

시정부의 발전지표에 관한 연구

A Study on the Development Indicators of City Government

이 영 균*

Lee, Young-Gyun

Ⅰ 목 차 Ⅰ

- I. 서 론
- II. 이론적 배경
- III. 발전지표의 인식조사
- IV. 결 론

본 연구는 시정부의 발전정도를 측정할 수 있는 바람직한 지표를 개발한다면, 각 지방자치단체는 자아진단적 장치로 지역의 발전정도뿐만 아니라 지역주민의 삶의 질을 상시적으로 측정할 수 있을 것이라는 시각에서 출발하였다.

또한 무한경쟁의 세계화에 세계적인 자본의 매력적인 투자지역으로 여건이 조성될 것이라고 전제하였다. 이점에서 본 연구는 각 시정부가 보편적인 객관적인 발전지표를 어떻게 설정할 수 있을까? 하는 물음에 초점을 두었다. 이리하여 각 국가 및 기관들이 제시하고 있는 지속가능발전지표 및 학자들이 제시하고 있는 도시경쟁력 지표와 삶의 질 측정지표를 체계적으로 분석하여 시정부의 발전상태를 지속적으로 점검할 수 있는 바람직한 발전지표를 설계하고자 했다.

본 연구가 제시한 시정부의 발전지표에 대해 지역주민, 공무원, 전문가들의 의견조사한 결과 시정부의 각 발전지표에 대한 효용성에 대해 동의하는 것으로 나타났다.

특히, 시정부의 발전지표에 대한 시대별 변화추이는 경제활동, 재정기반, 사회복지, 도시환경, 교육, 보건의료 등의 분야가 지역공동체의 건강성과 경쟁력에 중요하게 영향을 미치는 변인으로 이해할 수 있었다. 또한 시정부가 사회복지와 도시환경의 분야에 문제점을

성공적으로 해결하는 길이 공동체의 삶의 질을 향상하는 방향으로 이해할 수 있을 것이다.

□ 주제어: 발전지표, 지속가능한 발전지표, 도시경쟁력, 삶의 질

Globalization, advances in information technology and far-reaching structural change, has altered the terms of competition between cities. Moreover, communities of the future will be very different from the ones we live in today. On the basis of this viewpoint, this study aims to search for key development indicators of city government guided community growth, socially, economically, and environmentally. Due to this, from the analysis of sustainable development indicators, urban competitiveness indicators, and quality of life indicators, this study suggests the desirable development indicators for city government so as to be the effective use of resources—population, economic fields, education and culture, social welfare, protecting residents, urban infrastructure—to meet today's community needs.

In conclusion, city governments will need to understand these forces and to move one step ahead, using this knowledge to maximize the planning and development process and to improve the places in which we live. That is, communities need to clarify where they want to go. From the findings, we suggest that the development indicators related to economic activities, financial infrastructures, social welfare, urban environments, education, health and medical care are the key to optimizing our future. Especially, social welfare and urban environment's indicators introduce to improve public health and a better quality of life for all its residents.

□ Keywords: Development Indicators, Sustainable Development, Urban Competitiveness, Quality of Life

I. 서론

20세기 이후, 인구의 급격한 성장과 더불어 과학기술의 발달이 급진전되면서 도시화(urbanization)가 확산되었다. 도시의 인구규모가 커지면서 도시가 급격하게 팽창하여 도시와 도시간 연결되는 거대한 도시지역이 출현하게 되었다. 이에 시정부의 역할에 따라 도시의 발전정도 뿐만 아니라 지역주민의 삶의 질은 상당한 차이를 보이고 있다. 더욱이 도시에 인구와 산업이 집중됨으로써 도시문제가 대두되었으며, 도시문제의 능동적 해결여부는 시정부의 경쟁력과 밀접한 관계를 맺고 있다. 이처럼 도시의 발전지표는 도시의 흡인요인(pulling factor)으로 작용하며, 도시발전의 중요한 변수로 이해할 수 있다. 이에 시정부의 발전을 총체적으로 측정할 지표의 개발이 요구된다.

또한 모든 국가들은 지속가능발전을 사회발전의 이념으로 설정하고, 이의 달성하기 위해 각종 개발사업과 정책을 집행하고 있다. 이런 맥락에서 각 시정부는 도시민의 삶의 질(Quality of Life, QOL)을 향상하기 위한 다양한 발전전략을 추진하고 있다. 이점에 시정부의 교육정책, 사회복지정책, 보건의료정책, 환경정책, 재정정책, 교통정책, 그리고 상하수도정책 등 많은 정책들과 이와 관련된 다양한 요소들은 지역발전과 경쟁력 정도를 평가하는데 적절한지에 대해 이들 정책을 담당하는 공무원과 이들 서비스를 수혜하는 시민들은 과연 발전지표의 중요성에 대해 어떻게 인지하는지에 대한 분석이 요구된다.

이런 배경하에 본 연구는 각 시정부의 발전지표를 어떻게 설정할까? 하는 물음에 초점을 두고자 한다. 이에 시정부의 발전지표에 관한 선행연구를 체계적으로 검토하여, 이를 토대로 본 연구가 설정한 시정부의 발전지표에 대해 공무원, 시민, 전문가들은 어떻게 인식하고 있는지를 살펴봄으로써 시정부의 바람직한 발전지표를 체계화하고자 한다. 본 연구가 제시하는 시정부의 발전지표는 시정부의 경쟁력을 지속적으로 점검할 수 있는 장치가 될 것이며, 나아가 현재 시정부의 발전상태를 진단할 수 있는 장치라는 점에서 연구의 의의가 있을 것이다.

본 연구가 제시한 목적을 위해, 먼저 시정부의 발전지표에 관한 선행연구를 체계적으로 검토하는 문헌적 접근법을 활용하고자 한다. 둘째는 선행연구들이 제시한 시정부의 발전지표를 중심으로 본 연구가 설정한 시정부의 발전지표에 대해 시민, 공무원 및 전문가 집단에게 설문조사방법을 활용하여 인식을 분석하고자 한다. 본 연구를 위해 표본으로는 시민과 공무원의 경우 성남시로 한정하고자 한다. 반면에 전문가 집단은 도시정부의 발전지표에 관해 연구해온 학자와 연구원 등으로 구성하고자 한다.

II. 이론적 배경

1. 발전지표의 의미

시정부의 발전지표란 시정부의 발전정도(the development states of city government)를 측정하기 위한 지표이다. 이는 곧 시정부가 수행하는 다양한 행정기능의 건전성(health)과 시정부의 경쟁력(competitiveness)을 평가하는 지표일 것이다. 이점에서 이들 발전지표는 곧 시정부가 수행하는 핵심적 기능과 역할이며, 지역주민의 삶의 질에 밀접하게 영향을 미치는 변인들이다. 즉 지역주민들은 이들 발전지표를 통하여 현재의 시정부를 평가할 수 있고, 또한 시정부가 바람직한 미래 모습으로 발달하기 위해 필요한 자원을 진단할 수 있으며, 나아가 시민들의 대리인들에 대한 성과를 평가할 수 있을 것이다.

이점에 있어 Ammons(1995:12)도 발전지표는 시정부에 대한 지역주민의 반응성(responsiveness)과 책임성(accountability)을 담보할 수 있는 제도적 장치로 활용될 수 있으며, 시정부의 강점과 약점을 파악할 수 있는 진단기능(diagnosis)을 가지며, 이를 통하여 시정부의 행정서비스 질을 평가할 수 있다고 규정하고 있다. 나아가 Geis와 Kutzmark(1995)도 시정부가 발전지표를 지속적으로 관리하는 것은 곧 지역공동체가 직면하는 중요한 많은 문제를 성공적으로 해결하는 열쇠라고 진단한다.

이와 같이 시정부의 발전지표는 다음과 같은 가치를 내재하고 있다(박기관, 2001:67; 한국지방행정연구원, 2001).

첫째, 발전지표는 민선단체장을 비롯한 관리자들이 수행하는 의사결정의 질과 객관성을 제고해 주는 단추가 될 수 있다. 즉 발전지표는 지방자치단체장이나 관리자들에게 지방행정에 관한 의사결정에 필요한 양질의 정보나 지식을 제공하는 역할을 할 것이다.

둘째, 발전지표는 지역주민에 대한 시정부의 책임성을 향상시킬 수 있는 계기를 제공한다. 즉 시정부의 발전지표는 내부적으로 행정의 효율성 증대에 기여하지만, 외부적으로는 국민의 알 권리를 충족시켜 주고 국민에 대한 책임성을 담보하는 제도적 장치로 작용한다.

셋째, 시정부간의 발전지표 비교분석은 시정부의 행·재정운영의 개혁뿐만 아니라 공무원의 의식개혁을 도모할 수 있을 것이다. 즉 시정부간 발전지표의 비교는 시정부의 행·재정운영의 현주소를 안내할 것이므로 비교우위에 위치한 시정부를 벤치마킹할 수 있는 계기가 될 수 있을 것이다. 나아가 발전지표의 비교분석을 통하여 의도한 사업목표와 실적 사이에 나타나는 괴리현상의 원인을 밝혀낼 수 있으며, 또한 우수사례(best practice)를 널리 보급·확산시킴으로써 공공서비스의 질적 수준을 높일 수 있게 될 것이다.

넷째, 합리적인 발전지표는 시정부의 행정운동을 위한 상시적인 진단기구로 활용할 수 있을 것이다. 시정부는 이를 통하여 행정서비스 활동을 향상하기 위한 기획 및 집행시스템을 개선할 수 있는 계기가 될 것이다.

다섯째, 시정부는 바람직한 발전지표를 구축하기 위해서 지속적으로 지표에 대한 개선이 필요하다. 어떤 지표를 사용하느냐에 따라 시정부의 발전정도가 달라질 수 있다. 나아가 발전지표는 지역주민의 욕구상태와 바람의 정도를 체계적으로 반영되어야 하기 때문이다.

여섯째, 시정부가 발전지표의 변화과정을 지역주민에게 공개함으로써 대리인의 신뢰를 향상시키는 계기가 될 것이다. 주인인 지역주민은 대리인들의 도덕적 해이를 방지하고 견제하기 위해 발전지표를 활용할 수 있을 것이다.

2. 발전지표의 선행연구

시정부의 발전지표는 경제적, 사회적, 환경적 그리고 기술적으로 지역공동체의 성장을 안 내하는 열쇠라는 점에서 곧 시정부의 발전지표에 관한 선행연구는 ①지속가능한 발전지표, ②도시경쟁력지표, ③삶의 질의 측정지표로 이해할 수 있을 것이다. 즉 시정부의 지속가능한 발전과 경쟁력에 대한 이해는 곧 지역공동체의 삶의 질을 향상하는 문제일 것이다.

1) 지속가능한 발전지표

지속가능한 발전(sustainable development)이란 미래 세대들의 능력과 타협함이 없이 현재 세대(present generation)의 요구를 대처하기 위한 발전이다. 대부분의 지속가능한 발전은 경제적, 환경적, 그리고 사회적 문제에 초점을 두고 있어, 3개의 다리로 구성된 결상(three-legged stool)의 균형을 유지하는 것이 필요하다(Lachman, 1977). 이에 지속가능발전지표는 환경, 경제, 사회 요소 가운데 대표성이 있는 변수를 개관함으로써 현재와 미래에 영향을 미치는 정보를 확보하여 지속가능발전을 위한 현재의 상황을 평가하는 수단이다. 또한 발전지표들은 지속가능발전에 대한 통합적 정보를 제공함으로써 지속가능한 국가 발전을 평가하고, 국제적으로 지속가능성을 비교할 수 있게 된다.

이러한 지속가능한 발전지표에 관한 관심과 연구를 다음과 같이 정리할 수 있을 것이다.

첫째, 전세계적으로 강조되면서 1996년 UNCSO가 객관적이고 투명하게 국제사회의 지속가능발전 정도를 비교·평가하기 위하여 지속가능발전지표 시안을 발표하였다. 1996년에 제시한 UNCSO의 지속가능발전지표는 분야-이슈-지표로 구성되어 있고, 분야로는 ①사회 지표, ②경제지표, ③환경지표, ④제도지표이며, 총 132개의 지표로 세분화하고 있다. 또한

UNCSD는 22개 국가의 실험적 연구(pilot study)를 통하여 2001년 각 회원국에 적용하기 위한 적합한 핵심 지속가능발전지표 5개를 선정하여 제시하였다. 즉 핵심적인 지속가능발전지표는 분야-영역-항목-지표로 구성되어 있으며, 분야로는 ①사회분야, ②환경분야, ③경제분야, ④제도분야이며, 세부 분류로 들어가 총 15개 영역(Theme)과 총38개 항목(Sub-theme)으로 새롭게 분류하고, 총 57개의 지표로 세분하여 구성하고 있다.

