

서울시의회 기능강화를 위한 질적 평가 도입 및 활용에 관한 연구

2013. 12



서울특별시의회
SEOUL METROPOLITAN COUNCIL

2013 서울특별시의회 연구용역 최종보고서

서울시의회 기능강화를 위한 질적 평가 도입 및 활용에 관한 연구

2013. 12.

제 출 문

서울특별시의회 의장 귀하

이 보고서를 「서울시의회 기능강화를 위한 질적 평가 도입 및 활용에 관한 연구」의 최종보고서로 제출합니다.

2013. 12.

- 연구기관 : (사)한국정책분석평가학회
- 책임연구원 : 이성우 한성대학교 교수
- 연구원 : 오수길 고려사이버대학교 교수
곽병훈 한국학중앙연구원 전문위원
이창언 연세대학교 연구교수
- 자문위원 : 박현신 (동덕여자대학교 교수)
이광재 (한국매니페스토실천본부 사무총장)
정제련 (Policy & Evaluation 대표)
채종헌 (한국행정연구원 연구위원)
김경탁 (서울시 계약심사과장)
지영림 (서울시의회 입법담당관)
이은웅 (서울시 평가담당관 컨설팅지원팀장)
이혜영 (서울시의회 운영위원회 전문위원)

(요약문)

서울시의회 기능강화를 위한 질적 평가 도입 및 활용에 관한 연구

(사) 한국정책분석평가학회

요 약

이 연구는 지방자치단체에 대한 지방의회의 평가 기능이 실질적으로는 지방의회 의원들의 경험과 통찰력에 바탕을 둔 정성적인 판단이 중요하다는 점에서 이러한 정성적인 판단의 수행을 질적 평가 방법론 차원에서 뒷받침 해줄 필요가 있다는 문제의식에서 출발하고 있다. 이에 따라 이 연구는 서울시의회 의원들이 서울시 업무를 평가할 때 활용할 수 있는 질적 평가 방법론을 제공하는 데 목적을 두었다.

우선 질적 평가의 논리를 정책평가와 관련시켜 설명하고, 질적 평가의 중요성과 자료수집 및 평가의 절차를 검토한 후 국내외 질적 평가 적용 사례를 통해 적용 가능성이 높음을 알 수 있었다. 인터뷰, 관찰, 문헌과 같은 질적 자료를 수집하고 현장노트 등을 기록하면서 이를 바탕으로 질적 평가를 수행하게 된다.

서울시의회는 자치입법기능, 예산심의기능, 대표기능, 집행부에 대한 감시감독 기관으로서의 기능을 수행하고 있으며, 이러한 기능은 의결권, 통제권, 청원처리권, 자율권을 바탕으로 주요 활동으로 나타난다. 이 가운데 간담회와 같은 기회를 통해 서울시의회 의원은 '질적 연구자'가 될 수 있으며, 각종 회의에서의 발언과 질문권을 통해 질적 평가를 수행할 수 있는 계기를 마련할 수 있다. 이러한 기회나 계기는 행정사무감사나 조사권 발휘 시 더욱 두드러질 수 있다.

미국, 영국, 일본 등 주요 선진국의 지방의회 의정 활동은 한국과 여러 가지로 상황이 다르지만, 청문회, 감사, 조사 등에서 질적 평가를 수행할 수 있는 가능성이 확인되며, 특히 영국의 경우 사회복지사, 개인적인 문제해결사, 이야기 경청자, 후원자, 중재자, 촉진자, 권한 부여자 등 다양한 역할을 요구받고 있어 질적 연구자 내지 질적 평가자로서 지방의원의 역할 제고를 생각해볼 수 있다.

서울시의회 의원들이 서울시정에 대한 평가 기능을 수행하는 것으로는 '질문요지서', 상임위원회에서의 실제적 '질의', 그리고 예결산보고서와 행정사무감사 등이 분석적 의미를 갖고 있다. 또한 분석 결과 질적 자료의 수집을 바탕으로 한 질적 평가를 수행할 여지와 가능성이 높다는 것을 알 수 있었다.

질적 평가는 연구대상의 선정, 조사 설계, 자료수집, 자료의 분석, 자료의 해석 및 결과 활용이라는 절차를 거쳐 수행된다. 이러한 과정을 거쳐 국내외적으로 다양한 질적 평가와 질적 평가에 관한 연구가 수행되어 왔다. 하지만 지방의회의 경우 자원 확보나 전문성 확보가 어렵고 사후적인 행정부 감시 기능에 국한되는 경우가 많아 질적 평가를 도입하는 것이 쉽지는 않을 것이다.

반면 서울시의회 의원이 서울시에 관련 자료를 요구할 때나 각종 안건의 심사 및 처리를 위해 현장을 시찰할 때 질적 평가를 실험적으로 시도해볼 필요가 있다. 나아가 주요 현안에 대해 의도적으로 실험에 나서볼 필요가 있다. 이는 점차 늘고 있는 다양한 갈등과 점차 복잡해지는 주민들의 이해와 요구를 확인하고 반영하는 데 도움이 될 수 있을 것이다.

서울시의회 의원들이 현실적으로는 질적 평가자로서의 역할을 수행하는 데 한계가 있을 수 있기 때문에 평가 의견의 체계화, 평가 항목의 세분화, 스코어카드의 도식화와 같은 질적 평가의 적용 수단을 적극적으로 활용하는 것도 대안이 될 수 있다.

중장기적으로는 평가에 대해 투입 또는 산출 위주로 생각하는 관행을 벗어나고 주민들의 생활세계를 이해하는 방식으로 관련 업무를 수행할 수 있도록 관련자들에게 체계적인 교육이 이뤄질 필요가 있다. 또한 관련 전문가들과 함께 주요 현안을 선정하여 사전적 또는 사후적으로 질적 연구와 질적 평가 방법론을 실험적으로 적용해볼 필요가 있다. 그리고 전문가들의 도움을 받아 주민들과 함께 직접 질적 평가를 설계하여 주민들 스스로 참여적 질적 평가를 수행해볼 수 있게 하는 것도 대안이라 할 수 있다.

목 차

I . 서 론	1
1. 연구의 배경 및 목적	1
2. 연구의 범위 및 방법	2
II . 질적 평가의 논리와 적용 사례	4
1. 질적 평가의 논리	4
2. 질적 평가의 적용 사례	13
III . 서울시의회의 주요 기능과 질적 평가자로서의 활동	23
1. 지방의회의 기능	23
2. 서울시의회의 주요 활동	24
3. 서울시의회의 질적 평가자로서의 활동	26
4. 서울시의회의 행정부 평가 활동	28

IV. 해외 지방의회 의원의 의정 활동과 함의	31
1. 미국 지방의회 의원의 의정 활동과 함의	31
2. 영국 지방의회 의원의 의정 활동과 함의	32
3. 일본 지방의회 의원의 의정 활동과 함의	34
V. 서울시의회 의정 활동 분석	37
1. 질문요지서 분석	38
2. 질의 분석	43
3. 세입세출예산 검토	48
4. 행정사무감사 예시	49
VI. 질적 평가의 활용 및 도입 방안	53
1. 질적 평가의 활용 방안	53
2. 질적 평가의 도입 방안	65
VII. 결론 및 정책적 제언	66
참고문헌	68

〈부록 1〉 모범 질문요지서 예시	73
〈부록 2〉 각 상임위원회 질의 예시	77
〈부록 3〉 Patton(2003)의 질적 평가 체크리스트	99
〈부록 4〉 전현직 시의원 및 전문위원 질문지	104

표 목 차

〈표 2-1〉 질적 평가가 가능한 분야	7
〈표 2-2〉 평가 질문과 자료 선택	8
〈표 2-3〉 국립서울병원 재건축 관련 인터뷰를 통해 발견된 사실	9
〈표 2-4〉 질적 자료의 종류	10
〈표 2-5〉 현장노트의 예	11
.....	
〈표 3-1〉 서울시의회의 권한	24
.....	
〈표 4-1〉 영국의 지방정부 구조 모형	32
.....	
〈표 6-1〉 이해관계자 체크리스트(예시)	54
〈표 6-2〉 인터뷰 질문과 기록을 위한 매트릭스(예시)	55
〈표 6-3〉 질적 자료 수집 과정에서 체크할 현장이슈(예시)	56
〈표 6-4〉 범주화 및 코딩(예시)	59
〈표 6-5〉 정책과정별 평가 질문(예시)	62
〈표 6-6〉 평가지표에 의한 평가 질문(예시)	62
〈표 6-7〉 질적 평가 산식(예시)	63

그림 목 차

〈그림 1-1〉 본 연구의 연구수행 흐름도	3
〈그림 2-1〉 질적 평가의 절차	12
〈그림 3-1〉 지방의회와 자치단체장 간의 상호작용	29
〈그림 6-1〉 목표 논리모형	59
〈그림 6-2〉 스코어카드의 도식화	64

I. 서론

1. 연구의 배경 및 목적

지방자치제 부활 20년이 넘었고, 지방의회 6기에 이르고 있는 현 시점에서 지방의회의 전문성에 대한 많은 문제제기가 있지만, 실제로 어떤 전문성에 대해 어떻게 지원해줄 것인가 하는 논의는 계속될 필요가 있다.

지방의회의 다양한 기능 가운데 자치입법에 관한 권한과 함께 가장 중요한 기능은 행정부에 대한 평가와 모니터링 기능이라 할 수 있다. 이에 따라 행정부 업무에 대한 지방의회의 평가 역량을 강화하기 위한 방법론을 모색하여 지방의회의 기능에 실질적인 도움을 줄 필요가 있다.

서울시의회의 전반적 기능 가운데 행정부 업무에 대한 평가를 수반하는 것으로 판단할 수 있는 기능을 찾아내고, 이러한 평가 기능을 수행하는 데 도움을 줄 수 있는 방법 중의 하나가 질적 평가를 도입하는 방안이 될 수 있다.

일반적으로 정부 업무에 대한 평가는 정성평가와 정량평가로 구성되어 있으며, 성과를 계량화하여 측정 가능한 경우 정량평가를 수행하고, 평가자의 전문적 역량을 바탕으로 통찰력을 가지고 정성평가를 수행할 수 있다. 하지만 공공부문의 성과라는 것은 상당부분 계량화하여 측정 가능하지 않은 경우가 많아 평가자의 전문적 식견에 의한 질적 평가일 경우가 많다. 그러므로 평가자로 하여금 질적 평가의 중요성과 평가 방법에 관해 성찰해볼 수 있는 기회를 만들어주는 것이 중요할 수 있다.

서울시정에 대한 서울시의회의 평가 기능 역시 대부분의 경우 서울시의원이 서울시의 각종 자료를 통해서나 지역구 주민들의 의견을 바탕으로 서울시의회 본회의나 상임위원회에서의 서울시정에 대한 질의를 통해 이뤄진다고 할 수 있다. 또한 서울시에 대한 행정사무감사를 통해 구체적인 평가가 이뤄지기도 한다. 이러한 질의나 행정사무감사를 수행하면서 서울시의회 의원의 통찰력이 발휘됨은 물론이다.

서울시정에 대한 서울시의회의 평가 기능이 중요할 수 있다는 인식과는 달리 실제로 서울시의회의 기능을 평가 기능으로 인식하며 질적 평가의 의의와 방법을 제시한 연구는 드문 실정이다. 따라서 평가 기능 자체가 평가자의 전문적인 식견과 통찰력을 반영하는 것이기 때문에 서울시의회 의원의 질의나 행정사무감사가 질적 평가자로서의 지방의원이 질적 평가를 수행하는 것임을 환기시키는 것 자체로도 큰 의의가 있다 할 것이다. 이에 더해 몇 가지 간단한 질적 평가 방법을 제시할 수 있다면, 서울시의회 의원들이 서울시 업무를 평가할 때 참고할 수 있는 일종의 체크리스트로 활용할 수도 있다.

이에 따라 이 연구는 서울시의회 의원들이 서울시 업무를 평가할 때 활용할 수 있는 질적 평가의 중요성과 몇 가지 방법을 제시하는 데 목적이 있다.

구체적으로 살펴보면, 첫째, 서울시의회의 다양한 기능 가운데 서울시의 업무를 평가하는 기능으로 볼 수 있는 기능 또는 업무를 탐색하여 이러한 기능의 중요성을 발견하고자 한다. 둘째, 질적 평가가 이뤄진 국내 및 주요 선진국의 정책 사례를 검토함으로써 질적 평가의 가능성을 확인하고자 한다. 셋째, 서울시의회 의원 또는 보좌진, 관련 공무원 또는 전문가 등과의 심층적인 면담을 통해 서울시의회의 서울시 업무에 대한 평가 기능을 강화할 필요성을 도출하고 강화 방안을 제시하고자 한다. 넷째, 질적 방법론이 실제로 평가 기능에 활용될 수 있는 가능성을 제시하고, 질적 평가 방법론의 적용 방안을 제시하고자 한다.

2. 연구의 범위 및 방법

이 연구의 범위는 다음과 같다.

첫째, 서울시의회의 기능 중 서울시 업무에 대한 평가 관련 기능에 대한 분석이다. 서울시의회의 다양한 기능 중에서 서울시의 업무에 대한 평가를 수행하는 기능을 체계적으로 분석하고, 서울시의회 의원의 서울시 업무 평가 수행과정을 분석함으로써 한계나 보완점을 도출하고자 한다.

둘째, 국내 및 주요 선진국의 질적 평가 적용 사례에 대한 분석이다. 주요 선진국의 정책 사례들을 분석하여 질적 평가가 수행된 사례를 제시함으로써 질적 평가의 적용 및 활용 가능성을 보이고자 한다.

셋째, 서울시의회의 기능 중 서울시 업무에 대한 평가 관련 기능 또는 업무를 수행할 때 활용할 수 있는 질적 평가 방법의 제안이다. 엄격한 질적 연구로서의 질적 평가라기보다는 서울시의회 의원의 실무에 실용적으로 활용할 만한 몇 가지 대안을 제시하고자 한다.

이 연구의 연구수행 흐름도는 <그림 1-1>과 같이 나타낼 수 있다. 연구는 크게 제도 분석, 국내외 질적 평가 사례 분석, 활동 분석, 활용 방안 제시 등 네 단계로 나누어 수행할 수 있다.

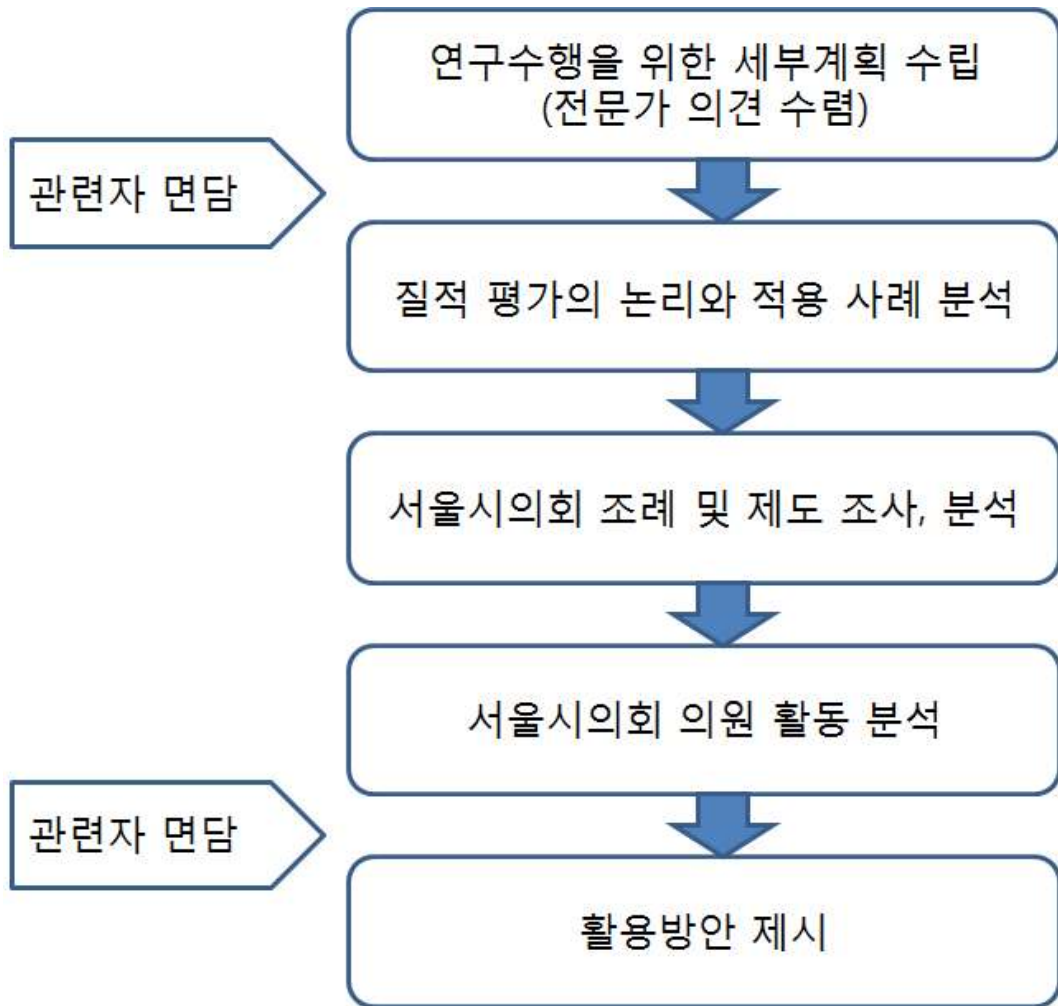
첫째, 질적 평가의 논리를 정리하고, 국내외 정책 평가 사례 중에서 질적 평가를 활용한 사례를 제시함으로써 질적 평가의 적용가능성을 모색하는 국내외 질적 평가 사례를 검토할 것이다. 실제로 지방의회 의원이 평가 기능을 수행할 때, 정성평가와 정량평가를 구분하여 대외적으로 공표하거나 질적 평가라고 별도로 분류하지 않을 것이라 여기에서는 질적 평가의 적용 가능 분야와 적용가능성을 이해하는 데 도움을 받을 수 있다.

둘째, 제도 분석 단계에서는 서울시의회의 조례와 제도를 분석함으로써 서울시의회의 업무 가운데 서울시의 업무를 평가하는 기능으로 볼 수 있는 기능과 업무를 도출할

것이다. 이 때 관련자들과의 면담을 통해 구체적인 평가 활동이 수행되는 활동을 확정하는 데 도움을 받을 수 있을 것이다.

셋째, 활동 분석 단계에서는 서울시의회 의원들이 실제로 본회의나 상임위원회 또는 행정사무감사를 통해 어떤 방식으로 평가 기능을 수행하는지를 분석할 것이다. 이 때 관련자들과의 면담을 통해 서울시의회 의원들의 어떤 활동이 실질적인 평가로서 분석이 가능할지에 대한 도움을 받을 수 있다.

넷째, 활용 방안 제시 단계에서는 서울시의회가 서울시의 업무를 평가할 때 질적 평가를 실제로 활용할 수 있도록 활용방안을 제시할 것이다. 여기에는 이론적인 엄밀성을 기하는 차원에서의 제안이 아니라 질적 평가의 성격을 반영하여 실제 업무에서 활용하기에 용이한 몇 가지 방안을 제시할 것이다.



〈그림 1-1〉 본 연구의 연구수행 흐름도

II. 질적 평가의 논리와 적용 사례

1. 질적 평가의 논리

가. 정책평가와 질적 평가

일반적으로 정책평가란 “정책의 성과를 향상시키기 위해 정책형성 과정에 설정된 정책목표에 도달하는 과정을 정책형성과 정책집행 과정으로 나눠 점검하고, 정책성과를 확인, 검토하는 정기적인 활동”(Poister, 1979; 윤수재, 2003)이라고 정의할 수 있다.

정책평가라는 말 속에는 다음과 같은 의미가 내포되어 있다(Weiss, 1998; Vedung, 1997; 박홍운, 2012).

첫째, 정책평가는 정부 개입(government intervention)을 대상으로 한다. 서울시의회와 관련해서는 서울시의 정책, 프로그램, 프로젝트 등의 정부 개입에 대해 평가하는 것을 생각해볼 수 있다.

둘째, 정책평가는 정부활동을 개선하기 위한 노력이다. 이는 평가결과를 활용한다는 의도성을 말하는 것으로, 서울시의회는 제반 의정 활동을 통해 서울시 행정부의 활동을 개선하기 위해 노력하는 것이다.

셋째, 정책평가는 정책의 집행과 산출 및 결과에 초점을 둔다. 그런데 서울시의회는 기능에 비춰볼 때 조례 제정을 위해서는 정책의제를 형성하는 데도 정책평가를 수행할 수 있겠지만, 이 경우에도 대부분 기존 정책의 집행과 산출 및 결과에 초점을 두기 마련이라 할 수 있다.

넷째, 정책평가는 일정한 기준과 비교하는 활동이다. 이는 “서로 다른 목적을 가진 다양한 이해관계자가 있고, 대상 집단이 다르며, 정책평가 환경이 다르기 때문에 유일한 판단기준이 있을 수 없기” 때문이다. 그런데 서울시의회는 대표 기능에 비춰보면, 정책평가는 대부분 서울시민의 이해와 요구를 기준으로 하게 될 것이다.

다섯째, 정책평가는 체계적이고 분석적인 활동이다. 이는 정책 관련 여러 요소 간의 관계를 검토하면서 인과관계를 입증하는 것이어야 함을 의미하는데, 이것이 반드시 양적인 평가만을 의미하는 것이 아님은 물론이다.

여섯째, 정책평가는 다학문적 지식을 요구한다. 이는 해당 정책의 관련 분야에 대한 지식만이 아니라 통계학, 정치학, 행정학, 경제학, 사회학 등 사회과학 전반에 걸친 지식 체계를 활용해야 한다는 것을 의미한다. “정책평가에서 사용되는 방법은 선형적인 선호보다는 항상 실제적인 이슈에 의해 만들어진다”(Greene et al., 2001)는 지적에 따르면, 정해진 논리와 체계에 따라 연역적으로 평가가 이뤄지는 데 한정되는 것이 아니라 실제 다양한 이슈에 따라 귀납적으로도 평가가 이뤄짐을 말하고 있다. 나아가

전문가들의 전문지식보다는 생활세계의 현장에서 생생한 목소리들에 의해 평가가 이뤄질 필요성도 말해주고 있다 할 것이다.

일곱째, 정책평가는 정치적 과정이다. 이는 체계적이고 과학적인 분석도 중시하지만, 평가과정에서 다양한 이해관계자들이 참여하고 조정 및 합의도 이뤄짐을 말하는 것이다. 이 과정에서 서울시의회 의원은 경청자이자, 현장조사 연구자이자, 정치 지도자로서의 역할을 발휘해야 할 것이다.

이러한 정책평가는 “프로그램이나 정책에 참여한 사람들의 이야기를 포착하거나 대화를 통하여 프로그램의 전반적 이야기를 기술하기 때문에 어떤 한 프로그램이나 정책의 효과를 측정할 때에 무엇이, 언제, 누구에게 그리고 어떤 결과 또는 영향을 미쳤는지에 대한 설명력이 있다”(홍수정, 2012: 23)는 점에서 ‘질적 연구’를 바탕으로 하는 질적 평가의 도움을 받을 수 있다.

질적 평가는 “프로그램 대상 집단 등에 대한 심층면접, 참여관찰, 현지조사, 문서 등의 자료를 가지고 평가자의 경험, 지식 등에 기초해 주관적으로 평가하는 것”을 말한다(박홍윤, 2012: 369). 결과를 일반화하기보다는 어떤 쟁점이나 현상에 대해 깊이 있는 이해를 얻고자 하는 것을 중심에 둔다. 주로 성과평가보다는 프로그램의 투입에서부터 산출에 이르는 과정이 어떠한지를 중심으로 하기 때문에 행정부에 대한 통제 기능을 수행할 때 적절한 방법론이라 할 수 있다.

“프로그램이나 정책, 그리고 참여자들의 이야기를 이해한다는 것은 프로그램이나 정책에 관한 결정을 하는 의사결정자들에게 매우 유용하다”(홍수정, 2012: 23). 프로그램의 참여자 수나 정책의 수혜자 수, 프로그램이나 정책의 비용 대비 성과를 따지는 것도 중요하지만, 참여자나 수혜자들의 경험이나 인식을 알아보는 것 역시 숫자 너머의 좀 더 중요한 의미를 밝혀내는 데 도움이 될 수 있다는 것이다. 특히 서울시정의 의사결정자로서보다는 의사결정자인 서울시장과 시정을 평가하는 역할을 주로 수행하고 있는 서울시의회 의원으로서 이러한 의의를 더욱 잘 살릴 수 있을 것이다.

나. 질적 평가의 중요성과 자료수집

일반적으로 평가는 정량적인 평가와 정성적인 평가로 나눌 수 있으며, 평가 대상의 성과는 정량적인 변화와 정성적인 변화 두 가지 모두로 확인할 수 있다. 정량 평가는 표준화된 점수나 숫자, 횟수 등을 포함함으로써 객관성을 담보할 수 있다는 점에서 기본적인 평가 방법으로 활용하고 있다. 그런데 이러한 양적인 변화가 의미하는 바가 무엇인지를 알아내는 것은 질적인 이슈라는 점에서 정량적인 평가는 정성적인 평가로 보완될 필요가 있는 것이다. 특히 지방정부에 대한 지방의회의 평가는 지방의원들의 전문적인 경험과 통찰력에 바탕을 두고 이뤄지는 경우가 많아 정성적인 평가 방법론에

대한 관심이 높아질 필요가 있다.

일반적으로 정책평가와 관련하여 질적 연구방법을 적용하는 것, 즉 질적 평가는 산출평가, 과정평가, 집행평가, 평가성 사정 등에서 전반적으로 활용될 수 있다(이성우, 2008: 35-37).

첫째, 산출평가에서는 최선의 자료 소스와 정보유형은 정책고객의 솔직한 이야기라 할 수 있다. 또한 사례연구 역시 정책 산출평가에 매우 중요한 정보를 제공할 수 있을 것이다.

둘째, 과정평가는 정책이나 사업 프로그램이 어떻게 작동했는지에 관한 내적 역동성을 상세히 밝히고 이해하는 데 주목적이 있기에 질적 탐구와 질적 연구방법이 매우 적절하다 할 것이다.

셋째, 집행평가는 사업집행의 성격을 사례별로 또는 프로그램별로 모니터하고 기술해야 한다는 점에서 질적인 집행평가를 수행하는 것이 바람직하다.

넷째, 평가성 사정은 평가자로 하여금 사업목표와 전략을 현실적이고 의미 있고 합의된 그리고 평가가능하게 하는 일에 정책결정자, 정책집행자, 자금제공자 및 사업 대상 집단들과 공동으로 노력할 필요성이 있음을 인식하게 하는 것이다. 여기에서 인터뷰, 문헌분석과 관찰 등을 통해 얻어진 질적 정보들을 활용할 수 있을 것이다.

박홍윤(2012)은 Patton(2002), Davies(2000)을 정리하여 질적 평가를 활용할 수 있는 정책평가 상황을 <표 2-1>과 같이 구체적으로 제시하고 있다.

〈표 2-1〉 질적 평가가 가능한 분야

학자	질적 접근이 적용될 수 있는 정책평가
Patton(2002)	<ul style="list-style-type: none"> • 이해관계자의 생각을 받아들여 평가의 개성화와 인간화에 기여하고자 할 때 • 다양한 이해관계자가 가지고 있는 평가 가치를 조화시키고자 할 때 • 발생적, 참여적, 민주적 평가를 할 때 • 비강제적인 측정을 수행할 필요가 있을 때 • 이해가 부족한 쟁점 • 신속하게 문제를 검토하고자 할 때 • 줄거리를 파악하거나 전달하기 위해 • 현장에서 어느 정도 발생하고 있는지를 조사하고 모니터링 할 때 • 의도하지 않은 결과를 파악하기 위해 • 새로운 시각을 형성하기 위해
Davies(2000)	<ul style="list-style-type: none"> • 정책문제의 정의 • 프로그램이나 활동이 실제 어떻게 수행되었는가에 대한 구체적 파악 • 주관적인 결과를 조사해 성과를 적절하게 측정하는 방법을 결정할 때 • 효과적이고 성공적인 것으로 생각되는 것을 명확하게 하고자 할 때 • 의도하지 않은 결과의 확인과 탐색 • 정책과정과 맥락을 파악해 서비스의 전달과 정책개발을 하고자 할 때 • 양적 연구에 대한 정보 제공과 연구 결과를 명확하게 하고자 할 때
박홍윤(2012)	<ul style="list-style-type: none"> • 평가 이슈의 심층적 연구 • 정책 맥락의 이해 • 집행과정에 대한 평가 • 효과성 평가의 보완 • 참여적 평가

이것을 양적 자료에 적합한 평가 질문과 질적 자료에 적합한 평가 질문을 대비하여 생각해봄으로써 어떠한 자료를 얻을 것인가를 판단해볼 수 있다(〈표 2-2〉 참조). 질적 자료를 얻기 위한 질적 평가의 필요성이 평가 질문에 의해 결정되는 것이다. 즉 얼마나 많은 사람이 문제 상황에 놓여 있고, 얼마나 정책문제가 만연되어 있는지, 어느 정도의 변화를 가져올지 등의 평가 질문은 양적 자료를 요구하게 된다. 반면, 왜 사람들이 그 문제의 영향을 받는지, 어떻게 그 상황에서 벗어났는지, 정책이나 프로그램이 어떻게 작용했고, 어떤 이유에서 계획대로 집행되었거나 집행되지 못했는지 등의 평가 질문은 질적 자료를 요구하게 되는 것이다.

〈표 2-2〉 평가 질문과 자료 선택

양적 자료에 적합한 평가 질문	질적 자료에 적합한 평가 질문
<ul style="list-style-type: none"> • 얼마나 많은 사람이 정책문제의 상황에 놓여 있고, 정책문제에 의해 영향을 받으며, 정책에 의해 도움을 받게 될 것인가? • 정책문제가 얼마나 만연되어 있는가? • 정책문제에 의해 어떤 집단이 가장 영향을 받고 위험에 처해 있는가? • 정책이나 프로그램이 정책문제에 어느 정도의 변화를 가져올 수 있을 것인가? 	<ul style="list-style-type: none"> • 왜 사람들이 정책문제에 의해 영향을 받는가? • 어떻게 사람들은 정책문제의 상황에서 벗어났는가? • 정책이나 프로그램이 어떻게 작용했는가? • 정책이나 프로그램이 계획대로 집행된 이유와 집행되지 못한 이유는? • 사람들은 정책 개입에 대해 어떻게 생각하고 있고, 그것을 어떻게 개선할 수 있을 것인가?

자료: HM Treasury(2007).

〈표 2-3〉은 국립서울병원의 재건축을 둘러싼 갈등과 관련하여 수행된 인터뷰의 결과를 보여준 것으로서 계량적인 연구나 정량적인 평가를 통해서서는 발견하기 어려운, 새로운 사실들이 발견될 수 있음을 예증해주고 있다.

〈표 2-3〉 국립서울병원 재건축 관련 인터뷰를 통해 발견된 사실

쟁점사항	주민측	복지부·국립서울병원
지역발전 및 부정적 이미지	지역발전과 이미지 저해	이해는 하지만 병원이 먼저 입지하였음
	광진구에 대한 부정적 이미지	그릴 수 있음 종합의료복합단지로 이미지 개선이 가능
정신치료의 환경	정신병원의 주택가 위치 문제	정신건강 관련 치료는 지역사회와 함께 하는 것이 학문적 흐름
주민 안전	주민들의 안전위협	서울병원 입원환자들의 문제는 아님
대기 환자	서울병원 대기환자 존재 여부	대기환자 없음
병원 노후화	병원의 노후화는 인정하나 이전하면 해결될 것임	병원시설 노후화로 환자들의 안전위협 여부
이전 의지	병원 측은 이전 의지가 없음	47차례 시도했으나 이전 어려움

일반적으로 수학적으로 계산이 가능한 정보, 무작위로 추출된 대단위 응답자들에 대한 설문조사로 획득된 자료, 인구조사나 정부통계와 같은 2차 자료, 통계방법을 활용하여 분석된 자료 등 양적 자료를 바탕으로 수행되는 정량평가, 즉 양적 평가와는 달리 정성평가, 즉 질적 평가는 질적 자료를 바탕으로 수행된다. 질적 평가를 위한 질적 자료 수집 방법으로는 인터뷰, 참여관찰, 현장노트 등으로 구분할 수 있다(Patton, 2002)(〈표 2-4〉 참조).

