

# 주민의 삶의 질 지표개발을 위한 지방정부의 역할

강동식

〈국문 요약〉

삶의 질의 문제는 인간의 존엄성을 보장받고, 건강한 최저한의 문화적인 생활의 확보라는 차원에서 출발한다. 우리나라의 경우 중앙정부가 국민의 삶의 질에 관해 관심을 가지게 된 것은 1970년대부터이며, 지방자치가 실시되면서 주민의 삶의 질에 대한 책임은 지방정부의 몫이 됐다.

이 논문은 주민의 삶의 질을 높이기 위한 다양한 지표체계를 제시하고 지방정부의 지표사용과 그 역할에 중점을 뒀다.

주제어 : 지방자치, 지방정부, 삶의 질, 사회지표

## I. 서론

지방자치의 궁극적 목적은 지역주민의 삶의 질 향상에 있다. 지난 5월 31일 전국적으로 실시된 제4기 지방자치단체장 및 지방의회 의원 선거 때만 보아도 출마자들 거의 모두가 지역주민의 '삶의 질' 향상에 최선을 다하겠다는 공약을 제시할 정도로 '주민의 삶의 질 향상'은 국가나 지방정부의 궁극적인 목적이다. 즉 중앙, 지방정부의 존재이유가 '삶의 질'에 있음은 의심의 여지가 없는 것이다. 삶의 질의 문제는 인간의 존엄성을 보장받고, 건강한 최저한의 문화적인 생활의 확보라는 차원에서 출발한다.

우리의 경우 2000년대 초반에 들어서면서 1인당 GNP가 1만 5천 달러를 넘어서면서 선진국의 문턱에 에 진입했지만 최저한의 생활수준에 미치지 못하는 빈곤계층이 상당수에 이른다는 것은 요즘 들어 사회의 이슈화가 될 정도이다. 빠른 속도의 총량적인 경제성장을 이루어 냈지만 범죄, 공해, 계층간 빈부의 갈등, 도시의 과밀화 등의 사회문제는 더욱 심각

하게 번지고 있다. 이러한 의미에서 총량경제는 선진국의 수준에 육박하고 있다고 하더라도 주민의 쾌적하고 건강한(comfortable and healthy) 삶의 질을 향유할 만한 수준에는 미치지 못한다는 것이 일반적인 인식이다.

우리나라의 경우 국민의 삶의 질에 정부가 적극 관심을 가지게 된 것은 1970년대부터로 볼 수 있으며<sup>1)</sup>, 2006년 7월 1일부터 민선 4기가 시작되면서 지방정부의 삶의 질에 대한 책임은 더욱 막중하게 되었다.

본 연구는 이러한 인식아래 주민의 삶의 질 향상을 위해 지방정부가 많은 노력을 기울여 온 것을 인정하면서도, 주민들의 한층 더 높은 삶을 영위하기 위한 지표개발의 필요성을 인식하여 그 대안을 모색하고자 하였다.

## II. 지방자치와 삶의 질

### 1. 지방자치의 의의

지방자치(local government)는 매우 다의적인 것으로서, 그 개념에 관해서는 견해가 각양각색이다. 그 것은 각 국가의 역사적 배경에 따라 자치행정의 현실적인 형태가 각기 다르기 때문이다 2).

그러나 다양한 개념들을 종합하여 그 공통분모를 보면, 지방자치란 “일정한 지역주민들이 지방자치단체를 구성하여, 국가(중앙정부)의 일정한 감독아래, 그 지역안의 공동문제를, 자기의 부담에 의하여, 스스로(대표자)처리하는 것”을 말 하고 있다 3). 이러한 지방자치에는 두 가지 측면이 있는데, 그 하나는 지방자치단체(지방정부)와 국가(중앙정부)와의 관계에 중점을 두는 단체자치이고, 다른 하나는 지방자치단체와 지역주민

1) 우리의 경우 1962년에 제1차 경제개발 5개년 계획이 추진되어 그 후 3차에 걸쳐 경제개발 5개년 계획을 실시해 왔는데, 이 기간 동안 우리 경제는 연간 10%이상 성장률을 보이면서 60년대 초에 전체국민의 40%에 육박하던 빈곤층이 것이 1970년대 후반에는 10%로 감소하였으며, 1981년부터 추진되는 제5차 경제개발 5개년 계획에서 경제개발이라는 용어를 사회개발이라는 용어로 대체하여 형평성 있는 분배, 사회복지의 증진, 교육, 문화의 창달 등의 부문에 정책적 지원을 확대하면서이다.

