

서울시민의 삶의 질을 높이고 과학적인 시정을 위해 도시정책지표체계가 필요하다

도시정책지표체계의 필요성

○ 도시성장과 발전의 흐름

- 근대화의 상징으로서의 도시성장은 자본주의 발전의 또 다른 현상으로 이해되는바, 메트로폴리스의 등장으로 인한 도시의 과밀·비대화는 인간의 삶의 조건들을 악화시키면서 대도시 본래의 역할이 점점 약화되고 있음.
- 최근 도시 어메니티(amenity) 확보에 대한 관심이 부각되고 있는데 이는 도시성장이 인간의 삶의 질 향상을 위한 방향으로 나아갈 때에만 도시가 경쟁력을 가질 수 있다는 원칙을 재확인하는 것으로 볼 수 있음.

○ 도시성장과 발전을 모니터링할 수 있는 도시정책지표의 중요성 부각

- 도시행정을 둘러싼 사회적 패러다임이 변화하는 가운데 도시성장과 발전을 모니터링하기 위한 수단으로서의 도시정책지표 체계 구축이 필요함.
- 이는 현재 도시상태를 진단하고 도시의 지속가능한 발전과 시민의 삶의 질 제고정도를 판단할 수 있는 기준으로서 준거들이 마련되어야 한다는 것임.
- 왜냐하면 도시는 유기체처럼 성장·변화하는 것으로 도시성장단계에 따라 도시발전의 방향 설정이 요청되므로 이를 위한 객관적이고 합리적인 지표의 개발과 적용을 통해 도시가 진단되어야 할 필요가 있기 때문임.

○ 데이터에 입각한 도시정책 입안 체계 강화

- 지식정보사회의 정보시스템 등 네트워크의 발전으로 과거에 비해 데이터 집적과 접근, 활용이 훨씬 용이해 짐. 따라서 정책결정과정은 더 이상 행정실무자의 자의적인 판단이나 감에 의해 이뤄져서는 안되며 객관적인 데이터를 근거로 결정되고 판단되어야 함.
- 더욱이 정책입안의 기초 자료인 데이터는 특정 시기 정책개발 필요에 따라 임의적이고 즉흥적으로 작성된 것이 아닌 체계화되고 타당한 자료, 장기적이고 포괄적인 자료로서 구축되어야 함.

도시정책지표체계 개발의 원칙

○ 도시정책지표의 역할

- 도시정책지표는 어떤 목적으로 개발하느냐에 따라 다양할 수 있으나 이들 지표가 효과적이고 실용적인 가치를 가지려면 지표의 객관화와 계량화가 필요하며, 동시에 도시정책이 의도한 바를 어느 정도 달성했는지의 효과성을 파악하고 측정하기 위한 기준 역할을 할 수 있어야 함.
- 다시 말하면 정책분석이나 집행효과 측정기준에 관한 정보를 제공함으로써 고위정책결정자나 도시관련 전문가, 도시민에게 도시의 사회구조적 환경에 관한 현재 상태와 미래를 예측할 수 있도록 함.

○ 도시정책지표체계 구축 원칙

- 가능하면 기존 행정자료에서 생성되는 기존 데이터를 충분히 활용할 수 있어야 하며, 단기적 변화와 함께 장기적인 통합적 데이터를 구축할 수 있도록 해야 함.

- 세분화된 분석단위를 포괄할 수 있어야 하며, 도시발전방향에 대한 구체적이고 조작적인 정의(operational definition)에 입각하여 정책지표가 개발되어야 함.
- 전체 시스템으로 현재를 포괄할 수 있는 지표로서, 연계가능성을 충분히 고려해야 함.

○ 도시정책지표체계의 데이터 구축 시 고려해야 할 점

- 측정하고자 하는 대상과 정확한 관련성(relevant)을 가져야 하며 지표를 통해 일반적 결론을 도출하기 위해서는 합리적으로 이해 가능한 명확성을 확보해야 함.
- 지표는 통계적으로 측정가능 해야 하는데, 이때 데이터는 지역적 범주와 연관되어 제시해야 하며, 데이터 수집과 측정방법이 분명해야 함. 더불어 데이터 소스는 누구나 수급할 수 있는 신뢰도를 갖고 있어야 하고, 지속적으로 일관성을 갖고 비교 가능한 데이터이어야 함.
- 지표는 정책입안에 시의적절한 정보를 제공할 수 있는 선도성을 갖고 있어야 하며, 도시정책의 발전비전과 공동체의 가치를 반영해야 함.

외국 도시정책지표 유형과 특징

- 도시사회관련 지표의 유형은 도시지표(Urban indicators), 정책지표(policy indicators), 삶의 질 지표(Quality of life indicators, QOL indicators), 사회지표(social indicators) 등으로 유형화할 수 있음.

