

## 지방의회 조직효과성에 관한 연구: 조직자원을 중심으로

이 성 희\*

나 태 준\*\*

### 국문요약

본 연구는 우리나라 지방의회의 조직효과성을 실증적으로 분석하였으며, 자원기반이론에 기반한 조직자원을 중심으로 조직효과성의 영향요인을 살펴보았다. 2014년부터 2023년까지 10년간 우리나라 광역의회를 대상으로 패널데이터 분석을 시행한 결과는 다음과 같다. 첫째, 지방의회의 재정적 자원 중 의정비의 증가는 지방의회의 전반적인 조직효과성을 증대시키는 것으로 나타났다. 둘째, 조직의 목표달성 및 평가에는 국회 및 지방자치단체 내 집행부와의 협력관계가 중요한 것으로 나타났다. 셋째, 인적자원 중 여성의원 비중이 높거나 선수(選數)가 낮을수록 조직효과성에 긍정적 영향을 나타내고 있었다. 분석결과를 기반으로 우리나라 지방의회의 조직효과성을 다각적 측면에서 이해하였으며, 향후 지방의회가 추구하는 목표 및 역할 수행에 있어 필요한 조직자원의 유형을 제시해 볼 수 있었다는 점에 연구의 의의가 있다.

주제어: 지방정부, 지방의회, 조직성과, 조직효과성, 조직자원

## I. 서론

지방을 둘러싼 변화는 빠른 속도로 진행되고 있으며, 새로운 관점(local governance)에서 변화에 대응해야 하는 시대가 도래하고 있다(Andrew & Goldsmith, 1998). 이에 굿거버넌스(good governance)의 필수조건으로 지방분권의 중요성이 강조되며, 적절한 분권 수준의 확립을 위한 노력이 나타나기 시작하였다(김대욱, 2019). 이에 지방분권 개혁을 통한 지방정부의 역할이 강화됨에 따라, 우리나라 역시 권한 이양을 중점으로 전문기구를 설립하는 등 다양한 정책을 추진해왔다(김순은, 2005; 이승철, 2020). 중앙정부의 권한이 지방정부로 이양된 지방분권은 역대 정부의 주요 국정과제로 다루어지며 분권 실현을 위한 노력이 이어져 온 것이다(금창호·박기관, 2014; 김문경, 2019).

지방분권은 중앙정부로부터의 형식적 독립과 분리만을 의미하는 것이 아니다. 단순한 기능적

\* 제1저자

\*\* 교신저자

분산이 아니라 제도적 개선이 이루어져야 진정한 의미의 분권이 실현될 수 있다(나태준, 2005). 즉, 지방정부가 중앙정부 수준으로 자신의 지역을 운영함으로써 그에 따른 실제적 성과 가치를 창출해야 한다. 실질적 성과가 확보되어야 지방정부는 주체적 정부로서 정당성을 확보할 수 있고, 중앙정부로부터 독립적으로 운영할 수 있기 때문이다. 그러나 지방분권의 추진에 비해 현재까지 지방자치의 성과나 지방정부에 대한 평가는 긍정적이지 못하다. 특히, 지방정부의 의결기관인 지방의회는 조례의 제·개정 및 폐지, 예산안 심의, 행정사무감사 등의 역할 수행을 통해 주민의 대리와 예산 통제가 이루어져야 함에도, 제도적 미비와 의회운영 미성숙으로 해당 역할을 충분히 수행할 수 없었다(오영균, 2016). 지역주민 역시 지방의회에 대한 신뢰가 낮았기에 지방의회와 주민 간 일체감을 기대하기는 어려웠다(권오영 외, 2014). 심지어 지방의회 의원들은 소속 정당 활동이나 자신의 국회의원 공천 가능성에만 초점을 맞추고, 내부 파행을 넘어 폭언·폭행 등을 비롯한 개인적 비위와 일탈 행위가 이어지며 지방의회 무용론까지 제기되기도 하였다.

지방의회의 낮은 신뢰와 부정적 인식이 높아지는 가운데, 1988년 이후 32년 만에 지방자치법이 전부 개정되며 지방자치 2.0시대가 개막되었다. 기존 중앙정부가 지방정부를 통제하며 권한을 최소화했던 방식에서 벗어나, 법률 및 정책에 기반한 독립성 및 책임성을 부여받음으로써 실질적 지방분권을 보장받게 된 것이다. 지방의회가 그간 보여왔던 비효율적이고 소통이 어려운 조직이 아닌, 지역주민의 목소리를 대변하며 적극적으로 대응해야 하는 의결기관의 본질을 찾을 시점이 도래했다고 볼 수 있다.

지방자치는 지방정부 정책을 결정하는 최고의 의사결정기관인 지방의회가 지역 발전과 지역주민의 복지향상을 위해 노력할 때 비로소 실현될 수 있다(박기관, 2016). 지방자치의 성공은 결국 지방의회가 역할과 기능에 맞는 의정활동을 펼쳐왔는지에 따라 좌우되는 충분조건인 것이다(Abney & Lauth, 1986; Hill & Mladenka, 1992, 박순중·이승모, 2021에서 재인용). 하지만 지방의회의 조직 목표를 확인하여 달성 여부를 평가하거나, 조직의 성과를 관리하는 경우는 매우 드물었다. 지방의회를 비롯한 지방정부는 그간 중앙정부 대비 효용성이 낮거나 성과가 없는 기관, 주민에게 별 도움이 되지 않는 조직으로만 인식되어왔다(김태완 외, 2020). 지방의회가 지방자치단체의 중심축으로써 성과관리체제의 마련 및 평가역량을 강화할 적극적 책임이 있는 기관임에도 불구하고, 관련 논의가 제대로 이루어지지 못했던 탓이다.

더불어 그간 우리나라 의회에 관한 선행연구들은 중앙정부의 국회에만 집중하여 국회의 입법 생산성이나 국회의원들의 행태에만 관심을 가져왔다. 상대적으로 지방의회의 역할을 충실히 이행하고 있는가에 대한 경험적 연구는 미흡했던 측면이 있다(장혜윤·조경훈, 2018). 또한 국내 선행 연구들은 특정 지역의 지방의회 또는 일부 기초지방의회에만 한정하는 단일 사례연구가 주를 이루어 일반화하기 어렵거나, 단순 입법활동에만 주목하여 분석한 경향이 있다(강인호 외, 2010; 권영주, 2009; 김경희·이태근, 2021; 유재균, 2017; 장혜윤·조경훈, 2018; 주기완, 2017b 등). 따라서 지방의회 전반적인 활동을 검토한 성과 관련 연구가 필요한 시점이라고 볼 수 있다.

이에 본 연구는 지방의회의 성과향상 및 조직 발전을 위한 방안을 논의하고자 하며, 다음과 같은 질문에 답을 찾고자 한다. 첫째, 공공조직으로서 지방의회의 성과를 어떻게 측정할 수 있는가?

이에 성과관리 이론 중 조직효과성을 통해 지방의회 성과를 논의하고, 효과성을 측정할 수 있는 방식을 모색하고자 한다. 구체적으로는 ①지방의회가 설정하고 있는 목표 달성 ②내부 구성원의 만족이나 긍정적 평가 ③ 지방의회 자원획득 능력 ④의회 관계자들의 만족이나 긍정적 평가의 기준을 마련하여 성과를 측정하고자 한다. 둘째, 이러한 지방의회 성과(조직효과성)를 높일 수 있는 요인은 무엇인가? 다양한 성과향상 영향요인 중 본 연구는 자원기반이론을 중심으로 조직자원에 따른 조직효과성을 논의하고자 한다. 조직 내부 자원의 유지 및 관리에 따라 조직은 성공할 수 있으며, 가치가 극대화될 수 있기 때문이다(Das & Teng, 2000). 이를 바탕으로 지방의회의 전반적 활동을 검토하고, 종합적 해석을 위해 전국 17개 시·도 광역의회를 대상으로 약 10년간의 지방의회 관련 패널데이터를 구성하여 인과관계를 분석하고자 하였다.

## II. 이론적 논의 및 선행연구 검토

### 1. 지방의회의 개념 및 의정성과

우리나라 중앙정부와 국회는 국민의 이익을 대표하고 있으나, 지역주민의 구체적인 수요와 문제를 모두 해결하기는 현실적으로 어렵다. 이에 국가로부터 받은 권한 내에서 지방정부가 지역을 운영하고, 직접 선출된 의원으로 구성된 지방의회가 주민의 의사를 반영하는 지방자치제도가 도입되었다. 이러한 지방의회는 헌법 제118조에 명시된 헌법상 기관이자 지방자치법 제37조에 따른 주민대표기관이며, 조례 및 규칙을 제·개정, 폐지할 수 있는 의결기관이다. 즉, 헌법상 주민이 선출한 지방의원으로 구성된 합의제 기관이자 필수적 통치기관이며, 지방자치단체장과 함께 지방자치단체의 정책 및 운영에 의사를 결정하는 주요 행위자로서 풀뿌리 민주주의의 초석을 다지고 있다(이혜영·최현재, 2012; 김정숙 외, 2021; 박순중·박기관, 2022).

