

【참고문헌】

- 강성철 · 김상구 · 김도엽. (2000). 상수생산의 민간위탁에 관한 연구. 한국지방자치학회. 『한국지방자치학회보』, 제12권 제3호.
- 김승현. (1998). 지방자치단체의 복지서비스 계약공급에 관한 연구 : 노원구의 위탁시설을 중심으로. 『한국행정학회보』, 제32권 제3호.
- 박경효. (1993). 공공서비스 생산의 민간화에 대한 평가. 『한국행정학회보』, 제25권 제4호.
- 박봉식. (2001). 『도시공공서비스의 민간위탁 성과 제고방안에 관한 연구』, 박사학위논문, 서울시립대학교대학원.
- 배용수. (1998). 지방자치단체 기능의 민영화 방안. 한국행정연구원. 『한국행정연구』, 제7권 1호.
- 손희준. (1992). 도시 공공서비스의 민영화 성과측정. 한국지방행정연구원. 『지방행정연구』, 제7권 제3호.
- 윤태범. (1997). 지방행정서비스 민간위탁의 활성화 방안. 『지방행정정보』, 한국지방행정연구원.
- 이종규 · 박순애. (2002). 민간위탁 관리운영의 문제점과 효과성 분석 : 서울시 청소년수련관을 중심으로. 한국행정학회 2002년 하계학술대회 발표논문집.
- 정윤수. (1999). 복지시설 민간위탁에 대한 평가 : 서울시 청소년시설 위탁운영기관 선정사례. 『한국정책학회보』, 제8권 제3호.
- 조세나. (2001). 『지방자치단체 민간위탁집행 사례연구』, 석사학위논문, 서울대 행정대학원.
- 최근희. (1996). 서울시 구정발전과 시민참여. 『도시행정연구』, 제11집.
- Boyne, G.A. (1998). Bureaucratic Theory Meet Reality : Public Choice and Service Contracting in U.S. *Local Government*, 58(4).
- Gibelman, Margaret & Demone, Jr, Harold, W. (1998). *The Privatization of Human Services : Policy and Practice Issues*, New York : Springer.
- Greve, C. (2001). New Avenues for Contracting out and Implications for a theoretical Framework. *Public Performance & Management Review*, 24(3).
- Savas, E.S. (2000). *Privatization and Public-Private Partnerships*, New York : Chatham House.
- Trevor L. (2001). Contracting out by Local Governments in Transitioning Nations: The Role of Technical Assistance in Ukraine. *Administration and Society*, 32(6).

행정서비스헌장제의 추진실태와 변화추이 : 중앙평가자료를 중심으로

The Present Status and Changes of the Public Service Charter

김 미 경(상명대학교 교수)

김 영 희(한국지방행정연구원 객원연구원)

< 목 차 >

- I. 서 론
- II. 뉴거버넌스로서의 행정서비스헌장제의 이해 :
참여적 정부모형의 이론과 그 적용
- III. 행정서비스헌장제의 추진실태와 변화추이
- IV. 정책적 함의
- V. 맺음말

【Abstract】

The Main Purpose of this study is to analyze the present status and changes of the Public Service Charter in Korea. The purpose of the Public Service Charter is to satisfy citizens by promoting the quality of public services. The Public Service Charter helps people understand what a public organization does, what services to expect, how to contact it and how to seek a remedy if something goes wrong. Since the Public Service

- 주제어 : 고객참여, 고객만족, 행정서비스헌장

- Keyword : customer participation, customer satisfaction, public service charter

Charter program in Korea was set up in 1998, significant progress has been made towards the goal of providing better services. Evaluation of the Public Service Charter is composed of a customer satisfaction index (CSI) and other performance indicators, which cover a broad range from the development stage of the Public Service Charter to the implementing stage and finally to the feedback stage. The customer satisfaction index shows the customers level of satisfaction with the quality of service they are receiving.

As a result, the government should be aware of the determinants of performance of the Public Service Charter and should increase Participation of front-line staff(consultation of front-line staff and reflection of consultation results), build a management organization (department and manpower), strengthen the education of organizational members, form an implementation plan and establish a legal base and enlarge incentives(department and staff). The implementation of the Public Service Charter program is an on-going exercise because it has to reflect the extensive and continual changes that take place in the domain of Public Services. The government has continuously strived to serve its customers in an effective and efficient way so as not only to meet but to exceed their expectations.

I. 서론

새로이 제시되고 있는 국정관리모델들은 무엇이 좋은 정부인가에 대한 전반적인 생각을 포함하고 있다(Peters, 1996). 이러한 개념의 형성은 기존의 전통적인 정부체제가 갖는 문제로부터 출발하여 “정부가 어떻게 운영되어야 하는가?”, 그리고 “정부는 무엇을 하여야 하는가?”에 대한 답을 구성하고 있으며, 그 답의 하나로 “행정기관이 제공하는 서비스의 기준과 내용, 제공방법 및 절차, 잘못된 서비스의 시정 및 보상조치 등을 구체적으로 정하여 공표하고 이의 실천을 국민에게 약속하는 제도”(대통령훈

령 제70호)인 행정서비스헌장제를 들 수 있다.

그 동안 행정서비스 제공은 행정기관 편의위주로 이루어졌고 고객이 원하는 내용의 서비스는 물론 그 수준도 국민의 기대에 미치지 못하는 등 국민의 요구에 대한 대응성과 책임성이 낮다는 지적을 받아 왔다. 이러한 문제점들을 개선하기 위해서는 행정서비스를 국민의 입장에서 편리하고 신속하게 제공받을 수 있도록 행정기관이 제공하는 서비스 내용을 충분히 알려주고 잘못된 점이나 시정이 필요한 사항에 대하여 국민의 요구를 끊임없이 수렴하여 반영하는 제도적 장치를 마련하여야 할 필요성이 대두되어 왔으며, 이러한 제도적 장치로서의 역할을 수행할 수 있을리라는 판단하에 행정서비스헌장제가 도입되게 되었다.

1998년이후 고객지향의 행정서비스 품질관리전략의 일환으로 대두된 행정서비스헌장제는 2003년 현재 총 6,465개의 헌장이 제정되어 행정서비스공급에 있어 정부가 어떻게 운영되어야 하며, 어떤 서비스를 무엇으로 주어야 하는가를 고민하는 새로운 국정관리로 확산되고 있다.

행정서비스헌장제는 영국에서 1991년 7월 메이저(J. Major) 전 총리에 의하여 주창된 행정개혁시책의 하나로서 공공서비스의 질적 수준을 제고할 목적으로 만들어진 시민헌장에 기원을 두고 있으며, 중앙 또는 지방정부가 제공하는 모든 공공서비스에 대해서 서비스 부문별로 시민헌장을 제정하여 고객들에게 정부가 제공하고자 하는 서비스의 내용과 수준을 알려주고 그 실천을 약속하며, 그 결과에 대하여 고객들로부터 평가를 받으며 운영되고 있다.

이러한 행정서비스헌장제도가 가지는 의의를 크게 다음 두 가지로 정리할 수 있다(김미경, 2001a; 라휘문, 2001a). 첫째, 행정부문에 대한 고객개념의 도입이며, 고객만족행정을 구현하는 수단적 의미를 가진다는 것이다. 지금까지의 행정은 고객에 만족을 주는 행정을 구축하기 위하여 노력하였다기보다는 담당자가 관례적으로 그리고 법이나 규정에 정해진 대로 행정서비스를 제공하여 왔으며, 따라서 주민들은 단순히 주어지는 서비스를 수혜 받는 대상자였을 뿐 행정과정의 주체로서 존재하지 못했다. 이러한 의식을 전환하기 위하여 각 국가들은 고객에게 즐거움을 주는 정부의 구축을 위하여 다양한 품질혁신운동을 전개하고 있으며, 고객에게 즐거움을 주는 행정을 위해 행정서비스헌장에서는 각 공공기관에 의무조항과 일반국민이 당연히 누려야 할 권리를 명시하고, 제공될 서비스의 수준을 규정하여 불이행시에 일반국민들의 시정조치를 요구할 수 있도록 규정하고 있는 것이다. 또한 행정서비스헌장은 다양한 품질혁신운동

(TQM), ISO9000, 100PPM¹⁾ 등과 유사한 제도이기도 하지만 고객으로부터 직접적으로 평가를 받는다는 점에서 여타의 품질혁신운동보다는 더욱 고객 지향적이라고도 볼 수 있다. 둘째, 행정서비스현장이 가지고 있는 성과중심적 평가체제(result oriented evaluation system)에 있다(라휘문, 2001a; 김영희, 2002a). 제1차적인 산출물(output)과 제2차적인 산출물(outcome)을 중심으로 행정서비스현장은 성과목표를 달성하는 과정에서 발생하는 행정서비스의 품질기준을 고객과 공무원 양자에게 주지시킴으로써 행정서비스의 표준화를 도모하고 공무원의 고객에 대한 대응성을 확보하려는 제도라고 볼 수 있다.

이러한 취지의 행정서비스현장제는 도입당시 현장제에 대한 비판적 시각과 우려, 운영과정에서 도출되는 몇 가지 문제점에도 불구하고 현장제의 정착을 위한 적극적 실천 의지에 힘입어 짧은 기간동안 비교적 긍정적인 성과를 거두고 있다.²⁾ 그러나 행정서비스의 보다 질적인 변화 및 성과에로의 연결은 아직 어려움을 겪고 있다고 볼 수 있다.

이제 제도 시행 6주기를 맞이하여 도입기를 지나 정착과 발전단계로 나아가야 할 시점에서, 어떻게 제도를 효과적으로 운영할 것인가에 대한 논의 필요성이 있으며, 이에 본 고에서는 지난 3년간(2000년-2002년) 중앙평가과정에서 살펴본 행정서비스현장제의 운영실태와 성과에 주목하면서 향후 발전방안을 모색하고자 한다.

II. 뉴거버넌스로서의 행정서비스현장제의 이해 : 참여적 정부모형의 이론과 그 적용

1. 참여적 정부모형의 이해³⁾

참여적 정부모형의 주창자들은 전통적 관료제가 효율적인 정부를 가로막는 저해요

1) 100Parts Per Million은 민간부문 제조업체에서 제품 1백만개 중 불량품을 1백개 이내로 줄이자는 운동으로 이를 행정에 도입하여 행정상의 실수를 최소화하자는 운동이다

2) 박천오(2002)는 김대중정부의 행정개혁중 개별개혁조치에 대한 공무원의 반응을 조사한 실증적 연구에서 책임운영기관과 행정서비스현장에 대한 공무원들의 반응결과를 긍정적으로 해석하여 이 두 제도는 현실에 뿌리내릴것으로 기대하였다. 반면 연봉제와 성과급 및 목표관리제는 향후 재검토되거나 상당부분 보완되어야 할 것으로 판단하였다.

