「지방정부연구」 제21권 제2호(2017 여름): 283-303
The Korean Journal of Local Government Studies, Vol.21 No.2 (2017 Summer)
http://dx.doi.org/10.20484/klog.21.2.12

의원-주민간의 소통지표구성과 진단에 관한 연구*

송 건 섭

국문요약

이 논문은 지방의정활동에 대한 의원과 주민간의 소통지표 및 모델을 개발하고 이의 진단을 통해 적용가능성을 검토한 것이다. 소통지표는 소통태도, 소통기반, 소통노력, 소통성과 등 4개로 구성하였고, 이를 바탕으로 대구·경북지역 지방의회의 소통평가에 적용하여 보았다. 우선 의정활동 분석에서는 두 지역 모두 소통태도는 높으나, 소통수준은 높지 않았다. 조사 분석에서는 지방의회는 전반적으로 소통태도는 높으나 소통노력이 부족한 것으로 평가되었다. 연구시사점으로 첫째, 소통기반을 확보하기 위해서는 지방의회 내에 소통전문위원회를 설치하거나 소통전문가를 전문위원으로 충원할 필요가 있다. 둘째, 지방의회 의정활동에 주민참여를 강화하고, 의회 내의 소통공간을 마련하고 소통채널을 다양화해야 한다. 셋째, 소통방법으로 소설네트워킹서비스(SNS)의 활용도를 높일 필요가 있다. 넷째, 소통활성화를 위해 의원-주민간의 협의회 구성, NGO활동, 여론조사, 주민투표 등 다양한 방법을 활용할 필요가 있다. 다섯째, 소통성과를 달성하기 위해서는 지속적인 피드백이 요구되며, 의회발전을 위한 소통태도와 노력, 소통성과를 향상시킬 필요가 있다.

주제어: 소통지표, 소통시스템, 주민평가, 지방의회

Ⅰ. 서론

지방자치가 발전되고 정착될수록 권한과 참여를 둘러싼 지방의회와 주민간의 관계가 매우 중요해진다. 또한 지방정치가 중앙정치에서 벗어나고, 지역의 현안문제를 해결하고, 주민참여를 활성화하기 위한 지방의회의 노력도 필요하다. 이제 지방자치에서도 의원과 주민간의 합리적인 관계 모색을 위한 대안이 필요하다. 이러한 시점에서 소통이야말로 의원과 주민간의 신뢰형성의 기본 전제가 되며, 의원과 주민간의 갈등을 보일 때에 지방의회는 지역주민들과의 주민소통이라는 기제를 통해 갈등해소를 도모할 수 있다. 지방의회가 주민생활과 관련된 활동을 하는데 주민참여 및 소통이 갖는 중요성은 점점 커지고 있다. 지방의회에서 주민참여 및 소통은 의회정치과정의 합리화와 민주적 행정을 가능하게 하여 통치의 기본가치를 수용하게 하고 지방의회에 대한 신뢰를 증진시킬 수 있다.

* 이 논문은 2015년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2015S1A5A2A01011420).

한편, 지방정치는 지역주의 구도, 중앙정치 종속화로 주민참여 및 소통수준이 현저히 낮았다. 이로 인해 지방정치에 대한 주민의 무관심 증대, 지방선거 투표율 저하 등으로 주민만족도는 크게 저하된 것으로 나타났다. 또한 지방의회는 지역주민과 무관하게 스스로의 존재의의를 갖는 실체도 아니고, 지방의회는 지역주민의 이익에 봉사하기 위하여 지역주민의 신뢰를 받고 지지를 받아야 하는 존재로 이해된다. 따라서 지역주민을 위한 의회활동을 전개하기 위해선 지역주민의 요구와 기대를 정확하게 파악해야 하고 이를 위해서는 주민과의 소통이 원활해야 한다. 지방의원의 입장에서 주민소통과 참여가 귀찮고 부담스러운 것이라 하더라도 지방의원의 책무로서 지역주민과의 소통에 적극적이어야 한다(송건섭, 2015: 159-183).

최근 지방의회는 의정효율성 확보 차원에서 소통이 핵심요소로 부각되고 있다. 이는 지방의회가 의정목표를 달성하고 의정서비스를 효율적으로 공급하기 위해서는 지역주민과의 교류와 상호이해가 필수적이다. 이러한 의미를 갖는 소통을 관리하고 진작시키기 위해서는 이를 확인하고 검토할 수 있는 평가표와 점검표, 그리고 이를 측정할 수 있는 구체적인 소통평가지표를 개발하여 이를 지방의회의 의정활동에 적용해 볼 필요가 있다. 따라서 본 연구는 지방의회와 의정활동에 대한 의원과 주민간의 소통지표를 개발하고 이의 적용가능성을 검토하고 의원과 주민간의 원활한 소통을 위한 정책적 대안을 제시하는데 목적을 두고 있다. 이러한 의회와 주민 간의 소통지표 및 모델을 제안하는 이유로 첫째, 성과와 서비스의 연계를 통하여 지방의회의 주민소통지표를 개발하여 평가방향을 제시하기 위함이다. 둘째, 의회-주민간의 의견교환, 상호이해를 바탕으로 하는 소통지표 및 모델을 제안하고자 한다. 이러한 소통시스템의 적용으로 주민과의 소통, 협력을 중시하여 지방의원은 물론, 의회 내부 사무기구 직원이 수행하는 의사결정의 질을 높여주며, 지역주민에 대한 지방의회의 반응성 및 신뢰성을 향상시킬 수 있을 것이다.

Ⅱ. 이론적 고찰

1. 소통개념과 중요성

소통에 관한 정의는 형식과 내용이란 두 측면으로 구분해 볼 수 있다. 전자에서 소통은 의견교환(communication)이고, 후자에서 소통은 상호이해(mutual understanding)라고 볼 수 있다. 이를 정리하면, 소통은 효과적인 의견교환을 통해 상호이해를 높이는 것으로 정의할 수 있을 것이다(인천광역시, 2013: 23). 최근 소통이 강조되고 있는데, 그것은 정확한 의사전달과 상호이해가 전제되어야만 모든 기관이 조직을 원활하게 운용할 수 있게 되고 업무를 효율적으로 처리할 수 있다고 보기 때문이다. 특히 지방의회를 중심으로 의회의 의사결정과정과 의정부문이 제대로 작동하고 있지 못한 이유로 이른바 불통이 주요 요인으로 거론되면서 소통의 의미가 크게 부각되고 있는 현실이다. 소통이란 공공부문보다 기업영역에서 오래전부터 강조되어 왔고, 이는 조직의 생존과 번영을 위해서 원활한 소통이 그만큼 중요하게 인식되어 왔다는 사실을 의미한다.[1] 소통은 조직의

창의적인 아이디어가 살아 숨 쉬게 하고, 이를 통해 고객가치 창출로 이어지게 하는 것이며, 나아가 신뢰와 믿음의 문화를 형성하게 해주어 장기적인 관점에서 기업이 지속적인 성장이 가능하도록 하는 중요한 역할을 하는 것이다. 기업의 소통, 인식, 행태와 방식 등을 살펴보면 공공부문 소통이 해결해야할 과제와 대안을 제시할 수 있을 것이다.[2)]

소통은 공동체를 이루어 살아가는 사회적 동물인 인간이 삶을 영위하는 데에 필요한 사회적 행위로서, 언어 혹은 비언어적 요소를 활용해 타인과 정보나 의견을 주고받는 과정이다(손영화, 2016: 84-85). 최근 정치와 의회, 그리고 행정 분야에서 소통이 강조되는 것은 업무와 관계 양 측면에서 상호교류와 이해가 이루어지지 못한 것이 주 원인이다. 소통이 창의성 발현의 주된 원인이 되기에 창조경제, 창의성을 지향하는 정부와 행정에서 소통을 강조하게 된 배경이 된 것이다(동아일보, 2013.05.30.).[3)] 공공부문에서 건강한 소통을 위해서는 조직 내 건강한 소통을 위한 원칙과 방향을 세워야할 것이다. 즉, 조직의 특성에 알맞은 소통방식과 채널을 고민하고 기획해야 할 것으로 판단된다. 소통은 경청과 배려를 기본으로 한 사람들과의 관계에서 비롯된 것으로서 행정조직에서 소통은 의사결정과정이므로 쌍방향·수평적 관계와 교류가 소통의 기본이라 할 수 있으며, 융복합의 추세와 필요성이 소통의 중요성을 잘 설명해 주고 있다. 소통이 정책성공의 핵심조건으로 아무리 잘 설계된 정책일지라도 소통이 원활하지 못하면 정책집행의 지연과 사회적 갈등 등 막대한 비용이 소요되거나 집행자체가 무산되는 경향을 지닌다고 할 수 있다(최숙희, 2008: 15).

2. 지방의회와 주민간의 소통

지방의회가 주민과의 소통을 위한 의정활동, 의정실적에 대한 성과평가 등 의원-주민소통을 연구하기 위해서는 소통지표개발이 필수적이다. 소통지표의 개발은 사회인지적, 심리적 측면을 포함하는 미시적 관점과 제도 및 경제 분석과 같은 거시적 관심의 연구가 모두 종합적으로 수행되어야 한다. 즉, 성공적인 지방의회의 통합적 평가를 위해서는 주민과의 소통 기술적 측면, 임상학적 측면, 커뮤니케이션학적 측면, 정보디자인 측면, 정책 및 제도적 측면, 경제학적 측면 등을 다양하

1) 기업조직 내 건강한 소통이 주는 이점으로는 ① 바람직한 행동을 강화시키는 동기부여 효과, ② 사회적 상호작용을 통한 정서적 만족감 증대, ③ 정보/지식공유 활성화로 인한 집단창의성 배가 등이며, 불통원인으로는 ① 다양성에 대한 이해와 감수성 결핍, ② 내재된 심리적 편향성, ③ 부적절한 커뮤니케이션 채널 활용, ④신뢰와 일관성 결여, ⑤ 모호함과 불확실성 등으로 제시될 수 있다(김현기, 2011: 1-4).

