

# 공공서비스 효율성 영향요인 분석: 종합사회복지관을 중심으로\* \*\*

조 정 현

## 국문요약

본 연구에서는 공공서비스 공급방식에 따른 종합사회복지관 운영에 대한 효율성 영향요인들을 탐색해 보고자 하였다. 먼저 자료포락분석을 통한 효율성 지수를 측정하고, 이를 종속변수로 사용하였으며, 이후 Tobit 회귀분석을 통해 그 영향요인들을 도출하였다.

그 결과 법인직영의 경우는 종합사회복지관의 운영체계를 구성하는 우수 직원의 선발, 직원간의 신뢰와 협력, 기관장의 리더십 유형 중 변혁적 리더십, 위원회 구성원의 다양성이 영향을 미치는 중요한 요인으로 작용하고 있는 것으로 나타났다. 반면 민간위탁으로 운영되는 종합사회복지관의 경우에는 기관장의 특성을 구성하는 요인 중 직원의 성과평가를 통한 성과급 지급, 기관장의 리더십 유형 중 변혁적 리더십 유형이 영향요인으로 작용하였다. 정부직영의 경우는 기관장의 리더십 유형 중 변혁적 리더십, 거래적 리더십, 위원회 활동정도, 성과평가를 통한 우수 직원의 선발이 효율성에 중요한 요인으로 작용하는 것으로 나타났다. 이상의 분석결과를 통하여 종합사회복지관의 효율성을 향상시킬 수 있는 요인들을 규명할 수 있었으며, 본 연구의 결과를 통하여 이에 관한 정책적 시사점을 제공할 수 있을 것으로 기대한다.

주제어: 공공서비스, 효율성, 자료포락분석(DEA), tobit 회귀분석, 서비스 공급방식

## I. 서론

경제발전과 시민의식 등의 변화로 공공서비스에 대한 요구가 증가됨에 따라 정부는 다양한 공공서비스를 제공하기 위해 노력하고 있다. 하지만 한편으로는 다양한 공공서비스 제공으로 비대해진 정부의 비효율성과 방만한 살림을 질타하는 목소리도 커지고 있다. 이에 정부는 다양한 공공서비스를 더욱 경제적으로, 능률적으로, 그리고 효과적으로 제공해야 할 과제를 안게 되었다. 이에 따라 정부는 공공부문 운영·관리에 있어 절차와 규칙에 치중하는 업무형태에서 성과중심으로 패러다임을 전환하여 효율성을 향상시키고자 하였다. 이러한 노력과 더불어 공공부문의 운영과 관리가 성과에 근거하여 이루어지기 위해서는 행정조직에 대한 성과비교 및 성과평가에 대한 다

\* 이 논문은 부산대학교 기본연구지원사업(2년)에 의하여 연구되었음.

\*\* 이 논문은 저자가 작성중인 박사학위논문의 일부분을 수정·보완한 것임.

양한 기법이 개발되어 체계적인 평가가 이루어지도록 해야 한다.

민간부문은 효율성 평가에 있어 '시장'이라는 것이 존재하여 그 평가가 정확하게 이루어질 수 있지만, 공공부문은 명확한 기준이 존재하지 않아 정말 어떤 기관이 효율적이라고 판단하는 것은 쉽지가 않다. 그래서 공공부문 기관들의 효율성에 대한 평가는 상대적 평가가 많이 이루어지고 있다. 이러한 상대적 효율성을 평가함에 있어 객관적 지표만으로 평가할 경우에는 서비스질이나 만족도와 같은 서비스의 질적인 부분이 포함되어 있지 않은 경우가 많이 있다. 특히, 공공부문 기관의 상대적 효율성을 평가하기 위한 자료포락분석(DEA)에 있어서 산출변수로서 질적 측면이 고려되지 않은 지표로만을 이용하여 분석을 수행할 경우 그 결과를 오도할 여지가 존재한다. 반대로 질적인 부분만을 통해 성과를 측정할 경우 투입된 비용 등에 대한 객관적 정보를 알 수 없다는 단점을 지니고 있다. 이러한 객관적 평가와 주관적 평가는 상호 배타적인 것이라기보다는 상호보완적인 성격을 가지고 있다. 따라서 보다 정확한 평가를 위해서는 단편적인 시각보다는 양쪽의 평가를 연계하기 위한 시스템을 개발해야 한다(송건섭, 2003: 186). 하지만 안타깝게도 이러한 양 측면을 동시에 고려한 연구들이 이루어지고는 있으나 소수에 불과하다. 그 이유는 다른 두 차원의 가치 혹은 여러 차원의 가치를 동시에 측정하는 것이 시간적으로나 경제적으로 많은 노력과 비용이 필요하기 때문일 것이다.

많은 노력과 비용이 들더라도 공공서비스에 대한 효율성 및 성과평가에 대한 작업은 중요하다. 특히 공공서비스 중 사회복지기관은 정부와 민간의 지원을 받아 복지서비스를 제공하고 있는 만큼 사회 복지서비스 수혜자와 정부, 그리고 지역사회에 책임성을 기하도록 기관의 효율성을 평가하고, 그 결과를 제시하는 작업은 중요하다(문경주·강성철, 2004). 이러한 평가의 중요성에도 불구하고 사회복지서비스의 경우 성과에 대한 양적 측정이 어렵고, 연성(soft)서비스라는 특성과 다양한 가치를 추구하기 때문에 다양한 측면에서의 연구가 이루어져야 하지만, 기존의 연구들은 서비스의 질적 향상이라는 질적 분석에만 치우쳐 있거나 혹은 효과성이라는 측면만 고려한 연구들이 주를 이루어 왔다.

공공부문에 대한 성과평가는 성과를 어떻게 정의하느냐에 따라 다양하게 접근할 수 있다. 김종성 외(2000), 이성복(2000), 김대원(1999), 진재구(1998) 등은 생산성 측정을 위한 요소로 능률성과 효과성을 들어 생산성의 개념을 투입/산출 비율로서 공공서비스의 효과적인 전달을 위한 자원투입의 능률성뿐만 아니라 프로그램 효과와 서비스의 질을 고려하는 개념이라고 정의하고 있다(문신용·윤기찬, 2004: 208). 하지만 효율성과 서비스 질을 동시에 고려하여 평가하는 것은 쉬운 것이 아니다. 다른 두 차원의 가치를 동시에 측정하는 것은 시간적으로나 경제적으로나 많은 노력이 필요하다. 또한 이 두 차원을 통합하거나 혹은 비교하는 것은 정교한 평가 시스템에 준하여 평가해야 그 타당성을 인정받을 수 있을 것이다.

공공서비스 중에는 정부가 직접 공급하는 방식도 있지만 민간위탁이나 지방공기업 등 다른 제도적 장치를 통해 서비스를 공급하는 것도 있다. 특히 사회복지서비스의 경우 민간위탁을 통해 공급한 경우(Kettner&Martin, 1986; 김인, 2011 재인용)가 많은데, 본 연구에서는 사회복지서비스를 제공하고 있는 종합사회복지관을 대상으로 효율성을 측정하고, 서비스 공급 방식에 따라 효율성

에 미치는 영향요인들을 모색해 보고자 한다.

## II. 이론적 논의

### 1. 공공서비스의 개념 및 공급방식

#### 1) 공공서비스의 개념

일반적으로 공공서비스는 공공재(public goods)의 특성을 많이 내포하며, 공공기관을 통하여 공급되는 재화와 서비스를 지칭한다. 즉, 정부 또는 공공기관을 통해 주민들의 공공복리와 생활편의를 위해서 제공하는 서비스를 총칭하는 의미로 사용하고 있다. 이러한 공공서비스에 대해서는 학자들마다 다양한 유형으로 구분하여 설명하고 있다. 공공서비스의 본질에 관하여 일반적으로 공공재 이론으로 대표되는 Musgrave(1959)는 소비에서의 비경합성(nonrivalness)과 소비과정에서의 비배제성(nonexcludability)을 공공서비스의 속성으로 인식하고 있다.<sup>1)</sup>

정부가 직접 생산하기 힘든 영역에 대해서는 정부가 책임지고 서비스의 생산 및 공급은 민간이 담당하는 민간부문, 공기업, 제3섹터, 준정부조직 등이 재화와 서비스를 생산하여 시민들에게 제공하는 것을 모두 포함(Sharp, 1990: 6-7)하는 의미로 사용되기도 하고, 일반적으로 비경합성과 비배제성을 가지는 경우를 공공재라고(Levy, 1995) 보기도 한다.

대체로 공공서비스를 공공재의 범주 안에 포함시켜 파악하는 입장에서는 Savas(1987)와 Ostrom&Ostrom(1977)같은 학자들이 대표적인데 이들은 소비의 경합성과 배제성을 기준으로 공공서비스를 네 가지의 형태로 분류하는 바, 사적재(private good), 요금재(toll good), 공유재(Common pool resources), 공공재(public good)가 그것이다.<sup>2)</sup>

공공재(public goods) 즉, 공공서비스는 사적재와 비교하여 몇 가지 특징을 가지게 되는데, 이는

- 1) 비경합성이란 한 개인이 소비에 참여하여 얻는 이익이 다른 사람들이 얻는 이익을 감소시키지 않음을 의미하며, 비배제성이란 대가를 지불하지 않았다고 해서 재화를 소비하는 것으로부터 배제시킬 수 없다는 의미이다. 이 두 원리를 완벽하게 만족시키는 재화를 순수공공재라고 하며, 국방이 대표적인 예이다. 그러나 현실적으로 국방을 제외하고는 순수공공재의 예는 거의 존재하지 않으며, 대부분의 서비스가 이 두 가지의 성격의 정도를 달리한 준공공재의 형태로 나타난다(박경원, 1992: 340; 김효주, 2011: 8 재인용).
- 2) 사적재는 서비스에 대한 개인적 선택이 가능하고 가격은 수요와 공급에 따른 시장메커니즘에 의해 결정되며, 일반적으로 사용자가 비용을 지불함으로써 획득할 수 있다. 또한 무임승차자(free-rider)의 배제가 가능하다. 반면 공유재는 개인에 의한 소비선택이 가능하며 어느 개인을 해당 재화의 획득으로부터 배제하기가 거의 불가능하다. 비용을 지불하지 않고 취할 수 있지만 한 개인의 소비가 전체 재화량에 영향을 미칠 수 있다. 요금재는 공동으로 소비되는 재화이며 사용자가 부담하는 재화로서 비용을 부담하지 않는 자는 쉽게 제외시킬 수 있다. 한 개인의 소비가 전체 재화량에 영향을 미치지 않지만 재화의 질 수준에는 영향을 미칠 수 있다. 또한 공공재는 공동으로 소비되는 재화로서 무임승차자를 소비에서 제외하는 것은 불가능하다. 이로 인해 비용은 주로 세금 등 강제적 수단에 의해 징수된다. 또한 공공재의 경우 한 개인의 소비가 타인의 소비에 영향을 미치지 않는다(황혜신, 2006: 31-32).

다음과 같다. 첫째, 소요되는 자원을 사회 구성원이 공동으로 부담하고 정부가 그에 대한 생산과 관리를 하기에 비용과 산출이 분리되어 있어 서비스의 양과 질에 대한 측정이 매우 어렵다. 둘째, 공공서비스는 국가자원의 사회 배분적 성격을 가지고 있기에 국민 복지적 차원에서 사회적 형평성의 원칙이 경제적 효율성보다 우선시된다. 셋째, 사적재의 경우 서비스 배분에 대한 결정이 시장의 메카니즘에서 이루어지는데 반해 공공서비스의 경우 정치적 과정에 의해 결정되는 특징들을 가진다.

결국 공공서비스란 공공의 편익을 위하여 제공되는 서비스로 그 주체가 반드시 정부나 공공기관에 의해 제공되는 서비스만 가리키는 것은 아니고, 민간부분에서 제공된다 하더라도 위에서 논의된 공공서비스의 특징을 지니면 공공서비스로 보는 것이 타당할 것이다.

## 2) 공공서비스의 공급방식

공공서비스의 다양한 제공방식에 대해 공공서비스를 분류하고 대안들을 제시하는 대표적인 학자가 Savas(1987), Osborne&Gaebler(1992)이다.

공공서비스 공급에 있어서 크게 서비스제공의 측면과 서비스 생산의 측면으로 나누어 볼 수 있는데, 이를 더 세분화 해보면 정부가 생산하고 정부가 제공하는 경우, 민간이 생산하고 정부가 제공하는 경우, 정부가 생산하고 민간이 제공하는 경우, 민간이 생산하고 민간이 제공하는 4가지의 유형으로 나누어 볼 수 있다. Savas(1987)는 앞서 설명한 바와 같이 서비스 공급주체를 정부와 민간으로 나누고 서비스의 공급과 생산을 구분하여 크게 4가지 방식(정부공급(결정)-생산, 정부공급-민간생산, 민간공급-정부생산, 민간공급-민간생산)으로 구분하고 이들 유형에 대해 세부적으로 10가지의 제도적 대안을 제시하고 있다. 그 대안을 보면, 먼저 정부공급-정부생산의 경우는 정부 서비스(governmental), 정부간협정(intergovernmental agreement)이고, 정부공급-민간생산의 경우는 계약(contact), 면허(franchise), 보조금(grant)을 제시했으며, 민간공급-민간생산의 경우는 구입 증서(voucher), 시장(voluntary service), 자발적서비스(voluntary service), 자기서비스(self service)이고, 민간공급-정부생산의 경우는 정부판매(government vending)를 제시 하였다.

