

민원인 불평 행동의 수단-목적 가치의 체계:

MEC 이론과 래더링 기법의 적용을 중심으로

The Means-End Chain of Citizens' Complaining Behavior:
An Application of MEC Theory and the Laddering Technique

정주원* · 박흥식**

초 록

시민들은 불만족에 따른 불평 민원 제출 시 불평 처리 기관이 제공하는 서비스의 주요 속성이 과연 자신이 원하는 바를 얻는 데 얼마나 도움이 될 것인가를 고려한다. 수단-목적 사슬(Means-End Chain, 이하 MEC) 이론은 그 동안 고객이 서비스 선택 시 고려하는 결과와 가치 파악의 효과적 도구로 평가받아 왔다. 이 연구에서는 MEC 이론을 적용, 민원인 불평 행동의 속성(Attributes), 결과(Consequences), 가치(Value)의 인지 구조를 검토하였다. 연구 문제는 크게 두 가지로, 첫째 민원인이 불평 행동 시 고려하는 서비스 속성, 결과, 가치 요소는 무엇인가? 둘째, 이들의 계층적 가치지도(Hierarchical Value Map, HVM)는 어떤 형태인가? 이다. 하드 래더링 기법의 적용을 위한 자료 수집 방법에는 여러 가지가 있으나, 이 연구에서는 설문지 방법을 사용하였다. 불평 민원 방문자를 대상으로 심층 인터뷰를 수행하여, 서비스 속성 11개, 결과 7개, 가치 5개 항목의 설문지를 개발하였다. 다음 불평 민원의 제출을 위해 국민권익위원회 민원센터를 직접 방문한 민원인 60명을 대상으로 설문 조사를 실시, 총 47명으로부터 응답을 얻어 유효 표본으로 사용하였다. 이를 분석하여 불평 행동의 수단-목적 함축 매트릭스를 작성하고, 계층적 가치지도를 완성하였다. 분석 결과에 기초해 불평 민원 제출 행동의 가치지도가 의미하는 바를 자세히 논의하고, 민원센터가 불평 민원 서비스에 대한 불만을 줄이고, 만족도를 개선하고자 한다면 어떻게 불평 민원인의 수단-목적 가치체계와 서비스의 특성을 조화시킬 수 있을 것인가를 여러 가지로 제시하였다.

주제어: 민원인 불평 행동, MEC 이론, 래더링 기법

* 鄭周源(제1저자): 중앙대학교 대학원에서 행정학 석사학위를 취득하였고, 현재 State University of New York at Albany 석사과정에 재학 중이다. 연구관심 분야는 정부마케팅, 문화정책, 정책분석이다. (joowon0520@naver.com)

** 朴興植(교신저자): 미국 FIU에서 행정학 박사학위(Effects of Government Regulatory Policies, Research Support Programs, and Publicness on Administrative Burden in R&D Laboratories: An Exploratory Study of the Burden Model, 1991)를 취득했고, 『내부고발의 논리』(나남, 1999) 등의 저서가 있다. 연구관심 분야는 내부고발, 정부마케팅, 정보행동, 행정소비자행동 등이고, 최근 논문으로 International Review of Administrative Sciences에 'The roles of transparency and trust in the relationship between corruption and citizen satisfaction'(2011)이 있다. 현재 중앙대학교 공공인재학부 교수이다. (hspark@cau.ac.kr)

I. 서 론

민간 기업은 고객의 불평, 불만족을 중요하게 다룬다. 경영학 분야의 많은 연구도 이러한 관심을 반영한다(예, Tronvoll, 2012; Bell & Luddington, 2006; Schoefer & Ennew, 2005; Singh, 1988; Day & Landon, 1977; 손영화, 2008). 반면 공공부문의 경우, 행정기관의 '고객중심'의 강조에도 불구하고, 행정학 분야에서 고객 불평 행동(complaining behavior)에 대한 연구는 그동안 드물었다. 공공부문이든 민간부문이든, 서비스 실패(service failure)의 회복, 불평과 불만족의 해결은 만족도 개선 못지않게 중요하지만, 그동안 행정학 분야 연구자들의 관심은 주로 만족도 개선에 관한 것이었다. 비록 최근 들어 고충민원과 관련, 민원인 불평 행동에 대한 논의가 발견되고는 있으나(예, 국민권익위원회 심포지엄, 2011), 악성 민원과 이에 따른 업무 담당자의 애로 등 초보, 실무적 차원에 대한 것들이었다. 불평 행동은 불만족의 표출로 기대와 현실간의 불일치 가운데 일어나고, 만족보다는 상대적으로 훨씬 복잡한 심리 구조를 갖는다는 점에서 효과적 해결을 위해서는 무엇보다 고객의 복잡한 가치체계에 대한 이해가 필수적이다. 만족도 개선도 사실 고객의 불평 행동이 어떠한 일련의 가치 구조에 의한 것인가를 분명히 확인하지 않는 한, 근본적 개선은 어렵다고 할 것이다. 민간부문은 고객의 불평 행동 이면에서 작동하는 가치체계를 분석하기 위하여 수단-목적 사슬(Means-End Chain, 이하 MEC) 이론 및 래더링(Laddering) 기법은 발전시켜왔다. 이 연구에서는 민간부문이 고객의 불평 행동 분석을 위해 개발해 온 MEC 이론과 래더링 기법을 도입하여, 국민권익위원회(이하 권익위) 방문 민원인의 불평 행동 가치체계와 관련, 첫째 민원인 불평 행동의 속성(Attributes), 혜택(Consequences), 가치(Value)(이하 A-C-V)의 주요 항목은 무엇인가? 둘째, 계층적 가치지도(Hierarchical Value Map, HVM)는 어떤 모습인가를 검토하였다.

이 연구는 다음과 같은 점에서 이전의 연구와 구별된다. 첫째, 이 연구는 기본적으로 불평 행동, 크게는 불만족에 관한 연구이다. 행정학 분야에서 그 동안의 연구는 주로 만족도 개선에 집중되었으나 만족도 개선이 반드시 불만족을 줄이는 것은 아니라는 점에서(Herzberg, Mausner & Snyderman, 1959; 우양호, 2009; Oshagbemi, 1997), 불평 연구는 중요하다고 할 것이다. 둘째, 고객의 심리 구조 분석이다. 경영학에서는 소비자행동론이라는 독립적인 연구 분야가 있으나, 행정학에는 고객인 시민들의 행동, 심리구조에 대한 연구 자체가 거의 드물다. 기존의 만족도 연구가 고객들이 서비스의 어떤 부분에 얼마나 만족하는가에 집중했다면 이 연구는 고객의 적극적 불만족의 표현, 즉 불평 행동의 인식, 가치체계에 대한 심리적 접근이라는 점에서 다르다. 셋째, MEC 이론과 래더링 기법의 적용을 통한 고객의 A-C-V 가치체계의 추적이다. 기존의 연구들은 고객의 서비스 구성 요소에 대한 인식, 즉 단일 차원(one level)에 관한 것이었다. 하지만 이 연구에서는 고객

불평 행동의 3가지 다른 차원의 인식(A-C-V)의 검토가 될 것이다. 기타 민원 서비스 연구 자체가 그 동안 사실 많지 않았다. 이 연구에서의 민원인 불평 행동 가치체계의 분석은 민원인 심리구조의 이해, 불만족, 불평의 효과적 해소, 나아가 궁극적으로 고객 만족을 어떻게 개선할 수 있을 것인가 논의에 기여할 것이다.

II. 민원인 불평 행동의 가치 체계와 MEC 이론의 적용

1. 민원인, 불평 행동, 최근의 연구 동향

Crie(2003: 60)은 불평 행동을 소비자의 일련의 불만족 반응(a set of consumer dissatisfaction responses)이라고 말한다. Fornell & Westbrook(1980: 105)은 80년대 이미 소비자 불평 행동을 제품에 대한 실망이나 판매자의 부당한 판매 행위, 또는 기업에 대한 불만의 표현이자 부정적인 의사소통으로 규정한 바 있는데, 이는 Singh(1988: 94)이 불평 행동을 구매 관련 지각된 불만족에 의해 야기된 모든 행동 및 비행동적 반응으로 정의한 것과 별반 다르지 않다. 기업은 고객 상담, 불만센터 등을 두고 자사 제품에 대한 소비자의 불만을 접수하고 처리한다. 반면, 정부기관은 민원실을 설치하여 시민들이 공공 서비스에 불만족하여 제기하는 불평을 다루는 구조이다. 현재의 민원 사무 분류에서 시민의 불평 행동은 고충민원에 해당한다. '민원처리사무에 관한 법률' 시행령 제2조는 민원을 가리켜 시민의 행정기관에 대한 특정한 행위 요구, 불만의 의사 표시로 규정하나, 불평 행동은 이 중 제6호, "행정기관의 위법·부당하거나 소극적인 처분(사실 행위 및 부작위를 포함한다.) 및 불합리한 행정제도로 인하여 국민의 권리를 침해하거나 국민에게 불편 또는 부담을 주는 사항의 해결 요구"로 정의한다. 공공서비스에 대한 시민의 불만족은 고충 민원 제기, 특히 감정을 적재한 고충 민원의 형태로 자주 나타난다. 공·사 부문 모두 불평 행동을 경험해 왔으나, 민간부문은 공공부문과 달리 일찍부터 고객 또는 소비자 불평 행동을 중요하게 다루었다. 그 이유는 Reichheld & Sasser(1990: 106)의 "신규 고객획득 비용이 기존 고객유지 비용의 5배 이상이다."라는 지적에서도 발견된다. 고객의 불평 행동 관련된 경영학 분야의 많은 연구도(예, Weun, Beatty & Jones, 2004, Bell & Luddington, 2006; Chelminski & Coulter, 2011) 이러한 인식을 대변한다.

