

# 지방의회 의정활동에 대한 효율성 및 만족도 평가: 경남 18개 시군 기초의회를 중심으로

정재명\*  
최상현\*\*

## 국문요약

본 논문에서는 경상남도 18개 기초의회들을 대상으로 의정활동의 객관적 성과(효율성)와 주관적 성과(주민만족도)를 연계해 측정하기 위하여 Super-SBM모형과 설문조사를 활용하여 그 내용을 연계 분석하였다. 먼저, Super-SBM분석을 통한 상대적 효율성 평균은 53.7%여서, 비효율성이 46.3% 존재하는 것으로 나타났다. 또한, 주민만족도 조사에서 주민들의 기초의회 의정활동에 대한 평균만족도는 2.8819로 그리 높지 않은 것으로 분석되었으며, 가장 만족도가 높은 기초의회는 합천군의회로 3.1143이었다. 반면, 고성군의회는 만족도 평균이 2.6404로 가장 낮았다. 주민만족도와 효율성의 연계분석에서는 만족도와 효율성이 공히 평균이상으로 우수한 의정활동의 평가결과를 나타낸 곳은 거제시, 밀양시, 사천시, 함안군이었으며, 효율성은 평균이하이지만 만족도는 평균 이상인 기초의회는 남해군, 산청군, 진주시, 함양군, 합천군 등 5개 기초의회였으며, 효율성은 평균이상이지만 만족도는 평균이하로 나타난 곳은 거창군, 양산시, 창녕군 등이었다. 만족도와 효율성 모두 낮아 비효율적으로 평가된 기초의회로는 고성군, 김해시, 의령군, 창원시, 통영시, 하동군 등 6개로 나타났으며, 이들 기초의회들은 시·군정 질의·질문건을 증가시키고, 행정사무감사 및 조사를 통한 지적과 시정건수도 대폭적으로 증가시키는 방안을 강구할 필요성이 제기되었다.

주제어: 기초의회, 의정활동, Super-SBM, 효율성, 주민만족도

## I. 서론

제7대 지방의회가 구성되고 운영되어 온지도 벌써 2년여가 지났다. 1991년 지방자치제가 부활한지 만 25년의 세월이 흘렀고 벌써 7대 지방의회가 구성되는 등 상당한 경험과 지난한 과정<sup>1)</sup>을 거쳤으나, 여전히 우리나라 지방의회가 민주주의와 합리성에 바탕을 둔 지방자치제도를 정착시키

\* 제1저자

\*\* 교신저자

1) 지방의회 의원선거가 재개된 1991년을 지방자치의 부활 시점으로 보고 2014년 실시한 제6대 동시지방선거로 구성된 기초의회를 제7대 의회로 봄

고 구축했다고 믿는 지역주민들은 그리 많지 않은 것 같다. 특히 지금까지 진행되었던 지방의회의 의정활동에 대한 주민만족도 및 성과평가 결과들을 살펴보면 위에 언급한 바와 같이 지방의회의 역할에 대해 후한 평가를 주고 있다고 보기 어렵다. 더욱이 지역주민들과 얼굴을 맞대고 직접 호흡을 하고 있는 기초의회에 대해서는 더욱 그 평가가 박한 것이 현실이다. 기초의회는 사실 지역주민들의 손발과 귀의 역할을 해야하며 이것이 바로 주민대표기관으로서의 본연의 모습이라고 할 수 있다. 이를 위해 기초의회에 의정활동을 수행하도록 조례의 제정·개정 및 폐지, 예·결산의 심의·확정, 행정에 대한 감사, 시·군정질의, 주민의견수렴 등의 법적기능을 부여하고 있다. 과연 지금까지 진행되어왔던 연구결과들과 유사하게 현재 기초의회의 의정활동의 기능들이 효율성과 민주성을 확보해 왔는지 여부를 살펴보는 것은 중차대한 과정이라고 판단된다. 특히 앞으로 기초의회가 본연의 기능을 잘 수행하도록 채찍질하며, 연구결과를 환류해 기초의회에 대해 지역주민들의 책임성을 확보하는 장치를 마련하기 위해서도 기초의회의 의정활동에 대한 성과평가는 필수불가결한 과정이라고 볼 수 있다.

그러나 지금까지 지방의회에 대한 전체적인 평가는 지속적으로 진행되어왔으나, 이들 대다수의 연구들은 광역의회의 의정활동에 대한 성과평가에 집중되어 왔을 뿐 기초의회의 의정활동에 대한 성과평가를 실시한 연구의 수는 미미한 수준에 머물고 있으며, 더욱이 객관적인 평가인 효율성과 주관적인 분석인 주민만족도를 연계해 성과평가를 시행한 연구(송건섭, 2013, 2014)는 극소수에 불과한 것이 현실이다. 최근 지방의회의 의정활동에 대한 성과평가들을 연구하는 추세가 객관적 평가와 설문조사를 중심으로 한 주관적 평가를 연계해 상호 보완하는 방향으로 진행되고 있으며, 본 연구에서도 객관적 평가와 주관적 평가를 상호 연계시켜 기초의회의 의정활동에 대한 성과를 평가하고자 한다. 본 연구의 목적은 경남 기초의회들의 의정활동에 대한 상대적 효율성과 주민만족도를 측정해 이를 제시하고, 객관적 평가와 주관적 평가를 연계해 보다 정확한 자료를 제공함으로써 기초의회들의 의정활동이 효율적이고 주민의 의사를 반영하는 민주적인 운영으로의 개선에 도움을 주는 데에 있다.

따라서 본 연구에서는 먼저, 경상남도 18개 기초의회의 의정활동에 대한 상대적 효율성(객관적 평가)를 전통적 자료포락분석의 수정모형, 즉 효율적으로 평가된 관측치들 사이의 우열을 가리고, 잔여(slack)부분을 반영해 보다 정확한 효율성 수치 및 설명력을 제시하는 Super-SBM모형을 활용해 측정하며, 이를 기술효율성, 순기술효율성, 규모효율성으로 세분화 해 효율성의 주요내용을 보다 상세히 제시하고자 한다. 둘째, 주관적 평가로 경남지역 주민들을 상대로 설문조사를 실시해 주민만족도를 측정하고자 한다. 주민만족도 측정은 기초의회의 의정활동을 중심으로 기초의회에 부여된 각각의 기능들에 대해 실시하고자 한다. 마지막으로, 측정된 상대적 효율성 결과와 주민만족도를 연계분석하는 효율성-만족도 연계분석을 실시하고자 한다.

본 연구의 구성은 다음과 같다. 먼저, 제Ⅱ장에서 기초의회의 의정활동의 의의 및 그 기능에 대해 설명하고 선행연구에 대한 내용을 제시하였다. 제Ⅲ장에서는 본 연구의 분석대상 및 분석방법, 성과측정방법 및 변수선정 방법에 대해 설명하고, 제Ⅳ장에서는 효율성 및 만족도 측정결과를 제시한다. 끝으로 제Ⅴ장에서는 본 연구의 결론 및 시사점을 제시한다.

## II. 이론적 고찰

### 1. 지방의회의 의의 및 의정활동

지방의회는 근대적인 대의민주제의 관념에 입각해 주민들의 집합적 의사를 반영한 선거절차를 거쳐 뽑힌 대표들로서 구성된 합의제 기관이며 주민의 대표기관이다(장갑호 외, 2010; 최창호, 2009). 우리나라에서는 주로 집행기관과 의회를 분리해서 구성하는 기관분리 형태로 운영되고 있다(유광호 외, 2005). 지방의회가 주민의 대표기관 및 대표로서의 역할을 하는 것을 의정활동이라고 하며, 이에 지방자치단체의 조례제정 및 개정, 예산심의 및 결산활동 등을 포함하는 입법 및 의결기능, 집행부에 대한 감시 및 견제기능인 행정사무감사활동, 시정질의 활동, 지역주민의 대표로써의 기능인 민원처리 및 의견수렴활동 등이 포함된다(장갑호 외, 2009). 주민대표·의결·입법·통제기관으로써 행하는 지방의회의 기능 및 이러한 역할을 수행하기 위하여 의회가 부여받은 법적 권한은 의결권, 행정감사 및 조사권, 선거권, 청원수리권, 자율권 등으로 지역주민의 의사를 지방정부의 행정수행과정에 반영하는 지방자치의 근본이념을 구현하기 위한 것이다(유광호 외, 2005: 24-26; 송건섭 외, 2013).

위에 언급된 지방의회의 기능을 살펴보면, 먼저, 입법 및 의결기능은 지방의회가 지방자치단체의 의사와 정책을 결정하는 기능이며, 이는 지방의회의 주된 권한으로 정책과 입법 및 지방자치단체의 사무전반에 걸쳐 지방자치단체의 의사를 최종적으로 확정하는 권한을 말한다. 주로 조례제정 및 개정과 관련된 안건이나 지자체의 예산안에 대한 심의 및 결산을 통해 의결기능이 행사된다. 특히 조례제정·폐지 및 개정권한은 지방의회의 입법기능으로서 가장 본질적인 기능에 해당되며, 예산안의 심의 의결권은 지방자치단체에 대한 가장 큰 견제권한으로 작용한다.

둘째, 행정통제 및 감사권은 집행부에 대한 감시 및 견제기능으로써의 역할을 하도록 지방의회에 부여된 권한이다. 당해 권한은 집행기관의 제반 관리 및 운영에 대해 상황보고, 질의응답, 서류제출요구 및 시정을 요구할 수 있는 권한을 말한다(이상철 외, 1998). 이를 통해 주민의 대표기관으로서 지방의회는 집행기관인 지방자치단체의 행정사무에 대해 견제역할을 수행하게 되는 것이다.

셋째, 주민대표로써의 기능인 민원처리 및 의견수렴활동인 청원수리권을 들 수 있다. 청원제도는 주민이 지방자치단체의 행정처리와 운영에 관한 여러 가지 사항을 주민대표기관인 지방의회에 요청해 시정 및 구현하도록 하는 주민들의 기본권을 보장하는 제도이다. 청원제도를 구현하는 것으로는 적극적인 주민의견 수렴활동을 펼쳐야 하며, 주민에 의한 민원이 제기되었을 시 적절한 대응과 처리를 해야만 하는 것은 지방의회가 주민의 대표기관이기 때문에 행하는 기능에 해당된다.

