

청소년정책평가에 있어서 고객지향모형의 적용과 함의*

김 형 주**

초 록

본고의 목적은 청소년정책의 고객지향 평가모형을 적용하여 그 평가적 함의를 도출하는데 있다. 고객지향 평가모형은 두 개의 차원과 5개 대영역, 6개 소영역으로 구성된다. 고객지향 평가모형의 적용은 제1차원인 정책추진의 체계성과 제2차원의 두 영역 중 첫 번째 평가영역인 정책집행상의 고객친화성은 전문가 5인의 평가위원회 서면평가로, 두 번째 평가영역인 정책고객의 평가는 정책대상집단 600명에 대한 평가의견 조사로 실시되었다. 평가결과는 본 모형의 주요 관점인 정책고객 지표를 중심으로 산출되었다. 본 고객지향 평가모형 적용을 통해 도출된 평가적 함의는 첫째, 청소년정책의 특성과 차별성을 반영하기 위해서 평가영역별 활용과 가중치 설정의 다변화 등 평가모형의 유연성과 융통성을 지향해야 한다. 둘째, 정책과 평가의 전개를 병렬적으로 추진하여 청소년정책의 초기 기획에서부터 정책고객에 대한 친화성을 고려해야 한다. 셋째, 평가의 정량적 자료의 수집과 분석의 효율성을 극대화하기 위해 통계체제와의 연계를 구축하고 이를 위한 인프라 구축이 필요하다. 청소년정책의 지속적인 질 관리를 위해서 향후 다양한 관점의 평가모형 개발과 적용 연구를 기대한다.

주제어 : 청소년정책, 고객지향 평가모형, 평가적 함의

* 본 논문은 한국청소년정책연구원에서 2009년도에 정책연구로 수행한 '아동·청소년 정책평가모형 개발 연구 : 고객지향 평가모형을 중심으로'의 일부분을 수정·보완하였음.

** 한국청소년정책연구원 부연구위원

I. 서론

청소년정책은 주요 정책고객인 청소년뿐만 아니라 그를 둘러싼 가정, 사회라는 정책대상과 이들 간의 상호작용에도 종합적인 영향을 미치고 있어 정책의 성과를 단적으로 파악하는 것은 쉽지 않은 일이다. 그러나 청소년정책 성과의 이러한 확산성은 국민의 삶의 질에 직접적인 영향력을 미치고 있는 청소년정책의 특성을 보여주는 것으로 평가의 비용이성에도 불구하고 정책의 질 관리를 위한 평가의 필요성과 요구는 매우 높다 할 것이다.

정책의 행정적 차원에서 청소년정책에 대한 기초적인 성과관리(보건복지가족부, 2009)는 있어왔으나 정책성과가 정책고객한테 어떤 효과를 보이고 있는지에 대한 종합적인 평가는 미흡한 것이 사실이다. 지금까지 공식적인 청소년정책에 대한 평가는 국무총리실과 행정안전부에 의한 소수의 핵심정책에 대한 평가나 소수의 평가지표 수준에서 이루어졌고, 주무 부처는 자체적인 정책사업 별 담당자의 KPI(Key Performance Index)를 관리하는 수준에서 진행되어 왔다.

특히 정책의 효율성과 더불어 효과성에 보다 관심을 둔다면 정책고객에 어떤 영향을 미쳤는지를 통해 정책의 목적 달성 여부를 판단해야 한다. 즉, 국민의 삶의 질에 직접적인 영향을 미치고 있는 청소년정책의 특성상 기획단계에서 정책집행의 효율성 단계, 최종 성과관리 단계까지 정책 전개 전 과정에서 청소년을 중심으로 여러 정책고객에 대한 친화성을 고려할 필요가 있다. 본고에서는 이와 같이 정책고객의 친화성을 주요 관점으로 삼고 있는 청소년정책의 고객지향 평가모형을 중심으로 살펴보고자 한다. 따라서 본고의 목적은 청소년정책의 고객지향 평가모형을 실제로 청소년정책에 적용하고 이를 통해 평가적 함의를 도출하고자 함이다.

II. 이론적 배경

1. 청소년정책에 대한 평가

청소년정책과 관련한 평가가 사업이 아닌 연구 차원으로 접근한 것은 김형주(2010)의 정책에 대한 평가연구와 임지연(2010)의 시설에 대한 평가연구 등이 있다. 청소년

분야의 평가는 주로 시설이나 정책추진기관에 대한 기관평가지표를 중심으로 실제 평가 사업 차원에서 진행되었고 평가결과보고서 형태로 산출되었다(이기봉·김형주, 2010; 임지연·김형주, 2008; 2009; 김현철 외, 2007; 김경준, 2005).

청소년정책은 크게 활동, 복지, 보호 정책으로 구분되는데 각각의 정책대상과 목적은 다르다. 이와 같은 청소년정책에 대한 평가는 주무 부처내의 담당자별 KPI를 중심으로 한 성과관리체계와 더불어 국무총리실의 일부 핵심과제 평가 등 정부차원의 정책품질관리를 위한 평가가 이루어지고 있다. 그러나 정책 담당자 수준의 임의적 평가나 참가자 대상의 소규모 단순 설문조사, 정책사업이나 행사 참석자 수 등 단순한 산출지표가 주류를 이루고 있어 체계적인 성과지표로는 미흡한 상태이다. 그나마 청소년정책과 관련하여 정형화된 평가지표를 가지고 추진된 경우는 다음 <표 1>과 같다.

<표 1> 청소년관련 국내 정책평가 사례

번호	평가 대상	평가지표 항목	평가 방법	평가 등급
1	청소년 수련시설	경영기획, 재무·조직·지도인력, 청소년, 프로그램, 시설활용도·안전·위생, 종합평가	서면평가 및 현장실사	5점 척도, 5단계 등급
2	청소년 방과후 아카데미	프로그램 관리, 생활지도 관리, 지역연계, 운영관리, 종합평가	서면평가 및 인터뷰평가	100점 척도 (중간20, 행정20, 최종60)
3	지역아동센터 평가	아동모집 및 출석, 서비스 및 프로그램, 지역사회 자원 활용, 시설환경, 인력관리, 예산관리, 행정 및 운영관리,	서면평가 및 현장실사	미정
4	청소년 (상담) 지원센터	○ CYS-Net 사업추진실적을 계량화지표 (80점), 비계량지표(20점) 구분 평가 • 계량지표 : 사례 수, 1388전화상담, 지원서비스 수, 긴급구조, 일시보호 건수 등 • 비계량지표 : '09년 지침준수 여부 (사업비비율, 1388전화수신연장)등	서면평가 (종합정보망 데이터 확인 및 현황파악)	없음
5	시군구 드림스타트 센터	센터환경분야, 사업운영관리, 프로그램 운영, 전담조직 및 인력, 지역자원개발 및 연계, 통합사례관리, 수혜자 및 종사자 만족도, 홍보, 현장조건	서면평가 및 현장면접평가	100점 척도, 평가순위부여
6	아동보호 전문기관	재정, 문서관리, 시설·안전, 인력 확보, 인적자원 역량개발, 전산시스템 운영, 교육지원, 연구·개발, 네트워크, 홍보	자체서면평가 서 및 현장방문조사	100점 척도, 4단계 등급

※ 자료 : 2009년도 보건복지가족부 부내평가계획

각 정책들이 수요자 만족도조사 등 정형화된 평가지표에 맞추어 평가를 실시하고 그 결과를 정책에 반영하고 있으나 청소년정책의 지향성과 성과, 특히 정책고객에의 친화성 등을 반영하여 다각도에서 체계적으로 평가하고 있지 못한 것이 현실이다.

