

## I. 서론

### 1. 연구의 필요성 및 목적

21세기의 문 앞에서 세기적 변화를 준비하는 지금, 사회의 각 분야에서는 국가의 미래상을 밝히고 민족의 나아갈 바를 모색하는 데 노력을 기울이고 있다. 사회적·경제적·기술적 변화가 가속화되고, 미래의 모습에 대한 기대와 불안이 교차하고 있는 시대에 변화의 추세를 제대로 파악하지 못하는 국가나 민족은 세계사의 흐름에 뒤처지고 말 것이라는 우려 속에서 세계의 각국은 미래정책을 수립하고 국민들에게 미래지향적인 의식을 심어주는 데 중점적인 노력을 투자해 왔으며, 이는 한국사회에서도 예외가 아닌 것이다.

이렇게 새로운 미래상을 예측하고 선택적인 대안을 모색하는 노력 속에서 국가적인 관심과 지원이 중요하게 이루어져야 할 부문의 하나가 바로 ‘청소년’에 대한 투자일 것이다. 현재의 청소년은 바로 장차 21세기의 정치·경제·사회·문화 등의 각 분야에서 한국을 이끌어 나갈 주역이며, 이들이 올바르게 성장하도록 돕는 일은 가장 효과적이고 필수적인 국가정책적인 투자이기 때문이다. 특히, 청소년은 이미 전체 사회구성원의 1/3에 가까운 양적 숫자를 차지하고 있어, 사회발전에 있어 인적자원의 역할이 큰 한국사회의 경우, 청소년의 잠재적인 역량을 어떻게 개발하고 이끌어 내는가 하는 것은 국제경쟁력을 확보하기 위한 중요한 요소인 것이다. 또한 청소년은 사회발전을 위한 미래의 자원으로서만이 아니라, 바로 지금 이미 성인과 동등한 권리와 책임을 가지는 하나의 시민집단으로서 당연한 정책적 관심의 대상으로 부각되어야 할 존재라는 점을 간과해서는 안될 것이다.

그러나 이러한 청소년의 사회적 중요성에 비해 청소년을 대상으로 하는 정책이 국가적인 관심을 받게 된 것은 뒤늦은 감이 있다. 주로 문제청소년을 대상으로 하는 규제적·산발적·단기적 정책이 이루어져 오다가

1987년에 이르러서야 청소년육성에 대한 최초의 법적 근거인 ‘청소년육성법’이 제정되었고, 이후 1988년 중앙부처에 청소년국이 생기고, 시·도에 청소년과가 생김으로써 중앙과 지방을 연결하는 청소년정책의 전달체계가 확립되기 시작되었다. 그 이후 1990년 체육청소년부가 신설되면서 전체 청소년을 대상으로 하는 장기적 청소년육성 종합계획인 ‘청소년기본계획’(1991. 6. 27)이 시행되면서 청소년정책의 획기적인 방향전환이 이루어졌으며, ‘청소년기본법’(1991. 12. 31)이 제정·공포되고 체육청소년부가 1993년 문화체육부로 개편되어 청소년정책실에서 청소년정책을 총괄하게 되었으며, 1993년 9월부터 제1차 ‘청소년육성 5개년계획’이 수립·시행되었다. 특히, 1998년 7월 문화관광부가 발표한 ‘제2차 청소년육성 5개년계획’은 청소년을 미래의 주역이자 오늘의 삶을 사는 정책의 주체로 자리매김하는 획기적인 정책방향을 담아내면서 우리사회의 청소년의 삶의 질 향상을 위한 사회적 노력의 활성화를 위한 중요한 계기를 제공하였다.

이러한 역사 속에서 실질적으로 청소년의 종합적 정책이 시행된 시점을 ‘청소년기본계획’ 수립 이후로 본다면 우리나라의 청소년정책도 그 역사가 8년째로 접어들고 있다. 그러나 청소년육성 분야에서는 끊임없이 업무 추진주체의 비체계성이나 전문성 부족, 총괄·종합적 정책 및 행정체계 부재, 열악한 재정 문제, 청소년정책에 대한 사회적 인식과 정책적 지원 부족 등의 문제가 대두되고 있으며, 실제로 청소년육성정책이 구체적으로 수행되는 행정체계의 현실을 보면 청소년육성 부문은 정책 지원 순위에서 하위로 밀려 자치단체의 행정기구 개편 때마다 축소·통합되는 제1순위로 등장하거나, 청소년업무 담당자들은 사기와 의욕 저조로 인해 자율적이고 능동적인 사업수행을 시도할 여력을 잃기도 하며, 사회적으로는 청소년육성 분야에 대한 의의와 중요성을 제대로 인정받지 못하여 담당 행정부서의 효율적이고 적극적인 사업수행을 더욱 어렵게 만들고 있다. 이러한 현실 속에서 청소년육성 분야의 기반을 견고히 하고 보다 발전시키기 위해 청소년육성 분야에 대한 개념정립과 사회적 인식 통합 및 확산, 그리고 이를 기반으로 한 청소년분야에 대한 총체적이고 종합적인 실태

점검과 발전방향의 모색의 필요성이 심각하게 대두되고 있는 실정이다.

청소년정책 분야가 사회적으로 그 중요성을 올바르게 인정받지 못하고 획기적인 발전의 전기를 맞지 못하고 있는 원인에는 여러 가지가 있겠지만 무엇보다도 청소년육성 분야와 관련된 환경 변화에 탄력적으로 대응하면서 관련 정책과 사업을 효율적으로 추진하기 위해서는 지속적인 점검과 분석 및 평가가 필수적임에도 불구하고 자체적으로 이러한 평가작업을 소홀히 하거나, 평가를 하더라도 체계적이고 과학적인 철저한 평가작업을 수행하지 않고 단순한 실적 체크 정도의 평가에 그치지 않았는지 검토할 필요가 있을 것이다. 실제로 자치단체장은 매년 전년도 추진실적을 상위 기관장에게 보고하게 되어 있지만 실질적인 평가기능을 수행하고 있지는 못하다.<sup>1)</sup>

다른 정책분야와 비교해 볼 때 늦은감이 있지만 이제 청소년육성 분야에서 관련 정책의 추진실적을 체계적·객관적으로 평가하여 사업추진 과정상의 문제점과 개선사항을 찾아내고 적시에 정확한 정보를 제공함으로써 이후 사업의 효율적인 추진방향 제시에 기여할 수 있는 방안이 적극적으로 마련되어야 한다. 특히, 청소년육성 5개년계획이 새롭게 시작되는 1998년부터는 청소년정책 분야에 대한 종합적이고 체계적인 평가체계를 마련하고 이를 수행함으로써 청소년정책 분야에 대한 전 국가·국민적 관심을 불러일으키고 청소년정책의 효율성과 경쟁력을 확고히 할 필요성이 더욱 커지고 있다.

과학적인 정책 평가를 위해서는 기본적으로 청소년육성정책 분야의 특성에 맞는 평가체계를 구축하고 구체적인 평가지침을 개발하여 사업추진 과정에서 시행착오를 방지하고 효율성을 제고할 수 있는 종합적·체계적 방안이 모색되어야 할 것이다. 이를 기반으로 추진조직, 제도, 예산, 정책

- 1) 청소년육성 분야가 그 역사에 비해 발전속도가 늦고 체계적인 자리를 잡아나가지 못하고 있는 현실은 1995년 8월 '정보화촉진기본법'에 따라 적극적으로 추진되기 시작한 정보화사업 부문과 비교해 보았을 때 더욱 극명하게 드러난다. 여기에는 두 부문간에 각각의 사회적인 기능과 역할, 운영체계적 특성 등의 차별성이 존재하는 것과는 별개로 '체계적 평가의 수행여부'라는 정책적 요인이 있음을 발견하게 된다. (본문의 정보화부문 선행연구 검토 내용 참조)

등 부문별로 효과성이나 목표달성도 등과 같은 기준에 따라 평가를 시행함으로써 각 부문별로 사업효과나 목표달성을 저해하는 요인이나 문제점 및 개선사항을 도출할 수 있으며, 평가기준과 항목 표준화를 통해 국가간·지역간 비교평가를 하여 선의의 경쟁과 동기부여 효과, 그리고 국민적인 인식제고 효과 등을 가져올 수 있을 것이다. 이러한 효과를 가지는 평가방안의 하나로 제기되고 있는 것이 ‘청소년육성지수’ 개발을 통한 자치단체별 청소년정책 및 사업의 현황파악 및 비교평가 방법이다.

최근 사회의 각 부문에서는 삶의 질 향상과 국가 발전의 미래를 위해 해당 분야의 정책실적을 평가하여 정책 실효성과 효율성을 높이기 위한 다양한 노력이 늘어나고 있는데, 특히 지방자치시대를 맞아 특정 분야와 관련된 자치단체의 정책 및 행정 운영 효율성과 추진실적 등을 진단하고 평가하는 작업을 통해 해당 분야의 관심과 경쟁력을 제고하고자 하는 사례들이 그것이다. 이러한 사례들은 전국 자치단체를 대상으로 개발된 평가기준(평가지표)에 따라 비교·평가하여 우수 자치단체를 선정하고 우선순위로 매겨 공개화함으로써(또는 인센티브 제공) 사회적 관심을 환기시키고 해당 분야에 대해 자치단체 간의 선의의 경쟁을 유도하고 있다.<sup>2)</sup>

이 연구는 ‘청소년정책’ 분야에서도 이러한 평가방법을 도입하여, 자치단체별로 청소년정책의 노력성 정도와 성과가 어느정도인가를 평가할 수 있는 기준으로 ‘청소년정책 평가지표’를 개발하고 이에 따라 그 실태와 성과를 비교·평가하는 방안을 마련함으로써 이를 청소년정책 분야에 대한 자치단체의 관심과 지원을 촉진시키는 제도적 유인체계로 활용하고자 하는 목적에서 그 필요성이 제기되었다. 즉, 지방자치제 실시에 따라 지방정부의 역할이 강화되고, 청소년육성사업에 대한 욕구도 증대·다양화됨에

2) 이러한 예로 중앙일보사에서 전국 74개/73개 도시의 ‘삶의 질’을 평가하여 발표(1996년/1997년), 한국농협협회에서 ‘한국의 도시경쟁력을 평가’하여 발표(1997년), 서울대학교 행정대학원과 동아일보사가 공동으로 ‘민선지방자치 1년/2년을 평가’하여 발표(1996년/1997년), 현대경제사회연구원과 조선일보사가 공동으로 ‘지방자치 1년/2년을 평가’하여 발표(1996년/1997년), 문화정책개발원에서 지역 문화정책을 평가하여 ‘올해의 문화자치단체’를 선정·발표하고 인센티브를 제공(1995년~1997년) 하는 등의 사례가 있음.

따라 정책적인 차원에서 각 자치단체의 청소년분야에 대한 관심과 투자를 유발시키는 동기 유인체제로서 자치단체별 청소년 육성여건과 사업추진 실적을 토대로 ‘청소년육성지수’를 산출을 통해 적극적인 정책수행 동기를 마련하고자 하는 것이다.

이러한 평가를 실제 수행하기 위해서는 평가기준과 항목 개발, 평가활용 체계 개발, 시범적용, 확정 및 적용 등의 과정이 필요하며, 이러한 장기적 연구과정의 기초연구로서, 본 연구는 청소년정책 분야에서 이러한 평가방안의 가능성을 검토하고 다양한 관련 선행연구물을 검토함으로써 청소년정책 분야의 특성에 맞는 평가체계로서 「청소년정책 평가지표」 항목을 개발하고자 한다. 청소년육성정책 분야를 평가하기 위한 구체적인 평가기준과 항목으로서 1차적으로 마련된 안은 후속연구를 통해 실제 적용가능한 형태로 보완될 것이며, 최종적 개발된 평가지표 체계는 지역 청소년정책을 비교·평가하는 기준으로 뿐만 아니라, 지역 내에서 청소년정책을 자체 평가하는 유용한 도구로 활용할 수 있을 것이다.

## 2. 연구내용 및 방법

청소년정책 평가지표를 개발하고 이를 직접 정책 현장에 적용하기 위해서는 보다 장기적인 계획 하에 단계적 연구가 필요하며, 최종적으로 보다 체계적이고 전문적 근거를 가지며 동시에 현장의 필요와 요구, 현실적 여건을 고려한 평가 방안을 마련해야 한다. 1차 년도의 연구는 그 지역의 청소년정책이 얼마나 효과적이고 생산적이며 민주적으로 잘 수행되고 있으며 특히, 청소년분야에 얼마나 많은 정책적 관심과 투자를 쏟고 있는가를 판단하기 위해 그 근거와 기준이 될 ‘평가지표 체계’를 개발하고 구체적인 지표항목을 선정하는 데 주력하게 될 것이다.

### 1) 연구의 내용

#### (1) 청소년정책·사업평가 및 지표개발에 대한 이론 연구

정책평가의 개념 및 의의, 목적과 필요성, 정책평가의 성격, 정책평가의 유형, 정책평가의 기준, 정책평가의 과정 등에 대한 이론적 검토를 통해 정책평가 전반에 대한 고찰함으로써 본 연구에 대한 이론적 기초를 마련한다. 또한 여러 가지 기능 중 정책평가의 기능을 의미있게 수행하고 있는 사회지표에 대한 이론적 검토를 통해 정책평가에 활용할 수 있는 가능성과 방안을 모색해 본다.

## (2) 타 정책 부문의 평가방안 연구

사회의 각 분야에서는 다양한 평가체계와 평가방안을 마련하여 사업의 효율성, 적절성, 효과성 등을 분석하고 향후 정책의 발전방향을 마련하는데 유용한 자료로 활용하고 있다. 타분야의 정책평가 연구는 해당 정책분야 만이 고유하게 갖는 특수성을 포함하지만 이와 동시에 모든 공공정책 분야의 평가활동에서 공유되는 공통적인 요소를 가지며, 특히, 직접적인 선행연구가 미비한 청소년육성 분야에 유용한 구체적인 여건 및 사안별 평가활동의 변화 및 수행 등의 시사점을 발견할 수 있다. 이러한 사례로 사회복지분야, 정보화 분야, 교육분야, 문화분야 등의 평가현황을 살펴보고, 특히 ‘사회지표’의 개발·활용이 갖는 정책평가 기능의 효과를 파악하기 위해 각 분야의 지표체계 개발에 대해 검토하고, 정책 분야에 대한 사회적 관심을 주목시키기 위해 실시된 자치단체 정책의 비교·평가 사례를 살펴봄으로써 지수개발 및 활용 가능성과 의의를 찾아본다.

## (3) 청소년정책의 평가방향 및 기준수립

청소년정책 분야의 평가체계의 현황과 평가가 이루어지고 있는 실태를 검토하고, 선행연구 검토를 기반으로 하여 타 사회부문과 청소년육성정책 분야의 유사성과 특수성을 파악하여 시사점을 추출하고 발전적으로 활용함으로써 청소년정책 분야의 평가방안을 모색한다. 종합적이고 체계적인 평가모형 개발을 위한 기초연구로서의 인식을 견지하면서, 본 연구에서는 청소년분야에 대한 개념정립과 평가를 위한 청소년정책 및 사업의 범위

설정, 청소년정책의 발전방향에 대해 연구함으로써 평가체계 개발을 위해 고려해야 할 제반요소들을 점검하고 평가의 기본방향과 원칙을 설정한다.<sup>3)</sup>

#### (4) 청소년정책의 평가지표 항목 개발

청소년정책 분야의 여러 가지 정책사업과 관련 업무 현황을 근거로 하여 구체적인 평가지표 항목을 개발한다. 특히, 청소년육성과 관련된 사업의 기반구조와 활동, 행정 및 정책 내역 등 여러 가지 청소년 관련 항목 중 평가를 위한 계량화가 가능한 항목을 추출하며, 객관적 요소와 주관적 요소를 합리적으로 배분되도록 하여 자치단체의 청소년정책과 사업을 효과적으로 평가할 수 있는 기준과 항목을 개발하도록 한다. 청소년정책 분야의 평가항목과 지표를 중심으로 청소년육성지수의 산정에 활용할 수 있는 세부지표를 예시적으로 선정함으로써, 이후 추가적인 계량화 과정을 거쳐 지수를 산출하는 과정에서 기초자료로 활용될 수 있도록 한다.

- 3) 청소년 정책 분야는 다른 부문과 달리 평가체계를 마련하고 특히, 그것을 직접 평가에 활용하는 데 어려움을 갖기 때문에 ‘청소년육성지수’ 개발의 방향을 어떻게 할 것인가의 문제 자체를 결정하기 위한 검토와 논의가 우선되어야 한다는 연구의 특수성을 갖는다.

‘청소년정책’은 ‘청소년’이라는 인구집단을 대상으로 하기 때문에 청소년의 삶과 생활에 관련된 모든 부문 - 법무부, 교육부, 보건복지부, 행정자치부, 정보통신부, 노동부, 경찰청 등 - 의 정책과 직·간접적으로 관련되어 청소년의 전반적인 삶을 포괄하는 지표체계는 모든 관련부서의 자료를 필요로 하는 평가가 되어 실제 평가를 수행하는 데 어려움을 빚게 될 수 있다. 또한 가장 이상적으로는 ‘지역 청소년의 삶의 질’을 나타내줄 수 있는 종합적인 지표체계를 개발하는 것이 필요하나, 현재 대부분의 지역 정책 현장에서는 지역 단위의 청소년 관련 기초 통계자료가 거의 없기 때문에 실제로 이렇게 지역 청소년의 삶의 질을 나타낼 수 있는 지표체계에 따라 평가를 수행할 경우, 자치단체 담당 부서에 새로운 업무를 추가시키는 결과를 가져오거나, 평가과정 자체에도 매우 오랜 시간과 노력을 소요하게 할 수 있는 것이다. 그러므로, 본 연구가 지방자치단체의 청소년정책에 대한 관심과 지원을 촉진시키기 위해 평가체계를 활용하고자 하는 현실적인 목적을 더욱 비중있게 고려한다면, 평가의 대상이나 내용을 어느정도 한정짓게 될 수 있는 것이다. 이러한 논의 자체가 본론에서 이루어질 것이다.

### (5) 청소년정책 평가 활성화 방안 제언

청소년 분야는 행정적 전달체제나 사회적 인식 등의 면을 볼 때 아직 완전한 체계를 갖춘 사회분야로 보기 어렵다. 그러므로 청소년 분야에 대한 통일된 인식이 형성되어 있지 않으며, 평가에 필요한 기초자료가 매우 미흡하고, 분야의 특성상 계량화하여 평가하기 어려운 부분들도 많다는 특성을 지니고 있다. 그러므로 앞으로 청소년 분야의 체계적 평가를 위한 노력이 더 많이 필요한 상황이라고 할 수 있으며, 이러한 현실 속에서 보다 효율적인 청소년정책을 위한 평가 활성화를 위해 어떤 대안들이 마련되어야 하는지, 특히 본 연구를 통해 마련된 평가지표체계를 정책 현장에 활용하기 위해서는 구체적으로 어떠한 후속연구가 수행되어야 하는지 제시하도록 한다.

## 2) 연구의 방법

### (1) 문헌연구

정책평가 일반, 지방자치단체 정책 및 행정평가, 사회지표체계 등의 분야의 이론을 검토하고 관련 선행연구물들을 검토함으로써 청소년육성정책 분야의 평가방안을 모색해 나가는 데 도움을 얻고자 하였다.

### (2) 전문가 자문

정책평가와 자치단체 정책 비교·평가, 청소년육성정책 분야 관계자 및 전문가 자문을 통해 청소년육성정책분야의 평가방향을 수립하고 구체적인 평가방안을 마련하고자 하였다. 특히, 타부문에서 자치단체 정책의 비교·평가를 수행해 본 전문가와 정책현장의 업무담당자에게 평가체계 개발 및 수행시의 어려움과 유의점 등에 대한 개별 자문을 구함으로써 청소년분야의 정책평가 체계 개발에 대한 유용한 시사점을 얻고자 하였다.

### (3) 관계자 의견조사

하나의 정책 분야에 대한 평가틀과 관련되는 연구인 만큼 학계와 현장,



기타 다양한 관련집단의 전문가와 방법적인 면에서 과학적이고 합리적인 제언이 가능한 전문가를 적절히 배합하여, 구체적인 의견을 수렴하고자 하였다. 청소년정책 분야에서 자치단체별 비교·평가 방안을 적용하는 것에 대한 전반적인 의견과 고려해야 할 점 등을 알아보고 특히, 구체적인 정책평가의 기준과 항목 개발을 위해 연구자들이 개발한 '1차 평가지표체계 시안'에 대한 각 항목별 의견을 수량화하여 표기할 수 있도록 하는 '의견조사표'를 작성하여 청소년 관련 학계 전문가, 청소년정책 담당자, 청소년 단체·시설 관계자, 정책평가 및 지표개발 관련 전문가, 청소년 단체·시설 관계자, 청소년 등 총32명의 의견을 수렴하였다. 의견 수렴결과를 반영하여 1차안을 수정하고, 최종적으로 의견조사에 참여했던 32명의 관계자 중에서 5명의 전문가가 참석하는 자문회의를 개최하여 수정된 안에 대해 2차 피드백을 받을 수 있는 기회를 마련하였다.

## II. 관련연구 검토

이 장에서는 청소년정책 평가체계를 개발하는 데 시사점을 얻을 수 있는 관련 선행연구를 검토해 보기로 한다. 선행연구는 크게 사회 각 분야에서 해당 정책을 평가하는 연구와 해당 부문의 객관적 현황과 실태를 나타내는 지표적 개념의 연구 현황을 모두 포함하여 개괄적으로 살펴보고, 특히 본 연구의 목적과 내용과 가장 유사한 연구성격을 갖는, 지방자치제 이후 ‘자치단체별 정책성과 비교·평가’에 관한 연구는 별도로 구분하여 상세히 살펴보기로 한다.

앞에서 언급하였듯이 청소년분야의 정책평가는 그 분야의 광범위성과 포괄성으로 인하여 관련 정책을 명확히 구분해 내기도 어려울 뿐만 아니라 청소년정책이 궁극적으로 청소년집단의 삶의 질 수준을 제고하고자 하는 목적을 달성하기 위한 것이라는 점에서 정책효과로서 ‘현재의 청소년 삶과 생활의 구체적인 현황과 수준’ 즉, 청소년 삶과 관련된 영역에 대한 실태를 나타내 주는 ‘청소년지표’ 개념의 연구분야를 함께 고려하지 않을 수 없다. 즉, 궁극적으로 지역의 청소년정책에 대한 보다 종합적인 평가가 이루어지기 위해서는 그 지역의 청소년들의 삶과 생활실태를 파악할 수 있는 지표가 평가영역에 포함되어져야 한다는 측면에서 ‘지표관련 연구’와 관련한 타부문의 다양한 연구현황을 살펴보는 것은 의미가 있다.<sup>4)</sup>

다음은 사회 각 분야에서 해당 분야의 발전을 위해 어떤 평가체계를 갖추고 평가를 실시하고 있는지, 그리고 해당부문의 실태와 현황을 파악하

4) 본 연구에서는 자치단체별 청소년정책 비교·평가를 위해서는 단순히 정책의 투입·산출 부분 뿐만이 아니라 그 지역청소년의 객관적 삶의 수준과 실태를 살펴보는 것이 필수적이며, 이를 위해서는 지역단위의 청소년지표 개발이 필요함을 지적하고 있다. 그러나 현재 지역단위의 청소년지표는 거의 전무한 상태이며, 있다 하더라도 비교평가가 가능한 수준으로 표준화되어 있지도 않다. 결국 초기 단계에서는 청소년정책 평가의 범위를 한정할 수밖에 없으며, 이 부분은 앞으로 평가지표를 점차 보완해 나가는 측면에서 추진해 나갈 장기적인 과제로 제언하고 있다.

기 위한 노력이 어떻게 이루어지고 있는지 부문별 연구흐름을 살펴보고자 한다. 크게 사회복지부문, 정보화부문, 교육부문, 문화부문, 청소년부문, 여성·아동부문으로 나누어 수집·검토된 자료를 중심으로 연구 동향을 살펴보고, 도시경쟁력 및 자치단체 정책성과 비교평가에 관련된 연구는 별도로 장을 나누어 살펴보기로 한다.

## 1. 사회 각 분야의 관련연구 현황

### 1) 분야별 관련연구 현황

#### ① 사회복지부문

- 한국개발연구원(1976). 사회개발지표의 체계.
- 한국개발연구원(1987). 한국의 사회지표의 체계 개선.
- 한국보건사회연구원(1990). 사회복지지표의 체계개발에 관한 기초연구.
- 한국보건사회연구원(1995). 한국의 사회지표 체계개편 연구 I·II.
- 한국보건사회연구원(1995). OECD의 보건통계 작성기준에 관한 연구.
- 한국보건사회연구원(1995). 지방자치시대의 주요 보건·복지사업 평가체계개발.
- 한국보건사회연구원(1996). 한국인의 '삶의 질': 현황과 정책과제.
- 한국보건사회연구원(1996). 한국의 보건지표.
- 통계청(1997). 1997 한국의 사회지표(1978년부터 매년 발간).
- 보건복지부(1997). 보건복지통계연보(1954년부터 매년 발간).

#### ② 정보화 부문

- 한국과학기술원(1982). 정보화사회의 장기전망에 관한 연구.
- 통신정책연구소(1986). 정보유통센서스 - 개인매체를 중심으로.
- 통신개발연구원KISDI(1988). 정보화지수 개발에 관한 사례연구 - 일본을 중심으로.

- 통신개발연구원KISDI(1989). 국가정보화측정지표 개발에 관한 연구.
- 한국과학기술원KIST(1992). 주요지표를 통한 한국과 선진국의 정보화수준 비교연구.
- 한국전산원(1994). 정보화지표에 의한 정보화 국제비교.
- 한국전산원(1996). 정보사회의 개념정립 및 정보화 추진방안에 관한 연구.
- 한국전산원(1996). 정보화지수를 위한 가중치 연구.
- 한국전산원(1996). 정보화촉진 추진실적 평가모형 개발.
- 정보통신부(1997). 정보화사업 평가편람.
- 한국전산원(1997). 지역정보화 사업 평가와 추진방안.
- 한국전산원 편(1997). 1997 국가정보화백서(1993년부터 매년 발간).

### ③ 교육부문

- 한국교육개발원(1988). 교육지표의 체계화 연구.
- 한국교육개발원(1997). 교육지표 개발 및 주기적 교육조사를 위한 기초연구.
- 한국교육개발원(1997). 국가 교육통계의 작성·관리 체제에 관한 기초연구.
- 한국교육개발원(1997). 통계로 본 한국교육의 발자취.
- 한국교육개발원(1997). 세계 속의 한국교육.
- 한국교육개발원(1997). 한국의 교육지표 1997(1984년부터 매년 발간).

### ④ 문화부문

- 유네스코한국위원회·한국문화예술진흥원(1986). 문화통계 및 지표체계 연구.
- 문화체육부·한국문화정책개발원(1995). 문화예술통계(1989년부터 3년 주기로 작성).
- 한국문화정책개발원(1995). 문화지표체계 개선.

- 한국문화정책개발원(1995). 지방자치단체별 문화지표 조사연구.
- 한국문화정책개발원(1996). 지역 문화복지 지수 체계 개발 및 조사연구.
- 서울시정개발연구원(1996). 서울시 문화지표 설정 및 측정 연구
- 한국문화정책개발원(1997). 지역 문화복지정책 평가지표 및 모델에 관한 조사연구.

#### ⑤ 청소년부문

- 한국청소년개발원(1991). 한국청소년의 실태와 문제.
- 한국청소년개발원(1992). 청소년 생활실태 및 의식조사 연구.
- 한국청소년개발원(1993). 1993 한국의 청소년지표
- 한국청소년개발원(1994). 1994 한국의 청소년지표
- 한국청소년개발원(1996). 지방청소년육성사업 활성화 방안 연구.
- 한국청소년개발원(1997). 1997 한국의 청소년지표(1997년부터 3년 주기로 작성).
- 한국청소년개발원(1997). 청소년육성 5개년계획의 평가 및 수립에 관한 연구.
- 문화체육부(1997). 청소년백서(1978년부터 매년 발간)<sup>5)</sup>

#### ⑥ 여성·아동 부문

- 한국여성개발원(1986). 여성관련 사회통계 및 지표.
- 한국여성개발원(1996). 여성사회지표 개발.
- 한국여성개발원(1997). 여성통계연보(1994년부터 매년 발간).
- 한국아동권리학회(1998). 아동권리지표개발.

5) '청소년백서' 제1호는 1965년도에 발간되었으며, 이후 2호가 1973년에, 3호는 1976년에 발간된 바 있으며, 1978년 4호부터 매년 발간되고 있다. '청소년백서'는 청소년정책을 담당한 부처(국무총리실 청소년대책위원회 → 체육청소년부 → 문화체육부 → 문화관광부)에서 지속적으로 발간해오고 있는데, 올해는 제24호가 발간될 예정이다.

## 2) 분야별 주요연구 개관

### (1) 사회복지부문<sup>6)</sup>

- 한국보건사회연구원(1995). 한국의 사회지표 체계개편 연구(Ⅰ).

1978년에 만들어진 우리나라 사회지표체계는 1987년에 일차 개편된 바 있으나 사회가 정치, 경제, 사회, 문화 등 모든 면에서 급속한 변화를 맞게 됨에 따라 사회경제적 여건변화 속에서 우리의 생활모습을 정확하게 반영하고 앞으로 우리가 나아가야 할 발전방향을 제시하기 위해 현행 지표체계의 개편이 필요하게 되었다. 구체적인 지표체계 개편 필요성으로는 먼저, 경제적인 생활수준의 향상과 경제사회구조의 다양화 및 고도화에 따라 국민 개개인의 관심이 급속하게 전환되고 있어 이러한 국민의 다양한 관심의 변화를 반영하고, 삶의 질적인 측면을 포함하는 미래지향적 지표체계 개발이 요구된다는 점, 지방자치제 실시로 향후 광역자치단체는 물론 기초자치단체인 시·군·구 단위에서 지역별 사회지표 필요성이 증대되고 있으므로 사회지표체계개편을 통해 지역사회지표의 모델이 될 수 있는 표준지표 개발이 요구된다는 점, 그리고 세계화·정보화라는 새로운 국제질서를 형성하는 급속한 국제환경변화에 직면하여 PC의 대중화, CATV와 같은 정보매체의 다양화와 고속정보망 구축 등으로 정보화가 급격히 진행되고 있으며, 이에 따라 재택근무, 원격회의 및 진료 등 국민의 생활양식이 급격히 변화될 것으로 전망되므로 정보화 사회의 변동현황을 시계열적으로 파악하고, 정보화가 사회에 미치는 영향을 평가할 수 있는 지표개발이 필요하다는 점 등이 지적되고 있다.

이러한 필요성 인식 아래 9개 부문으로 구성되어 있던 기존지표체계를 13개 부문으로 확대하고, 각 부문별 관심영역은 총 41개에서 59개로, 세부 관심영역은 126개에서 150개로 확대하였으며, 개별지표수는 총 526개로 기존안의 473개에 비해 11.2% 증가하였다. 총 526개의 개별지표 중 신규지표는 217개로 총 개별지표의 41%에 달함으로써, 이는 기존체계에서 적절

6) 사회복지부문의 지표개발 연구 동향은 지표개발에 대한 이론적 검토 부분에서 ‘사회지표’ 연구 현황을 중심으로 자세히 소개되고 있다.

하지 않은 것을 삭제하는 대신 사회적 변화를 파악하고 정책 설정의 기초가 되는 개별지표를 첨가하였다. 전체 13개 부문으로 인구, 가족, 소득과 소비, 노동, 교육, 보건, 주거와 교통, 정보와 통신, 환경, 복지, 문화와 여가, 안전, 정부와 사회참여 등으로 지표체계를 구성하고 있다.

- 한국보건사회연구원(1995). 지방자치시대의 주요 보건·복지사업 평가체계개발.

이 연구는 지방자치단체에서 수행해야 할 보건·복지사업분야의 업무에 대한 수시 또는 정기적인 평가를 체계적으로 할 수 있도록 함으로써 관련사업의 추진상 문제점, 실적 부진사유 등을 분석하고 개선·보완하여 일선에서의 사업이 보다 효율적으로 추진될 수 있도록 지원하는데 기여하고, 관련사업에 대한 정책수립 및 지역별 국고지원 배분 등 조정에 반영케 함으로써 전반적인 보건 및 복지사업의 발전을 도모하는 데 기여하고자 수행되었다. 이 연구에서는 평가절차, 방법, 평가결과의 활용, 평가체계의 발전방향 등 전반적인 평가체계에 대한 연구 뿐만 아니라 당해연도 사업수행과정과 그 결과로 나타나는 사업실적평가와 사업수행의 누적결과와 영향으로 나타나는 수준평가의 구체적인 방안을 제시하고 있다.

실적평가는 보건복지부 각 사업 실·국별 사무 가운데 업무 성격에 따라 평가대상사업이 결정될 것이나 각 과 단위로 1개를 우선 선정하고 각 실·국별로 우선순위를 부여하여 평가대상 사업을 확정하고, 수준평가는 보건복지부사업과 관련된 부분 중 매년 평가가 가능한 항목중심으로 선정하였다. 구체적인 평가절차로 ‘평가대상사업의 선정 - 선정된 사업의 평가항목 및 지표개발 - 평가항목별 배점 및 사업별 가중치 결정 - 평가지침시달 - 평가자료 수집 - 통계자료 및 현지점검자료 분석 - 분석결과의 종합평가 - 분석결과의 환류 - 평가대상사업의 조정 - 평가항목 및 평가방법의 수정·보완’ 단계를 제안하고 있다.

## (2) 정보화 부문

- 한국과학기술원(1982). 정보화사회의 장기전망에 관한 연구.

우리나라 정보화 정도를 측정하고자 한 첫 시도로서 일본에서 개발한 지표항목 및 지표작성방식을 그대로 사용하여 우리나라의 정보화추이를 분석하고 주요선진국과 비교하고 있다.(이후 지표연구가 일시 중단되었다.)

- 통신개발연구원KISDI(1989). 국가정보화측정지표 개발에 관한 연구.

우리나라 정보화수준 측정을 위한 본격적인 연구의 시작이라고 할 수 있으며, 우리실정에 적합한 본격적인 정보화수준을 측정하고자 한 연구이다. 크게 세가지의 세부지표(정보설비지표, 정보이용지표, 정보기기산업지표)로 이루어져 있고, 각 세부지표는 관련 통계항목을 지수화함으로써 구성되어 있다.

- 한국과학기술원KIST(1992). 주요지표를 통한 한국과 선진국의 정보화수준 비교연구.

정보사회 구조에 연구개발활동을 추가함으로써 정보측정지표를 연구개발지표, 정보통신기기산업지표, 정보서비스지표로 설정하고 있다. 일종의 협의의 정보화수준 측정방법으로 분류될 수 있다. 8개의 지표에 대한 통계데이터를 구한 후 1990년도의 한국의 통계수치를 100으로 두고 각국의 통계수치를 환산한 후, 각 항목의 연평균 성장률을 가중치로 고려하였다. 즉, 성장률이 높은 항목이 정보화를 주도하고 있는 분야라고 간주하여 각 항목의 성장률을 구한 후 그 합을 1로 해서 각 항목들이 차지하고 있는 비율을 각 통계데이터에 곱하고 연도별로 더하여 단일 지수화하였다. 그 후 한국의 1990년도 수치를 100으로 하여 각 국가의 수치를 상대화함으로써 국가정보화지수로 사용하였다.

- 한국전산원(1994). 정보화지표에 의한 정보화 국제비교.

이 연구는 최근 한국사회의 정보화 진전 정도 및 변화의 속도를 정보



화 지표로 나타내어 미국, 일본, 기타 유럽국가들과 비교분석함으로써 한국의 정보화수준을 객관적으로 파악하여, 정보화 계획 수립, 비전 제시, 효과 분석 등 제반 정보화 정책 수행에 기초자료를 제시하는 것을 목적으로 하고 있다. 정보통신기술을 이용한 전자계 정보화를 중심으로 설정된 지표별로 구체적인 측정항목을 개발하고 비교대상 국가로 한국과 선진 5개국(미국, 일본, 독일, 영국, 프랑스)을 선정하였다. 최종적으로 각 측정분야별, 항목별 지표 산출 결과를 각 나라별로 정리·요약하여 제시하고 있다.

- 한국전산원(1996). 정보화지수를 위한 가중치 연구.

이 연구는 정보화지표에 관한 연구의 현실적 어려움으로, 정보나 정보화 등에 대한 통일된 개념이 정립되지 않아 정보화현상을 파악하는 기준이 각 연구마다 상이하다는 점, 정보화현상을 대변할 수 있는 적합한 측정항목 선정이 어려운 점, 선정된 항목들 간의 상이한 중요도를 적용할 기준이 미약하여 지표산출을 위한 항목들 간에 적절한 통합이 어렵다는 점, 그리고 통계자료가 절대적으로 부족하고 조사된 통계자료에도 신빙성에 문제가 있다는 점 등을 지적하고 보다 나은 정보화지표 개발을 목적으로 하고 있다. 구체적으로 정보화에 대한 개념정립을 시도하고, 이를 기준으로 항목들을 선정하고 이들 항목의 통합을 위해 새로운 가중치 적용방법을 제시하였으며, 그 결과로 산출된 우리나라의 정보화지수를 다른 국가들과 비교함으로써 우리나라의 정보화수준을 객관적으로 파악·분석하고자 하였다.

- 한국전산원(1996). 정보화촉진 추진실적 평가모형 개발.

이 연구는 정보화촉진 추진실적에 대한 객관적·체계적 평가모형의 개발을 통해 사업추진상의 문제점 및 개선사항을 도출하여 적시에 정확한 정보를 제공하고 이를 통해 향후 정보사회의 변화에 능동적으로 대처할 수 있는 사업의 효율적인 방향을 제시하며, 개발된 평가모형을 지속적으

로 발전시켜 평가를 정례화함으로써 해당기관 및 담당자의 자체평가체제를 구축, 궁극적으로 정보화사업의 효과를 극대화하는 것을 그 목적으로 하고 있다.

사업의 실질적 기여도를 중심으로 추진과정의 효율성 및 사업성과의 분석에 중점을 두고 특히, 평가의 방향설정과 평가제도의 추진체계를 다루고 있다. 또한 평가모형을 제시함에 있어 각 정보화사업의 단위주체에 대한 종합적인 평가 뿐만 아니라 사업담당기관의 내부평가 및 분석 등에도 활용할 수 있도록 평가의 일반적인 이론 및 방법을 제시하고, 경제적인 효과 파악을 위해 새로운 평가방법의 하나인 조건부가치측정방법(CVM)을 이용하여 사례적용을 하고 있다.

● 정보통신부(1997). 정보화사업 평가편람.

이 연구는 정부가 추진하는 각종 정보화시책을 평가하는 데 있어 기준과 지표, 항목 등을 개발하여 국가사회 정보화정책에 대한 평가모형을 설정하고, 평가모형에 입각한 정보화정책의 평가를 정기적으로 실시함으로써 향후 추진될 국가사회 정보화정책이 보다 효율적으로 추진될 수 있도록 함을 목적으로 하고 있다. 정보화사업평가를 통해 정책결정자에게 정책적 판단을 내리는데 유용한 정보를 제공하고, 예산과 인력 등 한정된 자원을 효율적으로 배분하도록 하며, 집행과정에 대한 종합적인 평가를 통해 목표달성에 가장 효과적인 정책수단을 도출함으로써 효율적인 집행절차 및 활동 설계가 가능하도록 할 것으로 보고 있다. 정보화사업 평가제도의 정착으로 사업추진 관련기관들에게 정보화사업에 대한 책임을 인식시킴으로써 계획수립과 사업집행의 실효성을 제고하며, 평가과정을 통해 정보화추진체계 내의 의사소통 채널을 확보하고, 정부정책에 대한 국민의 신뢰성을 확보하며, 정보화사업 추진과정에서 지침으로 활용하여 시행착오를 방지하고 효율성을 제고할 수 있다는 것이다.

주요 연구내용으로 정보화사업 평가모형을 개발하고, 정보화사업의 평가절차로 '사업개요 파악 및 환경요인 검토 - 효과성 평가를 위한 평가항

목 선정 - 집행평가를 위한 평가항목 선정 - 평가항목별 자료수집 - 자료의 분석 및 평가 - 평가보고서 작성' 방안을 제시하고 있으며, 여러 가지 정보화사업평가 결과 처리방안을 제안하고 있다.

### (3) 교육부문

- 한국교육개발원(1988). 교육지표의 체계화 연구.

이 연구는 과거 사회지표 체계의 한 부문으로서 시작된 교육지표의 연구·개발은 주로 사회발전에 관련된 교육의 발전과 성장의 측면에 중점을 두고 있고, 지표의 내용과 구성 체계도 미흡하여 교육체제 자체의 양태와 교육의 양적, 질적 발전을 체계적으로 보여주지 못하며, 또한 체계적인 교육지표가 개발되지 못하여 정책결정자는 물론 교육평가 및 연구자들이 효율적인 정보와 자료를 확보·활용하는 데 어려움을 겪을 뿐만 아니라 일반 국민들도 우리나라 교육 체제 전반을 이해할 수 있는 근거 자료가 희박함을 느끼고 있는 실정에 대한 문제인식에서 시작되었다. 이러한 이유에서 시작된 문교통계를 활용한 '한국의 교육지표' 또한 미체계화된 상태에서 개발되어 교육체제 전반을 이해하고 평가하기 위한 체계적인 자료 제공에는 한계가 있어 교육지표 체계화에 대한 연구의 필요성이 제기되었다. 이후 개발된 교육지표를 중심으로 「한국의 교육지표」를 발간하려는 계획을 가지고 수행되었다.

- 한국교육개발원(1997). 국가 교육통계의 작성·관리 체제에 관한 기초연구.

한국의 국가교육통계는 선진국에 비해 매우 낙후되어 있는 상황에서 고도로 복잡해진 한국 교육체제의 실상을 파악하기에는 현재의 교육통계가 충분한 역할을 수행하지 못하고 있다는 문제인식과, 종전까지 국립교육평가원에서 담당하던 국가교육통계업무를 한국교육개발원이 수행하게 되면서 우리나라 교육통계 분석 및 서비스, 교육통계 분야의 국제 협력 및 교류 사업 등의 업무를 수행하기 위한 체제 정비 작업이 시작되었다. 이러

한 연구의 일환으로 한국국가교육통계에 관한 법규, 통계생산 체제, 그리고 교육통계조사의 실태를 분석하고, 미국·일본의 교육통계제도와 비교 분석한 후, 향후 한국 교육통계제도의 개선 방향과 과제를 제시하고 있다.

- 한국교육개발원(1997). 교육지표 개발 및 주기적 교육조사를 위한 기초연구.

이 연구는 기존의 교육통계 자료의 한계점으로 양적인 교육 실태에 치우쳐서 우리나라 교육 현황의 질적 측면을 파악하기 어려운 점, 학교 단위의 조사를 통한 교육통계 확보가 주를 이루어 국민들의 교육에 대한 인식, 기대, 요구 등의 의식 성향을 파악할 수 있는 자료가 부족한 점, 주로 학교교육 실태에 치우쳐 가정교육과 사회교육 실태를 파악하는 데 한계가 있다는 점, 국제 비교 가능한 지표 개발이 미흡함을 지적한다. 이에 기존 교육통계의 한계를 극복하고 우리나라의 교육 실상을 종합적이고 체계적으로 파악할 수 있게 해주며, 그 변화 상황을 지속적으로 알려 줄 수 있는 누적적인 교육 정보의 확보를 위한 기초 작업으로서, 주기적으로 확보할 필요가 있는 교육 통계, 교육 지표, 기타 교육 정보 체계를 마련하기 위한 목적으로 수행되었다. 최종적으로 교육 지표 체계를 수립하고 교육조사 항목을 개발하여 제시하고 있다.

- 한국교육개발원(1997). 통계로 본 한국교육의 발자취.

교육통계연구본부 발족 이후, 그동안 국립교육평가원에서 담당해 오던 교육통계연보 및 교육통계편람 등 국가교육통계자료 발간 업무를 이관받아 1998년도부터는 새로운 교육통계 데이터베이스 시스템에 의해 더욱 다양하고 폭넓은 교육통계자료를 서비스하고, 교육여론조사, 교육통계의 국제표준화 작업 추진 등 교육통계체제 정비 및 선진화 작업을 추진할 예정이다. 「통계로 본 한국교육의 발자취」는 이러한 배경하에서 추진되어 한국교육이 걸어온 역사와 발전과정을 객관적인 통계수치로 나타냄으로써 교육정책 담당자나 교육연구자에게 우리 교육에 대한 역사적 이해를 돕고

미래의 나아가야 할 방향을 설정하는 데 기초자료로 활용케 하고자 한 목적으로 발간되었다.

- 한국교육개발원(1997) 한국의 교육지표 1997

「한국의 교육지표」는 1984년도부터 한국교육개발원이 교육부의 「교육통계연보」를 활용하여 우리나라 교육을 체계적인 지표로 분석, 보고하기 위해 발행해 왔으며(국외자료는 OECD의 Education at a Glance참조), 그동안 몇차례의 대폭적인 체제 개편을 거쳐왔다. 특히 1995년판부터는 교육의 핵심적 지표만을 중심으로 선정하고, 지표별로 상세한 정의 및 산식, 경향 및 현황, 국제비교 자료를 통합하여 보고하는 체제로 변경하여 발간하였다.

- 한국교육개발원(1997). 세계 속의 한국교육.

경제협력발전기구(OECD)가 개발하고 있는 국제교육지표집(Education at a glance)에서 우리나라 자료가 수록되어 있는 지표를 골라 그 개념과 산출방식 등을 분석한 자료집이다.

#### (4) 문화부문

- 유네스코한국위원회 · 한국문화예술진흥원(1986). 문화통계 및 지표체계 연구.

- 문화체육부 · 한국문화정책개발원(1995). 문화예술통계

문화부문의 현황과 실태를 파악하기 위한 노력은 문화에 대한 국제적인 관심과 노력의 확대로 영향을 받아 본격적으로 시작되었다고 할 수 있는데, 1986년 유네스코를 중심으로 문화지표를 체계화함으로써 문화의 수준과 발전을 진단하여 문화정책의 기초자료로 활용하고 문화정책의 효과를 평가하기 위한 방안의 하나로, ‘문화지표’에 대한 논의가 이루어진 바 있다. 이에 우리나라에서는 유네스코 한국위원회와 한국문화예술진흥원이 1986년 3월 제네바에서 열린 문화통계에 관한 회의에서 제시된 ‘문화통계의 준거틀’과 사회지표 체계를 토대로 문화통계 및 지표체계를 연구하여

333개의 하위지표를 개발하였는데, 이는 6개의 문화영역별(문화유산, 문학과 예술, 대중매체, 사회문화적 활동, 여가활동, 국제문화교류)로 그 수준과 실태를 파악하는 데 초점을 두고 있다.

1989년부터 문화체육부와 한국문화예술진흥원(현재는 한국문화정책개발원이 담당)이 3년 단위로 발간하고 있는 「문화예술통계」는 「문화통계 및 지표체계연구」의 지표체계를 중심으로 작성되었는데, 이 「문화예술통계」는 문화유산, 문학, 조형예술, 디자인, 음악, 무용, 연극, 영화, 연예, 대중매체, 사회문화적 활동, 여가활동, 국제문화교류 등 총 13개 영역에 333개 지표로 구성되어 있다. 「문화예술통계」 작성의 기초자료 성격을 띠는 설문조사로 문화향수실태조사, 문화예술인 실태조사, 문화예술단체 실태조사 등이 실시되고 있다.

또한 한국문화예술진흥원은 1986년 이후부터 지역 문화실태 조사를 위해 「지방문화시설 실태조사 및 균등배치연구」(1986), 「지역문화예술활동 사례조사보고」(1986), 「전통문화예술활동 현황 조사보고」(1987), 「지역별 문화역량 조사연구」(1989), 「문화소비집단조사연구」(1990) 등을 실시하기도 하였다.

#### ● 한국문화정책개발원(1995). 문화지표체계 개선.

1995년도에는 문화지표를 개발한 지 10년이 지난 시점에서 급속히 변화한 사회문화적 환경과 문화적 활용 영역이 이전에 비해 훨씬 광범위하게 확대된 데 따라 지표체계의 보완을 목적으로 ‘문화지표체계 개선’ 연구가 수행되었는데, 이는 산업적 차원에서 문화를 조명하는 문화산업 분야의 활성화와 새로운 매체의 등장에 따른 문화예술 창조 및 향유 유형의 변화 등으로 새로운 지표 개발의 필요성이 제기된 데 따른 것이다. 이 연구는 기존의 문화지표체계 기본 틀은 유지하여 문화지표의 일관성은 보장하되 각 분야의 세부관심영역 및 지표를 새로운 틀에 따라 조정하고 문화활동의 기능적 분류를 보다 세분화 함으로써 지표의 내용을 보다 구체화·풍부화 하고자 하였다. 특히, 각 분야별로 문화예술의 수용과 관련한 실태 -

수용자 현황과 수용실태 - 에 관심을 두어 민간차원의 문화활동 및 문화적 환경에 대한 일반 국민의 주관적 의식 및 태도 등의 측면을 강화하고자 하였으며, 문화 향수자 입장에서 문화의 수준을 측정하고 문화적 수요를 충족시키는 정책을 수립하는 데 기여하고자 주관적 인식 및 태도와 관련된 지표들을 중점적으로 보완하고 있다.

한편, 문화부문의 지표와 통계자료는 점차 사회부문의 한 독립적 영역으로 인정되기 시작하였는데, 「한국의 사회지표」가 1984년 이전까지는 교육·사회 영역의 하위항목으로 문화관련 항목을 포함시켰는데, 1985년 이후부터는 문화·여가 항목을 독립항목으로 설정하고 24개의 하위지표 수록한 바 있다. 내무부에서 매년 발간하고 있는 「지방제정연감」은 1986년부터 지방자치단체의 재정현황에서 문화예술진흥비 항목을 독립시켜 이에 관한 통계를 수록하기 시작하였으며, 광역자치단체와 기초자치단체별로 세입 세출예산과 결산에서 문화예술진흥비의 규모와 전체예산에서 차지하는 비율에 관한 통계 수록하였다. 문화체육부(현 문화관광부)는 1993년부터 「전국의 문화공간」현황을 발간(문화공간 구분 : 공연시설, 전시시설, 지역문화복지시설, 문화보급 전수시설, 도서관)하고 있으며, 1995년에는 문화부문의 「주요통계현황」을 발간하여 문화시설에 관한 통계외에도 지방문화예술진흥기금 조성규모에 관한 통계를 지역별, 연도별로 수록하고 있으며, 공연단체 및 예술인, 문화산업, 공연자에 관한 통계를 수록하고 있다.

「한국도시연감」은 도시단위별로 도서관, 박물관, 문화재, 문화시설, 공립문화예술단체 등에 관한 사항을 담고 있으며, 한국문화예술진흥원 매년 발간하는 「문예연감」은 광역시·도별 문학, 미술, 국악, 양악, 연극, 무용 등 문화예술 행사에 관한 자료를 수록하고 있다. 한편, 각 자치단체들은 「통계연보」, 「시·도정백서」 등을 매년 발간하고 있는데, 여기에는 일반적으로 문화재청, 공공도서관, 박물관, 문화재, 예술단, 문화공간, 출판사 및 인쇄사 등에 관한 통계가 수록되어 있다(한국문화정책개발원, 1995:

31-41).<sup>7)</sup>

#### (5) 청소년부문

- 한국청소년개발원(1997). 청소년육성 5개년계획의 평가 및 수립에 관한 연구.

이 연구는 1993년부터 1997년까지 수행되어온 청소년육성 5개년계획을 평가하여 여기에서 나타난 문제점과 시사점을 토대로 21세기 청소년육성 계획 수립을 위한 기초자료를 제시하는 것을 목적으로 하였다. 연구내용으로 「청소년육성 5개년계획」 평가를 위한 틀을 마련하는 것을 토대로 크게 「제1차 청소년육성 5개년계획」의 평가와 「제2차 청소년육성 5개년계획」(안)을 제시하고 있다. 선행연구를 기초로 추진실적자료 분석, 설문조

7) 문화부문의 선행연구물 중 지역자치단체별 문화정책 성과 평가에 대한 연구(1995, 1996, 1997)는 다음 장에서 별도로 다루고자 한다. 여기에서는 문화부문의 지표와 통계 역사와 현황에 대한 내용을 비교적 자세히 소개하였는데, 이는 본 연구가 수행하고자 하는 연구 내용과 유사한 성격을 갖는 문화부문의 현황을 이해하고, 이를 청소년 분야와 비교·인식할 수 있도록 하기 위함이다.

청소년분야의 실태와 현황을 알 수 있는 기초통계 자료가 미흡한 현실과 비교해 볼 때, 문화부문은 사회통계 분야에서도 독립적인 항목(문화·여가항목)으로 인정받고 있고, 1980년대 후반부터 연구의 역사를 가지고 있어 어느정도 기초통계자료가 갖추어져 있음에도 불구하고, 자체적으로는 통계자료의 미흡을 지적하고 있음을 볼 수 있다(한국문화정책개발원, 1995: 41). 문화부문에서는 이러한 문제점으로, 지역문화지표가 체계적으로 개발되지 못하였고 문화예술 관련 통계가 매우 미흡한 수준이라는 점, 특히 시·군·구 단위로는 매우 미흡하며, 지방자치단체들은 지역의 문화수요와 문화환경에 대한 자료를 체계적으로 조사하지 않고 있으며, 이를 위한 지표개발 노력이 거의 없었다는 점, 또한 지방자치단체의 문화행정 담당부서는 주로 공공문화영역에 관한 통계자료는 갖추고 있으나 민간부문의 통계는 법적으로 등록 혹은 신고사항 이외의 통계는 거의 갖고 있지 않다는 점 등을 지적하고 있다.

이렇게 아직 체계적이지 못하다 해도 청소년분야에 비해 비교적 기초통계 자료의 생산과 관리가 자체 체계 내에서 이루어지고 있는 문화부문의 경우, 지방자치단체의 문화정책 비교·평가를 수행하기 위해 조사 가능한 지표 항목이 명확한 데 비해 청소년분야의 경우, 관련 자원 현황과 실태에 대한 기초자료 자체도 파악되지 않고 있는 경우가 많아, 자치단체의 청소년 관련 정책을 평가하기 위한 항목 개발에 있어서도 자료의 구득가능성과 측정가능성에 있어 많은 어려움이 있게 될 것을 예측할 수 있다.



사, 전문가 자문 등의 연구방법을 사용하였는데, 주로 청소년 관련 공무원, 청소년지도자, 청소년 관련학과 교수 등을 대상으로 한 설문조사 결과를 중심으로 「청소년육성 5개년계획」에 대한 평가를 수행하고 있다. 평가모형은 크게 정책형성, 정책수행, 정책결과 3가지로 나누어 ‘정책형성’ 단계에서는 적절성, 실현가능성, 민주성을 평가기준으로 하며, ‘정책수행 과정’에서는 조직 적정성, 재정 동원 노력을, ‘정책수행 결과’에서는 효과성을 평가기준으로 하였다.

- 한국청소년개발원(1996). 지방청소년육성사업 활성화 방안 연구.

이 연구는 지방단위의 청소년육성사업을 활성화하기 위한 방안을 모색하기 위한 것으로, 문헌·자료조사와 청소년관련 행정부서와 청소년단체·시설 관계자들을 대상으로 한 설문조사 및 면접조사를 통해 지금까지의 지역단위 청소년육성사업을 평가하고 앞으로의 방향과 활성화 방안을 모색하고 있다. 지방자치단체별 사업 수행여건을 추진체계와 재정을 중심으로 분석하고 지방청소년사업을 수련활동사업, 복지증진사업, 환경개선사업, 교류활동사업, 시책추진기반강화사업 등으로 구분하여 사업분야별로 현황과 문제점 및 활성화방안을 제시하고 있다. 각 지역별 사업시행계획과 사업추진실적 등의 공식자료를 기반으로 하여 설문조사와 면접조사 결과를 중심으로 현황을 파악하고 방안을 제시하고 있다.

- 한국청소년개발원(1991). 한국청소년의 실태와 문제.
- 한국청소년개발원(1992). 청소년 생활실태 및 의식조사 연구.

1991년도의 연구는 청소년정책이 실효를 거두기 위해서는 현재 우리사회에서 청소년들이 처해 있는 객관적인 상황과 그들의 생활·의식실태에 관한 체계적인 조사가 선행되어야 한다는 인식아래 정부의 각종 공식통계자료와 청소년에 관한 여러 기관의 실태조사 결과를 수합·정리하여, 우리사회에서 청소년들이 처해 있는 사회적인 위치와 그 변화양상에 대한 국민들의 이해를 증진시키고 합리적인 청소년정책의 수행을 위한 근거자

료를 제시하고자 수행되었다. 이 연구는 궁극적으로 청소년 사회지표 개발을 위한 예비조사로서의 성격을 가지며, 통계자료조사와 설문조사의 두 가지 방법으로 수행되었다.

구체적인 조사영역으로는 청소년 인구와 가족, 교육, 노동, 여가와 문화 활동, 건강과 보건, 소년비행, 사회·국가의식의 7가지를 설정하였으며, 각 영역별로 청소년 지표체계의 구성을 염두에 두고 연구를 진행하여 최종적으로 청소년지표체계의 시안을 확정하였다. 기본 통계자료로 주로 「교육통계연보」(교육부), 「한국의 사회지표」(통계청), 인구 및 주택 센서스」(통계청), 「경제활동인구 조사」(통계청), 보건사회통계연보」(보건사회부), 범죄백서」(법무부) 등이 활용되었으며, 의식조사는 전국 청소년 2,000명 정도를 표집대상으로 하여 수행되었다.

1992년도의 연구는 크게 두 개의 연구 내용으로 이루어져 있는데, 먼저 91년도 연구에서 시도한 ‘청소년지표체계(시안)’을 검토하여 의식조사 결과 등 주관적 자료 부분을 제외한 객관적 자료를 중심으로 새로운 안을 정리하고 그에 따라 새로운 자료를 추가보완하였으며, 또한 청소년 생활 중 중요한 부분인 “여가생활”을 주제로 하여 전국의 청소년 4,000명을 대상으로 설문조사를 실시하여 그 실태와 의식에 대한 조사 결과를 수록하고 있다. 청소년지표는 크게 청소년인구, 가족, 교육, 노동, 문화, 건강, 비행 등 7개 영역으로 구성되어 있다.

- 한국청소년개발원(1993, 1994, 1997). 한국의 청소년지표.

청소년분야의 연구에서는 “청소년지표(youth indicator)”를 “청소년들의 생활·환경 및 의식의 현황과 그 변화양상을 총체적으로 파악·측정하기 위해 고안된 계량화된 척도로서, 청소년들에 대한 국민들의 이해와 관심을 증진시키고, 청소년관련 연구, 청소년정책 수립 등의 기초자료로 제공함으로써 궁극적으로는 우리나라 청소년들의 삶의 질을 증진시키기 위한 사회지표(social indicator)의 일종이다”라고 정의내리고 있다.

청소년지표는 청소년들의 생활·환경 및 의식에 관한 일반적·기초적인

자료로 구성되는 ‘일반부분’과 청소년들의 생활과 관련된 특정한 주제를 심층적으로 다루는 ‘특수부분’으로 구성된다. 일반부분은 인구, 가구·가족, 교육, 노동, 건강·보건, 문화·여가, 복지, 비행·범죄 등 8개 부문으로 구분되며, 특수부분은 청소년과 관련된 특정 주제를 선정, 설문조사 방식으로 일정한 주기를 두고 같은 문항을 반복조사하여 그 변화양상을 파악하기 위한 것으로 청소년들의 가정생활, 학교생활, 직장생활, 사회·국가의식, 문제행동 등을 중심으로 문항을 구성한다.

청소년지표는 1993년에는 “청소년의 가정생활”을 주제로 선정하여 우리나라 청소년들의 가족가치관, 집안일 돕기, 부모·자녀관계의 3개 영역에 대해 조사하였으며, 1993년도에 1차적으로 선정·개발된 일반부분의 영역별 지표의 수는 총 213개이다. 1994년에는 일반부분은 1993년도와 같이 8개 부문으로 구분하였으며, 특수부분은 “한국 청소년의 사회·국가의식”을 주제로 전국 청소년 2,013명의 응답을 분석하였다. 최종적으로 확정된 지표의 수는 8개 부문 29개 영역에 걸쳐 총 215개이다. 1997년에는 인구, 가족, 교육, 건강, 생활·문화, 복지, 비행 등 7개 부문 50개 영역 150개 지표가 개발되었다.

#### (6) 여성·아동 부문

##### ● 한국여성개발원(1997). 여성통계연보.

한국여성개발원은 여성관련통계의 중요성을 인식하여 1986년과 1993년에 「여성관련 사회통계 및 지표」를 발간하고, 1994년부터 「여성통계연보」를 발간하였다. 「1996 여성통계연보」는 기존연보의 기본틀 내에서 「여성 사회지표 개발」을 기준으로 일부 체계를 재조정해서 발간하였으며, 이 틀을 기준으로 「1997 여성통계연보」를 발행하였다.

여성 분야 또한 여성의 지위에 대한 세계적인 인식의 확대로 구체적인 연구 도움을 받게 되었는데, UN이 1975년을 ‘세계여성의 해’로 선포하고, 1976-1985년을 ‘UN여성10년’으로 정하면서, 여성의 지위와 상태를 나타내는 체계적인 자료 및 통계의 수집과 축적 및 지표개발에 많은 노력을 기울였으며, 세계 각국에 성별분리 통계의 수집 및 축적을 촉구하고 기술적

인 지원을 한 바 있다.

여성통계연보는 기존 사회통계 및 지표를 검토·분석하여 여성상태를 체계적으로 파악하고 여성과 관련된 기존 통계 및 지표의 문제점과 한계점을 개선·보완하며, 여성 관련 실태에 대한 체계적인 평가로 여성관련 정책 수립의 기초자료를 제공하기 위한 목적을 갖는다. 통계는 인구, 가족, 교육, 경제활동, 보건, 사회복지, 정치 및 사회문화활동, 안전, 국제비교 등 9개 영역으로 나누어 제시되는데, 이 자료 또한 기존 공식 통계자료를 이용함으로써 다양한 부문에서 여성의 지위를 나타내는 주요 통계를 수록하지 못한 점, 기존 자료들 간의 조사기준시점, 조사대상, 개념에서의 차이를 보완하기 어려운 점 등을 제한점으로 제시하고 있다.

- 한국여성개발원(1996). 여성사회지표 개발

「여성 사회지표 개발」은 기존 여성관련 통계 자료가 여성사회지표 개발에 관한 체계적인 연구가 불충분한 가운데 여성지위와 관련된다고 판단되는 통계치들을 모아 기존의 사회지표 체계에 따라 정리한 것이기 때문에, 기존의 통계자료에 성별 분류가 미흡함에도 불구하고 그것에 의존할 수 밖에 없었다는 문제점 인식으로 시작되었다. 이에 여성 삶의 특수성을 반영하고 여성의 지위를 종합적으로 나타내 줄 종합적이고 체계적인 여성 사회지표를 개발하기 위해 1996년 「여성 사회지표」를 생산하였다. 지표는 인구, 가족, 보건, 교육 및 훈련, 경제활동 및 소득, 정치 및 사회참여, 문화 및 정보미디어, 복지, 안전 등 9개 부문 안에 총 36개의 관심영역, 98개의 세부관심영역으로 구성되고 모두 435개의 개별지표로 이루어져 있다.

특징적인 사항으로, 주관적 지표를 대폭 강화하고 세계화시대를 맞아 국제비교지표를 강화했으며, 통일을 앞두고 남북한 비교지표를 신설했고, 부문별로 여성의 지위를 가장 잘 나타내 줄 대표지표를 선정·제시한 것들이 있다. 각 분야별 관심영역과 세부관심영역의 설정은 여성 삶의 독특성 반영, 남녀평등 가치의 실현 정도 반영, 제4차 유엔세계여성회의의 행동강령 반영 등 10개의 원칙 아래 이루어졌다.

- 한국아동권리학회(1998). 아동권리지표 개발

아동부문에서는 1994년 11월 UN아동권리위원회에 우리나라의 최초 보고서를 제출한 후 아동권리지표 개발에 관한 사항을 권고받고 최근 ‘아동권리지표’를 개발을 본격화하기 시작했다. 아동권리지표는 우리나라 아동의 생활과 환경 실태를 포함한 아동의 지위 및 그 변화양상을 종합적으로 파악하는 계량화된 척도로서 각종 자료가 아동이 관찰의 단위가 되고 아동기가 분석 단위가 된다. 1998년 상반기까지 개발된 현황을 보면 아동의 건전한 성장발달에 영향을 주고, 아동의 삶의 변화와 아울러 사회에서의 지위를 나타내는 지표를 5개 분야(생존과 건강, 교육과 보육, 경제 및 사회보장, 인구와 가족, 사회성발달과 환경)로 나누어 각 분야별 지표로 이용할 수 있는 개념의 이론적 근거를 제시하고 구체적인 관심영역과 세부영역을 제안하고 있다. 아동분야에서는 아동권리지표 개발 연구를 통해 신뢰롭고 타당한 지표를 개발함으로써 아동의 삶에 영향을 주는 활동을 관찰하여 살펴보는 모니터 활동을 보다 효과적으로 할 수 있게 되고, 아동관련 연구나 지도 그리고 행정업무 등에 다양한 용도로 활용할 수 있을 것을 기대하고 있다.

## 2. 도시경쟁력 및 자치단체 정책성과 비교평가 연구 현황

### 1) 관련 연구 현황<sup>8)</sup>

- 한국지방행정연구원(1986). 지방행정시책평가 측정방법에 관한 연구.
- 한국지방행정연구원(1988). 지방정부의 업적평가지표연구.
- 한국지방행정연구원(1996). 지방행정 비교평가를 통한 인센티브제 도입방안.
- 한국지방행정연구원(1997). 도시지표의 개발 및 적용에 관한 연구.

