

기획논문

# 행정서비스 조사방법론의 비판적 검토

## 종합만족도 측정의 개선방안을 중심으로

### 황 아 란

만족도 조사는 행정서비스의 질적 수준을 측정하는 데 목적을 두고 있으며, 동시에 행정서비스의 개선을 위한 행정관리 수단으로서 그 필요성이 인정된다. 그런데 조사의 활용이라는 측면에서 볼 때, 비교평가를 위한 만족도 조사는 행정서비스의 전반적인 질적 수준 혹은 종합만족도를 파악하는 데 초점을 두며, 행정서비스의 개선을 위한 조사는 행정서비스의 하위 구성요소와 중요도를 파악하는 데 주안점이 있다.

본 논문의 목적은 방법론적 측면에서 비교평가를 위한 만족도 지수 산출의 문제점을 비판적으로 검토하고 개선방안을 모색하는 데 있다. 부문별 만족도의 기중합으로 산출되는 종합만족도의 예측값이 측정의 타당성과 신뢰성 측면에서 행정서비스의 성과 그 자체를 측정하는 데는 부적절한 방법임을 지적하고, 그 대안으로서 종합만족도 자체를 복수의 지표로 측정하는 방법을 제안하였다. 또한 종합만족도 예측값은 서비스의 질적 개선과 만족도 제고를 위한 관리요소를 파악하는 데 한정하며, 하위 차원의 규명은 직접 설문보다는 관련 세부항목을 이용하여 잠재변수로서 추정하는 방법을 제안하였다.

주제어 : 만족도 조사, 행정서비스의 질, 조사방법론

### 1. 서론

고객지향적 정부 구축은 미국을 비롯한 선진 외국뿐만 아니라 민주화 이후 우리나라에서도 중요한 행정개혁의 중심으로 자리잡고 있다. 즉, 행정을 고객인 주민의 입장에서 수행하여 생활의 질을 제고하려는 노력이 고객지향적 정부의 요체라 할 수 있다. 특히 분권화와 주민참여의 중요성이 강조되면서 지속적 관심을 받고 있는데, 이는 행정이 과거 공급자 중심에서 소비자 중심의 행정체제로 행정 패러다임

황아란은  
미국 State  
University of  
New York at  
Stony Brook에서  
박사학위를 받고,  
현재 한국지방행정  
연구원 수석연구원  
으로 재직중이다.

ahwang@krila.  
re.kr

이 변화되고 있음을 뜻한다.

행정서비스에 대한 만족도 조사는 이를 반영하는 것이면서 동시에 공급자 중심의 행정관행을 수요자 중심으로 전환시키는 데 기여한다.<sup>1)</sup> 또한 이는 만족도 조사를 통하여 행정서비스에 대한 주민의 수요(욕구)와 기대를 파악할 수 있다는 점과, 이를 수용하여 행정서비스의 질적 개선까지도 이를 수 있다는 점에서 성과 지향적 행정을 추구하는 것에도 도움이 된다.

우리나라의 경우, 행정서비스 만족도 조사의 중요성이 강조되는 시대적 추세가 특히 1990년대 중반 민선지방자치의 출발과 시기를 같이 한다. 1997년 8월 '민원사무처리에 관한 법률'의 제정·공포시 국민만족도 조사에 관한 근거조항이 신설됨으로써 민원행정에 대한 국민만족도 조사가 법제화되었다.<sup>2)</sup> 또한 대통령훈령 제 70호에 근거하여 1998년부터 '행정서비스 현장제'가 도입됨에 따라 중앙정부기관과 지방자치단체에서 행정서비스에 대한 만족도 조사가 정례화되고 있다.<sup>3)</sup> 구체적으로 국가는 정부기관의 행정서비스나 분야별 시책에 대하여, 그리고 지방자치단체에서는 주요 정책이나 각종 지방행정서비스에 대한 성과평가의 일환으로 각종 만족도 조사를 활용하고 있다.

그러나 지금까지의 연구결과를 살펴보면, 만족도 조사모형의 이론적 체계화가 미흡한 실정이라 할 수 있다. 연구자에 따라 혹은 분석방법에 따라 만족도 모형의 구성체제가 상이한 결과가 야기되거나 설명력이 낮아 신뢰성과 타당성이 낮게 평가되기도 하였다. 물론 이러한 문제점들은 만족도의 개념을 어떻게 규정하며 어떻게 측정하는가의 문제부터 시작하여 어떠한 방법론을 적용하는 것이 적절한가에 대한 논란으로 정리될 수 있다.

더욱이 만족도 조사결과를 기관간 순위평가에 활용하는 문제에서는, 그것이 조사목적에 부합된 조사설계에 따라 엄격히 통제되어야 함에도 불구하고 편의에 따라 적용되어 피평가기관으로부터 반발과 불신 등 많은 부작용을 낳기도 하였다. 따라서 행정서비스에 대한 고객만족도 조사는 조사모형의 개발을 비롯하여 조사방법, 조사결과

해석과 활용에 대한 체계적이고도 과학적인 접근이 요구된다.

본 연구의 목적은 행정서비스에 대한 기존의 만족도 지수 산출모형과 방법을 재검토하여 개선방안을 모색하는 데 있다. 특히 조사목적—행정서비스 질의 측정과 행정서비스 개선을 위한 질적 구성체제의 파악—에 비추어 만족도 모형설계를 비판·검토하며, 부문만족의 가중합으로 산출하는 만족도 지수가 비교평가에 활용될 때 제기될 수 있는 문제점에 초점을 둔다.

이를 위하여 먼저 제2절의 이론적 논의에서는 만족도 조사의 필요성과 의의를 살펴본다. 그리고 기존연구의 접근방법과 주요 내용을 중심으로 만족도에 대한 개념화를 시도한 후, 행정서비스 성과측정으로서의 만족도와 인지된 행정품질과의 관계를 검토한다. 제3절에서는 비교평가를 위한 현행 만족도 조사의 문제점을 측정의 타당성과 신뢰성에 초점을 두고 방법론적 시각에서 고찰한 후, 이에 대한 개선방안을 논의할 것이다.

특히 만족도 측정의 타당성 문제는 만족도 조사의 목적과 연계하여 부문별 만족도의 가중합으로 행정서비스의 질을 측정하여 비교하는 것이 왜 문제인지를 분석하며, 측정의 신뢰성 문제에서는 이를 어떻게 측정하는 것이 적절한지에 대하여 논의하고자 한다.

## 2. 이론적 논의

### 1) 만족도 조사의 필요성 및 의의

행정서비스에 대한 주민평가로서 만족도 조사는 행정서비스의 성과를 측정하는 수단으로 활용되고 있다는 점에서 중요성을 지닌다.<sup>4)</sup> 성과평가의 측면에서 볼 때, ‘주민 만족도’는 행정의 책임성을 높이고, 주민의 기대에 부합하는 민주적 행정의 실현과 주민의 관심과 참여를 유도할 수 있으며, 행정기관의 경쟁력 제고노력을 유인하게 된다는

점에서 의의를 지닌다.

그 밖에도 행정서비스에 대한 만족도 조사는 행정의 성과를 주민으로부터 평가받는다라는 점에서 공무원에게 행정에 대한 책임의식을 제고시키는 계기가 되며, 행정기관간 만족도의 비교평가를 통하여 기관간 고품질의 행정서비스 제공에 선의의 경쟁을 유도하고 '고객만족 행정서비스 구현'에 기여하게 된다(최병대 외, 2000).

즉, 주민 중심의 행정서비스란 궁극적으로 쾌적한 삶의 질을 제공하는 데 그 존재이유가 있는 것이며, 그런 점에서 행정서비스에 대한 만족도 조사는 행정의 민주성 제고와 주민의 복지증진에 실질적인 기여를 할 것이며, 아울러 행정의 능률성을 높이는 효과를 기대할 수 있다.

