

청소년수련시설 인증제 도입의 의의와 방안 탐색

■ 일 시 : 2011년 4월 25일(월) 15:00 - 17:00

■ 장 소 : 한국청소년정책연구원 세미나실

‘청소년수련시설 인증방안 연구’ 콜로키움

■ 연구진

맹영임(한국청소년정책연구원 선임연구위원)

조혜영(한국청소년정책연구원 청소년정책연구실장)

김 민(순천향대학교 교수)

김영호(백석대학교 교수)

이명희(한국청소년정책연구원 연구보조원)

■ 발표자

김혁진(청소년지원네트워크 선임연구위원)

■ 일정표

☐ 개 회	15:00 - 15:10 맹영임(한국청소년정책연구원)
☐ 주제발표	15:10 - 16:10 청소년수련시설 인증제 도입의 의의와 방안 탐색 발표자 김혁진(청소년지원네트워크 선임연구위원)
☐ 질의응답	16:10 - 16:50
☐ 폐 회	16:50 - 17:00 맹영임(한국청소년정책연구원)

목 차

주제 발표

청소년수련시설 인증제 논의의 배경	2
인증평가의 의의와 유형	5
청소년수련시설 인증제 도입의 기본방향	20
맺음말	30

질의응답

청소년수련시설 인증제 도입의 과제

주제발표

: 청소년수련시설 인증제 도입의 의의와 방안 탐색

김혁진(청소년지원네트워크 선임연구위원)

청소년수련시설 인증제 도입의 의의와 방안 탐색

김혁진(청소년지원네트워크 선임연구위원)

1. 청소년수련시설 인증제 논의의 배경

최근 사회 각 분야 및 다양한 정책 영역에서 일반 수요자를 대상으로 하는 서비스 등에 대한 인증 시스템의 도입이 확산되고 있다. KS와 같은 품질기준에 대한 인증표시에서부터 ISO 인증과 같은 기업 및 기관을 대상으로 하는 품질관리 인증이나 HACCP과 같이 농축산물의 안전성에 대한 인증 등 인증 시스템은 이제 일반인들에게도 매우 익숙한 제도가 되고 있다. 우리나라의 인증제 또는 인증시스템의 특징은 대체로 일반 소비자들의 주도적인 인증보다는 주로 정책 부문에서 주도하고 있는 것으로 보여진다. 특히 ‘인증’의 결과가 사회적으로 인정받기 위한 측면에서나 인증의 법적 권위와 실효성 측면에서 법적 규정을 요구하는 경우가 많아 이를 법과 정책으로 제도화하면서 ‘인증제’의 개념이 활용되고 있다. 인증제란 인증을 제도화하였다는 것을 의미하며 이 제도화는 사회적 제도의 개념도 있지만 주로 법과 정책, 행정시스템을 기반으로 하는 제도를 뜻하는 경우가 많다.

청소년정책에 있어서 인증제의 도입은 2004년 청소년활동진흥법 제정과 함께 법으로 규정된 “청소년수련활동인증제”로부터 시작이 되었다. 현재 한국청소년활동진흥원에 인증제 운영을 사업 기능으로 부여하여 인증제가 시행이 되고 있다. 여기에 영국의 에딘버러공작포상계획이 국제청소년성취포상제의 이름으로 도입 되어 실행되고 있는데 이 포상제 또한 청소년들의 활동 실적-성과에 대한 인증제의 특성을 갖고 있다. 그러나 인증제에 대한 연구 차원의 논의는 그 이전으로 올라가서 1996년도에 (구)한국청소년

년개발원에서 이광호 등에 의해 “청소년수련거리 인증제도 도입의 방안”을 주제로 이미 추진이 되었었다. 본격적인 연구가 진행이 되지 않았지만 수련활동의 품질관리 등의 측면에서 인증에 대한 필요성이 이미 제기가 되었다. 에딘버러포상프로그램의 도입 또는 한국식의 포상 시스템을 도입하고자 하는 논의도 1995년 전후로 여러 차례 제기가 되었다.

또한 청소년수련시설에서는 일부 청소년수련원 관계자를 중심으로 수련시설에 대한 평가를 통한 등급제를 제안하기도 하였다. 등급제란 호텔의 등급과 같이 청소년수련원에 대한 품질의 인증을 의미하는 것으로 등급은 평가의 결과일 수도 있지만 인증의 방식일 수도 있다. 청소년수련시설에 대한 종합적 인증 자체는 아니지만 씨랜드청소년수련원의 화재사고 이후 청소년수련시설의 안전에 대한 관심이 높아지게 되었다. 이에 따라 한국청소년수련시설협회에서 주관하여 청소년수련시설에 대한 안전평가가 이루어지고 이에 따라 전기, 건축 등에 대한 시설별 안전등급이 일반에 공개되고 있다.

2001년부터 (구)청소년기본법을 근거로 시행된 ‘시범청소년수련시설 선정사업’이 청소년수련시설 종합평가의 시작이었다. 전수 조사 및 일부 시설의 현장실사, 또는 신청에 의한 평가 등의 방법을 적용했다. 의도한 바라고 볼 수는 없으나 시설 평가 방식으로 수행된 시범청소년수련시설 선정사업은 시범이 될 만한 시설을 선정하는 것으로 인증의 방식을 상당 부분 포함하고 있었다. 2006년에 청소년수련관부터 전수 조사를 통한 청소년수련시설 평가 사업이 시행되고 있다. 3년을 주기로 평가대상 유형에 따라 순차적인 평가를 실시하고 있다. 평가결과는 운영시스템과 성과를 중심으로 하는 순위제, 등급 방식이 적용이 되나 최우수 기관을 선정하는 과정에서 평가의 결과는 우수 시설에 대한 인증의 효과를 포함하고 있다. 그러나 청소년수련활동인증제와 달리 청소년수련시설에 대한 평가는 인증제로 제도화된 것은 아니며 성과평가의 결과가 인증의 효과를 포함하는 수준으로 해석될 수 있다. 다만, 청소년수련시설 안전등급은 안전에 관한 인증 시스

템으로 의미를 갖고 있다. 이와 같이 청소년수련활동이나 청소년수련시설에 대한 인증평가 또는 일반적인 운영성과 대한 평가가 필요하게 된 것은 정책적 차원에서의 품질관리와 대외적인 신뢰성 확보에 대한 요구가 있었기 때문이다.

최근 학교 교육과정으로 운영되는 창의적 체험활동 등에 청소년수련활동이나 청소년수련시설과 연계할 수 있는 방안에 대한 관심이 높아지고 있다. 분명히 정의한다면 학교의 창의적 체험활동은 학교의 정규 교육과정이다. 청소년분야에서 운영한 프로그램이 창의적 체험활동이 되기 위해서는 학교의 교육과정 기준에 의한 프로그램을 대행하였거나 학교에서 개인의 계획으로 수행한 것으로 사전 승인 또는 인정이 된 것이어야 한다. 청소년 정책 분야에서 수행되는 청소년 체험활동이나 청소년 개인의 자율적인 체험활동 자체가 현재 2009 개정 교육과정의 정의에 의한 창의적 체험활동이 되는 것이 아니다. 창의적 체험활동은 교육과정 편성의 영역으로 보면 기존의 특별활동과 재량활동을 통합한 것으로 학교의 연간교육계획에 의해 운영되는 학교 수업시간의 교육내용과 활동을 의미한다. 그러나 학교의 창의적 체험활동을 위해 다양한 지역자원의 연계를 추진하는 학교 교육의 입장과 기존에 자율적 청소년활동 이외에 학교와의 연계 사업을 추진하던 청소년수련시설이나 청소년단체의 입장에서 본다면 학교 연계사업을 확장하는 계기가 될 수 있다. 이러한 과정에서 학교에서 선택할 수 있는 다양한 학교 밖 교육 프로그램의 자원으로 청소년수련시설이 역할을 할 수 있을 것이다. 봉사활동 외에 최근 진로활동 영역이 학교의 사전 승인에 의한 개인별 활동이 인정되면서 개인별 계획 활동의 폭이 넓어졌다. 기존의 CA나 동아리 운영시 학교에서 일선 청소년수련관 등에 운영 지원을 요청하는 경우도 늘어날 가능성이 많다. 이와 같이 학교에서 인정하는 교육시간으로 청소년수련시설의 프로그램이나 시설 공간이 활용될 경우 학생, 부모나 학교에서는 좋은 조건을 갖춘 시설을 찾을 수도 있다.