지방의회의 의정활동은 크게 4가지로, ①자치사무에 관해 법령의 범위 내에서 조례 및 규칙을 제정하는 자치입법(고인석, 2016; 한승훈, 2020), ②지방정부 내 기관들의 사무에 대한 수행이 제대로 이루어지는지 감시하는 행정사무감사, ③지방정부의 예산을 운용하기 위한 재정감시, ④주민의 의견수렴 및 의사소통을 위한 주민네트워크 등으로 구분될 수 있다. 이러한 지방의회의 활동은 입법, 대표, 합의의 기능을 가지며 주민의 대표기관으로써 공공서비스를 제공하게 된다(Jewell & Patterson, 1966; Davidson, 1970). 이를 바탕으로 지방의회의 의정활동을 정의할 수 있으며, 국내 선행연구를 바탕으로 의정활동은 집행기관의 통제뿐만 아니라 중요한 의사와 정책을 결정하는 것을 의미한다고 볼 수 있다(김순은 2001; 권영주, 2009; 장갑호 외, 2009; 최근열·장영두, 2009; 이영균·이영희, 2010; 김상구·우양호, 2013 등). 즉, 의정활동은 '주민의 대표기관으로써 주민에게 공공서비스를 제공하기 위한 입법, 견제, 감시, 의견수렴 등을 포함하는 일체의 활동'임을 의미하며, 이러한 활동에 대한 달성 정도를 지방의회의 의정성과라고 볼 수 있을 것이다.

## 2. 조직자원의 개념

모든 조직은 생존과 성장을 위해 다양한 차원의 조직자원(organizational resources)을 보유하고자 한다. 조직을 폐쇄적 체계(closed system)로 인식한 고전적 조직이론은 조직의 유지와 성공은 내부의 효율성과 직결되어 있다고 보았다. 그러나 점차 조직과 환경 간 상호작용의 중요성이 강조되기 시작하였다. 조직은 열린 체계(open system)로써 외부 환경 및 다른 조직으로부터 자원을 획득할 수 있고, 필요한 자원을 획득하기 위해 끊임없이 노력한다는 것이다(Aldrich & Pfeffer, 1976). 즉, 조직은 유형적·무형적 자원으로 이루어진 하나의 구성체제로써 반영구적(semipermanently)으로 연결되어 있다고 볼 수 있다(Wernerfelt, 1984). 특히, 자원의존이론(resource dependence theory)에 기반한 조직의 자원 창출 능력은 조직의 성과와 밀접한 연관이 있다고 가정한다. 그중에서도 가치 있고, 희소하고, 차별화되며, 대체가 어려운 자원을 보유한 조직은 경쟁력을 확보하여 성과 창출 및 경쟁 우위를 점하게 된다(Barney, 1991).

이러한 조직자원은 획일적인 개념적 정의보다는 자원의 양과 관리를 통한 성과의 창출에 관련하여 논의되어 왔다. 일률적으로 개념화하기는 어려우나, 조직자원이란 “조직이 목표를 달성하기 위해 활용할 수 있는 가시적(tangible) 혹은 비가시적(intangible)인 자산(asset)이며, 조직이 보유한 지식, 능력, 특징, 과정 등의 전반”을 의미한다고 볼 수 있다(Wernerfelt, 1984; Barney, 1991). 이에 물질적 자원뿐만 아니라 지배구조나 생존을 위한 자본(Sirmon & Hitt, 2003), 조직 간 정보공유(information sharing), 자원공유(resource sharing), 공동행동, 정치적 지원 및 정당성(Saidel, 1991) 등의 무형적 개념들도 조직자원에 포함된다고 볼 수 있다.

## 3. 공공조직 내 조직자원의 유형

전통적 자원의 유형은 유·무형 자원, 가시적·비가시적 자원, 인적·물적 자원, 재무적·비재무적 자원, 재무자원·실물자원·인적자원·조직자원으로 구분된다(진상준 외, 2018; 김진·강혜진, 2019; 이효주 외, 2021). 공공조직 역시 민간조직과 마찬가지로 성과 향상을 위해 적절한 자원의 보유, 자원의 활용에 따른 성과 향상, 그리고 외부 환경으로부터 지속적인 자원의 획득 가능성 등이 강조되어왔다.

그러나 공공조직 특성이론(theory of the public private distinction)에 기반하여, 공공조직은 민간조직과 다른 환경적 특성을 지닌다. 첫째, 공공조직은 시장이 아닌 국회에서 ‘예산’을 배정받아 자원을 획득하는 구조를 지니므로(Dahl and Lindblom, 1953), 정치적 책임성이 부여되며 재량적 관리 권한이 매우 낮다(전영한, 2009). 둘째, 매출 및 수익의 증대를 최우선으로 추구하는 민간조직과는 달리, 공공조직은 국민(주민)의 요구에 기반한 공공서비스 제공과 함께 책임성, 공정성, 형평성과 같은 사회적 가치 충족이라는 부차적 목표를 동시에 추구한다. 셋째, 공공조직은 복잡한 정치적 환경으로부터 자유롭지 못하므로, 외부 환경의 지지를 얻기위한 정치적 자원(political resource)이 중요한 구성요소로 작용한다(이정철·이정욱, 2017; 이하영, 2023). 특히, 국민(주민)의

신뢰와 관심을 기반으로 얻은 정치적 지지는 공공조직의 타당성과 정당성을 부여하며, 조직의 운영 및 관리역량을 강화시킬 수 있다. 이렇듯 공공조직 내 조직자원은 조직의 목표를 달성하기 위한 도구이면서도, 민간조직과의 본질적 차이에 기반하여 다르게 인식될 필요가 있다. 본 연구에서는 공공조직의 특성에 기반하여 조직자원을 <표 1>과 같이 재정적 자원, 인적 자원, 그리고 정치적 자원으로 구분하여 이해하고자 한다.

〈표 1〉 공공조직의 조직자원

구분	정의	세부 내용 및 특징
재정적 자원	예산의 획득	· 예산 배분에 관한 정치적 책임성 · 낮은 재정적 관리권한
인적 자원	공무원의 능력과 품성 <sup>1)</sup>	· 사회적 책임, 공공봉사동기(PSM) 요구 · 공무원의 인적자원관리 개발 필요
권력 자원	행위자의 힘의 원천	· 집단행동, 공식적 제도, 지식정보 등 · 조직 간 상호의존관계 구성
정치적 자원	정치체제 지지에서 비롯된 조직 간 권한	· 행정주체 간 관계에 관한 영향요인 · 민주적 정통성, 여론, 국민의 지지 · 집권당의 영향력, 대통령의 권위 등

주) 연구자 직접 작성

#### 4. 조직효과성의 개념

조직은 목적을 위해 구성원들이 조직 내에서 상호작용을 하는 구조이며, 조직의 목표는 조직의 과업을 규정하고, 조직 구성원들의 업무에 관한 행태를 규율하는 가치이자 도구로 작용한다. 이러한 조직의 목표는 명확하게 구체화되고, 구성원들이 이에 대한 인식이 높을수록 달성할 가능성이 높다. 그러나 민간조직과는 다른 구조 및 특징을 지닌 공공조직은 조직의 목표가 상당히 모호한 특징을 지니고 있다(March and Olsen, 1979; Rainey, 1993). 공공조직은 민간조직과는 달리 정치적 환경에 영향을 받을 수밖에 없는데, 이에 조직의 목표는 점차 모호해지고 갈등이 발생하게 된다(Lee, Rainey and Chun, 2009; Davis and Stazyk, 2015). 이렇듯 공공조직의 목표만으로 조직의 문제를 파악하고 평가하기에는 상당한 어려움이 있으므로, 조직구성원 및 이해관계자들은 조직효과성(organizational effectiveness)이라는 비교적 구체적인 개념을 도입하여 조직을 바라보기 시작하였다. 특히, 공공조직에 대한 책무성과 조직의 산출물인 정책의 성과를 평가하는 과정에서 해당 개념에 대한 경험적, 실증적 논의는 점차 확장되었다.

조직효과성은 기본적으로 조직이 달성하는 목표를 어느 정도 달성하고 있는지 알아보는 지표이자 개념이며, 조직 및 조직 구성원의 목표를 포함하고 있다. 일반적으로 조직이 효과적인지는 결국 목표를 얼마나 달성하여 운영되고 있는지에 달려있다는 것이다(Daft and Steers, 1986; Etzioni, 1964; Skogan, 1976; Robbins, 2003). 따라서 조직효과성은 규범적이고 가치 지향적 측면에서 조직

1) 인적자원개발기본법 제2조(정의) 1. “인적자원”이라 함은 국민 개개인·사회 및 국가의 발전에 필요한 지식·기술·태도 등 인간이 지니는 능력과 품성을 말한다.

의 목표라는 가치개념을 선행조건으로 한다(김종수, 2015). 목표에 부합하는 조직 여부를 판단하여 현재의 효과성 여부를 검증하고, 향후 운영에 대한 대책을 마련할 수 있다는 것이다. 이에 행정학을 비롯해 조직과 조직 구성원을 연구하는 사회과학 연구에서 조직효과성은 많은 관심을 받으며 다양한 선행연구의 지표로 활용되었으며, 실제 조직관리에서도 조직 진단의 기본적 기준이 되어왔다(민진, 2003; 김운호, 2023). 따라서 관련 선행연구에서도 조직효과성을 대변하는 타당성 있는 지표들(indicators)과 예측치(predictors)를 개발하는 데에 초점을 두었다(박지혜 외, 2009).

