「지방정부연구」 제22권 제1호(2018 봄): 173-193
The Korean Journal of Local Government Studies, Vol.22 No.1 (2018 Spring)
http://dx.doi.org/10.20484/klog.22.1.8

성과-서비스의 기대불일치와 결정요인:
의회-주민간의 효율성과 만족도*

송 건 섭

국문요약

이 글은 지방의회와 주민 간의 의정활동에 대해 성과-서비스를 기대불일치 이론에 기초하여 평가하고 의정활동 제고를 위한 시사점을 제공하기 위한 것이다. 의정활동을 효율성과 서비스 만족도를 연계하여 평가하였고, 평가초점은 성과측정에 대한 평가불일치를 규명하는데 두었다. 효율성은 객관적 데이터(1991년~2016년)를 이용하여 DEA방법에 의거 분석하였고, 만족도는 민선의회 7기(2014년~2016년) 진행시점에서 과거 의정활동에 비해 얼마나 개선되었는지 관점에서 설문조사한 데이터를 이용하였다. 연구결과를 요약하면 다음과 같다. ⅰ) 지방의회 의정활동의 효율성은 높은데 의정 서비스 질 만족도는 보통수준이다. ⅱ) 결정요인의 차이로 효율성에는 의원 수, 행정사무감사가 중요하나, 만족도에는 조례, 예산, 질의, 민원활동 등이 중요하다. ⅲ) 서비스 만족도 차이로, 의원 및 공무원은 일반주민에 비해 점수가 높아, 만족도에 대한 기댓값과 실제 값에는 불일치가 있었다. 의원과 주민간의 불일치 해소하기 위해선 효율적인 의회운영, 의정참여와 소통활성화, 주민접촉과 협조, 의정서비스 신뢰성 확보 등의 전략이 필요하다.

주제어: 성과-서비스, 기대불일치, 자료포락분석, 서비스 질

Ⅰ. 서론

1991년 민선의회 1기 출범이후 지방의회는 지방자치단체의 집행부를 감시·감독하며, 조례제정 및 예산심의활동을 전개하였고, 민의수렴 및 주민과의 직접적인 의정활동을 수행하였다. 이제 2018년 6월 13일, 민선의회 8기 구성을 목전에 두고 있지만 해를 거듭할수록 한 층 강화된 의정활동으로 전반적으로 지방정치 및 행정발전에 크게 공헌 한 것으로 평가할 수 있을 것이다. 최근에는 지방자치의 패러다임이 변화하면서 지방자치의 이념 자체가 주민만족을 우선시하는 대응성에 초점을 두고 있다. 지방의회 의회성과, 서비스를 측정하기 위해 다양한 방법이 적용되고 있는데, 이 중에서도 만족도 조사가 광범위하게 활용되고 있다. 서비스 만족도 조사는 응답주체가 긍정적으로 평가하는 영역은 더욱 발전시키고, 부정적으로 평가하는 영역은 그 실태를 파악하고 원인을

* 이 논문은 2017년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2017S1A5A2A010 24497).

심층적으로 분석함으로써 보다 나은 질적·양적 서비스를 제고하기 위한 것이다.

그동안 지방의회 의정활동에 대한 평가는 상당히 많지만 주로 성과 차원에서 연구하든지 아니면 만족도 조사차원에서 연구하는 등 단일차원의 분석을 주로 하였다(권영주, 2009: 5-32; 김선엽, 2013: 327-348; 송건섭·하세헌, 2013: 315-338; 김상구·우양호, 2014: 25-49; 정재명·최상현, 2016: 203-229). 이는 평가지표 및 방법론의 문제, 평가결과에 대한 불일치, 질적 및 양적평가를 통합으로 인한 다양한 문제에서 기인한 것으로 판단된다. 하지만 이러한 문제를 극복하고 지방의회의 성과평가를 효율성과 만족도를 연계하는 연구가 진행되고 있으며(송건섭, 2013: 117-144; 정재명·최상현, 2016: 203-229), 보다 정확하고 평가실효성을 확보하기 위해서는 이러한 연구가 활성화되어야 한다고 본다. 본 연구는 한걸음 더 나아가 지방의회실적의 효율성 확보와 주민들의 만족도 증진은 의회-주민간의 원활한 소통, 주민기대에 부응한 의정활동 등에서 얻어질 수 있다고 보며 의정활동과 주민기대 관점에서 평가하는 것도 상당히 의미가 있다고 판단된다.

따라서 본 연구는 지방의회 의정활동에 대해 의회와 주민과의 기대불일치 이론에 근거하여 성과-서비스를 평가하고, 의정활동을 위한 성과 및 만족도 제고를 위한 시사점을 제시하는데 목적을 두고 있다. 세부적으로 ⅰ) 의정활동을 위한 효율성과 서비스 만족도 등을 기대불일치 이론에 기초하여 파악 및 검토, ⅱ) 의정활동을 위한 서비스 효율성과 만족도 평가지표를 일치시켜 객관적 데이터와 주관적 조사에 근거하여 평가, ⅲ) 의정활동에 대한 효율성 및 서비스 만족도 평가의 불일치 요소를 찾아 이를 해소하기 위한 방안을 마련하고자 한다.

Ⅱ. 이론 및 선행연구

1. 지방의회와 서비스, 성과

지방의회는 주민들의 집합적인 뜻에 의하여 또 그 뜻이 반드시 선거라는 절차를 거쳐서 뽑힌 대표들로써 구성되는 법률적 능력을 가진 기관이다. 최봉기(2001: 5-25)는 지방의회를 대표의 관념을 구현하기 위하여 선거로써 구성한 지방자치단체의 대표기관이며, 합의제적 최고의사기관이라고 말한다. Press & Berburg(1983: 237-243)은 지방의회의 주요기능으로 법률 제정과 주민봉사, 행정에 대한 감시라고 표현하고 있고, Zimmerman(1986: 150-151)은 일반적 기능으로 조례제정, 예산안 의결, 지방세 과징의 세 가지로 논의하고 있다.

지방의회의 지방의원을 지역주민들의 선거에 의해 선출된 지방정치 지도자라고 하였을 때 그들이 수행해야 할 중요한 역할들은 다음과 같다(심익섭·송경희, 2000: 108-110). 의정서비스는 지방의회가 집행기관 및 주민들에게 제공되는 의정활동으로 말하며, 지방의회의 역할 및 기능 등이 포함된다. 지방의원은 지방의회의 권한에 속하는 사항에 대하여 의회 내에서 토론을 거쳐 주민들에게 유익한 방향으로 결정해 나가는 의결기능을 수행한다. 지방자치법 제35조는 지방의회의 의결사항으로 조례의 제정 및 개폐, 예산의 심의·확정, 결산의 승인 등을 제시하고 있다. 지방의회의

의결권이 어떠한가는 차치하더라도 지방의원의 역할 중 가장 큰 부분을 차지하고 있는 것이 바로 의결기능이며 지방의회를 의결기관이라 칭하는 이유도 이런데 있다. 다음으로 지방자치의 제1차적 목적이 지역 발전과 복지증진에 있다고 한다면 지방의원들은 지역발전을 위해 무엇을 해결하고, 주민의 소득 및 복지증진을 위해 무엇을 어떻게 할 것인지를 찾고 이루어 내야 함을 의미한다.

지방의회의 성과평가는 의정활동의 효율성과 만족도 차원에서 이루어질 수 있다. 의회활동의 효율성은 의정투입을 통해 얻어지는 산출수준을 말하며 객관적 데이터를 활용하여 구해질 수 있다. 서비스 만족도는 주민의 수요와 욕구의 충족정도에 대한 반응이라고 할 수 있다. 지방의회의 의정서비스 수준을 향상시키고 의정효율성과 서비스 만족도를 제공하기 위한 성과평가가 필요하다. 이는 의정서비스가 얼마나 효율적으로 지역주민에게 공급되고 있으며, 지역주민의 수요에 얼마나 대응하여 만족도를 제고하는지 알 수 있을 것이다(Rogers, 1990; Hatry, 1980; Epstein, 1984).

2. 성과-서비스 기대불일치

기대의 정의에 대해 Oliver(1980), Barbeau(1985)는 전통적 기대불일치이론에서 기대가 성과를 평가하기 위한 비교기준으로 사용되며, 소비자 만족은 기대와 불일치에 의해 결정된다고 보았다. 기대불일치이론은 개인들이 다양한 서비스에 관하여 판단을 내릴 때 특별한 서비스가 가져다 줄 특성 혹은 이익에 대한 일련의 기대를 가지고 있다고 한다. 서비스의 실질적인 성과를 경험하고 나면 이 기대를 만족의 정도를 판단하는 비교기준으로 사용한다. 기대불일치이론을 제안한 Oliver(1980)는 기대를 서비스 공급을 위한 특정사건의 발생 가능성과 사건발생의 좋고 나쁨에 대한 평가를 모두 포함하는 것으로 개념화 한다. 결국 기대불일치 이론의 관점에서 살펴보면 정부활동의 서비스 질을 평가하는 고객은 높은 기대를 가지고 있지만 실제 성과가 기대보다 부족한 불일치가 나타난다고 보았다.

