

# 서베이에 의한 정부 성과의 측정과 자기본위 편향 및 갈등적 인식의 영향: 민원행정서비스를 중심으로

The Survey-Based Measurement of Government Performance:  
A Test of Self-Serving Bias and Conflict Effects

박흥식\*·윤창렬\*\*·나현\*\*\*

## 초 록

성과 측정의 유용성은 정확도, 객관성에서 출발한다. 하지만 서베이 방법을 통한 성과 측정 결과는 똑같은 내용을 놓고도 공무원과 시민 간에 차이가 크게 나타난다. 그렇다면 서베이에 의한 성과측정은 순수한 성과 외에 다른 어떤 요인들의 영향을 반영한 때문은 아닌가? 이 연구에서는 첫째, 자기본위 편향(self-serving bias)의 가설 - 자기본위 편향적 사고가 성과 인식에 유의한 영향을 주는가? 그렇다면 영향은 어떠한 양태, 즉 지표, 방향과 크기인가? 둘째, 갈등적 인식 - 갈등이 성과 인식에 영향을 미치는가? 그런 경우, 지표의 종류, 성격에 따른 영향은 어떻게 다른가를 연구문제로 설정하고, 민원행정서비스 공무원과 시민 간의 성과 인식에 대한 차이를 중심으로, 위의 편향과 갈등이 어떻게 작용하는가를 검토하였다. 서울시 3개 구청 공무원과 민원인을 대상으로 한 서베이에 472명으로부터 응답을 받아 T-Test와 회귀분석 방법으로 가설을 검증하였다. 분석결과, 공무원은 만족도, 공정성을 민원인보다 높게, 비윤리 행동은 그 반대로 인식했다. 둘 간의 인식 차이는 비윤리 행동 인식에서 가장 컸다. 갈등적 인식은 민원인의 성과 지표에 대한 평가에서, 그리고 업무상의 기능적 성과보다는 비윤리 행동을 보다 효과적으로 설명하는 것으로 나타났다. 이러한 연구결과에 기초해 서베이 방법에 의한 성과 측정의 개선, 결과의 정확한 해석 등을 위한 시사점을 기술하였다.

**주제어:** 정부 성과의 측정, 자기본위 편향, 갈등이론, 서베이 방법

\* 朴興植: 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)

\*\* 尹昌烈: 중앙대학교 대학원 박사과정에 재학 중이며, 관심 분야는 NGO, 규제정책, 갈등관리이다. 연구로 '정부-시민단체의 바람직한 관계 정립 방안'에 대한 정책보고서가 있다. (chang444@hanmail.net)

\*\*\* 羅玆: 중앙대학교 대학원 박사과정을 수료했고, 관심 분야는 행정 투명성, 조직행태, 행정이론사 등이다. 최근 논문으로 '민원행정 서비스 만족도에 대한 투명성 효과: 직접 및 조절인자, 공정성을 통한 매개인가?'(행정논총, 2010)가 있고, 저서는 「나현 행정학」(박문각, 2007)이 있다. (jhwpeace@hanmail.net)

## I. 서 론

정부는 업무성과 평가를 목적으로 시민의 정책, 민원 서비스에 대한 만족도를 서베이 방법으로 조사한다. 2006년도 특정평가는 청렴도도 포함된 것이었다(강영철, 2010: 219). 만족도는 업무 분야와 관계없이 가장 빈번히 사용되는 대표적 성과지표로(이광희·임동진, 2009: 3),<sup>1)</sup> 정부는 이를 통해 중앙행정기관의 성과를 점검하고, 중앙행정기관은 측정 결과를 부서 및 담당자별 성과급에 반영한다(이광희·임동진, 2009: 211). 하지만 조사 결과를 보면, 예를 들어 안성수·이태근(2002)의 지방 행정서비스 16개 분야 만족도 조사에서 제공자인 공무원은 64.48점, 수혜자인 시민은 46.29점으로 크게 다르다(pp.199-200). 서원석·최무현(2010), 이정균(2010), 김검훈·이은구(2009), 박순애·윤순진·이희선(2009), 최영철·백종섭(2003) 등의 연구에서도 똑같은 서비스에 대한 공무원과 시민 간의 인식 차는 크다. 이것은 윤리적 성과 측정에서도 발견된다. 예를 들어, 국민권익위원회(2011: 342-343) 2010년 부패 측정에서, 일반국민은 54.1%, 공무원은 2.4%가 공무원이 '부패하다'고 응답하여, 동일 대상에 대한 다른 인식을 나타낸다. 그렇다면, 누구의 대답이 맞는 것일까? 성과 측정의 유용성은 정확도, 객관성에서 출발하나, 위의 평가를 보면 동일한 대상임에도 결과는 다르다. 순수업무 성과 외에 다른 어떤 요인들이 성과측정에 영향을 미치고 있는 것은 아닌가? 이 연구에서는 이러한 인식에 기초해 첫째, 자기본위 편향(self-serving bias)의 가설 — 응답자 자기본위 편향적 사고가 성과 인식에 유의한 영향을 주는가? 그렇다면 영향의 양태는, 즉 지표(performance indicators), 방향과 크기 차원에서 어떻게 다른가? 둘째, 갈등적 인식 — 응답자의 상대와 갈등이 지표 인식에 영향을 미치는가? 그런 경우, 지표의 종류, 성격에 따른 영향은 어떻게 다른가를 연구문제로 설정하고, 인식 차이에 대한 위 요인들의 영향을 검토하였다.

이 연구의 기여는 첫째, 성과 측정방법의 개선에 대한 것이다. 정부나 연구자들은 서베이 방법으로 업무 성과, 공공서비스의 질, 행정 이슈 등에 관한 문제를 조사, 평가하고 대안을 모색한다. 정부는 결과를 기관 및 공무원 개인의 성과평가에 사용한다. 행정학 분야에서 성과측정의 왜곡이나 역기능에 관한 연구는 적지 않았으나(신민철, 2010; Kelman & Friedman, 2009; Bevan & Hood, 2006; Pidd, 2005; van Thiel & Leeuw, 2002; Grizzle, 2002; Smith, 1995), 성과의 서베이 방법에 의한 측정에도 불구하고, 응답자의 주관적 인식 측정이 얼마나 정확하고 객관적인가, 믿을만한 것인가에 대한 연구는 많지 않다. 성과 측정에 서베이 방법은 이용하되, 결과를 곧 성과로 간주하거나 주어진 것으로 해석한다. 이러한 점에서 이 연구의 결과는 성과

1) 2008년도 39개 중앙행정기관의 경우, 만족도 지표는 관리과제 6,292개 중 910개로 약 14.5%, 1,148개 성과목표 중 190개로 16.6%를 차지하였다(이광희·임동진, 2009: 67).

측정이 과연 해당 성과만의 평가인가, 아닌 경우 다른 요인의 영향은 어떤 것인가 등에 대한 정보 산출을 통해 성과의 정확한 측정, 측정 결과의 정확한 해석 등에 기여할 것이다. 둘째, 행정 실무자와 시민이 업무 성과, 행정이슈나 문제 등을 인식할 때, 어떻게 다른 심리적 메커니즘을 작동시키는지에 대한 체계적 설명의 제공이다. 이것은 정부와 시민 간의 의사소통, 갈등 해소, 정책 고객집단의 신뢰, 협력과 수용성 향상에 중요하다. 끝으로 성과측정 왜곡 연구에 대한 기여이다. 기존의 연구들은 주로 피평가자인 공무원들이 평가 결과를 자신에게 유리하게 만들고자 전략적 행동, 계임을 어떻게 벌이는가에 초점을 둔 것이었다(예, 신민철, 2010; evan & Hood, 2006; Pidd, 2005). 그러나 이 연구는 서베이 방법, 응답자 대상이라는 점에서 이들과 다르다.

## II. 정부 성과의 측정: 자기본위 편향과 갈등적 인식의 영향

### 1. 성과 측정과 공무원·시민 간 인식의 차이

정부의 업무성과 서베이 방법에 의한 측정은 광범위하게 이루어지고 있으나, 공공서비스 제공자인 공무원과 수혜자인 시민 간에 인식 차이는 크다. 이러한 경우, 측정 결과가 얼마나 성과 그 자체 만에 대한 것인가를 자주 알기 어렵다. 국민권익위원회(2011: 342-343) 2010년 조사에서, 한국 사회의 전반적 부패수준에 대하여 일반국민은 51.6%, 공무원은 10.5%가 '부패하다'고 응답하였다. 한길리서치연구소(2002a, b)의 전국 남녀 1,000명을 대상으로 한 구조화된 설문지 이용 전화면접에서, '공직사회의 부패 정도가 심각하다'에 대하여, 국민은 88.6%가 '심각한 편이다'라고 응답했고, 공무원은 28.1%만 동의하였다. 최근열·장영두(2009: 10)의 의정활동 성과 만족도 조사(리커트 5점 척도, 1은 '매우 미흡', 5점은 '매우 양호')에서, 의원은 3.28, 공무원은 3.26, 전문가 2.85의 차이가 나타났고,  $p=.005$ 에서 유의하였다. 강상원·최병대 (2010: 14, 16)는 의회 사무기구의 의정활동 지원 역할 수행성과에 대한 의원 74부, 사무기구 소속 공무원 104부, 일반 행정부서 공무원 81부의 분석에서, 충실하다는 응답은 일반 행정부서 공무원 < 지방의원 < 의회 사무기구 공무원의 순으로 나타났고, 차이는 유의하였다. 이정균(2010: 15)은 2002년 태풍 '루사'와 2003년 '매미' 피해에 대하여 지역 주민들과 공무원의 인식 차이를 조사하였는데, 태풍 예방책을 공무원(33.75%)은 주민(16.18%)보다 잘 준비돼 있다고 응답하고 있다. 이정균(2010: 24)은 이러한 인식 차이를 지방정부가 '위기관리 정책에 실패하고 있음을 증명'하는 것으로 판단하고, "이들 사이의 인식 차이를 줄이는 것이 위기관리정책의 성패를 결정짓는 요인이다."라고 한다.

