

공공기관 고객만족도 조사와 국민체감도 조사 비교분석

2013.01

유효정 연구원¹⁾

목 차

I. 공공기관 고객만족도 조사

1. 고객만족도 조사 모델 및 방법
2. 고객만족도 조사 결과 및 활용

II. 공공기관 국민체감도 조사

1. 국민체감도 조사 모델 및 방법
2. 국민체감도 조사 결과 및 활용

III. 유형별 조사결과 분석 및 향후 개선방향

1) 본고의 내용은 필자의 개인의견으로 공공기관연구센터의 공식적인 견해와 다를 수 있습니다.

- 고객만족도 조사와 국민체감도 조사는 국민들의 생활과 밀접하게 관련을 맺고 있는 공공기관에 대한 대표적인 외부 조사임
 - 공공기관 경영평가에서도 그 중요성을 반영하여 고객만족도 조사와 국민체감도 조사의 수준 및 개선 실적을 종합해 “국민평가”지표로 평가하고 있음²⁾
- 그러나 고객만족도지수가 지속적으로 상승하면서, 조사결과에 대한 신뢰성과 공정성에 대해 다양한 지적이 제기되고 있으며 이에 대한 개선이 지속적으로 이뤄지고 있음
- 또한 최근에는 고객만족도 조사와 국민체감도 조사 결과 간에 괴리가 발생하는 문제점에 관한 지적이 많이 제기되고 있음
 - 그러나 두 제도는 조사대상과 조사모델, 조사방법 등이 상이해 단순히 비교하기에는 어려움이 있으며, 양 제도의 개선은 각각의 특성에 초점을 맞춰서 이뤄져야 함
- 본 연구에서는 고객만족도 조사와 국민체감도 조사의 조사모델과 방법 등을 살펴보고 양 제도의 차이점과 조사결과를 비교분석해 각각의 제도에 맞는 개선방향을 논의해보도록 하겠음

I | 공공기관 고객만족도 조사

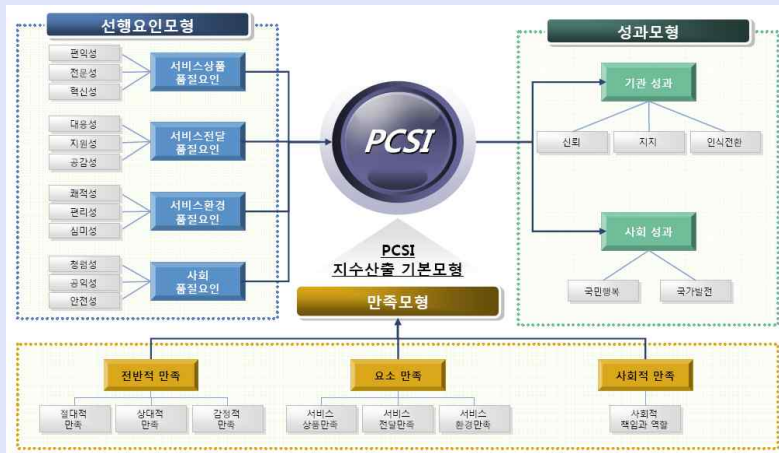
- 공공기관의 서비스를 직접 제공받는 고객을 대상으로 하는 고객만족도 조사는 1999년 정부투자기관(현재 공기업)을 대상으로 처음 실시되었음
 - 이후 조사대상을 점진적으로 확대해 2004년부터는 정부산하기관(현재 준정부기관), 2009년부터는 국민체감형 기타공공기관에 대해서 기획재정부 주관으로 통합 고객만족도조사가 실시되고 있음

2) 2012년 경영실적평가편람에서 ‘국민평가’의 가중치는 100점 만점에 8점(공기업은 5점)으로 단일 지표로는 가장 큰 비중을 차지하고 있음

1. 고객만족도 조사 모델 및 방법

- 현재 공공기관의 고객만족도 조사는 ‘공공기관의 운영에 관한 법률’ 제 13조 제 2항과 시행령 제 17조 제 1항에 근거해서 실시되고 있음
- 고객만족도 조사 모델은 선행요인모형, 성과모형, 만족모형으로 구성되어있으며, 고객만족도 지수는 만족모형을 바탕으로 산출됨

