

## 요인분석을 통한 지역사회 공공서비스 만족도에 관한 연구

최 락 인 \*

# A Factor Analysis on the Satisfaction of Administrative Service of Community

Rack-In Choi \*

### 요 약

본 연구는 지방행정구역의 개편의 일환으로 도시지역과 농촌지역이 통합을 이룬 도농복합 형태의 지역사회가 주민에게 제공하는 행정서비스가 주민 만족도 및 삶의 질의 제고에 얼마나 영향을 미치는가를 분석하기 위해 요인분석을 통하여 연구하였다. 전국 46개 도농통합시 중에서 1995년 1월 통합한 순천시, 광양시, 나주시 및 1998년 4월 자발적 통합을 이룬 여수시 등 전남지역 4개 도농복합 형태의 지역사회를 중심으로 주민들을 대상으로 경험적 조사를 통한 실증적 연구를 실시하였다. 본 연구의 대상은 도농통합 지역사회 주민 270명을 유효 표본으로 추출하여 설문을 실시하고 SPSSWIN 프로그램을 통하여 분석하였다. 요인분석 결과 지역사회 대주민 행정서비스의 만족도는 행정서비스의 형평성, 행정서비스의 대주민 대응성, 행정서비스의 능률성, 행정기관의 접근용이성이 중요한 요인으로 도출되었다.

### Abstract

The purpose of this study is to analyze an effect for the resident satisfaction and quality of life against public administrative service to provide for community residents by the rural-urban consolidation community in the case of 3 cities (Sunchon, Gwangyang, Naju) that have consolidated since January 1995 and Yeosu city that has consolidated in March 1998. This study attempted to empirical survey and analyzed 270 number of 4 cities residents samples in Jeollanamdo through SPSSWIN. As a result of this factor analysis, equality of public administrative service, counterplan of residents, efficiency and access of administrative organ are showed as factors are associated with the satisfying degree of public administrative services for community residents.

- ▶ Keyword : 행정구역 개편(reorganization of administrative district), 도농통합지역사회(the rural-urban consolidation community), 공공서비스 형평성(equality of public administrative service), 대주민 대응성(counterplan of residents), 능률성(efficiency), 행정기관 접근성(access of administrative organ)

---

• 제1저자 : 최락인  
• 접수일 : 2006.09.21, 심사일 : 2006.10.09, 심사완료일 : 2006.11.18  
\* 성결대학교 지역사회개발학부 교수

## 1. 문제제기 및 연구의 목적

우리나라의 행정구역에 대한 개편 논의는 생활권과 행정구역의 불일치, 개별 또는 중복투자의 비효율성, 지역이기주의로 인한 인접한 시(도시)와 군(농촌)간의 갈등 등 여러 가지 문제점을 해소하고 주민의 경제·사회생활 편의 고려 및 지역사회 공동체로서의 역사성과 정체성 및 통합성을 바탕으로 지역 간의 통합적 개발을 이루기 위함이다.

동일한 생활권과 동일한 문화권을 가지고 있으면서도 도시지역인 시와 농촌지역인 군으로 분리됨으로써 지역 간의 갈등이 발생하고 주민생활의 불편과 지방행정의 효율적인 수행에 많은 불편을 초래하였다. 그러나 그동안 경제성장과 산업화, 교통과 통신의 발달로 인한 생활권의 확대와 도시와 농촌간의 교류가 날로 확대되어 왔으나, 동일한 생활권과 문화권을 가지고 있는 시와 군이 분리되어 있는 상태에서는 지역사회의 균형발전은 물론 경쟁력의 확보조차도 기대하기가 어려웠다 [1] [2] [3].

그러나 행정편의주의에 입각한 시와 군의 통합은 통합 후에도 많은 생활권과 자치구역의 일치, 행정비용의 절감, 행정서비스 공급에 있어서의 규모의 경제 실현 그리고 도농간의 지역균형개발에 대한 충분한 검증절차를 거치지 않고 정치적 의도에 따라 이루어졌기 때문에 그 효과성에 많은 논란이 대두될 수 있다.[2]

행정구역 통합은 지방자치단체의 자율적 운영·활동 등에 비해 자원의 효율성을 제고하고, 새로운 차원의 행정 서비스 및 지역연대 등의 수요가 발현되는 지방자치시대의 추세를 반영하여야 한다. 그리고 지역사회의 환경적 변화에 대응한 지방행정서비스의 효율화를 통하여 지역사회 주민의 '삶의 질'을 향상에 목적을 두고 있으나, 통합으로 인한

부작용의 심각성도 매우 높다 할 수 있다.

특히 대주민 행정서비스 측면에서 보면, 통합에 따른 공무원의 친절상태, 민원 해결속도, 업무추진의 능률성, 행정처리의 도농 간의 균형도, 복지 및 의료혜택을 비롯하여 주민참여적 관점에서 도농 간의 지역주민의 상대적 박탈감, 광역행정 수요충족을 위한 우선순위 결정에 있어서의 주민의 이해대립과 갈등의 문제점들이 표출되었다.

따라서 본 연구의 목적과 필요성은 도시와 농촌의 통합 이후에 제기되는 지역사회의 특성 중 행정서비스 측면에서의 대주민의 만족도를 나타내는 변수들을 몇 개의 개념이나 요인으로 구성되어 있는가를 도출해 내고 이를 통하여 지역사회의 대주민 행정서비스의 만족도를 행정기관의 접근용이성, 대주민 대응성, 능률성, 형평성이라는 관점에서 파악하고 지역사회의 행정서비스의 효과성을 개선하기 위한 도농간의 지역격차 해소 및 도시와 농촌의 기능 재배치를 통한 지역사회 개발의 균형발전, 지역 간의 연계성을 제고하기 위한 광역행정체계의 구축 등의 문제를 분석하여 이를 바탕으로 지역사회 행정서비스의 대주민 만족도를 높이기 위한 요인을 제공하고자 한다.

조사의 대상 및 방법은 시지역의 도시지역과 군지역의 농촌지역을 통합한 전라남도 4개시 즉, 1995년 1월 1일 제1차로 통합한 순천시, 광양시, 나주시와 그 후 3여 년 간의 논의 끝에 주민의 자발적인 발의에 의해 1998년 4월 1일 통합 여수시를 중심으로 통합시가 지역사회 주민들에게 제공하는 행정서비스의 실태를 조사하고, 도농통합시인 지역사회가 제공하는 행정서비스에 대하여 주민이 어느 정도 만족하고 있는지를 분석한다.

