

2023 서울평생학습 이슈포커스 Vol. 8

ISSUE FOCUS

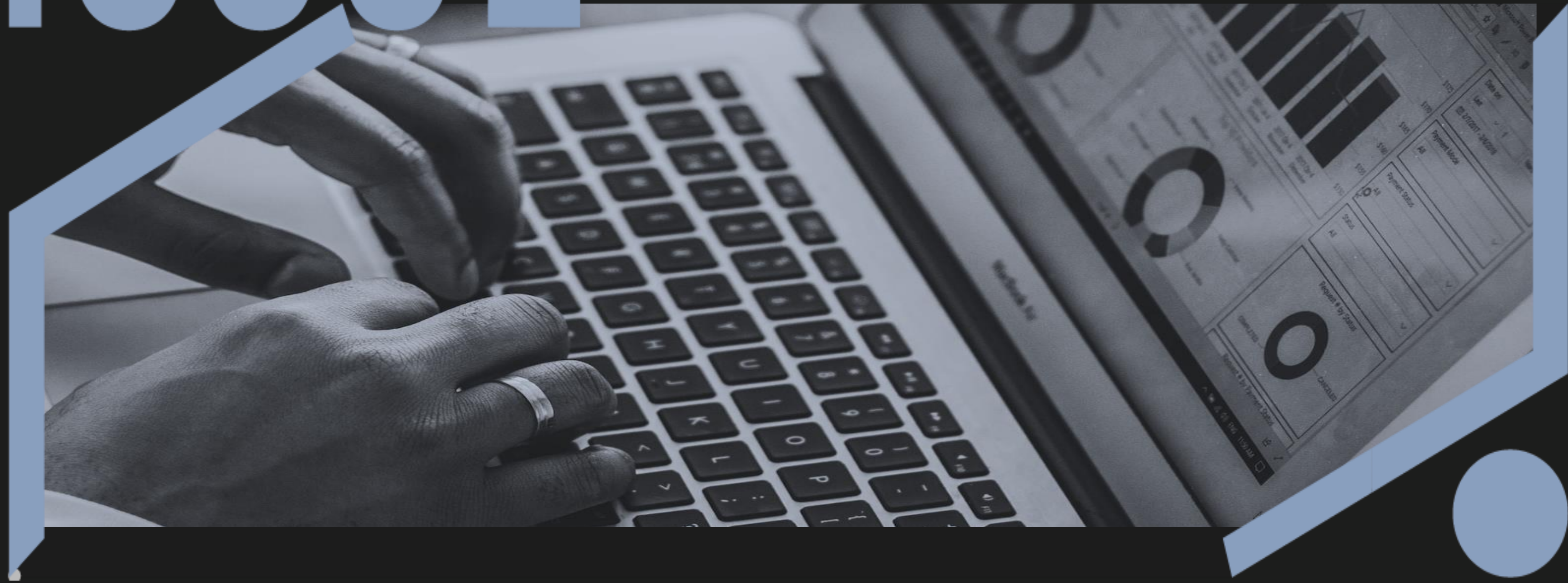


평생교육 정책 효과성을 평가하는 지표에 대해

WHY
edition

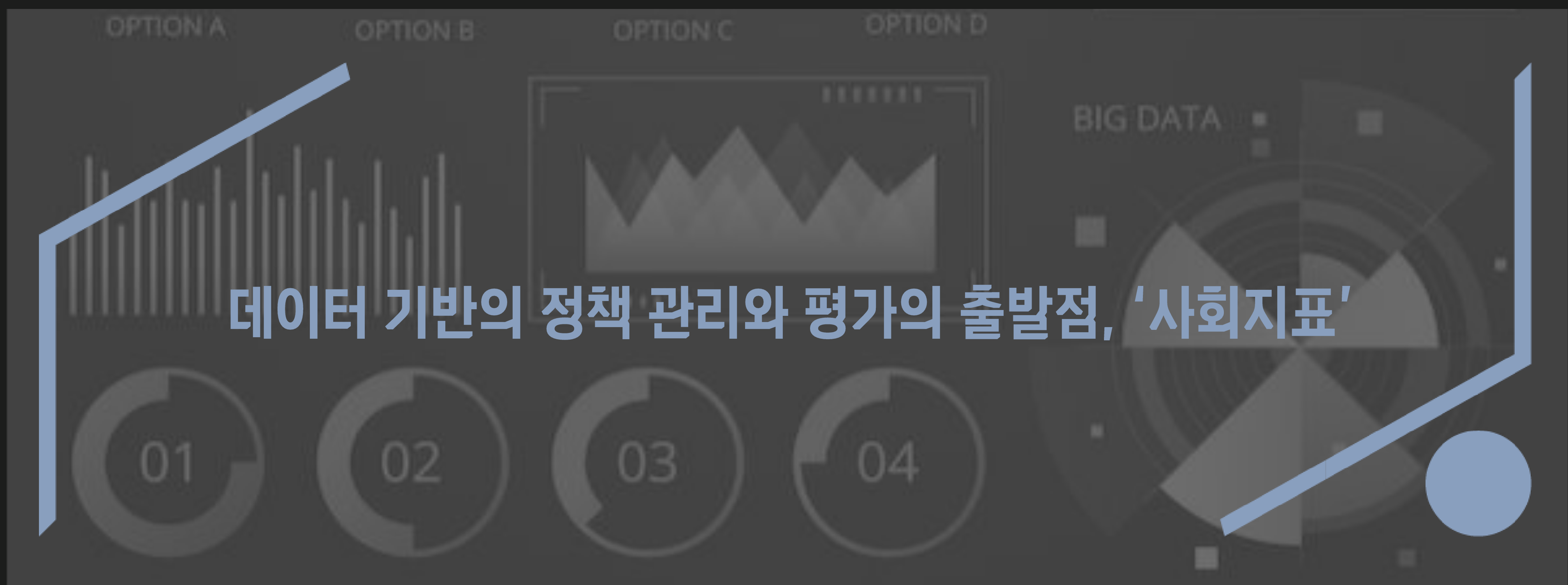
© Fauxels

ISSUE



- 평생교육 정책관리와 평가를 위한 지표가 필요하다.
- 평생교육에서 유용하게 활용할 수 있는 지표는 무엇인가?

데이터 기반의 정책을 펼치는 것이 가능해진 시대다. 그러나 평생교육계에서는 그 데이터가 아직 불명확하다. <한국 성인의 평생학습실태> 조사를 통해 수집된 데이터가 있으나, 정책 수행 효과를 확인할 수 있는 데이터라고 보기에는 무리가 있다. 그렇다면 근본적으로 그 시작은 어디서부터 출발해야 하는가? 정책관리와 평가에 유용한 데이터 수집도구라 할 수 있는 사회지표가 그 시작이다. 이번 이슈포커스에서는 정책 관리와 평가에 유용한 사회지표, 그리고 이러한 사회지표를 적용하여 서울시 평생교육 정책의 효과성을 평가하는 지표개발 사례를 소개한다.



지표는 현상을 대표하는 수치 내지 기호로, 현대 사회의 정책 관리와 평가에서 그 중요성이 강조되고 있다. 특히 사회의 현황과 지향을 파악할 수 있는 사회지표는 정책의 위치와 방향을 점검하고 피드백하는 수단으로 중요하게 활용되고 있다. 1990년대 이후 국제통계사회에서 지표와 관련한 논의가 정책 지향적으로 변화되면서 정책의 효과 측정을 위한 지표가 활발하게 개발되었으며, 국내에서도 다양한 통계 정보를 활용한 증거 기반 정책, 데이터 기반 행정이 실현되고 있다.

현대 사회 정책에서 지표란?

현대 사회의 정책은 예측보다 추적 관찰과 효과 평가 중요

현대의 정책은 다양한 이해관계자들이 얽혀있고 정책이 서로 연관되어 그 효과가 매우 다양하고 복잡하게 나타나 사전에 정책 결과를 예측하기가 어려움. 오히려 정책을 추적 관찰하고 정책 효과가 어떠한지 평가하는 것이 중요해지고 있음.

