

1. 런던시의 시민복지전략: 런던플랜과 평등한 삶의 기회

1) 서론

- 세계에서나 우리나라에서나 점점 더 정치와 행정의 중심은 과거의 일방적인 투입이나 시장적 효율성을 넘어서 어떻게 근본적으로 국민의 삶의 질을 향상시킬 것인가에 더욱 집중되고 있으며 이는 그동안 경제적으로나 정치적으로 지속적인 발전을 해왔지만 삶의 질은 정체되거나 오히려 악화되고 있는 현실에 대한 반성에서 비롯됨.
 - 최근 발간된 유엔 ‘세계행복보고서(World happiness report)’(Helliwell, Layard and Sachs, 2012)에서 세계 경제는 기술적이고 조직적인 발전을 통해서 생산성의 혁신을 일으키며 계속 발전하고 있지만 이것이 환경을 파괴하고, 비만, 흡연, 당뇨병, 우울증과 같은 새로운 현대사회 질병을 동반하고 있음을 지적함.
 - 이어 우리나라 기획재정부(2012)에서도 최근 ‘행복지수의 세계적 중요성과 시사점’이란 보도참고자료를 배포하면서 “지난 4월 유엔 세계 행복 보고서 발표 이후 행복지수의 중요성이 강조”되고 있다고 지적하고 기존의 경제성장과 소득 중심의 국내총생산(GDP)의 개념이 가지는 한계를 극복하기 위한 국제적 논의가 지속적으로 제기되어 왔으며 앞으로도 계속 진전될 것으로 예상함.
 - 이미 현 정부에서 이명박 대통령은 2009년 8.15 경축사를 통해서 ‘국민행복지수’개발을 발표한 바 있고 정치권에서도 박근혜, 정몽준, 손학규 등 대통령 후보로 거론되는 여야 유력정치인 들이 앞 다투어 ‘행복’을 내세우고 있음.
- 이미 많은 선진국에서는 삶의 질을 단순한 정치적 구호나 지향이 아니라 구체적인 정책적 목표로 설정하고 이를 실질적으로 추구하는 경향이 1990년대 중반 이후부터 나타나왔으며 영국의 경우에도 국가적 차원의 수행평가 체계나 런던시, 리즈시와 같은 주요 지방정부의 지표를 통해서 구체적으로 나타나왔음.
 - 지방정부를 통해서 실현하고자 하는 국가목표를 지표화하고 이를 지방정부에 적용하는 수행평가체계에서 발달한 지역협정체계는 투입이나, 산출, 효율성 보다는 궁극적인 삶의 변화를 나타내는 성과(outcome)을 중심으로 하여 198개의 지표를 개발하였고, 지방정부와의 협상을 통해 3년동안 추진할 최대 35개의 우선 지표와 달성 목표치를 설정.
 - 런던시는 2004년부터 총체적인 공간적 개발전략을 담은 런던플랜을 수립해오고 있으며 2011년 보수당 보리스 존슨 런던 시장에 의해 수립된 런던플랜에서는 모든 시민을 위한 기회의 확장, 높은 수준의 환경 기준과 삶의 질을 목적으로 하여 6개의 하위목표를 제시하고 이를 구체적으로 모니터링하기 위한 24개의 핵심수행지표를 제시하고 매년 연간모니터보고서를 통해서 투명하게 평가
 - 특히 런던플랜에서도 런던에 있어 가장 심각한 문제 중 하나는 빈곤과 양극화라고 진단하고 이에 대응하기 위한 ‘모두를 위한 평등한 삶의 기회(Equal Life Chances for All)’을 2009년부터 수립하고 평등원칙(Equality Framework)을 런던 정책과 행정의 모든 분야에 적용하고 있으며 구체적 세부목적과 목적달성을 계측할 수 있는 지표들을 제시하고 역시 매년 보고서와 데이터를 통해서 투명하게 평가하고 있음.
- 서울시민복지기준 설정은 우리나라의 지방행정이 단순한 국가행정의 하위개념이나 관리와 통제의

개념이 아니라 적극적으로 시민의 복지를 증진시키는 지방행정으로의 패러다임의 변화를 뜻하는 것이며 서울시민복지기준은 이미 다른 많은 선진국의 지방정부들이 하고 있는 것처럼 그 목표를 구체적으로 제시하는 첫걸음으로서의 의미가 있음.

- 그런 의미에서 여기에서는 삶의 질과 같은 궁극적 변화(outcome)에 초점을 두는 수행평가체계를 발달 시켰던 영국의 사례를 살펴보고 세계적인 지방행정의 흐름과 서울시민복지기준에 대한 함의를 얻고자 함.
- 이를 위해서 먼저 관료제에서 시장, 그리고 거버넌스로 전환되어 왔던 영국의 공공행정의 패러다임의 역사적 흐름과 내용을 살펴보고 거버넌스 패러다임의 가장 대표적인 사례로서 신노동당 정부에 발달되었던 지역협정체제를 살펴봄.
- 구체적인 지방정부의 사례를 보기 위해서 런던시의 종합적인 공간적 개발계획인 런던플랜을 복지부분을 중심으로 살펴보고 또한 불평등 대응에 초점을 맞추고 그 목표와 모니터 지표 등을 제시한 모두를 위한 평등한 삶의 기회를 고찰해 봄.

2) 영국 공공행정의 패러다임 변화

(1) 관료제에서 시장, 그리고 거버넌스로

- Osborne (2010)은 19세기 후반에서 1980년 전후까지 공공 행정 패러다임이 지배했다면 1980년에서 90년 전후로 일시적으로 신공공관리 패러다임이 지배적이었고 이제 신공공거버넌스 패러다임으로 전환되고 있다고 설명하며 이러한 설명은 정책과 서비스 전달의 역사적 변화를 설명하는 다른 학자들에게서도 유사하게 나타남(Bovaird & Löffler, 2009; Hill & Hupe, 2009).
- 관료제 패러다임은 산업화를 통하여 수많은 사람들의 이주 등 다각적이고 전면적인 사회적 변화로 인하여 대두되었던, 공공질서, 공중 보건, 주거, 안전, 약자의 보호, 규제, 노동 조건 등의 새로운 문제에 대응하기 위해서 정부의 규모와 범위, 영향력이 크게 증가했던 19세기 말에 등장함.
 - 이전의 농경중심의 사회에서 파편화되어 있고 분권화 되어있던 시혜적 의미의 행정은 점차 전문적이고 권위 있는 형태로의 변화가 요구 되었으며 이러한 과정을 거치면서 고도의 전문화, 계층제적 권한 구조, 합리적 권위, 정책과 행정의 분리 등에 기초하는 거대 조직형태인 관료제(bureaucracy)가 하나의 이상적인 조직상으로 설정됨(Weber, 1947).
 - 이러한 관료제 패러다임은 1930년대 경제대공황 이후 루즈벨트의 '뉴딜'과 같은 경제 위기에 대한 사회적 대응과 이로 인해 구축된 공공의 역할에 대한 신뢰, 이어진 존슨 대통령의 빈곤과의 전쟁, 유럽의 국가 주도 전후 복구 경제를 지원했던 미국의 '마셜 플랜' 등으로 더욱더 강화됨(Hill & Hupe, 2009).
- 정부의 역할 확대에 전제를 둔 정책 집행과 서비스 전달의 패러다임은 1970년대 초 오일 쇼크 등을 시작으로 심화되기 시작한 경제위기와 함께 80년대 전후로 영국의 대처 정부와 미국의 레이건 정부가 정부 축소와 시장 확대를 뚜렷한 정책적 기조로 내세우기 시작하면서 시장 패러다임으로의 변화가 이루어짐.
 - 이러한 신자유주의 기조 속에서 이전까지는 유일한 해결사로서 간주되었던 정부는 비효율적이고 경직된 집단으로 비판의 대상이 되기 시작하였고, 오히려 이윤의 동기로 무장한 민간 기업이야말로 가장 효율적이고 전문적인 조직의 상으로 추앙됨(김보영, 2011).

