

# 민원행정서비스 만족도에 대한 투명성 효과: 직접 및 조절인가, 공정성을 통한 매개인가?\*

박 흥 식\*\*

나 현\*\*\*

..... < 목	次 > .....
I. 서 론	IV. 모형 분석의 결과
II. 선행 연구의 검토와 분석의 틀	V. 결 론
III. 조사 설계	

## <요 약>

본 연구는 민원행정서비스와 관련하여 투명성, 공정성 및 만족도에 대한 민원인들의 인식을 조사하고, 이를 바탕으로 투명성이 공정성과 만족도의 관계에서 어떤 역할을 하는가를 분석하였다. 연구문제는 세 가지로 요약된다. 첫째, 민원행정서비스 만족도에 공정성과 투명성의 기여는 어느 정도인가? 둘째, 투명성은 직접 영향을 주는 독립변수인가? 아니면 조절적 역할, 즉 투명성의 만족도 효과는 공정성과의 상호작용을 통한 것인가? 그리고 셋째, 공정성의 매개적 역할을 통한 투명성의 만족도 효과는 무엇인가? 즉 만족도 증가에 투명성의 간접적 역할은 유의한가? 이상의 질문에 답을 얻기 위해, 서울시 3개 구청 민원실을 출입하는 민원인들을 대상으로 설문조사를 실시하였다. 분석 결과, 투명성의 만족도 효과는 주로 독립변수로서 직접적인 것과 공정성의 매개를 통한 간접적인 영향에 의한 것으로 나타났고, 상호작용을 통한 조절 효과는 부분적이었다. 투명성 차원 중에서는 '이해' 투명성의 만족도 효과가 가장 컸다. 이러한 결과는 민원행정서비스 만족도를 높이기 위해 투명성 전략을 채택하는 경우, '이해' 투명성 개선에 초점을 둔 접근이 필요함을 의미한다. 투명성의 만족도 효과에 관한 이론의 정교화(theory refinements)를 위해 민원의 종류와 조사 대상의 정확한 설정을 미래 연구의 과제로 제시하였다.

【주제어: 투명성, 만족도, 공정성, 민원행정서비스】

\* 이 논문은 2009년도 중앙대학교 연구장학기금 지원에 의한 것임

\*\* 중앙대학교 공공인재학부 교수(hspark@cau.ac.kr)

\*\*\* 중앙대 공공인재학부 박사과정(jhwpeace@hanmail.net)

논문접수일(2010.10.12), 게재확정일(2010.11.22)

## I. 서론

민원행정의 핵심은 공정성, 투명성이다. 민원행정서비스의 궁극적이고, 본질적인(intrinsic) 가치가 만족도라면, 공정성이나 투명성은 만족도의 실현을 구체적으로 뒷받침하는 과정 또는 수단적 가치(instrumental value)이다. 민원처리는 공정해야 하고, 그것 없이 만족스럽기 어렵다. Heald (2006b: 59)는 투명성을 가리켜 본원적 목표 달성에 기여하는 도구적 가치라고 말한다. 행정학 분야는 그 동안 많은 만족도 연구를 내놓았으나, 공정성에 대해서는 그렇지 못했다. 김은희·박희서 (2007)도 “공공서비스 분야에서 공정성 연구는 미흡할 뿐만 아니라 특히 행정서비스의 수요자인 시민의 입장에서 분석·평가한 연구는 전무하다”고 지적한다. 투명성에 관한 관심은 상대적으로 보다 더 최근으로, 관련 연구는 많지 않다. 민원행정서비스와 관련한 가장 중요한 문제 - 만족도를 어떻게 하면 효과적으로 개선할 것인가? 이러한 관점에 서면, 크게 두 가지 의문을 풀어야 한다. 하나는 만족도와 핵심 영향 변수인 공정성, 투명성간의 영향 관계가 어떤 것인가? 또 다른 하나는 만족도 개선 전략에서 흔히 이용되는 투명성은 여기서 어떤 역할을 하는가이다. 의문은 세 가지로 요약된다. 첫째, 민원행정서비스 만족도에 공정성과 투명성은 과연 얼마나 기여하는가? 둘 중 어느 것이 보다 만족도 증가에 기여하는가? 둘째, 투명성은 독립변수로서 만족도에 직접 영향을 주는가? 아니면 공정성과 상호작용을 통한, 즉 조절적 역할에 의한 것인가? 끝으로 공정성의 매개적 역할을 통한 투명성의 만족도 효과, 즉 투명성의 간접적 영향은 어떤 것인가이다.

본 연구의 목적은 최근 투명성 관련 선행연구의 성과인 투명성의 복잡한 차원을 이용, 위의 의문들에 대한 답을 찾는 것이었다. 이러한 분석은 민원행정서비스 만족도 개선 전략과 접근에서 필요한 중요 정보를 제공한다. 민원인들의 인식 차원에서, 공정성, 투명성이 민원행정서비스 만족도 증가에 구체적으로 어떤 역할을 하는가에 관한 지식은 만족도의 극대화를 위한 전략 수립에 필수적이다. 예를 들어, 공정성과 투명성을 증가시키는 방법은 다르다. 따라서 행정기관은 우선 만족도 증가를 위해 둘 중 어떤 것에 전략적 우선순위를 둘 것인가를 결정해야 한다. 구체적으로 어떤 정책수단을 선택할 것인가, 왜 그래야 하는가 등의 판단에 분석결과는 도움을 줄 것이다. 또 다른 면에서 거버넌스(governance)와 전자정부(E-government)가 21세기 행정서비스의 새로운 전달 방식이라고 한다면, 투명성은 이들의 핵심적 가치이다. 투명성의 만족도 효과에 대한 연구는 이러한 행정서비스 전달 방식의 성과 이해에 중요하다.

## II. 선행 연구의 검토와 분석의 틀

### 1. 민원행정서비스와 만족도 연구

민원행정서비스는 학술적 용어는 아니다. 한국의 행정은 실무적 차원에서 하나의 독립적인 서비스 영역으로 구분하나 서구사회는 ‘public service’라고 할 뿐, 다른 표현은 알지 못한다. 서비스의 의미와 내용은 ‘민원사무처리에 관한 법률’(제10012호, 2010.2.4)이 규정한다. 제2조는 ‘민원인’을 ‘행정기관에 대하여 처분 등 특정한 행위를 요구하는 개인·법인 또는 단체’로, 민원행정은 그러한 특정한 행위에 대한 행정기관의 사무로 설명한다. 이를 미루어 보면 민원행정(civil applications administration)이란 주민이 개인적 필요로 행정기관에 처분 등 특정한 행위를 요구한 경우 행정기관의 이의 처리 활동이다. 민원행정서비스 만족은 특정한 행위를 요구한 민원인이 행정기관의 업무처리 결과에 대해 내리는 심리적 평가가 될 것이다. 위의 법 시행령 제2조는 민원사무를 “허가·인가·특허·면허·승인·지정·인정·추천·시험·검사·검정 등의 신청, 장부·대장 등에의 등록·등재의 신청 또는 신고, 특정한 사실 또는 법률 관계에 관한 확인 또는 증명의 신청, 법령·제도·절차 등 행정업무에 관한 질의 또는 상담 형식을 통한 설명이나 해석의 요구, 정부시책이나 행정제도 및 운영의 개선에 관한 건의, 행정기관의 위법·부당하거나 소극적인 처분(사실행위 및 부작위를 포함한다) 및 불합리한 행정제도로 인하여 국민의 권리를 침해하거나 국민에게 불편 또는 부담을 주는 사항의 해결 요구(이하 고충민원이라고 한다), 그 밖에 행정기관에 대하여 특정한 행위를 요구하는 사항”으로 정의한다. 이것은 민원행정서비스가 단순한 증명서 발급부터 주민 간 분쟁, 나아가 행정기관을 대상으로 한 고충제기에 이르기까지 다양하다는 것이자 누구든 경험하지 않을 수 없는 보편적 서비스임을 뜻한다. 이러한 이유로 민원행정서비스 만족도 연구를 보면, 비록 안정기·윤영주 (2006), 이광희·홍운기 (2005) 등과 같이 민원행정서비스 이용자들을 대상으로 한 연구도 있었으나 적지 않은 연구들은 단순히 일반 주민들을 대상으로 한 것이면서도 민원행정서비스 만족도라고 하였다. 민원서비스를 받았던 ‘순수’ 민원인만을 대상으로 한 연구는 오히려 드물었다(예, 안정기·윤영주, 2006: 27). 이것은 민원행정서비스의 이러한 성격과 무관하지 않다.

