

# 지방자치단체 행정서비스헌장 평가

The Evaluation of the Public Service Charter in Local  
Governments

라 휘 문

(한국지방행정연구원 수석연구원)

- I. 서론
- II. 행정서비스헌장 관련 이론과 실제
- III. 지방자치단체 행정서비스헌장의 평가모형 설계
- IV. 경험적 분석과 정책방향
- V. 결론

## 【Abstract】

Every organization in the public sector should have a public service charter setting out the standard of service users can expect. It is, after all, only right that people should know what they will get from the service for which they pay.

A local charter is one that relates to a service delivered in a local area. It may be produced by, for instance, a local benefit office and is tailored to the local audience. The level at which a charter is drawn up by an organization will depend on how diverse the authorities may produce charters for individual departments.

A local charter will ① help you clarify what local people need and target resources in the way they want them, ② help you and your staff look at the aims of your organization and whether it provides value for money, ③ encourage your users to provide feedback on how your service is delivered, ④ explain to your users how they can help you deliver the service they want, ⑤ help drive and sustain a process of continuous improvement in service quality, ⑥ and help foster good relations with your users generally, most of whom will appreciate your efforts to take account of their views.

Therefore, local charter include ① spell out the standards of service users can expect, ② tell users how to complain if something goes wrong or service standards are not met, or how to offer a suggestion for improvement, ③ make clear how users can contact you and get further, ④ encourage a partnership between your organization, its users and staff, ⑤ assure people that they will receive a fair service, ⑥ say if there is any relevant legislation, ⑦ make sure that the publication date is clearly visible.

In this background, this paper is to study on the evaluation of public service charter in local governments. This study on charter in local governments can be useful for administrative reform that nowadays gets popularly are in many local governments for the accomplishment of customer satisfaction.

## I. 서론

1990년대 중반에 들어서면서 우리 나라에서는 공공서비스의 공급에 있어 소비자 중심의 접근방법이 논의되기 시작하였다(김판석, 1994; 이종범, 1996; 박세정 외, 1996; 박중훈·김판석, 1996; 박천오, 1997; 주재연·정윤수; 2000). 이는 행정 전반에 있어 ‘고객’, ‘고객중심적 행정’이라는 용어와 함께 행정서비스에 대한 ‘만족’, ‘감동’이라는 용어의 유행을 가져왔다. 이러한 분위기 속에서 정부가 1998년 6월 대통령훈령 제70호로 “행정서비스현장제정지침”을 제정함으로써 행정에 있어 고객개념은 이론적으로 뿐만 아니라 현실적인 시책의 대상으로 자리매김하게 되었다.<sup>1)</sup>

우리 나라의 행정서비스현장은 1998년 6월 도입되어 10개 시범현장을 제정한 이

1) 광의의 고객이란 본인을 제외한 모든 사람과 모든 조직을 포함하지만, 몇 가지 기준에 따라 이를 세분해 볼 수 있다. 조직내외를 기준으로 하면 조직내의 내부고객과 외부고객으로 구분해 볼 수 있다. 내부고객은 횡적으로 부서와 부서간, 그리고 종적으로 상사-동료-부하간을 의미한다. 외부고객은 중간고객(해당조직과 최종 고객간의 중간적 위치에 있거나 중간적 역할을 수행하는 고객)과 최종고객(일반적으로 상용하는 협의의 고객 개념)을 의미한다. 고객의 영어표현은 ‘customer’이지만 이 구체적 의미는 ‘end-user’를 나타낸다. 여기서 end-user란 분명한 목적(end)을 가지고 어떤 서비스를 이용하는 사람(user)을 말한다. 따라서 행정서비스에서 end-user란 어떤 특정의 행정서비스에 대한 사전기대를 가지고 그 행정서비스를 받은 사람을 뜻한다. 즉 고객을 end-user의 개념으로 볼 때 고객의 개념이 전 시민 모두를 지칭한다고 볼 수는 없다. 실제 제공되는 서비스를 받거나 경험한 시민 또는 그 대상자이다. 다시 말하면 제공되는 서비스를 이미 받았거나 지금 제공받고 있는 시민의 일부가 end-user인 것이다(박중훈·김판석, 1996 : .26). 물론 여기에 대해서는 비판이 없지 않다. 특히, 고객으로서의 시민과 관련하여 논란이 많은데, 시민은 정부의 고객이 아니라 소유자(owners)라는 점을 강조하면서, 보다 민주화된 현재에 와서 시민의 지위가 ‘주인에서 고객’으로 전락했다고 비판하면서 시민을 고객의 지위에서 분리할 필요가 있다고 주장하는 것이 그것이다(Frederickson, 1995: 173, 권해수, 1997 : .40). 그러나 여기서 고객이란 용어를 가지고 시민의 개념을 대체하자는 것은 아니다. 다만 서비스의 수요-공급관계를 명확히 함으로서 그 개념이 가진 현실적인 의미로 보완하자는 것이다. 이러한 입장에서 OECD는 서비스유형과 수요-공급자간 관계를 중심으로 고객의 지위를 수혜자(benefits receiver), 소비자(consumer), 공급자(producer), 이용자(user), 구매자(purchaser), 납세자(taxpayer), 피규제자(regulatee) 등 다양하게 보고 있다.

후 2000년 현재 약 4,140여개가 제정되어 운용중에 있다. 이와 같이 단시간내에 전국적으로 과급될 수 있었던 것은 정부의 개혁의지와 민선단체장들의 행정서비스강화 노력이 일치하였기 때문으로 볼 수 있다. 그러나 이와 같은 현장수의 증가는 외형적인 확대에 불과한 것이며, 궁극적으로는 고객만족행정에 기여할 수 있어야 할 것이다. 이를 위해서는 행정서비스현장제에 대한 엄격한 평가와 함께 내실을 기하여야 할 것인 바, 이는 시행초기에 제반문제점들을 해소하여야 보다 바람직한 방향으로 행정서비스현장제가 정착될 수 있다는 사실에 근거하고 있다.

이러한 문제의식하에 본 연구는 우리 나라에 도입된 행정서비스현장제를 평가할 수 있는 지표들을 발굴하여 현실에 적용함으로써 문제점을 도출하고 이에 대한 향후의 정책방향을 제시하고자 하는 연구목적을 가지고 수행하였다.

## II. 행정서비스현장 관련 이론과 실제

### 1. 행정서비스현장제 관련 이론

#### 1) 행정서비스현장제의 의의

행정서비스현장은 공공서비스 자체가 일반국민과의 계약이라는 점에서 출발한다. 세금의 대가로 서비스를 받는다는 것인데, 이러한 계약은 암묵적인 것이다. 이 계약은 실행을 담보할 강제조항이 없고, 실적을 평가할 기준이 정해져 있는 것도 아니다. 납세자들은 그 계약위반에 대하여 처벌받지만 국가 혹은 지방자치단체는 계약불이행에 대하여 처벌규정도 없을 뿐만 아니라 처벌 할 수도 없다. 행정서비스현장은 이러한 암묵적인 계약을 명시적인 계약으로 만들었다. 각 공공기관에 대하여 의무조항을 명시하고 일반국민이 당연히 누려야할 권리도 명시하고 있다. 제공될 서비스의 수준을 규정하여 불이행시 일반국민들이 시정조치를 요구할 수 있도록 하였다(Pirie, 1992; 권오철, 1997: 82; 박영호(역), 1996: 104-105). 이러한 이유때문에 Lewis(1993: 316)는 행정서비스현장을 정부활동의 철학인 동시에 수단이라고 지적한 바 있다.