3) 본 내용은 김미경(2001a). "참여적 거버넌스와 행정서비스현장제의 이해". 『한국행정학회춘계 발표논문집』에 수록된 내용을 일부 편집, 수정한 내용이다.

인이라고 지적하며 서비스전달을 위한 새로운 방법이 모색되어야 한다고 주장한다(Peters, 1996; 정용덕 외, 1998). 전통적인 관료주의의 계층제적이고 하향적인 관리체계가 구성원들이 자신의 일에 참여하는 것을 방해한다는 것이다. 즉, 참여가 이루어지지 않으면 구성원들은 소외되고 조직에 대한 몰입이 감소되기 때문이다. 따라서 이 모형은 정부내부의 관리지도층에 관심의 초점을 두지 않고, 오히려 조직의 고객과 하급관료에 더 관심을 갖는다. 참여모형의 기본적인 가정은 하급관료의 뛰어난 자질과 열성이 제대로 활용되지 못하고 있으며, 공공부문에서의 재화와 서비스의 실질적 생산에 가장 밀접한 하급관료들과 고객들이 오히려 공공재화에 대한 정보와 훌륭한 통찰력을 가지고 있으며, 이들의 아이디어들을 적절히 활용하면 정부는 보다 더 효율적일 수 있다는 것이다(Peters, 1996; 정용덕 외, 1998). 이러한 가정으로부터 참여모형은 전통적으로 정책결정과정에서 배제되어 왔던 개인과 집단의 참여를 활성화하여 정부생산방식의 변화 및 고객대응을 변화시키고자 한다.

1) 외부고객 참여관리

참여모형의 주창자들은 정부관료제 내에서 의사결정에 배제되어 왔던 외부고객의 참여관리를 강조한다(Peters, 1996; 정용덕 외, 1998). 일반적으로 서비스 상황에서 고객만족에 대한 기존 접근 방법이 간과한 부분은 서비스 특성상 고객과 서비스 직원간의 상호작용이 중요함에도 불구하고 고객의 역할에 대해서 주의를 거의 두지 않았다는 점이다. 서비스 조직이나 서비스 직원의 역할에 중요성을 두고 그들의 역할이 고객만족에 어떻게 영향을 미치는가를 알아보는 관점이 고객만족 연구의 주된 접근 방법이다. 고객이 서비스 생산과 전달(delivery)에 중요한 역할을 담당하고 있다는 사실에 주의를 기울인다면, 행정서비스의 품질제고 및 주민만족에서 고객의 참여를 배제시켜서는 안 된다는 것이다. 서비스 품질과 본질은 생산자에 따라서, 고객에 따라서, 시간에 따라서 달라진다고 본다. 특정 직원이 다양한 고객과 접하게 되고 이때 어떤 고객을 만나는가가 직원의 서비스 수행의 품질에 영향을 미치게 된다. 또한 재화는 먼저 생산되고 판매되고 그리고 나서 소비되지만 서비스의 경우 먼저 판매되고 그 후에 생산과 소비가 동시에 발생한다. 서비스 생산 중에 고객이 존재하기 때문에, 서비스 생산과 소비의 분리불가능성은 고객이 생산과정에 밀접하게 접촉하도록 강조한다. 이처럼 공공재화의 경우 고객이 서비스 산물 생산에 참여하기 때문에, 고객을 서비스

조직의 생산 과정에 있어서 필수적 요소로 보아야 하는 것이다. 따라서 서비스 상황에서의 수행자인 고객 자신이 고객역할 수행을 지각하는 것이 만족의 전제가 되기도 한다. 즉, 고객 자신이 역할을 잘 수용할수록, 즉 몰아적 역할 이행 단계에 가까울수록 고객은 만족한다는 것이다. 그럼에도 불구하고, 만족과 고객의 서비스 수행간의 관계에 대한 연구는 극히 적다는 볼 수 있다. ‘납세자가 행정서비스의 고객으로 자리를 잡아가고 있다’라는 표현처럼 세금을 내는 기업과 주민이 행정의 주인이며 ‘고객만족’이 행정품질의 가장 중요한 평가기준이라는 인식이 확산되어 가고 있는 것이다.

이에 성과산출을 위한 서비스기준제도의 일환으로 추진되는 행정서비스현장제는 공공서비스자체가 공공기관과 일반국민과의 법적인 성격을 가진 약속이라는 위의 관점에서 시작된다. 행정서비스현장제는 주민들의 가장 기본적인 필요에 부응하고 모두에게 최고 수준의 서비스를 제공하는 것을 기본이념으로 하고 있다. 즉, 행정서비스현장을 통해 행정기관은 주민생활과 밀접히 관련되어 있는 서비스를 주민의 의사를 수렴하여 선정하고, 이에 대한 서비스이행기준과 내용, 제공방법, 절차, 잘못된 상황에 대한 시정 및 보상조치 등을 정해 공표하고, 이의 실현을 주민들에게 문서로서 약속하는 것이다. 이때 행정기관과 주민의 관계는 새로운 법적 권리를 만드는 것이 아니라 기존의 권리를 사용자에게 알려주는 것이며, 비법적인 수단(non-legal means)을 통하여 강제력을 확보할 수 있는 새로운 권리를 만드는 것이다.

참여적 정부모형에 입각한 새로운 국정관리로서 행정서비스현장제는 공공기관의 행정서비스제공에 있어 의무조항을 명시하고 일반국민이 당연히 누려야 할 권리를 명시하고, 제공될 서비스의 수준을 규정하여 불이행시 일반국민들이 시정조치를 요구할 수 있도록 제도화하는 내용들을 포괄하고 있다. 이 때 공공기관이 제공하는 행정서비스의 내용과 수준결정은 단순히 하향적인 방식에서 벗어나 모든 방면에서의 내부, 외부고객의 참여와 의사소통이 가능한 상향식 메커니즘을 통해 창출되도록 권고되고 있다. 즉, 고객이 필요로 하는 행정서비스의 수준과 내용들이 고객의 참여를⁴⁾ 통해 공공기관에

4) 오늘날 각 나라에서 주민의 행정참여의 수단으로 주민자문 위원회, 심의회, 조사회, 행정위원회, 주민조직, 주민의회, 근린정부(이동관청, 명예기관장), 공표, 연람, 의견제출, 청문, 공청회, 청원, 불복신청, 상담회, 토론회, 간담회, 여론조사, 여론모니터(moniter), 설명회, 전시회, 뉴스레터(newsletter), 선거, 직접청구, 주민투표, 정당, 이익집단의 이용 등 제도적 참여방법과 주민운동, 개별적 항의, 진정, 건의, 집단적 시위 등 비제도적 참여방법을 사용하고 있다. 지방자치의 구현은 민원행정실을 신설하고 구민창안제도, 민원심의위원회 운영, 구민과의 대화의 날 운영 등 보다 다양한 참여기제를 모색하게 하고 있다.

명시되고 이를 기반으로 하는 행정서비스의 내용과 수준이 결정되는 상향식의 先참여 관리가 전제되고 있는 것이다. 따라서 공공기관은 지역사회 특성에 적합한 참여기제의 개발로 지역주민의 선호와 바람을 공공조직안으로 수렴할 수 있는 경로와 방법에 대한 고안을 위해 노력해야 할 것이며, 이는 행정서비스현장제안에서 참여관리로 구현되어야 할 것이다.

2) 내부고객 참여관리 : 일선관료제의 구현

참여와 권한부여에 관한 다른 문헌들은⁵⁾ 공공조직의 하급관료가 조직이 효율적으로 기능하는 핵심적인 역할을 한다고 주장한다.(Lipsky, 1980; Prottas, 1979). 즉, 조직내 하급관료의⁶⁾ 잠재성이 중요하다는 것이다. 일반적으로 관료제가 수행하는 대부분의 업무는 서면처리이고, M. Weber 또한 관료제가 가진 큰 특징으로 문서주의를 들고 있다. 그러나 대상집단, 즉, 행정의 고객인 일반 국민들과 일상적으로 접촉하는 일선관료들은 수행하는 업무의 주된 내용이 서면처리보다는 사람처리라고 볼 수 있다. 따라서 일선관료들은 사람을 어떻게 대하여 업무를 처리할 것인가에 대한 고민을 통하여 대상집단의 요구와 기대에 맞는 집행상황을 끌어내야 하는 부담을 안고 있다. 즉, 일선 관료들이 맡은 업무들을 일률적으로 정형화시키기에 너무 다양하고 복잡해서 그러한 업무에 기계적으로 접근하기보다는 인간적 차원에서 고객과 대응해야 할 여지가 많은 것이다. 이러한 환경은 일선관료로 하여금 그들의 직무수행에 비교적 용이하게 적응하는 형태를 가져왔다. 일선관료들은 적응기제로써 업무를 단순화시키고 정형화하는 양상으로 직무환경에 대응하였다고 볼 수 있다. 그 결과 일반고객들과 만나는 행정업무는 관료들이 진행하기 쉬운 형태로 전환되었으며, 습관적이고 규칙적인 상황으로 정립되어 고객의 만족은 상당히 간과되어 왔다고 볼 수 있다. 따라서 일선관

5) 일선관료들이야말로 높은 성과를 내는 조직에서 가장 핵심적인 존재이다. 높은 성과를 달성하기 위하여는 직원들이 자신들이 소유한 기술과 창의력, 변화에 대한 적응력을 키우고 지속적인 변화의 학습자가 될 수 있도록 권한을 부여해 주어야 한다(박수영 외, 2000).

6) Lipsky에 의하면 일선관료(street-level bureaucrat)란 업무수행과정에서 시민과 직접적으로 접촉할 것이 요구되고 상당한 자유재량을 보유하는 공무원을 의미한다. 일선관료는 집행현장에 배치되어 집행기관을 직접 방문한 일반 국민에게 가능한 빠른 시간내에 적합한 방법으로 업무를 처리해주어야 할 것이 요구된다. 일선관료의 특징으로는 대상집단과의 일상적 상호작용, 고객의 범주화, 광범위한 재량권의 행사 등을 들 수 있다(유훈, 1990: 127-131).

료의 적극적인 참여와 직무풍요를 토대로 대상집단과의 일상적 상호작용을 통해 고객 만족 행정을 위한 바람직한 일선관료제의 구현을 통해 기대해 볼 수 있을 것이다.