2) 한국기업의 소통을 가로막는 벽으로 다음과 같은 것이 조사되었다. 가장 높은 것이 상명하복식 위계문화(32.3%), 다음으로 개인·부서이기주의(32.1%), 지나친 단기성과주의 강조(31.4%), 직원 간 무관심, 이해와 배려부족(23.7%), 과중한 업무량으로 시간적 여유부족, 경영진의 소통에 대한 관심부족, 실패를 인정하지 않는 경직된 조직분위기, 소통채널부족, 복잡한 보고체계 등을 들고 있다(삼성경제연구소 CEO경영자 회원 492명과 직장인 회원 443명을 대상으로 온라인설문조사와 인터뷰 실시, 엄동욱, 2011: 8-7).

3) 정부는 부처 간 칸막이를 제거하고 적극적인 정보공유를 위해 17개 부처에 창의행정담당관을 두도록 하였다. 창의행정담당관은 행정 수요자의 애로사항을 사전에 점검하는 한편, 각 부처 의사소통의 창구역할을 맡고 있다. 이는 '일방향의 정부 1.0'과 '양방향의 정부 2.0'을 넘어 '융합형의 정부 3.0'을 구현하고, 창조경제를 지원하는 정부운영 패러다임을 만들기 위해 각 부처에 창의행정담당관 설치를 주문한 것으로 볼 수 있다.

게 고려한 평가가 상당한 의미를 지닐 수 있다. 지방의회에서도 소통의 중요성을 강조하고 이를 의정에 적용하기 위한 다양한 노력을 기울일 필요가 있다. 지방의회 소통은 경청과 배려를 기본으로 한 사람들과의 관계에서 비롯되는 것으로 의회조직에서 소통은 의사결정과정이므로 소통을 위해선 전체 경향을 파악해야 한다.

지방의회와 지역주민 간의 다양한 이해관계가 창출하기 때문에 이를 조정 및 원만한 해결을 위해서는 주민과의 소통은 매우 중요한 기능이다. 원활한 의회활동을 수행하고자 하는 지방의회는 정책의 구상단계에서부터 지역주민의 의견을 심층적으로 조사하고 다양한 이해공중 집단을 파악하기 위한 소통모델을 구축할 필요가 있다. 지방의회의 의정실적을 높이기 위해서는 지역주민의 설득메시지 및 의사소통 전략을 수립할 필요가 있다. 따라서 지방의회와 지역주민 간 효율적이고 원활한 소통을 위해서는 소통의 물리적, 사회적, 일반적 측면뿐만 아니라 상호 교환적 소통관리가 중요하다(송건섭, 2015: 159-183).

특히, 지방의회의 의정내용은 지역주민의 일상생활과 밀접하게 관련되어 있는 만큼 지방자치와 주민참여, 그리고 역사·문화적인 공동체 의식 등 종합적인 논의과정이 필요할 것이다. 지방의회의 운영은 주민참여를 통해 민주적으로 이루어질 수도 있고, 의회를 중심으로 일방적으로 진행될 수도 있을 것이다. 하지만 지방의회 의정활동에 있어서 중요한 것은 민주성과 주민참여에 기초한 이해당사자들 사이의 소통을 활성화하여 갈등을 최소화하고 시민 간 불신을 없애고 소통과정의 왜곡을 없애는 소통모형이 필요하다. 지방의회와 주민간의 소통은 지방의회의 신뢰를 제고하는데 필요한 규칙 설정 및 유지, 대화촉진, 상호이익 탐색 등의 역할을 수행한다. 이러한 점을 고려할 때 의회-주민 간의 소통은 지방의회 신뢰형성에 매우 중요한 영향을 미침을 알 수 있다(최예나, 2016: 73-74).[4]

또한 지방의회는 지역주민의 의견을 수렴하여 의정사항을 결정하는 것이 바람직하므로 지역주민과의 의사소통을 통하여 의견을 수렴하여 관계기관에 의견서를 제출하거나 결의의 형태로 입장을 표명할 수 있다. 결국, 지방의회의 소통모형을 개발하기 위해서는 평가기준이나 평가요소의 설정이 필요하다. 주민소통 평가기준 혹은 지표는 지방의회의 기능과 운영이 자율성을 바탕에 두고 민주성, 책임성, 효율성의 관점에서 선정되어야 한다.

3. 선행연구와 차별성

전체적으로 지방의회 관련 평가연구는 의회의 의정활동에 관심을 갖고 활동실적에 대한 분석에서 접근하고 있다. 하지만 이들 연구들이 제한된 자료만을 가지고 의회를 분석하고 있고, 의회소통에 대해 체계적인 분석을 시도한 경우는 드물다.[5]

---

4) 지방정부는 지역주민들에게 공공서비스를 직접 제공하는 집행역할을 담당하고, 지방의회는 지역주민과 직접적인 접촉뿐 아니라 집행기관에 대한 견제업무도 수행하게 된다. 각 기관들은 기관별 기능을 수행하면서 지역구성원들의 참여를 도모하기 위해 주민과 소통을 통해 협력적 리더십을 발휘할 수 있다.

5) 그 동안 의정활동에 대한 평가연구는 기초의회를 중심으로 이루어 졌으며 대표적인 연구로는 유광호·박기관(2005: 23-43), 이영희·이영균(2010: 179-209) 등이 있다. 또한 광역의회에 대한 성과분석을 주로 한

최근의 자료를 중심으로 지방의회의 의정활동 평가를 주로 연구한 논문을 정리하면 아래 〈표 1〉과 같다. 강인호·오재일·박혜자·민현정(2002: 5-19)는 광주시의회 10년간의 평가를 통해 의정활동 강화의 필요성을 주장하고 있으며, 김영수(2007: 185-207)는 부산시 의정활동 성과평가를 통해 지방의회의 권한 확대를 통해 성과증진을 주장했다. 권영주(2009: 5-32)는 서울시의회 3~6대를 대상으로 기능별로 분석하고 있고, 최근열·장영두(2009: 863-893)는 경북의회를 대상으로 정책결정, 행정통제, 정치적 대표기능으로 분류하여 성과평가를 실시하였고 설문조사 결과도 반영하여 분석하였다. 조사는 입법 및 의결기능(의안처리 및 조례심의), 주민대표기능(민원처리 및 처리), 견제·감시기능(예·결산처리, 행정사무감사, 질의질문) 제시하였다. 특히, 많은 영향요인 중에서 외부적인 주민관계를 위한 의정활동(서비스)이 강화될 때 주민만족 및 주민소통은 원활해지는 것으로 설명하고 있다. 이정훈·김진윤(2010: 215-242)는 대구시의회를 중심으로 입법·예산심의·행정감사기능으로 분류하여 실태를 중심으로 평가하였다. 이러한 연구는 사례위주의 분석연구나 조사연구에 초점을 두고 있다.

한편, 김선엽(2013: 327-348)은 제주의회를 제외한 15개 광역의회의 의정활동을 분석하고 있는데, 객관적인 수치를 토대로 의정활동 변수를 고려하여 효율성을 측정하고 있다. 윤수찬(2014: 367-390)은 지방의회 기능과 지역주민의 정치적 효능 간의 관계분석을 통해 의사소통을 중요성을 설명하고 있다. 특히, 지방의회 기능을 강화하기 위해 지방의회 공청회 제도 활성화, 의정활동에 대한 평가제도 마련, 소설미디어 활용을 강조하고 있다. 박기묵(2014: 165-194)은 지방의회와 지역사회의 협력적 네트워크로서 NAO(네트워크 관리조직) 센터를 구축하고 지방의회와 지역주민과의 상호 원활한 소통방안을 제시하였다. 송건섭(2015: 159-183)은 지방의회 의정역량 및 의정활동 요인이 이미지와 참여, 주민소통에 미치는 영향을 조사하고 있다. 그리고 주민소통 및 만족도 모델을 제시하여 주민의견 반영의 통로를 제시하고 있다. 하지만 주관적인 차원의 논의가 많았고, 횡단면적 조사 자료에 의존하여 연구의 일반화에 한계를 지니고 있다. 정재명·최상현(2016: 203-229)은 경남 18개 시·군 기초의회를 중심으로 의정활동에 대한 효율성 및 만족도 평가를 실시하고 있다. 이는 의회성과에 대한 주민만족 수준을 평가하여 의회-주민간의 소통, 진정성 있는 대화, 의정활동에 대한 주민홍보의 중요성을 설명하고 있다. 하지만 이 역시 평가시점의 차이, 지역적 연구 제한 등의 한계를 내포하고 있다. 최예나(2016: 69-88)는 사회적 자본이 지방정부 신뢰에 미치는 영향을 분석하고 있다. 지방의회는 사회운동단체 활동참여가 활성화되고 주민들과 소통이 활발히 될 경우 지방의회의 신뢰가 증가한다는 점이다. 즉 지방의회는 대의기관으로서 집행기관인 지방정부보다 더 직접적으로 지역주민들과 소통하여 다양한 분야의 사회운동단체의 요구와 비판을 예산확보와 정책 결정과정에 반영함으로써 지방정부 신뢰를 강화하는 것으로 판단하고 있다.

위의 선행연구는 먼저, 전반적으로 단일 사례의 지방의회만을 대상으로 성과평가 한 연구가 주를 이루며, 의정활동 간 비교 평가한 연구는 소수에 불과하다. 다음으로, 지방의회의 주민참여 혹

연구는 김영수(2007: 185-207), 권영주(2009: 5-32), 최근열·장영두(2009: 863-893), 이정훈·김진윤(2010: 215-242) 등이 대표적이다.