### 2. 지방의회 의정활동에 대한 평가 및 필요성

성과란 조직의 활동이 당해 조직이 설정한 목적(objective)을 달성하는데 있어 얼마만큼 효율적인지에 대한 결과를 의미한다(Rogers, 1990; 송건섭 외, 2013). 지방의회의 의정활동을 통한 성과

는 지방의회가 주민의 대표기관으로서 주민 복리증진 및 지역발전을 민주적인 절차를 통해 구현해야 할 당위적 의무가 있을 뿐만 아니라, 이러한 기본적 목적을 실현하기 위해 허용된 법적권한 및 기능들을 활용해 효율적인 프로그램들을 계획하고 실행한 결과들을 의미한다. 따라서 지방의회 의정활동에 대한 성과평가는 지방의회 의 본원적 목적을 실현하도록 지방의회에 부여된 법적 권한 및 기능과 역할을 실행한 결과물의 질과 효율성에 대한 체계적인 평가를 말한다(유광호 외, 2005). 결국 성과평가는 지방의회가 좀 더 나은 방향으로 나아갈 수 있도록 의정활동의 결과물을 평가해 그 결과를 환원하고 부족한 부분에 대한 수정을 유도함으로써 지방의회 의정활동에 대한 주민책임성을 확보하는 중요한 수단으로써 기재한다. 더욱이 지방의회 의정활동에 대한 효율성 및 만족도 측정을 통한 성과평가는 다양한 측면에서 그 효용성을 찾을 수 있다(유광호 외, 2005: 26; 송건섭 외, 2013; 박종관, 2005: 68-69).

첫째, 지방의회에 대한 성과평가는 그 평가결과의 환류를 통해 의정활동 및 의사결정의 질적 향상을 도모하는 계기가 된다. 둘째, 성과평가의 결과가 주민 및 개별의원들에게 공개됨으로써 주민에 대한 지방의회 의 대응성과 책임성을 향상시키는 역할을 하게 된다. 셋째, 지방의회 의정활동에 대한 성과평가는 주로 계량적인 수치로 나타나기 때문에 지방의회 의 기능에 대한 통제기제로 의 역할을 할 수 있다. 즉, 바람직한 의정활동의 내용을 구체적으로 제시해 줄 수 있으며, 보다 더 효율적으로 운영되기 위해 중점을 뒤야 할 방향 및 구체적 사안에 대해서도 준거의 틀로써 작용할 수 있다(김성호 외, 2002: 8). 넷째, 성과평가를 통해 지방의회 의 운영과 개별의원의 행태를 개선시키는 역할을 할 수 있다. 이는 지방의회 의 운영에 대한 체계적인 분석 및 과학적 자료를 도출함으로써 운영개선을 이룰 수 있으며, 또한 개별의원들 입장에서는 성과평가를 통해 분야별로 세밀히 제시된 순위와 수치 등에 자극받아 가치와 행태를 개선하도록 강제하는 압력으로써의 역할을 하게 된다.

### 3. 선행연구 검토

본 연구에서는 경상남도 18개 시군 기초의회들의 의정활동에 대한 효율성(객관적 성과) 및 주민 만족도(주관적 성과)를 DEA 및 Survey를 연계해 분석하고자 했다. 지방의회 의 의정활동 성과에 대한 평가는 광역의회 의정활동 평가가 주를 이루고 있으며, 시군의 기초의회평가도 소수로 존재하는 편이다. 또한 지금까지의 연구를 살펴보면, 의정활동에 대한 전체성과평가와 의정활동 만족도 조사가 주류를 이루었고, 일부 연구에서 DEA 등의 기법을 활용한 객관적 성과평가들도 소수지만 있다(강인호 외, 2002; 유광호 외, 2005; 조선일, 2005; 권영주, 2009; 최근열 외, 2009; 이정훈 외, 2010; 김선엽, 2013; 장갑호 외, 2009; 송건섭 외, 2013; 송건섭, 2013; 송건섭, 2014; 김상구 외, 2014). 그러나 최근의 추세는 주관적 평가와 객관적 성과평가를 연계시켜 평가의 다면적인 부분을 적용함으로써 정확도를 높이는 방향의 연구결과들이 나타나고 있다(송건섭, 2013; 송건섭, 2014).

먼저, 종합적 성과평가로는 원주시 의회를 중심으로 한 유광호·박기관(2005)의 연구를 들 수 있는데, 지방의회 주요기능인 대표기능, 의결기능, 입법기능, 견제·감시기능에 대한 평가로 1대부터

4대까지의 원주시의회의 주요활동에 대한 정량적 자료의 비교를 통해 평가하였다. 평가항목은 주민대표활동, 의결활동, 조례제·개정활동, 감사·조사활동, 시정질문활동, 예·결산활동 등이다. 평가결과 통합 3대 의회가 각 평가부문 지표에서 가장 성과가 높은 것으로 나타났다. 송광태·김현태(2000)은 마산, 창원, 진해시의회의 의정활동에 대한 비교평가와 의회 및 의원 간 평가를 실시하면서 회의록 분석을 통한 정량분석과 질적분석을 병행했으며, 의원에 대한 설문조사를 통해 정량분석을 보완하였다. 이를 위해 개별의원의 의정활동평가는 의회출석일수와 시정질문건수, 특별위원회 및 소위원회 활동실적, 조례제·개정 발의 및 청원처리, 자료요구건수, 의정관련 의원의 사회활동과 조사연구건수, 감점(징계)건수 등의 산출요소들을 중심으로 평가가 실시되었다. 연구결과 의정활동이 활발하지 않은 것으로 나타났으며, 의정활동수준의 질적 측면에서도 적극적 노력이 부족했던 것으로 평가되었다. 또한 의회 간, 의원 간에 의정활동의 차이가 심한 것으로 나타났다.

다음 의정활동 만족도에 대한 선행연구로, 이상철·송건섭(1998)은 제2기 밀양시 의회 출범 2년의 의정성과에 대한 만족도 조사를 실시하였다. 지방의회의 의정활동 기능에 대한 주민만족도 평가를 위해 지방의회의 관심도, 지방의회의 만족도, 지방의회 활동방향에 대한 주민의견 등의 항목으로 설문조사를 실시하였다. 만족도 조사결과 밀양시 주민들은 의회활동에 대해 전반적으로 만족도가 낮은 것으로 나타났다. 박종관·유준석(2005)은 천안시 제4대 의회의 의정활동에 대한 주민 설문조사를 통해 평가를 실시했다. 평가요소로는 정치적 합리성, 주민대응성, 주민통합성을 선정하였으며, 연구결과 대부분의 요소에서 10% 내외의 만족도를 나타내어 만족도가 상당히 낮은 것으로 나타났다. 최근열·장영두(2009)는 제8대 경북도의회의 전반기 의정활동에 대해 설문조사, 질적분석, 언론보도 내용분석 등을 활용하여 만족도 및 성과평가를 실시하였다. 조사분야는 전반적 성과평가, 세부적 성과평가(기능중심), 지원제도 성과평가였으며, 연구결과 전반적 만족도는 3.17로 중간정도의 만족도를 나타냈으며, 세부적 성과평가 만족도는 3점을 조금 웃도는 수준이었고, 지원제도 성과평가는 3.34로 다소 긍정적으로 나타났다. 김영수(2007)는 부산광역시 의회를 대상으로 민주성, 책임성, 전문성, 효율성의 평가기준에 입각하여 의정활동에 대한 주민만족도 조사를 실시하였다. 특히 의정활동 성과를 측정하기 위해 조례 제·개정실적, 예·결산 심의실적, 행정감사, 지방의회운영, 대민활동에 대한 정량적 측정지표를 통한 만족도 조사를 실시했다. 조사결과 대부분의 의정활동에 대해 '불만족'이 '만족'에 비해 두 배가량 높은 것으로 나타났으며, 특히 지방의회의 운영 및 지원활동에 대해서는 '만족'하다는 의견을 보인 응답자가 4.4%에 불과한 반면, '불만족'이라고 응답한 답변자는 무려 54.6%에 이르렀다. 장갑호 외(2009)는 대구·경북 기초의회의 의정활동에 대해 설문조사 방법을 활용해 만족도 조사를 실시하였다. 이를 위해 기초의회의 의정활동, 정당참여, 유급직화 및 전문성 요인을 중심으로 평가를 실시했으며, 연구결과 만족도는 대체로 낮게 나타났으나 정작 의원 자신들의 만족도를 묻는 질문에는 정당공천제를 제외하고는 나머지 요인들에 대해 긍정적으로 평가했다.

셋째, 의정활동 효율성(객관적 평가)에 관한 선행연구로, 조선일(2005)은 전라남도 동부지역 주요도시인 여수, 순천, 광양의 기초의회를 중심으로 의정활동 기반요소로서 의원의 대표성 및 전문성요소에 대한 평가, 그리고 기본기능인 조례관련활동, 예산결산관련활동, 행정사무감사·조사 관

련활동, 회의운영관련활동, 주민대표 및 대외관련활동 실적에 대해 효율성을 평가하였다. 평가결과 여성의원이 1명에 불과해 대표성이 부족했으며, 전문성은 점차 개선되어 가고 있는 것으로 평가되었다. 김상구·우양호(2014)는 부산광역시 의회의 의정활동에 대해 정량적 자료만을 활용하여 역대 의회별로 의정활동을 비교해 평가하였다. 주요 평가지표로 조례제·개정, 예·결산심의, 행정사무감사 및 조사, 시정질문, 청원 및 진정처리 등을 활용하였으며, 연구결과 3대와 4대 의회부터 의정활동 기능이 비약적으로 발전한 것으로 나타났으며, 시정질문 활동을 제외한 대부분의 의정활동기능에서 시간이 지날수록 전문성의 개선이 있었으며, 전반적인 기능에서 상당한 발전이 있었던 것으로 평가되었다. 다음으로, 송건섭·하세현(2013)의 연구를 들 수 있다. 송건섭·하세현(2013)은 대구광역시 8개 구의회의 의정활동에 대해 DEA와 Malmquist 생산성 지수를 이용해 효율성 및 2006년부터 2010년까지의 생산성 변화추이를 측정하였다. 투입변수로는 지방의원수, 의정활동 예산규모를, 산출변수로는 조례제정심의, 예·결산심의, 행정사무감사, 질의질문 건수를 활용하였다. 연구결과 효율적으로 평가된 의회는 서구, 남구, 중구, 달성군의회였으며, 생산성 지수가 상승한 의회는 동구, 서구, 북구, 달성군의회로 나타났다.

마지막으로, 최근의 추세인 통합선행연구(효율성과 만족도 평가의 연계)로는 송건섭(2013, 2014)의 연구들만이 존재하는데, 송건섭(2013)은 대구, 부산, 광주, 경북 등 4개 광역의회의 2006-2010년까지의 생산성 및 만족도를 Malmquist 생산성지수의 활용과 Survey조사를 통해 측정하였다. 투입변수로는 지방의원 수 및 의정활동예산, 산출변수로는 조례 제·개정활동, 예산심의활동, 행정사무감사, 질의질문실적, 청원민원처리 등을 활용하였다. 연구결과 광주광역시의회는 생산성과 만족도가 모두 높았으며, 대구광역시의회는 만족도는 낮고 생산성은 높으며, 부산시의회는 생산성과 만족도가 모두 낮았으며, 경북도의회는 생산성은 낮으나 만족도가 높은 것으로 나타났다. 한편, 송건섭(2014)는 8개 대구구의회의 의정활동에 대해 정량적 평가인 효율성 측정은 DEA를, 정성적 평가인 만족도 평가는 Survey를 활용해 측정하였다. 투입 및 산출변수는 2013년 연구와 같았으며, 연구결과 효율성과 만족도가 높은 구의회는 대구북구, 서구, 남구의회였으며, 효율성이 낮고 만족도만 높은 곳은 수성구의회였고, 효율성과 만족도가 공히 낮게 나타난 구는 달서구와 동구의회로 나타났으며, 효율성은 높고 만족도는 낮은 구의회는 중구와 달성군의회로 분석되었다.

