디지털정책연구 제4권 제1호 - 2006년 6월

행정서비스헌장제도의 발전과 정부혁신

The Public Service Charter in the Republic of Korea : A Development plan for Government innovation

김국현*

목 차

Ⅰ. 서론
Ⅱ. 행정서비스헌장과 정부혁신
Ⅲ. 행정서비스헌장의 운영실태
Ⅳ. 행정서비스헌장제도의 발전방향
Ⅴ. 결론

Key Words : Public Service Charter, customer-oriented administration, citizens' confidence, service quality, Government innovation, citizens' participation, blanding, service standards

Abstract

The Public Service Charter is one of the administrative reform programs introduced to promote customer oriented administration. It's main purpose is to achieve citizens' confidence in the government by satisfying them with elevated quality of the public services. This study focuses on analyzing current conditions and achievements of the Public Service Charter in the Republic of Korea and proposing it's development plan.

Since it was introduced to Korea in 1998, the Public Service Charter has been disseminated and contributed to the spreading of the citizens' understandings of the government's initiatives for customer satisfaction plans. Still, it has several problems as follows; A lot of public servants and citizens lack in understandings of this program. CEOs don't have enough concern in it. Evaluation is not organically connected to performance management. The correction and compensation procedure are not well operated. To solve these problems, the government needs to set up an institutional foundation establishing a legal base, uplifting CEO's concerns, and building a department with full responsibility, and to promote employees and citizens' participation through education and PR. It's also important to enhance post management by efficient evaluation and performance management, substantial correction and compensation procedure.

* 행정자치부 의정관, kookhyun312@hanmail.net, (02)2100-3130

Ⅰ. 서론

1980년대 이후 OECD 국가 등 주요 선진국에서는 공공부문의 능률성과 효과성, 행정서비스의 품질을 제고하기 위한 노력이 정부 생산성 향상과 함께 근본적인 행정개혁의 중요한 가치로 인식되고 있다. 이에 따라 전 세계적으로 다양한 맥락과 사고 속에서 정부혁신을 시도하면서 국가의 역할과 수행방식에 대한 급격한 변화가 추구되고 있으며, 특히 주요 OECD 국가는 고객 우선주의와 고객관점에서의 성과창출을 위한 절차와 관리개선에 초점을 두어 행정개혁을 시도하고 있다.

이와 같이 고객과 성과를 중시하는 고객지향적 행정으로의 패러다임의 변화는 공공서비스가 과거의 공급자와 제공자, 행정의 양(quantity) 중심에서 수요자와 고객만족, 행정의 질(quality) 중심으로 변화할 것을 요구하고 있다. 이러한 변화에 대응하여 영국의 시민헌장(Citizen's Charter)을 시초로, 미국의 고객서비스 기준(Customer Service Standards), 캐나다의 서비스기준(Service Standards) 등 다양한 명칭으로 행정서비스 헌장제도를 도입하여 국민들에게 최고의 서비스를 전달하기 위해 정책적 노력을 기울여 왔다.

우리나라도 정부개혁의 일환으로 1998년 대통령훈령 제70호로 「행정서비스헌장 제정지침」을 제정하여 제도를 도입한 이후, 제도의 정착을 위하여 노력한 결과 현재 각급기관에서 1만여개의 행정서비스헌장이 제정·운영되고 있다. 이와 같이 행정서비스헌장의 양적 증가와 확산을 통해 공급자 위주의 행정에서 고객중심 행정으로 전환시키는 계기를 마련하였으나, 시민과 담당자들의 관심 부족과 정부혁신의 중요한 수단으로서의 발전전략 부족 등으로 아직 완전한 정착과 성숙단계에는 이르지 못한 것으로 평가되고 있다.

이 논문은 제도시행의 9년차, 참여정부의 정부혁신 4년차에 접어든 시점에서 '고객지향적 행정서비스 제고'라는 당초의 추진목표를 효과적으로 달성하여야 하는 당위성을 바탕으로 하여, 그동안의 추진실태와 성과를 분석하고 제도시행의 한계와 문제점을 도출함으로써 바람직한 발전방안을 모색하고자 한다.