- 따라서 정책의 집행이나 서비스 공급을 아예 공공부문에서 민간으로 이전(매각)시키는 민영화가 추진되거나 공공부문이 담당을 하더라도 민간과 같은 시장의 원리를 적용시키는 시장화가 진행
- 또 하나의 흐름은 민간 경영 방법론을 그대로 공공부문의 행정에 적용시키는 신공공관리(NPM)의 등장이며, 그래서 공공 조직 내에서 계약에 의한 관리, 산출에 대한 관리, 수행평가 등 민간 경영 기법들이 도입이 되기 시작(Hill & Hupe, 2009).
- 하지만 경제위기에 따른 재정 압박과 동시에 실업이나 빈곤의 증가로 새로운 사회적 욕구의 증가를 동시에 경험하였기 때문에 단순히 서비스 비용을 낮추는 식의 효율성을 중심으로 한 접근이 제공해 줄 수 있는 해법이란 매우 좁은 범위에 불과하여 시장 패러다임은 이내 한계에 부딪침.
- 양적인 사회적 욕구는 주로 고령화나 가족구조의 변화, 여성의 노동시장 참여 증대 등으로 지속적으로 증가.
- 또한 이전에는 무언가가 제공되는가에 초점이 맞추어져 왔다면 이제는 그러한 정책과 서비스의 결과로 나의 삶이 어떻게 질적으로 변화하였는가를 따지게 되어 질적인 욕구도 증가.
- 하지만 그에 비하여 기존의 정치, 사회, 경제 제도들은 점차 그 정당성이 약화되고 선거와 정당으로 대별되는 전통적인 민주주의 제도에 대한 회의가 확산.
- 따라서 90년대 들어서 더 이상 도식적인 민영화나 시장화를 고집하기 보다는 보다 실질적이고 실용적인 해법을 모색하면서 공공과 민간, 민간과 민간끼리 제한된 자원을 놓고 벌이는 경쟁적 관계 보다는 서로의 자원을 융합하여 시너지 효과를 볼 수 있는 협력관계에 더욱 관심을 가지게 되고 그 효과에 대한 책임 문제에 있어 광범위한 민주적 대표성을 가지고 있는 정부의 역할에 대한 적극적 고려하는 이른바 거버넌스 패러다임이 나타나기 시작.
- 새로운 패러다임에서는 정책 집행과 서비스 전달의 주체에 있어 정부가 유일한 행위자는 아니고 설정한 정책적 목적을 달성하기 위해서는 결국 지역사회 내의 다양한 공공기관과, 민간업체, 비영리 기관, 지역사회 단체, 이용자 집단 등을 모두 포괄하는 이해 관계자들의 참여와 협력이 필수적이라고 인식하며 결국 이를 통해서 궁극적인 목적인 지역사회 삶의 변화를 성취할 수 있다고 생각
- 이러한 전제 위에서 기술적으로는 조직 내부의 운영 기법이나 기술 보다는 다양한 이해관계자 간의 협의와 협상, 그리고 협력적이고 전략적인 관계를 구축하고 이를 바탕으로 정책과 서비스의 목적을 달성하는 방법이 발달

(2) 지역협정체제의 사례

① 지역협정체제 수립 배경

- 신노동당 정부는 이전에 축소되었던 공공 기관의 역할을 다시 복원시키면서 대신 관료성이나 경직성을 개혁하기 위해서 현대화(modernization)을 추구하고 그 주요 수단으로 수행평가(performance measurement) 체제를 도입.
- 지방정부에 있어서는 1999년부터 시행된 가장 대표적인 수행 평가 체제인 최고의 가치(Best Value)를 비롯하여 기존에 있었던 지역 협정, 지역 공공 서비스 협정(Local Public Service Agreement, LPSA) 등 다양한 수행 평가 도구들이 발달하여 한때 이에 의한 총 지표수가 1,200여개까지 이름.

- 최고의 가치는 1999년 지방 정부법을 통하여 도입된 제도로써 지방정부가 직접적으로 제공 하는 서비스 또는 계약에 의해 제공되는 모든 서비스에 최고의 가치(Best Value)를 보장하도록 의무를 부과하면서 성립된 수행 평가 체제이며 이를 감시하기 위한 지표로서 최고의 가치 수행 평가 지표(Best Value Performance Indicator)들이 개발됨.
- 이전의 지역협정의 경우 2004년에 시작된 지역전략협의체와 정부사무소간의 협약이며 3차까지 진행되었으며 지역 공공서비스 협정은 2001년에 시작된 수행평가 제도로 협정 사항에 따라 초기에 부양기폭교부금(Pump Priming Grant)이 지급되고 그 결과에 따라 수행포상교부금(Performance Reward Grant)이 부여되는 등 재 정적 포상에 초점을 맞춘 수행평가 체제
- 그 외에 각 분야별로 아동 및 청소년 계획(Children and Young People's Plan), 범죄와 무질서 감축 전략(Crime and Disorder Reduction Strategy), 지역 교통 계획(Local Transport Plan), 국립공원 운영 계획(National Park Management Plan), 자치 폐기물 전략 (Municipal Waste Strategy) 등 각 분야별로 각각의 전략계획들이 산재
- 이러한 수행평가 체제는 기본 속성상 일방적인 하향식 명령체계를 이루게 되므로 참여를 비롯한 자치적인 가치와는 항상 상충 할 수밖에 없었으며 시행 상에 있어서도 너무 많은 지표들이 때로는 서로 중복적으로 적용됨에 따라 수행 평가 체제가 성취하고자하는 어떤 궁극적 성과보다는 당장의 지표상 수치에 얽매이게 되고 지역에서도 많은 혼동이 발생하는 등 끝 임없는 문제와 비판이 제기
- 신노동당 정부는 이러한 문제를 해결하기 위하여 새로운 수행평가 체제의 개혁을 추진하고 이를 통해서 지표의 측정 대상을 투입이나 산출이 아닌 궁극적인 목적(outcome)에 집중하고, 이 목적 설정과정에서도 자치적인 선택권을 보장하여 상호협상에 의한 합의를 진행하며, 통합적 접근을 강화해 나감(CLG, 2006).
- 2000년 지방정부법에 의해 주의회와 지구의회에 지역사회 전략 수립에 대한 의무를 부여하였으며 2006년에 발간된 ‘강력하고 번영하는 지역사회: 지방정부 정책백서 Strong and prosperous communities: The local government White Paper’ (CLG, 2006)와 이를 기초로 제정된 2007년 지방정부 및 보건공공 참여법에 의해서 새로운 지역협정체제의 법적 근거가 확립됨.
- 2007년 법을 통해서 지방정부와 지역기관들에게 지역에서의 우선순위를 일관되게 추진할 수 있도록 협력적으로 일할 것에 대한 의무가 부여되었으며 특히 지방정부와 지역보건당국(Primary Care Trust)이 공동으로 전략 욕구 실사를 진행하고 이를 지역협정에 반영토록 하고, 지역 서비스에 대한 의사결정과 서비스 구상에 있어 지역 주민이 보다 전면적으로 참여할 수 있도록 이에 대한 의무도 부여.