그런데 문제는 일선관료들이 고객과의 대응업무에 실제로 많이 관여하고 있음에도 불구하고 그들의 참여구조가 잘 정립되어 있지 않으며 이에 대한 인식도 부족하다는 점이다(OECD, 1987). 즉, 책임은 지지만 권한이 주어지는 절차가 구비되어 있지 않다는 점이다. 이런 경우 일선관료는 실제 담당자이면서, 또한 고객과의 대응관계를 맺고 있으면서도 위로의 지원이나 고객의 지원없이 자신의 일을 수행하고 있는 것처럼 인식된다. 실제로 국민들(고객)은 수많은 정부대표자들을 만나지만 그들은 대부분은 일선관료들이다. 예를 들어 우체부나 교사, 사회복지프로그램의 운영자들과의 대면관계에서 고객은 정부에 대한 느낌을 발전시키거나 자신들의 서비스만족을 평가한다. 즉, 고객과의 면대면 관계에서 일선관료는 고객의 수요와 반응을 이해하고 이를 관리하는 주요 역할을 수행하는 것이다.

따라서 일선관료가 판단한 의사가 조직의 의사결정에 상향식으로 참여될 수 있도록 일선관료제를 구체화하는 것이 바람직할 것이다. 이러한 의도가 행정서비스현장제 안에서 표현되고 있다. 즉, 공공기관이 고객에게 제시하는 서비스의 이행표준 작성에 앞서 기관은 반드시 외부고객의 의사는 물론 내부고객인 일선관료의 의사를 조사, 수용하도록 하고 있다. 이러한 일선관료의 역할인지 및 고객의 대응능력에 대한 스스로의 평가와 제안은 적절한 서비스의 수준과 내용을 끌어내어 성과향상에 기여하게 될 것이다. 적어도 일선담당자가 자신이 속한 부서가 제공하는 서비스의 성격과 자신의 역할과 역할이 왜 수행되는지, 왜 필요한지, 필요로 하는 투입은 무엇인지, 산출은 어디로 가며, 산출로 관료는 무엇을 하며, 누가 그것을 받는지에 대하여 충분히 고민한다면 내부고객의 의사는 행정서비스현장의 바람직한 이행표준으로 자리잡게 될 것이다. 이와 같이 일선관료의 의사가 조직내부의 이행표준으로 구성될 때 일선관료의 조직내 참여는 훨씬 적극적이고 긍정적인 형태로 진행될 것이며 이는 자연스런 행정서비스 품질향상을 동반하게 될 것이다.

많은 행정서비스에 있어 국민이 어떤 서비스를 원하는지, 서비스의 품질이 어떠한지를 명확히 규정하기는 어렵다. 즉, 일상적인 서비스에 있어 무엇이 충분히 좋다고 판단하는 것은 어려운 일이다. 그럼에도 정부는 공공서비스에 대한 마땅한 성과의 표준을 만들기 위해 여러 노력을 하고 있다.

행정서비스헌장제는 구체적인 서비스이행표준을 만들어 품질관리를 통해 행정서비스를 공급하고 있고, 고객들은 이행표준을 근거로 제시하여 불만을 토로하고 보상조치를 받을 수 있다. 이러한 이행표준의 작성에 있어 공무원의 선호로 그 기준을 정하고 공무원이 고객에게 그들이 원해야 하는 기대수준을 알려준다는 것은 참여관리를 벗어난 것이라고 볼 수 있다. 품질을 요구에 적합한 것(Crosby, 1979: 15)이라고 본다면, 이행표준의 작성에 있어 고객과 공무원의 의견교환 및 협상을 통해 결정론적 이행기준을 벗어나는 것이 품질확보의 첫 걸음일 것이다. 즉, 행정서비스의 품질은 공무원과 고객과의 담론적인 관점에서 참여관리로 확보될 수 있다는 것이다.

2. 행정서비스헌장제의 운용과 참여구도

우리나라의 경우 김대중 정부 출범초기 고객중심의 서비스제공을 모토로 정부운영시스템의 혁신방안으로 행정서비스헌장제⁷⁾ 범적으로 도입되었다. 이후 1999년, 2000년의 확대 제정 및 2001년 2002년의 구체적인 실천 노력으로 현재 약 6,465개의 헌장을 구성하고 있다(행정자치부 내부자료, 2003).

행정서비스헌장제는 다음과 같은 내용으로 운영된다(라휘문, 1999; 2000; 김미경, 2001).

첫째, 개발계획수립을 수립하여 제정주체의 결정, 대상서비스의 선정, 행정서비스헌장의 레벨결정, 구체적인 추진일정 결정 등의 작업을 수행하여야 한다.

둘째, 고객 및 관계자와의 협력관계를 수립하여 이들의 참여가 유도되어야 한다. 즉, 행정서비스헌장의 제정의도를 이해관계자, 공무원, 그리고 다른 서비스 제공자에게 알려주고 각각이 어떻게 관련을 맺는지를 알려줌으로써 상호간의 협력체계를 구축하는 단계이다. 이 단계에서는 상호협조체계의 구축과 함께 각 이해관계자의 참여를 유도하여 의견제시를 할 수 있도록 기반을 조성하여야 한다. 이를 위하여 행정서비스헌장제정과 관련한 위원회 등을 신설하여 활성화할 필요가 있다.

셋째, 행정서비스헌장의 가장 중요한 요소인 서비스이행기준의 설정을 위하여 필요한 자료를 수집하여야 한다. 서비스이행기준이란 서비스수혜자가 받을 것으로 기대할

7) 행정서비스헌장이란 행정기관이 제공하는 행정서비스의 기준과 내용, 이를 제공받을 수 있는 절차와 방법, 잘못된 서비스에 대한 시정 및 보상조치 등을 구체적으로 공표하고 이의 실현을 국민에게 약속하는 것을 말한다(대통령훈령 제70호).

수 있는 서비스수준을 결정하는 것이다.

넷째, 관련정보의 수집과 해당 부서의 내부고객과 외부고객의 의견을 수렴한 결과를 토대로 행정서비스현장의 초안을 작성하여야 한다. 작성된 초안은 해당 서비스를 공급하는 공무원, 서비스수혜자(잠재적 수혜자 포함)에게 회람하여 의견을 수렴하여야 한다. 의견 수렴은 낭비라는 의식이 팽배해 있으나 의견수렴결과를 행정서비스현장에 반영하여 보다 높은 행정서비스를 제공할 수 있다면 투자할 만한 가치가 있으므로 반드시 거쳐야 한다.

다섯째, 회람결과 제시된 의견들을 토대로 초안을 수정하여야 한다. 회람결과 가장 많은 개선이 있어야 할 부분은 서비스이행기준과 내용에 대한 것일 것이다. 특히 해당 부서의 공무원은 회람결과를 반영할 수 있도록 많은 논의를 하여야 한다. 이 단계에서 주의하여야 할 점은 너무 낮은 서비스수준을 제시하여 평가결과 99%의 달성도를 나타내는 식의 오류를 범해서는 안 된다는 것이다. 회람결과를 토대로 하여 수정된 행정서비스현장의 내용은 서비스공급자와 서비스수혜자에게 반드시 알려주어야 한다.

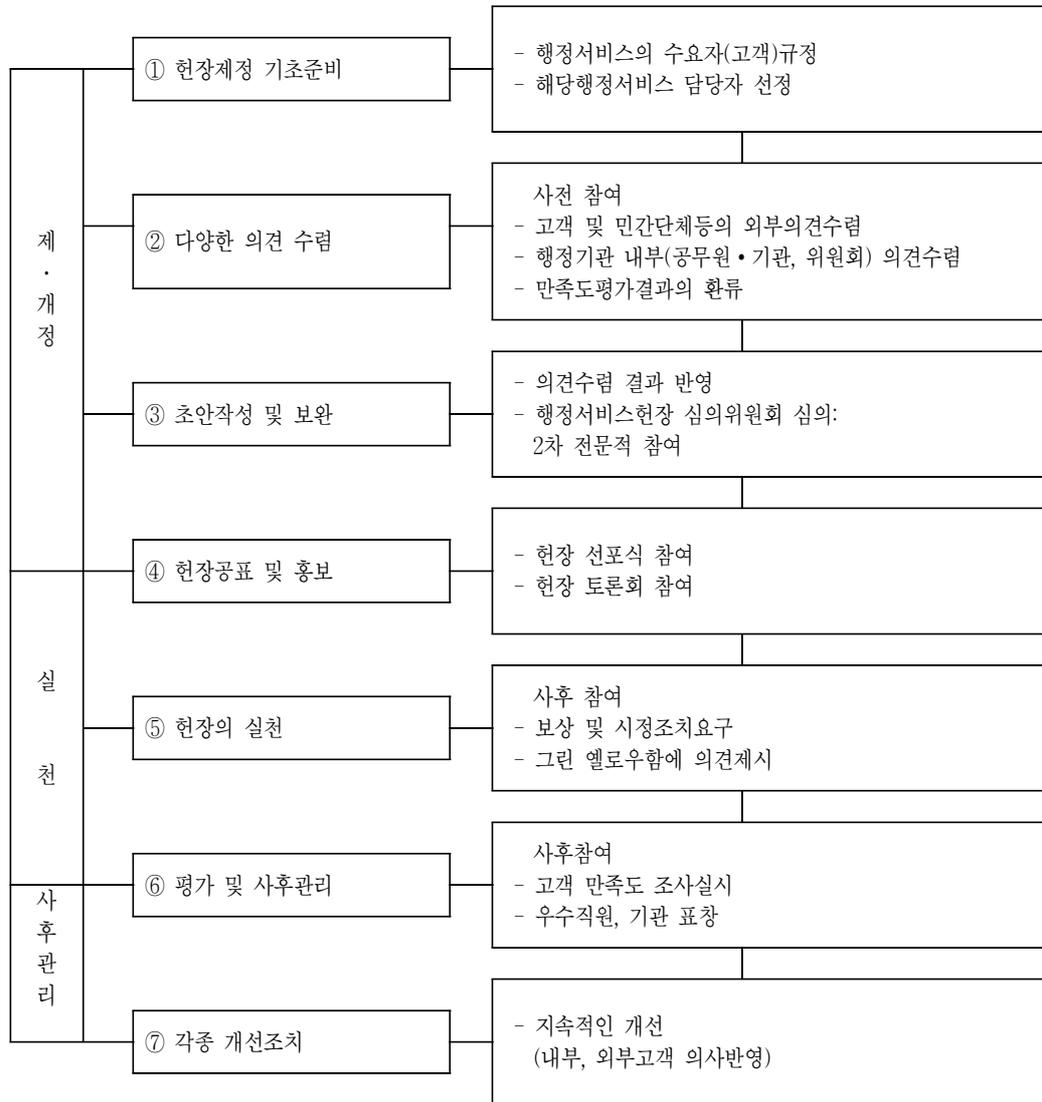
여섯째, 최종 결정된 행정서비스현장안을 의회에 보고하고 기관장의 결재를 득하여 발효 및 공표하여야 하며, 이때 규칙의 제정이 있어야 할 것이다. 공표는 관보, 신문, 방송매체, 일정한 장소에 게재 등의 방법을 활용하는 것이 타당할 것이다.