아마도 청소년수련시설에 대한 인증제 도입의 필요성이 제기된 것은 청

소년수련시설이 창의적 체험활동에 대해 우수한 품질의 프로그램을 제공할 수 있음을 증빙하기 위한 데 이유가 있는 것으로 짐작된다. 이는 청소년활동진흥법 등의 규정에 따른 학교와의 연계 체제나 기존의 청소년수련시설에서 진행한 학교 연계사업의 확장 측면에서는 의미가 있을 것이다. 다만, 교육과정으로서의 창의적 체험활동은 청소년 분야에서 주도하는 정책이나 사업이 아니라 학교의 수업이라는 점과 학교에서는 다양한 분야의 자원을 선택하거나 섭외-연계하고자 한다는 점을 이해할 필요가 있다. 즉, 학교가 주도적으로 제공할 수 없는 활동 영역에서 청소년 개인의 계획에 의해 운영된 것을 인정하거나 학교 밖 기관에 대행 또는 교육 기부 방식에 의한 지원을 요청할 것이다. 이미 교육정책에서는 범부처 교육기부나 다양한 정부기관, 민간기관 등에서의 교육 프로그램 (가능한 무상의) 지원을 활성화하기 위한 방안을 연구하고 사례를 수집하고 이를 MOU 등을 통해 제도화하고자 노력하고 있다. 따라서 청소년수련시설 인증을 창의적 체험활동과 연계시키고자 하는 것은 품질의 보증은 될 수 있지만 인증 자체가 학교의 프로그램 위탁의 우선 조건이 될 수는 없다는 점을 전제로 접근할 필요가 있다.

2. 인증평가의 의의와 유형

1) 인증평가모형의 이해

인증에 대한 사전적인 의미는 “문서나 행위가 정당한 절차로 이루어졌다는 것을 인정해 증명하는 것”(민중서림, 1997)이다. 여기에서 인정이란 개인적 차원이 아닌 사회적 차원에서의 인준을 의미하는 것이다. 사회적 인준 또는 사회적 인정이란 해당 서비스를 받는 수요자들이 인정한다는 의미와 함께 사회적 인정의 근거로 제시할 수 있는 근거를 갖고 있다는 점,

그리고 이를 뒷받침하는 시스템을 모두 포함하는 것으로 이해된다. 즉, 인증을 한다 또는 인증을 받는다는 것은 인증표시를 부여하는 입장뿐만 아니라 해당 서비스를 이용하는 수요자들이 이를 인정할 수 있다는 것을 전제로 하는 것이다.

여기에서 인정받을만하다는 근거로 수요자들에게 제시되는 증거는 인증을 위한 심사 또는 평가의 결과가 될 것이다. ‘평가’의 측면에서 보면 ‘인증(accreditation)’은 전문가들의 심사에 의한 인증 자체를 평가적 판단의 결과로 인정하며 전문가들이 사전에 정한 기준의 도달 또는 충족을 기준으로 적격 여부를 판단하는 평가의 하나가 된다. 인증평가란 인증방식, 즉, 전문가가 인정을 했는가의 여부를 통한 평가로 이해할 수 있으며 결과적으로는 인증여부의 판단을 위해 절차적 단계와 방식의 관점에서 다양한 평가기법을 적용하게 된다. 또한 인증의 시스템이란 곧 인증을 제도화한 것을 의미할 수 있다. “인증제”라 함은 “인증”을 “제도화”하였다는 것으로 “제도화”란 주로 정책적 또는 법적인 근거를 바탕으로 이를 추진할 수 있는 시스템 또는 조직을 갖추었다는 것이다. 제도로서의 인증은 임의적이고 일시적인 사업을 의미하는 것이 아니라 하나의 정책적 시스템으로 존재하고 있음을 의미한다. 제도화는 법과 정책, 운영조직 측면에서의 조직화뿐만 아니라 사회적으로도 보편화되면서 사회적인 제도로 확장된다.

일반적인 인식이나 개념을 사용하는 방식에 있어서 흔히 ‘인증’과 ‘평가’를 구분하기도 한다. 특히, 정책 과제나 사업의 수행시 이미 평가를 하고 있는데 굳이 인증을 할 필요가 있느냐는 질문이 인증제 도입 시기에 제기되는 질문의 하나이다. 이 때 사용되는 인증의 개념과 평가의 개념은 이 개념을 사용하는 사람의 인식과 사용되는 맥락을 고려한다면 다소의 차이가 있다. 예를 들어 공모심사 과정에서의 선정이나 사업을 수행하면서 이루어지는 성과중심의 평가를 평가로 이해할 때는 인증은 이와는 다른 개념으로 사용되고 있다. 그러나 평가의 개념과 관점, 평가의 모형에서 볼 때 ‘인증’이란 다양한 ‘평가모형’의 하나이다.

‘평가’의 일반적 개념은 평가대상에 대해 목표달성 여부나 성과를 측정, 확인하고 여기에 가치를 부여하는 판단의 과정이자 결과이다. 평가에는 다양한 모형이 존재하는데 분류하는 사람에 따라 분류나 명칭에 다소 차이가 있으나 목표달성 평가모형, 의사결정중심 평가모형, 실험 평가모형, 전문성중심 평가모형, 판단중심 평가모형, 자연주의 모형, 참여자 평가모형 등이 있다. 이 가운데에서 ‘인증’은 전문성중심 평가모형에 해당된다. 여기에는 전문가심의모형(전문가들의 심의, 검토, 평정을 통해 가치, 장점을 파악하는 평가모형으로 전문가의 판단을 평가결과로 인정함)과 인증평가모형(또는 평가인정모형-전문가들이 사전에 정한 평가의 기준에 대한 충족 여부, 도달 여부를 판단하여 기준 도달시 인증을 부여함)이 있다. 인증평가모형(accreditation evaluation model)은 미국에서 Flexner에 의해 1910년에 의과대학 설립인가 결정을 위해 처음 시도되었다.¹⁾ 대학평가제도 이 모형에서 발전한 것이며 학교 설립과 허가를 위한 심사 등에도 적용된다. 인증평가모형은 기관의 조직과 운영에 대해 전문가들이 정한 최소한의 요건 및 자격에 대한 심사를 통해 달성 여부를 확인하는데 평가의 목표를 둔다. 이는 기관에 대해서뿐만 아니라 서비스 내용으로서 프로그램에 대해서도 적용이 된다. 특히 인증평가모형은 단순히 일시적인 시점에서의 성과 여부에 대한 평가적 판단에 그치지 않는다. 서비스가 기획되어 제공되는 일련의 과정 또는 운영 전반의 흐름에 대한 지속적 점검과 확인, 보완을 통한 개선의 유도하면서 서비스의 품질을 보증할 수 있는 시스템 또는 서비스 품질 자체를 인증한다.

이러한 관점에서 기관 평가나 프로그램 평가에 적용되는 평가 모형 또는 평가방법에 ‘인증’과 ‘평가’의 개념을 구분하는 것은 인증방식의 평가냐 아니면 일정 기간의 성과수준에 대한 평가(이를 성과중심 평가로 부르고자 함)를 의미한다. 특히 정책사업으로서의 평가 시스템의 목표는 “대민 서비스의 품질관리 수준 제고”를 공통적으로 제시한다. 성과중심 평가이든지

1) 김진규(2002), 프로그램 평가방법, 학지사, p.51.

인증방식의 평가이든지 동일한 목표를 공유하며 평가의 방식으로 어떠한 특정모형이 효과면에서 절대적 우위에 있는 것은 아니다. 사회적 흐름, 정책평가의 경향 및 해당 분야의 현황을 감안하여 적절한 방안을 선정하면 된다. 일정기간에 이루어진 성과에 대한 평가만으로도 충분할 수 있다. 그러나 지속적 평가가 이루어졌고 추가적인 평가가 필요없는 수준으로 시스템이 정착이 된 경우에는 중복적인 성과에 대한 평가보다는 일정기간 그 수준을 인정해줄 수 있다.

따라서 정책지원 사업 평가의 목적 설정에 따라 평가 방식을 적용하게 된다면 목적의 유형에 따라 다음과 같은 방식을 적용할 수 있다.

목적1) 운영기간 동안의 성취수준에 따른 서열화 : 평가 총점에 의한 성과평가

목적2) 지속적 품질 관리와 개선을 위한 시스템 구축 : 전 과정에 걸친 인증평가

이를 청소년수련시설 평가에 적용을 한다면 일정 기간의 성과에 대한 평정 중심의 평가를 할 수도 있다. 모든 분야에 일정 수준 이상의 운영 체제를 갖추어 앞으로도 서비스 품질이 유지될 수 있음을 알리기 위해서는 인증평가 방식을 적용하게 된다. 어떠한 평가모형이 우위에 있느냐의 관점보다는 정책의 목표 측면에서 선택할 필요가 있다. 연례적인 성과평가로 품질개선에 한계가 있다거나 수요자들의 선택과 이용에 안정감 차원에서 인증평가 방식이 유리할 수 있다. 이 경우 두 방법을 병행 또는 인증방식으로 전환하면 된다.

