

지방의정활동에 대한 효율성-만족도 연계분석*

송 건 섭**

<目次>

I. 머리말	IV. 분석결과
II. 이론적 고찰	V. 결 론
III. 연구설계	

<요약>

이 논문은 지방의회 의정활동에 대해 효율성-만족도를 연계해서 분석하고, 의회유형별 성과 제고전략을 제시한 것이다. 연구방법으로 효율성 측정은 자료포락분석, 만족도 측정은 설문조사를 이용하였다. 연구결과를 제시하면, 첫째, 지방의회 의정활동에 대해 효율성과 만족도가 모두 높은 의회는 대구북구·서구·남구의회이고, 이에 대해 기존 의정활동 수준을 지속적으로 유지·관리하는 전략이 필요하다. 둘째, 수성구의회는 주민만족도만 높인데, 효율성을 높이는 전략이 요구된다. 셋째, 달서구·동구의회는 효율성만 높인데, 지역주민에게 의정서비스를 향상시키는 활동을 전개해야 한다. 넷째, 효율성과 만족도 모두 낮은 의회는 중구·달성군의회로 나타났는데, 이들 의회는 전반적으로 의정활동에 대한 중점적 개선이 필요하다.

【주제어: 지방의정활동, 효율성, 만족도, 성과평가】

I. 머리말

지방의회가 부활되고 민선자치가 시행된 지 20년, 이제 민선 6기를 바라보고 있는 시점에서 지방자치제도의 성공적인 정착과 발전은 지방의회 의정활동의 성과에 찾을 수 있다. 지방의회는 스스로의 존재가치를 입증하기 위해서라도 의정활동의 성과를 주민에게 나타내 보이도록 노력하여야 할 필요가 있다. 먼저 객관적인 기준을 통하여 다른 지방의회의 의정활동 실적과 자신이 소속된 지방의회의 활동성과를 비교 평가함으로써 선의의 경쟁을 통해 의정

* 이 논문은 2014년도 대구대학교 학술연구비 지원에 의한 논문임.

** 대구대학교 행정학과 교수(kssong@daegu.ac.kr)

논문접수일(2014.7.8), 수정일(2014.8.29), 게재확정일(2014.9.10)

활동의 수준을 높여나가는 노력이 절실하다. 또한 주관적인 기준을 통해 지방의회별 지역주민의 만족도를 측정하고, 자신의 의정활동과 주민평가가 어떻게 다른지 검토할 필요가 있다.

그동안 지방의회는 국가의 경제적 위기와 한국 정치사 최초의 여야 정권교체 및 선거구제 개편, 의원유급직, 정당공천제 등 커다란 제도적 변화가 있었음에도 불구하고 지역사회를 안정적으로 유지하면서 지역발전을 추진할 수 있었던 것은 큰 성과로 보여진다. 하지만 지방의회는 의회운영을 비롯한 각종 법작제도적 한계 등 해결해야할 과제들이 많이 있다. 그동안 지방의회가 진정한 주민참여를 이끌어내어 국회와 균형을 이루고 권위주의적이던 각급 정부의 정책결정 및 집행과정을 민주적으로 변화시키는데 기여하였는가에 대해서도 여전히 의문이 든다. 지방의회가 지역발전과 주민복지향상에 기여하고 주민들로부터 신뢰를 얻기 위해서는 지방의회의 의정활동을 강화할 필요가 있다.

최근 지방의회는 정당공천을 통한 유능한 지방정치인의 유입, 전문위원의 보강, 지역문제 해결을 위한 의정 거버넌스 구축 등 지방정치발전을 위해 노력하고 있다. 한걸음 더 나아가 지방의회가 중앙의 예측으로 벗어나 독자적인 지방문제해결에 앞장서고 지방정치를 활성화 및 주민신뢰를 향상하기 위해서는 지속적인 성과평가를 통해 효율성과 만족도 관점에서 의정활동을 강화해야 할 것이다. 따라서 본 연구는 지방의회 의정활동성과에 대해 효율성-만족도를 연계해서 평가하고, 의정활동의 성과를 제고할 수 있는 방안을 제시하는데 그 목적을 두고 있다. 의정활동의 성과평가는 지방의회의 효율성과 만족도를 제고하는데 기본 목표가 있으며, 이를 통하여 지방의회의 자체적인 역량을 강화하고 의정활동의 성과제고라는 차원에서 정책적 시사점을 제공하려는 것이다. 이를 위해 대구지역 지방의회를 대상으로 의정실적을 분석(효율성)하고, 해당 지역의 주민에게 설문조사를 통해 의정활동을 평가(만족도)하고자 한다. 이러한 효율성-만족도를 연계해서 평가하므로 지역별 의정활동에 대한 효율성이 높은 의회와 그렇지 못한 의회, 주민만족도가 높은 의회와 그렇지 못한 의회를 확연히 구분함으로써 지방의회별 의정활동 성과를 향상하기 위한 맞춤형 제고전략을 제시하는데 활용될 수 있을 것이다.

II. 이론적 고찰

1. 지방의정활동과 평가

지방의회는 주민들이 집합적인 뜻에 의하여 또 그 뜻이 반드시 선거라는 절차를 거쳐서 뽑힌 대표들로서 구성되는 법률적 능력을 가진 기관이다. 그래서 지방의회는 대표의 관념을

구현하기 위하여 선거로써 구성된 지방자치단체의 대표기관이며, 합의제적 최고의사기구이다. 그리고 지방의회 의정활동은 다소 포괄적인 개념으로 이해할 수 있지만, 지방의회가 주민을 대표하여 그들의 의사를 표현하고 결정하며, 지역주민의 복리증진과 삶의 질 향상을 위하여 수행하는 일체의 활동을 말한다(김상구·우양호, 2013). 여기서 지방의정 성과평가는 의회에서 직접 수행하여 발생한 활동결과와 그에 따라 지역주민에게 파생되는 영향 정도를 판단하고 측정하는 것으로 이해할 수 있다. 하지만 지방의회는 공적인 입법기관으로서 지역주민들에게 공공성 위주의 기능을 수행하며 의정활동성과는 복합적인 많은 의미를 담고 있으므로 성과측정이 쉽지 않다. 하지만 지방의정활동 평가를 통하여 지방의원 및 사무기구 직원이 수행하는 의사결정의 질을 높여주며, 지역주민에 대한 의회의 대응을 향상시킬 수 있고, 의정활동의 결과를 주민들에게 공개함으로써 의회의 책임성을 확보할 수 있다. 또한 지방의정활동 관련 요인에 대한 평가는 주민만족도와 관련된다. 주민만족도는 주민의 수요와 욕구의 충족 정도에 대한 반응이라고 할 수 있다. 주민만족도 조사는 응답주체가 긍정적으로 평가하는 영역은 더욱 발전시키고, 부정적으로 평가하는 영역은 그 실태를 파악하고 원인을 심층적으로 분석함으로써 보다 나은 질적·양적 서비스를 제고하기 위한 것이다. 지방의회에 대한 주민만족은 의정서비스에 대한 주민의 이용경험에 대한 전반적이고 주관적인 평가 반응의 결과로 정의하고 평가적 반응은 느낌이나 감정뿐만 아니라 판단가치를 모두 포함하는 것이다.

지방의정활동에 대한 성과 및 효율성 평가¹⁾는 의회가 제공하는 의정활동에 대한 공식적 성과자료를 통해서 나타나는 의정서비스 산출물에 관련된 평가를 말한다. 그리고 주관적 주민만족도 평가는 의정서비스 산출물에 대한 사회적 영향을 살펴보는 것으로 의정서비스 산출이 주민의 심리적 관정에 전달되어 나타나는 수요의 충족 정도, 불만, 선호·비선호 등의 정신적 감정상태, 즉 태도를 평가하는 것이다.²⁾ 성과평가의 기준으로 Ammons(1995: 37-47)

- 1) 성과에 대해 Fried & Ravinovitz(1980)는 정부의 성과란 삶의 질과 관련된 다양한 집단의 욕구, 요구, 기대에 일치하는 정부의 상대적 능력(comparative ability)이라 정의하며, Rogers(1990)는 정부의 활동이 그 목적(objective)에 얼마만큼 효과적으로 부합되는지를 말하는 개념으로 경제성과 능률성, 효과성의 개념 내에서 성과의 개념이 정립되어야 한다고 말한다. 효율성을 단순한 비용과 편익의 비인 능률성과 공공목표의 달성도를 의미하는 효과성의 통합개념이라고도 하며(박중화, 1999: 29), 제한된 희소자원으로부터 최대의 효과를 얻는 것을 의미한다고 하고 사회적으로 부딪히게 되는 다른 선택은 효율성과 형평성의 상충관계(trade-off)를 초래한다고 밝히고 있다(김경환·김종석, 2000: 5). 이러한 의미에서 본다면 효율성은 생산성(productivity)은 효과성, 효율성, 성과 등과 유사한 개념이라고 할 수 있다(김승식, 2005)
- 2) 공공서비스에 대한 성과측정을 객관적이라고 하고 시민·고객만족도 조사를 주관적이라고 하는 이유는 성과측정은 공공기관이 스스로 관리하는 기록물을 바탕으로 이루어진다는 점에서 객관성이 강하며, 시민·고객만족도 조사는 조사대상으로 선정된 시민들의 공공서비스를 이용해 본 경험, 인식, 평가를 토대로 수행된다는 점에서 주관성이 강하다고 할 수 있다(Parks, 1984).

는 크게 업무량, 능률성, 효과성, 생산성으로 나누고 있으며, Rogers(1990: 45-76)는 성과평가의 범주를 경제성, 능률성, 효과성, 서비스의 수준, 대응성(민주성)으로 나누었는데, 그 중에서, 서비스의 수준은 수혜자 집단과 관련된 서비스의 양으로, 그리고 대응성은 서비스를 이용하는 수혜자 집단의 비율로 측정하였다. Epstein(1992: 161-193)은 효과성, 능률성, 소득으로 나누어 효과성은 공공서비스를 통한 목표의 달성으로, 능률성은 공공서비스의 활동으로부터 산출된 양에 대한 공공서비스 활동의 비용으로, 소득은 세율이나 신세원의 개발함이 없이 특별한 노력을 통하여 증가된 소득으로 측정하였다. 그리고 이러한 성과평가를 통하여 신뢰성(reliability)과 대응성(responsiveness), 그리고 책임성(accountability)을 증진시킬 수 있다고 보았다(Ammons, 1995; Rogers, 1990; Epstein, 1992).