또한, 그는 공공서비스를 크게 경성서비스(hard service)와 연성서비스(soft service)로 구분하고 있는데, 경성서비스는 쓰레기수거, 거리보수, 상수도, 전기, 통신과 같이 물리적이고 상업적인 특성으로 성과기준이 명확한 서비스라고 분류하였다. 반면에 연성서비스는 사람을 대상으로 하는 서비스로 치안, 소방, 교도소, 보건, 의료, 복지, 교육, 문화 등이 해당되며, 이들은 성과기준이나 계약요건을 명확하게 하는 것이 어렵다고 이야기하고 있다.

신공공관리론의 등장 이후 정부실패를 보완하기 위해 많은 국가들이 정부의 효율성 향상을 위해 공공서비스를 다양한 방법으로 제공하는 사례들이 늘어나고 있다. 이러한 추세는 한국도 예외가 아니다. 한국의 경우에는 정부의 효율성 향상을 위하여 공공서비스 제공의 책임은 정부가 지고 서비스제공은 민간이 하는 민간위탁의 방식을 특히 많이 활용하고 있다.

공공서비스 제공에 있어 민간위탁의 방식을 사용하는 대표적인 사례 중 하나가 종합사회복지

관을 통해 제공되는 사회서비스들이다. 사회서비스는 순수한 의미에서 공공재는 아니지만 공공의 목적을 가지고 서비스를 제공하는 영역이면서 민간부문에서도 생산가능하여 보다 적절한 공급수준의 유지를 위해 정부가 생산·공급하는 준공공재(quasi-public goods)로 보기도 한다(김인, 1986: 37-38). 종합사회복지관은 지역사회를 기반으로 일정한 시설과 전문 인력을 갖추고 지역주민의 참여와 협력을 통하여 지역사회복지문제를 예방하고 해결하기 위하여 종합적인 복지서비스를 제공하는 시설(보건복지부, 2016)을 의미하는 것으로 정부의 책임 하에 공급·제공 되고 또는 보조금을 통하여 민간이 공급할 수 있기에 공공서비스라고 할 수 있다.<sup>3)</sup>

## 2. 효율성 평가

### 1) 효율성의 개념

일반적으로 효율성이란 투입에 대한 산출의 비율로 이해하는 개념인데, 주어진 투입에서 최대한의 산출을 내는 기술적 효율성과 최적의 투입을 결합하는 배분적 효율성으로 나누어진다. 그리고 이 두 가지 효율성을 결합한 것이 조직의 효율성을 나타낸다는 것은 이미 널리 알려진 개념이다. 하지만 민간부문에서의 효율성과 공공부문에서의 효율성을 나누어 보면, 민간부문에서의 효율성은 일종의 경험적 산출-투입비로서 정확한 개념인데 반해, 공공부문에서의 효율성은 주제 분야, 학자에 따라 다양하게 정의되고 있다. Haward, Hatry, Balk, Morgan, Burkhead & Hennigan, Foser, Ammons와 같은 학자들은 공공부문의 효율성은 능률성과 효과성을 포괄하는 개념으로 규정하고 있고, Dulworth & Taylor, Usilaner & Soniat, Latimore 등은 공공부문의 효율성을 능률성, 효과성, 서비스질을 포함하는 개념으로 정의하며, Burdeny & Morgan, Buntz 등은 공공부문의 효율성을 구성 요소로 능률성, 효과성 외에 형평성을 포함하는 개념으로 정의하고 있다. 또한 Quinn은 효율성의 지배적인 경향으로 경제학적, 산업공학적, 행정적 관점을 제시하면서 앞의 두 관점이 산출의 질 수준을 포함한 산출-투입비로 정의되는 반면, 행정적 관점은 조직의 전반적인 효과로 개념을 규정하였다(오하나, 2015: 14-15). 그리고 Dalton & Dalton은 공공부문의 효율성을 기술적 능률, 수단적 능률, 조직효과, 배분적 능률, 사회적 효과, 정치적 배분을 내포하는 광범위한 개념으로 규정하고 있다. 다양하게 논의되고 있는 공공부문 효율성에 대한 개념들을 정리해 보면 크게 3가지 관점으로 정리할 수 있다. 첫째로 '투입량에 대한 산출량의 비(ratio)'라는 전통적인 정의에서 처럼 효율성은 기술적 능률성(technical efficiency)과 동일시하는 견해로, 적은 투입으로 동일한 산출이나 더 많은 산출을 내는 것을 효율성이 높다는 관점이다. 둘째로는 정책집행 혹은 공공서비스의 제공에 있어서 집행과정의 효과성과 능률성을 높이는 것으로 능률성에 정책집행의 효과성(implementation effectiveness)을 더하여 관심을 갖는 관점이다. 마지막으로, 공공서비스의 효율

3) 종합사회복지관의 설치·운영주체에 대해서 「사회복지사업법」 제34조(사회복지시설의 설치)에서 국가나 지방자치단체는 사회복지시설(이하 "시설"이라 한다)을 설치·운영할 수 있도록 규정하고, 이에 따라 국가나 지방자치단체가 설치한 시설은 필요한 경우 사회복지법인이나 비영리법인에 위탁하여 운영하게 할 수 있도록 하고 있다.

성은 지역사회와 고객의 수요, 욕구, 자원에 대한 대응성의 정도를 의미한다는 것에서 공공부문 효율성은 능률성 못지않게 고객 혹은 국민의 수요에 부응하는 정도라는 관점이 있다(오하나, 2015: 13-15).

이상에서의 논의를 통해 공공부문에서의 효율성은 민간부문과 달리 산출물이 공공재적 성격을 지니고 있고, 무형적인 성격을 가지고 있어 측정이 어려운 측면이 있으나, 본 연구에서는 투입-산출비율로서 공공서비스의 효과적인 전달을 위한 자원투입의 효율성뿐만 아니라 여기에 프로그램 효과와 서비스의 질 등을 복합적으로 고려하는 개념으로 정리하고자 한다.

## 2) 효율성의 측정의 필요성

공공부문의 효율성 측정의 필요성으로는 첫째, 공공부문의 경쟁의 원리의 도입이다. 공공조직에 대한 실적 평가가 이루어지지 않음에 따라 비능률이 발생한다는 의식이 보편화되면서 효율성이 공공부문에서 중요하게 여겨지게 되었다. 공공부문에서의 경쟁은 민간기관과의 직접 경쟁과 공공기관과의 내부적인 경쟁으로 나누어 볼 수 있다. 우선 민간기관과의 직접 경쟁은 현재 정부기능이나 새로이 생기는 기능에 대해 민간조직이 입찰하게 하여 공공기관과 경쟁시키는 방식이다. 반면에 내부적인 경쟁은 특정사안에 대한 경쟁이라기보다는 일상적인 서비스 제공 등에서 유사한 업무를 다른 정부 조직의 평가를 통하거나, 평가에 부수되는 성과에 따른 보상체계를 통해 경쟁을 유도할 수 있다는 것이다.

둘째, 관리방식의 개선이다. 효율성을 측정함으로써 보다 다양한 관리방식의 개선이 도모될 수 있다. 효율성 자료를 목표설정, 자원수요의 추계, 예산의 정당화, 비용감축, 조직의 개선, 운영통제, 책임성 부여, 효율성 향상을 위한 동기부여 등의 관리상의 목적을 위해 사용할 수 있다. 그리고 예산자원과 관련해서는 효율성을 측정함으로써 예산집행 과정을 평가할 수 있게 해주며, 예산상의 목표도 달성에 지침이 될 수 있다. 따라서 예산상의 효용을 극대화할 수 있다.

마지막으로 시민에 대한 정보의 제공이다. 효율성 측정을 통해 그 결과를 공표하는 것은 시민에게 중요한 정보를 제공하는 효과를 가진다. 시민들은 성과를 정확하고 객관적으로 평가한 자료를 통해 정부가 하는 일에 대한 정보를 수집하고 이를 새로운 투입을 만들어 내는데 사용할 수 있다(강환세, 2004: 46).

정부부문에서 업무의 객관적인 성과평가가 가능하다면 민간부문이든 제3섹터이든 보다 효율적인 집단에게 그 업무를 위탁할 수 있다. 그 결과로 특정한 사회 내에서는 그것이 자원의 최적배분을 가져오게 될 것이고, 궁극적으로 그 사회구성원에게도 최선의 선택이 될 수 있을 것이다. 시장실패(market failure)때문에 정부에 의해 제공되고 정당화되는 공공재와 공공서비스가 객관적인 성과평가나 측정이 가능하다면, 비록 공공성을 가진 업무일지라도 보다 효율적인 집단에게 맡기는 것이 사회적으로 더 효과적일 수 있을 것이다.

공공부문에서의 효율성 측정은 비교 및 평가의 기준으로 활용할 수 있다는 점(윤성식, 2002: 73-7), 책임성을 확보할 수 있다는 점(김인, 1996: 18), 관리정보로 제공된다는 점, 측정의 결과를

통한 조직 각 부분들의 통제 메카니즘으로 활용될 수 있다는 점, 그리고 예산편성의 근거와 기초 자료가 된다는 점(김인, 1996: 18; 진재구, 1998: 16-18; 김규덕, 1998: 18-19)등에서도 의의를 찾을 수 있다.

## 2) 효율성 측정방법으로서의 자료포락분석(DEA)

사회과학 분야에서는 공공부문의 효율성 측정을 위한 다양한 기법들이 존재하는데, 공공부문은 그 특성상 계량화와 측정이 어렵기 때문에 합리적이고 정확한 측정방법의 선택이 중요하다. 현재 까지 공공분야에서는 상대적 효율성을 측정하는 방법으로 DEA(Data Envelopment Analysis, 자료 포락분석)를 주로 이용해 오고 있다. 이는 제각기 다른 단위로 측정된 투입 및 산출요소들을 임의 적 가중치를 사용하지 않고, 측정된 그대로 모형에 포함시킬 수 있으며, 측정모형 또한 특정한 함수형태를 상정하지 않는다는 특징을 가지고 있기 때문에 공공조직의 효율성 측정에 있어 그 유용성이 널리 검증되어 왔다(송진섭, 2004: 537).<sup>4)</sup> 또한 DEA는 정부기관, 공기업, 비영리기관 등의 효율성을 평가할 때 많이 이용되고 있으며, 그 유용성도 이미 널리 검증 되었다(이상철, 2009).

DEA는 Charnes(1978) 등에 의해 고안된 것으로 다수의 투입과 다수의 산출모형에 적용하기 위한 수학적 프로그래밍으로 최적의 방법을 통해서 이루어진 비모수적 선형계획방식으로 기술적 효율성 또는 생산적 효율성 측정에 관한 논의를 발전시킨 분석기법으로 공공기관의 상대적 효율성 평가를 통해 그 유용성을 살펴보는 데 유용한 방법이다.<sup>5)</sup> DEA는 자료집합내의 유사한 투입과 산출 관계를 갖는 모든 의사결정단위를 직접적으로 비교할 수 있어 병원, 간호서비스, 교육 등 비영리 조직의 효율성을 측정하는 도구로 최근 널리 활용되고 있다(김용민, 2004).

또한, DEA는 효율적 기준으로 0-1사이의 점수에서 가장 효율적인 DMU(Decision Making Units, 의사결정단위)에 1점을 부여하고 비효율적인 DMU에는 1점 미만의 점수를 제시한다. 이는 가장 효율적인 단위들(준거집단)이 형성하는 효율성 프론티어를 기준으로 산출되는 상대적 점수로서 이 점수는 효율성 수준간의 상호 격차를 의미한다. 이러한 효율성 점수를 대상 기관에 알려줌으로써 기관간의 상대적 효율성 정도를 비교할 수 있도록 하고, 비효율적 기관이 효율적 기관으로 전환될 수 있도록 투입·산출 구조가 유사한 준거집단을 제시해 줌으로써, 기관 운영상의 개선방향을 제시해 주므로 기법의 실용성이 뛰어나다고 할 수 있다.<sup>6)</sup>

4) 공공분야에서처럼 산출요소가 다양하나 효율성 지수로 표현하기 힘든 경우에 유용하게 사용할 수 있으며, 인원수, 시간, 돈 등 투입 및 산출요소의 측정단위가 다를 경우에도 적용가능하고 화폐단위로 표시할 수 없는 경우에도 이용할 수 있는 큰 장점을 가지고 있다.

5) DEA는 CCR 모형과 BCC 모형으로 구분된다. CCR 모형은 Charns, Cooper & Rhodes(1978)에 의해 개발된 모형이며 BCC 모형은 Banker, Chanes & Cooper(1984)에 개발된 모형이다. 두 모형의 가장 큰 차이는 CCR 모형은 모든 투입요소를 비례적으로 증가시킬 때 산출도 일정한 비율에 따라 증가하는 규모에 대한 수익불변(Consent Returns to Scale, CRS)을 가정한다. 반면 BCC 모형은 투입요소의 증가에 따라 산출이 비례적으로 체감하거나 체증하는 규모수익에 대한 수익가변(Variable Returns to Scale, VRS)을 가정한다(박영규·이영환, 2010).

6) DEA와 관련하여 상세한 내용은 이정돈·오동현(2012), 「효율성 분석이론: DEA 자료포락분석법」 참고.