2) David L. Sills(ed)(1974), *International Encyclopedia of the Social Sciences*, Vol. 9(New York : The Macmillan Company and The Free Press), p. 451.

3) 권 차중(2003) 지방자치학, 사연사, p. 50.

과에 중점을 두는 주민자치이다.

단체자치는 '본권'을 핵심으로 하고, 주민자치는 '참여'를 핵심으로 한다. 즉, 단체자치는 지방자치단체와 국가와의 관계에서 독립성을 가지고 그 자신의 문제를 독자적으로 처리하는 것을 말하고, 주민자치는 지방자치단체 안에서 지방자치단체가 지방주민의 요구에 기초하여 그 사무를 주민의 참여 속에서 처리하는 것을 말하는 것이다. 이러한 지방자치는 단체자치와 주민자치가 결합할 때에 완전한 지방자치가 될 수 있다. 그래서 오늘날 지방자치를 실시하는 모든 국가에서는 양 자치를 결합, 그 국가의 정치적 특성에 맞게 지방자치를 해가가고 있으며, 주민들의 적극적인 참여를 그 본질로 하고 있다. 이때 주민의 참여는 삶의 질과 매우 깊은 관계를 가진다 할 것이다. 그 이유는 주민은 스스로 주인이 되어 지역의 문제를 함께 논의하고 결정하며 그 결과에 대해서는 함께 책임을 지게 되는 것이다. 이와 같이 주민이 스스로 참여하여 그들의 이익을 표명하고, 행정의 오류를 비판, 시정하게 될 때 그 사회는 민주적으로 발전하게 되며 지방자치단체는 정책의 정통성을 확보하게 되며, 주민은 개인의 성장 및 자기실현을 도모할 수 있는 삶의 질을 향유할 수 있게 되는 것이다 4).

물론 지방자치만이 주민의 삶의 질을 향상하기 위한 유일한 방법은 아니다. 지방자치가 없어도 중앙정부는 나름대로 주민의 삶의 질 향상에 기여할 수 있으나, 지방자치를 실시할 경우 주민들은 더욱 가까운 거리에서 삶의 질을 향상시킬 수 있기 때문이다.

## 2. 삶의 질의 의의

일반적으로 삶의 질(Q. O. L : Quality of Life)은 복지(welfare), 행복(happiness), 안녕(well-being), 만족감(satisfaction) 등과 동의어 또는 이를 포괄하는 의미로서 모호하게 사용되고 있다 5), 또한 삶의 질을 주관적 복

4) 강 동식 등(2001), 지방정부론(서울 : 대영출판사), pp. 301-303.

5) George, L. K.,(1992). Economic Status and Subjective well-being : A Review of the Literature and an Agenda for Future Research. N. E. Cuttler, et al, eds, aging, money, and Life Satisfaction, Springer, New York. 이 승중(2005), 지방자치론(서울 : 박영사) pp. 162-170

지나 생활만족 등을 포괄하는 보다 상위의 개념으로 사용하고 있기도 하다 6). 그러나 실제 사용에 있어서는 삶의 질이라는 용어를 삶의 조건에 대한 주관적인 인지로서 사용하는 입장과 삶의 조건에 대한 주관적 평가 및 객관적 상황을 포괄하는 개념으로 사용하는 입장으로 대별하고 있다 7).

