



OECD Regional Development Working Papers 2016/02

성과지표 활용 정책 개선방
향: 방법, 설계전략 및 시행방
안

Abel Schumann

<https://dx.doi.org/10.1787/e854e02f-ko>



성과지표 활용 정책 개선방향

방법, 설계전략 및 시행방안

아벨 슈만

OECD 지역개발 실무 보고서

본 실무 보고서 시리즈는 OECD 내부에서 사용하기 위해 진행한 지역 개발이슈 연구를 광범위한 독자에게 제공하고자 한다. 보고서는 공동저자의 노력으로 작성되었으나 편의상 제1저자의 이름만 표기하였다. 일반적으로 실무보고서는 영어 또는 프랑스어로만 제공하며, 요약본은 가능한 경우 다른 언어로도 제공한다.

OECD 실무 보고서는 OECD 또는 회원국의 공식 견해를 대표하지 않으며, 보고서에 제시된 의견 및 주장은 저자의 견해이다.

실무 보고서는 저자의 예비 연구결과 또는 진행 중인 연구정보를 제공하며, OECD 가 다루는 다양한 쟁점에 대한 토론을 촉진하기 위해 발간한다. 보고서 관련 피드백 사항은 우편(Statistics Directorate, OECD, 2 rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France)을 통해 접수하고 있다.

본 실무 보고서의 출간은 OECD 공공행정지역개발국 Rolf Alter 국장의 승인을 받았다.

OECD 지역 개발 실무 보고서 발행
<http://www.oecd.org/gov/regional/workingpapers>

이 보고서는 OECD와의 협의에 의해 출판되었으며, OECD공식 번역본은 아닙니다.
한국어 번역의 품질 및 원문과의 일치 여부는 OECD 대한민국정책센터 책임하에 있습니다.
원 저작물과 번역본간에 불일치가 있을 경우 원본 저작물만 유효하다고 간주됩니다.

OECD에서 발간된 제목은 아래와 같습니다 :
Using Outcome Indicators to Improve Policies Methods, Design Strategies and Implementation © 2016
OECD한국어로 번역되어 제공되는 이 도서의 모든 저작권은 OECD대한민국정책센터에 있습니다.

성과지표를 활용한 정책 개선방향: 방법, 설계전략 및 시행방안

글: Abel Schumann¹

초록:

본 보고서는 성과지표를 활용한 정책 모니터링 방안을 논의한다. 보고서는 정책설계 및 시행방안에 대한 일반적인 지침을 제공하며, 다음과 같은 두 가지 측면에서 기존연구를 뒷받침한다. 첫째, 성과지표와 다른 지표를 구분하는 것의 중요성과 의미있는 성과지표 달성을 위해서는 명확한 정책목표 개발이 선행되어야 함을 보여준다. 둘째, 하위국가 수준, 다차원적 거버넌스 틀 및 EU 화합 정책의 맥락에서 성과지표가 활용되는 양상을 분석한다. 본 보고서는 정부간 거래적 계약보다는 관계적 계약에서 성과지표를 보다 잘 활용할 수 있다고 주장하며, 행정부 내 다양한 모니터링 틀 조화의 필요성을 강조한다.

JEL 분류 코드: Y80

키워드: 지표, 모니터링 & 평가, 성과 측정, 프로그램 계획

감사의 글

본 실무 보고서는 OECD와 포르투갈 정부가 포르투갈이 개발한 지표집합을 평가하기 위해 수행한 연구에서 비롯되었다. 해당 지표는 EU 화합정책의 지원을 받아 추진된 프로젝트로서 유럽연합 집행위원회(European Commission)의 모니터링 요건을 충족할 목적으로 개발되었다. 본 실무 보고서는 연구결과에 대한 일반적인 설명을 제공하며, OECD와 포르투갈 화합 및 개발 기관이 2014년 10월에 공동 개최한 리스본 워크숍에서 제시된 통찰을 제시한다. 본 보고서는 Joaquim Oliveira Martins의 책임 하에 작성되었으며, Rüdiger Ahrend, Eva Beuselinck, Luiz de Mello, Cornelia Hoffmann, Karen Maguire, Adam Ostry, William Tompson, Wouter van Dooren 및 OECD 지역개발정책부에서 주최한 오찬 세미나 참가자들의 조언을 반영하였다.

¹ 교신저자: Abel Schumann, abel.schumann@oecd.org.

목차

서문	
결과에 집중	5
정책 지표의 동기	5
지표유형 및 정책목표	6
성과지표와 산출지표 구분	8
정책목표 구성은 목표의 중요성 및 목적을 명확하게 한다	10
지표설계 시 고려사항	12
성과지표에서 산출척도 사용 회피	12
지표를 정책목표와 일치시키고 정책에 대한 대응성 보장	12
장기적으로 지표일관성 유지	13
긴 시간지연 없이 제공되는 데이터 사용	13
적절한 분모를 사용하여 지표 정규화	14
데이터 수집비용 최소화	15
점수지표 설계	15
점수지표를 위한 종합지표와 통합지표 선택	15
지표 사용시 고려사항	16
지표사용을 통한 정책 모니터링 및 필요에 따른 경로수정	16
목표에 대한 집중 및 이를 달성하기 위한 도구로 지표 사용	17
지표에 적절한 벤치마크값 선택	18
정성적인 정보를 활용하여 지표에 맥락 부여	19
정책보완성에 있어서의 지표	20
학습 및 역량강화	20
지표에 기반한 인센티브가 목표에 연계되도록 보장	20
지표를 이해하기 위해서는 배경정보가 필요하다	21
지표는 국민에게 정보를 제공하고 투명성을 보장한다	22
지방수준의 조정도구로서의 지표	22
지방지표로 지역정책을 국가목표와 연결할 수 있다	22
지방지표를 활용하여 지역별로 다른 영향을 미치는 국가정책 모니터링	23
지표를 활용하여 정책조정 개선	23
지방수준에서의 점수지표	24
정부간 계약에서의 지표	25
정부간 계약의 유형	25
관계적 계약에서의 성과지표	26
거래적 계약에서의 성과지표	27
EU 화합정책 맥락에서의 지표	28
다양한 모니터링 틀 연계	28
결론	30
참고문헌	31

그림

그림 1. 지표유형	7
그림 2. 성과지표와 산출지표 구분.....	9
그림 3. 정책목표의 도식적 계층	10
그림 4. 정책성과 결정요소.....	26

서문

결과에 집중

최근 들어 정책목표를 명확하게 정의하고 정책성과를 평가하고자 하는 동향이 나타나고 있다. 정부는 정책을 시행하고 원하는 결과가 나오기를 기대하기 보다, 체계적인 노력을 통해 정책효과를 측정하고 효과성을 제고하기 위해 조정한다. 증거에 기반한 정책입안이 전반적인 추세인 상황에서 지표는 정책 모니터링의 도구로서 중요한 역할을 담당한다.

본 보고서에서 지표는 정량 또는 범주 측정치로 정의되며, 정책결정 절차와 관련된 조건 및 발전에 대한 정보를 제공한다. 지표는 기능에 따라 다양한 유형으로 구분되며, 여러 용도로 사용된다. 지표의 가장 기본적인 기능은 정책 영역의 기준 상황에 대한 정보를 제공하는 것이다. 한 단계 더 나아가서는 정책에 사용되는 자원, 정책 효율성, 정책 목표 달성의 효과성을 모니터링 하는 역할을 한다. 우수한 지표는 공통적인 몇 가지 특성을 공유하지만, 그 외의 다른 특성은 용도에 따라 차이가 나타난다.

본 실무 보고서는 정책 모니터링에 있어서 가장 중요한 지표유형인 성과지표를 중점적으로 다룬다. 또한 성과지표를 다른 지표와 차별화하고, 성과지표를 설계하고, 다양한 상황에서 활용하는 방안을 제시하는 틀을 개발한다. 첫째, 주요 지표유형의 개요를 제공하고 각 지표해석에 대한 차이를 설명한다. 본 맥락에서 논의되는 성과지표의 뚜렷한 특징 중 하나는, 지표와 정책목표간 긴밀한 관련성이다. 둘째, 보고서는 성과지표의 설계 및 활용 방안을 권고한다. 지표를 다루는 방대한 문헌이 존재하나 본 보고서는 다른 지표와의 비교를 통해 성과지표의 특수성을 강조하는 새로운 시각을 제공한다. 셋째, 특정한 환경에서 성과지표를 활용하는 방안을 논의한다. 특히, 보고서는 지방정부, 다차원적 거버넌스 틀 및 EU 화합정책 안에서 이루어지는 정부간 계약을 위한 도구로서 지표의 활용도를 분석한다. 이러한 성과지표의 역할을 상세하게 다루는 문헌은 아직 많지 않다.

정책 지표의 동기

정책효과를 사전에 정확하게 예측하기란 불가능하다. 이론상으로 바람직해 보이는 아이디어라도 실제로 적용하면 실망스러운 결과가 나타날 수 있으며, 좋아 보이지 않던 아이디어가 예상치 못한 성공을 거두는 경우도 있다. 시간이 흘러 정책과 관련 없어 보이던 상황이 변하면서 과거에 시도했던 정책이 예전과는 다른 효과를 나타내기도 한다. 일반적으로 현대정책은 효과가 매우 복잡적이고 상호의존적이기 때문에 정확한 결과를 확실하게 예측할 수 없다. 그러므로 정책 모니터링 및 평가를 통해 정책효과를 확인해야 한다. 체계적인 모니터링과 평가 없이는 효과적인 정책과 그렇지 않은 정책을 구분하는 것은 거의 불가능하다.

지표는 정책목표를 향한 진전상황에 대해 정기적, 객관적인 피드백을 제공함으로써 모니터링 절차에서 중대한 역할을 한다. 지표는 정책영역의 조건을 정량적으로 보여준다. 따라서 정책효과를 살펴보는 도구로 활용할 수 있으며, 정책 입안자에게 중요한 정보를

제공하여 정책효과를 판단하고 필요에 따라 정책을 조정하도록 지원한다. 다른 많은 피드백 메커니즘에 비해, 잘 설계된 지표는 이해하기 쉬운 정보를 제공한다는 장점이 있다. 그러므로 지표는 정보에 입각한 정책결정을 위한 사실논거를 형성할 수 있다.²

지표의 중요성은 분명하게 나타나지만, 지표는 그 자체가 목적이 아니라 정책의 바람직한 성과 달성을 위한 도구라고 할 수 있다. 정책은 지표값이 아닌, 정책목표에 중점을 두어야 한다. 정책이 목표 달성이 아닌 지표값 개선에 집중하면, 정책이 보다 넓은 목표를 달성하는 것이 아닌, 우수한 지표를 얻기 위한 방향으로 조정될 위험이 있다. 재정 및 기타 성과 인센티브가 지표에 기반할 경우 이러한 위험은 더욱 커진다. 따라서 지표를 활용할 때는 정책이 실제목표와 일치하는지 정기적으로 확인해야 한다.³

지표유형 및 정책목표

지표유형: 측정대상과 목적

지표는 측정대상에 따라 투입지표, 산출지표, 성과지표 세 가지로 구분된다. 지표별 구별법은 확립되어 있고 관련문헌에서도 널리 언급되고 있지만, 지표의 중요한 특성임으로 간략히 요약할 가치가 있다. 투입, 산출, 성과지표는 모두 정책효과를 모니터링 하는 틀에 포함될 수 있지만, 각 지표유형에 해당되는 정책측면만 모니터링 하는 것이 중요하다. 특히, 산출지표를 사용한 성과측정을 피해야 한다. 그림 1은 세 지표의 개요를 제공한다.

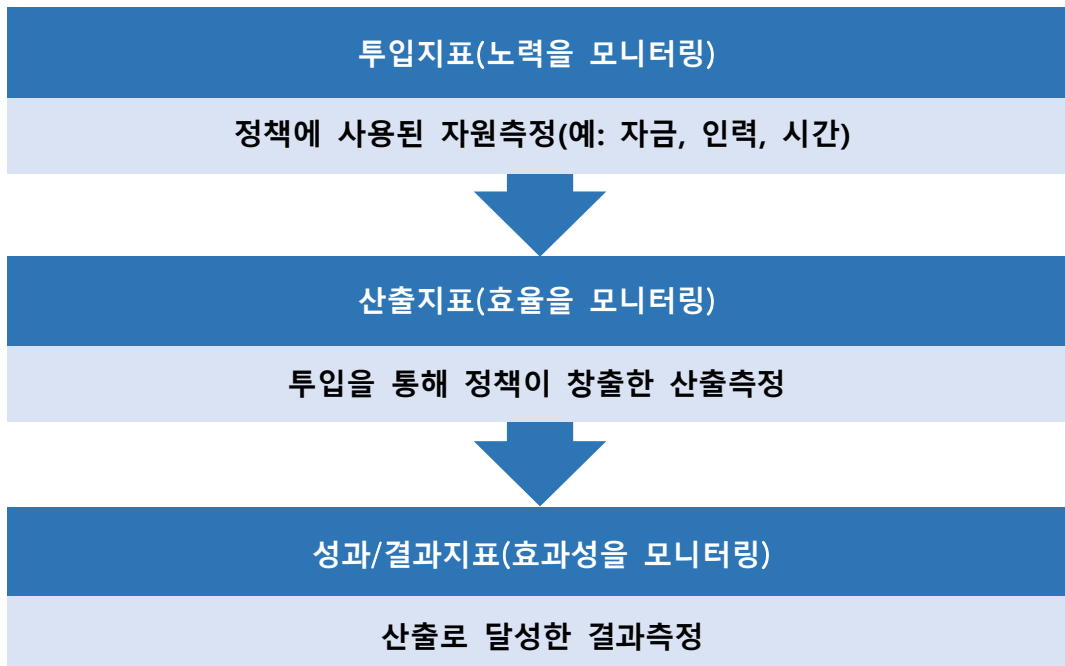
투입지표

투입지표는 정책에 할당된 자원량을 측정할 때 사용한다. 따라서 투입지표는 노력의 정도를 측정한다. 일반적인 투입지표로는 특정정책에 지출한 자금이나 프로젝트에 투입된 인원수가 있다. 투입지표는 정책을 추진하는 데 들인 노력량을 측정할 수 있는 수단을 제공한다. 하지만 투입지표는 자원을 효율적으로 사용하였는지, 정책이 목표 달성에 효과적인지에 대한 정보를 제공하지 않는다. 모니터링에서 투입지표의 역할은 정책이 추진되는 강도에 대한 정보를 제시하는데 그친다. 따라서 일반적으로 투입지표를 산출 및 성과지표와 함께 사용해야 한다. 투입지표만으로 정책을 종합적으로 모니터링 하는 것은 불가능하다.