기존 연구들에서 불평 행동은 여러 가지로 분류된다. 예를 들어 Day & Landon(1977)은 고객 불만족 연구에서 불만족 고객을 크게 무(無)행동과 행동으로, 행동은 다시 사적(私的) 불평 행동과

공적 불평 행동으로 구분하였다(Tronvoll, 2012: 287에서 재인용). 사적 불평 행동이 재구매나 단골 관계 증진, 가족, 친구 등에게 부정적 구전 등이라면, 공적 불평 행동은 판매자, 제조업자, 서비스 센터, 제3기관 및 법률기관 등에 보상 요구, 매체를 통한 불평 등으로 나타난다. Krishnan & Valle(1979)도 제품을 다시 사지 않거나 그 회사와 거래하지 않기로 결정, 제품 판매원, 회사나 점포에 불평 등 불평 행동을 11가지로 분류하였고, Blodgett & Granbois(1992)는 보상 요구 표현 행동, 부정적인 구전, 재구매 의도 포기, 매스 미디어, 소비자보호원, 법원 등과 같은 제3자를 통한 문제제기로, Watkins & Liu(1996)은 보상 추구(voice), 부정적인 구전(negative word of mouse), 구매 중단(exit)으로 분류한 바 있다. 불평 연구에서 또 하나의 관심은 불평과 불만족(dissatisfaction and complaint) 간의 관계에 대한 것으로, Kowalski(1996: 180)는 불평을 불만족의 표현이라고 말하고, Bearden & Teel(1983: 26)은 불평이 모든 불만족과 언제나 높은 상관관계가 있는 것은 아니며, 불만족한 소비자들이 모두 불평하는 것도 아니라고 지적한다. Crie(2003: 60)은 불평이 비록 불만족의 표현이기는 하나 불평 행동을 결정하는 그저 하나의 요인일 뿐이라고 설명한다. Wright & Larsen(2010)과 같은 최근 연구도 불만족은 빈번하게 발생하나 불평의 필수적인 전제조건은 아니다. 왜냐하면 일부 사람들은 불만족하지 않더라도 사회적, 심리적 이유로 불평을 한다는 점을 지적한다. 둘 간의 관계를 정리하면, 불평이 비록 불만족의 결과일 수는 있으나 반드시 불만족한 경우라야 불평을 하는 것은 아니라는 것이다. 또 다른 관심은 불평 행동의 범위, 즉 불평 행동이 무(無)행동, 비(非)행동적 반응을 포함하는 것으로 볼 것인가의 문제이다. 대부분의 연구자들, 예를 들어 임영하(2004: 5)는 불평 행동을 구매의 경험을 통해 인지된 불만족에 의해 동기가 유발되고, 개인적, 상황적 변수에 의해 결정되는 일련의 행동적 반응과 비행동적 반응을 포괄하는 복합적 반응으로 설명한다. 현실적으로 불평 반응은 효과의 극대화를 위해 다양한 형태의 최적 조합으로 나타난다는 것이다.

행정학 분야 연구에서 불만족은 크게 주목 받지 못했다. 특히 불평 행동, 그 중에서도 고충 민원에 초점을 맞춘 연구는 드물었다. 예를 들어, 장용희·최연태·박상인(2010)은 행정구제 차원에서 고충처리를 연구했으나 이마저도 서비스 만족도 요인의 분석에 관한 것이었다. 하지만 공공 부문에서도 불평 연구는 중요하다. Gruber, Szmigin & Voss(2009a: 423)는 불평 연구의 궁극적 목적을 고객이 무엇에 대하여 불평하는지, 무엇을 기대하는지, 불평처리 서비스가 고객의 욕구를 충족시키려면 어떠한 측면을 개선해야하는 지를 예측하여 고객을 만족시키기 위한 것이라고 말한다. 또 Chelminski & Coulter(2011: 362)는 고객의 불평이 조직에게 고객과의 의사소통 통로일 뿐만 아니라 불만족 고객을 만족하고 충성도 있는 고객으로 전환할 수 있는 기회를 제공한다고 말한다.

이러한 관점에서 보면 공공기관과 서비스에 대한 불평은 불만족 해소의 기회이다.

2. MEC (수단-목적 사슬) 이론과 불평 행동의 가치 체계

MEC 이론에서는 행동을 수단과 목적의 산물로 가정한다. Gutman(1982: 61)은 ‘수단’을 상품과 서비스의 속성으로, ‘목적’은 궁극적 가치나 믿음으로 보았다. 즉 소비자의 상품이나 서비스 구매는 소비자의 이들의 속성 선택을 통한 자신의 가치 실현 행동, 즉 목적을 달성하기 위한 수단의 선택으로 해석한다. 하지만 수단-목적의 단계 구분은 연구자 간에 다소 차이가 있다. 예를 들어, Mort(2006: 227)는 ‘속성-결과-가치’로, Olson & Reynolds(2001)는 ‘속성-기능적 결과-심리적 결과-가치’로 보다 자세히 구분한다. 여기서 ‘속성’(attributes)은 상품 혹은 서비스의 유, 무형의 특성이고, ‘결과’(consequences)는 소비자가 상품이나 서비스를 사용함으로써 얻을 수 있다고 생각하는 심리적(psychological) 또는 생리적(physiological) 기대 또는 믿음이다. ‘가치’(values)는 소비자의 가장 기본적인 욕구를 반영하는 추상적이고 고차원적인 목적 상태이다. Christensen & Olson(2002: 478)은 수단-목적 사슬이론이 고객의 인지 구조(cognitive structures)와 내용을 확인하는데 유용하고, 이를 통해 고객의 생각과 행동을 이해하고 예측할 수 있다고 말한다. 연구자들은 이러한 인지 구조의 성격을 계층 또는 네트워크로 해석한다. 예를 들어, Reynolds & Gutman(1988)은 소비자들의 상품 구입 이유를 소비자들이 이들의 사용을 통해 얻게 되는 효용이라는 결과 획득을 위한 것이고, 궁극적인 목적은 그것을 통해 추구하는 가치의 실현에 있다고 설명한다. 즉 상품 구입이라는 행동을 가치라는 목적(means) 달성의 수단(means)이라는 계층 구조로 파악한다. 하지만 Gruber, Szmigin & Voss(2009a)는 MEC 이론이 소비자 행동을 설명하는 인지 구조의 네트워크 정보를 제공한다고 말한다. 즉 전자가 MEC 이론의 기여를 속성, 목적, 가치의 계층에 둔다면 후자는 인지 구조를 구성하는 층(levels)과 각 요소 간의 상호 연결(interconnected) 관계에서 찾는다. 반면 Van Rekom & Wierenga(2007)는 수단-목적 관계를 계층 및 비(非)계층적 개념 간의 의미론적 구조로 파악한다.

MEC 이론의 적용은 처음 주로 마케팅 영역에서 제품과 브랜드에 대한 소비자 의사결정 이해에 사용되었지만, 점차 범위가 확대되어 왔다(이양환 외, 2011: 301). 관계 마케팅(relationship marketing)(Paul et al, 2009), 서비스 마케팅(Gruber, Szmigin & Voss, 2006), 판매 관리(Deeter-Schmelz, Goebel & Kennedy, 2008; Deeter-Schmelz, Kennedy & Goebel, 2002), 비즈니스 관계(business-to-business relationships)(Rogers & Ryals, 2007) 등이 그러한 예이다(Gruber, Szmigin & Voss,

2009b: 639). 서비스 실패와 회복(Lee & Sparks, 2007), 불평 행동 연구도 이러한 분야 가운데 하나이다. Gruber, Szmigin & Voss(2006)는 박사 후 과정 여학생 28명, 남학생 12명을 대상으로, 소프트 및 하드 래더링 기법을 적용, 고객 불평 처리 담당 직원의 바람직한 자질을 연구하였고, 고객이 중요하게 고려하는 불평처리 직원의 속성이 비언어적(nonverbal) 신호, 진지한 태도, 불평처리에 필요한 충분한 지식과 권위이고, 기대한 결과는 문제의 해결, 시간 절약, 불평 처리이며, 최종적 가치는 만족감, 안정감, 정의, 웰빙(well-being)인 것을 발견하였다. Gruber, Reppel, Szmigin & Voss(2008)는 경영학 수업을 들은 학생 40명을 대상으로 불평처리 담당 직원의 서비스에 대한 선호 및 기대를 소프트 래더링, Kano 질문지를 사용해 연구했고, 고객들은 첫째 처리과정에 대한 만족을, 둘째 결과에 대한 기대를 중요한 요소로 꼽았다. 또 '경청'(listening skills)은 반드시 그래야 하는(must-be) 필수적 속성이나, '불평 처리에 대한 직원의 피드백'은 흥분(사람을 신나게 하는) 요인(excitement factor)인 것을 밝히고 있다. Henneberg, et al.(2009)은 소규모 회사와 대규모 회사 간의 비교를 통하여 불평 관리에 있어서의 규모 효과(size effect)를 검증한 경우로, 대규모 회사에서 중요시 하는 속성 및 가치와 소규모 회사의 그것 간의 차이가 무엇인가를 검토한 후, 규모에 따른 불평 관리 차별적 접근을 제시하였다. Gruber, Szmigin & Voss(2009b)는 불평 처리 후속 연구에서 소프트 래더링 기법을 사용, 남자 19명, 여자 21명을 대상으로 불평 처리에 대한 인지 구조의 성별 차이를 분석하였다. 남녀 모두 창구 직원의 유능함, 친절함, 경청을 중요한 속성으로 인식했지만, 여자는 남자보다 감정적인 측면을, 남자는 감정적 측면보다는 불평의 빠른 해결을 더 중시하여, 남자와 여자 간에 불평 관리에 있어 중요 속성과 가치에 차이가 있음을 밝히고 있다. 또 Gruber, Henneberg, Ashnai & Naudé(2010)은 비대칭적 B2B(Business to Business) 관계에 있어 불평의 속성과 결과 및 가치의 분석으로 연구를 확대하였고, Hart & Coates(2010)는 불평 행동 연구에서, 소프트 래더링 기법을 사용하여 동아시아 학생들은 공식적인 경로보다는 비공식적인 경로를 통해 불평을 드러내고, 서양 학생들보다 수동적 태도를 보인다는 것을 발견하였다.