[표 1] 도시관련 지표 유형과 특징

지표 유형	특징	사례
• 도시지표	<ul style="list-style-type: none"> • 도시의 발전상태를 도시 간 비교의 목적으로 개발함 • 주로 정량적 데이터로 나타남 • 도시의 역할에 따른 주제별 분류를 사용하여 지표를 작성함 	<ul style="list-style-type: none"> • UN의 도시지표 • 영국의 도시지표
• (도시)정책지표	<ul style="list-style-type: none"> • 도시의 발전현황을 점검하고 장단기적 발전전망에 맞는 정책입안을 위한 지표임 • 도시지표에 비해 정량적, 정성적 데이터의 혼합정도가 높음 	<ul style="list-style-type: none"> • 뉴욕의 도시정책 지표 • 동경의 도시정책 지표
• 삶의 질 지표	<ul style="list-style-type: none"> • 지역사회 구성원의 생활환경과 가치·의식과 관련한 삶의 질 상태를 정형화된 정량적·정성적 개념으로 나타내는 지표 • 지역사회에 관한 포괄적이고 통합적인 정보를 제공하고 인간적 요소를 정책에 도입할 수 있는 기능을 함 	<ul style="list-style-type: none"> • 시애틀의 삶의 질 지표 • NAPC의 삶의 질 지표
• 사회지표	<ul style="list-style-type: none"> • 사회적 상태를 총체적으로 나타내는 지표임 • 사회의 현재와 발전방향을 총괄적으로 이해할 수 있는 지표체계임 	<ul style="list-style-type: none"> • UN의 주거지표 • OECD 사회지표 • 동경의 사회지표

○ UN 도시지표의 세부 특성

- UN 도시지표는 세계 시민의 삶의 질 향상과 인간적인 도시발전 달성이라는 목표 하에 「주거」, 「사회발전과 빈곤완화」, 「환경관리」, 「경제발전」, 「거버넌스」, 「국제적 협력」 등 6개 분야로 나뉘져 있음.
- 각 분야별로 정책목표가 설정되어 있으며, 이 목표에 적합한 정책지표가 설정되었는데, 전체 22개 정량지표(quantitative indicator)와 8개의 정성지표(qualitative indicator)로 구성됨.
- 예를 들어 거버넌스(governance)분야의 정책목표는 ‘분산성 증진과 지역성 강화’, ‘투명성, 계산가능성, 효율성이 강화된 거버넌스’의 두 가

지로 설정되었으며, 전자를 측정하는 정책지표는 ‘(행정의)분산화정도’와 ‘중요계획 결정에의 시민참여도’로, 후자의 달성정도는 ‘정보공개와 지역정책의 책임성’과 ‘지역정부 세입세출’의 지표로 측정함. 이 지표들은 정량적 측정방법과 정성적 방법을 혼용하고 있음.

○ 영국의 도시지표

- 1999년부터 영국정부는 지속가능한 도시발전을 위한 지표를 선정하여 이를 국가발전과 지역발전을 모니터링 하기 위한 기준으로 사용함.
- 현재 약 150여개의 지표가 개발·구축 중이며, 이중 headline indicator 라고 해서 주요관리 지표를 설정하고 있는데, 이들 지표의 영역은 ‘모든 시민의 수요를 고려한 사회적 진보’, ‘환경의 효율적 보존’, ‘자연자원의 신중한 사용’, ‘경제발전과 고용의 고도화와 지속성 유지’임.

○ 시애틀의 「지속가능한 도시발전 지표」의 세부 특징

- 전체 5개 분야, 즉, 「환경부문」, 「인구와 자원 부문」, 「경제부문」, 「청소년과 교육부문」, 「건강과 지역사회 부문」으로 영역이 나뉘지며, 총 40개의 지표로 구성됨.
- 이 지표체계를 통해 주기적으로 지역사회의 발전정도를 모니터링하고 있는데, 특징적인 점은 지표체계를 구성하고 평가하는 과정에 ‘시민패널’이라는 지역공동체 구성원들의 참여를 적극 끌어들이었다는 것임. 이러한 과정은 지표체계를 통한 도시모니터링의 평가결과에 시민들이 더욱 관심을 기울이고 동의할 수 있는 구조를 만들어낸 것으로 평가됨.

○ NAPC 사회지표 (National Association of Planning Council's Social Indicators)

- ‘지역민의 삶의 질 제고를 위한 도시계획 지원’이라는 목표 하에 지역 간 전국 수준의 비교가 가능한 지표구성과 평가에 노력을 기울임.

NAPC는 이러한 표준적 지표 개발을 통해 지역민의 생활과 복지 수준의 개선점과 변화 경향을 파악하여 커뮤니티 계획에 반영하고자 함.

- 지표영역은 「건강관리와 안전」, 「경제·복지」 「교육」 「공동체 참여」 「가정·보육」 「교통서비스」 「인구」 등 7개 분야로 구분되어 있으며, 분야별로 적게는 2-3개에서 많게는 20여 개의 지표로 구성됨.

서울도시정책지표 체계 구축과 발전방향

○ 서울시는 데이터에 입각한 정책입안 구조의 심화를 위해 2003년부터 도시정책지표 구축작업이 진행 중임.

- 서울시 도시정책지표는 정책목표별 정책지표와 행정 분야별 정책지표로 구분되어 있으며, 현재 정책목표별 도시정책지표 분야의 데이터 구축과 시스템 구축 작업이 수행되고 있음.
- 특히 전자정부의 발전과 함께 행정자료의 정보시스템화가 진행되고 있다는 점을 고려하여 데이터 구축은 가능하면 현재 생성되고 있는 행정자료를 정보시스템을 통해 수집, 활용, 분석할 수 있는 통계데이터웨어하우스로 형태로 나아갈 것을 구상중임.

○ 서울시의 도시정책지표 체계는 주기적이고 지속적으로 진행되어야 함

- 도시정책의 효과는 성과평가처럼 단기간에 측정 가능한 것도 있지만 대부분 중장기적이고 지속적인 특성을 지님.
- 따라서 도시정책지표체계 구축 작업은 주기적으로 지속될 때에만 도시행정의 과학화라는 소기의 목적을 달성할 수 있을 것임.

변미리 . 서울시정개발연구원 부연구위원

miree21@sdi.re.kr