---

8) 도시지표 비교평가나 자치단체 정책성과 평가에 대한 많은 연구 중에서 주로 정부출연 연구기관 발행 연구보고서와 실제로 비교평가 후 공개 발표된 조사연구물을 중심으로 제시하였으며, 자세한 내용은 다음 절에서 별도로 살펴본다.

- 한국지방행정연구원(1997). 지역 활성화 평가지표의 개발과 활용 방안.
- 한국지방행정연구원(1997). 외국 지방자치단체의 성과 측정 사례.
- 서울시정개발연구원(1995). 자치구 구정진단을 위한 모형개발에 관한 연구.
- 경기개발연구원(1996). 경기도정 평가지표 개발과 적용에 관한 연구.
- 한국조세연구원(1997). 공공부문 생산성 제고를 위한 연구 I · II.
- 국토개발연구원(1996). 도시 경쟁력 비교분석에 관한 연구.
- 삼성경제연구소(1997). 세계도시경쟁력비교.
- 한국능률협회(1997). 한국의 도시경쟁력 평가에 대한 연구 - '96 KMA 도시경쟁력 평가결과.
- 중앙일보사(1995/1997). 전국 74개시 비교평가 자료집 - '삶의 질' 입체분석/ 전국 73개 도시 '삶의 질' 평가.
- 서울대학교 행정대학원 한국행정연구소(1996/1997). 민선지방자치 1년의 평가와 과제/ 민선지방자치 2년의 평가와 과제(동아일보사 공동조사).
- 현대경제사회연구원(1996/1997). 지방자치 1년 평가/ 지방자치 2년 평가(조선일보 공동조사).

세계화와 지방화가 중요시되는 국제적 환경변화와 본격적인 지방자치시대의 전개에 따라, 지방자치단체들은 대내외적으로 자체 지역경쟁력과 생산성을 갖추기 위한 노력이 필요하게 되었으며, 선진제국들은 이미 공공서비스의 질적 향상과 생산성 향상을 위한 다양한 전략들을 활용하고 있다. 우리나라에서도 특히 민선지방자치가 본격적으로 시작된 이후, 새로운 변화에 능동적으로 대응하기 위해 행정역량과 운영 효율성을 점검하여 기관의 변화와 개혁을 도모하고 보다 강력한 경쟁력을 형성하기 위한 종합적 평가제도 마련에 관심을 기울이는 연구가 늘어나고 있음을 알 수 있다. 또한 특정 정책부문에 대한 자치단체의 관심을 촉진시키기 위해 해당 정책부문에 대한 자치단체의 추진 노력과 정책성과 등을 평가하는 연구도 있다.

여러 가지 관련 연구 중에서 본 연구의 목적과 내용에 비추어볼 때, 가장 큰 시사점을 줄 수 있는 몇 가지 선행연구를 살펴보고자 한다. 서울대학교 행정대학원과 동아일보사가 공동으로 수행한 ‘민선지방자치 2년 평가’와 서울시정개발연구원의 ‘자치구 구정진단을 위한 모형개발’ 연구, 한국농협협회의 ‘도시경쟁력 평가’, 중앙일보사의 ‘전국 도시 삶의 질 비교평가’ 연구, 그리고 한국문화정책개발원의 ‘지역 문화복지정책 평가지표’ 연구 등이 그것이다.

## 2) 주요 연구 개관

### (1) 민선지방자치 2년 평가<sup>9)</sup>

#### ① 지방자치단체 종합평가 연구 개요

1997년도에 수행된 이 연구는 1996년도 민선지방자치 1년 평가에 이어 두 번째로 실시되었으며, 민선 지방자치의 성과에 대한 종합평가를 통해 지방자치제도의 성공적인 정착에 기여하고 국민들이 지방자치단체의 활동에 관심을 갖도록 유도하고자 수행되었다. 특히 민선 자치단체장 취임 2주년을 맞이하여 그동안 지방자치단체가 어떤 비전과 리더십하에 행정을 개선하면서 주민복지와 행정서비스를 얼마만큼 향상시켜 왔는지 평가하고, 그 결과를 토대로 우수한 사례를 발굴하여 전파함과 아울러 지방자치단체의 경쟁력 제고 방안을 탐색하는 데 기본 취지가 있다.

지방자치단체 종합평가를 위한 지표를 개발하기 위한 기준으로서 지방정부가 지향해야 할 행정이념으로, 변화에 능동적으로 대응하는 미래지향적 지방정부, 효율적이고 생산적인 지방정부, 지원·조성 위주의 서비스 지향적인 지방정부, 민주적이고 개방적인 지방정부 등 네가치를 설정하고 종합평가의 대상으로 ‘리더십과 대외관계’, ‘행정관리 및 서비스’, ‘지역경제 활성화’, ‘정보화 추진’을 설정하였다.

지방행정을 수행함에 있어 가장 큰 이해집단은 행정의 고객이면서 지방

9) 한국행정연구소 97 지방자치 평가단(1997). 민선지방자치 2년의 평가와 과제. 서울: 서울대학교 행정대학원 한국행정연구소

자치단체를 구성하는 주권자들인 지역주민들이라는 인식이 중요하게 대두되었으며, 지방자치단체의 행·재정적 지원과 자율성을 확보하기 위해서는 중앙정부 및 상급자치단체와의 관계를 원활하게 유지하는 것이 중요하며, 도시화와 생활권의 확대에 따라 인접자치단체나 특별지방관서들과의 협조체제를 구축하는 것이 중요한 과제로 등장한 만큼 종합평가 지표를 개발할 때, 지역주민, 중앙정부 및 상급자치단체, 인접자치단체나 특별지방관서 등과 같은 이해관계집단과의 관계 속에서 도출되는 평가요소를 반영하는 것을 고려하였다.

## ② 지표 개발의 과정과 평가방법

종합평가지표는 “종합평가 대상부문 → 하위부문 → 관심영역 → 기본지표 → 척도(평가내용)”의 단계를 거쳐 개발하였으며, 평가 대상별로 지방자치단체의 활동(노력도)와 이에 따른 산출(변화도) 및 성과(만족도)를 측정할 수 있는 지표를 개발하였다.

평가대상 지방자치단체의 범위는 서울시, 5대 광역시, 9개 도, 수도권 10개 도시 자치단체, 지방 11개 도시 자치단체로 설정하고, 이들을 평가하기 위한 종합평가지표는 서울시 및 광역시, 도, 수도권 도시, 지방 도시 등으로 구분하여 각각 개발하였다. 서울특별시와 광역시 및 도자치단체의 역할수행범위와 지역 여건 등에 따른 특성의 차이는 가중치 배분을 통해 조정하였다.

평가지표체계는 광역자치단체의 경우는 네 개의 대상부문과 18개 하위부문으로<sup>10)</sup>, 수도권 도시는 네 개 대상부문과 14개 하위부문으로, 지방 도시는 네 개 대상부문과 17개 하위부문으로 구성되어 있다. 평가 대상부문

10) 광역자치단체의 종합평가지표체계를 예시하여 보면, 첫 번째 대상부문인 ‘리더십과 대외관계’는 지역발전비전, 리더십, 기획조정 및 평가활동 등 세 가지 하위부문으로, 두 번째 ‘지역경제 활성화’ 부문은 지역산업 육성 및 유치, 지역경제 애로 해소 및 지원, 지역경제 기반 확충, 환경친화적 지역개발, 특수시책 등 다섯 개 하위부문으로, 세 번째 ‘행정관리 및 공공서비스’ 부문은 조직관리, 인사관리, 재정관리, 공공서비스, 특수시책 등 다섯 개 하위부문으로, 마지막 ‘정보화 추진’ 부문은 정보화 비전과 마인드, 행정정보화, 지역정보화, 특수시책 등 네 개 하위부문으로 나누어져 있다. 각 하위부문별로 평균 2-3개씩의 세부지표가 있다.



과 하위부문별로 그 상대적 중요성과 비중이 같지 않기 때문에 종합적인 평정을 위해 비중을 차등있게 반영할 수 있도록 가중치를 부여하고 있는데, 가중치 배분은 평가대상 그룹별로 지방자치단체 경영에 있어 부문별 상대적 중요도에 대한 전문가 판단, 부문별 사무기능·예산·인력배분의 상대적 비중 등을 종합적으로 감안하여 가중치를 할당하였다.

평가 작업은 지방자치단체에 대한 현지 실사작업과 자료분석방법을 중점적으로 활용하여 진행하였는데, 하위부문별 또는 지표별 평가작업은 주로 평가팀이 지방자치단체를 방문하여 관계 공무원들로부터 해당 추진실적과 성과에 대한 설명을 듣고 질의 응답을 통해 지방자치단체의 행정역량과 실적을 확인하는 방법과 제출된 자료에 대한 분석작업을 통해 이루어졌다. 그 외에 수도권 도시 자치단체에 대해서는 설문조사방법을 활용하여 평가를 실시하였다.

이 연구는 특히 언론사와 공동으로 수행되어 실제 평가를 수행하는 과정과 연구결과의 홍보작업에 도움을 얻을 수 있는 이점이 있었을 것으로 보이며, 실제로 신문지상을 통해 연구결과와 우수 자치단체에 대한 기사를 소개함으로써 전국민적인 관심을 환기시킨바 있다.

## (2) 서울특별시 자치구 구정진단<sup>11)</sup>

### ① 구정진단 연구의 개요

이 연구는 민선 구청장 취임 이래 새로운 환경변화에 대응하기 위한 자치구정의 효율적인 조직평성과 관리운영의 필요성이 대두되고 있는 현실을 인식하고 합리적이고 과학적인 진단을 통해 구정 발전을 도모하고자 하는 취지에서 수행되었다. 구체적인 연구의 목적은 구정의 바람직한 방향을 유도하고 구정진단 모형을 정립하며 객관적인 구정진단 지표를 개발하는 것이다.

연구 수행을 위해 국내·외 관련연구와 사례를 종합·분석하였으며 전

11) 최병대·김상목·양기용·송광태(1995). 자치구 구정진단을 위한 모형개발에 관한 연구. 서울: 서울시정개발연구원

문가와외 워크숍, 구청공무원과 관련 전문가와를 대상으로 면담과 설문조사를 실시하여 연구의 방향성을 검토하고 자치구의 현실을 반영하는 모형과 지표를 개발하였다.

진단의 대상은 원칙적으로 자치구의 행정관리를 대상으로 한 내부진단에 중점을 두면서, 자치구의 주민서비스도 제한적으로 평가하고자 하여 종합진단에 해당하며, 진단모형의 활용은 제3자 진단(광역자치단체, 주민, 사회단체 등에 의한 진단)과 자가진단(기초자치단체에 의한 진단)이 모두 가능하도록 하였다.

지표선정을 위해 먼저 바람직한 구정의 기본방향으로 효율적인 구정체제의 구축, 민주적인 구정의 운영, 생산적이고 형평적인 구정서비스 공급체제, 창의적이고 쇄신적인 리더십을 설정하고, 지향해야 할 새로운 구정의 가치로 대응성, 생산성, 능률성, 민주성, 형평성을 설정하였다. 최종 바람직한 구정이 지향해야 할 구체적 부문으로, ‘적정한 조직 및 인력관리’, ‘효율적이고 형평적인 구민서비스 제공’, ‘합리적인 재정 운용’, ‘창의적이고 쇄신적인 지도력’ 등 4개 부문을 도출하였다.

## ② 지표 개발의 과정과 평가방법

지표 개발의 전체과정을 보면, 먼저 지표 개발을 위해 바람직한 구정발전과 인과성이 있다고 판단되는 4개 요인 및 37개 변수 112개 지표를 선정한 후<sup>12)</sup> 전문가 워크숍, 관계공무원 및 전문가 대상 설문조사를 통해 진단변수 및 지표의 타당성, 자료의 구득용이성 및 상대적 중요도를 평가하였다. 이를 토대로 4개 요인, 31개 변수, 81개 지표를 최종적으로 선정하였다.<sup>13)</sup>

12) 변수 및 지표선정 기준으로 인과성, 신뢰성 및 타당성, 비교가능성을 고려하여 선정하였다. 구정발전을 종속변수로 둘 때 이와 ‘인과성’이 높다고 판단되는 변수를 선정하였고, 주관적 편견이나 측정상의 오류에 의한 측정결과와 왜곡가능성이 적어 ‘신뢰성’이 높다고 판단되는 변수와 지표를 선정하였다. 그리고 요인 및 변수의 특성을 대표할 수 있는 변수와 지표를 선정하여 ‘타당성’을 고려하였으며, 모든 자치구에 공통적으로 적용될 수 있고 자료구득이 가능하여 상호 ‘비교·평가’가 가능한 변수와 지표를 선정하였다.

이 중 기록조사(실태조사)에 의존하는 지표는 62개(76.5%)이고, 주민과 공무원을 대상으로 한 설문조사 결과에 의존하는 지표가 19개(23.5%)이다. 가중치 배분은 구정진단의 대상이 되는 자치구 공무원을 대상으로 한 설문조사를 토대로 도출하였는데, 기준점수를 1,000점으로 하고 각 진단지표별로 상대적 중요도에 따라 배분하였다. 결과산출은 진단지표별로 평가된 측정치를 표준화하여 도출한 Z-점수에 지표의 가중치를 곱하여 변수별·요인별로 진단점수를 합산하여 종합점수를 산출하는 방식을 택하였다.

### (3) 한국의 도시경쟁력 평가<sup>14)</sup>

도시경쟁력이란 지방자치단체가 내부에 보유하고 있는 각종자원(인적자원, 물적자원, 재정자원) 및 잠재력을 도시경영활동의 수단 혹은 투입자원으로 삼아 지역주체들의 효율적인 내부운용과정을 통해 도시경쟁력 제고 및 주민복지향상이라는 도시경영성과를 높이는 것이다. 한국능률협회에서는 1995년도부터 도시의 내부 및 외부 경쟁력상태를 객관적으로 진단할 수 있는 지표를 체계적으로 개발하여, 이들 지표의 부문평점화 및 종합평점화를 통해 도시의 총체적 경쟁력과 주민복지 수준을 비교·분석하는

- 13) 첫 번째 요인인 '조직 및 인력관리'는 구정의 조직과 인력의 적정성 여부를 판단하는 진단항목으로 조직구조의 성격, 전문성, 조정과 통합, 의사결정과정, 조직의 동태성, 근무환경, 조직구성원의 만족도, 조직구성원의 능력개발을 위한 제도적 장치 등을 포함하고 있다. 두 번째, '주민서비스' 요인은 주민서비스의 효율성 및 형평성 여부를 판단하는 진단항목으로, 생산단위의 효율성, 서비스에 대한 주민만족도, 주민위주의 민원처리, 주민참여 및 주민 의견수렴, 형평적인 행정서비스의 배분, 행정정보의 공개성, 구정과 지역에 대한 홍보, 새로운 서비스의 제공 및 공급 주체의 다양성 정도 등을 포함하고 있다. 세 번째, '재정운용' 요인은 각 자치구의 재정운용의 건전성을 판단하는 진단항목으로, 재정력, 세입구조, 세무행정, 세출규모, 세출구조, 세외수입 및 수익사업 등을 포함하며, 마지막으로 '지도력' 요인은 자치구정을 총괄하는 구청장의 지도력과 구정의 창의성과 쇄신성을 판단하는 진단항목으로, 중장기발전계획의 수립, 제도개선과 행정쇄신, 소속공무원의 일체감 및 주민의 지역정체성, 자치구와 시청과의 관계 등을 포함하고 있다.
- 14) 이기현·정도훈·박원열(1998). 한국의 도시경쟁력 평가에 대한 연구 - '97 KMA 도시경쟁력 평가 결과 -. 서울: 한국능률협회.

‘도시경쟁력평가’를 실시하고 있다.

1997년도의 평가과정을 살펴보면, 먼저 도시의 총체적 경쟁력 창출과 주민복지향상의 원천으로 도시내부의 경영활동에서의 효율성 확보여부, 도시경영 대상자원의 보유정도, 그리고 기존 도시경영성과 혹은 규모로 전제하고 이들 각 부문들의 관심영역을 설정하였다. 각 부문별로 설정된 관심영역을 실측하거나 대리측정할 수 있는 지표항목을 지표선정원칙에 입각하여 최종 추출하여 부문별 지표체계를 구성한 다음, 부문내 그리고 부문간 가중치체계를 개발하여 부문평점화와 종합평점화를 시도하여 개별 도시의 경쟁력 및 주민복지의 정도를 비교·분석하였다.

구체적인 평가 대상부문은 도시경영자원 및 기반, 도시내부 경영활동 그리고 도시경영성과 세 가지로 구분하였다. ‘도시경영자원 및 기반’의 주요관심영역은 도시가 보유하고 있는 지역자원(인적자원, 투자자본, 역사문화자원, 자연경관), 기술(기술개발 및 혁신), 정보생산 및 이용능력, 각종 물리적 생산기반시설(도로, 항만, 공항, 통신, 용수, 공업용지), 그리고 사회화합 및 안정(공공안전, 생활보호) 등이며, 최종 평가지표의 하위부문으로 14개 지표를 개발하였다.

‘도시내부 경영활동’은 지방자치단체나 기업이 경쟁력 창출자원을 최대한 활용·개발하기 위해 얼마나 효율적인 프로세스를 동원하고 있는가를 나타내는 내부적 과정효율로 행·재정효율 및 기업경영효율이 주된 구성요소이다. 행정효율은 행정서비스제공(행정서비스 질, 적시성, 효율성, 다양성, 수요대응력)과 행정인력의 전문성과 적정규모로 구체화하였으며, 재정운용효율은 재정규모(규모적정성), 재정구조(구조건전성, 구조안정성), 그리고 재정운용(운영자율성, 운영탄력성, 운영균형성, 운영노력성)으로, 기업경영효율은 고용창출과 자본장비율(기계장비율, 공장부지면적)로 구분하고 있으며, 최종 17개 지표를 개발하였다.

‘도시경영성과’를 나타낼 수 있는 관심영역은 도시 경제력(주민소득, 고부가가치제조업, 임금수준, 소비생활), 도시 생활의 질(보건위생, 환경오염, 주거생활, 문화체육, 여가 및 휴양, 사회복지), 세계화·국제화(교류기반,

통상교역)로 구분하고 있다. 최종 16개 지표로 구성되었다.

각 부문별로 실제 평가지표를 구성하기 위한 지표선정 원칙으로 대표성, 자료구득성, 비교객관성, 반복성, 단순성 등 5개의 원칙을 따랐다. 개별지표의 표준화를 위해 표준화값(Z-score)을 산출하여 평점화하였으며 관계전문가 의견수렴을 통해 가중치를 산정하였다.

실제 평가는 1996년 12월 31일 현재 행정구역상 시로 지정된 전국 78개 도시가운데 서울특별시와 부산, 대구, 인천, 대전, 광주를 포함하는 5개 광역시를 제외하고 행정계층구조상 기초자치단체에 해당하는 72개 도시를 기본 평가대상으로 하였다. 평가를 위한 도시경쟁력평가모델에서 개발된 평가지표의 항목별 최근 통계치는 한국도시연감, 지방재정연감, 사업체 기초통계조사보고서, 사업체 노동실태조사보고서, 시·군별 주민등록 실태조사보고서 등 공식통계보고서에서 수집하였다. 최종적으로 부문별 순위와 종합순위를 매겨 각각 우수 지역을 발표하였다.

#### (4) 전국 도시 '삶의 질' 비교·평가

중앙일보사에서 1995년 1월 전국 74개 도시에 대해 '삶의 질' 평가를 한 후, 두 번째 작업으로 1997년 전국 73개 도시에 대한 '삶의 질'을 측정·평가하여 발표하였다. 이는 지방자치제 도입 이후 실시된 평가라는 점에서 지역별 삶의 질 비교에 대한 사회적인 관심을 불러 일으켰다.

전국 도시에 대한 '삶의 질'은 안전생활, 교육복지, 문화생활, 편리한 생활, 건강생활, 경제생활 등 6개 분야 총 36개 지표로 측정하였다. 각 지표는 1차적으로 해당 도시로부터 받은 자료 외에 한국도시연감(내무부, 1996)과 한국농물협회의 자료를 활용하였다. 광역자치단체장에 대한 주민만족도 조사는 정치적·행정적·경영자적 역할 등 3개 분야 총 26개 지표로 평가하였다. 기초자치단체장의 경우 광역자치단체장과 역할이 달라 주민만족도와 지지도, 인지도 등으로 평가하였다. 또 주민만족도 가중치 도출을 위해 모두 5천5백38명의 시민을 대상으로 전화여론조사(5월 8일-17일)를 실시하였으며, 다음의 세 가지 분석틀에 따라 1차, 2차, 3차 점수를

도출하였다. 먼저, 1차 점수는 (분야별·항목별 중요도를 기준으로 한 가중치) × (Z-Score로 표준화한 통계수치) 과정을 통해 산출하였으며, 2차 점수는 부문별 통계자료를 독립변수로 하고 여론조사에서 얻은 만족도를 종속변수로 삼아 다중회귀분석을 통해 얻은 회귀식 회귀계수를 사용하여 산출하였고, 3차 점수는 종합적인 만족도를 도시별로 적용하고, 이 점수를 다시 Z-Score를 사용해 표준화한 뒤 이에 대한 평균값에 따라 최종순위를 매겼으며, 모든 통계자료는 비율척도로 바꾸었다.

장바구니 물가는 해당 시의 가장 큰 재래시장에서 1997년 4월 15일 오후 4-6시에 선정품목을 실제로 구입하여 조사하였다. 행정서비스 수준은 4월 15일 오전 11시, 오후 2시, 4시 세 차례 주민등록증을 발급받는 데 걸린 평균시간을 측정하였다. 이 두 가지 지표는 중앙일보 판매본부 소속 73개 도시 지국장들의 협조로 얻어졌다.

자료는 평가모형에 따라 컴퓨터 프로그램화해 전산처리했으며, 통계프로그램은 SPSS 윈도우 패키지를 활용하였다. 이 조사연구에서는 행정기관의 자료부실로 평가에 어려움이 많았음을 지적하고 있다.

#### (5) 문화부문의 자치단체 문화정책 평가<sup>15)</sup>

문화정책 부문에서는 지방자치제 실시 이후 자치단체의 문화정책에 대한 관심을 유도하기 위해 자치단체별 문화정책 비교·평가를 실시하고 평가결과를 통해 ‘올해의 문화자치단체’를 선정하여 시상하고 있다. 이러한 평가는 1995년부터 시작되어 현재 3년간 수행되었다.

- 15) 임학순·송도영·김세훈·박병영(1995). 지방자치단체별 문화지표 조사연구. 서울: 한국문화정책개발원. ; 임학순·김세훈(1996). 지역 문화복지 지수체계 개발 및 조사연구. 서울: 한국문화정책개발원. ; 임학순·이종인·장인아(1997). 지역 문화복지정책 평가지표 및 모델에 관한 조사연구. 서울: 한국문화정책개발원.

문화정책 부문의 평가는 특정 정책부문에 대한 자치단체별 비교·평가 형태로서 여러 선행연구 중에서 본 연구의 취지와 성격과 가장 유사하며, 유용한 시사점을 줄 수 있는 연구사례라 할 수 있다. 특히, 평가를 직접 활용하여 “올해의 문화자치단체”를 선정·시상하고 있다는 점에서 실제 평가 적용 면의 장단점과 고려점 등에 대해 의미있는 정보를 제공해 줄 수 있을 것으로 판단되어 그 연구내용 및 조사과정을 자세히 살펴보고자 하였다.

### ① 1995년도 지방자치단체 문화지표 조사연구

이 연구는 지방자치단체별로 문화지표를 체계적으로 개발하고 이러한 지표체계를 토대로 지방자치단체의 문화수준과 문화정책 평가하며, 지방자치단체별 문화지표 조사 결과를 바탕으로 지방자치단체의 문화수준과 문화정책을 평가하여 “올해의 문화자치단체” 선정하기 위해 수행되었다.

‘지역문화지표’는 ‘지방자치단체별로 지역의 문화수준과 문화정책을 측정하기 위한 준거’로서 지방자치단체별로 문화수준과 문화자원이 어느 정도인가 파악하고 지방자치단체의 문화사업과 추진체계를 평가하기 위한 것으로, 지방자치단체의 ‘문화정책 평가지표’는 지방자치단체가 일정한 기간 동안 지역문화를 진흥시키고, 문화를 통해 지역을 발전시키기 위한 일련의 정책 및 사업을 일정한 기준에 따라 평가하기 위한 것으로 정의되었다.

지역문화 실태와 앞으로 지역문화정책이 추구해야 할 가치와 이념을 토대로 지역문화지표의 관심영역을 설정하고, 각 관심영역별로 하위지표 항목을 개발하였는데, 지역문화정책의 가치를 지역주민의 문화적 삶의 질과 지역문화의 생산성에 두고, 이러한 정책가치에 영향을 미치는 요인을 중심으로 지표를 개발하였다.

지역문화지표 체계 개발을 위해 선행자료 검토, 문화정책 관련 전문가와 행정 실무자 대상 자문 및 면접조사를 실시하였으며, 지역문화지표 체계의 주요 관심영역 및 하위지표는 다음과 같다. 첫째, ‘지방자치단체가 어느 정도 문화발전 의지를 갖고 있는가’를 측정하기 위한 하위지표로 지방자치단체의 문화발전계획, 지방자치단체의 문화투자, 지방자치단체의 문화부문에 대한 인식도 등 세 개 항목이 선정되었으며, 둘째, ‘지역의 문화자원 및 지방자치단체의 문화사업이 어느정도 효과적이고 창의적으로 운영되고 있는가’를 측정하기 위한 하위지표는 문화행정 인력과 조직의 전문화, 공공문화시설 및 조직의 경영평가, 문화예술 사업 및 지원사업, 지역문화예술 축제 및 이벤트, 문화의 거리 및 문화적 공간환경 조성 사업, 민간부문과의 협력정도, 지역문화의 관광자원화 정도, 문화예술 사회교육 등 여덟 개의 항목이며, 셋째, ‘지역의 문화자원이 어느정도인가’는 문화공

간 및 시설의 분포, 문화예술 행사 및 창작 환경, 문화예술 정보 관리 및 서비스, 문화산업 분야 등 네 개의 항목을 포함하고 있다. 넷째, ‘지역주민의 문화생활’은 문화소비지출, 문화활동 참여, 문화환경에 대한 만족도 등 세 개의 하위지표로 이루어지며, 다섯째 관심영역은 ‘문화정책의 형성, 집행, 평가, 환류 등 정책과정이 체계적이고 합리적으로 이루어지고 있는가’이다.

“올해의 문화자치단체” 선정을 위해 245개 광역 및 기초 자치단체를 대상으로 “지방자치단체별 문화지표조사를 위한 설문지”를 배포하여<sup>16)</sup>, 지방문화행정 담당자가 해당 자치단체의 문화지표에 관한 통계를 자체 조사하여 정리하도록 하였으며, 지방자치단체 문화행정 관련 공무원, 지방문화원, 예총, 민예총 등 지역문화예술부문 종사자 대상으로 지역 문화정책에 관한 설문조사를 실시하여 지역문화예술 부문 종사자들의 주관적 평가를 참고자료로 활용하였다.

“올해의 문화자치단체” 선정기준과 선정방법은 ‘자치단체 문화평가단’을 구성하여 결정하였고, 선정기준은 지방자치단체가 지역의 문화예술을 발전시키기 위해 어느 정도 적극적으로 노력하였는가에 초점을 두었다. “올해의 시·도” 선정기준으로는 문화부문 투자, 문화재정 조성 노력 및 지원, 문화예술사업, 문화시설, 문화발전계획, 공공문화시설의 경영, 공립문화예술단체 등 7개 평가영역에 초점을 두었고, 특히 문화부문 투자, 문화예술사업, 문화시설 등에 가중치를 부여하여 평가하였다. “올해의 시·군” 선정기준은 문화부문 투자, 문화시설 및 공간, 문화예술 사업, 문화발전계획, 지방문화원 경영, 공공문화시설의 경영, 공립문화예술단체 등 7개 영역이며, 이 중 문화부문 투자, 문화예술사업, 문화시설 및 공간 부문에 가중치를 부여하였다. 가중치는 문화예술 전문가 및 실무자 대상 설문조사

16) 설문지에 포함된 문화지표 항목은 ① 지방자치단체의 문화발전 의지(문화발전계획, 문화재정, 문화조각과 인력) ② 지역문화공간의 분포 ③ 지역문화공간의 운영 ④ 문화예술 행사, 축제 및 이벤트 ⑤ 문화예술단체 규모와 활동 ⑥ 문화적 공간 환경 조성사업 ⑦ 지역문화정보 관리 및 서비스 ⑧ 문화예술 사회교육 ⑨ 지역문화산업 ⑩ 지역기업과 문화예술부문의 관계 등이며, 4개의 자치단체에 대한 예비조사(Pilot Study)를 통해 설문지 최종안을 마련하였다.



를 통해 각 평가항목에 대한 중요도를 평가하도록 하여 중요도를 설정하였다. 최종점수는 표준화된 개별 평가지표와 각 평가지표의 가중치를 곱한 값을 모두 합한 점수로 계산하였다. 1995년도에는 “올해의 문화자치단체”로 광주광역시와 춘천시가 선정되었다.

연구 결과 이후 보다 체계적인 지역문화지표체계를 개발하는 후속연구와 조사사업을 제안하고 있는데, 특히 “올해의 문화자치단체” 사업은 선정대상의 세분화, 평가지표 체계 및 모델 개발, 질적 문화평가 강화, 선정절차 개선, 정책적 지원 강화 등의 방향으로 개선되어야 하는 과제를 제시하였다.

## ② 1996년도 지역 문화복지 지수체계 개발 및 조사연구

이 연구는 문화복지 지표체계를 개발하고 지표조사를 실시하여, 기초자치단체별로 문화복지 지수를 측정하기 위한 것으로, ‘지역문화복지 지수’는 “기초자치단체별로 문화복지 수준과 문화복지 환경을 상호 비교할 수 있도록 일정한 준거 기준을 나타내기 위해 지표체계에 따라 측정하여 산출된 값”으로서 이를 위해 “문화발전 노력성 지수, 문화재정 지수, 문화복지인프라 지수” 등 세 가지 영역을 측정하였다. 측정 결과는 1996년도 “올해의 문화자치단체” 선정 기준으로 활용되었으며, 이를 위해 지방자치단체 전체를 대상으로 설문 실태조사를 실시하였고, 문화예술 통계자료를 분석하여 활용하였다. 지수측정기법으로는 표준화값을 제공하는 인간개발 지수(Human Development Index : HDI) 측정방법을 활용하였다.

‘문화발전 노력성 지표’는 한해동안 지방자치단체와 문화예술 관련기관들이 지역의 문화예술을 발전시키기 위해 어떤 노력을 기울였는가에 관한 것으로 이를 평가하기 위한 항목으로 조직 체계 및 제도 개선 노력과 프로그램 기획의 차별성과 참신성을 선정하였다. “올해의 문화자치단체” 선정과정에서, 문화발전 노력성 지수는 지난 1년 동안 지역의 문화발전을 위해 노력한 정도를 측정하였으며 평가팀의 주관적 평가점수에 근거하여 산출되었다(각 하위항목별로 5점 척도의 주관적 평가점수 부여). 주요 평

가항목으로는 문화행정 조직 수준, 문화예술진흥기금 조성 및 관련 조례 제정 여부, 문화예술진흥 조례 제정 여부, 공립문화예술 단체 운영, 문화예술 프로그램 등을 설정하였는데, 특히 문화예술프로그램 평가는 1년 동안 지역문화의 발전과 경쟁력을 높이기 위해 다른 지역에 비해 참신하고 차별적인 사업들을 얼마나 적극적으로 기획하여 추진하였는가에 초점을 두었다.

‘문화재정 지표’는 지방자치단체의 문화발전 의지를 가늠할 수 있는 지표이며 문화사업의 양적표현으로서 전체 일반회계예산에서 문화예산이 차지하는 비율과 인구 1인당 문화예산 자료를 토대로 각각 HDI를 계산하고, 각각의 HDI 값을 산술평균한 값을 문화재정 지수로 설정하였다.

‘문화복지 인프라 지수’는 지역주민이 생활권에서 문화복지 생활을 누릴 수 있는 환경과 기반구조를 어느 정도 갖추고 있는가를 나타내는 지표로서, 공연시설(종합공연장, 일반공연장, 소공연장), 전시시설(박물관, 미술관, 기타 전시실), 영화관, 공공도서관, 시(군, 구)민회관, 지방문화원, 문화의 집, 국악원, 전수회관, 기타 문화복지시설 등을 중심으로 각 지표에 대해 총개수(객석수 포함)와 인구 10만명당 개수를 측정하고, 각각에 대한 HDI를 계산하고 산술평균하여 종합순위를 부여하였다. 시설에는 공공시설과 민간시설 모두를 포함시켰다.

평가지수는 시·군·구 단위별로 각 평가지표 자료에 대한 HDI를 계산하여 문화발전 노력성 지수, 문화재정지수, 문화인프라 지수를 산출하고 평가단의 주관적 평가를 토대로 각 영역 지수에 대한 가중치를 부여하여 각 자치단체의 종합점수를 계산하였으며, 우수 자치단체들에 대한 심층적인 재평가를 종합적으로 실시하여 시·군·구별로 “올해의 문화자치단체”를 선정하였다. 최종적으로 수원시, 진도군, 송파구가 선정되었으며, 경주시는 특별상(특화된 문화예술 정책을 추진하고 있는 우수지역에 수여)을 받았다.

연구 결과, 앞으로 문화복지 지표체계와 모델을 개발하고 이에 대한 신뢰성있는 통계를 확보하며, 다양한 지수측정 및 평가방법을 체계적으로

개발해야 하는 과제를 제시하고 있으며, 자치단체의 현재 상태를 비교하는 수준에서 더 나아가 자치단체들이 앞으로 지향해야 할 수준을 상호 비교하는 수준까지 발전시켜야 나가는 문제, 선정된 지역에 대해 정책적 지원을 강화하는 문제, ‘유럽의 문화수도’ 사업과 같이 미리 문화정책 및 사업 계획서 등을 평가하여 다음해의 “문화자치단체”로 선정하고 이에 관한 문화자치단체 프로그램을 기획 실시하는 방안도 검토할 필요가 있음을 제안하고 있다.

### ③ 1997년도 지역 문화복지정책 평가지표 및 모델에 관한 조사연구

지방자치단체별로 문화정책의 실태를 조사·평가하여 1997년도 지방자치단체의 문화정책 경향을 파악하고 “올해의 문화자치단체” 선정을 위한 기초자료로 활용하고자 한 이 연구는 250개 자치단체를 대상으로 전수조사 실시하여, 이 중 149개 자치단체에 대한 문화정책 실태 조사 자료 정리하였다.

이를 위해, 먼저 지방자치가 실시된 지난 3년 동안 지방자치단체의 문화정책과 문화환경에 대해 문화행정 공무원과 관련분야 종사자를 대상으로 인식조사를 실시하였으며<sup>17)</sup>, 지방자치단체의 문화정책 평가를 위해 제도개선 및 추진체계 개선노력, 문화예산 확보, 문화예술프로그램 활성화, 문화환경 기반 조성 노력 등을 중심으로 세부 지표를 개발하였다. 특히, 다른 해와 달리 지방자치단체가 직접 혹은 재정을 지원하여 추진한 사업에 한정하여 문화정책 실태를 파악하였다.

‘제도 및 추진체계 개선 노력’은 문화행정 인력, 재정, 조직, 제도 등 문

17) 인식조사는 “전국문화행정 전문가 대회”에 참여한 각 지방자치단체의 문화행정 공무원과 지방문화원 종사자 246명(공무원 140명, 문화예술인 105명, 무응답 1명)을 대상으로 실시하였다. 조사항목은 자치단체 문화정책의 전반적인 변화, 자치단체장의 문화정책에 대한 관심도, 문화행정 공무원들의 문화행정 업무에 대한 자부심 변화, 지방의회의원들의 문화예술정책에 대한 관심도 변화, 지방의회의원들의 문화사업 및 문화예산 결정과정에서의 태도, 지방자치단체의 문화예술프로그램에 대한 지역주민의 참여도 변화, 문화행정 공무원들의 전문성 변화, 앞으로 추구해야 할 지역문화정책의 사업 방향 등이다.

화정책을 효과적으로 추진할 수 있는 체계를 갖추고 있는가 하는 점을 측정하기 위한 것으로 행정조직체계, 지방자치 실시 이후 조직개편 사례, 지방자치단체 출연 비영리 문화예술 관련 법인 조직 현황, 공립문화예술조직의 조직체계 및 인력현황, 문화발전계획단 운영 등 별도의 조직체계, 1996년 이후 문화예술진흥 조례 제정 사례, 앞으로의 문화발전 추진 계획, 소속 공립예술단체 등의 내용을 파악한다.

‘문화재정’은 지방자치단체의 문화발전 의지를 알 수 있는 지표로서, 세부항목으로 문화예술의 절대적 규모와 인구 1인당 문화예산, 그리고 전체 세출예산에서 문화예산이 차지하는 비율 등이 있다. 문화재정지표를 측정하기 위해 문화재정의 범위를 어떻게 설정할 것인가의 문제를 결정해야 하는데, 이 연구에서는 지방자치단체의 1997년도 당초 세입세출예산서와 추가경정예산서에 나타나 있는 문화예술예산 항목의 예산규모를 문화예산으로 계산하였다<sup>18)</sup>. 또한 광역자치단체와 일부 기초자치단체에서 별도로 조성하고 있는 지방문화예술진흥기금도 조사항목에 포함시켰다.

‘문화예술 프로그램’은 지방자치단체가 기획하여 추진한 사업이나 재정을 지원한 문화예술프로그램이 무엇인가 하는 것으로 문화예술행사, 문화예술 교양강좌사업, 문화예술정보 서비스, 전통문화 및 문화유산 유지관리 사업, 향토축제, 국제문화예술이벤트 및 문화교류사업, 문화적인 공간환경 조성 사업 등 문화예산 사업 외에도 문화제사업, 문화관광사업 등이 있다. 평가내용으로는 프로그램의 내용 뿐만 아니라 소요예산, 추진과정 및 운영 체계 등에 관한 사항도 포함시켰으며, 각 자치단체의 문화사업 중에서 지역특성을 살려 지역을 활성화하는 사례가 있는 경우 이를 적극 발굴해

18) 문화부문의 예산은 대체로 “문화 및 교육”, “문화 및 체육” 분야의 하위항목으로 책정되어 있거나 공보관리예산에 포함되어 있어 문화예산을 별도로 산출하기 어려우며, 자치단체의 문화사업별로 예산을 계산하는 경우, 문화행정 담당 부서의 사업 외에 가정복지과, 공원과, 관광과, 사회복지과 등의 문화프로그램 예산을 모두 포함해야 하는데, 이러한 사항을 지방자치단체별로 표준화하여 측정하기 어렵다는 문제를 갖는다. 이렇게 재정의 측정범위를 명확히 하는 문제는 관련정책이 다양한 부서에 광범위하게 관련되어 있는 청소년정책 분야에서도 신중히 검토해야 할 문제로 보인다.

내고자 하였다.

‘지역의 문화환경 기반 조성’ 영역은 지역의 문화인프라 수준과 문화환경 조성 사업의 실태를 파악하기 위한 것으로, 공공 문화예술 시설이 어느 정도 갖추어져 있으며, 이러한 시설이 어느 정도 효과적으로 운영되고 있는지 조사하였으며, 현재 건립중이거나 앞으로의 공공문화예술 시설 건립 계획도 조사항목에 포함시켰다. 민간부문의 문화인프라는 제외하였다. 또한 공립문화예술공간이 실제로 어떻게 운영되고 있는지 파악하기 위해 지난 1년동안 추진한 사업실적과 앞으로의 사업계획을 조사하였으며, 1990년대 이후 실시된 문화예술의 거리 사업과 예술적인 경관 사업 등 지역의 공간을 문화적, 예술적인 차원에서 새롭게 설계, 조성하는 사업을 조사하였다.

이러한 내용을 조사하기 위해 지방자치단체 250개 전체를 대상으로 조사 목적을 설명하고, 평가지표를 토대로 작성한 실태조사 설문지를 발송하여 협조를 요청하였으며, 자치단체의 담당자가 관련 자료를 충실하게 작성할 수 있도록 3개월 정도의 자료 작성 기간을 부여하였다.

“올해의 문화자치단체” 선정을 위한 평가는 ‘지방자치단체가 지역의 문화발전을 위해 어느 정도 노력하였는가’에 초점을 두었으며, 이를 위한 주요지표로는 첫째, 1997년 한해동안 지방자치단체는 지역주민의 문화복지 수준 향상, 지역의 문화예술 창작 수준 향상, 문화예술을 활용한 지역경쟁력 향상 등의 문화정책의 목적을 달성하기 위해 어떤 노력을 기울였는가? 둘째, 문화정책을 어느정도 적극적이고, 창의적이며, 체계적으로 추진하고 있는가 두 가지를 설정하였다. 관심영역은 ‘제도개선 및 추진체계 개선노력(4개 하위지표)’, ‘문화예산 확보(3개 하위지표)’, ‘문화예술프로그램 활성화(7개 하위지표)’, ‘문화환경기반조성 노력(3개 지표)’을 설정하였다.

총 250개 자치단체 중에서 자료를 제출한 자치단체는 총 149개였으며, 이 중에서 광역자치단체와 기존의 수상단체를 제외한 133개의 기초자치단체를 심사대상에 포함시켰다. 심사를 위해 학계, 언론계 등 관련 분야 전문가와 문화행정 실무자를 중심으로 “올해의 문화자치단체 평가단”을 구

성·운영하여 1차 평가와 2차 평가를 실시하였다. 제1차 평가에서는 총 137개 자치단체에 대한 자료를 토대로 실무자평가단에서 일정 기준에 의거 평가를 실시하여 등급을 구분하고(A급, B급, C급), 이 중 각 시·군·구별로 A급에 해당하는 상위 예상후보 7~10개의 자치단체(시 10개, 군 8개, 구 7개)를 선정하고 최종 심층심사를 거쳐 “올해의 문화자치단체”를 선정하였다. 최종 평가 결과 창원시, 강진군, 서초구를 선정하였으며, 특별자치단체로 부천시를 선정하였다.

전체 분석결과 지방자치단체의 문화정책에 관한 의지와 노력도는 지방자치가 실시된 1995년도에 비해 높아진 편이며, 문화정책 사업을 보다 활발하게 추진하는 사례가 많아지고 있다는 점에서 의미를 두고 있었다. 또한 지방자치단체의 문화정책 실태를 파악하고 이를 평가하는 사업을 지속적으로 추진할 때 고려할 사항으로, 지역주민과 지역의 문화예술인들의 지역의 문화환경과 문화정책에 대한 인식 파악, 지역 문화정책프로그램의 지역발전 기여도 파악을 위한 지표개발과 측정방법 개발 노력이 필요하며 실제 지역주민들의 문화생활 실태와 문화수요에 관한 조사가 필요한 점, 공공부문 외에 민간부문의 문화예술 관련 지표를 개발·측정하는 문제 등을 제시하고 있다.

### 3. 관련연구 검토를 통한 시사점

관련연구 검토를 통한 시사점은 청소년육성지수 개발 연구과정에 있어, 사회적 여론화를 위한 조급한 육성지수 개발·적용을 초점으로 하기보다 청소년정책 분야의 체계적인 평가를 모색이라는 대전제하에서 하나의 기초연구로서 평가기준과 항목개발을 위한 연구를 진행하여, 장기적으로 청소년정책의 종합적·체계적 평가체계 개발이라는 결과를 얻어내는 데 기여할 수 있도록 해야 한다는 점이다.

본 연구는 ‘청소년육성지수’ 개발을 위한 기초연구의 성격을 갖고 시작

되었다. 그러나 육성지수의 개발이 자치단체의 청소년정책을 측정하고 비교·평가함으로써 청소년정책 활성화를 도모한다는 의미에서 “정책평가” 활동의 하나로 볼 수 있다고 할 때, 이론적 근거 없는 단순한 계량적 의미의 육성지수 개발과 이의 사회적 적용은 자칫 위험한 역할을 수행할 수 있다. 즉, 현재 청소년육성정책 분야에서 더욱 중요하고 우선되어야 할 과제는 청소년정책평가에 대한 보다 근본적이고 종합적인 연구이며, 청소년육성지수 또한 종합적·체계적인 평가체계 안에서 함께 모색될 때 만이 그 의의와 역할을 발휘할 수 있다는 것이다.

사회복지분야, 정보화 분야, 교육분야 등에서 이루어지고 있는 평가 관련 선행연구를 살펴보면, 관련정책의 평가를 위해 체계적인 평가체계 개발을 위한 과학적 연구를 끊임없이 지속해 오고 있으며, 이는 단순히 한 해의 연구로 끝나는 것이 아니라 관련정책 분야의 개념정립과 추진방향 모색을 시작으로 각 부분을 세분화·영역화하고 각 하위영역을 개발하고 최종적으로 세부적인 평가항목을 개발할 때까지 몇 년에 걸친 지속적이고 후속적인 연구가 수행되고 있음을 볼 수 있다.

단기간 내의 계량화 작업으로 정책과 사업을 평가한 경우는 민간기관에서 특정 분야에 대한 사회적인 관심과 주목을 끌어 모음으로써 해당 분야에 대한 경각심과 주의를 북돋우거나 유익한 활동의 장려를 위한 경우가 주를 이룬다. 이에 비해 공공정책 분야의 평가를 위해서는 관련되는 전문연구기관에서 몇 년간에 걸친 이론화작업과 연구과정을 거쳐 종합적·체계적인 평가체계를 개발하여 구체적인 평가지침과 항목을 개발하는 것이 대체적인 과정이다.

이러한 배경에서 볼 때, 청소년정책 분야에서는 가장 전문적인 연구기관이라 할 수 있는 한국청소년개발원에서 수행하는 청소년정책평가 관련 연구가 조급한 사회적인 여론화를 위한 ‘육성지수개발·적용’을 위한 연구에 한정되기 보다는 보다 큰 틀의 평가체계 모색을 위한 연계선상에서 이루어지는 것이 더 의미가 있다는 것이다.

실제로 청소년육성정책 분야는 그 범위의 포괄성으로 인해 정책수행 주

체가 여러 부처와 부서에서 산발적으로 수행되거나 관련되며, 청소년을 주대상으로 하는 정책분야인 만큼 청소년들의 주관적 요소가 반영되어야 하는 점, 관련 분야가 체계적으로 정착되지 않은 관계로 기초자료를 수집하기 어렵고, 신빙성있는 기초자료가 아예 작성되어 있지 않은 부문도 많이 있는 것이 현실이다. 이런 현실 속에서 단기간에 지역간 정책현황 및 수준 비교를 진행한다면 계량화할 수 있는 항목을 중심으로, 그리고 쉽게 구할 수 있는 자료를 중심으로 평가항목이 선정되기 쉬우며, 그랬을 경우, 청소년정책 전반에 대한 총체적인 평가가 아닌 한정된 부분 만을 측정하게 되어 단편적이고 부분적인 정책현황이 전체로 확대되는 오류를 범할 우려가 있다.

특히, 타부문의 평가체계나 지표 개발에 관한 연구에서도 그간의 정책이나 사업의 양적발전을 주대상으로 하는 비교·측정활동이나 객관적지표 비교에 치중하는 경향, 그리고 해당분야에서 각 항목이 차지하는 중요도의 고려없이 단순비교하게 되는 문제점 등에 대해 비판적인 의견이 제기되고 새로이 평가방안을 모색하고자 하는 노력들이 끊임없이 이루어지고 있다는 점을 볼 때, 청소년정책 분야에서는 선행연구를 통해 기존의 오류와 문제를 충분히 검토하고 이를 극복할 수 있는 방안을 심도있게 고민해 보아야 할 필요가 있음을 알 수 있다.

타부문의 구체적 사례로 사회복지부문에서는 사회복지 분야의 정책평가체계를 개발하기 위해 수행한 연구(“지방자치시대의 주요 보건·복지사업 평가체계 개발”)를 살펴본 바 있다. 이 연구에서는 지방자치단체가 수행해야 할 보건·복지분야의 업무에 대한 평가를 체계적으로 수행할 수 있도록 평가대상사업 선정, 평가항목 및 지표개발, 평가항목별 배점 및 사업별 가중치 결정 등을 비롯하여 전체적인 평가시스템에 대한 구체적인 안을 제시하고 있다. 지방자치제 실시 이후의 사회변화를 고려하여 개발된 만큼 각 지역별 평가를 위한 지침으로 활용될 수 있다는 점이 유용하다.

정보화분야에서는 1996년도에 “정보화촉진 추진실적 평가모형 개발에 대한 연구”를 수행한 후, 이를 기반으로 1997년도에 “정보화사업 평가편



람”을 마련한 바 있다. 평가편람에서는 정부가 추진하는 각종 정보화시책을 평가하는 데 있어 기준과 지표, 항목 등을 개발하여 정보화정책에 대한 평가모형을 설정하여 효율적인 정보화사업 수행이 가능하도록 지원하고 있다.

특히, 정보화 분야의 정책평가에 관련된 연구에서 유용한 시사점을 얻을 수 있는데, 정보화분야는 1985년 8월에 제정된 ‘정보화촉진기본법’을 시작으로 정보화 수준을 측정하고 평가하기 위한 지속적이고 체계적인 노력이 있어왔고, 이러한 노력은 정보화를 사회적인 주요 영역으로 성장시키고 정보관련 정책과 사업을 활성화 시키는 데 주요한 역할을 하고 있다는 판단에서 그러하다.<sup>19)</sup> 물론 ‘정보화’라는 분야가 갖는 특성상 사회적으로 관심과 주목을 받을 수밖에 없는 영역이라는 요인도 있지만 더욱 중요한 것은 자체 내에서 평가와 발전을 위한 모색이 활발하게 이루어지고 있다는 점이 큰 역할을 하고 있다는 점을 간과해서는 안될 것이다. 정보화분야에서도 정보화의 개념정립 문제나 영역과 범위 문제, 기초자료 부족 등의 문제를 끊임없이 지적하면서도 이를 극복하기 위한 평가방안을 지속적으로 개발하고자 하는 노력을 볼 수 있으며, 이는 청소년정책 분야에 중요한 시사점을 준다.

선행연구에서 얻은 시사점을 토대로 볼 때, 장기적인 연구과제로서 청소년정책 분야 전반에 대한 충분한 검토와 분석을 하고 체계적인 평가를 잡아낸 다음, 그 속에서 평가를 위한 기준과 항목을 선정함으로써 해당 평가기준과 항목이 전체 속에서 어떤 연관성을 가지며, 어떤 분야를 측정하는 것인지 그 역할과 위치를 파악할 수 있어야 하며, 이러한 파악이 가능할 때만이, 지표비교가 가능한 부분만을 선별하여 비교·측정한다 해도 그 타당성 여부에 근거를 가질 수 있는 것이다.

19) 한편, 정보화분야에서는 정보화지표 연구의 어려움을 해결하기 위해 1995년 ‘정보화촉진기본법’의 내용에 정보화지표 관련사항을 삽입하였고, 우리나라 사회 각 분야의 정보화에 대한 지표를 조사하고 개발·보급하도록 법적기반을 마련한 바 있다.

### Ⅲ. 정책평가의 이론과 지표개발의 방향

#### 1. 정책평가 및 지표개발에 관한 이론적 기초

##### 1) 정책평가에 대한 이론

##### (1) 정책평가의 개념 및 목적

정책평가는 그것이 강조하는 내용에 따라, 그리고 구체적인 평가의 대상에 따라 다양하게 정의되고 있다. 노화준(1988: 31)은 ‘정책평가는 어떠한 정책의 과정이나 결과를 이해하고 그 값어치를 판단하는 사회적인 과정’이라고 하였으며, 천대운(1988: 8-9)은 국내외 정책평가에 관한 제정의 틀을 종합하여 정책평가를 ‘정부나 공공기관 및 그 위임을 받은 기관이 행하고 있거나 행한 정책이나 정책에 속한 사업을 처음에 의도하였던 바대로의 목적을 얼마나 행하고 있고, 행하였는지를 그 정책이나 사업의 시행 기관이나 상대방 또는 제3자가 판단, 처방하는 질적·양적인 과정활동’이라고 하여 정책평가에 있어서 정책의 결과 뿐만 아니라 과정적인 측면까지도 포함시키고 있다. 에버트 비둥(1995: 18-19)은 평가를 공공 서비스와 정부시책에 제한하여 사용하여, 평가를 ‘정부개입의 과정과 산출물 및 그 결과의 장점, 유용성, 가치 등을 사후적으로 정밀하게 사정하여 미래의 실제적인 행동에 반영하는 회고적 사정작업’이라고 정의하였으며, 이러한 평가를 위해서는 체계적인 자료수집과 분석, 그리고 그 자료를 통합적으로 편집, 정리하는 과정이 필요하며 평가란 규범적인 작업인 만큼 어떤 프로그램이 얼마나 잘 수행되었는가를 살펴볼 수 있도록 정책 프로그램의 공과의 기준을 결정해주는 적절한 판단준거와 성과기준을 결정해야 함을 제시하였다.

정책평가의 목적은 평가대상정책의 내용, 성격, 집행의 단계, 평가의뢰자의 위치 등에 따라 달라질 수 있기 때문에 일률적으로 말하기는 어려우나 프로그램의 향상, 책임성 및 지식이란 세가지 관점에서 논의할 수 있다(에버트 비둥, 1995: 149-166). 첫째, 평가란 프로그램을 개량하고 개선

하는 데 주도적인 역할을 하기 위한 것이라고 볼 수 있다. 평가전문가들은 프로그램 향상이 평가의 주된 목표가 되어야 한다고 주장하는 경우도 있다. 둘째, 정책평가의 목적이 정책결정자나 프로그램의 관리자들로 하여금 정책의 효과성과 운영상의 질이라는 두 가지 측면에서 그들의 관할하에 있는 프로그램들의 가치에 대한 책임을 지도록 함으로써 국민의 세금으로 이루어진 정부자원을 최선의 방법으로 활용하도록 하는데 있다는 관점이다. 이는 일종의 관리적 차원의 목적과 관련되는데, 정책평가의 목적이 정책과 행정관리의 도구, 즉 정부프로그램의 효과성과 능률성을 평가하고 대안의 선택과 개선, 운영상의 능률성을 증가시키기 위한 자원시스템으로서 봉사하는 데 있다는 것이다. 셋째는 정책평가의 목적이 정부가 가지고 있는 문제들과 이 문제들을 처리하기 위해 택하고 있는 정부전략의 효과성에 관한 새로운 지식을 얻는 데 필요한 증거자료를 얻는데 있다는 관점으로, 현재 관심이 되고 있는 정책이나 프로그램의 평가를 통하여 사회현상에 대한 새로운 지식을 발전시키고 장기적으로 이를 정책의 개발과 사회문제의 해결에 응용하고자 함으로써 한편으로는 정부의 문제해결의 잠재적 능력을 높일 뿐 아니라 학문적 발전에도 기여하고자 하는데 주된 목적이 있다는 것이다.

결국 정책평가는 정부가 결정하여 집행하였거나 또는 집행중에 있는 정책의 가치를 따져 보는 사회적 과정이며, 이를 통해 주체의 정책결정 및 집행의 효과성과 효율성을 제공하고, 아울러 정부의 문제해결을 위한 지식과 능력을 제고시키자는 데 그 목적이 있다(노화준·정정길, 1997: 23)고 할 수 있다.

## (2) 정책평가의 성격

정책평가는 정책의 가치와 성과를 규명하는 것이므로 정치적 성격을 지니며 상당히 동태적인 과정으로 가치의 강조, 사실과 가치의 상호의존성, 현재와 과거 지향성 및 가치의 이중성 등의 성격을 가지고 있는 것으로 지적된다(박혜옥, 1989: 16-18). 우선 평가는 모니터링과는 달리 정책이나

사업계획의 가치에 대한 판단을 중시한다. 따라서 평가는 주로 정책이나 사실계획의 가치나 사회적 효용 등을 결정하려는 노력이지 단순히 정책 행위를 통해 기대했거나 혹은 기대하지 않은 산출에 관한 정보를 수집하는 것이 아니다. 정책목적 또는 목표의 적합성은 항상 문제시 될 수 있기 때문에 평가에는 목적이나 목표 그 자체를 평가할 수 있는 절차가 포함된다. 둘째, 사실과 가치의 상호의존성으로, 정책주장은 정책진술이나 논쟁의 결론을 말하며, 관심을 가지고 있는 질문들이 ‘정책의 결과는 무엇인가? (사실)’, ‘그 정책은 쓸만한가? (가치)’, ‘그 정책이 채택되어야 하는가? (행위)’ 중에서 무엇과 관련되는가에 따라 지시작 주장(designative claims), 평가적 주장 (evaluative claims), 주창적 주장 (advocative claims) 등의 3가지 유형으로 구분된다. 여기에서 평가적 주장은 가치 뿐만 아니라 사실에도 의존하는데, 특정한 정책이나 사실이 어떠한 성과를 올렸다고 주장하려면 정책결과가 어떤 개인이나 집단, 사회 전체에 가치있는 것이라는 사실 이외에도 정책결과가 특정 문제를 해결하기 위해 취해진 정책행위의 결과라는 것을 설명해야 한다. 셋째, 제안을 통해 나타나는 주창적 주장과는 달리 평가적 주장은 미래보다 현재나 과거의 산출을 지향하고 있다. 평가는 회고적이며 행위가 취해지고 난 뒤에 이루어진다. 역시 가치전제를 포함하고 있지만 제안은 전망적이며 행위가 취해지기 이전에 이루어진다. 넷째, 평가적 주장에 내포되어 있는 가치는 이중성을 띄고 있다. 즉 목표인 동시에 수단이라는 의미에서 평가는 제안과 비슷한데, 이것은 가치가 목적의 상대적 중요성과 상호의존성을 고려하여 계층적으로 배열될 수 있기 때문이다.

또한 정책평가는 기초연구와 달리 어떤 실용적 목적을 달성하기 위해 수행하는 연구이며(노화준·정정길, 1984: 23-28), 상황적 특성과 밀접하게 관련됨으로써 특정 기간과 장소에 크게 제한을 받으며, 제한된 행동노선과 관련된 수단뿐만 아니라 정책목적 그 자체에 초점을 두는 목적지향적 연구이기도 하다. 이러한 정책연구는 명시적으로 가치에 토대를 둔 사회 행동을 다루는 것이기 때문에 연구자는 자기 연구가 갖는 윤리적이고 규

범적인 합축성을 고려해야 한다.

### (3) 정책평가의 유형과 기준

정책평가는 목표, 시기, 평가자, 평가방법 등에 따라 여러가지로 유형화할 수 있다. 여기에서는 평가목표에 따라 과정평가(process evaluation)와 효과평가(impact evaluation), 평가시기에 따라 형성평가(formative evaluation)와 총괄평가(summative evaluation), 평가주체에 따라 자체평가, 내부평가, 외부평가, 평가방법에 따라 양적 평가와 질적 평가로 구분하여 살펴보기로 한다.

첫째, 정책평가는 목표에 따라서 과정평가와 효과평가(또는 총괄평가)로 나누어 생각해볼 수 있다. 과정평가는 집행과정을 검토하여 정책효과 발생의 과정을 밝히고 바람직한 집행전략을 수립하기 위한 평가이며, 효과평가는 정책결과를 평가하여 효과성이나 능률성을 파악하기 위한 평가이다. 과정평가는 회고적인 관점에서 정책의 결정과정과 집행과정을 포함하는데, 결정과정 평가는 정책이 정당한 절차에 의해 결정되었는지, 정책결정자가 여러 정책대안을 고려하여 최적의 대안을 선정하였는지, 적절한 시기에 정책이 결정되었는지 등을 확인하는 작업이며, 정책집행과정 평가는 집행계획의 타당성, 조직화의 적절성, 통제의 합리성, 정책집행자들의 만족도, 위기관리능력 및 공공관계의 적정성을 검토하는 과정이다(김형렬, 1990: 644-650).

효과평가는 정책집행이 완료된 후 정책의 산출과 영향을 검토하는 과정으로, 일정 기준에 따라 산출이 각 체계에 미치는 효과를 평가하는데, 이러한 효과평가는 직접적 효과와 간접적 효과, 중·단기적 효과와 장기적 효과 그리고 의도되었던 효과와 의도하지 않았던 효과로 구분하여 이루어질 수 있다.

둘째, 정책평가는 평가의 시기에 따라서 형성평가와 총괄평가로 나누어진다. 형성평가는 과정평가와 거의 동일한 개념으로 정책의 집행과정에서 평가하는 것이며, 총괄평가는 정책집행이 완료되었을 때에 하는 평가이다.

이에 대해 M. Scriven(1972)은 형성평가를 정책집행의 개선과 그 효과의 증대 또는 성과의 효율성의 제고를 위한 평가라 하고 총괄평가는 정책을 시작할 것인가 하는 것을 결정하고 또 여러 정책대안 중에서 하나의 대안을 선택할 때 이를 위한 정보를 제공하기 위한 평가라고 하였다.

W. N. Dunn(1981)은 형성평가는 공식목적과 목표에 대한 계속적 모니터링이며, 총괄평가는 정책이 집행에 들어가 일정기간이 지난 뒤에 공공목적과 목표의 달성여부를 모니터링하는 것이라고 하고, 양자의 구분은 정도의 차이에 불과하며 다만 형성평가가 정책산출에 대한 모니터링 회수가 많다고 하였으며, 형성평가를 발전적 평가(developmental evaluation)와 사후적 과정평가(retrospective process evaluation)로, 그리고 총괄평가를 실험적 평가(experimental evaluation)와 사후적 평가(retrospective outcome evaluation)로 구분하였다(박해육, 1989: 28-29).

셋째, 정책평가는 평가자가 누구냐에 따라서 자체평가, 내부평가, 외부평가 등으로 나누어진다. 자체평가는 정책이나 사업을 담당하는 해당기관 자신이 평가하는 것이며, 내부평가는 그 정책이나 사업의 시행에 책임을 지고 있는 기관이 평가하는 것이며, 외부평가는 제3자가 하는 평가이다. 자체평가는 집행기관이 상부나 외부로부터 정책이나 사업을 평가받기 전에 스스로 행하는 과정으로, 정책이나 사업이 실질적으로 집행되는 수준에서 이루어지는 과정인데, 이는 흔히 자체평가단이 구성되어 실시된다. 내부평가 중 상부평가는 동일 집행체계 내에서 사업집행기관을 직접 통제하는 상부기관에 의해 실시되는 과정으로, 많은 경우 행정수반 직속하에 있는 평가기관이 행정부 내에서 추진되는 대부분의 정책, 사업 및 단위사업을 평가하는 경향이 있다. 외부평가는 집행체제 밖에 있는 기구, 정책수혜자 또는 전문가에 의해 평가가 이루어지는 과정으로, 공공영역의 경우 공식적·직접적 외부평가는 주민 또는 국민, 입법부, 자문기관 또는 전문가집단에 의해 실시된다. 비공식분야에서는 집행부에서 추진되는 각종 사업이나 정책은 이사회나 주주총회에 의해 평가가 실시될 수 있다. 한편, 이와 관련하여 정책평가의 주체를 행정내부자, 정부내부자, 정부외부자로

구분하여 설명하는 경우도 있다.

넷째, 양적 평가와 질적 평가이다. 양적·질적 개념은 서로 불가분의 관계에 있지만 대체로 이들은 상대적인 것으로 이해될 수 있다(김형렬, 1990: 645-647). 질적 평가는 정책 결과에 대해 서술적(descriptive) 내용으로 이루어지며, 이러한 평가에는 정보와 자료가 많이 요구되기 때문에 평가자는 주로 관찰과 심층적 면접에 의존하는 경향이 있다. 즉, 정책결정과 집행에 참여한 사람들 뿐만 아니라 정책수혜자들을 만나 심층적·주관적 질문을 통해 자세한 자료를 획득하여 평가자가 정책결과에 대해 판단을 내리는 것이다. 이러한 질문을 위해서는 일종의 점검표(checklist)가 필요하며, 여기에는 정책결과에 대한 전반적인 내용이 포함되어야 한다.

양적 평가는 객관적 기준을 마련하여 이루어지기 때문에 여기에는 수치상의 지수(指數)가 반드시 필요하다. 평가자는 일반적인 지표를 토대로 하여 정책결과를 심사하게 되는데 이러한 지표는 질적 내용을 계량적으로 표시하는 것을 전제로 한다. 그러므로 평가자는 계량화과정을 위해 통계적 실험방법, 조직적 관찰법, 표준화된 면접법, 연역법, 통계기법 등을 활용하여 가능한 한 객관적 자료를 얻을 수 있어야 한다. 그러나 양적 평가의 경우 정확한 정보와 자료를 획득하기 어렵고 정책결과에 대한 가치판단을 계량화하기 어려운 경우가 있으므로, 질적 평가에 의해 보완될 필요가 있다.

한편, 양적평가와 질적평가의 문제는 공공서비스 성과 측정방법에서 객관적 측정방법과 주관적 측정방법에 관한 논의와 함께 생각해 볼 수 있는데, 일반적으로 공공서비스 성과측정의 방법은 크게 객관적 측정, 주관적 측정, 다원적 측정으로 나누어 설명되고 있다(황아란·장은주, 1997: 5-10). 객관적 측정방법은 서비스를 제공하는 공공기관의 공식문서를 통해 나타나는 서비스 산출에 관련된 자료를 활용하는 것으로, 여기에서 공식문서에 나타나는 산출에 대한 자료나 측정지를 사실지표(hard indicator)라고 명명하며, 대개 비용과 생산된 서비스의 양과 관련된 요인을 중심으로 성과를 측정한다. 그러므로 이러한 측정방법은 공공서비스의

능률성과 효과성 측정에 초점을 둔다. 그러나 객관적 측정도구에 의한 측정은 산출이나 서비스 양을 알려줄 뿐 그것을 통해 고객이나 주민에게 무엇을 어떻게 하였는지를 나타내줄 수 없으며, 측정이 공공서비스 체계내의 서비스 생산과정을 중심으로 이루어지므로 결과나 영향, 즉 목적지향적이지 못하다는 한계를 갖기 때문에 결국 '누구를 위한 성과인가'라는 질문에 답하기 어렵다는 단점을 갖는다.