정책서비스의 품질관리 측면에서의 효과성을 좀 더 부연하여 알아보면 다음과 같다. 우선 두 방법, 모형은 서비스 품질 개선의 강제성, 의무성에 차이가 있다. 지나간 일정 기간의 운영체제나 성과-실적에 대한 평가의 경우에는 과거의 실적의 우수성이나 미흡함을 평가한다. 일부 평가내용이 누

락되거나 부족해도 순위나 등급을 부여받는데 문제가 없다. 감점처리가 된 평가내용에 대해서만 평점을 부여하지 않으면 된다. 그러나 인증기준에 의한 평가는 품질의 기준을 충족했고 앞으로도 수요자들이 이용하는데 적정하다는 것을 제시하는 평가로 미래의 상태를 잠정적으로 보증하는 특성을 갖고 있다. 인증의 기준 자체는 전문가들이 사전에 정하기 때문에 인증평가를 받고자 하는 기관이나 프로그램은 이 기준을 지켜야 한다. 그런데 여기에서 인증의 기준이란 최고의 수준 보다는 필수적으로 요구되는 사항에 대한 최소 수준 또는 적정 수준이 적용이 되는 경우가 일반적이다. 인증은 우수기관 선정의 의미보다는 최소-적정 수준의 서비스를 제공할 시스템을 갖추었는가를 평가한다. 그리고 각각의 평가내용 또는 인증기준에 대해 어느 한 가지라도 부족할 경우 인증을 못하는 방식으로 적용이 된다. 인증을 받고자 하는 기관이나 프로그램 제안자의 입장에서는 인증평가 방식이 부담이 더 클 수 있고 모든 요소에 대해 확인을 하고 기준 도달 여부를 평가함으로써 품질 관리 체계를 강화할 수 있다. 성과중심 평가와 인증기준에 의한 평가를 평가의 체계면에서 비교하면 다음의 표와 같다.

<표 1> 성과중심 평가와 인증기준에 의한 평가의 비교

기준	일반적인 성과중심 평가	인증기준에 의한 인증평가
평가 지표	▪ 운영전반에 대한 평가지표 구성 ▪ 성취수준 확인 중심의 지표 활용 ▪ 예: 참가자는 만족하였는가?	▪ 평가지표 구성은 큰 차이 없음 ▪ 운영시스템 측면에서 지표 구성 ▪ (예:만족여부+만족도제고체제는?)
평정 방식	▪ 평정기준에 의한 평가점수 부여 ▪ 항목별 점수의 합으로 총점 산출 ▪ 평점에 의한 순위산정, 등급 부여	▪ 평정기준에 의한 평가등급 부여 ▪ 등급은 통과여부를 기준으로 함 ▪ 모든 지표의 등급 통과시 인증
평가 과정	▪ 선정심사를 통한 기획서 평가 ▪ 중간점검, 평가를 통한 과정 평가 ▪ 최종 성취평가를 통한 결과 평가 ▪ 과정상 평가결과는 점수에 반영	▪ '프로그램 전체 과정에 대한 평가평가단계 자체는 큰차이 없음 ▪ 기획-과정-성과에 대한 평가운영 ▪ 단계별 평가는 개선을 전제로 함

운영 개선	▪ 기획과 중간평가를 통한 개선요구 ▪ 개선 여부에 대한 수용은 임의적 ▪ 필수항목의 평점이 매우 미흡하여도 총점에서는 우수 평점 가능 ▪ 다음해 개선여부는 기관의 자율	▪ 심사/보완요구 자체-컨설팅 효과 ▪ 미흡항목에 대한 개선은 필수과제 ▪ 1개 평가지표 미흡시-인증 탈락 ▪ 적정이상의 운영체제 구축 효과 ▪ 지속적 개선을 거쳐 인증을 함
평가 효과	▪ 당해년도 사업의 운영 수준 확인 ▪ 익년도 사업에 가산점/불이익 효과*불이익효과:지원대상 배제, 감점-단, 익년도에 해당 프로그램을 지원하지 않으면 효과 없음 (평가결과는 해당 연도에 국한)	▪ 모든 영역에 대한 적정 수준 이상의 운영시스템 확보여부 확인 ▪ 인증 후 일정기간 평가결과를 지속적으로 인정(연례평가부담 경감) ▪ 평가 점수에 의한 왜곡을 방지하면서 전반적인 서비스 품질 제고

2) 인증평가 도입과정의 유형

앞에서의 논의, 즉 ‘인증평가’와 ‘성과평가’를 일반적으로 많이 사용하는 인증과 평가로 단순화하여 적용한다면 일반적으로 평가라고 할 경우에는 일정 기간동안의 성과에 대한 수준의 판단을 주로 의미한다. 다양한 정책 분야에서 이미 이러한 평가는 보편화되고 있기 때문에 평가 자체에 대해 거부감을 갖는 경우는 많이 감소되었다. 그러나 인증제 또는 인증평가 방식을 적용한다고 했을 때에는 인증에 대한 개념의 이해 부족과 기존의 평가외에 추가적인 평가로 인식이 되거나 아예 다른 것으로 이해가 될 경우 거부감을 갖게 된다. 실상은 인증방식의 평가가 전문가가 미리 정한 인증기준의 도달 여부를 확인하는 것으로 인증기준이 그 내용과 형태상 평가의 지표(평정기준 포함)와 유사하다는 점을 이해하지 못하는 경우도 있다. 그런데 다양한 분야에서 인증 방식이 도입이 되는 과정을 살펴보면 평가시스템이 없는 곳 보다는 평가가 활발하게 진행이 된 경우에 더 쉽게 적용이 되고 인증평가 방법이 쉽게 정착되는 과정을 볼 수 있다. 인증평가

방식이 도입이 되는 과정을 다음과 같이 세 가지의 유형으로 요약해볼 수 있다.²⁾

① 유형 1 : 서비스가 필요하나 초기 단계 또는 민간의 공급자가 없는 경우 정부에서는 직접 사업을 수행한다. 그러나 이 사업을 담당할 기관(공공, 민간)이 설립되면 기능을 제한적으로 위탁한다. 점진적으로 서비스가 확대되면서 해당 사업을 운영할 수 있는 운영자(공급자)가 성장을 하고 공정한 경쟁을 요구하면서 공모방식을 적용한다. 특히 민간단체의 참여가 확대되면서부터는 위탁 개념이 아닌 민간의 자체 사업에 대한 민간경상보조금 방식으로 매칭 방식으로 지원하게 된다. 이 단계가 지나면서 수요자가 확대되어 민간의 공급만으로도 시장이 형성이 될 때는 정부의 역할은 자율적 경쟁체제의 지원으로 전환된다. 민간보조방식 또는 정부지원과 관계 없이 수요자의 선택을 하게 될 때 국가의 인증 또는 민간의 자체 “인증” 방식을 통해 수요자가 좋은 품질의 서비스를 선택하도록 지원한다.

② 유형 2 : 정책기관에서는 자체적으로 수행할 수 없는 사업의 경우 외부 기관에 위탁과 용역 또는 보조의 방식으로 서비스를 수행하게 한다. 지자체/공공기관 및 민간위탁의 방식이나 용역방식의 경우에는 초기단계는 성과물에 대한 검수 및 정산으로 이를 관리하였다. 그러나 위탁사업을 포함하여 지자체, 공공기관 및 민간에 보조하는 사업의 경우 일방적 지원 보다는 선정에 대한 심사를 강화하게 된다. 그러나 선정의 관리만으로는 그 이후의 운영관리의 효과성을 확인할 수 없게 되면서 전체 운영과정에 대한 종합적인 성과중심의 평가를 도입하게 된다. 현재 대부분의 정책지원 사업의 경우에는 연간 전체 운영과정에 대한 평가가 정례화되어 있다. 그러나 특정 영역 또는 특정분야의 서비스가 정착되고 평가가 매년 실시되

2) 김정주김혁진 외(2009), 농업교육 프로그램 인증 모델 수립 연구, 농업인재개발원, pp.124~125.

면서 평가를 통한 운영체계의 안정화가 이루어진다. 이러한 판단이 설 때 반복적인 평가보다 인증을 통한 운영 시스템 자체에 대한 인정을 통해 평가의 부담을 줄이면서 품질을 유지하고자 한다. 이후에는 확인 수준의 관리로도 서비스의 질을 유지하도록 운영체계를 전환하게 된다.