이러한 행정서비스헌장의 출발은 영국에서 시작된 시민헌장제도에 연유한다. 시민헌장은 1991년 7월 메이저(J. Major) 전총리에 의하여 주창된 행정개혁시책의 하나로 공공서비스의 질적수준의 제고를 목적으로 하여 당초 10년간의 한시적 프로그램으로 만들어진 것이다. 그 내용은 중앙정부 또는 지방자치단체가 제공하는 모든 공공서비스의 경우 각 부문별로 시민헌장을 제정하여 고객들에게 정부가 제공하고자 하는 서비스의 내용과 수준을 알려주고 그 실천을 약속하며, 그 결과에 대하여 고객들로부터 평가를 받도록 한다는 것이다. 시민헌장의 시행은 몇몇 비판에도 불구하고 영국 국내외적으로 상당한 반향을 불러일으켰고(Shand & Amberg, 1996: 15),<sup>2)</sup> 그 결과 1997년 보수당에서 노동당으로 정권이 교체된 이후에도 시민헌장은 평가·보완작업을 거쳐 1998년부터 ‘서비스우선 : 신헌장프로그램(Service First : The New Charter Programme)’이라는 이름의 새로운 모습으로 재추진되고 있다.

## 2) 행정서비스헌장제의 이론적 근거

### (1) 신공공관리론과 행정서비스헌장제

’80년대를 거쳐 ’90년대 행정부문의 주요한 특징은 정부실패를 치유하기 위하여 행정개혁이 세계적 경향으로 자리잡아 왔다는 것이다. 이와 같은 행정개혁은 특징적인 전략들을 그 수단으로 하고 있는 바, 이들을 통칭하여 신공공관리 또는 신관리주의라고 부르고 있다. 신공공관리는 몇 가지 대표적인 이론들을 그 배경으로 하고 있는데, 여기서는 행정서비스헌장제도의 제정에 영향을 미친 대리인 이론을 중심으로 살펴본다.

대리인 이론은 자기이익을 추구하는 관리자들을 주주들이 어떻게 통제할 것인가에서 출발하고 있다(Jensen & Meckling, 1976). 이를 공공부문에 적용시키면, 국가의 관리자인 관료들이 자기이익을 추구하는 행위를 적절하게 통제할 수 있는 방법이 무엇인가에 초점이 맞추어질 것이다. 전통적인 방법은 주주인 국민을 대표하는

2) 1991년 영국에서 Citizen's Charter가 제정·운용된 이래 벨기에 Public Services Users' Charter(1992), 캐나다 Services Standards Initiative(1992), 프랑스 Public Services Charter(1992), 포르투갈 The Quality Charter in Public Services(1993) 등으로 확대·발전하였다.

정치인을 선출하여 그들로 하여금 관료들을 통제하게 하는 방법이다. 그러나 행정의 대규모화 및 국가운영의 복잡화로 인하여 정치인과 관료간에 정보의 비대칭성이 발생되고, 정치인에 의한 관료통제는 효율적이지 못한 결과를 초래하게 된다. 때문에 관료의 행동을 제약하고 행정기관을 통제하기 위한 방안의 모색이 필요하며, 이를 위하여 관료기구간의 경쟁, 투표자에게 이용가능한 통제력을 줌으로써 행정기관의 재량적 범위를 줄여야 한다는 논의가 제기된다. 이처럼 행정기관들간의 경쟁을 유도하고 국민이 직접 관료의 행태에 제약을 가하는 한 수단이 바로 행정서비스헌장제도인 것이다.<sup>3)</sup>

이러한 이론적 배경하에서 각 국가들은 작은 정부를 구현하기 위한 노력의 일환으로써 핵심적인 역할과 기능을 제외한 많은 기능들을 자신의 기관에서 직접 보유하는 것이 아니라 민영화, 민간위탁 등의 방법으로 분봉(hiving-off)시키고 소규모의 역할(즉 관리·감독권)만을 수행한다는 것이다. 이러한 방법은 공공부문에 시장의 원리 또는 민간경영기법을 도입하겠다는 의지를 담고 있다고 볼 수 있다. 즉, 민간부문과 상호경쟁체제를 유지한다는 것으로서 이는 시장의 원리에 맡기고 규제를 완화한다는 의미를 내포하고 있다.<sup>4)</sup> 이는 공공부문과 민간부문의 경계를 분명히 하였던 전통적인 행정관과는 차별성을 보이고 있는 것이다. 과거 공공부문과 민간부문의 경계를 분명히 하고도 정부가 존립할 수 있었던 것은 행정을 둘러싸고 있는 행정환경이 완만하게 변화되어 왔기 때문에 폐쇄체제(closed system)적인 정부를 운영하였어도 조직이 생존할 수 있었다. 그러나 현재와 미래에는 “소용돌이의 장”이라 불릴 수 있을 정도로 행정환경이 급격하게 변화하고 있으며 또한 변화할 것이기 때문에 소수의 엘리트에 의해서는 환경변화에 적응할 수 없게 될 것이며, 그 결과 개방체제(open-system)적인 정부운영이 필요하게 되는 것이다.

3) 신공공관리와 행정서비스헌장의 연관성에 대한 보다 상세한 논의는 Minogue(1998)의 논의를 참조할 것. Minogue는 신공공관리의 적용유형으로 크게 공공부문의 리스트럭처링, 공공서비스의 리스트럭처링, 공공관리의 효율화, 공공서비스에 대한 경쟁개념의 도입 등을 제시하면서, 공공관리 효율화방안의 대표적 사례로 영국의 시민헌장제도를 들고있다.

4) 이에 대한 논의는 고숙희외에 의하여 번역된 「미래의 국정관리」 제2장을 참조.

## (2) 소비자주권론과 행정서비스현장제

소비자주권(consumer sovereignty)은 민주사회에서 국민들이 정치적 주권을 가지듯이 시장에서는 소비자들이 경제적 주권을 가지고 있다는 것이다(하혜수, 1999: 29~30).

행정서비스현장과 관련된성을 보기 위하여 행정서비스현장의 제정절차를 보면 다음과 같다. 제1단계가 고객의 의견수렴이다. 행정서비스현장의 제정이 고객만족도향상에 있다고 할 때 고객들이 불만을 가지고 있는 상황이나 개선하여야 할 것들이 무엇인가를 반드시 확인하여야 할 것이다. 2단계는 공무원의 의견을 수렴하는 것이다. 서비스를 제공하는 공무원들은 고객들이 제시한 의견에 대하여 어떠한 생각을 가지고 있는지를 반드시 확인하여야 할 것이다. 3단계는 현장의 초안을 작성하는 것이다. 현장의 초안은 현장의 전문, 서비스이행표준으로 구분 가능하다. 서비스이행표준에는 고객을 대하는 자세, 서비스의 내용, 고객의 알권리충족을 위한 정보제공, 시정 및 보상조치, 고객의견제시방법과 절차, 고객만족도조사와 결과공표, 고객에게 당부하는 말 등이 포함되어야 한다. 4단계는 작성된 초안을 기준으로 고객과 공무원의 의견을 다시 수렴하는 것이다. 이 단계에서는 제정된 초안을 가지고 고객들과 공무원들이 모여 상호 의견을 교환하여 현장을 확정하여야 한다. 5단계는 심의위원회를 개최하고 현장을 확정하는 것이다. 심의위원회는 고객의 대표가 절반이상으로 구성되어야 한다. 6단계는 현장을 선포하는 것이다. 선포할 경우에는 고객들이 고객들이 참여한 상태에서 선포하고 지킬 것을 약속하여야 한다.

살펴본 바와 같은 행정서비스현장의 제정절차와 내용을 소비자주권론과 연계하여 볼 때 다음과 같은 관련성을 도출할 수 있다.

소비자주권론에서 주장하고 있는 주된 내용은 소비자의 선택과 권리를 강조한다는 점, 그리고 상품정보에 대한 알권리, 불량품에 대한 반품 및 환불 등이다. 이러한 내용은 행정서비스현장제의 정신과 일치하고 있다. 구체적으로는 행정서비스의 이행표준결정시 고객의 의견을 반드시 수렴하여야 한다는 점, 고객의 알권리충족을 위하여 공공부문에서 제공하는 행정서비스에 대하여 구체적인 정보를 제시하여야 한다는 점, 그리고 서비스를 잘못 제공하였을 경우 시정 및 보상조치를 한다는 점 등이다.