일곱째, 행정서비스현장은 제정자체가 중요한 것이 아니라 실제로 서비스를 수혜 받는 고객들에게 홍보하여 그 실효성을 확보할 수 있도록 하여야 한다.

여덟째, 서비스이행기준에 반하는 서비스제공에 대한 통제를 위하여 정기적으로 성과를 평가하여야 한다. 그리고 평가결과를 반드시 고객에게 공개할 수 있는 제도적 장치를 마련할 필요가 있다. 평가결과를 공개하는 구체적인 방법으로는 백서의 발간, 평가결과의 민원실 비치, 담당서비스를 받았던 고객에게 배포, 방송매체를 이용하는 방법 등이 활용 가능하다.

아홉째, 평가결과를 토대로 기 작성된 행정서비스현장의 서비스이행기준을 갱신하여야 하며, 이때 서비스이행기준을 반드시 상향조정할 필요는 없으나 가급적 상향조정하는 방안을 고려할 필요는 있다. 끝으로 평가결과를 환류하여 다시 새로운 단계가 시작된다.

이러한 일련의 운용과정을 살펴보면 지속적인 외부고객과 내부고객의 참여관리를 통해서 고객만족과 성과향상에 주력하고 있음을 알 수 있다. 이를 정리하면 <그림 1>과 같다.



김미경. (2001a). “참여적 거버넌스와 행정서비스현장제의 구현.” <한국행정학회 2000년도 춘계학술대회 발표논문집>. 수정보완.

<그림 1> 현장제·개정 및 운영절차상의 참여구도

또한, 행정서비스현장제의 운용과정에서 단계별로 고려되고 있는 참여의 내용과 관리측면을 살펴보면 다음의 <그림 2>와 같다.

사전참여층축에 대한 평가의 비중이 증시되어야 할 것이다. 또한 일선관료의 의사가 조직 안에서 상향적으로 반영되도록 제도적인 강구가 뒤따라야 할 것이다.

둘째, 실천부문에서는 참여적 국면보다는 현장제의 정착을 위한 제도적 준비와 구조에 더 많은 비중을 두고 있는 것으로 나타났다. 공무원의 실천력 확보가 현장제정착의 주요관건임을 이해한다면, 이들에게 부과될 법적 대응 내지 불만의 접수가 강도 깊게 주민참여의 모습으로 현장제에 수용되기 어려운 측면이 있기 때문일 것이다. 현장제의 성숙과 함께 향후 현장제의 실천과정에 고객참여기제의 개발이 모색되어야 한다고 본다. 보다 풍요로운 직무확장과 그에 따른 적절한 재량과 적극적인 조직몰입이 가능한 일선관료는 실천의 현장인 주민과의 상호관계에서 보다 긍정적이고 적극적인 행정활동을 보여주리라고 기대됨으로, 이는 일선관료제의 구현과 함께 동반되리라고 본다.

셋째, 사후관리부문에서의 참여기제는 상당한 영향력으로 현장제를 주도하고 있다. 그러나 사후관리부문에서 이루어지는 참여기제는 사전적인 참여가 아닌 사후적 참여로써 본질의 참여가 지니는 유용성에 있어 그 의미가 간과된다고 볼 수 있다. 그러나 현장제가 추구하는 결과지향의 목적을 고려한다면 이행실태의 평가와 고객만족도의 조사에 대한 공표, 이에 따른 표창제도는 현장제 구현에 있어 상당한 구속력을 제시할 것이다. 그러므로 지속적으로 고려되어야 할 참여관리의 영역이라고 볼 수 있다.

Ⅲ. 행정서비스현장제의 추진실태와 변화추이

1. 행정서비스현장제의 추진과정과 현황

행정서비스현장제는 1998년 6월 30일 대통령훈령 제70호 『행정서비스현장 제정지침』에 의거하여 도입되었으며 2002년까지 추진과정의 주요내용은 <표 1>과 같다.

8) 한 예로 서울시의 경우 각 자치구들은 모두 구민이 인터넷으로 그들의 의사를 제시할 수 있도록 의견제시공간을 열어두고 있다. 그 중 12개 자치구가 직접 메인 화면에서 연결되도록 운영되고 있다.

<표 1> 행정서비스헌장제의 추진과정

년 도	주요추진목표	내 용
1998년	도입 및 시범운영	<ul style="list-style-type: none"> · 「행정서비스헌장제정지침」을 대통령훈령으로 발령('98.6) · 우정·소방 등 10개 헌장 시범 제정·운영('98.7~12)
1999년~2000년	제정 및 운영확산	<ul style="list-style-type: none"> · 행정서비스 헌장제 확대시행계획 수립·시행 ('99.2) - 중앙행정기관은 기관별 1개, 자치단체는 분야별 1~2개 이상 제정 · 기관별 「행정서비스 헌장」 제정·공표('99.7~10) * 289개 기관에서 584개 헌장(중앙 44, 지방 540) 제정 · 「행정서비스헌장」 확대시행지침 시달(2000.2) - 중앙행정기관은 소속기관까지, 자치단체는 10개 이상 확대 제정 * 1,651개 기관에서 4,137개 헌장(중앙 1,000, 지방 3,137 제정) · '99년 헌장제 운영실태 평가 및 우수기관 시상(2000. 3~5) - 각 행정기관으로부터 평가신청서를 받아 운영실태 전반 평가 - 21개 우수기관 표창 및 시상금 지급, 유공공무원 표창 (187명) · 「행정서비스헌장」 담당공무원 워크샵 개최(2000. 7) 및 헌장제 담당공무원 등에 대한 소집, 순회교육 실시(총 15회 9,072명) · 2000년도 행정서비스헌장 운영실태 종합평가(2000.10~12) - 자체점검 후 우수기관·헌장을 행정자치부에 추천(57개 기관) - 행정자치부는 운영실태 및 고객평가(만족도+인지도) 실시
2001년	운영 내실화	<ul style="list-style-type: none"> · 「행정서비스헌장제 추진지침」수립·시행('01. 2) - 특별행정기관, 학교, 사업소 등은 헌장제정 확대 및 기존헌장 보유기관은 실천력 제고를 위해 개정·보완 · 2000년 헌장제 운영실태 종합평가 결과 우수기관 시상('01.2) - 57개 평가신청기관 중 29개 우수기관 표창 및 시상금 지급, 유공공무원 표창(303명) · 헌장제에 대한 교육 및 홍보 - 행정서비스헌장 운영실태 평가모델 책자보급('01.3) - 기관별 헌장제 운영실태 점검 및 결과 통보('01.5~8) - 공무원에 대한 소집·순회교육 등 실시(총 67회 19,000여명) - 「행정서비스헌장」담당 공무원 워크샵 개최('01.7) - 행정서비스헌장제 운영 우수사례집 발간 및 표어·포스터 현상공모, 홍보물 배포('01.5~12) * 사례집 500부, 표어·포스터 20,000부 · 2001년 헌장제 운영실태 종합평가 실시('01.10~12) - 96개 기관 추천, 행정자치부 + 헌장제 자문위원 + 한국지방행정연구원 공동평가 * 기관표창 : 60개기관 (대표 3, 국표 10, 장표 47) 표창 및 헌장마크 등 수여 공무원 표창: 344명 (포장 4, 대표 24, 국표 18, 장표 298)

<계 속>

년 도	주요추진목표	내 용
2002년	운영 내실화	<ul style="list-style-type: none"> · 「행정서비스현장제 운영지침」수립, 시행('02.2) - 실천 중심으로의 전환 등 현장제 내실화 중점 추진 · 2001년 현장제 운영실태 종합평가 결과 우수기관 시상('02.4) - 96개 평가신청기관 중 60개 우수기관 표창 및 시상금 지급, 유공공무원 표창(345명) · 현장제에 대한 공무원 및 국민의 관심 확산을 위한 적극적 교육·홍보 - 행정서비스현장 고객만족도 평가모형 책자 보급('02.3) - 현장제 운영실태 종합평가 결과 통보('02.3) - 공무원에 대한 소집·순회교육 등 실시(총 27회 7,400여명) - 「행정서비스현장」담당 공무원 워크샵 개최('02.7) - 행정서비스현장제 운영 우수사례집 발간 및 포스터 현상공모, 홍보물 배포('02.10~12) * 우수사례집 500부, 표어 32,000부, 포스터 15,000부 · 2002년 현장제 운영실태 종합평가 실시('02.10~12) - 87개 기관(88개 현장) 추천, 행정자치부·현장제 자문위원·한국지방행정연구원 공동평가

또한, 행정서비스현장의 구체적 제정 및 운영상황은 <표 2>와 같다.

1999년도 전 중앙부처 및 자치단체로 시범운영을 확대하여 9.7%인 626종을 제정하였고, 2000년도 53.9%인 3,484종이 제정되었으며, 2001년도 이후는 내실화에 중점을 두어 점진적인 증가 추세에 있다.

<표 2> 연도별 제정·운영현황

구 분	합 계	1998년	1999년	2000년	2001년	2002년
합 계	6,465	27	626	3,484	1,274	1,054
중앙부처	2,304	10	58	932	1,037	267
지 자 체	4,161	17	568	2,552	237	787

업무분야별 제정·운영현황을 보면 전체 현장중 민원·기타가 1,994종으로 30.8%를 차지하고 있으며, 도로교통분야가 562종으로 8.7%, 복지·환경분야가 483종으로 7.5% 차지하고 있다.

<표 3> 업무분야별 현장 제정·운영현황

업무 분야	합계	민원 행정	건축 건설	교육	농축 수산	도로 교통	문화 관광	보건 의료	복지 환경	산업 경제	청소 상하수도	세무	경찰 소방 안전	중소 기업	소비자 보호	기타
합 계	6,465	1,638	372	1,068	265	562	187	333	483	147	303	273	397	45	36	356
중 양	2,304	733	7	672	21	297	16	9	24	14	-	31	363	13	2	102
지자체	4,161	905	365	396	244	265	171	324	459	133	303	242	34	32	34	254

현장운영기관별 현황을 보면 전체 3,357개 기관으로 중앙부처가 1,486개 기관, 지자체는 1871개 기관이 행정서비스현장을 제정·운영중에 있다.

<표 4> 현장 제정·운영기관 현황

구 분	합 계	본부(청)	소속 기관	읍·면·동	사업소	공기업	학교 도서관	병원 보건소
합 계	3,357	153	1,697	362	336	32	577	200
중 양	1,486	74	1,070	-	-	4	337	1
지자체	1,871	79	627	362	336	28	240	199

2. 행정서비스현장제의 운영에 관한 중앙평가의 분석결과

행정서비스현장제 평가의 영역은⁹⁾ 현장제 운영실태 전반에 걸친 행정내부적 평가인 운영실태 평가와 서비스이용자인 고객에 의한 고객평가로 2원화되어 있다.

