

# 지방정부 자체평가에서의 주민만족도분석에 관한 사례 연구

A Case Study on Citizen Satisfaction Survey of Local  
Government Self Evaluation

오 영 균\*  
Oh, Youngkyun

## < 목 차 >

- I. 서 론
- II. 이론적 논의
- III. 시민만족도조사에 관한 평가사례분석 - Y시의 사례
- IV. 결 론

본 연구는 평가시스템의 하나로서 시행되고 있는 자체평가에 있어서 지방자치단체에서 주민만족도조사를 활용하는 하나의 사례를 제시하고 있다. 특히 본 연구는 만족도조사결과를 분석하고 평가하여 시책에 반영할 수 있는 실제적 활용성을 제안하고자 하는 목적을 가지고 수행하였다.

자체평가제도를 내실화할 수 있는 방안은 다양하게 제시되고 있으나 가장 중요한 요소는 주민이 원하는 방향으로 시책이 이루어지도록 유도하고 그러한 방향에서 정확히 그 성과를 평가하는 것이 될 것이다. Y시의 자체평가의 틀 속에서 만족도조사와 분석을 시행한 결과 주민이 원하는 서비스와 시정의 역점사업은 정확한 일치를 보이고 있지 못하다는 것을 알 수 있다. 그 원인은 다양하겠으나 그 중에 하나는 주민중심으로 평가가 이루어져 오지 않았다는 사실에 기인한다고 볼 수 있다. 이러한 문제를 해소하기 위하여 만족도분석에서 주민이 가장 원하는 시책을 발견하고 불만족의 원인을 분석하며 나아가서 예산배분의

논문 접수일: 2006년 8월 10일

\* 수원대학교

우선순위도 유도하는 정책적 시사점을 도출하였다. 주민만족도 분석은 공무원중심의 자체 평가를 주민중심으로 보편화하고 객관화하는 핵심적인 장치가 된다는 측면에서 만족도 조사 그 자체에 그치지 않고 차기년도 예산사업으로 반영되도록 전략적 연동계획이 이루어져야 하며 평가결과에 따른 시책개선과정이 주민대표에 의하여 모니터링 되어야 할 것이다.

□ 주제어: 자체평가, 만족도분석, 지방정부평가

The introduction of the analysis of citizen satisfaction in self evaluation system on the local governments is not only for the innovation of service delivery system but also for the change of the operation themselves. Basically the needs of it stems from the changing environment and mission of local government in the view of citizen. In spite of some achievements, most local governments are focused on the supply itself than the needs of citizens as client or ownership. First of all, we have to establish the concept of citizen satisfaction and then seek to use it better for the change of local governments. This article tried to give a tool and method of self analysis for evaluation. Yet basically the success of self evaluation system depends on understanding the self evaluation. Although satisfaction survey may be executed in the self evaluation, it can not be useful for citizen without application system. For the realization of meaning of citizen satisfaction survey, local governments have to establish their responding service system under their fiscal and regional conditions.

□ Key words: citizen satisfaction, self evaluation, survey

## I. 서론

전 주민의 지지와 세금에 대한 가치에 대하여 책임성(accountability)과 효율성(efficiency)을 확보하여야 하는 공공부문은 서비스의 결과로서 성과를 입증하여야 할 당위성이 있다. 성과에 대한 평가는 역사적으로 지속적인 관심의 대상이었지만, 특히 1980년대 이후 신공공관리와 결합되면서 종래의 투입지향적 행정관리에서 결과 중심의 행정관리로 패러다임의 전환이 이루어지면서 행정개혁논의의 핵심내용을 이루고 있다. 우리나라의 경우에도 정부업무 등의 평가에 관한 기본법이 제정되었고 이 평가기본법에 기초하여 중앙행정기관과 지방자치단체에 대한 여러 평가가 수행되었다. 그리고 평가시스템을 총괄하는 평가기본법

안이 통과됨으로써 정부업무등의평가기본법은 정부업무평가기본법으로 대체입법화되었으므로 2006년 4월 1일부터는 지방자치단체들은 정부업무평가기본법에 의해 자체평가를 실시하게 되었다. 물론 자체평가는 그동안 자치단체들이 자율적으로 운용해오던 심사평가제도를 대신하는 제도로서 설계되었고 행정자치부는 지방자치단체가 원활하게 자체평가를 수행하도록 돕기 위해 공무원 평가교육과 더불어 자체평가 지침을 마련하여 시행하고 있다. 하지만, 여러 연구결과에 따르면 각 지방자치단체들은 아직도 자체평가기법 및 역량부족, 전담부서인력의 부족, 평가결과의 활용부족 등으로 인해 어려움을 겪고 있는 것으로 나타나고 있다. 특히 자체평가를 실시함에 있어 주민에 대한 만족도조사가 규정으로 의무화되어있지 않아 실시하지 않고 있는 자치단체가 많지만 사실상 주민에 의한 평가는 자체평가의 핵심적인 요소로서 공무원에 의한 자체평가의 불완전성과 주관성을 보완할 수 있다는 중요성을 가지고 있다. 그럼에도 불구하고 만족도조사가 보편적으로 시행되고 있지 못하는 이유는 필요성에 대한 인식의 부족에도 그 원인이 있지만 시행의 방법론과 그 결과의 해석에 있어 실무적이고 지식적인 어려움을 겪고 있기 때문인 것으로 판단된다. 이러한 측면에서 구체적인 사례를 통해 주민만족도에 관한 실증적 분석사례를 제시하고 시사점을 도출하는 것은 지방자치단체의 자체평가를 실효화하고 동시에 주민만족도를 중심으로 자체평가가 전환되도록 함으로서 주민이 주인되는 지방행정을 구현해나가는 중요한 초석이 될 것이다. 또한 이를 통해 지방자치단체의 업무의 효율성을 제고하고 주민에 대한 책무성을 향상시킬 수 있을 것이며 장기적으로 공공부문 성과관리의 핵심적 인프라를 구축하는데 중요한 토대를 마련할 수 있을 것이다. 이러한 목적과 필요성하에서 자체평가의 개념적 의의를 검토하고 주민만족도조사에 관한 실제분석사례를 부문별 만족도와 종합만족도를 중심으로 제시하고자 한다.

