地方政府의 政策指標硏究

Policy Indicators in Local Government

李 在 聖

(內務部 地方行政硏修院 敎授)

〈目 次〉

Ⅰ. 地方政府 政策指標의 開發必要性
Ⅱ. 地方政府 政策指標의 開發
Ⅲ. 地方政府 政策指標의 活用
Ⅳ. 結 語

Ⅰ. 地方政府 政策指標의 開發必要性

대체적으로 指標란 어떤 한 體制(system)의 條件과 變化에 대한 간결하고 포괄적이며 균형있는 判斷을 提供하는 規範的인 公共統計(public statistics)로서 정의되고 있다.[1] 指標 가운데 가장 역사가 오래 된 것은 經濟指標로서 이는 1932년 경제공황에 대처하는데 필요한 정보를 제공하기 위하여 작성되기 시작하였으며 오늘날까지 긴요한 政策的 도구로서 활용되고 있다. 일인당 국민소득(per capita GNP)이 경제지표 통계의 좋은 예이다. 잇달아 社會福祉次元에서 그리고 生活의 質에 대한 관심이 고조되면서 등장한 것이 社會指標로서 1960年代에 전개된 社會指標運動과 더불어 開發·普及되기 시작하였다. 우리나라 정부에서도 1979년 이래 社會指標를 公式的인 指標統計로 매년 作成하여 공표해 오고 있다.[2] 社會指標와 아울러 최근에 그 重要性이 높아가고 있는 指標가 環境指標인데 水質·大氣 등 人間生活의 환경에 대한 住民들의 관심이 높아지면서 그 개발과 활용의 필요성이 높아지기 시작하였다. 우리나라의 경우에도 사회지표가운데 주택·환경부분에 環境公害라는 항목으로 大氣·水質·海水등에 대한 오염도가 測定公表되고 있다.

이상에서 간략히 살펴본 經濟指標·社會指標·環境指標들은 國家·地方自治團體 등과 같이 어떤 한 體制의 경제·사회·복지·환경 등의 상태와 조건의 변화를 나타내는 指標統計라는 것을 알 수 있다. 이들 指標統計들은

1) Kenneth C.Land "Theories, Models and Indicators of Social Change," *International Social Science Journal*, Vol. 27, No.1(1975), pp.7~37.

2) 經濟企劃院, 「韓國의 社會指標」 (1987), p. 19.

모두 그 주된 관심이 어떠한 시스템의 변화를 時系列的으로 나타내거나 空間的으로 比較하는데 있다. 그런데 時系列的으로 또한 空間的으로 비교되면서 나타나는 指標統計値에 어떤 倫理的인 價値(ethical value)를 부여하여 政策選擇過程에서 活用할 때 이를 政策指標(policy indicator)라고 한다. 즉 政策指標란 倫理的인 價値라는 관점에서 政策問題를 정의하고 이를 해결하기 위해 발굴된 여러 代案들 가운데 어떤 것을 擇할까라는 公共選擇(public choice)을 가이드하기에 적합한 指標를 말한다.[3] 앞에서 언급한 경제·사회·환경지표들은 대부분 그대로 政策指標로서 活用될 수 있다.

조만간 실시될 지방자치에 있어서는 각 지방정부별로 그 책무와 역할이 더욱 두드러지게 드러나면서 지방정부간의 업무추진 경쟁이 치열해질 것으로 예상된다. 따라서 地域住民의 福祉增進이라는 責務를 갖고 있는 地方政府次元에서 볼 때 地方政府를 둘러싼 환경의 變化속에서 地方行政體系의 變化와 條件에 대한 간결하고도 포괄적이며 균형있는 判斷을 提供하면서 倫理的인 價値 관점에서 地方政府의 政策選擇을 가이드하기에 적합한 指標들 이른바 地方政府의 政策指標體系가 開發·定立될 필요성이 크다고 판단된다. 開發된 地方政府의 政策指標는 地方政府 政策過程의 各段階마다 政策分析手段으로서 活用될 수 있을 것이다.

3) Duncan MacRae, Jr., "Democratic Information System," in William N. Dunn(ed.), *Policy Analysis : Perspectives, Concepts and Methods* (Greenwich, Connecticut : JAI Press, Inc., 1986), pp. 131~163.

Ⅱ. 地方政府 政策指標의 開發

1. 政策指標의 種類

政策指標는 指標作成의 접근방법이나 분류기준에 따라 여러가지로 나눌 수 있다.[4]

첫째, 成果(performance)指標와 構造指標 또는 産出(output)指標와 投入(input)指標의 區分이다. 이를테면 한 체제의 活動結果인 成果指標의 例로서는 犯罪率, 教育訓練의 성취도, 이환율 등을 들 수 있고 그러한 成果의 基礎가 되는 構造에 관한 指標의 例로서는 住民數에 대한 防犯活動人力의 比率, 순찰활동의 정도 및 學生數에 대한 教員數의 比率 그리고 住民數에 대한 의사·간호원·병상수의 比率 등을 들 수 있다. 그러나 防犯人力 및 施設, 教育人力 및 施設, 醫療人力 및 施設 등에 관한 構造指標는 따지고 보면 防犯費, 教育費, 醫療費의 投入에 의해 産出되는 結果로서 어디까지가 結果, 成果 또는 産出이고 또 어디까지가 投入 또는 構造인지 그 경계가 명확한 것은 아니다.

둘째, 外生變數指標와 內生變數指標의 區分이다. 한 體制의 外的 狀況 變化를 나타내는 지표와 內的 狀況變化를 나타내는 지표의 區分인데, 教育시스템을 例로 든다면 教育의 結果·成果 또는 産出的의 分析지표인 學力水準, 學業成就度와 교육의 부수효과로서 中長期的으로 나타난다고 볼 수 있는 各 個人의 職業獲得, 身分上昇, 所得向上, 生活樣式이나 文化的취향의 變化 등이 內生變數指標라고 할 수

4) 盧化俊, 「政策分析論」 (서울 : 博英社, 1989), pp. 404~409.

있을 것이다. 그리고 敎育시스템 의 作動에 있어서 外部에서 영향을 미치는 外生變數指標로서는 政策手段으로서의 操作(manipulation) 대상인 人的·物的 資源의 投入에 관한 지표와 政策的 操作이 不可能한 指標로서 各 個人의 能力, 各 家庭環境 등을 들 수 있을 것이다.