〈표 2-4〉 질적 자료의 종류

구분	내용
인터뷰	개방형 질문과 조사는 사람들의 경험, 인지, 의견, 느낌, 그리고 지식에 대한 심층적인 반응을 낳는다. 자료는 해석될 수 있는 충분한 맥락과 함께 서술적 인용들로 구성된다.
관찰	관찰은 활동, 행태, 행동, 대화, 개인간 상호작용, 조직 또는 공동체 과정, 또는 관찰 가능한 인간 경험의 다양한 측면들에 관한 현장의 묘사를 말한다. 자료는 관찰이 행해진 맥락을 포함한 풍부하고 자세한 묘사인 현장기록들로 구성된다.
문헌	조직, 병원 또는 프로그램 기록으로부터 작성된 자료와 기타 문건들을 말한다. 즉 비망록과 통신, 공식간행물과 보고서, 개인의 일기, 편지, 예술작품, 사진과 기억할 만한 사건, 개방형 조사에 대한 반응의 기록 등이 그 예이다. 자료는 맥락을 기록하고 보존하는 방식으로 채취된 문건들로부터의 발췌물로 구성된다.

자료: Patton(2002), 홍수정(2012: 25).

공통의 관심사를 중심으로 대화하는 사람들이 서로의 관점을 서로 교환하는 것을 인터뷰라 할 때, 질적 평가에서의 인터뷰는 구체적인 정책이나 프로그램을 두고 이루어지는 전문적인 대화라 할 수 있다. 이런 전문적인 대화는 인간의 상호관계가 이뤄지는 대화 구조 속에서 인터뷰 대상자의 생활세계에 대한 의미를 획득한다는 목적을 갖고 있다(공병혜·박순애, 2009: 77). 유권자들의 경험이나 행태를 이해하고 그들의 의견이나 가치를 이해하며, 감정까지도 받아들여야 하는 지방의원들로서는 이러한 인터뷰가 의정활동의 중요한 근거가 될 수 있다.

참여관찰이란 평가의 대상이 되는 환경 속에 직접 참여하여 관찰한 결과를 자료로 활용하는 것을 말한다. 그런데 이러한 참여의 수준은 완전한 구경꾼의 위치와 완전한 참여자로서의 위치를 양극단으로 하고 평가의 맥락에 따라 참여와 관찰의 수준이 달라진다(Patton, 2002). 인터뷰와 별개로 진행될 수도 있고, 현장에서 유권자들과 함께 있으면서 무슨 일이 일어났는지를 관찰하면서도 유권자들과 함께 이야기하는 참여 수준이 될 수도 있는 것이다.

질적 평가와 관련하여 참여관찰 방법에서는 평가자가 기록한 현장노트가 가장 중요하고 유용한 자료가 될 수 있다. Patton(2002)은 애매하고 지나치게 일반화한 노트와 상세하고 구체적인 노트를 비교하여 제시해주고 있다(〈표 2-5〉 참조). 여기에서 그는 구체적인 행동과 조건을 묘사하기보다는 일반적인 용어를 사용하거나 일찌감치

관찰자 스스로의 주관적 판단이 개입되어 나중의 풍부한 평가를 방해하는 것을 경계하고 있다.

〈표 2-5〉 현장노트의 예

애매하고 지나치게 일반화한 노트	상세하고 구체적인 노트
<p>1. 새 고객은 면접을 기다리는 것이 쉽지 않았다.</p>	<p>1. 처음에 새 고객은 접수대 옆 의자에 매우 딱딱한 자세로 앉아 있었다. 그녀는 잡지를 집어 들어 페이지를 제대로 들여다보지 않고 손가락으로 매우 빠르게 페이지를 휘리릭 넘겼다. 그녀는 잡지를 내려놓고 그녀의 시계를 들여다보았으며, 스커트를 아래로 잡아당겼고, 다시 잡지를 집어들었다. 그녀는 옆 눈으로 접수원을 쳐다보았고, 방안에서 기다리고 있는 두 서너 사람들을 흘깃 쳐다보았다. 그녀의 눈은 빠르게 연속적으로 사람들에서부터 잡지로, 담배로, 사람들로, 잡지로 움직였지만, 눈을 마주치지는 않았다. 마침내 그녀의 이름이 불릴 때, 그녀는 놀란 것처럼 벌떡 일어났다.</p>
<p>2. 고객은 직원에게 매우 적대적이었다.</p>	<p>2. 직원이 고객에게 고객의 요청사항을 받아들일 수 없다고 했을 때, 그 고객은 소리 지르기 시작했고, 직원이 감당할 수 없을 정도로 비명을 지르며 권력을 과시한다며 비난했다. 그리고 주먹을 쥐고 직원 얼굴에 대고 흔들더니 가만두지 않겠다고 말하곤 쿵광거리는 발걸음으로 방을 나갔다. 직원은 입을 벌리고 멍하니 바라보며 서 있었다.</p>
<p>3. 테스트를 받기 위해 들어온 다음 학생은 초라한 옷차림새였다.</p>	<p>3. 방 안으로 들어온 다음 학생은 이전 세 명의 학생들과는 꽤 다른 옷차림새를 하고 있었다. 다른 학생들은 머리카락은 조심스레 빗질되어 있었고, 다림질되고, 색이 잘 조화된 단정한 옷차림새였다. 이 새로운 학생은 엉덩이 부분이 울이 다 드러나고, 한 쪽 무릎이 찢긴 지저분한 바지를 입고 있었다. 가로로 파란색 줄이 그려져 있는 면 티셔츠는 한 쪽 끝이 바지 안에 쑤셔 넣어져 주름져 있었으며, 다른 한 쪽 끝은 밖으로 빠져나와 있었다. 그의 머리카락은 부스스했고, 손은 기름을 만졌던 것처럼 군데군데 까맣다.</p>

자료: Patton(2002), 홍수정(2012: 30).

다. 질적 평가의 절차

질적 평가의 절차는 <그림 2-1>과 같은 절차로 이루어진다. 연구대상이 상대적으로 한정되어 있는 질적 접근에서는 표본 선정 시에도 필요한 정보를 제공해 줄 만한 사람을 비확률 표본 추출에 의해 의도적으로 선정한다. 대상자가 선정되면, 평가 질문, 자료원, 자료 수집 방법 및 일정 계획 등이 포함되는 조사 설계가 필요하다. 이러한 조사 설계를 바탕으로 면접, 관찰, 미디어 자료, 문서 자료 등의 형태로 자료가 수집된다. 수집된 자료는 코드화와 범주화 과정을 거쳐 분석되는데, 활동, 활동 간 관련성, 활동 또는 사건의 변화 과정 등을 기준으로 이뤄진다. 자료를 분석하고 해석할 때는 다수의 참여가 필요하다. 질적 평가에서는 주로 평가팀이 분석 결과를 해석하게 된다. 이 때 평가 이용자나 이해관계자를 고려하면서 해석하는 것이 필요하다.



<그림 2-1> 질적 평가의 절차

Mason(2002)은 질적 방법에서 고려할 사항으로 다음과 같은 것들을 들고 있다(박홍윤, 2012: 376-377).

- 질적 자료는 관련 자료를 모으고 선별하는 과정에서 주요 자료를 누락하지 않도록 하고, 불분명하고 미완의 자료를 수집하지 않도록 해야 한다.
- 프로그램의 참가자나 프로그램 맥락에서 보지 아니하고 평가자의 개인적 판단에 따라 자료를 해석하지 않도록 주의해야 한다.
- 평가 범위와 방법론, 분석에 필요한 주요 결정 등과 관련해 증거 자료를 정리할 때, 조사 결과를 체계적으로 정리하지 않으면 정보가 섞이고 사후에 활용하기 곤란할 수 있다.
- 현장 조사 혹은 인터뷰 자료를 즉시 정확하게 정리하고 사업과 관련한 모든 자료를 요청하고 정리해야 한다.
- 이용 가능한 자료를 평가하고 어떤 자료가 다른 연구나 분석자의 경험에 비

취볼 때 문제가 있는지 확인해야 한다.

- 다양한 자료 수집 방법을 이용해 분산된 자료를 모으는 데 다른 사람과 의견 교환을 하고, 유사한 연구와 비교하는 것도 유용한 방법이다.
- 결론을 검증하고 확정하고 주요 요소 및 변수를 조사하는 데 도움이 되는 최상의 사례를 사용하는 것이 바람직하다.
- 질적 자료를 활용한 결론은 폭넓은 자료원으로부터 도출해야 한다.

2. 질적 평가의 적용 사례

질적 평가는 맥락적인 방법을 사용해 질적, 해석적인 정보(interpretative)를 끌어내기 때문에(Garbarino & Holland, 2009) 양적 평가를 보완·개선하는 데 유용하다. 즉 “계량화할 수 없는 인과관계 과정(cause and effect process)에 대한 분석”(Garbarino & Holland, 2009: 7)을 질적 평가는 가능케 한다. 관계를 탐색하고 설명하는 데, 관계의 질에서의 맥락적 차이를 설명하는 데 질적 평가가 도움이 될 수 있는 것이다(Garbarion & Holland, 2009: 11).

질적 평가는 프로그램의 타당성, 프로그램의 집행과 개선, 프로그램에 대한 참여자 만족 등을 평가하는 데 유용하게 활용될 수 있는 맥락지향적인 질적 정보를 질적 평가가 제공해 줄 수 있다. 상황, 사건, 상호작용과 사람들의 경험, 프로그램 수용성, 태도, 믿음, 생각 등에 대한 상세한 기술과 인용이 포함되어 있어 양적 평가를 통해 얻는 것 이상의 심층적이고 풍부한 정보를 제공해 줄 수 있는 수단이 바로 질적 평가인 것이다(Gilliam, 1992).

다음 질적 연구 또는 질적 평가 예시들은 반드시 의회가 행정부를 평가하거나 통제 한 사례는 아니지만, 각종 프로그램과 정책에 대한 질적 평가가 가능함을 보여주는 것이다. 서울시행정부의 다양한 정책에 대해 서울시의회가 질적 연구로서의 질적 평가를 활용할 수 있음을 보여주는 것이라 할 것이다.

가. 국내 사례¹⁾

1) 심층면접 사례: 저소득층 자산 형성 프로그램에 대한 질적 연구

이 연구는 저소득층 자산 형성 프로그램을 평가해 저소득층의 자산 형성에 대한 이론적·실천적 지침을 얻고자 하고 있다. 이러한 목적을 달성하기 위해 서울형 저소득

1) 박홍윤(2012: 373)을 정리한 것이다.

층 자산형성 프로그램인 '서울 희망플러스통장' 사업에 대한 질적 평가를 수행했다. 이 시범사업의 참여자 98명 중 30명을 대상으로 한 심층면접을 통해 자료를 수집했으며, 체계이론의 틀 안에서 귀납적 자료분석을 실시했다. 분석 결과, 투입, 과정, 산출, 결과 요소별로 연구 참여자들의 주관적 경험이 반영되었으며, 이 밖에 자산형성 프로그램 참여를 통해 얻게 될 자산의 의미, 참여자들이 공유하는 문화, 공공부문 지원에 대한 인식 등이 별도의 범주로 분류되었다. 이러한 결과에 근거해 '서울 희망플러스통장' 본 사업을 비롯한 자산 형성 프로그램의 개발과 개선을 위한 지침들을 제언하고 있다(권지성, 2010).

2) 심층면접 사례: 지방복지행정의 효율성 평가

이 연구는 지방의 복지행정의 효율성을 계량적 접근에 의한 분석 결과를 바탕으로 면접 방법에 의한 질적 평가를 함께 실시했다. 분석 결과에 의하면 계량적 평가에서 효율성이 높게 평가된 기초자치단체들은 최소 투입으로 최대의 산출을 생산하고 있었고, 예산과 인력의 증대를 요구하고 있고, 계량적 평가에서 파악할 수 없었던 리더십 부문에서 높게 평가했고, 주민들의 자발적 참여에 의한 자원봉사가 이뤄지고 있었다고 평가하고 있다(류영아, 2005).

3) 포커스집단 면접 사례: 참여정부 규제개혁의 성과평가

이 연구는 참여정부 5년간 규제개혁의 내용과 성과를 포커스집단 면접을 통해 전문가 의견에 대한 질적 조사를 수행했다. 평가 결과, 규제개혁 정책 방향의 종합성과 일관성이 상대적으로 부족했고 규제개혁 추진 체계의 전문성 및 조정 협력 확보 노력이 필요하다는 견해가 많았다. 또한 규제개혁 수단의 실효성이 부족하고 규제개혁 과정에 대한 체계적이고 실질적인 모니터링 등이 미흡한 것으로 평가되었다. 전반적인 산출/결과 부문에 대한 성과 역시 상대적으로 취약한 것으로 나타났다. 향후 이러한 한계를 극복하기 위해 규제영향분석의 내실화, 정치적 리더십의 강화, 규제개혁 추진 체계의 개혁, 규제개혁 목표 및 가치의 올바른 설정, 규제개혁 전달 체계 및 사후 감독 시스템의 구축 그리고 부처의 책임성 및 전문성 강화 등이 요구된다(김정해, 이해영, 2008).

4) 참여관찰 사례: 경찰 범죄 예방 활동의 질적 평가

이 연구는 60여 년간 이어져 온 파출소 제도를 순찰지구대로 전환해 운영하고 있는 것에 대해 참여관찰방법에 의해 평가를 하고 있다. 이 참여관찰을 통해 기존의 문헌조

사나 설문조사에 의해 밝혀지지 않은 형식적 순찰 등 순찰활동의 생생한 문제점을 밝혀냈고, 이를 바탕으로 개선의 필요성과 방안을 제시하고 있다(이장무, 2006).

나. 해외 질적 평가 사례

1965년 의회는 초·중등교육법을 통과시켰다. Robert Kennedy 상원의원의 끈질긴 요구에 따라 이 법안에 프로그램 평가의 자극제가 된 평가조항이 포함되었다. 같은 해 Johnson 대통령은 비용-편익의 측면에서 측정·평가될 수 있는 정부 프로그램을 개발하기 위한 목적에서 보건교육복지부에 프로그램 기획 및 예산제도(Program Planning and Budgeting System)를 도입한다. 도입 배후에는 사회서비스에 관한 단 하나의 사실일 수 있는 지식은 투입과 산출 간의 안정적인 관계를 명확히 나타내는 생산함수(production function)이고, 그러한 지식을 획득할 수 있는 유일한 방법은 실험연구방법과 통계적 방법을 통해서라는 사고가 자리해 있었다. 그러나 그 결과는 매우 실망스러웠다. 결국 정책결정자와 대다수 평가자들은 양적 평가(large-scale studies)에 환멸을 느끼게 되었다. 그 사이 평가자들은 대안적인 접근방식을 개발하고 있었는데, 그것이 바로 질적 평가(qualitative studies)였다(House, 2003: 1-3).

최근 공공사업이나 프로그램에 대한 질적 평가가 눈에 띄게 증가하고 있다(Haughton et al., 2000; Kelsey & Bond, 2001; Anda, 2001; Prout et al., 2003; Fer, 2004; Bowel Cancer Screening Pilot Monitoring and Evaluation Steering Committee, 2004; Deng, 2008; Midmore et al., 2008; Shek, 2010; MacFarlane et al., 2011; Ahmed, 2011; Walker et al., 2012; Poppe et al., 2013). 지배적인 정량 평가의 한계에 대한 인식이 그 추동력이라는 지적이 많다. 따라서 이들 평가연구는 질적 평가 결과와 함께 양적 평가의 한계를 극복할 수 있는 대안으로서 질적 평가의 의미와 과제에 논의를 집중하고 있다.

1) 고용특구에 대한 질적·맥락적 평가 사례

Haughton et al.은 지역혁신과 유연성을 발휘해 노동시장 진입에 어려움을 겪는 25세 이상 실업자들의 문제를 해결하기 위한 목적에서²⁾ 1998년 영국에서 지정된

2) 개인들에게 근로연계복지로 전환할 수 있는 다양한 수단을 제공하는 동시에 사람들에게 전환방법에 대한 소유권과 선택의 의미를 부여해 줌으로써 궁극적으로 고용을 개선하는 것이 PEZ의 구체적인 목적이었다

고용특구(PEZ: Prototype Employment Zone)에 대한 질적·맥락적 평가를 시도했다. PEZ의 전략적 파트너십, 운영관리, 그리고 고객 중심적 특성을 조사하는 것이 주목적이었다. 이를 위해 사용한 방법이 질적 평가에서 주로 사용되는 인터뷰였다. 질적·맥락적 평가를 통해 PEZ의 진척상황에 대한 기존의 양적 평가를 보완하고자 했던 것(Haughton et al., 2000: 3)이 인터뷰를 활용하게 된 주된 동기였다. 5개 지역(Glasgow, Plymouth, Liverpool & Sefton, South Teesside, North West Wales)을 대상으로 2년여에 걸친 233명의 PEZ 종사자, 지역 실업자, 주요 파트너 등 핵심적인 이해당사자들과의 인터뷰 및 20개 초점집단 인터뷰를 통해 연구진은 양적 평가로는 파악하기 어려운 주요 이해당사자들의 시각을 파악해 냈다.

이를 기초로 Haughton et al.은 평가자들이 유념해야 할 의견을 제시했다. 성과를 정확히 인지하기 위해서는 ‘전체론적으로(holistically)’ 살펴볼 필요가 있다는 것이다(Haughton et al., 2000: 47). 질적·맥락적 평가만이 전문가의 견해나 평가가 아닌 실제 사업이나 프로그램의 성과주체인 주요 이해당사자들의 의견과 생각을 담아낼 수 있음을 Haughton et al.의 질적 평가는 시사하고 있다. Kelsey & Bond(2001)의 질적 평가도 이 같은 논의의 연장선상에서 이해할 수 있다.

2) 농업품질센터의 고객서비스에 대한 질적 평가 사례

미국 주정부 농업품질센터(Agricultural Center of Excellence)³⁾의 고객서비스를 평가대상으로 하고 있는 Kelsey & Bond의 질적 평가는 농업품질센터에 종사하는 인력들이 제공하는 기술적 지원에 대한 고객 만족, 효과성, 그리고 전반적인 영향을 평가하기 위한 차원에서 이루어졌다.⁴⁾ 평가결과는 긍정적이었다.⁵⁾ 주목할 점은 결과를 도출하는 데 있어 센터인력과 고객 간 ‘상호작용’ 관계의 다양한 측면들에 대한 정확한 포착이 중요했다는 것이다. Kelsey & Bond(2001: 201)의 말을 빌리면, “고객들은 센터서비스에 매우 만족해했고, 그들의 기대는 일반적으로 센터인력과 상

다. PEZ은 지역의 파트너십 협력과 고객지향적 접근방식을 강조했다기 때문에 영국 정부의 근로연계복지와 사회통합 노력에 있어 중요한 입지를 점했다(Haughton et al., iii-2).

3) 1997년 설립된 농업품질센터의 목적은 부가가치의 식품·농산물 및 주(state) 경제의 식품산업부문을 부양하고 지원하기 위해 기술 및 사업정보를 창출·확산시키는 것이다. 이 센터는 의회의 심의과정을 거쳐 재정지원을 받았다(Kelsey & Bond, 2001: 202).

4) 이 연구는 특히 질적 평가를 통해 가능할 수 있는 고객 만족 측정에 비중을 두고 있다. 고객 만족이 서비스 전달 시스템과 관련하여 조직 내에서 이루어져야 하는 변화에 관한 정보뿐만 아니라 고객욕구에 부합하는 서비스를 센터가 적절히 제공하고 있는지에 대한 정보를 수집하는 데 중요하기 때문이다(Kelsey & Bond, 2001). Shek et al.(2010)의 질적 평가도 프로그램 평가과정에서의 서비스에 대한 고객 만족을 중요시하고 있다. 고객 만족은 중요한 결과이기 때문에 프로그램 평가에서 주된 초점이 되어야 한다는 것이다. 이러한 점에서 질적 평가가 양적 평가로는 불가능한 고객 만족 조사에 깊이를 제공하는 데 있어 매우 중요하다고 말한다(Shek et al., 2010: 307-308).

5) 21명의 고객과의 일대일 인터뷰와 센터활동에 대한 참여자 관찰(participant observation)에서 나온 질적 자료에 기초해 내린 결론이다.

호작용을 통해서 충족되었다.”는 사실이다.

무엇보다 성과를 정확히 평가하기 위해서는 사업이나 프로그램의 본래의 목적을 충실히 반영할 수 있는 평가수단을 활용할 필요가 있다고 Kelsey & Bond는 주장한다. 농업기술센터의 궁극적 목적인 지역경제와 시민의 삶의 질 개선은 “고객과 센터인력과의 관계를 포함해 센터활동의 체계적이고 지속적인 평가가 없이는”(Kelsey & Bond, 2001: 202) 현실적으로 증명해 내기가 어렵다는 것이다. 질적 평가의 의의는 바로 이 같은 사실에서 연유한다.

3) 멘토 프로그램에 대한 질적 평가 사례

Anda(2001) 역시 프로그램 효과성과 관련된 기존 양적 평가의 한계를 지적하면서 미국 로스앤젤레스 카운티의 고위험 청소년 멘토 프로그램 사례를 들어 질적 평가의 중요성을 강조한다. 청소년 폭력범죄율이 높은 저소득 지역에서 청소년 서비스를 제공하는 지역사회기관과 지역소방서 간의 협력 하에 소방관이 일대일 관계 속에서 학생의 조언자로서의 역할을 하는 멘토 프로그램(RESCUE: Reaching Each Student's Capacity Utilizing Education)⁶⁾에 대한 질적 평가에 근거하여 Anda는 다음 몇 가지의 의미 있는 함의를 제시하고 있다(Anda, 2001: 99, 115-116).⁷⁾

첫째, 개입의 주된 방식으로서 ‘관계(relationship)’의 발전을 활용하는 프로그램의 영향을 평가하는 데 있어 경험에 관한 참여자의 주관적 시각을 알아내고자하는 질적 방법이 매우 적절한 자료를 제공해 준다는 것이다.

둘째, 질적·양적 방법을 결합하는 평가구성요소(evaluation component)가 포함될 필요가 있다는 것이다. 학업성취도와 같은 구체적인 자료는 양적 방법을 통해 얻을 수 있지만 감정, 태도, 가치와 같은 무형적인 것들에 대한 프로그램의 영향과 관련한 참여자의 시각에 관한 자기 보고식의 자료(self-report data)를 확보하기 위해서는 질적 방법이 필요하다는 것이다.

셋째, 프로그램 평가의 질적 측면이 결과의 일반화를 제한할 수 있다는 것이다. 하지만 Anda의 다음과 같은 주장에 주의를 기울일 필요가 있다. “프로그램의 성공에 기여했던 구체적인 요소들을 참여자의 반응을 통해 명확히 알아낼 수는 없지만 반응과 서술(description)은 발달과 성공에 상당히 기여했다고 참여자가 느낀 일련의 구체적인 심리사회적인 요소들을 제공해 준다.”(Anda, 2001: 116)는 사실이다.

6) 이 프로그램의 목적은 청소년의 정서발달을 북돋우고, 청소년의 학업동기와 학업성취도를 개선하는 데 도움을 주고, 청소년의 삶의 경험을 넓혀주고, 고위험 행동에서 벗어나 자부심을 기를 수 있는 지지적인 성인역할모델을 제공해 주는 것이다(Anda, 2001: 99).

7) 질적 평가는 개인 인터뷰에 바탕을 둔 사전·사후조사를 통해 획득된 질적 자료에 의존했다.

4) 중등교사 정서지능 현직 프로그램에 대한 질적 평가 사례

Fer(2004)의 질적 평가도 중요한 사실을 말해주고 있다. 이 평가는 정서지능 현직 프로그램(EQ: Emotional Intelligence In-Service Program)⁸⁾에 참여했던 20명의 터키 사립학교 중등교사의 경험을 토대로 하고 있다. 초점집단 인터뷰와 함께 현상학적 접근방식이 평가의 주된 방법이다. EQ 프로그램의 맥락에서 교사들이 얻은 경험을 이해할 수 있는 수단은 특수한 상황에 대한 상세한 기술을 제공하는 현상학적 시각에 입각한 질적 방법이라는 것이 그 같은 방법을 활용하게 된 배경이다. EQ 프로그램 평가의 적절성을 담보하는 중요한 정보원이 학교교사의 경험과 시각이라는 전제도 자리해 있다. 특히 다음과 같은 문제의식이 질적 평가를 활용하게 된 근본 배경이었다고 할 수 있다. “참여자들과 연구진의 가치의 산물이 연구이고, 연구는 그들과 독립될 수 없다.”는 것이다(Fer, 2004: 563).

이 같은 전제와 문제의식 하에 이 평가연구는 20명을 선별해 초점집단을 구성한 후 정해 놓은 최소한의 질문을 중심으로 한 일대일 인터뷰와 집단 인터뷰에 기초한 평가 결과와 함의를 제시하고 있다. 함의의 핵심은 초점집단 인터뷰를 활용한 질적 평가가 프로그램에 대한 참여자의 경험과 참여자 측의 평가에 초점을 맞출 수 있는 이점이 있다는 것이다. 구체적으로 초점집단 인터뷰는 참여자의 시각을 보다 상세하게 얻어낼 수 있는 수단일 뿐만 아니라 ‘집단 상호작용(group interaction)’을 통해 효율성을 높일 수 있는 접근방식이라는 것이다. 즉 짧은 시간 안에 많은 양의 정보를 효율적으로 수집할 수 있는, 관찰하기 어려운 주제에 대한 참여자의 경험과 상호작용을 수집할 수 있는 접근성을 제공하는 것이 초점집단 인터뷰라고 Fer(2004: 572)는 주장한다.⁹⁾ 이처럼 초점집단 인터뷰는 효율적이고 신속한 방식으로 어떤 주제에 대한 맥락적으로 풍부한 정보를 산출할 수 있는 반구조화된(semi-structured) 집단 인터뷰”(Fer, 2004: 572)라고 할 수 있다. 물론 Anda(2001)도 지적하고 있는 바와 같이, 참여자 반응에 대한 높은 의존성과 편향성의 가능성에 기인할 수 있는 질적 평가 결과의 일반화의 한계를 Fer 또한 지적하고 있다는 점에서 양적, 질적 평가의 균형 잡힌 상호보완이 필요함을 시사하고 있다.

8) EQ 프로그램은 교사들의 경험을 수집하기 위한 차원에서 2001년 개발·시행되었다. 이 프로그램은 학습과 교수활동을 향상시키고 학습자의 EQ기술을 개선하기 위한 차원에서 EQ지식과 기술을 제공해 수업 환경에 적용하도록 고안되었다. 프로그램의 주목적은 교사들이 EQ에 대한 아이디어를 실천하는 데 도움을 주는 것이다(Fer, 2004: 571).

9) Macfarlane et al.(2011)의 질적 평가에서도 인터뷰의 중요성을 언급하고 있다. 인터뷰는 참여자들이 살고 있는 세계에 대한 접근성을 제공하기에 그들의 경험을 기록할 수 있는 핵심적인 방법이라는 것이다(MacFarlane et al., 2011: 4).

5) 문화 간 리더십 효과성에서의 문화지능 역할에 대한 질적 평가 사례

Deng(2008)의 연구 역시 질적 평가의 중요성을 확인시켜주고 있다. 서양과 중국의 문화 간 차이의 맥락 내에서 문화 간 리더십역량(leadership capabilities)의 핵심 요소로서 문화지능(CQ: Cultural Intelligence)의 중요성과 실행을 평가하기 위한 목적에서 이 연구가 선택한 방법이 질적 평가이다. 관계자 32명과 심층 인터뷰와 초점집단 인터뷰를 통해 획득된 정보에 근거한 분석에 기초하여 CQ가 문화 간 리더십 효과성에 긍정적인 영향을 미칠 수 있다는 것을 이 평가연구는 보여주고 있다.

이 같은 분석 결과의 의의는 기존 양적 평가에 근거했던 대다수 연구에서는 불가능했던 문화 간 리더십 효과성에 대한 폭넓고 깊은 이해가 질적 평가를 통해 가능했다는 사실에 있다. 특수한 맥락 안에서 특정 주제에 대한 이해를 얻기 위해서는 많은 정보를 획득하는 것이 중요하며, 특히 효과성 평가에 있어 관련 당사자들의 경험과 시각이 매우 중요한 평가의 자원일 수 있다(Deng, 2008: 185)는 연구자의 문제의식이 중요하게 작용한 결과라고 할 수 있다. Deng(2008: 185)이 강조하듯, 질적 접근방식을 통해 연구자는 개인의 사적인 경험을 이해하고 설명할 수 있을 뿐만 아니라 참여자의 관점에서 연구문제를 경험할 수 있다. 참여자의 인식과 경험을 포착할 수 있는 참여자로부터의 직접 인용들을 평가에 활용해야 하는 이유가 여기에 있다.

6) 농촌개발정책에 대한 질적 평가 사례

정책의 질적 평가(Midmore et al, 2008)도 의미 있는 함의를 제시해 주고 있다. 이 평가는 질적 평가에서 사용되는 또 하나의 주요한 방법인 사례연구(case study)에 기초해 있다.¹⁰⁾ 목적은 2000-2006년 간 유럽연합(EU: European Union)의 6개 국(Germany, Greece, Hungary, Italy, Sweden, UK)을 중심으로 EU의 농촌개발정책(Rural Development Policy)의 영향을 평가하는 것이었다. 중요한 것은 Anda(2001)와 Fer(2004)가 지적하고 있는 일반화 문제와 관련하여 정책적 측면에서 의미 있는 결론을 내리고 있다는 점이다. Midmore et al(2008: 1-2)의 말을 빌리면, 평가는 무수한 사례의 모사적 관찰(replicated observation)에 바탕을 둔 일반화보다 더 폭넓은 접근방식을 요구한다. 즉 엄밀하게 행해질 경우 심층적인 해석적 조사가 개혁의 방향과 속도에 대한 논란에 새로운 통찰력을 제공해 줄 수 있고, 이 통찰력은 적지만 집중적으로 조사된 사례들을 경험적 탐구를 활용해 살펴 볼 때 성취될 수 있다는 것이다.

또 한 가지 중요한 점은 기존 양적 평가의 문제점과 연계하여 이 같은 결론을 내리고 있다는 사실이다. 정책평가방법들이 공식적으로 제도화되어 있지만 행동에서 영향

10) 증거수집은 탁상조사(desk research)와 106명과의 인터뷰에 기초한 현장조사를 통해 이루어졌다.

으로의(from actions to impacts) 인과관계를 추적하기 어려운 문제점이 존재하며, 효과를 평가하기 위한 전통적인 기술들은 정책수단이 의도한 정책목표를 성취한 정도만을 측정할 뿐 정책개발이나 정책발전의 더 중요한 문제들을 해결하려 하지 않는 것(Midmore et al., 2008: 2)이 문제라고 지적한다. 요지는 질적 평가가 맥락적 상호작용에 대한 이해를 넓혀줄 수 있다는 것이다(Midmore et al., 2008: 5 참조).

7) 경제개발지구 프로그램에 대한 질적 평가 사례

Kelly & Maynard-Moody(1993: 135)는 “프로그램 평가의 전통적인 방법에 대한 더 통찰력 있는 대안은 있는가.”라는 질문을 던진다. 질문의 근저에는 양적 접근 방식의 한계를 인식하고 이해당사자들의 시각에서 정책을 분석·이해하려는 ‘탈실증주의적 접근방법(post-positivist approach)’을 토대로 한 정책평가의 최근 흐름이 자리해 있다. Kelly & Maynard-Moody도 이 같은 추세를 긍정적으로 받아들이면서 경제개발지구 프로그램(EDD: Economic Development Districts program)¹¹⁾을 대상으로 질적 방법이 어떻게 활용되었는가를 보여주고 있다. 이를 통해 질적 방법을 통한 정책평가의 ‘분석적 정당성’을 이끌어 내고 있다.

EDD 프로그램에 대한 이 질적 분석은 무엇보다 이해당사자들을 중시한다. “연구의 모든 단계에서 이해당사자들의 중요성을 높이는 것”(Kelly & Maynard-Moody, 1993: 139)이 이 연구의 핵심 원칙이었다. 프로그램 이해당사자들의 도움이 없이는 그 어떤 의사결정도 불가능할 것이라는 프로그램 주무부처 관계자들의 시각도 반영된 결과였다. 이해당사자들의 참여는 이론적 측면에서도 중요시되었다. 양적 평가에 고착화되어 있는 객관성은 ‘개인적인 것(the personal)’을 경시하기 때문이다. ‘누가 정책을 해석하는가가 평가함의로 이어진다는 점에 주의를 기울일 필요가 있다는 것이다(Kelly & Maynard-Moody, 1993: 139 참조).

이를 바탕으로 이 연구는 5단계의 분석과정(참여자 선택 → 1차 포럼 → 연구 → 2차 포럼 → 최종보고서)을 밟았다. 참여자 선택 단계에서는 대표성의 문제를 고려하여 “다양성(diversity)을 대표하고 다른 사람이 신뢰할 수 있는”(Kelly & Maynard-Moody, 1993: 139) 이해당사자 24명¹²⁾을 선별, 분석과정에 이들을 참여시켜 해석적 기반(interpretative base)을 넓혔다.

11) EDD는 미국 경제개발부(Economic Development Administration)의 핵심 프로그램으로 경제개발부가 지원·규제하는 주 지역경제개발계획지구(substate regional economic development planning districts)이다. EDD는 주와 지역, 그리고 의회의 참여와 적극적 지원을 필요로 하는 준자율(semi-autonomous) 조직이다.