민원행정서비스 만족도 측정은 행정기관이 자신의 업무평가를 목적으로 하는 ‘고객만족도 조사’부터(이광희, 2008 참조), 행정서비스의 어떤 요소들이 만족도에 기여하는가에 대한 연구(예, 안정기·윤영주, 2006), 만족도 관련 몇 가지 변수 간의 관계에 대한 연구(예, 김은희·박희서, 2007) 등에 이르기까지 다양하다. 연구들은 만족도 측정에 여러 가지 방법을 사용한다. 첫째, SERVQUAL 모형을 이용한 측정이다. 이모형은 Parasuraman, Berry & Zeithaml

(1985)가 개발한 서비스 품질 측정도구로 서비스 제공의 과정과 결과 측면을 고려한다. Parasuraman, Berry & Zeithaml (1988: 23)는 최초 측정모형 개발 후, 후속 연구에서 자신들의 모형을 유형성(tangibles), 신뢰성(reliability), 대응성(responsiveness), 확신성(assurance), 공감(empathy)의 5가지 서비스 품질 차원, 22개 항목으로 축소, 수정하였다. 이후 많은 공공서비스 연구들은 이것을 이용해 만족도를 측정하였다(예, Foster & Newman, 1998; Wisniewski, 2001; Kim, 2007). 둘째, 국가고객만족도지수(National Customer Satisfaction Index, NCSI)이다(예, 박홍식·최승범, 2009). 이 척도는 한국생산성본부가 개발한 것으로, 기존 만족도 척도가 다른 조직 또는 서비스 간의 비교를 허용하지 못한다는 문제점을 극복하고자 만족도를 전반적 만족, 기대수준 대비 만족, 이상적 기관 또는 서비스 대비 만족의 합으로 측정한다. SERVQUAL이 연구자들의 만족도 측정에 많이 사용되었다면, 이것은 정부의 공공기관 만족도 측정에 광범위하게 사용되었다. 셋째, 한국서비스품질지수(Korea Standard-Service Quality Index, KS-SQI)이다. 이 만족도 측정 모형은 이유재·이준엽 (2001)이 개발, 제시하였다. 이들은 SERVQUAL가 서비스 만족도를 성과와 과정 차원으로 나누어 평가하나 사실 1개 차원 신뢰성만 성과 측면이고 나머지는 모두 과정 차원이라는 것이 문제라고 판단해, 성과품질 4가지, 과정품질 4가지, 총 8개 차원의 모형을 개발하였다(이유재·이준엽, 2001: 5-10). 기타 일반 또는 전반적으로 얼마나 만족하는가라는 한 두 문항에 의한 측정이다(예, 오창택, 2006). 그러나 만족도는 추상적이고 다면적인 개념으로 몇 가지 문항에 의한 측정은 오히려 잘못된 판단을 낳을 수 있어 다양한 측면을 고려한 복수 문항에 의한 측정이 일반적이다.

## 2. 공정성의 개념과 가치

연구자들은 공정성을 흔히 분배, 절차, 상호작용적 공정성으로 나누어 분석한다(Goodwin & Ross 1992; Tax, Brown & Chandrashekar, 1998; Maxham III & Netmeyer, 2002; Orsingher, Valentini & de Angelis, 2010). 먼저 분배적 공정성(distributive justice)은 고객이 서비스를 제공받기 위해 자신의 비용, 시간, 노력 등을 지불하고, 그에 따른 기대를 갖게 될 때, 서비스가 자신의 기대를 얼마나 충족시켰다고 생각하는가이다. 기대는 상품이나 서비스에 불만이 있는 경우, 환불, 교환, 수선, 할인 등에 대한 것을 포함한다(Orsingher et al., 2010: 170). 절차적 공정성(procedural justice)은 고객의 서비스 고충 제기 상황을 상정하면, 불만처리 과정에 대한 접근성(accessibility), 과정을 다 끝내는데 요구되는 시간, 고객의 불만 해소 관련 절차의 명확성 또는 유연성, 기준이나 절차의 알기 쉬운 정도, 고객 위주의 일처리 태도 등에 관한 것이다(Orsingher et al., 2010: 171). 분쟁해결의 사례에서는, 갈등 해결과 타협 도출에 적용한 정책, 절차, 기준 등의 공평성(fairness)에 관한 인지이다. 마지막으로 상호작용 공정

성(interactional justice)은 고객이 서비스를 제공받는 과정에서 부당하게(unfairly) 대우받지 않았다는 지각이다. 선행연구는 고객 불평제기의 상황에서, 직원이 고객의 불만에 공감(empathy)하고, 예의 바르며(politeness), 정직하고, 불만해소를 위해 애를 썼는가 등을 상호작용 공정성의 평가 요소로 사용하고 있다(Orsingher et al., 2010: 171). Martin & Bennett (1996: 88-91)는 절차적 공정성은 리더, 시스템 및 제도 등의 평가에, 분배적 공정성은 개인의 결과(outcomes) 평가에 긴밀한 관련성이 있다고 설명한다. Fryxell & Gordon (1989: 851-857)은 조직의 고충체계(grievance system)가 직원에 제공하는 절차적이고 분배적인 공정성의 총량을 통하여 노조의 만족도를 예측할 수 있음을 발견했고, Folger & Konovsky (1989: 115)는 분배적 공정성이 보수에 대한 만족도 결정의 중요 원인이나, 절차적 공정성은 감독자에 대한 신뢰와 조직몰입에 중요하다고 말한다.

민원행정서비스는 공공성을 추구한다. ‘민원사무처리에 관한 법률’(제10012호, 2010.2.4) 제1조는 민원의 ‘공정한 처리’를 목적의 하나로 명기하고, ‘행정서비스헌장’은 ‘공정한’ 서비스 제공을 표방한다. 선행연구들 또한 공정성이 민원행정서비스 만족도 증가에 중요한 영향요소임을 전제한다. 김은희·박희서 (2007: 262-264)는 민원행정서비스 공정성에 대한 인식이 정부와의 관계 및 고객의 행동에 어떤 영향을 미치는가를 연구했다. 이들은 공정성을 분배(최종 결과에 대한 지각), 절차(결과를 만들어내는 과정과 절차), 그리고 상호작용 공정성(행정기관의 고객 응대 행위)로 구분하였다. 분배 공정성은 민원서비스의 우수성, 민원인의 욕구 충족 정도, 투자한 시간과 노력에 비해 만족한 정도, 지불한 요금의 적정성, 타 지역 민원서비스와 비교한 만족도로, 절차 공정성은 서비스에 대한 접근 가능성, 고객의 문의·요구의 수용 여부, 이의 제기시 신속한 시정 및 해명, 고객의 욕구·필요에 맞게 절차 조정, 민원서비스 절차의 체계성, 민원업무 처리 공정성, 신속한 업무처리로, 그리고 끝으로 상호작용 공정성은 담당 공무원의 고객 문제 해결에 대한 진실한 관심과 애정, 예의가 바르고 친절함, 인간적인 배려와 노력, 고객을 위한 정확한 업무 처리, 고객의 질문에 자세한 설명으로 측정한다. 이외에 박철민·김대원 (2004)은 공무원들의 조직에 대한 절차와 분배 공정성 인식을, 조정식 (2009)은 지역복지서비스에 대한 공정성 지각이 만족도에 어떠한 영향을 미치는가를 연구하였다.

### 3. 투명성의 유형

투명성은 80년대 후반 이후 제도나 절차 개혁에서 강조되면서, 주목받기 시작했다. 사회과학 분야는 이를 ‘정보의 이용 가능성(availability of information)’이나 ‘정보의 자유로운 흐름’의 수준으로 파악한다(Hood, 2006: 4). Hood (2006: 3)는 투명성이 거버넌스 논의에서 準