② 지역협정체제 내용

- 지역협정은 아동 청소년, 치안과 안전, 보건과 사회서비스, 경제 개발과 환경 등 모든 분야에 걸쳐 중앙정부 가 설정한 총 198개의 지표들 중 그 지역사회에서 모든 공공기관들과 지역단체가 참여한 지역전략협의체(Local Strategic Partnership, LSP 이하 협의체)가 최대 35개의 우선 지표들을 중앙정부와 합의하여 결정하고 이를 3년 동안 얼마만큼을 달성 할 것인가를 계약하는 협정
- 중앙정부는 명백한 성과를 담보하기 위해 구체적으로 측정 가능한 국가 지표를 제시하는 것이고 지방정부는 다른 지역 내 공공기관과 공동으로 자기 지역의 우선순위를 고를 수 있는 선택

권이 있는 것이며 이를 얼마 나 달성할 것인지 협상을 통해 결정함으로써 중앙과 지방간의 이해관계를 조절할 수 있음.

- 3년 후 성과에 따라 성과 포상 교부금(performance reward grant, PRG)가 주어질 수 있지만 어떻게 달성할 것인가에 대한 결정권은 철저히 지방의 자율성에 맡기고 극단적인 실패가 없는 한 중앙정부가 관여하지 않음.
- 지역협정에 들어가기에 앞서 지방 정부는 10년에서 20년 이상의 장기적인 전망을 제시하는 지속가능한 지역사회 전략(Sustainable Community Strategy, SCS, 이 하 지역전략)을 수립해야 하는 의무를 지니고 있지만 이 전략은 어디에 제출하거나 승인을 받아야 하는 의무는 없으며 단지 이 전략을 수립하는데 있어 지역사회의 의견수렴과 논의과정을 거쳐야 한다는 것만을 규정
- 지역협정 시행과정에 있어서 매년 각 지역별로 감사 위원회(Audit Commission)와 각 분야별 규제기구의 구성원 5~6 명이 참여하는 포괄적 지역 평가(Comprehensive Area Assessment, CAA)를 실시하여 각 지방의 최고 35개의 우선 지표를 비롯하여 198개의 모든 지표상의 개선 정도를 모니터 하여 정기적인 재검토의 기회를 부여하고 우수 평가를 내리거나 경고를 내려 독려하거나 경각심을 줄 수 있음.
- 지역협정 절차에 앞서 중앙정부는 3년마다 정부의 전체 지출 에 대해서 재검토하는 과정인 포괄적 예산 검토의 결과를 바탕으로 198개의 국가 수행평가 지표를 선정하며 이 지표들은 정부의 모든 활동분야를 포괄하는 것으로 각 지표는 각 부처의 전략적 목표에 근거하여 수치화하여 구체적으로 측정할 수 있는 것을 선별
- 이 국가지표는 투입이나 산출이 아닌 궁극적인 삶의 질과 같은 목적에 초점을 맞추어 최소화한다는 원칙을 가지고 각 부처와 지방정부부가 협의를 거쳐 결정하였으며 이에 따라 지역사회에 대한 만족도, 범죄율, 사망률, 비만률, 진학률과 같은 지표들이 많이 사용됨.
- 지역협정에는 최대 35개의 우선지표와 각 지표 당 지역 혁신 목표치, 그리고 각 지표의 목표치 달성에 관계되는 (공공)기관, 지역협정의 유효기간 등이 포함되며 각 지표 목표치에 대해서는 이에 대한 주된 역할을 해야 하는 (지역전략협의체에 참여하는) 관계 기관들이 있으며 이를 분명하게 적시되며 한 목표치 달성에 있어 관계기관은 여러 기관이 될 수가 있지만 이때에는 그 달성에 대한 전반적인 책임을 지는 ‘주도 협력기관(lead partner)’를 별도로 설정할 수 있음.

<표 3-1> 지역협정 국가지표의 예

지표 번호	지표
NI 1	자신의 지역사회에서 서로 다른 배경을 가진 사람들이 서로 함께 잘 지내고 있다고 믿는 사람의 비율
NI 4	자신이 지역에서의 의사결정에 영향을 미치고 있다고 느끼는 사람의 비율
NI 5	전반적인 지역사회에 대한 만족도
NI 19	청소년 재범률
NI 47	교통사고 사망률
NI 50	아동의 정서적 건강 정도
NI 53	생후 6~8주내 모유수유율
NI 56	초등학교 5학년 학생의 비만율
NI 81	만 19세에 3등급 자격증 취득 비율
NI 102	초등교육과정(key stage 2)에서 무료급식 대상 학생과 다른 학생간의 성취 간극

NI 118	저소득 가구의 공공 보육 이용률
NI 121	만 75세 이하 암 질환 사망률
NI 123	재활 및 중간치료(intermediate care)를 통해 자립을 회복한 노인 비율
NI 127	사회서비스 이용자의 자기기입식 경험 보고
NI 146	성인 정신지체 장애인 취업자
NI 154	지방정부 공공주거 거주자의 서비스 만족도
NI 175	대중교통, 도보, 자전거를 통한 서비스 및 시설 접근도

3) 런던 플랜과 평등한 삶의 기회

(1) 런던 플랜

① 런던 플랜의 개요

- 런던플랜은 법적으로 부여된 시장의 의무로서 수립된 런던의 공간적 개발전략으로 첫번째 런던플랜은 노동당의 켄 리빙스턴(Ken Livingston) 시장에 의해 2004년 처음 수립 시절 수립되어 2008년 2월에 한번 개정되었으나 2008년 5월에 보수당의 보리스 존슨(Boris Johnson) 시장이 새로 선출되면서 2011년에 다시 전면 개정되어 현재의 새로운 런던 플랜을 수립됨(Mayor of London, 2011b).
- 런던 플랜은 이전의 다른 전략 지침, 자치구 개발 계획 등을 대체하는 것으로 1999년 광역런던 기구법(The Greater London Authority Act)에 근거하고 있으며 이 법에서는 런던 플랜이 런던시민의 건강, 기회의 평등, 영국 지속가능한 발전에 기여 등 3가지 주제에 대해서 고려할 것을 규정하고 있으며 세부적인 사항은 정부지침해설(government guidance note, Circular 1/2000)에 근거하고 있음.
- 런던 플랜의 시행 주체는 광역런던기구(Greater London Authority)로 2000년에 수립된 이 기구는 선출된 시장과 별도로 선출된 의회(Assembly)로 이루어진 런던시청(Corporation of London)과 32개 런던 자치구(London Borough)로 구성되어 있으며 새로운 형태의 공공 기구로서 런던시 전반에 걸친 전략적 운영을 위해 설립(Mayor of London, 2004).
- 따라서 런던 플랜은 15~20년 미래 런던의 개발에 대한 통합적인 사회적, 경제적, 환경의 틀이며 토지 이용 및 개발, 자치구 개발 등과 연계된 시장의 다양한 전략에 대해 물리적 지리적 차원을 통합하고 있음
- 현재의 런던 플랜은 보리스 존슨 런던시장의 2008년 7월부터 개정작업을 시작하여 1,000여개에 가까운 정부기관, 민간기업, 단체, 개인들의 의견 수렴을 받아 2011년에 전면 개정되어 발표됨(Mayor of London, 2011b).
- 새로운 런던 플랜 수립을 위해서 2008년 7월, 새로운 정책적 접근을 제안하는 의견수렴용 문서인 ‘더 나은 런던을 위한 기획(Planning for a Better London)’을 발행하고 의견수렴 결과 기존 런던 플랜의 점진적 변화보다는 전반적인 재검토와 대체가 필요하다고 결론
- 2009년 4월 “런던을 위한 새로운 계획(A New Plan for London)”이란 제목으로 기초 제안서를 발행하고 런던 의회 및 광역런던기구 산하의 런던개발기구(London Development Agency), 런던시경(Metropolitan Policy Authority), 런던 교통(Transport for London) 등의 의견을 수렴

