

청소년정책평가의 현황과 과제

이창호(한국청소년정책연구원)

최용환(한국청소년정책연구원)

I. 연구의 필요성 및 목적

2015년 2월 청소년기본법이 개정되면서 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장은 청소년정책기본계획에 따라 연도별 시행계획을 수립해야 될 뿐 아니라 시행계획에 따른 추진실적을 제출하고 그에 따른 평가 결과를 차년도 시행계획에 반영해야 한다¹⁾. 즉, 기존에는 청소년기본계획에 따라 연도별 시행계획만을 수립, 시행하도록 되어있어서 중앙부처 및 지방자치단체는 시행계획만 여성가족부에 제출하였다. 청소년정책기본계획은 청소년기본법 제13조에 의거 5년마다 수립되는 국가기본계획으로 1993년 9월 수립된 이래 현재 제5차 청소년기본계획(2013~2017년)이 실시되고 있다(여성가족부, 2012). 5차 기본계획은 크게 청소년의 다양한 역량강화, 청소년참여 및 권리증진, 청소년복지 및 자립지원, 청소년 친화적 환경조성, 청소년정책추진체계강화 등 모두 5개 영역 15대 중점과제, 75개 세부과제로 구성된다(여성가족부, 2012).

시행계획제출에 따라 2015년의 경우 제5차 청소년정책기본계획(2013~2017년)에 의거 총 28개 중앙행정기관이 시행계획을 제출하였다(여성가족부, 2005a). 이 기관들이 제출한 세부과제수는 총 246개로 여성가족부가 80개로 가장 많았고 교육부 37개, 문화체육관광부 22개, 보건복지부 18개 순이었다. 1개 과제를 제출한 중앙행정기관도 9개에 달해 특정 중앙부처에 청소년정책이 집중되는 양상을 보였다. 지방자치단체의 경우 2015년에 총 792 과제가 제출됐고 차이는 있지만 17개 시도별로 비교적 고른 분포를 나타냈다(여성가족부, 2005b). 이처럼 중앙행정기관 및 지방자치단체가 제출한 시행계획을 바탕으로 여성가족부는 시행계획에 대한 평가와 컨설팅 위주로 사업을 추진하였다. 하지만 앞서 언급한 대로 시행계획추진실적에 대한 평가가 제도화되면서 여성가족부는 2015년 일부 지자체를 대상으로 예비평가를 실시하였고 이를 바탕으로 청소년정책시행계획추진실적 분석평가지표를 개발하였다(여성가족부·백석대 산학협력단, 2015). 올해 2016년에는 중앙행정기관 및 지방자치단체를 대상으로 본격적으로

1) 청소년기본법 제14조 참조

(http://www.lawnb.com/lawinfo/contents_view.asp?cid=C1C5652070EE46339207542472C8AB18|0|K에서 2016년 1월 21일 인출)

시범평가를 실시한 뒤 평가지표를 최종 확정하여 2017년부터는 중앙행정기관 및 지방자치단체를 대상으로 본격적인 청소년시행계획추진실적 분석 및 평가업무를 시작할 예정이다.

따라서 청소년정책을 효과적으로 추진하기 위해서는 중앙행정기관 및 지방자치단체의 시행계획 및 이에 따른 추진실적을 어떻게 분석하고 평가할 것인지에 대한 제도적 차원의 방안 마련이 필요하다. 특히 평가진행과정을 어떻게 체계화할 것인지, 어떤 지표를 주요 성과지표로 설정할 것인지, 중앙행정기관과 지방자치단체에 대한 평가방식을 어떻게 차별화할 것인지, 평가결과에 대한 피드백과 보상체계 등 환류체계를 어떻게 마련할 것인지 등에 대한 구체적인 연구가 추진될 필요가 있다.

이에 따라 본 연구는 청소년정책을 분석하고 평가하는 체계를 어떻게 구축할 것인지에 대해 초점을 뒀다. 무엇보다도 본 연구는 여성가족부가 원활히 청소년정책을 체계적으로 분석하고 평가할 수 있도록 뒷받침하는데 목적이 있다. 이를 위해 먼저 중앙행정기관과 지방자치단체를 구분하여 평가도구 및 기준을 마련하고자 한다. 이를 통해 각 개별사업에 대한 평가를 어떻게 실시할 것인지를 파악하고 중앙행정기관 및 지방자치단체에 적합한 핵심과제의 성과지표를 어떻게 구성할 것인지도 분석하고자 한다. 아울러, 평가결과를 어떻게 정책에 반영하고 어떤 인센티브를 마련할 것인지에 대한 환류체계도 파악할 것이다.

II. 청소년정책평가에 대한 선행연구고찰

청소년정책을 평가한 국내외의 다수의 연구가 있다. 그러나 이들은 학술적 연구보다는 정책제언중심의 연구보고서가 주를 이룬다. 먼저 국외의 청소년정책평가들은 아동복지정책, 아동보호, 멘토링 프로그램, 청년실업정책 등의 연구가 그것이며 이들을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

먼저 Tilbury(2004)는 아동복지정책(Child Welfare Policy)을 중심으로 국가수준의 청소년정책에 대한 정책평가 기준을 국가별로 비교분석하였다. 특히 그는 호주, 영국, 미국이 추진한 국가수준의 아동복지정책을 비교한 결과 '정책성과의 중요성', '정책개발의 맥락', '정책결과에 대한 주관적 판단'의 차이로 청소년정책의 독립적 정책평가기준을 도출하기 어려움을 제시하였다. 그리고 Gilsing(2007)은 네덜란드의 사례를 중심으로 중앙정부와 지방정부로 대별되는 정부형태가 청소년정책의 효과성에 미치는 영향을 분석하였다. 그 결과, 청소년정책은 중앙정부의 주도로 기획하고 결정되는 경우가 많았고 지방정부가 수행하는 청소년정책의 일련과정에 막대한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 따라서 그는 청소년정책의 성과를 높이기 위해서는 지방정부의 거버넌스 역량을 높일 수 있는 정책의 기획과 평가가 필요하다고 주장하였다.

다음으로 Gilbert(2012)은 아동보호와 관련한 복지정책을 실시하고 있는 10개국(미국, 캐나다

다, 영국, 스웨덴, 핀란드, 덴마크, 노르웨이, 독일, 벨기에, 네덜란드)를 대상으로 지난 10년간 실제 아동보호정책의 정책효과를 평가하였다. 그 결과 아동보호제도 정책으로 아동청소년의 삶의 질은 높아졌지만 그 반면에 가정 외 대리보호(out of home placement)가 필요한 아동은 더욱 늘었다는 사실을 확인하였다. 그리고 그는 이 같은 객관적 행정정보를 통한 정책평가는 아동보호 정책의 목표를 재탐색하는 유용한 정보를 제공한다고 주장하였다.

그리고 De Anda(2001)는 로스엔젤레스 주의 저소득층에 속하는 위기의 청소년들을 대상으로 한 멘토링 프로그램을 정성적으로 평가를 하였다. 그 결과 위기의 청소년들에 대하여 지역 사회가 연계한 멘토링 프로그램은 상당한 효과가 있는 것으로 평가하였다.

이외에도 청소년정책평가도 영향력을 평가한 정책평가도 있다. Dietrich(2013)은 2001년부터 2010년까지의 23개 유럽국이 경제위기상황에서 각 국가가 실시한 청년정책(15세부터 24세)의 영향력을 평가하였다. 그 결과 청년실업을 완화하기 위한 청소년 및 청년정책은 경제상황에 크게 영향을 받기 때문에 단순히 실업률과 관련된 외적 기준으로만 정책평가를 하는 것은 바람직하지 않다는 시사점을 도출하였다.

다음으로는 국내의 청소년정책평가에 대한 연구이다. 국내의 청소년정책은 과거 참여정부를 중심으로부터 본격화되었다. 먼저, 성윤숙, 임희진(2007)은 전국의 232개 기초지방자치단체를 대상으로 청소년정책평가가 가능한 지표를 개발하고 정성지표와 정량지표에 따른 정책평가를 실시하였다. 구체적으로 정성평가는 ‘참신성’, ‘집행(실행)가능성’, ‘파급효과’, ‘지속성’을 고려하였으며 정량평가는 여건 및 시설, 제도 및 운영분야를 평가하였다(〈표 1〉 참조).

표 1 2007년 지방자치단체 청소년정책 평가지표 및 배점

| 분야 | 2007년도 평가지표 | 평가자료 작성여부 | 배 점 | |
|-------------------------------|------------------------------------|--------------|-----|-----|
| | | | '07 | '05 |
| 청소년정책 (제도 및 운영) | 공무원 정원대비 청소년관련 담당공무원의 비율 | ○ | 11 | 11 |
| | 전체 예산액 대비 청소년관련 담당부서의 예산액 비율 | ○ | 9 | 9 |
| | 청소년 유해업소관련 단속실적 | ○ | 11 | 11 |
| | 인구 1,000인당 학교정화구역 내 청소년유해업소 허가신청건수 | ○ | 5 | 5 |
| | 청소년보호법 위반 과징금 부과대비 징수실적 (가중치 부여) | ○ | 12 | 6 |
| | 청소년정책 우수사례(제안) 및 체험담 | ○ | 6 | 5 |
| | 청소년업무 담당자 자기진작 실적 | ○ | 3 | 2 |
| | 청소년보호법 위반신고 포상금제도 실시 실적(신규) | ○ | 3 | - |
| | 지방청소년육성위원회 설치 운영 실적(신규) | ○ | 3 | - |
| | 청소년 참여기구 설치 운영 실적(신규) | ○ | 3 | - |
| 소 계('05년 7개 → '07년 10개) <중 3> | | | 66 | 49 |
| 청소년 유해환경 | 인구 1인당 담배판매량(삭제) | - | - | 4 |

| | | | | |
|-----------|---------------------------------|-----|-----|----|
| (여건 및 시설) | 인구 1,000인당 청소년 범죄건수 | - | 8 | 9 |
| | 인구 1,000인당 청소년대상 성범죄 발생건수 | - | 11 | 12 |
| | 인구 1,000인당 단란주점 및 유흥주점의 수 | ○ | 6 | 8 |
| | 인구 1,000인당 숙박업소의 수 및 객실수 | ○ | 3 | 3 |
| | 인구 1,000인당 특수목욕장의 수(삭제) | ○ | - | 3 |
| | 휴게음식점(다방) 업소 수 대비 티켓영업 적발건수(삭제) | ○ | - | 6 |
| | 인구 1,000인당 비디오방의 수 | ○ | 6 | 6 |
| | 소 계('05년 8개 → '07년 5개) <감 3> | | 34 | 51 |
| 합 계(15개) | | 100 | 100 | |

출처 : 성윤숙, 임희진. (2007). 2007년도 지방자치단체 청소년 정책 평가에 관한 연구, 서울: 국가청소년위원회. 221~222 쪽에서 인용함.

그리고 각 지표간의 가중치는 전문가 설문을 통한 계층화분석기법(AHP)을 활용하였다. 그들은 분석결과, 전체적으로 소도시보다는 광역지방자치단체의 청소년정책이 성과가 높은 것으로 나타났으며 이중에서 서울특별시와 충청남도에서는 청소년정책의 성과는 높음에도 유해환경 시설에서는 제일 낮은 점수를 보이기도 했다. 또한 성윤숙, 임희진(2007)은 2007년 청소년정책평가 연구를 통해 현실적으로 정량지표보다 정성지표의 활용을 높일 수밖에 없어 청소년정책평가가 주관성을 배제하기 어려운 문제점을 지적하였다. 이에 앞으로 청소년정책평가의 방향이 정성지표보다 정량지표를 보다 확대하여함을 제안하였다.