Ⅱ. 행정서비스헌장과 정부혁신

1. 고객지향적 행정서비스

고객지향적 행정은 시민을 고객으로 인식하여 고객의 입장에서 고객의 의견을 반영하여 그들의 요구에 적합한 서비스를 제공해 주는 행정이다*. 21세기에 들어서면서 민간부문에서 인터넷 등을 이용한 고객서비스의 혁명적 변화로 시민들의 기대를 상승시켜 왔고, 그 결과 시민들은 행정에 대하여 서비스의 객체가 아니라 주체로서 서비스를 받을 권리를 주장하면서 이를 위하여 행정서비스에 대한 선택권과 통제권, 개인 맞춤형 서비스 등의 조건을 충족시킬 수 있어야 한다고 요구하고 있다.

이러한 고객지향적 행정서비스는 고객만족도를 높이고 궁극적으로는 정부신뢰도를 제고하는 데 그 목표를 두고 있다.

---

* D. Osborne & Hutchinson, Smarter Customer Service (2004) 참고

2. 행정서비스헌장의 의의

행정서비스헌장 제도는 고객지향적 행정서비스를 실천하기 위한 도구로서, 행정기관이 국민들에게 행정서비스의 내용과 수준, 제공방법 등에 대하여 계약방식으로 제시하고 이를 준수하지 못할 경우 시정조치와 보상을 약속하는 제도적 장치로서, 고객지향의 행정서비스를 위하여 정부가 어떻게 운영되어야 하며 어떤 서비스를 무엇으로 주어야 하는가를 고민하는 새로운 국정관리 방식이다*.

이러한 행정서비스헌장 제도는 1980년대 들어 거대정부에 대한 비판과 정부실패의 과정을 거치면서 대두된 신공공관리론(New Public Management)에 이론적인 기반을 두고 있다. 여기서 정부실패의 원인으로서 국민의 수요와 욕구에 대한 배려가 없이 행정이 일방적으로 추진됨으로써 국민의 신뢰를 저하시키는 결과를 초래하게 되었으며, 이를 해결하기 위한 방안으로서 '시장적 정부', '참여적 정부'의 전략이 필요하게 되었다. 이러한 참여적 정부를 지향하기 위하여 영국 등 주요 선진국에서 행정서비스 헌장제도의 설치 필요성이 논의되기 시작한 것이다.

행정서비스헌장 제도는 수요자인 주민과 행정기관이 쌍방향적인 계약을 통하여 서비스에 대한 구체적인 기준을 정하고 약속을 담보하는 것으로, 종래의 일방적인 서비스 공급이라는 행정관행을 수요자 중심의 행정으로 전환시키는 계기가 된다. 이를 통하여 고객의 기대수준을 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.

3. 행정서비스헌장의 기본원리와 특징

이 제도의 기본철학은 공공행정 분야에 있어서 '보통시민'(Ordinary Citizen)의 권한과 책임을 동시에 부여하고 강화하려는 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 개정되어 진다. 이 원리는 일상의 공공서비스의 공급과 관리에서 구체화하도록 촉진하는 역할을 수행하며, 모든 시민들은 공공서비스가 이러한 원리에 따라 이루어질 것을 기대할 권리를 가진다**.

---

* 김미경, "행정서비스헌장제의 추진실태와 변화추이" (2000) 참고
** 최양식, 「영국을 바꾼 정부개혁」 1998. 매일경제신문사

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 친절한 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.

4. 행정서비스헌장과 정부혁신

1) 행정서비스헌장제도와 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 선정하였다. 여기서 고객참여형 혁신은 위원회 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.

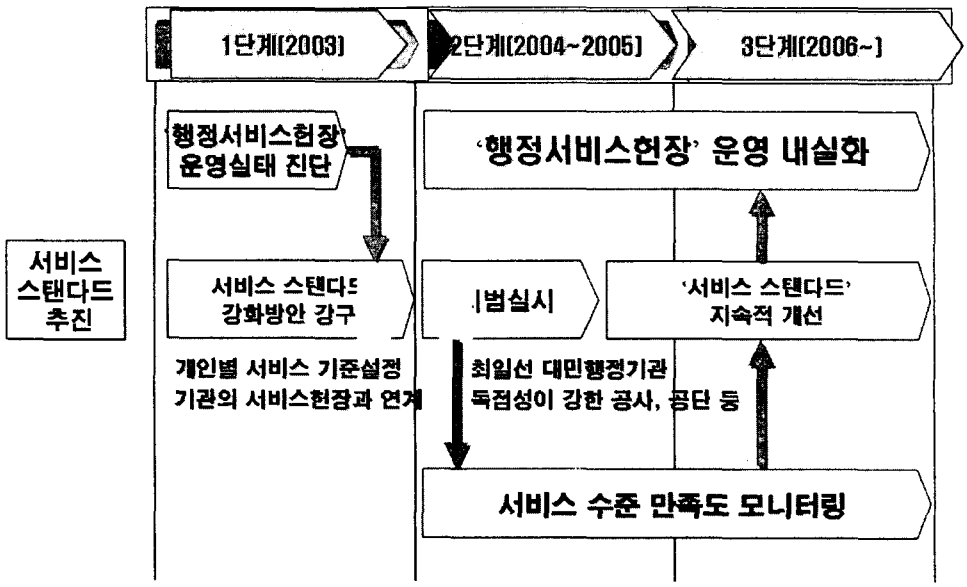
이러한 관점에서 행정서비스헌장은 고객중심의 요소를 가장 잘 반영하고 있으며, 이러한 핵심 가치와 혁신은 직접적으로 연계되어 있다고 할 수 있다. 따라서 혁신의 정확한 개념은 가치있는 서비스 결과물 창출이라는 NII의 지적은 헌장제도의 유용성을 단적으로 나타내는 것이다.