이정학(2003)에 의하면 기대불일치 이론은 기대와 기대불일치가 소비자 만족에 영향을 미치는 영향을 규명하는데 목적을 둔 이론이다.[1] 대체로 기대불일치는 기대와 성과의 차이이다. 성과가 기대보다 좋으면 긍정적 기대불일치를 인지하고, 성과가 기대보다 낮으면 부정적 기대불일치를 기대하게 된다. 이를 지방의회에 적용하면 의회에 대한 기대와 의정활동 후에 지각된 서비스의 실제 성과간의 지각된 차이의 평가에 대한 주민들의 반응이라고 말할 수 있다. 기대불일치와 만족과의 관계에 대해 아직 많은 논란이 있는데, 이는 기대불일치가 만족에 영향을 주는가에 대해서이다. 유현정(2010)에 의하면, 만족을 불일치에 개념으로서 이용자에게 노출된 일련의 속성에 대한 이용자의 지각된 성과와 기대와의 주관적인 비교를 의미하며 전통적 기대불일치 패러다임 하에서 지각된 성과는 불일치를 통해 만족에 영향을 미치는 것으로 파악하였다.

의정 성과-서비스 사이의 기대차이는 첫째, 지방의정활동에 대한 성과평가에 대한 측정기준의

1) 기대불일치 패러다임은 기대와 기대불일치가 소비자 만족에 미치는 영향 및 기대와 기대불일치 상호간의 관계를 규명하는데 주안점을 둔 것이다. 만족의 이론적 결정요인을 규명하는데 초점을 맞춘 소비자 만족 연구들에 있어 중심이 되어 온 이론구조이다(방영근, 2013: 19-43).

미흡으로 인하여 의정 성과에 대하여 제대로 측정 하지 못하는 경우에 발생할 수 있다. 둘째, 의정활동에 의한 서비스 질에 대한 기대가 지나치게 높기 때문에 불일치하는 경우도 있다. 의정 성과-서비스의 연계를 통해서 평가하고, 지방의회에 적합한 의정 성과평가기준을 마련하고 지속적으로 의정 성과를 측정하여 이를 통하여 나타나는 결과를 차기 의정활동에 반영할 필요가 있다.

3. 성과-서비스에 관한 선행연구

그동안 지방의회의 성과평가는 지방의회활동을 중심으로 설문조사를 통해 서비스 만족도 측정(김영수, 2007:185-207; 최근열·장영두, 2009: 863-892; 박판도·이태근, 2010:73-98), 계량적 방법을 이용하여 성과를 평가하는 효율성 측정(김선엽, 2013: 327-348; 정재명, 2017: 143-170)에 관한 연구가 주를 이루었다. 이들 연구의 평가방법은 기존의 실적데이터를 이용한 분석에서 설문조사 방법, Service Quality, DEA, Malmquist, Super-SBM 모델 방법을 적용하여 평가의 정확성을 기하고 있다. 또한 지방의회 소통, 네트워크, 참여와 관련 된 연구도 상당 수 진행되고 있다. 최예나(2016: 69-88)는 한국사회 통합실태조사 자료를 토대로 사회적 자본으로서 공동체 의식, 사회적 이타주의, 시민참여, 소통, 사회적 신뢰, 인본주의, 지방정부와 지방의회의 소통, 지방정부의 신뢰 등을 논의하였다. 하지만 평가방법론에서는 기존의 실적데이터를 이용하여 실태조사, 설문조사 등 의미 있는 분석을 하고는 있으나 연구결과의 정확성을 제시하는 데는 한계를 지니고 있다. 보다 엄정한 연구를 위해 Service Quality, DEA, Malmquist, Super-SBM 모델 등 다양한 방법을 강구하여 질적 혹은 양적 측면의 분석을 통합할 필요가 있다.

최근에는 양 평가방법을 연계하여 연구한 논문이 소수 발견되고 있다. 이는 성과와 만족도 평가결과가 일치하지 않고 다르게 나타나는 경우가 많고, 보다 종합적으로 분석하여 시사점을 제공하고자 하는 의도가 큰 것 같다. 송건섭(2014: 117-144), 정재명·최상현(2016: 203-229) 등의 연구가 효율성과 만족도를 연계하여 평가하고 있고, 성과평가 결과에 대한 불일치 원인을 규명하려고 하고 있다. 이렇듯, 지방의회 성과에 관한 연구는 지방의회 수준, 측정방법과 평가지표 등에서 상당히 발전을 거듭하고 있으며 평가결과에 대해서도 실효성이 높은 연구들이 수행되고 있다. 본 연구는 이러한 선행연구를 종합적으로 고려하여 다음과 같은 차별성을 기하고자 한다. 첫째, 지방의회의 분석수준을 단일 기초의회를 선정하고, 효율성 평가는 민선1기부터 현재 7기까지의 실적을 토대로 연구하고자 한다. 둘째, 서비스 만족도 조사를 병행하여 의정 성과-서비스를 연계하여 평가하는데, 조사 시기는 민선7기 말기인 2017년으로 정하고 횡단면적 연구를 진행하고자 한다. 셋째, 의정 성과-서비스 관점에서 의회-주민 간의 기대불일치 요인을 규명하는 연구에 중점을 두고자 한다.

〈표 1〉 효율성 및 서비스 만족도에 관한 선행연구

연구내용	연구자	비고
연구대상: 부산의회, 평가내용: 조례제정 및 개정, 예산 및 결산심의, 행정사무감사 및 조사, 지방의회운영, 대민활동 등	김영수 (2007)	만족도 평가
연구대상: 경북의회. 의안처리내용, 조례실적, 민원접수 및 처리, 예·결산 처리실적, 행정사무감사, 도정질문, 서면질문, 상임위별 행정견제실적	최근열·장영두 (2009)	만족도 평가
연구대상: 경남의회, 평가내용: 법제도적요인, 정치적요인, 직무능력적 요인, 의욕적 요인, 의회기능(권능), 대민활동적 요인, 의정활동적 요인	박판도·이태근 (2010)	만족도 평가
연구대상: 광역의회(15개), 평가지표: ①투입요소: 지방의원 수, 의회사무직원수, 지방의회 예산규모, ②산출요소: 조례 안 처리, 예산·결산처리건수, 청원 및 진정처리건수, 시(도)정 질문건수, 행정사무감사조치건수	김선엽 (2013)	효율성 평가
연구대상: 한국사회 통합실태조사자료, ①독립변수는 사회적 자본으로서 공동체 의식, 사회적 이타주의, 시민참여, 소통, 사회적 신뢰, 인본주의, 조절변수는 지방정부와 지방의회의 소통, ②종속변수는 지방정부의 신뢰	최예나 (2016)	효율성 평가
연구대상: 광역의회(16개). 평가방법: 효율성 및 생산성 평가, ①투입요소: 의원정수, 의정활동예산, 사무처 직원 수 ②산출요소: 조례제정심의실적, 예·결산 심의실적, 행정사무감사실적, 질의질문실적	정재명 (2017)	효율성평가
연구대상: 대구시 광역의회, 평가방법 및 지표: 효율성 및 만족도 평가, ①투입요소: 지방의원 수, 의정활동예산 ②산출요소: 조례 제·개정활동, 예산심의활동, 행정사무감사, 질의질문실적, 청원민원처리	송건섭 (2014)	효율성 만족도평가
연구대상: 경남기초의회(18개), 평가방법: ①효율성평가: 의원정수, 의정활동예산, 사무처 직원 수, 조례제정심의실적, 예·결산심의실적, 행정사무감사실적, 질의질문실적 ②만족도평가: 의원, 예산, 직원 적정 수, 조례제정 및 개정, 예산심의활동, 행정사무감사조사, 시정 질의질문, 주민여론수렴	정재명·최상현 (2016)	효율성 만족도 평가

Ⅲ. 모형 및 방법

1. 측정방법

지방의회 성과평가에서 효율성을 의정활동에 대한 투입 대 산출비율로 설명한다면 그것은 바로 기술적 효율성을 말한다. 효율성(efficiency)은 조직이 제한된 자원 내에서 최대의 산출물을 창출해내는 기술이며, 조직의 내적 운영에 대한 평가로서 생산요소의 가변성과 대체 가능성을 전제로 투입/산출요소의 여러 가지 조합을 통하여 최대의 생산량을 얻는 방법이다(박만희, 208: 16-17). Charnes & Cooper(1985)의하면, DEA에 있어서 효율성 정의는 첫째, DMU의 산출요소는 투입요소의 일부를 증가시키거나 또는 산출요소의 다른 일부를 감소시키지 않고서는 증가할 수 없다. 둘째, DMU의 투입요소는 산출요소의 일부를 감소시키거나 또는 투입요소의 다른 일부를 증가시키지 않고서는 증가될 수 없다. 생산성(productivity)은 국가나 경제주체의 성과를 나타내는 지표의 하나로 투입량에 비해 산출량이 어느 정도 인지를 나타내며 동일시점이나 서로 다른 시점간의 국가나 경제주체 간의 경제성과를 비교할 수 있게 하는 일종의 상대적인 지표이다. 성과측정 방법으로 과거연구에서 많이 사용된 회귀분석법(함수접근법), 생산성 지수법 및 비율분석법 등으

로 구분되며 최근에는 수정통상최소자승법(corrected ordinary least-squares: COLS), 확률변경분석(stochastic frontier analysis) 등의 모수적 방법과 DEA(data envelopment Analysis), FDH(Free Disposal Hull), Malmquist 등 비모수적 방법이 많이 활용되고 있다(유금록, 2002). 여기서 비모수적 방법인 자료포락분석(DEA)은 비효율적인 조직단위에게 효율적인 조직을 벤치마킹 할 수 있는 유용한 정보는 제공할 수 있다는 장점이 있다.

