

행정서비스현장제도의 추진현황과 발전전략

김국현*

목 차

- | | |
|------------------------|-------------------|
| I. 이론적 기초 | IV. 행정서비스현장의 발전방향 |
| II. 행정서비스현장의 의의와 운영실태 | V. 결 론 |
| III. 행정서비스현장의 이념과 가치체계 | |

I. 이론적 기초

1970년대에 들어서면서 행정학의 연구대상으로 행정의 성과에 대한 관심이 높아지면서 민간부문의 관리기법을 공공부문에 적용하는 것이 주요과제로 논의되기 시작하였다. 오스트롬(Ostrom)**은 미국 행정학의 '지적위기' 문제를 지적하면서, 이를 극복하기 위한 대안으로 공공선택론을 행정에 도입할 것을 제안하였다.

이는 정책결정에서 경쟁과 대안적 서비스 전달체계를 고려하여 이를 정부 행정에 접목시킬 필요가 있다는 것이다. 따라서 공공선택론은 행정의 고객과 소비자 중심주의, 그리고 행정에서 소비자보호 운동을 강

화하는 데까지 기여해 왔다.

80년대에 들어 거대정부에 대한 비판과 정부실패의 과정을 거치면서 신공공관리론(NPM)의 이론적 논의가 이루어지기 시작하였다. NPM은 창의적이고 기업가적인 관리자의 핵심적 역할과 조직의 급진적 개혁, 조직구성원들에게 힘을 실어주는 분권화, 공공부문에 대한 시장기제의 과감한 도입, 고객의 요구 존중, 업무수행의 품질개선 등을 강조하는 새로운 관리를 지향하였다.

또한 80년대 중반 이후 규제완화와 민영화가 확산되면서 점차 정부부문의 독점성이 파괴되기 시작하였다. 따라서 이제 정부도 공공서비스의 공급측면에서 하나의 경쟁주체로서 민간부문 또는 다른 공공부문과 동

* 행정자치부 의정관, (02-2100-3130)

** Ostrom은 낮은 의사결정 비용이 수반되는 위계적 관료조직을 가진 민주사회에서 관료적 조직의 정당성을 유지하기 위해서는 상이한 공공재와 공공서비스에 대한 집단 구성원들의 사회적 선호를 반영하기 위한 집합적 선택이 지속적으로 가능하게 됨으로써 외부비용을 충분히 경감시킬 수 있어야 한다고 주장한다. 그리고 중첩된 관할구역을 가지면서, 독립적으로 운영되는 여러 공공기관들로 구성된 복합조직장치(가외성)를 제시한다.

등한 입장에서 경쟁해야 하는 상황이 전개되었던 것이다.

이러한 경쟁자로서의 정부 위상과 역할변화에 대응하여 90년대에 접어들면서 “행정이 과연 누구를 위한 것인가?”에 대한 문제의식과 아울러, 고객(국민) 중심적 행정에 대한 새로운 연구경향이 형성되기 시작하였다. 즉, 행정의 민간경영기법과 경쟁원리의 도입·활용, 공공서비스의 품질 혁신 등이 연구의 중심을 구성하였는데, 이러한 경향은 한마디로 신자유주의 물결이 그 근간을 이루고 있다고 할 수 있다.

전통적 국가관리 방식에 반기를 들고 나온 신공공관리론(NPM)은 ① 시장주의(작은 정부, 민영화)와 ② 신관리주의의 두 가지 패러다임으로 살펴볼 수 있다. 그동안 서구의 복지국가들이 직면했던 공공재정의 구조적 위기에 의한 비효율과 각종 문제에 대한 계층제적인 해결방법 등은 오히려 정부에 대한 국민의 불신과 함께 정부실패라는 보다 근본적인 문제를 초래하게 되었다.

따라서 이러한 문제를 해결하기 위해서 정부는 인사나 예산 등의 측면에서 계층적 통제방식인 내부통제를 대폭 완화하여 일선 관리자에게 재량과 책임을 부여하여 성과와 고객만족을 향상시키도록 하는 새로운 관리 측면에서 접근하였다. 이와 같이 신공공관리론(NPM)의 사상적 배경에는 근본적으로 민간부문의 관리기법이 공공부문의 그것보다 우월하며, 공공부문과 민간부문의 관리가 본질적으로 다를 것이 없다는 신념이 깔려 있다.

그동안 신공공관리론에 영향을 주거나 상호관련성이 있는 이론들 중에 신보수주의와 신관리주의를 들 수 있다.

신보수주의는 근본적 특징으로서 작고 효

율적인 정부의 사상을 배경으로 하는데, ① 경쟁원리에 의한 공공서비스의 제공과, ② 고객지향적 서비스, ③ 수익자 부담의 원칙 강화, ④ 민간 위임·위탁 ⑤ 규제완화 등의 방향을 추구한다. 또한 신관리주의는 행정과 경영의 유사성에 착안하여 도입된 사상으로, 정부성과의 효율성을 제고하자는 것이다. 여기서 강조되는 관리기법으로는 ① 성과에 기초한 관리, ② 권한이양, ③ 품질관리 기법, ④ 인센티브(incentive) 제도와 ⑤ 마케팅 기법의 도입 등을 들고 있다. 이와 함께 90년대 중반 정부개혁의 고전을 저술한 오스본과 게블러(Osborne & Gaebler : 1992)는 「정부재창조론」에서 기업가적 정부운영의 원리를 강조하였다*. 이러한 여러가지 신공공관리의 개념을 요약하면, ① 기업의 전략적 관리기법의 도입, ② 내부관리자에게 신축성 부여, ③ 외부조직(기업, 시민)과의 관계관리 등으로 집약할 수 있다.

여기서 앞서 언급한 정부실패의 원인으로서는 첫째, 자원배분의 독점으로 인한 경쟁력 상실과 이윤창출 개념의 실종이다. 민간은 자원의 효율적 배분과 경쟁을 통하여 이윤과 품질을 높여가는 데 비하여, 정부는 독점으로 인한 경쟁력 상실로 민간수준의 생산성을 유발하지 못한 결과를 초래한 것이다. 그래서 이를 시정하기 위하여 ‘시장적 정부’를 추구하여야 한다.