종교적 중요성(quasi-religious significance)을 갖는다고 하고, Bertot, Jaeger & Grimes (2010: 264)는 정부신뢰, 부패 방지 등에 필수적 가치라고 강조한다. 투명성의 다차원적 성격을 고려한 개념의 구분, 유형 분류도 나오고 있다. Vishwanath & Kaufmann (1999: 3)은 투명성을 보다 세밀하게 ‘민을만한 정보의 적시’ 제공의 증가(increased flow of timely and reliable information)라고 정의하여, 투명성 개념에 적시성(‘timely’)과 신뢰성(‘reliable’) 차원을 추가하였다. 투명성의 유형 분류와 관련해서 Oliver (2004: 2-3)는 옛(old) 것과 새로운 것(new transparency)을 구분한다. 舊(옛) 투명성을 누군가 진실을 알고자 하는데 그것을 감추거나 흐릿하게 하지 않음으로써 아는 것을 허용하는 소극적(passive)인 것이라면, 후자는 행정기관이 먼저 주민들로 하여금 결정이나 그 과정을 잘 알도록 적극적으로 공개(active disclosure)하는 것으로 설명한다. Meijer (2009: 259-260)는 투명성을 직접적인 것과 매개된(mediated) 것으로 구분한다. 마을 회의(town meetings)가 직접 대면의 투명성(direct face-to-face transparency)이라면, 한국의 OPEN system은 인터넷을 통해 주민들에게 정보 전달의 양을 증가시킨 것이라는 점에서, 매개된 투명성(computer-mediated transparency)의 좋은 예라고 말한다. Heald (2006a: 29-35)는 對象(objects) 대 과정 투명성(event versus process transparency), 회고 대 현실 투명성(transparency in retrospect versus transparency in real time), 그리고 명목 대 실제 투명성(nominal versus effective transparency)이라는 3가지 차원으로 유형분류를 시도한다. ‘대상’ 투명성은 투입(inputs), 성과(outputs), 결과(outcomes)의 투명성이고, 과정 투명성은 투입이 성과로 전환되는 단계의 투명성이다. Vishwanath & Kaufmann (1999)의 경우는 투명성의 구성요소를 가장 세밀하게 제시한 경우로, 접근성(access), 이해성(comprehensiveness), 적시성(timeliness), 適實性(relevance), 정보의 질(quality) 및 신뢰성(reliability)으로 구분한다.

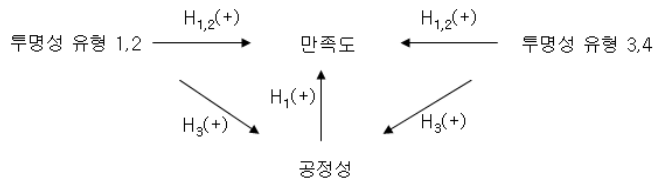
행정서비스 제공에 투명성은 중요하다. ‘공공기관의 정보공개에 관한 법률’ 제1조는 ‘국정 운영의 투명성 확보’를 목적으로 명시한다. 서울시 OPEN(Online Procedures ENhancement for civil applications) 시스템은 전자정부(e-government)를 통한 민원행정서비스 투명성 개선의 대표적 사례이다(Cho & Choi, 2004). 이 시스템은 민원행정서비스에서 가장 심각한 부패 문제의 해결을 목적으로, 등록, 허가, 조달, 계약, 승인 등을 인터넷 서비스(Web-based internet service)로 제공한다. 누구나 언제나 쉽게 민원시스템에 접근해, 처리 과정을 상시 볼 수 있도록 하여, 부패와 불공정을 줄이고, 만족도를 높인다는 것이다. 정부의 투명성 개선을 위한 노력과 달리 투명성의 만족도 효과에 대한 연구는 많지 않다. Welch, Hinnant & Moon (2005)은 인터넷 이용, 전자정부에 대한 만족도와 정부 신뢰간의 상호 관계에 대한 연구를 통해, 시민들은 인터넷을 통한 정보 제공에 만족하고, 전자정부를 통한 투명성 전략은 E-government 만족에 직접적으로 영향을 미치는 요소라는 사실을 확인하고 있다. Eskildsen & Kristensen (2007)은 덴마크 은행, 슈퍼마켓, 휴대폰 통신사의 상품과 서비스에 대한 인지

된 투명성의 고객 만족도 효과에 대한 연구에서 인지된 투명성의 증가가 만족도를 증가시켰다고 말한다.

#### 4. 연구모형 및 가설

이상의 선행연구 검토와 개념적 관련성을 토대로, 우리는 투명성의 만족도 개선 효과를 세 가지 가지 방향으로 예측하였다. 독립변수로서의 직접적인 기여, 조절적 변수로서의 역할을 통한 만족도 개선, 그리고 공정성을 매개로 한 만족도 효과가 그것이다. 전자가 직접 및 조절적 효과라면, 후자는 공정성을 매개로 한 것이라는 점에서 2차적 영향이다. 다음 <그림 1>은 투명성의 역할을 도시한다.

<그림 1> 연구 모형



우리는 민원행정서비스 만족도와 공정성의 관계에서, 투명성이라는 수단적 가치가 어떠한 역할을 하는가에 관하여 다음 가설을 설정하였다.

- 가설1 (H1) : 민원행정서비스의 공정성과 투명성이 증가할수록 만족도가 증가할 것이다.
- 가설2 (H2) : 공정성의 만족도에 대한 영향에서 투명성은 조절적 역할을 할 것이다.
- 가설3 (H3) : 투명성은 공정성의 매개에 의하여 만족도 증가에 긍정적으로 기여할 것이다.

가설1은 공정성과 투명성의 독립변수로서의 역할에 관한 것으로, 우리의 관심은 공정성과 투명성이 직접적 원인 변수로서 민원행정서비스 만족도에 유의한 영향을 미치는가? 둘 중 어느 것이 더 큰 효과를 갖는가이다. 가설2는 투명성이 공정성의 만족도 효과를 어떻게 조절하는가? 마지막으로 가설3은 투명성이 창출하는, 공정성을 매개로 한 만족도 효과, 즉 투명성의 간접적 영향 변수로서의 역할에 대한 일련의 의문들을 다루고자 보고자 하였다. 투명성은 1차적으로 공정성에 영향을 줄 것이다. 그렇다면 투명성의 공정성을 매개로 한 만족도에 대한 영향, 즉 투명성의 만족도에 대한 간접효과는 유의한가? 직접효과와는 어떻게 다

른가? 투명성 유형별로 영향의 방향과 크기 차이는 어떤가 등이 의문이었다.

### Ⅲ. 조사 설계

#### 1. 변수 조작적 정의와 측정

민원행정서비스 만족도의 측정에는 KS-SQI 모형을 이용하였다. 이것은 기존의 SERVQUAL 모형을 개선한 것으로, 성과 차원의 4가지 요소는 본원적 욕구충족(primary needs fulfillment), 부가 서비스 관련 예상 외 혜택(unexpected benefits), 약속된 서비스의 정확한 이행(contract performance), 그리고 서비스 제공 관련 창의적 아이디어(creativity)이고, 과정 차원의 그것은 고객에 대한 친절 등의 고객응대(responsiveness), 서비스 제공자의 진실성, 정직성, 정확한 기록 등의 신뢰감(credibility), 접근 가능성 및 쉬운 접촉 등을 의미하는 접근 용이성(accessibility), 그리고 물리적 시설이나 장비 및 제공자의 외모·복장 등의 물리적 환경(physical evidence)이다. 다음 <표 1>은 KS-SQI 모형에 기초한 민원행정서비스 만족도 척도의 차원 및 항목이다.

<표 1> 만족도의 측정과 조작적 정의

구분		조작적 정의	
만족도	성과품질	s1	민원처리 결과에 대한 만족
		s2	기대 이상의 질 좋은 서비스 제공
		s3	정확한 처리
		s4	전보다 질이 개선된 일 처리
		s5	창의적 노력
	과정품질	s6	민원행정서비스 과정에 만족
		s7	친절한 응대
		s8	전문적 지식에 의한 업무 수행
		s9	쾌적한 환경
		s10	단정한 용모

주1: 빗금표시(/)는 요인분석 중 적재값이 0.4이하로 낮아 삭제된 것을 가리킨다. 이하 <표 2>와 <표 3>에서도 같다.

주2: 만족도 항목만을 대상으로 한 최초 탐색적 요인분석은 s9, s10(쾌적한 환경, 단정한 용모)과 나머지 항목들, 즉 두 가지 요인을 추출했으나, 전자는 물리·신체적 요소로 만족도, 투명성, 공정성 간의 영향 분석에서는 무의미해 삭제되었다.



공정성 척도는 선행연구들(Orsingher et al., 2010; 김은희·박희서, 2007)의 구성 차원 및 항목을 참조하여, 최종 산물에 관한 결과, 서비스 전달 과정, 그리고 서비스 제공 기관과 민원인간의 관계, 3가지 차원으로 구분하고, 각 차원마다 4개씩 총 12개 항목을 개발하였다. 다음 <표 2>는 공정성 척도 항목이다.