은 소통에 대한 평가지표가 제 각각이어서 통일성이 부족한 것으로 판단된다.[6]또한, 지방의회와 주민간의 연구도 주로 문헌연구에 의존하고 있어 경험적·실증적 결과제시가 미흡한 것으로 나타났다. 여기서는 선행연구에서 보여주지 못했거나 미흡한 부분을 보완함으로써 연구의 차별성을 기하고자 한다. 첫째, 연구의 초점을 의원-주민 간의 소통에 초점을 두고 소통지표 개발과 모델 형성에 주력하고자 한다. 둘째, 의원-주민 간의 소통지표는 지방의회와 주민, 조직, 의정업무(활동)을 중심으로 주민소통지표를 개발하고자 한다는 점이다. 셋째, 개발된 소통지표 및 모델은 진단 및 적용가능성을 사례를 중심으로 검토하고, 의원-주민 간의 소통정도를 실제 어떻게 나타나고 있는지를 검토하고자 한다. 대체로 기존의 지방의회 주민참여, 의정활동에 대한 소통관련 연구는 내용분석(효율성) 만을 중점적으로 다루든지 조사(만족도)에 의한 결과를 제시하는 등 단면적인 측면만을 고려하는 경향이 있다. 하지만 이 연구는 주민소통을 위한 지방의회의 의정활동에 대한 내용 및 조사 분석의 차원에서 소통수준(소통마인드, 소통기반, 소통노력, 소통성과)을 평가하고, 새로운 소통모델을 개발 및 적용가능성을 제시한다는 점에서 기존의 지방의회의 성과평가 및 소통관련 연구와는 차별성을 갖는다.

〈표 1〉 의회 및 주민소통에 관한 선행연구

연구내용	연구자(연도)
연구대상: 경북도의회, 평가지표: ①입법 및 의결기능: 의안처리실적, 조례심의 실적; ②주민대표기능: 민원의 접수 및 처리실적, 상임위별 민원 접수 및 처리 실적 ③견제·감사기능: 예·결산 처리실적, 행정사무감사, 도정질문, 서면질문, 상임위별 행정견제 실적(행정사무감사 등)	최근열·장영두 (2009)
연구대상: 대구시의회, 평가지표: ①입법 및 의결기능: 조례 안 처리건수, 의원발의 총수; ②견제·감사기능: 예·결산 처리건수, 예산안 수정 가결 수, 행정사무감사건수, 행정사무감사증가율, 시정·질의건수, 질의내용 및 성격비율	이정훈·김진윤 (2010)
연구대상: 광역의회(15개), 평가지표: ①투입요소로 지방의원 수, 의회사무처공무원수, 지방의회 예산규모, ②산출요소로 조례 안 처리, 예산·결산처리건수, 청원 및 진정처리건수, 시(도)정 질문건수, 행정사무감사조치건수	김선엽 (2013)
연구대상: 대구시의회, 평가지표: ①독립변수: 의정지원활동, 조례제정·개정, 예산결산, 행정사무조사, 질의질문활동, ②매개 및 종속변수: 의정이미지(의회 및 의원), 의정참여도, 주민소통, 주민만족도	송건섭 (2015)
연구대상: 경남기초의회, 평가방법: ①효율성평가: 의원정수, 의정활동예산, 사무처 직원 수, 조례제정심의실적, 예·결산심의실적, 행정사무감사실적, 질의질문실적, ②만족도평가: 의원, 예산, 직원 적정 수, 조례제정 및 개정활동, 예산심의활동, 행정사무감사조사, 시정 질의질문, 주민여론수렴	정재명·최상현 (2016)
연구대상: 우리나라 지방의원, 지역주민의 입장에서 지방의회 의원들이 소설미디어를 통한 정치적 활동을 하는 것에 관심을 가지고 있으나 온라인보다 오프라인 선호, 상시적으로 지역주민과 소통을 위한 소설미디어의 활용을 강화, 소설미디어의 활용이 내재적인 효능감에는 크게 영향을 주지 못함	윤수찬(2014)
연구대상: 경북도의회, 상황요인변수: 신뢰, 참여조직의 수, 목표 공유, 네트워크 역량의 필요성, 협력적 네트워크, 지방의회와 지역사회 네트워크 형성은 조직의 성과를 향상시키는데 크게 도움이 됨	박기묵(2014)
연구대상: 2013년 한국행정연구원의 한국사회 통합실태조사자료, 독립은 사회적 자본으로서 공동체의식, 사회적 이타주의, 시민참여, 소통, 사회적 신뢰, 인본주의, 조절은 지방정부와 의회의 소통, 종속변수는 지방정부의 신뢰	최예나(2016)

6) 지방의회의 존재이유에 합당하도록 지방의회가 기능을 발휘할 수 있도록 하기위해 주민소통과 관련된 평가지표가 중요하다(김영수, 2007: 190). 따라서 소통지표는 주민의 의사를 반영하는 지표로 구성되어야 하며, 민주성과 자율성 그리고 책임성에 바탕을 둔 지표를 구성하는 것이 필요하다. 따라서 주민소통 평가지표로 주민의견수렴, 의견반영, 민의 및 민원처리, 행정편의제공(책임성)과 관련된 지표 등을 포함하는 것이 필요하다.

Ⅲ. 소통지표개발 및 적용

1. 소통요인 및 지표개발

의원-주민간의 소통평가지표는 지방의회 의정활동에 대한 주민의견 및 상호이해를 기반으로 하는 지표로 구성되어야 한다. 소통의 범위는 넓고 추상적·감성적 내용을 포함할 수밖에 없으므로 지방의회 의정활동 전반에 관한 내용으로 구성되어야 하며 지방의원 스스로 자체평가를 통해 소통수준을 판단할 수 있는 검증지표로 이용할 수 있을 것이다. 또한 지역주민 입장에서 주민참여 방식을 검토하고 지방의회(광역 및 기초)를 의정참여수단을 고려해서 작성되어야 할 것이다.[7)]

의원-주민간의 소통은 대부분 대화(정책설명회, 의정보고, 청문회 등)와 보고 자료(의정보고서, 회의록, 의회보도자료, 의정 설명회 자료 등)를 통해 이루어지므로[8)], 대화(말·언어)와 자료(글·서류)를 통해 어떻게 의원과 주민이 효과적으로 교류해서 상호이해를 높이고 이를 바탕으로 추구하는 의정목표를 달성할 것인가 하는 것이 핵심과제일 것이다. 대체로 의원-주민간의 소통은 관계소통과 업무소통으로 나눌 수 있다. 전자는 의원이 주민과의 원활한 교류를 위한 노력을 의미하고 개인적 관계소통을 말하며, 후자는 효율적인 행정 또는 의정활동을 위한 개인적·조직적 교류노력을 의미한다.[9)] 의원-주민 간의 소통을 효과적으로 하기 위해서는 여러 가지 조건을 충족시켜야 할 것인데, 이를 위해 의원 개인(또는 인간적) 차원에서도 노력해야 하고, 조직(의정기관) 차원에서의 체계적인 준비와 기획이 필요할 것이다(인천광역시, 2013: 27).

먼저, 의원-주민 간의 소통을 위한 통합형 소통모델을 제시하는 것이 필요하다. 이를 위해 지방의회 의정 성과평가를 위한 기준 및 지표에 대한 연구가 선행되어야 한다. 지방의회의 성과-서비스에 대한 논의, 지방의회 소통모델을 연구하고, 양적으로 측정할 수 있는 소수의 지표를 계량화 지표로 선정하는데 있다.

지방의회의 성과를 제대로 파악하기 위해 측정 가능한 지표개발과 유형별 비교 가능한 지표를 개발하자는 것이다. 효율성 변화를 측정할 수 있는 계량화된 지표를 개발하고, 지역주민의 만족도 또한 평가지표로서 활용해야 한다는 것이다. 또한 지방의회 성과평가에서 보다 과학적이고 현실 타당한 평가가 되기 위해서는 위에서 논의한 객관적인 방법에 의한 측정과 주관적인 방법을 통해

---

7) 소통평가지표는 지방의회의 인터넷 민원실, 의정게시판, 주민참여제도, 의정모니터링 제도, 정책설문조사, 정책토론 방, 주민아이디어 모집, 주민자원봉사, 주민설명회·공청회, 정보공개, 민원실, 신문고제, 위원회, 의정평가단, 의정서비스만족도 조사 등 의정내용을 고려하여 구성하고자 한다.

8) 이외에도 몸짓(gesture)이나 음악, 미술 등과 같은 예술적 행위도 모두 소통수단이라 할 것이지만, 의정활동 대부분의 소통은 대화와 보고서 등을 통해서 이루어진다고 할 수 있다.

9) 의원의 업무소통과 관련하여 첫째, 의정고객(시민사회/지역기업)과의 업무소통, 둘째, 의회 부서 내의 수평소통(의원들 간의 상호 소통 노력), 셋째, 의정부서 내의 수직소통(의장, 부의장, 상임위 위원장의 주도적 소통 노력), 넷째, 부서 간의 소통(의정부서와 행정부서와의 업무소통), 다섯째, 외부기관과의 소통(다른 기관과의 업무소통) 등으로 설명할 수 있다. 여기서는 소통에 대한 지표 및 모델을 감안, 이 중에서 의회고객(주민)과의 소통분야를 집중적으로 연구하고자 한다.

