

청소년정책평가제도 체계화방안

이창호 선임연구위원, ifsc334@nypi.re.kr

최용환 부연구위원, cyh77@nypi.re.kr

요약¹⁾

- 2015년 청소년기본법의 개정으로 제5차청소년정책기본계획에 따른 중앙행정기관 및 지방자치단체의 추진실적을 평가할 수 있는 제도적 기반이 확립되었음. 이에 따라 여성가족부는 2016년 자체 개발한 평가지표를 토대로 28개 중앙행정기관 및 17개 광역시도를 대상으로 시범평가를 실시하였음. 하지만, 평가지표의 적절성이라든지 평가방법, 평가대상 등에 대한 엄밀한 검토는 이뤄지지 않았음. 이에 본 연구는 어떤 지표를 주요 평가지표로 설정할 것인지, 평가결과에 따른 피드백과 보상체계 등을 어떻게 마련할 것인지, 어떤 사업들을 대표사업으로 평가할 것인지 등에 대한 구체적인 분석과 연구를 수행하였음.
- 이를 위해 중앙부처 및 지자체 공무원 405명을 대상으로 설문조사를 실시하였음. 아울러 전문가 30명을 대상으로 조사한 뒤 계층적 분석기법(AHP: Analytic Hierarchy Process)을 이용하여 청소년정책평가의 지표 간 상대적 중요도를 산출하였음. 이와 더불어 전문가 10명과 공무원 12명을 대상으로 청소년정책평가체계의 문제점과 개선방안에 대해 면접조사를 실시하였음.
- 이 같은 분석결과를 바탕으로 ‘성과지표의 적절성’ 지표에 대한 배점 확대, 청소년참여 및 활동영역에 대한 대표사업평가 강화, 공무원의 사기를 북돋울 수 있는 보상체계강화, 지자체방문컨설팅강화 등을 제안하였음. 아울러, 시군구 등 기초지자체단위까지 평가를 확대할 것과 청소년정책에 대한 학부모와 청소년의 만족도 등 수용자 평가를 강화할 것을 주장하였음. 특히 대표사업평가지표에 대한 지자체의 이해도가 낮아 관련 지표를 단순화하고 명확히 할 것을 제안하였음.

1) 본 연구는 한국청소년정책연구원 2016년 고유과제 ‘청소년정책분석 및 평가제도 체계화방안 연구’를 바탕으로 한 것임.

1. 연구의 필요성 및 목적

- ▶ 본 연구는 여성가족부가 실시하고 있는 청소년정책평가의 시범평가체계에 대한 분석을 일차적으로 진행하면서 청소년정책평가전반에 대한 평가체계를 확립하는 것이 주요 목적임.
- ▶ 2015년 2월 청소년기본법이 개정되면서 중앙행정기관과 지방자치단체의 장은 청소년정책기본계획에 따라 연도별 시행계획을 수립해야 될 뿐 아니라 시행계획에 따른 추진실적을 제출하고 그에 따른 평가결과를 차년도 시행계획에 반영해야 함.
- ▶ 여성가족부는 2016년 중앙행정기관 및 지방자치단체를 대상으로 시범평가를 실시한 뒤 평가지표를 최종 확정하여 2017년부터는 중앙행정기관 및 지방자치단체를 대상으로 본격적인 청소년시행계획추진실적 분석 및 평가업무를 시작할 예정임. 이에 본 연구는 청소년정책을 분석하고 평가하는 체계를 어떻게 구축할 것인지에 대하여 초점을 둬م.
 - 이를 위해 중앙행정기관과 지방자치단체의 개별사업 평가지표와 지자체의 대표사업 평가지표가 얼마나 적절한지를 분석하고자 함.
 - 아울러, 평가결과를 어떻게 정책에 반영하고 어떤 인센티브를 마련할 것인지에 대한 환류체계도 파악하고자 함.
 - 스웨덴과 스페인 등 외국에서 실시하고 있는 청소년정책평가사례에 대한 분석을 통해 우리가 얻을 수 있는 시사점을 찾고자 함.

