

연구논문

산림청 고객만족도의 잠재적 결정요인에 대한 기초분석*

최 천 근**

임 승 빈***

- I. 서론
- II. 이론적 배경
- III. 산림청 자체 주요 국민만족도 조사결과 분석
- IV. 결론

〈 요약 〉

이 연구에서는 산림청에서 2007년부터 2011년까지 자체적으로 실시한 국민만족도에 영향을 미치는 잠재적 결정요인이라고 할 수 있는 산림행정에 대한 이해도, 임업소득, 경제성장률, 정부에 대한 신뢰도, 대통령 국정수행 지지율 등에 대한 기초적 실증분석을 목적으로 한다. 국민만족도와 잠재적 결정요인 간의 도표분석을 함으로써 국민만족도에 영향을 미치는 요인으로써 중요한 것이 무엇인지에 대한 기초적인 지식을 제공할 것으로 기대한다. 분석결과에 의하면, 산림정책에 대한 인지도가 높아지면 산림정책에 대한 종합적인 정책만족도가 높아지는 것으로 나타났으며, 나머지 잠재적 결정요인들은 특별한 관계가 없는 것으로 밝혀졌다. 따라서, 산림행정의 국민만족도를 제고하기 위한 가장 우선적 과제는 산림정책을 정책대상자들에게 알리는 것이 급선무라고 할 수 있다.

[주제어: 국민만족도, 산림행정, 정책인지도]

I. 서론

시민들을 대상으로 표본추출과정을 거쳐 설문조사를 함으로써 정부에 대한 시민들의 만족도(citizen satisfaction with public service)를 조사하는 것은 중앙정부, 지방정부, 공공기관 등 다양한 정부 부문에게 유용한 정보를 제공한다. 그러나, 국민만족도는 정부가 아무리 행정적인 투입과 과정적 노력을 경주한다고 하더라도

* 본 연구는 한성대학교 교내학술연구비 지원과제임

** 한성대학교 행정학과 교수(cheongeunchoi@hansung.ac.kr), 주저자

*** 명지대학교 행정학과 교수(lim0816@hanmail.net), 교신저자

도 쉽게 변화되지 않기 때문에 해당 행정서비스의 질 또는 정부의 성과를 평가하는 지표로 활용하는 것이 부적합하다는 주장이 있다 (Stipak, 1979). 이러한 이유 때문에, 국민만족도를 관리 또는 통제가 어려운 평가지표로 분류하기도 한다 (최천근, 2011).

그럼에도 불구하고, 정부기관의 행정서비스 및 정책수행에 대한 고객평가의 중요성이 부각됨에 따라 각급 행정기관은 시민에 의한 평가방식의 도입과 활용이 급속히 확대되고 있는 현실이다 (강인호 외, 2001). 정부업무평가기본법에 근거를 둔 현행 정부업무평가제도에서는 특정평가 항목 중의 하나로 국민만족도를 포함시켜 각 정부부문에 대한 평가를 실시하고 있다 (국무총리실, 2012). 이와 더불어 책임운영기관, 공공기관 평가 등에서도 고객만족도 조사를 적극적으로 활용하여 기관서비스의 질적 제고에 노력하고 있다. 중앙부서뿐만 아니라 서울시와 경기도를 비롯한 여러 지방자치단체에서도 기존의 중앙정부 주도의 지방행정 관습과 관리방식에서 벗어나 새로운 지방자치 경영의 틀을 정립하기 위해서 시민의 행정서비스 만족도 수준을 체계적으로 관리하고 있다. 이 연구에서는 행정학자들이 지난 30여년동안 국민만족도에 영향을 미치는 요인이라고 주장해왔던 다양한 결정요인에 대해 기초적 수준에서 평가하는 것을 목적으로 한다.

이 연구의 주요 관심분야는 산림행정에 대한 국민만족도이다. 특히, 산림청에서 자체적으로 실시한 정책고객만족도에 관심을 두고 있다. 산림행정에 대한 국민만족도 조사결과에 대한 잠재적 결정요인으로서는 산림행정에 대한 이해도, 임업소득, 경제성장률, 정부에 대한 신뢰도, 대통령 국정수행 지지율, 등을 고려할 수 있다. 기본적인 분석전략은 산림행정에 대한 국민만족도와 잠재적 설명변수라고 할 수 있는 다섯 가지 요인간의 일대일 통계도표를 보여주는 것이다. 즉, 국민만족도와 잠재적 설명변수간의 일차적 관계를 분석한다. 이러한 분석방법은 국민만족도에 영향을 미치는 요인이 다양하다는 점을 간과할 수 있고, 국민만족도와 잠재적 결정요인간의 단순한 상관관계 분석은 내생성(endogeneity)을 고려하지 못함으로 인해 오해의 소지가 발생할 가능성도 있다 (Hair et al., 2006). 이러한 문제점에도 불구하고, 국민만족도와 잠재적 결정요인 간의 도표분석을 함으로써 국민만족도에 영향을 미치는 요인으로써 중요한 것이 무엇인지에 대한 기초적인 지식을 제공할 수 있다. 즉, 이 연구의 기초적 분석을 통해 잠재적 결정요인들이

상관관계가 없는 것으로 나타났다면, 이러한 잠재적 변인들을 추가하여 보다 복잡한 형태의 다중회귀분석을 실시한다고 하더라도 결정요인으로써의 통계적 유의미성을 발견하기는 어려울 것이다.

또한, 이 연구를 통해 향후 국민만족도 제고방안 수립에 필요한 기초자료를 제공함으로써 궁극적으로 정부정책에 대한 일반국민과 전문가, 내부고객들의 평가를 정책추진 과정에 반영하여 민의(民意)에 입각한 정책의 수립·집행을 도모할 수 있다는 부수적인 연구 목적도 있다. 특히 국무총리실 주관으로 행해지는 정부업무평가기본법상의 정책만족도조사에 대비하기 위하여 동일한 평가대상 과제에 대하여 동일한 방식으로 만족도를 측정함으로써 만족도를 제고를 위한 정책적 시사점을 제언하고자 한다.

II. 이론적 배경

1. 국민만족도의 의의

최근 행정환경의 급변으로 행정서비스에 대한 고객, 즉 국민의 평가가 중요해짐에 따라 국민만족도에 대한 관심이 급증하고 있다. 국민만족도 평가는 행정서비스 전달체계에서 시민들이 접하게 되는 공공서비스 품질에 대한 주관적 평가로서 서비스 효과 이외에 서비스에 대한 정보 입수, 서비스 생산과정, 서비스 사후관리, 고객과 접촉하는 직원, 관련 절차 등이 모두 평가대상이 될 수 있다(김판석·박중훈, 1996; 이동기, 2005). 국민만족도라는 용어와 함께 고객만족도라는 용어도 사용되고 있는데, 고객만족도(customer satisfaction)는 공공서비스에 대한 수혜자의 경험과 인식을 바탕으로 공공서비스의 질이나 충족 정도를 평가하는 것으로 국민만족도와 유사한 개념이라고 할 수 있다.

이와 더불어 정책만족도(policy satisfaction)는 국무총리실에서 중앙행정기관을 대상으로 주요정책에 국민의 만족도를 조사한 것으로 국민만족도와 유사한 개념이다. 정부기관에서는 국민만족도, 고객만족도, 정책만족도 등 다양한 용어가 사용되고 있으나 이 연구에서는 ‘국민만족도’라는 용어를 사용한다. 고객만족도 조

사(customer satisfaction survey)는 공공서비스에 대한 수혜자의 경험과 인식을 바탕으로 공공서비스의 질이나 충족 정도를 평가하는 것이다. 국민만족도 조사는 과거의 일회성 점검의 성격을 벗어나 성과를 정기적으로 측정하는 시스템으로 제도화되면서 최근 BSC를 포함한 공공부문의 정부업무 성과평가에서 널리 활용되고 있다(이광화·홍윤기, 2005).

