

# 일본의 건설정책 평가제도 고찰

## A study of the Japanese Construction Policy Evaluation System

이 영 호\*      이 교 선 \*\*

Lee, Young-Ho,      Lee, Kyo-Sun

### Abstract

As a separate project unit, the domestic construction policy evaluation is independently evaluated and managed by different involvements, so that it has been difficult to have a consistent policy evaluation to be performed. In this paper, thus, it is aimed to give an overview of the evaluation system and issues of domestic construction policy and suggest strategies of a improved evaluation system by a comprehensive benchmarking of construction policy evaluation system of Japan. The implications of this paper will serve a basis of improvement of a better construction policy evaluation system in Korea.

키 워 드 : 건설정책 평가제도, 공공건설사업, 성과측정, 평가지표

Keywords : construction policy evaluation system, public construction project, performance measurement, evaluation indicators

## 1. 서 론

### 1.1 연구의 목적

공공 건설사업 및 정책 평가(이하 건설정책 평가)의 목적은 국가적인 차원에서 입안 또는 수행 중인 공공 건설사업 및 정책의 목표 및 수행 상황을 정기적으로 측정 및 평가함으로써 성과 및 성과에 따른 개선 사항의 반영을 통해 효율적이고 질 높은 행정을 실현하는데 있다. 그러나 우리나라의 건설정책 평가는 개별 사업 단위로 서로 다른 평가주체에 의해 독립적으로 평가 및 관리가 이루어지고 있어 표준적인 평가체계에 기반을 둔 평가가 수행되지 못하고 있으며, 평가결과를 차기 계획의 방향이나 목표 설정에 반영하는 등의 순환적 개선이 어려운 실정이다.

이에 본고에서는 우리나라의 건설정책 평가제도의 문제점을 개괄적으로 살펴보는 한편, 일본의 건설정책 평가제도의 실태를 종합적으로 벤치마킹하고 시사점을 제시함으로써 추후 우리나라 건설정책 평가제도 체계 개선을 위한 기초자료로 활용하고자 한다.

### 1.2 연구의 방법 및 범위

본고는 우리나라의 건설정책 평가제도 개선을 위한 기초자료를 제시하는 것을 목적으로 하고 있다. 이를 위해 문헌조사 등을 통해 국내외의 건설정책 평가 관련 문제점들을 파악하는 한편, “국토교통성 정책평가 기본계획(이하 기본계획)” 등 일본의 각종 건설정책 평가 관련 기준 등의 조사를 실시하여 평가제도의 체계, 평가 대상 범위, 평가 방법 및 절차 등을 분석함으로써 일본의 건설정책 평가제도가 우리에게 주는 시사점을 고찰하고자 한다.

본고에서는 평가제도 벤치마킹 대상을 일본으로 한정하고 있다. 그 이유는 첫째로 일본의 경우 건설정책 평가제도가 2001년에 본격적으로 도입되어 건설정책 평가에 대한 노하우를 많이 축적하고 있으며, 둘째로 우리나라와 유사한 건설 관련 제도를 가지고 있는 일본을 집중적으로 벤치마킹함으로써 제도개선 방향의 실효성을 확보하는데 있다.

## 2. 국내 건설정책 평가제도의 문제점<sup>1)</sup>

국내 건설정책 평가제도의 문제점은 다양하게 지적될 수 있으나, 근본적인 문제점에 대해 개괄적으로 정리하면 다음과 같다.

### 1) 정책평가의 명확한 주체 및 목적성의 부재

공공 건설사업의 효율적인 추진을 위하여 다양한 정책이 제시되고, 이에 대한 평가도 여러 차례 수행되었으나, 각각의 정책에 대한 평가 주체가 모호하고, 평가의 목적도 평가를 통한 건설정책의 실효성 확보 차원이 아니라 감사 등을 대비한 회계의 실적평가에 그치는 경우가 대부분임

### 2) 지표 또는 결과위주의 정책평가

정책평가가 프로세스 보다는 지표 또는 결과위주의 평가로 이루어지고 있어 정책과 관련된 이해 당사자들의 의견과 정책 추진으로 일어난 변화에 대한 긍정적/부정적 파급효과를 객관적으로 파악하는 것이 곤란함