이러한 조직효과성에 대한 관심은 점차 높아졌으나, 시대적 변화 및 조직 특성에 따라 일률적 정의를 내리기 어려웠다. 그럼에도 조직효과성은 조직 목표가 성취(달성)되면 조직은 효과적인 것으로 여겨졌으며, 이에 목표 달성 여부로 효과성을 이해하는 목표모형(goal model)이 주류를 이루어 왔다. 그러나 점차 조직이 다양화되며 이론적 발전과 함께 조직효과성에 대한 모형들이 개발되기 시작하였다. 목표 매출, 성장률과 같은 단순하고 객관적인 지표와 더불어 구성원의 만족, 몰입, 업무 효능감의 향상, 환경 적응, 자원 활용 등의 지표가 활용되며 다차원적으로 검토되었다. 즉, 목표 달성도(Etzioni, 1964; Daft, 2000; 민진, 2003 등)와 함께 자원 활용능력(Gregory et al., 2009), 조직의 안정(Caplow, 1964) 등이 논의되었다. 또한 조직효과성에 대한 조작적 정의 역시 구성원의 혁신, 품질(Steers, 1975), 직무만족 등으로 다양하게 나타났다. 조직을 어떻게 이해하는지와 함께 조직을 둘러싼 환경과 구성원을 바라보는 시각에 따라 개념적 정의와 측정방식이 다양할 수 있다는 것이다. 즉, 조직효과성은 체제 내 생존, 성장, 발전을 위한 총체적인 개념이며(김종수, 2015; 홍진식·김영우, 2018), 조직을 바라보는 관점과 시각에 따라 접근방식이 다르게 나타날 수 있음을 알 수 있다.

## 5. 조직효과성에 대한 접근방법

조직효과성에 대한 접근방식은 크게 ‘목표접근법(goal approach)’, ‘체제자원 접근법(system resource approach)’, ‘내부과정 접근법(internal process approach)’, 그리고 ‘이해관계자 접근법(strategic constituencies approach)’으로 구분하여 살펴볼 수 있다.

목표달성 접근법은 통제된 조직 내 궁극적 목표의 달성 정도로, 투입에 따른 결과를 중시한다. 해당 접근방법은 목표가 명확한 조직 또는 과업이 정교하게 수행되어 공식화된 조직에 용이하게 적용될 수 있다(박희봉, 2005). 그러나 공공조직의 경우 국민을 위해 존재한다는 거시적 목표는 명확할지라도, 조직의 특성과 구조에 따라 목표가 모호하거나 너무 다양해서 일반화시키기 어렵다. 따라서 공공조직의 조직효과성을 논의할 때 해당 조건이 만족되기 쉽지 않아, 다른 접근법과의 결합이 요구되기도 한다. 그럼에도 다수 조직에서 조직 목표의 달성 여부로 조직효과성을 측정하는 것은 양(quantity)으로 측정이 가능하고, 전달이 용이하며, 향후 업무에 대한 기준을 명확히 제시할 수 있기 때문이다. 이러한 목표의 판단 기준 역시 가치 개입의 가능성이 적고, 신뢰도가 높다(Etzioni, 1960). 따라서 해당 접근방법은 조직효과성의 대표적인 측정방식이자 객관성이 높은 방법이라고 할 수 있다.

내부과정 접근법은 조직 내부의 건전성을 강조하며, 질서가 유지됨으로써 지속 및 예측가능한

상태를 조직효과성이 있는 것으로 평가하는 과정지향적 관점이다(김태룡, 2016). 이에 조직 구성원의 건강, 능력, 효율성 등을 기준으로 구성원의 조직만족도가 높을수록 조직효과성이 높다고 규정한다(박지혜 외, 2009; 이경호, 2014). 즉, 해당 접근방법은 외부적 환경보다 조직 내 구성원에서 비롯되고 있음을 전제한 접근방식이라고 볼 수 있다. 따라서 조직의 질서 유지 및 안정성을 추구하는 측면에서는 유용하게 활용될 수 있다. 반면, 직무만족과 조직몰입과 같은 지표의 활용은 조직 전반을 포괄하기 어렵고, 구성원의 주관적 판단에 따라 효과성이 다르게 나타날 수 있다는 우려가 있다. 조직이 전체 구성원을 만족시키거나 성장시킬 수 없다는 현실적 한계가 존재하기 때문이다.

체제자원 접근법은 조직의 내부 및 외부 환경과의 조응이 조직의 목표 달성을 위해 필요하다고 보는 접근법으로, 바람직한 조직이 되기 위한 판단기준을 모색한다. 조직을 개방체제(open system)로 이해하여 조직은 둘러싸인 환경에서 가치있는 자원을 획득하여 조직능력이 향상되므로, 조직환경에서 유용한 자원의 양이 매우 중요하다고 본다(Molnar and Rogers, 1976). 즉, 자원의 성공적인 획득 및 관리라는 투입 측면에 초점으로 두어, 자원 대비 성과가 높으면 효과성이 높은 조직으로 평가한다(이정호, 2014; 장용선 외, 2014). 더불어 자원을 탐색하거나 유지하는 능력도 조직효과성의 요인으로 볼 수 있다(Cunningham, 1978). 조직이 변화하는 환경의 요구를 파악하는 능력이 높아야 조직효과성이 높아진다는 것이다(Schein, 1988).

이해관계자 접근법은 조직이 구성원 및 내부자원만으로는 효과적이기 어려우며, 조직의 외부 환경 및 관계가 성과 및 효과성에 영향을 미친다고 전제한다. 공공조직은 다양한 이해관계를 가진 복합적 구성원의 존재로, 다원적 이해당사자들의 관점을 고려해야 한다(Boschken, 1994; 정무권, 2010). 따라서 공공조직의 성과는 조직 내 산출물과 함께 이해관계자들의 이익 및 평가를 포괄한다. 이러한 이해관계자들에 기반한 이해관계자 접근법은 다양한 관계자들에 의해 조직의 성과와 활동이 확인되고, 그들의 기대 및 목표를 충족시키는 상태를 유지하는 것을 의미한다(이정호, 2014). 즉, 조직의 산출과 활동에 대한 조직 외부 이해관계자들의 인간적 판단이 해당 접근법에 따른 조직효과성이라 볼 수 있다(Pfeffer & Salancik, 2003).

## 6. 지방의회의 조직자원 및 조직효과성

전통적 조직론에 따르면, 조직성과는 외부적 환경과 구조에만 따른다고 여겨왔다. 그러나 점차 조직 목표를 달성하기 위해서는 외부 환경과 함께 조직의 재정적 능력 및 인력 등 충분한 조직자원을 확보하는 것이 중요하다는 관점이 제기되었다(Rosner, 1968). 조직은 자원과 능력의 묶음이며(bundles of resources and capabilities), 이질적 자원들의 확보는 다른 조직보다 경쟁적 우위를 점하며, 나아가 성과 향상에 긍정적 영향을 미치기 때문이다. 따라서 조직은 자원을 효과적으로 결합하여 새로운 가치를 창출하고, 이를 통해 조직의 성장을 촉진시킬 수 있다고 볼 수 있다.

다만, 공공조직에 적용하는 경우 공공조직 특성에 기반하여 조직효과성이 고려되어야 한다. 우선 공공조직은 시장(market)에 노출되어 활동하는 조직이 아니므로, 능률성과 함께 정치적 책임성, 대응성, 합법성, 형평성과 같은 공공가치에 기반하여 평가될 필요가 있다. 또한 공공조직은 다

른 조직에 비해 개방적이므로 정치적 행위자나 권력을 비롯한 정치적 환경에 의해 영향을 받게 된다. 정치적 환경이 조직에 우호적으로 조성되거나 정치적 현저성(political salience)이 높아지게 되면 공공조직의 성과 및 성과관리에 긍정적 영향을 미치게 된다(김다경·엄태호, 2016; 김혜원·이정욱, 2023). 따라서 공공조직의 특성에 기반한 공공가치 및 정치적 환경에 기반한 기준에 따라 조직 효과성이 고려되어야 할 것이며, 지방정부 내 공공조직인 지방의회에도 해당한다고 볼 수 있다.

이에 본 연구의 연구대상인 지방의회 조직자원은 크게 재정적, 인적자원과 더불어 정치적 자원을 고려해볼 수 있다. 재정적 자원은 조직이 성과 창출을 위해 투여하는 재정의 규모와 유형으로 볼 수 있으며(김권식·이광훈, 2014), 지방의회의 경우 할당된 의회의 예산 및 예산의 분배 정도가 재정적 자원으로 이해될 수 있다. 지방의회의 인적자원은 지방의회 의원, 공무원, 정책지원관 등으로 구분될 수 있으며, 의원의 구성 및 전문성 등에 따라 자원의 확보 정도는 달라지게 된다. 그리고 지방의회의 정치적 자원은 외부 정치적 환경과의 관계에 따라 달라질 수 있다. 타 정부조직 간의 협력 및 국민의 지지가 정치적 자원이 될 수 있으며, 의회의 경우 국회와 지방자치단체 내 집행부와와의 관계 및 지역주민의 지지가 이에 해당한다고 볼 수 있다.