2. 국민만족도의 중요성

정부에서 국민만족도를 조사하게 되는 의미를 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 국민만족도가 강조되는 배경에는 성과평가에 있어서 ‘시민의 의견이 중요하다’는 인식이 반영되어 있다. 즉 공공서비스를 공급받는 시민들이 고객의 입장에서 공공서비스의 질이나 충족성을 직접 평가해야 한다는 것이다(이석환, 2008). 둘째, 행정서비스에 대한 국민만족 제고를 통한 고객지향적 행정서비스의 구현에 있다. 즉 행정서비스 수요자인 시민들을 고객으로 간주하여 그들의 니즈를 파악하고 이에 상응하는 적절한 서비스를 제공하는데 기여할 수 있다. 셋째, 지속적인 행정서비스 혁신이 가능하다. 행정서비스에 대한 고객만족평가는 시민들의 기대와 요구를 정책과정에 반영하는 것으로서 행정서비스의 문제점을 발견함으로써 행정서비스 혁신을 추구하는데 있어 중요한 정보를 제공할 수 있다. 넷째, 책임행정의 구현을 가능하게 한다. 시민을 대상으로 행정서비스를 평가한다는 것은 서비스의 가치를 재확인하는 것이며, 이 과정에서 획득된 정보를 통해 행정서비스 혁신을 위한 조직학습이 증가하게 된다. 또한 서비스개선을 위한 내부경쟁을 촉진함으로써 책임 있는 행정서비스 제공을 촉진할 수 있다. 다섯째, 공공서비스 공급조직은 고객만족도 조사를 통하여 자신들의 정당성을 확보하고 공공서비스 가치에 대한 재평가를 받을 수 있다. 요컨대 고객만족도 조사는 정부 및 공공조직의 성과에 관한 시민들의 인식을 제고하고 평가에 관한 정보를 제공함으로써 공공서비스의 책임성을 제고할 뿐 아니라, 공공서비스의 목표나 정치적 우선순위를 결정함에 있어서 유용한 정보를 제공할 수 있다.

3. 국민만족도 조사의 유용성

공공서비스의 평가수단으로 국민만족도 조사를 활용하는데 대한 논쟁이 있다. 국민만족도 조사의 유용성에 대해 부정적인 생각을 가진 사람들은 성과지표로서 주관적 측정이 갖는 타당성의 문제를 제기한다. 국민만족도 조사가 공공서비스의 객관적인 산출과 통계적으로 유의미한 상관관계가 성립되지 않을 수 있다는 것이다. 예컨대 Stipak(1979)은 경찰서비스와 공원 및 레크레이션 서비스에 대한 실증분석에서 이들 서비스에 대한 고객만족도는 객관적 성과지표와 무관한 것으로 나타났다고 밝히고 있다. Brown & Coulter(1983)도 고객만족도와 서비스 수준과는 완전히 별개라고 주장하였다. 요컨대 객관적 성과에 커다란 진전이 있더라도 시민들의 주관적 평가에는 미미한 영향만 미치는 것이 일반적이기 때문에 설문 조사를 통해서 나타난 시민만족도가 서비스 성과를 나타내지 않을 수 있다는 것이다.

고객만족도 조사의 평가도구로서의 역할에 긍정적인 논의도 있다. Parks(1984)는 경찰서비스를 대상으로 객관적 성과지표가 시민들의 만족도에 미치는 영향을 분석하였는데, 시민들의 인식과 경험이 공공서비스에 대한 시민평가에 영향을 미치지만 성과지표의 변화가 시민들의 주관적 평가에도 영향을 미친다는 점을 발견하였다. Swindell & Kelly(2000)는 지방정부가 제공하는 경찰·소방 및 응급의료·도로유지·쓰레기수거·가로등·공원 및 레크레이션 시설·도서관 등 7가지 공공서비스를 대상으로 객관적 성과지표와 시민만족도와의 상관성을 탐색하였는데, 시민들은 정확하게 공공서비스를 평가하고 있다는 결론을 내렸다. 고객만족도 조사에 찬성하는 사람들은 시민들이 서비스공급자와 직접 접촉하지 않더라도 서비스의 질을 평가할 수 있는 것으로 가정한다.

4. 정부업무평가에서의 국민만족도 조사

우리나라 중앙행정기관의 성과관리는 정부업무평가기본법을 기반으로 운영되고 있다. 정부업무평가제도는 중앙행정기관, 지방자치단체 및 공공기관 등의 통합적인 성과관리체제의 구축과 함께 자율적인 평가역량을 강화하여 궁극적으로

국정운영의 효율성·효과성·책임성 향상을 목적으로 한다. 이러한 목적을 달성하기 위해 중앙행정기관은 5년 단위의 ‘성과관리전략계획’을 수립하여 기관의 임무·비전·전략목표를 제시해야 한다. 5년 단위의 전략목표를 달성하기 위해 1년 단위의 구체적인 실행계획인 ‘성과관리 시행계획’을 수립하여야 한다.

특히 중앙행정기관의 대한 2012년 정부업무평가 계획은 다음과 같다. 평가대상기간은 41개 중앙행정기관이며, 평가횟수는 자체평가는 1회, 특정평가는 상반기·하반기로 2회에 걸쳐 평가한다. 평가내용에 있어서 중앙행정기관이 스스로 주요정책, 재정사업의 성과달성도 및 행정관리역량에 대해 평가하는 자체평가와 국무총리가 국정통할을 위해 중앙행정기관을 대상으로 핵심과제 등 7개 부문에 걸쳐 종합평가를 실시하는 특정평가가 있다. 2012년 특정평가에는 핵심과제·일자리과제·녹색성장과제·정책관리역량 과제·규제개혁·정책홍보·국민만족도 등 7개 부문의 평가대상 과제가 있다. 중앙행정기관에 대한 특정평가에 있어서 국민만족도에 대해 살펴보면, 중앙행정기관의 주요 정책에 대한 국민만족도를 평가하여 고객위주의 정책 추진을 도모하고자 하는 ‘정책만족도’와 중앙행정기관에서 제공하는 민원행정 서비스에 대한 국민만족도를 평가하여 대국민 행정서비스 품질을 향상하고자하는 ‘민원만족도’가 있다. 국민만족도는 민간 전문조사기관을 통해 조사된다. 정책만족도의 경우, 주요정책에 대한 정책설명문을 토대로 무작위로 추출된 일반국민 및 전문가 표본에 대해 표준화된 설문지에 따라 평가하는 방법을 사용한다. 민원만족도의 경우, 일반 및 인터넷 민원을 제기한 민원 모집단에서 민원인 표본을 무작위로 추출한 다음, 표준화된 설문지에 따라 평가한다.

III. 산림청 자체 주요 국민만족도 조사결과 분석

1. 산림청 자체 주요정책만족도 개요

1) 조사의 범위 및 설계

조사의 범위는 2008년도 정책만족도 조사에서 전문가와 내부고객은 26개 관리과제 모두를 평가하였으나, 일반국민은 26개 관리과제 중에서 일반국민에 대한

홍보가 되어 있어 평가를 할 수 있는 관리과제 13개에 대해서만 평가하였다. 2009년도부터 2011년도까지는 일반국민에게 주요정책과제에 대한 많은 홍보를 통해 일반국민도 전문가와 내부고객과 마찬가지로 모든 평가에 참여하도록 하여 과제평가의 품질을 높일 수 있도록 하였다.

연도별 평가대상 정책 현황을 살펴보면, 일반국민의 연도별 주요정책만족도 조사과제수는 2005년에 8개에서 2006년에는 10개, 2007년에는 14개로 계속 증가하였으나 2008년 조사에서는 1개가 감소한 13개를 조사하였다. 2009년에는 28개로 다시 증가하였으나 2010년에는 20개로 8개가 감소하였다. 2011년도 조사에서는 2010년도와 동일하게 20개이다. 전문가의 연도별 주요정책만족도 조사과제수는 2005년에 18개에서 2006년에는 20개, 2007년에는 28개로 증가하였으나 2008년 조사에서는 2개가 감소한 26개를 조사하였다. 2009년에는 다시 증가하여 28개를 조사하였으나 2010년에는 20개로 8개가 감소하였다. 내부고객은 2005년에 조사를 실시하지 않아 조사과제수가 없고 2006년 이후부터는 전문가의 과제수와 동일하다.