이러한 연구를 지역주민들의 행정기관에 대한 접근 용이성, 대주민 대응성, 능률성, 행정서비스의 형평성 등의 평가 기준지표를 설정하고 평가기준지표의 정도를 파악하기 위하여 각 기준지표에 따른 몇 가지의 측정도구를 사용하여 행정서비스에 대한 주민의 만족도를 측정한다. 평가기준을 위한 측정도구로는 대주민 행정기관 접근용이성에 공무원의 친절도, 주민의 행정정보 만족도를, 행정서비스의 대주민 대응성에는 통합시민의 화합도, 지역개발에 대한 만족도, 혐오시설의 입지에 대한 인식, 행정에 대한 주민 참여도를, 능률성에는 민원업무의 처리속도, 업무처리의 효율성을, 행정서비스의 형평성에는 도농 간의 공무원 인사교류, 도농 간의 균형개발, 도농 간의 도로·교통·통신체계 개선도, 주민들의 생활편의 및 복지혜택을 그 측정지표로 사용하였다. [4] [5] [6]

따라서 이상과 같은 평가기준과 측정도구를 가지고 경험적 조사를 통하여 도농복합 지역사회의 대주민 행정서비스

2) 행정구역 개편에 대한 논의는 주민의 경제·사회생활의 편의를 고려하고 지역별 생활공동체로서의 역사성과 정체성, 통합성도 고려되어야 한다. 우리나라에서는 지난 1994년 정치권에서의 행정구역 개편에 대한 논의가 시군통합 쪽으로 방향이 설정된 이후 각계의 의견 수렴과 행정절차를 거쳐 1995년 1월 경기도 미금시와 남양주군이 통합하여 남양주시로 되는 등 35개의 시와 34개의 군이 합하여 1차로 35개의 시군통합시가 출범을 하였고, 1995년 5월에는 송탄시, 평택시, 평택군이 합하여 평택시가 되는 등 6개시와 5개 군을 합하여 2차로 5개의 통합시가 출범하였다. 1996년 3월에는 경기도의 이천, 파주, 용인, 충남의 논산, 경남의 양산 등의 5개시가 군 지역의 승격으로 통합시로 출범하였고, 1998년 4월 1일에는 최초로 주민 투표를 실시하여 전남의 여수시, 여천시, 여천군을 통합한 통합여수시가 새로이 출범하여 지금까지 총 46개의 도농복합 형태의 시가 운영되고 있다.

의 실태 및 요인들을 조사 분석하고 주민의 행정서비스의 만족도를 제고시키는 방안을 모색하고자 한다.

## II. 행정구역 개편과 행정서비스

### 2.1 행정구역 개편

행정구역의 문제는 지방자치단체의 기능 및 계층구조와 밀접한 관계를 갖고 있다.

첫째, 구역은 기능의 문제와 밀접히 결합되어 있다. 즉, 지방자치단체가 수행하는 일정한 기능의 성격과 내용에 따라 그것이 수행하는 지역적 범위가 달라져야 하는 것이며, 그 기능의 변동에 따라 지역적 범위는 항상 신속히 적응해 나가는 것이다. (7)

새로운 행정기능의 수행은 종래의 지방행정체제구조에 대한 개혁을 요구하고, 이는 또한 구역의 합리화를 강요한다. 따라서 지방자치단체의 기능 재 배분은 구역의 변경 없이 실현될 수 없는 반면, 구역의 변경은 기능의 재 배분을 전제로 한다. 여기서 기능과 구역의 조정(adjustment of function and area)이라는 명제가 현대 지방자치의 중요한 과제로 등장하고 있다.

둘째, 구역의 문제는 지방자치단체의 계층구조(tier system)와 밀접한 관계를 가지고 있다. 구역은 기능의 배분을 매개로 하여 계층적 체계를 떠나서 생각할 수 없고, 계층은 구역문제를 떠나서 생각할 수 없기 때문에 결국 양자는 하나의 문제라고 할 수 있다.

오늘날에 있어서 지방자치단체의 계층의 수는 줄어들고 구역은 넓어지는 일반적인 경향을 보이고 있다. 이와 같은 경향은 특히 교통·통신의 발달에 따라 지방자치단체의 수직적인 마디의 수를 줄임으로써 신속한 행정수행이 가능하게 된 반면, 산업화에 따른 도시화의 진전에 의하여 수평적인 관할의 폭을 넓힘으로써 지역 간 연계성이 증대되고 있다는 것을 의미한다.

그러나 한편 지방행정의 능률성향상을 위한 구역의 광역화는 전통적인 공동 사회적 기반을 상실케 하고 행정과 주민의 거리를 멀게 함으로써 주민참여의 용이성을 저해할 우려가 있다. 따라서 전통적인 구역과 계층을 조정하는 문제는 지방행정의 민주화와 능률화를 동시에 실현할 수 있는 방향에서 해결되어야 할 것이다.

### 2.2 행정구역개편 유형

시간의 흐름에 따라 여러 가지 사회적 조건이 달라지게 되면 구역개편의 필요성이 제기되는데, 이러한 구역개편에 대한 수요는 첫째, 산업화·도시화에 따른 사회경제적 여건 변화를 들 수 있으며 둘째, 공동사회와 공동생활권의 확대라는 상반되는 요구의 조화의 필요성을 들 수 있다. 셋째, 과거의 구역설정기준과 현대의 그것이 다르기 때문에 현대의 설정기준에 부합하기 위한 노력이 필요하며 넷째, 지방자치단체의 구역 간에 격차가 심할 경우에 이를 완화해야 할 필요성이 있다. 다섯째, 지방행정의 계층구조가 다층제로 되어 있으면 주민참여 내지 주민통제가 제약되고 행정의 지체와 비능률을 초래하는 문제점이 발생하므로 계층의 수를 줄이기 위한 필요성 등의 계기에 의하여 발생된다.

구역개편의 유형은 폐치분합, 경계변경 및 구역의 적정화로 나누어 볼 수 있다.

### 2.3 도·농 통합의 배경

도·농 통합은 도시지역과 농촌지역을 공간적으로 접근 시킴으로서 양 지역이 갖고 있는 기능을 상호 교환하거나 보완하여 대도시에 소외되어 발전이 정체되거나 퇴락하는 중소도시와 그 배후지역인 농촌지역을 개발하고 발전시키기 위한 지역적 접근방식을 말한다. (8)

도·농 통합의 이론적 배경은 프리드만과 더글러스가 주장한 기초수요에 입각한 도농접근법(agropolitan approach)에 기초하는데 이것은 성장거점이론(growth pole theory)을 비롯한 효율적 성장위주의 지역불균형성장이론이 갖는 한계를 극복하고 도농 간의 균형발전을 위해 성립된 이론이라 할 수 있다. (9)

그러나 우리나라에서 1980년대에 시행된 성장거점도시의 육성전략은 지난 20년간의 성장거점개발의 확산효과보다도 오히려 도시지역으로의 효과가 집중되는 역효과가 일어나서 농촌이 도시에 종속되고 도시로부터 분리되는 지역격차가 심화되는 현상을 초래하였다. (10)

이러한 이유로 지역 간의 균형발전을 위해서는 성장거점 개발보다는 모든 사람에게 삶의 유지에 필요한 최소한의 재화와 용역을 제공해주는 기초수요접근법이 적용되기에 이른다. 기초수요를 충족시켜주기 위해서는 최소한의 인구규모가 필요하기 때문에 도시와 농촌을 통합하는 통합단위의 개발전략이 효과적이라는 것이다.

## 2.4 도·농 통합과 행정서비스

도·농간의 협력 체제를 갖춘 광역행정의 수행방식에는 첫째, 통합, 합병, 편입 등의 기존 행정단위의 변경형태와 둘째, 광역행정협의회, 지방자치단체조합, 자치단체연합, 특별구역 등의 기존 행정단위를 변경하지 않는 형태로 나눌 수 있다. 도·농 통합은 전자에 속하는 것으로 광역행정의 수행방식 중에서 가장 강력하고 효율적이라고 할 수 있다.

따라서 두 개 이상의 자치단체에 의해 수행되는 모든 사무가 새로 창출되는 하나의 자치단체에 흡수되는 동시에 기존의 자치단체는 폐지되는 도·농 통합은 광역행정을 수행하는 가장 획기적인 방식이라고 할 수 있다.