이 같은 인간의 삶의 질 문제는 어떻게 보면 인간의 이 지구상에 등장하면서 시작됐다고 볼 수 있다. 그러나 인간생활의 질적 가치에 관한 연구는 1960년대 급속한 경제성장의 영향을 받아 주로 물질적인 개념인 생활수준(Level of Living)에 초점을 두다가 70년대부터 물질적 비물질적(인간적 요소) 개념이 포괄된 삶의 질 8)에 초점을 맞춰 오늘에 이르고 있다 9).

### 1) 주관적 차원의 삶의 질

주관적 차원에서 삶의 질은 “개인의 삶의 자신의 총체적 욕구에 대한 만족도에 따라 달라지는 질적 삶에 대한 느낌”이라 할 수 있다. 이와 같은 정의는 똑같은 객관적인 조건에 대해서도 개인이나 집단에 따라 만족하는 정도가 다르다는 사실에 기초 한다 10).

### 2) 객관적 차원의 삶의 질

객관적 차원에서의 삶의 질의 개념정의를 “특정한 사회의 객관적인 삶의 조건과 환경”을 포괄한다. 예를 들어 경제적인 생활수준이나 평균 수

---

6) King, K. B., L. A. Porter, L. H. Norsen, and H. T. Reis,(1992). Patient Perceptions of Quality of Life After Coronary Artery Surgery :Was it Worth It ?. vol. 15. pp. 327-334. Research in Nursing and Health.

7) 강 동식(1990), ‘삶의 질과 지역개발정책에 관한 연구-제주도민의 QOL지표와 공공정책의 연계분석-’, 경남대학교 대학원 박사학위 논문, pp. 16-18.

8) 삶의 질에 관한 연구는 1970년 Michener의 “A Quality of Life”라는 저서가 출간 되면서 그 개념이 본격 사용되기 시작했다.

9) Lane, 개BERT E.(1996), “Quality of Life and Quality of Person : A New Role for Government.” in Offer . Avner(ed.). In Pursuit of the Quality of Life. New York : Oxford University Press.

10) 申 道澈(1981), “한국인의 삶의 질에 관한 대연구-주관적 지표에 의한 분석,” 『정경문화』 5호, pp. 36-47.

명, 직업기회와 직업선택의 다양성, 교육기회와 교육여건, 범죄율이나 교통사고율, 문화적인 시설, 의료보장 등과 같은 객관적인 삶의 조건들은 분명히 그 사회구성원들의 삶의 질에 직접, 간접으로 영향을 미친다고 생각할 수 있으며 11), 이러한 객관적 조건에 대한 평가는 삶의 객관적 상황에 대한 인지적 평가라는 매개과정을 통하여 결정되는 것으로 이해되기도 하고 있다 12).

### 3) 다차원의 삶의 질

다차원적 삶의 질은 “객관적인 삶의 조건에 대한 주관적인 인지적 평가”를 삶의 질이라고 정의 한다 13). 연역적으로 볼 때 삶의 질의 개념은 객관적 삶의 조건이 그 조건에 대한 주관적 평가와 일치하는 것은 아니라는 인식에서 출발한 것이므로 삶의 질은 바로 이와 같이 주관적 행복 또는 만족감을 강조하는 용어로 사용되어 왔지만, 근래에 들어 주관적 차원 뿐 아니라 객관적 차원을 포함하는 보다 넓은 개념으로 삶의 질을 이해하는 입장이 일반적이다 14).

### 3. 지방자치의 삶의 질에 대한 기여

19c 영국의 철학자이며 법률가인 벤담(Jeremy Bentham)은 현대국가가 존재하는 궁극적인 목적은 ‘국민 최대다수의 행복을 보장하는 것’이라고 주장한 것처럼 민주주의 사회에서는 어떠한 제도도 그 구성원의 이익보호와 연계될 때 그 정당성을 인정받을 수 있는 것이다. 즉 지방자치라는 제도도 지역사회 주인인 주민의 삶의 질 향상을 궁극적 목적으로 하고 있기 때문에 정당성을 인정받고 있는 것이다 15). 그것은 지방자치는 주민참여를 본질로 하고 있기 때문이다.

11) 양병이(1981), “환경지표를 활용한 도시환경 실태분석에 관한 연구”, 『환경논총』, 8.