더불어 지방의회의 조직효과성은 앞서 논의한 바와 같이 4가지 접근방법으로 구분되며, 다음과 같이 구체적으로 논의될 수 있다. 첫째, 목표달성 접근법에서의 조직효과성은 조직의 목표 달성 정도인 성과를 의미하므로, 지방의회의 목표에 대한 개념적 고려가 선행될 필요가 있다. 지방의회의 목표는 주민의 대표기관으로써 주민의 삶의 질을 높이고 복리와 행복을 증진시키는 것이며(김종세, 2016), 이를 위한 의정활동은 '주민에게 공공서비스를 제공하기 위한 입법, 견제, 감시, 의견 수렴 등을 포함하는 일체의 활동'을 의미한다. 구체적인 의정활동으로는 지방의회의 기능에 따른 자치입법·행정사무감사·예산 심의의 결과일 것이며(유재균·박석희, 2017), 해당 활동들이 주민의 요구와 기대에 부응하여 성과가 높아지면 조직효과성이 향상된다고 볼 수 있을 것이다. 본 연구에서는 특히 주민의 요구와 기대에 직접적 영향을 미칠 수 있는 자치입법과 행정사무감사기능에 주목하여, 입법활동과 행정사무감사의 활성화를 조직효과성의 기준으로 삼고자 한다.

둘째, 내부과정 접근법은 조직의 내부건전성에 기반하므로, 내부 구성원 혹은 참여자의 주관적 관점에 따른 평가를 기준으로 측정할 수 있다. 지방의회 내부 관계자들이 조직을 긍정적으로 인식하고, 업무처리 수준이 높아 직무만족 또는 조직 만족이 높은 경우 조직효과성이 향상될 수 있다는 것이다. 이에 본 연구에서는 내부과정 접근법에 기반한 조직효과성은 '내부 구성원 또는 참여자의 지방의회에 대한 긍정적 인식의 정도'로 이해하고자 한다.

셋째, 체제자원 접근법은 조직이 다른 사회구조와의 경쟁 속에서 자원을 지속적으로 조달할 수 있는 능력을 의미한다(서강석·권영주, 2016). 따라서 조직의 장기적 생존을 위한 수단에 주목하며, 물질·인적자원 등을 획득하고자 환경을 이용하는 능력이 곧 조직효과성이라 할 수 있다(Yuchtman & Seashore, 1967). 이에 해당 접근법에 기반한 지방의회의 조직효과성은 지방의회의 자원 획득 수준으로 평가될 수 있을 것이며, 본 연구에서는 '지방의회의 인적 자원 획득 정도'에 주목하여 해당 접근법의 기준으로 평가하고자 한다.

넷째, 이해관계자 접근법은 조직을 둘러싼 개인 및 집단의 주관적 평가를 조직효과성의 기준으

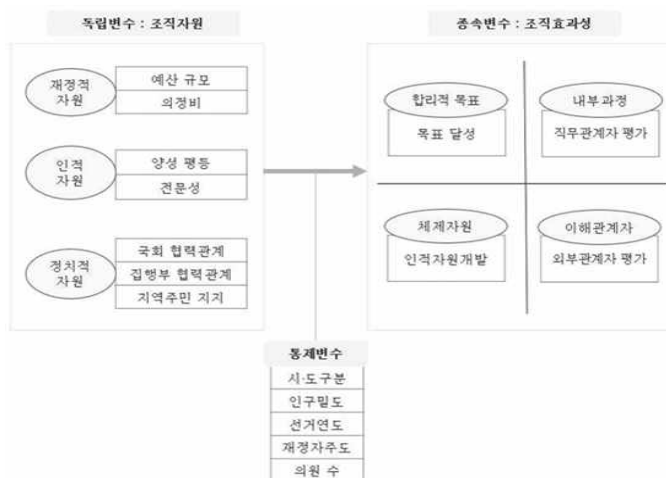
로 이해한다. 기존 모형들은 단일한 기준으로 평가함에 반해, 해당 접근법은 여러 개인과 집단들을 대상으로 측정하여 다원화된 기준을 활용하여 차별화된다(황정윤·이정옥, 2019). 이를 바탕으로 지방의회의 외부 이해관계자는 공공서비스의 수혜자인 지역 내 주민을 고려할 수 있으며, 지방의회에 대한 가시성에 영향을 미치는 지역 언론의 역할도 중요할 것이다. 그 외 지역 내 이익단체, 지방의회 관련 전문가, 지역 내 민간기업 등도 지방의회의 이해관계자로 고려할 수 있다. 이에 본 연구에서는 ‘지방의회를 둘러싼 주민과 관련 집단의 긍정적 인식의 정도’를 해당 접근법의 기준으로 이해하고자 한다.

### Ⅲ. 연구설계

#### 1. 연구모형

본 연구는 지방의회의 조직효과성을 향상시킬 수 있는 영향요인을 분석하고자 하며, 해당 요인을 조직자원의 특성을 중심으로 살펴보도록 한다. 이를 바탕으로 구성한 연구의 분석틀은 <그림 1>과 같이 나타낼 수 있다. 그리고 본 연구의 공간적 범위는 우리나라 지방정부 내 17개 광역 시도의회이다. 시간적 범위는 2014년부터 2023년까지 10년간이며, 해당 범위의 시계열 자료(time series)자료를 직접 수집하였다. 데이터 수집은 각 광역의회 의안정보, 의정백서, 회의록을 비롯해 국민권익위원회, 통계청, 중앙선거관리위원회 선거통계시스템, 국회지방의회의정보털, 국정감사 자료, 그리고 지방의회와 관련된 언론기사 등에서 수집한 자료를 활용하였다. 더불어 자료의 정확성을 확보하고자 정보공개청구(국민권익위원회) 및 관련 담당자(국회입법조사처)에게 전자우편으로 문의하여 답변을 받아 데이터를 보완 및 수정하기도 하였다.

<그림 1> 연구의 분석틀



## 2. 변수의 설정

본 연구에서 활용하는 종속변수는 지방의회의 조직효과성이며, 다음과 같이 네 가지 관점에 따라 종속변수를 별도로 측정하였다. 목표달성 접근법에 근거한 종속변수로는 적극적 자치입법기능의 수행을 살펴볼 수 있는 조례 발의와 집행부의 견제기능을 살펴볼 수 있는 행정사무감사를 기준으로 측정하고자 한다. 내부과정 접근법에 근거한 종속변수로는 내부관계자 만족도 등의 설문조사 등이 해당 변수로 측정될 수 있으나, 본 연구에서는 지방의회 청렴도 평가 중 직무관계자 평가를 측정하였다. 체제자원적 접근법에 근거한 종속변수로는 조직의 자원 획득 중 인적자원 획득을 중심으로 살펴보고자 하며, 본 연구는 지방의회에서 독립적으로 운영 중인 정책지원관 채용에 따른 인적자원획득을 대리변수(proxy variable)로 활용하고자 한다. 그리고 이해관계자 접근법에 근거한 종속변수로는 외부 이해관계자의 만족도나 평가를 활용할 수 있는데, 본 연구에서는 지방의회 청렴도 평가 중 전문가 및 지역주민 평가를 대리변수로 활용하였다.

본 연구에서 분석에 활용한 설명변수는 지방의회의 조직자원이며, 자원의 특성에 따라 세 가지 특성인 재정적·인적·정치적 자원으로 구분하여 변수를 측정하였다. 재정적 자원으로는 재정 자원의 규모를 나타내는 지방의회의 예산과 예산 배분 기준 중 하나인 의원의 보수(의정비)를 고려하였다. 인적자원으로는 여성의원과 전문성을 고려하였다. 여성의원에 관한 변수는 지방의회 내 여성의원의 비율, 개인적 전문성은 의원의 학력, 조직적 차원의 전문성은 의원의 의정경험(선수)을 기준으로 하였다. 정치적 자원으로는 지방의회의 네트워크 관점에서 국회 및 지방자치단체 내 집행부와 협력관계를 살펴보고자 하였으며, 정치적 일치성을 기준으로 측정하였다. 더불어 정치적 자원 중 주민의 지지는 선거참여율을 기준으로 변수화하였는데, 이는 지방의회의 형식적·구조적 대표성을 나타내는 측정지표라고 볼 수 있다(유광호·박기관, 2005). 이에 각 지방의회의 투표율을 변수화하여 실증 분석에 반영하였다. 그리고 종속변수와 독립변수의 인과적 추론을 면밀하게 측정하고자 인구사회학적 요인을 중심으로 통제변수를 구성하였으며, 변수의 내용 및 측정방식은 <표 2>와 같이 요약해 볼 수 있다.

<표 2> 변수의 측정

구분		변수 및 측정		출처
종속 변수	조직 효과성	목표 달성	지방의회 의원 조례안 발의 수	각 광역의회 홈페이지
			지방의회 행정사무감사 수	
		직무관계자 평가	지방의회 직무관계자 청렴도 평가등급 (역코딩)	국민권익위원회
		인적자원 개발	의원 1인당 정책지원관 채용비율(%)	국정감사 자료, 정보공개청구
	외부관계자 평가	지방의회 전문가, 지역주민 청렴도 평가등급 평균 (역코딩)	국민권익위원회	
독립 변수	재정적 자원	예산 규모	ln(당해연도 1인당 광역의회 예산) (단위: 천원)	지방재정 365
		의정비	당해연도 의원 1인당 연간 지급액(단위: 천원)	

인적 자원	양성 평등	의회별 여성의원 비율(%)	각 광역의회 홈페이지
	전문성	의회 내 석사이상 의원 비율(%)	선거관리위원회 선거통계시스템 및 지방의회 의정보털
		의회 내 재선이상 의원 비율(%)	
		의회 내 의장의 선수	
정치적 자원	국회 협력관계	국회 제1당과 지방의회 다수당이 동일하면 0(협력관계), 다르면 1(비협력관계)	국회 홈페이지
	집행부 협력관계	자치단체장과 지방의회 다수당 의석이 동일당적이면 0(협력관계), 비동일 당적이면 1(비협력관계)	지방자치단체 홈페이지
	주민의 지지	지방선거 투표율(%)	선거관리위원회 선거통계시스템
통제 변수	시·도 구분		통계청, 선거관리위원회 선거통계시스템, 광역의회 홈페이지
	시·도별 인구밀도		
	시·도별 재정자주도		
	전국동시지방선거연도		
	의회별 의원 수		

### 3. 연구 방법

본 연구는 연구자가 직접 수집한 패널데이터를 활용하여 패널데이터 분석방법을 적용하였다. 종속변수가 이산적(discrete) 확률변수로 카운트 타입(count type)인 경우에는 패널 음이항 모형(panel negative binomial model)을 기반으로 영향요인을 분석하였으며, 카운트 타입이 아닌 경우(non-count type)에는 고정효과 모형(fixed effect model)과 확률효과 모형(random effect model)을 활용하여 분석을 진행하였다.