본 연구에서 지방의정활동의 성과평가는 다양한 개념의 복합어인 효율성과 주민만족도를 포함한 것으로 보고자 한다. 물론, 지방의회의 효율성과 주민만족도는 의정실적 과정(혹은 결과) 측면과 주민 영향 측면을 논의하므로 상호보완적인 관계에 있다고 할 수 있다. 성과평가에서 효율성 측정과 주민만족도 조사 평가결과가 상이한 것은 주민만족도 조사가 실제 성과를 제대로 측정하지 못하기 때문이라고 주장한다. 이는 지역 주민들이 공공서비스에 대하여 무관심하거나 서비스에 대한 지식과 정보가 부족한 상태에서 평가하기 때문이라고 설명한다(Stipak, 1979; Boyne, 2003).³⁾

지방의정활동의 효율성은 체제론적 시각에서 접근할 수 있다(송광태, 1999; 신원득, 2002; 임동욱 외, 2000). 즉 지방의회의 효율성 분석을 위해서는 환경으로부터 투입요소를 받아들여 전환과정을 거쳐 산출을 만들어 내는 전 과정에 대한 조망이 필요하며, 산출된 결과로서의 의정활동 결과만을 평가하는 경우 지방의회 효율성에 대한 객관적인 분석이 불가능할 수 있다. 지방의회 활동의 투입요소는 투입요인이라고도 할 수 있으며, 이것은 다시 세 가지 차원에서 생각해볼 수 있다. 첫째, 지방의원의 전문성으로 지방의원의 인적 특성에 따라 지방의회 효율성이 영향을 받는다고 할 수 있다. 둘째, 지방의회의 환경적 요인으로 사회경제·정치적 환경과 지역주민들의 요구와 지지에 따라 지방의회의 효율성이 영향을 받는다고 할 수 있다. 셋째, 제도적 요인으로 지방의원 및 사무직원의 규모와 의회예산과 같은 지방의회 운영제도는 물론 단체장과 지방의회의 관계, 지방의회 선거제도 등이 지방의회 효율성에 영향을 미친다(김승식, 2005: 30-31). 그리고 산출결과에 따른 영향은 주민만족도로 측정

3) 주민만족도 조사와 효율성 평가결과의 불일치가 주관적 성과지표의 평가도구로서의 부정하는 근거가 될 수 없다는 전제하에, 양자의 불일치는 주민만족도 조사의 방법론적 한계나 타당성 부족이 아닌 주관적 객관적 성과지표 간의 개념적 부합성 결여(Parks, 1984), 성과지표의 유형, 공공서비스 자체의 특성에 따른 주민의 관심 등 다른 다양한 요인에 의해서도 발생할 수 있으며 이를 극복하고 양자의 연계성을 강화하기 위한 다양한 처방을 탐색함으로써 통합적 성과평가를 시도하는 연구들이다(임만석, 2011).

이 가능한데, 이는 주민의 수요와 욕구의 충족정도에 대한 반응이라고 할 수 있다. 지방자치의 패러다임이 변화하면서 지방자치의 이념 자체가 주민만족을 우선시하는 대응성에 초점을 두고 있으며, 현대사회가 자유경쟁의 시장원리 하에서 성과지향이라는 경제원칙을 각 부문에서도 기본원칙으로 적용하게 됨으로써 최근에는 만족도 조사가 광범위하게 실시·활용되고 있다. 주민만족도 조사는 응답주체가 긍정적으로 평가하는 영역은 더욱 발전시키고, 부정적으로 평가하는 영역은 그 실태를 파악하고 원인을 심층적으로 분석함으로써 보다 나은 질적·양적 서비스를 제고하기 위한 것이다. 본 연구에서 고려하는 지방의회 의정활동 평가는 효율성과 주민만족도를 포함한 개념으로 이해하고자 한다. 지방의회 의정활동평가에 대한 개념을 “지방의회가 의정활동목표를 수행하기 위한 의회역량과 직접적인 의정활동의 결과(실적), 그리고 그 활동에 따른 영향을 양적·질적으로 판단하는 과정”이라고 개념을 정의하고자 한다.

2. 효율성-만족도의 연계

여기서는 성과(효율성)와 서비스(만족도)의 관계를 기대불일치이론에 근거하여 설명하고자 한다. 이 이론은 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(Oliver, 1980). 소비자 행태에서 사전기대와 실제 성과 사이의 차이가 기대불일치로 나타난다. 기대불일치는 성과가 기대를 초과할 수 있고(긍정적 불일치) 또는 성과가 기대보다 부족할 수 있다(부정적 불일치)는 의미에서, 불일치의 역할을 지지하는 경험적 증거는 다양한 서비스의 소비자 반응에 관한 실험적·현실적 연구로부터 도출되었다. 주민들은 일반적으로 그들의 주관적인 기대를 통하여 객관적인 서비스 조건을 해석하기 때문에 그들이 얻는 것을 그들이 기대하는 것으로 평가할 것이다. 이 사실에 대하여 기대불일치이론은 기대에 대한 분명한 측정이 있어야 할 뿐만 아니라 성과와 기대가 만족을 판단하는데 어떤 역할을 해야 하는 점을 지적하고 있다.

Oliver(1980)는 기대를 서비스 공급을 위한 특정사건의 발생 가능성과 사건발생의 좋고 나쁨에 대한 평가를 모두 포함하는 것으로 개념화 한다. 따라서 모형에서 기대는 소비자의 사전 예측 혹은 서비스의 성과에 대한 예측으로 정의되고, 이 정의에 따르면 지방정부에서는 공공서비스 품질에 대하여 주민들이 가지는 기대이다. 소비자들은 서비스에 대한 사전 경험, 소문, 선전, 미디어 등을 통하여 기대를 형성할 것이다. 서비스의 성과는 외생변수로 개념화되는데, 여기서 성과는 최근의 소비경험에 근거하여 서비스의 다양한 특성 혹은 단면

들에 대한 소비자들의 평가라고 할 수 있다. 성과는 비록 몇몇 특성의 성과에 대하여 객관적인 측정이 가능할 수도 있으나, 서비스의 특성에 관한 주관적인 평정으로 조직화하는 것이 일반적이다. 한편, 불일치는 기대와 성과사이의 것이고, 기대된 서비스의 품질과 실제로 받거나 경험한 품질사이의 차이이다. 기대와 성과 사이의 불일치는 소비이전의 기대수준과 소비이후의 지각된 성과 수준 차이로 보며, 이는 긍정적 불일치와 부정적 불일치로 구분한다. 만족도는 수요자 혹은 시민들의 서비스에 대한 종합적인 판단이다.

지방의정활동의 기대성과-서비스에 대한 불일치를 평가하기 위해서는 소비자 만족의 개념을 적용하려고 한다면 우선 만족에 대한 개념과 측정방법을 이해하여야 한다. 기대불일치에서 논의되고 있는 소비자 만족에 대한 관점은 먼저 기대된 성과에 대해 지각된 서비스의 성과를 비교하는 인식과정은 불일치를 발생시킨다. 그리고 서비스 성과가 증가하면 서비스 이용을 유도하는 심리적 혹은 학습된 욕구가 긍정적 혹은 부정적으로 충족된다. 그리고 욕구가 긍정적 혹은 부정적으로 충족되면 만족 혹은 불만족이 증가하게 된다. 이는 결국 기대불일치 이론의 관점에서 살펴보면 의정활동의 서비스 질을 평가하는 고객(지역주민)은 높은 기대를 가지고 있지만 실제 성과 사이에는 성과가 기대보다 부족한 불일치가 나타나고 있다.

이러한 성과-서비스 사이의 기대차이는 의정활동에 대한 성과평가(객관·주관적)에 대한 측정기준의 미흡으로 인하여 의정 성과에 대하여 제대로 측정 하지 못하기 때문인지, 의정활동에 의한 서비스 질에 대한 기대가 지나치게 높기 때문인지 살펴볼 필요가 있다. 전자라면 효율성과 만족도를 제대로 측정할 수 있는 방법론을 적용하면 되지만, 후자라면 서비스 질에 대한 차이의 원인을 찾아 이를 줄이는 방법을 강구해야할 것이다. 대체로 선행연구들은 의회실적에 대한 성과만을 강조하며 단순한 일시적인 평가에만 그치고 있어 문제점에 대한 지속적인 환류가 발생하지 않기 때문에 개선이 이루어지지 않고 있으며 지방의회 성과를 동일한 평가기준에 의하여 측정하다보니 효율성 혹은 만족도 등 단면적인 평가를 하고 있어 평가결과에 대한 오류를 범하고 있다고 볼 수 있다. 결국, 지방의회의 근본적인 기능은 유사하다고 할 수 있으나 규모에 따른 권한 및 역할은 다르기 때문에 동일한 평가척도를 가지고 성과를 정확하게 측정하기가 어렵다. 따라서 지방의회 발전을 위한 접근은 다른 관점에서 접근해야 할 필요성을 가지는데 성과-서비스, 효율성-만족도를 연계해서 평가할 필요가 있다. 이는 규모에 적합한 성과측정기준을 마련하고 정기적이며 지속적인 의회성과를 측정하여 이를 통하여 나타나는 결과를 기초로 부족한 영역의 의정활동에 대한 서비스 질을 개선하여 주민의 기대에 부응하는 지속적인 환류 시스템을 구축하여 효율성-만족도를 연계하여 설명해 나가야 한다.

3. 선행연구

최근 공공부문의 성과평가와 관련하여 주목할 점은 기존의 객관적 성과평가에만 의존하던 단편적인 접근에서 객관적 성과와 주관적 만족도 조사를 결합한 통합적인 성과평가를 위한 시도가 활발하다는 점이다(임만석, 2011; 송건섭, 2013).⁴⁾ 공공부문에 대한 성과평가는 과정이나 산출의 효율성 측정과 국민의 만족을 연계하여 관리하자는 논의가 진행되고 있지만 지방의회 의정평가에 대해선 아직도 단편적인 평가에 치중하고 있는 듯하다. 지방의회 의정활동에 관한 연구는 크게 의회의 의정활동에 관심을 갖고 효율성 측면에서 연구하거나 주민만족도 측면에서 접근하고 있는 경우가 대부분이다.