③ 유형 3: 일반적으로 수요자에게 기관 자체의 프로그램을 공급하는 공공/민간 단체에서는 자체적인 평가를 통해 품질을 관리한다. 또는 정부의 정책지원 사업에 참여시 연례적인 평가를 받으면서 관리 기능을 강화하기도 한다. 그러나 민간의 경우에는 수요자에 대해 자체적인 서비스의 품질을 알리기 위해 해당 기관/협의체에서 사회적 인정 차원에서 외부평가를 도입한다. 연례적 또는 일회적 평가로는 수요자에게 지속적인 안정감을 줄 수 없는 상황이 되면 민간 스스로 수요자의 인식 제고를 위해 인증평가 방식을 도입하게 된다. 또는 경우에 따라 정부에서 의도적으로 민간/공공 부문을 포함하여 공급자들이 서비스(프로그램) 시장에 진입하도록 지원하는 전략으로 인증제를 적용할 수 있다. 인증을 받고 난 후 해당 기관에서는 인증 자체를 기관/서비스의 품질 보장의 근거로 홍보에 활용한다. 수요자 대상의 서비스를 체계화하여 만족도 제고를 위해 노력하는 과정에서 그 근거로 ‘인증서’를 활용하는 것이다. 이는 수요자들에 의한 사회적 선택을 받는 입장임을 전제로 하는 동시에 자체적으로 품질을 관리하고 있음을 정책적 또는 사회적으로 인정받는 것을 의미한다.

인증평가 도입에 대한 3 가지의 유형에서 공통적으로 확인되는 요소는 공급자의 증대와 수요자의 선택이라는 측면, 품질관리 및 품질보증 체제의 측면이다. 공급자와 수요자의 비율에 따라 수요자가 공급자를 초과할 때에는 공급자 주도가 될 수 있다. 그 반대의 경우에는 수요자가 선택의 중심이 될 수 있다. 수요자-공급자들은 시장원리에 따라 움직이게 된다. 공급자들의 품질관리에 대한 투자나 방식도 달라질 수 있다. 특히 수요가 제한

적일 경우 공급자들은 수요자의 선택 자체가 생존에 영향을 미쳐 품질관리에 투자를 할 것이다. 그러나 정책적 필요에 의해 공공재로 제공되는 서비스의 경우 공급-수요의 비율보다는 품질관리가 우선될 수 있다. 문제는 품질관리의 방식이 정책적으로 효과적이고 비용측면에서도 효율적인가에 대한 질문과 요구를 받을 수 있다. 이러한 경우 연례적인 평가방식 보다는 1년간의 평가로 일정기간의 유효성을 인정하는 인증평가 방식이 경제적이고 효과적인 측면이 있다. 특히 성과중심의 평가가 평가 대상에 있어서 과거에 관한 것이라면 인증평가는 과거의 실적과 현재의 운영과정 개선을 통한 시스템의 확인으로 현재와 미래의 안정성을 입증하고 수요자들에게 제시한다는 데에도 차이점이 있다.

3) 인증평가의 대상별 유형 및 사례

청소년수련시설에 대한 인증제 논의와 관련하여 중요한 기준의 하나는 인증의 대상 유형에 관한 것이다. 수련시설이 갖는 성격과 관련하여 무엇을 인증할 것인가에 대한 논의와 사례가 중요한데 인증제 관련 연구에서는 인증의 대상으로 크게 3가지 유형을 제시하고 있다. 그것은 기관 인증, 프로그램 인증, 참가자 인증이다. 기관 인증은 기관 자체에 대해 인증표시를 부여하는 것이다. 프로그램 인증은 콘텐츠로서 참가자들이 경험하는 과정의 품질관리의 시스템 수준에 대해 인증하는 것이다. 참가자 인증은 주로 참가자들이 경험한 활동의 경험에 대해 인증하는 것이다.

그러나 이 세 가지 인증의 대상 또는 인증의 유형은 실제로 적용되는 인증의 기준에서는 명확히 구분되기 보다는 상호보완 또는 중복관계에 있다. 기관을 인증한다고 하지만 실제로는 기관의 ‘무엇’을 인증하느냐에 따라 인증의 내용이 달라진다. 앞서 예를 든 바와 같이 청소년수련시설 안전등급제는 ‘안전’을 내용으로 하는 시설 인증제에 해당이 된다. 기관의 품질을 인증한다고 했을 때 품질의 가장 중요한 부분은 역시 기관에서 제공하

는 서비스의 내용-청소년수련시설이라면 프로그램이 핵심적인 영역에 해당이 된다. 또한 프로그램 인증이라고 할 경우에도 기관의 규모를 전제로 하지는 않지만 적어도 해당 프로그램을 운영할 기관의 적정성은 전제가 되어야 하고 프로그램 운영과 관련된 기관의 업무가 포함이 된다. 따라서 프로그램 인증의 기준 요소에는 기관 인증에 필요한 다양한 요소가 연계된다. 아울러 참가자들의 실적인증은 해당 프로그램이 있어야 하고 기관 및 프로그램 운영에 실적관리에 대한 체계를 확인하는 경우도 있다. 이러한 측면에서는 기관인증이나 프로그램인증이나를 명확하게 구분하기 어려운 경우도 있다.

다음은 이전에 수행된 인증제 관련 연구에서 제시된 기관 인증의 사례들이다. 특히 청소년수련활동인증제 연구 등을 통해 미국의 캠프장 인증이나 방과후센터 인증은 청소년시설(기관)에 대한 인증으로 시사점을 발견할 수 있다. 또한 국제 표준에 따른 ISO 인증제도는 기관의 제품이나 서비스의 품질관리 제도로 공정 시스템 관리 측면에서 청소년수련시설 인증의 기준을 정하는데 도움이 된다. 청소년수련시설 중에서도 ISO 인증을 받은 경우가 있는데 일반적인 운영관리 측면에서는 ISO 인증 시스템을 기반으로 접근할 수도 있을 것이다.³⁾

(1) 미국의 방과후센터 인증 시스템

민간단체인 미국 방과후활동협회(NAA: National After-school Association)에서 자체적으로 운영하는 인증 시스템이다. 미국 방과후활동협회(NAA: National After-school Association)는 1987년에 발족하였다. 주로 방과후(after-school) 및 학교밖(out-of-school) 활동 사업에 종사하는 회원으로 구성되는 단체이다. 설립목적은 방과후 프로그램의 개발, 지원 및 질적 향

3) 김정주·김혁진, 앞의 책, pp.26~30 및 이광호 외(2004), 청소년수련활동인증제 연구, 문화관광부 참조.

상으로 방과후활동 프로그램 인증제를 통하여 이를 실현하고자 한다. 인증의 대상과 내용에 있어서 프로그램을 인증하는 것으로 되어 있으나 개별 프로그램을 의미하는 것이 아니라 프로그램을 중심으로 평가하여 해당 방과후센터 자체를 인증한다는 점에서 기관 인증의 범주에 포함한다.

인증대상은 기본적으로 프로그램이다. 학교밖 시간(out-of-school time)에 5세에서 14세까지를 대상으로 방과후센터에서 제공하는 모든 프로그램을 인증의 대상으로 한다. 인증기준은 6개 영역의 하위 핵심분야별로 140개 기준으로 구성되어 종합적인 평가를 실시한다. 아래의 영역 및 기준 사례에서 볼 수 있듯이 프로그램을 대상으로 한다고 하지만 구체적 기준은 프로그램 운영과 관련된 기관의 제반 사항을 포함하고 있다. 총 140개의 기준을 충족하게 되면 해당 방과후센터는 인증을 받게 되는 것이다.

- 인간관계 영역: 아동과 아동, 아동과 지도자, 지도자 사이, 스태프와 부모와의 관계 등에 관련된 32개 기준
- 내부환경 영역: 실내공간이 아동·청소년의 요구에 부합하는지 등과 관련된 8개 기준
- 외부환경 영역: 실외 놀이공간과 장비에 관련된 4개 기준
- 활동영역: 활동시간, 청소년발달지원, 지역연계 등과 관련된 16개 기준
- 안전·건강·영양 영역: 안전, 적절한 음식 및 음료제공 등과 관련된 20개 기준
- 운영책임자 영역: 지도자와 아동비율, 집단크기, 지도자 근무여건 등 64개 기준

인증절차는 인증 신청 전 준비 및 신청 지원단계, 인증심사원 방문심사 단계, 인증프로그램 시행 후 단계 등 3단계로 구분하여 적용한다. 인증절차상에서 인증신청 이전에 ‘신청 전 준비 및 신청 지원단계’를 두어 인증신청기관에서 자체적으로 프로그램 준비모임을 구성하여 자기연구(self-study)를 실시하고 자체적인 개선과 평가를 마친 후에 인증신청을 하

도록 절차를 두고 있는 특징이 있다.