셋째, 成果指標인 産出物의 表現形態에 의한 分類 즉 量(quantity)的으로 표시되느냐 또는 質(quality)的으로 표시되느냐하는 區分이다. 量的 표현방식은 첫째 政策成果(便益·利益)의 화폐적 價値인 金錢的 單位와 둘째 政策執行에서의 資源投入量 또는 政策執行의 결과인 産出量과 같은 物理的 單位로 나뉘진다. 物理的인 資源投入量의 例로서는 교육정책에 있어서의 學生과 敎師比率, 犯罪예방정책에 있어서의 巡察車數, 福祉政策에 있어서의 從事者數 등을 들 수 있고 物理的인 産出量의 例로서는 건설된 道路길이, 건설된 住宅數, 복지사업의 受惠者數, 被敎育生의 성적 등을 들 수 있다. 質的 표현방식은 금전적 또는 物理的單位로 계량화할 수 없는 사회·심리적 상태 또는 個人의 價値變化를 나타내는 것으로서 例를 들어 조직내의 각 개인이 갖고 있는 충성심, 연대감, 성취동기 등을 들 수 있다.

넷째, 指標値의 증가가 住民福祉를 증진시킨다고 判斷되는 肯定(+)적 指標와 反對로 住民福祉를 저하시킨다고 간주되는 損傷(-)的 指標의 區分이다. 肯定的 指標의 例로서는 도로율, 상수도보급율 등을 들 수 있고 損傷的 指標의 例로서는 화재발생율, 수질오염도 등을 들 수 있다.

다섯째, 政策指標가 追求하는 價値에 따른 分類로서 추구하는 價値가 궁극적이면 궁극적 가치지표(end-value indicators), 이 궁극적 가치를 實現하는데 도움이 되는 것이면 기여지표(contributory policy indicators)로 區分할 수 있다.[5]

이 硏究에서 지방정부차원의 정책지표를 개발하는데 있어서는 以上에서 고찰한 政策指標의 種類를 모두 고려한다.

2. 政策指標의 開發節次

政策指標는 첫째 政策變數의 選擇, 둘째 선택된 政策變數의 操作化 대상인 政策指標의 選擇 셋째 선택된 政策指標의 妥當性검토 등 세가지 단계를 거쳐서 개발된다.[6]

가. 政策變數의 選擇

地方政府의 정책지표를 개발하는 데 있어서 가장 먼저 당면하게 되는 문제는 地方政府 政策指標의 세트(set)를 구성할 변수들을 어떻게 선택하느냐 하는 것이다. 그런데 정책지표에 관한 변수를 선택하는 方法으로서는 ①福祉構成要素 接近方法(welfare component approach)과 ②社會的 關心 接近方法(social concern approach)의 두가지 方法이 널리 사용되고 있다. 福祉構成要素 接近方法은 福祉構成要素를 規範的으로 규정한 다음 各 構成要素別로 그리고 總括的으로 그 達成度를 測定하는 方式이다. 한편 社會的 關心 接近方法은 현재 우리나라, 日本 등에서 채택하고 있는데 社會變化에 대한 記述에 초점을 두고 있으며 먼저 社會開發의 대상이 되는 범주를

5) Duncan MacRae, Jr., *Policy Indicators* (Chapel Hill : The University of North Carolina Press, 1985), pp. 32~46.

6) 盧化俊, 前揭書, pp. 409~414.

몇개의 部門으로 分類하는 것으로부터 指標의 選擇이 시작된다. 例를 들어 우리나라의 社會指標體系는 ①人口部門 ②所得·消費部門 ③雇傭·人力部門 ④敎育部門 ⑤保健部門 ⑥住宅·環境部門 ⑦社會部門 ⑧文化·餘暇部門 ⑨公安部門 등 9개 부문으로 구성되어 있다.[7] 社會開發의 대상을 몇개의 부문으로 분류하고 나면 各 部門別로 기본적인 關心領域(fundamental social concern)을 선정하는데 이는 그 部門에 있어서 開發活動이 指向하는 最上位의 部門目標(sectoral objectives)를 提示하는 것이다. 다음에는 이들 基本的인 關心領域을 구성하는 보다 具體的인 細部關心領域으로 세분화한다. 社會指標는 이와 같은 方法으로 設定된 細部關心領域의 상태와 변동을 파악하기 위한 測定과 表現의 道具인 것이다. 따라서 福祉構成要素 接近方法을 福祉에 대한 規範的인 價値內容 내지는 價値序列에 입각한 지표선택방법이라 한다면 社會的 關心 接近方法은 社會變化·開發에 대한 社會的 關心事項의 체계적인 나열에 의한 지표선택방법이라 할 수 있다. 本 硏究의 대상인 地方政府次元의 政策指標開發은 倫理的인 價値(ethical value)관점에서 모든 작업이 이루어지므로 本 硏究의 지표선택방법으로서는 福祉構成要素 接近方法을 擇한다.

地方政府가 취하는 대부분의 政策은 그 地方政府와 관련된 그 地域社會가 추구하는 어떤 궁극적인 價値(end-value)와 관련되어 있다. 따라서 地域社會가 追求하는 궁극적인 價値가 무엇이냐하는 것을 밝혀내는 것이 地方政府의 政策指標開發에 있어서 첫번째 課題가 될 것이다. 어떤 연구자는 사회가 추구해야만 궁극적인 가치로서 경제적 능률성, 주관적인 삶의 質, 수명, 인간의 成熟價値(perfectionist value), 자유, 다른 生物(species)의 福祉, 衡平性 등은 提示하기도 한다.[8] 그러나 어떤 價値가 그 사회가 추구하여야 할 궁극적인 가치가 되어야 하느냐 하는 것은 그 사회구성원의 좀더 광범위한 合意(consensus)의 形成過程을 거쳐서 決定되어야 할 것이다.

地域社會를 관장하고 있는 地方政府立場에서 地域政府가 政策的으로 추구하여야 할 궁극적인 가치(end value)로서 일반적으로 提示되고 있는 것은 「住民福祉의 增進」이다. 地方政府 政策指標의 총괄세트(set)지침인 地域社會가 추구하는 궁극적인 가치를 「住民福祉의 增進」이라고 규범적으로 규정하고 나면 그 다음에는 이러한 궁극적 가치를 달성하는데 직접·간접으로 기여할 수 있는 기여변수(contributory variable)를 선택하여야 한다. 因果關係에 의하여 식별되는 기여변수들 가운데 操作(manipulation)可能性이 높은 변수들이 地方政府 政策指標에 포함되게 될 것이다. 기여변수를 선택하는데 있어서의 고려사항은 다음과 같다.[9]

첫째, 궁극적 가치를 구성하는 기여변수群의 각 카테고리는 개념적으로 同質的이어야 한다. 그렇게 함으로써 그 카테고리내의 모든 현상들은 서로 比較可能하게 되고, 總計(aggregate)를 낼 수 있게 되며 單一指標나 또는

7) 經濟企劃院, 前揭書(1987), pp. 23~31.

8) MacRae, Jr., *op. cit.* (1985), pp. 45~46.