주관적 성과측정방법은 평가연구(evaluation research), 사회적 영향분석(social impact analysis), 삶의 질 보고(GOL accounts), 조사연구(survey research) 등과 같은 사회평가(social assessment) 방법을 주로 활용하며 주관적 측도에 관심을 갖는다. 주관적 척도는 서비스의 객관적 특성에 대한 주민의 반응을 개괄해줄 수 있으며 객관적 측정도구가 측정하기 어려운 대응성과 형평성 측정에 도움을 준다. 또한 서비스 효과에 대한 직접적 환류가 가능하고, 실제적인 자료를 얻을 수 있으며, 특정서비스에 대한 선호이유를 규명해 주며, 새로운 서비스 수요를 예측하게 하며, 광범위한 주민여론을 파악할 수 있게 하고, 프로그램이나 서비스에 대한 주민의 인지정도를 알려주고, 지방자치단체에 대한 주민의 참여수단을 확대해 준다. 즉, 주관적 측정을 통해 주민욕구의 유형 등 공공서비스 생산·공급을 위한 의사결정에 관한 유용한 정보나 지식을 얻게 되어 서비스의 양과 질이 주민의 욕구 및 기대수준에 적합하게 제공될 수 있다. 그러나 이러한 방법의 한계점으로는 주민들이 정보를 갖지 못한 문제에 대해서도 조사가 이루어질 수 있으며, 주민들이 단기적 고려에 의한 응답을 할 수도 있고, 표본선정에 있어 조사대상의 대표성이 문제가 될 수 있다는 점이 있다.

이러한 두 가지 방법의 단점을 보완하여 제기된 측정방법이 다원적 성과측정으로 이는 서비스 성과의 양적, 질적, 만족도 차원을 포함하고 성과 측정 기준과 평가자 모두가 다원화되어야 함을 제기한다. 서비스 성과의 양적 차원은 경제성이나 능률성과 관련되며, 서비스 질은 서비스의 적시적절함, 적정량, 편이함, 정확성 등을 내포하는 포괄적 개념이며, 서비스 성과에 대한 만족은 서비스를 경험한 후의 상태로서 이는 주민의 태도로



써 표현되고 귀결점이 되기 때문에 성과의 가장 중요한 차원이라 할 수 있다.

#### (4) 정책 평가의 기준

정책 평가의 기준은 평가의 목적과 대상 또는 성격이나 유형에 따라 다양하게 정의될 수 있으며, 일반적이고 포괄적인 평가 기준을 모색하려는 학자들의 노력 또한, 그 강조점에 따라 다양하게 나타나고 있다. 이러한 정책 평가의 기준으로는 민주성(democracy), 대응성(responsiveness), 적합성(appropriateness), 능률성(efficiency), 실현가능성(feasibility), 부합성(adequacy), 효과성(effectiveness), 노력(effort), 형평성(equity) 등을 들 수 있다.

먼저, 민주성은 모든 정책의 기본적 가치 전제로서, 정책을 평가하는 데 있어서 절차적 측면에서의 참여와 이를 통한 여론의 충실한 반영, 행정구조의 분권화와 정책 다양화, 실질적인 측면에서의 사회적 평등성·형평성, 인본주의적 전체체제의 윤리성에 대한 고려가 이루어졌는가를 판단하는 것이다. 민주성은 행정서비스의 제공에 수반되는 계획수립 및 집행과정에 있어서 조직구성원과 주민 등의 참여정도와 관련정보의 공개 정도 등에 관한 지표들을 중심으로 측정할 수 있다(금창호, 1996: 44)

둘째, 대응성이란 정책수혜자들의 요구와 환경의 변화에 신속성 있게 대처해 가는 능력을 의미한다. 대응성은 주민의 요구가 정책이나 서비스로 전환되는 정도, 정부의 의사가 주민의 이익을 고려하는 정도, 주민의 선호와 요구가 충족되는 정도 모두를 포함하는 것으로, 지방자치단체가 지역사회 입장에서 얼마나 일을 잘 추진하는가, 주민의 선호파악이 얼마나 적극적인가 등을 중심으로 측정할 수도 있으며 정부가 대응적으로 되기 위한 공식적 절차나 범위, 종류, 그리고 관료충원과 서비스 배분유형, 누가 가장 만족하며 효능감을 가지는가 등을 파악하는 것이다(황아란·장은주, 1997: 12).

셋째, 적합성은 정책이 그 상황적 맥락에서 어느 정도로 가치가 있고

어울리는가를 판단하는 것으로, 정책목표의 가치와 관련되며 어떤 목표가 사회를 위해 적절한가를 고려하기 때문에, 적합성 기준은 두 개 이상의 기준이 동시에 관련되며, 논리적으로 효과성, 형평성, 능률성, 대응성 등의 기준보다 선행하는 상위기준이 된다(박해육, 1989: 37).

넷째, 능률성은 정책목표를 달성하는데 또는 의도한 정책 효과를 산출하는데 투입된 것과 산출된 비를 산출하는 것으로, 서비스 생산에 필요한 비용(화폐나 노동)에 대해 제공된 서비스의 양 또는 목표로부터 수단을 단절한 상태에서 산출에 대한 투입의 비율을 말한다. 능률성 측정에 순현재가치, 내부수익율, 편익비용비, 한계순현재가치, 한계내부수익률 등이 이용되며, 능률성은 공공서비스 체계의 경제성을 판단하는 개념이다. 즉, 능률성은 투입된 비용과 산출결과에 대한 비교평가에 초점을 두는 것으로, 소요비용, 생산성, 자원활용도, 소요시간, 서비스 규모 등의 지표를 통해 측정할 수 있다.

다섯째, 정책대안의 실현가능성은 그것이 정책으로 채택되고 그 내용이 충실히 집행될 가능성을 뜻하므로 정책으로서의 채택가능성과 채택된 후의 집행가능성을 모두 포함하고 있다. 실현가능성을 위해서는 정책의 채택이나 집행과정에서 정치적 지지의 가능성을 나타내는 정치적 실현가능성, 정책의 집행을 위한 조직이나 요원들의 이용가능성을 나타내는 행정적 실현가능성, 정책의 실현을 위한 재원의 확보가능성을 의미하는 경제적 실현가능성, 정책수단의 기술적 측면을 나타내는 기술적 실현가능성, 정책집행에서 다른 정책과의 모순가능성을 나타내는 법적 실현가능성, 정책내용의 윤리적 규범과의 모순가능성을 나타내는 윤리적 실현가능성 등을 모두 고려해야 한다.

여섯째, 부합성은 정책이 본래 구상한대로 정확하고 충실하게 집행되었는지를 평가하는 기준이다. 정책은 특히 정책결정자와 집행자간의 의사전달문제, 정책대상국민들의 집행과정에서 불응문제, 정책분석과정에서 예기치 못한 환경의 변화 문제 등으로 구상한 대로 집행되기 어려운 경우가 많은데, 본래 계획한 대로 정책이 집행되고 있는가를 파악하기 위하여 월

별, 분기별, 연도별로 집행과정을 평가하게 된다.

일곱째, 효과성이란 집행되었던 정책이 의도했던 목표를 달성했는지와 나아가서는 그 목표의 달성이 집행된 정책의 결과에 의해서 어느 정도나 이루어졌는가를 측정하는 것을 말하는 것으로, 정책의 성공 여부를 판단하는 가장 중요한 기준이 된다. 능률성이 내부적 과정을 살피는 기준이라면, 효과성은 서비스의 영향을 결정하기 위해 외부적 결과를 중심으로 하는 기준으로, 서비스 산출을 통한 목표 달성 정도를 고려하기 때문에 목표지향적 개념이다. 효과성을 나타내는 측정치들은 특정한 목적을 가진 사업에 유용하고 욕구에 따라 기존의 서비스를 재배분하는 기준이 되어 주며, 그에 응하여 미래의 배분을 결정할 수 있고, 또 한정된 자원으로 서비스 개선에 이용할 수 있는 장점이 있다(황아란·장은주, 1997: 11). 효과성은 제공된 행정서비스의 산출결과와 이를 통해 발생된 영향에 대한 비교평가에 초점을 두기 때문에 목표달성도, 수혜자만족도 등의 지표를 통해 측정된다.

여덟째, 정책평가에서 노력은 결과를 고려하지 않고 사업활동에 투자한 질적·양적 투입이나 에너지를 의미한다(박해육, 1989: 38). 정책집행에 있어서 무엇을 얼마나 잘 했으며 얼마나 열의와 적극성을 가졌느냐를 평가하는 것이라고 할 수 있다.

아홉째, 형평성의 기준이다. 개인의 노력에 대한 보상의 비율이 다른 사람의 그것과 동등한 상태가 형평이며 그렇지 못할 때 비형평을 인지하게 된다. 주민이 자신이 필요하다고 느끼는 것보다 적게 받고 다른 사람은 필요이상으로 받는다고 믿을 때 비형평이 인지되는 것이다. 형평을 바라보는 세가지 방식은 모든 주민이 동일한 수준의 서비스를 향유하는가, 일반적으로 주민이 세금을 낸 만큼의 서비스를 받는가, 서비스 기관으로부터 서비스가 배분되어지고 난 후에 주민들은 동등한 조건에 있는가 하는 것이다. 이러한 형평은 신행정론자들이 행정의 이념으로서 강조하는 가치이며, 서비스 만족 차원에서 큰 영향을 미치므로 중요한 평가기준이라 할 수 있다(황아란·장은주, 1997: 12).

#### (5) 정책평가의 과정과 절차

정책평가는 그 유형이나 결과의 활용목적, 사용되는 평가의 방법 등에 따라 평가의 절차가 달라질 수 있다. 이와 같이 정책평가의 절차가 달라질 수 있기 때문에 평가를 실제로 담당하고 있는 사람들이나 평가를 의뢰하는 의뢰인들간에는 평가절차에 대하여 각기 다른 의견을 가질 수 있어 이것이 실제 정책을 평가하는 과정에서 상호간에 불신과 불편한 관계를 가져올 수 있는 소지가 될 수 있으며 평가의 질을 떨어뜨리고 비능률적인 평가작업의 원인이 될 수도 있다. 이러한 점들을 감안하여 미국 정책평가 학회에서는 정책평가의 표준을 제안하게 되었다. 물론 구체적인 평가과정에서는 상황과 평가목적 등에 따라 약간 변형하여 사용할 수 있으나 이러한 표준적인 평가의 표준적 절차는 ①형성과 협상 ②평가의 구조화와 설계 ③자료의 수집과 준비 ④자료의 분석과 해석 ⑤의사소통과 발표 ⑥활용 등 여섯 개 단계로 조직화되어 있다(노화준·정정길, 1995: 44-47).

<표 III-1> 정책평가의 일반적 절차<sup>20)</sup>

| 평 가 절 차       | 주 요 논 점                                                                                                                                                                            |
|---------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. 형성과 협상     | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 평가의 목적과 성격</li> <li>· 평가결과의 예상 활용자</li> <li>· 평가수행 비용</li> <li>· 평가의 실행가능성</li> <li>· 비용대비 유용한 정보의 산출 가능성</li> <li>· 자료 접근 가능성</li> </ul> |
| 2. 구조화와 설계    | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 접근방법의 명료화</li> <li>· 측정방법과 측정도구</li> <li>· 측정절차와 방법의 정당화</li> <li>· 평가 이해 당사자간의 상호 협조관계</li> </ul>                                        |
| 3. 자료의 수집과 준비 | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 사전적인 자료수집 계획</li> <li>· 자료수집자에 대한 교육</li> <li>· 수집된 자료의 신뢰성, 타당성</li> <li>· 자료수집 및 처리과정에서의 보완</li> </ul>                                  |
| 4. 자료의 분석과 해석 | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 평가목적과 분석방법의 합치</li> <li>· 적절한 분석단위의 선택</li> <li>· 방법론적 정당화</li> <li>· 인과관계의 해석</li> <li>· 발견에 대한 객관성 유지</li> </ul>                        |
| 5. 의견수렴과 발표   | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 평가 관련인들간 의사소통 원활성 유지</li> <li>· 보고서의 명료성, 공정성 유지</li> <li>· 중요성에 따른 우선순위에 따라 기술</li> <li>· 전제 및 연구의 제약명시</li> </ul>                       |
| 6. 결과의 활용     | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 정책에 이용 가능성 제고</li> <li>· 잘못된 해석 및 악용가능성 방지</li> <li>· 객관적 사실과 견의간 구분</li> <li>· 대안별 예상 효과 및 비용고려</li> </ul>                               |

20) 이 표는 노화준(1995: 44-47)의 내용을 참고로 이진주·서건수(1996)가 재조직한 것을 인용한 것이다(이진주·서건수, 1996: 210).

### ① 형성과 협상

정책이나 프로그램평가를 시작하기 전에 평가를 담당할 평가자와 평가 결과를 활용할 의뢰인들은 이 평가연구를 통하여 무엇을, 어떻게, 그리고 왜 해야하며 장애 또는 제약요인들은 무엇인가에 대하여 상호간에 충분히 논의하고 이해하여야 하며, 이러한 내용들은 평가를 수행하는 과정에서 획득되는 정보와 상황변화에 따라 신축성있게 변형되어야 한다. 평가연구의 초기 과정에서 논의되고 확인되어야 할 주요한 사항들은 프로그램 활동의 목적과 성격, 평가결과의 예상되는 활용자, 평가의 유형, 평가를 수행하는데 소요되는 비용, 평가의 실행가능성, 투입된 비용에 상응하는 유용한 정보의 산출, 평가과정에서 있을지도 모르는 자료나 평가결과 등의 접근에 대한 제약 등이다.

### ② 구조화와 설계

정책평가를 위한 설계는 진공 속에서 이루어지는 것이 아니기 때문에 논리적·윤리적·정치적 및 재정적 요인들에 의하여 영향을 받게 된다. 그렇기 때문에 평가설계에서는 이러한 요인들과 방법론적 요구사항 등에 대해서도 충분히 고려하여야 한다. 이 과정에서 분명히 해야 할 사항들은 접근방법의 명료화, 영향평가의 경우 비처리집단에 대한 효과의 추정문제와 그 방법, 표본조사를 사용하고자 할 경우 표본추출의 방법, 측정방법과 측정도구, 측정절차와 방법에 대한 정당화, 평가에 대한 이해관계 당사자(평가자, 평가의뢰인, 평가에 의하여 영향을 받을 조직이나 대상 등)들간의 상호 협조관계 등이다.

### ③ 자료의 수집과 준비

자료는 이를 수집할 계획에 따라 이 계획의 범위에서 수집되어야 하지만 상황과 정보수요의 변화에 따라 이 자료수집 계획은 융통성 있게 수정될 수 있어야 한다. 자료의 수집과 준비과정에서 확인하고 지켜져야 할 중요한 사항들은 사전적인 자료수집 계획, 원래의 자료수집 계획에서 벗

어난 경우의 대처방안, 자료수집자에 대한 교육(자료수집 방법에 관한 지식, 일관성있고 한편에 치우치지 않는 자료처리 태도, 윤리의식 등 포함), 수집된 자료의 타당성과 신뢰성에 대한 추정, 오류의 근거에 대한 분석, 자료의 수집과 처리과정에 대한 보안, 자료수집과정에서 관련된 대상집단에 의한 업무수행 방해의 최소화, 자료수집 대상에 대한 불리한 영향의 최소화, 수집된 자료에 대한 불인가자의 접근방지, 수집된 자료의 근거, 수집방법, 수집 당시의 상황 등에 대한 명시, 천재지변 등에 따른 자료의 분실에 대한 대비책 등이다.

#### ④ 자료의 분석과 해석

자료의 분석과정은 기본적으로 평가의 설계에 의하여 영향을 받게 되는데, 이 단계에서는 각종의 통계적인 방법이나 모델링 방법 등을 이용하여 평가목적에 따른 정보를 산출하게 되며 평가자들의 창의적인 자료처리 능력이 크게 요구된다. 이 과정에서 확인하고 지켜야 할 중요한 사항들은 자료분석 방법과 평가목적 간의 합치 정도, 사용된 분석방법들에 대한 명기, 자료분석 방법과 자료추정 방법의 합치도, 자료수집 방법에 적절한 분석단위의 선택, 선택된 분석방법의 정당화, 통계적인 분석방법이 채택된 경우 통계적 유의수준의 명시, 모든 가능한 경쟁적 설명들을 이해하고 이를 배제한 인과관계의 해석, 발견된 사실들의 객관성 유지 등이다.

#### ⑤ 의사소통과 발표

정책평가를 위한 계획이 잘 이루어지고 형성되고 평가계획에 따라 평가가 제대로 수행되며 평가결과에 대한 활용성이 높아지기 위해서는 평가자·평가의뢰인 등 평가와 관계가 있는 사람들간의 원활한 의사소통이 필수적으로 요구된다. 특히 이와 같은 원활한 의사소통은 프로그램의 성격, 평가에 대한 기대, 요구되는 평가의 유형 등을 분명히 하고, 평가를 위한 노력에 대한 책임을 분명히 하기 위해서 뿐만 아니라, 평가와 관련된 당사자들간의 협조를 확보하고 자의적인 해석이나 개인적 의견으로부터 객

관적으로 발견된 사실들을 구분하기 위해서도 필요하다. 그러므로 의사소통은 전적으로 최종적인 보고서와만 관련된 사항만은 아니지만 대부분의 평가활동들은 그러한 활동의 결과로서 구두 또는 문서화된 어떤 공식적인 중간보고서나 최종보고서를 산출하게 된다. 이 경우 이 보고서들이 확인하고 지켜야 할 사항들은 발견된 사실들이 분명하고 완전하며 공정하게 기술되어야 하며, 도입된 전제, 연구의 제약 등도 분명하게 표현되어야 한다는 것이다.

## ⑥ 결과의 활용

정책평가연구를 수행하는 가장 중요한 이유는 프로그램의 실행가능성을 검토하고 그 프로그램의 운용실태와 효과를 파악함으로써 그 정보를 다음 정책을 결정할 때 피드백 시키자는데 있다. 다음의 사항들에 주목함으로써 정책결정이나 정책 설계과정에서 평가결과 활용도를 높일 수 있도록 해야 한다. 즉, 평가결과는 정책결정자가 의사결정을 내리기 전에 항상 이용 가능하도록 준비되어야 하며, 평가자는 평가결과에 대한 잘못된 해석과 악용의 가능성을 예견하고 이를 방지하도록 노력하여야 한다. 또한 평가자는 평가에 의하여 객관적으로 발견된 사실과 그에 기초하여 작성한 건의를 분명하게 구분하도록 하여야 하며, 이러한 건의를 작성할 때는 건의되는 행동을 채택하는 경우 예상되는 효과성과 그에 따른 비용 등을 신중하게 검토하고 이를 제시하여야 한다.

## 2) 지표개발에 대한 주요 이론과 현황

청소년정책의 성과를 올바르게 평가하기 위해서는 청소년의 현재 삶의 수준과 실태를 함께 살펴봐야 한다. 즉, 청소년정책의 궁극적인 목적 자체가 청소년의 삶의 질과 복지 수준을 향상시켜주기 위한 것이라고 할 때 청소년정책 성과가 큰지 그렇지 않은지를 판단하는 하나의 기준으로서 그 지역 청소년의 삶의 질 수준과 실태가 어떠한지를 진단해 보는 일이 필요한 것이다. 이렇게 특정 사회적 현상이나 특정 인구집단의 삶의 질 현황



또는 그 실태의 변화양상을 종합적으로 파악하기 위한 것이 각종 사회지표라 할 수 있으며, 현재 청소년분야에서는 전국적 단위의 청소년의 생활·환경실태를 파악하기 위한 ‘청소년지표’가 개발되고 있다. 결국, 우리가 청소년정책 평가의 과정으로서 각 지역의 청소년들의 삶의 실태와 그 변화양상을 파악하기 위해서는 지역별 청소년지표 개발이라는 전제적 과제가 주어져며, 이러한 측면에서 각종 사회지표의 개발과 관련된 현황과 주요 문제점들을 살펴보는 것은 이후 청소년과 관련된 지역별 지표를 개발해 나가는 데 유용한 시사점을 줄 것이라 생각된다.

### (1) 사회지표의 정의

사회지표는 역사적 흐름 속에서 우리가 처해 있는 사회적 상태를 총체적이고도 집약적으로 나타내어 생활의 양적인 측면은 물론 질적인 측면까지도 측정함으로써 국민생활의 전반적인 복지정도를 파악가능하게 해주는 척도이다. ‘사회지표운동(social indicators movements)’은 1960년대 이후부터 활발히 전개되어 왔음에도 불구하고, 국내의 관련연구에서는 통일적 개념없이 지표개발의 목적이나 필요성, 사회지표에 대한 관점에 따라 다른 정의가 내려지고 있다. 우선 학술적으로는 사회지표의 사회정책적 기능을 강조하거나 사회변동을 해석하는 기준 또는 삶의 질을 측정하는 척도 등 학자에 따라 여러 가지로 정의되고 있다. 또한 국제 연합은 1975년도에 발표한 「사회·인구통계체계」에서 “사회지표는 우리가 관심을 가지고 있는 사회생활의 특정측면과 일어나고 있는 변화에 관해서 알려주는 객관적 관찰과 일반적인 수량적 표현에 의거한 구성물”이라고 정의하고 있다(조남훈 외, 1995: 33-34)<sup>21)</sup>

21) 사회지표 창시자의 한 사람인 바우어(Bauer)는 사회지표의 사회정책적 기능을 강조하여 사회정책을 평가하고 국가목표와 그 우선순위를 설정하는 데 도움을 준다는 점을 강조하였으며, 무어와 셸돈(Moore and Sheldon)은 “사회지표는 규범적 기준에 의해, 진보적이든 퇴보적이든 전체 사회적 영역의 한 국면이 현재상태 또는 과거 및 미래의 경향에 관한 해석을 제공하는 것이므로 사회지표의 개념은 사회변동의 감시·관리라는 착상과 관련된다”고 하였으며, 햄버거(Hamburger)는 사회지표를 “기초 욕구를 얼마나 충족시키고 있는지 즉 삶의 질을 측정하는 척도”라고 정의하였다.

이렇게 다양한 정의에서 사회지표의 공통적인 성격을 이끌어내자면, 사회지표는 사회상태를 측정하고 사회에서 시행되어야 할 정책의 우선순위를 결정하기 위해 사회의 다양한 측면에 대한 양적인 기술이 필요하다는 인식에서 시작된 측면에서 ‘사회의 제측면에 대한 기술(description)’이라고 할 수 있으며, 또한 경제지표의 한계를 인식하고 극복하고자 하는 시도로서 사회지표는 경제부문까지 포함한 사회의 전반적인 현상을 파악·보고하고 각종 사회정책 수립에 필요한 기초자료라고 할 수 있을 것이다. 우리나라의 경우 통계청에서 매년 발간·공표하고 있는 「한국의 사회지표」에서는 사회지표를 “역사적 흐름 속에서 우리가 처해 있는 사회적 상태를 총체적이고도 집약적으로 나타내어 생활의 양적인 측면은 물론 질적인 측면까지도 측정함으로써 인간생활의 전반적인 복지정도를 파악가능케 하여 주는 척도”라고 정의하고 있다.

## (2) 사회지표의 기능과 조건

사회지표는 한 사회의 주요 국면에 관하여 종합적이며 균형적인 판단을 가능하게 해주는 규범지향적 관심의 성격을 가진 통계로서, 이는 국민생활의 수준측정, 사회상태의 종합적인 측정, 사회변화의 예측, 사회개발정책의 성과측정 등의 기능이 있다. 사회지표의 기능에 대한 대표적인 학자로, 랜드(Land)는 사회지표의 세가지 기능으로 사회정책적 기능, 사회변동적 기능, 사회보고적 기능을 들고 있다(조남훈 외, 1995: 36).<sup>22)</sup>

사회지표의 제기능 중 어느 것을 강조하는가에 따라 사회지표를 보는 시각은 두가지로 나뉘는데 정책분석적 접근을 강조하는 사회엔지니어링적 시각과 사회계몽적 성격을 강조하는 사회보고적 시각이 그것이다. 사회엔

22) 사회정책적 기능으로는 특정한 정부(공공)정책을 평가하고 국민경제계정과 유사한 사회계정체계를 설정하며, 사회목표를 설정하여 이에 대응하는 정책을 수립하는 기능을 들었으며, 사회변동적 기능으로는 사회적 조건을 측정하고 삶의 질 내지는 인간생활조건에 관한 정보를 수집하여 여러 경제지표를 보완하며, 사회변동을 측정하는 기능을, 사회보고적 기능으로는 사회정보체계를 개선하고, 장래에 있을 사회문제와 생활상태를 예측하는 기능 등을 들었다.

지니어링적 시각에서는 사회지표를 사회정책이 지향하는 변화를 향한 목표 또는 산출 변수로 파악하여, 사회지표가 특정한 사회정책을 평가하고 사회계정체계를 발전시키며, 국가목표와 그 우선순위를 설정하는 데 도움을 준다는 점을 강조한다. 반면에 사회보고의 기능을 강조하는 시각은 사회지표의 주요기능은 사회의 중요한 제특성이 무엇이며, 어떻게 연결되어 있는가에 대한 이해를 증진시키기 위한 것이라고 보고 사회적 측정과 분석에 초점을 맞춘다. 이 경우 사회지표는 사회조건들과 그것들의 각 부분의 시계열적 변화를 나타내는 사회적 인덱스 성격을 갖는다. 「한국의 사회지표」에서는 이 두가지 시각을 종합하여 사회지표의 기능으로 국민생활의 수준측정, 사회상태의 종합적인 측정, 사회변화의 예측, 사회개발정책의 성과측정 등을 제시하고 있다(통계청, 1997: 31).

사회지표는 사회 제현상의 수량화 작업으로서, 몇 가지 기준을 만족시켜야 하는데, 먼저 사회지표는 가용한 기존의 자료를 검토하여 설정되어야 하며(availability), 그 실제에 있어서 사용하는 자료가 지표의 내용을 변화시킬 정도로 시간과 장소에 따라 변화되어서는 안된다(quality). 둘째, 지표는 포괄적이며 타당성이 있어야 한다. 즉, 지표가 대상으로 하는 인구의 전체, 또는 부분을 대상으로 한 자료로부터 산출될 수 있어야 하며 측정하고자 하는 요소들의 실재를 표현해야 하며, 그를 증명할 수 있는 객관적이고 외부적인 증거가 있어야 한다(validity). 또한 지표가 대상으로 하는 현상의 변화만을 반영하여야 하며(specificity), 관계된 현상의 변화를 즉각적으로 반영하여야 한다(sensitivity). 셋째, 사회지표는 모든 사람들에게 이해 가능해야 하며, 지표를 해석하는 데 사용되는 방법의 타당성을 인정받아야 한다(조남훈 외, 1995: 45-46).

또한 사회지표는 개인들과 관련된 조건들의 측정이기 때문에 국가의 평균수준 뿐만 아니라, 규범적 또는 분석적 필요에 의해 제 기준별로 나뉘어 자료가 제시될 수 있어야 한다. 그리고 시계열적으로 동일한 지표의 수준변화를 비교할 수 있도록 하여 사회정책의 기초가 되는 중요한 정보원으로서 그 측면의 수준이 개선되었는지 또는 악화되었는지 판단할 수 있

도록 해야 한다.

### (3) 사회지표의 종류와 기능별 분류

먼저, 사회지표연구와 관련된 중요한 쟁점의 하나인 객관적 사회지표와 주관적 사회지표에 관한 내용이다. 객관적인 사회지표는 기존의 이용가능한 통계자료를 이용함으로써 상대적으로 저렴한 경비가 들며, 정부와 지방단위의 통계 상호간에 비교·분석이 가능하고 지역간·부문간 비교분석이 비교적 용이하며, 대체적 시계열 자료를 구함으로써 사회적 추세를 살펴볼 수 있다는 장점을 갖는다. 반면, 주관적 지표는 정부나 다른 공공기관에서 제공하는 여러 가지 시설과 자원이 원하고 만족스러운 상태와 일치하는지 설명해줄 수 있으며, 인간의 행복과 만족을 증가시키는 데 중요한 요소는 무엇이며 경제적 성장이 어떠한 영향력을 갖고 있는지 살펴볼 수 있다. 객관적으로 동일한 사회적 조건에 대해서도 개인이 가지고 있는 경제·사회·문화적 배경 및 규범적 요인에 의해 주관적인 만족도가 달라진다는 점에서 주관적 지표항목은 설정 및 측정에 많은 어려움이 있음에도 불구하고 오늘날 많은 나라의 사회지표 속에 주관적 지표들이 포함되기 시작하고 있다.<sup>23)</sup> 이 외에도 객관적 지표인 사회적 조건과 주관적 지표를 상호 교차시키려는 노력들이 행해지고 있다.

사회지표의 분류는 여러가지 방법이 가능한데, 카리즐(Carlisle)이 파슨스(Talcott Parsons)의 경우, 사회지표를 정보적 지표, 예측적 지표, 프로

23) 객관적 사회지표와 주관적 사회지표에 대한 구분은 70년대 초 캠벨과 컨벌스(Campbell and Converse)가 '삶의 질(quality of life)'이라는 개념에 객관적인 사회적 조건에 대한 주관적 느낌(subjective feeling)이라는 뜻을 추가함으로써 사회적 조건의 수준측정에 있어 객관적 수준만을 측정할 것인지 아니면 주관적 수준의 측정도 포함시킬 것인지의 문제가 제기되었다. 월터-부쉬(Walter-busch)는 연구를 통해 객관적 지표와 주관적 지표는 매우 밀접히 상호연관되어 있고, 각 지표가 가지고 있는 제한점(객관적 지표는 주관적 지표보다는 타당성이 떨어지며, 주관적 지표는 비결정성 inconclusiveness을 가지고 있음)으로 말미암아 객관적 지표와 주관적 지표는 상호보완되어야 한다는 결론을 내리고 있다(조남훈 회, 1995: 39-42).

그럼 평가지표, 문제중심적 지표 등 4가지로 구분하고 있는데, 이 네 가지 분류는 지표 이용 목적에 따라 선택될 수 있으며, 모두가 상호배타적인 분류는 아니다. 먼저, 정보적 지표(informative indicator)는 체계구성요소와 체계목적의 연계 속에서 형성된 지표로서 사회체계를 기술하고 사회체계들 사이의 변화를 설명해 줌으로써 사회문제 진단에 도움을 주고 특정 부문의 실질적 목적 달성을 제시하는 중심적 지표이다. 둘째, 예측적 지표(predictive indicator)는 사회체계 구성요소들이 이론적 틀에 맞게 조작화된 이론적 뒷받침이 있을 때 생성가능한 지표로서 정보적 지표가 연구대상 부문의 원인규명에 초점을 둔다면, 예측적 지표는 연구대상이 되는 현상의 결과를 보려는 것으로 시계열적인 지속적 점검을 필요로 한다. 셋째, 프로그램 평가지표(program evaluation indicator)는 조작화된 정책목표를 점검하는 지표로서 정책목적을 제시하고 정책수행과정과 효과를 점검하는 방법에 기여한다. 이는 사회정책에 따른 사업중심으로 문제해결에 분석의 초점을 두고 정책목적 달성정도를 효과와 효율의 양면에서 분석한다. 넷째, 문제중심적 지표(problem-oriented indicator)는 조작화된 문제영역을 제시해주는 지표로서 정책해결을 위한 기초자료를 제공하고 필요한 조치를 지적해준다. 이 지표는 정책입안자들에 의해 문제가 선정되는 과정에서 가치개입이 개재할 잠재적 가능성을 가지고 있으며, 이 지표가 개발되면 후속대책을 제시해 주어야 하므로 추가분석이 요구된다.

#### (4) 사회지표연구의 동향

1960년대와 1970년대 초기에 걸쳐 서구 선진국가들이 경험한 급속한 경제성장은 경제적 생활조건이 개선됨에 따라 '삶의 질(quality of life)'에 대한 관심이 증대되는 동시에 경제발전에서 얻어진 혜택이 모든 계층에게 분배되고 있는가에 대한 의문을 제기하게 되었다. 이러한 배경하에서 사회지표 연구는 1960년대 정부의 정책결정을 위한 사회적 정보의 확보를 위해 경제지표에 대한 역반응으로 시작되었다. 70년대 말부터 80년대에 들어오면서부터 사회지표는 초기의 경제지표에 대응하는 포괄적인 지표에

서 점차 특정영역에 대한 세분화되고 전문화된 특수지표의 개발이 널리 시도되었다. 1978년 OECD가 분야별 지표 개발 노력의 일환으로 「도시환경지표」를 발간하였으며, 1979년에는 UNESCO가 베니스 회의(1970)의 권고를 받아들여 「문화통계지표」를 개발하였다(조남훈 외, 1995: 48-68).

우리나라에서 사회지표 작성을 위한 노력이 처음으로 시도된 것은 1967년경이다. 당시 보건사회부는 1972년부터 시작되는 제3차경제개발 5개년 계획 속에 사회개발(social development)의 내용을 확충시키겠다는 정책적 의지아래 사회개발 장기계획 작성에 착수하였다. 이를 담당한 보건사회부의 사회보장심의위원회 연구반은 주로 국제연합의 사회개발연구소(UNRISD)의 사회지표 모형을 따라 사회지표의 주요영역을 작성하였으며, 여기에 인구·사회복지 및 사회보장·지역사회개발 그리고 기구집행 영역과 그외 당시의 사회적 현실과 현실문제들을 반영하는 지표영역을 설정하였는데, 이러한 보사부의 노력은 그후 중단되었다.

현재 발간되고 있는 우리나라의 사회지표는 국제연합에서 1972년 사회통계 체계화에 대한 권고안을 마련함에 따라 경제기획원 조사통계국(현 통계청)이 국제연합 인구활동기금(United Nations Population Fund)의 지원하에 한국개발연구원과 공동으로 작성한 사회지표체계에 기초하고 있다. 1975년말부터 경제기획원과 조사통계국과 한국개발연구원은 「인구통계개선 : 발전계획작성을 위한 사회경제지표」라는 공동연구를 2년간에 걸쳐 수행하여 사회지표체계를 작성하였다. 이 연구의 목적은 제5차 경제사회발전 5개년계획 기간에 있어서 사회개발계획부문의 효율적인 계획수립에 대비하기 위한 기초자료로서 사회통계를 정비·통합한 사회지표를 작성하는 것이었다. 그 결과 1978년 정부에 의해 「사회지표시안」이 마련되었으며, 1979년부터 「한국의 사회지표」라는 이름 아래 매년 경제기획원에서 공표되었다. 1978년 개발된 「사회지표시안」에는 8개 부문(인구, 소득·소비, 고용·노동, 교육, 보건, 주택·환경, 사회, 공안)에 350개 지표가 포함되었고, 이를 토대로 1979년 128개 지표를 작성하여 우리나라 최초의 사회지표를 공표한 후, 1987년에는 급변하는 사회변화에

부합하는 새로운 사회지표체계의 필요성이 대두함에 따라 8개 부문에서 9개 부문으로 확대하고(문화·여가부문 추가), 총 473개의 지표가 포함된 개선안이 마련되었다. 1987년 이후부터는 이를 토대로 「한국의 사회지표」가 매년 작성·공표되어 오고 있으며, 실제 보고서에 수록된 지표수는 1988년 243개에서 1994년 291개로 확대되었다. 또한 1995년 국민의 관심영역 변화와 세계화·정보화·지방화 추세를 반영하고 새로운 사회현상을 설명할 수 있는 지표를 포함하는 전반적인 지표체계 개편이 요청됨에 따라, 통계청이 한국보건사회연구원에 지표체계개선 연구를 의뢰하여, 관심영역을 13개 부문으로 크게 확대하고 총 553개 지표를 새롭게 체계화하였다.

사회지표 개발의 영향으로 각 영역별 특수지표의 개발이 활성화되기 시작하였다. 한국인구보건연구원이 1981년 「인구보건지표」를 발간하였고, 1983년에는 정신문화연구원이 전통문화의식과 국민문화의식의 상태를 파악하기 위한 척도로 「국민문화지표」의 체계구성을 위한 연구를 수행하였으며, 1986년에는 UNESCO 한국위원회와 한국문화예술진흥원이 공동으로 문화유산, 문학, 조형예술, 디자인, 음악, 무용, 연극, 영화, 대중매체, 사회문화적 활동, 여가활동, 국제문화교류들의 영역을 포함하는 포괄적인 문화지표 작성을 위한 체계구성을 시도하였다.

이 외에도 정부출연연구기관에서 각 부문별로 지표작성을 위한 시도가 진행되고 있다. 한국교육개발원에서 발간한 「한국의 교육지표」, 한국청소년개발원에서 발간한 「청소년 지표」, 소비자 보호원에서 발간하고 있는 「소비자지표」, 여성개발원에서 발간하고 있는 「여성통계연보」 등이 그것들이다. 또한 각 지방자치단체별로 사회지표를 살펴보려는 시도들도 이루어지고 있는데, 「서울시의 사회지표」, 「송파구 사회지표」, 「경상남도의 사회지표」 등이 그것이다.

한편 국민의 생활수준과 삶의 질을 전반적으로 파악할 수 있는 척도인 「한국의 사회지표」는 그 간 꾸준한 보완작업을 계속하여 부문을 확대하고 지표를 증대시킴으로써 사회적 변화와 관심을 반영하여 왔다. 또한 현

실생활에 대한 국민의 의식 내지는 만족도를 파악하기 위한 주관적 지표를 사회지표 속에 포함시키기 위하여 1977년 사회통계조사를 처음으로 실시하였으며, 그 후 매년 지속되고 있다.

구체적인 지표도출에 이용되고 있는 통계자료는 대부분이 정부 각 부처가 생산하고 있는 중요기본통계인 지정통계, 일반통계 및 통계연보 등과 소수의 민간단체의 통계이다. 지표의 계량적 표현은 거의 전 지표항목에 있어서, 실수(number), 구성비(percentage), 비(ratio), 그리고 비율(rate)들의 개념으로 표시되고 있으며, 이들이 시계열적 및 제 특성별로 제시되고 있으나 종합적인 지수화 작업은 아직 이루어지고 있지 않다(조남훈 외, 1995: 69).

현재 「한국의 사회지표」는 통계청에서 관리하고 있으며, 1997년도의 「한국의 사회지표」는 우리사회의 변화양상을 이해할 수 있도록 13개 부문(인구, 가족, 소득과 소비, 노동, 교육, 보건, 주거와 교통, 정보와 통신, 환경, 복지, 문화와 여가, 안전, 사회참여)의 시계열 자료를 확충하고, 정보화와 세계화의 흐름을 파악할 수 있도록 정보관련 자료 및 국제비교 자료를 보완·수록하고 있으며, 삶의 질에 대한 관심에 부응하기 위해 복지 및 안전, 환경에 대한 자료를 확충하였다. 또한 여성의 삶의 조건을 이해하는데 도움이 되도록 기존 통계들을 성별 분리하여 제시하여, 총 13개 부문의 441개 국내지표와 48개의 국제지표가 수록하였다.

### 3) 자치단체 정책평가의 필요성 및 역할

자치단체의 정책과 행정을 평가하는 것은 현상상황과 실태를 객관적으로 진단하고, 보다 나은 대안을 마련하는 데 하나의 근거와 자료를 제시하기 위함이다. 특히, 국내외적으로 다양한 사회적 변화가 급격히 이루어지고 있으며 이러한 변화는 국가간, 사회 부문간, 집단간, 개인간의 치열한 경쟁을 불러 일으키고 있으며, 이 속에서 공공부문 또한 보다 효율적이고 효과적인 경쟁력 제고를 위해 새로운 자리매김을 해야 하는 시점에 다다랐다.



1990년대에 들어서면서 지방행정 환경에 많은 변화가 이루어졌는데, 지방자치제도의 실시로 그동안 중앙집권적인 국가권력에 의한 통제와 규율에서 벗어나 지방정부의 권한과 책임이 확대되어가고 있으며, 주민참여와 행정수요도 증가하고 있다. 이 속에서 지방정부는 행정서비스의 질적 개선 및 행정서비스 공급 확대를 통해 주민에게 가장 적절한 서비스를 제공해야 하며, 경영능력을 제고하기 위한 노력을 수행해야 한다. 최근 선진외국의 경우 정부의 대응성과 책임성을 제고하기 위해 행정에 대한 새로운 방향을 모색하고 투입중심적 행정에서 산출중심적 행정으로의 변화를 추구하고 있기도 하다(양기용·김상묵, 1996: 9-11).

지방행정평가의 필요성은 지방행정에 직접적인 이해관계를 지닌 제집단별로 나누어 살펴볼 수 있는데, 즉 지방행정의 운영주체인 지방자치단체, 지방행정의 총괄적 조정을 담당하고 있는 중앙정부, 지방자치단체로부터 직접적인 서비스를 제공받는 지역주민 등 세가지 측면이 그것이다(금창호, 1996: 12-15). 먼저, 지방자치단체는 정책 및 행정평가를 통해 지방자치단체의 책임성과 대응성을 제고하고 주민에 대한 행정정보를 제공하며, 자가진단의 기회를 가질 수 있는데 그 내용은 다음과 같다.

먼저, 지방자치단체의 책임성 제고이다. 지금까지 공공행정의 가장 큰 결점의 하나로 행정운영 및 결과에 대한 정확한 측정의 곤란과 책임소재의 불분명이 지적되어 왔으나 지방자치시대에서는 지방자치단체도 민간기업의 경우처럼 행정서비스의 질, 경쟁력 및 신뢰성과 관련하여 주민에 대하여 책임을 질 수 있어야 한다는 것이다. 특히 지방자치의 실시로 지방행정에 대한 지역주민들의 관심과 이해가 직결되는 부분들이 많아졌으므로 지방행정의 운영 및 실적에 관한 정확한 결과가 지역주민들이 이해할 수 있도록 공개되어 투명성을 보장받아야 한다. 이러한 측면에서 지방행정 목표의 적정성, 지방행정 운영의 능률성과 경제성, 실적의 효과성 등의 달성을 위하여 지방자치단체가 스스로 점검·보완하고, 나아가 공무원의 책임영역과 업무성취의 정도를 명확하게 하기 위해서는 지방행정에 대한 평가가 필요하다.

둘째, 지방자치단체의 대응성 제고이다. 한정된 자원과 인력으로 지방자치단체는 사회경제적 변화와 주민의 요구에 능동적으로 대처할 수 있어야 한다. 특히 세계화, 정보화, 지방화 등의 사회적 변화는 자치단체간 경쟁뿐만 아니라 자치단체와 민간기업간의 경쟁체제의 필요를 제기하고 있으며, 이에 지방자치단체는 행정환경변화와 행정수요변화에 능동적으로 대응하면서도 주민들이 요구하는 질 높은 행정서비스를 제공하기 위한 지속적인 체제능력의 향상을 기해야 한다. 이러한 측면에서 정책기획 및 통제기반의 제고, 정책집행과정상의 다양한 활동의 점진, 정책 및 행정관리상의 관행과 방법 등에 관한 정보의 제공, 행정수요에 대한 대응정도를 점진함으로써 자치단체의 대응성을 제고할 수 있는 평가작업이 요청되는 것이다.

셋째, 주민에 대한 행정정보의 제공이다. 지방자치는 지역주민의 관심과 이해 속에 운영의 토대를 구축한다. 이는 곧 지방자치단체가 제공하는 행정서비스가 지역주민의 의사에 의하여 결정되어야 함을 뜻하는 동시에 지방행정의 성패의 여부는 지역주민의 관심과 참여가 관건임을 의미한다. 따라서 지방자치단체가 수행하는 제반 정책이 효율적으로 집행되고 그 성과가 만족할만한 것이 되기 위해서는 지방행정에 대한 모든 정보가 주민에게 제공되어 지방자치단체 또는 공무원들의 어려움과 노력정도를 지역주민들이 이해할 필요가 있는 것이다. 이러한 측면에서 지방자치단체의 현실적 여건, 행정서비스를 제공하기 위한 노력, 정책집행에 있어서의 관련 주민들의 이해확보 등에 대한 정보를 주민들에게 제공하고, 자치단체와 지역주민들간의 거리를 좁히기 위해서는 지방행정에 대한 평가작업이 이루어져야 한다.

넷째, 자가진단의 기회로서의 의미이다. 민간기업과 달리 지방행정 운영이나 성과는 계수화할 수 없는 부분이 많아 정확한 측정이 곤란할 뿐만 아니라, 지방자치단체가 제공하는 행정 서비스에 대한 주민만족의 정도도 파악하기 힘들다. 따라서 지방자치단체가 행정목적을 달성하기 위한 제반 행정과정이 경제적이고 능률적으로 집행되고 있는가와 주민에게 제공되는

행정서비스가 효과적이면서도 충족도를 담보하고 있는가에 대한 명확한 정보를 확보하고 있지 못한 상태이며, 또한 그러한 기회를 갖고 있지도 못하다. 이러한 측면에서 지방행정의 운영과 성과 및 행정서비스에 대한 주민의 만족도를 점검함으로써 현황과 문제점의 분석 및 이의 개선을 위한 토대를 마련하기 위해서도 지방행정에 대한 평가는 필요하다.

다음으로, 중앙정부 측면에서는 자치단체 정책평가를 통해 각 자치단체의 현황을 파악할 수 있으며, 이를 통해 인센티브 제공 기준을 마련할 수 있다는 것이다. 즉, 지자체 실시의 초기인 현상황에서는 모든 지방자치단체가 재원, 인력 및 운영에 있어서 상당한 곤란에 직면해 있는 것이 실정이다. 이러한 어려움을 해결하기 위해서는 적극적인 지원책이 필수적인데, 이러한 지원책이 성과를 달성하기 위해서는 당면한 어려움에 대한 정확한 분석을 토대로 한 전략적인 지원책에 수립될 필요가 있다는 것이다. 이러한 측면에서 지방자치단체의 현황에 대한 구체적이고 명확한 파악이 선행되어야 하는 바, 이를 위해서는 지방행정에 대한 평가작업이 수행될 필요가 있다. 또한 지방자치단체에 대한 중앙정부의 지원이나 보조가 비체계적으로 이루어질 경우 지방자치단체에 대한 실질적 효과로 연계되기 어려울뿐더러 오히려 방만한 운영을 초래하기 쉽다는 측면에서 지방자치단체에 대한 체계적 지원을 통해 지방자치단체의 행정운영의 효율성을 담보하기 위해서도 지방행정에 대한 평가를 통한 지원기준의 설정이 필요하다.

마지막으로 지역주민의 측면에서, 지방행정에 대한 평가는 지방자치단체의 현황과 운영성과 및 행정서비스 제공을 위한 노력의 투입정도를 보다 구체적으로 지역주민에게 알려주는 기회로서의 기능을 하게 된다. 이와같은 정보를 바탕으로 지역주민은 차기의 지방의원이나 자치단체장 선거시 후보선택의 판단자료로 활용할 수도 있으며, 지방자치단체의 행정운영에 대한 이해의 토대로 삼을 수도 있다. 특히 지방행정에 대한 평가는 보다 포괄적인 지방자치단체의 좌표를 지역주민에게 제공함으로써 지역주민의 관심을 촉발하는 계기가 될 수 있을뿐더러 지역주민의 협조와 협력

을 유도할 수 있는 기회가 될 수 있다.

자치단체 정책평가의 필요성은 곧 이러한 평가의 역할과 관련될 수 있을 것이다. 지방자치단체 정책평가는 지방자치단체가 설정한 목표를 달성하기 위해 어느 정도 노력을 기울이는가, 즉 지방자치단체가 주민을 위해 어떤 노력을 경주했으며 어느정도 발전이 이루어졌는지 판단한다는 점에서 실적평가의 하나라고 볼 때, 이러한 실적평가제도는 의사결정자에게 행정서비스의 품질에 대한 정보를 제공하여 의사결정자로 하여금 그들의 노력이 실제 어느정도 이루어지고 있는지 판단할 수 있도록 할 뿐만 아니라 프로그램의 성과와 가치에 대해 지방의회와 주민들이 정기적으로 정보를 접할 수 있게 함으로써 지방자치단체의 책임성을 제고하는 데 중요한 역할을 담당한다.

일반적으로 효과적인 실적평가는 예산편성 및 자원배분, 공무원에 대한 동기부여, 서비스의 개선 및 지방정부와 주민간의 정보교류의 촉진 등에 다양하게 활용될 수 있으며, 정부활동에 대한 신뢰성을 증진시킨다. 또한 실적평가를 통해 프로그램이 어떻게 수행되고 있는지 분석함으로써 프로그램의 기획, 집행 및 개선을 위해 활용할 수 있다(양기용·김상묵, 1996: 13-15).

메이스톤(Mayston, 1985)은 공공부문의 실적평가의 역할을 9가지 정도로 정리하고 있는데, 먼저 실적평가는 조직의 목표를 명확히 하는데 도움을 주며, 지방자치단체의 업무수행을 통해 초래된 최종 성과를 평가하고, 관리적 차원의 인센티브체계에 관련된 중요한 투입자료로서의 역할을 수행한다. 또한 주민(고객)으로 하여금 선택에 필요한 충분한 정보를 제공하며, 행정서비스에 대한 민간기업과의 계약 체결, 인허가 및 민영화에 대한 성과기준을 설정하고, 특정 정책영역에 있어 다양한 서비스활동이 정책목표 달성에 어느정도 기여하는지에 대한 효과성을 측정한다. 그리고 실적평가는 투입과 산출의 질 향상을 위한 사후 분석 및 대안 마련을 위한 근거를 제공하며, 주어진 목표 달성을 위한 가장 비용효과적인 서비스 수준을 결정하고, 장래 비용 절감이 가능한 분야를 파악하도록 해

준다.

특히, 이러한 실적평가를 통한 실적자료는 전년도 실적, 목표치 및 다른 지방자치단체의 실적과의 비교를 통해 지방자치단체의 활동을 전반적으로 평가할 수 있도록 해주며, 동일한 프로그램을 여러 지방정부가 제공하는 경우, 보다 성공적인 사례를 분석함으로써 실적이 좋지않은 프로그램에 대해 문제의 개선을 유도할 수 있다. 또한 이러한 실적평가를 통해 보다 효과적이고 능률적인 부서와 그렇지 않은 부서를 판별할 수 있기 때문에 결과에 따른 적절한 보상은 조직내 선의의 경쟁을 유도할 수 있다.

## 2. 평가지표로서 청소년육성지수 개발의 방향

본 연구는 ‘청소년육성지수 개발’을 위한 기초조사 연구로 수행되었다. 청소년육성지수를 개발하는 연구는 청소년 분야의 특성상 연구 내용과 범위를 일정정도 한정하여 그 성격과 방향을 명확히 해야 할 필요가 있다. 여기에서는 앞으로 본 연구를 진행하고, 연구 결과를 실제 적용할 것을 생각할 때, 어떠한 연구 방향으로 나아가야 할 것인가를 관련 연구 현황을 중심으로 논의하고자 한다.

‘청소년육성지수’의 개념을 어떻게 정의내릴 것인가. 이는 청소년육성지수 개발의 목적과 연구방향, 그리고 구체적인 연구내용과 범위를 명확히 하기 위한 필수적인 과정이자 동시에 연구의 방향을 어떻게 설정하느냐에 따라 그 용어가 담아낼 수 있는 의미를 어느정도 결정할 수 있는 문제이기도 하다.

‘청소년육성지수’는 지금까지 청소년분야에서는 사용되어진 적이 없는, 지금 새롭게 구성하고자 하는 용어일 뿐만 아니라, 타분야에서도 ‘- 지수’라는 개념을 각 분야의 특성과 활용목적에 따라 조금씩 차별적으로 이해하고 있기 때문이다. 실제로 ‘지수’라는 용어의 전문적 의미를 ‘통계’, ‘척도’, ‘지표’ 등의 개념과 명확히 구분하여 정의내리는 데에도 관련 학자

에 따라 조금씩 견해를 달리하고 있는 실정이다.<sup>24)</sup>

‘청소년육성지수’는 이를 활용하고자 하는 목적을 어디에 좀더 비중을 두느냐에 따라 그 개념을 좀더 포괄적으로, 또는 좀더 제한적으로 정의할 수 있을 것이다. 일차적으로 ‘청소년육성지수’는 청소년의 삶과 생활수준을 파악하는 하나의 준거일 수 있다. 더 나아가 이는 청소년정책을 측정

- 24) 경제·통계학적 분야 외의 타부문에서 지수개념을 사용한 용어로 정보화 지수, 문화복지지수, 인간개발지수, 인권지수, 경제정의지수 등이 있으며, 본 연구에서 개발하고자 하는 청소년육성지수가 있다.

지표(指標, indicator)와 지수(指數, index)는 사용하는 사람들에 따라 동일한 의미를 혼용하기도 하고 엄격히 구분하여 사용하기도 한다. 최근 지표연구 영역에서 지표를 단순 통계와 구분하여 지수개념을 포괄하는 용어로 정의하려는 움직임이 늘어나고 있는데, 유럽 통계학자대회에서는 통계의 위계를 제시하고 통계의 과학화 정도가 높아질수록 통계에서 지표로 이행한다는 것을 밝히고 있다. Fanchette(1974)가 통계의 위계를 6단계로 설정하고 있는 것을 보면, 네 번째 단계부터가 우리가 보통 ‘지수’라고 정의하는 개념임을 알 수 있다. 이 가운데 지표가 어느 단계에 속하는지에 대한 학자들의 의견 차이에서 지표와 지수의 개념을 명확히 구분하거나 유사하게 사용하는 입장 차이가 나타나게 된다. ① 기본 데이터로 불리는 단순 통계 시리즈 ② 사회 보고 등의 형태로 나타나는 정기적으로 발간되는 관심의 대상이 되는 일련의 주요 통계 시리즈 ③ UN의 인구·사회 통계와 같은 포괄적 통계 시스템 ④ 몇 개의 개별적 통계 시리즈를 통합함으로써 만들어지는 지수 ⑤ 판별 분석(discriminant analysis)과 같은 다변량 분석을 사용하여 산출하는 고도의 지수 ⑥ 사회적 모델에 적합한 시리즈)

지표와 지수의 개념을 엄격히 구분하여 살펴보면 다음과 같다. ‘지표’는 사회의 일정부문의 일반현황과 수준을 계량화하여 총체적으로 파악하고자 하는 것으로, 한가지의 기본적인 변수의 상태와 존재를 반영해주는 측정치이다. 이 경우 지표는 복잡하고 상호관련된 체계의 부분인 한 개의 요소 혹은 인자의 상태를 설명하는 데 일반적으로 이용한다. 반면 ‘지수’는 한 가지 이상의 변수가 결합되어 이루어지는 상태를 나타내는 합성치(composite value)로서, 특정 기준시기와 비교한 상대적 변화를 측정하거나, 어떤 상태를 총체적으로 표현하기 위해 그 구성요소를 합성시켜 하나의 지수로 표현한다. 이 경우, 개별지표들을 종합지수화할 때 개별기본량이 갖는 상대적 중요도를 나타내는 가중치(加重值, weight) 개념이 고려된다. 구성요소인 각 지표의 값을 단순합계하는 단순지수, 가중을 한 종합지수인 가중지수가 있다.

이렇게 두 개념은 차이가 있지만, 둘다 어떤 상태를 단순화된 수치로 표현한다는 점에서 공통점을 가지며 두 개의 수치가 서로 보완관계에 있다고 볼 수 있다. 특히, 앞에서도 언급했듯이 최근 들어 지표의 개념이 포괄적으로 인식되면서 두 개념을 거의 유사한 개념으로 활용하는 사례가 늘어나고 있다.

하고 평가하기 위한 하나의 준거이기도 하다. 즉, 우리가 지방자치단체의 ‘청소년육성지수가 어느정도이다’ 라고 말할 때, 그것은 그 지역의 청소년의 삶의 질 수준이 어느정도인가를 의미함과 동시에 그 지역의 청소년정책 노력성 정도와 성과가 어느정도인가를 알려주는 것이어야 한다.

그러면 본 연구에서는 청소년육성지수를 어떻게 규정할 것인가. 위의 두 가지 내용을 어느정도 포괄할 것인가에 따라 연구의 내용과 범위는 크게 달라질 수 있으며, 그에 따라 연구방법도 다르게 결정될 수 있을 것이다.

먼저, 청소년육성지수 개발 연구는 이를 준거로 하여 청소년정책의 의지와 성과를 측정하고 비교·평가함으로써 그 지역의 청소년정책에 대한 관심과 투자를 촉진시키고자 하는 목적에서 그 필요성이 제기되었다. 이러한 측면에서 볼 때, 청소년육성지수는 자치단체의 정책성과 측정·평가의 의미를 갖는다. 즉, 그 지역의 청소년정책이 얼마나 효과적이고 생산적이며 민주적으로 잘 수행되고 있으며 특히, 청소년분야에 얼마나 많은 정책적 관심과 투자를 쏟고 있는가를 판단하는 것이다. 이를 자치단체별로 비교·평가하고 적절한 인센티브를 제공함으로써 자치단체들의 선의의 경쟁을 유도하고 청소년정책분야에 대한 지원을 확대시키기 위한 것이다. 이 경우 청소년육성지수는 ‘청소년 정책평가 지표’로서의 의미를 갖는다.

다른 한편으로, 청소년육성지수는 이를 준거로 하여 그 지역 청소년의 생활실태와 삶의 질 수준을 파악함으로써 그 지역의 청소년들의 현재를 직시하고 정책방향 모색을 위한 지표로 활용하는 것이다. 이 경우는 위의 정책성과 측정보다 더 포괄적인 범위를 가지며, 정책성과 측정의 궁극적인 목적, 즉 청소년정책 활성화를 통해 추구하고자 하는 부분이라고 할 수 있을 것이다. 청소년정책 자체의 목적은 궁극적으로 청소년들의 삶의 질 수준을 향상시키기 위한 수단적의미라고 할 수 있기 때문이다. 결국 이 경우 청소년육성지수는 ‘청소년의 삶의질 지표’로서의 의미를 갖는다.

그러면 이 두 가지 연구방향은 어떤 차이가 있으며, 구체적으로 연구를 진행해 나감에 있어 그 내용에 어떠한 차이가 있는가. 이를 살펴보는 것

은 본 연구의 방향이 두 가지 내용을 모두 포괄할 수 있는 것인지, 또는 현실적으로 범위를 제한하여 연구를 수행할 수밖에 없는지, 아니면 연구자의 의지에 따라 충분히 연구범위를 조정 가능한 것인지 등에 대한 판단을 내리는 데 유용한 근거를 제시해 줄 것이다.

### 1) 네 가지 연구 경향 검토

청소년육성지수 개발과 관련한 가장 큰 두 가지 방향은 정책성과 측정지표를 개발하는 것과 청소년의 삶의 질 지표를 개발하는 것이다. 이러한 내용과 관련하여 보다 세부적인 연구경향을 네 가지 정도로 분류하여 살펴보면 다음과 같다. 다음의 분류는 내용상 중복되고 상호관련되는 부분이 있지만 각각의 경우 착안할 점을 차별화하여 추출하기 위하여 다소 조각적이라든가 분류하여 살펴보기로 한다.

- 도시 ‘삶의 질’, ‘도시경쟁력’ 비교·평가
- 자치단체 정책성과 측정
- 특정 정책부문 자치단체 비교·평가 - 문화부문  
특정 정책부문 평가 - 정보화부문
- 특정 인구집단의 삶의 질 현황 파악 - 여성·아동

#### ① 도시 ‘삶의 질’, ‘도시경쟁력’ 비교·평가

먼저, 도시 삶의 질 지표와 도시경쟁력 지표 개발을 통해 도시의 삶의 질 또는 경쟁력을 비교하는 연구 경향이다. ‘삶의 질’이란 ‘개인 및 인구집단이 향유하는 물리적, 비물리적 가치의 총화’로서 객관적·물리적 생활여건 뿐만 아니라 주관적·심리적 생활만족 등을 포괄하는 종합적 개념이다. 대부분의 삶의 질 관련 연구의 경우 초기 단계에는 삶의 질 수준의 단순한 측정에 초점을 두어 삶의 질의 구성요소에 관한 연구를 주로 하였던 경향에서 점차 삶의 질 지표에 기초한 모형을 작성하여 자치단체의 정책성과를 측정하고자 하는 방향으로 나아가고 있음을 알 수 있다. 이와



관련한 연구로는 강원도 시·군을 중심으로 지역생활지표를 작성·측정한 김명환(1992)의 연구, 도시지표의 개발과 적용에 관한 한표환(1995)의 연구, 공공계획에서 삶의 질 계획지표의 설정과 활용기법에 관한 조용석(1996)의 연구 등이 있으며, 자치단체 삶의 질 지표를 개발하고 실제 전국 자치단체를 대상으로 적용하여 비교·평가한 사례로는 중앙일보사에서 1995년도와 1997년도에 전국 도시를 대상으로 ‘삶의 질’을 평가한 연구가 있다. 이 경우 언론사에서 수행한 연구인만큼 신문지면에 조사결과를 보도하여 사회적 관심을 환기시킨 바 있다.

도시경쟁력이란 지방자치단체가 내부에 보유하고 있는 각종자원(인적자원, 물적자원, 재정자원)의 효율적 관리 혹은 운용에 기인하는 내부경쟁력 뿐만 아니라, 지방자치단체가 외부환경변화에 능동적으로 대처하면서 지역의 자원과 잠재력을 최대한 개발·활용하여 도시의 총체적 성장력과 주민복지를 향상시키기 위해 지역전체를 경쟁력 확보활동의 대상으로 삼는 이른바 지역경쟁력을 말한다. 이는 한마디로 ‘도시의 경제여건을 개선하고 주민의 삶의 질을 지속적으로 향상시키며, 인간 개발로 연계시킬 수 있는 능력이 타도시에 비해 비교우위가 있는 정도’라 할 수 있으며, 주로 국내 외 도시들간의 경쟁력 수준을 종합적·객관적으로 비교·평가하여 도시의 위상을 파악하며 궁극적으로 지역발전을 이루기 위한 경쟁력 개선방향을 제시하고자 하는 것이다. 이는 비교적 최근에 강조되고 있는 개념으로 국내 지역간, 또는 세계 도시간 비교·평가 결과가 발표된 바 있다. 이와 관련한 연구로는 국토개발연구원(1996)의 도시경쟁력 비교분석에 관한 연구, 삼성경제연구소(1997)의 세계도시경쟁력비교 연구, 한국능률협회(1997)의 한국의 도시경쟁력 평가에 대한 연구 등이 있다.

## ② 자치단체 정책성과 측정

두 번째로 자치단체의 정책성과 측정에 관한 연구이다. 물론 평가지표를 개발할 때 내용적인 부분에서 삶의 질이나 도시경쟁력과 관련된 개념이 관련될 수밖에 없지만 본 분류에서 관심을 갖는 부분은 이 연구들이

자치단체의 행정운영 및 정책성과 등과 관련하여 평가모형이나 평가체계를 개발하는 내용과 관련되며, 특히 지방자치제 실시 이후 지방 단위의 정책 자율성과 책임성이 확대된 상황에서 지방자치단체가 자체적으로 평가를 실시하여 정책 생산력을 제고하고자 하는 목적으로 시도된 연구들이라는 점이다. 지방행정의 성과수준을 측정하기 위해 성과수준지표를 개발하고 직접 활용해 본 이재성(1988)의 연구에서 시작하여 지방자치제 실시 이후 서울시정개발원(1995)에서 서울시 자치구들의 구정을 진단하기 위한 모형을 개발한 연구, 그리고 비교적 최근 들어 경기개발연구원(1996)에서 경기도정을 평가하기 위해 평가지표를 개발하여 적용하고자 한 연구 등이 주요 연구라 할 수 있을 것이다.

또한 지방자치시대를 맞아 전국의 지방자치단체의 행정 및 정책운영 전반 현황을 조사하여 종합성과를 평가한 연구로 서울대학교 행정대학원 한국행정연구소(1996, 1997)의 두 차례에 걸친 민선지방자치 1년, 2년 평가연구가 있으며, 현대경제사회연구원(1996, 1997)에서 지방자치 1년, 2년을 평가한 것이 있다. 이 두 연구의 특이성은 동아일보사, 조선일보사 등 언론사와 공동작업을 수행하여 실제 자치단체 평가를 위한 자료수집 및 연구결과와 홍보를 통해 국민적 여론을 환기시키는 과정에 언론사의 역할을 적극 활용했다는 점에 있을 것이다.

앞에서도 잠깐 언급했듯이 이러한 연구는 1995년 6월 지방선거를 통해 기초 및 광역 지방자치단체장 선출되고 본격적인 민선 지방자치시대를 맞은 이후 자치단체별로 정책성과를 제고하고 지방행정을 비교평가함으로써 지방행정과 정책을 보다 활성화시키기 위한 목적에 관심을 두는 성격의 연구들이 주를 이룬다.

한편, 앞의 두가지 연구 경향, 즉 삶의 질 또는 도시경쟁력 지표 연구와 지방자치단체의 성과측정지표 연구를 포괄하는 연구로 하혜수(1996)의 연구가 있다. 이는 하나의 연구 경향이라고 하기보다는 주민들의 삶의 질과 이를 위한 자치단체의 역할을 동시에 평가할 수 있는 구체적인 연구방법적 안내를 해줄 수 있는 가장 최근의 종합적 연구라고 할 수 있다. 특히

삶의 질과 도시경쟁력 개념을 직접 활용하여 지표를 선정하고 이를 정책 성과 측정과 종합적으로 연결시키는 과정을 잘 보여주고 있다.

