

충남도정 4대 지표의 재구조화 및 활용성 강화방안

임 준 홍

충남연구원 지역도시연구부 연구위원

jhim@cni.re.kr

본 연구는 충남의 주요 도정지표의 성격과 특징, 구축 및 이용 실태와 문제점을 분석하고, 충남 도정 4대 지표의 재구조화를 통해 효율적 관리 및 활용도를 높여, 근거기반 정책 개발을 지원·강화하기 위함

CONTENTS

1. 충남도정 4대 지표의 특징과 문제점
2. 충남도정 4대 지표의 재구조화
3. 도정 지표 활용성 강화 방안

요약

- ◀ 충남도는 도민의 삶의 질 향상과 지속가능한 지역발전을 위해 사회지표, 행복지표, 지속가능지표와 행정에서 구축한 다양한 도정지표(이하 충남도정 4대 지표)를 운영하고 있음
- ◀ 충남도정 4대 지표의 활용도 강화를 통한 근거기반(evidence-based)의 정책개발을 위해서는 이들 지표의 체계화가 요구됨.
 - 4대 지표의 성격과 목적이 다르기 때문에 지표의 성격을 살리면서 활용도를 강화하는 재구조화가 바람직함
- ◀ 도정지표의 활용도를 강화하기 위해서는 각 지표에 대해 지표실명제를 도입하고, '지표관리위원회'를 구성하여 종합적·체계적으로 관리해야 함
- ◀ 도정지표의 통합적·효과적 관리와 활용성 강화를 위해서는 지표관리시스템이 필요함. 단기, 중장기적 측면에서 이용자 중심의 GUI(사용 편리성 도모)환경 구축과 주체간의 역할 분담이 중요함
- ◀ 단기적으로는 행정실무 중심의 관리체계를 구축하여 기존 도정 포털시스템과 연계해서 활용성을 강화하고, 장기적으로는 독자 시스템으로 관리하고, 이용자의 범위도 연구자, 도민에게 확대함

01

충남도정 4대 지표의 특징과 문제점

- 충남도는 도민의 삶의 질 향상과 지속가능한 지역발전을 위해 ①사회지표, ②행복지표, ③지속가능지표, ④행정에서 구축한 다양한 도정지표(이하 충남도정 4대 지표)를 관리·활용하고 있음
- 충남도정 4대 지표를 작성 목적 및 활용, 측정과 관련된 개념적 틀, 지표의 수준과 성격 등을 중심으로 비교하면 다음과 같음
 - 사회지표는 행복지표 및 지속가능발전지표보다 지표의 수가 많으며, 총망라적 성격을 띠고 있음. 활용 목적도 정책성과보다는 사회경제적 여건 및 삶의 질 수준에 대한 모니터링에 초점을 두고 있음
 - 지속가능발전지표는 행정제도분야의 관련 지표가 상대적으로 많은 편으로 나타났으며, 행정의 참여 하에 지속가능발전을 견인하고 정책의 성과와 연계되어 있음
 - 행복지표는 민선5기 충남도정 키워드인 “행복” 정책기반을 강화하기 위해 지표가 개발되고 연구차원에서 측정은 이루어졌지만, 실제 측정은 충남 사회지표를 통해 간접적으로 측정함
 - 도정지표는 행정운용 과정에서 760여개의 지표(핵심지표 89개)가 있고, 실국·실과 담당자 위주로 관리되고 있어 체계적 관리 미흡함
- 충남의 4대 지표 중 세부 측정지표들 간 중복은 그렇게 많지 않음
 - 행복지표는 사회지표와의 중복을 피하거나 주관적 지표의 보완 등을 통해 개발되었기 때문이며, 사회지표와 지속가능발전지표간의 중복도 많지 않음. 다만 거시수준의 지역과 관련된 지표에서 중복되는 경향이 있음