<표 2> 공정성의 측정과 조작적 정의

구분		조작적 정의	
공정성	결과	f1	균형적 시각에 기초한 결정
		f2	차별을 두지 않는 문제제기의 기회 부여
		f3	이해당사자로부터 공평한 의견 청취
		f4	법과 규정에 의거한 판단
	절차	f5	민원서비스 제공 절차의 공정한 운영
		f6	민원인의 차별 없는 대우
		f7	업무처리 기준의 공정한 적용
		f8	객관적 기준에 따른 민원절차의 진행
	관계	f9	민원인의 의견에 귀 기울임
		f10	호의적 태도
		f11	민원인의 주장(요청)을 수용하고자 힘씀
		f12	질문에 친절한 답변

투명성은 선행연구들(Vishwanath & Kaufmann, 1999; 박홍식, 2001)이 제시한 개념적 구성 요소를 참조해, 정보 접근성(accessibility), 정보전달 매체에 적재된 정보의 이해성(comprehensiveness), 적시성(timeliness), 적실성(relevance), 정보가 얼마나 정확하고 충분한가의 정보의 질(quality), 신뢰성(reliability)으로 나눈 후, 각각 3개씩, 총 18개 항목을 개발하였다. 다음 <표 3>은 척도의 차원 및 항목이다.

<표 3> 투명성의 측정과 조작적 정의

구분		조작적 정의	
투명성	접근성	t1	민원인이 필요한 정보를 얻는데 비용이 거의 들지 않음
		t2	관련 정보가 어디서든 쉽게 얻을 수 있게 제공됨
		t3	필요할 때 즉시 정보를 얻을 수 있음
	이해성	t4	민원정보의 내용은 이해가 쉬움
		t5	설명이 명료함
		t6	관련 서류는 알기 쉽게 기술되어 있음
	적시성	t7	민원처리 상황은 필요할 때 곧 확인할 수 있음

	적실성	t8	변경 사항이 생기면 그때그때 알려줌
		t9	민원 정보가 신속히 공개됨
		t10	민원 안내는 필요한 것을 모두 담고 있음
		t11	민원정보는 꼭 알아야 할 것들임
		t12	제공정보는 민원처리에 실수를 막기 위해 필요한 것들임
		t13	민원정보(절차, 기준, 결과 등)는 충분한 내용들임
	정보의 질	t14	민원안내의 내용은 정확함
		t15	민원행정 정보의 내용에는 오류가 거의 없음
		t16	민원정보 내용은 전반적으로 믿음만함
	신뢰성	t17	정보 내용은 틀림이 없는 것들임
		t18	민원안내는 신뢰할만한 함

만족도, 공정성, 투명성에 대한 질문은 ‘다음은 민원행정서비스의 (이들의)’에 대한 것이라고 한 후, 해당 항목을 제시하는 식으로 하고, ‘매우 그렇다’(5점)부터 ‘전혀 그렇지 않다’(1점)의 Likert 5점 척도로 응답을 요구하였다.

## 2. 자료 수집

데이터는 구청 민원실을 방문한 민원인들을 대상으로 질문지 방법을 사용해 수집하였다. 구조방정식 모델링(Structural Equation Modeling, SEM, 이하 모델링 분석)분석은 여러 종속변수와 변수간의 상호종속적 영향 관계에 대한 동시 추정을 허용한다. 따라서 만족도, 공정성, 투명성 간 영향관계의 구조, 즉 방향과 크기 비교에 이 기법을 사용하였다. 모델링 기법에 의한 검증에는 표본의 크기가 200 이상일 것이 요구된다(배병렬, 2009: 166-167). 이에 따라 분석 표본의 적정 규모를 300으로 결정하고, 서울시의 25개 구청 중에서 3개 구청(강동구청, 서대문구청, 영등포구청)을 무작위로 선정한 후, 각 구청별로 100부씩을 할당하였다. 각 구청 총무과와 민원과에 조사계획을 알린 후, 허락을 받았다. 조사는 구청 구내 주차관리원, 안내원, 경비 및 청소 인력에 협조 요청한 후, 민원실 앞에 탁자 거치, 민원행정서비스 만족도 조사 안내판 설치, 무료 음료수 제공 등의 준비 후, 방문자들을 대상으로 설문지를 배부, 수거하였다. 응답자들에게는 객관적 입장에서의 응답을 요청하였다. 설문조사는 2010년 7월 5일부터 7월 14일까지 실시하였고, 244부(강동구청 80부, 서대문구청 81부, 영등포구청 83부)를 회수하였다. 이중 응답 누락이 있는 설문지 총11부를 제외하고 233부를 유효 표본으로 사용하였다.

### 3. 분석 방법

모델링 분석을 하면, 변수간의 중층적 영향 구조를 동시에 검토할 수 있다는 점에서, 가설1은 이러한 기법을 통해 검증하였다. 하지만 모델링 분석은 특정 변수간의 영향관계의 검증을 위해 반복적 분석이 필요할 때는 오히려 사용이 불편하다. 따라서 투명성의 조절 및 매개적 역할 추정에 관한 가설2와 3의 검증은 계층적 회귀분석(hierarchical regression analysis)과 Sobel Test로 하였다. 조절적 효과의 추정은 투명성이 갖는 공정성의 만족도 효과의 방향과 강도에 대한 영향의 분석으로, 독립변수와 종속변수 간에 새로운 상호작용항(interaction terms)의 추가를 통해 검증할 수 있다. 결과변수  $y$ (만족도), 독립변수  $x_1$ (공정성), 그리고 조절변수  $x_2$ (투명성)라면, 다음을 검토해야 한다.

- (1)  $y = b_0 + b_1x_1 + e$
- (2)  $y = b_0 + b_1x_1 + b_2x_2 + e$
- (3)  $y = b_0 + b_1x_1 + b_2x_2 + b_3(x_1*x_2) + e$

위에서  $b_2 \neq 0, b_3=0$ 이면 (2)와 (3)은 같다. 이런 경우는  $x_2$ 가 조절적 역할을 하지 못하고, 하나의 독립변수가 된다.  $b_2=0, b_3 \neq 0$ 이면, (1)과 (2)는 같고, (3)은 달라져,  $x_2$ 는 순수 조절변수(pure moderator)이다. 마지막으로  $b_2 \neq b_3 \neq 0$ 이면, (1), (2), (3)은 각기 다르고  $x_2$ 는 유사 조절변수(quasi moderator)로서 역할을 하는 것으로 판정된다. 반면 투명성의 공정성 매개적 역할을 통한 만족도 효과 추정에는 다음 분석이 요구된다.

- (1)  $y = b_0 + b_1x_2 + e$
- (2)  $y = b_0 + b_2x_1 + b_12x_2 + e$
- (3)  $x_1 = b_0 + b_13x_2 + e$

투명성( $x_2$ )의 직접효과는 매개변수인 공정성( $x_1$ )을 통제했을 때, 투명성이 만족도에 미치는 회귀계수  $b_{12}$ 이고, 매개변수 공정성에 대한 영향은  $b_{13}b_2$ 이다. 총효과는 직접효과와 매개효과의 합으로  $b_{11}=(b_{12}+b_{13}b_2)$ 이다. 회귀모형에 공정성을 포함시켰을 때 투명성의 만족도 효과가  $b_{12}=0$  또는  $b_{13}b_2=b_{11}$ 이면, 공정성이 투명성의 만족도 효과를 완전매개(complete mediation)한다는 뜻이다. 반면 단지 만족도 효과가 줄어드는 정도라면, 부분매개(partial mediation)이고, 억압효과(suppression effect)의 경우는 매개효과가 총효과 보다 크게 나타난다.

## IV. 모형 분석의 결과

### 1. 표본의 특징과 기초 분석

표본의 성별은 남자 148명(63.5%), 여자 85명(36.5%)이고, 연령은 29세 이하가 41명(17.6%), 30-39세가 43명(18.5%), 40-49세가 63명(27.0%), 50-59세가 48명(20.6%), 60세 이상이 38명(16.3%)으로 나타났다. 학력은 고졸이하 69명(29.6%), 대졸(전문대 졸 포함) 154명(66.1%), 대학원 졸 이상이 10명(4.3%)이고, 가구의 소득수준은 ‘상’이 20명(8.6%), ‘중’ 184명(79.0%), ‘하’가 29명(12.4%)이었다.

모델링 분석에서는 먼저 잠재변수들의 타당도, 신뢰도를 평가해야 한다. 이를 위해 잠재변수 전체(만족도, 공정성, 투명성)를 대상으로 탐색적 요인분석을 실시하였다. 주성분 분석(principal component analysis)과 varimax의 결과는 다음 <표 4>와 같다.