- 수렴된 의견을 바탕으로 새로운 런던 플랜 가안을 작성하여 2009년 10월부터 2010년 1월까지 의견수렴 절차를 통해 944개의 정부기관, 개발업체, 단체, 개인 등이 7,166건의 의견을 개진하였고 이를 정부에서 선임한 독립 패널을 통해 2010년 7월부터 12월까지 심의하고 런던플랜에 반영
- 새로운 런던플랜(Mayor of London, 2011b)은 2008년 3월에 발행되었던 런던플랜 통합수정판(Mayor of London, 2008)을 대체하여 2031년을 공식 종료시점으로 하는 20년 장기계획으로 새로운 계획 개발에 있어 건강영향평가(Health Impact Assessment, HIA), 평등영향평가(Equalities Impact Assessment, EqIA) 등을 포괄하는 통합영향평가(Integrated Impact Assessment, IIA)를 진행

② 런던플랜의 비전과 구성

- 런던 플랜에서는 장기적 비전을 다음과 같이 규정(Mayor of London, 2011b, p. 32)

“2031년과 그 후에 런던은 모든 시민과 사업을 위해 기회를 확장하고, 가장 높은 수준의 환경 기준과 삶의 질을 성취하며 특히 기후 변화와 같은 21세기 도시의 도전과제에 대응하는 접근에 있어 세계를 선도”

- 이 포괄적인 비전은 6개의 하위 목표로 뒷받침되며 지속가능한 발전의 개념이 내포되어 있음. 6개의 하위 목적들은 어떻게 비전이 실현되어야 하며 구체적인 정책과 연결됨(Mayor of London, 2011b)

1. 경제와 인구 증가에 대한 도전과제에 대응하는 도시: 지속가능하고 양질의 점차 개선되는 삶의 질과 모든 런던 시민을 위한 충분한 양질의 주거와 동네를 조장하고 건강의 불평등을 비롯한 박탈과 불평등의 거대한 쟁점에 대응하는데 지원
2. 국제적으로 경쟁력 있고, 성공적인 도시
3. 다양하고, 강력하고, 안전하고, 접근 가능한 이웃사회(neighborhoods)의 도시: 런던 시민들이 애착을 느끼고, 모든 주민, 근로자, 방문자, 학생들에게 그들의 출신지역이나 배경, 나이, 지위에 관계없이 그들의 잠재력을 실현하고 표현할 기회와 개인들이 즐기고, 함께 살아가고, 번영할 수 있는 높은 질적 환경을 제공하는 이웃사회 건설함
4. 감각을 즐겁게 하는 도시: 건물과 거리가 현대적인 건축양식을 가지고, 런던의 유산을 최대한 활용하고, 풍부한 개방 녹색 공간, 자연환경, 물길을 확장하고 최대한 활용하여 런던 시민의 건강과 복지, 개발을 증진시키는데 잠재성을 실현하도록 함
5. 환경 개선에 있어 세계적인 모범이 되는 도시
6. 직업, 기회, 시설을 접근하는데 있어 모두가 쉽고, 안전하고, 편리한 도시: 도보와 자전거 사용을 적극적으로 촉진시키고 템즈강의 보다 나은 활용과 이 계획의 모든 목적의 집행을 지원하는 효율적이고 효과적인 교통 시스템 구축.

- 이러한 비전실현을 위해 런던 플랜은 런던의 전략적 비전과 목적의 실행을 선언한 ‘맥락과 전략’, 주로 지역개발정책과 관련이 있는 ‘런던의 공간’, 보건 및 복지정책과 관련이 있는 ‘런던의 사람’, 경제정책을 이루는 ‘런던의 경제’, ‘기후변화에 대한 런던의 대응’, ‘런던의 교통’, 주로 지역 생활환경에 대한 정책이 포함된 ‘런던의 생활 장소와 공간’, ‘시행과 모니터 및 점검’ 등 총 8개 분야 121개의 정책으로 구성되어 있음

- 각 정책은 시장 정책 전략을 규정한 ‘전략’, 계획 결정에 있어 시장이나 다른 기획 기구에 의해서 적용될 정책을 규정한 ‘계획 결정’, 그리고 자치구가 자신의 지역개발체계(local development framework, LDF)을 준비할 때 참고할 수 있는 ‘지역개발체계 준비’ 보통 3가지 요소로 구성됨