그러나 성과평가의 일환으로 실시되는 만족도 조사가 적절한 도구인가에 대한 비판도 존재한다. 주민들의 주관적 평가로서 만족도 평가가 행정서비스의 객관적 산출(실적)과 일치하는가의 여부에 대해 논란이 제기된 바 있다(Brown and Coulter, 1983; Brudney and England, 1982). 그러나 '서비스의 질은 고객이 결정한다'는 관점에서 볼 때, 만족도 조사결과는 서비스의 질을 정확하게 대변해 준다고 할 수 있다(오창택, 1998). 또한 행정의 목표가 국민이 만족하는 행정서비스로의 전환이라면 국민의 평가와 의견수렴은 필수불가결한 절차이고 적절한 접근인 것이다.

한편, 만족도 조사는 주민의 욕구에 대응하는 행정을 위해 그 자체로 중요성이 있을 뿐만 아니라, 행정개선에 기여한다는 점에서도 그 필요성과 의의를 찾을 수 있다(Poister and Henry, 1994). 이는 주민의 의견을 수렴하여 행정서비스의 질을 향상시키고 생산성을 제고시키는 방안을 마련하는 데 필요한 정보를 직·간접적으로 제공해 준다는 점에서 그러하다. 만족도 조사는 또한 행정서비스에 대한 성과측정뿐 아니라 행정서비스의 개선과 생산성을 제고시킬 수 있는 관리전략을 도출하는 것을 중요한 목적으로 삼기도 한다(강인호 외, 2001; 육동일·원구환, 1998; 오창택, 1998).

이는 만족도 조사가 전반적인 행정서비스의 질을 측정하는 데 국한된 것이 아니라 행정서비스의 질을 구성하고 있는 여러 차원(요소)을 규명하고, 이에 대한 만족도를 함께 조사하여 그 상관성을 분석하는데 그 유용성이 있기 때문이다. 특히, 어떤 요소가 서비스의 종합적인 질을 결정하는 데 중요한 부분을 차지하며, 그 요소의 만족도 수준은 어느 정도인가를 파악하는 것은 제한된 인적, 물적 자원하에서 관리상의 우선순위를 매기는 데 유용한 자료가 된다(Chen et al., 1994; Garvin, 1987).

## 2) 만족도의 개념: 만족도는 무엇을 측정하는가?

행정서비스 성과측정의 수단으로 활용되고 있는 만족도 조사를 진단하고 조사방법론의 타당성을 분석하기 위해서는, 먼저 만족도 조사를 통하여 행정서비스의 성과를 측정하는 것이 곧 행정서비스의 품질을 평가하는 것과 동일한 개념인지를 논의할 필요가 있다.<sup>5)</sup> 이는 서비스 품질과 고객만족 간의 관련성에 대한 논쟁으로, 대부분의 연구들이 두 개념이 서로 관련은 있으나 별개의 개념이라는 데 동의하고 있다.

예를 들어 서비스의 질을 높게 인지하지만 (예: 너무 비싸거나 고객의 선호도에 적합하지 않는 경우) 고객의 만족도가 낮을 수 있으며, 반대로 서비스의 질을 낮게 인지하지만 (예: 고객의 예산이나 선호도에 적합한 경우) 고객의 만족도가 높을 수 있다. 즉, 서비스의 질은 태도의 한 형태로서 전반적인 서비스 제공에 대한 평가인 데 비하여, 만족도는 태도가 아닌 주관적인 감정적 상태로서 구체적인 서비스 거래에 대한 평가라는 것이다(Parasuraman et al., 1988; Cronin and Taylor, 1992; Smith, 1995).

한편, 지금까지의 연구에서는 일반적으로 서비스의 질과 만족도가 서로 정(+)의 관계에 있을 것이라는 데는 의견의 일치를 보이지만, 양자간 인과의 방향성 문제에서는 아직 합의점을 찾지 못하고 있다.

초기 연구에서는 만족도가 서비스 질의 선행변수라는 주장, 즉 '구체적인 서비스 거래에 대한 평가'를 뜻하는 만족도가 '전반적인 평가'를 뜻하는 인지된 서비스의 질을 결정한다는 주장이 우세하였다(Bolton and Drew, 1991; Bitner, 1990).

반면에 최근의 구조분석(LISREL)을 통해 양자간의 관계를 규명하는 연구들은 다양한 서비스에서 인지된 서비스의 질이 만족도를 결정한다는 주장을 제기하고 있다(Andreassen, 1995; Devlin and Dong, 1994; Parasuraman et al., 1988). 이렇듯 인지된 서비스의 질이 만족도를 결정하는 것인지, 아니면 만족도가 서비스 질의 인지에 영향을 미치는 것인지에 대한 논란이 계속되고 있다는 점은 후속적인 재검증의 필요성을 시사한다고 할 것이다.

본 논문에서는 만족도 조사에서 측정하고자 하는 것이 행정서비스의 질적 수준(성과)이라는 점에서 인지된 행정서비스의 질을 논의하는 데 초점을 둔다.<sup>6)</sup> 지금까지의 연구들을 살펴보면, 인지된 행정서비스의 질은 크게 세 가지로 측정된다. 첫째, 서비스의 질은 이용자의 기대(*expectation*)와 실제 경험한 성과(*performance*)를 비교하여 나온 평가라는 관점에서, 서비스에 대한 기대와 인지된 서비스 수행성과의 차이(*gap*)를 서비스의 질 측정에 이용하는 방법이다(Bolton and Drew, 1991; Brown and Swartz, 1989; Parasuraman et al., 1988).

둘째, 서비스 질은 인지된 성과 그 자체로 측정되는 것이 바람직하다는 견해로서, 현재 경험한 서비스의 성과에 대한 평가가 태도(인지된 서비스 질)에 가장 큰 영향을 미치며, 기대나 중요도로서 가중치를 부여하는 것은 별 영향을 미치지 못하거나 유의미하지 않다는 주장이다(한국지방행정연구원, 1998; Lam, 1995; Cronin and Taylor, 1992).

셋째, 인지된 서비스의 성과나 기대와 함께, 고객이 느끼는 중요도를 가중치로서 서비스의 질을 측정하는 방법이 이용되기도 한다. 즉, 인지된 서비스의 성과와 기대를 비교한 차이에 고객의 주관적 중요도를 곱하거나(Parasuraman et al., 1991), 혹은 인지된 서비스의 성과에 중요도(가중치)를 곱하는 방법으로 서비스의 질을 측정하는 방법

이 사용되기도 한다(오창택, 1997; 박중훈, 1997). 요약하면 서비스 질의 측정은 다음 <그림 1>과 같은 식으로 정리해 볼 수 있다.

그런데 지금까지의 연구결과를 종합하여 분석해 보면, 인지된 서비스의 질은 고객의 사회경제적 배경변수(성별, 소득, 직업, 인종 등)에 따라 서비스에 대한 기대가 달라질 수 있으며(Scott and Shieff, 1993), 서비스에 대한 고객의 관여도(*involvement*)에 따라서도 차이가 있음을 발견할 수 있다(Jayanti and Jackson, 1991). 또한 공공서비스의 이용 빈도에 따라 서비스에 대한 평가나 만족이 달라질 수 있음을 보여준다(Roth and Bozinoff, 1990).