12) 김 홍식(1996), “삶의 질 향상과 시민교육”, 『사회와 교육』, 제23집, pp. 25-39.

13) 임 회섭(1996), “삶의 질의 개념적 논의”, 『한국행정연구』, 한국행정연구원, 제5권 제1호.

14) 임 회섭(1995), “삶의 질의 개념적 정의” 『한국행정연구』, 5/1 : pp. 5-18.

15) 김 도식(1999), “지방자치의 주민의 삶의 질” 지방정부론(대영문화사), pp. 302-303.

그렇다면 주민의 삶의 질 향상이라는 지방자치의 궁극적 목적을 달성하기 위해서는 지방자치는 어떻게 수행되어야 하는가? 지방의 정책과정이 주민의 의사와 부합되어야 한다는 것은 원론적인 이야기이다. 이를 실천하기 위한 지방자치의 기본 이념으로는 민주성, 형평성, 능률성 등을 들 수 있으며 16), 이 세 가지 이념을 조화롭게 추구할 때 주민의 삶의 질 향상에 기여할 수 있을 것이다. 능률성과 민주성은 특히 절대적 삶의 질을 향상시킴으로써, 형평성은 상대적 삶의 질을 향상시킴으로써 총체적인 삶의 질을 제고하게 될 것이다. 여기서 민주성이란 주민의 요구가 지방의 정책과정에 반영되는 것을 의미하고, 능률성이란 최소의 비용으로 최대의 서비스가 주민에 제공되는 것을 뜻하며, 형평성은 지방의 정책과정이 일부 집단, 지역에 편중되지 않게 형성되는 것을 말 한다 17).

따라서 정책과정은 관료의 능률편향에서 벗어나 능률성과 민주성 그리고 형평성이 조화되는 바람직한 상태로 이행될 때 주민의 삶의 질 향상에 기여하게 됨은 물론이다. 물론 이러한 지향은 주민의식의 성숙을 전제로 한다 할 것이다.

### III. 지방정부의 삶의 질 측정지표와 연구경향

#### 1. 주민의 삶의 질 측정지표

삶의 질에 관한 연구와 이를 위한 지표(Indicator) 18)의 개발은 여러 학문분야에서 이루어져 왔으나 19), 명확한 지표의 제시는 불가능하다 할

16) 정 세욱(2000), 지방자치학(서울 : 법문사), PP. 55-56.

17) 강 동식(2001), 전개서, PP. 302-303.

18) 지표(indicator)는 시간의 추이에 따라 체계의 변화를 관찰, 기술하는 비규범적인 개념이라면, 기준(criteria)은 일정한 수준을 넘는 경우가 좋다 나쁘다를 판단하는 臨界値를 나타내는 규범적인 개념으로, 표준(standard)은 특정한 가치를 중심으로 설정하되 최종적인 결과를 이에 대한 근접 여부로서 판단하는 근거가 되는 규범적 개념으로 구별할 수 있다. 정 한용(1995), "생활의 질과 도시성장과의 관계에 관한 연구", 「국토계획」, 제30권 1호, 대한국토도시계획학회.

19) 삶의 질에 관한 연구는 사회과학 분야에서 활발하게 진행되고 있는데, 류(liU)는 경제학적 측면에서(Jin, B(1975), Quality of Life and Economic Development)

것이다. 그러나 지역주민들의 삶의 질 지표는 그들의 태도와 사회적 산출물에 중요한 단서를 제공하는 기능을 하기 때문에 외부적으로 관찰되는 객관적 지표와 주민의 희망과 절망, 만족과 불만을 나타내는 주관적 지표 등 다양하게 개발되고 있다.

### 1) 객관적 지표체계

객관적 지표는 지역사회의 각종 통계 등 객관적 자료에 의해 구성된다. 그러나 이 객관적 지표구성에도 연구자에 따라 다양한데 20), 공통부문은 ① 사회, 복지, ② 보건, 환경, ③ 산업, 경제, ④ 교육, 문화, ⑤ 사회기반, ⑥ 질서, 안전 등 6개 부문으로 대별하여 세분화 하고 있다.