## IV. 분석결과

### 1. 기술통계

본 연구에서 활용된 17개 시·도 광역회회의 데이터에 관한 기술통계는 아래 <표 3>와 같이 요약해 볼 수 있다.

<표 3> 기술통계

변수		사례 수	평균	중앙값	표준편차	최소값	최대값
종속 변수	조례발의(건)	170	139	108	107	18	685
	행정사무감사(건)	170	870	579	826	228	4156
	직무관계자평가	102 <sup>2)</sup>	3.06	3	1.04	1	5
	정책지원관	170	0.0707	0	0.154	0	0.5
	외부관계자평가	102	3.1	3	0.796	1.5	5

독립 변수	예산규모 (log)	170	11.2	11.3	1.2	-4.2	11.5
	의정비(천원)	170	5652	5718	460	4200	6727
	여성의원 비율	170	17.9	17.5	7.92	4.69	43.5
	의원 학력	170	36.5	34.4	13	7.69	69
	의원 선수	170	30.2	30.4	13.5	6.38	57.5
	의장 선수	170	2.69	2.5	0.863	1	5
	국회 협력	170	0.376	0	0.486	0	1
	지자체 협력	170	0.188	0	0.392	0	1
	투표율	170	57.9	58.4	5.62	37.7	69.2
통제 변수	시·도 구분	170	0.529	1	0.501	0	1
	인구밀도 (log)	170	6.64	6.55	1.45	4.5	9.7
	재정자주도	170	66.7	66.1	4.57	58.4	81.8
	지방선거연도	170	0.3	0	0.501	0	1
	의원 수	170	48.5	40	31	15	156

## 2. 패널회귀분석결과

지방의회의 조직효과성에 영향을 미치는 요인을 분석한 결과는 다음과 같이 요약해 볼 수 있다. 각 표의 Model1은 고정효과(fixed effect)를, Model2는 임의효과(random effect)를 의미한다. 두 모형 간의 차이가 있는지 확인하기 위해 하우스만 검정(hausman test)을 시행하였다. 우선 목표달성 접근법에 기반한 분석결과는 <표 4>, <표 5>와 같이 요약할 수 있다. 하우스만 검정 결과, 조례안과 행정사무감사 모두 두 효과의 추정량 간 차이가 없다는 귀무가설을 기각하지 못해(p-value: 0.9508) 고정효과를 중심으로 영향요인을 확인하였다. 재정적 자원 중에서는 의정비가 증가할수록 조례발의와 행정사무감사 등 목표달성에 긍정적 영향을 미치는 것으로 나타났다. 또한 인적자원에서는 여성의원 및 선수가 낮은 의원의 비중이 높을수록 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 정치적 자원에서는 국회 및 지자체와 협력관계일수록, 주민의 지지가 낮을수록 긍정적 영향이 나타나는 것으로 확인되었다.

**<표 4> 지방의회 조직효과성의 영향요인 (1): 목표달성 (조례안)**

변수	변수 및 측정	종속변수: 의원 조례안 발의		
		Model 1 (Fixed)	Model 2 (Random)	
독립 변수	재정적 자원	예산 규모	0.0260(0.0355)	0.01418(0.02753)
		의정비	0.0007*** (0.0001)	0.0005*** (0.0001)
	인적 자원	여성 의원	0.0192*** (0.0056)	0.0183*** (0.0053)
		의원 학력	-0.0002(0.0027)	0.0001(0.0027)
		의원 선수	-0.0102*** (0.0030)	-0.0093** (0.0030)
		의장 선수	-0.0601* (0.0336)	-0.0696** (0.0347)

2) 직무관계자평가 및 외부관계자평가의 경우, 지방선거가 실시되는 해에는 평가하지 않아 해당연도(2014, 2018, 2022년)는 분석에서 제외된 불균형패널 자료로 구축되었다.

정치적 자원	국회 협력	0.0538(0.0514)	0.0314(0.0539)
	집행부 협력	-0.1135*(0.0647)	-0.0925(0.0642)
	주민의 지지	-0.0122**(0.0059)	-0.00112*(0.0061)
통제 변수	시·도 구분	-0.5978**(0.0534)	0.9697**(0.4815)
	인구밀도	0.6644*** (0.2794)	0.18054(0.1565)
	재정자주도	-0.0218**(0.0106)	-0.0133(0.0103)
	선거연도	-0.5978*** (0.0534)	-0.6224*** (0.0554)
	의원 수	-0.0101** (0.0052)	0.0017(0.0040)
상수		-4.8653(2.6276)	-0.8089(1.6792)
총 사례 수(N)		170	170
log-likelihood		-722.727	-852.3545
Wald(LR) $\chi^2$		360.70	332.41

주) \*p<0.1, \*\*p<0.05, \*\*\*p<0.01, 괄호 안은 표준오차(standard error)를 표기 (표 5,6,7,8 동일)

〈표 5〉 지방의회 조직효과성의 영향요인 (2): 목표달성(행정사무감사)

변수	변수 및 측정	종속변수: 행정사무감사		
		Model 1 (Fixed)	Model 2 (Random)	
독립 변수	재정적 자원	예산 규모	-0.00145(0.0095)	-0.0039(0.0127)
		의정비	0.0001*(0.0000)	0.0001*(0.0000)
	인적 자원	여성 의원	0.0030(0.0024)	0.0045*(0.0028)
		의원 학력	0.0003(0.0013)	-0.0022(0.0015)
		의원 선수	-0.0049*** (0.0013)	-0.0049*** (0.0015)
		의장 선수	-0.0009(0.0171)	-0.0114(0.0180)
	정치적 자원	국회 협력	-0.0709** (0.0251)	-0.0493** (0.0258)
		집행부 협력	-0.1405*** (0.0341)	-0.1164*** (0.0329)
		주민의 지지	-0.0061** (0.0030)	-0.0045(0.0034)
통제 변수	시·도 구분	-0.2662(0.5063)	0.8725*** (0.2464)	
	인구밀도	0.2883*(0.1644)	0.3982*** (0.0828)	
	재정자주도	-0.0027(0.0052)	0.0071(0.0055)	
	선거연도	-0.0008(0.0226)	-0.0117(0.0242)	
	의원 수	0.0028(0.0027)	0.0052** (0.0019)	
상수		2.0763(1.3098)	-0.1166(0.8515)	
총 사례 수(N)		170	170	
log-likelihood		-890.8959	-1044.8637	
Wald(LR) $\chi^2$		150.96	256.22	

내부과정접근법에 기반한 분석결과는 〈표 6〉과 같이 요약해 볼 수 있다. 하우스만 검정을 통해 p-value가 0.0129로 귀무가설을 기각하였으며, 이에 고정효과를 중심으로 살펴보았다. 지방의회의 내부 직무관계자 평가에서는 재정적 자원이나 인적 자원은 유의미한 영향을 주지 못했으며, 정치적 자원이 유의미한 영향요인으로 나타났다. 세부적으로 국회와 관계가 비협력적인 관계일수록

직무관계자 평가가 긍정적으로 나타났으며, 지방의회와 집행부의 관계가 협력적 관계일수록 평가가 긍정적으로 나타났다. 또한 주민의 지지가 낮을수록 오히려 직무관계자 평가가 높게 나타나는 것으로 확인되었다.

체제자원적 접근법에 기반한 분석결과는 <표 7>과 같이 나타낼 수 있다. 하우스만 검정을 통해 p-value가 0.05보다 낮아 귀무가설을 기각하였으며, 고정효과를 중심으로 살펴보았다. 지방의회 인적자원의 획득은 정적 자원 중 의정비가 높을수록 활발해지고 있음을 알 수 있었다. 인적자원 중에서는 의원의 학력이 높을수록, 의원의 선수가 낮을수록 채용 비율이 높아지는 것으로 나타났다. 그리고 주민의 지지가 낮을수록 정책지원관 채용 비율은 높아지고 있음을 알 수 있었다. 그리고 이해관계자접근법에 기반한 지방의회의 외부관계자 평가에 영향을 미치는 요인은 <표 8>과 같이 나타낼 수 있다. 하우스만 검정을 통해 p-value가 0.000으로 귀무가설을 기각하였으며, 고정효과를 중심으로 살펴보았다. 외부관계자 평가는 재정적 자원 중 예산의 규모가 클수록 평가가 높게 나타나고 있었다. 인적 자원 중에서는 의원의 학력이 낮을수록, 의원의 선수가 높을수록 평가가 높아짐을 확인할 수 있었다. 정치적 자원 중에서는 국회와의 관계가 협력적일수록, 집행부와의 관계가 협력적일수록 외부관계자의 평가에 정(+의 영향을 미치는 것으로 나타났다.