지방정부의 관리체제 개편은 지역주민들에게 필요한 재화나 용역을 효과적으로 제공하는 능력을 향상시키는데 초점이 맞추어진다. 지방정부는 주민들에게 직접적으로 공공서비스를 제공하는 기관이며, 지방정부의 관리체제는 주민들의 생활의 질을 향상시킬 수 있도록 서비스를 지속적으로 제공할 수 있는 능력에 따라 평가되는 것이다. (Perry and Keller, 1991: 22)

지방정부가 공공서비스를 제공하는 기능은 대체로 주민들의 생활에 필요한 공공의 재화와 용역의 양과 질을 결정하고, 공공서비스의 제공을 위한 자원의 조달을 결정하며, 필요한 규제와 지원을 하는 활동을 포함한다(Advisory Commission Intergovernmental Relations: ACIR, 1987: 10).

도·농 통합은 지방행정구역 개편을 통한 단순한 행정비용의 절감이라는 문제 뿐 아니라, 변화된 환경 속에서 지역사회가 효과적으로 그 역할과 기능을 수행함으로써 바람직한 지방자치체의 정착에 기여할 수 있는 여러 가지 중요한 과제와 긴밀히 연결되어 있는 것이다. 지방정부 관리체제의 개편은 지방정부가 이러한 기능을 수행함에 있어 능률성과 형평성을 제고시켜 지역주민의 생활의 질을 높일 수 있는 구조적 체제를 갖추게 하는데 목적이 있는 것이다.

Parks 와 Oakerson(1989: 18)은 지방정부체제에 관한 논의에 있어 가장 중요한 물음은 어떠한 관리체제가 주민들의 필요에 보다 적절히 대응하며, 변화하는 상황과 주민 선호에 맞추어 효율적이고 형평성 있는 공공서비스를 지속적으로 제공할 수 있는가 하는 것이라고 말하고 있다. 이러한 지방정부 관리체제에 관한 논의의 초점은 오래 전부터 지방정부 관리체제가 갖는 기본적인 속성 즉, 분절성(fragmentation)에 맞추어져왔다. 지역사회 행정서비스에 관한 요구나 선호는 본질적으로 다양하며, 그 효과의 크기와 공급기술 자체도 다양할 수밖에 없다는 것은 각종 연구를

통해 합의되어 있다.

다양한 지역사회의 행정서비스에 대한 요구는 어쩔 수 없이 지역사회의 관리체제가 세분화하여 발전해 오도록 하였는데, 세분된 지방정부체제에 대한 낭비와 비효율성 문제는 오랫동안 지적되어 오고 있다.

## 2.5 평가기준 선정과 논거

행정구역 개편은 크게 정치적, 경제적 및 사회·문화적 목적을 가지고 이루어진다. 이러한 세 가지 목적이 복합적으로 작용하여 행정구역 개편이 이루어지는데, 행정구역 개편 논의에서 지적되고 있는 함의를 정리하면 다음과 같다.

도·농 통합 행정구역 개편으로 인한 효과로는 첫째 주민생활권과 자치구역의 일치로 주민생활의 편의 증진을 기대할 수 있으며, 둘째 행정비용의 절감으로 자치단체의 재정자립도와 경쟁력 강화를 꾀할 수 있으며, 셋째 외부효과(externalities)의 내부화로 인한 효과적인 광역행정의 실현이 가능하며, 넷째 행정서비스의 중첩 및 세분화의 의한 낭비와 비능률을 줄이고 효율적인 공공서비스의 제공을 통한 규모의 경제(economies of scale)를 실현할 수 있으며, 다섯째 개발권역을 일치시켜 도시지역과 농촌지역의 균형개발을 도모하여 도시와 농촌간의 상호보완적 시너지효과의 발생 등을 들 수 있다. [11]

도·농 통합에 따른 부정적 효과들은 도농통합시의 유형, 도농통합시의 도시지역과 농촌지역에 따라 다를 수 있다. 행정구역 개편의 부정적인 효과로 지적되는 문제점은 다음과 같다.

첫째, 도·농간 행정수요의 이질성을 들 수 있는데 통합시청의 업무가 도시지역과 농촌지역을 동시에 관할함으로써 발생할 수 있다. 도시행정과 농촌행정이 동시에 이루어지기 때문에 일관성을 잃고 복잡한 행태로 작용할 수 있다.

둘째, 행정의 주민 접근성(accessibility)과 행정의 대 주민 대응성(responsiveness)이 감소할 수 있다. 지방자치를 이루기 위해서는 행정기관 및 행정서비스와의 공간적 거리가 가까워야 하는데 통합시의 공간규모가 대부분 크기 때문에 주민의 행정의 접근성과 대주민 대응성이 감소하게 된다. [3]

셋째, 규모의 경제에 대한 불확신이 우려되는데 규모가 큰 지방자치단체가 관할구역에 대한 세부적이고 핵심적인 정보를 얻지 못하면 규모의 불경제가 발생할 수도 있다는

3) 본 연구의 조사대상인 전라남도 4개 통합시의 면적은 순천시 907.40km<sup>2</sup>이고 나주시가 603.98km<sup>2</sup>, 여수시가 498.68km<sup>2</sup>, 광양시가 448.17km<sup>2</sup>이다.

것이다. 즉, 통합목표인 도농 균형발전과 지역경제의 성장을 둘 다 이루기가 쉽지 않다.

넷째, 행정서비스 공급의 지역 간 불균형을 초래할 수 있다. 농촌지역 주민과 도시지역 주민의 생활양식과 서비스 수용의 차이가 존재함으로써 두 지역에 동시에 동일한 서비스의 제공이 이루어지기는 힘들며 지역에 따라 행정서비스의 수요와 공급이 다르게 나타나 상대적으로 농촌지역이 소외될 가능성이 높다.

다섯째, 정치적으로 지방의회의 구성이나 지방자치단체장의 선출에 있어서 인구비례 상 도시지역에 편중될 가능성이 많고 지방의회와 지방자치단체장도 유권자가 많은 도시지역의 이익에 보다 많은 관심을 가지게 됨으로서 각종 개발사업 및 행정서비스 공급이 도시지역 주민 중심으로 편향될 개연성이 높다.

여섯째, 혐오시설의 입지가 정치 경제적으로 열세지역인 농촌지역에 집중될 가능성이 높아 주민들 간의 불화의 씨앗이 될 수도 있다. 농촌지역은 혐오시설의 입지대상지로 전락하고 토지이용의 혼란과 환경파괴가 가속화될 우려가 있으며 각종 혜택의 감소와 부담의 증가를 부러울 수 있다.

이 시대가 요구하는 행정개혁과 혁신, 행정의 경영화는 주민만족의 행정을 추구하는 것이다. 주민만족 행정은 정부가 주민을 위한 봉사기관으로서 지역사회 주민들에게 행정서비스의 양과 질을 높이는 노력을 추구하는 것이다. 또한 대주민 행정서비스는 정부가 주민에게 보다 가까이 접근하여 주민을 탐구하고 주민의 욕구와 원망에 부응하고 주민을 만족시키는 행정을 추구하여야 한다. 즉, 주민의 편익을 증진시키는 행정접근성을 높여야 한다.

통합으로 인한 지역사회의 규모 확대를 염두에 두고 규모의 경제를 실현하고 주민의 일상생활과 피리현상이 일어나지 않게 하기 위해서는 주민의 행정에의 접근성과 지역정보의 접근성이 더욱 보장되어야 한다. 행정서비스의 접근성 뿐 아니라 서비스의 대응성과 능률성을 고려하고 서비스를 단지 주민에게 제공하지 않고 주민을 위한 서비스를 제공하며 서비스를 행정기관의 일방적인 제공보다는 주민의 참여와 주민과 더불어 제공하려는 의지가 있어야 한다.

