

연구논문

정책평가방법의 비교분석: 표시·광고규제를 중심으로*

A Comparative Analysis on Policy Evaluation Methods:
Focused on Fair Labeling & Advertising Act

최신애** · 여정성***
ShinAe Choi · JungSung Yeo

본 연구는 정책평가방법에 따라 표시·광고규제의 정책성과에 대한 평가결과를 비교분석하였다. 이를 위해 우리나라 표시·광고규제의 주요정책인 중요정보고시제도, 표시광고실증제도, 임시중지명령제도, 정정광고제도를 평가대상으로 선정하였다. 그리고 소비자 관점의 전문가와 기업의 표시·광고업무 실무자, 공정거래위원회에서 소비자정책을 담당하는 전·현직 공무원 등 총 76명을 직접 방문하여 구조화된 설문지와 병행하여 면접법으로 자료를 수집하였다.

본 연구의 결과 정책성과에 대한 평가방법에 따라 기업의 표시·광고업무 실무자들과 정책담당자들의 정책별 평가순위에 소폭의 변동이 있었으며, 기존의 일반적인 단순평가 결과는 '문항의 중요도'를 반영한 가중평가와 '판단에 대한 확신성'을 고려한 퍼지평가에 비해 상향된 평가점수가 산출되었다. 이는 정책성과 평가에 있어 어떠한 평가방법을 사용하는가에 따라 평가결과가 다르게 나타날 수 있음을 시사한다.

주제어: 정책성과 평가, 퍼지집합이론, 표시·광고규제, 중요정보고시제도, 표시광고실증제도, 임시중지명령제도, 정정광고제도

This study evaluated the policy performance of i) Public Notice of Critical Information, ii) Substantiation of Facts in Labeling and Advertising, iii) Temporary Injunctions, and iv) Advertisement Correcting Misrepresented Facts, which were main policies belonged to Fair Labeling and Advertising Act(hereinafter referred to as "FLA Act"). The data was collected by visiting 76 persons personally, who were consumer

* 본 논문은 2010학년도 서울대학교 생활과학대학부속 생활과학연구소의 일부 연구비 지원으로 수행되었음.

** 교신저자(corresponding author): 인하대학교 소비자아동학과 강사 최신애.
E-mail: csawin1@snu.ac.kr

*** 서울대학교 소비자학과 교수

policy and law experts, labeling and advertising staffs of corporations, and persons in charge of policies including public officials dealing with consumer policies at Korea Fair Trade Commission, while using a structured questionnaire at the same time. The survey was performed to examine the general policy performance and evaluation the results of FLA Act by evaluation methods.

The results of the analysis are comprehensively summarized as follows. There were differences in the ranking of policies evaluated by labeling and advertising staffs of corporations and persons in charge of policies according to evaluation methods, and, in Simple Evaluation, higher scores were gained compared to Weighted Evaluation which reflected weighted values or Fuzzy Evaluation. The result shows that evaluation results can vary in policy performance evaluation according to evaluation methods.

Key words : policy performance evaluation, Fuzzy Set Theory, Fair Labeling and Advertising Act, Public Notice of Critical Information, Substantiation of Facts in Labeling and Advertising, Temporary Injunctions, Advertisement Correcting Misrepresented Facts

I . 들어가는 말

정책성과에 대한 평가는 의미있는 작업이다. 그러나 그 평가결과가 타당성과 신뢰성을 갖고 있는지에 대한 우려도 동시에 존재한다. 정책성과에 대한 평가의 객관성은 정책평가 방법과 긴밀한 관계를 맺고 있어, 과학적인 정책평가를 위해서는 정책평가방법이 적합한지를 고려하여 선정해야 한다(김광주 2001).

특히 표시·광고규제와 같이 다양한 이해관계자들이 둘러싸고 있는 정책을 평가하기 위해서는 누가, 무슨 기준으로, 어떻게 평가할 것인지에 대한 객관성을 확보하는 작업이 필요하다. 표시·광고규제와 관련된 다양한 이해관계자의 입장 가운데 한쪽의 입장만을 반영하면 평가결과가 왜곡될 수도 있으며, 평가의 기준과 방법에 따라 평가결과가 다소 달라질 수 있기 때문이다.

정책평가나 사업평가에 참여하는 평가자는 평가의 목적에 따라 전문가일 수도 있고 정책사업에 참여하고 있는 내부참여자일 수도 있으며, 정책사업의 수혜자인 경우도 있다. 그런데 평가자가 평가를 위한 사전지식이나 평가대상 사업에 대한 이해 혹은 평가자 자신의 심리적 확신성 등에 따라 상이한 평가를 할 가능성이 있다. 따라서 평가자의 '평가에 대한 확신성을 어떻게 평가결과에 반영할 것인가?'라는 구체적인 문제가 제기된다(Zadeh 1965, 1975; Sanchez 1976; Zimmermann 1985; 이해춘 외 2007).

'평가에 대한 확신성'이란 대상사업의 내용에 대한 이해나 구체적인 평가항목에 대한 이해 정도를 나타내며, 평가에 임하는 평가자 자신의 '판단에 대한 확신성'에서 차이가 날 수 있다. 즉, 평가지표가 모두 객관적인 통계수치로 구성되어 있을 경우에는 평가자가 주관적 판단을 할 소지가 상대적으로 적으나, 설문을 통해 언어척도를 제시하는 정성평가에서는 평가자의 주관적인 판단이 평가결과를 크게 좌우하므로 평가자의 확신성이 중요한 위치를 차지하게 된다. 이러한 평가자의 '판단에 대한 확신성' 차이를 평가결과에 반영할 수 있는 방안이 퍼지집합이론(Fuzzy Set Theory)의 활용이다(이인재 외 2008). 퍼지집합이론은 불확실성(uncertainty)과 부정확성을 체계적으로 의사결정과정에서 반영하여 모형화하는 방법으로서 활용되는 이론이다. 퍼지집합이론은 각 항목의 중요성에 관한 전문가들의 평가와 평가결과에 대한 확신 정도를 가중치에 반영하여 정책평가의 타당성을 높일 수 있다(Ponsard 1981; 임은선 2008).

본 연구의 목적은 기존의 일반적인 정책평가방법에 의한 평가결과를 '문항의 중요도'를 고려한 평가, 그리고 평가에 있어 '판단에 대한 확신성'을 고려한 평가결과와 비교분석함으로써 소비자정책평가에 새로운 방법론을 제시하고, 실증적 기초자료를 마련하고자 한다.

이를 위해 본 연구에서는 우리나라 표시·광고규제의 주요정책인 '중요한 표시·광고사항 고시(이하 '중요정보고시제도'라 한다)', '표시·광고 실증에 관한 운영고시(이하 '표시광고실증제도'라 한다)', '임시중지명령에 관한 운영지침(이하 '임시중지명령제도'라 한다)', 그리고 '정정광고에 관한 운영지침(이하 '정정광고제도'라 한다)'을 평가대상으로 선정하여 정책성과를 평가하고자 한다. 더불어 표시·광고규제에 대한 정책성과 평가는 정책관련자 뿐만 아니라 소비자들과 기업의 관심이 되고 있기 때문에 평가주체의 객관성을 확보하고자 소비자 관점의 전문가와 기업의 표시·광고업무 실무자, 그리고 공정거래위원회(이하 '공정위'라 한다)에서 소비자정책을 담당하는 전·현직 공무원 등을 전문가 조사대상으로 선정하여 정책성과에 대한 평가를 논의하고자 한다.