먼저, 최근의 객관적 자료를 중심으로 지방의회의 의정활동 평가를 주로 연구한 논문을 정리하면 아래 <표 1>과 같다. 강인호 외(2002)는 광주시의회 10년간의 평가를 통해 의정활동 강화의 필요성을 주장하고 있으며, 유광호·박기관(2005)은 원주시의회의 성과평가를 통해서 지방의회의 활동에 대한 성과를 객관적으로 평가할 수 있는 제도적 정착과 장치의 마련을 요구하였다. 김영수(2007)는 부산시 의정활동 성과평가를 통해 지방의회의 권한확대를 통해 성과증진을 주장했다. 권영주(2009)는 서울시의회 3~6대를 대상으로 기능별로 분석하고 있고, 이정훈 외(2010)는 대구시 의회를 중심으로 입법, 예산심의, 행정 감시기능으로 분류하여 실태결과를 중심으로 평가하였다. 이러한 연구는 단편적인 사례위주의 분석연구나 실태분석에 초점을 두고 있다. 지방의회 의정활동에 대한 객관적 차원의 효율성을 주로 한 연구는 박종관·유준석(2005), 유광호·박기관(2005), 조선일(2005), 이영화·이영균(2010) 등이 있다. 이들 연구들은 지방의회의 기능별로 의정실적 자료를 가지고 의회성적을 평가하고 있다. 의정활동 기능별로 살펴보면, 지방의회 성과평가에 대한 연구들은 의정활동 평가를 위해서 크게 입법·의결 기능, 주민대표 기능, 견제·감시 기능으로 유형화하여 분석하고 있다. 입법·의결 기능으로 선정된 변수는 조례 제·개정 건수, 회기일수, 동의·승인 건수이며, 주민대표기능은 주민의견 수렴 횟수, 민원청원 건수, 견제·감시기능은 예산결산 심의건수, 행정사무감사 건수, 시정 및 처리요구 건수 등으로 나타났다. 최근 김선엽(2013)은 제주의회를 제외한 15개 광역의회의 의정활동을 분석하고 있는데, 객관적인 수치를 토대로 의정활동 변수를 고려하여 효율성을 측정하고 있다. 하지만, 지방의회 간 효율성 비교분석을 통해 효율성을 강조하고 있으나 민주성, 주민만족에 대한 설명은 미흡하고, 각 지역별 의정활동에 대한 일관된

4) 지방자치단체 및 공공기관의 객관적 성과평가와 더불어 고객만족도 조사를 실시하는 것이 보편화되고 있다. 국무총리실 산하 '정부업무평가위원회'는 2006년 제정된 '정부업무평가기본법'에 따라 38개 중앙행정기관에 대한 성과평가를 하면서 객관적 지표와 더불어 국민만족도를 측정하고 있고, 각 중앙행정기관도 자체평가에서 객관적 평가와 국민만족도 조사를 병행하고 있다(정부업무평가위원회, 2011).

통계자료의 부족으로 연구의 제약점도 노출하고 있다.

〈표 1〉 의정활동 효율성 관련 선행연구

연구자	분석대상	분석기준	자료특성
강인호 외 (2002)	광주시 의회	①입법기능: 예결산심의, 조례 제·개정 ②통제기능: 행정사무감사조사, 시정 질의 ③주민대표기능: 민의반영	패널자료 (1991-2001)
유광호·박기관 (2005)	원주시 의회	①대표기능: 주민지지도/의원1인당 주민수/년 진정 및 창원건수 ②의결기능: 회기 총일 수/1일평균심의건수/동의·승인안의 1년 처리건수 등 ③입법기능: 조례건수/가결부결비율/원안 및 수정비율/위원의 조례발의비율 ④견제감시기능: 감사 및 조사건수/시정 및 건의 건수/질의 의원 수/질문 건수 등	횡단면자료 (1991-2002)
김영수(2007)	부산시 의회	①입법 및 의결기능: 조례 제·개정 실적, 조례 제·개정 만족도; ②주민대표기능: 주민의견 수렴 횟수, 의정홍보 횟수, 대민활동 만족도; ③견제·감시기능: 예산·결산 심사실적, 행정사무감사 활동 실적, 행정사무감사 만족도	횡단면자료 (2003-2005)
권영주(2009)	서울시 의회 (3대~6대)	①입법 및 의결기능: 연평균 조례안처리건수, 지방의회의 발의 조례안 비율, 조례안 수정발의 비율, 연평균 건의안수, 연평균 결의안수, 연평균 동의·승인안수 ②주민대표기능: 연평균 청원 접수건수, 청원 채택비율, 연평균 진정 처리건수 ③견제·감시기능: 연평균 예·결산 심의 수, 예산안 수정가결 비율, 연평균 감사대상기관의 수, 연평균 행정사무감사 지적건수, 연평균 감사자료 요구건수, 연평균 의견청취 수, 연평균 시정 질문 수	횡단면자료 (1991-2002)
이정훈·김진윤 (2010)	대구시 의회	①입법 및 의결기능: 조례안 처리건수, 의원발의 총수 ②견제·감시기능: 예·결산 처리건수, 예산안 수정 가결 수, 행정사무감사건수, 행정사무감사증가율, 시정 질의건수, 시정 질문 내용 및 성격비율	패널자료 (1995-2006)
김선엽(2013)	광역의회 (15개)	①투입요소로 지방의원 수, 의회사무처공무원수, 지방의회 예산 규모, ②산출요소로 조례안처리건수, 예산·결산처리건수, 청원 및 진정처리건수, 시(도)정 질문건수, 행정감사조치건수	횡단면자료 (2006-2010)

다음으로, 지방의회 의정활동에 대한 주민만족도를 주로 한 연구도 다수 있다. 박판도·이태근(2010)은 경남도의회 의원들의 의정활동에 대한 만족도를 조사하였는데, 의회기능 요인으로 조례제·개정 활동, 예·결산심의 활동, 집행부 견제활동, 협조활동, 의회운영활동, 지원활동 등으로 구분하였다. 특히 의정활동에는 정치적 및 법제도적 요인의 뒷받침되어야 주민만족도는 높아지는 것으로 설명하고 있다. 전영상·현근(2010)은 충주시의회를 중심으로 2002년과 2010년 두 차례 조사를 통해 의정활동 만족도를 조사했는데, 주민집단이 공무원집단보다 더 불만을 가지고 있으며, 의원들의 자질과 노력의 부족을 지적하고 있다. 하지만 의원집단은 의회권한 부족, 지방자치제도의 문제, 의원의 자질과 노력 부족을 문제점으로 지적하고 있다. 장갑호·김재기 외(2009)은 주민만족도에 미치는 영향으로 의정활동, 정당참여,

유급제, 전문성 요인을 들고 있지만, 이들 요인을 향상하기 위한 체계적이고 구체적인 대안을 제시하지 못하고 있다. 최근열·장영두(2009)는 경북의회를 대상으로 정책결정, 행정통제, 정치적 대표기능으로 분류하여 성과평가를 실시하였다. 의회실적에 대한 만족도를 측정하고 있으나 언론평가에 의존하고 있어 실제 도의회 활동에 대한 직접적인 평가는 아니었다.

〈표 2〉 의정활동 만족도 관련 선행연구

연구자	분석대상	분석기준	자료특성
박판도·이태근 (2010)	경남의회	①법제도 요인 ②정치적 요인 ③직무 능력적 요인 ④의목적 요인 ⑤의회기능(권능) ⑥대민 활동적 요인 ⑦의정 활동적 요인	설문조사자료 (2007.7)
전영상·현근 (2010)	충주시 의회	지방의원 보수제도, 제도인식, 전반적인 만족도(의회 내부 활동, 주민관계, 집행부 관계), 장애요인(제도적 요인, 행태적 요인, 기타요인)	설문조사자료 (2002.10~11) (2010.01~02)
최근열·장영두 (2009)	경북의회	①입법 및 의결기능: 의안처리, 조례심의 실적 ②주민대표기능: 민원의 접수 및 처리실적, 상임위원 민원 접수 및 처리 실적 ③견제·감사기능: 예·결산 처리실적, 행정사무감사, 도정질문, 서면질문, 상임위원 행정견제 실적(행정사무간사, 서면질문)	설문조사자료 (2006,2008) 사례조사자료
장갑호·김재기· 송건섭(2009)	대구·경북 기초의회	입법·행정통제 및 감시/조례안 제·개정활동/예산심의활동 행정사무감사/시정 질의 활동/주민의견수렴 및 공개 활동	설문조사자료 (2009.2)

그동안 지방의회 성과평가에 대해 효율성과 만족도 분석관점에서 살펴보았는데, 가장 큰 문제는 지방의정활동을 통한 성과와 그 이후에 제공되는 서비스의 연계성과 관련된다. 지방의정활동에 대해 대체로 의정실적만 놓고 평가하든지 주민만족도 차원에서만 설명하는 것은 바람직하지 못하다. 지방의정활동에 대한 평가는 지방의원의 의정수행 능력을 포함한 의정활동의 생산성과 민주성을 제고하는데 있다. 이는 지방의회가 주민의 총의에 따라 자치단체의 정책방향과 의사를 결정하고 지방자치를 운영하는 직접 민주정치의 산실로서 효과를 갖고 있는가를 진단하기 위함이다(송건섭, 2013; 한국지방행정연구원, 2002). 따라서 의정활동 평가는 지방의회에서 직접 수행하여 발생한 의정요인(의정실적과 의정제도)의 결과에 대한 생산성 측정과 주민만족도 차원에서 수행된다. 따라서 지방의정활동은 내부적인 역량강화를 통한 활동(성과)과 외부적인 주민관계를 통한 활동(서비스)으로 구분하여 설명한다면 의회마다 어떤 부분이 부족한지를 파악할 수 있을 것이고, 이를 바탕으로 지역상황에 맞는 의회발전 전략을 제시할 수 있을 것으로 판단된다. 주관적 지표로서는 각 분야에서 활발하게 연구가 진행되고 있으며, 실제 적용하여 검증된 의정서비스 요인을 토대로 지방의회 성과부문에 응용하고, 객관적 지표로서는 지방의정실적의 효율성을 최대한 측정할 수 있

는 지표를 원용하여 측정할 수 있을 것이다. 따라서 본 연구는 지방의회별 두 관점을 연계한 분석을 실시하고, 유형별로 분류하여 평가한다. 그리고 그 결과(일치 혹은 불일치)를 종합적으로 설명하면서 지방의회별 의정전략을 제시한다는 점에서 다른 연구와 차별화 될 것이다.

Ⅲ. 연구 설계

1. 모형 및 방법

본 연구에서 지방의정활동에 대해 효율성-만족도 연계를 통한 분석이다. 여기서 효율성 분석은 객관적 평가를 의미하고, 만족도 분석은 주관적 주민만족도 조사를 의미한다(임만석, 2011; 김시영 외, 1996). 주민만족도는 조사대상으로 선정된 주민들의 의정활동서비스를 이용해 본 경험, 인식, 평가를 토대로 수행되므로 방법론적 한계나 타당성 부족에 주목하여 성과평가수단으로서의 효용성에 회의적인 견해도 존재하지만(Stipak, 1980; Brown & Coulter, 1983; 최승범 외, 2007), 의정서비스에 대한 주민의 관심이 주관적·객관적 성과평가에 영향을 많이 주므로 유용한 방법론이 될 수 있다. 또한 성과평가에서 객관적, 효율성 측정은 실제에 근접하기 때문에 자주 이용되는데, 문제는 어떤 방법론을 사용하느냐에 따라 결과가 달라질 수 있다. 여기서는 효율성 측정방법으로 Farrell(1957)에 의해 제시된 비모수통계기법인 DEA(자료포락분석)를 활용하고자 한다.