[그림 1] 고객만족도 조사 모델



- 고객만족도 조사 모델의 측정개념 및 측정항목을 살펴보면 <표 1>과 같음

<표 1> 고객만족도 조사 모델의 측정개념 및 측정항목

모형	차원	요소	측정개념
만족 모형	전반적 만족	절대적 만족	기관의 서비스를 이용하고 난 후 전반적인 만족도
		상대적 만족	기관의 서비스에 대한 상대적인 만족도
		감정적 만족	기관 서비스를 이용한 후에 느끼는 감정적인 만족도

모형	차원	요소	측정개념
요소 만족	서비스-상품 품질요인	서비스-상품만족	기관의 핵심적인 서비스 또는 서비스 상품에 대한 만족도
		서비스-전달 만족	기관의 서비스 전달과정에 대한 만족도
		서비스-환경 만족	기관의 시설 및 환경에 대한 만족도
사회적 만족	사회적 책임과 역할	공익기관으로서 기관의 본질적 책임과 역할에 대한 만족도	
선행요인 모형	서비스-상품 품질요인	편의성	해당기관이 제공하는 서비스 상품 자체가 주는 혜택의 정도
		전문성	서비스 상품을 제공하기 위한 능력의 보유 정도
		혁신성	고객을 위한 새로운 아이디어 또는 프로그램의 기획정도
	서비스-전달 품질요인	대응성	인적응대 및 시스템 또는 절차의 고객응대수준(인적대응, 시스템적대응 포함)
		지원성	고객에 대한 정보제공 또는 사회적 지원관리의 정도
		공감성	고객을 이해하고 배려하는 정도
	서비스-환경 품질요인	쾌적성	서비스 제공환경과 시설의 쾌적한 정도
		편리성	서비스 제공환경, 시설의 편리성 정도, 정보접촉 및 담당자 접촉의 편리성
		심미성	서비스 환경과 시설의 아름다운 정도
사회 품질요인	청렴성	업무처리의 투명성, 도덕성 및 공정성 정도	
	공익성	공공의 이익에 도움이 되는 정도	
	안전성	고객의 물리적 안전성 및 신분과 비밀을 보호하는 정도	
성과 모형	기관 성과	신뢰	기관의 정책 또는 활동에 대해 신뢰하는 정도
		지지	기관의 정책 또는 활동에 대해 지지하는 정도
		인식전환	기관의 평판과 이미지를 더 좋게 평가하는 정도
	사회 성과	국민행복	기관의 서비스가 국민의 삶의 질과 행복에 기여한 정도
		국가발전	기관의 서비스가 국가 및 사회발전에 기여한 정도

- 고객만족도 조사의 대상이 되는 고객은 '해당 사업 부문을 평가할 수 있는 최소한의 경험을 보유한 고객'이라는 대원칙 하에 기관의 특성을 반영하여 선정함

<표 2> 고객만족도조사 대상 고객 정의 기준

구분	주요 내용
연령	- 20세 이상 65세 미만 * 청소년은 중 3 이상, 병원과 요양시설에 한해 80세 미만 고객을 조사
이용 경험 및 시간	- 최근 1년 이내에 해당 서비스를 1회 이상 이용한 경험이 있는 고객 * 서비스 이용경험이 매우 짧고 1회의 경험으로 정확한 평가가 불가능한

구분	주요 내용
	경우에는 기관별로 적정 이용경험과 기간 설정(단, 예외 기간에 대해서는 평가위원회 최종 검토에 의해 결정)
조사 제외 고객	- 기관 서비스 이용과 관련하여 행정조치, 기관의 강제조치, 고객의 귀책사유로 인한 불이익 경험 등 평가가 공정하게 이루어질 수 없다고 판단되는 고객 제외 - 시험, 검사/검증, 인증사업의 불합격자(탈락자)는 고객에 포함
외국인	- 주 고객인 내국인인 경우에는 조사에서 제외하고 주고객이 외국인인 경우에는 조사에 포함