II. 이론적 배경 및 선행연구 고찰

1. 정책평가의 개념과 유형

정책평가는 체계적인 연구방법을 사용하여 정책의 내용 및 집행, 결과와 그 영향 등을 추정하거나 사정 또는 평정하기 위하여 체계적인 연구방법들을 응용하여(Anderson 1979), 어떤 한 정책의 과정이나 결과를 이해하고 그 가치를 판단하는 사회적 과정이라고 할 수 있다(Weiss 1972; 노화준 2008 재인용). 정책을 평가하기 위해서는 일반적으로 가장 먼저 무엇을 평가할 것인가를 결정한 후, 평가대상을 적절하게 반영한다고 판단되는 평가기준을 설정하고, 평가의 최상위 목적으로부터 최하위의 평가지표까지 일련의 계층적 체계를 구성한다. 그리고 각 단계의 항목간 가중치를 부여하는 평가방법을 적용한다. 이 때 평가방법은 정책평가의 결과를 좌우할 수 있는 중요한 요소이다.

이러한 정책평가의 유형은 관점에 따라 여러 가지로 분류될 수 있다. Scriven(1969)은 평가목적이 평가하려는 실제의 가치나 장점의 판정에 있다고 보고, 평가유형을 형성평가와 총괄평가로 구분하였다. 한편, Rossi & Freeman(1985)은 평가를 어떤 일의 개념화와 설계를 위한 평가, 프로그램 집행의 모니터링, 프로그램의 효용성에 대한 평가 등으로 구분하여 제시하였다. 평가시기에 따라 형성평가(formative evaluation)와 총괄평가(summative evaluation)로, 평가주체에 따라 자체평가(self evaluation), 내부평가(inside evaluation), 외부평가(outside evaluation)로 나눌 수 있다(김명수 2000). 한편, 평가목적에 따라 과정평가(process evaluation)와 영향평가(impact evaluation) 또는 성과평가(performance evaluation)로 나눌 수 있다(최창수·김태영 2005).

일부에서는 정책평가를 크게 과정평가와 결과평가로 나누고, 과정평가를 다시 정책결정 과정평가와 정책집행 과정평가로, 결과평가를 산출평가와 영향평가로 구분하고 이에 대한 기준을 제시한 연구도 있다(김형렬 1990). 여기서 영향평가는 정책평가의 가장 중요한 평가 유형으로(Rossi & Freeman 1985; 노화준 2008), 해당정책의 정책대상 집단에 대한 효과 혹은 결과를 과학적 방법으로 규명하는 인과론적 설명이라 할 수 있다(신현중 2002).

또한 정책평가는 평가대상을 기준으로 정책의 집행과정에 관한 평가와 집행 후 결과에 관한 평가로 구분될 수 있으며, 평가대상과 평가주체, 평가방법 등을 포괄하여 분류한 유형으로 예비평가(pre-evaluation 또는 preliminary evaluation)와 본평가(substantive evaluation)로 구분될 수도 있다. 이때 예비평가는 평가의 소망성과 실행가능성에 대한 개

략적인 검토이다. 그리고 본평가는 대체로 총괄평가, 과정평가, 종합평가(synthetic evaluation) 또는 평가의 종합(synthesis of evaluation), 통합평가(integrated evaluation), 메타평가로 분류된다(Chelimsky 1985; Mohr 1988; Vedung 1997).

지금까지 살펴본 정책평가의 개념을 더욱 세분화한 견해도 있다. 즉, 광의의 개념으로 사용할 때에는 앞에서 살펴본 바와 같이 정책형성부터 집행과정을 거쳐 집행결과에 이르는 모든 분석과 평가를 포함하여 정책평가라고 한다. 그러나 협의의 개념으로 사용할 때에는 정책결정에 필요한 여러 가지 정보를 산출하기 위한 사전적 또는 조망적 분석을 정책분석이라 하고, 정책결정이 이루어지고 난 후 정책집행이나 집행의 결과를 검토하기 위한 사후적 또는 회고적 검토를 정책평가라고 한다. 정책분석의 중점이 앞으로 가능한 효과에 대한 추정과 사전적 예측임에 비해, 정책평가의 초점은 실제로 발생한 효과를 측정하는 사후활동에 있다(Dye 1987; 노화준 2008).

일부 연구자들은 정책분석을 정책결정분석, 정책내용분석, 정책점검 및 평가 등 '정책의 분석(analysis of policy)'과 정책정보와 정책옹호 등 '정책을 위한 분석(analysis for policy)' 모두를 포함하는 광범위한 영역으로 보는 연구자도 있다(Gordon et al. 1977). 비용편익분석, 효용분석, 성과측정기법, 사회실험기법 등 평가분석기법을 동원하여 정책과정 전반을 정보획득과정과 연계시키거나(Palumbo 1987), 제안된 정책이나 사업이 어떤 결과를 가져오는가에 대한 사전 정책평가(prospective policy evaluation)를 강조함으로써 정책평가 영역을 정책과정의 전반부로부터 확장하고 있다(Rose 1991; Mossberger & Wolman 2003). 정책분석을 정부가 어떤 일을 왜 수행하고, 그 결과는 무엇인가 등 정부활동의 인과관계를 설명하는 노력(Dye 1976)으로 정의할 수 있어, 정책분석과 정책평가에 대한 정의와 특성은 현실적으로 명확히 구분하기 어렵다.

이상의 다양한 정책평가의 개념과 유형들을 종합하여, 본 연구에서는 정책평가를 '해당 정책이나 사업에 대한 정책집행의 결과와 그 영향 등을 검토하거나 추정하기 위해 체계적이고 객관적인 측정과 분석방법들을 응용하는 과정'으로 정의한다.

2. 정책평가방법에 관한 선행연구

정책평가방법에 관한 선행연구들을 가중치 도출방법에 따라 크게 기존의 일반적인 단순평가와 문항의 중요도를 반영한 가중평가, 그리고 판단에 대한 확신성을 반영한 퍼지평가로 구분하여 고찰하였다.

1) 단순평가와 가중평가

우리나라에서는 1990년대에 들어와서 정책평가 접근방법의 개선 및 보완에 기여하는 연구들과 정책영향평가를 위한 계량분석기법의 개발에 관한 연구들이 진행되었다(장기원 2001). 특히 정책평가 이론과 평가방법에 관한 연구들이 1990년대 후반에 활발하게 이루어졌다. 정책평가에 관한 선행연구들은 평가방법에 따라 크게 두 종류로 구분할 수 있다. 평가에 있어 가중치를 반영한 연구와 그렇지 않은 연구이다. 지금까지 이루어진 기존의 일반적인 평가방법은 대부분 구조화된 설문지를 활용한 평가에서 각 개별문항에 대해 어떻게 생각하는지 선택하는 식의 단순평가방법으로 이루어졌다. 평가결과의 산정은 각 문항에서 평가자가 선택한 점수를 총합하는 방식으로 진행하여, 총점이 많은 정책이 성과가 높은 것으로 해석되어 왔다.

정책평가에 대한 연구와 경험이 쌓이면서 각 문항에 대한 평가와 함께 문항간의 상대적 중요도인 가중치를 반영해야 한다는 필요성이 부각되었다. 이에 따라 정책평가를 할 때 각 문항의 가중치를 총점에 반영하는 가중평가방법이 일반화되고 있는 추세이다. 가중치 부여 방식에는 평가관련자들이 각 항목 또는 지표의 중요도를 판단하여 임의로 부과하는 주관적 방식과 회귀분석이나 요인분석과 같은 통계기법을 이용하여 수리적으로 도출하는 방식이 있다(최창수·김태영 2005).