2. DEA 모형, SERVICE 측정

자료포락분석(DEA)은 비모수적 접근방법의 선형계획모형으로 복수의 투입물과 산출물을 동시에 고려하여 평가대상의 효율성을 측정하도록 설계되었다. 이는 여러 평가대상자인 의사결정단위(Decision Making Unit: DMU)에 가장 유리한 가중치를 부여하고 효율성을 계산하여 다른 DMU와 상대적 효율성을 비교하는 평가방법이다. 여기서 유의할 점은 효율적으로 평가된 DMU는 상대적인 의미에서 효율적인 것이지 절대적 면에서 효율적인 것이 아니라는 점이며, 따라서 효율적으로 평가된 DMU도 사실은 그 효율성을 개선할 여지가 있을 수 있다는 것이다. 현재까지 다양한 DEA 모형이 여러 학자들에 의해 개발되어 제시되고 있는데, 대표적인 모형은 Charnes, Cooper, and Rhodes(1978)의 CCR모형과 Banker, Charnes, and Cooper(1984)의 BBC모형이다.[2] CCR모형은 규모에 대한 수익 불변(Constant Returns to Scale) 가정 하에서 사용되며, BCC모형은 규모에 대한 수익 가변(Variable Returns to Scale) 가정 하에서 사용된다(이윤·안영효, 2011: 95-117). 모형에 대한 목적함수, CCR모형, BCC모형, Scale 모형에 대한 공식은 선형계획모형으로 표현된다(모형에 대한 설명은 각주 식(1)[3], 식(2)[4], 식(3)[5], 식(4)[6]을 참조)

---

2) CCR은 DMU들의 규모의 확대에 비례하여 산출이 확대된다는 규모에 대한 수익불변(Constant Returns to Scale: CRS)을 가정하므로, 효율성 점수는 규모의 효과와 기술적 성과가 결합된 형태로 나타나는 한계가 있다. CCR 모형에서는 어떤 투입물의 증가에 대해 산출물이 규모에 대한 수익체증적으로 증가하는 경우 순수한 기술적 성과가 왜곡될 수 있다. 반면 Banker 등에 의해 개발된 BCC 모형은 규모에 대한 수익가변(Variable Returns to Scale: VRS)을 가정하여 규모의 효율성과 기술효율성을 구분하기 위해 변형된 DEA 모형이다.

3) $$Max \frac{\sum_{r=1}^{n}(u_{r0})(y_{r0})}{\sum_{k=1}^{m}(v_{k0})(x_{k0})} \quad \cdots \text{ 식 (1)}$$

y_r = 산출물 r의 벡터, x_k = 투입물 k의 벡터, u_r = 산출물 r의 가중치, v_k = 투입물 k의 가중치
$r = 1, 2, 3, \ldots, n,\ k = 1, 2, 3, \ldots, m$

4) CCR 모형은 평가 대상 DMU의 측정치는 1.0을 초과할 수 없으므로 가장 효율적인 DMU의 점수 1.0임.

$< CCR$모형 $>$

$$Max\,\theta = \sum_{r=1}^{n}(u_{r0})(y_{r0}) \cdots \text{ 식 (2)}$$

$$s.t.\ \sum_{k=1}^{m}(v_{k0})(x_{k0}) = 1,\quad \sum_{r=1}^{n}(u_{rj})(x_{rj}) - \sum_{k=1}^{m}(v_{kj})(x_{kj}) \le 0,\quad u_r, v_k \ge \epsilon$$

$$\sum_{r=1}^{n}(u_{rj})(x_{rj}) - \sum_{k=1}^{m}(v_{kj})(x_{kj}) \le 0,\ u_r, v_k \ge \epsilon$$

5) BCC 모형의 효율성 점수는 규모의 효과를 배제한 순수한 기술효율성이다. BCC 모형의 효율성 점수는 규모의 효과를 배제한 순수한 기술효율성이다. 여기서 w는 효율적 DMU의 규모의 수익효과(Returns to

한편, 지방의회 서비스 만족도 평가는 주민조사를 활용하고자 한다. 서비스 만족도 조사를 활용함으로써 기대되는 효과는 다음과 같다. 첫째, 개혁의 시스템화가 구축된다. WTO와 같은 국가 간의 경쟁적인 자유시장 패러다임으로 변화되고 있는 일련의 흐름 속에서 국가경쟁력을 확보하기 위해서는 집행기관 공무원과 의회의원들의 의식이 혁신되어야 한다. 이러한 혁신을 통하여 행정서비스의 향상과 효율성을 제고하기 위한 관리전략으로서 만족도 조사의 활용이 필요하다. 둘째, 조직 내부의 경쟁력이 확보된다. 정기적인 만족도 조사를 통해 서비스의 개선을 위해 요구되는 수요를 효과적으로 대응할 수 있으며, 불만족 요인을 체계적으로 파악하여 개선방안을 마련함으로써 만족도를 향상시킬 수 있다.

이러한 과정을 통해 조직 내부의 경쟁력이 더욱 강화될 수 있는 것이다. 지방의회에 대한 주민만족은 지역주민에 대한 의정서비스에 대한 주민의 이용경험에 대한 전반적이고 주관적인 평가반응의 결과로 정의하고 평가적 반응은 느낌이나 감정뿐만 아니라 판단적인 가치를 모두 포함하는 것으로 규정하고자 한다.

3. 투입 및 산출변수

본 논문은 기존연구에서 논의한 변수 중에서 지방의회관련 의회보, 회의록, 의회통계연보, 내부자료 등에서 공개되어 있는 자료를 검토하였지만, 주로 내부 자료를 활용하였다.[7] 측정방법은 효율성은 DEA, 만족도는 Service Quality방법을 사용하였다.

변수선정은 DEA 효율성 및 Service Quality 조사에 가장 적합한 지표를 고려하였고, 양 평가비교를 위한 공통적인 지표들을 고려하였다. 투입요소는 의원정수, 의회운영예산을 선정하였는데, 효율성 측면변수인 의원정수는 민선의회별 의원의 수를 말하며, 의회운영예산은 의회 인건비를 제외한 의회운영경비이다. 만족도는 의원 및 예산규모에 대한 만족 및 충분의 정도, 소통노력을 위한 적정 규모를 말한다. 산출요소는 의정기능, 의정활동관련 중요한 5개로 선정하였는데, 조례

Scale)를 평가하는 척도로 해석된다. $w > 0$ 이면 규모에 대한 수익체증(IRS: Increasing Returns to Scale)이고 $w < 0$ 이면 규모에 대한 수익체감(DRS: Decreasing Returns to Scale)을 나타낸다.

$< BCC$모형 $>$

$$\underset{u,v,w}{Max}\ \theta_B = \sum_{j=1}^{J}(y_{k'j})(u_j) + w \ \cdots \text{ 식 (3)}$$

$$s.t.\ \sum_{i=1}^{I}(x_{k'i})(v_i) = 1,\ \sum_{j=1}^{J}(y_{kj})(u_j) - \sum_{i=1}^{I}(x_{ki})(v_i) + w \le 0$$

$$k = 1,2,3,\ldots,K,\ u_j, v_i \ge 0,\ i = 1,2,3,\ldots,I,\ j = 1,2,3,\ldots,J,\ w = free$$

6) CCR과 BCC 점수를 각각 θ^*_{CCR}, θ^*_{BCC} 라고 하면, θ^*_{CCR} 은 규모의 효율성과 기술적 효율성이 결합된 점수이고 θ^*_{BCC}는 순수한 기술효율성을 나타낸다. 따라서 규모의 효율성(SCALE)은 다음과 같다.

$$\text{SCALE} = \frac{\theta^*_{CCR}}{\theta^*_{BCC}} \cdots \text{ 식 (4)}$$

7) 내부 자료는 대구동구의회 서정해 의원 사무실에서 제공한 것으로, 의회관련 자료와 유익한 조언을 해주신 서정해 의원님께 감사를 드립니다. 측정지표에 대하여 대구동구의회 민선의회 제1대부터 7대까지를 조사한 자료(부록 참조)를 보면, 지방의원 정수는 7기(2014-1997) 현재 16명으로 구성되어 있고, 예산규모는 평균 676,605(천원)에 이르고 있다.