<표 6> 지방의회 조직효과성의 영향요인 (3): 내부과정접근법

변수	변수 및 측정	종속변수: 직무관계자 평가		
		Model 1 (Fixed)	Model 2 (Random)	
독립 변수	재정적 자원	예산 규모	3.2206(2.1840)	1.6598(1.9718)
		의정비	0.0004(0.0009)	-0.0001(0.0006)
	인적 자원	여성 의원	0.0199(0.0315)	-0.0119(0.0232)
		의원 학력	-0.0226(0.0149)	-0.0131(0.0121)
		의원 선수	0.0141(0.0152)	0.0045(0.0119)
		의장 선수	-0.0156(0.1459)	-0.0861(0.1359)
	정치적 자원	국회 협력	0.4450**(0.2009)	0.4444**(0.2112)
		집행부 협력	-0.6404*(0.3490)	-1.0041*** (0.3067)
		주민의 지지	-0.1364**(0.0615)	-0.0524(0.0431)
통제 변수	시·도 구분	-	2.5015**(1.1220)	
	인구밀도	-3.0021(2.3068)	0.5341(0.4259)	
	재정자주도	0.0707*(0.0428)	0.0199(0.0331)	
	선거연도	-	-	
	의원 수	0.0699(0.0516)	-0.0185**(0.0097)	
상수		-15.7663(28.2066)	-16.0005(20.8873)	
총 사례 수(N)		102	102	
within R <sup>2</sup>		0.3103	0.2240	
between R <sup>2</sup>		0.0321	0.2140	
overall R <sup>2</sup>		0.0268	0.2110	

〈표 7〉 지방의회 조직효과성의 영향요인 (4): 체제자원적 접근법

변수		변수 및 측정	종속변수: 정책지원관 활용	
			Model 1 (Fixed)	Model 2 (Random)
독립 변수	재정적 자원	예산 규모	0.0054(0.0056)	-0.0002(0.0076)
		의정비	0.0001*** (0.0000)	0.0000* (0.0000)
	인적 자원	여성 의원	0.0010(0.00153)	0.0026** (0.0013)
		의원 학력	0.0029*** (0.0008)	0.0005** (0.0005)
		의원 선수	-0.0030*** (0.0008)	-0.0018(0.0008)
		의장 선수	0.0036(0.0109)	-0.0047(0.0123)
	정치적 자원	국회 협력	0.0310** (0.0142)	0.0252(0.0194)
		집행부 협력	0.0006(0.0207)	0.0010(0.0244)
주민의 지지		-0.0249** (0.0017)	-0.0187*** (0.0020)	
통제 변수	시·도 구분		-	-0.1049* (0.0621)
	인구밀도		-0.5414*** (0.1271)	-0.0946*** (0.0218)
	재정자주도		0.0003(0.0028)	0.0028(0.0024)
	선거연도		-0.0309** (0.0139)	-0.0218(0.0193)
	의원 수		0.0052** (0.0023)	0.0005(0.0005)
상수		3.9305(0.8793)	1.2259(0.2899)	
총 사례 수(N)		170	170	
within R <sup>2</sup>		0.8052	0.7652	
between R <sup>2</sup>		0.1565	0.1741	
overall R <sup>2</sup>		0.0244	0.5408	

〈표 8〉 지방의회 조직효과성의 영향요인 (5): 이해관계자 접근법

변수		변수 및 측정	종속변수: 외부관계자 평가	
			Model 1 (Fixed)	Model 2 (Random)
독립 변수	재정적 자원	예산 규모	4.2092*** (1.7509)	4.1282** (1.6182)
		의정비	-0.0000(0.0007)	-0.0009(0.0005)
	인적 자원	여성 의원	-0.0193(0.0252)	-0.0278(0.0202)
		의원 학력	-0.0426*** (0.0120)	-0.0298** (0.0103)
		의원 선수	0.0202* (0.0122)	0.0191* (0.0102)
		의장 선수	-0.0314(0.1170)	-0.0782(0.1096)
	정치적 자원	국회 협력	-0.3243** (0.1610)	-0.2490(0.1660)
		집행부 협력	-0.5224* (0.2798)	-0.3632(0.2482)
주민의 지지		-0.0048(0.0493)	0.0195(0.0378)	
통제 변수	시·도 구분		-	0.3505(1.1003)
	인구밀도		-3.772** (1.8494)	0.3075(0.4132)
	재정자주도		0.0005(0.0343)	-0.0009(0.0286)
	선거연도		-	-
	의원 수		-0.0187(0.0413)	0.0039(0.0096)
상수		-16.7134(22.6140)	-40.5450(17.1953)	
총 사례 수(N)		102	102	
within R <sup>2</sup>		0.3782	0.3227	
between R <sup>2</sup>		0.0778	0.0287	

지방의회의 조직효과성 접근방법에 따른 영향요인을 분석한 결과는 아래 <표 9>와 같이 요약하여 나타낼 수 있다.

<표 9> 분석결과 요약

구분		목표달성		내부과정	체제자원	이해관계자
		의원 조례발의	행정 사무감사	직무관계자 평가	인적자원 획득	이해관계자 평가
재정 자원	예산 규모					+
	의정비	+	+		+	
인적 자원	여성 의원	+				
	학력				+	-
	의원 선수	-	-		-	+
	의장 선수	-				
정치 자원	국회 협력		+	-	-	+
	집행부 협력	+	+	+		+
	주민 지지	-	-	-	-	

## V. 결론

지난 30여 년간 한국 지방자치는 괄목할만한 성장을 이루었지만, 지방정부 내 강시장(strong mayor)구조에서 지방의회의 존재는 형식적이고 부차적인 역할에 불과했다. 더불어 지방의회 의원의 부적절한 행태와 거둬진 의회 파행 등으로 의회무용론까지 제기되었고, 의회의 성과평가나 발전에 대한 논의는 소극적이었다. 그러나 실질적 지방자치의 정착을 위해 지방의회의 견제와 균형이 충분히 발휘될 수 있도록 체제를 구축하는 것이 지방자치의 실현을 위한 주요 과제임은 분명하다. 이에 본 연구는 지방의회의 발전을 위해 과연 무엇이 필요한지 주목하고자 하였다. 특히, 해당 조직을 다차원적으로 접근하고자 조직효과성 이론을 적용하여 지방의회가 앞으로 나아가야 할 방향을 과거의 데이터에 기반하여 모색하였다. 구체적으로는 자원기반이론에 기반한 조직자원의 특성 및 보유에 따라 조직효과성이 어떻게 달라지고 있는지 실증적 규명을 시도하였다. 분석결과를 바탕으로 확인한 지방의회 조직효과성에 대해 다음과 같이 논의해볼 수 있다.

첫째, 지방의회의 재정적 자원과 관련하여 목표달성, 조직 내 직무관계자 평가, 인적자원 획득에 있어 예산 규모는 유의미한 영향을 미치지 않았으나, 예산 항목 중 의원의 의정비는 긍정적 영향을 미치고 있었다. 이를 통해 지방의회 조직효과성에는 효과적인 예산의 배분이 중요함을 알 수 있다. 또한 구성원의 보수와 같은 외재적 보상과 조직성과에 대한 인과관계는 다수의 선행연구에서 증명된 바 있는데, 지방의회의 의원에게도 영향을 미칠 수 있음이 확인되었다. 즉, 조직 내 구성원의 보수는 성과를 자극하는 요소이며, 구성원이 보상에 대한 기대에 따라 직무에 관한 의욕이

높아지면 성과로 이어진다는 기대이론(expectancy theory)의 관점이 정치인에게도 적용됨을 알 수 있었다. 특히, 정치적 후원이 보편적이고 활발한 국회와는 달리 지방의회는 법적으로 정치적 후원 및 모금 활동이 금지되어 있었다<sup>3)</sup>. 이에 국회보다 신인 또는 청년정치인이 많고, 경제력이 높지 못한 직업정치인들이 상대적으로 많은 지방의회에서는 의정비가 더욱 중요한 요인으로 작용했을 것으로 추론된다. 그러나 여전히 지방자치단체의 재정 상황이 어려운 상황에서 의정비의 사회적 시선은 곱지 않으며, 의정비가 인상될 때마다 의회의 갑질 및 부패가 선결되어야 한다는 비판이 쏟아지고 있다. 따라서 현재 운영되고 있는 의정비 심의과정을 강화하여 주민의 의견을 적극적으로 수렴하거나, 관련 법률 및 조례를 강화하여 객관적 기준을 마련하는 등 제도적 개선이 요구된다. 이른바 의정비 셀프 인상 추진보다는 공무원 보수 기준 준용, 성과급제 등의 도입 가능성, 의정비 관련 공청회 활성화 방안 등을 고려하여 적절한 의정비 인상이 논의되어야 할 것이다.

