

# 지방의회의 기능에 대한 인식도 차이에 관한 연구\*

-경상남도의회 소속 공무원과 경상남도청 공무원을 중심으로-  
A Study on the Perceptual Differences on Local Council Functions  
- Focusing on the Gyeongnam Council Officials and  
Executive Officials-

안 성 수 (창원대학교 행정학과 교수)

## *Abstract*

Sung-Soo Ahn

The purpose of this study is to investigate the difference in perception of local council function between Gyeongnam-executive officials and those of the council. The perceptual differences between the two groups enable the council function to find an alternative for activating the function. This study has been executed latent mean analysis based on the assumption that there are some errors in existing methods for each functional element of the council.

In a nutshell, two groups did not show any significant difference statically( $p > .05$ ). While the ordinance hearings, budget hearings, civil service audit, the question of administration, the Gyeongnam-resident representative, and independent activities showed statistical differences( $p < .05$ ). Council Officials perceived Ordinance hearings, budget hearings, civil service audit, the question of administrative, the Gyeongnam-resident representative, and independent activities more positively compared to executive officials.

**주제어:** 지방의회, 의정기능, 잠재평균분석

**Keywords:** local council. council function, latent mean analysis

\* 이 논문은 2013~2014년도 창원대학교 연구비에 의하여 연구되었음.

## I. 서 론

우리나라의 지방차치는 1991년 지방의회의원 선거가 부활된 이후 1995년 6월 27일 통합선거법에 의해 지방의원 및 단체장 선거가 동시에 실시됨으로써 새로운 출발을 맞이하였으며 우리사회 전체의 패러다임도 집권과 집중에서 분권과 분산으로 전환하는 계기를 마련하였다. 특히 지방의회는 자치입법 활동과 지역 현안문제 해결을 통하여 지역주민의 권익을 신장시키고자 노력하였으며, 행정에 대한 감시·견제 활동을 강화하여 왔다(강인호 외, 2002; 강상원·이승모, 2009).

지방의회는 집행부에 대한 감시를 핵심기능으로 하고 이러한 기능의 수행에 필요한 공식적 권한을 부여받은 조직이다(최홍석, 2003: 132). 따라서 지방의회는 집행기관이 지역 주민의 삶의 질 향상을 위해 최상의 행정서비스를 제공하는지에 대한 감독·비판·통제할 권한과 의무를 보유하고 있다.

지방의회는 담당해야 하는 역할이 중대함에도 불구하고 주민의 대표기관으로서의 신뢰와 존경을 받지 못하고 있을 뿐만 아니라, 집행부가 제출한 정책안에 대해 통과 의결의 역할밖에 못하고 있다는 비판을 받고 있다. 그러므로 지방의회 의원들의 전문성과 기술성은 지방의회의 정책결정 능력을 결정하는 중요한 요인이 되고 있다. 지방의회가 정책의회로 나아가기 위해서는 지방의회 의원들의 전문성이 매우 중요하다.

급변하는 시대적 환경변화와 성숙한 시민들의 요구를 반영하기 위해서는 지방의회의 위상이 재정립되어야 할 것이다. 지방의회의 위상은 지방의회의 의정활동을 통해 평가되는 바, 이러한 의정활동의 평가를 통해 지역주민들의 지방의회에 대한 신뢰도를 제고시킬 수 있을 것이다.

그 동안의 선행연구들을 살펴보면, 지방의회의 의정활동에 대한 평가가 지방자치제를 활성화시킨다고 주장하고 있다. 김성호 외(2002)는 지방의원들과 공무원들을 대상으로 의정활동 성과모형을 정립하였고, 박중관·유준석(2005)은 천안시민들을 대상으로 지방의회의 의정활동을 평가하였다. 이태곤(2006)은 주민들을 대상으로 의정활동 성과에 대한 만족도를 조사하였으며, 강상원·최병대(2010)는 지방의원과 공무원을 대상으로 의정활동 활성화를 위한 방안을 연구하였다. 권영주(2009)는 서울시의회를 대상으로 정량적 자료를 이용하여 의정활동을 시계열적으로 평가하였다.

이러한 선행연구들은 분석단위를 주민, 의원, 집행부공무원 및 시민단체 간의 관계에만 한정하였다. 지방자치제 정착에 중요한 주체인 지방의회 소속 공무원과 집행부공무원들 간의 의정활동에 대한 인식 차이에 대해서는 많은 연구가 이루어지지 않았다.

따라서 본 연구는 지방의회의 의정기능에 대한 행태적 접근으로 실제 지방의회에서 사무를 전담하고 있는 경상남도의회 소속 공무원과 집행기관인 경상남도청 공무원을 대상으로 설문조사를 실시하여 지방의회의 의정기능에 대한 두 집단 간의 인식 차이를 분석하

고 지방의회의 의정기능을 활성화할 수 있는 방안을 모색하고자 한다. 분석방법도 빈도분석,  $X^2$ -검정, t-검정을 실시한 기존의 분석방법과는 달리, 지방의회의 기능요소 각각의 변수들에 오차가 있다는 가정하에서 잠재평균분석을 실시하였다.

## II. 지방의회 기능에 관한 이론적 고찰

### 1. 지방의회 기능에 관한 선행연구

지방의회는 주민의 대표·의결·입법·견제기관으로서의 지위를 가지며, 지방정부의 제반 사업과 정책을 결정하고 집행기관을 견제하여 주민의 사회복지 증진에 기여하는 역할을 수행하고 있다.

지방의회 기능에 대한 학자들의 견해를 살펴보면, Mezey(1979)는 지방의회 기능으로 정책기능, 대표기능, 체제유지기능을 제시하였고, Press & Verberg(1983)는 법률제정기능, 행정감시기능, 주민봉사기능으로 분류하였다. 김명환·박기관(2001)은 여론 수렴 및 반영, 조례 제정 및 개정, 예산심의 결산, 행정사무감사 및 조사, 주민대표기능으로 분류하였다. 김상미(2005)는 자치입법기능, 집행기관 견제기능, 주민의견수렴기능으로 분류하였고, 권영주(2009)는 입법기능, 예산기능, 통제기능, 주민대표기능으로 유형화하였다. 선행연구에 의한 연구자들의 지방의회 기능을 분류하면 <표 1>과 같다.