③ 런던 플랜과 시민복지전략

- 런던플랜에서 시민복지부문에 있어 여전히 빈곤은 감소되지 않았으며, 특히 아동, 근로연령 성인, 연금생활자 등의 소득 빈곤률이 영국의 다른 지역보다도 높고 런던 내부에서도 소득과 고용, 건강 등이 계층과 지역에 따라 양극화가 심화되는 것을 핵심적인 문제로 진단(Mayor of London, 2011b).
 - 주거비용까지 포함하였을 때 근로연령 성인의 ¼, 아동의 41%가 빈곤하며 특히 런던에서 자녀가 있는 가구의 빈곤율이 다른 지역에 비해서 높게 나타나고 결핍(deprivation)이 소수인종과 장애인에게 집중됨
 - 그 결과 런던이 점점 더 양극화되고 있으며 소득의 증가는 주요하게 고소득자 수와 그 고소득자의 소득 증가로 나타나고 있어 저소득 계층과 실업자는 점점 더 뒤쳐지고 있고 이러한 양극화는 건강과 양물남용, 범죄와 같은 일련의 사회적 문제를 동반하게 된다고 지적함
 - 또한 런던플랜에서 이러한 문제에 있어 고용문제가 핵심적이라고 하면서 런던에서 자녀가 있는 가정이 그렇지 않은 가정보다 더 무직가정인 경향이 있고, 그래서 더욱 빈곤에 취약하며, 장애인은 비장애인에 비해 실업자일 확률이 거의 두 배라고 지적하고 전반적으로 런던이 다른 영국의 지역에 비해서 실업률이 높고, 고용률이 낮다는 점을 들며 특히, 경제성장이 더 불명확한 가운데 인구가 늘어나는 상황에서 직업에 대한 런던시민의 접근성이 높이는 것이 핵심적인 우선 순위가 될 것이라고 명시함
 - 그리고 런던플랜에서 지리적으로 집중된 박탈문제를 지적하면서 고용, 보건, 교육, 서비스 접근성 등을 고려한정부의 다중결핍지표(Index of Multiple Deprivation)에 의하면 런던 중심의 북동쪽에 집중적으로 취약하고, 그다음 런던 서쪽의 일부에 또 다른 박탈지역들이 산재해 있다는 점을 들어 지리적으로 집중된 개발과 재생(regeneration), 투자 등이 필요함을 강조함.
 - 그리고 이러한 박탈이 결국 주거와 관련되어 있음을 주장하면서 런던이 특히 생활하는데 비용이 높고 이 문제는 편중된 빈곤에 의해서 증폭되어 결과적으로 저소득 계층이 공공 주거(social housing)이외의 적합한 주거를 갖기가 매우 어려워 또한 공공 주거와 박탈의 연관성을 높이고 있고, 그래서 점점 더 공공주거를 벗어나기가 어려워지고 있음을 지적함
- 런던플랜은 도시 내에 지리적 구역에 따라 기대수명이 달라지는 현상을 지적하면서 의견수렴 단계에서 부터 다양한 삶의 질 쟁점을 제기하였으며 그중 특히 복지와 관계된 쟁점은 다음과 같음.
 - 생애 단계별로 조건과 관계없이 모든 런던 시민의 욕구에 맞고, 주거가 위치해 있는 근린사회의 질을 강화할 수 있는 충분한 주거와 설계의 보장
 - 모든 이에게 평등한 삶의 기회를 보장하기 위해서 런던에서 지속적으로 문제가 되고 있는 박탈과 배제문제 특히, 용납하기 어려운 건강 불평등 문제에 대한 대응
 - 모든 런던 시민의 양질의 건강한 음식에 대한 접근권 보장
 - 런던의 모든 지역에서 직장 and 사회생활, 다른 생애 기회들에 접근할 수 있도록 하면서 환경과 삶의 질에 부정적 영향은 최소화시킬 수 있는 적합하고 효율적인 교통 네트워크와 서비스, 자전거와 보행에 관한 지원 보장
- 결론적으로 런던플랜은 실질적으로 인구의 증가, 어느 때보다 다양한 인구 구성, 성장하고 새롭게 변화하는 경제, 가난과 박탈이라는 지속적인 문제에 대한 대응에 있어 상당한 진전, 모든 런던시민의 런던의 모든 측면에서 삶의 질의 향상 등을 목적으로 수립됨

④ 런던플랜의 지표와 평가

- 런던플랜의 집행은 핵심수행지표(Key Performance Indicator)를 중심으로 모니터 되며 이는 매년 2월에 발간되는 연간 모니터 리포트(Annual Monitoring Report)를 통해 정기적으로 점검(Mayor of London, 2011b)
- 이 지표를 통해서 누구나 런던플랜의 목적과 정책, 얼마나 성공적으로 실행되고 있는지를 알 수 있고, 시간별로 얼마나 개선되고 있는지를 알 수 있도록 함. 또한 핵심 지표의 목표치(target)은 이 런던플랜에서 목적하는 변화의 크기와 방향을 보여주고 있음
- 이전 런던플랜에서는 28개의 핵심수행지표가 있었지만 이 중 관련성이 떨어지는 것을 재정리하여 총 24개의 핵심 지표를 선정하였고, 이 중 런던 시민의 복지와 관련된 지표와 목표치는 <표 3-2>와 같음.

<표 3-2> 런던플랜 복지관련 핵심지표

번호	핵심수행지표	목표치	관련 런던 플랜 하위목표
5	저렴한 주택(affordable home)의 공급 증가	연간 13,200호의 추가적인 저가 주택의 공급 완료	1, 3
6	건강 불평등 감축	박탈이 가장 심한 지역과 가장 덜한 지역 주민간의 기대 수명의 격차 감축(남성과 여성 별도로)	1
11	고용 시장에서 불이익을 당하는 사람들의 고용기회 증가	소수인종(Black, Asian and Minority Ethnic, BAME)과 백인 인구간의 고용율 격차 감축과 한부모 런던내 소득보조(income support) 수급율과 잉글랜드 및 웨일즈 평균치간의 격차 감축	3
12	사회 인프라와 관련 서비스 공급의 개선	초등학교 평균 학급당 학생수(class size) 감축	1, 2, 3

- 1999년 광역런던지구법 346조에서 시장에게 공간적 개발 계획을 모니터할 의무와 이 계획의 준비, 평가, 변경, 교체, 집행과 관련된 정보를 수집할 것에 대한 의무를 부여하고 있으며 이에 따라 런던 플랜의 과정과 효과성을 평가하기 위한 핵심 문헌으로 연간 모니터 보고서(Annual Monitoring Report, AMR)을 발행함.
- 런던 플랜 수립 이래 8번째 연간 모니터 보고서이자 2011년 전면 개정된 새로운 런던플랜에 대한 첫 번째 런던플랜에 대한 보고서를 2012년 3월에 발간(Mayor of London, 2012b).
- 연간 모니터 보고서는 6가지 새로운 전략적 목적에 따라 설정된 24개의 핵심수행지표를 중심으로 평가하며 런던 플랜은 ‘계획-모니터-관리(plan-monitor-manage)’ 접근 방식에 따라 증거에 기반하고 효과적이며 필요에 따라 변경할 수 있도록 함.

<표 3-3> 연간모니터보고서 핵심수행지표 평가 예

번호	핵심수행지표 목표치	평가	비고
5	연간 13,200호의 추가적인 저가 주택의 공급 완료	-	새로운 저가주택 완공이 2010/11년에 6,900으로 감소
6	박탈이 가장 심한 지역과 가장 덜한 지역 주민간의 기대 수명의 격차 감축(남성과 여성 별도로)	+	남성과 여성 모두에서 재개발 대상 지역의 예상 기대수명과 런던 평균 기대수명간의 차이가 감소

11	소수인종(Black, Asian and Minority Ethnic, BAME)과 백인 인구간의 고용률 격차 감축과 한부모 런던내 소득보조 (income support) 수급율과 잉글랜드 및 웨일즈 평균치간의 격차 감축	+	소득보조 수급 한부모와 고용률에서의 격차가 감소
12	초등학교 평균 학급당 학생수(class size) 감축	-	영국 전역의 경향과 마찬가지로 평균 학급당 학생 수 증가

- 연간 모니터 보고서는 다양한 데이터를 기반으로 하여 작성되지만 광역런던기구의 런던발전데이터베이스(London Development Database, LDD)가 가장 중요한 근거가 됨(Mayor of London, 2012b).
 - LDD는 실시간으로 모니터, 계획 인가, 완료 시스템으로 런던 내 33개의 지역 계획 기구에 의해서 입력되고 광역런던기구가 협력과 일관성, 질 관리의 역할을 담당함.
 - 데이터베이스는 각각의 계획 인가, 승인, 완료, 만료 등을 모니터하고 필요에 따라 데이터를 가공하여 다양한 보고서를 생산할 수 있음.
 - 또한 이 데이터는 GIS 시스템으로 내보낼 수 있어 추가적인 공간적 차원의 분석도 가능함.
- 연간 모니터 보고서에서는 각 지표가 개선되고 있는지, 악화되고 있는지를 중심으로 작성되어 각 지표의 개선정도를 한 눈에도 볼 수 있으며 그 근거 데이터들을 자세하게 공개하고 있음.

