

지방정부의 공무원 규모와 주민 만족도 간의 관계에 관한 실증분석*

김 태 연**
고 영 준***

국문요약

본 연구는 지방정부의 공무원 수 증가를 정부의 비효율적인 조직 관리 행태로서 과잉인력의 문제라고 인식하는 기존의 시각에서 벗어나, 행정수요의 증가 및 변화에 대한 대응으로 보는 시각에서 실증분석을 시도했다. 본 연구에서는 기초자치단체 228개의 공무원 현원 자료와 서울대학교 행정대학원 서베이연구센터에서 실시한 2015년도 2016년도 기초자치단체 행정서비스 만족도 조사를 활용하여 연구한 결과, 공무원 수의 증가율이 클수록 재난방지, 보건의료, 경제, 치안, 대중교통에 대한 주민 만족도가 높아지는 것으로 나타났고, 주민 수에 비해 상대적으로 공무원 규모가 작을수록 재난방지, 대중교통, 노인복지에 대한 주민 만족도가 낮아지는 것으로 나타났다. 두 독립변수를 동시에 포함시킨 경우에도 재난방지, 경제, 치안, 대중교통에 대한 만족도를 종속변수로 한 모형에서 동일한 결과가 나타났다. 이 분석 결과는 서비스 분야별로 인력투입을 증가시켜 만족도를 끌어올리거나, 상대적으로 인력투입이 부족한 경우에 주민이 기대하는 수준에 미치지 못하는 서비스 분야가 존재할 수 있다는 것을 의미한다.

주제어: 지방정부, 지방정부 규모, 공무원 수, 주민 만족도, 행정서비스

I. 서론

지방정부가 본래의 기능을 수행하기 위해서는 적절한 조직과 인력을 갖추어야 한다. 지방자치법 제112조(행정기구와 공무원) 제1항에 의하면 사무를 분장하기 위하여 필요한 행정기구와 지방공무원을 둔다고 되어 있고 제2항에서는 지방공무원의 정원이 적정하게 운영될 수 있도록 하며, 전국적으로 균형이 유지될 수 있도록 필요한 사항을 권고할 수 있다고 되어 있다. 이와 같은 일반 원칙에 따라서 한국의 지방정부 공무원 규모는 기본적으로 지방정부가 중앙정부의 일정한 승인하

* 이 연구는 서울대학교 행정대학원 정보지식정책연구소 서베이연구센터의 자료 지원을 받아 수행되었으며, 조직진단평가연구센터의 지원을 받아 수행된 연구입니다. 본 논문에 유익한 심사평을 주신 익명의 심사위원께 감사드립니다.

** 제1저자

*** 교신저자

에 정원관리를 해 오는 시스템을 유지해오고 있다. 이러한 중앙정부 주도의 공무원 정원관리제도 하에서도 지방정부 공무원 규모는 계속 증가해왔으며, 2000년대 이후 통제 중심의 정원관리제도에서 자율성을 존중하는 방식으로 변모하면서 지방정부 공무원 규모는 더욱 빠른 속도로 증가하고 있다.

과거의 정원관리제도 하에서는 약 1-2% 수준에 머무르던 기초자치단체 공무원 증가율이 2014년부터 실시된 기준인건비제 시행 기간 동안에는 6.62%로 크게 상승한 것으로 나타났다(라휘문, 2018). 이러한 현상은 정부의 비효율적인 조직 관리 행태로서 과잉인력의 문제라고 인식되기도 하지만, 행정수요의 증가 및 변화에 대한 대응으로 보는 시각도 존재한다. 지방정부를 둘러싸고 있는 환경의 급격한 변화로 인해 대내외적으로 삶의 질 향상을 위한 행정수요가 증가하고 있기 때문이다. 또한 지방정부가 제공하는 행정서비스의 종류와 전달 범위가 급격하게 팽창하고 있기 때문에 지역별로 행정수요에 따른 적절한 서비스를 제공할 수 있도록 지방정부가 조직과 인력을 자율적으로 설치하고 증감시킬 수 있는 자치권의 확대가 필요하다는 견해도 존재한다.

그렇다면, 이러한 공무원 규모의 증가가 행정서비스 수요를 잘 반영한 결과인지에 대한 검토가 필요하다. 2000년대 총액인건비제도 시행 기간의 한 연구에서는 OECD 4개국(한국, 미국, 일본, 영국) 중 한국의 지방정부 총정원 연평균 증가율이 3.11%로 가장 높게 나타났는데, 행정서비스 기능별 인력 규모에 있어서 각 유형 간의 편차는 4개국 중 가장 없는 것으로 나타났다. 즉, 수요 전망에 맞춰 감소하는 지방행정 서비스 기능의 인력은 줄이고 수요 증가가 예상되는 기능의 인력을 늘림으로써 수요자 중심의 인력 운영이 이루어져야 하는데, 이 분석 결과는 행정수요나 환경변화를 적정하게 반영하지 못하고 다양성이나 차별성 없이 일률적인 인력배분을 하고 있다는 증거라고 할 수 있다(강인성, 2008).

그러나 기존의 연구들은 대부분 지방정부 공무원 규모의 변화에 영향을 주는 요인들에 대해 분석해왔으며, 공무원 정원 적정화를 위해 정원관리의 기준 산식에 활용될 수 있는 변수들을 추정해왔다. 이러한 연구들은 처방적인 목적을 위해 이루어졌기 때문에 정원산정 모형의 설명력을 높이는 데 초점을 두고 있다고 할 수 있다. 또한 기존 연구들에서는 영향요인과 공무원 규모 증가 간에 유의미한 인과관계가 발견되었다 해도, 그 증가가 행정서비스의 수요자 측면에서 적정한 수준인지에 대해서 해답을 제시하지는 못했다. 이에 본 연구에서는 지방정부 공무원 규모의 증가가 적정한 것인가를 판단하기 위해서 공무원 규모 변화의 원인이 아닌 결과에 초점을 두고자 한다.

공무원 규모가 변화하면 어떠한 결과가 나타날 수 있을지에 대한 분석은 행정서비스 질의 제고를 목적으로 수행되어야 한다. 지방정부의 주된 역할이 다양한 행정서비스 제공이며, 주민의 기대에 대응하는 책임 있는 행정이 구현되기 위해서는 효과적인 서비스 전달체계의 구축이 관건이 되기 때문이다. 행정수요에 부합하는 서비스 전달체계를 구축하지 못한다면 주민은 다른 지역으로의 이주를 고려할 것이다(박순애·박재현, 2010). 공공부문의 성과는 객관적인 결과로 확인하기는 어려우나 주민이 인식하는 서비스 질에 대한 주관적인 평가 결과로 측정된 주민 만족도는 지역 경쟁력에 결정적인 역할을 할 수 있다. 이에 본 연구에서는 공무원 규모가 지방정부의 성과 중에서도 주민 만족도에 미치는 영향에 대해 분석하고자 한다.

II. 연구 배경

1. 지방정부 공무원 규모 연구

한국 지방정부의 조직 관리는 두 가지 기준으로 분류될 수 있다. 하나는 인력 규모를 정하는 '인건비 산정 기준'이며, 다른 하나는 '기구설치 기준'이다. 기구설치 기준은 자치단체 인구 규모 별로 실·국이나 실·과 담당관 수를 사전에 지정하는 것이다. 인건비 산정 기준은 인구 이외에도 다양한 변수를 반영하지만, 기구설치 기준은 인구 기준만을 따르고 있다. 따라서 공무원 정원이 늘어났다고 해도 행정 환경 변화에 맞는 탄력적인 조직 운영이나 인력의 합리적인 배분이 불가능하다는 불만이 끊이지 않고 있다.¹⁾ 그러나, 기구설치 기준에 인구 규모 이외의 다른 변수를 고려하는 것에 대해서는 전문가들과 실무자들 사이에서 합리적인 대안을 모색하는 단계에 머무르고 있으며, 기존 연구는 기구설치 기준보다 인건비 산정 기준, 즉 정원관리제도에 대한 개선책 마련에 초점을 두고 있다. 1980년대의 기준정원제는 내무부 장관의 개별 승인에 의해 기준정원을 책정하는 제도였는데, 이후 1990년대 총정원제²⁾와 2000년대 표준정원제,³⁾ 총액인건비제⁴⁾를 도입하며 정원산정에 자율성을 부여하기 위한 노력이 지속되어 왔다.

행정안전부는 정원산정의 경직성을 더욱 완화하기 위한 개선안으로 2014년에 기준인건비제를 도입하였다. 총액인건비제를 기초로 한 기준인건비제는 대통령령 "지방자치단체의 행정기구와 정원 기준 등에 관한 규정"과 시행규칙에 규정되어 있는데, 행정안전부가 지방정부의 행정수요, 인건비 등을 고려하여 매년 기준인건비를 산정하고 전년도 12월 31일까지 각 지방정부의 장에게 인건비를 통보하도록 되어 있다. 기준인건비 역시 결국 지방정부별 공무원 수를 정하고 여기에 인건비 단가를 곱하여 산정한 것으로서 결국은 공무원 정원수를 정하여 통보해 주는 것과 같은 것이

- 1) 동일한 인구 기준이라도 군은 시보다 불리한 문제가 있다. 현행 '시·군·구의 기구설치 및 직급기준'에 따르면, 인구 10만 미만 시는 실·과 담당관을 16개 이상 18개 이하를 둘 수 있으나, 인구 10만 미만 군은 13개 이상 15개 이하를 두도록 하고 있다. 그 결과 점차 도시화되어 가는 군 지역의 경우 행정 여건 변화라는 특성을 고려하지 못했다는 불만을 제기하기도 한다. 인구 10만 미만의 도농복합시는 국을 설치할 수 있으나, 동일한 인구라도 군은 국을 둘 수 없도록 한 점도 그 타당성을 찾기 어렵다(윤영근·박해욱, 2017).
- 2) 총정원제에서는 인구, 면적, 행정구역 등을 고려하여 지자체별 총 정원을 상정하고, 총정원의 범위 안에서 정원을 책정한다.
- 3) 표준정원제는 1997년과 2003년에 실시되었다. 1997년 표준정원제는 기존 총정원 산정변수를 다변화하여 자율성을 부여했다. 표준 정원에 추가되는 보정 정원을 적용하고 보정 정원과 표준 정원의 차이가 나타나는 경우, 교부세를 미교부하였으므로 시도 4급 이상, 시·군·구 5급 이상 공무원이 한시 정원 책정 권한을 보유했다. 1998년 IMF 외환위기로 인한 지방 구조조정 추진을 위해 개별 승인제가 부활하였으나, 지방 구조조정이 마무리된 이후 2003년 표준정원제가 부활하여 자치조직권 제고를 위해 행정자치부의 지자체 정원 책정 권한을 단계적으로 폐지하기 시작했다.
- 4) 총액인건비제에서는 지방정부가 총액 인건비 범위에서 정원 운영에 관한 사항을 자율적으로 운영할 수 있도록 한시 정원 책정 등 행정자치부 승인사항을 전부 폐지하거나 이양했다. 2008년 금융위기 극복을 위한 지방 구조조정실시로 인해, 사실상 총액인건비제가 중단되고 총인건비와 기준인력(총정원제) 상한제를 도입하였다.

다. 기존의 제도와 차이가 나는 점은 지방정부별 재정력에 따라 1-3%의 범위 내에서 행정자치부의 승인 없이 기준인건비의 자율성을 주고 있다는 점이라고 할 수 있다(최영출, 2017). 즉 기준인건비제는 지방정부의 재정력을 상·중·하로 구분하고, 재정자립도가 60% 이상인 상위 그룹은 3%, 50-60%인 중위 그룹은 2%, 50% 미만인 하위 그룹은 1% 내에서 행정안전부의 승인 없이 추가인력을 채용할 수 있도록 한 제도이다.

대부분 기존 연구들은 정원관리제도의 문제를 해결하고 대안을 제시하기 위해 공무원 적정 규모를 도출하는 데 어떤 변수가 영향을 미칠 수 있을지에 대해 초점을 두고 수행되었다. 다음 표 1은 1990년대 이후부터 공무원 규모 설정에 미치는 영향요인을 분석한 국내 연구 경향을 정리한 것이다.⁵⁾

〈표 1〉 공무원 규모 설정에 미치는 영향요인

연도	연구자	영향요인
1993	손재식	민원처리 건수, 공해 배출업소 수, 건축허가 건수
1995	김준한	인구수, 행정 동수
1995	이은국	인구 규모
1998	이명석	인구수, 행정 동수, 차량등록 수, 행정구역 면적, 지방의회 의원 선거, 단체장 선거
2000	김태일	인구수, 1인당 GNP
2006	이병기 외	인구 수, 인구 밀도, 행·재정분야, 보건복지분야, 환경관리분야별 변수
2008	이수창·김광주	행정구역 면적, 읍면 수, 장애인 수, 외국인 수, 문화시설 면적, 보건시설 면적, 생활폐기물 배출량
2008	강인성	가구 수, 통·리 수, 도시지역 면적, 문화시설 면적, 체육시설 면적, 관광지 면적, 국민기초생활 보장 수급권자 수, 65세 이상 노령인구 수, 보건시설 면적, 사회복지시설 면적, 공원면적, 수산업 종사자 수, 임야 면적, 사업체 종사자 수, 경지 면적, 어장 면적, 소방관서 수, 자연재해 발생 건수, 자동차 대수, 미개량 도로 면적, 도로 면적, 하천의 연장, 상 하수도 보급률
2011	이환범 외	문화시설 면적, 노령인구 수, 보건시설 면적, 생활 폐기물 배출량, 생활보호 대상자 수와 차량등록 수, 외국인 수
2016	정명은·이종수	인구, 면적, 주간인구, 외국인 인구, 65세 이상 인구, 사업체 수, 농경지 면적, 자동차 수, 학교 수, 법정 민원 수
2017	최영출	인구, 인구증가율, 사업체 수, 면적, 세출액, 토지거래량, 허가건수, 지가 상승율

정명은·이종수(2016)에서는 기준인건비제의 적정성 진단을 위해 조직 관리 담당 공무원 인터뷰로 산정 기준의 문제점을 밝히고, 전문가 조사를 통해 행정수요 영역별 지표의 대표성을 검토한 후, 현재 공무원 규모를 가장 잘 설명하는 추정 함수를 탐색했다. 이 연구에서는 제도의 본래 목적과는 달리, 기준인건비제에 지방정부의 불필요한 인력을 감축하려는 목적이 내재되어 있다고 보

5) 이외에 정원관리제도의 문제점을 지적하며 대안적 모델을 제시한 연구들이 있다. 박재완(2000)에서는 표준정원제 추정치보다는 MIMIC(multiple -indicators multiple-causes)모형의 적합성을 검증하여 현 정원 과 적정 정원 간 격차를 비교 분석했고, 신원부·전봉기(2010)에서는 총액인건비제 정원산정 모형의 문제점을 지적하며, 회귀분석(통합/행정기능별 산정)과 패널데이터분석(고정효과, 확률효과, 혼합효과 모델)을 수행하여 개선방안을 제시했다.