## II. 이론적 논의

### 1. 지방자치단체 자체평가의 의의

공공부문에 있어서는 정부의 책무성에 대한 요구로 인해 지방자치단체에서는 다양한 형태의 평가활동이 이루어지고 있다. 평가는 평가자가 평가대상에 관하여 유용한 정보를 얻기 위하여 일정한 의도와 목적을 가지고 기준을 정립하고 그 기준에 따라 평가대상을 신뢰성 있고 타당성 있게 측정하는 것이다. 결국 평가는 “가치를 배분하고 사업이나 활동의 가치를 결정하는 과정”이라고 규정할 수 있다(한표환·박희정,1999:31). 평가제도의 하나로서 자체평가(self-evaluation)는 개인이나 기관이 스스로를 평가하는 것이지만 그렇다고 모든 종류의

자체평가가 “평가자 스스로 알아서 평가하는 방식”은 아니다. 물론 당사자가 스스로의 활동의 성과에 대해 가장 잘 알고 있다는 점에서 자체적인 평가가 외적인 평가보다 보다 충실하고 적합한 평가를 가능하게 하는 측면이 있지만 스스로의 평가는 객관적이기 어렵기 때문이다. 그럼에도 불구하고 우리나라 지방자치단체의 자체평가는 기본적으로 해당 자치단체가 스스로 평가를 하는 경우이다. 자체평가에 대해서는 평가대상, 평가시점, 평가주체 그리고 평가의 특성으로 구분하여 내용적으로 이해할 수도 있지만 자체평가의 진정한 의미는 의사결정의 합리성을 제고하고 예산배분의 효율성을 증진하는 동시에 책임성 확보수단을 제공하는 것이다. 특히 지방자치단체의 행정업무가 지역주민을 대상으로 한 사업이 대부분을 차지하고 있는바 대주민사업에 민주성과 투명성이 보장되지 않는다면, 많은 행정업무 수행에 있어 지역주민의 의사와는 다른 결과를 나타낼 수 있기 때문에 지방자치단체가 행정업무를 수행하게 될 때에는 지역주민의 의사가 충분히 반영될 수 있도록 평가가 시행되어야 할 필요성이 있다. 공공부문에서 이러한 평가는 해당 기관이 주민의 세금을 효율적으로 사용함으로써 존재 가치를 인정받게 해 주며 이것이 책임성을 확보하는 수단이 된다. 현재 우리나라의 지방자치는 부정부패, 특혜제공, 세금낭비 등으로 인한 지방재정의 방만한 운영과, 일반 시민의 이익이 아니라 소수 기득권 집단과 지방정치엘리트 및 배후세력들의 이익을 도모하여 결과적으로 ‘시민 없는 지방자치’라는 비난에 직면해있다(유재원, 2004:670). 지방자치단체의 자체평가는 외부평가와 함께 전통적 책임성 확보제도로 선거가 갖는 한계를 보완할 수 있게 한다. 지방자치단체의 자체평가는 성과관리를 통한 생산성을 제고하는 외에 주민에 대한 책임성 확보라는 외부적 가치를 구현하는데 큰 의의가 있다는 것이다. 결국 자체평가는 정부업무 및 공공부문의 제반 업무와 관련하여 정책 및 사업을 수립·시행하는 기관이 스스로 평가대상에 관한 유용한 정보 또는 지식을 얻기 위해서 일정한 의도와 목적을 고려한 평가기준을 정립하여 이 기준에 따라 평가대상을 신뢰성 및 타당성 있게 측정하는 것을 말한다(김주환 외, 2006:2)고 할 수 있으며, 의사결정자에게 공공서비스의 질에 대한 정보를 제공함으로써 목표실현에 대한 노력의 정도, 추진내용 및 성과 그리고 이를 추진하는 역량 등을 종합적으로 판단할 수 있게 해주며 또한 그로 인한 서비스의 향상과 책임성의 제고에 의의가 있다고 할 수 있다. 주민을 고객으로 인식하고 만족도조사를 정책결정의 중요한 기준을 삼고자 할 때 이에 대한 접근방법은 크게 두 가지로 나누어 볼 수 있다. 하나는 실증주의적인 것으로서 연구자와 연구대상을 분리하여 진정한 원인을 규명하려는 것으로 현상을 설명, 예측, 통제하려는 목표를 가지고 객관적 진실을 찾으려는 것이며 다른 하나는 해석주의적 접근으로서 연구 과정에 대한 참여과정을 통해 상호작용을 중요시 하고 현상을 맥락적으로 이해하려는 목표로서 사회적 맥락에 따라 구성되어지는 복수의 진실을 규명하려는 것이다(이학식 외, 2005:23). 자체평가에 있어서의 주민만족도조사는 이 두 가지 범주를 모두 포괄한다고 볼

수 있다. 조사기법자체는 실증주의적으로 구성되고 시행되어야 하지만 결과의 해석에서는 맥락적 이해를 하여야 하기 때문이다.