지표는 현상을 파악할 수 있는 수치

지표(indicator)란 현상을 대표하는 수치 내지는 기호로(김해동, 2001), 측정 대상을 명확하게 규정하고 상태·수준·변화를 정확하고 효율적인 통계 수치로 파악하는 것을 주요 목적으로 함. 현상을 알기 쉽게 기술하거나 특정 준거 및 기준에 비추어 예측·평가함(서민원, 2007). 또한 어떤 특정한 시점의 목적 및 목표의 진전상태에 대한 유용한 증거를 제공해 줄 수 있음(Clemmer et al., 1973).

국제통계사회 지표 논의는 '정책 지향적'

1990년대 이전 국제통계사회에서는 지표의 과학적 특성을 강조하여 주로 통계학자들이나 과학자들에 의해 지표가 개발되었음. 1990년대 이후부터 지표선정 및 평가의 가치판단에서 정책 관련성 측면이 강조되기 시작하면서 OECD, UN 등에서 정책의 실증적인 근거를 갖기 위해 지표를 활용하여 정책의 효과를 측정하기 시작함.

정책 관리와 평가의 중요 도구가 된 ‘사회지표’



사회지표를 통해
우리 사회의 현황과
지향 파악 가능

Bauer(1966)는 사회지표를 “현재 우리가 어디에 서 있으며 어디로 가고 있는가를 평가할 수 있는 통계(statistics), 통계계열(statistical series) 및 다른 모든 형태의 증거”라고 정의함. 이후 삶의 질 지표, 건강지표, 환경지표, 교육지표, 사회계층이동 지표, 고용지표 등 다양한 사회지표 개발이 이루어짐(Jaeger, 1978).

사회지표는
정책의 위치와 방향을
점검하고 피드백하는 수단

지표는 정책문제를 인식하고 대안을 선택하는 과정에서 합리성과 타당성을 높이는 목적으로 활용되고 있음. 즉, 지표는 정책 수립의 근거이자 정책의 성과와 효과를 평가하는 도구로 활용할 수 있음. 특히, 정책 목표에 대한 현재 정책 위치와 방향에 피드백을 준다는 점에서 중요함.

국내 정책 관리에
활용되고 있는
다양한 사회지표

국내에서도 경제성장 측정 지표, 국가발전이나 삶의 질, 사회의 질, 지속가능성 등 우리 사회와 관련한 다양한 지표가 개발되어 있음. 통계청에서는 국가 주요지표, 국민 삶의 질 지표, 녹색성장지표, 한국의 사회지표 등의 다양한 지표 및 지표체계를 개발하고 통계자료를 수집하여 관련 정책 결정과 수행을 맡은 관료나 정치인들, 언론과 국민에게 유익한 정보를 제공해주고 있음.

지표를 통해
증거기반 정책과
데이터 기반 행정 실현

지표를 활용한 통계기반 정보는 증거기반 정책을 가능케 하는 1차적 자료인 동시에 직접적인 정책 증거로 활용되며, 데이터 기반 행정의 주요한 기초자료로서 사용됨.



국민이 체감하는 정책 효과성 평가에 유용한 '주관적 사회지표'

주관적 사회지표는 국민의 다양한 견해를 반영하고 그들이 실제 체감한 것을 측정하는, '국민이 평가의 주체가 되는' 지표로, 정책의 관리와 평가에 매우 중요한 근거를 제공한다. 주관적 사회지표는 주로 정성지표를 활용하여 정책의 주관적 효과를 측정한다. 정책 효과성을 측정하는 정책만족도, 정책체감도지표(PPI), 고객만족지표(NCSI), 공공기관 고객만족도조사(PCSI) 등의 모형에서는 주관적 사회지표를 적극 활용하고 있다.