이러한 인식 차이는 반드시 공무원과 시민 간에만 관찰되는 것은 아니다. 이재남·정윤수·이재성(2010: 15, 17)의 경기도 52개 노인요양 시설 입소자 253명, 운영자 52명, 종사자 104명에 대한 설문조사 결과, 시설, 프로그램, 가족 참여프로그램 등 서비스 분야별 만족도는 공급자보다 수요자가 크게 낮았다. 예를 들어, 시설 만족도는 공급자인 운영자와 종사자는 각각 평균 4.2와 3.9, 수요자인 입소자는 3.7로, 공급자보다 낮았다. 이들은 이러한 결과를 바탕으로, 공급자가 자신의 편에 기초해 서비스를 제공하고, 수요자(입소자)의 의견이나 욕구를 고려하지 않아 만족도를 떨어뜨리는 악순환이 반복된다고 지적하고, 만족도를 높이기 위한 방안으로 올바른 욕구 조사를 대안으로 제시한다. 비록 '구체적인 원인을 찾는데 한계가 있(어),' 만족도를 높일 수 있는 자세한 요인은 더 탐색해보아야 한다고 말하나, 결과가 편향적 인식 작용 때문일 경우 욕구 파악과 그에 따른 서비스 제공이 대안이 될 수 있을 것이다.

이상은 성과평가에 자기본위 편향 작용 추정 의 단서들이다. 그러나 다른 결과도 있다. 예를 들어, 박순애·윤순진·이희선(2009: 160)의 허베이 스피리트호 기름 유출 관련 '주민참여와 성과에 대한 주민과 공무원의 인식 연구'를 보면, 주민과 공무원 간에는 '방제작업에 대한 의견제시나 반영'에서는 인식 차이를 나타냈다. 그러나 주민참여 성과에서는 유의한 차이가 없었다. 연구자들은 이러한 결과를 "성과는(를) 가시적으로 평가할 수 있는 객관적인 상황이 존재하기 때문"이라고 설명한다. 하지만 공무원과 주민은 '방제작업에 대한 의견 제시와 반영'에 있어서는 갈등적 입장에 있었으나 '방제작업에 대한 주민들의 참여성과'는 그와는 다른 협력적 상황이기 때문일 수 있다.

## 2. 본인-대리인 관계에서의 자기본위 편향의 영향

연구자들은 성과측정(performance measurement) 논의(왜곡, 인식 등의 차이를 포함한)에서 흔히 본인-대리인 모델(principal-agent model)을 사용한다(Heinrich & Marschke, 2010: 185, 188; 신민철, 2010: 139). 본인(principal)은 업무를 위해 대리인(agent)을 고용하고, 대리인은 본인이 정의한 조직 또는 사업 목표의 달성을 위하여 업무를 수행한다. 본인의 목표는 조직 전체의 가치를 극대화하는 것인데 반하여, 대리인의 노력은 기대에 못 미치는 수준(suboptimal level of effort)으로 나타난다. 본인이 기대한 만큼 최선을 다하지 않거나 오히려 자신의 이익을 극대화하고자 하여, 본인은 대리인의 행동을 감시하고 비용을 지불해야 할 상황에 놓인다. 성과측정은 이러한 관계에서 본인이 대리인의 목표 달성 노력을 확보하기 위한 것으로 설명된다. 본인-대리인 모델을 통한 성과평가 연구들은 주로 대리인의 성과에 대한 책임 확보, 도덕적 해이 억제에 초점을 둔다(Dubnick & Frederickson, 2010; Coats, 2002; Groenendijk, 1997; Banerjee & Besley, 1990). 또

이론적 요소로 공무원과 시민 간 정보의 비대칭(asymmetrical information)을 가정한다. Coats (2002: 445-446)는 서비스 제공에 본인-대리인 모델을 적용할 때, 성과 측정이 어렵고 측정할 수 있는 경우라도 목적이 얼마나 달성되었는지 불확실하다고 주장한다. 국가 안보와 같은 분야는 특히 그런 경우인데, 이때 정보 비대칭이 가장 크게 나타나고, 따라서 책임 문제도 그 만큼 중요하다고 말한다. 정보 비대칭은 본인-대리인 간의 목표, 위험이나 문제 등에 대한 인식 차이를 증가시킨다. 예를 들어, 본인은 대리인에게 노력 정도에 따라 보수를 제공하고자 하나, 대리인은 성과에 비해 자신이 높은 수준의 보수를 받을 자격이 있다고 생각한다. Böhren(1998: 746)은 대리인은 본인을 위한 의사결정 과정에서 자신의 능력, 노력, 성과 등에 대한 사적 정보(private information)를 얻고, 이를 부정직한 방법으로 사용하는 것으로 가정한다. 본인의 위험을 의도적으로 방치하거나 거짓말 등 적극적으로 자신의 이익(self-interest)을 추구할 수도 있다. 본인은 이때 성과평가, 인센티브, 감시 등을 통해 문제를 해결할 수 있다고 말한다.

자기본위 편향(self-serving bias)은 사람들이 상대의 주장이나 행동, 사건 등을 인식할 때, 자신에게 이익이나 긍정적 영향을 주는 것은 자신의 개인적인 능력이나 노력, 성향(dispositions) 때문인 것으로 인식하나, 불리한 것, 즉 책임, 비난, 또는 탓으로 간주되거나 나중에 부정적 영향이 기대되는 것은 외부적 요인(external forces), 즉 남 탓으로 돌리는 경향을 말한다. 이것은 사람들의 이기적 인식작용의 결과로 상대에 책임을 강하게 물으나 자기비판에는 관대한 경향으로 나타난다. Campbell & Sedikides(1999)는 이러한 자기본위 편향을 가리켜 사람들이 상황에 대한 인식과 해석에서 자신의 이익을 보호, 개선하려는 성향으로, 상대보다 더 유리한 입지에 서고자 하는 전략적 행위로 설명한다. 상대와의 관계가 협력적인가 갈등적인가, 역할, 일의 중요성, 결과에 대한 기대, 자존심, 자기 위협(self-threat) 등은 모두 자기본위 편향에 영향을 준다고 말한다. Babcock & Loewenstein(1997)은 실험을 통해 협상 난국(bargaining impasse)이나 타결의 지체는 불완전한 정보(incomplete information) 뿐만 아니라 자기본위 편향이라는 심리적 메커니즘(psychological mechanism)이 중요한 원인의 하나라고 말한다. 협상에서 당사자들은 자기본위 편향적 방식으로 대안의 중요성을 인식하고, 자신의 전략적 이익을 추구한다. 또 자신의 기대에 조금 못 미쳐도 내켜하지 않는다는 것이다. Molm, Collett & Schaefer(2006)는 자기본위 편향을 협력과 갈등 상황에서 실험하였고, 갈등 차원에서 '인지된 공정성(perceived fairness)'는 감소했고, 자기본위 편향보다도 직접 공정성 인식에 영향을 미친다는 것을 발견했다.

Sedikides et al.(1998)은 관계가 친밀하지 않은 경우 자기본위 편향이 보다 강하게 나타난다고 말한다. 공무원과 시민은 본인과 대리인의 관계, 즉 위탁과 수탁의 감시가 요구되는 갈등적 이해 관계라는 점에서 편향적 인식의 존재를 시사한다. 공무원과 시민은 추구하는 목적, 이익, 역할,

기대, 보상을 놓고 서로 생각이 다르고, 자주 대립적이다. 본인은 대리인이 계약상의 의무, 책임을 그대로 이행하는지 의심하고, 결과에 좀처럼 만족하지 못하는 것이다. 쉽게 의심하거나 감시에 집중한다. 또 대리인의 작은 실수 용인에도 인색하다. 특히 대리인이 자신의 이기적 욕구를 위해 본인의 이익을 해치는 도덕적 실패에 가혹하다.