그러나 선행연구들 대다수는 객관적 측정방법이나 주관적 자료의 단일평가방법에 의존하기 때문에 각 접근방법이 노정하고 있는 한계점들을 충분히 상쇄시키지 못하고 있다. 단지 최근의 송건섭(2013, 2014)의 통합적 연구정도가 정량적 분석방법(DEA)과 정성적 분석방법(Survey)을 모두 활용함으로써 방법론적인 측면에서 상호보완적으로 활용되고 있으나, 송건섭(2014)의 연구는 DEA의 적용에 있어서 8개 관측치 숫자에 비해 투입 및 산출변수의 숫자가 7개로 효율적이라고 평가될 관측치의 숫자가 과다할 타당성의 문제가 제기 될 수 있다. 이에 본 연구에서는 정성적인 분석방법(Survey: 만족도조사)와 정량적인 분석방법(Super-SBM: 효율성 측정)을 상호보완적으로 적용하며, Super-SBM모형을 적용해 타당성 문제를 해결할 뿐만 아니라 보다 객관적인 연구결과를 얻고자 했다. 아래 <표1>은 지방의회 의정활동에 대한 성과평가 관련 선행연구들을 요약해 제시한 것이다.

〈표 1〉 지방의회 의정활동 성과평가 관련 선행연구

평가 종류	연구자	분석대상	측정지표	분석 방법
종합적 평가	유광호·박기관 (2005)	원주시	주민대표활동, 의결활동, 조례제·개정활동, 감사·조사활동, 시정질문활동, 예·결산활동	정량적 분석
	송광태·김현태 (2000)	마산·창원·진해	회의록분석, 의회출석일수, 시정질문건수, 특별위원회 및 소위원회 활동실적, 조례제·개정 발의 및 청원처리, 자료요구건수, 의원의 사회활동과 조사연구건수, 감점건수	정량적분석 부분설문조사
만족도 평가 (정성적)	이상철·송건섭 (1998)	밀양시	지방의회의 관심도, 만족도, 지방의회 활동방향에 대한 주민의견	Survey
	박종관·유준석 (2005)	천안시	① 정치적 합리성: 조례제정 및 폐제, 조례내용의 다양성, 시민의 의견수용 정도, 예산심의 기간, 분야별 증감현황, 감사·시정 및 처리요구, 건의 정도, 감사를 통해서 개선된 정도 ② 주민대응성: 지역민원처리 정도, 주민에 대한 행정편의제공 혹은 확대, 시민과의 유대관계 강화활동 ③ 주민통합성: 지역발전에 기여정도, 주민들간 갈등문제 해결 정도, 주민화합에 기여정도	Survey
	최근열·장영두 (2009)	경북 도의회	의안처리, 조례심의 실적, 민원의 접수 및 처리실적, 상임위원 민원 접수 및 처리실적, 예·결산 처리실적, 행정사무감사, 도정질문, 사면질문, 상임위원 행정견제 실적	Survey
	김영수 (2007)	부산 광역시	조례제·개정, 예산·결산심의, 행정감·조사, 지방의회운영, 대민 활동	Survey
	장갑호 외 (2009)	대구경북기초의회	입법·행정통제 및 감시, 조례안 제·개정활동, 예산심의활동, 행정사무감사, 시정질의활동, 주민의견수렴 및 공개활동	Survey
효율성 평가 (정량적)	조선일 (2005)	전남동부지역	조례관련활동, 예산결산관련활동, 행정사무감사·조사관련활동, 회의운영관련활동, 주민대표 및 대외관련활동 실적	정량적 분석
	김상구·우양호 (2014)	부산 광역시	조례제·개정, 예·결산심의, 행정사무감사 및 조사, 시정질문, 청원 및 진정처리	정량적 분석
	송건섭·하세현 (2013)	대구 기초의회	투입변수: 지방의원수, 의정활동 예산규모, 산출변수: 조례제정심의, 예·결산심의, 행정사무감사, 질의질문건수	DEA, 매크스트
통합적	송건섭 (2013)	대구, 부산, 광주, 경북	투입변수: 지방의원수, 의정활동예산 산출변수: 조례 제·개정활동, 예산심의활동, 행정사무감사, 질의질문실적, 청원민원처리	매크스트, Survey
	송건섭 (2014)	대구 구의회	투입변수: 지방의원수, 의정활동예산 산출변수: 조례 제·개정활동, 예산심의활동, 행정사무감사, 질의질문실적, 청원민원처리	DEA, Survey

### Ⅲ. 연구설계

#### 1. 분석대상 및 분석방법

본 연구에서는 경상남도 18개 시군 지방의회의 의정활동에 대한 효율성 및 만족도 조사를 실시한다. 이를 위해 효율성 측정과 관련해 활용한 자료는 각 지방의회에서 발간한 「의정백서」이며,

보다 세부적인 사항은 지방의회 사무담당자와의 전화통화 및 이메일을 통해 자료를 수집 및 확인하였다. 만족도 조사는 18개 시군 주민들을 대상으로 Survey 조사를 실시했다.

효율성 측정을 위해 실행한 분석방법은 먼저, 전통적 DEA의 수정모형인 Super-SBM모형을 활용해 2014년 기준의 효율성을 측정하였다. 또한 Super-SBM모형은 기존의 재래적인 DEA모형이 갖는 한계점인 효율성이 1인 측정치간의 우열을 가리지 못함으로 인해 발생하는 세부적인 설명의 부재와 VRS 가정에서 잔여(slack)때문에 생기는 사각지대를 반영한 보다 정밀하고 정확한 효율성 측정이 가능하게 하는 장점을 지니고 있어 효율성 측정방법으로 활용했다.

주민만족도 조사를 위해서 18개 시·군 주민들을 대상으로 Survey를 실시하였다. Survey는 2016년 5월 9일부터 5월 23일까지 15일간 실시하였고, 설문지는 시·군별로 각 60부씩 총 1,080부를 배부하였다. 설문대상은 시·군에 거주하는 19세 이상 주민들로서 무작위로 선정하여 실시하였고, 배부된 설문지 1,080부 중 회수된 설문지는 891부였으며 이 중 불성실하게 응답한 설문지 48부를 제외하고 843부를 분석에 활용하였다. 설문지의 배포와 회수는 해당 시·군에서 근무하는 공무원들을 통해 이루어졌다. 의정활동에 대한 주민만족도 분석을 위해 spss10.0을 사용하였고, 지역별 평균 차이를 분석하기 위해 ANOVA 분석을 활용하였다. 또한, 해당 변수의 평균을 합산하여 전체 평균을 도출함으로써 주민의 만족도 정도를 비교하였다. 응답자 중 남자는 485명 57.5%를 차지했고 여자는 358명 42.5%를 차지했다. 학력은 중학교 졸업 이하가 43명 5.1%, 고등학교 졸업 239명, 대학교 졸업 528명 62.6%, 대학원 이상이 33명 3.9%였다. 연령은 만19세 이상 29세 이하가 34명 4.0%, 30세에서 39세까지가 255명 30.2%, 40세에서 49세 이하가 310명 36.8%, 50세에서 59세 이하가 171명 20.3%, 60세 이상이 73명 8.7%였다.

## 2. 기초의회 의정활동에 대한 성과평가 측정방법

### 1) 효율성 측정방법으로서 Super-SBM모형

효율성(efficiency)은 자원의 투입과 산출의 비율로 정의되며, 특히 투입과 산출 간의 관계성을 파악하는 중요한 기제로 작동한다. 예를 들면, 지방의회의 의정활동에 대한 효율성을 측정하는 경우 의원 수, 의정활동 예산, 사무처 직원 수 등의 투입요소들을 활용해 지방의회의 본원적 목적을 어느 정도 수준으로 달성하는 가를 측정하는 것을 의미한다. 그러나 공공부문의 효율성 측정은 투입물과 산출물의 분명한 가격정보가 존재하지 않으므로 쉽지 않은 것이 현실이다. 다만, 최근에 자료포락분석 등의 방법이 개발되고 적용됨으로써 관측치들 사이의 상대적 효율성을 측정함으로써 가능하게 되었다. 그러나 전통적 자료포락분석이 여러 가지 한계점들을 노정함으로써 최근에는 이를 보완하는 Super-SBM모형 등이 보다 정확한 상대적 효율성 수치 측정을 가능하게 해주고 있다.

Super-SBM모형은 초효율성모형(Super-Efficiency)과 잔여기준모형(Slack-Based Measure; 이하 SBM)의 내용들을 바탕으로 이들 두 모형의 내용들을 결합한 방법론이다. 따라서 Super-SBM모형



이 제시되기 위해서는 초효율성 모형과 SBM모형을 먼저 살펴볼 필요성이 제기된다. 먼저, DEA에서의 투입 및 산출변수의 전체 숫자와 효율적인 관측치(Decision Making Unit: DMU)의 수는 밀접한 상관관계를 맺고 있다. 즉 투입 및 산출변수의 수가 관측치의 수에 비해 늘어날수록 효율적인 관측치의 수도 급격히 늘어나는 경향이 있어 연구결과의 타당성이 떨어지는 문제가 발생할 수 있다. 또한 과도한 수로 늘어난 DMU들 사이의 우선순위의 구별이 어려운 '식별력의 문제'가 발생할 수 있으며, 이 경우 효율적으로 평가된 DMU들 사이의 우선순위를 정해야만 평가의 타당성 문제를 해결할 수 있다(이정동·오동현, 2012). 바로 이런 DEA의 '식별력 문제'를 해결하기 위해 Anderson과 Peterson(1993)에 의해 개발된 모형이 초효율성 모형(Super-Efficiency or AP)이다. 초효율성모형은 효율적인 것으로 평가된, 즉 1의 효율성을 부여받은 관측치들만을 대상으로 우열을 가리는 것으로 먼저, 효율적인 관측치들 중 대상이 되는 DMU를 배제하고 새로운 생산변경을 생성시킨 다음 평가대상인 DMU와의 거리를 측정해 초효율성을 산정한다. 효율적으로 평가된 전체 DMU들이 이 과정을 거치면 효율적인 DMU들 간 우선순위가 측정된다.

잔여기준효율성(SBM)모형은 투입이나 산출이라는 특정한 방향성을 강제하지 않음으로 인해 투입 및 산출에서의 효율성 개선의 여지가 있다면 효율성 척도에서 이를 감안할 수 있게 하는 비방향성 모형이다. 이는 효율을 개선하는 과정의 투입이 줄어드는 투입여유분(input slack)과 산출이 늘어나는 산출여유분(output slack)을 단위무관하게 만든 이후 줄어든 투입 및 산출의 여유분들의 평균치를 이용하여 효율성 척도로 계산하기 때문에 가능한 것이다. SBM모형은 평균적으로 투입을 최대한 줄이는 동시에 산출은 최대한 늘리는 방향으로 효율성 개선이 진행된다(이정동·오동현, 2012).