측정한 결과를 비교 검토하고, 이를 종합하여 지방의회 성과평가의 현실적이고 타당성이 높은 통합형 지방의회 소통평가기준을 마련하는데 초점을 두고자 하는 것이다. 의원-주민 간의 관련 소통지표는 주관적 및 객관적 평가의 연계를 위해 효율성 지표와 만족도 지표를 일치시키고자 한다. 일반적으로 투입지표는 주로 의회를 구성하는 의원과 예산, 의회사무처 공무원, 의정활동을 펼치는 공간인 의회청사 등을 이용하고 산출지표는 의정활동 즉, 조례제정 및 개정, 예산심의, 시정 질의, 행정사무감사, 주민의견수렴활동 등으로 선정하고 있다.[10]

본 연구에서는 위의 의정활동 효율성 및 만족도 지표에 근거하여 의원-주민 간의 소통지표를 개발하고자 한다. 우선, 소통은 범위가 넓고 추상적·감성적 내용을 포함할 수밖에 없으므로 소통점검표를 만들고 평가지표를 구상하고자 한다. 소통지표는 소통결정변수와 고려사항을 정리하고, 관련 연구 자료를 활용하고, 지방의원, 전문가 등에게 자문을 구하여 작성하고자 한다. 소통의 결정요인과 고려사항을 중심으로 검토하고, 장애요인 등도 참고하여 소통지표에서 담아야할 내용을 정리하였다.[11] 그리고 의원-주민 간의 소통은 주민참여와 밀접한 관련성이 있기 때문에 대표적인 주민참여방식을 검토하고, 각종 의회지표를 활용하여 소통지표를 형성하였다.[12]

의원-주민 간의 소통분야에서 첫째, 소통마인드는 소통하려는 마음가짐과 태도(의지)라고 볼 수 있고, 둘째, 소통기반은 소통환경 조성, 소통인프라 구축을 의미하며, 셋째, 소통노력은 원활한 소통행정 실현을 위한 노력을 말한다. 넷째, 소통성과는 소통과정과 피드백에 대한 평가를 의미한다. 이러한 소통분야를 고려해서 정리하면 아래 〈표 2〉와 같다. 고려되는 평가지표는 연구자가 현실적인 조건과 환경을 고려해서 이론적으로 고안한 것이므로, 이를 실제 실행과정에 적용하기 위해서는 좀 더 보완해야 할 것이다. 소통기준은 5개의 서비스 질 요인을 고려하여 작성하고 있는데, 공감의지는 소통하려는 의지(동조성)를 나타내며, 소통을 위한 물리적 공간 확보(유형성)와 의정

10) 의원-주민 간의 소통지표가 지방의회와 의회활동에 어떻게 영향을 미치는지 파악하려면 세부적인 소통지표 선정이 필요하다. 세부지표는 의정활동에 초점을 두고 선정할 수 있다. 첫째, 조례제정 및 개정활동이다. 이는 지방의회가 조례를 제정하려는 의지를 가지고 적극적으로 조례제정에 주민을 참여시켰는가를 파악한다. 둘째, 예산심의활동의 측정지표는 예산의 삭감액과 증액이다. 셋째, 행정사무감사의 측정지표는 감사지적 건수 및 내용이다. 넷째, 시정 질의 활동의 측정지표는 시정 질문 건수 및 내용이다. 시정 질문과 답변은 기관위임사무까지 포함되므로 일반 행정, 도시계획 및 건설, 지역경제 및 정보, 환경위생, 사회복지, 문화체육 등 지방공공서비스의 분야를 광범위하게 질문할 수 있다. 다섯째, 주민의견수렴 및 처리활동의 측정지표로는 청원, 진정, 건의, 결의 건수 및 내용이다. 그리고 산출지표에 대한 주민평가변수는 다양한 지방의회발전, 의정활동에 대한 주민만족도 등을 변수로 선정가능하다.

11) 현재 지방의회(서울·경기의회, 부산·경남의회, 대구·경북의회, 광주·전남의회, 대구 및 경북지역 시·군·자치구군 기초의회)의 소통내용을 고려해서 소통지표를 형성하였다. 주요 검토사항으로는 인터넷 참여마당, 게시판, 정책설문조사, 시민 공감 및 제안 방, 회의 인터넷 중계, 주민참여예산제도, 주민감사청구제도, 주민제안제도, 방청/참관, 주민아이디어모집, 민간자원봉사, 주민설명회, 공청회, 행정정보공개/모니터링제도, 의회신문고제, 정책평가단, 서비스 만족도, 시민고충처리제, 웹진, 전자회의록, 영상회의록 등이다.

12) 소통지표는 인천광역시에서 개발한 소통마인드, 소통기반, 소통노력, 소통성과의 4개의 소통분야를 원용하고자 한다(인천광역시, 2013: 38-39). 하지만 인천광역시의 지표는 지방정부(행정기관)에서 사용하게 될 소통점검표로 지방의원-주민 간의 소통지표로는 다소 거리가 있다. 따라서 4개의 소통분야를 주로 원용하고 소통평가항목과 평가지표는 지방의회만의 다소 차별화된 내용으로 구성하였다.

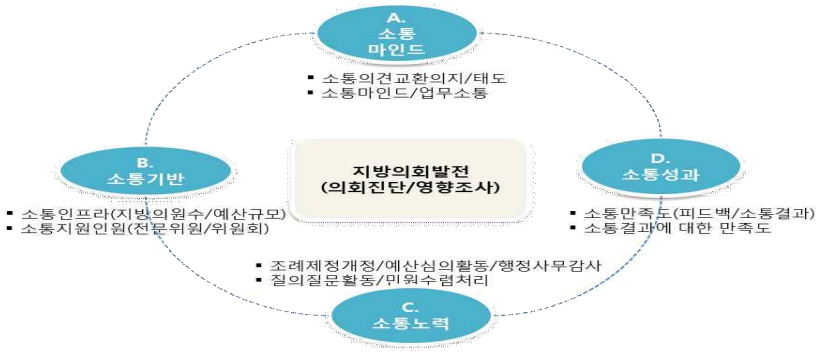
정보 및 지식관리(보증성), 대주민관계(대응성), 소통과정(신뢰성) 등이다. 그리고 소통기준을 적용하기 위한 소통항목을 기준별로 구분하여 작성하였고, 실제 평가를 위한 세부소통지표를 구성하였다.

〈표 2〉 소통지표 구성

소통분야 및 기준		평가항목	평가지표
소통태도 (마인드)	공감의지 동조성 (Empathy)	소통하려는 마음가짐/태도 (인간관계 소통마인드)	의회 내에서 업무소통 마인드 의회 소통의견/ 소통의지에 대한 공감
		의원-위원장·의장 업무소통 (지방의회내의 업무소통마인드)	의원 간의 공감조성/ 소통전문성 강화 부서 내에서 직접적인 소통노력
		의원-공무원·국장 업무소통 (지방의회외의 업무소통마인드)	경청과 배려/ 종합적 이해와 판단 감성리더십 추구/업무소통노력
소통기반 (인프라)	물리적 공간 지식정보관리 유형성/보증성 (Tangibility/ Assurance)	소통환경조성/인프라구축 (공공시설 개방)	소통을 위한 환경(인프라) 조성구축 지방의원 수/소통예산규모/전문위원·위원회
		시민소통 공간(시민응대 공간)	시민소통을 위한 물리적 공간 확보
		조직 내의 소통 공간 (부서내의 소통 공간)	부서전용 회의실/쾌적한 업무 공간 비공식적 소통 공간 확보여부
		소통제도 기반마련 (소통계획수립 및 실현가능성)	시민소통활성화 계획 수립여부 계획의 실현가능성 평가
		소통수단 확보 및 정보공유 (소통수단의 확보)	간행물, SNS소통채널 구축 여부 및 활용 지식정보관리(KMS)를 통한 정보공유
소통노력 (활동)	대주민관계 대응성 (Responsibility)	소통행정/소통실현노력	원활한 소통행정 실현을 위한 노력
		의정정보공개 및 의정홍보 (정보공개, 회의공개, 의정홍보)	의정회의·업무관련 정보공개 언론홍보·기자간담회·의정홍보활동
		지방의회 의정활동 주민의견수렴 및 직접소통 (의정활동 수행의 소통정도)	조례제정·개정활동/예산심의활동/행정사무 감사·조사활동/질의질문활동/의정관련 주민 제안· 건의 수용/ 공청회 등을 통한 주민의견수렴활동
		조직내부 소통 활성화 (조직 활성화 노력)	의정행사 참여 및 협업·협력활동 워크숍·연찬회·위원회 참여 활성화
		의회-주민 협업 활동 (시민들의 의견수렴 및 반영)	주민모니터·감시원활동/전문가 자문 주민·전문가 참여 정책간담회
소통성과 (피드백)	과정 신뢰성 (Reliability)	소통과정/피드백평가(부서소통)	소통과정 평가 및 피드백 활용여부
		의정갈등관리 및 조정(민간모델)	소통을 통한 갈등해소노력정도
		소통결과에 대한 만족(갈등조정)	의회의원 및 의정활동에 대한 만족도
		의정소통 성과(특별한 소통성과)	의회가 거둔 소통효과

자료:1) 인천광역시 연구자료(2013)를 참조하여 지방의회활동에 맞게 재작성한 것임.
2) 조석주 외(2006), 최숙희(2008), 김현기(2011), 엄동욱(2011), 송건섭(2015) 등의 연구를 참조·재구성.
주: SERVQUAL(서비스 질) 5개 평가지표를 원용하여 소통기준으로 구성함.

〈그림 1〉 소통분석모형



본 연구는 의원-주민 간의 소통진단 및 적용연구에서 지방의회에 가지고 있는 의정실적 및 의정서비스를 공공성의 측면을 모두 계량화하는 데는 한계가 있다. 따라서 질적·정성적 지표를 이용하여 소통평가지표를 선정, 의원-주민 간의 소통평가를 진행하고자 한다. 〈그림 1〉의 소통시스템은 4개의 소통분야의 흐름을 제시한 것이다. 의원-주민간의 소통시스템은 소통에 대한 의지와 소통을 위한 충분한 공간 확보, 주민참여 및 소통을 위한 의회 노력, 소통성과 및 피드백 과정을 거친다는 것을 알 수 있다.