## 2. 선행연구의 검토

우리나라의 경우, 지방자치제가 본격적으로 시행된 이후 각 자치단체들은 스스로 역량을 강화하고, 다른 자치단체와의 경쟁을 통해서 성과를 향상하기 위한 각종 노력들을 나름대로 경주해왔다. 그것은 지방자치단체의 장이 민선이 되면서 일종의 선의의 경쟁체제가 성립되었기 때문이다. 그러나 그 성과에 대한 평가는 처음부터 체계적으로 이루어진 것은 아니었고 1990년대 중반부터 중앙정부의 평가제도가 확산되면서 지방정부에도 스스로의 성과 측정을 위한 다양한 지표설정에 대한 노력이 이루어졌다. 그러나 최근까지도 중복적이고 광범위한 중앙정부의 평가가 시행되고 있어 자체적인 평가시스템이 다양하게 발전하지는 못하고 있다. 그 이유는 아직까지도 중앙에 의한 지방정부에 대한 통제와 지방정부를 서로 비교할 필요성이 각 지방정부의 고유의 성과관리시스템의 발전필요성보다 훨씬 크게 인식하고 있기 때문이다. 이러한 인식이 지금까지의 자체평가제도를 개성있게 발전시켜나가지 못한 주된 환경적 요인이 된다. 따라서 선행연구검토는 먼저 자체평가제도를 내포하고 있는 평가제도부터 살펴봄이 필요하다고 본다. 지방정부에 대해서는 행정자치부, 국무조정실, 감사원 그리고 각 중앙부처의 사업평가가 중첩되어 있다. 따라서 중앙정부 차원에서 각 부처에서 중첩되게 시행되고 있는 각종 평가제도를 통합하는 것을 내용으로 하는 통합국정평가제도 도입에 관한 연구(공병천, 2004; 윤수재, 2005; 이윤식, 2004)가 비교적 활발하게 이루어졌고, 또한 다양한 성과관리제도들의 문제점을 규명하고 평가결과를 예산, 인사 등과 효과적으로 연계하기 위한 방안에 관하여 평가제도간에 연계 또는 통합을 주장 (강은숙, 2004; 공병천, 2003; 박중훈, 2004)하는 연구가 이루어졌으며, 평가결과의 활용 및 각 균형성과관리시스템으로서의 BSC 구축에 관한 논의(강황선, 2005, 김용훈 등, 2005; 송건섭·이곤수, 2004; 윤수재, 2005; 이창길, 2005; 최은석·안희정, 2002)도 이루어졌다.<sup>1)</sup> 이러한 활발한 논의를 배경으로 평가시스템을 총괄하는 평가기본법이 시행되게 된 것으로 이해된다. 하지만 아직도 각종 평가가 중복적으로 시행됨으로써 지방정부의 피 평가부담이 크고 평가효율성이 높

1) BSC(Balanced Scorecard)는 기존의 성과관점을 포함하여 고객으로서의 주민관점, 프로세스 관점 그리고 학습과 성장관점을 포괄하고 있는 측면에서 통합성과관리제도로서 발전시킬 수 있는 유용성이 크고 이러한 관점에서 도입이 활발하게 이루어지고 있다. 하지만 아직까지 기존 성과관리제도와 병렬적으로 운영되고 있다는 측면, 관점이 형식적으로 반영되고 있다는 측면, 지방정부의 특수성이 효과적으로 반영되어 설계되고 있지 못하다고 판단된다.

지 않은 것이 사실이므로 향후 평가시스템의 통합논의와 제도화노력은 더욱 가속화되어야 할 것이다. 그리고 지방정부에 대한 스스로의 평가인 자체평가제도 활성화에 대한 논의(공병천·윤수재, 2005; 김성중·신동면, 2005; 라휘문 2002, 2003, 2004; 박희정·박해육, 2004; 한국지방행정연구원, 2004)도 활발하게 이루어졌다. 이러한 연구들은 자체평가제도의 활성화를 위해서 자체평가의 조직과 절차 및 방법의 발전방안을 제시하고 있는바 보다 구체적으로는 평가추진체제의 구성과 운영, 전문인력과 재정문제 그리고 자체평가의 수행과 관련된 제도적 개선점에 대해 제안하고 있다. 특히 조연숙·이충정(2005)은 평가 및 성과측정의 동기와 중요성, 평가유형, 평가분야 및 관리수준, 평가지표의 설정과 참여자, 결과의 활용 정도, 활용의 실태, 문제점의 네 가지 측면에서 실태를 조사해야 한다는 입장에서, 송건섭·이근수(2004)는 성과평가지표의 객관성과 체계성 결여의 문제, 지방자치단체 평가대상에서 고유사무에 대한 평가 제외문제, 정책성과에 대한 종합적 연계가 이루어지지 못하는 문제, 기타 평가방법, 평가체계, 평가시기, 평가결과 활용제시의 문제 등에 대하여 주목하여야 한다는 입장에서, 그리고 한국지방행정연구원(2004)은 평가결과를 효율적으로 운영하기 위한 방안으로서 개인과 조직 간의 연계, 자체평가와 예산, 목표관리제 등과의 연계 등에 대한 해결방안이 제시되어야 한다는 입장에서 종합적인 개선방향을 제시하고 있다고 보여진다. 하지만 기존연구를 전체적으로 보면 중요한 시사점에도 불구하고 아직도 평가모형의 개발과 적용, 특히 통합 성과관리모형을 구축하는데 지나치게 집중되어 있으며 결과적으로 추상적인 논의 속에 민간부문과 공공부문의 차이, 중앙정부와 지방정부의 차이 나아가서 지방정부간 다양한 여건과 기반이 무시되는 결론을 제시하는 등 지방자치단체의 특수성에 초점을 맞춘 연구는 많지 않다고 판단된다. 지방자치단체의 구체적인 현실을 고려하지 않은 평가는 결과적으로 평가를 위한 평가를 유도하게 되며 평가결과의 수용성을 낮춘다는 측면에서 이제는 지방자치단체가 해당 지역의 특성을 반영하는 내용을 담을 수 있는 평가 수단을 확보하는데 관심과 열정을 경주할 필요가 있다고 본다. 특히 지역주민의 의사가 직접적으로 표출되는 만족도를 중심으로 하는 평가의 활성화는 주민을 객체에서 주인으로 위상을 변화시키며 지방의 현실에서 묻히고 있는 수많은 자료가 정보로 전환되는 핵심적인 계기가 될 수 있다는 측면에서 평가의 올바른 발전방향이라고 하겠다. 현재에도 주민에 대한 의견(설문)조사는 시행되고 있고 최근 고객만족행정(C/S)행정이 추진되면서 그 중요성이 강조되고 있으나 아직도 자체평가의 핵심적인 요소로 그리고 지방자치단체 평가의 중요한 하나의 축으로 자리매김 되고 있지 못하고 있다. 이러한 관점에서 주민만족도를 중심으로 지방자치단체의 성과를 분석하는 자체평가사례를 제시하는 본 연구의 의의가 있다고 하겠고 향후 더욱 다양한 사례의 개발과 사례 간 비교연구를 통해 주민만족도분석을 통한 자체평가의 내실화가 이루어질 수 있도록 분석기법과 활용방안이 축적되어 나가야 할 것이다.