일반적으로 효율성을 측정하는 DEA(data envelopment analysis)는 다수의 투입물과 산출물을 동시에 고려하여 평가대상의 효율성을 측정하도록 설계된 비모수적 접근방법의 선형계획(Linear Programming)모형이다. 즉, DEA는 각 평가 대상자인 의사결정단위(Decision Making Unit: DMU)에 가장 유리한 가중치를 부여하고 효율성을 계산하여 다른 DMU와 비교하는 상대적 효율성 평가방법이다. 여기서 주의할 점은 측정결과를 분석할 때 효율적으로 평가된 DMU는 절대적으로 평가된 것이 아니라 상대적인 의미에서 효율적이라는 것이다. 때문에 효율적으로 평가된 DMU도 사실은 그 효율성을 개선할 여지가 충분히 있을 수 있다. 상대적 효율성을 측정하는 DEA모형이 여러 학자들에 의해 개발되었는데 대표적인 것은 Charnes, Cooper, and Rhodes(1978)의 CCR모형과 Banker, Charnes, and Cooper(1984)의 BBC모형이다. CCR모형은 규모에 대한 수익 불변(CRS) 가정 하에서 사용되며, BBC모형은 규모에 대한 수익 가변(VRS) 가정 하에서 사용된다(박만희, 2008; 송건섭, 2013).

여기서 DEA모형을 간단하게 설명하고자 한다. 아래 식(1)의 CCR에서 다수 투입(x) 대비

다수 산출(y)을 최대화하는 것을 목적함수로 할 수 있다. 식(1)에서 분모를 1.0으로 고정시키면 분자만 최대화하는 선형계획모형의 목적함수가 되므로 CCR 모형은 식(2)와 같이 구성될 수 있다. 여기서 평가 대상 DMU의 측정치는 1.0을 초과할 수 없으므로 가장 효율적인 DMU의 점수는 1.0이 된다.⁵⁾ BCC 모형의 효율성 점수는 규모의 효과를 배제한 순수한 기술효율성을 나타낸다. 식(3)에서 w 는 효율적 DMU의 규모의 수익효과(Returns to 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. 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 식(4)와 같이 나타낼 수 있다.

$$Max \frac{\sum_{r=1}^n (u_r)(y_{r0})}{\sum_{k=1}^m (v_k)(x_{k0})} \dots \text{식 (1)}$$

y_r = 산출물 r 의 벡터, x_k = 투입물 k 의 벡터, u_r = 산출물 r 의 가중치, v_k = 투입물 k 의 가중치
 $r = 1, 2, 3, \dots, n, k = 1, 2, 3, \dots, m$

< CCR모형 >

$$Max \theta = \sum_{r=1}^n (u_r)(y_{r0}) \dots \text{식 (2)}$$

$$s.t. \sum_{k=1}^m (v_k)(x_{k0}) = 1, \sum_{r=1}^n (u_r)(x_{rj}) - \sum_{k=1}^m (v_k)(x_{kj}) \leq 0, u_r, v_k \geq \epsilon$$

$$\sum_{r=1}^n (u_r)(x_{rj}) - \sum_{k=1}^m (v_k)(x_{kj}) \leq 0, u_r, v_k \geq \epsilon$$

< BCC모형 >

$$Max_{u,v,w} \theta_B = \sum_{j=1}^I (y_{kj})(u_j) + w \dots \text{식 (3)}$$

$$s.t. \sum_{i=1}^I (x_{ki})(v_i) = 1, \sum_{j=1}^I (y_{kj})(u_j) - \sum_{i=1}^I (x_{ki})(v_i) + w \leq 0$$

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

$$\text{<SCALE모형> SCALE} = \frac{\theta_{CCR}^*}{\theta_{BCC}^*} \dots \text{식 (4)}$$

- 5) 한편, CCR은 의사결정단위들의 규모에 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 구분하여 설명할 수 있다.

2. 변수설정 및 평가지표

지방의회의 의정활동에 대한 성과는 매우 다양하게 나타나지만 의정활동평가의 주요 대상은 지방의회의 정치적 기능이다. 여기에는 대표기능, 의결기능, 입법기능, 집행부건제기능 등으로 구분할 수 있는데, 이러한 기능들에 의하여 의정활동이 이루어지게 되며 성과평가의 대상이 된다. 의정활동에 대한 평가는 선행연구를 고려하여 주요지표를 정리하면 아래 <표 3>과 같다. 송광태(1999), 최근열·장영두(2009), 김선엽(2013)은 의정활동의 평가기준을 주요 기능별, 과정, 해석 및 방법별로 나누어 분석하고 있지만 평가지표수가 너무 많고, 일관성 있는 지표가 아니다보니 측정상의 문제점이 있다. 따라서 여기서는 객관적 및 주관적 지표의 대표성과 일관성을 반영할 수 있는 지방의회 의정활동 지표를 선정하여 효율성-만족도 평가를 수행하고자 한다.

우선, 투입지표는 주로 의회를 구성하는 의원과 예산, 의회사무처 공무원, 의정활동을 펼치는 공간인 의회청사 등을 이용하지만, 여기서는 지방의회 의원수와 지방의회의 예산, 사무처 직원을 투입요소로 선정하였다. 이와 연계해서 주민만족도 평가를 위해서는 의정활동을 위한 지방의원역량 및 예산규모, 사무처 직원에 대한 만족도 변수 등을 선정하였다. 산출지표는 지방의회의 의정활동 기능에 초점을 두고 선정하였다. i) 조례제정활동에서 지방의회가 조례를 제정하려는 의지를 가지고 적극적으로 조례제정에 참여하였는가를 분석하는 것이다. ii) 예산심의활동의 측정지표는 예산의 증액 및 삭감액이다. 삭감액과 증액 중에서 어떤 활동이 더 활발하였는가를 평가하기 위해 집행기관 제출 예산안에 순증감액을 대비시켜 증액율과 삭감율을 구할 수 있다. iii) 행정사무감사의 측정지표는 감사지적 건수 및 내용이다. 행정사무감사결과는 시정, 처리, 건의, 문책의 방법으로 처리되므로 이러한 지적 건수를 통하여 견제정도를 측정할 수 있다. iv) 질문 및 질의 활동의 측정지표는 시정 질문 건수 및 내용이다. 시정 질문과 답변은 기관위임사무까지 포함되므로 일반 행정, 도시계획 및 건설, 지역경제 및 정보, 환경위생, 사회복지, 문화체육 등 지방공공서비스의 분야를 광범위하게 질문할 수 있다. 한편, 주민의견수렴 및 처리활동은 청원, 진정, 건의, 결의 등의 건수를 이용할 수 있지만, 그 성과자료가 미흡하고, 실적건수에 대한 표준화가 쉽지 않아 여기서는 포함시키지 않았다.

〈표 3〉 의정활동 투입 및 산출지표

방법	기준	투입산출지표		세부측정지표	비고
		투입	의원·예산·직원	의원정수, 예산규모, 직원 수	
객관적 성과평가	DEA 효율성	투입	의원·예산·직원	의원정수, 예산규모, 직원 수	통계연감 도시연감 의정백서 의회보
		산출	조례제정활동 예산심의활동 행정사무감사 질의질문실적	조례제정심의건수 예산결산심의건수 행정사무감사건수 질의질문실적건수	
주관적 주민평가	Survey 만족도	투입	의원·예산·직원	의원정수, 예산규모, 직 원수	조사자료 지역주민 Likert 5점 척도
		산출	조례제정활동	만족도, 입법효율성, 주민의견반영	
			예산심의활동	만족도, 심의효율성, 주민의견반영	
			행정사무감사조사활동	만족도, 감사효율성, 주민의견반영	
시정 질문 질의 활동	만족도, 정책효율성, 주민의견반영				

3. 자료수집 및 기술통계

민선4기 지방의회는 무보수 명예직에서 유급직으로 전환되어 의원들의 위상이 높아진 전문회의의 성격을 띠고 있다. 그러면서도 의원들의 전문성 확보를 위한 노력, 의정활동에 대한 적극성이 요구되는 시기였다고 볼 수 있다. 여기서 이용되는 의회실적 데이터는 2006년부터 2010년까지 대구지역 의회회의록, 의정백서, 의회보, 의회연찬 등에서 발췌한 것이다. 대구지역 지방의회는 지난 2006-2010년까지 5년 간 투입 및 산출요소에 대한 연구데이터의 평균값을 정리하면 아래 <표 4>와 같다.⁶⁾

우선 투입변수에 해당되는 지방의원 수는 달서구의회가 22명으로 가장 많았고, 중구의회가 7명으로 적었으며, 이와 관련하여 의회예산규모도 달서구의회가 많았고, 중구의회가 적었다. 그리고 의회사무처 공무원은 달서구의회가 23명으로 가장 많았고, 달성군과 중구의회가 10명 미만으로 적게 나타났다. 다음으로 산출요소는 역시 2006-2010년까지 5년 간 평균값인데, 조례제정심의건수는 수성구의회가 41.2건으로 가장 많았고, 서구의회가 23.0건으로 가장 적었고, 예·결산심의실적도 수성구의회가 6.8건으로 가장 많았다. 행정사무감사실적은 서구의회가 421.6건으로 가장 많았고, 달성군의회가 85.0건으로 적었으며, 질의 및 질문건수는 북구의회가 38.0건으로 가장 많았고, 동구의회가 6.0건으로 가장 적었다.

6) 지방의회 의정활동에 대해 투입-전환-산출과정에서 산출결과는 효율성으로 측정하는데, 이는 객관적 분석으로 실적데이터를 활용한다. 그리고 산출결과에 대한 영향은 주민만족도로 측정하는데, 이는 주관적 분석으로 조사데이터를 활용한다. 효율성 측정데이터는 2006-2010까지 실적데이터를 활용하였고, 그 결과에 대한 영향평가인 주민만족도 측정은 2012년의 조사데이터를 활용하였다.