(2) 미국 캠핑협회(ACA)의 캠프인증제

우리나라의 청소년분야 인증제나 수련원 운영과 관련하여 사례로 많이 활용되는 인증제가 미국의 캠핑장에 대한 시스템이다. 캠프인증제는 민간단체인 미국캠핑협회(ACA: American Camping Association)에 의해 운영된다. 민간단체의 인증으로 법에 기반을 둔 것은 아니며 행정기관의 인증이 아니다. 인증기준 위반시 인증을 받았던 지위를 박탈하게 된다. 인증의 목표는 “아동·청소년을 비롯한 일반인들에게 양질의 캠프활동을 제공하기 위하여 캠프의 질적 표준을 제시하여 캠프 소유주 및 운영자들에게 스스로 자기 캠프의 적합성 여부를 판단할 수 있도록 교육하고 캠프 수요자들에게 양질의 캠프 정보를 제공하여 자기결정에 의한 선택이 가능하도록 지원”하는데 있다.

캠프인증의 인증 대상은 캠프장을 대상으로 하고 있다. 인증 받는 프로그램은 매일 집에 귀가하면서 참여하는 일일캠프(day camp), 일반적으로 4박5일 이상으로 운영되는 숙박캠프(resident camp), 대체로 베이스 없이 3박 이상 이동하는 여행캠프(trip and travel camp), 3박 이하의 단기숙박 프로그램 등으로 구분하여 인증한다. 인증기준은 6가지 영역에서 140개 기준과 특수활동 분야별 기준이 별도로 있다. 인증기준을 프로그램에 따라 달라질 수 있다. 세부적인 내용은 다음과 같이 구성되어 있다.

- 시설과 음식: 음식제공과 숙박관련 기준 32개
- 교통수단: 운전면허, 차량유지, 안전절차, 응급수송체계 등 관련 기준 19개
- 건강 및 위생: 건강관리, 응급조치 장비 및 인력 등 관련 기준 23개
- 안전관리: 안전관리규정, 응급조치절차, 위험관리계획 등 관련 기준 21개
- 인적자원: 직원의 자격, 직원관리 등 관련 기준 21개

- 프로그램 설계 및 활동: 활동지도능력, 안전규정, 활동수행절차 등 24개
- 그 외에 특수활동 분야로 수상활동, 모험활동, 승마, 여행 등과 관련된 별도 기준 적용

인증절차는 인증절차는 6단계로 이루어지는데, 인증신청→인증기준설명회참석→서류작성→현장방문심사→지적사항보완→인증결정이나 재인증 등의 절차로 구성되어 있다.

(3) ISO인증제도

ISO 9000은 국제표준화기구에서 제정한 품질경영시스템에 대한 국제규격이다. ISO 9000 인증은 “제품을 만들기 위한 공정시스템에서부터 만들어진 제품의 품질과 그 제품에 대한 국제적인 신뢰도를 증명하는 인증체계”이다. ISO규격의 목적은 글로벌 비즈니스 환경에서 조직이 실행 관리할 품질경영시스템 요구사항을 표준화하여 국제적인 통상의 편리함을 도모하는 것이다. 이 규격은 1987년에 제정되어, 현재 2000년도 규격 인증이 국제적으로 적용되고 있으며, 이 국제규격을 도입하여 적용하고 있다.

우리나라에서 인증을 담당하는 기관은 산업자원부에서 우선 인정기관(한국인정원)에 위임한다. 이후 인정기관에서 인증기관과 연수기관을 승인 및 관리한다. 이를 통해 일종의 제3자 인증시스템을 적용한다. 인증기관에서 인증신청업체에 대한 품질경영시스템의 심사, 인증, 사후관리 업무를 담당한다.

인증대상의 적용 분야는 산업과 사회의 다양한 서비스 분야로 확대되어 적용이 되고 있다. 전통적으로 제조, 건설, 농업, 수산업 등 산업 부문의 서비스뿐만 아니라, 학교 및 지방자치 단체와 같은 공공 서비스 분야도 대상이 된다. 인증 취득 방법은 품질경영시스템 구축 후 제 3자(인증기관)로부터 객관적인 심사를 거쳐 인증을 취득하게 된다. 특히 ISO 인증제도의 장

점은 비용이 발생하기는 하지만 인증기관의 장기적 업무 컨설팅을 전제로 체계 구축 후 심사가 이루어진다는 점이다. 인증평가의 장점으로선 일회성 평가가 아닌 과정중심의 평가와 개선 관리 기능의 강화가 있는데 ISO 시스템이 이 측면에서 도움이 된다.

인증기준은 매우 다양하게 구성되어 있다. ISO 인증기준은 품질을 평가하기 위한 요소로 구성되어 있다. 특히 인증기준별 영역만의 분류가 아니라 이를 고객과 공급자 측면으로 나눈다. 두 입장에서 요구사항에서 평가까지를 5개 요소로 구분하여 품질중심의 인증평가를 실시한다. 5가지 요소는 ① 품질경영 및 품질보증의 규격, ② 품질시스템, ③ 품질경영 및 품질시스템요소, ④ 품질경영, ⑤ 지원규격 등이다. 인증기준은 대체로 다음과 같은 사항을 반영하고 있다.

- 제품 또는 서비스의 품질을 확보하기 위하여 필요한 모든 품질활동을 명확히 할 것
- 품질을 확보하기 위한 모든 활동의 담당조직을 명확히 할 것
- 모든 품질활동을 표준화(프로세스화)하고 문서화할 것
- 작업이 정해진 절차에 따라서 실시되었다는 증거를 제시할 것
- 중간결과 및 프로세스의 최종 결과를 문서화할 것

ISO 인증절차는 인증신청→ 인증심사(예비심사, 본심사: 품질문서심사, 예비방문, 심사일정통보, 현장심사)→ 시정조치 → 인증서 발급 → 사후관리 심사 등으로 구성되어 있다. 사후관리 심사는 품질시스템의 인증후 재심사는 3년마다 실시한다.

이상과 같이 살펴본 인증 대상에 따른 인증평가의 유형 중 기관 인증의 공통점은 개별적인 프로그램이 아니라 서비스가 운영되는 과정과 절차로서의 시스템을 심사의 대상으로 한다는 것이다. 이는 프로그램 대상의 인증도 마찬가지로인데 프로그램의 성과 자체보다는 프로그램을 운영하는 과

정과 절차가 인증 이후에도 원하는 수준의 효과를 낼 기반을 갖추었는가를 보게 된다. 청소년수련시설이 건물을 가진 기관으로서 일반 수요자를 위한 다양한 서비스를 제공하면서 품질을 관리할 수 있는 역량을 가진 기관인지를 판단하게 된다. 아울러 인증의 요소 또는 내용을 보면 프로그램의 운영 체제와 내부, 외부의 운영 환경 등 다양한 요소가 반영이 된다.

4) 인증제 도입의 목표 및 효과의 기준

청소년수련시설 인증제를 도입한다고 했을 때 도입의 필요성, 타당성, 기대효과를 목표와 장점의 측면에서 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 정책적 측면에서 청소년수련시설의 서비스 “품질” 관리에 목표를 둔다. 품질의 관리는 협의와 광의가 있다. 협의는 기본적으로 개별 시설이 자체적으로 품질을 관리하는 효과가 있다는 것이다. 그러나 광의로는 전국의 청소년수련시설에 대한 인증제의 적용은 기존의 수련시설 평가나 시설 컨설팅, 지원 등과 함께 일정 수준 이상의 청소년수련시설을 확보해나간다는 점에 의의가 있다.

둘째, 수요자 측면에서 청소년수련시설이라는 서비스의 공급자를 선택하는데 도움을 받을 수 있다는 점에서 수요자 중심의 제도이다. 다양한 공급자가 있는 경우 수요자 입장에서는 일정한 수준의 품질을 기대할 수 있고 원하는 대상을 선정할 수 있다.

셋째, 공급자 측면에서는 서비스를 제공하는 공급자의 신뢰성을 확보하는데 목표를 두고 이러한 효과를 기대한다. 인증을 받았다는 것은 기본적으로 해당 기관에서 제공하는 서비스의 품질을 일정한 수준으로 기대할 수 있다는 것이다.

넷째, 사회적 측면에서는 인증제는 해당 분야의 서비스에 대한 유통을 확대하는 기회가 된다. 다만 청소년수련시설의 경우 일정 시설 공간을 전제로 하여 시설 자체가 유통이 되는 것은 아니다. 그러나 인증을 받았다는

점은 그 과정에서 시설을 통해 제공되는 프로그램이나 참여자는 매우 다양해질 수 있다. 이를 통해 청소년활동에 참여하는 인적자원, 프로그램 자원, 청소년 등 다양한 자원이 유통되는데 기여할 수 있다.