### Ⅲ. 시민만족도조사에 관한 평가사례분석 - Y시의 사례

#### 1. 분석 방법론

##### 1) 모집단과 분석문항의 선정

본 사례연구를 위한 모집단(Population)은 Y시에 거주하고 있는 20세 이상 ~ 70세 미만의 주민이며 표본추출방법과 표본의 크기는 1,001명의 성인 남녀를 대상으로 동별 인구수에 비례하여 표본을 추출하였다. 자료수집도구는 구조화된 설문지였으며 조사방법은 일대일 면접조사였고 수집된 자료(Raw Data)는 Editing, Coding, Punching 과정을 거쳐 SPSS(Statistical Package for the Social Sciences)를 통해 분석되었다. 또한 세분화된 분야의 만족도와 종합적인 행정서비스만족도와의 인과관계 및 영향력을 검증하기 위해 다중회귀분석<sup>2)</sup>을 실시하였다. 자료의 분석은 SPSS 통계 Package와 Excel을 주로 이용하였으며, Frequency(빈도분석)를 통해 표본특성 파악 및 기초적 문제점을 발견하고 Crosstabs(교차분석)를 통해 표본의 개인적 특성에 따른 응답분포를 파악하였고 카이제곱 검정을 통해 집단별 특성에 따른 조사내용별 만족도 차이의 통계적 유의성을 진단하였다. 설문지 구성은 효과적인 조사를 위하여 세부 항목들을 분류 설정하였으며, 응답체계는 복수선택형과 리커트 5점 척도방식을 이용한 단일 선택형과 기입형으로 구성하였다.

##### 2) 척도와 산식의 구성

만족도 측정을 위해 각 항목별로 리커트 5점 척도(Likert Scale)를 사용하고, 이를 다시 100점 만점으로 환산하여 서비스 만족도를 산정하였다. 이때 항목별 만족도는 매우 불만족(1점), 불만족(2점), 보통(3점), 만족(4점), 매우 만족(5점)의 순으로 하였고 100점 환산법을 적용하였다. 만족도 및 경쟁지수를 산출하기 위한 산식의 구성에 있어서 종합 만족도는 중요도 가중치가 부여된 각 분야별 만족도 점수와 체감 만족도를 합산하여 평균한 만족도로 개념을 정리하고 산식을 다음과 같이 구성하였다.

$$Z = 0.5 \times \left( \sum_{i=1}^p Y_i \times S_i \right) + 0.5 \times W$$

2) 다중회귀분석에 있어 다중공선성(multicollinearity)의 존재를 확인하기 위해 공차한계(tolerance)를 이용하였고, 잔차의 독립성에 관한 검정은 Durbin-Watson 테스트를 실시하였다.

여기서  $Z$ 는 종합 만족도를 의미하며  $Y_i$ 는 항목요인(Factor)별 만족도를 의미하고  $S_i$ 는 항목요인 가중치,  $p$ 는 평가항목 수, 마지막으로  $W$ 는 부문만족도(5점 척도 평균값을 100점 만점으로 환산)를 의미한다. 산식의 앞 부분은 체감만족도<sup>3)</sup>이고 뒷 부분은 부문만족도를 의미하는데 체감만족도와 부문만족도를 각각 50%로 하였다.<sup>4)</sup> 한편 부문 만족도는 Y시 시민이 Y시 행정서비스 분야(예를 들면 교통분야)에 대해 느끼는 만족 수준으로 정의하고 5점 척도 평균값을 100점 만점으로 환산하여 구하였다. 그리고 체감 만족도는 종합만족도에 영향을 미치는 항목요인(Factor)의 만족도로 정의하였으며 산식은 다음과 같이 구성하였다.

$$Y_i = 25 \times \left( \sum_{i=1}^n (X_i - 1) \times m_i \right)$$

여기서  $Y_i$ 는 항목요인(Factor) 만족도이며  $X_i$ 는 평가항목(Item)별 5점 척도 평가의 평균값이다. 그리고  $m_i$ 는 평가항목별 가중치이며  $n$ 은 평가항목수를 의미한다. 물론 지표별 가중치의 합은 1이 되게 하였다.

## 2. 분야별 행정서비스 만족도 분석사례

각 분야의 만족도 분석은 세부 항목별로 인적특성을 통제한 평균비교를 통하여 살펴보고자 하였다. 다만, 각 분야별 만족도는 5점의 등간척도로써, “모름”을 제외하고, “매우만족-만족-보통-불만족-매우불만족”의 순으로 구성하고 이것을 “1-2-3-4-5”의 수치로 코딩하여 분석에 사용하였다.<sup>5)</sup>

### 1) 생활환경 분야 만족도

각 분야의 만족도 가운데 “생활환경 만족도”의 경우는 주차 공간, 소음, 문화 복지 시설 이용, 녹지 공간, 생활체육시설, 상업시설 이용, 생활환경 전반 만족도의 항목으로 세분화된다. 이들 항목의 만족도 점수는 대체로 3.0이상이 평균값을 보이고 있다. 세부적으로 볼 때 거주

3)  $\sum_{i=1}^p Y_i \times S_i$  : 체감 만족도,  $\sum_{i=1}^p S_i = 1$  : 항목별 가중치의 합은 1임

4) 이것은 Y시에서 시행하여 왔던 만족도조사에서 사용하였던 비중의 값을 동일하게 주어 연도별 변화를 확인하기 위한 것이다.

5) 이것은 각각의 수치가 커짐에 따라 불만족의 정도가 커지는 것으로 해석되어야 함을 의미한다.

지별로 만족도가 높지 않은 것으로 나타나고 있으나 S동이 상대적으로 높은 만족을 보이고 있으며 이러한 만족도차이가 해당 동의 주차 공간, 녹지 공간, 문화복지시설이용 등과 높은 상관관계를 보이고 있음에 주목할 필요가 있다. 이러한 분석결과는 향후 Y시가 주거환경을 개선함에 있어서 가장 중요시해야 하는 것이 주거지 주변 주차 공간, 등이라는 것을 시사해 주며 이에 대한 중점적인 시책 개선이 요구된다고 할 수 있다.