9) Mancur Olson, Jr., "Social Indicators and Social Accounts," *Socio-Economic Planning Science*, Vol. 2, No. 2~4 (April 1969), p. 344.

一聯의 숫자들로 표현할 수 있게 된다.

둘째, 한 세트를 구성하는 모든 카테고리들은 상호 消盡的(exhaustive)이어야 하며, 이렇게 됨으로써 이들 카테고리들은 문제의 全領域을 커버하여야 한다.

셋째, 이들 카테고리들은 相互 排他的이어야 하며, 그 결과로 이들 카테고리들은 어느 한 문제의 한 부문에 대해서 한번 이상 대표하지 않게 될 수 있다. 이로써 어느 한 프로그램의 어떤 측면을 二重으로 計算하거나 또는 필요이상의 지나친 比重을 주는 결과를 피할 수 있게 된다.

1) 地域社會의 目標體系

本 硏究에서는 福祉構成要素 接近方法 즉 地域社會에 있어서 그 地域社會를 관장하는 地方政府가 추구하는 정책의 궁극적 가치 또는 目標를 「住民福祉의 增進」으로 규범적으로 규정한 다음 그 構成要素를 규명하고 各 要素의 달성도를 측정하는 方法을 擇한다. 그러나 「住民福祉의 增進」이라는 目標를 單一指標化한다는 것은 거의 不可能하다. 왜냐하면 너무 추상(abstraction)적 이어서 이것을 직접적으로 指標化하여 測定하기가 매우 어렵기 때문이다. 따라서 「福祉」라는 개념이 좀더 구체(specificity)적으로 정의되고, 政策決定者들에게 지침이 될 수 있도록 정교하게 표현되어야 한다. 즉 政策指標의 開發은 먼저 추상적인 目標가 조작적으로 정의되고 또한 그 目標의 構成要素들이 具體的으로 측정가능한 成果(performance)指標와 연결될 때 비로소 그 實現性과 有效性이 높아질 것이다.

地方政府와 관련지어 생각할 때 地域社會의 目標體系란 構成員인 住民 個人次元에서의 目標體系가 아니라 住民全體 즉 共同社會次元에서의 目標體系를 말한다.

地域社會의 總括目標는 地域住民의 福祉[10] 增進, 그리고 下位目標體系인 細目標로서는 ①地域의 安全度 수준향상 ②地域의 健康度 수준향상 ③地域의 經濟活性度 수준향상 ④地域의 便利度 수준향상 ⑤地域의 快適度 수준향상 ⑥地域의 教育文化暢達度 수준향상 ⑦地域의 連帶度 수준향상 등의 7가지를 設定하였다.[11]

그러나 住民 個人次元에서 考慮될 수 있는 家庭生活, 職業의 滿足度, 地位, 名譽등과 같은 것은 除外하였다.

첫째, 地域社會의 安全度(safety) 目標는 各種 危險으로 부터 地域 및 住民의 安全을 도모함을 의미한다.

둘째, 地域社會의 健康度(health) 目標는 保健衛生部門의 改善을 통해서 地域住民의 健康을 增進시키는 것이다.

셋째, 地域社會의 經濟(economy)活性度目標는 地域單位에서의 活潑한 經濟活動을 의미한다.

넷째, 地域社會의 便利度(convenience) 目標는 地域住民의 日常生活을 보다 원활하고 능률적으로 만드는 것이다.

---

10) welfare(福祉)는 Webster 辭典에 의하면 廣義로는 'the state of being or doing well; condition of health, happiness, and comfort; well-being; prosperity'로서 幸福, 繁榮의 뜻을 나타내고 狹義로는 'those government agencies concerned with granting aid to those suffering from poverty, unemployment, etc.'로서 厚生事業·厚生施設의 뜻을 나타낸다.

11) 設定의 論理的 根據는 필자의 학위논문참조. 李在聖, 「地方行政의 成果水準指標에 관한 硏究」(中央大學校大學院 博士學位論文, 1988. 6), pp. 11~18

다섯째, 地域社會의 快適度(amenity)目標는 地域住民의 日常生活을 보다 快適하고 정취감 있게 만드는 것이다.

여섯째, 地域社會의 教育文化(education, culture)暢達度目標는 地域住民의 教育水準을 높이고 地域單位에서의 體育을 진흥시키며 文化遺産의 保存傳承과 文化藝術의 진흥을 의미한다.

일곱째, 地域社會의 連帶度(community)目標는 地域單位의 共同體意識, 歸屬意識, 參與意識, 相扶相助意識 등을 自然發生的으로 形成시키는 것이다.

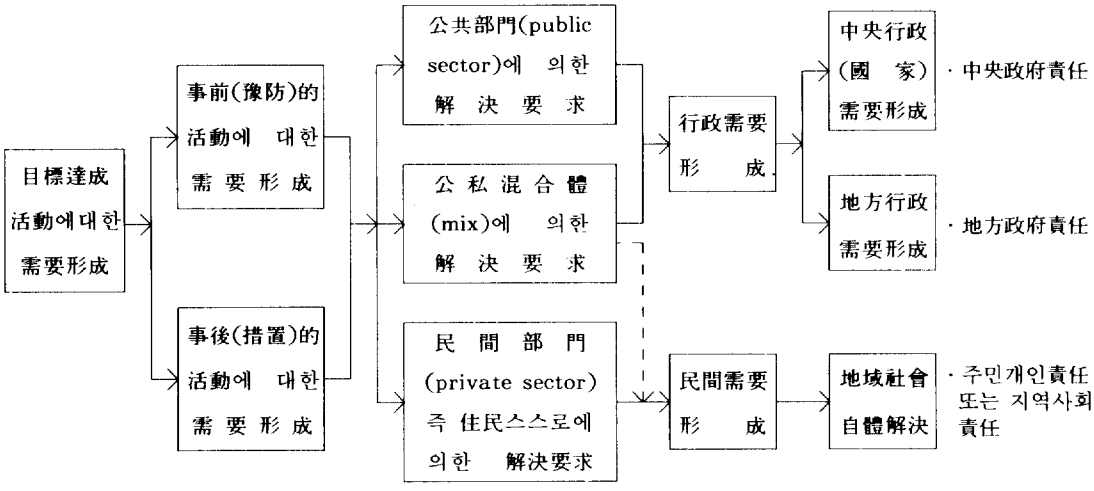
이상에서 논의한 地域社會의 目標體系를 展開시켜 集約的으로 圖示化하면 〔圖-1〕에 나타나 있는 바와 같다.[12] 이 分類體系는 결코 絶對的일 수 없으며, 중첩된 部門도 있어 相互 獨立的이지 못한 것도 있고 또 일의 先後를 가려서 條件成就 내지 目標達成이 段階的으로 나타나는 경우도 있고 그리고 다소 누락된 要素도 있다. 따라서 地域社會의 目標를 體系化하려는 研究의 設計模型(model)으로서 提示된 것이라고 할 수 있을 것이다.