제정, 예결산심의, 행정사무감사, 질의질문, 민원접수처리 등이다. 효율성 측정을 위해 자료단위는 건수로 하였고, 만족도 평가를 위해서는 조사문항을 Likert 5점 척도방식으로 구성하였다. 이렇듯 효율성 및 만족도 주요변수는 통합하였고, 평가지표는 측정을 위해 다소 조정을 하였다. 하지만 평가데이터의 상이성으로 인해 측정방법은 달리 하였다. 효율성 평가 자료는 민선의회 1~7기, 26년간의 시계열 데이터이고, 만족도 평가 자료는 2017년에 과거 의정활동평가를 위한 조사 자료로 활용하였다.

〈표 2〉 투입 및 산출요소

구분	변수	평가지표		자료 출처
		효율성 지표(단위)	만족도 지표(5점척도)	
투입 요소	지방의원	의원정수(명)	의원정수 만족도, 충분	내부자료 통계연보 의회보 회의록
	예산	의회운영예산(천원)	의회예산규모 만족도, 충분	
산출 요소	조례활동	조례활동심의(건수)	조례제정/개폐활동 만족, 충분, 소통정도	
	예결산심의	예산결산활동(건수)	예산심의활동 만족, 충분, 소통정도	
	행정사무감사	행정감사지적(건수)	행정사무감사/조사 만족, 충분, 소통정도	
	질의질문	질의질문활동(건수)	구·군정질문개선 만족, 충분, 소통정도	
	민원접수처리	민원접수처리(건수)	주민의사반영민원 만족, 충분, 소통정도	

Ⅳ. 실증분석

1 . DEA를 이용한 성과분석

1) 투입 및 산출요소의 기술통계

본 연구에서는 대구동구의회 1991년부터 2016년까지 26년간의 의정실적 데이터를 사용하여 의정서비스 성과를 분석하고자 한다. 동구의회를 선정한 이유는 대구지역 기초의회 8개 구군의회 중에서 의정활동이 가장 활발하고 성과가 높은 편이기 때문이다. 민선의회 제1기부터 제7기까지 효율성의 변화를 파악하여 다른 의회에 시사점을 제공하고자 한다. 효율성 분석은 자료포락분석(DEA) 방법을 이용하였고, 평가지표는 2개의 투입요소와 5개의 산출요소를 사용하였다. 우선 투입요소 중 지방의원 정수는 1991~1994년 평균 32명에 비해 2014~2016년 22명으로 31.3%나 하락하였다. 하지만 의회예산은 1991~1994년에 비해 2014~2016년 199.1%의 높은 증가율을 보이고 있다. 산출요소인 조례제정심의, 행정사무감사실적은 큰 폭으로 증가하였고, 예산결산심의실적도 소폭으로 증가하였다. 하지만 질의질문, 민원접수처리 실적은 크게 감소하고 있다. 지난 지방의회 1기부터 7기까지 의회실적은 매년 다소 변화가 있어 왔는데 의정활동예산은 크게 증가하고 있으나, 민원접수처리실적은 감소하여 의회와 주민간의 의정 성과가 높지 않음을 알 수 있다(부록 〈표 1〉, 〈표 2〉 참조).

2) 의정서비스의 성과측정

지방의회 의정서비스의 효율성을 측정하기 위하여 동구의회 제1기부터 7기까지 의정실적 데이터를 이용하여 자료포락분석을 실시하였다. DEA 분석 소프트웨어 중 EMS(Efficiency Measurement System)를 활용하였으며, Charnes, Cooper & Rhodes(CCR)-Constant Returns to Scale(CRS:기술적 효율성) 모형과 Banker, Charnes & Cooper(BCC)-Variable Returns to Scale(VRS:기술적 순효율성) 모형을 이용하여 측정하였다.

규모에 의한 수익불변을 가정하고 있는 기술적 효율성(CCR-CRS모형)에 있어서는, 전체 26년 기간 동안 효율성이 1(E=1)인 경우가 11개(42.3%), 비효율적인 경우가 15개(57.7%)로 나타나 비효율적인 지방의정활동이 많았다. 특히 2000년부터 2006년까지 7년 연속 비효율적인 지방의회 운영으로 나타났고, 2014년 이후부터는 지속적으로 효율성이 높은 것으로 이해할 수 있다. 또한 규모에 대한 수익변동을 가정하고 있는 기술적 순효율성(BCC-VRS)에서는 효율성(E)이 1인 경우가 18개(69.2%), 비효율적인 경우가 8개(30.8%)로 나타나 효율적인 지방의정활동이 훨씬 더 많았다. 특

〈표 3〉 지방의회의 효율성 지수

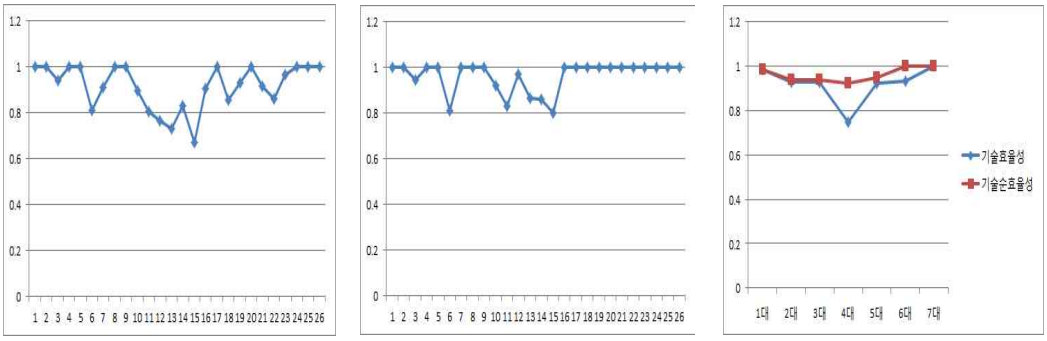
구분	연도	CCR-CRS 모형	BCC-VRS 모형	두 모형 평균	의정평균 (효율성 순위)
1대	1991	1.0000	1.0000	1.0000	0.9858 (2)
	1992	1.0000	1.0000	1.0000	
	1993	0.9390	0.9476	0.9433	
	1994	1.0000	1.0000	1.0000	
2대	1995	1.0000	1.0000	1.0000	0.9218 (6)
	1996	0.8103	0.8103	0.8103	
	1997	0.9104	1.0000	0.9552	
3대	1998	1.0000	1.0000	1.0000	0.9320 (5)
	1999	1.0000	1.0000	1.0000	
	2000	0.8983	0.9201	0.9092	
	2001	0.8084	0.8288	0.8186	
4대	2002	0.7642	0.9724	0.8683	0.8374 (7)
	2003	0.7298	1.0000	0.8649	
	2004	0.8332	0.8685	0.8509	
	2005	0.6689	0.8620	0.7655	
5대	2006	0.9086	0.8000	0.8543	0.9368 (4)
	2007	1.0000	1.0000	1.0000	
	2008	0.8557	1.0000	0.9279	
	2009	0.9295	1.0000	0.9648	
6대	2010	1.0000	1.0000	1.0000	0.9682 (3)
	2011	0.9168	1.0000	0.9584	
	2012	0.8621	1.0000	0.9311	
	2013	0.9642	1.0000	0.9821	
7대	2014	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000 (1)
	2015	1.0000	1.0000	1.0000	
	2016	1.0000	1.0000	1.0000	

히, 대구동구의회는 2007년부터 지속적으로 높은 효율성을 유지하는 것으로 나타났다. 이들 중 CCR-CRS모형에서 비효율적이었지만 BCC-VRS모형에서 효율적인 것으로 나타난 연도는 1997년, 2003년, 2008년, 2009년, 2011년, 2012년, 2013년 등 7개 연도로 비효율성의 원인이 기술적 비효율성에서 비롯되는 것이 아니라 규모의 비효율성에서 비롯된 것임을 파악할 수 있다. 따라서 투입 및 산출변수 조정을 통해 CCR모형에서 나타난 비효율성을 제거해 나갈 수 있을 것이다. BCC-VRS 모형에서도 비효율적인 것으로 나타난 1993년, 1996년, 2000년, 2001년, 2002년, 2004년, 2005년, 2006년 등 8개 연도는 비효율성의 원인이 순수기술적 비효율성에서 비롯된 것임으로 투입요소에 대한 적정관리와 의정처리 등 의정활동 통해 비효율성을 줄여 나갈 수 있다.

지방의회의 효율성을 CCR-CRS(규모수익불변)와 BCC-VRS(규모수익가변) 방법의 모형평균을 통해 민선 기수별로 순위를 살펴보고자 한다. 즉 기술적 효율성 점수와 기술적 순효율성 점수를 연도별 평균을 구한 다음, 이를 민원 기수별로 평균값으로 계산하여 지방의회 대수 별 효율성 순위는 민선 7기가 효율성이 가장 높은 1위를 차지하고 있다. 그 다음이 민선1기로 효율성이 98.58%, 6기 96.82%이며 제4기가 83.74%로 가장 효율성이 낮았다.