둘째, EU는 1996년에 발표된 UNCSD의 지속가능발전지표들을 유럽 연합에 적용시키기 위한 시범연구로 1997년 지속가능발전지표를 발표하였다. 발표된 EU의 지속가능발전지표 연구는 UNCSD의 132개의 지표 목록을 기초로 Eurostat에 의해 수행되었고, 지표선정의 기준은 유럽연합 회원국가 관련자료 보유 현황과 유럽환경에 적절한 자료의 이용가능성 등이었다(정영근, 2006). EU는 지표의 구성체계를 UN과 연결하기 용이하게 하기 위하여 UNCSD의 경제, 환경, 사회, 제도 등 4개 분야로 대별하고, 분야-이슈-지표로 구성하고 있으며, 경제지표 9개, 사회지표 14개, 환경지표 21개, 제도지표 2개 등 총 46개로 구성하였다. 2001년에 제시한 EU의 지속가능발전지표는 분야-이슈-지표로 구성되어 있으며, 분야는 ①사회분야, ②환경분야, ③제도분야, ④경제분야이며, 총 63개의 지표로 구성되어 있다.

셋째, 미국은 범정부적 차원에서 지속가능발전지표를 도출하고 지속가능한 발전체제로 전환하기 위하여 국가적인 노력을 경주하였다. 대통령 자문 지속가능발전위원회(President's Council on Sustainable Development)의 권고에 따라 구성된 미국 지속가능발전지표 관계부처 실무그룹은 두 가지 분류기준을 동시에 적용하였다. 하나는 미래세대에게 물려주어야 할 자산 및 부채(Long-Term Endowments & Liabilities), 과정(Processes), 현재 결과(Current Results)로 구분하여 보다 장기적 관점에서 지표를 분류하였다. 다른 하나는 경제, 환경, 사회지표로 분류하는 전통적인 접근방법으로 지표를 구성하였다(정영근, 2006). 이에 따라 미국의 지속가능발전지표는 분야-이슈-지표로 구성되어 있으며, 분야는 ①경제지표, ②환경지표, ③사회지표이며, 총 40개의 지표로 구성되어 있다.

넷째, 영국은 다른 국가와 기구의 체계를 고려하면서도 지속가능발전전략에 제시된 목적과 핵심 문제들에 기초한 그들만의 체계를 개발해왔다. 또한 영국의 지방정부는 해당 지역사회의 주민 및 이해관계자들과의 협의를 기초로 하여 지방 차원의 지속가능발전지표를 개발하였다. 영국의 지속가능발전지표는 1996년에는 분야(21개)-이슈(51개)-지표로 구성되어 있으며, 분야는 ①경제지표, ②환경지표, ③사회지표이며, 총 118개의 지표로 구성하였고, 2005년에 제시한 영국의 지속가능발전지표는 구분-핵심지표(headline indicators)로는 ①지속가능성 신호, ②지속가능한 경제, ③지속가능한 공동체, ④환경 및 자원관리, ⑤국제협력과 발전, ⑥기타 등이며, 총 147개의 지표로 구성하고 있다(정영근, 2006). 다섯째, 우리나라의 경우, 지속가능한 발전지표에 관해 체계화하여 적용하고 있는 사례로 제주도와 울

산광역시를 들 수 있다. 제주시의 지속가능한 발전지표체계는 2001년에 UNCSD가 발표한 핵심 지속가능발전지표와 2001년에 우리나라 환경부가 작성한 국가지속가능발전지표를 기본 모형으로 하고, 국제기구, 국가, 도시차원에서 논의된 예를 참고하여 구성되었다. 이들 지표체계는 분야-영역-항목-지표의 4층 체계로 구성하고 있다. 영역으로는 ①인구, ②교육·문화 및 여가, ③사회복지, ④안전, ⑤녹색교통, ⑥시민참여, ⑦경제·산업 및 관광, ⑧도시개발, ⑨친환경, ⑩정보화 등 10개로 구분하고 있다. 반면에 울산광역시(2006)가 2006년에 발표한 발전지표는 ①인구 및 세대수, ②산업·경제, ③환경, ④도로·교통, ⑤도시·주택, ⑥사회복지, ⑦문화·교육, ⑧시민안전 등의 분야로 구분하여 총 26개의 지표로 구성하고 있다. 또한 이용우(2007)는 지속가능한 국토관리의 평가기준 및 지표에 대한 규정이 2006년 12월 '국토기본법'에 반영됨에 따라 지표 개발이 필요하다고 주장하고,¹⁾ 1, 2차의 전문가조사와 국민조사를 통하여 국가 지속가능발전지표를 분야(친환경적 국토관리, 형평적 국토관리, 효율적 국토관리)-목표-과제-지표로 4층 체계로 구성하고 47개의 지표로 세분화하고 있다.²⁾

-
- 1) 국토기본법 제5조의2(지속가능한 국토관리의 평가지표 및 기준) ①건설교통부장관은 국토의 지속가능하고 균형 있는 발전을 위하여 국토관리의 지속가능성을 측정 평가하기 위한 지표 및 기준을 설정(변경하는 경우를 포함한다. 이하 이 조에서 같다)하여 공고하여야 한다. 이 경우 건설교통부장관은 미리 관계 중앙행정기관의 장과 협의한 후 국토정책위원회의 심의를 거쳐야 한다.
- 2) 이들 지속가능한 발전지표들은 자연환경보호지역 비율, 갯벌 면적, 임목축적량 대비 목재 벌채량 비율, 생물종 다양성, 전체 온실가스 배출량, 1인당 도시공원 조성면적, 공원·녹지 비율, 하수도보급률, 교통부문 대기오염물질 배출량 비중, 면적당 대기오염물질 배출량, 대기오염 악화 일수, 자연재해 인명피해·경제적 손실, 자동차 사고발생건수, 총 개발용지에서 재활용된 기개발지 비율, 1인당 상수급수량, 지하수 및 지표수 취수량, 하수처리수 재이용률, 1인당 생활폐기물 발생량, 폐기물 재활용률, 재생가능에너지자원 소비 비중, 수도권 인구 비중, 비수도권 대도시권의 인구 비중, 비수도권 소재 중앙공공기관·기업본사 수, 비수도권 고용비중, 1인당 GRDP의 수도권과 비수도권 비율, 재정력지수의 수도권과 비수도권 비율, 군지역 상수도 보급률, 군지역 인구증가율, 다주택자가 소유한 주택 비율, 1000인당 주택 수, 1인당 바닥 면적, 공공임대주택 비율, 주택매매가격 상승률, 주택전세 가격 상승률, 지가 상승률, GDP 대비 R&D 지출 비중, 실업률, 취업률, 지식기반산업비중, 대중교통수단 분담률, 대도시권 평균 통근시간, 자전거도로 연장, 교통혼잡비용, 기간망 도로구간의 평균통행속도, ton당 단위 물류비(수송비), 초고속 인터넷 가입자 수, 대중교통 정보화를 등이다.

<표 1> 지속가능한 발전지표

구 분	인구	경제	교육·문화	사회복지	주민보호	도시기반
UNCSD (1996) (2001)	-인구성장률 -순이주율 -총출생률 -인구밀도	-부채/GNP	-교육에 대한 GDP 소비 -성인비문맹률 -중학교순졸업률	-영아(산모)사망률 -GNP대비 총국가보건지출 -보건시설접근 인구	-자연재해로 인한 인명피해 -1000인당 신고된 범죄수	-정보에의 접근 -1인당 바닥면적 -도시내 오염물질의 대기농도
EU (1997) (2001)	-인구성장률 -순이주율 -총출생률 -인구밀도	-1인당 GDP -GDP 대비 총 ODA -외국인직접투자 (FDI)	-남성근로자 100명 대비 여성비	-영아 사망률 -GDP대비 총국가보건 지출	-보고된 범죄	-1인당 물 소비량 -폐수처리 -폐기물관리지출 -주민 100명당 주전화선 수
미국 지속가능발전 지표	-인구	-소득분포 -1인당 소비지출 -실업(빈곤자수) -GDP당 R&D투자	-수준별 교육달성 -교육 성취율 -예술 및 레크리에이션에 의 참여	-출생시 평균여명	-범죄율	-대도시 대기질 -수질 -오염 및 유물질 -천연자원 상태
영국 지속가능발전 지표 (1996) (2005)	-가구와 인구성장 -고위직 여성	-GDP -소비자 지출 -1인당소비 수준 -고용 -영국의 수출입 -지역빈곤지수	-19세 인구의 교육자질 -교육기관인식도 -교육참여 -스포츠 및 문화활동 -레저여행	-장애인을 배려한 접근	-범죄수준 -자원봉사활동	-차량이용 및 총 승차거리 -오염통제(물, 하수처리) -가정 쓰레기
제주시 (2001)	-인구증가율 -인구밀도 -노년부양비 및 노령화지수	-시 채무비율 -용도지역별 지가변동률 -산업별 사업체·종사자 비율 -1농가당 친환경농업 지원액	-학교수 -학교당 학생수 -교원1인당 학생수 -시설확원수 -공영장 시설 -박물관 1관당 인구수 -문화예술활동 횟수 -여가활동비지출	-의료인 1인당 인구수 -음주(흡연) 인구비율 -사회복지시설 및 인력	-1000인당 범죄 발생건수 -교통사범 발생건수 및 구속인원수 -불법주차의 수 -소방차량 보유대수 -구조활동건수	-주택보급률 -하수도 보급률 -1인당 원·녹지면적 -정보화 인력비율 -도로밀도 -대기질 -수질 및 수환경 -1인당 폐기물배출량
울산시 (2006)	-인구 -가구수	-1인당 지역총생산 -수출	-초중고등학교 -대학 -학급당 학생수 (초등학교) -공공도서관	-의료인력 (인구천명당) -복지시설	-소방서 및 소방파출소 -민방위대피소 및 급수시설	-1인당 공원면적 -SO ₂ 농도 -생활폐기물 재활용품

울산시 (2006)			-외국인 관광객수			-상수도보급률 -하수도보급률 -도로율, 포장률 -자동차수
이용우 (2007)	-인구비중 -인구증가율	-GDP 대비 R&D지출비중 -재정력지수 -취업률 -실업률			-교통혼잡비용 -자동차 사고발생건수	-1000인당 주택수 -공공임대주택 비용 -1인당 도시공원 조성면적 하수도보급률 -1인당 상수 급수량 -1인당 생활폐기물 발생량 -초고속 인터넷 가입자 수

(2) 도시경쟁력

시정부의 발전지표에 관련된 두 번째 선행연구는 도시경쟁력 또는 시정부의 성과평가를 수행하면서 적용하는 지표들이다. 먼저, 도시경쟁력의 객관적인 평가는 도시가 인간의 삶의 터전인 동시에 경제활동의 장소라는 점에 주목하면서 그 효율성과 성장성을 유지하고 발전시킬 수 있는 지표를 통해 대상도시들의 위상을 제대로 파악할 수 있다는 시각이다. 이런 맥락에서 1980년대에 미국과 영국에서 시의 등급(city ratings)에 관해 관심을 가지게 되었다. 즉 장소순위연감(Places Rated Almanac)은 비록 실제적인 결과는 아니지만 어떤 장소의 생활 적합성(livability)로 규정되는 삶의 질 요인에 기초하여 통계적인 순위를 제시하고 있다(Rogerson, 1999).

또한 경기개발연구원(2006)은 경쟁력이 있는 도시란 자연환경과 결합된 쾌적성, 편리성과 안전성을 갖춘 인간중심의, 문화와 첨단기술이 조화되는 문화정보도시, 광역 교통 생활편익시설 등을 갖춘 복합자족기능도시, 자연환경, 녹지공간, 문화공간 등을 융합한 도시경관을 갖춘 디자인 도시, 편익시설을 갖춘 유비쿼터스, 보호안전 등이 충족된 미래형 도시의 성격을 갖고 있는 것이라는 규정하고, 미래 지식기반사회의 도시경쟁력을 매력경쟁력, 경제경쟁력, 생활 기반 경쟁력 등으로 구분하고 있다. 김현민·김경아(2002)는 도시의 경쟁력을 도시산업의 경쟁력으로 이해하고, 도시산업의 경쟁력을 위해 제조업과 서비스업의 병행발전이 필요하다고 전제한다. 그리고 제조업과 서비스업의 생산성은 기업의 내부적 요인과 외부적

요인에 의해서 결정된다는 것이다. 한국공공자치연구원(KLCI, 2005)은 1996년부터 경영 자원부문, 경영활동부문, 경영성과부문의 3개 부문으로 구성된 지방자치경쟁력 지수를 통하여 경쟁력을 평가하고 있다. 이영균 등(2006)은 도시경쟁력의 평가지표란 도시의 물리적 변화 정도를 측정하는데 초점을 두어야 한다고 지적하고 44개의 평가지표를 제시하고 있다.