이러한 설명을 토대로 할 때 소비자주권론은 행정서비스헌장 서비스이행표준의 근거가 된다고 볼 수 있다.

## 2. 행정서비스헌장제의 실제

### 1) 외국의 행정서비스헌장

#### (1) 영국의 시민헌장제

영국은 1991년에 시민헌장(citizen charter)제를 도입하여 현재까지 운영중에 있다. 시민헌장제는 당시 영국 수상이었던 John Major가 1992년의 총선에서 우위를 점하기 위하여 시작하였다. 이 당시의 시민헌장제는 네 개의 주된 주제(theme)와 일곱 개의 원칙에 의하여 추진되었다.

네 주제는 품질(quality)·선택(choice)·기준(standards)·가치(value)이며, 이러한 주제 하에서 기준(standards), 개방성(openness), 정보(information), 선택(choice), 비차별성(non-discrimination), 접근가능성(accessibility), 반응성(responsiveness)이라는 일곱 개의 원칙을 바탕으로 시민헌장을 만들었다. 그리고 다음 해인 1992년에는 이 원칙에 시민의 의견존중, 공무원의 공손한 태도, 경제적인 서비스 운영 등의 내용을 첨가하여 여섯 개의 원칙으로 재편하였다.

영국은 시민헌장제를 실행에 옮기기 위해 내각사무처 (Cabinet Office) 내에 시민헌장실 (Citizen's Charter Unit)을 설립하였으며, 이 기관은 Major 수상의 전적인 지지를 받으면서 독립적인 운영체제를 구축하였다. 각 부처 내에 시민헌장제를 추진하는 개인이나 팀을 지명한 것도 그 중 하나이다.

한편, 서비스의 질을 향상시키려는 노력을 독려하기 위해 우수한 성과를 낸 기관에게는 '시민헌장상'(Charter Mark)을 수여하는 제도를 운영하고 있다.

1997년에 노동당 정부가 집권하기까지 40개가 넘는 국가헌장과 10,000개가 넘는 지방헌장을 제정하였다. 이러한 과정을 거치면서 비밀주의가 하나의 주요 특징이던 영국의 행정문화에 변화가 일어나고 시민들이 접할 수 있는 공개된 자료의 범위가 획기적으로 증가한 것으로 평가되었다.



1997년에 들어선 Tony Blair의 노동당 정부도 시민헌장제의 정책취지에 공감하고 이를 이어받았다. 그러나 나름대로의 평가과정을 거친 후 종래의 시민헌장제에 약간의 변화를 가하였다. 신정부 평가의 가장 핵심적인 내용은 시민헌장제 프로그램이 상의하달식으로 부과되었으며, 그로 인해 이 제도에 의해서 가장 큰 영향을 받는 이들 - 서비스의 사용자와 서비스를 전달하는 일선관료 - 로부터 충분한 자문을 구하지 못했다는 것이다.

이러한 판단에 근거하여 노동당 정부는 광범위한 대상의 조직과 개인으로부터의 견수렴과정을 거친 후 시민헌장이라는 명칭 대신 ‘서비스 최우선 - 신헌장제’(Service First - the New Charter Programme)라는 명칭을 부여하고 시민의 참여를 중요시하는 등 일부내용에 변화를 가하였다(정윤수·주재연, 1999).

## (2) 미국의 고객서비스기준

미국에서는 1993년 National Performance Review(NPR) 팀의 추천을 받아 들인 Clinton 대통령이 대통령령을 공포하여 모든 행정부서와 기관들이 행정서비스 개선을 위한 ‘고객서비스 기준’(Customer Service Standards)을 마련하도록 지시하였다. 이 명령에서 Clinton 대통령은 미국 국민에게 제공되는 공공서비스의 질적 수준이 유사한 서비스를 제공하는 민간기업 최고수준과 대등한 수준을 유지해야 한다고 하였다. 이 새로운 정책을 성공적으로 이끌기 위해 미국의 대통령실은 1995년 3월 대통령의 공보담당관 명의로 된 대통령의 메모(Presidential Memorandum)를 발표하여 보다 세부적인 업무지침을 제공하였으며, 또한 NPR을 통해 1994·1995·1997년의 3차에 걸쳐 사업보고서를 발간하는 노력을 보였다.

NPR은 동 보고서에서 행정서비스의 대상이 되는 고객을 사회복지, 사업, 일반대중, 법률집행, 천연자원 관리, 연구소 및 학교, 주·지방 및 기타(연방)정부의 상대방, 여행자·관광객 및 야외유흥객, 공무원, 제대군인 등의 10개 범주로 구분하여 수천개에 달하는 분야별 서비스기준을 제시하였다.

NPR에 따르면, 정부의 문제해결 능력에 대한 신뢰도가 1963년에서 1993년의 30년간 75%에서 17%로 극도로 하락했었으나, 고객서비스 기준을 설정하여 운영

한 후 1997년에는 26%에 이르는 등 다시 증가추세에 들어선 것으로 보인다(정윤수·주재연, 1999: 12.).

## 2) 우리 나라의 행정서비스헌장

우리 나라에서 행정서비스헌장을 도입한 목적은 첫째, 행정환경의 변화에 따라 지난 50년간 유지되어 온 행정서비스전달체계의 구조와 틀을 일대 쇄신하고자 하는데 있다. 즉 서비스 제공방식을 고객중심으로 전환하여 국민이 일방적 수혜자가 아니라 적극적 선택권자임을 천명하고자 도입한 것이며, 규제와 절차중심의 공무수행행태와 조직문화를 고객과 결과중심으로 전환하고자 하는데 도입목적이 있다. 그리고 고품질의 서비스 제공을 위해 경쟁과 경영의 원리를 도입하고자 하는데 그 첫 번째 목적이 있다. 둘째는 깨끗하고 공정한 정부를 원하는 국민의 기대를 충족시키기 위하여 도입하였다. 구체적으로는 행정서비스의 투명성을 확보하여 서비스제공에 따른 부정과 부패를 방지하고 모든 국민에게 공정하고 평등한 서비스의 제공을 약속하여 특혜나 이권의 여지를 근절시키고자 하는데 도입목적이 있다. 셋째는 정부개혁의 성공적 추진을 뒷받침하기 위한 개혁전략의 수단확보 필요성 때문이다. 구체적으로는 정부주도의 개혁만으로는 국민지지 확보에 한계가 있으므로 국민욕구에 대한 대응성과 책임성을 높일 수 있는 제도가 필요하였으며, 분야별 목표를 재검토함으로써 개혁의 방향을 고객위주로 설정할 수 있는 기회를 제공하기 위해서이다(행정자치부, 2000).

이러한 목적하에 우리 나라에 도입·운영되고 있는 행정서비스헌장제의 추진과정을 보면 다음과 같다. 먼저 우리 나라는 1998년 6월 30일 대통령훈령 제70호 「행정서비스헌장제정지침」을 발령함으로써 행정서비스헌장제를 도입하였다. 현재 동제도의 총괄부처는 행정자치부와 기획예산처로 이원화 되어 있다. 이 당시 10개 행정서비스헌장을 시범적으로 제정하여 운영하였다.

1999년에는 기관별로 1~2개의 시범헌장을 제정·운영토록 하였으며 그 결과 중앙정부에 117개, 지방자치단체에 567개의 행정서비스헌장이 제정·완료되었다(<표 1> 참조). 그리고 2000년도에는 전면적으로 확대하였으며(기관당 10개 이상의 헌장), 그 결과 2,086개의 행정서비스헌장이 제정·완료되었으며, 1,370여개의 헌

장이 제정중에 있다. 현재 제정중인 현장까지 포함할 경우 우리 나라는 중앙정부 917개, 지방자치단체 2,539개의 현장이 제정되어 총 4,140개의 현장이 운영될 것으로 보인다.<sup>5)</sup>

<표 1> 행정서비스현장 제정현황

(단위: 개)

구 분	합 계	99년말 제정완료	2000년 제정대상		
			소 계	제정완료	제정중
합 계	4,140	684	3,456	2,086	1,370
중 앙	1,034	117	917	557	360
지 방	3,106	567	2,539	1,529	1,010

주: 2000년 6월말 기준

자료: 행정자치부 내부자료.