2. 연구결과

- ▶ 유럽의 청소년정책평가 분석
 - 유럽위원회, 스페인, 스웨덴의 청소년정책평가지표들은 청소년의 문화활동, 정치사회적 참여, 봉사활동 등을 강조하고 있음. 또한 고용, 건강, 학습관련 지표들도 중요하게 고려되고 있음.
 - 우리나라 청소년정책평가지표들이 청소년 유해환경(청소년대상성범죄발생건수, 비디오방의 수, 담배판매량 등)에 초점을 맞추고 있는 것과는 대조적임. 즉 유럽의 청소년정책은 보호위주의 패러다임을 벗어나서 청소년의 시민참여나 정치적 참여를 장려하고 문화, 예술활동을 강화하는 방향으로 전개되고 있음을 유추해 볼 수 있음.
 - 따라서 우리나라의 경우에도 청소년의 정치사회적 참여를 확산시키고 그들의 문화를 증진시킬 수 있는 평가지표의 개발이 필요함. 또한 청소년들이 지역사회에 관심을 갖고 지역청소년정책개발에 참여할 수 있는 환경을 만드는 것도 중요함.
- ▶ 전문가 대상 30명 AHP 분석
 - 청소년정책의 성과요인을 '인적 역량', '물적 역량', '제도적 역량'으로 구분했을 때, 전문가들은 '인적 역량'의 가중치를 39.4%로 가장 높게 평가 하였음.
 - 청소년정책의 과정영역에 대한 계층적 조사를 보면 전문가들은 '정책성과'의 가중치를 39.7%로 가장 높게

부여하였으며 다음으로는 ‘정책형성’(가중치 32.7%)이었음. ‘정책집행’은 가중치가 27.6%로 정책영역에서 상대적으로 가장 낮았음.

[표 1] 청소년정책평가에 대한 전문가 계층적 분석(AHP) 결과

구분	평가항목	가중치	CI(일관성 지수)	순위
청소년정책 성과를 위한 요인들	인적 역량	0.394	0.0002	1
	물적 역량	0.254		3
	제도적 역량	0.352		2
정책과정 영역	정책형성	0.327	0.0033	2
	정책집행	0.276		3
	정책성과	0.397		1
사업개요 평가지표 항목	청소년의 다양한 역량강화	0.241	0.0066	1
	청소년 참여 및 권리증진	0.228		2
	청소년 복지 및 자립지원	0.161		5
	청소년 친화적 환경조성	0.188		3
	청소년정책 추진체계 강화	0.181		4
성과달성도 평가지표 항목	성과지표의 적절성	0.635	0.0165	1
	성공목표치의 적정성	0.225		2
	목표달성도	0.140		3

- 전문가들은 성과달성도에 대한 세부항목으로 ‘성과지표의 적절성’에 가장 높은 가중치를 부여하였음. 특히 ‘성과지표의 적절성’의 가중치는 63.5%로 압도적으로 높았음. 이는 청소년정책평가에서 성과달성에 중요한 것은 얼마나 객관적이고 합리적인 ‘평가지표’로 평가를 실시하는 것임을 알 수 있음. 즉, 전문가들은 청소년정책평가가 성공적으로 제도화되기 위해서는 ‘지표의 타당성확보’가 가장 중요하다고 인식하고 있음.

▶ 중앙부처 공무원대상 52명 설문조사결과

- 전반적으로 응답자들은 제5차 청소년기본계획에 명시된 15대 중점과제들이 청소년정책에 매우 중요하다고 인식하였음. 이 중 위기청소년보호 및 지원강화(6.21점), 청소년진로체험 및 자립지원 (5.94점), 인성 및 민주시민교육강화(5.83점)가 높은 점수를 받았음. 반면, 범부처 정책총괄 및 조정기능강화(4.90점)는 가장 낮은 점수를 기록했음. 글로벌, 다문화역량강화 역시 다른 과제들에 비해 비교적 낮은 점수(5.12점)를 나타냈음.
- 기존의 개별사업평가지표항목 외에 청소년정책을 평가하는 데 필요한 지표로 청소년들의 정책인지도나 만족도, 학부모를 대상으로 한 만족도조사에 관해 많이 언급함.
- 청소년정책분석 및 평가제도 체계화 방안을 위해 필요한 조치나 개선방안을 응답자들에게 자유롭게 기술하도록 한 결과, 청소년정책이 주가 아닌 부처의 경우 평가대상에서 제외해 달라는 요구도 있었고 부처별로 차별화된 정책분석평가제도가 필요하다는 견해도 있었음. 또한 현장의 의견이 충분히 반영될 수 있도록 다방면으로 정책수요를 조사해 달라는 요청도 있었음. 이와 더불어 부처 간 협업체계를 구축하는 것이 필요하다는 의견도 제시되었음.