둘째, 도시 및 지방정부가 행하는 행정성과는 시정부의 의도된 활동으로써 공공서비스를 통하여 지역주민들의 욕구충족이나 가치실현에 미친 결과나 영향의 정도로 이해할 수 있다는 시각이다(박기관, 2001). 즉 도시 및 지방정부의 평가는 지역사회의 기반조건을 평가한다는 측면과 지방자치단체의 경영상태의 평가를 함께 공유하고 있기 때문에 도시경쟁력의 측정지표로 이해할 수 있다는 것이다. 이점에 김명환·송낙헌(2000)도 시정부의 성과는 시정부가 수행하는 기능 또는 활동의 총체적 모습이라고 규정하고 객관적인 도시경쟁력 측정지표를 제시하고 있다. 또한 송건섭 등(2004)은 기초자치단체의 객관적 성과평가를 수행함에 있어 기초자치단체의 6대 행정사무의 인력 및 예산 등을 투입요소로 하고, 업무수행실적을 산출요소로 선정하고 있다.

<표 2> 시정부의 경쟁력

구 분	인구	경제	교육·문화	사회복지	주민보호	도시기반
김명환 · 송낙헌 (2000)	-공무원수	-예산규모 -공유재산총액 -지방세수입액 -세의수입액 -지방공기업수 -지방채총액	-각급학생수 -교원수 -대학진학생수 -교사면적 -공공도서관좌 석수 -지정문화재수 -공연장수 -스포츠시설면적	-의료기관수 -의료인력수 -병상수 -사회복지시설수	-경찰관수 -소방관수 -교통사고발생수 -화재발생건수 -범죄발생건수 -미아기출발생수	-상수도공급량 -하수도보급량 -쓰레기수거량 -분뇨수거량 -하수종말처리량 -도시공원면적 -시군도포장율 -주차장면적
박기관 (2001)	-공무원수 정원 감축율	-지방세징수율 -공장유치건수 -관광객수 증가율	-지방문화재유 지비 -예술행사개최 건수	-사회복지시설 설치수	-인위재해발생 감소율 -비상대피시설 설치 수	-시군도유지비 -상·하수도 보급율 -공원면적확보 실적 -공공주차면적 증가율 -쓰레기 수거율
송건섭 · 이환범 등 (2004)	-공무원 1인당 주민수	-주민1인당 세출액 -1인당 지방세 징수액	-문화예술시설수 -공공체육시설수	-사회복지시설수	-공무원 1인당 관할영역 -민원처리 실적	-1인당 도시공원면적 -상수도보급율 -하수도보급율 -도로율

<p>KLCI (2005)</p>	<p>-경제활동인구 비율 -전년도대비 인구성장률</p>	<p>-인구 1000인당 금융기관수 -인구1인당 세출액 -지방채수입비율 -지방세수입비율 -세수증가율 -1인당 납부세액 -지역고용율</p>	<p>-체육시설면적 비율 -인구1000인당 공원체육시설수 -교육의 질</p>	<p>-사회복지시설수 -인구1000인당 의사수</p>	<p>-인구 10000인당 행정구역면적 -인구 1000인당 소방관수 -인구 1000인당 지파출소수 -범인검거율</p>	<p>-주택보급율 -인구1인당 도시공원면적 -임야면적비율 -공원면적비율 -상수도보급률 -하수도보급률 -도로포장율 -인구1000인당 정보관련 종사자수</p>
<p>경기개발연구 원 (2006)</p>	<p>-인구밀도 -인구부양률</p>	<p>-1인당 GDP -3년간 GDP성장률 -취업률 -자원효율 -GDP -3차산업비중 -세계지식경쟁력 지수</p>	<p>-교사당학생수 -세계 200대 대학수 -외국인 학교수 -외국인 방문객수</p>	<p>-인구만명당 의사수 -인구만명당병 상수</p>		<p>-1인당공원면적 -생활원가 -1인당 도로연장 -공항하물처리 규모 -인당평균주택 면적</p>
<p>이영균 · 남우규 · 윤두섭 (2006)</p>	<p>-인구밀도 -65세 이상의 인구비율 -순이동률</p>	<p>-지방세액 -종합토지세 -지역개발세 -세출총액 -소비자물가지수 -광업 및 제조업 출하액 -전력사용량 -금융기관수 -부동산증개소수</p>	<p>-교육비특별회 계총세출규모 -초중고등학교 비율 -전문대학 및 대학비율 -공공도서관좌 석수 -박물관입장인 원수 -공연시설수 -공공체육시설 연면적</p>	<p>-사회복지시설 수용인원수 -국민연금가입 자수 -의료기관수 -의료인력수 -보건소인력수</p>	<p>-행정관서수 -지파출소수 -소방대원수 -범죄발생건수 -재난사고건수 -교통사고발생 건수</p>	<p>-주택보급률 -도로포장률 -환경오염배출 시설 -하수도보급률 -상수도보급률 -쓰레기 배출량 -자동차보유비율 -전화가입자수 -온라인통신회선 -일간신문구독 자수 -우체국관서수</p>

(3) 삶의 질

시정부의 발전지표에 관한 선행연구로 삶의 질(Quality of Life) 측정지표에 관련된 연구가 있다. 다차원적으로 이해되고 있는 삶의 질에 관한 연구들은 대체로 어떤 지역에서 시민들이 공통적으로 경험하는 생활조건에 대해 느끼는 주관적 평가 혹은 객관적으로 관찰 가능한 사실 및 사회적 삶의 조건에 관한 것이다. 즉 연구자들은 공동체의 객관적 조건이 좋을수록 생활에 있어 보다 만족을 초래할 것이라고 기대한다(Schneider, 1976). 또는 시민 개개인의 생활경험과 주관적 지각에서 오는 열망, 복지, 만족, 행복감 등 내면적 심리상태의 측정을 통해 정책적 방향을 모색하기도 한다(이영균 외, 2006). 삶의 질 측정지표에 있어서,

Johnston(1988)은 미국의 사회적 주요한 관심영역인 보건, 공공안전, 교육, 고용, 소득, 빈곤, 주택, 가정안정, 형평성 등을 중심으로 삶의 질 측정지표를 제시하고 있다. 김경동(1993)은 인구 100만 이상 거주 대도시의 삶의 질 비교연구에 있어 객관적 사회문화적 지표를 활용하고 있다. 김진욱(2000)은 비화폐적인 측면만을 고려한 삶의 질 측정지표(문화평가기준, 환경평가기준, 교육 및 도시안전평가기준)를 통하여 OECD 국가의 대표적인 도시와 서울시의 삶의 질을 비교하고 있다. 또한 최열 등(2001)은 도시의 규모와 기능에 따라 삶의 질이 상당히 차이가 있다고 전제하고, 6대 대도시의 삶의 질 비교연구에 있어 경제요인, 교육·문화요인, 도시기반요인, 복지·의료요인, 안전요인, 재정요인 등으로 지표화하고 있다.

<표 3> 삶의 질

구 분	인구	경제	교육·문화	사회복지	주민보호	도시기반
Johnston (1988)	-수명 -이혼률	-실업률 -빈곤층의 인구퍼센트 -주택매매가격 -평균 1주당 수입	-평균 SAT점수	-유아사망율	-폭력범죄율 -재산범죄율	
김경동 (1993)	-인구밀도	-결산액 -지방세 부담 -재정자립도	-유치원수 -초등학교 학급당 학생수 -대학생수 -공공도서관 장서 -체육시설	-저소득층 인구 -생활보호대상 자수 -병상당 인구수 -의사1인당 인구	-공무원 1인당 인구 -교통사고 -범죄건수 -화재건수 -경찰 1인당 인구	-도로포장률 -상수도보급률 -하수도보급률 -차량증가율 -공원면적 -1일 쓰레기량 -주택보급률 -전화보급률
김진욱 (2000)	-60세이상 인구비율		-초등학교 백명당 교원수 -일인당 도서관 장서수	-의사 일인당 인구	-범죄발생률 -교통사고사망률	-전화보급률 -승용차보유비율 -전력소비 -공원비율 -주택당 인구수
최열 외 (2001)	-인구	-재정자립도 -지방세부담액 -총세출규모 -예산규모 -제조업체수 -총산업체수 -소비자물가총 지수 -백화점연면적 -지가변동율	-4년제 대학수 -도서관 장서수 -체육관련면적 -시설확원수 -교육·교양· 오락물가지수 -극장수 -문화재수 -박물관수	-저소득층 비율 -사회복지시설수 -결핵등록환자수 -병원수 -병상수 -약국수 -의료인수	-1만인당 공무원수 -범죄발생건수 -교통사고발생 건수 -화재발생건수 -과출소수 -소방서수 -소방공무원수 -소방시설수	-분노수거율 -도로율 -자가용승용차수 -하수도보급율 -교통·통신물 가지수 -근린공원수 -상수도보급율

3. 발전지표의 선정 및 조사설계

1) 발전지표의 정책적 함의

시정부의 발전지표에 관련된 선행연구로 지속가능한 발전은, Chan과 Hwang(2004:134) 지적처럼, 실체적인 관점에서 불명확하다. 지속가능한 계획은 규모가 큰 지역에서는 비효과적이라는 점에서 적절한 지리적 규모(geographical scale)에 관한 문제가 제기될 수 있다. 도시경쟁력 측정지표들은 투입 대비 산출이라는 경제적인 측면을 지나치게 강조하는 점에서 발전지표로서의 통합성 측면에서 한계가 있다. 또한 비전-임무-전략-성과목표-성과지표로 이어지는 성과관리는 정책(사업)성과의 인과적 분석에 초점을 둬으로써 시정부의 지속가능한 발전상태를 진단하는 데는 한계가 있을 수 있다.³⁾ 나아가 삶의 질의 객관적인 측정지표들은 전체적인 체제로서 공동체를 바라보는 시각이 미흡하다는 점이다(Cheng, 1988; Chan & Hwang, 2004).

이에 본 연구는 1987년 WCED에 의해 제안된 지속가능발전을 달성하기 위한 각 국가들의 사례들과 학자들이 연구한 도시경쟁력 지표 및 삶의 질에 관련된 지표들 가운데 공통적으로 제시되고 있는 지표들을 체계화하고자 한다. 이런 맥락에서 본 연구에서는 <표 4>의 시정부의 발전지표를 선정함에 있어 다음과 같은 원칙을 적용하고자 했다.

첫째, 시정부의 기능과 역할을 대표하는 지표를 우선적으로 고려하고자 한다. 이에 본 연구는 지역주민의 경제환경, 교육·문화환경, 사회복지서비스, 주민보호, 도시기반 등의 영역을 선택하였다.

둘째, 각 국가들이 선정한 지속가능발전지표인 사회지표, 경제지표, 환경지표 및 제도지표 가운데 공통적으로 고려하고 있는 지표를 선택하고자 했다.

셋째, 지역주민의 일상생활과 밀접하고 체감하기 쉬운 지표를 우선적으로 고려하고자 한다. 즉 지역주민의 삶의 질 향상과 밀접하게 관련된 지표들을 포함하고자 했다.

넷째, 본 연구의 발전지표는 <표 4>와 같이 영역-항목-발전지표로 체계화하였으며, 영역으로는 인구, 경제, 교육·문화, 사회복지, 주민보호, 도시기반 등으로 분류하였다. 특히 인구는 사회의 가장 기본적인 사회적 사실이며 또한 조건이기도 하다. 인구는 사회의 표면에서 작동하지 않지만 사회의 심층부에서부터 영향을 미친다. 인구의 규모뿐만 아니라 인구구성의 변화도 중요한 측면일 것이다(한준, 2007:59). 이점에서 시정부의 발전 정도를 진단함에 있어 인구는 가장 먼저 살펴보아야 할 측면이기도 하다.

3) 이점에 있어 이광희(2007:264)도 인사와 조직 등이 포함된 기관역량평가는 실제로 소요된 평가노력에 비해 평가실익이 크지 않다고 지적한다.