객관적 사회지표 vs 주관적 사회지표



**사회지표는
객관적 사회지표와
주관적 사회지표로 구분**

**객관적 사회지표는
정량지표로 활용,
주관적 사회지표는
정성지표로 활용**

**객관적 사회지표는
정책의 객관적 효과,
주관적 사회지표는
정책의 주관적 효과 측정**

사회지표는 객관적 사회지표와 주관적 사회지표로 구분할 수 있는데, 객관적 사회지표는 개인의 평가가 배제된 사회적 사실을 제시하는 통계임. 반면 주관적 사회지표는 사회적 조건에 대한 개인의 인식 및 평가, 만족도에 대한 측정값을 포함함(고승희 외, 2012).

지표는 측정하는 속성에 따라 정량지표와 정성지표로 구분할 수 있음. 정량지표는 증감률, 금액, 발생률 등 양적 속성을 측정하는 계량지표로 객관성을 확보할 수 있고 성과측정의 결과가 주관적 견해에 의해 변동되지 않음. 반면 정성지표는 만족도 평가, 이행도 점검 점수 등 질적 속성을 측정하는 비계량지표로 평가자의 주관적 개입이 가능함. 객관적 사회지표가 주로 정량지표를 활용한다면, 주관적 사회지표는 주로 정성지표를 활용함.

정책효과는 관찰가능성을 기준으로 객관적 효과와 주관적 효과로 구분함. 객관적 효과는 정책의 집행결과로 얻어진 산출이 일반 사회상황에 미칠 수 있는 관찰가능한 영향을 의미함. 주관적 정책효과는 정책의 집행결과로 얻어진 산출과 객관적 정책효과가 일반국민의 개인적 감정에 미치는 영향을 의미함(김명수, 2003). 객관적 사회지표가 정책의 객관적 효과를 측정한다면, 주관적 사회지표는 정책의 주관적 효과를 측정함.

‘정책 평가단계’에서 유용한 주관적 사회지표

정책집행 단계에서는 세부 사업의 진행과 산출을 모니터링하기 위해 객관적 사회지표가 적극적으로 활용됨. 그러나 정책평가 단계에서는 정책적 판단을 위하여 궁극적인 정책대상의 인식과 만족을 종합적으로 파악하는 것이 무엇보다 중요하므로 주관적 사회지표가 더욱 유용하게 활용됨.

‘국민의 견해와 체감을 반영’하는 주관적 사회지표

주관적 사회지표는 국민이 느끼는 만족도 제고를 목적으로 함. 일반 국민이 평가의 주체가 되므로, 국민의 다양한 견해를 반영할 수 있고 국민이 실제 체감한 것을 측정할 수 있음(이희길, 2012).

‘정책 효과성 평가 모형’에서 적극 활용되는 주관적 사회지표

정책 효과성을 측정하는 모형은 주관적 사회지표를 적극 활용하고 있는데, 예를 들어 중앙행정기관을 대상으로 하는 정책만족도 조사, 정책체감도지표(PPI), 고객만족지표(NCSI), 공공기관고객만족도조사(PCSI) 등은 대부분 주관적 사회지표로 구성되어 있음.





평생교육 정책 관리 및 평가를 위한 지표 사례

평생교육의 정책 수립과 이에 따른 자원 확보를 위해서는 해당 정책의 효과성을 검증해 줄 수 있는 데이터가 필요하다. 특히 평생교육 정책결정자의 의사결정 매커니즘을 고려할 때, 주요 정책 대상의 인식과 만족을 측정할 수 있는 주관적 사회지표가 유용하게 활용될 수 있다. 일례로 서울시는 평생교육 정책의 효과성 평가를 위해 서울시민의 평생교육에 대한 인식, 만족, 성과를 측정할 수 있는 주관적 사회지표를 개발하여 평생교육 정책 관리 및 평가에 활용하고 있다.