주관적 방식은 평가관련자들의 판단을 끌어내는 방법에 따라 계층화분석법과 정책델파이기법 등으로 세분할 수 있다. 계층화분석절차는 의사결정과정에서 평가기준이 여러 개일 경우 의사결정자가 평가기준들을 짝을 지어 상대적 중요성을 비교하도록 하고, 통계적 처리방법을 이용하여 각각의 평가기준이 갖는 상대적 비중을 산출하는 방법이다. 특히 가중치를 산정하기 위해 계층화분석법을 활용하는 연구자들이 증가하고 있다.

한편, 수리적 방식은 통계기법에 따라 회귀분석을 이용하는 방법, 요인분석을 이용한 방법, 상관관계분석을 이용한 방법 등으로 구분할 수 있다(박중훈·김판석 1996). 활용성을 중심으로 보면 회귀분석과 상관관계를 이용한 방식은 극히 제한된다. 반면, 요인분석을 이용한 방식은 더 활용성이 높으며, 실제로 이를 이용한 평가연구는 다수 존재한다. 김태일(1999)의 연구결과 전문가조사에 의한 가중치 부여 결과는 회귀분석과 상관관계분석, 요인분석의 수리적 방식 가운데 요인분석에 의한 결과와 대체로 유사했으며, 회귀분석에 의한 결과와는 다소 다르게 나타났다.

평가관련 연구에서 주관적 방식은 가중치 부여시 주관이 개입되기 때문에 수리적 방식을 이용한 가중치 부여를 권장하는 연구자들도 있다. 그러나 수리적인 방식에 의한 가중치

부여는 평가에 적용할 수 있는 영역이 제한되어 있으며, 그 원리를 바르게 이해하여 신중하게 적용하지 않는다면 잘못된 가중치 결과가 도출되기 쉽다(김태일 1999). 평가에 있어 신뢰성과 타당성을 갖추기 위해서는 평가모형 구성요소들 간의 상대적 중요도인 가중치도 객관적 절차에 따라 체계적으로 부여되어야 한다. 이러한 측면에서 현재 정부에서 사용하고 있는 대부분의 평가모형들은 내적체계성이 약할 뿐만 아니라 평가모형을 구성하는 평가모형의 구성요소들, 즉 평가부문, 평가지표, 세부지표들 간의 상대적 중요도인 가중치가 부여되지 않았거나 주관적으로 부여된 경우가 많다(최창수·김태영 2005).

2) 퍼지평가

평가자의 사전지식이나 평가대상 사업에 대한 이해 혹은 심리적 확신성 등 평가자의 주관성과 불확실성이 평가결과에 불가피하게 반영된다. 이에 따라 평가자의 ‘평가에 대한 확신성을 어떻게 평가결과에 반영할 것인가?’라는 구체적인 문제가 제기된다(Zadeh 1965, 1975; Sanchez 1976; Zimmermann 1985; 이해춘 외 2007). 이러한 평가자의 ‘판단의 확신성’ 차이를 평가결과에 반영하기 위해 정책평가방법으로 퍼지집합이론을 적용할 수 있다. 퍼지집합이론에서는 의사결정과정의 불확실성을 가중치 산정과정에서 반영하여 정책평가의 타당성을 높일 수 있어, 정책평가시 모호성(ambiguity)과 불확실성 개념을 해결할 수 있다(이인재 외 2008).

‘퍼지’(fuzzy)란 ‘숨털이 보송보송한’, ‘애매한’, ‘불분명한’ 등의 형용사로 번역된다. 불분명한 수량적 정보와 애매한(equivocal) 현상을 수학적으로 표현하기 위해 Zadeh(1965)가 퍼지이론을 처음으로 도입하였다. 퍼지집합은 집합 내의 요인이 애매한 경계를 가지며 특정 부분집합에 대한 소속과 비소속의 경계가 분명하지 않은 요인들의 집합을 말한다. 퍼지집합이론은 수학적으로 실수(real number)에 대한 이분법적인 논리를 확장한 것으로 질적 요소를 양적 요소인 숫자로 표현할 수 있게 함으로써 불확실성을 판단하는 데 유리하다(AI-Najjar & Alsyof 2003; 이해춘 외 2007 재인용).

또한 퍼지집합이론은 평가항목의 중요성에 관한 전문가들의 평가와 평가결과에 대한 확신정도를 가중치에 반영함으로써, 각 항목의 중요성을 평가하는 의사결정과정에서의 불확실성을 가중치 산정과정에서 반영할 수 있다는 장점이 있다(류춘호 2008). 따라서 퍼지집합이론은 불확실한 인간의 판단이나 주관적인 사고과정에 대해 적용성이 높으며, 인간이 행하는 추론이나 사고과정을 객관화시킬 수 있기 때문에 공학과 의학, 경제학과 경영학, 행정학에 적용하는 시도가 이어졌다(Sanchez 1976; Ponsard 1981; Kaufmann & Gupta 1988).

그후 퍼지집합이론을 정부의 정책이나 사업을 평가하는 데 활용한 연구들이 수행되면서 퍼지집합이론의 다양한 응용 가능성을 보여주고 있다. 퍼지집합이론은 사업이나 정책평가에서 평가자의 판단을 분석하는 데 유용한 도구로 이용되고 있다(이해춘 외 2007). 퍼지집합이론을 사업평가나 정책평가에 이용한 연구를 살펴보면, 이해춘 외(2007)는 국내 일자리 창출사업의 수혜자 및 사업 참여자를 대상으로 한 정성평가에서 문항의 언어척도와 언어척도의 확신성에 퍼지식 질문을 부가하여 사업효과를 측정하였다. 그리고 공공부문의 서비스 품질에 대해 분석(이석훈 외 2004)하거나 댐 건설 영향에 대한 지역주민의 의견을 평가하기 위해 다양한 정책대안의 선택(곽승준 외 2003)에서 퍼지식 질문으로 퍼지의사결정방법을 이용하여 평가하였다.

Moon & Lee(2005)는 OECD 국가들의 기술정책 효과성을 평가함에 있어 성과지표는 객관적인 통계지표를 사용하였으나, 지표 간의 가중치는 전문가그룹을 대상으로 퍼지식 질문을 부가하여 국가과학기술지수를 구성하고 한국을 포함한 세계 주요 국가들의 과학기술정책을 평가하였다. 그리고 van Kooten et al.(2001)는 스웨덴의 환경보전정책에 대한 가치평가를 함에 있어 지불의사에 대한 양분선택형 질문에 퍼지식 확신성을 부가하였다. 이 분석에서는 환경정책으로 인한 환경개선의 가치가 응답자 일반국민의 지불의사금액으로 나타날 때 불확실성이 개재될 가능성이 많다는 점과, 이러한 불확실성을 표현할 수 있는 퍼지식 질문의 추가를 통해 평가자의 잠재적 가치를 보다 정확하게 추출할 수 있다는 점을 강조했다.

〈표 1〉 퍼지집합이론을 적용한 정책평가 연구

연구자	평가대상 사업·정책	적용형식	평가주체
이해춘·이규용 이인재(2007)	한국의 일자리창출 사업평가	<ul style="list-style-type: none"> 문항의 언어척도(5점척도) 언어척도의 확신성(5점척도) 	사업 참여자 수혜자
Moon·Lee (2005)	OECD 국가 기술정책의 효과성평가	<ul style="list-style-type: none"> 성과지표는 통계적 지표 성과지표간 가중치평가에 퍼지식 질문 추가 	전문가
곽승준·유승훈 허재용·Russel (2003)	댐건설 영향의 지역주민 의견평가	<ul style="list-style-type: none"> 다양한 정책대안 선택에 퍼지식 질문 추가 	일반주민
van Kooten Krcmar·Bulte (2001)	스웨덴 환경보전정책 평가	<ul style="list-style-type: none"> 환경보전정책의 가치평가를 위한 양분선택형 질문 양분선택형 질문에 확신성 추가 	일반국민

출처 : 이인재 외(2008)의 연구를 기초로 내용 재구성

이상의 정책평가방법에 관한 선행연구를 참고하여 본 연구에서는 기존의 일반적인 단순 평가와 ‘문항의 중요도’를 고려한 가중평가, 그리고 ‘판단에 대한 확실성’을 고려한 퍼지평가를 활용하고자 한다.