### Ⅲ. 지방자치단체 행정서비스현장의 평가모형 설계

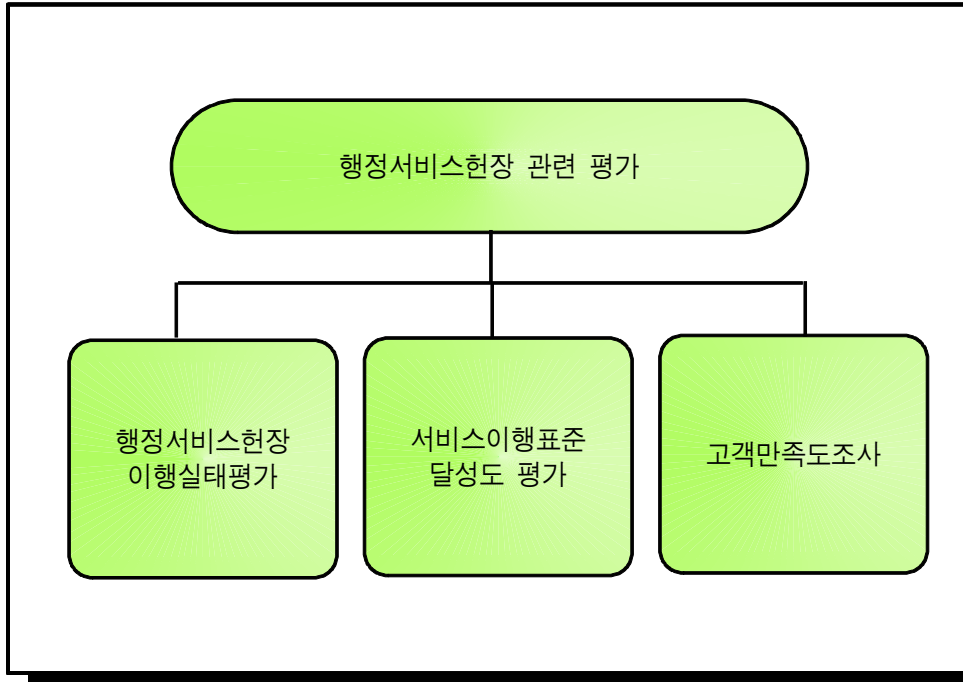
#### 1. 평가모형 설계의 기본방향

행정서비스현장제는 현재 국정과제로서 추진되고 있다. 제도를 평가하는 방법중에 하나는 동 제도를 얼마나 잘 실천하고 있는가를 평가하는 것이 될 수 있을 것이다. 이는 이행실태평가라고 명명할 수 있을 것이다. 또한 행정서비스현장제가 이론적 검토에서 살펴본 바와 같이 고객들에게 서비스의 이행표준과 내용들을 제시하고 이를 실천할 것을 약속하는 것이므로 그러한 약속을 얼마나 잘 지키고 있는가를 평가하는 것이 하나의 방법이 될 것이다. 이는 서비스이행표준달성도평가라고 명명할 수 있을

5) 2000년도 「행정서비스현장 확대시행지침」에 의하면, 중앙행정기관은 본청의 경우 기존 현장외 1개 현장을 추가제정하도록 하였고, 본청의 현장이 없는 기관(문화관광부, 농림부, 환경부)에서는 「민원행정서비스현장」등을 제정 운영하도록 하였으며, 산하소속기관(특별행정기관)은 서비스효과를 제고시킬 수 있는 현장을 1개 이상 제정·운영하도록 하였다. 지방자치단체는 시도·시군구 본청의 경우 주민생활과 밀접한 업무중 10분야 이상을 선정, 「행정서비스현장」 제정·운영하도록 하였으며, 시도출장소·사업소등 소속기관은 대민접촉이 빈번한 업무를 선정하여 1개 이상의 현장을 제정·운영하도록 하였고, 지방공기업은 기관을 대표할 수 있고 서비스 효과를 제고시킬 수 있는 현장을 1개 이상 제정토록 권고하였다.

것이다. 그리고 행정서비스현장의 도입목적이 고객만족에 있다고 할 때 해당 서비스에 대하여 고객들이 어느 정도 만족하는지를 측정하는 것이 또 다른 한 방법이 될 것이다. 이는 고객만족도조사라 명명할 수 있을 것이다. 이하에서는 행정서비스현장 이행실태평가에 대한 내용만을 상세히 다루고자 한다(<그림 1> 참조).<sup>6)</sup>

<그림 1> 행정서비스현장 관련 평가의 종류



6) 그 이유는 서비스이행표준달성도평가를 정확히 하기 위해서는 모니터링(blind shop 또는 mystery shop)방법을 활용하여야 하며, 고객만족도조사는 설문조사를 하여야 한다. 이러한 조사를 통하여 평가하는 것이 바람직하나 비용·시간상의 한계가 있어 본 연구에서는 두 가지의 방법을 제외하고 이행실태평가만을 다루고자 한다.

## 2. 평가모형의 설계

### 1) 평가지표

행정서비스현장의 이행실태를 평가하기 위한 지표를 개발하기 위해서는 행정서비스현장의 제정과정, 실천과정, 사후관리과정에 대한 내용의 검토가 있어야 한다. 현장의 제정과정은 기 설명하였으므로 생략하고 실천부문과 사후관리부문을 살펴보면 다음과 같다. 실천부문에서는 먼저 현장의 실천을 위한 법적 강제력의 확보가 필요한바, 훈령이나 조례의 제정이 있어야 한다. 그 다음은 공무원의 의식을 전환하기 위한 다양한 교육이 있어야 할 것이며, 다양한 홍보방안을 통하여 고객들에게 현장제정사실을 홍보하여야 한다. 다음으로는 현장에서 제시한 다양한 기준들을 실천하기 위한 제도와 환경 등을 개선하여 현장에서 제시한 다양한 약속들을 이행하기 위하여 노력하여야 한다. 이를 위해서는 일정한 예산이 확보되어야 할 것이다.

이러한 과정을 통하여 현장을 실천한 후에는 실천결과에 대한 평가과정이 수반되어야 한다. 평가를 하였으면, 그 다음으로는 평가결과를 토대로 현장제정부서간 경쟁을 도모하기 위하여 적절한 인센티브가 제도화되어 있어야 한다. 또한 평가결과는 그 동안의 실천노력이므로 고객들에게 공개하여야 하며 이때 평가결과 미흡한 부분이 발견되었을 경우 향후 개선책들에 대한 내용을 포함하여야 한다.<sup>7)</sup>

행정서비스현장의 이행실태평가에서는 이러한 내용들이 모두 포함되어야 하는바, 본 연구에서는 이러한 제반 내용들을 포함할 수 있는 지표를 개발하고자 하였으며 분석결과의 객관성확보를 위하여 정량적인 지표를 중심으로 개발하였다(<표 2> 참조).

### 2) 평가지표의 점수화방법

이행실태의 평가는 서면조사가 원칙이 되어야 할 것이다. 서면조사의 방법은 위에서 제시한 지표들에 대한 상세한 매뉴얼을 작성한 후 실적을 평가하도록 하여야 할 것이다. 평가지표별 배점은 관련분야 전문가 10인을 대상으로 조사 한 후 부여하였

7) 상세한 내용은 라휘문의, 「행정서비스현장 어떻게 실천하여야 하는가」, 한국지방행정연구원, 2000. 3을 참조하기 바람.