DEA를 이용하여 사회복지서비스의 효율성을 측정하면 다음과 같은 효과를 얻을 수 있다(You, 1990; 김용민, 2004; 문신용·윤기찬, 2004; 안일준, 2005; 윤기찬, 2005; 류영아, 2006; 고승희, 2007; 장기영, 2008). 첫째, 다수의 산출물이 창출되는 복잡한 생산구조 하에서 생산함수의 구체적인 형태가 알려져 있지 않을 경우 특정 조직의 능률성을 그와 유사한 조직과 비교하여 도출할 뿐 아니라 비교대상이 된 유사한 조직, 즉 준거집단을 보여줌으로써 관리절차 및 형태 측면에서 벤치마킹 대상이 누구인지 그리고 이들 집단과의 격차를 알 수 있도록 해준다(You, 1990: 70). 둘째, 비용·기술·배분·규모 효율성을 분석하면 비효율성의 정도 및 원인을 보다 정확히 파악할 수 있으므로 효율성을 제고시키기 위한 경영전략수립 및 의사결정을 확립할 수 있다(김용민, 2004). 셋째, DEA 기법은 다수의 산출물로 구성되는 복잡한 생산구조 하에서 생산함수의 형태가 알려져 있지 않은 경우에 투입과 산출자료만을 이용하여 특정기관의 생산성을 타 기관과 비교하여 도출할 수 있다. 마지막으로 DEA는 금액으로 측정하기 어려운 다수의 투입요소와 산출요소를 포함시켜 효율성을 측정할 수 있다는 점에서 공공부문의 효율성 측정에 유용하다(류영아, 2006). 이러한 특성 때문에 DEA 모형은 공공서비스 효율성 평가방법으로 많이 이용되어 왔으며, 계량모형이면서도 특정한 생산함수형태를 가정하지 않기 때문에 다른 계량기법보다 사회복지서비스 성과평가에 현실적합성을 갖고 있다고 판단된다(김은희, 2011: 804).

### 3. 공공서비스 공급기관 효율성 영향요인

공공서비스 효율성 영향요인과 관련한 선행연구들을 통해 외부 환경변수(environmental variables)와 내부 환경변수(internal characteristics variables)로 구분하여 그 요인들을 도출하고 있음을 확인할 수 있었다. 공공부문은 민간부문과 달리 산출물이 공공재적 성격을 지니고 있을 뿐만 아니라 무형적이기 때문에 그 가치를 측정하기는 어렵다. 그리고 공공부문의 서비스를 제공하는 다양한 기관들의 업무특성에 따라 산출물과 성과 측정의 어려움 정도는 매우 다르며, 공공부문의 효율성 평가는 대상의 특성에 따라 다르게 이루어져야 한다. 그러므로 공공부문의 효율성을 적절하게 평가하려면 다양한 공공기관의 특성에 따라 그리고 평가의 목적에 따라 각기 적합한 평가방법이 달리 제시되어야 할 것이다(김재홍·김태일, 2001: 47).

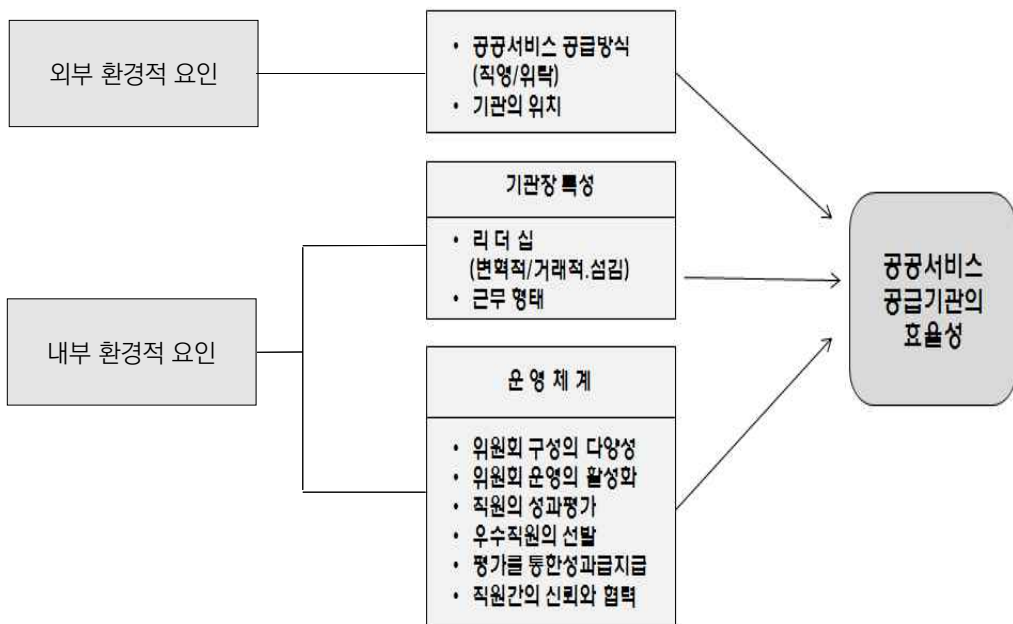
선행연구들을 보면 공공서비스 효율성과 관련한 연구들의 대부분은 상대적 효율성을 측정하거나 혹은 공급기관의 유형에 따른 유형별 효율성을 비교하는 연구들이 대부분을 차지하고 있다. 공공서비스 효율성 영향요인과 관련하여서는 이상수·한하늘(2010), 정재명(2015)이 공공도서관을 연구대상으로 하여 효율성 영향요인에 대해 외부 환경변수와 내부 환경변수로 구분하여 외부환경변수로 재정자립도와 도시지역을 내부 환경변수로 운영기간, 운영주체로 선정하였다. 이상수(2010)의 연구결과에서는 인구만 통계적으로 유의미하게 효율성에 정(+의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 반면, 정재명(2015)의 연구결과는 재정자립도가 정(+의 영향을 미치고, 운영기간과 지역은 통계적으로 의미를 나타내지 못하며, 운영주체(교육청소속 공공도서관)이 정(+의 영향을 미치는 결과를 도출하였다.



사회복지 서비스와 관련하여서는 오민수·박푸름·최용민·김재일(2014)은 재가노인지원서비스 센터의 효율성 영향요인을 밝히고 있는데, 이 역시 영향요인 변수를 내부적 요인으로 시설인건비 총액, 시설규모, 외부환경적 요인으로 경쟁환경, 잠재적 이용자 수를 영향요인 변수로 선정하여 분석하였다. 그 결과 통계적으로 인건비총액과 경쟁환경이 정(+)의 영향을 미치는 결과를 도출하였다.

본 연구에서도 종합사회복지관의 영향요인 변수의 선정에 있어 기본적으로 외부 환경변수(external environmental variables)와 내부 환경변수(internal characteristics variables)로 구분하여 외부환경변수로는 종합사회복지관의 운영주체, 종합사회복지관이 대도시, 중소도시, 농어촌으로 구분하여 더미 변수로 처리하였다. 내부 환경변수로는 기관장의 특성, 종합사회복지관의 운영체제로 구분하여 선정하였다. 이를 통해 본 연구의 분석모형을 아래 <그림 1>과 같이 도식화할 수 있으며, 공공서비스 공급방식 즉, 직영 또는 위탁이냐의 방식에 따라 효율성에 미치는 영향 정도의 차이, 그리고 기관의 운영체계, 기관장의 리더십에 따라 효율성에 어떠한 차이를 보이는지를 알아 보고자 한다.

<그림 1> 공공서비스 공급방식에 따른 효율성 영향요인 분석

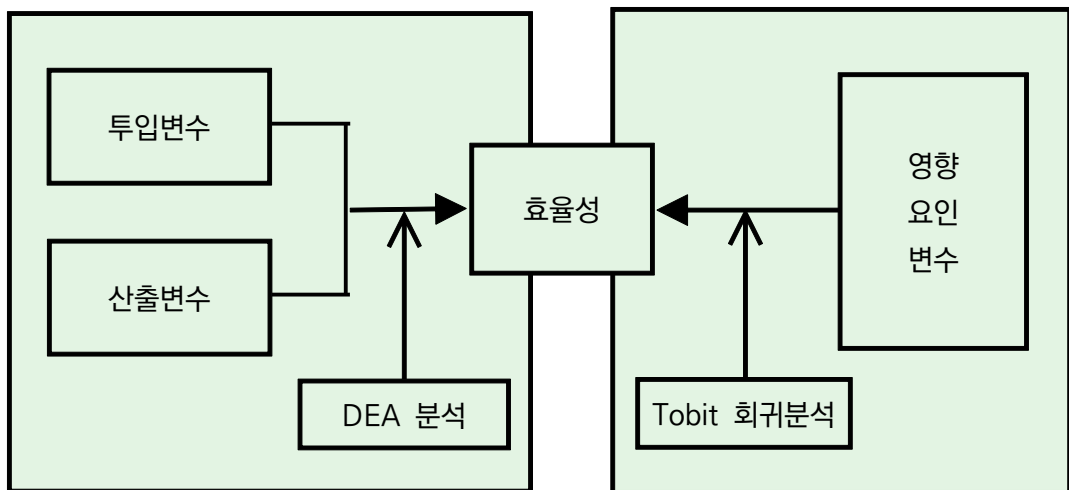


### Ⅲ. 분석모형 및 변수의 설정

#### 1. 분석모형

우선, 사회복지관의 효율성 측정을 위해서 투입변수와 산출변수를 설정하고 DEA 분석을 통해 각 기관 즉 종합사회 복지관의 효율성지수를 구한다. 그리고 그 효율성지수를 종속변수로 설정하여 이에 미치는 영향요인들을 Tobit 회귀분석을 통하여 검증하고자 한다.<sup>7)</sup>

〈그림 2〉 효율성 영향요인 분석틀



#### 2. 측정변수 및 변수의 선정

##### 1) 자료포락분석을 위한 투입 및 산출변수 선정

DEA에서 가장 중요한 것은 투입변수와 산출변수를 잘 선정하는 것이다. 본 연구의 DEA 효율성 평가에 사용될 투입·산출 요소의 선정에 대해 선행연구를 분석한 결과 투입변수는 일반적으로 자원에 속하는 요소들 즉, 예산, 인력, 시설(또는 설비) 등이 많이 사용됨을 확인할 수 있었다. 산출변수의 경우 조직의 관점에서 최종 산출물인가, 수량화할 수 있는가, 시간에 따라 큰 변동이 없는가, 질적 변화에 부응하는가, 기관의 활동 중 중요한 부분을 형성 하는가 등을 고려해야 하는데(Hatry, 1992), 사회복지 분야와 관련된 선행연구에서는 대표적으로 프로그램 이용인원, 프로그램 수 등이

7) 토빗회귀추정법은 종속변수가 특정한 값의 범위로 제한되어 있는 경우 사용하는 분석방법이다. 효율성 지표는 0보다 크고 1보다 작은 값으로 제한되어 있다는 속성을 감안한 것이다(이정동·오동현, 2012). 토빗회귀추정을 통한 분석에서 얻을 수 있는 가장 중요한 정보는 특정한 요인이 효율성을 높이는가 혹은 낮추는가에 관한 내용과 요인이 효율성 증감에 영향을 미치는 정도가 될 수 있다.

활용되고 있었다(주익수·김용민, 2003; 문경주·강성철, 2004; 신현태·김경호, 2009; 김은희, 2011; 김현아, 2011).

〈표 1〉 종합사회복지관 효율성 선행연구의 투입 및 산출변수

연구자	투입변수	산출변수
주익수·김용민 (2003)	종사자 대비 사회복지사 비율, 자원봉사자 수, 프로그램 총 수, 후원금	이용자수, 총 지출액(결산액)
김용민 (2004)	자원봉사자수, 후원금, 결산액, 종사자수	연간프로그램수, 이용자수
문경주·강성철 (2004)	재정, 이력, 자원봉사자	가정복지사업, 아동복지사업, 청소년 복지사업, 장애인 복지사업, 노인복지사업, 지역복지사업 프로그램 이용자 수
신현태·김경호 (2009)	연간지원금, 종사자 직원 수, 사회복지사 수, 연간 자원봉사자 수	연간 교육프로그램 수, 연간 이용자 수, 연간 상담실적
윤의영 (2009)	국민개조생활 보장 수급자 비율, 예산 대비 사회복지비 비율, 인구 천명 당 사회 복지시설 수	사회복지비, 사회 복지시설 생활인원
고경환·강지원· 김용민 (2010)	정규직원 수, 자원봉사자 수, 전문자격증 소지 직원수, 전문자격증 소지 자원활동가수, 년 지출총액	년 상담 총건수, 년 프로그램 총 건수, 년 사례관리 총 건수
김은희 (2011)	세입총액, 사회복지관 종사자, 자원봉사자 수	연간 프로그램 이용실적, 연간 프로그램 수
김현아 (2011)	세입총액, 지원자수, 자원봉사자 수	프로그램 이용자 수, 실 인원

본 연구에서는 투입변수로서 세입총액, 연간활동 자원봉사자 수, 정규 직원수, 전문 자격증 소지자 직원 수, 후원금으로 선정하였으며, 산출변수로서는 사회복지관에서 운영되고 있는 프로그램의 수, 그리고 그 프로그램을 이용한 이용자 수를 산출변수로 선정하였다. 아래 〈표 2〉는 사회복지관의 효율성 평가를 위해 DEA를 사용한 선행연구의 투입 및 산출변수를 정리한 것이다.

〈표 2〉 DEA 분석을 위한 투입·산출변수

투입변수	산출변수
<ul style="list-style-type: none"> <li>· 세입총액</li> <li>· 연간활동 자원봉사자 수</li> <li>· 정규직원 수</li> <li>· 복지사 포함 전문자격증 소지 직원 수</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 연간 교육프로그램 수</li> <li>· 연간 프로그램 이용자 수</li> <li>· 서비스질</li> </ul>

## 2) 효율성 영향요인 분석을 위한 변수의 선정

효율성에 영향을 미치는 요인 변수로는 투입 및 산출 변수 외에도 다수 존재한다. 앞서 설명하였듯이 기관의 위치, 기관운영의 주체 등을 나타내는 외부 환경적 요인, 그리고 내부 환경적 요인

으로 기관장의 근무형태, 기관장의 리더십 등을 나타내는 기관장의 특성, 복지관을 운영하는데 있어 직원들의 성과를 평가하고 그에 상응하는 인센티브 등이 제공되는 등에 관한 복지관의 운영상의 특성을 주요 요인으로 설정할 수 있으며, 이에 대한 자세한 논의가 필요할 것이다.

