

기초자치단체 공공서비스의 고객중심성에 관한 연구

— 행정서비스헌장 고객평가를 중심으로 —

Customer-centeredness in Korean Local Governments:

An Analysis of the Customer Evaluation of the Public Service Charters

주 재 현*

Joo, Jaehyun

< 목 차 >

- I. 서 론
- II. 행정의 고객중심성과 행정서비스헌장제도
- III. 기초자치단체 공공서비스의 고객중심성 분석
- IV. 결 론

최근 들어 공공서비스 제공에 대한 수요자 중심적(고객중심적) 접근이 행정분석의 주된 흐름을 형성하고 있다. 그러나 공공서비스의 고객중심적 접근에 대한 다수의 기존 논의는 공공기관의 고객지향성 차원(고객만족도 조사 중심)에서 이루어지는 한계를 보이고 있다. 이 연구는 공공서비스의 고객중심적 접근에 있어 그 중요성에 비해 그간 상대적으로 조명을 받지 못했던 '고객의 힘' 차원을 분석과 논의의 전면에 자리매김하고 있다. 행정서비스헌장 고객평가결과(2003년도)에 대한 이차분석(secondary analysis)으로 수행된 이 연구는 우리나라 기초자치단체 수준에서 행해지는 공공서비스의 고객중심성에 대해 분석한다. 연구의 결과는 우리나라 기초자치단체들이 고객지향성 면에서 단 기간 내에 상당한 성과를 보이고 있음에도 불구하고, 고객의 힘 차원에서는 아직 적절한 관심과 노력을 기하고 있지 못함을 보여준다. 그러나 분석결과는 동시에 고객의 힘 차원에 대한 관심과 이해를 갖춘 기초자치단체들의 수가 늘어나고 있으며, 고객의 힘 차원과 기관의 고객지향성 차원이 상호 지지관계를 형성할 수 있는 가능성을 보여준다.

* 명지대학교 행정학과

□ 주제어: 고객중심, 고객지향, 고객의 힘, 행정서비스현장 고객평가, 기초자치단체

The user-centered (or customer-centered) approach has become a current fashion of administrative analysis. However, most existing studies of user-centered public services have limitations in that those studies focus on the public organizations' customer orientation. This study brings another dimension of customer-centeredness—customer power—to the fore of academic analyses and discussions. By conducting a secondary analysis of the customer evaluation results of the Public Service Charters, this study shows that Korean local governments failed to pay proper attention to customer power, although they performed relatively well in terms of customer orientation.

□ Key words: customer-centeredness, customer orientation, customer power, Public Service Charters, local government

I. 서론

1980년대 이래 구미제국에서 시작되어 전 세계적으로 전개되고 있는 행정개혁운동은 공공 부문에서 경제적 능률성을 높이려는 노력을 중심으로 하고 있다. 이러한 행정개혁의 신조류는 이전의 전통적 행정과는 달리 관료제적 절차보다는 결과의 중요성을 강조하는 특징을 보인다(Aucoin, 1990; Hood, 1994: 128-132). 결과와 능률성에 대한 강조는 공공부문보다 더 능률적으로 작동하고 있다고 여겨지는 민간부문에서 개발된 관리기법들이 공공부문으로 유입되게 하는 효과를 발생시켰으며, 그 결과 공공부문과 민간부문간에 존재하던 경계가 약화되는 현상이 나타나게 되었다. 많은 정부들이 경제적 능률성을 증진시키기 위해 공공조직의 효율성 진단, 민영화, 민간위탁, 책임운영기관, 경쟁입찰에 의한 공공서비스 제공주체 선정 등의 다양한 조치를 도입·시행하고 있다.

그런데, 결과지향적인 행정개혁을 능률성 증진으로 해석하는 조류가 보편성을 획득해가는 과정에서 결과 지향적 행정을 다소 달리 해석하는 또 하나의 조류가 나타났다. 이 두 번째 조류는 공공서비스의 질적 향상(quality improvement)과 이를 달성하는 방편으로서의 고객참여(customer involvement)를 강조한다는 점에서 첫 번째 조류와 구별된다. 이 두 번째 조류는

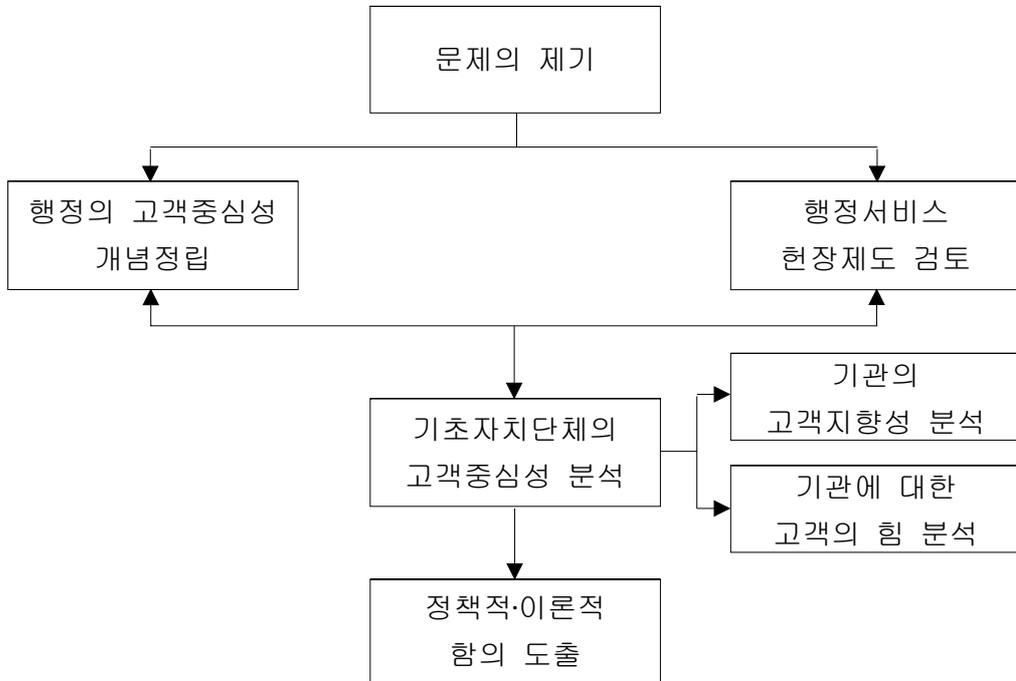
대체로 1990년대부터 주목받기 시작했는데, 이 기간 동안 정부개혁에 있어서 ‘비용에 상응하는 가치제공’(value for money)과 ‘고객최우선’(putting customer first) 등의 개념이 정부개혁의 유행어가 되었다. 이러한 맥락에서, 공공부문에서 높은 수준의 서비스 제공을 모색하기 위해 영국의 ‘시민헌장제도’(citizen’s charter)나 미국의 ‘고객서비스기준’(customer service standards)과 같은 새로운 정책방안들이 도입되게 되었다(Doern, 1993; NPR, 1994; Duggett, 1998; Halachmi, 2000; Bovaird and Loffler, 2003).