² 성과지표 사용법에 관한 논의는 OECD (2009)와 Van Dooren, Bouckaert 및 Halligan (2015)을 참조한다.

³ 본 섹션에서 제시한 주장에 대한 상세한 논의는 McCann (발간예정)을 참조한다.

그림 1. 지표유형



출처: 저자의 의견

산출지표

산출지표는 정책시행의 효율성을 측정한다. 산출지표가 제공하는 정보는 정책시행 개선에 도움을 준다. 산출지표는 정책이 목표달성을 위해 생산한 산출량을 측정하지만, 목표달성을 위한 진전은 확인할 수 없다. 산출지표의 중요도는 정책의 불확실성에 따라 차이가 나타난다. 산출지표는 다양한 효율성을 통해 시행되는 정책에 있어서는 중요한 역할을 하지만, 시행이 간단한 정책에서는 그다지 중요하지 않다. 일부 정책(예: 조세정책)은 산출이 존재하지 않으므로 해당정책에 대한 산출지표는 존재하지 않는다.

산출은 목표가 아니라, 정책목표 달성을 위한 수단이다. 정책 입안자는 바람직한 성과달성에 기여할 것으로 예상하기 때문에 산출지표를 작성한다(그림 2 참조). 일반적인 산출지표는 건설한 고속도로의 길이(km), 작업수행을 위해 훈련을 받은 인원수, 환경보호 계획이 개발된 영역에 대한 정보를 제공한다. 산출지표로는 정책 산출물이 원하는 성과달성에 효과적인지 즉, 산출이 제기능을 다하는지 여부를 확인할 수 없다. 따라서 산출지표의 기본목적은 정책이 산출물을 효율적으로 만들어내는지 모니터링 하는 것으로, 정책목표 달성의 효과성을 모니터링 할 수는 없다.

4

⁴ 일반적으로 "outcome indicator"와 "result indicator"의 뜻은 "성과지표"로 동일하다. "Outcome indicator"는 지표 관련 문헌에서 보다 일반적으로 사용하고 유럽연합 집행위원회(European Commission)는 "result indicators"라고 칭한다. 지표 관련 기존문헌에 따라, 본 보고서는 "outcome indicators"라고 칭한다.

성과/결과지표

성과지표는 정책목표 달성의 효과성을 모니터링 하는 데 사용한다. 성과지표는 정책이 목표달성 측면에서 잘 설계되었는지 이해하는 것을 돕는다. 성과는 정책의 근본요소이지만, 대부분은 산출물 생산을 통해서만 영향을 받는다. 일반적인 성과지표로는 도시간 이동시간 감소, 서비스 제공에 대한 고객 만족도 증가, 멸종 위기에서 벗어난 생물 종의 개수가 있다. 모든 성과의 공통점은 성과를 직접 변화시킬 수 없다는 점이다. 어떠한 생물 종이 멸종 위기에서 벗어났음을 명시하는 법률은 존재하지 않는다. 성과에 영향을 주기 위해서 정책은 산출물 생산을 통해 성과가 바람직한 방향으로 나아가도록 영향을 주어야 한다.

성과지표는 항상 규범적 요소를 포함(합리적인 범위 내에서)하고 있어 특정 방향으로의 이동은 긍정적으로 간주하고 다른 방향으로의 이동은 부정적으로 간주한다. 일부 문헌은 성과지표를 본질적으로 바람직한 성과를 측정하는 지표와, 보다 우수한 성과에 기여한다는 이유만으로 바람직하다고 여겨지는 지표 두 가지로 구분한다.⁵ 본 보고서는 지표를 구분하지 않으며, 성과를 정책 산출물로 달성해야 하는 결과로 간단히 정의한다.

성과지표와 산출지표 구분

지표를 활용한 정책 모니터링에 있어 성과지표와 산출지표를 구분하고 본래 용도에 맞게 사용하는 것이 매우 중요하다. 일반적으로 산출은 투입을 통해 정책이 직접 생산하는 요소를 뜻한다. 반면, 성과는 생산된 산출로 달성해야 하는 대상을 의미한다.

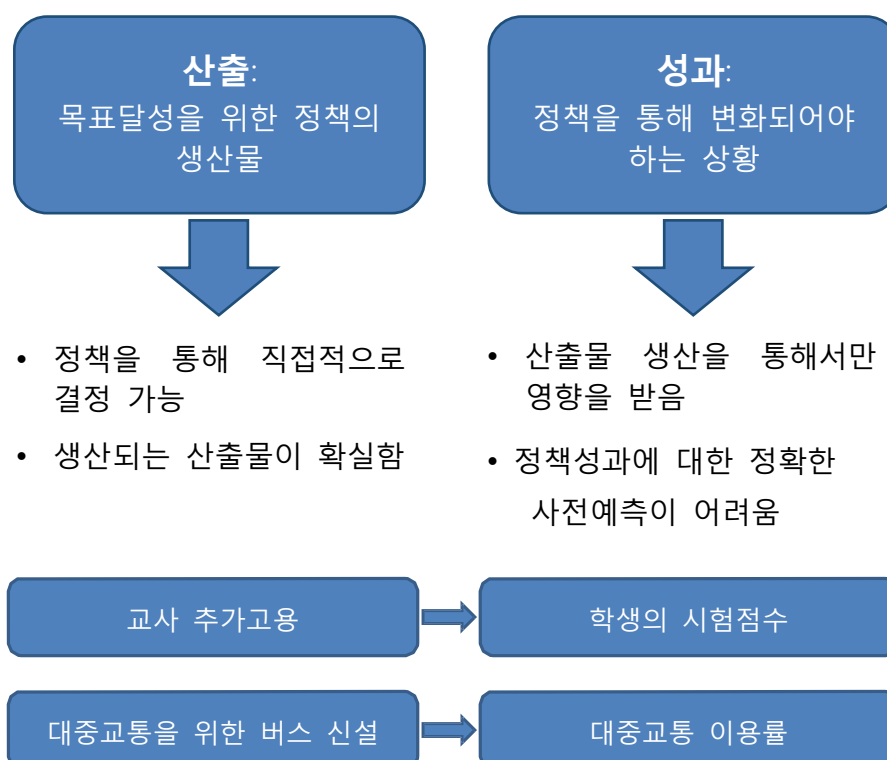
정책이 무엇을 왜 생산하는지 명확히 제시되어 있다면 성과지표와 산출지표의 구분은 수월하다. 이 경우 정책이 생산하는 대상을 측정하는 지표가 산출지표, 이유를 측정하는 지표가 성과지표이다. 대부분의 경우 이러한 규칙이 유효하지만 대상과 이유가 명확히 정의되었을 때만 유용하다. 정책목표는 정책이 생산하는 대상과 생산의 동기를 분명하게 구분해야 한다. 그렇지 않으면 산출과 성과 측정을 혼동할 위험이 있다.

일반적으로 정책 산출물은 명확하게 파악할 수 있지만, 산출물이 특정성과에 기여하는지에 대해서는 정확한 예측이 힘들다. 예를 들면, 학교를 새로 건설하는 정책은 사실상 새로운 학교 건물을 산출물로서 생산한다. 그러나 새로운 학교가 학생의 학습성과 향상에 도움이 되는지는 불확실하다. 성과지표는 정책을 통해 완벽하게 달성된다고 보장할 수 없는 요소(즉 정책의 필요성)를 측정한다. 학교건설로 인해 학습성과가 향상될 수도 있고, 아닐 수도 있다. 반면, 산출의 경우 생산된 산출물의 수량과 품질에 대한 불확실성만이 존재한다. 학교건설 정책이 시행되면 새로운 학교가 건설되는 것은 확실하지만, 건설되는 학교의 숫자와 품질은 명확하지 않을 수 있다.

⁵ 안타깝게도 이에 대해 일반적으로 통용되는 용어는 존재하지 않는다. 경우에 따라 본질적으로 바람직한(규범적인) 결과를 측정하지 않는 성과지표를 '중간 성과지표'라고 부르기도 한다. 이 경우, "중간"이라는 접두어를 붙이지 않은 성과지표는 명시적인 규범요소를 지닌 성과지표를 의미한다. 그 외에는 직접적인 규범적 의미를 갖는 성과를 나타내는 지표를 '영향지표'로, 명시적인 규범요소를 지니지 않은 지표(다른 성과 달성을 지원하기 위한 지표)를 성과지표라고 표현하는 경우도 있다.

성과는 물리적으로 실체를 가지지 않은 경우가 많다(예: 학생의 학습량, 제품 및 서비스의 품질, 집단의 건강, 고객 만족도, 조직의 성과). 반면, 산출은 물리적인 실체를 가지는 경우가 많다. 예를 들면, 새로운 도로의 길이, 고용 인원수, 건설한 시설 수가 산출에 해당된다. 이러한 차이는 성과지표와 산출지표를 구분할 때 유의하다. 그러나 이러한 구분이 모든 경우에 적용되는 것은 아니다. 실체가 있는 성과와 실체가 없는 산출물도 존재한다⁶. 국가에서 제공하는 많은 서비스는 실체가 없지만 산출물이다. 따라서 실체의 여부를 성과지표와 산출지표를 구분하는 유일한 기준으로 삼으면 안 된다.

그림 2. 성과지표와 산출지표의 구분



출처: 저자의 의견

정책목표는 의미 있는 성과지표의 전제조건이다.

정책 모니터링에 쓰이는 지표는 정책 효과성에 대한 정보를 제공해야 한다. 정책의 효과성을 판단하기 위해서는 이를 판단할 기준이 필요하다. 이것이 정책목표의 역할이다. 지표는 정책이 얼마나 효과적으로 목표를 달성하는지를 모니터링 해야 한다. 즉, 정책이 본래의 목적대로 수행되고 있는지 살펴보아야 한다.

성과지표는 목표달성에 있어서의 정책 효과성을 측정하므로, 사전에 구체적인 정책 목표를 설정하지 않으면 의미 있는 성과지표를 개발할 수 없다. 일반적으로 모든 정책은

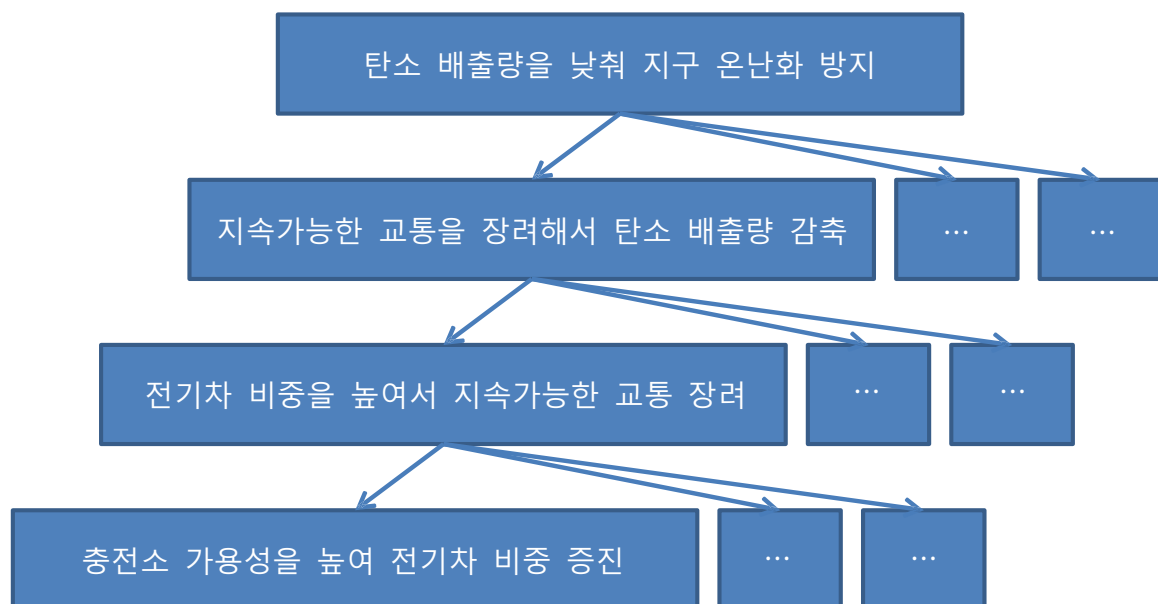
⁶ 예를 들어, 전략 계획은 정책의 산출물이지만 실체를 지니고 있지 않다. 반대로 멸종에서 벗어난 멸종 위기 종은 물리적인 실체를 지니지만 일반적으로 정책의 성과에 속한다.