#### (1) 외부 환경적 요인(external environmental variables)

종합사회복지관의 운영 방식은 크게 정부가 직접운영, 정부에서 위탁, 보조금지급을 통한 법인의 운영으로 나누어지는데, 이렇게 민간위탁에 대해 긍정적인 평가와 부정적 평가가 대립되고 있다.

위탁을 찬성하는 입장은 비용 절감, 서비스의 질적 개선을 가져올 수 있다고 주장하는 반면 반대하는 입장은 찬성론자 주장에 회의적이며, 오히려 비효율과 서비스 수준의 저하, 정부와 민간과의 관계에서 발생하는 부패와 부정, 정부의 책임성과 공공성의 저해 등의 부작용이 나타날 것이라고 주장한다(Starr, 1987). 보육서비스의 경우 미국에서 정부직영, 비영리단체, 민간보육시설 사이에 서비스 질에 차이가 나타난다는 연구가 이미 존재한다(Bushouse, 1999; 김인, 2009 재인용), 우리나라에서도 국공립보육시설, 민간개인보육시설, 그리고 민간법인 보육시설 등에 따라 서비스 질에 차이가 나타난다는 연구결과가 있다(김인, 2003). 이러한 측면에서 보면 종합사회복지관의 운영방식에 따라 효율성에 영향을 주는 요인이나 또는 그 방향성, 영향 정도의 차이가 날 것이다.

사회복지서비스 수급자가 살고 있는 도시규모와 서비스 제공기관이 대도시 인지 혹은 중·소도시인지 농·어촌인지에 따라 다르게 인식되고 평가될 것이다. 유사한 분야의 선행연구에 따르면 공공도서관의 경우 인구가 많으면 도서관을 많이 이용하기에 도서관 효율성에 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 종합사회복지관의 경우 인구의 수보다 지리적으로 어디에 위치하느냐에 따라 효율성에 영향을 미치는 정도의 차이가 있을 것이다. 이러한 특성에 따라 주민들이 원하는 서비스 수요와 평가가 달라질 수 있다.

#### (2) 내부 환경적 요인(internal characteristics variables)

##### ① 기관의 운영체계

어떠한 기관이든 집합적 활동에 있어서 높은 성과를 가져오려면 직원들의 성과를 모니터하여 높은 성과를 가져온 사람에게 성과에 상응하는 인센티브를 제공하여야 한다(Ostrom, 2010; 김인, 2013 재인용). 기관의 운영체계가 잘 갖추어져서 운영되느냐에 따라 효율성의 중요 요인이 될 수 있다. 복지시설의 성과에 영향을 미치는 요인 중 시설운영상의 특성으로는 운영위원회의 구성의 다양성, 운영위원회의 활성화, 시설장의 상근여부, 시설직원에 대한 성과급 지급여부, 우수 직원 선발 여부 등이 중요하다(김인, 2013).

종합사회복지관의 경우 이사회와 운영과 활동 정도에 따라서 효율성에 영향을 미칠 수 있다. 그리고 직원들이 얼마나 업무에 열중하고, 만족하고, 성과평가가 이루어지고, 그 성과에 대한 인센티브 여부에 따라 그 조직의 효율성에 중요한 영향을 미칠 수 있다. 직원의 성과에 대한 평가가 이루어지지 않고, 평가결과에 대한 인센티브가 없다면, 직원들은 나태해지고, 업무 처리에 있어 비효율이 발생할 여지가 많게 된다. 이러한 비효율이 발생하게 된다면 조직의 효율성에는 부정적 영

향을 미치게 될 것이다.

② 기관장의 특성

많은 연구결과에서 보듯이, 효율성에 영향을 미치는 행태적 요인을 보편적으로 리더십을 들고 있다. 리더십은 추구되는 목표를 달성하기 위하여 개인 및 집단을 조정하며 동작케 하는 기술을 의미하기도 하고, 집단구성원으로 하여금 규정된 목적을 열성적으로 수행할 수 있도록 설득하는 힘 내지 영향력으로 정의되기도 한다(강환세, 2004: 90). 변혁적 리더십 유형의 경우 관장은 직원들의 자기개발을 지지하고, 직원들에게 일의 의미를 갖도록 도와주고, 직원들의 이익을 초월하여 복지관을 위해 헌신토록 하며, 직원들의 이상적인 목표와 가치의 중요성을 강조하고, 거래적 리더십은 관장이 계획된 성과를 달성하였을 때 보상을 받을 수 있음을 강조하는지, 관장은 목표 달성을 위해 부하직원이 해야 할 역할을 명확히 해주는지, 부하 직원이 성공하기 위해 희망된 목표를 설정하도록 도와주는지, 부하 직원에게 문제가 발생했을 때 예외를 인정해 주어 문제가 해결될 수 있도록 배려하는 것을 강조한다. 섬김 리더십의 경우 관장은 직원들의 의견을 잘 경청해주는지, 직원들의 입장을 잘 이해하는지, 직원들의 의견을 잘 존중해 주는지, 직원들의 다른 의견을 잘 수용해 주는지, 직원들의 애로사항을 잘 해소해 주는지를 강조하는 리더십 유형이다.

이러한 측면에서 본다면, 기관장이 리더십을 어떻게 발휘하느냐에 따라 조직의 효율성에 직·간접적으로 영향을 미치게 된다. 그리고 조직의 리더 근무형태 또한 리더십과 마찬가지로, 조직에 상시로 근무하느냐 아니면 겸직하느냐에 따라 리더가 업무를 수행하는데 있어 업무수행의 차이가 날 수 있는데, 이 또한 조직의 효율성에 영향을 미칠 수 있다. 이러한 논의들을 바탕으로 효율성 영향요인변수를 정리하면 아래 <표 3>과 같다.

<표 3> 효율성 영향요인 분석을 위한 변수

요인	측정변수	측정지표
외부 환경 요인	복지관의 특성	·운영주체에 따른 시설유형 ·위치적 특성
내부 환경 요인	복지관 운영체계	·이사회 구성 및 활동 정도 ·우수 직원의 선발 ·성과평가를 통한 성과급 지급 ·직원들 간의 신뢰와 협력 ·직원간의 의사소통 정도
	관장의 특성	·관장의 근무형태 ·리더십 유형(변혁적, 거래적, 섬김)

## IV. 조사방법 및 측정도구의 신뢰도 분석

### 1. 조사방법

본 연구를 위한 조사방법은 크게 두 부류로 나누어 조사되었다. 한 부류는 종합사회복지관의 담당자들을 대상으로 현재 근무하고 있는 종합사회복지관의 예산, 인력, 자원봉사자 수, 자격증 소지 직원 수, 현재 운영되고 있는 프로그램의 수, 연간 프로그램의 이용자 수, 기관장의 상근여부 등에 대한 복지관의 현황과 현재 근무기간의 기관장의 리더십 유형 그리고 복지관의 운영위원회 구성 및 활동정도, 직원의 성과평가 방법, 직원들 간의 신뢰와 협력, 직원들 간의 의사소통 정도에 대해 설문조사를 실시하였다. 그리고 나머지 한 부류는 복지관을 이용하는 이용자들을 대상으로 설문조사를 실시하였다. 여기에는 복지관 이용 프로그램 수, 복지관에서 제공하는 프로그램 및 이용 시설에 대한 서비스질 즉, 복지관을 이용하는데 있어서의 접근성, 쾌적성, 간편성, 그리고 직원들의 친절성, 신뢰성, 대응성, 이용 프로그램의 유용성 등이 포함되었다.

그 결과 조사지를 보낸 90여개의 종합사회복지기관 중 설문에 응한 기관은 총 79개 기관이 있고, 각 기관별 이용자 10명에게 설문지를 받아 개인은 총 790개 설문지가 수거되었다. 이중 각 기관별 응답 중 불성실 응답 또는 인터넷 공시자료와 차이가 큰 기관과 개인 이용자 응답 중 불성실 응답 설문지를 제외하고 분석을 위해 사용된 설문은 기관 74개 기관과 기관별 이용자 10명씩 하여 총 728개의 설문지를 분석 대상으로 사용하였다.

### 2. 표본의 특성 및 측정도구의 타당성 분석

효율성 영형요인과 관련된 변수들의 측정에 있어 관장의 특성과 관련된 변수는 관장의 상근여부이다. 관장이 상근 또는 비상근으로 겸직하고 있는지를 조사하여 더미(dummy) 변수로 사용하였다. 관장의 리더십 유형에 대해서는 크게 변혁적, 거래적, 섬김 리더십으로 구분하였으며, 변혁적 리더십 유형의 경우 관장은 직원들의 자기개발을 지지하고, 직원들에게 일의 의미를 갖도록 도와주고, 직원들의 이익을 초월하여 복지관을 위해 헌신토록 하며, 직원들의 이상적인 목표와 가치의 중요성을 강조하고, 기관장은 직원 개개인의 개별적 조언을 아끼지 않는지의 설문으로 구성하여 측정하였다. 거래적 리더십은 관장이 계획된 성과를 달성하였을 때 보상을 받을 수 있음을 강조하는지, 관장은 목표 달성을 위해 부하직원이 해야 할 역할을 명확히 해주는지, 부하 직원이 성공하기 위해 희망된 목표를 설정하도록 도와주는지, 부하 직원에게 문제가 발생했을 때 예외를 인정해 주어 문제가 해결될 수 있도록 도와주는지에 대한 설문으로 구성하여 측정하였으며, 섬김 리더십의 경우 관장은 직원들의 의견을 잘 경청해주는지, 직원들의 입장을 잘 이해하는지, 직원들의 의견을 잘 존중해 주는지, 직원들의 다른 의견을 잘 수용해 주는지, 직원들의 애로사항을 잘 해소해주는지에 대한 설문문항으로 구성하여 측정하였다.

복지관의 특성을 나타내는 외부 환경적 요인의 경우 복지관의 운영주체를 직영과 위탁으로 구

분하여 더미변수로 처리하여 사용했으며, 복지관이 위치하고 있는 장소가 대도시, 중소도시, 농어촌인지를 구분하여 이 역시 더미변수로 처리하여 분석에 사용하였다.

종합사회복지관의 이사회 구성 및 활동정도에 대해 이사회의 구성원이 다양한지 그리고 이사회 회활동이 잘 이루어지고 있는지 등을 문항으로 구성하였으며, 직원의 성과평가의 경우 직원들의 성과에 대해 매년 평가하여 성과급을 지급하는지를 조사하여 더미변수로 사용하였으며, 우수 직원 선발 역시 선발하는지 여부를 더미변수로 처리하였다. 그리고 직원들 간의 신뢰와 협력의 경우 복지관의 직원들 사이의 상호 신뢰분위기가 잘 조성되어 있는지의 정도, 직원들 간의 상호 협력이 잘 되고 있는지의 정도, 복지관 서비스질 향상을 위하여 직원들 간에 함께 노력하고 있는 정도의 문항으로 측정하였으며, 직원들 간의 의사소통정도는 동료들 간의 의사전달의 정도와 직원 상하 간의 의사전달 정도의 문항으로 구성하여 측정하였다.

〈표 4〉 종합사회복지관 이용 응답자 개인적 특성

개인적 특성	구분	빈도(%)	합계
성 별	남성	278(38.2)	728(100.00)
	여성	450(61.8)	
소득수준	50만원 이하	228(31.3)	728(100.00)
	50이상 ~ 100만원 미만	167(22.9)	
	100만원 이상~150만원 미만	121(16.6)	
	150만원 이상 ~ 200만원 미만	74(10.2)	
	200만원 이상 ~ 250만원 미만	47(6.5)	
	250만원 이상 ~ 300만원 미만	32(4.4)	
	300만원 이상	59(8.1)	
교육수준	초등학교 졸업 이하	120(16.5)	728(100.00)
	중학교 졸업	162(22.3)	
	고등학교 졸업	234(32.1)	
	대학교 졸업	193(26.5)	
	대학원 졸업	19(2.6)	
이용기간	6개월 이내	158(21.7)	728(100.00)
	6개월 이상 ~1년 이내	125(17.2)	
	1년 이상 ~ 1년 6개월 이내	91(12.5)	
	1년 6개월 이상 ~ 2년미만	111(15.2)	
	2년 이상	243(33.4)	

먼저 서비스질 측정을 위해 종합사회복지관을 이용하고 있는 이용자 대상 설문조사 결과 응답자의 특성을 〈표 4〉에서 살펴보면, 성별로는 남성이 278명으로 38.2%, 여성이 450명으로 61.8%를 구성하고 있었다. 소득수준의 경우 월소득 50만원 이하가 응답자의 31.8%로 가장 높았으며, 50만원 이상 100만원 미만인 22.9%, 200만원 이상이 19.0%로 종합사회복지관을 이용하는 이용자의 대부분이 소득이 높지 않음을 알 수 있다, 이는 종합사회복지관에서 제공하는 프로그램 중 많은 부분이 저소득층을 대상으로 이루어짐을 알 수 있다. 교육수준 역시 소득과 마찬가지로 중학교 졸업

이하가 38.8%, 고등학교 졸업이 32.1%로 그렇게 높지 않았으며, 이용기간은 2년 이상 이용자가 33.4%로 가장 많았고, 6개월 이내 이용자가 21.7% 순으로 나타나고 있다. 이러한 응답자 개인적 특성을 통해 종합사회복지관 이 저소득, 저학력의 복지 소외계층을 대상으로 하는 특성을 잘 나타내어 주고 있다고 보여 진다.