2) 정부혁신 로드맵과 행정서비스헌장제도

2003년 7월 참여정부 정부혁신지방분권위원회는 5대 행정목표를 포함해 10개 아젠더, 30개 세부과제 등의 '행정개혁 로드맵'을 작성하면서, 로드맵 부문 중 <봉사하는 행정>에 '서비스 스탠다드' 시범 실시를 발표하였다. 정부혁신지방분권위원회는 그동안의 헌장 제도가 제도의 확산과 성과의 가시화가 미흡하다고 보고 보다 실질적인 제도의 성과를 구현하기 위해 적극적인 추진이 요망된다고 판단하였다.

앞에서 언급한 바와 같이 행정서비스헌장제도는 행정서비스 향상을 위한 포괄적 개념으로서 실천의지와 서비스 수준을 미리 고객과 약속하는 것이며, 서비스 스탠다드는 행정서비스 향상정책의 기본방향에 속하는 전략적·수단적 개념이기 때문에 서비스 스탠다드의 확산과 성과는 포괄적인 전체 행정서비스헌장제도의 확산과 성과 관점에서 판단하여야 한다.

따라서 이러한 서비스 스탠다드의 개념을 헌장과 연계하여 추진할 필요가 있다. 서비스 헌장으로 제시되어야 할 서비스 스탠다드 항목은, ① 공공서비스는 고객인 국민에게 서비스 표준을 약속해야 하며, ② 헌장이 막연한 선언적 프로그램이 아니라 구체적 실천의지와 성과측정이 가능한 내용으로 구성되도록 하여야 한다. 서비스 스탠다드의 범위는 서비스 절차와 질적 수준의 표준, 제공되는 정보에 대한 이해의 표준으로 집약할 수 있고, 서비스 스탠다드에 담을 내용도 ① 서비스의 적시성, ② 서비스의 적정한 양, ③ 접근의 편의성, ④ 공급의 계속성, ⑤ 서비스 정확성, ⑥ 서비스 안전성, ⑦ 서비스 쾌적성으로 7가지로 요약할 수 있다. 이러한 서비스 스탠다드의 효율적인 추진을 통하여 행정서비스헌장제도의 실효성을 제고시킬 수 있을 것이다.



<그림 1> 서비스 스탠다드 추진(행정개혁 로드맵)

Ⅲ. 행정서비스헌장의 운영실태

1. 주요국가의 행정서비스헌장 제도

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

1) 영국의 시민헌장(Citizen's Charter)

80년대 이후 영국의 행정개혁은 돈의 가치와 서비스 품질에 그 기조를 두었다. 대처 수상의 신보수주의에서 출발한 영국의 시민헌장 제도는 본격적으로 '91년 Major 정부의 행정서비스의 질적 향상을 목표로 하는 10개년 개혁 프로그램의 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 헌장마

* 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)

<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)

크(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 현장의 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 개편하고 종래의 6가지 평가기준을 확대하여 9가지 원칙과 '이용자 만족제공'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 품

* 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(손쉬운 불만제기 절차 등), ⑦ 예산 등 자원의 효과적 활용, ⑧ 지속적인 혁신과 개선, ⑨ 다른 서비스 제공기관과의 협력, ⑩ 고객 만족

질향상과 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 정부에서는 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 헌장제도와 체계나 관점은 다르지만 결국 고객만족의 행정서비스에 초점을 둔 제도이다.