따라서 부처간 사업의 중복성을 어떻게 조정해 나가고 있는 지가 중앙행정기관의 청소년정책사업을 평가하는 주요 평가지표에 포함돼야 할 것으로 보임.

▶ 지자체공무원대상 353명 설문조사결과

- 11개의 핵심지표에 대하여 CYS-Net 운영비율이 가장 적절한 것으로 응답하였음(<표 2> 참조). 그리고 학교 밖 청소년지원노력정도, 아동·청소년성폭력예방교육 참여율, 청소년전담 부서운영 순으로 그 중요성을 인지하고 있음. 반면, 청소년유해환경적발건수와 지방청소년육성위원회설치율, 청소년수련시설설치율은 다소 중요도가 떨어 진다고 응답하였음.

[표 2] 11개 핵심평가지표의 적절성에 대한 의견

핵심평가지표	평균	표준편차
1) 청소년 수련시설 설치율	4.45	1.42
2) 청소년참여위원회 설치율	4.79	1.36
3) 청소년운영위원회 설치율	4.82	1.35
4) 청소년방과후아카데미 설치율	4.72	1.44
5) CYS-Net 운영비율	5.06	1.41
6) 학교 밖 청소년 지원 노력도(정성)	4.94	1.45
7) 청소년유해환경 적발건수	4.22	1.69
8) 아동·청소년성폭력 예방교육 참여율	4.89	1.29
9) 전년대비 청소년정책 자체사업 예산 증가율	4.65	1.45
10) 청소년 전담부서 운영 여부	4.83	1.57
11) 지방청소년육성위원회 설치율	4.38	1.55

주: 전혀 적절하지 않다(1점) ~ 매우 적절하다(7점)

- 응답자들은 11가지 지표 외에 지자체의 청소년 정책을 평가하는 지표로 청소년전담 공무원이나 청소년정책을 담당하는 공무원 수를 새로운 평가지표로 넣어야 한다고 주장하였음 (<표 3> 참조). 또한 청소년참여나 활동에 관련된 지표를 추가해야 한다는 의견도 지배적이었음.

[표 3] 지자체공무원들이 응답한 새로운 핵심평가지표 내용

청소년전담공무원수
청소년전담공무원수/청소년수
청소년정책을 담당하는 공무원 수
청소년참여예산운영 여부
청소년수련시설 등 청소년시설운영 보조금
청소년시설에 근무하는 청소년지도사, 청소년상담사 비율
청소년수련시설 안전점검 및 지도점검 실적, 관련조례 개정여부
청소년이 직접 정책을 입안하여 시군구에 건의한 건수와 채택 건수

해당지자체 및 정부에 대한 청소년정책만족도
청소년자유활동(동아리, 어울림마당 등)지원
청소년문화체험활동지원사업비 예산편성 여부
청소년동아리육성 현황
청소년국제교류 추진실적
청소년복지전달체계 구축 및 연계
청소년정서지원 프로그램
청소년직업체험프로그램
청소년특화시설 설치율
자유학기제 참여도
청소년예술제 개최
기관장의 청소년정책에 대한 관심도 평가
청소년의 권리증진
청소년상담복지센터 센터장 전문인력 확보 여부
청소년의식교육(법질서, 민주시민의식, 글로벌마인드 등)

기존 지표에 대한 보완내용으로는 설치율 뿐 아니라 운영정도도 함께 평가해야 한다는 내용이 많았으며 청소년유해 환경적발건수보다는 계도 및 예방캠페인이 더 적절한 지표라는 의견도 제시됨.