다음으로 서비스질 관련 변수들에 대한 타당성을 평가하기 위해 요인분석을 실시한 결과 아래 <표 5>와 같이 8개의 요인으로 묶여 나타났다. 이 8개는 각각 편리성, 공정성, 쾌적성, 간편성, 친절성, 유용성, 대응성, 신뢰성으로 지칭할 수 있다.

〈표 5〉 서비스질 관련 변수 요인분석(factor analysis)결과

측정지표	성분							
	1	2	3	4	5	6	7	8
교통편리	.883	.112	.119	.102	.165	.201	.122	.053
소요시간	.870	.068	.171	.094	.172	.208	.134	.119
부담대우 정도	.058	.884	.079	.138	.126	.179	.090	.167
차별대우 정도	.131	.826	.096	.283	.119	.102	.115	.189
시설 안락 정도	.142	.097	.860	.124	.103	.105	.189	.136
냉난방정도	.142	.072	.831	.112	.194	.154	.221	.078
서류제출 간편 정도	.106	.208	.124	.839	.169	.203	.196	.173
절차 간편정도	.126	.279	.158	.793	.146	.189	.168	.238
안내친절성	.178	.136	.113	.125	.842	.172	.205	.189
설명친절성	.203	.136	.224	.176	.826	.112	.169	.166
프로그램도움 정도	.218	.163	.159	.200	.125	.833	.164	.153
일상생활 활력 정도	.284	.171	.146	.190	.177	.799	.155	.160
불만 신속처리 정도	.128	.121	.229	.188	.243	.151	.790	.221
요구사항 수용정도	.187	.123	.302	.188	.174	.183	.784	.123
직원 감사 총고 수용정도	.121	.233	.085	.174	.245	.136	.246	.808
직원/감사에 대한 믿음 정도	.097	.262	.234	.339	.180	.244	.113	.706

□ 요인추출방법: 주성분분석, 회전방법: Kaiser 정규화가 있는 베리맥스.

□ 표준형성 적절성의 Kaiser-Meyer-Olkin: .884,  $\chi^2= 77668.129$ ,  $p=.000$

요인추출을 위해 주성분분석을 실시하였고, 항목별 문항은 Varimax 회전기법을 사용하였다. 요인분석결과 8개의 고유값이 1이상으로 나타났으며, 또한 변수 쌍들간의 상관관계가 다른 변수에 의해 설명되는 정도를 나타내는 KMO(Kaiser-Meyer-Olkin) 측도는 .884로 적합하게 나타났다. 그리고 요인분석 모형의 적합성을 나타내는 Bartlett의  $\chi^2$ 는 77668.129로 나타나 요인분석이 통계적으로 타당하며 요인별로 공통요인이 존재한다고 할 수 있다.<sup>8)</sup>

8) 요인분석에서는 고유값 또는 아이젠(eigen value) 값은 그 값이 큰 요인일수록 중요한 요인으로 보통 아이젠값이 1 이상인 요인을 설정·추출하게 된다. 그리고 추출된 요인들 중에서 요인 적재치(factor loadings)가 높은 변수를 채택해야 하는데 보통 요인적재치가 0.4 정도 이상이면 채택될 수 있으나 여기에 관한 특별한 기준은 없고 연구자가 의도하거나 분석의 목적에 맞게 나름대로의 기준에 의해 요인적재치가 높은 변수들부터 선택해 가면 된다(최창현, 2011: 207).



앞에서 설명한 분석모형 및 변수 설정에 따른 측정치 및 변수들에 대한 신뢰도 분석결과는 아래 <표 6>과 같다. 시설유형, 관장의 근무형태, 기관의 위치, 직원 성과평가 유무, 우수직원 선발 유무와 같은 명목척도로 이용된 변수들은 더미 변수(dummy variable)로 이용하였으며, 리커트 척도로 측정된 변수들의 경우는 신뢰도 분석결과 신뢰계수(Cronbach  $\alpha$ )의 값이 모두 .60 이상으로 나타나 변수들의 신뢰도에는 문제가 없는 것으로 판단된다.

<표 6> 변수목록 및 신뢰도 분석결과

측정변수	측정지표	신뢰도 (Cronbach' $\alpha$ )
서비스 질	·친절성	.883
	·공정성	.861
	·신뢰성	.818
	·간편성	.874
	·대응성	.845
	·쾌적성	.823
	·접근성	.894
	·유용성	.885
관장의 특성	·관장의 근무형태	dummy variable
	·변혁적 리더십	.897
	·거래적 리더십	.840
	·섬김 리더십	.964
복지관의 특성	·운영주체에 따른 시설유형	dummy variable
	·위치적 특성	dummy variable
복지관 운영체계	·운영위원회의 다양성	N.A
	·운영위원회의 활동정도	.985
	·직원의 성과평가(성과급지급)	dummy variable
	·우수직원의 선발	dummy variable
	·직원간의 신뢰와 협력	.887
	·직원간의 의사소통 정도	.792

## V. 분석결과 논의

### 1. 종합사회복지관의 상대적 효율성

종합사회 복지관의 상대적 효율성에 대한 자료포락분석(DEA) 결과 효율적인 기관은 CCR모형에서는 법인직영이 4개 기관, 민간위탁이 10개 기관, 정부직영 5개 기관이 효율적인 기관으로 나타났다. BCC모형에서는 법인직영이 8개 기관, 민간위탁이 19개 기관, 정부직영 7개 기관이 효율적인 기관으로 나타났다. 기관별 효율성 값은 아래 <표 7>과 같이 분포함을 알 수 있었다. 여기

서 효율적인 기관이라 함은 조사된 기관 중 상대적 효율성을 이야기 하는 것이지 절대적인 효율성이 될 수 없다. 그리고 DEA 분석은 기본적으로 비모수적 함수이기 때문에 전수조사를 전제로 해야만 상대적 효율성을 측정했을 때 그 의미가 있다. 본 연구에서는 효율성지수를 종속변수로 활용하기 위해 효율성 지수를 산출하였기에 법인직영이 또는 민간위탁이, 정부직영이 효율성이 더 높다고 단정하기는 어렵다. 하지만 본 조사의 대상에서는 비율적으로 보면 CCR 모형에서는 법인직영으로 운영되는 17개 종합사회복지관 중 4개 기관(23.53%)이 효율적인 기관으로, 민간위탁으로 운영되는 49개 기관 중 10개 기관(20.4%)가 상대적으로 효율적인 기관으로 나타났다. 정부직영 종합사회복지관의 경우는 8개 기관 중 5개 기관(62.5%)가 상대적으로 효율적인 기관으로 나타났다. BCC 모형에서는 법인직영이 8개 기관(47.06%), 민간위탁이 19개 기관(38.77%)이, 정부직영은 7개 기관(87.5%)이 효율적인 기관으로 나타났다.<sup>10)</sup>

〈표 7〉 종합사회복지관의 운영 형태에 따른 효율성 지수 분포

효율성 값	CCR 모형			BCC 모형		
	법인직영	민간위탁	정부직영	법인직영	민간위탁	정부직영
0~10.99	-	-	-	-	-	-
11~20.99	-	-	-	-	-	-
21~30.99	-	3	-	-	2	-
31~40.99	1	4	-	-	3	-
41~50.99	2	7	-	1	4	-
51~60.99	2	8	-	3	7	-
61~70.99	1	5	-	1	4	-
71~80.99	6	3	-	3	4	-
81~90.99	1	3	2	1	3	1
91~99.99	-	6	1	-	3	-
100	4	10	5	8	19	7
계	17	49	8	17	49	8

9) 여기서의 효율성지수는 산출변수에 서비스질을 포함시켜 도출해낸 효율성 값을 사용하였다. 서비스질을 산출변수로 투입한 경우와 그렇지 않은 경우로 나누어 효율성 지수를 비교한 결과 그 차이가 나타나지 않았다. 이에 대한 결과는 별첨에 첨부하였다. 공공서비스의 효율성을 측정을 위해 자료포락분석(DEA)을 많이 사용하고 있는데, 보통 산출변수를 선정함에 있어 서비스질과 같은 질적인 변수를 사용하고 있지 않다. 물론 공공서비스의 효율성의 개념을 전통적인 개념의 효율성 개념 즉, 서비스질이나 만족도 같은 효과성의 개념을 포함하지 않는 개념을 사용하면 문제가 없으나, 공공서비스의 효율성을 효과성까지 포함하는 생산성의 개념으로 사용한다면, 산출변수에 서비스질과 같은 질적 변수를 넣어 분석하는 것이 타당하다고 판단된다. 본 연구에서 서비스질의 변수를 산출변수로 사용했을 때와 그렇지 않았을 경우에 효율성지수에 통계적으로 유의미한 차이를 가지지 않더라도 산출변수에 서비스질을 넣어 분석하는 것이 본 연구에서 정의하는 효율성을 개념과 일치시킬 수 있을 것이라 판단되어 서비스질을 산출변수로 사용한 효율성지수 값을 종속변수로 사용하였다.

10) 정부직영이 효율성이 가장 높게 나타난 가장 큰 이유는 투입요소가 적기 때문이다. 가장 대표적인 투입요소는 인력적 측면인데, 기초자치단체가 운영하는 사회복지관의 경우 관련 공무원 2~3명 정도가 파견되어 복지관을 관리 운영하고 있는 실정이었다. 그에 비해 법인직영의 경우 직원이 10명 이상인 곳들이 많았다.

## 2. 종합사회복지관 효율성 영양요인 분석

종합사회복지관의 효율성에 영향요인 분석결과 <표 8>에서 보면 CCR, BCC 두 모형 공통적으로 유의미한 결과가 나온 변수는 내부 환경요인 중 복지관운영체계를 나타내는 직원들 간의 '신뢰와 협력', 관장의 리더십 유형 중 '변혁적 리더십', '우수 직원 선발' 이었다. 이들은 유의확률  $p > .10$  수준에서 유의미한 결과를 나타내었다. 외부 환경변수 중 복지관의 위치에 따른 차이는 CCR모형에서만 통계적으로 유의미한 결과를 나타내었다. CCR 모형에서는 효율성에 영향을 미치는 정도는 복지관의 위치(농어촌,  $B=14.900$ ,  $p=.054$ ), 우수 직원 선발( $B=11.794$ ,  $p=.063$ ), 변혁적 리더십 ( $B=10.907$ ,  $p=.064$ ), 직원 간 신뢰와 협력( $B=9.632$ ,  $p=.096$ )의 순으로 나타났다. BCC 모형에서 효율성에 영향을 미치는 정도는 변혁적 리더십( $B=14.043$ ,  $p=.013$ ), 직원간의 신뢰와 협력( $B=12.068$ ,  $p=.030$ ), 우수 직원 선발( $B=10.881$ ,  $p=.075$ )의 순으로 분석결과 나타났다. 즉, 내부 환경요인 중 직원간 신뢰와 협력이 잘 이루어질수록 효율성에 정(+)의 영향을 미치고, 기관장의 리더십이 변혁적 리더십을 발휘할수록 효율성에 정(+)의 영향을 미치고, 직원의 성과평가를 통해 우수 직원을 선발할 경우 효율성에 정(+)의 영향을 미치는 것이다. 그리고 외부환경요인에 있어서는 종합사회복지관이 대도시나 중소도시 보다 농·어촌에 위치한 종합사회복지관일수록 종합사회복지관의 효율성에 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다.

특히 농·어촌에 위치한 종합사회복지관이 다른 타 지역에 위치한 종합사회복지관보다 더 효율성에 영향을 더 많이 미칠 것이라는 것은 다른 공공서비스 효율성 영향요인과 상반되는 결과를 나타내고 있다. 선행연구들 중 도서관 효율성 영향요인 분석결과들을 보면 인구가 많은 지역의 도서관일수록 다른 지역의 도서관에 비하여 효율성이 높다는 결과를 도출하고 있다(이상수·한하늘, 2010: 126). 또한 지방정부에서 제공하는 공공서비스 효율성 영향요인 관련 선행연구에도 인구밀도가 높을수록 효율성이 높은 결과(손화정, 2012)를 도출하고 있다.

이러한 선행연구 결과를 보면 인구밀도가 높거나, 인구가 많을수록 공공서비스제공이 효율적이라 이야기 할 수 있다. 하지만, 제공 되는 공공서비스의 종류에 따라 그 결과는 상반될 수 있다. 지방정부가 제공하는 공공서비스의 경우 상하수도 보급, 인허가 민원처리, 지목별 공원 및 유원지, 공연문화시설, 주차 등의 서비스는 인구밀도가 높을수록 효율성이 높다. 상하수도 보급, 공원 및 유원지, 주차 등의 서비스는 똑같은 비용을 투입하더라도 인구밀도가 높고, 인구가 많은 지역에 더 많은 사람들이 이용하고 혜택 받기 때문이다. 반면 농·어촌 지역 즉, 인구가 적고, 면적이 넓은 지역은 똑같은 비용투입 혹은 더 많은 비용투입을 하더라도 그에 대한 혜택을 받는 이용자는 상대적으로 적을 수밖에 없다. 하지만 복지관련 서비스는 다르다. 대도시 혹은 중소도시보다 인구의 구성에서 보면 대부분이 고령자이기에 정부에서 제공하는 복지서비스 제공자에 해당되고, 복지사업과 관련한 교육이나 프로그램을 대체할 서비스들이 대도시나 중소도시에 비해서 비교적 열등하기 때문이다.