우리나라에서도 지난 1978년부터 객관적 자료(몇 개의 항목은 주관적 지표도 포함되어 있음)에 의한 26개의 지표를 작성 「한국의 사회지표」를 매년 발표하고 있는데, 그 내용을 1995년, 2000년부터 2005년까지 내용은 <표 3-1>과 같다.

<3-1> 우리나라의 부문별 사회지표

	인구	소득 소비	고용 노사	교육	보건	주택 환경	사회	문화 여가	공안	합계
1978년 체계개발	26	11	67	55	59	33	65	(20)	34	350
1987년 1차개편	46	30	103	64	48	54	41	31	51	468

Metropolitan Area, Washington, D. C. : Government Printing Office.), 캠벨 (Campbell은 심리학 및 정치학적 측면에서 이를 연구하고 있다 Campbell, T. (1981), "Environmental Dilemmas and the Urban Poor," in H. J. Leonard(ed.), Environment and the Poor : Development Strategies for a Common Agenda, Washington.). 이에따라 삶의 질과 사회복지에 관심을 가지는 학자들이 중심되어 Journal of Social Indicators Research를 발행하면서 학문적 활기를 띠게 되었다.

- 20) 중앙일보사는 ① 건강한 생활, ② 안전한 생활, ③ 교육복지, ④ 경제생활, ⑤ 편리한 생활, ⑥ 문화생활 등으로 나누고 있다. 중앙일보(1995), 「전국 74개 시 비교평가 자료집 : 삶의 질 입체분석」. 김병국은 ① 자연 및 인구환경, ② 거주환경, ③ 보건사회, ④ 교육, 문화, ⑤ 경제, ⑥ 공공안전 등 6개 분야로 나누고 있다. 김 병국(1988), 「도시생활의 질 측정지표에 관한 연구」, 한국지방행정연구원, 한국지방행정연구원 95

	인구	가족	소득 소비	노동	교육	보건	주거 교통	정보 통신	환경	복지	문화 여가	안전	사회 참여	합계
1995년 2차개편	44	43	41	62	43	50	51	28	31	43	34	55	28	553
2000년	32	30	44	52	50	36	36	27	28	40	40	48	18	481
2004년 3차개편	48	50	51	35	44	67	57	28	47	70	44	66	33	640
2005년	34	28	46	35	39	45	45	22	44	51	39	40	18	486

### 2) 주관적 지표체계

주관적 지표체계는 각 개인의 내재적, 외재적 기준에 의해 나눌 수 있다. 내재적인 것은 개인의 열망 수준(level of aspiration)을 기준으로 상대적 만족 또는 불만족을 측정하는 것인데, 신도철의 「한국인의 삶의 질 대 연구」와, 파보(Pavot. W) 와 디너(Diener. E)의 「생활만족 척도에 의한 삶의 질 연구」 등이 여기에 속 한다 21). 파보와 디너에 의한 「생활만족 척도에 의한 삶의 질 연구」의 주관적 지표는 <표 3-2>와 같다.

<표 3-2> 생활만족 척도에 의한 주관적 지표

_____ 10	_____	응답자는 다음 사다리 형태의 그림을 보게
_____ 9	_____	되며, 이 사다리는 삶의 상태를 상징한다. 사다
_____ 8	_____	리의 최상계단은 응답자가 이상적 상태라고 기
_____ 7	_____	술한 총체적소망을 표시한다. 응답자는 현재
_____ 6	_____	그가 그의 소망에 견주어 보아서 사다리의 어
_____ 5	_____	느 위치에 있으며 5년전에는 그가 어떤 위치에
_____ 4	_____	있었고 5년후에는 그가 어디에 있으리라고 생
_____ 3	_____	각하는가 등의 질문을 받게 된다. (세가지 범
_____ 2	_____	주의 질문과 응답, 즉 과거, 현재, 미래의 상태
_____ 1	_____	가 측정 됨).
_____ 0	_____	응답자의 "사다리"식 평가는 자의적인 것으로
		서 "사다리"의 상하가 자신의 행, 불행의 조건
		으로 규정된다.