목표가 있지만 항상 목표가 명시적으로 제시되는 것은 아니다. 명시적인 정책목표가 존재하더라도 달성하고자 하는 성과가 명확하지 않을 수도 있다. 정책목표가 분명할수록 적절한 성과지표 개발이 수월해진다. 정책목표가 달성하고자 하는 성과가 모호할 경우 적절한 지표개발은 어려워지는데 무슨 성과를 측정해야 하는지 불명확하기 때문이다. 반면, 목표의 성과가 분명하게 정립되어 있고 수량화할 수 있다면, 목표를 통해 즉각적으로 해당 성과지표를 설정할 수 있다. 목표의 성과를 직접적으로 수량화할 수 없더라도 성과가 분명히 정의되어 있다면 성과지표를 대체할 수 있는 지표 파악에 도움이 된다.⁷

정책목표 구성은 목표의 중요성 및 목적을 명확하게 한다

모든 정책목표가 동일한 중요도를 가지는 것은 아니다. 일반적으로 정책목표는 계층으로 정리할 수 있으며, 한 목표가 상위 목표의 달성에 기여한다. 목표의 계층적 순서를 알고 있으면 적절한 지표 개발에 도움이 된다. 이를 잘 이해하기 위해서는 예시를 살펴보는 것이 좋다. 그림 3은 위계적으로 정렬한 여러 정책목표의 예시를 보여준다. 거시적인 목표는 지구 온난화 방지를 위해 탄소 배출량을 줄이는 것이다. 목표 달성에 도움이 되는 정책은 다양한데 그 중에는 지속가능한 교통을 장려하는 전략도 있다. 두 번째 계층에 나타난 바와 같이 해당 전략 또한 정책목표가 될 수 있다. 마찬가지로 지속가능한 교통 장려에 기여하는 정책도 여러 가지가 있다. 그 중 하나는 전기 자동차비중을 높이는 것으로 이는 세 번째 계층의 정책목표가 된다. 앞선 사례와 마찬가지로 많은 정책이 목표 달성에 기여할 수 있다. 그 중에는 네 번째 목표로 지정되어 있는 충전소의 가용성 증진 정책도 있다. 일반적으로 목표의 계층이 낮을수록 한 가지 정책을 통해 목표를 달성하기가 수월해진다.

그림 3. 정책목표의 도식적 계층



⁷ 대리지표는 측정할 수 없거나 수량화할 수 없는 변수와 긴밀한 관련이 있어, 분석목적을 위해 측정 불가능한 변수 대신 사용할 수 있는 변수이다.

출처: 저자의 의견

위 그래프는 도식화를 보여주기 위한 예시이다. 실제로 여러 정책목표 간 관계는 보다 복잡하게 나타난다. 상위 목표를 달성하기 위해서는 여러 하위계층의 정책을 달성해야 하듯, 하위정책이 여러 상위 목표 달성에 도움을 주기도 한다. 전기차 비중을 높이면 지속 가능한 교통 장려와 탄소 배출량 감축에만 기여하는 것이 아니라, 석유수입 의존도를 낮춰서 경제의 회복력을 높이고 오염원 배출을 줄임으로써 도시의 대기질을 개선할 수 있다.

게다가 같은 계층에 자리한 정책목표는 상호보완적인 경우가 많다. 한 차원에서 좋은 성과가 나타나면 다른 차원의 성과가 개선된다. 반대로, 대체적인 정책목표도 있다. 이 경우 특정 차원에서 좋은 성과가 나타나면 다른 목표의 좋은 성과 달성이 어려워진다.

그림 3에 나타난 4가지 정책목표를 성과지표로 모니터링 할 수 있다. 그러나 4가지 성과지표에 대한 직접적인 상호비교는 불가능하다. 지표가 속한 계층이 높을수록 정책집합의 전략적인 목표 달성도를 더욱 면밀하게 모니터링 할 수 있으며, 지표가 속한 계층이 낮을수록 특정 개별 정책의 효과성을 보다 상세하게 모니터링 할 수 있다. 계층 중간에 위치한 지표는 일반적으로 정책이 중간목표에 얼마나 효과적으로 기여하는지를 모니터링 한다.

지표는 모니터링 대상인 정책목표와 같은 계층에 위치한 성과를 측정해야 한다. 다시 말해, 지표가 “전기차 비중 상승을 통한 지속가능한 교통 장려”라는 목표를 모니터링 해야 한다면, 공공 충전소 개수나 교통 부문의 탄소 배출량은 적절한 지표가 될 수 없다. 전자는 한 단계 아래의 목표로, 목표 달성과 관련된 여러 측면 중 하나만 측정한다. 후자는 한 단계 위의 목표로, 목표와 직접적인 관련이 없는 여러 정책의 영향을 받는다. 두 가지 변수 모두 목표에 적합하지 않지만, 다른 정책목표 지표로는 적절할 수 있다.

위에서 설명한 모든 계층에 대한 지표는 정책에 정보를 제공할 수 있다. 다양한 계층의 지표를 동시에 활용하면 다양한 정책이 여러 수준의 성과달성에 어떻게 기여하는지를 보다 잘 이해할 수 있다. 그러나 지표의 무슨 목표를 모니터링 하는지를 항상 염두에 두어야 한다. 특히, 지표를 구분하지 않는 단순한 해석은(예: “x 지표는 양의 방향으로 움직이고 y 지표는 음의 방향으로 움직인다. 따라서...”) 오해의 소지가 있으므로 지양해야 한다. 지표를 해석할 때는 다양한 성과 간 수직적, 수평적 관계를 신중하게 고려해야 한다.

목표 간 관계를 고려하는 지표 체계는 정책이 성공하거나 실패한 이유를 자세히 파악하는 데 도움이 된다. 개별 지표가 특정 정책에 대한 피드백을 제공하는 반면, 목표의 관계를 연결하는 지표 체계는 전체 정책전략에 대한 피드백을 제공할 수 있다. 특히, 전략목표에 성공적으로 기여하는 정책과, 진전을 저해하는 병목현상 파악에 유용하다.

지표 체계를 확대한 프로그램 논리모델은 성과지표를 더욱 잘 이해하기 위한 중요한 단계이다. 프로그램 논리모델은 지표에 나타난 내용보다 정책이 성과에 미치는 영향에 대해 보다 자세한 설명을 제공한다. 따라서 논리모델은 정책이 효과를 발휘하거나 발휘

하지 못하는 이유를 보다 잘 파악하는 데 도움을 준다. 성과지표를 통해 정책효과가 없다고 나타나면, 논리모델은 정책 입안자가 효과적으로 정책을 변경할 수 있는 방안을 제시한다. 또한, 논리모델은 행위자가 목표를 효과적으로 달성하는 방법을 논의하기 위한 근거를 제공한다.⁸

지표설계 시 고려 사항

지표⁹는 모니터링 대상인 정책성과에 맞추어 설계된다. 그러므로 지표의 질은 특정 정책목표 맥락에서 판단할 수밖에 없다. 그러나 지표를 고안할 때 고려해야 하는 몇 가지 일반적 사항은 다음과 같다.

성과지표에서 산출척도 사용 회피

이전 섹션에서 산출지표와 성과지표의 차이를 설명하고 두 지표 모두 타당함을 주장했다. 그러나 지표는 각각의 목적에 맞게 사용되어야 한다. 성과는 항상 성과지표로 측정하고 산출은 산출지표로 측정해야 한다. 매우 당연하게 들리지만, 지표를 고안할 때 가장 흔히 발생하는 실수는 성과지표 측정에 산출척도를 사용하는 것이다. 그러므로 지표개발 절차에서 제안된 성과지표가 산출이 아니라, 실제로 성과측정을 대표하는지 신중히 검증해야 한다.

지표를 정책목표와 일치시키고 정책에 대한 대응성 보장

이상적인 지표는 정책목표의 본질을 포착하면서도 교란요소의 영향을 최소화 한다. 이는 지표가 정책목표 외 요소로 받는 영향을 최소화하되, 목표의 어떠한 측면도 간과해서는 안 된다는 뜻이다. 너무 범위가 좁은 지표는 중요한 정보를 배제할 수 있고, 너무 범위가 넓은 지표는 정책목표와 직접적인 관련이 없는 요소에 너무 많은 영향을 받기 때문에 신뢰할 수 없다.

지표로 측정하는 성과가 곧 정책이 목표로 하는 성과이므로, 지표는 목표와 부합해야 한다. 다시 말해, 지표는 잘 설계된 정책에 영향을 받을 것으로 타당하게 예상되는 성과를 측정해야 한다. 대부분의 정책목표는 복합적이고 부분적인 수량화만 가능하기 때문에 정책목표의 성과와 지표로 측정한 성과 간에 차이가 발생하는 것은 당연한 현상이다. 그러나 이 차이가 너무 커지면 해당 정책에 대응하지 않는 성과를 측정할 위험이 있다. 이러한 지표는 모니터링에 적합하지 않으므로 폐기해야 한다. 목표에 맞는 적절한 지표를 찾으려면, 앞서 설명한 정책목표 계층 도식과 프로그램 논리모델을 유용하게 활용할 수 있다. 두 요소는 목표와 정책이 성과 및 지표와 어떻게 관련되는지를 분명하게 보여준다.

⁸ Kellogg Foundation의 논리모델에 관한 보고서를 참조한다. Kellogg Foundation, W. K. (2006). Using logic models to bring together planning, evaluation, and action: Logic model development guide. <https://www.wkcf.org/resource-directory/resource/2006/02/wk-kellogg-foundation-logic-model-development-guide>.

⁹ 달리 언급이 없다면 이후부터 “지표”는 성과지표를 의미한다. 그러나 대부분의 경우 다른 유형의 지표에도 사용할 수 있다.

장기적으로 지표일관성 유지

지표의 핵심기능은 시간에 따른 발전동향 모니터링이다. 특정기간의 지표를 분석하는 것도 유용한 정보를 제공하지만, 시간에 따른 발전과정을 분석할 때만 지표의 잠재력이 완전히 실현된다.

지표의 연속값을 비교하려면 가능한 한 지표의 정의를 변경하지 말아야 한다. 지표를 고안할 때 두 가지 측면(지표는 정기적인 간격으로 제공되는 데이터에 기초해야 하고, 예측가능한 미래와도 관련된 성과를 참조해야 한다)을 고려하면 지표의 정의를 변경해야 할 필요성을 낮출 수 있다.

일부 데이터는 통계 기관이나 기타 공공 기관이 정기적으로 수집한다. 일반적으로 이러한 데이터는 매년 또는 더 자주 제공되기 때문에 '정기성'은 문제가 되지 않는다. 그러나 정기적으로 제공되지 않는 잠재적 데이터도 있다. 일부 잠재적 성과(예: 고객 만족도)는 설문조사를 통해 측정하는 것이 가장 좋다. 많은 설문조사는 애초에 정기적으로 조사를 반복하도록 계획되지 않은, 일회성 데이터 수집인 경우가 많다. 이러한 데이터를 지표에 활용할 경우에는 유용한 지표로 사용할 수 있도록 정기적인 데이터 수집이 가능한지를 고려해야 한다.

데이터가 정기적으로 제공된다고 해도, 향후에도 데이터의 중요성이 유지되리라는 보장은 없다. 일부 성과는 특정 사건에만 해당되기도 한다. 예를 들면, 석유선박 침몰 후 정화된 해변 길이, 대규모 파산으로 실업자가 되고 나서 재교육을 받은 근로자 인원수 등이 있다. 지표는 정책목표가 해당 사건과 관련된 경우에만 이러한 성과를 참조해야 한다. 즉, 정책목표가 석유선박 침몰로 인한 환경 손상을 억제하는 것이라면 정화된 해변의 비중이 유용한 지표가 될 수 있다. 그러나 정책목표가 해양오염을 낮추는 것이라면 정화된 해변의 비중은 좋은 지표가 될 수 없을 것이다. 정화된 해변의 비중이 재해 직후 얻을 수 있는 중요한 성과이기는 하지만, 시간이 지날수록 전반적인 목표에 대한 중요도와 지표로서의 유용성이 줄어든 것이다.

긴 시간지연 없이 제공되는 데이터 사용

지표의 핵심기능은 정책 입안자에게 연속적이고 시기적절한 피드백을 제공하는 것이다. 이러한 기능을 수행하려면 지표는 잦은 빈도로 신속하게 제공되는 데이터를 활용해야 한다. 데이터는 보통 상당한 시차를 두고 제공된다. 데이터가 공개되기까지 1년 이상 걸리는 경우가 종종 있으며, 공개되더라도 이후에 수정을 거치면서 해석에 상당한 변화가 생기는 경우가 많다. 정책목표 기간에 따라, 이러한 시차는 지표가 정책결정에 미치는 영향에 심각한 변화를 줄 수 있다. 특히, 단기목표가 있거나 잦은 조정이 필요한 정책은 결정을 빨리 내려야 하기 때문에 시기적절한 피드백이 필요하다. 따라서 이러한 목표에 지침을 제공해야 하는 지표는 긴 시간지연 없이 제공되어야 한다.

잠재적 지표의 품질을 판단할 때는, 언제나 지표가 제공되는 시기를 고려해야 한다. 정보가 신속하게 제공될수록 정책 입안자가 보다 빨리 대응할 수 있다. 일반적으로 데이터는 최대한 빨리 얻는 것이 좋지만, 어느 정도의 시차가 허용 가능한지 아닌지를 규정하는 보편적인 규칙은 존재하지 않는다. 시간은 지표의 여러 가지 품질기준 중 하나이다. 시간의 중요성은 지표가 모니터링 하는 정책영역에 따라 좌우되며, 정책조정빈도에 따라 달라진다.