운영실태 평가는 행정서비스현장의 이행을 위한 기반이 조성되었는가?, 그리고 기반을 토대로 한 실천을 하였는가? 행정서비스현장 관련 제반 평가 및 평가결과에 대한 조치가 이루어지고 있는가?와 관련된 내용을 포함하는 것으로, 현장의 제·개정부분, 실천부문, 사후관리부문으로 구분되고 있다.¹⁰⁾ 또한 고객에 의한 외부평가인 고

9) 행정서비스현장제의 주무부서인 행정자치부 행정제도과는 1999년 이후 행정서비스현장제 운영에 대한 평가를 실시해오고 있으며, 2002년까지 4회에 이르는 평가를 진행하였다. 중앙평가는 국가기관, 지방자치단체(광역 및 기초)를 대상으로 진행된다. 통상 자발적 참여로 이루어지고 있으며, 기초의 신청을 받은 광역기관이 기초를 심사하여 일정 기관을 중앙에 추천하는 방식으로 진행된다.

고객만족도평가는 행정서비스현장에 대한 고객의 인지도와 일반서비스, 개별서비스에 대한 고객만족도로 구성된다.

행정서비스현장제 평가의 평가주체와 영역, 년도별 평가대상기관의 현황은 다음의 <표 5>와 같다.

<표 5> 행정서비스현장제의 평가체계

	2000년	2001년	2002년
평가주체	행정자치부, 한국지방행정연구원 공동평가	행정자치부, 현장제 자문위원, 한국지방행정연구원 공동평가	행정자치부, 현장제 자문위원, 한국지방행정연구원 공동평가
평가영역	· 운영실태평가(50%) : 제,개정·실천·사후관리 · 고객평가(50%) : 고객만족도(일반서비스, 개별서비스), 인지도	· 운영실태평가(50%) : 제,개정·실천·사후관리 · 고객만족도평가(50%) : 고객만족도(일반서비스, 개별서비스), 인지도	· 운영실태평가(50%) : 제,개정·실천·사후관리 · 고객만족도평가(50%) : 고객만족도(일반서비스, 개별서비스), 인지도
평가대상	57개 기관 (중앙부처 15, 광역자치단체 15, 기초자치단체 27)	96개 기관 (중앙부처 18, 광역자치단체 15, 기초자치단체 63)	87개 기관 (중앙부처 17, 광역자치단체 13, 기초자치단체 57)

행정서비스현장제 운영실태 평가를 위한 부문별 비중은 다음의 <표 6>과 같이 변화되었다. 제정 및 운영의 확산에 중점이 주어졌던 2000년의 평가비중은 제·개정부문과 실천부문, 사후관리부문의 비중이 20:50:30이었다. 운영의 내실화에 접어든 2001년은 10:50:40의 비율로, 2002년은 7:60:33의 비율로 조정되었다. 이는 현장제 정착의 초기단계에서 강조되었던 현장의 제정 및 확산의 비중이 내실 있는 운영에 중점이 주어짐에 따라 제정에 대한 상대적으로 작아지고, 점차 현장제의 실질적인 실천부문에 대한 강조가 이루어지고 있음을 나타내 주는 것이라 할 수 있다.

10) 평가방법은 평가지표를 개발 한 후 각 행정서비스현장제정기관을 대상으로 이행여부를 측정하는 방식으로 이루어지며, 측정방법은 통상적으로 행정서비스현장기관에 대한 실사와 관련서류를 토대로 이루어진다.

<표 6> 부문별 평가비중의 변화

(단위 : %)

			2000년	2001년	2002년
평가 부문	제·개정부문	배점	20	10	7
	실천부문	배점	50	50	60
	사후관리부문	배점	30	40	33

이러한 행정서비스현장제 평가의 부문별 비중의 변화와 아울러 부문별 세부평가지표를 보다 상세히 살펴보면 현장제의 운영 내실화를 위한 지표간의 변화추이를 찾아볼 수 있다.

1) 제·개정분야

먼저 제·개정부문의 변화를 살펴보면 첫째, 2000년의 기본적인 7가지 제정원칙의 제강조에서 벗어나 2001년의 경우 현장의 구체적 명시화를 실천하기 위하여 제정원칙의 평가항목이 구체성과 시정 및 보상조치로 한정되었으며, 2002년의 경우 시정 및 보상조치의 원칙이 사후관리의 항목과 중복되어 제외되었으며, 구체성의 원칙만 평가되었다. 이는 현장제의 제·개정의 확산취지에서 보다 실효성 있는 구체적 이행표준의 실천을 유도하려는 행정자치부의 의도가 반영된 제도개선의 한 면이라고 볼 수 있다.

둘째, 의견수렴 실적에 있어서 2000년의 공무원 의견수렴 및 반영중심의 지표에서 2001년과 2002년에는 고객의견 수렴 및 반영에 대한 항목이 중시되고 있다. 이는 행정서비스현장제에 있어서 가장 중요한 두 고객인 내부고객(공무원)과 외부고객의 의견수렴과 반영을 통해 현장제의 실천력을 확보하고, 주민이 요구하는 서비스의 내용과 수준을 행정서비스현장의 이행기준으로 자리잡게 하기 위한 노력으로 볼 수 있다. 특히 행정서비스현장제가 추구하는 궁극적인 목적이 고객만족 행정의 구현에 있다고 볼 때 현장제 안에서의 고객의 역할과 의사는 제정부문 뿐 아니라 현장제 전반에 걸쳐 중요한 의미를 차지하고 있다.

셋째, 환경변화에 따른 현장의 제·개정분야에 있어서 2001년과 2002년에는 점검결과에 따른 개정 및 보완항목이 추가되었다. 이는 단편적인 현장의 제정 및 확산단계

에서 벗어나 행정환경변화 또는 현장제 운영의 평가 및 점검 결과에 따른 행정서비스 현장의 개정과 보완 등 환류의 필요성을 강조하는 면을 보여주는 것이라 할 수 있다.

<표 7> 제·개정부문 평가지표의 변화

	평가지표	2000년	2001년	2002년
제 정 부 문	현장제정 기본원칙의 충족	이행기준 구체성 최고수준의 서비스제공 시정보상조치명확화 고객참여 체계적 정보제공 비용편익형량 고객중심	이행기준 구체성의 원칙 시정·보상조치 명확화	이행기준 구체성의 원칙
	의견 수렴실적	공무원의견수렴 의견수렴 반영결과	공무원 의견수렴 및 반영 고객 의견수렴 및 반영	공무원 의견수렴 및 반영 고객 의견수렴 및 반영
	환경변화에 따른 현장의 제.개정	업무, 기관별 현장제정여부 현장운영상황검토 실천을 위한 세부계획수립	현장실천 세부계획 수립 점검에 따른 개정·보완	현장실천 세부계획 수립 점검에 따른 개정·보완
	행정서비스현장 심의위원회 구성, 운영	심의위원회구성 구성의 적정성 운영의 적정성 심의위원회 의견반영	심의위원회 구성여부 심의위원회 운영실적 심의위원회 의견반영	심의위원회 운영실적 심의위원회 의견반영

이와 같은 제·개정부문의 지표를 통해 2000년의 경우 20점 만점을 기준으로 중앙부처의 평균 평가점수는 16.3점, 광역자치단체는 18.6점, 기초자치단체는 18.6점의 평가결과가 산출되었고, 2001년의 경우는 10점 만점을 기준으로 중앙부처가 7.1점, 광역자치단체가 8.1점, 기초자치단체가 8.6점 수준의 평가결과가 산출되었다. 2002년의 경우는 평가대상 88개 현장 전체에 대한 이행기준 계량화 비율이 평균 74.65%로서, 2001년도 계량화비율 67.0% 보다 대부분의 현장이 구체적인 서비스 제공 의지를 제시하였던 것으로 평가되었으며, 환경변화에 따른 현장의 제·개정부문도 극소수의 기관을 제외한 대부분의 기관에서 많은 노력을 경주하고 있는 것으로 나타났다(행정자치부, 2003a).

2) 실천분야

앞서 언급한 바와 같이 헌장제 평가에 있어서 실천부문은 실효성 있는 제도 운영을 위해 현재 가장 큰 비중으로 평가를 통제하고 있다.

이러한 실천부문의 변화를 살펴보면 첫째, 헌장제 운영에 대한 홍보에 있어서 보다 큰 비중을 두고 있다는 것이다. 행정서비스헌장제가 기관과 주민과의 명시적 약속이라는 관점에서 볼 때 기관은 주민, 즉 고객에게 약속의 내용을 알릴 의무가 있으며, 고객의 입장에서는 행정서비스헌장내에 명시된 서비스의 수준과 내용을 알 권리가 있다고 할 수 있다. 또한, 헌장제 운영에 대한 고객참여의 유도라는 측면에서도 헌장제의 제정 및 운영사실에 대한 홍보는 중요한 위치를 차지한다. 이를 통해 이행기준에 대한 고객의 의견을 수렴하는 사전참여와 제공받은 서비스에 대한 평가를 통한 사후참여에 있어 보다 적극적인 태도를 유도해 낼 수 있는 것이다.

둘째, 2000년도에 비하여 2001년과 2002년은 행정서비스헌장제의 실천주체인 공무원에 대한 각종 교육의 강조가 이루어졌다고 볼 수 있다. 헌장제가 정착되기 위해서는 헌장을 제정, 실천하는 모든 공무원들의 이해와 참여가 필수적이며, 행정서비스헌장의 실질적 구현은 공무원의 인식 및 태도에 따라 영향을 받게 되기 때문에 이러한 사실을 반영하여 보다 구체적인 지표와 참여식 교육항목 등을 통해 교육분야를 강조하고 있다.

셋째, 기관장의 관심도 및 전담부서와 인력확보 지표에 있어서 2002년에는 담당자 근무기간이 추가되었음을 알 수 있다. 기관의 행정서비스헌장제 운영에 있어서 실제로 업무의 담당자의 역할이 중요하지만, 인사이동 등으로 인해 업무의 연속성이 다소 떨어지는 경향이 있을 수 있다. 이러한 상황을 반영하여 2002년도 지표에는 이를 고려한 담당자 근무기간을 추가함으로써 연속성과 전문성을 확보하고자 하는 노력을 보이고 있다.

넷째, 2002년 평가에서 처음으로 비노출확인¹¹⁾을 통해 평가대상헌장의 이행기준 실천여부를 평가하고 있다는 점이다. 이는 서류평가에서 간과될 수 있는 역동적인 실천의 모습을 통제하고자 신설된 항목으로 볼 수 있다.

11) 일명 블라인드 샵(Blind Shopping)이라 부르는 평가방법으로 관찰자가 고객의 입장에서 직접 관찰을 통해 해당 행정서비스의 이행표준 준수정도를 평가하는 방법이다.