이 연구는 삶의 질 지표와 지역경쟁력지표는 이론적인 논의상 양 지표가 어느 정도 상호보완적이면서 그 중점을 달리하는 관계를 유지하고 있으나, 현실적인 측면에서 이들 지표들을 통합한 보다 거시적이고 종합적인 지표체계의 필요성을 제기하며 지역경쟁력 지표 속에 삶의 질 지표가 포함되어 있는 점에 착안하여 ‘광의의 지역경쟁력’ 개념을 활용하고 있다. 이 연구에서는 광의의 지역경쟁력지표체계를 형성하여 개인수준에서의 삶의 질 지표를 포괄함으로써 개인수준에서 만족스럽고 질 좋은 서비스를 제공하며 도시 전체수준에서 건전성과 활력을 유지할 수 있는 힘을 측정하고자 시도하고 있다. 이 연구는 삶의 질 지표와 지역경쟁력지표를 중심으로 지방정부의 정책산출평가모형을 개발함으로써, ‘삶의 질’ 개념과 ‘지역경쟁력’ 개념을 활용한 정책성과측정의 구체적 방법론을 보여주고 있다.<sup>25)</sup>

25) 지금까지 지방행정·정책 평가와 삶의 질 또는 도시경쟁력 평가와 관련된 연구의 흐름을 대략적으로 살펴보면 다음과 같다. 1980년대 후반부터 지방행정의 성과수준이나 도시생활의 질을 평가하는 연구가 지방행정 관련 전문연구소의 이론적 탐색과 방법론적 모색을 중심으로 서서히 등장하기 시작하였다. 이러한 연구는 인간 삶의 질에 주목하는 국제사회적 흐름에 영향을 받아 1995년 김영삼 정부가 ‘삶의 질’의 세계화를 실현하기 위한 사회복지 기본원칙과 정책방향을 제시하면서 ‘삶의 질’ 개념이 우리사회의 모든 분야의 수준과 실태를 파악하는 데 중요한 개념으로 등장하기에 이르던 시기에 더욱 활성화될 터였다. 그 시기를 전후하여 지방자치단체의 성과를 측정하는 데 있어 ‘삶의 질’ 개념이 함께 모색되게 되었으며, 더욱 최근에 들어서는 보다 포괄적인 의미에서 ‘도시경쟁력’ 개념이 등장하여 국민과 국가 발전의 수준을 측정·공표하는 연구들이 지속되고 있다. 연구 초기 단계에는 ‘삶의 질’ 수준을 파악하는 데 중점을 두어 구성지표 선정 등에 관심을 가졌던 것에서 점차 더 나아가 삶의 질 또는 도시경쟁력 개념을 자치단체의 성과측정과 연계시키는 방안이 모색되기에 이른다. 이러한 개념과 관련하여 최근 들어서는 ‘도시활성화’ 또는 ‘지역활성화’ 개념이 대두되고 이에 관한 지표를 개발하여 도시 간 비교·평가하기 위한 연구들이 나타나고 있음을 보게 된다.

한편, 1995년 본격적인 민선 지방자치시대를 맞은 이후 자치단체별로 지방행정을 비교·평가하여 지방 행정과 정책을 활성화시키기 위한 연구들이 활발히 진행되고 있다.

### ③ 특정 정책부문의 자치단체 비교·평가 - 문화부문·정보화부문

세 번째 연구 경향은 특정 정책부문의 자치단체 비교·평가에 관한 것이다. 이러한 연구는 주민들의 전반적인 삶의 질을 평가하는 것과는 차이가 있으며, 마찬가지로 지방자치단체의 정책성과 전반을 평가하는 것과는 차이가 있다. 즉, 이것은 자치단체의 특정 정책부문의 성과를 측정하는 것이며 자치단체 주민의 특정부문의 삶의 질 수준을 파악하고자 하는 것으로, 대체적으로 특정 정책부문에 대한 자치단체의 관심과 지원을 촉진시키기 위한 유인책의 하나로 시도되고 있다. 이러한 연구로 문화부문의 ‘지역 문화복지 지수’ 개발 연구와 정보화부문의 ‘정보화지수’ 개발 연구가 대표적이다.

먼저 정보화부문의 ‘정보화지수’개발 관련 연구는 정보화수준과 성과를 측정할 수 있는 기준체계를 개발하여 국내외적으로 정보화수준을 비교하고 현황을 객관적으로 파악하여 올바른 정보화정책을 유도하기 위한 것이다. 정보화부문은 1990년대 이후 국가사회적으로 정보화의 중요성을 인식하여 정보통신부 및 정보화추진위원회를 발족하고 정보화촉진기본법을 제정하는 등 정보화추진체제를 정비하고 정보화촉진기본계획을 수립하여 범국가적으로 추진하여 그 어느 분야보다도 장족의 발전을 거듭한 분야이기도 하다. 중요한 것은 이러한 과정에 정보화부문의 정체성을 확립하고 발전을 이루기 위해 종합적인 평가체계를 마련하기 위한 꾸준한 연구노력이 있어 왔다는 것이다. 1980년 후반 이후로 지금까지 국가정보화 측정지표 개발에 관한 연구, 정보사회의 개념정립과 정보화 추진방안에 대한 연구, 정보화지수를 위한 가중치 연구, 정보화지표에 의한 국제비교연구, 정보화촉진 추진실적 평가모형 개발, 정보화사업 평가편람 작성, 지역정보화 사업 평가와 추진방안 연구 등 지속적인 연구가 이루어져 왔다. 특히, 1995년 ‘정보화촉진기본법’의 내용에 정보화지표 관련사항을 삽입하여 우리나라 사회 각 분야의 정보화에 대한 지표를 조사하고 개발·보급하도록 법적 기반을 마련하여 정보화지표 연구 수행의 실질적인 기반을 마련해 바 있다.

현단계 정보화부문의 평가 지표개발 연구의 특징은 국가적인 차원에서 정보화 수준을 향상시키기 위한 노력에 초점이 맞추어져 각 정책분야의 모든 정보화관련 부분들을 평가하기 위한 평가체계를 개발한 점이다. 이것은 문화정책 분야에서 자치단체의 문화행정에 관한 부분만을 평가하기 위한 체계를 개발하고 자치단체별로 비교·평가하는 것과는 차이를 보이는데 이는 사회 전반의 다양한 부분들과 관련될 수밖에 없는 ‘정보화’사업의 특징에서 기인한 것으로 보인다.

한편 문화부문에서는 1995년부터 지방자치단체의 문화수준과 문화정책을 평가하여 자치단체의 문화정책에 대한 관심을 촉진시키기 위한 노력을 기울이고 있다. 이러한 과정으로 문화정책을 평가할 수 있는 지표체계를 개발하여 전국의 자치단체를 비교·평가하고 있는데, 1995년도에는 ‘문화지표’, 1996년도에는 ‘지역 문화복지 지수’, 1997년도에는 ‘지역 문화복지정책 평가지표’ 등으로 평가지표에 대한 용어가 차이를 보이고 있으며, 해마다 평가의 초점을 어디에 두느냐에 따라 평가내용을 조금씩 다르게 하고 있다. 특징적인 것은 이러한 평가를 실제 문화정책과정에 반영하여 ‘올해의 문화자치단체’로 선정된 지역에는 재정적 인센티브를 부여하고 있다는 것이다. 이러한 과정을 통해 실제로 지방자치단체의 문화부문에 대한 관심과 지원이 높아졌다는 것이 평가단의 자체평가이다.

#### ④ 특정 인구집단의 삶의 질 현황 파악 - 여성·아동

네 번째 연구 경향은 특정 인구집단의 삶의 질 현황을 파악하는 연구이다. 이는 국민 전반적인 삶의 질 연구와도 차이를 가지며 또한 특정 정책분야의 정책성과를 평가하는 것과도 차이를 가진다. 현재 이루어지고 있는 이 분야의 연구수준은 ‘특정인구집단의 사회지표’ 정도의 성격이라 할 수 있을 것이다. 예를 들어 여성분야의 ‘여성사회지표’ 개발, 청소년분야의 ‘청소년지표’ 연구, 아동분야의 ‘아동권리지표’ 개발 연구가 그것이다. 현재 우리나라의 사회지표는 전국적인 통계치 위주이기 때문에 삶의 질에 대한 다양한 국민적·사회적 관심의 변화를 반영하기는 어려우며 각 지역별로

다양한 인구집단별 현황과 특성을 보여주는 자료는 거의 전무한 실정이다. 이에 다양한 인구집단의 삶의 독특성과 불평등함의 현실을 보여주고 그들의 삶의 질을 향상시키는 정책 입안이나 계획 수립에 유용하게 활용할 수 있는 자료가 필요하다는 인식이 대두되면서 각 인구집단별 지표개발이 진행되기 시작하였다.

여성부문에서는 1996년 기존의 통계자료가 여성 삶의 고유한 특성이나 변화양상을 반영하지 못하고 있음을 지적하고 여성 삶의 특수성을 반영하고 여성의 지위를 종합적으로 나타내 줄 여성사회지표체계를 개발한 바 있다. 특징적인 것은 ‘여성통계연보’가 1994년부터 매년 발간되어 오고 있지만 이는 기존 여성지위와 관련된다고 판단되는 통계치들을 모아 기존 사회지표 체계에 따라 정리함으로써 여성 삶의 지위를 제대로 보여주는 독립적이며 체계적인 지표 기능이 미흡하다고 보고, 우리나라 여성의 삶을 일목요연하게 파악할 수 있는 새로운 체계로서 ‘여성사회지표’를 개발했다는 점이다.

아동부문에서는 1994년 11월 UN아동권리위원회에 우리나라의 최초 보고서를 제출한 후 아동권리지표 개발에 관한 사항을 권고받고 최근 ‘아동권리지표’를 개발을 본격화하기 시작했다. 아동권리지표는 우리나라 아동의 생활과 환경 실태를 포함한 아동의 지위 및 그 변화양상을 종합적으로 파악하는 계량화된 척도로서 아동권리지표에서는 각종 자료가 아동이 관찰의 단위가 되고 아동기가 분석 단위가 된다. 1998년 상반기까지 개발된 현황을 보면 아동의 전전한 성장발달에 영향을 주고, 아동의 삶의 변화와 아울러 사회에서의 지위를 나타내는 지표를 5개 분야(생존과 건강, 교육과 보육, 경제 및 사회보장, 인구와 가족, 사회성발달과 환경)로 나누어 각 분야별 지표로 이용할 수 있는 개념의 이론적 근거를 제시하고 구체적인 관심영역과 세부영역을 제안하고 있다.

청소년분야에서는 청소년에 대한 올바른 이해와 그에 기초한 정책수립을 통해 청소년들의 복지와 사회참여를 증진시키고자 1991년 청소년지표시안을 마련한 후 지속적으로 청소년지표를 발간하고 있다. 1997년 청소년

년지표는 각종 공식통계로부터 추출·가공된 104개의 지표항목이 인구, 가족, 교육, 건강, 문화, 복지, 비행 등 7개 영역 121개의 표로 나뉘어져 있다.

현재 이루어지고 있는 인구집단별 지표 개발 연구의 한계는 특정 인구 집단의 특수성을 반영하는 독자적 지표체계를 개발하고자 하지만 현실적으로 가용통계에 대부분 의존하게 됨으로써 내용적인 면에서나 형식체계적인 면에서나 진정으로 그 집단의 특수성을 반영하는 독립적인 체계를 갖추지 못하고 있다는 점이다. 이에 앞으로 top-down 방식의 규범적 차원의 지표개발이 활성화되어야 하며 지표개발과 동시에 새로운 지표체계에 따른 기초자료 수집체계가 수립되어야 하는 과제를 안고 있다. 또한 지역 단위의 청소년 삶의 질 실태 비교·평가를 위해서는 전국적 단위의 통계치 뿐만 아니라 지역별로 청소년의 실태를 파악할 수 있는 지역단위 통계치가 마련되어야 한다.

## 2) 방법론 검토 : ‘청소년 삶의 질 지표’와 ‘청소년정책 성과 측정지표’

첫 번째 장에서 이미 살펴보았듯이 청소년육성지수는 크게 ‘청소년의 삶의 질’ 실태와 수준을 파악하는 준거로서 ‘청소년의 삶의 질 지표’의 의미와 자치단체의 청소년정책 성과를 측정할 수 있는 준거로서 ‘청소년정책 평가지표’의 의미를 갖는다.

첫 번째 의미에서 청소년육성지수 개발연구는 1번 삶의 질 연구와 관련되며, 특히 청소년이라는 특정 인구집단의 삶의 질 연구라는 점에서 4번 연구와 관련된다. 또한 자치단체의 정책성과 평가와 연계되어야 한다는 점에서 2번과 관련되며, 특히 ‘청소년정책’이라는 특정 부문의 평가라는 점에서 3번과 관련된다.<sup>26)</sup>

26) ① 도시 ‘삶의 질’, ‘도시경쟁력’ 비교·평가

② 자치단체 정책성과 측정

③ 특정 정책부문 자치단체 비교·평가 - 문화부문  
특정 정책부문 평가 - 정보화부문

④ 특정 인구집단 삶의 질 현황 파악 - 여성·아동

그러면 각 연구경향에 따라 구체적인 연구내용과 방법론의 차이는 어떠한가.

‘청소년의 삶의 질 지표’를 개발하는 측면에서 볼 때, 1번, 4번 연구방법론과 같이 ‘청소년의 삶의 질’을 구성하는 요소에는 어떤 것이 있는지 구성요소를 찾아내고 그에 대한 사회적 합의를 이루어나가고 이론적 근거를 마련하는 작업이 선행되어야 하며 각 지표별로 구체적인 관심영역과 세부 항목을 선정하는 작업이 필요하다. 즉 ‘청소년의 삶의 질이 어떠하다’라고 말할 때 그것을 뒷받침하는 구체적인 요소로 어떤 것이 타당한지에 대한 근거마련 작업이 매우 중요하게 된다. 청소년의 삶의 실태와 수준을 구성하는 요소를 추출하기 위해서는 지금까지 개발된 국내외의 삶의 질 구성요소를 검토하고 특히, ‘청소년’ 집단의 특수성을 반영하는 요소를 추출 또는 새롭게 개발하는 작업이 필요하다. 이를 위해서 기존 통계자료 검토, 다중회귀분석, 요인분석 등의 통계방법과 주관적 의견조사 등이 활용될 수 있다. 또한 가중치체계에 관하여 필요성에 대한 이론적 논의가 필요하며 가중치 계산을 위한 통계방법과 주관적 설문조사가 활용될 수 있다.

한편, 하해수의 지방정부 정책산출평가모형 개발에 관한 연구는 ‘삶의 질’지표와 ‘도시경쟁력’ 지표를 중심으로 정책산출모형을 작성하고 실제 적용해본 연구인데, 대부분의 과정에서 통계적 방법을 주로 사용하고 있다. 삶의질이나 지역경쟁력을 좌우하는 주요 요인 추출을 위해 요인분석을 실시한 후, 정책산출 평가지표체계를 제시했으며, 또한 삶의질이나 지역경쟁력에 결정적으로 영향을 미치는 변수를 추출하여 이를 독립변수로 하여 다중회귀분석을 실시하여 축약모형을 만들기도 했다. 가중치 부여에 있어서도 지역주민이나 전문가 의견조사를 실시하지 않고 통계적인 방법을 사용했는데, 조작적 지표의 경우 각 지표의 요인점수계수를 가중치로 곱해주고, 다른 요인에 대해서는 삶의 질과 지역경쟁력에 대한 각 요인들의 영향력을 의미하는 경로계수를 가중치로 곱해주는 방법을 사용하였다.



‘청소년정책 평가지표’를 개발하는 측면에서 볼 때, 3번 연구방법론과 같이 자치단체의 청소년정책을 평가하기 위한 요소가 개발되어야 한다. 이와 관련된 연구에서는 객관적인 통계방법보다는 전문가와 관련행정 실무자, 그리고 지역주민 대상 의식조사가 더욱 많이 활용되는 경향이 있다. 물론 지표 추출 시 다중회귀분석이나 요인분석 등의 통계방법이 활용되기도 하며, 가중치 계산을 하기도 하는데, 정책 부문의 특성에 따라 가중치를 계산하지 않고 단순지수로 활용하는 경우도 있다. 특히, 자치단체의 특정정책 부문을 평가하는 경우 정책분야의 범위가 비교적 명확하기 때문에 지표 선정 시에는 통계처리보다는 전문가의 판단에 의존하는 경우가 더 많으며, 가중치 산정에 있어서도 지표별 중요도를 관계 전문가와 업무담당자의 의견수렴에 의존하는 경우가 많음을 알 수 있다. 지표가 구성된 후 지수산출과 평가를 위한 표준화, 가중치 계산, 종합합산 등에는 통계적 수치화 작업이 필요하다.

요약해 보면, 삶의 질 연구는 구성요소를 개발하는 연구에 초점을 두어 관심영역별로 적절한 요인을 찾아내는 과정에 다중회귀분석이나 요인분석 등 통계적 기법을 주로 사용하고 있으며, 자치단체의 정책성과 측정 연구는 해당 정책분야의 평가지표 개발과정에서 관계전문가나 업무담당자의 의견수렴을 더 많이 활용하고 있음을 알 수 있다. 두 분야 모두 최종 지수화과정과 종합합산 과정에서는 통계작업이 필요하다.

### 3) 청소년육성지수 개발의 방향

청소년육성지수를 개발하는 문제는 청소년분야 자체가 특정 내용에 따른 구분이 아니라 ‘청소년’이라는 인구집단을 기준으로 하는 분야이므로 청소년의 삶과 관련된 모든 부문들과 관련될 수 있어, 그 범위가 매우 포괄적이며, 정책적인 차원에서도 명확히 범위를 한정시키기 어렵기 때문에 연구의 범위를 결정하는 문제에 매우 신중해야 한다. 특히 청소년정책성과만을 측정한다고 할 때는 청소년정책 주무부처 행정체제 내의 사업과 정책만 평가 대상으로 하는 등의 조작적인 결정이 가능하지만 ‘청소년의

삶의 질'을 평가한다고 할 때는 더욱 깊이있는 검토가 필요하다. 청소년의 삶의 질 수준을 판단하는 데 필요한 모든 관련 분야들을 총망라해야 하기 때문이다.

특히, 장기적으로 '청소년이 살기좋은 자치단체' 선정 등 자치단체별로 그 지역 청소년의 삶의질 비교·평가 실시를 염두에 둔다면 더욱 평가지표를 개발하는 문제에 신중을 기해야 한다. 우리가 '청소년이 가장 살기 좋은 도시'라고 이야기할 때 '청소년이 살기 좋은 도시가 되려면 어떤 구성요소를 갖추어야 하는가' 라는 문제는 바로 청소년육성지수를 구성하는 요소를 찾아내는 일이 될 것이다.

종합적으로 살펴보면, 청소년육성지수를 개발하는 문제는 크게 두 가지 방향으로 나누어 생각해 볼 수 있다. 먼저 청소년의 삶의 질 지표체계를 구성하는 작업에 초점을 둔다면 전반적인 청소년 삶의 질을 규정하는 요소를 새롭게 추출하는 작업부터 시작하여 매우 광범위하고 방대한 작업을 수행해야 한다. 특히 개발과정에서 유의할 사항은 청소년육성지표가 추구하는 목표나 가치를 설정하고 이들의 측정지표를 개발하기 위해 측정부문을 구체화할 수 있는 기준을 설정하여 실측가능한 요소를 최종적으로 추출하여 지표로 선정하는 '연역적 방법'과 관심영역을 사전에 선정해 놓고 개별 측정부문과 관련성이 높은 요소를 가능한 한 많이 추출하여 요인분석 등의 통계방법을 이용하여 선정지표를 최종적으로 확정하는 '귀납적 방법'의 장단점을 잘 파악하여 적절히 활용하여야 한다는 점이다. 이렇게 '청소년의 삶의 질 지표체계'를 개발하는 데 중점을 둔다면 여성 부문이나 아동부문에서 특정 인구집단의 특수성을 보여줄 수 있는 독립적인 체계를 만드는 것과 같이 기존의 통계자료의 틀과는 다른 새로운 체계가 세워질 수 있음을 예상할 수 있으며, 그런 경우 사회적인 여론과 관계전문가들의 광범위한 의견수렴이 매우 중요하게 될 것이다. 또한 이러한 작업은 '지역별 청소년지표'를 개발하는 일로서 기존에 개발되어 오던 '청소년지표' 체계와의 관련성을 고려하여 공동작업이 이루어져야 할 것이다.

이 경우 지역 청소년의 삶의 질을 파악할 수 있는 포괄적이고 체계적인 틀을 세울 수 있다는 의의를 갖는 반면 실제로 지방자치단체별로 현황을 측정·평가하는 등 구체적인 평가작업과 연결시키기 위해서는 더 많은 시간적인 투자가 필요하다. 또한 현실적으로 청소년의 삶의 질을 전반적으로 포괄하는 일관된 정책체계가 마련되어 있지 않은 상황에서 새롭게 개발된 ‘청소년의 삶의 질 지표체계’를 준거로 하여 자치단체의 청소년 관련 정책을 평가할 경우, 평가지표가 갖추어야 할 조건들 중 측정가능성, 자료수집 가능성, 관리가능성 부분에서 많은 어려움을 갖게 되리라 예측된다.<sup>27)</sup>

이렇게 ‘지역 청소년의 삶의 질 지표체계’를 개발하는 작업은 우리사회의 청소년집단의 삶의 현실을 파악하고 그들의 건강한 성장과 발달을 위한 계획과 정책수립에 중요한 기초자료로 활용될 수 있는 자료를 생산하는 꼭 필요한 일임에도 불구하고 ‘지방자치단체의 정책성과 측정’과 연계시켜 활용하는 데 있어서는 현실적인 한계를 갖는다.

여기에서 우리는 청소년육성지수 개발 목적 중 지방자치단체의 청소년 정책에 대한 관심과 지원을 촉진시키는 데 활용하고자 한 것을 보다 우선

27) ‘지역 청소년의 삶의 질’ 실태와 수준을 파악하기 위해서는 그 지역 청소년의 생존과 건강, 안전, 가족, 교육, 소득과 소비, 주거와 교통, 노동, 정보, 문화·여가 등 모든 청소년의 삶과 관련된 분야의 현황을 살펴보아야 한다. 그러나 현재 이러한 실태는 ‘사회지표’를 통해 전국단위로 그리고 전국민 현황으로 파악되고 있을 뿐 ‘청소년’ 집단의 특수성을 반영한 독자적인 현황을 살펴볼 수 있는 자료는 없다. 또한 전국 250개 자치단체에서 발행하고 있는 지역 ‘통계연보’ 중 道·市·郡·區 단위별로 2개 지역씩(충청남도, 경기도, 서울특별시, 울산광역시, 충남 당진군, 전남 담양군, 대구시 서구, 광주시 북구 등 총 8개 지역)을 무작위로 선정하여 지역통계연보를 검토해본 결과 그 지역 청소년의 실태를 유추해 볼 수 있는 항목은 평균 200여개의 항목 중 많아야 20개 내외였으며, 그 또한 항목 내용 중 청소년연령대를 인위적으로 뽑아보았을 때의 경우이다. 청소년육성 행정체계 내의 통계항목은 ‘청소년수련시설’ 항목으로 2개 지역(경기도, 당진군)의 통계연보에서 발견할 수 있었다.

이러한 상황에서 만약 ‘지역 청소년의 삶의 질 지표’로서의 평가지표를 개발하여 지역의 관련 정책성과를 측정한다면 대부분의 경우, 청소년육성 행정체계 내의 해당부서에서 관리할 수 있는 통계자료나 실태기록보다는 보건복지, 교육, 노동, 법무 등 타부문 관련 부서의 협조를 받아야 하는 자료가 훨씬 많을 것이다.

시하여 고려하고자 한다면 연구의 범위를 어느정도 제한시키는 결정을 해야하는 단계에 들어서게 된다. 즉 본 연구는 자치단체의 성과측정을 위한 지표체계를 개발하는 것을 주요 목적으로 하여 연구를 진행할 것이며, 이 경우 지역 청소년의 전반적인 삶의 질 실태를 파악하기 위한 준거라기보다는 지역 청소년정책의 수준과 성과를 측정하기 위한 준거로서 ‘청소년육성지표’를 개발하고, 이 지표체계에 따라 ‘청소년육성지수’를 산출하게 된다.

즉 결론적으로 본 연구에서 개발하고자 하는 ‘청소년육성지수’는 ‘청소년의 삶의 질 지표’로서의 의미보다는 ‘청소년정책 평가지표’로서의 의미를 더 많이 보유하는 개념이라 할 수 있으며, ‘청소년의 삶의 질’ 실태와 수준을 파악하기 위한 내용을 완전히 포괄하지 못하는 것은 이러한 연구방향 결정에서 오는 연구의 기본 한계로 가지고 있을 수밖에 없다.

그 한계는 ‘청소년육성지표’는 정책평가 지표가 가져야 할 조건을 최대한 구비해야 함으로써 그 과정에서 ‘청소년의 삶의 질’을 측정하기 위해 반드시 필요한 지표임에도 불구하고 ‘청소년정책 평가지표’로는 채택이 되지 않는 항목이 있을 수 있음을 의미한다.

또한 한 가지 어려움은 ‘청소년’분야 자체가 인구집단을 기준으로 한 분류이기 때문에 정책성과 평가를 한다 하더라도 ‘문화’부문에서 지역의 문화정책과 문화복지 수준을 평가하는 것과는 또다른 측면의 차별성을 갖는다는 점이다. 문화부문에서 문화정책과 문화수준을 평가할 때는 그 지역의 문화관련 각종 자원과 활동, 사업, 관련 추진체계 등 평가대상을 비교적 명확히 찾아낼 수 있으나, 청소년분야에서는 같은 성격의 평가를 진행한다 하더라도 청소년과 관련된 지역자원과 활동, 추진체계 등이 워낙 광범위하고 포괄적이기 때문에 그 평가대상을 조작적으로 제한해야 하는 문제에 부딪친다. 또한 현실적인 지표의 구축가능성을 생각하다 보면 평가대상을 지나치게 협소하게 규정짓게 됨으로써 진정한 의미의 청소년정책 평가가 되기 어려울 우려가 있다. 이러한 문제를 최대한 보완하고 극복하

는 것이 또 하나의 과제일 것이다.<sup>28)</sup>

28) ‘청소년육성지수’ 개발 연구의 방향은 결정되었고 그에 따른 한계 또한 인지하였다. 그러나 한 가지 짚고 넘어가야 할 것은 우리가 청소년육성지수를 통해 지역의 청소년정책의 실태와 활성화 정도를 측정한다고 하더라도 그것이 궁극적으로는 청소년정책을 통해 달성하고자 하는 것이 바로 ‘청소년의 삶의 질’ 수준을 향상시키고 청소년들의 전반적인 삶의 복지를 증진시키고자 하는 것이라는 점에서 ‘청소년정책 평가지표’와 ‘청소년의 삶의 질 지표’가 완전한 별개는 아니라는 것이다. 이 점에서 아무리 정책성과 측정에 초점을 맞추어 연구를 진행한다 하더라도 그 지역 청소년의 현재 삶의 실태와 수준을 측정하는 문제를 외면할 수는 없다. 그러나 청소년정책성과 측정의 의미를 가지고 연구를 진행하더라도 청소년분야의 속성상 어느정도의 한계를 갖고 있어야 하는 현실 속에서 연구의 범위를 명확히 제한하지 않으면 궁극적으로 측정하고자 하는 평가대상을 올바르게 측정해 내지 못하는 오류에 빠지게 된다. 이를 사전에 방지하기 위해 반드시 해야 할 일은 ‘청소년육성지수’를 개발하고자 하는 목적을 보다 명확히 함으로써 연구의 궁극적인 목적을 어디에 두느냐에 따라 결코 완전하게 포괄할 수 없는 두 가지 연구방향을 좀 더 명확하게 맺음하는 작업이다. 즉, 개발되는 지표가 완전하게 평가대상을 담아내지 못하더라도 일단 지방자치단체들의 청소년분야에 대한 관심을 촉진시키기 위해 그 성과와 실태를 평가하고 공표하는 작업을 추진하고자 한다면, 우리사회 전반의 ‘청소년의 삶의 질’을 체계적으로 그리고 지역단위로 파악해내기 위한 종합적 체계를 개발하는 방대한 작업은 별도의 작업으로 그 필요성을 제언하는 선에서 마무리를 해야 할 것이다.

## IV. 청소년정책 평가지표체계 개발

### 1. 평가지표체계 개발에 대한 논의

#### 1) 평가지표 개발의 체계화

청소년정책 평가지표체계를 정립하기 위해서는 지표 구성요소를 설정하고 지표를 체계적으로 구조화하는 문제가 중요하다. 즉, 청소년정책 평가지표 체계를 구성하는 요소와 요소들간의 관계에 관한 모델이 정립되어야 하는데, 이는 지표의 구성요소의 외적 특성으로 체계화 되어야하고 체계화된 요소들이 내적으로는 이론적 상호관계를 나타낼 수 있도록 구조화되어야 함을 의미한다.

그러나 청소년정책 분야에서는 청소년정책을 평가하기 위한 구체적인 지표항목들, 즉 청소년정책을 결정하고 청소년정책의 산출물에 영향을 미치는 요소에 대한 이론적 연구가 이루어지지 못하였으며, 그러한 탓에 청소년정책에 영향을 미치는 다양한 변수들에 대한 타당성 검증이나 변수들 사이의 인과관계에 대한 규명이 이루어지지 않아, 실제로 청소년정책이 잘 이루어지고 있는지를 평가하기 위해 ‘과연 무엇을 진단해 보아야 하는가’의 문제에 있어 그 이론적 근거에 있어 어느정도의 한계를 인정할 수 밖에 없을 것이다. 청소년정책이 잘되고 있는지를 평가하기 위해 정책투입으로 인한 변화의 정도를 측정한다고 할 때, 평가기준에 따라 그리고 어떠한 영역을 어떤 하위지표를 통해 그 결과를 측정할 것인가의 문제는 매우 합리적이고 타당성있게 결정되어야 하며, 그러므로 청소년정책이 지향하는 목적에 따라 합당한 평가의 영역을 설정하고 영역별 하위지표와 세부지표를 결정하는 문제는 매우 중요하다고 할 수 있다.

지방자치단체의 청소년정책에 대한 평가가 실행되면 평가체계와 그 내용을 이루는 평가기준 및 지표는 앞으로 자치단체의 청소년정책의 방향을 설정하는 데 중요한 영향을 미치게 되므로 평가지표체계를 결정하는

일은 신중한 판단과 결정이 필요한 일이다. 물론 청소년정책을 평가하는 지표는 평가의 목적이나 의도, 사회적 상황에 따라 변화할 수 있으며, 청소년정책이 지향하거나 추구하는 궁극적인 정책이념 변화에 따라 달라질 수도 있다. 그렇기 때문에 청소년정책의 가치에 따라 특히 그 가치가 사회적으로 합의되지 않은 것일 경우 청소년정책 평가의 목적과 방법에 대한 논란이 있을 수 있으며 구체적으로 평가지표를 어떻게 어떤 요소들로 구성할 것인가의 문제에 있어서도 완전한 의견 일치를 이룰 수는 없는 것이다. 결국 청소년정책 평가에 대한 가치의 다원화 가능성, 평가지표간의 인과모델이 이론적 정립 미약 등의 문제가 존립하고 있는 현상 상황에서 평가지표체계를 최종 개발하는 단계에서는 연구자 또는 평가자의 주관적 가치와 판단이 역할을 하게 될 수 밖에 없는 것이다. 이러한 상황 속에서 보다 다양한 의견과 가치를 수용하고 합리적인 절차를 거쳐 보다 많은 타당성과 공식성을 인정받을 수 있는 지표체계를 구성하는 것이 본 연구의 과제라 하겠다.

## 2) 평가지표 개발 방법

일반적으로 정책 평가지표나 도시생활지표를 구성하는 데 널리 사용되고 있는 접근방법은 가치적 접근방법(valuative approach), 경험적 접근방법(empirical approach), 그리고 절충적 접근방법이다(한표환·권오혁, 1995: 15-17).

가치적 접근방법은 지표의 구성은 선협적으로 볼 때 이상적이라고 판단되는 지표들로 구성하는 것이 가장 바람직하다고 주장하는데, 이 경우 발전이라는 것은 사회의 모든 가치와 목적이 공통적으로 집합되어 있을 때라고 보기 때문에 선진사회와 후진사회의 차이에 구애됨이 없이 지표체계를 구성할 수 있다고 생각한다. 이 방법은 목표가치와 지표와의 내적인 논리적 일관성은 유지하게 하고 지표의 체계화에 사회구성원의 가치판단을 용이하게 하는 장점을 보유하고 있다. 그러나 이 방법은 구득하기 쉬운 자료로 구성된 지표가 주축이 되기 때문에 연구자의

주관이 개입될 여지가 많으며 선행연구에서 가치적으로 인정받은 지표들을 활용하여 지표체계를 구성할 가능성이 높다. 아울러 지표구성과 관련된 통계자료를 국내에서 구득하기 어려운 경우가 빈번하게 발생할 가능성이 높기 때문에 지표체계의 대표성 확보가 그렇게 쉽지 않다.

경험적 접근방법(empirical approach)은 선진 및 후진사회간의 차이를 나타내는 지표들로 지표체계가 구성되므로 연구자의 주관이 개입될 여지가 적다는 측면에서 가치적 접근방법의 단점을 보완할 수 있다. 그리고 규범적인 측면에서 볼 때 가치적이지 못한 지표나 負(-)의 효과를 갖는 지표들이 많이 선택될 가능성이 있으며 사회의 구조적인 면을 강조하는 구조적 지표라고 할 수 있는 인구구조, 생산구조 등과 관련된 기초적 지표들이 따로 포함될 수 있다. 그러나 경험적 접근방법 역시 지표선정에 있어 자료구득의 제한된 여건 하에 전문가의 합의와 통계기법의 유용성만 가지고 이루어질 가능성이 높으며 특히 양적 변수가 간과될 가능성이 높고 비전문가의 인식이 경시될 경향이 크다. 아울러 선진과 후진사회간의 차이의 기준을 어떠한 준거에 따라서 설정하는가에 대한 명확한 합의를 도출하기 어려운 경우도 있다.

절충적 접근방법은 양 접근방법의 장점을 모두 수용하여 지표체계를 구성하고자 하는 시도로, 가치적 접근방법에 입각하여서는 구득가능한 자료의 범위내에서 선형적으로 가치가 있다고 판단되는 지표들을 각 부문별, 각 관심영역별로 분류·망라하여 선택한다. 아울러 경험적 접근방법에 입각하여서는 도시간 비교를 나타낼 수 있는 지표 또는 正(+), 負(-)의 효과를 나타내는 지표들을 모두 선택하는 방법이다.

정책을 평가하기 위한 요소나 조건을 추출하여 지표화하는 방법을 연역적 방법, 귀납적 방법, 혼합적 방법으로 나누어 설명하기도 한다(금창호, 1996: 48-49). 연역적 방법이란 연역적 사고에 의해 지표가 추구하는 목표나 가치를 설정하고, 이들의 측정지표를 개발하기 위해 측정부문을 구체화할 수 있는 순차적 기준을 설정하여 실측가능한 요소를 최종적으로 추출하여 지표로 선정하는 방법이다. 그러나 연역적 방법은 측정부



문 안에서 측정요소간의 영향력의 크기가 동일하다고 가정하기 때문에 개별측정부문의 부문내 종합화 단계에서는 측정지표간의 그리고 전체 종합화 단계에서는 측정부문간의 가중치산정이 곤란하다는 단점이 있다. 이에 비하여 귀납적 방법은 연역적 방법에서와 같이 관심영역을 사전에 선정해 놓고 개별측정부문과 관련성이 높은 요소를 가능한 많이 추출하여 요인분석(factor analysis) 등과 같은 통계적 방법을 이용하여 선정지표를 최종적으로 확정하는 방법이다. 귀납적 방법도 개별측정부문과 관련성이 높은 요소의 선정·구성에 대한 합리적 판단기준이 극히 주관적이고 간혹 주요 관련요소의 누락가능성이 항상 내재되어 있다. 이와 같은 양 방법이 지니고 있는 결점들을 보완하고 좀 더 합리적이고 객관적인 지표개발을 위하여 연역적·귀납적 혼합접근방법을 이용하기도 한다.

### 3) 평가지표의 구비조건

평가지표는 평가대상에 대한 정확한 측정 및 평가의 제측면을 충족시킬 수 있도록 일정한 조건을 갖출 필요가 있는데, 물론 평가대상의 특성 및 관련요인의 상이성으로 공통적인 평가지표의 속성 또는 조건을 도출한다는 것이 용이한 일은 아니다. 여기에서는 평가의 실효성을 높이기 위해 구비해야 할 것으로 일반적으로 많이 소개되고 있는 평가지표의 속성 6가지를 제시하고자 한다(금창호, 1996: 46-48; 이진주·서건수, 1996: 169-172).<sup>29)</sup>

일반적으로 평가항목을 선정함에 고려되어야 할 기준으로는 측정가능성(measurability), 개선가능성(improvability), 통제가능성(controllability), 상대적 중요도(relative importance), 충분성(sufficiency), 비교가능성(comparability) 등이 있다.

#### ① 측정가능성

29) 여기에 소개된 평가지표의 구비조건은 송대희 외 3인 공저 '공기업 경영평가의 이론적 배경과 기법'(한국개발연구원, 1987, pp.59-60)에 제시된 것을 참조한 것임을 밝히고 있다.

평가지표는 평가대상을 객관적으로 측정할 수 있어야 한다. 이를 위해 일반적으로 계량지표 위주로 평가지표를 설정하나, 계량화가 불가능하거나 질적 평가가 요청되는 경우에는 비계량지표를 설정한다.

## ② 개선가능성

평가의 궁극적인 목적이 평가대상의 개선을 위한 환류 또는 연계라는 점에서 평가지표는 평가대상의 개선가능성을 고려하여 결정되어야 한다. 즉 가급적 개선잠재력이 높은 분야를 자극할 수 있는 평가지표가 설정되어야 한다.

## ③ 통제가능성

이는 관리가능성이라고 부르기도 하는데, 평가지표는 평가대상이 통제할 수 있는 부문을 중심으로 설정되어야 함을 뜻한다. 평가대상이 통제할 수 없는 분야에 대한 지표설정은 순수한 의미에서 평가대상의 성과를 나타낸다고 보기 어렵기 때문에 가급적 배제하는 것이 바람직하다.

## ④ 상대적 중요성

평가지표의 설정 시에는 지표들간의 상대적 중요성이 고려되어야 하며, 이러한 상대적 중요성의 정도에 따라 평가의 우선 순위 또는 비중을 달리 해야 할 것이다.

## ⑤ 충분성

평가지표는 평가대상을 충분히 평가할 수 있도록 지표내용이나 지표항목간 구분이 명료해야 하며, 상이한 지표로 동일내용의 중복평가 또는 동일내용에 대한 지표간 상반작용을 배제하도록 설정되어야 한다.

## ⑥ 비교가능성

평가지표는 평가대상별 또는 평가대상간 공시적 및 통시적 비교가 가능하도록 설정되어야 한다. 물론 비교대상별 특성들이 충분히 반영되어야 하지만, 평가대상간 통시적 비교가 간과되지 않도록 공통적 속성을 나타

낼 수 있는 지표의 설정이 필요하다.

이러한 사항들은 평가항목 선정작업에서 엄격하게 고려되어야 할 것들이지만 이들 항목 중 무엇을 우선적으로 고려해야 하는가는 평가의 목표나 대상에 따라 달라질 수 있을 것이다. 더구나 경우에 따라서는 평가항목 선정기준들간에 상충되는 경우도 있을 수 있는데(예를 들어 상대적 중요도가 높은 본질적 부문에 대한 평가내용은 계량화가 어려워 측정가능성이 낮을 수 있다). 이 경우 평가항목 선정기준들간에는 대략적이거나 우선 순위를 마련할 필요가 있다.

한편, 각 부문의 정책평가와 관련된 연구들에서는 이러한 지표의 구비조건 외에 해당 정책평가의 목적과 특성에 따라 다양한 지표선정 기준을 적용하기도 한다. 서울시 구정진단을 위한 평가모형 개발 연구에서는 진단변수를 인과성, 신뢰성과 타당성, 비교가능성 등의 기준에 따라 선정한다(최병대·김상목·양기용·송광태, 1995: 202-205).

경기도정 평가지표 개발 연구에서는 최종 지표 선정 기준으로 정책목표와 관련된 인과성, 시책 담당자의 업무 개선을 유도하는 동기유발 효과, 구독 용이성과 측정·계산상의 용이성, 자치단체간의 비교 가능성 등을 활용하였다(양기용·김상목, 1996: 106)<sup>30)</sup>

30) 정부생산성을 측정하기 위한 한 연구에서는 측정지표의 요건으로 타당성과 신뢰성(validity and reliability), 실용성(practicality), 정확성(accuracy), 민감성(sensitivity), 명확성(clarity) 등을 제시하고 있다. '타당성과 신뢰성'은 측정하고자 하는 것을 제대로 측정할 수 있어야 하고 어떤 상황에서도 같은 측정결과를 얻어낼 수 있어야 하는 것을 말하며, '실용성'은 측정지표가 비교적 적은 비용으로 필요한 자료를 획득할 수 있어야 하고 실무적으로 적용가능해야 하는 것을 뜻하며, '정확성'은 측정지표가 어떤 편견이나 고정관념 등에 의해 구성되어서는 안된다는 것, '민감성'은 측정지표가 측정대상이나 상황의 변화를 모두 포착할 수 있도록 변별력(discriminating power)을 가져야 한다는 것, '명확성'은 측정지표가 지나치게 기술적이거나 요소들을 복잡하게 조합해서 만들어져서는 안되며 명확하고 이해가능해야 한다는 것을 말한다(진재구, 1997: 22-23).

한편, 한국능률협회의 한국의 도시경쟁력 평가 연구에서는 '대표성'이라는 지표 선정 원칙을 통해 관심 영역을 가장 잘 집약하여 대표할 수 있는 항목을 평가지표로 선정하는 문제가 중요함을 나타내고 있다(이기현·정도훈·박원연, 1998: 18).

## 2. 청소년정책 평가지표의 개발과정

### 1) 지표개발 과정 개요

청소년정책 평가지표를 개발하기 위해서는 평가지표를 개발하는 목적을 명확하게 하고 지표개발 방법을 결정해야 하며, 특히 관심분야와 분야별 하위영역과 세부지표를 개발하는 과정에서 각 변인 상호간의 인과성과 일관성을 갖추는 문제가 중요하다.

본 연구는 지역 청소년정책 평가지표 개발의 시안적 연구로 지표의 가능요소를 추출하는 데 연구범위를 한정하고 있으므로, 연역적 사고에 의해 지표가 추구하는 목표나 가치를 설정하고, 이들의 측정지표를 개발하기 위해 측정부문을 구체화할 수 있는 순차적 기준을 설정하여 실측가능한 요소를 최종적으로 추출하여 지표로 선정하는 연역적 접근방법을 주로 사용하였다.

일차적인 지표체계 구성을 위해 타 부문의 평가관련 연구사례에서 제시된 평가항목을 참고하고, 청소년정책 영역과 현황을 검토하였으며, 일반적으로 추측되는 청소년정책·행정 사항 외에 정책 현장에서 특수하게 고려해야 할 업무나 관심사, 어려움 등을 감안하기 위해 청소년정책 업무 담당자에게 개별자문을 받기도 하였다.

「지표 시안」을 마련한 후 관계전문가 의견수렴과정을 거쳐 최종 지표체계를 확정하는 과정에서는 지표의 타당성, 중요성, 자료획득 용이성 등의 기준에 대해 5점 척도의 점수를 매기도록 하여, 가용통계자료 현황과 정책현장에서의 자료획득 가능성 등까지 종합적으로 고려하도록 하였다. 평가체계에 대한 의견조사는 총 32명을 대상으로 하였는데, 조사 대상은 청소년관련 학계 전문가 7명, 본 기관 연구전문가를 포함하여 타부문에서 평가관련 연구를 수행한 관계 전문가 9명, 청소년 단체·시설 관계자 6명, 청소년행정 담당자 6명, 청소년 4명 등으로 구성하였다. 평가결과를 활용할 경우, 지역단위로 그 지역 청소년정책의 노력성 정도와 성과를 평가하게 되는 것이므로 청소년정책 담당자 뿐만 아니라 그 지역의 청소년관계

자로서 중요한 역할을 갖고 있으며 정책서비스의 고객이라 할 수 있는 청소년 단체·시설 관계자를 포함시켰으며, 특히 제2차 청소년육성5개년 계획 수립을 통해 정책의 주체이자 가장 우선시될 고객으로 자리매김된 청소년의 의견까지 수렴해 보고자 하였다. 청소년행정 담당자의 경우, 시·도, 시·군·구별로 고루 분포되게 하여 행정단위에 따라 차이가 있는 청소년업무의 특수성을 반영할 수 있도록 하였다.

의견수렴 결과 타당성, 중요성, 자료획득 용이성 등 각 기준별 차이와 학계, 정책담당자, 시설·단체 관계자, 청소년 등 네 집단별 차이가 그다지 크게 부각되지 않았기 때문에 기준별 점수는 크게 고려하지 않았고, 각 지표항목별 점수를 평균점수로 비교하여, 낮은 점수를 얻은 항목을 중심으로 재검토하였다. 검토 결과 다시 한 번 지표체계를 수정하였으며, 의견조사에 참여했던 전문가 중 5명이 참석한 자문회의를 거쳐 연구진이 마련한 수정안에 대해 자문을 받고 최종안을 작성하였다.

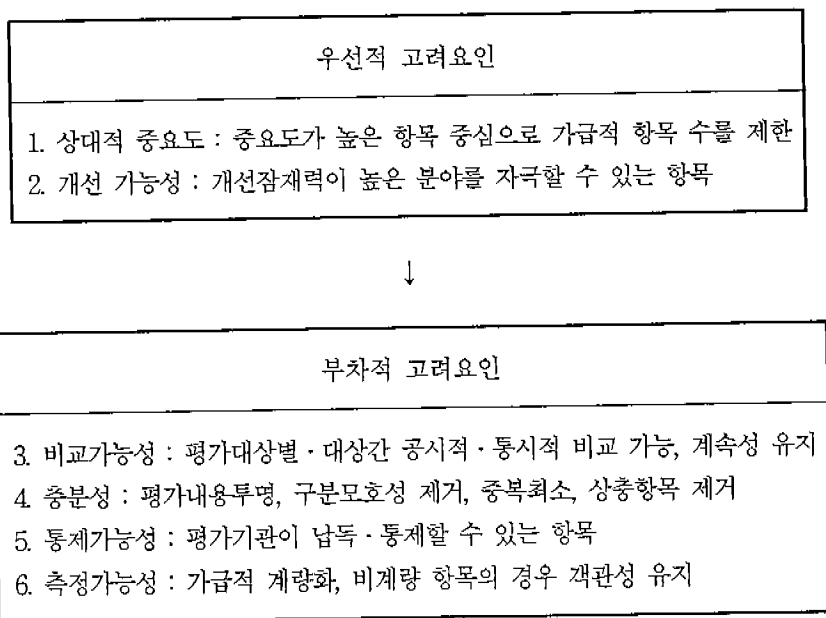
앞에서도 밝혔듯이 이번에 마련된 지표체계는 직접 평가 적용 목적보다는 청소년정책 평가를 위한 전반적이고 종합적인 지표체계를 추출해 본다는 의미가 큰 것이었기 때문에, 청소년정책의 효과적 달성을 위해 방향 제시적이고 질적인 성격을 갖는 지표개발 측면이 컸다고 할 수 있다. 이후 후속연구에서는 실제 평가를 실시하는 데 적절한 구체적이고 실질적인 지표 개발을 위해 평가지표 선정 시 측정가능성이나 비교가능성 등의 기준이 더욱 강화되어 지표개발이 되어야 할 것으로 보인다.

## 2) 청소년정책 평가지표체계 「시안」 개발

청소년정책 평가지표 항목을 결정하기 위한 지표선정 조건으로는 앞에서 평가의 실효성을 높이기 위해 일반적으로 구비되어야 할 조건으로 소개했던 기준 - 측정가능성, 개선가능성, 관리가능성, 상대적 중요성, 충분성, 비교가능성 - 을 전반적으로 고려하였다. 지표체계 시안 마련 단계에서는 일단 위의 지표선정 기준간 우선순위를 엄밀하게 고려하지는 않고 지표조건을 종합적으로 고려하였는데, 청소년정책 발전을 위해 추구해야 할 내용과 방향 등에 관계된다는 점에서 상대적 중요도와 개선가능성의

기준을 고려하였고, 장기적으로 개발되는 평가지표를 자치단체 청소년정책 비교·평가에 실제 활용하여 자치단체의 청소년정책에 대한 관심을 제고하고자 하는 목적에 따라 측정가능성, 비교가능성, 통제가능성 등을 만족시키는 지표인지 여부도 고려하였다. 최종 지표항목 확정 시에는 상충되는 경우 실제 지표의 활용가능성을 염두에 두어 측정가능성 여부를 우선적 고려요인으로 하고, 다른 조건들은 우선적 고려요인이 담고 있는 내용상의 본질을 침해하지 않는 범위내에서 부차적으로 고려하고자 노력하였으나(이진주·서건수, 1996: 172), 그 우선순위가 절대적으로 적용된 것은 아니다. 관심영역과 영역별 하위지표를 개발하는 과정에서 각 구성요소 상호간의 연관성과 일관성이 갖추어지도록 하고 하위 항목들이 상위 항목의 특성을 잘 대표할 수 있는 요인들로 선정·추출되어 인과성과 타당성을 높일 수 있도록 하였다.

#### [그림 IV-1] 평가항목 선정기준간 우선순위



이러한 과정을 거쳐 대분류(관심분야) 6개, 중분류(영역) 20개, 소분류(지표항목) 54개로 이루어진 1차 「지표체계 시안」을 개발하였다. 다음은 1차적으로 제시한 「지표체계 시안」이다.

&lt;표 IV-1&gt; 청소년정책 평가지표체계 「1차 시안」

| 대분류<br>(관심분야)                 | 중분류<br>(영역)             | 소분류<br>(지표항목)                                                                                            |
|-------------------------------|-------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| I.<br>자치단체의<br>청소년정책<br>발전 의지 | 1. 청소년부문 발전 계획          | 1. 지방자치단체의 중장기 발전계획 중 청소년부문 발전 계획 포함 여부 및 해당 계획의 실효성<br>2. 자치단체장의 청소년정책에 대한 관심도                          |
|                               | 2. 청소년분야 자체 제원 마련 노력    | 3. 지방청소년육성기금 조성 여부 및 규모<br>4. 지방청소년육성기금 운영 활성화 정도                                                        |
|                               | 3. 청소년분야 전담 조직·제도 구비 노력 | 5. 청소년 업무 전담부서 유무 및 업무 전담성 정도<br>6. 자치단체 조례 중 청소년관련 조례 제정 여부 및 정도                                        |
|                               | 4. 지역청소년 실태 파악          | 7. 청소년유형별 주기적 실태 파악 여부<br>8. 청소년 관련 지역자원 및 지역환경 파악 여부                                                    |
| II.<br>청소년정책<br>추진 체계         | 5. 청소년 정책 추진체계          | 9. 청소년 부서의 업무내용<br>10. 행정인력 규모 및 현황<br>11. 청소년 행정인력의 전문성 정도                                              |
|                               | 6. 청소년 부문 투자 규모         | 12. 청소년부문 예산 규모<br>13. 전년도 대비 청소년부문 예산 변화(증감 정도)                                                         |
|                               | 7. 관련기구 운영 활성화 정도       | 14. 지방청소년육성위원회 운영 현황<br>15. 지방의회 청소년관련분과 운영 현황<br>16. 유관기관 상설 업무 협의 기구 유무 및 관련 기관 협력관계                   |
| III.<br>청소년육성<br>관련<br>기반 자원  | 8. 청소년 관련 시설·공간         | 17. 청소년 수련시설 현황<br>18. 청소년 전용공간 지정·운영 현황<br>19. 문화·체육·복지분야 등 청소년 이용시설 현황                                 |
|                               | 9. 청소년 관련 기관·단체         | 20. 청소년단체 현황 및 지방청소년단체협의회 운영 현황<br>21. 청소년상담실, 공부방 등 청소년 관련 기관 현황(자치단체 운영/위탁 포함)                         |
|                               | 10. 청소년 관련 인적자원         | 22. 유자격 청소년지도사 현황<br>23. 청소년 지도위원 구성 및 협의회 운영 현황<br>24. 청소년선도위원 등 타부문 청소년 관련 지도인력 현황파악 여부 및 실태           |
| IV.<br>청소년사업<br>활성화 정도        | 11. 청소년사업 규모 및 실적       | 25. 연간 수행 청소년사업의 건수(위탁 포함)<br>26. 5대 정책사업 영역별 사업 활성화 정도                                                  |
|                               | 12. 사업의 특성화·참신성         | 27. 독자적으로 기획·수행한 사업 건수<br>28. 계획된 사업 중 중점추진 사업 현황<br>29. 국제적 행사 및 이벤트, 성공사례 현황                           |
|                               | 13. 유기적 협력 정도           | 30. 사업프로그램 추진 시 지역 공공기관과의 협력정도<br>31. 지역 민간기관과의 협력정도                                                     |
|                               | 14. 사업 효과성 및 효율성        | 32. 전문성이 필요한 사업의 전문 지도력 확보 여부<br>33. 자체주관/위탁 사업 현황<br>34. 5대 정책사업의 균형적 개발·수행 여부<br>35. 사업계획·수행의 체계성과 지속성 |



| 대분류<br>(관심분야)                        | 중분류<br>(영역)                       | 소분류<br>(지표항목)                                                                                                                                                |
|--------------------------------------|-----------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| V.<br>청소년<br>정책과정                    | 15. 정책개발·형성<br>과정                 | 36. 지역 특성을 분석하여 청소년정책발전 비전 작성/사업<br>계획에 반영하였는가<br>37. 지역내 청소년 관계자들의 계획 수립과정 참여 정도<br>38. 지역내 청소년의 계획 수립과정 참여 정도                                              |
|                                      | 16. 정책집행과정                        | 39. 정책집행을 위한 자원(인력, 조직, 재정, 정보 등)의<br>확보 여부와 효과적 활용 정도<br>40. 정책추진 과정은 공정하게 이루어졌는가<br>41. 정책 공개를 통한 행정의 투명성 확보 노력                                            |
|                                      | 17. 정책결과·효과                       | 42. 정책목표를 어느정도 달성하였는가<br>43. 정책의 실시로 문제상황이 얼마나 개선되었는가<br>44. 정책결과는 정책대상 고객의 필요, 관심, 기대를 어<br>느정도 충족시키고 있는가<br>45. 정책결과 다양한 유형의 청소년집단에 대한 형평성<br>은 어느 정도인가    |
|                                      | 18. 정책평가 및<br>환류                  | 46. 정책과정 및 성과에 대한 평가제도를 마련하여 시행<br>하고 있는가<br>47. 평가기법의 개선 및 새로운 평가기법의 개발이 이루<br>어지고 있는가<br>48. 평가정보는 정책의 개선에 적절히 활용되고 있는가                                    |
| VI.<br>청소년정책<br>수혜자의<br>참여도 및<br>만족도 | 19. 청소년정책에 대<br>한 청소년 참<br>여확대 노력 | 49. 청소년들의 의견수렴 및 참여확대를 위해 노력하고<br>있는가<br>50. 청소년위원회 등 청소년참여 기구·제도 구비여부와<br>운영환성화 정도<br>51. 청소년대상 정책홍보물 제작 등 청소년들의 청소년<br>정책·행정 이해 및 참여유도를 위한 시책 개발·시<br>행 여부 |
|                                      | 20. 청소년정책에 대<br>한 만족도             | 52. 청소년업무 담당자의 만족도<br>53. 지역 청소년 단체·시설 관계자 및 지역주민의 만족도<br>54. 지역 청소년의 만족도                                                                                    |

### 3) 「평가지표체계 1차 시안」에 대한 전문가 의견

「지표체계 시안」에 대해 32명의 청소년정책 관계자에게 자문을 받았는데, 여기에는 연구진이 ‘전문가 의견조사표’를 작성하여, 개별적으로 배포한 후 의견을 기록하게 하는 방법을 활용하였다. 질문 내용은 여섯 가지 대분류(관심분야)에 대한 전반적인 의견, 평가지표를 자치단체 청소년 정책 비교·평가에 실제 활용한다고 할 때 고려해야 할 점이나 기타 효과적인 평가 방안에 대한 아이디어, 그리고 대분류별로 각 하위영역에 대한 전반적인 의견을 묻는 것이었으며, 54개의 소분류(지표항목)에 대해서는

지표의 타당성, 중요성, 자료획득 용이성에 대해 5점 척도로 점수를 표기하도록 하였으며, 전반적인 의견도 함께 기록하도록 하였다<부록 참조>.

타당성은 그 지표항목이 적절한가를 판단하는 기준으로 해당 항목이 상위 항목의 특성을 잘 대표하고 있는가에 대한 것이며, 중요성은 그 지표항목이 청소년정책을 평가하는 항목으로서 어느정도의 중요성을 갖는가에 대한 것이며, 마지막으로 자료획득의 용이성은 해당 항목을 진단하기 위한 자료를 정책 현장에서 구할 수 있는가 하는 측정가능성에 대한 것이다. 자료획득은 계량화된 통계자료를 통해서 뿐만 아니라 관련 서류 및 자료 등을 근거로 만든 조사표를 통한 기록조사, 또는 설문조사 등을 활용할 경우를 모두 포함하여 판단하도록 제시하였다.

이러한 세가지 판단 기준은 경우에 따라 서로 상충될 수도 있는데, 예를 들어 해당 항목이 청소년정책을 평가하기 위해서는 반드시 진단해야 할 항목임에도 불구하고 상위 영역을 평가하는 내용으로는 부적절한 경우(중요성은 높으나 타당성은 낮은 경우)가 있을 수 있으며, 반대로 해당 항목이 상위 영역을 잘 대표하고 있으며 충분한 인과성을 갖고 있기는 하나 청소년정책을 평가하는 데 그다지 큰 의미를 갖지 않는 경우(타당성은 높으나 중요성은 낮은 경우)도 있을 수 있다. 이러한 결과를 반영할 경우, 전자의 경우는 해당 항목은 가능한한 유지시키되 상위 영역을 검토하여 보다 적절한 상위영역 내로 자리를 조정하는 방법이 주로 활용될 것이며, 후자의 경우는 그 항목을 삭제하는 방향으로 조정될 가능성이 높다. 특히 ‘중요성’ 기준의 경우 자문하는 사람의 입장에 따라 - 학계연구자, 정책담당자, 단체·시설 관계자, 청소년 등 - 중요하다고 생각하는 가치판단이 다르게 나타날 수 있으므로 다른 기준보다는 의견차이가 상대적으로 크게 나타날 수 있음을 예측할 수 있다. 한편, ‘자료획득 용이성’은 주로 정책담당자의 의견을 수렴하기 위한 목적으로 설정한 의도가 큰데, 어떤 지표항목이 아무리 중요하고 타당하다고 해도 실제 정책 현장에서 그 항목을 나타내줄 수 있는 자료나 근거가 없다면 실제 평가에 활용할 수가 없기 때문에 정책을 직접 담당하고 있는 현장의 의견을 들어보는 것은 반드시 필

요한 일이기 때문이다.

의견조사 결과, 지표체계에 대한 전반적 의견을 검토하였으며 특히 각 집단별 입장에 따라 의견차이가 크게 나타나는 부분이 있는지를 중점적으로 살펴보고, 이후 평가를 실시할 경우 평가자료 준비 등 가장 직접적인 역할을 수행하게 될 정책현장의 청소년업무 담당자들이 청소년정책 평가에 대해 어떻게 반응하는지를 알아보고자 하였다.

54개의 세부 지표항목에 대해 5점 척도로 점수를 부여하게 한 결과는 점수를 합산하여(만점 15점)을 평균을 구한 후 비교하였는데, 사실상 세 가지 기준별로 점수 차이가 크게 드러나지 않아 각 지표항목에 대한 합계 점수를 중심으로 살펴보았다. 마지막으로 네 집단별로 지표항목에 대한 평균점수를 비교·검토하고, 지표항목들에 대한 최종 합산 점수를 검토하였는데, 집단별 점수 차이는 지표체계를 조정하는 데 큰 영향 요인으로 활용하지 않았으며, 지표항목들의 최종 평균 점수를 비교하여 가장 낮은 점수를 받은 항목을 우선적으로 축소시키는 방식으로 항목 조정에 반영하였다.

비록 지표항목에 대한 의견을 수량화하여 점수로 계산하기는 하였으나, 이러한 의견조사는 사실상 한정된 인원을 대상으로 한 것이기 때문에 충분한 통계적인 유의성을 가진다고 보기 어려웠으며, 애초의 의도 또한 다양한 의견을 살펴보기 위한 것이었으므로 특히, 전문가 개개인의 의견을 통해 각 집단별 특수성에 따른 의견 차이를 대략적이거나 알 수 있는 자료로 활용하는 데 의의를 두었다. 전문가들의 의견이 상충되는 경우 연구진의 검토·논의 후 최종 결정하였다.

다음은 이러한 내용으로 32명의 전문가에게 의견을 수렴한 결과를 제시하고자 한다. 다양한 입장의 전문가들이 참여한 만큼 의견도 다양했으며, 예측한대로 하나로 수렴하기 어려웠으나 연구진의 판단에 중요한 자료로 활용될 수 있었다. 전문가 개인별로 그 사람을 가리키는 일관된 기호(알파벳 약자)를 사용하였으므로 답변 영역별로 같은 기호의 전문가 의견을 살펴본다면, 평가지표체계에 대한 한 사람의 전체적인 의견(관심분야, 영

역, 지표항목별로)을 종합적으로 알아볼 수 있을 것이다. 소분류(지표항목)별 점수는 소수점 둘째 자리에서 반올림하였으며, 세가지 기준별 점수는 제시하지 않고 합계점수만을 제시하였다<부록 참조>.

### (1) 6대 관심분야(대분류) 설정에 대한 의견

#### ① 학 계

##### ○C1

- 대분류체계가 청소년정책 성과에 대한 고객과 청소년(수요자)에 대한 것보다도 청소년정책을 수립·공급하는 공급자 중심으로 치우쳐 있음
- ‘공급자가 1년에 얼마나 많은 서비스를 제공했는가’ 그 규모보다는 ‘서비스받는 측면에서 얼마만큼의 benefit이 있었는가’가 중요
- 공공부문은 기본적으로 중개자 역할을 해야 함. 민간자원, 민간단체 NGO 등 육성·지원 중요. 그 부문이 서비스 받을 수 있도록 해야함.

##### ○S1

- 정책평가 지표는 단순하면서도 객관성을 띠어야 하며, 동시에 실천가능성이 높아야 함. 그런 측면에서 대분류에 조정이 필요함.
- I, II, V를 통합하여 ‘청소년 정책 발전의지와 추진체계’로 하고, III은 ‘청소년육성 관련 기반 조성’으로, IV와 VI은 그대로 하여 4개 분야로 나누는 것이 좋을 듯함(왜냐하면, I, II, V분야에서 중복성이 많고, 지나치게 학문적인 냄새가 풍김).
- 대분류 축소조정됨에 따라 중분류와 소분류를 다시 해야 할 것으로 사료됨. 특히, 일부 소분류의 경우 지표화하기 어렵거나 별의미가 없는 면이 있음(자치단체장의 청소년정책에 대한 관심도-정책에 이미 반영됨). 그리고 예산 부분은 한 영역에서 종합적으로 평가하는 것이 타당하다고 판단됨.

##### ○S2

- 지역 청소년정책 평가체계가 자치단체의 청소년 관련사업을 비교·평가함을 목적으로 한다고 했는데 평가대상이 자치단체의 어느 부서인지. 즉 평가대상이 시·도의 국·과·계 아니면 청소년시설·단체·기관 등 평가대상에 따라 청소년 평가지표의 체계가 달라질 것으로 사료됨. 따라서 평가대상의 대상을 미리 예측하며 평가지표를 개발해야 한다고 생각함.

- 관심분야에서 ‘청소년복지’가 대분류 속에 들어가야 한다고 봄.

○P1

- 청소년정책의 계획(planning), 실행(implementation), 평가(evaluation) 등 3가지로 조정

○P2

- 6가지 분류에 대한 우선 순위를 설정하고 우선순위에 따라 분류순서를 다시 정렬했으면 함

○H1

- 자치단체의 청소년육성 관련 프로그램의 종류와 질에 대한 평가 추가
- 청소년지도사의 배치상태와 근무환경을 평가할 수 있는 항목
- 청소년행동 연구 분야 추가

○K1

- 지방의 청소년육성사업이 모든 면에서 매우 빈약. 지역 실정에 비해 조사표의 수준이 너무 높음 → 현장의 실정에 알맞는 도구개발 필요

○K3

- 1안 : ‘IV. 청소년사업 활성화’와 ‘VI. 정책 수혜자의 참여도 및 만족도’ → ‘IV. 청소년정책과정’에 포함 ⇒ 4개 분야로 조정
- 2안 : 대분류를 ‘청소년 정책개발·형성, 청소년정책 집행, 청소년 정책결과·효과’ + ‘청소년사업 활성화’, ‘청소년정책 수혜자의 참여도 및 만족도’ → 6개 분야로 조정

○L1

- 관심분야를 크게 6가지로 나눈 틀에 대해서 타당성을 설명할 수 있어야 할 것. 1과 2의 관련성이 높고, 6은 5의 연장선에서 볼 수도 있을 것. 전달체계, 육성기반(시설-단체), 사업, 정책과정 등의 틀은 어떤지.
- 기존 틀을 존중한다면, 청소년육성이 시설과 단체 그리고 지도자에 의해서 이루어진다는 점을 감안하여서 3의 중분류와 세분류를 더 많이 개발해야 함.