다섯째, 본 연구는 시정부의 발전지표란 각 지방정부간에 비교분석이 가능하고 나아가 시계열분석이 가능한 객관적인 지표를 중심으로 구성하고자 한다. 즉 시정부의 경쟁력과 지속발전 가능성에 비추어 취약영역을 객관적으로 분석할 수 있어야 한다는 전제이다.

끝으로, 본 연구에서는 시정부의 발전지표로 측정 가능한 30의 발전지표로 유지하고 한다. 반면에 주요 국가별로 2001년 UNCSD의 경우는 4분야 15개 영역 38개 항목 총57개의 지표로 구성되고 있으며, EU의 경우는 4개 분야 18개 이슈 46개 지표이며, 미국의 지속가능한 지표는 4개 분야 22개 이슈 40개 지표로 구성되어 있다. 또한 2005년 영국의 지속가능한 지표는 6개 분야 총 147개의 구체적인 지표로 구성되어 있다. 이들 지표와 우리나라의 사례 가운데 공통적인 지표를 중심으로 구성하였다.

본 연구에서 제시한 시정부의 발전지표들은 다음과 같은 기능을 수행할 것이다. 첫째는 시정부의 지속가능발전과 경쟁력 제고를 위해 최선의 정책 선정을 위한 역할을 한다. 둘째는 현재의 시정부의 상태에 대한 정보를 알려줄 뿐만 아니라 시간이 흐름에 따라 발전정도의 상태가 어떻게 변화되고 있는지를 알려주는 정보의 종합화 역할을 한다. 셋째는 시정부가 추진하는 다양한 사업과 정책의 방향이 과연 지속가능한 발전과 경쟁력을 제고하기 위한 방향으로 나아가고 있는지를 알려주는 정책평가와 감시의 역할을 수행한다. 넷째는 본 연구에서 제시한 시정부의 발전지표는 중앙행정기관에 의한 지방자치단체 평가 혹은 지방자치단체의 자체평가에서 활용되고 있는 평가지표의 유용성을 보완할 뿐만 아니라 적실성(relevance)을 제고할 수 있어 시정부의 종합적인 평가체계가 될 수 있을 것이다.⁴⁾

4) 중앙행정기관에 의한 지방자치단체 평가는 지방자치단체의 정책추진노력과 추진성과를 종합적으로 평가하는데 초점을 두고 있으며, 지방자치단체의 자체평가는 실·국·과 등 각 부서별 주요업무 중에서 평가과제를 선정하고 있는 실정이다(유금록, 2007).

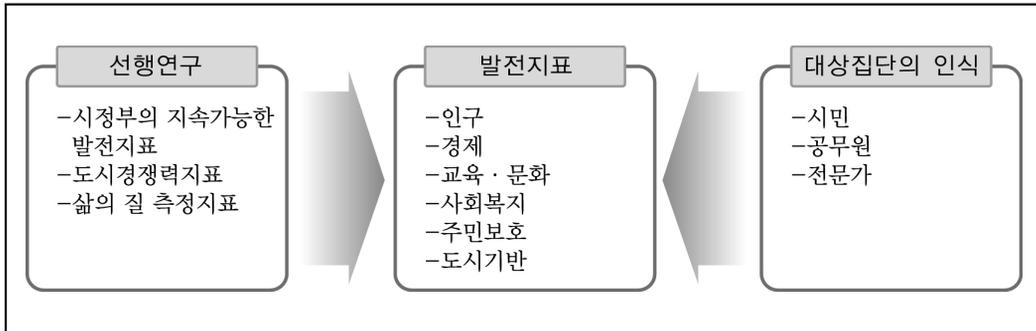
<표 4> 시정부의 발전지표

영역	항목	발전지표	구체적인 측정단위
인구	인구변화	인구밀도	(총인구/전체면적)
		순이주율	(전입인구-전출인구)/총인구
		순출생률	(출생인구/총인구)
경제	경제활동	1인당 GDP	(GDP/총인구)
경제	경제활동	월평균 소비지출	월평균 소비지출
		실업률	(실업자수/경제활동인구)
	재정기반	주민 1인당 세출액	(총 세출액/총인구)
		1인당 지방세 징수액	(총 지방세 징수액/총인구)
교육·문화	교육	초중고등 학교수	(초·중·고등학교수/총인구)*1,000
		교원 1인당 학생수	(초·중·고등 총 학생수/총교원수)
		공공도서관 좌석수	(공공도서관 좌석수/총인구)*1,000
	문화	문화예술시설수	인구 천명당 문화예술수
		공공체육시설수	인구 천명당 체육시설수
사회복지	보건의료	의료인력수	(의료인력수/총인구)*1,000
		보건소인력수	(보건소인력수/총인구)*1,000
	사회복지	사회복지시설수	인구 천명당 사회복지시설수
주민보호	안전시설	경찰관수	(지파출소수/총인구)*1,000
		소방시설수	(소방소수/총인구)*1,000
	범죄예방	교통사고발생건수	(교통사고발생건수/총인구)*1,000
		범죄발생건수	(범죄발생건수/총인구)*1,000
		재난사고건수	(재난사고건수/총인구)*1,000
도시기반	도시 인프라	주택보급률	(총 주택수/총인구)
		상수도 보급률	(상수도 보급가구수/총 가구수)
		하수도 보급률	(하수도 보급가구수/총 가구수)
		온라인통신가입자수	(온라인통신가입자수/총인구)*1,000
	도시환경	1인당 도시공원면적	(도시공원면적/총인구)
		1인당 물 소비량	(총 물 소비량/총인구)
		도로포장률	(포장도로의 길이/전체도로의 길이)
		자동차 보유비율	(자동차 보유수/총인구)
		쓰레기 수거율(폐기물 포함)	(쓰레기 수거량/쓰레기 총배출량)

2) 분석의 틀 및 조사방법

본 연구는 시정부의 발전지표를 구성하면서 <그림 1>과 같이 시정부의 발전지표란 시정부의 기능 건전성과 경쟁력으로 정의하고자 했다. 이에 시정부 발전지표의 7개 영역을 구성함에 있어 선행연구로 시정부의 지속가능한 발전지표, 도시경쟁력 지표와 지역주민의 삶의 질 측정지표에서 제시된 공통적인 지표를 본 연구에서 채택하고자 했다. 이들 시정부의 발전지표에 대해 대상집단(시민, 공무원, 전문가)은 어떻게 인식하는지에 대해 설문을 통하여 선정된 지표의 효용성을 살펴보고자 한다.

<그림 1> 분석의 틀



본 연구는 이들 시정부의 발전지표 선정에 대한 관련 집단인 시민, 공무원, 전문가 등의 3가지 집단으로 구성하여 인식조사를 하고자 했다. 첫째, 시민은 성남시에 거주하는 시민으로 주민자치센터 운영위원, 정책자문단에 활동하는 시민을 표본으로 선정하고자 했으며, 각 구청별로는 수정구와 중원구에 100명씩, 분당구에 150명 총 350명을 선정하여 설문지를 배포·회수하였다. 둘째, 공무원 집단의 경우, 성남시청에 근무하는 지방공무원을 표본으로 선정하고자 했으며, 각 구청별로 30명 그리고 분청에 근무하는 공무원 30명 총 120명을 선정하여 설문지를 배포·회수하였다. 셋째, 전문가 집단은 경인행정학회 소속 교수 혹은 전문가, 한국지방행정연구원에 근무하는 전문가, 국회 예산정책실에 근무하는 전문가 50명을 선정하여 설문지를 배포·회수하였다.

설문지 조사기간은 2007년 11월 12일에서 30일까지 19일간 이루어졌다. 본 연구에서 최종적으로 활용한 표본은 <표 5>와 같이 시민 248명(63.4%), 공무원 101명(25.8%), 전문가 42명(10.7%)으로 구성되었다.

〈표 5〉 설문지 배포·회수 현황

구 분	설문지 배포	회 수	불성실한 응답	분석에 활용한 표본
시 민	350	313	65	248
공무원	120	101	0	101
전문가	50	42	0	42
합 계	520	456	65	391

3) 표본의 특성

첫째, 본 연구의 설문에 응답한 시민들의 특성은 〈표 6〉과 같이 ①조사대상자의 성별로는 남성이 33.9%(84명), 여성이 66.1%(164명)이며, ②조사대상자의 연령별로는 30세 이하가 3.6%(9명), 31세~40세 이하가 9.7%(24명), 41세~50세 이하가 48%(119명), 51세~60세가 30.2%(75명), 61세 이상이 8.5%(21명)로 구성되어 있다. ③조사대상자의 직업별로는 자영업자가 25.8%(64명), 주부가 45.2%(112명), 사무직이 11.7%(29명), 서비스/판매직이 4.8%(12명), 전문직이 1.6%(4명), 무직이 1.6%(4명), 기타 직종에 근무하는 분이 9.3%(23명)로 구성되었으며, ④조사대상자가 성남시에 거주한 기간은 5년 이내가 5.6%(14명), 5년~10년 미만이 12.5%(31명), 10년~15년 미만이 34.3%(85명), 15년 이상이 47.6%(118명)로 10년 이상 거주한 조사대상자가 81.9%(203명)를 점하고 있다. ⑤조사대상자의 학력수준은 고졸 이하가 55.6%(138명), 전문대졸이 15.3%(38명), 대졸이 26.6%(66명), 대학원졸 이상이 2.4%(6명)이며, ⑥조사대상자가 거주하는 구별로는 수정구가 27%(67명), 중원구가 25.8%(64명), 분당구가 47.2%(117명)로 구성되었다.

〈표 6〉 조사대상자의 특성 (시민)

항 목	구 분							합 계
성 별	남자				여자			248 (100.0)
	84(33.9)				164(66.1)			
연 령	30세 이하	31~40세 이하	41~50세 이하	51~60세 이하	61세 이상		248 (100.0)	
	9(3.6)	24(9.7)	119(48.0)	75(30.2)	21(8.5)			
직 업	자영업자	주부	사무직	서비스/ 판매직	전문직	무직	기타	248 (100.0)
	64 (25.8)	112 (45.2)	29 (11.7)	12 (4.8)	4 (1.6)	4 (1.6)	23 (9.3)	
성남시 거주기간	5년 이내		5~10년 미만		10~15년 미만		15년 이상	248 (100.0)
	14(5.6)		31(12.5)		85(34.3)		118(47.6)	
학 력 수 준	고졸 이하		전문대졸		대졸		대학원졸 이상	248 (100.0)
	138(55.6)		38(15.3)		66(26.6)		6(2.4)	
거주구	수정구			중원구		분당구		248 (100.0)
	67(27.0)			64(25.8)		117(47.2)		

둘째, 본 연구의 설문에 응답한 공무원들의 특성은 〈표 7〉과 같이 ①조사대상자의 성별로는 남성이 62.4%(63명), 여성이 37.8%(38명)이며, ②조사대상자의 연령별로는 30세 이하가 14%(14명), 31세~40세 이하가 40%(40명), 41세~50세 이하가 36%(36명), 51세 이상이 10%(10명)로 구성되어 있다. ③조사대상자의 직렬별로는 행정직렬이 55.4%(56명), 기능직렬이 44.6%(45명)로 구성되었으며, ④조사대상자의 직급별로는 5급이 5%(5명), 6급이 18.8%(19명), 7급이 31.7%(32명), 8급이 28.7%(29명), 9급이 15.8%(16명)이다. ⑤조사대상자의 근무연수는 5년 미만이 18.8%(19명), 5년~10년 미만이 7.9%(8명), 10년~15년 미만이 23.8%(24명), 15년 이상이 49.5%(50)로 10년 이상 근무하신 조사대상자가 73.3%(74명)를 점하고 있다. ⑥조사대상자의 학력수준은 고졸 이하가 11.9%(12명), 전문대졸이 27.7%(28명), 대졸이 57.4%(58명), 대학원졸 이상이 3%(3명)로 구성되었다.