- 조사의 표본은 사업영역별 모집단의 크기에 따라 전수 또는 일부의 고객리스트를 제출받아 그 크기를 결정함
 - 2012년 유형별 평균 표본수는 공기업 673.9개, 준정부기관 613.3개, 기타 공공기관은 486.2개였음
- 고객만족도 조사는 원칙적으로 고객리스트를 바탕으로 한 일대일 개별 면접 조사로 이루어짐
 - 그러나 기관별로 사업이나 업무의 성격, 고객의 성격이 다양하므로 현장/출구조사와 e-mail조사, 전화조사 등을 병행하여 실시함
- 공공기관의 고객만족도 지수는 다음의 단계를 거쳐서 산출됨([그림 2] 참조)
 - 각각의 측정항목 점수의 산술평균으로 구성요소의 지수를 계산하고 다시 구성요소의 점수를 산술평균하여 차원의 지수를 계산함
 - 업무별 고객만족도 지수는 전반적 만족과 요소 만족, 사회적 만족의 3가지 차원의 지수를 각각 50:30:20의 가중치로 반영하여 산출하고 업무별 차등 가중치³⁾를 적용해 최종적으로 기관별 고객만족도 지수를 도출해냄

3) 업무별 가중치는 모집단의 크기와 매출(또는 예산), 투입인력 등을 고려하여 산출함

[그림 2] 공공기관 고객만족도 지수 산출 방법

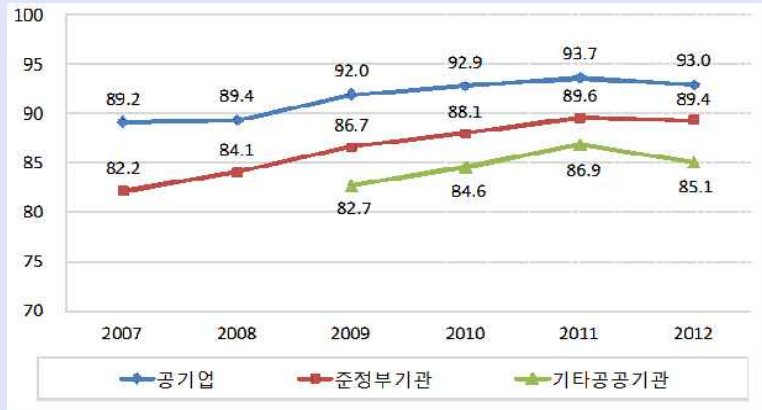


2. 고객만족도 조사 결과 및 활용

- 2012년 공공기관 고객만족도 조사는 총 173개 공공기관(공기업 22개, 준정부기관 81개, 기타공공기관 70개)을 대상으로 이루어졌음
- 조사 결과를 살펴보면 공기업과 준정부기관, 기타 공공기관 모두 2011년까지 평균점수가 지속적으로 상승하다가 2012년에 하락한 결과를 보이고 있음
 - 이는 공공기관 서비스의 질적 수준 저하를 의미한다기보다 고객만족도 조사의 신뢰성과 공정성, 실효성 제고를 위한 제도개선⁴⁾의 결과로 보는 것이 타당함
 - 유형별로 살펴보면 공기업, 준정부기관, 기타공공기관의 순으로 평균 고객만족도 지수가 높은 것으로 나타났음([그림 3] 참조)

4) 2011~2년 공공기관정책센터의 연구결과를 바탕으로 고객범위 확대(모집단 제출의 제외 대상 대폭 축소, 의료 및 연금지급 서비스분야 조사대상 연력 확대)와 설문문항 개선 등이 이루어졌음

[그림 3] 공공기관 고객만족도 조사결과(2007~2012년)