그리고 김승권 외(2008)는 참여정부의 아동종합대책에 대한 성과를 평가하면서 그와 관련한 '빈곤 아동청소년 종합대책'도 평가하였다. 구체적으로 '빈곤 아동청소년 종합대책'은 '방과후 교실 운영', '저소득층 고교생 학비지원 확대', '저소득층학생 e-learning 지원', '저소득층 청소년 문화활동 지원', '학교상담체계 혁신 및 상담프로그램 개발', '종합장학정보시스템 구축', '대학장학제도 개편 및 생활비, 자원봉사 연계 지원', '위기청소년 긴급구조보호', '가출청소년 구호 가정복귀', '빈곤탈출을 위한 희망경로 제시', '학업중단 청소년 학습취업지원'등의 세부정책으로 추진되었다. 그리고 그들은 '빈곤 아동청소년 종합대책'을 '계획의 적절성', '집행의 효율성', '성과 달성도'로 측정하였다. 그 결과 전술한 청소년정책들의 종합평가점수는 100점 만점 중에 평균 86.5점이었으며 '위기 아동청소년 보호 내실화'가 가장 높은 성과의 정책 그리고 '빈곤탈출을 위한 희망경로 제시'가 가장 낮은 성과를 보인 정책으로 평가받았다. 이를 바탕으로 김승권 외(2008)는 참여정부의 청소년정책이 문제를 예방하기 위한 성격보다 사후처방의 성격이 강한 것으로 종합평가하였다.

다음으로 최재성 외(2004)는 가출, 폭력, 근로권 침해, 약물중독 등의 위기상황에 노출된 청소년들을 지원하기 위해 설립된 청소년보호종합지원센터에 대한 평가를 실시하였다(〈표 2〉 참조). 구체적으로 그들은 정성평가를 '조직운영영역(조직미션 및 목적에 대한 직원들의 공유 정도, 조직관리, 인사관리)'과 '사업운영영역(상담사업, 긴급구조사업, 자활보호사업, 교육훈련사업, 네트워크 구축/홍보사업)'으로 구분하였으며 정량적 평가부문은 '사업실적영역(상담

사업, 긴급구조사업, 자활보호사업, 교육훈련사업, 네트워크구축사업'과 '이용자만족도 영역'으로 구분하였다. 그리고 평가영역별 가중치는 조직운영 20%, 사업운영과정 30%, 사업실적 25%, 이용자만족도 25%로 산정하였다. 평가결과, 최재성 외(2004)는 청소년보호지원정책이 단기적 관점에서 상당한 정책성과가 있는 것으로 평가하였으며, 조직구성과 인사관리의 개선점을 도출하였다. 그러나 그들은 청소년보호지원정책의 평가모형이 전국적 성격과 서울지역의 성격을 지나치게 반영하고 있어 각 지역별 특수성을 고려하지 못한 한계점을 적시하였다.

표 2 청소년보호종합지원센터 운영진단 및 평가모형

| 부문 | 영역(비중) | 세부영역 | 세부기준 | 측정 방법 | 기타 |
|-----------------|---------------|-----------------|------------------|----------------|----|
| 정성적 | 조직운영(20%) | 1. 미션·목적 공유도 | 1.1 명확성 및 이해도 | 직원 면담 또는 설문 조사 | |
| | | | 1.2 비전제시정도 | | |
| | | | 1.3 공유정도 | | |
| | | | 1.4 목적 우선순위 일치도 | | |
| | | | 1.5 업무수행 중 미션 반영 | | |
| | | 2. 조직관리 | 2.1 업무분장 명확성 | | |
| | | | 2.2 의사결정 합리성 | | |
| | | | 2.3 의사소통 통로 | | |
| | | | 2.4 회의운영방식 | | |
| | | | 2.5 문서관리 | | |
| | | | 2.6 사업기획 체계성 | | |
| | | 3. 인사관리 | 3.1 인력충분성 | | |
| | | | 3.2 전문성 | | |
| | | | 3.3 역할 및 책임의 구분 | | |
| | | | 3.4 인사평가방법 | | |
| | 3.5 업무관리 및 통제 | | | | |
| | 3.6 수퍼비전체계 | | | | |
| | 3.7 보수교육 | | | | |
| | 3.8 보상과 인정 | | | | |
| | 3.9 직원사기 | | | | |
| | 4. 상담사업 | 4.1 사업 목표 적절성 | 직원 면담 및 문서 확인 | | |
| | | 4.2 사업수행 지침 구체성 | | | |
| | | 4.3 서비스 및 Ct명확성 | | | |
| | | 4.4 평가체계의 구체성 | | | |
| | 5. 긴급구조 | 5.1 사업목표 적절성 | | | |
| 5.2 사업수행 지침 구체성 | | | | | |
| 5.3 서비스 및 Ct명확성 | | | | | |
| 5.4 평가체계의 구체성 | | | | | |

| | | | | | |
|--------------------|------------------------|-----------|-----------------|----------|---------------|
| 정량적 | 사업실적(25%) | 6. 보호자활 | 6.1 사업목표 적절성 | 문서 확인 | |
| | | | 6.2 사업수행 지침 구체성 | | |
| | | | 6.3 서비스 및 Ct명확성 | | |
| | | | 6.4 평가체계의 구체성 | | |
| | | 7. 교육훈련 | 7.1 사업목표 적절성 | | |
| | | | 7.2 사업수행 지침 구체성 | | |
| | | | 7.3 서비스 및 Ct명확성 | | |
| | | | 7.4 평가체계의 구체성 | | |
| | | 8. 네트워크구축 | 8.1 사업목표 적절성 | | |
| | | | 8.2 사업수행 지침 구체성 | | |
| | | | 8.3 서비스 및 Ct명확성 | | |
| | | | 8.4 평가체계의 구체성 | | |
| | 이용자만족도 (30%) | 9. 상담사업 | 9.1 1388 위기상담건수 | 전화 조사 | 전체평균/4 .00 |
| | | | 9.2 내방상담건수 | | |
| | | | 9.3 인터넷상담건수 | | |
| | | | 9.4 거리상담건수 | | |
| | | 10. 긴급구조 | 10.1 성매매청소년구조 | | |
| | | | 10.2 가출청소년구조 | | |
| | | | 10.3 근로권구조 | | |
| | | | 10.4 긴급구조 | | |
| 10.5 기타구조 | | | | | |
| 11. 보호자활 (쉼터지원) | | 11.1 법률지원 | | | |
| | | 11.2 취업지원 | | | |
| | | 11.3 교육지원 | | | |
| | 11.4 인턴십지원 | | | | |
| 12. 교육훈련 | 12.1 성범죄자 교육 | | | | |
| | 12.2 경찰 및 관련기관교육 | | | | |
| | 12.3 쉼터, 그룹홈 등의 직원전문교육 | | | | |
| | 12.4 기타교육 | | | | |
| 13. 네트워크구축 및 홍보 | 13.1 기관방문 | | | | |
| | 13.2 긴급구조지원단 관리 | | | | |
| | 13.3 네트워크 회의 | | | | |
| | 13.4 홍보물제작사업 | | | | |
| | 13.5 웹진발송 | | | | |
| | 13.6 기타 | | | | |
| 14. 물리적 환경(6문항) | 평균 /4.00 | | | | |
| 15. 직원태도(6문항) | 평균 /4.00 | | | | |
| 16. 서비스내용(9문항) | 평균 /4.00 | | | | |
| 총계 | /100점 | 16개 세부내용 | | | |

출처 : 최재성, 노종래, 강철희, 최수진. (2004). 청소년보호종합지원센터 운영평가 및 중·장기 전략수립 연구, 서울: 국무총리 청소년보호위원회. 8~10쪽에서 재구성함.

또한 김영모, 류중석(2003)은 청소년유해환경에 대하여 232개 기초지방자치단체(시군구)를 대상으로 청소년보호정책을 평가하였다(〈표 3〉 참조). 구체적으로 정량지표는 '여건', '시설', '제도 및 운영'으로 측정하였으며 정성지표는 청소년보호정책에 대한 우수사례 선정의 방식으로 '참신성', '집행(실행)가능성', '파급효과', '지속성' 등을 고려하였다. 그리고 각 평가 지표의 가중치는 전문가 설문을 통한 계층화분석기법(AHP)을 활용하였다. 평가결과, 청소년유해환경과 관련한 청소년보호정책의 평가는 정량적 자료의 집계가 쉽지 않아 정성적 평가로 보완해야 함을 주장하였다.

표 3 지방자치단체 청소년유해환경 평가지표

| 구분 | 분야 | 2003년 평가지표 | 평가방법 | 비고 | |
|-------------------------|------------|---------------------------------------|--|--------------|-------------------------|
| 정량 지표 | 여건 | 인구 1인당 담배판매량 | 전년 대비 증감율 50% 반영 | | |
| | | 인구 1,000인당 청소년 범죄건수 | 전년 대비 증감율 50% 반영 | | |
| | | 인구 1,000인당 청소년대상 성범죄 발생건수 | 전년 대비 증감율 50% 반영 | 청보위 자체데이터 활용 | |
| | 시설 | 인구 1,000인당 단란주점 및 유흥주점의 수 | 전년 대비 증감율 50% 반영 | | |
| | | 인구 1,000인당 숙박업소의 수 | 전년 대비 증감율 50% 반영 | | |
| | | 인구 1,000인당 특수목욕장의 수 | 금년 데이터 100% 반영 | | |
| | | 휴게음식점(다방) 업소 수 대비 티켓영업 적발건수 | 금년 데이터 100% 반영 | | 지표 평가방법 개선으로 전년도 데이터 부재 |
| | | 인구 1000인당 비디오방의 수 | 전년 대비 증감율 50% 반영 | | |
| | 제도 및 운영 | 청소년보호정책 우수사례 | 우수사례에 대한 관련문서를 제출받아서 평가위원회에서 정성적으로 평가 | | 정성적 지표로 평가 |
| | | 공무원 정원대비 청소년관련 담당공무원의 비율 | 담당공무원의 인정범위에 대한 구체적인 기준 보완 | | |
| | | 전체 예산액 대비 청소년관련 담당부서의 예산액 비율 | 예산액 인정범위에 대한 구체적 기준 보완 | | |
| | | 청소년 유해업소관련 단속실적 | 단속대상 유해업소의 수 대비 단속회수, 적발건수, 공무원 정원대비 단속참가인원 각 1/3 반영 | | |
| | | 학교정화구역 내 청소년유해업소 허가신청 대비 허가비율 | | | 신설 |
| 청소년보호법 위반 과징금 부과대비 징수실적 | | 부과건수, 과징금 총액, 과징금 징수액수 각 1/3 반영 | | | |
| 정성 지표 | 참신성 | 다른 지자체의 정책과 비교하였을 때 얼마나 참신한 정책인가? | 100점 만점 중 25점 | | |
| | 집행(실행)가능성 | 해당 정책이 현실에서 집행(실행)가능한가? | | | |
| | 파급효과 | 정책이 집행되었을 경우 청소년보호에 미치는 파급효과가 얼마나 큰가? | | | |
| | 지속성 | 일회성으로 끝나지 않고 계속해서 집행될 수 있는 정책인가? | | | |

출처 : 김영모, 류중석 (2003). 지방자치단체 청소년유해환경평가에 관한 연구, 서울: 국무총리 청소년보호위원회, 8쪽에서 인용함.