우리나라에서도 이러한 추세에 발맞춰서 1990년대 중반에 들어 ‘고객지향적 행정’ 개념을 중심으로 한 행정개혁 논의가 나타났다(김판석, 1994; 이종범, 1996; 박세정 외, 1996; 박중훈·김판석, 1996; 박천오, 1997). 이러한 논의는 사용자 중심의 공공서비스 제공이 필요하다는 인식을 행정부 내·외에 확산시켰고, 이는 김대중 정부의 행정서비스헌장제도 도입을 가능하게 한 배경을 형성했다. 김대중 정부는 1998년 6월 ‘행정서비스헌장제정지침’의 공표와 더불어 공공서비스의 질적 수준 향상을 주요 목표로 하는 행정서비스헌장제도를 도입하였으며, 이 제도는 김대중 및 노무현 정부 기간동안 중앙 및 지방정부를 대상으로 꾸준히 확장되어 2005년 현재 10,709개의 헌장이 제정·운영되고 있다(조석주 외, 2005: 1).¹⁾

우리나라의 행정서비스헌장제도는 영국의 시민헌장제도를 기본 모델로 해서 출범하였으며, 영국의 시민헌장제도는 사용자 중심적인 공공서비스 제공을 위한 대표적 제도의 하나로 인정되고 있다. 따라서 우리나라의 행정서비스헌장제도 역시 ‘고객중심적(customer-centred) 행정’을 추진하기 위한 핵심적 정책수단의 하나라고 할 것이다. 이러한 맥락에서 본 연구는, 기초자치단체를 대상으로, 행정서비스헌장에 대한 고객평가를 통해서 공공서비스 제공의 고객중심성을 분석하는 것을 그 목적으로 한다. 아래의 2장에서는 먼저 Skelcher의 논의를 토대로 행정의 고객중심성에 대해 검토한 후, 행정서비스헌장제도의 개요를 정리한다. 3장에서는 공공서비스 제공의 고객중심성을 분석하고, 마지막으로 4장에서 분석결과를 정리하고 그 정책적·이론적 함의에 대해 토론한다. 이러한 연구의 흐름을 도식화하면 <그림 1>과 같다.

1) 공무원들을 대상으로 한 설문조사에서, 김대중 정부에서 시행된 여러 행정개혁 조치 중에서 행정서비스헌장제도는 공무원들로부터 비교적 긍정적인 평가를 받은 바 있다(박천오, 2002); ‘참여정부’에서는 행정서비스헌장제도를 보완하는 서비스 스탠다드제도가 시도되고 있다. 서비스 스탠다드제도는 개별기관 수준에서의 고객권리와 직원의 의무를 명확히 규정하는 것을 넘어서서, 성과목표치 및 성과측정메커니즘이 포함되는 성과관리체제의 관리적 요소를 강화시킨 특성을 지닌 제도이다.

<그림 1> 연구의 흐름도



II. 행정의 고객중심성과 행정서비스현장제도

1. 행정의 고객중심성

공공서비스의 공급에 있어 종래의 주된 접근법은 서비스 사용자인 시민 또는 주민이 아니라 서비스의 공급자인 공공관료제에 그 초점을 맞추고 있다. 즉 공공서비스를 제공하기 위해 어떤 이들을 공무원으로 채용하여 어떤 조직구조를 갖추고 어떤 규정을 설정하여 운영할 것인가에 관심이 집중되어 있었다. 그러나 이와 대조되는 또 다른 접근법은 공급자가 아닌 사용자/소비자에 초점을 맞춘다. 이 접근법에 따르면, 공공서비스의 사용자는 적극적·소극적인 방법을 통해 자신의 선호를 표시하며, 공공서비스의 생산자는 소비자의 선호를 충족시키는 정도에 따라 평가받아야 한다는 것이다. 즉 공공서비스 생산자는 소비자가 원하는 것이 무엇

인지를 파악하여 서비스의 양과 질을 결정하고 이에 따라 생산해야 한다는 것으로서, 생산되고 공급되는 공공서비스에 대해 소비자들이 주권을 지니고 있으며, 민간부문 시장에서의 소비자와 마찬가지로 공공부문에서도 서비스의 사용자인 시민/주민은 '고객'으로 여겨져야 한다는 것이다. 이러한 후자의 접근법은 '고객중심적 접근'(customer-centered approach)으로 명명될 수 있으며, 서론에서 논의한 공공서비스의 질적 향상을 위한 노력들 - 영국의 '시민헌장', 미국의 '고객서비스기준', 우리나라의 '행정서비스헌장' 등 - 은 바로 이 고객중심적 접근에 기반을 두고 있다.²⁾

한 가지 주의를 기울여야 할 점은 '고객'(customer)이라는 용어가 공공서비스의 직접적인 사용자에게만 한정되지는 않는다는 것이다. 고객은 직접적인 서비스 사용자, 공공기관 활동으로부터 직접적 또는 간접적인 영향을 받는 이들(recipients), 공공기관 활동 또는 비활동에 의해 편익을 얻거나 피해를 입는 이들, 그리고 위의 범주에 해당되지는 않으나 공공서비스의 생산과 제공에 이해관계가 있는 이들을 말한다(Skelcher, 1992: 9). 요컨대 고객은 공공서비스와 관련된 시민/주민을 포괄적으로 가리킨다. 시민/주민을 고객으로 보고 이 점에 기초하여 공공서비스의 질적 개선을 추구하기 위해서는 다음의 두 가지 입장을 받아들여야 한다. 첫째, 공공서비스는 공공조직의 선호와 취향이 아니라 고객의 욕구(needs)를 충족시키기 위한 것이다. 둘째, 공공기관은 여러 가능한 선택지들 중에서 선택을 함에 있어 시민/주민 - 즉 고객 - 의 참여(involvement)를 극대화하고자 노력해야 한다(Skelcher, 1992: 11).

Skelcher(1992: 11-15)는 행정서비스의 질(service quality)을 구성하는 네 가지 요소 - 서비스의 특징, 고객과의 관계, 서비스 환경, 고객의 힘 - 를 제시한 후, 각 요소를 평가할 수 있는 고객범주들(customer criteria)을 제시하고 있다. 행정서비스 품질의 구성요소와 각 요소별 고객범주들은 아래의 <표 1>과 같다.

2) 기존 연구들에서는 일반적으로 '고객지향성(customer-orientation)'이라는 개념이 사용되었으나, 본 논문은 '고객중심성(customer-centeredness)'이라는 개념을 사용한다. 고객중심성은 후술할 Skecher의 '기관의 고객지향성'과 '고객의 힘'의 두 차원을 포괄하는 상위개념이다.

〈표 1〉 행정서비스 품질의 구성요소와 요소별 고객범주

구성요소	고객범주	고객범주 설명
서비스의 특성	고객욕구 충족성	공공기관이 고객이 원하는 서비스를 제공하고 있는가?
	서비스의 수준	서비스가 합당한 수준에서 제공되고 있는가?
	서비스의 적시성	서비스가 적절한 시간에 제공되고 있는가?
	서비스의 신뢰성	서비스가 정확하고, 믿을만하고, 일관성이 있는가?
	정보제공	서비스에 대한 정보가 적절한 방식으로 제공되고 있는가?
	서비스의 형평성	같은 조건의 고객들이 동일한 수준의 서비스를 받고 있는가?
	서비스의 효과	부작용 없이 서비스의 목적이 달성되고 있는가?
고객과의 관계	공무원의 친절성	공무원이 친절하며, 고객을 각각의 개인으로 취급하고 있는가?
	공무원의 대응성	공무원이 고객의 욕구에 대해 대응성을 보이는가?
	공무원의 능력	공무원이 서비스 전달에 필요한 지식과 기술을 지니고 있는가?
	의사소통	공무원이 고객의 의견을 경청하고, 최신정보를 제공하는가?
	안전성	고객이 위험에 처하지 않도록 하고 있는가?
	공무원에 대한 신뢰도	고객이 공무원을 믿을만하고 진실하다고 여기는가?
서비스 환경	건물, 공무원, 설비의 외관	건물, 공무원, 설비의 외관이 단정한가?
	서비스에의 접근성	지리적인 면에서 고객이 서비스에 접근하는 것이 용이한가?
	장비의 작동성	장비들이 적절하게 작동하고 있는가?
고객의 힘	고객권리의 명시	고객들이 동의한 고객의 권한이 명시적으로 표현되어 있는가?
	고객참여 권한	고객이 정책과 서비스에 효과적인 영향을 행사할 권한과 기회를 지니고 있는가?
	고객의 선택권	고객이 서비스의 특성, 수준, 출처에 대한 선택권을 지니는가?
	고객의 시정요구	부적절한 서비스, 수준미달의 서비스를 정부에 알릴 수단과 이를 시정할 수단을 고객이 지니고 있는가?