〈표 1〉 연도별 평가대상 관리과제 현황

(단위: 개)

구분	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년
일반국민	14	13	28	20	20
전문가	28	26	28	20	20
내부고객	28	26	28	20	20

2) 산림청 자체 정책만족도 평가항목

정책만족도의 전체적인 구성은 요소별 만족도와 체감만족도로 양분되어 있으며 요소별 만족도는 일반국민·전문가·내부고객의 평가항목이 다르기 때문에 만족도 산출방식이 다르게 구성되어 있다. 일반국민·전문가·내부고객의 정책만족도 조사모델의 구성요소는 다음과 같다. 2011년도 정책만족도 조사에서는 2009년도, 2010년도와 동일한 평가항목으로 만족도를 측정하였으며 각 항목의 구성은 다음과 같다. 의견수렴도·투명성·내용의 적절성·환경변화 대응성·일관성·환류성·추진의 효과성 등에 대한 항목만족도를 70%, 체감만족도를 30% 반영하였다. 여기서

의견수렴도란 ‘정책의 수립 집행과정세 고객의 의견을 수렴한 정도’를 말하고, 투명성은 ‘정책수립, 추진과정의 공개를 통한 정책 협조 노력’을 말하며, 내용의 적절성은 ‘성과목표 및 하위 정책수단 등 정책내용이 적절한 정도’를 말하고, 일관성은 ‘정책 환경의 변화를 극복하고 계획대로 집행된 정도’를 말하며, 환류성은 ‘정책 추진과정에서의 문제점을 시정·보완한 노력’을 말하고, 추진의 효과성은 ‘정책이 의도한 성과가 나타나는 정도’를 말하고, 체감만족도는 ‘정책에 대하여 느끼는 총체적 직관적 만족도’를 의미한다.

2007년 조사에서는 일반국민의 정책인지도를 이유로 ‘일관성’, ‘환류성’ 항목은 전문가에게만 조사하였으나, 항목만족도 내 세부항목에 대한 설문 집단간 비교분석의 가능성이 저하되었다. 2008년 조사에서는 설문 집단간 비교분석 가능성 증대 및 수요자 중심의 정책개선 방향을 도출하기 위하여 제외하였던 ‘일관성’, ‘환류성’ 항목을 ‘대응성’으로 통합하여 일반국민에게도 조사하였다. 2009년 조사에서는 전문가·내부고객·일반국민의 경우 산림청의 28개 관리과제를 평가하였다. 2010년과 2011년 조사에서는 전문가·내부고객·일반국민의 경우 산림청의 20개 관리과제를 평가하였다.

3) 조사의 방식

관리과제 설명문을 제시한 후 설문지에 대해 응답하는 방식으로 조사를 수행하였다. 조사의 설계는 다음과 같다. 일반국민의 경우 모집단을 특별시, 6개 광역시, 도의 20-60대 성인남녀를 설정하고, 총 400명을 표본으로 조사하였으며 20개 관리과제를 2개의 평가 대상군에 배분하여 조사하였다. 일반국민의 자료수집 방법은 구조화된 설문지를 이용한 가구방문, 일대일 개별면접조사 방식으로 실시하였다. 설문조사 기간은 2011년도의 경우 2011년 10월 10일부터 2011년 10월 20일까지 실시되었다. 전문가 및 내부고객의 경우 모집단은 관리 분야를 전공한 교수 및 연구단체 종사자로 설정하였으며, 내부고객은 평가대상 정책의 기획·수립·집행과정에 참여한 관계기관 공무원 및 소속기관, 산하단체 직원으로 설정하였다. 산림청이 데이터베이스화하여 자체적으로 확보하고 있는 관련 전문가 및 내부고객 리스트를 중심으로 조사를 진행하였다. 전문가는 총 80명, 내부고객은 60명을 조사하였으며 20개 관리과제를 2개의 평가 대상군에 배분하여 조사하였다. 자료

수집방법은 구조화된 설문지를 통하여 응답자의 편의에 따라 팩스와 이메일을 병행하여 조사를 실시하였다. 설문조사 기간은 2011년도의 경우 2011년 9월 10일부터 2011년 10월 20일까지 실시하였다.

2. 산림청 자체 주요정책만족도 조사결과

1) 연도별 정책만족도 분석결과 총괄

2007년도 산림청 정책과제에 대한 일반국민의 정책만족도 평균점수는 60.2점으로 보통이상의 만족수준으로 나타났으며, 전문가의 평균점수는 64.4점으로 일반국민 보다는 높으나 내부고객 보다는 낮은 것으로 나타났다. 내부고객은 69.9점으로 가장 높은 만족도를 나타내고 있다.

2008년도 산림청 정책과제에 대한 일반국민의 정책만족도 평균점수는 67.3점으로 보통이상의 만족수준으로 나타났으며, 2007년 보다 7.1점 높게 나타났다. 전문가의 평균점수는 70.7점으로 일반국민 보다는 높으나 내부고객 보다는 낮은 것으로 나타났다. 내부고객은 75.5점으로 가장 높은 만족도를 나타내고 있다.

2009년도 산림청 정책과제에 대한 일반국민의 정책만족도 평균점수는 65.8점으로 보통이상의 만족수준으로 나타났으며 2008년 보다 1.5점 낮게 나타났다. 전문가의 평균점수는 73.6점으로 일반국민 보다는 높으나 내부고객 보다는 낮은 것으로 나타났다. 내부고객은 80.8점으로 가장 높은 만족도를 나타내고 있다.

2010년도 산림청 정책과제에 대한 일반국민의 정책만족도 평균점수는 63.1점으로 보통이상의 만족수준으로 나타났으며 2009년도에 비해 2.7점 낮은 것으로 나타났다. 전문가의 평균점수는 71.7점으로 일반국민 보다는 높으나 내부고객 보다는 낮은 것으로 나타났다. 내부고객은 79.4점으로 가장 높은 만족도를 나타내고 있다.

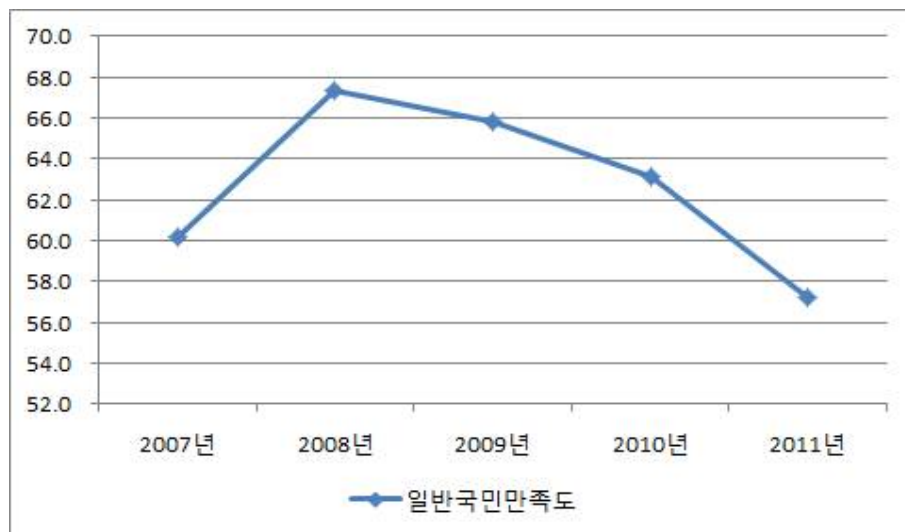
2011년도 산림청 정책과제에 대한 일반국민의 정책만족도 평균점수는 57.2점으로 보통이상의 만족수준으로 나타났으며 2010년도에 비해 5.9점 낮아진 것으로 나타났다. 전문가의 평균점수는 79.4점으로 일반국민 보다는 높으나 내부고객 보다는 낮은 것으로 나타났다. 내부고객은 79.7점으로 가장 높은 만족도를 나타내고 있다.