<표 1> 지방의회 기능

연구자	지방의회의 기능
Mezey(1979)	정책기능/대표기능/체제유지기능
Press & Verberg(1983)	법률제정기능/ 행정감시기능/ 주민봉사기능
박재창(1991)	주민대표기능/정책결정기능/감독 및 통제기능/인적자원공급기능
최봉기(1994)	의결기능/정책기능/입법기능/견제감시기능/대의기능
정재길(1995)	정책결정기능/자치입법기능/행정통제기능
정준금(2000)	조례제정/예결산심의/시정질의/시정감사/시민의견수렴활동
김명환·박기관(2001)	여론수렴 및 반영/조례제정 및 개정/예산심의 결산/행정사무감사 및 조사/주민대표기능
강인호 외(2002)	입법기능(예·결산심의, 조례 제정 및 개정)/통제기능(행정사무감사 및 조사)/주민대표기능
김상미(2005)	자치입법기능/집행기관 견제기능/주민의견 수렴기능
정국용(2007)	입법기능/정책결정기능/주민대표기능/집행부 견제 및 감시기능
최근열·장영두(2008)	정책결정기능(조례제정 및 개정, 지역현안에 대한 정책적 대안 제시)/행정 통제기능(행정사무감사 및 조사, 예·결산 심의활동과 의결, 도정질문, 서면질문)/정치적 대표기능(민원수렴 및 해결)
강상원·이승모(2009)	입법기능/통제기능/주민대표기능
권영주(2009)	입법기능/예산기능/통제기능/주민대표기능

이와 같이 지방의회의 기능을 일률적으로 유형화하는 것은 곤란하지만, 지방의회에 법적으로 부여된 지위와 권한을 종합해 볼 때, 본 연구에서는 지방의회의 기능을 입법기능, 예산기능, 집행기관 견제기능, 주민대표기능 및 자율기능으로 유형화하였다.

## 2. 지방의회 기능

### 1) 입법 기능

#### (1) 조례 발의

국회나 지방의회의 가장 기본적인 권한은 입법에 관한 권한일 것이다. 국회는 법률제정권을, 지방의회는 자치법규인 조례의 제정 및 폐지에 대한 권한을 가진다. 지방자치단체는 법령의 범위 안에서 조례를 제정할 수 있고, 조례는 지방의회의 의결에 의하여 제정 또는 개·폐된다. 즉 조례의 제정 및 폐지에 대한 지방의회의 영향력은 자치단체장이 제출한 조례안의 수정, 심사의 지연 또는 부결, 그리고 지방의회가 제출하는 방법 등을 통해 행사된다. 입법기능은 지방의회가 당해 지역의 조례를 제정·개정·폐지할 수 있는 기능을 의미함으로 의회의 입법과 정책입안 활동의 가장 본질적인 부문이라고 할 수 있다(유광호·박기관, 2005).

특히 서울특별시 사례에서 보면 지방의회의 영향력은 의회의 비중과 역량에 따라 좌우되는 것으로 지방의회의 정치적 지위가 낮을수록 자치단체장의 조례안 발의비율이 높게 된다(권영주, 2009: 21). 반대로 지방의회의 정책심의 과정에서 집행부의 원안이 수정되는 사례가 증가하는 것은 지방의회가 민주주의의 장으로서 다양한 의견을 수렴하고 있음을 입증하는 것이다.

#### (2) 조례 심의

지방의회는 지방자치단체의 의사와 정책을 결정하는 심의기능을 갖는다. 심의기관으로서의 의회는 지방자치단체의 정책과 입법, 주민의 부담, 기타 지방자치단체 운영에 관하여 지방자치단체의 의사를 최종적으로 확정하는 권한을 갖는다. 이는 의회의 의사가 없으면 지방자치단체의 의사나 행위는 유효하게 성립할 수 없다. 따라서 지방의회의 심의기능은 집행부의 의사결정과정에서 반드시 필요한 절차이다(유광호·박기관, 2005).

### 2) 예산기능: 예산심의

지방의회의 중요한 기능 중의 하나가 예산의 심의·의결 및 결산과 관련된 기능이다. 지방자치단체의 정책방향과 행정서비스의 성격은 예산을 통하여 나타난다. 기관분리형을 취하고 있는 우리나라는 의결기능은 지방의회가, 집행기능은 자치단체장이 관장하는 형태를 띄고 있다.

의결기관으로서의 지방의회는 지방자치단체의 정책을 최종적으로 결정하는 권한을 가진다. 따라서 예산 및 결산 심의 기능은 지방의회가 지방자치단체의 정책과정에 참여하고 종합적으로 행정서비스의 적절성과 재정구조를 평가하는 중요한 정책도구이다(강인호 외, 2002: 10). 그러나 지방의회의 예산심의회는 효율적이지 못하다. 그 이유로는 의원의 전문성 부족, 집행기관의 비협조, 정치적 이해득실에 의한 담합과 협동의안통과행위의 피해에 기인되고 있다(김중순, 1995: 642).

### 3) 견제기능

#### (1) 행정사무감사

지방의회와 지방자치단체의 장은 상호 독립된 지위를 갖지만, 또한 상호 견제와 균형의 관계를 가진다. 즉, 주민의 대표기관인 지방의회에는 지방자치단체장이 집행하는 행정사무를 감시하고 비판하는 기능이 부여되어 있다. 따라서 지방의회는 집행기관을 견제·감시하는 다양한 권한을 보유하고 있다. 1949년 지방자치법 제정 당시에는 지방의회에 행정사무감사권과 시정 질문권을 부여하였다. 그러나 1989년 개정된 지방자치법에는 행정사무조사권이 추가되었다. 이 밖에도 지방의회는 재정과 일반 행정에 관한 심의·의결권을 통해 폭넓은 견제 및 감시기능과 정책통제기능을 행사한다(김상미, 2005).

특히, 지방의회의 행정사무감사는 지방의회 본래의 기능인 주민대표기능, 조례제정기능, 행정감사기능을 수행하기 위한 하나의 중요한 권한이며, 집행기관의 행정행위에 대해 포괄적으로 확인·감시하는 기능이다. 이런 의미에서, 행정사무감사는 주민의 대표기관으로서 지방의회가 주민가까이에서 주민의 알권리를 충족시켜 책임행정을 구현할 뿐만 아니라, 주민의 일상생활과 관련한 민의를 수렴하여 이를 정책에 반영할 수 있다는 점에서 정책감사로서의 성격도 가지고 있다(김인룡·김용민, 2006). 그러나 행정사무감사는 행정을 구체적으로 직접 집행하거나 정치적 압력을 가하는 것을 목적으로 실시할 수 없다(김기성, 2008).