12) 주요 구성범주는 중앙, 지방정부 수준에서 EDD 프로그램과 직접적인 관련이 있는 사람, 주·지방정부의 다양한 개인, 그리고 EDD 프로그램에 이해관계가 있는 민간조직이다.

1차 포럼의 주요 참여자는 연구팀, 이해당사자, 경제개발부 관계자들이었으며, EDD 프로그램의 미션(mission), 지구운영, 지구평가가 포럼의 주제였다. 이 단계에서 주목할 것은 프로그램이 직면한 중요 문제들을 정의하고 표출할 책임을 초점집단에 부여했다는 점이다. 이해당사자들이 정책관심의 범위(scope of the policy concern)를 명확히 하는 역할을 했다는 것이다(Kelly & Manynard-Moody, 1993: 140 참조).

연구 단계에서는 “해석을 풍부하게 할 수 있는 증거와 관찰을 드러내는 것”(Kelly & Maynard-Moody, 1993: 140)이 연구의 역할이라는 전제에 근거하여 연구를 참여 확대의 기회로서 활용했다는 것과 그 중심 수단이 이해당사자들과의 인터뷰 및 심층인터뷰였다는 사실이다. “이해당사자의 대부분은 EDD 프로그램을 단일 시각(singular perspective)으로 바라보는 경향이 있다.” 인터뷰에 기초해 우리는 이해당사자들의 생각과 시각의 “차이가 강조된 EDD 프로그램에 대한 폭넓고 상세한 그림을 그렸다.”는 Kelly & Maynard-Moody의 말(1993: 140)은 중요한 의미를 내포하고 있다.

네 번째 단계인 2차 포럼은 이해당사자들에게 배포한 기초보고서에 대한 당사자들의 자유로운 지적과 이해당사자들의 시각 변화로 특징된다. 여기서는 기초보고서에 주목할 필요가 있다. EDD 프로그램에 대한 이해당사자들 편에서의 ‘재고’와 보다 집합적인 시각에서 바라보도록 이해당사자들을 고무시킨 대상이 기초보고서였다는 점이다. 무엇보다 이해당사자들이 “보고서 검토와 의견 표출을 프로그램에 대한 재해석을 유도하는 수단으로”(Kelly & Maynard-Moody, 1993: 141) 바라볼 수 있게끔 한 단계가 2차 포럼이었다. 이 같은 2차 포럼에 근거해 기초보고서를 수정한 최종보고서 단계 역시 이해당사자들이 연구주체로서의 역할을 한 단계로 간주될 수 있다. 이해당사자들이 편집위원회를 구성, 수정내용을 검토하고 최종보고서에 그들 의견(제안)을 반영하는 역할을 했기 때문이다(Kelly & Maynard-Moody, 1993: 141).

이러한 일련의 단계를 거쳐 활용된 질적 방법을 통한 정책평가의 정당성은 양적 평가에 근거한 사실이 “터무니없는(absurd)” 경우에서 찾을 수 있다. 예를 들어, 1982년 경제개발소위원회(Subcommittee on Economic Development of the House Committee on Public Works and Transportation)는 경제개발부 기금 수혜자들을 대상으로 설문조사를 실시했다. 질문 중의 하나는 경제개발부 지역 수준에서 고용효과에 별다른 영향을 주지 못하고 나눠먹기(pork barrel)를 하는 연방정부기관인가 하는 것이었다. 응답 중 96%가 그렇지 않다고 답했다. 조사보고서는 응답자들의 자기이해를 전혀 인식하지 못한 채 그 같은 응답을 사실로 보고했다.

양적 연구의 이 같은 개작은 좋은 연구를 양적 방법의 맹목적 적용으로 여기는 어리석음을 말해준다. 그 같은 방법론에의 몰입은 분명 의도와 반대되는 결과를 초래한다

(counter-productive)는 것이다(Kelly & Maynard-Moody, 1993: 141). 질적 평가의 유용성은 여기에 있다. EDD 프로그램의 정부 측 관계자를 포함한 이해당사자들이 최종보고서는 “신뢰할 수 있고, 관심을 가질 만한 가치가 있다”는 믿음을 보여주었다는 사실에 있다. “현장에 있는 사람들의 시각에 기초했기 때문이다.” “프로그램의 진실”을 다루지 않는 것은 터부시될 수밖에 없다는 정부 측 관계자의 말은 분명 시사하는 바가 크다(Kelly & Maynard-Moody, 1993: 141).

여기서 유념해야 할 것은 평가에 대한 정부기관의 시각 변화이다. 정책분석을 표준적인 양적 방법에 국한하는 기존 정부기관들의 행태와는 달리 경제개발부 스스로가 특정 프로그램의 성공 혹은 실패를 판단하기 위해서가 아닌 자체의 역할과 방향을 재고하기 위한 차원에서 평가에 임했다는 사실이다. 정부부서 스스로가 지역 프로그램들과의 협력을 재구축하는 데 평가가 도움을 줄 수 있기를 기대했다는 것이다(Kelly & Maynard-Moody, 1993: 139). 이 같은 개방성이 질적 방법을 실험할 수 있는 기회가 되었다고 Kelly & Maynard-Moody는 말한다. 질적 평가에 대한 시각 변화가 올바른 정책평가의 전제임을 말해주는 대목이라 할 수 있다.

지금까지 살펴 본 사례들은 질적 평가와 정책과의 관계에 몇 가지 중요한 시사점을 제공해 준다.

첫째, 전체론적인 관점에서 정책성과를 판단할 필요가 있으며, 성과주체인 이해당사자들의 시각이 판단의 전제요소가 되어야 한다는 것이다.

둘째, 이러한 맥락에서 질적 평가는 사업이나 프로그램 참여자의 목소리를 청취할 수 있는 주요 수단이다. 질적 평가를 통해 성과주체인 참여자들의 관심과 의견에 주의를 기울일 때 올바른 성과평가와 앞으로의 성공적인 정책집행이 가능할 수 있다는 것을 이들 사례는 말해준다. Prout et al.(2003)의 질적 평가도 이러한 주장을 뒷받침해 준다.¹³⁾

셋째, 성과를 객관적이고 정확히 평가하기 위해서는 정책의 본래의 목적을 충실히 반영할 수 있는 평가수단이 동반될 필요가 있다. 정책의 효과와 영향을 평가하는 데 있어 참여자의 경험과 시각이 중요한 역할을 하는 만큼 질적 평가구성요소가 포함된 평가방법이 요구된다는 것이다.

넷째, 특히 정책의 효과성을 평가하는 데 있어 관련 당사자들의 경험과 시각이 매우 중요한 평가자원인 만큼 개인·초점집단 인터뷰와 사례연구에 기반한 평가가 중요하다는 사실이다. 질적 평가가 정책의 효과성을 개선할 수 있는 중요한 수단이라는 것이다 (Prowse, 2007).

13) Prout et al.(2003)의 연구는 일반진료에서 무작위 대조군 연구(randomized controlled trial) 실행에 대한 질적 평가이다. 지금까지 과정의 양적 평가에 의존했던 경향에 문제를 제기하면서 Prout et al.은 인터뷰를 활용해 질적 평가에 기반한 과정평가(process evaluation)의 중요성을 강조한다.

Ⅲ. 서울시의회의 주요 기능과 질적 평가자로서의 활동

1. 지방의회의 기능

지방의회의 기능으로는 일반적으로 자치입법기능, 예산심의기능, 대표기능, 집행부에 대한 감시감독 기관으로서의 기능 등을 들 수 있다.

가. 자치입법기능

지방의회는 지방자치법 제 39조 1항 제 1호에 따른 지방자치단체의 조례를 제정하는 입법기관이다(자치입법기능). 지방의회는 법령의 범위의 제한을 받지만 기본적으로 소관사무에 관해서 조례를 발의하고 의결할 수 있는 합법적 기관이다. 그러나 이러한 입법권에는 헌법과 지방자치법에 규정에 따라서 주민의 권리제한이나 의무부과에 관한 사항, 벌칙을 정하는 경우에 법률의 위임을 받도록 제한하고 있는 한계가 분명히 존재한다. 지방의회가 자치입법을 수행하는 방법은 주민의 의사를 수렴하여 의원 스스로가 직접 조례안을 발의하여 심의하는 방법과 자치단체장이 제출한 조례안을 심의하면서 주민의 의사에 맞게 수정의결을 통하여 수행하는 방법이 있다.

나. 예산심의기능

정책집행기능으로서의 예산심의기능이다. 지방의회의 예산심의와 의결활동은 집행부 통제의 중요한 수단으로 정책의 우선순위를 결정하는 데 매우 주요한 도구이다.

다. 대표기능

지방자치의 본질은 지방자치단체의 정책결정과 집행과정에 되도록 많은 주민의 기회를 확대시킴으로써 앞으로 정책 결정과 정책에 대한 저항감을 축소하고 지자체에 지지기반을 확충함으로써 궁극적으로는 사회의 안정과 발전에 기여하는 것이다. 이러한 주민참여를 간접적으로 지방의회 의원이 대표하고 그것이 지역주민에 대한 지방의회의 기능으로 주민을 대표하는 기능이며, 주민의 의사를 조정·통합하는 기능, 주민의 의사를 정책과 집행에 전달하는 기능 등을 들 수 있다.

라. 집행부에 대한 감시감독 기관으로서의 기능

지방의회는 주민의 정치적 대표기관으로서 정치적 합의제 의결기관으로서 집행부에

관한 감시감독 기관으로서의 기능을 가진다. 지방자치법 제 125조 1항에 지방의회에 주어져 있는 감시적 기능을 수행하기 위한 권한으로는 감사권, 조사권, 답변요구권, 서류제출요구권 등을 행사하는데, 이러한 감시 권한은 의결권을 보완하고 집행기관에 대한 감독권을 지방의회에 보장한 것이다. 또한 지방의회가 선임한 감사위원에게 결산 검사권을 보장하고 지방자치단체에 사무에 관한 서류와 계산서 등이 검열과 지방의회 의 승인이라는 두 가지 방법에 따라 집행기관에 대한 의회의 감시·감독기능이 있다고 할 수 있다(한국입법학회, 2012: 18-22).¹⁴⁾

지방의회는 행정부 업무에 대한 평가를 수반하는 다양한 업무에 대한 정확한 진단과 분석을 바탕으로 평가를 수행하는 기능을 가진다. 서울시정에 대한 평가 기능은 서울시에서 제출한 정량적인 지표를 바탕으로 수행되는 경향이 있지만, 실질적으로는 지방의회 의원들의 경험과 통찰력에 바탕을 둔 정성적인 판단이 중요하다는 점에서 이러한 정성적인 판단의 수행을 질적 평가 방법론 차원에서 뒷받침해줄 필요가 있다.

2. 서울시의회의 주요 활동

서울시의회의 주요 활동을 서울시의회의 권한이라는 관점에서 정리하면, <표 3-1>과 같이 정리할 수 있다. 즉 서울시의회는 의결권, 통제권, 청원처리권, 자율권을 바탕으로 활동을 펼친다.

<표 3-1> 서울시의회의 권한

권한	내용
의결권	<ul style="list-style-type: none"> ○ 서울특별시와 서울특별시교육청의 정책과 입법, 주민의 부담, 기타 서울시정의 운영에 관한 사항을 심의하여 결정하는 권한으로 그 의결 형식은 조례, 의견, 의결, 승인, 동의형태 등으로 권한을 행사한다. ○ 조례의 제정·개정 및 폐지 ○ 예산의 심의·확정 ○ 결산의 승인 ○ 법령에 규정된 것을 제외한 사용료·수수료·분담금·지방세 또는 가입금의 부과와 징수 ○ 기금의 설치·운용

14) 한국입법학회, 2012, 서울시의회 행정입법 통제 필요성과 강화방안에 대한 연구, 서울특별시의회 연구용역사업 결과보고서.(2012.8)

	<ul style="list-style-type: none"> ○ 대통령령으로 정하는 중요재산의 취득·처분 ○ 대통령령으로 정하는 공고시설의 설치·처분 ○ 법령과 조례에 규정된 것을 제외한 예산외 의무부담이나 권리의 포기 ○ 청원의 수리와 처리 ○ 외국 지방자치단체와의 교류협력에 관한 사항 ○ 그 밖에 법령에 따라 그 권한에 속하는 사항
통제권	<p>○ 서울특별시의회는 집행부(서울특별시, 서울특별시교육청)의 독주나 부당한 처사를 시정하고 감사하기 위하여 서울시정에 대한 통제 권한을 행사하며, 집행부의 집행행위에 대한 의회의 주요 통제수단으로는 시장, 교육감 등의 출석, 답변, 의견진술의 요구, 서류 제출의 요구, 현장 확인, 행정사무 감사 또는 조사 등이 있다.</p>
청원처리권	<p>○ 서울특별시의회는 서울 시민이나 서울특별시에 이해관계를 가진 사람이 서울특별시 행정의 집행에 대하여 불만 또는 희망을 진술하고 그 시정을 요구하면 처리하는 청원처리권한을 행사한다. 청원사항은 법령에 어긋나는 것, 재판에 간섭하는 것, 국가원수를 모독하는 것을 제외하고는 피해구제, 비리공무원의 처벌, 법령의 개·폐, 공공시설 운영 및 서울특별시 및 서울특별시교육청의 권한에 속하는 모든 사항은 청원의 대상이 된다.</p>
자율권	<p>○ 서울특별시의회는 의사와 내부사항을 독자적으로 결정·운영할 권한을 가지고 있으며, 자율권은 내부조직을 스스로 결정할 수 있는 권리와 회의 및 의사의 진행을 자율적으로 행하는 권리, 그리고 의원의 신분에 관하여 심의·결정 할 수 있는 권리 등이 있다.</p>

자료: 서울시의회 홈페이지 재구성.

3. 서울시의회의 질적 평가자로서의 활동

서울시의회의 이러한 권한을 바탕으로 둔 활동 가운데 조례의 제·개정 및 폐지, 예산의 심의 및 확정, 청원의 수리와 처리, 서울시정의 통제와 같은 기본적인 활동에서도 서울시정에 대한 평가 역할을 수행할 수도 있다. 서울시의회 의원을 ‘질적 평가자’로 간주할 수 있다면, 의원의 발언, 각종 보고서 작성, 공청회, 간담회 등의 활동을 통해 질적 평가자로서의 역할을 수행할 수 있다고 볼 수 있다.

의원의 발언은 시정질문, 5분자유발언, 의사진행발언, 신상발언 등으로 구분해볼 수 있다(서울시의회 홈페이지).

- 시정질문: 본회의에서 회기 중 기간을 정하여 시정전반 또는 시정의 특정분야를 대상으로 집행부에 대하여 질문을 하는 것으로 일문일답의 방법으로 하되, 의원의 질문시간은 답변시간을 포함하여 40분을 초과할 수 없다.
- 5분자유발언: 본회의 개의 동안 심의 중인 의안과 청원, 기타 중요한 관심사안에 대한 의견을 5분 이내에 자유롭게 발언하는 것
- 의사진행발언: 회의진행과정에서 회의진행 방법 등에 대하여 이의를 제기하거나 자기 의견을 개진하기 위한 발언으로서, 의사진행에 관한 발언은 그 범위가 상당히 넓고 고의로 의사진행을 방해하는 경우가 있으므로 발언요지를 의장에게 미리 통지함
- 신상발언: 의원의 일신상에 관한 문제가 생긴 경우에 본인이 해명하는 발언

이러한 발언 활동은 직접적으로 공식적인 회의에서 가시화되는 것으로 볼 수 있는데, 진두생(2010: 200-202)의 경우 제안 설명, 질의 및 답변, 토론, 보고, 의사진행발언, 신상 발언, 질문, 연설, 인사 등으로 세분화하고 있다.

첫째, 제안 설명은 안건 심사 시 행하는 발언이다. 안건을 제출하게 된 이유, 배경, 내용 등을 설명하는 취지 설명이다.

둘째, 질의 및 답변으로서 심사 안건에 대해 불명확한 사항이나 질문을 그 안건 제출자에게 물어보는 것이다. 미진한 부분에 대해 다시 묻는 발언은 보충발언이라고 한다.

셋째, 질의나 답변 후 안건을 최종적으로 결정하기 전 의원들이 논의 안건에 대해 찬성, 반대 의견을 밝히면서 설득하는 토론이다.

넷째, 보고이다. 집행기관 쪽에서 나와 발언하는 업무보고와는 달리 본회의에서 위원회 위원장이나 소속위원이 심사결과를 설명하는 심사보고를 들 수 있다.

다섯째, 의사진행발언으로서 의장의 회의진행방법에 대한 문제를 제기하는 발언을

말한다. 회의 중에 동의를 발의할 때에도 의사진행발언을 신청하여 발언 허가를 얻고 나서 동의에 관한 내용을 발언한다.

여섯째, 신상발언이다. 의원의 개인적인 문제가 거론되거나 어떤 의원에 대한 나쁜 발언을 할 경우 당사자인 의원이 사실을 밝히거나 섭섭하다는 뜻 또는 해명을 표현하고 요구할 때 하는 발언이다.

일곱째, 집행기관의 업무에 대해 실적, 계획, 의문사항 등을 물어보는 질문을 들 수 있다. 집행기관 측의 답변이 미흡할 경우 다시 질문하는 것을 보충질문이라고 한다.

여덟째, 연설이다. 외부 인사가 와서 발언할 때를 주로 말하지만, 특정 정당의 대표자가 자기 정당의 의견이나 계획에 관해 발언하는 대표연설도 있다.

아홉째 인사로서 새로 임명된 자치단체장이나 공무원이 본회의 또는 위원회 회의에 출석하여 향후의 포부를 밝히는 것 외에도 보궐선거로 선출된 의원이 하는 인사도 생각해볼 수 있다.

이처럼 이와 같은 의원의 발언은 의원 자신의 전문적인 식견과 역량을 바탕으로 다양한 자료에 근거하여 통찰력을 발휘할 수 있는 활동으로 볼 수 있다. 노인만(2008: 178-179)은 특히 의원의 질문권과 관련하여 답변을 요구하는 것 자체보다는 질문 답변의 과정에서 다음과 같은 기능을 수행하는 것으로 제시하고 있어 질적 평가와 관련한 함의를 주고 있다.

첫째, 정보획득기능이다. 의회가 의회의 기능을 행사하는 데 필요한 집행기관의 활동에 관한 정보를 획득하는 수단이 된다.

둘째, 협조 기능이다. 질문 답변을 통해 의회와 집행기관과의 관계가 좀 더 긴밀해지고, 지자체 정책의 수립과 집행이 더욱 효과적으로 이뤄질 수 있다.

셋째, 통제 기능이다. 질문권 행사를 통해 집행기관에게 대안을 제시하거나 책임을 추궁함으로써 행정의 과실을 사전에 막고 지자체에 올바른 방향을 제시하는 길잡이 역할을 수행한다.

넷째, 갈등해소 기능이다. 질문은 주민의 불만을 표현하게 하는 기능을 제공함으로써 카타르시스 효과를 갖는다. 주민이 지켜보는 가운데 이뤄지는 질문권을 통해 명시적으로나 묵시적으로 주민의 알권리를 충족시켜줄 수 있다.

다섯째, 여론화 기능이다. 질문은 문제를 쟁점화, 여론화함으로써 정치체제 내에서 정치적 영향을 제공하는 방편이 될 수 있다.

여섯째, 동원 기능이다. 질문은 답변을 유도함으로써 집행기관의 정책목표와 시행 및 계획을 밝힐 수 있어 정책에 대한 공공성을 알리는 기능을 한다.

일곱째, 홍보 기능이다. 질문은 의원 개인에게 정책목표 또는 견해에 대한 비판이나 시정 및 집행기관의 입장을 밝힐 수단이 될 수 있다.

여덟째, 기타 집행기관에게 대안 제시나 잘못된 집행 추궁을 통해 과실을 사전에 막

고 지자체가 올바른 방향으로 나아갈 수 있도록 길잡이 역할을 할 수 있다.

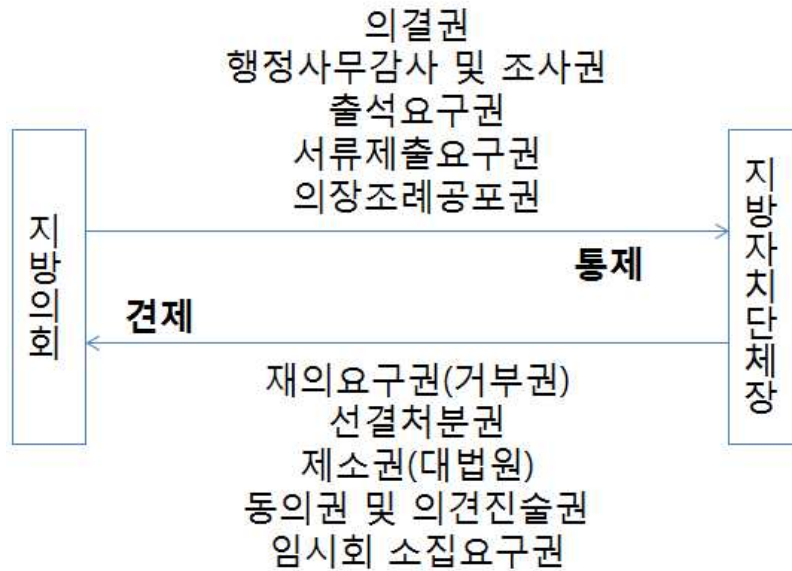
공청회의 경우 “중요한 안건이나 전문지식을 요하는 안건을 심사하기 위해 이해관계자나 학식·경험이 있는 자 등으로부터 의견을 청취”하기 위해 마련되는 것이다. 여기에는 일정한 절차가 필요하기 때문에 위원회 등에서 단순히 이해관계자 등으로부터 의견을 들었다 하더라도 그것은 공청회가 아닌 것이다. 공식적인 공청회가 아니라면 비공식적인 간담회를 통해 의원들이 질적 평가자 역할을 할 수 있다.

본회의, 상임위원회 및 특별위원회 회의, 소위원회 회의, 공청회 및 청문회, 연석회의와 같은 공식적인 회의와는 달리 간담회란 “특별한 주제에 관하여 상호 격의 없이 의견을 교환하는 회의의 유형이다”(진두생, 2010: 199). 의원과 서울시장, 관련 공무원, 일반 주민 등 특별한 주제와 관련이 있는 인사들이 함께 개최하며, 현안에 대한 상호 입장 확인과 사전 조율의 의의가 있기 때문이다. 간담회 후에는 필요시 의원이나 관련공무원이 간담회 결과를 참고하여 정책결정이나 평가에 반영할 수 있을 것이다.

이처럼 다양한 발언 기회를 통해 서울시의회 의원은 객관적인 다양한 근거자료를 제시하며 발언할 수도 있겠지만, ‘질적 연구’를 바탕으로 발언을 준비한다면 좀 더 풍부한 사례를 설득력 있게 전달할 수도 있을 것이다.

4. 서울시의회의 행정부 평가 활동

서울시의회의 행정부 평가 활동과 관련하여 서울시의회와 서울시장 간의 관계를 상호작용이라는 측면에서 바라볼 수 있다. <그림 3-1>에서 보는 바와 같이 지방의회와 지자체장 간의 관계는 상호 견제와 균형 원리를 근간으로 삼고 있다. 즉 자치단체장의 경우 지방의회에 대해 재의요구권(거부권), 선결처분권, 제소권(대법원), 동의권 및 의견진술권, 임시회 소집요구권 등을 통해 지방의회를 견제할 것이다. 반면 지방의회는 의결권, 행정사무감사 및 조사권, 출석요구권, 서류제출요구권, 의장조례공포권 등으로 자치단체장을 통제하게 된다.



자료: 진두생(2010: 205)을 수정

〈그림 3-1〉 지방의회와 자치단체장 간의 상호작용

앞에서 살펴본 바와 같이 의회의 의결권은 의회의 가장 기본적인 권한이라 할 수 있다. 행정사무감사 및 조사권은 통제권에 해당하는 것으로 집행기관에 대한 감사 및 조사권이다. 단체장 출석요구권은 행정사무 집행이나 안전심사의 적합성 여부, 행정사무 진행상황, 피해상황 등에 대해 본회의나 위원회에서 질의 또는 질문을 위해 지방자치단체장이나 관련 공무원의 출석을 요구하는 것이다. 서류(자료) 제출권은 집행기관의 사무 감시와 안전 심사를 위해 관련 서류 제출을 지자체장에게 요구할 수 있다. 의장의 조례공포권은 지자체장이 이송된 조례안을 20일 이내에 공포하지 않거나 재의요구를 하지 않은 경우, 재의요구안에 대해 의회에서 재의결되어 확정된 조례안이 이송된 후 5일 이내에 공포하지 않을 경우 의회의장이 조례를 공포하는 것을 말한다. 이 가운데 자치단체장 출석요구권과 서류(자료) 제출권은 행정사무감사 및 조사권에 포함된다고 할 수 있다. 이러한 활동 가운데 특히 행정사무감사 및 조사권의 발휘를 ‘질적 평가’ 활동으로 볼 수 있을 것이다.

이상과 같은 검토 결과, 서울시의회 의원의 의정 활동 가운데 실제로 분석적 의의가 있는 것으로는 회기 중 의원들이 사전에 서울시정에 대한 질의를 서울시에 보내는 ‘시정질문서’, 각 상임위원회에서 의원들의 질의를 기록한 ‘회의록’, 그리고 행정사무감사 등이라 할 수 있다. 시정질문의 경우 질문의 구성이나 근거제시를 통해 서울시정에 대한 평가 기능을 풍부하게 할 수 있을 것이다. 또한 실제 시정질의와 답변의 공방을 기록한 회의록의 경우 ‘시정질문서’의 사전 준비 여부와는 관계없이 다양한 논리와 근거

제시를 통해 서울시정에 대한 평가 기능을 풍부하게 할 수 있을 것이다. 그리고 행정 사무감사의 경우 각 상임위원회별로 서울시 각 실국의 업무에 대한 감사를 수행하는 것으로서 평가 기능이 포함되는 것으로 볼 수 있을 것이다.

IV. 해외 지방의회 의원의 의정 활동과 합의

1. 미국 지방의회 의원의 의정 활동과 합의

미국의 지방의회는 원래 영국의 지방의회제도에 근거하여 그 제도가 정립되었다가 새로운 환경 변화에 따라 미국만의 독특한 제도로 발전해왔다(한국지방자치학회, 2008: 53). 모든 제도가 투표로 결정됨으로써 지방정부 제도는 물론 지방의회 제도가 지역 간, 동일 주 정부 내에서도 광역-기초 지방정부 간 서로 다른 체제여서 아주 다양한 운영형태를 띠고 있다.

전통적으로 작은 정부에 대한 의회우월주의가 미국 제도의 특징이었으나 시간이 흐르면서 주지사 중심으로 행정부 권한이 확대되었다. 주의회는 일반적으로 주민이 선출한 대표자로 구성되는 최고의사결정기관으로서 정책과 입법, 주민 부담, 기타 지자체 운영에 관한 사항에 결정권을 가진다(한국지방자치학회, 2008: 53).

미국 지방의회의 공통적인 권한은 다음과 같다(한국지방자치학회, 2008: 54).

- 지방정부의 주요 정책에 대한 기본 계획의 수립 및 업무의 시행기준 설정
- 주민의 권리·의무와 관련 있고 주민의 실제 생활에 영향을 주는 각종 조례 및 지방법규의 제정
- 지방정부 연간 예산의 승인
- 주요 공무원에 대한 직접 임명 내지는 집행부의 장이 임명권 행사시 동의권

미국에서 주 의회는 주의 법률을 제정하고 정책을 수립하는 기관으로서 막강한 권한을 갖고 있다(미국정치연구회, 2008: 265-266). 음주 연령과 같이 연방정부가 주 정부에게 동일한 기준을 강력히 권하는 이슈도 있지만, 정치, 문화, 사회, 경제 이슈들이 각 주의 입장에 따라 서로 다른 상황을 반영하여 법률이 정해지고 많은 이슈가 다뤄진다.

대부분의 법안은 미디어를 통한 공론화 과정이 이뤄지지 않지만, 주민에게 직접적으로 영향을 미치거나 주민들의 관심이 높은 이슈는 미디어를 통해 공론화 과정을 거치게 된다. 세금이나 재정 관련 법안들이 그것이다. 예산 편성에 관한 것은 모든 주가 매년 편성해야 하는 것으로, 의원 모두 이와 관련된 문제들에 관심을 갖고 의회 내에서 토론하고 논쟁한다. 총기규제에 관한 법률안과 같이 총기사건과 같은 어떤 사건이 발생하면 이와 관련된 이슈가 즉각 다뤄진다.

주 의회 의원들에게 가장 중요한 권한 중의 하나는 지역주민을 대표한다는 것이다. 의원들은 주민의 이익을 대변하여 정책결정과정과 법 제정 과정에서 목소리를 낸다. 또한 주 의회 의원들은 주지사나 행정부가 일을 잘 수행하는지를 감찰하는 감찰권을

갖는다. 의원들이 제정한 법과 정책을 행정부가 수행하기 때문인데, 주로 청문회, 감사, 조사 등을 통해 이뤄진다.

그런데 이러한 감찰이 유권자나 이해집단의 이해나 요구에 따라 긍정적이고 일시적인 성격을 띠는 것이 문제로 지적된다. 대부분 객관적인 자료보다는 사람들의 일화나 사건에 기대는 경우가 있다는 것이 문제로 지적된다. 또한 실제로는 의원들의 참모가 감사에 참여하는 경우가 많아 감찰권이 실제로 큰 영향력을 발휘하는 것만은 아닌데, 행정부가 각 분야에 전문성을 가지고 있어 완벽한 감찰이 어렵다는 한계가 있다.

이러한 상황에서 좀 더 객관적인 자료를 많이 확보하기 위한 노력도 존재해야겠지만, 사람들의 일화나 사건을 접할 때 질적 연구자 내지는 질적 평가자로서 접근할 필요 역시 존재한다고 할 것이다. 서울시의회 의원 역시 지역주민의 대표자로서 다양한 일화와 사건을 경청하고 접하게 되는데, 이 점에서 서울시의회 의원은 질적 연구자가 될 필요가 있다. 감찰권에 비취볼 때도 산출 위주의 성과 평가가 주로 행정부의 몫이라면, 주민들의 일상적인 생활세계 상의 이해와 요구를 수렴하고 실현한다는 관점에서 의 성과 평가는 지방의회 의원의 몫이 될 수 있음을 알 수 있다.

2. 영국 지방의회 의원의 의정 활동과 합의

전통적인 영국의 지방의회는 입법기관이면서 집행기관인 기관통합형이다. 지방의회가 최고 정책기관으로서 의결권과 집행권을 동시에 갖고, 자주입법권, 자주인사권, 자주조직권, 자주행정권, 과세권을 비롯한 자주재정권을 행사하였다(Derbyshire, 1987: 150). 새로운 형태로는 지방의회와 직선 자치단체장, 행정전문가인 관리자간의 권한 배분이 이뤄지고 있다(〈표 4-1〉 참조).

〈표 4-1〉 영국의 지방정부 구조 모형

구분	선출직 시장과 내각제	간선직 리더와 내각제	선출직 시장과 관리자
의결 기관	<ul style="list-style-type: none"> ▷ 의회 - 예산안 심의·의결 - 정책안 심의·의결 	<ul style="list-style-type: none"> ▷ 의회 - 예산안 심의·의결 - 정책안 심의·의결 - 내각리더와 내각 임명 - 수석행정관 및 수석관리 임명 	<ul style="list-style-type: none"> ▷ 의회 - 예산안 심의·의결 - 정책 결정 - 시 관리자와 수석관리 임명
	<ul style="list-style-type: none"> ▷ 일반 지방의원 - 예산 수정안 제출 - 정책안 제출 - 집행부 견제 	<ul style="list-style-type: none"> ▷ 일반 지방의원 	<ul style="list-style-type: none"> ▷ 일반 지방의원 - 예산 수정안 제출 - 정책안 제출

<p>집행 기관</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▷ 선출직 시장 <ul style="list-style-type: none"> - 정치적 리더십 발휘 - 정책안 제안 - 예산안 제안 - 집행에 관한 주요결정 ▷ 내각 <ul style="list-style-type: none"> - 지방의원 중 시장임명 - 정책 집행 - 집행에 관한 의사결정 ▷ 수석행정관, 수석관리 <ul style="list-style-type: none"> - 지방의회에서 선출 - 시장, 지방의원 보좌 - 정책집행 및 의회에 대한 책임 	<ul style="list-style-type: none"> - 예산 수정안 제출 - 정책안 제출 - 집행부 견제 ▷ 내각 리더 <ul style="list-style-type: none"> - 정치적 리더십 발휘 - 정책안 제안 - 예산안 제안 - 정책집행에 관한 결정 ▷ 내각 <ul style="list-style-type: none"> - 리더 · 지방의회서 선출 - 리더 감독 하 정책집행 - 정책집행 의사결정 ▷ 수석행정관, 수석관리 <ul style="list-style-type: none"> - 지방의회서 선출 - 지방의원, 리더, 내각 보좌 - 일상적 정책 집행 - 의회에 대한 책임 	<ul style="list-style-type: none"> - 집행부 견제 ▷ 선출직 시장 <ul style="list-style-type: none"> - 정치적 리더십 발휘 - 거시적 정책 제안 ▷ 시 관리자 <ul style="list-style-type: none"> - 지방의회에서 임명 - 예산안 제안 - 정책 개발 - 정책 집행 ▷ 수석관리 <ul style="list-style-type: none"> - 지방의회에서 임명 - 시장, 지방의원, 시 관리자 보좌 - 의회에 대한 책임
------------------	---	---	---

자료: 한국지방자치학회(2008: 48).