둘째, 공무원 집단의 카르텔화로 지위의 영속적 독점은 조직 몰입을 몰고와 조직의 확장과 직위의 독점을 초래하였다. 따라서 이를 개선하기 위해서는 계약직의 채용과 임시조직의 운영 등 ‘신축적 정부’를 지향하여야 한다.

셋째, 정부의 독점적 지위를 방자하여 규제강화와 부정부패를 초래하였다. 따라서

* ① 노릇기 역할보다는 촉진적 정부로서의 방향타(steering) 역할, ② 독점이 아니라 경쟁적 공급 중시, ③ 지역 주민과 공동체가 서비스 공급의 주체로 참여, ④ 법규나 규칙보다 목표와 임무중심, ⑤ 투입이 아닌 성과와 결과를 기준으로 한 자원배분, ⑥ 소비자의 선택권을 높이는 고객지향적 정부, ⑦ 지출보다는 수입의 개념이 활성화되는 기업가적 정부, ⑧ 각종 문제발생 후의 사후대책보다는 사전예방 능력에 주력, ⑨ 분권과 하부위임을 통해 참여적 의사결정 촉진, ⑩ 정부주도의 정책보다는 시장 메커니즘을 통한 변화 촉진

이를 시정하기 위해서는 탈규제와 공개를 일상화하는 '공개적 정부'를 지향하여야 한다.

넷째, 행정 담당자들은 계속 '그들만의 잔치'를 벌인 것이다. 국민이 배제된 그들만의 정책과 만족에 매몰되어 국민과 괴리된 행정을 추진함으로써 국민의 신뢰를 저하시키는 결과를 초래하였다. 따라서 이를 바로잡기 위해서는 '참여적 정부'를 운영하는 것이다.

여기서 정부실패를 방지하기 위한 방안으로서 참여적 정부를 지향하기 위하여 '행정서비스 헌장' 제도가 태동하게 되었다. 행정서비스헌장 제도는 정부실패를 전제로 하고 있으며, 따라서 헌장은 ① "고객(국민)이 무엇을 원하는가"와, ② "공무원인 '나'는 무엇을 해야 하나"의 문제를 양대 축으로 삼고 있다.

따라서 공공서비스 제공자는 항상 서비스 제공기관과 고객 사이에서 '경계인'이 되어 봉사와 책임을 다하여야 하며, 이러한 서비스 환경을 조성하기 위해서는 서비스 공급자와 수요자 모두를 항상 탐색하고 그 역할과 기대수준을 살펴 볼 필요가 있다. 이러한 행정서비스 환경을 국민적 여망과 가장 잘 결합시킨 것이 영국의 시민헌장(Citizen's Charter) 제도였다.

II. 행정서비스헌장의 의의와 운영실태

1. 행정서비스헌장의 의의

행정서비스헌장 제도는 행정기관이 국민들에게 행정서비스의 내용과 수준, 제공방법 등에 대하여 계약방식으로 제시하고 이를 준

수하지 못할 경우 시정조치와 보상을 약속하는 제도적 장치로서, 고객지향의 행정서비스 품질관리를 위하여 정부가 어떻게 운영되어야 하며 어떤 서비스를 무엇으로 주어야 하는가를 고민하는 새로운 국정관리 방식이다*.

이러한 행정서비스헌장 제도는 수요자인 주민과 행정기관이 쌍방향적인 계약을 통하여 서비스에 대한 구체적인 기준을 정하고 이를 준수하지 못했을 경우 시정조치와 고객에 대한 보상을 책임지는 것으로, 종래의 일방적인 서비스 공급이라는 행정관행을 수요자 중심의 행정으로 전환시키는 계기가 된다. 이를 통하여 고객의 기대 수준을 파악하여 서비스의 질을 구성하는 행정처리의 속도와 처리비용, 기대의 수준 등에 대한 구체적인 내용을 서비스의 이행기준으로 반영하고 실행하여 행정서비스의 질을 높이고 고객만족과 행정에 대한 주민의 지지를 확보하기 위한 것이다.

이와 같이 행정서비스헌장은 행정에 고객의 개념을 도입하여 고객만족 행정을 구현하는 수단적인 의미를 가지게 되며, 이행기준이라는 고객과 협의된 가치를 설정하고 이를 준수함으로써 고객들의 만족도를 높여 나가는 것을 목표로 하는 고객지향적인 품질혁신 운동의 하나로 볼 수 있다.

따라서 이 제도의 목표는 ① 행정서비스의 품질을 높이고, ② 공공재에 대한 선택의 기회를 늘리며, ③ 더 나은 가치를 확보하고, ④ 행정의 책임성을 높이려는 것이다.

2. 행정서비스헌장의 기본원리와 특징

이 제도의 기본철학은 공공행정 분야에 있어서 '보통시민'(Ordinary Citizen)의 권한과 책임을 동시에 부여하고 강화하려는

* 김미경, "행정서비스헌장제의 추진실태와 변화추이" (2000) 참조

것이다. 즉 시민의 권한을 높이고 책임을 분명히 함으로써 국가와 시민의 헌법적 관계를 재조명하고 국가행정에 있어서 시민의 지위, 권한, 책임을 보다 명확히 하여 공공서비스의 질을 높이려는 것이다.

행정서비스헌장 제도는 국민참여를 바탕으로 모든 시민이 공공서비스의 고객이며 소비자라는 인식을 기초로 다음의 여섯 가지의 기본원리에 따라 제정되고 개정되어진다. 이 원리는 일상의 공공서비스의 공급과 관리에서 구체화하도록 촉진하는 역할을 수행하며, 모든 시민들은 공공서비스가 이러한 원리에 따라 이루어질 것을 기대할 권리를 가진다*.

첫째, 서비스 표준(Service Standards)이다. 모든 공공서비스는 이용자가 기대할 수 있는 수준의 서비스 표준이 분명하게 설정되어 있어야 하며, 설정된 표준은 그 서비스가 제공되는 경로마다 적절하게 전시되어 고객들이 합리적으로 이용할 수 있도록 하고 그 표준에 따라 서비스가 실제로 이루어지고 있는지 감시되어야 한다.