이러한 연구결과는 서비스 종류의 특성에 따라 적절한 서비스 질의 측정방법도 달라질 수 있음을 보여준다. 이는 특히 서비스의 질이나 만족도 측정에서 서비스의 종류나 특성이 측정값에 영향을 미칠 수 있다는 것을 의미하는데, 바로 이러한 점이 측정값에 편의(*bias*)를 발생시키는 체계적 오차로서 측정의 타당성을 저하시키는 요인이라는 점에 주의를 기울일 필요가 있다.<sup>7)</sup>

### 3) 만족도 조사의 목적

행정서비스의 만족도 조사는 대개 중앙행정기관의 국민(고객) 만족도 조사와 지방자치단체의 주민 만족도 조사로 나뉜다. 조사목적에 따라 크게 행정서비스의 질적 수준을 측정하는 것과 행정서비스의 개선을 위한 질적 구성체제를 파악하는 것으로 분류할 수도 있다. 지금까지 우리나라의 많은 연구들은 특정 행정기관이나 행정분야(특히 민

그림 1  
서비스 질의 측정방법

- |  |
|--|
| ① 서비스의 질 = 수행성과 - 기대<br>② 서비스의 질 = 수행성과<br>③ 서비스의 질 = (수행성과 - 기대) × 중요도<br>④ 서비스의 질 = 수행성과 × 중요도 |
|--|

원행정분야)에 초점을 둔 사례가 많았지만, 행정기관간, 행정분야간(강인호 외, 2001; 박중훈, 2000; 오창택, 1998; 황명수 외, 1997) 만족도 비교 역시 중요한 관심대상임에는 틀림이 없다. 후자의 조사목적은 행정서비스의 질적 수준을 측정하는 것과 벤치마킹을 위하여 다른 행정기관(또는 행정분야)과 비교평가 할 수 있는 근거자료로서 활용하는 데 있다.<sup>8)</sup>

그런데 행정서비스 만족도 조사의 목적, 즉 행정서비스의 성과(만족도 수준)를 파악하는 것과 행정서비스의 질적 구성체제 및 영향력을 규명하는 것에서는 양자가 서로 밀접한 관련이 있기는 하지만 각각을 별개의 영역으로 구분하여 접근할 필요가 있다. 우선, 행정서비스에 대한 전반적인 만족도, 행정서비스의 전반적인 질적 평가, 혹은 행정서비스의 종합만족도 등에는 행정서비스의 성과 그 자체를 전체적으로 파악하는 데 주요 관심을 둔다. 이러한 목적의 조사는 시계열상의 행정서비스의 질이나 만족도의 변화추이를 파악하는 데 사용되기도 하지만, 성과평가의 일환으로서 기관간 비교평가나 분야간 비교평가에 활용되고 있다.

한편, 만족도 조사를 통하여 행정서비스의 질적 구성체제 및 영향력을 규명하는 데 초점을 두는 이유는 다양한 차원에서 서비스의 질에 접근하는 것이 서비스 질의 개선전략을 세우는 데 활용될 수 있기 때문이다(Chen et al., 1994; Garvin, 1987). 특히 이 분야에 있어 선도적 역할을 하였던 것으로서 갭이론(Gap theory)에 기초한 SERVQUAL 모형을 들 수 있으며(Parasuraman et al., 1988; 1991), 이후 많은 연구가 서비스 질의 구성체제를 규명하는 데 노력해 왔다. 우리나라에서도 만족도 모형개발에 대한 시론적 연구에서 시작하여(김판석, 1996; 박중훈, 1997) 구성차원을 규명하는 실증적 연구로 발전되고 있다(허정욱·김정희, 2000; 육동일·원구환, 1998; 오창택, 1998; 황명수 외, 1997).

지금까지의 서비스 질의 구성체제에 대한 연구결과를 살펴보면 국가마다, 서비스 종류마다, 혹은 분석방법에 따라 각기 상이한 구성차



원을 바탕으로 하고 있는 것을 발견할 수 있다. 이는 문화적 차이와 서비스 환경의 특수성, 측정항목과 방법론의 차이점 등에서 그 이유를 찾을 수 있을 것이다. 특히 서비스의 질적 구성차원이 서비스의 종류에 따라 상이하게 나타나는 것을 주목할 필요가 있는데, 어떤 연구들은 서비스 질을 단일한 차원으로 개념화하는 것이 적절할 수도 있음을 제시하기도 하여(Lam, 1995; Cronin and Taylor, 1992 등) 행정서비스의 분야별 구성차원에 대한 후속연구의 필요성을 도출할 수 있다.

요약하면, 행정서비스의 만족도 조사를 통하여 행정서비스의 질적 수준을 측정하는 것과 행정서비스의 개선을 위하여 구성요소를 파악하는 것 모두가 중요한 연구과제이다. 혹자는 만족도 조사에서 행정서비스의 개선 목적을 강조하여 질적 구성차원을 규명하는 데 초점을 두기도 하지만, 행정서비스가 개선되기 위해서는 먼저 행정서비스의 질적 수준을 파악하여 다른 유사한 기관이나 서비스, 또는 시계열적 변화를 분석하는 것이 선행되어야 할 것이다.

### 3. 만족도 측정방법의 비판적 검토

#### 1) 만족도 측정의 타당성: 무엇을 측정하기 위한 조사인가?

평가의 목적이 무엇이나에 따라서 평가항목의 구성이 달라져야 하는 것처럼, 조사의 목적이 무엇이나에 따라 설문항목의 구성과 조사항목의 선정이 달라져야 한다. 특히 조사비용의 차이뿐 아니라 조사결과를 행정기관(또는 공무원)의 책임의식과 경쟁력을 확보하는 수단으로 활용할 수 있다는 점에서 설문항목의 선정과 분석방법에 신중한 선택이 요구된다.<sup>9)</sup> 따라서 조사의 활용이란 측면에서 볼 때 비교평가를 위한 만족도 조사는 행정서비스의 전반적인 질적 수준, 혹은 종합만족도를 파악하는 데 초점을 두며, 행정서비스의 개선을 위한 조사는 행정서

비스의 하위 구성요소와 중요도를 파악하는 데 초점을 두어야 한다.

그런데 문제는 비교평가를 위한 만족도 조사가 적절하게 설계되고 있는가 하는 점이다. 만족도 조사의 비교평가를 통하여 우수기관을 표창하고 홍보하는 것은 만족도가 행정서비스의 성과를 제대로 측정한다는 것을 전제하기 때문이다. 그러나 이와 같은 성과측정에서 지금까지 제기되어온 가장 큰 문제점은 확일적으로 단순히 비교·평가한다는 데 있다.

첫째, 앞서 논의하였듯이 서비스 질의 구성체제에 대한 연구결과에서 주목해야 할 점은 행정서비스의 종류나 성격에 따라 서비스 질의 구성체제가 다르고 만족도 평가 역시 차이가 날 수 있다는 점이다. 예컨대 규제적 성격의 행정서비스보다 시혜적 성격의 행정서비스에 대한 주민만족이 높다는 것은 쉽게 예상할 수 있다. 만약 이 점을 간과하고 단순 비교를 한다면 만족도 측정값에 체계적 오차가 작용하여 평가의 타당성이 크게 훼손될 수 있다. 실제로 민원행정이나 보건행정, 도서관행정 등에 대한 만족도가 높은 반면, 세무행정이나 건축행정에 대한 만족도가 낮게 나타나는 경향은 바로 행정서비스의 성격이 만족도에 영향을 준다는 것을 시사한다.

둘째, 이론적 측면에서 볼 때 만족도 개념의 지배적인 기대불일치 패러다임은 만족도가 서비스의 질 자체로 결정되는 것이 아니라 개인의 기대수준에 의해 좌우될 수 있음을 가정한다. 이는 동일한 질적 수준의 서비스라고 할지라도 서비스의 수혜집단의 성격에 따라 만족도에 차이가 발생할 수 있음을 나타내는 것이어서, 이 역시 평가의 타당성에 심각한 문제를 내포하고 있다.<sup>10)</sup>

행정서비스에 대한 주민의 기대수준은 크게 두 가지 측면에서 논의될 수 있는데, 하나는 행정서비스의 분야(혹은 행정기관)에 따라 행정서비스에 대한 주민의 기대와 요구가 다를 수 있다는 점이다. 행정서비스의 성격(예: 규제적, 시혜적 행정서비스)에 따라 서비스에 대한 기대와 요구는 다르게 형성될 수 있으며, 주민과의 거리감(예: 시청, 구청, 동사무소)에 따라 행정서비스에 대한 기대도 다를 수 있기 때문이

다(Foster and Snyder, 1989).