<표 2> 행정서비스현장 이행실태 평가지표

지 표		세 부 지 표	배 점
제 정 부 문 (30점)	현장제정 7대 기본원칙의 충족실적(20점)	서비스구체성의 원칙 충족 여부	5
		최고수준서비스제공의 원칙 충족 여부	2
		시정 및 보상조치명확화의 원칙 충족 여부	2
		고객참여의 원칙 충족 여부	5
		체계적 정보제공의 원칙 충족 여부	2
		비용편익형량의 원칙 충족 여부	1
		고객중심의 원칙 충족 여부	3
	공무원 의견 수렴실적 (5점)	공무원의 의견수렴 실적	3
		의견수렴결과 반영 실적	2
	심의위원회 구성실적(5점)	심의위원회 구성 실적	2
구성의 적절성 여부		2	
		의견반영실적	1
실 천 부 문 (45점)	훈령의 제정 실적(10점)	훈령의 제정 실적	5
		서비스현장의 제정과정에 대한 내용 포함 실적	2
		서비스현장의 효율적 운영을 담보하는 내용의 포함 실적	3
	대고객 홍보실적(20점)	관보게재실적	2
		선포식실적	2
		책자발간실적	2
		현장부착실적	2
		신문홍보실적	2
		홈페이지구축 실적	2
		토론회(WORKSHOP)개최 실적	2
	기타(건당 2점)	6	
	공무원 서비스마인드 제고를 위한 교육실적(5점)	내부강사 교육실적	2
		외부강사 교육실적	3
	질 높은 서비스제공을 위한 제도 및 환경개선 실적(5점)	제도개선실적	3
환경개선실적		2	
현장의 효율적 운영을 위한 예산지출실적(5점)	예산지출 실적	5	
사 후 관 리 부 문 (25점)	서비스이행기준달성도 평가실적(8점)	서비스이행기준달성도 평가실적	3
		서비스이행기준 준수실적	5
	고객만족도 측정과 결과공표 실적(5점)	고객만족도 조사실적	2
		결과공표실적	2
	우수부서·직원에 대한 인센티브부여 실적(5점)	서비스이행기준의 제시내용과 일치도	1
		부서에 대한 인센티브부여 실적	3
	평가결과 환류실적(5점)	우수 직원에 대한 인센티브부여 실적	2
		평가결과 환류실적	5
확대·개정을 위한 심의위원회 개최실적 (2점)	심의위원회 개최 실적	2	

으며, 그 결과는 <표 2>와 같다.<sup>8)</sup> <표 2>의 지표는 다음과 같은 조작화 방법에 의하

8) 지표별 배점을 부여하기 위해서는 다수의 전문가와 실무자를 대상으로 하여야 하나 행정서비스현장이 시행초기인 점을 고려할 때 이 분야의 전문가가 현재까지는 그리 많지 않은 것으로 판단되어 10명(실무자 5인, 학자 5인)만을 기준으로 하였다. 현장평가모형의 개발을 위한 절차는 5인의 학계인사와 행정자치부 등 관련공무원 5인의 공동작업으로 만들어졌다. 평가지표의 구성체계는 먼저 학계인사 5인이 영국의 차터마크평가 등을 참조하여 우리나라의 현장운동과정을 토대로 각자 평가구성요소를 작성한 뒤 수차례 걸친 논의를 통하여 평가체

여 점수를 배점하였다. 먼저 제정부문에서 서비스구체성의 원칙의 충족여부는 계량화된 서비스이행기준의 수, 최고수준서비스제공의 원칙 충족여부는 법정처리기한을 초과한 이행기준의 수, 시정 및 조상조치 명확화의 원칙충족여부는 시정 및 보상조치에 대한 내용여부와 구체성, 고객참여원칙의 충족여부는 고객의 의견수렴여부 및 의견제시장치의 마련여부, 체계적 정보제공의 원칙 충족여부는 정보제공의 약속여부, 고객중심의 원칙충족여부는 고객입장에 대한 고려여부를 판단하여 점수를 부여하였고, 비용편익형량의 원칙은 서비스를 제공하되 제공방법에 있어 다수의 비용이 수반되는 경우 감점하는 방식에 의하여 점수를 배점하였다. 한편 공무원의 의견수렴실적은 의견수렴여부와 반영정도, 심의위원회 구성실적은 심의위원회 구성여부와 고객대표의 배정정도를 기준으로 하였다.

둘째, 실천부문에서 훈령의 제정실적은 훈령제정여부와 필수내용의 포함여부를 기준으로 하였고, 대국민 홍보의 경우 관보게재, 선포식, 책자발간, 언론홍보, 홈페이지내 제시, 기타 홍보방식의 사용여부에 따라 배점하였다. 다음 교육실적은 내부강사에 의한 교육과 외부강사에 의한 교육으로 구분하여 배점하였으며, 질 높은 서비스 제공을 위한 제도 및 환경개선과 관련해서는 반송용우편엽서제의 활용여부와 기타의 특수시책여부를, 그리고 예산지출실적은 만족도조사비, 책자발간비, 인센티브부여비, 보상비 등이 행정서비스현장의 운영을 위하여 필요한 바, 이에 대한 책정여부를 기준으로 하였다.

셋째, 사후관리부문에서 서비스이행기준달성도 평가실적은 평가여부와 평가방법, 서비스이행기준의 준수실적은 평가자가 직접 체크리스트에 의하여 평가 한 후 5점을 배점하였다. 고객만족도조사실적 역시 조사여부와 방법에 따라 차등배점하였다. 그

---

계에 대한 지표구성을 1차 합의하였다. 다음 중앙부처(행정자치부) 및 지방자치단체 관련공무원이 참석한 가운데 지표의 적용가능성에 대한 논의를 통하여 ① 평가를 위한 자료획득의 가능성, ② 행정기관간 비교평가의 형평성에 초점을 두고 평가지표를 최종적으로 도출해 냈다. 다음 각 지표의 배점은 평가모형의 단계별 중요성, 평가지표간 경중 등에 대한 논의를 통하여 평가지표의 배점을 조정한 후 합의하는 방식을 사용하였다. 한편 본 연구대상에 대한 점수화는 연구진이 배점기준에 따라 점수를 부여하고 이를 평균하는 방법을 취하였다.

시행초기에는 현장의 제정이 중심이므로 높은 점수를 부여하고 실천부문이 그 다음으로 높은 점수 그리고 사후관리부문에 가장 적은 점수를 배점하는 것이 타당할 것으로 보이나 정착되었을 경우에는 제정부문에 대한 점수를 대폭 낮추고 실천부문과 사후관리부문에 높은 점수를 부여할 수 있도록 운영하여야 할 것이다.

리고 평가후 그 결과의 공표여부와 방법에 의하여 결과공표실적을 점수화하였고, 이러한 평가결과를 토대로 부서간·개인간 인센티브의 부여정도에 따라 점수를 부여하였으며, 평가결과 드러난 미흡한 부분에 대한 향후의 개선책 마련여부, 평가결과를 토대로 현장의 개정을 위한 심의위원회의 개최여부에 따라 평가결과환류실적과 심의위원회 개최실적점수를 부여하였다.

#### IV. 경험적 분석과 정책방향

##### 1. 경험적 분석결과

###### 1) 분석대상 및 자료수집방법

본 연구에서는 <표 3>에서 제시하는 바와 같은 16개 광역자치단체를 대상으로 하였다. 본 연구를 수행하기 위한 자료는 2000년 2월 28일부터 3월 11일까지 약 13일 동안 16개 기관을 방문하여 수집하였다. 자료수집방법은 현장제정부서 실무자와의 면접, 내부자료(공문서)의 분석 등을 활용하였다.