위의 초효율성 DEA 모형은 CRS가정에서는 투입기준과 산출기준 모두에서 해를 구할 수 있으나, VRS 가정에서는 잔여(slack)때문에 해를 구하지 못하는 경우도 나타난다. 이러한 문제점을 해결하기 위해 Tone(2002)은 잔여기준초효율성(Super-Slack-Based Measure: Super-SBM)모형을 제안했다. 이는 초효율성모형에 비방향성 모형인 SBM을 결합해 VRS가정의 모형에서 발생하는 잔여문제를 해결한 것이다. Super-SBM모형은 효율적으로 평가된 관측치들 간의 우선순위만을 정하는 초효율성 모형과 달리 비효율적으로 평가된 관측치들까지 포함하는 모든 DMU들의 효율성 수치가 잔여를 반영하여 적용되기 때문에 변화하게 된다. CCR기준의 Super-SBM모형의 수식은 아래와 같다.

$$\delta^K = \min \frac{1}{\frac{1}{N} \sum_{n=1}^N \frac{y_n}{y_n^k}} \quad (1)$$

subject to

$$\begin{aligned} \bar{x}_m &\geq \sum_{j=1, j \neq k}^J x_m^j \lambda^j \quad (m = 1, 2, \dots, M), \\ \bar{y}_n &\leq \sum_{j=1, j \neq k}^J y_n^j \lambda^j \quad (n = 1, 2, \dots, M), \\ \bar{x}_m &= x_m^k \text{ and } 0 \leq \bar{y}_n \leq y_n^k, \\ \sum_{j=1, j \neq k}^J \lambda^j &\geq 0 \end{aligned}$$

여기서  $\delta$ 는 초효율성 점수이고,  $x_m^k$ 은 관측치  $k$ 의 투입요소,  $\bar{x}$ 는 관측치  $k$ 를 배제한 상태에서 형성된 생산변경 상에 존재하는 추정된 투입요소벡터  $m \times 1$ ,  $\bar{y}$ 는 역시 관측치  $k$ 를 제외한 상태에서 형성된 생산변경 상의 추정된 산출요소벡터  $n \times 1$ 를 나타낸다.  $x_m^k$ 는 관측치  $k$ 의 투입요소,  $y_n^k$ 는 산출요소를 각각 나타낸다.

## 2) 만족도 및 효율성의 연계분석

만족도는 어떤 대상에 대해 개인이 가지는 기대와 그 기대가 충족이 되는 정도에 대한 반응이라고 할 수 있다. 만족도는 지극히 주관적인 개념으로 연구대상에 따라 소비자 만족, 주민만족, 고객만족 등 여러 형태로 사용되고 있다. 송건섭(2014)은 만족도를 기대불일치 이론에 근거하여 설명하고 있고, 장갑호 외(2010)는 주민만족도를 주민의 수요와 욕구의 충족정도에 대한 반응으로 정의하고 있다. 이성근 외(2010)는 기초자치단체 행정서비스 주민만족도는 기초자치단체가 제공하는 행정서비스에 대해 주민의 이용경험에 대한 판단적 가치와 주관적인 반응의 결과로 정의한다.

공공서비스에 대한 만족도 역시 지극히 주관적인 개념으로 이를 측정하기 위해서는 지표를 얼마나 잘 설정하느냐가 관건이다. 주관적 개념의 평가는 공공서비스에 대한 주민의 평가 즉 주민의 행정수요나 욕구에 공공서비스가 어느 정도 충족을 시켜주고 있는가를 평가하는 것으로 정부의 대응성 측면으로 이해할 수 있다(김미호, 2010). 주민만족도 조사는 평가결과 긍정적으로 평가된 영역은 보다 더 강화하고, 부정적으로 평가된 영역은 그에 대한 심층적 분석 및 대책을 강구함으로써 주민에 대한 서비스의 수준을 높이자는데 그 목적이 있다(송건섭, 2013). 의정활동 또한 정부가 제공하는 공공서비스의 일환으로 이에 대한 주민만족도를 평가하기 위해 많은 지표들이 개발되어 사용되고 있다.

최근에는 공공서비스의 평가와 관련하여 객관적인 평가방법인 효율성의 개념과 주관적인 평가

방법인 만족도의 개념을 연계분석해서 활용하고 있다. 이는 객관적 평가방법과 주관적 평가방법이 각각의 장단점을 내포하고 있으며 이를 보완하기 위한 일환으로 진행되고 있다. 특히, 객관적 평가방법은 평가차원이 공급자 중심으로 평가기준으로 효율성, 효과성을 사용하며 서비스의 양적 부분에 대한 평가이다. 객관적 평가방법의 장점으로는 계량화가 용이하고, 자료수집이 용이하며, 객관성과 신뢰성을 확보할 수 있다는 것이다. 하지만 단점으로는 공급자의 입장만 반영된다는 점이 있다. 주관적 평가방법은 평가차원이 수혜자로 설정되며 평가기준으로 대응성, 형평성의 개념이 주로 사용된다. 평가내용 역시 서비스의 질적인 부분에 맞추어지므로 수혜자의 의견이 반영된다는 장점이 있다. 하지만 주관적 평가방법은 객관성과 신뢰성이 결여될 수 있다는 단점이 있다. 객관적인 평가방법과 주관적인 평가방법은 서로 배타적 관계에 있다기보다는 상호보완적 관계라고 할 수 있다. 따라서 두 가지 평가방법을 적절하게 조화시킨다면 보다 정확한 평가가 가능할 것이다. 본 논문에서는 효율성과 만족도를 연계하여 관계유형별로 분류하였다. 효율성 분석을 위해 Super-SBM모형을 활용하였고, 만족도 분석을 위해 Survey를 실시하였으며, 그 결과들에 기반해 18개 시군의의회들을 네 가지 유형 범주로 구분하여 유형별 특성과 시사점을 제시하였다. 아래 <그림1>에서는 이에 대한 평가 분석들의 내용이다.

<그림 1> 경남 지방의회 의정활동에 대한 효율성 및 만족도 연계 평가 분석 틀

기초의회의 법적권한	기초의회의 기능 및 역할	효율성 및 만족도 측정방법
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 자치입법</li> <li>■ 행정감시</li> <li>■ 주민대표</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>∴ 조례제정 및 개정</li> <li>∴ 예결산심의</li> <li>∴ 행정사무감사</li> <li>∴ 시정질의질문</li> <li>∴ 주민청원 및 진정처리</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>※ 효율성 측정(객관적 평가) : Super-SBM</li> <li>※ 주민만족도 측정(주관적 평가) : Survey</li> <li>※ 주관적 평가와 객관적 평가의 연계분석: 4가지 유형분류</li> </ul>

### 3. 변수선정

지방의회 의정활동은 기본적으로 지방의회의 정치적 기능인 입법기능, 행정통제기능, 주민대표 기능 등에 기초해 운영된다(강인호 외, 2002). 의정활동 평가는 지방의회의 정치적 기능의 세부사항들을 고려하여 주요지표를 설정하고 이를 대상으로 실행할 수 있다. 본 연구에서는 지방의회 의정활동에 대한 성과평가를 정량적 부분과 정성적 부분, 다시 말해 객관적 평가와 주관적 평가를 각각 실시하며, 또한 이를 연계해 실행하고자 선행연구를 참조하여 대표성 및 일관성을 확보하는 방향으로 투입변수와 산출변수를 선정하였다.

본 연구에서는 투입변수로 노동의 대리변수인 의원정수와 사무처 직원 수, 자본의 대리변수로써 지방의회 의정관련 예산을 선정했다. 이들 투입변수들은 선행연구에서 가장 많이 활용되는 변수이기도 하다. 또한 선행연구들에 기초해 봤을 때 지방의회 의정활동 주요 산출지표로는 조례제

정과 개정안에 대한 심의실적, 예·결산심의실적, 행정사무감사실적, 질의질문실적, 지역현안에 대한 정책대안제시, 대민활동, 주민의견수렴 및 공개활동 등(최근열 외, 2009; 장갑호 외, 2010; 송건섭, 2014; 송건섭, 2013)을 들 수 있다. 이들 중 지방의회 정치적 기능을 평가하는 세부사항 변수로 일반적으로 가장 많이 활용되고 있는 자료는 조례제정과 개정의 심의실적, 예·결산심의실적, 행정사무감사실적, 시정 질의질문실적 등으로 이를 정량적 평가의 산출변수로써 선정했다. 만족도 조사에서는 투입변수로 정량적 DEA평가와 동일한 변수를 선정했으며, 산출요소로는 조례제정 및 개정활동, 예산심의활동, 행정사무감사조사활동, 시·군정질문 질의활동, 민원수렴활동 등을 선정하였다.

〈표 2〉 의정활동 효율성 및 만족도 분석을 위한 투입요소와 산출요소

평가 내용	평가방법	변수 구분	변수(단위)	지표의 구성내용	자료출처
효율성평가	Super-SBM	투입	의원정수(명)	정원	시군 의정백서
			의정활동예산(천원)		
			사무처직원수(명)	행정직원+전문위원	
		산출	조례제정심의실적(건)		
			예결산심의실적(건)		
행정사무감사실적(건)	감사지적 및 시정건수				
질의질문실적(건)					
만족도평가	Survey	투입	의원정수(명)	의원정수의 적정도	
			의정활동예산(천원)	의정예산의 적정도	
			사무처 직원정수(명)	사무처 직원정수의 적정도	
		산출	조례제정 및 개정활동	만족도, 주민의견반영, 자료수집활동, 입법 기능 수행정도, 의원 전문성	
			예산심의활동	만족도, 주민의견반영, 자료수집활동, 심의 효율성	
			행정사무감사조사활동	만족도, 주민의견반영, 자료수집활동, 감사 효율성, 비판과 대안 제시, 견제와 감시기능 수행정도	
			시정질문 질의활동	만족도, 주민의견반영, 자료수집활동, 정책 반영정도, 비판과 대안 제시, 견제와 감시기능 수행정도	
			주민여론수렴	만족도, 주민의견수렴, 자료수집활동, 민원 해결, 행정편의	

산출변수들의 세부측정 지표를 살펴보면, 먼저, 조례제정과 개정 활동은 지방의회가 조례를 제정하고 개정하려는 의지를 가지고 있고, 그 활동을 민주적 절차와 의사를 통해 전문성을 가지고 충실히 수행하고 있는 가에 대해 분석하는 것이다. 이는 조례제정과 개정의 심의실적 및 이에 대한 만족도, 적극적 관련자료 수집 활동, 전문성 여부, 주민의견과 요구의 반영정도 등을 통해 측정이 가능하다. 둘째, 예산심의활동에 대한 성과측정은 주민만족도, 집행부 예산에 대한 심의과정에

서의 지방의회를 통한 주민의견반영 정도, 예산심의에 대한 자료수집활동의 활발성, 그리고 심의 효율성과 지방의회에서의 예산안 심의실적 등을 통해 실행가능하다. 셋째, 행정사무감사활동에 대한 성과측정지표는 만족도, 주민의견 반영정도, 자료수집활동의 적절성, 정책반영정도, 비판과 대안의 제시, 견제와 감시기능 수행정도, 감사지적 및 시정요구 건수이다. 마지막으로 시·군정 질의질문활동의 측정지표는 주민만족도, 주민의견반영정도, 자료수집활동의 적절성, 정책반영정도, 비판과 대안제시의 적극성, 견제와 감시기능 수행정도, 시·군정 질의질문건수 및 그 내용 등을 들 수 있다.