둘째, 정보(Information)와 공개(Openness)이다. 서비스에 관한 정보를 제공하는 목적은 서비스대한 고객의 기대와 선택을 확대하여 시민의 권리를 강화시키는 한편, 공급자로 하여금 성과 향상을 촉진토록 하여 궁극적으로는 공공부문의 신뢰를 회복하는 데 있다. 공공서비스 공급과정에는 어떠한 비밀도 있어서는 아니되며 시민들은 어떠한 서비스가 제공되고 있는지에 대하여 완전하고도 정확한 정보를 쉽게 접할 수 있어야 한다.

셋째, 선택(Choice)과 자문(Consultation)이다. 공공부문의 서비스는 어디에서나 처리가 가능하도록 하여 시민들이 처리기관을 선택할 수 있어야 한다. 서비스를 받은 경험이 있는 시민의 의견은 정기적이고도 체계적인 방법으로 수렴되어야 하며, 시민의

의견은 서비스의 개선이나 표준에 관한 최종 의사결정에 우선적으로 고려되어야 한다.

넷째, 예의(Courtesy)와 도움(Helpfulness)이다. 공공서비스는 어떠한 차별도 없이 공평하게 공급되어야 하며 기관편의가 아니라 고객편의를 기준으로 이루어져야 한다. 언제나 예의바르고 친절함 담당직원의 도움을 받을 수 있어야 하며, 서비스의 시작과 끝나는 시간과 신속하게 도움을 요청할 직원의 전화번호도 알 수 있어야 한다.

다섯째, 잘못된 서비스의 교정(Putting things right)이다. 서비스가 잘못된 경우에는 적절한 설명이나 사과를 받아야 하며, 즉각적이고도 효과적인 구제조치가 이루어져야 하고 고충을 처리할 절차가 잘 안내되고 있어야 한다.

여섯째, 돈의 가치(Value for Money)이다. 정부는 가용할 수 있는 자원의 범위 내에서 공공지출을 가장 경제적이고도 효율적인 방법으로 집행할 의무를 진다. 이를 위해 정부는 공공서비스의 우선 순위를 항상 점검해 보아야 하며, 소비자의 요구에 부응하는 새로운 대상과 방안에 투자하고 서비스의 표준에 대한 성과를 평가하여야 한다.

이러한 여섯 가지의 헌장 기본원리에 충실하게 되면 서비스 공급자인 행정기관과 고객인 수요자는 먼저 행정서비스헌장 운영 성과를 경험하게 되는데, 그 성과는 대체로 ① 서비스 표준향상, ② 서비스 정보의 공개, ③ 고객의 선택기회 확대와 주민참여, ④ 예절과 도움, ⑤ 잘못된 서비스의 교정과 ⑥ 돈의 가치 향상 등으로 집약된다.

3. 각국의 행정서비스헌장 제도

행정서비스헌장의 명칭은 국가별로 달리 사용하고 있다. 예를 들면, 본 제도의 원조

* 최양식, 「영국을 바꾼 정부개혁」 1998. 매일경제신문사

인 영국은 시민헌장(Citizen's Charter)에서 출발하여 '98년에는 Service First Programme으로 명칭을 변경하였다. 미국은 고객서비스 스탠다드(Customer Service

Standards), 캐나다는 서비스 스탠다드(Service Standards) 등으로 불리고 있으며 그 기본원리나 목표, 가치 등은 거의 동일하다.

< 표 1 > 외국의 서비스헌장 사례

국 가	헌 장 의 명 칭
영 국	시민헌장 (Citizen's Charter, 1991) ⇒ Service First programme(1998년 명칭 변경)
미 국	고객서비스 기준 (Customer Service Standards, 1993)
캐나다	서비스 기준 정책 (Service Standards Initiative, 1994)
벨기에	행정서비스 이용자헌장 (Public Services User's Charter, 1992)
프랑스	행정서비스헌장 (Public Service Charter, 1992)
덴마크	서비스 공표 (Service Declaration)
스페인	행정서비스 질의 감시 (The Quality Observatory, 1992)
호 주	행정서비스기준 (Administrative Service Standards, 1992)
싱가폴	탁월한 행정서비스 (Excellence in Public Service, 1995)
홍 콩	시민서비스 (Serving the Community, 1995)

(1) 영국의 시민헌장(Citizen's Charter)

80년대 이후 영국의 행정개혁은 돈의 가치와 서비스 품질에 그 기초를 두었다. 대처 수상의 신보수주의에서 출발한 영국의 시민헌장 제도는 본격적으로 '91년 Major 정부의 행정서비스의 질적 향상을 목표로 하는 10개년 개혁프로그램의 도입으로 시작되었다. 당시의 시민헌장제도는 행정기관이 약속한 질 높은 서비스의 제공을 시민들이 요구할 수 있는 권리를 인정하는 데 커다란 의의가 있었다. 서비스헌장은 고객에 대한 정의를 "공공서비스의 소비자"로 규정하면서 6가지의 원칙*을 제시하였다(총무처, 1997: 314-320). 근래 제정된 헌장마크

(Charter Mark)의 기준은 이러한 여섯가지 원칙을 바탕으로 접근성과 선택권을 강화하고, 서비스 전달체계의 개선을 위해 표준화와 파트너십을 증진시키며, 사용자의 참여와 일선직원과의 자문의 중요성을 강조하고 있다.

그 후 '97년 5월부터 시작된 Tony Blair의 노동당 정부는 헌장의 복지와 실사구시적인 행정구현을 목표로 총괄부서로서 Service First Unit(SFU)를 설치하고, Major 행정부의 시민헌장제도를 새로운 프로그램인 '서비스 우선사업'(Service First-the New Charter Programme)으로 개

* 시민헌장의 6가지 원칙 : ① 서비스 기준설정(Standards), ② 정보와 공개(Information & Openness), ③ 선택과 상담(Choice & Consultation), ④ 친절과 도움(Courtesy & Helpfulness), ⑤ 시정조치(Putting Things Right), ⑥ 돈의 가치(Value for Money)

편하고 종래의 6가지 평가기준을 확대하여 9가지 원칙과 '이용자 만족 제공'이라는 기준을 첨가하여 10가지 기준과 원칙을 정하여 각 기준별 세부 평가항목을 제시하고 있다*.