## 2) 민원서비스 분야 만족도

각 분야의 만족도 가운데 “민원서비스 만족도”의 경우는 사무실이나 담당자 위치 파악, 담당 공원 친절도, 담당공무원 신속 및 정확도, 민원실의 청결 및 쾌적도, 민원서비스 전반만족도의 항목으로 세분화될 수 있다. 민원분야를 성별, 연령대, 거주동, 직업, 거주형태, 거주방향 등의 인적특성을 통제한 상태에서 살펴보면 대부분의 결과들이 3.0±의 범위에서 평균값을 보이고 있는 것으로 나타나, 민원서비스에 대해 만족하는 주민과 불만족하는 주민들이 혼재되어 있는 것으로 나타났다. 다만, 연령대별로 살펴볼 때, 대체로 연령이 높아질수록 민원서비스에 대해 전반적으로 만족하고 있었으며, 젊은 층은 상대적으로 불만족하고 있는 것으로 나타나 상대적으로 젊은 층의 민원관련 행정수요를 정확하게 파악하고 대응하는 것이 필요함을 시사해준다. 또한 내용적으로 “신속 정확한 업무처리와 태도(41.2%)”, “친절한 응대(35.1%)” 등을 중요하게 인식하고 있으므로 이에 대한 시책 개선 및 공무원들의 서비스 정신이 요구된다고 할 수 있다.

## 3) 도로·교통환경 분야 만족도

각 분야의 만족도 가운데 “도로·교통 만족도”의 경우는 대중교통 이용편리, 교통위험지역 관리, 불법 주차단속, 도로 확충, 보행 여건, 교통시설 설비, 교통 환경 전반 만족도의 항목으로 세분화될 수 있는데, 이를 성별, 연령대, 거주동, 직업, 거주형태, 거주방향 등의 인적특성을 통제한 상태에서 살펴보면 대부분의 결과 들이 3.0이상을 상회하는 평균값을 보이고 있는 것으로 나타나 불만족하는 성향이 강함을 알 수 있다. 거주지동별로도 대부분 각 항목에 대해서 불만족하는 것은 유사하였으나, 상대적으로 교통여건이 좋은 K동의 대중교통 이용편리에 대한 만족도는 상대적으로 긍정적인 것으로 나타나고 있다. 이처럼 전반적으로 도로와 교통에 대한 만족도가 낮은 상황에서 Y시가 이를 개선함에 있어서 가장 중요시해야 하는 것은 “대중교통의 이용편리성(27.0%)”과 “도로확충(22.5%)”이며 또한 불법 주·정차 단속이 “현재보다 강화되어야 한다”는 의견이 56.2%로 과반수 이상을 차지하고 있는 것을

주목할 필요가 있다.

#### 4) 환경과 위생 분야 만족도

“환경과 위생분야 만족도”의 경우는 도로나 주택가 청결, 신속한 쓰레기 수거, 쓰레기 무단 투기 감시와 단속, 음식물 쓰레기 분리배출 수거, 식품접객업소 위생상태, 환경오염시설 단속, 환경, 위생 여건 전반 만족도의 항목으로 세분화될 수 있다. 다른 변수를 통제하였을 때, 전반적으로 환경 위생 분야에 대해서 불만족하는 성향이 높으나, 재활용품 분리배출수거에 대한 불만족이 낮게 나와 상대적으로 긍정적인 평가를 받고 있음을 알 수 있다. 또한, 신속한 쓰레기수거와 음식물 쓰레기 분리수거 배출 수거의 항목에 있어서도, Y동, J동 등으로 만족하고 있는 것으로 나타나 쓰레기 관련 용역업체간 성과평가가 이루어짐을 알 수 있다. 시책에 있어서 환경·위생 수준을 개선하기 위해 주민들이 중요시하게 여기는 일이 “도로나 주택가 청결 상태(27.9%)”가 가장 높은 비중을 차지하고 이어 “신속한 쓰레기 분리수거(24.3%)”가 높은 비중을 차지하고 있기 때문에 Y의 시책은 일부 동을 제외한 나머지 동의 쓰레기처리와 관련된 개선이 시급한 과제로 제기된다.

#### 5) 정보화 환경 분야 만족도

“정보화 환경 만족도”의 경우는 시민 정보화 교육기회, Y 시청 홈페이지 이용, 공공시설 컴퓨터 구비정도, 정보화 여건 전반 만족도의 항목으로 세분화되어 있다. 성별, 연령대, 거주동, 직업, 거주형태, 거주지역 등의 인적특성을 통제한 상태에서 살펴보면 대부분의 결과들이 3.0±에 해당되는 평균값이 혼재되어 나타나고 있으며, 연령대가 높아질수록 만족도가 커지는 것으로 나타났으며, 젊은 층의 경우는 상대적으로 불만족하는 성향이 강한 것으로 나타나고 있다는 것과 거주형태의 경우에 있어서 아파트, 단독주택, 다가구 주택의 거주자 대부분이 정보화 여건에 대하여 전반적으로 만족하고 있음을 알 수 있다. 정보화 환경개선을 위한 시책개선에 있어서는 주민 과반수이상인 중요하게 생각하는 “시민정보화 교육(59.1%)”과 “공공시설 컴퓨터 확보(2.9%)”그리고 “시청 홈페이지 이용개선(13.2%)”의 있어야 할 것이다.

#### 6) 사회복지 분야 만족도

각 분야의 만족도 가운데 “사회복지분야 만족도”의 경우는 빈곤층 생활보호, 장애우 복지 등, 여성복지, 보육시설 확충, 청소년 복지, 노인복지, 소외계층지원, 사회복지 여건 전반 만

족도의 항목으로 세분화된다. 이를 성별, 연령대, 거주동, 직업, 거주형태, 거주지역 등의 인적특성을 통제한 상태에서 살펴보면 대부분의 결과 들이 3.0이상을 상회하는 평균값을 보이고 있는 것으로 나타나 불만족하는 성향이 강함을 알 수 있으나 H2동의 장애우 복지, 장암동의 청소년 복지, K2동의 청소년 복지 등에 대해서는 상대적으로 높은 만족의 성향이 보여지고 있음을 주목할 수 있다. 시책개선과 관련해서는 “빈곤층생활보호(20.4%)”가 가장 높은 응답 비중을 차지하고 있으며, 그 뒤를 이어 “여성 복지사업(17.1%)”, “소외 계층 지원 사업(16.7%)”의 우선순위가 분석된다.