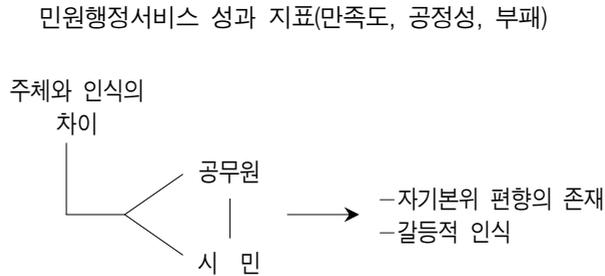
### 3. 갈등적 인식의 효과

Rahim(2002: 207)에 따르면, 갈등은 개인 또는 집단이 서로 다른 욕구, 필요를 갖고 상호작용하는 과정에서 불일치, 반대, 부조화 등의 형태로 만들어진다. 한 쪽의 선호 또는 기대를 다른 쪽에서 실행하지 못하는 과정이나 제한된 자원, 그리고 한 쪽의 태도, 가치, 목표 등을 상대가 배타적인 것으로 인식할 때 나타난다. Rahim(1983)은 조직 갈등(organizational conflict)을 개인 간(intrapersonal), 집단 내(intragroup), 집단 간(intergroup)으로 구분하였고, Jehn (1992, 1994)은 집단 내 구성원 간의 감정 갈등(emotional conflict)과 업무 관점 및 의견 차이에 관한 갈등(task conflict) 척도(Intragroup Conflict Scale, ICS)를 개발한 바 있다. 이러한 척도를 사용한 연구들은 갈등이 성과 인식에 여러 가지로 영향을 미친다는 것을 보여준다. Lau & Cobb(2010: 898)는 역할 갈등(relationship conflict)이 신뢰에 나쁜 영향을 미치는 것을 발견했다. Cheng, Luckett & Mahama(2007)은 오늘날 성과측정 시스템은 스코어 카드(scorecard) 등 다양한 척도를 이용하는데, 성과를 서베이 방법으로 측정할 때 인지된 목표 갈등(perceived goal conflict)이 성과에 어떤 영향을 주는가를 연구하였다. 연구를 통해, 갈등적 관계에서는 상대의 역할과 성과를 실제보다 낮게 인식하는 등 좀처럼 긍정적으로 평가하지 않는 경향을 발견하였다. Sidle & Sidle(2009)에 따르면, 갈등은 개인 또는 집단 간 뿐만 아니라 개인의 자기 조직에 대한 성과 인식에서 자기본위 편향을 촉진한다. 이것은 시민들이 공무원에 대하여 업무 관련 관점 및 의견, 관계 등에서 갈등적 인식을 할 때, 성과 인식에 부정적 영향을 줄 수 있음을 시사한다.

### 4. 연구모형과 가설

이 연구의 목적은 자기본위 편향과 갈등적 인식이 성과지표 측정에 어떤 영향 관계를 갖는가를 공무원과 시민 간 인식 차이를 통해 검토하는 것이었다. 민원행정서비스는 공무원과 민원인이 접촉과 경험을 통해 상대에 대한 인식과 입장, 서비스 성과에 대한 생각을 구체화시키는 분야로 편향과 인식의 차이를 파악하는 데 적합하다. 또 만족도, 공정성, 부패/비윤리 행동은 행정기관이

성과지표로 흔히 사용한다는 점에서 각각 분석 대상으로 선정하였다. 다음 <그림 1>은 연구 모형의 도식이다.



<그림 1> 연구 모형

성과지표를 유형화하면 인식 차이의 방향과 크기 등 다양한 양태의 확인이 가능한 이점이 있다. 성과지표는 자기분위 이익과 업무성과의 성격이라는 두 가지 차원을 도입, 목표 달성의 기준에서는 전자는 긍정과 부정적인 것으로, 또 다른 하나의 차원인 업무성과의 성격은 목표를 달성(good works)하되 어떤 종류의 일에 대한 것인가에 따라 기능적인가(performances of jobs, tasks, roles, etc.) 윤리적 측면에 대한 것인가(ethics)로 구분하고, 긍정적 차원은 한 단계 더 들어가 목적과 과정으로 분류할 수 있다. 다음 <표 1>은 이러한 기준을 적용한 앞의 선정 성과지표들의 분류이다.

<표 1> 정부 업무성과 측정지표의 분류

구 분		업무성과 목표 달성의 차원		
		긍정적		부정적
		목적	과정	
업무성과의 성격	기능적	만족도		
	↓		공정성	
	윤리적			부패/비윤리 행동

목표 달성의 차원에서 만족도, 공정성은 긍정적 성과지표이다. 반면 부패/비윤리 행동은 실패에 관한 것으로, 부정적 지표이다. 공정성은 민원행정서비스에서 만큼은 절차뿐만 아니라 목적 가치이고, 윤리적 성격도 갖는다는 점에서 중간 지점에 위치한다. 이러한 성과지표를 서베이 방식으로 조사하면 공무원과 민원인 간의 인식 분포와 차이, 그 속에서 자기분위 편향이나 갈등이 각각 어떻게 작동 하는가도 확인할 수 있다. 예를 들어, 공무원과 민원인은 자신에 유리한 성과

지표는 더 높게, 불리한 것은 더 낮게 평가할 것이다. 다음은 위 연구 모형에 기초한 가설의 설정이다.

1) 자기본위 이익의 차원에서,

가설 1(H<sub>11</sub>): 공무원은 자신에 유리한 차원의 성과지표인 만족도와 공정성은 민원인보다 높게, 불리한 지표인 부패/비윤리 행동은 보다 낮게 인식할 것이다. 자기본위 편향의 가정을 적용하면, 유리한 것, 즉 자신의 입장에서 이익이 되는 것은 과대평가하고, 자신에 불리한, 즉 잘못, 책임에 대한 것은 과소 인식하는 까닭이다.

가설 1(H<sub>12</sub>): 인식의 격차는 공무원이 민원인의 그것보다 클 것이다. 둘의 관계를 본인-대리인 맥락으로 이해하면, 공무원은 본인인 시민의 지시와 감시를 받아 업무를 수행하는 대리인이다. 대리인의 의무와 책임은 이때 본인의 의도와 기대를 최대한 충족시켜야 하고, 그로써 자신의 존재 가치도 평가받는다. 자신의 본인 의존적 지위 때문에 대리인은 성과지표가 자신에 유리, 불리한가에 보다 민감할 것이다.

2) 업무성과 성격의 차원에서,

가설 2(H<sub>21</sub>): 공무원과 민원인 간의 인식 차이는 업무 성과의 기능적 측면인 만족도보다는 윤리적 측면인 부패/비윤리 행동에서 더 클 것이다. 민원인은 본인으로서 대리인의 기능적 성과보다는 자신을 속이고 사적 이익을 추구하는 부패/비윤리적 행동을 보다 심각하게 인식할 것이다.

3) 갈등적 인식이라는 점에서,

가설 3(H<sub>31</sub>): 공무원의 민원인에 대한 갈등적 인식은 민원인의 공무원에 대한 그것보다 클 것이다. 민원행정서비스에서 공무원은 민원인의 문제를 돕는 협력적 위치에 있는 까닭이다.

가설 3(H<sub>32</sub>): 갈등적 인식은 긍정적 차원의 성과지표보다는 부정적 지표에 보다 큰 영향을 미칠 것이다. 갈등적 인식은 만족도와 같은 성공적 지표보다는 대리인의 실패와 책임을 물을 때 더 잘 투사될 것이다.

가설 3(H<sub>33</sub>): 갈등적 인식은 공무원보다는 민원인의 성과지표에 대한 인식에 보다 크게 기여할

것이다. 본인이 대리인에 대하여 갖는 갈등적 인식이 대리인의 성과를 평가할 때, 더 효과적으로 반영되는 까닭이다.

### Ⅲ. 조사 설계

#### 1. 연구 설계, 자료수집 방법 및 절차

‘민원행정서비스 만족도 조사’라는 설문지를 개발 후, 민원행정서비스를 담당하는 공무원과 민원인을 대상으로 서베이를 실시하였다. 설문조사는 서울시 25개 구청 가운데 지역적 분포를 고려하여, 무작위로 3개(영등포, 서대문구, 강동구청)를 선정한 후, 각 구청별로 공무원 100부, 민원인 100부, 총 200부씩 할당하여, 총 600부 수집을 계획하였다. 공무원 설문은 해당 구청에 서면으로 사전에 협조를 요청, 허락을 받은 후, 방문 조사하였다. 민원인 서베이는 구청 방문자를 대상으로 한 개별 설문을 통해 이루어졌다. 조사는 2명 1조의 자료수집 팀 구성 후, 각 구청마다 2일씩, 오전 9시부터 오후 5시까지 해당 구청을 방문, 설문조사 활동을 하였다. 설문과정에서 응답자 대상으로 ‘객관적 입장에서 공정한 응답’을 요청하였고, 설문지 작성 참여자에 대한 ‘약간의 사례’를 제공하였다. 또 응답을 거부한 경우 무리한 부탁을 하지 않는다는 원칙을 적용하였다. 2010년 7월 5~14일 동안 설문조사를 실시하였고, 공무원 248부, 민원인 237부, 총 485부(영등포구 72/80, 서대문구 89/80, 강동구 87/77)를 수거하였다. 이 중에서 응답 누락이 있는 설문지를 모두 제외한 결과, 총 472부를 분석에 사용하였다.