영국 지방의회 의원들이 하는 업무는 다음과 같이 정리할 수 있다.

〈표 4-2〉 영국 지방의회 의원들이 하는 업무

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> · 모든 유권자를 대표하고, 그들에게 책임을 지며, 그들을 후원 …… · 지방자치단체의 정책 및 실천방법을 만들어내는 데 있어서 …… · 그것들의 효과성을 감시 …… · 지역사회 리더십을 제공 …… · 동시에 (물론) 최고도의 행동 및 윤리를 유지 …… |
|---|

자료: Wilson and Game(2008: 333).

영국 지방의회 의원들의 '전통적인' 역할과 책무는 대표 기능, 정책결정자 기능, 조사자 기능, 지역사회 지도자 기능 등을 포함한다(Wilson and Game, 2008: 335-344).

첫째, 대표 역할로서 특정한 지리적 영역에서 주민들로부터 선출되고 그에 따른 책임을 진다. 의원사무실이나 시민봉사실을 유지하거나 선거구민과의 면담 시간을 고지할 의무는 없지만, 이에 대해 사회복지사, 개인적인 문제해결사, 이야기 경청자, 후원자, 중재자, 촉진자, 권한 부여자와 같은 대표기능을 수행한다.

둘째, 정책결정자 역할로서 지자체 전반의 정책과 특별 서비스 관련 정책을 개발한다. 공무원의 도움을 받기도 하지만, 법적으로는 지자체가 나아갈 전략을 제시하고 정책 우선순위를 결정한다. 불법적인 지방 재정지출을 지지하면 개별적인 변상 책임도 있었지만, 2001년부터는 집행직 의원과 비집행직 의원으로 구분되면서 집행직 의원들은 특정 분야 서비스를 관장하는 책무를 지게 되었다. 집행직 의원들이 의사결정을 하고, 비집행직 의원들에 의한 평가조사를 받으며, 이에 대한 책임을 진다.

셋째, 지방의회의 평가조사(O&S: overview and scrutiny) 기능은 영국정부의 현대화에서 가장 핵심적인 역할이었다. 평가조사위원회는 집행직 의원과 공무원을 출석시켜 "무엇을 하려고 하는지(policy review, 정책평가), 지금 무엇을 하고 있는지(call-in, 재의요구), 무슨 일을 끝냈는지(ex post scrutiny, 사후조사), 얼마나 효과적이었는지(service review, 서비스평가"에 관해 질의할 수 있다. 만족스럽지 않을 경우 집행위원회나 지방의회 의원 전원회의에 조치나 수정 권고를 할 수 있으며, 다른 개인이나 조직에게 증거 제출을 권유할 수 있다. 다른 조직이나 공동추진연대가 추진하는 사업성과를 조사할 수도 있다.

넷째, 서비스 제공이 세분화되고 지방의회가 지역사회 거버넌스 네트워크의 다른 조직들과 일을 추진하게 됨에 따라 지방의원들의 존재가 부각되고 있다. 즉 지방의회 의원들이 지역사회의 지도자이자 지역사회 주창자(community champions)가 되고 있다.

한국에서도 지방의원은 영국과 마찬가지로 사회복지사, 개인적인 문제해결사, 이야기 경청자, 후원자, 중재자, 촉진자, 권한 부여자 등 다양한 역할을 요구받고 있기에 영국 지방의회 의원들과 마찬가지로의 역할을 수행하고 있다고 할 수 있다. 그럴수록 지방의회 의원의 평가조사 기능과 지역사회 지도자 및 주창자 기능을 잘 수행할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다.

3. 일본 지방의회 의원의 의정 활동과 합의

한국과 유사한 체제를 갖고 있는 일본의 지방자치제도는 다음과 같은 특징을 갖고 있다(한국지방자치학회, 2008: 67-68).

첫째, 중앙정부의 기관구성이 내각제인 기관통합형을 채택하고 있는 반면, 지방자치단체는 기관대립형으로서 단체장과 지방의원을 주민이 선출하고 있고, 양 기관 간 견제와 균형을 위해 의회는 단체장에 대한 불신임 의결을 할 수 있다. 단체장은 의회 해산권 등의 장치를 갖추고 있다.

둘째, 지방자치단체는 광역과 기초의 중층제라 할 수 있으며, 법적으로는 자치단체 간 상하관계의 지위는 없지만 현실적으로는 계서 관계가 존재한다.

셋째, 중앙과 지방간 관계에서 중앙정부는 지자체에 행정 수행 허가, 지휘명령, 취소 등 권력적 간여 및 재정적 통제를 중심으로 한 지도와 감독을 행사하고 있다.

일본의 지방의회는 주민의 대표기관이자 의결기관이다. 의회의 권한은 다음과 같다(한국지방자치학회, 2008: 68).

- 의회의 의결사건으로 제출된 의안에 대한 의결권
- 조례의 제정·개폐
- 예산의 결정
- 결산의 인정
- 권한에 속하는 선거권
- 세입세출 예산의 증액수정권
- 집행기관의 사무에 관한 검열·검사권
- 감사위원회에 대한 감사요구권
- 국회 또는 관계행정청에 의견서 제출
- 보통지방공공단체의 사무에 관한 조사권
- 백조위원회¹⁵⁾

지방의회에 국한된 것은 아니지만, 일반적으로 일본의 정책평가 지침에서는 평가방법을 선택할 때 다음 사항을 고려하도록 제안하고 있다(일본 총무성, 2010; 박홍윤, 2012: 378).

- 평가를 실시할 때, 우선 정량적인 평가 기법을 개발하여 가능한 한 구체적인 통계수치로 정량적인 평가를 수행하도록 노력한다.
- 정량적인 평가 방법의 적용이 곤란할 경우 또는 객관성 확보에 문제가 없는 경우에는 질적 평가 방법을 적용할 수 있다. 그러나 질적 방법 역시 객관적인 정보 데이터와 사실에 기반하여 평가에 학식을 가진 경험자 활용 등 객관성 확보에 유의해야 한다.
- 평가는 많은 비용과 업무 부담이 요구되므로 비용이 많이 들고 고급 정량평가 기

15) 백조조사권(百條調査權)은 국회의 국정조사권에 상당하는 것으로 의회의 의결에 대한 보조적 권한, 집행기관에 대한 감시기능, 여론을 환기하는 작용 등을 갖고 있다.

법이 과도하게 적용되는 것은 비효율적일 수도 있음을 명심할 필요가 있다. 평가에서 필요한 정보, 분석의 정밀도, 평가의 시간과 비용 등을 사전에 검토하여 적절한 평가 방법을 선택한다.

- 평가방법을 선택할 때 사후 평가결과의 확인 가능 여부를 고려해야 한다.

V. 서울시의회 의정 활동 분석

이 장에서는 의원들이 서울시정에 대한 질의를 위해 사전에 서울시에 보내는 ‘질문요지서’, 상임위원회에서 의원들이 실제로 서울시정에 대한 질의와 응답을 하는 ‘질의’, 그리고 예결산보고서와 행정사무감사의 예시들을 중심으로 서울시의회의 서울시정에 대한 평가 기능을 살펴본다. 그리고 다음 장에서는 이러한 평가 기능을 수행할 때 활용할 수 있는 질적 평가 방법들을 제시하기로 한다.

이 분석을 위해 질문요지서, 질의, 행정사무감사의 경우 상임위원회에서의 예시를 보이고자 하며, 예결산보고서의 경우 하나의 보고서를 예시로 제시하고자 한다. 서울시의회 의원들의 평가 기능 자체를 평가하겠다는 것보다는 그러한 평가 활동에 질적 평가를 도입할 수 있다는 가능성을 보여주는 것으로 예시를 보여주는 것이다.¹⁶⁾

실제로는 상당수의 의원들이 질문요지서를 제출하지 않았고, 제출한 의원들의 경우에도 질문의 주제나 항목에 대해 요약, 제출했을 뿐 어떤 취지에서 어떤 질문을 할 것이라는 자세한 내용을 갖춘 경우는 거의 찾아보기 어려웠다. 이런 점에서 여기 의정 활동 분석에서 제시되는 것은 질적 평가 방법론을 실용적으로 활용할 경우 질문요지서 작성이나 실제 질의 시 좀 더 내실 있는 평가가 가능함을 알 수 있다. 또한 상임위별로도 큰 차이를 발견할 수 없었고, 다만 질문의 내용이 상임위의 분야를 반영하는 정도였다. ‘활용 가능한 방법’의 경우 실제로 해당 위원회의 의원들이 이러한 방법을 활용했다는 의미가 아니라 질의의 내용에 비춰볼 때, 그러한 내용을 사전에 준비, 분석하거나 질의할 때 활용할 수 있을 것으로 판단되는 방법을 예시로 체크해본 것이다.

여기에서 각 질문요지서와 질의 활동, 예결산보고서와 행정사무감사의 각 질의들을 몇 가지 범주로 구분해볼 수 있다.

첫째, 통계적 계산이 가능한 경우이다. 이는 지방세 수입규모, 경제성장률 등 계량화가 가능한 경우를 말한다. 즉 정량평가를 통해 성과를 따져 물을 수 있는 내용이라는 것이다. 자료 접근과 측정이 가능한 경우 객관적인 데이터를 바탕으로 서울시정을 평가할 수 있다.

둘째, 서울시정에 대해 시민들이 느끼는 신뢰 정도의 경우처럼 설문조사를 통해 시민들의 인식을 알아볼 수 있는 경우를 말한다. 이 경우 사전에 설계한 설문을 바탕으로 서울시정을 평가하는 것이다. 이를 위해서는 어떤 사안에 대해 어떤 대상에게 어떤 설문을 수행할 것인가가 관건이 될 것이고, 상당한 비용이 수반될 수 있다.

셋째, 버스회사 지원금 대책의 경우처럼 관련 이해당사자들의 면담을 통해 좀 더 심층적인 조사, 연구결과를 제시할 수 있음을 보여주는 것이다. 이 경우 버스회사 지원

16) 이 연구를 위해 주요 관련자들과의 인터뷰를 수행한 결과 전 서울시의회 K의원(2013. 10. 18 인터뷰), L의원(2013. 10. 25 인터뷰), 현 서울시의회 C의원(2013. 11. 1 인터뷰) 등이 이러한 분석이 가능하고 필요하며, 실제로 이런 활동 속에서 질적 평가가 가능할 수 있다고 설명해주었다.

금의 규모 등을 정량적으로 파악하거나 버스회사 관련자, 버스기사, 또는 서울시민을 대상으로 한 설문조사를 수행함으로써 평가 자료로 활용할 수도 있을 것이다. 하지만 면담을 통해 새로운 정보나 핵심적인 문제를 이해할 수도 있을 것이다.

넷째, 우발채무 최소화를 요구하는 경우에서처럼 ‘우발채무’의 기준을 설정하고 이 기준을 중심으로 성과를 측정하는 평가가 가능할 수 있다. ‘최소화’를 어느 선에서 인정할 것인가 하는 것이 서울시의회 의원들의 전문적인 식견과 통찰력에 기반할 수 있지만, 그 기준점이 설정되고 일정한 범위나 범주로 평가될 수 있다면 정량평가를 가미한 질적 평가가 될 수 있을 것이다.

이밖에 정해진 규칙을 준수하지 않은 경우와 같이 시정이나 준수를 당부하는 것을 추가할 수 있다. 이 가운데 면담을 활용할 수 있는 경우와 기준을 정해 성과를 측정하는 평가를 질적 평가라 할 수 있을 것이다.

1. 질문요지서 분석

서울시의회 의정 활동 중 본회의와 상임위원회 회의에서의 질의는 사전에 ‘질문요지서’의 형식으로 전달된다. 여기에서는 각 상임위원회별로 질문요지서 사례를 제시하여 분석하기로 한다. 이는 상임위원회별로 어느 상임위원회에서 질적 평가가 좀 더 활용도가 높을 것인지를 따지는 것이 아니라 현재의 제8대 서울시의회에서 무작위로 선정한 회기와 질문요지서 중에서 질적 평가의 가능성을 확인하고자 하는 것이다.

가. 건설위원회 예시

질의 내용	활용 가능한 방법				성과 평가
	시정 준수	계량	설문	면담	
통합대금 지급확인 시스템의 명칭과 추진 경위				○	
시스템 운영 전담팀 필요 여부			○	○	
시스템 사용 제도적 장치 필요 여부			○	○	
타당성 조사 신뢰성 여부			○	○	
당초 계획보다 연장 시 타당성 조사 미실시	○				
몇 년 전 타당성 조사 B/C와 현재 B/C 비교					○

당초 계획을 변경할 경우 타당성 조사를 거쳐야 함에도 불구하고 타당성 조사를 실시하지 않았다면 이에 대해서는 시정이나 준수를 요구할 수 있을 것이다. 시스템 운영 전담팀이 필요할지, 시스템 사용을 위한 제도적 장치가 필요할지, 타당성 조사의 신뢰

성을 인정할 수 있을지 등의 내용은 관련자들에 대해 설문을 수행하거나 면담을 통해 밝힐 수 있을 것이다. 통합대금 지급확인 시스템의 명칭이나 추진 경위에 대해서는 관련자들과의 직접적인 면담을 통해서만 알아볼 수 있을 것이다. 반면 타당성 조사의 비교는 비율과 같은 비교의 기준점을 설정하고 그 기준에 비춰 얼마나 늘었는지 또는 줄었는지를 분석하면서 평가해볼 수 있을 것이다.

나. 교육위원회 예시

질의 내용	활용 가능한 방법				
	시정 준수	계량	설문	면담	성과 평가
정부수반 유적사업의 내용과 필요성			○		
전시관 및 운영상의 문제점			○	○	
국가정체성 및 국기문란 등 범죄자의 경우	○		○		
박정희 가옥 주변 공원화 문제	○		○		
뉴타운 학교부지 매각관련 진행상황	○				
산책로 필요성			○		
버스차고지 밀집지역 해소방안			○	○	
SSM 및 대형마트에 대한 규제대책	○		○	○	○

뉴타운 학교부지 매각관련 진행상황에 대해서는 매각 절차를 잘 준수하도록 요청할 수 있을 것이다. 국가정체성 및 국기문란 등 범죄자에 대한 처리와 관련된 질의, 박정희 가옥주변 공원화 문제의 경우 법과 규정에 맞게 적절한 조치를 취했는지를 확인할 수도 있지만, 그 정당성에 대한 판단을 설문으로 구할 수도 있을 것이다. SSM 및 대형마트에 대한 규제대책의 경우 규정을 잘 준수하고 있는지를 확인할 수도 있고, 규제 대책에 대한 인식을 설문조사를 통해 알아볼 수도 있으며, 주요 이해당사자들과의 면담을 통해 중요한 쟁점들을 도출해낼 수도 있다. 또한 규제의 목표에 비춰 일정한 기준을 설정해두고 기준치와의 비교를 통해 성과를 평가할 수도 있다. 정부수반 유적사업의 내용과 필요성, 전시관 및 운영상의 문제점, 산책로의 필요성, 버스차고지 밀집지역 해소방안 등에 대해서는 전반적으로 시민들에 대한 설문조사를 통해 확인해볼 수도 있다. 이 가운데 전시관 및 운영상의 문제점이나 버스차고지 밀집지역 해소방안의 경우 주요 이해당사자들과의 면담을 통해 쟁점을 이끌어낼 수도 있을 것이다.

다. 교통위원회 예시

질의 내용	활용 가능한 방법				
	시정 준수	계량	설문	면담	성과 평가
중양버스전용차로 연장			○		○
복합환승센터 건립			○	○	○
도로 확장			○		○

중양버스전용차로 연장이나 복합환승센터, 도로 확장에 대해서는 시민을 대상으로 설문조사를 통해 필요성이나 입지 등에 대한 인식을 알아볼 수 있을 것이다. 이 경우 단지 도로 길이나 폭의 증감을 측정하는 것 자체로 의미가 있다기보다는 일정한 기준을 설정하여 입지의 적절성이나 도로 확장의 효과성에 대해 성과를 평가해볼 수 있다. 또한 복합환승센터 건립의 경우 주요 이해당사자들과의 면담을 통해 쟁점을 도출하여 분석해볼 수도 있을 것이다.

라. 도시계획관리위원회 예시

질의 내용	활용 가능한 방법				
	시정 준수	계량	설문	면담	성과 평가
시정질문 지적 사항에 대한 약속 준수 여부	○				○
법정의무경비 및 경직성 경비증가에 따른 대응		○		○	○
중점투자방향에 꼭 필요한 예산		○		○	○
국공유지 무상양도와 관련 개선방안			○	○	
관리처분업무의 효율적 관리 및 검증 제도 개선			○	○	○
정비사업의 정책방향 및 업무수행 전문성 강화			○	○	○
조합의 계약 및 자금관리의 조달청 의탁 여부			○	○	○
대형공사, 책임감리, 일반계약의 문제 개선 방향			○	○	
노후 상수관 누수사고 발생 해결 예산		○			
국공립어린이집 확충에 따른 민간어린이집 피해		○	○	○	○

시정 질문 지적 사항에 대한 약속 준수 여부는 시정이나 준수를 촉구하는 것으로 질의할 수 있다. 단지 약속 준수를 촉구하는 것을 넘어 이행률 같은 성과평가를 시도해볼 수도 있다. 노후 상수관 누수사고 발생 해결 예산의 경우 예산확보 정도나 B/C 분석과 같은 정량적인 평가를 시도해볼 수 있다. 법정의무경비 및 경직성 경비증가에 따

른 대응이나 중점투자방향에 꼭 필요한 예산의 경우 범주별 증감을 계량화하여 평가하거나 일정한 기준을 설정하여 성과를 평가할 수 있다. 국공유지 무상양도와 관련 개선 방안이나 대형공사, 책임감리, 일반계약의 문제 개선 방향의 경우는 시민 또는 주요 이해관계자 등을 대상으로 한 설문조사를 통해서나 면담을 통해 얻어낼 수 있다. 관리 처분업무의 효율적 관리 및 검증 제도 개선, 정비사업의 정책방향 및 업무수행 전문성 강화, 조합의 계약 및 자금관리의 조달청 의탁 여부 등은 설문이나 면담 외에도 효율성이나 전문성 강화 등에 대한 일정한 기준을 설정하고 성과를 평가할 수 있을 것이다. 국공립어린이집 확충에 따른 민간어린이집 피해의 경우 피해규모를 정량적으로 평가하는 것, 관련자들에 대한 설문이나 면담, 국공립어린이집과 민간어린이집 간의 균형 또는 정책방향에 비춘 성과 평가 등을 시도해볼 수 있다.

마. 도시안전위원회 예시

질의 내용	활용 가능한 방법				
	시정 준수	계량	설문	면담	성과 평가
미집행도시계획시설의 현황		○			
미집행도시계획시설의 향후 처리대책			○	○	○
미집행도시계획시설 해제 권고 절차			○	○	○
아파트재건축 분리개발의 문제점		○	○	○	○
편중된 학교 배치 문제		○	○	○	○
안전한 학생통학권 보장 문제		○	○	○	○
학교 시설 개선 및 학생 배정 문제			○	○	○

미집행도시계획시설의 현황은 면적 등으로 계량화 할 수 있을 것이다. 이들 시설의 향후 처리대책, 해제 권고 절차에 대해서는 시민 또는 이해관계자들을 대상으로 한 설문이나 면담을 수행할 필요가 있을 것이다. 대책이나 절차에 대해서는 몇 가지 기준을 설정하고 성과를 평가해볼 수도 있다. 학교 시설 개선 및 학생 배정 문제의 경우도 설문, 면담, 성과 평가를 시도해볼 수 있다. 반면 아파트재건축 분리개발의 문제점, 편중된 학교 배치 문제, 안전한 학생통학권 보장 문제 등은 기초적인 통계를 준비할 수도 있고, 시민이나 관련자들에 대한 설문, 면담을 수행할 수도 있다. 나아가 정책의 목표나 기준점을 고려하여 성과 평가를 시도해볼 수 있다.

바. 문화체육관광위원회 예시

질의 내용	활용 가능한 방법				
	시정 준수	계량	설문	면담	성과 평가
협동조합사업 지원		○	○	○	○
비보이단 운영		○	○	○	○
관광자원(스토리텔링)		○	○	○	○
서울시립미술관 천경자 화백 전시실	○			○	
서울역사박물관 경희궁지 방공호	○	○		○	
지역 패션사업		○	○	○	○

서울시립미술관의 활용과 관련된 문제는 시정 또는 준수를 요구하거나 관계자 면담을 통해 핵심적인 문제 또는 쟁점을 도출해낼 수 있다. 서울역사박물관 방공호 관련 질문은 시정 또는 준수를 요구하거나 관계자 면담에 기초할 수 있다. 그리고 현황과 관련해서는 계량화 할 수도 있다. 협동조합사업 지원, 비보이단 운영, 관광자원, 지역 패션사업 등 예산 지원과 관련 있기 때문에 계량화가 가능하고, 타당성에 대한 설문이 가능하다. 또한 주요 이해관계자들에 대한 심층적인 면담을 통해 핵심적인 쟁점을 드러내거나 일정한 기준을 설정하여 성과 평가를 시도할 수도 있다.

사. 보건복지위원회 예시

질의 내용	활용 가능한 방법				
	시정 준수	계량	설문	면담	성과 평가
곰팡이죽을 먹인 서울형어린이집 예방 대책	○		○	○	○
국공립시설 출지 않는 대기자에 대한 대책		○		○	○
국공립보육시설 전환 비율 문제	○	○		○	○
꿈나래·희망통장 사업의 근거, 모금대책, 공정성	○		○	○	○
당현천복원사업의 구조 문제 해결 대책	○	○		○	

어떤 사안에 대한 기본적인 대책을 묻는 경우 대부분 규정에 따라 적절한 대처를 했는지 시정 또는 준수 여부를 확인할 수 있다. 국공립시설의 대기자에 대한 대책, 국공립보육시설 전환 비율 문제, 당현천복원사업의 구조 문제 등은 기초 자료를 확보할 수 있어 계량화가 가능할 것이다. 서울형어린이집 예방 대책이나 꿈나래 희망통장 사업의 경우 설문을 통해 시민들의 인식을 조사할 수도 있다. 이들 질의는 모두 주요 이해관

계자들과의 면담을 통해 핵심적인 쟁점을 찾아낼 수 있을 것으로 판단되며, 당현천복원사업의 구조 문제 해결 대책에 대한 질의를 제외하고는 일정한 기준을 설정하여 성과를 평가할 수 있을 것이다.

아. 재정경제위원회 예시

질의 내용	활용 가능한 방법				
	시정 준수	계량	설문	면담	성과 평가
미혼모 문제 해법을 양육모 지원으로 전환		○	○	○	○
장애인 편의시설을 장애인의 관점에서 설치	○	○	○	○	○
독도교육 내세운 일본에 맞설 대안으로서 교육			○	○	○

미혼모 문제 해법을 양육모 지원으로 전환할 것을 요구하거나 장애인 편의시설을 장애인의 관점에서 설치하도록 할 때, 그리고 독도교육을 요구할 때 설문을 통해 시민들의 인식을 알아보거나 주요 관계자들과의 면담을 통해 핵심적인 쟁점을 드러낼 수 있다. 또한 이들 질문은 일정한 기준을 설정하여 비교할 수 있는 성과 평가가 가능하기도 하다. 이 가운데 미혼모 문제의 현황이나 장애인 편의시설 현황의 경우 기초 자료의 계량화가 가능할 것이다.

자. 행정자치위원회 예시

질의 내용	활용 가능한 방법				
	시정 준수	계량	설문	면담	성과 평가
도로 확장		○	○	○	
계곡을 시민에게			○	○	
정릉천을 주민의 생활공간으로			○	○	

도로 확장의 경우 기초 자료로서 계량화가 가능하다. 이를 포함하여 계곡이나 정릉천의 활용 문제에 대해서는 시민들에 대한 설문이나 면담을 통해 시민들의 인식을 알아보거나 주요 쟁점들을 드러낼 수 있다.

차. 환경수자원위원회 예시

질의 내용	활용 가능한 방법				
	시정 준수	계량	설문	면담	성과 평가
하계 복장 규정	○		○	○	
아현고가차도 철거 방향	○	○		○	○
신안선 추가 역사 신설		○	○		

복장 규정에 대해서는 규정 준수 여부를 물을 수 있고, 설문이나 면담을 통해 규정의 적정성이나 대안을 발견할 수 있다. 고가차도 철거 방향성에 대한 질문은 계획의 준수 여부, 그리고 진행 정도를 계량화할 수 있다. 목표치가 설정되어 있었다면 성과 평가도 가능할 것이며, 주요 관계자와의 면담을 통해 핵심 쟁점을 드러낼 수도 있다. 역사 신설의 경우 B/C 분석을 제시할 수도 있고, 시민들에 대한 인식 조사를 바탕으로 들 수도 있다.

이상에서 살펴본 바와 같이 각 위원회별로 다양한 쟁점이 존재함에도 질의의 근거로서 활용할 방법으로는 시정 또는 준수 여부, 계량 분석, 설문, 면담, 성과 평가 등의 각 방법을 활용할 수 있는 가능성을 확인할 수 있다. 그런데 대부분의 경우 질문요지만 키워드를 중심으로 간략하게 정리하고 있어 실제 시정질문 시에는 질적 자료를 바탕으로 하기보다는 전적으로 의원 개인의 전문적인 식견과 통찰력에 의존하는 경우가 많다.

〈부록 1〉에 소개되어 있는 질문요지서 예시는 다양한 양적, 질적 자료를 바탕으로 시정질문이 준비되고 있어 실제 시정질문 시에 좀 더 풍부한 질적 평가가 이뤄질 수 있음을 볼 수 있다.

시정 또는 준수 여부는 다음과 같은 내용에서 찾아볼 수 있다. 물론 서울시가 반드시 미혼모에 대한 통계를 갖추고 있어야 한다는 규정이 존재하지 않을 수도 있지만, 시정 운영의 기초 자료로서 갖출 필요가 있음을 역설한 것이다.

1. 미혼모에 대한 현황자료가 있습니까?

미혼모 지원정책을 마련하려면 통계부터 있어야 하는데 아직도 우리나라에 미혼모에 대한 정확한 통계자료조차 없는 점은 큰 문제입니다.

정량적인 자료를 바탕으로 계량 분석을 수행할 수 있음을 보여주는 내용은 다음과 같은 질의에서 찾아볼 수 있다. 2002년 대비 6배나 증가한 2007년 미혼모의 아동 양육 희망자 비율을 보이고 있음을 말하고 있는 것이다. 물론 이러한 주장은 의원 스스로 새로운 설계를 하여 수행한 설문 자료를 바탕으로 이뤄질 수도 있을 것이다. 여기에서는 이미 존재하는 정량적인 자료를 활용한 것이다.

2. 미혼모자 지원시설인 애란원 자료에 따르면 2007년 애란원에 머무는 미혼모의 81.4%가 아동 양육을 원하고 있습니다. 이는 2002년(15%)에 비해 약 6배 가까이 증가한 것으로 나타났습니다. 이런 이유가 어디에 있다고 생각하십니까?

다음과 같은 질문은 심층면담을 통해 이뤄지는 질적 평가의 예시라 할 수 있을 것이다. 즉 오랫동안 미혼모를 지원하는 일에 헌신해왔던 대표적인 인사를 만나 심층면담을 수행함으로써 미혼모 지원 관련 상황의 심각성을 전달하고 있는 것이다.

며칠 전 한국미혼모 지원네트워크라는 조직의 대표를 만날 수 있었습니다. 그분은 미국인이었습니다. 그분과 이야기를 나누며 왜 한국 미혼모 지원을 위한 일에 헌신하고 있는지 알게 되면서 심한 부끄러움을 느꼈습니다. 그분은 20년 전 한국 아동을 입양하였고, 그 아이가 주는 기쁨과 보람으로 미국 내에 입양지원단체를 만들어 입양 전도사로 활동하던 중 한국을 방문하여 미혼모 시설을 방문하고 그곳에 있는 10대, 20대의 미혼모들을 만나면서 지금은 미국 내에서 입양지원네트워크가 아니라 한국미혼모지원네트워크를 조직하여 한국의 미혼모를 지원하고 있다는 말씀을 들을 수 있었습니다.

다음과 같은 질문은 엄격한 정량평가를 수행할 수는 없지만 경제 수준을 기준으로 하여 일정한 비교대상과의 비교를 통해 문제의 심각성을 질적으로 평가할 수 있음을 보여주는 예시라 하겠다.

미국의 경우 미혼모 중 70%이상이 스스로 아이를 양육하고 스웨덴의 경우 95%의 미혼모가 양육을 결정하는 것과 견주어 한국의 미혼모의 경우 스스로 양육하는 비율이 30%도 안 된다는 것은 한국의 경제 수준에 비추어 정상적이지 않다는 말씀을 들을 수 있었습니다.

2. 질의 분석

여기에서는 서울시의회 상임위원회에서 의원들이 실제 질의하는 과정에서 질적 자료를 준비하여 질적 평가를 수행할 수 있다는 가능성 예시를 소개하고자 한다. 질의한 의원의 질의 자체를 평가할 수는 없지만, 질의 내용을 통해 질적 자료가 뒷받침되는 질적 평가가 이뤄질 수도 있음을 이해하는 데 도움이 될 수 있을 것이다.¹⁷⁾ <부록 2> 부터 <부록 9>까지는 각 상임위원회별로 질의 과정 예시를 소개한 것이다.

다음과 같은 질의는 지역구민과의 면담 또는 간담회 결과를 활용하여 질의 과정에서 질적 평가를 수행할 수 있는 가능성을 보여준 예라 할 것이다. “사람들이 …… 저를 만나면 얘기를 많이 해서”라는 주장의 근거를 좀 더 질적 자료를 갖춰 제시할 수 있다면, 질적 평가로서의 의의를 살릴 수 있을 것으로 볼 수 있다.

결론부터 말씀을 드리면 거기를 이용하는 사람들이 굉장히 많이 있는데 장기간 동안 2개 차로를 600m 건설하는데 6년이 걸리면, 3년이면 거의 물리적으로 가능하죠. 그런데 3년 정도 걸릴 것을 4년도 아니고 5년도 아니고 6년씩 걸리면 그 주변에 있는 사람들은 정말 짜증나는 것을 벗어나서 화가 날 정도로 저를 만나면 얘기를 많이 해서 정말 이게 왜 이렇게 됐는지.

제245회 서울특별시의회(임시회) 건설위원회회의록 제2호(2013. 2. 27)

다음과 같은 질의에서도 심층적인 인터뷰나 관찰기록 등을 통해 ‘다 아는 얘기’를 좀 더 효과적으로 전달할 수 있음을 알 수 있다. 의원들의 질의가 평소의 전문적인 식견과 통찰력에 근거한 것이지만, 질적 평가로서의 의의를 싣는다면 훨씬 설득력 있고 권위 있는 질의가 될 수 있을 것이다.

○ ○○○ 위원 지금 강남이나 양천 쪽의 학교 환경이 강북, 성북보다 더 좋은 것은 알고 계시지요?

○ 교육행정국장 ○○○ 네.

○ ○○○ 위원 그런데 그렇게 이전해야 되겠습니까?

○ 교육행정국장 ○○○ 이것은 일반계 고등학교가 아니고 특성화고 관광디자인

17) 의원들의 실제 질의 내용은 개인적인 의견일 수도, 이해관계에 의한 의견일 수도, 소속 정당의 당론일 수도, 지역구민의 의견일 수도, 공익이나 공공성을 고려한 의견일 수도 있다(2013. 10. 18 전 서울시의회 K의원과의 인터뷰).

고등학교입니다. 그래서…….

○ ○○○ 위원 아니, 그러니까 뭐 어떤 학교든.

○ 교육행정국장 ○○○ 그래서…….

○ ○○○ 위원 평균적으로 어때요? 그러니까 양천이나 강남, 서초가 성북, 강북보다 학교 환경이 좋습니까, 열악합니까?

○ 교육행정국장 ○○○ 학교 환경은…….

○ ○○○ 위원 교육 뭐 학교 전체적으로.

○ 교육행정국장 ○○○ 전체적으로 보서는 저희는 뭐 그렇게 큰 차이는 없다고 봅니다.

○ ○○○ 위원 큰 차이가 없어요?

○ 교육행정국장 ○○○ 네.

○ ○○○ 위원 확실해요?

○ 교육행정국장 ○○○ 네, 그렇습니다.

○ ○○○ 위원 그 대답에 대해 책임질 수 있어요?