○L3

- 분야 축소 : “자치단체의 청소년정책 발전의지, 청소년정책 추진체계, 청소년 정책과정”을 하나로 통합하여 간소화할 필요 → 하위 항목으로는 ‘재원, 조직 및 인력체계, 발전계획, 정책과정’ 등으로 구분하여 세부측정지표 개발
- 평가 및 측정의 궁극적인 초점을 예컨대 “청소년 복지”를 향상시키기 위해

- 지방자치단체가 어떤 노력을 하였는가에 두고, “청소년복지”에 영향을 미치는 핵심요인을 지표로 개발하여, 각 자치단체별로 평가
- 이 경우 자치단체의 청소년정책(제도, 체계, 정책사업, 재정)에 한정할 것인가 아니면, 민간부문의 청소년복지사업까지를 모두 포함할 것인지 결정해야 함
  - 청소년복지 수준 그 자체를 평가하는 것도 의미가 있으나, 이를 실제로 측정하기 위해서는 별도로 지표체계를 개발하여 측정해야 함.
  - 상당부문의 지표가 전문가가 직접 관련자료를 놓고 평가해야 하는 것이기 때문에 주관적인 가치판단을 배제하기 어려우며, 전 자치단체의 관련자료를 모두 수집하는 것도 매우 어려운 일일 것임
  - 주관적 지표를 객관적인 점수화하는 기법 개발
  - 핵심적인 평가지표를 기준으로 평가자료를 작성하고, 이를 전문가 평가위원회를 구성하여 각 항목별로 5점척도(7점, 혹은 10점)로 점수화하는 방법도 고려해 볼 만함.
  - 예비조사를 실시하여 평가항목의 내용을 자치단체의 자료작성자가 동일하게 이해할 수 있도록 해야 함 (특히 예산구조, 프로그램 등의 범위설정 등)
  - 또 하나 해결해야 할 문제는 지표가 가중치를 어떻게 설정할 것인가의 문제
    - 객관화가 어려운 경우에는 전문가평가를 통해 평가목적에 적합한 가중치를 설정하는 다양한 방안 모색

#### ○L4

- 해당 지역사회의 청소년정책 수행의 객관적 결과(예 : 비행·범죄율의 변화 등)도 반영되어야 함. 현 분류는 주관적 만족도만 측정하게 되어 있음
- VI. 청소년정책 수혜자의 참여도 및 만족도 → ‘청소년정책의 결과 및 평가’로 이동

#### ○L5

- 1안 : 6대 분류가 지나치게 정책 자체에 집중되어 있으므로 정책내용별로, 정책은 한 분류로 하고, 예를 들면 청소년복지, 활동, 보호, 자율·참여, 지역사회 등으로 분류
- 2안 : 기존 안에 ‘III. 청소년육성 관련 기반자원(HW) 및 프로그램(SW) 추가
- 3안 : ‘5개년 계획’ 5대 정책에 따른 분류

## ○L2

- 6대 대분류에 대한 간단한 조작적 정의를 내려 보다 명확하게.
- I. 발전의지와 II. 추진체계를 통합하여 “청소년정책 관련 행정체계”로 명명. 이 경우 중분류는 ‘청소년분야 자원 및 예산규모’, ‘청소년분야 전담 조직 및 제도’, ‘청소년정책 추진체계’, ‘관련기구 운영 활성화’
- I-1. 청소년부문 발전계획 → ‘V-1. 정책 개발·형성’에 포함(I-1-1만 포함. ‘I-1-2. 자체단체장의 관심도’는 삭제)
- I-2. 자체자원 마련 노력 + II-2. 투자 규모 ⇒ 하나의 중분류로(예 ‘청소년 관련분야 투자 및 예산규모’)
- I-4. 지역청소년 실태 파악 → ‘VI. 수혜자의 참여도 및 만족도’에 포함하여 “지역 청소년의 현황파악 및 욕구조사”로 명명

## ② 시설·단체

## ○C1

- 국가정책(예산)의 우선 순위에서 밀려나는 청소년정책 → “청소년부문의 재원조달” 분야가 대분류로 설정되어야 함

## ○G

- 관심분야 III. 청소년육성 관련 기반자원(의 적정성) : 지방자치단체별로 청소년 수련시설의 허가를 남발하여 청소년 수련시설은 과잉이나 그 지방 청소년들의 이용은 전혀 고려치 않은 자치단체가 많으므로 시설이 많은 것보다는 적정수준의 시설 현황 여부에 중점

## ○K

- 대분류가 정책의 외형적 요소의 평가에 집중된 듯. ‘청소년과 가정’, ‘청소년의 발전’, ‘교육적 활동’ 등 내용적이고 실질적인 평가 보완 필요

## ○L

- 청소년정책은 자치단체의 관심도와 의지에 따라 자치단체별 청소년육성에 편차가 발생하므로 정책입안자의 의지가 매우 중요(관심분야 I. 중요)

## ○P

- 모든 분야가 연관되어 있어 뚜렷하게 구분하기는 어려울 것. 최종결과로는 청소년사업이 얼마나 활성화되었느냐에 집약될 것. 그동안 일부 대규모 청소년단체나 기관에 국한되거나 형식적인 건수 위주의 실적 평가를 지양하고

청소년 건전육성에 대한 실효성과 지속성, 전문성에 근거한 실적평가를 통해 청소년들에게 만족도를 높일 수 있는 사업이 되도록 유도해야 함

### ③ 정책 담당자

#### ○도

- 시행초기에는 단순화된 분류로 하고, 단계적으로 세분화. 6개 → 5개로(자체 안 제시)
  - I. 청소년정책의 발전 의지 : 지역발전 계획과 연계, 관심도, 재원마련 노력, 청소년관련 실태파악
  - II. 청소년정책 추진체계 : 제도, 조직, 관련기구 운영
  - III. 청소년육성 관련 기반자원 : 관련시설·공간, 청소년관련 기관·단체, 청소년관련 인적자원
  - IV. 청소년정책 개발 및 집행 : 정책의 개발 및 형성과정, 정책의 내용, 정책 집행과정, 정책평가 및 환류
  - V. 정책의 만족도(시안의 IV+V) : 자체 만족도, 수혜자의 만족도

#### ○시

- 민간부문(법인, 개인)의 청소년활동에 대한 평가 및 자치단체의 지원정도에 대한 평가지표 필요

#### ○군

- ‘I. 자치단체의 청소년정책 발전의지’ 분야와 ‘V. 청소년 정책과정’의 분류는 유사점이 많고 별도로 분류시 연관된 사안이 이중으로 평가될 소지가 있음

#### ○구

- 가족, 교육, 사회적 요인에 대한 개선 등 외부환경 추진사항에 대한 고려 필요

### ④ 청소년

#### ○L1

- 청소년정책으로 추진하고 있는 것마다 나름대로 그 목적이나 목표를 제시해 주기(목표에 맞게 정책이 수립되어 가는가를 평가하는 것이 중요함)

#### ○P

- 청소년정책은 청소년을 위한 것이므로 대분류IV(청소년정책 수혜자의 참여도 및 만족도)에 큰 비중을 두어야 함



## (2) 지표체계를 활용하여 평가를 실시할 때 고려점

## ① 학 계

## ○C

- 동일한 지표를 모든 지방자치단체에 적용하게 됨으로써 지방자치단체마다 각기 다른 특성을 부각하기 어려울 수 있음. 자치단체 나름대로의 개성을 발현할 수 있는 지표체계 도입도 필요

## ○H1

- 각 자치단체의 특수한 문화와 여건을 고려하여, 양적 평가와 질적 평가를 병행하여야 할 것. 설문지를 통한 방법과 관찰법, 면접법을 동시에 활용해야 함

## ○H2

- 주관적 평가(만족도, 참여 기여도)에 대한 합리적인 방법 개발 필요

## ○K1

- 청소년 관련 업무담당자 등 사전 오리엔테이션, 연수, 워크숍 등이 필요

## ○K3

- 지역간의 비교·평가가 이루어지는 만큼 평가자료의 수집, 평가위원의 구성 등에 있어 많은 어려움이 예상됨. 특히 청소년정책과정의 참여없이 평가를 수행하는 것은 단순히 실적만을 중시하는 결과를 초래하여 최악의 경우, 실적을 조작하는 등의 사례가 발생할 소지가 있음. 따라서 모든 정책과정을 모니터링할 수 있는 장치가 마련될 필요가 있음

## ○L1

- 소분류(지표항목)는 지표의 가장 중요한 특성인 측정가능성을 염두해두어야 할 것. 또한 그 지표는 명료화되어서 평가자간에 논란이 적어야 할 것임.
- 양적 지표와 함께 질적 지표가 개발되어야 하지만, 사업 초기연도에는 다소 논란이 있어도 비교적 대표성이 강하고 논란이 적은 양적 지표를 중심으로 측정하여야 함.
- 전체적으로 취지도 좋고, 평가항목도 상당히 좋음. 위의 의견에서도 제안한 바와 같이 전체 예산의 상당수가 청소년시설의 건립에 들어가므로 이에 대한 평가(예를 들면, 시설의 개소수, 건평수, 건립예산, 연간건립예산, 시설에 연간예산총액 등)를 아주 자세하게 할 필요가 있고, 청협단체 뿐만 아니라 <희망>, <샘>과 같은 자발적인 청소년단체가 얼마나 되고, 이들이 어떤 지원

을 받고 있는지에 대해서도 자세한 평가가 필요할 것임. 또한 지표는 무엇보다도 수치로 평가할 수 있는 환산식이 나와야 함으로 측정가능한 지표를 개발해야함.

#### ○L2

- item이 너무 광범위하고 추상적. 각 item을 어떻게 측정(어떤 factor로서) 할 것인지가 관건. 각 item마다 중요도에 차이가 있을 수 있으므로 weight를 부여하는 방안 고려

#### ○L3

- 이러한 자료를 토대로 자치단체를 비교하여 발표하는 경우, 객관적인 점수만으로 최우수 자치단체를 선정할 것인지 아니면 객관적인 점수로 예상후보 10여개 정도를 선정하고, 선정된 후보지역에 대해서는 좀 더 심층적인 분석과 평가단의 심층 토론을 거쳐 재평가하고, 그 결과를 토대로 최우수 자치단체를 선정하는 방법도 고려
- 반드시 설문조사나 현장조사를 해야만 자료를 얻을 수 있는 경우, 추후과제로 남겨놓고, 우선 1단계에서는 자치단체가 직접 관련 자료를 작성하여 보내올 수 있는 항목을 중심으로 평가지표를 한정하는 방법도 고려

#### ○L4

- 각 자치단체별로 청소년정책 모니터단(학계, 언론계, 기업인, 학부모, 청소년 대표로 구성) 결성을 유도하여 활용하는 방안 검토 필요

#### ○L5

- 평가의 주체와 평가의 공정성·투명성을 위한 제도적 장치 마련 필요
- 평가시 청소년위원회 대표자 참가 배려 고려
- 청소년정책평가가 자치단체 평가에 차지하는 비중을 높이는 방향 고려 필요

#### ○N

- “청소년정책이 무엇이며 무엇을 목표로 하느냐”에 대한 견해가 정책입안자, 집행기관, 청소년, 부모들간에 다를 수 있으므로 청소년정책 사업 평가기준 설정에도 혼선을 빚을 수 있음. 또한 정책의 사회·경제적 효과나 영향을 충분히 평가할 만한 방법론이 발전되어 있지 않은 기본적인 한계를 고려할 때, 제한된 평가기준은 더욱 계량화된 달성목표(quantified target)를 설정하는 것이 필요함. → 각 지표항목 내 ‘운영현황’ 등 객관적으로 계량화하기 어려운 부분에 대한 검토 필요

## ○P1

- 청소년 ‘보호’ 분야와 ‘육성’ 분야를 비교·평가

## ○S1

- 연구진이 연구범위로 한정하였지만, 청소년 정책 평가지표는 청소년들의 삶의 질을 나타내 줄 수 있는 종합적인 지표의 성격을 지닐 때 의미가 있다고 봄. 실제로 평가할 때는 각 지표마다 구체적인 설명과 함께 예시자료가 포함된 평가편람을 별도로 준비해야 될 것임.

## ○S2

- 평가시기, 평가자 선정문제 신중하게 고려
- 여기에서의 평가가 청소년정책의 계획을 제시하고 그 계획을 충실히 진행하고 있는가를 측정하는 것인지 아니면 현상파악을 하고 나서 정책을 제시하고자 한 평가인지를 명백히 해야 함.

## ② 단체·시설

## ○C1

- 평가를 어떻게 활용할 것인지 결정. 단지 평가만 한다면 외형적으로 흐를 수 있음. 또한 자치단체 내의 지역여건을 고려한 상대적 평가가 이루어져야 하며, 도시지역 위주의 평가는 지양되어야 함

## ○C2

- 평가의 초기단계에서는 지표의 계량화 정도를 고려할 때 지역주민 및 청소년들의 체감도가 중요

## ○G

- 지방자치단체(시·도) 내의 청소년 인구에 비례한 적정 수준의 청소년시설(청소년육성 기반자원)이 필요하며, 시설의 이용률, 청소년의 건전육성을 위한 의지 등이 필요함

## ○K

- 청소년정책의 수립에서 운용에 이르기까지 가장 중요한 점은 정책수혜자에게 주어지는 효과가 전 과정의 기초를 이룬다고 볼 때, 각 평가단계별로 현장 전문가의 실질적인 의견이 반영될 수 있도록 적극적 참여를 유도해야 함

## ○L

- 청소년정책의 평가지표는 지자체별 자립정도와 생활수준에 따라 평가기준이

달라져야 하므로 정책과 평가지표의 공통부분을 개발해야 함

○P

- 막연한 청소년 전체를 대상으로 한 사업에 대한 평가보다는 지역별 특성에 따른 세분화된 청소년사업에 대한 평가가 필요. 예를 들면, 학생청소년, 근로청소년, 장애청소년, 비행청소년, 소년소녀가장 등의 대상별 특성에 맞는 사업들의 시행 여부에 대한 평가를 통해 6가지 분야 모든 것이 함축될 수 있다고 생각

### ③ 정책 담당자

○중앙

- 각 지방자치단체와 유관기관(단체)의 청소년업무 담당자들의 적극적인 참여와 협조가 선행되어야 할 것임

○시

- 지역적 특수성(도시지역, 농어촌지역, 공업지역 등)에 따른 평가지표에 대한 연구가 선행되어야 함. 지역성을 대표할 수 있는 1-2개 지역을 표본조사한 후 유사권역으로 분류하여 평가지표 적용

○도

- 현 단계에 있어서 지방자치단체의 조직, 관심도, 예산 지원 등이 매우 취약한 상태에서 복잡다기화된 평가지표는 자칫 평가에 대한 무관심과 포기심리를 불러 일으킬 우려가 있어 좀더 단순화하되 각 지표의 중요도, 난이도에 따라 평가점수를 차등화하는 방안 모색 필요
- 점수를 3가지 기준별로 나누기 어려워 종합적으로 점수화함

○군

- 도시와 농촌간 청소년들이 이용할 수 있는 건전한 놀이시설, 학습장소, 청소년 육성단체 등의 현격한 차이로 청소년 사업의 활성화를 단일기준에 의해 평가하기 곤란
- 각 자치단체간 재정자립도의 현격한 차이로 단위사업에 투자되는 예산규모의 차이는 많이 날 것으로 판단되므로 평가기준 선정에 어려움이 예상됨

○구

- 지역환경의 특성에 따른 분야별, 영역별 가중치 부여

## ④ 청소년

## ○K

- 평가단에 청소년 참여
- 거리에서 리서치 조사형태로 얻어진 통계자료 활용

## ○L1

- 무엇보다도 청소년들의 초점에 맞춰져서, 청소년 중심이 된 평가가 이루어져야 함

## ○L2

- 지방자치단체의 청소년정책 청사진, 청소년정책 계획의 실행 여부 확인

## ○P

- 각 지역 내 중고등학교에 정책평가위원회를 구성하여 청소년들이 직접 느끼는 정책의 실효성을 평가해야 함

## (3) 관심분야별 영역 분류(중분류)에 대한 의견

## ① 학 계

## ○H1

- I-4. 지역청소년 실태 파악 → 청소년행동 연구 분야로 재구성
- II. 추진체계 → I.과 중복될 수 있음
- III. 기반자원 → 물리적 자원과 인적자원을 구분하여 각각 대분류로
- IV-4. 사업 효과성 및 효율성 → 'V-3. 정책결과·효과'와 중복 가능성 있음
- VI. 참여도와 만족도 → 정책평가에 수혜자의 반응을 보다 구체적으로 포함

## ○H2

- III. 청소년육성 관련 기반 자원 → 시설·공간의 계량적 수치도 중요하지만 그 적합성 여부 판단이 더 중요

## ○K2

- II, III, IV, V 각 중분류에 타부서(청소년정책과 집행)의 연계, 협조체계의 구축은 어느 정도인지에 대한 추가가 있으면 좋을 듯함
- II-2. 청소년부문 투자규모 → III. 청소년육성 관련 기반 자원의 선두로 이동

## ○K3

- II. 청소년정책 추진체계 → 여기에 '평가위원회 등 청소년정책 평가제도 마

련 정도' 포함

- IV. 청소년 사업 활성화의 중분류를 다음과같이 조정

1. 청소년사업 규모 및 실적 → 정책 결과·효과에 포함
2. 사업의 특성화·참신성 → 정책 개발·형성 및 정책 결과·효과에 포함
3. 유기적 협력 정도 → 정책 집행과정에 포함
4. 사업 효과성 및 효율성 → 정책 결과·효과에 포함

- V. 청소년 정책과정 → 이 중 '4. 정책평가 및 환류'를 'II. 청소년정책 추진 체계'로 이동

- VI-2. 청소년정책에 대한 만족도 → V-3. 정책결과·효과에 포함

○LI

- 의견 1 : 대체로 양호한 편. 지방에서 청소년사업이 사실상 행정부서에 의해서 보다는 청소년시설, 단체, 지도자에 의해서 이루어진다는 점에서 볼 때 3의 청소년육성 관련 기반 자원이 지나치게 낮은 비중으로 다루어짐. 기반시설을 크게 청소년시설, 단체, 지도자로 나누기 보다는 청소년수련시설, 기타시설, 청협회원단체, 기타 청소년단체, 청소년지도사, 기타 청소년지도자 등으로 세분하는 것은 어떨지
- 의견 2 : 아래의 세부 지표항목의 경우 상당한 지표들이 측정 불가능하거나, 측정하기 위해서는 다시 지표를 만들어야 하는 것들임. 사실은 측정가능한 지표를 확정짓는 것이 가장 중요하고, 이를 정할 때 전문가와 관계자의 의견이 충분히 수렴되어야 할 것임. 예를 들면, 1-2 청소년분야 자체 재원 마련 노력에서 1. 지방청소년기금 조성여부 및 규모는 "지방청소년기금이 조성여부"와 "지방청소년기금의 액수(백만원)"로 명료화되어야 하며, 2. 지방청소년육성기금 운영활성화 정도는 "연간 지방청소년육성기금의 집행액수(백만원)"으로 할 것인지를 명료화해야함. 실제로 많은 지방자치단체는 기금의 상당액을 단순히 장학금으로 지급하는데 이를 시정하기 위해서는 "액수"와 별도로 "전체 액중 비장학금의 비율"등을 지표로 삼아야 이를 시정할 수 있을지도 모름.
- 전체적으로 다른 사항들도 대부분 현재의 소분류로는 측정불가능한 것이 너무 많음. 다소 논란이 되더라도 측정가능한 지표를 개발해야함. 즉, 2-1에서 3. 청소년 행정인력의 전문성 정도를 "도청 청소년과(혹은 계)직원의 총수중 청소년지도사의 수"로 할 지, "시와 시·군·구청 청소년과(계 혹은 담당) 직원의 총수중 청소년지도사의 수"로 할 지, "시와 시군구청 담당직원중 청소년

년지도사와 교사, 사회교육전문, 사회복지사 등 관련 전문직 유자격자의 비율”로 할 지에 대한 토론이 필요하고, 다소 논란이 되더라도 이들중 어떤 것을 지표로 해야 함.

#### ○L4

- I. 자치단체의 청소년정책 발전 의지 → 자치단체 기관장(시장·도지사·군수 등)의 의지를 객관화하여 평가 항목화(하위영역으로라도) 하는 것이 필요. 항목 설정이 어렵더라도 정책활성화를 위해서는 가장 중요함
- III. 관련 기반 자원 → 청소년관련 행사, 이벤트도 포함하는 것이 타당
- IV. 사업 활성화 정도 → “사업의 지속성”도 중요
- V. 청소년 정책과정 → 구체적으로 평가항목화하기 곤란할 수 있음
- VI. 수혜자의 참여도 및 만족도 → 수혜자뿐만 아니라 시행자(공무원)의 만족도도 포함되어야 함

#### ○L5

- I-3. 청소년분야 전담 조직·제도 구비 노력 → 조직·제도 + 체계(추가)
- II. 청소년정책 추진 체계 → 영역 추가 : ‘청소년과 지역사회 연계체계 여부 정도(해당 하위분류 : 1. 지역사회 연계망network 구성 여부. 2. 연계망 활성화 정도. 3. 연계망에 대한 관심 및 참여정도)
- III. 청소년육성 관련 기반자원 → ‘청소년육성 관련 기반자원 및 프로그램 개발 및 운영(추가)’ (해당 하위분류 : 1. 관련 프로그램의 지역 특성 고려 여부. 2. 관련 프로그램의 양적·질적 수준 정도. 3. 관련 프로그램의 전문지도자 배치 여부)
- IV. 청소년 사업 활성화 정도 - 4. 사업 효과성 및 효율성 → 소분류에 ‘feedback여부’ 추가

#### ○P1

- ‘청소년분야 자체 재원 마련 노력’, ‘청소년분야 전담 조직·제도 구비 노력’ → ‘노력’ 단어 삭제

#### ○P2

- I-2. 청소년분야 자체재원 마련 노력, I-3. 청소년분야 전담 조직·제도 구비 노력 → ‘노력’에 대한 평가는 모호할 수 있음. ‘현재의 상태’를 평가하거나 ‘과거와의 비교’를 통해 평가

#### ○S1

- 'I. 청소년정책 발전 의지, II. 청소년정책 추진체계, V. 청소년 정책과정'을 통합하여 중분류를 청소년부문 중장기 발전계획, 청소년 정책 추진체계구성, 청소년 정책 개발과정, 청소년 정책 집행 평가과정 등으로.
- III. 청소년육성 관련 기반자원 → 1. 시설, 조직(단체) 측면 2. 관련 인적자원 측면 3. 재원 확보 측면(청소년 정책과 관련된 모든 예산에 대한 평가 지표 필요)
- IV-3. 유기적 협력 정도 → 유관기관과의 유기적 협력 정도

#### ○S2

- 지역행정 평가시 활용되는 다음의 사항들을 지표선정시 참조 · 고려
  - 현재 진행된(또는 진행되고 있는) 사업들이 전체적인 계획목표와 부합성을 가지고 진행되고 있는가(사업추진이 전체 목표와 부합되고 있는지, 계획된 방향으로 사업들이 추진되고 있는지, 시 · 도의 지역발전을 위한 미래상으로 적절한 것인지, 사업추진의 목적과 목표가 명확하지 않은 사업은 없는지, 당초 정책에 대한 기대성도가 현실성이 있었는지, 국가정책목표와 상충되는 정책은 없는지)
  - 전체 계획 관점에서 현재의 사업이나 시책들이 계획한 바에 따라 제대로 집행되고 있는가(전체 계획관점에서 볼 때 현 사업들의 추진 진도는 적절한가, 전체 사업의 우선 순위가 제대로 매겨져서 이루어지고 있는지, 계획의 원만한 집행을 위해 의견수렴이나 홍보가 충분했는지, 계획의 효율적인 추진을 위한 예산투입액은 적절한지)
  - 해당 부분의 정책이나 사업 추진으로 말미암아 발생하는 효과(사업 추진 후 청소년들의 삶의 질이 어느 정도 향상될 수 있을 것인지, 사업 추진으로 인해 청소년들은 어느 정도의 편리성과 만족감을 얻을 수 있을 것인지, 지자체별 지역발전에 대한 기여도, 자연 및 인문환경에 대한 영향은 어떠한지)
  - 변화하는 시대적 조류에 따라 새로이 추가 · 제시될 수 있는 계획의 방향이나 세부계획 아이тем은 무엇인가(새로운 외부 환경의 변화로 인해 계획의 방향이 새로이 바뀌거나 추가되어야 할 것은, 지역적 특성과 여건의 변화로 인해 기존의 계획부분에 새로이 추가시킬 수 있는 세부계획 아이тем, 여건의 변화로 인해 시급히 앞당겨 시행되어야 할 사업은 어떤 것이 있는지)
  - 변화된 여건과 시대적 조류로 인하여 현실적으로 추진이 어려운 계획(사업)이나 폐기해야 할 계획(사업)은 무엇인가(변화된 여건으로 인해 사업의 추



진 자체가 어려워진 계획은, 시대적 조류의 변화로 인해 추진이 부적절해진 계획은, 중앙정부나 단체장의 의지 변화로 인해 대폭 수정 내지는 폐기가 될 계획은)

## ② 단체·시설

### ○C1

- ‘I-2. 청소년분야 자체 재원 마련 노력’과 ‘II-2. 청소년 부문 투자 규모’를 묶어서 “청소년부문 재원 조달”로 설정
- II-1. 청소년정책 추진체제 → I 에 포함
- II-3. 관련기구 운영 활성화 정도 → III에 포함
- IV-1. 청소년사업 규모 및 실적 → 외형적, 전시적 사업을 유도하는 경향으로 흐를 수 있음

### ○G

- II. 청소년정책 추진 체계 → 투자규모보다 투자 규모의 적정성 여부, 과부족이 없는 적절한 수준의 투자
- III. 청소년육성 관련 기반자원 → 청소년 관련 인적자원과 활동체계 확립 정도

### ○K

- I. 정책 발전의지 → ‘청소년부문 연구체제의 확보 및 운영’에 대한 평가 추가
- II. 추진체제 → 내·외부 관련부서의 지원 여부
- III. 기반 자원 → ‘지역사회 자원과 인사 networking 체제 구축 여부’, ‘정보통신 활용 정도’ 추가
- IV. 사업 활성화 → 청소년 사업의 환경적 대응성
- V. 정책과정 → 정책평가의 다양화 추구(투입, 과정, 산출 평가)

### ○P

- I. 자치단체의 청소년정책 발전의지 → 청소년정책에 대한 홍보와 지역의 각종 청소년문제 해결을 위한 연구사업 추진 여부에 대한 항목 추가 필요
- II. 청소년정책 추진체제 → 투자규모는 대분류 I. 자체재원 마련 항목과 중복되므로 삭제하고 대분류 I 의 내용 수정
- IV. 청소년사업 활성화 정도 → 가장 중요하게 다루어야 할 부분이므로 평가시 배점을 높게 차등화할 필요가 있음

### ③ 정책 담당자

#### ○도

- 'I-2 청소년분야 자체 재원 마련 노력'과 'II-2 청소년부문 투자 규모' 통합
- 'I-3 청소년분야 전담 조직·제도 구비 노력'과 'II-1 청소년정책 추진체제' 통합
- 'IV 청소년사업 활성화 정도'와 'V 청소년정책과정' 통합 → '청소년정책 개발 및 집행'
- 현재 20개의 중분류를 16개로

#### ○시

- II. 청소년정책 추진 체계 - 2. 청소년부문 투자 규모 → I. 정책발전 의지로 이동
- III. 관련 기반 자원 → '청소년 선도·보호 관련 기구 및 민간단체 조직 보조 현황' 포함
- IV. 청소년사업 활성화 정도 → '지역특성에 맞는 사업의 개발 및 연속성 정도' 포함

#### ○군

- V. 청소년 정책과정 → 청소년정책의 개발집행효과의 추진과정을 평가하기 위한 항목으로 판단되나, 다음과 같이 조정 가능
  - 정책개발·형성과정 ⇒ I. '청소년정책 발전 의지'에서
  - 정책집행과정 ⇒ II. 청소년정책 추진 체계 2번 '청소년 부문 투자규모'에서
  - 정책평가 및 환류 ⇒ VI. '청소년정책 수혜자의 참여도 및 만족도'에서 평가 가능

#### ○구

- VI. 청소년정책 수혜자의 참여도 및 만족도 → '청소년 봉사활동 참여 실적' 추가

### ④ 청소년

#### ○K

- I. 자치단체의 청소년정책 발전 의지 → 기존 3개 항목에 '자치단체와 지역사회 기관의 교류에 관련된 항목' 추가

## ○L1

- II. 청소년정책 추진 체계 → 정책을 추진함으로써 생기게 되는 영향들
  - IV. 청소년 사업 활성화 정도 → 활성화를 하고자 하는 노력이나 구체적인 방법에 무엇이 있는지
  - V. 청소년 정책과정 → 정책과정이 이루어지기까지의 목표설정이 빠진 듯
- P

- I. 자치단체의 청소년정책 발전 의지 → ‘4. 지역청소년 실태 파악’시 유해환경의 단속 및 관리에도 신경을 써야 함
- II. 청소년정책 추진 체계 → ‘3. 관련기구 운영 활성화 정도’ 평가시 청소년들이 실제 느끼는 기구의 능력 평가가 중요
- III. 청소년육성 관련 기반 자원 → ‘청소년 관련시설의 입지선정’도 평가해야 함
- IV. 청소년 사업 활성화 정도 → ‘청소년들의 사업에 관한 인지도’가 평가되어야 함
- V. 청소년 정책과정 → 정책평가 단계에 청소년을 참여시켜야 함
- VI. 청소년정책 수혜자의 참여도 및 만족도 → 다양한 유형의 청소년집단의 평가 필요

## (4) 지표항목(소분류)에 대한 의견

## [관심분야 I. 자치단체의 청소년정책 발전 의지]

## ① 학 계

## ○H1

- I-1-2. 자치단체장의 청소년정책 관심도 → 면접 필요

## ○K3

- 민간단체 및 투자자들의 청소년 분야 투자여건을 조성하기 위한 제도·법령 등을 정비하는 것도 자체 재원 마련 노력에 포함

## ○L2

- II-1-2. 행정인력 규모 및 현황 → 파악할 때 : 자체공무원 전체의 몇%, 청소년 인구 대비 관련 공무원 몇%로 평가. 또한 담당인원과 정책의 일관성도 중요한 요인

## ○L5

- I-1-2. 자치단체장의 청소년정책 관심도는 지표의 결과가 대변해 줌

○N

- I-4. 지역청소년 실태파악 노력 → III. 기반자원 부문과 관련성이 더 있다고 봄

○P2

- I-4. 지역청소년 실태파악 노력 1,2 → ‘~ 여부’와 같이 형식적·단편적인 평가보다 ‘내용평가’ 항목이 바람직. 실태파악이 얼마나 실질적으로 되고 있는지에 대한 평가 중요

## ② 단체·시설

○C1

- I-4. 지역청소년 실태파악 노력 → 설문조사와 병행(현재 : 기록조사)

○C2

- I-1-2. 자치단체장의 청소년정책 관심도 → 선거시 공약내용과 실효성, 추진정도를 평가항목에 포함
- ‘I-2. 청소년분야 자체 재원 마련 노력’의 1, 2항 외의 기타 노력에 대한 평가항목이 포함되었으면

○P

- I-4-2. 청소년관련 지역자원 및 지역환경 → 파악시 구체적인 내용의 명시가 필요하며 이를 근거로 정책적인 노력 여부에 대한 평가 필요

## ③ 정책 담당자

○도

- ‘I-3-1. 청소년업무 전담부서 유무 및 해당부서의 업무 전담성 정도’를 ‘II-1. 지역 청소년정책 추진체제’로
- ‘I-3-2. 자치단체 조례 중 청소년관련 조례 제정 여부 및 정도’를 ‘II 청소년정책 추진체제로’

## ④ 청소년

○K

- I-3. 청소년분야 전담조직·제도 구비 노력 → ‘청소년 업무 관련 기관간

## 자료 교류 활성화 정도'

- I-4. 지역청소년 실태 파악 노력 → '실태파악에 청소년 참여 정도'

## ○P

- I-4-2. 청소년관련 지역자원 및 지역환경 파악 여부 → 이 중 지역환경 파악에 대한 비중을 높게 다루어야 함

## [관심분야 II. 청소년정책 추진체계]

## ① 학 계

## ○K3

- 청소년정책의 추진은 담당공무원만으로는 한계가 있기 때문에 자원인력을 확보하는 것이 중요하며, 그 지역 청소년들의 요구에 상응하는 예산의 변화가 파악되어야 질적 변화를 알 수 있음

## ○L2

- 청소년 시설의 구체적 이용실태 파악이 필요
- 청소년 지도사 및 유자격자의 대우 및 예우 항목 추가

## ○L5

- 'II-1-1. 청소년부서의 업무내용'과 'II-1-2. 행정인력 규모 및 현황'은 전담 여부가 투명해야 함(중복업무 가려야 함)

## ○P2

- II-3 관련기구 운영 활성화 정도 - 지방청소년육성위원회, 지방의회, 유관기관 등의 '운영현황', '협력관계'를 측정하기 위해 무엇을 이용(선택)해야하는지에 대한 '지표항목의 구체화' 필요

## ② 단체·시설

## ○C1

- 청소년 행정인력의 유동성 고려

## ○P

- II-3-1. 지방청소년육성위원회, II-3-3. 유관기관 등과 같은 형식적인 기구나 관계에 대한 항목은 무의미. 지방의회 청소년관련 분과의 운영 현황과 활성화에 대한 평가 필요

### ③ 정책 담당자

#### ○도

- 'Ⅱ-2. 청소년부문 투자 규모'를 'Ⅰ-2. 청소년분야 자체 재원 마련 노력'으로
- 'Ⅱ-3-1. 지방청소년육성위원회 운영 현황'을 'Ⅰ-1-2. 자치단체장의 청소년정책 관심도'로

#### ○군

- 국가정책적인 사업으로 청소년육성위원회가 유명무실화된 소지가 있음. 청소년육성위원회와 청소년지도위원회를 통합, 청소년지도위원회에서 업무를 수행하도록 단일화하는 방안 모색

### ④ 청소년

#### ○K

- Ⅱ-1. 지역청소년정책 추진체제 → '청소년 참여 및 의견 반영 정도'에 대한 항목 추가

#### ○P

- Ⅱ-1-3. 유관기관 상설 업무 협의기구 유무 및 관련기관 협력관계 → 전문 인력의 활용 정도의 평가 필요

### [관심분야 Ⅲ. 청소년육성 관련 기반 자원]

#### ① 학 계

##### ○L5

- 'Ⅲ-3-2. 청소년지도위원 구성·협의회 운영 현황'과 'Ⅲ-3-3. 청소년선도위원 등~'은 하나로 묶어서 파악해도 가능할 것임

##### ○P2

- 시설현황, 운영현황을 보다 구체화

#### ② 단체·시설

##### ○C1

- 학교내 단체활동 지도교사 현황 (단체와 관련하여)

##### ○P

- III-3. 관련 인적자원 → 형식적인 청소년지도위원이나 선도위원 등의 현황은 별의미가 없음. 청소년들의 봉사활동 대상기관 및 청소년들의 자원봉사활동 현황에 대한 실태 평가 필요

### ③ 정책 담당자

#### ○도

- 'II-3-1. 지방청소년육성위원회 운영 현황'의 내용을 일부 변경

### ④ 청소년

#### ○K

- III-1. 청소년 관련 시설·공간 → 청소년 희망 시설 수렴 가능성을 조사할 수 있는 항목 마련
- III-3. 청소년 관련 인적자원 → '유자격 청소년지도사 양성기관 운영 현황' 항목 마련

#### ○P

- III-3. 청소년 관련 인적자원 → 현실적으로 청소년 지도인력은 청소년 처벌 인력으로 인식되고 있다. 청소년의 지도는 관련시설의 확대로 유도하는 것이 바람직

## [관심분야 IV. 청소년사업 활성화]

### ① 학 계

#### ○H1

- 'IV-1-1. 연간수행 청소년사업 건수'와 'IV-2-1. 독자적으로 기획·수행한 사업 건수' 중복

#### ○K3

- IV-3. 유기적 협력 정도 → 타지역 공공 및 민간기관과의 협력정도에 관한 항목 필요
- IV-4-2. 자체 주관/위탁 사업 현황 → 상위 영역(사업 효과성 및 효율성)을 평가하는 데 적절하지 않음

#### ○L5

- IV-1-1. 연간 수행 청소년사업의 건수 → 양과 함께 질도 측정 가능성 검토

## ○P2

- ‘- 활성화 정도’, ‘- 협력정도’ 등을 보다 구체화

## ② 정책 담당자

## ○도

- ‘IV-4-3. 5대 정책사업의 균형적 개발·수행 여부’를 ‘V-1-2. 지역 내 청소년 관계자들의 계획 수립과정 참여 정도’로
- ‘IV-3. 유기적 협력정도’를 하나의 소분류로
- ‘IV-4-1,2 전문성이 필요한 사업의 전문인력 확보 여부, 자체 주관/위탁 사업 현황’을 하나의 소분류로
- ‘IV-4-4. 사업계획·수행의 체계성과 지속성’을 ‘V-1-1. 지역특성을 분석하여 청소년 정책 발전 비전 작성/사업계획에 반영하였는가’로
- ‘IV-2-2. 계획된 사업 중 중점추진 사업 현황’ 제외

## ○군

- 농촌 시·군에는 국제행사 및 이벤트 행사가 전무할 것으로 판단. 평가에 어려움이 예상됨

## ③ 청소년

## ○K

- IV-4. 사업 효과성 및 효율성 → ‘청소년 정책 사업의 일반 홍보 정도’ 측정 항목 마련

## ○P

- IV-4-1. 전문성이 필요한 사업의 전문지도력 확보 여부 → 확보 여부보다 ‘활동 여부’를 평가하는 것이 바람직

## [관심분야 V. 청소년정책과정]

## ① 학 계

## ○K3

- 청소년참여는 정책계획 수립 뿐만 아니라 집행과정, 평가과정 등 전체 정책 과정에서 이루어져야 함(현재 : 계획 수립과정에서의 참여만 포함되어 있음)
- V-1. 정책개발 및 형성과정 → ‘청소년 및 관계자들의 요구 반영 정도’ 별도



로 포함

○L5

- V-2-1. 정책집행을 위한 자원확보 여부와 효과적 활용 정도 → 앞에서 중복되는지 검토
- 'V-3-2. 정책의 실시로 문제상황이 어느정도 개선되었는가'와 'V-3-3. 정책 결과가 고객의 필요 등을 어느정도 충족시키고 있는가' 중복여부 검토

○P2

- V.의 설문조사는 조사대상이 누구인지 궁금. 만약 항목에 따라 청소년정책 담당자, 관계자, 청소년이 포함된다면, 청소년정책담당자에게는 설문조사보다 기록조사가 보다 객관적일 것임

○S1

- V-3-4. 정책결과 다양한 유형의 청소년집단에 대한 형평성 → 불분명

② 단체·시설

○P

- 그동안 청소년정책이 담당 공무원들을 중심으로 하여 이루어짐으로 인해 비효율적인 면이 많았다고 생각되는 바, 정책의 대상인 청소년과 청소년지도자, 민간기관 등의 제안이 많이 반영되도록 함으로써 청소년들의 눈높이에서 정책이 개발되고 집행되도록 하는 것이 필요

③ 정책담당자

○도

- 'V-3-4 정책 결과 다양한 유형의 청소년집단에 대한 형평성'을 V-1. 정책개발 및 형성과정'으로
- 'V-2-2 정책 추진과정의 공정성'을 하나의 소분류로
- 'V-2-1 정책집행을 위한 자원확보 여부와 효과적 활용 정도'를 'II-1 청소년 정책 추진체제'와 'II-2 청소년 부문 투자규모'와 연계 통합
- 'V-4-2 평가기법의 개선 및 새로운 평가기법 개발·시행 여부'를 'V-4-3 평가정보는 정책의 개선에 적절히 활용되고 있는가'와 통합

## ④ 청소년

## ○L1

- 정책과정에 있어서 결과 및 효과를 밝혀 개선점을 찾아내는 것이 가장 중요

## ○P

- 다양한 유형의 청소년 집단의 조사 결과가 합쳐진 완전한 통계를 평가해서  
는 안됨. 예를 들어 A집단 학생들은 10점을 주고 B집단 학생들은 4점을 주  
었다면  $(10+4) \div 2$ 와 같은 사고는 피해야 함. 청소년 집단의 유형별로 정책이  
수립되어야 함

## [관심분야 VI. 청소년정책 수혜자의 참여도 및 만족도]

## ① 학 계

## ○P2

- VI-2-1. 청소년업무 담당자의 만족도 → 제외

## ○S1

- VI-1-2 청소년위원회 등 청소년참여 기구·제도 구비여부와 운영 활성화 정  
도 → 중복

## ② 단체·시설

## ○C2

- VI-2. 만족도 → 청소년과 밀접한 관계를 가진 교사와 학부모의 만족도를 평  
가하는 항목 추가

## ○P

- VI-1-3. 청소년대상 정책홍보물 제작 등 청소년의 정책·행정 이해 및 참여  
유도를 위한 시책 개발·시행 여부 → I. 자치단체의 청소년정책 발전 의지  
와 연관되므로 항의 내용 재배치

## ③ 정책 담당자

## ○도

- 'VI-1-1 청소년들의 의견수렴 및 참여확대 노력'을 'V-1-3 지역내 청소년의  
계획 수립과정 참여 정도'와 통합

- 'VI-1-2 청소년위원회 등 청소년 참여 기구·제도 구비여부와 운영 활성화 정도'를 'II-3-1 지방청소년육성위원회 운영 현황'과 통합
- 'VI-1-3 청소년대상 정책홍보물 제작 등 청소년의 정책참여 유도를 위한 시책 개발시행 여부'를 'V-2-2,3 정책추진과정의 공정성, 정책 공개를 통한 행정의 투명성 확보'와 통합

#### ④ 청소년

##### ○L1

- 청소년들의 만족도 뿐만 아니라 그에 따른 불만족스러운 것에 대한 건의라든가, 정책에 대한 불만사항을 담아내야 할 필요 있음

##### ○P

- VI-2-3. 지역 청소년의 만족도 → 조사시 다양한 유형의 청소년 조사 필요

## V. 청소년정책 평가지표체계와 향후 과제

### 1. 청소년정책 평가지표 체계

지표체계 「1차 시안」에 대한 의견수렴 결과, 이를 반영하여 4개 관심분야, 14개 영역, 34개 지표항목으로 지표체계를 수정하였다. 타당성, 중요성, 자료획득 용이성 등에 대한 의견을 검토하여 지표항목의 적절성이 낮은 항목을 중심으로 지표항목 수를 줄이고 유사한 항목을 통합하거나 적절한 상위영역으로 항목을 이동하기도 하였다. 연구진이 자체 판단하기에 청소년정책 활성화를 위한 방향으로 나아가도록 유도하는 데 반드시 필요한 항목임에도 불구하고 항목 점수가 낮게 나온 경우도 일부 있었는데, 이 경우는 연구진의 재논의를 거쳐 최종 결정하는 과정을 거쳤다.

지표개발시 연역적 접근방법을 우선적으로 활용하였으나 지표 조정시에는 실제 자치단체의 청소년정책 현실을 충분히 담아낼 수 있는 지표인지, 이후 정책 현장에서 평가도구를 쉽게 이용할 수 있으며, 필요한 자료를 쉽게 확보할 수 있는 항목인지 등에 대해서도 검토하였다. 물론 실제 적용 가능성을 우선적으로 염두에 둔 지표체계 수정·보완은 후속연구에서 본격적으로 이루어져야 할 부분이다.

먼저, 청소년정책 평가지표체계는 ① 정책의지와 추진체계, ② 기반자원, ③ 사업개발 및 프로그램 운영, ④ 정책 참여도 및 만족도 등 네 가지 관심분야로 구성하였다. 즉, 지역의 청소년정책이 잘 이루어지고 있는지, 청소년정책을 위한 자치단체의 노력성 정도가 어떠한지, 그리고 청소년정책의 성과는 어떠한지 등을 종합적으로 알아보기 위해 반드시 살펴보아야 할 분야로 이러한 네 가지를 설정했다고 할 수 있다. 수정된 안을 중심으로 각 관심분야 별 세부항목에 대해 살펴보면 다음과 같다.

&lt;표 V-1&gt; 청소년정책 평가지표체계 「조정 시안」

| 관심분야                            | 영역                      | 지 표 항 목                                                                                                                               |
|---------------------------------|-------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| I.<br>정책의지와<br>추진체계             | 1. 정책관심도                | 1. 자치단체 중장기 발전계획 중 청소년부문 계획 포함 여부 및 내용의 실효성<br>2. 자치단체장의 청소년정책에 대한 관심도<br>3. 자치단체 청소년업무 담당자의 관심과 이해정도<br>4. 의회의 관심도(분과운영 현황 및 조례제정 등) |
|                                 | 2. 재원 마련 노력             | 5. 청소년부문 예산규모 및 증감정도<br>6. 청소년관련 자체자금 조성규모와 활용도                                                                                       |
|                                 | 3. 전담 조직·제도             | 7. 청소년업무 전담성과 전문성 정도<br>8. 청소년관련 위원회 구성과 운영수준                                                                                         |
|                                 | 4. 청소년 실태·자원 파악         | 9. 청소년 생활·행동·의식의 주기적·과학적 실태 분석<br>10. 청소년관련 지역환경과 자원 파악 여부                                                                            |
| II.<br>기반자원                     | 5. 청소년관련 기관·단체운영        | 11. 청소년상담실, 자원봉사센터, 공부방 등 관련기관 현황과 운영내용<br>12. 청소년단체 현황 및 단체간 협의기구 구성·운영                                                              |
|                                 | 6. 청소년관련 시설·공간 확보       | 13. 수련시설 현황과 협의기구 운영<br>14. 청소년 이용시설 현황 및 운영내용<br>15. 청소년전용활동동 지역 등 지정·운영 현황                                                          |
|                                 | 7. 인력자원과 전문성            | 16. 전문인력(지도사) 현황과 배치·활용<br>17. 청소년 자원지도자 현황<br>18. 청소년지도위원 등 주민인력의 지도력 활용 정도                                                          |
|                                 | 8. 지역자원 네트워크            | 19. 지역내 일반 주민자원의 청소년업무 협력 정도<br>20. 지역내 청소년관련 정보의 연계협력 및 정보화 수준                                                                       |
| III.<br>사업개발<br>및<br>프로그램<br>운영 | 9. 사업과 프로그램운영 활성화정도     | 21. 연간 수행된 사업과 프로그램의 규모와 실적<br>22. 청소년정책 이해와 참여촉진을 위한 홍보 시책사업 현황                                                                      |
|                                 | 10. 사업의 균형성과 형평성        | 23. 청소년정책 영역별 추진과제의 균형적 수행정도<br>24. 다양한 유형의 청소년집단에 대한 형평성있는 사업 수행 정도                                                                  |
|                                 | 11. 사업 효과성과 효율성         | 25. 정책사업의 집행시기 및 집행방법의 적정성<br>26. 사업계획·수행의 체계성과 지속성<br>27. 정책과정과 성과에 대한 평가실시 여부 및 평가의 적정성                                             |
|                                 | 12. 사업 특성화 정도           | 28. 자체 고유사업과 독자적 프로그램의 계획 및 운영<br>29. 정책사업 계획 수립시 지역내 청소년실태 및 자원 여건 특성반영 정도                                                           |
| IV.<br>정책<br>참여도<br>및<br>만족도    | 13. 정책 참여도              | 30. 정책계획 수립 및 평가과정에 청소년의 참여정도<br>31. 청소년관계자 및 주민의 청소년정책과정 참여 정도                                                                       |
|                                 | 14. 청소년고객 및 자치단체의 정책만족도 | 32. 정책결과의 청소년 욕구와 기대의 충족정도<br>33. 지역 청소년단체·시설 및 지역주민의 만족도<br>34. 청소년실태의 변화와 지역사회 유해환경 개선 정도                                           |

### 1) 정책의지와 추진체계

지역 청소년정책 평가를 위해 첫 번째로 관심을 갖는 분야는 ‘정책의지와 추진체계’이다. 이는 청소년정책 관련 의사결정과정에 관여하게 되는 집단들의 청소년정책에 대한 관심도와 정책을 추진하는 데 필요한 추진체계를 살펴보는 것으로, 이를 위한 하위영역으로 ① 정책관심도 ② 재원 마련 노력 ③ 전담 조직·제도 현황 ④ 지역 청소년 실태 파악 여부를 설정하였다.

#### (1) 정책관심도

##### ① 자치단체 중장기 발전계획 중 청소년부문 계획 포함 여부 및 내용의 실효성

‘정책관심도’는 해당 자치단체가 청소년정책에 대해 얼마나 많은 관심을 가지고 있는가 이다. 이러한 관심의 정도를 알 수 있는 첫 번째 내용은 자치단체의 중장기 발전계획 중 청소년부문에 대한 계획이 포함되어 있는가와 그 계획의 내용이 단순히 선언적 성격의 문구가 아니라 실제 정책화하기 위한 의지를 담은 실효성 있는 것인가이다. 어느 지역이 청소년정책에 대해 관심과 발전의지가 있다면 그 지역 청소년의 삶의 질 증진을 위해 장기적인 안목에서 발전계획을 수립하고 이를 위한 구체적이고 실효성 있는 실행계획을 마련하는 것이 중요한 것이다.

##### ② 자치단체장의 청소년정책에 대한 관심도

두번째는 자치단체장의 청소년정책에 대한 관심도이다. 실제로 청소년정책과 사업이 활성화되고 특성화된 독자적 청소년 사업프로그램을 많이 실시하고 있는 지역을 살펴보면 자치단체장의 청소년에 대한 관심과 열의가 높은 것을 확인할 수 있는 사례가 많다. 또한 실무진의 의욕과 열의가 아무리 높다 하더라도 상급자의 이해와 인식이 뒤따르지 않으면 정책이 실현되기 어려운 점이 있다는 것을 생각할 때, 그 지역의 청소년정책 활성화를 위해서는 자치단체장의 관심과 의지가 매우 중요하다 하겠다. 자치단체장의 청소년정책에 대한 관심은 자치단체장의 선거공약 분석 등을

통해서도 살필 수 있을 것이다.

### ③ 자치단체 청소년업무 담당자의 관심과 이해정도

세번째는 자치단체 청소년업무 담당자의 관심과 이해정도이다. 아무리 많은 예산과 지원을 통해 청소년정책을 집행한다 해도 최종적으로 그 질적인 성공정도를 평가하는 중요한 요인의 하나는 바로 업무 담당자의 관심과 이해정도이다. 청소년정책을 직접 담당하고 있는 업무담당자가 청소년정책에 대해 관심과 책임의식, 사명감과 능동성을 가지고 임하는 경우 똑같은 사업 하나에서도 그 내용의 풍부함과 다양함에 차이가 나타나며, 결국 정책서비스의 수혜자인 청소년들의 만족도에 영향을 끼치게 된다.

### ④ 의회의 관심도(분과운영 현황 및 조례제정 등)

네번째는 지방의회의 청소년정책에 대한 관심도이다. 지방자치제 실시 이후 지역 단위로 지역 문제에 관심을 갖고 이를 해결하려는 노력이 활성화되고 있으며, 이러한 실질적 역할을 수행하는 것의 하나가 주민들의 대표자인 지방의원들의 역할과 노력이다. 지방의회에서 청소년정책에 대한 관심과 이해가 높은 경우, 그 지역 청소년과 관련된 실태와 문제 등의 해결에 높은 관심을 보이며, 그 지역 청소년의 복지 증진을 위한 시설 및 예산 확대 요구 등 관련된 다양한 정책을 제안하고 더욱 활성화된 지역의 경우, 청소년들을 위한 유익한 환경 마련과 이의 지속화를 위한 제도적 노력으로 청소년관련 조례를 제정하기도 한다. 즉, 지방의회의 분과 중 청소년관련 분과의 노력이 얼마나 활성화되어 있으며 청소년 관련 조례를 제정한 적이 있는지 등 지방의회의 관심을 살펴보는 것도 그 지역의 청소년정책에 대한 관심도를 살펴보는 한 항목이 되겠다.

이상과 같이 살펴본 ‘정책관심도’는 관련 사항을 나타내줄 수 있는 조사표를 개발하여 배포한 후 평가대상자가 이를 기록하고 관련자료를 첨부하도록 하는 기록조사나 의식조사 차원에서 설문조사 등이 사용될 수 있을

것이다. 특히 ‘관심도’를 묻는다는 점에서 상당히 주관적인 판단이 될 수 있다는 위험성이 있기는 하지만, 이러한 정책관심도가 그 지역 청소년정책의 활성화에 반드시 필요한 요소라는 점에서 반드시 평가 대상으로 측정하여 이 부분에 대한 관심을 이끌어낼 필요성은 있다. 앞으로 이러한 ‘관심도’를 어떻게 보다 더 측정가능한 항목으로 객관화할 것인가의 방법론 차원의 연구가 필요하다 하겠다.

## (2) 재원 마련 노력

청소년정책에 대한 관심을 구체적으로 실현하고 청소년정책을 활성화하는 데 기본적으로 필요한 것이 바로 예산부문이다. 그러므로 자치단체의 청소년정책에 대한 관심과 의지를 가장 단적으로 보여주는 것이 또한 이 재원투자 부문이라고 할 수 있을 것이다. 즉, 청소년 관련 재정 정도는 자치단체의 청소년정책에 대한 의지와 관심정도를 가늠하는 지표로서 중요한 항목이다. 자치단체의 청소년정책 투자 정도를 평가하기 위해서는 지방자치단체가 청소년 부문에 어느정도의 투자를 하고 있는가와 지방자치단체가 청소년 관련 재정을 조성하기 위해 얼마나 노력을 하고 있는가를 알아보아야 할 것이다.

### ① 청소년부문 예산규모(구성비 등) 및 증감정도

지방자치단체가 청소년 부문에 어느정도의 예산을 투자하고 있는지 그 규모를 측정하기 위해서는 전체 세입세출 예산 중 청소년 관련 부문이 차지하고 있는 예산 비율이 어느정도인가를 파악해야 한다. 이는 절대 규모 비교가 아니라 전체 예산 현황을 고려한 평가가 이루어져야 하는데, 지역별로 재정자립도나 재정현황 등의 실정이 다양한 지역특성 - 지리적 특성, 인구수, 지역산업 등 경제적 특성 등 - 에 따라 차이가 있을 수 있기 때문에 평가 시점 만을 대상으로 하여 규모 비교를 했을 때는 객관적 평가가 이루어질 수 없기 때문이다. 또한 예산규모 만이 아니라 전년도 대비 증감 정도를 파악하여 청소년정책 부문의 재정 확대를 위해 어느정도



노력했는가를 평가 내용에 포함시키는 것도 필요하다 하겠다.

## ② 청소년관련 자체기금 조성규모와 활용도

청소년기본법 제66조의 2항(지방청소년육성기금의 조성)에 따르면 시·도지사는 관할구역안의 장학사업 등 청소년육성을 위한 사업지원에 필요한 재원을 확보하기 위해 지방청소년육성기금을 설치할 수 있다. 특히, 지방자치 실시 이후 자치단체별로 청소년육성기금을 조성하고 관련 조례를 제정하여 이를 관리·운영하고 있는 사례가 늘고 있다. 이러한 청소년육성기금의 조성규모와 현황으로서, 기금 조성 시작연도, 관련 조례 현황, 전년도 지원 실적과 올해 지원예산 규모, 현재 총 조성 규모와 재원별 구분 등을 살펴보고, 특히 청소년육성기금 이 단순히 장학금 명목으로 일괄 지원되는 데 치우쳐서 지역 청소년 전반의 삶의 질 향상을 위한 보다 적극적인 투자로 나아가지 못한다는 평가 등을 감안하여 청소년육성기금 활용 상황을 구체적으로 파악하여 이를 얼마나 질적으로 활발하게 운영하고 있는가를 평가내용에 포함시켜야 할 것이다.

이러한 청소년 관련 재원을 측정하기 위해서는 몇 가지 고려해야 할 사항들이 있다. 즉, 청소년관련 부문을 어떻게 범주화하는가에 따라 청소년 관련 재원이 차이가 있으므로 이의 범위를 명확하게 결정하여 평가기준을 표준화하는 문제이다. 그렇지 않을 경우, 평가대상 지역별로 서로 다른 기준으로 청소년 재원을 계산하여 평가 자료로 제시할 위험성이 매우 크다. 앞에서 이미 언급하였듯이, 지역의 청소년 관련 사업은 단순히 문화관광 관련 행정체계 내에서만 이루어지는 것이 아니라, 보건복지, 교육, 법무, 경찰청 등의 체계 내에서도 이루어지고 있으며, 많은 경우 문화관광이나 보건복지 체계 내에서 일정한 기준없이 업무 담당자 몇 명을 중심으로 사업수행이 이루어지고 있는 실정이다. 특히 이런 실정은 기초자치단체로 갈수록 더욱 심화되는데, 이러한 현실 속에서 ‘청소년관련 예산’을 별도로 산출하는 문제는 매우 어려운 일이 아닐 수 없다. 각 지방의 재정현황을 살펴볼 수 있는 지방재정연감에서도 청소년 관련 예산은 사회개발비 중

‘교육 및 문화’ 항목에 포함되어 있을 것으로 추측될 뿐 그 이상 세분화되어 나타나 있지 않기 때문에 객관적 통계 자료를 통해서 자료를 수집할 수 있는 경로도 없다. 결국 평가를 실시하게 될 경우 자치단체별로 업무 담당자가 자체 청소년 관련 예산을 계산하여 제시해야 하는데, 이 때 어느 범위까지를 청소년 부문으로 포함시킬 것인지에 대한 기준이 매우 명확하고 합리적으로 주어져야 한다.

또한, 정책예산이라는 것이 급작스럽게 증감되기 어렵다고 할 때, 예산 규모를 평가하는 것보다는 전년도 대비 예산 증감 정도를 파악하여 청소년부문에 예산을 확대하기 위해 어느정도 노력을 했는가 하는 부분에 가중치를 주어 평가하는 방안도 고려할 만하다고 본다. ‘재원 마련 노력’ 지표는 다른 모든 항목도 그러하지만 특히, 명확하고 구체적이며 수량화 가능한 기준이 제시되어야 한다.

### (3) 전담 조직·제도

청소년정책 추진체계의 하나로 살펴보아야 할 것이 바로 청소년업무를 전담하고 있는 조직이나 제도의 현황이다. 청소년 정책을 활발하게 수행하기 위해서는 청소년 관련 사업과 업무를 전담하는 인력과 부서가 필요하며, 특히 정책서비스의 질을 결정하는 데에는 업무 담당자의 전문성이 중요하다 하겠다. 그러나 실제 지역 청소년정책의 많은 경우 청소년업무를 전담하는 부서가 점점 줄어들고 그나마 있던 부서도 축소되어 다른 업무와 동시에 수행해야 하는 실정이거나 잦은 부서 이동 등으로 인해 사업 지속성에도 부정적인 영향을 미치며, 청소년 업무에 필요한 전문성과 자질에 대한 필요성도 크게 인식되지 못하고 있는 실정이다. 청소년정책 활성화를 위해 청소년업무 전담성과 전문성을 평가하고, 공식부서 뿐만 아니라 그 지역의 청소년정책의 방향과 주요사항 등에 영향을 미치는 ‘지방 청소년위원회’ 등 별도의 위원회 구성과 운영현황을 살펴보고자 한다.

#### ① 청소년업무 전담성(인력 규모)과 전문성 정도

청소년정책이 효과적으로 추진되기 위해서는 청소년정책을 담당하는 전담 부서의 위상과 조직수준 및 구체적인 조직체계가 어떠하며, 청소년관련 인력을 어느정도 확보하고 있으며, 이들의 전문성 정도는 어떠한가를 살펴볼 필요가 있다. 구체적으로 담당자의 수, 직급별 수, 업무담당 경력연수 등 일반적인 사항과 전담부서의 수준이 어떠한지 - 국·과·계 등 -, 그리고 전문인력 확보 현황이 어떠한지를 살펴본다.

특히 청소년과 관련된 업무나 행정은 나름의 독자성과 고유성을 갖고 있기 때문에 전문가적 자질을 갖춘 인력에 의해 업무가 수행될 필요가 있다. 지역 청소년들의 실태와 문제, 그리고 그들의 인식과 요구 등을 과학적으로 진단하고 그에 따라 필요한 서비스의 내용을 결정하고 그 특성에 맞게 정책과정을 평가해 내는 일은 청소년에 관한 전문적 자질과 지식을 가진 인력이 수행할 때 더욱 효과적이다. 특히 정책 서비스의 질은 결국 서비스를 생산하거나 공급하는 행정기관의 조직 구성원들의 자질과 밀접히 연관되므로 사업 담당 인력의 적정규모와 전문능력 등은 그 산출물인 서비스의 질을 결정하게 된다. 이러한 전문성 정도는 청소년지도사 자격증 소지 여부나 각종 청소년관련 연수나 교육프로그램 참여 경험 등에 의해 1차적으로 판단될 수 있을 것이다.

또한 청소년 업무 담당 조직의 전문성은 단순히 행정담당자의 전문성만으로 평가됨되기 보다는 지역의 청소년관련 전문가나 청소년관련 프로그램 관계자들이 지방자치단체의 청소년정책 결정과정에 참여하는 정도가 어느 정도인가, 그리고 그 질적 수준이 어떠한가의 문제와도 관련될 수 있을 것이다. 이 사항은 다음 항목인 청소년관련 위원회의 운영현황과 수준 지표에서 별도로 살펴본다.

## ② 청소년관련 위원회 구성과 운영수준

지방자치단체의 청소년정책과 관련된 조직들 중 그 지역 청소년 정책 수립과 수행에 중요한 역할을 담당하는 것 중의 하나가 바로 ‘지방청소년위원회’이다. 청소년기본법 제13조에 따르면, 청소년육성 등에 관하여 지방

자치단체의 장의 자문에 응하기 위해 특별시·광역시·도 및 시·군·구에 지방청소년위원회를 두며, 이의 구성·조직 기타 운영 등에 관해 필요한 사항은 조례로 정하게 되어 있다. 이 위원회가 실질적인 역할을 수행하지 못하고 형식적으로 운영되고 있다는 지적이 많지만, 실제로 지역단위의 청소년위원회가 그 지역 청소년의 삶의 질 증진을 위해 할 수 있는 역할은 지대하다. 각 지역 조례에 따라 차이가 있을 수는 있지만 대체적으로 지방청소년위원회의 기능과 역할은 청소년육성 등에 대한 연도별 시행계획의 수립, 청소년육성 등에 관한 관계 행정기관의 시책 조정 및 협조, 청소년 수련시설의 설치·관리 및 지원, 청소년단체의 육성 지원, 지역 청소년 육성시책의 평가 및 제도개선에 관한 사항, 그리고 기타 자치단체장이 자문에 부치는 사항에 대한 자문 역할을 수행하도록 되어 있다.

즉, 지방청소년위원회는 지역 청소년정책의 수립·수행·평가 등 전반적 사항 뿐만 아니라, 청소년정책의 특성상 타 관련 정책과의 유기적인 협조관계가 매우 중요한 상황 속에서 그 지역 청소년의 삶의 질 증진을 위해 모든 관련 부서의 시책 조정 및 협조 역할까지 논의되고, 지역의 청소년관련 민간 전문가와 시설·단체 관계자들이 한 자리에 모여 지역의 청소년정책 발전을 위해 노력할 수 있는 매우 중요한 기구라 할 수 있다. 그러므로 비록 현재 이 기구가 실질적인 제 역할을 수행하고 있지 못하다 하더라도 앞으로 지역 청소년정책의 활성화를 위해 담당할 수 있는 역할과 기능이 막대하기 때문에 이 위원회의 운영 현황을 평가 항목으로 선정하는 것은 의미가 있다. 그 현황 파악을 위해 지방청소년위원회 관련 조례 제정 유무, 위원 구성 특성 및 성격, 주요 활동 및 실적, 회의 개최 횟수 등이 조사될 수 있을 것이며, 특히 실제 정책화 과정과 관련하여 의미 있는 결과를 가져온 활발한 모범사례 등을 발굴하는 등 위원회의 질적인 활동 성과를 살펴볼 수 있도록 해야 할 것이다.

한편, 제2차 청소년육성 5개년계획의 정책 방향 전환에 따라 청소년의 정책결정과정 참여가 중요하게 부각된 만큼, 지역별로 청소년들로 구성된 ‘청소년위원회’가 공식적으로 구성되기 전까지는 ‘지방청소년위원회’의 위

원으로 청소년을 포함시키는지 여부를 중요한 평가 내용으로 살펴보는 문제도 고려해야 할 것이다.

또한 이 외에도 청소년분야에는 다양한 유관기관들이 있다. 여러 관련 부처체계 내의 지역 행정기관·부서들이 있을 경우, ‘유관기관 상설 업무 협의회’ 등의 조직을 운영하여 관련 부문간의 정책 협의 기능을 활성화하고 협력관계를 긴밀히 하고 있는 지역도 일부 있다. 또한 공공 조직과 청소년 관련 민간부문과의 협력관계, 상하위 행정기관 간의 협력관계 등도 지역 청소년정책 활성화에 영향을 미친다고 볼 때, 이러한 조직 현황과 유관기관간의 구체적인 협력관계를 살펴보는 것도 필요하다. 이러한 요소들을 어떻게 계량화 또는 객관화하여 평가할 것인지를 연구해야 한다. 경우에 따라, 최종적으로 평가의 범위를 축소시키게 될 수도 있을 것이다.

#### (4) 청소년 실태 및 지역자원 파악

그 지역 청소년들에게 필요하고 적절한 정보와 정책서비스를 제공하기 위해서는 가장 기본적으로 지역 청소년들에 대한 기초적인 정보와 자료가 필요하며, 보다 효율적인 정책활용을 위해서는 청소년과 관련된 각종 지역 환경과 지역자원 파악과 이에 대한 이해가 우선되어 있어야 한다. 청소년정책이 얼마나 효과적으로 수행되는가는 이러한 지역 청소년과 관련 자원들에 대한 사전 사후 조사와 연구기능에 의해 크게 좌우될 수 있는 것이다. 청소년의 삶의 질 향상을 위해 필요한 것은 무조건적인 양적 사업 확대가 아니라 청소년들의 요구를 정확하게 파악하고 가장 적절한 자원을 효과적으로 투입하여 정책서비스의 활용도와 효과를 높이는 질적 사업의 확대이다.

아무리 많은 예산과 인력을 투입하여 사업을 수행한다 해도 그 사업이 그 지역 청소년들의 관심과 필요를 정확하게 파악하지 못한 것이었다면 정책 서비스는 불필요한 낭비적 행사가 될 뿐이며, 또한 그 지역의 청소년관련 자원을 충분히 파악하고 활용할 경우, 보다 유용하고 의미있으며 경제적 효율성도 높은 사업을 시행할 수 있음에도 불구하고 그러지 못했을 경우, 결코 정책 효과성과 효율성이 높다고 말할 수 없는 것이다.