III. 연구문제 및 연구방법

1. 연구문제

본 연구에서 정책평가방법에 따라 표시·광고규제의 주요정책에 대한 정책성과 평가결과를 비교분석하고자 설정한 연구문제는 다음과 같다.

[연구문제 1] 표시·광고규제의 정책성과는 평가방법별로 어떠한 차이가 있는가?

[연구문제 2] 평가방법 간 상관관계는 어떠한가?

2. 연구방법 및 절차

1) 연구방법 및 조사대상

본 연구의 평가대상인 표시·광고규제는 소비자정책의 특성상 그 정책과정을 평가하기 어렵기 때문에 본 연구의 연구범위를 성과평가로 한정하였다. 일반적으로 정책평가는 과정평가와 성과평가에 대해서 이루어지나, 본 연구는 정책형성과 정책집행에 대한 평가보다는 정책성과에 대한 평가에 초점을 맞추어 분석하였다. 또한 표시·광고규제의 정책성과를 평가함에 있어 해당 정책에 대한 이해가 어느 정도 있어야 한다고 판단하여 표시·광고규제 관련 전문가를 대상으로 조사를 실시하였다. 더불어 정책평가는 평가자의 입장에 따라 달라질 수 있기 때문에, 표시·광고규제의 평가주체인 소비자와 기업 그리고 정부의 관점에서 정책성과를 평가할 수 있는 전문가를 선정하였다.

2009년 10월 26일부터 11월 24일까지 총 76명의 표시·광고규제 관련 전문가를 직접 방문하여 면접법으로 진행하였으며, 구조화된 설문지와 병행하여 자료를 수집하였다. 부득이하게 2명의 전문가는 여건상 전화와 이메일로 진행하였다. 면접 중 표시·광고규제에 대한 전문성이 다소 부족하다고 판단된 2명의 자료는 분석에서 제외하여 최종 74명의 자료를 분석에 사용하였으며, 전문가는 소비자 관점의 전문가 35명, 기업실무자 29명, 정책담당자 10명 등 총 74명으로 구성되었다.

〈표 2〉 전문가 조사대상 구성

구분	소속기관	인원(명)
소비자 관점 전문가	<ul style="list-style-type: none"> · 소비자학 전공학자 가운데 소비자정책에 대한 연구를 지속적으로 하고 있는 소비자학자 8명 · 소비자법과 정책에 대한 연구를 활발히 하고 있는 법학자 5명 · 소비자 입장을 반영할 수 있는 소비자단체의 법·정책전문가 9명 · 한국소비자원의 정책관련 연구원 13명 	35명
기업실무자	<ul style="list-style-type: none"> · 기업의 표시·광고업무 담당자 24명 · 은행업 2명, 보험업 8명, 제빵제과업 3명, 건설업 4명 · 이동통신업 2명, 전자업 1명, 생활용품업 3명, 화장품업 1명 · 기업소비자전문가협회 5명 	29명
정책담당자	· 공정거래위원회 표시·광고 담당공무원 10명	10명
합계		74명

본 연구에서 현행 표시·광고규제의 정책성과에 대한 소비자 관점의 평가를 분석하기 위해 선정된 전문가 조사대상의 구성분포를 〈표 2〉에 정리하였다. 다음으로 기업에서는 표시·광고규제의 정책성과에 대해 어떻게 평가하고 있는지 알아보기 위해 기업에서 표시·광고관련 업무를 담당하고 있는 실무자와 기업소비자전문가협회 담당자를 조사대상으로 선정하였다. 이때 기업의 선정은 표시·광고규제에 대한 관심과 실제 업무에서의 활용도 차이로 인한 결과의 치우침을 방지하고자 은행업, 보험업, 생활용품업, 화장품업, 건설업, 제빵제과업, 이동통신업, 전자업 등 다양한 업종을 선정하였다. 그리고 정부의 입장을 반영할 수 있는 전문가로 표시·광고규제 관리 및 집행기관인 공정위에서 소비자정책을 담당하는 전·현직 공무원 등을 선정하였다.

2) 평가대상

본 연구의 평가대상은 표시·광고규제의 주요정책인 중요정보고시제도, 표시광고실증제도, 임시중지명령제도 그리고 정정광고제도이다. 각 정책의 내용을 간략히 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 중요정보고시제도는 소비자가 합리적 상품선택을 하는 데 필요한 정보제공을 확대하여 정보부족으로 인한 소비자피해를 사전에 예방하기 위해 소비자의 구매선택에 영향을 미칠 수 있는 중요한 표시광고사항을 규정하고, 표시광고에 의무적으로 포함하도록 하

는 제도이다(표시광고법 제4조). 둘째, 표시광고실증제도는 표시광고법 제3조 제1항 ‘부당한 표시광고행위’에 위반될 혐의가 있는 표시광고를 한 사업자 등에게 표시광고 내용의 사실 관련 실증자료를 제출하도록 요청할 수 있는 제도이다. 셋째, 임시중지명령제도는 소비자 또는 경쟁사업자에게 생길 회복하기 어려운 손해를 예방하기 위해 시정조치의 필요성이 시급한 부당한 표시광고에 대해 공정위가 해당 표시광고행위를 일시중지할 것을 명할 수 있도록 한 제도이다(표시광고법 제8조 제1항). 넷째, 정정광고제도는 사업자(사업자단체 포함)의 작위 또는 부작위 및 기타사유로 인하여 표시광고의 일부 또는 전부가 부당한 경우에 소비자 오인성을 치유할 필요성이 큰 표시광고의 내용을 정정하는 광고를 말한다.

3) 측정도구

본 연구에서는 설문응답자가 판단하는 확신정도를 측정하고자 퍼지식 설문문항을 개발하였다. 단순평가점수와 가중평가점수, 퍼지평가점수를 적용할 수 있도록 설문을 구성하였다. 조사척도는 세 가지의 평가기준에 따른 평가항목과 설문응답자의 판단에 대한 확신성, 가중치에 관한 내용으로 구성하였다. 표시·광고규제의 정책성과에 대해 평가하기 위해 퍼지집합이론을 적용하여 설계한 설문지의 주요 구성항목을 간단히 정리하면 <표 3>과 같다.

<표 3> 정책성과 평가기준·평가지표 및 측정도구

평가기준	판단내용	평가지표	평가정도	판단에 대한 확신성	문항의 중요도
	정책목적부합성	타당성 충실성	1~5점	1~5점	1~10점
	정책만족도	수용도 지지도 유용성			
정책효과	직접 효과	실효성 효율성 경제적 효과 영향력			
	간접 효과	긍정적 부수효과 부정적 부수효과			

먼저 각 세부항목을 평가하고 설문응답자의 판단에 대한 확신정도를 측정한 후, 평가기준의 세부항목에 대한 가중치를 측정할 수 있게 구성하였다. 퍼지모형에 의한 전반적 표시·광고규제의 정책성과 평가결과와 단순 가중치를 적용하는 기존의 일반적인 평가방법에 의한 결과를 비교하고자 평가항목은 ‘매우 그렇다’에서 ‘전혀 그렇지 않다’에 이르기까지 5개의 응답지 중 하나를 선택하도록 구성하였다. 다음으로 설문응답자의 판단에 대한 확신정도를 측정하고자 ‘매우 불확실하다’에서 ‘매우 확실하다’로 각각의 응답에 대해 1~5점을 부여하였다. 그리고 응답자가 평가문항에 대한 중요도를 1에서 10까지의 숫자로 직접 기입할 수 있도록 구성하였다.