직원들 간의 신뢰와 협력이 높을수록 효율성이 높은 부분에 대해서는 직원들 간에 신뢰하고 업무에 대해 적극 협조하면 업무의 효율성이 높아지고 직무만족도 높아지게 된다. 특히 직원들 간에

서로 신뢰하고 협력하는 것은 직원들 간에 업무분담에 불협화음이 적고 업무가 과중 되더라도 서로 배려하고 새로운 인력 보충과 같은 투입요소에 영향을 미칠 수 있다. 따라서 조직몰입, 직무만족 등을 통해 결국은 조직전체 효율성에 정(+)의 영향을 미칠 수 있다.

### 3. 법인직영 종합사회복지관 효율성 영향요인 분석

법인직영 종합사회복지관의 효율성에 영향요인 분석결과에서 통계적으로 유의미한 결과(p).10)로 나타난 변수들을 보면 직원들 간의 '신뢰와 협력', 기관장의 리더십 유형 중 '거래적 리더십', '운영위원회 구성원의 다양성'의 내부 환경적요인, 그리고 외부적 환경요인 중 복지관의 위치(농어촌)로 나타났다. 그리고 '변혁적 리더십은 CCR' 모형에서만 유의미한 결과를 나타내었다. CCR 모형에서 효율성에 영향을 미치는 정도는 직원간의 신뢰와 협력(B=36.949, p=.000), 우수 직원 선발(B=31.642, p=.000), 종합사회복지관의 위치(농어촌, B=21.099, p=.000), 변혁적 리더십(B=17.413, p=.023), 거래적 리더십(B=-17.412, p=.066), 위원회 구성의 다양성(B=7.290, p=.008)의 순서로 나타났다. BCC 모형에서 효율성에 영향을 미치는 정도는 직원들 간의 신뢰와 협력(B=50.023, p=.000), 거래적 리더십(B=-39.244, p=.001), 우수 직원 선발(B=34.594, p=.000), 종합사회복지관의 위치(농어촌, B=17.952, p=.006), 위원회 구성원의 다양성(B=8.849, p=.009)의 순서로 나타났다. 앞서 종합사회복지관 전체의 효율성 영향요인과 비교해보면 운영위원회 구성원의 다양성과 관장의 리더십 유형 중 변혁적 리더십이 통계적으로 유의미한 결과를 보이고 있다.

분석결과 위원회 운영의 구성원이 다양할수록 법인직영 종합사회복지관의 효율성은 높아진다고 볼 수 있다. 이는 위원회의 구성원이 다양할수록 여러 계층의 의견을 반영할 수 있고, 또한 다양한 계층의 수요도 파악할 수 있어, 성과 및 서비스질 향상과 직결된다고 볼 수 있다. 이것이 결국에는 서비스 이용자들의 수요 파악을 통한 프로그램 개설로 이용자가 증가하고 기관 전체의 효율성을 높인다고 볼 수 있다.

기관장의 리더십 유형 중 변혁적 리더십이 종합사회복지관 효율성에 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타나고 있다. 변혁적 리더십은 솔선수범을 통한 비전제시, 구성원들에게 개별적 관심을 보여주고 부하직원들을 독립적인 존재로 대우하며 지도하여 잠재력을 개발해주는 개별적 배려, 그리고 부하직원들이 문제해결을 창의적인 관점에서 해결하도록 하는 지적자극, 부하직원에게 기대가 크다는 관심을 보이고, 노력에 대한 칭찬과 인정을 통해 사기진작을 시키는 동기부여의 특징을 가지고 있는 리더십의 한 유형이다. 즉, 이는 리더가 구성원들에게 개별적 관심을 가지고 독립적인 존재로 인정하고, 문제해결을 위한 지적자극과 문제 해결 시 칭찬과 인정을 통해 동기부여를 하면 조직전체의 효율성은 높아진다고 볼 수 있다. 이러한 결과는 선행연구들과도 일치하는 결과를 나타내고 있는데, Bennis & Nanus(1985)는 변혁적 리더는 리더십을 발휘하는 과정에서 부하들의 신뢰를 획득하기 때문에, 보다 효과적인 기업성과를 거둘 수 있다고 주장하였다. O'Reilly와 Chatman(1986)의 연구에서도 변혁적 리더십이 정서적 몰입에 긍정적인 영향을 미친다고 하였다. 뿐만 아니라, 변혁적 리더십과 조직유효성에 관한 여러 연구들을 통해 변혁적 리더십이 조직몰입

에 유의한 영향을 미치는 것이 확인되었다(Bass, 1985; Masi & Cooke, 2000; Keller, 1992; Avolio, Waldman & Einstein, 1988). 이는 리더가 변혁적 리더십을 발휘하면, 구성원들의 조직몰입과 조직 성과를 높이는데 기여하고 이는 조직전체 효율성 제고로 이어진다고 볼 수 있다.

다음으로 BCC모형에서 기관장의 리더십 유형 중 거래적 리더십이 기관효율성에 음(-)의 영향을 미치는 것으로 나타나고 있다. 거래적 리더십의 특성을 보면, 노력에 대한 보상의 교환조건으로 계약이나 높은 성과에 대한 보상을 약속하고, 성과에 대한 보상으로 인센티브를 제공하는 업무성과와 보상, 규칙이나 기준의 이탈여부를 관찰하고 수정 조치하는 능동적 예외에 의한 관리, 그리고 가능한 구성원들 자원에 업무를 맡기는 자유방임의 특징을 가지고 있다. 그리고 거래적 리더십은 수직적 프로세스를 강조하고 있다. 종합사회복지관의 구성원들은 대부분 일반직장인과 달리 사회복지사라는 전문자격증을 가지고 업무에 일하는 직원들이 대부분이다. 이들은 봉사정신이 투철하며, 개인적 이익보다는 다른 사람들을 배려하고 약자를 보호 하려는 의식이 강한 집단이다. 이러한 집단의 구성원이 직무에 만족하고 서비스질을 향상시키기 위해 노력 하는데 있어서는 거래적 리더십보다는 변혁적 리더십이 더 적절한 리더십 유형이라 보여진다.<sup>11)</sup>

#### 4. 민간위탁 종합사회복지관 효율성 영향요인 분석

민간위탁 종합사회복지관의 효율성에 영향요인 분석결과를 보면 외부환경요인인 종합사회복지관의 위치는 통계적으로 유의미한 결과를 나타내지 못하고 있으며, 내부 환경요인 중에서 CCR 모형과 BCC모형 공통적으로 통계적으로 유의미한 결과(p>.10)로 나타난 변수는 직원들에게 성과급을 지급하는 '성과급지급' 변수만 유의미한 결과를 나타내고 있다. 그리고 BCC 모형에서만 유의미한 결과를 나타낸 변수는 직원들 간의 신뢰와 협력, 기관장의 리더십 유형 중 변혁적 리더십이 통계적으로 유의미한 결과를 나타내고 있는 것으로 분석결과 나타났다.

CCR 모형에서 효율성에 영향을 미치는 정도는 성과급 지급(B=17.359, p=.091)이 영향을 미치는 것으로 나타났다. BCC 모형에서 영향을 미치는 정도는 성과급 지급(B=17.708, p=.075), 변혁적 리더십(B=13.400, p=.061), 직원들 간의 신뢰와 협력(B=12.937, p=.099)의 순으로 나타났다.

민간위탁 종합사회복지관의 경우 위탁을 통해 정부의 규모를 최소화하면서 높은 수준의 안정적인 서비스를 전달할 수 있는 장점을 가지고 있다. 특히 위탁의 경우 공공부문에 비해 비교적 저렴한 임금 등은 사회복지 서비스 전달과 공급에 효율성을 높일 수 있다. 이러한 효율성을 더 잘 달성하기 위해서는 관리적 측면이 중요하다. 이러한 관리적 측면에서 제일 중요한 것은 기관장의 역할이 중요한데, 민간위탁으로 운영되는 종합사회복지관의 경우 복지관의 구성원의 특성과 관련해서 앞서 설명된 법인직영과 마찬가지로 기관장이 변혁적 리더십을 나타낼 경우에 효율성에 정(+)의 영향을 미친다고 볼 수 있다. 그리고 법인직영 종합사회복지관과 같이 직원들 간의 신뢰와 협력이 중요한 요인으로 작용하고 있는 것으로 나타나고 있다. 즉, 민간위탁 종합사회복지관의 기관

11) Burns(1978)의 연구에 따르면 변혁적 리더십과 거래적 리더십이 서로 상충되는 특성이 있어서 공존할 수 없다고 주장한다.

장이 변혁적인 리더십을 발휘하고, 성과에 대한 유인제도가 운영되고, 직원들 간 신뢰하고 업무의 협력이 잘 될 경우 종합사회복지관의 효율성은 높아진다고 볼 수 있다.

## 5. 정부직영 종합사회복지관 효율성 영향요인 분석

법인직영 종합사회복지관의 효율성에 영향요인 분석결과에서 통계적으로 유의미한 결과(p>.10)로 나타난 변수들을 보면 기관장의 리더십 유형 중 ‘변혁적 리더십’, ‘거래적 리더십’, ‘운영위원회 구성원의 다양성’, ‘우수직원 선발’이 정부직영 종합사회복지관의 효율성에 영향을 미치는 것으로 나타났다. CCR 모형에서만 유의미한 결과를 나타낸 변수는 기관장의 리더십 중 ‘거래적 리더십’이 통계적으로 유의미한 결과 즉, 음(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. CCR 모형에서 효율성에 영향을 미치는 정도는 기관장의 거래적 리더십(B=-25.035, p=.089), 변혁적 리더십(B=24.056, p=.054), 우수 직원 선발(B=22.372, p=.043), 운영위원회의 활동정도(B=8.467, p=.048)의 순서로 나타났다. 반면 BCC 모형에서는 영향을 미치는 정도는 우수 직원선발(B=22.372, p=.043), 기관장의 변혁적 리더십(B=20.591, p=.023), 운영위원회의 활동정도(B=6.267, p=.077)의 순서로 나타났다.

정부직영 종합사회복지관 효율성에 영향을 미치는 요인 중 종합사회복지관장의 리더십은 변혁적 리더십의 성향 즉, 솔선수범을 통한 비전제시, 구성원들에게 개별적 관심과 독립적인 존재로 인정, 구성원에 대한 개별적 배려, 창의적 문제 해결을 위한 구성원의 지적자극, 그리고 부하직원의 노력에 대한 칭찬과 인정을 통해 사기진작을 시키는 동기부여 잘 하는 종합사회복지관장의 역할이 중요함을 알 수 있다. 반면에 거래적 리더십 즉, 노력에 대한 보상의 교환조건으로 계약이나 높은 성과에 대한 보상을 약속하고, 규칙이나 기준의 이탈여부를 관찰하고 수정 조치하는 능동적 예외에 의한 관리, 수직적 프로세스를 강조하는 리더십은 지양할 필요가 있음을 알 수 있다. 그리고 종합사회복지관의 운영위원회의 구성원의 다양성과 함께 운영위원회의 활동이 활발해 질 수 있도록 운영위원회의 기능과 역할에 대해 관심을 가져야 할 것으로 보인다.

〈표 8〉 Tobit 회귀분석을 통한 종합사회복지관 효율성 영향요인(tobit 회귀분석)

변수	CCR모형				BCC모형			
	전체	법인직영	민간위탁	정부직영	전체	법인직영	민간위탁	정부직영
	Coefficient (Standard Error)	Coefficient (Standard Error)	Coefficient (Standard Error)	Coefficient (Standard Error)	Coefficient (Standard Error)	Coefficient (Standard Error)	Coefficient (Standard Error)	Coefficient (Standard Error)
(절편)	12.251 (33.444)	-90.416 (23.408)	19.816 (43.236)	248.051 (103.300)	16.038 (32.200)	-64.961 (29.008)	-13.981 (40.738)	185.999 (84.553)
의사전달정도	1.467 (5.359)	9.216 (5.774)	5.128 (8.167)	5.450 (6.715)	3.046 ( 5.159)	11.279 (7.155)	5.417 (7.695)	4.784 (5.496)
신뢰와협력	9.632* (5.789)	36.949*** (7.098)	7.007 (8.320)	-8.435 (8.566)	12.068** ( 5.573)	50.023*** (8.796)	12.937* (7.840)	-4.391 (7.011)
변혁적리더십	10.907* (5.886)	17.413** (7.668)	6.405 (7.592)	24.056** (12.497)	14.043** ( 5.667)	-4.903 (9.503)	13.400* (7.154)	19.809** (10.229)
거래적리더십	2.382 ( 7.547)	-17.412* (9.469)	1.521 (10.383)	-25.035* (14.732)	-2.787 (7.266 )	-39.244** (11.735)	-1.982 (9.783)	-18.837 (12.059)
섬김리더십	-9.098 (5.729)	.274 (8.646)	-7.653 (7.422)	-37.279 (24.510)	-9.246 ( 5.516)	22.710 (10.715)	-8.694 (6.993)	-26.817 (20.062)
위원회다양성	-1.563 (2.141)	7.290** (2.731)	-1.164 (3.053)	6.897* (1.844)	-1.512 (2.061)	8.849** (3.385)	.608 (2.877)	4.361 (5.209)
위치더미 (중소도시)	2.820 (6.019)	3.799 (5.252)	4.403 (8.119)	-	1.133 ( 5.795)	-5.741 (7.014)	.095 (7.650)	-
위치더미 (농어촌)	14.900* (7.730)	21.099** (5.660)	11.507 (11.752)	-	7.541 (7.442)	17.952** (6.509)	2.789 (11.073)	-
관장근무형태더미 (상근)	7.960 (10.791)	-4.113 (6.174)	-	-	13.734 (10.390)	7.803 (7.652)	-	-
성과급지급 더미(지급)	6.246 (7.075)	-3.685 (6.052)	17.359* (10.593)	-	2.115 (6.812)	-4.144 (7.500)	17.780* (9.981)	-
우수직원선발더미 (선발)	11.794* (6.342)	31.642*** (6.067)	7.901 (9.509)	22.372** (11.073)	10.881* (6.106)	34.594*** (7.519)	6.812 (8.960)	20.591** (9.063)
위원회활동정도	.031 (2.515)	-2.259 (3.070)	-1.163 (3.153)	8.567* (4.329)	-0.084 (2.421)	-0.676 (3.804)	-0.874 (2.971)	6.267* (3.544)
운영주체더미 (법인직영)	-1.778 (11.403)	-	-	-	-2.701 (10.978)	-	-	-
운영주체더미 (민간위탁)	-.867 (11.798)	-	-	-	-4.098 (11.359)	-	-	-
척도	19.9055	6.1054,	22.1985	6.8322	19.1646,	7.5663,	20.9159	5.5923
log likelihood	-338.469	-79.399	-221.829	-26.725	-334.957	-78.664	-220.502	-25.123
Wald	28.721	173.753	10.919	0.333	26.780	97.066	14.795	0.333

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

## VI. 요약 및 결론

사회복지서비스 관련해서 효과성과 서비스질에 대한 연구는 많이 이루어지고 있다. 그런데 효율성에 대한 연구는 그렇게 많지 않다. 효율성 측정은 투입과 산출의 비로 측정하는데, 특히 사회복지서비스에서 그 산출물 즉, 서비스 활동 결과를 금전적으로 표현하기는 곤란한 서비스이다. 그럼에도 불구하고 효율성에 관한 측정과 효율성에 대한 연구는 중요하다. 효율성 측정하는 방법 중 하나가 자료포락분석(DEA)이다. 자료포락분석을 특징 중 하나가 투입/산출 모두가 금전적인 지표를 사용하지 않더라도 상대적 효율성 측정이 가능하다. 그리고 그 효율성 지수를 이용하여 효율성에 영향을 미치는 요인을 탐색해 볼 수도 있다. 이러한 장점 때문에 자료포락분석기법의 한계가 있지만 이를 이용해 효율성을 측정하고 그 영향요인을 탐색하는 것은 의미가 있다.