고 있다. 기준인건비가 기존의 제도와 차이가 나는 점은 지방정부별 재정력에 따라 1-3%의 범위 내에서 자율성을 주고 있다는 점이라고 할 수 있으나, 2015년 산정 결과를 보면, 자율범위 3%에 해당하는 지방정부는 8개, 2%에 해당하는 지방정부는 13개에 그쳤다. 즉, 자율범위의 실효성이 낮기 때문에 개별 지방정부의 특수성과 요구가 반영되지 못하고 있다는 것이다. 이 연구에서는 이 외에도 중앙정부와 지방정부 간의 관계를 중심으로 기준인건비제가 제대로 운영되지 못하는 원인에 대해서 밝혀냈다. 행정안전부의 인력 산정 기준에 관한 구체적인 적용 방법을 지방정부에 공개하지 않는 경우가 대다수이기 때문에 담당 공무원조차도 모르는 경우가 많다.⁶⁾ 따라서 당해연도 기준인력 산출 시 기준인건비 산정 기준대로 하기보다는, 조직관리부서에서 부서별 필요인력을 취합 및 심사하거나, 직관적으로 판단하는 경우가 많게 된다. 이처럼 모호한 산정 기준으로 인해, 지방정부 입장에서는 행정안전부가 제시하는 각 지표가 어떤 양적 자료를 대상으로 하며, 지표 간 가중치는 어떠한지 그 근거는 무엇인지에 관해 파악하기 힘들게 된다. 또한, 일부 지방정부는 패널티를 감수하면서까지 인건비를 초과 지출하거나 신규 수요 발생 시에 자체적인 조정보다는 인건비 확대에 의존하는 경향이 나타나기도 한다(정명은·이종수, 2016).

라휘문(2018)은 정원관리제도가 자율성을 확대하는 방향으로 변화했던 표준정원제, 총액인건비제, 그리고 기준인건비제 하에서 2000년부터 2016년까지 공무원 직급별로 또는 시·군·구 별로 공무원 수의 증가율이 어느 정도인지를 분석했다. 각 제도별 전체 기초자치단체 공무원 수의 증가율은 표준정원제 시행 기간 동안에는 1.30%, 총액인건비제 시행 기간 동안에는 1.94%, 기준인건비제 시행 기간 동안에는 6.62%로 나타났다.⁷⁾ 그렇다면, 이러한 제도적인 한계 상황 하에서 지방정부에서는 인력을 어떻게 운영해왔는지에 대해 최근 현원 기준으로 살펴볼 필요가 있다. 최근 2015년부터 2019년까지 공무원 현원 증가 및 감소 추세는 다음 <표 2>와 같다.

6) 기준인건비제 내에서 행정안전부는 다음과 같은 산식에 의하여 기준인력을 정하고 있다.

당해 연도 기준인력 = 전년도 기준인력 + 인구·결산액 변동 + 유사 지자체 간 편차 보정 + 소방·복지 현장 인력 + 국가정책 수요 + 지역 현안 수요(한국지방행정연구원, 2017; 최영출, 2017 재인용). 따라서 인력 산정 기준에 반영하는 변수 중 인구와 결산액 지표 변동 값이 작은 지자체의 경우에는 문제가 없겠지만 시군통합이나 동농복합시처럼 큰 변화가 일어날 경우, 지역 현안 수요 반영지표의 구체적 근거나 계량적 산식이 명확하지 않은 것이다.

7) 이 연구에서는 연구 결과를 토대로 정원관리의 자율성이 확대되면 될수록 공무원 수 증가율이 상승한다고 보고 있다. 또한, 총액인건비제 하에서는 6급의 비중을 증가시키는 방향으로 변화하였으나, 기준인건비제 하에서는 9급의 비중이 상대적으로 크게 증가한 것으로 나타났다. 이러한 현상이 나타난 이유는 기구설치 기준을 행정안전부가 인구수 대비 실·국 및 실·과의 수를 정하여 통제하고 있기 때문이다. 기구수와 비례해서 정해지는 상위직을 증가시키는 데 한계가 있는 반면, 하위직의 규모를 확대하려는 경향이 나타나고 있는 것이다. 이 연구에서는 이와 같은 현상이 시부, 군부, 구부 모두 동일하게 나타나고 있다는 것을 확인하면서, 지방정부 조직 관리의 자율성을 확대하고자 한다면 정원채정권과 동시에 기구채정권에 대한 자율성도 증가되어야 한다고 주장했다(라휘문 2018: 11).

〈표 2〉 최근 5년간 공무원 현원 증가 및 감소 추세

증감율 및 증가율	Obs	현원이 증가한 지방정부 비율	Mean	Std. Dev.	Min	Max
2015년 대비 2016년도 증감율	260		2.662	7.871	-32.444	97.171
2015년 대비 2016년도 증가율	217	83.461%	3.748	7.764	0.000	97.171
2016년 대비 2017년도 증감율	260		1.952	3.940	-47.811	15.724
2016년 대비 2017년도 증가율	231	88.846%	2.631	2.039	0.000	15.724
2017년 대비 2018년도 증감율	262		3.609	3.337	-3.929	20.204
2017년 대비 2018년도 증가율	238	90.839%	4.131	3.029	0.000	20.204
2018년 대비 2019년도 증감율	262		3.564	3.645	-5.367	16.018
2018년 대비 2019년도 증가율	231	88.167%	4.265	3.270	0.000	16.018
현원이 증가한 지방정부 비율 평균		87.829%				
2015년 대비 2019년도 증감율	262		12.349	11.658	-40.168	74.309
2015년 대비 2019년도 증가율	253	96.564%	13.105	10.892	0.132	74.309

※ 참고: 위 자료는 기초자치단체, 광역자치단체 수준의 합계, 광역자치단체 본청이 모두 포함되어 있음

기준인건비제도가 2014년에 도입된 이후 2015년 대비 2019년 공무원 현원의 증감추세를 살펴본 결과 약 97%의 지방정부 현원이 증가한 것으로 나타났으며, 증가율의 평균은 13.11%에 달한다. 라휘문(2018)에서 기준인건비제도 실시 후 2016년까지 공무원 수의 증가율이 6.62%로 나타났었는데, 이후 2019년까지 증가율이 더욱 커졌다는 것을 확인할 수 있다. 또한, 2015년부터 2019년까지 매년 현원이 증가한 지방정부의 비율은 평균적으로 약 88%로 나타났으며 전년 대비 증가율의 평균은 약 2-4% 수준으로 나타났다.

종합하면, 지방정부 공무원 정원산정의 경직성을 완화하기 위한 제도적 노력에도 불구하고, 지방정부에서는 여전히 자율적으로 인력을 운영하기 어렵고, 새로운 행정수요에 탄력적으로 대응할 수 없다는 문제를 제기하고 있으며, 실제 인력 규모는 지속적으로 증가하고 있는 것이다. 또한 대부분의 연구들이 공무원 규모 설정에 영향을 미치는 요인을 분석했는데, 이러한 연구모형은 기존의 정원관리제도에서 활용하고 있는 정원산정의 추정식이 정당하다는 가정하에 앞으로의 변화를 예측하는데 사용될 수는 있다. 그러나 연구 결과를 토대로 지방정부 공무원 규모의 증가가 적정한 것인가를 판단하기는 곤란하다. 영향요인과 공무원 규모 증가 간에 통계적으로 유의미한 인과관계가 발견되었다 해도, 그 증가가 정원산정에 있어서는 적절한 수준일 수는 있으나 지방정부의 합리적인 인력 운용의 결과인지에 대해서 해답을 제시하지는 못하고 있기 때문이다. 본 연구에서는 지방정부 공무원 규모의 증가가 적정한 것인가를 판단하기 위해서 공무원 규모의 변화가 지방정부의 성과에 어떠한 영향을 미치는지에 대한 연구가 필요하다고 본다. 공공부분의 성과 측정에 대해서는 많은 논란이 있지만, 지방정부 공무원 규모 증가의 원인에만 초점을 둔 기존의 시각에서 벗어나서, 공무원 규모가 변화하면 어떠한 파급효과가 나타날 수 있을지에 대한 탐색 또한 필요하기 때문이다.

국내 지방정부 공무원 규모에 관한 연구들을 검토해본 결과, 둘 간의 직접적인 관계를 탐색한

연구는 찾아볼 수 없었지만, 지방정부의 성과에 영향을 미치는 투입 요인으로서 인력 규모를 언급한 연구들을 찾아볼 수 있었다. Stipak(1979)는 주민들이 주로 결과(outcome)에 기초해서 성과를 평가하기 때문에, 예산이나 인력과 같은 투입을 증가시키더라도 공공서비스 성과가 반드시 향상되지 않는다는 것을 검증했으며, Kelly & Swindell(2002)의 연구에서는 공공서비스의 성과지표를 투입과 산출로 구분하고, 고객만족도 조사와의 상관관계를 조사한 결과, 투입지표보다는 산출지표와 고객만족도 지표의 상관관계가 높은 것으로 나타났다. 그러나 이들의 연구에서는 일부 지표의 경우 이러한 경향성이 나타나지 않거나, 서비스 분야별로 차이가 있었으며, 조사 대상이 너무 작아 상관관계가 강하게 나타나지 않았다(한인섭, 2009). 국내에서는 송건섭·이곤수(2005)에서 공무원 1인당 주민 수가 기초자치단체 주민 만족도에 유의미한 영향을 미치는 것을 확인했으며, 한인섭(2009) 연구에서는 지방공기업 서비스 분야별 인력 규모와 고객만족도 간의 상관관계가 존재한다는 것을 밝혀냈다.

이에 본 연구에서는 우선, 지방정부의 성과로서 주민 만족도를 설정할 수 있을지에 대해서 논의한 후, 공무원 규모와 주민 만족도 간의 관계에 대해서 논의하도록 하겠다.

2. 지방정부의 성과로서 주민 만족도 연구

정부의 성과는 공급자 측면의 객관적 평가와 수요자 측면의 주관적 평가로 분류되는데(송건섭, 2003), 공급자 측면의 평가는 행정기관에 존재하는 자료를 근거로 평가가 이루어지기 때문에 객관성을 확보할 수 있다는 장점이 있지만, 계량화하기 쉬운 경제지표에 집중하여 대응성이나 서비스의 질에 대한 평가를 반영하지 못하다는 문제점이 지적되고 있다(이현국·김윤호, 2014). 수요자 측면의 주관적 평가는 수요자인 주민의 시각에서 성과 인식을 측정하는 것으로 대응성에 초점을 두고 성과를 측정할 수 있다는 측면에서 장점이 있다. 따라서 관료가 중요하게 생각하는 성과와 달리, 공공서비스의 우선순위에 대한 정보를 제공해줄 수 있다는 점에서 활용도가 크다(한인섭, 2009).

국내에서는 1990년대 중반 이후 공공부문 행정서비스에 대한 만족도 측정은 시민 만족도, 고객만족도, 주민 만족도 등(최병대 외, 2000; 박중훈, 2001; 강인호 외, 2001) 다양한 용어로 활발하게 수행되어 왔으며, 2000년 중반 이후 중앙정부를 비롯한 지방정부들은 자체평가를 통해 기관 내부의 업무 및 성과에 대한 평가뿐 아니라 행정서비스에 대한 만족도 평가를 정기적으로 수행하여 각 기관별 성과향상 자료로 활용해 오고 있다. 국내 지방정부의 성과에 대한 연구 경향을 검토해보면, 대부분의 연구자들은 성과를 투입(input)을 통하여 발생하는 1차적인 산출물(output)로 한정하기보다는 “조직이 가용한 예산과 자원을 활용하여 창출한 산출과 결과(outcome) 그리고 그 영향 및 파급효과(impact)”를 포괄하는 개념으로 정의하고 있다(박중훈, 1998; 이윤식, 2007; 라휘문·한표환, 1999; 이세구, 2003; 이창길, 2008). 특히, 지방정부의 사명이 지역주민의 삶의 질 향상에 초점을 두고 있기 때문에, 행정서비스의 결과와 영향에 초점을 두고, “지방정부의 의도된 활동으로써 공공서비스를 통하여 주민들의 욕구 충족이나 가치실현에 미친 결과의 정도(김영기, 1992; 김

시영·김규덕, 1996; 송건섭·이근수, 2005)로 정의되기도 한다. 지방정부의 성과평가가 고객지향적 행정 패러다임 하에서 책임성 및 대응성 확보라는 측면에서 강조되면서 주민 만족도 조사를 통한 성과평가는 “행정서비스가 얼마나 효과적으로 전달되고 있는가”를 체계적으로 측정·평가함으로써 행정서비스의 질을 향상시킬 수 있는 것으로 평가된다(송건섭·이근수, 2005).

그러나, 지방정부의 성과를 평가하는데 있어 주관적 측정을 반대하는 입장에서는 측정오차를 지적하며 객관적인 산출과 관련성이 있어야 할 것이나, 통계적으로 유의미한 상관관계를 보이지 않는다는 점을 지적하기도 한다(Brown & Coulter, 1983; Higgins, 2005; Swindell & Kelly, 2000; Stipak, 1979). 또한 만족과 서비스 질의 관계에서 선행변수가 만족인지, 서비스 질인지에 대해서도 상반된 견해가 제시되고 있다. ‘선 만족 후 품질(Bolton & Drew, 1991)’을 지지하는 견해는 먼저 만족을 하게 되면 서비스 질을 긍정적으로 평가하게 된다는 것이며, ‘선 품질 후 만족(Parasuraman et al., 1988)’을 지지하는 견해는 반대로 서비스 질에 대한 긍정적인 인식이 만족으로 연결된다는 것이다. 품질과 만족은 선후관계가 아니라는(Dabholker, 1995) 견해도 있지만, 지배적인 견해는 ‘선 품질 후 만족’으로 만족의 선행변수를 서비스 질로 보는 것이라고 할 수 있다(Van Ryzin, 2004; 2006; 2007; 강호진, 2004; 박순애·박재현, 2010; 임근식, 2010). 특히 1980년대 이후 민간기업을 대상으로 등장한 Oliver(1980)의 ‘기대불일치이론(expectation disconfirmation theory)’에서는 ‘선 품질 후 만족’ 이론을 기반으로 하여, 소비자의 ‘제품이나 서비스 성과에 대한 기대’가 만족도의 정도를 결정한다고 보았다.⁸⁾ 공공 부문에서는 대표적으로 Van Ryzin이 이 이론을 뉴욕 시를 대상으로 실증분석을 통해 검증한 바 있다(Van Ryzin, 2004; 2006; 2007). 이 연구에서는 뉴욕 시의 행정서비스 영역별로 측정한 객관적 성과가 시민의 주관적인 만족도 수준에 유의미한 정의 영향을 미친다는 것을 확인했다.