〈표 4〉 효율성 분석을 위한 기초자료

구분	투입요소			산출요소			
	지방 의원수	사무처 직원수	지방의회 예산규모	조례제정 심의실적	예산·결산 심의실적	행정사무 감사실적	질의질문 실적건수
대구동구	16	21	2,457,555	31.6	4.0	307.8	6.0
대구서구	14	16	1,692,448	23.0	2.8	421.6	19.6
대구남구	10	13	1,228,777	28.6	4.8	123.6	16.6
대구북구	20	20	2,267,924	28.0	4.0	204.0	38.0
대구중구	7	13	1,193,851	31.4	5.2	87.8	10.6
대구수성구	20	20	2,759,634	41.2	6.8	100.4	27.0
대구달서구	23	21	2,814,714	38.2	4.4	110.8	13.4
대구달성군	9	11	1,392,400	33.0	5.2	85.0	31.8

주민만족도 분석을 위한 설문조사 자료는 2012년 6월 27일부터 7월 13일까지 대구지역의 만 19세 이상 지역주민을 대상으로 조사한 것이다. 아래 <표 5>에서 보면, 조사응답자는 총 400명으로 8개 자치구군에 각각 50명씩 할당하였다. 성별로는 남성이 192명(48.0%), 여성이 208명(38.0%)로 여성이 약간 더 많았다. 연령별로는 20~30대 이하가 152명(38.0%), 40대~50대 176명(44.0%), 60대 이상이 72명(18.0%)으로 40~50대 이상의 응답자가 다소 많았다. 학력별로는 중졸이하가 60명(15.0%), 고졸이 146명(36.5%), 대졸 이상이 194명(48.5%)으로 대졸 이상의 응답자가 많은 것으로 나타났다. 소득수준은 199만 이하가 146명(36.5%), 200~399만이 169명(42.2%), 400만 이상이 85명(21.2%)로 나타났다.

〈표 5〉 만족도 분석을 위한 조사자료

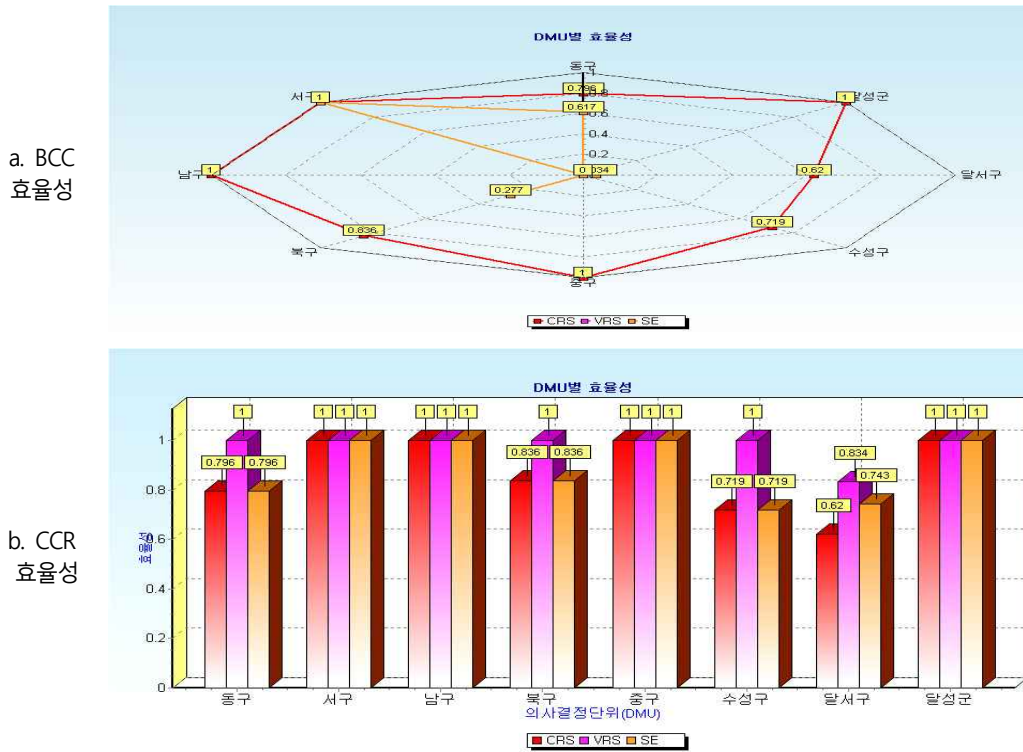
구분	성별		연령			학력			소득		
	남성	여성	20-30대	40-50대	60대이상	중졸이하	고졸	대졸이상	199만이하	200-399만	400만이상
전체(N)	192 (48.0)	208 (52.0)	152 (38.0)	176 (44.0)	72 (18.0)	60 (15.0)	146 (36.5)	194 (48.5)	146 (36.5)	169 (42.2)	85 (21.2)
대구동구	24 (48.0)	26 (52.0)	19 (38.0)	22 (44.0)	9 (18.0)	6 (12.0)	19 (38.0)	25 (50.0)	19 (38.0)	23 (46.0)	8 (16.0)
대구서구	24 (48.0)	26 (52.0)	19 (38.0)	22 (44.0)	9 (18.0)	10 (20.0)	23 (46.0)	17 (34.0)	21 (42.0)	19 (38.0)	10 (20.0)
대구남구	24 (48.0)	26 (52.0)	19 (38.0)	22 (44.0)	9 (18.0)	10 (20.0)	15 (30.0)	25 (50.0)	24 (48.0)	19 (38.0)	7 (14.0)
대구북구	24 (48.0)	26 (52.0)	19 (38.0)	22 (44.0)	9 (18.0)	7 (14.0)	21 (21.0)	22 (44.0)	19 (34.0)	26 (52.0)	7 (14.0)
대구중구	24 (48.0)	26 (52.0)	19 (38.0)	22 (44.0)	9 (18.0)	4 (8.0)	21 (42.0)	25 (50.0)	18 (36.0)	26 (52.0)	6 (12.0)
대구수성구	24 (48.0)	26 (52.0)	19 (38.0)	22 (44.0)	9 (18.0)	3 (6.0)	9 (18.0)	38 (76.0)	7 (14.0)	18 (36.0)	25 (50.0)
대구달서구	24 (48.0)	26 (52.0)	19 (38.0)	22 (44.0)	9 (18.0)	9 (18.0)	22 (44.0)	19 (38.0)	16 (32.0)	23 (46.0)	11 (22.0)
대구달성군	24 (48.0)	26 (52.0)	19 (38.0)	22 (44.0)	9 (18.0)	11 (22.0)	16 (32.0)	23 (46.0)	24 (48.0)	15 (30.0)	11 (22.0)

IV. 분석결과

1. DEA 효율성 분석결과

DEA 효율성 분석에서 <그림 1>의 상단부분은 BCC 투입/산출 부분의 DMU 효율성을 보여 주는 것이다. 2006년에서 2007년까지의 평균 효율성 점수는 대구서구, 남구, 중구, 달성군 등이 1.0으로 효율적인 의회로 나타났고, 대구동구, 북구, 수성구, 달서구 등이 다른 의회에 비해 비효율적인 의회로 분석되었다. <그림 1>의 하단 부분은 CCR 투입/산출 효율성을 설명한 것인데, 비효율적으로 나타난 지역 중에서 달서구의회의 효율성이 0.62로 가장 낮았고, 수성구, 동구, 북구의회 순으로 낮게 평가되었다.

〈그림 1〉 BCC/CCR 투입산출 DMU효율성



아래 <표 6>은 3개의 투입물과 4개의 산출물 변수를 이용하여 DEA 모형으로 분석한 대구광역시 8개 지방의회 의 효율성을 측정된 결과이다. DEA는 투입방향과 산출방향으로 분석할 수 있는데, 먼저 규모에 대한 수익불면과 투입지향을 가정한 CCR-I 모형의 경우 점수가 1.0으로 가장 효율적인 지방의회는 서구, 남구, 중구, 달성군의의회이며, BCC 모형 즉, 규모에 대한 수익가변과 투입지향을 가정하여 측정된 순수기술적 효율성 측면에서 가장 효율적인 기초의회도 서구, 남구, 중구, 달성군의의회이다. BCC의 효율성 프론티어가 곡선이므로 효율성이 1인 지방의회가 CCR 경우보다 같거나 많아질 수 있을 것이다. CCR을 BCC로 나눠 규모의 효율성을 측정된 SCALE 점수를 보면 비효율적인 지방의회는 수성구(0.719), 달서구(0.656), 동구(0.796), 북구(0.836)의회 등이다. 서구, 남구, 중구, 달성군의의회는 전체효율성(CCR), 순수기술적 효율성(BCC), 규모의 효율성(SCALE) 모두 1.0로 가장 효율적인 지방의회로 나타났다. 순수기술적 효율성을 나타내는 BCC 점수가 낮은 경우는 투입요소와 적정한 결합을 통해, 규모의 효율성이 낮은 경우는 규모의 적정한 변화를 통해 효율성을 향상시킬 수 있다.

〈표 6〉 효율성 점수

NO	DMU	투입방향			산출방향		
		CCR-I	BCC-I	SCALE	CCR-O	BCC-O	SCALE
1	대구동구	0.7962	0.7962	0.7962	0.7962	0.7962	0.7962
2	대구서구	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000
3	대구남구	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000
4	대구북구	0.8357	0.8357	0.8357	0.8357	0.8357	0.8357
5	대구중구	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000
6	대구수성구	0.7192	0.7192	0.7192	0.7192	0.7192	0.7192
7	대구달서구	0.6199	0.6199	0.7430	0.6199	0.6199	0.6559
8	대구달성군	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000
	평균	0.8714	0.8714	0.8868	0.8714	0.8714	0.8759

한편, DEA모형은 비효율적인 DMU들이 효율적인 단위가 되기 위해 벤치마킹해야 하는 준거집단을 제시하고 효율적인 단위가 되기 위해 감소 또는 증가시켜야 하는 투입/산출량을 제공한다. 아래 <표 7>은 투입지향 CCR모형 하에서 각 지방의회별 벤치마킹 대상과 λ 값을 보여준다. 지방의회별 효율성 순위는 효율성 점수 값으로 매겨지며, 효율성 값이 같은 경우에는 참조횟수를 고려하여 평가되는데 그 순위를 보면 달성군이 가장 효율적이며 그 다음으로 서구, 중구, 남구, 북구, 동구, 수성구, 달서구 순이다.

〈표 7〉 지방의회별 벤치마킹 대상

NO	DMU	점수	Reference set(Lambda)
1	대구동구	0.7962	2(서구 0.6169), 5(중구 0.4130), 8(달성군 0.1346)
2	대구서구	1.0000	2(서구 1.0000)
3	대구남구	1.0000	3(남구 1.0000)
4	대구북구	0.8357	2(서구 0.2774), 8(달성군 1.0240)
5	대구중구	1.0000	5(중구 1.0000)
6	대구수성구	0.7192	8(달성군 1.3077)
7	대구달서구	0.6199	2(서구 0.0342), 8(달성군 1.1337)
8	대구달성군	1.0000	8(달성군 1.0000)

주: 참조횟수는 서구 3회, 중구 1회, 달성군 4회.