### 3) 지속적인 성과측정 및 개선 체계 구축 미흡

정책평가가 개별사업 단위의 회계성 평가에 대부분 그치고 있어 PDCA (Plan-Do-Check-Action)의 개념에 입각한 지속적인 성과측정 및 개선을 통한 선순환 평가체계의 구축이 미흡함

\* 한국건설기술연구원 건설관리경제연구실, 수석연구원, 공학박사

\*\* 한국건설기술연구원 건설관리경제연구실, 선임연구위원, 공학박사

1) 공공건설정책 평가, 대응모델 개발, 한국건설기술연구원, 2011

4) 처벌(Penalty) 위주의 평가 체계

정책평가의 결과 활용을 살펴보면, 관련 정책 및 사업의 성과에 대한 칭찬과 보상보다는 나쁜 성과에 대한 징벌적인 제재가 주를 이루고 있어 정책평가와 관련된 당사자들의 부정적 인식을 확산시켜 객관적이고 투명한 데이터의 축적 체계를 왜곡시킬 수 있으며, 이는 결과적으로 정책평가를 통한 효과적이고 효율적인 정책 추진을 가로막는 장애요인으로 작용

3. 일본의 건설정책 평가제도

3.1 일본의 정책평가 특징

일본의 건설정책 평가제도는 「행정기관이 실시하는 정책평가에 관한 법률」(2001년, 법률 제86호) 및 「기본계획(5년 단위 계획)」 등에 근거하여 국토교통성이 추진하고 있는 모든 정책 및 사업을 대상으로 평가대상에 적합한 평가지표를 마련하여 자체적으로 평가를 실시하고 있다. 건설정책 평가방식은 기본계획에서 정한 기본적인 3가지 평가방식(정책 Assessment, 정책 Check Up, 정책 Review)과 정책 특성에 대응한 평가방식(개별 공공사업, 개별 연구개발 과제, 규제 및 조세 특별조치 등) 등으로 구분되며, 그림1과 같이 「기획입안(Plan)」 → 「실시(Do)」 → 「평가(See)」 → 「기획입안에의 피드백」이라는 정책 매니지먼트 사이클에 의해 실시되고 있다. 즉, 정책 목표와 전략을 명확히 함으로써 각각의 시책 달성 상황을 정기적으로 측정·평가하고 있으며(정책 Check Up), 그 중에서 목표달성 상황이 좋지 않은 것, 보다 상세한 분석이 필요한 것 등에 대해서는 정책 Review를 실시하고 있다. 또 정책 Check Up 및 정책 Review에 의해 과제가 도출되어 문제해결을 위한 신규시책의 도입이 필요한 경우에는 신규시책의 필요성에 대해 분석을 실시하고(정책 Assessment), 이들 정책 Check Up, 정책 Review, 정책 Assessment 결과를 바탕으로 예산 요구 및 법령 개정 등의 정책결정에 반영하고 있다. 평가 관리 및 실시 주체를 살펴보면, 평가 총괄은 정책통괄관(정책평가)실에서 담당하고 있으며, 정책 및 시책별 평가는 담당 부국 등에서 자체적으로 수행하고, 학식경험자로 구성된 위원회 등의 의견을 청취하고 있다.



자료출처 : 일본 국토교통성 정책평가 홈페이지  
 그림 1. 국토교통성 정책 매니지먼트 사이클

3.2 건설정책 평가 내용 및 방법

건설정책 평가 종류는 평가시기에 따라 사전평가와 사후평가로, 평가방식에 따라서는 사업평가방식, 실적평가방식, 종합평가방식으로 구분할 수 있으며, 평가방식별 특징은 표1과 같다. 건설정책 평가 방식별 평가 대상, 평가 내용 및 방법, 절차 등을 정리하면 표2와 같다.

표 1. 평가방식별 특징

평가방식	특징
사업평가	<ul style="list-style-type: none"> <li>■사전적 시점에서 사업 목적의 타당성 판단과 기대효과나 예상 비용 등을 추정</li> <li>■중간·사후의 시점에서 사전에 수행된 평가내용을 근거로 실제의 효과와 비용 등을 검증</li> </ul>
실적평가	<ul style="list-style-type: none"> <li>■중요한 정책/시책/사업 등에 대해서 목표를 미리 설정하고 목표를 얼마나 달성했는지를 정기적·지속적으로 측정</li> <li>■목표기간이 끝난 시점에서는 목표기간 전체를 총괄하여 목표의 달성여부를 평가</li> </ul>
종합평가	<ul style="list-style-type: none"> <li>■정책/시책 중 특히 국민의 관심이 많은 특정 테마를 다양한 관점에서 종합적으로 분석·평가함으로써 관련 정책/시책 등의 기획입안 및 개선을 위한 방법으로 시행</li> <li>■사업평가 및 실적평가 결과 등 다른 정책평가 실시결과를 바탕으로 심도 있는 평가를 실시</li> </ul>

4. 시사점

일본 건설정책 평가제도의 벤치마킹을 통한 시사점을 정리하면 다음과 같다.