<표 3> 분석대상기관 및 행정서비스현장

기 관 명	현 장 명	기 관 명	현 장 명
서울특별시	상수도서비스현장	강 원 도	민원서비스현장
부산광역시	상수도서비스현장	충청북도	민원행정서비스현장
대구광역시	상수도서비스현장	충청남도	행정서비스현장
인천광역시	상수도서비스현장	전라북도	민원행정서비스현장
광주광역시	상수도서비스현장	전라남도	민원행정서비스현장
대전광역시	민원행정서비스현장	경상북도	환경행정서비스현장
울산광역시	민원행정서비스현장	경상남도	행정민원서비스현장
경 기 도	민원행정서비스현장	제 주 도	보건환경행정서비스현장



## 2) 평가결과

## (1) 제정부문

행정서비스헌장의 제정부문은 3개 지표, 12개 세부지표를 가지고 총 30점을 배점하여 평가하였으며 그 결과는 <표 4>와 같다. <표 4>에 의할 경우 제정부문에 대한 평가점수는 총 30점 만점에 평균 21.8점을 받은 것으로 나타났으며 이는 72.8%를 달성한 것으로 볼 수 있다.<sup>9)</sup> 특별·광역시·도가 도에 비하여 0.8점이 높은 것으로 나타나 큰 차이를 보인다고 볼 수는 없을 것이다.

&lt;표 4&gt; 행정서비스헌장 제정부문에 대한 평가결과

평 가 기 준			평 가 결 과					
			특별·광역시		도		전체	
지 표	세부평가지표	배점	평균	달성도	평균	달성도	평균	달성도
헌장제정 7대 기본원칙 총족(20점)	서비스구체성의 원칙충족여부	5	2.5	50.9	2.8	56.7	2.7	54.1
	최고수준서비스제공원칙충족여부	2	1.8	91.4	1.5	77.2	1.7	83.4
	시정 및 보상조치명확화 원칙 충족여부	2	1.7	85.7	2.0	100	1.9	93.8
	고객참여원칙충족여부	5	4.1	82.9	3.9	77.8	4.0	80.0
	정보제공원칙 충족여부	2	1.1	57.1	1.7	83.3	1.4	71.9
	비용편익형량원칙충족여부	1	0.9	85.7	0.8	77.8	0.8	81.3
	고객중심원칙충족여부	3	2.7	90.5	2.2	74.1	2.4	81.3
공무원의견수렴 실적(5점)	공무원의견수렴실적	3	1.5	51	1.5	50.4	1.5	50.6
	의견수렴결과반영실적	2	1.0	48.6	0.7	33.9	0.8	40.3
심의위원의 구성운영실적 (5점)	현장심의위원회 구성실적	2	2.0	100	1.8	88.9	1.9	93.8
	현장심의위원회 구성의 적절성	2	2.0	100	1.7	83.3	1.8	90.6
	현장심의위원회 의견반영실적	1	0.9	85.7	0.9	88.9	0.9	87.5
소 계		30	22.3	74.3	21.5	71.5	21.8	72.8

9) [달성도 = (평균 × 100)/각 지표별 배점]의 산식에 의하여 계산하였다. 이 산식의 의미는 지표별 배점에 대하여 몇 %를 충족시키고 있는가를 계산한 것이다.

분석결과 특히 문제점으로 드러난 것은 서비스를 공급하는 공무원의 의견을 수렴하고 이를 서비스이행표준에 반영하는 것과 관련된 실적이 각각 50.6%, 40.3%로 나타났다는 것이다. 서비스를 공급하는 공무원의 의견이 반영되지 않을 경우 지나치게 서비스이행표준이 높게 설정되어 이행이 불가능하게 되기 때문에 심각한 문제를 초래할 가능성이 있다. 또한 서비스구체성의 원칙에 대한 충족여부에 대한 내용 역시 54.1%로 나타나 큰 문제라고 볼 수 있다. 서비스이행표준이 구체화되어 있지 않을 경우 실천을 위한 준거기준이 없게되어 실천력확보에 문제가 있다고 할 수 있다.

## (2) 실천부문

행정서비스현장의 실천부문은 총45점을 배점하여 5개 지표, 16개 세부지표를 가지고 평가하였으며 그 결과는 <표 5>와 같다. 평가결과 실천부문에 배점된 총 45점 중에서 평균 32.4점을 받은 것으로 나타났다. 이는 약 72.0%를 달성한 것이라 볼 수 있을 것이다. 특별·광역시에 비하여 도가 약 2점 정도 높은 점수를 받은 것으로 나타난다. 특히 문제가 되는 것은 조례·규칙의 제정, 홍보를 위한 토론회·워크숍 등의 개최실적이 매우 부족한 것으로 나타났다. 현장의 실천을 위해서는 법적인 강제력이 수반되어야 하기 때문에 조례나 규칙을 제정토록 하고 있다. 그러나 이에 대한 실적이 미비한 것으로 나타나 현장의 실천기반이 부족한 것으로 볼 수 있으며, 이는 고객만족행정구현을 위하여 도입한 현장제가 1회성에 그칠 가능성이 있다.

&lt;표 5&gt; 행정서비스현장 실천부문에 대한 평가결과

평 가 기 준			평 가 결 과					
			특별·광역시		도		전체	
지 표	세부평가지표	배점	평균	달성도	평균	달성도	평균	달성도
조례·규칙 제정운영(10점)	조례의 제정여부	5	2.3	45.7	3.3	66.7	2.9	57.5
	제정과정에 대한 내용	2	0.9	42.9	1.2	61.1	1.1	53.1
	운영과정에 대한 내용	3	1.3	42.9	1.8	59.3	1.6	52.1
대 고객홍보(5점)	관보게재	2	1.7	85.7	1.8	88.9	1.8	87.5
	선포식개최	2	1.0	50	1.7	83.3	1.4	68.8
	책자발간	2	2.0	100	1.9	94.4	1.9	96.9
	현장부착	2	1.9	92.9	1.7	83.3	1.8	87.5
	신문홍보	2	1.7	85.7	1.7	83.3	1.7	84.4
	홈페이지구축	2	2.0	100	2.0	100	2.0	100.0
	토론회, 워크샵개최	2	0.7	35.7	0.8	38.9	0.8	37.5
기타	6	5.4	90.5	4.9	81.5	5.1	85.4	
공무원 교육(5점)	내부강사교육	2	1.7	85	1.1	55	1.4	68.1
	외부강사교육	3	1.9	63.3	1.8	59.6	1.8	61.3
제도·환경개선(5점)	제도개선	3	2.3	76.2	2.1	70.4	2.2	72.9
	환경개선	2	1.6	78.6	1.8	88.9	1.7	84.4
예산집행(5점)	예산집행	5	3.0	60	3.8	75.6	3.4	68.8
소 계		45	31.3	69.6	33.2	73.8	32.4	72.0

또한 내부고객들과의 토론회 등을 통하여 현장에 대한 이해력을 높이고 실천을 다짐하고자 시행되어야 하는 토론회·워크샵 등의 실적이 미미한 것으로 나타나 실천력 확보에 문제가 있을 수 있다. 그리고 교육실적, 선포식 등에서도 문제가 있는 것으로 나타난다. 다행스러운 것은 홈페이지에 현장의 제정사실과 내용을 홍보하고 있을 뿐만 아니라 많은 책자를 발간하여 고객들에게 홍보하고 있다는 사실이다.

### (3) 사후관리부문

행정서비스현장 사후관리부문에는 전문가와 실무자들이 제시한 의견을 토대로 할 때 가장 적은 25점이 배점된다. 사후관리부문에서는 5개 지표, 9개 세부지표를 가지고 평가하였다(<표 6> 참조). 평가결과 총 25점 만점에 평균 14.1점을 받은 것으로 나타났으며 이는 56.3%를 실천한 것이라 볼 수 있다. 매우 미미한 노력을 기울이고 있음을 알 수 있다. 이는 행정서비스현장을 제정한 후 실천기간이 그리 길지 않았기

때문으로 판단되기는 하나 향후 행정서비스현장제의 정착과 관련하여 많은 노력이 있어야 할 것이다.