A의 경우는 지방의회와 주민간의 소통에서 의회와 의원들, 공무원들이 어떻게 공감의지를 가지고 소통하는 가를 보여주는 것이다. 여기에는 의회(의원, 상임위원장, 의장 등)내에서의 업무소통 마인드와 의원들 간의 소통노력을 평가하는 것이다. 내용분석은 소통에 대해 의회(의원)이 어떤 생각을 가지고 있으며, 의회별로 어떤 소통태도를 제시하는지에 대해 검토하게 된다. 조사 분석에서는 '의원-주민간의 의견교환 의지', '의원-주민간의 소통마인드'로 측정하게 된다.

B의 경우는 지방의회와 주민 간의 소통환경 조성 및 인프라 구축정도 등을 평가하는 것이다. SNS를 통한 소통채널 구축, 지식정보관리(KMS)를 통한 정보공유 등 소통을 위한 유형성과 보증성 차원의 준비를 하게 될 것이다. 내용분석은 소통협의회, 소통토론방, 소통제도 등 기반구축여부를 평가하고, 조사 분석에서는 '지방의원 수', '예산규모', '각종 인프라 지원' 등의 내용으로 측정하게 된다.

C의 경우는 소통노력을 평가하는 것이다. 지방의회는 정보를 공개하고, 언론홍보, 간담회, 의정관련 주민제안 및 건의를 수용하는 등 직접소통에 나서게 되며, 지방의원은 반응성 차원에서 조직내부의 소통활성화는 물론이고 의회-주민간의 협업 활동(주민모니터, 감시원, 전문가 자문 등)과 주민참여 확보를 위한 소통노력에 힘쓰고 있는지를 파악한다. 내용분석에서는 의정활동과정의 의정활성화 노력정도를 파악하고, 조사 분석에서는 '각종 의정활동에 대한 노력정도'로서 측정하였다.

D의 경우는 소통성과를 평가하는 것이다. 지방의회 내의 소관업무 평가결과에 대한 피드백 과정과 갈등예방 및 해결 노력 등이 이에 포함된다. 시민사회단체를 포괄하는 이익집단, 규제기관, 언론 등이 통합에 어떻게 영향을 미치고 있는지, 주민의견을 충분히 수렴하였는지에 대한 소통과정에 대한 소통결과 및 효과를 검증하는 것이다. 내용분석에서는 의정활동에 대한 각종 평가를 정

리하였고, 조사 분석에서는 '전반적인 소통에 대한 만족도', '의정활동에 대한 만족도' 등으로 측정하였다.

2. 소통진단 및 결과

1) 내용분석을 통한 소통진단

지방의회 의원과 주민간의 소통수준을 평가하기 위하여 대구경북지역의 광역 및 기초의회를 선택하여 소통태도, 소통기반, 소통노력, 소통성과의 4개 차원에서 내용분석을 통하여 비교분석하여 보았다. 내용분석은 2014년부터 2016년까지 3개년에 걸쳐 대구경북지역의 지방의회가 소통에 대해 얼마나 관심과 노력을 보이는지를 평가하고자 하였다. 내용분석 자료는 홈페이지(의회보, 회의록 등), 일간지 및 잡지, 인터넷 신문 등에 나타난 기사, 연설문, 회의내용 등을 참고하여 정리하였는데, 이를 정리하면 아래 〈표 3〉과 같다.

〈표 3〉 대구·경북지방의회 진단결과

소통분야	지역	소통항목 및 세부지표
소통태도	대구 의회	■ 대구시의회, 구·군 의회는 소통강화를 위한 협의회 구성(2016.08.17.) ■ 시민원탁회의를 통한 시민과의 직접 소통방식(시의회와 주민과 역할 강조) ■ 대구지역의회 주민불신을 해소하기 위해 노력(대구시의회·수성구·북구·남구의회) 의회-주민 협력체계를 구축, 적극적으로 소통에 나설 계획, 소통행정 강화 "열린 의회 구민과 소통의회"(대한뉴스, 2014.11.30.; 매일신문, 2014.09.05.) "땀 흘리는 소통"(동구의회), "청년들과 의정소통 톡(talk)"(대구시의회) "사각 테이블서 사각 없는 소통"(대구시의회)
	경북 의회	■ 경북도의회, 열린 의회, 소통하는 의회를 지향(2016.05.03.) ■ 경북시군의회의장협의회, 원활한 의정활동 추진을 위한 소통행정 강조(2016.11.15.) ■ 경북도의회, 소통중심의 의회, 현장중심의 의정활동, 현장여론수렴(2014.10.14.) "현장 소통행정 추진"(상주시의회, 2017.01.09.) "시민과 소통하는 열린 의회", "신뢰받는 소통의회"(구미시의회, 2016.06.22.) "소통의정·화합의 장 추진"(성주의회, 안동의회, 청도의회, 봉화의회, 경산의회 등) "열린의회·소통의정 구현, 소통을 통한 행복한 도시 추진"(포항시의회, 2013.01.23.)
소통기반	대구 의회	■ 대구시의회, 자치구·군 의회는 소통강화를 위한 협의회 구성(2016.08.17.) ■ 시민단체와 소통간담회 정례화(2014.08.19) ■ 대구시의회 의정자문회의 정례화(2016.02.22.) 소통정치 강화=〉 '@dg_council(http://twitter.com/dg_council)' 트위터 계정을 개설 홈페이지 "민의의 징" 소통토론방 마련(동구의회) 주민소통확보=〉 "주민과 함께하는 열린 의회 민원실" 마련(달서구의회) 소통관련전문위원회 미 존재, 주민과의 소통 공간, 소통제도 미비
	경북 의회	■ 경북지역 의회=〉 소통행정추진을 위한 경북시군의회의장협의회 구성(2016.11.15.) ■ 경북도의회 "경상북도 100인 의정포럼"을 통한 지역사회와의 소통을 강화 전국 최초 지역전문가집단 자문체제 구축(2015.03.30.) ■ 군위군의회, 대구공항 통합이전 소통간담회 개최(2017.01.05.) 주민소통전문위원회 미 존재, 소통공간, 소통제도 미비 민원상담실 마련(경산시의회), 의회민원상담실(경주시의회), 방문객쉼터(영천시의회)
소통노력	대구	■ 대구시의회(2016.12.15.), 시민중심-현장중심-정책중심 의정활동 시민사회단체, 청년과 지속적

	의회	간담회, 행정사무감사와 예산심사 등에 TV생중계 인터넷 방송, 시민들과 소통하는 노력을 보임. 의정홍보비 증액(2015.09.08.) ■ 대구시의회(2015.06.09.), 주민참여예산제도 운영=〉 시민중심의 예산결정을 위한 위원회, 대구참여예산시민네트워크 구성, 예산부서와 시민소통 부서 간 협력 ■ 대구시의회(2014.10.23.), 의정지기단(YMCA·참여연대) 구성, 의정활동 모니터, 평가 주민감사청구권 마련, 대구달서구는 190명, 대구기타는 150명 주민동의로 가능 ■ 대구북구의회(2016.02.23.), 모바일홈페이지 운영, 의정활동에 대한 소통 공간 확보
	경북의회	■ 경북도의회(2016.12.36), 의정활동에 적극적인 소통, 본회의 도정질문과 예산심사 등 TV생중계, 의정활동홍보소식지, 안내책자 발간, 전회의 인터넷 생중계, 회의록 등 의정활동상황을 홈페이지와 모바일을 통해 신속공개 및 소통노력 ■ 경상북도 "소통과 참여"의 주민참여예산제도(2016.03.09. 예산협의회 위원 80명), 경주시(2015.08.15. 위원 39명), 의성군(2016.10.24. 위원 54명) 등 주민의견, 제안 등 주민참여예산제도 활성화 노력 ■ 포항시의회 행정사무감사, 소통과 협업을 통한 시민중심의회 노력 ■ 경북지역 의정모니터, 의정감시단 활동 부족
소통성과	대구의회	■ 대구시의회(2016.12.16.), 시민과 적극소통, 시정현장점검, 신뢰도 향상 노력 시의회는 본회의 TV생중계 확대, 인터넷 방송을 위한 고화질 디지털시스템 구축, 의원1일 교사활동, 청소년 모의의회, 시의회 방청 및 참관, 대구바로알기 운동전개 ■ 대구서구의회(2017.02.02.), 일하는 의회, 공부하는 의회, 질문 및 소통기법 내실화 ■ 대구시의회(2014.06.17.), 창의적인 의정활동, 가시적 성과 실패, 체감만족도 낮음 대구시의회(2015.07.02.), 현장중심의 위원회 활동, 의정 성과 확산을 위한 노력필요 대구시의회(2016.12.16.), 현장, 정책중심 의정활동, 적극적인 소통과 시정 점검=〉 성과 높음, 시민신뢰 형성 계기, 시민 소통하는 과감한 투자
	경북의회	■ 경북도의회(2015.06.25.), 소통하는 현장중심 의정활동성과, 소통중심 의회로 거듭남, 의원 입법활동지원 및 개인 전문역량 강화 노력, 체험의정, 정책토론회, 세미나, 자치입법과 정책연구에 적극지원 성과, 소통성과가 높음 ■ 경북도의회(2014.12.21.), 도민 복리증진에 역점, 여론수렴 활동, 소통성과 미흡 경북도의회(2015.07.02.), 일하는 의회, 의정포럼 발족=〉 의정참여 활성화, 소통미흡 경북도의회(2016.12.16.), 2014년부터 정책중심 의정활동, 열린 의회·소통의회 지향=〉 주민밀착형 의정활동에 성과 높음 ■ 의회운영의 성과평가, 연찬평가를 통한 정보교류와 소통을 강조

자료: 대구광역시의회홈페이지(2017.02.01.), 경북의회홈페이지(2017.02.02.), 대구·경북지역신문 및 잡지. http://www.naver.com, http://www.daum.net 소통관련 내용 검색.
주: 최근 3년간 대구·경북의회 소통관련 활동 정리함.