4) 평가방법

본 연구에서 표시·광고규제의 정책성과를 평가하기 위해 기존의 일반적인 단순평가방법과 ‘문항의 중요도’를 반영한 가중평가방법, 그리고 ‘판단에 대한 확신성’을 고려한 퍼지평가방법을 실증분석에 이용하였다. 세 가지 정책평가점수의 계산절차를 설명하면 다음과 같다.

(1) 단순평가점수

평가기준에 따른 문항을 선정하고 각 문항에 대해 평가자가 선택한 척도에 1~5점의 점수를 부여하여 모든 평가항목의 평가정도를 합산한 R 정책에 대한 i 평가자의 ‘단순평가점수’는 다음과 같다.

$$S_i^R = \sum_k \frac{1}{L} (Y_k + Q_k + Z_k) \quad (1)$$

특정 정책의 평가점수는 전체 평가자 N 명의 단순평가점수를 평균한 값이다.

$$S^R = \frac{1}{N} \sum_i S_i^R \quad (2)$$

(k : 평가항목; i : 평가자; N : 평가자수; L : k 평가항목의 세부평가항 l 의 개수)

(Y_k : 정책목적부합성 k 평가항목의 5점 척도 점수; Q_k : 정책만족도 k 평가항목의 5점 척도 점수)

(Z_k : 정책효과 k 평가항목의 5점 척도 점수)

(2) 가중평가점수

각 평가문항에 대한 중요도를 조사하고, 단순평가점수에 각 ‘문항의 중요도’인 가중치를

급하여 가중평균방식으로 합산해 ‘가중평가점수’를 도출한다. 여기서 R 정책에 대한 i 평가자 개인의 가중평가점수는 다음과 같이 구성된다.

$$W_i^R = \sum_k^l \frac{1}{L} w_k (Y_k + Q_k + Z_k) \quad (3)$$

특정 정책의 가중평가점수는 전체 평가자 N 명의 평균값을 사용한다.

$$W^R = \frac{1}{N} \sum_i W_i^R \quad (4)$$

(k : 평가항목; i : 평가자; N : 평가자수; L : k 평가항목의 세부평가항 l 의 개수)

(w_k : k 평가항목 문항의 중요도; Y_k : 정책목적부합성 k 평가항목의 5점 척도 점수)

(Q_k : 정책만족도 k 평가항목의 5점 척도 점수; Z_k : 정책효과 k 평가항목의 5점 척도 점수)

(3) 퍼지평가점수

다음으로 평가자가 평가문항을 선택할 때, 의사결정의 ‘판단에 대한 확신성’이 어느 정도인가를 판단하도록 한다. 이 결과를 이용해 특정 정책에 대한 ‘퍼지평가점수’를 계산한다. 각 평가항목의 평가에 대한 평가자의 응답이 불확실하거나 또는 부정확한 정도를 고려하기 위해 퍼지집합이론을 이용하였다. 퍼지방법론은 모호하게 표현된 자료를 유용한 자료로 만들기 위해 관심대상을 양극적인 형용어귀로 표현하되, 그 양극 사이를 5점 척도 등으로 표시하여 평가자가 자신의 신념에 따라 어느 한곳의 위치를 표시하는 방법이다. 이는 평가자 i 가 평가항목에 대해 느끼는 성과평가와 평가시 판단에 대한 확신성을 복합적으로 감안한 평가점수라 할 수 있다.

$$F_i^R = \sum_k^l \frac{1}{L} f_k (Y_k + Q_k + Z_k) \quad (5)$$

특정 정책의 퍼지평가점수는 전체 평가자 N 명의 평균값을 사용한다.

$$F^R = \frac{1}{N} \sum_i F_i^R \quad (6)$$

(k : 평가항목; i : 평가자; N : 평가자수; L : k 평가항목의 세부평가항 l 의 개수)

(f_k : k 평가항목 판단에 대한 확신성; Y_k : 정책목적부합성 k 평가항목의 5점 척도 점수)

(Q_k : 정책만족도 k 평가항목의 5점 척도 점수; Z_k : 정책효과 k 평가항목의 5점 척도 점수)

본 연구에서는 모든 평가항목의 평가를 합산하여 계산한 식 (2)의 '단순평가점수'와 평가항목과 문항중요도의 수치적 가중치를 조사하여 계산한 식 (4)의 '가중평가점수', 그리고 평가항목과 평가시 판단에 대한 확신성을 고려하여 계산한 식 (6)의 '퍼지평가점수'를 실증분석에 이용하였다.

5) 자료의 분석방법

실증분석을 위한 자료의 분석방법은 정책평가점수를 산정하고, 판단에 대한 확신정도를 평가하고, 평가방법 간의 차이를 분석하기 위하여 상관계수와 편상관계수, 빈도분포 등의 기술통계를 이용하였다. 그리고 표시·광고규제의 정책성과에 대한 평가결과가 평가주체별로 차이가 있는지를 분석하기 위해 먼저 정규성 검정을 실시하였다. 비모수검정인 Kolmogorov-Smirnov(K-S)검정 결과 정규분포를 이루고 있음을 확인한 후 일원분산분석을 실시하였으며, 각 변수의 하위집단에 유의한 차이가 있는지를 규명하기 위해서 Scheffé-test를 실시하였다.

IV. 평가방법에 따른 표시·광고규제의 정책성과 평가결과 비교분석

표시·광고규제의 정책성과에 대한 평가결과를 기존의 일반적인 단순평가방법과 '문항의 중요도'를 반영한 가중평가방법, 그리고 '판단에 대한 확신성'을 고려한 퍼지평가방법을 사용하여 비교분석하였다.

1. 평가방법 간 평가점수 비교

1) 정책별 비교

평가결과를 평가방법별로 비교하기 위해 단순평가점수와 가중평가점수, 퍼지평가점수를 모두 100점으로 환산하여 <표 4>에 제시하였다. 일반적인 평가방법인 단순평가는 문항점수만 반영하여 산정하는 데 비해 가중평가는 문항점수에 평가자가 숫자로 직접 기입한 '문항의 중요도'를 가중치로 반영하여 산정한다. 그리고 퍼지평가는 문항점수에 평가시 '판단에 대한 확신성'을 가중치로 반영하여 산정하는 방법으로, 제3장에서 세 가지 평가점수의 산정과정을 설명한 바 있다.

평가방법별로 평가자 전체의 평균점수를 보면 단순평가점수는 70점대로 가장 높았으며, 그 다음은 퍼지평가점수, 그리고 가중평가점수 순으로 가중평가점수가 가장 낮았다. 가중치를 반영하지 않고 문항점수만 고려한 기존의 일반적인 정책평가방법인 단순평가의 결과는 가중치를 반영한 가중평가와 퍼지평가에 비해 상향된 평가점수가 산출됨을 확인할 수 있다.

한편, 평가방법에 따라 정책별 성과평가 순위는 크게 달라지지 않고 소폭의 변동만이 있었다. 전반적으로 표시광고실증제도가 가장 높은 정책성과 평가를 받았으며, 그 다음으로 중요정보고시제도, 정정광고제도, 임시중지명령제도 순으로, 임시중지명령제도가 가장 낮은 평가를 받았다. 단, 가중평가지 작은 차이로 정정광고제도가 중요정보고시제도보다 조금 더 높은 평가를 받아 2순위와 3순위에 순위변동이 발생하였다. 단순평가와 절대적인 평가점수 값은 다르지만 평가결과의 흐름이 유사한데, 이는 퍼지평가와 단순평가의 공통요소인 문항점수의 영향으로 추측된다.