2. 해외의 정책평가

1980년대 이래 선진국을 위시한 세계 각국에서 추구하는 행정개혁의 주된 요점은 성과(Performance)의 추구이다. 정부의 다양한 활동을 성과측정을 통해 평가하고, 이를 통하여 공공부문이 가지고 있는 제한된 물적·인적자원의 효율성을 극대화하려는 추세는 점점 심화되고 있다. 미국의 경우 갈수록 떨어지는 미 국민의 공공부문, 특히 연방정부에 대한 불신감을 해소하고, 국민들의 신뢰를 회복하기 위한 노력의 결정체가 바로 1993년에 제정된 「정부 성과 및 결과에 관한 법」(Government Performance and Results Act of 1993: 이하 GPRA)이다. 이 법의 기본적인 목적은 프로그램의 성과목표를 정하고 그 결과를 측정하는 체제를 구축함으로써 프로그램의 능률성(Efficiency)과 효과성(Effectiveness)을 제고하자는 것이다(GAO, 1997).

우리나라에서도 GPRA를 벤치마킹하여 성과주의 예산제도의 도입을 위한 시범사업과 입법화를 추진한 바 있다(기획예산처, 2000). 다만, 우리나라의 경우 과거 1960년대에 성과주의 예산제도를 한때 중앙정부가 도입한 적이 있으나, 형식적인 제도도입 및 제반 여건의 미비로 인하여 실패한 경험이 있다.

GPRA의 시행을 통하여 미리 정한 프로그램의 목표와 실제 성과를 체계적이고 주기적으로 측정함으로써 연방정부의 수많은 프로그램을 좀 더 효과적으로 관리할 수 있으며, 의회는 정책결정이나 예산편성 및 행정부의 감독에 필요한 정보를 얻을 수 있게 된다. 또한 행정부의 관리들은 프로그램의 시행에 있어서 명확한 목표와 결과에 대한 정보를 통해 프로그램을 능률적이고 효과적으로 운영할 수 있다.

GPRA를 제정한 목적은 프로그램의 성과목표를 정하고 그 결과를 측정하는 체제를 구축함으로써 연방정부 프로그램의 능률성(Efficiency)과 효과성(Effectiveness)을 제고하자는 것이다. GPRA가 제시하고 있는 성과측정의 과정은 다음 [그림 1]과 같다. 성과측정의 제1단계는 목표설정으로서 전략계획서 작성 및 성과계획서의 작성 등이며,

제2단계는 성과측정 수단의 개발인데 주로 성과계획서에 포함될 내용과 관련되어 있다. 제3단계는 자료수집으로 성과계획서와 성과보고서에 공히 적용된다. 마지막 제4단계는 자료분석 및 결과의 보고로서 성과보고서가 답아야 할 주요 내용이다.

성과측정 과정의 단계	1단계 목표의 설정	2단계 성과측정 수단의 개발	3단계 자료수집	4단계 자료분석 및 결과의 보고
-------------	---------------	--------------------	-------------	----------------------

GPRA의 요건	전략계획서	성과계획서	성과보고서
----------	-------	-------	-------

- | | | |
|--|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • 기관의 사명 및 장기 전략목표설정 • 목표달성방법 • 전략목표와 성과목표의 관계 • 목표달성과 연관된 외부요인 • 프로그램 평가와 장래 평가계획 | <ul style="list-style-type: none"> • 프로그램의 해당연도 성과목표의 구체화 • 성과목표의 달성을 평가할 평가지표의 개발 • 평가자료의 검증방법 | <ul style="list-style-type: none"> • 연례성과 계획서상의 목표와 해당연도 성과 자료의 비교 • 목표달성 실패의 원인 분석 및 장래달성계획 기술 • 해당년도에 시행된 프로그램 평가의 요약 |
|--|--|--|

[그림 1] 성과측정과정과 GPRA 요건의 비교

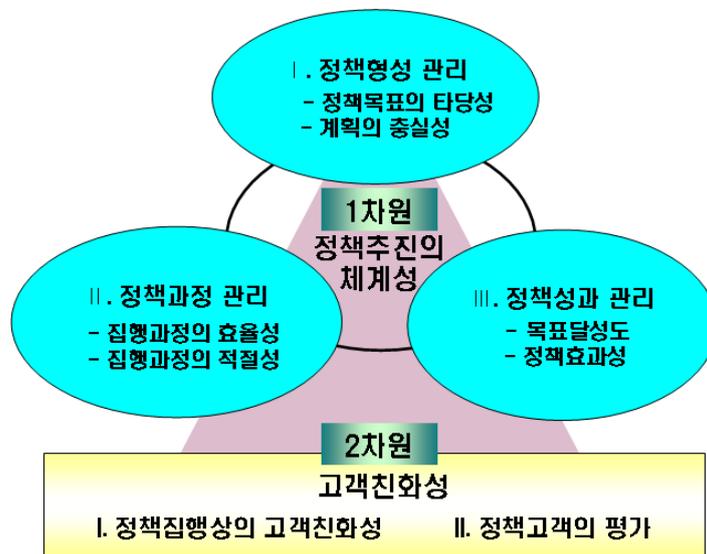
자료: GAO(1997). Managing For Results: Analytic Challenges in Measuring Performance.

캐나다의 정책평가는 1960년대 말부터 시작되었으며, 재무원에서 제공하는 평가 지침에 따라 각 중앙부처가 정책평가를 수행하고 있다. 이들 각 중앙행정기관에는 자체 평가부서를 두고 과정평가와 효과성 평가가 모두 이루어지고 있으며, 효과성 평가를 수행하는 경우 성과측정에 주안점을 두고 있다. 2000년 이후 캐나다 정부는 신평가정책을 도입하여 평가 기능을 강화하고 있는데, 그 주요 내용은 부처별로 융통성 있고 전략적으로 평가를 하며, 부처 간 관련된 정책은 연계 평가로 평가 범위를 확대하고, 성과관리, 성과 모니터링 결과와 연계하여 정책평가를 정책과정의 한 부분으로 정착시키는 것이다(이윤식, 2003).

이상의 해외 정책평가체제를 살펴보면, 주로 자체 평가활동을 중시하며, 특히 성과를 관리하고 그 결과를 개선의 측면으로 활용하는 경향이 강하다. 또한 정책 초기에 성과 목표나 성과 지표 등 방향을 명확하게 하고, 이의 달성 정도를 객관적이고 체계적으로 측정하는 데 주안점을 두고 있다. 또한 자체 평가를 통해 개선점을 찾기 위하여 경쟁적인 여건보다는 타 부처와의 협조와 협의를 도모함으로써 그 성과를 효과적으로 달성하려는 합리적인 노력을 경주하고 있음을 알 수 있다.

3. 고객지향 평가모형의 체계와 지표

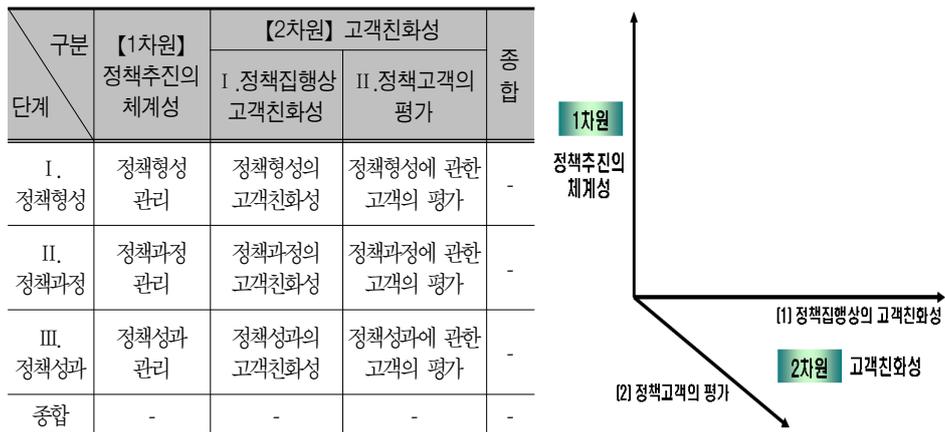
본고에서는 정책평가의 이론적 개발 절차를 기반으로 청소년정책을 대상으로 개발된 고객지향 평가모형(김형주, 2010)의 적용을 위해 본 모형에 대한 기본 틀과 체계에 대해 살펴보도록 하겠다. 본 고객지향 평가모형의 기본 틀은 제1차원인 정책추진의 체계성에 3개 대영역, 6개 소영역, 제2차원인 고객친화성에 2개 대영역으로 설계된 것으로 다음 [그림 2]와 같다.