<표 7> 조사대상자의 특성 (공무원)

항 목	구 분				합 계	
	성 별	남자		여자		101 (100.0)
	63(62.4)		38(37.8)			
연 령	30세 이하	31~40세 이하	41~50세 이하	51세 이상	100 (100.0)	
	14(14)	40(40)	36(36)	10(10)		
직 군	행정직		기술직, 기능직 및 기타 직군		101 (100.0)	
	56(55.4)		45(44.6)			
직 급	5급	6급	7급	8급	9급	101 (100.0)
	5(5.0)	19(18.8)	32(31.7)	29(28.7)	16(15.8)	
근 무 기 간	5년 미만	5~10년 미만	10~15년 미만	15년 이상	101 (100.0)	
	19(18.8)	8(7.9)	24(23.8)	50(49.5)		
학 력 수 준	고졸	전문대졸	대졸	대학원졸 이상	101 (100.0)	
	12(11.9)	28(27.7)	58(57.4)	3(3.0)		

셋째, 본 연구의 설문에 응답한 전문가들의 특성은 <표 8>과 같이 ①조사대상자의 성별로는 남성이 78.6%(38명), 여성이 21.4%(9명)이며, ②조사대상자의 연령별로는 30세 이하가 9.5%(4명), 31세~40세 이하가 42.9%(18명), 41세~50세 이하가 35.7%(15명), 51세 이상이 11.9%(5명)로 구성되어 있다. ③조사대상자의 전공분야로는 행정학이 35.7%(15명), 정책학이 7.1%(3명), 도시 및 지방행정이 26.2%(11명), 경영학 및 경제학이 19%(8명), 기타 분야가 11.9%(5명) 구성되었으며, ④조사대상자의 교육경력 및 연구경력으로는 5년 미만이 23.8%(10명), 5년~10년 미만이 30.9%(13명), 10년~15년 미만이 28.6%(12명), 15년 이상이 16.7%(7명)로 구성되었다.

〈표 8〉 조사대상자의 특성 (전문가)

항 목	구 분				합 계
	성 별	남자		여자	
	33(78.6)		9(21.4)		
연 령	30세 이하	31~40세 이하	41~50세 이하	51세 이상	42 (100.0)
	4(9.5)	18(42.9)	15(35.7)	5(11.9)	
전 공 분야	행정학	정책학	도시 및 지방행정	경영학 및 경제학	42 (100.0)
	15(35.7)	3(7.1)	11(26.2)	8(19.0)	
교육 및 연구경력	5년 미만	5~10년 미만	10~15년 미만	15년 이상	42 (100.0)
	10(23.8)	13(30.9)	12(28.6)	7(16.7)	

III. 발전지표의 인식조사

1. 발전지표의 영역별 분석

1) 인구(인구변화)영역

시정부의 인구영역에 대한 발전지표로 구성된 인구밀도, 순이주율, 순출생률에 대해 시민, 공무원 및 전문가들은 그 중요성을 어떻게 인지하고 있는지에 대한 조사결과는 〈표 9〉와 같다.

첫째, 인구밀도의 중요도에 대해 60.1%(235명)가 발전지표로서의 중요성에 대해 동의하고 있다(평균=3.672). 집단별로는 공무원(평균=3.950), 전문가(평균=3.785), 시민(평균=3.540) 순으로 발전지표로서의 인구밀도를 중요하게 생각하는 것으로 나타났으며, 이들 집단간 인구밀도의 지표에 대해 인식의 차이가 있는 것으로 나타났다($F=6.036$, $p<0.01$).

둘째, 순이주율의 중요도에 대해 54.8%(214명)가 발전지표로서의 중요성에 대해 동의하고 있다(평균=3.524). 집단별로는 공무원(평균=3.762), 전문가(평균=3.761), 시민(평균=3.387) 순으로 발전지표로서의 순이주율을 중요하게 생각하는 것으로 나타났으며, 이들 집단간 순이주율의 지표에 대해 인식의 차이가 있는 것으로 나타났다($F=7.141$, $p<0.01$).

셋째, 순출생률의 중요도에 대해 46.5%(182명)가 발전지표로서의 중요성에 대해 동의하고 있다(평균=3.399). 집단별로는 공무원(평균=3.574), 전문가(평균=3.500), 시민(평균=3.310) 순으로 발전지표로서의 순이주율을 중요하게 생각하는 것으로 나타났다.

<표 9> 인구영역에 대한 인식

항목	발전지표 (F-value)	전혀 그렇지 않다 ↔ 매우 그렇다					합계	평균 (MD)	집단간 평균
		(1)	(2)	(3)	(4)	(5)			
인구 변 화	인구밀도 (6.036)**	15 (3.8)	32 (8.2)	109 (27.9)	145 (37.1)	90 (23.0)	391 (100.0)	3.672 (1.037)	시민(3.540) 공무원(3.950) 전문가(3.785)
	순이주율 (7.141)**	8 (2.0)	50 (12.8)	119 (30.4)	157 (40.2)	57 (14.6)	391 (100.0)	3.524 (0.960)	시민(3.387) 공무원(3.762) 전문가(3.761)
	순출생률 (2.588)	15 (3.8)	56 (14.3)	138 (35.3)	122 (31.2)	60 (15.3)	391 (100.0)	3.399 (1.032)	시민(3.310) 공무원(3.574) 전문가(3.500)

*p<0.05, ** p<0.01

2) 경제영역

(1) 경제활동

시정부의 경제영역에 대한 발전지표는 크게 경제활동 항목과 재정기반 항목으로 구성하였다. 먼저 경제활동의 발전지표로 구성된 1인당 GDP, 1인당 소비지출, 실업률에 대해 시민, 공무원 및 전문가들은 그 중요성을 어떻게 인지하고 있는지에 대한 조사결과는 <표 10>과 같다.

첫째, 1인당 GDP의 중요도에 대해 65.3%(255명)가 발전지표로서의 중요성에 대해 동의하고 있다. 집단별로는 전문가(평균=4.238), 공무원(평균=4.059), 시민(평균=3.677) 순으로 발전지표로서의 1인당 GDP를 중요하게 생각하는 것으로 나타났으며, 이들 집단간 1인당 GDP의 지표에 대해 인식의 차이가 있는 것으로 나타났다(F=9.806, p<0.01).

둘째, 1인당 소비지출의 중요도에 대해 63.9%(250명)가 발전지표로서의 중요성에 대해 동의하고 있다. 집단별로는 공무원(평균=3.891), 전문가(평균=3.881), 시민(평균=3.836) 순으로 발전지표로서의 1인당 소비지출을 중요하게 생각하는 것으로 나타났으며, 이들 집단간 1인당 소비지출의 지표에 대해 인식의 차이는 없는 것으로 나타났다(F=2.635).

셋째, 실업률의 중요도에 대해 67.5%(264명)가 발전지표로서의 중요성에 대해 동의하고 있다. 집단별로는 전문가(평균=3.904), 공무원(평균=3.881), 시민(평균=3.762) 순으로 발전지표로서의 실업률을 중요하게 생각하는 것으로 나타났으며, 이들 집단간 실업률의 지표에 대해 인식의 차이는 없는 것으로 나타났다($F=0.677$).

<표 10> 경제활동에 대한 인식

항목	발전지표 (F-value)	전혀 그렇지 않다 ↔ 매우 그렇다					합계	평균 (MD)	집단간 평균
		(1)	(2)	(3)	(4)	(5)			
경제활동	1인당 GDP (9.806)**	5 (1.3)	32 (8.2)	99 (25.3)	141 (36.1)	114 (29.2)	391 (100.0)	3.836 (0.981)	시민(3.677) 공무원(4.059) 전문가(4.238)
	1인당 소비지출 (2.635)	7 (1.8)	34 (8.7)	100 (25.6)	162 (41.4)	88 (22.5)	391 (100.0)	3.741 (0.961)	시민(3.657) 공무원(3.891) 전문가(3.881)
	실업률 (0.677)	13 (3.3)	31 (7.9)	83 (21.2)	155 (39.6)	109 (27.9)	391 (100.0)	3.808 (1.036)	시민(3.762) 공무원(3.881) 전문가(3.904)

* $p<0.05$, ** $p<0.01$

(2) 재정기반

시정부의 재정기반에 대한 발전지표는 주민 1인당 세출액과 1인당 지방세 징수액으로 구성하였다. 이들 발전지표에 대해 시민, 공무원 및 전문가들은 그 중요성을 어떻게 인지하고 있는지에 대한 조사결과는 <표 11>과 같다.

첫째, 주민 1인당 세출액의 중요도에 대해 58.6%(229명)가 발전지표로서의 중요성에 대해 동의하고 있다. 집단별로는 공무원(평균=3.762), 전문가(평균=3.738), 시민(평균=3.592) 순으로 발전지표로서의 주민 1인당 세출액을 중요하게 생각하는 것으로 나타났으며, 이들 집단간 주민 1인당 세출액의 지표에 대해 인식의 차이가 없는 것으로 나타났다($F=1.375$).

둘째, 1인당 지방세 징수액의 중요도에 대해 61.9%(242명)가 발전지표로서의 중요성에 대해 동의하고 있다. 집단별로는 전문가(평균=3.952), 공무원(평균=3.871), 시민(평균=3.596) 순으로 발전지표로서의 1인당 지방세 징수액을 중요하게 생각하는 것으로 나타났으며, 이들 집단간 1인당 지방세 징수액의 지표에 대해 인식의 차이가 있는 것으로 나타났다($F=4.998$, $p<0.01$).

<표 11> 재정기반에 대한 인식

항목	발전지표 (F-value)	전혀 그렇지 않다 ↔ 매우 그렇다					합계	평균 (MD)	집단간 평균
		(1)	(2)	(3)	(4)	(5)			
재정기반	주민 1인당 세출액 (1.375)	7 (1.8)	33 (8.4)	122 (31.2)	156 (39.9)	73 (18.7)	391 (100.0)	3.652 (0.937)	시민(3.592) 공무원(3.762) 전문가(3.738)
	1인당 지방세 징수액 (4.998)**	8 (2.0)	25 (6.4)	116 (29.7)	167 (42.7)	75 (19.2)	391 (100.0)	3.705 (0.918)	시민(3.596) 공무원(3.871) 전문가(3.952)

*p<0.05, ** p<0.01

3) 교육·문화영역

(1) 교육항목

시정부의 교육·문화영역에 대한 발전지표는 크게 교육항목과 문화항목으로 구성하였다. 먼저 교육항목의 발전지표로 구성된 초·중·고등학교수, 교원 1인당 학생수, 공공도서관 좌석수에 대해 시민, 공무원 및 전문가들은 그 중요성을 어떻게 인지하고 있는지에 대한 조사결과는 <표 12>와 같다.

첫째, 초·중·고등학교수의 중요도에 대해 61.2%(200명)가 발전지표로서의 중요성에 대해 동의하고 있다. 집단별로는 공무원(평균=3.643), 전문가(평균=3.595), 시민(평균=3.407) 순으로 발전지표로서의 초·중등학교수를 중요하게 생각하는 것으로 나타났으며, 이들 집단간 초·중·고등학교수의 지표에 대해 인식의 차이가 없는 것으로 나타났다(F=2.414).

둘째, 교원 1인당 학생수의 중요도에 대해 76.2%(224명)가 발전지표로서의 중요성에 대해 동의하고 있다. 집단별로는 공무원(평균=3.722), 시민(평균=3.608), 전문가(평균=3.595) 순으로 발전지표로서의 교원 1인당 학생수를 중요하게 생각하는 것으로 나타났으며, 이들 집단간 교원 1인당 학생수의 지표에 대해 인식의 차이가 없는 것으로 나타났다(F=0.502).

셋째, 공공도서관 좌석수의 중요도에 대해 63.9%(211명)가 발전지표로서의 중요성에 대해 동의하고 있다. 집단별로는 공무원(평균=3.712), 시민(평균=3.475), 전문가(평균=3.190) 순으로 발전지표로서의 공공도서관 좌석수를 중요하게 생각하는 것으로 나타났으며, 이들 집단간 공공도서관 좌석수의 지표에 대해 인식의 차이가 있는 것으로 나타났다(F=3.789, p<0.05).

〈표 12〉 교육항목에 대한 인식

항목	발견지표 (F-value)	전혀 그렇지 않다 ↔ 매우 그렇다					합계	평균 (MD)	집단간 평균
		(1)	(2)	(3)	(4)	(5)			
교육	초·중·고 등 학교수 (2.414)	9 (2.3)	50 (12.8)	132 (33.8)	141 (36.1)	59 (15.1)	391 (100.0)	3.488 (0.973)	시민(3.407) 공무원(3.643) 전문가(3.595)
	교원 1인당 학생수 (0.502)	6 (1.5)	48 (12.3)	113 (28.9)	139 (35.5)	85 (21.7)	391 (100.0)	3.636 (1.003)	시민(3.608) 공무원(3.722) 전문가(3.595)
	공공도서관 좌석수 (3.789)*	18 (4.6)	51 (13.0)	111 (28.4)	137 (35.0)	74 (18.9)	391 (100.0)	3.506 (1.080)	시민(3.475) 공무원(3.712) 전문가(3.190)

*p<0.05, ** p<0.01

(2) 문화항목

시정부의 문화항목에 대한 발견지표는 문화예술시설수와 공공체육시설수로 구성하였다. 이들 발견지표에 대해 시민, 공무원 및 전문가들은 그 중요성을 어떻게 인지하고 있는지에 대한 조사결과는 〈표 13〉과 같다.