(2) 모두를 위한 평등한 삶의 기회

① 모두를 위한 평등한 삶의 기회 개요

- 보리스 존슨 런던 시장이 설정한 런던의 비전인 모든 시민의 기회 확장, 최고수준의 환경기준과 삶의 질, 21세기 과제 대응에서 세계를 선도하는 도시를 실현시키기 위한 전략의 일환으로 평등 원칙(equality framework)을 수립(Mayor of London, 2009).
 - 런던시장은 소득, 고용, 삶의 질에 있어서 상당한 불평등이 존재하며 지역적으로도 런던 내부는 외곽에 비해 높은 수준의 결핍(deprivation)이 존재하며 런던 외곽에서도 지역에 따라 심각한 결핍이 존재하고 있다고 인식
 - 또한 런던은 점점 더 증가하고 다양화되는 인구, 더 경쟁적인 국제 사업 환경, 기후변화 등 3가지 주요 도전에 직면하고 있으며 이 때문에 향후 20년에 새로운 경로의 발전이 필요하다고 주장
 - 따라서 런던의 경제적 성장과 더불어서 그 성장으로 부터 모든 런던시민들이 혜택을 누릴 수 있도록 하고 모든 시민이 자신의 역할을 최대한 발휘하기를 원하며 이를 위해 경제적 기회를 확산시킴으로서 불평등에 대응하고 결핍을 해소하려 한다고 선언.
- 런던시장은 불평등에 대응하기 위해서 2007년 신노동당 정부에서 발간된 평등 보고서(Equality Review Panel, 2007)에서 새롭게 정의한 평등의 개념을 사용하고 이의 증진을 위한 평등원칙(Equality Framework)을 수립.

평등한 사회는 사람들이 가치를 두고 선택하는 방식대로 살수 있는 평등하고 진정한 자유와 기회를 보호하여 모두가 번영할 수 있다. 평등한 사회는 사람들의 서로 다른 욕구, 상황, 목표를 인식하며 사람들이 할 수 있고 될 수 있는 것에 대해 한계짓는 장벽을 제거한다.

- 이 정의는 현재 법적으로 차별에 보호를 받는 집단 뿐 아니라 계층이나 소득에 의해 차별과 불이익을 당하고 있는 다른 집단을 위한 평등을 증진시키는데 초점
- 시장은 모두를 위한 평등기회를 실현시키기 위해서 평등 원칙을 제시하고 그 원칙이 성공적으로 적용될 경우 기대할 수 있는 편화를 보기 위한 성공 측정(measuring success)을 도입

② 평등원칙

- 평등 원칙은 모두를 위한 평등한 삶의 기회에 있어 핵심을 차지하는 것으로 지속가능한 평등의 증진을 구체적으로 실현하기 위해서 무엇이 이루어져야 하는 것을 제시하는 것
- 또한 평등 원칙은 사회적, 경제적 불평등과 차별, 불평등에 대응하기 위해서 필수적인 정책과 행동을 적용하는데 있어 체계적인 방법이며 3년을 주기로 변화를 만들고자 하고 그 내용은 다음과 같음.
 - 주류화 과정(process of mainstreaming)의 사용: 모든 조직과 조직을 대표하여 하는 모든 일에 평등을 통합하는 것으로 법적 평등 계획에 의해서 뒷받침
 - 증거기반 접근의 적용: 양적, 질적 증거들을 모색하며 런던 내에서 경험되고 있는 불평등과 불이익에 대한 연구를 수행
 - 욕구와 우선순위를 결정하기 위해 정보가 집약된 불평등 지도를 생산하고 경제 개발, 지역사회 안전, 재개발, 주거, 교통, 교육, 보건 및 기타 런던 시민들의 삶의 질에 영향을 미치는 핵심 정책에 정보를 제공
 - 모든 공식적 의사결정은 평등, 지역사회 융합에 대한 영향평가를 받도록 하고 모든 전략, 정책, 프로그램에서 적합한 평등 영향 평가나 통합 영향평가를 받도록 함.
 - 훈련, 지침, 도구 등을 통해서 모두를 위한 평등한 삶의 기회를 주류화 할 수 있는 인력과 협력기관들의 조직적, 관리적, 실무적 역량을 구축하도록 하고 지속적인 증진을 보장하고 모범 사례를 공유함.
 - 아동보육, 수발자, 노인 행동 계획(Older People's Action Plan) 지원과 같이 평등에 장벽에 대응하기 위한 프로그램을 지속적으로 개발
 - 런던의 보건 불평등을 대처하기 위한 행동 프로그램을 개발
 - 평등 네트워크(Equality Network)을 이용하여 시장의 비전을 해석하고 서비스를 구성하도록 적합한 서비스를 전달할 수 있는 광역런던기구 집단을 모색
 - 모범 사례로서 런던을 위한 책임 있는 조달과 다양성 업무(Responsible Procurement and Diversity Works for London) 와 같은 정책을 촉진
 - 어떠한 원인에 의한 차별(제도적 차별 포함), 과소 대표성, 불이익 등을 제거하기 위해 모든 차원과 업무에서 런던의 인구를 반영한 인력을 개발하고 지원
 - 새롭고 더 나은 행동을 창출하기 위해서 일련의 지역, 범런던, 전국 조직들과 협력적으로 일을 수행
 - 새로운 평등 행동을 개발하기 위한 기초를 만들기 위해 런던의 모든 이해관계자들과 논의와 참여를 구축
 - 런던에서 모두를 위한 평등한 삶의 기회 아젠다에 대한 지도력을 제공하고 지역, 국가, 국제적 아젠다에 영향을 모색

③ 성공 측정

- 광역런던기구의 평등 정책 조정 그룹(Equality Policy Steering Group)은 모두를 위한 평등한 삶의 기회 정책의 전반적인 집행과 효과에 대해서 모니터. 이는 또한 평등 정책 쟁점에 대해서 시장에게 전략적 자문을 제공할 책임을 가지고 있으며 광역런던기구와 협력기관에 올바른 제도가 자리 잡도록 보장해야 함.
 - 이 그룹에서 정기적으로 성공측정에서 설정된 목표와 행동의 과정에 대한 모니터와 보고서를 발간
 - 광역런던기구에서는 지방정부가 모두를 위한 삶의 기회를 효과적으로 주류화하고 있는지 평가하는 수단으로 평등 원칙을 도입함.
 - 광역런던기구는 진행상황을 조사하고 감사하고 새로운 프로젝트와 모델을 개발하고, 도입하고 지향해야할 높은 기준을 설정하는데 있어 자치구 의회와 범 런던 조직들, 평등과인권위원회(Equality and Human Rights Commission), 증진과개발기구(Improvement and Development Agency), 감사위원회(Audit Commission), 런던 아동빈곤 위원회(London Child Poverty Commission), 런던전략이민파트너십(London Strategic Migration Partnership) 등 과 같은 핵심 조직들과 함께 일할 것.
- 런던은 각 런던 자치구에 평등과 다양성을 위한 런던 평등 네트워크(London Equality Network, LEN)의 핵심 멤버이며 또한 이 네트워크에 전략적 지역 포럼으로 방향에 영향을 주는 지역 평등 그룹(Regional Equality Group)의 핵심 멤버
- 성공 측정은 다음과 같은 목표에 따라 측정(Mayor of London, 2009)