#### 7) 문화·관광 분야 만족도

“문화·관광 분야 만족도”의 경우는 역사적 문화유산 보존, 문화 예술 행사, 문화 예술 정보이용, 문화 예술 공간시설, 문화 예술 전반 만족도의 항목으로 세분화된다. 대부분의 결과 들에 있어 만족 성향을 보이고 있으나 역사적 문화 유산 보존 항목이 낮게 나오고 있음을 유의하여야 한다. 역점시책과 관련해서는 문화, 예술과 관련된 정보 제공(27.6%)”이 가장 높은 선호 비중을 차지하고 있으며, 그 뒤를 이어 “각종 문화 예술행사 개최(25.3%)”, “문화, 예술시설 확충(16.0%)”, “문화 예술단체 육성(15.0%)”의 순임을 파악할 수 있다.

#### 8) 동사무소의 서비스 분야 및 종합 행정서비스 만족도

“동사무소의 서비스 만족도”의 경우는 시설, 서비스 친절도, 서비스 속도, 주민복지 노력, 주거환경 노력, 교육/조사업무 수행 충실성, 동사무소 업무 전반 만족도의 항목으로 세분화된다. 전체적으로 동사무소 전반 만족도는 3.0미만의 평균값을 보여 만족도가 높음을 알 수 있다. 성별에 있어서는 전반적으로 여성이 연령적으로는 연령이 높아질수록 그리고 직업별로도 경영직/관리직에서 특히 높게 나오고 있어 긍정적이거나 무직에서 불만족이 높음은 개선이 시급한 과제라고 할 것이다.

### 3. 각 만족도사이의 인과관계 분석사례

#### 1) 분석방법 및 전제

각 분야의 만족도에 대해서 세부 항목으로 나누어 살펴보았으나 이러한 “각 분야의 만족도(전반적 만족도)”가 “종합행정서비스 만족도”에 미치는 영향력의 방향 및 크기 등이 함께 분석되어야 어떠한 분야의 만족도가 종합행정서비스 만족도에 어느 방향으로 얼마만큼의 영향을 미치는지를 살펴볼 수 있다. 이와 관련한 구체적인 분석방법은 다음과 같다. 사회과학에서 인과관계를 충족시키는 기본적인 세 가지 조건은 “① 원인변수와 결과변수의 공동 변화, ② 시간 선후관계, ③ 허위변수 배제의 원칙(제3의 변수의 영향력의 통제)”라고 할 수 있으므로 첫째, 위와 같은 관점에서 독립변수(각 분야별 만족도)와 종속변수(종합 행정서비스 만족도)의 공변량을 살펴보기 위해서 상관분석을 실시하고자 하였고 이를 통해 각각의 변수들의 대략적인 관계를 파악할 수 있을 것으로 판단된다. 둘째로, 다중회귀분석을 통해 독립변수와 종속변수 간의 인과관계를 파악하고자 한다. 즉, 해당 분야의 만족도를 모두 통제하였을 때, 종합행정서비스의 만족도에 미치는 영향력의 방향은 어떠하며, 이러한 크기는 어떻게 다른지를 분석하고자 하는 것이다.<sup>6)</sup>

6) 각 분야별 만족도의 경우는 “모름”을 제외하고, “매우만족-만족-보통-불만족-매우불만족”의 순으로 구성되어, 이것이 “1-2-3-4-5”의 수치로 코딩되었기에 각각의 수치가 커짐에 따라 불만족하는 것으로 해석하는 역의 관계이다. 반면에 종합행정서비스 만족도의 경우는 “매우불만족-불만족-보통-만족-매우만족”으로 구성되어 있으며, 이것이 “1-2-3-4-5”의 수치로 코딩되었음. 따라서 해당 수치가 커질수록 만족도는 커지는 정의 관계이다.

## 2) 상관분석 결과

〈표 1〉 분야별 전반만족도와 종합행정서비스 만족도의 상관분석 결과

Pearson 상관	종합적 행정 서비스	생활 환경	민원 서비스	교통 환경	환경 위생	정보화	사회 복지	문화 예술	동사무소 업무
종합적 행정서비스									
생활환경	-.279***								
민원서비스	-.478***	.175							
교통 환경	-.340***	.354	.304						
환경 위생	-.376***	.154	.259	.332					
정보화	-.303***	.171	.290	.241	.255				
사회복지	-.346***	.171	.200	.279	.216	.311			
문화 예술	-.353***	.196	.172	.236	.275	.325	.389		
동사무소 업무	-.508***	.236	.387	.254	.260	.358	.350	.339	
유의확률 (한쪽)	***=<0.01에서 통계적으로 의미를 가짐.								

각 분야의 전반만족도와 종합행정서비스 만족도의 상관분석 결과는 <표 1>에 제시되어 있다. 분석결과에서 알 수 있듯이 종합행정서비스와 각 분야별 전반만족도는 음의 상관관계를 보이고 있으며 이는 어느 한쪽의 수치가 증가함에 따라 다른 한쪽의 수치가 감소하는 역에 관계로 해석할 수 있다. 수치가 주는 의미로 해석해보면 각 분야의 만족도와 종합 행정서비스 만족도는 최소 0.279(생활환경)에서 최대 0.508(동사무소 업무)의 범위에서 공동변화하고 있음을 알 수 있으며, 이러한 통계적 수치는 0.01의 유의확률에서 모두 통계적으로 의미를 가지는 것으로 나타났다. 따라서 각각의 결과에 대해 통계적인 측면에서 일정한 제약조건하에 일반화 시킬 수 있다고 할 수 있을 것이다.