<표 4> 잠재변수 측정 문항들에 대한 요인분석 결과 (N=233)

변수/측정 문항		요인						Cronbach's Alpha	
		F1	F2	F3	F4	F5	F6		
만족도 SA	s1	.307	.661	.113	.263	.202	.173	.879	
	s2	.290	.694	.233	.061	.231	.144		
	s3	.173	.684	.132	.337	.130	.112		
	s5	.158	.669	.234	-.010	.129	.214		
	s6	.319	.697	.213	.187	.064	.132		
	s8	.229	.587	.335	.249	.027	.181		
투명성 TR	접근성 TR1	t1	.193	.149	.064	.163	.113	.734	.814
		t2	.145	.309	.315	.142	.181	.736	
		t3	.270	.240	.349	.140	.112	.693	
	이해성 TR2	t4	.196	.270	.678	.255	.122	.149	.881
		t5	.304	.282	.594	.252	.216	.136	
		t6	.261	.282	.725	.189	.220	.109	
		t7	.209	.182	.741	.224	.100	.198	
		t8	.267	.157	.629	.134	.239	.215	
	적실성 TR3	t11	.125	.151	.255	.133	.788	.080	.823
		t12	.294	.113	.197	.271	.707	.196	
		t13	.259	.298	.126	.287	.673	.148	
	정보의 질 TR4	t15	.159	.272	.247	.710	.151	.067	.891
		t16	.277	.185	.232	.707	.255	.268	

	t17	.273	.090	.231	.723	.262	.167	
	t18	.334	.239	.221	.740	.130	.122	
공정성 FA	f1	.618	.351	.138	.260	.224	.046	.911
	f4	.626	.207	.181	.219	.227	.054	
	f5	.628	.207	.255	.219	.282	.123	
	f6	.672	.268	.161	.190	.238	.112	
	f9	.737	.230	.282	.102	.171	.165	
	f10	.725	.196	.272	.190	-.016	.294	
	f11	.750	.212	.171	.208	.034	.249	
고유값		13.512	1.472	1.370	1.206	1.042	1.008	
누적%		48.256	53.512	58.406	62.711	66.432	70.032	

요인분석은 총 6개의 요인을 추출했고, 이들은 총분산의 약 70%를 설명하였다. 만족도와 공정성 측정 문항은 각각 하나의 단일 요인 하에 집합되었고, 투명성은 4 가지 요인으로 측정 문항들의 군집을 나타냈다. 각 요인의 Cronbach's alpha 값은 0.8 이상으로 상당히 높았다. 투명성의 4 가지 요인은 각 요인 하에 군집된 항목들의 의미 요소를 고려하여 명칭을 붙이고, 다음과 같이 개념을 정의하였다. 첫째, 접근성. 민원행정서비스 정보에 대한 접근 가능성으로, 장소, 시간, 비용 등의 차원에서 정보에 대한 접근에 어떤 한계나 어려움이 없는 정도이다. 둘째, 이해성. 투명성 충족을 위한 정보 전달 매체(수단)의 조건으로, 민원정보 전달의 서식, 용어, 기준, 절차, 표현 등이 명료하고 이해하기 쉬우며, 모르는 부분 및 변경 사항도 곧 그 내용을 잘 알 수 있는 정도이다. 셋째, 適實性. 민원의 목적, 용도에 비추어 정보의 관련, 적합, 타당성, 즉 민원처리를 위해 꼭 들어맞는 것인가로, 민원정보가 그 성격 상 민원 처리에 꼭 필요하거나 알아야할 것들이고, 충분한 내용이 들어있는 정도이다. 넷째, 정보의 질. 민원정보의 내용은 정확하고, 믿을 만 한가이다. 만족도와 공정성은 투명성과 달리 단일 요인으로 추출되었다. 다음 <표 5>는 구조모형에 포함되는 개념간의 상관행렬 분석 결과이다.

<표 5> 변수들의 평균, 표준편차, 상관계수 (N=233)

구 분	평균	표준 편차	만족도	투명성				공정성	성별	나이	교육 수준
				접근성	이해성	적실성	정보의질				
만족도	3.47	.72	1.00								
투 명 성	접근성	3.37	.83	.608***	1.00						
	이해성	3.22	.77	.678***	.630***	1.00					

적실성	3.42	.74	.559***	.493***	.601***	1.00					
정보의 질	3.52	.76	.617***	.535***	.662***	.631***	1.00				
공정성	3.40	.76	.698***	.593***	.687***	.603***	.667***	1.00			
성별	.64	.48	.096	.112	.077	.059	.200**	.101	1.00		
나이	3.00	1.33	-.024	.050	.046	-.094	-.093	-.119	-.056	1.00	
교육수준	1.75	.53	.016	-.085	-.045	-.090	-.054	-.008	.093	-.268***	1.00

- 1) \* p<.05. \*\* p<.01. \*\*\* p<.001; two tailed tests.
- 2) 성별 남=1, 여=0; 나이 29세 이하=1, 30-39세=2, 40-49세=3, 50-59세=4, 60세 이상=5; 학력 고졸 이하=1, 대졸(전문대졸 포함)=2, 대학원 졸 이상=3.

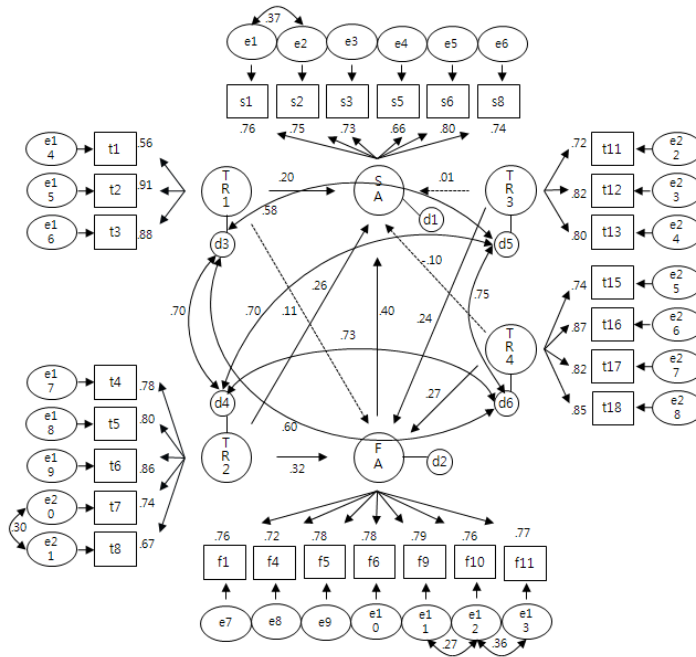
민원인들의 만족도, 공정성 평균값은 각각 3.47, 3.40로, 보통 이상으로 비교적 높았다. 투명성은 4 가지 차원 가운데 ‘정보의 질’이 3.52로 가장 높은 반면 이해 투명성은 3.22로 가장 낮았다. Vishwanath & Kaufmann (1999: 3)은 투명성의 부족은 정부가 시민들의 접근을 고의적으로 허용하지 않거나 제공된 정보의 낮은 적실성과 질(adequate relevance or quality)에 의한 것으로 기술한다. 하지만 민원행정서비스 투명성은 접근성이나 정보의 질이 아니라 이해 투명성 차원에서 가장 문제가 있음을 보여준다. 상관관계는 만족도와 공정성 간에  $r=.698$ 로 상당히 높고, 긍정적 관계이며,  $p<.001$ 에서 유의하다. 투명성의 4 가지 유형 중, 만족도가 이해 투명성과 가장 높은 상관관계를 보였다(각각  $r=.678$ ,  $p<.000$ ). 반면 투명성의 만족도와 공정성과의 상관관계에서 가장 관계가 없는 것으로 나타난 투명성 차원은 ‘적실성’과 ‘접근성’으로 나타났다( $r=.559$ ,  $p<.000$ ;  $r=.593$ ,  $p<.001$ ). 이것은 민원행정서비스에서 민원인들의 만족도는 정보의 ‘적실성’(민원업무 수행에 꼭 필요하고 알아야 할 정보가 충분히 공개되고 있는가)과는 가장 관계가 적고, 공정성은 정보의 ‘접근성’ 차원의 투명성(장소, 시간, 비용 등에 의해 구애 받지 않고 필요한 정보에 얼마나 접근할 수 있는가)과 가장 관계가 적음을 뜻한다. 인구통계학적 변수는 성별만 유의했고, 남자일수록 민원정보의 ‘질’을 더 높게 인식했다( $r=.200$ ,  $p<.001$ ).