국가 수준의 평생교육 정책 판단 지표 현황



‘한국 성인의 평생학습 실태조사’를 통해 개인의 평생학습 통계자료 수집

한국 성인의 평생학습 참여양상 및 불참요인, 학습수요, 학습패턴 등 우리나라 평생학습실태 파악 및 진단을 위해 2007년부터 매년 ‘한국 성인의 평생학습 실태조사’를 실시하고 있음. 형식교육 · 비형식교육 · 무형식학습 참여실태와 평생학습 불참요인 및 접근성, 학습유형, 학습성과, 학습에 대한 태도, 학습매체 및 학습방법 선호도, 사회참여 및 인식 등에 대한 자료를 수집함.

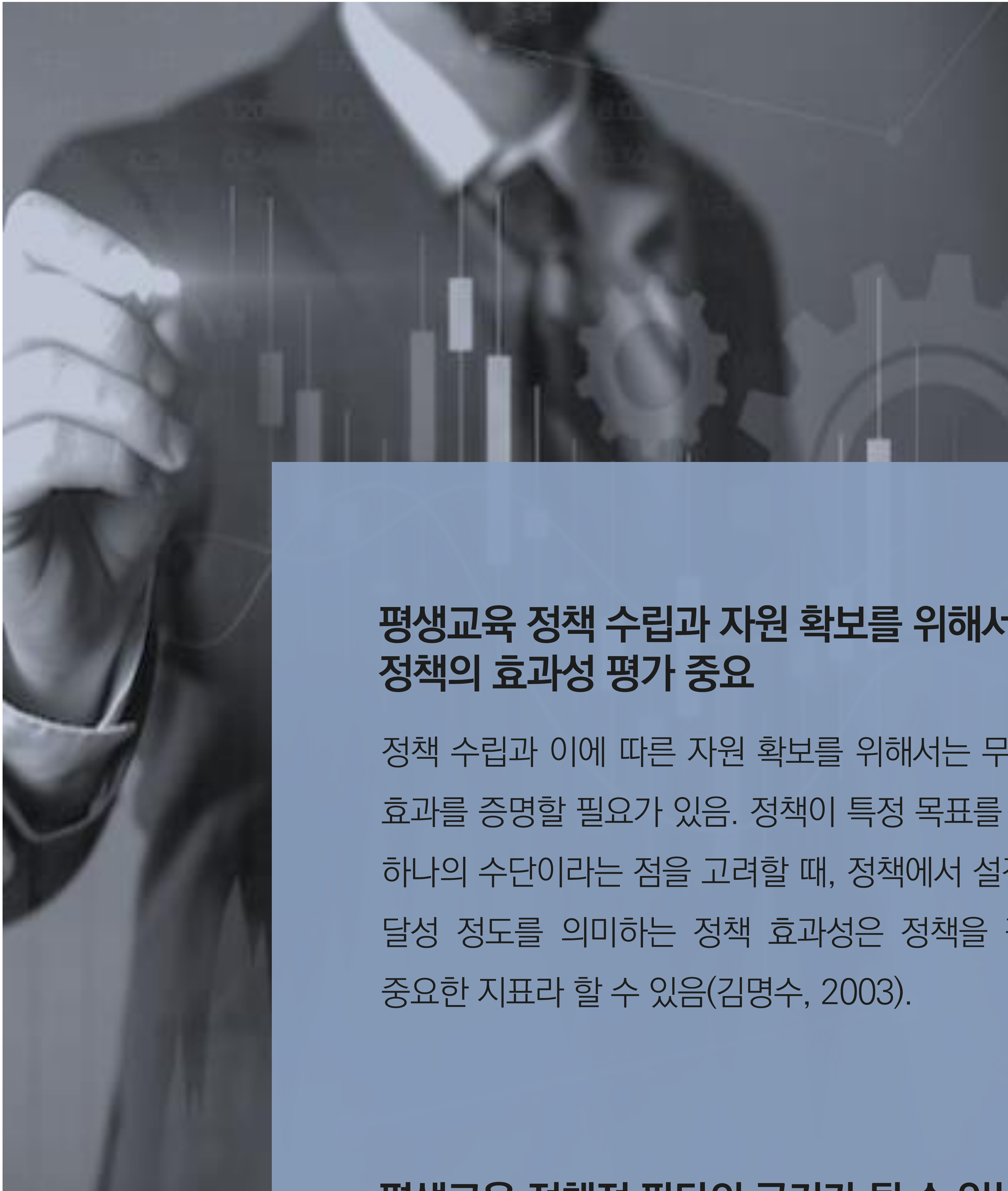
‘평생교육기관 실태조사’를 통해 기관의 평생교육 통계자료 수집

평생교육법 제18조 및 동법 시행령 제7조의 7에 근거하여 ‘평생교육기관 실태조사’를 실시함. 이를 통해 평생교육 기관개황, 프로그램 및 학습자, 교·강사, 사무직원, 대학부설 추가조사 현황, 평생교육사 양성현황 등에 대한 자료를 수집함.

평생교육에 대한 국가 수준의 정책적 판단을 위해 지표 및 통계 활용

평생교육과 관련한 개인 및 기관 실태조사 결과는 우리나라 평생교육 활동 및 여건의 실태를 파악·진단하고, 국가평생학습체제 구축을 위한 사업과 연계하여 정책의 성과평가 및 방향 수립의 기초자료로 활용되고 있음.

평생교육 정책 효과성 증명이 중요해진 지금, 주관적 사회지표에 주목!



평생교육 정책 수립과 자원 확보를 위해서는 정책의 효과성 평가 중요

정책 수립과 이에 따른 자원 확보를 위해서는 무엇보다 정책의 효과를 증명할 필요가 있음. 정책이 특정 목표를 달성하기 위한 하나의 수단이라는 점을 고려할 때, 정책에서 설정한 목표 대비 달성 정도를 의미하는 정책 효과성은 정책을 평가하는 가장 중요한 지표라 할 수 있음(김명수, 2003).

평생교육 정책적 판단의 근거가 될 수 있는 주관적 사회지표의 유용성