2) 정책만족도의 동태성 분석

2007년부터 2011년까지 5개년 동안 일반국민의 산림청의 정책과제에 대한 정책만족도의 평균점수의 변화과정을 살펴보면 <그림 1>과 같다. 2007년 60.2점, 2008년 67.3점, 2009년 65.8점, 2010년 63.1점, 2011년 57.2점을 각각 기록하고 있다. 2007년부터 시작하여 2008년 정점인 67.3점을 기록한 이후 계속해서 하락세를 보이는 역U자의 모양을 보이고 있다.

〈그림 1〉 일반국민 정책만족도 추이분석

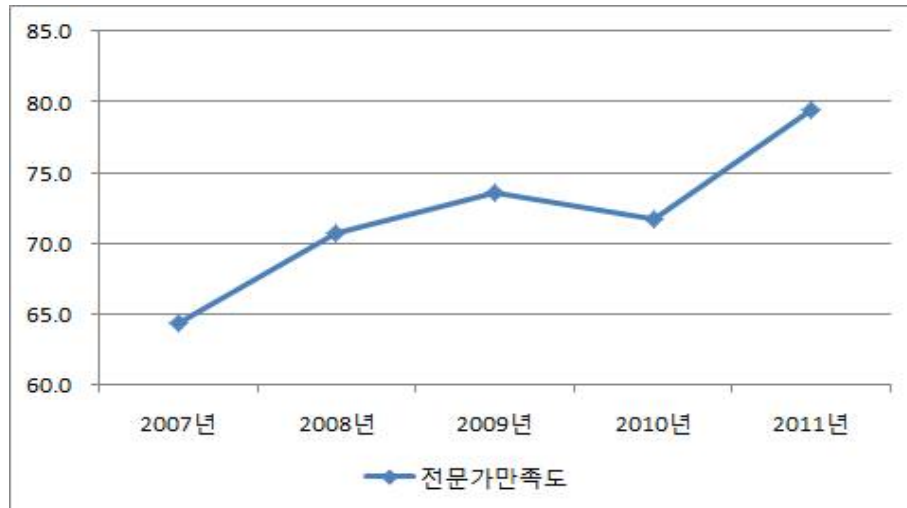
(단위: 점)



이에 비교하여, 2007년부터 2011년까지 5개년 동안 전문가의 산림청의 정책과제에 대한 정책만족도의 평균점수의 변화과정을 살펴보면 <그림 2>와 같다. 2007년 64.4점, 2008년 70.7점, 2009년 73.6점, 2010년 71.7점, 2011년 79.4점을 각각 기록하고 있다. 전문가의 정책만족도 평가점수는 2007년부터 시작하여 2009년 까지 지속적으로 상승하다가 2010년 다소 주춤하더니 2011년 가파르게 상승한 것을 볼 수 있다. 이는 일반국민의 정책만족도 평가점수의 양상이 역U자형을 보이는 것과 대조적이다.

〈그림 2〉 전문가 정책만족도 추이분석

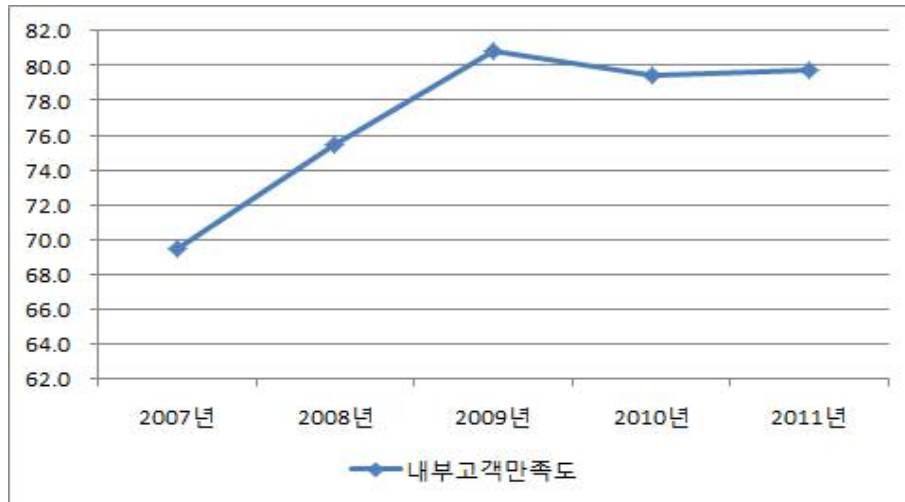
(단위: 점)



2007년부터 2011년까지 5개년 동안 내부고객의 산림청의 정책과제에 대한 정책만족도의 평균점수의 변화과정을 살펴보면 <그림 3>과 같다. 2007년 69.5점, 2008년 75.5점, 2009년 80.8점, 2010년 79.4점, 2011년 79.7점을 각각 기록하고 있다. 내부고객의 정책만족도 평가점수는 2007년부터 시작하여 2009년까지 계속하여 상승하여 2009년에는 80.8점을 기록한 이후 다소 주춤하는 양상을 보이고 있다. 이는 전문가 정책만족도 평가점수의 양상이 계속 증가하는 것과 대조적이며, 또한 일반국민의 정책만족도 평가점수의 양상이 역U자형을 보이는 것과 상이한 양상을 보이고 있다.

〈그림 3〉 내부고객 정책만족도 추이분석

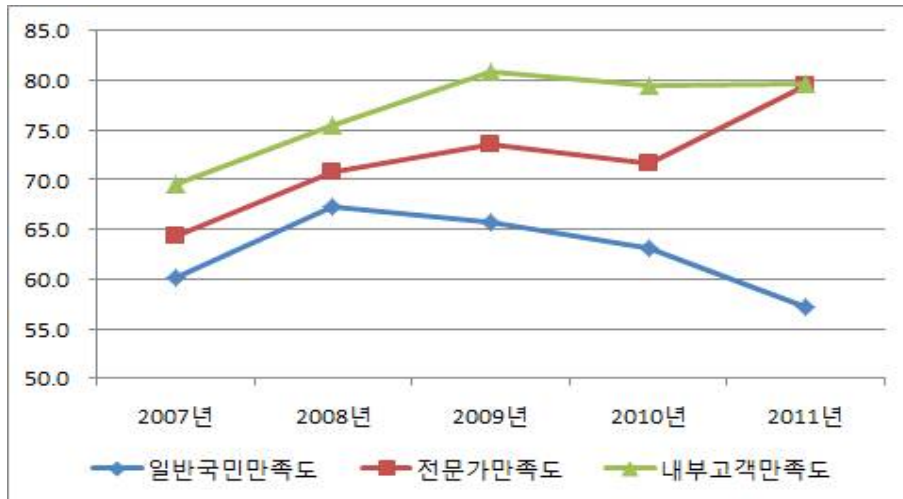
(단위: 점)



2007년부터 2011년까지 5개년 동안 일반고객과 전문가 집단, 그리고 내부고객의 산림청의 정책과제에 대한 정책만족도의 평균점수의 변화과정을 살펴보면 <그림 4>와 같다. 일반국민 만족도는 2008년까지 상승하다가 다시 낮아지는 역 U자 모향을 보이고 있다. 반면 전문가 만족도는 2009년까지 상승하다가 2010년에 다소 주춤하고 다시 상승하는 모습을 보이고, 내부고객만족도는 2009년까지 상승하다가 전반적으로 낮아지는 모습을 보였다. 이러한 변화추이를 살펴보면 전문가 만족도 또는 내부고객 만족도가 높아진다고 해서 반드시 일반국민의 만족도가 높아지는 것은 아니라는 사실을 반증하는 것이다. 전반적으로 살펴보면 일반국민의 만족도는 전문가만족도 또는 내부고객만족도 보다 항상 낮은 점수를 보이고 있다. 5년간 평균적인 일반국민의 만족도는 62.7점인데 반해, 전문가 만족도의 5년간 평균은 72.0점으로 약10점 가량 높다. 내부고객만족도의 5년간 평균 점수는 77점으로 약14점 가량 높은 것을 알 수 있다.