<표 6> 행정서비스현장 사후관리부문에 대한 평가결과

평 가 기 준			평 가 결 과					
			특별·광역시		도		전체	
지 표	세부평가지표	배점	평균	달성도	평균	달성도	평균	달성도
이행기준달성도(8점)	이행기준달성도 평가실적	3	1.9	61.9	1.6	51.9	1.7	56.3
	이행기준준수실적	5	4.3	85.7	3.6	71.1	3.9	77.5
고객만족도측정 및 결과공표(5점)	고객만족도조사 여부	2	1.7	85.7	1.8	88.9	1.8	87.5
	결과공표	2	1.4	71.4	0.9	44.4	1.1	56.3
인센티브부여실적 (5점)	이행기준과의 제시내용 일치도	1	0.0	0	0.4	44.4	0.3	25.0
	우수부서 인센티브부여	3	0.6	19	1.7	55.6	1.2	39.6
	우수직원 인센티브부여	2	1.4	71.4	1.1	55.6	1.3	62.5
평가결과환류실적 (5점)	평가결과 환류실적	5	1.4	28.6	3.0	60	2.3	46.3
현장확대·개정 심의위원회 개최(2점)	행정서비스현장 심의위원회 개최	2	0.3	14.3	0.9	44.4	0.6	31.3
소 계		25	13.0	52	14.9	59.6	14.1	56.3

## 2. 행정서비스현장제의 발전을 위한 정책방향

### 1) 행정서비스현장 제정부문의 개선방향

행정서비스현장의 제정부문에 있어 문제점으로 드러난 것은 공무원의 의견수렴실적과 수렴한 의견의 반영실적이 미미하다는 점, 그리고 서비스구체성이 원칙을 충족시키고 있지 못하다는 점 등이다. 행정서비스현장이 고객중심적으로 제정되어야 한다는 것은 주지의 사실이나 제정된 현장이 실천력을 확보하기 위해서는 서비스를 공급하는 공무원의 의견 역시 반영되어야 한다. 이는 고객에게 직접적으로 서비스를 제공하는 사람이 일선공무원들이라고 볼 때 서비스제공의 기준이 실천가능하고 적실성을 얻어야 한다는 사실에 근거한다. 의견수렴을 위한 방법으로는 여러 가지가 있을 수 있겠으나, 해당 전체 직원을 대상으로 한 설문조사방법이 방법상의 편리성, 시간·비용상의 문제를 고려할 때 우선 활용가능한 방안이 될 수 있을 것이다.<sup>10)</sup>

다음으로는 서비스이행표준이 구체적으로 작성되어 있지 않다는 것이다. 현재 우리나라의 학계나 공무원중 다수가 아직까지도 행정서비스의 구체화(수치화)에 대하여 거부감을 가지고 있는 것이 사실이다.<sup>11)</sup> 그러나 이러한 비판에도 불구하고 영국의 경우 기존 시민현장의 문제점중 하나로 구체성의 부족을 들고 이를 개선하기 위하여 1998년 기존의 시민현장을 수정보완하여 새로운 서비스프로그램으로 전환하였다는 점(Cabinet Office, 1999b: 7-8), 그리고 고객의 입장에서 구체화가 만족도를 제고시킨다는 연구결과가 있는 것처럼,<sup>12)</sup> 서비스기준의 구체화는 행정서비스현장의 주요한 특징 가운데 하나이다. 따라서 우리의 경우에도 행정서비스현장을 제정운영함에 있어 추상적인 서비스의 선언수준이 아니라 보다 구체화되어 그 서비스를 받는 고객이 서비스의 수준을 직접 가늠해 볼 수 있도록 하는 것이 필요하다.<sup>13)</sup>

## 2) 행정서비스현장 실천부문의 개선방안

실천부문에서 특히 미흡한 것으로 나타난 것은 조례·규칙의 제정, 홍보를 위한 토론회·워크샵 등의 개최실적이 미미하다는 것이다.

실천부문에서 무엇보다 먼저 고려되어야 할 것은 훈령제정을 통한 운영기반의 구축이다. 행정서비스현장은 행정서비스의 공급과 관련하여 고객의 권리 및 공무원의

10) 실제 행정서비스현장 제정과정에서 우수하다고 평가받은 기관의 경우 예외없이 이러한 방법을 활용하고 있다. 경기도 민원서비스현장의 경우 민원실 전직원 24명에게 설문조사를 실시하여 수렴된 의견의 83.3%가 현장제정에 반영되었으며, 전남 영암군 보건서비스현장의 경우 보건소 전직원 77명에게 설문조사를 하여 수렴된 의견의 88.3%를 현장내용에 반영한 바 있다(행정자치부, 2000: 42).

11) 필자들과 행정서비스현장에 대하여 논의를 벌인 학계인사중 다수가 서비스기준의 수치화가 하나의 형식성, 전시성 행정이 아니냐는 비판을 제기하였고, 면접을 한 일부 공무원들의 경우 서비스기준의 구체성이 갖는 공무원 행태의 지속성에 대하여 부담감을 갖는다고 토로한 바 있다.

12) Fyns Amt의 1993년도 연구에 의하면 병원환자에 대한 대기시간 제공여부를 통하여 동일시간에 대하여도 기준을 구체적으로 알고 있는 경우와 그렇지 않은 경우 시간에 대하여 느끼는 심리상태에 차이가 있음을 제시한 바 있다(Hjortdal & Schou, 1996: 93).

13) 구체성의 원칙은 서비스공급자인 공무원과 서비스수혜자인 고객간의 인식의 차이를 극복함으로써 고객만족 행정을 구현할 수 있기 때문에 필요하다. 예를 들면 행정서비스현장에 '즉시'라는 추상적인 용어를 사용할 경우 고객들과 공무원들간에 인식의 차이가 발생한다. 즉 공무원들은 '즉시'가 민원사무처리기준표에 의할 경우 '3시간'으로 규정되어 있기 때문에 3시간으로 인식하고 있으나 고객들중 '3시간'으로 인식하고 있는 사람은 거의 없을 것이다. 이러한 이유 때문에 고객만족도가 떨어질 수 있는 것이다.

의무를 명확히 인지케 하는 양자간에 성립되는 일종의 협약서라 할 수 있는데, 여기에는 그 이행을 위한 성실의 의무만이 명시되어 있을 뿐 강제적 구속력이 수반되는 것은 아니다. 따라서 행정서비스현장의 성공적 실천을 담보하기 위해서는 행정서비스현장의 제정을 위한 강제력과 실천 불이행을 제재하는 강제력이 수반될 필요가 있다. 전자는 당해 기관이 제공하는 행정서비스 중 행정서비스현장의 제정이 필요한 분야를 조례 등으로 규정함으로써 그 구속력을 갖게 하는 것이며, 후자는 행정서비스현장의 운영에 필요한 조건들이 반드시 추진될 수 있도록 조례 등에 명기함으로써 그 구속력을 확보하는 것이다. 이와 같이 행정서비스현장과 관련된 조례의 제정은 행정서비스현장의 제정 및 실천을 위한 당해 기관의 적극적 의지를 공개적으로 천명하는 것뿐만 아니라 행정서비스현장의 지속적 개선을 위한 구체적 준거로서도 기능하게 된다.

또한 행정서비스현장을 대외적으로는 고객에게 대내적으로는 공무원 개개인이 충분히 인지할 수 있도록 다양한 방법을 통하여 홍보를 강화하여야 한다. 앞의 분석결과를 보면 외부 고객을 위한 홍보에는 많은 노력을 기울이고 있으나 내부 고객들에 대한 홍보방법인 토론회, 워크샵 등은 미미한 것으로 나타났다. 이러한 사실은 서비스를 공급하여야 하는 공무원들이 현장의 제정사실과 내용을 알지 못하여 제대로 서비스를 제공할 수 없다는 문제점을 드러낼 것이다. 대내적인 현장홍보방안으로는 항상 공무원이 가까이서 접할 수 있는 개인장비를 이용하는 방법<sup>14)</sup>과 일정한 시간을 지정하여 현장의 내용을 강제로 인지토록 하는 방법<sup>15)</sup> 등을 활용할 수 있을 것이다.