출처: Skelcher(1992: 14).

행정서비스의 품질과 행정의 고객지향성을 연결지어 연구하고 있는 국내외의 많은 연구들이 서비스의 환경, 고객과의 관계, 그리고 서비스의 특성을 주된 연구대상으로 하고 있는 반면, Skelcher의 분석들에는 ‘고객의 힘’이 주요한 요소의 하나로 자리잡고 있다는 점이 주목을 요한다.³⁾ 특히 Skelcher는 서비스의 특성, 고객과의 관계, 서비스의 환경을 묶어 ‘기관의 고객

3) 서비스의 품질에 관한 해외의 대표적 논의로는 Parasuraman et al.(1985), Scott and Shieff(1993) 등을 참조. 국내의 다양한 논의는 성도경(2004), 송건섭·이곤수(2005), 조석주 외(2005) 등에 정리되어 있음. 성도경(2004)은 Skelcher의 ‘고객의 힘’에 해당하는 변수들을 분석에 포함시키고 있다는 점에서 위의 평가에 대한 예외가 되고 있다.

지향성 차원'(organization's customer orientation dimension)으로 명명하고, 이를 '고객의 힘 차원'(customer power dimension)과 대비시키고 있다. 본 연구에서는 이 두 차원을 포괄하는 상위 개념으로 '고객중심성'(customer-centeredness)을 제시한다. 고객중심성 개념은 고객이 피동적으로 기관으로부터 배려를 받는 차원(기관의 고객지향성) 뿐 아니라 기관에 대해서 소비자 또는 사용자로서의 자신의 권리를 능동적으로 행사하는 차원(고객의 힘)도 포함하는 포괄적인 개념으로 사용된다.⁴⁾ 부연하면, 고객중심성은 소비자주권의 소극적·적극적 양 측면을 모두 포착하는 상위개념이다.

고객의 힘 차원은 결국 고객참여 개념과 밀접한 관련을 지닌다. 고객참여(customer/user involvement)는 행정에 있어서 시민참여(citizen participation)의 새로운 영역으로 주목받고 있다. 최근 들어 보다 대응적(responsive)이고 질적으로 개선된 공공서비스에 대한 요구가 증가함에 따라 행정의 전 단계에서 서비스 사용자인 고객의 참여(또는 관여)를 강조하게 된 것이다(Bochel and Bochel, 2004: 166-167). 고객참여가 전통적인 시민참여와 차이를 보이는 점은 시민의 참여를 구체적인 공공서비스와 관련지어 이해한다는 것이다. 즉 행정과정에 있어서의 시민참여를 정치적인 관점 뿐 아니라 행정기관이 납세자인 시민에게 제공하는 공공서비스의 개선이라는 관점에서 접근한다.

Skelcher의 분석틀을 토대로 하는 본 연구가 국내의 선행연구와 차별성을 보이는 점은 다음과 같다. 첫째, 기존연구들이 '행정기관의 고객지향성 차원'을 주된 분석대상으로 하였던 반면 여기서는 '행정기관의 고객지향성 차원' 뿐 아니라 '고객의 힘 차원'을 주된 분석대상으로 한다. 둘째, 기존연구들은 지역주민 일반에서 추출한 표본을 대상으로 한 인식조사(고객만족도 조사) 결과를 분석하였지만, 여기서는 직접 민원을 신청하여 처리가 완료된 경험이 있는 이들과 행정서비스를 이용해본 경험이 있는 주민들을 대상으로 한 인식 및 사실조사 결과를 분석한다.

본 연구는 이차분석(secondary analysis) 방법을 사용해서 연구를 수행하고자 한다. 즉 분석에 사용될 자료를 연구자가 직접 생성하는 것이 아니라 선행 연구에서 생성되었던 자료를 가공하여 새로운 분석을 시도한다. 분석에 사용될 자료는 행정자치부와 한국지방행정연구원 에서 수행한 「행정서비스현장 고객평가 결과보고서」에서 보고되고 있는 분석결과이다. 연구자가 처한 시간과 재원의 한계로 인해 새로운 원 자료를 작성할 수 없었다는 점이 이차분석을 수행하게 된 주된 이유이다. 한편, 행정서비스현장 고객평가는 직접 민원처리 또는 행정서비스이용 경험이 있는 주민들을 대상으로 인식 및 사실조사를 실시하고 있는 대표적인 연

4) '고객의 힘' 및 '고객중심성' 개념의 정립으로부터 얻는 실익은 종래 고객의 능동적인 권리행사를 적절하게 포착하지 못하던 문제를 해결하고, 또한 고객지향성 개념이 지니고 있던 개념적 혼란을 정리할 수 있다는 것이다.

구이다. 또한 행정서비스현장 고객평가는 행정서비스현장제도의 기본 취지를 반영하여 조사가 이루어지고 있다는 점에서 ‘기관의 고객지향성 차원’과 ‘고객의 힘 차원’을 동시에 분석할 수 있다. 행정서비스현장 고객평가가 지니는 이러한 장점에 비춰볼 때, 이차분석을 수행한다고 하더라도 본 연구의 기본목적 달성에는 무리가 없을 것으로 판단된다. 아래에서는 행정서비스현장제도의 개요와 관련 연구경향에 대해 살펴보도록 한다.

2. 행정서비스현장제도 개요 및 연구경향

우리나라의 행정서비스현장제도는 ‘행정기관이 제공하는 ①서비스의 기준과 내용, ②제공 방법 및 절차, ③잘못된 서비스에 대한 시정 및 보상조치 등을 구체적으로 정하여 공표하고 이의 실천을 국민에게 약속하는 제도’를 말한다. 행정서비스현장제도는 다음과 같은 일곱 가지 원칙을 제시하고 있다. 첫째, ‘고객중심 원칙’이다. 서비스는 고객의 입장과 편의를 최우선으로 고려하는 고객중심적이어야 함을 말한다. 둘째, ‘서비스 구체성 원칙’이다. 고객에게 제공되는 서비스의 내용은 고객이 쉽게 알 수 있도록 구체적이고 명확하여야 한다는 것이다. 셋째, ‘최고 수준의 서비스 제공 원칙’으로서 이는 행정기관이 제시할 수 있는 가장 높은 수준의 서비스를 제공하여야 한다는 것이다. 넷째는 ‘비용·편익 형량 원칙’인데, 이는 서비스 제공에 소요되는 비용과 고객의 편익이 합리적으로 고려된 서비스 기준을 설정하여야 한다는 것이다. 다섯째, ‘체계적 정보제공 원칙’으로서 이것이 의미하는 바는 서비스와 관련된 정보와 자료를 쉽고 신속하게 얻을 수 있도록 하여야 한다는 것이다. 여섯째는 ‘시정 및 보상조치 명확화 원칙’이다. 이는 잘못된 서비스에 대한 시정과 보상조치를 명확히 하여야 함을 말한다. 일곱째는 ‘고객참여 원칙’으로서, 서비스 기준 설정에 고객의 참여를 보장하고, 제공된 서비스에 대해 고객의 여론을 수렴하여 이를 서비스 개선에 반영하여야 한다는 것이다(행정자치부, 1999, 11면).⁵⁾

위의 기본 원칙들은 행정서비스현장의 제정시 현장의 내용에 반영되어야 한다.⁶⁾ 현장에 들어가야 할 구체적 내용 중에서도 주목할만한 것은 현장작성 기관이 어떤 서비스를 제공하는지, 서비스 사용자들이 어떻게 그 기관에 접촉할 수 있는지, 제공되는 서비스에 대해서 어느

5) 우리나라 행정서비스현장제도의 원칙에 반영되어 있지는 않지만, 이외에도 서비스의 제공이 비차별적으로 이루어져야 한다는 ‘비차별성 원칙’, 경쟁적인 서비스 공급자가 존재해야 서비스 품질의 개선이 잘 이루어질 수 있다는 ‘선택권 증진의 원칙’, 공공서비스 제공에 있어 새로운 아이디어 개발에 지속적인 노력을 기울여야 한다는 ‘혁신과 개선의 원칙’ 등이 추가적으로 지적될 수 있다.