#### 2. 변수의 조작적 정의와 측정

종속변수의 측정. ‘다음은 민원행정서비스의 만족도(공정성, 부패/비윤리 행동)에 관한 질문입니다.’라고 한 후, 응답자에게 ‘매우 그렇다(5)’, ‘전혀 그렇지 않다(1)’의 Likert 5점 척도에 답하도록 하였다. 먼저 만족도는 이유재·이준엽(2001)이 기존의 SERVQUAL 모형의 문제점을 개선하여 개발한 KS-SQI를 사용, 측정하였다. KS-SQI 모형은 만족도를 성과와 과정 차원으로 구분하여, 각각에 따른 측정 요소를 제시한다. 이 연구에서는 만족도를 성과 차원 5개, 과정 차원 5개, 총 10개의 질문 항목을 개발하여 측정하였다.

다음 <표 2>는 측정 항목과 척도의 신뢰도를 보여준다.

〈표 2〉 만족도 측정의 항목 (N=472)

분 야	항 목	평균(표준편차), 신뢰도
만족도	① 민원처리 결과에 대한 만족	10문항 m=3.77(.65) α=.915
	② 기대 이상의 질 좋은 서비스 제공	
	③ 정확한 처리	
	④ 전보다 질이 개선된 일 처리	
	⑤ 창의적 노력	
	⑥ 민원행정서비스 과정에 만족	
	⑦ 친절한 응대	
	⑧ 전문적 지식에 의한 업무 수행	
	⑨ 쾌적한 환경	
	⑩ 단정한 용모	

주: 괄호 안은 Std. Deviation이다.

만족도 측정 전체 항목 대상의 탐색적 요인분석(principal component analysis, rotation method = varimax, 요인 추출 기준 eigenvalues > 1) 결과, 성과와 과정 구별 없이 단일요인을 추출하였고, 10개 항목은 총분산의 57.6%를 설명하였다. 이에 따라 만족도 10개 항목의 평균을 변수 값으로 사용하였다. 공정성 측정은 선행연구들(Orsingher, Valentini & de Angelis, 2010; 김은희·박희서, 2007)과 마찬가지로 분배, 절차, 상호작용적 차원으로 나누어, 각각 4개씩, 총12개 질문 항목의 척도를 개발하였다. 다음 〈표 3〉은 공정성 측정 전체 질문 항목을 보여준다.

〈표 3〉 공정성 측정의 항목 (N=472)

분 야	항 목	평균(표준편차), 신뢰도
공정성	① 균형적 시각에 기초한 결정	12문항 m=3.76(.74) α=.957
	② 차별을 두지 않는 문제제기 기회 부여	
	③ 이해당사자로부터 공평한 의견 청취	
	④ 법과 규정에 의거한 판단	
	⑤ 민원서비스 제공 절차의 공정한 운영	
	⑥ 민원인의 차별 없는 대우	
	⑦ 업무처리 기준의 공정한 적용	
	⑧ 객관적 기준에 따른 민원절차 진행	
	⑨ 민원인의 의견을 주의 깊게 경청	

분 야	항 목	평균(표준편차), 신뢰도
	⑩ 호의적 태도로 응대	
	⑪ 민원인의 주장을 들어주려고 노력	
	⑫ 질문에 친절한 설명	

주: 괄호 안은 Std. Deviation이다.

공정성 측정 전체 질문 항목을 대상으로 한 요인분석에서, 표본 전체(N=472)와 민원인 표본(N=233)에서는 하나의 요인이 추출되었으나, 공무원 표본(N=239)에서는 업무(①~⑧)와 관계(⑩~⑫)의 두 요인이 추출되었다(⑨는 두 요인 모두에서 요인 부하량이 .40이 넘어 삭제됨). 공무원과 민원인 간에 공정성 인식구조 상에 차이가 존재함을 시사한다. 또 이전 연구들과 달리 공정성은 분배, 절차, 상호작용적 차원으로 구분되지 않았다. 이것은 척도상의 항목들은 선행연구들에서 분배, 절차, 상호 작용적 차원을 기준으로 개발된 것으로 복잡한 기준, 절차와 판단이 요구되는 민원을 측정할 경우 적합한 것이나 이 연구에서의 실제 응답자들은 등록, 등재 신청이나 법률관계 확인, 증명서 신청과 발급 등과 같은 일회용 단순한 민원업무 처리 목적의 민원인들이 과도 대표되고 있기 때문인 것으로 추정된다. 이 연구는 공무원과 민원인 간의 전반적 인식 차이 비교에 초점을 둔 접근이라는 점에서, 전체 표본을 대상으로 한 요인 분석결과를 채택하였다. 공정성 질문 항목 12개에 대한 요인분석 결과, 추출된 하나의 요인은 전체 분산의 68.1%를 설명하였다. 공정성은 12개 항목의 평균을 변수값으로 사용하였다. 부패/비윤리 행동의 측정은, 부패가 관찰되지 않은 현상으로 조사가 어렵고 측정하는 경우도, 정확성 논란이 많다는 점에서(예: Ko & Samajdar, 2010), 비윤리 행동을 성과지표로 측정하였다. Brumback(1991: 354-355)은 비윤리적 행위(unethical behavior)를 불법 대 적법한 것으로 구분한 후, 불법이 아닌 비윤리 행동의 다양한 사례를 예시한다. 부패는 많은 경우 범죄를 구성하는 것이어서, 응답자 자기 기입식 설문지 방법은 측정 수단으로 부적절하다. 따라서 이 연구에서는 Brumback(1991)이 적법한 비윤리 행동으로 나열한 항목을 주로 사용하되 한국의 현실을 반영한 14가지 항목을 개발하였다. 다음 <표 4>는 이것을 보여준다.

〈표 4〉 비윤리 행동의 항목 (N=472)

분 야	항 목	평균(표준편차), 신뢰도
비윤리 행동	① 약속한 시간에 늦기	14문항 m=2.10(.92) α=.970
	② 늦장 부리기	
	③ 안 그런 척 가장하거나 시치미 떼기	
	④ 핑계 대고 병가 내기	
	⑤ 문방구와 같은 싼 사무실 물품의 개인적 사용	
	⑥ 대가를 기대한 호의 베풀기	
	⑦ 자신 업적의 과대 포장	
	⑧ 잘못을 감추기	
	⑨ 규정 위반을 보고하지 않기	
	⑩ 비용 부풀리기	
	⑪ 빈둥거리며 시간 보내기	
	⑫ 동료 비밀의 누설	
	⑬ 실수나 책임을 다른 사람에게 떠넘기기	
	⑭ 거짓말하기	

주: 괄호 안은 Std. Deviation이다.

요인분석 결과, 단 하나의 요인만이 추출되었고, 전체 분산의 71.95%를 설명하였다. 전체 항목의 평균값을 구하여 변수 값으로 사용하였다.

독립 변수의 측정. 정부 성과를 평가하는 인식의 주체, 즉 응답자가 누구인가는 더미 변수 (공무원 = 1, 민원인 = 0)로 코딩하였다. 다음 공무원과 민원인 간의 상대에 대한 갈등적 인식 측정을 위해서는 기존의 갈등 척도를 사용하였다. Rahim(1983)과 Jehn(1992, 1994)의 갈등 척도를 참조하면서, 갈등 측정 항목을 관계(relationship)와 업무(task) 갈등의 두 가지 차원으로 구분 후, 각각 5개 항목을 개발하여, 공무원과 민원인 간 서로에 대한 갈등적 인식을 측정하였다. 다음 〈표 5〉는 갈등적 인식 척도의 세부 항목이다.

〈표 5〉 갈등적 인식 측정의 항목 (N=472)

분 야	항 목	평균(표준편차), 신뢰도
갈등이론	① 나에게 우호적이지 않은 편이다	10문항 m=2.76(.88) α=.952
	② 더러 기분을 안 좋게 한다	
	③ 거의 내 편이 아니다	

분 야	항 목	평균(표준편차), 신뢰도
	④ 나와 생각이 다르다	
	⑤ 대립적이다	
	⑥ 나와 자주 의견이 일치하지 않는다	
	⑦ 서로 다른 기준을 사용한다	
	⑧ 판단의 관점이 다르다	
	⑨ 나에게 잘 협조하지 않는다	
	⑩ 갈등이 있다	

주: 괄호 안은 Std. Deviation이다.

갈등적 인식의 측정 항목에 대한 요인분석 결과, 전체 표본(N=472), 공무원 표본(N=239), 민원인 표본(N=233)마다 모두 하나의 요인이 추출되었고, 전체 표본에서 이것은 분산의 70.11%를 설명하였다. 위 10개 항목을 평균하여, 갈등적 인식의 변수 값으로 하였다.

### 3. 분석 방법

공무원과 민원인 간 인식의 차이는 독립 및 대응표본(independent and pairs samples) T-Test로, 인식의 주체(공무원인가 민원인인가)와 갈등적 인식의 영향은 다중회귀분석 방법으로 분석하였다.