(2) 미국의 고객서비스 스탠다드 (Customer Service Standards)

그동안 행정에 성과관리의 일환으로 도입된 PPBS, MBO 등은 공공서비스 생산성 향상에 다소 기여하였지만 서비스의 불친절, 공무원들의 책임성과 대응성 부족이라는 근본적인 문제를 제거하지는 못하였다. 이러한 결과는 마침내 공공서비스의 질과 고객만족, 성과향상에 관한 부정적 인식과 함께 행정불신의 대상이 되기도 하였다.

이러한 경험을 종합하여 볼 때, 생산성 향상을 위한 노력들이 단순히 자동적으로 서비스 질 개선과 고객만족으로 연결되는 것이 아니라, 공공서비스에서 성과와 고객만족을 위해서는 새로운 실천전략으로서 고객지향적인 품질향상과 연계되어야 한다는 주장이 설득력을 갖게 되었다.

이와 같은 정부 조직단위의 서비스 질과 고객만족을 향상시키기 위한 노력의 결과는 미국의 경우 정권의 교체에도 불구하고 거의 일관된 정책으로 진행되고 있다. 레이건, 부시를 거쳐 '93년의 Clinton 정부에

서는 국가성과평가단(NPR)을 통한 정부개혁을 강조해 왔다. NPR은 정부혁신의 목표를 □보다 나은 업무수행을 하면서도 비용은 적게 드는 정부재창조'로 설정하면서, 4대 원칙**을 기본방향으로 정하였다. 2000년 집권에 성공한 부시정부도 국가경쟁력위원회에서 정부혁신 차원에서 서비스 스탠다드 사업을 지속적으로 추진하고 있다. 미국의 고객서비스 스탠다드는 영국의 서비스 현장제도와 체계나 관점은 다르지만 결국 고객만족의 행정서비스에 초점을 둔 제도이다.

(3) 우리나라의 행정서비스현장제도의 도입

우리나라는 역대정부에서 지속적으로 위민행정 등 행정서비스 향상을 위한 시책을 다양하게 추진하여 왔으며, 특히 IMF사태 이후 국민의 정부는 '98년 6월 30일 행정개혁 차원에서 대통령훈령으로 『행정서비스 현장제정지침』을 발표하고 중앙행정기관과 그 소속기관, 지방자치단체 등에 대하여 서비스현장을 제정·공포하도록 명시하면서, '99년 말까지 기관별로 1개 분야 이상의 현장을 제정하도록 하여 최근까지 1만개가 넘는 행정서비스 현장이 실행되고 있다.

* ① 고객이 기대할 수 있는 명확한 서비스기준의 확립, ② 행정기관의 성과와 비용 등 모든 정보의 공개, ③ 현재 및 잠재고객으로부터의 의견청취와 참여증진(실무공무원 포함), ④ 서비스 접근성 증진 및 선택권의 장려(전화, 인터넷 활용 등), ⑤ 차별 없는 공정한 대우, ⑥ 행정잘못이 있는 경우 즉각 시정(순쉬운 불만제거 절차 등), ⑦ 예산 등 자원의 효과적 활용, ⑧ 지속적인 혁신과 개선, ⑨ 다른 서비스 제공기관과의 협력, ⑩ 고객 만족

** '93년 클린턴 대통령의 정부개혁의 4대원칙 : ㉠ 고객우선주의(Putting Customers First), ㉡ 성과를 위한 권한부여(Empowering Employees to Get Results), ㉢ 행정간소화(Cutting Red Tape), ㉣ 기본적 기능으로의 복귀(Cutting Back to Basics)

< 표 2 > 행정서비스현장 제정·운영 현황

(연도별)

구분	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
계	27	626	3,484	1,274	1,054	1,117	7,582	10,709
중앙행정기관	10	58	932	1,037	267	443	2,747	6,760
지방자치단체	17	568	2,552	237	787	674	4,835	3,949

※ 위 수치는 통합현장이 아닌 각각의 업무분야별 현장을 계산한 것이며, '03년에 비해 '04년 조사에서 중앙부처 수치가 크게 늘어난 것은 일선학교의 현장제정이 크게 증가하였기 때문임

(분야별)

분야	합계	민원행정	건축건설	교육	농축수산	도로교통	문화관광	보건의료	복지환경	산업경제	청소·수도	세무	경찰소방	중소기업	소비자보호	기타
합계	10,709	1,982	392	4,284	273	283	246	346	487	138	299	261	948	34	35	701
중앙	6,760	1,139	5	4,269	15	4	41	32	14	3	32	32	908		1	297
지자체	3,949	843	387	15	258	279	205	314	473	135	299	229	40	34	34	404

※ 전체 현장 중 교육분야가 4,284종으로 가장 많고 민원행정 분야가 1,982종, 경찰소방 분야가 948종, 도로교통 분야가 572종, 복지·환경 분야가 487종을 차지

(기관별)

구분	합계	본부(청)	소속기관	읍면동	사업소	공기업	학교도서관	병원보건소	기타
합계	10,709	1,929	3,031	488	330	50	4,699	175	7
중앙	6,760	75	1,999		9	7	4,664	6	
지자체	3,949	1,854	1,032	488	321	43	35	169	7

※ 현장 제정 및 운영기관은 3,994개 기관으로, 중앙부처가 37.6%인 1,502개 기관, 시도(시군구)가 41.5%인 1,660개 기관, 교육청이 20.9%인 832개 기관임