[그림 2] 고객지향 평가모형 기본 틀

실제 평가결과에 대한 분석 틀은 우선, 각 차원 내에서 평가영역 내, 평가영역 간, 그리고 평가지표 내, 평가지표 간 분석이 이루어지고, 두 번째로 차원 간 평가결과의 비교 분석을 하며, 마지막으로 전체 평가결과에 대한 해석과 정책적 제언을 도출하는 것이다. 평가절차에서는 제1차원의 정책추진의 체계성과 제2차원의 정책집행상의 고객친화성은 전문가로 구성된 평가위원회에 의한 서면평가로, 제2차원의 정책고객의 평가는 정책고객의 직접적인 의사를 수렴하기 위해 정책대상 집단에 대한 표집 조사로 추진되어 종합되어진다.

평가결과를 수렴하여 종합하기 위한 기본적인 분석방향을 도식화하면 다음 [그림 3]과 같이 나타낼 수 있다.



[그림 3] 평가결과 기본 분석방향

또한 각 평가지표에 대한 가중치 설정은 AHP(Analytic Hierarchy Process)방법에 의해 설정되었고, 가중치에 대한 의사결정 방법론상의 일관성 지수는 .06으로 일관성 임계치인 .1 이하로 나와 본 평가모형의 가중치 설정은 일관성을 유지하고 있는 것으로 나타났다(김형주, 2010).

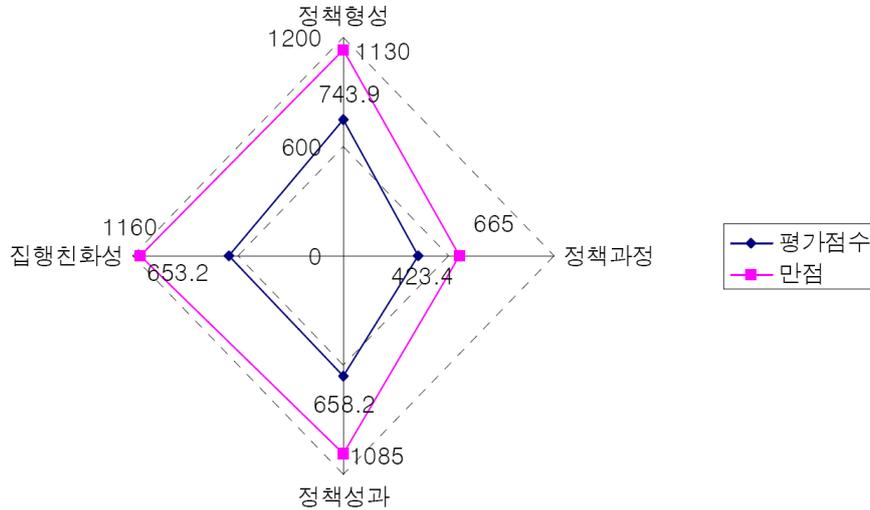
Ⅲ. 청소년정책에 대한 고객지향 평가모형의 적용

1. 평가모형 적용절차

본고에서 고객지향 평가모형의 적용을 위해 주무 부처의 협조를 얻어 청소년흡연 관련 정책을 평가대상으로 선정하였고, 평가결과 공개의 민감성에 따른 해당 부처의 익명요청으로 세부적인 평가대상 정책은 정책 A로 표시하였다. 앞서 고객지향 평가모형의 설명에서 언급하였듯이 제1차원인 정책추진의 체계성과 제2차원의 정책집행상의 고객친화성에 대한 평가 적용을 위한 전문가 5인으로 평가위원회를 구성하여 각 평가 지표에 대해 서면평가를 하였다. 또한 제2차원의 정책고객의 평가 적용을 위해 정책 수혜자 평가의견 조사를 실시하였다. 조사는 초·중·고교 자녀를 둔 학부모를 대상으로 제주도를 제외한 전국 15개 시도에서 총 600명을 대상으로 전화면접조사를 하였다. 표본오차는 95% 신뢰수준에서 $\pm 4.0\%p$ 이다. 본 평가모형의 평가용이성은 김형주(2010)의 연구에서 평가용이성은 2.5이상을 보였고, 같은 표집을 대상으로 실시된 평가 모호성은 25%이하로 나타나 평가도구의 용이성과 이해성은 확보된 것으로 나타났다.

2. 평가위원회의 서면평가 적용결과

제1차원인 정책추진의 체계성과 제2차원의 첫 번째 영역인 정책집행상의 고객친화성에 대한 평가는 전문가 평가위원회의 서면평가로 실시되었고 평가결과를 정책영역 별로 살펴보면 다음 [그림 4]와 같이 나타났다.



[그림 4] 청소년정책 A에 대한 평가영역별 서면평가결과

이상의 방사형 도식에 의한 평가결과에서 외곽의 실선은 가중치를 고려한 각 평가 영역에서의 만점 위치를 나타내고 있고, 안쪽의 실선은 가중치를 고려한 각 영역별 실제 평가결과를 보여주고 있다. 서면평가의 결과로 도출된 각 평가지표별 평가점수는 평가지표의 수와 합산의 효율성을 고려하여 다음 <표 2>, <표 3>과 같이 1,000점 만점 변환 점수로 분석하였다.

<표 2> 청소년정책 A에 대한 서면평가 중 정책체계성 평가점수

대영역	소영역	평가지표	평가 점수
I. 정책형성 관리	1. 정책목표의 타당성	1-1. 정책의 추진배경 및 필요성은 합리적인가	228.00
		1-2. 정책목표는 구체적이고 명확히 진술되었는가	108.50
		1-3. 정책목표가 상위 국정지표에 부합하는가	84.00
		1-4. 정책목표는 향후 객관적으로 측정 가능하도록 제시되었는가	55.00
		1-5. 정책목표의 설정은 이해관계자들 간 협의의 절차를 거쳤는가	65.50
		1-6. 정책이 담당부처(과)의 기능과 역할에 부합하는가	65.00