이러한 일련의 연구는 불평 행동 설명에 MEC 이론을 적용한 것으로, 고객 행동이란 그것이 어떤 것이든 고객이 자신의 가치 추구를 위해 선택한 수단의 산물이라는 점을 가정한다. 수단 선택은 고객의 상품이나 서비스의 속성(attributes) 인식, 이들을 통해 얻게 될 것으로 기대하는 기능적 및 심리적 결과(consequences), 그리고 궁극적으로 달성할 것으로 믿는 가치(value) 실현이라는 '수단-목적 가치 사슬'의 존재 인식에 기초한다. 공공서비스에 대한 불평 행동, 즉 민원실 고충 민원도 시민들이 다양한 불평 제기 방법 가운데 민원실을 선택한 것으로, 서비스가 갖는 속성, 그것에

의해 자신이 원하는 결과를 얻게 될 것이라는 기대, 궁극적으로 자신이 추구하는 가치 간의 관계 구조 속에서 나온 것으로 해석된다. 그렇다면 공공부문 시민 불평 행동의 설명에 MEC 이론의 적용은 방문 민원인의 불평 행동 이면에 자리한 수단-목적 가치의 요소, 이들 간의 관계 및 계층적 구조, 상호작용 사슬 등을 밝히는데 유효한 기회가 될 것이다.

3. 래더링 기법과 한계

래더링 기법(laddering technique)은 소비자의 구매 결정을 하나의 인지 구조, 즉 상품 및 서비스의 속성, 이러한 속성이 주는 결과, 그리고 개인적 가치나 믿음의 체계에 의한 것으로 보고, 인지구조를 밝히는 심층면접 기법이다(Reynolds & Gutman, 1988: 12). Reynolds, Dethloff & Westberg(2001)은 래더링 기법이 응답자가 자신의 언어로 왜 어떤 것을 자신에게 중요한 것으로 생각하는지를 설명하도록 하고, 연구자는 인터뷰를 통해 응답자의 그러한 반응의 의미를 해석하는 것이라는 점을 들어 반구조화 질적 방법이라고 말한다. 그러나 래더링 기법은 질문의 순서, 추가적인 반응을 얻기 위한 표준화된 질문을 사용하는 등 상당 부분 일정한 구조 또한 가진 것이어서, 여타 질적 방법론과는 상당히 다르다. 즉, 면접자가 묻는 범주가 속성, 목적, 가치로 한정되어 있고, 각각을 질문하는 방법도 정해져 있다. 래더링에서 연구자는 마치 사다리를 타고 오르듯 각 단계를 따라 올라가면서 그때 마다 ‘그것이 왜 당신에게 중요합니까?’ 라는 질문을 반복하면서 고객 행동의 본질적인 이유가 무엇인지를 파악하고자 노력한다. 연구자는 이를 통해 얻은 모든 응답을 놓고 내용 분석(content analysis)을 실시하고, 각 응답자의 대답을 코딩지에 기록한 다음 A-C-V 수준(levels)로 분류하고, 이들을 모아 요약코드 집합을 완성한다. 다음 요약된 코드 간의 연관 관계 빈도의 분석, 그리고 함축 매트릭스를 작성하고, 마지막으로 이에 기초하여 계층적 가치지도(hierarchical value map)를 그린다. HVM에서 속성, 결과, 가치는 각각 원(circle)으로 표현되고, 단계는 선(line)으로 연결한다. 원의 크기 또는 면적이 클수록 많이 언급된 것을 의미하며, 개념 간 연결된 회수는 선의 폭 혹은 굵기로 표현한다(Klenosky, Gengler & Mulvey, 1993: 371).

래더링 기법은 수단-목적 체인 인터뷰 결과의 주관적 해석, 과도한 비용, 타당성 및 신뢰성 확보의 어려움 등의 문제가 있다(Hofstede, Audenaert, Steenkamp & Wedel, 1998). 일단 표본의 크기가 제한되어, 연구결과의 일반화가 어렵다(Reynolds & Whitlark, 1995). 전통적 래더링 방법의 한계를 극복하고자, 연구자들은 컴퓨터 프로그램 이용 면접, 카드 분류(card-sorting task), 개방형 설문지(paper-pencil) 사용 등을 대안으로 제시한다. 소프트 래더링(soft laddering)이 전통적 심층면접

기법이라면, 하드 래더링은 설문지를 사용하는 계량화된 방법이다. 개방형 설문지 래더링에서 연구자는 응답자로 하여금 스스로 속성과 결과, 가치를 적도록 하고, 즉 응답자가 어떤 상품이나 서비스와 관련 자신이 중요하게 생각하는 속성을 언급하고, 왜 그 속성이 자신들에게 중요한가를 적게 한다(Gruber, Szmigin & Voss, 2009b: 626; Botschen & Hemetsberger, 1998). 폐쇄형 설문지 사용에서는 응답자는 제시된 속성, 목적, 가치 항목에 선택하고, 연구자는 이를 바탕으로 상품이나 서비스 속성, 결과, 그리고 가치 간의 연결 관계를 파악하고, 인지과정을 구조화한다. 이는 전통적인 심층면접 방법에 비해 비용 대비 효율적이며, 데이터 수집과 분석에 비교적 적은 시간이 소요되는 장점이 있다. 래더링 기법은 초기에는 상품에 대한 소비자의 인지구조를 분석하기 위한 도구로 사용되었지만 최근에는 교육서비스, 정치의식 구조 등 서비스에 대한 고객들의 인식 구조 분석으로 확대되고 있다. Veludo-de-Oliveira, Akemi & Campomar(2006: 626, 639)는 선행연구 검토에 기초한 래더링 기법의 평가에서 비록 그것이 임상심리 분야에서 발달한 것이기는 하나, MEC 이론을 적용한 인간 행동(human behavior), 개인의 가치 우선순위(personal value priority) 등의 분석에서 이점을 갖고 있고, 비록 이 기법 사용의 전통이 없는 분야라도 인간 행동의 뒤에 감추어진 의미(hidden meanings behind actions)를 탐구하고자 하는 수많은 영역에서 이를 사용할 수 있을 것이라고 말한다. 행정서비스의 대상인 고객들의 불평행동 인지 구조, 고객이 무엇을 원하는지 파악하고자 하는 경우에도 이러한 지적은 해당된다.

Ⅲ. 연구 설계 및 자료의 수집

1. 연구 대상과 분석의 초점

이 연구는 권익위 '종합민원상담센터(이하 민원센터)' 방문자 중에서 불평 민원인의 심리 구조를 분석 대상으로 하였다. 민원센터는 전국 최상위 계층 민원실로, 변호사, 법무사, 노무사, 검·경찰, 대한법률구조공단 과건 공무원/직원이 직접 민원인들을 대상으로 행정제도 및 운영 개선 건의뿐만 아니라 불만 접수, 상담 서비스를 제공한다. 권익위 불평 민원 창구는 국민신문고, 홈페이지, 서신, 정부민원안내콜센터(110), 방문 등 그 형태가 다양하나, 이 연구는 직접 방문 민원인의 불평 행동을 분석의 초점으로 한다는 점에서 Day & Landon(1977: 430)의 분류로 보면 불평 행동 중에서도 공적 불평행동의 가치체계 분석이다. 민원인 불평 행동에 대한 MEC 이론의 적용은 민원인이 불평을 갖고 민원센터를 방문한 것은 이유가 있고, 즉 민원서비스의 일정한 속성 때문이며, 그 속성을

중요하게 생각하는 목적이 있고, 즉 그 속성을 통해 이루려는 목적이 있기 때문이며, 궁극적으로 이를 통해 자신의 가치를 실현하고자 한다는 가정에 근거한다.