의정서비스 효율성 측정결과, 아래 〈그림 1〉과 같이 대구동구의회의 기술효율성과 기술순효율성은 변화의 폭은 기술효율성(CCR-CRS)이 기술순효율성(BCC-VRS)에 비해 높은 것으로 나타나고 있다. 사실 DEA는 정태적인 DMU의 효율성을 측정하는 방법으로 주로 횡단면분석에 사용되지만, 효율성 측정의 객관성을 높이고 효율성의 변화정도를 파악하기 위해 지난 26년간의 자료를 산술평균화하여 분석하였다. 대구동구의회의 지난 26년간 변화정도를 분석한 결과, 의회는 민선1기(1991~1994년)와 민선7기(2014~2016)의 효율성은 비슷한 수치를 보이고 있으나, 다른 기수는 증감을 거듭하고 있다. 기술효율성은 민선4기(2002~2005)의 감소폭이 매우 큰 것으로 나타났고, 기술순효율성은 민선2기(1995~1997), 민선3기(1998-2001), 민선4기(2002-2005)의 효율성 감소가 비슷한 수치를 나타내고 있다. 두 모형의 평균에서는 기술순효율성의 값보다 기술효율성이 값이 상대적으로 더 높은 변화율을 보이고 있다.

〈그림 1〉 의정서비스 성과변화



기술효율성(CCR-CRS) 기술순효율성(BCC-VRS) 두 모형(CCR-BCC)

민선1기부터 7기까지 기술적 효율성과 기술적 순효율성, 규모효율성을 평균하여 제시하면 아래 〈표 4〉와 같다. 먼저 대구동구의회의 기술적 효율성(CRS; Constant Returns to Scale)은 제1기 98.48%수준에서 2기 93.02%, 3기 92.67%, 4기 74.90%로 낮아 졌다가 5기 92.35%, 6기 93.58%, 7기 100% 점차 높아진 것으로 나타났다.[8] 기술적 순효율성(VRS; Variable Returns to Scale)은 제1기에서 98.69%로 높다가 2기 93.68%, 3기 93.72%. 4기 92.57%로 낮아 졌다가 다시 5대 95.0%, 6기, 7기에 100%로 매우 높았다. 규모효율성[9]은 제1기가 99.77인데 비해 제4기 85.72%로 매우 낮았다가 7기 100%로 높아져 차이를 보였다. 이러한 점에서 초기 의회의 기술효율성과 기술순효율성, 규모효율성이 2기에서 6기까지 지방의회보다 높다는 것을 알 수 있다. 이는 의정예산, 조례, 예산결산, 행정사무감사 등이 효율성을 달성하는데 크게 영향을 미쳤을 것으로 판단된다. 또한 지방의회의 효율성을 높이기 위해 적정한 지방의원 수, 질의질문 및 민원접수처리 노력을 강화할 필요가 있다.

〈표 4〉 의정서비스 효율성 평균

구분	기술효율성(CRS)	기술순효율성(VRS)	규모효율성(S.E)
1대(1991~1994)	0.9848	0.9869	0.9977
2대(1995~1997)	0.9302	0.9368	0.9701
3대(1998~2001)	0.9267	0.9372	0.9879
4대(2002~2005)	0.7490	0.9257	0.8572
5대(2006~2009)	0.9235	0.9500	0.9235
6대(2010~2013)	0.9358	1.0000	0.9358
7대(2014~2016)	1.0000	1.0000	1.0000

3) 의정서비스 성과결정요인

지방의회 의정서비스 성과에 대한 결정요인을 분석하기 위해서는, 우선적으로 설명력이 높은 변수를 선정하여 분석모델을 형성하는 것이 중요하다. 효율성 회귀모형의 독립변수로는, 지방의회의 내부적 변수이면서 투입·산출요소인 지방의원 의정예산, 조례제정심의, 예결산심의, 행정사무감사, 질의질문건수, 민원접수처리 등 7개 변수를 선정하였다. 그리고 효율성 분석에 있어 기술적 효율성(CCR-CRS)과 기술적 순효율성(BCC-VRS)에서 산출된 효율성 점수를 평균하여 나타난 평균값을 종속변수로 하여, 다중회귀분석을 실시하였다. 지방의회 전체의 효율성 결정변수들의 분

8) CCR모형에서는 DMU들의 규모의 확대에 비례하여 산출이 확대된다는 규모의 수익에 대한 불변을 가정하므로 효율성 점수는 규모의 효과와 기술적 성과가 결합된 형태로 나타나 순수한 기술적 성과가 왜곡될 염려가 있다. 이를 보완한 것이 BCC모형으로 규모에 대한 수익가변을 가정하여 규모의 효과를 배제시켜 순수한 기술효율성을 나타낸다.

9) 규모의 효율성(SE: Sacle Efficiency)은 투입요소 비율을 일정하게 유지하면서 규모를 증가시킬 때 생산량이 어떻게 변화하는가를 설명하한 개념이다. 이는 CRS가정과 VRS가정에서 동일한 자료를 사용하여 효율성을 분석하였을 때 기술적 효율치의 차이에서 발생할 수 있다. CCR와 BCC의 효율치를 바탕으로 규모효율성을 정의하면 SE= $\frac{\theta^*_{CCR}}{\theta^*_{BCC}}$ 으로 계산할 수 있다(박만희, 2008:78-79).

석결과를 보면 아래 〈표 5〉와 같다. 지방의회 효율성의 결정요인을 설명하는 회귀모형은 설명력이 93.2%(수정된 결정계수 값은 90.6%)로 나타나고 있다. 각 결정요인들의 영향력을 나타내는 변수 중 5% 유의수준에서 통계적으로 유의성이 있는 변수들을 살펴보면, 지방의원, 예결산심의, 행정사무감사 등으로 나타났다. 지방의회의 효율성에 영향을 미치는 변수들 중 상대적 중요도를 나타내는 표준화계수(Beta) 값을 비교해 보면, 가장 영향력이 큰 변수는 행정사무감사((β=.241)이고, 그 다음이 예산결산심의(β=.143), 의정활동예산(β=.126)의 순이다. 지방의회 효율성에 영향을 미치는 중요한 요인은 투입은 지방의원 수, 산출은 예결산심의, 행정사무감사 등인 것으로 보인다. 이는 지방의원 규모를 최소화하면서, 보다 의정활동을 강화하는 노력이 효율성 상승의 요인이 됨을 의미한다. 그리고 지방의정활동 중 예산결산 및 행정사무감사는 심의, 감사일수가 중요할 것으로 이들의 적정한 건수가 의정서비스 효율성에 중요하게 영향을 미치고 있음을 의미한다.

〈표 5〉 지방의회 효율성 결정요인

모형		비표준화계수		표준화계수	t	유의확률	VIF
		B	표준오차	베타			
a. 종속변수: 효율성	(상수)	2002.937	6.930		289.040	.000	
	지방의회의원	-.706	.254	-.617	-2.776	.012*	1.894
	의정활동예산	4.348E-6	.000	.126	1.286	.215	1.875
	조례활동심의	.037	.038	.083	.954	.353	2.552
	예산결산심의	1.734	.905	.143	1.916	.041*	3.100
	행정사무감사	.072	.027	.241	2.683	.015*	3.043
	질의질문건수	-.025	.126	-.032	-.197	.846	2.730
	민원접수처리	-.011	.265	-.007	-.042	.967	2.545

수정된R 제곱	F	유의확률
.906	35.338	.000***

*p〈.05 **p〈.01 ***p〈.001

2. Service Quality를 이용한 만족도 평가

1) 조사방법 및 응답자 특성

대구동구의회 의정서비스 질 만족도를 측정하기 위하여 대구동구지역에 거주하는 주민을 대상으로 설문조사를 실시하였다. 이러한 방법은 지역거주 전체 주민을 대상으로 표본을 추출하여 이들 주민들의 견해를 보다 정확하게 파악하고자 하는 것이다. 대구광역시는 8개 자치구·군으로 형성되어 있고, 2017년 12월 현재 2,484,557명이며, 이중 조사대상지역인 동구지역 인구는 351,352명으로 대구광역시 인구의 14.1%에 해당한다. 조사기간은 2017년 6월 20일부터 7월 20일까지 약 1개월간이며, 대구동구지역 지방의원, 공무원, 주민에게 총 500부를 배포하였으며, 425부(회수율 85.0%)가 회수되었다. 조사방법은 리커트(R. Likert)의 5점 척도 형식으로 구성된 설문지를 통해 설

문조사를 실시하였다. 설문지 내용은 지방의정활동에 대한 만족도 평가, 의회-주민간의 소통, 응답자의 인적사항 관련 총 52문항으로 구성하였다. 조사응답자는 성별로 보면, '남성' 50.4%(214명), '여성' 49.6%(211명)로 비슷하며, 학력은 '고졸이하' 22.6%(96명), '대졸' 70.6%(300명), '대학원 졸 이상'이 6.8%(29명)로 고학력 응답자가 많았다. 연령은 '20대' 11.8%(50명), '30대' 32.7%(139명), '40대' 26.8%(114명), '50대 이상' 28.7%(121명)로 40-50대 응답자가 많았다. 거주기간은 '10년 이하' 31.1%(132명), '11-20년 이하' 26.8%(114명)이며, '21-30년 이하' 25.6%(109명), '31년 이상' 16.5%(70명)로 장기 거주자가 많았다. 또한 직업분류를 통해 지방의원과 공무원, 주민으로 구분하였는데, '지방의원' 5.9%(25명), '공무원' 212명(49.9%), '주민' 44.2%(188명)으로 나타났다.