둘째, 인적자원의 경우 조직효과성의 접근방법에 따라 영향요인이 다르게 나타나고 있었다. 우선 조직의 목표달성에는 여성의원의 증가와 의원 및 의장의 선수가 낮을수록 긍정적 영향을 미치고 있었다. 또한 조직의 인적자원의 획득에 있어서도 의장과 의원의 선수가 낮을수록 조직효과성이 높은 것으로 나타났다. 여성의원의 확대 및 정치신인 등의 영입은 그간 의회 내 저대표성 문제를 해결하고자 형식적 양성평등 확보 차원에서 논의되었는데, 조직 내 다양성(workforce diversity)이 실제로 의회의 목표 달성에 기여하는 것으로 나타난 것이다. 즉, 지방의회의 구성원은 의정활동의 효율성을 위한 경력도 중요하지만 다양한 인재를 영입하여 의회를 이끌어가고 자원을 확보해 나가는 것이 효과적일 수 있을 것이다. 다양한 출신, 성별, 전문분야의 의원들이 모인 의회는 조직 내 창의적 사고를 증진시켜 조직의 직무수행 능력이 향상될 뿐만 아니라(Leonard & Swapp, 1999), 풀뿌리 민주주의에 기반하여 주민의 다양한 의견을 직접 수집 및 반영할 수 있어 진정한 주민자치의 실현에도 기여할 수 있을 것이다.

셋째, 정치적 자원 중 유관기관 간 협력이 지방의회 조직효과성에 중요한 영향요인이 될 수 있다. 국회와의 협력관계는 행정사무감사와 외부 이해관계자 평가에 긍정적 영향을, 지방정부 집행부와는 협력관계는 조례안 발의, 행정사무감사, 내·외부 관계자 평가에 긍정적 영향을 미치고 있었다. 그러나 이러한 정치적 자원은 결국 국민의 선택인 선거결과에 따라 변화될 수 있으므로, 선거에 따른 국회와 의회 간 비협력관계 및 지방정부 내 분점정부인 경우를 고려해야 할 것이다. 국회와 정치적 긴장관계가 형성되면, 지방의회는 국회에 의해 주민의 의견이 반영되지 못하는 경우를 막기 위해 독자적으로 정책을 연구하고 결정할 수 있는 내부 기구나 전문위원회 등을 구성하여 주민 이익을 반영할 수 있는 제도적 틀이 마련되어야 할 것이다. 더불어 정치적 협력관계가 가능한 다른 지방의회들과 협력방안을 마련하여 중앙정부의 수직적 구조에 적극적으로 대응할 수 있어야 할 것이다. 또한 지방정부 내 분점정부가 구성되어 협력이 어려운 경우, 지방의회는 자율성과 단체장의 견제 능력을 증대시킬 제도적인 장치가 필요하다. 지방의회 의장의 권한을 강화할 방안과 활발한 정책 연구 추진, 그리고 독립성을 강화할 수 있도록 지방의회의 인사권 등을 확보하

3) 그간 지방의회의원은 후원회 지정권에서 제외되었으나(정치자금법 제6조), 2022년 헌법불합치 결정(2019헌마528)에 따라 관련 법률이 개정되어 후원 및 정치자금 모음이 가능해졌다.

는 노력이 필요하다. 즉, 지방의회가 독립적 기관으로써 역할을 수행한다면, 정치적으로 갈등이 유발되거나 비협력관계가 형성되더라도 충분히 본질적인 기능을 수행할 수 있을 것이다.

넷째, 정치적 자원 중 주민의 지지는 오히려 대부분의 지방의회 조직효과성에 부정적 영향을 미치는 것으로 나타나, 선행연구들과는 다른 결과가 도출되었다. 이는 두 가지의 관점에서 논의될 수 있다. 우선 주민의 지지는 지방의회 의원을 당선시키는 직접적인 요인이지만, 당선 이후 직무의 몰입이나 열의의 요인으로는 작용하지 않는다는 점이다. 이미 안정적으로 득표한 지방의회 의원들은 차기 선거에 재선 가능성이 높아진다고 인식하게 된다. 또한 지방의회의 의원 중 상당수는 해당 지위를 넘어 국회의 진출 또는 지방자치단체장 등 다른 정치적 권력을 희망하는 경우가 많다. 이에 주민의 지지에 보답하기 위한 의정활동을 통해 재선의 기회를 노리는 것이 아닌 다른 선거나 정치적 진출에 관심을 둘 가능성이 높다. 즉, 주민의 지지는 지방의회 의원에게는 재선을 위해 의정성과를 향상시킬 동기로는 상당히 미약하다고 볼 수 있다(엄영호 외, 2020).

다섯째, 지방의회의 조직효과성은 의정활동을 무엇으로 보느냐에 따라 중요한 조직자원이 다르게 나타났다. 즉, 조직의 성공을 위해 추구해야 하는 조직효과성의 가치마다 필요한 조직자원이 다를 수 있다는 것이다. 예를 들면, 이해관계자 접근법에 기반한 외부평가의 경우 재선 이상 의원들이 많은 의회가 평가를 높게 받을 수 있었지만, 목표달성이나 인적자원을 획득하기 위해서는 경험이 적은 의원들이 많을수록 조직효과성이 높게 나타났다. 또한 목표달성과 이해관계자 평가에는 국회의 협력이 중요했지만, 내부관계자 평가나 인적자원의 획득에는 반대의 결과가 나타났다. 이를 바탕으로 지방의회가 조직효과성에 대한 접근방식이나 관점에 따라 조직자원의 활용 방식이 달라질 필요가 있음을 알 수 있다.

본 연구는 그간 공공조직에서 활발히 논의되어 온 조직효과성 이론을 의결기관인 지방의회에도 적용함으로써 의정성과를 다각적 측면에서 이해해 볼 수 있었다. 또한 지방의회를 평가할 수 있는 이론적 틀과 측정지표를 제시하여 담론 수준에 지나지 않았던 논의를 확장시켰다는 의의를 갖는다. 반면, 직접 수집한 데이터를 기반으로 실증적 분석을 시행하였으나, 영향요인에 대한 구체적 검토 및 검증이 철저히 이루어지지 못한 측면이 있다. 후속연구에서는 영향요인 등 변수에 대한 정밀한 측정 및 다양한 지표의 활용 등을 통해 상기 연구의 한계를 보완할 필요가 있을 것이다.

## 참고문헌

- 고인석. (2016). 자치입법의 질적 개선과 실효성 확보방안. 「법학연구」, 16(3), 321-344.
- 구주영·김상훈·김연순. (2021). 정부업무평가 운영체계가 공공기관 조직구성원의 조직효과성에 미치는 영향. 「사회과학논집」, 52(1), 33-57.
- 권오영·서정욱·조근식. (2014). 모니터링이 지방의회 성과에 미치는 영향 분석: 주인-대리인 이론을 중심으로. 「현대사회와 행정」, 24(3), 1-23.
- 금창호·박기관. (2014). 지방분권 국정과제의 평가와 성공적 추진전략. 「한국정책연구」, 14(1), 1-23.

- 김권식·이광훈. (2014). 공공연구조직의 자원이 성과에 미치는 영향력 탐색: 자원기반이론의 적용. 「한국행정연구」, 23(2): 113-142.
- 김다경·엄태호. (2016). 공기업의 정치·경제적 환경요인이 경영평가 결과에 미치는 영향에 관한 연구. 「한국행정논집」, 28(2), 235-260.
- 김대욱. (2019). 한국 지방자치의 발전방향: 2002년(유아기)과 2019년(청년기)의 지방자치수준 비교분석을 중심으로. 「지방행정연구」, 33(3), 3-21.
- 김문경. (2019). 지방분권에 대한 고찰. 「법조」, 68(4), 117-157.
- 김순은. (2005). 지방분권정책의 평가와 과제: 지방분권정책과 국가균형발전정책의 패키지화에 대한 비판적 고찰. 「한국거버넌스학회보」, 12(2), 95-133.
- 김윤호. (2023). 목표 상충성, 정책기능, 그리고 조직효과성: 서울시 공무원들의 인식을 중심으로. 「행정논총」, 61(2), 127-168.
- 김정숙·엄영호·손선화·박나라. (2021). 지방정부의 성과 결정 요인 분석: 의회-집행부 특성과 관계를 중심으로. 「한국행정학보」, 55(3), 381-408.
- 김중세. (2016). 광역지방자치단체 의회의 의정활동과 정책적 제안. 「법과정책연구」, 16(2), 73-95.
- 김중수. (2015). 조직의 문화와 특성이 조직효과성에 미치는 영향. 「한국정책연구」, 15(1), 1-17.
- 김진·강혜진. (2019). 조직 여유 자원과 성과의 관계: 지방 공기업 재무적 여유 자원과 성과의 유형별 효과를 중심으로. 「행정논총」, 57(3), 189-226.
- 김태완·이병재·김범수·박선경. (2020). 광역의회 의정활동 성과분석: 재선추구 의도와 의안발의. 「21세기정치학회보」, 30(4), 87-110.
- 김혜원·이정욱. (2023). 정치적 환경, 관리적 역량 그리고 성과관리 역설: 지방자치단체를 중심으로. 「한국행정학보」, 57(3), 63-95.
- 나태준. (2005). 행정중심복합도시 건설의 사회적 쟁점과 대안. 「사회과학논집」, 35, 43-67.
- 민진. (2003). 조직 효과성에 관한 개념 정의의 분석 및 재개념화. 「한국행정학보」, 37(2), 83-105.
- 박기관. (2016). 광역의회 의정활동의 성과평가와 과제. 「한국행정논집」, 28(3), 389-414.
- 박순중·박기관. (2022). 지방의원 유급제 도입과 의정활동 변화 실태 분석: 역대 기초의회를 중심으로. 「한국정책과학학회보」, 26(2), 139-161.
- 박지혜·박은주·조상미. (2009). 사회복지조직의 조직효과성 연구경향 분석. 「한국사회복지학」, 61(1), 33-55.
- 박희봉. (2005). 조직효과성에 대한 비판적 고찰. 「한국조직학회보」, 2(1), 1-20.
- 서강석·권영주. (2016). 행정조직의 조직효과성에 미치는 영향요인 분석: 서울특별시 본청조직을 중심으로. 「정책개발연구」, 16(3), 151-183.
- 엄영호·손선화·박나라·김정숙. (2020). 집행부와 의회의 역량이 지방정부 성과에 미치는 영향 연구. 「사회과학논집」, 51(2), 143-163.
- 오영균. (2016). 지방의회의 성과관리가 전문성에 미치는 요인에 관한 연구. 「한국공공관리학보」, 30(3), 143-162.
- 유광호·박기관. (2005). 지방의회 의정활동의 성과평가에 관한 연구. 「한국지방자치학회보」, 17(2), 23-43.