## IV. 분석의 결과

### 1. 표본의 특징과 기초 분석

유효 표본의 전체 및 공무원과 민원인 각각에 대한 인구통계학적 특징은 다음 <표 6>과 같이 나타났다.

〈표 6〉 표본의 인구 통계학적 특징 (N=472)

구 분	성별		연령					학력		
	남자	여자	20대	30대	40대	50대	60대 이상	고졸	대졸	대학원졸
공무원 (239명)	115 (48.1)	124 (51.9)	24 (10.0)	74 (31.0)	94 (39.3)	47 (19.7)	0 (0.0)	31 (13.0)	192 (80.3)	16 (6.7)
민원인 (233명)	148 (63.5)	85 (36.5)	41 (17.6)	43 (18.5)	63 (27.0)	48 (20.6)	38 (16.3)	69 (29.6)	154 (66.1)	10 (4.3)
합 계	263	209	65	117	157	95	38	100	346	26

주: 단위는 명, 괄호 안은 %이다.

공무원 표본은 여자가, 민원인 표본은 남자가 다소 많았다. 공무원과 달리 민원인 표본은 나이가 60대 이상도 16.3%를 차지하였다. 반면 학력은 공무원이 대졸, 대학원 졸에서 민원인의 그것에 비해 비율이 더 높았다. 이러한 두 표본의 특징은 공무원과 민원인이라는 인구 통계학적 차이를 반영한 것으로 해석된다. 다음 〈표 7〉은 전체 표본을 대상으로 한 주요 변수 간의 상관분석 결과이다.

인식의 주체는 종속 및 독립변수, 그리고 인구통계학적 요인, 모든 변수와의 관계에서 유의한 것으로 나타났다. 이러한 이유로 종속변수에 대한 ‘인식의 주체’의 영향 분석에서는 인구통계학적 요인들을 모두 통제하였다. 전체 중 가장 높은 상관계수는 만족도와 공정성 간의 것으로  $r=.742$ ,  $p<.001$ 이다. 이것은 ‘민원사무처리에 관한 법률’(제10012호, 2010.2.4) 제1조가 ‘민원사무의 공정한 처리’를 목적의 하나로 명시하는 것과 일치한다. 공정성은 일반적으로 절차적 성과지표이나 민원행정서비스에서는 본원적 지표의 성격도 함께 갖고 있음을 가리킨다. 인식의 주체가 공무원이라는 것은 만족도, 공정성과 같은 성과지표와 긍정적 관계이나( $r=.300$ ,  $p<.001$ ;  $r=.478$ ,  $p<.001$ ), 비윤리 행동과는 부정적 관계이다( $r=-.506$ ,  $p<.001$ ). 갈등적 인식과 비윤리적 행동과의 관계도 유의하다( $r=.273$ ,  $p<.001$ ). 이것은 상대에 대하여 갈등적 인식을 할수록 상대가 보다 비윤리적 행동을 한다고 생각한다는 것을 의미한다.

〈표 7〉 주요 변수 간의 상관계수 (N=472)

구 분	인식의 주체	갈등적 인식	만족도	공정성	비윤리 행동	성별	나이	교육수준
인식의 주체	1.00							
갈등적 인식	.198***	1.00						

구 분	인식의 주체	갈등적 인식	만족도	공정성	비윤리 행동	성별	나이	교육수준
만족도	.300***	-.163***	1.00					
공정성	.478***	-.105*	.742***	1.00				
비윤리 행동	-.506***	.273***	-.487***	-.595***	1.00			
성별	-.155***	-.052	.045	.016	.072	1.00		
나이	-.136**	.092*	.029	-.090	.073	.099*	1.00	
교육수준	.193***	.031	.070	.085	-.031	-.007	-.215***	1.00

\*p<.05; \*\*p<.01; \*\*\*p<.001; 2-tailed tests.

주: '인식의 주체': 공무원=1, 민원인=0; '갈등적 인식'부터 '비윤리적 행동'까지의 측정 척도는 매우 그렇다=5, 전혀 그렇지 않다=1이다. 기타 성별: 남=1, 여=0; 나이: 29세 이하=1, 30-39세=2, 40-49세=3, 50-59세=4, 60세 이상=5; 교육수준: 고졸 이하=1, 대졸(전문대졸 포함)=2, 대학원 졸 이상=3이다.

## 2. 가설의 검증

### 1) 정부 업무성과에 대한 인식의 차이

공무원과 민원인 간에 민원행정서비스 성과를 인식하는데 어떤 차이가 있는가에 관한 연구문제 검증을 목적으로 독립표본(independent samples) T-Test를 실시하였다. 먼저 두 집단의 분산의 동질성에 관한 Levene 등분산 검정 결과, 만족도, 공정성, 비윤리적 행동은 p<.05에서 등분산이 아닌 것으로(F=14.547, Sig. = .000; F=16.459, Sig. = .000; F=7.767, Sig. = .000), 갈등적 인식은 등분산으로 나타나(F=.411, Sig. = .522), 각각의 가정 하에 가설을 검증하였다. 다음 <표 8>은 그 결과이다.

<표 8> 공무원과 민원인 간 인식의 차이 (N=472)

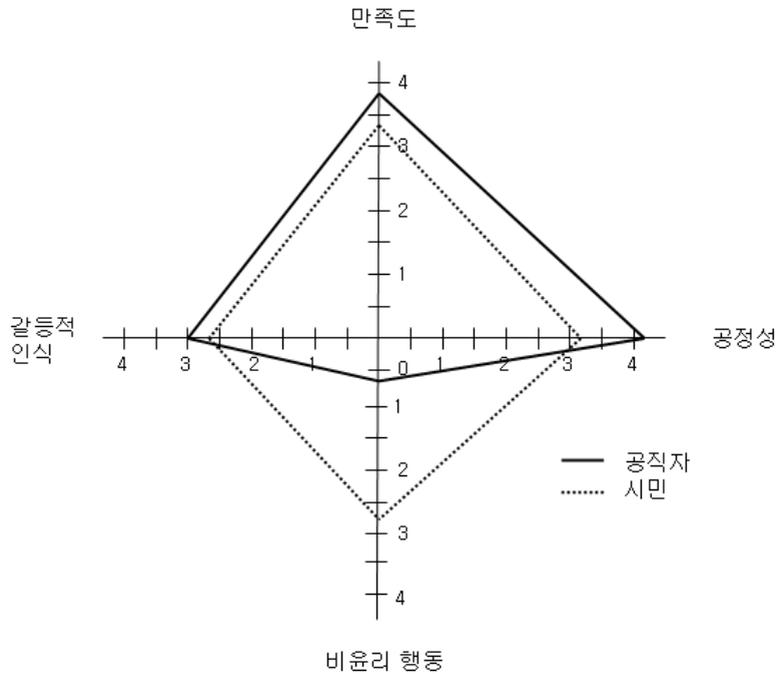
구 분	평균(표준편차)		평균 차이	T 값
	공무원(239)	민원인(233)		
만족도	3.96(.55)	3.57(.69)	.391	6.830***
공정성	4.11(.56)	3.40(.73)	.706	11.782***
비윤리 행동	1.64(.71)	2.57(.87)	-.927	-12.708***
갈등적 인식	2.93(.87)	2.58(.86)	.348	4.380***

\*p<.05; \*\*p<.01; \*\*\*p<.001; 2-tailed tests.

주: '갈등적 인식'은 검토 대상 성과지표가 아니나 분석 결과 표기의 편의상 포함시켰다.