### ① 청소년 생활·행동·의식 등의 주기적·과학적 실태 분석

효과적인 청소년정책 수립을 위해서는 1차적으로 그 지역 청소년들의 실태가 어떠하며, 그 속에서 그들의 필요와 요구는 무엇인가에 대한 분석이 되어야 한다. 현재 지역 단위의 이러한 통계자료는 거의 전무하다고 할 수 있으며, 그나마 조사·연구를 수행하고 있는 지역이라 할지라도 개별적 사안이나 문제 등을 중심으로 일회적으로 수행되는 등 앞으로 이러한 분석은 객관성이나 전문성을 기초로 하여 보다 과학적인 조사가 이루어져야 하는 과제를 안고 있다. 즉, 가장 이상적으로는 각 지방자치단체별로 ‘지역청소년지표’가 마련되어야 한다. 청소년 인구와 인구추이, 지역 내 학생·근로·미진학비취업 청소년 인구, 가출·약물·범죄 청소년, 장애청소년 현황, 청소년 취업율·이직율·평균 임금 현황, 청소년 건강상태나 사망율, 교육 관련 현황, 청소년 시설·단체, 각종 수련활동 관련 현황, 지역 동아리 활동 현황 등에 대한 지역단위 기초통계가 마련되어 이에 근거한 정책이 수립되고 이에 기반하여 평가가 이루어져야 한다.

그러나 현실적으로 이러한 실태 분석이나 조사·연구사업은 매우 미진하며, 해당 자료가 일부 있다 하더라도 지역별로 조사기준이 표준화되어 있지 않은 상황이므로 그 현황 자체를 평가하는 것은 불가능하다. 본 연구에서 지표항목으로 삽입시킬 때에는 실제 현황을 묻는 것이 아니라 ‘실태 분석 여부’와 그 필요성 인식 정도 및 노력 정도를 알아보는 데 한정하였다.

### ② 청소년관련 지역환경과 자원 파악 여부

앞에서도 밝혔듯이 청소년정책의 효과적 수행을 위해서는 지역 내 각종 청소년 관련 가용자원을 파악하고 청소년 유해환경이나 유익환경 등 다양한 지역환경을 파악하는 것이 필요하다. 이 항목 또한 현재 잘 이루어지고 있지 않기 때문에, 지역별로 그러한 자원 현황을 묻는 것이 아니라 일단 관련 환경과 자원을 파악하고자 노력하고 있는지 그 여부만을 묻는 것으로 한정하였다.

## 2) 기반자원

지방자치단체의 청소년정책의 성과와 효과성을 알아보기 위한 두 번째 관심분야는 ‘기반자원’이다. 자치단체는 청소년관련 기반자원을 통해 지역 청소년들의 다양한 활동을 지원·제공하며, 청소년들의 욕구를 충족시켜 줄 여러가지 서비스를 제공하는 역할을 수행하는데, 이는 결국 지역 청소년정책의 결과물의 하나라 할 수 있을 것이다. 지역의 청소년 관련 기반 자원 현황을 알아보기 위해 ① 청소년관련 기관·단체 운영 ② 청소년관련 시설·공간 확보 ③ 인력자원과 전문성 ④ 지역자원 네트워크 등 네 가지 영역을 설정하였다.

### (1) 청소년관련 기관·단체 운영

① 청소년상담실, 자원봉사센터, 공부방 등 관련 기관 현황과 운영내용 현재 일반적으로 운영되고 있는 청소년관련 기관으로는 청소년공부방, 청소년상담실, 청소년쉼터, 청소년 자원봉사센터 등이 있다. 이러한 기관의 운영주체, 주요사업, 청소년당 기관수와 면적, 청소년이용실태, 전문지도자 보유실태 등을 살펴본다. 이 외에도 지역특성에 따라 운영되고 있는 다양한 청소년관련 기관들 - 청소년정보센터, 청소년약물치료센터, 청소년 직업능력개발센터, 청소년 취업정보센터, 지역청소년센터 등 - 에 대한 현황도 살펴본다.

### ② 청소년단체 현황 및 단체간 협의기구 구성·운영

각 지역에는 YMCA, YWCA, 보이스카우트, 걸스카우트, 청소년연맹, 홍사단, 해양소년단 등 여러가지 청소년단체들이 있다. 지역별로 이러한 청소년단체들의 현황과 운영실태를 알아본다. 구체적으로 단체리스트(명칭, 운영자), 현황(지도자 수 : 상근지도자 및 자원지원자), 회원수, 교급별 회원수, 연간 활동내용(주요사업, 사업별 참가자 현황) 등을 살펴보면, 특히 지역 내의 청소년단체로서 소규모이지만 내실있는 지역중심 청소년 활동을 지원하고 있는 단체들의 현황도 조사될 수 있도록 한다.

특히, 지역중심 청소년활동이 중요하게 인식되면서, 청소년단체의 방향 또한 회원 중심의 폐쇄적인 운영보다는 지역 내의 청소년관련 자원으로서 지역 청소년들에게 열린 운영을 시도하며, 지역내 단체들간의 협조관계와 네트워크가 중요하게 인식되고 있다. 이러한 의미에서 앞으로는 청소년기본법 제25조의 2에서 규정하고 있는 ‘지방청소년단체협의회’ 기능이 중요하게 대두될 것으로 전망된다. 즉, 청소년단체 또한 중앙단위로 자체 생존만을 위하여 움직여지는 것이 아니라, 지역사회 내에서 나름대로의 위상과 역할을 갖고 지역 청소년의 필요에 따라 별도의 다양하고 특성화된 역할을 수행하며, 지역 내의 다른 단체들과 연대하고 유기적인 협조체제를 구축함으로써 공동으로 청소년활동을 위한 공공예산 지원을 확대시키게 하거나 우수한 프로그램을 공동으로 기획하고 수행하는 등의 역할이 필요하게 될 것이다. 비록 현재는 이러한 지역별 협의회가 미흡하지만 앞으로 필요한 부분이라는 점에서 평가의 내용에 포함시킬 의의를 갖는다.

## (2) 청소년관련 시설·공간 확보

### ① 청소년수련시설 현황과 협의기구 운영

청소년수련시설은 크게 일상생활권 안에서 행하는 수련활동을 실시하는 생활권수련시설, 자연과 더불어 행하는 체험활동 위주의 수련활동을 실시하는 자연권수련시설, 그리고 유스호스텔로 나누어진다. 또한 이는 운영주체에 따라 공공 또는 민간시설로 나누어진다.

각 지역별로 이러한 청소년수련시설 현황을 살펴본다. 먼저 현황 총괄로서 시설 명칭과 운영주체를 알아보고 구체적인 운영현황으로서 연간 사업계획 및 결과보고, 시설현황(주요시설, 면적, 시설내용, 주요설비 등), 직원 및 청소년 지도자 현황, 전문가 확보 현황(자격증 보유현황), 연간 이용자 현황(이용자수, 이용실태), 주요프로그램 등을 살펴본다.

또한 지역 청소년시설의 대표로서 지역 청소년의 수련활동과 관련한 중요한 역할과 지원을 수행하게 될 ‘대표수련시설’ 관련 운영현황을 알아본다.



## ② 청소년 이용시설 현황 및 운영내용

청소년 수련시설 외에 지역 내에는 청소년이 일상적으로 이용함으로써 청소년들의 다양한 활동과 삶의 질에 영향을 미치는 시설자원이 있다. 이들은 청소년 전용시설은 아니지만 청소년들이 시설의 주이용자가 되며, 청소년들에게 많은 서비스를 제공하기 때문에 결과적으로 지역 청소년들의 복지 수준을 판단하는 데 하나의 요소가 된다고 할 수 있다.

문화, 체육, 교육, 복지부문 등과 관련된 청소년 이용시설의 현황 파악과 운영 실태를 청소년당 시설수, 청소년당 면적, 청소년 이용실태, 전문지도자 보유실태 등으로 살펴본다.<sup>31)</sup>

물론 이러한 청소년 이용시설은 너무 포괄적이며, 관련 자료가 청소년 전담부서의 관리 책임 밖에 있는 경우가 많기 때문에 실제 평가시 조사 획득 용이성에 있어 어려움이 있을 수 있으며, 해당 사업의 직접적인 책임단위가 아니기 때문에 자치단체가 총괄적인 차원에서 관심을 갖지 않는 한 평가를 통해서 개선 가능성을 기대하기에는 무리가 있을 수 있다. 그러나 이러한 시설이 청소년의 지역사회 내 활동에 중요한 역할을 갖고 있는 만큼 최소한의 형태로라도, 예를 들어, 지역사회 내 청소년관련 자원간의 협력 정도나 이들 이용시설이 그들의 주고객인 청소년들의 활용도를 높이고 그들의 특성을 고려하기 위해 특별히 시행하고 있는 제도나 모범적인 활성화 사례 등을 알아보는 등의 정도라도 그 현황을 알 수 있는 평가방법이 개발되어야 할 것으로 보인다.

31) 청소년백서(1997: 333-381)에서는 청소년 이용시설을 문화예술시설(문화공간), 공공체육시설, 기타 청소년이용시설로 나누어 제시하고 있다. 문화예술시설(문화공간)은 공연시설(종합공연장, 일반공연장, 소공연장, 영화관), 전시시설(박물관, 미술관, 화랑), 지역문화복지시설(시군구민회관, 문화의 집, 복지회관, 기타 청소년시설), 문화보급 전수시설(문화원, 국악원, 전수회관), 도서관(국립중앙도서관, 국회도서관, 공공도서관, 학교도서관, 대학도서관, 전문·특수도서관)이 있으며, 체육시설은 공공체육시설(시군 체육시설, 동네 체육시설, 농어민 문화·체육센터 등)과 민간체육시설이 있으며, 기타청소년 이용시설에는 학교교육원, 과학관, 관광지, 자연공원, 자연학습원, 심신수련장 등이 있다.

### ③ 청소년전용활동 지역 등 지정·운영 현황

청소년관련 시설·공간으로 활용되는 것 중에 ‘청소년 전용활동 지역’이 있다. 기본법 제48조 제3항에 따르면, 국가 및 지방자치단체는 필요한 경우 청소년전용 활동지역을 지정할 수 있으며, 이 경우 청소년활동에 필요한 시설을 우선하여 설치할 수 있도록 지원해야 한다. 즉, 전용지역이 지정된 경우 청소년활동에 필요한 시설이 우선하여 설치될 수 있도록 도시계획 수립시 이를 반영하고 필요한 조치를 취해야 하는데, 이 시설에는 생활권수련시설, 체육시설이 포함되며 그 외에도 청소년 상담시설·청소년 홍보관·청소년 복지관 및 기타 이와 유사한 청소년 교육시설과 도서관·청소년 전용 공연장·미술관·과학관·박물관·독서실·서점 기타 이와 유사한 문화·과학시설, 그리고 공원·광장 또는 놀이마당 등의 여가시설이 포함된다(시행규칙 제33조).

사실상 각 지역의 이러한 전용활동지역 지정 현황은 매우 미흡하지만 만약 이러한 청소년 전용활동 지역을 지정한 지역이 있다면 그 자치단체의 청소년정책에 대한 관심은 매우 높은 것이며, 그 지역의 청소년 관련 기반자원은 매우 풍부할 것임을 짐작하게 해주는 하나의 요인이 될 수 있다. 이러한 청소년 전용활동 지역의 지정여부와 청소년당 면적, 관련 주요 시설 등에 대한 실태를 알아본다.

이상에서 지역의 청소년관련 ‘기반자원’을 알아보기 위한 두 번째 영역으로 ‘청소년관련 시설·공간 확보’에 대해 살펴보았는데, 특히 이 경우 유의할 사항은 시설·현황을 양적인 개념으로만 평가해서는 매우 위험하다는 것이다. 현재 많은 청소년수련시설이 예산 부족으로 부실 운영되거나 전문적인 지도자가 배치되지 않아 프로그램 전문성이나 활동의 질이 매우 낮은 경우가 많으며, 과학적인 문제 진단이나 지역 청소년들의 욕구 파악 없이 단순한 시설 확충 등 양적 성장에만 관심을 쏟는 경우가 많았다는 평가가 많았다는 것을 유의해야 한다. 청소년육성 5개년 계획 또한 이러한 문제점을 인식하고, 수련시설의 특성화와 운영방법의 개선, 청소년들의 요구와 21세기 사회변화에 맞는 시설 모델을 개발해야 함을 제안하고 있다.

청소년 시설·공간을 평가할 때에도 청소년시설의 지역 내 활용도를 제고하고 물리적 환경 뿐만 아니라 시설에서 제공하는 프로그램의 질적 내용과 수준을 파악할 수 있어야 한다. 또한 시설의 경우 지역특성 - 도시지역, 농촌지역, 산간지역 등 - 에 따라 청소년의 필요와 시설 건립 조건 등에 차이가 있으므로, 지역별 단순 비교·평가보다는 그 지역 특성과 청소년의 요구에 맞게 시설이 건립·운영되고 있는지, 그리고 그 시설이 얼마나 효과적이고 효율적으로 활용되고 있는지 등을 평가하는 내용이 되어야 할 것이다.

### (3) 인력자원과 전문성

기반자원의 세번째 영역은 ‘인력자원과 전문성’이다. 이는 지역 내 청소년 관련 인력자원 현황이 어떠한지, 이들은 청소년 분야의 활동을 수행할 만한 전문성을 어느정도 갖추고 있는가를 알아보기 위한 영역이다.

#### ① 전문인력(청소년지도사) 현황과 배치·활용

먼저, 청소년관련 전문인력인 청소년지도사의 현황과 배치·활용 현황에 대한 내용이다. ‘청소년 지도자’는 청소년지도사를 포함하여 수련시설·청소년 이용시설·청소년단체·청소년 관련기관·기타 지역사회 등에서 청소년육성 및 지도업무에 종사하는 사람을 말하는데(청소년기본법 제3조 제7항), 특히 ‘청소년지도사’는 법 제20조의 규정에 의하여 청소년지도자 양성기관에서 소정의 과정을 이수하고 검정에 합격한 자로서 청소년지도사 자격을 취득한 자를 말하며, 청소년지도사는 1급, 2급, 3급으로 등급을 분류하고 있다.

청소년지도사는 지역 내 청소년들의 다양한 활동을 지도·지원하며 복지서비스 제공과정에서 청소년과 직접 대면하여 역할을 수행하는 매우 중요한 위치에 있다. 특히 청소년에 대한 이해와 기본적인 지식을 갖추고 청소년들에 대한 헌신의 자세와 철학과 신념 등 지도자의 자질을 갖춘 지도사의 전문적인 활동은 청소년활동의 질과 청소년들의 만족도를 높이는

중요한 요소가 된다. 이러한 지도사의 인원수(절대 인원수, 청소년당 인원수 등), 급별 지도자 현황, 구체적인 활동현황 등을 살펴보고, 이들이 필요로 하는 곳에 적절히 배치·활용되고 있는지 등을 알아본다.

## ② 청소년 자원지도자 현황

지역 내에서 청소년정책 활성화에 영향을 미치는 인력자원에는 국가공인 전문지도자인 ‘청소년지도사’ 뿐만 아니라 양적으로 훨씬 많은 수를 차지하고 있는 ‘자원 지도인력’이 있다. 산업사회가 더욱 고도화 될수록 자발적 의사로서 민간 부문에서 능동적인 활동을 수행하는 자원지도인력의 역할과 기능이 더욱 중요해지게 된다. 특히, 청소년의 복지와 삶의 질 향상, 청소년문제 해결을 위해서는 모든 지역 주민과 관심있는 성인자원들의 노력이 필수적이다.

현실적으로 인원 파악이나 활동현황에 대한 구체적인 파악이 어려운 부분이기도 한데, 대부분의 청소년단체와 시설·기관들이 자원지도인력의 역할에 힘입어 운영되고 있는 실정이며, 앞으로 이들의 역할이 더욱 필요하게 될 것이므로 이들 부분에 대한 파악이 필요하며, 그랬을 때 점차적으로 이들 인력에 대한 관심도 증대될 수 있고, 정책적으로 이들을 관리·운영하고 지속적으로 교육시켜 나가는 프로그램 등도 강화될 수 있다.

본 항목은 학교 단체활동 지도교사 등을 포함하여 청소년 수련활동, 상담 등 다양한 분야에서 청소년활동에 참여하고 있는 청소년 자원지도자 현황을 파악하도록 한다.

## ③ 청소년지도위원 등 주민인력의 지도력 활용 정도

지역사회 내에서 청소년 관련 활동을 수행하고 있는 중요한 인력이 바로 ‘청소년지도위원’이다. 기본법 제22조에 따르면 시장·군수·구청장은 청소년의 지도를 담당하게 하기 위하여 청소년지도위원을 위촉해야 하며, 이들의 임무는 청소년의 보호·선도 및 건전 생활의 지도, 수련활동의 여건 조성·장려 및 지원, 청소년단체의 육성 및 활동 지원, 청소년

년을 위한 지역사회와 유익한 환경의 조성 및 유해환경의 정화활동 등이다(시행령 제24조 제3항). 즉, 읍·면·동 단위로 청소년들의 생활현장에서 지도위원들이 자신의 역할만 적극적으로 수행한다면 그 지역사회의 청소년문제는 현저히 줄어들 것이며 건전한 청소년육성이 이루어질 수 있을 정도로 법적으로 규정된 지도위원의 역할은 매우 중대하며 그 의미가 크다. 물론 이 또한 실질적인 역할을 수행할 만한 권한 부족이나 정책적 지원 미흡, 지도위원들이 자질과 사명감 부족 등의 문제가 지적되고 있기는 하나, 장기적으로 지역사회 내에서 이들의 역할을 강화시키고 실질적으로 변화시켜 나가기 위해서도 지역별 청소년지도위원 현황에 대해 평가해 보는 일은 반드시 필요하다.

청소년당 지도위원 수, 구성인원, 구체적인 활동현황 등을 알아보고 지도위원의 자격이나 위촉절차 등 구체적 사안에 대해 정하게 되어 있는 조례 제정 여부를 알아보며, 특히 청소년지도위원의 효율적인 지도활동과 상호협력 등을 위해 시·군·구, 읍·면·동 단위로 구성하여 청소년지도활동과 관련하여 필요한 사항을 관계기관에 건의할 수도 있는 ‘청소년지도협의회’의 구성·운영 현황 또한 함께 알아보도록 한다.<sup>32)</sup>

#### (4) 지역자원 네트워크

‘지역자원 네트워크’는 눈에 보이는 유형의 자원이 아니라 청소년관련

32) 지역사회 내의 청소년 지도인력은 더욱 다양하다. 청소년백서(1997: 388)에 따르면 전국에 걸쳐 청소년 선도·보호·육성 등 청소년 지도업무에 종사하고 있는 지도자는 35만명 정도로 추정되고 있다. 먼저 공무원 자격을 갖는 지도인력으로는 지방공무원(소관 : 내부부), 소년경찰(경찰청), 소년원 교사·감별관·보호관찰관(법무부), 교도교사(교육부), 아동복지지도원·부녀상담원(보건복지부)이 있으며, 민간 지도자로는 소년선도위원·갱생보호원·보호위원·종교지도위원·방문지도위원(법무부), 경찰선도위원(경찰청), 학생상담자원봉사자(교육부), 아동복지시설종사자·아동위원(보건복지부) 등이 있다. 물론 이러한 분류는 매우 포괄적이어서 그 현황을 파악하기는 어려우나, 청소년정책 특성상 모든 관련부문의 유기적 협조체제가 중요하다고 할 때, 최소한 청소년 전담 분야가 이러한 관련 인력자원들과 어떻게 유기적 협력관계를 갖기 위해 노력하고 있는가 등을 알아보는 것도 필요할 것으로 보인다.

자원들간의 관계망이라 할 수 있다. 정보화시대의 가장 강력한 자원은 바로 이러한 관계망이자 이를 통한 다양한 자원의 활용 능력이다. 이러한 지역자원 네트워크 현황을 살펴보기 위해 지역 내 일반 주민자원의 청소년업무 협력 정도와 지역 내 청소년관련 정보의 연계협력 및 정보화 수준을 알아본다.

### ① 지역 내 일반 주민자원의 청소년업무 협력 정도

지역사회 내에서 청소년관련 정책과 사업을 수행하기 위해서는 청소년 전용 자원뿐만 아니라 다양한 지역사회 내의 주민자원들의 협조가 필요하다. 예를 들어 청소년 자원봉사활동을 수행할 때 청소년들이 방문하거나 봉사활동을 제공하는 곳은 바로 지역 내 공공기관이나 시설, 민간기업이나 단체들이 될 것이며, 청소년들이 견학 방문활동이나 다양한 체험활동을 할 때, 협조가 필요한 곳도 지역 내 주민자원이다. 이러한 지역사회 내의 자원들과 원활한 협조가 이루어진다는 것은 그만큼 지역 주민과 지역 내 시설·기관들의 청소년에 대한 인식이 높다는 것이며 이러한 여건이 갖추어 졌을 때 그 지역 청소년의 건전 육성이나 보호활동 정책이 효과적으로 이루어질 수 있다. 이 항목은 객관적 수량화를 통해 측정되기 힘들며, 인식조사 형식으로 측정해야 하므로 주관적 판단이 많이 개입될 여지가 있으나, 이러한 평가내용을 던짐으로써 앞으로 이러한 항목의 필요성을 인식하게 해준다는 의미를 가질 수는 있을 것이다. 협력정도가 어느정도 잘 이루어지고 있는지 묻고, 그 답에 대한 구체적인 사례나 활동 현황을 기록하게 하는 방법이 필요하다.

### ② 지역 내 청소년관련 정보의 연계협력 및 정보화 수준

정보화 시대를 맞아 지역사회와 청소년정책과 사업 활성화에 정보능력의 확산과 보급, 그리고 이의 활용을 가능하게 하는 청소년 관계자와 청소년의 정보능력 함양과 정보 관련 시설자원 마련 등의 문제가 중요하게 인식되고 있다. 이제 정보는 한 개인이나 기관 단위에서 모든 것을 총괄

적으로 관리하고 제공할 수 있는 단계는 지나갔으며, 관련되는 자원들이 협력체계를 구축하여 서로가 가지고 있는 정보를 제공하고 교류하며 이를 통해 종합적 정보를 제공하는 시스템이 필요하다.

지역사회 내의 공공부문과 민간부문의 모든 청소년관련 자원에 대한 정보를 보다 효과적이고 효율적으로 교류하고 이를 필요한 사람들에게 제공하는 협력체계가 구축되어 있는지, 그리고 이를 물리적으로 가능하게 해 줄 정보화 시설·자원이 마련되어 있는지에 대해 측정해 봄으로써 이에 대한 관심을 이끌어낼 필요가 있다.

지역사회 내의 청소년관련 정보를 종합적으로 연계·관리하는 주체가 있는지, 그리고 그 운영현황은 어떠한지, 지방자치단체별 홈페이지가 일반화되어 가고 있는 상황에서 청소년관련 부문의 정보를 제공하는 메뉴가 설정되어 있는지, 그리고 이를 잘 관리·운영하고 있는지, 지역 청소년과 청소년관계자들이 이를 통해 지역사회 내의 청소년과 관련된 실질적인 정보를 얻고 유용하게 활용하고 있는지 등을 알아본다.

### 3) 사업개발 및 프로그램 운영

지방자치단체의 청소년에 대한 정책적 관심과 투자는 구체적으로 청소년 사업과 프로그램을 통해 드러난다. 지역 청소년들에게 제공되는 사업과 프로그램 운영이 얼마나 잘되고 있는지 측정하기 위해 ① 사업과 프로그램 운영 활성화 정도 ② 사업 특성화 정도 ③ 사업 균형성과 형평성 ④ 사업 효과성과 효율성을 알아보고자 한다.

#### (1) 사업과 프로그램 운영 활성화 정도

청소년사업과 프로그램이 얼마나 활발하게 운영되고 있는지 알아보기 위해서는 실제 수행된 청소년사업과 프로그램 규모와 실적을 살펴볼 필요가 있으며, 청소년정책의 활성화를 위한 구체적인 노력으로서 지역사회 내에서 청소년정책을 이해시키고 홍보하기 위한 노력을 얼마나 적극적으로 수행하고 있는가 여부도 중요하다.

### ① 연간 수행된 사업과 프로그램의 규모 및 실적

사업과 프로그램 운영 활성화 정도는 수행된 사업과 프로그램의 규모와 실적을 통해 1차적으로 평가될 수 있다. 전반적 사업 현황으로 관련 사업 건수, 사업 내역과 사업별 예산, 전년도 사업 실적 등을 살펴보고, 사업별 세부사항으로 사업명, 실시일자, 운영주체, 참가대상(성격, 인원 등), 시작 연도, 시행 주기, 프로그램 내용 등 구체적인 운영 실태 등을 알아본다. 이는 주로 지역의 청소년 사업과 프로그램의 양적인 실적을 측정하는 의미가 큰데, 이와 함께 사업과 프로그램을 얼마나 내실있게 운영했는지에 대한 질적인 평가는 별도의 영역에서 비중을 두어 측정하도록 한다.

### ② 청소년정책 이해와 프로그램 참여 촉진을 위한 홍보 활성화

청소년 사업과 프로그램 활성화를 위해서는 지역사회 내에 청소년정책을 알리고 적극적인 홍보활동을 수행함으로써 정책적인 홍보사업을 마련할 필요가 있다. 이는 청소년 관련 프로그램에 참여자를 확대시키기 위한 목적뿐만 아니라 지역사회 내의 청소년과 청소년 관계자들에게 청소년정책에 대한 교육 효과까지 얻을 수 있어야 하므로, 단순한 행사를 위한 일회성 홍보만을 의미하는 것은 아니다. 특히 공공부문의 생산성 제고를 위해서는 정부 정책 또한 정책 수혜자를 중심으로 한 서비스 개념을 도입해야 하며, 필요한 사람이 찾아오기를 기대하는 것이 아닌 정책서비스를 필요로 하는 사람들에게 직접 찾아가는 정책이 되어야 한다는 의미에서 홍보관련 사업을 별도의 항목으로 다루어 사업과 프로그램 활성화 정도를 파악하는 변인으로 설정하였다. 청소년과 학부모 등 청소년 관계자를 대상으로 하는 정책 설명회나 정책 홍보물 제작·배포, 청소년과 함께 하는 정책 간담회, 청소년이 있는 학교나 작업 현장을 찾아가는 정책 홍보와 교육프로그램 등이 있는지 여부를 측정함으로써 이러한 활동의 중요성을 인식시켜 줄 수 있다.

### (2) 사업의 균형성과 형평성

지역 내의 모든 청소년은 성, 연령, 종교, 지위 및 신분에 관계없이 필



요로 하는 서비스와 정보를 제공받을 수 있어야 한다. 이러한 형평성은 서비스 만족 차원에서 큰 영향을 미치므로 중요한 평가기준의 하나로 인정받고 있다. 만약 한정된 자원과 정보의 배분과정에서 서비스 제공의 우선순위나 정도의 차이가 있을 수 밖에 없다면 그 결정 과정이 공개화되어 해당 청소년과 지역사회 주민들에게 이해될 수 있어야 한다. 또한 청소년 정책은 청소년의 다양한 욕구와 관심사에 부응할 수 있기 위해 다양한 영역의 정책프로그램을 제공하여 청소년의 전인적 성장을 도모하며, 한 가지 정책영역에 편중됨으로써 일부 청소년들이 필요로하는 정책서비스가 제한되어서도 안될 것이다.

청소년사업의 균형성과 형평성 측정을 위해 청소년정책 영역별 추진과제의 균형적 수행정도가 어떠한지, 그리고 다양한 유형의 청소년집단에 대해 형평성있게 사업을 수행하고 있는지를 살펴본다.

#### ① 청소년정책 영역별 추진과제의 균형적 수행정도

제2차 청소년육성 5개년계획에 따르면, 청소년정책의 중점 추진과제는 크게 5개 영역으로 나누어져 있다. 청소년의 권리보장과 자율적인 참여 확대, 청소년이 주체가 되는 문화·체육 중심의 수련활동 체제 구축, 국제화·정보화 시대의 주도능력 배양, 청소년의 복지증진 및 자립지원, 가정과 지역사회의 역할강화와 참여 확산이 그것이다.<sup>33)</sup> 물론, 지방자치단체의

33) 1. 청소년의 권리보장과 자율적인 참여 확대 : 청소년의 정책참여 기회 확대, 청소년의 자생·자율활동 지원, 공동체 의식을 함양하는 청소년 봉사활동 생활화, 청소년의 권리와 시민권 신장. 2. 청소년이 주체가 되는 문화·체육 중심의 수련활동 체제 구축 : 청소년이 활동 주체가 되는 공간확충과 운영 활성화, 특성화·차별화된 수련프로그램 개발·보급, 청소년단체의 자율화·자기특성화 및 열린운영, 전문화된 청소년지도사의 양성·배치. 3. 국제화·정보화시대의 주도능력 배양 : 청소년의 창조적 문화감수성 함양, 지역간·국가간 청소년 교류의 내실화, 남북청소년 교류 기반조성, 청소년의 정보능력 향상과 정보문화 육성. 4. 청소년의 복지증진 및 자립 지원 : 청소년 상담활동의 강화, 소외 및 농촌 청소년을 위한 복지증진, 장애청소년의 자활 지원, 청소년의 직업 및 자립능력 향상. 5. 가정과 지역사회의 역할강화와 참여 확산 : 올바른 자녀지도를 위한 부모교육, 도덕성 회복을 통한 시민의식 함양, 문제 청소년 선도·예방, 청소년 유익환경 조성과 유해환경정화(문화관광부, 1998. 7)

청소년정책이 이 틀을 그대로 따라야 하는 것은 아니지만, 과거에 대한 진지한 평가와 미래 전망 속에서 결정된 국가정책적인 계획이기 때문에 구체적인 운영 내용의 차이는 있다 하더라도 큰 틀은 많은 부분 적용되리라 생각할 때, 이러한 정책 영역별로 사업이 한 곳에 편중되지 않고 고루 분포되어, 지역 청소년의 다양한 관심과 욕구에 부응할 수 있어야 한다.

이 항목은 지방자치단체의 청소년사업을 정책 영역별로 분류하였을 때, 그 분포 현황이 어떠한지 사업 수와 예산 규모 등을 통해 살펴봄으로써 사업의 균형성 정도를 파악한다.

## ② 다양한 유형의 청소년집단에 대한 형평성있는 사업 수행 정도

지역 내에는 나름대로의 특성과 요구를 가지고 있고, 그에 적절한 별도의 특성화된 서비스를 필요로 하는 매우 다양한 청소년 집단들이 존재한다. 즉, 학생청소년, 근로청소년, 미진학비취업청소년, 실업청소년, 중퇴청소년, 비행청소년, 범죄청소년, 저소득층가정 청소년, 빈민지역 청소년, 농·어·탄광촌지역청소년, 장애청소년, 여성청소년 등은 모두 각자의 생활특성과 환경을 가지고 있고, 필요로 하는 요구와 관심분야가 다른 집단들이다. 경우에 따라 청소년정책 프로그램을 제공할 때 가장 대다수의 일반적인 청소년의 특성을 중심으로 판단을 할 수는 있지만, 궁극적으로 질적 수준이 높고 정책효과가 높은 서비스 제공을 위해서는 대상 집단별로 그 특성과 요구를 잘 파악하여 그에 적절한 서비스를 제공하는 것이 필요하다. 특히 지금까지 청소년사업의 대부분은 잠재적으로 도시지역의, 중산층 정도의 생활수준을 갖춘 가정의 학생청소년을 대상으로 하거나 극히 경제적으로 어려운 청소년을 지원하기 위한 일회성 사업을 위주로 시행되어온 측면이 크다. 앞으로 청소년사업이 나아가야 할 방향은 그 지역에 살고 있는 다양한 유형의 청소년들의 삶에 관심을 갖고 그들의 실태와 요구를 파악하여 그들이 필요로 하는 서비스를 제공함으로써, 모든 청소년들이 자신의 의도와 관계없이 주어진 특성 때문에 정책서비스의 혜택을 받지 못하거나 불평등을 경험하는 일이 없도록 하여야 할 것이다.

이 항목을 측정하기 위해서는 지역 청소년의 유형별 실태에 대한 파악 여부가 먼저 진단되어야 할 것이며, 각 청소년집단을 위해 어떤 사업과 프로그램을 제공했는지 그 현황을 구체적으로 기록·제시하도록 해야 할 것이다.

### (3) 사업 효과성과 효율성

청소년정책과 사업의 성공적 수행을 위해서는 1차적으로 최소의 투입으로 최대의 정책 효과를 가져와야 하며, 궁극적으로는 사업 수행 결과 달성하고자 한 목표를 최대한 성취할 수 있어야 한다. 지방자치단체의 청소년정책을 보다 활성화되도록 한다는 것도 단순히 청소년정책의 절대적 규모와 실적을 최대화하는 것이 아니라 현재 이루어지고 있는 사업과 프로그램의 효과성과 효율성을 높인다는 의미로 이해해야 할 것이다. 이러한 청소년사업의 효과성과 효율성을 측정하기 위해 정책사업의 집행 시기 및 집행방법의 적정성, 사업계획·수행의 체계성과 지속성, 정책과정과 성과에 대한 평가 실시 여부 및 평가의 적정성 등 세 가지 항목을 살펴보기로 한다.

#### ① 정책사업의 집행 시기 및 집행방법의 적절성

어떠한 사업과 프로그램이 최대의 효과를 발휘할 수 있으려면 사업 대상자들이 가장 필요로 하는 적절한 시기에 해당 프로그램이 제공되어야 하며, 또한 가장 적절한 사업 집행방법을 활용함으로써 같은 투입량으로도 최대의 결과물을 산출할 수 있어야 한다. 지금까지 많은 청소년사업과 프로그램이 상급 기관에서 미리 정해져서 내려오는 사업을 그대로 수행하거나 기존에 수행했던 경험을 그대로 답습함으로써 그 지역청소년들이 언제, 어떤 내용의 서비스를, 어떤 방식으로 제공받기를 원하는지에 대한 과학적 검토없이 사업 집행자 입장에서 처리해야 하는 하나의 업무를 해결한다는 의미로 일방적으로 제공된 측면이 있었던 것이 사실이다. 사업의 집행 시기와 집행방법의 적절성을 높이는 문제는 곧 사업 수혜자의 입장에서 그들의 욕구와 필요를 파악하는 문제와 직결되며, 이는 사업 수혜자의 입장을 세심하고 고려하고 배려하여 그들이 필요로 하는 시기에 적절한

방법을 통해 서비스를 제공하는 것이 곧 사업의 효과성과 효율성을 높이는 기본적인 요소임을 말해준다.

## ② 사업계획·수행의 체계성과 지속성

사업 효과성과 효율성을 높이기 위해 고려해야 할 사항의 하나는 사업을 계획하고 수행하는 과정이 체계적으로 이루어지도록 하며, 사업이 지속성을 갖도록 하는 것이다. 똑같은 자원과 노력을 투입하고도 일을 비체계적으로 수행할 경우는 많은 예산과 에너지 손실을 가져오게 된다. 처음부터 꼼꼼하게 계획을 세우고 해야 할 일들의 우선순위를 정하고, 필요한 시기와 적절한 투입내용과 양을 예측하고 필요한 네트워크를 구축해 놓으며, 위기상황에 대한 대안들을 마련해 놓은 경우는 사업 수행과정의 손실과 낭비 요소가 줄어들 수 밖에 없다.

또한 청소년사업은 단기간에 일회적으로 성과를 얻을 수 있는 것이 아니다. 청소년기의 전 과정을 통해 각종 정보나 서비스가 꾸준히 지속적으로 제공될 때만이 바람직한 결과를 기대할 수 있다. 청소년약물남용을 줄이기 위해 1회의 약물남용 예방교육을 실시하고 나서 청소년들의 바람직한 행동 변화를 기대하는 불가능한 일인 것이다. 서비스 내용과 성격에 따라 지속적으로 필요한 내용을 새롭게 담아가며 서비스를 꾸준히 제공해야 한다. 한편, 본 항목은 사업계획과 수행이 얼마나 체계적이고 지속성을 가지고 이루어지고 있는지를 파악하기 위해 조사표를 통해 질문해야 하는 세부 항목을 보다 세분화하여 개발해야 한다. 특히, 정책과정의 체계성을 파악하기 위해 청소년정책 분야의 장기적인 목표와 전략이 마련되어 있는지, 정책집행을 위한 자원(인력, 조직, 재정, 정보 등)이 확보되어 있으며 효과적으로 활용되고 있는지 등 전과정을 포괄하는 세부 질문이 개발되어야 한다.

## ③ 정책과정과 성과에 대한 평가 실시 여부 및 평가의 적정성

청소년기본법 시행령에 따르면, 시장·군수·구청장은 매년 2월말까지

시·도지사에게, 청소년관계 중앙행정기관의 장 및 시·도지사는 매년 3월 31일까지 전년도 시행계획의 시행결과를 문화관광부장관에게 제출하도록 되어 있다(시행령 제15조 제3항). 사실상 현재 지방자치단체에서 이루어지고 있는 청소년정책 평가는 이러한 실적 보고가 전부라 해도 옳을 것이다. 정책과 사업을 시행하는 것도 중요하지만 그에 못지 않게 중요한 것이 ‘평가’ 기능이라 할 것이다. 즉, 정책과 사업을 얼마나 제대로 수행했는가를 객관적·과학적으로 평가했을 때 현실 진단과 보다 나은 미래 정책 방향 도출이 가능하다. 청소년정책 분야에서도 자체적으로 이러한 평가 기능을 활용할 필요가 있다. 구체적으로 정책과정과 성과에 대한 평가제도를 마련하여 시행하고 있는지, 평가기법의 개선이나 새로운 평가기법의 개발이 이루어지고 있는지, 평가 결과와 그 정보가 정책 개선에 적절히 활용되고 있는지 등을 알아본다.

#### (4) 사업 특성화 정도

지방자치 시대를 맞아 지역 단위로 그 지역특성에 맞고 그 지역 청소년들이 필요로 하며 관심을 가지고 있는 사업과 프로그램을 개발하고 운영하는 문제가 더욱 중요하게 대두되었다. 바로 이것이 사업 특성화에 관한 것으로, 자신이 가지고 있는 자원과 특징을 최대한 활용하고, 프로그램 대상의 흥미와 관심을 반영하며, 같은 내용이라도 참신하고 독창적인 아이디어를 발휘하여 특성화된 사업과 프로그램을 개발하는 것은 프로그램 경쟁력을 제고하고 궁극적으로 정책 활성화를 위한 매우 중요한 일이다. 이러한 사업 특성화 정도를 측정하기 위해 자체 고유사업과 독자적 프로그램의 계획 및 운영 현황과 사업계획 시 지역 내 청소년 실태와 자원 여건 특성 반영 정도를 살펴본다.

##### ① 자체 고유사업과 독자적 프로그램의 계획 및 운영

지역의 청소년 사업과 프로그램은 일반적으로 중앙 단위의 기본 시행계획의 틀에 맞게 기획되고 있는데, 그 속에서 사업 영역이나 제목 등의 큰

들은 기본적인 모델을 따른다 하더라도 구체적인 운영내용에서 그 지역 특성에 맞는 운영방법을 도입하거나 지역의 특징적인 자원을 활용하는 방식으로 지역별 자율성을 추구하고 있다고 할 수 있다. 또한 청소년육성기금 등 자체 재원이 있는 경우, 중앙 단위에서 제시되지 않았거나 다른 지역에서는 찾아 볼 수 없는 새로운 정책프로그램이 시행되는 사례도 간혹 찾아볼 수 있다. 본 항목은 이러한 지역의 고유한 사업과 독자적인 프로그램 현황이 어떠한지 살펴보기 위한 것으로 해당 사업의 유무와 사업이 있는 경우, 그 세부적인 운영 현황 - 해당 사업 건수, 예산, 사업명, 운영주체, 참가대상, 구체적인 운영내용 및 실태 등 - 을 알아본다.

#### ② 사업계획 시 지역 내 청소년 실태 및 자원 여건 특성 반영 정도

진정한 의미의 사업 특성화는 결국 전국의 모든 청소년을 대상으로 일괄적인 프로그램을 제공하는 것이 아니라 지역 단위로 그 지역 청소년의 특성과 관심에 맞는 프로그램을 개발하고 제시하는 것이며, 구체적인 운영방법에 있어서도 그 지역의 특징적인 자원과 환경을 활용하는 것이라고 할 수 있다. 본 항목은 사업 특성화를 측정하기 위한 한 변인으로 청소년 사업을 계획할 때 지역 내 청소년 실태와 자원 여건 등의 특성을 반영했는지, 그리고 그 반영 정도는 어떠했는지를 알아본다. 기록조사를 통해 관련 현황 유무를 묻고, 해당 사항이 있는 경우 구체적인 사례와 어떤 방식으로 그러한 특성을 반영하는 과정을 거쳤는지 그리고 반영한 지역 청소년과 자원환경 특성은 무엇인지, 반영 결과 어떤 사업이 마련되었는지 등에 대해 기록하도록 해야 할 것이다.

#### 4) 정책 참여도 및 만족도

제2차 청소년육성 5개년계획의 주된 정책방향은 ‘청소년참여와 정책주체로서의 청소년’에 대한 인식이다. 청소년정책의 주요 고객인 청소년을 정책의 주체로 자리매김하는 정책전환은 모든 청소년사업과 프로그램의 계획·집행·평가과정에 청소년의 참여를 촉진하고 있으며, 전사회적으로

정책과 사업의 생산성과 경쟁력 제고를 위해서는 서비스 수혜자의 입장에서 생각하고 그들의 욕구를 충족시키는 데 주요한 목표를 두어야 한다는 ‘고객중심’의 원리가 중요하게 받아들여지고 있다. 지방자치단체의 청소년정책이 얼마나 성공적으로 잘 이루어지고 있는가를 판단하는 과정에서도 정책서비스 수혜자들의 정책 참여도와 만족도가 중요하게 고려되어야 한다.

### (1) 정책 참여도

정책 참여도는 청소년정책과 관련되는 모든 집단들이 청소년정책의 계획·수행·평가과정에 참여하는 정도를 알아보기 위한 영역이다. 청소년사업이 수행과정에서 큰 호응을 얻고 결과적으로도 높은 성과를 얻기 위해서는 무엇보다도 관계 집단들의 참여가 중요하다. 기획 단계에서부터 자신의 의사가 충분히 반영된 사업이 시행될 때, 실제 참여도도 높아질 수 있다. 충분히 의견수렴이 이루어졌기 때문에 참여자들의 요구와 관심이 반영된 서비스가 제공될 수 있으며, 참여자들은 자신들이 필요로 하고 관심 있는 서비스가 제공되기 때문에 자발적으로 그리고 적극적으로 참여할 수밖에 없는 것이다. 정책 참여도 파악을 위해 청소년정책에 관련된 의견이나 생각이 집행과정에 투사될 수 있는 제도적 장치가 어느정도 마련되어 있는지, 또한 참여 활성화를 위해서는 행정의 공개성이 필요한다는 점에서 청소년정책에 대한 정보를 어느정도 이해 관계자들과 공유하기 위해 홍보노력을 기울였는지 등을 알아볼 필요가 있다.

이러한 정책 참여도를 청소년정책의 주고객인 청소년과 그외 청소년 관계자 및 주민들의 참여도로 나누어 살펴해보도록 한다.

#### ① 정책 계획 수립 및 평가과정에 청소년의 참여 정도

청소년들이 청소년정책의 계획 및 평가과정에 참여하는 방법이나 경로는 다양하다. 현재 일부 지방자치단체의 경우 ‘청소년 시책모니터단’이나 ‘청소년 구정평가단’ 등을 구성·운영하여 청소년들이 지역사회의 청소년 정책에 대해 다양한 의견을 제안하거나 현재 이루어지고 있는 정책에 대

해 평가할 수 있도록 하고 있다. 특히, 청소년육성 5개년계획에서는 지방 자치단체별로 ‘청소년위원회’라는 상시적인 청소년참여기구를 구성·운영하여 청소년들의 의견수렴을 제도화하는 계획을 제시한 바 있으며, 이미 문화관광부에서는 정부의 청소년정책에 대한 청소년 자문을 얻기 위해 15명의 청소년대표로 이루어진 ‘청소년위원회’를 구성하였다. 앞으로 이러한 형태의 청소년참여 기구는 지방자치단체로 더욱 확대될 것으로 보인다. 청소년참여는 이러한 위원회 형식뿐만 아니라 다양한 형태로 이루어질 수 있는데, 설문조사나 소리함, 청소년우편함 등을 이용하여 청소년들의 의견을 알아보고, 지역 내의 각종 위원회와 청소년 관련 공청회나 학술행사 등에 청소년을 참여시키는 것을 적극 권장할 수도 있다. 특히, 청소년구정평가단을 운영하고 있는 자치단체는 이를 조례화하여 제도적으로 청소년 참여를 보장하고 있기도 한데, 이 경우 자치단체의 관심과 의식이 매우 높은 경우라 할 수 있겠다.

본 항목은 자치단체가 청소년정책 과정에 청소년 참여를 활성화하기 위해 시도하고 있는 다양한 사업과 프로그램 유무와 이의 운영 현황을 자세히 알아보고, 실제 청소년참여를 통해 제안된 의견의 반영도 등도 살펴본다.

## ② 청소년 관계자 및 주민의 청소년정책과정 참여 정도

지방자치단체의 청소년정책의 고객은 청소년뿐만 아니라 청소년과 관련한 민간의 시설·단체 관계자도 있으며, 청소년을 자녀로 두고 있는 학부모도 있고, 더 넓은 범주로 생각하면, 지역 내에서 중요한 청소년관련 환경과 자원이자 의미있는 역할을 수행할 수 있는 주민들도 청소년정책 관계자라 할 수 있다. 청소년정책을 결정하는 데 이러한 관계자들의 의사를 반영하고 이들을 참여시키기 위한 노력이 이루어지고 있는지를 알아본다. 구체적인 제도나 기구가 있는지 여부, 또는 이러한 의미로 수행되고 있는 다양한 활동들이 있는지 구체적인 운영 내용을 알아본다.



## (2) 청소년고객 및 자치단체의 정책만족도

지방자치단체 청소년정책의 궁극적인 목적은 지역 청소년들의 복지증진과 삶의 질 향상이며, 결국은 정책대상의 욕구충족이라는 심리적 상태를 지향하는 목적을 갖는다. 결국 지방자치단체로부터 충분한 양의 서비스와 높은 질의 서비스를 공급받아 만족할만한 심리상태가 되는 것이 중요하다. 그러므로 청소년정책의 성공여부는 최종적으로 정책서비스를 공급받는 수혜자들의 선호에 의한 판단에 근거해야 하며, 따라서 청소년과 관계자들의 청소년정책에 대한 만족도가 평가의 독립적인 영역으로 설정될 필요가 있다. 정책수혜자의 만족도 평가는 사업 능률성을 기준으로 한 평가라기보다는 사업 효과성이나 대응성을 기준으로 한 평가이기 때문에 동일대상에 대해서도 평가의 결과가 다르게 나타날 수도 있다. 특히, 정책서비스 제공 실적이 바로 정책의 목표와 일치한다고 볼 수는 없으며, 궁극적인 정책 성과는 그 정책을 통해 나타난 총체적인 영향과 파급 효과 등까지 고려하여 파악해야 하는데, 정책서비스의 최종 성과측정을 위해 파악해야 할 것이 목표달성도와 정책고객의 만족도라 할 것이다.

정책과 사업에 대한 만족도는 현상이나 사실에 대한 개인의 느낌과 주관적인 인식을 지표화한 주관적 지표이기 때문에, 조사자나 조사 상황에 따라 지표의 결과가 달라질 수 있으며, 사람들이 추구하는 가치에 따라 상대적이고 다양한 속성을 보인다. 이러한 주관적 지표는 개인의 가치나 내면적 심리 상태를 간접적으로 파악할 수 있게 해주며 개인의 생활경험이나 주관적인 지각에서 오는 복지, 만족, 행복감 등을 전체 생활영역에서 평가하고 기술하기 위한 수단으로서 중요한 장점을 갖는다. 반면 이의 문제점으로는 주관적 상태가 시간과 공간, 그리고 개인의 심리적 상태에 따라 가변적이기 때문에 정확히 파악하기 곤란하며 기존에 축적된 자료가 거의 없다는 점, 현실적으로 시계열 자료를 구하기 어려우며 계량화가 쉽지 않다는 등의 한계가 존재한다(김상균·권태환, 1996: 42-43). 그러나 실제 측정에 있어 여러 가지 제한점이 있음에도 불구하고, 청소년정책 수혜

자의 만족도는 청소년정책의 궁극적인 목적의 달성 정도를 드러내 주는 한 요소라는 점에서 그 지역의 청소년정책의 실효를 판단할 수 있는 중요한 자료로 살펴볼 필요가 있다.

### ① 정책결과의 청소년 욕구와 기대의 충족 정도

청소년정책의 주요 고객은 바로 청소년이며, 청소년들의 만족도는 그 지역의 청소년정책의 성공 정도를 판단하는 데 중요한 요소가 된다. 청소년들에 대한 의식조사를 통해 청소년들이 그 지역의 청소년정책에 대해 어느정도 만족하고 있는지 알아본다.

### ② 지역 청소년단체·시설 및 지역주민의 만족도

청소년정책의 고객에는 청소년 뿐만 아니라 지역사회 내의 단체·시설 관계자와 청소년을 자녀로 둔 학부모, 지도자 등 다양한 지역주민이 있을 수 있다. 이들의 청소년정책에 대한 만족도는 어떠한지 알아본다.

### ③ 청소년 실태의 변화와 지역사회 유해환경 개선 정도

지방자치단체의 청소년정책의 성과는 결과적으로 청소년정책을 통해 청소년의 삶의 질 수준이 얼마나 더 높아졌는지, 그리고 지역사회 내의 청소년 관련 환경들이 얼마나 많이 개선되었는지에 의해 평가되어야 한다. 물론 현실적으로 이러한 객관적인 자료를 획득하기 매우 어려운 실정이며, 정책요소와 나타난 결과 사이의 인과관계를 이론적·실천적으로 규명하는 연구작업도 미흡했으므로 정책 효과로서 청소년의 실태변화와 환경개선 정도를 판단하는 것은 매우 어려운 작업이다. 그러나 궁극적으로 우리가 청소년정책 평가를 통해 달성하고자 하는 바가 청소년의 다양한 삶의 조건과 환경 개선이며, 더 나아가 청소년의 삶과 관련된 문제요소는 줄어들고 보다 행복해지는 것이라 할 때, 지역의 청소년정책 평가는 결국 이러한 결과 측정이라 해도 과언이 아닐 것이다.

본 항목은 장기적으로 지방자치단체별로 청소년지표가 개발될 때 그 측정이 가능하겠으나, 앞으로 반드시 평가되어야 할 사항이라는 점에서 일

단 항목에 포함시켰다. 평가대상의 범위를 부분적으로 축소시켜서라도 평가내용에 포함시킴으로써 지역사회 내의 청소년 관련 기초통계 생산 필요성을 확인시켜줄 필요가 있으며, 일단 수량화된 통계자료가 불가능할 때는 관련현황의 변화를 알 수 있는 내용기록이나 의식조사를 통해 주관적 판단이나 체감되는 변화 정도라도 확인해 볼 수 있을 것이다.

## 2. 청소년정책 평가지표체계의 과제

앞에서 청소년정책 평가지표체계의 기본적인 안이 마련되었다. 이는 지방자치단체의 청소년정책을 평가한다고 할 때 평가요소로 추출할 수 있는 항목을 종합적으로 도출해 보는 목적에 초점을 두어 연역적 논리로 하향식(top-down) 접근방식을 주로 활용한 것이다. 그러므로 이후 실제 평가적용을 위해서는 평가 자료 확보 용이성, 평가대상 기관의 적용 편의성 등의 기준을 강화시켜야 하며, 청소년육성지수로서 종합점수를 산출하기 위해서는 측정 자료를 표준화해야 하며 영역간 또는 지표항목간 중요도를 나타내는 가중치를 부여하는 문제를 검토해야 한다. 또한 광역자치단체와 기초자치단체가 수행하는 사무의 성격이 현저하게 차별성을 갖기 때문에 평가대상 기관을 어떻게 할 것인지에 대한 논의도 이루어져야 하며, 평가대상 기간 문제, 주관적 지표항목의 현실적 측정방법에 대한 문제, 평가단 구성문제, 최종 우수자치단체 선정 방법 등 평가의 구체적 적용과 관련된 다양한 사항들에 대해 고려해야 한다. 구체적인 논의는 후속연구에서 이루어질 것이며, 다음은 이와 관련하여 가중치 적용 문제와 평가 대상기관 문제, 평가자료 수집 및 평가방법에 대한 현재 논의를 대략적이나마 살펴보고자 한다.

### 1) 가중치의 결정

자치단체의 정책을 평가하기 위한 각 영역 및 개별지표들은 그 중요성과 상대적 비중이 동일하지 않기 때문에 평가영역 및 개별 평가지표간에

내재되어 있는 비중의 격차를 차등있게 반영할 수 있도록 가중치를 부여해야 한다(급창호, 1996: 60)<sup>34)</sup>.

그러나 지표연구에 있어서 가치판단은 묵시적이든 명시적이든 필수적인 과정이며 가치중립은 사실상 불가능하기 때문에, 지표를 설정하고 이를 적용하는데 있어서 각 구성요소의 상대적 중요성을 반영하는 가중치(weight)를 결정하는 작업은 매우 어려운 과제라 할 수 있다. 특히 다원화된 사회에서 지표설정의 결과에 복잡한 이해관계가 교차할 경우 누구의 가치를 어떻게 반영할 것인가는 더욱 곤란한 문제가 된다.

김명환(1992: 71-78)은 누구의 가치를 반영하느냐의 문제와 관련하여 몇 가지 가중치 부여의 방법을 제시하고 있는데, 정치가의 선호를 이용하는 방법, 전문가의 견해를 이용하는 방법, 소비자의 현시된 선호를 이용하는 방법, 국가나 지방자치단체의 계획안이나 시책방침에 명시된 목표로부터 우선순위를 유도해 내는 방법, 공중(public)의 선호를 반영하는 방법 등이 그것이다. 이는 궁극적으로 특정 국가나 사회의 체제가 누구의 가치

34) 가중치를 부여하는 것에 대해서는 찬반론이 공존하고 있는데, 실제로 가중치를 부여하는 경우와 부여하지 않는 경우간에 그 순위나 결과에 미치는 변화에 대해서도 논쟁이 있으며, 상당한 영향을 가져온다는 연구와 별다른 변화를 가져오지 않는다는 상반된 연구가 존재한다. 게어만(F. Gehrmann, 1978)은 시민, 전문가, 정책결정자들에 대한 의견조사를 바탕으로 가중치를 부여한 결과 시정부의 사회기반시설에 대한 평가는 가중치를 부여한 경우와 가중치를 부여하지 않은 경우에 상당히 다르게 나타났다고 한다. 핀들레이(A. M. Findley, 1988) 등도 시민들에게 5점 척도의 설문지를 돌려 나온 평균치에 입각하여 가중치를 부여하였으며, 가중치를 부여한 경우와 부여하지 않은 경우의 순위변화를 분석하고 있다. 결과적으로 두 경우 큰 순위변동은 없었지만 시민들이 자신의 생활조건이나 객관적인 상황에 대해 상이한 가중치를 부여했다는 점에서 의미가 있다. 이에 반해 프랭크(Robert H. Frank, 1989) 등은 가중치 부여가 현실적으로 타당성이 별로 없음을 지적하고 있다. 프랭크에 의하면 복지나 삶의 질은 상대적인 개념이고, 맥락(context)에 따라 결정되는 측면이 강하다는 것이다. 인간은 새로운 상황변화에 적응하는 성향이 있기 때문에 주관적으로 느끼는 문화복지나 삶의 질 수준 역시 달라진 상황이나 변화된 환경조건에 따라 상이하게 측정될 수 있다는 것이다. 플렉스(M. J. Flax, 1972)는 18개 메트로폴리탄지역에 대해 14개의 삶의 질 범주에 입각하여 비교하면서 도시들간 전체순위를 제시하고 있는데, 당시 지표상태에 대한 주민의 인식은 조사하였지만 가중치는 부여하지 않았다(하혜수, 1996: 171-172)

를 중요한 것으로 보느냐의 문제라 할 수 있고, 소위 전문가의 의견이 복지문제가 고려되어야 할 집단의 가치와 일치할 것이라는 생각은 엘리트주의의 환상이거나 소수의 이익만을 대변하게 될 수 있으므로 대중의 적극적인 참여가 곤란할 경우 최소한 주민에 의한 주관적 평가자료가 중요한 정책 정보를 제공할 수 있음을 인식할 것을 제시하고 있다. 또한 객관적 자료에 대해 제안되고 있는 몇 가지 가중치체계를 소개하고 있는데, J. Drewnowski가 제안한 연동가중치체계(sliding weight system), D. V. McGranahan의 대응체계(correspondence system), 분류방법(Taxonomic Method), 인자분석(factor analysis) 등이 그것이다.

결국 가중치를 부여하는 가장 일반적인 방법을 두 가지는 전문가나 시민들의 의견을 조사하는 것과 다중회귀 분석이나 인자분석 등 통계적 기법을 활용하는 것이다(임학순·김세훈, 1996: 17).<sup>35)</sup> 통계기법을 활용하는 경우는 객관적인 자료를 토대로 통계분석을 실시하여 가중치를 부여하는 방법으로 관련 변수를 토대로 다중회귀분석에 의한 변수별 회귀계수(regression coefficients), 요인분석에 의한 요인점수 계수(factor score coefficient), 경로계수(path coefficient) 등을 산출하여 각 변인별 가중치로 설정하는 방안이다. 예를 들어, 청소년육성지수의 가중치를 결정하는 경우, 청소년정책 성과를 종속변수로 하고, 이에 영향을 미치는 주요 지표를 독립변수로 설정해야 하는데, 단일의 종속변수가 없는 경우에는 여러 하위 지표의 표준화값의 합을 변수로 삼는 방법이 있다.

다른 한가지 방법은 지역주민이나 전문가들의 의견을 조사하여 가중치를 부여하는 방법이다. 이것은 개별지표(조작적 지표)와 요인지표(거시지표)에 대해 실제로 정책서비스를 받거나 그에 대한 전문적인 식견을 지닌 전문가들의 의견을 조사하여 가중치를 부여하는 것이다. 이 경우 자치단체의 청소년육성지수는 각 지표별로 표준화된 측정값에 가중치를 곱한 값

35) 하혜수(1996: 173)의 경우는 시민들의 선호조사를 통한 가중치부여는 매우 어렵고 복잡함을 지적하고 있다. 그는 주민의 선호와 가치체계를 제대로 반영하기 어렵고 상황에 대한 전문가의 판단이 달라질 수 있기 때문에 가중치가 안정성을 갖기 어려움을 지적하고 통계적 방법을 사용하여 가중치를 부여하고 있다.

을 통해 산출된다. 그러나 주민들의 선호를 조사하여 가중치는 부여하는 일이 매우 복잡하고 시간과 돈의 제약을 받기 때문에 실제로 적용하기에는 한계가 있으므로, 많은 경우 전문가 델파이 방법이 주로 사용된다.

개별 지표간의 가중치를 부여하기 위해 고려해야 할 것으로 다음의 요인들이 있다(금창호, 1996: 60). 각 개별지표간의 상대적 중요성 또는 우선순위, 각 개별지표를 통한 개선가능성, 각 개별지표가 외적 요인에 의하여 영향을 받는 정도, 각 개별지표의 객관적 측정의 정확성 정도 등이다. 결국 각 개별지표의 상대적 중요성 또는 우선순위가 높을수록, 개선가능성이 높을수록, 외적 요인의 영향을 적게 받을수록, 그리고 객관적 측정의 정확성이 높을수록 가중치를 높게 부여하여야 한다. 그러나 질적인 평가사항들이 많은 경우에는 전문가들의 판단에 의존하는 것이 가장 현실적인 바, 평가단에서 전문가들을 다수 선정하여 각 영역 및 지표들에 가중치를 부여하도록 하여 종합평균을 산출하거나 회의를 열어 검토하는 방법도 유용하다.

지방자치단체의 청소년정책평가를 위한 청소년육성지수 개발에 있어서도, 지표체계에 포함된 모든 지표가 같은 비중을 가지고 있거나 각 지표가 동일한 속성을 가지고 있다고 보기는 어렵다. 어떤 지표가 다른 지표보다 청소년정책 평가에 있어 훨씬 중요한 의미를 가질 수 있는 것이다. 또한 지역의 청소년정책 활성화를 위해 가장 중요하다고 생각되는 지표에 가중치를 줌으로써 그에 대한 자치단체의 노력과 관심을 더욱 이끌어낼 수 있다. 그러나 여전히 한계점은 있다. 지표의 상대적 중요도는 진단의 목적과 성격 또는 자치단체의 특성과 정책가치에 대한 판단 등에 따라 달라질 수 있기 때문에 결코 절대적으로 완벽한 결정이 이루어질 수는 없다. 결국 지표의 상대적 중요도에 대해 평가의 주체와 객체 또는 제3자의 다양한 견해 중 누구의 견해를 더욱 비중을 두어 반영할 것인가의 문제를 결정해야 한다. 평가의 주체가 평가 목적이나 성격에 따라 스스로의 가치 판단을 근거로 상대적 중요도를 결정할 것인가, 아니면 평가를 받는 객체를 대상으로 하여 설문조사 등 의견을 수렴하여 결정할 것인가, 또는 전문가집단 등 제3자를 통해 결정하는 방법이 있을 수 있다.

또한 지표체계가 관심분야, 영역, 지표항목의 세 단계로 구성되어 있으므로 어느 것을 중심으로 상대적 중요도 결정을 할 것인가도 판단해야 한다. 이상적으로는 개별 지표항목에 대해 상호 중요도를 파악하는 것이 바람직하지만, 지표의 수가 많거나 내용이 다양할 경우에는 전체적인 흐름에서 상위체계에 속하는 관심분야와 영역의 상대적 중요도를 먼저 파악하고 다시 지표항목의 상대적 중요도를 파악하여 지표의 점수를 표준화하는 것이 오차를 최소화할 수 있는 방법이다(최병대·김상목·양기용·송광태, 1995: 299-300). 청소년육성지수 개발 과정에서 이러한 논의를 충분히 고려하여 가중치 결정이 이루어져야 할 것이다.<sup>36)</sup>

## 2) 평가 대상기관의 선정

지방자치단체의 청소년정책 수행 주체는 크게 광역자치단체와 기초자치단체로 나누어 생각해 볼 수 있다. 즉 두 가지 성격의 자치단체가 평가의 대상이 되어야 하는데, 광역자치단체와 기초자치단체는 자치계층간 뿐만 아니라 동일계층 내에서도 지방자치단체간 기반적 여건이나 조건에 큰 차이를 가지고 있어 동일하게 비교평가하는 것은 평가의 타당성과 신뢰성을

36) 가중치 문제 외에 평가지표 개발 과정에서 고려해야 할 사항으로 평가산식, 평가기준치, 등급구간 등이 있다(진제구, 1997: 36). ‘평가산식’은 평가지표의 구체적인 구성내용 및 계산방법을 정의하는 것으로 계량적 평가와 비계량적 평가가 있다. 평가기준치는 평가지표가 의도하는 실적 및 성과의 좋고 나쁨을 판단하는 기준(standards)으로서 생산성 중 효과성(effectiveness) 측정을 위해 설정된 기준(또는 목표치)과 실적치를 대비하는 과정에서 그 기준으로서 무엇을 사용할 것이냐와 관련된다. 그 기준으로서 다른 기관의 실적, 당해 기관의 과거실적, 설정된 목표치 등을 활용하는 방법이 있다. 한편, 개별지표에 따라 평가한 결과를 종합하는 과정에서 지표별로 상대적인 위치를 나타낼 수 있는 등급화가 필요한데, 이는 개별지표별 평가척도를 설정하여 등급구간을 구분해야만 계량적인 평가치를 부여할 수 있기 때문이다(급창호, 1996: 61). 평가척도 등급의 가장 대표적인 형태가 Likert Scale 타입의 5등급 방식이며, 가장 간단한 등급구간 결정 방법은 무조건 일정한 증가율을 설정하고 이 증가율에 의하여 등급구간을 결정하는 것인데, 평가기준치를 크게 초과하기 어려운 지표의 등급구간의 폭은 좁게 잡아 주어야 한다. 특히 계량적 지표의 경우 등급구간의 해당값을 미리 설정하는 것이 바람직 하지만 예비적인 자료를 수집하여 실제 분포를 파악한 다음에 설정하는 것이 현실적인 측면이 있다.

않게 할 가능성이 있다(금창호, 1996: 36-38).

먼저, 광역자치단체와 기초자치단체는 상급기관과 하급기관이라는 계층적 지위를 갖고 있다. 이론상으로는 독립된 법인격을 지닌 양자의 수평적 관계가 강조되지만, 법률상으로는 엄연히 광역자치단체가 기초자치단체에 대한 지도·감독권을 갖고 있다. 둘째, 광역자치단체와 기초자치단체가 수행하는 사무의 성격이 현저한 차별성을 갖는다. 지방자치법 제10조에 의하면, 광역자치단체는 광역적 사무, 동일기준의 사무, 통일적 사무, 연락·조정사무, 시·군·구가 독자적으로 처리하기에 부적당한 사무, 2개 이상의 시·군·구가 공동으로 설치하는 것이 적당한 규모의 시설의 설치 및 관리사무 등을 수행한다. 이에 비하여 기초자치단체는 주민복지에 직접적으로 관련이 되는 집행적 사무를 수행하고 있다. 셋째, 인구 규모면에서 광역자치단체와 기초자치단체간에는 현저한 격차를 갖는데, 대체적으로 서울특별시를 제외한 5개 광역시는 인구 100만 이상이 승격기준이나 기초자치단체의 경우 울산시를 제외하고는 대체적으로 광역시와의 격차가 매우 크다.

그러므로 지방자치단체간 지방행정의 비교평가를 실시하려면, 지방자치단체를 유사한 조건으로 분류하여 유형화한 후 비교평가를 실시하는 것이 타당하다.