그러나 김영모, 류증석(2003)은 정량지표의 측정이 충분하지 못한 청소년정책의 평가는 지표하나의 편차가 전체 평가결과에 영향을 미칠 수 있으며, 시설 및 허가와 같이 편차가 크지 않은 지표를 평가지표 삼을 경우 평가의 목적을 달성하기 어려운 문제점도 존재함을 유의해야 한다고 주장한다.

마지막으로 박수정 외(2013)은 정부가 추진하는 청소년사회안전망(CYS-Net) 사업의 일환인 청소년상담복지센터의 성과분석을 통하여 위기청소년의 보호정책을 평가하였다. 크게 성과 지표는 '위기청소년 지원기반 조성', '센터의 사업인프라' 그리고 '센터의 사업운영 성과'로 측정하여 49개의 세부지표를 구성하였다 (<표 4> 참조). 평가결과 그들은 충분한 평가예산의 확보, 평가자에 대한 사전교육, 평가에 따른 인센티브 확대 등을 제안하였다.

표 4 청소년상담복지센터 II 성과지표요약

| 위기청소년 지원기반 (18점/16점) | | | | |
|-------------------------------|-----------------------------|----|-------|----|
| 중분류지표 | 세부지표 | 배점 | 지표성격 | 비고 |
| 1. 지자체장의 관심과 지원 (9점/7점) | 1) 지자체장의 리더십과 발전전략 | 2 | 절대/정성 | 공통 |
| | 2) 지자체 조례 및 규칙 | 1 | 절대/정성 | 공통 |
| | 3) 지자체의 CYS-Net 예산편성 적정성 | 1 | 절대/정량 | 공통 |
| | 4) 지자체의 지방청소년상담 사업비 증액율 | 3 | 절대/정량 | 공통 |
| | 5) 시도 내 시군구 센터 수 | 2 | 절대/정량 | 시도 |
| 2. CYS-Net 구축 및 운영위원회 활성화(5점) | 1) CYS-Net 필수연계기관 구축 | 1 | 절대/정량 | 공통 |
| | 2) CYS-Net 운영위원회 구성 | 1 | 절대/정성 | 공통 |
| | 3) CYS-Net 운영위원회 활성화 | 3 | 절대/정성 | 공통 |
| 3. 청소년정책 담당인력의 전문성 | 1) 지자체의 청소년정책 담당인력의 전문성 | 2 | 절대/정성 | 공통 |
| | 2) 센터에 대한 정기적 지도감독(감사)와 피드백 | 2 | 절대/정성 | 공통 |
| 센터의 사업 인프라 (26점/23점) | | | | |
| 중분류지표 | 세부지표 | 배점 | 지표성격 | 비고 |
| 1. 센터 시설 및 입지(9점/7점) | 1) 센터 전용공간 기준 충족 | 2 | 절대/정량 | 공통 |
| | 2) 센터시설의 안전성 | 1 | 절대/정량 | 공통 |
| | 3) 센터시설의 접근성 | 1 | 절대/정량 | 공통 |
| | 4) 센터 시설 설치 기준 및 운영기준 | 3 | 절대/정량 | 공통 |
| | 5) 일시보호시설의 운영 | 2 | 절대/정량 | 시도 |
| 2. 예산집행 및 회계관리 (5점/4점) | 1) 센터의 예산집행의 적정성 | 2 | 절대/정성 | 공통 |
| | 2) 센터의 회계관리 적정성 | 2 | 절대/정성 | 공통 |
| | 3) 시도센터의 예산집행 및 회계관리 지원 | 1 | 절대/정성 | 시도 |
| 3. 센터 인력의 적합성(7점) | 1) 센터 소장의 적격성 | 2 | 절대/정성 | 공통 |
| | 2) 센터직원의 적격성 | 2 | 절대/정성 | 공통 |
| | 3) 센터직원의 충분성 | 1 | 절대/정량 | 공통 |
| | 4) 센터직원의 고용안정성 | 1 | 절대/정량 | 공통 |
| | 5) 센터의 정규직 청소년상담사 수 | 1 | 절대/정량 | 공통 |

| | | | | |
|------------------------------------|--|-----|-------|--------|
| 4. 센터의 조직 혁신 및 학습 (5점) | 1) 조직혁신 및 업무프로세스 개선 | 2 | 절대/정성 | 공통 |
| | 2) 센터 구성원 역량강화를 위한 학습 | 2 | 절대/정량 | 공통 |
| | 3) 성 인지 향상교육 이수 | 1 | 절대/정량 | 공통 |
| 센터의 사업운영 성과 (61점/54점) | | | | |
| 중분류지표 | 세부지표 | 배점 | 지표성격 | 비고 |
| 1. 관련 기관과 사업연계실적 (9점/7점) | 1) 실행위원회 구축 및 운영 | 2 | 절대/정량 | 공통 |
| | 2) 1388청소년지원단 활성화 | 2 | 절대/정성 | 공통 |
| | 3) 연계지원기관 활용 실적 | 3 | 절대/정량 | 공통 |
| | 4) 시도센터의 시군구센터 지원 | 2 | 절대/정성 | 시도 |
| 2. 목표달성 및 효과 : 사례 관리 실적 (15점) | 1) 개별지원건수 | 10 | 절대/정량 | 공통 |
| | 2) 위기청소년 지원 사례 | 5 | 절대/정량 | 공통 |
| | 3) 자동종결비율 | -3 | 절대/정량 | 공통(감점) |
| 3. 목표달성 및 효과 : 사례 관리 실적 (15점) | 1) 1388전화상담 건수 증가율 | 2 | 절대/정량 | 공통 |
| | 2) 1388모니터링 결과 | 3 | 절대/정량 | 공통 |
| | 3) 집단상담과 교육 및 연수서비스 제공시간 증가율 | 2 | 절대/정량 | 공통 |
| | 4) 센터홈페이지 활성화 | 1 | 절대/정량 | 공통 |
| | 5) 사이버상담 건수 증가율 | 2 | 절대/정량 | 시도 |
| 4. 목표달성 및 효과 : 센터 서비스 효과 및 홍보(10점) | 1) 센터 서비스의 만족도 | 4 | 절대/정량 | 공통 |
| | 2) 서비스 수혜자의 심리상태 변화정도 | 4 | 절대/정량 | 공통 |
| | 3) 센터의 홍보실적 증가율 | 2 | 절대/정량 | 공통 |
| 5. 목표달성 및 효과 : 기타 정책사업실적 (13점/10점) | 1) 학교부적응 및 학교 밖 청소년의 학업복귀 및 사회진입 성과(시도센터 4점, 시군구센터 2점) | 4/2 | 절대/정량 | 공통 |
| | 2) 청소년동반자사업 실적 | 3 | 절대/정량 | 공통 |
| | 3) 아웃리치사업실적 | 2 | 절대/정량 | 공통 |
| | 4) 또래상담사업 프로그램 실적 | 1 | 절대/정량 | 공통 |
| | 5) 연계상담실적 | 1 | 절대/정량 | 공통 |
| | 6) 인터넷 중독 예방사업 실적 | 2 | 절대/정량 | 공통 |
| | 7) 학교폭력 원스톱지원센터로 지정·운영 | 1 | 절대/정량 | 공통 |
| 6. 상황변화 대응성(4점) | 1) 센터별 고유한 특성화사업 실적 | 2 | 절대/정성 | 시도 |
| | 2) 정부 및 지방자치단체의 정책사업 대응 | 2 | 절대/정성 | 시군 |

출처 : 박수정 외 (2013). 청소년사회안전망 사업(청소년상담복지센터) 성과평가 지표개발, 서울: 여성가족부, 106~109쪽 인용

III. 청소년정책평가의 특징

지난 OECD국가들의 경험을 보면 1990년대 후반 이후 거버넌스가 강조되면서 세계적으로 성과지향의 행정체계가 강화되었다. 이에 정책평가는 선택적인 활동이 아닌 필수적인 활동이 되었다(박홍운, 2012: 26). 그리고 청소년정책은 국가개발정책과 관련성이 높고 정부예산을 어떻게 할당할 것인가의 문제와 밀착되어 있다(Yuldashev and Sahin, 2015). 또한 최근 청소년정

책의 집행과 평가가 정부중심으로 추진되는 것은 사회문제의 복잡성이 높아지기 때문이다 (Wilcox, 2003). 즉, 청소년과 관련한 사회적 복잡성의 증가는 증거에 기반 한 국가수준의 정책 대안을 요구한다. 이에 청소년정책은 중앙정부의 주무부처가 가장 중요한 역할을 하지만 지방 정부, 다양한 사회주체들과 이해관계자와 상호작용이 필수적이다. 실제로 Yuldashev and Sahin(2015)는 '집합적 청소년정책 메커니즘'이라고 하면서 청소년정책을 관장하는 주무부처가 정책의 방향을 잘 이끌어야 함을 주장한다.

동일한 맥락에서 최근 우리나라의 청소년정책도 중앙정부와 지방정부에 추진하는 사업이 점차 늘어 청소년정책평가의 수요도 크게 늘고 있는 현실이다. 또한 전술한 바와 같이 2015년 2월 청소년기본법이 개정되면서 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장은 청소년정책기본 계획에 따라 연도별 시행계획을 수립하고 시행계획에 따른 추진실적을 평가받아 그 결과를 다음 년도 시행계획에 반영한다. 그럼에도 불구하고 청소년정책의 평가 및 제도화에 대한 연구는 소수에 불과하다. 그리고 청소년정책평가는 일반 정책평가는 다른 특수성이 있어 이를 극복하기 위한 연구가 필요하다. 국내외의 선행연구를 종합하여 볼 때 청소년정책평가의 특징은 다음과 같이 5가지로 요약할 수 있다.

첫째, 청소년정책평가는 정책평가의 성과측정에만 그치는 것이 아니라 청소년의 참여와 활동을 유도하는 메커니즘을 촉진하고 청소년개발에 미치는 영향까지도 탐색한다(Morciano et al., 2014). Yuldashev and Sahin(2015)은 지속가능한 사회구축을 위한 근원으로서 건전한 청소년정책의 구조화를 강조하였다. 즉, 그는 건전한 청소년정책의 형성과 평가체계는 다원적 사고와 다문화 가치를 촉진하여 건설적 사회의 이행을 촉진하다고 주장한다. 따라서 그들은 바람직한 청소년정책을 위하여 청소년정책이 정치환경에 따라 표리부동해서는 안 되며 체계적인 청소년정책의 평가와 분석의 중요성을 강조한다. 이에 김형주 외(2009)는 청소년정책평가 모형에 대한 연구를 통해 아동·청소년 정책평가모형을 크게 정책추진체계와 고객친화성평가 체계로 구분하여 제시하고 있다(표 5) 참조). 즉 정책추진체계의 평가를 위해서는 정책형성, 정책과정, 정책성과에 대한 관리가 체계적으로 이뤄지고 있는 지를 파악할 필요가 있으며 정책고객에 대한 평가에서는 직접 정책수혜대상자를 대상으로 정책의 형성, 과정, 성과에 관한 그들의 의견이 제대로 반영되었는지를 점검할 필요가 있다.