- 대표사업평가와 관련해서도 지자체공무원들은 청소년정책에 대한 수용자들의 평가가 포함돼야 한다는 의견이 많았음. 즉 정책추진과정에 청소년의 참여와 욕구, 의견, 선호도가 정책에 반영돼야 한다는 반응이 많았음. 따라서 향후 지자체의 대표사업을 평가할 때 청소년이나 학부모의 해당정책에 대한 평가가 중요한 평가요소에 포함돼야 할 것으로 보임.
- 대다수의 공무원들은 우수기관에 대해 재정인센티브를 제공한다든가 우수공무원에 대한 포상이나 해외연수, 평가부진기관에 대해 컨설팅을 하는 것이 매우 필요하다고 인식하고 있었음.
- 청소년정책의 성과에 대한 회귀분석 결과, 인적, 제도적 환경이 잘 갖춰졌다고 판단할수록 청소년정책성기도 높아지는 것으로 나타났음. 즉 지방자치단체 공무원들은 청소년정책의 전문성, 전담조직보유 그리고 청소년정책 홍보와 청소년의 높은 참여 및 지역사회와의 협력이 청소년정책의 성과를 높이는 주요 요인으로 평가하였음.

▶ 청소년정책전문가 및 공무원 22명 인터뷰 결과

- 정책전문가들은 청소년정책평가지표가 장기적 차원에서 개선이 필요하다고 주장하였음. 특히 11개의 핵심성과지표들 상당수가 설치율 위주로 구성돼 있어 내용적인 측면으로 보완이 필요하다고 강조하였음. 또한, 평가지표에 대한 현장의 의견을 충분히 반영하여 적절한 평가지표를 구성해야 한다고 역설하였음. 더불어 평가결과에 따른 보상도 철저하게 이뤄질 필요가 있다고 언급했음.
- 반면, 직접 평가를 받는 공무원들은 청소년정책 평가가 어느 정도 필요하다고 느끼면서도 아직까지 본격적으로 평가를 하기에는 이른 감이 있다고 지적하였음. 특히 공무원들은 대표사업평가지표에 대해 이해하기 어렵다고 토로하였음. 따라서 청소년정책평가의 질을 높이기 위해서는 대표사업평가지표들을 보다 단순화하고 공무원들의 현실에 맞게 조정할 필요가 있음. 공무원들은 대통령표창이나 해외연수 등을 인센티브로 많이 바라고 있었지만 서열화된 평가보다는

컨설팅위주의 평가에 초점을 뒀야 한다고 주장하는 공무원들도 일부 있었음. 특히 많은 공무원들이 지자체의 합동평가와 현재 진행되고 있는 청소년정책평가가 중복되는 부분을 지적하였음.

- 공무원들과의 인터뷰 결과, 2016년 실시된 시범평가과정에서 나타난 여러 문제점들을 확인할 수 있었음. 즉 정책평가에 대한 공감대가 아직은 피평가자들에게 충분히 형성되지 못한 것으로 보임. 따라서, 청소년정책평가를 왜 해야 하는지와 정책평가가 담당공무원들에게 어떤 실익을 가져다 줄 수 있는 지 등을 충분히 고려한 후에 본격적인 평가가 이뤄져야 할 것으로 보임.

3. 정책제언

- ▶ 본 연구는 청소년정책평가의 체계화를 위해 법제도, 평가지표, 환류체계, 평가체계 등 네 영역에서 청소년정책 평가 체계화를 위한 정책제언을 하였음.

[표 4] 주요 영역별 정책제언 내용

대영역	소영역	정책방향
법제도	청소년 기본법	- 정책평가와 관련된 청소년기본법의 보완
평가지표	개별사업 평가지표	- '성과지표의 적절성' 지표에 대한 배점 확대
	대표사업 평가지표	- 피평가자가 이해하기 쉽도록 지표내용을 단순화 - 대표사업보고서작성요령에 대한 교육 강화 - 청소년참여 및 활동영역에 대한 대표사업평가 강화
	핵심 평가지표	- 설치율 위주의 평가가 아닌 성과위주의 평가 - 청소년활동이나 참여와 관련된 평가지표의 확대
환류 체계	보상	- 공무원의 사기를 북돋울 수 있는 보상체계 강화
	컨설팅	- 지자체방문컨설팅 강화
평가 체계	평가대상	- 시군구 단위까지 평가를 확대
	평가방식	- 청소년정책에 대한 청소년이나 학부모의 만족도 등 수용자 평가 강화 - 중앙부처의 경우 핵심성과지표를 설정하여 목표달성을 점검 - 평가대상의 그룹화를 통한 평가방식의 유연화
	평가운영	- '평가운영실무위원회'를 구성하여 평가운영을 내실화