1) 정책 매니지먼트 사이클을 바탕으로 자율적 평가 실시

일본의 건설정책 평가는 기존 정책 및 시책<sup>2)</sup> 등의 좋고 나쁨을 평가하는 것이 아니라 국민의 입장과 국토교통성의 역할에 입각하여 정책 및 시책 등의 목표를 설정하고 목표 달성을 위해 담당 부서가 지속적으로 자율적인 평가를 통해 개선추진(「기획입안(Plan)」 → 「실시(Do)」 →

「평가(See)」 → 「기획입안에의 피드백」) 함으로써 평가결과 등의 반영을 통한 정책 및 시책 등의 실효성을 확보

2) 정책 및 시책, 사업 종류별 평가목적 및 특성을 고려한 평가 실시

일본의 건설정책 평가는 평가목적에 따라 정책 Assessment(사업평가방식), 정책 Check Up(실적평가방식) 및 정책 Review(종합평가방식)를 정책평가의 기본 방식으로 정하고 정책 특성이나 정책 분야에 따라 적절한 평가를 실시하고 있으며, 개별공공사업 등의 경우 사업 특성 등을 고려하여 별도의 평가 방법 및 평가지표를 설정하여 수행함으로써 평가의 효율성을 확보

3) 정책 및 시책 목표별 프로그램 평가 실시

정책 및 시책을 개별적으로 평가하는 것이 아니라 정책 목표

2) 정책이란 특정 행정과제에 해당하는 기본적 방침을 실현하는 행정활동을 의미하며, 시책이란 정책 실현을 위한 구체적인 방책 또는 대책을 의미

달성을 위한 시책군, 시책목표 달성을 위한 업적지표군의 종합적인 평가를 통해 정책 목표와 시책군의 인과관계(시책목표와 업적지표군의 인과관계) 및 기여도 등의 분석을 실시함으로써 평가결과를 바탕으로 개선책을 수립하는데 유효한 정보를 제공

4) 성과중시 평가 실시

평가의 기본단위인 시책 및 사업 중별로 정량적인 업적지표 및 목표를 설정하고(업적지표 예, 신축주택의 주택성능표시 실시을

등), 목표달성도를 평가함으로써 성과중시의 평가 실시

5) 학식경험자 등으로 구성된 정책평가위원회 활용

평가의 효율성 확보를 위해 평가 방법, 절차, 결과 등에 대해 학식경험자로 구성된 각종 평가위원회를 수시로 활용하여 의견을 청취하고 그 결과를 정책에 반영