평가방법별 평가점수의 표준편차를 보면, 단순평가점수에 비해 가중평가점수와 퍼지평가점수의 표준편차가 더 크게 나타났다. 그리고 최대값과 최소값 간의 차이인 평가점수구간도 단순평가에 비해 가중평가와 퍼지평가에서 더 크게 나타났다. 이는 평가자들 간의 의견차이의 폭이 일반적인 평가방법에서보다 가중치를 반영한 가중평가와 퍼지평가에서 더 크음을 의미한다. 즉 기존의 일반적인 평가방법에서는 측정되지 않았던 평가자들의 의견들이 가중치를 반영한 평가방법에서 측정될 수 있음을 보여주는 결과이다.

〈표 4〉 평가방법별 정책성과 평가결과

(N = 74)

평가방법 표시·광고규제	단순평가점수			가중평가점수			퍼지평가점수		
	평균 (표준편차)	순위	최소값 최대값	평균 (표준편차)	순위	최소값 최대값	평균 (표준편차)	순위	최소값 최대값
표시광고실증제도	79.54 (8.12)	1	62.50 96.67	63.46 (13.10)	1	34.42 91.58	63.73 (13.25)	1	38.67 93.17
중요정보고시제도	76.10 (9.56)	2	48.33 93.33	58.61 (14.13)	3	19.00 82.58	59.48 (12.49)	2	38.67 90.00
정정광고제도	74.73 (11.59)	3	35.83 96.67	58.83 (15.42)	2	26.58 93.33	59.32 (14.42)	3	26.67 94.00
임시중지명령제도	72.93 (9.92)	4	46.67 97.50	56.53 (13.95)	4	20.50 92.50	56.60 (12.98)	4	25.00 95.50

정책결정과 정책집행시 많은 이해관계자들의 의견을 수렴해야 하나 기존의 일반적인 평가방법을 통해서서는 여러 가지 의견들이 평가결과에 반영되지 못하였음을 알 수 있다. 평가자들 간에 의견차이의 폭이 적게 산출되면 정책을 집행함에 있어 효율적일 수 있다. 그러나 문제는 평가자들의 의견이 충분히 반영되지 않은 평가결과일 뿐 사실은 그렇지 않아 평가결과가 왜곡될 수도 있다는 것이다. 정책을 둘러싼 이해관계자가 많으면 많을수록 정책성과의 평가는 더더욱 정확하게 이루어져야 한다. 이러한 측면에서 퍼지평가는 평가자들의 여러 가지 의견들을 도출해야 할 때 활용될 수 있다.

평가방법에 따라 정책별로 최소값과 최대값의 차이를 구체적으로 살펴보면, 먼저 단순평가에서 평가점수구간은 정정광고제도가 가장 크게 나타난 반면, 표시광고실증제도는 상대적으로 가장 작았다. 가중평가에서 최소값과 최대값의 차이는 임시중지명령제도가 가장 컸고, 표시광고실증제도는 상대적으로 작았다. 그리고 퍼지평가에서 최대값과 최소값 간의 차이는 임시중지명령제도가 가장 크게 나타난 반면, 중요정보고시제도는 상대적으로 가장 작게 나타났다. 이는 단순평가와 가중평가에서 표시광고실증제도에 대한 전문가들의 의견차이가 소폭으로 의견이 비슷하게 분포하였으나, 퍼지평가에서는 중요정보고시제도에 대한 전문가들의 의견이 크게 다르지 않고 유사함을 의미한다. 한편, 단순평가에서는 정정광고제도에 대한 전문가들의 의견차이가 가장 크게 나타났으나, 가중평가와 퍼지평가에서는 임시중지명령제도에 대한 의견차이가 가장 컸다. 이러한 결과는 정책성과 평가에 있어 어떠한 평가방법을 사용하는가에 따라 평가결과가 다르게 나타날 수 있음을 보여준다.

2) 평가주체별 비교

평가방법을 다르게 적용하였을 때 평가주체들의 표시·광고규제 정책성과에 대한 평가결과가 어떻게 변화하는지 구체적으로 살펴보았다. 단, 평가주체별 표시·광고규제의 정책성과에 대한 평가결과는 평가방법상의 상이성으로 인해 동일한 평가방법 내에서만 분석결과의 내용이 의미를 가지며, 상이한 평가방법 간에 나오는 결과는 의미를 가지지 못한다. 따라서 앞으로의 논의는 본 연구에서 활용한 세 가지 평가방법인 단순평가와 가중평가 그리고 퍼지평가로 나누어 진행하도록 한다.

먼저 소비자 관점 전문가들의 평가결과에 변화가 있는지 확인하기 위해 앞서 살펴본 단순평가와 가중평가, 그리고 퍼지평가를 적용하였다. 그 결과 <표 5>에 나타난 바와 같이 표시·광고규제의 정책성과에 대한 평가결과에 있어 소비자 관점 전문가들의 정책별 평가 순위에는 변동이 발생하지 않았으나, 평가점수에 있어 집단 간의 차이에는 약간의 변동이 있었다. 단순평가와 가중평가에서 소비자 관점의 전문가들이 정책담당자들보다 모든 정책

에 대해 더 낮게 평가하였으며, 통계적으로 유의한 차이가 있었다. 한편, 퍼지평가에서 중요정보고시제도와 임시중지명령제도의 정책성과에 대한 평가는 소비자 관점의 전문가들과 정책담당자들 간에 통계적으로 유의한 차이가 나타나지 않았다.

기업실무자들의 평가결과는 평가방법에 따라 정책별 평가순위에 변동이 있었다. 단순평가에서는 표시광고실증제도의 정책성과를 가장 높게 평가했으며, 그 다음으로 정정광고제도, 중요정보고시제도, 임시중지명령제도의 순으로 평가하였다. 한편, 가중평가와 퍼지평가에서는 1순위와 2순위인 표시광고실증제도와 정정광고제도에는 변동이 없었으나 3순위와 4순위에는 변동이 있었다. 임시중지명령제도가 중요정보고시제도보다 조금 더 높은 평가를 받아, 단순평가에서와는 달리 중요정보고시제도의 정책성과가 가장 낮았다. 이러한 결과는 평가방법에 따라 평가결과에 다소 차이가 발생할 수 있음을 보여준다.

특히 정책담당자들의 평가는 평가방법에 따라 정책별 순위에 많은 변동이 있었다. 먼저 단순평가에서는 표시광고실증제도의 정책성과를 가장 높게 평가했으며, 그 다음으로 정정광고제도, 중요정보고시제도, 임시중지명령제도의 순으로 나타나, 기업실무자들의 평가결과와 동일하다. 한편, 가중평가에서는 단순평가와 비교할 때, 1순위와 2순위가 바뀌어 정정광고제도가 표시광고실증제도보다 더 높은 평가를 받았다. 이어서 중요정보고시제도와 임시중지명령제도 순으로 나타나, 임시중지명령제도의 정책성과가 가장 낮은 평가를 받았다. 그리고 퍼지평가에서 정책담당자들은 표시광고실증제도의 정책성과를 가장 높게 평가했으며, 그 다음으로 중요정보고시제도, 정정광고제도, 임시중지명령제도의 순으로 평가했다.