지금까지 공공부문의 주민 만족도 관련 연구는 대체로 서비스 질의 유형화 또는 주민 만족도의 영향요인을 도출하기 위하여 이루어졌다. 기존 연구들에서는 주민 만족도에 미치는 영향요인들을 인구 통계적 특성(demographic characteristics of respondents: Lovrich & Taylor, 1976), 지방정부와의 개인적 접촉(personal contact with local government: Hero & Durand, 1985), 지리적 혹은 관할지역의 특성(geographical or jurisdictional characteristics: DeHoog et al., 1990), 서비스에의 접근 혹은 노출 정도(service access or exposure: Fitzgerald & Durant, 1980), 서비스 산출물이나 정부 지출액(objective service output or expenditure measures: Brown & Coulter, 1983; Stipak, 1979a, b)으로 보았다. 또한, ‘선 품질 후 만족’ 및 ‘기대불일치이론’에 근거한 방법으로 Parasuraman et al.(1988)의 SERVQUAL 구성요인 5가지 차원(유형성, 신뢰성, 대응성, 보증성, 공감성)⁹⁾을 중심으로

8) 즉, 소비자는 어떤 제품을 구매할 때 그 제품의 성과에 대한 예측을 하고 구매 후에 제품에 대한 기대와 실제 성과를 비교하게 되는데, 이때 제품의 성과가 기대와 일치하거나 넘게 되면 만족하지만, 기대에 미치지 못한다면 불만족하게 된다는 것이다. 이와 상반된 견해로는 서비스 질이 성과 그 자체이므로 서비스 질의 기대 수준을 따로 측정할 필요가 없이 고객이 인지한 성과 자체로 서비스 질을 측정하는 SERVPERF 방법이 있다(Cronin & Taylor, 1992). 박순애·박재현(2010)에서는 서비스 질은 SERVQUAL 척도를 바탕으로 차원을 구분하여 설문 문항을 구성하였고, 측정 방법은 기대를 따로 측정하지 않고 만족도만을 물어보는 SERVPERF 방법을 사용하였다.

서비스의 질이 주민 만족도에 미치는 영향에 대해서 검증하고 있다. 이 연구들은 서비스 질을 유형화하여 각 차원들이 주민 만족도에 유의미한 영향을 미친다는 분석 결과를 제시했다.

다수의 선행연구는 만족에 영향을 미치는 서비스 질 요인을 파악하여 서비스 질의 개선을 이끌어 내고자 하는 정책적 목적으로 수행되었다고 볼 수 있다. 하지만 부문별·사례별, 서비스 질 차원과 만족의 영향요인에 대한 일관된 연구 결과를 찾기는 어렵다(박순애·박재현, 2010). 또한 대다수의 연구들에서 주민 만족도를 개인 수준의 측정치로 활용했기 때문에 인구통계적 특성(성별, 소득, 직업, 인종 등)이 주요 영향 요인으로 나타나고 있다. 관할 구역 수준의 연구들에서는 개인적 특성의 집합 변수(지배적 인종, 고연령 인구 비율, 지역의 평균 소득 수준 등)가 주민 만족도에 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타나기도 하였으나, 서비스의 질이 주민 만족도에 미치는 영향력이 대체적으로 높게 나타나고 있다(Dehoog et al., 1990; Van Ryzin et al., 2004). 그러나 이러한 조직 수준의 연구들에서도 문화, 복지, 보육, 병무 행정, 민원행정 서비스, 지역축제 만족도 등 특정 행정서비스 분야에 한정된 연구 대상을 설정하거나, 특정 관할 구역에 대한 사례분석 수준에 머무르고 있다(강호진, 2004; 김인, 2004; 이원욱·김영오, 2007; 이환범 외, 2005; 이희태, 2003; 조병훈, 2007).

지방정부 성과를 주관적으로 측정할 수 있는지에 관한 논쟁의 근본이 타당성에 대한 문제인 만큼 측정의 타당성을 확보하기 위한 노력이 수반된다면 주민 만족도로 성과를 측정하는 문제는 크지 않을 것으로 판단된다(이현국·김운호, 2014).¹⁰⁾ 주관적 측정을 반대하는 입장에서는 평가 주체인 주민들이 서비스에 대한 정확한 지식과 정보를 획득하기 어렵기 때문에 오차가 발생한다고 보기도 하는데(Kelly & Swindell, 2002; Parks, 1984; 김동건 2012; 김태일, 2003), 해당서비스에 대한 정보가 부족하다고 할지라도, 이러한 주민의 주관적인 평가는 서비스 가격을 통해 정보를 제공받지 못하는 정부에게 중요한 정보를 제공해 줄 수 있다는 장점이 있다(Poister & Henry, 1994). 지방정부가 수행하고 있는 업무는 무형의 공공재 생산과 독점적인 서비스 제공에 초점을 두고 있기 때문에 성과의 계량화가 어렵기 때문이다. 반면, 지방정부 성과는 중앙정부의 성과에 비해 행정서비스 단위가 비교적 명확하고, 현장 및 고객과의 근접성이 높으며, 행정성과가 시현되는 시차가 짧아서 측정하기 유리한 측면도 있다(박재완, 1999). 이러한 지방정부 성과의 특성을 반영한다면, '행정서비스 단위별로 평가한 주민 만족도'가 주민들이 원하는 방향이나 요구사항을 탐지하고 대응하는 데 유용할 수 있다. 기존 선행연구들의 한계점은 특정 행정서비스 또는 특정 관할 구역에 한정된 분석을 수행했다는 것이다. 이에 본 연구에서는 다양한 행정서비스 분야별로, 기초자치단체 수준의 가능한 많은 수의 관할 구역을 대상으로 하여 주민 만족도를 측정하여 지방정부의 성과로 설정하도록 한다.

9) ①유형성(Tangibles): 물리적 시설, 장비, 인적 자원, 고객과의 의사소통을 위한 물적 자원 등의 준비 정도, ②신뢰성(Reliability): 약속한 서비스를 정확하고 믿을만하게 수행할 수 있는 능력의 보유, ③대응성(Responsiveness): 고객을 기꺼이 돕고 신속한 서비스를 제공하려는 의지, ④보증성(Assurance): 신뢰와 자신감을 기초로 지식과 공손함을 통해 의견을 전달하는 능력, ⑤공감성(Empathy): 고객에게 개인적인 관심과 배려를 해주려는 의지

10) 라휘문·한표환(1999: 98)을 재인용하여 객관적 및 주관적 평가의 특성을 정리하면 다음과 같다.

3. 공무원 규모와 주민 만족도 간의 관계

1) 공무원 수 증가와 행정수요 변화에 대한 대응

공무원 규모의 증가와 행정서비스 분야별 주민 만족도 간의 관계에 관한 논의를 시작하기 위해서는 기존 연구들에서 공무원 수 증가가 행정수요의 증가 및 변화에 대한 대응을 대표할 수 있을지에 대해 어떠한 견해를 제시하고 있는지를 검토할 필요가 있다.

신원부·원구환(2008)의 연구에서는 자치단체 기능분류연계모델(BRM: Business Reference Model)을 기반으로 행정기능을 11개로 구분하고, 2007년 행정자치부에서 실시한 「230개 시·군·구 자치단체 의식조사 결과」를 활용하여 기능별 인력 수요와 실제 공무원 수 증가와의 관계에 대해 분석했다. 이 연구에서는 자치단체 조직 관리 담당자가 예측한 행정수요, 즉 인력 수요가 많은 행정기능은 무엇인지에 대한 설문조사 결과와 실제 기능별 공무원 수의 증가가 일치하는지 여부를 검토하고자 했다. 분석 결과, 조직 관리 담당자는 보건복지 및 산업경제 분야에서 인력 수요가 많을 것으로 응답했으나, 실제 공무원 수의 증가율이 높은 분야는 방재·민방위, 문화체육, 기회조정, 보건복지 순으로 나타났다. 이 연구에서는 지방정부 내 관리자의 인식 수준으로 행정서비스에 대한 수요를 파악하였기 때문에 연구의 가설과 달리, 공무원의 증가율과는 일치하지 않는 결과가 나타난 것으로 판단된다.

반면, 이환범·이수창·장철영(2011)의 연구에서는 시·군·구의 인구 규모 변화가 행정서비스 수요변화와 밀접한 상관성을 지니기 때문에, 인구 규모의 증감에 따라 행정서비스 기능 및 수요가 다르게 나타날 것이고, 이러한 변화가 공무원 규모 증가에 또 다시 영향을 미치게 될 것이라는 순환적 구조 관계를 검증하고자 하였다. 분석 결과, 인구 증가에 따른 문화, 보건복지, 환경, 등록 관련 행정서비스 수요의 증가로 공무원 규모의 증가를 초래한 것으로 나타났으며, 인구가 감소한 시·군·구에서도 인구 증가 시·군·구의 경우와 유사하게 문화, 보건복지, 환경 관련 행정서비스의 수요가 증가하여 공무원 규모가 증가하는 것으로 나타났다. 이 연구에서는 Cochrane-Orcut 추정법과 Prais-Winsten 추정법의 자기회귀분석으로 인구증감 여부와 상관없이 공무원 규모를 증가시키는 행정서비스 기능과 수요 측면의 요인이 존재한다는 점을 규명한 것이다(이환범·이수창·장철영, 2011: 136).

위의 연구들은 공무원 수의 증가가 행정서비스 수요 변화에 대한 대응을 대표할 수 있을지에 대해 탐구했기 때문에, 정원관리제도 정원산정 추정식의 정당성을 논의하며 공무원 수 증가를 긍정적으로 보지 않는 관점에서는 어느 정도 벗어난 것이라고 볼 수 있다. 지방정부 공무원에 대한 정원관리제도를 시행한 이유는 큰 틀에서 무분별한 인력 증가를 막아 책임성을 확보하는 것이기 때문이다. 본 연구에서는 이러한 기존 연구들의 분석틀에서 한걸음 더 나아가, 공무원 수의 증가가 행정서비스 수요 변화에 어떠한 파급효과를 미치는지를 분석하여 공무원 수 증가의 적정성을 판단해보고자 하는 것이다.

실제로 최근 지방정부가 행정안전부에 제시한 신규 추가인력 소요 사업 및 건의 내용을 살펴보

면, 재난 안전 대응체계 구축, 정보보호 역량 강화, 광역자치단체 역학조사관 임명 등 매우 다양한 행정서비스 분야에서 인력 증진을 요구한 것으로 나타났다. 이에 행정안전부는 지방정부 자체적으로 조직기능 분석 및 진단을 통해 인력 감축 분야를 발굴하고, 신규 행정수요와 특화 사업을 중심으로 인력을 재배치하도록 유도한 바 있다.¹¹⁾ 이러한 정책적 대응이 적정한 것인지를 판단하기 위해서는 행정서비스 수요에 대한 대응으로서 공무원 규모를 증가시켰을 경우에 결과적으로 기대한 정책 효과가 나타났는지에 대한 검토가 요구된다고 할 수 있다.

따라서, 지방정부 내 관리자들이 인식하는 수요 변화 또는 주민 수의 단순 증감으로 인한 수요 변화가 아닌¹²⁾ 행정서비스를 직접 수요하는 주민의 인식으로 측정된 지표를 기준으로 공무원 수 증가의 적정성을 논의할 필요가 있다. 이에 본 연구에서는 공무원 수의 증가가 지방정부의 성과로서 주민의 인식으로 측정된 행정서비스 분야별 만족도에 미치는 영향에 대해서 분석하고자 한다.

2) 공무원 수 증가가 주민 만족도에 미치는 영향

한인섭(2009)에서는 Sipak(1979), Parks(1984), Kelly & Seindell(2002) 등의 연구에서 예산이나 인력과 같은 투입을 증가시키더라도 공공서비스의 성과가 향상되는 것이 아니며 투입과 성과 간에 유의미한 상관관계가 나타나지 않을 것이라는 견해를 반박하는 검증 결과를 제시했다. 그는 지방공기업을 대상으로 한 고객만족도가 투입지표보다는 산출지표와의 관련성이 더 클 것으로 추론하여 가설을 세웠으나, 실제 분석 결과, 이론적 주장과는 달리 공공서비스에 대한 고객만족도는 산출지표보다는 사업별 인력 수 및 예산총액으로 측정된 투입지표와 상관성이 더 높은 것으로 나타난 것이다. 서비스 분야별로 분석해본 결과, 상수도 서비스의 경우, 인력이 고객만족도와 부(-)의 상관관계를 나타내는 반면에 문화서비스의 경우에는 인력과 고객만족도 간에 정(+)의 상관관계가 있는 것으로 나타났다.

또한, 송진섭·이근수(2005)에서는 기초자치단체 수준의 SERVQUAL 서비스 질 구성요인이 주민 만족도에 미치는 영향을 분석하면서, 주민 1인당 세출액과 공무원 1인당 주민수를 행정서비스 투입 변인으로 포함시켰다. 이 연구에서는 공무원 1인당 주민 수를 120명 미만에서부터 400명 이상까지 5개 구간으로 구분하여 평균 차이를 분석해 본 결과, 행정서비스 질 차원 중 보증성을 제외한 4개 구성요인에서 유의미한 차이가 나타났다. 대응성은 120-200명 수준에서, 유형성, 공감성, 신뢰성은 300-400명 수준에서 가장 높은 만족도를 보이고 있는 것으로 나타난 것이다. 이 연구에

11) 지방정부에서 추가인력을 요구하는 행정수요 분야는 공통적으로, 복지(아동, 청소년, 장애아, 찾아가는 동주민센터 사업 등), 경제(산업단지, 사회적경제, 공유경제 등), 보건(응급의료, 신종감염병, 위생 등), 환경(근린공원, 도시재생, 수목원, 동물보호 등), 교육 및 문화(지방문화원, 도서관, 문화특구, 장학금 등)로 나타났다(행정자치부, 2016; 정명은·이종수, 2016 재인용).