○ 교육행정국장 ○○○ 어떤 점에서 큰 차이가 있다고 보십니까?

○ ○○○ 위원 그러면 어떤 점에서 차이가 없다는 얘기입니까?

○ 교육행정국장 ○○○ 시설이라든가 이런 면에서는…….

○ ○○○ 위원 학교가 무슨 시설 갖고만 합니까? 다 여러 가지……. 하여간 그런 것은 초등학생한테 물어봐도 다 아는 얘기이기 때문에 굳이 제가 답을 들으려고 하지 않겠습니다.

제246회 서울특별시의회(임시회) 교육위원회회의록 제2호(2013. 4. 22)

다음 질의는 적절한 관찰과 사례연구에 기반한 질적 평가가 가능할 수 있음을 보여주는 예시라 할 수 있다. 해외 사례와의 비교를 통해 제도적 장치의 미비를 지적하는 질적 평가를 수행한 것이라 할 수 있다. 효과적인 사례연구는 생생한 관찰 역할을 할 수 있고, 중요한 문헌자료가 될 수 있는 것이다.

지난 7월 우리가 국외비교시찰을 가서 노르웨이 오슬로 소방재난본부를 방문해서 2시간 동안 질의응답을 했는데 본 위원의 질문이 이런 것이었어요. 지난번 정례회 때 제가 질의했던 고양이를 구하려다가 순직한 소방관이 국립묘지에 안장을 하지 못하고 이런 관련 건으로 해서 참 안타까운 사연이 있었다, 나중에 국회에서 법이 개정되어서 안장이 됐지만, 이것을 염두에 두고 제가 질문을 했어요. 당신네들은 순직한 경우에 국립묘지에 가느냐고 여쭙했을 때 답변은 누구나 다 시립묘지에 간다

는 겁니다. 그러면 노르웨이는 소방재난본부에서 지금까지 화재와 관련돼서 몇 명 정도 순직을 했느냐, 그런데 한 명도 없답니다. 1945년 이후에 순직한 소방관이 한 명도 없다고 그래요. 그 이유가 위험한데 왜 들어가느냐는 얘가지요.

우리 같은 경우는 제가 화재현장에 출동은 안 했지만 화재가 나게 되면 건물이 거의 붕괴 직전이고 잔불 정리한다고 또 들어가고 아마 이런 것 같아요. 그러다 보니까 사고가 추가적으로 나는 것 같은데, 그리고 직제가 우리하고는 좀 다릅니다. 그런데 우리는 지금 경찰관은 출동을 안 하지요? 체계가 달라서, 119하고 112 나뉘어져 있기 때문에 소방관들이 현장에 가서 화재도 진압하고 인명구조도 하는 두 가지 역할을 동시에 하는데 노르웨이에서는 그렇지 않답니다. 경찰이 따로 출동을 하는 거예요, 체계상. 같이 가서 구조를 한다는 거예요. 그 임무는 경찰이 하는 것이지 소방관이 하는 역할이 아니라는 얘기에요. 어떻게 보면 눈여겨볼 만한 제도더라고요. 그리고 대우 또한 상당히 좋아요.

제248회 서울특별시의회(임시회) 도시안전위원회회의록 제3호 (2013. 9. 4)

다음과 같은 질의는 질적 자료의 종류가 다양할 수 있음을 보여주는 사례라 할 수 있다. 여기에서는 콘텐츠로서의 영상자료 자체를 지적한 것이지만, 영상 자료가 지역의 다양한 현안들을 생생하게 보여줄 수 있는 질적 자료로서 활용되어 질적 평가에 도움을 줄 수 있다는 것이다.

○ ○○○ 위원 관장님, 화면 그러니까 영상자료요 이것도 충분히 가치가 있지 않나요?

○서울역사박물관장 ○○○ 영상자료요? 아, 물론입니다.

○ ○○○ 위원 박물관이다 보니까요 실은 유물을 이렇게 죽 전시를 하고 그게 저희가 고정적으로 가지고 있는 박물관의 모습이잖아요. 제가 왜 이 말씀을 드리느냐 하면 이렇게 죽 자료 체크를 좀 하다 보니까 올해 부산 국제영화제에 출품 준비하고 있는 작품 중에 혹시 들어보셨는지 모르지만 럭키서울이라는 형식의 영화가 나가는데요 혹시 최은희라는 여배우가 나왔던 사랑방 손님과 어머니라는 영화 보셨어요?

○서울역사박물관장 ○○○ 네, 봤습니다.

○ ○○○ 위원 저는 깜짝 놀랐어요. 저는 그 배경이 서울이라고는 상상을 못했거든요. 아마 국내에서 나온 상당수의 영화들이 서울에서 촬영을 해가면서 과거, 현재 어떤 서울의 주택이라든가 거리라든가 건물이라든가 이런 변화들이 영화 속에 다 녹아 있잖아요. 만들 때마다 다른 모습을 보일 것 같은데 영상자료원이나 이런

쪽에 축적되어 있는 그런 자료들을 우리가 스토리텔링을 집어넣어서 편집화 시켜낼 수는 없을까요?

제247회 서울특별시의회(정례회)문화체육관광위원회회의록 제2호(2013. 7. 2)

다음 질문은 사회복지 종사자들의 처우가 열악함을 지적하는 것이다. ‘열악함’을 증명할 수 있는 자료로는 급여 수준에 대한 정량적인 자료를 제시하는 방법을 활용할 수 있었을 것이다. 또는 유사한 직종이나 해외 사례와의 비교를 통해 정량평가를 가미한 질적 평가를 수행하는 방식으로 질의를 할 수도 있었을 것이다. 그런데 이러한 자료에 대한 접근이 물리적으로 역부족이었을 경우에는 ‘열악함’을 실감할 수 있는 몇 가지 인터뷰 자료나 사례를 제시함으로써 질적 평가를 수행할 수 있었을 것이다.

○ ○○○ 위원 제가 쉼터를 몇 군데 한번 가봤었어요. 방문을 해 봤는데 굉장히 열악하더라고요.

○여성가족정책실장 ○○○ 그렇습니다.

○ ○○○ 위원 열악하고…….

○여성가족정책실장 ○○○ 종사자들 처우도…….

○ ○○○ 위원 그리고 종사자들도 지금 실질적으로 관장이나 센터장이나 사회복지사 두 사람이 하는 곳이 굉장히 많고, 그래서 여기에 한 분이 거의 상주를 하고 계시잖아요?

○여성가족정책실장 ○○○ 네.

○ ○○○ 위원 그런 부분이 있는데 보니까 여기도 열악하기 때문에 운영비하고 인건비가 분리가 안 돼 있는 그런 상태더라고요. 그런데 그것을 어떻게 지금 생각을 하고 계시는지?

제248회 서울특별시의회(임시회) 보건복지위원회회의록 제1호(2013. 9. 2)

다음의 질문은 이미 조사된 정량적인 자료를 자치구별로 비교하여 자원회수시설 가동률이 낮은 이유를 질의하는 것이다. 이 경우 서울시행정부의 답변으로 이해가 된 상황이지만, 가동률의 상중하 그룹을 나눠 각 그룹의 특징을 판단한다거나 가동률에 대해 몇몇 구의 담당자들과 심층면담을 수행하였다면 훨씬 효과적인 질적 평가를 수행할 수 있었을 것으로 볼 수 있을 것이다.

○ ○○○ 위원 그리고 자원회수시설 노원구가 가동률이 77%인데 다른 구는 강남은 93%, 양천, 마포는 86%, 85%인데 노원구는 왜 이렇게 낮습니까?

○기후환경본부장 ○○○ 시설 자체가 설계할 때 설계기준하고 발열량하고 차이 때문에 좀 가동률이 낮은 것으로 되어있는데요. 시설개선을 하려면 상당히 많은 돈이 들어가고 해서 그런 부분들이 앞으로 개선이 되면 가동률을 높일 수 있을 것 같습니다.

○ ○○○ 위원 시설개선만 하면 문제없다는 말이죠?

○기후환경본부장 ○○○ 네.

○ ○○○ 위원 혹시 주민들이 반대해서 가동률이 낮나 이렇게 생각했죠.

○기후환경본부장 ○○○ 그렇지 않습니다.

○ ○○○ 위원 알겠습니다. 이상입니다.

제245회 서울특별시의회(임시회)환경수자원위원회회의록 제3호(2013. 2. 28)

이상에서 살펴본 바와 같이 각 상임위원회의 실제 질의 과정에서도 시정 또는 준수 요구에서부터 설문이나 면담 자료가 근거로 활용되기도 하고, 실제 기준에 따른 성과 평가의 가능성을 확인할 수 있다. 또한 의원 개인의 개인적인 판단이 아니라 설문이나 면담, 그리고 성과 평가에 근거한 질적 평가가 뒷받침 된다면 양질의 의정 활동이 될 수 있다는 가능성 역시 확인할 수 있다.

3. 세입세출예산 검토

여기에서는 서울시립미술관의 2012년 결산 검토보고서 중 검토의견 일부를 예시로 세입세출예산 검토 과정의 평가 활동을 소개하였다. 이러한 검토의견은 세입과 세출에 대한 정량적인 자료를 바탕으로 이뤄지기 때문에 좀 더 구체적이긴 하지만, 정성적인 판단을 바탕으로 좀 더 체계적인 방식의 검토의견을 제시할 수도 있을 것이다.

○ 세입예산현액은 12억 8,568만원으로 예산액과 동일하고, 징수결정액 9억 2,938만원(72.3%)에서 8억 9,859만원(96.7%)이 수납되어, 미수납액은 3,079만원(3.3%)임.

○ 세입예산현액과 징수결정액을 비교하여 3억 5,630만원이 감소된 것은 예정되었던 『한국-브라질 이민 50주년 기념 특별전』이 취소되어 입장료 수익이 감소하였기 때문임.

- 동 전시가 취소된 것은 주관기획사인 (주)지엔티컬처가 MBC(문화방송)의 공동주최와 투자가 이루어지지 않아 전시를 포기한 것임. 이로 인하여 서울시립미술관은 공공미술관으로서의 신뢰를 크게 손상하였을 뿐 아니라 대관료(관람료) 감소 등의 경제적 손실을 입었음.

- 이에 대하여 서울시립미술관은 손해배상청구소송을 제기하여 진행중에 있으며 (『한국-브라질 이민 50주년 기념 특별전』 소송진행 현황은 별첨자료 참조요망) 이러한 일이 재발되지 않도록 하기 위해서는 특별전을 주관하는 기획사에 대한 신뢰도와 재무상태를 사전에 확인하는 것이 필요할 것임.

○ 세입내용은 입장료 수입 3억 5,235만원, 주차장 수입 1억 9,696만원, 공유재산 임대료 수입 1억 9,134만원, 대관료 수입 1억 2,959만원, 전년도 수익금 5,075만원 등임.

4. 행정사무감사 예시

행정사무감사의 경우 질문요지서와 시정질의의 성격이 섞여 있는 것으로 볼 수 있다.¹⁸⁾ 즉 질문요지서와 같이 질의 내용을 미리 준비하면서도 실제 질의에 대한 답변에 대응할 필요가 있기 때문이다. 그럼에도 다음과 같은 몇몇 상임위원회의 행정사무감사의 질의 내용을 분석한 결과 앞서 살펴보았던 질문요지서와 같이 시정 또는 준수, 계량 분석, 설문, 면담, 일정한 기준을 설정한 성과 평가 등으로 평가를 준비하는 데 활용이 가능할 수 있음을 알 수 있다.

다음 예시는 행정자치위원회 행정사무감사 질의 예시이다. 이 가운데 조례안이 부결된 것을 명기하지 않았다는 것은 자료왜곡이라고 지적한 것은 정해진 규정이나 절차에 대한 시정이나 준수를 요구한 것이다. 용역 관련 수탁기관 선정 문제의 경우 주요 관계자들과의 면담을 통해 문제를 드러낼 수 있을 것이다. 마을 공동체 사업이나 마을안 전망 구축 사업의 경우 설문이나 면담을 통해 문제의식이나 만족도 등을 나타낼 수 있다. 마을 공동체 사업의 지역별 편중 문제는 추가적으로 계량화도 가능할 것이다. 마을공동체 사업 관련 자치구 인센티브 평가가 모호한 문제, 시민 주거문화 개선 사업의 추진 사업의 경우 주요 이해관계자들과의 면담을 통해 핵심 쟁점을 도출해내는 방식으로 질의를 준비할 수 있을 것이다. 갈등조정 실적이나 주민참여예산제 예산 증액 방식의 경우 핵심 쟁점 도출을 위한 면담도 가능하고 일정한 기준을 세워 성과 평가도 가능할 것이다.

18) 전 서울시의회 L의원(2013. 10. 25), 현 서울시의회 C의원(2013. 11. 1)과의 인터뷰

질의 내용	활용 가능한 방법				성과 평가
	시정 준수	계량	설문	면담	
조례안이 부결된 것을 명기하지 않는 등 자료왜곡 용역 최종보고가 나오기 전 사전에 수탁기관 선정 마을공동체와 관련 없는 사업이 많음	○		○	○	
마을공동체 주민제안 사업의 지역별 편중 조정 집회건수 대비 갈등조정 실적이 저조		○	○	○	○
마을안전망 구축사업의 특정 동 선정 방식 재고			○	○	
마을공동체 사업 관련 자치구 인센티브 평가 모호				○	
주민참여예산제가 자치구 예산 증액 방식은 문제				○	○
시민 주거문화 개선 사업의 중점 추진				○	

Ⅵ. 질적 평가의 활용 및 도입 방안

1. 질적 평가의 활용 방안

가. 질적 자료의 수집

앞서 살펴본 바와 같이 질적 평가를 위한 질적 자료를 수집하는 대표적인 방법은 인터뷰, 참여관찰, 그리고 현장노트와 같은 문헌 자료이다.

1) 인터뷰 자료 수집

인터뷰 자료를 수집할 때, 누구와 인터뷰를 할 것인가가 우선적으로 고려할 문제이다. 이를 위해 주요 이해관계자를 확인할 필요가 있는데, 이해관계자란 ‘정책 및 프로그램과 평가의 결과에 관심을 가지는 개인이나 집단’(박홍윤, 2012: 274)을 말한다.

〈표 6-1〉은 Kellogg Foundation(2004)에 기초하여 이해관계자 유형에 대한 이해를 바탕으로 인터뷰가 필요한 이해관계자가 누구인지, 가능한 인터뷰 대상자는 구체적으로 누구일지를 체크해볼 체크리스트를 예시한 것이다. 여기에서 1차 이해관계자는 정책과 프로그램의 직접적인 영향을 받는 사람이고, 2차 이해관계자는 정책과 프로그램 활동에서 중요한 역할을 수행하기는 하지만 그 서비스를 직접적으로 받는 것은 아닌 사람들이며, 서비스 공급자는 관련 정책의 결정과 집행에 직접적, 간접적으로 관여하는 사람과 집단이다.

〈표 6-1〉 이해관계자 체크리스트(예시)

구분	주요 이해관계자	필요한 인터뷰 대상	가능한 인터뷰 대상
1차 이해관계자	<ul style="list-style-type: none"> · 정책과 프로그램의 대상 집단, 관련 공동체 · 서비스 수혜자, 고객 집단 · 서비스를 받을 자격은 있으나 받지 않거나 자격은 없으면서 수혜를 주장하는 사람 · 프로그램이나 편익의 수혜에서 벗어난 사람 · 선출직 공무원 		
2차 이해관계자	<ul style="list-style-type: none"> · 일반 시민과 납세자 · 관련 단체 · 관련 연구자, 연구집단 		
서비스 공급자	<ul style="list-style-type: none"> · 정책결정자, 집행자 · 정책이나 프로그램의 관리자 및 전달자 · 정책이나 서비스 전달 관련 파트너(협력기관, 담당자) · 정책과 프로그램에 자금을 제공하는 기관 		

서울시의회 의원들이 질적 평가를 수행하기 위한 인터뷰 방법은 유권자들이 처한 상황이나 배경, 즉 생활세계에 대해 구체적으로 어떻게 인식하고 있는지를 찾아낼 수 있는 적절한 방법이라 할 수 있다. 이를 위해 〈표 6-2〉와 같이 행태/경험, 의견/가치, 느낌/감정, 지식, 감각, 배경 등 질문의 초점, 그리고 과거, 현재, 미래의 시간 흐름에 따라 매트릭스를 채우는 방식으로 질적 자료를 만들어낼 수 있다. 이를 통해 질의를 준비하고, 평가의 근거를 정리, 축적할 수 있다.

〈표 6-2〉 인터뷰 질문과 기록을 위한 매트릭스(예시)

질문 초점	과거	현재	미래
행태/경험			
의견/가치			
느낌/감정			
지식			
감각			
배경			

자료: 홍수정(2012: 26).

2) 참여관찰과 현장노트 작성

서울시의회 의원이 실제로 엄격한 질적 평가 방법에 기초해 참여관찰을 수행하기란 매우 어려울 것이다. 그러므로 실제로는 지역주민이나 제반 이해관계자들과 만나거나 지역 현장의 다양한 일이나 행사에 참여하면서 현장노트를 충실히 기록하여 질적 평가를 위한 질적 자료로 활용하는 것을 권할 만하다.

Patton(2002)의 주장에 비추보면, 관찰자로서의 평가자가 선입견 없이 현장노트를 기록하면서 현장조사를 수행하면, 연구와 관련된 통찰력, 아이디어, 영감, 판단 등이 생겨날 수 있다고 주장한다. 이 과정에서의 통찰력과 영감이 현장조사의 자료에 포함될 것이다. 현장노트 자체는 상황, 사건, 관찰대상자 등의 활동을 있는 그대로 구체적이고 상세하게 기록하되, 매순간마다 상황, 사건, 관찰대상자 등에 대해 이해되었던 데 대한 해석을 밑줄, 괄호, 별표 같은 것으로 표시할 수 있다. 이렇게 하면, 현장노트는 사례연구를 위한 데이터베이스 역할을 할 수도 있다.

서울시의회의 각 위원회는 지역주민의 의견을 수렴하고 의정활동에 적극적으로 반영하고자 각종 안건을 심사·처리할 때 30-50여 곳의 현장을 시찰한다. 주요 현장방문 내용을 보면, 타당성 검토, 의견 청취 및 시설물 시찰, 의견 청취 및 격려, 현황파악 및 실태조사 등으로 이루어져 있다. 이러한 현장시찰 시에 의원별로 역할분담을 하여 현장조사방법을 적용하거나 관련 방법론에 능숙한 전문가와 함께 심층적인 현장조사 및 사례조사를 수행할 필요가 있다.

한편 의원 또는 전문위원의 바쁜 일정 가운데 질적 평가를 위한 준비과정에서 현장

조사를 충실히 수행하기란 대단히 어렵다. 이 때문에 질적 연구의 다양한 현장에서 직면하게 되는 ‘현장이슈’들에 대한 준비가 중요하다. <표 6-3>은 질적 평가를 위한 자료 수집과정에서 직면하는 현장이슈들을 정리한 것이다. 참여관찰과 현장노트 작성을 준비할 때 기본적으로 체크해볼 체크리스트로 활용할 수 있다.

<표 6-3> 질적 자료 수집 과정에서 체크할 현장이슈(예시)

자료 수집 과정	현장이슈	체크
접근/장소의 문제	• 현장에서 사람들과 처음 접촉할 때의 어려움	
	• 현장에서 신뢰 혹은 신용 쌓기	
	• 현장과 개인에 대한 접근성	
	• 사람들의 응답 이끌어내기	
	• 있는 그대로의 현장에서 정보수집 가능 여부	
	• 현장에서 현장 상황을 이해할 수 있을지 여부	
관찰	• 현장노트에 대한 신뢰성 확보 문제	
	• 있는 그대로의 현장을 기록하면서 현장노트에 ‘약식 메모’를 하거나 ‘인용문’을 꼭 넣기	
	• 관찰자로서의 역할 유지하기와 필요시 역할 전환하기	
	• 초기의 현장 방문에서 최상의 정보를 수집하기	
	• 광범위한 관찰에서 좁은 범위의 관찰로 좁혀가기	
면접	• 면접 동안 말을 ‘적게’ 하기	
	• 적당한 장비와 녹취하는 사람 구하기	
	• 집단 면접에서 모두 참여할 수 있도록 시간 계획하기	
	• 질문의 ‘수준’을 응답자의 능력에 맞추기	
	• 자료 수집의 비용과 시간 고려하기	
	• 면접 도입부에 적절한 질문을 사용하기	
	• 면접 동안의 중단 상황 고려하기	
	• 면접 일정 계획 체크하기	
	• 면접 기술 체크하기	
• 면접하는 동안에 기록하는 어려움 고려하기		

	<ul style="list-style-type: none"> • 집단 면접에서 모든 참여자들이 이야기하도록 격려하기 • 적절한 질문하기 • 면접하는 동안 말하기보다 듣기를 염두에 두기 • 감정 폭발을 다루기 • 녹음을 원하지 않는 참여자를 다루기 • 적절한 어색함 깨기(ice-breaking) 질문 준비하기 • 면접 이전에 참여자들에게 면접 질문 제시하기 • 테이프-녹음 장비의 작동방법에 대해 알기 • 개인적 편견을 ‘괄호치기’ • 집단 면접에서 물어야 할 질문에 초점 맞추기 	
문헌 연구	<ul style="list-style-type: none"> • 자료 찾기의 어려움 • 자료 사용에 대한 허락을 얻기 어려움 • 자료의 가치에 대한 의문 	
일지	<ul style="list-style-type: none"> • 사람들이 완벽한 일지를 작성하도록 만들기 • 손으로 쓴 일지를 읽기 어려운 문제에 대한 준비 • 일지 작성의 어려움을 표현하는 정보제공자에 대한 대응 • 일지 작성방법에 대한 궁금증을 표현하는 정보제공자에게 설명하기 	
비디오 자료	<ul style="list-style-type: none"> • 방해가 되는 방의 소음 체크하기 • 작은 방에서 비디오 녹음을 하는 문제 • 카메라 위치 선정과 초점잡기의 어려움 	
윤리적 이슈들	<ul style="list-style-type: none"> • 정보제공자의 익명성을 보호하기 • 연구의 목적을 공개(혹은 비공개)하기 • 사례연구에서 면접을 진행하는 동안, ‘공유된 비공개’ 정보를 이용할 것인지 혹은 어떻게 이용할 것인지를 결정하기 • 연구자가 개인적 경험들을 공유할 것인지 여부를 결정하기 	

자료: Cresswell(2005: 165-167)을 수정.

나. 질적 자료의 분석

Kellogg Foundation(2004)은 질적 자료의 분석 방법으로 범주화 및 코딩 기법, 맥락분석 기법, 메모 기록 기법, 정보의 관련성 연계, 기타 질적 분석 기법 등으로 구분하고 있다. 하지만 현장노트와 같은 메모기록기법은 자료 수집이라는 관점에서 이해할 수 있고, 질적 자료의 분석 방법으로는 범주화 및 코딩 기법, 맥락분석 기법, 정보의 관련성 연계 등으로 분류해볼 수 있다.

1) 범주화 및 코딩

범주화 및 코딩은 질적 자료의 핵심적인 내용을 중심으로 범주를 만들고 이에 적합하게 자료를 분류하는 방법이다. 범주화를 위해서는 관련 자료를 우선 검토하여 평가문제와 관련시켜 범주화하고, 개별 문서를 이들 범주별로 분류하게 된다. 범주화된 자료는 자료 매트릭스, 빈도 계산, 시계열 질적 자료 분석 등의 방법으로 분석될 수 있다.

자료 매트릭스는 핵심 주제나 특징을 바탕으로 자료를 분류한 뒤 자료 간의 특징적인 형태를 추출하는 방법이다. 빈도 계산은 핵심주제나 주장을 확인하고 이들이 자료에서 사용된 빈도를 계산하여 그 내용을 분석하는 것이다. 시계열 질적 자료분석은 자료를 시계열적으로 순서화하여 인과관계를 확인하는 것이다.

〈표 6-4〉는 입지 갈등 현장을 예시로 하여 이를 적용해본 것이다. 입지 갈등 현장에서 기록한 많은 면담 자료를 분류하여 갈등 당사자들을 수용형, 보상요구형, 절대반대형으로 구분해볼 수 있다면, 각 유형의 특징을 공공성 강조 유형, 이해관계 강조 유형, 전통 강조 유형 등으로 특성을 제시할 수 있을 것이다. 또한 이들 유형의 빈도를 계산하여 유형별 분포를 알아볼 수도 있고, 성별, 거주 유형별 등 인구 통계적 특징에 따라 어떤 특성이 나타나는지도 정리해볼 수 있다.¹⁹⁾ 시계열로 분석해본다면, 갈등 초기에 면담했던 내용과 어느 정도 진행된 뒤 면담했던 내용을 비교해보는 방식으로 자료를 비교해볼 수 있다.

19) 여기에서의 빈도는 통계적인 의미가 있는 것이 아니다. 어떤 유형으로 쟁점이 부각되고 있는지를 살펴보기 위한 것이며, 이러한 확인을 바탕으로 후속 설문조사를 수행한다면 설문 문항을 만드는 데 도움이 될 수 있을 것이다.

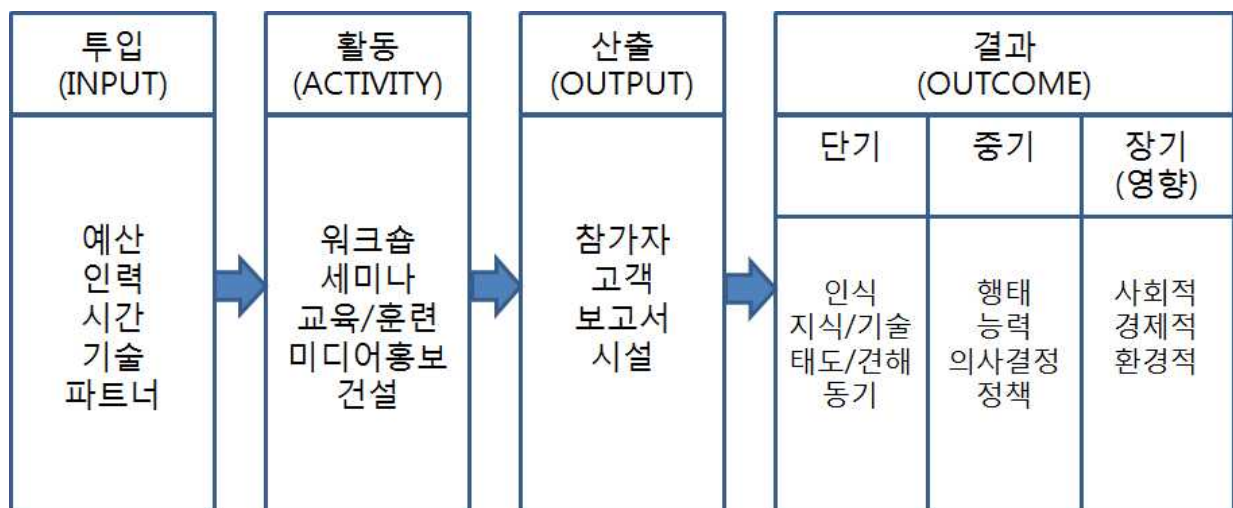
〈표 6-4〉 범주화 및 코딩(예시)

범주화	자료 매트릭스	빈도 계산	시계열 질적 자료 분석
수용형	공공성 강조	3	초기 - 현재
보상요구형	이해관계 강조	5	3 - 5
절대반대형	전통 강조	10	5 - 10
			10 - 5

2) 맥락분석

맥락분석 기법은 질적 자료를 활용하여 프로그램의 전후 관계를 설정, 상황을 설명하는 방법이다. 이 기법은 단편적으로 기술하거나 범주화해 상호연계가 이뤄지지 않는 경우 중요한 연결 요인을 발견하고자 하는 것이다.

이러한 기법은 목적과 목표의 상호관계를 〈그림 6-1〉과 같이 목표 논리모형으로 구조화하여 정책이나 프로그램을 평가하는 것으로 적용해볼 수 있다. 즉 예산과 인력 등의 투입 요소, 교육과 훈련 등의 실제 활동, 참가자나 시설 면에서 어떤 산출물이 나왔는지를 점검해보면서 결과의 영향을 평가해보는 것이다.



자료: 박홍운(2012: 293).

〈그림 6-1〉 목표 논리모형

3) 정보의 관련성 연계 방법

정보의 관련성 연계 방법은 특정 자료를 과정이나 효과 등으로 분류함으로써 논리적으로 인과관계를 정리하고, 프로그램의 상황과 문제점을 파악하게 하는 방법이다. 표나 순서도를 활용해 요인을 정리하거나 추론할 수 있다. 이 방법은 <그림 6-1>을 좀더 세분화하여 도식화하는 것으로 활용할 수 있다.

다. 질적 자료의 제시

서울시의회 의원들은 다양한 의정활동을 통해 자신의 전문적인 식견과 통찰력을 발휘한다. 그러나 실제로는 의원들의 식견과 통찰력이 충분히 축적될 만큼 오랜 의정활동 경험이 없는 경우, 질적 자료의 수집이나 분석 자체도 훈련이 필요하다는 사실 등으로 인해 질적 평가자로서의 역할을 수행하는 데 한계가 있는 의원도 있을 수 있다. 하지만 효과적으로 질적 자료를 제시함으로써 질적 평가자로서의 역할을 수행할 수 있을 것이다.

1) 평가의견의 체계화

질의나 감사 과정에서 평가 의견을 체계적으로 제시하는 것은 질적 평가의 의의에 매우 부합한 것이라 할 수 있다. 다양한 근거를 가지고 체계적으로 구성할 수 있다면, 그것 자체로 전문적 평가 의견이 될 수 있을 것이다. 다음은 ‘기후변화 대책 추진’과 관련한 평가 의견 예시이다.

기본적으로 관련 자료나 활동을 나열하는 것으로, 객관적인 자료나 활동을 바탕으로 그 우수성이나 미흡함을 평가할 수 있다. 그런 다음 기대했던 자료나 활동의 부재에 대해 지적하거나 추가적으로 필요한 사항을 요구하는 것이다. 마지막으로, 구체적인 평점 방식의 평가를 내리며 대안을 제시하는 것이다.

- 기후변화대응 종합기본계획 수립·발표 및 기후변화대책기본법 입법예고 실시
 - 산업계·시민단체 등 이해관계자 의견 수렴, 기후변화대책 워크숍 2회, 공청회, 민간전문가 회의(5회), 기후산업 관련 전문가 회의(4회), 시민단체·산업계 대상 간담회 및 설명회 10여회 등 개최
 - 관계부처와의 유기적 협조 및 조정 역할 수행(국무총리실장 주재 관계부처 차관회의(3회), 기후변화대책조정협의회(2회)를 개최). 종합기본계획 확정에 따른

부처별 세부이행계획 마련

- 또한 G8 기후변화 확대정상회의, 주요경제국 회의 개최, 각종 국제회의 참석 및 협상전략을 지원하고, 기후변화 대책 관련 법·제도 기반 마련

- 기후변화에 대응 홍보영상물 제작 및 보급(568개 배포)을 통해 기후변화에 대한 국민의식 전환에 기여

- 정책형성단계에서 이해관계 집단의 여론 수렴(학계·산업계·시민단체 등 각 계각층 의견수렴을 통한 워크숍, 공청회 개최) 및 관련절차 준수 정도를 나타내는 민주성이, 정책집행단계에서는 기관장의 전략성과 수용성이 우수

○ 문제해결을 위한 적절한 정책수단 포함 및 정책추진시 투입된 사회·경제적 비용을 감안한 정책효과 분석 노력 등이 필요

- 기후변화대응 비전과 목표를 종합적·체계적으로 달성하기 위해 종합기본계획을 마련한 노력이 돋보이나, 계획내용에 문제해결을 위한 보다 적절한 정책수단 정립 노력이 필요

- 기후변화대응 관련 투입된 비용을 포함하는 정책효과 분석 노력이 필요. 이에 본 과제의 핵심성과를 아우르는 정책영향을 감안한 성과지표의 설정·개발이 필요

- 향후 지속적인 관심과 일관성 있는 추진노력이 요구되며, 관련 기관과의 범정부적 협력체제 구축 등의 보다 다각적·실질적인 노력이 필요

☞ 평가결과 동 과제는 정책형성단계의 적합성이 상대적으로 낮은 것으로 나타남. 한편 정책형성단계의 민주성과 정책집행단계의 전략성·수용성 그리고 정책성과단계의 효과성·대응성이 우수하게 평가

2) 평가항목의 세분화

질적 평가를 용이하게 하면서도 신뢰성을 좀 더 부여할 수 있는 방법 중의 하나는 평가항목을 세분화하고 평가지표를 설정하는 것이다. 이 때 평가항목의 세분화를 위해서는 상임위원회 내 또는 의원 간의 합의를 거쳐, 나아가 관련 분야 전문가들과의 논의를 거쳐 평가지표를 확정하여 여기에 대한 평가를 수행하고 질의할 수 있을 것이다.