대구시 지방의회 효율성 순위는 달성군>서구>중구>남구>북구>동구>수성구>달서구

비효율적으로 나타난 DMU가 직접 비교대상으로 삼을 수 있는 벤치마킹 대상은 효율적인 가상단위이다. 효율적인 가상단위는 준거단위들이 선형결합으로 만들어지며, 이 때 계수

는 λ_i 값이 사용된다. 즉, 투입지향 CCR 모형 하에서 대구 동구의회의 준거대상은 서구, 중구, 달성군의회의이며, 북구의회는 서구와 달성군의회의, 수성구의회는 달성군의회의, 달서구의회는 서구, 달성군의회의로 나타났다. 그리고 효율적 가상지점의 변수 값, 즉 목표 값(의원정수, 의정활동예산규모, 조례제정심의, 예결산심의, 행정사무감사, 질의질문실적)은 아래 #1~#4의 식과 같이 만들어진다.

$$\begin{array}{l}
 \#1 \text{ 대구동구} \quad 0.6169 \times \begin{array}{|l} \text{서구} \\ 14 \\ 16 \\ 1692448 \\ 23.0 \\ 2.8 \\ 421.6 \\ 19.6 \end{array} + 0.4130 \times \begin{array}{|l} \text{중구} \\ 7 \\ 13 \\ 1193851 \\ 31.4 \\ 5.2 \\ 87.8 \\ 10.6 \end{array} + 0.1346 \times \begin{array}{|l} \text{달성군} \\ 9 \\ 11 \\ 1392400 \\ 33.0 \\ 5.2 \\ 85.0 \\ 31.8 \end{array} = \begin{array}{|l} \text{목표값} \\ 14.4 \\ 16.7 \\ 1724548 \\ 31.6 \\ 4.6 \\ 307.8 \\ 20.8 \end{array} \dots \text{식(1)} \\
 \\
 \#2 \text{ 대구북구} \quad 0.2774 \times \begin{array}{|l} \text{서구} \\ 14 \\ 16 \\ 1692448 \\ 23.0 \\ 2.8 \\ 421.6 \\ 19.6 \end{array} + 1.0240 \times \begin{array}{|l} \text{달성} \\ 9 \\ 11 \\ 1392400 \\ 33.0 \\ 5.2 \\ 85.0 \\ 31.8 \end{array} = \begin{array}{|l} \text{목표값} \\ 13.1 \\ 16.7 \\ 1895303 \\ 40.2 \\ 4.6 \\ 204.0 \\ 38.0 \end{array} \dots \text{식(2)} \\
 \\
 \#3 \text{ 대구수성} \quad 1.3077 \times \begin{array}{|l} \text{엑스코} \\ 9 \\ 11 \\ 1392400 \\ 33.0 \\ 5.2 \\ 85.0 \\ 31.8 \end{array} = \begin{array}{|l} \text{목표값} \\ 11.8 \\ 14.4 \\ 1820842 \\ 43.2 \\ 6.8 \\ 111.2 \\ 41.6 \end{array} \dots \text{식(3)} \\
 \\
 \#4 \text{ 대구달서} \quad 0.0342 \times \begin{array}{|l} \text{서구} \\ 14 \\ 16 \\ 1692448 \\ 23.0 \\ 2.8 \\ 421.6 \\ 19.6 \end{array} + 1.1337 \times \begin{array}{|l} \text{달성} \\ 9 \\ 11 \\ 1392400 \\ 33.0 \\ 5.2 \\ 85.0 \\ 31.8 \end{array} = \begin{array}{|l} \text{목표값} \\ 10.7 \\ 13.0 \\ 1578564 \\ 38.2 \\ 6.0 \\ 110.8 \\ 36.7 \end{array} \dots \text{식(4)}
 \end{array}$$

비효율적인 지방의회의 개선방안을 제시하기 위해 조정비율을 계산하면 아래 <표 8>과 같다.⁷⁾ 여기서는 산출지향 BCC모형을 적용하여 조정비율을 제시하였는데, 그 비율은 각 지방의회의 효율성을 개선하기 위해 필요한 각 산출물별 부족분과 목표치(투영점)를 바탕으로 조정비율을 계산하였다. 조정비율을 검토하여 보면, 비효율적으로 나타난 지방의회별로 대

7) 자료포락분석 결과를 통해 효율성 개선 목표 및 조정비율을 계산하면, 상대적으로 비효율적인 DMU가 얼마나 산출 혹은 투입변수를 조정해야 효율성 값 100점을 얻을 수 있는지를 확인할 수 있다(이건남, 2006: 116).

구 동구의회, 달서구의회에서는 질의·질문실적을 중점적으로 개선해야 하는 것으로 나타났으며, 북구의회는 예산결산심의실적 및 조례제정심의실적, 수성구의회는 행정사무감사 조치를 중점적으로 개선해야 하는 것으로 나타났다.

〈표 8〉 비효율적 지방의회의 효율성 개선을 위한 산출요소 조정비율

DMU	조정비율(%)				중점개선 사항
	조례제정 심의실적	예산·결산 심의실적	행정사무 감사실적	질의질문 실적건수	
대구동구의회	20.38%	30.39%	20.41%	76.98%	질의질문실적건수
대구북구의회	41.75%	45.21%	16.44%	16.43%	예산결산심의실적
대구수성의회	33.33%	28.08%	53.30%	35.04%	행정사무감사실적
대구달서의회	38.01%	54.47%	38.00%	77.38%	질의질문실적건수

2. Survey 만족도 분석결과

지방의회 의정만족도 수준을 검토하기 위해 의정만족과 생활만족을 기준으로 만족도 측정을 하였다. 지역별 만족도 수준을 분석한 결과, 전체적으로 생활만족도에 비해 의정만족의 값이 높지 않았다. 아래 <그림 2>에서 보면 지역의 의정만족은 평균 2.59점인데 비해 생활만족은 3.14점으로 보통이상으로 높게 나타났다. 이는 지방의회 활동에 대해 전반적으로 높지 않다는 것을 의미하며, 생활만족을 상승시키는 요인도 되지 못한다는 것이다. 특히 지역주민의 생활만족에 비해 의정만족이 낮은 이유는 지역주민의 생활만족을 높이는 것은 지역의 교육문화, 경제, 교통, 행정서비스 등 다양한 요인에 의해 좌우되지만 지역정치를 선도하는 지방의회가 그만큼 역할을 하지 못하기 때문인 것으로 이해된다.

〈그림 2〉 지방의회별 생활만족과 의정만족 비교



한편, 지역별 만족도 점수에 대한 평가결과를 제시하면 아래 <표 9>와 같다. 만족도 측정 은 7개의 측정변수(투입/산출변수)를 세부적으로 계산하였고, 이를 전체 평균값을 제시하여 보았다. 전체 평균값은 높지는 않지만 2.476~2.803까지 분포하고 있으며, 지역별로 보면 대 구 수성구가 가장 높았고, 그 다음으로 서구, 북구, 남구, 중구, 달서구, 달성군, 동구 순으로 나타났다.

<표 9> 만족도 점수

구분	만족도(투입/산출)							전체 평균
	의원	공무원	예산규모	조례	예산	행정사무	질의응답	
대구동구	2.47	2.47	2.58	2.43	2.57	2.46	2.49	2.476
대구서구	2.93	2.87	2.76	2.67	2.69	2.60	2.53	2.718
대구남구	2.69	2.61	2.72	2.67	2.72	2.64	2.66	2.676
대구북구	2.78	2.59	2.63	2.81	2.77	2.79	2.67	2.697
대구중구	2.51	2.52	2.48	2.84	2.62	2.70	2.66	2.621
대구수성	2.91	2.85	2.89	2.85	2.64	2.72	2.85	2.803
대구달서	2.66	2.66	2.55	2.57	2.53	2.72	2.47	2.596
대구달성	2.57	2.40	2.52	2.65	2.64	2.62	2.56	2.588

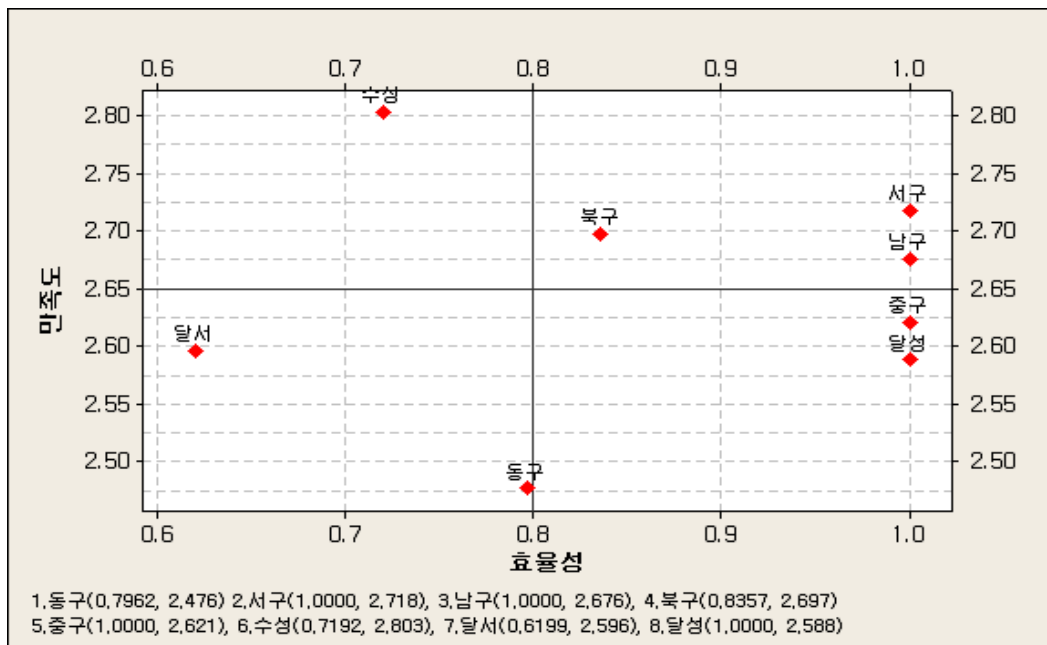
* 대구시 지방의회 만족도 순위는 수성구>서구>북구>남구>중구>달서구>달성군>동구

3. 분석결과 및 시사점

아래 <그림 3>은 Positioning Map에 의한 성과를 표현한 것이다. 이들 위치로 보면, 효율 성과 만족도의 평균을 기준으로 나타나는 특징에 바탕을 두고 지방의회별 상이한 전략적 시사점을 나타내게 된다. 즉 제1사분면(효율성과 만족도 높음)은 기존 의정활동 수준을 지속적으로 유지하는 것이 중요하며, 따라서 지방의정활동의 성과관리측면에서는 효율성-만족도 수준의 유지·관리 전략이 요구된다. 여기에 해당되는 의회는 대구북구, 서구, 남구의회를 들 수 있다. 제2사분면(효율성 낮고 만족도 높음)의 경우에는 의정활동에 대한 기대보다 서비스 수준이 높은 영역이므로 만족도 수준은 그대로 유지하고 효율성을 높이는 전략이 필요하다. 여기에 해당하는 의회는 수성구의회가 속한다. 제3사분면(효율성과 만족도 낮음)에서는 지역 주민들이 별로 기대하지 않고 있기 때문에 조금만 서비스가 향상되어도 지역주민의 만족도가 높아질 수도 있을 것이다. 여기에 해당되는 지방의회는 달서구의회, 동구의회가 속한다. 반면에, 제4사분면(효율성 높고 만족도 낮음)의 경우 지역주민의 만족도를 제고하기 위해서는 의정활동에 대한 중점적 개선을 필요한 영역이 되는 것이다. 여기서 해당되는 지방의회는 대구중구, 달성군의회 등이다.