< 표 3 > 주요 국가별 추진체계 비교

구분	우리나라	영 국	미 국	캐나다
명 칭	행정서비스헌장	시민헌장 Citizen's Charter	고객서비스 기준 Customer Service Standards	서비스 기준안 Service Standards
시작년도	1998년	1991년	1993년	1990년
근 거	대통령훈령 제70호	수상실 정책	대통령명령 제12862호	공공서비스 쇄신에 대한 정부백서
주관기관	행정자치부	수상실	백악관(부통령)	재무위원회 (연방정부 부서)
이행범위	중앙행정기관 및 지방자치단체	대부분의 공공기관 (중앙 및 지방)	연방정부와 산하기관	연방정부와 산하기관
평가제도	주관기관의 평가	공식포상제도 Charter Mark	다양한 포상 제도 - 대통령 품질상 - Hammer상 등	각 기관의 평가 및 의회 보고 - 통계청, 감사원
Network	미구성	Quality Network	다양한 Network	다양한 Network
다른 프로그램과의 관계	독립 프로그램	통합프로그램인 'Service First' 로 개선	통합 프로그램인 국가재창조 프로그램의 일부	공공서비스 개혁 프로그램(PS2000)의 일부

Ⅲ. 행정서비스헌장의 이념과 가치체계

1. 행정서비스헌장의 이념

Norman Lewis는 행정서비스 헌장을 정부활동의 철학인 동시에 수단이라고 보았다. 이와같이 정부는 헌장제도를 정부혁신의 정책수단으로 삼아 참여민주주의 정부개혁의 필수정책으로 의제화해 나가야 한다. 내부 업무보고를 외부의 명시적 계약으로 문서로 약속해야 하며 고객생활과 밀접히 관련된 핵심서비스를 정책분야 전반에 반영해야 한다.

서비스 이행기준과 내용은 고객관점, 자기통제, 비용, 품질로 연계하고, 서비스 제공방법과 절차는 행정의 자신감, 효율성, 자율과 투명, 공표로 이어져야 한다. 또한 시정과 보상은 반성, 재발방지, 고객주권 존중의 관점으로, 정책의 피드백은 고객의 피드백으로, 맞춤형 서비스는 기성복형 서비스로, 친절, 신속, 만족의 서비스 개념은 효율성과 효과성의 가치를 담고 있어야 한다.

한편으로 주민과 행정의 일체감 조성을 위해 고객의 역할을 강조하고, 이러한 바탕에는 공직자의 의식변화와 자기성찰이 선행되어 위민행정의 가치를 인식하여야 한다. 그리고 관리자의 섬김의 리더십이 발휘되어야 하고, 서비스 개념을 불합리한 제도와

비효율적인 문제의 개선까지 확장하여야 한다. 고객은 일반적으로 처음 방문한 공공기관의 누구에게 도움을 청해야 할지, 관련 업무를 누구에게 문의해야 할지 망설이게

되므로 다양하고 복잡한 고객 관점은 어떠한 절차와 서류가 필요한지와 더 쉽고, 더 편하고, 더 즐겁고, 직접 참여하는 서비스 메커니즘이 보장되어야 한다.

< 표 4 > 행정서비스현장의 서비스와 헌장의 특성

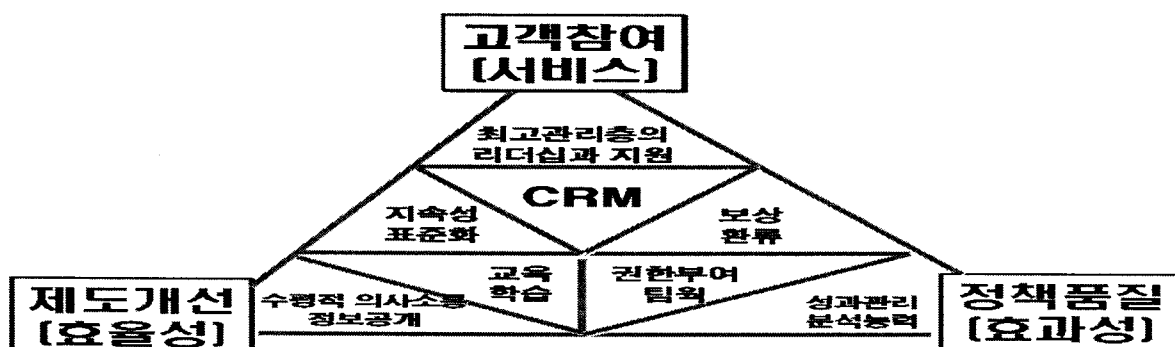
■ SERVICE의 특성		■ CHARTER의 특성	
S (selection)	선택 = 자율과 공정	C (compliance) 준수	사전 약속한 서비스 이행
E (energy)	열정 = 신념과 노력	H (humanity) 인성	고객 우선의 윤리성 증진
R (reverence)	친절 = 신뢰와 긍지	A (action) 실행	공공의 봉사과 책임성 확보
V (value)	가치 = 품질과 만족	R (regulation) 규정	외부의 공표와 자율 규제
I (interests)	관심 = 참여와 대화	T (top-notch) 일류	고객이 만족하는 품질 제고
C (customer)	고객 = 봉사와 책임	E (equity) 공정	원칙과 형평의 절차적 투명
E (education)	교육 = 지식과 창조	R (respect) 존중	공공지출의 돈 가치 제고

2. 행정서비스현장의 구성체계

서비스현장의 관점은 크게 3가지로 구성된다. 그것은 고객참여의 서비스, 제도개선의 효율성, 정책품질의 효과성이다. 이 3가지 요소를 바탕으로 헌장 체계는 최고관리

층의 리더십과 지원, CRM, 지속성과 표준화, 보상과 환류, 교육학습, 권한부여 및 팀워크, 수평적 의사소통 및 정보공개, 성과관리 및 분석능력 등으로 구성되어 진다.

< 그림 1 > 행정서비스현장의 3대 관점



3. 행정서비스현장과 정부혁신

(1) 행정서비스현장제도와 혁신

미국 경쟁력위원회(Council on Competitiveness)는 최근 미국기업 CEO를 대상으로 온라인 설문조사를 실시하여 혁신에 대한 생각을 물어본 결과, 혁신의 가장 큰 성공요인으로 '고객'을 선정하고 장애요인으로 '자원배분 경쟁'을 지목하였다.