〈표 1〉 충남 4대 지표의 비교 및 특징

구분	충남 사회지표	충남 행복지표	충남 지속가능발전지표	충남 도정지표
활용초점	모니터링 중심적	지표개발상태 / 지표의 산출 필요	목표지향적, 정책 성과와 연계 (정책성과 중심적)	충남 도정지표
지표의 개념틀	지표산출의 연속성, 한국 사회지표와의 연계성, 지역간 비교가능성 등을 고려 개념적 틀이 상대적으로 약함	지표개발의 원칙에 기초하여 개념 틀을 고려하여 지표작성	지표작성의 원칙 및 개념 틀에 입각하여 지표체계 구성	실국 성과평가 연계
지표의 수준과 성격	미시적-거시적 총망라 주관적-객관적 지표포함	미시-중범위수준 상대적으로 주관적 지표 강조	거시적 수준 및 객관적 지표가 상대적으로 강조	도정지표 위계성 전제하며 이론 개념 틀보다는 조직 위계에 중점
지표 간 중복여부	각 지표 간 중복은 많지 않은 편이며, 거시수준의 지역과 관련 지표에서 중복 경향			

- 이들 지표들은 개별 프레임워크 구축을 통해 각각의 지표가 만들어 졌기 때문에 지표 간 체계화와 연계성 등은 다소 부족함
 - 4대 지표간의 위상정립이나 지표 간 비교가 실질적으로 어려움이 있고, 지표간 영역 중복과 동일 및 유사지표에 대한 지표정의에서 차이가 있어 이들 지표를 통합관리하기에도 현실적인 한계가 있음

02

충남도정 4대 지표의 재구조화

1. 재구조화의 기본전제

- 충남 도정 4대 지표 분석결과 지표 성격과 목적이 각각 다르고, 중복성도 많지 않았음
 - 이러한 이유에서 지표의 “통합”보다는 지표 성격과 목적을 살리고, 활용도 강화를 위한 “재구조화”의 개념으로 설정함

〈표 2〉 도정 4대 지표의 중복성

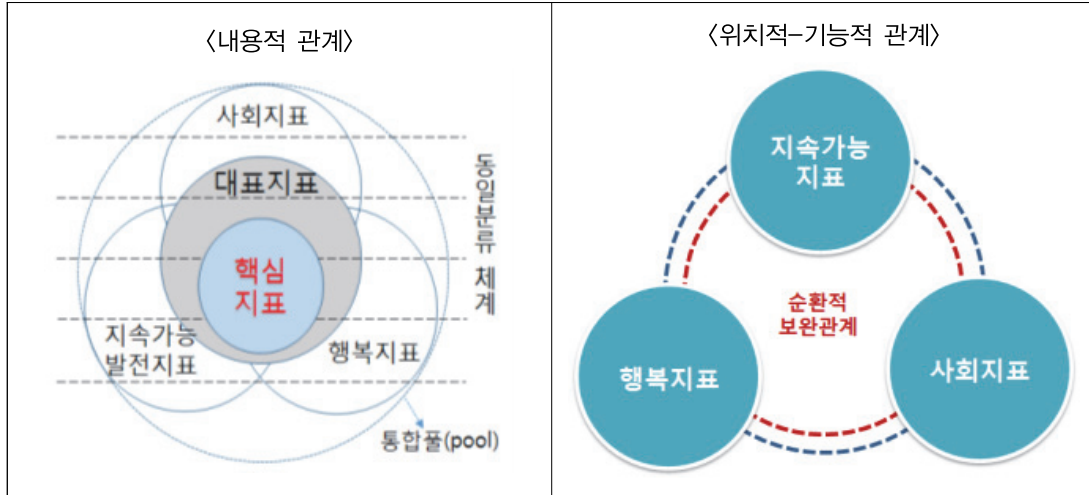
기동(구분)	총 지표	완전중복지표*		유사중복지표**	
		개수	비율	개수	비율
인적/개인(건강)	86	4	4.7%	19	22.1%
사회	110	4	3.6%	10	9.1%
경제	58	4	6.9%	2	3.4%
환경생태	47	2	4.3%	2	4.3%
거버넌스	89	5	5.6%	10	11.2%
합계	390	19	4.9%	43	11.0%

* 완전중복지표 : 지표의 내용과 측정 방법이 같은 지표

** 유사중복지표 : 지표의 내용은 같지만 측정방법이 다른 지표

- 충남도정 4대 지표 재구조화에 있어서 새로운 지표의 추가는 최소화하고, 새로운 여건 변화나 대폭적인 변경 이유가 없을 경우 현재 지표를 존중하는 것이 보다 바람직함
- 충남도정 4대 지표 간의 상호관계는 ‘순환적 보완관계’로 설정함
 - 그 이유는 개인에게 행복이 중요하지만 도시의 지속가능한 발전을 침해하거나 미래 후손의 행복에 영향을 줄 수 있는 자선(환경, 생태 등)을 과도(회복불가능)하게 침범해서는 안 된다는 판단 때문임