〈표 6-5〉는 정책과정별로 나누어서 평가질문을 수행하는 것이다. 이렇게 하면 좀 더 체계적으로 평가를 수행할 수 있고, 각 단계별로 잘된 점 또는 미흡한 점, 간과한 점 등을 생각해볼 수 있을 것이다.

〈표 6-5〉 정책과정별 평가 질문(예시)

단계	평가 질문
사업계획 단계	사업 목적이 명확하고 타당한가?
	사업의 구성 및 추진 방식이 적절한가?
	다른 사업과 불필요한 유사·중복이 없게 사업이 설계되었는가?
성과계획 단계	성과지표가 사업 목적과 명확한 연계성을 가지고 있는가?
	성과지표의 목표치가 합리적으로 설정되어 있는가?
집행 단계	사업이 계획대로 집행되었는가?
	사업 추진 실태를 정기적으로 모니터링하고 개선하고 있는가?
결과 단계	계획된 성과가 양적으로 달성되었는가?
	사업 성과가 질적으로 우수한가?
	객관적이고 종합적인 성과분석을 실시했으며, 분석 결과 사업이 효과적으로 수행되었는가?
	평가 결과를 사업계획·방식의 보완/변경 등에 활용했는가?

자료: 기획재정부(2009). 2009년도 재정사업 자율평가보고서.

〈표 6-6〉은 정책이나 프로그램에 대해 몇 가지 평가지표를 설정하여 평가를 수행하는 예시이다. 이는 각 평가지표별로 몇 가지 산식이나 질적 자료의 범주별 점수 부여 등을 혼합하여 평가의 객관성을 확보하는 데 도움이 될 수 있다.

〈표 6-6〉 평가지표에 의한 평가 질문(예시)

평가지표	내용	질문
타당성	개입의 목적이 해결하고자 하는 문제나 이슈와 연계되는 정도	프로그램에 대한 요구가 있었는가?
효과성	목표의 달성 정도	프로그램이 자격증 취득에 기여했는가?
효율성	적당한 비용으로 바라직한 효과를 달성할 수 있는 정도	프로그램의 비용이 적절했는가?
영향력	장기적인 목표 달성 정도	자격증 취득이 취업에 영향을 주었는가?
지속가능성	다른 경제, 사회, 환경정책에 대한 적극적, 부정적인 효과가 극대화 또는 극소화 된 정도	프로그램이 정착되었는가?

자료: 박홍운(2012: 322, 328) 인용.

〈표 6-7〉은 질적 평가의 산식 예시이다.

〈표 6-7〉 질적 평가 산식(예시)

등급	평가결과 분류 기준
매우 우수	정책추진과정에서 시민의 의견수렴, 규정과 합당한 절차를 충분히 거친 경우
우수	정책추진과정에서 시민의 의견수렴, 규정과 합당한 절차를 비교적 충분히 거친 경우
보통	정책추진과정에서 시민의 의견수렴, 규정과 합당한 절차를 평이하게 거친 경우
미흡	정책추진과정에서 시민의 의견수렴, 규정과 합당한 절차를 소극적으로 거친 경우
매우 미흡	정책추진과정에서 시민의 의견수렴, 규정과 합당한 절차를 매우 소극적으로 거친 경우

3) 스코어카드의 도식화

평가 대상에 대해 일정한 기준을 적용할 때, 등급을 매기는 기준을 도식화함으로써 이해하기 쉽게 하면서도 질적 수준에 대한 근거를 명확히 전달할 수 있다는 점에서 스코어카드를 도식화하는 방안을 모색할 수 있다. 〈그림 6-2〉는 스코어카드 도식화의 예시이다. 표나 그림, 사진이나 영상과 같은 도식화는 시각적인 척도를 제공하면서 서면 척도보다 더 정확할 수도 있다.

이러한 스코어카드를 활용하여 서울시의회 의원들이 효과적으로 질적 평가를 수행할 수 있을 것이다. 이 그림에서는 도로의 상태나 청결 상태에 대해 일반적으로 양호하거나 미흡하다는 방식으로 전달할 내용에 대해, 누구라도 그림을 보면 쉽게 동의할 수 있는 형태로 기준을 설정함으로써 효과적으로 전달할 수 있는 것이다.

그림에서 위쪽은 도로의 상태로서 양호한 상태에서부터 많이 손상된 수준까지를 명시하고 있다. 아래쪽의 경우 도로의 청결상태를 보여주는 것으로서 양호한 상태에서부터 아주 더러운 상태까지를 보여주고 있는 것이다.

이러한 도식화는 다양한 분야에서 활용될 수 있는 것으로서 질적 평가 결과를 전달할 때도 유용하다. 가령 정책이나 프로그램이 잘 진행된 항목에 대해서는 스마일 표시를, 그렇지 않은 항목에 대해서는 찡그린 얼굴 표시를 붙여 제시함으로써 정책이나 프로그램의 상황을 쉽게 이해할 수 있게 만들 수 있다는 것이다.



Condition 1: Smooth



Condition 2: Slightly bumpy



Condition 3: Considerably bumpy



Condition 4: Safety Hazard



Very Clean 1



Somewhat clean 2



Dirty 3



Very Dirty 4

자료: Sharon Cooloey. Citizen Participation in Data Collection, 2011.

〈그림 6-2〉 스코어카드의 도식화

2. 질적 평가의 도입 방안

일반적으로 의회의 정책평가 기능에는 다음과 같은 어려움이 있는 것으로 지적된다 (이윤식, 2010: 217).

첫째, 의회의 자원 확보 측면에서의 어려움이다. 정부가 집행하는 정책을 충분히 평가하기에는 의회가 가진 인력과 자원이 충분하지 않고 그 자원 획득이 용이하지 않다는 것이다.

둘째, 의회의 조직적 특성에 기인하는 한계이다. 의회가 정책평가를 위한 전문 인력을 확보한 전문기관이 아니고, 계층제 관료조직을 갖춘 것도 아니어서 전문성 확보에 불리하다는 것이다.

셋째, 의회에서의 정책평가는 사후적으로 행해지는 행정부 감시 기능에 그치는 경우가 많아 효과적인 영향력 행사에 한계가 있다는 것이다.

질적 평가를 활용하기 위해서는 많은 시간과 비용이 소요되는 만큼 이와 관련하여 국회 입법조사처나 예산정책처와 같은 전문 평가기관이 필요할 수도 있는데, 그 이전까지는 탐색적인 연구가 필요한 분야, 큰 쟁점으로 부각되고 있는 분야, 갈등이 첨예하게 진행될 것으로 예상되는 분야, 중장기적인 연구가 필요한 분야 등에서 몇 가지를 선정하여 실험적인 질적 평가를 연구, 수행해볼 필요가 있다.

최근까지도 지방의원의 의정활동에 대한 평가는 의원들의 발언횟수나 의안발의 건수 위주로 수행되는 경우가 대다수이다. 그러나 지금까지 살펴본 바대로 의원들의 의정활동에 대한 평가 자체가 질적 평가로 이뤄져야 하고, 또한 그것이 가능함을 알 수 있었다. 즉 의원들의 의정활동이 실제로는 행정부를 견제하고 감시하는 기능이 큰 한 축을 차지하고 있음에도 의원들의 활동을 계량화할 수 있는 부분에 한정하여 평가해왔다는 것이다. 의원들의 실제 의정활동 중에서 행정부를 평가하기 위해 얼마나 충실하게 자료를 수집하였고, 실제적인 자료를 바탕으로 평가활동을 수행하고 있는지에 대한 평가가 제대로 이뤄질 필요가 있다는 것이다.

VII. 결론 및 정책적 제언

이 연구는 지방자치단체에 대한 지방의회의 평가 기능이 실질적으로는 지방의회 의원들의 경험과 통찰력에 바탕을 둔 정성적인 판단이 중요하다는 점에서 이러한 정성적인 판단의 수행을 질적 평가 방법론 차원에서 뒷받침 해줄 필요가 있다는 문제의식에서 출발하고 있다. 이에 따라 이 연구는 서울시의회 의원들이 서울시 업무를 평가할 때 활용할 수 있는 질적 평가 방법론을 제공하는 데 목적을 두었다.

이를 위해 질적 평가의 논리를 정책평가와 관련시켜 설명하고, 질적 평가의 중요성과 자료수집 및 평가의 절차를 검토한 후 국내외 질적 평가 적용 사례를 통해 적용 가능성이 높음을 알 수 있었다. 인터뷰, 관찰, 문헌과 같은 질적 자료를 수집하면서 현장노트 등을 기록하면서 이를 바탕으로 질적 평가를 수행하게 된다.

또한 서울시의회의 기능 중 서울시 업무에 대한 평가 관련 기능에 대한 분석하고, 국내외 주요 질적 평가 사례를 검토하였으며, 서울시의회의 기능 중 서울시 업무에 대한 평가 관련 기능을 탐색하여 질적 평가의 방법을 제시하였다.

서울시의회의는 자치입법기능, 예산심의기능, 대표기능, 집행부에 대한 감시감독 기관으로서의 기능을 수행하고 있으며, 이러한 기능은 의결권, 통제권, 청원처리권, 자율권을 바탕으로 주요 활동으로 나타난다. 이 가운데 간담회와 같은 기회를 통해 서울시의회 의원은 '질적 연구자'가 될 수 있으며, 각종 회의에서의 발언과 질문권을 통해 질적 평가를 수행할 수 있는 계기를 마련할 수 있다. 이러한 기회나 계기는 행정사무감사나 조사권 발휘 시 더욱 두드러질 수 있다.

미국, 영국, 일본 등 주요 선진국의 지방의회 의정 활동은 한국과 여러 가지로 상황이 다르지만, 청문회, 감사, 조사 등에서 질적 평가를 수행할 수 있는 가능성이 확인되며, 특히 영국의 경우 사회복지사, 개인적인 문제해결사, 이야기 경청자, 후원자, 중재자, 촉진자, 권한 부여자 등 다양한 역할을 요구받고 있어 질적 연구자 내지 질적 평가자로서 지방의원의 역할 제고를 생각해볼 수 있다.

서울시의회의 의원들이 서울시정에 대한 평가 기능을 수행하는 것으로는 '질문요지서', 상임위원회에서의 실제적 '질의', 그리고 예결산보고서와 행정사무감사 등이 분석적 의미를 갖고 있다. 또한 분석 결과 질적 자료의 수집을 바탕으로 한 질적 평가를 수행할 여지와 가능성이 높다는 것을 알 수 있었다.

질적 평가는 연구대상의 선정, 조사 설계, 자료수집, 자료의 분석, 자료의 해석 및 결과 활용이라는 절차를 거쳐 수행된다. 이러한 과정을 거쳐 국내외적으로 다양한 질적 평가와 질적 평가에 관한 연구가 수행되어 왔다. 하지만 지방의회의 경우 자원 확보나 전문성 확보가 어렵고 사후적인 행정부 감시 기능에 국한되는 경우가 많아 질적 평가를 도입하는 것이 쉽지는 않을 것이다. 하지만 서울시의회 의원이 서울시에 관련 자료를 요구할 때나 각종 안전의 심사 및 처리를 위해 현장을 시찰할 때 질적 평가를

실험적으로 시도해볼 필요가 있다. 나아가 주요 현안에 대해 의도적으로 실험에 나서 볼 필요가 있다. 이는 점차 늘고 있는 다양한 갈등과 점차 복잡해지는 주민들의 이해와 요구를 확인하고 반영하는 데 도움이 될 수 있을 것이다.

중장기적으로는 평가에 대해 투입 또는 산출 위주로 생각하는 관행을 벗어나고 주민들의 생활세계를 이해하는 방식으로 관련 업무를 수행할 수 있도록 관련자들에 대한 체계적인 교육이 이뤄질 필요가 있다. 또한 관련 전문가들과 함께 주요 현안을 선정하여 사전적 또는 사후적으로 질적 연구와 질적 평가 방법론을 실험적으로 적용해볼 필요가 있다. 그리고 전문가들의 도움을 받아 주민들과 함께 직접 질적 평가를 설계하여 주민들 스스로 참여적 질적 평가를 수행해볼 수 있게 하는 것도 대안이라 할 수 있다.

나아가 서울시의회는 물론 서울시 공무원 전반에도 질적 평가와 관련된 교육을 수행할 필요가 있으며, 서울시의회에는 질적 평가를 위한 연구와 질적 평가를 위한 질적 연구 수행 인력과 예산을 좀 더 할당할 필요가 있다. 또한 의원들의 의정활동 가이드북을 현장 기반의 질적 평가를 충실히 담아 만들 필요도 있을 것이다.

〈 참고 문헌 〉

■ 단행본

미국정치연구회 편, 「미국 정부와 정치」, 명인출판사, 2008.

박홍윤, 「정책평가론: 실제와 사례」, 대영문화사, 2012.

생활정치연구소 편, 「지방자치 가이드 북: 지방자치 알아야 제대로 할 수 있다」, 모티브북, 2010.

이윤식, 「정책평가론」, 대영문화사, 2010.

진두생, 「지방의회론」, 한국학술정보, 2010.

한국지방자치학회, 「지방의회의 이해」, 박영사, 2008.

Cresswell, J. W., *Qualitative Inquiry and Research Design: Choosing Among Five Traditions*, CA: Sage Publications, Inc., 1998.

Derbyshire, Danis, *The Business of Government*, Edinburgh: W & R Chambers Ltd., 1987.

Fisher, Frank, *Evaluating Public Policy*, Chicago: Nelson-Hall Publishers, 1995.

Kellogg Foundation. *Using Logic Models to Bring Together Planning, Evaluation, and Action: Logic Model Development Guide*. Michigan: Battle Creek, 2004.

OECD, *Doing Evaluation*, Paris: OECD, 1980.

Patton, M. Q., *Qualitative Research and Evaluation Methods*(3rd ed.), Thousand Oaks, CA: Sage Publications, Inc., 2002.

Rossi, P.H. and H.E. Freeman, *Evaluation: A Systematic Approach*(6th ed.), London: Sage Publications, 1999.

Stake, R.E., *Evaluating the Arts in Education: A Responsive Approach*, Columbus, Ohio: Merrill, 1975.

Weiss, C.H., *Evaluation Research: Methods of Assessing Program Effectiveness*, Prentice Hall, 1972.

Weiss, C.H., *Evaluation*(2nd ed.), Prentice Hall, 1998.

Wholey, J.S., *Evaluability Assessment: Developing Program Theory - New Directions for Program Evaluation*, Jossey-Bass, 1987.

Wilson, David and Chris Game 저, 임채호 역, 「영국의 지방정부」, 박영사, 2008.

■ 연구논문

김귀영, 지방의회 연구경향과 연구의제에 관한 고찰, 「한국행정학보」, 45(2): 83-114, 2011.

김명환·박기관, 지방의회 의정활동의 평가 및 강화방안: 광명시 지방의회의 사례를 중심으로, <도시행정학보>, 14(2): 43-65, 2001.

김진윤·이정훈, 지방의회 의정기능의 현황과 과제, <정치·정보연구>, 13(2): 71-96, 2010.

노인만, 지방의회 의정활동 평가: 질문권을 중심으로, 한국정부학회 하계학술대회 발표논문, 2008.

박기관, 지방의회 의정활동의 성과평가와 과제: 원주시 각 의회의 비교를 중심으로, 한국지방자치학회 학술대회, 311-338, 2005.

박희정, 정부업무평가를 위한 정성평가기법의 활용, <평가리뷰>, 창간호, 126-135, 2006.

보건복지부·국립서울병원. <갈등영향분석>, 2008.

안국찬, 우리나라 국회에서의 정책평가 기능의 활성화 방안, <정치·정보연구>, 9(1): 109-131, 2006.

윤종빈, 국회의원 의정활동의 평가 통합 모형 연구, <의정연구>, 12(2): 31-51, 2006.

송광태·김현태, 지방의회 의정활동평가의 분석틀과 적용, <도시행정학보>, 13(1): 1-26, 2000.

송광태, 지방의회 의정활동평가의 사례분석을 통한 교훈, <한국지방자치학회보>, 13(2): 45-65, 2001.

서인석 외, 국회 및 서울시의회 예산총괄심의과정에서의 의사결정: 질적연구방법을 활용한 예산결산특별위원회 회의록분석, <한국행정학보>, 43(4): 47-80, 2009.

이성우, 후기 실증주의와 질적 연구방법의 정책분석평가연구에의 적용가능성, <정책분석평가학회보>, 18(4): 15-42, 2008.

차진구, 지방의회의 기능 강화와 시민단체와의 관계 정립: 부산시의회에 대한 평가와 과제를 중심으로, 한국지방정부학회 2010 동계학술대회 자료집, 214-226, 2010.

홍수정, 질적 평가, 어떻게 할 것인가?: '질'적 자료 확보의 문제, <행정언어와 질적연구>, 3(1): 21-45, 2012.

Anda, Diane de., A Qualitative Evaluation of a Mentor Program for At-Risk Youth: The Participant's Perspective. *Child and Adolescent Social Work Journal*, 18(2): 97-117, 2001.

Center for Civic Partnership, Quantitative and Qualitative Evaluation Methods http://www.civicpartnerships.org/docs/tools_resources/Quan_Qual%20Methods%2009.07.htm), 2007.

Chambers, Robert, Poverty and Livelihoods: Whose Reality Counts? IDS Discussion Paper, No. 347. Brighton: Institute of Development Studies, 1995.

Creswell, John W. 저, 조흥식 외 역, 「질적 연구방법론: 다섯 가지 전통」, 학지사, 2005.

Deng, Ling, A Qualitative Evaluation on the Role of Cultural Intelligence in Cross-Cultural Leadership Effectiveness. *International Journal of Leadership Studies*, 3(2): 181-197, 2008.

Department for International Development, (Draft) Policy statements on impact evaluation: September version. Department for International Development, 2008.

Fer, Seval, Qualitative Evaluation of Emotional Intelligence In-Service Program for Secondary School Teachers. *The Qualitative Report*, 9(4): 562-588, 2004.

Garbarino, Sabine & Jeremy Holland, Quantitative and Qualitative Methods in Impact Evaluation and Measuring Results. Issues Paper, Governance and Social Development Resource Centre, 2009

Gilliam, Aisha, Evaluation of HIV Prevention Programs using Qualitative Methods. Center for Disease Control and Prevention, National Center for Chronic Disease Prevention and Health Promotion Division of Adolescent and School Health, 1992.

Government Social Research Unit, The Magenta Book: Guidance Notes for Policy Evaluation and Analysis. Background Paper I: What is Policy Evaluation? London: HM Treasury, 2003.

Haughton, Graham, Jamie Peck, Adam Tickell, Martin Jones, Steve Littlewood & Aidan While, Prototype Employment Zones: A Qualitative and Contextual Evaluation. Research Report No. 232. The Department for Education and Employment, 2000.

Hearn, Jeff, John Lawler, and George Dowswell, Qualitative

Evaluations, Combined Methods and Key Challenges: General Lessons from the Qualitative Evaluation of Community Intervention in Stroke Rehabilitation, *Evaluation*, 9(1): 30-54, 2003.

House, Ernest R., Qualitative Evaluation and Changing Social Policy. Unpublished Paper, 2003.

Kelly, Marisa & Steven Maynard-Moody. Policy Analysis in the Post-Positivist Era: Engaging Stakeholders in Evaluating the Economic Development Districts Program. *Public Administration Review*, 53(2): 135-142, 1993.

Kelsey, Kathleen D. & Julie Bond., A Qualitative Evaluation of Customer Service Provided by an Agricultural Center of Excellence. *Journal of Southern Agricultural Education Research*, 51(1): 201-214, 2001.

Koenig, Gerard, Realistic Evaluation and Case Studies: Stretching the Potential. *Evaluation*, 15(1): 9-30, 2009.

Kuipers, Herman and Rudy Richardson, Active Qualitative Evaluation: Core Elements and Procedures. *Evaluation*, 5(1): 61-79, 1999.

MacFarlane, Anne, Pauline Clerkin, Elizabeth Murray, David Heaney, Mary Wakeling, Ulla-Maija Pesola, Eva Lindh Waterworth, Frank Larsen, Minna Makiniemi & Ilkka Winblad, The e-health implementation toolkit: qualitative evaluation across four European countries. *Implementation Science*, 6: 1-12, 2011.

Midmore, Peter, Lesley Langstaff, Steve Lowman & Alison Vaughan, Qualitative evaluation of European Rural Development Policy: Evidence from Comparative Case Studies. 12th Congress of the European Association of Agricultural Economists-EAAE 2008.

Moro, Giuseppe, Rosalinada Cassibba, and Alessandro Costantini, Focus Groups as an Instrument to Define Evaluation Criteria: The Case of Foster Care. *Evaluation*, 13(3): 340-357, 2007.

Prout, Hayley, Christopher Butler, Paul Kinnersley, Mike Robling, Kerenza Hood & Rhiannedd Tudor-Jones, A qualitative evaluation of implementing a randomized controlled trial in general practice. *Family Practice*, 20(6): 675-681, 2003.

Prowse, Martin, Aid Effectiveness: the Role of Qualitative Research in Impact Evaluation. Background Note December, Overseas Development Institute, 2007.

Seiffert, Murray W. Evaluation as Policy Development: Using Qualitative Research as a Political Tool. 1-12. Sociological Sites/Sights, TASA Conference, Adelaide: Flinders University, December 6-8, 2000.

Shek, Daniel T. L., Catalina S. M. Ng & Pik Fong Tsui, Qualitative evaluation of the Project P.A.T.H.S.: findings based on focus groups. *Int Disabli Hum Dev*, 9(4): 307-313, 2010.

Tracy, Sarah J., Qualitative Quality: Eight “Big-Tent” Criteria for Excellent Qualitative Research, *Qualitative Inquiry*, 16(10): 837-851, 2010.

Zukoski, Ann & Mia Luluquisen, Participatory Evaluation: What is it? Why do it? What are the challenges? *Policy & Practice*, 5: 1-6, Public Health Institute, 2002.

■ 서울시의회 보고서

서울시의회, 「제7대 서울특별시의회 의정백서」 .

한국입법학회, 「서울시의회 행정입법 통제 필요성과 강화방안에 대한 연구」 , 서울특별시의회 연구용역사업 결과보고서, 2012.

〈부록 1〉 모범 질문요지서 예시(○○상임위원회 ○○○의원의 질문요지서)

【미혼모 문제 해법,

입양이 아니라 양육모 지원으로 전환돼야 합니다.】

며칠 전 한국미혼모 지원네트워크라는 조직의 대표를 만날 수 있었습니다. 그분은 미국인이었습니다. 그분과 이야기를 나누며 왜 한국 미혼모 지원을 위한 일에 헌신하고 있는지 알게 되면서 심한 부끄러움을 느꼈습니다. 그분은 20년 전 한국 아동을 입양하였고, 그 아이가 주는 기쁨과 보람으로 미국 내에 입양지원단체를 만들어 입양 전도사로 활동하던 중 한국을 방문하여 미혼모 시설을 방문하고 그곳에 있는 10대, 20대의 미혼모들을 만나면서 지금은 미국 내에서 입양지원네트워크가 아니라 한국미혼모지원네트워크를 조직하여 한국의 미혼모를 지원하고 있다는 말씀을 들을 수 있었습니다.

한국의 미혼모시설에서 만난 여성들은 전원이 아이를 낳기도 전에 입양에 동의한 상태였고 그것은 자신이 원하는 바가 아니라 혼자서는 아이를 키울 수 없는 상황에 의한 강요된 선택이었음을 고백하였다고 합니다. 물론 여건이 된다면 본인이 키우고 싶다는 바람과 함께...

미국의 경우 미혼모 중 70%이상이 스스로 아이를 양육하고 스웨덴의 경우 95%의 미혼모가 양육을 결정하는 것과 견주어 한국의 미혼모의 경우 스스로 양육하는 비율이 30%도 안 된다는 것은 한국의 경제 수준에 비추어 정상적이지 않다는 말씀을 들을 수 있었습니다.

1953년 시작된 아동의 해외입양은 2000년 2360명, 2001년 2436명, 2002년 2365명, 2003년 2287명, 2004년 2258명, 2005년 2101명으로 평균 2000명 선을 유지하며 그 수가 줄어들지 않고 있습니다. 한국은 해외 입양아동 누적숫자로 세계1위, 현재도 중국, 러시아, 과테말라에 이어 네 번째 아동 수출 대국입니다.

2006년에도 한해 입양된 아동 수는 3231명 이 중 절반이 넘는 1899명의 아동이 해외로 입양되었고 국내 입양된 아동 수는 1332명이다. 이 중 미혼모아동수가 2901명을 차지해 미혼모지원이 필요함을 입증하고 있습니다.

사회의 변화에 따라 미혼모의 수는 증가하고 있습니다. 특히 10대 미혼모는 큰 폭으로 증가하고 있습니다. 예측치 못한 임신과 준비되지 않은 부모역할 수행으로 많은 기회들이 중단되거나 상실되어 저학력, 저임금, 실업의 경험을 하게 되고 가난

의 악순환 고리에 빠지게 되며 이는 지속적인 사회적 비용을 유발하게 합니다.

미혼모 시설에 입소한 이들의 상황 조사 결과를 보면 미혼모에 대한 지원이 단순하게 분만지원과 이후 입양으로 이어지는 방향은 이들을 지속적인 사회복지수급 대상이 되게 하고 사회적 비용을 증가시키는 결과를 초래하게 하는 것을 알 수 있습니다. 이들 중 임신경험이 이번 임신을 포함하여 2회 이상 인 경우가 56명 (54.37%)이며 이중 25명(46.3%)이 1년 안에 재임신한 것으로 조사되고 있습니다. 또한 입소당시 가족상황은 혼인 중인 부모님이 63명 (45.3%)인 반면 76명 (54.7%)은 부모가 이혼, 사망, 행불 등으로 가족이 해체된 상황이었습니다.

즉 시설에 입소하여 분만을 지원하고 아무런 조치 없이 퇴소시킬 경우 돌보아줄 가족체계가 미약하다는 입증이고 그러다보니 재임신과 더 나아가서는 성매매의 유혹에 쉽게 빠져드는 결과를 초래하게 됩니다.

정부는 해외 입양에 대한 국, 내외의 여론에 의해 2005년 ‘입양촉진 및 절차에 관한 특례법’을 개정해 입양수수료를 지원하고 입양부모에게 월 10만원의 양육수당을 지급하며 장애아동을 입양한 가족에게는 월 55만 1000원의 양육보조금과 연간 252만원의 의료비를 지원하는 등 다양한 정책을 내놓고 있습니다. 물론 아동 수출국이라는 오명을 쓰는 해외 입양보다는 국내입양이 아동을 위해 그리고 국가 이미지를 위해 좋은 방안입니다.

그러나 입양은 미혼모에게 죄책감과 상실감 등 평생의 마음에 한이 되는 일이며 아동에게도 자존감과 정체성에 큰 혼란을 주는 심각한 사건으로 미혼모에 대한 더욱 바람직한 방안은 아이를 낳은 엄마가 아동을 스스로 키우도록 지원하는 방안일 것입니다.

그러나 미혼 양육모를 위한 지원은 너무도 부족하여 오늘도 여전히 엄마와 아이의 가슴에 찢지 못할 상처를 안은 채 입양이라는 강제된 선택을 하고 있습니다.

「여성가족정책관에게 질문하겠습니다.」

1. 미혼모에 대한 현황자료가 있습니까?

미혼모 지원정책을 마련하려면 통계부터 있어야 하는데 아직도 우리나라에 미혼모에 대한 정확한 통계자료조차 없는 점은 큰 문제입니다. 사회적 편견과 실질적

혜택이 없으므로 인해 정부예산으로 수행되는 전국 수준통계 조사 대상에서 제외되고 이들에 대한 정보수집 또한 제대로 이뤄지지 않고 있는 것입니다.

2. 미혼모자 지원시설인 애란원 자료에 따르면 2007년 애란원에 머무는 미혼모의 81.4%가 아동 양육을 원하고 있습니다. 이는 2002년(15%)에 비해 약 6배 가까이 증가한 것으로 나타났습니다. 이런 이유가 어디에 있다고 생각하십니까?

3. 서울시는 현재 미혼 양육모를 위한 대책이 있습니까?

전국 미혼모자시설이 25개, 미혼모자 공동생활가정이 15개소로 인프라 확장되었습니다. 그러나 미혼모자시설 30곳 (5곳은 미인가) 중 17곳이 입양기관에 의해 운영되어 입양을 선택한 미혼모 중심의 지원을 하고 있어 양육 미혼모에 대한 지원은 미비한 상황입니다. 법적으로 미혼모자시설이지만 실제적으로 “자”의 개념은 상실된 채 운영되는 미혼모시설들로부터 아동을 양육하고자 하는 미혼모들은 아이를 안고 지역사회로 아무런 준비없이 그대로 퇴소하고 있습니다. 15개의 미혼모자공동생활가정으로 입소하지 못하면 또는 가족으로부터 지원받지 못할 경우 미혼 양육모자가 위기상황으로 발전될 가능성 농후합니다.

4. 한국 사회에서 미혼모에 대한 편견은 너무 강합니다. 2005년부터 2007년까지 진행된 ‘세계가치관조사’ 결과에 따르면 한국에서 미혼모를 인정하는 비율은 3.5%로, 36개 조사 대상국 가운데 최하위권인 35위를 기록하고 있습니다. 이에 따라 모성에 커다란 위해를 초래하는 낙태전수도 2004년 총 35만 건에 이르는 등 심각한 상황이며 미혼자의 인공 임신중절률이 기혼자보다 높고 미혼모 아동의 70% 이상이 해외로 입양되거나 보호시설로 보내지고 있는 것입니다. 보다 적극적으로 미혼모에 대한 심각한 사회적 편견을 해소하기 위한 노력도 병행해야 한다고 보는데 이에 대한 의견과 현재의 노력은 무엇입니까?

5. 경상남도에 미혼모 지원센터가 설치되어 운영되고 있는 것을 알고 있는가? 서울시에서도 이런 사업을 해볼 의사는 있습니까?

「시장에게 질의하겠습니다.」

1. 여성이 임신을 하고 출산을 한다는 것은 축복스러운 일이며 저출산의 과제를

안고 있는 한국의 현실에서 볼 때 사회적으로도 모성이 보호받아야 하는 중대한 일입니다. 그러나 우리나라는 법률적인 혼인관계 외에 임신, 출산한 모자에 대하여는 상당한 편견이 주어지고 가족과 사회의 지원은 매우 적은 것이 현실입니다. 그 결과 미혼모의 높은 낙태율, 높은 해외 입양율, 증가하는 시설 입소율을 보이고 있어 아직 태어나지도 않은 아이를 위한 다양한 저출산 정책이 펼쳐지고 있는 상황에서 매우 아이러니한 일이 아닐 수 없습니다.

이제 우리사회도 다문화가족, 한부모가족, 미혼모가족 등 가족의 다양성을 인정하고 함께 살아가는 방향에 대한 모색이 필요하다고 생각하는데 시장의 생각은 어떠신지요?

2. 미혼모가 정부의 지원을 받기 위해서는 시설에 입소해야만 가능합니다. 증가하는 미혼모자 가정의 수를 위해 시설을 계속 확대하기 보다는 지역사회에 거주하면서 지원을 받을 수 있는 시스템이 필요하다고 보는데 지역사회 거주 미혼 양육모자 지원사업을 실시할 의사가 있으신가요?

3. 미혼 양육모에게 주택공사의 매입임대 주택과 임대 아파트 입주신청 자격을 주는 것은 가장 절실한 지원 대책이라 생각되는데 이에 대한 시장의 견해는 어떻습니까?

제175회 임시회(2008. 8. 28) 재정경제위원회

○○○ 의원 시정 질문서 중에서

〈부록 2〉 각 상임위원회 질의 예시

(1) 건설위원회 질의 예시

제245회서울특별시의회(임시회)

건설위원회회의록 제2호

일시 2013년 2월 27일(수) 오전10시

장소 건설위원회 회의실

○○○ 위원 하나 여쭙보겠는데요 응봉교를 지금 공사하고 있는데 이 내용을 보면 4차로에서 6차로로 확장하는 도로이고 길이가 625m입니다. 그런데 공사 기간을 보면 2008년부터 2014년 7월까지로 되어 있는데 당초부터 이렇게 공사 기간이 6년간 하는 것으로 되어 있었습니까? 당초에는 그렇게 안 되어 있었죠?

결론부터 말씀을 드리면 거기를 이용하는 사람들이 굉장히 많이 있는데 장기간 동안 2개 차로를 600m 건설하는데 6년이 걸리면, 3년이면 거의 물리적으로 가능 하죠. 그런데 3년 정도 걸릴 것을 4년도 아니고 5년도 아니고 6년씩 걸리면 그 주변에 있는 사람들은 정말 짜증나는 것을 벗어나서 화가 날 정도로 저를 만나면 얘기를 많이 해서 정말 이게 왜 이렇게 됐는지. 그리고 주민들한테는 그럴 만한 이유가 있으면 구나 동사무소나 반상회를 통해서 각 주민자치회나 직능단체를 통해서 아파트의 직접적인 피해를 입는 분들한테 공사가 이래서 조금 늦어졌고 약간 죄송하다는 말씀도 드릴 수 있고 그다음에 언제까지 기다려달라 이런 정도의 안내를 하면 되는데, 그 지역에 있는 사람들이 언제 끝날지 모르니까 정말 답답하고 짜증 난다고 얘기를 엄청나게 많이 해요.