2) 目標關聯活動에 대한 地方政府의 責任範圍

責任範圍[13]란 目標를 達成하는데 必要한 活動을 누가 責任지고 推進할 것인가에 관한 것으로서 部門間 機能配分 또는 責任分擔方式을 意味한다. 時間的으로는 發展段階에 따라, 空間的으로는 國家에 따라, 또 政權擔當主體의 政治理念에 따라, 그리고 所要財源을 뒷받침할 수 있는 能力에 따라 多樣한 形態를 나타낸다.

〔圖-2〕는 地方行政의 責任範圍를 論理的으로 모색해 나가는 檢討의 體系를 보여주고

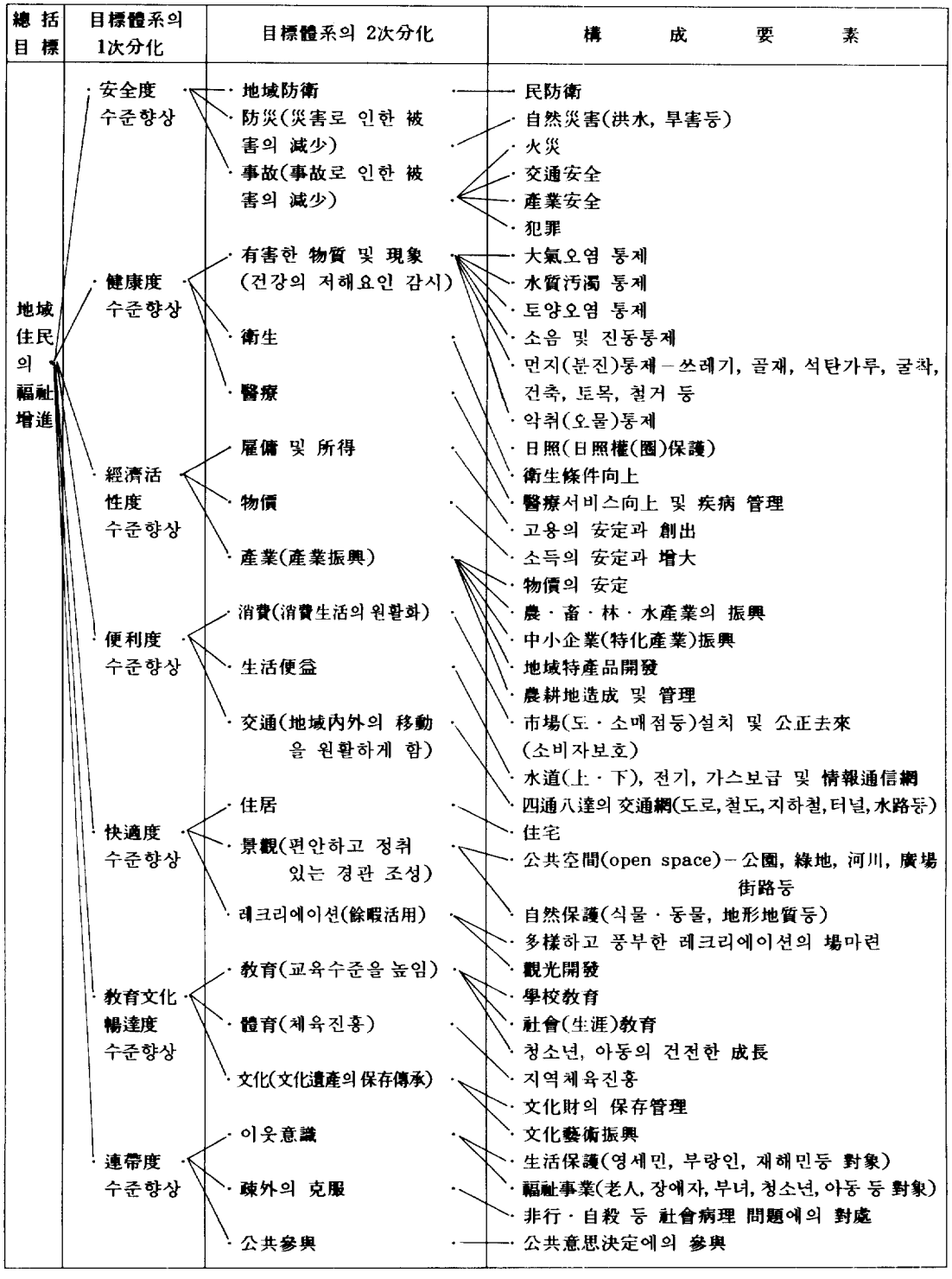
〔圖-2〕 責任範圍의 檢討體系



12) 7가지 細目標에 대한 자세한 內容說明은 上揭論文, pp. 19~24 참조.

13) 日本에서는 「守備範圍」라는 用語를 사용하고 있는데, 業務範圍 또는 業務限界의 意味를 갖는 것은 마찬가지이다. 總合 研究開發機構 · 地方自治研究資料 センター共編, 「都市化 時代の行政哲學」(東京: 第一法規, 1980). pp. 122~123.

〔圖 -1〕 地域社會目標의 體系化



있다. 앞에서 살펴 본 地域社會의 目標를 達成하기 위해서는 많은 活動이 必要하다. 이러한 活動은 어떠한 事態 내지 事件이 發生하기 전에 이를 사전에 防止하려는 活動과 어쩔 수 없이 發生된 다음에 이를 效率的으로 수습하려는 活動으로 區分된다.

그리고 이러한 活動을 누가 擔當해서 責任지고 推進하는가하는 것은 社會慣習的·法律制度的 側面에서 役割期待가 이루어진다. 純粹公共財인가 또는 純粹民間財인가 아니면 公私混合財인가로 나누어지는데, 最近의 動向은 公私混合體에 의한 供給方式이 점차 增加하는 추세에 있다. 純粹公共財와 公私混合財가 行政의 需要를 形成하게 되고 따라서 行政의 責任範圍를 定하게 된다. 純粹民間財는 民間需要를 形成하게 되고 이는 民間部門內에서 住民 스스로에 의해 供給되어야 한다. 또한 行政需要는 中央政府가 責任지는 需要인가 아니면 地方政府가 責任지는 需要인가에 따라 中央行政需要와 地方行政需要로 나누어지는데, 現在 우리나라의 警察事務와 大部分의 敎育事務는 美國·英國·西獨 및 日本의 例와는 달리 地方行政의 責任範圍에 포함되지 않고 있다.[14]

나. 政策變數의 操作化

－地方政府 責任範圍內에서의 政策指標 選擇－

政策指標세트에 포함될 궁극적인 價値變數와 이러한 궁극적인 가치를 實現하는데 공헌할 것으로 생각되는 기여변수들이 地域社會目標의 體系的 展開로서 선택되고 그 다음에 이들 변수들에 대한 地方政府의 責任範圍까지 검토하고 나면 다음에는 이들 변수들을 操作的으로 정의하고, 이러한 操作的 定義를 토대로 각각 이러한 개념들을 測定할 구체적인 指標槪念들(indicator concepts)을 선택하는 과정을 거쳐서 최종적으로 政策指標세트에 포함될 政策指標들을 선택하게 된다.