6) 이하의 내용에 대한 보다 자세한 설명은 라휘문(1999), 주재현(2000)을 참조.

정도의 수준을 기대할 수 있는지, 그리고 불만이 있을 때 그것을 어떻게 해소할 수 있는지 등에 대한 정보이다. 특히 현장에서 제시되는 서비스의 수준(standards)은 직접적으로 측정이 가능하거나 사용자에게 대한 설문조사를 거쳐서 측정될 수 있어야 하며, 달성하기에 너무 용이해서도 안되고 그렇다고 비현실적으로 높아서도 안되는 수준에서 설정되어야 하고, 사용자들이 이해하기 쉬운 용어로 표현되어야 한다. 또한 사용자의 불만이나 잘못된 서비스에 대한 시정을 다루기 위해서, 현장에서 제시된 서비스 수준이 달성되지 않았을 때 서비스 제공기관이 어떤 조치를 취할 것이며, 서비스 사용자가 취할 수 있는 불만제기 절차가 어떠한지, 서비스 제공기관을 통해서 해소되지 않은 불만을 취급할 수 있는 기관에는 어떤 것들이 있는지에 대한 정보를 제공하여야 한다.

이상과 같은 내용을 담은 현장을 제정하기 위해서는 계획수립, 정보수집, 초안작성, 그리고 초안의 회람과 수정단계를 밟아야 한다. 계획수립 단계에서 고려되어야 할 사항으로는 행정서비스현장 제정을 주관할 기관과 지역 주민(또는 전문가)이 포함된 행정서비스현장심의위원회를 어떻게 구성할 것인가와 현장에서 다룰 대상서비스의 개요를 파악하는 것이다. 정보수집 단계는 현장작성을 위해 고객 및 유관 부처 일선공무원의 의견을 수렴하는 단계이다. 정보수집 단계가 어느 정도 마무리되면, 수집된 정보에 기초하여 주관기관을 중심으로 해서 현장초안의 작성에 들어가게 된다. 초안이 작성되고 나면 그 초안을 해당 서비스를 공급하는 공무원, 서비스 사용자(잠재적 사용자 포함)에게 회람하여 다시 한 번 의견을 수렴하여야 한다. 회람결과 제시된 의견을 토대로 초안을 수정하여 현장의 최종 안을 확정하게 된다.

행정서비스현장이 제정되었다고 해서 이것이 자동적으로 효율적인 운영으로 연결되는 것은 아니다. 현장이 효율적으로 운영되기 위해서는 우선 운영 전담기구가 존재하여야 하며, 그것이 적절하게 관리되어야 한다. 운영 전담기구의 관리와 관련하여 지적되어야 할 사항으로는 정부 중앙부처 및 각 서비스 전달기관에 전담 부서나 인력이 존재해야 한다는 점이다. 인력과 관련하여서는 그들에 대한 교육·훈련이 동반되어야 한다. 인력 뿐 아니라 추가적인 재정지원도 있어야 한다. 행정서비스현장을 운영하기 위해서 필요한 재원의 내역으로는 일반행정경비 외에도 현장의 인쇄·홍보·배포 등을 위한 비용을 들 수 있다. 또한 보상(compensation)에 대비해야 할 서비스라면 이것도 상당한 추가적 지출의 요인이 될 수 있다. 그러나 재원을 경제적으로 사용하려는 노력이 있어야 함은 물론이다.

행정서비스현장제가 성공적으로 정착하는데 있어서는 각 서비스 제공주체에 동기를 부여하는 것도 하나의 방법이 될 수 있으며, 이런 면에서 우수 기관 및 공무원에 대한 인센티브를 강구할 필요가 있다. 행정서비스현장제도의 성공적인 운영을 위해 중요한 또 하나의 사항은 현장의 실천정도를 정기적으로 점검·평가하고 개선해나가는 것이다. 점검 및 평가는 기관자체, 중앙 담당부처, 또는 독립적인 평가기관이 서비스현장에서 제시된 수준이나 절차대로 기

관이 운영되고 있는지를 살펴보거나, 서비스 사용자에게 대한 만족도조사(기타 여론함, 간담회, 인터넷 등)를 통해서 행해질 수 있다. 이러한 점검과 평가의 결과는 서비스 사용자들이 널리 알 수 있는 통로를 통해 공표되어야 한다. 만약 결과가 당초 제시되었던 서비스 수준에 미치지 못한 것으로 나타나거나 수준이 현실과 괴리된 것으로 판단되면, 정기적인 현장개정을 포함하여 이를 시정하기 위한 조치를 강구하여야 한다.

행정서비스현장제도에 대해서는 크게 네 가지 방향에서 연구가 수행된 바 있다. 하나는 행정서비스현장제도 도입의 필요성을 제시하고 제도의 발전방향에 대해 제언을 하고 있는 초기의 연구이다(하혜수, 1999; 김인·김기식, 1999; 주재현·정운수, 2000). 다른 하나는 중앙 및 지방정부에서 행해지는 행정서비스현장제도의 구체적인 운영 현황에 대한 평가와 관련하여 평가지표와 체계 등을 구축하고 이 지표와 체계를 토대로 실제 분석을 수행하는 연구이다(라휘문, 2000; 라휘문·박희정, 2001; 김영희, 2002). 세번째는 행정서비스현장제도의 이념적 토대를 분석하고, 동 제도를 ‘참여모형’의 맥락에 위치시키고 있는 이론적 연구이다(김미경, 2001; 김미경·김영희, 2003). 마지막은 행정서비스현장제도의 운영이 가져온 성과(행정서비스 품질제고와 고객만족)를 평가하려는 최근의 시도이다(조석주 외, 2005). 이러한 다양한 연구경향 중 이 연구는 행정서비스현장제도의 운영성과를 고객중심적 관점에서 평가한다는 점에서 네 번째 경향과 관련이 있다. 그러나 조석주 외(2005)가 주민들을 대상으로 한 인식조사인 반면, 이 연구는 실제 서비스를 이용한 이들을 대상으로 한 사실조사 결과도 분석대상으로 하고 있다는 점, 그리고 고객의 힘 차원을 명시하고 있다는 점에 특징이 있다.

Ⅲ. 기초자치단체 공공서비스의 고객중심성 분석

여기서는 먼저 행정서비스현장 고객평가의 조사설계에 대해 간략히 보고한 후, 2003년도 행정서비스현장 고객평가 결과보고 자료에 대한 분석을 실시하여 기초자치단체 공공서비스의 고객중심성 정도를 검토한다.

1. 행정서비스현장 고객평가의 조사설계 개요⁷⁾

행정자치부와 한국지방행정연구원에서 실시하고 있는 기초자치단체 행정서비스현장의 고객평가 대상은 각 광역자치단체별로 자체적인 점검을 통해 선정된 후 행정자치부에 평가를 신청한 기초자치단체의 현장이다.⁸⁾ 본 연구의 분석 대상인 2003년의 경우 52개 기초자치단체

7) 한국지방행정연구원(2003: 5-15) 참조.

가 평가대상이 되었다.