6) 국민에 대한 책임설명 강화

평가 내용의 사전, 사후 공표를 통하여 정책평가의 투명성을

표 2. 건설정책 평가방식별 평가 내용 및 절차

항목	평가 종류	정책 Assessment	정책 Check Up	정책 Review	공공개발사업		
					신규사업 채택 시 평가	재평가	사업완료 후 평가
평가 대상		<ul style="list-style-type: none"> <li>신규 도입 시책(예산, 법령 등)</li> <li>기존 시책 중 개정, 폐지, 완화, 연장 등을 도모하고자 하는 것 중 신규성이 있고 사회적 영향이 큰 것</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>정책 목표</li> <li>시책 목표</li> <li>시책목표별 업적지표 목표</li> <li>※2009년의 경우 3분야, 13정책목표, 46시책목표, 233업적지표</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>실시중인 시책 중에, 국도교통성 정책과제로 중요한 것</li> <li>평가에 대한 국민의 니즈가 높은 것</li> <li>다른 정책평가 실시결과가 필요한 경우</li> <li>사회경제 정세의 변화로 재검증이 필요한 것</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>국도교통성 소관 사업 중, 국도교통성 소관 사업 중, 국도교통성 소관 사업 중, 국도교통성 소관 사업 중, 국도교통성 소관 사업 중</li> <li>사업예행계획 수립 후 1년 경과한 시점</li> <li>사업예행계획 수립 후 2년 경과한 시점</li> <li>사업예행계획 수립 후 3년 경과한 시점</li> <li>사업예행계획 수립 후 4년 경과한 시점</li> <li>사업예행계획 수립 후 5년 경과한 시점</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>국도교통성 소관 사업</li> <li>사업완료 후 일정기간 경과한 사업</li> <li>심의결과에 입각하여 사후평가를 새로 실시할 필요가 있다고 판단한 사업</li> </ul>	
평가 분류	시기 방식	사전평가 사업평가	사후평가 실적평가	사후평가 종합평가	사전평가 사업평가	사후평가 사업평가	사후평가 사업평가
실시 시기		예산개산요구 전 실시	매년 6월경	실시계획부터 평가결과 정리까지 2년간 실시	당해 예산에 관계하는 연도의 전년도 1월말까지 실시	<ol style="list-style-type: none"> <li>1)미착공 사업 중, 직할사업은 3년째 연도의 1월말, 보조사업은 5년째 연도의 1월말까지</li> <li>2)계속 사업 중, 직할사업은 5년째 연도의 1월말, 보조사업은 5년째 연도의 1월말까지</li> <li>3)준비·계획단계 사업 중, 직할사업은 예산 후 3년째 연도의 1월말, 보조사업은 5년째 연도의 1월말까지</li> <li>4)재평가 후 직할사업은 재평가 실시부터 3년간이 경과한 후 연도의 1월말, 보조사업은 5년간이 경과한 후 연도의 1월말까지</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>사업완료 후 일정기간이 경과한 사업이 되는 해의 1월말까지</li> <li>사업평가 대상이 되는 사업은 사후평가 실시 주체가 정하는 시기</li> </ul>
평가 주체		시책 담당과	시책목표 담당국 업적지표 담당과	테마 집필 담당국	본성 또는 외부국 담당	<ul style="list-style-type: none"> <li>직할사업:지방지분부국 등</li> <li>독립행정법인 등 시행사업:독립행정법인 등</li> <li>보조사업:지방공공단체 등 지방공사, 민간사업자 등</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>직할사업:지방지분부국 등</li> <li>독립행정법인 등 시행사업:독립행정법인 등</li> <li>보조사업:지방공공단체 등 지방공사, 민간사업자 등</li> </ul>
평가 항목		<ul style="list-style-type: none"> <li>시책 등의 개요</li> <li>시책 등의 목적 및 목표</li> <li>시책 필요성</li> <li>시책 효율성</li> <li>시책 유요성</li> <li>기타 사항 등</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>시책 등의 개요</li> <li>정책 및 시책 목표</li> <li>시책 필요성</li> <li>시책 효율성</li> <li>시책 유요성</li> <li>정책변영의 방향성</li> <li>시책별 업적지표 목표 및 달성도 등</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>평가목적 및 필요성</li> <li>대상 정책</li> <li>정책 목적</li> <li>평가수법 및 달성도</li> <li>평가결과</li> <li>정책변영 방향</li> <li>제3자의 지식 및 견해 등</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>사업종별 비용대비효과 분석</li> <li>사업특성별 환경 영향 및 재해발생 상황 등을 포함한 필요성, 효율성, 유요성 등의 관련에서 종합적으로 평가</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>비용대비효과분석의 선정기준 요인</li> <li>사업효과 발현 상황</li> <li>사업실시에 의한 환경변화</li> <li>사회경제 정세 변화</li> <li>향후 사후평가 필요성</li> <li>개선조치 필요성</li> <li>중중사업의 계획·조사업 및 사업평가 수법 재검정 필요성</li> </ul>	
실시 절차		<ol style="list-style-type: none"> <li>1)대상 시책 등록</li> <li>2)평가 실시</li> <li>3)추가·수정 실시</li> <li>4)사후 검증 방법, 시기 제시</li> <li>5)대신결제 및 공표</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1)차년도 실시계획 작성</li> <li>2)평가 실시</li> <li>3)대신결제 및 공표</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1)테마의 선정</li> <li>2)평가 실시 <ul style="list-style-type: none"> <li>정책평가회(매년 4월 하순경, 11월경 개최)</li> <li>정책 Review검토회(매년 5월 하순경 및 다음해 2월경)</li> <li>정책 Review관계자 연의회(매년 9월경)</li> <li>대신결제 및 공표</li> </ul> </li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1)평가자료 작성 및 제출</li> <li>2)관계 도도부현, 정령시 등의 의견 청취</li> <li>3)학식경험자 등의 제3자 위원회 의견 청취</li> <li>4)대응방침 결정 및 본성 등 제출</li> <li>5)담당 부국 등과의 협의 및 해당사업 대응방침 결정</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1)재평가 자료작성 및 제출</li> <li>2)관계 도도부현, 정령시 등의 의견 청취</li> <li>3)학식경험자 등의 제3자 위원회 의견 청취</li> <li>4)대응방침 결정 및 본성 등 제출</li> <li>5)담당 부국 등과의 협의 및 해당사업 대응방침 결정</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1)사후평가 자료 작성</li> <li>2)개선조치 및 향후 사후평가 실시 필요성 검토</li> <li>3)학식경험자 등의 제3자 위원회 의견 청취</li> <li>4)소관부국 등과의 협의 후 대응방침 결정</li> </ol>
평가 결과		<ul style="list-style-type: none"> <li>예산 개산 요구</li> <li>조세 개정 요망</li> <li>재정 투·융자 계획 반영</li> <li>법령 개정 반영</li> <li>기구·정원 요구</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>평가결과는 1)목표달성, 2)목표 미달성 3) 판단불가와 각각의 a. 시책 개선방향성 제시, b. 현재시책 유지, c. 시책중지(지표폐지 포함)로 구분</li> <li>목표 미달성의 경우는 원인분석, 과제 추출 등을 실시</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>법령 및 방침의 신규 제정·개정</li> <li>중장기계획의 제정 및 개정</li> <li>신규 시책의 입안 및 기존 시책의 재검검</li> <li>새로운 업적지표 및 목표치의 설정, 목표치의 재검검</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>신규사업 채택 가부 결정</li> <li>평가결과, 신규사업 채택 개소 등 공표</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>평가결과는 계속, 재검검 계속 또는 중지로 구분</li> <li>평가결과, 대응방침 결정이유 등 공표</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>평가결과는 재 사후평가, 개선조치, 대응 없음으로 구분</li> <li>평가결과를 동중사업 계획·조사방향 및 사업평가수법의 재검검에 반영</li> <li>평가결과, 대응방침 공표</li> </ul>