공무원은 자신에 유리한 차원의 성과지표인 민원행정서비스의 만족도, 공정성을 민원인보다 더 높게 인식하였고, 평균 차이는 각각 0.391, 0.706으로 유의하였다( $p < .001$ ). 반면 민원인은 공무원의 비윤리 행동을 당사자인 공무원보다 더 높게 인식하고, 평균 차이는 -0.927로, 만족도, 공정성과는 정반대로 나타났다( $p < .001$ ). 이러한 결과는  $H_{11}$ (공무원은 자신에 유리한 차원의 성과지표인 만족도와 공정성은 민원인보다 높게, 불리한 지표인 부패/비윤리 행동은 보다 낮게 인식할 것이다)을 지지한다. 공무원과 민원인은 각각 긍정적인 것, 즉 자신의 입장에 유리한 것은 더 크게 평가하고, 자신의 잘못, 책임, 즉 불리한 것은 더 작게 인식하여 자기분위 편향의 존재를 확인해주고 있다. 성과 측정값 간의 비교를 위해 대응표본(paired-samples) T-Test 결과, 공무원은 만족도 < 공정성(평균값 차이=-.14,  $T=-5.046$ ,  $p < .001$ ), 공정성 > 비윤리 행동(평균값 차이=2.46,  $T=34.831$ ,  $p < .001$ ), 만족도 > 비윤리 행동(평균값 차이=2.32,  $T=34.737$ ,  $p < .001$ )으로, 공정성 > 만족도 > 비윤리 행동의 크기로, 민원인은 만족도 > 공정성(평균값 차이=.17,  $T=5.039$ ,  $p < .001$ ), 공정성 > 비윤리 행동(평균값 차이=.83,  $T=9.237$ ,  $p < .001$ )으로, 만족도 > 공정성 > 비윤리 행동의 크기로 인식했다. 이것은 성과 인식에서 똑같은 성과를 두고도 공무원과 민원인이 서로 다르다는 것을 가리킨다. 공무원의 만족도와 비윤리 행동 간의 인식 격차는 2.32, 민원인의 그것은 1.00이고, 그 차이는 유의하였다. 따라서 인식의 격차는 공무원이 민원인의 그것보다 더 클 것이라는  $H_{12}$ 는 채택되었다. 이러한 결과는 본인보다 대리인이 성과 인식에 있어, 더 민감하게 반응한다는 것을 의미한다. 즉 공무원은 민원인보다 자신에 유리한 성과지표는 보다 크게, 불리한 성과지표는 보다 작게 인식하는 경향을 시사한다. 또 공무원과 민원인 간의 성과 인식 차이는 기능적 차원의 만족도 평균값 차이는 .391, 윤리적 차원의 비윤리 행동 평균값 차이는 -.927로, 후자에서 더 큰 것으로 나타났다. 이것은 본인과 대리인 간의 인식 차이는 만족도와 같은 업무 성과의 기능적 측면보다는 비윤리 행동과 같은 윤리적 차원에서 더 크게 나타난다는 것으로,  $H_{21}$ 의 채택을 의미한다. 끝으로 갈등적 인식은 공무원은 2.93, 민원인은 2.58로, 공무원이 민원인에 대하여 보다 높게 갈등을 인식하였다( $T=4.380$ ,  $p < .001$ ). 따라서 가설 3( $H_{31}$ ) '공무원의 민원인에 대한 갈등적 인식은 민원인의 공무원에 대한 그것보다 클 것이다' 역시 채택되었다. 민원행정서비스라는 업무의 성격상 공무원은 민원인의 고충을 듣고 도움을 주는 협력적 입장이라는 점에서 기대되었던 바와 같다. 박순애·윤순진·이희선(2009: 157)의 연구에서는 주민들이 방제작업에 참여하여 공무원들에 도움을 제공하는 협력 상황이었고, 중앙정부와의 협력 및 갈등 관계에 대한 질문에, 주민은 '다소 갈등적', 공무원은 오히려 '다소 협력적'이라고 응답하였다. 최영출·백종섭(2003: 54) 연구에서는 공무원과 지역주민의 서로에 대한 신뢰수준이 어떤 것인가를 주민 603명, 공무원 437명을 설문 조사한 결과, 주민이 공무원에 대하여 갖는 신뢰의 수준이 공무원이 주민에 대한 그것보다 높았다.

즉 공무원이 주민을 더 많이 불신하였다. 이것은 공무원과 시민간의 갈등적 관계에 대한 인식이 누가 누구에게 도움을 주는 입장에 있는가에 의존적임을 시사한다. 다음 <그림 2>는 공무원과 민원인 간의 성과지표별 인식 차이의 도시이다.



<그림 2> 민원행정서비스 성과 지표 및 갈등 인식 차이의 구조

공무원의 성과 인식 지도(mapping)는 대리인이자 공공서비스 제공자로서 자기분위 편향적 인식을 반영한 편중적 분포를 나타낸다. 공무원과 민원인 모두 자기분위에 의한 성과 인식의 결과, 즉 자신에 유리한 방향으로 치우쳐 분포되고, 자신에 불리한 성과지표에 대하여는 서로 좀처럼 동의하지 않으면서 인식결과는 매우 대조적이다. 성과 인식의 차이 구조는 기능적 차원의 만족도보다는 비윤리 행동과 같은 윤리적 차원의 성과지표 인식에서 크게 나타나고 있다. 이러한 인식 차이는 다양한 선행연구에서도 발견된다. 안성수·이태근(2002: 202)의 연구에서 민원행정 서비스 만족도는 공무원 75.59, 시민은 55.43점으로, 공무원의 만족도가 시민의 그것보다 더 높았다. 한국학술진흥재단의 연구과제 신청자, 심사자, PM을 대상으로 한 프로젝트 심사결과에 대한 만족도와 공정성 설문조사 결과도, 응답자의 인식 차이는 공정성에 대한 질문에서 가장 크게 나타났다. 신청자들은 40.7%가 ‘공정하다,’ 31.1%는 ‘공정하지 않다,’ 심사자들 58.2%가 ‘공정성이

높은 수준'이라고 했고, '낮은 수준'이라는 응답은 7.9%에 그쳤다. 한국학술진흥재단은 이러한 결과에 기초해 심사 '공정성을 확보하기 위한 노력이 시급함을 보여 준다'고 주장한다.<sup>2)</sup> 그러나 이것이 심사 공정성뿐만 아니라 자기분위 편향의 영향을 반영한 것이라면, 반드시 그렇게 말하기는 어려울 것이다.

## 2) 정체성과 갈등적 인식의 영향

민원행정서비스 성과 인식의 주체(공무원인가 민원인인가), 그리고 둘 간의 서로에 대한 갈등적 인식은 성과지표인 만족도, 공정성, 비윤리 행동을 얼마나 설명하는가? 다음 <표 9>는 이에 대한 회귀 분석의 결과이다.

<표 9> 인식의 주체 및 갈등적 인식의 성과지표에 대한 영향(N=472)

회귀 모형	독립 변수					상수	Adjusted R <sup>2</sup>	F value
	인식의 주체	갈등의 인식	성별	나이	교육			
만족도	.479***	-.179***	.104	.057*	.037	3.732***	.149	17.558***
공정성	.788***	-.172***	.132*	-.007	-.021	3.813***	.269	35.706***
비윤리 행동	-1.100***	.409***	.005	-.025	.123	1.371***	.400	63.820***

\*p<.05; \*\*p<.01; \*\*\*p<.001; 2-tailed tests.

주: '인식의 주체'는 더미 변수(공무원=1, 민원인=0)이다.

세 가지 모형(만족도, 공정성, 비윤리 행동)은 모두 유의하였다(각각 F=17.558, p<.001; F=35.706, p<.001; F=63.820, p<.001). 독립변수 '인식의 주체,' '갈등의 인식'은 모두 성과 인식에 유의한 영향 변수이다. 공무원일수록 만족도, 공정성은 높게, 비윤리 행동은 상대적으로 낮게 인식하고 있음을 가리킨다. 또 갈등적 인식이 클수록 긍정적 차원의 만족도, 공정성은 더 작게, 부정적 지표인 비윤리 행동은 더 큰 것으로 인식하는 관계를 보여준다. 공무원과 민원인 모두의 성과평가에 자기분위 편향과 갈등적 인식이 일관되게 작동하고 있음을 뜻한다. 특히 갈등적 인식은 비윤리 행동을 가장 잘 설명하고 있다. 따라서 '갈등적 인식은 긍정적 차원의 성과지표보다는 부정적 지표에 보다 큰 영향을 미칠 것이다' H<sub>32</sub>는 채택되었다.

2) 평가전문성 떨어뜨리는 요인, '심사인력 부족' 또는 '학문성격 변화'? 교수신문, 2009.6.29. 5면.

### 3) 공무원과 민원인간 갈등적 인식 영향의 차이

공무원과 민원인 집단 간에 갈등 인식의 성과지표에 미치는 영향은 서로 다른가? 그렇다면 공무원과 민원인 중 누구에게서 갈등적 인식은 성과지표를 더 잘 설명하는가? 다음 <표 10>은 이의 검증을 위한 회귀분석의 결과이다.

<표 10> 공무원 갈등적 인식의 성과지표에 대한 영향 (N=239)

회귀 모형	독립 변수				상수	Adjusted R <sup>2</sup>	F value
	갈등의 인식	성별	나이	교육			
만족도	-.039	.073	.127**	.049	3.607***	.043	3.677**
공정성	-.031	.045	.118**	.015	3.827***	.027	2.627*
비윤리 행동	.136**	.154	-.093	.141	1.143***	.039	3.442**

\*p<.05; \*\*p<.01; \*\*\*p<.001; 2-tailed tests.

공무원의 성과 인식에서 만족도, 공정성, 비윤리 행동 모형은 모두 유의하였다(F=3.677, p<.01; F=2.627, p<.05; F=3.442, p<.01). 그러나 갈등적 인식은 비윤리 행동에서만 유의하다. 다음 민원인의 공무원에 대한 갈등적 인식은 만족도, 공정성, 비윤리 행동을 평가할 때 어떠한 영향을 주는가를 확인하고자 회귀분석을 실시하였다. <표 11>은 그 결과이다.

<표 11> 민원인 갈등적 인식의 성과지표에 대한 영향 (N=233)

회귀 모형	독립 변수				상수	Adjusted R <sup>2</sup>	F value
	갈등의 인식	성별	나이	교육			
만족도	-.325***	.075	.038	.014	4.224***	.147	11.006***
공정성	-.313***	.136	-.050	-.077	4.403***	.152	11.434***
비윤리 행동	.690***	-.074	-.035	.128	.693**	.461	50.518***

\*p<.05; \*\*p<.01; \*\*\*p<.001; 2-tailed tests.