다른 하나는 동일한 행정서비스라 하더라도 주민의 기대와 요구는 개인의 인구경제학적 특성(예: 교육수준, 소득, 연령 등)에 따라 그 수준이 달라질 수 있다는 점이다. 즉, 행정서비스의 질적 수준을 반영하는 만족도 점수가 행정기관간 또는 지역(지방자치단체)간에 객관적 비교평가의 도구로 사용하기 위해서는 응답자의 기대수준이 동질적이어서 영향을 미치지 않는다는 것이 전제되어야 한다. 이러한 점을 무시하고 행정기관이나 행정부서가 제공하는 행정서비스의 만족도 점수를 단순 비교하여 순위를 부여하는 관행은 부적절한 평가라 할 것이다.

이와 같은 문제를 해결하기 위해서는 적어도 기관간, 분야간 공통된 행정서비스 영역(예: 전화응대, 대민서비스 등)에 국한하여 비교평가를 하거나, 서비스의 특성별, 기관별 만족도의 편차를 고려하여 시계열적 만족도 추이나 만족도의 변화(박경효·정윤수, 2001; 한국지방행정연구원, 1998)를 측정변수로 활용하는 것이 적절한 방법이다.

또한 응답집단의 인구경제학적 특성으로 인하여 기대수준이 유의미한 차이를 보인다면, 이를 통제하여 비교하는 것이 타당하다. 물론 개인의 주관적 기대수준을 인위적으로 통제하는 것은 현실적으로 불가능하다. 다만 다양한 행정서비스의 비교평가나 기관간 비교평가를 위해서는 적어도 기대수준에 영향을 미치는 주요 변수(학력, 소득, 도시성격 등)에 대한 통계적 통제의 필요성이 있다고 본다.

한편, 또 하나의 문제는 비교평가에 활용되는 만족도 지수의 측정과 관련된 것이다. 즉, 행정서비스의 질적 구성체제를 규명하기 위한 목적으로 설계된 조사를 만족도 지수 측정에 적용하는 것은 부적절한 방법일 수 있다는 점이다. 행정서비스의 질적 향상이란 목표 아래 구체적으로 어떤 부문(요소)이 개선되는 것이 효과적인가를 결정하기 위하여 각 부문의 중요도와 만족도 수준을 파악하도록 설계된 것이 만족도 모형이다.

그런데 이 모형을 다양한 행정서비스에 적용하여 만족도 지수를 산출하고 이를 비교평가에 이용하는 것이 타당성을 지니기 위해서는 총

족되어야 할 전제가 있다. 즉, 비교평가의 모든 대상이(행정기관 또는 서비스분야) 단일한 모형으로 규정되고 설명되어야 한다는 것이다.

그러나 이는 위에서 지적하였듯이 서비스의 종류나 성격에 따라 질적 구성체제가 상이하여 만족요인이 다를 수 있고, 더구나 모든 요인이 지닌 영향력이 각기 다를 수 있다는 점을 간과하고 있다. 또한 대개의 경우 설명력이 그리 높지 않은 모형에서 산출된 지수(예측값)가 행정서비스의 질적 수준(또는 만족도)을 잘 대변해 줄 수 있는가와 관련된 보다 근본적 의문이 제기된다. 이러한 문제는 결국, 만족도 지수가 관찰값이 아닌 예측값을 사용하는 데서 발생하는 문제로, 이에 대한 자세한 논의는 아래의 종합만족도 측정방법에서 다루고자 한다.

## 2) 측정의 신뢰성: 종합만족도는 어떻게 측정되어야 하는가?

종합만족도의 개념측정에 대한 이론적 연구나 체계적 실증분석은 지금까지 그리 많지 않았다. 그러나 일반적인 만족도 측정방법으로 전체적인 종합(체감)만족도와 부문별 만족도를 구분하여 조사한 후, 이들을 합산하는 방법(강인호 외, 2001; 이선우 외, 1999; 한국능률협회, 1998)과 부문별 만족도 점수만을 중심으로 측정하는 방법이 사용되고 있다(라휘문·박희정, 2001; 최병대 외, 2000; 육동일·원구환, 1998). 우선 부분(요소)별 만족도 점수를 종합만족도 지수 산출에 활용하는 방법, 즉 체감만족도의 관찰값이 아닌 예측값을 사용하는 문제를 살펴보자.

부문별 만족도 점수를 이용하여 종합만족도 지수를 산출하는 가장 일반적인 방법은 수리적 기법을 통하여 종합(체감)만족도와 부문(요소)만족도의 상관계수나 회귀계수를 가중치로 사용하거나(중앙정부기관 및 지방자치단체 등),<sup>11)</sup> 중요도를 직접 설문하여 가중치 산정에 이용하는 것이다(서울시 등).<sup>12)</sup>

그런데 측정하고자 하는 것이 행정서비스의 전반적인 질적 수준 혹은 종합만족도일 때, 체감만족도의 관찰값을 가중치 부여에만 사용하

고 하위요소의 가중합으로 종합만족도 지수를 산출하는 방식은 측정의 타당성과 신뢰성 측면에서 심각한 오류가 발생할 수 있다. 우선, 이러한 방식은 체감만족도의 관찰값이 하위요소의 가중합보다 더 많은 측정오차를 포함한다는 것을 가정할 수 있어야 한다.<sup>13)</sup>

측정오차는 크게 두 가지로 구성되는데, 하나는 이론(잠재)변수와 측정변수의 차이(오차 1)이며, 다른 하나는 측정변수와 측정값의 차이(오차 2)라 할 수 있다. 전자의 오차 1은 측정변수가 이론변수를 반영하는 것이지만 이론변수 자체는 아니라는 점에서 오차가 발생하는 것이고, 후자의 오차 2는 측정값이 측정변수를 오차 없이 정확하게 측정하지 못하기 때문에 발생한다.

하위요소의 가중합으로 만족도 지수를 산출하는 것은 체감만족도의 측정에서 특히 오차 2(측정변수와 측정값의 차이)가 매우 크다는 것을 전제로 한다. 즉, 종합만족이란 상위개념의 측정변수가 구체적인 하위요소의 측정변수보다 추상성이 높기 때문에 측정값에 오차 2가 더 많이 발생할 것이란 가정이다.

그러나 하위요소의 측정변수들과 측정값들 사이에도 (적다할지라도) 후자의 오차 2가 존재하며, 이들 오차의 합이 체감만족의 측정값에서 발생하는 오차보다 적을지 클지는 알 수 없는 문제이다. 설령 이러한 하위요소의 오차 2가 적다할지라도 전자의 오차 1(이론변수와 측정변수 간의 차이)까지 함께 고려하였을 때, 과연 하위요소의 가중합으로 측정하는 만족도 지수가 체감만족도로 측정하는 만족도 지수보다 오차 (③항의 오차 1+오차 2)가 더 적을지는 의문이다.

더구나 오차 1은 특히 내용타당성 (*content validity*) 과 관련되고 있다는 점에서 주목할 필요가 있다. 내용타당성은 측정변수인 전반적인

그림 2  
측정오차

측정변수=이론변수-오차 1 -----	①
측정값=측정변수-오차 2 -----	②
측정값=이론변수-(오차 1+오차 2) -----	③

(체감)만족도 또는 부문만족이 '종합만족도'라는 이론변수의 내용을 얼마만큼 잘 반영하는가로 평가되는 것으로, 측정의 타당성과 거의 동일시되는 개념이기에 그 중요성이 강조된다(김태일, 2003). 내용타당성은 계량적 평가가 불가능하지만 이론적 측면에서 접근해 볼 수 있다.