3. 청소년수련시설 인증제 도입의 기본 방향

1) 청소년수련시설 인증제 도입을 위한 조건

청소년수련시설에 인증시스템을 도입하는 것은 기존의 시설평가와는 다른 차원에서 접근할 필요가 있다. 연례적으로 실시되는 평가의 경우 지난 과정 및 절차에 대한 점검과 성과의 확인, 개선 방향의 도출에 중점을 둔다. 그러나 수련시설 자체를 인증한다는 것은 해당 시설의 모든 부분이 적정한 수준으로 갖추어져 있음을 보증하는 것이다. 인증 또는 보증은 인증을 하는 주체 입장에서나 받는 입장에서 상당한 부담을 전제로 하는 것이다.

이는 개별 프로그램에 대한 인증과도 그 의미가 상당히 다르다. 어느 청소년수련관에서 10개의 프로그램을 인증을 받았다고 하더라도 그 이외의 프로그램은 인증을 받을 수준이 되지 않을 수 있다. 어느 기관 자체가 인증을 받았다고 할 때에는 그 시설의 프로그램이 개별적인 상황과는 별개로 일정 수준의 품질을 유지할 수 있는 체제를 갖추었음을 의미하게 된다. 또한 청소년수련시설 인증제를 도입할 경우 인증을 받은 시설과 그렇지 못한 시설로 구분이 될 것이며, 이 구분이 어떠한 영향을 미치게 될 지에 대해 심층적인 검토가 필요하다. 개별적인 청소년수련시설에 미치는 영향뿐만 아니라 시설 전체의 정책이나 현장에서의 운영에 어떠한 영향을 미칠지 분석해 보아야 한다. 모든 정책이나 대안은 장점과 단점을 함께 갖고 있기 마련이다.

따라서 청소년수련시설 인증제 도입의 논의를 위해서는 조건을 검토하

면서 신중한 접근이 필요하다. 이에 몇 가지 고려사항 또는 전제조건에 대해 살펴보려고 한다.

첫째, 필요성을 확인해야 한다. 청소년수련시설 인증제 도입이 정말로 필요한 것인지부터 검토해봐야 한다. 앞서 인증평가 모형의 의의를 기존 성과중심의 평가모형과 비교하여 살펴보면 그 장점을 알아보았다. 그러나 원론적인 차원의 접근이 아니라 현재 시점에서 도입을 해야할만큼 시급하고 중요한지 분석해봐야 한다. 필요성이 충분하다면 비록 시간이 걸리고 준비해야 할 일이 많더라도 시작해야 할 것이다. 이를 위해서는 추진전략의 수립시 단기적인 측면과 장기적인 측면을 구분하는 방법도 있다.

둘째, 타당성을 확보해야 한다. 청소년수련시설 인증제 도입이 청소년활동, 청소년시설의 운영목표와 방향에 부합되는 것으로 타당한지 분석해보아야 한다. 수련시설에 대한 인증시스템이 청소년정책 및 청소년활동-청소년시설의 정책 방향에 적합하게 부합되는 것으로 당연한 것이라는 공감대가 있어야 한다. 이는 정책담당자와 현장의 관계자들이 모두 공유하는 것이어야 한다. 또 다른 측면에서 타당성을 확보하는 것은 이 제도가 정책발전 자체뿐만이 아니라 관계된 사람들에게 의미있는 것으로 인정이 되어야 한다.

셋째, 운영의 가능성이 있어야 한다. 새로운 제도의 정착과 성공을 결정하는 기준의 하나는 가능성이다. 가능성은 현실성과도 연계가 되는 조건이다. 정책 제도로서 시스템을 갖출 수 있고 현장의 여건을 고려할 때 실행할 수 있어야 한다. 또는 시기상 현재는 어렵더라도 단계적으로 또는 장기적으로는 적용 가능한지 분석해 보아야 한다.

넷째, 인증평가에 따른 실효성이 있어야 한다. 인증을 했다는 것은 기본 전제가 대외적인 서비스에 도움이 될 수 있다는 점을 전제로 한 것이다. 내부용으로만 활용이 된다면 기관 자체의 평가, 지난 기간에 대한 성과평가로도 충분한 효과를 가질 수 있다. 또는 정책관점에서 평가를 통한 품질의 제고에 효과가 있다면 직접적인 대민서비스에 영향을 미치지 못하더라

도 의미는 있을 것이다. 그러나 인증을 받았다는 사실이 해당 시설의 대외적인 신뢰도나 참여의 활성화에 도움이 되지 못한다면 정책 자체의 타당성과 별개로 적용 여부는 재검토해야 한다.

다섯째, 청소년활동 분야에 유익해야 한다. 일반적으로 평가는 단기적으로는 또는 평가를 받는 입장에서는 매우 불편한 과정이다. 그러나 동일한 평가시스템이 지속적이고 주기적으로 적용이 될 경우 평가를 받는 기관의 입장에서는 운영체제의 개선과 발전에 도움이 된다. 문제는 그 단계까지 이르기에는 상당한 시간이 소요가 되고 현장에서 이 부분을 충분하게 파악하기에 시간이 걸린다는 것이다. 청소년수련시설 인증제 도입이 단지 또 하나의 평가방법을 더한 것이 아니라 이를 계기로 청소년수련시설 및 청소년활동 분야 전체의 질적 개선에 도움이 된다면 이를 추진할 동력을 얻을 수 있다.

2) 시설유형에 따른 인증제 도입 방안의 설정

청소년수련시설 인증은 인증의 대상에 따른 유형 중 기관인증으로 수련시설의 특성을 반영해야 한다. 청소년수련시설이 갖고 있는 목표, 서비스의 내용, 운영체제의 특성 등 기관 대상 인증에 따른 수련시설의 여건을 사전에 충분히 검토해봐야 한다. 특히 청소년수련시설 유형 및 설립-운영의 특성에 따라 인증제 적용여부 또는 방안을 차별화해야 한다. 앞서 언급한 바와 같이 청소년수련원의 경우 등급제에 대한 제안이나 논의가 일부 있었고 주로 민간 시설로 학교 단체 등을 대상으로 운영된다는 점에서 의미도 있었다. 특히, 등급제의 의미가 품질 수준이 아니라 객관적 요소, 예를 들면 시설의 규모와 같이 누구나 인정할 수 있는 외형적인 기준으로 유형을 구분하는 수준이라면 적용 가능할 수도 있다. 사회복지관이 규모에 따라 유형을 구분하는 것과 마찬가지로 방법을 말한다. 그러나 서비스 수준으로서의 평가내용이 시설의 규모와 결합이 되고, 품질 자체를 제시하는

기준이 될 경우에는 현실성 측면에서 도입 여부의 검토가 필요하다. 청소년수련원 전체의 입장이나 상황을 고려할 때 효과성 측면에서 재검토가 필요한 부분이 있다. 현 시점에서 대다수에게 도움이 되지 못한다면 역효과가 날 수 있기 때문이다. 여기에 더하여 등급제 방식의 인증을 공공시설이 대부분인 청소년수련관에 동일하게 적용하는 것은 상당한 무리가 있다. 설립규모나 조건이 달랐던 점이 무시될 수 있기 때문이다.

청소년수련시설에 대한 인증 시스템의 도입은 시설의 종류 및 유형에 따라 특성을 심층적으로 분석하고 효과성을 충분히 확보한 이후에 적용할 필요가 있다.

첫째, 공공수련시설과 민간수련시설의 특성에 따른 조건을 반영한다. 공공시설은 설립 목적상 지역의 공공서비스를 전제로 한다는 점에서 정책적 측면에서 품질관리의 방식으로 접근할 수 있다. 즉, 평가방식의 다양화 차원에서 현재와 같은 평가를 인증평가로 전환하는 것이다. 그러나 민간시설의 경우에는 자율적인 품질관리를 유도하는 방향에서 구체적인 방안을 개발할 필요가 있다. 국가인증이 민간시설에 도움이 될지 아니면 자율적인 민간인증이 도움이 될지에 대한 검토가 필요하다.