- 도정의 운영방향이 도민행복에 있다면 이를 저해하는 지속가능발전지표는 중장기적으로 수정·보완 되고, 사회지표와 행복지표도 동일한 관계로 해석, 운영·관리되어야 할 것임

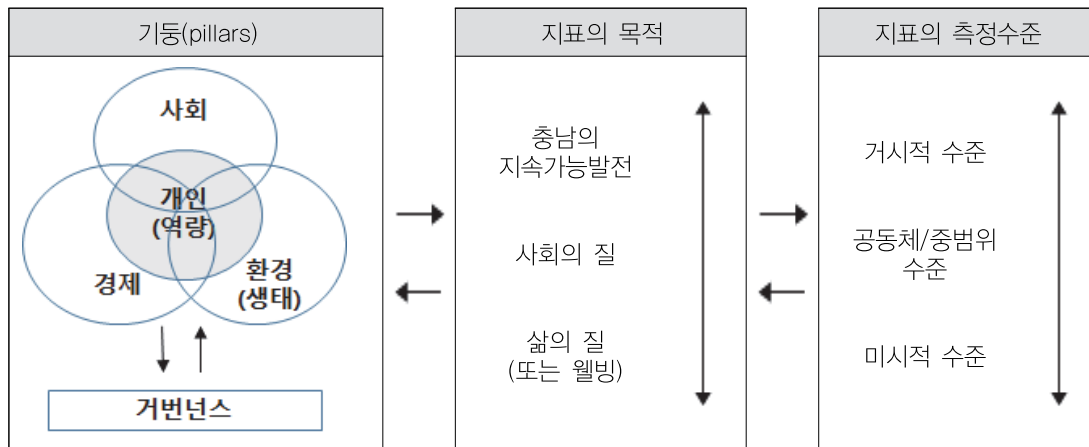


〈그림 1〉 각 지표간의 관계 설정

2. 도정지표의 재구조화

- 지표 재구조화 기준은 영역별 기준과 주제별 기준으로 구분함
 - 영역별 기준은 비교적 가치중립적이면서도 객관적이며, 정책목적에 따라 포괄적으로 분류할 수 있는 반면에, 주제별 기준은 개념적 틀에 기초하여 정책방향성 제시를 비롯하여 지표 재구조화의 목적 등이 반영되는 방식임
 - 지표 재구조화는 ‘기둥(pillars)-영역(domain)-하위 영역(sub domain)-지표(indicators)’의 분류체계에 따라 설계하는 것을 원칙으로 함. 이는 주제와 영역의 혼합, 그리고 위계적 분류체계를 적용하는 것임
 - 특히, 기둥은 정치적 이해관계에 관계없이 수용가능하고, 지표의 활용 및 관리차원에서 객관적이며 보편타당한 지역발전수준을 제시할 수 있는 분류기준이라 할 수 있음
 - 영역설정은 포괄적 영역으로 구분하고 있는 사회지표의 분류기준을 적용하며, 각 영역별 하위차원 및 지표를 재배치하는 방식임

- 지표 재구조화는 행복지표, 사회지표, 지속가능지표를 먼저 설정하고, 도정지표는 향후 배치하는 방법으로 함
 - 행정에서 주로 사용하는 도정지표는 760여개로 너무 많고, 중복도 많아 89개의 핵심지표만 별도로 추가하여 관리함
 - 지표는 각각의 지표별로 틀에 따라 데이터베이스화하고, 각각의 지표를 유사도 등에 따라 정리하고, 이들 지표의 성격과 지표정의, 담당실국(실과)을 제시함