## IV. 분석결과

### 1. DEA 효율성 분석

경상남도 18개 시·군 기초의회를 대상으로 Super-SBM모형을 적용해 상대적 효율성을 분석해 본 결과는 <표 3>에 나타난 바와 같다. 효율성 전체평균은 53.7%로 비효율성이 46.3% 존재하는 것으로 나타났으며, 비효율성 수준에서는 평균이 5.08이었다. 이들 중 효율성이 가장 높게 나타난 기초의회는 함안군의회로써 1.3785의 효율성 측정치를 나타냈으며, 사천시, 거제시, 밀양시의회들도 효율성 수준이 1이상으로 높은 것으로 분석되었다. 따라서 <표 3>에서 볼 수 있는 바와 같이 역시 함안군의회가 -0.27로 비효율성 측면에서 가장 낮게 나타나 효율성이 상당히 높은 것으로 판명되었으며, 사천시, 거제시, 밀양시, 양산시의회 등도 모두 비효율성 수준이 음(-)로 나타나 효율성 수준이 높은 것으로 분석되었다. 함안군의회는 2012년부터 군정질의질문 과정에서 적극적으로 주민의견을 수렴해서 반영하려는 노력을 기울여 2014년의 시·군정질의질문 건수가 전체 18개 시·군 중 가장 많은 것으로 나타났다. 반면, 효율성 수준에서는 고성군의회는 4.09%, 의령군 의회는 4.7%, 산청군의회는 6.6%의 효율성 수준을 나타내 상당히 효율성이 낮은 것으로 평가된다. 역시나 고성군의회는 비효율성 수준은 23.42에 이르러 가장 비효율성이 높은 기초의회로 나타났고, 의령군의회가 20.23의 비효율성을 보여 고성군의회 다음으로 효율성이 낮았다. 이들 효율성이 낮은 기초의회들은 공통적으로 시·군정질의질문 건수에서 효율적으로 평가된 다른 기초의회들에 비해 대단히 낮은 수치를 보여주고 있는데 주요한 특징이 있다.

한편, 준거집단의 동료집단에 의한 참조횟수에서는 밀양시의회와 함안군의회가 14회로 동수의 참조횟수를 나타내 동료집단으로부터 가장 많은 준거집단으로 참조되었으며, 사천시의회와 거제시의회도 각각 6회와 3회의 참조횟수를 기록해 우수한 기초의회로 나타났다. 이를 종합해보면, 함안군의회와 밀양시의회가 동료집단인 경남 기초의회들에 의해 가장 많은 준거집단으로 활용돼 가장 우수한 기초의회로 평가될 수 있다.

〈표 3〉 경남기초의회의 효율성 분석결과

DMU	Super-SBM	비효율성 수준	준거집단 및 가중치	참조 횟수
거제시	1.0935	-0.09	밀양시(0.7190); 사천시(0.1868); 함안군(0.3779)	3
거창군	0.6543	0.53	밀양시(0.6257); 함안군(0.2866)	0
고성군	0.0409	23.42	밀양시(0.3315); 함안군(0.6099)	0
김해시	0.0834	10.99	함안군(2.0252)	0
남해군	0.4537	1.2	밀양시(0.5803); 함안군(0.1457)	0
밀양시	1.0665	-0.06	거제시(0.6201); 하동군(0.2437)	14
사천시	1.105	-0.1	밀양시(0.4218); 함안군(0.4025)	6
산청군	0.0659	14.17	밀양시(0.1666); 사천시(0.5138); 함안군(0.1668)	0
양산시	1.0305	-0.03	밀양시(0.9815); 사천시(0.1868)	0
의령군	0.0471	20.23	밀양시(0.3437); 함안군(0.5313)	0
진주시	0.158	5.33	밀양시(0.2465); 사천시(0.5605); 함안군(1.0069)	0
창녕군	1.0017	0	거제시(0.6875)	0
창원시	0.1075	8.3	밀양시(0.0256); 사천시(2.3483); 함안군(1.4487)	0
통영시	0.2754	2.63	밀양시(0.5928); 함안군(0.5294)	0
하동군	0.351	1.85	밀양시(0.7040); 함안군(0.1848)	1
함안군	1.3785	-0.27	거제시(0.6053); 사천시(0.0263)	14
함양군	0.3283	2.05	밀양시(0.1566); 함안군(0.7964)	0
합천군	0.424	1.36	밀양시(0.2890); 함안군(0.7244)	0
평균	0.537	5.08		

〈표 4〉에서는 Super-SBM모형의 효율성 결과들을 VRS기법을 적용해 세부적인 모형별 효율성으로 분해해 이를 비교하고 규모수익의 결과들을 제시하였다. 그 내용을 살펴보면, 효율성 평균이 52.44%이며 그 구성요소로서 순기술효율성(VRS)의 평균은 75.78%, 규모효율성의 평균은 73.56%인 것으로 나타났다. 이를 분석하자면, 모형의 전체 비효율성이 47.56%인데, 그 세부구성요소인 순기술효율성의 비효율성 평균이 24.22%이며, 규모효율성의 비효율성 평균이 26.44%에 해당되어 거의 엇비슷한 비효율성을 나타낸다고 볼 수 있다. 따라서 경상남도 기초의회의 비효율성은 순기술효율성과 규모효율성 모두에 그 원인이 있다고 볼 수 있다. 순기술효율성에는 전체 18개 기초의회 중 10개 기초의회에서 효율성이 1이상으로 나타났으며, 규모효율성에서는 단 3개 기초의회에서만 효율성이 1인 것으로 나타나 15개 기초의회에서 규모효율성이 1이하인 것으로 평가되었다. 한편, 규모수익>Returns to Scale: RTS) 분석결과를 살펴보면, 규모수익체증(IRS)를 보이는 기초의회는 11곳이었으며, 규모수익체감(DRS)를 나타내는 기초의회는 6곳인 것으로 나타났다. 본 연구 결과 규모수익체증을 나타내는 기초의회들은 규모의 확대를 통해 효율성 제고 방안을 모색해야

할 것이며, 반면에 규모수익체감을 나타내는 거제시, 양산시, 진주시, 창원시, 통영시, 합천군 등의 6곳은 규모의 축소를 통해 기초의회 운영상의 효율성을 제고 할 수 있을 것이다. 연구결과 특징적인 것은 합천군을 제외하고는 대부분의 시단위의 기초의회들에서 규모수익체감의 결과를 나타냈다는 점이다. 이는 시단위의 기초의회들에서 산출물들이 투입물들의 규모에 비해 그 수가 적은데 기인한다고 볼 수 있다.

〈표 4〉 모형별 각 평균 효율성 비교

DMU	Super-SBM 효율성	순기술효율성(VRS)	규모효율성	RTS
거제시	1.09	1.17	0.94	Decreasing
거창군	0.63	0.68	0.92	Increasing
고성군	0.04	0.05	0.77	Increasing
김해시	0.08	0.08	1	Constant
남해군	0.42	1.09	0.39	Increasing
밀양시	1.07	1.07	0.99	Increasing
사천시	1.07	1.08	1	Increasing
산청군	0.06	1.03	0.06	Increasing
양산시	1.03	1.05	0.98	Decreasing
의령군	0.04	1.02	0.04	Increasing
진주시	0.16	0.3	0.52	Decreasing
창녕군	1	1	1	Increasing
창원시	0.1	1.13	0.09	Decreasing
통영시	0.25	0.3	0.84	Decreasing
하동군	0.34	0.42	0.81	Increasing
함안군	1.37	1.47	0.93	Increasing
함양군	0.29	0.3	0.97	Increasing
합천군	0.4	0.4	0.99	Decreasing
평균	0.5244	0.7578	0.7356	

한편, DEA에서는 상대적으로 비효율적인 DMU들의 비효율성을 분석하고 개선하기 위해 투입 및 산출의 구조가 비슷하며 효율적으로 판명된 DMU들을 준거집단인 참조집합으로 선정해 이들의 투입 및 산출을 비교해 효율적 DMU가 되기 위해 개선해야 할 적정투입산출물의 세부내용을 제시하는 방법을 통해 개선방향을 제시한다. 〈표 5〉에서는 Super-SBM모형의 효율성 결과에 근거한 개별 DMU들의 효율성 개선방향을 제시한 것이다. 그 내용을 살펴보면, 먼저 경상남도 18개 기초의회의 평균비효율의 정도는 투입변수인 의정활동 예산과 사무처 직원수에서는 각각 5%와 3%를 감소시켜야 하는 것으로 나타났으며, 산출변수인 조례제정 및 심의건수에서는 기존보다 38%, 예산결산심의회건수에서는 55%, 행정사무감사건수에서는 10%, 질의질문건수에서는 1,934%를 증가시켜야 하는 것으로 나타나, 특히 기초의회의 산출활동 중 질의질문건수가 상당히 부족한 것으로 드러났다. 한편, 효율성이 가장 낮게 나타났던 고성군의의회와 의령군의의회 경우를 살펴보면, 고성

군의회의는 함안군의회와 밀양시의회를 준거집단으로 해 비교한 결과 의원수에서는 5%의 감소만이 나타났으나, 산출변수인 조례제정심의건수에서는 24%, 예산결산심의건수에서 80%, 질의질문건수에서는 무려 9,264%를 증가시켜야 상대적 효율성을 달성할 수 있는 것으로 나타났다. 특히 2014년 시점으로 질의질문건수가 1건에 불과해 준거집단과 비교해 제시된 적정산출물인 93.63건에 비해 월등히 부족한 것으로 분석되었다. 반면, 의정활동예산과 사무처직원 수, 그리고 행정사무감사 실적에서는 효율성을 달성한 것으로 나타나 주로 비효율의 원인이 질의질문 건수와 예산결산심의 건수에 기인한 것으로 판명되었다. 또한 의령군의회의 경우도 밀양시와 함안군을 준거집단으로 삼아 비교해 본 결과 의원 수에서 2%와 사무처직원 수에서 13%를 감소시켜야 하며, 조례제정심의건수에서 17%, 예산결산심의건수에서 11%, 질의질문건수에서 8,063%를 증가시켜야 하는 것으로 나타나 역시 비효율의 원인이 주로 질의질문건수의 부족에서 비롯된 것으로 분석된다. 다음으로 효율성이 낮은 산청군의회 김해시의회 역시 주로 질의질문건수에서 준거집단에 비해 많은 격차를 보여 효율성이 낮아진 것으로 나타났다.