1. 특히 가장 취약하고 불이익을 받는 사람들이 런던의 성공으로부터 이득을 얻고 경제 침체로 부터 보호를 받는 수도의 다양한 공동체 보장
2. 특히 광역런던기구의 런던을 위한 다양성 일자리(Diversity Works for London)와 책임성 있는 조달 프로그램(Responsible Procurement programmes)를 통해 다양한 시장, 인력, 공급자의 경제의 발전을 전 런던에 걸쳐서 지원
3. 사람들의 삶의 질에 진정한 변화를 가져오는 최선의 실천들을 위한 황금 기준(gold standard)의 사례를 만들 수 있도록 사업과 계획의 핵심에 평등을 내재화
4. 불평등에 효과적으로 대응하기 위한 실질적인 해법을 제공하기 위하여 광역런던 그룹과 더 광범위한 런던 의회, 공공, 민간, 자원봉사, 지역사회 부문과 함께 일할 것을 요구
5. 서비스가 모든 런던 시민들에게 접근성 있고 적합하게 기능적 조직들(Functional Bodies)에 의해 전달되는 것을 보장
6. 접근성있고 융합적인 2012 런던 올림픽과 장애인 올림픽을 모든 런던 시민이 혜택을 보는 명성을 남길 수 있도록 보장

- 각 목표에 따라 세부적인 희망하는 변화(desired outcome)이 있으며 그에 따라 모니터 방법을 명시됨(Mayor of London, 2009)
 - 15개의 희망하는 변화와 그 아래 세부 변화에 따른 46개의 모니터 지표를 제시함.
 - 모두를 위한 삶의 기회 측정보고서는 각 지표에 대해서 각 모니터 지표에 대해서 만족스럽지는 않더라도 개선되는 방향으로 가고 있으면 녹색불, 악화되고 있거나 여전히 불평등이 큰 경우 빨간불, 변화가 없거나 변화의 방향이 뚜렷하지 않은 경우 노란불로 평가하고 그 경향을 기술하며 근거 데이터들을 자세하게 제시함(Mayor of London, 2011a)

④ 2012년 전면 개정

- 2009년 평등 원칙이 발표된 이래 2010년 평등법(Equality Act 2010)이 통과되어 기존의 평등관련 법제를 대체함에 따라 광역런던기구는 기존 접근을 재정비하여 이 기회에 법이 요청하는 대로

<표 3-4> 모두를 위한 평등한 삶의 기회 모니터 지표와 측정보고서 평가의 예

목표 번호	희망하는 변화	측정 방법	평가(신호등색)	경향
1	더 많은 런던 시민들이 동네에서 차별이 3년 전보다 감소했다고 느낌	동네에서 3년 전보다 차별이 감소했다고 느끼는 사람들의 비율	녹색	3년 전보다 이웃사회에서 인종과 관련된 차별이 줄었다고 동의하는 응답자 수가 지속적으로 증가
2	소외된 집단의 급여와 평균 급여간의 차이 감소	소외집단별로 구분된 평균 급여(월/시간)	전체: 빨강 성별: 노랑 인종: 빨강 장애: 빨강	전체: 타 지역에 비하여 런던 고용수준이 낮음 성별: 남녀 간 고용률 차이에 변화가 거의 없음. 인종: 소수인종과 백인집단간의 고용률 차이가 2009년보다 낮지만 2008년보다는 증가 장애: 여전히 비장애인 보다 30%가까이 차이가 나지만 2008년 30.2% 이후 낮아지고는 있음
3	시장의 인사가 런던의 다양성을 반영	시장 인사의 다양성	노랑	일부 기관 인사에서는 여성과 소수인종 인사가 증가하였으나 일부에서는 감소
4	소외집단의 교육적 성취 간극 감소	GCSE(중등교육 자격시험) 결과	성별: 녹색 인종: 녹색 발달장애: 노랑 저소득(무상급식 대상자): 녹색	2007/8년에 비해 여학생과 남학생 상위성적 비율 격차가 2009/10년에 9%감소 인종: 중국, 중동, 백인과 혼혈 순으로 상위권 비율이 높음. 흑인은 가장 낮지만 개선이 가장 빠름. 발달장애 학생 중 공식 등록된(with statement) 학생의 상위성적 비율 격차는 약간 줄었으나 공식 등록되지 않은 집단에서는 영어에서 간극이 증가 무상급식 대상학생의 상위성적 비율의 간극이 줄어들고 있음.
5	특히 여성에게 저녁에 이동하기 안전한 런던	마을버스, 지하철, 지역철도, 택시 등을 혼자 저녁에 이용할 때 안전하다고 느끼는 여성의 비율	빨강	연간 런던 조사(Annual London Survey)에서 매우 혹은 꽤 안전하다고 응답한 여성수가 모든 대중교통 수단에서 감소
6	2012 런던 올림픽 관련 프로그램에 런던 지방 자치구로부터 상당수 소외계층의 고용	런던 지방 자치구에서 실업상태에 있던 사람이 2012년 런던 올림픽 관련 프로그램에 고용된 비율	녹색	지방 자치구와 소외계층 고용비중이 전국 비중보다 높으며 소수인종 고용은 2009년부터 증가

보다 특정하고 측정 가능한 목표를 발표(Mayor of London, 2012a).

- 또한 최근에 진행되었던 인종, 성별, 장애 평등 계획(Race, Gender, and Disability Equality Scheme)의 공청과정(consultation)이 나타난 문제들도 반영
 - 목적과 평등 원칙에 근본적이고 큰 변화는 없으나 세부 평등 목적을 건강, 교육, 고용, 임금 및 기술, (광역런던지구 그룹내) 인력 모니터, 주거, 안전, 여성에 대한 폭력, 교통(안전), 교통(접근성), 자원봉사, 올림픽및 장애인 올림픽, 스포츠, 지역사회 참여, 책임성 있는 조달, 등 13개 분야로 재분류 하고 세부 목표는 개수는 17개로 단순화.

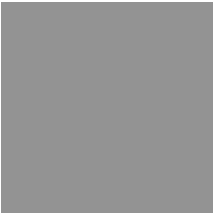
- 하지만 세부목표별로 측정방법을 다양화하여 2009년에 설정 되었던 대부분의 지표들이 포함되었으며 부분적으로만 지표가 빠지거나 새로 산입되거나 변경됨.
- 각 목적별로 달성 기본 전략이 명시되고 희망하는 변화와 목적 성취 측정 방법이 별도로 제시 됨