소통수준에 대한 진단결과를 정리하면 다음과 같다. 첫째, 지방의회와 지역주민간의 소통태도 혹은 마인드는 높은 것으로 나타났다. 특히 최근 3년간 소통에 대한 논의가 증가하고 있으며, 대구경북지역의 지방의회 모두 열린 의회, 소통의회를 지향하고 있음을 알 수 있다. 그러나 소통에 대한 의지표명과 태도는 의회별로 다양하게 제시하고는 있으나 실제 이를 위한 소통방법(방향)은 제시하지 못하고 있다. 또한 의원과 주민간의 소통은 강조하고 있지만 의원 간의 소통, 부서내의 소통에 대해선 중요시하지 않는 것으로 보인다.

둘째, 소통기반(소통을 위한 물리적 공간, 제도 등)은 대구경북지역의 지방의회 모두 다소 미약한 것으로 보이나 기반을 구축하기 위한 초기단계라고 해석할 수 있다. 대구지역은 부분적으로 민원실, 토론방, 협의체를 구성하고 있고, 경북지역은 민원상담실, 방문객 쉼터, 간담회, 포럼 등을 통해 기반구축을 위해 노력하나 소통기반의 중요한 소통관련 전문위원회 미 존재, 주민과의 소통공간, 소통제도가 미비한 것으로 나타났다.[13)]

셋째, 소통노력(의정활동을 통한 소통)은 대구경북지역의 지방의회 모두 상당히 부족한 것으로

분석된다. 대구지역은 언론매체를 통한 의정홍보, 주민참여예산제도, 의정지기단 운영 등을 통해 미약하나마 소통노력을 하고 있고, 경북지역은 홈페이지와 모바일을 통한 소통, 주민참여예산제도 등을 통한 주민과 접촉을 시도하고 있다. 하지만 조례제정 및 예산, 감사, 질의질문 활동에서 주민과의 소통노력은 거의 보이지 않는다. 또한 경북지역은 의정모니터, 감시단 활동이 부족한 것으로 평가되었다.

넷째, 소통성과는 전반적으로 보통수준으로 이해된다. 2014년에는 낮은 수준이었지만, 점차 증가하여 2016년에는 소통에 대한 성과가 높은 것으로 의회에서 평가하고 있다. 대구지역은 현장중심, 신뢰형성을 위해 소통에 과감한 투자를 엿볼 수 있고, 경북지역은 주민밀착형 의정활동의 성과를 강조하는 것으로 나타났다. 종합하면 소통태도는 높은 편이나 소통기반은 미약하고, 소통노력도 적극적이지 않다. 그리고 소통의 실질적인 성과는 낮은 편이나, 의회의 소통인식은 높은 것으로 판단된다.[14]

2) 조사 분석을 통한 소통진단

본 연구의 분석 자료는 2016년 경북대학교 SSK사업 지방정치 활성화 방안 연구단 조사자료(2012년.3-2016.8, N=1,066명)와 2013년 인천광역시·인천발전연구원의 소통평가표를 원용하였다. 분석대상은 총 1,066명으로 대구지역 400명(37.5%), 경북지역 666명(62.5%)을 차지하고 있고, 남성 528명(49.9%), 여성 531명(50.1%)로 거의 비슷한 수치이다. 그리고 연령별로는 20세~29세 160명(15.2%), 30~39세 162명(15.4%), 40~49세 248명(23.5%), 50~59세 226명(21.4%), 60세 이상 259명(24.5%)로 구성되어 있다. 분석방법으로는 SPSS(WIN) 23.0 통계프로그램을 사용하여 소통분야별 평균차이, Mann-Whitney의 U검증, 요인 및 신뢰도분석, 다중회귀분석 등을 활용하였다.

아래 〈표 4〉의 소통분야별 평균점수는 전반적으로 보통이하로 낮게 나타나고 있으나, 경북의회가 대구의회보다 소통태도(대구의회 2.69, 경북의회 2.83), 소통기반(대구의회 2.66, 경북의회 2.94), 소통노력(대구의회 2.54, 경북의회 2.89), 소통성과(대구의회 2.57, 경북의회 2.73) 등 전 분야에서 상대적으로 높게 나타나고 있다. Mann-Whitney의 U값에 대한 p값이 .000으로 두 의회 간에는 소통의 모든 분야에서 차이가 있다고 할 수 있다. 따라서 대구시의회는 소통을 위한 과감한 투자를 강화하고 있고, 시민중심 의정활동을 통해 소통노력을 하고는 있으나, 주민밀착형, 현장중심형 의정활동을 강화하고 있는 경북도의회에 비해 소통수준은 낮은 것으로 평가된다.

---

13) 대구광역시의회는 시민공감, 경북도의회는 의정토론방이라는 소통공간을 마련하고 있다. 하지만 '시민공감'은 공간은 답변과 피드백이 없는 무의미한 공간으로 전락하고 있고, '의정토론방'을 이용하는 주민(민원인)은 없는 것으로 나타났다(대구광역시의회·경상북도의회 홈페이지).

14) 각급 지방의회들은 나름대로 소통태도 및 소통인프라를 구축하고 노력하고 있는 것으로 평가된다. 서울시의회는 시민과 소통하는 전문도서관, 역사문화공간을 조성하여 소통노력을 강화하고 있고, 경기도의회는 '소통상담소'를 개소하여 열린 의회를 만들고 있다. 광주시의회는 주민소통 공간 확보를 위해 의회를 전면개방하고, 경기도의회는 의원-주민대상 SNS교육을 통해 소통역량을 강화하고 있다(각 의회 홈페이지 참조).

〈표 4〉 소통분야 평균차이 검증

소통분야	지역	N	평균(SD)	평균순위	순위합	Mann-Whitney의 U	Wilcoxon의 W	Z	유의확률 (p)
소통태도	대구의회	398	2.69(.68)	476.72	189734.0	110333.00	189734.00	-3.579	.000
	경북의회	636	2.83(.78)	543.02	345361.0				
소통기반	대구의회	354	2.66(.77)	423.48	149911.0	87076.00	149911.00	-4.714	.000
	경북의회	597	2.94(.92)	507.14	302765.0				
소통노력	대구의회	349	2.54(.72)	385.03	134375.0	73300.00	134375.00	-6.661	.000
	경북의회	567	2.89(.79)	503.72	285611.0				
소통성과	대구의회	400	2.57(.63)	486.73	194692.0	114492.00	194692.00	-4.134	.000
	경북의회	666	2.73(.64)	561.59	374019.0				

한편, 주요변수들의 요인 및 신뢰도 분석결과는 아래 〈표 5〉와 같다. 소통태도는 2개, 소통기반은 3개, 소통노력은 5개, 소통성과는 2개 변수로 측정되었다. 측정변수들의 평균점수는 2.67~2.85로 보통이하로 낮게 평가되었다. 아이겐 값은 1.480~3.443사이에 있고, 요인적재량은 .799~.918로 요인간의 타당성은 높게 나타났고, 신뢰계수(Cronbach's α) 값이 .649~.897사이에 있어 변수들의 신뢰도는 다소 높았다.

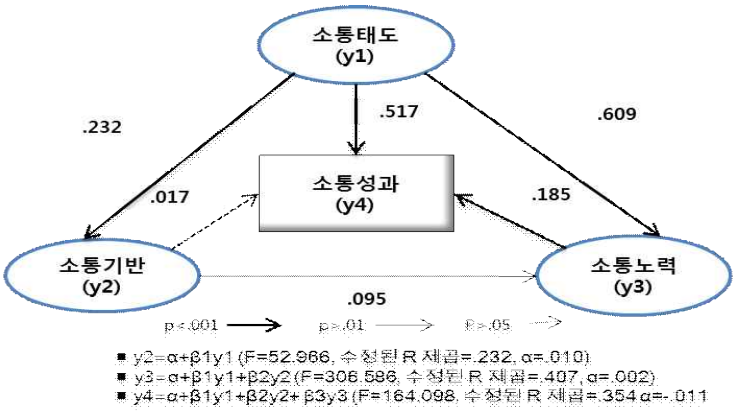
〈표 5〉 소통분야 타당도와 신뢰도

소통분야	측정항목	항목별		타당도		신뢰도
		평균	표준편차	요인적재 값 (공통성)	아이겐 값 (분산)	크론바하 알파
소통태도	의견교환의지	2.82	.865	.860(.740)	1.480 (74.002)	.649
	소통 마인드	2.73	.869	.860(.740)		
소통기반	지방 의원 수	2.82	.960	.901(.813)	2.490 (82.987)	.897
	예 산 규 모	2.81	.984	.914(.835)		
	소통지원인원	2.85	.958	.918(.842)		
소통노력	조례제정개정	2.78	.966	.818(.670)	3.443 (68.863)	.887
	예산심의활동	2.74	.949	.855(.731)		
	행정사무감사	2.78	.949	.849(.720)		
	질의질문활동	2.79	.914	.827(.684)		
	민원수렴처리	2.76	.948	.799(.638)		
소통성과	소통 만족도	2.67	.714	.897(.804)	1.609 (80.428)	.757
	의정활동만족	2.67	.715	.897(.804)		

한편, 앞에서 논의한 소통시스템을 회귀분석을 통해 영향요인 제시하면 아래 〈그림 2〉와 같다. 모두 3개의 회귀모형을 이용하여 검증하였는데, 소통태도는 소통기반과 소통노력, 소통성과에 모두 영향을 미치며, 소통기반은 소통노력에는 영향을 미치나 소통성과에는 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 소통성과에 가장 영향을 많이 미치는 요인은 소통태도이며, 그 다음이

소통노력을 나타났다. 4개의 변수가 강력한 관련성을 가지며 소통태도, 소통기반=〉 소통노력=〉 소통성과에 영향을 미치나 소통기반은 소통성과에 직접적인 영향관계는 아닌 것으로 판단된다.