이와 같이 Positioning Map을 이용하여 평가지표들의 각 요인들과 측정항목별로 분석하게 되면, 지방의회 수준별 의정활동에 대한 주·객관적 평가 정도를 쉽게 이해할 수 있으며, 의정활동 개선을 위해 어떤 의정활동요인을 전략적으로 접근해야 할지를 알려주게 된다.⁸⁾

〈그림 3〉 Positioning Map에 의한 산점도 행렬분석



연구결과에 나타난 지방의회별 시사점을 정리하면 아래 <표 10>과 같다. 첫째, 의정효율성과 만족도를 동시에 제고해야 하는 의회는 대구동구의회와 달서구의회이다. 동구의회의 경우 의정활동에서 질의질문활동을 강화하고, 의회예산규모를 적정하게 사용할 필요가 있을 것으로 보인다. 달서구의회는 효율적인 의정활동을 위해 질의질문활동을 활성화하고, 지역 발전을 위한 입법 활동을 강화할 필요가 있다. 특히 달서구의회의 의원입법평균 질의건수는 1년간 0.17개로 최하위로 나타났고, 그 다음이 동구의회로 입법관련평균 질의건수가 1년간 0.63건으로 상당히 저조하였다.⁹⁾ 또한 동구의회와 달서구의회는 의회예산을 배정하여 개인

8) 송건섭(2013)의 연구에서도 Positioning Map을 이용하여 평가하고 있다. 연구에서 생산성과 만족도가 모두 높은 영역은 현 상태의 유지, 만족도 낮은 영역은 주민만족도 제고를 위한 활동, 생산성과 만족도 모두 낮은 영역은 중점관리, 생산성 낮은 영역은 성과제고를 위한 활동을 전개해야하는 것으로 설명하고 있다.

9) 대구경실년 기초의회 의정활동 성적표(2009.07~2010.06)에서 본회의 평균발언횟수는 동구의회, 달서구의회가 평균이상이나 의원입법평균 질의건수는 매우 저조한 것으로 나타났다(의회평균 0.80건).

집무실 설치를 요구하고 있는데, 이러한 사항에 대해 주민 및 시민단체로부터 비판을 받고 있으며 주민불만족의 요인으로 작용하는 것으로 보인다.¹⁰⁾

둘째, 대구서구, 남구, 북구의회의 경우는 의정효율성과 주민만족도 평가부분에서 상대적으로 높은 것으로 평가되어 원칙적으로 의정활동의 유지관리 전략이 필요하다. 하지만 주민만족도 평균점수가 2.6점 정도이며, 보통이하로 나타나 절대적인 평가에서는 높지 못하다. 셋째, 대구중구의회와 달성군의회는 만족도 제고가 우선과제인데, 중구의회는 의회예산활동에 관심을 가져야 하고, 달성군의회는 행정사무감사활동을 통해 주민만족도를 제고해 나가야 한다. 특히, 중구의 경우 보건소 및 노인복지회관 건립, 구민체육시설 건립, 패션주얼리타운 활성화 등 구민행복증진을 위한 예산증대를 사업으로 주민의견에 동조하는 역할을 강조하고 있다(중구의회 홈페이지, 2014.4.29). 달성군의회는 행정사무감사를 보다 내실 있게 추진하고 주민들의 적극적인 참여를 위해 제보를 접수, 현장방문을 통해 자료를 수집하여 행정사무감사에 적극적인 활용을 통한 만족도를 제고하고 있다(달성군의회 홈페이지, 2013.10.20.).

넷째, 대구수성구의회는 상대적으로 만족도는 높지만, 효율성은 낮은 것으로 나타났다. 효율성을 높이기 위해서는 행정사무감사활동을 활발히 전개해야 하는 것으로 판단된다. 최근 수성구의회는 행정사무감사의 효율화를 위해 주민 눈높이 감사를 실시하고, 주민의견을 행정사무감사내용에 적극 반영하고 있다. 또한 행정사무감사조례의 일부개정을 통해 한층 더 현장중심의 감사를 펼치고 있는 것으로 드러났다(수성구의회 홈페이지, 2013.07.04).¹¹⁾

10) 대구지역 8개 구·군 가운데 의원별 개인집무실을 갖고 있는 곳은 서구의회가 유일하다. 2010년 9월 달서구의회는 달서구청에 민원인 접견과 연구 활동 공간 확보를 위해 의회예산까지 편성했었지만 공무원, 노조, 시민단체, 주민 여론이 악화되지 요청을 철회하였다(평화뉴스, 2013.4.10.)

11) 대구수성구의회 행정자치위원회는 주민과의 소통을 통해 얻은 현장의 목소리를 행정사무감사에 반영하고 있다. 특히, 주민의견을 먼저 청취하여 i) 통장 위촉시 세부적인 기준 마련해 갈등 방지 ii)보조금 집행 투명성 제고를 위한 종합감사 요청, iii) 기초생활수급대상자 책정 및 사후관리 등을 감사의 내용으로 다루는 등 주민눈높이 감사를 펼친 것으로 나타났다(뉴스스, 2013.07.04.).

〈표 10〉 지방의회별 의정활동 전략

지방의회	평가결과	의정활동 중점전략*	비고
대구 동구	·질의질문활동강화(효율) ·의회예산규모(만족)	·의회질문횟수 증가, 중요정책 발의건수 활성화 요구 ·의회예산의 효율성강화, 민원인 방문해결노력 필요	개선 <효율+만족>
대구 서구	·의회예산심의활동(만족) ·질의질문활동강화(만족)	·의정활동과 관련 없는 해외연수·견학활동 배제노력 ·서대구복합환승센터 사업 관련 질문활동의 강화	원칙적 유지 <만족제고>
대구 남구	·의원수·예산규모·조례제정활동강화(만족)	·의정비 인상·동결 관련 지역주민 의견수렴, 지역주민 공감하는 의회 만들기 주도, 입법 활동 강화 필요	원칙적 유지 <만족제고>
대구 북구	·예산·결산심의활동강화(만족)	·예산과정의 주민참여 보장, 투명성을 높이기 위한 주민참여예산위원회 활동, 운영조례안 적극 검토	원칙적 유지 <만족제고>
대구 중구	·의회예산규모(만족)	·주민의견 반영한 예산활동, 보건소 및 노인복지회관 건립, 패션주얼리타운 활성화	개선<만족>
대구 수성	·행정사무감사활동(효율)	·주민의견반영, 구정경제, 합리적인 대안을 제시하는 주민높이 행정사무감사	개선<효율>
대구 달서	·질의질문활동강화(효율) ·조례제정개정활동(만족)	·주민과 함께하는 의회운영, 효율적인 의정활동 필요 ·지역발전을 위한 조례제정 관심	개선 <효율+만족>
대구 달성	·행정사무감사활동(만족)	·현장의정활동강화를 통해 행정사무감사 적극 활용 ·행정감사는 주민 원하는 방향으로 점검·집행 유도	개선<만족>

*의정활동전략은 지방의회 의정백서, 회의록, 언론보도, 주민의견(건의) 등을 고려하여 정리함 것임.

V. 결 론

이 논문은 의정활동성공에 대해 효율성-만족도를 연계해서 평가하고, 성과제고방안을 제시한 것이다. 대구지역 8개 구·군 기초의회를 대상으로 객관적인 의정실적자료와 주관적인 만족도 조사 자료를 활용하였다. 평가지표는 7개로써 투입변수는 지방의원 수, 예산규모, 사무처 공무원 수 등이며, 산출변수는 조례제정심의활동, 예산결산심의활동, 행정사무감사실적, 질의질문건수 등으로 주·객관적 지표를 일치시켰다. 하지만 객관적 효율성 평가는 2006~2010년까지 5년간 평균 실적이고, 주관적 만족도 평가는 그 이후 의정활동에 대한 영향평가에 해당되는데, 연구결과를 요약하면 다음과 같다.

지방의정활동에 대한 효율성과 만족도가 모두 높은 의회는 대구북구, 서구, 남구의회를 들 수 있다. 의정활동에 대한 효율성은 낮지만 높은 만족도를 나타내는 의회는 수성구의회가 속하며, 효율성은 높지만, 만족도가 낮은 의회는 대구 중구, 달성군의회이다. 그리고 효율성과 만족도가 모두 낮은 의회는 달서구, 동구의회가 속한다. 이와 관련하여 의정활동 전략을 제시하면, 1) 동구의회는 질의질문활동을 강화하고, 의회예산규모를 적정하게 사용해야

하며, 달서구의회는 지역발전을 위한 입법 활동을 강화할 필요가 있다. ii)서구의회는 예산 활동의 강화, 남구의회는 의원 수, 예산규모, 조례활동 강화, 북구의회는 원활한 예산활동을 전개해야 한다. iii)중구의회는 의회예산활동, 달성군의회는 주민만족도 제고를 위해 행정사무감사활동을 강화해야 한다. iv)수성구의회는 주민의견을 감사활동에 적극적으로 반영하는 주민높이 활동으로 효율화를 향상해야 한다. 본 연구는 평가방법 및 성과분석에 있어서 다음과 같은 시사점을 얻을 수 있을 것이다.

첫째, 지방의정활동 성과평가에서 효율성과 주민만족도 차원의 평가결과가 반드시 일치되지 않을 수 있다는 점이다. 사실 의정활동에 대한 객관적 효율성이 높다고 해서 반드시 주관적 주민만족도가 높다는 것을 의미하지 않는다. 주·객관적 평가결과가 서로 일치한다면 좋겠지만, 그렇지 않다면 효율성-만족도를 연계해서 평가하는 것이 더욱 설득력을 지닐 수 있다. 만약 효율성-만족도의 평가결과가 불일치한다면, 두 결과에 대한 갭(gap)을 발견하여 이를 줄이기 방안을 모색해야 한다.