2. 자료 수집의 절차

이 연구에서는 하드 래더링 기법을 사용하였다. 하지만 심층 인터뷰도 병행하여 질적 방법의 이점을 살리되, 래더링 기법의 최대 약점인 객관성 및 타당성의 한계를 극복하고자 하였다. 설문지는 2012년 2월부터 5월까지 약 4개월간 권익위의 사전 협조를 얻어 민원센터 방문 불평 민원인 대상 현장 인터뷰를 통하여 개발하였다. MEC와 하드 래더링 기법의 적용에서 가장 중요한 것은 설문지 문항 개발로, 방문자 불평 행동을 대표하는 속성, 결과, 가치 인식의 목록 확보가 관건이다. 이를 위해 3단계 심층 인터뷰를 실시하였다. 먼저 고충민원 업무 담당자 2명, 민원센터 담당자 2명과 전체 약 2시간에 걸친 1차 인터뷰를 진행하여, 고충민원 처리 프로세스, 불평 민원의 유형 및 제출 경로, 방문 이유, 행동과 심리, 인터뷰 시 대화의 방법과 장소, 즉 어디에서 얼마나 오래 동안 질문할 수 있는가 등을 결정하였다.

다음은 인터뷰에서 청취한 불평 민원 방문자 특징과 성격의 일부이다.

Q. 여기 오시는 분들은 대개 어떤 분들이십니까? 주로 무슨 일 때문에 오시나요?

A. 한 마디로 제도적인 문제죠. 자기는 억울해 죽겠는데 담당 기관은 나 몰라라 한다는 거예요. 아니면 어떤 기관에서는 이게 된다고 하고, 또 다른 데서는 안 된다고 한다는 거죠. 그래서 여기 와서 진실이 뭐냐. 판단을 해달라고 하는 거예요. (담당자 1, 인터뷰 내용 중 일부)

A. 거의 다 갈 데까지 간 사람들이예요. 그러니까 무서운 것도 없어요. 뭐, 청와대며 감사원이며 각종 기관에 민원을 다 넣고 있어요. 많은 민원인들이 우리가 뭔가 해줄 거라고 생각하고 여기를 오지만, 우리가 해줄 수 있는 건 없기 때문에... (담당자 2, 인터뷰 내용 중 일부)

다음 2단계 심층 인터뷰, 즉 불평 민원 방문자 대상의 인터뷰에서는, “권익위 민원센터를 방문하신 이유가 무엇입니까? 조금 전 선택하신 이유가 왜 그렇게 중요한 것입니까? 방금 응답하신 이유가 궁극적으로 왜 중요하다고 생각하십니까?” 3단계의 질문을 하였다. 인터뷰는 민원에 얽힌 복잡한 사정, 부당함 토로, 울분, 하소연 등을 함께 청취해야 해, 장시간이 소요되어 하루 2명씩만 가능하였다. 이와 같은 인터뷰는 4명과 한 후 일단 종료하고, 속성-결과-가치 요소들의 목록과 설문지 초안을 작성하였다. 처음 계획은 많은 방문자들과 폭넓게 인터뷰를 하여, A-C-V 항목 리스트에 중요한 요소의 누락을 막고, 대표성을 확보한다는 것이었다. 그러나 인터뷰 과정에서

막상 민원 사례가 비록 구체적 내용, 복잡하고 장기적인가 등에 따라서 차이가 있었으나 불평 민원 방문자가 고려하는 주요 속성, 결과, 가치 요소들은 몇 가지 공통적 요소를 중심으로 한 것으로, 인터뷰가 별도의 요소 추가 없이 반복될 가능성이 높아, 일단 설문지를 작성한 후, 가감, 재확인, 그리고 최종 정리를 하는 방법을 택하였다. 이러한 불평 민원 방문자 대상 인터뷰 요청에는 매우 소수인 10명 중 약 2명 정도만이 응하였고, 인터뷰 도중 감정에 복받쳐 욕설을 하거나, 한동안 말을 잊지 못하는 경우도 있었다. 예를 들어,

우리 같은 사람이 뭐 돈도 없고 변호사를 구할 수가 있다. 그래도 여기 변호사 선생님들이 많이 도와줘. 법률 용어 설명에서부터 문서 작성하는 것까지 ... XXX 놈들, 정말 나쁜 놈들이야. 생각만해도 ... 할 수 있는 건 모조리 다했지. 서울 시청에서 피켓 시위도 하고, 기자랑 인터뷰도 했지. 그래도 안 되더라고. 끝까지 해보는 거지. 이대로는 못살아. 억울하고 비통해서 ... 살아도 사는 게 아니지... (40대 여성 민원인 A씨)

속성은 다른 곳도 많은데, 왜 민원센터를 선택했는가, 결과는 그로써 무엇을 기대했는가, 가치를 이를 통해 궁극적으로 무엇을 얻고자 한 것인가로, 응답자로부터 수집한 진술의 내용분석을 통하여 속성-결과-가치 요소를 추출, 목록을 만들었다. 다음 출현 빈도가 높은 용어를 중심으로 계층별 요소를 도출하였다. 다음은 방문자(50대 여성) 인터뷰(2012.4.6일자) 예이다.

Q. 혹시, 국민권익위원회 종합민원상담센터를 방문하신 특별한 이유가 있으신가요? 다른 기관도 많잖아요.

A. 남편이 회사에서 일하던 중에 크게 다쳤어. 그리고 해고당했어. ... 여기저기 안 가본 곳이 없어. 청와대에서 1인 시위도 하고 기자랑 인터뷰도 했지. 지금은 소송중인데, 변호사 상담할 돈도 없고 ... 그래도 여기 오면 변호사 선생님들이 문서작성도 도와주고, 해결 방안도 제시해 주기도 하거든. 우리 같은 사람들이 법률 서류를 알아야 말이지. 모르면 당하고 사는 거야. ... 또 어떤 날은 행정 절차 문제 때문에 오기도 했지. 여기 가라 저리 가라. 복잡하게 해놓아서 뭘 알아야지. 그래서 여기 와서 연락처나 절차를 알아보고 가기도 했어.

Q. 많이 힘들었겠어요. 방문해서 얻고자 하시는 게 뭔지 여쭙어 봐도 되겠습니까?

A. 뭐긴 뭐야. 그놈들 다 잡아넣어야지. 그래야 내가 발 뺏고 자. 억울하고 울화통이 터져서 잠도 못자. 어서 이게 해결 되어야 나도 사람답게 살지. 살아도 사는 게 아니야. 남들처럼은 살아야 될 것 아냐.

내용분석에서는 진술 중 비슷한 내용을 묶고, 설문에 적절한 용어를 찾았다. 예를 들어 속성 요소로 ‘변호사 상담’, ‘변호사 ... 도움’ 등과 관련한 표현은 ‘법률 자문 서비스를 받을 수 있다’로, 결과 요소는 ‘잡아넣어야지’ 등은 ‘상대방의 처벌, 잘못을 인정하고 사과하게 만들 수 있다’로, 그리고 가치 요소는 ‘사람답게 살지’와 같은 진술은 ‘행복’으로 표현하였다. 내용분석과 코드의 개발은 피면접자들의 응답에 기초한 전체 래더의 작성과, 각각의 래더에 대한 코드 부여에 관한 것으로, 응답을 속성-결과-가치의 세 단계로 분류하고 차례대로 번호를 붙이는 식으로, 속성, 결과, 가치 요소를 확인하였다. 다음 Botschen & Hemetsberger(1998)가 제시하는 개방형 설문지 형식, 문항을 참고하면서 설문지를 완성하였다. 마지막 3단계 인터뷰로, 이후 1주일 간격으로 민원센터를 2차례 방문, 하루 민원인 2명씩 총 2회, 불평 방문 민원인 4명과 다시 심층 인터뷰를 실시, 어떤 요소를 속성, 결과, 가치 항목에 추가할 것인가, 또는 삭제가 필요한가, 표현의 적절성, 문항의 이해, 응답에 걸리는 시간 등을 종합 검토하여, 속성-결과-가치의 리스트를 완성하였다. 다음 다시 민원센터를 방문, 불평 민원 방문자와 총 3번에 걸친 심층면접으로 속성-결과-가치 요소 분류 및 우선순위 파악을 마지막으로, 설문지를 최종 확정하였다. 다음 <표 1>은 내용 분류 코드 및 설문지 문항 개발의 결과이다.

<표 1> 내용 분류 코드 및 설문지 문항

MEC	코드 번호	설문지의 문항
속 성	a1	다른 곳에서 해결하지 못한 민원을 접수, 처리한다 (미해결 민원)
	a2	민원 해결에 관한 최고 지식, 경험을 갖고 있다 (최고 지식)
	a3	철저히 조사해 준다 (철저 조사)
	a4	무료이다 (무료 서비스)
	a5	법률 자문 서비스를 받을 수 있다 (법률 자문)
	a6	신속하게 처리한다 (신속함)
	a7	종합적 상담을 받을 수 있다 (종합 상담)
	a8	이전 민원처리 결과에 대한 재조사를 요구할 수 있다 (재조사)
	a9	공정하게 처리한다 (공정 처리)
	a10	문서 작성을 도와준다 (서류 작성 대행)
	a11	권위가 있다 (권위, 이미지)

MEC	코드 번호	설문지의 문항
결 과	c1	문제 해결에 드는 물리적, 심리적 비용을 줄일 수 있다 (비용 절약)
	c2	필요한 정보를 얻을 수 있다 (필요 정보 획득)
	c3	의지할 수 있는 마지막 수단을 사용한다 (마지막 수단)
	c4	상대방의 처벌, 잘못을 인정하고 사과하게 만들 수 있다 (원인자 처벌)
	c5	답답하고 억울한 사정을 털어 놓는다 (부당함 진정)
	c6	분한 마음을 누그러뜨릴 수 있다 (분함 해소)
	c7	여러 곳을 방문해야 하는 번거로움을 줄일 수 있다 (한 번 방문 해결)
가 치	v1	문제 해결에 따른 만족 (만족)
	v2	문제의 진실을 명확하게 밝힘 (진실)
	v3	민원 발생 이전의 행복했던 일상으로 돌아감 (행복)
	v4	부당한 처분을 바로잡음 (정의)
	v5	자기 생각 표현 (자기주장)

주) 괄호 안은 진술의 축약이다.