〈그림 2〉 충남 4대 지표 재구조화의 기둥 및 목적, 측정수준

03

도정지표 활용성 강화 방안

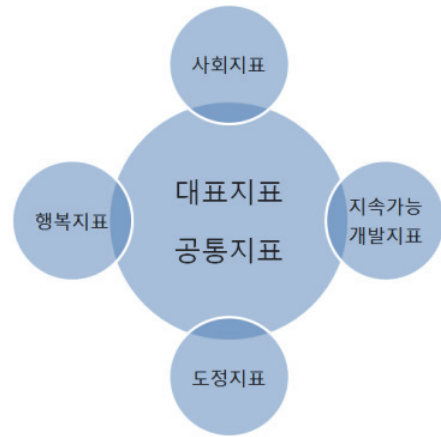
1. 도정지표 활용성 강화를 위한 정책 제안

1) 단계적 개선 및 확대 방안

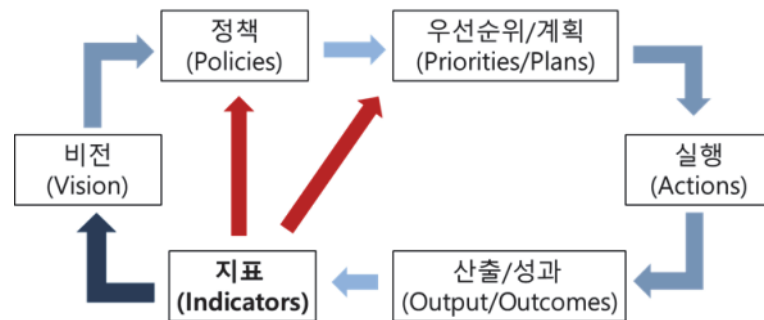
- 도정지표의 활용도 강화를 위해서는 시간적·단계적 접근이 필요함
 - 단기적 방안으로는 관리를 위주로 한 지표체계 관리에 중점을 두고, 지표관리의 경우 중복된 지표는 생산 및 정책부서에서 관리하고, 그 외 지표는 각 지표별 담당자가 전체적으로 관리함
 - 중·장기적 방안은 각 지표체계의 개편 시 큰 틀의 프레임워크를 구축함. 현실적으로 동일지표라 하더라도 측정방법, 측정산식에 따라 유사지표로 분류되는 만큼 이러한 지표에 대한 표준화를 마련하여 대표지표를 선정할 수 있는 근거와 장기적으로 하나의 조사로 통합하기 위한 기반을 마련하고, 지표 서비스는 단일 통합시스템으로 서비스를 제공함
- 체계적인 지표관리와 활용성을 강화하기 위해서는 지역연구기관(예, 충남연구원)에서 주도적으로 관리함
 - 충남의 현안 및 국가의 시책에 따라 또 다른 지표가 신규로 작성될 가능성이 많은 만큼 도정의 싱크탱크인 지역연구기관이 지표체계 관리를 일원화하여 작성하는 것도 좋은 방법임
 - 가능한 기존의 공통적인 지표 안에서 그 목적에 부합되는 지표를 반영하고 그 외 지표를 새로이 구성하는 것이 바람직함

2) 지표실명제 도입과 지표관리위원회 구성

- 책임 있는 지표 생성과 활용을 위해서는 지표실명제를 도입함
 - 증거기반 정책 수립의 주요 근거자료로 제공되는 만큼 각 지표에 대한 지표실명제를 도입하여 지속적으로 관리하는 것이 요구됨
 - 도정의 신규사업 정책 입안 시 재구조화된 지표와 연계하여 그 지표의 성과목표를 제시할 수 있는 기반 마련도 필요함



〈그림 3〉 지표 체계 구성방안



〈그림 4〉 정책에 지표 활용 프로세스

- 체계적·실질적 관리를 위해서 ‘지표관리위원회’를 구성하여 정책입안 시 지표의 삭제, 추가 등을 종합적으로 관리할 수 있도록 함
- 지표가이드북 작성도 요구됨. 충남의 특성을 반영한 지표작성 가이드북을 작성하여 지표 생산부터 관리 및 정책 활용 등 일련의 과정을 체계화하도록 유도함

2. 활용성 강화 위한 시스템 구축(예)