3) 우리나라의 행정서비스헌장제도의 도입

우리나라는 역대정부에서 지속적으로 위민행정 등 행정서비스 향상을 위한 시책을 다양하게 추진하여 왔으며, 특히 IMF사태 이후 국민의 정부는 '98년 6월 30일 행정개혁 차원에서 대통령훈령으로 『행정서비스헌장제정지침』을 발표하고 중앙행정기관과 그 소속기관, 지방자치단체 등에대하여 서비스헌장을 제정·공포하도록 명시하면서, '99년 말까지 기관별로 1개 분야 이상의 헌장을 제정하도록 하여 지속적으로 확대해 나가고 있다.

<표 2> 행정서비스헌장 제정·운영 현황

(연도별)

구 분	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 통합헌장이 아닌 각각의 업무분야별 헌장을 계산한 것이며, '03년에 비해 '04년 조사에서 중앙부처 수치가 크게 늘어난 것은 일선학교의 헌장제정이 크게 증가하였기 때문임

* '93년 클린튼 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)

(분야별)

분 야	합 계	민원 행정	건축 건설	교육	농축 수산	도로 교통	문화 관광	보건 의료	복지 환경	산업 경제	청소 · 수도	세무	경찰 소방	중소 기업	소비자 보호	기 타
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	908		1	297
지자체	3,949	843	387	15	258	279	205	314	473	135	299	229	40	34	34	404

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

(기관별)

구 분	합 계	본부(청)	소 속 기 관	읍면동	사업소	공기업	학 교 도서관	병 원 보건소	기 타
합 계	10,709	1,929	3,031	488	330	50	4,699	175	7
중 앙	6,760	75	1,999		9	7	4,664	6	
지자체	3,949	1,854	1,032	488	321	43	35	169	7

※ 헌장 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*

구 분	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)

* 행정자치부, "2006년 행정서비스헌장 운영지침"의 Ⅳ. 참고자료 부분 참고

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 개 선	통합 프로그램인 국가재창조 프로그램의 일부	공공서비스 개혁 프로그램(PS2000)의 일 부

2. 우리나라 행정서비스헌장제도의 성과와 한계*

1) 주요성과

우리나라의 서비스헌장제도는 도입당시 제도에 대한 비판적인 시각과 운영과정에서 도출된 여러 가지 문제점에도 불구하고 제도의 정착을 위한 정부의 적극적인 실천의지에 따라 양적인 측면에서는 비교적 긍정적인 성과를 거두고 있다. 2005년 12월 현재까지 각급 행정기관에서 약 1만 여개 헌장이 제정되었으며, 과거의 민원서비스 중심에서 벗어나 보건·세무·교육·소방·경찰 분야까지 다양하게 확대되고 있다. 이와 함께 지방자치단체를 중심으로 행정서비스 개선을 위한 헌장제 실시로 국민의 기대가 높아지고 관련기관으로부터 헌장제 추진의 필요성에 대한 인식이 확산되고 있다.

또한 행정기관이 헌장제도를 도입·운영하면서 공무원들의 국민에 대한 행성서비스에 대한 인식이 도입초기에 비해 높아지고 있으며, 이에 따라 공무원들의 국민에 대한 행정서비스가 향상되고 고객만족도가 지속적으로 증가하고 있는 것으로 나타나고 있다.

* '헌장제도가 행정서비스 만족도 향상에 기여하였는가'에 대하여 헌장제도를 인지하고 있는 국민의 30.4%가 긍정응답, 26.1%가 부정응답 (2004. 6, 국정홍보처)

* '헌장제도가 행정서비스 만족도 향상에 기여할 것인가'에 대하여는 전체 응답자의 42.9%가 긍정응답, 23%가 부정응답

* '헌장제 운영으로 행정서비스에 대한 고객만족도가 향상되었는가'에 대하여 담당자의 39%가 긍정, 42%가 보통, 19%가 부정답변 (2005. 10 : 행정자치부)

* 서비스헌장인증기관의 국민만족도 : '01년 61점 → '02년 68점 → '03년 77점 → '04년 78점

이와 함께 행정서비스 헌장을 제정 또는 개정할 때 주요 고객의 의견을 반영하고, 국민중심의 행정서비스의 제공 노력과 평가와 인센티브의 제공 등으로 국민과 행정기관 상호간

* 정부혁신지방분권위원회, "행정서비스헌장 이행실태 점검보고"(2005) 중 Ⅲ. 운영성과 및 문제점 부분과, 한국지방행정연구원, "행정서비스헌장 고객평가 결과보고서" 참고

에 협력관계의 기반을 조성하였다고 할 수 있다.