둘째, 계량화되고 척도화된 도구를 통한 청소년정책평가는 청소년정책의 현황을 기술하는 장점이 있으나 청소년정책의 핵심인 청소년의 활동과 참여를 평가과정에서 누락할 가능성이 높다(Krenichyn et al., 2007). 현실적으로 청소년정책평가는 청소년들의 활동과 행태를 계량화하는 방식으로 주로 진행된다(Krenichyn et al., 2007). 그러나 청소년정책평가는 일반 정책과 달리 청소년을 둘러싼 복잡한 정책 환경이 존재하며 과학적 강직성(scientific rigor)이 높지 않아 학술적으로 이루어지는 과학적 방법(scientific methods)을 통한 정책평가는 한계가 있다(Checkoway et al., 2003). 따라서 개인적 수준과 정책프로그램의 수준을 모두 고려한 정책평가가 이루어져야 한다.

표 5 청소년정책평가영역

| 정책평가영역 | 대영역 | 소영역 |
|--------|------------------------------|---|
| 정책추진체계 | 정책형성관리 | - 정책목표의 타당성 - 계획의 충실성 |
| | 정책과정관리 | - 집행과정 효율성 - 집행과정 적절성 |
| | 정책성과관리 | - 목표달성도 - 정책효과성 |
| 고객친화성 | 정책집행상의 고객친화성 | - 정책형성의 고객친화성 - 정책과정의 고객친화성 - 정책성과의 고객친화성 |
| | 정책고객의 평가 (정책수혜자대상 국민의견조사) | - 정책형성에 관한 고객의 평가 - 정책과정에 관한 고객의 평가 - 정책성과에 관한 고객의 평가 |

출처: 김형주외 (2009). 아동·청소년 정책평가모형 개발연구, 127-130쪽에서 재구성함.

셋째, 청소년정책평가는 청소년 활동과 관련한 프로그램이 많아서 다른 정책보다 정책평가의 측정에 주관성이 개입될 가능성이 높다(Tiffany et al., 2012). 물론 청소년정책평가의 바람직한 성과를 측정하기 위해서는 지표를 통한 성과측정이 필수적이다. 그러나 청소년정책은 잠재가치(implicit value)를 포함하고 있기 때문에 지표를 통한 객관적 성과측정은 쉽지 않다(Tilbury, 2004).

넷째, 청소년정책평가는 청소년의 참여를 전제로 하기 때문에 일반정책과 달리 참여자에 따른 정책효과의 차별성이 더 크다(Sinclair, 2004). 이론적으로 청소년정책은 청소년들이 직접 정책수혜의 대상자가 되므로 청소년들이 정책기획과 정책평가과정에 참여하는 것이 정책의 효과성을 높일 수 있다(Cavet and Sloper, 2004). 그러나 이와 같은 청소년정책평가의 이론은 현실적으로는 차이가 있다. 호주는 아시아 국가들에 비하여 아동과 청소년정책이 잘 구현되고 있으며 청소년들의 삶의 질을 높이는데 공헌하고 있다고 평가받는다. 그럼에도 불구하고 호주의 청소년들은 청소년정책의 기획과 평가에 비공식적 혹은 자문정도로 참여하고 있다(Head, 2011). 따라서 Riggs and Greenberg(2004)는 방과 후 학교와 관련된 청소년 프로그램을 평가하면서, 청소년들이 속한 학교의 이질적 특성에 따른 청소년 활동의 차이를 우선적으로 평가하여야 한다고 주장하였다. 특히 청소년정책평가는 획일화된 평가보다 사업특성과 정책수혜 집단의 특성이 우선적으로 고려되어야 한다.

다섯째, 청소년 정책에 대한 단기적 평가는 정책프로그램의 효과성을 과소 추정할 가능성이 높음에 유의해야 한다(Hotz et al., 2006). 따라서 청소년정책평가는 다른 정책평가와 달리 지속적으로 기간을 둔 정책평가가 필수적이다. 특히 Gilsing(2007)은 아동과 청년을 대상으로 하는 청소년정책은 장기적으로 그 성과가 표출되기 때문에 정책평가에서 시차문제(time lag problem)가 존재함을 지적한다.

IV. 청소년정책분석평가 현황 및 과제

앞서 언급한대로, 청소년정책평가가 제도화되기 이전에는 청소년정책시행계획에 대한 분석 및 평가가 이뤄져 왔다. 2015년도의 사례를 중심으로 중앙부처 및 지방자치단체의 예산규모 및 과제수를 살펴보면 다음과 같다.

1. 2015년도 중앙부처 시행계획 사업 수 및 예산규모

2015년도의 경우 28개 중앙부처에서 모두 246개의 사업과제가 제출되었다(〈표 6〉 참조). 이 가운데 국방부, 환경부, 해양수산부, 국가보훈처, 인사혁신처, 법제처, 농촌진흥청, 산림청, 특허청 등 9개 중앙부처가 단지 1건의 사업과제를 제출하였다. 여성가족부가 80개로 가장 많았고 교육부 37개 과제, 문화체육관광부 22개 과제, 보건복지부 18개 과제 순이었다. 이들 4개 부처가 제안한 과제 수는 모두 157개 과제로 전체의 64% 가량을 차지하였다. 즉 앞서 언급한 바와 같이 특정부처가 청소년정책을 대부분 담당하고 있다고 해도 과언이 아닐 정도로 특정 부처 쏠림현상이 심한 것으로 나타났다.

2015년도를 기준으로 예산규모를 살펴보면, 교육부가 4조 8천 9백 여 억 원으로 전체 예산의 72%를 차지할 정도로 압도적으로 높았다. 고용노동부(546,814백만 원), 여성가족부(351,786백만 원), 문화체육관광부(342,394백만 원)가 그 뒤를 이었다.

표 6 중앙부처 시행계획 사업수 및 예산

| 구분 | '15년 시행계획 과제수(단위: 개) | '15년 예산(단위: 백만원) |
|---------|----------------------|------------------|
| 계 | 246 | 6,757,718 |
| 여성가족부 | 80 | 351,786 |
| 미래창조과학부 | 3 | 7,247 |
| 교육부 | 37 | 4,892,698 |
| 외교부 | 11 | 4,378 |
| 통일부 | 2 | 7,578 |
| 법무부 | 15 | 12,928 |
| 국방부 | 1 | 52 |
| 행정자치부 | 2 | 27,723 |
| 문화체육관광부 | 22 | 342,394 |
| 농림축산식품부 | 4 | 18,180 |
| 산업통상자원부 | 4 | 3,081 |
| 보건복지부 | 18 | 337,230 |
| 환경부 | 1 | 11,183 |

| | | |
|----------|---|---------|
| 고용노동부 | 8 | 546,814 |
| 국토교통부 | 4 | 69,737 |
| 해양수산부 | 1 | 2,842 |
| 국가보훈처 | 1 | 3,249 |
| 식품의약품안전처 | 3 | 3,126 |
| 국민안전처 | 3 | 9,652 |
| 인사혁신처 | 1 | 없음 |
| 법제처 | 1 | 402 |
| 경찰청 | 8 | 30,160 |
| 문화재청 | 8 | 1,537 |
| 농촌진흥청 | 1 | 1,490 |
| 산림청 | 1 | 19,872 |
| 중소기업청 | 2 | 34,600 |
| 특허청 | 1 | 8,373 |
| 방송통신위원회 | 3 | 9,406 |

출처: 여성가족부 (2015a). 2015년도 중앙행정기관 시행계획, 10쪽에서 재구성.

2. 2015년도 지방자치단체 시행계획 사업 수 및 예산규모

지방자치단체의 경우 2015년도 시행계획 사업 수는 아래 <표 7>에서 나타나듯이 총 792개였다. 이를 17개 시도별로 나누면 평균 46.6개에 해당하는 수치이다. 과제수로는 경북이 75개로 가장 많았고 충북 68개, 제주 64개, 광주 62개, 대구 60개 순이었다. 예산별로 보면 경기도가 62,258백만 원으로 가장 많았고 서울 56,266백만 원, 대전 21,652백만 원 순이었다. 세종시의 경우 과제 수나 예산 면에서 다른 시도에 비해 턱없이 낮았다.

표 7 지방자치단체 시행계획 사업 수 및 예산

| 구분 | '15년 시행계획 과제 수(단위: 개) | '15년 예산(단위: 백만 원) |
|----|-----------------------|-------------------|
| 계 | 792 | 253,090 |
| 서울 | 30 | 56,266 |
| 부산 | 45 | 8,863 |
| 대구 | 60 | 6,706 |
| 인천 | 40 | 11,250 |
| 광주 | 62 | 8,716 |
| 대전 | 32 | 21,652 |
| 울산 | 33 | 4,203 |
| 세종 | 24 | 255 |
| 경기 | 49 | 62,258 |
| 강원 | 55 | 7,034 |

| | | |
|----|----|--------|
| 충북 | 68 | 17,173 |
| 충남 | 33 | 4,348 |
| 전북 | 39 | 3,493 |
| 전남 | 49 | 15,173 |
| 경북 | 75 | 13,473 |
| 경남 | 34 | 7,892 |
| 제주 | 64 | 4,335 |

출처: 여성가족부 (2015b). 2015년도 지방자치단체 시행계획, 12쪽에서 재구성.

3. 청소년정책분석·평가와 관련된 이슈

1) 중앙부처

앞서 살폈듯이, 중앙부처의 경우 여성가족부와 교육부 등 특정 몇 개 부처에 청소년관련 사업이 집중되는 경향이 나타났고 사업수가 몇 개에 불과한 중앙행정기관도 많은 것으로 나타났다. 사실상, 사업수가 극소수에 불과한 기관을 다양한 사업을 수행하고 있는 기관과 비교하여 평가하기는 쉽지 않은 실정이다. 따라서 사업 수에 따라 중앙행정기관을 몇 개 그룹으로 나눠 평가하자는 안이 제안되기도 했다(여성가족부·백석대 산학협력단, 2015). 이 안에 따르면, 중앙행정기관은 모두 세 그룹으로 나뉘고 각 그룹에 따라 대표사업을 평가하게 된다(〈표 8〉 참조).

표 8 중앙부처 유형별 대표사업 평가대상 규모

| 구분 | 대상 중앙부처 | 대표사업 평가대상 규모 |
|-----------------|--|--------------|
| I 그룹 (3개) | 여성가족부, 교육부, 문화체육관광부 | 부처 당 5건 |
| II 그룹 (6개) | 보건복지부, 법무부, 외교부, 고용노동부, 경찰청, 문화재청 | 부처 당 3건 |
| III 그룹 (19개) | 미래창조과학부, 통일부, 국방부, 행정자치부, 농림축산식품부, 산업통상자원부, 환경부, 국토교통부, 해양수산부, 국가보훈처, 식품의약품안전처, 국민안전처, 인사혁신처, 법제처, 농촌진흥청, 산림청, 중소기업청, 특허청, 방송통신위원회 | 부처 당 1건 |
| 3개 그룹 | 28개 부처 | 총 52건 |

출처: 여성가족부·백석대 산학협력단 (2015). 청소년정책 시행계획 분석·평가체계 구축 연구, 102쪽

이 외에 각 개별사업을 일일이 평가해야 하는가의 문제도 제기될 수 있다. 만약 각 개별사업을 일일이 평가하게 된다면 시간과 비용이 많이 소요되는 문제가 있고 담당공무원의 부담이 매우 클 수밖에 없다.

중앙행정기관을 평가하는 데 있어 또 하나의 문제는 주요 성과지표(정량지표)가 없다는 것이다. 앞서 살펴본 외국인정책평가나 저출산고령사회정책평가는 부처가 달성해야 하는 주요 성과지표들이 있었다. 하지만, 청소년정책의 경우 제5차청소년정책기본계획에 성과지표가 명확히 언급되지 않아 핵심 성과지표들을 새롭게 구성해야 하는 상황이다.