다시 말해서 地方政府의 政策指標를 體系的으로 選定하기위하여는 먼저 地域社會의 目標體系와 地方政府의 責任範圍에 대한 正確한 理解를 바탕으로 해서 올바른 選定基準의 提示와 그에 따르는 指標構成段階에 충실하여야 한다.

1) 政策指標의 選定基準

먼저 指標選定에 있어서의 考慮要因(基準 또는 原則)을 設定하고서 이에 입각해서 指標를 選定한다.

첫째, 政策性의 基準이다. 당연한 것이지만 選定되는 指標는 地方政府의 業績評價 내지 政策分析 그리고 向後 地方政府의 施策方向을 提示할 수 있는 기초자료로서 용이하게 활용될 수 있어야 한다.

둘째, 代表性의 基準이다. 各 部門別로 선정된 指標가 地方政府의 政策을 分析할 수 있는 代表性과 包括性을 갖도록 可能한 한 최대한의 變數를 考慮한다.

셋째, 反復性의 基準이다. 指標가 地方政府의 政策을 分析하기 위한 目的으로서는 어느 地域, 어느 時期에나 適用이 可能하도록 反復性이 있도록 하고, 時間的 變化狀態를 銳利하

---

14) 그러나 地方自治가 全面的으로 實施되게 되면 地方自治團體警察의 設置가 고려될 수 있다. 한편 敎育部門에 있어서는 ①現在 國稅인 敎育稅의 地方敎育稅로의 轉換 ②地方豫算 歲出 一般會計에 敎育財政項目의 新設 ③敎育公債의 活用등의 改編方案이 '90年代初를 實施目標로 해서 檢討되고 있다. 現行 地方自治法(1988. 4. 6 改正)에서는 敎育事務를 地方自治團體의 自治事務로 規定하고 있다. (法 第9條).

게 反映하게 함으로써 指標에 대한 信賴性이 확보되도록 한다. 選定된 指標가 測定時點에서만 活用될 수 있거나 特定地域에만 적용될 수 있다면 指標로서의 價値를 상실하게 될 것이다. 따라서 時間의 變化에 관계없고 全國을 對象으로 하더라도 언제든지 적용이 가능한 指標를 選定한다.

넷째, 求得可能性의 基準이다. 아무리 理想的인 指標라도 統計資料의 不足으로 求得이 용이하지 못하면 地域間 比較를 위한 指標가 될 수 없다. 따라서 技術的으로 측정가능하며 現實的으로도 求得이 용이한 指標를 選定한다.

計量指標와 非計量指標로 나눌 수 있지만, 計量指標에 焦点을 맞춘다. 政策成果는 可能하면 객관적이며 計量的 單位로 기술되는 것이 더 바람직하다.

다섯째, 單純性의 基準이다. 指標가 나타내는 意味가 단순하고 정확하게 住民에게 전달될 수 있는 指標이어야 한다. 다시 말해서 住民과의 커뮤니케이션이 잘될 수 있는 간단하고 이해하기 쉬운 指標를 選定한다.

여섯째, 效果性의 基準이다. 地方政府의 政策 成果를 測定·分析하기 위한 指標는 그 指標가 내포하고 있는 效果가 마이너스的 영향을 가질 수도 있고 플러스的 영향을 가질 수도 있다. 따라서 效果의 마이너스側面도 分析되어야 하므로, 플러스 및 마이너스效果를 내포하는 指標를 모두 考慮한다.

일곱째, 比率指標의 活用을 原則으로 한다. 例를 들어 人口數, 行政區域面積, 家口數, 住宅數, 自動車數 등을 감안한 比率指標를 使用하면 相對的인 比較가 容易해진다.

여덟째, 加法性의 基準이다. 개개의 要素指標들이 複合的으로 總合이 可能할 때 地方政府가 취하는 政策의 全部 또는 部門別 評價가 이루어지기 때문에 의미있는 加減算이 可能한 것이 바람직하다.

아홉째, 合意可能性의 基準이다. 意思決定에 참여하는 모든 구성원들이 그 測定이 적합하다는 것에 同意할 수 있어야 한다. 즉 地域住民, 關聯利益集團, 中央政府, 各 地方政府에게 關心을 갖도록 하고 價値를 認定받을 수 있도록 指標選定에 留意한다.

2) 主觀的 指標와 客觀的 指標에 관한 問題

指標는 一般的으로 主觀的 指標(subjective indicator)와 客觀的 指標(objective indicator)로 나누어 진다.

主觀的 指標는 住民個人과의 面談(personal interviews), 調査(surveys), 그밖에 個人의 內面的인 心理的 狀態를 間接的으로 측정하는 方法을 통해서 政策成果를 評價하는 것이다.

例를 들어 "一定期間(대개 會計年度)에 있어서 ~分野에 대하여 地方政府가 採擇한 政策 또는 地方政府가 행한 役割을 어떻게 判斷하십니까?"라는 질문을 갖고 對象地域 住民을 대상으로 設問調査를 하는 것이다. 그리고 응답으로서는 ①아주 잘하고 있다 ②잘하고 있다 ③보통이다 ④못하고 있다 ⑤아주 못하고 있다 등을 제시하고 그 중 하나를 고르게 하는 것이다.

《조사 대상분야의 例》

①安全度 : 각종위험으로부터 지역 및 주민의 안전을 도모하는데 있어서 地方政府의 役割은 어떠했는가?

②健康度 : 주민의 보건위생수준증진에 있어서 地方政府의 역할은 어떠했는가?

③經濟活性度 : 활발한 지역경제활동을 위한

地方政府의 役割은 어떠했는가?

④便利度 : 주민의 일상생활을 원활하고 편리하게 도모하기 위한 地方政府의 役割은 어떠했는가?

⑤快適度 : 주민의 일상생활을 쾌적하고 정취감있게 만드는데 있어서 地方政府의 役割은 어떠했는가?

⑥教育文化暢達度 : 주민의 전반적인 교육수준을 높이고 체육을 진흥시키며 문화유산을 후세에 전승하는데 있어서 地方政府의 役割은 어떻했는가?

⑦連帶度 : 지역사회의 공동체의식을 형성하는데 있어서 地方政府의 役割은 어떠했는가?