자원배분 경쟁의 이유는 단기성장에 치중한 때문이며, 고객참여형 혁신은 미국 경쟁력위원회 산하 국가혁신회의(NII, National Innovation Initiative Summit)가 '05년도에 발표한 보고서 '미국을 혁신하라 (Innovate America)'에서 내린 결론과 맥락을 같이 한다. 이 보고서는 산업사회에서는 생산자와 소비자의 경계가 뚜렷하게 구분되고 생산자가 주도권을 가졌지만 혁신 아이디어가 고객으로부터 나오면서 지금은 무게중심이 고객으로 이동하고 있다는 것을 골자로 하고 있다.

이러한 관점에서 행정서비스현장은 고객중심의 요소를 가장 잘 반영하고 있으며, 이러한 핵심 가치와 혁신은 직접적으로 연계되어 있다. 따라서 혁신의 정확한 개념은 가치있는 서비스 결과물 창출이라는 NII의 지적인 현장제도의 유용성을 단적으로 나타내는 것이라고 할 수 있다.

(2) 행정서비스현장의 이미지 관점

서비스현장의 이미지는 행정서비스 국정운영의 인식의 총체로서 행정이념, 국정원리, 고객만족, 프로세스 및 제도개선, 혁신역량, 참여와 성과관리, 시민의 선택권 확대, 창조적 리더십 등에 바탕을 둔 포괄적이고 개혁지향적인 의미를 지닌 참여적 국정관리(governance)의 요소들로 구성된다.

우리나라는 '98년 현장제도를 도입한 후 IMF 사태와 디지털 혁명 등 급속한 행정서

비스 환경 변화를 겪으면서, '적극적 소비자'로서의 행정서비스 요구는 한층 다양화, 계층화되는 등 질적인 변화가 있었으나, 이에 대응하기 위해 도입된 현장제도의 인지도와 적실성은 상대적으로 낮고 부실한 이미지로 전락하였다. 따라서 막대한 현장의 이미지 적자의 문제와 현장 이미지 홍보의 문제, 현장을 바라보는 고객의 문제 등에 대한 전략적 대응체계가 요구되고 있다.

행정서비스 현장은 서비스 제공자와 고객의 수평적·공정적·참여적 인지 요소를 필요로 하며, 여기에 고객의 감동, 공무원의 봉사과 책임, 정부의 역량과 의지가 융합되어야 성공할 수 있다.

< 그림 2 > 행정서비스현장의 이미지 관점



IV. 행정서비스현장의 발전방향

정부는 '06년도 행정서비스현장 운영지침에서 7대 중점방안을 확정했다. 그 내용을 보면, 행정서비스현장심의위원회 운영의 활성화, 인증평가시스템의 개선, 특화현장의 지정·운영을 통한 행정서비스 브랜드화 추진, 고객만족도 평가·환류로 서비스 품질제고, 서비스 스탠다드의 연계를 통한 성과

관리, 행정서비스현장 컨설팅 및 확인점검 실시, 현장제도를 정부혁신 정책으로 의제화하여 확산한다는 방침이다.

이러한 전략을 살펴보면 지금까지는 '98년에 도입된 행정서비스현장 제도의 가치에 대한 인식 부족을 부인할 수 없다. 그리고 선택과 집중 전략의 부족으로 너무 포괄적인 현장 추진이 시행되어 행정의 기본업무까지 망라하게 되었다. 또한 현장제도의 의제가 정부내에 조직화되지 못하여 인적, 조직적, 예산적 기반이 미흡하게 되었다. 이러한 결과로 기관간 현장의 수준 격차가 발생하였으며, 정책차원에서의 발전이 지연되고 부서 및 개인의 인센티브와 연결이 미흡했다. 결국 이러한 요인으로 현장성과에 대한 체감도는 낮을 수 밖에 없었다.

1. 2006년도 중점 추진방안

(1) 「행정서비스현장심의위원회」 운영 활성화

현장제도는 고객중심의 개념이다. 지금까지는 심의위원회가 형식적으로 운영되었으며 위원회의 중요성도 간파하지 못했다. 따라서 앞으로는 서비스 개선, 내용심사, 평가의 적실성 확보를 위하여 위원회를 상시적으로 가동하며, 기관의 정책홍보 수단으로 활용하고 위원의 참여적 자긍심을 고취시켜야 한다. 이를 위하여 시민단체, 지방의원, 언론인, 지역 주민대표 등을 위원으로 참여시키고 인센티브 방안으로 정부서훈을 확대 실시할 필요가 있다. 또한 위원회 운영의 실적에 대한 평가를 실시하고 위원들을 홍보요원으로 적극 활용하여야 한다.

(2) 인증 평가시스템의 개선

지금까지 행정서비스현장의 인증 평가시스템은 많은 노력에도 불구하고 문제점을

내포하고 있다고 보아야 할 것이다. '05년도 까지 ① 현장의 인지도, ② 환경과 공무원의 태도 등 일반서비스 만족도, ③ 개별 현장 서비스현장 만족도 등 3개 항목을 대상으로 평가하였다.

이중에서 '04년 이전까지는 ①-③ 항의 가중치를 1:3:6으로 반영하였으나, '05년에는 일반서비스만족도의 가중치를 높여 1:4:5로 가중치를 부여하였다. 그리고 일선기관의 업무편의성을 위하여 현장 확인평가도 생략하였다. '05년도에는 잔체 자율신청 기관이 77개 였는데, 표창대상 및 규모는 53개 기관, 개인 216명으로 신청기관 중 고객만족도 실적이 미흡한 24개 기관을 탈락시켰다. 이것은 자율 신청한 기관도 만족도 수준이 미흡하다는 사실은 현장의 실효성 확보가 미흡하다는 것을 반증하고 있는 것이다.

지금까지 인증평가의 문제점은 전반적으로 서비스 이행기준의 저하 및 부실, 현장제도가 행정서비스 정책의 근간이 아니고 단순한 행사 및 시책으로 인식하여 객관성 확보에 실패하였으며, 유사 평가제도 난립으로 현장제도의 가치 이미지를 확보하지 못한 점이다.