- 고객만족도 조사 결과는 기관의 고객중심경영을 제고하고 경영평가에 반영하는 두 가지 방법으로 활용됨
- 우선 고객만족도 조사결과는 기관의 고객중심경영 및 대국민서비스 개선에 활용됨
 - 조사결과 '미흡' 등급을 받은 기관에 대해서는 '13년 1월 말까지 「고객만족 경영개선계획」을 제출하도록 하여 체계적으로 관리함
 - 조사결과를 공공기관 경영정보공개시스템(알리오)에 통합 공시함
- 또한 조사결과를 경영평가에서 국민평가 지표로 반영함
 - 고객만족도 조사 결과와 국민체감도 조사결과는 각각 90:10의 비중으로 국민평가 지표에 반영됨

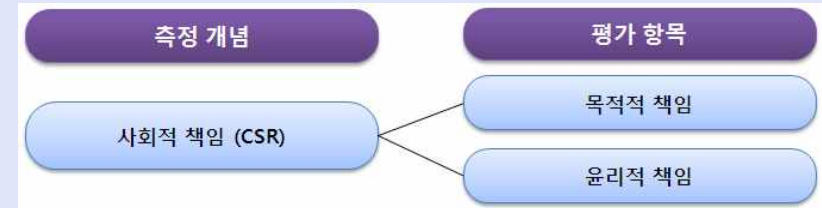
II | 공공기관 국민체감도 조사

- 국민체감도 조사는 고객만족도 조사 결과가 일반 국민들이 실질적으로 체감하는 만족도와 괴리가 존재한다는 지적을 반영하여 2011년부터 일반 국민을 대상으로 실시되기 시작하였음⁵⁾

1. 국민체감도 조사 모델 및 방법

- 국민체감도 조사 모델은 공공기관의 설립목적에 사회적 책임을 수행하기 위한 것으로 보고 사회적 책임(CSR)에 초점을 맞춰서 구성되었음

[그림 3] 국민체감도 조사 모델



- 사회적 책임은 목적적 책임과 윤리적 책임의 평가를 통해서 측정하고 측정항목은 <표 3>과 같음
 - 설문문항은 공공기관의 공공성 및 사회적 책임성, 윤리성, 설립목적 부합성에 대해서 일반국민들의 인식을 조사하도록 구성되어 있음

5) 2010년에 시범적으로 21개 공기업에 대해서 국민평가조사가 실시되었으며, 조사 모델 등의 수정을 거쳐 2011년부터 정식으로 조사가 이루어지고 있음

<표 3> 국민평가 모델의 측정개념 및 측정항목

요소	측정개념	측정항목
목적적 (이해관계자) 책임	공기업을 설립목적과 이해관계자의 욕구에 부합하는 경영활동을 수행하는 정도	(설립 목적 설명) OO공사는 앞서 언급해드린 설립 목적에 맞게 운영되고 있다고 생각되십니까?
		(OO공사 사업 내용 설명) OO공사는 앞서 언급해 드린 사업들을 충실히 수행하기 위해 노력하고 있다고 생각하십니까?
		OO공사는 설립목적에 따른 업무를 수행하고 공공기관으로서 사회적 책임을 이행함으로써 '공공의 이익 또는 국가 발전'에 기여하고 있다고 생각하십니까?
윤리적 책임	공기업을 경제적 책임을 달성함에 있어 사회가 요구하는 윤리 및 법률적 책임을 준수하는 정도	OO공사는 평소 사업을 수행함에 있어서 법이나 사회적 윤리를 준수하고 있다고 생각되십니까?