12) 이환범·이수창·장철영(2011: 136)에서도 지적했듯이, 인구가 감소한 시·군·구에서도 공무원 규모가 증가하는 것은 오히려 공무원의 적정 규모를 초과한 지방정부의 과잉인력 보유라는 문제를 일으킬 수 있다. 이에 대해 저자들은 연구의 한계점으로 해당 연구에서 접근하지 못한 정치적 또는 정책적 영향요인 등과 같은 다른 요인들에 의해 인구가 감소한 시·군·구에서 지방정부의 공무원 규모가 증가할 수도 있음을 밝혔다.

서는 공무원 1인당 담당할 주민 수가 많다고 하여 행정서비스의 질이 낮아지거나 적다고 하여 높아지는 것이라고 단언할 수는 없지만, 주민들과 적극적으로 접촉하면서 서비스를 전달하는 공무원이 많아진다면, 행정서비스 질 수준에 차이가 있을 것으로 판단했다(송건섭·이근수, 2005: 165).

선행연구의 검토를 통해, 공무원 수 증가와 주민 만족도 간의 관계에 관한 논의는 주민 만족도에 영향을 미치는 투입 요인 중 하나의 요인으로써 공무원 규모를 논의한 수준이라는 것을 확인할 수 있었다. 즉 둘 간에 유의미한 관계가 존재하고 있다는 것을 검증했지만, 공무원 규모와 만족도 측정 방식이 모두 상이했으며, 공무원 규모에만 초점을 두지 않았기 때문에 만족도에 미치는 직접적인 영향에 대한 해석이 부족했다고 할 수 있다. 위의 연구에서도 확인할 수 있듯이, 공무원 규모가 증가하면 상수도 서비스 분야의 만족도는 감소하기도 했으며, 행정서비스 중 대응성은 상대적으로 공무원 규모가 적은 경우에 만족도가 높은 것으로 나타났다. 이처럼, 기존 연구들에서 합의된 결론에 도달하지 못했기 때문에 본 연구에서는 공무원 규모에 의해 행정서비스 분야별 만족도에 차이가 나타날 수 있을지에 대해서 탐색적으로 검토해보고자 했다.

앞서 살펴보았듯이, 대부분의 연구들에서는 규모 증가의 원인을 밝혀내고자 했기 때문에 공무원 규모 증가율에만 초점을 두었다. 그러나 지방정부 공무원 규모를 측정할 때에는 관할 구역별로 인구 및 재정 규모의 차이가 크기 때문에 상대적인 규모 측정치를 주로 활용한다. 인구 대비 공무원 비율은 인구 1000명 당 공무원 수나 공무원 1인당 주민 수로 측정되며, 재정 대비 공무원 비율은 국가 전체 고용 대비 정부부문 고용이나 GDP 대비 공무원 수로 측정되기도 한다(하미승, 2002). 본 연구에서는 공무원 1인이 담당해야 하는 주민 수가 많을수록 행정서비스의 공급 및 전달이 원활하지 않아 주민 만족도에 영향을 미칠 수 있을 것으로 보고, 공무원 현원의 증가율뿐 아니라 공무원 1인당 주민 수가 행정서비스 분야별 주민 만족도에 어떠한 영향을 미칠 수 있을지에 대해서도 검토하도록 하겠다.

Ⅲ. 연구 설계

1. 자료 수집과 변수 측정

Van Ryzin(2004; 2006; 2007)은 뉴욕 시의 행정서비스를 화재방지(fire protection service), 경찰, 교육(public schools), 대중교통(subways and buses), 도로관리(condition of street and roads), 생활편의시설관리(parks and recreation facility), 도서관, 환경미화(cleanliness of streets)로 구분하여 서비스의 질을 측정했다. 이 연구에서는 주민의 기대 수준과의 실제 서비스 성과와의 차이(disconformation)가 주민 만족도에 유의미한 영향을 미치는 것을 검증했을 뿐 아니라, 객관적으로 측정된 각 행정서비스 분야별 서비스 성과가 주민 만족도에 정의 영향을 미치는 것을 확인했다. 즉, 기존 연구와는 달리, 인구통계학적 특성이나 지리적 차이는 주민 만족도에 크게 영향을 미치지 않는 것으로 나타났으며, 행정서비스를 분야별로 구분하여 서비스 질을 측정한 후 분석해본

결과, 서비스 질이 주민 만족도에 미치는 영향력이 큰 것으로 나타난 것이다. 이에 본 연구의 종속 변수인 주민 만족도의 측정은 서울대학교 행정대학원 서베이연구센터에서 실시한 2015년과 2016년도 기초자치단체 행정서비스 만족도 조사를 활용하였다.

서베이에서는 여러 분야의 행정서비스에 대해서 “귀하가 거주하는 ○○시/군/구에서 제공하는 각각의 공공서비스에 대해 어느 정도 만족하시는지 말씀해주시요.”라고 묻고, ‘전혀 만족하지 않음(0점)’부터 ‘매우 만족함(10점)’까지 11점 척도로 응답하게 하고 있다. 본 연구에서는 이 문항들 중 Van Ryzin의 연구를 토대로 재난방지(홍수 방지, 제설 등의 재난 관리 및 구조지원), 치안(방범, 순찰 등의 치안 활동), 교육(중고등학교 교육 여건 및 시설, 대중교통(버스, 택시 등의 대중교통), 도로관리(도로상태관리, 도로연계 및 확충 등), 문화(문화·체육·공원 시설 운영 및 확충 등), 환경미화(쓰레기 수거 및 거리 청소 상태)를 선택하여 만족도 변수로 설정했다. 또한 앞서 언급했듯이, 2016년 행정자치부 내부 보고서에 따르면, 지방정부에서 추가인력을 요구하는 행정수요 분야는 공통적으로, 복지, 경제, 보건, 환경, 교육 및 문화로 나타났다. 이를 반영하여, 한국 지방정부 행정서비스에서 중요도가 높다고 평가되는 노인복지(노인 복지시설 운영·취업 지원사업 등), 경제(기업유치, 일자리 창출, 소상공인 지원 등), 보건의료(보건소 운영, 병의원시설 및 공중보건 등), 보육(보육시설 및 보육지원금 제공 등)을 추가적으로 설정했다.

서베이연구센터에서는 지방정부의 행정서비스 수준에 대한 만족도를 측정하기 위해 전국 9개 지역의 만 19세 이상 성인 남녀를 대상으로 228개 기초자치단체에서 총 41,910개의 표본을 대상으로 설문조사를 실시하였다. 표본은 주민등록인구통계 데이터에 기반하여 지역별 우선할당 후성, 연령별 인구비례를 통해 추출되었으며, 지역 규모를 구간으로 나누어 각 구간마다 140개에서 360개의 표본을 배분한 뒤 표본에 모집단의 인구구성 비율에 맞게 가중치를 적용하여 보정하였다. 데이터에서는 응답자 개인 수준의 만족도가 측정되었기 때문에 이를 지방자치단체, 즉 조직 수준의 만족도로 변환할 필요가 있다. 기초자치단체에 대한 지역민의 평균적인 만족도를 측정하기 위해서 각 표본의 사후층화 보정 가중치를 활용하여 각 기초자치단체의 총인구와 각 표본이 총인구에서 대표하는 인구를 추정하였고, 추정된 값을 활용해 각 표본이 소속된 기초자치단체를 어느 정도로 대표하는지를 나타내는 가중치를 산출하였다. 이후 해당 기초자치단체에 포함되는 각 표본들이 응답한 만족도값에 산출된 가중치를 곱한 뒤 합산하여 조직 수준의 만족도를 최종적으로 산출하였다.

독립변수인 기초자치단체별 공무원 현원 현황은 내고장알리미(www.laiis.go.kr)를 통해 수집하였다. 공무원 현원은 매년 12월 31일 기준으로 근무하는 지방자치단체별 공무원 현원을 의미하는 것으로 일반직, 특정직, 정무직, 별정직의 합계로 측정되며 현원에 해당되는 공무원으로는 지방자치단체에서 근무 중인 국가직공무원(고위공무원)은 포함되나, 별도정원(휴직, 파견 등), 시간선택제임기제공무원, 한시임기제공무원은 포함하지 않는다. 공무원 현원 규모의 증가가 지방정부 성과인 2016년도 행정서비스 분야별 주민 만족도에 미치는 영향을 분석해보고자, 독립변수인 ‘전년 대비 공무원 현원 증가율’을 2015년 대비 2016년 공무원 현원 증가율로 측정했다. 또한 상대적인 공무원 규모를 ‘공무원 1인당 주민 수’로 측정하여 독립변수로 설정하기 위해, 기초자치단체별

2015년과 2016년 각각 당해연도 총인구를 공무원 현원 수로 나누어 측정했다.

통제변수는 주민 만족도에 영향을 줄 수 있는 변수들로 구성되었다. 대부분의 연구들에서 만족도와 정부 신뢰 간에 유의미한 관계가 있다는 것을 검증했다(박순애, 2006; 박종민, 1991; 박정호, 2014; 이곤수, 2011; 이수인, 2013; 이현국·이민아, 2014). 반면, 서성아(2013)는 공공기관이나 웹사이트를 이용한 시민들의 만족도가 정부 신뢰에 유의미한 영향을 주지 않는다는 결과를 제시하고 있다. 이러한 분석의 차이는 정부 기관의 서비스 유형에 따라 만족도가 신뢰에 미치는 영향력이 다를 수 있는 가능성을 제시한다. 본 연구에서도 이러한 연구 결과들을 토대로, 서비스 유형별 주민 만족도와 신뢰도 간에 유의미한 관계가 나타날 것으로 보고 통제변수로 설정하였다. 한편, Kampen et al.(2006)은 개별 하부 행정기관에 대한 신뢰와 중앙정부에 대한 신뢰가 유사하지 않은 개념임을 실증적으로 보이고 있어 특정 기관에 대한 신뢰를 정부 전체의 신뢰로 바로 적용하는 것에는 주의할 필요성이 있음을 제시했다. 이에 본 연구에서는 지방정부와 중앙정부에 대한 신뢰도를 묻는 문항을 각각 활용하였다. 각 문항은 '전혀 신뢰하지 않음(1점)'부터 '매우 신뢰'까지 4점 척도로 응답하고 있다. 종속변수의 산출과 마찬가지로 각 응답값에 해당 표본의 가중치를 반영하여 신뢰도를 산출하였다.

다른 통제변수들은 국가통계포털(<http://kosis.kr>)로부터 수집했다. 주민 만족도에 영향을 미칠 수 있는 인구통계적 특성 중 고연령 인구 비율이 많을수록 주민 만족도에 영향을 미칠 것으로 보고, 각 기초자치단체의 매년 12월 31일 기준으로 주민으로 등록된 인구의 평균 연령을 측정하여 통제변수로 설정하였다. 또한 기초자치단체 주민 수가 다른 지역에 비해 더 많이 증가한다면, 공공서비스 질 관리 측면에서 과업 난이도가 증가하여 주민 만족도에 부정적인 영향을 미칠 것으로 보고, 인구 증가율을 통제변수로 설정했다. 인구증가율은 각 기초자치단체의 전년도 총 인구 대비 당해연도 총인구와 전년도 총인구 간 차이로 측정되었다. 주민 만족도에 영향을 미치는 투입 변인에 대해 검증한 국내 연구들에서는(송건섭·이곤수, 2005; 한인섭, 2009) 인력과 함께 예산 규모를 투입 변인에 포함시켰으므로, 본 연구에서도 기초자치단체 전체 예산액을 통제변수로 설정했다. 이 전체 예산액 중에서, 지방정부의 입장에서 자주적으로 활용할 수 있는 재원이 많다면 지역주민의 선호에 맞춰 필요한 서비스를 수월하게 제공할 수 있게 될 것이므로 서비스 분야별 만족도가 제고될 수 있을 것이다. 이에 본 연구에서는 재정자립도를 통제변수로 포함시켰다. 재정자립도는 지방정부가 자율적인 일반회계의 세입 중 지방세와 세외수입의 비율로, 자치단체 예산규모 대비 자체수입의 비중으로 측정되었다. 이외에 행정수요를 결정하는 지표들로서 복지 및 문화 분야 성과증진을 위해 지방정부가 노력한 정도를 통제하기 위해, 사회복지분야 예산액 비중과 인구 십만 명 당 문화기반 시설 수를 모형에 포함시켰다. 면적은 인구와 함께 가장 기본적인 지역 환경 요소로서, 면적이 넓으면 공공서비스 전달의 물리적 범위가 넓고 서비스의 다양성이 높아져서 서비스 전달의 난이도가 높아질 수 있다. 이에 본 연구에서는 도시지역 면적과 토지거래면적으로 측정하여 모형에 포함시켰다.

1. 분석 방법 및 연구모형

다음 <표 3>는 본 연구에 포함된 모든 변수의 2015년과 2016년 기준 기초통계량이다. 매년 총 228개 기초자치단체를 기준으로 데이터를 수집하였으며, 전년 대비 공무원 현원 증가율은 공무원 수가 2015년 대비 2016년에 증가한 기초자치단체를 대상으로 측정되었다. 따라서 공무원 현원 증가율이 독립변수인 경우에는 2016년 단년도 최소자승법(ordinary least square: OLS)에 의한 다중회귀모형으로 분석했다. 공무원 1인당 주민 수가 독립변수인 경우에는 2015년과 2016년 데이터를 합동(pooled) 횡단면 데이터로 구성하여 다중회귀모형으로 분석했으며, 2015년 연도 더미를 포함시켰다.