## 3) 다중회귀분석 결과

앞에서의 상관분석결과를 토대로, 각 분야의 만족도와 종합행정서비스 만족도의 인과관계를 살펴보기 위해 다중회귀분석을 실시한 결과는 <표 2>와 같다. 즉, <표 2>는 독립변수에

“생활환경 전반 만족도, 민원서비스 전반 만족도, 교통 환경 전반 만족도, 환경·위생여건 전반 만족도, 정보화여건 전반 만족도, 사회복지 여건 전반 만족도, 문화·예술에 대한 전반 만족도, 동사무소 업무만족”의 8가지 분야에 관한 만족도항목을 넣고, 종속변수에 “종합행정서비스 만족도”를 넣어 분석한 결과이다.<sup>7)</sup>

<표 2> 분야별 만족도와 종합행정서비스만족도의 다중회귀분석결과

		비표준화 계수	표준화 계수	t
		B	베타	
(상수)		5.600***	-	36.07
독립변수	생활환경 전반 만족도	-0.070**	-0.09	-2.43
	민원서비스 전반 만족도	-0.230***	-0.27	-7.01
	교통환경 전반 만족도	-0.050	-0.06	-1.49
	환경,위생여건 전반 만족도	-0.130***	-0.16	-4.21
	정보화여건 전반 만족도	0.001	0.00	0.01
	사회복지 여건 전반 만족도	-0.080**	-0.09	-2.44
	문화,예술에 대한 전반 만족도	-0.100**	-0.11	-2.82
	동사무소 업무의 전반 만족도	-0.200***	-0.26	-6.45
종속변수	종합적 행정서비스 만족도			
F값(유의확률)		48.081***		
R제곱		0.433		
*=<0.1, **=<0.05, ***=<0.001에서 통계적으로 유의미함				

<표 2>의 결과를 해석하면 먼저, R제곱은 회귀식의 유효성을 평가하는 기여율로서 <표 2>에서 이 수치가 0.433으로 나타나고 있어, 낮지 않은 수치를 보이고 있다. 둘째, F값의 경우는 분석모형, 즉 회귀식의 유의성 여부를 판단하는 것으로 F값이 48.081로 유의확률 0.05에서 통계적으로 의미를 가짐을 알 수 있다. 따라서 분석에서 고려한 모형(회귀식)이 통계적으로 적합하다고 판단할 수 있다. 셋째, 비표준화 계수의 경우는 분석에 포함된 변수들이 통제되었을 경우, 해당 수치가 한 단위 증가할 때 종속변수가 변화하는 정도를 의미하는 수치임을 고려해 볼 때 정도의 차이는 있지만 “정보화여건전반만족도”를 제외하고 모두 음(-)의 계수 값을 가지는 것으로 나타났고 따라서 독립변수의 해당 수치가 한 단위 증가할수록 종속변수의 수치가 평균적으로 비표준화 계수 값만큼 감소한다고 할 수 있다. 그 외의 다

7) 이것은 각각의 분야별 만족도를 통제하였을 때 종합행정서비스 만족도에 얼마큼의 영향을 미치는가를 살펴보기 위한 것이다.

른 분야의 만족도의 경우도 수치(정도)의 차이가 있을 뿐 영향력의 방향은 유사함을 알 수 있다. 또한 이러한 계수 값이 “교통 환경 전반 만족도”와 “정보화여건 전반 만족도”를 제외하고는 모두 통계적으로 의미를 가지는 것으로 나타났다. 넷째, 표준화 계수의 경우는 각 변수들의 단위가 다를 경우 이를 일관되게 해줌으로써, 각각의 변수가 종속변수에 미치는 영향력의 크기를 비교할 수 있게 하는 통계지표이므로 각 분야의 만족도의 표준화계수의 절대값을 살펴봄으로써 영향력의 크기를 비교할 수 있다. 물론 이러한 해석을 함에 있어서 기타 변수가 통제되지 않았다는 한계를 가지고 있으나, 분석에 포함된 분야별 만족도만을 고려해 볼 때, “민원서비스 전반 만족도(0.27)”가 “종합행정서비스 만족도”에 상대적으로 가장 많은 영향력을 미치고 있다고 할 수 있으며, 그 뒤를 이어 “동사무소 업무의 전반만족도(0.26)”, “환경 위생 여건 전반 만족도(0.16)”, “문화예술에 대한 전반 만족도(0.11)”, “사회복지 여건 전반만족도(0.09)”, “생활환경 전반 만족도(0.09)” 등의 순임을 알 수 있다.

이상의 내용을 종합해 볼 때, “종합 행정서비스 만족도”에 있어서 “민원서비스 전반 만족도”와 “동사무소 업무의 전반만족도”의 영향력이 가장 크다고 할 수 있으므로, 이에 대한 체계적인 관리와 지속적인 노력을 통해 Y 시정업무에 대한 주민의 체감만족도를 향상시킬 수 있도록 해야 할 것이다. Y 시의 경우, 전반적으로 시민만족도 수준이 높지 않은 가운데, 문화예술서비스와 민원서비스의 만족 수준이 상대적으로 높은 편이며, 도로교통 분야와 사회복지 분야는 만족 수준이 매우 낮은 특징을 보인다. 이렇게 만족도의 차이가 보임으로써 시책의 우선순위가 분명히 드러나는 점은 향후 역점사업으로서의 예산배정과 개선노력에 긍정적일 수 있다. 각 분야별로 항목중요도를 정리하면 민원행정서비스분야에서는 신속정확한 업무 처리와 태도, 친절한 응대, 생활환경분야에서는 주거지 주변 주차 공간, 문화 복지시설 이용, 도로교통 분야에서는 대중교통의 이용편리성, 도로 확충, 환경·위생분야에서는 도로나 주택가 청결 상태, 신속한 쓰레기 분리수거, 정보화·교육 분야에서는 시민정보화 교육, 공공시설 컴퓨터 확보, 시청 홈페이지 이용, 사회복지분야에서는 빈곤층 생활보호, 여성 복지사업, 소외 계층 지원사업, 문화·예술분야에서는 각종 문화예술행사의 개최 및 확충이 시급한 과제이다. 다른 한편 동 행정에 있어서는 다양한 계층을 포괄하는 주민중심서비스체계를 구축하되 특히 무직에 해당되는 주민들에 대한 특별한 배려가 필요함이 분석결과의 중요한 시사점이 된다.