둘째, 지방의정활동에 대한 효율성이 높다고 하더라도 주민만족도가 저조하다는 것은 지방의회가 추구하는 의정목표가 의회내부의 요구에는 부합하더라도 지역주민들의 필요나 기호와는 무관할 수 있다는 시그널(signal)이라는 점이다. 물론 효율성-만족도 연계분석 결과에 대한 불일치가 방법론상의 한계이거나 평가지표 상의 문제일 수도 있다. 하지만, 본 연구에서는 효율성-만족도를 측정하는데 유용하다고 알려진 DEA-Survey 방법론을 사용하고 있고, 주·객관적 평가지표를 일치하여 평가한다는 점에서 결과의 불일치는 방법론 및 평가지표상의 결함이나 다른 원인에 의한 것일 수도 있다는 사실을 제시하였다. 따라서 그에 대한 처방을 탐구함으로써 양자의 연계성을 강화한 통합적인 성과평가시스템 구축의 단서를 제공하였다고 평가 될 수 있다.

셋째, 의정활동 평가결과에 대해 포지셔닝 맵(positioning map)에 의한 성과분석을 표현하면 효율성-만족도 평균을 기준으로 나타나는 특징에 바탕으로 두고 각각 성과관리를 위한 상이한 전략적 시사점을 제공할 수 있다는 점이다. 또한 효율성-만족도 연계평가와는 별도로 과연 지역주민을 만족하게 하는 의정활동요인은 무엇인지 인과분석을 통해 규명할 수 있다는 것이다. 대체로 지방의회의 조례제정 및 예산활동 등이 중요한 요인으로 많이 연구가 되고 있지만, 그 외 행정사무감사, 질의질문활동 등 산출요소와 지방의원 수, 예산규모, 사무처 공무원 수와 같은 투입요소 중 어떤 요인이 중요한지 판단이 가능하다는 점이다.

본 연구는 효율성-만족도를 연계해서 분석하므로 의정활동실적 및 서비스에 대한 정량적·정성적 평가를 통해 지방의회별 의정활동 전략을 제시하고 있다는 점에서 장점을 지닐 수 있으나 평가방법 및 지표, 자료 분석, 대상지역 등에서 한계로 지적될 수 있다. 첫째, 연구의 방법론으로 DEA모형은 상대적인 효율성을 결정하는 것으로 결과 값이 절대적인 기준

을 가질 수 없다. 또한 한정된 지표선정으로 여기서 사용된 투입 및 산출요소 이외에 다른 지표를 사용하거나 추가한다면 지방의회의 효율성 값이 달라 질 수 있다. 둘째, 효율성 측정은 종단분석을 통해 의정실적의 평균치를 이용하고, 만족도 측정은 그 이후에 나타난 영향을 횡단분석을 통해 나타난 결과이므로 평가시기 및 해석상의 문제가 있을 수 있다. 하지만 주민만족도 측정은 과정 및 결과에 대한 측정보다는 그 이후에 나타난 영향평가의 성격이 강하다는 점에서 이해할 수 있다. 셋째, 연구대상지역을 광역시의 자치구군의회로 선정하여 연구하다보니 다른 도농복합지역에 대한 차별적인 대안제시를 이끌어내지 못했다는 점에서 한계를 지닌다. 향후 '효율성-만족도 연계분석'을 보다 정밀하게 연구하기 위해선 투입 및 산출요소를 추가하거나 평가시기를 일치, 평가방법론의 다양화, 대상지역에 대한 사전적 검토 등이 필요할 것이다.

참고문헌

- 강인호·오재일·박혜자·민현정.(2002). 광역의회의 의정활동평가 -광주광역시 의회(1991-2001)를 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 14(3): 5-19.
- 김선엽.(2013). 지방의회의 의정활동에 대한 효율성 비교분석 -광역지방의회를 중심으로-. 「사회과학연구」, 29(1): 327-348.
- 권영주.(2009). 지방의회 의정활동의 시계열적 평가: 서울시의회(제3대~제6대)를 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 21(3): 5-32.
- 김영수.(2007). 지방의회의 의정활동 성과평가에 관한 연구. 「지방정부연구」, 11(1): 185-207.
- 이정훈·김진윤.(2010). 지방의회 의정기능의 실태와 활성화 방안: 대구광역시의회를 중심으로. 「대한정치학회보」, 17(3): 215-241.
- 장갑호·김재기·송건섭.(2009). 의정성과에 영향을 미치는 요인에 관한 연구: 기초지방의회를 중심으로. 「지방정부연구」, 13(3): 111-133.
- 김상구·우양호.(2013). 지방의회 의정활동 20년의 성과평가와 발전방향: 부산광역시의회 중심으로. 한국지방정부학회 2013 춘계학술대회 발표논문집. 145-170.
- 김승식(2005), 우리나라 기초지방의회의 생산성 비교 및 영향요인 분석: 서울시 강남구 및 강북구의회를 중심으로, 박사학위논문, 한성대학교 대학원.
- 김시영(1992). 지역발전과 지방의원의 역할. 「새마을지역개발연구」, 13: 171-191.
- 박기관(2001), 지방정부의 행정성과평가 및 적용모형에 관한 연구-사군 성과 및 노력도 지표를 중심으로-, 「한국지방자치학회보」13(1): 63-84.

- 박만희.(2008). 「효율성과 생산성 분석」 경기도: 한국학술정보(주).
- 박종관·유준석.(2005). 지방의회 의정활동 평가: 천안시의회를 중심으로. 「한국지방자치학회보」 17(4): 67-88.
- 박관도·이태근.(2010). 광역의원의 의정활동 만족도 평가 「지역발전연구」9(2): 73-98.
- 송광태(1999), 지방의회의 의정활동분석과 의정활성화 방안, 「중앙행정논집」13(1): 113-137.
- 송건섭.(2013). 공공서비스 생산성 및 만족도 평가. 「행정논총」51(2): 121-144.
- 유광호·박기관.(2005). 지방의회 의정활동의 성과평가에 관한 연구: 원주시 역대의회의 비교를 중심으로. 「한국지방자치학회보」17(2): 23-43.
- 이건남.(2006). EA기법을 활용한 학교기업지원사업 재정지원의 상대적 효율성 분석: 3기 1차년도 사업을 중심으로. 「직업능력개발연구」12(2): 97-122.
- 이영희·이영균.(2010). 지방의회의 의정활동 평가: 성남시, 광주시, 하남시를 중심으로. 「한국정책과학학회보」14(2): 179-209.
- 임만석(2011), 주민만족도 조사와 객관적 성과평가의 통합모형 탐색: 논리모형(Logic Model)을 기반으로, 한국정책학회 동계학술대회 발표논문집.
- 전영상·현근.(2010). 지방의원 보수제도 개선 전, 후 의정활동만족도와 장애요인 비교분석: 2002년과 2010년 실증조사를 중심으로. 「지방행정연구」24(4). 109-142.
- 조선일.(2005). 지방의회 의정활동의 평가와 과제: 전남 동부지역을 중심으로. 「한국거버넌스학회보」12(1): 167-191.
- 최근열·장영두.(2009). 지방의회 의정활동의 성과평가. 「한국행정논집」21(3): 86-892.
- 최승범·박홍식.(2007). 정부기관 이미지·평판의 고객만족과의 관계에 대한 연구. 「한국행정논집」19(4): 955-985.
- 한국지방행정연구원.(2002). 지방의회의 의정활동 성과평가모형개발과 적용방안.
- Altman, Stan.(1979), Performance Monitoring System for Public Managers, *PAR*, 40: 31-35.
- Ammons, D. N.(1995), Overcoming the Inadequacies of Performance Measurement in Local Government: The Case of Libraries and Leisure Services, *PAR*, 55(1).
- Boyne, G.(2003). Sources of Public Service Improvement: A Critical Review and Research Agenda. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 13(3).
- Brown, K & Philip B. Coulter.(1983). Subjective and Objective Measures of Police Performance. *Public Administration Review*. 43.
- Brudney, Jeffrey L., England, Robert E.,(1982), Urban Policy Making and Subjective Service Evaluation: Are They Compatible?, *PAR*, 42(2): 127-135.
- Epstein, Paul D.(1992), Get Ready: the Time for Performance Measurement is Finally Coming, *PAR*, 52(5): 513-519.

- Farrell, M. J.(1957). The Measurement of Productive Efficiency, *Journal of Royal Statistical Society*, Series A.(General). 120(III): 253-281.
- Hatry, Harry P.,(1978), The Status of Productivity Measurement in the Public Sector, *PAR*, 38(1): 28-33.
- Oliver, R. L. (1980). A Cognitive Model of the Antecedents and Consequences of Satisfaction Decisions. *Journal of Marketing Research*, 42(4): 460-469.
- Parks, R. B.(1984). Linking Objective and Subjective Measures of Performance. *Public Administration*, March/April. 118-127.
- Poister, Theodore H. (1983). Performance Monitoring, Lexington: D.C. Health & Co. Poister, T.H. and Streib, G.D. (1999). Strategic Management in the Public Sector, *Public Productivity & Management Review*. 22(3): 308-325.
- Stipak, B.(1979). Citizen Satisfaction with Urban Services: Potential Misuse as a Performance Indicator. *Public Administration Review*. 39.
- Usher, Charles L. and Cornia, Gary C.,(1981), Goal Setting and Performance Assessment in Municipal Budgeting, *PAR*, 41(2): 229-235.

ABSTRACT

A Linkage Analysis of Efficiency and Satisfaction in Local Council Activities

Keon-sup Song

This study analyzes linking efficiency and satisfaction with local council activities and presents strategies to improve performance by council type. This paper uses data envelope analysis and satisfaction surveys to measure efficiency. There were several results of the research. First, both the efficiency and the satisfaction of the council activities in the districts of Buk-gu, Seo-gu, and Nam-gu Council in Daegu were found to be high. Therefore, a strategy that maintains the existing level of legislative activity is needed. Second, there was high satisfaction among the residents in Su-seong with the council, thus requiring strategies to increase efficiency. Third, Dong-gu and Dalseo-gu district councils only had high efficiency and need to expand their activities for local residents to improve their satisfaction with legislative services. Fourth, the district of Jung-gu and the county of Dalseoung-gun had both low efficiency and low satisfaction. It is necessary to improve the focus of the overall activity of these local councils.

【Keywords: Local Council Activities, Efficiency, Satisfaction, Performance Evaluation】