#### (2) 시정 질의

지방의회의 시정 질의는 지방의회가 시정의 전반 또는 일부에 대해 집행기관에 그 처리상황과 장래의 방침에 대해 설명을 요구하거나 소견을 묻는 것이다. 이러한 의회의 질의권은 자치단체의 중요한 의사를 결정할 뿐만 아니라 시정에 주민의 의사를 반영하는 기제인 동시에 시정통제의 중요한 수단이다(강인호 외, 2002: 13).

### 4) 주민대표기능: 주민대표

지방의회는 지역주민에 의해 선출됨으로 주민대표자로서의 지역주민의 여론을 수렴하고 적절히 반영하는 주민대표기능을 수행한다(유광호·박기관, 2005). 따라서 전체주민의

대표자인 의원은 선거구민으로부터 독립된 지위에서 헌법과 법률에 의한 직무를 수행한다.

대의제 민주제의 정신을 고려할 때, 지역주민의 여론을 수렴하고 적절히 반영하는 의회 활동은 지역주민과 지방의회간의 유대관계나 연대관계를 가름하는 중요한 변수일 것이다 (김명환·박기관, 2001: 46).

5) 자율기능: 자율활동

지방의회는 자율적 활동으로 의원연수, 전문가 초빙 연구, 연찬회, 세미나 및 타 도시와의 교류활동 등을 수행한다.

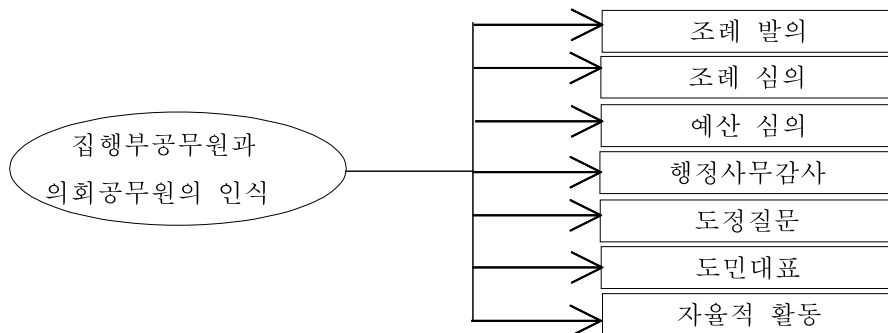
### Ⅲ. 연구의 분석틀과 분석 방법

#### 1. 연구의 분석틀

본 연구는 지방의회의 기능 요소에 따라 집행기관인 경상남도청 공무원(이하 '집행부공무원'이라 칭한다)과 경상남도의회 소속 공무원(이하 '의회공무원'이라 칭한다)간 에 인식도에 차이가 있는지를 분석하고자 하였다.

경상남도의회의 기능에 대한 총체적인 인식 정도를 평가함에 있어서 객관적인 통계자료인 회의록 및 의정자료 등에만 의존한다면 지방의회 기능과 관련된 통계자료만으로는 나타나지 않은 실재를 파악하는데 어려움을 겪을 수 있다. 그러므로 경상남도의회의 기능을 둘러싼 행위자들의 인식을 설문지를 통해 파악하는 것은 중요하다.

따라서 본 연구에서는 경상남도의회의 기능을 조례 발의, 조례 심의, 예산 심의, 행정사무감사, 도정질문, 도민대표 및 자율적 활동 등 7가지의 기능 요소로 유형화하여 조사를 실시하였다. 본 연구의 분석틀은 <그림 1>과 같다.



<그림 1> 연구의 분석틀

경상남도의회의 기능에 대한 총체적인 인식과 관련된 평가는 설문지를 활용함으로써 비교평가 할 수 있을 것이다. <표 2>는 경상남도의회의 의정기능 요소와 평가문항을 나타내었다.

<표 2> 지방의회 기능요소와 평가문항

의정기능	의정기능 요소	평가문항
입법기능	조례 발의	-조례안 발의내용의 필요성 -조례안 발의내용의 창의성 -조례안 발의 내용의 도민요구 반영 정도
	조례 심의	-조례안 심의과정의 민주성 -조례안 심의의 성실성 -조례안 심의과정에서의 대안제시 능력
예산기능	예산 심의	-예산심의 과정상의 전문성 -예산심의 과정에서의 대안제시 능력 -예산심의 결과에 따른 수정내용의 타당성 -결산심의 과정상의 전문성 -결산심의 과정에서의 전문가 활용의 적절성
견제기능	행정사무감사	-행정사무감사 지적사항의 타당성 -행정사무감사 지적사항의 구체성 -행정사무감사 지적사항의 도민욕구 부합 정도
	도정질문	-도정질문 내용의 실현가능성 -도정질문 내용의 구체성 -요구자료의 구체성 -요구자료의 문제해결 도움 정도
도민대표기능	도민대표	-도민의견 수렴의 적극성 -공약사항의 추진 정도 -청원·민원처리 노력 -여론동향을 입법과 정책에 반영하는 정도
자율기능	자율적 활동	-세미나 등의 참석 노력 -회의 운영절차 준수 노력 -전문성 향상을 위한 노력 -국내·외 교류활동의 적극성

## 2. 분석 방법

본 연구의 의정기능 인식 관련 설문조사는 집행부공무원의 경우 층화강제할당추출(부서별, 성별, 직급별)을 실시하였고, 의회공무원의 경우는 전수조사를 실시하였다.

연구 분석을 위한 방법들을 세부적으로 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 다집단 확인적 요인분석(multi-group)을 이용하여 지방의회의 의정기능 척도가 지방의회 공무원과 집행부공무원에 공통적으로 사용할 수 있는 척도인지를 확인하고, 둘째 잠재평균분석을 통해

7개 변수에 대한 지방의회 공무원과 집행부공무원간의 잠재평균 차이를 탐색하였다. 이 경우 지방의회의 의정기능 요소는 직접적으로 측정될 수 없는 잠재변수(latent variables)로 정의된다. 왜냐하면 집단간 차이를 평가하는 t-test 혹은 다변량 분산분석(MANOVA)과 같은 전통적 접근들은 측정오차에 의한 영향을 받는 측정변수에 의존하게 됨으로 잘못된 결론이 유도될 수 있기 때문이다(Cole, Maxwell, Arvey, & Salas, 1993). 따라서 측정오차가 통제된 잠재변수를 이용하여 평균비교를 하는 잠재평균분석(LMA: Latent Means Analysis)방법은 전통적인 통계분석 기법에 비해서 집단간 차이를 더 정확하게 검정하는 강력한 통계적 방법이라고 할 수 있다.