<표 8> 실천부문 평가지표의 변화

	평가지표	2000년	2001년	2002년
실천 부문	훈령의 제, 개정	훈령, 조례의 제정 및 개정 훈령, 조례내용의 충실성	조례의 제정 훈령의 제정	조례의 제정 훈령의 제정
	현장에 대한 홍보실적	관보(공보)게재여부 책자, 유인물 발간실적 신문, 방송 홍보 홈페이지를 통한 정보제공 기타 홍보실적	현장의 관보(공보) 게재 책자·유인물의 발간 행정자치부 수범사례 채택 신문·방송에 대한 홍보 홈페이지를 통한 정보 제공 기타 선포식 개최 등 현수막 게첨 등 표어·포스터 공모	신문·방송에 대한 홍보 홈페이지를 통한 정보제공 표어·포스터 공모 현수막 게첨 등 관보 게재 및 선포식개최 책자·유인물의 발간 행정자치부 수범사례 채택
	공무원교육 및 제도, 환경개선실적	공무원 교육 및 홍보 제공절차 및 방법개선 각종 환경개선 법, 제도개선 건의, 협의	공무원에 대한 교육 전문교육과정 개정 운영 외부기관 위탁교육 워크샵 개최 등 참여식교육 제공절차 및 방법개선 고객을 위한 각종 환경개선 법·제도개선 건의·협의	공무원의 집합교육 워크샵개최 등 참여식교육 전문교육과정 개정 운영 외부기관 위탁교육 고객을 위한 환경개선 법·제도개선 건의·협의
	예산의 확보 및 집행	현장운영을 위한 예산확보 현장운영의 위한 예산지출	예산확보 및 집행	예산확보 및 집행
	기관장의 관심도 및 전담부서, 인력확보	기관장 관심도 전담부서, 인력지정, 확보 담당자 관심도	기관장의 관심도 전담부서·인력지정 여부	기관장의 관심도 전담부서·인력지정 여부 담당자 근무기간 * 현장의 실천지표 : 평가대 상현장의이행기준실천여부 및 서비스제공절차개선

제시된 실천부문의 지표를 통하여 이루어진 평가에서 2000년의 경우 50점 만점을 기준으로 중앙부처가 35.6점, 광역자치단체가 42.6점, 기초자치단체가 44.4점의 결과를 산출하였고, 2001년의 경우 역시 50점 만점을 기준으로 중앙부처가 26.8점, 광역자치단체가 34.0점, 기초자치단체가 37.6점 수준의 평가결과가 산출되었다.

2002년의 평가결과에 대한 구체적인 자료는 확보하지 못했으나, 87개 평가대상 기관 대부분이 현장의 제정 및 운영을 위한 조례·훈령을 제정, 운영하고 있으며, 다소 미흡한 부분이 있기는 하나 평가결과 각종 유인물, 메스컴, 홈페이지, 달력, 필기구류 등 기관별·지역별 특성을 살려 다양한 방법으로 홍보를 하고 있었으며, 대다수 기관에서 공무원을 대상으로 현장제에 대한 자체 및 외부 위탁교육 및 워크샵·토론회 개최 등 다양하게 교육을 실시하고 있는 것으로 나타났다. 또한 평가결과 2001년에 비

해 많은 기관에서 예산을 확보하여 집행하는 등의 변화가 있었으며, 기관장의 관심도 및 전담부서 및 인력확보면에서는 대부분의 기관들이 기관장 지시사항으로 체계적인 관리와 함께 간부회의나 월례조회를 통하여 행정서비스헌장제에 대하여 강조하고 있으나, 일부 기관은 그렇지 못한 것으로 나타났으며, 전담기능 인력지정 여부와 관련하여서도 일부기관에서는 인력부족에도 불구하고 행정서비스헌장제에 대한 중요성을 인식, 헌장제 전담조직을 설치하거나 전담인력을 확보·운영하고 있으나 대부분 타업무와 겸임하는 등 전담기구가 설치되지 못한 것으로 나타났다(행정자치부, 2003a).

3) 사후관리분야

마지막으로, 사후관리부문의 변화를 살펴보면 세부지표내용에 있어서의 큰 변화는 보이지 않지만 고객만족도의 측정 및 공표에 대해 강조하는 등 세부지표 배점에 있어서의 약간의 변동만이 있어 왔다. 이는 아직까지 헌장제 운영의 내실화를 위한 실천중심의 제도 운영을 기준으로 평가지표가 구성되어 왔기 때문이며, 행정서비스헌장 실천이 일정계도에 도달하는 시점이 오면 사후관리부문 평가의 지표와 비중이 고려될 것으로 판단된다.

<표 9> 사후관리부문 평가지표의 변화

	평가지표	2000년	2001년	2002년
사 후 관 리 부 문	이행기준 달성도 측정	이행기준달성도 평가 이행기준 준수 이행기준 재검토, 보완	고객만족도 조사로 대체	실천지표로 평가
	고객만족도측정 및 공표	고객만족도조사 조사결과의 공표	고객만족도 조사 실시 조사 결과의 공표	고객만족도 조사 실시 조사 결과의 공표
	인센티브 제공	기관, 부서 인센티브제공 직원 인센티브 제공	기관·부서 인센티브 제공 직원 인센티브 제공 평가후 시상 여부	기관·부서 인센티브 제공 직원 인센티브 제공 평가후 시상 여부
	서비스개선을 위한 시책 추진	개선시책 수립, 시행 개선시책에 대한 평가	개선시책의 수립, 시행 개선시책에 대한 평가	개선시책의 수립, 시행 개선시책에 대한 평가
	불만족사항의 처리	불만족사항 의견수렴 불만족사항 시정조치 보상조치	불만족사항에 대한 의견수렴 불만족사항 처리 및 시정조치 불만족사항 보상조치	불만족사항 처리 및 시정조치 불만족사항 보상조치

이와 같은 사후관리부문의 지표를 통하여 2000년의 경우 30점 만점을 기준으로 중앙부처가 21.0점, 광역자치단체가 24.0점, 기초자치단체가 24.0점의 평가결과가 산출되었고, 2001년의 경우 40점 만점을 기준으로 중앙부처가 26.1점, 광역자치단체가 32.3점, 기초자치단체가 33.9점 수준의 평가결과가 산출되었다. 2002년의 평가결과를 전반적으로 살펴보면, 고객만족도 측정 및 공표에 있어 일부 기관은 1회성 절차적인 수단으로 조사를 하는 등 자체 만족도조사 또는 외부용역 등이 미흡하며, 조사수준도 통상적인 범위를 벗어나지 못하고 있는 부분이 있었으며, 각 현장별 부서별 평가를 해서 매월 또는 분기별 시상 등으로 인센티브를 부여해야 바람직하나, 일부 기관에서는 전혀 인센티브를 부여하지 않고 있어 자발적 참여와 실천의지를 제고시키지 못하고 있는 것으로 나타났다. 또한, 행정서비스현장 실천을 위한 서비스 개선 시책에 있어서도 대부분의 기관에서 다양한 시책들을 개발하여 행정서비스개선 및 주민편의 제공에 지속적인 노력을 기울이고 있는 것으로 나타나고 있다(행정자치부, 2003a).

한편, 중앙평가의 운행실태조사와 함께 진행되는 고객만족도 평가결과를 살펴보면 다음과 같다. 서비스이용자인 고객에 의한 외부고객 평가는 크게 현장에 대한 인지도와 고객만족도 분야로 평가되고 있다. 2000년의 경우 인지도가 22.42%, 고객만족도가 80.51점으로 나타났으며, 2001년의 경우 인지도가 24.6%, 고객만족도는 77.2점으로 나타났고, 2002년의 경우 인지도는 20.8%, 고객만족도는 79.1점으로 나타났다(행정자치부, 2001; 2002; 2003a). 인지도의 경우 그 변화추이가 해마다 다른 양상을 보이고 있는 것은 평가대상 기관의 차이에 기인하는 점이 일면 있으며, 또한 현장 홍보에 있어 실효성 있는 홍보방안이 지속적으로 강구되어야 함을 시사하는 것이다. 고객만족도의 경우도 마찬가지로 평가대상 기관이 해마다 상이함에 따라 일률적인 비교를 하기에는 무리이나 안정세를 찾지 못한다는 것은 현장내 이행기준이 고객만족과 연결되는 내용과 수준에 보다 근접되기를 요구받고 있다는 것을 암시하는 것이기도 하다.

IV. 정책적 함의

1. 총괄적인 성과와 관련하여

행정서비스헌장제는 1998년 제도의 도입 이래 그동안 괄목할 만한 양적 성장을 노정시켜 왔으며, 아울러 질적인 변화의 기미를 잉태하고 있다. 이에 주관기관과 관련 논문들은 다음과 같은 제도적인 성과를 고찰하고 있다.

먼저, 행정자치부(2002, 2003a) 행정서비스헌장제 시행 6년째를 맞이하여 기관 실정 및 행정환경 변화를 고려한 헌장의 개정 및 보완으로 적극적인 실천을 보여주고 있는 것으로 평가하면서, 반면 담당자의 업무과중에 따른 체계적인 추진미흡 및 홍보·교육 등 외형적인 실적 치중 경향 및 헌장마크에 대한 명예성 부족으로 적극적인 활용이 미흡한 점을 전체적인 문제점으로 지적하고 있다.

한편 김미경(2002c), 김영희(2002b), 금창호(2002)는 행정서비스헌장제는 양적인 측면에서 그동안 획기적인 증가추세를 보여왔고, 특히 이러한 현상은 종래의 어떤 제도와 비교하여도 전례가 없는 것이라고 평가하면서, 행정서비스헌장제가 단기간 내에 양적으로 급속히 팽창한 것은 매우 긍정적인 현상으로 간주하고 있다. 그러나 이와 더불어 행정서비스헌장제의 질적인 운영의 내실화가 도모되고, 또한 당초의 목적인 고객만족행정이 현실적으로 구현되었는가에 대해서는 단언하기 어렵다고 보고 있다. 특히 행정자치부에서 실시하는 행정서비스헌장 고객평가결과에서 나타나듯이 행정서비스헌장에 대한 고객들의 인지도가 저조한 수준이고, 뿐만 아니라 일반 및 개별 서비스에 대한 만족도 역시 일부 미흡한 부분이 제시되고 있다는 점에서 아직까지 질적인 수준제고까지 달성된 것으로 보기는 어렵다. 따라서 앞으로는 현재까지의 양적 확대를 기반으로 하여 행정서비스헌장제의 질적인 수준향상을 위한 보다 적극적인 노력들이 경주될 필요가 있다고 평가하고 있다.