금창호(1996: 39-40)는 지방자치단체간 유형화를 위해 1차적으로 광역자치단체와 기초자치단체로 자치계층간 분리를 통하여 유형화하고 2차적으로는 1차의 유형화를 토대로 각 계층 자치단체별로 구체적 유형화하는 방법을 제시하며, 각각의 분류 유형의 장·단점을 비교하고 고려점을 적용하여 최종적으로 평가대상기관으로는 광역자치단체를, 그리고 광역자치단체의 분류유형 가운데는 평가의 주체, 평가작업의 용이성, 평가결과의 활용 등을 고려하여 특별시, 광역시, 도를 포괄하는 방안을 제안하고 있다.<sup>37)</sup>

37) 이 연구는 지방자치단체의 총체적 능력을 평가하기 위한 종합적 기관평가의 의미를 갖는다는 점에서 청소년정책 한 부문만을 평가하는 경우와는 기본적인 차별성이 있음을 인식할 필요가 있다. 한편, 연구에서는 '2안'이 가장 이상적인 형태이나 실질적 비교작업의 어려움 때문에 '1안'을 선택하고 있음을 밝히고 있다.



&lt;표 V-2&gt; 광역자치단체 분류

| 구 분 | 내 용             | 장 단 점                                 |                                         |
|-----|-----------------|---------------------------------------|-----------------------------------------|
|     |                 | 장 점                                   | 단 점                                     |
| 1 안 | 특별시·광역시·도 포괄    | ○모두 포괄할 수 있음<br>○지표개발 및 평가에 소요되는 노력절감 | ○각 자치단체간 상이점 간과<br>○평가의 신뢰성 및 타당성 저하    |
| 2 안 | 특별시·광역시와 도로 분리  | ○특별시·광역시와 도 간의 상이점 부각<br>○평가의 타당성 확보  | ○독립적 지표개발<br>○비교대상의 축소<br>○평가작업의 어려움 가중 |
| 3 안 | 특별시, 광역시, 도로 분리 | ○해당 자치단체에 적합한 지표개발<br>○평가의 타당성 확보     | ○서울시의 비교대상 전무<br>○특별시와 광역시의 구분실익 전무     |

한편, 청소년정책의 경우도 자치단체간의 일반적인 위상이나 사무의 성격에 있어 기본적 사항을 벗어나지는 않을 것이다. 즉, 청소년관련 사업과 프로그램에 있어, 광역자치단체는 광역적 사무나 관리·조정적 사무를 주로 담당하며, 실제로 청소년들에게 직접 제공되는 서비스는 기초자치단체를 통해 집행된다. 그러나 여전히 문제가 되는 것은 기초자치단체의 자율성의 범위가 그다지 크지 않다는 것이다. 거의 대부분 상위기관의 위임사업을 담당하거나 예산을 지원하면서 당연히 수행해야 하는 사업을 집행하는 경우가 많으며, 자체 육성기금을 조성하여 독자적인 사업을 수행하고 있는 기초자치단체는 거의 드물다.

물론 이러한 상황은 청소년정책 사업뿐만 아니라 우리나라 지방자치단체의 현실적인 문제이기도 하다. 1996년을 기준으로, 지방자치단체가 수행하는 기능을 분류하면, 광역자치단체(시·도)의 경우는 고유사무가 40.6%, 단체위임사무가 6.8%, 기관위임사무가 52.6%로서 위임사무가 무려 59.4%의 비율을 점하고 있으며, 기초자치단체(시·군·구)의 경우 고유사무는 43.4%, 단체위임사무 5.2%, 기관위임사무 29.2%, 시·도 위임사무 22.2%의 비율로 배분되어 있어, 지방자치단체는 주민복지에 관한 고유사무의

처리기능보다는 국가 또는 상급자치단체의 위임사무처리에 급급하고 있는 실정이다(최유성·이현수, 1995: 50).

이렇게 지방자치단체의 권있는 상황에서 지방자치단체의 청소년정책을 평가한다는 것은 출발점에서부터 어느 정도의 한계가 있을 수는 있다. 예를 들어 기초자치단체의 경우, 기본적으로 새로운 자체 사업을 개발하여 수행할 수 있는 여건이 안되기 때문에 상급기관에서 주어지는 사업을 성심껏 수행하는 것이 최선이라고 한다면, ‘자체 고유사업과 독자적 프로그램의 계획 및 운영’을 측정하는 평가항목은 이들에게 별다른 의미를 주지 못하며 극단적인 경우 평가에 대한 무기력감만을 주게 될 수 있는 것이다.

그러나 우리가 앞으로 해야 할 과제는 이러한 현실적인 여건을 객관적으로 판단하여, 현상황을 직시하고, 그에 기반한 보다 적실성있고 타당한 평가도구를 개발해야 하는 문제이다. 이러한 현실 속에서는 지역의 청소년정책을 활성화시키기 위한 노력에는 어떠한 것이 있을 수 있으며, 이러한 노력을 어떻게 측정할 것인지 고민해야 하는 것이다. 그러므로 후속연구에서 구체적인 평가지표를 개발할 때는 정책현장의 현실적 여건을 이해하기 위해 현장 업무 담당자들의 의견을 보다 풍부하게 수집하고 지속적인 피드백을 거쳐 최종안을 확정해야 할 것이다.

결국 평가대상 기관을 어떻게 그룹핑하고 선정할 것인가 문제는 기관의 위상과 권한, 그리고 각 자치단체의 구체적인 업무 성격과 맞물려 있으므로 이를 고려하여 결정해야 한다. 이를 위해서는 청소년정책과 사업을 담당하고 있는 자치단체 정책 현장의 업무 현황 파악이 이루어져야 한다.

### 3) 평가자료 수집 및 평가방법

이론적 배경에서도 살펴보았듯이 정책평가는 양적 평가와 질적 평가로도 대별될 수 있다. 양적 평가방법은 실험적 방법과 비참여조직적 관찰법, 표준화 면접법, 경제학자들이 자주 이용하는 비용-편익평가법이나 비용-효과평가법 등이 있는데, 이러한 평가는 많은 공공행정 평가의 주류를 이루어왔다. 그러나 이러한 방법은 질적 평가방법 지지자들에 의해 의사결정자

의 기대를 충족시키지 못하며 기본적으로 과학적 방법의 인과관계적 문제 해결자세가 갖는 한계를 가지고 있다고 비판받고 있다. 질적 평가방법은 행위자 자신의 관점에서 인간의 행태를 이해하는데 관심을 갖는 현상학적 입장을 취하며 과정지향적 성격을 갖는데, 주로 참여관찰법이나 심층면접법 등의 연구방법이 활용된다. 두 방법론은 상보적인 관계에 있다고 할 수 있기 때문에 양방법을 혼용해서 사용함으로써 보다 다양한 평가 결과를 얻어낼 수 있다. 두 가지 방법의 혼용은 자료, 연구자, 이론, 방법론의 다원화와 자료, 설계 및 분석방법을 혼합하는 방식으로 각각의 방법에서 필요한 부분을 빌려오는 방식으로 이루어질 수 있다. 청소년정책 평가방법 또한 양적 평가방법과 질적 평가방법을 혼용함으로써 자료나 설계 및 분석방법을 혼용함으로써 더욱 다양한 평가 결과를 얻어낼 수 있다.

자치단체 정책과 행정평가를 수행한 선행 연구들에서 일반적으로 활용한 지표 측정방법은 기록조사, 실태조사(monitoring), 설문조사 등이다. 기록조사는 평가대상 기관이 제공하는 기존 자료나 평가를 위해 새로 작성한 자료에 근거하여 이루어지는데, 이 경우 자료획득이 용이하고 자료의 객관성을 보장할 수 있을 경우에 사용하며 주로 행정활동에 대한 기록과 통계자료를 이용한다. 그러나 조직내의 기존 자료를 활용할 경우 적은 비용으로 신속히 자료수집과 분석을 할 수 있고 조직내의 참여자들에게 자료수집을 맡길 수 있는 이점이 있는 반면 조직 성격에 따라 필요한 자료에 대한 접근이 어려운 경우도 있고, 기존 자료만 사용하기 때문에 문제분석에 있어서 한계가 있으며 기존 자료나 서류에 대한 신뢰도 검증이 어렵다는 문제가 있다.

실태조사는 대체로 평가대상 기관이 제공하는 자료의 타당성, 객관성, 공정성이 확보되지 못할 경우에 추가적으로 사용되거나, 평가결과 우수단체를 선정할 때 1차 평가 후 선정된 예비 후보지역에 대해 심층적 평가를 보완적으로 수행해야 될 때 활용된다. 평가자가 현장을 방문하여 관찰, 면담, 조사한 내용을 토대로 이루어지는데, 이 경우는 평가자가 편견없이 공정하게 실태를 파악하고 비교할 수 있는 능력을 갖춘 외부인력을 활용

하는 경우가 많다. 설문조사는 기록이나 실태조사를 통해 파악할 수 없는 내용과 다수의 의견을 수렴하는 경우에 사용하며, 조사시에는 익명성을 보장하여 진솔한 응답을 얻어낼 수 있도록 해야 한다. 특히 공무원이나 주민에 대해 표본집단을 추출하여 설문조사를 하는 경우 단순무작위 추출 방법이나 층화표본 추출방법 등을 사용하여 편견없이 전체의 의견을 반영할 수 있도록 해야 한다(최병대·김상득·양기용·송광태, 1995: 331).

한편, 실태조사에서 주로 활용하게 될 면접이나 관찰방법은 문제를 심도있게 파악하는데 도움을 주며 조직구조나 조직행태에 대한 광범위한 문제들을 다룰 수 있고, 정서적인 문제에 대한 분석도 가능하며, 조사과정에서 융통성있게 질문의 내용이나 방법에 변화를 줄 수도 있다. 그러나 단점으로는 인터뷰하는데 비용과 시간이 많이 들기 때문에 조사대상자를 폭넓게 선택할 수 없으며, 질문과정과 분석단계에서 분석자의 주관이 많이 개입될 여지가 있다는 점이 지적된다. 이 외에도 복잡하고 세세한 문제에 대해 조직구성원들의 광범위하고 다양한 관점을 조사할 수 있는 워크숍이나 집단토의 등의 방법이 있을 수 있다. 이러한 방법은 조직구성원들이 직접 참여하기 때문에 조직발전에 대한 관심을 제고시킬 수 있으며, 분석결과가 바로 환원될 수 있고 조직구성원들이 자기진단을 할 수 있는 기회를 줄 수 있다는 장점을 갖는 반면, 일부 적극적인 참여자들의 소수의견이 조직 내 지배적인 의견으로 받아들여질 우려, 관리층의 영향력을 배제하기 힘들다는 점, 그룹토의를 효과적으로 이끄는 고차원적인 기술이 필요한 문제 등이 제기된다(조성한·유지윤, 1996: 17-18).

지방자치단체의 청소년정책을 평가할 때는 이러한 방법들의 장단점을 잘 인지하고 청소년정책 평가의 목적과 평가대상 기관의 성격을 잘 이해하여 가장 효과적인 평가를 수행할 수 있도록 해야 할 것이다.

#### 4) 평가의 효과적 활용을 위한 고려사항

##### (1) 실질적 인센티브 제도의 도입

인센티브(incentive)는 패널티(panalty)의 대응개념으로 조직 또는 조직

구성원의 목표달성을 위한 노력을 유인하기 위해 그들에게 차별적으로 제공하는 다양한 종류의 비정규적인 보상을 말한다. 특히 공공부문의 경우 민간부문에 적용되고 있는 시장경제의 경쟁원리에 대응하는 개념으로 인센티브를 활용함으로써 조직관리나 조직발전을 위해 유용하게 사용되어온 수단의 하나이다. 즉 인센티브는 민간부문의 경쟁 메카니즘의 역할을 활용할 수 있는 수단이자 평가결과를 지방 정책과 행정의 개선과 연계시키는데 상당한 유인력을 지닌 중요한 수단이라 할 수 있다(금창호, 1996: 63-75).

결국 지방자치단체의 청소년정책 평가를 통해 지방자치단체가 청소년정책에 대해 관심과 노력을 활성화시킬 수 있도록 실질적 유인을 강화하기 위해서는 적극적 보상개념으로서 인센티브를 활용하는 것이 의미가 있다. 자치단체의 자발적인 발전노력 정도에 따라 행정적·재정적 지원을 차등화하는 “우수자치단체 중점지원” 제도로써 자치단체간에 선의의 경쟁을 유발하여 전체 능력을 극대화하고자 하는 것이다.

인센티브제는 결국 평가 결과를 해당 정책과 행정의 개선 및 향상과 연계시키는데 기본적인 목적이 있으며, 이러한 목적 달성을 위해서는 몇가지 갖추어야 할 사항들이 있다. 먼저 평가결과를 충분히 반영할 수 있는 체제를 갖추어 평가와 직접적 연계가 이루어져야 하며, 둘째, 인센티브 종류를 다양화하여 평가분야나 평가목적에 따라 적절히 적용함으로써 실효성을 높일 수 있어야 하며, 셋째, 지방자치단체의 자발적 유인이 촉발될 수 있도록 손익의 상대적 격차가 필요하다.

인센티브제에는 재정적 인센티브와 행정적 인센티브 형태가 있을 수 있다. 재정적 인센티브는 평가결과를 토대로 우수 지방자치단체에 재정적 보조를 하는 것으로 주로 자치단체라는 기관을 대상으로 가능한 보상인데 비해 행정적 인센티브는 기관 및 공무원 개인 양자 모두에 대한 보상을 고려할 수 있다. 우수 지방자치단체에 대한 행정적 특전으로 감사의 면제와 조직 및 인력관리 승인시 일정수준의 자율권을 보장해주는 내용이 있을 수 있으며, 공무원 개인에 대한 포상 형태로는 기여도가 높은 공무원 개인별로 금전적인 보상이나 사무기기, 장비지원 및 인사상 특혜를 부여

하는 방안을 생각해 볼 수 있다. 예를 들어 근무평점시 가산점 부여, 특별 승진 및 승급, 주요직위 보직, 상급기관 인사발탁 등의 방식이 있을 수 있으며, 이러한 제도의 실효성을 높이기 위해 인센티브 내용과 부여방식 등을 사전에 알림으로써 공무원들의 동기유발을 유도할 수 있다. 이러한 보상들은 특히 형평성을 유지할 수 있도록 신중을 기하여 사기저하 등의 부작용을 초래하지 않도록 유의해야 한다.

한편, 현재 문화부문에서 이루어지고 있는 지방자치단체 문화정책 평가에서는 우수 문화자치단체에 선정될 경우 150만원 상당의 조각품을 수여하고 있는데, 그 경제적 가치는 그다지 크지 않으며 자치단체장의 집무실에 조각품을 비치해 놓는 정도로 활용되고 있으나, 그것을 통해 상징적으로 자부심과 자긍심을 느낄 수 있는 측면 때문에 의미는 있다고 평가하고 있으며, 그 외 몇 개의 언론기관과 연구기관이 공동으로 지방자치단체 행정 평가를 수행한 경우는 직접적인 인센티브는 없으나, 평가 결과가 신문 기사를 통해 전국적으로 보도됨으로써 자치단체에 대한 국민적 인식이 좌우되기 때문에 자치단체장이 상당한 관심을 기울일 수밖에 없음을 언급하고 있다.

청소년정책 평가를 통한 인센티브 부여방법 또한 신중하게 마련되어야 하는데, 현재 지역의 청소년정책과 사업을 위한 재정상황이 타부문에 비해 미약한 만큼 실질적인 예산을 지원하여 자치단체가 자체사업을 기획·수행하는 데 활용할 수 있도록 하는 것이 필요하며, 종합결과에 대해서뿐만 아니라 영역별로 다양한 인센티브를 부여하여 수혜자의 폭을 확대할 필요가 있다. 인센티브 제도 활용을 위해서는 재원 마련과 행정적 인센티브 부여를 위한 법적·제도적 권한에 대한 근거가 필요한 만큼 장기적인 고려가 필요하며 무엇보다도 평가의 객관성과 투명성 확보를 통해 평가결과에 대한 자치단체의 인정이 이루어지도록 하는 것이 중요하다 하겠다.

## (2) 평가의 활용 및 개선

평가결과는 관련공무원에 대한 학습효과, 차년도 기획 및 예산에의 반

영, 자치단체 발전에의 활용, 관련공무원 및 기관에 대한 포상 등에 활용될 수 있다(금창호, 1996: 31-32). 자치단체 청소년정책과 행정을 평가한 결과를 자치단체에 통보함으로써 관련공무원은 자신이 수행하는 업무의 문제점과 장단점을 파악할 수 있고, 다른 자치단체에 대한 평가결과를 비교해 봄으로써 상대적으로 취약한 분야의 개선을 위해 노력할 수 있다. 특히, 이러한 평가는 조직구성원들의 노력의 결과가 구체적인 점수로 나타나고 다른 자치단체와 비교된다는 점에서 보다 자발적인 업무개선 노력을 기울일 수 있게 한다(최병대·김상목·양기용·송광태, 1995: 343).

또한 동일한 평가기준을 사용하여 평가할 경우 자치단체간의 평가항목별 비교를 통해 인센티브를 제공함으로써 자치단체의 적극적인 개선노력과 업무추진을 유도할 수 있으며, 차년도 기획 및 예산편성시 자치단체에 대한 지원의 근거자료로 활용할 수 있다. 셋째, 평가 결과를 토대로 현재 자치단체가 처한 위치와 현황을 파악할 수 있어 향후 도정의 발전목표를 구체화할 수 있다. 또한 우수한 평가를 받은 기관과 개인에 대한 보상을 통해 적극적인 동기유발책으로 활용할 수 있다.

한편, 자치단체 평가결과는 여러가지 방면에 유용하게 활용될 수 있는 반면 몇 가지 부정적 요소로 작용할 수 있다는 점에서 신중하게 고려할 필요가 있다. 평가의 어려움 중 정책평가에 대한 평가대상자들의 저항이 있을 수 있다. 정책평가 수행에 있어 평가대상 기관의 협조는 필수적임에도 불구하고 평가대상자가 평가 자체에 부정적 태도를 갖는 경우이다. 이러한 요인으로서는 평가자의 입장이 일반적으로 비판자적 입장을 갖고 있기 때문에 자신이 행한 일을 타인으로부터 평가받는 것을 심리적으로 싫어하는 인간 본성 자체와 관련된 문제가 있으며, 평가가 가져올지 모르는 불이익에 대한 두려움이 있을 수 있으며, 사업수행자들은 기본적으로 사업효과에 대해 과도한 기대를 가지고 있으므로 평가결과가 자신의 기대와 일치하지 않았을 때 불만을 가질 수 있다. 또한 평가의 효과 자체에 의심을 제기하는 평가무용론의 주장이 있을 수 있다. 이러한 저항들은 평가의 효과를 떨어뜨리기 때문에 평가기획단계에서 분명히 파악되어야 하며 적절히

해소될 필요가 있다. 특히 이러한 저항을 줄이기 위해 평가대상기관의 직원을 평가활동에 참여시키는 방안도 생각해 볼 수 있는데, 이 경우 자료수집에 필요한 협조를 얻거나 평가결과의 활용도를 제고시키는 데 장점을 갖는다(남진우, 1995: 62-66). 청소년정책 평가 활용시에는 이러한 부정적 요소를 최소화하기 위해 평가지표를 개발하는 과정에서부터 평가대상이 되는 자치단체 정책 담당자들의 의견을 광범위하게 수렴해야 한다.

평가의 부정적인 면으로 나타나고 있는 문제의 하나가 평가의 목적이 전도되는 현상이다. 최근들어 공공부문의 경쟁력과 생산성 제고의 문제가 중요하게 대두되면서 많은 유형의 평가가 급격히 늘어나고 있는데, 평가결과에 근거하여 불이익과 보상이 주어지기 때문에 평가점수를 낮게 받아 불이익을 받지 않기 위해 모든 업무를 제쳐놓고 평가 자체에 몰두되는 현상이 일어나고 있다는 것이다. 즉 평가의 원래 목적은 업무를 보다 효율적이고 질적인 성과를 갖도록 하기 위한 것인데 실제로 평가를 받는 입장에서는 평가를 위한 서류와 자료준비 때문에 실제 업무를 제대로 수행하지 못하는 경우가 생길 수 있다는 것이다. 이러한 부정적 결과를 가져오지 않도록 하기 위해서는 평가 준비에 너무 많은 시간을 소비하게 하지 않는 합리적인 평가 방법을 마련하는 일이 필수적이다. 이러한 의미에서 청소년정책 주무부처에서는 자치단체 청소년정책 평가를 위해 수집·작성된 자료를 행정자치부의 자치단체 평가시 청소년정책 부문 자료로서 그대로 제출하여 반영할 수 있도록 사전 협의하는 문제를 제안한 바 있다. 그랬을 경우, 비슷한 성격의 평가를 위해 시간을 중복적으로 낭비하는 일은 최소화할 수 있을 것으로 보인다. 또한 평가를 받는 주체들이 관련자료를 작성·제공하거나 면담에 응하는 등 추가의 업무부담이 가능한 최소화될 수 있도록 해야 할 것이다.

앞에서 살펴본 내용 외에도 자치단체의 청소년정책을 평가하는 데에는 많은 고려사항들이 존재한다. 충분한 기초연구나 준비기간 없이 평가작업에 착수함으로써 평가기준이나 방법의 타당성을 떨어뜨릴 수 있으며, 평



가결과를 충분한 배경 설명없이 자치단체별 등위를 공개화함으로써 낮은 순위의 자치단체에 심각한 정서적 손상을 끼칠 수도 있기 때문에 신중한 연구와 방법적인 면의 고려가 필요하다.

또한 현재 제시된 종합적인 청소년정책 평가지표체계는 이후 현실적 적용을 위해 보다 구체화되고 보완되어야 하는 과제를 가지고 있다. 사전 예비평가를 거쳐 현실적인 적합성이나 자료 수집 가능성 등을 감안하며, 가장 논란의 여지가 적은 지표를 중심으로 지표체계를 구성해야 할 것이며 이후 적용 지표수를 단계적으로 보완·확대해 나가는 방안이 필요하다. 특히, 청소년정책은 행정환경이나 행정수요 등이 변화함에 따라 변화할 수 있기 때문에, 이러한 지속적인 변화를 객관적으로 평가하기 위해서는 새로운 변화를 적절히 수용·반영할 수 있는 평가지표가 적절한 시기에 주기적으로 새롭게 개발될 필요가 있다.

다시 한 번 강조하건대, 평가의 효과를 극대화하는 기본적인 전제는 바로 평가의 객관성과 합리성 확보이며, 평가는 자치단체별 서열을 매기는데 그 목적이 있는 것이 아니라, 지방자치단체의 청소년정책과 사업을 비교함으로써 우수한 사례를 소개하고 자치단체의 청소년정책 활성화 노력을 촉진시키는 데 있는 것임을 인식해야 한다.

## VI. 결론 및 제언

### 1. 요약 및 결론

1998년은 새로운 “청소년육성 5개년계획”이 시작되는 매우 중요한 시기이다. 청소년을 그들 삶과 사회의 주체로 새롭게 자리매김하는 획기적인 정책 방향의 전환이 이루어졌으며, 이는 21세기의 새로운 사회적 전망에 걸맞는 역사적 의의를 갖는 대전환기적 변화라 할 수 있을 것이다. 이러한 상황에서 청소년정책 분야에 대한 전국가·국민적 관심을 불러일으키고 청소년정책의 효율성과 경쟁력을 확고히 할 필요성은 더욱 커지고 있다.

이에 본 연구는 각 자치단체의 청소년정책과 사업을 활성화시키기 위한 하나의 방안으로서 자치단체별로 청소년정책의 노력성 정도와 성과가 어느 정도인가를 평가할 수 있는 기준인 ‘청소년정책 평가지표’를 개발하고 이에 따라 그 실태와 성과를 비교·평가하는 방안을 모색하고자 하였다. ‘청소년정책 평가지표’는 이후 종합 점수화 과정을 통해 ‘청소년육성지수’로 개발됨으로써 자치단체의 청소년정책의 현실과 실태를 종합적으로 진단할 수 있는 기준으로 활용될 것이다.

연구를 통해 마련된 평가 방안은 이후 실제 정책 현장에서 활용되도록 함으로써 각 자치단체가 평가결과를 통해 지역 청소년정책의 현실을 직시하고 이를 기반으로 청소년정책의 방향을 수립하고, 나아가 청소년 부문에 대한 관심과 투자를 확대할 수 있는 제도적인 유인체계로 활용될 수 있도록 하고자 한다. 최종적으로 개발된 평가지표 체계는 지역 청소년정책을 비교·평가하는 기준이자, 지역 내에서 청소년정책을 자체 평가하는 준거로도 활용할 수 있는 유용한 도구가 될 수 있을 것이다.

올해의 연구는 자치단체별 청소년육성여건과 사업추진 실적을 토대로한 ‘청소년육성지수’ 산출을 통해 자치단체의 청소년 관련 정책사업을 비교·평가함으로써 자치단체간의 선의의 경쟁을 유도하고 적극적인 정책수행

동기를 마련하고자 하는 과제의 1차 년도 기초연구 수행되었기 때문에, 청소년정책 분야에서 이러한 평가방안의 가능성을 검토하고 청소년정책 분야에서 가장 적절하게 활용될 수 있는 「청소년정책 평가지표 항목」을 개발하는 데 초점을 두었다. 그러므로 이후 후속 연구를 통해 실제 적용 가능한 형태로 지표체계를 보완하고 평가체계를 개발해야 하는 과제를 가지고 있다.

연구과정으로 먼저, 청소년정책·사업 평가에 대한 이론연구 및 선행연구 검토를 수행하고, 타부문의 평가지표 관련 연구 사례를 검토하여 「6개 관심분야 - 20개 영역 - 54개 지표항목」의 지표체계 시안을 개발하였으며, 연구진이 작성한 시안을 중심으로 관계전문가 의견수렴 과정을 거쳤다. 관계 전문가는 청소년관련 학계, 단체 및 시설, 정책담당자, 청소년 등 총 32명으로 개별자문을 수행하였다. 「지표 시안」을 마련한 후 관계전문가 의견수렴과정을 거쳐 최종 지표체계를 확정하는 과정에서는 지표의 타당성, 중요성, 자료획득 용이성 등의 기준에 대해 5점 척도의 점수를 매기도록 하여, 가용통계자료 현황과 정책현장에서의 자료획득 가능성 등까지 종합적으로 고려하도록 하였다. 이러한 과정을 거쳐 최종적으로 「4개 관심분야 - 14개 영역 - 34개 지표항목」 체계로 조정하였다.

이미 밝혔듯이 현재 제시된 지표체계는 실제 적용을 위해 실측가능성 고려와 정책 현장의 요구 수렴을 통해 보완되고 발전될 필요가 있으며, 이러한 작업은 후속연구에서 뿐만 아니라 시대적·사회적 환경 변화와 청소년정책의 가치와 방향 변화에 따라 주기적으로 검토·보완해야 하는 문제이기도 하다.

마지막으로 올해 개발된 평가체계를 정책 현장에서 활용할 수 있도록 보다 체계적이며 타당성과 신뢰성을 갖춘 체제로 보완하는 데 필요한 후속 연구과제를 제시하고자 한다. 이후 후속연구를 통해 최종 지표체계를 확정하고 시범적용 과정을 거쳐 보다 완전한 형태의 지표체계를 개발함으로써 이러한 자치단체 평가가 청소년정책 분야의 의미있는 평가 방안으로 자리잡을 수 있도록 해야 할 것이다.

## 2. 제언 : 후속연구의 과제

98년도 지역 청소년정책 평가체계 연구는 일차적으로 이러한 평가방법에 대한 청소년 관련부문의 전반적인 반응과 의의 및 필요성에 대한 호응도를 파악하고, 평가지표체계<시안>을 마련하는 것을 목적으로 하였다. 이에, 지표항목을 보다 세부적으로 구체화하고 각 항목별 측정방법을 제시하여 평가에 활용할 수 있는 수준의 최종안을 확정하고, 평가를 실제 수행하는 데 필요한 여러 가지 여건을 고려한 종합적 평가방안을 마련하기 위한 후속연구가 이루어져야 한다.

1. 청소년정책 평가지표를 개발하고 구체적인 평가방안을 수립하는 지속적인 후속연구가 이루어져야 한다.

자치단체별 청소년정책을 평가하는 일, 특히 이를 자치단체별로 비교·평가하여 선의의 경쟁을 유도하는 것은 청소년정책 부문에 대한 자치단체의 관심과 투자를 촉진시키기 위한 유용한 방안이다. 이는 정책의 효율성과 생산성을 높이기 위한 전사회적 노력에도 부합하며, 국가경쟁력 확보를 위해 청소년정책에 대한 투자를 확대해야 한다는 인식의 제고 기회로 활용할 수 있다. 올해는 이를 위한 1차 과정으로 청소년관련 각계각층의 전반적인 의견과 반응을 타진하고 구체적인 항목을 제시한 바 있으나, 이를 실제 적용하기 위해서는 후속연구에서 보다 깊이있는 논의와 광범위한 의견수렴과정을 거쳐 논란의 소지가 적은 타당성있는 지표체계와 평가방안이 수립되어야 한다. 특히, 1차 의견수렴 결과, 정책담당자들의 전반적인 의견은 평가의 필요성은 인정하나, 지역의 특성이나 현실적 제반여건 등을 고려하지 않는 - 특히, 재정자립도나 생활수준이 현격히 차이가 있는 경우 - 일률적인 평가가 이루어진다면, 합리적인 평가결과가 나올 수 없으며, 현재 전반적으로 지역의 청소년정책 관련 조직, 예산, 관심도 등

이 매우 취약한 상태에서 현실과 동떨어진 높은 수준의 평가를 진행할 경우, 오히려 평가에 대한 무관심과 포기심리를 불러 일으킬 우려가 있음을 가장 우려하는 것으로 나타나, 사실상 이러한 평가방법에 대해 민감한 반응을 보임을 알 수 있다.

이러한 우려를 불식시키기 위해서는 무엇보다도 평가도구와 평가과정의 타당성과 신뢰성을 확보하기 위해 평가지표 개발 과정에 정책담당자를 적극적으로 참여시키고 현장과의 반복적인 피드백과 협의과정을 거친 충분한 고려와 준비가 필요함을 알 수 있다.

2. 보다 광범위한 의견수렴 과정이 필요하며, 특히 정책 현장의 목소리를 반영하기 위한 워크숍, 관계자 회의 등 다양한 논의 및 협의과정이 마련되어야 한다.

올해 시안적 성격으로 제시된 지표체계를 실제 정책 현장에서 활용하기 위해서는 보다 심층적인 논의와 보완이 필요하다. 이번 연구에서는 학계 및 관련 연구기관 관계자 16명, 청소년단체·시설 관계자 6명, 청소년행정 담당자 6명, 청소년 4명, 총 32명의 개별자문을 거쳤다. 청소년행정 담당자의 경우 전국을 대상으로 시·도, 시·군·구별로 고루 분포되게 의견수렴을 하여, 행정단위에 따라 차이가 있는 청소년업무의 특수성을 반영할 수 있도록 하였으나, 연구여건상 1차례의 의견수렴만 거침으로써 논의가 필요한 구체적 부분에 대한 협의과정을 거치지 못하였다.

그러나 실제 평가를 시행한다고 할 경우, 가장 직접적인 대상이 될 행정 담당자들의 의견이 보다 광범위하게 수집될 필요가 있으며, 특히 평가항목 중 논쟁이 되는 부분에 대해 다양한 관계자들의 의견을 모으고 최종합의를 이루어 나가는 과정이 보다 심도있게 마련될 필요가 있다. 정책현장의 의견을 적극적으로 반영하고, 공개적인 논의과정을 거쳐 확정된 평가체계이어야만 현장의 호응과 지지를 받고 타당성을 인정받을 수 있을 것이다.

지역 청소년정책 평가체계의 <98년도 시안>은 특정 평가대상을 구체화하지 않고 일반적 사항을 중심으로 구성하였다. 이에 후속연구를 통해 보다 구체화해야 할 과제들은 다음과 같다.

3. 평가대상 지역 특성에 따라 차별화된 평가도구를 개발해야 한다.

지역의 청소년업무는 광역시·도, 기초자치단체 등에 따라 업무 특성과 성격이 다르며, 지역청소년에 대한 서비스의 내용과 질도 다르다. 그러므로 주 평가대상 지역에 따라 평가할 내용과 구체적인 항목이 달라야 한다. 평가를 수행할 경우, 평가 대상지역을 하나의 행정단위로 한정하거나 행정단위별로 해당업무의 특성을 반영한 별도의 평가체계를 구성해야 한다.

또한 각 자치단체의 특수한 문화와 여건을 고려하여 지역환경의 특성에 따른 분야별 가중치를 부여하거나, 자치단체의 개성과 특성을 드러낼 수 있는 항목을 개발해야 한다. 자치단체별 재정자립도와 생활수준에 따라 평가기준과 방법을 어떻게 합리적으로 적용시킬 것인지, 도시지역·농어촌지역·공업지역 등 지역특성에 따른 평가지표를 세분화할 필요가 있는지 등에 대해서도 조사연구가 있어야 한다.

4. 지역특성과 현장 실정을 반영한 세심한 평가방안을 모색해야 한다.

하나의 평가체계로 전국의 모든 자치단체를 평가한다는 것 자체가 세부적인 부분의 질적인 부분까지 포착하지 못하는 기본적인 한계를 가지고 있기는 하나, 이러한 한계를 최대한 줄일 수 있는 보완책을 마련해야 한다. 예를 들어, 각 자치단체의 행·재정적 여건 및 인적·물적 자원의 구조적 차이를 고려하지 않고, 재정력 등 여러 조건이 열악한 지역과 조건

이 좋은 지역을 단순히 비교한다면 평가의 타당성을 잃게 되며, 그러한 평가 결과를 근거로 인센티브를 제공할 경우 자치단체의 격차를 더욱 악화시키는 결과를 초래할 수 있다. 이 경우 현재 실적보다는 자치단체의 발전 노력을 평가할 수 있는 지표에 대한 평가결과를 인센티브 제공을 위한 근거로 사용하는 문제 등을 고려해야 하는 것이다. 이렇게 지역특성과 실정을 감안하고 그 속에서 어느정도의 노력과 성과를 얻어냈는지를 알아낼 수 있는 객관적인 평가항목을 개발하는 문제, 지역여건을 고려한 상대적 평가를 효과적으로 해내는 문제, 청소년정책 현장의 여건을 직시하여 초기 단계에는 지나치게 높은 수준의 평가체계보다는 자치단체의 청소년정책 ‘개선가능성’과 업무 의욕을 높일 수 있는 평가항목을 적절하게 보완하는 문제 등이 고려되어야 한다.

5. 개발된 지표항목을 보다 측정가능한 지표로 객관화시킴으로써 지표에 대한 신뢰도를 높여야 한다.

현재 개발된 지표는 직접 활용하기 위한 목적보다는 청소년정책을 평가하기 위해 필요한 항목을 종합적으로 추출해보는 의미가 더 컸기 때문에, 측정가능성과 함께 ‘중요성’ 기준 또한 높은 비중으로 고려하여 개발된 것이다. 그러나, 평가지표를 활용하여 실제 평가를 수행할 경우, ‘측정가능성’ 기준이 보다 중요하게 고려되어야 한다. 즉, 청소년정책을 평가하기 위해 중요한 의미를 갖는 항목이라 하더라도 계량화하기 어려운 항목일 경우, 평가결과의 타당성과 신뢰성에 논란의 여지가 있을 수 있으므로, 각 항목에 대해 수치로 평가할 수 있는 환산식이 제시될 수 있는 측정가능한 지표이어야 한다. 한편, 방법론상 기본적인 어려움이기는 하나, 주관적 지표를 객관적 점수화하는 기법을 개발하여 활용할 필요가 있으며, 최종적으로 각 항목의 중요도에 따라 가중치를 부여하는 문제도 고려되어야 한다.

지역 청소년정책 평가지표를 활용하여 실제 자치단체의 청소년정책을 비교·평가할 때, 다음의 사항들이 고려되어야 하며, 이를 위한 제반여건을 마련하기 위한 작업을 함께 추진해야 한다.

6. 균등한 평가를 위해 평가항목의 내용을 자치단체의 자료작성자가 동일하게 이해할 수 있도록 평가편람을 작성·배포하고 연수프로그램을 진행할 필요가 있다.

이를 위해 각 항목별로 구체적인 설명과 환산식을 제시하는 평가편람을 작성·배포하고, 예비조사를 실시하여 각 항목에 대해 업무 담당자가 충분하고 명확하게 이해하도록 해야한다. 특히, 청소년 관련 업무의 포괄성으로 인해 청소년부문 예산과 정책프로그램 등에 대해 서로 다른 범주로 이해하고 있을 소지가 다분하다. 청소년 관련 업무담당자를 대상으로 전국 시도청소년과장 정책설명회 등을 활용하거나 별도로 사전 오리엔테이션, 연수, 워크숍 등을 개최하여 연수기회를 마련하도록 한다.

7. 자치단체별 비교·평가를 통해 최종 우수자치단체를 결정하는 구체적인 과정과 방법을 마련해야 한다.

각 자치단체들을 평가하고 최종적으로 이를 어떻게 비교하여 등위를 정할 것인지 그 방법을 결정해야 한다. 이러한 방법으로는 평가항목별 조사 자료를 통해 객관적 점수를 매겨 이 점수에 근거하여 등위를 정하거나, 아니면 객관적인 점수로 1차 우수자치단체를 대략 10개 내외로 선정한 후 후보지역에 대해 평가단의 심층적인 토론과 현장조사 및 심층면접 등의 과정을 거쳐 최종 우수자치단체를 선정할 수 있다. 후자의 경우, 지역의 현실적인 여건과 특수성 등을 고려할 수 있으며, 객관적인 자료로 파악할



수 없는 세부적인 사항을 알아낼 수 있다는 장점이 있는 반면, 평가단의 주관적 견해가 주된 평가근거가 된다는 점에서 평가결과에 대한 공정성과 투명성을 보장하기 위한 장치가 함께 마련되고 그 과정이 공개화되는 등의 제반작업이 수반되어야 한다. 또한 우수자치단체를 몇 개 선정할 것인지, 전체충청으로 선정할 것인지, 행정단위별로 하위영역을 나누어 선정할 것인지, 청소년정책사업 부문별로 선정부문을 세분화할 것인지 등에 관한 구체적인 계획이 수립되어야 한다.

8. 평가를 수행하기 위한 주체 즉, 평가위원회를 공정하고 합리적·민주적으로 구성함으로써 평가결과에 대해 평가대상자들과 청소년관련 부문으로부터 사회적 권위를 인정받도록 해야 하며, 특히 평가위원회에 청소년들의 참여가 반드시 이루어져야 한다.

평가위원회에는 청소년관련 학계, 정책담당자, 민간청소년부문 관계자, 청소년 등 청소년부문과 관련된 다양한 관계자가 포함되어야 하며, 특히, 정책의 주체이자 주대상인 청소년들 자체의 인식과 평가가 매우 중요한 만큼, 이들의 참여를 제도화할 수 있는 방안이 필요하다.

또한 궁극적으로 지역의 청소년정책은 지역의 청소년정책 관계자들로부터 평가되어야 하는 것이 바람직하며, 전국적인 평가 이전에 이러한 지역단위의 평가가 전제되어야 하는 것이 이상적이다. 지역단위의 평가과정에서는 그 지역의 학계, 시설·단체관계자, 언론계, 기업인, 학부모, 청소년대표 등으로 구성된 ‘청소년정책 모니터단’을 구성하여 운영하며, 특히 청소년의 경우 ‘청소년위원회’의 대표자가 참여할 수 있도록 지역단위로 ‘청소년위원회’를 구성하는 일이 선행될 필요가 있다.

9. 지표개발 및 측정방법에 있어 현재의 한계를 극복하고 보다 공정하고 합리적이며 종합적인 평가체계를 갖출 수 있도록 연구·보완하는 노력이 지속적으로 이루어져야 한다.

현재의 지표체계는 지표개발 분야의 기본적인 한계 뿐만 아니라 실제 평가를 수행할 때 부딪치게 되는 시간과 예산 제약 등의 한계를 가질 수밖에 없다. 주관적 항목을 어떻게 객관화하여 평가할 것인가의 문제와 실제 평가를 수행할 때, 짧은 기간동안 자료를 수집하는 과정에서 자료누락이나 자료자체의 신뢰성 문제가 발생할 수도 있으며, 지역 청소년시설 등의 구체적인 운영현황에 대한 현지조사를 병행하지 않을 경우, 실적위주의 양적 평가에 치우치게 될 우려도 있다.

또한 현재 지역 청소년의 삶의 질 수준은 미약하며, 청소년정책과 사업을 평가하기 위한 틀이 구축되어 있지도 않고, 지방자치단체별로 청소년과 관련하여 이용가능한 통계자료도 매우 미흡한 수준인 만큼 지역별로 신뢰성있는 통계자료를 생산해내야 하는 과제도 안고 있다.

이러한 여러 가지 현실적인 한계를 잘 고려하여, 다양한 측정과 평가방법을 체계적으로 개발하고, 현지예비조사 실시과정을 통해 최종안을 마련한 이후에도, 한 해 평가가 실시된 후에는 평가과정에 대한 자체 진단 후 평가방법에 대한 개선과 보완작업이 이루어져야 한다. 특히, 청소년정책 평가체계는 평가자의 의도와 시대상황, 청소년의 삶의 가치 등에 따라 변화하는 것인만큼 평가체계의 지속적 보완은 필수적이다. 또한 현재는 정책성과 측정이 주를 이루지만 보다 종합적인 평가를 위해서는 지역 청소년정책의 형성과정, 집행과정, 환류과정 등 일련의 정책과정을 단계별로 평가할 수 있는 과정평가까지 포괄할 수 있는 방안이 필요하며, 이를 위해서는 정책과정 전반을 모니터링 할 수 있는 장치가 필요하다.

중요한 것은 평가의 실제 활용여부와 평가를 실시하게 되었을 때, 정책 담당자들과 지역청소년, 그리고 관계자들의 호응 및 관심도의 정도와 이 평가에 대한 권위를 부여받아 평가가 지역 청소년정책을 활성화시킬 수 있도록 하는 유인체계 역할을 실질적으로 수행할 수 있어야 한다는 점이다.

10. 자치단체별 비교·평가를 통해 자치단체간에 선의의 경쟁을 유도하고 청소년분야에 대한 관심을 제고하도록 하는 목적을 달성하기 위해서는 평가 결과에 따른 적절한 인센티브제도가 필요하다.

평가가 단순히 평가 행위 자체로 끝나지 않도록 그 결과를 효과적으로 활용하는 것 또한 평가의 목적을 달성하기 위해 고려해야 할 중요한 사항이다. 평가가 지방 청소년행정의 개선 및 향상에 실질적으로 연계될 수 있도록 하는 수단의 하나가 적극적인 보상으로서 인센티브의 활용이다. 자치단체의 노력 정도에 따라 행정적·재정적 지원을 차등화 하는 적절한 인센티브제도를 통해 자치단체간의 선의의 경쟁을 유발하고 사업 효과성을 제고할 필요가 있는 것이다.

이를 위해서는 인센티브제도가 정책적으로 마련되어야 하며, 이것이 안정적으로 정착됨으로써 평가대상 기관들의 발전노력을 상시적으로 이끌어 낼 수 있어야 한다. 또한 보다 합리적이고 적절한 인센티브제도를 개발·적용함으로써 평가 결과 활용을 최대화할 필요가 있다. 평가분야나 평가 목적에 따라 다양하게 적용할 수도 있으며, 해당 자치단체에 대한 재정적 지원을 확대하거나, 기관 뿐만 아니라 공무원 개인에 대한 행정적 지원 방안을 다양하고도 체계적으로 운영할 수 있는 방안을 강구함으로써 적극적인 동기유발책을 마련할 수도 있다.

한 가지 유의할 사항은 인센티브를 제공하기 위해서는 무엇보다도 평가의 객관성이 기본이 되어야 하므로 이를 본격적으로 적용하기 위해서는

평가의 객관성과 타당성 확보, 평가에 대한 보상들이 형평성을 유지할 수 있도록 신중을 기해야 한다는 점이다. 또한 이 제도가 실행될 수 있도록 청소년육성정책 체계 내의 중앙행정 주무부처의 확고한 정책화 의지와 제도화 방침이 선행되어야 하는 과제가 있다.

11. 청소년정책 평가를 통해 궁극적으로 추구하고자 하는 목적을 가장 객관적이고 합리적인 방법으로 달성할 수 있도록 지속적으로 노력하며, 청소년정책은 궁극적으로 청소년 고객의 삶의 수준과 만족도를 높이기 위한 방향으로 나아가야 한다는 기본방향을 견지한다.

새롭게 수립된 청소년정책 방향의 핵심은 “청소년의 권리보장과 자율참여”, “정책주체로서 청소년”, “수요자 중심의 질적 발전”이다. 청소년정책과 행정평가 또한 이러한 방향과 무관하지 않다. 실적평가가 자칫 간과하기 쉬운 질적인 부분과 정책사업의 구체적인 운영현황 등을 객관적으로 평가하여 형식적이고 건수 위주의 외형적 실적평가가 되지 않도록 해야 하며, 청소년정책과 사업의 실효성, 지속성, 전문성 등 내적인 부분에 관심을 두고 평가할 수 있도록 최선의 방안을 마련함으로써 궁극적으로 청소년사업의 내실화를 다지고 청소년정책의 최종 대상인 청소년들의 ‘삶의 질’ 수준을 향상시키고 만족도를 높일 수 있도록 해야 한다.

자치단체 청소년정책평가를 위한 평가기준은 앞으로 지방자치단체의 청소년정책 방향을 제시하는 기능을 수행할 것이며, 자치단체들은 다른 지역의 모범사례를 통해 자극을 받고 사업수행의 참고자료로 활용하게 될 것이다. 이러한 체계적 평가를 실시함으로써 지방 청소년정책의 틀 마련에 기여하고 지방자치단체들은 자기 진단의 기회를 가짐으로써 청소년사업의 개선 수단으로 활용할 수 있으며 청소년정책 방향 수립에도 도움을 얻을 수 있다.

이상과 같이 제시된 후속 연구과제들을 통해 앞으로 이러한 평가방안을 더욱 발전시킬 수 있도록 단계적·지속적으로 노력해야 할 것이며, 한 가지 심각하게 고려해야 할 사항의 하나는 가장 바람직한 평가내용으로서 그 지역의 청소년의 삶의 질 수준에 대한 객관적 통계자료를 확보하여 이러한 현황과 실태까지 지역별로 비교·평가할 수 있어야 한다는 점을 언급하고자 한다. 즉, 지역단위로 청소년의 생활·환경 실태와 그 변화양상을 종합적으로 파악하기 위한 ‘지역 청소년지표체계’ 마련을 통해 현재 그 지역 청소년의 실태를 진단하고 객관적 현황을 파악할 수 있도록 해야 하며, 그랬을 때만이 진정한 자치단체의 노력성 정도와 제대로 된 정책방향을 갖고 있는지 판단이 가능하다.

그러나 현실적으로 현재 대부분의 지역 정책 현장에서는 지역 단위의 청소년 관련 기초 통계자료가 거의 없기 때문에 실제로 이렇게 지역 청소년의 삶의 질을 나타낼 수 있는 지표체계에 따라 평가를 수행할 경우, 자치단체 담당 부서에 새로운 업무를 추가시키는 결과를 가져오거나, 평가과정 자체에도 매우 오랜 시간과 노력을 소요하게 할 수 있기 때문에, 이 지표항목은 당장 조사항목에 삽입되기는 어려울 것이다. 그러나 그 지역의 청소년정책 활성화는 곧 지역 청소년들의 삶의 질 수준 향상과 밀접한 관련이 있는 만큼 장기적으로 보아, 지역 단위로 ‘청소년의 삶의 질’ 현황을 파악할 수 있는 지표체계를 개발하는 것은 필수적인 과제이다. 앞으로 현재 개발되어 있는 ‘청소년지표체계’ - 1997년도에는 인구, 가족, 교육, 건강, 문화, 복지, 비행 등 7개 영역 104개의 지표항목으로 구성됨 - 와 관련하여 보다 장기적인 공동작업과 별도의 연구추진이 필요하며, 이를 위해 지역단위로 청소년 관련 기초자료와 통계기반을 구축해야 하는 과제가 제기될 수 있다. 앞으로 이러한 문제들을 감안하여 올해 개발되는 청소년정책 평가지표는 매년 보완하여 점차 완전한 지표체제로 완성해 나가야 할 것이다.

한편, 청소년 정책 분야는 다른 부문과 달리 평가체계를 마련하고 특히, 그것을 직접 평가에 활용하는 데 몇 가지 어려움이 있다. 먼저, 청소년정

책의 포괄성으로, ‘청소년정책’ 자체가 ‘청소년’이라는 인구집단을 대상으로 하기 때문에 청소년의 삶과 생활에 관련된 모든 부문 - 법무부, 교육부, 보건복지부, 행정자치부, 정보통신부, 노동부, 경찰청 등 - 의 정책과 직·간접적으로 관련되어 청소년의 전반적인 삶을 포괄하는 지표체계는 모든 관련부서의 정책관련 자료를 필요로 하는 평가가 되어 실제 평가를 수행하는 데 어려움을 빚게 된다. 올해의 지표 수준에서는 지방자치단체의 청소년정책에 대한 관심과 지원을 촉진시키기 위해 평가체계를 활용하고자 하는 현실적인 목적을 고려하여, 청소년육성 정책 주무부처(문화관광부)의 행정체계 내의 정책과 사업을 주 평가대상으로 어느 정도 한계를 짓고, 그 외 관련정책 부문에 대해서는 유관부문의 현황을 파악하기 위한 노력 여부나 유기적 협조체계 현황 등을 묻는 지표항목으로 흡수하였다. 그러나 보다 장기적인 차원에서 보았을 때 지역 청소년의 삶의 질은 문화관광부 정책 체계 내의 청소년 관련 정책·사업으로만 해결될 수 있는 문제는 아니다. 청소년의 삶과 생활에 관련된 모든 정책 부서에서 총체적인 정책노력이 모아져야 하며, 진정한 그 지역의 청소년정책 평가는 그러한 모든 관련된 부문에 대한 평가가 되어야 한다. 물론, 현재로서는 현실적인 평가 수행 가능성을 고려할 수 밖에 없는 상황이지만 기본적으로 이러한 인식을 가지고 앞으로 전반적인 평가체계의 보완이 이루어져야 할 것이며, 이러한 문제는 앞에서 언급한 지역단위 ‘청소년지표’ 개발 문제와 직결되는 사항이라 할 수 있을 것이다.

## 참 고 문 헌

- 강무섭 · 이해영 · 이충진(1988). 교육지표의 체계화 연구. 서울: 한국교육개발원.
- 경기개발연구원(1996). 경기도정 평가지표 개발과 적용에 관한 연구. 수원: 경기개발연구원.
- 경제정의연구소(1997). 경제정의지수(KEJI INDEX)에 의한 한국기업의 사회적 성과 평가모형. 서울: 경실련 경제정의연구소.
- 제훈방 · 도세록(1995). OECD의 보건통계 작성기준에 관한 연구. 서울: 한국보건사회연구원.
- 금창호(1996). 지방행정 비교평가를 통한 인센티브제 도입방안. 서울: 한국지방행정연구원.
- 김명환(1992). 지역생활지표의 작성과 측정에 관한 연구 : 강원도 시 · 군을 중심으로. 성균관대학교 박사학위논문.
- 김병관 · 박경태 · 박병영 · 박준식 · 유석춘 · 이선이 · 이영희(1995). 한국의 경제발전과 삶의 질 변화과정에 대한 연구 - 질적 성장으로의 전환을 위한 양적 지표들의 재검토 -. 연세대학교 사회발전연구소, 사회발전연구, 1995년.
- 김병국 · 이창우 · 서정섭(1988). 도시생활의 질 측정지표에 관한 연구. 서울: 한국지방행정연구원.
- 김상균 편(1996). 삶의 질 향상을 위한 길잡이. 서울: 나남출판사.
- 김상균 · 권태환 · 이문웅 · 이정전 · 김태성 · 조홍식(1996). 21세기 삶의 질에 관한 지표 연구. 서울: 서울대학교사회복지연구소.
- 김선기 · 임석희(1990). 지방자치제에 대비한 지방통계기반의 정비방안. 서울: 한국지방행정연구원.
- 김세훈 · 이홍재 · 공용배 · 이대희 · 조현성(1995). 문화지표체계 개선. 서울: 한국문화정책개발원.
- 김수민(1997). 지방행정의 정책평가 운영실태와 발전방안 : 대구광역시 심

- 사평가 기능을 중심으로. 경북대학교 행정대학원 석사논문.
- 김양희·윤혜미(1996). 여성사회지표 개발. 서울: 한국여성개발원.
- 김영화·김홍주·한승희(1997). 교육지표 개발 및 주기적 교육조사를 위한 기초연구. 서울: 한국교육개발원.
- 김재훈(1995). 지방화시대 정부간 협력체제 구축 방안. 서울: 한국행정연구원.
- 김주원(1997). 지방정부 정책의 평가지표 개발 : 강원도의 경우. 1997년도 한국행정학회 정책연구회 제1회 학술발표회 논문집, 지방자치와 정책·사회발전과 정책.
- 김주환(1992). 정책평가의 새로운 방향. 강남대학교 논문집, 제23집, pp. 419-445.
- 김찬배(1989). 정책평가에 관한 조사연구 - 청소년육성 정책을 중심으로 -. 청주대학교 석사학위논문.
- 김형렬(1990). 정책학. 서울: 법문사
- 김홍식(1991). 지방행정에서의 정책평가기능 활성화 방안. 서울: 한국지방행정연구원.
- 남진우(1995). 정책평가의 활용성에 관한 이론적 고찰. 단국대학교 석사학위 논문.
- 내무부(1998). 지방재정연감 1997. 서울: 내무부
- 내무부(1998). 한국도시연감 1997. 서울: 내무부
- 노화준(1988). 정책평가론. 서울: 법문사.
- 노화준·정정길(1997). 정책평가론. 서울: 한국방송대학교출판부.
- 대한통계협회 편(1998). 한국통계연감 1997. 서울: 통계청
- 도종수·정문성·문선희·김세라·정수경(1992). 청소년 생활실태 및 의식 조사 연구. 서울: 한국청소년연구원.
- 문유경·주재선 편(1997). 1997 여성통계연보. 서울: 한국여성개발원.
- 문화관광부(1998. 7). 청소년육성 5개년 계획. 서울: 문화관광부.
- 문화체육부(1993). 청소년육성 5개년 계획. 서울: 문화체육부.
- 문화체육부(1993-1997). 청소년육성5개년계획 연도별 시행계획 1993-1997.



서울: 문화체육부.

문화체육부(1995. 12). '95 청소년정책 평가 및 향후 추진방향 - 청소년정책 관계자 연찬회 자료. 서울: 문화체육부.

문화체육부(1996). 청소년기본법령집. 서울: 문화체육부.

문화체육부(1997). 청소년백서. 서울: 문화체육부.

문화체육부(1997). 청소년보호법령집. 서울: 문화체육부.

문화체육부(1998). 주요업무추진계획. 서울: 문화체육부.

박보희 · 정영순(1992). 어린이 관련 사회지표의 현황과 과제. 1990년대 한국 어린이/청소년을 위한 참고자료집. 서울유니세프.(국제연합아동기금).

박재복(1997). 정부업무의 심사평가제도에 대한 고찰. 강원대학교 경영행정대학원 석사논문.

박재운 · 김현철 · 심숙영(1997). 국가 교육통계의 작성 · 관리 체제에 관한 기초연구. 서울: 한국교육개발원.

박중훈 · 김판석(1996). 행정서비스 종합대책의 구상(Ⅰ) - 공공기관의 고객만족도 평가지표 개발. 서울: 한국행정연구원.

박중훈 · 이남국(1997). 행정서비스 종합대책의 구상(Ⅱ) - 행정서비스에 대한 고객 만족도 평가 -. 서울: 한국행정연구원.

박해욱(1989). 종합적인 정책평가에 관한 사례연구 - 농어가부채경감정책을 중심으로 -. 성균관대학교 석사학위논문.

백의선 외(1996). 정보화지표 개선에 대한 연구. 정보사회연구, 제8권 제2호(96.12), pp. 33-49.

삼성경제연구소(1997). 세계도시경쟁력비교. 서울: 삼성경제연구소.

송광성 · 이종원 · 김범준 · 김하연(1991). 한국청소년의 실태와 문제. 서울: 한국청소년연구원.

양기용 · 김상묵 · 김보경 · 이창현(1996). 경기도정 평가지표 개발과 적용에 관한 연구. 수원: 경기개발연구원

에버트 비동 지음 · 이경옥 옮김(1995). 정책평가개론. 서울: 한울아카데미.

- 우동기·강욱모·신경희(1993). 서울특별시 사회지표 체계 개발에 관한 연구. 서울: 서울시정개발연구원.
- 원유석(1989). 사회지표의 정책적 활용에 관한 연구. 연세대학교 석사학위 논문.
- 유네스코 한국위원회·한국문화예술진흥원(1986). 문화통계 및 지표체계 연구: 최종보고서, 서울: 유네스코 한국위원회.
- 유재윤·조판기(1996). 도시 경쟁력 비교분석에 관한 연구. 안양: 국토개발연구원.
- 윤병식·정우진·이현송·연하청·한성덕·박주현(1996). 한국인의 '삶의 질': 현황과 정책과제. 서울: 한국보건사회연구원.
- 윤종주·김재은·유종해(1990). 한국의 정신문화지표 개발을 위한 연구. 성남: 한국정신문화연구원.
- 윤희미·김환준·강혜규(1990). 사회복지지표의 체계 개발에 관한 기초연구. 서울: 한국보건사회연구원.
- 이기현·정도훈·박원연(1997). 한국의 도시경쟁력 평가에 대한 연구 - '96 KMA 도시경쟁력 평가결과. 서울: 한국능률협회.
- 이수만·이승종·정형덕·김필두·권오철·윤두섭(1994). 지방자치단체의 조직진단 - 지표의 개발 및 검증. 서울: 한국지방행정연구원.
- 이영숙·이종원(1994). 1994 한국의 청소년지표. 서울: 한국청소년개발원.
- 이영숙·이종원·황진구(1993). 1993 한국의 청소년지표. 서울: 한국청소년개발원.
- 이재성(1988). 지방행정의 성과수준지표에 관한 연구. 중앙대학교 박사학위 논문.
- 이재성·안철호(1988). 지방정부의 업적평가지표연구. 서울: 한국지방행정연구원.
- 이재용(1995). 중앙행정기관 평가를 위한 평가준거와 평가지표 체계 개발에 관한 연구. 서울대학교 행정대학원 석사학위 논문.
- 이종길·김병현·신승윤·이병기·이한규·최의창·한명우(1994). 체육지

- 표의 체계모형개발 및 기초조사 연구. 서울: 한국체육과학연구원.
- 이종원 · 황진구 · 이해연(1997). 1997 한국의 청소년 지표. 서울: 한국청소년개발원.
- 이진주 · 서건수(1996). 정책평가를 위한 새로운 모형. 서울: 나남출판.
- 임학순 · 김세훈(1996). 지역 문화복지 지수 체계 개발 및 조사연구. 서울: 한국문화정책개발원.
- 임학순 · 송도영 · 김세훈 · 박병영(1995). 지방자치단체별 문화지표 조사연구. 서울: 한국문화정책개발원.
- 임학순 · 이종인 · 장인아(1997). 지역 문화복지정책 평가지표 및 모델에 관한 조사 연구. 서울: 한국문화정책개발원.
- 장영희 · 이기현 · 신경희 · 전기택(1996). 서울시 문화지표 설정 및 측정 연구. 서울: 서울시정개발연구원.
- 전정용(1990). 정책평가를 위한 사회지표의 효용에 관한 연구 : 한국의 주 정책제를 중심으로. 연세대학교 행정대학원 석사학위 논문.
- 정국환 · 오정훈 · 조한(1996). 정보화지수를 위한 가중치 연구. 서울: 한국전산원.
- 정국환 · 이석재 · 류승호 · 김형민(1997). 지역 정보화사업 평가와 추진방안. 서울: 한국전산원.
- 정국환 · 조용길 · 김희정(1994). 정보화지표에 의한 정보화 국제비교. 서울: 한국전산원.
- 정국환 · 홍필기 · 정명선 · 이기호(1996). 정보화촉진 추진실적 평가모형 개발. 서울: 한국전산원.
- 정명선(1997). 정보화사업 평가의 현황 및 발전방향. 정보화동향, 제4권 제8호. 한국전산원.
- 정보통신부(1997). 정보화사업 평가편람. 서울: 정보통신부.
- 정정길 · 김신복 · 오연천 · 이달곤(1996). 민선지방자치 1년의 평가와 과제. 서울: 서울대학교 행정대학원 한국행정연구소
- 정택희 · 박재운 · 백영실(1997). 한국의 교육지표 1997. 서울: 한국교육개발원.

- 조남훈·변용찬·최병호·정경희·사은령·손숙자 편(1995). 한국의 사회 지표 체계개편 연구(Ⅰ) - 총괄편 -. 서울: 한국보건사회연구원.
- 조남훈·변용찬·최병호·정경희·사은령·손숙자 편(1995). 한국의 사회 지표 체계개편 연구(Ⅱ) - 해설편 -. 서울: 한국보건사회연구원.
- 조명한·김경동·강현두·벽동훈·조현욱(1993). 청소년 문화정서지표 조사연구. 서울: 한국문화예술진흥원 문화발전연구소.
- 조성한·유지운(1996). 정부 조직에 대한 진단기법 개발. 서울: 한국행정연구원.
- 조수용(1996). 주관적 지표에 의한 '삶의 질' 측정연구. 건국대학교 행정대학원 석사학위논문.
- 조용석(1996). 공공계획에서 삶의 질 계획지표의 설정과 활용기법에 관한 연구. 서울대학교 환경대학원 석사학위논문.
- 조이현(1994). 한국중앙정부의 정책평가제도에 관한 연구 : 심사분석제도와 주요정책평가제도의 비교분석. 한국외국어대학교 박사학위논문.
- 조한(1997). 정보화지수 작성과 가중치 적용. 정보화동향, 제4권 제11호. 한국전산원.
- 중앙일보사(1995). 전국 74개시 비교평가 자료집 : '삶의 질' 입체분석. 중앙일보사.
- 지방자치단체 국제화재단(1997). 한국지방자치단체 현황. 서울: 지방자치단체 국제화재단.
- 진재구(1997). 정부 생산성의 개념체계와 측정지표. 서울: 한국행정연구원.
- 천대운(1988). 정책평가에 관한 종합적 평가 모형 연구 - 한강종합개발사업 평가를 중심으로 -. 서울대학교 석사학위논문.
- 천민경(1997). 지방재정력 측정을 위한 종합지표 개발에 관한 연구. 목포대학교 석사학위 논문.
- 천정웅·김경준·김재홍·구희섭(1992). 청소년관계 법령 및 제도 보완 연구. 서울: 한국청소년연구원.
- 천정웅·황진구·신선미·김정주·김영지(1996). 지방 청소년육성사업 활

- 성화 방안 연구. 서울 :한국청소년개발원.
- 체육청소년부(1991). 한국청소년기본계획 연도별 세부시행계획(안)(총괄편).  
서울: 체육청소년부.
- 체육청소년부(1991). 한국청소년기본계획 참고자료. 서울: 체육청소년부.
- 체육청소년부(1991). 한국청소년기본계획. 서울: 체육청소년부.
- 체육청소년부(1992). 청소년기본법 - 제정관련 설명자료 -. 서울: 체육청소년부.
- 최광 · 임주형 편(1997). 공공부문 생산성 제고를 위한 연구 I · II. 서울: 한국조세연구원.
- 최병대 · 김상목 · 양기용 · 송광태(1995). 자치구 구성진단을 위한 모형개발에 관한 연구. 서울: 서울시정개발연구원.
- 최승담 · 박기홍(1996). 국민관광지표개발. 서울: 한국관광연구원.
- 최유성 · 이현수(1995). 지역 경제 활성화를 위한 중앙과 지방의 역할. 서울: 한국행정연구원.
- 통계청(1997). 한국의 사회지표 1997. 서울 : 통계청.
- 통계청(1998). 지역통계연보 1997. 서울: 통계청
- 하혜수(1996). 지방정부의 정책산출평가모형에 관한 연구 : 삶의 질 지표와 지역경쟁력 지표를 중심으로. 서울대학교 박사학위 논문.
- 한국YMCA전국연맹(1997). 삶의 질 향상을 위한 시민운동 종합보고서 1, 2권. 1997 한국YMCA 21세기 지역만들기 자료집. 서울: 한국YMCA전국연맹.
- 한국YMCA전국연맹(1997). 지역의 현재와 미래 - 지역조사 및 연구보고서 -. 1997 한국YMCA 21세기 지역만들기 삶의 질 향상을 위한 시민운동 자료집. 서울: 한국YMCA전국연맹.
- 한국문화예술진흥원 · 문화발전연구소(1989). 문화예술통계자료집. 서울: 한국문화예술진흥원.
- 한국문화예술진흥원 · 문화부(1992). 문화예술통계. 서울: 한국문화예술진흥원.
- 한국보건사회연구원(1996). 한국의 보건지표. 서울: 한국보건사회연구원.

- 한국전산원 편(1997). 1997 국가정보화백서. 용인: 한국전산원.
- 한국지방행정연구원(1986). 지방행정시책평가 측정방법에 관한 연구. 서울: 한국지방행정연구원.
- 한국청소년개발원 편(1994). 청소년 관계법과 행정. 서울: 한국청소년개발원.
- 한국행정연구소 97 지방자치 평가단(1997). 민선지방자치 2년의 평가와 과제. 서울: 서울대학교 행정대학원 한국행정연구소
- 한국행정연구원(1998). 전국통계연감 1997. 서울: 한국행정연구원
- 한표환(1997). 지역 활성화 평가지표의 개발과 활용방안. 서울: 한국지방행정연구원.
- 한표환·권오혁(1995). 도시지표의 개발 및 적용에 관한 연구. 서울: 한국지방행정연구원.
- 함병수·이민희·김경준·김정주(1997). 청소년육성 5개년계획의 평가 및 수립에 관한 연구. 서울: 한국청소년개발원.
- 홍문식·장영식·오영희(1995). 지방자치시대의 주요 보건·복지사업 평가체계 개발. 서울: 한국보건사회연구원.
- 황아란·장은주(1997). 외국 지방자치단체의 성과 측정 사례. 서울: 한국지방행정연구원.
- U. S. Department of Education, National Center for Education Statistics(1996). *Youth indicators 1996*. Washington D.C.: U. S. Department of Education, National Center for Education Statistics.
- Robert M. Hauser, Brett V. Brown, and William Prosser, editors(1997). *Indicators of Children's Well-Being*. New York: The Russell Sage Foundation.
- 文部省(1996). 教育指標の國際比較. 東京: 文部省.
- 日本 經濟企劃廳 國民生活局 編(1997). 新國民生活指標. 東京: 日本大藏省印刷局.