### 3) 다차원적 지표체계

다차원적 지표체계는 객관적 지표체계와 주관적 지표체계를 혼합한 것

21) Pavot. W. and E. Diener(1993), Review of the Satisfaction With Life Scale. vol.

이다. 즉 객관적 지표를 측정하면서 주관적인 심리상태를 측정할 수 있는 지표체계는 <표 3-3>과 같다고 할 수 있다.

<표 3-3> 다차원적 지표체계(지방정부의 삶의 질 측정지표)

평가 부문	평가항목 (세부항목)	평가가능요소
사회 복지	생활보호 (영세인보호, 노인자보호)	생활보호대상자수, 거택보호자수, 영세민대책비지출액, 임대주택수, 사회복지시설수, 사회복지비지출액, 사회복지시설관리자수, 보육시설 종사자수, 장애인취업자수, 미아가출발생수, 청소년가장결연수
	보건위생 (병원의료, 위생)	의료기관수, 의료인력수, 병상수, 법정전염병보유자수, 결핵환자수, 예방접종자수, 질병예방관련지출액, 쓰레기수거량, 분뇨수거량, 하수종말처리량, 상수도공급량, 하수도보급량, 진개수거인력, 청소인력
	환경 (오염)	오염피해진정건수, 도시가스공급자수, 환경보전예산액, 하수처리량, 수질오염도, 대기오염도, 소음도, 폐수발생업체수, 대기오염배출업체수
교육 문화	교육 (학교, 사회교육)	각급학생수, 학급수, 교원수, 유치원생수, 학생수대 컴퓨터보유대수, 대학진학생수, 급식학교수, 교육비에산액, 교사면적, 사회교육비지출액, 사회교육시설수
	문화 (시설, 여가)	공공도서관좌석수, 공공도서관장자수, 문화행사비지출액, 지정문화재수, 문화재관리유지비, 공연장수, 스포츠시설면적, 여가시설수, 도시공원면적, 공연회수, 문화예술단체지원비지출액, 공연시설면적
산업 경제	농업축산 (농업, 임업, 축산업)	경지정리면적, 농업용수시설비지출액, 복합영농지도실적, 농기부업장려실적, 농업생산성, 농업유통지원실적, 공유림관리실적, 식수면적, 임업생산성, 가축전염병예방접종수, 축산농가수, 가축사육두수, 낙농진흥사업비지출액
	광공업 (광업, 중업)	광업종사자수, 광업생산성, 광업가동률, 업종별제조업체수, 제조업중사자수, 공업단지유형별규모, 입주업체수, 가동율자수, 중소기업육성자금지원실적
	관광운수 (관광, 운수)	관광업체수, 관광시설이용자수, 관광산업종사자수, 비지정관광지수, 관광비에불개발비지원액, 우수토산품개발비지원액, 등록운수업체수, 운수사업지원비지출액, 운수업종사자수
지역 개발	공공시설 (교통, 상하수, 하천, 주거환경)	시군도개설연장, 시군도포장률, 시군도유지비지출액, 주차장면적, 교통대책지출액, 교통표식설치수, 상수도공급량, 간이급수시설수, 하수도시설관리비지출액, 지방하천관리인원수, 하천변연장, 공원면적, 가로수, 녹지대나무수, 주거환경개선사업지원비지출액, 개암촌총주택수, 취리구조개선사업비지출액
	지역계획 (계획수립, 시행)	도시계획변경회수, 특수계획입안회수, 택지개발계획회수, 도시계획사업시행회수, 특수계획사업비지출액, 택지개발사업비
주민 보호	재해 (수해, 화재, 사고)	홍수해이재민수, 풍수해피해액, 풍수해사망자수, 화재발생건수, 화재피해액, 소방장비소유수, 소방관수, 교통사고발생건수, 교통사고사상자수, 교통사고피해액
	치안(범죄)	범죄발생건수, 경찰관수, 보안등수, 범죄발생건거수, 범죄신고건수
행정 관리	자원관리 (조직관리, 인사관리, 재정관리)	공무원수, 국·실·과·계수, 위원회회의수, 민원담당공무원수, 읍·면·동수, 시구임용공무원수, 퇴직공무원수, 교육이수공무원수, 포상공무원수, 공무원제안건수, 승진공무원수, 공무원평군협력, 공무원평군연령, 재정지출도, 예산규모, 공무재산출액, 지방세수입액, 세외수입액, 지방채총액, 경상비지출총액, 인건비총액, 지방공기업수, 민관합작건수, 민관합작규모
	기획 (운용계획, 조례, 조사, 통계)	중기지방재정계획예산비율, 추경예산편성회수, 예산이월액, 예산이용액, 조례·규칙개폐건수, 조례(안)부결건수, 통계연보수록내용건수, 조사결과발표건수
	통제 (지도감독, 행정감사)	진정건수, 집단민원발생건수, 민원해결건수, 공무원징계건수, 소청건수, 피감시건수, 감사지적건수