2) 한계와 문제점

첫째, 아직까지 제도의 중요성에 대한 담당 공무원들의 인식이 부족하고 특히 기관장의 추와 관심이 미흡하다. 헌장을 기관의 일반업무에 수반되는 부가적인 업무로 취급하는 경향이 있고 민원업무에서 파생되는 지엽적·절차적인 업무로 인식함으로써 행정업무전반의 가치창출을 위한 연계의지가 결여되어 있다. 이와 함께 기관장의 관심부족으로 전략적 서비스만족보다는 가시적 성과에 유리한 업무에 치중하게 되고, 행정서비스헌장 인증신청이 저조하고 인력과 예산 등 집행력 확보를 위한 정책우선순위에서 밀려나고 있는 실정이다.

* 2005년의 경우, 중앙부처 중 10개 기관에서만 자체평가 결과를 제출하고 인증신청하였으며, 인증받은 기관도'01년 이후 철도청, 조달청, 우체국 등 현업부서에 불과함.

* 담당자에 대한 설문결과, 응답자의 42%가 기관장의 관심이 부족하다고 응답하였으며, 48%가 중간관리자의 관심부족, 관련부서 비협조, 일반공무원의 무관심 등을 업무수행의 장애요인으로 지적함('04.6, 국정홍보처).

둘째, 국민들의 낮은 인식의 문제이다. 행정서비스헌장제도는 국민의 참여를 통해 국민이 실질적으로 원하는 행정서비스를 제공하는 것이 기본적 취지이나, 헌장제정의 수와 제정분야의 양적인 증대에도 불구하고 헌장에 대한 국민의 인식은 매우 저조한 실정이다.

* 행정서비스헌장이 국민의 행정서비스에 대한 만족도에 기여할 것이라는 긍정적인 반응은 높게 나타난 반면(42.9%), 인지도는 저조

* 인지자 중에서도 헌장제도가 무엇인지 알고 있는 비율은 26.4%에 머물고 있으며, 제도에 대하여 들어본 적이 있고 구체적인 내용을 알고 있는 비율은 2.3%에 불과('04.6. 국정홍보처)

셋째, 전담 추진조직과 인력의 부족 문제이다. 헌장제를 내실화하고 지속적으로 추진하기 위한 전담인력

이 부족하고 담당자의 잦은 교체로 업무의 연속성과 전문성이 미흡한 실정이다.

* 담당자 설문조사 결과, 66%가 추진 전담부서와 인력이 부족한 것으로 응답

넷째, 행정서비스헌장의 인증제도의 문제점으로서, 일부기관이 기관표창 또는 유공공무원 표창 등 인센티브를 독점하는 문제가 발생하고 있다. 이는 인증평가 제도가 기관의 자율적인 신청에 의하여 실시하고 분야별로 헌장 인증을 실시하기 때문에 우수기관에서 분야를 달리하여 헌장인증과 표창을 받아 미흡기관과의 격차를 발생시키고 다른 기관의 추진의욕을 약화시킬 우려가 있다.

마지막으로 성과관리와의 연계 부족의 문제로서, 행정서비스헌장제도가 조직구성원을 고객중심으로 움직이게 하는 효과적인 관리도구가 되기 위하여는 서비스 이행기준이 적극적으로 실천될 수 있도록 성과관리 시스템과 연계되어야 함에도 불구하고, 현재 기관의 성과관리시스템과 이행기준에 대한 평가결과와의 연계가 미흡한 실정이다. 이와 함께 보상과 시

정시스템의 문제로서 행정서비스헌장 지침에는 보상과 시정제도를 규정하고 있으나 형식적으로 운영됨으로써 실제 보상의 실적도 저조한 실정이다.

* 담당자에 대한 설문조사 결과, 응답자의 56%가 헌장제와 성과관리가 연계되지 않고 있다고 응답하였으며, 20%만이 연계되어 있다고 응답 ('05.10. 행자부)

Ⅳ. 행정서비스헌장제도의 발전방향

1. 발전을 위한 기본전략

행정서비스헌장은 참여정부에서 행정의 프로세스 혁신과 서비스 혁신이 강조되고 있는 가운데 반드시 행정혁신의 하나로 성공시켜야 한다. 이를 위하여 무엇보다 서비스헌장의 확대를 바탕으로 고객중심의 서비스 브랜드 창출, 리더십 확보와 제도의 기반구축, 참여 확대와 홍보 등의 전략이 요구되고 있다. 이와 함께 앞으로 헌장제도 추진의 기관자율성 확보와 지속적인 발전을 위한 행·재정적 지원에 역량을 집중하여야 한다.