위의 내용들을 정리해 보면 중앙행정기관을 평가하는 데 있어 다음과 같은 문제가 제기될 수 있다.

- 각 개별사업을 평가하는 것이 바람직한가?
- 대표사업들을 평가한다면 그룹으로 나눠 평가를 하는 것이 바람직한가?
- 중앙행정기관을 정량적으로 평가하는 주요 핵심평가지표는 무엇으로 할 것인가?

2. 지방자치단체

중앙부처와 달리 지방자치단체의 경우 시도별로 비교적 사업이 고르게 편성되어 있다. 하지만, 각 개별사업을 일일이 평가해야 할 것인가의 문제는 여전히 남는다. 중앙부처와 달리 지자체의 경우 핵심평가지표가 충분히 설정될 수 있다. 이와 관련, 여성가족부는 아래와 같은 정량평가지표를 제시하였다²⁾(여성가족부, 2016). 이 지표는 모두 11가지로 구성돼 있고 이 중 CYS-Net 운영비율, 학교 밖 청소년지원노력, 청소년유해환경적발건수, 아동·청소년성폭력에 방교육 참여율 등 4개 지표는 행정자치부가 주관하는 지자체 합동평가결과를 반영한 것이다 (<표 9> 참조).

표 9 지자체 핵심 평가지표

| 「제5차 청소년정책 기본계획」5대 영역 | 핵심평가지표 |
|---|--|
| 1. 청소년의 다양한 역량강화 - 청소년 역량증진 활동 활성화 - 글로벌·다문화 역량강화 - 청소년의 인성 및 민주시민 교육 강화 | 1) 청소년 수련시설 설치율 |
| 2. 청소년 참여 및 권리 증진 - 청소년의 참여 활성화 - 청소년의 건강권 보호 - 청소년의 권리증진 기반조성 | 2) 청소년참여위원회 설치율 3) 청소년운영위원회 설치율 |
| 3. 청소년 복지 및 자립지원 - 대상별 맞춤형 서비스 강화 - 위기청소년 보호·지원 강화 | 4) 청소년방과후아카데미 설치율 5) CYS-Net 운영비율* 6) 학교 밖 청소년 지원 노력 (정성평가)* |

2) 이 평가지표는 여성가족부가 백석대 산학협력단과 공동으로 만든 지표(여성가족부·백석대 산학협력단, 2015)를 지자체 의견수렴을 통해 다듬은 것이다.

| | |
|--|---|
| - 청소년(청년) 진로 체험 및 자립지원 | |
| 4. 청소년 친화적 환경조성 - 건강한 가정 및 지역사회 조성 - 안전한 생활환경 조성 - 건전한 매체환경 조성 및 의식제고 | 7) 청소년유해환경 적발건수* 8) 아동·청소년성폭력예방교육 참여율* |
| 5. 청소년정책 추진체계 강화 - 범부처 정책 총괄·조정 기능 강화 - 청소년 지원 인프라 보강 - 청소년정책 추진기반 강화 | 9) 전년대비 청소년정책 자체사업 예산 증가율 10) 청소년 전담부서 운영 여부 11) 지방청소년육성위원회 설치율 |

* 표시는 지방자치단체 합동평가 결과를 반영할 예정

출처: 여성가족부(2016). 지방자치단체 청소년정책 분석·평가체계(안).

이러한 평가지표에도 불구하고 과연 이 평가지표가 청소년정책평가에 적합한 것인지, 다른 적합한 평가지표가 존재하는 것은 아닌지 등 의문이 제기될 수 있다.

또한 중앙부처와 마찬가지로 대표사업에 대한 정성평가를 할 수 있는데 대표사업을 어떻게 선정해야 하고 몇 개를 할 것인지에 대한 문제도 남는다.

지자체평가를 수행하는 데 있어 제기될 수 있는 문제들을 정리해 보면 다음과 같다.

- 각 개별사업에 대한 평가를 어떻게 할 것인가?
- 대표사업을 정성적으로 평가한다면 사업선정은 어떻게 할 것이며 몇 개의 사업을 평가할 것인가?
- 여성가족부가 제시한 11개의 핵심평가지표들은 청소년정책을 분석하고 평가하는 데 있어 얼마나 적합하고 유용한 것인가?
- 위 11개 지표 외에 지자체의 청소년정책을 분석하고 평가할 수 있는 정량적 지표에는 어떤 것들이 있을 수 있는가?

이 같은 평가와 관련된 문제 외에도 과연 청소년정책담당공무원들이 평가에 대해 얼마나 알고 있으며 평가를 어떻게 생각하고 있는 지도 살펴볼 필요가 있다.

참고문헌

교육부 (2015). 2016년('15년 실적) 시·도교육청 평가 편람(안).

국민안전처 (2016). 국민안전처, 2015년 지자체 재난관리평가 결과공개. 국민안전처홈페이지 보도자료 (<http://www.mpss.go.kr/home/news/press/press/>)에서 2016년 3월 18일 인출.

김승권, 김미숙, 강은정, 배화옥, 황옥경, 김형욱, 김효진. (2008). 참여정부 아동종합대책 성과평가 및 향후 추진계획 (2008-6). 서울: 보건복지가족부.

- 김영모, 류중석. (2003). **지방자치단체 청소년유해환경 평가에 관한 연구** (청소년보호 2003-20). 서울: 국무총리 청소년보호위원회.
- 김형주·김영애·조선하 (2009). **아동·청소년 정책평가모형 개발 연구: 고객지향평가모형을 중심으로**. 한국청소년정책연구원 연구보고 09-R02
- 노화준 (2003). **정책학원론**. 서울: 박영사
- 류지성 (2010). **정책학**. 서울: 대영문화사
- 박수정, 김인규, 김태성, 이준우. (2013). **청소년사회안전망 사업(청소년상담복지센터) 성과평가 지표개발 (연구보고 2013-48)**. 서울: 여성가족부.
- 박홍운 (2012). **정책평가론: 실제와 사례**. 서울: 대영문화사.
- 보건복지부·한국보건사회연구원 (2012). **2011년도 저출산·고령사회정책 성과평가**.
- 보건복지부·한국보건사회연구원 (2013). **2012년도 저출산·고령사회정책 성과평가 연구**.
- 보건복지부·한국보건사회연구원 (2015). **2014년 저출산·고령사회정책 성과평가**.
- 성운숙, 임희진. (2007). **2007년도 지방자치단체 청소년 정책 평가에 관한 연구(청소년 2007-34)**. 서울: 국가청소년위원회.
- 안전행정부 (2014). **2015년('14년 실적) 지방자치단체 합동평가 실시계획**.
- 여성가족부 (2012). **제5차 청소년정책기본계획(2013~2017)**.
- 여성가족부 (2015a). **2015년도 중앙행정기관 시행계획**.
- 여성가족부 (2015b). **2015년도 지방자치단체 시행계획**.
- 여성가족부 (2016). **지방자치단체 청소년정책 분석·평가체계(안)**.
- 여성가족부·백석대 산학협력단 (2015). **청소년정책 시행계획 분석·평가체계 구축 연구**.
- 외국인정책위원회 (2015). **2014년도 외국인정책시행계획 추진실적 작성 및 자체평가지침**.
- 이윤식 (2011). **정책평가론**. 서울: 대영문화사.
- 최재성, 노충래, 강철희, 최수찬. (2004). **청소년보호종합지원센터 운영평가 및 중앙기 전략 수립 (청소년보호 2004-38)**. 서울: 국무총리 청소년보호위원회.
- 한국교육개발원 (2015). **2015년 시·도교육청 평가보고서**.
- 행정자치부 지방규제혁신과 (2015). **2015년 지방자치단체 합동평가 결과**.
- Cavet, J., & Sloper, P. (2004). The participation of children and young people in decisions about UK service development. *Child: Care, Health and Development*, 30(6), 613-621.
- Checkoway, B., Dobbie, D. and Richards-Schuster, K. (2003). Involving young people in community evaluation research. *Community Youth Development*, 4(1), 32-37.
- Curry, S. J., Mermelstein, R. J., Sporer, A. K., Emery, S. L., Berbaum, M. L., Campbell, R. T., Carusi, C., Flay, B., Taylor, K. and Warnecke, R. B. (2010). A national evaluation of community-based youth cessation programs: design and implementation. *Evaluation Review*, 34(6) 487-512.
- De Anda, D. (2001). A qualitative evaluation of a mentor program for at-risk youth: The participants' perspective. *Child and Adolescent Social Work Journal*, 18(2), 97-117.
- Dietrich, H. (2013). Youth unemployment in the period 2001-2010 and the European crisis-looking at the empirical evidence. *Transfer: European Review of Labour and Research*, 19(3), 305-324.
- European Commission (2011). Commission staff working document: On EU indicators in the field of youth. http://ec.europa.eu/youth/library/publications/indicator-dashboard_en.pdf에서 2016년 3월 28

일 인출

- Gilbert, N. (2012). A comparative study of child welfare systems: Abstract orientations and concrete results. *Children and Youth Services Review*, 34(3), 532-536.
- Gilsing, R. (2007). Intergovernmental relations and the effectiveness of local governance the case of Dutch youth policy. *International Review of Administrative Sciences*, 73(1), 45-64.
- Head, B. W. (2011). Why not ask them? Mapping and promoting youth participation. *Children and Youth Services Review*, 33(4), 541-547.
- Hotz, V., Imbens, G. and Klerman, J. (2006). Evaluating the differential effects of alternative welfare-to-work training components: A reanalysis of the California GAIN program. *Journal of Labor Economics*, 24(3), 521-666.
- Krenichyn, K., Schaefer-McDaniel, N., Clark, H. and Zeller-Berkman, S. (2007). Where Are Young People in Youth Program Evaluation Research?. *Children Youth and Environments*, 17(2), 594-615.
- Law, B. and Shek, D. (2012). Process evaluation of a positive youth development program in Hong Kong based on different cohorts. *The Scientific World Journal*, 2012, 1-9.
- Morciano, D., Scardigno, A., Manuti, A. and Pastore, S. (2014). An evaluation study of youth participation in youth work: a case study in Southern Italy. *Educational Research for Policy and Practice*, 13(1), 81-100.
- Planas, A., Soler, P., & Vila, M. (2014). Assessing youth policies. A system of indicators for local government. *Evaluation and Program Planning*, 45, 22-28. doi:10.1016/j.evalprogplan.2014.03.003
- Riggs, N. and Greenberg, M. (2004). After-school youth development programs: A developmental-ecological model of current research. *Clinical Child and Family Psychology Review*, 7(3), 177-190.
- Scriven, M. (1995). The logic of evaluation and evaluation practice. *New Directions for Evaluation*, 1995(68), 49-70.
- Sinclair, R. (2004). Participation in practice: Making it meaningful, effective and sustainable. *Children & society*, 18(2), 106-118.
- The European Youth Forum (2011). '11 indicators of a (national) youth policy.'
http://www.un.org/esa/socdev/unyin/documents/CoE_indicators.pdf에서 2016년 3월 30일 인출.
- Tiffany, J., Exner-Cortens, D. and Eckenrode, J. (2012). A new measure for assessing youth program participation. *Journal of community psychology*, 40(3), 277-291.
- Tilbury, C. (2004). The influence of performance measurement on child welfare policy and practice. *British journal of social work*, 34(2), 225-241.
- Wilcox, A. (2003). Evidence-based youth justice? Some valuable lessons from an evaluation for the Youth Justice Board. *Youth Justice*, 3(1), 21-35.
- Youth Partnership (2014). *Country Sheet on Youth Policy in Sweden*.
http://pjp-eu.coe.int/documents/1017981/7110688/Country_sheet_Sweden_2014.pdf/d041be2a-b579-4fc7-b02c-6c1284caacd0 에서 2016년 3월 25일 인출
- Yuldashev, F., & Sahin, B. (2015). Evaluating youth policy reform in Kyrgyzstan using social network analysis. *Trames: A Journal of the Humanities and Social Sciences*, 19(3), 273-288.