대영역	소영역	평가지표	평가점수
	2. 계획의 충실성	2-1. 목표달성을 위하여 하위 정책수단(세부사업 등)이 충실히 수립되었는가	75.60
		2-2. 정책 추진체계(조직 및 인력)는 적정한가	35.00
		2-3. 계획된 예산(집행계획과 규모)은 적정한가	42.00
		2-4. 정책 추진으로 인해 예상되는 피해나 손익에 대한 검토가 있었는가	15.00
		2-5. 타부서 혹은 타부처의 정책과 중복되는가	14.40
		2-6. 유관 정책과의 연계를 위한 노력이 있었는가	18.00
II. 정책과정 관리	3. 집행과정 효율성	3-1. 수립된 일정계획에 맞추어 정책이 추진되었는가	56.25
		3-2. 물적·인적자원들이 목표달성(성과)을 위해 효율적으로 제공되었는가	24.03
		3-3. 정책집행의 과정은 객관적 지표나 자료로 제시되어 관리되었는가	24.00
		3-4. 사업관리(진척율/예산집행등의 점검)는 정기적으로 이루어졌는가	30.00
		3-5. 정책추진 관계자들간의 의사소통체계는 잘 갖춰져 있는가	11.65
	4. 집행과정 적절성	4-1. 법령은 제대로 뒷받침 되었는가	145.00
		4-2. 제도와 조직은 적절히 편성되었는가	75.00
		4-3. 해당 정책 추진으로 추진주체(정책기획·담당자)들의 역량 강화나 학습이 이루어졌는가	42.00
		4-4. 해당 정책의 집행으로 인해 타 정책과의 갈등이나 충돌이 있었는가	22.00
		4-5. 정책과 관련한 민간 및 타부서(혹은 타부처)와 적절한 협의가 있었는가	33.30
III. 정책성과 관리	5. 목표 달성도	5-1. 정책추진결과 목표 달성 수준을 확인할 수 있는 정량적·정성적 자료나 지표를 제시하고 있는가	166.40
		5-2. 정책추진결과 계획된 목표가 실질적으로 달성되었는가	90.00
		5-3. 정책추진결과에 대한 시사점이나 향후 개선방안 분석 등 결과에 대한 자체 점검(평가) 노력이 있었는가	60.00
	6. 정책 효과성	6-1. 정책의 거시적 효과에 관한 자료나 증거를 제시하고 있는가	168.00
		6-2. 정책성가로 제시된 자료가 상위 정책목표인 국정 지표의 구현 증거로 적합한가	85.50
		6-3. 정책의 거시적 효과가 실질적으로 있는 것으로 판단되는가	78.00

<표 3> 정책 A에 대한 서면평가 중 정책집행상의 고객친화성 평가점수

대영역	소영역	평가지표	평가 점수
정책집행상의 고객친화성	1. 정책형성의 고객친화성	1-1. 정책의 추진배경 및 필요성은 정책고객 관점에서 객관적인 근거를 제시하고 있는가	105.40
		1-2. 타겟이 되는 정책고객의 대상과 범위가 명확하게 제시되고 있는가	96.80
		1-3. 정책고객의 이해관계나 수혜(혹은 규제)에 대한 사전 검토가 있는가	44.27
		1-4. 계획수립을 위한 여론수렴 등의 절차는 충분히 이행되었는가	32.62
		1-5. 정책고객 관점에서 정책성과를 확인할 수 있는 객관적인 평가기준이나 평가계획을 갖추고 있는가	36.40
	2. 정책과정의 고객친화성	2-1. 정책집행과 관련된 정보를 정책고객에게 적절히 알리고 있는가	77.00
		2-2. 실제 사업관리에서 고객관점의 지표나 통계들을 활용하고 있는가	57.00
		2-3. 정책집행과정에서 현장의 의견을 반영하려는 노력이 있는가	37.50
	3. 정책성과의 고객친화성	3-1. 목표 달성결과가 정책고객 관점에서 객관적인 지표로 제시되었는가	72.00
		3-2. 정책고객의 필요나 요구(needs)를 충족시켰는지 알 수 있는 정량적·정성적 지표를 제시하고 있는가	37.50
		3-3. 정책고객에 대한 만족도(혹은 정책성과) 조사를 시행하고 있는가	32.62
		3-4. 해당 정책의 효과가 타겟인 정책고객에게 실질적으로 구현되었는가	30.25
		3-5. 정책성과(결과)에 대한 대국민 홍보는 충분하였는가	17.50

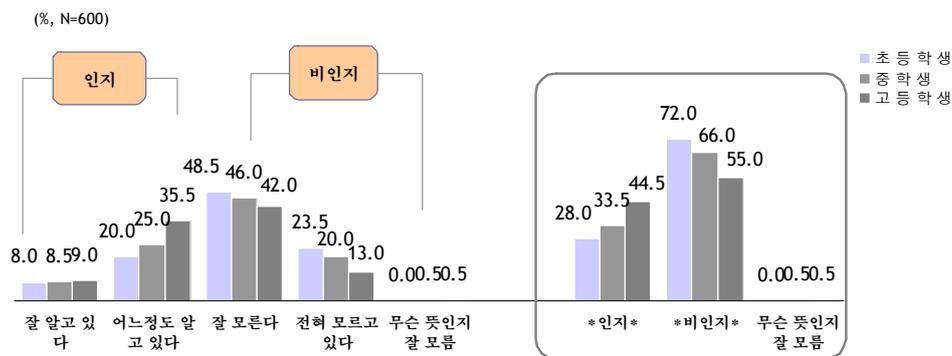
이상의 <표 2>와 <표 3>은 정책의 체계성과 정책집행상의 고객친화성에 대한 서면평가 결과를 보여주고 있다. 평가결과 청소년정책 A에 대한 구체적인 성과 수준에 대한 파악은 본고의 목적과 관련이 없어 논외로 하고, 각 평가지표마다의 점수는 지표별 가중치를 고려한 점수로 산출되었다. 본 평가 적용상의 특징은 정책의 추진과정에서 갖춰야 하는 합리성과 체계성을 확보하고 있는지 그리고 정책을 전개하는 일련의

과정에서 정책고객을 체계적으로 고려하는 절차와 산출을 보이고 있는지를 가늠하게 한다. 이는 정책의 효율성에 대한 의사결정 중심의 평가 전개에 있어서도 정책고객인 해당 국민에의 효과라는 관점을 지속적으로 고려하게 하는 평가 방향성을 도모할 수 있을 것이다.

3. 정책고객의 평가 적용결과

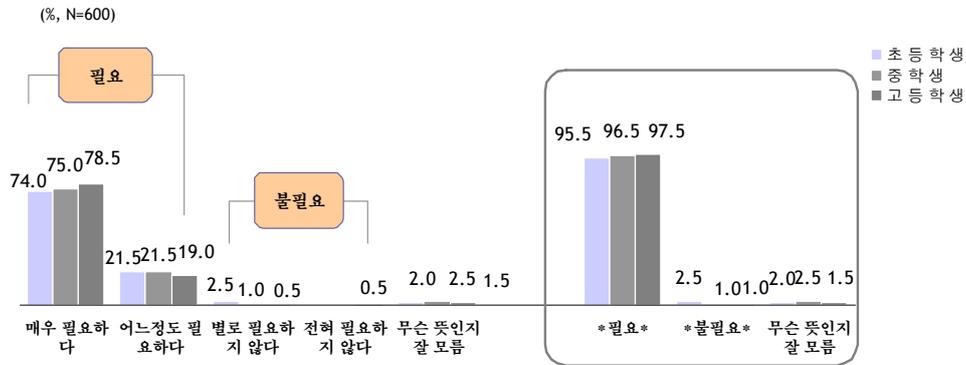
제2차원의 정책고객의 평가는 해당 정책대상을 중심으로 수혜자 의견조사를 실시하였고 그 평가결과를 평가지표별로 살펴보면 다음과 같다.

학부모들을 대상으로 청소년정책 A의 인지여부를 알아본 결과, 비인지율은 64.3%로 높게 나타난 반면, 인지율은 35.3%에 그쳤다. 한편, 자녀 학교급별로 인지현황을 살펴보면, 전 학교급에서 인지율 대비 비인지율이 높게 나타났다.