- ▶ 피평가자가 이해하기 쉽게 평가지표항목의 단순화

- 지자체의 대표사업에 대한 평가는 정성평가를 토대로 하고 있는데 모두 11개 지표로 구성돼 있음. 하지만, 공무원 인터뷰결과에서도 나타났듯이, 담당자들은 대표사업평가지표를 이해하는데 힘들어했음. 너무 학술적이고 난해한 내용이 많다는 지적도 있었고 현실을 잘 반영하지 못하고 있다는 지적도 있었음. 또한 지표항목끼리 중복되는 경우도 있다고 문제점을 지적하는 공무원도 많았음.
- 따라서 피평가자들이 알기 쉽고 평가를 잘 준비할 수 있도록 평가지표항목을 단순화하는 것이 필요해 보임. 즉 과감히

중복되는 부분은 없애고 공무원들이 쉽게 이해할 수 있도록 평가지표항목을 수정, 보완하는 것이 중요함.

- 대표사업평가지표가 너무 복잡하고 중복된다는 지적을 바탕으로 개선안을 <표 5>와 같이 제시함. 기존과 달라진 점은 평가항목이 11개 지표에서 7개 지표로 줄어들었고 정책형성에 있던 성과지표적절성 항목의 배점이 10점에서 20점으로 두 배로 늘어났음.

[표 5] 대표사업평가지표 개선안

평가항목	평가지표
1. 정책기획의 타당성(30점)	- 정책계획수립의 적절성 (20) - 정책기획의 차별성 (10)
2. 정책집행의 적절성(30점)	- 추진일정의 적정성 및 준수 (10) - 적절한 예산집행 (10) - 정책소통 및 홍보 (10)
3. 성과지표의 적절성 및 달성(40점)	- 성과지표의 적절성 (20) - 성과지표의 달성도 (20)

▶ **청소년활동이나 참여와 관련된 평가지표의 확대**

- 11개의 핵심평가지표를 보면 CYS-Net 운영이나 유해환경적발과 같이 보호위주의 평가지표가 많음. 하지만, 본 연구가 분석했듯이 유럽의 경우 청소년들의 활동이나 참여에 대한 부분들이 청소년정책평가에 있어 중요한 부분을 차지하고 있음.
- 현재는 청소년정책인프라구축차원에서 청소년관련 시설이나 위원회의 설치정도를 중요한 평가기준으로 삼고 있지만 장기적으로는 청소년의 문화활동이나 정치사회적 참여를 활성화시킬 수 있는 정책평가로 나아가야 할 것으로 보임. 이를 위해서는 청소년들의 다양한 체험활동에 대한 정량적 지표를 마련하는 것이 필요함. 가령, 청소년문화활동이나 스포츠활동에 각 지자체가 얼마나 많은 예산을 투입하고 있는 지도 평가할 수 있고 청소년들의 동아리활동에 대한 지원정도도 평가할 수 있음. 보다 장기적으로는 청소년참여 활동을 학교를 중심으로 한 자치활동 수준에 한정하기보다는 청소년의 권리보장과 자율활동을 통한 ‘청소년의 삶의 질 향상’ 및 ‘시민의식 함양’, 그리고 청소년정책수립·집행 및 평가과정에 청소년을 참여시키는 방향으로 청소년 참여 개념의 폭을 넓히고, 이들 활동을 보장·지원하는 방향으로 평가가 이루어져야 함.