따라서 이러한 문제에 대한 개선방안으로는 혁신평가와 정책평가 등 유관제도와의 연계방안을 강구하고 실적지표와 품질지표 등을 개발 활용하며 이행기준, 고객참여, 보상조치, 홍보 등 특정 평가를 상시화할 필요가 있다. 또한 평가시스템을 개선하여 혁신성과 창의성, 효과성 등을 반영하여야 할 것이다.

(3) 선순환적 현장체계 구축

현장제도의 발전을 위하여는 선순환적인 체계구축이 필요하다. 선순환적 체계는 ① 상시평가, ② 특화현장, ③ 현장 컨설팅 등 3가지로 집약할 수 있다. 따라서 자율지표에 의한 상시적인 기관평가 체제를 구축하

고, 기관내부와 소속기관에 대한 수시 자율 진단과 평가를 실시하여야 한다.

특화 현장제도로는 서비스 특성에 맞는 현장을 육성하며, 우수기관 특화현장을 서비스 브랜드로 활용하여 벤치마킹하고 해당 공무원을 전문요원으로 육성·활용하여야 한다. 또한 현장 컨설팅은 맞춤형으로 현장중심의 정밀 컨설팅을 실시하고, 이를 위하여 혁신 매뉴얼을 제작·보급하고 자체 컨설팅 역량을 제고해 나가야 한다.

(4) 현장의 원칙에 성과관리 추가

'98년 현장제도가 도입된 이래로 행정서비스현장은 7대 제정 원칙을 준수하였다. 이는 행정서비스현장의 기본이념으로서 ① 고객중심 원칙, ② 서비스의 구체성 원칙, ③ 서비스 최고성 원칙, ④ 비용과 고객편익성 원칙, ⑤ 시정 및 보상조치의 명확화 원칙, ⑥ 고객 참여성 원칙, ⑦ 정보제공의 원칙이다. 여기에 '06년도부터는 서비스스탠다드의 핵심개념을 현장에 반영하여 성과관리 연계성 원칙을 추가하였다. 또한 현장 이행도를 자체 평가하여 조직별 성과관리에 반영하되 성과 연계는 반드시 네가티브 방식을 지양하여 저항을 극복할 수 있어야 한다.

2. 행정서비스현장의 발전방향

(1) 제도발전의 당위성

행정서비스현장은 참여정부에서 프로세스 혁신과 서비스혁신이 강조되는 가운데 반드시 행정혁신의 하나로 성공시켜야 한다. 이를 위하여 앞으로 고객중심의 행정서비스 브랜드 창출, 전국적 행정서비스 연계시스템 구축, 관리자의 행정철학 체화 등이 요구되고 있다. 따라서 앞으로 자율적 현장

제도 및 서비스 스탠다드의 개념을 적극적으로 도입하고 현장 내재화와 지속성 확보의 지원에 역량을 집중하여야 한다.

추진 방식으로는 비용대비 성과지표의 개발 등을 통한 성과관리를 중점 보강하는 한편, 인증평가는 가급적 부처자율에 맡기되 행자부는 특정평가 중심으로 확인평가를 병행하고 현장평가를 확대해 나가야 한다. 또한 평가결과가 인센티브로 환류되는 시스템을 확립하고 평가결과의 부처 설명회와 컨설팅 등을 병행 실시할 필요가 있다.

그리고 고객서비스 향상과제는 국정최고책임자의 지속적인 요구로 인식되어야 하며, 중요한 서비스를 제공하는 행정기관들은 고객들이 쉽게 이용할 수 있는 형태로 서비스 표준을 확대, 공표하여야 하고, 서비스 만족에 대한 결과를 측정하여 매년 1회이상 고객에게 결과를 보고하여야 한다.

(2) 행정서비스현장의 브랜드화

21세기는 글로벌 시대이며, 자신의 Imageware이며 Branding 시대이다. 자신의 스타일은 자기마음을 표현하는 무언의 메시지로 간주되고 있으며, 보여지는 Visual Design과 Visual Branding의 가치를 존중하는 시대이다. 따라서 현장제도도 브랜드 파워를 가질 필요가 있다. 브랜드 가치를 높이는 방법은 ① 일관된 메시지 전달, ② 체계적인 전략홍보, ③ 브랜드의 내재적 가치 제고, ④ 핵심가치(core values)로 고객과 감성적인 결합(Emotional connection) 등을 들 수 있다.

행정서비스현장의 민원행정 브랜드화 방안으로는 ① 정책이나 행정서비스 등을 현장 브랜드에 접목하고, ② 브랜드를 통해 무엇을 약속할 것인지에 대한 국민의 기대에 부응하며, ③ 지속적인 정책품질 개선 및 고객과의 상호작용으로 브랜드를 특화발전 시키고, ④ 세계일류 서비스 브랜드를 창출하기 위하여 현장을 디자인-이미지-브

랜드 단계로 진화시켜야 한다.

(3) 서비스체감 향상 방안

앞으로 행정서비스현장 제도에 대한 이해가 부족하거나 기관장의 관심부족, 기관의 역량이 미흡할 경우 적극적으로 집중지도를 실시하여야 할 것이다. 평가가 극히 불량한 기관에 대해서는 일정기간 컨설팅을 중점적으로 시행하고 자주 제기되는 문의사항은 "인터넷 현장자료실"을 개설하여 민원발생지수를 감축할 필요가 있다.

체감민원 처리 향상방안으로는 ① 지역적 문제에 대한 적극적 의견수렴, ② 자생조직과 행정기관간 지속적 접촉유지, ③ 전문적 업무지식 배양으로 질 높은 민원서비스 제공, ④ 1회 방문 민원처리원칙 준수, ⑤ 주민위주의 민원상담 분위기 조성, ⑥ 업무를 통해 발굴한 민원인 불편사항 제도개선, ⑦ 사회적 약자에 대한 구제창구 활용의 적극화, ⑧ 각 기관 현장담당자 정보교류 정례화 등이 현장제도 가치화의 수단으로 추진되어야 할 것이다.