적절한 분모를 사용하여 지표 정규화

지표는 정책 입안자와 대중이 다양한 정책영역 상황에 대한 의미 있는 정보에 쉽게 접근할 수 있도록 해야 한다. 그러므로 지표는 하나의 수치로 최대한 많은 정보를 전달해야 한다. 또한, 해석에 필요한 추가적인 정보를 최소화해야 한다.

즉, 적합한 분모를 사용하여 지표를 정규화해야 한다. 여기서 정규화는 실제 성과 변수를 다른 변수로 나누는 것을 의미한다. 일반적으로 정규화의 목적은 다른 변수의 단위당 지표 또는 보다 큰 범주에 대한 비중을 표현하는 것이다. 정규화된 지표의 예로는 "GDP 단위당 탄소 배출량," "주민당 환자 신청 수," "고등학교 졸업 이상의 학력을 가진 학생 비중," "전체 전기소비량 중 재생 에너지의 비중" 등이 있다. 이 지표는 모두 비정규화된 수치로 성과를 표현할 수 있으나, 여러 가지 이유로 인해 앞서 언급한 방식으로 표시하는 것이 바람직하다.

가장 명백한 이유는 정규화 값으로 표현하면 수치의 중요성을 더욱 쉽게 이해할 수 있다는 점이다. 대부분의 사람이 국가의 재생 에너지 소비량(단위: 테라와트 시간(TWh)) 보다는 국가 전력 소비량 중 재생 에너지의 비중을 더 중요하다고 판단할 것이다. 두 측정은 같은 성과(재생 에너지에서 발생한 전기 사용량)를 사용하지만 첫 번째 예시에서는 성과를 총 전기 소비량으로 나누는 반면, 두 번째 예시에서는 추가적인 수정 없이 그대로 제시한다.

둘째, 정규화된 지표가 지표간 비교에 더욱 적합하다. 국가의 고등학교 졸업자 비율 X%와 다른 국가의 졸업자 비율 Y%를 비교하는 것은 타당하다. 그러나 국가의 고등학교 졸업자 인원 수를 서로 비교하는 것은 국가간 학생인구의 규모가 다르므로 의미가 없다.

셋째, 정규화된 지표는 모니터링 대상인 정책과 관련이 없는 상황변화에 큰 영향을 받지 않는다. 다른 요소의 변동이 모니터링 대상인 성과에 영향을 미치는 경우가 많다. 변동요소를 측정하는 변수로 성과를 나누면 변동이 지표에 미치는 영향을 제거할 수 있다. 예를 들면, 탄소 배출량은 경기 순환에 따라 함께 변하는 경향이 있다. 호황기에는 경제 활동이 증가하면서 탄소 배출량이 증가하고 침체기에는 줄어든다. 총 탄소 배출량을 경제의 탄소 효율성 지표로 사용하면, 호황기에는 탄소 배출 성과가 악화되고 침체기에는 개선된다는 잘못된 인상을 심어준다. GDP로 탄소 배출량을 나누면(GDP 단위당 탄소 배출량) 전반적인 GDP 변동에 덜 민감한 탄소 효율성을 측정할 수 있다.

분자와 독립적으로 변동하는 분모를 사용할 경우, 지표가 변화하는 원인이 무엇인지 신중하게 살펴야 한다. 변동은 분자나 분모의 변화로 인해 발생할 수 있다. 예를 들면, 수출기업 비중의 증가는 수출기업이 늘어났거나, 비수출기업이 파산한 결과일 수 있다. 두 상황 모두 지표의 상승으로 이어지지만 첫 번째 상황만이 바람직하다. 실제로 부정적인 상황임에도 불구하고 분모 변동으로 인해 지표값이 개선되는 경우가 잦다면, 보다 안정적인 분모를 사용하거나 분수 대신 절대값을 사용하는 것이 좋다.

대부분의 경우 지표의 정규화가 권장되지만, 예외적인 경우가 있다. 절대값이 정책과 관련 있는 경우가 있다. 예를 들면, 어느 지역사회에서는 강에서 물을 끌어와 사용하는데, 생태계를 해치지 않으면서 끌어올 수 있는 물의 양은 한정되어 있다. 이 경우, 1인당 물 추출량이 지역사회에서 물이 얼마나 효율적으로 사용되는지 확인할 수 있더라도, 강에서 끌어온 물의 절대량이 강 생태계에 미치는 영향평가에 보다 중요한 변수가 된다.

데이터 수집비용 최소화

관련 데이터의 수집 및 가공 작업과 관련된 행정부담과 비용은 상당할 수 있다. 이러한 부담과 비용은 최대한 줄여야 하며, 지표의 바람직한 활용을 통해 정당성을 갖춰야 한다. 지표의 품질을 해치지 않는 선에서 가능하면 기존 데이터를 활용해야 한다. 지표에 새로운 데이터 수집이 필요할 경우 새로운 데이터 수집으로 얻는 품질 상승이 수집비용보다 높은지 가늠해야 한다. 새로운 지표를 통한 정보 획득량이 적거나 수집비용이 높을 경우 지표사용을 포기하는 것이 합리적일 수 있다.

이러한 맥락에서 행정비용 외에도, 민간 부문과 시민 사회의 비용 또한 고려해야 한다. 데이터 수집 및 기타 정보제공 요건은 기업에 상당한 비용을 요구한다. 정부는 가능한 경우 민간부문의 활동을 촉진하기 위해 이러한 부담을 완화해야 한다.

점수지표 설계

점수지표는 가장 높은 수준의 성과지표다. 이들은 지표체계에서 특수한 역할을 담당한다. 기본적으로 점수지표는 의사소통 목적을 가지며 전체 정책영역의 상황을 개략적으로 전달한다. 하위수준 목표와 달리, 점수지표의 목적은 개별 정책의 결과를 기록하는 것이 아니다. 점수지표의 기능은 광범위한 정부전략의 효과를 명시하는 것이다.

점수지표의 보편성으로 인해, 점수지표에서 구체적인 정책제안을 이끌어내기는 어렵다. 점수 지표는 전반적인 전략이 제 기능을 하는지 확인하는 데 유용하지만, 그 이유에 대한 정보는 제공하지 못한다. 해당 내용을 분석하기 위해서는, 각 정책과 관련이 더 깊은 지표를 분석하는 것이 보다 적절하다. 점수지표는 위와 같은 한계가 있지만 여러 가지 장점이 있다. 점수지표는 정부성과판단의 기준이 될 수 있다. 또한, 정부가 국민에게 우선순위가 높은 정책영역의 중요성을 강조하는 도구가 될 수도 있다. 만약에 다양한 정부기관이 점수지표를 널리 수용할 경우, 지표는 활동을 집중시키고 주변의 다양한 프로그램과 연계할 수 있다.

다른 성과지표와 마찬가지로, 점수지표는 정책목표에 기초해야 한다. 정책목표는 정부의 내외적 우선순위를 명확히 제시하고 특정지표를 해당 목표의 정량적 측정치로 선택한 근거를 보여준다. 점수지표의 경우, 목표설정이 특히 중요한데 점수지표는 정부 우선순위에 대해 중요한 정보를 제공하므로 실제 우선순위에 대응되어야 하기 때문이다.

정책영역의 복잡성에 따라 점수지표의 일부 목표는 다른 지표에 대한 목표보다 상세해야 한다. 일부 정책영역은 구체적인 목표와 해당 목표에 기여할 수 있는 성과를 광범위하게 다룬다. 기술적 기준만으로는 다양한 기여 목표의 중요성을 판단할 수 없다. 적절한 점수지표를 정의하기 전에, 여러 목표의 중요성과 관련된 정책결정을 내리고 이를 명시해야 한다.

점수지표를 위한 종합지표와 통합지표 선택

점수지표는 상세함에 있어 다른 성과지표와는 차이가 있다. 전 정책영역을 요약하는 지표이기에 정책영역을 적절히 대표하기 위해 필요한 모든 정보 가진 단일척도를 찾아내기란 쉽지 않다. 여러 척도를 하나의 지표로 결합한 종합지표를 사용하면 이러한 어려움을 피할 수 있다. 그러나 종합 지표 또한 상당한 단점이 있으며 신중하게 사용되어야 한

다.

일부 정책영역은 통합지표로 쉽게 나타낼 수 있다. 예를 들면, 기후변화를 피하기 위한 전략 목표는 이산화탄소 배출량을 측정하는 지표로 잘 나타낼 수 있다.¹⁰ 그러나 다른 전략적 정책영역은 하나의 지표로 나타내기 어렵다. 앞서 언급한 바와 같이 “사회적 포용성 강화 및 빈곤퇴치”라는 목표의 모든 측면을 아우르는 일원화된 지표는 존재하지 않는다. 이 경우, 종합지표는 여러 결과를 하나의 지표로 요약하는 데 사용할 수 있다.

장점에도 불구하고 종합지표는 오해의 소지가 있으므로 신중히 고려하고 나서 사용해야 한다. 종합지표 구성의 기술적 복잡성으로 인해 여러 가지 문제가 발생할 수 있다. 첫째, 종합지표는 세부 사항을 고려하지 않거나 국민이 완벽하게 이해하지 않을 시 잘못 해석될 수 있다. 둘째, 종합지표는 구성방식에 매우 민감하다. 종합지표가 긍정적 혹은 부정적 방향으로 움직이는 것은 정책영역의 근본적인 발전 때문이 아닌 지표구성에 따라 좌우될 수 있다. 셋째, 다양한 내역에 대한 민감성을 정치적 목적으로 악용할 수 있다. 정치적으로 바람직한 결과를 보여주는 경향이 있는, 겉으로만 합리적인 종합지표를 구성할 수도 있다. 이러한 지표는 투명성을 강화하는 것이 아니라 고의적으로 오해를 조장하고 투명성을 낮춘다.

국제적으로 인정된 종합지표를 선택하면 위 문제를 피할 수 있다. 이러한 지표는 확립된 방법을 사용하며 정치적 목적에 따라 영향을 받지 않는다. 예를 들면, PISA 점수는 OECD의 PISA 연구의 일환으로 추진된 여러 테스트 결과를 집계한 종합지표다. 본 지표는 학생의 학습성과를 측정하는 유효하고 객관적인 척도로 널리 인정받고 있으므로 적절한 점수지표가 될 수 있다.

그러나 종합지표를 새로 만들 경우, 적절한 통계적 방법을 사용하는 것이 중요하다. 점수지표 구성에 중요한 개념으로 정규화, 종합, 가중, 민감성 분석이 있다. 이러한 개념과 관련된 논의는 본 보고서에서 다루지 않는다. 관심이 있는 독자는 OECD/EU/JRC 종합지표 구성 핸드북(Handbook on Constructing Composite Indicators)을 참조하기 바란다. 여기에는 종합지표를 구성하는 방법에 대한 다양한 논의가 포함되어 있다.¹¹

지표 사용시 고려사항

지표사용을 통한 정책 모니터링 및 필요에 따른 경로수정

앞서 언급한 바와 같이 지표는 정책을 모니터링하는 필수 도구이므로 그에 맞게 사용되어야 한다. 제대로 작동하는 모니터링 틀을 모니터링의 효과성을 판단하고 필요에 따라 정책경로 수정에 도움이 되는 피드백을 제공한다. 앞서 언급한 지표는 언제나 다른 정보와 결합하여 사용해야 한다.

¹⁰ 본 지표는 다른 온실가스의 영향은 무시하지만 기후변화에서 이산화탄소의 중요성을 생각하면 이는 정당화될 수 있다.

¹¹ OECD/EU/JRC (2008) 참조

지표가 정책의 효과성 판단에 중요하기는 하지만 정책이 효과적이거나에 대한 명확한 답을 제시할 수는 없다. 모든 성과지표는 정책과 간접적인 관계를 가지는 외부요소의 영향을 받게 된다. 지표의 어떤 부분의 변화가 정책에서 비롯되었고, 어떤 부분의 변화가 외부요소로 인해 발생했는지 알 수 있는 방법은 없다. 그러므로 지표는 정책 결과에 대한 정확한 추정치를 제공할 수 없다. 지표에서 결과가 부정적으로 나타난다면, 정책이 효과가 없거나 역효과를 낳았다고 설명할 수 있다. 또는, 정책이 효과가 있었으며 정책을 도입하지 않았더라면 더욱 심각한 결과가 나타났을 것이라고 설명할 수도 있다. 이는 지표가 항상 다른 상황을 고려하며 평가되어야 함을 나타낸다. 지표에 포함된 정보는 관련된 맥락정보와 결합되었을 때만 완전한 가치를 발휘할 수 있다. 본 정보는 다른 지표에서 얻을 수도 있지만, 기본적으로는 모든 유형의 정보가 지표해석에 유용할 수 있다.

정책 모니터링은 정책 입안자에게 귀중한 피드백을 제공하지만 정책의 효과성에 대한 명확한 답을 제시할 수 없다. 이를 위해서는 흔히 *정책평가*라고 요약되는 다른 접근법이 필요하다. 일반적으로 정책평가는 통계 및 계량경제학 기술에 기반해서 정책영향과 혼동요인을 구분한다(즉 정책의 인과관계 파악이 가능). 정책평가는 정책 모니터링보다 필요한 데이터가 많으며, 평가를 위해 정책을 특정한 방식으로 설계해야 한다.¹²

이상적으로는 모니터링과 평가는 서로를 보완해야 한다. 모니터링은 정책영역의 강점과 약점을 보여주는 지속적인 피드백을 제공하고, 정책 입안자가 이에 신속히 대응할 수 있어야 한다. 반면, 정책평가는 분석에 필요한 요구사항이 많기 때문에 짧은 간격을 두고 정기적으로 시행하는 것은 불가능하다. 그러나 적절히 시행된 정책평가는 지표를 사용한 모니터링보다 정책 효과성에 대한 보다 높은 확실성을 제공한다.