즉, 행정서비스에 대한 전반적인 (체감)만족도는 개념상 서비스의 개별적인 부문(요소)의 총합보다 넓은 범위를 지닌다는 것이다. 따라서 부문만족에 의한 오차 1은 전반적인 (체감)만족의 오차 1보다 클 것을 예상할 수 있다. 다시 말해 행정서비스의 질적 구성체제에 대한 만족도 모형은 연구자가 이론적으로 혹은 경험적으로 추출한 제한된 평가부문일 뿐 모든 요소를 완벽하게 포괄된 것은 아니라는 사실을 상기할 필요가 있다.<sup>14)</sup>

물론 만족도 평가의 구성체제에서 보면, 이론상 행정서비스에 대한 종합(체감)만족도와 이를 구성하는 부문만족도 사이에 상관성이 높아야 한다. 가중치를 고려한 부문만족도의 합이 종합만족도에 가까울수록 완성도가 높은 모형이라 할 수 있다. 즉, 종합만족도를 구성하는 부문만족도가 종합만족도를 적절하게 설명하고 예측할 수 있어야(예컨대 회귀분석의 경우  $R^2$ 가 이를 나타내준다) 종합만족도 지수가 타당성을 지닌다는 것이다. 그러나 실제 대부분의 분석결과를 살펴보면 모형의 설명력이 매우 낮은 수준이거나 기껏해야 50~60%대에 그치는 것을 발견할 수 있다.<sup>15)</sup>

이런 점을 고려할 때, 종합(체감)만족도와 부문별 만족도를 합산하는 지수산출 방식도 설득력이 부족하다고 할 수 있다. 많은 경우, 이들의 합산방식은 같은 비중의 점수(각각 50%)를 부여하고 있는데, 왜 이 둘을 합산하는가는 체계적으로 설명되지 않고 있기 때문이다.<sup>16)</sup> 우선 종합만족도와 부문만족도의 관계를 볼 때, 부문만족도가 종합만족도에 포함된다는 점에서 중복계산의 문제가 제기될 수 있다(박경효·정윤수, 2001). 그런데 부문별 만족도의 총합이 종합만족도인 경우라면 50%의 가중치를 부여하여 합산하는 것은 불필요하기는 해도

정확성을 떨어뜨리는 것은 아니기 때문에 큰 문제는 아니라 본다.

그러나 현재까지 개발된 어떤 만족도 모형도 부문(요소)별 만족도가 종합만족도를 그리 잘 설명해주지 못하고 있다는 점에서, 설명력이 떨어지는 예측치를 동일한 가중치로 합산하는 것은 문제가 된다고 할 것이다. 그러나 이보다 더 근본적 문제는 이 둘을 합하는 것, 즉 종합만족도의 관찰값과 예측값을 합한다는 것이 과연 무슨 의미가 있는지를 이론과 방법론상에서 그 근거를 찾기 힘들다는 점에 있다.

끝으로 측정오차의 문제를 떠나서 재차 지적할 사항은 부분만족의 가중합이 비교평가에 타당성을 지니는가 하는 점이다. 보통 전체 표본집단을 대상으로 회귀계수(또는 상관계수)를 이용하여 가중치를 부여하여 만족도 지수를 산출하는데, 이때의 가중치는 전체 행정서비스의 만족도에 미치는 모든 변수의 영향력(또는 상관성)을 뜻하는 것이다. 문제는 이렇게 산출된 가중치를 부분집단(특정 기관/서비스 종류)에 적용하여 만족도 지수를 산출하고 비교하는 것이 부적절할 수 있다는 점이다. 이러한 적용은 전국(전체)이 동일한 만족모형을 지니며, 각 변수가 미치는 영향력이 동일할 것이란 가정(*homogeneity*)을 전제하고 있다.

그러나 만약 지역에 따라 또는 기관에 따라 행정서비스의 만족도를 결정하는 변수들의 영향력이 다른 경우라면(*heterogeneity*), 예를 들어 어떤 곳은 친절성이 만족도에 중요한 영향을 미치고, 다른 어떤 곳은 시설의 편리함이 중요한 요인이라면, 이러한 전제가 충족되지 않기 때문에 개별기관에 대한 행정서비스의 만족도 측정은 정확히 이루어질 수 없게 된다. 다시 말해 비교하고자 하는 행정서비스의 만족도가 구성변수들에 의해 다르게 영향을 받을 수 있다는 점을 무시하고 전체 행정서비스의 평균 가중치를 적용한다면 이는 부적절한 획일화로 인해 만족도 지수의 신뢰성이 떨어질 위험이 높다.<sup>17)</sup>

종합하면, 행정서비스의 성과 그 자체를 측정하거나 행정서비스의 전체적인 만족도 수준을 비교·평가하는 데 있어, 부문별 만족도의 가중합으로 산출되는 종합만족도의 예측값을 적용하는 것은 측정의

타당성과 평가의 신뢰성 측면에서 심각한 문제를 내포한다. 그런데 측정오차나 비교평가의 활용이란 점에서 지금까지 제기한 문제점들은 결국 만족도 지수 산출의 목적이 무엇이나에 초점을 두어야 할 것으로 본다.

다시 강조하지만, 행정서비스의 종합만족도 지수는 무엇보다 개인이 행정서비스에 대하여 나름대로의 '주관적 판단기준'에 의해 느끼는 만족도 수준 그 자체를 측정하는 것이어야 한다. 그런 점에서 볼 때, 부문만족보다는 체감만족도 측정변수가 우리가 측정하고자 하는 '전반적인 행정서비스의 질에 대한 종합만족도'의 내용을 더 잘 반영한다 할 것이다. 다변량분석의 필요성은 추상적인 만족도에 대한 구성 차원을 규명하고 각 부문의 중요도를 비교하기 위한 것임을 상기할 필요가 있다.

표 1  
종합만족도 측정을 위한  
설문항목 예시

<ul style="list-style-type: none"> <li>• 행정서비스의 질에 대하여 전반적으로 어떻게 평가하십니까? ① 매우 우수 ② 우수한 편 ③ 보통 ④ 미흡한 편 ⑤ 매우 미흡</li> <li>• 행정서비스는 전체적으로 선생님의 기대수준과 비교하여 얼마나 높거나 낮습니까? ① 기대보다 매우 좋음 ② 기대보다 좋은 편 ③ 기대한 정도 ④ 기대보다 못한 편 ⑤ 기대보다 매우 못함</li> <li>• 행정서비스는 작년과 비교하여 전체적으로 얼마나 좋아지거나 나빠졌습니까? ① 매우 좋아짐 ② 좋아진 편 ③ 별로 변화가 없음 ④ 나빠진 편 ⑤ 매우 나빠짐</li> <li>• 행정서비스에 대하여 전반적으로 얼마나 만족/불만족하십니까? ① 매우 만족 ② 만족하는 편 ③ 보통 ④ 불만족하는 편 ⑤ 매우 불만족</li> </ul>
---

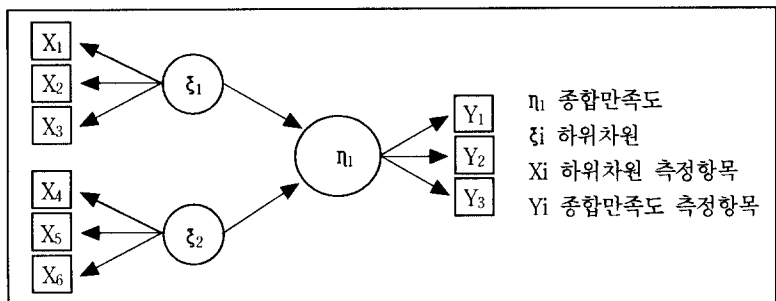


그렇다면 체감만족도 조사만으로 서비스 수준을 파악하고, 이와 더불어 개방형 설문외의 추가로 구체적으로 필요한 정보를 수집하는 것이 바람직하다는 방안이 제기될 수 있다(홍재환, 2003; 박경효·정윤수, 2001; 최병대 외, 2000). 그러나 종합만족도를 단일한 설문항목으로 측정하는 것에는 측정오차의 한계가 내재되어 있다.<sup>18)</sup> “○○의 행정서비스에 대하여 전반적으로 얼마나 만족 또는 불만족하십니까?”라는 설문항에 대해, 응답자의 해석과 반응은 개인에 따라 다를 수 있기 때문에 앞서 논의한 측정오차가 발생한다.