“청소년 정책평가 현황과 과제”에 대한 토론

신 열(목원대학교)

I. 전제

- 발제문을 통해 우리나라에서 다양한 청소년 정책이 추진되고 있고, 이들 정책이 정책 대상 집단을 중심으로 볼 때, 중복/사각의 문제가 있을 것으로 판단됨. 기존 평가제도(예, 지표와 방법 등)에 대해 타당성을 논할 경우, 얼마든지 다양한 논의가 가능할 것임
- 개인적으로 논의의 범위를 축소하여 진행하는 것이, 이 연구의 목적에 기여하는 바가 높다고 판단하여, 이하의 제안 또는 토론 사항을 연구진이 던져주고 있는 사항을 중심으로 언급하고자 함

II. 정책평가를 접할 때 일반적이지만 중요한 고려사항

- 많은 연구와 제도가 평가제도를 설계할 때, 기본적으로 평가를 통해서 얻고자 하는 가치(학자에 따라서는 평가가치로 표현)에 대한 규명이 먼저 있어야 할 것임
 - 이러한 측면에서, 연구자들이 지자체의 청소년 정책에 대해 평가할 때 무엇을 지향하고자 하는데 대한 고민이 선행되어야 할 것임
 - 발제문의 내용에는 평가를 실시할 때, 사업주체인 지자체의 성향, 청소년정책 기본계획의 영역구분에 따른 사업대상에서부터 논의를 집중하고자 하나, 이에 앞서 근본적으로 이 평가를 왜 하고자하는지, 무엇을 얻고자 하는지를 규명할 필요가 있음
 - 더불어 평가가치는 평가시점에 따라 변할 수 있으며, 물론 변하지 않은 부분도 있음. 정책의 목적(가치)구조에서 보는 바와 같이 이러한 평가가치에 대한 규명과 구조화가 선행된 이후 현재 던져준 이슈에 대한 논의를 진행하는 것이 바람직할 것임
- 실제 제도적으로 마련된 평가제도를 보면, 정부마다, 연도마다, 지향하는 가치를 제도 마련의 지향점(변하지 않는 가치)과 연도별 지향가치(변하는 가치)를 조화시키고 구조화하는 작업이 선행됨

Ⅲ. 발제문에 따른 지자체 청소년정책 평가체계에 대한 개인적 의견

- 이하는 발제문에서 던져준 이슈에 대해 간단하게 언급하는 형태로 토론을 진행하고자 함
- 각 개별사업에 대한 평가를 어떻게 할 것인가?
 - 개별사업의 평가지만, 상대적인 비교를 통해 사업의 구조조정, 선택과 집중을 통해 사업 발전을 유도하기 위해서는 공통된 틀(제도적으로는 사업평가 모형)을 사용하는 것이 다수 존재함
 - 즉, 사업관리와 사업성과, 사업에 대한 PDCA(Plan, Do, Check, Action : 계획, 실행, 검토, 개선)관점에서 지표를 개발하여 적용하는 형태가 바람직할 것임. 여기서 사업관리는 유사사업의 중복 여부 등을 확인하는 지표가 반드시 포함되어야 하고, 사업성과는 산출과 결과가 사업 성장단계에 따라 3:7에서 6:4까지 다양할 수 있음. 일반적으로 이를 위해 AHP 기법 등을 활용하고 있고, 이러한 계량화된 방법을 사용하더라도 결국은 '평가(목적) 가치'에 따른 선택이 필요함
- 대표사업을 정성적으로 평가한다면 사업선정은 어떻게 할 것이며 몇 개의 사업을 평가할 것인가?
 - 다양한 방법이 있지만, 예산규모, 수혜집단 규모, 사업 성장단계, 당해 연도 이슈 등을 일정한 가중치를 부여하여 선택하는 형태를 제안하고자 함
 - 더불어 평가결과 활용차원에서 지자체 합동평가에 반영하기 위해서는 동일한 사업유형을 선정하여 동일한 평가방법론을 적용하는 것이 바람직함
- 여성가족부가 제시한 11개의 핵심평가지표들은 청소년정책을 분석하고 평가하는 데 있어 얼마나 적합하고 유용한 것인가?
 - 개인적으로 다수 지표가 산출 또는 기반구축단계의 지표이므로, 사업성장단계 초기에 있는 경우, 또는 지자체의 관심을 끌기 위한 초기단계 지표는 의미가 있다고 판단됨
 - 하지만, 이러한 계량지표만으로 사업의 성과를 볼 수 있느냐에 대해서는 동의할 수 없고, PDCA 또는 CIPP 모형 등과 같이 사업(내용)의 구상과 기획부터 성과까지를 전체적으로 모니터링 하는 방안을 마련해야 한다고 봄¹⁾
 - 현재의 지표는 측정의 효율성, 평가의 객관성 확보차원의 의미는 충분히 있지만, 지자체의 속성상 인위적인 가공 실적치를 만들어 내는 등 평가결과를 환류 할 때 수용도가 높지 않을 수 있음
 - 또한 지자체 지표 개발 시 고려사항은 지역의 여건(예로, 인구규모와 연령분포, 지방재정력 등 평가와 평가결과를 왜곡시킬 수 있는 변수들)을 고려한 표준화에 대한 고민이 반드시

1) CIPP모형은 상황평가(context evaluation), 투입평가(input evaluation), 과정평가(process evaluation), 산출평가(product evaluation)의 4가지 평가를 포함한다.

시 필요함

○ 11개 지표 외에 지자체의 청소년정책을 분석하고 평가할 수 있는 정량적 지표에는 어떤 것들이 있을 수 있는가?

- 계량지표를 요구한다면, 일반적이지만 청소년수련시설과 청소년위원회의 이용률과 활용률, 이용 빈도와 활용에 따른 만족도, 유해환경의 적발건수보다는 적발건수와 해소건수의 균형, 예산증가율보다는 증가율과 당해 연도 예산의 병행 평가, 위원회 설치율과 더불어 위원회 활용실적과 참여 실적 등을 제안하고자 함

“청소년 정책평가 현황과 과제”에 대한 토론

김병규(안동대학교)

2016년부터 중앙행정기관 및 지방자치단체를 대상으로 시범평가를 실시한 후 평가지표를 확정하여 2017년부터 중앙행정기관과 지방자치단체를 대상으로 추진실적 분석 및 평가업무를 실시하는 시점에 필요한 논의이라 생각됩니다. 문제의 초점은 관련정책수가 다른 부서들의 평가범주화의 기준 마련, 평가대상 부서를 단위로 한 평가정책수의 적정성과 선정기준, 여성가족부가 제시한 11개 평가지표의 타당성, 11개 외의 정량적 지표의 추가, 피드백과 보상체계, 지역별 청소년정책의 사업특수성을 반영한 평가방법 등으로 파악됩니다.

먼저 대표 사업을 정성적으로 평가한다면 “사업선정은 어떻게 할 것이며 몇 개의 사업을 몇 개의 사업을 평가할 것인가?”에 대해서는 사업선정의 방법은 각 중앙행정기관과 광역자치단체에 선택권을 주는 방법은 어떨까 합니다. 각 부처와 지자체들에 그들이 우선순위에 의해 역점적으로 수행하고 있는 청소년 정책들을 평가받을 수 있도록 선택하게 하는 방법입니다. 각 부처가 해당부처가 추진하는 우선순위를 제시하고 그 순위에 따라 평가대상 사업선정을 하는 것이지요. 정성적 평가를 하는 것으로 한다면 평가에 있어 별 문제가 없을 것으로 봅니다. 더군다나 많은 정책을 다 평가하는 것이 여러 가지 여건 상 어렵다고 가정할 때 추진하는 정책 중 상대적으로 중요한 정책을 평가한다는 측면에서 적합한 방법이 아닐까 생각됩니다. 만약 이 방법에 대해 지자체들 간에는 평가대상정책의 우선순위가 달라 평가대상 정책이 다르고 그 결과 평가의 형평성과 타당성이 떨어지는 것이 아니냐는 의문이 제기될 경우 각지자체별 우선순위정책을 제시하게 하고 1순위부터 공통적으로 우선순위로 지정한 것들을 대상으로 선정하면 되지 않을까 판단됩니다. 몇 개의 사업을 평가할 것인가에 대해서는 중앙행정기관의 경우 본 논문이 제시하는 그룹을 나누고 그룹을 기준으로 한 사업수의 선정이 바람직하다고 판단됩니다. 지자체의 경우 공통적으로 우선시하는 사업을 대상으로 각 지자체별로 일정수(3개~5개 정도?)를 선정하여 평가하는 방법이 있습니다.

개인적으로는 지자체에 평가에 있어서도 대표사업을 소수 선정하여 평가를 해야 한다는 생각입니다. 여성가족부가 제시한 11개 핵심지표로 평가하는 안을 고려하면 특히 청소년 수련시설 설치율이나 청소년유해환경 적발건수 등은 문제가 있는 지표가 될 수 있다고 생각합니다. 수련시설 설치율이 높다고 해서 청소년의 다양한 역량강화가 된다는 것도 문제가 있

며 유해환경 적발건수도 같은 맥락에서 타당하지 않다고 생각되고 지역별로 도시의 특성 인구 등 다른 요인들의 결과일 수 있을 가능성이 높기 때문에 문제가 된다고 생각합니다. 청소년 참여위원회 설치율, 청소년 운영위원회 설치율 등은 지역 간 차이가 있는 변수인지도 확인할 필요가 있다고 생각되며, 제가 전문분야가 아니라 잘은 모르지만 들은 바에 의하면 청소년정책에 대한 홍보가 문제라고 생각합니다. 실제 청소년들이 청소년 참여와 권리증진에 대한 관련 정책들을 잘 모르고 있으며 위원회의 경우도 자발적인 참여일수도 있으나 그렇지 않은 경우도 많은 것이 아닌 가 의문이 들며 정책 수혜의 대상이 알지 못하는 것으로 평가한다는 것도 문제가 있지 않나 생각합니다. 이러한 이유로 지표에 정책의 홍보노력과 관련된 지표가 반드시 포함되어야 하지 않을까 생각합니다. 그리고 가능하다면 홍보의 대상이 인지하고 있는가를 조사하여 그 결과를 반영하는 것도 하나의 방법이 아닐까 생각합니다.

지역별 특수성을 반영하기 위한 평가방법은 위에서 평가대상의 선정에 있어 지자체에 선택권을 맡기고 지자체가 우리지역의 특수성을 가진 정책이라고 선택한 정책에 대해 합목적성, 추진체계, 실적, 피드백 등 기존의 사업평가방법을 적용하는 것이 어떨까 합니다. 즉, 특수성이 있는 사업대상은 따로 평가하고 그 결과를 바탕으로 지원 내지는 축소하는 방법입니다.