〈그림 4〉 산림청 자체 정책만족도 추이분석 총괄

(단위: 점)



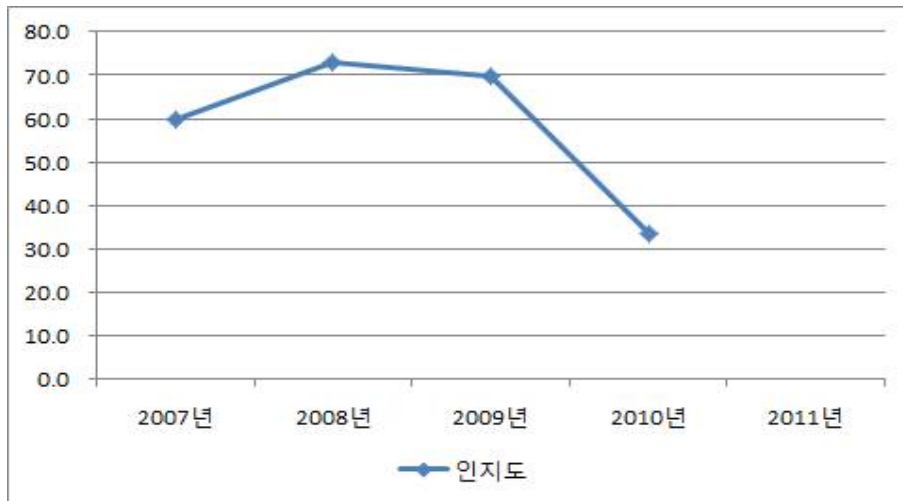
3. 잠재적 결정요인에 대한 기초분석

1) 정책에 대한 인지도

산림청에서는 일반국민에 대한 정책만족도 설문조사시에 국무총리실 주관의 정책만족도 설문조사와 달리, 정책에 대한 인지도를 묻는 문항을 추가하여 조사하였다. 설문조사 첫 문항에서 “귀하께서는 산림청이 추진하고 있는 정책의 내용에 대해 들어본 적이 있습니까?”라는 질문을 하고, 응답자로 하여금 “들어본 적이 있다” 또는 “들어본 적이 없다”에 답하도록 하였다. 2007년부터 2010년까지의 정책 인지도 조사결과를 살펴보면(2011년도에는 정책 인지도에 대한 조사항목이 누락됨), 2007년 60점, 2008년 72.9점, 2009년 69.7점, 2010년 33.52점으로 나타났다(<그림 5> 참조). 변화추이의 양상을 살펴보면 2007년 60점에서 2008년 72.9점으로 상승한 이후 계속해서 하락하는 모습을 보이는데 이는 역U자형을 보이고 있다.

〈그림 5〉 산림청 정책에 대한 인지도 추이분석

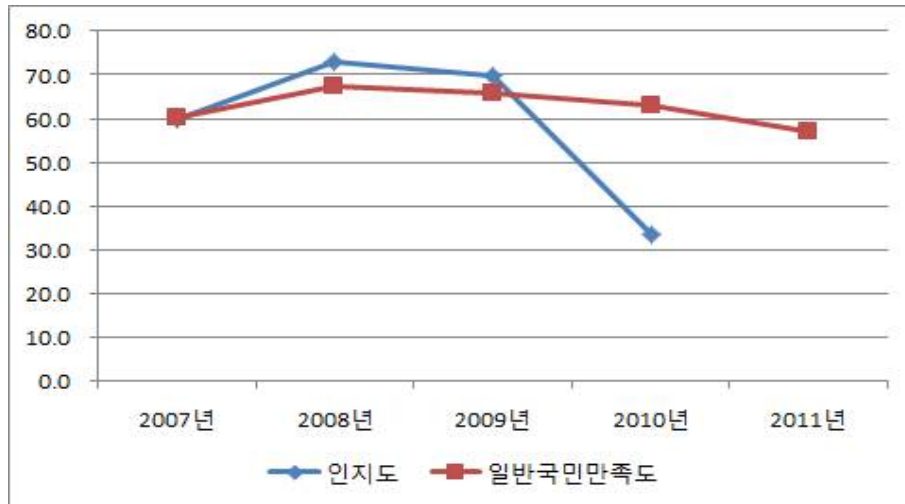
(단위: 점)



이러한 정책인지도의 변화양상을 일반국민 만족도의 변화양상과 비교해 보면, <그림 6>과 같다. 산림청 자체조사 일반국민의 정책만족도는 2007년부터 시작하여 2008년 정점인 67.3점을 기록한 이후 계속해서 하락세를 보이는 역U자의 모양을 보이고 있다. 따라서 산림청 자체 조사 일반국민 정책만족도의 역U자형 모형과 산림청 정책인지도의 역U자형 모형을 상당히 비슷한 양상을 보이는 것으로 나타났다. 이를 근거로 일반국민의 정책만족도와 산림청 정책인지도 간에는 어떤 상관관계가 있을 것으로 추론할 수 있다. 다만 추론의 근거가 되는 그리고 증명의 근거가 되는 개체의 수가 4개에 불과하여 이 양자간의 상관관계를 통계적으로 증명하기는 부족한 점이 있다.

〈그림 6〉 산림청 정책 인지도와 일반국민 정책만족도 추이분석

(단위: 점)



2) 연임업소득과의 관계

(1) 임업소득의 의의

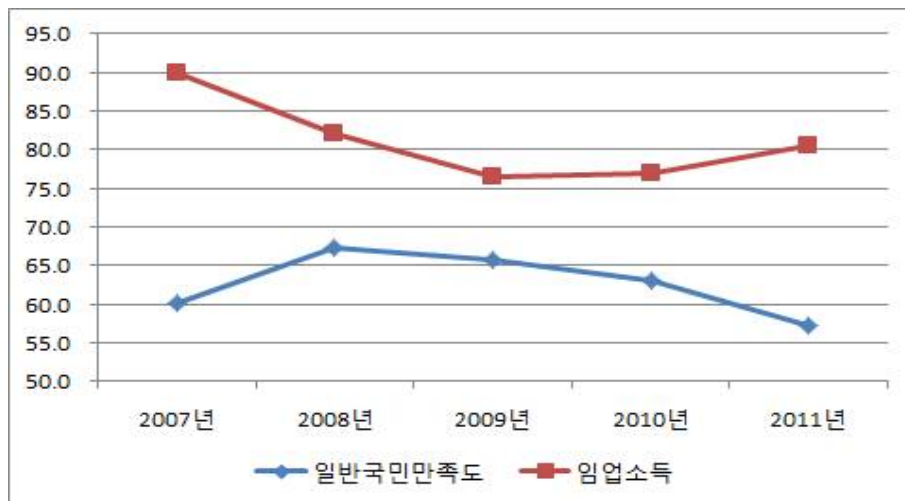
산림청에서는 임가경제지표를 생산하여 임업정책 수립에 필요한 기초자료를 제공하기 위하여 임가경제 조사를 매년 실시하고 있다. 이 조사는 전국의 표본임가 1,101가구를 대상으로 매년 임가의 수입·지출·임업 노동시간·자산·부채 등 경영실태를 심층적으로 분석하여 임가경제의 기본지표와 경영분석지표 등을 생산하고 있다. 산림청에서는 2003년 전국 표본임가 500가구를 대상으로 시범조사를 실시한 다음, 2007년부터 전국 표본임가 1100가구를 대상으로 확대하여 조사를 실시하고 있다. 산림청에서 실시하는 임가경제조사의 법적근거는 통계법 제18조 및 동법 시행령 제24조이다. 임가경제 조사의 조사기간은 일제부에 의한 조사는 매월 1일부터 말일까지 1개월 단위로 조사하는데, 임가원부에 의한 조사는 매년 연말기준으로 조사하여 연1회 조사하고 있다. 임가경제 조사의 조사항목에는 일제부에 의한 조사의 경우 임산물의 재배현황·수입 및 지출·임업노동 투입내역·동력사용시간·자가 임업 생산물 중 자가 소비량 등이 있고, 임가원부에 의한 조사의 경우 가구원 현황·임가자산·임가부채 등이 조사항목으로 구성되어 있다. 임업소득이란 임업총수입에서 임업경영비를 차감한 금액으로 임가의 당해 연도 임업생산 활동의 최종 성과이며 투입

된 생산요소에 대한 총보수를 의미한다. 여기서 임업총수입이란 임가가 당해 연도의 임업경영결과로 얻은 총수입으로 임산물판매수입, 자가생산물 중 자가소비 평가액·대식물 증식액·재고임산물 증감액을 모두 합산한 금액이다. 또한 임업경영비란 임업경영에 투입된 일체의 비용으로 임업지출현금·현물지출평가액·대농기구 등 임업용 고정자산의 감가상각액과 재고임업자재 증감액을 모두 합산한 금액으로 자가생산하여 재투입된 중간생산물은 임업경영비에서 제외된다.