따라서 측정오차를 줄이기 위해서는 여러 개의 유사한 설문을 통해 묻고자 하는 공통개념에 접근하는 것이 바람직하다고 본다. 단일한 문항으로 질문하는 데 따른 측정오차를 줄이기 위하여 행정서비스의 만족도를 잠재변수로 삼아 복수의 측정변수로서 추정하는 방안이 검토될 수 있다. 만족도를 측정하는 변수를 예시하면 위와 같다.

이 방안은 복수지표들에 대한 신뢰도 검증(크롬바하 알파)을 거쳐 산술평균값을 이용할 수도 있으나, 종합만족도를 추상적인 개념 그대로 잠재변수(latent variable)로 삼아 만족도 지수를 산출할 수 있다.<sup>19)</sup> 이는 행정서비스에 대한 종합만족감을 직접 설문하는 것에 의해 측정되는 것보다는 종합적 평가와 관련한 다양한 설문항목을 개발하여, 이에 대한 응답내용의 연관성(covariance)을 토대로 어느 정도 만족하고 있는 것인지 간접적으로 측정하는 것이 더욱 적절한 접근이라 가정할 때 이용하는 방법이다.

그림 3  
구조모형을 통한 행정서비스  
만족도



한편, 위의 그림은 구조분석(*structural equation analysis*)에 의한 만족도 모형을 예시한 것이다. 구조모형은 이론변수(종합만족도)와 측정 지표들의 관계를 나타내는 측정모형(*measurement model*)과 이론변수 사이(종합만족도와 하위차원)의 관계를 나타내는 구조모형(*structural equation model*)으로 이루어진다. 위 모형의 우측 부분이 만족도 지수 산출을 위한 측정모형인데, 3개의 관찰변수(*observed variable*)가 있는 경우를 상정한 것이다. 이는 행정서비스의 질적 수준을 측정하기 위한 조사목적에 적용하는 모형으로서, 종합만족도라는 단일 차원의 잠재변수를 3개의 관찰변수로 측정하는 점에 있어 요인분석과 동일하다고 할 수 있다.

참고로, 위 모형의 좌측 부분은 행정서비스 개선을 위하여 질적 구성체제를 파악하기 위한 조사목적에 적용하는 모형인데, 하위차원에 대한 측정모형과 하위차원과 종합만족도의 관계를 나타내는 구조모형으로 구성된다. 즉, 만족도의 구성체제의 하위차원을 추정하여<sup>20)</sup> 상위차원인 종합만족도에 미치는 영향을 측정하기 위한 것으로, 여기서는 두 개의 하위차원이 있는 경우를 상정한 것이다. 이는 조사기관이나 기존의 연구에서 흔히 사용하는 방법의 문제점이라 할 수 있는 세부항목에 대한 만족도의 영향이 상위차원(종합 만족도)에 반영되지 않는 한계를<sup>21)</sup> 극복하는 장점을 지닌다.

#### 4. 결론

주민만족을 위한 고품질의 행정서비스 제공은 '고객지향적 정부'가 추구해야 할 일차적 과제로서, 행정의 국민 대응성을 강조하기 위함이다. 이는 행정서비스를 받는 주민을 '고객'으로 대하는 적극적 자세뿐 아니라, 행정기관이 주민의 입장에서 평가하고 계량화하여 이를 행정의 지표로 삼아야 함을 뜻한다. 만족도 조사는 그 필요한 도구이다. 이는 주민만족을 실현시키기 위한 지속적 관심과 실천의 첫 걸음이라

할 수 있다. 즉, 만족도 조사는 행정서비스에 대한 주민의 반응, 즉 성과측정을 목적으로 하는 동시에 이를 바탕으로 행정서비스의 질적 수준을 높이기 위한 행정관리 수단으로서 그 필요성이 인정된다.

그러나 만족도 조사의 두 가지 목적은 서로 밀접한 관련은 있으나, 이 둘은 조사의 주체가 추구하고자 하는 목적과 활용방법에 따라 분리하여 접근하여야 한다. 만족도 지수 산출을 통하여 행정기관 또는 행정분야간의 만족도 수준을 비교하기 위한 것과, 행정기관이 개별적으로 행정서비스의 개선을 목적으로 만족도 조사를 실시하는 것 사이에는 모형설정을 포함한 조사설계상에 분명한 차이가 있다. 지금까지의 연구를 살펴볼 때, 방법론상에서 전자는 측정의 타당성(무엇을 측정하는가) 문제에 보다 체계적 접근이 요구되며, 후자는 측정의 신뢰성(어떻게 측정하는가) 문제에 보다 신중한 검토가 요구된다.

만족도의 수준을 파악하고 기관간 또는 행정서비스 분야간 비교평가를 위한 만족도 지수 산출을 목적으로 하는 조사에서는 종합만족도와 직접관련한 설문항을 활용하는 것이 보다 적절한 방법이다. 행정서비스의 종류나 성격에 따라 서비스의 질적 구성체제가 다르며, 부문별 영향력에도 차이가 있어서 가중치를 고려한 하위차원이나 세부항목의 합은 비교평가의 지표로서 부적절하기 때문이다.

무엇보다 행정서비스의 성과와 서비스의 질은 궁극적으로 고객에 의해 결정된다는 관점에서 볼 때, 종합만족도는 부문만족의 합으로 추정되기보다 직접적으로 설문하여 얻은 관찰값을 활용하는 것이 더 타당하다. 개념상 종합만족도는 행정서비스에 대해 개개인 나름대로의 주관적 판단기준에 의해 느끼고 평가하는 만족도이기 때문이다. 따라서 본 논문에서는 복수의 설문항목을 활용하여 종합만족도(잠재변수)를 추정하는 방법을 제안하였으며, 시계열적 만족도의 변화를 비교평가에 중요한 기준으로서 포함시킬 필요성을 제기하였다.

또한 조사기관이나 기존 연구에서 종종 사용되고 있는 종합만족도 예측값은 비교평가를 위한 만족도 지수가 아닌 서비스의 질적 개선과 만족도 제고를 위한 관리요소(부문)를 파악하는 데 제한되어야 함을

주장하였으며, 하위차원의 규명은 직접설문보다는 관련 세부항목을 이용하여 잠재변수로서 추정하는 방법을(요인분석이나 구조분석) 제안하였다.<sup>22)</sup>

이 방법은 행정서비스의 만족도를 비롯한 추상적 개념에 대한 측정의 신뢰성을 높이는 데 기여할 것이다. 참고로 서비스의 질적 개선을 위한 행정서비스의 질적 구성체제를 규명하는 문제는 별개의 연구과제라는 측면을 고려하여 이는 후속 논문에서 다루고자 한다.

끝으로 본 논문에서 제기한 방법론적 측면에서의 만족도 측정문제와 대안은, 종합만족도가 하위차원을 지닌 상위개념으로서 직접 설문에 의한 측정, 즉 인지된 행정서비스의 질에 대한 체감만족을 묻는 것이 어느 정도는 가능하다고 전제한 것에서 출발한 것이다. 그러나 만약 만족도가 다차원적 개념으로서 각 차원이 하위부문을 구성한다면 이들의 가중합으로 종합만족도를 측정하는 것이 물론 타당할 수 있다.

다만, 본 연구에서는 이제까지의 만족도 지수 산출방식이나 만족도 구성체제에 대한 조사설계에서 가정하는 만족도가 다차원적 개념보다는 일반적으로 하위차원을 지닌(단일한) 상위차원으로서 개념화되고, 종합만족도에 대한 직접 설문을 사용하는 경우가 빈번하였다는 점을 고려할 때, 복수의 지표로서 '종합만족도'라는 잠재변수 자체를 측정하는 것이 측정오차를 줄이고 측정의 타당성과 신뢰성을 높이는 데 기여할 수 있다고 본 것이다.