이와같은 調査를 통해서 一定期間동안의 지방행정서비스에 대한 주민의 만족도를 측정하며 ①空間的 比較인 地方政府間 지표통계치의 비교평가와 ②時間的 比較인 同一地方政府에 있어서 年度間 지표통계치의 비교평가 등을 행하는 것이다.

한편 客觀的 指標는 地域社會 自體의 實際 있는 그대로의 諸條件을 測定함으로써 政策의 成果를 評價하는 것이다.

客觀的인 指標에 의하면 利用 可能한 統計資料의 活用을 통하여 地域住民들이 어느 정도의 政策成果를 누리고 있는가를 알 수 있으며, 地域間의 相互比較가 可能하다. 그러나 社會的·經濟的·物質的 諸條件과 環境을 묘사하는 客觀的 指標에 의하여 政策成果를 測定·分析할 경우 分析結果에 대한 地域住民의 主觀的 評價는 때(時間)와 場所(空間) 및 사람(人間)에 따라 千差萬別일 것이다. 主觀的 滿足度 내지 幸福感이라는 것은 A.H. Maslow의 慾求段階理論[15]에서 보는 것 처럼 다섯 階層으로 이루어진 人間의 慾求가 段階的인 變化樣相을 보인다는 것이고, 또 F. Herzberg의 慾求充足要因 二元論[16]에서 보는 것 처럼 滿足할 줄 모르고 계혹 不滿만을 일으키는 要因이 存在한다는 것이다.

또한 社會科學研究에서 一般的인 前提로 내세우는 人間觀이라는 것이 人間慾求의 無限增殖說을 표방하는 경우가 많으며, 人間歷史의 發展을 慾求增殖과 成就의 無限循環過程으로 해석하는 學者도 있다.

住民의 滿足度와 관련되는 政策成果의 主觀的 指標 測定値는 該當地域만의 絶對値보다는 여러 地域間의 比較에 의한 相對値에 크게 영향을 받는 傾向이 있다. 따라서 地域間의 比較에 어려움이 따른다.

上記의 觀點에서 볼 때 地方行政의 目標인 住民福祉의 增進이란 궁극적으로 住民의 主觀的 價値判斷에 귀결되는 問題이지만, 실제로 主觀的 指標를 통해 이를 計量的으로 測定·分析하는 일에는 여러가지 障碍가 뒤따른다. 그러나 同一한 對象에 대한 政策成果를 測定·分析하는 指標에 있어서 主觀的 指標와 客觀的 指標는 時差(time lag)는 있을지 몰라도 궁극적으로 正相關關係를 가지고 있어야 한다. 만약 그렇지 않다면 그 경우에는 選定된 指標의 代表性에 問題가 있다고 보아야 한다. 즉 政策의 成果를 判斷하는 主觀的 指標에 있어서 住民 全體보다 住民 一部의 感情에 치우친

15) Abraham H. Maslow, *Motivation and Personality* (New York : Harper & Row, 1954, 2nd ed., 1970), pp. 35~37.

16) Frederick Herzberg, *Work and the Nature of Man* (Cleveland, Ohio : World Publishing Co., 1966).

것은 아닐까, 또 客觀的 指標에 있어서도 該當分野의 政策成果를 表示하는데 있어서 代表性 또는 포괄성을 갖고 있는가 등을 따져 보아야 할 것이다.

例를 들어 安全度 指標인 火災發生率이 크게 낮아졌다면 地域住民이 느끼는 火災事故로부터의 安全性을 크게 改善되었다고 보아야 한다. 火災發生率은 낮아졌는데, 地域住民이 느끼는 火災事故에 對한 不安感이 더욱 늘었다고 하는 것은 상상할 수 없는 일이다.

즉 住民福祉의 增進을 위해 地方政府가 얼마나 일을 잘했느냐 하는 것은 主觀的 指標·客觀的 指標 共히 時差는 存在한다 하더라도, 同一한 結果를 얻어야 할 것이다.

그러므로 이 연구에서는 客觀的 指標에 焦点을 맞춘다. 따라서 指標値를 算定하는데 있어서는 確實한 根據가 있어야 하고 어느 누가 調査·把握한다 하더라도 同一한 數値를 얻을 수 있어야 한다.

물론 主觀的 指標와 客觀的 指標를 同時에 같이 使用한 事例研究도 있고 또 主觀的 指標와 客觀的 指標間의 相關關係가 매우 微弱하다는 研究 結果도 있지만[17], 이러한 研究 結果가 나온 것은 研究者의 意見으로서는 家庭生活, 職業의 滿足度 等과 같은 住民 個人次元에서 考慮되는 變數들이 많이 포함되었기 때문인 것 같다. 그런데 이 研究에서는 地方政府의 責任範圍만을 考察하기 때문에 住民個人次元의 考慮要因들은 모두 除外하였다.

그러나 地方行政의 目標間과 同一目標內에 있는 客觀的 指標間의 相對的인 加重値를 決定하는 일은 主觀的 指標와 관련이 있다고 보여진다.[18]

3) 政策指標의 體系的 發掘

〈表-1〉은 地方政府의 政策成果를 測定·分析한다는 基本目的下에서 發掘될 수 있는 對象指標들을 提示한 것이다. 이렇게 하며 망라된 對象指標는 總97個인데, 이들의 發掘體系로서는 첫째 地方政府가 責任져야할 地域社會의 總括目標가 「住民福祉의 增進」이라는 것 그리고 둘째 「住民福祉의 增進」이라는 總括目標를 구성하는 要素를 7個部門으로 나누었다는 것 즉 ①安全度수준의 向上 ②健康度수준의 向上 ③經濟活動度수준의 向上 ④便利度수준의 向上 ⑤快適度수준의 向上 ⑥教育文化暢達度수준의 向上 ⑦連帶度수준의 向上 등의 地域社會의 細部目標體系가 地方行政의 部門別 對象目標가 된다는 것 그리고 셋째 이들 7個部門을 구성하는 세부요소들을 광범위하게 추출한 다음 이들 各 部門要素들을 代表할 수 있고 地方政府活動과 깊은 關聯을 맺으면서 結果의 偶然性이 적은 것 그리고 統計體系의 整備에 따라 現實的으로 測定이 可能해지고 資料求得이 容易해지리라고 判斷되는 指標들이 選定되어야 한다는 것이다. 資料求得은 容

17) Mark Schneider, "The Quality of Life and Social Indicators Research," *Public Administration Review*, Vol. 36, No. 3, May/June, 1976, pp. 297~305 및 T.J.Kuz, "Quality of Life, an Objective and Subjective Variable Analysis," *Regional Studies*, Vol. 12, 1978.