<표 5> 평가방법·평가주체별 정책성과 평가결과

(N = 74)

평가 방법	전문가 구분	표시광고실증제도			중요정보고시제도			정정광고제도			임시중지명령제도		
		평균	F	Scheffe	평균	F	Scheffe	평균	F	Scheffe	평균	F	Scheffe
단순 평가	소비자	79.57		a b	76.12		a	71.79		a	70.81		a
	기업	77.56	3.49*	a	73.30	5.38**	a	74.83	5.46**	a	72.76	4.34*	a
	정부	85.17		b	84.17		b	84.75		b	80.83		b
가중 평가	소비자	64.54		a b	59.14		a	55.76		a	54.48		a
	기업	59.33	3.79*	a	53.90	5.83**	a	57.50	6.01**	a	55.07	4.19*	a
	정부	71.66		b	70.45		b	73.43		b	67.90		b
퍼지 평가	소비자	65.22		a b	61.25		a b	56.47		a	55.48		
	기업	59.25	3.91*	a	53.56	9.14***	a	58.95	3.93*	a b	54.89	2.87	
	정부	71.55		b	70.47		b	70.38		b	65.50		

* p < .05, ** p < .01, *** p < .001

주: a, b, ab는 집단 간에 통계적으로 유의미한 차이가 있는지를 나타냄.

2. 평가방법 간 상관관계

본 연구에서 활용한 단순평가와 가중평가, 그리고 퍼지평가 간에 어떠한 차이가 있는지를 살펴보았다. 평가점수 계산방법 간의 서열 상관관계를 분석한 결과, <표 6>과 같이 3가지 평가방법 간에 서열 상관관계가 높게 나타났다. 특히 단순평가는 퍼지평가와의 상관계수가 0.85로 가중평가와의 상관계수인 0.76보다 높아, 앞에서 비교적 단순평가와 퍼지평가의 결과가 전반적으로 흐름이 유사하게 나타났던 이유를 통계적으로 확인할 수 있었다.

단순평가점수는 앞에서 설명한 바와 같이, 모든 문항의 가중치가 같다고 전제하고 문항평가만으로 산정한 평가점수이다. 반면, 가중평가점수는 문항평가에 중요도를 가중치로 반영하며, 퍼지평가점수는 문항평가와 퍼지식 가중치로 구성된다. 평가방법 간에 서열 상관관계수가 높다는 것은 3가지 평가방법에 공통으로 반영된 각각의 문항을 평가한 문항점수가 가중치보다 평가점수 서열에 미치는 영향이 절대적으로 큼을 의미한다. 이는 이해준 외(2007)의 연구결과와도 일치한다.

그러나 단순평가에 의한 서열을 통제변수로 하고 가중평가의 서열과 퍼지평가의 서열 간 편상관계수를 보면, 가중평가와 퍼지평가 간의 상관관계가 낮아지는 것으로 나타났다. 가중평가와 퍼지평가 간의 상관계수는 0.73이었으나, 단순평가의 서열을 통제변수로 두면 가중평가와 퍼지평가 간의 상관계수의 값이 0.26으로 떨어지고, 유의수준도 0.001에서 0.05로 바뀌었다. 이는 가중평가방법과 퍼지평가방법은 가중치 부여방식의 상이성에 따라 유의한 차이가 있음을 나타낸다. 즉, 평가점수를 구성하는 요소 가운데 3가지 평가방법에 공통적인 값으로 작용하는 문항점수가 평가결과에 강한 영향을 미치고, 평가방법에 따라 각각 상이한 값으로 작용하는 가중치 평가요소는 상대적으로 평가결과에 약한 영향을 미침을 보여준다.

<표 6> 단순평가를 통제한 가중평가와 퍼지평가 서열의 편상관계수

통제변수	평가점수	가중평가	퍼지평가	단순평가
없 음	가중평가	1.00	0.73***	0.76***
	퍼지평가	0.73***	1.00	0.85***
	단순평가	0.76***	0.85***	1.00
단순평가	가중평가	1.00	0.26*	
	퍼지평가	0.26*	1.00	

* $p < .05$, *** $p < .001$

3. 평가점수와 평가확신성, 문항중요도 간의 관계분석

문항별 평가점수와 평가확신성, 그리고 문항중요도 간의 관계를 알아보기 위해 상관관계분석을 실시하였다. <표 7>에 정리한 문항의 평가점수와 평가확신성 간 피어슨의 상관계수(r_{sf})와 문항별 평가점수와 문항중요도 간 피어슨의 상관계수(r_{sw})를 보면, 평가점수와 평가확신성 간의 상관관계가 전반적으로 높게 나타나 통계적으로 유의한 정의 관계를 확인할 수 있다. 그러나 본 연구에서 나타난 평가점수와 평가확신성 간 정의 관계는 정책평가에 관한 논의에서 일반화할 수 있는 결과인지 타당성 검증이 필요하다. 이를 위해 추가적인 실증연구가 요구된다.

<표 7> 단순평가점수와 평가확신성, 문항중요도의 상관계수

평가지표	평가점수 × 평가확신성	평가점수 × 문항중요도
	r_{sf}	r_{sw}
타 당 성	.68***	.35***
충 실 성	.36***	.22*
수 용 도	.47***	.07
지 지 도	.43***	.43***
유용성(소비자)	.46***	.23*
유용성(기업)	.57***	.47***
실 효 성	.33**	.27**
효 율 성	.27**	.41***
경제적 효과(기업)	.13	.23*
경제적 효과(소비자)	.68***	.53***
영향력(소비자)	.63***	.36***
영향력(기업)	.49***	.42***
긍정적 부수효과	.66***	.34**
부정적 부수효과	-.28**	-.29**

(s : 평가점수; f : 평가확신성; w : 문항중요도) * $p < .05$, ** $p < .01$, *** $p < .001$

V. 맺는 말

본 연구에서는 표시·광고규제의 정책성과를 평가하고자 우리나라 표시·광고규제 가운데 부당한 표시·광고행위 금지 외에 표시·광고규제의 주요정책인 중요정보고시제도와 표시광고실증제도, 임시중지명령제도, 정정광고제도를 평가대상으로 선정하였다. 표시·광고규제의 정책성과를 평가하기 위해 소비자 관점의 전문가와 기업의 표시·광고업무 담당실무자, 그리고 공정위에서 소비자정책을 담당하는 전·현직 공무원 등 총 76명을 직접 방문하여 면접법으로 구조화된 설문지와 병행하여 자료를 수집하였다.

본 연구의 분석결과를 종합하여 다음과 같은 결론을 도출하였다.

정책성과에 대한 평가방법에 따라 기업의 표시·광고업무 실무자들과 정책담당자들의 정책별 평가순위에 소폭의 변동이 있었으며, 기존의 일반적인 단순평가 결과는 ‘문항의 중요도’를 반영한 가중평가와 ‘판단에 대한 확신성’을 고려한 퍼지평가에 비해 상향된 평가점수가 산출되었다. 이러한 결과는 정책성과 평가에 있어 어떠한 평가방법을 사용하는가에 따라 평가결과가 다르게 나타날 수 있음을 보여준다. 따라서 소비자정책을 평가할 때 무엇보다 먼저 평가방법론에 대한 논의가 이루어져야 한다.

평가방법 간의 상관관계를 분석한 결과, 3가지 평가방법에 공통적인 값으로 작용하는 문항점수가 평가결과에 강한 영향을 미치고, 평가방법에 따라 각각 상이한 값으로 반영된 가중치 평가요소는 평가결과에 상대적으로 약한 영향을 미침을 확인하였다. 그리고 기존의 일반적인 단순평가에서는 측정되지 않았던 평가자들의 의견들이 가중치를 반영한 가중평가와 퍼지평가에서 측정되었다. 퍼지평가는 평가자들의 여러 가지 의견들을 도출해야 할 때 활용될 수 있다. 평가자들의 의견차이가 클수록 해당정책을 재평가하고 개정하는 등의 실효성 제고를 위한 적극적인 노력이 요구된다. 평가점수의 표준편차가 높으면 세부정책 간 점수분포가 크다는 것을 의미하기 때문이다.