첫째, 문화예술시설수의 중요도에 대해 59.1%(231명)가 발견지표로서의 중요성에 대해 동의하고 있다. 집단별로는 공무원(평균=3.910), 전문가(평균=3.809), 시민(평균=3.479) 순으로 발견지표로서의 문화예술시설수를 중요하게 생각하는 것으로 나타났으며, 이들 집단간 문화예술시설수의 지표에 대해 인식의 차이가 있는 것으로 나타났다(F=6.626, p<0.01).

둘째, 공공체육시설수의 중요도에 대해 59.6%(233명)가 발견지표로서의 중요성에 대해 동의하고 있다. 집단별로는 공무원(평균=3.930), 전문가(평균=3.666), 시민(평균=3.463) 순으로 발견지표로서의 공공체육시설수를 중요하게 생각하는 것으로 나타났으며, 이들 집단간 공공체육시설수의 지표에 대해 인식의 차이가 있는 것으로 나타났다(F=6.984, p<0.01).

<표 13> 문화항목에 대한 인식

항목	발전지표 (F-value)	전혀 그렇지 않다 ↔ 매우 그렇다					합계	평균 (MD)	집단간 평균
		(1)	(2)	(3)	(4)	(5)			
재정기반	문화예술 시설수 (6.626)**	18 (4.6)	38 (9.7)	104 (26.6)	143 (36.6)	88 (22.5)	391 (100.0)	3.626 (1.075)	시민(3.479) 공무원(3.910) 전문가(3.809)
	공공체육 시설수 (6.984)**	17 (4.3)	46 (11.8)	95 (24.3)	149 (38.1)	84 (21.5)	391 (100.0)	3.606 (1.080)	시민(3.463) 공무원(3.930) 전문가(3.666)

*p<0.05, ** p<0.01

4) 사회복지영역

시정부의 사회복지영역에 대한 발전지표는 크게 보건의료 항목과 사회복지 항목으로 구성하였다. 먼저 보건의료항목의 발전지표인 의료 인력수, 보건소 인력수와 사회복지시설수에 대해 시민, 공무원 및 전문가들은 그 중요성을 어떻게 인지하고 있는지에 대한 조사결과는 <표 14>와 같다.

첫째, 의료 인력수의 중요도에 대해 62.4%(244명)가 발전지표로서의 중요성에 대해 동의하고 있다. 집단별로는 전문가(평균=4.000), 공무원(평균=3.990), 시민(평균=3.504) 순으로 발전지표로서의 의료 인력수를 중요하게 생각하는 것으로 나타났으며, 이들 집단간 의료 인력수의 지표에 대해 인식의 차이가 있는 것으로 나타났다(F=9.995, p<0.01).

둘째, 보건소 인력수의 중요도에 대해 60.7%(198명)가 발전지표로서의 중요성에 대해 동의하고 있다. 집단별로는 공무원(평균=3.772), 전문가(평균=3.381), 시민(평균=3.366) 순으로 발전지표로서의 보건소 인력수를 중요하게 생각하는 것으로 나타났으며, 이들 집단간 보건소 인력수의 지표에 대해 인식의 차이가 있는 것으로 나타났다(F=5.510, p<0.01).

셋째, 사회복지시설수의 중요도에 대해 61.1%(239명)가 발전지표로서의 중요성에 대해 동의하고 있다. 집단별로는 공무원(평균=3.980), 전문가(평균=3.881), 시민(평균=3.528) 순으로 발전지표로서의 사회복지시설수를 중요하게 생각하는 것으로 나타났으며, 이들 집단간 사회복지시설의 지표에 대해 인식의 차이가 있는 것으로 나타났다(F=7.178, p<0.01).

〈표 14〉 사회복지영역에 대한 인식

항 목	발견지표 (F-value)	전혀 그렇지 않다 ↔ 매우 그렇다					합 계	평 균 (MD)	집단간 평균
		(1)	(2)	(3)	(4)	(5)			
비 교	의료인력수 (9.995)**	18 (4.6)	33 (8.4)	96 (24.6)	152 (38.9)	92 (23.5)	391 (100.0)	3.682 (1.065)	시민(3.504) 공무원(3.990) 전문가(4.000)
	보건소인력수 (5.510)**	13 (3.3)	60 (15.3)	120 (30.7)	125 (32.0)	73 (18.7)	391 (100.0)	3.473 (1.063)	시민(3.366) 공무원(3.772) 전문가(3.381)
	사회복지시 설수 (7.178)**	15 (3.8)	43 (11.0)	94 (24.0)	138 (35.3)	101 (25.8)	391 (100.0)	3.682 (1.089)	시민(3.528) 공무원(3.980) 전문가(3.881)

*p<0.05, ** p<0.01

5) 주민보호영역

(1) 안전시설항목

시정부의 주민보호영역에 대한 발견지표는 크게 안전시설 항목과 범죄예방 항목으로 구성하였다. 먼저 안전시설 항목의 발견지표로 구성된 경찰관수, 소방시설수에 대해 시민, 공무원 및 전문가들은 그 중요성을 어떻게 인지하고 있는지에 대한 조사결과는 〈표 15〉와 같다.

첫째, 경찰관수의 중요도에 대해 52.7%(206명)가 발견지표로서의 중요성에 대해 동의하고 있다. 집단별로는 공무원(평균=3.643), 전문가(평균=3.523), 시민(평균=3.483) 순으로 발견지표로서의 경찰관수를 중요하게 생각하는 것으로 나타났으며, 이들 집단간 경찰관수의 지표에 대해 인식의 차이가 없는 것으로 나타났다(F=0.977).

둘째, 소방시설수의 중요도에 대해 54.9%(215명)가 발견지표로서의 중요성에 대해 동의하고 있다. 집단별로는 공무원(평균=3.772), 전문가(평균=3.714), 시민(평균=3.487) 순으로 발견지표로서의 소방시설수를 중요하게 생각하는 것으로 나타났으며, 이들 집단간 소방시설수의 지표에 대해 인식의 차이가 있는 것으로 나타났다(F=3.604, p<0.05).

<표 15> 안전시설항목에 대한 인식

항목	발전지표 (F-value)	전혀 그렇지 않다 ↔ 매우 그렇다					합계	평균 (MD)	집단간 평균
		(1)	(2)	(3)	(4)	(5)			
안전시설	경찰관수 (0.977)	9 (2.3)	44 (11.3)	132 (33.8)	143 (36.6)	63 (16.1)	391 (100.0)	3.529 (0.967)	시민(3.483) 공무원(3.643) 전문가(3.523)
	소방시설수 (3.604)*	9 (2.3)	37 (9.5)	130 (33.2)	146 (37.3)	69 (17.6)	391 (100.0)	3.585 (0.961)	시민(3.487) 공무원(3.772) 전문가(3.714)

*p<0.05, ** p<0.01

(2) 범죄예방항목

시정부의 범죄예방항목에 대한 발전지표는 교통사고발생건수, 범죄발생건수, 재난사고건수로 구성하였다. 이들 발전지표에 대해 시민, 공무원 및 전문가들은 그 중요성을 어떻게 인지하고 있는지에 대한 조사결과는 <표 16>과 같다.

첫째, 교통사고발생건수의 중요도에 대해 45.2%(177명)가 발전지표로서의 중요성에 대해 동의하고 있다(평균=3.452). 집단별로는 공무원(평균=3.524), 전문가(평균=3.452), 시민(평균=3.423) 순으로 발전지표로서의 교통사고발생건수를 중요하게 생각하는 것으로 나타났으며, 이들 집단간 교통사고발생건수의 지표에 대해 인식의 차이가 없는 것으로 나타났다(F=0.378).

둘째, 범죄발생건수의 중요도에 대해 60.6%(237명)가 발전지표로서의 중요성에 대해 동의하고 있다. 집단별로는 전문가(평균=3.785), 공무원(평균=3.762), 시민(평균=3.701) 순으로 발전지표로서의 범죄발생건수를 중요하게 생각하는 것으로 나타났으며, 이들 집단간 범죄발생건수의 지표에 대해 인식의 차이가 없는 것으로 나타났다(F=0.204).

셋째, 재난사고건수의 중요도에 대해 48.1%(188명)가 발전지표로서의 중요성에 대해 동의하고 있다. 집단별로는 전문가(평균=3.595), 공무원(평균=3.564), 시민(평균=3.439) 순으로 발전지표로서의 재난사고건수를 중요하게 생각하는 것으로 나타났으며, 이들 집단간 재난사고건수의 지표에 대해 인식의 차이가 없는 것으로 나타났다(F=0.743).

〈표 16〉 범죄예방항목에 대한 인식

항목	발견지표 (F-value)	전혀 그렇지 않다 ↔ 매우 그렇다					합계	평균 (MD)	집단간 평균
		(1)	(2)	(3)	(4)	(5)			
범 죄 예 방	교통사고발 생건수 (0.378)	11 (2.8)	43 (11.0)	160 (40.9)	112 (28.6)	65 (16.6)	391 (100.0)	3.452 (0.985)	시민(3.423) 공무원(3.524) 전문가(3.452)
	범죄발생건수 (0.204)	11 (2.8)	32 (8.2)	111 (28.4)	136 (34.8)	101 (25.8)	391 (100.0)	3.726 (1.024)	시민(3.701) 공무원(3.762) 전문가(3.785)
	재난사고건수 (0.743)	13 (3.3)	50 (12.3)	140 (35.8)	109 (27.9)	79 (20.2)	391 (100.0)	3.488 (1.054)	시민(3.439) 공무원(3.564) 전문가(3.595)

*p<0.05, ** p<0.01

6) 도시기반영역

(1) 도시인프라

시정부의 도시기반영역에 대한 발견지표는 크게 도시인프라 항목과 도시환경 항목으로 구성하였다. 먼저 도시인프라의 발견지표로 구성된 주택보급률, 상수도보급률, 하수도보급률, 온라인통신 가입자수에 대해 시민, 공무원 및 전문가들은 그 중요성을 어떻게 인지하고 있는지에 대한 조사결과는 〈표 17〉과 같다.

첫째, 주택보급률의 중요도에 대해 62.9%(246명)가 발견지표로서의 중요성에 대해 동의하고 있다. 집단별로는 공무원(평균=3.960), 전문가(평균=3.738), 시민(평균=3.584) 순으로 발견지표로서의 주택보급률을 중요하게 생각하는 것으로 나타났으며, 이들 집단간 주택보급률 발견지표에 대해 인식의 차이가 있는 것으로 나타났다(F=4.781, p<0.01).

둘째, 상수도보급률의 중요도에 대해 58.1%(227명)가 발견지표로서의 중요성에 대해 동의하고 있다. 집단별로는 공무원(평균=4.069), 전문가(평균=3.642), 시민(평균=3.471) 순으로 발견지표로서의 상수도보급률을 중요하게 생각하는 것으로 나타났으며, 이들 집단간 상수도보급률 발견지표에 대해 인식의 차이가 있는 것으로 나타났다(F=13.015, p<0.01).

셋째, 하수도보급률의 중요도에 대해 56%(219명)가 발견지표로서의 중요성에 대해 동의하고 있다. 집단별로는 공무원(평균=4.049), 전문가(평균=3.666), 시민(평균=3.443) 순으로 발견지표로서의 하수도보급률을 중요하게 생각하는 것으로 나타났으며, 이들 집단간 하수도보급률 발견지표에 대해 인식의 차이가 있는 것으로 나타났다(F=13.041, p<0.01).

넷째, 온라인통신 가입자수의 중요도에 대해 45.3%(177명)가 발전지표로서의 중요성에 대해 동의하고 있다(평균=3.388). 집단별로는 공무원(평균=3.604), 전문가(평균=3.381), 시민(평균=3.302) 순으로 발전지표로서의 온라인통신 가입자수를 중요하게 생각하는 것으로 나타났으며, 이들 집단간 온라인통신 가입자수 발전지표에 대해 인식의 차이가 있는 것으로 나타났다(F=3.594, p<0.05).