<표 3> 기초통계량

	변수명	Obs	Mean	Std. Dev.	Min	Max
종속변수: 행정서비스 분야별 만족도	재난방지	228	6.260	0.332	4.914	7.216
	보건의료	228	6.843	0.266	6.153	7.527
	보육	228	5.914	0.200	5.473	6.594
	교육	228	6.397	0.297	5.542	7.074
	경제	228	5.584	0.379	4.756	6.809
	문화	228	6.479	0.310	5.644	7.299
	치안	228	6.514	0.335	5.628	7.443
	도로관리	228	6.815	0.435	5.462	7.751
	대중교통	228	7.012	0.400	6.102	7.921
	환경미화	228	7.315	0.316	6.361	8.115
	노인복지	228	6.490	0.375	5.793	7.521
독립변수	전년 대비 공무원 현원 증가율	217	3.748	7.764	0.000	97.171
	공무원 1인당 주민 수	454	2.169	1.415	0.275	5.983
통제변수	지방정부_신뢰도	228	3.248	0.156	2.735	3.692
	중앙정부_신뢰도	228	2.845	0.216	2.441	3.511
	평균 연령	452	43.677	4.695	35.200	55.300
	인구 증가율	454	0.213	2.537	-7.520	26.400
	전체 예산액	452	5.245	3.233	1.241	22.321
	재정자립도	452	26.043	13.343	7.400	66.200
	일반회계 중 사회복지 예산 비중	452	33.798	15.066	10.500	67.400
	인구 십만명당 문화기반 시설 수	454	9.618	9.038	1.000	74.900
	도시지역 면적	454	7.596	9.019	0.371	48.990
	토지거래면적	452	9.303	7.782	0.079	49.631

본 연구에서 활용한 기초자치단체 행정서비스 만족도 조사는 2015년과 2016년에 걸쳐 수행되었는데, 228개 기초자치단체 중 2015년에는 123개, 2016년에는 105개를 대상으로 조사를 시행했다. 다음 <표 4>는 각 연도에 포함된 기초자치단체 명단이다. 따라서, 공무원 현원 증가율을 독립

변수로 한 2016년 단년도 데이터 분석에서는 최종적으로 91개 기초자치단체에 대한 분석 결과를 제시할 수 있었고, 공무원 1인당 주민 수를 독립변수로 한 합동 데이터 분석에서는 최종적으로 211개 기초자치단체에 대한 분석 결과를 제시할 수 있었다.

〈표 4〉 2015년과 2016년 분석에 포함된 기초자치단체

연도	권역	기초자치단체명
2015년 (123개)	강원도(18개)	춘천시 원주시 강릉시 동해시 태백시 속초시 삼척시 홍천군 횡성군 영월군 평창군 정선군 철원군 화천군 양구군 인제군 고성군 양양군
	경상남도(18개)	창원시 진주시 통영시 사천시 김해시 밀양시 거제시 양산시 의령군 함안군 창녕군 고성군 남해군 하동군 산청군 함양군 거창군 합천군
	경상북도(23개)	포항시 경주시 김천시 안동시 구미시 영주시 영천시 상주시 문경시 경산시 군위군 의성군 청송군 영양군 영덕군 청도군 고령군 성주군 칠곡군 예천군 봉화군 울진군 울릉군
	전라남도(22개)	목포시 여수시 순천시 나주시 광양시 담양군 곡성군 구례군 고흥군 보성군 화순군 장흥군 강진군 해남군 영암군 무안군 함평군 영광군 장성군 완도군 진도군 신안군
	전라북도(14개)	전주시 군산시 익산시 정읍시 남원시 김제시 완주군 진안군 무주군 장수군 임실군 순창군 고창군 부안군
	제주특별자치도(2개)	제주시 서귀포시
	충청남도(15개)	천안시 공주시 보령시 아산시 서산시 논산시 계룡시 당진시 금산군 부여군 서천군 청양군 홍성군 예산군 태안군
	충청북도(11개)	청주시 충주시 제천시 보은군 옥천군 영동군 진천군 괴산군 음성군 단양군 증평군
	서울특별시(25개)	종로구 중구 용산구 성동구 광진구 동대문구 중랑구 성북구 강북구 도봉구 노원구 은평구 서대문구 마포구 양천구 강서구 구로구 금천구 영등포구 동작구 관악구 서초구 강남구 송파구 강동구
	경기도(31개)	수원시 고양시 용인시 성남시 부천시 안산시 화성시 남양주시 안양시 평택시 의정부시 파주시 시흥시 김포시 광명시 광주시 군포시 이천시 오산시 하남시 양주시 구리시 안성시 포천시 의왕시 여주시 양평군 동두천시 과천시 가평군 연천군
2016년 (105개)	인천광역시(10개)	중구 동구 남구 연수구 남동구 부평구 계양구 서구 강화군 옹진군
	대전광역시(5개)	동구 중구 서구 유성구 대덕구
	광주광역시(5개)	동구 서구 남구 북구 광산구
	대구광역시(8개)	중구 동구 서구 남구 북구 수성구 달서구 달성군
	부산광역시(16개)	중구 서구 동구 영도구 부산진구 동래구 남구 북구 해운대구 사하구 금정구 강서구 연제구 수영구 사상구 기장군
	울산광역시(5개)	중구 동구 남구 북구 울주군

다음 〈표 5〉은 모형에 포함된 변수들의 이항 상관관계 분석 결과이다. 공무원 현원 증가율 및 공무원 1인당 주민 수와 11개 행정서비스 분야별 주민 만족도 간의 상관관계를 살펴보면, 공무원 1인당 주민 수와 주민 만족도 간에는 $p < 0.10$ 수준으로 부(-)의 유의미한 관계가 6개가 나타나고 정(+)의 유의미한 관계도 3개 나타났다. 선행연구 검토에서 확인했듯이, 본 연구에서도 서비스 분야별로 공무원 규모와 주민 만족도 간의 상관관계의 방향성이 서로 다르게 나타난 것이라고 할 수 있다. 공무원 현원 증가율은 정(+)의 유의미한 관계가 재난방지와 경제 서비스 분야에서 나타난 것에 그쳤지만, 거의 대부분의 상관계수가 정(+)의 방향성을 나타내고 있다. 종합하면, 공무원 1인이

〈표 5〉 모형에 포함된 변수들의 이항 상관관계

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)	(15)	(16)	(17)	(18)	(19)	(20)	(21)	(22)	(23)	
민족도_개년(1)	1																							
민족도_보건(2)	0.36	1																						
민족도_보육(3)	0.39	0.34	1																					
민족도_교육(4)	0.05	0.50	0.25	1																				
민족도_경제(5)	0.31	-0.09	0.21	-0.12	1																			
민족도_문화(6)	0.28	0.46	0.29	0.55	0.02	1																		
민족도_치안(7)	0.11	0.37	0.31	0.50	-0.19	0.37	1																	
민족도_도로(8)	0.60	0.08	0.30	-0.05	0.56	0.18	-0.10	1																
민족도_교통(9)	0.09	0.58	0.16	0.53	-0.20	0.55	0.62	-0.09	1															
민족도_미화(10)	0.42	0.15	0.21	0.04	0.27	0.27	0.13	0.51	0.15	1														
민족도_노인(11)	0.52	0.45	0.30	0.26	0.07	0.41	0.15	0.37	0.23	0.05	1													
현원 증가율(12)	0.17*	0.05	0.06	0.02	0.20*	0.11	0.04	-0.03	0.05	0.09	-0.08	1												
공무원 1인당 주민 수(13)	-0.51*	0.07	-0.16*	0.37*	-0.41*	0.06	0.27*	-0.66*	0.25*	-0.30*	-0.40*	0.12	1											
중앙신뢰도(14)	0.07	0.08	0.16	0.16	-0.01	0.10	0.19	-0.08	0.13	-0.09	0.06	0.17	0.12	1										
지방신뢰도(15)	0.36	0.00	0.25	-0.17	0.42	0.03	-0.26	0.57	-0.26	0.18	0.31	-0.14	-0.64	0.27	1									
평균연령(16)	0.42	0.02	0.16	-0.36	0.26	-0.10	-0.09	0.58	-0.09	0.32	0.32	-0.15	-0.74	-0.01	0.54	1								
인구증가율(17)	-0.04	-0.21	-0.07	-0.07	0.08	-0.12	-0.15	-0.08	-0.26	-0.23	-0.06	0.08	0.05	-0.04	-0.03	-0.26	1							
전체예산(18)	-0.18	-0.07	-0.13	0.09	-0.06	0.01	-0.11	-0.22	-0.04	-0.14	-0.22	0.00	-0.06	-0.07	-0.27	-0.13	0.00	1						
재정자립도(19)	-0.26	-0.03	-0.05	0.26	-0.11	0.16	0.28	-0.45	0.16	-0.21	-0.23	0.10	0.45	0.06	-0.49	-0.68	0.29	0.36	1					
복지예산비중(20)	-0.46	0.21	-0.13	0.33	-0.50	0.07	0.35	-0.66	0.44	-0.25	-0.34	0.08	0.66	0.16	-0.59	-0.60	-0.11	-0.01	0.27	1				
문화시설수(21)	0.43	-0.03	0.17	-0.20	0.26	0.00	-0.11	0.54	-0.20	0.41	0.26	-0.08	-0.64	0.04	0.42	0.54	-0.09	-0.10	-0.36	-0.60	1			
도시면적(22)	-0.28	-0.25	-0.19	-0.01	0.03	-0.10	-0.25	-0.16	-0.20	-0.20	-0.17	0.01	0.00	-0.09	-0.14	-0.22	0.09	0.62	0.37	-0.03	-0.14	1		
토지거래(23)	0.15	-0.31	-0.02	-0.33	0.37	-0.17	-0.46	0.39	-0.46	0.03	0.04	0.00	-0.17	-0.05	0.45	-0.02	0.04	0.62	0.12	-0.19	0.01	0.67	1	

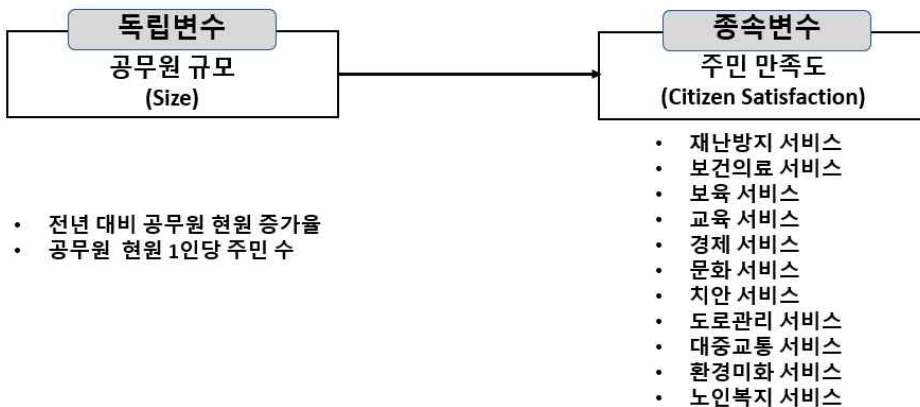
* p < 0.1

담당해야 하는 주민의 수와 주민 만족도 간에는 절반 이상의 서비스 분야에서 부(-)의 상관관계가 나타나지만, 전년 대비 공무원 수가 많이 늘어나는 것과 주민 만족도 간에는 정(+의 상관관계가 나타난다고 할 수 있다.

선행연구 검토에서 확인했듯이, 공무원 규모와 주민 만족도 간의 관계에 대해서는 유의미한 상관관계가 나타나는지에 대한 검증의 수준에 머무르고 있다. 본 연구에서도 유의미한 상관관계를 확인했지만, 선행연구에서처럼 서비스 분야별로 방향성이 상반되게 나오거나, 약한 상관관계가 나타나는 것을 확인할 수 있었다. 이러한 이항 상관관계로는 공무원 규모와 주민 만족도 간에 관계가 존재한다는 것을 확인할 수 있을 뿐, 공무원 규모가 주민 만족도에 어떠한 영향을 미칠 수 있을지에 대한 추론은 불가능하다. 본 연구에서는 기존 연구들과 달리, 주민 만족도에 영향을 미칠 수 있는 다른 요인들을 통제한 상태에서 공무원 규모가 주민 만족도에 어떠한 영향을 미치는지에 대해서 분석 결과를 제시하도록 하겠다.

본 연구에서는 11개 행정서비스 분야별 주민 만족도를 종속변수로 설정하고, 전년 대비 공무원 현원의 증가율과 공무원 현원 1인당 주민 수를 독립변수로 설정하였으므로 각각의 독립변수를 포함시킨 22개 모형과 두 독립변수를 모두 포함시킨 모형 11개 모형에 대한 분석 결과를 제시한다. 다음 <그림 1>은 본 연구의 모형을 도식화한 것이다.

<그림 1> 공무원 규모가 주민 만족도에 미치는 영향



IV. 분석 결과

다음 <표 6>은 전년 대비 공무원 현원 증가율이 행정서비스 분야별 만족도에 미치는 영향을 분석한 결과이다. 총 11개 모형 중 5개 모형(재난방지, 보건의료, 경제, 치안, 대중교통)에서 현원 증가율이 클수록 주민 만족도에 정(+의 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 조정된 결정계수 (Adjusted R-squared)를 기준으로 볼 때, 보육, 교육, 도로관리에서만 모형의 설명력이 10% 이하인

것으로 나타났고, 나머지 8개 모형에서는 모두 20% 이상인 것으로 나타났다. 다음 표 8은 공무원 1인당 주민 수가 행정서비스 분야별 만족도에 미치는 영향을 분석한 결과이다. 총 11개 모형 중 3개 모형(재난방지, 대중교통, 노인복지)에서 공무원 1인당 담당해야 하는 주민의 수가 많을수록 주민 만족도에 부(-)의 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. <표 6>과 마찬가지로 모형의 설명력이 10% 이하인 것은 보육과 문화 모형뿐이었다. 결정계수만으로 모형의 유효성을 판단하는 데는 문제가 있지만, 이 연구모형의 구성은 기존의 공무원 규모 연구나 주민 만족도에 관한 연구들에서는 시도하지 않았던 것이므로 모형에 포함된 변수들이 적절한 것인지에 대한 검토가 필요하다고 할 수 있다. 22개 모형 중 15개 모형에서 모형에 포함된 변수들이 주민 만족도의 분산을 20% 이상 설명하는 것으로 나타났으며 50% 이상 설명하는 것으로 나타나기도 했다. 그런데, 모형에 포함된 변수들 간 이항 상관관계 분석에서 계수가 0.60~0.67 정도로 높게 나타나는 관계가 발견되어 다중공선성 문제가 발생할 가능성에 대해서 검토가 필요하다. 이에 VIF를 검사한 결과 모든 변수의 VIF는 10 미만으로 다중공선성 문제가 발생할 가능성은 낮았다.