목표에 대한 집중 및 이를 달성하기 위한 도구로 지표 사용

지표는 정책이 목표를 달성하도록 돕는 도구이지만, 지표 자체를 목표로 간주하면 안 된다. 정책 우선순위는 목표 달성이지 우수한 지표값을 얻는 것이 아니다. 목표가 아닌 지표에 초점을 맞춘 정책은 두 가지 문제를 일으킨다. 첫째, 정책이 효과가 없거나 목표달성에 역효과를 일으킬 수 있다. 둘째, 정책영역의 상황이 현실보다 유리하다는 잘못된 인상을 형성할 수 있으며, 정책이 성공한 것처럼 오해하게 한다.

잘 설계된 지표라도 정책목표를 완벽하게 대표하는 경우는 드물다. 따라서 실제 정책목표에 대한 기여도가 훨씬 낮지만 지표를 선택적으로 개선할 수도 있다. 예를 들어, 코호트내 대학 졸업자 비중은 "고등교육을 촉진하고 노동인력의 능력증진"이라는 목표에 합리적인 지표이다. 해당 목표에 중점을 둔 탄탄한 정책은 대학의 상태를 개선하거나 저소득층 학생에 대한 재정지원을 목적으로 삼을 수 있다. 지표에만 초점을 맞춘 잘못된 정책은 졸업자 수를 늘리기 위해 졸업요건을 완화할 수 있다.

이러한 문제는 지표설계를 통해 부분적으로 완화할 수 있다. 지표가 달성할 결과를 가까이서 추적할수록 지표를 개선하는 정책이 효과를 발휘하지 못하거나 실제 목표에 반하는 역효과를 초래할 가능성이 줄어든다. 그러나 지표를 사용할 때는 정책이 바람직한

¹² 정책 평가 기법에 대한 심층적인 논의와 조언은 유럽연합 집행위원회가 제공하는 지침 문서를 참조하기 바란다. http://ec.europa.eu/regional_policy/information/evaluations/guidance_en.cfm#1.

결과를 달성하는지, 혹은 지표를 개선하는지 항상 의문을 가져야 한다.

지표에 적절한 벤치마크값 선택

잘 설계된 지표라도 해석을 위해서는 기준값과 비교되어야 한다. 게다가 벤치마크값은 목표의 정량적 내역을 담당할 수 있다. 벤치마크값이 필요한 이유는 예시를 통해 쉽게 설명할 수 있다. 민간 부문의 혁신활동을 측정하기 위해 기업의 R&D 투자가 GDP에서 차지하는 비중을 지표로 사용했다고 가정해보자. GDP 비중으로 나타낸 민간 R&D 투자는 완벽히 유효한 성과지표지만 맥락에 따른 해석 없이는 충분한 정보를 주지 못한다. GDP의 0.69%와 같은 값이 R&D 지출 비중으로 높은 것인지 낮은 것인지 직관적으로 이해할 수 있는 사람은 거의 없다. 지표의 의미를 이해하기 위해서는 관련 기준값과 비교해야 한다.

벤치마크값 개발에는 여러 방법이 있다. 이들은 상호배타적이지 않으며 가능하면 벤치마크값을 도출할 때 모든 방법을 고려해야 한다. 경우에 따라 과학적 통찰에서 관련 벤치마크를 얻기도 한다. 예를 들면, 미세먼지 입자크기가 PM2.5 인 대기오염 벤치마크는 세계보건기구(WHO)가 제공하는 저위험 노출에 대한 지침값이 될 수 있다(하루 25 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ 을 초과하지 않고 연평균 10 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ 을 넘지 않는 수준). 임계값 이하의 값은 모두 만족스러운 것으로 간주하고, 임계값 이상은 불만족스러운 것으로 간주한다.

또한, 역사 데이터에 근거한 벤치마크를 통해 현재 성과와 과거 성과를 비교할 수 있다. 이상적으로는 역사 데이터에 근거한 벤치마크는 여러 과거 관측값의 평균을 기준으로 삼는다. 이렇게 하면 특정시점의 임의적 변동으로 발생한 이상치가 과도한 영향을 주는 것을 막을 수 있다. 게다가 역사적 데이터에 추세가 나타날 경우 벤치마크값 개발에 이를 고려해야 한다. 예를 들면, 과거 연평균 5%씩 증가한 지표는 정책개입 없이도 같은 속도로 증가할 것으로 예상할 수 있다. 그러므로 의미 있는 벤치마크값은 이러한 정기적 증가량을 고려해야 한다.

다른 국가와의 비교로도 벤치마크를 도출할 수 있다. 이는 처음으로 지표를 수집할 경우 특히 중요하다. 이 경우, 시간에 따른 지표 변화를 분석할 만한 역사적 데이터가 거의 없거나 존재하지 않기 때문이다. 국제비교를 위한 데이터 출처로는 OECD, 세계은행, 유럽연합 통계청과 같은 국제기구 데이터베이스와 국가 통계청 자료가 있다.

국제 데이터를 사용할 때는 데이터의 비교가능성에 특히 주의를 기울여야 한다. 대개 데이터 계열을 뒷받침하는 정의는 국가마다 다르다. 이에 따라 동일한 통계라고 하더라도 해당 데이터의 비교가능성이 제한될 수 있다. 예를 들면, 국가별 실업률의 정의에는 큰 차이가 있다. 어떤 국가에서 실업자로 간주되는 사람이 다른 국가에서는 실업자로 간주되지 않는다. 이러한 경우 공통된 정의를 적용하는 데이터 계열을 사용하는 것이 좋다. 그것이 불가능하다면 기본정의가 다르더라도 국가별 데이터 비교가 가능하도록 보장해야 한다.

성과를 비교할 국가를 결정했다면 두 가지를 고려해야 한다. 한편으로는 성과가 좋은 국가를 선택하여 우수한 성과를 따라잡을 장려책을 제공해야 한다. 다른 한편으로는 비교대상 국가의 사회-경제적 상황이 자국과 심하게 차이가 나지 않아야 의미 있는 비교가 가능하다.

적절한 값에 대한 과학적 통찰이 존재하지 않고 역사 데이터나 다른 국가 데이터가 없다면 벤치마크 구성이 어렵다. 이러한 상황에서는 첫 번째 데이터가 나올 때까지 벤치마크 구성과 목표 설정을 기다리는 것이 바람직하다. 즉시 벤치마크값을 개발해야 한다면 유사한 결과와 프로그램에 대해 현존하는 데이터로 벤치마크 구성을 보조한다.

정성적인 정보를 활용하여 지표에 맥락 부여

정성적인 맥락정보는 지표사용을 보완해준다. 잘 설계된 지표는 객관적인 상황을 제공한다는 장점이 있다. 그러나 정책영역의 상황을 완전히 반영할 수는 없다. 정량 정보와 더불어 체계적으로 수집하고 분석해야 하는 정성 정보가 광범위하게 존재한다. 이러한 정성 정보는 정책이 작동하고 정책 간 상호작용이 일어나는 메커니즘을 보다 잘 이해할

수 있는 맥락을 제공한다.

정책보완성에 있어서의 지표

대부분 정책은 독립적으로 작동하지 않는다. 일반적으로 정책의 효과는 직접적인 관련이 없는 영역의 상황에 따라 달라지고, 서로 관련이 없어 보이는 정책이 어떤 정책의 성공이나 실패를 좌우하기도 한다. 이러한 상호보완성은 정책 입안자에게 중요한 기회를 제공하기도 하지만 어려움으로 작용하기도 한다. 가장 모범적인 사례는 보완적인 정책영역을 동시에 다루는 정책은 선순환을 만들어 한 분야의 발전이 다른 분야의 발전으로 이어지는 것이다. 최악의 경우는 잘 설계된 정책이 보완하는 정책의 부재로 효과를 제대로 발휘하지 못하는 것이다.

이상적으로는 정책 간 이러한 상호보완성이 알려지면 다른 지표를 통해 보완적 관계를 측정할 수 있으며 정책 입안자들이 결정을 내릴 때 이를 직접 고려할 수 있다. 그러나 이런 보완관계를 알아차리지 못하는 경우가 많다. 이럴 경우 지표가 개선되지 않는다고 해서 정책이 효과가 없다고 속단하지 않는 것이 중요하다. 보완적인 정책이 부족하기 때문일 수도 있다. 일반적으로 서로 다른 정책목표 간 상호관계를 나타내는 지표체계를 사용하면 정책 사이에 존재하는 상호보완성을 파악하고 함께 다루는 데 도움이 될 수 있다. 또한, 앞서 언급한 정성 정보와 맥락 정보를 활용하면 정책의 작동 원리를 보다 잘 이해할 수 있다. 해당 정책이 효과를 발휘하는 데 필요한 보완 정책 파악에도 유용하다.

학습 및 역량강화

지표는 정책을 모니터링하는 역할을 담당해야 한다. 그래야 정책이 효과가 없으면 수정할 수 있기 때문이다. 또한, 지표는 보다 넓은 맥락에서 정책효과를 학습할 수 있는 기회를 제공한다. 정책영역의 상황에 대한 피드백을 지속적으로 제공함으로써 지표는 해당 정책이 어떻게 작동하는지 보다 잘 이해하고, 성공적인 정책의 특성을 아는 데 도움이 된다. 따라서 지표는 모니터링 대상인 정책 개선에 도움을 줄 뿐만 아니라 향후 정책도 개선할 수 있다. 이러한 학습 과정을 촉진하기 위해 지표의 활용에서 얻은 교훈을 행정부 내에서 공유해야 한다.

지표 체계의 학습 잠재력을 극대화하려면 현재 진행중인 정책입안 주기뿐만 아니라 사후(즉 모든 관련 정책 결정을 내린 이후)에도 지표를 분석하는 것이 바람직하다. 이러한 분석은 성공을 반복하고 실수를 되풀이하지 않도록 도와준다.

지표에 기반한 인센티브가 목표에 연계되도록 보장

지표는 정량적 성격이 있기 때문에 성과 인센티브 구축을 촉진한다. 지표는 객관적이며 목표달성 여부를 명확히 알 수 있다. 따라서 많은 인센티브 제도가 지표를 사용하여 목표값을 제시한다.

인센티브 기반 정책은 목표 달성을 위한 이해관계자의 노력을 극대화하는 귀중한 도구이지만, 지표가 바람직한 결과를 완벽히 대표하지 못할 경우 인센티브가 어긋날 수 있다. 특히, 인센티브를 얻는 이해관계자가 실제 정책목표 개선 없이 지표를 개선하는, 시스템 악용을 막아야 한다. 이 문제는 Goodhart(1975)도 강조한 바 있다. 그는 “척도가 목표가 되는 순간 좋은 척도로서의 기능을 잃는다.”라고 주장했다. 증거에 따르면 인센티브

가 적용된 성과지표는 시스템 악용 시도로 이어질 수 있다. 경우에 따라 완전히 미래지향적인 성과 모니터링 시스템을 개발하는 것이 바람직할 수도 있다. 즉 과거의 성과 보상보다는 미래의 정책과 프로그램 개선에만 지표를 사용하는 것이다.

지표를 이해하기 위해서는 배경정보가 필요하다

각 지표를 적절하게 해석하기 위해서는 배경정보가 수반되어야 한다. 배경정보는 측정단위를 지정하고 지표를 적용할 샘플을 기술해야 한다. 가령 데이터 수집의 성격으로 인해 지표에 특정한 참고사항이나 제한이 필요하다면, 해당 내용도 언급해야 한다. 기술적 측면 외에도 지표가 가지는 대한 정책목표 또한 목표의 중요성에 대한 간략한 설명과 함께 언급해야 한다. 경우에 따라 지표가 목표에 적합한 척도인 이유를 설명하면 주제가 익숙하지 않은 독자의 이해를 도울 수 있다.

또한, 배경정보는 목표 계층에서 지표의 위치를 설명하는 데 사용될 수 있다. 게다가 다른 지표와 보완관계가 있을 가능성도 언급할 수 있다. 여러 지표 간에 복잡한 관계가 있을 경우 그림 3과 같이 그래프로 나타내면 도움이 된다.

박스 1은 각 지표별로 제공할 수 있는 배경정보의 예시를 제공한다.

박스 1. 지표와 함께 제공되는 배경정보의 예시

본 박스는 모든 지표와 함께 제공될 수 있는 배경정보의 가상의 사례를 제공한다. 의도하는 관중에 따라 어떤 측면은 더욱 상세히 설명할 수도 있고 어떤 측면은 생략할 수도 있다. 예를 들면, 일반 대중을 위해 제공하는 배경정보의 경우 성과의 중요성을 강조할 수 있다. 전문가를 위한 배경정보라면 데이터 수집 방법에 관한 정보를 상세하게 설명할 수 있다.

지표: 지표 A1: 언어능력이 충분한 6세 아동비율.

관련된 정책목표: 목표 A: 빈곤아동의 학업 성공을 높이기 위해 양질의 유치원 교육을 보장한다.

현재 값 / 목표 값: 90.3% / 2020년까지 95.0%

지난 3년간의 경과: ↗(+1.4%p)

측정단위: 초등학교에 다니고 표준 언어이해 능력평가에서 양호 이상의 성적을 거둔 6세 아동비율.