<표 17> 도시인프라 항목에 대한 인식

항목	발전지표 (F-value)	전혀 그렇지 않다 ↔ 매우 그렇다					합계	평균 (MD)	집단간 평균
		(1)	(2)	(3)	(4)	(5)			
도시인프라	주택보급률 (4.781)**	14 (3.6)	37 (9.5)	94 (24.0)	154 (39.4)	92 (23.5)	391 (100.0)	3.698 (1.043)	시민(3.584) 공무원(3.960) 전문가(3.738)
	상수도 보급률 (13.015)**	12 (3.1)	37 (9.5)	115 (29.4)	141 (36.1)	86 (22.0)	391 (100.0)	3.644 (1.022)	시민(3.471) 공무원(4.069) 전문가(3.642)
	하수도 보급률 (13.041)**	13 (3.3)	37 (9.5)	122 (31.2)	131 (33.5)	88 (22.5)	391 (100.0)	3.624 (1.037)	시민(3.443) 공무원(4.049) 전문가(3.666)
	온라인통신 가입자수 (3.594)*	8 (2.0)	59 (15.1)	147 (37.6)	127 (32.5)	50 (12.8)	391 (100.0)	3.388 (0.959)	시민(3.302) 공무원(3.604) 전문가(3.381)

*p<0.05, ** p<0.01

(2) 도시환경

시정부의 도시환경 항목에 대한 발전지표는 1인당 도시공원면적, 1인당 물소비량, 도로포장률, 자동차보유비율, 쓰레기 수거율로 구성하였다. 이들 발전지표에 대해 시민, 공무원 및 전문가들은 그 중요성을 어떻게 인지하고 있는지에 대한 조사결과는 <표 18>과 같다.

첫째, 1인당 도시공원면적의 중요도에 대해 65.3%(255명)가 발전지표로서의 중요성에 대해 동의하고 있다. 집단별로는 전문가(평균=4.238), 공무원(평균=4.059), 시민(평균=3.677) 순으로 발전지표로서의 1인당 도시공원면적을 중요하게 생각하는 것으로 나타났으며, 이들 집단간 1인당 도시공원면적의 지표에 대해 인식의 차이가 있는 것으로 나타났다(F=9.806, p<0.01).

둘째, 1인당 물소비량의 중요도에 대해 41.2%(161명)가 발전지표로서의 중요성에 대해 동의하고 있다. 집단별로는 공무원(평균=3.604), 시민(평균=3.278), 전문가(평균=3.190)

순으로 발전지표로서의 1인당 물소비량을 중요하게 생각하는 것으로 나타났으며, 이들 집단 간 1인당 물소비량의 지표에 대해 인식의 차이가 있는 것으로 나타났다(F=5.796, p<0.01).

셋째, 도로포장률의 중요도에 대해 55.5%(217명)가 발전지표로서의 중요성에 대해 동의하고 있다. 집단별로는 공무원(평균=3.831), 전문가(평균=3.476), 시민(평균=3.411) 순으로 발전지표로서의 도로포장률을 중요하게 생각하는 것으로 나타났으며, 이들 집단간 도로포장률의 지표에 대해 인식의 차이가 있는 것으로 나타났다(F=7.044, p<0.01).

넷째, 자동차보유비율의 중요도에 대해 42.7%(167명)가 발전지표로서의 중요성에 대해 동의하고 있다. 집단별로는 공무원(평균=3.633), 전문가(평균=3.285), 시민(평균=3.246) 순으로 발전지표로서의 자동차보유비율을 중요하게 생각하는 것으로 나타났으며, 이들 집단간 자동차보유비율의 지표에 대해 인식의 차이가 있는 것으로 나타났다(F=6.380, p<0.01).

다섯째, 쓰레기 수거율의 중요도에 대해 56.3%(220명)가 발전지표로서의 중요성에 대해 동의하고 있다. 집단별로는 공무원(평균=3.762), 시민(평균=3.512), 전문가(평균=3.428) 순으로 발전지표로서의 1인당 쓰레기 수거율을 중요하게 생각하는 것으로 나타났으며, 이들 집단간 쓰레기 수거율의 지표에 대해 인식의 차이가 없는 것으로 나타났다(F=2.580).

<표 18> 도시환경 항목에 대한 인식

항목	발전지표 (F-value)	전혀 그렇지 않다 ↔ 매우 그렇다					합계	평균 (MD)	집단간 평균
		(1)	(2)	(3)	(4)	(5)			
도시환경	1인당 도시공원면적 (9.908)**	11 (2.8)	36 (9.2)	103 (26.3)	157 (40.2)	84 (21.5)	391 (100.0)	3.682 (1.000)	시민(3.520) 공무원(4.019) 전문가(3.833)
	1인당 물 소비량 (5.796)**	7 (1.8)	48 (12.3)	175 (44.8)	122 (31.2)	39 (10.0)	391 (100.0)	3.352 (0.884)	시민(3.278) 공무원(3.604) 전문가(3.190)
	도로포장률 (7.044)**	11 (2.8)	45 (11.5)	118 (30.2)	161 (41.2)	56 (14.3)	391 (100.0)	3.526 (0.968)	시민(3.411) 공무원(3.831) 전문가(3.476)
	자동차 보유비율 (6.380)**	8 (2.0)	59 (15.1)	157 (40.2)	122 (31.2)	45 (11.5)	391 (100.0)	3.350 (0.940)	시민(3.246) 공무원(3.633) 전문가(3.285)
	쓰레기 수거율 (폐기물 포함) (2.580)	18 (4.6)	33 (8.4)	120 (30.7)	149 (38.1)	71 (18.2)	391 (100.0)	3.567 (1.027)	시민(3.512) 공무원(3.762) 전문가(3.428)

*p<0.05, ** p<0.01

2. 미래의 발전지표 인식 분석

본 연구에서 채택한 시정부의 발전지표에 대해 향후 5년, 10년, 20년 이후 이들 발전지표에 대한 중요성을 어떻게 인지하는가 하는 것은 미래의 시정부의 발전전략을 설계하는데 매우 필수적인 과제일 것이다. 이런 맥락에서 본 연구는 향후 5년, 10년, 20년 이후 시정부 발전지표의 가치에 대해 성남시 시민, 공무원, 관련 전문가는 어떻게 인지하는지를 살펴보고자 했다.

(1) 인구변화

5년(10년, 20년) 이후 시정부의 지속가능한 발전과 경쟁력 제고에 있어 중요한 항목이라고 생각하십니까? 라는 물음에 대해 <표 19>와 같이 시민들은 시대별로 2.564, 2.520, 2.544로 현재보다는 중요한 변수로 이해하고 있다. 공무원들은 시대별로 2.663, 2.604, 2.544로 현재보다는 중요한 변수로 생각하지만 5년 이후는 그 중요성이 점차 덜 강조하는 것으로 이해한다. 또한 전문가들은 시대별로 2.761, 2.690, 2.642로 5년 이후부터는 그 중요성이 점차 덜 강조되는 것으로 이해하고 있다.

(2) 경제활동과 재정기반

5년(10년, 20년) 이후 시정부의 지속가능한 발전과 경쟁력 제고에 있어 중요한 항목이라고 생각하십니까? 라는 물음에 대해 모든 집단이 도시정부의 발전지표로 매우 중요한 것으로 인지하고 있다. 첫째로 경제활동의 항목에 대해 집단별 인지를 살펴보면, <표 19>와 같이 시민들은 시대별로 2.802, 2.786, 2.766로, 공무원들은 시대별로 2.821, 2.762, 2.722로, 전문가들은 시대별로 2.952, 2.928, 2.928로 매우 중요한 지표로 인식하고 있다.⁵⁾

둘째, 재정기반의 항목에 대해 시민들은 시대별로 2.790, 2.770, 2.770로, 공무원들은 시대별로 2.841, 2.762, 2.782로, 전문가들은 시대별로 2.904, 2.904, 2.904로 미래 시대에서도 도시발전 지표로 중요한 것으로 인지하고 있다.

(3) 교육 및 문화

5년(10년, 20년) 이후 시정부의 지속가능한 발전과 경쟁력 제고에 있어 중요한 항목이라고 생각하십니까? 라는 물음에 대해 먼저 교육항목에 대한 인식에 있어, <표 19>와 같이 시

5) 각 문항의 대답은 3점 척도로 구성하였음(①그렇지 않다 ↔ ③그렇다).

민들은 시대별로 2.790, 2.782, 2.778로, 공무원들은 시대별로 2.782, 2.742, 2.712로, 전문가들은 시대별로 2.881, 2.785, 2.761로 미래 시대에서도 도시발전 지표로 중요한 것으로 이해하고 있다.

둘째, 문화의 항목에 대해 시민들은 시대별로 2.657, 2.696, 2.689로, 공무원들은 시대별로 2.633, 2.663, 2.613로, 전문가들은 시대별로 2.785, 2.809, 2.809로 현재보다는 미래 시대에 있어서 중요한 변수로 생각하는 것으로 나타났다.

(4) 보건의료 및 사회복지

5년(10년, 20년) 이후 시정부의 지속가능한 발전과 경쟁력 제고에 있어 중요한 항목이라고 생각하십니까? 라는 물음에 대해, 먼저 보건의료 항목에 있어서 <표 19>와 같이 시민들은 시대별로 2.750, 2.762, 2.740로, 공무원들은 시대별로 2.663, 2.703, 2.732로, 전문가들은 시대별로 2.809, 2.809, 2.809로 대체로 현재보다는 미래 시대에 있어서 중요한 변수로 이해하는 것으로 나타났다.

둘째, 사회복지의 항목에 대해 <표 19>와 같이 시민들은 시대별로 2.782, 2.798, 2.806로, 공무원들은 시대별로 2.703, 2.772, 2.792로, 전문가들은 시대별로 2.761, 2.785, 2.761로 현재보다는 미래 시대에 있어서 중요한 변수로 이해하는 것으로 나타났다.

(5) 안전시설과 범죄예방

5년(10년, 20년) 이후 시정부의 지속가능한 발전과 경쟁력 제고에 있어 중요한 항목이라고 생각하십니까? 라는 물음에 대해 <표 19>와 같이 첫째로 안전시설의 항목에 대해 시민들은 시대별로 2.746, 2.746, 2.754로, 공무원들은 시대별로 2.623, 2.623, 2.584로, 전문가들은 시대별로 2.695, 2.619, 2.571로 대체로 현재보다는 미래 시대에 있어서 중요한 변수로 이해하는 것으로 나타났다.

둘째, 범죄예방의 항목에 대해 <표 19>와 같이 시민들은 시대별로 2.710, 2.733, 2.746로, 공무원들은 시대별로 2.623, 2.643, 2.604로, 전문가들은 시대별로 2.690, 2.619, 2.604로 현재보다는 미래 시대에 있어서 중요한 변수로 이해하는 것으로 나타났다.

(6) 도시인프라와 도시환경

5년(10년, 20년) 이후 시정부의 지속가능한 발전과 경쟁력 제고에 있어 중요한 항목이라고 생각하십니까? 라는 물음에 대해 <표 19>와 같이 첫째로 도시인프라의 항목에 대해 시민

들은 시대별로 2.661, 2.689, 2.701로, 공무원들은 시대별로 2.722, 2.722, 2.683로, 전문가들은 시대별로 2.738, 2.571, 2.571로 전문가들을 제외하고는 대체로 현재보다는 미래 시대에 있어서 중요한 변수로 이해하는 것으로 나타났다.

둘째, 도시환경의 항목에 대해 시민들은 시대별로 2.758, 2.826, 2.810로, 공무원들은 시대별로 2.732, 2.752, 2.732로, 전문가들은 시대별로 2.690, 2.785, 2.782로 현재보다는 미래 시대에 있어서 중요한 변수로 이해하는 것으로 나타났다.