#### IV. 결론

본 연구는 평가시스템의 하나로서 시행되고 있는 자체평가에 있어서 지방자치단체에서 주

민만족도조사를 활용하는 하나의 사례를 제시하고 있다. 특히 본 연구는 만족도조사결과를 분석하고 평가하여 시책에 반영할 수 있는 실제적 활용성을 제안하고자 하는 목적을 가지고 수행된 것이다. 자체평가제도를 내실화할 수 있는 방안은 그 동안 다양하게 제시되어 왔으나 가장 중요하다고 판단되는 주민이 원하는 방향으로 시책을 유도하고 그러한 방향에서 정확히 그 성과를 평가하는 방안에 대해서는 상대적으로 강조가 되어오지 못했다. Y시의 자체평가의 틀속에서 만족도조사를 시행한 사례를 분석해 보면 주민이 원하는 서비스와 시정의 역점사업이 정확한 일치를 보이고 있지 못하다는 것을 알 수 있다. 그 원인은 다양하겠으나 그 중에 하나는 주민중심으로 평가가 이루어져 오지 않았다는 사실에 기인한다고 볼 수 있으며 또 다른 이유는 만족도조사와 분석을 통해 시책개선사항을 분석해내는 능력이 담당공무원에게 부족하기 때문이다. 이러한 문제를 해소하기 위하여 만족도분석에서 주민이 가장 원하는 시책을 발견하고 불만족의 원인을 분석하는 사례를 제시하고자 하였다.

사실 지방분권이 강화되면 될 수록 지방자치단체들은 각자의 특수한 문제를 스스로의 힘으로 극복해나가야 할 과제를 안게 된다. 제한된 재원을 고려할 때 이는 필연적으로 질 높은 성과관리시스템을 필요로 하게 될 것임을 의미하며 자체평가제도는 이러한 성과관리 및 평가에 핵심적인 도구가 되어야 할 것이다. 이를 위해서는 자체평가제도가 보다 정교화·객관화 되어야 하고 이는 현재 공무원을 중심으로 계획되고 진행되며 평가되는 자체평가의 전반적인 흐름에 전문가와 주민의 참여가 필수적이라고 하겠다. 물론 자체평가위원회를 통해 전문가의 참여가 보장되어 있지만 현실에 있어 자체평가위원회는 계획과 진행에 참여하는 것이 아니고 평가결과에 대한 보고를 듣고 승인하는 형식으로 운영되고 있음에 주목하여야 한다. 특히 주민만족도 분석은 공무원중심의 자체평가를 주민중심으로 보편화하고 객관화하는 핵심적인 장치가 된다는 측면에서 만족도 조사에 그 자체에 그치지 않고 차기년도 예산사업으로 반영되도록 전략적 연동계획이 이루어져야 한다. 만족도조사의 시행범위와 방법 자체도 정교한 설계가 요청되는 것이며 표본의 대표성이 연령별, 성별, 지역별, 계층별로 확보될 수 있도록 하여야 하며 분석과 평가에 있어서도 가중치의 부과에 일관성을 주어 연도별 변화추이를 해석할 때 오류가 발생되지 않도록 하여야 한다. 특별히 평가결과에 따른 시책개선과정이 지방의회를 중심으로 하는 주민대표에 의하여 모니터링 되어야 할 것이다. 이러한 내용의 주민만족도조사가 자체평가의 핵심내용으로 제도화되고 활용될 때 자체평가를 통한 지방정부의 자율적 개선노력이 주민의 자발적 참여와 관심을 유도할 수 있고 지역발전의 매개체로 작동할 수 있을 것이다.

## 【참고문헌】

- 고성철·이병기. (2005). 전략기획에 입각한 통합성과관리체제의 시론적 연구. 「2005년 한국 행정학회 춘계학술대회 발표논문집」.
- 국무조정실 국가평가인프라구축추진단. (2005). 「통합국정평가제도 개요」.
- 김명수. (2003). 중앙행정기관 평가제도의 운영에 대한 비판적 검토. 「정책분석평가학회보」, 13(2).
- 김성중·신동면. (2004). 자체평가시스템구축방안연구. 「국정운영의 효율화를 위한 국가평가 인프라구축방안」, 정책분석평가학회 춘계학술대회.
- 김재훈. (1996). 지방공기업 관리체계의 효율화: 정부투자기관과의 비교를 중심으로. 「지방재정학보」, (창간호). 한국지방재정학회.
- 김주환·이윤식·제갈돈·제갈욱·박병식. (2006). 우리나라 자체평가시스템의 내실화방안에 관한 연구. 「한국정책과학학회보」, 10(1).
- 박희정·박혜옥. (2005). 지방자치단체를 위한 적정 자체평가모형에 관한 연구. 「정책분석평가학회보」, 15(1).
- 유재원. (2004). 성과관리를 통한 지방정부의 책임성확립. 「2004년 한국행정학회 동계학술대회발표논문집」.
- 이윤식·제갈돈·김주환·김홍률·윤기석·박재신. (2004). 「국가평가인프라구축을 위한 통합적 성과관리체계에 관한 연구」, 대통령자문 정책기획위원회.
- 이창기. (2005). 정부업무평가를 위한 성과지표개발방안. 「정부업무평가의 주요쟁점」, 한국정책분석평가학회 기획세미나.
- 이학식·안광호·하영원. (2005). 「소비자행동 : 마케팅적 접근」, 서울: 법문사.
- 한표환·박희정. (1999). 지방자치단체 지역개발사업의 평가체계 및 기법개발. 「연구보고서 1999-10」, 한국지방행정연구원.
- Granof, Michael H. (1998). *Government and Non-for-Profit Accounting*. John Wiley & Sons.
- Karapetrovic, Stanislav and Walter Willborn. (2001). Audits: Concepts and Practices. *Total Quality Management*, Vol.12.
- Normanton. E. L. (1996). *The Accountability and Audit of Governments*, Manchester: Manchester University.
- Paulc, Light. (1990). *Monitoring Government: Inspectors General and the Search for Accountability*, Harvard University Press: Cambridge, Massachusetts.

Pollitt, Christopher. (1999). *Performance Audit and Public Management In Five Countries*, Oxford University.

Raam, Ronell B. and Stephen L Morgan. (2001). *Performance Auditing: A Measurement Approach*, The Institute of Internal Auditors: Florida.