〈표 5〉 실제투입산출물과 적정투입산출물의 비교

DMU	투입물			산출물			
	의원수 (명)	의정활동 예산(천원)	사무처 직원수(명)	조례제정심의 (건)	예산결산심의 (건)	행정사무감 사(건)	질의질문 (건)
거제시	16 (16)	1,017,395 (1,017,395)	19 (19.63)	83 (80.5)	13 (9.6)	166 (166)	23 (23)
	0%	0%	3%	-3%	-26%	0%	0%
거창군	11 (11)	765,732 (719,220)	15 (14.08)	46 (56.17)	6 (6.67)	125 (125)	16 (44.48)
	0%	-6%	-6%	22%	11%	0%	178%
고성군	11 (10.41)	714,156 (714,156)	13 (12.95)	48 (59.53)	4 (7.2)	85 (85)	1 (93.64)
	-5%	0%	0%	24%	80%	0%	9,264%
김해시	21 (20.25)	1,472,923 (1,472,923)	28 (24.3)	60 (131.64)	4 (16.2)	28 (83.03)	8 (309.85)
	-4%	0%	-13%	119%	305%	197%	3,773%
남해군	9 (9)	688,920 (579,625)	12 (11.61)	42 (44.28)	5 (5.23)	111 (111)	4 (22.87)
	0%	-16%	-3%	5%	5%	0%	472%
밀양시	13 (13)	816,330 (816,330)	17 (17)	60 (60)	7 (7)	181 (135.84)	1 (1)
	0%	0%	0%	0%	0%	-25%	0%
사천시	12 (12)	832,843 (832,843)	12 (14.49)	67 (65.77)	5 (5)	109 (109)	62 (62)
	0%	0%	21%	-2%	0%	0%	0%
산청군	10 (10)	720,120 (685,275)	11 (11)	50 (55.27)	5 (5.07)	93 (93)	1 (57.55)
	0%	-5%	0%	11%	1%	0%	5,655%
양산시	15 (16.3)	1,188,872 (1,188,872)	22 (22)	81 (81)	7 (7)	198 (198)	3 (3)



	9%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
의령군	10 (9.78)	667,010 (667,010)	14 (12.22)	47 (55.16)	6 (6.66)	84 (84)	1 (81.63)
	-2%	0%	-13%	17%	11%	0%	8,063%
진주시	20 (20)	1,464,116 (1,400,396)	23 (23)	52 (117.79)	4 (12.58)	147 (147)	10 (189.06)
	0%	-4%	0%	127%	215%	0%	1,791%
창녕군	11 (11)	814,986 (814,986)	16 (16)	41 (41)	9 (8.94)	51 (51)	1 (1)
	0%	0%	0%	0%	-1%	0%	0%
창원시	43 (43)	4,023,659 (3,030,361)	46 (46)	85 (253.04)	9 (23.51)	320 (320)	12 (367.28)
	0%	-25%	0%	198%	161%	0%	3,061%
통영시	13 (13)	911,930 (868,931)	20 (16.43)	57 (69.98)	4 (8.38)	129 (129)	8 (81.59)
	0%	-5%	-18%	23%	110%	0%	920%
하동군	11 (11)	760,882 (709,104)	15 (14.19)	35 (54.25)	4 (6.41)	135 (135)	4 (28.98)
	0%	-7%	-5%	55%	60%	0%	625%
함안군	10 (10.23)	727,312 (727,312)	12 (12)	65 (53.38)	8 (8)	41 (41)	153 (17.64)
	2%	0%	0%	-18%	0%	0%	-88%
함양군	10 (10)	883,000 (707,081)	14 (12.22)	50 (61.16)	6 (7.47)	61 (61)	14 (122.01)
	0%	-20%	-13%	22%	25%	0%	772%
합천군	11 (11)	789,149 (762,717)	16 (13.6)	35 (64.42)	6 (7.82)	82 (82)	21 (111.12)
	0%	-3%	-15%	84%	30%	0%	429%
평균	0%	-5%	-3%	38%	55%	10%	1,934%

\*( ) 숫자는 적정투입물 및 적정산출물

## 2. 의정활동 주민만족도 분석

경남 기초자치단체별 의정활동 주민만족도를 조사하기 위해 설문조사를 실시하였다. 지역별 주민만족도 분석결과는 <표 6>과 같다. 전체 평균값은 2.6404에서 3.1143까지 분포하고 있고 전체 만족도 평균은 2.8819였다. 주민들이 실제로 느끼고 있는 주민만족도는 낮은 편에 속한다. 평균값이 2.8819라는 것은 만족도가 보통 이하란 것으로 의정활동 전반에 대해 주민들이 활동을 크게 체감하지 못하고 있다고 해석할 수도 있다. 지역별로 전체 평균값을 살펴보면 고성군이 2.6404로 가장 낮았고 창원시가 그 다음으로 주민만족도가 낮았다. 반면 합천군의회가 3.114로 가장 높은 수치를 보였으며, 남해군과 거제시 등도 3이상으로 상대적으로 조사된 기초의회 중에서 만족도가 높은 것으로 나타났다.

변수별로 만족도 평균을 살펴보면, 우선 투입변수인 의정지원활동의 만족도 평균은 2.9217이었고, 고성군이 2.5449로 가장 낮았으며 창원시가 2.5988로 그다음으로 낮았다. 반면 의정지원 만족도 평균이 가장 높은 지역은 남해군으로 3.1986을 보였고, 다음으로 사천시가 3.1631로 높았다. 조

례제정 및 개정활동의 만족도는 2.8157이었고, 만족도가 가장 낮은 지역으로 창원시 2.5222, 고성군 2.6577이었다. 만족도가 높은 지역으로는 합천군 3.0449, 거제시가 3이었다. 예산심의활동은 만족도가 2.8602였고, 심의활동에 대한 만족도가 낮은 지역은 창원시와 김해시로 각각 2.6296, 2.6434을 나타냈다. 주민만족도가 높은 지역은 합천군과 남해군으로 각각 3.1769, 3.0426을 보였다. 다음으로 행정사무감사조사활동의 만족도 평균 2.8661이었고, 거창군의 만족도는 2.5341로 가장 낮게 나타났으며 다음으로 고성군의 만족도가 2.5721로 낮았다. 만족도가 높은 지역은 함양군으로 3.0950였으며, 다음으로 합천군의 평균이 3.0714로 높았다. 시·군정 질의질문 활동의 평균은 2.9316이었으며 고성군이 2.7355로 가장 낮았으며, 창녕군이 2.7619로 두 번째 낮았다. 만족도가 높은 지역은 남해군으로 3.1489을 보였고, 산청군이 3.0957을 보여 만족도가 두 번째 높은 지역으로 나타났다. 주민의견수렴활동은 전체만족도 평균이 2.8962로 나타났다. 고성군은 만족도가 2.5885로 가장 낮았고, 창원시가 2.7259로 다음으로 낮았다. 만족도 평균이 높은 지역은 합천군과 남해군으로 각각 3.2531, 3.0766의 값을 보였다. 전체 변수별 만족도 평균을 살펴보면 시·군정 질의질문활동이 2.9316로 가장 높았고, 조례제정 및 개정활동이 2.8157로 가장 낮았다. 변수별 만족도 평균도 보통(3.0000) 이하의 수준으로 분야별 개선이 요구되는 상황이다.

〈표 6〉 경상남도 소재 시·군별 의정활동 주민 만족도

구분	만족도						전체 평균
	의정지원	조례	예산	행정감사	질의질문	의견수렴	
거제시	3.1159	3.0000	3.0000	2.9293	3.0489	2.9696	3.0106
거창군	2.7424	2.7000	2.6439	2.5341	2.8693	2.8045	2.7157
고성군	2.5449	2.6577	2.7436	2.5721	2.7355	2.5885	2.6404
김해시	2.9380	2.6884	2.6434	2.7440	2.8139	2.7488	2.7628
남해군	3.1986	2.9234	3.0426	3.0213	3.1489	3.0766	3.0686
밀양시	2.9767	2.8837	2.9845	2.9128	3.0581	2.9953	2.9685
사천시	3.1631	2.8833	2.9444	2.9583	3.0312	3.0333	3.0023
산청군	3.0567	2.9574	2.9078	2.9574	3.0957	2.9830	2.9930
양산시	2.8788	2.8182	2.7121	3.0341	2.8352	2.9773	2.8760
의령군	2.6739	2.6913	2.8333	2.8533	2.9891	2.8391	2.8133
진주시	2.8485	2.9345	2.8364	2.8955	2.8990	2.9855	2.8999
창녕군	2.9444	2.6762	2.7857	2.8274	2.7619	2.8048	2.8001
창원시	2.5988	2.5222	2.6296	2.7222	2.7731	2.7259	2.6620
통영시	2.9048	2.8381	2.8651	2.8452	2.8511	2.7286	2.8388
하동군	2.9434	2.7245	2.8553	2.7877	2.9056	2.8679	2.8474
함안군	3.0000	2.8300	2.8862	2.8293	2.9451	2.8098	2.8834
함양군	3.0133	2.9080	2.9933	3.0950	2.9150	2.9400	2.9774
합천군	3.0476	3.0449	3.1769	3.0714	3.0918	3.2531	3.1143
평균	2.9217	2.8157	2.8602	2.8661	2.9316	2.8962	2.8819

※ 만족도 순위: 합천군>남해군>거제시>사천시>산청군>함양군>밀양시>진주시>함안군>양산시>하동군>통영시>의령군>창녕군>김해시>거창군>창원시>고성군

### 3. 변화추이분석

아래 <그림 2>는 경상남도 지방의회 의정활동에 대한 만족도 및 효율성을 측정된 후 이를 연계해 분석한 내용이다. 종축은 주민만족도를 평균이상과 평균이하로 나누어 나타낸 것이며, 횡축은 2014년 단일시점의 효율성을 측정해 역시 평균을 중심으로 평균이상과 평균이하로 분류해 나타낸 것이다. <그림 2>에서 볼 수 있듯이, 효율성이 평균이상이면서 주민만족도 역시 전체의 평균이상인 지방의회는 거제시, 밀양시, 사천시, 함안군의의회 등 4개 기초의회들이므로 나타났다. 이들 1사분면에 위치하고 있는 4개 기초의회들은 현재의 의정활동이 정량적 분석에서도 상대적으로 상당한 효율성을 보여주고 있으며, 정성적 분석인 주민만족도 측정에서도 전체의 평균이상을 나타내고 있어 다른 기초의회들에 비해 주어진 지방의회의 기능을 비교적 잘 수행한 것으로 분석된다. 2사분면에 위치하고 있는 남해군, 산청군, 진주시, 함양군, 합천군 의회들은 객관적 분석인 효율성 분석에서는 평균이하를 나타냈지만 주관적 분석인 주민만족도 측정에서는 평균이상을 나타냈다. 이는 기초의회의 의정활동을 실행하는 운영방법, 적용기법 등에서의 상대적 비효율이 존재한다는 것을 의미한다. 이를 극복하기 위해서는 1사분면에 위치하고 있는 기초의회들을 벤치마킹 해 효율성 개선방법을 참조 할 필요성이 있다. 특히 함안군의회의 적극적인 주민의견수렴 과정을 거쳐 시정질의질문을 하는 방법을 도입하는 것도 효율성 개선을 위해 좋은 방안이 될 것이다. 반면, 4사분면에 위치한 거창군, 양산시, 창녕군소속의 기초의회들은 객관적 분석인 효율성분석에서는 상