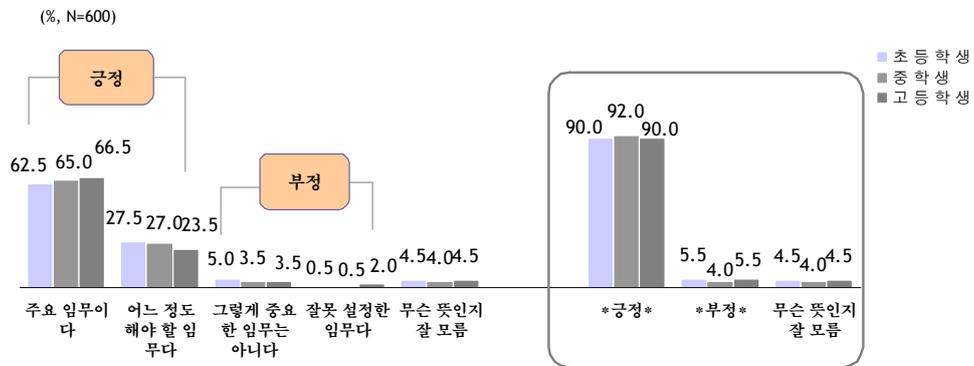
[그림 5] 청소년정책 A의 인지도

청소년정책 A의 필요성에 대해서 응답자 대다수(96.5%)는 필요성을 인식하고 있는 것으로 나타난 반면 '불필요하다'는 응답은 1.5%에 그쳤다. 한편, 자녀 학교급별로 응답현황을 살펴보면, 전 학교급에서 필요하다는 응답이 압도적으로 높게 나타났다.



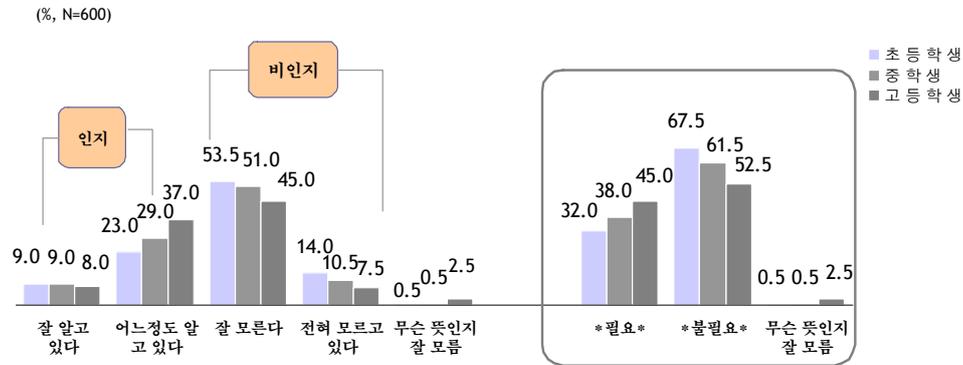
[그림 6] 청소년정책 A의 필요성

청소년정책 A가 해당 부처의 주요임무인지에 대해서 90.7%의 학부모가 청소년정책 A가 해당 부처의 주요 임무임을 긍정하고 있는 것으로 나타난 반면, 주요 임무가 아니라는 부정적 응답은 5.0%에 그쳤다. 한편, 자녀 학교급별로 인지현황을 살펴보면 전 학교급에서 90%이상으로 긍정률이 높게 나타났다.



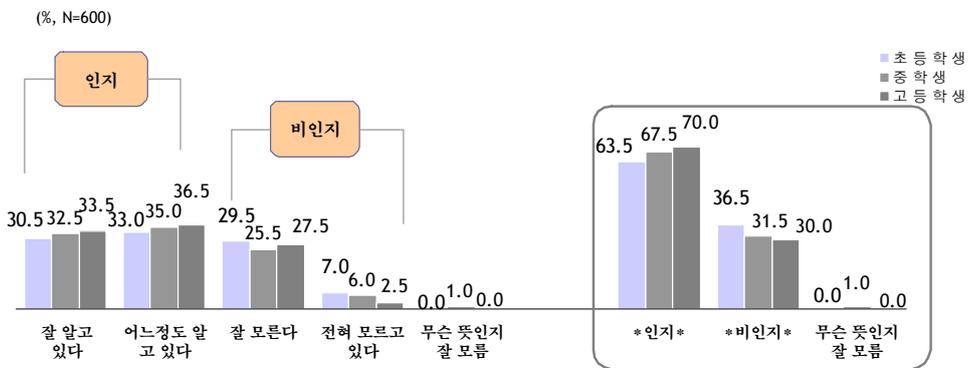
[그림 7] 청소년정책 A가 해당 부처의 주요 임무인지 여부

청소년정책 A의 정책목표 인지여부를 알아본 결과, 비인지율이 60.5%로 인지율 38.3% 대비 높게 나타났다. 또한 자녀 학교급별로 인지현황을 살펴보면, 전 학교급에서 인지율 대비 비인지율이 높게 나타났다.



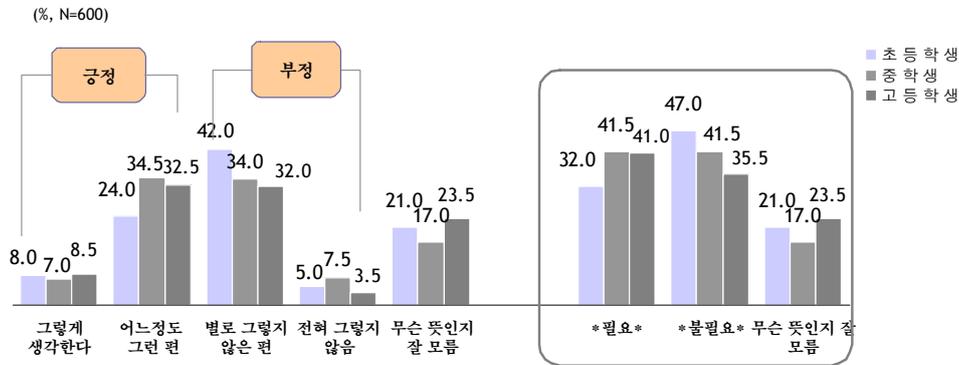
[그림 8] 청소년정책 A의 목표 인지도

청소년정책 A의 수혜 대상에 대한 인지여부는 인지율이 67.0%로 비인지율 32.7% 대비 2배 정도 높게 나타났다. 또한 자녀 학교급별로 인지현황을 살펴보면, 전 학교급에서 비인지율 대비 인지율이 높게 나타났다.



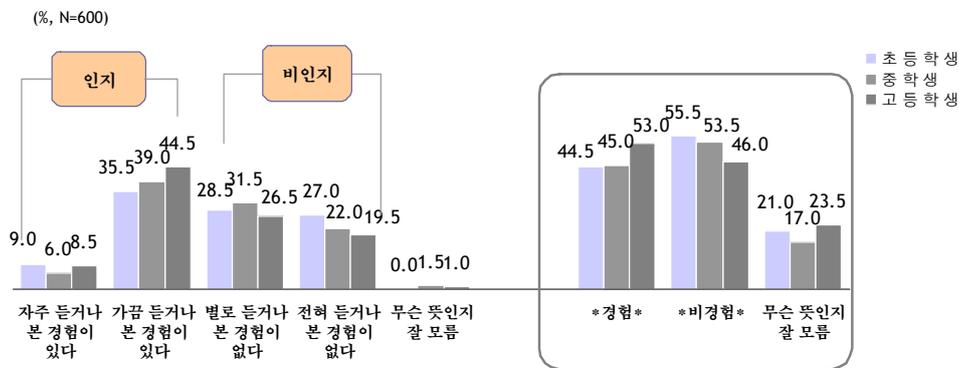
[그림 9] 청소년정책 A의 대상 인지도

청소년정책 A와 여타 관련 정책과의 연계추진여부에 대해 평가해 본 결과, 부정적 응답이 41.3%로 긍정적 응답 38.2% 대비 3.1% 높게 나타났다.