지역사회의 관리시스템의 개편은 지역사회를 둘러싼 환경의 변화에 적절히 대처해야 한다는 인식이 필요하다. 따라서 지역사회 주민의 욕구와 행정수요의 증대에 대한 변화의 수용과 주민참여의 범위를 확대하여 날로 증대되고 다양화되는 행정수요의 변화에 적절히 대응해야 할 것이다. 그리고 통합으로 인한 지역주민들을 위한 행정서비스의 제공에는 반드시 능률성과 형평성이 고려되어야 할 것이다.

## 2.6 행정서비스 평가기준

도·농 통합은 행정비용을 절감하고 행정서비스의 효율적인 공급을 통하여 주민생활의 편의증진을 목표로 하고 있다. 따라서 도농통합으로 행정기구의 간소화와 인력의 감소를 통하여 행정비용을 절감하고 각종 공공시설의 공동설치와 운영에 따라 중복관리비용 및 중복투자비용을 절감할 수 있으며 행정구역이 확대됨에 따라 행정서비스의 공급이 있어서 규모의 경제를 달성함으로써 행정서비스공급의 효율화를 도모할 수 있고 주민의 행정에 대한 접근성과 행정의 주민 대응성이 증대될 것으로 기대하고 있다.

이러한 통합시가 지역사회 주민의 행정만족도를 충족시키기 위해서는 행정서비스의 평가기준이 마련되어야 한다. 따라서 통합시의 지역사회 주민에 대한 행정서비스의 증진을 위한 만족도 평가에서 고려되어야 할 요소로는 주민의 행정기관 접근용이성, 주민의 대응성, 행정서비스의 능률성 및 형평성 측면에서의 평가기준을 제시하였다.

### 2.6.1 행정기관 접근용이성

행정서비스에 대한 접근은 가장 큰 욕구를 갖는 주민들의 경우에는 의존성이 매우 강하다고 할 수 있다. 그러나 주민이 행정서비스에 접근할 수 없다면 그 서비스는 무의미한 것이며 서비스의 효과적인 공급을 기대하기란 더욱 어렵다. 행정기관에 대한 주민의 접근성은 지리적 입지, 시설의 특징, 언어와 문화, 언어와 서비스의 정보에 의해 영향을 받는다. [12]

### 2.6.2 대주민 대응성

주민의 대응성은 지역사회의 목적 실현과 관련된 개념으로 지역주민들의 욕구나 기대, 요구, 선호 등의 반영 또는 충족되는 정도를 뜻한다. 지역사회가 주민들의 입장에서 행정을 펼치는 것으로, 주민들의 사적 재화나 서비스를 충족시키지 못하는 욕구나 기대, 요구와 선호 등이 공공서비스로의 전환을 통하여 지역사회가 이를 지역주민을 위하여 어느 정도 실현할 수 있는냐가 관건이며 이를 행정기관의 주민 대응성이라 한다. 이는 지역사회가 주민들이 바라는 것을 행정서비스에 반영하고 실현하도록 하는 가치를 의미한다. [13]

### 2.6.3 능률성

행정서비스의 능률성에 대한 기준은 바람직한 정책결과를 나타내는 데 얼마나 많은 노력과 비용이 소요되는가를 측정하는 것으로서 투입비용(input)에 대한 산출결과(output)의 비율로 표시된다. [14]

지역사회의 노력이나 비용의 사용은 모름지기 지역주민의 부담이 되기 때문에 가능한 한 절약을 목표로 하여야 한다. 따라서 능률성의 추구가치는 되도록 주민의 부담을 줄이는 차원에서 최대의 성과를 올리는데 있는 것이다.

2.6.4 형평성

지역사회의 정책과 활동은 지역이나 주민에게 고르고 합당하게 배분되는 것이 합당하다. 형평성의 추구가치는 지역사회 행정서비스가 모든 지역과 주민에게 공평하게 이루어져야 한다. 이는 행정서비스의 공정한 분배, 소득의 재분배, 교육의 기회균등을 근본명제로 인식하고 있다. Dunn(1981)은 정책의 효과나 편익이 집단이나 개인에게 공평하게 배분되는 기준으로 법적, 사회적 합리성의 추구라고 하였다.

따라서 행정서비스 만족도 측정에서는 민원업무의 처리 속도, 공무원의 친절도, 도농간의 공무원 인사교류, 지역개발에 대한 만족도, 통합시민으로의 화합도, 혐오시설에 대한 인식, 주민들의 생활편의 및 복지혜택, 도농간의 균형개발, 행정에 대한 주민의 참여도, 도농간의 도로·교통·통신체계 개선도, 업무처리의 효율성, 주민의 행정정보 만족도 등을 조사 분석의 기준으로 설정하였다.

광양시	45,541	138,142	46(17.1%)
나주시	40,506	100,054	33(12.2%)
합 계	276,899	814,341	270(100%)

자료: 2005년 통계연보(여수시, 순천시, 광양시, 나주시)

수거된 총 설문지 270매에 대한 응답자의 분포에 대해서는 <표 2>에서 보면 성별로는 남성이 79.3%, 여성이 20.7%였으며, 연령별로는 20대 이하가 12.6%, 30대가 22.6%, 40대가 37.4%, 50대가 21.1%, 60대 이상이 6.3%였고, 학력별로는 초등졸이 4.4%, 중졸이 10.0%, 고졸이 34.4%, 대졸이 45.9%, 대학원졸 이상이 5.2%였다.

표 2. 응답자 분포  
Table 2. Respondents Distribution

구분	성별		연령					학력					합계
	남	여	200대 이하	30대	40대	50대	60대 이상	초등졸	중등졸	고등졸	대졸	대학원	
여수	85	16	15	20	40	18	8	6	13	33	45	4	101
순천	75	15	10	18	35	17	10	2	6	25	49	8	90
광양	31	15	5	11	16	12	2	3	4	20	18	1	46
나주	23	10	4	9	10	10	-	1	4	15	12	1	33
계	214	56	34	61	101	57	17	12	27	93	124	14	270
비율	79.3	20.7	12.6	22.6	37.4	21.1	6.3	4.4	10.0	34.4	45.9	5.2	100

III. 조사의 대상 및 방법

3.1 조사대상

본 연구를 위하여 통합시의 대주민 행정서비스 만족도를 측정하기 위한 설문을 작성하여 2005년 10월에 걸쳐 전라남도 내 4개 통합시에 거주하는 주민 270명을 대상으로 배포하였다. 측정을 위한 응답자 표본(sample)이 모집단(population) 전체를 확률적으로 대표하기 위해서 각각의 통합시에 거주하는 인구수를 비례로 규모비례 확률표집(probability proportionate to size)방법을 채택하였다. 규모비례 확률표집방법은 조사대상지역의 인구수의 크기에 비례해서 표본을 추출하는 방법을 말한다.

표 1. 조사 대상지역별 인구분포 및 표본 수  
Table 1. Number of Population and Sample in Research

구 분	인구분포(2004년 기준)		표본수
	세대수	인구수	
여수시	101,244	305,312	101(37.4%)
순천시	89,608	270,833	90(33.3%)

3.2 조사방법

통합시의 대주민 행정서비스 만족도와 관련하여 사용된 질문지를 이용하여 조사하였으며 설문지 구성은 ① 민원업무의 처리속도, ② 공무원의 친절도, ③ 도·농간의 공무원 인사교류, ④ 지역개발에 대한 만족도, ⑤ 통합시민으로의 화합도, ⑥ 혐오시설의 입지에 대한 인식, ⑦ 주민들의 생활편의 및 복지혜택, ⑧ 도·농간의 균형개발, ⑨ 행정에 대한 주민참여도, ⑩ 도·농간의 도로·교통·통신체계 개선도, ⑪ 업무처리의 효율성, ⑫ 주민의 행정정보 만족도 등 12개의 항목으로 구성되어 있다.