4) 결론

- 이상 서울시민복지기준선과 같이 삶의 질을 중심으로 한 지표를 구체적이고 실질적인 정책목표로 설정하고 정책적으로 노력하는 선진사례로 영국 런던시의 런던플랜과 모두를 위한 평등한 삶의 기회를 살펴봄.
- 먼저 영국 공공행정의 패러다임 변화를 통해 이러한 흐름이 단순한 최근의 유행이 아니라 산업화 이후 형성된 관료제 행정에서 80년대 시장화를 거쳐 역사적으로 발달해 온 새로운 패러다임을 살펴보았으며 이는 기존의 투입과 효율성 중심의 접근이 새로운 사회적 욕구 증가와 한정된 자원 속에서 한계를 보이면서 실질적이고 실용적인 해법을 모색하면서 출현한 것임을 확인함.
 - 투입이나 효율성 증가가 반드시 사람들의 삶의 질 향상으로 이어지지 않는다는 사실에 대한 반성에 기인하고 있으며 또한 지방정부와 같은 유일한 행위자가 현대사회의 복합적인 삶의 문제를 해결할 수 없기 때문에 다양한 이해관계자의 참여와 변화가 필요하다는 점을 인식함.
 - 그래서 이러한 다양한 이해관계자와의 협의와 협상을 통해 전략적인 협력관계를 구축하고 공유된 공적 목적을 설정하고 이를 협력하여 성취하는데 있어 시각적으로 볼 수 있는 계량화된 지표를 사용하는 경향이 나타남.
 - 이러한 대표적인 사례로서 영국 지방정부의 지역협정체제를 살펴보았으며 여기에서 지역사회의 다양한 이해관계자가 지방정부를 중심으로 구성한 지역전략협의체와 중앙정부가 적극적인 지역주민의 삶의 질 향상과 관련된 지표에서 우선지표와 달성 목표치를 설정하는 모델을 참고할 수 있음.
- 런던플랜은 복지뿐만 아니라 전반적인 런던의 공간적 개발전략으로 시와 자치구의 모든 개발 계획을 대체하는 것으로 2011년 수립된 런던플랜에서는 모든 시민을 위한 기회 확장, 최고수준의 환경과 삶의 질 등을 비전으로 제시하고 8개 분야 121개 정책으로 구성되며 그 성과는 24개의 핵심수행지표로 모니터
 - 복지부문과 관련하여 런던플랜에서는 다른 지역보다 더 심각한 빈곤문제와 그리고 런던 내부에 계층과 지역에 따라 나타나는 소득, 고용, 건강 등에 대한 불평등을 핵심적인 문제라고 진단.
 - 따라서 핵심수행지표에서는 복지부문과 관련된 지표로 저렴한 주택 공급 증가, 건강불평등 감축(소외지역의 기대수명 격차 감축), 소외계층 고용기회 증가(소수인종 고용율 격차 및 공적 부조수급 한부모 가정 비율 감축), 초등학교 평균 학급당 학생수 감축 등을 제시하고 이를 연간 모니터 보고서를 통해 투명하게 그 달성 정도와 추이를 평가.
- 모두를 위한 평등한 삶의 기회는 불평등 문제에 대응하기 위한 전략의 일환으로 모든 런던의 정책과 과정에 적용할 평등원칙을 제시하고 평등과 관련하여 달성할 목표와 이를 모니터할 지표를 제시함.
 - 평등원칙은 모든 업무에 평등을 적용하는 주류화, 증거기반 접근, 관련 정보의 생산과 제공, 평등영향평가, 모범사례 공유, 프로그램 개발, 평등네트워크 활용, 인력 개발, 협력적 업무 수행.

이해관계자들과의 논의와 참여, 지도력 제공 등을 포괄

- 이의 진전 정도를 모니터하기 위한 성공측정은 다양한 공동체, 경제적 발전을 위한 지원, 평등 내재화, 이해관계자 협력, 서비스 전달, 올림픽 관련 등 6개의 목표에 따라 15가지의 희망하는 변화와 46개의 모니터 지표를 제시함.
- 이를 연간 측정보고서를 통해 그 경향이 개선되고 있으면 녹색, 악화되고 있으면 빨강, 뚜렷한 방향이 나타나지 않거나 정체되어 있으면 노란색 등 신호등 색으로 평가를 내리고 구체적인 경향과 근거 데이터를 공개함.
- 이 모두를 위한 평등한 삶의 기회는 2010년 평등법에 따라 전면개정 되었으며 큰 변화는 없으나 평등 목적을 13개 분야로 재분류하고 목표는 17개로 단순화 하였으며 각 목표별로 다양한 측정방법을 제시하여 이전의 46개 지표가 대부분 포함되고 부분적으로 빠지거나 추가됨.
- 이러한 영국의 사례는 서울시민복지기준선 설정이 단지 정책적 목적을 제시하는 것을 넘어서 기존의 행정 패러다임 자체를 선진적으로 전환하는 전환적인 출발점이자 도구로서 활용될 수 있음을 보여주고 있음.
- 우리나라에서 이미 거버넌스에 대한 논의는 있었으나 지방행정은 여전히 관료제 패러다임이 지배적인 것이 사실이며 행복이나 삶의 질을 내세우기는 하였으나 단순한 구호나 추상적인 선언에 그쳤던 것이 사실.
- 서울시민복지기준선은 시민의 복지나 삶의 질이 추상적인 구호나 선언의 수준을 넘어 구체적인 정책적 목적으로서 의미를 가질 수 있으며 그러한 의미에서 이미 이를 적용하고 있는 영국의 사례들은 좋은 참고가 될 수 있음.
- 이러한 접근은 단지 새로운 목표를 제시하는 것을 넘어서 기존의 사무나 관리 중심의 행정을 목표를 중심으로 한 행정으로의 전환을 의미하는 것이며 이를 위해서는 업무의 추진방식에서부터 일상적인 업무 문화까지 포괄적이고 전략적인 행정방식의 변화를 추진해야 함.



참고문헌

- Bovaird, T., & Löffler, E. (Eds.). (2009). *Public management and governance* (2nd ed.). Oxon: Routledge.
- CLG. (2006). *Strong and prosperous communities: The local government White Paper*. Wetherby: Communities and Local Government Publications.
- Equality Review Panel. (2007). *Fairness and freedom: The final report of the equalities review*. Norwich: HMSO.
- Helliwell, J., R. Layard and J. Sachs. (eds.). 2012. *World happiness report*. UN
- Hill, M., & Hupe, P. (2009). *Implementing public policy* (2nd ed.). London: Sage.
- Mayor of London. (2004). *The London Plan: Spatial development strategy for Greater London*. London: Greater London Authority.
- Mayor of London. (2008). *The London Plan: Spatial development strategy for Greater London - Consolidated with alteration since 2004*. London: Greater London Authority.
- Mayor of London. (2009). *Equal life chances for all*. London: Greater London Authority.
- Mayor of London. (2011a). *Equal Life Chances for All measures report 2011*. Greater London Authority.
- Mayor of London. (2011b). *The London Plan: Spatial development strategy for Greater London*. London: Greater London Authority.
- Mayor of London. (2012a). *Equal Life Changes For All: Revised February 2012*. London: Greater London Authority.
- Mayor of London. (2012b). *London Plan Annual Monitoring Report 8, 2010-11*. London: Greater London Authority.
- Osborne, S. P. (2010). Introduction: The (New) Public Governance, a suitable case for treatment? In S. P. Osborne (Ed.), *The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance* (pp. 1-16). London: Routledge.
- Weber, M. (1947). *The theory of social economic organization* (A. M. Henderson & T. Parsons, Trans.). New York: Free Press.
- 기획재정부. 2012. “행복지수의 세계적 중요성과 시사점.” 「보도자료」5월 11일 자.
- 김보영. (2011). 1980/90년대 영국 보수당 정부 사회서비스 개혁에 대한 재조명: 정치사상과의 관계를 중심으로. 『사회복지정책』, 38(1), 167-197.