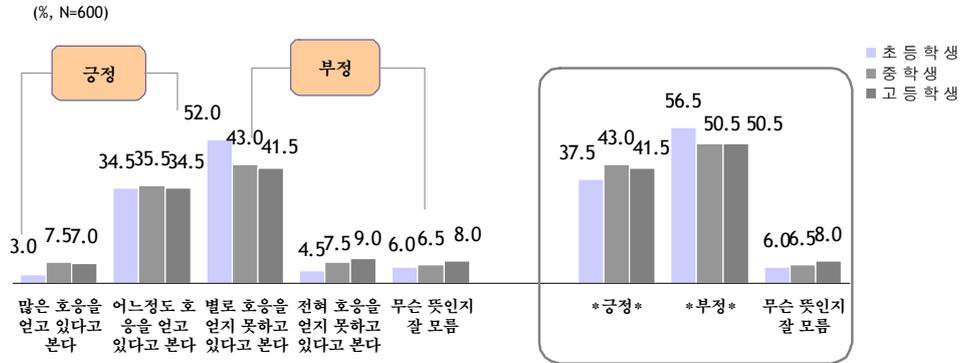
[그림 10] 청소년정책 A의 관련 정책간 연계성 확보여부

매체를 통한 청소년정책 A의 추진과정 인지 경험 여부는 비경험률이 51.7%로 경험률 47.5% 대비 4.2% 높게 나타났다. 한편, 자녀 학교급별로 경험 현황을 살펴보면, 고등학생 학부모에서 비경험률 대비 경험률이 다소 높게 나타났다.



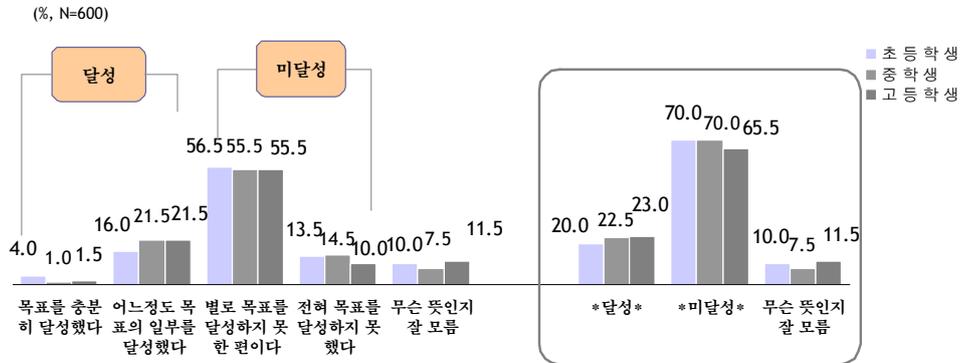
[그림 11] 청소년정책 A의 추진과정 경험률

청소년정책 A에 대한 국민 호응 여부는 학부모들의 과반수 이상(52.5%)이 청소년정책 A가 일반 국민의 호응을 얻지 못하고 있다고 응답하였고, 호응을 얻고 있다는 긍정응답은 40.7%에 그쳤다. 또한 자녀 학교급별로 응답현황을 살펴보면, 전 학교급에서 긍정응답 대비 부정응답비율이 높게 나타났다.



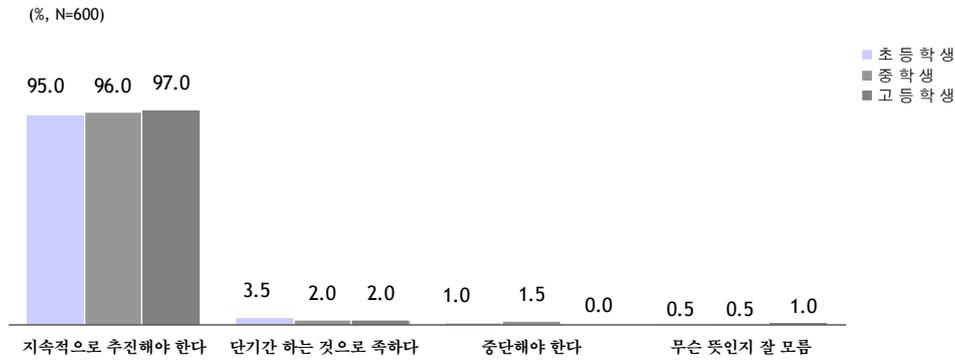
[그림 12] 청소년 관련 정책 A에 대한 국민호응 여부

청소년정책 A의 정책목표 달성 여부를 조사해 본 결과, 70%에 이르는 대다수의 학부모들이 청소년정책 A가 그 정책목표를 달성하지 못했다고 평가한 것으로 나타났고, 정책목표를 달성했다는 긍정적인 응답은 21.8%에 불과한 것으로 나타났다. 또한 모든 학교급에서 부정적 응답 비율이 높게 나타났다.



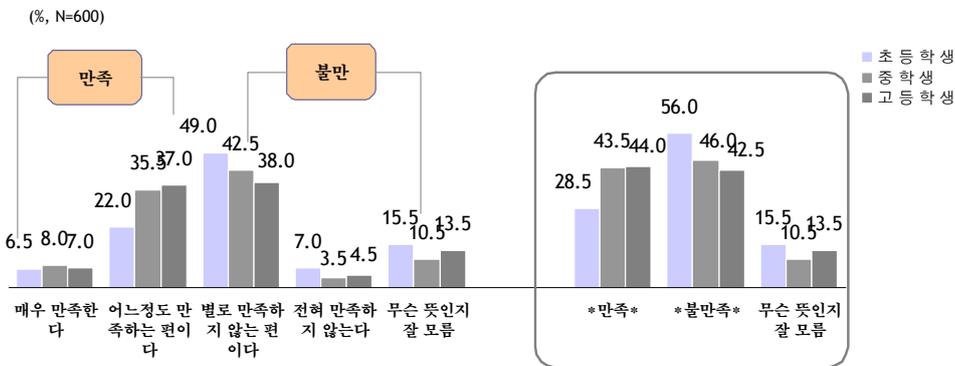
[그림 13] 청소년정책 A의 목표 달성여부

청소년정책 A의 지속추진 여부에 대해서 거의 모든 응답자들(96.0%)은 청소년정책 A의 지속적 추진에 동의하고 있는 것으로 나타났다.



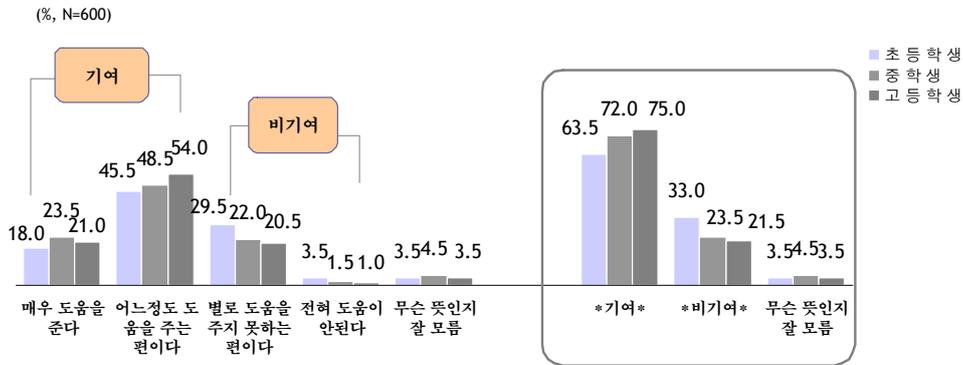
[그림 14] 청소년정책 A의 추진 지속여부

청소년정책 A에 대해 학부모들의 만족도를 조사해 본 결과, 불만족 응답 비율이 48.2%로, 만족 응답 38.7% 대비 9.5% 높게 나타났다. 자녀 학교급별로 만족현황을 살펴보면, 고등학생 학부모들의 만족도가 불만족 응답 대비 소폭 높게 나타났으나 그 격차는 미미한 것으로 나타났다.