잠재평균분석에 선행하여 각 집단에 대해 개별 문항이 동일한 척도 위에 놓이는지를 확인해야 한다. 이는 형태 동일성(configural invariance), 요인계수 동일성(metric invariance), 절편 동일성(scala invariance)을 검정함으로써 확인이 되고 이 가정들이 성립되어야만 잠재변인의 평균에 대한 집단 간 비교가 가능하다.

## IV. 분석 결과

### 1. 표본의 특성

본 연구는 경상남도의회 공무원과 경상남도 집행부공무원을 대상으로 2012년 8월 6일부터 2012년 8월 14일까지 설문조사를 실시하였다. 분석에 사용된 유효표본은 집행부공무원이 총 468부, 의회공무원은 총 60부였다. 집행공무원과 의회공무원의 인구통계학적 특성은 <표 3>과 같다.

집행부공무원의 인구통계학적 특성을 살펴보면 남성이 75.2%, 여성은 24.8%로 남성이 상대적으로 많았다. 연령별로는 40대가 44.9%로 가장 높았으며 그 다음은 30대 27.1%, 50대 26.5% 등의 순으로 조사되었다. 직급별로는 6급이 38.2%로 가장 높은 비율을 차지하였고, 그 다음은 7급 29.5%, 5급 17.9% 등의 순으로 나타났다. 학력별로는 대졸이 64.3%로 가장 많았으며, 그 다음은 대학원졸 24.1%, 전문대 7.7%, 고졸 3.8%순으로 조사되었다.

의회공무원의 경우는 남성이 63.3%, 여성이 36.7%로 남성이 많았다. 연령별로는 40대 50.0%, 50대 28.3%, 30대 21.7%순으로 조사되었다. 직급별로는 7급이 40.0%로 가장 높은 비율을 차지하였고, 그 다음은 6급 28.3%, 5급이 15.0%, 8·9급 10.0%, 4급 이상 6.7% 순으로 나타났다. 학력별로는 대졸이 61.7%로 가장 많았고, 그 다음은 대학원졸 16.7%, 전문대졸 13.3%, 고졸 8.3%순으로 조사되었다.



〈표 3〉인구통계학적 특성

구분	변수	유형	빈도	비율	구분	변수	유형	빈도	비율
집행부 공무원	성별	여성	116	24.8	의회 공무원	성별	여성	22	36.7
		남성	352	75.2			남성	38	63.3
	연령대	20대	6	1.3		연령대	20대	0	0.0
		30대	127	27.1			30대	13	21.7
		40대	210	44.9			40대	30	50.0
		50대	124	26.5			50대	17	28.3
		60대	1	0.2			60대	0	0.0
	직급	4급이상	18	3.8		직급	4급이상	4	6.7
		5급	84	17.9			5급	9	15.0
		6급	179	38.2			6급	17	28.3
		7급	138	29.5			7급	24	40.0
		8·9급	49	10.5			8·9급	6	10.0
	학력	고졸	18	3.8		학력	고졸	5	8.3
		전문대졸	36	7.7			전문대졸	8	13.3
		대졸	301	64.3			대졸	37	61.7
		대학원졸	113	24.1			대학원졸	19	16.7

## 2. 측정도구의 타당성과 신뢰성 분석

### 1) 측정도구의 조작적 정의

본 연구는 의정기능 요소의 맥락에 부합되게 사전에 타당화된 설문지를 활용함으로써 구성개념들을 측정하였다. 측정변수들은 5점 리커트 척도(1: 전혀 동의하지 않는다, 5: 매우 동의한다)를 이용하였다.

본 연구는 7개의 구성개념으로 구성되었다. 각각의 구성개념들에 대한 조작적 정의를 살펴보면 다음과 같다. 조례발의는 지방의회의 가장 중요한 입법기능으로서 이를 측정하기 위한 측정문항으로 “조례안 발의내용의 필요성”, “조례안 발의내용의 창의성”, “조례안 발의내용의 도민요구 반영 정도”의 문항들을 사용하였다. 조례 심의에 관한 문항으로는 “조례안 심의과정의 민주성”, “조례안 심의의 성실성”, “조례안 심의과정에서의 대안제시 능력”등의 문항들을 활용하였다. 예산 심의에 관한 측정문항으로는 “예산심의 과정상의 전문성”, “예산 심의 과정에서의 대안제시 능력”, “예산심의 결과에 따른 수정내용의 타당성”, “결산심의 과정상의 전문성”, “결산심의과정에의 전문가활용의 적절성”의 문항들을 사용하였다. 행정사무감사의 측정문항으로는 “행정사무감사 지적사항의 타당성”, “행정사무감사 지적사항의 구체성”, “행정사무감사 지적사항의 도민요구 부합 정도”로 구성하였다. 도정질문 측정문항으로는 “도정질문 내용의 실현가능성”, “도정질문 내용의 구체성”, “요구자료의 구체성”, “요구자료의 문제해결 도움 정도”로 나타내었다. 도민대표에 관한 문항으로는 “도민의견 수렴의 적극성”, “공약사항의 추진 정도”, “청원·민원처리 노력”, “여론동

향을 입법과 정책에 반영하는 정도”의 측정문항으로 나타내었다. 자율적 활동으로는 “세미나 등의 참석 노력”, “회의 운영절차 준수 노력”, “전문성 향상을 위한 노력”, “국내·외 교류활동의 적극성”등의 문항으로 나타내었다.

**2) 측정도구의 타당성과 신뢰성**

설문 조사는 경상남도의회 소속 공무원과 경상남도청 공무원들을 대상으로 실시하였다. 이러한 설문지를 바탕으로 타당도를 검증하기 위해 탐색적 요인분석을 실시하였다. 요인 추출방법은 주성분 분석법을 사용하였으며, 추출요인은 고유값 1.0 이상인 경우에 한하여 회전방식인 베리맥스(VARIMAX)방법을 이용하여 문항들을 회전시켰다. 그리고 하나의 요인에 대해서는 성분행렬방식을 적용하여 적재값(loading value)을 나타내었다.