- 조사는 만 20세 이상 65세 미만의 7개 권역별 인구비례할당방법을 사용하여 추출된 일반 국민을 대상으로 구조화된 설문지를 이용한 전화조사방법으로 실시됨

<표 4> 2012년도 국민체감도 조사 개요

구분	내용
모집단	만 20세 이상 65세 미만 일반 국민
조사지역	전국 16개 시도(지역별 인구 비례 할당) * 수도권매립지관리공사는 예외적으로 서울, 인천, 경기 지역에서만 조사
표본수	- 104개 기관 - 기관별 335표본
표본추출방법	16개 시도를 7개 권역으로 구분하여 권역별/성별/연령별 인구 비례 할당(Proportionate Quota Sampling)
조사방법	구조화된 설문지를 이용한 CATI(Computer Aided Telephone Interview)

6) 기관별로 335표본을 16개 시도별로 할당할 경우 제주의 경우 할당 표본이 0인 경우가 존재하므로 분석을 위한 최소 표본 확보를 위해 7개 권역별로 인구 비례 할당함

- 국민체감도 조사는 기관에 대해 잘 알지 못하는 응답자에 의해 결과가 왜곡되는 것을 방지하기 위해 조사에 앞서 응답자에 대한 스크린 작업을 진행함
 - “OO님은 △△공사에 대해 알고계십니까?”라는 질문을 통해 ‘들어본 적 없거나 잘 모른다’고 응답한 경우에는 응답에서 제외하고, ‘조금 안다’거나 ‘안다’고 응답하는 경우에 조사를 진행함
 - 또한 공공기관별 응답자의 인지수준 분포를 동일하게 함으로써 기관규모, 인지도에 의한 평가결과에 대한 형평성 문제의 발생을 차단하기 위해서 인지수준별로 표본을 할당함
 - ‘조금 안다’는 응답에는 전체의 55%인 184명의 표본을 할당하고, ‘안다’는 응답에 대해서는 전체의 45%인 151명의 표본을 할당함
- 기관별 국민체감도 지수는 다음의 6단계를 거쳐서 산정됨
 - 각 문항별 평균값을 기준으로 인지도 수준에 따라 중인지 45%, 저인지 55%의 가중치를 부여하여 104개 기관의 기관별, 문항별 종합점수 산출
 - 4개 문항의 산술평균값을 기관별 종합점수로 산출함

[그림 4] 국민체감도 지수 산출 단계



7) 조사 기한까지 인지수준별 55:45 비율의 표본수가 조사되지 못했을 경우 기관 점수 산출 시 인지수준별 점수에 55:45로 가중치를 강제로 적용함

2. 국민체감도 조사 결과 및 활용

- 2012년 국민체감도 조사는 104개 공공기관(공기업 23개, 준정부기관 74개, 기타공공기관 7개)을 대상으로 이루어졌음
 - 조사의 실효성을 제고하기 위해서 전년도 조사결과 인지율이 20% 미만인 기관은 조사에서 제외하였음
- 전체 조사대상기관의 국민체감도 지수는 54.3점으로 전년 대비 소폭 상승(0.8점 증가)하였으나 여전히 낮은 수준임
 - 공기업과 준정부기관의 경우 전년과 비교해 국민체감도 지수의 차이가 크지 않았으나, 기타 공공기관은 전년에 비해 6.6점 증가하였음

[그림 5] 국민체감도 조사 결과(2011-2012년)



- 국민체감도 조사 결과는 경영평가에서 국민평가 지표로 반영됨
 - 고객만족도 조사 결과와 국민체감도 조사결과는 각각 90:10의 비중으로 국민평가지표에 반영됨