질문형식은 폐쇄형질문(closed-questionnaire)을 사용하여 구성하였으며, 질문에 사용되는 척도는 명목척도(nominal scale)와 등간척도 중 리커트척도(Likert scale)를 적용하였다.

설문의 응답 항목은 각 평가 항목별로 ①전적으로 만족하지 않음, ②만족하지 않음, ③ 그저 그렇다, ④만족함, ⑤전적으로 만족함 의 형식으로 구성하였다.

표 3. 측정변수 및 지표  
Table 3. Measurement Valuables & Criteria

설문내용	전적으로 만족 하지 않음	만족하지 않음	그저 그렇다	만족함	전적으로 만 족 함
x1. 민원업무의 처리속도	1	2	3	4	5
x2. 공무원의 친절도	1	2	3	4	5
x3. 도·농간의 공무원 인사교류	1	2	3	4	5
x4. 지역개발에 대한 만족도	1	2	3	4	5
x5. 통합시민으로의 화합도	1	2	3	4	5
x6. 혐오시설의 입지에 대한 인식	1	2	3	4	5
x7. 주민들의 생활편의 및 복지혜택	1	2	3	4	5
x8. 도·농간의 균형개발	1	2	3	4	5
x9. 행정에 대한 주민 참여도	1	2	3	4	5
x10. 도·농간의 도로·교통·통신체계 개선도	1	2	3	4	5
x11. 업무처리의 효율성	1	2	3	4	5
x12. 주민의 행정정보 만족도	1	2	3	4	5

주민화합 측면에 대한 설문에서는 통합이후의 주민의 화합도를 알아보았으며, 도·농간의 이기주의에서 파행될 수 있는 혐오시설의 설치상태를 파악하여 봄으로써 변화된 모습을 탐색하고자 하였다.

도·농 통합 이후 행정서비스의 만족도에 관한 변화를 측정하기 위해서는 행정기관에의 접근용이성과 행정정보 접근도, 대주민 행정대응성, 지역사회 행정에 대한 주민 참여도를 파악하여 봄으로써 변화된 모습을 탐색하고자 하였다.

설문조사 결과에 따른 통계분석은 첫째, 회수된 설문지 총 270부를 요인분석(factor analysis)을 하기 위하여 표본 처리 하였다. 둘째, 각 설문문항에 대한 요인분석을 위하여 먼저 신뢰도 분석을 하였다. 셋째, 통합시의 행정 서비스의 만족도를 측정하기 위하여 여러 가지 요인들을 각각의 공통된 요인으로 묶기 위하여 요인분석을 하였다. 넷째, 통계분석을 위하여 SPSSWIN 통계프로그램을 이용하여 분석하였다. 요인분석(factor analysis)은 관측된 변수들을 근거로 직접 관측할 수 없는 개념을 확인하기 위한 것으로 여러 변수들을 몇 개의 개념 또는 요인으로 묶어줌으로써 변수들의 내용을 단순화할 수 있는 장점을 가지고 있다. [15] [16] 4)

4) 요인분석은 의미가 비슷한 변수를 끼리 상관관계가 높은 경우 묶어 서로 관계없는 새로운 변수를 형성하는 것으로 목적으로는 첫째 변수를 축소하고, 둘째 불필요한 변수를 제거하고, 셋째 변수의 특성을 파악할 수 있으며, 넷째 측정항목의 타당성(validity)을 평가할 수 있다.

## IV. 측정 및 자료 분석

### 4.1 측정 및 변수의 선정

지역사회 대주민 행정서비스 만족도 조사를 위해서 전라남도 4개 통합시(순천시, 광양시, 나주시, 여수시) 주민들을 대상으로 지역사회 대주민 행정서비스 만족도를 평가하기 위한 설문을 아래와 같이 구성하였다.

따라서 통합시의 지역주민들의 행정서비스에 대한 특성과 관련된 문항을 내용으로 하는 리커트(Likert) 5점 척도를 이용하여 측정항목을 개발하였으며, 설문지 배포, 자료수집 및 분석과정을 거쳐 이들 측정항목들이 몇 개의 개념으로 구성되어 있는지를 파악하기 위한 개념타당성을 검증하고자 한다.

지역사회 대주민 행정서비스의 만족도를 조사하기 위한 구체적인 측정항목의 설문내용은 12개 문항의 질문을 제시하였으며, 제시된 문항은 모두 “통합이후 통합시의 행정서비스의 특성에 어떻게 생각하십니까?”의 형식을 취하였다.

통합 이후의 변화된 지역사회 대주민 행정서비스 만족도를 측정하기 위한 분석변수와 측정지표는 앞에서 언급이 된 것처럼 다음<표 3>과 같이 선정하였다.

표 4. 내적일관성을 위한 신뢰도 분석  
Table 4. Reliability analysis for internal consistency

설문문항	특정항목 제외 시 척도평균	특정항목 제외 시 척도분산	피어슨 상관계수	다중상관관계 의 제곱(R <sup>2</sup> )	특정항목 제외 시 알파값(α)
x1. 민원업무의 처리속도	34.6444	30.8545	.2883	.2759	.7905
x2. 공무원의 친절도	34.8111	30.0646	.3188	.3565	.7891
x3. 도·농간의 공무원 인사교류	33.9815	30.3900	.3644	.2591	.7827
x4. 지역개발에 대한 만족도	34.8148	31.2295	.3254	.2751	.7856
x5. 통합시민으로의 화합도	34.8852	26.5778	.6175	.5610	.7544
x6. 혐오시설의 입지에 대한 인식	35.0296	28.1850	.5661	.5642	.7622
x7. 주민들의 생활편의 및 복지혜택	34.2000	29.1197	.6125	.6347	.7617
x8. 도·농간의 균형개발	34.3963	27.9725	.5695	.5853	.7615
x9. 행정에 대한 주민 참여도	35.0185	30.5313	.4433	.3448	.7762
x10. 도·농간의 도로·교통·통신체계 개선도	34.2111	30.8735	.3629	.3205	.7825
x11. 업무처리의 효율성	34.6593	29.7868	.4000	.3477	.7795
x12. 주민의 행정정보 만족도	34.4556	29.8846	.3625	.3874	.7837
N of Cases = 270    N of Variables = 12    Alpha = .7910					

## 4.2 자료 분석 결과

### 4.2.1 신뢰도 분석

조사대상자의 각각 설문문항에 대한 측정결과를 통해 만족도 평균을 보면 민원업무의 처리속도(2.93), 공무원의 친절도(3.09), 도·농간의 공무원 인사교류(3.76), 지역개발에 대한 만족도(2.92), 통합시민으로의 화합도(2.85), 혐오시설의 입지에 대한 인식(2.71), 주민들의 생활편의 및 복지혜택(3.54), 도·농간의 균형개발(3.34), 행정에 대한 주민 참여도(2.72), 도·농간의 도로·교통·통신체계 개선도(3.53), 업무처리의 효율성(3.08), 주민의 행정정보 만족도(3.28)로 대체로 약간 만족하는 수준으로 나타났다.