평가내용은 행정서비스현장에 대한 인지도, 일반서비스만족도, 그리고 개별서비스만족도의 세 부분으로 구성된다. 일반적인 고객만족도 조사와 달리 행정서비스현장의 고객평가 조사에는 일반적인 민원만족도 평가(일반서비스만족도) 뿐 아니라 서비스 이행기준의 준수에 대한 평가(개별서비스만족도)가 포함된다. 일반적인 민원만족도 - 고객응대서비스 만족도 - 의 평가지표는 사전정보의 제공여부, 담당자에 대한 접근성, 시설의 쾌적성, 공무원의 친절성, 업무처리의 정확성의 다섯 가지이다. 서비스 이행기준 준수의 평가는 각 평가대상기관이 자신의 고객들에게 약속한 특정한 서비스의 수준에 대해서 고객들로부터 직접 평가받는 것을 말한다. 이 서비스 이행기준에는 특정기관이나 특정현장이 추구하는 특화된 서비스를 대상으로 설정된 것과 더불어 고객의 참여와 보상 등 고객의 권력을 증진시키기 위해 설정된 것들도 포함되어 있다. 따라서 두 평가대상 중 전자(일반적인 민원만족도)는 ‘기관의 고객지향성 차원’에 해당하며, 후자(서비스 이행기준 만족도) 중 일부는 ‘고객의 힘 차원’에 해당된다. <표 2>는 행정서비스현장 고객평가모형의 변수와 지표를 정리하고 있다.

<표 2> 행정서비스현장 고객평가모형의 구성 및 지표

구성	평가 지표
현장인지도	당해 현장의 제정 및 운영의 인지 여부
고객응대서비스 만족도 (5개 항목)	- 사전정보의 제공여부 - 담당자에 대한 접근성 - 시설의 쾌적성 - 공무원의 친절성 - 업무처리의 정확성
이행기준의 준수 (평균 5개 항목)	이행기준별 (복수질문에 대해 개별적으로 결과산출) - 이용여부 - 준수여부

출처: 한국지방행정연구원(2003: 6)에서 재구성.

행정서비스현장 고객평가의 모집단은 실제로 해당 기관에서 서비스를 받은 사람들 - 민원인과 행정서비스이용자 - 이다. 여기서 ‘민원인’은 행정기관에 직접 민원을 신청하여 처리가 완료된 이들이며, ‘행정서비스이용자’는 해당 기관에서 직접 행정서비스를 이용한 사람들을

8) 행정서비스현장 고객평가는 상대적으로 우수한 기관들을 대상으로 하고 있으므로 조사결과가 체계적인 편향을 보일 가능성이 높다. 따라서 조사결과의 해석 시 이 점을 고려하여야 할 것이다.

말한다. 이 모집단 중 표본추출 방법은, 민원인의 경우 해당기관 민원사무처리부에서 무작위로 추출되며, 행정서비스이용자의 경우에도 무작위로 추출된다. 표본의 수는 지역별로 120으로 하였다. 고객평가의 조사방법은 구조화된 설문지를 사용하여 전화조사와 면접조사를 활용하였으며, 고객응대서비스 만족도의 측정은 Likert 11점 척도(0~10)로 하였고, 이행기준의 준수는 서비스별 이용여부에 대한 사실조사와 이행기준이 준수되었는지의 여부에 대한 판단을 조사하였다.

2. 기초자치단체 공공서비스의 고객중심성 분석

1) 기관의 고객지향성

분석대상인 52개 기초자치단체의 고객지향성에 대한 만족도 총 평균은 8.41이었으며, 각 항목별 만족도 평균은 <표 3>에 정리된 바와 같이 ‘업무처리의 정확성’(8.68), ‘공무원의 친절성’(8.53), ‘담당자에 대한 접근성’(8.47), ‘시설의 쾌적성’(8.41), ‘사전정보의 제공여부’(7.97) 순으로 나타났다. 고객응대서비스의 만족도 측정이 Likert 11점 척도(0~10)로 이루어졌다는 점을 고려해볼 때, 이러한 조사결과는 기초자치단체의 고객지향성에 대해 고객들은 대체로 높은 수준의 만족감으로 보이고 있는 것으로 해석될 수 있다. 기관별로 살펴보면, 대체로 기관간의 편차가 그리 크지는 않으나, 모든 평가지표들에 있어 상대적으로 낮은 만족도 수준(5 이하)을 보이고 있는 기초자치단체와 모든 평가지표들에 있어 상대적으로 높은 만족도 수준(9 이상)을 보이고 있는 기초자치단체들이 일부 존재한다.

평가항목별로는 ‘업무처리의 정확성’과 ‘공무원의 친절성’ 등에 비해 ‘사전정보의 제공여부’에 대한 만족도 수준이 상대적으로 낮게 나왔다는 점이 특기할만하다. 특히 일부 기관에서는 이 항목에서 매우 낮은 수준의 평가결과(2.39, 3.03)가 나왔다. ‘사전정보의 제공’은 고객들에게 정보를 제공한다는 점에서 볼 때, 여타 항목들에 비해 상대적으로 고객의 힘 차원에 가장 가까운 속성을 지닌다고 할 수 있다. 따라서 이 항목에서 상대적으로 낮은 만족도 수준이 나왔다는 것은 아래에서 살펴 볼 고객의 힘 차원에 대한 기관들의 관심과 대처가 기관의 고객지향성에 미치지 못할 수 있음을 의미한다고 볼 수 있다.

<표 3> 52개 기초자치단체의 고객지향성 분석 결과

고객지향성 평가 항목	만족도 평균	만족도 총 평균
사전정보의 제공여부	7.97	8.41
담당자에 대한 접근성	8.47	
시설의 쾌적성	8.41	
공무원의 친절도	8.53	
업무처리의 정확성	8.68	

2) 기관에 대한 고객의 힘

평가대상이 된 52개 기초자치단체 중에서 고객의 힘 차원에 해당하는 서비스 이행기준을 개별서비스만족도 평가항목으로 제시한 기관은 33개이다. 제시된 구체적인 항목들은 ‘이의신청’, ‘민원인참여와 의견제시’, ‘불편·불친절·불만족 신고/접수’, ‘잘못된 서비스에 대한 시정·보상’, ‘주민평가’ 등이며, ‘잘못된 서비스에 대한 시정·보상’과 ‘민원인참여와 의견제시’의 빈도수가 23과 18로 가장 많았다(표 4).

<표 4> 고객의 힘 평가항목과 해당 항목별 제시기관의 수

고객의 힘 평가 항목 (서비스 이행기준)	항목별 제시기관 수	고객의 힘 평가 항목 제시기관 총 수
잘못된 서비스에 대한 시정·보상	23	33
민원인참여와 의견제시	18	
이의신청	5	
불편·불친절·불만족 신고/접수	2	
주민평가	2	

‘잘못된 서비스에 대한 시정·보상’에 대한 해당 기초자치단체 고객들의 구체적인 평가결과는 아래의 <표 5>와 같다. 분석의 대상이 된 23개 기관들에 있어 ‘잘못된 서비스에 대한 시정·보상’이라는 이행기준을 경험한 고객의 수는 큰 편차(0~71)를 보이고 있다.⁹⁾ 잘못된 서

9) 그러나, 부산시 남구를 제외한 여타 기관들에 있어서는 그 편차의 정도가 상대적으로 줄어든다.