18) 河在鳩는 特定政策에 대한 地域住民의 主觀的인 느낌과 評價를 調査함으로써 事前的(ex ante)으로는 地方政府의 公共政策選擇에 있어서의 情報投入機能이 可能해지고, 事後的(ex poste)으로는 決定된 政策의 包括的인 效果分析을 통한 政策判斷이 可能해짐으로써 公共政策과 主觀的指標와는 不可分의 관계가 있다고 하고 있다. 河在鳩, 「서울市民의 삶의 質의 實態와 市政府의 公共政策의 發展方向에 관한 研究」(漢陽大學校 大學院 博士學位論文, 1986. 6), p. 29.

〈表－1〉 地方政府의 政策指標(發掘案)

地方政府가 責任져야 할 地域社會의 目標體系(3段階分化)			地方政府의 政策指標(發掘案)
地域住民의 福祉增進	· 地域의 安全度수준向上	· 地域防衛	
		· 防災(災害로인한 被害의 減少)	· 風水害(死亡者數, 被害額)
		· 事故(事故로 인한 被害의 減少)	· 火災 (發生率, 死亡者數, 被害額, 消防車1臺當人口數, 消防員 1人當 人口數) · 交通事故(發生率, 死亡者數, 負傷者數), · 犯罪(道路 1㎞當 보안등·가로등 設置數)
	· 地域의 健康度수준向上	· 有害한 物質·現象(건강의 저해요인 감시) 및 衛生(衛生條件의 向上)	· (대기 (SO_2)오염도, 수질오탁도, 토양오염도, 소음도, 진동율, 먼지(분진)율, 악취, 日照權침해 等과)관련된 ①公害體感比率, ②發生源(배출시설)數 및 排出量, ③건강장애자 發生率; 쓰레기수거율, 분뇨收去率, 水洗式 便所 具備率 衛生業所數, 衛生團束違反率
		· 醫療(의료水準의 向上)	· 의료인當人口數, 약국當人口數, 病床當人口數, 의료보험수혜율, 罹患率, 豫防接種率, 영아사망율, 平均수명
	· 地域의 經濟活性度수준向上	· 雇傭 및 所得	· GRP成長率, 1人當GRP(家口當所得), 失業率(就業率, 事業體從事者比率, 女性취업율)
		· 物價	
		· 産業(産業振興)	· 耕地整理率, 水利安全畓率, 農機械普及率, 區劃整理實施率, 都市計劃實施率
	· 地域의 便利度수준向上	· 消費(소비생활의 윈활화)	· 市場(백화점등 포함)面積當人口數, 生活用品점포 充足率
		· 生活便益	· 上水道普及率, 漏水率, 無收率, 1人1日平均給水量, 斷水率, 下水處理率
		· 交通(地域內外의 移動을 윈활하게 함.)	· 道路率, 鋪裝率, 步道率, 自動車 100臺當駐車場面積 및 分散度, 출퇴근(통근) 및 通學所要時間, 人口1人當道路延長(m), 車輛1臺當 道路延長(m), 人口千人當 大衆交通手段數
	· 地域의 快適度水準向上	· 住居	· 住宅普及率, 不良住宅率
		· 景觀(편안하고 정취있는 景觀조성)	· 오픈스페이스(公共空間)率, 公園率(1人當公園面積), 綠色率, 水面率
		· 레크레이션(餘暇活用)	· 오락시설 보급율(人口千名當 遊技施設普及率), 어린이놀이터數와 面積 및 分散度
	· 地域의 教育文化暢達度수준向上	· 教育(교육수준을 높임)	· 公共도서관(數, 座席數, 利用者數, 장서율, 장서이용율), 書店數, 유아교육기관數 및 充足率(對象者中 收容者比率)
		· 體育(체육진흥) · 文化(文化遺産의 保存傳承)	· 人口 1人當 스포츠 施設面積 및 利用者數 · 管理對象文化財數, 文化施設(박물관 및 미술관等)數 및 利用者數, 공연장좌석數, 문예단체數 및 從事員數, 文化藝術行事數 및 관련비용
	· 地域의 連帶度수준向上	· 이웃意識	· 生活保護對象者(公的保護人口)數, 社會福祉施設數 및 充足率(對象者中收容者比率), 福祉事業費比率.
		· 疎外의 克服	· 自殺率
		· 公共參與	· 投票率

易하지만 類似한 意味를 갖는 指標들이 함께 선정되지 않도록 留意하여야 할 것이다. 그리고 肯定(+)的 指標와 損傷(-)的 指標의 區分 및 加法性의 基準에 따라 필요한 正(+)的 變數指標와 負(-)的 變數指標가 두루 발굴되어야한다. 이를테면 쓰레기收去率, 1人當 GRP, 上水道普及率, 道路率, 1人當 公園面積, 住宅普及率 등은 正(+)的 變數指標이고 火災發生率, 交通事故發生率, SO_2汚染度, 失業率 등은 負(-)的 變數指標의 發掘例이다.

그리고 앞으로 地方自治의 全面實施와 함께 教育·警察事務가 地方行政의 責任範圍에 포함되게 되면 安全度指標에 해당되는 犯罪發生率, 犯罪解決率, 人口千人當파출소數 등과 教育文化暢達度指標에 해당되는 進學率, 學級當學生數 등이 追加될 수 있을 것이다.[19]

다. 政策指標의 妥當性檢討

政策指標의 妥當性이란 정책지표에 포함되어야 할 올바른 變數가 제대로 포함되었느냐 하는 것과 이것이 올바르게 操作化되었느냐 하는 것 따라서 操作對象인 政策指標가 제대로 選擇되었느냐 하는 것이다. 만일 地域社會를 관장하는 地方政府가 追求해야 할 궁극적 價値가 올바르게 식별되지 않았다면 또는 만일 이 궁극적 가치를 실현하는데 도움이 되는 기여변수들이 올바르게 식별되지 않았다면 이러한 問題의 發生은 政策指標 活用의 有用性을 크게 저하시킬 뿐만 아니라 더 나아가서는 政策을 誤導함으로써 政策誤謬를 증가시키게 될 것이다.