입법기능의 측정변수들을 분석한 결과 고유값이 1.0 이상이 2개의 요인으로 추출되었으며, 각각의 요인은 조례 발의와 조례 심의로 나타났다. 각 요인별 설명분산을 보면 조례발의는 44.685%이고 조례심의는 30.683%로 나타났으며, 전체 측정변수들의 누적설명력은 75.368%로 높은 설명력을 보인 것으로 나타났다.

〈표 4〉 입법기능의 타당도 분석

문항	조례발의	조례심의
조례안 발의내용의 필요성	.593	.306
조례안 발의내용의 창의성	.774	.209
조례안 발의내용의 도민요구 반영 정도	.875	.393
조례안 심의과정의 민주성	.242	.801
조례안 심의의 성실성	.285	.834
조례안 심의과정에서의 대안제시 능력	.311	.854
고유값(eigen value)	3.128	2.148
설명분산(%)	44.685	30.683
누적설명(%)	44.685	75.368

예산기능의 타당도 분석의 성분행렬 결과를 보면, 고유값은 3.802로 나타났으며 설명분산은 76.043으로 높게 나타났다.

〈표 5〉 예산기능의 타당도 분석

문항	예산심의
예산심의 과정상의 전문성	.900
예산심의과정에서의 대안제시 능력	.878
예산심의 결과에 따른 수정 내용의 타당성	.877
결산심의 과정상의 전문성	.859
결산심의과정에서의 전문가 활용의 적절성	.845
고유값(eigen value)	3.802
설명분산(%)	76.043
누적설명(%)	76.043

견제기능의 타당도 측정변수들을 분석한 결과, 고유값이 1.0 이상이 2개의 요인으로 추출되었으며, 각각의 요인은 행정사무감사와 도정질문으로 나타났다. 각 요인별 설명분산을 보면 행정사무감사는 35.266%이고 도정질문은 43.021%로 나타났다. 전체 측정변수들의 누적설명력은 78.287%로 높은 설명력을 보였다.

〈표 6〉 견제기능의 타당도 분석

문항	행정사무감사	도정질문
행정사무감사 지적사항의 타당성	.726	.479
행정사무감사 지적사항의 구체성	.833	.376
행정사무감사 지적사항의 도민욕구 부합 정도	.847	.379
도정질문 내용의 실현가능성	.424	.778
도정질문 내용의 구체성	.393	.782
요구자료의 구체성	.358	.786
요구 자료의 문제해결 도움 정도	.366	.815
고유값(eigen value)	2.821	3.442
설명분산(%)	35.266	43.021
누적설명(%)	35.266	78.287

도민대표기능의 타당도 분석의 성분행렬 결과를 보면, 고유값은 3.178로 나타났으며 설명분산은 79.442로 높게 나타났다.

〈표 7〉 도민대표기능의 타당도 분석

문항	도민대표
도민의견 수렴의 적극성	.907
공약사항의 추진 정도	.901
청원·민원처리 노력	.880
여론동향을 입법과 정책에 반영하는 정도	.877
고유값(eigen value)	3.178
설명분산(%)	79.442
누적설명(%)	79.442

성분행렬로 나타낸 자율기능의 타당도 분석을 살펴보면, 고유값은 2.911로 나타났으며 설명분산은 72.784로 높게 나타났다.

〈표 8〉 자율기능의 타당도 분석

문항	자율적 활동
세미나 등의 참석 노력	.876
회의 운영절차 준수 노력	.874
전문성 향상을 위한 노력	.838
국내·외 교류활동의 적극성	.824
고유값(eigen value)	2.911
설명분산(%)	72.784
누적설명(%)	72.784

타당도 분석 후 신뢰도를 검정한 결과는 〈표 9〉와 같다. 본 연구의 설문지에 나타난 측정문항들에 대한 신뢰도는 내적 일관성을 검정하는 Cronbach's α값 계수로 나타내었다. 적절한 신뢰도 계수값은 .70이상이 요구된다(Nunnally, 1978). 측정변수들에 대한 신뢰계수는 모두 최소 .852이상으로 나타나 차후 분석에서 큰 무리가 없는 측정문항으로 조사되었다.

〈표 9〉 요인별 신뢰도 분석

요인	회전 전 문항수	회전 후 문항수	Cronbach's α값
조례 발의	4	3	.852
조례 심의	3	3	.873
예산 심의	5	3	.921
행정사무감사	3	3	.889
도정질문	5	4	.920
도민대표	4	4	.913
자율적 활동	4	4	.875

### 3. 분석결과

의회공무원과 집행부공무원 간에 의회 의정기능에 대해 인식도의 차이가 있는지를 규명하기 위해 잠재평균분석을 실시하였다. 잠재평균분석을 실시하기 이전에 만족해야 할 가정들을 위해 측정동일성 검정을 실시하였다.

#### 1) 측정동일성 검정

두 집단(의회공무원과 집행부공무원)에 따른 조례 발의, 조례 심의, 예산 심의, 행정사무감사, 도정질문, 도민대표 및 자율적 활동의 측정동일성을 검증하기 위해 형태동일성, 요인계수 동일성, 절편 동일성 가정들을 규명하였다. 측정동일성 검증이란 상이한 집단간에서 조사 및 측정이 동일한지를 검정하는 작업을 의미한다. 이를 위해 AMOS 21.0을 이용하여 최대우도법(ML)을 바탕으로 다중집단 분석을 실시하였다. 그 결과는 다음과 같았다.

##### (1) 형태동일성 검증

형태동일성(configural invariance)이란 비교하고자하는 집단의 측정모형이 같은지를 평가한다. 이를 검정하기 위해서는 각 집단별로 경쟁모형을 가지고 모형들 간의 적합성을 분석한다. 각 집단별로 경쟁모형 중에서 동일한 모형이 가장 적합한 모형으로 나타나면 형태동일성이 만족된 것으로 본다.