III | 유형별 조사결과 분석 및 향후 개선방향

- 선행연구에서는 고객만족도 조사와 국민체감도 조사에 대해 다음과 같은 문제점을 지적하고 있음
 - 고객만족도 조사에 대해서는 만족도지수가 지속적으로 상승하여 기관별 차별성이 부족하고 신뢰도가 저하되는 문제와 국민의 실질적인 만족도와 지수 사이에 괴리가 존재하는 점이 가장 크게 지적되어왔음
 - 이명호(2012)는 국민체감도 조사에 대해서 일반 국민들의 기관에 대한 이해가 부족해 평가결과의 신뢰성에 대해 문제가 제기될 수 있고, 공공기관의 불필요한 홍보마케팅 비용 발생, 인지도가 높은 대형 공기업과 인지도가 낮은 중소형 전문 공공기관 간에 결과의 차이가 나타날 수 밖에 없다는 것을 문제점으로 지적하고 있음
- 고객만족도 조사가 가진 문제점은 제도설계 개선과 국민체감도 조사 실시를 통해 일정 부분 해소된 것으로 판단되며⁸⁾ 향후 제도운용에 좀 더 초점을 맞춰서 제도개선이 이루어질 예정임
 - 표본추출의 가이드라인을 제시하여 실사업체(면접원 포함)의 재량 개입을 사전에 차단하고, 충실한 조사를 위하여 실사기간을 확대(전년 2개월: 10월~11월 →3개월: 9월~11월)하는 방안이 모색되고 있음
 - 또한 기관의 개입 가능성을 차단하기 위해 기관별 실사업체 배정과 세부조사일정은 미공개하거나 현장점검 및 조사결과에 대하여 제3의 독립기관으로 하여금 재검증을 실시하도록 하는 방안도 검토되고 있음
- 최근 언론에서는 고객만족도 조사와 국민체감도 조사 결과간 괴리가 나타나는 문제점을 지적하고 있음
 - 그러나 <표 5>와 같이 두 제도는 조사모델과 조사방법 등에 있어서 차이가 있으므로 조사 결과가 다른 것을 제도의 문제점이라고 보기는 어려움

8) 고객만족도 지수가 99년 이후 지속적으로 상승하다가 2012년 처음 하락한 것은 고객범위 확대, 설문문항 개선 등 제도설계 상의 개선 결과에 기인한 것으로 분석되고 있음

<표 5> 고객만족도 조사와 국민체감도 조사 비교

구분	고객만족도 조사	국민체감도 조사
조사대상	직접적으로 서비스를 제공받는 고객	간접고객인 일반국민
조사모델 (측정개념)	만족도 (전반적 만족, 요소만족, 사회적 만족)	사회적 책임 (목적적 책임, 윤리적 책임)
표본수	기관별 모집단에 따라 표본수가 상이	기관별로 동일한 335표본
표본추출 방법	기관별 모집단에 따라 전수 혹은 일부 추출 고객리스트를 바탕으로 추출	인지수준에 따라 표본 할당
조사방법	원칙적으로 일대일 개별 면접 조사 (현장/출구조사, e-mail조사, 전화조사 등 병행)	전화조사
설문문항	기관별 사업에 따라 상이한 설문	기관별로 동일한 설문

- 제도의 개선은 양 제도 간의 차이점을 인정하고 각각의 제도에 적합한 개선방향을 모색하는 데에서 시작되어야 함
 - 이를 위해 고객만족도 조사와 국민체감도 조사 결과에 따라 기관 유형을 구분해볼 필요가 있음
- 2011년 고객만족도 조사와 국민체감도 조사 결과에 따라서 기관 유형은 다음의 4가지로 구분해볼 수 있음
 - 유형 A는 국민체감도와 고객만족도 지수가 모두 높은 기관으로 공기업의 한국공항공사, 인천국제공항공사, 준정부기관의 도로교통공단과 국립공원관리공단 등이 이 유형에 속함
 - 유형 C는 양 조사의 지수가 모두 낮은 기관으로 공기업의 한국마사회와 대한주택보증(주), 준정부기관의 공무원연금공단과 국민연금공단이 이 유형에 포함됨
 - 유형 B는 고객만족도지수는 높으나 국민체감도지수는 낮은 기관으로 인천항만공사와 한국광물자원공사, 한국광해관리공단과 한국자산관리공사가 여기에 속함
 - 유형 D는 국민체감도지수는 높으나 고객만족도 지수가 낮은 기관으로 한국도로공사