(2) 임업소득과의 관계분석

<그림 7>는 임업소득과 산림청에서 자체 조사한 일반국민의 정책만족도 결과를 시계열적으로 보여주는 꺾은선 그래프이다. 산림청 자체조사 일반국민의 정책만족도는 2007년부터 시작하여 2008년 정점인 67.3점을 기록한 이후 계속해서 하락세를 보이는 역U자의 모양을 보이고 있다. 반면 임업소득은 2007년 최고점(8,992,240원)에서 매년 낮아지다가 2009년 최저점(7,654,450원)으로 가장 낮아졌다가 이후 조금씩 반등하는 모습을 보이고 있다. 따라서 임업소득과 산림청에서 자체 조사한 일반국민의 정책만족도의 변화 양상에는 별다른 연관성을 찾아보기 힘들다고 판단할 수 있다.

〈그림 7〉 임업소득과 산림청 자체 일반국민 정책만족도 시계열 분석



자료: 산림청 임가경제통계(2007-2011년)
단위: 임업소득(100,000원)

3) 우리나라 국민총생산과의 관계

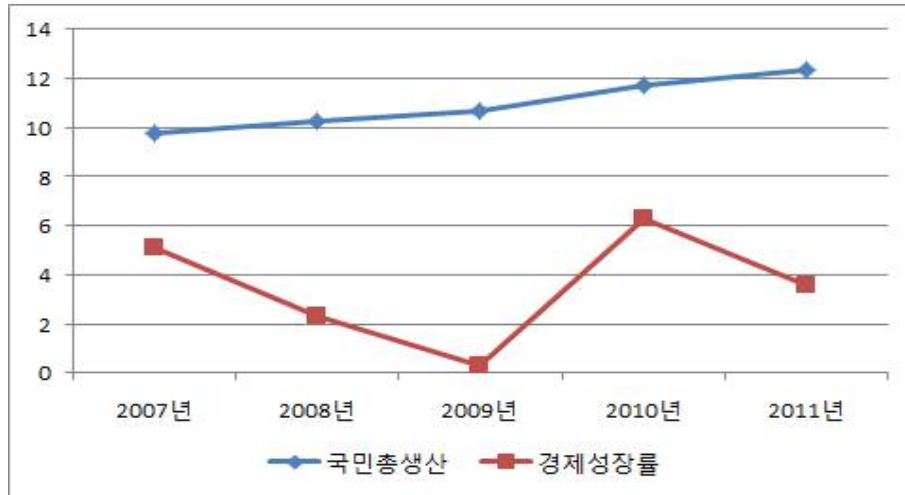
(1) 경제성장지표의 의의

한국은행에서는 분기별로 국민총생산에 대한 지표를 발표하고 있다. 경제성장 지표라고 할 수 있는 국내총생산(GDP)은 소유에 관계없이 한 나라에 있는 노동, 자본 등 모든 생산요소를 결합하여 만들어낸 최종생산물의 합인 생산 활동 지표이며, GNP는 한 나라가 소유한 생산요소를 국내외의 생산 활동에 참여시킨 대가로 받은 소득을 합계하여 산출하는 소득지표이다. 한국은행에서는 당초 거시경제 분석의 초점이 소득측면에 있었기 때문에 GNP를 경제성장의 중심지표로 삼았다. 하지만 1970년대 이후 세계적으로 경제의 국제화가 급격히 진전되면서 노동이나 자본의 국가간 이동이 확대됨에 따라 소득지표에 가까운 GNP기준 성장률이 국내경기 및 고용사정 등을 제대로 반영하지 못하게 되면서 각 국은 경제성장의 중심지표를 GDP로 바꾸기 시작하였다. 우리나라도 이런 국제적인 추세에 발맞추어 1995년부터 중심지표를 GDP로 변경하여 발표하게 되었다. 경제성장 지표인 GDP와 병행하여 경제성장률을 발표하고 있는데 경제성장률은 일정기간 동안 각 경제활동 부문이 만들어낸 부가가치가 전년도에 비하여 얼마나 증가하였는가를 보기 위한 지표로서 한 나라의 경제가 이룩한 경제의 성과를 측정하는 중요한 척도이다.

(2) 경제성장지표(GDP)와 연도별 정책만족도의 관계분석

<그림 8>에서 상단의 실선으로 나타는 바와 같이 국내총생산량은 2007년 975조 원, 2008년 1,026조 원, 2009년 1,065조 원, 2010년 1,173조 원, 2011년 1,237조 원으로 계속하여 점진적으로 증가하고 있는 것을 보인다. 반면 산림청 자체조사 일반국민의 정책만족도는 2007년부터 시작하여 2008년 정점인 67.3점을 기록한 이후 계속해서 하락세를 보이는 역U자의 모양을 보이고 있다. 따라서 우리나라의 경제성장지표인 국내총생산과 산림청에서 자체 조사한 일반국민의 정책만족도와는 어떠한 연관성도 찾아보기 어렵다.

〈그림 8〉 국민총생산과 경제성장률 시계열 분석



자료: 한국은행 국민소득(2007-2011년)

단위: 국민총생산(백조원), 경제성장률(%)

4) 우리나라 경제성장률과의 관계

<그림 8>에 하단의 실선으로 나타는 바와 같이 경제성장률은 2007년 5.1%, 2008년 2.3%, 2009년 0.3%, 2010년 6.3%, 2011년 3.6%로 나타나 2005년부터 2009년도 계속 내려가다가 2010년 6.3%로 반등한 이후 2011년 다시 3.6%대로 하강하는 양상을 보이고 있다. 반면 산림청 자체조사 일반국민의 정책만족도는 <그림 1>에서 나타나는 바와 같이 2007년부터 시작하여 2008년 정점인 67.3점을 기록한 이후 계속해서 하락세를 보이는 역U자의 모양을 보이고 있다. 따라서 경제성장률과 산림청에서 자체 조사한 일반국민의 정책만족도와는 어떠한 연관성도 찾아보기 어렵다.

5) 정부에 대한 신뢰도와의 관계 분석

(1) 정부에 대한 신뢰도 개요

사회적 신뢰는 사회적 자본을 구성하는 가장 기본적인 요소로서 개인의 행태와 성향 등을 이루는 개념이기 때문에 시대적 상황과 지역의 문화, 개인의 주관적인 느낌에 의한 주관적인 질적평가라고 할 수 있다. 정부신뢰는 ‘국민들이 정부에

대해 가지고 있는 정치적 태도의 일종'이라는 점에서 대체로 동의하지만, 정부신뢰의 구체적인 개념에 대해서는 다양한 견해가 제시되고 있다. Hetherington (1998)은 정부신뢰를 정부성과와 연계하여 '정부가 산출하는 각종의 산출물에 대한 평가 또는 정부가 국민들의 정상적인 기대에 부응하여 잘 운영되고 있는지에 대한 기본적인 평가 정향'이라고 제시하였다. 또한 정부신뢰는 '정부의 운영이 국민의 규범적 기대에 부응하는 정도'(Miller, 1974)로 정의할 수 있다.