▶ **청소년이나 학부모의 만족도 등 수용자평가 강화**

- 2016년 실시된 시범평가에서는 청소년이나 학부모 등 정책수용자들이 청소년정책에 대해 얼마나 만족하는지에 대한 평가가 이뤄지지 않았음. 하지만, 일부부처평가의 경우 실적평가뿐 아니라 효과성평가도 함께 실시하고 있음. 즉 관련 정책이 얼마나 국민들에게 효과가 있는지를 파악하기 위해 국민들을 대상으로 설문조사를 실시하고 있을 뿐 아니라 전문가를 대상으로도 정책의 효과에 대해 평가를 하고 있음.
- 따라서, 실질적인 청소년정책 평가가 되기 위해서는 정책수요자들에 대한 만족도 조사가 이뤄져야 할 것으로 보임. 이를 위해서는 부모와 청소년이 청소년정책에 대해 얼마나 알고 있고 그 정책에 어느 정도 만족하는지, 또는 성공적인 정책달성을 위해 무엇이 필요하다고 느끼는 지 등 수용자 조사가 필요함.



[그림 1] 청소년정책평가 추진체계 방향

▶ 중앙부처평가의 경우 핵심성과지표를 설정하여 목표달성률 점검

- 많은 정부부처의 평가가 핵심성과지표를 얼마나 달성했느냐로 이뤄지고 있음. 가령, 보건복지부 주관 저출산·고령사회정책평가의 경우 각 소관부처가 연도별로 달성해야 할 목표치가 정해져 있어 이를 얼마나 달성했느냐로 평가가 이뤄지고 있음. 법무부가 주관하고 있는 외국인정책시행계획평가의 경우에도 소관부처가 달성해야 할 핵심지표들이 있었음. 이러한 평가체계의 경우 5년마다 시행하고 있는 기본계획에 각 연도에 해당부처가 달성해야 할 목표치들을 설정해 놓음. 따라서 이러한 목표치를 얼마나 달성했느냐가 평가의 중요한 기준이 되는 것임.
- 하지만, 2016년 추진된 청소년정책시범평가에서는 중앙부처의 경우 개별사업에 대한 평가만 이뤄졌음. 청소년정책이 교육부와 여성가족부 등 몇 개 부처에 대부분 몰려 있어 이러한 개별사업평가방식은 지양돼야 할 것으로 보임. 앞서 언급한 다른 부처들의 평가방식과 마찬가지로 청소년정책의 성과를 잘 나타내줄 수 있는 대표적인 평가지표를 선정하여 그 성과를 관리하는 것이 적절함.

▶ ‘평가운영실무위원회’를 구성하여 평가의 내실화를 도모

- 2016년 평가시 실제 청소년정책평가를 집행하는 한국청소년정책연구원의 청소년정책 분석평가센터에는 평가전반을 모니터링할 수 있는 실무자문기구가 구성되지 못하였음. 따라서 차년도에는 평가지표 및 평가현장의 문제를 모니터링하는 평가실무위원회가 청소년정책분석평가센터 내에 설치되어 운영될 필요가 있음.
 - 평가운영실무위원회는 크게 평가체제 개선 모니터링 업무와 정책평가 실무개선 업무 그리고 청소년정책평가관련 의사결정 등을 담당할 수 있음.
- 첫째, 평가운영실무위원회는 ‘평가체제 개선 모니터링’을 함. 구체적으로 ‘당해 년도 정책평가지표에 대한 검토 및 확정’, ‘정책평가지표에 대한 오류수정 및 타당성 검증’, ‘정책평가지표에 대한 의견수렴’, ‘평가지표에 대한 신설 및 삭제의 의사결정’ 등의 업무를 수행함.
- 둘째, 평가운영실무위원회는 ‘정책평가 실무개선’의 업무를 수행함. 구체적으로 정책평가 실무개선은 ‘일선 평가준비 공무원들의 문제점 모니터링’, ‘평가절차와 서식에 대한 의견수렴 및 개선안 마련’, ‘평가위원 추천 및 인력풀 구성’ 등의 업무임.
- 셋째, 평가운영실무위원회는 ‘정책평가관련 의사결정’을 담당함. 즉, 최종 평가결과에 대한 검토를 하며 그 밖에 청소년정책분석평가센터 소장이 위원회의 의사결정이 필요하다고 판단되는 사안을 심의하고 결정함. 그리고 마지막으로 평가위원회는 위의 내용을 약식으로 정리하여 연말에 결과보고서를 작성함.