비스를 경험한 고객의 수가 많은 기관과 적은 기관간에 고객지향성에 있어 일관성있는 차이가 발견되는 것은 아니다(<표 5>의 ‘고객지향성 만족도’ 참조). 예를 들어, 잘못된 서비스를 경험한 고객의 수가 가장 많은 부산시 남구의 고객지향성 만족도(8.15)는 상당히 높은 수준인 반면, 잘못된 서비스를 경험한 고객의 수가 매우 적은 인천시 서구의 고객지향성 만족도(4.57)는 최저 수준으로 나타났다. 다시 말해서, 잘못된 서비스를 경험한 고객이 많은 기관이 그렇지 않은 기관보다 반드시 서비스의 질이 낮다고 볼 수는 없다. 유사한 수준의 서비스를 제공하고 있는 공공기관들 중에서 잘못된 서비스를 경험하고 이의 시정 또는 보상을 경험한 이의 수가 많다는 것은 오히려 해당 공공기관에 대한 고객의 힘이 강화되어 있다는 것을 보여주는 지표가 될 수 있다. 따라서 ‘잘못된 서비스에 대한 시정·보상’이라는 이행기준을 제시하고 이의 경험자 수가 증가한다는 것은 공공서비스를 일정한 수준으로 끌어올리려는 노력을 보여주는 중요한 지표가 된다. 그러나 잘못된 서비스를 경험한 이들 중에서 자치단체로부터의 시정 또는 보상에 대해 만족했다고 평가한 이들의 수가 적은 경우는 문제가 될 수 있다. 예를 들어, 서울시 은평구(18.2%), 울산시 울주군(11.1%) 등은 자치단체로부터의 시정 또는 보상에 만족한 고객의 비중이 매우 낮게 나타나고 있는데, 이러한 현상은 고객들의 욕구와 의식수준이 높아지는데 비해 공공기관이 이를 따라가려는 노력이 미흡하다는 것을 의미한다고 볼 수 있기 때문에 주목을 요하는 사안이라고 하겠다.

전체적으로 볼 때, ‘잘못된 서비스에 대한 시정·보상’을 이행기준으로 제시한 기관의 수가 많다고 할 수는 없으며, 이 이행기준을 경험한 고객의 수도 대체로 충분하지 않다. 또한 일부 기관에서는 이행기준의 준수가 만족할만한 수준에서 이루어지지 않았다고 평가한 고객의 비율이 높게 나타나고 있다.

<표 5> ‘잘못된 서비스에 대한 시정·보상’에 대한 고객평가 결과

고객의 힘 평가항목	기초자치단체	경험인 수(A)	만족인 수(B)	비율(B/A)	고객지향성 만족도
잘못된 서비스에 대한 시정 및 보상	부산시 남구	71	60	84.5%	8.15
	서울시 은평구	11	2	18.2	7.09
	강원도 태백시	11	10	90.9	7.80
	부산시 연제구	10	6	60.0	8.70
	충북 단양군	10	7	70.0	9.00
	경북 예천군	9	4	44.4	8.48
	경남 남해군	9	8	88.9	8.79
	울산시 울주군	9	1	11.1	8.78
	충남 논산시	8	4	50.0	7.96
	부산시 사상구	7	4	57.1	8.66
	인천시 연수구	7	4	57.1	8.20
	부산시 북구	4	3	75.0	8.30
	충남 홍성군	4	1	25.0	8.46
	경남 진주시	3	2	66.7	8.30
	부산시 사하구	2	1	50.0	7.19
	충남 아산시	2	1	50.0	7.30
	전남 영암군	2	2	100.0	6.14
	전남 보성군	2	2	100.0	7.24
	부산 부산진구	1	1	100.0	7.72
	인천시 서구	1	1	100.0	4.56
경기도 부천시 오정구	1	1	100.0	9.26	
서울시 양천구	0	0	0.0	8.75	

‘민원인 참여와 의견제시’는 행정과정에 대한 주민참여의 전통적인 형태로서 ‘잘못된 서비스에 대한 시정·보상’과 더불어 공공기관에 대한 고객의 힘의 정도를 보여주는 핵심적 준거라고 할 수 있다. <표 5>와 <표 6>를 통해서 알 수 있는 바와 같이, ‘민원인 참여와 의견제시’를 이행기준으로 제시한 기관들 중 상당수(13개/18개)는 ‘잘못된 서비스에 대한 시정·보상’ 또한 이행기준으로 제시하고 있다. 이러한 현상은 고객중심적인 공공서비스 제공의 의의를 인지하고 있는 기관들은 고객의 힘의 두 측면을 적절히 이해하고 있음을 의미한다.

그런데 ‘민원인 참여와 의견제시’는 ‘잘못된 서비스에 대한 시정·보상’과는 다소 다르게, 이 이행기준을 경험한 고객의 수가 많을수록 바람직한 현상으로 해석할 수 있는 여지가 더 크다고 하겠다. 이러한 의미를 지니는 ‘민원인 참여와 의견제시’에 대한 해당 기초자치단체 고객들의 구체적인 평가결과도 이행기준을 경험한 고객의 수(0~55)에 있어 큰 편차를 보이고 있다. 또한 위의 ‘시정·보상’의 경우와 유사하게, ‘참여와 의견제시’를 경험한 고객의 수가 많다는 것이 기관의 고객지향성과 매우 높은 상관관계를 보이지는 않는 것으로 판단된다(표

6의 ‘고객지향성 만족도’ 참조). 예로서 참여와 의견제시를 경험한 이의 수가 많은 제주도 제주시의 고객지향성 만족도(9.53)와 참여와 의견제시를 경험한 이가 한 명도 없는 경기도 부천시 시립도서관의 고객지향성 만족도(8.79)간에 차이가 그리 크지 않은 것을 통해 이를 알 수 있다. 그러나 ‘시정·보상’의 경우에 비해서는 ‘참여와 의견제시’를 경험한 고객의 수가 상대적으로 많은 기관이 그렇지 않은 기관에 비해 대체로 기관의 고객지향성도 높게 나타나는 경향이 발견된다.¹⁰⁾ 이 점은 ‘참여와 의견제시’를 경험한 고객의 수가 10인 이상인 상위 7개 기초자치단체의 고객지향성 만족도가 그 이하의 기초자치단체들의 고객지향성 만족도보다 대체로 높게 나타난 것을 통해서 알 수 있다. 한편, 일부 기관에서는 ‘참여와 의견제시’를 경험한 고객 중에서 기관의 조치에 만족한 이들의 수가 상당히 낮은 비율을 보이고 있다(예를 들어, 40%인 충남 홍성군, 27%인 전남 장성군). 그와 같은 현상을 보이고 있는 기관의 수가 많지는 않지만, 이는 자칫 참여와 의견제시가 단지 명목상의 제도일 뿐이라는 인식을 고객들에게 심어줌으로써 행정에 대한 신뢰를 떨어뜨리는 요소가 될 수 있다는 점에서 주목을 요한다.

전체적으로 볼 때, ‘민원인 참여와 의견제시’의 경우에도, 이를 이행기준으로 제시한 기관의 수가 많지 않으며 이 이행기준을 경험한 고객의 수도 대체로 충분하지 않다. 그리고 일부 기관에서는 이행기준의 준수가 만족할만한 수준에서 이루어지지 않았다고 평가한 고객의 비율이 높게 나타나고 있다.

10) 사례의 수가 적어 상관관계 분석을 행하지는 않았으나, 일반적인 검토를 통해서 이와 같은 경향이 있음을 파악할 수 있다.

<표 6> ‘민원인 참여와 의견제시’에 대한 고객평가 결과

고객의 힘 평가항목	기초자치단체	경험인 수(A)	만족인 수(B)	비율(B/A)	고객지향성 만족도
민원인 참여와 의견제시	서울시 은평구	55	46	83.6%	7.09
	제주도 제주시	25	25	100.0	9.53
	부산시 남구	24	18	75.0	8.15
	충남 홍성군	20	8	40.0	8.46
	충북 단양군	16	13	81.3	9.00
	부산시 북구	15	13	86.7	8.30
	전남 장성군	11	3	27.3	9.49
	인천시 연수구	9	6	66.7	8.20
	대구시 중구	8	6	75.0	7.33
	경북 예천군	7	5	71.4	8.48
	부산시 부산진구	4	4	100.0	7.72
	부산시 연제구	3	3	100.0	8.70
	부산시 사상구	3	1	33.3	8.66
	경기도 평택시 시립도서관	2	1	50.0	8.37
	서울시 양천구	1	1	100.0	8.75
	강원도 태백시	1	1	100.0	7.80
	충남 아산시	1	1	100.0	7.30
경기도 부천시 시립도서관	0	0	0.0	8.79	

고객의 힘을 보여주는 나머지 이행기준들 - 이의신청, 불편·불친절·불만족 신고/접수, 주민평가 - 에 대한 해당 기초자치단체 고객들의 구체적인 평가결과는 아래의 <표 7>에 정리되어 있다. 이 이행기준들은 위의 두 핵심적 지표 - 민원인 참여와 의견제시, 잘못된 서비스에 대한 시정·보상 - 와 부분적으로 중복되는 특성을 지닌다. 따라서 위의 두 이행기준을 제시하고 있는 기관들은 대체로 나머지 세 이행기준들을 제시하고 있지 않다. 다만, ‘주민평가’는 공공서비스의 품질에 대한 포괄적인 판단을 의미한다는 점에서 ‘이의신청’이나 ‘불편·불친절·불만족 신고/접수’ 보다는 상위수준에 있는 이행기준으로서 ‘의견제시’나 ‘시정·보상’과 병존할 수 있으며, 실제로 1개 기관(경기도 부천시 오정구)에서 이러한 현상이 발견된다.