전 항목의 평균은 3.15로 통합으로 인한 행정 서비스의 만족도는 약간 상승하는 효과가 나타나고 있다고 할 수 있다.

통합으로 인한 통합시민들의 행정서비스 만족도를 분석하기 위하여 먼저 12개 문항에 대한 내적 일관성을 검증하기 위하여 신뢰도분석(reliability analysis)을 하였다. <표 4>신뢰도 검증은 크론바하의 알파값(α)을 이용한다. 알파계수는 상관계수로 해석할 수 있기 때문에 값은 0에서 1의 값을 가지며 그 값이 .60이상이면 측정항목의 신뢰성을 인

정한다. 설문문항 12개의 알파값은 .60 이상이고 원래의 알파값(Alpha)이 .7910으로 모두 특정항목을 제외한 알파값이 이보다 작아지기 때문에 이 변수들을 제외해서는 안 된다. 신뢰성을 인정할 수 있다. 따라서 모든 변수들은 신뢰도가 높다고 볼 수 있으며 전체 항목을 하나의 척도로 종합하여 분석하는데 이용할 수 있다.

### 4.2.2 상관행렬 분석

<표 5>는 변수들 간의 상관행렬이다. 이는 변수들 간의 상관관계가 존재하는 지를 나타내는 것으로서 변수들 간에 적절히 높고 낮은 상관관계가 있어야 몇 가지의 공통요인을 추출할 수 있다. 상관행렬의 행렬식(determinant)은 2.186E-02, 즉 .02186임을 보여주고 있다. 아래쪽은 제시된 변수간의 상관계수에 대한 유의수준을 나타낸 것이다. 보통 5%를 기준으로 하지만 10%를 사용하기도 한다. 5%인 경우는 유의확률이 .05보다 크면 상관계수를 받아들일 수 없다는 것을 의미한다. 즉 상관관계가 '0'이라는 귀무가설을 기각할 수 없다는 것을 말한다.

주) (a)행렬식 = 2.186E-02

$$\alpha = \frac{k}{k-1} \left( 1 - \frac{\sum_{i=1}^k \sigma^2_i}{\sigma^2_y} \right)$$

k : 항목수,  $\sigma^2_y$  : 총분산,  $\sigma^2_i$  : 각 항목의 분산

이상의 공식에서 항목내의 분산이 커서 전체 신뢰도를 떨어뜨리는 항목은 제외시킴으로써 신뢰도가 높은 측정항목만을 선별할 수 있다.

5) 동일한 개념을 측정하기 위해 여러 개의 항목을 이용하는 경우 신뢰도를 저해하는 항목을 찾아내어 측정도구에서 제외시킴으로써 측정도구의 신뢰도를 높이기 위한 방법으로 Cronbach's alpha계수를 이용한다. SPSS에서 사용하는 신뢰도 분석은 내적일관성을 이용한 크론바하의 알파계수를 이용한다.



표 5. 상관행렬(a)  
Table 5. Correlation matrix

	X1	X2	X3	X4	X5	X6	X7	X8	X9	X10	X11	X12
상관계수	X1	1.000	.117	.185	.091	.177	.315	.107	.217	.108	.440	.000
	X2	.117	1.000	.146	.133	.220	.404	.138	.096	.099	.041	.415
	X3	.185	.146	1.000	.022	.217	.148	.443	.252	.158	.182	.285
	X4	.091	.133	.022	1.000	.383	.420	.139	.246	.249	.151	.030
	X5	.177	.220	.217	.383	1.000	.606	.466	.355	.505	.223	.349
	X6	.315	.404	.148	.420	.606	1.000	.289	.237	.416	.185	.265
	X7	.107	.138	.443	.139	.466	.289	1.000	.676	.261	.398	.272
	X8	.217	.096	.252	.246	.355	.237	.676	1.000	.270	.488	.343
	X9	.108	.099	.158	.249	.505	.416	.261	.270	1.000	.358	.157
	X10	.010	.041	.182	.151	.223	.185	.398	.488	.358	1.000	.100
	X11	.440	.120	.285	.030	.349	.265	.272	.343	.157	.100	1.000
	X12	.000	.415	.232	.126	.232	.089	.444	.336	.131	.181	.056
유의확률 (한쪽)	X1		.027	.001	.069	.002	.000	.039	.000	.039	.437	.000
	X2	.027		.008	.015	.000	.000	.012	.057	.052	.253	.025
	X3	.001	.008		.361	.000	.008	.000	.005	.001	.000	.000
	X4	.069	.015	.361		.000	.000	.011	.000	.000	.007	.312
	X5	.002	.000	.000	.000		.000	.000	.000	.000	.000	.000
	X6	.000	.000	.008	.000	.000		.000	.000	.000	.001	.000
	X7	.039	.012	.000	.011	.000	.000		.000	.000	.000	.000
	X8	.000	.057	.000	.000	.000	.000	.000		.000	.000	.000
	X9	.039	.052	.005	.000	.000	.000	.000	.000		.000	.005
	X10	.437	.253	.001	.007	.000	.001	.000	.000	.000		.051
	X11	.000	.025	.000	.312	.000	.000	.000	.000	.005	.051	
	X12	.499	.000	.000	.019	.000	.072	.000	.000	.016	.001	.181

(표 6)는 분석에 사용하는 12개의 변수들 중에서 공통요인(common factor)들이 존재하는 지에 대한 통계적 검증을 하는 것이다.

여기에서 나타난 KMO(Kaiser-Meyer-Olkin) 측도는 요인분석을 위한 변수 쌍들 간의 상관관계가 다른 변수에 의해 잘 설명되고 있는가의 정도를 나타내고 있다. 따라서 이 측도의 값이 적을수록 요인분석을 위한 변수들의 선정이 좋지 못하다는 것을 나타내는 것이다.<sup>6)</sup>

여기에서는 KMO 측도 값이 .708로 적당한 것으로 받아들여 사용하기로 한다.

요인분석 모형의 적합성 여부를 나타내는 Bartlett의 구형검정치(sphericity)는 "상관행렬을 단위행렬일 것이다." 라는 귀무가설을 검정하기 위한 것으로 위 12개의 변수에 대한 분석결과의 검정치(근사 카이제곱)는 1009.924이고 이 값의 유의확률이 .000이므로 귀무가설은 기각되는 것이다.<sup>7)</sup> 즉 12개의 변수들 간에는 각각 유의미한 차이가 있다

는 것을 의미한다. 따라서 위의 변수들에 대해서는 변수 쌍 간의 차이가 존재하기 때문에 요인분석의 사용이 적합하며 공통요인이 존재한다는 것을 알 수 있다.

표 6. KMO와 Bartlett의 검정  
Table 6. Inspection of KMO & Bartlett

표준형성 역행렬의 Kaiser-Meyer-Olkin 측도.		.708
Bartlett의 구형성 검정	근사 카이제곱 자유도	1009.924
	유의확률	.000

#### 4.2.3 요인분석 결과

요인추출 방법은 처음에는 회전하지 않은 요인분석을 시행하고 각 요인에 대해 높은 적재치의 변수를 최소화하는 베리맥스(varimax) 회전방법 (17) 8)을 사용하였으며, 고유값(Eigenvalues)의 변화를 도표로 표시하여 시각적 판단을 제공하는 스크리(scree)도표를 활용하여 고유값 1이상인 4개의 요인을 추출할 수 있다.