추진 방식으로는 성과지표의 개발 등을 통한 성과관리를 중점 보강하는 한편, 평가기능을 강화하여 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. 행정서비스헌장의 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 헌장제도도 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.

행정서비스헌장의 민원행정 브랜드화 방안으로는 ① 정책이나 행정서비스 등을 헌장 브랜드에 접목하고, ② 브랜드를 통해 무엇을 약속할 것인지에 대한 국민의 기대에 부응하며, ③ 지속적인 정책품질 개선 및 고객과의 상호작용으로 브랜드를 특화발전 시키고, ④ 세계 일류 서비스 브랜드를 창출하기 위하여 헌장을 디자인-이미지-브랜드 단계로 진화시켜야 한다.

3. 추진체계와 제도기반 강화*

1) 법적근거의 확보

현재 우리나라 서비스헌장제도는 대통령훈령인 지침에 근거하여 운영하고 있다. 헌장제도의 강제성과 안정성을 확보한 상태에서 내실있는 제도를 시행하기 위하여는 현재보다 한 단계 높은 법령의 형식에 근거를 둠으로써 제도의 실행력을 확보할 필요가 있다.

2) 기관장의 관심제고와 실천역량 강화

헌장의 실천은 기관장의 솔선수범과 전폭적인 지원이 필수적이며, 행정서비스 헌장을 기관의 핵심 업무로 선정하고 성과에 대한 평가를 할 때 기관장의 관심도와 추진의지 등을 평가항목에 포함하여 시행함으로써 기관장의 관심을 높여 나가야 한다. 또한, 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 헌장자료실"을 개설하여 민원발생지수를 감축할 필요가 있다.

3) 전담 조직 · 인력의 확충과 정보공유

전담조직의 확보는 제도발전을 직접적으로 실행하기 위한 가장 필수적인 방안이다. 이를 통하여 헌장의 실무 담당공무원들의 관심과 창의적인 기법을 개발 · 활용할 수 있기 때문이다. 기관실정에 맞는 합리적인 업무조정 등으로 전담인력을 확보하여 자체 고객만족도 조사와 개인별 고객평가를 실시하는 등 제도에 관한 전반적인 업무를 수행하도록 하여야 한다. 이와 함께 헌장과 관련되는 정보를 신속히 확보하고 자료를 공유할 수 있는 온라인 시스템을 운영하여 행정기관간 정보를 공유할 수 있도록 하여야 한다.

4) 행정서비스헌장제도에 대한 교육강화

중앙부처와 지방자치단체의 공무원교육기관 등에 행정서비스헌장을 교과목으로 신설하거나 유사과정에 일정시간을 반영하여 공무원들이 헌장의 중요성에 대한 인식·태도와 실천의지와 태도를 형성하는 것이다. 이를 위하여 직장교육과 워크숍, 연찬회, 학습 동아리, 사이버 교육 등 다양한 프로그램을 통하여 헌장의 중요성과 제정기법, 실행력과 효율성을 제고시키고 우수기관의 운영사례와 민간부문의 고객서비스헌장 등을 전파하고 벤치마킹을 유도할 필요가 있다.

5) 홍보 및 참여확대**

공무원이 최고의 홍보요원임을 인식하여 담당자 중심으로 전문요원을 양성하고 업무처리의 노하우와 성공기법 등을 내부고객에게 수시로 전파·확산하는 한편, 행정서비스 헌장제도의 운영성과와 제도의 장점, 고객들의 적극적인 이용방법 등을 중앙부처의 공익광고 등 다양한 방법으로 적극적으로 홍보할 필요가 있다.

---

* 정부혁신지방분권위원회, "행정서비스 이행실태 점검보고"(2005) Ⅳ. 제도개선방안 재구성 부분과, 한국지방행정연구원, "2006 행정서비스헌장 운영지침 및 행정서비스헌장제 발전방안" 참고

** 김미경, "행정서비스헌장제와 사후참여 관리방안" 참고

한편으로, 헌장제도가 참여적 거버넌스의 실현이라는 가치지향적인 제도인 점을 감안하여, 헌장을 제정 또는 개정하거나 실행할 때 행정기관의 내부와 외부고객의 의사와 선호를 기본으로 하는 상향적 참여의 절차가 긍정적으로 이루어질 수 있도록 보다 실천적인 참여가 확보되어야 한다. 이와 함께 제도 시행이후 양적으로 확산된 형식적이고 전시적인 의견수렴 방식을 탈피하고 제안된 아이디어에 대한 확실한 보상을 실시하여 우수한 서비스 내용들이 개발될 수 있도록 제도적 장치를 마련하여야 할 것이다*.