그래서 제발 좀 빨리 공사를 마쳐달라는 얘기가 있는데, 저희들이야 이렇게 질문하고 업무보고 받으면 알지만 그 지역에 있는 사람은 잘 모를 것 같아요. 다들 바쁘게 직장생활하고 지나가다 짜증나도 또 지나가면 잊어버리고 해서. 불가피한 사유가 있으면 그런 것을 안내를 해서, 정말 거기 사람들이 되게 못마땅하게 생각합니다, 이럴 수가 있느냐. 도로 600m를 2개 차로 확장하는데 이해 못하죠, 그분들은. 3년인데 2배로 든다는 것은, 6개월이나 1년 늘어나는 것은 그럴 수 있다 하지만. 그것을 내년 7월에 하신다고 했는데 그 약속을 꼭 지키도록 노력을 해주셔야 되겠고, 그다음에 안내를 그 지역에 있는 사람들에게 하면 그분들이 기다리는 데 덜 지치고 알 수 있어서 지역주민들한테 안내가 필요하다.

(2) 교육위원회 질의 예시

제246회서울특별시의회(임시회)

교육위원회회의록 제2호

서울특별시의회사무처

일시 2013년 4월 22일(월) 오전10시

장소 교육위원회 회의실

○ ○○○ 위원 얼른 여쭙볼게요. 이게 지역구 의원님 따라서 좀 이해관계가 다를 수는 있겠는데 하여간 우리 강북 학교 상황들이 열악하기 때문에 한번 여쭙보겠습니다.

혹시나 대일외고, 대일관광디자인고등학교 이전 신청이나 이런 일들이 추진되고 있는 게 있나요?

○교육행정국장 ○○○ 네, 그렇습니다.

○ ○○○ 위원 어떻게 뭐가 돼 있죠?

○교육행정국장 ○○○ 대일관광디자인고등학교가 대일외고하고 지금 같이 있는데 그쪽 지역의 여러 가지 교육환경 여건상 같이 있는 게 부적합하다고 해서 저희한테 위치변경 승인요청이 들어왔습니다. 그래서 양천구 신정동에 학교 부지가 있어 가지고 양천구청하고 대일관광디자인고등학교 법인하고 협의가 되어서 그쪽으로 옮기는 것으로 약정이 되어 가지고 저희가 위치변경승인신청을 해 주었습니다. 그래서 2015년 3월 1일 개교를 목적으로 이전을 추진하고 있습니다.

○ ○○○ 위원 지금 강남이나 양천 쪽의 학교 환경이 강북, 성북보다 더 좋은 것은 알고 계시지요?

○교육행정국장 ○○○ 네.

○ ○○○ 위원 그런데 그렇게 이전해야 되겠습니까?

○교육행정국장 ○○○ 이것은 일반계 고등학교가 아니고 특성화고 관광디자인 고등학교입니다. 그래서…….

○ ○○○ 위원 아니, 그러니까 뭐 어떤 학교든.

○교육행정국장 ○○○ 그래서…….

○ ○○○ 위원 평균적으로 어때요? 그러니까 양천이나 강남, 서초가 성북, 강북보다 학교 환경이 좋습니까, 열악합니까?

○교육행정국장 ○○○ 학교 환경은…….

○ ○○○ 위원 교육 뭐 학교 전체적으로.

○교육행정국장 ○○○ 전체적으로 보서는 저희는 뭐 그렇게 큰 차이는 없다고

됩니다.

○ ○○○ 위원 큰 차이가 없어요?

○ 교육행정국장 ○○○ 네.

○ ○○○ 위원 확실해요?

○ 교육행정국장 ○○○ 네, 그렇습니다.

○ ○○○ 위원 그 대답에 대해 책임질 수 있어요?

○ 교육행정국장 ○○○ 어떤 점에서 큰 차이가 있다고 보십니까?

○ ○○○ 위원 그러면 어떤 점에서 차이가 없다는 얘기입니까?

○ 교육행정국장 ○○○ 시설이라든가 이런 면에서는…….

○ ○○○ 위원 학교가 무슨 시설 갖고만 합니까? 다 여러 가지……. 하여간 그런 것은 초등학생한테 물어봐도 다 아는 얘기이기 때문에 굳이 제가 답을 들으려고 하지 않겠습니다.

 하여간 이 강남, 북 격차라든가 교육격차가 좀 심화돼서 이것을 해소해야 된다고 하는 그런 마당에 이렇게 하는 것은 저는 옳지 않다고 보고 이런 부분에 대한 어떤 다른 개선조치나 시정사항이 있어야 된다고 생각합니다. 일단 알겠습니다, 그것은.

 그 진행상황 저한테 다 자료 제출해 주세요. 신청 들어온 것, 승인해 준 것.

○ 교육행정국장 ○○○ 네, 그렇게 하겠습니다.

(3) 도시계획관리위원회 질의 예시

제248회서울특별시의회(임시회)
도시계획관리위원회회의록 제2호
서울특별시의회사무처

일시 2013년 9월 6일(금) 오전10시
장소 도시계획관리위원회 회의실

○ ○○○ 위원 첫 번째 도정법 개정에 대해서 묻겠습니다.

지금 현재 도정법에서는 찬성하는 사람을 묻지 않고 반대하는 사람의 50% 또는 30%의 해산동의서를 받아오라고 하고 있기 때문에 실질적으로 어렵다는 것 어저께 실장님께서도 많이 현장에서 느끼셨을 터인데요. 법에 그렇게 되어 있습니다만 진짜 공평하게 가고 주민들의 의사를 묻기 위해서는 찬성자든 해산동의서 반대 50%든 빨리 되는 쪽으로 법이 개정되어야 되지 않을까, 그래서 법 개정을 해주십사 하는 말씀과 두 번째 뉴타운이 경기가 좋아서 진행이 잘 되었을 때와 상황이 달라져 있지 않습니까?

그런데 지금 현재는 굉장히 상황이 나빠져 있는데 예를 들면 세입자의 경제적 능력, 금전적 능력 이런 것 다 봐야 되는데 이분법으로 적용을 해서 토지등소유자 또는 건물을 갖고 있는 사람들이 임대를 하고 있는 분들에게 무조건 다 이주비라든가 임대아파트를 줘라 이것은 이분법적인 적용이고 상황이 달라졌기 때문에 재고가 필요할 것 같다, 그래서 본 위원은 경제적 능력이 있거나 금전적인 능력이 있는 세입자들한테는 주지 않고 정말 가난하고 임대아파트에 들어가야 될 분들에게, 옥석을 가리는 법의 개정이 필요할 것 같다는 말씀을 드립니다.

그리고 뿐만 아니라 나머지도 기반시설비용이라든가 공원부지라든가 그다음에 임대아파트이주비라든가 하여튼 전반적으로 재개발을 하더라도 실질적으로 피해를 주민들이 적게 보는 다양한 방향의 법 개정을 연구해야 될 것 같은데 본 위원이 지적한 것 외에도 더 있는 것 갖고 법 개정을 하실 때 저희들한테 어떤 법 개정이 된다고 진행상황을 말씀해 주십사 말씀드리겠습니다.

그다음에는 실태조사 중심으로 몇 가지를 말씀드리겠습니다. 실태조사프로그램을 진행함에 있어서 나름대로는 굉장히 공정하고 객관적으로 잘하려고 프로그램을 짰지만 프로그램이 이제까지는 추진위원회 중심으로 되어 있었고 조합 중심으로 되어 있지 않기 때문에 많은 보완점들이 나오고 있습니다. 프로그램 부분하고 진행부분하고 나누어서 말씀드리겠습니다. 우선 업무보고서 6쪽에 보면 비대위에 적법한 해산동의서 징구 활동을 지원하겠다고 하시면서 조합원명부를 제공해 준다고 하셨습니다.

어요. 그런데 이 조합원 명부의 한계가 어디까지인지를 묻고 싶어요. 게임을 할 때는 비슷한 조건을 두고, 게임은 아니지요. 업을 해야만 공정한 내용이 나올 수 있는데 한 쪽은 굉장히 힘이 세고 자금도 갖고 있고 조직도 갖고 있고 그다음에 명단도 갖고 있고 또 한 쪽은 반대의 현상이 있는데 거기에서 명단마저도 주지 않고 명단을 주는데도 전화번호를 빼고 준다는 등 이렇게 하면 안 되는 것으로 알고 있습니다만 여기에 대한 입장을 듣고 싶고요.

그다음에는 실태조사프로그램 부분으로 들어가겠습니다. 들어가면 실장님께서도 아시겠지만 실태조사라는 것은 미래를 모르기 때문에 현재를 기준으로 해서 하신다고 말씀하셨잖아요? 그래서 앞으로 물가상승률에 대비하는 것 당연히 맞다고 봅니다. 그런데 분양가를 계산함에 있어서 제가 여러 지역의 현황을 살펴보니 현재 예를 들면 KB 국민은행에서 하는 것 가장 알아주지요. 인정해 주는데 그 시세를 중심으로 한다거나 또는 주변에 있는 아파트들의 평당가가 산출되어야 되는데 그것보다 몇 십만 원씩 높아버린 평당가 산출을 하고 있는 문제가 지역에서는 발생하고 있더라고요. 미래를 모르기 때문에 현재를 중심으로 해서 공사비와 모든 것을 잡고 거기서 플러스 20, 30, 50 나간다고 했는데 왜 유독 분양가만 많은 분양가를 잡아야 되는지 이것은 현실적이지 않다는 지적을 드리겠고요.

그다음에 두 번째 물가상승률 부분에서 사실은 나중에 경기가 너무 하락했을 때를 대비해서 플러스 마이너스를 잡았습시다만 실질적으로는 마이너스되는 경우는 거의 없고 플러스되는 경우가 많이 있기 때문에 사실 기준점을 마이너스는 없애고, 입력을 하면 되는 것으로 알고 있습니다만 마이너스는 없애고 플러스에서 더 물가상승률을 대비시켜 주는 것이 현실적으로 맞을 것 같다는 말씀에 대해서 답변을 해주시기 바라겠고요.

그다음에 실태조사 관련해서 보니까 공사비 같은 경우에는 당연히 부가세가 있는데 이 부가세를 제외를 시켰어요, 실태조사를 하면서. 그런 내용이라든가 그다음에 인입공사비 같은 것도 있지 않습니까? 인입공사비 같은 것도 들어가 있지 않았고요.

당연히 국공유지가 있을 수 있지요. 국공유지 매입이 들어가야 되는데 예를 들면 현재 법으로는 저도 시정질문했었지만 무상 대 무상으로 가지 않고 무상에서 유상으로 가고 있는데 이 국공유지 매입부분이 빠져 있는 부분이라든가 그다음에 주거이전비, 법을 개정하지 않으면 주거이전비 나가야 되지 않습니까? 또 기타 이주보상비 나가야 되는 것 아닙니까? 이런 내용이 실질적으로 실태조사에서 빠져 있고요.

그다음에 사업비를 대여하면 거기에 대한 이자도 당연히 지출되지 않습니까? 그렇지요? 그런데 그런 사업비대여금 이자가 빠져 있다든가 이주비대여금 이자

가 빠져 있다 이것이 사실 실태조사에서는 다 나올 수 있는 산출금액이기 때문에 이 정도는 들어가 줘야만 정확하지는 않지만 비슷한 내용이 나올 터인데 이런 부분이 많이 빠져 있는 것을 실장님은 알고 계신지, 혹시 알고 계신다면 어떻게 개선해 나갈 것인지, 아니면 모르신다면 개선해 나갈 어떤 방향을 갖고 계시는지 그다음에 또 있습니다.

죄송합니다. 두 가지가 더 있는데요. 제가 현장에 있다 보니까 이렇게 질문 안 할 수가 없어요. 현금청산자 말씀하셨지요? 현금청산자가 없다고 그랬잖아요. 그랬지요? 현금청산자가 없는 것을 기준으로 해서 되어 있는데 현금청산자가 없을 수 없잖아요? 저희 지역에도 보면 현금청산자들이 굉장히 많이 있거든요. 그러면 최소한 그 비용에 대해서 산정이 되어야 되는데 현금청산자에 대한 부분이 빠져 있는 것이지요. 이것은 좋은 프로그램이라고 인정할 수가 없지요. 이런 물음이 들어가야 될 것 같고요.

그다음에 제가 이것은 가이드라인을 확인해 보니까 조합이 임의로 사업비 금액을 산정할 수 있도록, 낙찰률이라든가 사업비 금액을 산정할 수 있는 가이드라인이 있더라고요. 이것은 아니지 않을까요? 이미 계약이 된 부분에 대해서는 조합의 것을 근거로 해야 되지만 계약이 되지 않는 부분에 대해서는 주민 협의체와 또 조합과 의논을 해서 협의되는 그런 내용의 금액이 산출되어야 될 것 같다는 생각입니다. 사업비, 낙찰률 이 부분을 말씀드리는데 바입니다.

실장님께서 메모를 열심히 해 주고 계시니까 거의 다 알고 계시는 내용이겠지만 명확하게 답변을 요구하겠습니다.

(4) 도시안전위원회 질의 예시

제248회서울특별시의회(임시회)

도시안전위원회회의록 제3호

서울특별시의회사무처

일시 2013년 9월 4일(수) 오전10시

장소 도시안전위원회 회의실

○ ○○○ 위원 ○○○ 위원입니다.

“제가 부름을 받을 때에는 신이시여!

아무리 강력한 화염 속에서도 한 생명을 구할 수 있는 힘을 저에게 주소서
너무 늦기 전에 어린아이를 감싸 안을 수 있게 하시고 공포에 떠는 노인을 구하게
하소서

(중략)

신의 뜻에 따라 저의 목숨을 잃게 되면 신의 은총으로 제 아내와 가족을 돌보아
주소서”

본부장님, 이 시의 제목을 아십니까?

○소방재난본부장 ○○○ 네, 알고 있습니다.

○ ○○○ 위원 본 위원의 목소리가 안 좋아서 시 낭송하기에는 좀 그렇습니다
마는 이게 ‘소방관의 기도’지요?

○소방재난본부장 ○○○ 네, 그렇습니다.

○ ○○○ 위원 제가 자료를 찾아봤더니 1958년 미국의 캔자스에서 발생한
화재현장에 출동했던 스모키 린(Smokey Linn)이라는 사람이 세 명의 아이들을
구하지 못해서 죄책감에 쌓인 나머지 이 시를 썼다고 그래요. 그런데 이 시가
2001년 서대문구 홍제동, 단일사고로는 소방역사상 가장 큰 사고였다고 그러죠?

○소방재난본부장 ○○○ 네.

○ ○○○ 위원 여섯 명이 한꺼번에 사망한 이때 당시 순직한 한 소방관의 책
상 위에 걸려 있다가 언론을 통해 알려지면서 감동을 주었던 시라고 합니다. 그
리고 이 시가 드라마 시크릿가든의 한 장면에서 내레이션으로 소개되면서 화제를
모았다고 그래요. 드라마는 제가 보지는 않았는데요.

지난해에 일곱 명의 소방관이 순직했지요?

○소방재난본부장 ○○○ 네, 지난해 연말까지 7명이었습니다.

○ ○○○ 위원 그리고 금년에는 2월 13일 고 운영수 소방관, 가장 최근에는
8월 17일 김해에서 발생한 화재현장에서 활동을 하다가 순직한 김운섭 소방장이

탈진한 상태로 숨졌고요. 이런 소식을 들으면서 본 위원은 참 안타까운 생각이 많이 듭니다.

본부장님, 이런 소방관들의 순직이 계속해서 끊이지 않고 있는데 그 발생원인과 이유가 어디에 있다고 생각이 되시나요?

○소방재난본부장 ○○○ 위원님, 저희 소방공무원 후생복지 관련해서, 특히 공·사상자 관련해서 관심을 가져주셔서 정말 고맙습니다. 사실 지난해 전국에서 일곱 명이 고귀한 희생을 했는데, 많은 노력들을 하고 있고 주변에 왜 사고가 생기는지 많이 분석도 하고 대책을 세웁니다만 저희들이 나름대로 판단하기로는 1차적으로 현장에 출동한 출동대원의 숫자가 적기 때문에, 내가 들어가면 내 뒤에서 나를 봐줄 사람이 사실은 없습니다.

그런 문제가 있고 또 우리 주변 정서가 현장에 출동한 소방관이, 외국 같은 경우에는 현장에 출동해서 주변을 한번 돌아보고 어떤 위험이 있는지 상황을 판단하고 나서 화재진압을 하고 인명구조를 하는데 저희들은 현장에 도착하면 무조건 빨리 들어가기 원하는 그런 국민들의 정서가 있습니다. 저희들이 현장에 도착해서 주변상황 파악한다고 빙빙 돌고 이러면 왜 도착해서 안 들어가느냐고 주변에서 그냥 두지를 않거든요. 이런 정서들이 있습니다마는…….

○ ○○○ 위원 2001년도 서대문구 홍제동 사고 당시 현장에 계셨던 분 혹시 여기 계세요? 그때를 한번 상기시키면서 제가 질의 좀 할 수 있도록, 여기 계십니까?

○소방재난본부장 ○○○ (뒤를 돌아보며) 혹시 현장에 가셨던 분 계세요, 서대문 쪽에? 아니면 그 이후 대조동 사건 때라든지? 없으신가요?

○ ○○○ 위원 여기 한 분도 안 계세요?

그때 사고원인이 밤늦게 귀가한 집주인의 아들과 어머니가 말다툼해서 찾김에 저지른 방화라고 그러는데요. 그럴 때 출동을 했지 않습니까. 어머니가 자기 아들이 저 안에 있다고 외쳐대니까 구하러 들어갔던 무려 여섯 명의 소방관들이 2층이 붕괴되면서 순직을 했어요. 그런데 문제는 뭐냐 하면 그러고 나니까 그 아들이 없었다는 얘지요. 이미 빠져 나왔다는 겁니다.

○소방재난본부장 ○○○ 네.

○ ○○○ 위원 그러니까 그 구조현장에서 그 외침을 목살했다면 결국은 여섯 명이 생존했을 것 아닙니까, 그렇지요?

○소방재난본부장 ○○○ 네, 그렇습니다.

○ ○○○ 위원 그런데 아까 본부장님도 말씀하셨다시피 어떻게 보면 정서적으로 조급함, 구해야 되겠다, 또 빨리빨리라든지 이런 것 때문에 막 들어가서 구하러 다 보니까 결국은 그런 대형사고가 났었잖아요.

지난 7월 우리가 국외비교시찰을 가서 노르웨이 오슬로 소방재난본부를 방문해서 2시간 동안 질의응답을 했는데 본 위원의 질문이 이런 것이었어요. 지난번 정례회 때 제가 질의했던 고양이를 구하려다가 순직한 소방관이 국립묘지에 안장을 하지 못하고 이런 관련 건으로 해서 참 안타까운 사연이 있었다, 나중에 국회에서 법이 개정되어서 안장이 됐지만, 이것을 염두에 두고 제가 질문을 했어요. 당신네들은 순직한 경우에 국립묘지에 가느냐고 여쭙봤을 때 답변은 누구나 다 시립묘지에 간다는 겁니다. 그러면 노르웨이는 소방재난본부에서 지금까지 화재와 관련돼서 몇 명 정도 순직을 했느냐, 그런데 한 명도 없답니다. 1945년 이후에 순직한 소방관이 한 명도 없다고 그래요. 그 이유가 위험한데 왜 들어가느냐는 얘기지요.

우리 같은 경우는 제가 화재현장에 출동은 안 했지만 화재가 나게 되면 건물이 거의 붕괴 직전이고 잔불 정리한다고 또 들어가고 아마 이런 것 같아요. 그러다 보니까 사고가 추가적으로 나는 것 같은데, 그리고 직제가 우리하고는 좀 다릅니다.

그런데 우리는 지금 경찰관은 출동을 안 하지요? 체계가 달라서, 119하고 112 나뉘어져 있기 때문에 소방관들이 현장에 가서 화재도 진압하고 인명구조도 하는 두 가지 역할을 동시에 하는데 노르웨이에서는 그렇지 않답니다. 경찰이 따로 출동을 하는 거예요, 체계상. 같이 가서 구조를 한다는 거예요. 그 임무는 경찰이 하는 것이지 소방관이 하는 역할이 아니라는 얘기예요. 어떻게 보면 눈여겨볼 만한 제도더라고요. 그리고 대우 또한 상당히 좋아요. 물론 노르웨이가 8만 불이라는 국민소득이 있지만 거기에 걸맞을 정도로 굉장히 대우도 좋다고 그래요, 소방관들이.

지금 일선 지휘관들, 여기 소방서장님들 다 계시지만 사고현장에서 아까 제가 말씀드렸던 아주머니 외침소리 하나만으로 그냥 무작정 뛰어들어서, “빨리 구해” 뭐 그랬겠지요, 아무래도. 그러다 보니까 우르르 들어가 가지고 몰살을 하는 그런 사고가 재발되어서는 안 된다는 생각을 해 봅니다.

그리고 그런 화마에서 생사를 넘나드는 우리 소방관들에게 정말 지난 정례회 때 지적했다시피 안전수칙 위반자 벌점제, 너무 황당하고 추상적인 내용으로, 지금은 없어졌다고 그랬지요?

○소방재난본부장 ○○○ 네.

○ ○○○ 위원 그래서 그렇게 사기를 저하시키는 그런 지침을 내려 보내서는 절대 안 될 것이라고 저는 생각을 합니다.

○소방재난본부장 ○○○ 알겠습니다.

(5) 문화체육관광위원회 질의 예시

제247회서울특별시의회(정례회)
문화체육관광위원회회의록 제2호
서울특별시의회사무처

일시 2013년 7월 2일(화) 오전10시
장소 문화체육관광위원회 회의실

○ ○○○ 위원 관장님, 화면 그러니까 영상자료요 이것도 충분히 가치가 있지 않나요?

○서울역사박물관장 ○○○ 영상자료요? 아, 물론입니다.

○ ○○○ 위원 박물관이다 보니까요 실은 유물을 이렇게 죽 전시를 하고 그게 저희가 고정적으로 가지고 있는 박물관의 모습이잖아요. 제가 왜 이 말씀을 드리느냐 하면 이렇게 죽 자료 체크를 좀 하다 보니까 올해 부산 국제영화제에 출품 준비하고 있는 작품 중에 혹시 들어보셨는지 모르지만 럭키서울이라는 형식의 영화가 나가는데요 혹시 최은희라는 여배우가 나왔던 사랑방 손님과 어머니라는 영화 보셨어요?

○서울역사박물관장 ○○○ 네, 봤습니다.

○ ○○○ 위원 저는 깜짝 놀랐어요. 저는 그 배경이 서울이라고는 상상을 못 했거든요. 아마 국내에서 나온 상당수의 영화들이 서울에서 촬영을 해가면서 과거, 현재 어떤 서울의 주택이라든가 거리라든가 건물이라든가 이런 변화들이 영화 속에 다 녹아 있잖아요. 만들 때마다 다른 모습을 보일 것 같은데 영상자료원이나 이런 쪽에 축적되어 있는 그런 자료들을 우리가 스토리텔링을 집어넣어서 편집화 시켜낼 수는 없을까요?

○서울역사박물관장 ○○○ 럭키서울이 말하자면 그런 시도 같습니다. 저도 이 사업에 대해서는 조금 알고 있습니다만 위원님이 말씀하신 대로 현대 서울을 증언하는 자료는 여러 가지 물건들도 있지만 영상자료가 아주 소통력이 있고 참 정서적으로도 와 닿고 아주 중요한 자료라고 생각합니다. 그런데 우리 유물수집 조례에는 영상자료를 수집할 수 있는 길이 없습니다, 물건 위주로 규정이 되어 있기 때문에. 따라서 지금 추진되는 조례 개정에서는 유형, 무형, 영상, 심지어는 소리까지도 수집대상으로 할 수 있도록 유물의 개념을 확대를 하고 있습니다만 서울을 담은 영화가 참 많은데 이 영화 속에 포착된 서울 장면들을 모아서 저희가 유물과 마찬가지로 좀 소장할 수 없을까 검토를 해봤습니다. 그래서 영상자료원하고도 같이 회의를 해보고 그랬었는데, 마침 또 영화 속에서 포착된 서울의 이미지들을

모아서 그것을 럭키서울처럼 하나의 작품으로 만드시는 그런 분도 있고 해서 이것을 저희가 적극적으로 역사박물관 사업하고 연계시킬 수 없을까 검토를 해봤는데, 저희가 좌절한 것이 사진보다도 좀 더 이게 어려운 점인데, 저작권 부분에서 저희가 영상자료원의 협조를 받는다 하더라도 영상자료원조차도 이 저작권을 풀 수가 없습니다, 이것은 개별 영화사 판권 소유자하고 별도로 작업을 해야 되기 때문에. 그래서 저작권이 크게 문제가 되지 않는 근대 부분에 대해서는 저희가 좀 시도를 하려고 하고 있고요 현대 부분에 대해서는 조금 기다렸다가 추진해야 되지 않는가, 그렇게 판단을 했습니다.

○ ○○○ 위원 제가 질문드렸던 것은 바쁘고 힘드시지만 학예사 파트 쪽에서, “이 장면을 우리가 쓸 수 있다.”가 중요한 것이 아니고요 그것을 내보일 때 그냥 “아, 이런 장면이 있어요.”하고 내보이는 것보다 스토리를 만들자는 거지요. 그러니까 제가 왜 사랑방 손님과 어머니라는 그 작품을 말씀드렸냐 하면 참 많이 봤었고 많이 인용들 하는 영화인데 저는 그 무대가 서울이라는 것에 깜짝 놀랐던 것처럼 어떤 화면을 하나 그냥 막연히 보여주는 게 아니고 이야기를 제공하고 만들고 가공도 할 수 있을 것 같아서 좀 고민을 함께 했으면 해서…….

○서울역사박물관장 ○○○ 네, 여러 모로 활용 가능한 것 같습니다. 저희가 아주 적극적으로 고민을 해보겠습니다.

(6) 보건복지위원회 질의 예시

제248회서울특별시의회(임시회)

보건복지위원회회의록 제1호

서울특별시의회사무처

일시 2013년 9월 2일(월) 오전10시

장소 보건복지위원회 회의실

○ ○○○ 위원 오전에는 일단 무상보육 때문에 굉장히 여러 위원님들의 공론이 많았는데 저는 무상보육 말고 여쭙볼 게 있어요. 가정폭력, 성폭력 지원시설이 우리 서울시에 몇 개나 있나요?

○ 여성가족정책실장 ○○○ 지금 저희가 62개 있습니다.

○ ○○○ 위원 지원은 어떻게 하고 있어요?

○ 여성가족정책실장 ○○○ 이를테면 폭력 피해자 같은 경우에는 나와서 쉼터에 있다가 다시 집으로 돌아가기가 굉장히 어려운 경우가 있습니다. 그럴 경우에는 주거지원을 하는 것도 있고, 그다음에 치료에 대한 회복이라든지, 아니면 가해자 교정치료 같은 부분도 있습니다. 그리고 인권보호 같은 경우에는 원스톱으로 해서 아예 거기서 전화를 하면 상담하고 치료하고 지원까지 계속해서 한다라든지 이런 부분들이 저희의 지원내용이라고 할 수 있겠습니다.

○ ○○○ 위원 예산은 우리 서울시에서만 다 100% 지원하나요?

○ 여성가족정책실장 ○○○ 아니요, 그렇지 않습니다.

○ ○○○ 위원 그러면요?

○ 여성가족정책실장 ○○○ 국비지원도 있습니다.

○ ○○○ 위원 국·시비?

○ 여성가족정책실장 ○○○ 국·시비가 지금 50 대 50으로 대부분 하고 있습니다.

○ ○○○ 위원 제가 쉼터를 몇 군데 한번 가봤었어요. 방문을 해 봤는데 굉장히 열악하더라고요.

○ 여성가족정책실장 ○○○ 그렇습니다.

○ ○○○ 위원 열악하고…….

○ 여성가족정책실장 ○○○ 종사자들 처우도…….

○ ○○○ 위원 그리고 종사자들도 지금 실질적으로 관장이나 센터장이나 사회복지사 두 사람이 하는 곳이 굉장히 많고, 그래서 여기에 한 분이 거의 상주를 하고 계시잖아요?

○여성가족정책실장 ○○○ 네.

○ ○○○ 위원 그런 부분이 있는데 보니까 여기도 열악하기 때문에 운영비하고 인건비가 분리가 안 돼 있는 그런 상태더라고요. 그런데 그것을 어떻게 지금 생각을 하고 계시는지?

○여성가족정책실장 ○○○ 사실은 지금 그냥 단적으로 얘기해서 여성가족부 산하에 있는 복지시설에 있는 종사자들이 보건복지부 산하에 있는 사회복지사들보다도 훨씬 처우가 열악합니다.

○ ○○○ 위원 그렇더라고요.

○여성가족정책실장 ○○○ 이 기준이 다릅니다. 그래서 사실은 저희가 의원님들 지역구에 나가서 사회복지시설 종사자들을 만날 때도 끊임없이 나왔던 얘기 중에 하나입니다. 그래서 사실은 제가 지난번에 여성가족부의 이복실 차관을 만나서 이 문제를 이야기하기도 하고 해서 여성가족부에서도 이것을 가지고 논의는 굉장히 많이 하고 있는 것으로 알고 있습니다. 그래서 사실은 이 종사자들 처우가 우선 개선이 돼야지 다른 환경들도 개선이 되는데 그 부분이 저희만으로는 하기가 굉장히 힘든 부분이어서, 이 종사자들은 그냥 서울시만이라도 보전해 달라고 이야기하고 있고 저희도 그러고 싶은 생각은 있는데 그렇게 되면 아마 절대로 정부에서 그 부분을 개선하려고는 하지 않을 겁니다. 그래서 일단 저희가 지금 할 수 있는 것은 여성가족부에 계속해서 푸시를 하고 제발 이 사회복지사 만큼만이라도 기준을 맞춰달라는 이야기를 하고 있는데 여성가족부도 여전히 기재부 이야기를 하고 있습니다. 기재부에서 이것을 용납하지 않기 때문에 못하고 있다.

○ ○○○ 위원 그런데 지금 보니까 너무 열악하기 때문에 이분들이, 실은 이런 곳은 거의 숨어있는 곳이잖아요.

○여성가족정책실장 ○○○ 그렇습니다.

○ ○○○ 위원 밖으로 드러내지 않는 그런 곳이기 때문에 후원도 들어오지 않고 이런 부분에서 굉장히 어렵게 지금 생활을 하고 있거든요.

○여성가족정책실장 ○○○ 그리고 또 종사자들이 이동이 잦아서 굉장히 힘든.....

○ ○○○ 위원 힘이 드니까.....

○여성가족정책실장 ○○○ 그렇습니다.

○ ○○○ 위원 길게 가질 않더라고요. 그 복지사들이 보면 길어봐야 1년, 아니면 5~6개월 보통 이렇게 가고 하는데 이 부분을 정말 개선을 해야 된다는 생각이 드는데 어떻게 개선할 수 있는 방법이 없나요?

○여성가족정책실장 ○○○ 사실 지금은 저희가 예를 들어서 기능보강비를 확보해서 시설을 고쳐준다든지 이런 것은 할 수가 있는데 종사자들 처우개선이 가장

중요한 문제인데 그것은 저희의 힘만으로는 어려워져…….

○ ○○○ 위원 어렵다?

○여성가족정책실장 ○○○ 네.

○ ○○○ 위원 전혀 그러면 내년에도 그렇고 앞으로도…….

○여성가족정책실장 ○○○ 아니, 그래서 제가 지난번에 여가부 쪽을 만나서 어쨌든 장관의 자존심을 걸고서라도 이것은 해야 되는 것 아니냐 그랬더니 일단 거기서도 장관, 차관들도 다 이 부분에 대해서는 워낙 민원이 많이 들어왔기 때문에 굉장히 인지를 하고 있습니다. 그래서 계속 논의를 한다 그래서 저희가 어쨌든 내년을 조금 기대는 해 보고 있습니다. 저희가 다시 한 번 이야기를 해 보도록 하겠습니다.

○ ○○○ 위원 이 부분은 서울시가 앞장서서 분명하게 해결을 해야 될 문제라고 저는 생각을 해요. 제가 한 세 군대를 갔다 온 것으로 기억이 되는데 한 곳에서는 바자회를 실질적으로 했더라고요. 바자회를 했는데 드러내놓고 하지 않는 곳이기 때문에 많이 물건도 팔 수가 없어요.

○여성가족정책실장 ○○○ 그렇습니다. 대부분 가정집 안에 들어가 있고 이렇게 때문에…….

○ ○○○ 위원 그런 부분이기 때문에 굉장히 안타깝고, 그래서 저는 지역분들한테 그런 데 후원을 좀 해 달라 그럴 때 그냥 쌀 같은 것 제가 해서 보내 드리고 이러거든요. 그렇기 때문에 그런 부분을 서울시에서 한번 더 검토를 하셔가지고…….