본 연구에서는 형태동일성 검정을 위해 조례 발의, 조례 심의, 예산 심의, 행정사무감사, 도정질문, 도민대표 및 자율적 활동 변수들에 대한 측정모형을 두 집단(의회공무원과 집행부공무원)을 대상으로 비교하였다. 모든 잠재변수 간의 상관관계를 허용하고 모수 측정을 자유롭게 추정하도록 한 기초모형의 적합도를 나타내는 <표 10>의 형태 동일성(모형1)은 두 집단 모두 만족할만한 수준<sup>1)</sup>으로 나타났다.

<표 10> 동일성검정에 대한 적합도 지수

		X <sup>2</sup>	자유도	NNFI	CFI	RMSEA
모형1	형태 동일성	1333.420	658	.939	.947	.044
모형2	요인계수 동일성	1355.360	679	.941	.947	.044
모형3	요인계수 및 절편 동일성	1406.243	707	.942	.945	.043
모형4	요인계수, 절편 및 요인분산 동일성	1425.314	714	.941	.944	.044

1) 모형적합도 지수에서 RMSEA값은 .05이하이면 좋은 적합도, .05에서 .08사이 이면 적당한 적합도이다. NNFI와 CFI는 값이 .90이상이면 적합도가 좋다고 할 수 있다(김계수, 2004).

## (2) 요인계수 동일성 검정

요인계수 동일성검정이란 잠재변수를 구성하는 관찰변수들의 요인계수 값의 측정부분에서 동일한지를 파악하는 단계로, 측정동일성 검정에서 매우 중요한 부분이다. 따라서 요인계수 동일성을 검정하기 위해 측정모형에서 각각의 잠재변수에 걸리는 요인적재치가 동일하다는 동일성 제약을 가한 요인계수 동일성모형과 기초모형의  $X^2$ 값과 자유도를 비교하였다. 이는 두 모형의 자유도 차이를 이용한  $X^2$ 값 차이( $\Delta X^2$ )를 통해 검정이 가능하다. 기초모형과 요인계수 동일성모형의  $X^2$ 값 차이는 유의미하였다( $\Delta X^2=21, 21.94, p<.001$ ). 뿐만 아니라 요인계수 동일성모형(모형2)을 모형1과 비교했을 때, NNFI값은 오히려 좋아졌기 때문에 요인계수 동일성은 성립하였다.

## (3) 절편 동일성 검정

요인계수 동일성이 성립되었기에 다음 단계인 절편 동일성(모형3)을 검정하였다. 절편 동일성 검정은 오차와 관찰변수와의 경로를 제약한 상태에서 모형의 적합도를 비교하는 방법이다. 요인계수 동일성(모형2)과 각 측정 변수인 절편까지 동일성제약을 가한 절편 동일성검정(모형3)간의 적합도를 비교하는 방법으로 이루어진다. 절편 동일성 검정을 위해 모형2와 모형3간의  $X^2$ 값 차이를 분석한 결과 통계적으로 유의미한 것으로 조사되었다( $\Delta X^2=28, 50.883, p<.001$ ). 역시 NNFI와 RMSEA값의 절편 동일성제약을 가한 모형의 지수가 요인계수 동일성 제약을 가한 모형지수에 비해 미흡하지 않았으므로 동일성 제약은 기각되지 않았다. 따라서 모형3의 절편동일성은 성립되었다. 이러한 결과는 두 집단(의회공무원과 집행부공무원)에서 요인계수와 절편이 동일한 방식으로 작동하고 있음을 보여준다. 따라서 관찰된 평균의 차이는 잠재변인에 대한 집단 간 실제 차이를 반영한다고 볼 수 있다.

## 2) 잠재평균 비교분석

형태 동일성, 요인계수 동일성, 절편 동일성 가정이 모두 충족되었으므로 잠재평균분석을 실시하였다. 잠재평균분석에서 요인의 평균은 직접 추정이 불가능하므로 비교집단의 잠재평균을 0으로 가정하여 측정집단의 잠재평균을 추정해야한다. 여기에서 추정되는 회귀계수가 요인의 평균 즉 잠재평균이 된다. 즉,

$$\eta = \beta(1) + \varepsilon$$

가 되는 것이다. 식에서  $\eta$ 는 요인,  $\beta$ 는 회귀계수,  $\varepsilon$ 는 오차가 된다. 요인의 잠재평균,  $E(\eta)$ 은

$$E(\eta) = \beta + E(\varepsilon)$$

가 되는데 오차의 평균  $E(\varepsilon)$ 은 0이라는 가정 하에  $E(\eta) = \beta$ 가 되어 추정되는 회귀계수가 잠재평균이 된다. 잠재평균분석에서 요인의 평균은 직접 추정이 불가능하며 비교집단의 잠재평균을 0으로 고정한 상태에서 다른 집단의 잠재평균을 추정하는 것만 가능하다 (Hancock, 1997). 즉,

$$E(\eta) - E(\eta_R) = \beta - \beta_R = \beta$$

가 되어 비교집단의 잠재평균을 0으로 고정한 상태에서 추정된 다른 집단의 잠재평균  $\beta$ 는 그 집단과 비교집단의 잠재평균 차이가 된다. 따라서  $\beta$ 가 통계적으로 유의하면 두 집단의 잠재평균 차이가 통계적으로 유의하다는 의미가 된다.

잠재평균 차이를 해석하기 위해 Cohen(1988)이 제시한 기준에 따르면 효과 크기  $d$ 값이 .2이면 작은 것으로, .5이면 중간 수준으로, .8 이상이면 큰 것으로 해석된다.

Cohen의 효과크기를 산출할 때, 두 집단에서 산출된 잠재변수의 분산이 동일한 경우에 공통의 표준편차를 적용하기 때문에 요인분산 동일성 가정에 대한 검정을 실시하였다. <표 10>에서 나타난 요인분산 동일성모형(모형4)의 적합도를 절편 동일성모형(모형3)과 비교한 결과 거의 변화가 없으므로( $\Delta X^2(7, 19.07)$ ,  $p < .001$ ,  $\Delta NCFI = -.001$ ,  $\Delta CFI = -.001$ ,  $\Delta RMSEA = .001$ ), 요인분산 동일성이 확보되었다. 따라서 효과 크기값은 공통의 표준편차를 사용하여 계산되었다.

본 연구에서는 집행부공무원 집단의 잠재평균을 추정하기 위하여 의회공무원 집단의 잠재평균을 0으로 설정하여 분석하였다. <표 11>은 구분 변수에 대한 의회공무원 집단과 집행부공무원 집단 간 잠재평균 차이를 분석한 것이다.