政策指標의 妥當化(validating policy indicators)는 크게 두가지로 區分해 볼 수 있다. 하나는 理論的 妥當化이고, 다른 하나는 經驗的 妥當化이다.[20] 이를 論理展開의 順序인 下向式(top-down)思考 및 上向式(bottom-up)思考와 관련지어 생각할 때 理論的 妥當化는 下向式 思考와 經驗的 妥當化는 上向式 思考와 연결된다고 볼 수 있다. 理論的 妥當化는 변수를 선택하는데 利用하고 있는 理論模型이 타당한가 하는 것을 검증함으로써 政策指標세트에 포함될 政策指標選擇의 토대가 된 궁극적가치변수와 기여변수 선택의 妥當性을 검토하는 것이다. 이와 결부시켜볼 때 下向式(top-down)思考는 地域社會의 目標를 발굴·정리하는 것으로 부터 시작해서 行政의 責任範圍를 檢討하는 것과 그리고 地方政府가 責任져야 할 政策指標를 開發하는데 이르기까지 首尾一貫된 演繹的 論理體系를 제공해 준다. 한편 經驗的 妥當化는 政策指標세트에 포함되도록 선택된 변수들이 操作的 定義를 통하여 指標化된 경우, 그 지표개발의 妥當性을 現實의 資料 즉 經驗에 비추어 立證하는 것이다. 이와 결부시켜 볼 때 上向式(bottom-up)思考는 下向式 思考로서는 누락될지도 모르는 指標의 발굴에 도움을 준다. 왜냐하면 地方政府가 支出하는 各 豫算項目들은 地方政府가 擇하는 各種政策 내지 行政施策과 連結이 되는데, 上向式 思考는 主要豫算項目과 관련된 指標의 발굴이 누락되는 것을 防止해주는 歸納的 論理體系를 提供해주기 때문이다.

19) 註10 參照

20) Judith Innes De Neufville, "Validating Policy Indicators," *Policy Sciencs* Vol. 10, No.2 (1978), pp. 171~188.

Ⅲ. 地方政府 政策指標의 活用[21]

앞에서 論議한 바와 같이 各 指標가 갖는 重要度는 相對的인 것으로서, 때(時間)와 곳(空間)과 사람(人間, 住民)에 따라 달라진다고 볼 수 있다. 그런데 地方政府의 政策指標는 各 測定値에 대한 同一地方政府의 時系列的 比較分析과 同一期間에 있어서 여러 地方政府間의 空間的인 比較(全國平均 또는 類型別平均比較 등)分析[22]을 통해서 어떤 指標가 특히 취약한가 따라서 앞으로 어떤 分野에 施策의 重點을 두어야 하겠는가 등과 같은 것을 決定하는데 도움을 준다.[23] 다시 말하면 各 指標는 地方政府의 政策選擇에 있어서 部門別 不足部門, 취약부문, 낙후부문 등을 露呈시킴으로써 地方行政需要를 具體的으로 發生시키며 따라서 어떤 事業에 投資優先順位(priority)를 줄 것인가와 같은 行政施策의 細部的인 決定에 기여할 것이다.

各 指標가 갖는 重要度의 變化와 관련해서는 指標値의 時·場別 比較에 의한 分析結果가 住民의 선호도(preference)를 일반적으로 左右한다고 볼 수 있을 것이다. 따라서 住民의 選好를 일일이 調査·把握하지 않고도 各 指標間의 종합적인 分析을 통해서 各 指標가 갖는 相對的인 重要度를 어느 정도는 類推해 볼 수 있는 것이다.

그 結果 綜合指標의 絶對値가 높은 地方政府에 있어서는 이의 維持向上을 위해 努力하고, 또 낮은 地方政府에 있어서는 施設水準과 非施設水準의 서비스 向上을 통한 綜合指標値의 增加를 위해서 投資額을 確保하는 등 諸般措置를 취하여야 한다.

Ⅳ. 結　　語

地方政府의 政策指標開發 및 活用에 대한 批判的 見解와 함께 分析의 限界내지는 制約點을 論議할 수 있다.[24]

첫째, 政策分析이 모두 指標로서 定型化되고 計量化될 수 있겠는가 그리고 政策成果의 量的 側面 뿐만 아니라 質的 側面도 동시에 測定할 수 있겠는가하는 문제가 있다.

둘째, 統計資料의 調査過程에만 관심을 集中시킴으로써 실제로는 더욱 重要하지만 복잡한 現實的 政治·社會問題를 간과해 버릴 우려가 있다.

셋째, 問題를 감추거나, 過去의 政策을 美化 또는 格下시키거나 아니면 特定分野에 있어서의 爭點을 조작하는데 使用될 수도 있다.

---

21) 開發된 地方政府의 政策指標를 선정된 事例地域을 대상으로하여 실제로 測定·分析하며 아울러 行政에의 投入水準變動과 行政의 産出水準變動을 連繫分析함으로써 行政의 效率性을 各 地方政府別로 評價하려는 시도는 筆者의 前揭論文참조.

22) Tiebout는 地方政府間의 서비스水準隔差는 存在하는 것이며, 地方政府間의 서비스市場에서는 市場經濟原理가 어느정도 適用된다고 보고 있다. Charles M. Tiebout, "A Pure Theory of Local Expenditures", *Journal of Political Economy* 64, 1956, pp. 416~424 ; MacRae, Jr., *op. cit* (1985), pp. 299~304.

23) Harry P. Hatry, Richard E.Winnie and Donald M.Fisk, *Practical Program Evaluation for State and Local Government Officials* (Washington, D.C. : Urban Institute, 1973), pp. 12~13.

24) 小林纘「行政效果の分析」(東京 : 良書普及會, 1969), pp. 192~195 및 Michael Carley, *Social Measurement and Social Indicators—Issues of Policy and Theory*—(London : George Allen & Unwin, 1981), pp. 12~14.

넷째, 測定 可能한 指標와 測定 不可能한 指標間의 相關關係가 애미모호하다.

다섯째, 資料의 不正確性 또는 不足등에 의해 指標가 왜곡될 수 있다. 즉 統計値의 未備로 代用變數(proxy)를 사용하는 경우가 있는데 正確한 分析이 不可能하거나 의외의 結果가 나타날 수도 있다.

여섯째, 여러 指標의 計量的 統合에 수반되는 價値判斷의 問題가 있다.

일곱째, 變數들 간의 相關關係나 函數關係는 事後的으로 說明되는 것이기 때문에 分析結果의 解釋이 恣意的일 수 있다.

이와같은 여러가지 問題點에도 불구하고 地方自治의 실시와 더불어 展開되는 地方化時代에 있어서 地方政府의 政策指標開發에 대한 關心 및 研究는 계속될 것이므로 새로운 分析技法의 開發이 뒤 따른다면, 政策指標의 有用性은 점점 더 높아질 것이다.

地方政府의 政策指標開發과 관련된 또 하나의 課題로서는 既存의 地方行政 統計體系를 時代의 變化에 맞추어 再檢討해야 한다는 것이다. 개발된 政策指標의 活用에 필요한 資料들은 韓國都市年鑑, 地方財政年鑑, 各 市·道 統計年報 등을 통하여 어느정도 求得되겠지만, 앞으로는 특히 環境部門에 대한 統計를 強化하고 별로 重要하지 않은 統計들을 삭제하는 등 統計項目을 改廢함과 동시에 各 地方政府間의 正確한 比較가 可能할 수 있도록 統計의 基準을 보다 明確히 하도록 해야 할 것이다.