## ■ 주

- 1) 그 밖에도 고객지향적 행정을 위하여 '주민청구 감사제', '행정 실명제', '민원 후견인제', '행정서비스 현장제' 등 다양한 제도가 도입되어 실시되고 있다.
- 2) 1996년 5월 내무부는 '10대 민원행정쇄신과제'의 하나로 민원인 만족도 평가제도를 선정하였으며, 이에 따라 지방자치단체는 1997년 현재 총 25만 8천 명을 대상으로 783회의 조사를 자체적으로 실시한 바 있다.

- 3) '행정서비스 헌장제'에 대한 자세한 논의는 라휘문·박희정(2001) 참조.
- 4) 행정서비스에 대한 만족도 조사는 국민고객 만족도, 민원인 만족도, 주민 만족도 평가, 시민평가 등 다양한 명칭으로 행해지고 있는데, 본 논문에서는 행정서비스 만족도 조사로 통칭한다.
- 5) 서비스의 질은 이용자 중심의 개념으로서 인지된 서비스의 질(*perceived service quality*)을 뜻하며, 따라서 인지된 서비스의 질은 서비스에 대한 전반적 우수성 또는 뛰어난에 대한 이용자의 판단을 의미한다(Parasuraman et al., 1988).
- 6) 앞서 지적하였듯이 개념상 만족도는 행정서비스의 질과 동일하지는 않다는 점에 주의를 요한다. 하지만 만족도 조사에서 측정하고 있는 만족도가 행정서비스 질과의 공통된 개념, 즉 서비스에 대한 이용자의 주관적 판단 또는 평가라는 점을 포함하고 있으며, 만족도 조사목적이 성과측정을 위한 행정서비스의 질적 수준을 파악하는 데 있기 때문에 이 둘의 개념이 종종 혼용되어 사용되고 있다.
- 7) 추상적 개념을 측정하는 데는 측정오차가 발생하기 마련인데, 내용상 크게 체계적 오차(*systematic or non-random error*)와 무작위 오차(*random error*)로 구분할 수 있다. 전자는 측정과정에 체계적으로 영향을 미치는 오차로서 일정한 방향성을 지니며 측정값에 편의를 발생시키는 반면, 후자는 무작위적 영향을 미치는 오차로서 일정한 방향성이 없는 대신 측정값의 분산을 증가시키게 된다. 측정의 타당성 문제와 측정오차에 대한 방법론 논의는 김태일(2003) 참조.
- 8) 정부에서 정례적으로 실시하고 있는 중앙행정기관의 서비스에 대한 국민고객 만족도 조사나 지방자치단체 비교평가의 하나로 실시하는 만족도 조사가 이에 해당하는 대표적인 경우이다.
- 9) 실제로 만족도 조사결과는 표창이나 승진, 승급, 성과급 지급 등 공무원의 인사관리와 행정기관의 재정적 지원 등 인센티브 부여에 반영되고 있다.
- 10) 어떤 특정 서비스나 행정기관의 서비스를 받는 주민의 기대수준이 별로 높지 않다면, 서비스의 질이 그리 높지 않더라도 만족도가 높게 나타날 수 있다. 이는 극단적인 경우, 만족도 점수를 근거로 우수기관을 표창하고 홍보하는 것이 행정서비스의 질적 수준이 높기 때문이 아니라, 그 기관의 행정서비스를 받는 지역주민(또는 수혜집단)의 기대수준이 낮기 때문이라는 엉뚱한 결과를 낳을 수도 있다.
- 11) 수리적 기법에 의한 가중치 부여방식의 문제와 한계에 대한 자세한 논의는 김태일(1999) 참조.
- 12) 이때 가중치는 만족도 평가항목 중에서 선택된 항목의 빈도수 비율이거나, 백분율로 표시된 평가항목의 중요도, 또는 응답상 선택된 비율과 무작위 선택비율과의 중간값을 취하는 방법이다(강형기·허훈, 1999; 이선우·조경호, 1999). 그러나 전문가 대상의 가중치 선정은 만족도 조사의 근본 취지에 비취 볼 때, 전문가가 중요하게 생각하는 것과 주민이 중요하게 생각하는 것이 일치하는가의 문제는 접어두더라도, 만족도 조사가 공급자가 아닌 수요자인 주민의 입장에서 평가하는 것이란 점에서 적절치 않다. 또한 주민대상의 설문방법도 이러한 설문이 '묻고 싶은' 설문일 수는 있어도 '물어 수 있는' 설문인가는 의문이다. 일반 시민에게 만족도의 하위차원(요소)들을 열거하여 선택하게 하는 것도 일반적인 접근일 뿐만 아니라, 그 안에서 중요도의 순위를 묻거나 비중을 구체적으로 산정하게 하는 것은 어려운 문제이고 무리한 요구일 수 있다.
- 13) 다변량분석을 통한 만족도 지수의 산출은 종합만족도를 묻는 설문이 부적절하거나 이에 대한 응답이 부정확할 것이란 가정에서 출발한다. 즉, 만족도에 대한 개개인의 판단기준이 다르기 때문에 일반화시킬 수 있는 기준(부문, 요소)을 선정하여 만족도를 파악하는 것인데, 이는 전반적인 만족도

자체에 관심을 두는 것이 아니라, 만족도의 구성체제에 초점을 두고 이를 기준으로 만족도 수준을 파악하는 데 목적이 있다.

- 14) 이런 점에서 비추어 만족도 모형에서 부문(요소) 별 가중치는 종합만족도에 미치는 영향력을 파악하여 중요한 부문(요소)을 더욱 중요하게 반영하며, 개선요소를 보다 쉽게 발견하여 관리전략을 세우는 데 용이하게 하기 위함이지, 전반적인 만족도 수준 그 자체를 파악하는 데 있지 않다고 본다.
- 15) 이는 응답자의 종합만족도가 만족도 모형에 포함되지 않은 변수들에 의해서 영향을 받았다는 것을 뜻하는데, 그것이 행정서비스의 질과 무관한 요인(예: 기분, 날씨)이 아니라면, 즉 연구자가 미처 고려하지 못하여 포함시키지 못한 다른 중요한 요인들이 존재하기 때문이라면 설명력이 낮은 모형으로 예측한 만족도 값은 종합만족도 지수로서 부적절하다.
- 16) 암묵적으로 체감만족도와 부문만족도가 일치하지 않는데서 오는 불안감, 즉 어느 것이 정확한 점수인지 확인할 수 없는데 따른 일종의 절충안으로서 이 둘을 합산한다고 판단된다. 혹자는 체감만족도가 수요자 입장의 주관적 평가이며, 부문만족도는 공급자적 시각에서 제시된 기준의 객관적 평가로 나름대로의 의미를 부여할 수도 있으나, 만족도 조사의 목적이 바로 수요자 입장의 주관적 평가인 점을 상기할 필요가 있다.
- 17) 만약 개별 자치단체나 행정기관을 대상으로 행정서비스에 대한 만족도를 보다 정확히 측정하고 이를 비교하기 위하여 각각의 기관(집단)에 대해 가중치를 별도로 계산한다하더라도, 결국 전체 종합(체감)만족도 점수를 버린다는 점에서는 차이가 없다.
- 18) 또한 표본조사에 의한 만족도 점수를 비교평가에 이용할 때에는 만족도 점수뿐만 아니라 편차를 고려해야 한다. 만족도 점수만을 기준으로 순위를 매기는 경우가 종종 있는데, 행정기관간 또는 행정분야간 만족도 점수가 통계적으로 유의미한 차이가 있는지 분산분석을 통한 검증이 요구된다.
- 19) 행정서비스의 만족도 구성체제를 분석하는 데도 상위차원과 하위차원의 만족도를 잠재변수의 개념으로 접근한 구조모델(*covariance structure model*)이 가장 적절한 접근임을 시사해 준다(한국지방행정연구원, 1998).
- 20) 행정서비스 만족도의 구성체제와 관련하여 다양한 방법론을 비교분석한 연구결과에서도 세부항목을 묶어 상위차원(종합만족도)과 연계해 주는 하위차원은, 이론적으로는 가능하지만 일반시민에게는 추상적이고 모호한 개념으로서 이를 직접 설문하는 것은 부적절한 것임을 보여준다(한국지방행정연구원, 1988).
- 21) 세부항목을 바탕으로 하위차원의 만족도를 추정 한 것과는 별개로, 하위차원의 만족도에 대한 직접 설문항목을 전반적인 만족도에 회귀분석하여 그 결과치를 지수로서 이용하는 것은 한계를 지닌다. 즉, 만족도에 관련된 세부항목과 전반적인 만족도가 전혀 연계되지 않기 때문에 종합적인 고려가 되지 않기 때문이다. 이는 특히 앞서 지적한 대로 하위차원에 대한 직접적인 설문이 부적절하다고 할 때 문제의 심각성이 더해 질 수 있는 것이다.
- 22) 민원행정서비스 만족도 조사의 표준모형 개발을 위한 실험분석 결과를 비교해 보면, 구조방정식 모형에서 도출된 결과와 하위차원에 대한 인자점수를 활용하여 회귀분석한 결과와 유사한 것을 발견할 수 있다(한국지방행정연구원, 1998).