만족도, 공정성, 비윤리 행동, 3가지 모형 모두 통계적으로 유의하였다(F=11.006, p<.001; F=11.434, p<.001; F=50.518, P<.001). 특히 갈등적 인식은 비윤리 행동의 설명에 매우 중요한 영향 변수임을 보여준다. 이것은 민원인의 비윤리 행동이라는 성과 인식에서, 공무원과의 관계가 얼마나 갈등적인가에 크게 의존적임을 가리킨다. <표 11>을 <표 10>과 비교하면, Adjusted R<sup>2</sup>에서

공무원은 10%를 좀처럼 넘지 못하지만 민원인의 성과 인식에서는 일관되게 넘고 있다. 또 갈등적 인식은 공무원에서와 달리 민원인의 성과지표 인식에서는 세 가지 모델에서 모두 유의한 매우 중요한 역할을 한다. 이것은 H<sub>33</sub>의 '갈등적 인식은 공무원보다는 민원인의 성과지표에 대한 인식을 보다 잘 설명할 것이다'를 지지하는 것이다.

### 3. 요약과 시사점

정부는 업무 자체 및 윤리적 행동 등의 측정을 위해 만족도, 공정성, 부패지수 등을 지표로 하여, 시민들 대상의 서베이로 측정하고 결과를 성과에 반영한다.<sup>3)</sup> 업무 평가를 위한 성과 측정은 성과만의 평가이어야 하고, 조사 결과에 대한 정확한 해석도 필수적이다. 연구 결과는 이러한 점에서 몇 가지 중요한 점을 시사한다. 첫째, 자기분위 편향과 갈등적 인식은 서베이 방법에 의한 성과측정이 해당 순수 성과만을 측정하는 것이 아닐 수 있음을 시사한다. 단순한 만족도 조사라면 모르나,<sup>4)</sup> 그렇지 않고 업무성과의 객관적 평가를 원한다면, 오히려 부작용이 초래될 수도 있다. 방법론적 관점에서 서베이는 자기분위 편향이나 갈등적 인식의 영향을 허용한다는 점에서 최소화하는 노력이 필요하다. 예를 들면, 주관적 측정 지표 대신 객관적 지표의 비중을 높이거나 객관적 지표를 기준으로 하되 주관적 지표는 보충적 자료로 사용하는 것이다. 자기분위 편향, 갈등적 인식의 영향이 고도로 나타날 수 있는 이슈일수록, 불만처리 건 수, 업무 지연 시간 등 객관적 척도 비중의 증가가 필요하다. 객관적 자료의 충분한 제시와 이해 당사자들의 참여 등을 통한 충분한 소통도 제3의 영향 요인의 작동을 막는데 기여할 것이다. 기타 성과평가에 실험 등의 도입도 방법이 될 수 있다.

둘째, 서베이 결과의 해석과 의미에 대한 것이다. 업무성과의 서베이 방법에 의한 측정에서 응답자의 자기분위 편향이나 갈등적 인식이 간섭한다면, 성과의 객관적 평가로서의 가치는 그만큼 제한되는 만큼, 결과 해석에서 이들에 대한 충분한 고려가 필요하다. 원칙적으로 인식 조사 결과는 인식의 문제로, 실제 문제나 대안과는 별개이다. 즉 둘을 분리해 다루어 주어야 불필요한 오류를

3) 국민권익위원회는 2010년 중앙행정기관, 광역·기초자치단체, 시도 및 지역 교육청, 공직유관단체 총 211개를 대상으로 이들과 직접 업무처리 경험을 가진 국민(민원인/공직자)의 부패지수(경험, 인식)를 측정하고, 그 결과를 기관별 공개, 부패방지시책평가에 성과지표 및 기관 및 기관장 평가 등에 반영한다. 국민권익위원회 (2010.12). 2010년도 공공기관 청렴도 측정결과(요약), 국민권익위원회 (2010.8). 2010년도 공공기관 청렴도 측정 실시계획, p.28 참조. <http://www.acrc.go.kr>. 검색일자 2011.3.22.

4) "국방부 '무능·권위적·비리' 부처 3관왕" 연합뉴스, 2010.12.29. 송은하·조정열 (2010)은 서울시민 1,858명을 대상으로 정부 17개 부처의 업무처리 방식, 능력 등과 관련하여 경쟁력, 투명성, 친근감, 소통력, 헌신성, 권한 확대, 신뢰성, 변화 대응력 등 긍정적 평가 8개, 무능력, 비리, 적은 업무량, 부처폐지 필요, 권위적 태도 등 부정적 평가 5개의 총13개 항목에 대한 인식조사를 하여, 부처 간의 순위를 발표하면서, "일반 국민의 평가가 부처 실제 업무능력과 반드시 일치하는 것은 아니지만, 부처는 국민의 이해와 지지가 필요한 만큼 대국민 소통 측면에서 스스로 되돌아보는 계기"가 될 것이라고 말한다.

피할 수 있다. 예를 들어, 강상원·최병대(2010: 14)은 지방의회의 집행기관 견제·감시활동 수행 성과에 대한 인식 조사를 하였다. 지방의원은 ‘충분한 활동’을 하고 있다고 했고, 공무원은 ‘보통’ 수준이라고 응답하였다. 연구자들은 후자의 인식에 기초해 지방의원의 견제·감시활동이 강화될 필요가 있다고 말한다. 그렇다면 지방의원이 아닌 공무원의 의견에 기초한 대안 제시는 타당한 것인가? 여기에 자기분위 편향과 갈등적 인식의 영향을 가정하면, 집행부 견제, 감시는 자신들의 존재 근거라는 점에서 지방의원의 응답은 긍정적 성과 인식을 과장 평가했거나 적어도 고도의 자기방어 편향의 반영일 수 있다. 반면 공무원은 상대에 대한 갈등적 인식 등으로 의원들의 활동성과를 과소 인식했을 수 있다. 또 다른 예로 국민권익위원회는 ‘공공기관 청렴도 측정 모형’에서 외부와 내부청렴도 둘을 합쳐 종합청렴도를 측정한다. 2010년 조사에서는 외부와 내부 청렴도 가중치를 ‘민원인 평가비중을 높이기 위해 내부 가중치를 축소’하여, 73.5: 26.5를 적용한다.<sup>5)</sup> 왜 민원인 평가의 비중을 높이는가? 이것은 무엇을 의미하는가? 현재의 가중치 비중은 적절한 것인가? 그렇다면 적절한 비중에 대한 답을 어떻게 구할 것인가? 연구결과, 공무원은 비윤리 행동이라는 자신에 불리한 성과 인식에서 자기분위 편향이 두드러졌다. 만일 자기분위 편향의 정도를 산정한다면, 위의 질문에 답할 수 있는 기준 정보를 얻을 수 있을 것이다. 하지만 Miller & Ross(1975)는 사람들이 성공에 자신이 더 기여했다고 주장하나 반드시 그것이 자기분위 편향 때문만은 아니고, 성공에 대한 기대가 만든 자기 스스로의 개선 효과(self enhancing effect) 때문일 수 있다고 말한다. 이것은 서베이 방법에 의한 성과평가가 반드시 자기분위 편향의 결과인 것은 아닐 수 있다는 점에서 결과 해석에 조심스런 접근이 요구된다.

기타 민원인의 공무원에 대한 갈등적 인식이 성과지표에 유의한 영향을 미쳤다는 점에서, 성과에 대한 인식을 개선하고자 한다면 전략적으로 갈등적 인식 해소를 노력도 그 하나의 방법으로 고려해야 함을 보여준다.

## V. 결 론

이 연구에서는 응답자, 즉 인식 주체의 자기 편향과 상대에 대한 갈등적 인식의 영향이 서베이 방식의 성과측정에서 어떻게 나타나는가를 민원행정서비스를 대상으로 서비스 제공자인 공무원과 수혜자인 민원인 간의 인식 비교를 통해 검토하였다. 연구 결과, 응답자들의 다양한 성과지표에

5) 국민권익위원회 (2010). 2010년 공공기관 청렴도 측정 결과(요약), pp.1-2, 17. <http://www.acrc.go.kr>. 검색일자 2011.3.17.