- 6) KMO값이 .90이면 상당히 좋은 것이며 .80이상이면 꽤 좋은 것이며 .70이상이면 적당한 것이며 .60이상이면 평범한 것이며 .50이상이면 바람직하지 못한 것이며 .50미만이면 받아들일 수 없는 것이다.
- 7) KMO와 Bartlett의 검정은 카이제곱을 기초로 하는 검증 방법으로 검증결과 통계적으로 유의미하다는 결론을 내릴 수 있으면 공통요인이 존재하고 유의미하지 않다면 공통요인이 존재하지 않은 것으로 결정한다. 한편 Bartlett의 단위행렬 검정방법은 sphericity 값에 대한 가설검정을 통해서 검증하는 것으로 통계적으로 공통요인이 있는 것

- 으로 결론을 내려야 요인분석이 가능해지는 것이다.
- 8) 베리맥스(varimax)는 성분행렬의 요인별 분산을 최대화하는 방법이며, 가장 일반적으로 활용되는 직교회전(orthogonal rotation)의 한 회전기법이다.

표 7. 주성분 분석결과 설명된 총분산  
Table 7. Total variance by principal component analysis

성분	초기 고유값			우를 제공할 적재값			회전 재조합 적재값		
	전체	% 분산	% 누적	전체	% 분산	% 누적	전체	% 분산	% 누적
1	3.819	31.822	31.822	3.819	31.822	31.822	2.396	19.967	19.967
2	1.480	12.334	44.156	1.480	12.334	44.156	2.263	18.857	38.825
3	1.346	11.218	55.375	1.346	11.218	55.375	1.718	14.320	53.144
4	1.231	10.258	65.632	1.231	10.258	65.632	1.499	12.488	65.632
5	.813	6.776	72.409						
6	.740	6.166	78.575						
7	.659	5.494	84.068						
8	.563	4.695	88.763						
9	.501	4.174	92.938						
10	.369	3.075	96.012						
11	.266	2.219	98.232						
12	.212	1.768	100.000						

주) 추출방법: 주성분 분석(principal component analysis)<sup>9)</sup>

〈표 7〉에서는 이러한 요인분석의 총분산으로서 초기 고유값과 적재값을 나타내고 있다. 추출된 4성분(요인)의 고유치는 각각 3.819, 1.480, 1.346, 1.231로써 이것은 요인추출 기준으로 지정한 고유치 1이상인 요인만 추출된 것을 알 수 있다.

이 4요인은 각각 지역사회 행정서비스의 만족도를 요인 1은 31.8%, 요인2는 12.3%, 요인 3은 11.2%, 요인 4는 10.3%를 설명함으로써 요인전체의 설명력은 약 65.6%이다. 요인의 수를 더욱 많이 추출한다면 설명력은 65.6%보다 더 높아지겠지만 요인의 수가 많아진다는 단점이 있다. 가능한 한 요인의 수를 적게 하면서 설명력을 높이는 것이 중요하다.

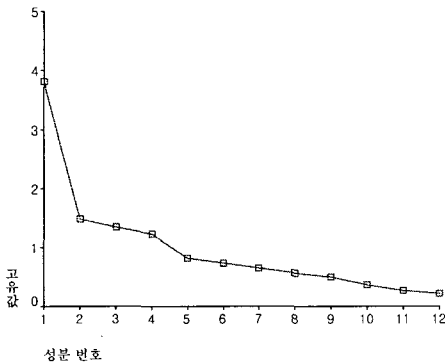


그림 1. 스크리 도표  
Figure 1. Scree plot

위의 〈그림 1〉에서 세로축은 아이겐 값을, 가로축은 요인의 개수를 나타낸다. 이는 12개의 요인(변수의 수도 12개)을 고유값의 크기순을 꺾은선 그래프를 통해 나타낸 것이다. 4개의 요인이 상당한 비중을 차지하고 있기 때문에 4요인이 추출된 것이다. 요인의 수가 증가할수록 고유치는 줄어들게 되고 가로축과 평행을 이루기 직전까지의 요인을 추출하게 된다. X축과 평행한 5요인에서 12요인까지는 요인으로서의 의미가 없다는 것을 알 수 있다.

〈표 8〉에는 지역사회 행정서비스에 대한 주민의 만족도를 각 항목별 요인 적재치 성분행렬을 주성분 분석과 베리맥스법에 의한 8차래의 반복계산으로 얻어진 회전 결과로 나타내고 있다. 이 방법에 의하면 12개의 변수는 4개의 요인으로 추출되어짐을 알 수 있다. 통상 적재치의 크기는 .5를 기준으로 하여 어느 요인으로 묶이는 지 결정하게 된다.<sup>10)</sup>

요인 1은 설문문항 x7, x8, x10, x3으로 주민들의 생활 편의 및 복지혜택, 도·농간의 균형개발, 도·농간의 도로·교통·통신체계 개선도, 도·농간의 공무원 인사교류와 같이 '행정서비스의 형성성'이라는 공통된 범주로 묶을 수 있다.

요인 2는 x6, x4, x5, x9로 혐오시설의 입지에 대한 인식, 지역개발에 대한 만족도, 통합시민으로의 화합도, 행정에 대한 주민의 참여도와 같이 '행정서비스의 대응성'이라는 공통된 범주로 묶을 수 있다. 요인 3은 x1, x11로 민원업무의 처리속도, 업무처리의 효율성과 같이 '능률성'이라는 공통된 범주로 묶을 수 있다. 그리고 요인 4는 x2, x12로 공

9) 요인추출의 목적은 요인을 결정하는 것으로 요인추출법에는 주성분분석, 공통요인분석, 최우법요인분석 등이 있으나 관측된 요인의 선형결합인 주성분 분석(principal components analysis or component analysis: PCA)을 많이 이용한다.

10) 요인 적재치가 .5이상이면 통계분석 상 아주유의하고 .4 이상이면 유의하고 .3이상이면 유의한 편이다.

무원의 친절도, 주민의 행정정보 만족도와 같이 '행정기관 접근용이성'이라는 공통된 범주로 묶을 수 있다. 따라서 각 요인에 속한 변수의 공통점을 찾아 지역사회 대주민 행정서비스에 대한 만족도에 대한 4가지 요인을 '행정서비스의 형평성', '행정서비스의 대응성', '능률성' 및 '행정기관 접근용이성'이라고 할 수 있다.

표 8. 행정서비스에 대한 회전된 성분분석(a)  
Table 8. Rotated component analysis

	성분			
	1	2	3	4
X7	.800	.145	.172	.255
X8	.778	.202	.205	6.292E-02
X10	.705	.263	-.127	-.131
X3	.468	-.101	.402	.265
X6	8.867E-03	.777	.319	.237
X4	4.244E-02	.709	-8.888E-02	7.580E-02
X5	.293	.704	.249	.155
X9	.325	.657	2.878E-02	-9.457E-02
X1	-3.407E-02	.142	.801	-1.440E-03
X11	.223	9.351E-02	.794	-1.225E-03
X2	-9.845E-02	.245	.113	.833
X12	.427	7.011E-03	-.111	.744

- 주) 1. 요인추출방법: 주성분 분석
- 2. 회전방법: Kaiser 정규화가 있는 베리맥스  
(a) 8반복계산에서 요인회전이 수렴됨

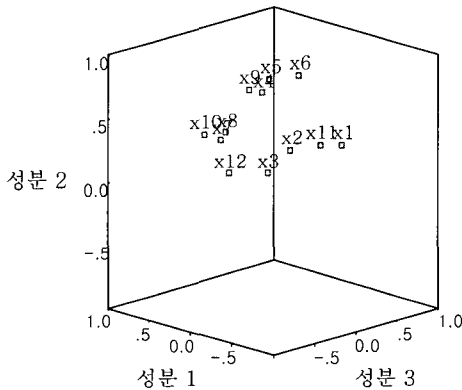


그림 2. 요인 1, 2, 3, 4의 회전 공간 성분도표  
Figure 2. Rotated component spot of factor 1-4

(그림 2)는 회전된 성분행렬(rotated component matrix)의 값을 그림으로 나타낸 것이다.