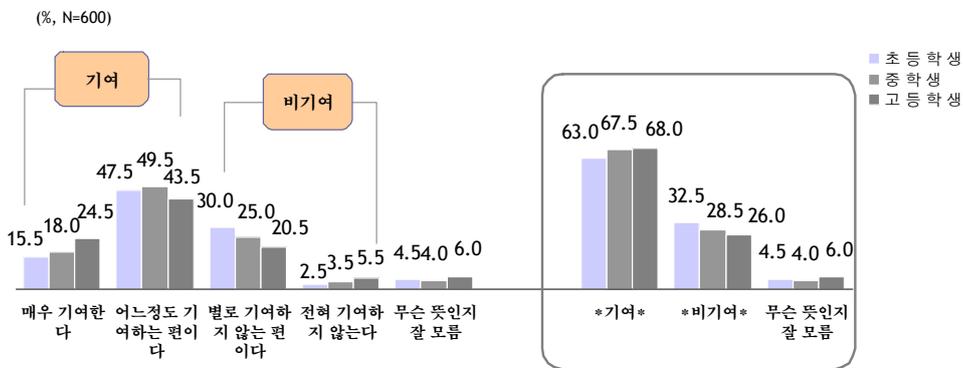
[그림 15] 청소년정책 A의 만족도

청소년정책 A의 미시적 성과를 평가해본 결과, '기여한다'는 긍정응답이 70.2%로, '기여하지 않는다'는 응답 26.0% 대비 월등히 높게 나타났다. 또한 모든 학교급에서 긍정응답이 부정응답보다 높게 나타났다.



[그림 16] 청소년정책 A의 미시적 성과

청소년정책 A의 거시적 성과에 대한 평가는 ‘기여한다’는 긍정응답이 66.2%로, ‘기여하지 않는다’는 응답 29.0% 대비 2배 이상 높게 나타났다. 또한 모든 학교급에서 기여한다는 긍정적 응답이 높게 나타났다.



[그림 17] 청소년정책 A의 거시적 성과

이상과 같이 정책고객의 의견을 직접적으로 묻는 평가결과를 통해 정책이 어떤 관점과 방법으로 추진되어야 하는지에 대한 참조와 더불어 해당 정책의 영향권 내에 있는 국민들은 어떤 의식, 태도, 행동의 특성을 나타내는지에 대한 중요한 정보를 제공하고 있다. 또한 이와 같은 해당 정책의 성과에 대한 정책고객의 직설적인 의견을 확인하는

것은 의견제시자의 정책이해도와 의견 정확도에 대한 일정부분의 한계를 감안한다고 해도 해당 정책의 여러 의사결정과정에 의미 있는 정보로 기능할 수 있을 것이다.

다만 본 평가가 본고의 연구목적에 위한 연구차원의 적용이기 때문에 정책고객의 평가에 관한 평가결과와 앞서 전문가 평가위원회에 의한 서면평가의 세부적인 결과는 이해관계자의 책무성이 충분히 확보된 실제 공식적인 평가와는 다소 격차가 있을 수 있다. 그러나 이러한 고객을 중심으로 하는 평가모형의 적용은 청소년정책의 집행 주체가 어떤 지향성을 갖고 정책을 추진해야 되는지에 대한 방향성과 정책의 질 관리에 대한 역량의 함양이 필요하다는 당위성 측면에서 의의를 갖는다 할 것이다.

IV. 고객지향 평가모형 적용의 시사점 분석

1. 평가의 확장성과 유용성 측면

본고에서 적용한 청소년정책 고객지향 평가모형은 ‘정책추진의 체계성’과 ‘고객친화성’이란 2개의 평가 차원으로 구분된다. 이런 구분은 일단 정책이 체계적으로 추진되었는가와 고객지향의 친화성이 있는가라는 평가의 내용적 영역 구분이기도 하지만, 현실적으로 정책에 대한 평가적 관심 혹은 초점이 상대적으로 어느 한쪽에 더 비중이 있는 상황이라면 한쪽 차원만의 평가도 가능토록 하기 위한 구분이다. 또한 각 차원이 각각 3개의 대영역으로 구분되는데 각 대영역의 구분 역시도 같은 맥락으로 활용될 수 있다. 이는 평가목적에 따라 평가준거들이 유용성, 접근가능성, 일치성을 갖춰야 한다는 평가모형 적용원칙에 부합하는 것이다(Brinkerhoff et al., 1983).

즉, 정책의 입안 과정에서 해당 정책의 필요성, 정당성, 중요성, 성공가능성 여부 등을 사전에 점검하여 그 추진 여부나 예산 규모의 의사결정을 하고자 한다면 이는 본 평가모형의 제1차원의 첫 번째 평가영역(정책형성 관리)과, 제2차원의 첫 번째 평가영역 중 제1 소영역(정책형성의 고객친화성)의 평가만으로도 유용한 의사결정 정보를 제공할 수 있다.

또한 가중치 결정에 있어서 평가의 주된 관심이 특정한 정책 단계에 있거나 혹은

반대로 중요하지 않다고 판단되는 정책단계나 아예 추진되지 않은 단계가 있는 경우에는 해당 정책 추진 상황에 맞춰 가중치를 조정할 수 있을 것이다. 이에 대해 Guba와 Lincoln(1989)은 평가 요구자 또는 평가핵심관련자의 주장, 관심사, 이해관계를 파악하고 그에 초점을 맞춰 적용하는 평가모형을 설계해야 한다고 강조하고 있다(배호순, 1994 재인용). 예를 들어, 평가 대상 정책의 추진 배경이나 목적이 정책의 수혜를 입는 국민들의 삶에 막대한 영향력을 미치는 것이고, 그 수혜, 만족, 그리고 영향의 정도에 따라 정책의 성공과 실패가 결정적으로 가름되는 상황이라면 본 평가모형의 두 번째 차원인 고객친화성에 대해 보다 많은 가중치를 설정할 수 있으며, 그 하위 평가영역과 평가지표의 가중치는 이에 따라 산술적으로 가감할 수 있을 것이다.

2. 평가의 실효성과 지속가능성 측면

우선은 정책평가의 결과가 환류(feedback)되어 차기의 관련 정책을 추진하는데 있어서 시급성이 되어야 하는 것은 평가를 하는 기본 원칙이자 목적이다. 본고의 평가모형도 평가결과를 통해 나타난 여러 평가 정보들이 차기의 해당 정책추진에 환류되어 보다 질적으로 개선된 정책으로 거듭나 그 정책효과를 보다 강화하는데 기본 취지를 두고 있다. 이러한 순환적인 개선 작업은 정책의 지속가능성을 확대해주는 역할을 하게 된다. 즉, 정책도 일련의 연속된 활동이기 때문에 상황, 투입, 과정, 산출에 대한 평가가 지속적으로 순환하여 산출평가의 결과가 상황이나 투입, 과정평가에 환류되는 특성을 갖고 있기 때문이다(Stufflebeam, 1971).

정책과 평가의 연계라는 문제에 있어서 또 하나의 중요한 점은 정책수행 초기 단계에서부터의 사전 연계성 확보이다. 즉, 정책에 대한 평가계획이 정책의 입안단계에서부터 연계되어 해당 정책이 평가지표를 고려한 계획의 구체화를 의미한다. 이는 평가지표가 함축하고 있는 발전(개선)지향성을 사전에 정책의 입안과 계획, 집행 단계에서부터 연계하고자 하는 것이다. 이는 정책의 목표를 가시화하게 되고, 정책의 의도와 평가의 의도가 괴리되는 부작용도 예방할 수 있게 된다.