“청소년 정책평가 현황과 과제”에 대한 토론

장덕희(한국해양과학기술원)

I. 평가지표의 선정 문제?

- 평가지표는 해당 전략(목표, 사업, 행위 등)이 본연의 목표를 달성했는지 여부를 판별하는데 목적이 있으며, 그 이상도 그 이하도 아님
- 평가의 목적은 ①평가정보를 획득함으로써, ② 정책문제를 확인하여 그 문제를 정의하고, ③정의된 정책문제를 해결할 수 있는 정책도구를 생산하는 데 있음
 - 평가의 대상(5개로 할 것인지? 그 이상으로 할 것인지? 평가를 할 것인지? 하지 않을 것인지? 정성평가를 할 것인지? 정량평가를 할 것인지? 등) 선정의 문제가 아니라, 평가를 통해 어떤 정보를 얻을 것인가에 있음
 - 평가의 목적은 평가정보를 얻는데 있는 것이지, 평가 그 자체가 목적이 되어서는 안 됨
 - 사업이 선정되었고, 평가를 잘 받았음에도 불구하고 문제가 해결되지 못하거나 또 다른 문제가 발생하는 상황 발생도 배제할 수 없음
 - 3중 오류 발생가능성이 높음

II. 현행 법률에 따라서 중앙행정기관과 지방자치단체의 연도별 시행계획이 수립되고 관리되므로 관련 조항을 적절한 수준으로 개정하는 것이 필요

- 「청소년 기본법」 제14조제1항에 따라서 여성가족부장관 및 관계 중앙행정기관, 지방자치단체는 기본계획에 따라 연도별 시행계획을 수립 시행해야 함
 - 동법 시행령 제16조제1항에 의거 여성가족부 장관은 다음연도 시행계획 수립을 위한 지침을 매년 12월 31일까지 통보해야 함
 - 동법 제14조제2항에 따라 다음연도 시행계획 및 전년도 시행계획에 따른 추진실적을 여가부에 제출(매년 2월 말)

- 여가부는 제출된 결과를 분석/평가하고, 결과를 위원회 심의를 거쳐 확정된 후 관계 중앙행정기관과 지방자치단체에 통보
- 분석/평가 등 행위에 관한 구체적인 특징이 없어 관련 조항들의 개정이 필요할 것으로 판단됨
 - 필요한 경우 방법에 대하여는 '고시'를 통할 수 있을 것으로 판단됨
 - 계획을 시행하지 않았거나, 부실한 계획에 대한 조치조항이 없어 실행력 담보가 어려운 한계가 있음
- 여가부는 기본계획 수립의 주체이면서, 연차 시행계획 수립의 주체, 분석·평가의 주체가 되어 모순
 - 법 제14조 제6항에 따른 전문 지원기관을 지정한다고 해도 문제가 해결될 것으로 판단되는 않음

Ⅲ. 분석/평가를 위한 철학의 문제

- 청소년정책 추진을 위한 기본계획은 청소년 기본법의 목적을 달성하기 위한 하나의 도구로 사용될 필요가 있음
 - “법 제1조(목적) 이 법은 청소년의 권리 및 책임과 가정·사회·국가·지방자치단체의 청소년에 대한 책임을 정하고 청소년정책에 관한 기본적인 사항을 규정함을 목적으로 한다.”
 - 청소년육성에 관한 기본계획 및 이를 구체화 한 연도별 시행계획은 법이 정한 목적을 달성하기 위해 노력해야 하며, 이에 대한 분석/평가는 이를 지원하기 위한 도구로 활용하는 것이 타당함
- 유사한 사례로, 국민권익위원회의 부패방지시책평가를 참고할 수 있음
 - 권익위원회는 평가와 평가결과를 활용한 환류의 방법으로 부패방지 컨설팅 등의 업무를 수행함
 - 평가결과는 대외 공표하여 적극적으로 활용
 - 매년 전문가 용역을 통해 시책평가를 위한 평가지표와 방법을 수정하고 고도화 하는 작업을 수행하며, 평가수행 과정에서 피평가 기관에 대한 전문컨설팅 제공
 - 수범사례를 발굴하고 표창

Ⅳ. 분석/평가를 위한 도구의 문제

- 분석/평가를 반드시 공공영역에서 담당해야 하는가?
 - 반드시 그렇지 않으며, 적절하지도 않을 수 있음

- 적합한 수준에서의 분석/평가, 평가지표의 개선 및 고도화 등을 위해서는 관련분야 전문가의 조력을 받는 것이 타당할 수 있으며,
 - 필요한 경우 관련 학회에 소속된 전문가들의 조력을 얻을 수 있음
- 각 개별사업을 모두 평가하는 것이 바람직한가? 평가대상 사업은 어떻게 선정할 것인가?
- 중앙과 지방 모두 개별사업의 성격에 따라서 다를 수 있으며, 필요한 경우 평가의 대상으로 삼는 것이 필요함
 - 기관별로 평가대상 사업 수를 일률적으로 지정하는 것은 타당하지 않을 것으로 판단되며, 관련 전문가 위원회 등을 통해 평가대상 사업을 선정하는 방법을 활용할 수 있음
 - 예를 들어 동일하게 각 20개 사업을 제시한 A 부처와 B 부처가 있다고 하더라도 판단에 따라 평가대상 사업의 수를 차등 고려할 수 있을 것으로 판단됨
- 대표사업을 평가하는 것은 바람직하지 않을 것으로 판단됨
- 평가에 의존하는 경향이 있는 공공부문의 특성을 감안할 때, 대표사업 이외의 사업에 대한 부실적용이 우려됨
 - 모든 사업을 평가할 수 없는 경우 평가대상 사업은 사전에 공지하지 않는 것이 바람직할 것으로 판단됨
- 중앙행정기관을 정량적으로 평가하는 주요 핵심평가지표는 무엇으로 할 것인가?
- 원론적으로, 효율성, 효과성, 반응성의 측면에 대한 평가 필요
 - 핵심평가지표는 각 사업의 목적에 따라 달라질 것임
- 여가부가 제시한 11개 지방자치단체 핵심 평가지표
- 평가를 통해 '개선'의 여지가 없는 지표들로 구성되어 있음
 - 대부분 Out-put 지표로 구성되어 있어 Out-come 지표로의 전환이 필요함. 예컨대 청소년 참여위원회 설치율 지표 보다는 위원회에 청소년들의 의견이 충분히 반영될 수 있도록 위원회가 구성되고, 의견이 반영될 수 있도록 회의를 얼마나 소집하였는지? 위원회를 통해 결정된 사안에 대한 집행율은 어떠한지? 청소년들은 얼마나 만족하고 있는지? 등
 - 현재의 평가지표는 첫해에 높은 평가를 받은 기관이 지속적으로 높은 평가를 받을 수밖에 없는 구조적 모순이 있으며, 대부분 실질적 개선 없는 paper work 만으로도 높은 평가를 받을 수 있는 지표들로 구성됨

“청소년 정책평가 현황과 과제”에 대한 토론

도수관(대구가톨릭대학교)

I. 각 개별사업에 대한 평가를 어떻게 할 것인가?

- 청소년정책 시행계획 추진실적에 대한 평가를 실시할 경우 정책의 내용에 초점을 둘 것인지 아니면 정책 추진 주체에 대한 평가에 초점을 둘 것인지를 먼저 구분할 필요성이 있음
 ➔ 실제로 정책에 대한 평가가 시작되면 중앙정부와 지방자치단체의 정책 추진실적에 대한 평가결과가 공개될 것이고 이러한 평가결과는 정책 추진 주체들의 서열화를 초래할 것이기 때문임
- 만일 각 개별사업의 내용에 초점을 둘 경우에는 모든 사업에 적용할 수 있는 공통적인 평가 지표를 개발¹⁾하고, 특수한 상황에 적용 가능한 사업의 경우에는 그 특수성을 평가에 반영할 필요성이 있음

II. 중앙부처의 대표사업을 정성적으로 평가한다면 사업선정은 어떻게 할 것이며 몇 개의 사업을 평가할 것인가?

- 해당 부처에는 청소년정책과 관련하여 다른 부처와는 다른 특징적인 기능과 역할을 수행해야 함
- 부처가 지니고 있는 특징과 수행할 수 있는 청소년 관련 역할을 포괄하는 대표사업을 선정할 필요성이 있음 ➔ 다른 부처와의 차별화가 가능해야 함
- 해당 지방자치단체에서 가장 우선순위가 높은 문제의 해결을 위한 정책수립 및 추진 실적을 고려하여 평가
- 대표사업을 선정한다면 3개 정도가 적절하다고 평가됨 ➔공통적인 유형의 사업+특별 유형의 사업
 - 세부사업의 수나 사업의 범위가 다르기 때문에 중앙정부부처가 수립한 사업의 수가 많고 적음은 중요한 요소가 아님

1) 첨부한 부록의 공통평가지표 참고 바람

- 그렇기 때문에 사업 수에 따라 부처를 유형화하는 것은 적절하지 못함
- 부처마다 공통적인 유형의 사업 2개 + 특별 유형의 사업 1개를 설정하여 평가하면 좋을 듯

Ⅲ. 여성가족부가 제시한 11개의 지방자치단체 청소년정책 관련 핵심 평가지표들은 청소년정책을 분석하고 평가하는 데 있어 얼마나 적합하고 유용한 것인가?

- 현재 제시한 11개 평가지표를 활용하여 지방자치단체의 청소년정책 시행계획 추진실적을 평가하기에는 부적절함
- 5대 영역과 이를 평가하기 위한 핵심평가지표 간의 직접적인 관련성이 떨어짐
- 전년대비 청소년정책 자체사업 예산 증가율 지표를 제외한 현재의 평가지표를 활용할 수는 있으나 <부록>에 첨부한 정책평가와 관련된 요인들을 고려하여 다양한 지표들을 추가할 필요성이 있음
- 5대 영역에 포함된 내용을 측정할 수 있는 항목을 핵심평가지표에 추가할 필요성이 있음

Ⅳ. 여성가족부가 중앙정부와 지방정부의 정책평가 결과에 대한 피드백과 보상체계는 어떤 방식으로 하는 것이 적절한가?

- 정책평가 결과에 대한 피드백을 위해 평가결과를 통보하고, 필요한 경우에는 컨설팅을 수행할 필요성이 있음
- 평가결과가 매우 우수할 경우에는 예산 추가배정, 매우 미흡할 경우에는 예산 삭감 등과 같은 것을 차년도 사업예산 배분 시 권고

Ⅴ. 지역별 청소년정책 사업의 특수성을 반영하기 위한 평가방법은?