2) 서비스 질의 만족도 측정

지방의회 의정서비스의 전반적인 만족수준이 과거에 비해 어떠한가? 라는 질문을 평가하기 위해 구성된 변수는 모두 5개(의정서비스 질, 지방정치 발전과 집행기관 견제, 의정활동수준, 주민참여 활성화, 소통수준 등)이다. 이에 대해 의원, 공무원, 일반주민으로 구분하여 평균차이 검증을 하면 아래 〈표 6〉과 같다. 지방의회 의정활동에 대한 전반적인 만족도는 평균 3.12~3.56으로 보통을 약간 상회하는 평가를 하고 있다. 집단 간에 F값과 Scheffe를 이용하여 분석한 결과, 1개 변수(지방정치 발전과 집행기관 견제)를 제외하고는 통계적으로 유의미한 차이를 보이나, 이는 의원과 주민의 차이라기보다는 공무원과 주민간의 차이가 주를 이루고 있다. 따라서 의정서비스에 대한 전반적인 만족도는 서비스 수혜집단인 일반주민은 의정서비스를 제공하는 공무원에 비해 만족정도가 높지 않은 것으로 보인다.

〈표 6〉 의정활동에 대한 전반적인 만족도

측정변수	의원(a)		공무원(b)		일반주민(c)		F값(p) Scheffe
	평균	표준편차	평균	표준편차	평균	표준편차	
지방의회에서 수행하고 있는 의정서비스 질 전반적인 평가	3.24	.831	3.42	.853	3.12	.946	5.730(.004**) b〉c
지방의회의 지방정치 발전과 집행기관을 견제하는 정도	3.36	.860	3.41	.857	3.22	.914	2.276(.104)
지방의원이 노력하는 의정활동서비스 질 수준에 대한 평가	3.36	.700	3.47	.900	3.24	.916	3.062(.048*) b〉c
지방의회의 주민참여 활성화 및 소통을 위한 노력정도	3.52	.714	3.56	.821	3.29	.962	4.592(.011*) b〉c
지방의회 및 의원의 전반적인 소통수준은 과거에 비해 향상의 정도	3.28	.737	3.50	.812	3.27	.887	3.727(.025*) b〉c

*p〈.05 **p〈.01 ***p〈.001

한편, 의정활동서비스 질에 대한 만족도를 평가하면, 아래 〈표 7〉과 같다. 의정활동서비스 질에 대한 만족도는 의원은 2.92~3.72로 폭이 크며, 공무원은 3.33~3.54, 일반주민은 3.03~3.29로 크지

않다. 집단 간에 F값과 Scheffe를 이용하여 분석한 결과, 1개 변수(예산결산심의활동)를 제외하고는 통계적으로 유의미한 차이를 보이고 있으며 주로 의원, 공무원이 일반주민에 비해 만족도가 높다. 하지만 조례제정 및 개정활동에 대해서는 활동주체인 의원의 평균이 2.92로 보통이하로 낮으며, 이는 공무원과 일반주민에 비해서도 낮은 수치이다. 또한 통계적으로 유의미하지는 않으나 예산결산활동도 의원들의 만족도가 가장 낮음을 알 수 있다. 하지만, 의원과 공무원은 지방의회가 주민의사반영 및 해결노력은 다른 활동에 비해 강화되어 있는 것으로 평가하고 있다. 특히, 주민의사 및 민원해결만족은 서비스를 제공하는 의원 및 공무원이 일반주민보다 매우 높아 서비스 질에 대한 인식의 불일치가 나타나는데, 이는 의정서비스를 공급자와 수혜자라는 입장의 차이에서 오는 결과로 해석된다.

〈표 7〉 지방의회의 의정서비스 질에 대한 평가

측정변수	의원(a)		공무원(b)		일반주민(c)		F값(p)
	평균	표준편차	평균	표준편차	평균	표준편차	
지방의회 의원의 조례제정 및 개정활동에 대한 만족도	2.92	.640	3.33	.770	3.15	.848	4.551(.011*) a〈b, a〈c
지방의회 의원의 예산결산의 심의활동에 대한 만족도	3.28	.737	3.42	.819	3.29	.830	1.219(.297)
지방의회 의원의 행정사무감사 및 조사활동에 대한 만족도	3.28	.678	3.39	.810	3.20	.838	2.574(.049*) b〉c
지방의회 의원의 구정 질의질문 및 개선활동에 대한 만족도	3.08	.759	3.34	.881	3.03	.874	6.826(.001**) b〉c
지방의회 의원의 주민의사의 반영 및 민원해결에 대한 만족도	3.72	.843	3.54	.867	3.22	.816	8.716(.000***) a〉c, b〉c

*p〈.05 **p〈.01 ***p〈.001

3) 서비스 만족도 결정요인

본 연구에서 구성한 설문에 대한 타당성을 검정하기 위해서 측정항목들에 대하여 연구단위별로 측정모형을 도출하기 위해 주성분요인분석(PCA: Principal Component Analysis)을 실시하였다. 신뢰도 측정은 Cronbach's α계수를 이용하여 분석하였으며 일반적으로 0.6이상이면 비교적 신뢰도가 높다고 본다. 종속변수는 지방의정활동에 대한 전반적 평가이고, 독립변수는 7개 변수인데, 이 중에서 지방의원정수, 예산활동규모는 단일변수이고, 각 의정활동에 대한 의정서비스 질 변수는 각 활동변수에 대한 만족도, 활동내용 충분정도, 주민의견 소통정도 등 각각 3개 문항씩 구성되었다. 종속변수인 '의정활동에 대한 전반적 평가'(의정활동만족도, 의결기관 및 의정활동 전반적인 이미지, 주민참여활성화, 소통수준)는 5개 문항으로 측정되었는데, 요인 적재 값은 .846~866 사이에 있고, 아이겐 값은 3.682이고, 신뢰계수는 .910으로 매우 높다. 독립변수로 '조례제정 및 개정활동' 변수의 적재 값은 .859~.909사이에 있고, 아이겐 값은 2.372이고, 신뢰계수는 .866로 높게 나타났다. '예산결산심의활동' 변수의 적재 값은 .796~.822사이에 있고, 아이겐 값은 2.432이

고, 신뢰계수는 .883로 나타났고, '행정사무감사 및 조사활동' 변수의 적재 값은 .823~.844사이에 있고, 아이겐 값은 2.502이고 신뢰계수는 .901로 높은 편이다. '구정질문 및 개선활동' 변수의 적재 값은 .878~.901이며, 아이겐 값은 2.443이고 신뢰계수는 .886로 나타났고, '주민의사반영 및 민원해결' 변수의 적재 값은 .888~.921이고, 아이겐 값은 2.435이고, 신뢰계수는 .884으로 매우 높은 편이다.

의정활동의 서비스 만족도의 영향요인을 회귀분석을 통해 살펴보면 〈표 8〉과 같다. 회귀분석결과, 회귀모형의 설명력은 64.3%로 높게 나타났고, F값은 109.930, p〈.001로 회귀모형은 잘 구축되었다고 할 수 있다. 분석결과, 의정활동의 서비스 만족도에 미치는 결정요인은 조례제정 및 개정활동(β=.279)이 가장 중요하고, 다음으로 예산결산처리 및 심의활동(β=.244) 순으로 영향을 미치는 것으로 나타났다. 뿐만 아니라 주민의사반영 및 민원해결(β=.204), 구정질의질문 및 개선활동(β=.166) 변수도 중요한 영향요인으로 나타났다. 따라서 의정서비스 질에 대한 서비스 만족도를 제고하기 위해서는 우선적으로 의정활동 중 조례제정 및 예산심의활동에 대한 만족도가 높아야 할 필요가 있고, 또한 질의질문, 주민의사반경 및 민원해결을 위해 더욱 노력해야 함을 말해주는 것이다.

〈표 8〉 지방의회 서비스 만족도 결정요인

모형		비표준화계수		표준화계수	t	유의확률	VIF
		B	표준오차	베타			
a. 종속변수: 서비스 만족도	(상수)	-.182	.110		-1.663	.097	
	지방의원정수	-.017	.049	-.014	-.346	.729	5.731
	의회예산규모	.085	.048	.071	1.782	.076	5.582
	조례제정 및 개정활동	.279	.046	.279	6.014	.000***	2.715
	예산결산처리 및 심의활동	.244	.051	.244	4.776	.000***	3.219
	행정사무감사 및 조사활동	.030	.051	.030	.593	.553	3.092
	구정질의질문 및 개선활동	.166	.048	.166	3.456	.001***	2.997
	주민의사반영 및 민원해결	.204	.046	.204	4.410	.000***	1.061

수정된R 제곱	F	유의확률
.643	109.930	.000***

*p〈.05 **p〈.01 ***p〈.001

V. 종합 및 결론

본 연구는 의정활동의 성과와 의정서비스 분석은 DEA를 이용하여 효율성을 측정하고 SURVEY를 통하여 서비스 질에 대한 만족도를 파악하는 것이다. 하지만 기대불일치이론에 따르면 기대와 성과가 다를 수 있기 때문에 성과와 의정활동의 서비스 만족도 평가를 통해 나타난 결과를 바탕으로 분석결과를 종합하면 다음과 같다.