- 도정지표의 통합적·효과적 관리와 활용성 강화를 위해서는 단기, 중장기적 측면에서 이용자 중심의 GUI(Graphical User Interface, 사용 편리성 도모)환경 구축과 주체간의 역할 분담이 중요함
 - 충남도정 정책포탈 내 ‘지표관리’ 항목을 개선하여 도정대표지표 등 추가하고, 지표별 담당자를 지정하여 통계를 실시간 입력하고 책임성 부여하며, 정책포탈 내 직무성과계약과제 및 중장기계획 관리시스템과 지표 관리시스템을 연동함
 - 예를 들어 충남도가 총괄관리하고 연구와 정책개발 차원에서 사용자 환경(GUI)을 제안하고, 시스템 구축은 민간업체와 연계하고, 무엇보다 각 관련 주체 간 역할을 명확히 함
- GUI환경 구성은 사용자의 편의를 위해 지표중심과 실국중심 2가지 예시를 제안함. 화면의 구성은 좌측에는 기둥을 표시해주고 우측에는 실국 또는 실과를 보여주도록 구성함
 - 화면의 위쪽에는 지표군 명칭을 보여주고, 중앙에는 지표가 나타나도록 함. 아래쪽에는 지표 검색 후 수정, 저장, 다운로드가 가능하도록 구성함
 - 또한 지표를 선택하였을 때 지표 정의와 지표 구분(정량/정성), 지표 측정 수식 등을 확인할 수 있도록 제공함
- 지표중심의 재구조화를 보면, 4개 지표 중 원하는 지표(도정지표, 지속가능지표, 행복지표, 사회지표)를 검색하고자 할 때 활용이 가능함
 - 예를 들어 도정지표 선택 시 도정 지표에 포함된 모든 지표를 화면상에 보여주며, 우측에는 실국 별 색상을 다르게 하여 관리하는 실국 색과 지표 색을 동일하게 사용하여 구분할 수 있도록 표시함
- 실국 중심의 재구조화는 실국을 우선 선택하고, 그 실국이 관리하는 도정지표, 사회지표, 지속가능지표, 행복지표를 모두 확인할 수 있도록 함
 - 이와 더불어 실국에 포함되어 있는 실과를 목록으로 보여주고 실과별 텍스트 색을 다르게 하여 실과에서 관리하는 지표를 동일색으로 표시하여 관리할 수 있도록 함

[Sample 1. 지표 중심]

B BEST지표 W WORST지표



〈그림 5〉 지표 중심의 재구조화 및 관리체계 구축(예)

임 준 홍

충남연구원 지역도시연구부 연구위원

041-840-1121, jhim@cni.re.kr

※ 이 글은 2017 충남연구원 전략연구과제 ‘충남도정 주요지표의 재구조화 및 활용방안’ 연구 결과를 재정리한 것임.

- 고승희·홍성효 외(2012). 충남도민의 행복지표개발과 행복도 제고를 위한 정책방향. 충남연구원.
- 김은경 외(2013). 충청남도의 지속가능발전지표 및 지속가능보고서.
- 임준홍·홍성효(2014) “주거환경이 행복감에 미치는 영향 - 충남지역을 사례로 -”, 『한국주거환경학회지: 주거환경』, 제12권 제2호, pp. 137-152
- 이재열 외(2014). 사회통계 프레임워크 작성: 총괄체계. 통계개발원.
- 지속가능발전포털(<http://ncsd.go.kr/>).
- 충청남도(2015). 충청남도 지속가능발전지표 및 선도과제.
- 통계청 국민 삶의 질 홈페이지(<http://qol.kostat.go.kr/>).
- 통계청(2016). 2016 지역사회지표 작성매뉴얼(이론편).
- 통계청(2017). 2016 한국의 사회지표.
- 한준 외(2011). 국민 삶의 질 측정을 위한 분석틀. 한국사회학회.
- 환경부 지속가능발전위원회(2016). 국가 지속가능성보고서(‘12~’14).
- OECD, 2015, How's Life? 2015 Measuring Well-being
- Australian Bureau of Statistics(ABS)(2013). Essential Statistical Assets for Australia.
- Canadian Index of Wellbeing(CIW), <http://u.waterloo.ca/canadian-index-wellbeing>
- Hall, J. et al. (2010), A Framework to Measure the Progress of Societies, OECD Statistics Working Papers.
- Karma Ura et al.(2017). A Short Guide to GNH Index.
(<http://www.grossnationalhappiness.com/2017/02/a-short-guide-to-gnh-index/>)
- McGregor et al.(2015). Measuring what matters: The role of well-being methods in development policy and practice. Working Paper. Overseas Development Institute, online.
- OECD(2009). Society at glance.
- UNDP(2016). HUMAN DEVELOPMENT REPORT 2016.