이러한 결과를 바탕으로 효율성에 영향을 미치는 요인들을 정리하면, 외부 환경적 요인에서는 종합사회복지관이 대도시나 중소도시보다 농어촌에 위치할수록 효율성이 높은 것으로 나타났다. 이는 공공서비스 제공에 있어 인구밀도나 인구 등 도시에 위치할수록 효율성이 높다는 일반적인 연구결과와는 차이가 나고 있다. 일반적으로 지방정부가 제공하는 공공서비스의 경우 똑같은 비용을 투입하더라도 인구밀도가 높고, 인구가 많은 지역에 더 많은 사람들이 이용하고 혜택을 받기 때문에 효율성이 높을 수 있다. 하지만 복지서비스의 경우는 다를 수 있다. 농어촌의 경우 대도시 혹은 중소도시보다 인구의 구성에서 보면 대부분이 고령자이기에 정부에서 제공하는 복지서비스 제공자에 해당되고, 복지사업과 관련한 교육이나 프로그램을 대체할 서비스들이 대도시나 중소도시에 비해서 부족하다. 즉, 종합사회복지관의 제공 프로그램들 구성에 있어 다양한 방식으로의 수요조사를 통해 지역적 인구특성 등을 반영한 다양한 프로그램이 개설 될 수 있는 기반이 마련되어야 할 필요가 있다.

그리고 내부 환경 요인 중 조직의 문화와 관련되어 직원들 간의 신뢰와 협력이 중요한 요인으로 작용하고 있는 것으로 나타났다. 이는 다른 조직론적 관점에서도 검증이 되고 있는 내용이다. 직원들 간에 서로 신뢰하고 협력하는 것은 직원들 간에 업무분담에 불협화음이 적고 업무가 과중되더라도 서로 배려하고 새로운 인력 보충과 같은 투입요소에 영향을 미칠 수 있다. 조직몰입, 직무만족 등을 통해 결국은 조직전체 효율성 및 서비스질에 많은 영향을 주는 것이다. 결국 업무는 사람 즉, 종합사회복지관의 구성원이 주관해서 프로그램에 대한 아이디어도 내고 기획하고 업무를 진행하게 된다. 이들이 신바람 나는 직장으로서의 종합사회복지관이 되면, 그 서비스의 혜택을 받는 이용자들의 만족도도 훨씬 좋아 질 것이다. 이러한 맥락에서 복지관의 구성원들 간의 신뢰와 협력이 잘 이루어질 수 있는 조직문화가 유지될 수 있도록 하는 기관장의 역할도 중요하다.

종합사회복지관에 영향을 미치는 요인 중 기관장의 리더십의 중요 요인으로 작용함을 확인할 수 있었는데, 특히 기관장이 변혁적인 리더십을 발휘할수록 종합사회복지관의 효율성이 높아지는 결과를 나타내고 있었다. 반면에 기관장이 거래적 리더십을 발휘할수록 종합사회복지관의 효율성을 저해하는 요인으로 작용하는 것으로 나타났다. 이는 종합사회복지관의 기관장은 구성원들에게 개별적 관심을 가지고 독립적인 존재로 인정하고, 문제해결을 위한 지적자극과 문제 해결 시 칭찬



과 인정을 통해 동기부여를 하면 종합사회 복지관의 효율성은 높아진다고 볼 수 있다. 변혁적 리더는 리더십을 발휘하는 과정에서 부하들의 신뢰를 획득하기에, 보다 효과적인 성과를 나타낼 수 있다. 반면에 거래적 리더십은 노력에 대한 보상의 교환조건으로 계약이나 높은 성과에 대한 보상을 약속하고, 규칙이나 기준의 이탈여부를 관찰하고 수정 조치하고, 수직적 프로세스만을 강조할 경우 사회복지사라는 전문자격증을 가진 구성원들의 특성과 불일치되는 경향을 보일 수 있기에 지양해야 할 리더십으로 보여 진다. 기관장들이 변혁적 리더십을 발휘 할 수 있는 교육의 기회를 복지관협회 및 기초자치단체 등에서 제공할 필요가 있다고 생각된다.

마지막으로 종합사회복지관 효율성에 영향요인 중 기관의 운영체제에서 우수 직원의 선발과 평가를 통한 성과급 지급이 중요 요인으로 작용하는 것을 확인할 수 있었다. 특히 우수 직원 선발의 경우 종합사회복지관 효율성 영향요인으로 작용할 뿐만 아니라 법인직영 종합사회복지관과 정부직영 종합사회복지관의 효율성에도 중요한 요인으로 작용하는 것으로 나타났다. 우수 직원 선발은 직원 개인으로 하여금 경제적 보상보다, 명예적 보상을 통해 성과향상 및 서비스질 향상을 가져오는 이는 곧 기관의 효율성에 영향을 미치는 것으로 볼 수 있다. 사회복지사라는 직업에 종사하는 사람들은 일반 직장인들과 달리 봉사정신이 투철하며, 경제적인 이익보다는 명예적 보상을 더 중요시한다. 이들에게 우수 직원 선발은 자긍심을 가져줄 뿐만 아니라 명예스럽게 생각할 수 있고, 직무만족과 조직몰입을 가져오는 중요한 요인으로 작용할 수 있다. 그러므로 경제적 보상도 중요하지만 우수 직원 선발과 같은 명예적 보상 제도를 적극 활용하고 이에 대한 인센티브 제공 즉, 경제적인 인센티브도 병행하면 더욱 활성화되고 본인의 직무에 충실할 수 있을 수 있다.

결국 종합사회 복지관의 효율성 향상을 위해서는 종합사회복지관이 위치한 지역의 특성을 반영할 수 있는 수요조사 및 프로그램 개발, 종합사회복지관에 근무하는 직원들 간의 신뢰와 협력이 돈독해질 수 있는 조직문화의 개선, 그리고 우수 직원들의 사기진작과 직원 자아실현을 위한 명예적 보상 제도의 내실화, 종합사회복지관의 운영위원회 위원구성의 다양성을 통한 다양한 의견의 반영, 이러한 내용들을 적극 반영할 수 있는 종합사회복지관장의 변혁적 리더십과 같은 요인들이 충족될 때 종합사회복지관의 효율성은 향상될 것이다.

## 참고문헌

- 강환세. (2004). 사회복지관의 효율성 평가에 관한 연구, 「경상대학교대학원 박사학위논문」.
- 고경환·강지원·김용민. (2010). 가족복지서비스 전달체계의 상대적 효율성 평가. 「거버넌스학회보」. 17(3): 197-223.
- 고승희. (2005). 지방자치단체의 생활폐기물 처리에 관한 상대적 효율성 측정: DEA기법을 중심으로. 「단국대학교 박사학위논문」.
- 김 인. (1986). 공공서비스의 배분의 결정요인과 형평성에 관한 연구. 「서울대학교 행정대학원 박사학위논문」.

- \_\_\_\_\_. (2003). 보육서비스 공급 및 관리체제와 성과: 정부, 시장, 비영리기관의 비교연구, 「지방정부연구」, 7(1): 25-53.
- \_\_\_\_\_. (2009). 사회서비스 바우처프로그램의 효과성 및 고객만족도 영향요인: 산모신생아도우미 서비스를 중심으로. 13(4): 127-151.
- \_\_\_\_\_. (2012). 아동인지능력향상서비스 바우처제도 운영상의 특성이 서비스 질과 수급자 서비스 만족도에 미치는 영향, 「한국거버넌스학회보」, 19(3): 267-300.
- \_\_\_\_\_. (2013). 사회서비스 전달에 있어서 지방정부 보조금 지원방식, 법인거버넌스구조 및 시설 운영상의 특성이 서비스 질에 미치는 영향요인, 「한국사회와 행정연구」, 24(3): 1-31.
- 김 인·우양호·조정현. (2007). 행정서비스 현장 고객만족도 영향요인: 부산광역시 민원행정서비스를 중심으로, 「한국행정논집」, 19(4): 925-954.
- 김대원. (1999). 통합시의 생산성 증대효과 분석: 공공 산출물의 측정모형의 적용을 중심으로. 「한국행정학보」, 33(3):327-344
- 김시영·김규덕(1996). 지방정부 공공서비스의 성과평가모형에 관한 소고. 「지방자치연구」. 8(3): 121-147
- 김용민. (2004). 자료포락분석(DEA)에 의한 지역사회복지관의 상대적 효율성 측정, 「한국지방자치학회보」, 한국지방자치학회, 16(3): 133-153.
- 김은희. (2011). 사회복지서비스의 통합적 성과평가, 「한국행정논집」, 23(3): 801-827.
- 김재홍·김태일(2001), 「공공부문의 효율성평가와 측정」, 서울: 집문당.
- 김현아. (2011), DEA분석을 이용한 대전 지역 사회복지관의 효율성 평가, 「충남대학교 석사학위논문」.
- 김효주. (2011). 지방공공서비스 유형에 따른 공급방식의 효율성 분석: 직영, 공단위탁, 민간위탁의 비교. 「연세대학교 대학원 박사학위논문」.
- 류영아. (2006). 지방행정의 효율성 평가에 관한 연구: DEA 기법에 의한 기초자치단체 복지서비스 분석. 「성균관대학교 박사학위논문」.
- 문경주·강성철. (2004). DEA를 이용한 사회복지관의 효율성 측정, 「한국행정논집」16(2), 333-362.
- 문신용·윤기찬. (2008). 「성과분석 평가의 이해」, 삼영사.
- 박경원. (1992). 도시공공서비스의 성격과 공급유형. 「지방자치시대의 도시행정」. 서울: 나남출판사.
- 박영규·이영환. (2010). 사립대학 경영효율성에 대한 연구. 「교육행정학연구」.28(3). 27-53.
- 백필기. (2010). 공공부문의 서비스효율성 측정 및 지수개발에 관한 연구, 「승실대학교 박사학위논문」.
- 보건복지부(2016). 「2016 사회복지관 운영관련 업무처리 안내」.
- 손화정. (2012). 한국지방정부 공공서비스의 효율성 측정 및 영향요인분석: Bootstrapped DEA 및 Panel Data Analysis의 적용. 「한양대학교 박사학위논문」.
- 송건섭(2003), 지방정부의 공공서비스 평가시스템 구축: 객관적·주관적 평가기준의 통합시스템을

- 중심으로, 「한국 사회와 행정 연구」, 13(4): 185-207.
- \_\_\_\_\_. (2004). 지방정부의 공공서비스 성과평가를 위한 통합시스템 개발과 적용: 16개 광역자치단체를 중심으로, 「한국행정논집」, 16(3): 527-550.
- 신현태·김경호. (2009). 지역복지서비스의 효율성 평가: 대구광역시 종합사회복지관을 중심으로. 「사회과학연구」, 25(4): 305-322.
- 오민수·박푸름·최용민·김재일. (2014). 경기도 재가노인지원서비스센터의 효율성과 영향요인에 관한 연구, 「한국사회와행정연구」, 25(1): 197-223.
- 오하나. (2015). 노인복지관서비스의 효율성 측정에 관한 연구: DEA 기법에 의한 서울·경기 지역을 중심으로, 「한서대학교 일반대학원 박사학위논문」.
- 윤기찬. (2005). 사회복지서비스 능력성에 관한 비교평가. 「한국행정논집」, 17(1): 187-214.
- 윤성식. (2002). 「정부 개혁의 비전과 전략」, 열린책들.
- 윤의영. (2009). 자료포락분석을 이용한 사회복지시설의 효율성 측정 연구: 경기도 기초자치단체를 중심으로. 「한국정책연구」, 9(3): 373-392.
- 이상수·한하늘 (2010). DEA와 Tobit 모형을 이용한 대도시 공공도서관의 효율성 영향요인 분석, 「정보관리연구」, 41(2): 111-131.
- 이상철. (2009). DEA를 이용한 지방개발공사의 재무효율성 평가. 「한국행정논집」, 17(1): 71-100.
- 이정동·오동현. (2012). 「효율성분석이론」, (주)지필미디어.
- 장기영. (2008). 지역사회 보육시설의 성과평가에 관한 연구: 광주전남을 중심으로. 「조선대학교 박사학위논문」.
- 정재명. (2015). DEA와 Tobit회귀를 이용한 공공도서관의 효율성 및 영향요인 분석: 경상남도 53개 공공도서관을 대상으로, 「지방정부연구」, 19(2): 141-171
- 주익수·김용민. (2003). 광주광역시 사회복지관 효율성 측정에 관한 연구. 「거버넌스학회보」10: 245-262.
- 진재구. (1998). 「정부생산성의 개념체계와 측정지표」. 서울: 한국행정연구원.
- 이성복. (2000). 「도시행정론」. 서울: 법문사.
- 최창현. (2011). 「조사방법론: SPSS, UCINET 활용」. 학현사.
- 황혜신. (2006). 「공공서비스 민간위탁의 이론과 실제」. 서울: 한국학술정보
- Avolio, B. J. Waldman, D. A. & Einstein, W. O. (1988) Transformational Leadership in a Management Game Simulation. *Group and Organizations Studies*. 13(1): 59-80.
- Banker. R. D., Charnes A. & Cooper. W. W. (1984). Some Models for estimation technical and scale inefficiencies in data envelopment analysis. 「*Management Science*」. 30(9): 1078-1092.
- Bass, B. M. (1985). Leadership: Good, Better, Best, *Organizational Dynamics*, Winter. 27.
- Bennis, W. & Nanus, B. (1985). *Leaders: The strategies for taking charge*. New York: Harper & Row.