세부정책이 여러 개인 경우 평가결과가 비슷한 수준으로 집중되어 있는 것보다 점수분포가 커질수록 정책 간에 성과의 차이가 명확히 구분되어 정책을 결정하거나 집행함에 있어 어떤 세부정책의 성과가 높고 낮은지 비교하기가 쉬워진다. 본 연구에서는 4개의 정책만 분석하여 정책성과를 비교하였지만, 여러 정책을 놓고 비교해야 하는 정책집행자의 입장에서 볼 때, 일반적인 평가방법보다 정책성과의 차이가 명확하게 구분되는 퍼지평가의 결과를 활용하면 정책적 판단과 결정에 도움이 될 것이다.

다음으로 정책평가와 후속연구를 위한 제언을 하면, 첫째, 정책평가지 평가방법에 대한 타당성과 객관성을 확보하기 위한 노력이 시도되어야 한다. 본 연구에서 기존의 일반적인 단순평가와 문항의 중요도를 고려한 가중평가, 그리고 판단에 대한 확실성을 고려한 퍼지 평가를 적용하여 표시·광고규제의 정책성과를 실증적으로 분석하였다. 향후 연구에서는 본 연구의 결과를 모든 사례에 적용하여 일반화시킬 수 있는지 정책평가방법에 대한 이론적이고 실증적인 논의가 지속적으로 이루어질 필요가 있다. 이러한 평가방법에 대한 논의를 바탕으로 소비자정책평가 방법론을 더욱 발전시킬 수 있을 것이다.

둘째, 본 연구는 표시·광고규제의 정책성과를 평가하기 위해 정책형성과 정책집행에 대한 평가보다는 정책의 성과에 초점을 두고 연구를 진행하였다. 본 연구의 결과를 토대로 향후 표시·광고규제에 관한 정책평가 연구에서 정책의 단계를 고려하여 정책성과뿐만 아니라 정책형성과 정책집행에 대한 평가가 이루어진다면, 정책의 모든 단계에 대한 평가를 더욱 정교하게 발전시킬 수 있을 것으로 기대한다.

참고문헌

- 곽승준·유승훈·허재용·Russel Clifford. 2003. “퍼지다기준 의사결정기법을 이용한 댐건설 영향에 대한 지역주민들의 의견평가.” 《국토연구》 39: 107-121.
- 김광주. 2001. “지방자치성과의 평가주제와 평가기법의 적합성 논의.” 《한국행정논집》 13(4): 885-908.
- 김명수. 2000. 《공공정책평가론》. 박영사.
- 김태일. 1999. “수리적 기법에 의한 평가모형체계의 가중치 부여방식에 관한 논의.” 《한국행정학보》 33(4): 243-258.
- 김형렬. 1990. 《정책학》. 법문사.
- 노화준. 2008. 《정책평가론》. 법문사.
- 류춘호. 2008. “국가 과학기술혁신역량 진단을 위한 지표체계 개발 및 활용확대에 관한 연구.” 교육과학기술부.
- 박중훈·김판석. 1996. “민원행정업무에 대한 국민만족도 조사, 평가방법 보완 및 제도발전 방향.” 한국행정연구원.
- 신현중. 2002. “주요정책과제 평가방법연구.” 한국행정연구원.
- 이석훈·김용필·윤덕균. 2004. “퍼지수를 이용한 공공부문의 서비스품질 속성 분석에 관한 연구.” 《산업경영시스템학회지》 27(4): 94-104.

- 이인재 · 이규용 · 홍재환 · 이해춘 · 최강식 · 이창수. 2008. “고용영향 분석 · 평가 방법론 연구.” 한국노동연구원.
- 이해춘 · 이규용 · 이인재. 2007. “정책 평가 방법으로서의 퍼지집합이론의 응용: 일자리 창출 정책의 경우.” 《한국정책학회보》 16(3): 67-90.
- 임은선. 2008. “퍼지이론(Fuzzy Set Theory): 언어변수를 이용하여 애매모호한 집합문제 풀기.” 《국토》 322: 110-119.
- 장기원. 2001. “직업교육정책의 평가연구.” 서울대학교 박사학위논문.
- 최창수 · 김태영. 2005. “비영리민간단체 지원사업 평가모형의 구축과 적용.” 《한국행정연구》 14(1): 3-33.
- Al-Najjar, B. and I. Alsyof. 2003. “Selecting the Most Efficient Maintenance Approach Using Fuzzy Multiple Criteria Decision Making.” *International Journal of Production Economics* 84: 85-100.
- Anderson, J.E. 1979. *Public Policy-Making*(2nd ed.). New York: Holt, Rinehart and Winston.
- Chelimsky, E. 1985. *Program Evaluation: Patterns and Directions*. Washington D.C.: The American Society for Public Administration.
- Dye, T.R. 1976. *Policy Analysis*. The University of Alabama Press.
- Dye, T.R. 1987. *Understanding Public Policy*(2nd ed.). Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, Inc.
- Gordon, L., J. Lewis and K. Young. 1977. “Perspectives on Policy Analysis.” *Public Administration Bulletin* 25(1): 26-35.
- Kaufmann, A. and M.M. Gupta. 1988. *Fuzzy Mathematical Models in Engineering and Management Science*. Elsevier Science Publishers.
- Mohr, L.B. 1988. *Impact Analysis for Program Evaluation*. Chicago: The Dorsey Press.
- Moon, H.S. and J.D. Lee. 2005. “A Fuzzy Set Theory Approach to National Composite S & T Indices.” *Scientometrics* 64(1): 67-83.
- Mossberger, K. and H. Wolman. 2003. “Policy Transfer as a Form of Prospective Policy Evaluation: Challenges and Recommendations.” *Public Administration Review* 63(4): 428-440.
- Palumbo, D.J. 1987. *The Politics of Program Evaluation*. Newbury Park, CA: Sage Publications, Inc.
- Ponsard, C. 1981. “An Application of Fuzzy Subsets Theory to the Analysis of Consumer's Spatial Preferences.” *Fuzzy Sets and Systems* 5(3): 235-244.
- Rose, R. 1991. “What is Lesson-Drawing.” *Journal of Public Policy* 11(1): 3-30.
- Rossi, P. and H.E. Freeman. 1985. *Evaluation: A Systematic Approach*(3rd ed.). Beverly Hills, CA: Sage Publications, Inc.

- Sanchez, E. 1976. "Resolution of Composite Fuzzy Relation Equations." *Inform and Control* 30: 38-47.
- Scriven, M. 1969. "An Introduction to Meta-Evaluation." *Educational Product Report 2*: 36-38.
- van Kooten, G.C., E. Krcmar and E.H. Bulte. 2001. "Preference Uncertainty in Non-Market Valuation: A Fuzzy Approach." *American Journal of Agricultural Economics* 83(3): 487-500.
- Vedung, E. 1997. *Public Policy and Program Evaluation*. New Brunswick, New Jersey: Transaction Publishers.
- Weiss, C.H. 1972. *Evaluation Research: Methods of Assessing Program Effectiveness*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, Inc.
- Zadeh, L.A. 1965. "Fuzzy Sets." *Information and Control* 8: 338-353.
- Zadeh, L.A. 1975. "The Concept of Linguistic Variable and Its Application to Approximate Reasoning." *Information Science* 8: 199-251.
- Zimmermann, H.J. 1985. *Fuzzy Set Theory and Its Application*. Boston Dordrecht-Lancaster.

<접수 2010/6/11, 수정 2010/9/13, 게재확정 2010/9/14>