- 해당 지역에는 다른 지역과는 다르게 그 수준이 심각하거나 시급히 해결해야 할 청소년 관련 문제들이 있을 수 있기 때문에 그 문제를 해결할 수 있는 청소년정책 관련 계획수립 및 추진실적을 평가
- 해당 지방자치단체에서 가장 우선순위가 높은 문제의 해결을 위한 정책수립 및 추진 실적을 고려하여 평가
- 구체적으로 지방자치단체의 청소년정책 시행계획 추진실적 평가지표 산정 시 고려할 점
 - 다른 지방자치단체와의 차별성
 - 해당 지방자치단체에서 가장 우선순위가 높은 문제의 해결을 위한 정책수립 및 추진 실적

- 지방자치단체의 조례 및 규칙 유무
- 지방자치단체장의 의지
- 지방자치단체 운영위원회 구성 및 활성화 정도

VI. 우수사례를 정성평가로 도입할 경우, 타당한 평가 방식은?

- 우수사례 평가위원회를 소집하여 개최
- 평가위원회에서는 몇 가지 공통평가지표를 활용하여 우수사례를 선정
- 공통평가지표는 정책의 효과성과 능률성, 정책대상집단의 만족도 등을 고려

VII. 기타 청소년정책 시행계획 추진실적에 대한 평가 시 고려해야 할 점

1. 청소년에 대한 명확한 개념 정의 필요

- 청소년정책 시행계획 추진실적에 대한 평가를 하기 위해서는 청소년에 대한 개념 정의가 우선적으로 이루어져야 함
- 다음의 <표 1>과 같이 청소년 관련법에서는 청소년의 연령을 다양하게 정의하고 있는데, 이에 대한 통일된 적용이 필요함

<표 1> 청소년 관련법의 용어 정의와 연령기준

| 관련법 | 용어 | 연령 | 관계부처 | 비고 |
|--------|--------|-----------|-------|--------|
| 청소년기본법 | 청소년 | 9~25세 이하 | 여성가족부 | 24세 포함 |
| 청소년보호법 | 청소년 | 19세 미만 | 여성가족부 | 연 나이* |
| 아동복지법 | 아동 | 18세 미만 | 보건복지부 | |
| 근로기준법 | 근로연소자 | 15~18세 미만 | 고용노동부 | |
| 소년법 | 소년 | 19세 미만 | 법무부 | |
| 형법 | 형사미성년자 | 14세 미만 | 법무부 | |
| 민법 | 미성년자 | 19세 미만 | 법무부 | |

* 청소년보호법은 만 19세가 되는 해의 1월부터(연 나이) 청소년이 아닌 것으로 간주하는 예외조항을 둠

2. 청소년정책 시행계획 추진실적에 대한 평가를 위해서는 청소년정책에 대한 개념 정의가 이루어져야 함

- 청소년정책에 대한 개념정의가 명확히 이루어지면 정책의 내용 속에 포함되어야 하는 하위 구성요소들이 산출될 것임
- 청소년정책의 개념 속에 포함된 하위구성요소들은 청소년정책의 내용 평가에 활용할 수 있음

3. 청소년정책에 대한 평가는 본질적으로 과정(process)과 결과(product)에 대한 평가가 이루어져야 함

- 계획-집행-성과-평가 및 환류 등의 과정을 끌고루 평가해야 함
- 결과(성과)에 대한 평가는 output과 outcome에 대한 평가로 구분하여 평가해야 함

4. 기타 중요 체크포인트

- 평가추진체계: 평가단, 평가방법, 평가지표
- 중앙행정기관과 지방자치단체의 평가방식 차별화
- 평가결과에 대한 피드백과 보상체계 등(환류체계)

〈부록〉 공통 평가지표

| 분야 | 평가지표 | | 평가질문 | 정량/정성 |
|--------------|----------|--------------------------|--|-------|
| | 영역 | 평가기준 | | |
| 계획 | 정책목표 | 명료성 적합성 | -구체적인 정책 목표가 장단기별로 명확히 제시되어 있는가? -정책 목표가 국정(상위)목표와 정책문제 해결에 적합한가? | |
| | 수요 | 수요반영 | -정책이 환경적 수요를 적절히 반영하고 있는가? | |
| | 수단 | 논리성 실행성 중복성 연계성 | -목표-수단의 연쇄관계와 수단들 간의 보완관계가 분명한가? -정책 목표와 세부사업내용이 계획대로 실행될 가능성이 높은가? -다른 정책과 유사, 중복문제는 없는가? -다른 정책과 연계협력이 가능한가? | |
| | 정책결정과정 | 민주성 협조성 | -이해관계집단의 여론을 수렴하고 필요한 절차를 거쳤는가? -유관기관(부서)과 원만한 협의·조정이 이루어 졌는가? | |
| 집행 (운용과정) | 목표의 적정성 | 적정성 | -설정된 목표는 적정한가? | |
| | 자원 투입 | 동원성 경제성 | -필요한 인적·물적·재정 자원이 적절히 활용되고 있는가? -가용자원이 목표달성을 위해 낭비 없이 투입되고 있는가? | |
| | 조직화 | 전략성 일관성 적응성 협력성 | -수단의 우선순위를 분명히 하여 계획성 있게 추진하고 있는가? -집행과정에 당초의 정책 의도가 제대로 유지하고 있는가? -집행활동이 상황변동이나 정책의 부작용에 적절히 대처하고 있는가? -협력네트워크의 확보(전문가 참여 및 활용) 수준은 어느 정도인가? | |
| | 서비스 전달 | 정확성 수용성 | -양질의 서비스가 의도한 대상 집단에 제대로 제공되고 있는가? -대상 집단이 사업내용을 충분히 이해하고 받아들이고 있는가? | |
| | 홍보·관리 | 홍보 마케팅 | -정책의 홍보실적은 어느 정도인가? -정책홍보 능력 강화 및 수단의 다변화 노력은 어느 정도인가? | |
| | 참여 | 참여도 | -정책대상집단이 집행과정에서의 참여도는 어느 정도인가? | |
| | 부작용 최소화 | 대처성 | -정책으로 인해 발생하는 부작용 문제에 대한 대처는 어느 정도인가? | |
| | 정책 효과 | 효과성 | -정책 목표가 어느 정도 달성되었는가? | |
| 성과 | 비용 대비 효과 | 능률성 | -투입비용에 비추어 성과가 어느 정도로 정당화 될 수 있는가? | |
| | 대응효과 | 대응성 | -성과가 요구나 선호를 어느 정도 만족 시키고 있는가(만족도)? | |
| 환류 | 환류 | 환류 | -성과에 대한 피드백 여부 및 피드백 내용을 결과에 제대로 반영하고 있는가? | |

출처: 김현구·박희정(2003: 305); 한국기업평가원(2012: 43); 김영준(2011: 87-89) 등을 종합하여 재구성.

“청소년 정책평가 현황과 과제”에 대한 토론

김병준(국민대학교)

본 발표논문은 2017년 본격적인 시행을 앞두고 있는 청소년정책 시행계획추진 실적 분석평가 업무와 관련하여 현재까지의 성과평가지표 개발 및 그 적절성에 관한 논의를 촉발시키고자 하는데 목적을 두고 있는 것으로 여겨진다. 특히 그간의 노력들을 종합하여 여성가족부가 제시한 11개의 핵심지표들을 소개하고 이를 통해 청소년정책을 분석하고 평가하는 데 있어 얼마나 적합하고 유용한 것인가에 대한 논의의 시발점을 제공하고자 하고 있다.

발표논문을 통해 현재의 상황을 이해할 수 있는 단초를 제공한다는 점에서 본 연구가 가지는 의의를 높게 평가한다. 그러나 현재 논문은 지금까지 개발된 핵심평가지표 수립은 근본적인 문제점을 가지고 있는 것으로 보인다.

그 이유는 첫째, 먼저 11개 핵심지표가 청소년 정책의 핵심 상위 목적과 구체적인 목표를 측정하기 위해 개발된 것인지에 대한 의구심을 불러일으키는 형태를 취하고 있다는 점이다. 다시 말해 각종 설치물(예, 청소년 수련시설, 청소년참여위원회, 청소년운영위원회, 청소년 방과 후 아카데미 등)이 실제로 핵심평가지표로서 적절한가하는 점이다. 단순히 시설과 프로그램을 설치한다고 해서 청소년을 올바른 민주사회의 성원으로 시민으로 길러질 것이라는 기대는 너무 막연한 기대 아닐까? 예를 들어 미래 한국 발전의 동량으로 키워내려고 하는 목적 등을 가지고 보다 구체적인 실질적인 목표 설정이 먼저 선행되고 그 목표 달성을 위해 즉 긍정적인 영향을 미칠 것이라는 근거가 명확히 제시되고 고민된 핵심지표를 개발해야 한다는 것이다. 이러한 고민과 논의 없이, 설치했으니 그만이라는 식은 자칫 하면 평가를 잘 받기 위해 설치하고 설치의 수를 높이는데 급급한 방향으로 나아가갈 문제점을 다분히 내포하고 있다 할 수 있다.

둘째, 첫째 문제점과 이어지는 점인데, 대체적으로 운영여부, 적발건수, 예산 증가율 등 다분히 정량적으로 지표가 구성되어, 실제 효과나 영향력에 대한 측정을 담고 있는 지표라고 보기 어렵다는 것이다. 아마도 본 연구에서 청소년 정책을 통해 궁극적으로 달성하고자 하는 상위목표부터 하위 목표 등 구체적인 Program Development Matrix의 개념이 들어가지 않은 상태로 핵심평가지표가 개발된 것이 아닌지 의구심이 생긴다. 핵심평가지표는 달성하고자 하는 핵심목표가 무엇이나에 따라 달라진다고 본다면, 현재의 핵심지표는 시설과 위원회를 설치하

고, 운영하고, 적발하고 예산만 증가하면 우리나라 청소년 정책은 아무런 문제가 없는 것 같이 느껴지게 구성이 된 점이 없자나 있어 보이는 상태이다.

셋째, 발표논문의 형식과 관련하여 (물론 발표논문의 형식이며 완벽하게 완결된 논문이 아직 아니라 하더라도) 기본적인 서론-본론-결론의 구성은 갖추고 있어야 하며, 구체적인 연구 질문(들)과 그 연구 질문(들)에 답을 구하기 위한 자료수집 및 분석에 대한 논의가 있어야 할 것이며, 이를 토대로 논문 저자(들)의 논의와 결론적 종합이 담겨져야만 할 것인데, 논리적 연구 논문의 단계라고 보기는 어려운 상황인 것으로 보인다. 작은 부분이기도 하나 청년실업을 ‘청년살업’이라 적는 등의 오타 또한 보인다. 따라서 본 연구는 성공적인 평가지표를 개발하기 위한 방법에 대한 수단을 집중하고자 하는데 있어서도 그 수단이 궁극적으로 달성하고자 하는 가치와 의미에 대한 논의까지 연구를 확장해야만 할 것으로 사료된다.

마지막으로, “정량지표의 측정이 충분하지 못한 청소년정책의 평가는 지표 하나의 편차가 전체 평가결과에 영향을 미칠 수 있으며 …”이란 논하고 있는 점과 관련하여서 전반적인 평가에 영향을 미칠 수 있는 그 지표를 찾아내는 것 자체가 의미 있는 것이며, 전반적 평가, 즉 어떤 특정 지표 때문에 전반적인 평가가 갈리는 지에 대한 연구(예를 들어, 비보상형 (non-compensatory)모델의 평가)가 이루어 져야 할 것이다. 이와 관련하여 구체적인 방법론적 이해는 Kim, Otani & Cho (2013)의 연구에서 찾아 볼 수 있다.

따라서 결론적으로 본 발표 논문을 현재의 청소년정책평가의 현황과 문제점에 대해 시론적인 연구로서의 의미가 있다는 점을 인정한다 할지라도 근본적인 문제의식 (즉, 궁극의 달성 목표 등에 대한 논의) 없이 이루어지고 있는 핵심지표 개발 논의 및 집행에 대해서 근본적인 고민부터 다시 해야 할 것으로 여겨진다. 그러할 때 본 연구가 더 의미 있는 연구로 나아갈 수 있는 계기가 될 것이라고 보아진다.

〈참고〉

- B. Joon Kim, Koichiro Otani, and Jeong-IL Cho. (2013). “Customer Satisfaction Theory (CST) in Public Administration Education: Revisiting Student Evaluation of Teaching (SET).” *International Journal of Public Administration*, 36 (11), pp. 791-797.