성과가 영향을 미치는 분야: 목표 B: 자퇴 아동비율 감소, 목표 C: 빈곤층의 교육 개선을 통한 사회적 포용성 강화.

성과가 영향을 받은 영역: 목표 D: 유치원에 등록한 취약 아동의 비중 증가.

성과 측정이 중요한 이유: 충분한 언어능력은 전반적인 학업성공을 결정하는 중요한 요소다. 적절한 언어능력이 없는 학생은 많은 과목에서 학습에 어려움을 겪고 이는 나중에 교정하기 어렵다.

참고: 본 지표는 103개 학교 아동 5,000명으로 대표샘플을 구성하였고 표준 오차는 1.2이다.

출처: 저자의 의견

지표는 국민에게 정보를 제공하고 투명성을 보장한다

지표는 대중에게 중요한 사실을 전달하고 정보에 입각한 공개토론을 형성하는 중요한 도구이다. 지표를 잘 설계하면 정책영역의 근본적인 상황에 대한 정보를 이해하기 쉬운 숫자로 나타낼 수 있다. 이는 의사소통에 적합하다. 지표는 대중이 쟁점에 관심을 갖게 하고 정부의 이니셔티브를 보여주는 데 사용할 수 있다. 또한, 지표를 정기적으로 공표하면 무엇을 달성했는지 명확한 기준을 제시하여 행정부의 투명성과 책임성을 증진할 수 있다.

지표의 잠재력을 활용하기 위해서는 지표를 정기적으로 공표하고 정부 내 사용자와 대중이 지표에 쉽게 접근할 수 있게 해야 한다. 지표를 개발한 방법에 따라 색으로 분류하면 보다 쉽게 이해할 수 있다. 색별 분류로 접근성을 개선한 모범 사례로는 영국의 “주머니 속의 생물 다양성(Biodiversity Indicators in Your Pocket, BIYP)” 간행물과 웹사이트가 있다.¹³ 그러나 이러한 색별 분류는 더 나은 “색”으로 분류하기 위해 지표를 조작할 인센티브를 만들기도 한다. 그러므로 색별 분류는 장단점을 신중히 고려한 후에 사용해야 한다.

지방수준의 조정도구로서의 지표

현재까지는 지표를 국가수준에서 사용한다고 암묵적으로 가정하였다. 지금까지 언급한 모든 문제는 지방수준의 지표에도 적용되지만, 그 외의 측면도 고려해야 한다. 특히, 지표가 여러 지방정부 간 협력을 이끌어내기 위해 어떤 역할을 하는지 고려해야 한다.

지방지표로 지역정책을 국가목표와 연결할 수 있다

지방수준의 지표는 정책 입안자가 지방정책이 어떻게 작동하는지 이해할 수 있도록 돕는다. 이는 국가지표가 국가정책에 대한 이해력을 높이는 것과 마찬가지로이다. 게다가 지방수준의 지표는 국가정책 입안자에게 매우 중요하다. 지방수준의 정책이 국가 목표에 어떻게 기여하는지 보여주기 때문이다. 예를 들면, 대중교통을 개선하는 지역 인센티브는 온실가스 배출량을 줄이고자 하는 국가목표에 도움을 줄 수 있다. 국가수준 지표는 다수의 지방정책이 발휘하는 효과를 모니터링 할 수 없다. 국가지표를 사용하여 각 지방 정책을 포착하기에는 정책의 규모가 너무 작기 때문이다. 그럼에도 불구하고, 지방정책은 국가목표 달성에 중대한 기여를 한다.

지방정책이 국가목표 달성에 얼마나 효과적으로 기여하는지는 지방수준 지표로 모니터링 할 수 있다. 정책은 다양한 지역규모에서 이행되므로 해당규모에 맞는 지표를 개발하여 성과를 모니터링 해야 한다. 일관성 있는 지표로 국가 및 지방정책을 모니터링하는 것이 이상적이다. 국가와 지방정책의 효과를 정확히 구분할 수는 없지만, 다양한 국가 및 지방수준의 비교 가능한 지표집합이 있으면 정책의 기여도를 보다 잘 이해할 수 있다.

¹³ Department for Environment, Food and Rural Affairs (2014), 제공: <http://jncc.defra.gov.uk/page-4229>.

지방지표를 활용하여 지역별로 다른 영향을 미치는 국가정책 모니터링

국가정책은 지역에 균등한 영향을 미치지 않는다. 동일한 정책이더라도 기존 상황에 따라 지역마다 다른 결과를 초래할 수 있다. 예를 들면, 임대 부동산 세제의 변화는 도시 지역에 더 많은 영향을 미칠 가능성이 높다. 도시지역은 농촌보다 임대가 흔하고, 농촌에서는 대다수의 주민이 각자 자신의 집을 소유한다. 이러한 지역적 차이를 고려해야 정책의 결과를 완전히 이해할 수 있다.

국가 전체를 대표하는 하나의 지표는 국가의 평균적인 결과밖에 제공하지 못하며, 성과의 지역적 차이를 무시한다. 따라서 중요한 정보를 놓치는 경우가 많다.¹⁴

정책이 지역마다 매우 다른 효과가 나타날 때는 국가지표가 전혀 정보를 제공하지 못할 수도 있다. 정책이 국가 절반의 성과를 개선하고 나머지 절반에서는 성과를 그만큼 악화시킨다면 국가지표의 변화는 0으로 나타날 것이다. 당연히 이는 정책의 성과를 적절하게 설명할 수 없다.

이러한 정책은 지방수준의 지표를 사용하여 적절히 모니터링하는 것이 중요하다. 어떠한 지방수준을 사용할지 선택하는 것은 정책효과의 지역적 차이가 나타나는 정도에 따라 달라진다. 정책이 비교적 균일한 효과를 발휘할 것으로 예상되는 지역에 맞게 지표를 정의하는 것이 바람직하다. 현실적으로는 불가능할 때도 있다. 어떤 정책은 지역마다 다른 매우 국지적인 효과를 나타내기 때문이다.

지표를 활용하여 정책조정 개선

지방정부 수준에서 조정이 잘 이루어지지 않는 경우가 많다. 지방정부 간 협력은 사회적으로 최적의 수준에는 이르지 못하며, 따라서 이들의 정책효과도 기대한 수준에는 미치지 못한다. 성과지표는 효과적인 정책의 필요성을 강조하여 지방수준의 조정 강화에 도움을 줄 수 있다.

지표별로 조정을 강화하는 정도가 다르다. 모든 성과가 지방정부 간 조정에서 똑같은 영향을 받는 것이 아니기 때문이다. 이는 대중교통 부문 사례로 설명할 수 있다. 지역에서 제공하는 대중교통의 질은 인근지역 자치당국 간 조정에 의해 많은 영향을 받는다. 그러나 모든 합리적 성과지표가 이를 고려하는 것은 아니다. 버스 정류장까지 도보로 10분 이내의 거리에 사는 주민의 비중은 대중교통 체계의 중요한 질을 반영하는 의미 있는 성과지표다. 그러나 지방자치 당국은 해당 차원에 대해서는 잘 작동하지만 인근 자치지역과의 연결성은 형편없는 버스 네트워크를 개발하기 쉽다. 따라서 지표는 일반 대중교통 정책목표의 일부분만 반영한다. 반면에 버스 네트워크 사용자 또한 대중교통 체계의 질을 나타내는 좋은 지표이며, 지방자치 당국 간 조정 정도에 의해 큰 영향을 받는다. 두 개의 지방자치 당국이 버스 네트워크를 조정한다면 첫 번째 지표에는 영향을 미치지 않겠지만 두 번째 지표에는 큰 영향을 미칠 것이다. 따라서 두 번째 지표가 첫 번째 지표보다 지방자치 당국 간 조정에서 발생하는 이익을 더욱 잘 나타낸다.

¹⁴ 예를 들어, 웰빙은 한 국가 내에서도 지역마다 큰 차이가 있다. 이 내용은 OECD (2014)를 참조한다.

중간수준의 목표를 측정하는 지표는 낮은 수준의 목표를 측정하는 지표보다 조정에서 발생하는 이익을 반영할 가능성이 높다. 위의 사례에서 버스 네트워크를 사용하는 인구 비중은 버스 정류장에서 일정 거리 이내에 사는 인구 비중에 의해 부분적으로 영향을 받는다. 따라서 전자는 후자보다 더 높은 수준의 목표이다. 매우 낮은 수준의 목표는 조정의 영향을 받지 않을 수도 있는 매우 지역적인 성과를 나타내기도 한다. 그러므로 조정을 강화하려면 적당히 높은 수준에서 성과를 측정하는 것이 중요하다.

지방수준에서의 점수지표

점수지표는 지방수준의 결과를 모니터링 할 수 있지만 추가적인 참고사항을 고려해야 한다. 지표가 나타내는 지방단위가 작을수록 무작위 변동의 영향을 더 많이 받는다. 이는 희귀한 성과를 나타내는 지표의 경우 특히 중요하다. 예를 들면, 살인율은 범죄에 대한 잠재적인 점수지표가 될 수 있다. 대부분 OECD 국가의 국민 10만 명당 살인율은 한 자리 수일 정도로 매우 낮다. 국가수준에서 측정한 살인율은 매년 변동이 거의 없는 상당히 신뢰할 만한 평균을 제공한다. 인구가 평균 1만 명인 소규모 지방단위에서 살인율을 측정한다면 무작위 잡음의 영향을 매우 크게 받는 신뢰할 수 없는 척도가 될 것이다.

대부분 지방단위는 살인율이 0이고, 살인이 발생한 몇몇 지방은 인구 10만 명당 10명 정도의 비율을 보고할 것이다.¹⁵ 당연히 이러한 변동은 해당 지역의 실제상황과 그다지 관련이 없는 무작위한 사건의 결과로 발생한다. 따라서 이러한 희귀 결과를 측정하는 지표를 지나치게 세분화된 지역수준에서 사용하는 것은 적합하지 않다.

경우에 따라 특정 지역에서만 제공하는 공공서비스로 인해 지표가 측정한 성과가 국가 전체에서 불균일하게 측정될 수도 있다. 이 경우, 지표를 충분히 높은 지방수준에서만 사용해야 한다. 모든 지방단위는 해당 성과와 관련하여 국가전체를 대표할 만큼 규모가 커야 한다. 이는 다음의 예로 설명할 수 있다. 학사 학위 이상을 보유한 25세 인구의 비중은 고등교육 실태를 나타내는 점수지표가 될 수 있다. 이 지표는 대학이 없는 도시보다 대학이 있는 도시에서 더욱 높게 나타날 가능성이 크다. 규모가 매우 작아서 대학이 없는 지역단위로 지표를 세분화하면 오해의 소지가 있는 결과를 나타낼 수 있다. 이러한 지역은 대학이 있는 지역보다 대학 졸업자가 더 적을 가능성이 높다. 성과에서 큰 차이가 발생하면 바람직하지 않은 지역격차의 징후로 비칠 수 있지만, 고등교육이 일부 지역에서만 제공된다는 것은 널리 알려진 사실이다.

마지막으로, 성과에 대한 지역적 책임에 따라 지역적으로 세분화된 지표를 적절히 해석하고 그 원인을 파악하는 것이 중요하다. 어떤 지역은 철강이나 콘크리트와 같은 건설자재를 생산하는 중공업이 몰려 있어서 이산화탄소 배출량이 높을 수 있다. 이러한 자재가 전국에서 사용될 경우, 생산과정에서 발생하는 탄소 배출량을 생산지역 탓으로 돌리는 것은 잘못된 판단이다. 이 자재는 국가경제가 기능하는 데 반드시 필요하고 생산과정에서 발생하는 탄소 배출량은 자재 사용량에 따라 각 지역에 책임을 돌려야 한다. 기본적으로 탄소 배출의 책임은 생산지역이 아닌 소비지역에 돌려야 한다.

¹⁵ 인구가 1만명인 지역에서 살인이 1번 일어난다면 10만 명당 통계적 살인율은 10이다(살인 1회/인구 1만 명 = 살인 10회/인구 10만 명).

성과가 발생하는 지역을 파악하는 문제는 다른 상황에서도 나타날 수 있다. 예를 들면, 연구센터에서 개발한 특허가 다른 지역에 있는 회사의 본사 주소로 등록될 수 있다. 이 경우, 본사가 아닌 연구센터의 위치를 특허가 발생한 곳으로 보아야 한다. 그리고 실제로 그렇게 하는 경우가 많다.

정부간 계약에서의 지표

본 섹션에서는 정부간 계약에서 성과지표를 사용하는 방법에 대해 논의한다(성과기반 계약으로 지칭). 여기서는 지표사용과 관련된 측면에만 집중하고 정부 간 계약의 사용과 관련된 광범위한 측면에 대해서는 짧게 언급만 할 것이다.¹⁶

성과기반 계약은 공공부문에서 다양한 정부 행위자 간 상호작용을 관리하는 중요한 도구이다. 잘 설계하고 적절한 규모로 활용한다면 계약은 여러 가지 장점이 있다. 특히, 계약자가 단순히 산출물을 생산하는 것만이 아니라 성과 자체에 초점을 맞추게 하는 인센티브를 제공한다. 또한, 성과 달성 방법을 상세히 지정하지 않고도 특정 결과에 대한 책임을 위임하여, 계약자에게 더 큰 책임을 부여하는 데 유용하다.