(2) 에델만 신뢰도 지표조사

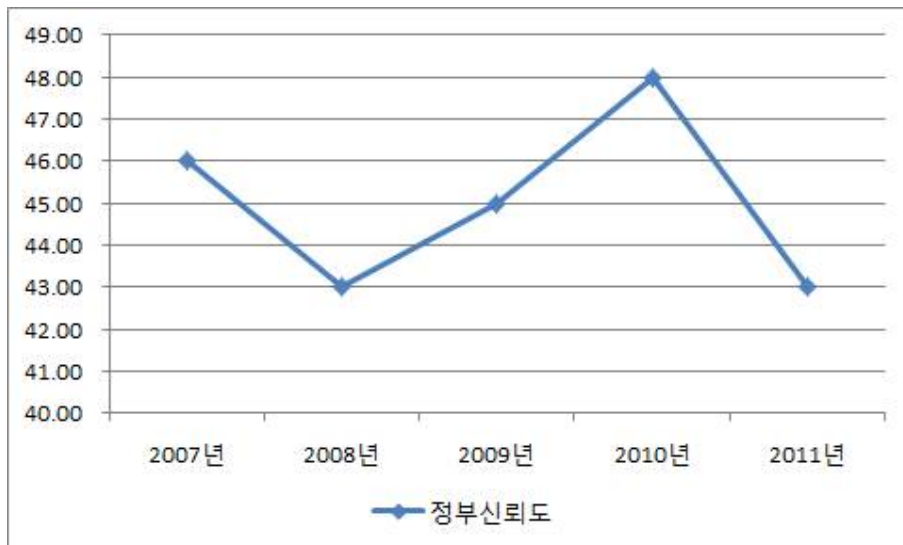
'에델만 신뢰도 지표조사(Edelman Trust Barometer)'는 에델만에서 지난 12년 동안 매년 발표하는 신뢰도 조사로, 에델만의 연구조사기관인 Strategy One에서 설문 제작 및 조사를 담당하고 있다. 에델만 신뢰도 지표조사는 매년 스위스 다보스 세계경제 포럼에 참석하는 전 세계 오피니언 리더에게 소개되어 정부와 기업의 의사 결정에 많은 영향을 미치고 있다. 글로벌 신뢰도 지표조사는 전 세계 25개국의 일반인 25,000명과 5,600명의 여론 주도층을 대상으로 온라인 설문조사를 통해 진행된다. 신뢰도 지표조사는 정부·기업·미디어·NGO 주요 4대 기관의 신뢰도뿐만 아니라 이해관계자들이 어떻게 정보를 얻고 신뢰도에 영향을 주는지 그 요인들을 다루고 있다. 한국은 18세 이상 일반대중 1천명과 여론주도층 200명(25-64세, 대졸 이상, 국가별/연령층별 가계소득 상위 25%, 비즈니스 관련 뉴스와 공공정책에 있어 상당한 미디어 소비 및 참여활동을 하는 자)을 대상으로 한다. 정부 신뢰도 조사의 경우 "How much you trust that institution to do what is right?" 설문 9점 척도(0점은 '전혀 신뢰하지 않음', -점은 '전적으로 신뢰')로 답변을 받는다. 설문조사 결과를 6점에서 9점을 응답한 사람의 비율로 신뢰도 점수를 계산한다.

(3) 에델만 정부신뢰도와 산림청 정책만족도와의 관계분석

에델만 정부신뢰도를 분석하면 <그림 9>에서 보는 바와 같이 한국정부에 대한 한국인 응답자의 신뢰도 2007년 46%, 2008년 43%, 2009년 45%, 2010년 48%, 2011년 43%로 나타났다. 그 양상을 살펴보면 2007년 46%에서 2008년 43%로 다소 주춤하였다가 2010년까지 상승하였으며 다시 2012년에는 43%로 낮아졌다. 이러한 양상은 산림청 자체조사 일반국민의 정책만족도 조사결과는 2007년부터 시작하여 2008

년 정점인 67.3점을 기록한 이후 계속해서 하락세를 보이는 역U자의 모양을 보이는 것과 다르다. 따라서 에델만 정부신뢰도 지수와 산림청에서 자체 조사한 일반국민의 정책만족도 간에는 특별한 상관관계를 찾아보기 어려운 것으로 판단된다.

〈그림 9〉 Edelman 정부신뢰도 추계 분석



자료: Edelman 신뢰도지표(2007-2011년), 단위(%)

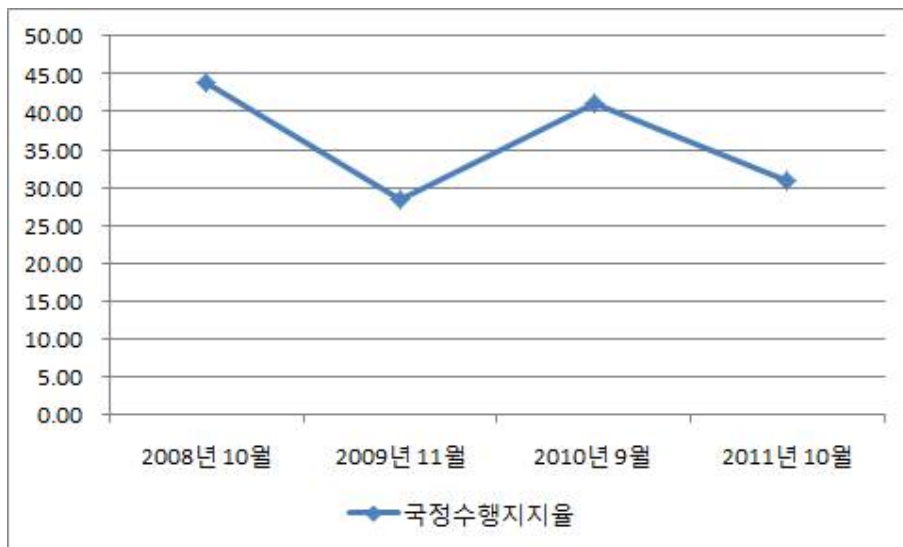
6) 대통령 국정수행 지지율과의 관계 분석

앞서 검토하였던 정부에 대한 신뢰도는 제도 자체에 대한 신뢰도를 의미한다면, 대통령의 국정수행 지지율은 행정의 최고 책임자인 대통령에 대한 지지율을 의미한다. 대통령 국정수행에 대한 지지율에 대한 국내연구들은 대통령 지지율을 각각 독립변수와 종속변수로 사용하여 연구하였다. 주로 대통령 지지율을 독립변수로 사용한 연구들은 현직 대통령의 지지율이 재보궐 국회의원 선거나 차기 대통령 선거에 미치는 영향을 분석하였다. 이하에서는 제도 자체에 대한 신뢰도와 병행하여 제도를 실지로 운영하는 대통령에 대한 지지도 변화가 정책만족도와 어떤 관계가 있는지에 대해 논의하고자 한다.

여론조사 전문기관 모노리서치는 정례여론조사에서 전국 19세 이상 남녀 1,007명을 대상으로 ARS전화설문으로 조사(표본오차 95%, 신뢰수준 $\pm 3.08\%$)결과

대통령의 국정수행지지율에 대해 조사하였다. 대통령 국정수행 지지율 조사 결과는 <그림 10>에 나타나는 바와 같다. 결과를 살펴보면 이명박 대통령 취임해인 2008년 10월에는 43.9%, 2009년 11월에는 28.5%, 2010년 9월에는 41%, 2011년 10월에는 31%를 보이고 있다. 이명박 대통령의 국정수행 지지율은 2008년 10월 최고점에서 2009년 28.5%대로 낮아졌다가 2010년 9월 다시 조금 상승하는 모습을 보이다가 2011년 9월 다시 하락하는 양상을 보인다. 이러한 양상은 산림청 자체 조사 일반국민의 정책만족도 조사결과는 2007년부터 시작하여 2008년 정점인 67.3점을 기록한 이후 계속해서 하락세를 보이는 역U자의 모양을 보이는 것과 다르다. 따라서 대통령에 대한 국정수행 지지율과 산림청에서 자체 조사한 일반국민의 정책만족도 간에는 특별한 상관관계를 찾아보기 어려운 것으로 판단된다.