〈그림 2〉 소통시스템모형 평가



다음 〈표 6〉은 소통의 4개 분야가 지방의회발전에 미치는 영향요인을 살펴본 것이다. 우선 전체 집단의 경우, 소통태도(β=.241)가 가장 영향력이 크고 다음이 소통노력, 소통성과, 소통기반의 순이다. 소통노력이 부(-)의 영향을 미치는 것은 의회발전에 긍정적으로 작용하지 않았음을 보여주는 것이다. 대구의회는 소통태도(β=2.638), 경북의회는 소통성과(β=4.325)가 가장 영향력이 큰 것으로 나타났다. 이러한 결과는 대구의회는 아직 소통이 부족하며 소통태도(소통마인드)가 형성되어야할 시기라는 뜻이며, 경북의회는 소통노력은 다소 부족하지만 결국 소통성과를 파악해야할 시기라는 점을 보여주는 것이다. 특히, 소통성과 영향력은 경북의회가 대구의회보다 더 높게 인식하는 것으로 평가된다.

〈표 6〉 지방의회발전에 미친 영향요인(I)

변수	전체		대구의회		경북의회	
	β	t	β	t	β	t
소통태도(소통 마인드)	.241	4.800***	.236	2.638***	.134	2.726**
소통기반(의회소통규모)	.093	1.731*	.093	.994	.075	1.444
소통노력(지방의정활동)	-.170	-3.444**	-.041	-.457	-.128	-2.440*
소통성과(주민소통만족)	.111	2.177*	-.048	-.578	.216	4.325***
상수	.039		.340		3.116	
R^2(수정된 R^2)	.123(.103)		.138(.087)		.107(.097)	
F값	14.361***		4.609***		14.745***	

*p〈.05 **p〈.01 ***p〈.001

아래 〈표 7〉은 소통분야의 하위 12개 변수가 지방의회발전에 미치는 영향요인을 살펴본 것이

다. 먼저, 전체집단의 경우, 소통태도 분야에서 의견교환의지(β=.145)와 소통마인드(β=.145)가 영향력이 크고, 소통기반 분야의 지방의원 수(β=.172), 예산규모(β=-.116), 소통노력의 조례 제·개정(β=.129), 질의질문활동(β=-.122) 등이 중요한 영향요인이다. 특히 예산규모, 질의질문활동은 부(-)의 영향으로 나타나 지방의회발전에 긍정적으로 작용하지 않았음을 보여주는 것이다. 대구의회는 4개 변수(의견교환의지, 소통마인드, 지방의원 수, 조례제정개정), 경북의회도 4개 변수(의견교환의지, 소통마인드, 질의질문활동, 소통만족도)가 중요한 영향요인으로 밝혀졌다. 특히 소통태도는 두 의회 모두 지방의회발전에 긍정적으로 영향을 미치고 있으며, 경북의회의 의정활동만족이 중요한 발전요인으로 판단된다.[15]

전체적으로 볼 때, 지방의회의 소통을 논의할 때 지방의원의 소통능력뿐 아니라 지방의원의 수, 예산규모 등도 소통의 정도를 평가할 때 중요한 부분이라 말 할 수 있다.[16] 따라서 지방의회발전을 위해서는 소통의지와 마인드를 가지고 주민(고객)지향적 활동을 전개하고, 의회 내의 소통관련 예산규모를 증대하고, 소통전문가를 육성하며, 지방의원 참여를 통한 조례제정 및 개정활동 등을 강화하여 주민소통 및 지방의정활동 만족을 높여야 한다고 판단된다.

〈표 7〉 지방의회발전에 미친 영향요인(II)

변수		전체		대구의회		경북의회	
		β	t	β	t	β	t
소통태도	의견교환의지	.145	2.991***	.204	2.228**	.184	3.260***
	소통 마인드	.145	2.945***	.154	1.784*	.139	2.334**
소통기반	지방 의원 수	.172	2.704**	.168	1.696*	.094	1.153
	예 산 규 모	-.116	-1.684*	-.144	-1.360	-.054	-.602
	소통지원인원	.015	.204	-.005	-.045	.098	1.026
소통노력	조례제정개정	.129	1.970*	.310	3.007***	-.042	-.493
	예산심의활동	-.087	-1.304	-.088	-.822	-.024	-.289
	행정사무감사	-.017	-.261	-.028	-.232	-.006	-.076
	질의질문활동	-.122	-1.924*	-.073	-.637	-.131	-1.751*
	민원수렴처리	-.082	-1.403	-.131	-1.416	-.012	-.161
소통성과	소통 만족도	.053	.949	-.092	-.936	.160	2.375**
	의정활동만족	.075	1.338	.039	.393	.080	1.187
상수		-1.049		-.654		-1.845	
R^2(수정된 R^2)		.129(.108)		.139(.107)		.190(.159)	
F값		6.057***		4.231***		6.110***	

*p〈.05 **p〈.01 ***p〈.001

15) 김지영·황대영·최진영(2011, 289)은 고객과 양방향 소통하는 SNS스마트 채널 구축방안에 대한 연구에서 소통을 측정하는 구체적인 항목으로 온라인 공중 대응의 정도와 방문자의 수를 중요한 측정항목으로 보았다.

16) 황성욱·문빛·이종혁(2014, 264)는 소통에 대한 참여의 정도나 소통능력은 소통성과에 중요한 영향을 미치므로 조직의 소통성과를 전체적으로 평가할 때 포함되어야 할 중요 요소라고 하였다.

Ⅳ. 결론 및 시사점

본 연구는 의원-주민간의 소통지표 및 모델을 활용하여 대구경북지역의 광역 및 기초의회의 소통수준을 평가하고 분석한 것이다. 특히, 소통분야 차원에서 지방의원과 주민간의 소통이 어떻게 작동되었으며, 그 성과는 어떠한지를 면밀히 검토하고, 소통활성화를 위한 방안을 제시한 것이다. 의원-주민간의 소통지표는 의정활동, 의정서비스 질, 의정환경 및 행정 등을 고려하여 소통태도, 소통기반, 소통노력, 소통성과 등 4개 항목을 중심으로 선정하였다. 그리고 소통시스템은 주민소통 관점에서 평가기준인 공감의지, 물리적 공간 및 지식정보관리, 대주민관계, 소통과정 등으로 선정하였다. 분석에서는 대구경북지역의 지방의회 소통수준을 내용분석과 조사 분석을 통해 평가하였는데, 내용분석에서는 소통수준이 다소 미흡하나 소통태도는 높은 것으로 나타났다. 조사 분석에서는 소통수준이 보통이하로 나타났고, 대구의회와 경북의회 간에는 유의미한 차이를 보이고 있다. 영향요인은 전반적으로 소통태도는 높으나 소통노력이 부족한 것으로 평가되었다.

위의 분석결과를 바탕으로 소통활성화를 위한 방안을 몇 가지 제시하면 다음과 같다. 첫째, 소통기반을 확보하기 위해서는 지방의회 내에 소통전문위원회를 설치하거나 소통전문가를 전문위원으로 충원할 필요가 있다. 현재 많은 지방자치단체가 소통담당관실을 마련하여 시민과의 소통을 담당하는데, 지방의회는 아직 이러한 기구나 인력을 확보하지 못한 상태이다. 또한 의회(청사) 내의 상담실, 민원실, 상담소, 쉼터 등으로 운영되고 있는데, 이를 주민과의 소통공간이라는 점에서 소통방(실), 소통상담소, 소통쉼터 등으로 만들 필요가 있다. 뿐만 아니라 홈페이지나 모바일 앱에서 의원과 주민간의 소통(토론)방을 개통하는 것으로 좋을 것이다.

둘째, 지방의회가 주민대표기관으로서 위상을 회복하고 지방자치단체장에 대한 영향력을 높이기 위해서는 지방의정활동(조례제정개정, 예산심의활동, 행정감사조사활동, 질의질문활동 등)에 주민을 참여시키는 방안이 필요하다.

셋째, 주민소통방법을 개발해야 한다. 소설미디어의 발전으로 일부 지방의회 의원들이 지역주민들과의 소통을 통해 청원·민원 등의 문제점을 해결하고 있다.[17] 하지만, 소설미디어가 매우 중요한 소통기제임에 틀림없지만 실제 활용도가 낮은 편이다. 특히, 소설네트워킹서비스(social networking service)가 닫힌 의정에서 열린 의정으로 가는 수단이 될 수 있으며, SNS를 통한 댓글달기, 민원설명, 자료제공 등 스마트한 의정활동을 할 필요가 있다.

넷째, 의원-주민간의 협의회 구성, NGO활동, 여론조사, 주민투표 등 다양한 방법으로 소통노력을 할 필요가 있다.[18] 지역주민과 의사소통을 통하여 지역의 집단지성(지역의 엘리트)을 활용할

17) 윤수찬(2014: 367-368)은 소설미디어로 트위터, 블로그, 페이스북, 유투브, 유스트림 TV, 트위픽, 플리커 등을 나열하면서, 주민소통 강화를 위해선 이러한 소설미디어의 활용을 강조하고 있다. 주민들과 빠르게 소통이 가능하고 언제든지 주민의견을 수렴·반영하며 개인 맞춤형 정보를 제공하기 위해서는 적극적 소설미디어 활용이 필요하다는 것이다.

18) 박기묵(2014: 185-187)은 지방의회는 집행기관의 의사결정사항, 견제 및 감시, 의회의 의사를 표시할 권한 등을 가지고 상임위원회, 특별상임위원회, 사무기구라는 조직을 통해 업무를 수행하는데, 각 기능별 상임위원회를 중심으로 네트워크 관리 조직인 NAO(Network Administrative Organization)를 구축하자

수 있는 여건이 필요하다. 의회는 주민참여를 통한 새로운 정책아이디어를 제공하여 의원의 전문성 부족을 보완하고, 주민들과 많은 접촉을 통해 지역현안 문제를 입법하고 기획할 수 있는 능력을 배양해야 할 것이다.