- Bushouse, K.(1999). The Missing Link: Colective-Choice Policy-making in Nonprofit, For-Profit, and Public Child Care Centers, Presented at the Workshop on the Workshop, June 10-12, Indiana University, Bloomington, Indiana.
- Charnes, A., W. W. Cooper & E. Rhodes(1978), Measuring the Efficiency of Decision Making Units. *European Journal of Operational Research*. 2.
- Cronin, J. Joseph, Jr. and Steven A. Taylor(1992), Measuring Service Quality: A Reexamination of Extension, *Journal of Marketing*, 56(July).
- Hatry, Harry P. & Fisk, Donald M.(1992). Measuring Productivity in the public sector. in Marc Holzer.(ed.). *Public Productivity Handbook*. New York: Marcel Decker. Inc.
- Keller, R. T. (1992). Transformational Leadership and the Performance of Research and Development Project Groups, *Journal of Management*, 18(3): 489-502.
- Kettner, Peter M. and Lawrence L. Martin, (1986). Making Decisions about Purchase of Service Contracting, *Public Welfare*, 44: 30-37.
- Levy, John M. (1995). *Essential Microeconomics for Public Policy Analysis*. Westport, CT: Praeger.
- Masi, R. J. & Cooke, R. A. (2000), Effects of Transformational Leadership on Subordinate Motivation, Empowering Norms & Organizational Productivity.
- Musgrave, R. A.(1959). *The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy*, McGraw-Hill Co.
- O'Reilly, Charles III. & Chatman, J. (1986). Organizational Commitment and Psychological Attachment: The Effects of Compliance, Identification on Prosocial Behavior, *Journal of Applied Psychology*, 71(3), 492-499
- Osborne, David and Ted Gaebler. (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. New York: Plume.
- Ostrom, V., and E. Ostrom. (1977). "Public Goods and Public Choices.", *Alternatives for Delivering Public Services*, West-view Press.
- Ostrom, Elinor.(2010). Updating the Theory of Collective Action, 서울대학교 정치외교학과, 제 18회 서남초청강좌. 17-53.
- Parasuraman, A, V. A. Zeithaml, and L. L. Berry. (1985), Problems and Strategy in Service Marketing, *Journal of Marketing*, 49.
- \_\_\_\_\_. (1988), SERVQUAL: a Multi-item Scale for Measuring Consumer Perception of Service Quality, *Journal of Retailing*, 64.
- Rosentraub, Mark S. and Lyke Thompson. (1981), The Use of Surveys of Satisfaction for Evaluations. *Policy Studies Journal*, 9(2):990-998.
- Savas, E. S. (1987). *Privatization: The Key to Better Government*, Chatham, New Jersey:

Chatham House Publishers, Inc

Sharp, Elaine B. (1990), *Urban Politics and Administration: From Service Delivery to Economic Development*, New York & London: Longman, 1-21.

Starr, P.(1987), The Limits of Privatization, in Hanke, S. H. Prospects for Privatization, New York: *The Academy of Political Science*.

You, M. (1990). *An Analysis of Alternatives to Rate of Return Regulation: From a Policy-Making- as Argument Perspective*. Unpublished PH. D. Dissertation. Columbus: the Ohio State University.

---

조정현(趙釘賢): 부산대학교 행정학과 박사과정을 수료하고 현재 부산대학교 경제통상대학 공공정책학부 조교로 근무하고 있으며, 주요관심분야는 정책분석 및 평가, 도시공공서비스, 복지정책 등이다. 주요 연구실적으로 “선호시설 유치를 둘러싼 지방정부간 갈등사례의 비교 분석”(2005), “행정서비스 현장 고객만족도 영향요인”(2007), “외국국적동포 방문취업제 고용관리 개선방안”(2014), “체류외국인 실태조사”(2016) 등이다 (jojh11@pusan.ac.kr).

〈논문접수일: 2016. 3. 20 / 심사개시일: 2016. 3. 29 / 심사완료일: 2016. 4. 19〉

DMU	CCR1 순위	CCR2 순위	운영 방식	DMU	CCR1 순위	CCR2 순위	운영 방식	DMU	CCR1 순위	CCR2 순위	운영 방식	DMU	CCR1 순위	CCR2 순위	운영 방식														
1	38.07	57	40.71	63	직영	16	53.44	45	95.05	23	위탁	31	40.53	55	47.14	64	위탁	46	57.99	40	83.65	29	직영	61	39.43	56	44.4	61	위탁
2	85.24	22	94.45	25	위탁	17	100	1	100	1	위탁	32	18.46	73	28.92	74	위탁	47	64.14	38	100	1	직영	62	21.31	72	33.14	69	위탁
3	100	1	97.62	22	위탁	18	54.24	41	58.57	49	위탁	33	37.7	58	36.8	66	위탁	48	52.9	46	63.82	45	위탁	63	81.08	24	90.03	27	위탁
4	100	1	100	1	위탁	19	100	1	92.35	26	위탁	34	41.71	54	41.73	62	직영	49	100	1	100	1	직영	64	81.9	23	71.08	38	직영
5	66.12	34	77.6	31	직영	20	29.83	68	29.83	70	위탁	35	36.13	62	61.29	67	위탁	50	100	1	100	1	위탁	65	64.44	37	59.1	48	위탁
6	44.24	52	67.38	43	직영	21	53.55	44	55.71	52	위탁	36	29.39	69	44.04	71	위탁	51	100	1	100	1	위탁	66	36.48	61	38.24	65	위탁
7	92.94	21	99.44	21	위탁	22	51.62	48	77.19	32	직영	37	59.56	39	60.18	47	위탁	52	52.41	47	60.03	46	직영	67	35.34	63	53.56	55	직영
8	30.92	65	55.08	53	위탁	23	77.96	26	82.27	30	위탁	38	100	1	100	1	직영	53	100	1	100	1	위탁	68	50.01	49	49.82	56	위탁
9	100	1	100	1	직영	24	41.98	53	72.94	37	직영	39	64.98	35	97	44	위탁	54	100	1	100	1	위탁	69	100	1	100	1	직영
10	68.02	33	69.53	41	위탁	25	30.82	66	74.92	35	직영	40	74.38	28	85.14	36	위탁	55	71.29	31	71.03	39	위탁	70	100	1	100	1	직영
11	100	1	100	1	위탁	26	46.05	51	46.12	59	위탁	41	53.77	43	53.04	54	위탁	56	100	1	100	1	위탁	71	78.74	25	100	1	직영
12	74.34	29	77.02	33	위탁	27	100	1	100	1	위탁	42	100	1	78.36	1	위탁	57	64.65	36	67.86	42	위탁	72	46.83	50	95.51	24	직영
13	37.33	60	49.06	57	위탁	28	71.62	30	75.37	34	직영	43	100	1	100	1	위탁	58	54.24	42	55.95	51	위탁	73	98.45	20	100	1	직영
14	29.9	67	36.02	68	위탁	29	37.37	59	56.48	50	위탁	44	100	1	100	1	직영	59	28.57	70	47.65	58	위탁	74	70.37	32	87.16	28	직영
15	35.11	64	45.88	60	직영	30	77.19	27	70.07	40	위탁	45	25.48	71	85.99	73	직영	60	15.44	74	27.83	72	위탁						

\* CCR1: 전통적 효율성 지수  
\* CCR2: 신출범수에 서비스질이 포함된 효율성 지수

DMU	BCC1 순위	BCC2 순위	운영 방식	DMU	BCC1 순위	BCC2 순위	운영 방식	DMU	BCC1 순위	BCC2 순위	운영 방식	DMU	BCC1 순위	BCC2 순위	운영 방식														
1	39.27	68	55.29	63	직영	16	100	1	100	1	위탁	31	44.71	64	60.09	57	위탁	46	83.76	35	84.01	40	직영	61	41.54	67	71.2	48	위탁
2	89.11	30	100	1	위탁	17	100	1	100	1	위탁	32	33.01	72	30.7	73	위탁	47	100	1	100	1	직영	62	46.89	60	36.68	71	위탁
3	100	1	100	1	위탁	18	58.19	55	58.87	58	위탁	33	39.25	69	60.68	55	위탁	48	64.45	49	64.53	53	위탁	63	97.51	28	91.49	37	위탁
4	100	1	100	1	위탁	19	100	1	100	1	위탁	34	42.24	66	51.47	64	직영	49	100	1	100	1	직영	64	85.21	34	100	1	직영
5	73.7	43	100	1	직영	20	30.07	73	31.52	72	위탁	35	100	1	67.76	51	위탁	50	100	1	100	1	위탁	65	65.51	48	75.28	46	위탁
6	65.61	47	67.48	52	직영	21	63.24	50	57.7	60	위탁	36	42.4	65	44.25	68	위탁	51	100	1	100	1	위탁	66	36.83	70	43.63	69	위탁
7	100	1	100	1	위탁	22	77.78	39	78.26	43	직영	37	88.84	31	100	1	위탁	52	59.17	53	60.67	56	직영	67	45.89	62	100	1	직영
8	58.9	54	58.13	59	위탁	23	82.13	36	82.9	41	위탁	38	100	1	100	1	직영	53	100	1	100	1	위탁	68	51.35	58	62.03	54	위탁
9	100	1	100	1	직영	24	69.01	45	100	1	직영	39	97.38	29	98.33	35	위탁	54	100	1	100	1	위탁	69	100	1	100	1	직영
10	73.26	44	71.53	47	위탁	25	76.99	41	76.87	44	직영	40	87.87	33	87.4	38	위탁	55	80.39	37	71.08	49	위탁	70	100	1	100	1	직영
11	100	1	100	1	위탁	26	46.28	61	82.14	42	위탁	41	55.24	56	100	1	위탁	56	100	1	100	1	위탁	71	100	1	100	1	직영
12	74.35	42	100	1	위탁	27	100	1	100	1	위탁	42	100	1	100	1	위탁	57	67.92	46	68.02	50	위탁	72	100	1	100	1	직영
13	60.26	52	50.54	65	위탁	28	77.53	40	75.98	45	직영	43	100	1	100	1	위탁	58	63.11	51	56.66	62	위탁	73	99.8	27	100	1	직영
14	35.55	71	38.93	70	위탁	29	52.5	57	56.87	61	위탁	44	100	1	100	1	직영	59	49.74	59	49.92	66	위탁	74	100	1	100	1	직영
15	45.39	63	46.11	67	직영	30	79.86	38	92.59	36	위탁	45	88.27	32	87.03	39	직영	60	28.06	74	28.04	74	위탁	75	100	1	100	1	직영

\* BCC1: 전통적 효율성 지수  
 \* BCC2: 산출변수에 서비스질이 포함된 효율성 지수

## Abstract

### Analysis of Efficiency Influence Factor of Public Services: Focused on Comprehensive Social Welfare Center

Jo, Jung-Hyun

In this study, the influence factors of public service depending on the service providing methods on the comprehensive social welfare center are intended to be explored. Initially, the efficiency index is measured by DEA and used as the dependant variable, having influence factors deduced by tobit regression analysis.

As a result, in case of direct management by legal entities, the selection of the best staff, trust and cooperation among staff members, a 'transformational' leadership style among the various styles of leadership as the character factors of the heads of the center and the diversity in committee members appear to be the primary influence factors. On the other hand, in case of comprehensive social welfare centers managed by a private contracting, the payment of performance-related salaries, a 'transformational' leadership style among the various styles of leadership as the character factors of the head of the center work as the influence factors.

In the case of the direct management by government, a 'transformational' leadership style, 'transactional' leadership style among the various styles of leadership as the character factors of the head of the center, the activity level of committees, the selection of the best staff through performance evaluations are the influence factors.

The purpose of this article is to determine influence factors to improve the efficiency of the comprehensive social welfare centers. The findings of this study is expected to be applied for the policy implications of the related fields.

Key Words: Public service, efficiency, Data Envelopment Analysis(DEA), tobit regression analysis, the service provision methods