2. 분야별 성과와 관련하여

1) 제·개정분야

행정서비스헌장은 1998년 626개에서 2002년 현재 6,465개의 헌장이 제정되는

분명한 양적 확산을 보여주면서, 1998년이래 형식적이고 전시적이며 기관 편의적인 현장제정으로부터 기관여건에 적합한 현장 운영으로 지속적으로 변화하고자 하였다. 이는 기관별·업무별 특성 및 환경변화 등을 고려한 개정·보완으로 적정 현장 수의 유지 및 이행기준 적정화 및 신속화를 추진한 주관기관의 의지가 긍정적으로 반영된 결과라고 볼 수 있다(행정자치부, 2003a; 2003b).

이는 현장제의 제정원칙의 준수로부터 확보될 수 있는 사항으로 특히 중앙평가지표 중 제·개정부문의 구체성의 원칙으로 평가되는 이행실태부분의 제정부분 평가항목이 개별 기관별, 업무별 서비스이행표준의 내용과 수준을 통제하여 점차 구체화된 현장으로 제·개정되고 있다고 볼 수 있다. 또한 이행표준의 최적화구성은 현장제의 고객만족도조사의 평가결과 이행표준달성도와 만족도의 상관관계로 통제하여 기관의 편의적 이행표준구성을 배제하고 점점 주민결으로 다가가는 편리하면서 신속한 더 좋은 서비스를 구성하고 있다고 볼 수 있다.

그러나 그 가운데 현장수의 지나친 확대 및 이행표준의 부적절한 나열로 현장제의 기본적인 취지가 확보되지 않은 미숙한 현장제의 운영이 오히려 현장업무를 가중시키는 현실을 노정시키고 있다(김미경, 2002c). 따라서 현장이행기준의 질적 개발을 위한 의견수렴장치의 제도화가 필요하다. 고객의 진실한 요구와 이해관련자들이 관계될 국면, 무엇보다 기관 내부의 서비스전달자들이 해 낼 수 있는 최적의 서비스전달상태를 찾아낼 수 있는 의견수렴이 이루어져야 한다(김미경, 2002b). 현장제 시행이래 양적으로 확산된 형식적이고 전시적인 의견수렴을 벗어나 제안된 아이디어에 대한 확실한 보상으로 우수한 서비스내용들이 개발되도록 제도적 고안을 마련해야 할 것이다.

싱가포르의 경우 Excellence in Public Suggestions Award를 운영하여 공공서비스의 질을 개선시키는 아이디어와 제안들을 수상하는 제도를 매년 실시하고 있다. 우리도 이와 같은 제도를 벤치마킹하여 현장이행표준의 질적 개발에 관련시킬 수 있다고 본다(PS2001 Office, 2002).

영국의 경우도 1997년 신헌장제를 추진하는 과정에서 의견수렴서의 발간·배포, 인터넷 게재, 워크샵의 개최 등 다양한 방법을 통해 의견을 수렴하여 '서비스 최우선 - 신헌장제' (Service First - the New Charter Programme)라는 새로운 명칭으로 변경하고, 구헌장제와는 다소 다른 새로운 주제와 원칙을 표방하였다(Cabinet Office, 1999; 주재현, 2000). 신헌장제도에 새로 도입된 정책수단들 중 의견수렴을

위한 제도적 장치로 ‘더 나은 정부를 위한 연수회’ (Better Government Workshops), ‘시민위원단’ (People’s Panel)등이 있다. ‘연수회’는 의견수렴 수단이었는데, 그 효과성이 인정되어 일선공무원을 대상으로 한 부처별 연수회를 정기적으로 개최하기로 하였다. ‘시민위원단’은 시민들의 의견을 듣기 위해 행한 독특한 조치로서 영국 전역에서 무작위적으로 선발된 5,000명의 주민으로 위원단을 구성하여 일반시민들의 공공서비스에 대한 인식과 건의사항을 파악하고자 하는 것을 그 존립목적으로 하고 있다. 그리고 의견수렴을 위해서 설문조사, 연수회, 시민배심 (citizen’s jury) 등 다양한 기법이 사용된다(Cabinet Office, 1999)

이제 우리도 형식적이거나 기관 친화적인 또는 전문가로 구성된 현장관련 심의위원회나 고객대표자회의 이외에 불특정 다수 고객의 목소리가 파악될 의견수렴장치의 제도적 정착이 필요하며, 아울러 이러한 제도적 고안의 실천을 담보할 평가지표의 개발이 필요하다고 판단된다.

2) 실천분야

행자부가(2002, 2003a, 2003b) 발표한 당해연도 평가자료를 근거하여 실천분야의 성과와 문제점을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 기관내 서비스마인드 체계 확립에 있어 현장제도를 직접 담당하는 공무원 이외에는 참여가 저조하여 현장의 내실있는 운영과 실질적인 서비스 향상에 한계가 초래되고 있다. 따라서 행정서비스현장에 대한 소속 직원들의 실천분위기 조성과 외부전문가 초청 강연, 정기적인 친절교육 등 기존의 교육방법 뿐만 아니라 역할극 경진대회, 체험사례 발표, 우수기관 견학, 정기적인 토론회 등 실제 참여하여 공감할 수 있는 실질적인 교육기회 확대를 조장하고 있다. 또한 현장제도에 대한 이해와 관심확산을 위한 간부급 공무원의 교육, 토론회 등 활성화 등도 강조되어야 한다고 평가하고 있다.

둘째, 고객(주민)에 대한 홍보 내실화문제이다. 행정서비스현장의 홍보는 고객의 이해와 참여를 위한 수단으로 현장제의 성공적인 정착을 위해서는 고객의 협조가 필수적으로 필요하기에 홍보에 주력해야 한다. 그러나 고객유형이나 지역별 특성(도시-농촌 등)을 고려하지 않고 획일적 방법으로 홍보함으로써 인지도 제고에 한계가 나타났다.

셋째, 현장제를 내실화하고 지속적인 추진을 위해서는 각 기관별로 현장제를 전담하는 조직 또는 인력을 확보하여야 한다. 영국, 싱가포르의 경우나 호주(Public Service & Merit Protection Commission)의 경우에 있어서도 내각사무처 또는 총리실 산하 공공서비스 관련 위원회에서 21세기 질 높은 서비스개발을 위한 노력들을 통합적이고 강도깊게 이끌고 있다. 이러한 현실은 행정서비스현장을 관장하고 있는 주무부처인 행정자치부의 경우에도 반영되어야 할 것이다. 현재 행정서비스현장과 관련된 업무는 행정제도과 내의 극소수인원이 담당하고 있다. 현장제를 비교적 성공적으로 이끈 영국과 비교하면 우리나라의 현장제 총괄기구의 위상은 미약하다고 볼 수 있다(김영희, 2002). 우리나라의 경우도 정부조직안에서 국가서비스가 통합, 관리되도록 현 담당인력 및 조직의 변화가 이루어져야 한다고 볼 수 있다. 한편 일선기관에 있어서도, 일부기관에서는 정부 구조조정과정에서도 현장제의 중요성을 인식, 전담조직 또는 전담인력을 확보하여 큰 성과를 거두고 있으나, 대부분의 기관에서는 현장업무 담당자가 타업무와 병행추진, 업무의 우선순위 등으로 집중적인 현장제 추진에 어려움을 겪고 있다(행정자치부, 2002). 따라서 기관여건을 최대한 활용한 현장제 담당부서·인력 운영이 필요하다. 현재 대부분의 기관에서 현장업무 담당자가 여러 개의 업무를 병행 추진함으로써 효율적인 현장제 추진에 곤란함이 노출되고 있으므로 현실적인 기관여건을 감안하면서 현장제를 중심으로 행정서비스 개선과 관련 있는 유사업무를 통합·운영하는 등 조직·인력을 적절히 활용하도록 권고하고 있다.

넷째, 법규적 정비가 되어야 한다. 1998년 대통령훈령 제 70호로 발효된 헌정제정 지침의 개정을 통하여 현장제의 실천을 확보할 수 있는 운영규정의 추가가 필요하며 이들 신규규정에 근거한 현장제 실천이 담보되어야 할 것이다. 또한 시정 및 보상에 대한 근거의 법규적 구속이 무엇보다도 공직자의 실천을 유인할 의미가 크므로 훈령이나 조례 또는 내부지침에 보상 및 시정에 대한 구체적인 기준이 마련되어야 할 것이다. 한편 현장의 실천력 확보를 위한 제도화가 추진되어야 한다. 현재 행정기관이 작성한 현장초안에 대해 고객대표 등의 심도있는 검토를 위해 기관별 행정서비스현장 심의위원회를 구성하여 운영하고 있으나, 현장 제·개정에만 활용할 뿐 현장제 운영과정에서 탄력적으로 활동하지 못하고 있다. 따라서 행정서비스현장의 실천력을 확보하기 위하여 조례훈령의 제정을 통한 법적 강제력 확보와 제도적 기반 구축이 계속되어야 한다.

다섯째, 기관장 관심이 강화되어야 한다. 현장제의 확산·정착 성패여부는 기관장의 의지가 가장 중요하므로 서비스 개선에 대한 지속적인 관심과 유지가 필요하다. 따라서 교육대상을 간부급 공무원으로 확대하는 한편 일반공무원에 대한 교육도 지속되어야 한다.

한편 이러한 제도적 실천을 유도하기 위하여 현장제 평가지표들이 보완, 강화되고 있으나 상당부분 많은 내용들이 평가용 혹은 paper work의 성격으로 진행된다고 볼 수 있다. 2002년의 경우 주민 체감적 실천을 유도하기 위한 노력의 일환으로 현장의 실천지표를 선점함에 있어 행정서비스이행기준에 대한 실천여부를 심사하는 항목이 추가되었다. 이러한 실천적 통제와 관련한 평가지표의 보완으로 주민의 만족이 체감되는 실천을 유도할 필요가 판단된다.

3) 사후관리 분야

행정서비스현장이 정착되기 위해서는 고객의 불만에 대한 시정·보상절차 및 방법의 구체화, 불만의견 상시 수렴과 불만제기시 이를 신속히 처리하는 체제가 필요하다. 대부분의 지방자치단체에서는 착오 및 지연처리시 보상금을 지급하는 조례 등을 운영하고 있으나 형식적인 측면이 많은 실정이다. 또한 대다수 현장제정기관의 경우 보상 실적이 있기는 하나 그 실적이 매우 미비한 것으로 나타나 적극적 보상조치 필요하다. 운영실태 평가결과 인터넷의 확대 보급으로 대부분 불만족사항에 대한 의견을 수렴하고 있고 보상도 하고 있으나 실질적인 측면보다는 평가를 의식한 측면이 강하게 나타났다. 불만족사항 처리(시정·보상조치)부분을 보면 모든 기관의 홈페이지에는 각종 의견·건의 수렴 및 회신 등 전자적 처리제도를 운영중에 있으나 단순한 불만·건의가 대부분이며, 잘못된 서비스 등에 대해 주민에게 전화카드 지급 등 보상은 꾸준히 이뤄지고 있으나 형식적인 경향에 흐르고 있다. 현장 제정시 잘못된 서비스에 대해 실질적인 보상이 가능하도록 구체적인 근거마련 및 기관내 분위기 조성이 필요할 것이다.