<표 4> 행정서비스헌장제의 참여유형

	사전 참여	사후 참여
제도적 참여	▪ 외부고객 의견수렴 ▪ 내부고객 의견수렴 ▪ 전문가 의견수렴	▪ 고객만족도 조사 ▪ 시정 및 보상요구

4. 행정서비스헌장의 사후관리 강화**

1) 평가와 성과관리의 효율화

행정서비스헌장 제도는 성과목표의 제시와 성과측정을 통하여 제도의 효과를 집중적으로 관리하는 성과관리에 기반을 둔 시책이기 때문에 성과에 대한 지속적인 평가가 필수적이다. 이를 위하여 기관실정을 가장 잘 알고 있는 내부전문가에 의한 자체평가가 가장 효과적일 수 있는 데, 현재기관 자체평가의 경우 고객만족도 평가 외에 이행실태 평가와 달성도 평가는 사실상 실시되지 않고 있는 실정으로서, 다양한 매뉴얼을 개발하고 각급기관에 배포함으로써 자체평가의 활성화를 도모할 필요가 있다.

이와 함께 헌장 추진상황에 대한 평가는 분야별이 아닌 기관별로 헌장운영 전반을 평가하여 공정성과 형평성을 확보하고, 제도의 확산을 위하여 실시하고 있는 헌장 인증제도를 현재의 자율신청 방식에서 의무신청으로 전환하여 활성화할 필요가 있다.

또한, 헌장의 이행상황에 대한 평가결과 우수기관과 개인포상을 강화하여 실질적인 인센티브를 시행할 수 있도록 하고, 헌장제도를 고객지향의 행정수단 뿐 아니라 내부의 조직과 인사관리의 수단으로 적극 활용하기 위하여 행정서비스헌장 지침을 개정하여 헌장과 성과관리와의 연계를 제도화할 필요가 있다.

---

* 싱가포르는 'Excellence in Public Suggestions Award' 제도를 운영하여 공공서비스의 질을 개선시키는 아이디어와 제안들을 수상하는 제도를 실시하고 있으며, 영국은 1997년 신헌장제로 개선하면서 의견수렴을 위한 제도적 장치로 시민위원단(People's Panel)을 설치하여 일반시민들의 공공서비스에 대한 인식과 건의사항을 파악하고 있음

** 앞에서 게시한 정부혁신지방분권위원회와 한국지방행정연구원 보고서 참고

2) 시정 및 보상시스템의 내실화

헌장제도가 정착되기 위하여는 고객의 불만에 대한 시정과 보상 절차를 구체화하고 불만에 대한 상시 수렴절차와 신속한 처리시스템이 강화되어야 한다. 이를 위하여 헌장을 제정할 당시 잘못된 서비스에 대한 실질적인 보상이 가능하도록 구체적인 근거를 마련하고, 기관내에 분위기를 조성하여 헌장의 시정과 보상에 관한 규정이 실질적으로 운영되도록 하고 고객의 적극적인 반응을 유도하기 위한 방안을 강구하여야 한다.

이와 함께 일선공무원에게 동기를 부여할 수 있는 적절한 보상체계를 확보하기 위하여 우수부서에 대한 포상금 지급 확대, 친절공무원 발굴 포상과 인사상 혜택을 부여할 수 있는 실질적인 방안이 실행되어야 한다.

3) 기관별 진단실시

진단 희망기관을 대상으로 문제점을 파악하고 개선방안을 마련하는 등 헌장제도 전반에 대한 컨설팅을 강화함으로써 제도정착을 지원하고, 우수기관을 중심으로 행정서비스헌장 제도의 성공요인을 도출하고 서비스헌장의 유무와 서비스만족도의 상관관계를 분석할 필요가 있다.