### 3) 행정서비스현장 사후관리부문에 대한 개선방안

행정서비스현장의 사후관리부문은 일반적으로 서비스이행에 대한 조사, 고객만족도조사와 그 결과의 환류 그리고 인센티브 등으로 구성된다. 평가결과 전반적으로 미흡한 것으로 나타났으며, 그 이유는 평가시기의 미도래때문으로 판단된다. 향후 이러한 사후관리부문에 관심을 가져야 할 것이며, 이 경우 다음과 같은 방법들을 고

14) 이러한 예로는 서울특별시 영등포구청이 사용한 컴퓨터 스크린세이버 방법(현장내용으로 스크린세이버 구축), 전남 영암군청이 사용한 폭이 넓은 자의 측면에 현장내용을 요약하여 명기하는 방법 등이 있다.

15) 이러한 예로는 조달청, 광주시 서구와 전남 영암군 등에서 시행하고 있는 일과시간전 현장의 낭독, 충남 예산군에서 실시하고 있는 일과 전후 고객감동을 위한 '다짐의 시간' 등을 들 수 있다(행정자치부, 2000: 45).

려할 수 있을 것이다. 먼저 서비스이행표준달성도평가의 경우 모니터링이 최상의 방법이 될 것이나 비용상의 문제가 있다고 할 경우 서비스이행표준의 내용에 따라 고객만족도조사의 설문지, 실사, 그리고 서류에 의하여 평가할 수 있도록 재구성하는 방법을 고려할 수 있을 것이다.

고객만족도조사는 행정서비스현장에서 제시한 다양한 약속들에 대한 고객들의 만족도를 측정하는 것이다. 행정서비스현장과 관련한 고객만족도조사는 통상적으로 이루어지고 있는 민원만족도조사의 설문지와는 차별화가 되어야 할 것이다. 즉 민원만족도조사의 핵심적인 내용중에 일부는 포함하되 주요 내용은 행정서비스현장 이행표준의 내용을 실천한 결과 나타난 만족도를 파악할 수 있도록 설문지를 구성하여야 할 것이다. 이러한 조사가 이루어진 후에는 그 결과를 행정서비스현장에서 제시한 곳에 반드시 공표할 수 있도록 하여야 할 것이며, 미흡한 부분이 발견될 경우 그에 대한 조치계획도 아울러 공개하여야 할 것이다. 마지막으로 경쟁력을 유발하여 고객만족행정을 구현하고자 할 경우 인센티브부여노력 등이 있어야 할 것이다.

## V. 결론

행정서비스현장제가 고객만족행정구현노력의 일환으로 1998년 6월 우리나라에 도입된지 약 2년여의 시간이 흘렀지만 이 분야에 대한 연구는 그리 활발히 진행되지 못하였다. 그 결과 행정서비스현장제가 도입된 후 어디로 가고 있는지에 대한 방향탐색은 물론, 어디로 가야하는지에 대한 정책적인 제언 역시 부재한 것이 사실이었다. 이러한 배경하에서 본 연구는 행정서비스현장제의 추진과정속에서 나타난 제반 문제점들을 평가하고 이에 대한 개선방향을 제시하고자 하는 연구목적을 가지고 수행되었다.

평가결과를 토대로 몇 가지의 개선방향을 설정하여 제시하였다. 이외에도 다양한 노력이 필요한 바, 여기에서는 행정서비스현장이 조기에 정착될 수 있도록 하기 위해서 필요하다고 판단되는 행정서비스현장제 총괄부처의 역할에 대하여 몇 가지의 제

언을 하고자 한다.

첫째, 행정자치부는 현재 대통령훈령으로 추진되고 있는 행정서비스현장제가 법적인 근거를 두고 운영할 수 있도록 법제화방안에 대한 노력이 있어야 할 것이다. 둘째, 현재 행정서비스현장제가 기획예산처와 행정자치부로 분리되어 운영되고 있는 바, 이를 통합하여 추진할 수 있도록 노력하여야 할 것이다. 셋째, 현장제정기관별로 행정서비스현장제에 대한 홍보노력을 기울이고 있으나 이 역시 한계를 가지고 있는 것으로 보인다. 따라서 중앙정부차원에서 대대적인 홍보노력이 있어야 할 것으로 보인다. 이러한 논의의 배경에는 국민연금, 의약분업 등과 관련한 홍보로 인하여 전 국민이 그 사실을 인지하고 있다는 현상으로부터 그 중요성을 도출할 수 있을 것이다.



## 【참고문헌】

- 고숙희 外, 「미래의 국정관리」, 법문사, 1998.
- 권오철, 「외국지방자치단체의 행정개혁 사례분석」, 한국지방행정연구원, 1997.
- 권혜수, “한국 지방자치단체의 경영화에 대한 비판적 고찰,” 「한국사회와 행정연구」, 8(1), 1997
- 김판석, “관리혁신과 행태변화를 통한 새로운 행정개혁의 방향모색.” 「한국행정학보」, 28(3). 1994.
- 라휘문, 「행정서비스현장, 어떻게 만들어야 하는가」, 한국지방행정연구원, 1999.
- 라휘문 外, 「행정서비스현장, 어떻게 실천하여야 하는가」, 한국지방행정연구원, 2000.
- 라휘문 · 권오철, “행정서비스현장제의 발전을 위한 정책방향의 모색,” 「한국정책학회보」, 9(1), 2000.
- 박세정 · 박통희 · 유홍림, “고객지향적 정부 어떻게 구축할 것인가.” 「고객지향적 정부 구축을 위한 민관합동 대토론회 자료집」, 1996.
- 박영호(역), 「공공부문, 개혁은 가능한가: 영국의 경험에서 배운다」, 오름시스템, 1996.
- 박중훈 · 김판석, 「행정서비스 종합대책의 구상(I): 공공기관의 고객만족도 평가지표 개발」, 한국행정연구원. 1996.
- 박천오, “고객지향적 행정: 실천상의 의문점과 한국관료의 시각에 관한 탐색적 연구.” 「한국행정학보」, 31(2). 1997.
- 이종범. “고객지향적 정부의 이념과 가치.” 「고객지향적 정부구축을 위한 민관합동 대 토론회 자료집」, 1996.
- 주재연 · 정운수, “행정서비스현장제의 정착을 위한 정책방향.” 「한국행정학보」, 2000.
- 하혜수, 「고객지향적 행정서비스를 위한 시민현장제도에 관한 연구」, 경기개발연구원, 1999.

- Cabinet Office, *How to apply for a Charter Mark 2000*. 1999a.
- Cabinet Office, *Service First : the new charter programme*. 1999b.
- Frederickson, H. George, "Total Quality Politics: TQP," Jonathan P. West(ed.), *Quality Management Today: What Local Government Need To Know*, Washington D.C.: ICMA, 1995.
- Hjortdal, H. & B. Schou, "Informing Clients : the role of public service standards statements," in OECD, *Responsive Government : Service Quality Initiatives*, OECD. 1996.
- Jensen. M. anf W. Mecking, "Theory of the firm: Managerial Behavior, Agency costs, and Ownership Structure," *Journal of Financial Economics*, 1976.
- Lewis, Norman, "The Citizen's Charter and Next Steps: A New Way of Governing?" *The Political Quarterly*, Jul/Sep, 1993.
- Minogue, M., C. Polidano & D. Hulme, *Beyond the New Public Management*, Edward Elgar, 1998.
- Pirie, Madsen, *Blueprint for a Revolution*. London: Adam Smith Institute, 1992.
- Shand, D. & M. Amberg, "Background Paper," in OECD, *Responsive Government : Service Quality Initiatives*, OECD, 1996.