내용 분류 결과는 속성 항목 11개, 결과 7개, 가치 항목 5개인 것으로 나타났다. 장용희·최연태·박상인(2010: 115)은 행정구제 서비스, 즉 고충처리 서비스 만족도 결정 요인에 관한 분석에서 만족도 요인 항목을 실체적 요인(정확성, 공정성), 과정적 요인(친절성, 신속성, 접근 가능성, 절차 상황 안내)로 나눈다. 이로 미루어, MEC 이론에 기초한 내용 분류 결과 항목은 기존 고충민원 연구와 비교할 때, 응답자의 인식을 속성, 결과, 가치의 세 가지 계층적 차원으로 구분하고, 각각의 차원에 따른 구체적 항목을 식별한다는 점에서 가장 큰 차이가 난다. 설문은 분류 결과에 기초해 속성과 가치 항목은 각각 하나씩으로 하되, 결과는 통상적으로 최대 3개의 래더로 이루어진다는 기존 연구들의 지적을 반영하여, 응답자로 하여금 1-3개를 선택하도록 하였다(예, 한학진·조문식·오주성·서정모, 2011). 선행 연구들은 래더링 인터뷰에서 적정 표본의 규모를 50명 혹은 60명 이내라고 하는 만큼(예, Collen & Hoekstra, 2001), 이 연구는 표본의 크기를 60명으로 한정하여 설문하였다. 민원센터를 총 3회 방문하여 각각 20, 19, 21명씩 총 60매를 회수했으나, 응답 누락이 있는 설문지를 제외하고 총 47매를 분석에 사용하였다.

IV. 분석 결과

1. 응답자의 특징

응답자 총 47명은 남성 32명(68.1%), 여성 15명(31.9%)으로, 남성이 여성의 2배를 넘었다. 연령은 29세 이하는 없고, 30~39세 2명(4.3%), 40~49세 11명(23.4%), 50~59세 16명(34%), 60세 이상 18명(38.3%)으로, 50대 이상이 72.3%, 특히 60대 이상이 가장 많은 것으로 나타났다. 교육 수준은 고졸 이하가 24명(51.1%)로 응답자의 절반을 넘었고, 대졸은 19명(40.4%), 대학원졸 4명(8.5%)이었다. 표본의 인구학적 특징을 정리하면 불평 민원 방문 응답자 절반 이상은 남자이고, 고졸 이하의 학력이며, 50세 이상이라는 점이다. 민원실 방문 시 작성해야 하는 접수 분류(복지, 노동, 경찰, 건축, 공공기관/담당자의 과실, 기타)로 보면, 복지 분야(기초생활보장, 국민연금, 보험 등)가 4명(8.5%), 노동 분야(산업재해 보상이나 임금 체불, 고용자와의 갈등 및 부당 해고에 따른 보상 등) 3명(6.4%), 경찰 분야(경찰 조사의 불충분을 항의하는 피의자, 초동수사 미흡으로 인한 피해, 과잉 수사 등) 6명(12.8%), 건축 분야(인·허가 분쟁, 수해나 자연재해로 인한 주택 붕괴 및 손상에 따른 보상, 일조권, 소음 등) 12명(25.5%), 공공기관/담당자의 과실 분야(행정기관 책임회피, 정보공개 거부, 지방민원행정기관 공무원에 대한 불만 등) 13명(27.7%), 기타(위 어느 것에도 일치하지 않는 경우 등) 9명(19.1%)이었다. 래더링 기법에 의한 불평 민원 분석에서 응답자들의 인구통계학적 특징뿐만 아니라 민원 제기에 소비한 기간, 그 동안 이용했던 통로 등도 중요하다고 생각되어 질문한 결과, 민원제기 및 처리에 소요된 시간은 1년 미만 27명(57.5%), 2-3년과 4-5년 각각 8명(17.0%), 6년 이상 4명(8.5%)이었다. 일반 민원처리 기간이 90일 이내라는 점을 감안하면, 민원센터 방문 민원은 상당수가 장기 민원인 것을 알 수 있다. <표 2>는 방문 불평 민원인들이 사용했던 채널들이다.

<표 2>는 민원센터 방문 불평 민원인들이 이미 공적 및 사적 불평 반응을 표출한 경험이 있는 사람들임을 나타낸다. 방문자 중 상당수는 법원, 감사원, 청와대, 검찰 등에도 불평을 제출한 바 있음을 알 수 있다. 나아가 불평 민원인이 찾은 권익위 민원센터가 1차적 방문 기관이 아닌 2차 불평 행동 표출의 통로였다는 점에서 불평 민원의 상당수가 본질적으로 복잡하고 풀기 어려운, 즉 좁처럼 해결이 어려운 것임을 시사한다.

〈표 2〉 불평 민원 표출의 경험

구 분	대 상	빈도 수	전체 대비 %
불평 민원 제기의 경험 (중복 응답)	정부기관 관련 업무 담당자	21	44.7
	지방자치단체 민원실	23	48.9
	감사원	5	10.6
	청와대	9	19.1
	민원안내콜센터(110)	3	6.4
	검찰	5	10.6
	법원	10	21.3
	경찰	6	12.8
	언론매체	4	8.5
	시민단체	1	2.1
	소셜 네트워크(SNS)	1	2.1
	피켓시위	1	2.1
	가족, 친구, 친척에게 도움요청	14	29.8
	인터넷 게시판	8	17.0
	인권위원회	14	29.8
기타	1	2.1	

2. 내용 분석의 결과

응답자별 래더의 내용 코드를 작성한 결과, 개별 응답자의 래더 수는 최소 3개에서 5개로 나타났다.

다음 〈표 3〉은 개별 불평 민원인이 응답한 속성, 결과, 가치 항목의 빈도이다.

〈표 3〉 속성-결과-가치의 빈도

속성	빈도	%	혜택	빈도	%	가치	빈도	%
a1	10	21.3	c1	20	42.6	v1	2	4.3
a2	4	8.5	c2	11	23.4	v2	8	17.0
a3	1	2.1	c3	13	27.7	v3	3	6.4
a4	1	2.1	c4	8	17.0	v4	24	51.1
a5	5	10.6	c5	29	61.7	v5	4	8.5
a6	3	6.4	c6	6	12.8			
a7	7	14.9	c7	17	36.2			
a8	7	14.9						
a9	4	8.5						
a10	1	2.1						
a11	4	8.5						

속성은 a1(미해결 민원) 21.3%, a7(종합 상담)과 a8(제조사) 14.9% 순으로 빈도가 높았다. 결과는 c5(부당함 진정), c1(비용 절약), c7(한 번 방문 해결) 순이고, 가치 항목은 v4(정의)가 절반 이상을 차지하였다.

3. 함축 매트릭스의 작성

함축 매트릭스(implication matrix)는 응답자의 수단, 결과, 가치 항목에 대한 인터뷰 결과의 분석에 기초하여 확인된 요소 간의 빈도를 나타낸 표로, 직·간접 관계를 구분하여 표기한다. 즉 소수점을 기준으로 왼쪽은 직접, 오른쪽은 간접 관계의 빈도를 나타낸다. 만일 응답자의 래더가 A-B-C라면, A-B는 직접, A-C는 간접 관계로, 후자는 두 요소간의 간접적 연결 경로를 의미한다. 예를 들어, 3.1은 A-B가 3번 직접, 1번 간접적 연결로, 3명의 응답자가 A,B 요소는 직접적으로, 1명의 응답자는 간접적으로 이어진다고 응답한 경우이다. 다음 〈표 4〉는 직·간접 함축 매트릭스이다.

〈표 4〉 직·간접 함축 매트릭스

구분	c1	c2	c3	c4	c5	c6	c7	v1	v2	v3	v4	v5
a1	2,4	0,1	3,5	1,3	1,9		1,2	0,1	0,2	0,2	0,4	
a2	0,3	1,1	0,1	1,2	0,2		0,1	0,1			0,2	
a3					0,1		0,1				0,1	
a4	1,1	1,1					0,1					0,1
a5	1,1	2,3	0,1		1,4		0,4	0,1	0,1		0,1	0,1
a6	2,3	0,1	0,2		1,2						0,2	
a7	1,2	0,2	0,1	1,3	1,3		2,3	0,1	0,1		0,3	
a8	1,3				1,3	2,4	0,2		0,1	0,1	0,5	
a9	0,1	0,1	0,1		2,3	0,1	0,1				0,4	
a10	0,1					0,1					0,1	
a11	0,1	0,1	1,1				2,3		0,2	0,2	0,1	
c1		5,5	1,3		3,6	1,2	0,2	1,1	0,2	1,2	5,13	0,1
c2	2,2		1,1		2,5		3,3	0,1	1,2		0,5	0,1
c3	1,3			1,1	0,1		2,2	1,1	1,2	0,1	5,8	
c4	1,1		0,1		1,1	1,1	1,2	0,1	0,2		0,3	
c5	1,1		5,5	2,2			2,5	1,2	1,2	2,3	4,12	0,2
c6	0,2						1,1			0,1	4,5	
c7	3,3	0,1	1,2	1,1	3,4			0,3	1,2	0,2	4,6	3,3

주: 소수점 앞의 숫자는 직접 관계, 뒤의 숫자는 간접 관계 빈도를 가리킨다. 여기서 간접 관계 빈도는 편의상 직접 관계의 그것을 포함하여 표기하였다.