4) 관련제도의 통합 운영

행정서비스헌장에서 공무원의 친절도 향상을 위한 이행기준 등을 설정하고 있으나, 대부분의 행정기관에서 전화친절도 등 친절도 평가를 별도로 시행하고 있다. 또한, 행정서비스헌장 평가와 유사한 민원행정 종합평가도 별도로 시행되고 있다. 이와 같이 유사한 제도의 중복 시행은 제도정착의 추진력을 약화시키고 관심도 저하의 원인으로 작용할 수 있기 때문에 제도간 통합 운영을 검토하고, 특히 민원행정 우수기관에 대한 평가와 포상 등 행정서비스 향상을 위한 통합방안을 강구할 필요가 있다.

<표 5> 헌장제도와 민원행정 평가과제

구 분	행정서비스헌장 평가	민원행정 종합평가
평가근거	○ 행정서비스헌장제정지침 (대통령훈령)	○ 민원사무처리에관한법률 ○ 민원제도개선기본지침 (총리지시)
평가대상	○중앙행정기관과 지방자치단체 (광역·기초)	○ 시·군·구(기초자치단체)
평가내용	○행정서비스헌장 이행 실태 ○고객만족도	○ 민원행정운영 상황 ○ 전자민원창구 운영실태 등

V. 결론

행정서비스헌장 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 이미지 홍보부족 등으로 행정서비스헌장 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 행정서비스헌장 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 행정서비스헌장 운영 전반에 대한 대대적인 혁신적 변화 차원에서 정부혁신의 가치·실행·성과를 공무원·정책·국민 속으로 직접 연계하여 국민체감의 서비스 만족도를 높이는데 행정서비스헌장의 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.

행정서비스헌장의 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 행정서비스헌장으로 정부혁신의 성과와 국민의 체감을 연계할 수 있다는 것을 반증하고 있다.

행정기관이 행정서비스헌장을 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 헌장제도는 공무원의 책임과 고객의 참여가 함께 어우러져 질 높은 서비스가 고객에게 제공되도록 하는 데 그 주안점을 두어야 할 것이다.

참 고 문 헌

< 국내 문헌 >

1. 김인 · 김기식. (1999). 지방정부 행정서비스헌장제도의 발전방안: 행정서비스 성과향상 을 위한 바람직한 관리체계의 모색.
2. 김미경, (2000). 「행정서비스헌장제의 추진실태와 변화추이」.
3. 김판석. (1994). 관리혁신과 행태변화를 통한 새로운 행정개혁의 방향모색. 「한국행정학보」.
4. 라휘문. (1999). 「행정서비스헌장: 어떻게 만들어야 하는가」. 한국지방행정연구원.
5. 박재목. (2004). 「정부혁신 컨버전스의 12가지 FACT」. 뿌리출판사.
6. 세계화추진위원회. (1998). 「세계화 백서」.
7. 이계식. 고영선. (1997). 「아래로부터의 정부개혁」. 박영사.
8. 전경련. 국가경쟁력강화위원회. (1997). 국가경쟁력강화를 위한 정책과제.
9. 정부혁신지방분권위원회, (2005), 행정서비스헌장 이행실태 점검보고, 정부혁신지방분권위원회
10. 최양식. (1998). 「영국을 바꾼 정부개혁」. 매일경제신문사.
11. 한국경제신문. (2005) "미국기업 CEO "혁신 원천은 고객". ('05.11.23).
12. 「행정서비스헌장제정지침」(1998), 대통령훈령 70호. ('98. 6. 30).
13. 한국지방행정연구원, 행정서비스헌장 고객평가 결과보고서, 한국지방행정연구원
14. 행정자치부. (1999a). 「고객만족도 향상을 위한 '행정서비스헌장제' 확대시행계획」.
15. 행정자치부. (2006). 「고객이 '행정서비스 주권'을 직접 행사한다」. (보도자료, '06.4.9).
16. _____. (1999b). 「'행정서비스헌장' 시범기관 운영실태 확인 · 점검 결과」.
17. _____. (1999c). 「'행정서비스헌장제' 도입 · 운영」.
18. 행정자치부. (2006a). 「2006년도 행정서비스헌장 운영지침」.
19. _____. (2005b). 「2005년도 행정서비스헌장 운영지침」.
20. 행정자치부. (2005). 「행정서비스 혁신 담당공무원 연찬회」
21. 행정자치부. (2006). 「 행정서비스헌장 고객평가 결과보고서」.

< 외국 문헌 >

1. David Osborne & Ted Gaebler. (1994). 「정부혁신의 길」. 삼성경제연구소.
2. D. Osborne & Hutchinson. 「Smarter Customer Service」. (2004)
3. Butz Allern & Hamilton, (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.
6. The Citizen's Charter: The Facts and Figures. (1995). London: HMSO.