현실에서 정책을 기획하고 결정할 때, ‘주요 정책 대상이 얼마나 정책을 인식하고 있는지, 정책에 얼마나 만족하고 있는지’는 무엇보다 중요한 판단 근거가 됨. 즉, 평생교육 정책에 대한 주관적 인식, 만족, 평가 등을 포착할 수 있는 주관적 사회지표가 유용하게 활용될 수 있음.

평생교육 정책 효과성 평가를 위한 주관적 사회지표 ‘서울시’ 활용사례

서울시 평생교육 정책 효과성 지표는 ‘정책에 대한 인식, 만족, 성과’ 조사 지표로 구성

서울시는 평생교육 정책의 효과성을 평가하기 위하여 평생교육 정책에 대한 인식 측면에서는 ‘관심도, 인지도, 필요도, 체감도’를, 평생교육 정책에 대한 만족 측면에서는 ‘정책 전체 및 요소별 만족도와 지속적 만족도’를, 평생교육의 성과 측면에서는 ‘개인, 자치구, 서울시의 성과수준’을 조사하여 정책 관리 및 평가에 활용(2024년부터 적용)

서울시 평생교육 정책 효과성 지표

인식	정책 관심도	정책에 대한 관심 정도
	정책 인지도	정책에 대해 알고 있는 정도
	정책 필요도	정책이 필요하다고 생각하는 정도
	정책 체감도	정책의 효과에 대해 체감하고 있는 정도
만족	정책 전체 만족도	서울시 평생교육 정책 전반에 대한 절대적·상대적(기대적, 감정적) 만족 정도
	요소별 만족도	서울시 평생교육 정책 요소(예. 프로그램, 인프라, 제도 등)에 대한 만족 정도
	지속적 만족도	서울시 평생교육 정책, 사업, 프로그램 등에 참여 혹은 재참여하고 싶은 정도, 신뢰와 다른 사람에게 추천 정도까지 포함
성과	개인 성과수준	서울시 평생교육 정책이 자기 자신의 개인적·사회적 역량에 기여한 정도
	자치구 성과수준	서울시 평생교육 정책이 자치구 내 발전에 기여한 정도
	서울시 성과수준	서울시 평생교육 정책이 시민의 개인 발전 (또는 성장)에 기여한 정도

출처: 서울시평생교육진흥원(2023). 서울시 평생교육 정책 공급 및 수요조사 지표개발 연구. 내용 재구성



시민이 체감하는 평생교육 정책의 효과성 평가 필요

지표는 현상을 대표하는 수치 혹은 기호.