이러한 장점이 있음에도, 공공부문에서는 여전히 성과기반 계약이 폭넓게 사용되지 않고 있다.¹⁷ 성과기반 계약이 확산되지 않은 이유 중 하나로 설계상의 어려움이 있을 수 있다. 특히, 성과를 적절히 정의하고 잘못된 인센티브를 제공하지 않는 계약 설정이 어렵다. 성과기반 계약은 계약자에게 더 많은 자율을 부여하기 때문에 바람직하지 못한 행동이 나타날 여지가 크고 계약자가 이러한 행동을 하도록 조장할 우려가 있다. 따라서 성과기반 계약은 계약자가 이러한 행동을 하지 못하게 규정해야 한다. 본 보고서는 성과기반 계약의 잠재적인 장점을 강조하지만, 신중히 사용해야 함을 강조한다. 일반적으로 산출기반 계약보다는 적절한 성과기반 계약을 개발하는 것이 더욱 복잡하다. 성과기반 계약을 사용하면 잠재적인 장점이 있다 하더라도 추가적인 노력을 들일 이유가 되지 못할 수도 있다. 해당 문제는 성과기반 계약이 상대적으로 새로운 개념이라는 것과도 관련이 있다. 즉, 정부가 성과기반 계약을 사용한 경험이 부족한 경우가 많다.

정부간 계약의 유형

OECD(2007)는 거래적 계약과 관계적 계약이라는 두 가지 정부간 계약을 정의한다. 정부간 거래적 계약은 민간부문 계약과 유사하며 일반적으로 완전한 계약을 목적으로 한다. 모든 거래적 관계를 상세하게 설명하고자 노력하며 계약 당사자의 의무를 규정한다. 거래적 계약은 당사자가 자신의 이익에 중점을 두고 계약범위 외의 협력에는 관심이 없거나 매우 적다고 암묵적으로 가정한다. 반면, 관계적 계약의 주목적은 집행 가능한 권리와 의무의 완전한 집합을 규정하는 것이 아니라, 집단적 의사결정을 위한 메커니즘 역할을 하는 것이다. 이러한 메커니즘은 신뢰를 형성하고 협력과 정보공유를 촉진한다.

¹⁶ 정부간 계약 사용에 대한 더욱 폭넓은 논의를 보고 싶다면 정부간 계약에 관한 OECD (2007)과 성과기반 보조금에 대한 Steffensen (2011)을 참조한다.

¹⁷ 성과기반 계약에 대한 전반적인 설명과 영국 국방부(MoD)의 사용 사례는 Ng et al. (2009)를 참조한다..

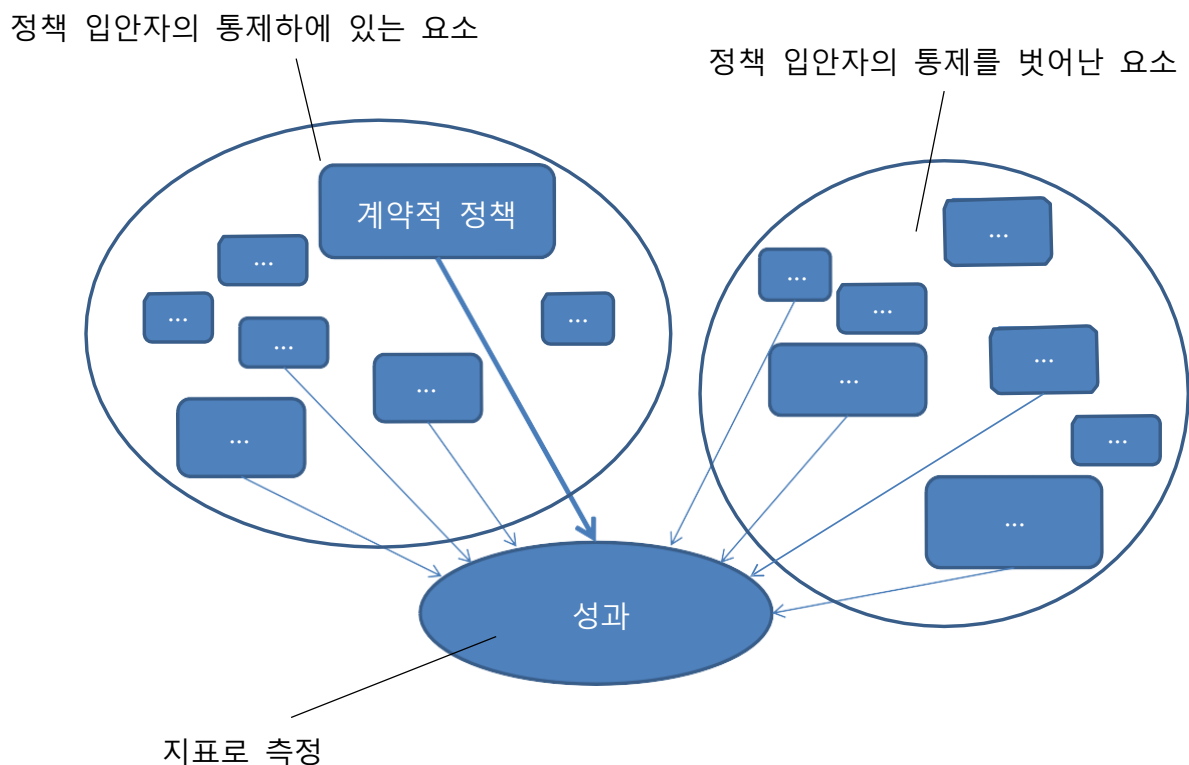
관계적 계약은 주로 경쟁이 없는 상황에서 사용한다. 정부수준과 정부기관은 서로 협력해야 하는 경우가 많고, 업무를 위한 다른 계약 파트너를 쉽게 구할 수 없다. 이러한 상황에서는 향후 계약을 외면할 수 없다. 그러므로 계약 파트너는 서로 갈등을 피하기 위해 장기적인 관계를 수립해야 한다. 관계적 계약은 구속력과 집행 가능한 제약을 강조하지 않으므로 약하게 보일 수 있으나, OECD(2007)에 따르면 장기적으로 정부간 협력 역할을 유지하는 데 도움이 된다.

관계적 계약에서의 성과지표

일반적으로 성과지표는 거래적 계약보다는 관계적 계약에 더욱 적합하다. 관계적 계약은 정책 입안자의 통제범위 바깥의 요소를 고려할 수 있고, 예측하지 못한 상황이 발생했을 때 계약을 수정할 수 있다. 이는 성과지표를 계약에 사용할 때 중요하다. 정책 입안자는 성과를 부분적으로만 통제할 수 있기 때문이다.

성과기반 계약의 주요 문제점은 성과의 불확실성과 관련이 있다. 앞서 설명한 바와 같이, 정책의 결과를 완벽히 예측하는 것은 불가능하다. 때로는 적절해 보이는 정책이 현실에서 효과가 없기도 하고, 사소한 정책개혁이 예상치 못한 큰 효과를 발휘하기도 한다. 일반적으로 투입과 산출을 각 정책과 직접 연관 지을 수 있지만, 정부는 성과를 간접적으로만 통제할 수 있다. 정책 입안자는 특정 성과를 달성하고자 하지만 적절한 정책을 이행하더라도 원하는 성과를 달성할 것이라고 장담할 수는 없다. 이는 성과가 항상 여러 요소의 영향을 받기 때문이다. 일부 요소는 정책 입안자의 통제하에 있고 일부는 통제를 벗어나 있다. 그림 4는 본 내용을 나타낸다.

그림 4. 정책성과 결정요소



출처: 저자의 의견

이러한 불확실성을 고려하면, 유연성이 적은 거래적 계약보다는 관계적 계약에 성과지표를 사용하는 것이 쉽다는 것을 분명히 알 수 있다. 관계적 계약은 사전에 합의된 규칙을 엄격하게 준수하는 것이 아니라 상호신뢰에 기반한다. 따라서 관계적 계약의 당사자는 정책 입안자의 통제를 벗어난 요소로 인해 성과지표가 변경된다면 쉽게 계약을 수정할 수 있다.

일반적으로 성과수준이 높을수록 여기에 영향을 미치는 교란요소가 많아진다. 즉, 많은 고위 성과지표를 관계적 계약의 기준으로 사용하는 것은 적합하지 않다. 각 정책에 대한 대응성이 없기 때문이다. 따라서 지표가 정책의 효과성을 정확하게 나타내지 못하므로 계약의 근거로 삼기에는 문제가 있다.

반면에, 각 정책과 긴밀하게 연결된 성과를 사용하는 것이 좋다. 정책 입안자가 보다 큰 통제력을 발휘할 수 있기 때문이다. 예를 들면, 물을 효율적으로 사용할 책임을 다른 정부 기관에 위임하는 계약이 있을 경우, 네트워크 내 유출로 인한 물 손실 비중과 같은 성과가 주 저수지의 수위와 같은 성과보다 더 적합하다. 두 결과는 모두 공공정책에 영향을 미칠 수 있는 유효한 성과척도이며 중요한 성과지표가 될 수 있다. 그러나 첫 번째 척도는 두 번째 척도보다 외부요소의 영향을 적게 받는다. 두 번째 척도의 경우 강수량에 따라 크게 좌우된다. 그러므로 정책 입안자는 두 번째 척도보다는 첫 번째 척도에서 더 큰 통제력을 발휘할 수 있다.

특히, 공공부문에서 성과기반 계약을 이행하는 것은 적절한 계약 수립만이 문제가 아니다. 대개 성과기반 계약은 성과에 대한 책임을 다른 정부 행위자에게 이전하는 내용이 포함된다. 그러므로 성과를 달성해야 하는 정부기관은 책임을 양도받을 뿐만 아니라 성과 달성에 필요한 수단까지 갖추어야 한다. 여기에는 필요한 조치를 취할 수 있는 법적 권리와 적절한 재정, 새로운 과제를 해결할 수 있는 기관의 역량이 포함된다. 훌륭하게 수행될 경우 지역차원의 역량구축과 정부간 효과적인 협력에 기여할 수 있다.

거래적 계약에서의 성과지표

정부 주체 간 거래적 계약은 행위자 간의 모든 협력은 계약에서 지정한 계약조건 범위 안에서만 발생한다고 간주한다. 관계적 계약과 비교했을 때 거래적 계약은 일반 민간 부문 계약과 더 유사하다. 기본적으로 거래적 계약은 비협조적인 행동을 가정하기 때문에 성과가 인센티브에 사용될 경우 인센티브의 역할을 더욱 면밀히 살펴야 한다.

성과에 기반한 거래적 계약이 잘못된 인센티브를 얼마나 쉽게 제공할 수 있는지 보여주는 사례가 있다. 실업자에게 교육을 제공하기 위한 지역정부와 준독립적인 정부기관 사이의 계약은 성과에 기반할 수 있다. 교육수료 후 6개월 이내에 일자리를 찾는 사람의 비중이 그러한 예가 될 수 있다. 정부기관에 지급하는 대금은 성과(6개월 후 고용된 사람의 비율이 높으면 보수도 커진다)에 따라 달라질 수 있다..

이것이 일반적인 성과에 기반한 거래적 계약이다. 그러나 추가 조항이 없다면 이 계약은 바람직하지 못한 결과를 초래할 가능성이 높다. 본 계약은 일자리를 찾는 사람의 비중에 기반하기 때문에 기관이 일자리를 찾을 가능성이 높은 사람만 교육 대상으로 선택할 수 있는 인센티브가 존재한다. 따라서 이런 계약은 먼저 교육 대상자를 지정해야

한다. 그렇다고 하더라도 기관이 후보선정에 영향을 미칠 가능성이 존재한다. 예를 들면, 일자리를 찾을 가능성이 낮은 사람에게는 불편한 위치와 날짜에 강좌 일정을 배정할 수 있다. 이렇게 하면 취업가능성이 낮은 사람이 교육을 등록하지 않도록 유도할 수 있다. 또는, 얻기는 쉽지만 보유한 기술과는 맞지 않는 일자리에 참가자가 지원하도록 압박할 수도 있다. 이를테면 일자리 찾기가 쉽다면 교육수준이 높은 참가자에게 저숙련 일자리에 지원하라고 권하는 것이다. 마찬가지로 장기적인 전망은 없지만 취업을 평가 날짜에 맞춰 참가자가 고용될 수 있도록 임시직 일자리에 지원하도록 참가자를 압박할 수도 있다. 위의 모든 행동은 보수가 증가하기 때문에 기관에 이익이 되지만, 정부의 시점에서는 전혀 바람직하지 않다.

만일 정부간 계약에 거래적 계약을 사용하고 위와 유사한 활동을 배제하는 성과기반 계약을 수립할 수 없다면, 보다 전통적인 산출기반 계약을 사용하는 편이 낫다. 예를 들면, 특정 인원에게 교육을 제공하고 자세한 세부사항을 명시하도록 지정하는 계약이 있다. 이 경우 일자리를 찾는 인원수와 같은 성과와는 아무런 관계가 없다. 본 계약은 바람직한 인센티브 사용(일자리 찾는 사람에게 가장 효과적인 교육제공)은 포기하지만 앞서 언급한 바람직하지 못한 인센티브의 영향은 받지 않는다.

성과에 기반한 거래적 계약과 비교했을 때, 산출기반 계약은 개발이 쉽고, 대체로 잘 못된 인센티브가 생길 위험이 낮다. 그러나 성과기반 계약을 사용할 만한 이유가 있다. 산출기반 계약은 계약에서 합의한 산출만 제공할 인센티브가 있지만, 성과기반 계약은 성과 달성에 대한 인센티브를 창출한다. 즉, 계약의 근거가 되는 목표 달성에 대한 인센티브를 제공한다. 대부분의 경우, 계약자는 의뢰인(즉 계약을 의뢰하는 정부)보다 성과를 달성하는 방법을 더 잘 알고 있다. 성과기반 계약은 계약자에게 목표 달성에 가장 효과적인 방법을 사용할 수 있는 기회를 제공한다(성과 달성의 효과성을 고려하지 않고 단순히 산출물을 생산하는 것과는 달리).