## ■ 참고 문헌

- 강인호·안형기·김종수·현근. 2001. “지방행정서비스에 대한 주민 만족도 분석-경기도를 중심으로,” 《한국지방자치학회보》 13(1).
- 강형기·허훈. 1999. “지방자치단체 경영혁신을 위한 표준적인 평가모델의 개발,” 한국지방자치학회 동계학술세미나.
- 김태일. 1999. “수리적 기법에 의한 평가모형체계의 가중치 부여방식에 관한 논의,” 《한국행정학보》 33(4).
- \_\_\_\_\_. 2003. “행정학분야의 추상적 개념에 대한 실증연구에서 측정오차의 문제,” 《한국행정학보》 37(1).
- 라취문·박희정. 2001. “행정서비스 현장 고객평가 모형의 설계와 적용,” 한국행정학회 2001년도 하계 학술대회 발표논문.
- 박경효·정윤수. 2001. “시민만족도 평가제도의 조사모형과 방법론의 발전방안,” 《한국지방자치학회보》 13(1).
- 박중훈. 1997. “행정서비스 종합대책의 구상(II)-행정서비스에 대한 고객만족도 평가,” 한국행정연구원.
- \_\_\_\_\_. 2000. “민원행정서비스에 대한 고객만족도 조사,” 한국행정연구원.
- 오창택. 1998. “서비스 질 구성차원의 관리 우선순위: 민원행정서비스를 중심으로,” 《한국행정학보》 32(2).
- 육동일·원구환. 1998. “광역자치단체의 주민만족 모형 정립을 위한 변수 추정에 관한 연구,” 《한국행정학보》 32(3).
- 이선우·조경호. 1999. “지방행정에 대한 시민평가제 도입의 방안에 관한 연구: 도입형태와 방법론을 중심으로,” 《정책분석학회보》 9(2).
- 이선우·최병대·조임곤·이종원·이종규. 1999. “서울시민 만족도 조사,” 서울시정개발연구원.
- 최병대·권경득·강인호. 2000. “지방자치단체 시민평가제의 효과적 도입방안에 관한 연구,” 《한국지방자치학회보》 12(1).
- 홍재환. 2003. “행정서비스 이용자 만족도 조사 도입방안-철도청 등 16개 청 단위기관을 중심으로,” 한국정책분석학회 추계학술대회 발표논문, 2003. 11. 1.
- 홍준현. 1999. “요인분석을 활용한 종합점수화 기법,” 《정책분석평가학회보》 9(1).
- 황명수·이성복·권경득. 1997. “지방정부의 행정서비스에 대한 지역주민의 평가에 관한 연구,” 《한국지방자치학회보》 9(4).
- 허정옥·김정희. 2000. “SERVQUAL을 이용한 행정서비스의 품질측정,” 《마케팅관리연구》 5(2).
- 한국능률협회. 1998. “한국의 도시경쟁력 평가에 관한 연구.”
- 한국지방행정연구원. 1998. “지방자치단체의 민원인 만족도 조사에 대한 표준모형 개발.”
- Andreassen, W. 1995. “(Dis)Satisfaction with Public Services: The Case of Public Transportation,” *Journal of Services Marketing* 9(5).
- Bitner, M. 1990. “Evaluating Service Encounters: The Effects of Physical Surroundings and Em-

- ployee Responses," *Journal of Marketing* Vol. 54.
- Bolton, N. and J. Drew. 1991. "A Longitudinal Analysis of the Impact of Service Changes on Customer Attitude." *Journal of Marketing* Vol 55.
- Brown, K and P. Coulter. 1983. "Subjective and Objective Measures of Police Service Delivery," *Public Administration Review* 43: 1.
- Brown, S. and R. Swartz. 1989. "A Gap Analysis of Professional Service Quality," *Journal of Marketing* Vol 53.
- Brudney, J and R. England. 1982. "Urban Policy Making and Subjective Service Evaluation: Are They Compatible?" *Public Administration Review* 42: 2.
- Chen, J., A. Gupta, and W. Rom. "A Study of Price and Quality in Service Operations," *International Journal of Service Industry Management* Vol. 5, No. 2. 1994.
- Cronin, J. and A. Taylor. 1992. "Measuring Service Quality: A Reexamination and Extension," *Journal of Marketing* Vol. 56.
- Devlin, J. and K. Dong. 1994. "Service Quality From the Customer's Perspective," *Marketing Research* 6(1).
- Foster, G. and S. Snyder. 1989. "Public Attitudes Toward Government: Contradictions, Ambivalence, and the Dilemmas of Response," *The Volcker Commission Report*, pp.71~94.
- Garvin, A. "Competing on the Eight Dimensions of Quality," *Harvard Business Review* Vol. 6. 1987.
- Jayanti, R. and A. Jackson. 1991. "Service Satisfaction: An Exploratory Investigation of Three Models," *Advances in Consumer Research* Vol. 18.
- Lam, K. 1995. "Measuring Service Quality: An Empirical Analysis in Hong Kong," *International Journal of Management* 12(2).
- Parasuraman, A., L. Berry, and V. Zeithaml. 1988. "SERVQUAL: A Multiple-item Scale for Measuring Consumer Perceptions of Service Quality," *Journal of Retailing* 64:1.
- \_\_\_\_\_. 1991. "Refinement and Reassessment of the SERVQUAL Scale," *Journal of Retailing* 69: 4.
- Parasuraman, A., V. Zeithaml and L. Berry. 1985. "A Conceptual Model of Service Quality and Its Implications for Future Research," *Journal of Marketing* Vol. 49.
- Poister, T and G. Henry. 1994. "Citizen Ratings of Public and Private Service Quality," *Public Administration Review* 54: 2.
- Roth V. and L. Bozinoff. 1990. "Consumer Satisfaction with Government Services," *Services In Canada*.
- Smith, M. 1995. "Measuring Service Quality: Is SERVQUAL Now Redundant?" *Journal of Marketing Management* Vol. 11.



## Abstract

### A Critical Study on the Public Service Survey Method: Improvements for Measuring Overall Customer Satisfaction

Ah-Ran Hwang

Surveys on customer satisfaction are conducted to measure the quality of public services and are essential as a management tool to improve public services. Yet when looking at the uses of the survey, customer satisfaction surveys for comparative evaluation focus on identifying the overall quality of public services while surveys conducted with the purpose to improve public services concentrate on identifying the factors and their importance.

This study reviews the measuring problems of the overall evaluation of customer satisfaction for comparative evaluation and seeks improvement measures. It points out that the estimation of overall satisfaction calculated with the weighted sum for customer satisfaction of each category is inappropriate in measuring the performance of public services in terms of validity and reliability. As an alternative, this study suggests measuring overall customer satisfaction itself, but with multiple indicators. Furthermore, a model for predicting the overall customer satisfaction is limited in identifying the factors needed to improve the quality of service and customer satisfaction.

Key Words : customer satisfaction survey, public service quality, survey method