한편 행정서비스현장 제정·운영과정에서 제기되는 환경이나 법·제도 및 절차·방법 등 여러 문제점을 발굴하여 개선하는 환류(Feed-Back) 장치가 마련되어야 한다. 단편적인 시책중심으로 추진되는 여러 가지 행정서비스 개선시책을 종합적으로 연계 추진하고, 개선시책 추진상황의 점검·평가 및 보완하는 체계 구축 필요하다. 중앙평가결과 많은 현장제정기관에서 다양한 행정서비스 개선 시책들을 개발·추진하고 있

으나, 시책별로 상호 협조·연계 등 종합적인 검토 없이 개별적으로 추진하여 중복·형식화가 우려되고 있다. 따라서 고객과 공무원 및 민간분야 전문가의 다양한 의견을 수렴하여 서비스 개선을 위한 행정조직 내·외부의 불합리한 제도를 적극 발굴하고, 행정기관 편의위주로 제정·운영되는 각종 법·제도·지침 및 관행 등의 발전적인 보완이 모색되어야 할 것이며 민원실 환경개선 뿐만 아니라 서비스 제공과 관련된 각 분야의 환경·시설에 대해 지속적인 개선 노력이 필요하다. 한편 친절운동 등 각종 행정 서비스 개선시책의 연계·통합 추진을 도모하고 중점적인 개선시책은 현장에 반영토록 하고, 개선시책 도입과 아울러 지속적인 점검·평가 등 사후관리체계가 구축되어야 한다(김영희, 2003).

또한 행정서비스현장에 대한 직원들의 적극적 참여와 실천유도를 위해 우수부서 포상금 지급, 친절공무원 발굴표창 등 나름대로 각종 인센티브부여 시책을 추진하고 있으나 근거규정 등의 미약으로 아직은 미흡한 실정이다. 현장제도를 중심으로 서비스 개선 관련시책 등에 관한 주기적인 운영실태 확인·점검 실시와 우수기관·부서에 대한 인센티브 활성화가 필요하다. 행정서비스의 품질확보에 기여한 기관 내·외부의 관련자들에 대한 인센티브가 현장제 전 단계와 관련하여 활성화되도록 제도적 고안이 필요하다. 또한 인센티브는 행정서비스개발에 관한 아이디어로 연결되도록 적극적인 유인책으로 이루어질 필요가 있다. 예를 들어 고객의견수렴과정에서 채택된 아이디어가 이행수준으로 서비스를 제공하고 그에 대한 고객평가가 매우 긍정적으로 검토되면 평가이후 사후관리단계에서 이들에 대한 표창이 장려되어야 할 것이다. 외부고객일 경우 ‘자랑스런 00시민상’을 수상하거나 ‘명예동장’과 같은 명예로운 근린정부역할을 수행시켜 기관에 대한 그들의 아이디어를 지속적으로 흡수하도록 유인해야 할 것이다. 조직내부고객의 경우 마찬가지로 ‘우수 아이디어인상’ 혹은 ‘최우수 현장 실천인상’ 등과 같은 인센티브를 제공하여 현장제에 대한 관심과 실천을 유인해야 할 것이다(김미경, 2002c). 싱가포르의 경우 The Enterprise Challenge(TEC)는 공공서비스공급에 관한 중요 개선점이나 새로운 가치를 창출한 혁신적인 제안을 유도하기 위해 공적 자금을 마련하여 상금으로 민간의 아이디어를 유인하고 있다(김미경, 2002c). 또한 보상은 개인차원외에 부서와 기관단위에서도 이루어져야 할 것이다. 조직은 공동으로 과업을 달성해야 하는 경우가 많다. 따라서 그 구성원이 하나의 공동체를 이루어 소기의 성과를 달성하도록 유인체계를 마련할 필요가 있다(김영희, 2002).

V. 맺음말

행정서비스헌장제 도입에 따른 우려와 운영과정에서 도출되는 여러 가지 문제점에도 불구하고 짧은 기간동안 헌장제의 제정이나 도입측면에서는 긍정적인 성과를 거두고 있다. 그동안의 헌장제 추진실적에 관한 성과와 문제점에 대한 여러 시각 속에서 정부는 시행 6년째를 맞이하는 2003년도에는 국민의 피부에 와 닿는 실질적인 행정서비스를 제공할 수 있도록 지속적인 헌장 정비 및 실천 중심으로의 전환 등 헌장제 내실화를 중점 추진하겠다고 밝힌바 있다. 즉, 헌장제의 제도적 정착과 연결하여 제·개정 및 실천과 사후관리를 긍정적으로 확보할 수 있는 제도적 기틀의 고안이 필요한 시기인 것이다. 이 때, 제도적 고안의 중심은 고객만족에 있으며, 고객만족은 헌장제안의 적실한 이행기준의 마련과 이에 대한 공직자의 적극적 실천을 담보할 것이다. 아울러 외부주민들의 공익적 질서에 합의되는 아이디어의 제공과 담당자들의 업무몰입이 동반될 때 고객만족에 따른 행정서비스의 품질은 더욱 차별화될 것이다. 한편, 제·개정중심의 헌장제 운영에서 벗어나 내실있는 실천성과가 나오도록 헌장제를 한 단계 도약시키기 위해서는 실천을 유인할 수 있는 차별적 평가항목의 개발과 기관별, 서비스별 고려를 통한 평가의 내용과 과정에 대한 제도적 보완도 필요하다고 볼 수 있다.

이러한 점에 주목하여 본 연구는 헌장제의 중앙평가를 통한 제도적 발전의 추이와 그 가운데 성과에 영향을 미치는 요인들에 주목하면서 정책적 발전방안을 제안하였다.

행정서비스헌장제가 성공적으로 정착되기 위해서는 제도적인 고안과 더불어 기관장을 비롯한 헌장을 제정, 실천하는 모든 공무원의 이해와 적극적 참여가 필수적이며, 이를 통해 정부기관과 공무원들은 수준 높은 행정서비스를 제공하여 고객만족의 성과를 나타내게 될 것이다. 또한 이로써 정부의 성과제고를 통해 정부의 경쟁력과 신뢰성을 확보하는 계기가 될 것이다.

【참고문헌】

- 권오철. (1999). 『지방정부 TQM의 집행과 성과에 관한 연구』, 박사학위논문, 서울대학교 대학원.
- 김미경. (2001a). 참여적 거버넌스와 행정서비스현장제의 구현. 『한국행정학회 2000년도 춘계학술대회 발표논문집』.
- _____. (2001b). 행정서비스현장제와 참여관리. 『행정포커스』, 한국행정연구원.
- _____. (2002a). 지방행정서비스의 품질관리전략 : 행정서비스현장제를 중심으로. 『지방행정』, 지방행정공제회.
- _____. (2002b). 『행정자치부 순회교육교재』, 행정자치부.
- _____. (2002c). 『행정자치부 워크샵자료』, 행정자치부.
- _____. (2002d). 행정서비스현장제의 성과와 향후 정책방향. 『제11회 한일 지방자치국제세미나 자료집』, 한국지방자치학회.
- 김번용 · 김동현 · 김관석. (1997). 『한국행정개혁론』, 서울 : 법문사.
- 김영희. (2002a). 『지방정부 공공서비스 성과의 영향요인에 관한 연구 -행정서비스현장제 운영성과를 중심으로』, 박사학위논문, 경희대학교 대학원.
- _____. (2002b). 행정서비스현장제의 성과와 영향요인. 『한국정책학회보』, 한국정책학회, 11(4).
- _____. (2003) 행정서비스현장의 사후관리. 『행정서비스현장제 교육과정 강의자료집』, 한국지방행정연구원.
- 김 인 · 김기식. (1999). 지방정부 행정서비스현장제도의 발전방안. 『지방정부연구』, 3(2).
- 라휘문. (2000a). 『행정서비스 현장, 어떻게 실천해야 하는가』, 서울 : 한국지방행정연구원.
- _____. (2000b). 지방자치단체 행정서비스현장평가. 『지방행정연구』, 14(2).
- _____. (2001a). 『행정서비스 현장, 어떻게 관리하여야 하는가』, 서울 : 한국지방행정연구원.
- _____. (2001b). 행정서비스현장 관련 고객만족도 결정요인에 관한 연구. 『세명논집』, 9.
- 라휘문 · 박희정. (2001). 행정서비스현장 고객평가모형의 설계와 적용. 『한국행정학회 2001년도 하계학술대회 발표논문집』.

- 문영규. (1993). 「행정서비스 질에 영향을 미치는 요인에 관한 연구-일선공무원의 행태를 중심으로」, 박사학위논문, 광운대학교 대학원.
- 박천오. (2002). 김대중정부의 행정개혁에 대한 공무원의 반응: 개혁의 장기적 정착가능성과 보완과제진단을 위한 실증적 연구. 『한국행정연구』. 한국행정연구원.
- 이혜훈. (1998a). 기업식 정부의 개념. 목표. 전략 : 외국의 예를 중심으로. 『한국행정연구』, 7(2).
- _____. (1998b). 외국의 인센티브제도, 어떻게 정착시켰나-영국의 공공부문 인센티브제-. 『지방행정』, 47(539).
- 정용덕 외 공역(1998). 『미래의 국정관리』. 서울: 법문사.
- 주재현. (2000). 「행정서비스헌장제의 효과적 운영 및 조기정착 방안 : 3개 시범사업 평가를 중심으로」. 서울 : 한국행정연구원.
- 주재현, 정운수. (2000). 행정서비스헌장제의 정착을 위한 정책방향. 『한국행정학보』, 34(1).
- 한국지방행정연구원. (2002). 행정서비스헌장 소식지 자료.
- 총무처 직무분석기획단. (1997). 『신정부혁신론』. 서울 : 동명사.
- 하혜수. (1999). 「고객지향적 행정서비스를 위한 시민헌장제도에 관한 연구」. 수원 : 경기개발연구원.
- 행정자치부. (2000). 「행정서비스헌장 마크제 도입, 운영방안 및 수여기준」.
- _____. (2001). 「행정서비스헌장제 종합평가결과」.
- _____. (2002). 「행정서비스헌장제 종합평가결과」.
- _____. (2003a). 「행정서비스헌장제 종합평가결과」.
- _____. (2003b). 「행정서비스헌장제 운영지침」.
- Brudney, jeffrey L. and England, Robert E. (1982). "Urban Policy Making and Subjective Service Evaluation: Are They Compatible?." *Public Administration Review*, 42(2).
- Ham, Christopher and Hill, Michael. (1984). *The Policy Process in the Modern Capitalist State*. Bristol : Wheatsheaf Books Ltd..
- Kerley, Richard. (1994). *Managing in Local Government*. London : Sage Publications.