속성-결과 직·간접 관계에서 ‘미해결 민원(a1)-부당함 진정(c5)’이 9번으로 가장 강한 연결 관계를 나타낸다. 다음 ‘미해결 민원(a1)-마지막 수단(c3),’ ‘재조사(a8)-원인자 처벌(c4)’이 5번으로 그 뒤를 잇고 있다. 결과-가치 관계에서는 ‘비용 절약(c1)-정의(v4)’가 13번의 관계로 가장 강하고, ‘부당함 진정(c5)-정의(v4)’가 12번으로 그 다음이다. 여기서 눈에 띄는 것은 정의 중심의 연결 경로로, 민원센터 불평 방문자는 정의, 즉 궁극적으로 부당한 처분을 바로 잡고자하였다.

4. 계층적 가치지도의 작성과 해석

계층적 가치지도(hierarchical value map)는 합축 매트릭스를 시각화한 것으로, HVM 작성에는 먼저 합축 매트릭스에 포함된 정보 중 어디까지를 가치지도에 반영할 것인가, 즉 cut-off 수준을 결정해야 한다. Reynolds & Gutman(1988: 22)은 유용한 해석, 모든 연계의 2/3를 설명할 수 있는 래더의 수 등을, 한학진 외(2011)는 ‘활성화 셀의 비율 18%’와 ‘활성화 연계 비 77%’를 기준으로 제시한다. 이 연구에서는 Microsoft Excel의 ‘countif’와 ‘sumif’ 함수를 이용, 전체 매트릭스 상에서 적어도 1회 이상 언급된 활성화 셀의 비율, 합축 매트릭스 상 속성, 결과, 가치 간의 연계 관계에서 적어도 1회 이상 언급된 래더의 비율을 계산한 결과, cut-off 수준 ‘3’에서 활성화 셀은 각각 전체의 16.2%, 활성화 래더는 74.2%인 것으로 나타나, 기준을 ‘3’으로 결정하였다. 그 결과, 직·간접 합축 매트릭스에서 속성은 a1(미해결 민원) 등 8개 항목, 결과와 가치는 모든 항목이 기준을 통과하였다.

〈그림 1〉은 이들에 기초해 작성된 계층적 가치지도로, 권익위 방문 민원인 불평행동의 수단, 목적, 가치 요소 간의 계층적 구조 및 네트워크 관계를 보여준다. 연결 관계의 빈도가 높을수록 관계의 강도도 큰 것으로, 선의 굵기로 표시된다.

HVM은 권익위 민원센터 직접 방문 민원인의 불평 행동 가치체계가 갖고 있는 몇 가지 특징을 보여준다.

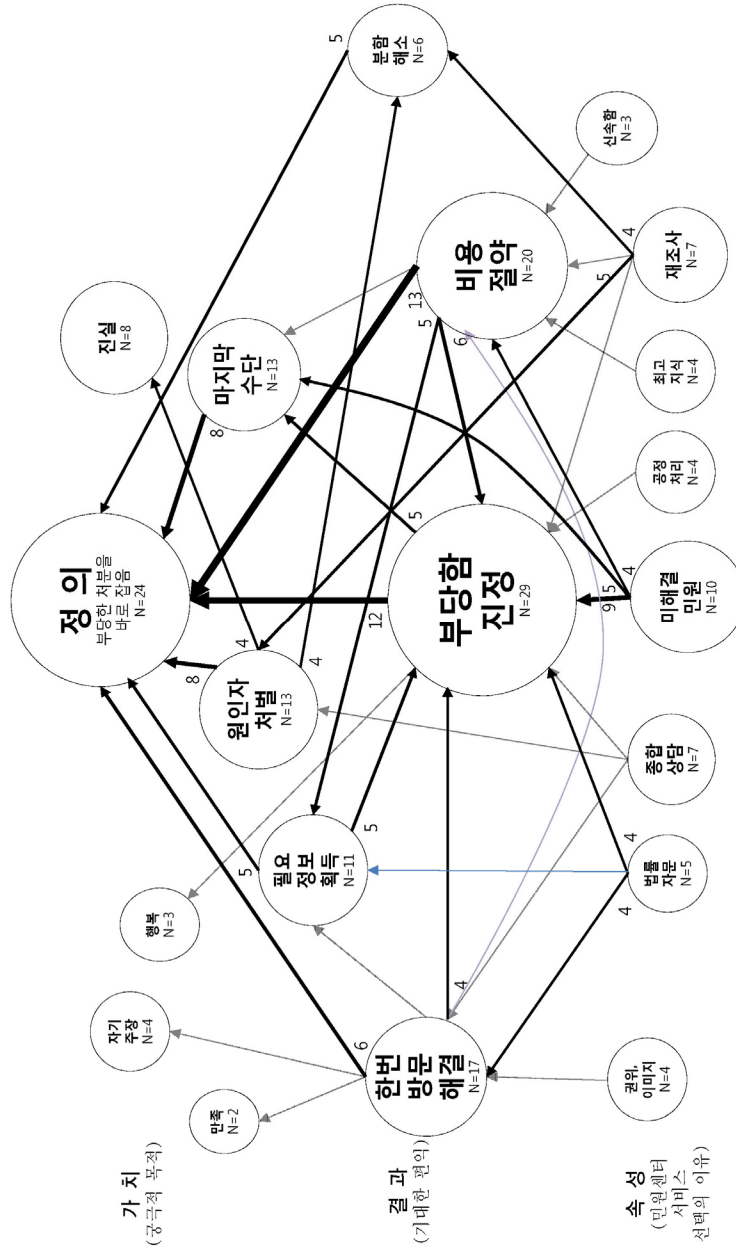
첫째, 가장 뚜렷한 속성-결과-가치 체인은 ‘미해결 민원-부당함 진정-정의’로, 방문 불평 행동에서 민원인은 민원센터가 1차 민원에서 해결에 실패한 사안을 다룬다는 점을 가장 중요하게 고려하였고, 민원센터 방문을 통한 2차 민원의 제기에서는 부당함의 진정이 가장 중요한 목적이었으며, 궁극적으로 이를 통해 정의, 즉 자신이 받은 부당한 처분을 바로잡겠다는 가치체계를 작동시키고 있음을 가리킨다.

둘째, 불평 방문자들은 속성 단계에서 민원센터가 민원서비스 최상급 기관으로서 다른 곳에서 해결하지 못한 미해결 민원을 다루고, 불평을 재조사하며, 종합 상담, 법률 자문 서비스를 제공한다는 점 등을 중요하게 생각하고, 결과로는 부당하고 잘못되었음의 진정, 물리적 및 심리적 비용 절약, 이곳저곳 여러 차례 방문할 필요 없이 단 한 번 방문으로 문제를 해결할 것을 기대하였다. 가치는 압도적으로 정의, 즉 부당함의 시정으로, 불평 민원 해소를 자신들의 중국적 가치로 인식하였다. 불평 민원인의 이러한 가치체계는 인터뷰 과정에서도 확인되었다. 민원인들은 1차적으로 지역 민원서비스 기관에 해당 불평 사항에 대한 조사를 요구했으나 거절당한 경우가 적지 않았고, 일반 행정기관이 자기들의 담당 분야가 아니라고 다른 기관에 떠넘기기 때문에 권익위 민원센터를 방문하게 되었다고 말하였다. 또 무료 법률 자문, 즉 법적 소송을 통한 권리구제의 방법과 가능성에

관한 정보 획득을 중요하게 보았고, 목적은 비용 절약, 한 차례 방문으로 문제 해결, 원인자 처벌, 마지막 기회까지 다 이용해 본다는 것, 필요 정보 획득으로, 이를 통한 부당한 처분의 시정을 희망하였다. 가치 단계에서는 '정의' 빈도(N=24)가 '진실'(N=8)보다 크게 높아, 권익위 방문 목적이 주로 정의 실현(부당함 시정)에 있었다. 불평 구제 서비스에서는 서비스 특성상 방문자가 추구하는 상층 가치가 서비스 목적(고충 해소) 중심의 배치로 나타남을 보여준다. 인터뷰에서 불평 민원인들은 중국적으로 추구하는 것이 "자신이 겪은 부당한 처분을 바로잡는 일이다."라고 하였다.