다섯째, 소통성과를 달성하기 위해서는 지속적인 피드백이 요구된다. 의정활동에 주민만족도를 증진시키기 위한 노력(의회의 문화, 환경, 복지 등 삶의 만족도 제고를 위한 다양한 정책), 주민들의 의사를 의정활동에 적극적으로 반영하면 지방의회에 대한 신뢰를 높일 수 있을 것이다.[19] 또한 지방의회의 발전을 위해서는 소통태도와 소통노력이 필요하며 소통성과를 향상시킬 필요가 있다.

참고문헌

강인호·오재일·박혜자·민현정(2002). 광역의회의 의정활동평가: 광주광역시 의회(1991-2001)를 중심으로.「한국지방자치학회보」14(3): 5-19.

권영주.(2009). 지방의회 의정활동의 시계열적 평가: 서울시의회(제3대~제6대)를 중심으로.「한국지방자치학회보」21(3): 5-32.

김선엽.(2013). 지방의회의 의정활동에 대한 효율성 비교분석 -광역지방의회를 중심으로-.「사회과학연구」29(1): 327-348.

김영수.(2007). 지방의회의 의정활동 성과평가에 관한 연구.「지방정부연구」11(1): 185-207.

김지영·황대영·최진영.(2011). SNS를 활용한 스마트 채널 구축방안.「한국컴퓨터종합학술대회논문집」38(1): 289-291.

김현기.(2011). 조직내 건강한 소통을 가로막는 원인, 웹사이트 발간물 코너, LG경제연구원.

박기묵.(2014). 지방의회와 지역사회의 협력적 네트워크 구축방안.「지방행정연구」28(4): 165-194.

손영화.(2016). 대학생의 의사소통 역량 측정도구 개발을 위한 탐색적 연구.「스피치와 커뮤니케이션」15(1): 83-107.

송광태.(2001). 지방의회 의정활동평가의 사례분석을 통한 교훈.「한국지방자치학회보」13(2): 45-65.

송건섭.(2013). 광역의회활동의 성과평가와 지방의회 발전모델.「한국행정학보」47(4): 189-211.

_____.(2015). 지방의회 의정요인이 주민소통에 미친 영향.「행정논총」53(4): 159-183.

엄동욱.(2011). 조직내 소통활성화를 위한 제언.「CEO Information」795호. 삼성경제연구소.

고 하였다. 각 상임위원회별 NAO는 모든 언론계와 네트워크도 있기 때문에 지방의회의 활동이 수시로 지역주민들에게 쉽게 전달될 수 있으며, 지역사회와의 소통을 위해서 의도적인 네트워크 구축의 필요성을 강조하고 있다.

19) 최예나(2016: 69-88)는 지역주민들과 지방의회 간의 소통은 사회적 자본과 지방정부의 신뢰 관계에 다양한 영향을 미친다고 하였다. 이는 주민과 지방의회간의 소통이 활발하고, 지방의회가 자원봉사활동을 비롯한 주민들의 이타성 제고활동과 환경단체, 경제정의실천협의회 등 다양한 사회운동 참여활동에서 리더십을 발휘하여 주민들과 활발하게 의사소통하는 의정활동을 하기 때문으로 판단하고 있다. 또한, 지방의회의 각종 위원회 활동을 통해 문화, 환경, 복지 등 삶의 만족도 제고를 위한 다양한 정책을 제안·평가하는 과정에 주민들의 의사를 적극적으로 반영하였기 때문으로 보았다.

오동훈·홍정의.(2009). 한국형 슬로시티의 발전방향에 관한 소고.「도시행정학보」22(3): 67-294.
유광호·박기관.(2005). 지방의회 의정활동의 성과평가에 관한 연구: 원주시 역대의회의 비교를 중심으로.「한국지방자치학회보」17(2): 23-43.
윤수찬.(2014). 지방의회 기능이 지역주민의 정치적 효능감에 미치는 영향요인에 관한 탐색적 연구: 소설미디어 활용을 중심으로. 한국정책학회 춘계학술대회. 367-390.
이동귀 외.(2013). 한국형 자존감 평가영역 척도 개발 및 타당화.「한국심리학회지」32(1): 271-298.
이상호·이영균.(2012). 지방의회의 의정활동에 관한 만족분석.「한국지방자치연구」14(3): 149-176.
이승종.(2006). 지방정부와 지역주민 간 의사소통 강화방안.「지방행정」9월호: 16-22.
이영희·이영균.(2010). 지방의회의 의정활동 평가: 성남시·광주시·하남시를 중심으로.「한국정책과학학회보」14(2): 179-209.
이정훈·김진윤.(2010). 지방의회 의정기능의 실태와 활성화 방안: 대구광역시의회를 중심으로.「대한정치학회보」17(3): 215-241.
정재명·최상현.(2016). 지방의회 의정활동에 대한 효율성 및 만족도 평가: 경남 18개 시·군 기초의회를 중심으로.「지방정부연구」20(2): 203-229.
조민상·조호대.(2013). 경찰공무원의 의사소통 유형화에 관한 연구.「한국경찰학회보」15(2): 125-145.
조석주 외.(2006). 지방자치단체의 주민참여수준 진단과 발전방안. 한국지방행정연구원.
최영기.(2009). 경제위기와 한국형 사회모델.「산업관계연구」19(3): 119-149.
현승숙·이승종.(2007). 주민접촉에 따른 지방정부신뢰 분석.「한국지방자치학회보」19(4): 93-112.
최근열·장영두.(2009). 지방의회 의정활동의 성과평가: 경상북도의회를 사례로.「한국행정논집」21(3): 863-892.
최숙희.(2008). 정부정책 성공의 충분조건: 소통.「CEO Information」683호. 삼성경제연구소.
최예나.(2016). 사회적 자본이 지방정부 신뢰에 미치는 영향 연구: 주민들과 선출직 기관들 간 소통의 조절효과를 중심으로.「지방정부연구」20(3): 69-88.
황성욱·문빛·이종혁.(2014). 지방자치단체 공공소통 평가모형에 관한 연구: AHP분석기법을 중심으로.「한국언론학보」58(5): 255-284.
인천광역시.(2013). 소통, 스스로 변화하고자 하는 의지.「소통지표개발 연구자료」
한국지방행정연구원.(2002). 지방의회의 의정활동 성과평가모형개발과 적용방안.
한국자치행정학회.(2009). 의정활동평가연구. 용역보고서
Banker, R. D., Charnes, A. & Cooper, W. W.(1984). “Some Models for Estimating Technical and Scale Inefficiencies in Data Envelopment Analysis”, *Management Science*, 30(9): 1078-1092.
Charnes, A., Cooper, W. W. & Rhodes, E.(1978). “Measuring the Efficiency of Decision Making Units”, *European Journal of Operational Research*, 2(6): 429-444.
Farrell, M. J.(1957). The Measurement of Productive Efficiency, *Journal of Royal Statistical Society*, *Series A.(General)*. 120(Ⅲ): 253-281.
Färe, Rolf., Grosskopf Shawna., Noris, Mary., and Zhang, Zhongyang, (1994), "Productivity Growth, Technical Progress and Efficiency Change in Industrialized Countries", *American Economic Association* 84(1): 66-83. Rogers. Steve.(1990). Performance

Management in Local Government, London: Longman.

Oliver, R. L., & DeSarbo, W. S. (1988). Response determinants in satisfaction judgments. *Journal of Consumer Research,* 14(March), 495-507.

Oliver, R. L. (1980). A Cognitive Model of the Antecedents and Consequences of Satisfaction Decisions. *Journal of Marketing Research*, 42(4): 460-469.

Swindell, David & Kelly, Janet M.(2000). Linking Citizen Satisfaction Data to Performance Measures, *Public Performance & Management Review*. 24(1).

Wholey, Joseph P. & Hatry, Hatry P.(1992). The Case for Performance Monitoring. *Public Administration Review*, 52(6): 604-612.

송건섭(宋建燮): 현재 대구대학교 행정학과 교수로 재직 중이며 주요 관심분야는 인사행정, 성과평가, 지방정부 및 지방정치 등이다. 최근 논문으로는"The Proposition for Upgrading Local Politics in South Korea"(2013), "지방정부 통합의 소통모형개발과 확산방안"(2015), "주민소통을 위한 지방의회의 평가지표 개발과 적용"(2017) 등이 있다(kssong@daegu.ac.kr).

〈논문접수일: 2017. 7. 17 / 심사개시일: 2017. 7. 21 / 심사완료일: 2017. 8. 4〉

Abstract

A Study on the Composition and Diagnosis of Communication Indicator between Local Councilor and Residents

Song, Keonsup

This paper develops communication indicators and models between the councilor and the residents for the local council activities and examines its applicability through its diagnosis. The communication indicators consisted of communication attitude, base, effort, and performance. In the analysis of local council activity, communication attitude was high in both regions(Daegu & Gyeongbuk), but communication level was not high. In the survey analysis, the local councils were evaluated as having a high communication attitude but lack of communication efforts. The implications of the research are summarized as follows. First, in order to construct the communication base, it is necessary to establish a communication committee within the local council or to recruit communication experts to the committee. Second, it is necessary to strengthen the participation of local residents in the activities of local councils, to establish a communication space in the council and to diversify communication channels. Third, it is necessary to increase the utilization of social networking service (SNS) as a communication method. Fourth, in order to revitalize communication, it is necessary to utilize various methods such as the formation of a council between residents and residents, NGO activities, public opinion polls, and referendum. Fifth, it is necessary to improve communication attitude, effort, and communication performance for local council development.

Key Words: Communication Indicators & System, Residents Evaluation, Local Government