‘이의신청’ 등 세 가지 이행기준을 제시하고 있는 기초자치단체의 수는 상대적으로 적었다(2~5개 기관). 특히 ‘불편·불친절·불만족 신고/접수’와 ‘주민평가’는 매우 소수인 2개 기관에서만 제시되었다. 또한 이 이행기준들을 경험한 고객의 수도 상대적으로 적었다(1~15인). 그러나 이행기준을 경험한 고객들은 대부분 기관의 조치에 대해서 만족하는 것으로 나타났다. 따라서 이 이행기준의 준수여부와 기관의 고객지향성간에 어떠한 관련성이 있는지를 알기는 어려운 상태이다.

‘이의신청’, ‘불편·불친절·불만족 신고/접수’, ‘주민평가’ 등의 세 이행기준의 경우, 이를

제시하고 있는 기관의 수, 그리고 이행기준을 경험해 본 고객의 수가 앞의 두 기준들보다 적었다. 그러나 이행기준을 경험한 이들의 만족도는 상대적으로 높았다.

<표 7> ‘이의신청’, ‘불편신고/접수’, ‘주민평가’에 대한 고객평가 결과

고객의 힘 평가항목	기초자치단체	경험인 수(A)	만족인 수(B)	비율(B/A)	고객지향성 만족도
이의신청	서울시 관악구	6	6	100.0%	8.93
	부산시 영도구	5	4	80.0	7.44
	제주도 서귀포시	3	3	100.0	8.92
	서울시 동대문구	1	1	100.0	8.48
	경북 안동시	1	1	100.0	9.34
불편·불친절· 불만족 신고/접수	제주도 서귀포시	7	7	100.0	8.92
	전남 보성군	4	4	100.0	7.24
주민평가	서울시 영등포구	15	12	80.0	8.88
	경기도 부천시 오정구	4	2	50.0	9.26

IV. 결론

최근 들어, 공공서비스 제공에 대한 수요자 중심적 또는 고객중심적 접근이 행정분석의 주된 흐름이 되고 있다. 그러나 공공서비스의 고객중심적 접근에 대한 다수의 기존 논의는 고객만족도 조사로 대표되는 바 공공기관의 고객지향성 차원에서 이루어지는 한계를 보이고 있다. 이 연구는 공공서비스의 고객중심적 접근에 있어 그 중요성에 비해 그간 상대적으로 조명을 받지 못했던 ‘고객의 힘’ 차원을 분석과 논의의 전면에 자리매김하고 있다. 그리고 이를 위한 개념적 토대를 구축하기 위해 고객중심성(customer-centeredness)을 기관의 고객지향성(organization's customer orientation)과 고객의 힘(customer power)의 두 차원의 상위수준 개념으로 정립한다. 또한 행정의 고객중심성을 구현하는 대표적인 제도라고 할 수 있는 행정서비스현장제도에 대한 고객평가결과를 활용하여 우리나라 기초자치단체 수준에서 행해지는 공공서비스의 고객중심성에 대해 분석하였다.

행정서비스현장 고객평가결과(2003년도)에 대한 이차분석(secondary analysis)으로 수행된 본 연구의 결과는 다음과 같다. 첫째, 기관의 고객지향성 차원에서 볼 때, 우리나라 기초자치단체들은 비교적 높은 수준의 고객지향성을 보이고 있는 것으로 분석되었다. 이러한 고객지향적인 행정으로의 빠른 변화는 행정서비스현장제도를 비롯한 최근의 행정개혁 흐름에서 힘입은 바 크며, 또한 주민들의 표를 의식하는 자치단체장들의 의지가 반영된 것으로 판단된다.

물론 일부 기관별로 고객지향성에 있어 상당한 차이를 보이기도 하지만, 분석의 대상이 된 다수의 기관들은 고객지향성 측면에서 비교적 높은 수준을 유지하고 있다. 다만, '사전정보의 제공'에 있어서는 전체적인 고객지향성의 평균 이하의 성과를 보이는 것으로 분석되었다. 둘째, 고객의 힘 차원에 대한 우리나라 기초자치단체들의 관심과 노력은 고객지향성 차원에 미치지 못하고 있다.¹¹⁾ 분석대상이 된 52개 기초자치단체들 중에서 고객의 힘 차원에 속하는 서비스 이행기준 - 잘못된 서비스에 대한 시정·보상, 민원인 참여와 의견제시, 이의신청, 불편·불친절·불만족 신고/접수, 주민평가 - 을 제시한 기관들은 33개에 머물렀다. 또한 기관에 따라 큰 편차가 있기는 하지만, 제시된 이행기준들을 경험한 고객의 수는 대체로 소수였으며, 자신들의 권한행사에 대한 기관의 조처에 만족한 고객의 비율이 낮은 기관이 다수 존재하고 있었다.

셋째, 그러나 고객의 힘 차원의 중요성을 인식하고 있는 기관들에 있어서는 고객의 힘 증진을 위한 전통적인 수단(민원인 참여와 의견제시) 뿐 아니라 상대적으로 최근 들어 강조되고 있는 수단(잘못된 서비스에 대한 시정·보상) 또한 이행기준으로 채택·제시되고 있는 성과가 발견된다. 넷째, 고객의 힘 차원에서 고객들로부터 높은 평가를 받은 기관들이 고객지향성 차원에서도 일관성 있게 고객들로부터 높은 평가를 받지는 못하였다. 즉 고객의 힘 차원과 고객지향성 차원간에 높은 상관관계가 발견되지는 않았다. 그러나 '민원인 참여와 의견제시'의 경우에는 참여와 의견제시를 경험한 고객의 수가 상대적으로 많은 기관이 그렇지 않은 기관에 비해 대체로 기관의 고객지향성도 높게 나타나는 경향성이 발견되었다.

이상의 분석결과는 우리나라 기초자치단체들이 고객지향성 면에서 단 기간 내에 상당한 성과를 보이고 있음에도 불구하고, 고객의 힘 차원에서는 아직 적절한 관심과 노력을 기하고 있지 못함을 보여준다. 그러나 이상의 분석결과는 동시에 고객의 힘 차원에 대한 관심과 이해를 갖춘 기초자치단체들의 수가 늘어나고 있음도 보여주고 있다. 또한 미세하기는 하나, 고객의 힘 차원과 기관의 고객지향성 차원이 상호 지지관계를 형성할 수 있는 가능성을 보여준다. 앞으로 행정의 고객중심성을 높이기 위해서 고객지향적인 행정 뿐 아니라 고객의 힘의 증진에 대한 고려도 높은 수준에서 유지하는 노력을 경주하여야 할 것이다.