## 2. 구조방정식(SEM) 모형의 분석 결과

구조방정식의 완전 모형을 얻기 위해 잠재변수들의 추정값을 계산한 결과, “모형의 적합도 평가에 이용되는 지수 가운데 유일하게 통계적 유의성 검증할 수 있는 측정치”인 CMIN/DF가 5 이상으로 나타나면서, 적합도 기준을 충족시키지 못했다(배병렬, 2009: 246). 따라서 수정지수(modification indices, M.I.)를 이용하여, 모델 수정을 실시하였다. 모델 수정

에서 공분산이 허용되는 동일 요인 내 측정오차 상관(within-factor correlated measurement) 4건과 투명성의 4 가지 유형간의 잔차, 즉 구조오차간의 공분산을 허용한 결과, 다음 <그림 2>와 같은 추정치를 얻었다.

<그림 2> 구조방정식 모형 분석의 결과



주1: 잠재변수간 경로계수는 standardized estimates (regression weights)이고, 구조 및 측정오차간의 그것은 correlation estimates이다.

주2: 경로 표시에서 실선(-)은 path coefficients가 p<.05, 점선(···)은 p>.06를 가리킨다.

**모형 적합도 검정.** 수정모형의 적합도 지수는 Chi-square=500.859 (DF=331, N=233, p=.000)로 나타났다. 모형 적합도 기준은  $\chi^2$ 값이 작고, 확률값 p>.10이나, 수정모형의 CMIN/DF는 1.513, p<.10로 2보다 작아, 적합도 기준을 충족시켰다. 기타 적합도 기준은 GFI=.871, CFI=.960, NFI=.893, IFI=.961, TLI=.955로, 일부는 권고기준인 p≥.90를 충족시키지 못했다. 그러나 좋은 모형의 적합도 평가 조건이 지수<.05인 RMR(Root Mean Square Residuals)와 RMSEA는 각각 .035, .047로 기준을 충족시켰다. 구조방정식모형링 연구자들은 “TLI와 RMSEA가 표본의 크기에 민감하지 않고 모형의 간명성을 반영”한다는 점에서 모형 적합도 판정기준으로 추천한다(배병렬, 2009: 259-260). 따라서 본 연구에서는 CMIN/DF, TLI, RMSEA 값을 기준으로 모형이 적합한 것으로 판정하였다.

**경로별 가설의 검증.** 공정성(FA)의 만족도(SA)에 대한 표준화 경로계수(standardized path coefficients, beta weights)는  $\beta=.40$  ( $p=.000$ )로 나타났다. 김은희·박희서 (2007: 263)는 공정성과 만족도와 관계에서 고객의 공정성 지각이 서비스 제공자를 평가하는데 결정적 역할을 한다고 말한다. 본 연구의 분석결과도 이것을 확고하게 지지하고 있다. 가설1 (H1)은 ‘민원 행정서비스의 공정성과 투명성이 증가할수록 만족도가 증가할 것이다’로, 공정성의 만족도 효과는  $p<.001$ 에서 유의하여, H1을 지지하였다. 투명성의 만족도 효과는 접근 투명성(TR1)과 이해 투명성(TR2)만 유의하였다( $\beta=.20$ ,  $p=.016$ ;  $.26$ ,  $p=.012$ ). 접근과 이해 투명성이 증가할수록 만족도가 증가함을 의미한다. 구조모형분석에서 경로계수는 표준화 회귀계수 추정치라는 점에서 투명성의 만족도와 공정성에 대한 효과의 크기를 투명성의 유형에 따라 비교해 볼 수 있다. 이런 점에서 투명성 가운데, 이해 투명성의 만족도 효과가 가장 크다는 것을 알 수 있다. 또 투명성의 공정성 효과는 TR2( $\beta=.32$ ,  $p=.001$ )가 가장 컸다. 반면 TR1( $\beta=.11$ ,  $p=.129$ )은 유의하지 않았다.

**3. 조절 및 매개효과 검증**

투명성의 직접적 원인변수로서의 역할, 공정성의 만족도 효과에서의 조절적 역할, 그리고 공정성을 매개로 한 만족도 효과에 관한 검증을 목적으로, 먼저 단일 독립변수로서 투명성이 만족도 및 공정성에 미치는 영향 및 공정성의 만족도에 대한 영향 확인을 위한 회귀분석을 실시하였다. 다음 <표 6>은 그 결과이다.

<표 6> 회귀모형의 분석 결과

종속변수	독립변수	B	Beta	Std. Error	T	F Value	Adjusted R <sup>2</sup>	
SA	TR	TR1	.533	.613	.046	11.583***	34.419***	.366
		TR2	.637	.678	.046	13.923***	49.490***	.455
		TR3	.551	.567	.054	10.262***	27.137***	.311
		TR4	.601	.632	.051	11.834***	35.903***	.376
FA	TR	TR1	.636	.597	.056	11.273***	34.076***	.363
		TR2	.793	.690	.054	14.593***	56.106***	.487
		TR3	.710	.597	.063	11.224***	33.792***	.361
		TR4	.781	.671	.059	13.271***	46.652***	.440
SA	FA	.575	.704	.039	14.738***	55.383***	.484	

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

주) 회귀모형은 성별, 나이, 교육수준을 독립변수로 포함한 것이었으나, TR2→FA 모형에서만 나이가 유의하였다( $B=-.103$ ,  $p=.002$ ). 따라서 표기의 편의를 위해, 이들은 표에 포함시키지 않았다. 이하 모두 같다.



단일 독립변수로서 투명성의 만족도 효과는 TR2(이해 투명성)가 가장 크고, 공정성에 대한 효과도 마찬가지로였다(각각 Adjusted R<sup>2</sup>=.455와 .487, p<.000). 공정성의 만족도 효과는 매우 높다(Adjusted R<sup>2</sup>=.484, p<.000). 투명성이 창출하는 공정성의 만족도 효과에 대한 조절적 효과 검증은 투명성의 유형별 분석이 요구된다. 다음 <표 7>은 ‘접근’ 투명성 (TR1)의 조절 효과를 보기 위한 계층적 회귀분석(hierarchical regression analysis) 결과이다.

<표 7> ‘접근’ 투명성의 조절효과 분석 (N=581)

독립 변수	종속 변수					
	SA			SA		
	B	Beta	T	B	Beta	T
Constant	.692		3.037**	.817		1.405
FA	.429	.525	9.316***	.397	.486	2.741**
TR1	.260	.299	5.315***	.222	.255	1.299
FA*TR1				.019	.075	.234
F Value	55.252***			45.861***		
Adjusted R <sup>2</sup>	.539			.537		

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

TR1은 FA와 더불어 만족도에 유의한 독립변수인 것으로 나타났다. 그러나 회귀모형에 상호작용항을 포함시키게 되자 TR1과 상호작용항 모두 유의하지 않아, TR1의 조절적 역할은 기각되었다. 다음 <표 8>은 ‘이해’ 투명성(TR2)의 독립변수로서의 직접적 영향 및 조절적 역할 분석결과이다.

<표 8> ‘이해’ 투명성의 조절효과 분석 (N=581)

독립 변수	종속 변수					
	SA			SA		
	B	Beta	T	B	Beta	T
Constant	.754		3.405***	1.489		2.725***
FA	.362	.443	7.179***	.173	.212	1.258
TR2	.350	.372	6.077***	.108	.115	.617
FA*TR2				.119	.454	1.471
F Value	58.674***			49.507***		
Adjusted R <sup>2</sup>	.554			.556		

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

회귀모형은 p<.001에서 모두 유의하였다. 그러나 T1과 마찬가지로 비록  $b_2 \approx b_3 \approx 0$ 이었으

나, 상호 작용항 FA\*TR2는 유의하지 않았다. 다음 <표 9>는 ‘적실성’ 차원 투명성(TR3)의 조절효과 추정 결과이다.

<표 9> ‘적실’ 투명성의 조절효과 분석 (N=581)

독립 변수	종속 변수					
	SA			SA		
	B	Beta	T	B	Beta	T
Constant	.570		2.293*	1.820		2.893**
FA	.464	.568	9.848***	.140	.171	.891
TR3	.221	.228	3.943***	-.156	-.160	-.850
FA*TR3				.188	.710	2.160*
F Value	50.243***			43.323***		
Adjusted R <sup>2</sup>	.515			.523		

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

공정성과 투명성 간의 상호 작용항 FA\*TR3이 통계적으로 유의하게 나타났다. ‘적실’ 투명성(TR3)은  $b_2 \approx b_3 \approx 0$ 로 공정성의 만족도 효과에서 유사 조절 변수(quasi moderator)로서의 역할을 하고 있다는 뜻이다. 다음 <표 10>은 ‘정보의 질’ 차원 투명성(TR4)의 조절효과 추정 결과이다.