<표 19> 발전지표의 시대적 인지

발전항목	구 분	시 대 별			
		현 재	5년 이후	10년 이후	20년 이후
인구변화	시 민	2.475	2.564	2.520	2.544
	공무원	2.554	2.663	2.604	2.544
	전문가	2.714	2.761	2.690	2.642
	합 계	2.521	2.611	2.560	2.555
경제활동	시 민	2.741	2.802	2.786	2.766
	공무원	2.811	2.821	2.762	2.722
경제활동	전문가	3.000	2.952	2.928	2.928
	합 계	2.787	2.823	2.795	2.772
재정기반	시 민	2.737	2.790	2.770	2.770
	공무원	2.851	2.841	2.762	2.782
	전문가	2.928	2.904	2.904	2.904
	합 계	2.787	2.815	2.782	2.787
교 육	시 민	2.782	2.790	2.782	2.778
	공무원	2.716	2.782	2.742	2.712
	전문가	2.833	2.881	2.785	2.761
	합 계	2.777	2.798	2.772	2.759
문 화	시 민	2.637	2.657	2.696	2.689
	공무원	2.554	2.633	2.663	2.613
	전문가	2.523	2.785	2.809	2.809
	합 계	2.603	2.665	2.700	2.682
보건의료	시 민	2.746	2.750	2.762	2.740
	공무원	2.663	2.663	2.703	2.732
	전문가	2.714	2.809	2.809	2.809
	합 계	2.721	2.734	2.751	2.749
사회복지	시 민	2.721	2.782	2.798	2.806
	공무원	2.613	2.703	2.772	2.792
	전문가	2.642	2.761	2.785	2.761
	합 계	2.685	2.759	2.790	2.798

안전시설	시 민	2.693	2.746	2.746	2.754
	공무원	2.604	2.623	2.623	2.584
	전문가	2.476	2.571	2.571	2.619
	합 계	2.647	2.695	2.695	2.695
범죄예방	시 민	2.717	2.701	2.733	2.746
	공무원	2.574	2.623	2.643	2.604
	전문가	2.571	2.690	2.619	2.571
	합 계	2.665	2.680	2.698	2.690
도 시 인 프 라	시 민	2.645	2.661	2.689	2.701
	공무원	2.693	2.722	2.722	2.683
	전문가	2.714	2.738	2.571	2.571
	합 계	2.665	2.685	2.685	2.682
도시환경	시 민	2.746	2.758	2.826	2.810
	공무원	2.683	2.732	2.752	2.732
	전문가	2.642	2.690	2.785	2.738
	합 계	2.718	2.744	2.803	2.782

(7) 발전지표의 시대적 인지

시정부의 발전지표가 시대별로 어떠한 인지될 수 있을가에 대해 관련 집단의 인지정도는 <표 19>와 같다. 11개의 발전지표 항목에 대해 시민, 공무원 그리고 전문가 집단 모두 시정부의 발전지표로서의 중요성에 동의하는 것으로 나타났다.

첫째, 시정부 발전지표로서 현재의 중요성에 대해 경제활동, 재정기반, 교육, 보건의료, 도시환경, 사회복지, 도시인프라, 범죄예방, 안전시설, 문화, 인구변화 순으로 이해하고 있다.

둘째, 시정부 발전지표로서 5년 이후의 중요성에 대해 경제활동, 재정기반, 교육, 사회복지, 도시환경, 보건의료, 안전시설, 도시인프라, 범죄예방, 문화, 인구변화 순으로 이해하고 있다.

셋째, 시정부 발전지표로서 10년 이후의 중요성에 대해 도시환경, 경제활동, 사회복지, 재정기반, 교육, 보건의료, 문화, 안전시설, 도시인프라, 범죄예방, 문화, 인구변화 순으로 이해하고 있다.

넷째, 시정부 발전지표로서 20년 이후의 중요성에 대해 사회복지, 재정기반, 도시환경, 경제활동, 교육, 보건의료, 안전시설, 범죄예방, 문화, 도시인프라, 인구변화 순으로 이해하고 있다.

본 연구의 결과, 시정부의 발전지표에 대한 시대별 변화추이는 경제활동, 재정기반, 사회복지, 도시환경, 교육, 보건의료 등의 분야가 지역공동체의 건강성과 경쟁력에 중요하게 영

향을 미치는 변인으로 이해할 수 있을 것이다. 특히 시정부가 사회복지와 도시환경의 분야에 문제점을 성공적으로 해결하는 길이 공동체의 삶의 질을 향상하는 방향으로 이해할 수 있을 것이다.

IV. 결 론

경제의 세계화와 더불어 도시는 경제발전의 중요한 대리인(critical agent)이 되고 있다. 즉 시장, 기술 및 문화에 대한 욕구변화에 대해 보다 유연적이고 반응적인 능력을 가지는 시(市)에게 자본투자의 기회가 제공될 것이다. 이처럼 시의 경쟁력 정도, 즉 시정부의 발전정도는 곧 경제적 결정체와 전략적 결정체의 기능으로 간주할 수 있을 것이다. 이러한 맥락에서 시정부가 발전지표를 체계적으로 정립하고 지속적으로 관리하는 것은 곧 시정부에 잠재적 자본(potential capital)의 투자를 유혹할 수 있는 계기가 될 수 있을 것이다(Begg, 1999; Rogerson, 1999:971).

이에 본 연구는 시정부의 발전정도를 측정할 수 있는 바람직한 지표를 개발한다면, 각 지방자치단체는 자아진단적 장치로 지역의 발전정도 뿐만 아니라 지역주민의 삶의 질을 상시적으로 측정할 수 있을 것이라고 판단하였다. 또한 무한경쟁의 세계화에 세계적인 자본의 매력적인 투자지역으로 여건이 조성될 것이라고 전제하였다. 이점에서 본 연구는 각 시정부가 보편적인 객관적인 발전지표를 어떻게 설정할 수 있을까? 하는 물음에 초점을 두었다. 이리하여 각 국가 및 기관들이 제시하고 있는 지속가능발전지표 및 학자들이 제시하고 있는 도시경쟁력 지표와 삶의 질 측정지표를 체계적으로 분석하여 시정부의 발전상태를 지속적으로 점검할 수 있는 바람직한 발전지표를 설계하고자 했다.

본 연구가 제시한 시정부의 발전지표에 대해 지역주민, 공무원, 전문가들의 의견조사한 결과 시정부의 각 발전지표에 대한 효용성에 대해 동의하는 것으로 나타났다. 또한 시정부의 발전지표에 대한 시대별 변화추이는 경제활동, 재정기반, 사회복지, 도시환경, 교육, 보건의료 등의 분야가 지역공동체의 건강성과 경쟁력에 중요하게 영향을 미치는 변인으로 이해할 수 있었다. 특히 시정부가 사회복지와 도시환경의 분야에 관련된 문제점을 성공적으로 해결하는 길이 공동체의 삶의 질을 향상하는 방향으로 이해할 수 있을 것이다.

이에 각 시정부는 건강하고 지속가능한 공동체를 가꾸어 가기 위해서는 발전지표에 대한 장기적이고, 통합적이고, 체계적인 접근이 필요하다(Chan & Hwang, 2004:135). 또한

시정부는 발전지표에 관련된 정보를 지역주민과 공유하려는 자세가 필요하다. 즉 지역공동체 구성원 모두가 지역발전을 위해 함께 참여하는 개방적인 과정(open process)이 중요하다. 나아가 지자체의 발전지표를 실제로 정책프로그램 적용함에 있어 지자체장의 역할과 리더십이 매우 중요하다. 더욱이 지자체장의 리더십이 불확실한 지역사회 장래에 대한 예측과 급격한 세계 환경변화에 대한 정책대응 차원에서도 그 역할이 매우 중대하다 할 것이다.

본 연구에서 제시한 시정부의 발전지표에 대한 인식조사에 있어 성남시에 한정하였기 때문에 연구결과를 일반화하는 데는 한계가 있으나, 성남시의 본시가지(수정구와 중원구)와 신시가지(분당구)처럼 도시발전정도가 현저하게 구별되는 사례로는 연구의 의의가 있을 것이다. 향후 시정부 발전지표의 영역-항목-지표간의 보다 체계적인 중요도를 살펴보기 위해 계층분석절차(AHP)방법을 활용할 필요가 있을 것이다.

【 참고문헌 】

- 경기개발연구원(2006). 「대도시권 경쟁력 평가지표에 관한 연구: 동북아 대도시권을 중심으로」. 수원시: 경기개발연구원.
- 김명환·송낙현(2000). “도시정부의 성과지표 개발과 적용: 강원도 시·군의 예.” 「한국지방자치학회보」, 12(1): 5-27.
- 김진욱(2000). “서울과 OECD 국가의 도시간 삶의 질 비교분석.” 「서울도시연구」, 1(1): 3-18.
- 박기관(2001). “지방정부의 행정성과평가 및 적용모형에 관한 연구: 시·군 성과 및 노력도 지표를 중심으로.” 「한국지방자치학회보」, 13(1): 53-84.
- 라희문·한표환(1999). “지방자치단체의 성과평가를 위한 지표개발.” 「한국정책학회보」, 8(2): 93-114.
- 송건섭·이근수(2004). “광역자치단체의 성과평가: DEA와 SURVEY 방법론 적용.” 「한국행정학보」, 38(6): 179-200.
- 송건섭·이근수·윤종갑(2004). “성과평가 관리시스템 구축과 적용: 기초자치단체를 중심으로.” 「정책분석평가학회보」, 15(1): 57-85.
- 울산광역시(2006). 「2006 울산시청」.
- 유금록(2007). “지방자치단체 및 공공기관 정부업무평가제도의 개선방안.” 「지역발전연구」, 7(2): 223-242.
- 이광희(2007). “평가방법론 측면에서 본 정부업무평가.” 「행정논총」, 45(4): 253-273.
- 이영균·남우규·윤두섭(2006). 「도시경쟁력 및 삶의 질 개선방안」. 성남시: 한국토지공사 국토도시연구원.
- 이용우(2007). “국토관리의 지속가능성지표(안).” 「국토연구원 공청회 자료」.
- 정연근(2006). “국가 지속가능한 발전지표 개발의 국제적 동향과 시사점.” 「국가지속가능발전지표 구축을 위한 공개토론회 자료집」, 지속가능발전위원회.
- 제갈돈·김태영·이환범(2002). “우리나라 지방자치단체 운영성과 평가.” 「한국행정논집」, 14(2): 283-308.
- 최열·이성호·김지현(2001). “대도시 삶의 질과 토지이용간의 상관분석.” 「국토계획」, 36(4): 113-127.
- 한국공공자치연구원(2004). 「제9회 한국지방자치경쟁력 조사 연차보고서」.
- 한국지방행정연구원(2001). 「평가기본법에 의한 지방자치단체평가모형」.
- 한준(2007). “2030년의 한국사회.” 전상인 엮음. 「한국 2030」, 57-82, 서울: 에코리브르.
- 현을생(2006). “지속가능발전지표의 지역적 활용방안.” 「연구논단」, 2006년자치행정연수: 43-60.

- 황상규(2006). “국가 지속가능발전지표 체계 구축방안.” 「국가지속가능발전지표 구축을 위한 공개토론회 자료집」, 지속가능발전위원회.
- Ammons, D. N.(1995). Overcoming the Inadequacies of Performance Measurement in Local Government: The Case of Libraries and Leisure Services. *Public Administration Review*. 55(1): 37-47.
- Begg, Iain(1999). Cities and Competitiveness. *Urban Studies*, 36(5-6): 795-809.
- Chan, Shih-Liang, and Huang, Shu-Li(2004). A systems approach for the development of a sustainable community—the application of the sensitivity Model. *Journal of Environmental Management*, 72: 133-147.
- Cheng, S. T.(1988). Subjective Quality of Life in the Planning and Evaluation of Program. *Evaluation and Program Planning*. 11: 123-134.
- Geis, Don, and Kutzmark, Tammy(1995). Developing Sustainable Communities. *Public Management*, August: 4-13.
- Halachmi, A. and Bouckaert, G.(1996). *Organizational Performance and Measuremen in the Public Sector*. London: Quorum Books.
- Johnson, Denis F.(1988). Toward a Comprehensive ‘Quality of Life’ Index. *Social Indicators Research*. 20: 473-496.
- Lachman, B.(1997). *Linking Sustainable Community Activities to Pollution Prevention: A Sourcebook*. San Monica: RAND.
- Rogerson, Robert J.(1999). Quality of Life and City Competitiveness. *Urban Studies*, 36(5-6): 969-985.
- Schneider, M.(1976). The Quality of Life and Social Indicators Research. *Public Administration Review*. 36(3): 297-305.
- Suchman, E. A.(1967). *Evaluation Research: Principles and Practice in Public Service and Social Action Programs*. NY: Russell Sage Foundation.
- Wholey, J. S., Scanlon, John, Duffy, Hugh, Fukumoto, James, & Vogton, Leona(1973). *Federal Evaluation Policy: Analyzing the Effects of Public Program*. Washington, D.C.: The Urban Institute.
- <http://www.pcsd.go.kr/board/read.php?db=bbs42&uid=19&page=1&keyfield>.
- <http://www.pcsd.go.kr/board/read.php?db=bbs42&uid=19&page=2&keyfield>.