다음 <표 8>는 두 개 독립변수를 모형에 포함시킨 경우 행정서비스 분야별 만족도에 미치는 영향을 분석한 결과이다. <표 5>에 나타난 두 독립변수 간 이항 상관관계 분석에서 계수는 0.12에 불과하여, <표 8>의 모든 모형 역시 VIF는 10 미만으로 다중공선성 문제가 발생할 가능성은 낮았다. 총 11개 모형 중 4개 모형에서 현원 증가율이 클수록 주민 만족도에 정(+)의 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났으며, 2개 모형에서 공무원 1인당 담당해야 하는 주민의 수가 많을수록 주민 만족도에 부(-)의 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이 분석 결과는 개별적으로 독립변수를 포함시킨 분석 결과인 <표 6~7>과 거의 일치하는 것이라고 볼 수 있다.¹³⁾ <표 6>에서 유의미한 분석 결과가 도출된 5개 모형 중 재난방지, 경제, 치안 서비스 만족도 모형에서 동일한 결과가 도출되었으며, <표 7>에서 유의미한 분석 결과 도출된 3개 모형 중 재난방지와 대중교통 서비스 만족도 모형에서 동일한 결과가 도출된 것이다. 이 분석 결과는 공무원 규모에 변화가 나타날 경우, 11개 행정서비스 분야 중 재난방지, 경제, 치안, 대중교통에 대한 주민 만족도에 민감한 영향력을 미칠 수 있다고 해석될 수 있다. 특히 재난방지 서비스의 경우에는 공무원 규모를 전년 대비 현원의 증가율로 측정하거나 주민 수에 대비하여 상대적으로 측정한 경우 모두에서 주민 만족도에 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났을 뿐만 아니라, 두 측정치를 모두 모형에 포함시켰을 경우에도 동일한 분석 결과가 유지되는 것으로 나타났다.

<표 6~8>에 포함된 통제변수가 주민 만족도에 미치는 영향력을 검토해 본 결과, 총 33개 모형에서 종속변수에 미치는 유의미한 영향력이 일관된 방향성을 나타내고 있는 변수는 다음과 같다. 정(+)의 영향력이 유의미하게 나타나고 있는 변수는 중앙 및 지방정부에 대한 신뢰도와 재정자립도

13) 다만, 보육 서비스 만족도 모형인 경우에, <표 6-7>에서 유의미한 분석 결과가 도출된 바 없었지만, <표 8>에서만 현원 증가율이 클수록 주민 만족도에 정(+)의 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 본문에서 언급했듯이, 보육 서비스 만족도 모형은 <표 6-7>에서 공통적으로 모형의 설명력이 10% 이하였다. 또한 <표 8> 모형에서는 변수의 추가로 인해 대부분 모형의 설명력이 상승하여 30~60% 수준으로 나타나고 있지만, 보육 서비스 만족도 모형은 19.2%밖에 나타나지 않았다. 따라서 <표 8>의 보육 서비스 만족도 모형에서 나타나고 있는 현원 증가율의 정(+)의 영향성에 대해서는 해석의 주의를 요한다.

였으며, 부(-)의 영향력이 유의미하게 나타나고 있는 변수는 인구 증가율, 도시지역 면적, 토지거래면적이었다.

이 중, 정부에 대한 신뢰도와 만족도 간의 관계에 대해서는 기존 연구들에서 주로 만족도가 높을수록 신뢰도가 개선된다는 관점에서 논의되어 왔다(박순애, 2006; 박정호, 2014; 이현국·김윤희, 2014). 본 연구의 분석 결과는 그 역의 인과관계, 즉 정부에 대한 신뢰도가 클수록 주민 만족도에 긍정적인 영향을 미칠 가능성을 제시한 것으로 후속 연구의 주제로 분석해볼 만한 가치가 있다고 본다. 또한 앞서 언급했듯이, Kampen et al.(2006)은 개별 하부 행정기관에 대한 신뢰와 중앙정부에 대한 신뢰가 유사하지 않은 개념임을 실증적으로 보이고 있어 본 연구에서는 지방정부와 중앙정부에 대한 신뢰도를 묻는 문항을 구분하여 통제변수로 포함시켰다. 분석 결과 중앙정부에 대한 신뢰도는 12개 모형에서 긍정적인 성과 영향이 일관되게 나타났으나, 지방정부에 대한 신뢰도의 긍정적인 성과 영향이 나타난 모형은 2개에 불과했다. 이러한 차이점만으로 한국에서 중앙정부에 대한 신뢰도가 지방정부에 대한 신뢰도와는 유사하지 않은 개념이라고 단정할 수는 없지만, 정부에 대한 신뢰도 연구에서 참고할 만한 분석 결과라고 할 수 있다.

가장 많은 모형에서 유의미한 영향력이 나타난 통제변수는 재정자립도인데, 무려 16개 모형에서 긍정적인 성과 영향이 일관되게 나타나고 있다. 자립도가 높다는 것의 의미는 지방정부 일반회계의 수입 중 지방세와 세외수입의 비율이 크다는 것을 의미하기 때문에, 직접적인 과세 대상자인 주민의 요구에 더욱 관심을 기울이게 되어 주민 만족도가 높아지게 된다고 해석해볼 수 있다. 다만, 한국의 경우에는 지방세의 비중이 상대적으로 높지 않기 때문에 자기부담의 책임성을 상대적으로 덜 느낄 수 있음에도 불구하고 이러한 분석 결과가 도출된 것은 주목할 만한 현상이다. 이는 지방정부가 인력 운영에서뿐만 아니라 재정 운영에서도 자율성을 확대할 경우 성과를 개선시킬 수 있는 가능성을 시사하는 것이므로 재정분권 관련 연구에서 참고할 만한 분석 결과라고 할 수 있다.

또한 주민 만족도에 영향을 미칠 수 있는 주요 지역 환경 요소인 인구와 면적 변인들 역시 행정 서비스 전달에 있어서 과업 난이도를 높이는 변인이 될 수 있다는 것을 일관된 분석 결과를 통해 확인할 수 있었다. 특히 두 개 독립변수가 모두 포함된 <표 8>에서는 보육 서비스 만족도 모형만을 제외하고 10개 모형 모두에서 인구 증가율, 도시지역 면적, 토지거래면적 중 한 개 이상의 부정적인 성과 영향이 나타나고 있다. 즉 인구가 빠르게 증가하거나 도시 및 토지거래 면적이 큰 경우에는 공공서비스 수혜자의 다양성이 높아지거나 서비스 전달의 물리적 범위가 넓어지기 때문에 서비스 전달체계 구축의 난이도가 높아져 주민 만족도에 부정적인 영향을 미칠 가능성이 있다고 해석될 수 있다. 이 분석 결과는 주민 만족도를 결정짓는 변인에 관한 연구에서 조직환경 요소를 간과할 수 없다는 것을 시사한다.

〈표 6〉 전년 대비 공무원 현원 증가가 행정서비스 분야별 주민 만족도에 미치는 영향

	재난방지	보건의료	보육	교육	경제	문화	치안	도로관리	대중교통	환경미화	노인복지
전년 대비 공무원 현원 증가율	0.035*** (0.012)	0.018* (0.010)	0.012 (0.007)	-0.003 (0.012)	0.030*** (0.009)	0.008 (0.010)	0.016* (0.010)	0.018 (0.014)	0.024* (0.012)	0.002 (0.010)	0.004 (0.010)
지방정부_신뢰도	0.505 (0.375)	0.358 (0.326)	-0.015 (0.233)	0.247 (0.377)	0.460 (0.298)	0.274 (0.316)	-0.355 (0.302)	-0.063 (0.440)	0.619 (0.382)	0.232 (0.307)	-0.029 (0.302)
중앙정부_신뢰도	-0.020 (0.306)	0.572** (0.266)	0.440** (0.190)	0.417 (0.307)	0.017 (0.243)	0.680** (0.258)	0.413* (0.246)	0.593 (0.358)	0.166 (0.311)	-0.255 (0.250)	0.403 (0.246)
평균 연령	-0.006 (0.018)	0.017 (0.016)	0.003 (0.011)	-0.031* (0.018)	0.004 (0.015)	-0.019 (0.015)	0.015 (0.015)	-0.004 (0.022)	0.062*** (0.019)	0.010 (0.015)	0.018 (0.015)
인구 증가율	0.012 (0.009)	-0.006 (0.008)	-0.007 (0.006)	-0.014 (0.009)	-0.006 (0.007)	-0.016** (0.008)	-0.013* (0.007)	-0.013 (0.011)	-0.014 (0.009)	-0.009 (0.007)	-0.014* (0.007)
전체 예산액	0.010 (0.012)	0.026** (0.011)	-0.001 (0.008)	0.011 (0.012)	-0.006 (0.010)	0.012 (0.010)	-0.003 (0.010)	0.003 (0.014)	0.022* (0.013)	0.020* (0.010)	-0.015 (0.010)
재정자립도	0.003 (0.004)	0.005 (0.003)	0.004 (0.002)	0.002 (0.004)	0.007** (0.003)	0.008** (0.003)	0.009*** (0.003)	0.004 (0.005)	0.014*** (0.004)	0.006* (0.003)	-0.002 (0.003)
일반회계 중 사회복지 예산 비중	-0.007 (0.005)	0.005 (0.004)	-0.001 (0.003)	-0.001 (0.005)	-0.013*** (0.004)	-0.002 (0.004)	0.001 (0.004)	-0.003 (0.005)	0.009* (0.005)	-0.001 (0.004)	-0.011*** (0.004)
인구 심만명 당 문화 기반 시설 수	0.008 (0.007)	0.007 (0.006)	0.003 (0.004)	0.003 (0.007)	-0.010* (0.005)	0.001 (0.006)	0.005 (0.005)	0.007 (0.008)	0.002 (0.007)	0.003 (0.006)	0.004 (0.005)
도시지역 면적	-0.016*** (0.006)	-0.001 (0.005)	0.003 (0.003)	-0.001 (0.006)	0.004 (0.004)	-0.007 (0.005)	-0.005 (0.005)	0.007 (0.007)	0.005 (0.006)	-0.006 (0.005)	0.007 (0.005)
토지거래면적	-0.010 (0.010)	-0.023*** (0.008)	-0.009 (0.006)	-0.015 (0.010)	-0.019** (0.008)	-0.020** (0.008)	-0.010 (0.008)	-0.020* (0.011)	-0.046*** (0.010)	-0.024*** (0.008)	-0.009 (0.008)
Constant	4.930*** (1.639)	2.917** (1.424)	4.533*** (1.016)	5.827*** (1.646)	4.107*** (1.302)	4.415*** (1.382)	5.834*** (1.319)	5.186*** (1.920)	1.233 (1.666)	6.583*** (1.339)	5.279*** (1.320)
Observations	91	91	91	91	91	91	91	91	91	91	91
R-squared	0.333	0.381	0.185	0.188	0.410	0.419	0.335	0.143	0.583	0.398	0.397
Adj R-squared	0.239	0.294	0.071	0.075	0.327	0.337	0.242	0.023	0.524	0.314	0.313

* p<0.1, ** p<0.05, *** p<0.01

〈표 7〉 공무원 1인당 주민 수가 행정서비스 분야별 주민 만족도에 미치는 영향

	재난방지	보건의료	보육	교육	경제	문화	치안	도로관리	대중교통	환경미화	노인복지
공무원 1인당 주민 수	-0.116*** (0.040)	-0.060 (0.037)	0.004 (0.029)	0.057 (0.039)	0.010 (0.047)	-0.037 (0.044)	-0.015 (0.037)	0.039 (0.044)	-0.164*** (0.049)	0.022 (0.039)	-0.093* (0.051)
지방정부_신뢰도	0.382*** (0.156)	-0.103 (0.143)	0.004 (0.111)	0.105 (0.153)	0.117 (0.183)	0.099 (0.179)	-0.099 (0.144)	-0.024 (0.169)	0.102 (0.189)	0.053 (0.150)	0.080 (0.197)
중앙정부_신뢰도	-0.164 (0.152)	0.328** (0.140)	0.349*** (0.109)	0.276* (0.149)	0.202 (0.179)	0.293* (0.166)	0.198 (0.140)	0.245 (0.165)	-0.025 (0.185)	-0.221 (0.146)	0.288 (0.192)
평균 연령	0.004 (0.008)	0.001 (0.008)	-0.000 (0.006)	-0.022*** (0.008)	0.006 (0.010)	-0.008 (0.009)	0.018** (0.008)	0.019** (0.009)	0.024** (0.010)	0.021*** (0.008)	-0.003 (0.011)
인구 증가율	0.007 (0.008)	-0.005 (0.007)	-0.005 (0.005)	-0.015* (0.008)	-0.006 (0.009)	-0.016* (0.008)	-0.014** (0.007)	-0.010 (0.008)	-0.016* (0.009)	-0.018** (0.007)	-0.007 (0.010)
집체 예산액	0.015 (0.011)	0.022** (0.010)	0.002 (0.008)	0.004 (0.011)	-0.027** (0.013)	0.002 (0.012)	-0.007 (0.010)	-0.013 (0.012)	0.017 (0.013)	-0.001 (0.010)	-0.005 (0.014)
재정자립도	0.005* (0.003)	0.002 (0.003)	0.001 (0.002)	-0.000 (0.003)	0.009*** (0.003)	0.008** (0.003)	0.007*** (0.003)	0.002 (0.003)	0.010*** (0.004)	0.007** (0.003)	-0.003 (0.004)
일반회계 중 사회복지 예산 비중	0.004 (0.004)	0.008** (0.004)	-0.002 (0.003)	-0.004 (0.004)	-0.008* (0.005)	0.004 (0.004)	0.002 (0.004)	-0.006 (0.004)	0.020*** (0.005)	0.002 (0.004)	-0.006 (0.005)
인구 심 만명 당 문화 기반 시설 수	0.005 (0.003)	0.002 (0.003)	0.002 (0.002)	0.001 (0.003)	-0.006 (0.004)	0.002 (0.003)	0.004 (0.003)	0.007** (0.003)	-0.003 (0.004)	0.010*** (0.003)	-0.000 (0.004)
도시지역 면적	-0.011*** (0.003)	-0.007** (0.003)	-0.002 (0.002)	-0.002 (0.003)	0.002 (0.004)	-0.003 (0.003)	-0.003 (0.003)	0.001 (0.003)	-0.003 (0.004)	-0.000 (0.003)	0.004 (0.004)
토지거래면적	-0.001 (0.005)	-0.007* (0.004)	-0.002 (0.003)	-0.010** (0.005)	0.000 (0.006)	-0.007 (0.005)	-0.003 (0.004)	-0.001 (0.005)	-0.013** (0.006)	-0.010** (0.005)	-0.007 (0.006)
2015년 연도더미	0.241*** (0.092)	-0.023 (0.084)	-0.117* (0.065)	-0.067 (0.090)	0.258** (0.108)	0.106 (0.100)	-0.431*** (0.085)	0.372*** (0.099)	-0.019 (0.111)	0.374*** (0.088)	-0.204* (0.116)
Constant	5.136*** (0.649)	6.014*** (0.598)	5.040*** (0.464)	6.363*** (0.637)	4.413*** (0.765)	5.391*** (0.709)	5.555*** (0.600)	5.220*** (0.705)	5.222*** (0.789)	6.382*** (0.624)	6.201*** (0.819)
Observations	211	211	211	211	211	211	211	211	211	211	211
R-squared	0.384	0.162	0.135	0.244	0.302	0.123	0.444	0.581	0.358	0.334	0.250
Adj R-squared	0.346	0.111	0.082	0.198	0.259	0.069	0.409	0.555	0.318	0.293	0.162