○여성가족정책실장 ○○○ 그리고 혹시 기부자 연결이라든지 이런 부분이 있으면 저희가 우선적으로는 하고 있는데…….

○ ○○○ 위원 그런 것을 신경을 써줬으면 좋겠어요.

○여성가족정책실장 ○○○ 네.

(7) 재정경제위원회 질의 예시

제245회서울특별시의회(임시회)

재정경제위원회회의록 제4호

서울특별시의회사무처

일시 2013년 2월 28일(목) 오전10시

장소 재정경제위원회 회의실

○ ○○○ 위원 ○○○ 위원입니다.

서울형 사회적기업의 명칭을 예비사회적기업으로 변경하는 것으로 하셨는데 애초에 서울형이라고 하는 이름을 붙이게 된 이유가 있지 않겠습니까? 그것이 뭐죠?

○경제진흥실장 ○○○ 노동부의 인증 사회적기업과 다르게, 인증 사회적기업의 전 단계로 서울에서 사회적기업을 활성화시키자 하는 그런 취지에서 서울형 사회적기업을 만들었던 거죠.

○ ○○○ 위원 그런 기존 인증 사회적기업과 다르게 서울형이라는 이름을 붙인 것은 특별하게 서울만의 어떤 강조하려고 하는 측면으로 서울형이라고 하는 이름을 붙인 것 아니겠습니까? 예를 들면 기존의 법에서 지원 범위를 규정한 것보다 더 완화된 기준 속에서 활성화를 위한 지원을 한다거나 이렇게 하려고 붙였을 텐데 서울형이라고 하는 그 의미를 바꾼다고 하는 것은 그런 어떤 정책의지도 포기한다는 의미이신 것인가요?

○경제진흥실장 ○○○ 그런 뜻은 아니고요. 원래 서울형 사회적기업이라는 것이 인증 사회적기업의 요건을 갖추지 못하더라도 사회적기업의 설립을 활성화시켜서 사회적경제 부분의 역할을 할 수 있도록 하겠다 하는 취지였는데 지금 저희가 몇 년 동안 운영을 해본 결과 이미 사회적기업의 풍토가, 토양이 어느 정도 갖추어졌다, 목적달성을 어느 정도 했다 이렇게 판단을 했습니다.

○ ○○○ 위원 사회적기업의 풍토가 갖추어졌다고 판단하신다고요?

○경제진흥실장 ○○○ 아니요. 저희가 당초에 계획했던 인증 사회적기업의 요건을 갖추지 못하더라도 사회적기업을 설립하도록, 또 지원하는 것이 당초의 서울형 사회적기업의 도입목적이었습니다. 그 목적이 어느 정도는 달성되었다 이렇게 보는 것입니다.

○ ○○○ 위원 제가 궁금한 것은 원래 서울형이라고 하는 이름은 이 사회적기업뿐만 아니라 강조하기 위해서 다양하게 붙이는 것 아니겠습니까? 그런데 저는 이 부분이 일정하게 유의미한 부분이 있다는 생각이 드는 것이죠. 서울이 다른

부분과 다르게 차별화해서 뭔가 강조해서 한다는 측면에서 의미가 있는 부분인데 지금 명확하게 이 부분을 바꾸게 되는 부분이 앞에서 나오는 것처럼 신규지정을 중단하면서 기존에 해 왔던 부분 정도로 그냥, 예를 들면 법에서 얘기하는 그런 정도로 가고 강조점을 달리하는 측면에서 그렇게 한다는 그런 취지라는 말씀이신가요?

○경제진흥실장 ○○○ 네. 그래서 법에서 정하고 있는 기준대로 사회적기업을 설립해도 사회적기업의 설립 부분에 크게 문제가 없다고 보고 사회적기업의 생태계를 보완하는 쪽으로, 조성하는 쪽으로 정책방향이 바뀌어갔다 이렇게 보시면 되겠습니다.

○ ○○○ 위원 아무튼 이 부분이 지금 말씀하시는 것으로는 특별하게 강조해서 지원하거나 이런 부분들이 달라진다고 하는 정책적인 방향전환을 의미하는 것으로 일단 이해를 해야 될 것 같긴 한데, 제가 강조하고 싶었던 것은 기존의 사회적기업에 대한 명칭의 혼란 때문에 복잡하다고 하는 여러 가지 지적이 있었던 것은 혁신형이니 서울형이니 여러 가지 말들이 있어서 그 부분에 대한 문제제기지 서울형이라고 하는 이름 자체를 붙인 것을 뭐라고 한 것은 아니었다는 말씀을 드리는 것입니다.

○경제진흥실장 ○○○ 네, 그 부분은 맞습니다.

○ ○○○ 위원 사실은 정책적 의지를 달리 차별해서 하겠다는 측면에서 통일을 시켜서 법에 의거한 것이 아닌 그런 부분들을 총칭하여 서울형 사회적기업이라고 가는 부분 자체는 문제가 되지 않을 터인데 그 부분 자체도 아예 바꾸어버리는 것은 정책의 포인트가 완전히 바뀌어버리는 것이냐라는 부분을 지금 묻는 것이거든요.

○경제진흥실장 ○○○ 명칭에 대한 부분은 결국 서울형이라는 용어 대신에 예비라는 용어로 통일시킨다는 그런 취지로 봐야죠. 기본적으로 노동부의 지침이…….

○ ○○○ 위원 그 부분은 알고 있습니다. 그러함에도 불구하고 서울형이라고 하는 것을 붙였던 것은 강조하고자 했던 부분이었다라는 것이잖아요. 지금 말로는 명칭에 대한 여러 가지 유사성 이런 것 때문에 문제제기 이런 얘기를 하는데 필요에 따라서 굉장히 네이밍을 많이 했지 않습니까, 예비사회적기업이라는 부분을.

그런데 그것을 전체적으로 총칭할 수 있는 것은 예비사회적기업으로 갈 수도 있고 아니면 이 부분을 특히 더 강조한다면 서울형으로 갈 수 있는 것인데, 지금 말씀드리는 것은 아예 정책의 포인트가 특별하게 서울에서 강조해서 이 부분에 대한 지원을 한다거나 이런 것이 아니라 다른 쪽으로 가기 때문에 서울형이라는 이름을 떼고 그냥 일반적인 법에서 하는 정도로 가니까 예비사회적기업으로 간다 이런 취지로 이해하면 되겠냐는 것이죠.

○경제진흥실장 ○○○ 네, 그렇죠. 서울형이라는 것 자체가 사회적기업에 대해서 특별한 지원을 하는 것이 아니고 인증 사회적기업으로 가는 요건을 갖추지 못한 사회적기업도 설립할 수 있도록 지원을 하겠다. 그런 틀을 서울형이라는 명칭을 쓸 것이냐 예비사회적기업이라는 명칭을 쓸 것이냐 용어선택의 문제라고 봅니다.

○ ○○○ 위원 일단 알겠습니다. 이 부분은 지금 이해한 바로는 생태계 조성이라는 부분으로 강조점이 옮겨지면서 기업 육성하는 부분에 대해서는 달라진다는 의미로 이해를 하면 되겠습니까?

○경제진흥실장 ○○○ 명칭변경이 그것과 직접 연결되는 것은 아닌데요 사회적기업에 대한 정책방향이 그쪽으로 바뀌고 있는 것은 분명합니다.

○ ○○○ 위원 그래서 아쉬운 부분은 강조해서 서울형이라는 부분 자체를 남겨두는 것이 크게 문제될 것이 없다는 생각이 들긴 하는데, 아무튼 알겠습니다. 이상입니다.

(8) 행정자치위원회 질의 예시

제240회서울특별시의회(임시회)

행정자치위원회회의록 제4호

서울특별시의회사무처

일시 2012년 9월 7일(금) 오전10시

장소 행정자치위원회 회의실

○ ○○○ 위원 ○○○ 위원입니다.

옴부즈만 시행조례가 당초 처음 시장이 발의한 조례입니까, 의회에서 발의한 조례입니까? 알고 있어요?

○감사관 ○○○ 이게 상당히 오래 됐는데……. 90년 후반기에 시장님이 발의해서…….

○ ○○○ 위원 조례 만들어진 이후에 현재까지 옴부즈만이라는 이름으로 실질적으로 제도를 운영한 적이 있습니까?

○감사관 ○○○ '96년 하반기부터 여러 가지 시민감사관 또 참여연대에서 시민옴부즈만이라고 해서 청렴감시활동하는 것을 본받아서 시민단체로 해서 한 적이 있습니다.

○ ○○○ 위원 지금 이게 좀 감사하고 감시하고 굉장히 혼동이 많이 되는 것 같은데요. 그렇지요?

○감사관 ○○○ 네, 그렇습니다.

○ ○○○ 위원 원래 감사라는 것은 집행기능이고 감시는 일반국민들의 고유한 권한이고, 그런데 옴부즈만이라는 원래 어원의 사전적 의미는 다 알겠지만 옴부즈만이라는 제도가 실제 어떤 행정이나 정책에 대한 잘못된 것을 잡아가지고 직접 시정을 하거나 권고를 하거나 조치를 하거나 할 수 있어요?

○감사관 ○○○ 없다고 봅니다.

○ ○○○ 위원 없지요?

○감사관 ○○○ 네.

○ ○○○ 위원 조례도 거의 없고요. 이것을 이미 우리가 감사관실에서 보면 시민감사청구라는 업무는 지방자치법 이후에 이게 되어서 있잖아요? 이것을 시민감사청구 하는 것에 대해서만 시민감사옴부즈만이 현장조사를 하고 거기에 대한 분석을 내리고 결과조치를 한다, 이런 거지요?

○감사관 ○○○ 네, 그렇습니다.

○ ○○○ 위원 그렇게 되면 결국 거기서 나온 것은 공무원이나 집행기관의 잘

못이 법 위반이나 부당한 사례가 있을 때는 감사관실에서 시정을 하거나 법에 맞게 처분요구를 해야 되는 거지요?

○감사관 ○○○ 위원님 말씀이 맞는데요. 그렇게 하게 되면 결국은 시민옴부즈만이 객관적으로 한 것이 아니고 시장님의 통제를 받는 감사관에서 이루어진 것으로 이렇게 인식이 되어 있습니다.

○ ○○○ 위원 아니, 그러니까 저는 결과조치를 이야기하는 것입니다. 지금 현재 조례에 의해서 시민감사옴부즈만이 임명이 됐을 때 그 사람 이름으로 결과조치가 가능하냐고요?

○감사관 ○○○ 안됩니다.

○ ○○○ 위원 안되지요?

○감사관 ○○○ 네.

○ ○○○ 위원 그래서 이것은 옥상옥이지요. 당연히 이것은 이미 정부조직 법이나 지방자치법에 의해서 되어 있는 조직 내부에 이런 부분이 있다면 인력을 증원하든지 또는 정원을 전문가 비율로 바꾸든지 해야 되는데 단지 이렇게 하는 것은 왜 이렇게 하느냐. 아까 존경하는 ○○○ 위원님도 말씀하셨지만 취지는 지금 현재의 서울시 산하에 있는 정부조직의 기능을 가지고는 일반사회 저변에서 벌어지고 있는 여러 가지 부조리나 이런 실태에 대해서 제대로 감시감독을 할 수 없다. 그러니까 감시감독 기능을 강화하자 이런 측면에서 옴부즈만제도가 필요하다, 여기에는 다 동의를 하지요?

○감사관 ○○○ 그렇습니다.

○ ○○○ 위원 그러니까 이 내용을 보면 이 사람들의 자격은 여기 나와 있고 보수가 230만 원이라고 아까 감사관께서 말씀하셨는데 보수의 책정기준이 별도로 있습니까?

○감사관 ○○○ 네, 있습니다.

○ ○○○ 위원 있습니까?

○감사관 ○○○ 전임계약직 가급인데 가장 높은 등급이 가급인데 이분들이 상시근무를 안 하고 일주일에 한 3일만 합니다. 그래서 그렇습니다.

○ ○○○ 위원 그리고 그것보다 더 중요한 것은 조례의 자격 기준에 걸적을 못하도록 유사업무를 하도록 되어 있네요?

○감사관 ○○○ 네, 그렇습니다.

○ ○○○ 위원 그래서 다, 가급 여러 가지 그것은 제외하고 우선은 지금 5명으로 되어 있는데 아직 운영도 안 했는데 지난번에 2명을 증원해가지고 7명으로 했는데 아직 7명을 확보하지 못했다 그랬지요?

○감사관 ○○○ 네, 그렇습니다.

○ ○○○ 위원 그렇다고 보면 인원만 늘리는 게 능사가 아니고 실질적으로 운영을 해서 운영결과를 널리 공청회도 하고 시민들이 알아야지요. 시민들이 감사움부즈만이 뭐하는지도 모르고 앉아 있는데 자꾸 이걸 내부적으로 늘리면 오히려 이것은 시민들에게 시정에 대한 불신만 가중시킬 수 있다 이렇게 생각하고 저는 늘리는 것에 대해서는 우선 아까 감사관이 보고한 대로 실명까지 한 것을 빨리 해가지고 보고 이것을 회계 분야, 복지 분야 이런 것은 상시감사업무가 있고 그것은 시민감사움부즈만이 아니라도 앞서 제가 업무보고 때도 말씀드렸지만 투명사회가 되어 있기 때문에 얼마든지 주민감사청구나 이런 것이 될 수 있는 제도가 마련되어 있기 때문에 저는 우선 7명을 제대로 확보를 해서 운영을 해 본 후에 하는 게 좋겠다 생각하는데 혹시 감사관께서는 별다른 생각 있습니까?

○감사관 ○○○ 저희 집행부의 의견도 위원님의 의견과 동감입니다.

○ ○○○ 위원 이상입니다.

(9) 환경수자원위원회 질의 예시

제245회서울특별시의회(임시회)

환경수자원위원회회의록 제3호

서울특별시의회사무처

일시 2013년 2월 28일(목) 오전10시

장소 환경수자원위원회 회의실

○ ○○○ 위원 ○○○ 위원입니다.

간단하게 두 가지만 질의하겠습니다.

8쪽에 미니 태양광 개발 및 설치 대중화라고 해서 태양광 설치에서 A/S까지 종합 지원시스템 구축·운영 해 왔는데 한강, 석촌호수 등에 태양광을 설치한다는 데 석촌호수가 제 지역인데 오늘 처음 접하는 내용이라서 그런데 어떻게 하겠다는 이야기인지, 한강이나 석촌호수, 석촌호수는 제 지역이기 때문에 석촌호수 같은 데는 어떻게 하겠다는 건지 간단하게 설명 좀 해 주세요.

○기후환경본부장 ○○○ 호수 위에도 띄우는 태양광을 만드는 겁니다.

○ ○○○ 위원 물 위에도?

○기후환경본부장 ○○○ 네.

○ ○○○ 위원 밖에 하는 게 아니고…….

○기후환경본부장 ○○○ 네. 호수물 위에도 띄워서…….

○ ○○○ 위원 물 위에 띄우면 범위가 얼마나 되나요?

○기후환경본부장 ○○○ 그것은 저희들이 설계를 하고 있는데요. 지금 일본 같은 데는 그것을 만들어 놓고 있거든요. 그래서 굉장히 볼거리도 될 수 있는 그런 시설이 될 수 있겠습니다.

○ ○○○ 위원 호수 안에다 설치하면 잘못하면 흉물이 될 수 있잖아요?

○기후환경본부장 ○○○ 아닙니다. 그래서 디자인도 잘하고 해서 관광거리가 될 수 있도록…….

○ ○○○ 위원 밤에야 볼거리도 될 수 있는데 낮에는……. 그게 저희 지역이라서 관심이 있어서 내가 물어본 거고, 한강이야 넓으니까 이해가 가는데 호수 좁은 데다 그걸 설치하면 흉물이 되지 않을까 우려가 돼서 물어봤습니다.

그다음에 수도권매립지 현안문제, 2016년 이후에는 매립 종료를 인천시에서 주민들이 천명을 한다 이렇게 했는데 물론 정무부시장이 TF협상단장으로 협상을 하고 있는 모양인데 앞으로 심각할 것 같은데 서울시에서, 본부장 생각은 앞으로 어떻게 될 것 같습니까?

○기후환경본부장 ○○○ 사실은 인천시에서도 공무원들은 연장이 불가피하지 않느냐, 연장을 해 주어야 된다 하는 그런 내용인데 정치적으로 상당히 부담이 되는 그런 부분이 있는 것 같습니다. 그리고 또 인천시가 굉장히 재정적으로 어려움에 처해 있기 때문에 이것을 연장해 주면서 뭔가 재정적인 이득도 취하려는 그런 생각을 가지고 있는데요. 그런 부분에 대해서 구체적으로 지금 그쪽에서 어떤 제안을 하고 있지 않고 있어서 그런 부분들이 좀 제한이…….

○ ○○○ 위원 지금 제2매립장까지 얘기입니까, 2016년?

○기후환경본부장 ○○○ 네. 제2매립장이 2016년 말이면 전부 매립이 완료됩니다. 현재 78%가 매립이 되어 있는데요.

○ ○○○ 위원 지금 해양투기는 금지가 언제, 완전히 언제까지 금지…….

○기후환경본부장 ○○○ 작년엔 금지됐죠.

○ ○○○ 위원 금지됐습니까?

○기후환경본부장 ○○○ 네.

○ ○○○ 위원 심각하다, 그렇죠? 앞으로 장기적으로 볼 때. 큰일이다, 그렇죠?

○기후환경본부장 ○○○ 네.

○ ○○○ 위원 그리고 자원회수시설 노원구가 가동률이 77%인데 다른 구는 강남은 93%, 양천, 마포는 86%, 85%인데 노원구는 왜 이렇게 낮습니까?

○기후환경본부장 ○○○ 시설 자체가 설계할 때 설계기준하고 발열량하고 차이 때문에 좀 가동률이 낮은 것으로 되어있는데요. 시설개선을 하려면 상당히 많은 돈이 들어가고 해서 그런 부분들이 앞으로 개선이 되면 가동률을 높일 수 있을 것 같습니다.

○ ○○○ 위원 시설개선만 하면 문제없다는 말이죠?

○기후환경본부장 ○○○ 네.

○ ○○○ 위원 혹시 주민들이 반대해서 가동률이 낮나 이렇게 생각했죠.

○기후환경본부장 ○○○ 그렇지 않습니다.

○ ○○○ 위원 알겠습니다. 이상입니다.

〈부록 3〉 Patton(2003)의 질적 평가 체크리스트

1. 평가의 목적과 활용의도를 전제로 질적 방법이 어느 정도 적합한 지를 판단할 것

- 질적 평가의 차이와 장·단점을 설명할 수 있도록 준비를 갖출 것
- 평가의 질을 판단하게 될 기준을 결정할 것
- 평가의 목적, 사용자, 청취자를 고려할 때, 질적 평가가 어느 정도 수용 혹은 논쟁이 될지를 판단할 것
- 어떤 근거가 질적 평가의 결과들이 확실히 믿을 만한 것으로 받아들여질 수 있게 하는지를 판단할 것

2. 질적 탐구의 어떠한 일반적인 전략적 주제들이 평가를 이끌지를 판단할 것. 평가의 목적에 기초한 질적 설계전략, 자료수집방안, 그리고 분석 접근방식을 결정할 것

- 자연주의적 탐구: 자연스럽게 드러난 데로 프로그램을 연구하는 것이 어느 정도 가능하고 바람직한지를 판단할 것
- 발현적 설계 유연성: 이해를 깊게 해준다는 점에서 평가 설계를 조정해 자료 수집의 추가적인 요소들을 더하는 것이 어느 정도 가능할 지를 판단할 것
- 의도적 표본추출: 평가를 위해 목적의식이 뚜렷한 샘플링 전략이 어떤 것인지를 판단할 것
- 우선순위에 대한 초점: 프로그램 과정과 결과의 어떤 요소나 측면들이 평가에서 질적으로 연구될 것인지를 판단할 것
- 전체론적 시각: 최종 평가보고서에서 평가되는 전체 프로그램을 어느 정도 기술하고 검토할지를 결정할 것
- 목소리와 시각: 질적 평가자가 어떤 시각을 평가에 반영할지를 결정할 것

3. 평가의 목적과 우선순위를 고려할 때, 어떤 질적 평가를 적용하는 것이 특히 적절한지를 판단할 것

- 기본적인(standard) 질적 평가 적용들의 체크리스트 - 다음과 같은 것들이 얼마나 중요한지를 판단할 것
 - 개별화된 결과들을 평가하는 것
 - 프로그램의 과정을 기록하는 것
 - 집행평가를 시행하는 것
 - 프로그램 질을 평가하는 것
 - 전개상황을 계속해서 기록하는 것
 - 시스템과 맥락의 변화들을 조사하는 것

-
- 주요 프로그램의 과정, 결과, 영향과 관련하여 기대치 않았던 결과, 부수효과, 그리고 예기치 않았던 결과들을 찾아보는 것
 - 특수한 평가목적에 도움이 되는 질적 적용들의 체크리스트 - 다음의 것들이 얼마나 중요한지를 판단할 것
 - 평가를 개인화하고 인간화하는 것
 - 프로그램과 평가 가치들을 인간화하는 것
 - 이야기를 포착해 상호 소통하는 것
 - 평가모델: 다음 평가모델들이 질적 방법에 특히 유효하다.
 - 참여적, 협력적 평가
 - 탈목표적(goal-free) 평가
 - 대응적 평가, 구성주의적 평가, "4세대 평가"
 - 발전적 적용(developmental applications)
 - 활용 중심(utilization focused) 평가

4. 특정한 목적을 가진 평가자들의 중요한 평가질문에 적합하도록 설계를 결정할 것. 설계방안을 신중히 고려한 다음 평가목적에 가장 적합한 것을 선택할 것

- 단일(pure) 혹은 혼합적 방법 설계: 평가가 전적으로 질적일지 아니면 질적, 양적 자료를 갖춘 혼합적 방법 설계일지를 결정할 것
 - 분석단위:
 - 사람 중심적
 - 구조 중심적
 - 시각/세계관 중심적
 - 지리 중심적
 - 시간 중심적
 - 목적의식이 뚜렷한 샘플링 전략: 심층적 조사를 위한 정보가 풍부한 사례들을 선별할 것
 - 극단적 혹은 일탈적인 사례 샘플링
 - 현상을 집중적으로 나타내는 샘플링(intensity sampling)
 - 최대 편차 샘플링(maximum variation sampling)
 - 동질적 샘플링(homogeneous sampling)
 - 전형적 사례 샘플링(typical case sampling)
-

-
- 비판적 사례 샘플링(critical case sampling)
 - 기준 샘플링(criterion sampling)
 - 이론 중심 혹은 조작적 구성 샘플링(theory-based or operational construct sampling)
 - 목적의식이 뚜렷한 층화적 샘플링(stratified purposeful sampling)
 - 기회적 혹은 새로운 샘플링(opportunistic or emergent sampling)
 - 무작위 의도적 샘플링(random purposeful sampling) 등
 - 샘플크기의 결정: 샘플크기를 결정할 수 있는 공식은 존재하지 않음
 - 자료수집방법을 결정할 것
 - 가용할 수 있는 자원을 결정할 것: 재정적 자원, 시간, 인적 자원, 접근성, 연계성

5. 현장조사는 평가의 한 부분이기 때문에 현장조사에 접근할 수 있는 방법을 결정할 것

- 관찰자의 역할을 명확히 하는 쪽으로 현장조사를 설계할 것
- 현장조사 기록은 기술적 방식을 취할 것
- 개방적일 것(stay open). 다양한 시각을 통해 다양한 정보를 수집할 것
- 다양한 유형의 자료를 수집하는 등의 교차타당화(cross-validate) 및 삼각측량을 할 것
- 인용들을 활용할 것
- 핵심 정보자들을 현명하게 선별하고, 그들을 신중하게 활용할 것
- 현장조사의 다양한 단계를 인지할 것
- 가능한 한 참여해 프로그램을 경험할 것.
- 기술과 해석 및 판단을 분리할 것
- 깊이 생각하고 반성적일 것

6. 개방형 인터뷰도 평가의 일부이기 때문에 인터뷰에 접근할 수 있는 방법을 결정할 것

- 인터뷰의 유형
 - 구조화된 개방형 인터뷰
 - 인터뷰 안내(interview guide) 접근방식
 - 대화식 인터뷰
 - 초점집단
 - 질문형태
 - 응답을 신중하게 청취할 것
-

-
- 테이프에 녹음할 것
 - 인터뷰 대상자에 인터뷰 기술을 맞출 것
 - 철저한 조사(probes)를 활용해 상세하고 풍부한 응답을 얻어낼 것
 - 인터뷰 대상자의 경험과 시각을 존중할 것

7. 윤리적 문제에 특히 신중을 기해 평가를 설계할 것

- 목적을 설명할 것
- 약속과 호혜성(promises and reciprocity)
- 위험 평가: 심리적 압박, 법적 의무감 등
- 비밀보장(confidentiality)
- 공식적인 동의(informed consent)
- 자료접근과 소유권
- 인터뷰자의 정신적 건강(mental health)
- 조언
- 자료수집범위(data collection boundary)
- 윤리적 대 법적

8. 분석을 염두에 두고 분석이 용이하게 평가자료 수집을 설계할 것

- 기한을 충족시킬 수 있도록 평가를 설계할 것
- 주요 평가질문과 문제에 초점을 유지할 것
- 결과의 질을 판단하기 위해 주요 대상 사용자들이 어떤 기준을 사용할 런지를 의식할 것
- 분석의 창의성, 모호성, 도전을 각오할 것
- 자료를 보호할 것

9. 질적 결과가 확실하고 믿을 수 있게끔 자료를 분석하고, 평가질문과 쟁점이 적절한 지를 살피며 우선순위를 정할 것

- 목적이 분석을 유도함
 - 분석의 단계와 순서에 민감할 것
 - 목적이 보고(reporting)를 이끔
 - 현장조사를 통해 많은 자료를 조직화할 것. 가지고 있는 자료를 목록화할 것
 - 어떤 컴퓨터 지원의 질적 자료 관리와 분석을 사용할지를 결정할 것
 - 기술, 해석, 그리고 판단을 식별할 것
 - 비교사례분석(cross-case analysis)과 사례연구를 식별해 분리할 것
 - 귀납적인 질적 분석과 연역적인 질적 분석을 식별할 것
-

-
- 기호를 부여하고 분류화하는 데 있어 일치와 불일치를 식별할 것
 - 프로그램의 과정-결과 매트릭스(matrix)를 구축할 것
 - 질적, 양적 결과를 적절하게 통합·조화시킬 것
 - 분석의 엄격성과 신뢰성을 높이기 위한 전략을 활용할 것
 - 실제적 유의성(substantive significance)을 판단할 것
 - 전문가 검사(audit) 혹은 메타평가가 적절한지를 판단할 것

10. 질적 평가보고서에 초점을 맞출 것

- 중요한 것이 무엇인지를 결정할 것
 - 평가결과를 검토할 것
 - 어떤 기준을 통해 평가보고서를 판단할지를 결정할 것
-

자료: Evaluation Checklists Project(www.wmich.edu/evalctr/checklists)

〈부록 4〉 전문위원 및 전현직 시의원 질문지

안녕하세요. 저희는 한국정책분석평가학회 산하 질적 평가 연구(서울시의회 기능강화를 위한 질적 평가 도입 및 활용에 관한 연구)팀입니다.

지방의회의 다양한 기능 가운데 자치입법에 관한 권한과 함께 행정부에 대한 평가와 모니터링 기능이 점차 중요하게 부각되고 있습니다. 그 이유는 정량 평가는 표준화된 점수나 숫자, 횟수 등을 포함함으로써 객관성을 담보할 수 있지만, 양적인 변화와 다양한 맥락이 의미하는 바를 알아내는 것은 질적인 이슈라는 점에서 정성적인 평가로 보완될 필요가 있기 때문입니다. 따라서 평가기능은 평가자의 전문적 식견과 통찰력을 반영하고 제고할 수 있는 질적 평가가 기본이 될 수 있으므로 지방의회 의원, 전문위원의 경험과 통찰력에 바탕을 둔 정성적인 판단이 중요하다고 봅니다.

본 연구는 서울시의회 의원들이 서울시 업무를 평가할 때 활용할 수 있는 일종의 질적 평가 매뉴얼을 제공하는 데 활용하는 데 사용됩니다. 따라서 서울시의회의 다양한 기능 중에서 서울시의 업무에 대한 평가를 수행하는 기능, 활용하는 방법론의 현황과 방법의 한계나 보완 과제를 정리, 분석하는 조사가 필수적입니다. 이를 위해 현장에서 평가업무에 (직간접적으로) 참여하는 전문위원님들의 협조와 지원을 구하고자 합니다. 아래의 질문지에 대해서 아시는 만큼 답변을 해 주시면 감사하겠습니다.

참고로 각 질문 항목에 대한 답변은 자유롭게 작성하시면 됩니다. 그리고 이번 주 토요일(9월 14일)까지 아래의 메일로 발송해주시면 감사하겠습니다. 한편, 인터뷰가 가능하신 선생님은 인터뷰 가능여부와 시기를 알려주시면 감사하겠습니다.

satyagraha21@naver.com 공동연구원 이창언 박사(010-9290-5996)

2013.09.11

서울시의회 기능강화를 위한 질적 평가 도입 및 활용에 관한 연구팀

(책임연구원 이성우 한성대 교수)

서울시의회 기능강화를 위한 질적 평가 도입 및 활용을 위한 연구팀

질문지

성명 : 소속 : 담당 부서와 업무: 근무 경력:

1. 아래의 질문(서울시의회의 서울시 업무 평가)에 대해 이는 만큼 답해 주시기 바랍니다.

질문	답변
① 서울시의회의 서울시 업무에 대한 평가로는 어떤 종류가 있는가?	
② 업무를 평가할 때 어떤 준비를 하는가?	
③ 업무를 평가할 때 어떤 자료를 활용하는가?	
④ 업무를 평가할 때 어떤 방법론을 활용하는가?	
⑤ 업무를 평가할 때의 애로사항은 무엇인가?	
⑥ 업무를 평가할 때 의원 개인의 직접적인 경험을 활용하는가?	
⑦ 업무를 평가할 때 감정이입, 공감, 통찰력은 어떻게 나타나는가?	
⑧ 업무를 평가할 때 종합적 판단은 어떻게 이루어지는가?	
⑨ 업무를 평가할 때 해당 업무와 담당자의 맥락은 어떻게 이해하는가?	
⑩ 업무를 평가할 때 평가 대상자의 반응에 어떻게 대응하는가?	

2. 전문위원님께서 의원님들의 의정활동을 지원하기 위해 수행하시는 하시는 일에는 어떠한 일이 있으며, 어떤 방식으로 수행하고 계십니까?

3. 의원님들이 서울시 행정부를 대상으로 수행하는 역할 중 서울시 행정부와 서울시의회를 평가하는 것으로 볼 수 있는 것은 어떤 일(기능)입니까?

4. 그 일과 관련하여 (자료수집이나 시정 질의 작성 등) 어떤 일을 어떤 방식으로 지원해주십니까?

5. 의원님들이 서울시 행정부와 서울시의회를 평가하는 것으로 볼 수 있는 일 가운데 (전기, 근거이론, 현상학, 문화기술지, 사례연구와 같은) 질적 방법론에 가까운 질적 평가를 수행하는 것으로 볼 수 있는 일(평가)은 무엇입니까?

6. 질적 평가와 관련하여 의원님들이 서울시 행정부를 평가한 것으로 (시정 질의, 감사, 예결산 심의 등에서) 추천할 만한 질의나 사례가 있습니까? 혹은 질적 방법론에 가까운 질적 평가를 수행했다라면 더 나은 성과를 얻었을 것으로 판단되는 질의나 사례가 있습니까?

서울시의회 기능강화를 위한 질적 평가 도입 및 활용에 관한 연구

발행일 : 2013년 12월

발행인 : 서울특별시의회 사무처장 권혁소

발행처 : 서울특별시의회 사무처

주관부서 : 서울특별시의회 입법담당관

담당자 : 입법조사관 김우영

홈페이지 : <http://www.smc.seoul.kr>

연락처 : 서울특별시 중구 세종대로 125(태평로1가 60-1)
전화) 02.3702-1556, FAX) 02.3702-1560

연구기관 : (사)한국정책분석평가학회

책임연구 : 한성대학교 교수 이성우

연락처 : 서울 성북구 삼선교로 16길 116 한성대학교 행정학과
전화) 02.760-4079

발간등록번호 : 51-6110100-000023-01

- ※ 본 학술연구용역보고서의 저작권은 서울특별시의회에 있으며, 내용은 서울특별시의회의 공식적인 견해와 다를 수 있음을 알려드립니다.
- ※ 입법담당관실에는 중요조례안 관련 공청회 예산과 전문가활용 예산이 편성되어 있으며, 의원입법활동지원 연구용역 예산도 편성되어 있습니다. 서울시의회 의원들의 입법활동을 위해 적극 활용하시기 바랍니다.