<표 10> ‘정보의 질’ 투명성의 조절효과 분석 (N=581)

독립 변수	종속 변수					
	SA			SA		
	B	Beta	T	B	Beta	T
Constant	.584		2.432*	1.434		2.190*
FA	.425	.520	8.530***	.210	.257	1.293
TR4	.269	.283	4.561***	.030	.032	.167
FA*TR4				.119	.474	1.394
F Value	52.315***			44.101***		
Adjusted R <sup>2</sup>	.525			.527		

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

비록  $b_2 \approx b_3 \approx 0$ 이었으나 FA\*TR4은 유의하지 않다. 투명성의 조절적 역할에 대한 이상의 분석결과를 정리하면, 투명성은 ‘적실성’ 차원 TR3만 공정성의 만족도 효과 관계에서 유의하게 조절 변수이다. 가설2의 부분적 지지를 의미한다.

투명성이 공정성의 매개적 역할을 통해 창출하는 만족도 효과의 추정. 가설3은 ‘투명성은 공정성의 매개에 의하여 만족도 증가에 긍정적으로 기여할 것이다’로, 투명성이 만족도에 직접 영향 대신 공정성을 매개로 영향을 미친다고 가정할 때, 투명성의 공정성을 매개변수 (mediator)로 한 효과 검증이 필요하다. 이를 위해 투명성의 모든 유형(TR1에서 TR4)에 대한 Sobel Test 실시 결과, 투명성 유형별 통계값은 각각 8.997, 10.405, 8.954, 9.850로  $p(\text{two-tailed})=.001$ 에서 모두 유의하였다. 이때 투명성 TR1에서 TR4의 매개효과는 총효과에서 직접효과를 뺀 것으로, 각각 .273, .287, .330, .332이었다. 이것은 대체로 직접적 효과와 비슷한 크기이다. 투명성의 총만족도 효과의 약 절반 정도의 크기로 투명성은 공정성의 매개적 역할을 통해 만족도에 영향을 준다. 투명성→만족도, 투명성→공정성, 공정성→만족도 경로가 모두 예측된 방향에서 유의하고, Sobel test에서  $H_0: b_1b_2=0$ 의 귀무가설을 기각하여 ( $p<.001$ ), 투명성이 공정성을 매개로 만족도 증가에 기여한다는 가설3을 지지하였다.

#### 4. 요약과 시사점

연구모형과 가설 검증의 결과를 요약하면 다음 <표 11>과 같다.

<표 11> 연구모형과 가설검증의 결과

가 설		분석 내용	결 과
가설1 H1(+)	투명성과 공정성 → 만족도	(SEM Analysis) 투명성의 만족도 효과는 TR1, TR2만 유의, 공정성의 만족도 효과는 $p<.000$ 에서 유의	부분채택
가설2 H2(+)	투명성→만족도 직접 영향 및 조절적 역할	(Hierarchical Regression Analysis) TR1~4의 직접적 영향은 유의. 투명성과 공정성간의 상호작용 항은 TR3만 $p<.05$ 에서 유의	부분채택
가설3 H3(+)	투명성→만족도 공정성을 매개로 한 영향	(Sobel Test) TR1-4, $p(\text{two-tailed})=.000$ 에서 모두 유의	채택

분석 결과 투명성의 만족도 효과는 유의했다. 첫째, 투명성의 만족도에 대한 효과는 조절적 역할을 통해서 보다는 주로 직접적 원인변수로서의 역할과 공정성을 매개로한 간접적인 효과에 의한 것으로 나타났다. 둘째, 구조모형분석에서 만족도에 대한 효과는 투명성보다는 공정성의 그것이 훨씬 더 컸다. 투명성의 만족도 효과는 주로 공정성을 통한 간접적 성격, 즉 공정성의 매개를 통한 것이었다. 투명성의 조절효과와 비교할 때, 투명성의 공정성을 매개로 한 만족도 효과는 보다 강력하고 안정적인 반면, 조절효과는 투명성 차원에 따라서 달랐다. 셋째, 투명성의 조절효과는 ‘적실성’ 차원에서만 유의하였다. 투명성의 직접효과 대부

분은 공정성과의 상호작용 효과가 고려되었을 때 크게 약화되어, 유의하지 못했다. 넷째, 투명성 효과는 투명성의 유형에 따라 달랐다. 구조모형분석 결과가 보여 주듯, ‘이해’ 투명성만이 만족도 증가에 독립변수로서 직접 및 공정성의 매개를 통해 유의한 영향을 미쳤다. 투명성의 만족도에 대한 직접 영향은 ‘접근’ 및 ‘이해’ 차원에서, 투명성의 공정성에 대한 효과는 세 가지 차원(이해, 적실, 정보의 질)에서 유의했다.

이러한 결과는 민원행정서비스 투명성을 개선을 통한 고객만족도 개선 노력과 관련 여러 가지를 시사한다. 먼저 투명성이 비록 만족도를 증가시키는 직접적 독립변수이기는 하나 공정성의 효과가 더 클 뿐만 아니라 투명성의 만족도 효과 상당 부분을 공정성이 매개 및 조절적 방법으로 촉진한다는 점이다. 이것은 만족도 개선 전략에서 투명성보다는 공정성 개선이 보다 직접적 방법임을 시사한다. 그러나 투명성 개선이 바로 공정성을 높이는 효과적이지 핵심 접근법이라는 점에서 만족도 개선 노력에서 투명성은 전략적 중심에 있다고 할 것이다. 둘째, 투명성의 공정성과 만족도의 관계에서 조절효과는 특정 투명성 차원에서만 유의했다는 점에서, 부분적이라는 점이다. 이것은 투명성과 공정성의 상호작용을 통한 만족도 전략에서는 구체적으로 투명성의 어떤 차원을 개선하는 것이 보다 높은 조절적 효과를 기대할 수 있을 것인가를 시사한다. 또 한 가지는 투명성의 직접적 효과가 투명성의 공정성과의 상호작용을 고려하는 경우, 대부분의 차원에서 유의하지 않게 되었다는 점이다. 투명성이 독립적 원인변수로 만족도를 증가시킨다고 하더라도 사실은 공정성이 상호작용을 통해 그러한 영향을 상당 부분 분담하고 있음을 의미한다. 이것은 투명성을 통한 만족도 개선은 공정성을 함께 고려할 때 보다 효과적임을 시사한다. 셋째, 공정성의 매개적 역할을 통한 투명성의 만족도 효과는 조절적 역할에 의한 그것보다 상당히 안정적인 것이었다. 만족도 전략에서 먼저 공정성을 높임으로써, 만족도를 제고하는 방법이 보다 확실한 접근임을 보여 준다. 넷째, 투명성은 ‘이해’ 차원에서 가장 낮았다. 그러나 민원행정서비스 만족도와 상관관계는 오히려 가장 높았다. 즉 민원인들은 투명성 차원 중 민원행정서비스 관련 민원서류, 안내 등의 형식과 서식, 용어, 기준, 절차, 표현 등이 알기 쉽도록 되어있는가에 가장 동의하지 않는다. 민원인들은 ‘이해’ 차원이 정보의 자유로운 흐름을 가장 가로막거나 지체시키고, 만족도를 저하시키는 것으로 본다는 의미이다. 현재 ‘이해’ 투명성이 가장 문제이고, 동시에 만족도를 저해한다는 점에서, 투명성 제고를 통해 만족도를 높이하고자 한다면, 먼저 투명성의 ‘이해’ 차원부터 개선되어야 함을 시사한다.

## V. 결론

Pasquier & Villeneuve (2007: 159)은 투명성 논의에서 가장 중요한 것은 단순한 정보제공의 양 증대가 아니라 투명성의 메커니즘과 정보의 흐름을 가로막는 요인이 무엇인가에 관한 이해라고 말한다. 이 연구는 투명성의 여러 차원 중 어떤 것이 행정기관과 민원인간의 정보의 흐름을 가로막는가, 만족도와 공정성간의 영향 관계에서 이들은 각각 어떤 역할을 하는가에 대한 설명을 제공한다. 투명성 개선은 1차적인 만족도 증가 못지않게, 공정성을 매개로 한 간접적 기여 효과가 안정적이고 상당히 크다는 점이 드러났다. 투명성 차원 중에는 ‘이해’ 투명성의 만족도 효과가 가장 컸고 우선적 개선의 필요도 확인되었다. 그러나 이러한 연구결과의 확장 해석은 데이터 소스와 조사 대상에 의해 제한된다. 이 연구는 민원행정서비스 데이터에 기초한 것으로 다른 분야에 직접적 적용은 어렵다. 또 데이터는 구청 민원실 방문자로부터 나온 것이다. ‘민원사무처리에 관한 법률’을 보면, 민원은 복잡한 고충민원부터 ‘질의’나 증명서 발급 ‘신청’ 등에 이르기까지 다양하다. 민원실 방문자가 모든 민원을 대표하기 어렵다. 오히려 증명서 발급 등 단순한 1회적 서비스 창구민원을 과다 대표할 수 있다. 이러한 민원은 그 성격상 만족도의 과정과 결과의 차이가 뚜렷하지 않다. 공정성의 만족도 효과에서 투명성이 어떻게 간섭하는가에 대한 메커니즘도 다양한 참여자간의 참여한 이해 다툼을 내용으로 한 장기 또는 고질적 민원이나 행정기관을 대상으로 한 고충제기와는 다를 수 있다. 후자는 조사 대상도 해당 업무담당자가 적합하다. 민원서비스만족도에 대한 투명성 효과의 보다 정밀한 이론화(theory refinements)는 미래 연구가 이러한 요소를 연구설계에 적절히 고려함으로써 진전될 것이다.