둘째, 모든 청소년수련시설을 대상으로 인증을 적용한다면 시설의 입지 여건에 다른 특성을 반영한 시스템을 개발해야 한다. 방문이용형 시설과 숙박형 시설의 특성에 따라 인증의 적용 방식이 달라질 수 있다. 또한 도심형 시설과 자연권형 시설의 특성도 함께 고려될 필요가 있다. 대부분은 도심형은 방문형이고 야외형은 숙박형이나 도심의 숙박형 시설의 경우도 있고 자연권형에도 방문이용 중심의 시설이 있을 수 있다. 수요자의 참여 방식도 다르고, 프로그램의 내용도 달라지게 되기 때문에 시설이 갖고 있는 입지상의 특성을 고려하여 인증 시스템의 내용을 적절하게 적용해야 할 것이다.

이러한 조건들을 고려하여 인증제 도입 대상 시설의 유형 또는 시설 유

형별 도입방안을 검토할 때 유용한 기준은 현재의 법적 유형이다. 청소년수련관, 청소년문화의집, 특화시설은 대부분 공공시설로 도심에 위치하며 당일 방문에 의해 운영이 된다. 청소년수련원, 청소년야영장, 유스호스텔은 대부분 민간시설로 자연권에 위치하며 숙박형 시설이다. 기본적으로는 수련시설 인증제를 실시한다면 모든 시설을 대상으로 할 수 있다. 그러나 도입시의 효과, 가능성, 현실성과 단계적인 측면을 고려하여 점진적 확대방식을 적용할 수도 있다. 이러한 시설 유형을 두 가지 영역으로 구분하여 인증제 도입이나 적용의 타당성을 검토하면 다음과 같다.

첫째, 주로 지자체 등에서 설립한 청소년수련관 및 청소년문화의집에 인증제를 도입할 경우에는 공공성의 강화를 위한 품질 관리 측면에서 접근할 필요가 있다. 이는 현재의 평가시스템에서 평가의 방식을 다양화 또는 전환하는 관점에서 접근할 수 있다. 2006년 이전까지 실시된 시범청소년수련시설 선정 사업이 지자체 추천이나 자율 신청에 의해 평가가 이루어졌고, 2006년도 이후에는 3년 주기로 전수 평가가 실시되고 있다. 평가의 내용 측면에서 보면 2009년부터 실시된 청소년수련관, 청소년문화의집 평가는 앞서 실시된 평가와 비교하여 단순 실적 보다는 운영시스템을 확인하는 요소를 기반으로 하고 있다. 이러한 평가가 지속되고 평가의 주기가 연례적이 된다면 평가는 운영시스템의 개선과 향상에 도움이 될 수 있다.

앞에서 정리한 인증제가 도입되는 과정의 유형을 고려한다면 성과에 대한 평가가 자연스럽게 인증방식의 평가로 전환될 수도 있다. 기관이 아닌 사업이기는 하지만 방과후아카데미의 경우 수년간 평가시스템이 지속적으로 적용되고 운영되면서 2~3년전부터는 매년의 평가보다는 인증방식을 도입해야 한다는 의견이 제기되고 있다. 청소년수련관 및 청소년문화의집은 공공서비스의 품질관리 측면에서 접근한다면 성과중심의 평가에서 인증방식의 평가를 단계적으로 도입할 수 있을 것이다.

둘째, 주로 민간이 설립한 청소년수련원 등은 현재와 같은 학교단체 구조가 유지된다면 사실 이용자들에 의한 평가를 통해 시장원리를 적용하는

방법도 고려할 수 있다. 민간시설이란 청소년수련시설로서의 공익성도 필요하지만 운영 특성상 수익성을 필수적인 요소로 하며, 자생적으로 운영이 가능해야 하기 때문에 품질 관리에 대해서는 자율적 노력이 요구된다. 인증방식의 평가가 필요하다면 국가에서의 인증 보다 자율적 인증 또는 수요자 단체의 인증 방식이 더 효과적일 수 있다.

이러한 두 가지 유형을 평가의 주체 측면에서도 검토할 수 있다. 인증의 주체와 인증의 대상 측면에서 두 가지의 변수를 고려할 필요가 있다. 인증의 주체란 누가 인증을 하느냐의 문제인데 공공기관이 담당하느냐 아니면 수요자(또는 수요자를 대표하는 민간조직)가 인증을 하느냐에 관한 것이다. 인증의 대상은 (변수는 여러 가지이지만) 공공서비스와 민간서비스, 즉 공공청소년수련시설과 민간청소년수련시설을 구분할 수 있다. 두 가지의 단순화한 변수만 고려해도 4가지의 경우의 수가 나온다. 미국의 호텔 등급과 같이 민간 조직에서 수요자에게 편의를 제공하기 위해 등급을 인증하는 경우는 민간 영역에 적합할 수 있다. 이를 반영하면 민간청소년수련시설은 일반 수요자들이 대표 조직을 통해 인증하는 방안도 고려할 수 있다는 것이다. 그러나 공공서비스를 제공하는 공공시설의 경우에는 정책적 관점에서 공공기관이 적합할 수 있다.

3) 인증의 내용과 방법 측면에서의 도입 방안

(1) 인증영역

청소년수련시설 인증은 인증평가의 모형에 대한 분석에서 살펴본 바와 같이 품질을 인증하되 그 대상은 품질을 보증할 수 있는 운영시스템이 된다. 인증을 받았다는 것은 과거에만 잘하였다는 것이 아니라 과거와 현재의 수준을 앞으로도 유지할 수 있는 가능성을 갖고 있음을 인정하는 것이다. 그래서 대부분의 인증제도가 인증에 대한 표시를 제공하며, 인증의 유

효기간을 설정하는 것이다.

그러나 품질과 시스템에 대한 평가가 이루어지고 이를 통해 기관을 인증의 대상으로 한다고 할 때 인증의 내용 영역 또는 인증을 받은 효과가 기관의 모든 시스템에 대한 인증인지 아니면 기관의 서비스나 시스템 중 한 부문에 대한 인증인지 구분이 필요하다. 청소년수련시설 안전등급제는 안전 부문에 관해서만 등급 부여 방식의 인증을 한 것이다. 전기와 건축, 토목 부문에서 안전하다고 하여 프로그램 내용이 좋다는 것을 의미하지는 않는다. 따라서 청소년수련시설 인증이라고 할 때 종합 인증인지 아니면 부문에 대한 인증인지 영역과 효과를 확인할 필요가 있다.

이처럼 청소년수련시설 인증의 현실적 문제로 검토되어야 할 사항은 기관 인증의 범위에 관한 것이다. 일부의 경우이지만 수련활동인증서를 받은 기관에서 마치 모든 프로그램이 인증을 받은 것처럼 홍보를 하는 경우도 있어 이에 대한 제한 조치를 취한 적이 있다. 개별 프로그램에 대해서도 과장 광고가 되는데 기관 자체를 인증 받았다고 할 때 이에 대해서는 그 범위를 명확하게 정의하지 않으면 인증 자체의 신뢰에 문제가 발생할 수 있다.

이러한 문제에 대한 대안은 첫째, 부문별 인증 관리 시스템을 기준으로 청소년수련시설의 인증을 실시하는 것이다. 현재의 안전등급제처럼 고객서비스부문, 업무시스템, 프로그램부문 등 분야별로 인증을 하여 해당 기관을 인증의 대상으로 하는 것이다. 둘째는 실제로 종합적인 인증관리 시스템을 구축하는 것이다. 이는 각 부문별 인증의 결과를 바탕으로 인정할 수도 있고 청소년수련시설에 요구되는 모든 요소를 심사하여 인증을 하는 방법도 가능하다. 다만, 현실적 여건을 감안하면 단기적으로는 부문별 인증부터 적용한 후 점진적으로 확대하는 방안이 적절하다고 판단된다.

(2) 인증요소

청소년수련시설에 대한 인증의 내용을 요소 기준으로 볼 때 다음의 두 가지 사항을 반영할 필요가 있다.

첫째, 법적 기준과 일반 운영 기준을 포함한다. 청소년수련시설은 시설의 설치와 운영에 관하여 설치기준, 운영기준, 안전기준에 관한 규정이 청소년활동진흥법령에 명시되어 있다. 청소년지도사의 배치기준과 청소년의 이용 비율 기준도 법적 운영기준이다. 청소년수련관 등 수련시설 평가시에도 시설 공간의 확보 여부나 청소년지도사 배치 기준 준수 여부, 청소년이용률은 법적 기준 준수에 관한 사항으로 포함한다. 이외에 청소년수련시설로서 적절한 운영 수준을 판단할 수 있는 요소는 다양한 변수를 고려하여 선택한다.