행정서비스헌장제도는 행정기관과 공무원들로 하여금 주민들을 고객으로 여기도록 하는 자세의 변화를 가져오는데 큰 기여를 한 것으로 보인다. 이는 본 연구에서도 확인된 바와 같이 기관의 고객지향성이 매우 높은 수준으로 나타난 점을 통해서도 알 수 있다. 앞으로 행정서비스헌장제도가 기관의 고객지향성 뿐 아니라 고객의 힘을 증진시키는데도 기여하도록 하

11) 이러한 분석결과는 주민 인식조사를 통해서 고객의 힘 차원을 검토하고 있는 선행연구(성도경, 2004; 조석주 외, 2005)의 발견과 대체로 일치한다.

기 위해서는 우선 서비스 사용자인 주민들의 불만제기와 불만해소가 원활히 이루어질 수 있도록 하여야 한다. 이를 위해 사용자의 불만제기 통로에는 어떤 것이 있으며, 제기된 불만을 어떤 절차를 거쳐 처리하며, 사용자의 정당한 불만에 대해 해당기관이 어떤 조치를 취할 것인가를 명확히 하여야 한다. 그런데, 사용자의 불만이 정당한지의 여부를 가름하는데 있어, 현장을 통해 제시된 서비스의 수준이 중요한 역할을 수행한다. 즉 서비스 수준이 측정가능하고 명확한 형태로 제시되어 있으면 이것을 근거로 하여 서비스 제공의 부적절성 여부를 파악할 수 있고 사용자 불만의 타당성 여부를 가늠할 수 있게 된다. 이처럼 사용자의 불만에 대한 처리와 명확한 서비스 수준의 제시는 몹시 밀접한 관련을 지니고 있으므로 현장 내용의 제·개정시 이 점이 고려되어야 한다. 특히 서비스 이행기준의 명확화는 현재 '참여정부'에서 추진되고 있는 서비스 스탠다드제도의 취지와도 맥이 닿는 것으로서 기관의 핵심 서비스에 대한 이행기준을 명확히하고 이를 성과관리와도 연계하는 방안을 강구해나가야 할 것이다. 또한 고객의 힘을 증진시키기 위해서는 고객의 선택권을 확대해야 한다. 행정서비스현장제도의 경우에도 고객의 선택권을 확대하기 위해 적용가능한 범위내에서 시장경쟁적 제도와 병행할 필요가 있다. 물론 경쟁요소를 도입하기 힘든 순수공공재적인 서비스의 경우는 어쩔 수 없다 하더라도, 상업적 성격을 지니는 공공서비스의 경우에는 제한된 범위에서나마 경쟁기제들과 행정서비스현장제도를 병행할 수 있는 방안을 찾아야 할 것이다.

이 연구는 상대적으로 우수한 성과를 보이고 있는 기초자치단체들을 대상으로 분석을 수행했으며, 따라서 분석결과가 체계적인 편향 - 즉, 상대적으로 높은 수준의 고객만족도 - 을 보일 수 있다는 한계를 지닌다. 그러나 본 연구의 분석결과는 우리나라 기초자치단체의 공공서비스 제공이 나아가야 할 방향을 제시하는데 기여할 수 있을 것으로 기대된다.

【참고문헌】

- 김미경. (2001). 참여적 거버넌스와 행정서비스헌장제의 구현. 「한국행정학회 2000년도 하계학술대회 발표논문집」.
- 김미경·김영희. (2003). 행정서비스헌장제의 추진실태와 변화추이: 중앙평가자료를 중심으로. 「지방행정연구」, 17(1): 181-214.
- 김영희. (2002). 행정서비스헌장제의 성과와 영향요인. 「한국정책학회보」, 11(4): 457-484.
- 김인·김기식. (1999). 지방정부 행정서비스헌장제도의 발전방안. 「지방정부연구」, 3(2): 1-22.
- 김판석. (1994). 관리혁신과 행태변화를 통한 새로운 행정개혁의 방향모색. 「한국행정학보」, 28(3): 1015-1032.
- 라휘문. (1999). 「행정서비스헌장: 어떻게 만들어야 하는가」, 수원: 한국지방행정연구원.
- (2000). 지방자치단체의 행정서비스헌장 평가. 「지방행정연구」, 14(2): 99-124.
- 라휘문·박희정. (2001). 행정서비스헌장 운용결과의 측정을 위한 고객평가모형의 설계와 적용. 「한국사회와 행정연구」, 12(2): 77-98.
- 박세정·박통희·유홍립. (1996). 고객지향적 정부 어떻게 구축할 것인가? 「고객지향적 정부구축을 위한 민관합동 대토론회 자료집」.
- 박중훈·김판석. (1996). 「행정서비스 종합대책의 구상(I): 공공기관의 고객만족도 평가 지표 개발」. 서울: 한국행정연구원.
- 박천오. (1997). 고객지향적 행정: 실천상의 의문점과 한국관료의 시각에 관한 탐색적 연구. 「한국행정학보」, 31(2): 1-19.
- (2002). 김대중 정부의 행정개혁에 대한 공무원반응: 개혁의 장기적 정착가능성과 보완과제 진단을 위한 실증적 연구. 「한국행정연구」, 11(3): 111-139.
- 성도경. (2004). 행정서비스의 고객지향성 평가. 「한국사회와 행정연구」, 14(4): 97-122.
- 송건섭·이관수. (2005). 행정서비스 질 분석을 이용한 기초자치단체 성과평가. 「한국사회와 행정연구」, 16(1): 151-178.
- 이종범. (1996). 고객지향적 정부의 이념과 가치. 「고객지향적 정부구축을 위한 민관합동 대토론회 자료집」.
- 조석주·김영희·안영훈. (2005). “행정서비스헌장제 운영성과에 관한 고찰: 주민과 공무원의 인식조사를 중심으로.” 「2005년도 한국행정학회 추계학술대회발표논문집」.
- 주재현. (2000). 「행정서비스헌장제의 효과적 운영 및 조기정착 방안: 3개 시범사업 평가를 중심으로」. 서울: 한국행정연구원.
- 주재현·정윤수. (2000). 행정서비스헌장제의 정책을 위한 정책방향. 「한국행정학보」, 34(1):

245-264.

- 하혜수. (1999). 「고객지향적 행정서비스를 위한 시민현장제도에 관한 연구」. 수원 : 경기개발연구원.
- 한국지방행정연구원. (2003). 「행정서비스현장 고객평가 결과보고서」. 서울: 행정자치부.
- 행정자치부. (1999). 「고객만족도 향상을 위한 ‘행정서비스현장제’ 확대시행계획」.
- Aucoin, Peter. (1990). Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principle, Paradoxes and Pendulums. *Governance*, 3(2): 115-137.
- Bochel, Catherine and Hugh M. Bochel. (2004). *The UK Social Policy Process*. New York: Palgrave Macmillan.
- Bovaird, Tony and Elke Löffler. (2003). Evaluating the Quality of Public Governance. *International Review of Administrative Sciences*, 69(3): 313-28.
- Doern, G.B. (1993). The UK Citizen's Charter: Origins and Implementation in Three Agencies. *Policy and Politics*, 21(1): 17-29.
- Duggett, M. (1998). Citizen's Charter: People's Charter in the UK. *International Review of Administrative Sciences*, 64(2): 327-330.
- Halachmi, Arie. (2000). Value for Money(VFM), Best Value, and Measuring Government Performance: An Introduction to the Symposium. *International Review of Administrative Sciences*, 66(3): 387-92.
- Hood, Christopher. (1994). *Explaining Economic Policy Reversals*. Buckingham, UK: The Open University Press.
- NPR. (1997). *Putting Customers First '97: Standards for Serving the American People*. Washington, D.C.: NPR.
- Parasuraman, A., V. Zeithaml, and L. Berry. (1985). A Conceptual Model of Service Quality and Its Implications for Future Research. *Journal of Marketing*, 49: 41-50.
- Scott, D. and D. Shieff. (1993). Service Quality Components and Group Criteria in Local Government. *International Journal of Service Industry Management*, 4(4).
- Skelcher, Chris. (1992). *Managing for Service Quality*. UK: Longman.