평가지표는 수집되고 가공되는 평가정보와 접근방법의 특성에 따라 크게 정량적 지표와 정성적 지표로 구분할 수 있다. 즉, 평가자료로써 정량적 자료와 정성적 자료를

수집하게 되는데 특히 정량적 자료는 통계자료를 체계적으로 수집하여 프로그램에 의한 전문적인 통계분석을 하는 것이다(배호순, 1994). 물론 두 가지의 지표는 단정적으로 어느 한쪽이 보다 더 중요하다고 말하기 어려우며, 그 균형성을 유지하거나 정책의 특성에 따라 그 가중을 결정해야 한다. 청소년정책의 특성이 재정적 혹은 수량적 성과를 목적으로 하기 보다는 정책대상인 청소년의 삶의 질 향상이라는 다소 비계량적 특성을 내포하고 있는 것이 사실이다. 그러나 정책의 효과에 대한 점검에 있어서 정량적 지표는 정책의 지속추진이나 예산 투입의 지속가능성을 명시적으로 확보하기 위해 중요한 역할을 하게 된다. 이와 같은 정량적 지표의 효과적 활용을 위해서는 청소년분야 통계체제와의 연계가 필요하다. 청소년정책의 통계는 일반적으로 보고통계와 조사통계로 구분된다. 보고통계는 주무부처의 행정적 의사결정을 지원하기 위해 수집·관리되는 통계로서 일명 행정통계라고도 지칭되며, 조사통계는 조사연구의 형태로 수집·관리되는 현황 통계를 의미한다(김형주 외, 2008). 이 두 가지 유형의 통계는 실제 우리나라 청소년정책의 현주소를 최소한이나마 정량적으로 해석할 수 있는 밑그림을 보여주는 정책평가에서 중요하게 고려되어야 한다. 청소년정책 분야의 통계체제와 정량적 평가지표와의 연계 체제 구축은 증거 기반 평가체제 운영을 위해 중요한 토대가 될 것이다.

V. 결 론

본고의 목적은 청소년정책의 고객지향 평가모형을 적용하여 그 평가적 함의를 도출하는데 있다. 고객지향 평가모형의 기본 틀은 제1차원인 정책추진의 체계성과 제2차원인 고객친화성으로 구성되어 있으며 평가 적용 정책은 청소년흡연 관련 정책을 대상으로 하였다. 평가영역 중 정책추진의 체계성과 정책집행상의 고객친화성은 5인의 전문가로 구성된 평가위원회에 의해 서면평가로 실시되었고, 정책고객의 평가는 정책대상집단 600명에 대한 평가의견 조사로 수행되었다.

고객지향 평가모형의 적용 결과, 정책의 체계성과 더불어 정책고객을 중점으로 평가결과가 분석되어 제시되었는데 이는 본 평가모형이 추구하는 고객친화성의 관점이 반영된 것이다. 이러한 정책의 고객친화성을 중점된 관점으로 보는 평가모형의 적용

을 통해 도출된 평가적 함의를 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 청소년정책 간 특성과 차별성을 반영하기 위해서 평가영역별 활용과 가중치 설정의 다변화 등 평가모형의 유연성과 융통성을 지향해야 한다. 둘째, 정책과 평가의 진개를 병렬적으로 연계 추진하여 청소년정책의 초기 기획단계에서부터 고객친화성에 대한 관점을 반영하도록 촉진하는 것이 필요하다. 셋째, 정량지표의 효과적 활용을 통한 평가의 객관성과 증거 기반의 기초를 다지기 위해 청소년분야 통계체제와의 연계를 구축하는 것이 필요하다. 이와 같은 평가적 적용과 함의에 대한 분석은 궁극적으로 청소년정책의 질 관리를 통해 정책의 목표 달성을 극대화하기 위함이다.

본고는 청소년정책에 대한 고객지향 평가모형의 연구적 적용이라는 측면에서 평가에 임하는 이해관계자들의 책무성이 충분치 않았을 개연성이 있다는 한계를 안고 있다. 이는 향후 정형화되고 공식적인 제도로 평가 적용이 이루어진다면 보다 충실한 평가적 접근이 가능하리라고 생각되며, 본고에서와 같은 정책고객의 친화성이란 관점 뿐만 아니라 향후 여타의 다른 관점에서의 평가 모형 개발과 적용 연구가 진행된다면 청소년정책의 질 관리에 학문적으로 또 실제적으로 기여할 수 있을 것이다.

참고문헌

- 기획예산처(2000). 16개 성과주의 예산 시범사업기관의 성과계획서 공개. 보도자료.
- 김경준(2005). 농어촌청소년 복지정책 평가 및 프로그램 개발. 연구보고 05-R34. 농어촌청소년육성재단 · 한국청소년개발원.
- 김현철 · 백혜정 · 김형주(2007). 2007 청소년육성기금공모사업평가. 연구보고 07-R50. 국가청소년위원회 · 한국청소년정책연구원.
- 김형주(2010). 청소년정책에 대한 고객지향 평가모형 개발. 미래청소년학회 제7권 제3호, pp. 79-89.
- 김형주 · 최인재 · 임지연(2008). 한국 청소년 발달지표 조사Ⅲ - 청소년 종합통계체제 구축방안 연구. 연구보고 08-R03-2. 한국청소년정책연구원.
- 이기봉 · 김형주(2010). 2010 서울시 청소년프로그램 운영평가. 연구보고 10-R40. 서울특별시 · 한국청소년정책연구원.
- 이윤식(2003). 우리나라 정책평가체계의 현안과 과제. 사회과학논총, 제6권, pp. 4-5.
- 임지연(2010). 청소년활동시설 평가모형 개발연구 I: 청소년수련원을 중심으로. 연구보고 10-R04. 한국청소년정책연구원.
- 임지연 · 김형주(2008). 2008 서울시 청소년활동 프로그램 운영평가. 연구보고 08-R37. 서울특별시 · 한국청소년정책연구원.
- 임지연 · 김형주(2009). 2009 서울시 청소년활동 프로그램 운영평가. 연구보고 08-R37. 서울특별시 · 한국청소년정책연구원.
- 배호순(1994). 프로그램 평가론. 서울 : 원미사.
- 보건복지가족부(2009). 2009년도 보건복지가족부 부내평가계획. 서울: 보건복지가족부.
- Brinkerhoff, R. O., et al.(1983). *Program Evaluation: A Practitioner's guide for Trainers and Evaluators*. Boston: Kluwer-Nijhoff Publication.
- Government Accountability Office(GAO)(1997). *Managing For Results: Analytic Challenges in Measuring Performance*. Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office.
- Guba, E. G., & Lincoln, Y. S.(1989). *Fourth Generation Evaluation*. Newbury Park, CA: Sage Publication.
- Stufflebeam, D. L.(1971). *Educational Evaluation and Decision Making*. Ithaca, Illinois: peacock.

ABSTRACT

The Application and Implications of a Client-oriented Model in Youth Policy Evaluation

Kim, Hyung-Joo*

The purpose of this study is to apply the Client-oriented Evaluation Model in youth policy in a practical manner and to elucidate the implications of the results. The systemicity of the policy in the first evaluation domain and the client-affinity of policy execution in terms of the first factor of the second domain are evaluated by means of a written evaluation conducted by the evaluation committee (consisting of 5 experts). The evaluation of policy clients, the second factor of the second domain, is evaluated by means of a the policy target (consisting of 600 subjects). The implications of the study are as follows. The first is flexibility of this evaluation model in applying the domain and making a decision weighted value. The second is the parallelism with the whole policy implementation process for effectiveness. The third is the degree of connectivity with the statistics system in youth for evidence-based evaluation. It is expected that various studies and applications of the evaluation models will lead to better quality management of youth policy in the future.

Key Words : youth policy, client-oriented evaluation model, evaluative implications

투고일 : 9월 14일, 심사일 : 10월 24일, 심사완료일 : 10월 24일

* National Youth Policy Institute