성과에 기반한 계약을 확대하기 위해 계약의 관계적 요소를 강화할 수 있다. 많은 정부간 계약은 순수하게 거래적이지도, 관계적이지도 않으며 두 가지 요소를 모두 포함한다. 계약의 관계적 요소를 강화하는 정부간 협력을 조성하면 성과지표 사용에도 도움을 줄 수 있다.

EU 화합정책 맥락에서의 지표

유럽연합 집행위원회(European Commission)는 정책의 체계적 모니터링과 평가를 적극 지원한다. 2014-2020년 프로그래밍 기간 동안 위원회는 화합정책 틀에 결과기반 의무 규정을 도입하였고, 지원정책의 성과를 모니터링하도록 지정하였다. 이전의 모니터링 요건과 비교했을 때, 성과에 대한 새로운 집중은 유럽연합 집행위원회의 입장이 변화했음을 나타낸다. 이로 인해 많은 EU 회원국은 새로운 모니터링 틀을 만들거나 기존 모니터링 틀을 대폭 수정해야 했다. 본 섹션은 다양한 프로그램의 모니터링 요건에 중점을 두고 EU 화합정책의 정책 모니터링 특성을 논의한다.

다양한 모니터링 틀 연계

유럽연합 집행위원회의 모니터링 요건은 정책이 지원하는 프로그램에 따라 달라진다. 이는 흔히 있는 상황이다. 대개 모니터링 틀은 다양한 이유로 다양한 행위자가 도입한다. 어떤 경우는 국가정부가 도입하여 대부분 정책분야에 적용된다. 어떤 경우에는 특정 정

책영역에만 관련이 있거나 일부 지방에만 적용되기도 한다. 모니터링 틀에 따라 다양한 목적을 가지며 다양한 방법을 사용한다.

대체로 이런 다양한 접근법은 타당하지만, 성과 모니터링 틀 사이에 최소한의 비교 가능성을 보장하는 것이 바람직하다. 최소한의 비교가능성을 보장하면 서로 다른 정책 분야를 비교할 수 있을 뿐만 아니라, 모니터링 틀 간에 소통이 이루어지기도 쉽다.

유럽연합 집행위원회는 유럽구조기금(ESF)에 따라 프로그램 모니터링에 사용하는 성과지표를 프로그램별 성과지표로 모니터링 할 수 있도록 규정한다.¹⁸ 이러한 지표는 매우 낮은 수준의 목표와 관련이 있다. 해당 지표의 예로 일반적으로 프로그램에서 원하는 결과가 나타난 참가자 비율이 있다. 이를 테면 프로그램 참여 후 6개월 이내에 새로운 일 자리를 찾은 실업자 비율이 될 수도 있다.

반면에, 유럽지역 개발기금(ERDF)과 화합기금(CF)의 지표는 거시적 수준의 성과를 나타낸다.¹⁹ 지표는 영향을 받는 개인이나 기업체뿐만 아니라 프로그램이 표적으로 삼는 전체집단에 미치는 영향을 측정해야 한다. 예를 들면, 전형적인 ERDF 지표는 실업청년을 대상으로 하는 교육 프로그램에 참여하고 일자리를 찾은 청년의 비율이 아닌, 전반적인 청년실업률을 살펴본다.

다양한 유형의 성과지표가 가지는 여러 가지 해석 외에도, 지표별로 데이터 요건도 다르다. ESF의 전형적인 성과지표는 프로그램의 영향을 받은 개인집단(또는 기업, 조직)에 관한 정보만 요구한다. 일반적으로 본 정보는 쉽게 수집하고 신속하게 제공할 수 있다. 이와 달리, ERDF의 전형적인 지표는 프로그램으로부터 영향을 받은 사람뿐만 아니라 국가 내 모든 개인(또는 기업, 조직)에 대한 정보를 요구한다. 이러한 데이터는 수집이 어렵고 제공하기까지 오랜 시간이 걸린다.

잘못된 해석을 방지하기 위해 각 지표유형의 구조적인 차이를 강조해야 한다. 가능하다면, 주요 목표에 대해 두 가지 지표집합을 수집하는 것이 바람직할 수 있다. 하나는 프로그램 수준에서, 나머지 하나는 거시적 수준에서 수집한다. 그러나 지표를 수집하기 전에 두 가지 지표집합에서 얻는 이익이 수집비용을 들일 만한 가치가 있는지 확인해야 한다.

ESF와 ERDF는 지표요건이 서로 다를 뿐만 아니라, 국가의 성과 모니터링 및 평가 틀과도 매우 다르다. 대부분의 경우, 유럽연합에서 자금을 지원하는 프로그램의 모니터링 및 평가 요건은 국내 요건보다 엄격하다. 성과지표에 대한 유럽연합 집행위원회의 모니터링 요건은 정책을 통한 바람직한 성과 달성의 중요성을 강조한다. 이는 유럽연합이 지원하는 프로그램에서만 중요한 것이 아니라, 재원이 국가든 유럽연합이든 상관없이 모든 정책의 기본 원칙이 되어야 한다. 유럽연합 집행위원회의 모니터링 요건을 국가의 성과

¹⁸ 유럽사회기금에 대한 유럽 화합정책 모니터링 및 평가 가이드 문서(European Commission (2014a) 참조, 제공: ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=7884&langId=en).

¹⁹ 유럽지역 개발기금 및 화합기금의 모니터링 및 평가에 대한 가이드 문서(European Commission (2014b) 참조, 제공: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2014/working/wd_2014_en.pdf).

모니터링 틀을 현대화하고 확대하는 기회로 활용할 수 있다. 이러한 맥락에서 유럽연합 프로그램에 성과지표를 도입하는 경험은 결과에 기반한 폭넓은 모니터링 틀 설계법에 대한 가치 있는 교훈을 제공한다.

결론

본 보고서는 정책 모니터링을 위해 지표를 설계하고 사용하는 방법을 논의하였다. 첫째, 보고서는 정책의 효과를 사전에 확실하게 알 수 있는 방법은 없다고 주장한다. 여기서 정책 모니터링의 필요성이 직접 발생한다. 모니터링 없이는 효과적인 정책과 그렇지 않은 정책을 구분할 수 없다. 모니터링은 정책 입안자가 효과 없는 정책을 파악하고 바꿀 수 있도록 돕는다. 둘째, 본 보고서는 명확한 정책목표 설정의 필요성에 주목한다. 목표가 있어야만 정책이 원하는 성과를 달성했는지 판단할 수 있다.

지표는 투입, 산출, 성과라는 세가지 유형으로 구분할 수 있다. 모든 지표가 모니터링 틀에서 역할을 담당해야 하지만 지표를 목적에 맞게 사용하는 것이 중요하다. 특히, 산출지표와 성과지표를 구분해야 하고 산출지표로 성과를 측정하지 말아야 한다. 정책 입안자의 관점에서 성과지표는 가장 중요한 지표이다. 성과는 정책이행의 목적이기 때문이다. 성과지표를 잘 설계하면 다른 모니터링 기술보다 여러 가지 장점을 가진다. 성과지표는 정책 입안자에게 정기적이고 시기적절하며, 명확한 피드백을 제공한다. 성과지표는 정책이 효과적이지 않을 때 정책 입안자가 경로를 수정하도록 돕고, 학습과 역량강화를 촉진하며, 투명성과 책임성을 형성한다.

본 보고서는 지표의 설계와 사용에 초점을 맞추었다. 그러나 지표가 제공하는 정보를 정책에 반영하는 것도 똑같이 중요하다. 이를 위해서는 틀이 지표를 정기적으로 분석하고, 여기서 얻은 통찰을 모든 관계당국에 전달해야 한다. 그리고 통찰에 따라 행동하는 것이 가장 중요하다. 또한 지표에서 얻은 정보를 학습과 역량강화에 사용하는 전략을 포함하고, 지표에서 얻은 정보를 전달하는 규정을 포함해야 한다.

지표의 목적은 본 보고서에서 사용한 용어로 요약할 수 있다. 지표는 더 나은 정책 성과를 달성하기 위해 만들어진 산출물이다. 다른 산출물과 마찬가지로 지표가 원하는 성과를 달성하리라는 보장은 없다. 우수한 지표, 그리고 지표로 얻은 통찰이 개혁으로 전환할 수 있는 틀에 포함되어야만 보다 나은 정책에 기여할 수 있다.

참고문헌

Bartolini, D. (2013), "The Role of Incentives in Co-operation Failures", *OECD Regional Development Working Papers*, No. 2013/09, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/5k46bj4t4nxs-en>.

Department for Environment, Food and Rural Affairs (2014), UK Biodiversity Indicators 2014, London, available at: <http://jncc.defra.gov.uk/pdf/UKBI2014.pdf>.

Employment and Social Development Canada (2014), *Indicators of Well-being Canada* (data set), <http://www4.hrsdc.gc.ca/>.

EPA (2011), *Guide to Sustainable Transportation Performance Measures*, Environmental Protection Agency, available at http://www.epa.gov/smartgrowth/transpo_performance.htm.

European Commission (2014a), "Programming Period 2014-2020, Monitoring and Evaluation of European Cohesion Policy, European Social Fund, Guidance document".

European Commission (2014b), "The Programming Period 2014-2020, Guidance Document on Monitoring and Evaluation – European Regional Development Fund and Cohesion Fund – Concepts and Recommendations", available at: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2014/working/wd_2014_en.pdf.

European Commission (2014c), *Innovation Union Scoreboard 2014*, available at: http://ec.europa.eu/enterprise/policies/innovation/files/ius/ius-2014_en.pdf.

Goodhart, C. (1975), "Monetary Relationships: A View from Threadneedle Street", *Papers in Monetary Economics*, Vol. 1, Reserve Bank of Australia, Sydney.

OECD (2014), *How's Life in Your Region?: Measuring Regional and Local Well-being for Policy Making*, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264217416-en>.

OECD (2013a), *OECD Regions at a Glance 2013*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/reg_glance-2013-en.

OECD (2013b), *Government at a Glance 2013*, OECD Publishing, http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2013-en.

OECD (2012a), *OECD Environmental Outlook to 2050: The Consequences of Inaction*, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264122246-en>.

OECD (2012b), *Settling In: OECD Indicators of Immigrant Integration 2012*, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264171534-en>.

OECD (2011), *OECD Guide to Measuring the Information Society 2011*, OECD

Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264113541-en>.

OECD (2009), *Governing Regional Development Policy: the use of Performance Indicators*, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264056299-en>.

OECD (2007), *Linking Regions and Central Governments: Contracts for Regional Development*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264008755-en>.

OECD/European Union/JRC (2008), *Handbook on Constructing Composite Indicators: Methodology and User Guide*, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264043466-en>.

Kellogg Foundation, W. K. (2006), *Using logic models to bring together planning, evaluation, and action: Logic model development guide*, <https://www.wkkf.org/resource-directory/resource/2006/02/wk-kellogg-foundation-logic-model-development-guide>.

McCann, P. (2015), "*The Regional and Urban Policy of the European Union: Cohesion, Results-Oriented and Smart Specialisation*", Edward Elgar, Cheltenham.

Oman, C. P. and C. Arndt (2010), "Measuring Governance", *OECD Development Centre Policy Briefs*, No. 39, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/5km5z9nnxwxw-en>.

Steffensen, J. (2010), "Performance-Based Grant Systems: Concept and International Experience", United Nations Capital Development Fund, <http://www.uncdf.org/en/node/2304> (accessed November 10, 2015).

Umweltbundesamt (2010), *Establishment of an Indicator Concept for the German Strategy on Adaptation to Climate Change*, Federal Environment Agency, <http://www.uba.de/uba-info-medien-e/4031.html>.

Van Dooren, W., G. Bouckaert and J. Halligan (2015), *Performance management in the public sector* (2nd edition) Routledge: London.

World Bank (2013), *Independent Panel Review of the Doing Business report*, Washington, available at: <http://www.dbrpanel.org/sites/dbrpanel/files/doing-business-review-panel-report.pdf>.

발 행 처 : OECD 대한민국 정책센터 공공관리정책본부
주 소 : 서울시 종로구 율곡로 33 안국빌딩 9층
연 락 처 : 02-3702-7132~4
홈페이지 : <http://www.oecdkorea.org>

※ 이 책의 자료를 사용할 때에는 OECD 대한민국 정책센터 공공관리정책본부에 문의하시기 바랍니다.
※ 이 책의 내용은 공공본부 디지털 아카이브(<http://public.oecdkorea.org/>)에서도 확인 가능합니다.

OECD 지역개발 실무 보고서

성과지표 활용 정책 개선방향

방법, 설계전략 및 시행방안

목차

서문

지표유형 및 정책목표

지표설계 시 고려사항

지표 사용시 고려사항

지방수준의 조정도구로서의 지표

정부감 계약에서의 지표

EU 화합정책 맥락에서의 지표

결론

※ 이 책의 자료를 사용할 때에는 OECD 대한민국 정책센터 공공관리정책본부에 문의하시기 바랍니다.

※ 이 책의 내용은 저희 본부 디지털 아카이브(<http://public.oecdkorea.org/>)에서도 확인 가능합니다

비매품/무료



9 791186 043134
ISBN 979-11-86043-13-4