* p<0.1, ** p<0.05, *** p<0.01

〈표 8〉 전년 대비 공무원 현원 증가와 공무원 1인당 주민 수가 행정서비스 분야별 주민 만족도에 미치는 영향

	재난방지	보건의료	보육	교육	경제	문화	치안	도로관리	대중교통	환경미화	노인복지
전년 대비 공무원 현원 증가율	0.025** (0.012)	0.014* (0.008)	0.014* (0.008)	0.006 (0.012)	0.027*** (0.010)	0.010 (0.011)	0.017* (0.010)	0.020 (0.015)	0.015 (0.012)	0.001 (0.010)	0.001 (0.010)
공무원 1인당 주민 수	-0.140** (0.053)	-0.056 (0.048)	0.029 (0.034)	0.004 (0.013)	-0.045 (0.044)	0.037 (0.047)	0.020 (0.045)	0.026 (0.065)	-0.128** (0.054)	-0.002 (0.045)	-0.044 (0.044)
지방정부_신뢰도	0.565 (0.363)	0.382 (0.326)	-0.028 (0.234)	0.187 (0.364)	0.480 (0.299)	0.258 (0.318)	-0.364 (0.304)	-0.075 (0.443)	0.674* (0.372)	0.233 (0.309)	-0.101 (0.303)
중앙정부_신뢰도	0.045 (0.296)	0.598** (0.266)	0.426** (0.191)	0.351 (0.297)	0.038 (0.244)	0.662** (0.259)	0.404 (0.248)	0.581 (0.361)	0.227 (0.303)	-0.254 (0.252)	0.424* (0.247)
평균 연령	-0.033 (0.020)	0.007 (0.018)	0.008 (0.013)	-0.005 (0.021)	-0.005 (0.017)	-0.012 (0.018)	0.019 (0.017)	0.001 (0.025)	0.038* (0.021)	0.009 (0.017)	0.009 (0.017)
인구 증가율	0.014 (0.009)	-0.005 (0.008)	-0.007 (0.006)	-0.017* (0.009)	-0.006 (0.007)	-0.017** (0.008)	-0.013* (0.007)	-0.014 (0.011)	-0.012 (0.009)	-0.009 (0.007)	-0.013* (0.007)
전체 예산액	0.022* (0.013)	0.031*** (0.011)	-0.004 (0.008)	-0.002 (0.013)	-0.003 (0.011)	0.009 (0.011)	-0.005 (0.011)	0.001 (0.016)	0.033** (0.013)	0.020* (0.011)	-0.011 (0.011)
재정자립도	0.003 (0.004)	0.005 (0.003)	0.003 (0.002)	0.002 (0.004)	0.007** (0.003)	0.008** (0.003)	0.008*** (0.003)	0.004 (0.005)	0.014*** (0.004)	0.006* (0.003)	-0.001 (0.003)
일반회계 중 사회복지 예산 비중	0.002 (0.006)	0.009* (0.005)	-0.003 (0.004)	-0.010* (0.006)	-0.010** (0.005)	-0.004 (0.005)	-0.000 (0.005)	-0.005 (0.007)	0.017*** (0.006)	-0.001 (0.005)	-0.008 (0.005)
인구 십만명 당 문화 기반 시설 수	0.005 (0.007)	0.005 (0.006)	0.004 (0.004)	0.006 (0.007)	-0.011** (0.006)	0.002 (0.006)	0.005 (0.006)	0.008 (0.008)	-0.001 (0.007)	0.003 (0.006)	0.003 (0.006)
도시지역 면적	-0.017*** (0.005)	-0.001 (0.005)	0.003 (0.003)	0.000 (0.005)	0.004 (0.004)	-0.007 (0.005)	-0.005 (0.005)	0.007 (0.007)	0.003 (0.006)	-0.006 (0.005)	0.006 (0.005)
토지거래면적	-0.007 (0.009)	-0.022*** (0.008)	-0.009 (0.006)	-0.018* (0.009)	-0.018** (0.008)	-0.021** (0.008)	-0.010 (0.008)	-0.021* (0.011)	-0.043*** (0.010)	-0.024*** (0.008)	-0.008 (0.008)
Constant	5.650*** (1.604)	3.203** (1.442)	4.384*** (1.033)	5.106*** (1.612)	4.338*** (1.321)	4.223*** (1.406)	5.732*** (1.346)	5.050** (1.959)	1.893 (1.645)	6.595*** (1.367)	5.508*** (1.340)
Observations	91	91	91	91	91	91	91	91	91	91	91
R-squared	0.387	0.392	0.192	0.254	0.418	0.424	0.337	0.144	0.610	0.398	0.405
Adj R-squared	0.293	0.298	0.068	0.139	0.328	0.335	0.235	0.013	0.550	0.305	0.314

* p<0.1, ** p<0.05, *** p<0.01

V. 결론 및 논의

본 연구에서는 공무원 규모와 행정서비스 분야별 만족도 간 유의미한 관계가 존재할 수 있다는 것을 회귀모형으로 분석하여 확인했다. 그러나 이러한 결과를 토대로 절대적인 공무원 규모가 주민 만족도에 영향을 미치는 것으로 해석할 수는 없다. 표 7의 결과는 공무원 규모가 절대적으로 크기 때문에 나타난 것이 아니라 공무원 수의 증가율이 클수록 주민 만족도가 높아지는 서비스 분야가 어떠한 것인지를 탐색한 것이며 표 8의 결과는 주민 수에 비해 상대적으로 공무원 규모가 작은 경우에 주민 만족도가 낮아지는 서비스 분야가 어떠한 것인지를 탐색해 본 것이기 때문이다. 표 9의 분석 결과를 바탕으로 본 연구에서 추론해볼 수 있는 것은 공무원 규모 변화에 따라서 주민들의 만족도 변화가 민감하게 나타날 수 있는 행정서비스 분야가 재난방지, 경제, 치안, 대중교통이라는 것이다.

본 연구는 기존의 대부분 공무원 규모에 관한 연구가 절대적인 규모 증가의 '원인 분석' 수준에 머무르고 있기 때문에 정원관리제도를 중심으로 한 전반적인 인력 정책에 대해 유효한 처방을 제시하지 못하고 있다는 판단에서 시작되었다. 오랫동안, 공무원 규모에 관한 이론 역시 과잉인력의 문제에만 초점을 두어왔다. 파킨슨의 법칙(Parkinson, 1957)에서는 업무량의 과다와 관계없이 공무원의 수는 일정하게 증가한다고 보았고, 예산극대화 모형(Niskanen, 1971)에서는 관료들이 자신들의 영향력을 확대하기 위해 예산의 잉여가 발생하고 이 잉여 재원이 관료조직의 인력증원에 영향을 미친다고 보았다. 최근 지방정부 공무원 연구의 경향에서도 나타났듯이, 대부분의 공무원 규모 관련 실증 연구들도 규모 증가의 원인에 초점을 두고, 과잉인력의 문제를 해결하려는 목적으로 적절한 정원을 추정하는 연구에 집중되어 있다.

이와 달리, 공무원 수의 증가가 행정서비스 수요 변화에 대한 대응을 대표할 수 있을지를 탐구한 연구들은 공무원 규모의 증가를 과잉인력의 문제로만 보는 시각에서는 벗어나 있다고 할 수 있다(신원부·원구환, 2008; 이환범·이수창·장철영, 2011). 본 연구는 이 연구들에서 특정 행정서비스에 대한 수요가 증가하면 공무원 규모가 증가할 개연성을 언급한 것에 주목했다. 특히, 강인성(2008)에서는 국가 간 비교에서 한국이 행정서비스 기능별 인력 규모에 있어서 각 유형 간의 편차가 가장 없는 것으로 나타난 분석 결과를 토대로 일률적인 인력배분의 문제점을 지적한 바 있다. 즉, 행정서비스 분야별 수요와 공무원 규모 간 관계의 중요성은 기존 연구들에서 상기되었다고 할 수 있다. 그러나 행정서비스 수요에 대한 대응으로서 공무원 규모를 변화시킨다는 증거를 발견하는 것에만 머무른다면, 기존 연구들처럼 절대적인 공무원 규모 증가 원인 중 하나를 발견한 것에 불과하다. 본 연구에서는 지방정부의 인력 규모 운영에서 결과적으로 기대한 정책 효과가 나타났는지를 검토하여 유효한 처방을 제시하고자 공무원 규모의 '성과 영향'에 초점을 두었다.

지방정부의 성과를 주민 만족도로 측정할 수 있을지에 대해서는 학자들 간의 견해가 서로 다르게 나타나고 있지만, 행정서비스 분야별 주민 만족도의 중요성은 Osbourne & Gaebler의 저서 Reinventing Government(1992)에 이론적 지지 기반을 두고 있다고 할 수 있다. 이들은 정부부문의 비효율성을 제거하고 좀 더 성과지향적인 정부로 변화하기 위한 대안으로 기업가적 정부를 주장

하며, 기업가적 정부의 핵심 내용을 고객지향성이라고 지적한 바 있다. 이는 시민이나 주민이 정부의 고객이라는 개념 하에 정부의 업무처리 및 행정서비스 역시 고객지향적으로 변화해야 한다는 의미이다(이향수·안형기, 2011). 따라서 본 연구에서는 행정서비스 수요자이자 고객인 지방정부 주민의 입장에서 공무원 규모가 적정한 것인지를 판단해보고자, 행정서비스 분야별로 주민이 인식하는 만족도 수준을 성과 변수로 설정하였다.

종합하면, 본 연구의 분석 결과 함의는 기존의 규범적인 과잉인력의 시각에서 벗어나, 서비스 분야별로 행정수요의 증감이 빈번해지는 상황에서는 인력투입을 증가시켜 주민 만족도를 끌어올리거나, 상대적으로 인력투입이 부족한 경우에 주민이 기대하는 수준에 미치지 못하는 서비스 분야가 존재할 수 있다는 것이다. 따라서 지방정부 인력 정책 담당자들은 기존의 정원통제 중심적인 시각에서 벗어나, 행정수요에 부합하는 서비스 전달체계 구축을 위한 정책적 대안을 고려해볼 필요가 있다고 할 수 있다. 특히 현재 기준인건비제 하에서는 지방정부별 재정력에 따라 자율성을 주고 있으나 자율범위의 실효성이 낮기 때문에 개별 지방정부의 특수성과 요구가 반영되지 못하고 있다는 문제가 제기되고 있다. 또한 행정안전부가 광역자치단체와 기초자치단체의 기준인건비를 함께 통제하다 보니 조직체계를 관리하는 데에 사각지대가 발생하고 있다는 문제가 제기되기도 한다(정명은·이종수, 2016). 본 연구의 분석 결과는 이러한 문제 제기에도 주의를 기울여야 할 필요가 있다는 것을 상기시킨다. 서비스 분야별 행정수요는 지역별로 그리고 시기별로 모두 다를 수밖에 없다. 따라서 현장 및 고객과의 근접성이 높은 지방정부가 행정수요 변화를 신속히 파악하여 인력 재배치를 할 수 있도록 실질적인 자율성을 확보해 주는 제도 개편이 필요하다고 할 수 있다.

본 연구의 한계점은 다음과 같다. 첫째, 공무원 규모와 주민 만족도 간의 관계에는 본 연구의 추론을 넘어서, 추가로 설명해야만 하는 블랙박스가 존재할 수 있다. 공무원의 역량에 따라서 공무원 규모가 주민 만족도에 미치는 영향을 조절하거나 매개하는 효과가 존재할 수 있기 때문이다. 즉 일을 잘하는 공무원이 많아야 주민 만족도가 개선될 수 있기 때문에 다차원적인 접근을 통해 본 연구의 분석 결과를 다시 검정해볼 필요가 있다. 본 연구에서는 공무원 규모의 증가가 어떤 행정서비스 분야의 주민 만족도를 개선시킬 수 있는지에 대한 탐색적 분석에 그치고 있기 때문에 공무원의 역량을 측정하는 것에 초점을 둔 후속 연구가 필요하다. 둘째, 이 분석 결과는 주민 만족도 조사가 2015년과 2016년에만 수행되었기 때문에 특정 시점에 일어난 현상에 대한 관찰 결과라는 한계가 있으며, 공무원 현원 현황 또한 2015년과 2016년 자료만을 활용하였기 때문에 전년 대비 공무원 현원 증가율이 포함된 모형의 전체 관측치를 충분히 확보하지 못한 한계가 있다. 따라서 후속 연구에서는 다년도 자료를 활용한 분석으로 본 연구의 분석 결과를 다시 검정하여 연구 결과의 타당성을 확장하려는 노력이 필요하다. 셋째, 본 연구의 분석을 통해서 특정 행정수요와 그 분야의 공무원 규모와의 직접적인 관계를 알 수 없기 때문에, 어떠한 서비스 분야에 행정수요가 집중되는지에 대한 구체적인 추론은 불가능하다. 따라서 후속 연구에서는 공시된 자료 이외에 정보공개 청구 등을 통해 관련 세부 자료를 수집하여 정교한 분석을 시도하려는 노력이 필요하다. 넷째, 공무원 규모가 크다는 것 자체가 인구 규모, 전체 예산액, 문화 시설, 면적 등 본 연구 모형에 포함시킨 통제 변수들을 반영하고 있는 결과물이라는 점에서도 한계를 가진다. 이러한 내성성을

극복할 수 있는 연구 모형을 구성하여 공무원 규모와 주민 만족도 간의 관계를 다시 검증하는 후속 연구가 필요하다.

이러한 여러 한계점에도 불구하고, 본 연구는 행정수요 전망에 맞춰 감소하는 지방행정 서비스 기능의 인력은 줄이고 수요 증가가 예상되는 기능의 인력을 늘림으로써 수요자 중심의 탄력적인 인력 운영에 대한 필요성을 상기시켰다는데 의의가 있다. 따라서 지방정부 차원에서 뿐만 아니라 중앙정부 차원에서도 행정서비스 분야별 주민 만족도에 대해 관심을 가지고 다양하고 차별적인 인력배분을 위한 정원관리제도로의 이행을 고려해야 할 것이다.