셋째, HVM 상의 인지관계 경로에서 재조사와 원인자 처벌, 분함 해소 간의 뚜렷한 경로의 존재이다. 결과 항목에서 특히 감정적 요소의 비중이 컸다. 속성 중 재조사를 중요하게 고려한 것도 그 목적은 주로 원인자 처벌과 분함 해소 때문이었음을 시사한다. 응답자들의 결과적 기대가 비록 대부분 문제해결과 관련된, 즉 기능적인 것들이기는 하나 원인자 처벌, 분함 해소라는 감정적 요소도 상당히 중요하게 평가되고 있다. 이것은 응답자들의 민원센터 방문이 단순히 기능적 문제 해결만을 위한 것은 아니며 감정적 차원의 이유가 추가된 것임을 뜻한다. 방문 불평 민원인들은 이미 1차 민원 해결에 실패하였고, 그 후 온갖 노력에도 불구하고 자신의 억울함을 풀지 못한 가운데 나타난 적대감, 분노의 반영으로 보인다.

넷째, 방문자들의 인지 구조는 일반 민원과 다소 다른 것이었다. 즉 민원센터 직접 방문 불평 민원인들은 서비스 속성에서 일반 민원인들과 달리 공정한 처리나 신속함을 상대적으로 그렇게 크게 중요한 것으로 인식하지 않았다. 상당수가 장기 또는 고질 민원인으로 경제적, 심리적 비용 절약을 매우 크게 평가하였다. 특히 비용 절약이 N=20으로, 계층적 가치지도에서 결과 항목 중 부당함의 진정 다음으로 가장 중요하였다. 서비스 이용 관련 이러한 결과 기대는 민원센터 직접 방문 불평 민원인들의 인구 사회학적 특징, 즉 대체로 나이는 많고, 학력은 낮다는 점을 반영한 것이다. 비록 설문에서 경제적 빈곤 또는 사회적 취약 계층 여부를 조사하지는 않았으나, 인터뷰에서 불평 방문 민원인들은 자주 이러한 점을 언급하면서 부당함 진정과 자신들의 상대적 박탈감, 소외, 적대감, 분노를 연결 지어 표출하였다. 장기 민원인의 경우, 특히 막대한 피해, 최소 몇 개월에서 길게는 수년이 넘도록 해결이 되지 않아 경제적, 시간적 비용과 피해가 누적되고 이로 인한 심각한 고통을 호소하였다.



주 1) Cut-off=3

2) N은 응답자 선택 속성, 결과, 가치의 빈도이다. 선 옆의 숫자는 래더 간의 연결 횟수로, 직·간접 관계를 반영한 값이다. 연결 횟수 3(cut-off 기준) 미만은 생략되었다.

3) 연결 선 두께는 횟수 *0.3pt(Power Point)이다. 단 횟수 3(cut-off 기준)은 반투명(50%) 선으로 표시하였다.

4) 축약 표현의 내용은 <표 1> 참조.

<그림 1> 직·간접 관계를 고려한 계층적 가치지도

5. 요약과 시사점

분석 결과는 권익위 방문 민원인들의 불평 행동 가치체계가 일반 민원인들의 그것과는 차이가 있어, 조심스런 해석이 필요함을 나타낸다. 다른 한편으로 이것은 민원센터의 차별화된 서비스 구성에 대한 수요를 가리키는 것이기도 하다. 몇 가지로 정리하면 첫째, 방문 불평 민원인들은 미해결 민원, 재조사, 법률 자문을 중요하게 고려하고, 반면에 일반 민원 서비스에서 요구되는 공정 처리나 신속함은 속성 리스트에도 오르지 못하였다. 이는 권익위 민원센터가 장기, 고질민원, 학력은 낮고, 연령은 높은, 비용 문제로 퍽박받는, 그리고 이러한 과정에서 문제해결 이외에 적대감, 분노를 내재한 불평 행동을 다룬다는 것, 서비스 디자인에도 이러한 특성의 고려가 필요하다는 점을 시사한다. 둘째, 결과 항목은 부당함의 진정, 비용 절약으로, 또 여러 곳 방문이 아닌 한 곳 한 번 방문으로 끝내는 것을 기대하고 오는 만큼, 민원센터는 2차 민원인의 기능적 문제 해결뿐만 아니라 또 다른 한 가닥의 수요, 그러니까 철저한 재조사, 원인자 처벌, 분함 해소 등의 감정적 욕구 충족도 고려한 서비스의 구성을 고려할 필요가 있다. 가치지도에서 불평 방문 민원인들은 문제의 원인이 된 사람의 처벌이나 이들이 잘못을 인정하고 사과하기를 원하며, 결과적 기대로 답답함, 분한 마음을 풀고자 하였고, 이들은 가치지도에서 속성과 가치 간의 주요 연결점을 구성하였다. Olson & Reynolds(2001)는 가치체계를 ‘속성-기능적 결과-심리적 결과-가치’, 네 단계의 분류를 제시하였는데, 원인자 처벌, 분함 해소는 이러한 심리적 결과 기대에 해당한다. 민원센터 불평 행동 서비스 수요가 반드시 민원의 기능적 해결에서 끝날 수 없는 중층 구조로, 문제 해결 중심의 기능적 개선 외에 답답하고 억울한 감정을 고려한 서비스 구성의 필요가 중요함을 보여준다. 인터뷰 중 민원인들은 민원센터가 해당 기관에 시정권고만 전달할 뿐 실질적으로 분쟁을 해결할 힘을 행사할 수 있지도 못하고, 이 때문에 “국민권익위원회의 존재” 여부를 주장하거나, 방문 이후 오히려 더 “화가 난다.”고까지 하였다. 구조적 문제로 서비스의 본질적 요소인 불평 민원의 기능적 해결에 실패한다면, 불평이나 불만의 악화를 막는 별도의 프로그램 운영도 있어야 할 것이다. 셋째, 불평 방문 민원인의 인구통계학적 및 경제·사회적 특성을 고려한 접근의 필요에 관한 것이다. 불평 민원인은 교육 수준이 낮고, 나이가 많았다. 대부분 경제적, 사회적 지위도 높지 않은 가운데, 다른 공식 불평 채널에 대한 접근과 이용에서 소외되거나 불만 소통의 한계 때문에 절망하는 사람들이었다. 특히 기능적 실패를 자신들의 인구사회학적 특징 때문에 결과된 것으로 인식하면서 분노, 적대감을 보였다. 이들의 민원센터 방문은 1차 해결 실패한 민원을 접수시켜, ‘마지막 시도’나 ‘할 만큼 다해 보아 원이나 없도록 한다.’는 맥락에서도 찾아 볼 수 있었다. 이러한 불평 민원인을 대상으로 한 서비스는 기능적 접근으로는 한계가 있는 만큼, 민원인의 사정, 특수성이 고려된

프로그램이 도움이 될 것이다.

V. 결 론

이 연구에서는 수단-목적 사슬이론과 래더링 기법을 적용하여 권익위 민원센터 방문 민원인 불평 행동의 가치체계를 검토하였다. 분석 결과, 민원인의 인지구조는 속성에서 1차 해결에 실패한 민원, 재조사, 종합 상담을 중요시하며, 목적은 이를 통해 부당함의 진정, 비용 절약, 여러 곳을 방문할 필요 없이 한 차례 방문으로 해결을 기대하고, 궁극적 추구 가치는 정의(부당한 처분을 바로 잡겠다.)인 것으로 나타났다. 이러한 불평 민원인의 가치체계는 기능적 차원의 민원 해결 외에 분하고 억울함의 해소, 원인 제공자의 처벌과 같은 감정적 차원을 포함한 구조로, 민원서비스 이용 과정에서 공정한 처리, 신속함을 중시하는 일반 민원인과는 차이가 있었다. 이 연구는 이러한 결과에 기초해 민원센터 불평 민원 업무의 기능적 서비스 개선 외에 불평 감정의 관리와 회복에 초점을 둘 필요가 있다는 것, 권익위가 직접 방문 불평 민원인의 인구학적 특성을 고려한 맞춤형 서비스 제공 등을 생각해야 할 것으로 해석하였다. 기존 연구가 주로 민원 고객의 만족도에 서비스의 어떤 측면 또는 요소가 영향을 미치는가에 초점을 두었다면, 이 연구는 기존 연구 주제의 이면에 해당하는 불평, 불만족 연구로, MEC 이론과 래더링 기법을 적용, 민원인의 복잡한 계층적 가치 구조에 대한 심리학적 분석을 시도하였다는 점에서 다르다. 하지만 MEC 이론과 래더링 기법을 사용한 대부분의 연구들이 그렇듯이, 이 연구도 이러한 방법론 사용에 따른 여러 한계로부터 자유롭지 못하다. 먼저, 표본의 규모가 작다는 점, 질적 연구라는 점이다. 래더링 기법 사용에서 핵심 자료수집 방법인 심층 인터뷰는 방법론적 성격상 특정 사례에 고도로 민감할 수밖에 없어, 일반화가 어렵다. 이 때문에 이 연구의 결과 역시 권익위 민원센터 직접 방문 불평 민원인, 즉 인구통계학적 특성상 상대적으로 학력 수준이 낮고, 연령대는 높은 사람들, 경제·사회적 지위가 높지 않기 때문에 갈등해결의 출구를 찾는데 어려움을 겪는 사람들, 고질 민원, 적어도 1차 민원 실패로 직접적 고통을 겪는 불평 민원인의 가치체계 해석에 제한될 수 있다. 조사 도구의 타당성도 추가적 검증이 필요하다. 애초 이러한 문제를 염려해 하드 래더링 설문 문항 구성 단계에서 민원센터 방문 불평 민원인, 담당자들을 상대로 심층 인터뷰를 여러 차례 반복하였으나 그렇다고 설문 문항이 대표성을 갖는다는 증거는 되지 못한다. 설문조사에서도 60~70명에게 요청하면, 약 20명 정도만 응답하였다. 특히 인터뷰 중에는 자신이 받은 고통을 격정에 차 표출하거나 억울함을 하소연하는 경우가 있었다. 설문지 응답 결과가 연구에 참여를 거부한 불평 민원인들의 가치체계와 차이가 있을 수 있음을

시사하는 대목이다. 이러한 문제들은 비록 불평 민원이라는 특수성에 기인한 것이라고 할 수 있으나 연구의 타당성이라는 점에서 참고 되어야 할 대목이다. 이러한 한계에도 불구하고, 그 동안 만족도 연구는 많았으나 불평, 불만족 연구는 없었고, 특히 가치체계의 종단면 구조를 추적하는 심리학적 접근이 드물었다는 점에서 의미가 평가될 수 있을 것이다. 그것이 아니어도 불평과 불만족으로의 연구의 확장은 될 것이다.