- 유재균·박석희. (2017). 기초지방의회 의정성과의 변화 동향과 영향요인. 「한국행정학보」, 51(3), 257-290.
- 이경호. (2014). 중앙행정기관의 조직특성과 조직효과성의 관계에 관한 연구. 「행정논총」, 52(1), 1-34.
- 이승철. (2020). 문재인 정부의 지방분권 정책추진에 대한 시사점-역대 정부의 지방분권 정책성과 평가를 중심으로-. 「한국자치행정학보」, 34(4), 255-277.
- 이정철·이정욱. (2017). 공공조직 구성원의 성과관리 수용성에 관한 연구: 중앙행정기관을 중심으로. 「한국조직학회보」, 13(4), 33-69.
- 이효주·김성엽·오수연·박성민. (2021). 월다브스키의 searching for safety 재조명. 「한국인사행정학회보」, 20(4), 207-236.
- 이혜영·최현재. (2012). 지방의회의 상임위원회제도에 관한 연구 - 16개 광역의회를 중심으로 -. 「외법논집」, 36(2), 85-96.
- 장용선·김민수·이강민·조대환. (2014). 중소기업의 고몰입 인적자원 관리가 조직효과성에 미치는 영향. 「한국산업정보학회논문지」, 19(3), 103-114.
- 장혜윤·조경훈. (2018). 지방의회 입법성과의 영향요인에 대한 연구: 경기도 의회의 연정 전후의 비교를 중심으로. 「지방행정연구」, 32(1), 215-246.
- 전영한. (2009). 공공·민간조직 비교연구 메타분석: Sayre명제의 재검증. 「행정논총」, 47(2), 61-93.
- 정무권. (2010). 공공조직의 다차원적 성과분석을 위한 “공공성과(public performance)”의 개념화: 한국 준정부조직에의 적용을 중심으로. 「정부학연구」, 16(1), 333-376.
- 진상준·오민정·박소현. (2018). The Effects of Project-Based Organizational Resources on the Business Performance. 「산업경영시스템학회지」, 41(3), 30-40.
- 한승훈. (2020). 자치입법과 행정입법의 비교를 통한 체계 구성 문제에 관한 소고. 「법학논총」, 27(3), 57-86.
- 홍진식·김영우. (2018). 조직효과성에 미치는 영향요인에 관한 연구. 「한국행정연구」, 27(4), 35-100.
- 황정윤·이정욱. (2019). 이해관계자 접근을 중심으로 한 공기업 조직효과성 평가: 이명박 정부 시기를 중심으로. 「한국행정논집」, 31(3), 475-497.
- Abney, G., & Lauth, T. P. (1986). The politics of state and city administration. SUNY Press.
- Aldrich, H. E. & J. Pfeffer. (1976). Environments of Organizations. Annual Review of Sociology 2: 79-105.
- Andrew, C., & Goldsmith, M. (1998). From Local Government to Local Governance: And beyond? International Political Science Review, Revue Internationale de Science Politique, 19(2), 101-117.
- Barney, J. (1991). Firm Resources and Sustained Competitive Advantage, Journal of Management, 17(1), 99-120.
- Boschken, Herman L. (1994). Organizational Performance and Multiple Constituencies. Public Administration Review. 54:308-312.
- Caplow, T. (1964). Principles of organization. New York: Harcourt Brace Jovanovich.

- Cunningham, J. (1978). A System Resource Approach for Evaluating Organizational Effectiveness. *Human Relations*, 31: 631-656.
- Daft, R. L. & Steers, R. M. (1986). *Organizations: Micro/Macro Approach*. Glenview, IL: Scott, Foresman and Co.
- Dahl, R. A. & Lindblom, C. E. (1953). *Politics, Economics, and Welfare*. New York, NY: Harper Collins.
- Das, T. K., & Teng, B. S.(2000). A resource-based theory of strategic alliances. *Journal of Management*, 26(11), 31-61.
- Davidson, Roger H. (1970). *Congress in the American Political System*. Durham, Duke University Press.
- Davis, R. S., & Stazyk, E. C. (2015). Developing and Testing a New Goal Taxonomy: Accounting for the Complexity of Ambiguity and Political Support. *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, 25(3), 751-775.
- Etzioni, A. (1964). *Modern Organisations*, Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, Inc.
- Gregory, B. T., Harris, S. G., Armenakis, A. A., & Shook, C. L. (2009). Organizational culture and effectiveness: A study of values, attitudes, and organizational outcomes, *Journal of Business Research*, 62(7), 673-679.
- Hill, K. Q., & Mladenka, K. R. (1992). *Democratic Governance in American States and Cities*. Pacific Grove, CA: Brooks.
- Jewell, Malcolm E. and Patterson, Samuel C. (1966). *The Legislative Process in the United States*. New York: Random House.
- Lee, Jung Wook, Hal G. Rainey, & Young Han Chun. (2009). Of politics and purpose: Political salience and goal ambiguity of US federal agencies. *Public Administration*, 87, 457-484.
- Leonard, D., & Swapp, W. (1999). *When sparks fly: Igniting creativity in groups*. Harvard Business School Press.
- March, James a. & Olsen, Johan P. (1976). *Ambiguity and choice in organizations*. Bergen etc.
- Molnar, J. J., & Rogers, D. L. (1976). Organizational Effectiveness: An Empirical Comparison of the Goal and System Resource Approaches. *The Sociological Quarterly*, 17(3), 401-413.
- Pfeffer, J. & R. Salancik. (2003). *The External Control of Organizations, A Resource Dependence Perspective*, New York: Harper & Row.
- Rainey, Hal. G. (1993). Toward a theory of goal ambiguity in public organizations. In *Research in public administration 2*: 121-166.
- Robbins, S. P. (2003). *Organizational Behavior: Concepts, Controversies, and Applications*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Rosner, M. (1968). Economic Determinants of Organizational Innovation. *Administration Science Quarterly*. 12, 614-625.

- Saidel, R. J. (1991). Resource Interdependence: The Relationship between State Agencies and Nonprofit Organizations, *Public Administration Review*, 51(6): 543-553.
- Schein, E. (1988). *Organizational Psychology*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Sirmon, G. David & Hitt, A. Michael. (2003). Managing Resources: Linking Unique Resources, Management, and Wealth Creation in Family Firms, *Entrepreneurship Theory and Practice*, Summer: 339-358.
- Skogan, W. G. (1976). Efficiency and Effectiveness in Big-City Police Departments. *Public Administration Review*, 36(3), 278-286.
- Wernerfelt, B. (1984). A resource-based view of the firm. *Strategic Management Journal*, 5(2), 171-180.
- Yuchtman, E., & Seashore, S. E. (1967). A System Resource Approach to Organizational Effectiveness. *American Sociological Review*, 32(6), 891-903.

---

이성희(李城熙): 2024년 연세대학교 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 서강대학교 기획예산팀 연구교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 성과관리 및 정책변동이며, 주요 논문은 “낙태죄에 관한 헌법불합치 결정과 정 분석: 옹호연합모형과 이익집단위상변동모형 적용을 중심으로” 등이 있다.(sunghee@sogang.ac.kr)

나태준(羅泰俊): Indiana University에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 연세대학교 행정학과 교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 공공관리, 환경정책, 갈등관리이며, 주요 논문으로는 “지방정부 재난취약계층 지원 영향요인에 관한 연구: 재난취약계층 지원 조례를 중심으로”, “경찰직장협의회 운영효과에 관한 실증 분석: 조직공정성, 성인지 감수성, 재량권과 직무만족을 중심으로” 등이 있다.(tjlah@yonsei.ac.kr)

## Abstract

### A Empirical Study on the Organizational Effectiveness of Local Assembly: Focusing on the Organizational Resources

Lee, Sunghee

Lah, T.J.

This study empirically analyzed the organizational effectiveness of local assembly focusing on organizational resources. The results of a panel data analysis conducted over 10 years, from 2014 to 2023 on our local assembly are as follows. First, an increase in salary of members of assembly was found to enhance their overall organizational effectiveness. Second, cooperative relation between national assembly or local administration executive branches and local assembly was identified as crucial for achieving organizational goals and evaluations. Third, among human resources, a higher proportion of female council members or a lower level of legislative experience positively impacted organizational effectiveness. Based on above, our study provides a multifaceted understanding of local assembly performance through the organizational effectiveness theory. Additionally, it highlights the types of organizational resources necessary for local assembly to achieve their goals and role performance in the future.

Key Words: local government, local assembly, organizational performance, organizational effectiveness, organizational resources