대한 인식 패턴은 자기본위 편향 가설을 일관되게 지지하여, 성과평가가 반드시 성과 만에 대한 것만은 아닐 수 있는 것으로 나타났다. 성과지표에 따라 영향의 방향과 크기가 유의한 차이를 보임에 따라, 결과를 어떻게 해석할 것인가의 문제를 언급하고, 응답자의 자기본위 편향 및 갈등적 인식 작용의 영향을 최소화할 필요를 지적하였다. 또 객관적 지표의 비중을 늘리거나 이들을 기준으로 하여 성과를 평가하고 인식 지표는 보충적 지표로 사용하는 방법을 제시하고, 측정 결과가 무엇을 의미하는지, 조심스런 해석의 필요를 강조하였다. 하지만 이 연구는 만족도, 공정성, 비윤리 행동, 세 가지 성과지표 만에 대한 분석으로, 자기본위 편향이 정부 업무 성과지표 전체에 걸쳐서 나타나는지는 말할 수 없고, 설명 역시 이들에 제한된다. 또 분석 대상도 민원행정 서비스 였다는 점에서, 공공서비스 다른 분야에 일반화도 그 만큼 어려울 것이다. 그럼에도 불구하고, 정부 업무성과 측정 방법의 개선, 서베이에 의한 측정결과의 의미와 해석에 관한 여러 시사점을 제공한다. 무엇보다 자기본위 편향과 갈등적 인식이 공무원과 민원인 간의 인식 작용에 유의한 변수라는 사실과 성과 인식에 어떻게 간섭하는가에 대한 이해 제공이다. 서비스 제공자와 수혜자 간의 인식 차이는 정책 수립 및 집행 상의 불신과 갈등, 표적 집단의 수용성 저하 등으로 행정비용을 누증시키고, 정부에 대한 거부와 냉소 등의 부정적 행동을 자극한다는 점에서, 이 연구의 결과는 신뢰와 협력의 개선, 갈등 해소를 위한 아이디어를 줄 것이다. 자기본위 사고는 인식 편향(cognitive bias)인 만큼, 실제에 대해 정확한 인식을 방해한다. 갈등적 인식도 마찬가지이다. 이들은 모두 광범위하고 일관되게 나타난다는 점에서 미래 연구의 과제는 누가 각각, 그리고 얼마나, 또 어떤 성과 인식에서 그런가의 검토가 될 것이다.

## 참고문헌

- 강상원·최병대. (2010). 지방의회의 의정활동 활성화 방안에 대한 인식 비교—지방의원과 공무원 집단의 차이를 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 22(1): 5-27.
- 강영철. (2010). 관리수단으로서 정부업무평가제도의 역할 및 한계: 정부업무평가제도 내 특정 평가를 중심으로. 「한국인사행정학회보」, 9(3): 209-229.
- 김겸훈·이은구. (2009). 주민참여예산제도에 관한 인식차이. 「한국콘텐츠학회논문지」, 9(2): 289-300.
- 김계수. (2005). 「AMOS 구조방정식 모형분석」. 서울: SPSS 아카데미.
- 김은희·박희서. (2007). 민원행정서비스에 대한 주민들의 공정성 지각이 친정부적 자발행위에 미치는 영향. 「한국행정학보」, 41(4): 261-285.
- 박순애·윤순진·이희선. (2009). 주민참여와 성과에 대한 주민과 공무원의 인식 연구: 허베이 스피리트호 유류유출 사례를 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 21(2): 145-165.
- 서원석·최무현. (2010). 공무원연금제도 개편에 관한 국민과 공무원의 인식차이에 관한 연구. 「한국인사행정학회보」, 9(1): 83-108.
- 신민철. (2010). 성과측정 왜곡에 대한 인식 정향성 분석: 중앙행정기관 공무원들을 중심으로. 「한국행정연구」, 19(4): 133-155.
- 안성수·이태근. (2002). 자치행정의 성과에 대한 공무원과 시민의 인식 비교 - 진해시를 중심으로. 「한국행정연구」, 11(2): 188-216.
- 이광희·임동진. (2009). 「성과관리계획상의 만족도 지표 실태분석 및 개선방안 연구」. KIPA 연구 보고서 2009-06.
- 이유재·이준엽. (2001). 서비스 품질의 측정과 기대효과에 대한 재고찰: KS-SQI 모형의 개발과 적용. 「마케팅연구」, 16(1): 1-26.
- 이정균. (2010). 지방자치단체 위기관리정책에 관한 공무원과 주민 인식 비교 연구. 「한국위기관리논집」, 6(3): 1-29.
- 이제남·정윤수·이재성. (2010). 노인요양시설의 서비스 만족도에 대한 공급자와 수요자의 인식비교 연구. 2010년도 한국행정학회 동계학술대회 발표논문. pp.1-19.
- 최근열·장영두. (2009). 지방의회 의정활동의 성과평가—경상북도 의회를 사례로. 「한국행정논집」, 21(3): 863-892.
- 최영출·백종섭. (2003). 지역주민과 공무원간 신뢰수준에 관한 연구. 「지방정부연구」, 7(2): 41-67.
- 한길리서치연구소. (2002a). 「공직사회 부정부패 관련 국민 여론조사 보고서」, pp.1-15.

- 한길리서치연구소. (2002b). 「공직사회 부정부패 관련 전국공무원노동조합 조합원 여론조사보고서」, pp.1-17.
- Babcock, L., & Loewenstein, G. (1997). Explaining bargaining impasse: The role of self-serving biases. *Journal of Economic Perspectives*, 11(1): 109-126.
- Banerjee, A., & Besley, T. (1990). Moral hazard, limited liability and taxation: A principal-agent model. *Oxford Economic Papers*, 42(1): 46-60.
- Bevan, G., & Hood, C. (2006). What's measured is what matters: Targets and gaming in the English public health care system. *Public Administration*, 84(3): 517-538.
- Böhren, Ø. (1998). The agent's ethics in the principal-agent model. *Journal of Business Ethics*, 17(7): 745-755.
- Brumback, G.B. (1991). Institutionalizing ethics in government. *Public Personnel Management*, 20(3): 353-364.
- Campbell, W.K., & Sedikides, C. (1999). Self-threat magnifies the self-serving bias: A meta-analytic integration. *Review of General Psychology*, 3(1): 23-43.
- Cheng, M.M., Luckett, P.F., & Mahama, H. (2007). Effect of perceived conflict among multiple performance goals and goal difficulty on task performance. *Accounting & Finance*, 47(2): 221-242.
- Coats, J.C. (2002). Applications of principal-agent models to government contracting and accountability decision making. *International Journal of Public Administration*, 25(4): 441-461.
- Dubnick, M.J., & Frederickson, H.G. (2010). Accountable agents: Federal performance measurement and third-party government. *Journal of Public Administration and Research Theory*, 20(suppl 1): 143-159.
- Grizzle, G.A. (2002). Performance measurement and dysfunction. *Public Performance and Management Review*, 25(4): 363-369.
- Groenendijk, N. (1997). A principal-agent model of corruption. *Crime, Law and Social Change*, 27(3/4): 207-229.
- Heinrich, C.J., & Marschke, G. (2010). Incentives and their dynamics in public sector performance management systems. *Journal of Policy Analysis and Management*, 29(1): 183-208.

- Jehn, K.A. (1992). The impact of intragroup conflict on effectiveness: A multimethod examination of the benefits and detriments of conflict. Unpublished doctoral dissertation, Northwestern University.
- Jehn, K.A. (1994). Enhancing effectiveness: An investigation of advantages and disadvantages of value based intragroup conflict. *International Journal of Conflict Management*, 5(3): 223-238.
- Kelman, S., & Friedman, J.N. (2009). Performance improvement and performance dysfunction: An empirical examination of distortionary impacts of the emergency room wait-time target in the English National Health Service. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19(4): 917-946.
- Ko, K., & Samajdar, A. (2010). Evaluation of international corruption indexes: Should we believe them or not? *Social Science Journal*, 47(3): 508-540.
- Lau, R.S., & Cobb, A.T. (2010). Understanding the connections between relationship conflict and performance: The intervening roles of trust and exchange. *Journal of Organizational Behavior*, 31(6): 898-917.
- Miller, D.T., & Ross, M. (1975). Self-serving biases in the attribution of causality: Fact or fiction? *Psychological Bulletin*, 82(2): 213-225.
- Molm, L.D., Collett, J.L., & Schaefer, D.R. (2006). Conflict and fairness in social exchange. *Social Forces*, 84(4): 2331-2352.
- Orsingher, C., Valentini, S., & de Angelis, M. (2010). A meta-analysis of satisfaction with complaint handling in services. *Journal of the Academy of Marketing Science*, 38(2): 169-186.
- Pidd, M. (2005). Perversity in public service performance measurement. *International Journal of Productivity and Performance Management*, 54(5/6): 482-493.
- Rahim, M.A. (1983). Measurement of organizational conflict. *Journal of General Psychology*, 109(2): 189-199.
- Rahim, M.A. (2002). Toward a theory of managing organizational conflict. *International Journal of Conflict Management*, 13(3): 206-235.
- Sedikides, C., Campbell, W.K., Reeder, G.D., & Elliot, A.J. (1998). The self-serving bias in relational context. *Journal of Personality and Social Psychology*, 74(2): 378-386.

- Sidle, S.D., & Sidle, S.D. (2009). Explaining performance in annual reports: Are American or Japanese executives more self-serving? *Academy of Management Perspectives*, 23(1): 81-82.
- Smith, P. (1995). On the unintended consequences of publishing performance data in the public sector. *International Journal of Public Administration*, 18(2/3): 277-310.
- van Thiel, S., & Leeuw, F.L. (2002). The performance paradox in the public sector. *Public Performance and Management Review*, 25(3): 267-281.

기고일: 2011. 4. 3

심사일: 2011. 4. 20

확정일: 2011. 5. 19