<표 11> 의회공무원 집단과 집행공무원 집단 간 잠재평균 비교 분석

잠재변수	의회공무원 집단		집행공무원 집단		효과 크기(d)
	잠재평균	평균	잠재평균	평균	
조례 발의	0	3.13	-.116	3.02	.282
조례 심의	0	3.20	-.280**	2.92	.543
예산 심의	0	2.96	-.194*	2.76	.397
행정사무감사	0	3.15	-.320***	2.84	.648
도정질문	0	2.99	-.183*	2.80	.379
도민대표	0	3.15	-.257**	2.91	.510
자율적 활동	0	3.33	-.318***	2.99	.828

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

잠재평균분석 결과, 의회공무원 집단과 집행부공무원 집단의 추정된 잠재평균의 차이는 <표 11>에 제시되었다. 즉 조례 발의에서는 의회공무원과 집행공무원 간에 통계적인 차이가 없는 것으로 조사되었다( $p>.05$ ). 반면 조례 심의, 예산 심의, 행정사무감사, 도정 질문, 도민대표 및 자율적 활동에서는 의회공무원과 집행공무원 간의 통계적 차이가 발견되었다( $p<.05$ ). 경상남도의회 의원의 조례 심의, 예산 심의, 행정사무감사, 도정 질문, 도민대표 및 자율적 활동에 대해서는 의회공무원이 집행공무원보다 긍정적으로 평가하고 있는 것으로 나타났다.

분석결과를 구체적으로 살펴보면, 조례 심의에 대해서는 의회공무원이 집행부공무원보다 잠재평균 .280 정도 높은 인식을 보이는 것으로 조사되었다. 이러한 결과는 통계적 유의수준  $p<.01$ 에서 유의한 것으로 조사되었다. 예산 심의에 대해서도 의회공무원이 집행부공무원보다 잠재평균 .194 정도 높은 인식을 보이는 것으로서 유의수준  $p<.05$ 에서 유의미한 것으로 나타났다. 행정사무감사에 대한 인식에서는 의회공무원이 집행부공무원보다 잠재평균 .320로 높은 인식의 차이를 보였으며 이러한 결과는 유의수준  $p<.001$ 에서 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다. 도정 질문에서도 .183 정도 의회공무원이 집행부공무원보다 높은 것으로 유의수준  $p<.05$ 에서 통계적으로 유의미한 것으로 조사되었다. 또한 도민대표에 대해서도 유의수준  $p<.01$ 에서 역시 의회공무원이 집행공무원보다 의정기능에 대한 인식도가 .257 정도 높은 것으로 조사되었다. 마지막으로 자율활동에 대해서는 .318 정도 의회공무원이 집행부공무원보다 높게 나타났으며 유의수준  $p<.001$ 에서 통계적으로 유의미한 것으로 조사되었다. 전체적으로 보면 행정사무감사와 자율적 활동에 대해 의회공무원이 집행부공무원보다 의정기능에 대한 인식이 긍정적인 것으로 조사되었다.

Cohen(1988)의 효과 크기에 미루어 볼 때, 조례 심의, 예산 심의, 행정사무감사, 도정 질문, 도민대표 등은 중간 수준이지만, 분명히 의회공무원과 집행공무원 간에 차이가 존재한다는 것을 알 수 있다. 특히 행정사무감사에 대해서는 의회공무원과 집행공무원 간의 인식의 차이가 매우 높게 나타나고 있음을 알 수 있다.

## V. 결 론

지방의회는 대의제적 민주주의 원리에 기초하여 구성되기 때문에 주민의사를 통합하는 대표기관으로서의 지위를 갖는다. 또한 지방의회의 의정활동 영역에는 법적·제도적으로 부여되는 공식적인 권한의 행사뿐만 아니라 비예측적인 수많은 활동들이 상호 연계적으로 이루어지는 부문들이 많이 내재되어 있다.

이러한 지방의회의 의정활동에 대해 미흡하다는 인식을 떨쳐버릴 수 없는 이유로 지방



의회의원들의 전문성이 지적되고 있다. 지방의회의원들의 전문성은 의정활동상의 입법기능, 예산기능, 견제기능 및 주민대표기능 등의 수행시 많이 요구되고 있다. 특히 지방의회의원들이 주민들을 대표하고 주민들의 요구에 관심을 기울여 주민들의 불편한 문제들을 해결하기 위해 노력할 때 주민의 대표기능을 성실히 수행할 수 있다. 지방의회의원들이 주민들의 제반 의견을 적극적으로 수렴하고 스스로 부단한 노력을 경주하지 않는다면, 관련된 행위자들은 의원들의 의정활동에 부족함을 느낄 수 밖에 없다.

따라서 본 연구는 지방의회의원들의 의정활동을 분석한다는 측면에서 의정기능에 대해 직·간접으로 관련되어 있는 이해당자자인 의회공무원과 집행부공무원간의 상대적인 인식의 차이를 조사하였다. 분석결과 두 집단간에는 조례 발의에 대한 인식의 차이를 제외하고는 조례 심의, 예산 심의, 행정사무감사, 도정질문, 도민대표 및 자율적 활동 모두 통계적으로 유의미한 것으로 조사되었다. 즉, 지방의회공무원이 상대적으로 집행부공무원보다 의정기능에 대해 긍정적인 시각을 지니고 있는 것으로 조사되었다. 특히 행정사무감사에 대해서는 두 집단간의 인식의 차이가 가장 큰 것으로 나타났다.