적재값 도표의 선택에 의해 얻어진 도표를 보면 4요인이 4축을 이루고 요인분석의 대상이 되는 12개의 변수들이 각각 공간에 자리 잡고 있다는 것을 알 수 있다.

## V. 결론

정보화사회의 도래로 세계화·개방화의 추세가 가속되면서 지방자치시대가 본격적으로 실시되기에 이르렀다. 지방자치시대가 열리면서 지방행정단위 규모의 재고에 많은 관심이 고조되고 있는 것은 주지의 사실이다. 세계화로 인한 무한경쟁시대에 하향식 통치방식으로는 규모의 경제를 영위할 수 없으며 더 이상 경쟁력을 담보할 수가 없다.

과거 우리나라의 행정구역은 일제시대 이래로 통치목적과 행정 편의상 도농 분리형 행정구역 개편이 그대로 유지되어오고 있었다. 그러나 도농분리 형태의 행정구역 개편은 그동안 시대적 변화를 반영하지 못하고 문제점만 축적되어왔다. 생활권과 행정권의 괴리현상으로 종합적인 행정이 이루어지지 않았으며, 단일자치단체의 구역을 넘어 미치는 광역적 사무에 대한 문제점들이 발생하였고, 그동안 도시중심의 성장거점전략을 토대로 중심도시와 배후농촌을 분리시켜 심각한 재정적 불균형을 초래하였다. 이러한 문제점을 극복하고 지역사회의 경쟁력 강화, 광역행정의 원활한 수행, 지역의 균형개발, 전통문화의 계승 발전, 주민화합을 위한 도농복합 형태의 구역개편이 이루어지게 되었다.

전남의 4개의 통합시에서는 통합이후의 행정서비스의 만족도는 평균 3.15로 약간 만족하고 있는 것으로 나타나고 있으며 향후 더욱 안정적으로 정착될 것으로 보이나 그 속도는 완만하게 진행될 것으로 예상된다. 본 연구에서는 요인분석을 통한 지역사회 행정서비스의 효과성을 분석한 결과 12개의 변수들은 4가지의 요인으로 묶여지는 것을 알 수 있었다. 즉, 첫 번째 요인은 '행정서비스의 형평성'으로 주민들의 생활편의 및 복지혜택, 도·농간의 균형개발, 도·농간의 도로·교통·통신체계 개선도, 도·농간의 공무원 인사교류라는 공통된 범주로 묶을 수 있다.

두 번째 요인은 '행정서비스의 대응성'으로 혐오시설의 입지에 대한 인식, 지역개발에 대한 만족도, 통합시민으로의 화합도, 행정에 대한 주민의 참여도라는 공통된 범주로 묶을 수 있다. 세 번째 요인은 '능률성'으로 민원업무의 처리속도, 업무처리의 효율성이라는 공통된 범주로 묶을 수 있다. 그리고 네 번째 요인은 '행정기관 접근용이성'으로 공무원의 친절도, 주민의 행정정보 만족도라는 공통된 범주로 묶을 수 있다.

따라서 각 요인에 속한 변수의 공통점을 찾아 지역사회 대주민 행정서비스에 대한 만족도에 대한 4가지 요인을 '행정서비스의 형평성', '행정서비스의 대주민 대응성', '행정서

비스의 능률성 및 '행정기관 접근용이성' 으로 요약하여 설명할 수 있으며, 이는 통합시들이 안고 있는 지역사회의 대 주민 행정서비스를 강화하는데 중요한 영향을 미친다는 것을 알 수 있다. 따라서 향후 통합시의 행정서비스를 제공하는데 있어서 이러한 요인들에 대하여 지역사회의 관심과 노력이 반드시 필요할 것으로 판단된다.

본 연구는 통합시 주민을 대상으로 실증적으로 이루어졌다. 그러나 전국적으로 총 46개 통합시 중에서 전남지역 4개시를 대상으로 하였으며 순천시, 광양시, 나주시는 1995년 1월에 통합하여 10년이 경과하였으나 여수시는 1998년 4월 통합하여 약 3년여의 기간차이가 있어 만족도에 대한 성과에 차이가 있을 수 있으나 이를 무시하였다. 또한 변화의 추이를 추적하기 위해서 지속적인 조사 연구가 필요하며, 전국적인 표본 선정을 통하여 조사를 더욱 확대할 필요가 있을 것이다.

### 참고문헌

[1] 홍준현, "지방행정 계층구조 개편방안", 「한국행정연구」, 제7권 제1호, 1998.

[2] 김안제, "행정구역개편의 당위론과 현실론", 「자치행정」, 지방행정연구소, 1994. 4.

[3] 김익식, "도농통합형 행정구역개편의 영향과 과제" 「토지연구」, 한국토지공사, 1995. 10.

[4] 심건길, 나대웅, "도농통합시의 행정서비스 제고방안", 「한국지방자치학회보」, pp.252-257. 1997. 9.

[5] 홍준현, 「시·군 통합에 의한 지방행정구역개편의 영향 평가」, 한국행정연구원 연구보고서, pp.96-103. 1997. 10.

[6] 박종관, "시·군 통합정책의 성과 평가", 「행정구역 개편의 쟁점과 평가」, pp. 53-92. 2001.

[7] Department of Economic and Social Affairs of U.N., *Decentralization for National and Local Development* (New York: U.N., 1962), p.21.

[8] 장태욱, "도농통합의 의의와 방향", 「도시문제」, p.9, 1994. 6월호.

[9] 임승달, "통합시의 도시개발 과제와 방향", 「도시문제」, pp. 33-49, 1995. 3월호.

[10] 최양부, 윤원근, 「행정구역의 합리적 조정방안: 정주 체계에 따른 도·농 통합적 행정구역의 모색」, 한국농촌경제연구원, 1988.

[11] 최락인, "지역사회 주민 관계성 만족도에 관한 실증적 연구", 「한국컴퓨터정보학회지」, 한국컴퓨터정보학회, 2006.9.

[12] Walsh, K. *Marketing in Local Government*, Essex: Longman, 1989.

[13] 김영기, 「지방자치론」, 대영문화사, pp. 24-25, 1994.

[14] Dunn, William, N., *Public Analysis: An Introduction*, Englewood Cliffs. N J. Prentice-hall, Inc., 1981.

[15] 정충영, 최이규, 「SPSSWIN을 이용한 통계분석」, 무역경영사, pp.136-141. 2003.

[16] 채서일, 김선철, 최수호, 「SPSSWIN을 이용한 통계분석」, 비·앤·엠·북스, pp.178-192. 2005.

[17] 한승준, 「조사방법의 이해와 SPSSWIN활용」, 대영문화사, pp.450-454. 2006.

### 저자소개

#### 최락인

성경대학교 지역사회개발학부 교수  
행정학 박사  
경영지도사(재무관리)  
행정관리사(1급, 정책분석사)  
<관심분야>조사방법론, 지방자치, 지방재정, 지역사회개발학, 도시행정