## 2. 지방정부의 삶의 질 측정지표의 연구경향

‘삶의 질’ 개념에 관한 보편적인 합의가 이루어지지 않은 상황에서는 명확한 지표의 제시는 불가능 하나, 삶의 질 지표는 지역주민의 태도와 사회적 산출물에 주요 단서를 제공하는 기능을 하기 때문에 지표구성의 필요성은 충분하다 22). 삶의 질 지표의 구성은 누가, 어떤 방법으로, 어떠한 목적을 위해서이의 구성을 시도하느냐에 따라 그 내용에 많은 차이를 유발하게 된다. 지역주민의 일상적인 생활상에서 이를 고려하는 주거 환경, 경영 주체들이 기업의 활동과 관련지어 고려하는 경제 환경, 정부 기관의 정책의 수립. 집행을 위해서 고려하는 제도적 환경은 각기 상이하다. 나아가 특정지역의 주민이 고려하는 삶의 질과 타 지역주민들이 바라보는 삶의 질에도 많은 오차가 발생하기 마련이다. 이렇게 본다면 삶의 질 지표를 구성하는 목적도 다양할 수밖에 없다 23). 이는 정보의 획득, 예측, 문제의 인지, 정책의 평가, 목표의 설정 등으로 크게 분류할 수 있는데, 이와 같이 지표의 구성목적에 따라 지표구성의 접근방법도 사이해져 기술적, 분석적, 평가적, 방향제시적 접근방법을 산출하게 된다 24).

한편 삶의 질을 확인하는 방식에 따라서도 상이한 지표체계의 구성이 가능한데, 환경에 대한 인식여부에 따라서 개별적 지표와 집단적 지표로, 지표의 성질이 삶의 질의 향상을 나타내는 플러스 지표와 삶의 질의 떨어지는 마이너스 지표로, 양화의 여부에 따라 양적인 지표와 질적인 지표로, 그리고 환경에 대한 주민들의 주관적 인식을 측정하는 주관적 지표와 객관적 삶의 조건을 통해 주민들의 삶의 질을 특정하고자 하는 객관적 지표로 분류할 수 있는 것이다 25). 지역주민의 다양한 삶의 측면에

22) Liu, B. C.(1994), *Quality of Indicators in US Metropolitan Areas : A Statical Analysis*, N. Y : Praeger.

23) 박 철 등(1999), “자치구 주민의 삶의 질 실태분석. 평가-부산광역시 해운대구를 대상으로”, 지방자치학회보(한국지방자치학회) 제11권 4호(통권 28호), PP. 106-107.

24) 정한용(1995), 전계서.

25) 박 철 등(1999), 전계서. P. 107.

대한 계량화된 정보를 얻기 위한 삶의 질 지표는 일반적으로 정치, 경제, 사회, 문화, 교육, 복지 등 대부분의 지역적 환경을 포괄하는 경향성을 식별할 수도 있다 26).