정책의 관리와 평가를 위해서는 우리 사회의 현황과 지향을 파악할 수 있는 지표가 필요한데, 이는 정책의 위치와 방향을 점검하고 피드백하는 수단이 됨.

만족도, 체감도, 인식 정도 등을 측정하는 주관적 사회지표는 정책 효과성을 측정하는 모형에 적극적으로 활용되고 있음. 주관적 사회지표는 일반 시민이 평가의 주체가 되고 시민의 견해와 체감도를 포착할 수 있다는 점에서, 정책적 판단에 매우 유용함.

앞으로 평생교육의 정책 수립과 이에 따른 자원 확보를 위해서는 정책 효과성 평가가 필수적임. 특히 평생교육 정책결정자의 의사결정 매커니즘을 고려할 때, 주요 정책 대상의 인식과 만족을 측정할 수 있는 주관적 사회지표가 정책 현장에서 유용하게 활용될 수 있음.

FOCUS

“좋은 정책이란 시민이 체감할 수 있어야....”
‘주관적 사회지표’ 활용을 통해
평생교육 정책 효과성을 증명해 나가야 할 때이다.

앞으로 서울시평생교육진흥원은
서울시가 펼치는 평생교육 정책 효과에 대한 데이터를 수집하고 분석하여
시민이 체감하는 정책 관리와 수립에 기여하고자 한다.



서울평생학습 이슈포커스 소개

서울평생학습 이슈포커스는 주목할만한 평생학습 이슈를 선정하여 WHO, WHAT, HOW, WHY 4가지 카테고리로, 평생학습이 앞으로 누구를 위해, 무엇을, 어떻게, 왜 해야 하는지 나아가야 할 방향과 미래를 제안합니다.

* 이슈포커스는 서울시평생교육진흥원이 진행한 정책연구, 실태조사, 트렌드·데이터 분석 결과를 바탕으로 작성됩니다.

※ 위 자료는 <서울시 평생교육 정책 공급 및 수요조사 지표개발 연구(박소연, 김서용, 유기웅, 길혜지, 정홍인, 2023)> 및 정책팀 내부 사례연구 자료를 토대로 작성된 것입니다.

작성: 박소연 교수(안양대학교)

기획 및 정리: 김혜영 팀장(서울시평생교육진흥원 정책팀)

참고문헌

- 고승희 외 (2012). 충남도민의 행복지표 개발과 행복도 제고를 위한 정책방향. 충남발전연구원.
- 김명수 (2003). 중앙행정기관 평가제도의 운영에 대한 비판적 검토. 정책분석평가학회보, 13(2), 1-21.
- 김해동, 한성덕, 박병진, 최지희, 이상준, 김병우, 김상호 (2001). 인적자원개발지표 및 지수. 한국직업능력 개발원.
- 서민원 (2007). 교육지표로 본 한국의 교육력 평가-현황과 정책적 시사. 교육평가연구, 20, 29-56.
- 이희길 (2012). 사회 발전 및 웰빙 측정. 충남발전연구원행복연구회 내부발표자료.
- Bauer, R.(Ed.). (1996). Social indicators. Cambridge, MA: Massachusetts Institute of Technology Press.
- Clemmer, R., Fairbank, R., Hall, D., Impru, J., & Nelson, C. (1973). Indicators and statewide assessment. Salem, OR.:State Department of Education.
- Jaeger, R. M. (1978). About educational indicators: Statistics on the conditions and trends in education. Review of Research in Education, 6, 276-315.
- 통계청 홈페이지: <<https://kostat.go.kr>>에서 2024년 1월 29일 검색
- 교육통계서비스 홈페이지: <<https://kess.kedi.re.kr>>에서 2024년 1월 29일 검색