참고문헌

- 국민권익위원회 심포지엄. (2011). 고질민원에 대한 공공부문 대응전략.
- 손영화. (2008). 불평 행동 유형과 불평 처리 후 만족이 구전 및 재구매 의도에 미치는 효과. 「한국심리학회지: 소비자·광고」. 9(1): 87-104.
- 우양호. (2009). 행정서비스 고객 불만족 차원과 요인 검증: 만족 차원과의 비교 분석을 토대로. 「한국행정정보」. 43(1): 273-297.
- 이금실·이형룡. (2011). 하드 래더링(Hard Laddering)기법을 이용한 축제참가객의 가치체계에 관한 연구. 「대한관광경영학회」. 25(6): 237-253.
- 이양환·송기인·이시훈·김은경·정일형. (2011). 국내 신문 구독자의 정치적 성향에 따른 신문 상품 인지구조 연구: 가치-목적 사슬이론과 가치단계도(HVM)를 중심으로. 「한국지역언론학 연합회」. 11(1): 290-329.
- 장용희·최연태·박상인. (2010). 행정구제서비스 만족도 결정요인 분석: 행정 심판 및 고충처리 제도를 중심으로. 「한국사회와 행정연구」. 20(4): 105-132.
- 한학진·조문식·오주성·서정모. (2011). 수단-목적(Means-End)이론의 컷 오프(Cut-off) 수준과 가치맵(Hierarchical Value Map)의 관계 분석. 「한국콘텐츠학회지」. 11(4): 414-427.
- Bell, S. J. & Luddington, J. A. (2006). Coping with customer complaints. *Journal of Service Research*, 8(3): 192-204.
- Botschen, G. & Hemetsberger, A. (1998). Diagnosing means-end structures to determine the degree of potential marketing program standardization. *Journal of Business Research*, 42(2): 151-159.
- Chelminski, P. & Coulter, R. A. (2011). An examination of consumer advocacy and complaining behavior in the context of service failure. *Journal of Service Marketing*, 25(5): 361-370.
- Christensen, G. L. & Olson, J. C. (2002). Mapping consumers' mental models with ZMET. *Psychology & Marketing*, 19(6): 477-501.
- Collen, H. & Hoekstra, J. (2001). Values as determinants of preferences for housing attributes. *Journal of Housing and the Built Environment*, 14(3-4): 285-306.
- Crie, D. (2003). Consumers' complaint behaviour, taxonomy, typology and determinants: Towards a unified ontology. *Journal of Database Marketing & Customer Strategy Management*, 11(1): 60-79.

- Day, R. L. & Landon, E. L., Jr. (1977). Toward a theory of consumer complaining behavior. In A. G. Woodside, J. N. Sheth and P. E. Bennett (Eds.), *Consumer and Industrial Buying Behavior* (pp. 425-437). New York, NY: North- Holland.
- Deeter-Schmelz, D. R., Goebel, D. J. & Kennedy, K. N. (2008). What are the characteristics of an effective sales manager? An exploratory study comparing salesperson and sales manager perspectives. *Journal of Personal Selling and Sales Management*, 28(1): 7-20.
- Deeter-Schmelz, D. R., Kennedy, K. N. & Goebel, D. J. (2002). Understanding sales manager effectiveness. Linking attributes to sales force values. *Industrial Marketing Management*, 31(7): 617-626.
- Fornell, C. & Westbrook, R. A. (1980). An exploratory study of assertiveness, aggressiveness and consumer complaints. *Association for Consumer Research Ann Abhor*, 6(1): 105-111.
- Gruber, T., Henneberg, S. C., Ashnai, B. & Naudé, P. (2010). Complaint resolution management expectations in an asymmetric business-to-business context. *Journal of Business & Industrial Marketing*, 25(5): 360-371.
- Gruber, T., Reppel, A., Szmigin, I. & Voss, R. (2008). Revealing the expectations and preferences of complaining customers by combining the laddering interviewing technique with the Kano model of customer satisfaction. *Qualitative Marketing Research: An international Journal*, 11(4): 400-413.
- Gruber, T., Szmigin, I. & Voss, R. (2006). The desired qualities of customer contact employees in complaint handling encounters. *Journal of Marketing Management*, 22(5-6): 619-642.
- Gruber, T., Szmigin, I. & Voss, R. (2009a). Developing a deeper understanding of the attributes of effective customer contact employees in personal complaint- handling encounters. *Journal of Service Marketing*, 23(6): 422-435.
- Gruber, T., Szmigin, I. & Voss, R. (2009b). Handling customer complaints effectively: A comparison of the value maps of female and male complainants. *Managing Service Quality*, 19(6): 636-656.
- Gutman, J. (1982). A means-end chain model based on consumer categorization processes. *Journal of Marketing*, 46(2): 60-72.
- Henneberg, S. C., Gruber, T., Reppel, A., Ashnai, B. & Naudé, P. (2009). Complaint management expectations: An online laddering analysis of small versus large firms. *Industrial Marketing*

- Management. 38(6): 584-598.
- Herzberg, F., Mausner, B. & Snyderman, B. B. (1959). The motivation to work, New York: John Wiley.
- Hofstede, F. T., Audenaert, A., Steenkamp, J-B. E. M. & Wedel, M. (1998). An investigation into the association pattern technique as a quantitative approach to measuring means-end chains. *International Journal of Research in Marketing*. 15(1): 37-50.
- Klenosky, D. B., Gengler, C. E. & Mulvey, M. S. (1993). Understanding the factors influencing ski destination choice: A means-end analytic approach. *Journal of Leisure Research*. 25(4): 362-379.
- Kowalski, R. M. (1996). Complaints and complaining : Functions, antecedents & consequences. *Psychological Bulletin*. 119(2): 179-196.
- Lee, Y-L. & Sparks, B. (2007). Appraising tourism and hospitality service failure events: A Chinese perspective. *Journal of Hospitality and Tourism Research*. 31(4): 504-529.
- Mort, G. S. (2006). The effect of product type on value linkage in the means-end chain: Implications for theory and method. *Journal of consumer behaviour*. 3(3): 221-234.
- Oshagbemi, T. (1997). Job satisfaction and dissatisfaction in higher education. *Education + Training*. 39(9): 354-359.
- Paul, M., Hennig-Thurau, T., Gremler, D. D., Gwinner, K. P. & Wiertz, C. (2009). Toward a theory of repeat purchase drivers for consumer services. *Journal of the Academy of Marketing Science*. 37(2): 215-237.
- Reynolds, T. J. & Gutman, J. (1988). Laddering theory, method, analysis & interpretation. *Journal of Advertising Research*. 28(1): 11-31.
- Reynolds, T. J. & Whitlark, D. B. (1995). Applying laddering data to communications strategy and advertising practice. *Journal of Advertising Research*. 35(4): 9-17.
- Reynolds, T. J., Dethloff, C. & Westberg, S. J. (2001). Advances in laddering. In Reynolds, T. J., Olson, J. C. (Eds), *Understanding consumer decision making - The means-end approach to marketing and advertising strategy* (pp. 91-111). Mahwah, NJ: Lawrence-Erlbaum.
- Rogers, B. & Ryals, L. (2007). Using the repertory grid to access the underlying realities in key account relationships. *International Journal of Market Research*. 49(5): 595-612.
- Schoefer, K. & Ennew, C. (2005). The impact of perceived justice on consumers' emotional

- responses to service complaint experiences. *Journal of Services Marketing*. 19(5): 261-270.
- Singh, J. (1988). Consumer complaint intentions and behavior: Definitional and taxonomical issues. *European Journal of Marketing*. 52(1): 93-107.
- Tronvoll, B. (2012). A dynamic model of customer complaining behavior from the perspective of service logic. *European Journal of Marketing*. 46(1): 284-305.
- Van Rekom, J. & Wierenga, B. (2007). On the hierarchical nature of means-end relationships in laddering data. *Journal of Business Research*. 60(4): 401-410.
- Veludo-de-Oliveira, T. M., Akemi, I. A. & Campomar, M. C., (2006). Discussing laddering application by the means-end chain theory. *Qualitative Report*. 11(4): 626-642.
- Weun, S., Beatty, S. E. & Jones, M. A. (2004). The impact of service failure severity on service recovery evaluations and post-recovery relationship. *Journal of Services Marketing*. 18(2): 133-146.

기고일: 2012. 09. 27.

심사일: 2012. 10. 18.

확정일: 2012. 10. 30.