와 한국철도공사, 한국장학재단, 한국디자인진흥원 등이 이 유형에 포함됨



- 고객만족도 조사와 국민체감도 조사의 결과에 영향을 미치는 요인을 살펴보면 <표 6>과 같음
 - 분석결과 선행연구와 마찬가지로 고객만족도 지수에 영향을 미치는 것은 개인 및 법인고객 비율과 표본/모집단비율인 것으로 나타났으며, 국민체감도 조사에는 인지율이 영향을 미치는 것으로 나타났음
 - 특히 고객만족도지수와 국민체감도지수에서 괴리가 나타나는 B유형과 D유형의 경우 요인 간의 차이가 크게 나타났음
 - B유형은 D유형에 비해 인지율은 낮고 법인고객의 비율이 높은 것으로 나타났으며 표본/모집단 비율은 높은 것으로 나타났음
 - 고객만족도 조사와 국민체감도 조사의 표본수 간에 차이가 큰 경우에도 양 조사의 결과가 다르게 나타났음
- 또한 결과에 영향을 미치는 요인은 공기업과 준정부기관에 따라서 다르게 나타났는데 준정부기관의 경우 전체적으로 인지율이 공기업에 비해 낮기 때문에 인지율에 따른 차이가 유형별 특성에 미치는 영향이 크지 않았음

<표 6> 고객만족도 조사와 국민체감도 조사 결과에 영향을 미치는 요인

	구분	고객만족도 지수	국민체감도 지수	인지율	개인고객 비율	법인고객 비율	표본/모집단 비율
유형 A	공기업	96.7	57.5	58.9	14.3	85.7	34.0
	준정부	93.5	55.6	41.7	37.9	62.1	12.1
유형 B	공기업	95.3	49.3	42.5	25.6	74.4	58.5
	준정부	93.6	50.5	38.3	17.1	82.9	35.7
유형 C	공기업	89.1	46.7	46.1	41.4	58.7	25.6
	준정부	84.6	49.9	36.7	11.9	88.1	33.7
유형 D	공기업	92.6	56.7	56.4	64.5	35.5	29.3
	준정부	85.5	56.0	38.2	44.9	55.1	17.3
전체	공기업	93.7	53.1	52.5	30.8	69.2	34.4
	준정부	89.6	53.4	38.9	30.1	69.9	23.9

- 고객만족도 조사는 2011년부터 지속적으로 제도개선이 이뤄지고 있으므로 국민 체감도 조사에 좀 더 초점을 맞춰서 개선방향을 도출하면 다음과 같음
 - 우선 현재와 같이 권역별/성별/연령별 인구 비례 할당에 따라 추출한 조사 대상을 '일반국민'으로 정의할 것이 아니라 기관별 특성이나 서비스의 성격 등에 따라 조사 대상을 다르게 적용하는 것을 검토해볼 필요가 있음
 - 또한 일반국민에게 기관의 인지도를 높이기 위한 기관의 지속적인 노력이 필요할 것으로 판단됨
 - 과도한 홍보마케팅 비용의 지출은 문제가 되지만 공익을 목적으로 하는 유형 B와 C의 준정부기관의 경우 기업의 설립목적과 사업 등에 관한 대국민 홍보활동은 필요한 것으로 보임
 - 또한 유형 C의 공기업과 일부 준정부기관의 경우 인지율이 낮아서 국민체감도지수가 낮다기보다 기관에 대한 부정적인 보도나 사업 자체에 대한 국민의 불만이 결과에 반영된 것으로 판단되므로 이를 극복하기 위한 기관 차원의 적극적인 노력과 합리적인 사업 추진이 필요하다고 생각됨
 - 마지막으로 조사설계 시에도 기관당 일정한 표본을 일률적으로 추출하기보다는 기관의 규모(인력이나 예산) 등에 따라 차등적으로 표본을 추출할 필요가 있음

참고문헌

- 김지영, 「공공기관 고객만족도 점수의 결정요인」, 『재정학연구』, 5(3), 2012, pp. 69~97
- 이명호, 「공공기관의 고객만족도 조사방법 및 지표개선 방안」, 국회예산결산특별위원회, 2012
- 한국능률협회, 「공공기관 고객만족도 조사 결과보고서」, 각 연도
- _____, 「공공기관 국민체감도 조사 결과 보고서」, 각 연도
- 한국생산성본부, 「공공기관 고객만족도 조사 기본설계 결과 보고서」, 각 연도