<그림 2> 경남 기초의회 의정활동에 대한 효율성 및 만족도 연계분석

평균 이상  2.8819  만 족 도  평균 이하	거제시, 밀양시, 사천시, 함안군	남해군, 산청군, 진주시, 함양군, 합천군
	거창군, 양산시, 창녕군	고성군, 김해시, 의령군, 창원시, 통영시, 하동군
	평균이상	평균이하

0.537

2014년 효율성 평균

대적 효율성이 평균이상으로 나타났으나 주관적 평가인 주민만족도에서는 평균이하로 분류되어 의정활동을 실행함에 있어 기본운영방식은 큰 문제점을 나타내고 있지 않으나 주민만족도를 개선시키는 방안을 찾아내 중점적으로 적용시킬 필요성이 제기된다. 이를 위해서는 적극적으로 기초의회 의원들이 주민들과의 적극적인 대화 및 주민의 민원을 보다 실질적으로 해결하려는 자세들 및 기초의회가 행하고 있는 주요사업 등을 주민들에게 홍보하는 것 등이 필요하다고 볼 수 있다. 마지막으로, 3사분면에 위치하고 있는 고성군, 김해시, 의령군, 창원시, 통영시, 하동군의회 등의 6개 기초의회들은 효율성과 만족도 모두에서 평균이하로 나타났다. 이들 기초의회들이 효율성 및 주민만족도를 높이기 위해서는 1사분면에 위치하고 있는 기초의회들의 의정활동 실행방법 및 그 프로그램 등을 벤치마킹해 적극적으로 도입하려는 노력이 필요하다.

## V. 결론 및 시사점

본 연구에서는 경상남도 18개 기초의회들을 대상으로 의정활동의 성과를 효율성(객관적 성과)와 만족도(주관적 성과)를 연계하여 측정하기 위하여 Super-SBM모형과 설문조사를 활용하여 그 내용을 분석하고 시사점을 제시하고자 하였다. 효율성 및 주민만족도에 대한 내용 요약은 제시하면 다음과 같다.

먼저, Super-SBM분석을 통한 상대적 효율성 평균은 53.7%여서, 비효율성이 46.3% 존재하는 것으로 나타났으며, 비효율성의 원인은 순기술효율성과 규모효율성에 공히 기인하는 것으로 나타났다. 또한 주민만족도 조사에서 주민들의 기초의회 의정활동에 대한 평균만족도는 2.8819로 그리 높지 않은 것으로 분석되었으며, 가장 만족도가 높은 기초의회는 합천군의회로 3.114였다. 반면, 고성군의회는 만족도 평균이 2.6404로 가장 낮았다.

다음으로, 주민만족도와 효율성의 연계분석에서는 주민만족도가 평균이상이면서 효율성도 평균이상으로 우수한 의정활동의 평가결과를 나타낸 곳은 거제시, 밀양시, 사천시, 함안군으로 나타났다. 이들 4개 기초의회들은 시·군정질의와 행정사무감사에서 타기초의회에 비해 우수한 것으로 평가되었다. 효율성은 평균이하지만 만족도는 평균이상인 기초의회는 남해군, 산청군, 진주시, 함양군, 합천군 등 5개였으며, 효율성은 평균이상이지만 만족도는 평균이하로 나타난 곳은 거창군, 양산시, 창녕군 등이었다. 마지막으로 만족도와 효율성 모두 평균보다 낮아 비효율적으로 평가된 기초의회로는 고성군, 김해시, 의령군, 창원시, 통영시, 하동군 등 6개 기초의회로 나타났다. 주민만족도와 효율성이 평균 이하인 지역 중 가장 만족도가 낮게 나타난 고성군의 경우 2015년 9월 경 발생했던 고성군의회 의장의 관내 주민에 대한 성희롱 및 성상납요구가 아직도 미해결인 상태로 남아 큰 영향을 미친 것으로 평가되며, 창원시의 경우는 2010년 통합 이후 구창원시, 구마산시, 구진해시 지역 간 갈등이 여전히 계속되고 있다. 또한 통합창원시 명칭문제, 통합 시청사의 위치, 프로구단 야구장 이전문제 등 지역 간 갈등의 문제점들이 누적된 상태에서 프로구단 야구장 이전문제로 시의회에서 시장에 대한 계란투척사건까지 발생해 시의회에 대한 만족도가 상당히 낮

게 나타난 것으로 판단된다.

반면, 만족도와 효율성 모두에서 가장 높은 수치를 나타난 거제시는 최근 조선업 구조조정과 관련하여 위기에 처해있는 상황이나 해양플랜트 국가산업단지 유치에 시의회의 노력<sup>2)</sup>이 컸다는 점 등이 긍정적 평가를 받은 것으로 보인다. 역시 만족도와 효율성 모두에서 좋은 평가를 받은 밀양시는 2008년부터 있었던 송전탑 건설 문제로 주민 간 갈등이 매우 높았던 지역이었지만 송전탑 문제가 2013년 해결되었고, 이후 2015년 나노국가산업단지 유치를 통해 미래 산업에 적극 대응하고, 영남권 신공항 유치를 위한 노력도 계속하였는데 이 과정에서 밀양시의회는 주민갈등 해결을 위한 중심에 서 있었고, 주민갈등을 극복하고 여론을 결집시켜 대형 국책사업을 유치하는 데 중요한 역할을 하였다. 이런 노력들이 효율성과 만족도에 긍정적 영향을 미친 것으로 판단된다.

본 연구결과를 통해 나타난 시사점을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 상대적 효율성 분석결과 비 효율성이 순기술효율성과 규모효율성에 공히 비슷한 수준에서 그 원인이 있는 것으로 나타났기 때문에 효율성 개선을 위해서는 양 부문 모두에 초점을 두고 개선방안을 마련하는 것이 요구된다. 즉, 예산과 인력운용에 있어서의 보다 효율적인 방법론이 필요할 뿐만 아니라, 의정활동 프로그램의 개발이나 적용에 있어서도 개선책이 마련되어야 한다는 의미이다. 특히, 효율성이 가장 낮게 나타난 기초의회들인 고성군의회와 김해시의회는 산출에 있어서 전반적인 측면에서 모두 효율성이 낮은 것으로 나타났기 때문에 산출 전부분에 걸쳐 총체적인 개선책이 필요하다. 반면, 효율성이 낮게 나타났으나 낮은 효율성의 주요원인이 질의질문건수의 부족분에 의해 크게 영향을 받은 의령군의회와 통영시의회 등은 함안군이 2012년부터 시행하고 있는 주민들에 대한 민원과 주민 의사를 적극적으로 찾아 시정질의질문에서 반영하는 방법론을 벤치마킹 할 필요성이 있다. 이러한 방법을 통해 함안군의회는 주민들과 더욱 밀접한 소통관계를 확고히 하고, 주민들의 민의를 대변할 뿐만 아니라 이를 통해 집행부 견제기능까지 잘 수행하는 다양한 긍정적 역할을 하고 있는 것으로 나타나 다른 기초의회의 개선노력에 있어 참조 할 좋은 역할모델이다.

둘째, 주민만족도 조사결과 경남 18개 기초의회 중 합천군의회와 남해군의회가 가장 높게 나타난 반면, 가장 낮은 만족도를 보인 기초의회는 고성군과 창원시의회였다. 특히 고성군의회는 주민 의견수렴 부분에서 만족도가 낮은 것으로 나타났으며, 창원시의회는 조례제정 및 심의부문인 입법부문에서 낮은 만족도를 나타내었다. 결국 고성군의회는 주민들의 청원과 의견을 수렴하고 해결하려는 적극적인 자세를 견지하고, 또한 주민들과의 소통을 강화하는 주민과의 만남의 시간을 더욱 늘리는 노력이 절실하다고 볼 수 있다. 창원시의회의 문제는 조례가 의원들의 의회활동으로 끝난다는 점이다. 즉, 조례내용과 조례제정 및 심의 활동에 대해 주민들과 동떨어져 움직인다는 측면이 강하다. 이를 해소하기 위해 조례에 관련된 내용들을 주민들에게 적극적으로 홍보하고, 조

2) 거제시 의회는 타 지역의 의회에 비해 현안이슈에 적극 개입하는 모습을 보인다. 2015년 경상남도과 경상남도의회 무상급식 논란에 학교급식 정상화 해결방안 촉구 결의를 채택하였고, 최근 영남권 신공항 유치와 관련해서도 경남도에서 추진한 밀양시를 지원하기보다 부산 가덕도에 유치되어야 한다는 성명을 발표하기도 했다. 또한 부산과 거제를 잇는 거가대교의 통행료 인하를 위한 요구도 지속적으로 하는 등 활발한 활동을 하고 있다. 현안 사업들에 대해 거제시 의회는 주민민원 사항 등을 청취하여 적극 대응하는 모습들로 인해 객관적 평과와 주관적 평가 모두에서 좋은 결과를 나타낸 것으로 보인다.

례제정과 심의과정에 주민의견을 반영시키려는 노력이 필요하다. 단순히 시군의회 홈페이지에 조례내용을 게재하는 정도를 넘어서서 의회차원에서 관련된 주민들에게 적극적으로 제정된 조례의 내용을 알리고, 주민의견을 수렴하려는 다양한 노력을 경주해야 할 것이다.

셋째, 효율성과 만족도의 연계분석에서는 특히 효율성 및 만족도가 평균이하로 나타난 고성군, 김해시, 의령군, 창원시, 통영시, 하동군의회 등의 6개 기초의회들이 문제가 되는데, 이들 의회들은 효율성 및 만족도 모두에서 평균이상으로 나타난 거제시, 밀양시, 사천시, 함안군의회 등에서 운영하는 방식을 벤치마킹 할 필요성이 제기된다. 결국, 함안군의회의 경우에서 보듯이 주민의 의견을 적극적으로 찾아가서 수렴하고, 이를 시정질의에 반영하려는 자세는 효율성 뿐만 아니라 주민만족도도 높이는 결과를 나타내고 있다는 점은 이들 6개 기초의회에 중요한 시사점을 제시하고 있다. 더불어 전반적인 주민만족도를 증가시키기 위해서는 의원개개인의 책임성 강화방안을 강구하고, 주민들의 민원과 진정을 적극적으로 해결하려는 노력이 선행되어야 할 것이다. 또한 주민들과의 소통의 장으로써 진정성 있는 대화의 자리를 자주 마련할 필요성이 있으며, 의정활동에 대한 주민홍보활동도 주민만족도를 높이는데 중요한 개선방안으로 제시할 수 있다.