#### IV. 주민의 삶의 질 지표개발을 위한 지방정부의 역할

지역주민의 삶의 질 향상을 위한 지방정부의 지표 개발은 계량화를 전제로 한다. 그런데 측정과 비교를 위한 계량화가 가능하다고 해도 적용을 위해서는 개별 지표마다 측정하고 평가할 것인가, 아니면 개별지표들을 모두 통합한 종합지수(composite index)로 할 것인가를 결정하는 것이 순서일 것이다. 종합화 여부에 대한 참반 양론이 제기되고 있으나 27), 궁극적으로 측정하고자 하는 대상이 포괄성을 지니고 있는 한 종합화는 필요하다 할 것이다. 다만 종합화를 시도하더라도 어떤 가중치 체계를 이용할 것인가의 문제가 제기된다. 물론 종합화에 있어서 경우에 따라서는 행정기능의 실태를 있는 그대로 나타낼 수도 있는 편의성만을 주장한다면 동일가중치를 고려할 수도 있다. 그러나 자원배분이나 투자의 우선순위의 결정에 의미 있는 정보를 필요로 할 경우 지방정부의 종합적인 성과는 물론 각 부문별 성과의 측정은 동일가중치가 아닌 상이한 가중치체계를 고려할 필요가 있다. 결국 지표작성의 편의성보다는 이용의 필요성에서 상이한 가중치가 요구된다고 볼 수 있다.

이러한 점에 비추어 지방화 시대의 지방정부의 역할은 주민들의 중요한 삶의 질 영역들에 초점을 맞추어 집중적으로 투자해야 하는 데, 다시

26) 국토개발연구원(1990), 「도시기반시설의 지역별 지표분석의 연구」, 국토연 90-16. 김재익(1998), 「삶의 질 향상을 위한 정책과제와 지표설정에 관한 연구」, 「국토계획」, 제32권 5호, 대한국토·도시계획학회.

27) 통합화를 반대하는 입장은 통합하게 되면 결정과정에 중요한 정보가 은폐되거나 멸실될 우려가 있고, 다양한 정책대안의 장단점을 호도할 수도 있다는 주장이고, 지지하는 입장은 통합되지 않은 개별지표는 통계치의 잡동사니이고 이해할 수 없는 기록의 퇴적물에 불과하다는 주장이다. Carley, Michael(1981), Political and Bureaucratic Dilemmas in Social Indicators for Policy Making. Social Indicators Research, 9(1), pp. 15-33.

말하면 쾌적한 환경유지, 교통지옥 해소, 계층과 지역의 차별을 없애고 범죄나 사고로부터 안전한 지역이 될 수 있도록 해야 한다.

또한 주민의 삶의 질 향상은 주민의 자발적 참여가 이루어질 수 있도록 제도적 장치도 설정하여야 할 것이다.

## V. 결론

우리의 경우 1955년부터 지방자치의 본격실시로 지방정부는 주민의 사회복지문제를 비롯한 삶의 질 향상에 모든 정책을 맞추고 있다. 이러한 측면에서 본 연구는 지방정부가 주민의 삶의 질 지표개발에 관한 연구를 위해 기존의 지표체계를 연구 실정에 맞는 지표개발을 위해 물리적, 심리적, 사회경제적 요인을 측정할 수 있는 주. 객관적 지표개발을 제시하려 하였다.

향후 이러한 점들에 대한 검토가 이루어 질 때 지방정부의 주민이 삶의 질 제고를 위한 대응은 앞으로 지방자치제도의 정착과 발전에 기여할 것이다.

### <ABSTRACT>

## Local government's role for the development of residents' quality of life indication

Dong-Sik Kang

The question of *Quality of Life* guarantees the dignity of man and it starts in terms of making certain of a healthy, minimum and cultural life. In the case of our country, the central

government started to consider about the national quality of life in the 1970's and when the local autonomy enforced the responsibility of residents' quality of life to the local government.

This dissertation presents a variety of indication systems for promoting the residents' quality of life and focused on the local government's role and its usage of indication.

**Key Words:** local autonomy, local government, quality of life, indication system