## 참고문헌

- 김은희·박희서. (2007). 민원행정서비스에 대한 주민들의 공정성 지각이 친정부적 자발행위에 미치는 영향. 『한국행정학보』, 41(4): 261-285.
- 박철민·김대원. (2004). 공정성과 조직시민행동의 행정 서비스 질에 대한 영향분석: 제안모형과 경쟁 모형의 적용. 『한국행정학보』, 38(1): 115-136.
- 박홍식. (2001). 투명성 가치: 개념적 구조와 의미. 『한국사회와 행정연구』, 12(3): 103-118.
- 박홍식·최승범. (2009). 정부기관 브랜드 이미지와 정체성 간의 겹 및 고객 만족도와의 관계. 『한국거버넌스학회보』, 16(3): 161-185.
- 배병렬. (2009). 『Amos 17.0 구조방정식모델링- 원리와 실제』(제2판). 서울: 청람.

- 안정기·윤영주. (2006). 경찰 민원행정서비스의 고객만족 영향요인에 관한 연구. 『한국자치행정학보』, 20(1): 27-51.
- 오창택. (2006). 전반적인 만족과 구전의도의 제고적소: 서비스 질과의 관계를 중심으로. 『한국행정학보』, 40(3): 153-177.
- 이광희. (2008). 민원행정서비스만족도 조사모델의 개선방안. 『정책분석평가학회보』, 18(3): 81-108.
- 이유재·이준엽. (2001). 서비스 품질의 측정과 기대효과에 대한 재고찰: KS-SQI 모형의 개발과 적용. 『마케팅연구』, 16(1): 1-26.
- 이태근·안성수·양기근. (2007). 지방행정서비스에 대한 주민만족도 실증분석- 경남의 민원·보건·구조구급서비스를 중심으로. 『한국정책과학학보』, 11(2): 107-128.
- 조경식. (2009). 지역복지서비스에 대한 고객들의 공정성 지각이 고객만족 및 재이용 의도에 미치는 영향. 『한국공공관리학보』, 23(1): 115-149.
- Bertot, J.C., Jaeger, P.T., & Grimes, J.M. (2010). Using ICTs to create a culture of transparency: E-government and social media as openness and anti-corruption tools for societies. *Government Information Quarterly*, 27(3): 264-271.
- Bies, R.J., & Moag, J.S.M. (1986). Interactional justice: Communications criteria of fairness. In R.J. Lewicki, B.H. Sheppard & M.H. Bazerman (Eds.), *Research on Research on Negotiation Organizations* (pp.43-55). Greenwich, CT: JAL Press.
- Cho, Y.H., & Choi, B.D. (2004). E-government to combat corruption: The case of Seoul Metropolitan Government. *International Journal of Public Administration*, 27(10): 719-735.
- Eskildsen, J., & Kristensen, K. (2007). Customer satisfaction - The role of transparency. *Total Quality Management & Business Excellence*, 18(1-2): 39-47.
- Folger, R., & Konovsky, M.A. (1989). Effects of procedural and distributive justice on reactions to pay raise decisions. *Academy of Management Journal*, 32(1): 115-130.
- Foster, G., & Newman, K. (1998). What is service quality when 'service' equals regulation? *Service Industries Journal*, 18(4): 51-65.
- Fryxell, G.E., & Gordon, M.E. (1989). Workplace justice and job satisfaction as predictors of satisfaction with union and management. *Academy of management Journal*, 32(4): 851-866.
- Goodwin, C., & Ross, I. (1992). Consumer responses to service failures: Influence of procedural and interactional fairness perceptions. *Journal of Business Research*, 25(2): 149-163.
- Heald, D. (2006a). Varieties of transparency. In C. Hood & D. Heald (2006). *Transparency - The key to better governance* (pp.25-43). New York: Oxford University Press.
- Heald, D. (2006b). Transparency as an instrumental value. In C. Hood & D. Heald (2006). *Transparency - The key to better governance* (pp.59-73). New York: Oxford University Press.
- Hood, C. (2006). Transparency in historical perspective. In C. Hood & D. Heald (2006). *Transparency - The key to better governance* (pp.3-23). New York: Oxford University Press.

- Kim, H.J. (2007). Measuring citizen satisfaction with contracted-out public service quality: An application of SERVQUAL measures. *International Review of Public Administration*, 11(2): 1-14.
- Martin, C.L., & Bennett, N. (1996). The role of justice judgements in explaining the relationship between job satisfaction and organizational commitment. *Group & Organization Management*, 21(1): 84-104.
- Maxham, J.G., & Netemeyer, R.G. (2002). Modeling customer perceptions of complaint handling over time: The effects of perceived justice on satisfaction and intent. *Journal of Retailing*, 78(4): 239-252.
- McFarlin, D.B., & Sweeney, P.D. (1992). Distribution and procedural justice as predictors of satisfaction with personal and organizational outcomes. *Academy of Management Journal*, 35(3): 626-637.
- Meijer, A. (2009). Understanding modern transparency. *International Review of Administrative Sciences*, 75(2): 255-269.
- Oliver, R.W. (2004) *What is Transparency?* New York, NY: McGraw-Hill.
- 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.
- Parasuraman, A., Berry, L.L., & Zeithaml, V.A. (1985). A conceptual model of service quality and its implications for future research. *Journal of Marketing*, 49(4): 41-50.
- Parasuraman, A., Berry, L.L., & Zeithaml, V.A. (1988). SERVQUAL: A multiple-item scale for measuring consumer perceptions of service quality. *Journal of Retailing*, 64(1): 12-40.
- Pasquier, M., & Villeneuve, J.P. (2007). Organizational barriers to transparency: A typology and analysis of organizational behavior tending to prevent or restrict access to information. *International Review of Administrative Sciences*, 73(1): 147-162.
- Tax, S.S., Brown, S.W., & Chandrashekar, M. (1998). Customer evaluations of service complaint experiences: Implications for relationship marketing. *Journal of Marketing*, 62(2): 60-76.
- Vishwanath, T., & Kaufmann, D. (1999). *Towards transparency in Finance and Governance*. Washington, DC: The World Bank.
- Welch, E.W., Hinnant, C.C., & Moon, M.J. (2005). Linking citizen satisfaction with e-government and trust in government. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15(3): 371-391.
- Williams, S. (1999). The effects of distributive and procedural justice on performance. *The Journal of Psychology*, 33(2): 183-193.
- Wisniewski, M. (2001). Using SERVQUAL to assess customer satisfaction with public sector services. *Managing Service Quality*, 11(6): 380-388.

## ABSTRACT

### The Effects of Transparency on Citizen Satisfaction with Civil Applications Administration

Heungsik Park & Hyun Na

This study investigated the roles of transparency in the relationship between citizen satisfaction with civil applications administration and justice. Transparency has been known to be a major factor influencing satisfaction with civil applications administration, but few studies have been done on the relationship between satisfaction, justice, and transparency. This study sought to address three key questions: How much do justice and transparency account for satisfaction? Does transparency play a significant role as a moderator between justice and satisfaction? Finally, does justice significantly mediate the effects of transparency on satisfaction? Based on a review of the literature, three hypotheses were generated and tested using data collected from public officials in three local jurisdictions in Seoul, South Korea. Data gathering was completed in August 2010. As a result of the analysis of this survey, a significant impact of transparency was found on satisfaction. The effects of transparency on satisfaction were best explained by a mediating role of justice. Of the various types of transparency, "comprehensiveness" most greatly affects satisfaction. This study offers two main contributions. First, it assesses the role transparency plays in the relationship between satisfaction and justice. Second, it provides insights for improving citizen satisfaction.

**【Key Words: Transparency, Citizen Satisfaction, Justice, Civil Applications Administration】**