확보하고 Public Comment 등을 통한 의견 청취 등 국토교통성 정책에 대한 대 국민 설명 강화

## 5. 결 론

우리나라에서는 공공 건설사업의 효율적인 추진과 기술경쟁력 제고를 위해 각종 정책 등을 수립하여 추진하여 왔다. 그러나 이들 정책에 대한 평가가 특정 사업에 국한 되어 대부분 1회성으로 추진되어 왔으며, 평가체계도 표준적인 평가지표 및 평가기준 없이 개별 사업 단위로 결과 위주의 평가가 실시되어 평가결과의 지속적인 반영 및 개선을 통한 효과적이고 효율적인 정책 추진에는 한계가 있었다.

따라서 본고에서는 우리나라와 유사한 건설 관련 제도를 적용하고 있는 일본의 건설정책 평가제도의 실태를 종합적으로 벤치 마킹함으로써 일본의 건설정책 평가제도가 주는 시사점을 제시하였다. 본고에서 제시된 시사점은 추후 우리나라 건설정책 평가제도 체계 개선을 위한 기초자료로 활용될 수 있을 것으로 기대된다.

## 참 고 문 헌

1. 건설교통부, 공공건설사업 성과측정 및 지표개발, 2004
2. 국토교통성 사후평가 실시계획
3. 국토교통성 소관 공공사업 신규 사업 채택 시 평가 실시요령
4. 국토교통성 소관 공공사업 완료 후의 사후평가 실시요령
5. 국토교통성 소관 공공사업 재평가 실시요령
6. 국토교통성 정책평가 기본계획
7. 국토교통성 정책평가 실시요령
8. 국토교통성 정책평가 홈페이지
9. 이두현 외, 공공건설기술 정책평가를 위한 지표 개발에 관한 연구, 한국건축사공학회, 2012
10. 한국건설기술연구원, 공공건설정책 평가, 대응모델 개발, 2011