첫째, 지방의회 의정활동의 효율성은 높은데 의정 서비스 질 만족도는 보통수준인 것으로 나타났다.[10] 민선 1기의 효율성은 다소 높았지만(E=.9858), 점차 감소하여 4기에 이르러 가장 낮았고(E=.8374), 그 후로 점차 증가하였고 민선 7기의 효율성(E=1.0000)이 가장 높았다. 하지만 민선7기 의정서비스 질은 보통을 약간 상회하고는 있으나 높은 수준은 아니었다(3.12~3.56). 결국 의정서비스 효율성과 만족도는 일치하지 않는 것으로 평가되며 이는 기대와 성과가 불일치하는 것을 보여준다.

둘째, 지방의회의 효율성과 서비스 만족도를 결정하는 영향요인에는 차이가 있는 것으로 나타났다. 민선의회 1기에서 7기까지의 데이터를 바탕으로 효율성에 영향을 미치는 요인을 검토한 결과, 지방의원정수가 30%이상 줄어든 것이 효율성을 크게 좌우한 것으로 평가되며, 예결산심의 혹은 행정사무감사가 성과향상에 크게 영향을 미치고 있다.[11] 하지만 의정서비스 만족도에는 지방의원정수 혹은 행정사무감사보다는 조례, 예산, 질의, 민원업무 등 주민과의 소통이 요구되는 업무인 것으로 나타났다. 따라서 의회활동의 효율성과 만족도에 미치는 영향요인은 불일치하는 것으로 보이며, 효율성이 높다고 해서 반드시 만족도가 높아지는 것은 아닌 것으로 해석된다.

셋째, 의정서비스를 공급하는 지방의원 및 공무원과 서비스를 받는 일반주민의 경우, 의회활동의 서비스 만족도 인식수준에는 양자의 의견이 불일치하는 것으로 판단된다.[12] 전체적인 서비스에 대한 평가가 보통이상으로 높은 편은 아니나, 의정활동 만족도에 대해 의원은 2.92~3.72, 공무원은 3.33~3.54인데 비해 일반주민은 3.03~3.29로 나타났다. 상대적으로 평균점수는 공무원이 가장 높고, 그 다음이 지방의원 순이고, 일반주민이 만족도 점수가 가장 낮았다. 결과적으로 의정서비스 공급자와 수요자 간의 중요한 인식차이가 있는 것으로 판단되며 만족도에 대한 기댓값과 실제 값 사이에는 불일치가 있음을 보여주는 것이다.

지방의회의 의정실적, 서비스에 대한 관심이 증가하면서 지방의회의 효율성과 만족도를 개선하기 위한 투자와 노력은 지속되고 있다. 지방의회의 의정활동-서비스에 대한 성과평가를 통하여 효율성을 향상하기 위한 적절한 정책과 만족도 제고를 위한 투자가 이루어지고 있는지를 파악해볼 필요가 있다. 본 연구는 대구동구의회를 대상으로 효율성 및 만족도 수준을 DEA-SURVEY 방법을 통해 평가하고 의미 있는 결과를 도출하고자 하였다. 대구동구의회의 효율성은 민선1기(1991년)부터 민선7기(2014년~현재)까지 측정하였으며, 연구결과와 관련한 정책적 시사점을 제시하면 다음과 같다.

---

10) 서비스 만족도 개선방안으로 의원들과 주민의 직접적인 접촉(대화), 네트워크 강화, 참여활성화, 주요사업에 대한 주민홍보 등이 필요하다(송광태, 2005: 115; 정재명·최상현, 2016: 222). 그 외에도 의회의 소통태도, 소통기반시설, 소통노력과 성과에 대한 피드백 장치를 마련할 필요가 있다.

11) 의정 성과 향상방안으로 입법정책능력제고, 의정활동기능별 전문성 확대(최근열·장영두, 2009: 28), 지방의회 역량강화(송광태, 2005: 112), 정책과정의 의정활동 강화(강인호 외, 2002:17), 의회의 제도적 능력(institutional capacity), 전문성 강화(류춘호, 2014: 453) 등 다양하게 제시하고 있다.

12) 기대와 성과의 불일치를 해소하기 위해 지방의회와 지역사회의 원활한 소통이 요구된다(박기묵, 2014: 185). 주민자치 방식의 지방자치제를 운영하고 있는 미국이나 영국의 경우는 자연적인 네트워크, 소통 및 참여를 통해 조직성과를 높이고 있고, 지역주민들에게 의회관심을 높여 의회와 주민간의 의견의 갭(gap)을 줄이게 된다.

첫째, 지방의회의 효율성을 DEA 모형을 통한 분석을 실시하였다. 그동안 지방의회 상대적 효율성이 높은 기수는 민선7기(2014~2017)로 효율성(E)이 1로 나타났고, 가장 낮은 것은 민선4기로 나타났다. 비효율성의 원인은 상대적으로 효율성이 높은 지방의회의 투입산출구조가 다르기 때문이다. 따라서 비효율적으로 판명된 DMU의 투입과 산출의 어떤 부문에서 어느 정도 비효율성이 나타나는지를 알 수 있다면 효율성을 향상하는데 도움을 받을 수 있을 것이다.

둘째, 지방의회 서비스 만족도는 전반적으로 보통을 약간 상회하는 수준으로 평가된다. 의정서비스 수준이 과거(민선1기~6기)보다는 전반적 평가가 높은 것으로 나타났지만, 아직도 서비스 질 수준은 높지 않은 것으로 보아, 이 부분 개선해야 할 것으로 판단된다. 지방의정활동과 관련하여 집행기관 공무원의 경우에는 실제 지각된 성과가 의정활동만족에 영향을 미치므로 의정활동 결과를 집행기관에 적극적으로 반응할 수 있는 서비스 피드백이 중요하다. 지방의정활동을 활성화하기 위해서는 의정활동에 대한 일반주민의 요청이나 불만사항을 신속하고 정확하게 처리하는 인적 서비스를 강화하는 것이 매우 중요할 것이다.

셋째, 지방의회 효율성과 서비스 만족도에는 어떤 차이가 존재하는가이다. 이를 파악하기 위해 회귀분석을 통해 결정요인을 분석하여 보았다. 효율성을 결정하는 요인은 지방의원 정수 및 예산, 감사활동 등이고, 조례활동 및 예산, 민원활동 등으로 차이가 있었다. 서비스 만족도를 높이기 위해서는 지역주민과 직접적으로 연관된 업무, 주민접촉, 소통을 통한 민원수렴 등의 활동을 강화할 필요가 있다. 지방의회 입장에서 의정활동에 대한 많은 제약, 법률적 재정적 제약이나 지역사회의 환경적 요인에 따른 예산 투입의 어려움 가운데서도 의정실적을 높이기 위해 노력하지만 집행기관의 지원을 포함한 주민참여 과정에서 갖게 되는 기대와 성과 사이의 불일치가 평가결과에 반영되는 것이다. 따라서 의회-주민, 의회-집행기관, 의회-집행기관-주민 간의 적극적인 소통을 원활히 하여 의정활동실적을 공개하고, 주민의 이해와 협조를 구하는 전략이 필요하다.

넷째, 의정서비스 공급자와 수혜자 간의 서비스 만족도에 인식차이가 있는가이다. 대체로 서비스를 공급하는 의원 및 공무원의 경우 의정활동에 대한 만족도가 일반주민에 비해 높은 것으로 나타나 집단 간에 차이가 있는 것으로 나타났다. 이는 지방의회 의정서비스에 대한 기대는 높은데 비해 실제 인식에는 차이가 존재한다는 점이다. 특히, 일반주민의 경우 의정활동에 대한 기대에 따른 만족도가 높기 때문에 의정활동에의 참여를 통해 일반주민들이 어떤 혜택을 얻을 수 있는 지 제시할 필요가 있다. 지방의회(의원)의 경우 의정활동만족이 차기 의정활동참여로의 행동에 더 강한 영향을 미치므로 일회성이 아닌 지속적인 만족도 제고노력이 필요하며, 이를 위한 다른 지방의회와의 차별화되는 프로그램 마련 및 적극적인 의정활동 및 주민과의 접촉 및 소통을 전개해야 할 것이다.