V. 결 론

행정서비스현장 제도는 행정서비스의 표준화와 이행을 통한 고객만족을 추구하며, 서비스 제공과정에서 참여의 활성화로 민원발생지수를 감소시키기 위하여 '98년 행정개혁 차원에서 영국의 "시민헌장(Citizen's Charter)"을 모태로 도입되었다. 구체적 도입목적은 행정서비스제공의 체제개선을 통한 서비스 품질 향상, 명확한 서비스 내용의 공표 및 이행으로 행정서비스 품질제고, 서비스 제공과정의 국민참여 활성화로 고객우선주의 구현 등으로 요약할 수 있다.

그동안 헌장제도의 추진능력 부족과 이미 지 홍보부족 등으로 행정서비스현장 제도는 공공서비스 향상에 기여한 공헌에 못지않게 일부 왜곡된 이해 등으로 비판적 시각과 효과에 대한 냉소적 시선으로부터 자유롭지 못한 실정에 놓여 있는 것도 사실이다.

따라서 앞으로의 행정서비스현장 제도의 발전을 위하여 다음과 같은 문제를 고려해 볼 필요가 있다. 즉 헌장제도 추진주체의 문제, 행정서비스의 개념과 서비스 분야의 재해석 문제, 헌장이 담아야 할 내용의 문제, 공무원 마인드의 문제, 헌장제도의 서비스 수혜자인 동시에 참여자인 고객의 규정 문제, '헌장'이라는 자체의 이미지 개선문제 등을 재해석하고 재정립할 필요가 있다.

또한 행정서비스현장 운영 전반에 대한 대대적인 혁신적 변화 차원에서 정부혁신의 가치 실행 성과를 공무원 정책 국민 속으로 직접 연계하여 국민체감의 서비스 만족도를 높이는 데 행정서비스현장의 가치를 적극 활용하여야 할 것이다.

이와 함께 헌장의 서비스품질, 고객참여, 추진역량, 프로세스 효율화 등 특정분야별 평가를 강화할 필요가 있다. 특히 이러한 평가에 외부전문가, 시민단체, 고객 등을 적극 참여시켜 국민이 참여하여 헌장을 만들고, 헌장을 만든 고객이 헌장이행을 감시 통제하여 헌장의 이행력을 높여 나가야 할 것이다. 이는 결국 '함께하는 헌장', '좋은 서비스 브랜드'와 연계되어 민·관 협치의 거버넌스 구축의 틀을 만들 것으로 예상된다.

행정서비스현장의 준수 원칙은 이행기준의 설정, 정보와 공개성, 선택과 자문, 친절과 유용성, 사과와 시정, 공공지출의 가치제고 등으로 요약할 수 있다. 이는 효율성, 봉사성, 윤리성, 책임성, 참여성을 강조하는 참여정부 혁신의 5대 목표와 그 맥락을 같이하고 있는데, 이것은 행정서비스

현장으로 정부혁신의 성과와 국민의 체감을 연계할 수 있다는 것을 반증하고 있다.

행정기관이 행정서비스현장을 운영하고 있는 주된 이유는 고객인 국민에게 자신들이 제공하고 있는 공공서비스에 대한 적절한 약속을 사전에 함으로써, 고객의이 평가 선택 불만 등에 대해 '행정서비스 고객 주권'을 합법적으로 행사할 수 있도록 하는 '자율적 참여제도'이다. 따라서 현장 제도는 공무원의 책임과 고객의 참여가 함께 어우러져 질 높은 서비스가 고객에게 제공되도록 하는 데 그 주안점을 두어야 할 것이다.

지 FACT」. 뿌리출판사.
 6. 세계화추진위원회. (1998). 「세계화 백서」.
 7. 이계식, 고영선. (1997). 「아래로부터의 정부 개혁」. 박영사.
 8. 전경련. 국가경쟁력강화위원회. (1997). 국가경쟁력강화를 위한 정책과제.
 9. 최양식. (1998). 「영국을 바꾼 정부개혁」. 매일경제신문사.
 10. 한국경제신문. (2005) "미국기업 CEO "혁신 원천은 고객". ('05.11.23).
 11. 「행정서비스현장제정지침」 (1998), 대통령훈령 70호. ('98. 6. 30).
 12. 행정자치부. (1999a). 「고객만족도 향상을 위한 '행정서비스현장제' 확대시행계획」.
 13. 행정자치부. (2006). 「고객이 '행정서비스 주권'을 직접 행사한다」. (보도자료, '06.4.9).
 14. _____. (1999b). 「'행정서비스현장' 시범 기관 운영실태 확인·점검 결과」.
 15. _____. (1999c). 「'행정서비스현장제' 도입·운영」.
 16. 행정자치부. (2006a). 「2006년도 행정서비스 현장 운영지침」.
 17. _____. (2005b). 「2005년도 행정서비스 현장 운영지침」.
 18. 행정자치부. (2005). 「행정서비스 혁신 담당 공무원 연찬회」
 19. 행정자치부. (2006). 「행정서비스현장 고객 평가 결과보고서」.

참 고 문 헌

< 국내문헌 >

1. 김인·김기식. (1999). 지방정부 행정서비스현장제도의 발전방안: 행정서비스 성과향상을 위한 바람직한 관리체계의 모색.
2. 김미경. (2000). 「행정서비스현장제의 추진실태와 변화추이」.
3. 김판석. (1994). 관리혁신과 행태변화를 통한 새로운 행정개혁의 방향모색. 「한국행정학보」.
4. 라휘문. (1999). 「행정서비스현장: 어떻게 만들어야 하는가」. 한국지방행정연구원.
5. 박재목. (2004). 「정부혁신 컨버전스의 12가

< 외국문헌 >

1. David Osborne & Ted Gaebler. (1994). 「정부혁신의 길」. 삼성경제연구소.
2. D. Osborne & Hutchinson. 「Smarter Customer Service」. (2004)
3. 부즈·앨런 & 해밀턴. (1997). 「한국 보고서」. 매일경제신문사.
4. The Citizen's Charter: First Report. (1992). London: HMSO.
5. The Citizen's Charter: Raising the Standard. (1991). London: HMSO. The Citizen's Charter: The Facts and Figures. (1995). London: HMSO.