참고문헌

- 강인성. (2008). OECD 주요국가의 지방정부인력규모 비교연구: 서비스기능을 중심으로. 「한국행정학보」, 42(2): 169-190.
- 강인호·안형기·김중수·현근. (2001). 지방행정서비스에 대한 주민만족도분석: 경기도를 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 13(1): 45-61.
- 강호진. (2004). 문화복지서비스에 대한 주민만족도 결정요인. 「한국행정학보」, 38(2): 23-40.
- 김동건. (2012). 「비용편익분석 제4판」. 서울: 박영사.
- 김시영·김규덕. (1996). 지방정부 공공서비스의 성과평가모형에 관한 소고, 「지방자치연구」, 8(3): 121-147.
- 김영기. (1992). 공공서비스 성과에 따른 수혜자 평가의 결정요인-교육 서비스를 중심으로. 「한국행정학보」, 26(1): 165-181.
- 김인. (2004). 시설 유형별 보육서비스 질 비교연구. 「한국사회와 행정연구」, 14(4): 147-182.
- 김준한. (1995). 지방자치단체 표준정원 산정방법의 개선 연구. 「한국행정학보」, 29(3): 813-830.
- 김태일. (2000). 일반논문/우리 나라와 OECD 국가의 공무원 규모 비교 분석. 「한국행정학보」, 34(1): 117-135.
- 김태일. (2003). 행정학 분야의 추상적 개념에 대한 실증연구에서 측정오차의 문제. 「한국행정학보」, 37(1): 249-269
- 라휘문. (2018). 지방자치단체의 정원관리제도와 공무원 수의 관계에 대한 연구. 「한국정책연구」, 18(3): 1-24.
- 라휘문·한표환. (1999). 지방자치단체의 성과평가를 위한 지표개발. 「한국정책학회보」, 8(2): 93-114.
- 박순애. (2006). 정부에 대한 이해와 정부 신뢰의 관계: 우리나라 대학생 중심. 「한국행정학보」, 40(2): 73-97.
- 박순애·박재현. (2010). 공공서비스에 대한 주민만족도와 투표행태: 관악구 보육시설, 주민자치센터를 중심으로. 「한국사회와 행정연구」, 20(4): 321-344.
- 박정호. (2014). 지방정부의 정보제공이 신뢰와 서비스만족도에 미치는 영향: 서울특별시를 중심으로. 「지방정부연구」, 18(1): 291-313.

- 박재완. (1999). 지방자치단체의 성과지표 개발: 논점과 예시. 「한국지방재정논집」, 4(1): 159-178.
- 박재완. (2000). 지방자치단체 표준정원모형의 대안. 「한국행정학보」, 34(3): 205-226.
- 박종민. (1991). 정책산출이 정부신뢰에 주는 영향. 「한국행정학보」, 25(1): 291-305.
- 박중훈. (1998). 「결과중심의 성과측정 및 성과관리체제에 관한 연구」. 한국행정연구원.
- 박중훈. (2001). 민원서비스에 대한 고객만족도 조사. 「한국행정연구」, 10(1): 40-6.
- 서성아. (2013). 행정서비스만족이 정부지지에 미치는 영향의 한계. 「한국행정학보」, 47(1): 47-67.
- 손재식. (1993). 「지방소속공무원의 정원적정화에 관한 연구. 정원산정 모형의 개발을 중심으로」. 단국대학교 박사학위 논문.
- 송건섭. (2003). 지방정부의 공공서비스 평가시스템 구축-객관적·주관적 평가기준의 통합시스템을 중심으로. 「한국사회와 행정연구」, 13(4): 185-207.
- 송건섭·이근수. (2005). 행정서비스 질 분석을 이용한 기초자치단체 성과평가. 「한국사회와 행정연구」, 16(1): 151-178.
- 신원부·원구환. (2008). 지방자치단체 행정기능별 인력규모 분석. 「한국지방자치연구」, 9(4): 68-86.
- 신원부·전봉기. (2010). 지방자치단체 합리적 정원산정모형에 관한 연구: 경기도청을 중심으로. 「정부학연구」, 16(3): 143-183.
- 윤영근·박해육. (2017). 「지방자치단체 조직관리제도 평가 및 발전방안」. 한국지방행정연구원 연구보고서.
- 이근수. (2011). 「'삶의 질'관점에서 본 평택시의 정부신뢰」. 서울: 동아시아연구원.
- 이명석. (1998). 지방자치단체공무원 규모의 결정요인에 대한 연구: 도시공무원을 중심으로. 「한국행정학보」, 32(2): 183-199.
- 이병기·김건위·전봉기·현승현. (2006). 지방자치단체 공무원 정원산정 방법에 대한 소고: 시 자치단체를 중심으로. 「정책분석평가학회보」, 16(4): 295-324.
- 이세구. (2003). 성과주의 예산제도 도입에 따른 지방자치단체의 통합성과관리방안: 서울시 사례를 중심으로. 「한국지방재정논집」, 8(1): 135-159.
- 이수인. (2013). 정부신뢰에 대한 정치적 성과와 경제적 성과의 효과 비교와 관계성의 탐색: 성별 차이를 중심으로. 「정부학연구」, 19(2): 195-239.
- 이수창·김광주. (2008). 지방자치단체 공무원 규모 영향요인에 관한 연구: 인구증가 군과 인구감소 군의 비교를 중심으로. 「한국행정논집」, 20(3): 795-814.
- 이윤식. (2007). 우리나라에 있어서 성과관리를 위한 평가의 개선방안에 관한 연구: 중앙부처 사례를 중심으로. 「정책분석평가학회보」, 17(3): 1-32.
- 이원욱·김영오. (2007). 공공서비스에 대한 주민만족도 평가 사례연구: 대구광역시를 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 19(2): 29-51.
- 이은국. (1995). 공무원 인력규모의 팽창유형에 관한 비교연구. 「한국정책학회보」, 4(1): 146-164.
- 이창길. (2008). 통합성과관리체계 구축을 위한 지방자치단체 평가의 개선방안. 「한국지방자치연구」, 10(3): 117-138.
- 이향수·안형기. (2011). 고객지향적 행정서비스 품질과 주민 만족도에 관한 연구. 「행정논총」, 49(4): 217-245

- 이현국·김윤호. (2014). 정부서비스 성과와 정부신평: 서울시 정부서비스를 대상으로. 「한국행정학보」, 48(4): 1-22.
- 이현국·이민아 (2014). 공공서비스 성과인식과 행복. 「한국행정학보」, 48(2): 293-315.
- 이환범·이수창·임중한. (2005). 지역사회 노인여가복지시설 이용자 만족도에 미치는 영향요인 분석. 「한국행정학보」, 39(3): 137-158.
- 이환범·이수창·장철영. (2011). 행정서비스 수요변화를 통한 지방정부 공무원 규모에 미치는 영향요인 분석: 인구 증가 시, 군, 구와 인구 감소 시, 군, 구의 비교를 중심으로. 「한국인사행정학회보」, 10(1): 117-138.
- 이희태. (2003). 도시공공서비스에 대한 고객만족도 분석. 「지방정부연구」, 7(4): 215-232.
- 임근식. (2010). 지방민원행정서비스에 대한 주민 만족도 평가에 관한 연구. 「한국정책연구」, 10(2): 295-317.
- 정명은·이종수. (2016). 지방정부의 인력과 조직을 누가 결정할 것인가?: 정원관리제도의 내용과 갈등, 그리고 적정기준의 탐색. 「한국지방자치학회보」, 28(4): 73-101.
- 조병훈. (2007). 지방축제의 서비스 질의 구성요인이 관람객의 만족도에 미치는 영향: 광주비엔날레를 중심으로. 「현대사회와 행정」, 17(3): 151-168.
- 최병대·권경득·강인호. (2000). 지방자치단체 시민평가제의 효과적인 도입방안에 관한 연구. 「한국지방자치학회보」, 12(1): 29-50.
- 최영출. (2017). 자치단체 특성을 반영한 공무원 적정규모 산정: 세종특별자치시 사례. 「지방정부연구」, 21(1): 339-367.
- 하미승. (2002). OECD 회원국의 정부조직정원 비교연구. 한국행정연구, 11(1): 89-121.
- 한인섭. (2009). 성과지표와 고객만족도의 연계성에 관한 연구. 「한국행정학보」, 43(2): 177-200.
- 한국지방행정연구원. (2017). 「자치단체 정원산정 내부 보고 자료」.
- 행정자치부. (2016). 「지방자치단체 기준인건비 반영 건의내용」. 내부자료.
- 통계청. 국가통계포털. kosis.kr
- 행정안전부. 내고장알리미. www.lais.go.kr
- Bolton, R. N., & Drew, J. H. (1991). A multistage model of customers' assessments of service quality and value. *Journal of consumer research*, 17(4): 375-384.
- Brown, K., & Coulter, P. B. (1983). Subjective Measures of Police Service Delivery. *Public Administration Review*, 43(1): 50-58.
- Cronin Jr, J. J., & Taylor, S. A. (1992). Measuring service quality: a reexamination and extension. *Journal of marketing*, 56(3): 55-68.
- Dabholkar, P. A. (1995). A contingency framework for predicting causality between customer satisfaction and service quality. *ACR North American Advances*.
- DeHoog, R. H., Lowery, D., & Lyons, W. E. (1990). Citizen satisfaction with local governance: A test of individual, jurisdictional, and city-specific explanations. *The Journal of Politics*, 52(3): 807-837.
- Fitzgerald, M. R., & Durant, R. F. (1980). Citizen evaluations and urban management: service

- delivery in an era of protest. *Public Administration Review*, 40(6): 585-594.
- Hero, R. E., & Durand, R. (1985). Explaining citizen evaluations of urban services: A comparison of some alternative models. *Urban Affairs Quarterly*, 20(3): 344-354.
- Higgins, P. (2005). Performance and user satisfaction indicators in british local government: Lessons from a case study. *Public Management Review*, 7(3): 45-46.
- Kampen, J. K., De Walle, S. V., & Bouckaert, G. (2006). Assessing the relation between satisfaction with public service delivery and trust in Government. The impact of the predisposition of citizens toward Government on evaluations of its performance. *Public Performance & Management Review*, 29(4): 387-404.
- Kelly, J. M. & Swindell, David. (2002). A Multiple-Indicator Approach to Municipal Service Evaluation: Correlating Performance Measurement and Citizen Satisfaction across Jurisdictions. *Public Administration Review*, 62(5): 610-621.
- Lovrich Jr, N. P., & Taylor Jr, G. T. (1976). Neighborhood evaluation of local government services: A citizen survey approach. *Urban Affairs Quarterly*, 12(2): 197-222.
- Niskanen, W. (1971). *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine.
- Oliver, R. L. (1980). A cognitive model of the antecedents and consequences of satisfaction decisions. *Journal of marketing research*, 17(4): 460-469.
- Osbourne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. New York: Plume.
- Parasuraman, A., Zeithaml, V. A., & Berry, L. L. (1988). Servqual: A multiple-item scale for measuring consumer perceptions of service quality. *Journal of retailing*, 64(1): 12-40.
- Parkinson, N. (1957). *Parkinson's Law or the Pursuit of Progress*. London: John Murray
- Parks, R. B. (1984). Linking objective and subjective measures of performance. *Public administration review*, 44(2): 118-127.
- Poister, T. H., & Henry, G. T. (1994). Citizen ratings of public and private service quality: A comparative perspective. *Public administration review*, 54(2): 155-160.
- Stipak, B. (1979). Citizen Satisfaction with Urban Services: Potential Misuse as a Performance Indicator. *Public Administration Review*, 39(1): 46-52.
- Swindell, D., & Kelly, J. M. (2000). Linking citizen satisfaction data to performance measures: A preliminary evaluation. *Public Performance & Management Review*, 24(1): 30-52.
- Van Ryzin, G. G. (2004). Expectations, performance, and citizen satisfaction with urban services. *Journal of policy analysis and management*, 23(3): 433-448.
- Van Ryzin, G. G. (2006). Testing the expectancy disconfirmation model of citizen satisfaction with local government. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(4): 599-611.
- Van Ryzin, G. G. (2007). Pieces of a puzzle: Linking government performance, citizen satisfaction, and trust. *Public Performance & Management Review*, 30(4): 521-535.

김태연(金台蓮): 서울대학교에서 행정학 전공으로 박사학위를 취득하고, 현재 서울대학교 행정대학원 정보지식정책연구소의 박사 후 연구원으로 재직 중이다. 주요 관심분야는 공공관리, 조직성과, 인적자원관리제도 등이며, 최근 논문으로는 “Understanding the Role of Public Management and Organizational Stability in an Uncertain Environment: Evidence from Korean Public Corporations”(Public Administration Review, 2021), “우리나라 공공기관 경영실적 및 재무 성과와 변혁적·거래적 리더십의 관계에 대한 실증 연구: 인적 자원관리의 제도적 상황 요인을 중심으로(한국행정연구, 2021) 등이 있다(ktypong@snu.ac.kr).

고영준(高榮峻): 현재 서울대학교 행정대학원 박사과정에 재학 중이다. 주요 관심분야는 공공관리, 정부통제, 정책수단 등이다(koyeongjun@snu.ac.kr).

〈논문접수일: 2021. 3. 8 / 심사개시일: 2021. 3. 9 / 심사완료일: 2021. 4. 12〉

Abstract

Empirical Analysis on the Increasing Number of Public Officials in the Local Government and Residential Satisfaction

Taeyeon Kim

Yeongjun Ko

This research focuses on the relationship between the increasing number of public officials and residential satisfaction. Many scholars have studied the size of local government but they only pointed out the negative side of increasing number of public officials. Recently, the local government faces swirling environment, in turn, being in extreme increasing demand of administrative service. Accordingly, we assume that this changing environment can affect the relationship between the size of local government and residential satisfaction of public service since providing high quality service requires considerably large number of public officials in local government. We used the de facto number of public officials in 228 primary local governments and the data of 2015-2016 residential satisfaction. We showed that the rate of increase in the number of public officials can have positive effect on the residential satisfaction in some service areas, such as disaster management, health and medical treatment, economy, police, and public transportation. These results suggest that we should pay more attention to the personnel management of local government, not just criticizing on the increasing number of public officials, so as to provide high quality administrative service.

Key Words: local government, the size of local government, the number of public officials, residential satisfaction, administrative service