그러나 본 연구의 한계점도 존재한다. 먼저, 효율성 측정 시점과 만족도 조사 시점 간의 시간상의 차이가 있다. 즉, 효율성 측정 시점은 2014년의 성과에 대한 측정이고, 만족도 조사시점은 2016년이기 때문에 시간차(gap)이 존재한다는 점은 방법론상으로 개선해야 할 부분이다. 둘째, 본 연구의 대상이 경남지역의 기초의회에 대한 연구로 한정되기 때문에 연구결과를 전국적인 현상으로 일반화하기에는 다소 무리일 수 있다. 마지막으로, 경남 18개 시군에 대한 만족도 조사는 각 시·군당 60부에 한정돼 설문조사를 실시했기 때문에 과연 설문에 참여한 소수의 표본집단이 엄청난 개 많은 인구를 포함하는 모집단인 지역 주민들에 대한 대표성이 충분히 확보되었는가에 대한 한계점도 노정된다.

## 참고문헌

- 강인호·오재일·박해자·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.
- 김상구·우양호.(2014). 해항도시 부산의 민선자치와 지역정치문화의 정체성: 의정활동 20년의 성과를 중심으로. 「지방정부연구」, 17(4): 25-49.
- 김선엽.(2013). 지방의회의 의정활동에 대한 효율성 비교분석. 「사회과학연구」, 29(1): 327-348.
- 김성호 외.(2002). 「지방의회의 의정활동 성과평가모형개발과 적용방안」. 서울: 한국지방행정연구원.
- 김영수.(2007). 지방의회의 의정활동 성과평가에 관한 연구. 11(1): 185-207.
- 박종관·유준석.(2005). 지방의회 의정활동의 평가: 천안시의회를 중심으로. 「한국지방자치학회보」,

17(4): 67-88.

- 박판도·이태근.(2010). 광역의원의 의정활동 만족도 평가. 「지역발전연구」, 9(2): 73-98.
- 송광태·김현태.(2000). 지방의회 의정활동평가의 분석틀과 적용. 「도시행정학보」, 13(1): 1-26.
- 송건섭.(2013). 광역의회활동의 성과평가와 지방의회 발전모델. 「한국행정학보」, 47(4): 189-211.
- \_\_\_\_\_.(2014). 지방의정활동에 대한 효율성-만족도 연계분석. 「행정논총」, 52(3): 117-144.
- \_\_\_\_\_.(1998).
- 송건섭·하세현.(2013). 기초지방의회 의정성과의 변화추이: DEA-Malmquist모형 활용. 「한국행정논집」, 25(1): 315-338.
- 유광호·박기관.(2005). 지방의회 의정활동의 성과평가에 관한 연구: 원주시 역대의회의 비교를 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 17(2): 23-43.
- 이상철·송건섭.(1998). 기초의회의 의정활동분석과 주민의 만족도 조사: 밀양시의회를 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 10(1): 109-136.
- 이성근·안성조·이관률(2010) 기초자치단체 행정서비스 영향요인, 「한국지방자치연구」, 12(2): 59-77.
- 이정동·오동현.(2012). 「효율성 분석이론: DEA 자료포락분석법」. 서울: 지필미디어.
- 이정훈·김진윤.(2010). 지방의회 의정기능의 실태와 활성화 방안: 대구광역시회를 중심으로. 「대한정치학회보」, 17(3): 215-241.
- 장갑호·김재기·송건섭.(2010). 기초지방의회 만족도에 대한 영향요인. 「국가정책연구」, 24(2): 55-79.
- 장갑호·김재기·송건섭.(2009). 의정성과에 영향을 미치는 요인에 관한 연구. 「지방정부연구」, 13(3): 11-133.
- 조선일.(2005). 지방의회 의정활동의 평가와 과제: 전남 동부지역을 중심으로. 「한국거버넌스학회보」, 12(1): 167-191.
- 최근열·장영두.(2009). 지방의회 의정활동의 성과평가: 경상북도의회를 사례로. 「한국행정논집」, 21(3): 863-892.
- Anderson, P., & Peterson, N.C.(1993). A Procedure for ranking efficient units in data envelopment analysis. *Management Science*, 39: 1261-1264.
- Rogers, Steve.(1990). *Performance Management in Local Government*. London: Longman.
- Tone, K.(2002). A Slack-Based Measure of Super-Efficiency in Data Envelopment Analysis. *European Journal of Operational Research*, 143: 32-41.

정재명(鄭載明): Arizona State University에서 행정학박사학위(2005)를 취득하고 현재 경상대학교 사회과학대학 행정학과 부교수(경상대학교 인권사회발전연구소 전문연구원)으로 재직 중이다. 관심분야는 인사행정, 공무원노사관계, 행정윤리, 행정효율성 등이다(jmyung94@gnu.ac.kr).

최상현(崔翔現): 경상대학교에서 행정학박사학위(2014)를 취득하고 현재 경상남도청에서 근무하고 있다. 주요 관심분야는 주민자치, 지방재정, 지방의회 등이며, 최근 발표 논문으로 “주민자치위원회 운영 실태와 개선방안에 관한 연구(2016)”, “자치단체장과 노조위원장의 리더십이 공무원의 이종몰입에 미치는 영향에 관한 연구(2014)”가 있다(viva13@korea.kr).

### 〈부록〉

〈표 7〉 시군별 의정활동지원 분석 결과

변수	시군명	평균	표준편차	F값/유의확률	사후검정결과
의정활동지원	거제시	3.1159	.73103	2.781 .000***	사천, 남해)창원 사천, 거제, 남해)고성 (Turkey 검정)
	거창군	2.7424	.78046		
	고성군	2.5449	.76420		
	남해군	3.1986	.86717		
	밀양시	2.9767	.81454		
	사천시	3.1631	1.08986		
	산청군	3.0567	.69616		
	양산시	2.8788	.81994		
	의령군	2.6739	.80274		
	진주시	2.8485	.60797		
	창녕군	2.9444	.69811		
	창원시	2.5988	.76720		
	통영시	2.9048	.78012		
	하동군	2.9434	.78647		
	함안군	3.0000	.74536		
함양군	3.0133	.66992			
합천군	3.0476	.69722			

\*p<.05, \*\*p<.01, \*\*\*p<.001

〈표 8〉 시군별 조례제정 및 개정활동 분석 결과

변수	시군명	평균	표준편차	F값/유의확률	사후검정결과
조례제정 및 개정활동	거제시	3.0000	.70301	1.848 .019*	합천)창원 (Dunnnett T3검정)
	거창군	2.7000	.72625		
	고성군	2.6577	.69207		
	김해시	2.6884	.62534		
	남해군	2.9234	.87034		
	밀양시	2.8837	.83749		
	사천시	2.8833	.85236		
	산청군	2.9574	.73181		
	양산시	2.8182	.63366		
	의령군	2.6913	.83555		
	진주시	2.9345	.64642		
	창녕군	2.6762	.55691		
	창원시	2.5222	.60864		
	통영시	2.8381	.83373		
	창원시	2.5222	.60864		
	진주시	2.9345	.64642		
	통영시	2.8381	.83373		
	하동군	2.7245	.72560		
	함안군	2.8300	.80835		
	함양군	2.9080	.66297		
합천군	3.0449	.61950			

\*p<.05, \*\*p<.01, \*\*\*p<.001



〈표 9〉 시군별 예산심의활동 분석 결과

변수	시군명	평균	표준편차	F값/유의확률	사후검정결과
예산심의활동	거제시	3.0000	.76980	2.204 .008**	합천)거창, 창원 (Turkey 검정)
	거창군	2.6439	.70582		
	고성군	2.7436	.70050		
	김해시	2.6434	.68389		
	남해군	3.0426	.83873		
	밀양시	2.9845	.77648		
	사천시	2.9444	.87609		
	산청군	2.9078	.62825		
	양산시	2.7121	.65726		
	의령군	2.8333	.74949		
	진주시	2.8364	.65065		
	창녕군	2.7857	.68599		
	창원시	2.6296	.62668		
	통영시	2.8651	.71779		
	하동군	2.8553	.68097		
	함안군	2.8862	.85832		
함양군	2.9933	.65115			
합천군	3.1769	.84191			

\*p<.05, \*\*p<.01, \*\*\*p<.001

〈표 10〉 시군별 행정사무감사·조사활동 분석 결과

변수	시군명	평균	표준편차	F값/유의확률	사후검정결과
행정사무감사·조사활동	거제시	2.9293	.67836	2.350 .002**	함양, 합천, 양산)거창 함양)고성 (Dunnett T3검정)
	거창군	2.5341	.65279		
	고성군	2.5721	.69193		
	김해시	2.7440	.61607		
	남해군	3.0213	.79712		
	밀양시	2.9128	.74778		
	사천시	2.9583	.83846		
	산청군	2.9574	.51689		
	양산시	3.0341	.54344		
	의령군	2.8533	.81917		
	진주시	2.8955	.59061		
	창녕군	2.8274	.65446		
	창원시	2.7222	.67758		
	통영시	2.8452	.80576		
	하동군	2.7877	.78354		
	함안군	2.8293	.79144		
함양군	3.0950	.64264			
합천군	3.0714	.71078			

\*p<.05, \*\*p<.01, \*\*\*p<.001

〈표 11〉 시군별 주민의견수렴활동 분석 결과

변수	시군명	평균	표준편차	F값/유의확률	사후검정결과
주민의견수렴활동	거제시	2.9696	.73752	2.260 .003**	합천)고성 (Dunnett T3검정)
	거창군	2.8045	.75512		
	고성군	2.5885	.77147		
	김해시	2.7488	.68326		
	남해군	3.0766	.80385		
	밀양시	2.9953	.76655		
	사천시	3.0333	.80035		
	산청군	2.9830	.59246		
	양산시	2.9773	.59645		
	의령군	2.8391	.81499		
	진주시	2.9855	.57459		
	창녕군	2.8048	.61285		
	창원시	2.7259	.54847		
	통영시	2.7286	.84832		
	하동군	2.8679	.70596		
	함안군	2.8098	.72794		
함양군	2.9400	.73872			
합천군	3.2531	.92536			

\*p<.05, \*\*p<.01, \*\*\*p<.001

## Abstract

### An Analysis on Efficiency and Citizen Satisfaction of Parliamentary Activities in Local Councils

Jung, Jae-myung

Choi, Sang hyun

This research aims to measure the efficiency of 2014 year and the current citizen satisfaction on parliamentary activities in 18 local councils of Gyeongnam, using the Super-SBM and the Survey. The results show that the average efficiency score of the 18 local councils measured by Super-SBM is 0.537; and the most efficient local council among them is Haman of 1.3785. The average citizen satisfaction of 18 local councils is 2.8819; and the highest local council is Hapcheon of 3.1143. Whereas Gosung local council is the lowest one of 2.6404. According to the efficiency-satisfaction linkage analysis, 4 local councils of Namhae, Sancheong, Sachen, and Haman are over average of both efficiency and satisfaction; the local councils which are located at the position of under average of both efficiency and satisfaction are 6 of Gosung, Gimhae, Uiryeong, Chanwon, Tongyeong, and Hadong. Therefore, as to the abovementioned 6 local councils, an increasement in the numbers of outputs is required as a way to improve both efficiency and citizen satisfaction.

Key Words: Local Council, Parliamentary Activities, Super-SBM, Efficiency, Citizen Satisfaction