참고문헌

권영주.(2009). 지방의회 의정활동의 시계열적 평가: 서울시의회(제3~6대)를 중심으로.「한국지방

자치학회보」 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.
김영수.(2007). 지방의회의 의정활동 성과평가에 관한 연구. 11(1) 185-207.
박기묵.(2014). 지방의회와 지역사회의 협력적 네트워크 구축 방안.「지방행정연구」 28(4): 165-194.
박만희.(2008),「효율성과 생산성 분석」, 경기: 한국학술정보(주).
박판도·이태근.(2010). 광역의원 의정활동 만족도 평가.「지역발전연구」 9(2): 73-98.
방영근.(2013). 전시회참가 기대, 성과, 만족 및 행동의도 관계에 대한 참가업체와 방문객의 차이 분석.「관광연구」 28(1): 19-43.
송건섭.(2013). 광역의회활동의 성과평가와 지방의회 발전모델.「한국행정학보」 47(4): 189-211.
송건섭·하세헌.(2014). 기초지방의회 의정성과의 변화추이: DEA-Malmquist 모형 활용.「한국행정논집」, 25(1): 315-338.
심건길·박영주.(2001). 지방기초의회 의정활동의 실태조사와 분석평가: 나주시의회 의정활동을 중심으로.「한국거버넌스학회보」 8: 1-40.
심익섭·송경희.(2000). 지방정부의 정책결정구조와 지방의회의 역할.「한국지방자치학회보」 12(3): 107-128.
유광호·박기관.(2005). 지방의회 의정활동의 성과평가에 관한 연구: 원주시 역대의회의 비교를 중심으로.「한국지방자치학회보」 17(2): 23-43.
유금록.(2002). 외환위기 이후 지방상수도사업의 생산성 변화분석.「한국행정학보」 36(4): 281-301.
유현정.(2010). 가상강의에 대한 소비자만족모델: 기대불일치 패러다임을 중심으로.「한국생활과학학회지」 19(2): 295-310.
이윤·안영효.(2011). DEA와 Malmquist생산성 지수를 이용한 한국의 주요 국가산업단지 운영 효율성 분석.「한국지역개발학회지」 23(5): 95-117
이정학.(2003). 관광펜션 이용자의 관여, 선택속성 평가, 만족과 재이용의도간의 관계연구. 동아대학교 박사학위논문.
이주호.(2012). 지방정부 재난관리 예산과정의 지대추구분석: 기대-성과불일치 연구방법의 적용을 주심으로.「한국정책학회보」 21(1): 191-2017.
정재명.(2017). 광역의회의 의정활동에 대한 성과평가: 16개 광역시도의회를 중심으로.「지방행정연구」 31(3): 143-170.
정재명·최상현.(2016). 지방의회 의정활동에 대한 효율성 및 만족도 평가: 경남 18개 시군 기초의회를 중심으로,「한국지방정부연구」 20(2): 203-229.
최근열·장영두.(2009). 지방의회 의정활동의 성과평가: 경상북도의회를 사례로.「한국행정논집」 21(3): 863-892.
최봉기.(2001). 한국지방의회 의원의 전문성 제고방안.「한국지방자치학회보」 17(1): 5-25.
Barbeau, J. B.(1985). Conceptual and Empirical Contributions to Consumer Satisfaction and Complaining Behavior. Proceedings of the 1984/1985 (combined) Consumer Satisfaction,

Dissatisfaction and Complaining Behavior Conference. *Indiana University School of Business*, Bloomington, IN: 27-32.

Charnes, A., Cooper, W., and Rhodes, E. (1978). Measuring the Efficiency of Decision Making Units, *European Journal of Operational Research.* 2(6): 429-444.

Epstein, Paul D.(1984), Using Performance Measurement in Local Government: A Guide to Improving Decisions, Performance and Accountability, New York: Van Nostrand Reinhold Co. Inc.

Farrell, M. J.(1957). The Measurement of Productive Efficiency, *Journal of Royal Statistical Society*, Series A.(General). 120(Ⅲ): 253-281.

Hatry, Harry P.(1980), "Performance Measurement Principles and Techniques: An Overviews for Local Government", Public Productivity Review, December.

Oliver, R. L.(1980). A Cognitive Model of Antecedents and Consequences of Satisfaction Decisions. *Journal of Marketing Research*, 17(Nov): 460-469.

Rogers, Steve.(1990), Performance Management in Local Government, London: Longman.

Zimmerman, J. F.(1986). *State and Local Government*. New York: Barnes and Noble Books.

송건섭(宋建燮): 현재 대구대학교 행정학과 교수로 재직 중이며, 주요 관심분야는 인사행정, 방법론, 성과분석 및 평가 등이다. 최근 논문으로는"지방은행의 성과평가: Malmquist, Servqual지표의 통합분석"(2016), "주민소통을 위한 지방의회의 지표개발과 적용에 관한 연구"(2017), "스마트행정구현을 위한 소통평가시스템 구축과 적용"(2018) 등이 있다(kssong@daegu.ac.kr).

〈논문접수일: 2018. 3. 30 / 심사개시일: 2018. 4. 10 / 심사완료일: 2018. 5. 8〉

〈부록 1〉 의정활동자료

구분		지방의회 의원정수	의정활동 예산규모(천)	조례활동 심의실적	예산결산심의 실적	행정사무감사실적	질의질문 실적건수	민원접수 처리실적
1대	1991	32	113,900	23	6	30	37	8
	1992	32	200,322	20	4	35	19	15
	1993	32	251,760	27	4	54	19	12
	1994	32	338,736	37	4	60	28	13
2대	1995	32	205,125	22	4	85	26	7
	1996	32	649,123	29	4	74	19	9
	1997	32	587,498	20	4	91	19	10
3대	1998	23	257,329	25	4	95	5	5
	1999	23	417,266	27	4	75	11	9
	2000	23	659,788	37	4	77	7	7
	2001	23	575,666	26	4	83	12	2
4대	2002	20	320,243	5	4	62	3	1
	2003	20	539,647	26	4	63	7	2
	2004	20	566,736	23	5	72	5	2
	2005	20	722,282	31	4	60	6	1
5대	2006	16	365,695	20	4	83	1	1
	2007	16	691,028	35	4	88	11	1
	2008	16	708,383	24	4	70	4	2
	2009	16	772,762	40	5	76	4	1
6대	2010	16	386,411	15	5	106	2	1
	2011	16	776,133	60	5	87	1	1
	2012	16	738,767	27	4	93	1	1
	2013	16	795,671	37	5	93	3	1
7대	2014	16	397,898	16	4	109	1	1
	2015	16	816,220	90	4	118	2	1
	2016	16	815,696	64	6	89	1	1
	2017	16	676,605	57	4	105	1	1

자료: 대구동구의회 내부자료(1991-2016).

〈부록 2〉 의정활동 기술통계

구분(단위)	1대 1991~1994	2대 1995~1997	3대 1998~2001	4대 2002~2005	5대 2006~2009	6대 2010~2013	7대 2014~2016	변화율 (1대~7대)
지방의회의원 정수(명)	32 (.0000)	32 (.0000)	23 (.0000)	20 (.0000)	16 (.0000)	16 (.0000)	22 (.0000)	-31.3%
의정활동예산 규모(천)	226179.50 (94160.5)	480582.00 (240534.5)	477512.25 (177922.2)	537227.00 (165533.5)	634467.00 (182598.5)	674245.50 (193336.4)	676604.67 (241367.2)	199.15%
조례제정심의 실적(건)	26.75 (7.41)	23.67 (4.73)	28.75 (5.56)	21.25 (11.33)	29.75 (9.32)	34.75 (19.09)	56.67 (37.54)	111.85%
예산결산심의 실적(건)	4.500 (1.00)	4.000 (.000)	4.000 (.000)	4.250 (.500)	4.250 (.500)	4.750 (.500)	4.667 (1.154)	3.71%
행정사무감사 실적(건)	30.00 (24.50)	83.33 (8.62)	82.50 (9.00)	64.25 (5.32)	79.25 (7.89)	94.75 (8.02)	105.33 (14.84)	251.10%
질의질문처리 실적(건)	25.75 (8.61)	21.33 (4.04)	8.75 (3.30)	5.25 (1.71)	5.00 (4.24)	1.75 (.96)	1.33 (.58)	-94.83%
민원접수처리 실적(건)	12.00 (2.94)	8.67 (1.53)	5.75 (2.99)	1.50 (.58)	1.25 (.50)	1.00 (.000)	1.00 (.000)	-91.67%

주: ( )의 수치는 표준편차
자료: 대구동구통계연감(각 년도), 대구동구의회보(각 년도), 대구동구의회 내부자료.

Abstract

A Study on the Expectations Disagreement and Determinants of Performance-Service: Focused on Efficiency and Satisfaction

Song, Keonsup

This paper is to evaluate the performance-service for the communication between the local council and residents based on the expectation discrepancy theory and to provide suggestions for improving the communication. The evaluation focus was on identifying evaluation discrepancies in efficiency and satisfaction measurement. The efficiency was analyzed by DEA method using objective data(1991~2016), the satisfaction was measured by surveyed data. The results of the study are summarized as follows: First, the efficiency of local council activities is high, but the satisfaction level of service quality is normal. Second, there are differences in the determinants that affect efficiency and satisfaction. The number of members of the parliament and administrative office audit are important determinants of efficiency. Ordinances, budget, inquiries, and complaints are important factors in satisfaction. Third, the service satisfaction scores of the local council/civil servants were higher than those of the residents, and there was a discrepancy between the expectation of satisfaction and the reality. Finally, in order to dissolve the discrepancy between the local council/civil servants and residents, strategies such as efficient local council operation, participation in local council activities and communication, resident contact and cooperation, and ensuring reliability of local council service are necessary.

Key Words: performance-service, expectation disagreement, DEA, service quality