집행부공무원이 지방의회의 행정사무감사에 대해 의회공무원보다 부정적으로 인식하는 것은 행정사무감사를 행하는 의원들은 전문성이 부족하다고 인식하며 의원들의 과도한 자료제출 요구가 불합리하다고 인식하고 있기 때문이다. 경상남도의회의 자율적 활동에 대해서도 집행부공무원들의 부정적 시각이 강한데, 이는 의원들이 주최하는 연찬회나 세미나에 집행부공무원들이 참석하는 것이 바람직하다고 생각하기보다는 불가피하게 참석할 수밖에 없다는 인식 때문이다. 조례 심의의 경우 의회공무원은 의원들의 조례 심의 전개과정을 전체적으로 파악하고 있는 반면, 집행부공무원들은 심의 결과만을 이해하다보니 집행부공무원들이 상대적으로 의회공무원들보다 인식 정도가 낮다. 도민대표활동에 있어서는 청원의 경우 지방의회가 가부를 결정하여 집행부에 통보하지만, 민원처리의 경우 지방의회에서는 사실관계 파악을 위해 집행부에 이를 이송하는 데, 이 때 집행부입장에서는 민원 이송을 긍정적으로 보지 않는 경향이 있다. 예산심의 측면에서는 예산 편성권은 집행부에 있지만 예산심의권은 의회가 가지고 있는 바, 집행부공무원은 의회가 예산을 삭감할 시 의원들의 예산심의 활동과 예산활동의 전문성을 인정하지 않는 경향 때문에 인식상의 차이가 나타날 수 있다.

결국 이러한 상호간의 인식의 차이는 의회공무원과 집행부공무원간의 의정기능에 대한 상호인식의 부족에서 비롯된다고 할 수 있다. 즉 정책과정상에 상호 유기적인 조정이 활성화되어 있지 않기 때문이다. 의정활동 인식의 차이에서 보여주었듯이 지방의회와 집행기관간의 원만한 관계 설정이 의정기능의 활성화를 위해 필요하다. 지방의회와 집행기관간의 바람직한 관계 정립을 위한 하나의 방안으로 지방의회의 의결범위 확대, 행정감사권의 합리적인 조정, 행정감사를 위한 불필요한 문서 요구 자제, 두 기관간의 대화 창구 통

로로서의 상설협의회 설치 등을 고려해 볼 필요가 있다

### <참고문헌>

- 강인호·오재일·박혜자·민현정. (2002). 광역의회의 의정활동 평가. 「한국지방자치학회보」, 14(4): 139-168.
- 강상원·이승모. (2009). 광역의회 의정활동의 특성 분석. 「한양대학교 행정문제논집」, 23(2): 67-98.
- 강상원·최병대. (2010). 지방의회의 의정활동 활성화 방안에 대한 인식 비교. 「한국지방자치학회보」, 22(1): 5-27.
- 김기성. (2008). 지방자치단체 자체감사시스템의 실효성에 관한 연구, 박사학위논문, 서울 시립대학교 대학원.
- 김계수. (2004). 「구조방정식 모형분석」. 서울: 한나래.
- 김명환·박기관. (2001). 지방의회 의정활동의 평가 및 강화 방안. 「도시행정학보」, 14(2): 43-65.
- 김상미. (2005). 제도의 관점에서 본 지방의회의 성과와 정책적 함의. 「한국정책학보」, 14(1): 359-386.
- 김성호·양덕순. (2011). 지방의회의 입법기능 실태 분석: 제주특별자치도의회 의원입법을 중심으로. 「한국지방행정학보」, 8(1): 1-27.
- 김성호·황아란·안영훈. (2002). 「지방의회 의정활동 성과평가모형개발과 적용 방안」. 한국 지방행정연구원 연구보고서.
- 김종순. (1995). 지방의회의 예산심의 실태분석. 「한국행정학보」, 29(3): 641-660.
- 김인룡·김용민. (2006). 지방의회의 행정사무감사 개선방안에 관한 연구. 「한국거버넌스학회보」, 13(1): 83-113.
- 김영수. (2007). 지방의회의 의정활동 성과평가에 관한 연구. 「지방정부연구」, 11(1): 185-207.
- 권영주. (2009). 지방의회 의정활동의 시계열적 평가. 「한국지방자치학회보」, 21(3): 5-32.
- 박종관·유준석. (2005). 지방의회 의정활동의 평가. 「한국지방자치학회보」, 17(4): 67-88.
- 심익섭·손경희. (2000). 지방정부의 정책결정 구조와 지방의회의 역할. 「한국지방자치학회보」, 12(3): 107-128.
- 신원득·이상미. (2004). 「지방의회의 감시권에 관한 연구」. 수원: 경기개발연구원.
- 유광호·박기관. (2005). 지방의회 의정활동의 성과평가에 관한 연구. 「한국지방자치학회보」, 17(2): 23-43.
- 우종필. (2012). 「구조방정식모델 개념과 이해」. 서울: 한나래.
- 이태곤. (2006). 「지방의회 의정활동 실적과 주민만족도 평가」. 박사학위논문, 대구대학교 대학원.
- 정국용. (2007). 「지방의원 의정활동 평가에 대한 영향요인 연구」. 박사학위논문, 단국대학교

대학원.

정재길. (1995). 「지방의회론」. 서울: 박영사.

정준금. (2000). 울산시의회 의정활동분석. 「울산대학교 사회과학논집」, 10(1): 207-228.

최근열·김영중. (2000). 지방의회의 의정활동실태분석과 발전방안. 「대한정치학회보」, 8(2): 187-208.

최근열·장영두. (2008). 지역언론 보도를 활용한 지방의회 의정활동 평가. 한국행정학회 동계학술대회 발표논문집.

최봉기. (1994). 대구직할시 의회의 의정활동 분석과 의회기능의 강화 방안. 「한국행정학보」, 28(2): 630-632.

최재규. (2010). 지방자치단체와 지방의회간 갈등관리 모형에 관한 소고. 「한국지방행정학보」, 7(1): 153-169.

최홍석. (2003). 지방정부의 책무성과 지방의회. 「지방행정연구」, 17(3): 131-172.

Cohen, J. (1988). *Statistical Power Analysis for the Behavior Science*. Hillsdale, N.J.: Lawrence Erlbaum.

Cole, D. A., Maxwell, S. E., Arvey, R., & Salas, E. (1993). Multivariate Group Comparisons of Variables System. *Psychological Bulletin*, 114: 174-184.

Hancock, G. R. (1977). Structural Equation Modeling Methods of Hypothesis Testing of Latent Variable Means. *Measurement and Evaluation in Counseling and Development*, 30: 91-105.

Mezey, M. L. (1979). *Comparative Legislature*. Durham, NC: Duck University Press.

Nunnally, J. C. (1978). *Psychometric Theory*. New York: McGraw-Hill.

Press, C. & Verberg, K. (1983). *State and Community Government in the Federal System*. N. Y.: John Wiley.

접수일(2013년 05월 31일)

수정일자(2013년 06월 12일)

게재확정일(2013년 06월 20일)