<그림 10> 대통령 국정수행 지지율 추세분석



IV. 결론

산림청의 국민만족도 조사결과는 산림정책에 대한 인지도가 높아지면 산림정책에 대한 종합적인 정책만족도가 높아지는 것으로 나타났다. 이렇게 볼 때 산림

청의 국민만족도를 제고하기 위한 가장 우선적 과제는 산림정책을 정책대상자들에게 많이 알리는 것이 급선무라고 할 수 있다. 이를 위한 구체적인 방법은 첫째, 산림정책을 입안하는 과정에서 가능한 한 많은 이해관계자들을 참여시키는 것이 필요하다. 연도별 업무계획을 수립하는 시기에 각 실·국·과에서는 부서와 연관이 있는 정책대상 집단의 참여를 유도하고 국민들이 진정으로 요구하는 산림정책은 무엇인지 직접 들어보는 기회를 최대한 많이 가질 것을 권고한다.

폭넓은 참여를 통해 산림정책이 구체적으로 결정이 되면 그 집행과정에서는 거버넌스적 정책집행이 더 요구된다. 과거에는 정부기관 혼자서 직접적인 정책의 집행을 통해 소기의 정책목표를 달성할 수 있다고 믿고 계층제적 조직을 활용하며 명령과 통제에 의한 행정관리를 강조하는 전통적 행정패러다임인 ‘Government paradigm’이 지배적인 것으로 나타난다. 하지만 기후변화에서 첨단정보화에 이르기까지 급변하는 현대시대에는 정부기관만으로 현안 문제 해결을 지향하는 정책목적의 달성에 한계점을 인식하고 다양한 이해관계당사자들의 참여를 허용한다. 또한 수평적 네트워크를 구축하여 협력적 파트너 관계를 형성하며 협상·협력·유인에 의한 행정관리를 강조하는 ‘Governance paradigm’으로의 전환과 활성화를 모색하고 있다. ‘Governance paradigm’에서는 행정의 수혜자이자 수요자인 국민들의 만족도가 중요성을 더해 가고 있는데 정책 고객으로서의 국민만족도는 수요자의 요구에 적시적절한 대응력을 높이고 정책고객의 수용성을 높이려는 적극적인 노력이 요구된다.

다음으로는 산림청 고객만족도 조사결과에 대한 실증적 분석결과에서는 도출하지 못하였으나 일반적으로 제시되는 고객만족도 제고방안을 제안하고자 한다.

첫째, 산림청 고객만족도에 대한 외부 조사기관을 될 수 있으면 하나의 기관으로 지정하여 매년 조사할 필요가 있다. 이 연구에서 실증분석의 대상이 되는 6개년도의 고객만족도 조사기관으로는 한국행정연구원이 2007년부터 2010년까지 4년을 수행하였고, 2011년에는 한국정책평가연구원에서 수행하게 되었다. 조사기관이 달라짐에 따라 산림청 고객만족도의 시계열적 변화양상을 분석하는데 호환성의 문제가 제기될 수 있는 여지가 발생하게 된다. 다시 말해 한국행정연구원에서 조사하였던 결과와 한국정책평가연구원에서 조사하였던 결과를 같은 맥락에서 비교할 수 있는가의 문제이다.

둘째, 상황이 여의치 않아서 조사수행기관을 바꾼다고 하더라도 조사설문지는 될 수 있으면 같은 형식으로 만들 필요가 있다. 그래야 비교가 가능하고, 이를 통해 축적된 자료의 분석을 통해 더욱 과학적이고 실증적인 분석이 가능할 것이다. 실증적 분석을 통해 고객만족도에 영향을 미치는 요인을 보다 정밀하게 분석할 수 있다면 고객만족도를 향상시킬 수 있는 방법을 고안하는 것은 어렵지 않을 것으로 판단된다. 중앙부처의 전체 만족도 조사의 약 45%는 외부 조사기관을 통해 시행되고 있으며, 조사대상규모는 10-100명이 34.5%로 가장 많고 만족도 조사비용은 조사대상의 약 50% 정도에서 발생하고 있으며 조사비용이 발생하는 부처의 약 절반 정도는 1000만원에서 3000만원 정도의 조사비용이 발생하고 있는 것으로 조사되었다(임동진, 2010).

셋째, 산림청 만족도 조사 담당공무원에 대한 전문성 향상이 필요할 것으로 보인다. 중앙부처 만족도 조사 담당공무원의 75.4%는 만족도 조사 지표의 설계 및 활용 등에 관한 교육을 전혀 받아본 경험이 없는 것으로 나타났다. 산림청에서도 마찬가지로 현상이 벌어질 가능성이 높는데 이를 보완하기 위해서는 만족도 조사 내지 만족도 제고를 담당하는 공무원의 전문성을 향상시켜 고객만족도 조사를 보다 과학적으로 할 필요가 있다. 또한 조사한 결과를 보다 과학적으로 해석할 필요가 있으며 나아가 이를 통해 고객만족도 제고를 위한 구체적 정책대안을 제시할 수 있도록 한다. 뿐만 아니라 조사설계의 비전문성, 조사제도 자체에 대한 불신 등이 있는 것으로 보이는데 만족도 조사의 운영과정 및 내용상의 개선 중 특히 만족도 조사의 표준 매뉴얼을 작성하고 직원들에게는 만족도 향상의 필요성, 만족도 향상의 방법 등을 정기적으로 교육할 필요가 있다.

넷째, 산림청 부서 및 산하기관에 대한 성과평가에 있어서 그 부서에 대한 만족도 조사결과를 성과에 반영하도록 하는 방안을 제안한다. 문헌조사에 따르면 만족도 조사결과의 수용성에 영향을 미치는 요인으로서는 조사결과 정보의 유용성, 조사결과의 성과반영 정도, 조사결과의 활용정도인 것으로 조사된 바 있다(임동진, 2010). 따라서 만족도 조사결과에 따라 이를 반영하여 정책개선 등에 활용하도록 노력할 필요가 있고 조사결과를 성과에 반영할수록 부서 공무원들은 보다 민감하게 고객만족도를 높이기 위해 노력하게 된다.

참고문헌

- 국무총리실.(2012). 2012년도 특정평가 세부 시행계획. 국무총리실 정부업무평가위원회 보고서.
- 김동남, 조재립.(2004). 신제품 개발을 위한 통합고객만족도 평가모델에 관한 실증적 연구: 자동차산업을 중심으로. 품질경영학회지, 32(4): 113-124. 한국품질경영학회.
- 김판석, 박중훈.(1996). 행정서비스 종합대책의 구상: 공공기관의 고객만족도 평가 지표 개발. 한국행정연구원.
- 임동진.(2010). 중앙정부 성과관리에서의 만족도 조사 활용실태 및 영향요인 분석. 한국정책학회보 제19권 4호.
- 이광희, 홍운기.(2005). 공공기관 고객만족도의 측정과 활용: 만족의 불연속 개념을 중심으로. 한국행정학보, 39(4): 105-125.
- 이동기.(2005). 소방행정서비스의 고객만족도 평가와 측정. 도시행정학보, 18(1): 103-123.
- 이석환.(2008). UFOO: 신뢰받는 정부와 기업을 위한 전략적 성과관리. 서울: 법문사.
- 최천근.(2011). 행정관리가 경찰성과에 미치는 영향에 관한 실증적 연구. 한국행정학보 45(2): 351-372.
- Hair, J. F., Black, W. C., Babin, B. J., Anderson, R. E., & Tatham, R. L. (2006). Multivariate Data Analysis 6th ed. Upper Saddle River: Pearson Prentice Hall.
- Hetherington, Marc J. (1998). "The Political Relevance of Political Trust." American Political Science Review 92:791-808.
- Miller, Arthur. (1974). "Political Issues and Trust in Government, 1964-70." American Political Science Review 68:951-972.
- Parks, R. B. (1982). Citizen Surveys for Police Performance Assessment: Some Issues in Their Use. Urban Interest 4 17-26.
- Stipak, Brian. (1979). "Citizen Satisfaction with Urban Services: Potential Misuse as a Performance Indicator," Public Administration Review 39(1): 46-52.
- Swindell, D. & Janet M. Kelly. (2000). Linking Citizen Satisfaction Data to Performance Measures. Public Performance & Management Review, Vol. 24(1).