## □ 신문기사 자료

중앙일보 97. 6. 26일자 4면(종합) 기사 : 전국 73개 도시 '삶의 질' 평가.  
조선일보 97. 6. 10일자 25면(기획) 기사 : 지방자치 2년 평가. 조선일보-  
현대경제사회연구원 조사.

## □ 자치단체 「통계연보」

경기도(1997). 경기통계연보.  
광주광역시 북구(1997). 북구통계연보.  
대구광역시 서구(1997). 서구통계연보.  
서울특별시(1997). 서울통계연보.  
울산광역시(1997). 울산통계연보.  
전라남도 담양군(1997). 담양통계연보.  
충청남도 당진군(1997). 당진통계연보.  
충청남도(1997). 충남통계연보.

## ABSTRACT

### **A study to develop the 'indicator system for youth policy evaluation'**

The purpose of this study is to develop several items of youth policy evaluation as the first year research of three-year term study to make the 'youth indicator system for policy evaluation' and to compare the accomplishment and effects of policy at the local government level so as to activate youth policy and programmes.

For this purpose, previous studies were reviewed and other related indicators were analyzed. Then 'tentative evaluation indicator system' was developed considering the conditions of evaluation indicators such as measurability, improvability, controllability, relative importance, sufficiency, comparability. The 'tentative evaluation indicators' were reviewed and evaluated by the 32 youth related specialists consisting of professor, youth leaders, officials of the executive body and ministry and the youth.

The suggesting indicator system was consisted of '4 major concerns - 14 evaluation realms - 34 indicator items'. The 4 major concerns were composed of 'the will of policy and administrative structures', 'infrastructures and resources', 'youth programme development and practical management' and 'policy participation and satisfaction'. One 'major concerns' was consisted of 2 or 4 'evaluation realms' and one 'evaluation realm' was composed of 2 or 4 'indicator items'



respectively. For example, in the case of 'infrastructures and resources' concerns, there were 4 'evaluation realms'- youth organization and agency administration, youth center and spaces for activities, human resources and speciality, and community network.

Currently suggested indicators were to be developed by the pilot application process and the consideration of practical needs. For the next year study to make these indicator converted into 'youth development index', various discussions, regional based survey and research, development of detailed method for measurement and fair, rational, democratic evaluation were to be needed.



## 부 록

- 전문가 의견 조사표
- 청소년정책 평가지표체계 연구 관련 자문단 명단
  - 지표항목에 대한 전문가 점수표
  - 자문회의 결과



## 전문가 의견 조사표

### - 지역 청소년정책 평가지표체계 개발 -

안녕하십니까? 저희 한국청소년개발원은 청소년기본법에 의해 설립된 정부(문화관광부)출연 연구기관으로서, 청소년 관련 이론 및 정책 개발과 정보제공 등의 역할을 수행하고 있습니다.

본 연구는 청소년정책에 대한 체계적 평가방안을 모색하고, 자치단체별 청소년육성여건과 사업추진 실적을 토대로한 '청소년육성지수' 산출을 통해 자치단체의 청소년 관련 정책사업을 비교·평가함으로써 자치단체간의 선의의 경쟁을 유도하고 적극적인 정책수행 동기를 마련하고자 하는 과제의 기초연구 성격으로 수행되고 있습니다.

이러한 연구과정으로 1차년도(1998년)에는 청소년정책 분야에서 이러한 평가방안의 가능성을 검토하고 청소년정책 분야의 특성에 맞는 평가체계로서 「청소년정책 평가지표」를 개발하고자 합니다.

최종적으로 개발된 평가지표 체계는 지역 청소년정책을 비교·평가하는 기준으로 뿐만 아니라, 지역 내에서 청소년정책을 자체 평가하는 유용한 도구로 활용할 수 있을 것입니다. 이러한 중요성을 인지하시어 청소년 관련 분야의 모든 의견이 종합될 수 있도록 귀하의 귀중한 의견을 빠짐없이 보내 주시기 바랍니다. 연구일정상 답변 내용은 1998년 8월 22일(토)까지 꼭 보내주시기를 당부드립니다.

바쁘시더라도 많은 협조를 부탁드립니다. 감사합니다.

1998. 8.

## 한국청소년개발원

서울특별시 서초구 우면동 142번지 ☎ 137-715

☎ 02-578-7925 Fax 02-578-9356

연구자 : 천정웅 · 김정주 · 김영지 · 임지연

### 지역 청소년정책 평가지표체계 개발의 취지

최근 사회의 각 부문에서는 삶의 질 향상과 국가 발전의 미래를 위해 해당 분야의 정책실적을 평가하여 정책 실효성과 효율성을 높이기 위한 다양한 노력이 늘어나고 있습니다. 특히 지방자치시대를 맞아 특정 분야와 관련된 자치단체의 정책 및 행정 운영 효율성과 추진실적 등을 진단하고 평가하는 작업을 통해 해당 분야의 관심과 경쟁력을 제고하고자 하는 사례들이 늘어나고 있습니다.

특히 1998년은 새로운 “청소년육성5개년계획”이 시작되는 매우 중요한 시기입니다. 청소년을 그들 삶과 사회의 주체로 새롭게 자리매김하는 획기적인 정책 방향의 전환이 이루어졌으며, 이는 21세기의 새로운 사회적 전망에 걸맞는 역사적 의의를 갖는 대전환기적 변화라 할 수 있을 것입니다. 이러한 상황에서 청소년정책 분야에 대한 전국가·국민적 관심을 불러일으키고 청소년정책의 효율성과 경쟁력을 확고히 할 필요성은 더욱 커지고 있습니다.

이에 본 원에서는 자치단체의 「청소년정책」의 현실과 실태를 종합적으로 진단할 수 있는 방안을 마련하고 장기적으로 이를 실제 정책 현장에서 활용할 수 있도록 함으로써 각 자치단체가 청소년정책의 현재를 직시하고 이를 기반으로 청소년 부문에 대한 관심과 투자를 확대하도록 하는 제도적인 유인체계를 수립하고자 합니다.

의견수렴을 거쳐 최종적으로 개발된 평가지표 체계는 지역 청소년정책을 비교·평가하는 기준이자, 지역 내에서 청소년정책을 자체 평가하는 준거로도 활용할 수 있는 유용한 도구가 될 것입니다.

#### ☐ 의견작성 후 회신방법

※ 마감일은 8월 22일(토)입니다.

1. 팩스 : 578-9356. 답변이 기록된 페이지만 보내시면 됩니다(p.5~11).
2. PC통신 전자우편 : 천리안 jwcheon, 하이텔 IPYnet, 유니텔 s2ynet.
3. 인터넷 E-mail : yjkim@youthnet.re.kr → 편지제목에 반드시 ‘제도행정연구팀 조사표’ 라고 표기해 주시기 바랍니다.
3. 우편 : 8월 22일까지의 마감 일정을 잘 고려해 주시기 바랍니다.

## 청소년정책 평가지표 체계 시안

| 대분류<br>(관심분야)                 | 중분류<br>(영역)             | 소분류<br>(지표항목)                                                                                            |
|-------------------------------|-------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| I.<br>자치단체의<br>청소년정책<br>발전 의지 | 1. 청소년부문 발전 계획          | 1. 지방자치단체의 중장기 발전계획 중 청소년부문 발전 계획 포함 여부 및 해당 계획의 실효성<br>2. 자치단체장의 청소년정책에 대한 관심도                          |
|                               | 2. 청소년분야 자체 자원 마련 노력    | 3. 지방청소년육성기금 조성 여부 및 규모<br>4. 지방청소년육성기금 운영 활성화 정도                                                        |
|                               | 3. 청소년분야 전담 조직·제도 구비 노력 | 5. 청소년 업무 전담부서 유무 및 업무 전담성 정도<br>6. 자치단체 조례 중 청소년관련 조례 제정 여부 및 정도                                        |
|                               | 4. 지역청소년 실태 파악          | 7. 청소년유형별 주기적 실태 파악 여부<br>8. 청소년 관련 지역자원 및 지역환경 파악 여부                                                    |
| II.<br>청소년정책<br>추진 체계         | 5. 청소년 정책 추진체제          | 9. 청소년 부서의 업무내용<br>10. 행정인력 규모 및 현황<br>11. 청소년 행정인력의 전문성 정도                                              |
|                               | 6. 청소년 부문 투자 규모         | 12. 청소년부문 예산 규모<br>13. 전년도 대비 청소년부문 예산 변화(증감 정도)                                                         |
|                               | 7. 관련기구 운영 활성화 정도       | 14. 지방청소년육성위원회 운영 현황<br>15. 지방의회 청소년관련문과 운영 현황<br>16. 유관기관 상설 업무 협의 기구 유무 및 관련 기관 협력관계                   |
| III.<br>청소년육성<br>관련<br>기반 자원  | 8. 청소년 관련 시설·공간         | 17. 청소년 수련시설 현황<br>18. 청소년 전용공간 지정·운영 현황<br>19. 문화·체육·복지분야 등 청소년 이용시설 현황                                 |
|                               | 9. 청소년 관련 기관·단체         | 20. 청소년단체 현황 및 지방청소년단체협의회 운영 현황<br>21. 청소년상담실, 공부방 등 청소년 관련 기관 현황(자치단체 운영/위탁 포함)                         |
|                               | 10. 청소년 관련 인적자원         | 22. 유자격 청소년지도사 현황<br>23. 청소년 지도위원 구성 및 협의회 운영 현황<br>24. 청소년선도위원 등 타부문 청소년 관련 지도인력 현황파악 여부 및 실태           |
| IV.<br>청소년<br>사업<br>활성화<br>정도 | 11. 청소년사업 규모 및 실적       | 25. 연간 수행 청소년사업의 건수(위탁 포함)<br>26. 5대 정책사업 영역별 사업 활성화 정도                                                  |
|                               | 12. 사업의 특성화·참신성         | 27. 독자적으로 기획·수행한 사업 건수<br>28. 계획된 사업 중 중점추진 사업 현황<br>29. 국제적 행사 및 이벤트, 성공사례 현황                           |
|                               | 13. 유기적 협력 정도           | 30. 사업프로그램 추진 시 지역 공공기관과의 협력정도<br>31. 지역 민간기관과의 협력정도                                                     |
|                               | 14. 사업 효과성 및 효율성        | 32. 전문성이 필요한 사업의 전문 지도력 확보 여부<br>33. 자체주관/위탁 사업 현황<br>34. 5대 정책사업의 균형적 개발·수행 여부<br>35. 사업계획·수행의 체계성과 지속성 |

| 대분류<br>(관심분야)                        | 중분류<br>(영역)                     | 소분류<br>(지표항목)                                                                                                                                                |
|--------------------------------------|---------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| V.<br>청소년<br>정책과정                    | 15. 정책개발·형성<br>과정               | 36. 지역 특성은 분석하여 청소년정책발전 비전 작성/사업<br>계획에 반영하였는가<br>37. 지역내 청소년 관계자들의 계획 수립과정 참여 정도<br>38. 지역내 청소년의 계획 수립과정 참여 정도                                              |
|                                      | 16. 정책집행과정                      | 39. 정책집행을 위한 자원(인력, 조직, 재정, 정보 등)의<br>확보 여부와 효과적 활용 정도<br>40. 정책추진 과정은 긍정하게 이루어졌는가<br>41. 정책 공개를 통한 행정의 투명성 확보 노력                                            |
|                                      | 17. 정책결과·효과                     | 42. 정책목표를 어느정도 달성하였는가<br>43. 정책의 실시로 문제상황이 얼마나 개선되었는가<br>44. 정책결과는 정책대상 고객의 필요, 관심, 기대를 어<br>느정도 충족시키고 있는가<br>45. 정책결과 다양한 유형의 청소년집단에 대한 형평성<br>은 어느 정도인가    |
|                                      | 18. 정책평가 및 환<br>류               | 46. 정책과정 및 성과에 대한 평가제도를 마련하여 시행<br>하고 있는가<br>47. 평가기법의 개선 및 새로운 평가기법의 개발이 이루<br>어지고 있는가<br>48. 평가정보는 정책의 개선에 적절히 활용되고 있는가                                    |
| VI.<br>청소년정책<br>수혜자의<br>참여도 및<br>만족도 | 19. 청소년정책에<br>대한 청소년<br>참여확대 노력 | 49. 청소년들의 의견수렴 및 참여확대를 위해 노력하고<br>있는가<br>50. 청소년위원회 등 청소년참여 기구·제도 구비여부와<br>운영활성화 정도<br>51. 청소년대상 정책홍보를 제작 등 청소년들의 청소년<br>정책·행정 이해 및 참여유도를 위한 시책 개발·시<br>행 여부 |
|                                      | 20. 청소년정책에<br>대한 만족도            | 52. 청소년업무 담당자의 만족도<br>53. 지역 청소년 단체·시설 관계자 및 지역주민의 만족도<br>54. 지역 청소년의 만족도                                                                                    |

현재의 체계(시안)은  
대분류(관심분야) 6개,  
중분류(영역) 20개,  
소분류(지표항목) 54개  
로 제시되어 있습니다.



## 여섯 가지 대분류(관심분야)에 대한 의견

【1】 지역 청소년정책 성과와 자치단체의 청소년분야에 대한 관심과 투자 정도를 판단하기 위해 선정된 6가지 대분류(관심분야)에 대한 전반적인 의견이나 각 분야에 대한 구체적인 의견이 있으시면 기록해 주십시오.

\* 6가지 대분류(관심분야)

관심분야 I. 자치단체의 청소년정책 발전 의지

관심분야 II. 청소년정책 추진체계

관심분야 III. 청소년육성 관련 기반 자원

관심분야 IV. 청소년사업 활성화

관심분야 V. 청소년정책과정

관심분야 VI. 청소년정책 수혜자의 참여도 및 만족도

\* 위의 대분류(관심분야)에 대한 의견

---



---



---

【2】 이 연구를 통해 개발된 지표체계를 직접 평가에 활용하기 위해서는 이에 대한 연구와 준비가 있어야 할 것입니다. 앞으로 개발된 청소년정책 평가지표를 통해 지방자치단체의 청소년정책을 비교·평가한다고 할 때 고려되어야 할 점이나 조성되어야 할 여건 등이 있다면 어떤 것이 있는지, 그리고 청소년분야의 특성에 맞는 보다 효과적인 평가방안 등에 대한 아이디어가 있다면 제시해 주십시오.

---



---



---

## 6가지 대분류별 영역(중분류)구분 내용에 대한 의견

【3】 6가지 대분류(관심분야)별로 관련되는 영역을 2개 또는 4개정도로 구분하여 제시하였습니다. 제시된 내용이 타당하거나 중요한 것으로 옮겨 선정된 것인지에 대한 의견을 알고자 합니다. 특히 대분류별로 고려할 수 있는 다른 중분류 영역이 있다면 구체적으로 제안해 주시면 감사하겠습니다.

| 대 분 류<br>(관심분야)                      | 중 분 류<br>(영 역)              | 검 토 의 건 |
|--------------------------------------|-----------------------------|---------|
| I.<br>자치단체의<br>청소년정책<br>발전 의지        | ○ 청소년부문 발전계획                |         |
|                                      | ○ 청소년분야 자체재원 마련 노력          |         |
|                                      | ○ 청소년분야 전담 조직·제도 구<br>비 노력  |         |
|                                      | ○ 지역청소년 실태 파악               |         |
| II.<br>청소년정책<br>추진 체계                | ○ 청소년 정책 추진체제               |         |
|                                      | ○ 청소년 부문 투자 규모              |         |
|                                      | ○ 관련기구 운영 활성화 정도            |         |
| III.<br>청소년육성<br>관련 기반<br>자원         | ○ 청소년 관련 시설·공간              |         |
|                                      | ○ 청소년 관련 기관·단체              |         |
|                                      | ○ 청소년 관련 인적자원               |         |
| IV.<br>청소년 사업<br>활성화 정도              | ○ 청소년사업 규모 및 실적             |         |
|                                      | ○ 사업의 특성화·참신성               |         |
|                                      | ○ 유기적 협력 정도                 |         |
|                                      | ○ 사업 효과성 및 효율성              |         |
| V.<br>청소년<br>정책과정                    | ○ 정책개발·형성과정                 |         |
|                                      | ○ 정책집행과정                    |         |
|                                      | ○ 정책결과·효과                   |         |
|                                      | ○ 정책평가 및 환류                 |         |
| VI.<br>청소년정책<br>수혜자의<br>참여도 및<br>만족도 | ○ 청소년정책에 대한 청소년 참여<br>확대 노력 |         |
|                                      | ○ 청소년정책에 대한 만족도             |         |

## 세부 지표항목(소분류)에 대한 의견

**[4]** 중분류(영역)에 제시된 내용에 대해 2개 또는 4개씩의 세부항목을 선정하였습니다. 실제의 정책평가는 이러한 지표항목을 중심으로 이루어진다는 점에서 우선 항목선정이 잘되었는지 또는 달리 고려해야 할 항목으로 어떤 것이 있는지 등 지표영역에 대한 전반적인 의견이나 제시된 영역에 대한 구체적인 가감 의견이 있으시면 기록해 주십시오.

**[5]** 아울러 선정된 항목의 타당성과 중요성 및 자료획득의 용이성 등의 3가지 측면에서의 검토의견을 다음과 같은 방법으로 제시해 주십시오.

### □ 「청소년정책 평가 지표체계」에 대한 의견기록 방법

● 지표항목에 대해 다음 3가지 기준에 따라 해당 점수를 5점 척도로 표시 (5점 : 가장 높은 점수, 1점 : 가장 낮은 점수)

- ① 타당성(적절성) : 지표항목이 적절한가. 해당 항목이 상위 항목의 특성을 잘 대표할 수 있는가
- ② 중요성 : 청소년정책을 평가하는 항목으로서 어느정도의 중요성을 갖는가
- ③ 자료획득의 용이성 : 해당 항목을 진단하기 위한 자료를 정책 현장에서 구할 수 있는가. 측정 가능한가 (계량화된 통계자료 참조, 관련 서류 및 자료 등을 근거로 만든 조사표를 통한 기록조사, 설문조사 등 활용 가능)

[예시]

| 소분류(지표항목)   | 타당성 | 중요성 | 자료획득 용이성 | 합계 |
|-------------|-----|-----|----------|----|
| 청소년 수련시설 현황 | 4   | 4   | 4        | 12 |

● 밑줄 친 공간에는 해당 지표와 관련된 의견을 자유롭게 서술 (불필요하다고 생각되는 항목에 대한 구체적인 의견, 또는 중요한 항목임에도 불구하고 누락된 것이 있으면 구체적으로 제시)

## 대분류 1 - 자치단체의 청소년정책 발전 의지 부문

| 중분류(영역)                             | 소분류 (지 표 항 목)                                 | 타당성 | 중요성 | 자료획득<br>용이성 | 합계 | 조사<br>방법             |
|-------------------------------------|-----------------------------------------------|-----|-----|-------------|----|----------------------|
| 1-1. 청소년부<br>문 발전계<br>획             | 1. 자치단체의 중장기 발전계획 중 청소년<br>부문계획 여부와 동 계획의 실효성 |     |     |             |    | 기록<br>조사<br>설문<br>조사 |
|                                     | 2. 자치단체장의 청소년정책 관심도                           |     |     |             |    |                      |
| 1-2. 청소년부<br>야 자체재<br>원 마련<br>노력    | 1. 지방청소년기금 조성 여부 및 규모                         |     |     |             |    | 기록<br>조사             |
|                                     | 2. 지방청소년육성기금 운영활성화 정도                         |     |     |             |    |                      |
| 1-3. 청소년부<br>야 전담<br>조직 제도<br>구비 노력 | 1. 청소년업무 전담부서 유무 및 해당부서<br>의 업무 전담성 정도        |     |     |             |    | 기록<br>조사             |
|                                     | 2. 자치단체 조례 중 청소년관련 조례제정<br>여부 및 정도            |     |     |             |    |                      |
| 1-4. 지역청<br>소년 실태<br>파악 노력          | 1. 청소년유형별 주기적 실태 파악 여부                        |     |     |             |    | 기록<br>조사             |
|                                     | 2. 청소년 관련 지역자원 및 지역환경 파<br>악 여부               |     |     |             |    |                      |

## 대분류 II - 청소년정책 추진체계 부문

| 중분류(영역)                     | 소분류 (지 표 항 목)                         | 타당성 | 중요성 | 자료획득<br>용이성 | 합계 | 조사<br>방법 |
|-----------------------------|---------------------------------------|-----|-----|-------------|----|----------|
| II-1. 지역 청<br>소년정책<br>추진체계  | 1. 청소년 부서의 업무내용                       |     |     |             |    | 기록<br>조사 |
|                             | 2. 행정인력 규모 및 현황                       |     |     |             |    |          |
|                             | 3. 청소년 행정인력의 전문성 정도                   |     |     |             |    |          |
| II-2. 청소년부<br>문 투자<br>규모    | 1. 청소년부문 예산 규모                        |     |     |             |    | 기록<br>조사 |
|                             | 2. 전년도 대비 청소년부문 예산 변<br>화(증감 정도)      |     |     |             |    |          |
| II-3. 관련기구<br>운영 활성<br>화 정도 | 1. 지방청소년육성위원회 운영 현황                   |     |     |             |    | 기록<br>조사 |
|                             | 2. 지방의회 청소년관련분과 운영 현황                 |     |     |             |    |          |
|                             | 3. 유관기관 상설 업무 협의기구 유<br>무 및 관련기관 협력관계 |     |     |             |    |          |

## 대분류 III. 청소년육성 관련 기반자원 부문

| 중분류(영역)                    | 소분류 (지 표 항 목)                                    | 타당성 | 중요성 | 자료획득<br>용이성 | 합계 | 조사<br>방법 |
|----------------------------|--------------------------------------------------|-----|-----|-------------|----|----------|
| III-1. 청소년<br>관련 시<br>설·공간 | 1. 청소년 수련시설 현황                                   |     |     |             |    | 기록<br>조사 |
|                            | 2. 청소년 전용공간 지정·운영 현황                             |     |     |             |    |          |
|                            | 3. 문화·체육·복지분야 등 청소년 이용시설 현황                      |     |     |             |    |          |
| III-2. 청소년<br>관·단체         | 1. 청소년단체 현황 및 지방청소년<br>단체협의회 운영 현황               |     |     |             |    | 기록<br>조사 |
|                            | 2. 청소년상담실, 공부방 등 청소년<br>관련 기관 현황(자체 운영/위탁<br>포함) |     |     |             |    |          |
| III-3. 청소년<br>관련 자<br>원    | 1. 유자격 청소년지도사 현황                                 |     |     |             |    | 기록<br>조사 |
|                            | 2. 청소년지도위원 구성·협의회운<br>영 현황                       |     |     |             |    |          |
|                            | 3. 청소년선도위원 등 타부문 청소년<br>관련 지도인력 현황파악 여<br>부 및 실태 |     |     |             |    |          |

## 대분류 IV. 청소년사업 활성화 정도

| 중분류(영역)                       | 소분류 (지 표 항 목)                      | 타당성 | 중요성 | 자료획득<br>용이성 | 합계 | 조사<br>방법             |
|-------------------------------|------------------------------------|-----|-----|-------------|----|----------------------|
| IV-1. 청소년사업<br>규모 및<br>실적     | 1. 연간 수행 청소년사업의 건수(위탁 포함)          |     |     |             |    | 기록<br>조사<br>설문<br>조사 |
|                               | 2. 5대 정책사업 영역별 사업 활성화 정도           |     |     |             |    |                      |
| IV-2. 사업<br>의 특성<br>화·참<br>신성 | 1. 독자적으로 기획·수행한 사업 건수              |     |     |             |    | 기록<br>조사             |
|                               | 2. 계획된 사업 중 중점추진 사업 현황             |     |     |             |    |                      |
|                               | 3. 국제행사 및 이벤트, 성공사례 현황             |     |     |             |    |                      |
| IV-3. 유기<br>적 협력<br>정도        | 1. 사업 프로그램 추진 시 지역 공공기관<br>과의 협력정도 |     |     |             |    | 기록<br>조사             |
|                               | 2. 지역 민간기관과의 협력정도                  |     |     |             |    |                      |
| IV-4. 사업<br>효과성<br>및 효<br>율성  | 1. 전문성이 필요한 사업의 전문지도력<br>확보 여부     |     |     |             |    | 기록<br>조사             |
|                               | 2. 자체 주관/ 위탁 사업 현황                 |     |     |             |    |                      |
|                               | 3. 5대 정책사업의 균형적 개발·수행 여부           |     |     |             |    |                      |
|                               | 4. 사업계획·수행의 체계성과 지속성               |     |     |             |    |                      |

### 대분류 V. 청소년정책과정

| 중분류(영역)                 | 소분류 (지 표 항 목)                                      | 타당성 | 중요성 | 자료획득<br>용이성 | 합 계 | 조사<br>방법 |
|-------------------------|----------------------------------------------------|-----|-----|-------------|-----|----------|
| V-1. 정책<br>개발 및<br>형성과정 | 1. 지역 특성을 분석하여 청소년정책발전 비전 작성/사업 계획에 반영하였는가         |     |     |             |     | 설문<br>조사 |
|                         | 2. 지역 내 청소년 관계자들의 계획 수립과정 참여 정도                    |     |     |             |     |          |
|                         | 3. 지역 내 청소년의 계획 수립과정 참여 정도                         |     |     |             |     |          |
| V-2. 정책<br>집행과정         | 1. 정책집행을 위한 자원(인력, 조직, 재정, 정보 등)의 확보 여부와 효과적 활용 정도 |     |     |             |     | 설문<br>조사 |
|                         | 2. 정책 추진과정은 공정하게 이루어졌는가                            |     |     |             |     |          |
|                         | 3. 정책 공개를 통한 행정의 투명성 확보 노력                         |     |     |             |     |          |
| V-3. 정책<br>결과 및<br>효과   | 1. 정책 목표를 어느정도 달성하였는가                              |     |     |             |     | 설문<br>조사 |
|                         | 2. 정책의 실시로 문제상황이 어느정도 개선되었는가                       |     |     |             |     |          |
|                         | 3. 정책결과를 정책 대상 고객의 필요, 관심, 기대를 어느정도 충족시키고 있는가      |     |     |             |     |          |
|                         | 4. 정책 결과 다양한 유형의 청소년집단에 대한 형평성은 어느 정도인가            |     |     |             |     |          |
| V-4. 정책<br>평가 및<br>환류   | 1. 정책과정 및 성과에 대한 평가제도를 마련하여 시행하고 있가                |     |     |             |     | 설문<br>조사 |
|                         | 2. 평가기법의 개선 및 새로운 평가기법의 개발이 이루어지고 있는가              |     |     |             |     |          |
|                         | 3. 평가정보는 정책의 개선에 적절히 활용되고 있는가                      |     |     |             |     |          |

## 대분류 VI. 청소년정책 수혜자의 참여도 및 만족도

| 중분류(영역)                        | 소분류 (지 표 항 목)                                            | 타당성 | 중요성 | 자료획득<br>용이성 | 합 계 | 조사<br>방법             |
|--------------------------------|----------------------------------------------------------|-----|-----|-------------|-----|----------------------|
| VI-1. 청소년정책에 대한<br>청소년참여 확대 노력 | 1. 청소년들의 의견수렴 및 참여확대를 위해 노력하고 있는가                        |     |     |             |     | 기록<br>조사<br>설문<br>조사 |
|                                | 2. 청소년위원회 등 청소년참여 기구·제도 구비여부와 운영활성화 정도                   |     |     |             |     |                      |
|                                | 3. 청소년대상 정책홍보물 제작 등 청소년의 정책·행정 이해 및 참여유도급 위한 시책 개발·시행 여부 |     |     |             |     |                      |
| VI-2. 청소년정책에 대한<br>만족도         | 1. 청소년업무 담당자의 만족도                                        |     |     |             |     | 설문<br>조사             |
|                                | 2. 지역 청소년 단체·시설 관계자 및 지역주민의 만족도                          |     |     |             |     |                      |
|                                | 3. 지역 청소년의 만족도                                           |     |     |             |     |                      |

※ 귀하의 소속에 해당하는 번호에 V표 해주시기 바랍니다.

- ① 학계 및 연구기관 관계자
- ② 청소년 관계 행정기관 업무담당자  
( \_\_\_\_\_ 특별시·광역시·도 \_\_\_\_\_ 시·군·구)
- ③ 청소년단체·시설 담당자
- ④ 청소년
- ⑤ 기 타 ( \_\_\_\_\_ )

※ 귀하의 은행 계좌번호를 적어주시기 바랍니다.

은행명 \_\_\_\_\_ 계좌번호 \_\_\_\_\_

예금주명 \_\_\_\_\_ 연락처 \_\_\_\_\_

오랜 시간 답변해 주셔서 대단히 감사합니다.

## □ 이해를 돕기 위한 참고자료

### 연구 배경 및 목적

○ 지방자치체의 본격적인 실시 이후 자치단체의 정책평가를 통해 정책 실태를 진단하고 그 결과를 공개화하거나 인센티브를 제공하여 자치단체 간에 선의의 경쟁을 유도하고 해당 분야에 대한 관심을 제고하고 정책 효율성을 높이고자 한 사례들이 많이 생겨나고 있음

○ 타분야의 자치단체 정책 비교·평가 사례 : 중앙일보사에서 전국 74개/73개 도시의 ‘삶의 질’을 평가하여 발표(1996년/1997년), 한국능률협회에서 ‘한국의 도시경쟁력을 평가’하여 발표(1997년), 서울대학교 행정대학원과 동아일보사가 공동으로 ‘민선지방자치 1년/2년을 평가’하여 발표(1996년/1997년), 현대경제사회연구원과 조선일보사가 공동으로 ‘지방자치 1년/2년을 평가’하여 발표(1996년/1997년), 문화정책개발원에서 지역 문화정책을 평가하여 ‘올해의 문화자치단체’를 선정·발표하고 인센티브 제공(1995년~1997년) 등

→ 위의 사례들은 전국 자치단체를 개발된 평가기준(평가지표)에 따라 비교·평가하여 우수 자치단체를 선정하고 우선 순위로 매겨 공개화함으로써 사회적 관심을 환기시키고 해당 분야에 대해 자치단체 간의 선의의 경쟁을 유도하고 있음

○ ‘청소년정책’ 분야에서도 이러한 평가방법을 도입하여 자치단체별로 청소년정책의 노력성 정도와 성과가 어느정도인가를 평가할 수 있는 기준으로 ‘청소년정책 평가지표’를 개발하고 이에 따라 그 실태와 성과를 비교·평가하는 방안을 마련하고자 함. 이를 청소년정책 분야에 대한 자치단체의 관심과 지원을 촉진시키는 제도적 유인체계로 활용함

### 올해의 연구내용

○ 청소년정책 평가지표를 개발하고 이를 직접 정책 현장에 적용하기 위해



서는 보다 장기적인 계획 하에 단계적 연구가 필요하며, 최종적으로 보다 체계적이고 전문적 근거를 가지며 동시에 현장의 필요와 요구, 현실적 여건을 고려한 평가 방안을 마련할 계획임

○ 올해는 이를 위한 기초연구로서 ‘청소년정책 평가 지표체계’를 개발하고자 함. 즉, 그 지역의 청소년정책이 얼마나 효과적이고 생산적이며 민주적으로 잘 수행되고 있으며 특히, 청소년분야에 얼마나 많은 정책적 관심과 투자를 쏟고 있는가를 판단하기 위해 그 근거와 기준이 될 ‘평가지표 체계’를 개발하고 구체적인 지표항목을 선정하고자 함

### 청소년정책 평가체계 개발의 어려움과 연구범위

○ 청소년 정책 분야는 다른 부문과 달리 평가체계를 마련하고 특히, 그것을 직접 평가에 활용하는 데 몇 가지 어려움이 있음. 먼저, 청소년정책의 포괄성으로, ‘청소년정책’ 자체가 ‘청소년’이라는 인구집단을 대상으로 하기 때문에 청소년의 삶과 생활에 관련된 모든 부문 - 법무부, 교육부, 보건복지부, 행정자치부, 정보통신부, 노동부, 경찰청 등 - 의 정책과 직·간접적으로 관련되어 청소년의 전반적인 삶을 포괄하는 지표체계는 모든 관련부서의 자료를 필요로 하는 평가가 되어 실제 평가를 수행하는 데 어려움을 빚게 됨.

○ 또 한 가지는 가장 이상적으로는 ‘지역 청소년의 삶의 질’을 나타내줄 수 있는 종합적인 지표체계를 개발하는 것이 필요하나, 현재 대부분의 지역 정책 현장에서는 지역 단위의 청소년 관련 기초 통계자료가 거의 없기 때문에 실제로 이렇게 지역 청소년의 삶의 질을 나타낼 수 있는 지표체계에 따라 평가를 수행할 경우, 자치단체 담당 부서에 새로운 업무를 추가시키는 결과를 가져오거나, 평가과정 자체에도 매우 오랜 시간과 노력을 소요하게 할 수 있음

○ 이에 본 연구에서는 지방자치단체의 청소년정책에 대한 관심과 지원을 촉진시키기 위해 평가체계를 활용하고자 하는 현실적인 목적을 고려하여, 청소년육성 정책 주무부처(문화관광부)의 행정체계 내의 정책과 사업을 주 평

가대상으로 어느 정도 한계를 짓고, 그 외 관련정책 부문에 대해서는 유관부문의 현황을 파악하기 위한 노력 여부나 유기적 협조체제 현황 등을 묻는 지표항목으로 흡수함.

○ 지역 단위로 ‘청소년의 삶의 질’ 현황을 파악할 수 있는 지표체계를 개발하는 문제는 현재 개발되어 있는 ‘청소년지표체계’ - 1997년도에는 인구, 가족, 교육, 건강, 문화, 복지, 비행 등 7개 영역 104개의 지표항목으로 구성됨 - 와 관련하여 보다 장기적인 공동작업과 별도의 연구추진이 필요하며, 이를 위해 지역단위로 청소년 관련 기초자료와 통계기반을 구축해야 하는 과제를 제언함. 이러한 문제들을 감안하여 올해 개발되는 청소년정책 평가지표는 매년 보완하여 점차 완전한 지표체계로 완성해 나가도록 함

### 지표 개발과정 및 방법

○ 본 연구는 지역 청소년정책 평가지표 개발의 시안적 연구로 지표의 기능요소를 추출하는 데 연구범위를 한정하고 있으므로, 연역적 사고에 의해 지표가 추구하는 목표나 가치를 설정하고, 이들의 측정지표를 개발하기 위해 측정부문을 구체화할 수 있는 순차적 기준을 설정하여 실측가능한 요소를 최종적으로 추출하여 지표로 선정하는 연역적 접근방법을 주로 사용함.

○ 「지표 시안」을 마련한 후 관계전문가 의견수렴과정을 거쳐 최종 지표체계를 확정하는 과정에서는 가용통계자료 현황과 정책현장에서의 자료획득 가능성 등을 종합적으로 고려하도록 함. 관심영역과 영역별 하위지표를 개발하는 과정에서 각 구성요소 상호간의 연관성과 일관성이 갖추어지도록 하고 하위 항목들이 상위 항목의 특성을 잘 대표할 수 있는 요인들로 선정·추출되어 인파성과 타당성을 높일 수 있도록 함

### 지표의 구비조건

○ 지표선정 조건으로는 평가의 실효성을 높이기 위해 일반적으로 구비되

어야 할 몇가지 조건 - 측정가능성, 개선가능성, 관리가능성, 상대적 중요성, 충분성, 비교가능성 - 을 고려함<sup>38)</sup>. 지표체계 시안 마련 단계에서는 일단 위의 지표선정 기준간 우선순위를 엄밀하게 고려하지는 않고 지표조건을 종합적으로 고려하여 항목을 선정함. 청소년정책 발전을 위해 추구해야 할 내용과 방향 등에 관계된다는 점에서 상대적 중요도와 개선가능성의 기준을 고려하였고, 장기적으로 개발되는 평가지표를 자치단체 청소년정책 비교·평가에 실제 활용하여 자치단체의 청소년정책에 대한 관심을 제고하고자 하는 목적에 따라 측정가능성, 비교가능성, 통제가가능성 등을 만족시키는 지표인지 여부도 고려함.

○ 관계자 의견수렴 후 최종 지표항목 확정 시에는 상충되는 경우 판단을 위해 우선적 고려요인과 부차적 고려요인의 순위를 대략적이거나 설정할 예정임. 전문가 의견조사시에는 지표선정 기준을 지표의 타당성, 중요성, 자료획득의 용이성 등 3가지 정도로 포괄하여 의견을 수렴함

- 
- 38) ① 측정가능성(Measurability) : 가급적 계량화, 비계량 항목의 경우 객관성 유지  
 ② 개선가능성(Improvability) : 개선잠재력이 높은 분야를 자극할 수 있는 항목  
 ③ 관리가능성(Controllability) : 평가기관이 납득·통제할 수 있는 항목  
 ④ 상대적 중요성(Relative Importance) : 중요도가 높은 항목 중심으로 항목수 제한  
 ⑤ 충분성(Sufficiency) : 평가내용 투명, 구분모호성 제거, 중복최소, 상충항목 제거  
 ⑥ 비교가능성(Comparability) : 평가대상별·대상간 공시적·통시적 비교 가능

## 청소년정책 평가지표체계 연구 관련 자문단 명단

| 구 분                | 성 명                                                                         | 소 속                                                                                                                                                          |
|--------------------|-----------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 청소년관련<br>학계 (7명)   | 권 이 종<br>이 용 교<br>권 일 남<br>임 영 식<br>한 상 철<br>송 병 국<br>송 정 부                 | 교원대학교 교육학과 교수<br>광주대학교 사회복지학과 교수<br>명지대학교 청소년지도학과 교수<br>중앙대학교 청소년학과 교수<br>경산대학교 청소년지도학과 교수<br>순천향대학교 청소년지도학과 교수<br>상지대학교 사회복지학과 교수                           |
| 관련 연구<br>기관 (9명)   | 임 학 순<br>최 병 대<br>함 병 수<br>박 명 윤<br>이 민 희<br>이 중 원<br>노 혁<br>김 경 준<br>박 창 남 | 한국문화정책개발원 수석연구원<br>서울시정개발연구원 연구위원<br>한국청소년개발원 수석연구위원<br>한국청소년개발원 수석연구위원<br>한국청소년개발원 연구위원<br>한국청소년개발원 연구위원<br>한국청소년개발원 연구위원<br>한국청소년개발원 선임연구원<br>한국청소년개발원 연구원 |
| 단체·시설<br>관계자 (6명)  | 차 광 선<br>유 주 영<br>지 석 환<br>김 은 경<br>최 재 성<br>박 옥 식                          | 청소년단체협의회 사무총장<br>한국청소년연맹 사무총장<br>청소년수련시설운영자협회장<br>한국걸스카우트 사무총장<br>부천 YMCA 문화청소년사업부<br>서울특별시립 노원청소년수련관장                                                       |
| 청소년 행정<br>담당자 (6명) | 주 중 남<br>심 상 원<br>조 원 식<br>이 현 결<br>신 만 호<br>허 남 결                          | 문화관광부 청소년기획과<br>서울시 청소년과<br>충청남도 체육청소년과<br>서울시 송파구청 청소년계장<br>과천시 사회진흥과 청소년계<br>강원도 홍천군청 체육청소년계장                                                              |
| 청소년<br>(4명)        | 이 천 우<br>이 영 진<br>김 우 결<br>박 준 표                                            | 상명대학교 4학년<br>충남예산고등학교 2학년<br>대성고등학교 3학년<br>명덕고등학교 3학년                                                                                                        |
| 합계                 | 총 32명                                                                       |                                                                                                                                                              |

## 지표항목(소분류)에 대한 전문가 점수표

## 관심분야 I - 자치단체의 청소년정책 발전 의지 부문

| 중분류(영역)                  | 소분류 (지 표 항 목)                             | 학계   | 행정   | 단체·시설 | 청소년  | 평균   |
|--------------------------|-------------------------------------------|------|------|-------|------|------|
| I-1. 청소년부문 발전계획          | 1. 자치단체의 중장기 발전계획 중 청소년부문계획 여부와 동 계획의 실효성 | 13.0 | 10.6 | 13.2  | 11.0 | 12.3 |
|                          | 2. 자치단체장의 청소년정책 관심도                       | 10.4 | 11.0 | 11.8  | 9.8  | 10.7 |
| I-2. 청소년분야 자체재원 마련 노력    | 1. 지방청소년기금 조성 여부 및 규모                     | 13.0 | 12.4 | 12.2  | 12.5 | 12.7 |
|                          | 2. 지방청소년육성기금 운영활성화 정도                     | 11.9 | 12.2 | 11.2  | 12.5 | 11.9 |
| I-3. 청소년분야 전담조직 제도 구비 노력 | 1. 청소년업무 전담부서 유무 및 해당 부서의 업무 전담성 정도       | 12.6 | 12.8 | 12.8  | 11.5 | 12.5 |
|                          | 2. 자치단체 조례 중 청소년관련 조례 제정 여부 및 정도          | 12.4 | 11.8 | 12.5  | 10.5 | 12.0 |
| I-4. 지역청소년 선택 파악 노력      | 1. 청소년유형별 주기적 실태 파악 여부                    | 12.8 | 10.2 | 12.2  | 12.0 | 12.1 |
|                          | 2. 청소년 관련 지역자원 및 지역환경 파악 여부               | 11.4 | 11.2 | 11.0  | 12.5 | 11.4 |

※ '평균'은 원자료의 각 합계점수에 근거하여 구해진 값임.

## 관심분야 II - 청소년정책 추진체계 부문

| 중분류(영역)              | 소분류 (지 표 항 목)                     | 학계   | 행정   | 단체·시설 | 청소년  | 평균   |
|----------------------|-----------------------------------|------|------|-------|------|------|
| II-1. 지역 청소년정책 추진체계  | 1. 청소년 부서의 업무내용                   | 11.2 | 9.8  | 12.0  | 11.0 | 11.1 |
|                      | 2. 행정인력 규모 및 현황                   | 12.3 | 10.0 | 11.0  | 10.3 | 11.3 |
|                      | 3. 청소년 행정인력의 전문성 정도               | 12.5 | 11.4 | 10.8  | 12.8 | 12.0 |
| II-2. 청소년부문 투자 규모    | 1. 청소년부문 예산 규모                    | 14.1 | 13.4 | 12.8  | 12.8 | 13.6 |
|                      | 2. 전년도 대비 청소년부문 예산 변화(증감 정도)      | 13.5 | 11.8 | 12.2  | 12.5 | 12.8 |
| II-3. 관련기구 운영 활성화 정도 | 1. 지방청소년육성위원회 운영 현황               | 12.0 | 9.4  | 9.8   | 11.0 | 11.0 |
|                      | 2. 지방의회 청소년관련분과 운영 현황             | 11.1 | 9.2  | 11.0  | 11.0 | 10.7 |
|                      | 3. 유관기관 상설 업무 협의기구 유무 및 관련기관 협력관계 | 10.7 | 10.6 | 10.5  | 11.3 | 10.7 |

## 관심분야 III. 청소년육성 관련 기반자원 부문

| 중분류(영역)                    | 소분류 (지 표 항 목)                                    | 학계   | 행정   | 단체·시설 | 청소년  | 평균   |
|----------------------------|--------------------------------------------------|------|------|-------|------|------|
| III-1. 청소년<br>관련 시<br>설·공간 | 1. 청소년 수련시설 현황                                   | 13.7 | 12.0 | 12.0  | 10.5 | 12.6 |
|                            | 2. 청소년 전용공간 지정·운영 현황                             | 12.9 | 12.6 | 12.2  | 12.0 | 12.6 |
|                            | 3. 문화·체육·복지분야 등 청소년<br>이용시설 현황                   | 12.9 | 11.2 | 11.8  | 12.5 | 12.3 |
| III-2. 청소년<br>관련 기<br>관·단체 | 1. 청소년단체 현황 및 지방청소년단<br>체협의회 운영 현황               | 12.6 | 9.2  | 12.3  | 10.8 | 11.7 |
|                            | 2. 청소년상담실, 공부방 등 청소년<br>관련 기관 현황(자체 운영/위탁<br>포함) | 12.2 | 9.6  | 11.3  | 12.0 | 11.6 |
| III-3. 청소년<br>관련 인적<br>자원  | 1. 유자격 청소년지도사 현황                                 | 13.0 | 9.0  | 12.8  | 10.3 | 11.9 |
|                            | 2. 청소년지도위원 구성·협의회운영<br>현황                        | 11.1 | 10.6 | 9.0   | 9.5  | 10.4 |
|                            | 3. 청소년선도위원 등 타부문 청소년<br>관련 지도인력 현황파악 여부 및<br>실태  | 10.1 | 9.8  | 9.0   | 8.8  | 9.6  |

## 관심분야 IV. 청소년사업 활성화 정도

| 중분류(영역)                         | 소분류 (지 표 항 목)                      | 학계   | 행정   | 단체·시설 | 청소년  | 평균   |
|---------------------------------|------------------------------------|------|------|-------|------|------|
| IV-1. 청소년<br>사업 규<br>모 및 신<br>적 | 1. 연간 수행 청소년사업의 건수(위탁<br>포함)       | 12.0 | 11.2 | 12.0  | 12.0 | 11.9 |
|                                 | 2. 5대 정책사업 영역별 사업 활성화<br>정도        | 11.4 | 11.0 | 12.3  | 10.0 | 11.3 |
| IV-2. 사업의<br>특성화<br>· 참신<br>성   | 1. 독자적으로 기획·수행한 사업 건수              | 12.6 | 13.2 | 11.0  | 11.3 | 12.2 |
|                                 | 2. 계획된 사업 중 중점추진 사업 현황             | 11.5 | 13.2 | 11.8  | 11.0 | 11.8 |
|                                 | 3. 국제행사 및 이벤트, 성공사례 현황             | 10.4 | 9.6  | 11.0  | 10.5 | 10.4 |
| IV-3. 유기적<br>협력 정<br>도          | 1. 사업 프로그램 추진 시 지역 공공기<br>관과의 협력정도 | 11.7 | 10.4 | 11.3  | 12.8 | 11.6 |
|                                 | 2. 지역 민간기관과의 협력정도                  | 11.9 | 12.6 | 11.8  | 12.0 | 12.0 |
| IV-4. 사업 효<br>과성 및<br>효율성       | 1. 전문성이 필요한 사업의 전문지도력<br>확보 여부     | 11.9 | 9.4  | 13.0  | 11.0 | 11.6 |
|                                 | 2. 자체 주관/ 위탁 사업 현황                 | 11.2 | 10.4 | 11.3  | 10.8 | 11.0 |
|                                 | 3. 5대 정책사업의 균형적 개발·수행<br>여부        | 11.2 | 9.6  | 11.7  | 11.3 | 11.1 |
|                                 | 4. 사업계획·수행의 체계성과 지속성               | 12.1 | 12.0 | 12.3  | 12.3 | 12.2 |

## 관심분야 V. 청소년정책과정

| 중분류(영역)              | 소분류 (지 표 항 목)                                      | 학계   | 행정   | 단체·<br>시설 | 청소년  | 평균   |
|----------------------|----------------------------------------------------|------|------|-----------|------|------|
| V-1. 정책 개발<br>및 형성과정 | 1. 지역 특성을 분석하여 청소년정책발전 비전 작성/사업 계획에 반영하였는가         | 12.5 | 12.4 | 12.8      | 12.3 | 12.5 |
|                      | 2. 지역 내 청소년 관계자들의 계획 수립과정 참여 정도                    | 12.9 | 11.4 | 12.5      | 11.8 | 12.4 |
|                      | 3. 지역 내 청소년의 계획 수립과정 참여 정도                         | 13.1 | 10.8 | 12.5      | 12.3 | 12.5 |
| V-2 정책 집행<br>과정      | 1. 정책집행을 위한 자원(인력, 조직, 재정, 정보 등)의 확보 여부와 효과적 활용 정도 | 12.2 | 10.4 | 12.3      | 12.0 | 11.9 |
|                      | 2. 정책 추진과정은 공정하게 이루어졌는가                            | 11.0 | 10.6 | 11.2      | 11.8 | 11.1 |
|                      | 3. 정책 공개를 통한 행정의 투명성 확보 노력                         | 11.0 | 10.0 | 12.3      | 12.5 | 11.3 |
| V-3. 정책 결과<br>및 효과   | 1. 정책 목표를 어느정도 달성하였는가                              | 12.8 | 12.0 | 12.3      | 12.3 | 12.5 |
|                      | 2. 정책의 실시로 문제상황이 어느정도 개선되었는가                       | 11.7 | 11.6 | 12.5      | 12.8 | 12.0 |
|                      | 3. 정책결과에 정책 대상 고객의 필요, 관심, 기대를 어느정도 충족시키고 있는가      | 13.2 | 11.2 | 11.8      | 12.5 | 12.5 |
|                      | 4. 정책 결과 다양한 유형의 청소년 집단에 대한 형평성은 어느 정도인가           | 11.5 | 10.6 | 12.7      | 12.0 | 11.5 |
| V-4. 정책 평가<br>및 환류   | 1. 정책과정 및 성과에 대한 평가제도를 마련하여 시행하고 있가                | 13.1 | 11.8 | 12.5      | 12.5 | 12.7 |
|                      | 2. 평가기법의 개선 및 새로운 평가기법의 개발이 이루어지고 있는가              | 11.6 | 10.8 | 10.8      | 11.3 | 11.2 |
|                      | 3. 평가정보는 정책의 개선에 적절히 활용되고 있는가                      | 12.5 | 11.8 | 11.3      | 13.0 | 12.2 |

## 대분류 VI. 청소년정책 수혜자의 참여도 및 만족도

| 중분류(영역)                     | 소분류 (지 표 항 목)                                            | 학계   | 행정   | 단체·시설 | 청소년  | 평균   |
|-----------------------------|----------------------------------------------------------|------|------|-------|------|------|
| VI-1. 청소년정책에 대한 청소년참여 확대 노력 | 1. 청소년들의 의견수렴 및 참여 확대를 위해 노력하고 있는가                       | 12.8 | 11.6 | 12.2  | 12.5 | 12.4 |
|                             | 2. 청소년위원회 등 청소년참여 기구·제도 구비여부와 운영 활성화 정도                  | 12.3 | 12.0 | 12.7  | 10.8 | 12.1 |
|                             | 3. 청소년대상 정책홍보물 제작 등 청소년의 정책·행정 이해 및 참여유도를 위한 시책 개발·시행 여부 | 12.1 | 12.6 | 11.8  | 10.3 | 11.9 |
| VI-2. 청소년정책에 대한 만족도         | 1. 청소년업무 담당자의 만족도                                        | 11.8 | 9.6  | 11.7  | 10.3 | 11.2 |
|                             | 2. 지역 청소년 단체·시설 관계자 및 지역주민의 만족도                          | 12.9 | 11.6 | 12.5  | 11.3 | 12.4 |
|                             | 3. 지역 청소년의 만족도                                           | 13.4 | 12.8 | 13.3  | 12.8 | 13.2 |



## 자문회의 결과

- ▶ 과 제 명 : 청소년정책 평가지표체계 연구 - 자치단체 청소년육성지수 개발을 위한 기초연구(1) -
- ▶ 개최일시 : 1998년 9월 17일(목) 10:30
- ▶ 참 석 자 : 연구진 및 자문진 총 9명
  - 연구진 : 천정웅 · 김정주 · 김영지 · 임지연
  - 자문진
    - 권일남 : 명지대학교 청소년지도학과 교수
    - 박명운 : 한국청소년개발원 수석연구위원
    - 신건석 : 문화관광부 청소년수련지도과 사무관
    - 임영식 : 중앙대학교 청소년학과 교수
    - 임학순 : 한국문화정책개발원 수석연구원, 가나다순

### 천 정 웅 (연구책임자)

#### ○ 연구개요 설명

- 자문회의 자료를 중심으로 개괄적 설명
- 올해는 청소년육성지수 개발을 위한 1차년도 연구로 평가지표항목 개발에 초점.
- 후속연구: 측정가능한 지표를 중심으로 지표항목에 대한 환산식, 필요자료 목록 등 수록한 평가편람 개발 → 내년(1999년) 상반기 시범적용. 수정·보완작업을 거쳐 하반기 최종안 확정 → 문화관광부에서 인센티브제도 등 지원내용이 확정·제도화됨과 동시 2000년부터 실제 적용

### 임 학 순 (한국문화정책개발원 수석연구원)

- 문화부문 : 지방자치제 실시 이후 자치단체의 문화부문에 대한 관심을 유도하기 위해 평가 실시. 95년부터 3년간 수행. 올해는 예산문제로 실시되지

못함.

- 전국문화행정 전문가 대회 활용(지방자치단체 문화행정 공무원 및 지방 문화원 종사자 등 참여)
- 평가방법 : 1차 전문가집단 평가 후 10개의 예상후보지역 선정 후 세부 논의 후 결정. 애초 현지조사 또는 지역의 정책담당자의 브리핑 등의 필요성이 제기되었으나 실시하지 못함
- 최종 ‘올해의 문화자치단체’ 선정과정에서 난상토론을 벌임. 최종 선정 기준 등
- 실질적인 인센티브 반드시 필요. 예를 들어 그 지역에서 청소년프로그램을 수행할 수 있도록 예산 지원 등. 현재 문화부문에서는 150만원 상당의 조각품 수여. 자치단체장 사무실에 비치되는 상징적 의미 정도.
- 문화정책부문에서는 호의적 반응 보임. 평가의 객관성이나 공정성에 대한 문제제기 등은 없었음

○ 평가지표는 앞으로 지향해야 할 이념과 가치를 담보해야 함. 평가지표는 결국 지방자치단체의 정책방향을 유도하고 이끌어가는 역할을 하게 됨. 청소년분야에 있어서도 청소년정책이 나아가야 할 바가 평가지표 속에 나타나야 함

○ 평가를 통해 문화정책 활성화에 기여했는지 → 다른 요인도 물론 있었겠지만 평가 실시 이후 3년 동안 문화부문의 정책부서 확대. 관심도 증가. 문화 관련 지원과 프로그램 등도 다양화, 확대.

○ 획기적인 인센티브 없이 우수자치단체로만 선정되는 것이 큰 유인력을 가질까 → 지금까지 각종 도시평가(중앙일보 ‘삶의 질’ 평가, 동아일보 및 조선일보의 민선지방자치 평가 등) 실시 후 언론을 통해 대대적 홍보 → 어쨌든 살기 좋은 도시라는 상징적 의미. 홍보 효과. 자치단체장이 특히 주민에게 적극 홍보. 선거 등을 의식한 자기홍보 측면도 있겠으나 어쨌든 평가부문에 대한 관심도는 증가

○ 평가방법상 실제로 엄밀한 상대평가 어려움. 대부분 평균점수 주고 가장 미흡한 곳 마이너스, 모범 우수사례 플러스하는 형식으로

○ 지역별 차별화 필요. 지역별 특성, 정책목표 등의 차이 존재. → 공통적 평가요소와 차별적 평가요소를 구분하여 적용

- 측정가능성 문제 신중하게 검토하여 구체화
- 정책만족도 평가시 평가방법과 설문조사할 경우 샘플링 문제 : 한 자치단체당 20명만 하더라도  $20 \times 250 \text{개} = 5,000 \text{명}$
- ‘어느 기준을 더 중요시 할 것인가’ 가치판단문제 필요 - 예 : 사업 ‘균형성’, ‘형평성’ 부분과 ‘차별성’ ‘독자성’ 부분은 상충되는 문제
- 지표간 가중치, 중요성 문제 고려. 실제로 평가작업을 진행하는 과정에서 각 지표의 중요도와 우선순위에 대한 합의를 도출하는 과정 필요. 사전에 현장에 대한 pilot study 필요
- 평가에 청소년이 참여하는 문제 → 과연 합리적인지, 실제로 가능할 것인지?
- 각 평가에 청소년 인구수 고려. 평가대상 기간을 현재시점으로 할 것인지 일정기간 동안의 변화를 볼 것인지?
- 단계적 접근 필요. 초기에는 측정가능한 지표 중심으로 평가. 이후 점차 확대

## 권 일 남 (명지대학교 청소년지도학과 교수)

- 청소년분야의 체계적 평가 필요한 시기. 매우 시급하고 시기적절한 연구. 청소년정책평가에 대한 종합적·총체적 연구가 필요하며 다른 여러 분야에서 정책평가의 당위성이 인정되고 있으나 이 영역의 광대함으로 추진이 어려웠음. 이 과제의 중요도가 매우 높음
- 고려할 점 : 청소년정책도 국가정책의 하나. 국가정책의 큰 틀 내에서 청소년정책을 바라볼 필요 있음. 현재 청소년정책과 과거, 미래의 청소년정책의 큰 틀 분석
- 지표의 point를 어디에 둘 것인지 명확히 해야 함. 현재는 다소 모호하고 포괄적임
- 평가척도의 기준을 연구자가 의도한 사항과 동일하거나 유사한 결과를 얻을 수 있도록 해야함
- 조사과정과 방법을 구체적으로 적용할 수 있는 지표 개발
- 측정가능성 구체적으로 고려. 정량적 평가 가능해야. 가중치 문제 고려

## 임 영 식 (중앙대학교 청소년학과 교수)

- 현재 지표항목(세분류) 측정화 작업 - 실제로 매우 방대한 작업. 현재 37개 항목을 측정가능한 지표화 하는 작업 너무 큰 작업임. 실제 평가할 지표항목수 축소 필요. 질적 평가와 병행하는 경우, 평가편람을 작성하는 것 자체도 방대한 작업
- 측정가능한 지표 개발 중요. '자치단체장의 청소년정책에 대한 관심도' 등 객관적 측정이 어렵거나 평가의 목적을 명확히 드러내지 못하는 항목은 최소화. '관심도'는 재원, 조직, 활동의 정도로 평가 가능
- 일단 가장 중요한 부분(정책효과 및 만족도)을 중심으로 먼저 평가 실시. 시설, 재원, 인적자원 등이 좋으면 만족도도 높을 것
- 평가의 긍정적인 면 외에 부정적인 면도 있음. 그 요소를 최소화할 수 있는 데 주력해야. 요즘 대학평가 예 : 평가를 통해 잘못된 결과가 나오면 불이익이 있기 때문에 모든 업무를 제쳐놓고 평가에 몰두. 전말이 전도되는 현상. 평가가 원래 업무를 보다 효율적이고 제대로 해보자는 의도로 시행되고 있음에도 불구하고, 실제로 나타나는 현상을 보면, 평가를 위한 서류작성 자료준비 등으로 인해 실제 해야할 업무를 제대로 수행하지 못하는 일이 생기게 됨. → 평가의 부정적 요소 최소화. 평가 준비에 너무 많은 시간 소비 안되게 해야 함
- I-4. 청소년 실태 파악 → III. 사업개발 및 프로그램 운영의 맨 첫 부분으로 이동하는 것이 좋을 듯

## 신 건 석 (문화관광부 청소년수련지도과 사무관)

- 연구목적 및 내용이 매우 시기적절. 필요한 부분임. 조속한 후속연구 부탁
- 국무조정실 상반기 평가 시 '문화'부문과 '청소년육성기반'에 대한 보고와 평가 있었음. 그 결과 자치단체의 청소년정책에 대한 관심이 매우 미약함 지적. 자치단체 청소년정책 평가를 통해 관심과 지원을 유도할 필요가 있음 제기. 마침 이 연구가 진행중인 바, 이 연구결과를 활용하여 자치단체 청소년정책 평가를 실시할 것으로 보고함

- 현재 사회전반적으로 청소년업무에 대한 중요도 인식 미흡. 자치단체 해당 부서 또한 체육, 사회, 문화, 복지 부문 등의 일부로 흡수되어 있음
- 자치단체 청소년정책 평가가 이루어질 경우 매우 유용한 활용 가능
- 청소년정책에 대한 관심 유도
- 자치단체에 대한 인센티브 부여시 평가결과를 중요한 기준으로 활용 가능.
- 지표항목
  - ‘중앙부처와의 업무연계 및 협조 정도’ 추가
  - 청소년시설 평가 시 일정 시점의 보유 현황 뿐만 아니라 ‘평가기간 중의 운영 현황’ 파악
  - 현재 항목 수 많음. 구체화할 경우 너무 광대
  - 현재 보유 자료 등 활용할 수 있도록. 공식 문서, 서류 등
- 99년 상반기 시범적용 - 하반기 실제적용 - 2000년도 발표할 수 있도록 추진 요망
- 문화관광부 역할 : 인센티브 부여 방안 모색 중. 현재 문화부문은 150만원 상당의 조각품 수여 → 너무 약함. 그 지역의 청소년관련 프로그램과 사업 수행을 위한 실질적 예산 지원. 행자부의 자치단체 평가시 청소년정책 부문은 이 평가자료를 그대로 넘겨서 반영되도록 하는 방안 고려
- 평가결과와 분야별 등위화 필요

### 박 명 윤 (한국청소년자원봉사센터 소장)

- UN 사업 : 평가없는 사업은 없다. 모든 사업과 프로그램 실시 후 평가. 단기과제, 3~5년 기간의 사업 등. 중간평가, 주기적 평가
- 평가결과와 올바른 활용이 중요 : 평가결과와 환류 → 다음 계획에 반영 중요. 현재 우리나라의 많은 평가는 사업활성화를 유도하기 보다 평가결과와 피해에서 벗어나기 위해 외형적 평가에 매달리게 하는 경향이 큼
- 조정시안이 나오게 된 경로?
- 현재 37개 지표 - 이것도 너무 많다. 더 축소해야 함. 평가지표를 축정쉬운 것으로 단순화시켜 시범적으로 적용한 후 확대. 새로운 자료를 요구하기보다 기존 data 활용할 수 있는 평가가 되어야. 지방자치단체의

baseline survey 방법을 보고서에 포함시켜 청소년사업의 효과를 측정할 수 있도록. 이것을 어떻게 정할 것인가 결정.

- 현재상황만 평가할 것인가 진행과정까지 평가할 것인가 결정. 평가의 시작 단계에서는 효과평가만 하는 것이 좋을 듯
- 제시된 지표조건 6가지는 어떻게 선정된 것인가

## 연구진

- 현재 제시한 평가지표 시안은 이것을 바로 평가에 활용하려는 것이 아니라 종합적인 평가체계로서 제시한 것. 이미 밝혔듯이, 지표개발에 ‘연역적 방법’ 사용. 즉, 현재 정책현장의 수집가능한 실적자료를 모아 평가를 실시하는 것이 아니라 먼저 ‘청소년정책이 잘되고 있는지 평가하기 위해서는 무엇을 보아야 하는가’를 검토하여 종합적 안을 제시. 이후 시범적용을 위해서는 ‘측정가능성’을 주요 기준으로 하여 다시 선별과정을 거치고 구체적인 환산식과 평가편람을 작성해야 함. 지금까지 청소년분야의 정책을 평가하기 위한 종합적·체계적 평가도구가 없었던 만큼 이러한 작업 필요 → 실제 평가에 적용하기 위한 ‘평가지표’는 측정가능하고 논란의 여지가 적은 객관성이 높은 항목을 중심으로 축소선정될 것임. 이후 지속적인 평가과정에서 종합적 평가지표체계 중 필요한 항목을 중심으로 선별·재구성되거나 계속적으로 보완되어 나가야 함
- 구체적인 평가방법은 평가편람 작업과 함께 후속연구에서 최종 결정
  - 평가대상 기간 문제
  - 주관적 만족도 측정 방법 : 설문조사 시 샘플링 문제 등
  - 평가단 구성문제
  - 최종 우수자치단체 선정 방법 등
- 평가에 청소년참여 문제
  - 청소년육성 분야의 새로운 변화 : 5개년 계획의 핵심적 사안으로 청소년을 청소년정책의 주인으로 자리매김. 그 방안의 하나로 지역마다 ‘청소년위원회’ 구성·운영. 별도의 청소년대표선정과정을 필요로하기 보다 청소년들의 위원회가 구성되면 그 기구를 활용하면 됨. 현실적으로 어려운

문제이지만 청소년정책의 주요 고객이자 주체인 ‘청소년’을 참여시키는 문제는 반드시 고려해야 할 문제로 보고 있음

- 조정 시안 개발 과정 : 1차 시안에 대한 전문가 자문 거침(총 32명 : 관련 학계, 정책담당자, 단체·시설 관계자, 청소년 등). 주관적 의견과 각 지표 항목에 대해 5점 척도로 점수를 매기도록 함 → 각 항목별로 평균점수 산출 후 제일 낮은 점수를 받은 항목을 우선적으로 축소시키는 방법. 유사한 항목 통합. 자문단의 의견도 다양하고 상충되는 경우 많음. 자문단의 전반적 의견을 고려하고 다양한 의견이 상충되는 경우, 연구진의 검토·논의 후 최종 결정
- 활용한 6가지 평가지표 조건(측정가능성, 개선가능성, 관리가능성, 상대적 중요성, 충분성, 비교가능성) : 선행연구 검토 결과 도시평가, 정책평가, 사업실적평가, 공기업 경영평가 등 대부분의 평가 시 기준으로 활용하고 있었음. 연구진의 판단으로 타당한 조건으로 인정되어 평가 기준으로 고려함. 다른 연구에서는 이 중 부분적으로 3-4개의 기준을 선별하여 고려하기도 함. (최초 출처는 “송대희 외3인 ‘공기업 경영평가의 이론적 배경과 기법, 한국개발연구원, 1987, pp.59-60”로 알고 있음)