둘째, 내용 측면에서 청소년수련시설과 관련된 제반 요소를 인증기준 설정시 검토하여 필수요소와 선택요소를 구분하고 필수요소는 인증기준으로 적용한다. 개별적 프로그램이 아닌 기관 자체에 인증을 부여하는 것이므로 부문별 인증이든지 종합적 인증이든지 기관 운영과 관련된 제반 요소들이 반영이 되어야 한다. 비전과 전략계획 부문, 내부 운영 여건 및 환경과 관련하여 시설/인력/조직/재정/사무관리 부문, 프로그램 부문, 대외협력 부문, 이용자/고객관리 부문, 평가관리 부문 등 운영과 관련된 제반 사항에 대해 세밀한 사전 분석이 필요하다.

(3) 인증기준과 평가지표

인증평가에 있어서 인증기준을 적용한다는 의미는 전문가들이 사전에 합의하여 정한 평가의 대상과 기준인 평가지표와 평정기준을 적용한다는 것을 말한다. 실제 인증기준의 설정이나 기술 방식이 일반적인 평가지표 체계와 크게 다르지 않기 때문에 인증의 차이점을 이해하지 못하는 경우

도 있다. 일반적인 성과중심의 평가 또는 가치 수준에 대한 평가는 양적 평가의 경우 여러 등급이나 평점으로 제시된다. 이에 비해 인증평가는 전문가들이 정한 인증기준으로서의 평가지표 항목을 기준으로 전문가들이 정한 수준의 도달 여부를 판단한다. 매우 우수하거나 우수한 등급의 차이가 중요한 것이 아니라 미리 정한 수준의 도달 여부에 관심을 갖는다. 그리고 그 판단은 역시 전문가들이 담당한다. 인증평가모형에서는 달성 수준 자체에 관심을 갖는 것이 아니라 도달 여부에 관심을 갖는다.

따라서 인증평가에 활용되는 평가지표와 기획단계부터 전 과정의 평가에 적용되는 일반적인 평가모형에 따른 평가지표 자체는 크게 다르지 않다. 어떠한 것을 평가지표로 또는 인증기준으로 정했느냐에 달려 있다. 여기에 더하여 각각의 지표에 대한 판단을 위한 평정기준이 더 중요할 수 있다. 전문가 심의나 전문가 인정에 의한 평가는 결국 전문가의 평가적 판단에 따르는데 평가자에 따른 주관성과 편차는 불가피한 부분이 있기 때문이다. 이러한 관점에서 청소년수련시설 인증제 모형 개발시 인증기준은 청소년수련시설 평가를 위한 지표와 연계하여 추진할 필요가 있다. 두 가지가 매우 다르게 개발된다면 현장에서 이중 평가를 받게되어 부담이 될 뿐만 아니라 평가 결과도 편차가 발생할 수 있기 때문이다. 그러나 성과에 대한 평가가 어떻게 운영이 되었느냐에 중점을 둔다면 인증평가는 이를 바탕으로 앞으로도 수준이 유지될 수 있는가에 초점을 두게 되므로 구체적인 평정의 기준이나 방법은 달라질 것이다.

(4) 인증방법과 운영

인증의 과정과 운영절차 그리고 인증결과의 처리와 관련된 방안은 인증의 실제적인 운영과 관리에 매우 중요한 역할을 한다.

첫째, 인증의 주체와 관련하여 국가기관 인증, 제3자 인증, 협의회를 통한 자율인증, 수요자 인증 등 다양한 방안을 고려할 수 있다. 현재 청소년

수련활동인증제는 국가의 인증으로 그 업무를 법에 의해 한국청소년활동진흥원에 위임하고 있다. 이에 비해 ISO는 인증업무를 담당할 기관을 통해 인증 컨설팅과 인증심사를 수행하는 방식을 적용하고 있다. 청소년수련시설 인증제가 도입이 된다면 공공성의 확보측면에서 국가-공공기관에서의 인증 방식이 적합할 것이다. 다만, 앞에서 분석한 바와 같이 민간시설의 경우 협의회, 수요자 단체를 통한 인증방식이 자율성도 살리면서 시장원리의 특성도 반영하는 방법이 될 것이다.

둘째, 인증의 방식과 절차와 관련하여 인증평가 모형에 따른 과정 중심 평가와 개선관리가 함께 이루어지도록 할 필요가 있다. 청소년활동 프로그램의 평가나 개별 사업에 대한 평가도 기획단계부터 최종 성과단계에 이르기까지 단계적인 평가와 이를 통한 개선을 지원하고 있다. 평가모형중 CIPP모형 등 정보처리 모형을 기반으로 평가를 실시하고 최종 단계에서 목표의 달성이나 성취 수준에 대해 평가하고 있다. 청소년수련시설에 대한 인증의 과정과 절차도 이를 기준으로 하되 ISO 인증제도의 절차나 방법을 참고할 필요가 있다. 개별 사업단위에 대한 정보처리 모형에 의한 평가도 단계적인 과정과 개선을 위한 정보를 제공하고 있다. 하지만 기관 평가는 동시에 다양한 업무가 이루어지는 복합적인 과정을 전제로 하기 때문에 기관 운영의 시스템 측면에서 접근할 필요가 있다. 이를 위해 ISO 인증제도와 같이 운영과 관련된 시스템 구축을 위한 컨설팅과 개선 과정을 바탕으로 인증심사가 이루어지는 체제를 갖출 필요가 있다.

셋째, 포괄적인 인증 방식과 등급부여에 의한 인증 방식의 장단점을 고려한다. 일반적으로 인증평가에 의한 결과는 인증을 받았느냐 받지 못했느냐로 구분이 된다. 청소년수련시설에 인증평가 시스템을 도입하고 그 결과를 처리할 경우 인증여부만 제시할 수도 있고 이를 등급으로 제시할 수도 있다. 인증결과의 활용 측면과 현실적 효용성을 기준으로 방식을 정하도록 한다.

넷째, 인증의 유효기간 관리 및 재심사 과정을 통한 사후관리 시스템을

전제로 해야 한다. 인증평가가 가지고 있는 경제적 효율성은 도입시기에는 비용이 들지만 유효기간을 통해 반복된 평가를 실시하지 않음으로써 결과적으로 비용을 절감시키는 효과가 있다. 그러나 인증의 효과가 영속적으로 갈 수는 없기 때문에 일정한 기간을 정하고 재심사 과정을 통해 인증을 받은 수준이 유지되도록 해야 한다.

4. 맺음말

청소년수련시설에 대한 인증제의 도입에 대한 논의나 방향의 설정에 있어서 가장 먼저 확인해야 할 사항은 인증의 왜 하는가? 그리고 그 목표는 무엇인가? 라는 질문이다. 청소년수련시설에 대한 인증평가가 현재 수행되고 있는 시설평가와 비교할 때 인증을 위한 심사의 과정이나 절차는 더 복잡할 수 있다. 그러나 평가의 관점에서 평가 자체가 이루어지는 상황은 마찬가지이다. 문제는 어떠한 방식이 청소년수련시설의 운영 개선에 더 도움이 될 수 있는가? 현재의 청소년수련시설의 역량이나 여건, 수준에 적합한가? 정책적으로 청소년수련시설의 품질 관리를 통한 청소년활동의 활성화에 더 도움이 되는 평가방법은 무엇인가에 관한 것이다.

현실적인 여건을 감안할 때 일정 기간 동안의 운영과정, 운영체계를 포함하는 성과에 대한 평가가 더 효과적일 수도 있다. 인증을 받은 시설과 그렇지 못한 시설로 구분이 될 때 인증을 받을 수 있는 시설이 소수일 경우라면 장점과 단점이 모두 나타나 수 있다. 특히 청소년수련관과 청소년문화의집과 같이 지방자치단체에서 설립한 공공시설의 경우 인증방식을 적용하는 것이 제한적일 수 있다. 장점으로 인증을 받도록 유도함으로써 제반 분야에 대해 운영 수준을 향상시킬 수 있다. 단점으로는 지역간 편차 등에 따른 현실적 여건이 감안되지 않을 때 현재의 연례적인 정기평가 방식보다 현실성이 저하될 수 있다. 그러나 어떠한 방식이든지 평가를 통한

청소년수련시설의 개선과 역량 강화, 이를 통한 청소년서비스의 수준 향상은 중요한 과업이다. 단계적 접근 방식 등 다양한 전략의 개발이 필요한 시점이다.

MEMO

MEMO

MEMO

MEMO

콜로키움자료집 11-S06

청소년수련시설 인증제 도입의 의의와 방안 탐색

인 쇄 2011년 4월 25일

발 행 2011년 4월 25일

발행처 **한국청소년정책연구원**

서울특별시 서초구 태봉로 114

발행인 이 재 연

등 록 1993. 10. 23 제 21-500호

인쇄처 문영사 전화 (02) 2263-5087

사전 승인없이 보고서 내용의 무단전재·복제를 금함.

구독문의 : (02) 2188-8844(연구정보지원팀)