

행정서비스헌장제 발전방안

A Study on the Development of Public Service
Charter in Korea

2003. 12.

연구진
김창호 (수석연구원)

이 보고서의 내용은 본 연구진의 견해로서
한국지방행정연구원의 공식 견해와는 다를 수도 있습니다.

서 문

1980년대 이후 정부실패를 치유하기 위한 노력들은 매우 다양하게 전개되어 왔다. 특히, 행정개혁 차원에서는 주로 결과지향적이고, 고객지향적인 행정실현에 많은 관심을 집중시켜 왔다.

이러한 흐름은 우리 나라의 행정개혁에서도 그대로 반영되어 왔다. 특히, 고객지향적 행정관리를 위한 노력의 일환으로 1998년부터 행정서비스헌장제를 도입, 운영하여 왔다. 행정서비스헌장제도는 정부에 대한 국민의 권한을 명시화하고, 이들의 요구에 대한 행정의 대응성을 제고하려는 목적을 내포하고 있다. 그 결과 2002년말 현재 중앙부처 2,304개 헌장과 지방자치단체 4,161개 헌장 등 총 6,465개의 헌장이 제정되어 운영되고 있다. 또한 이를 통하여 양질의 행정서비스 제공기반을 구축하는 동시에 국민요구에 대한 대응성과 책임성을 한층 강화하는 계기가 마련되었다. 그러나 중앙부처 및 지방자치단체의 적극적인 실천노력에도 불구하고, 현행의 행정서비스헌장제도는 제도적 및 운영적 측면에서 다양한 문제점을 노정하고 있다.

이에 따라 본 연구에서는 행정서비스헌장제의 확대제정, 운영시스템의 개선 및 유사제도간 충돌현상의 해소방안을 제시함으로써 행정서비스헌장제의 발전적 정착을 모색하고 있다. 본 연구가 행정서비스헌장제에 관심 있는 실무자뿐만 아니라 학자들에게도 많은 도움이 되기를 바라며, 아울러 그동안 연구에 심혈을 기울인 금창호 박사의 노고에도 감사를 드린다.

2003년 12월

한국지방행정연구원 원장 김 홍 래

요 약

1980년대 이후 새로운 행정패러다임으로 대두된 성과관리 및 고객지향적 행정관리라는 행정경향에 비추어 보면, 행정서비스헌제의 지속적인 발전은 매우 자명한 것이다. 또한 이러한 행정경향의 심화에 따라 향후 행정서비스헌장제의 활용은 보다 확대될 가능성이 많다. 따라서 현행의 행정서비스헌장제의 운영에 대한 전반적인 점검과 이를 통한 대비책의 모색은 매우 필요한 사안이다. 이에 따라 본 연구에서는 현행 행정서비스헌장제의 운영 전반에 관한 실태를 분석하고, 그 문제점을 해소할 수 있는 정책대안을 제시하고 있다.

현행 행정서비스헌장제의 운영실태를 분석한 결과 여러 가지 문제점이 노정되고 있는 바, 행정기관별 제정의 확대가 미흡하고, 행정서비스헌장제의 추진단계인 제도구축, 실천과정, 성과평가 및 사후관리 부분에서 다양한 문제점을 노출하고 있다. 또한 성과관리를 위한 유사제도간 유사·중복 기능으로 인한 충돌현상이 발생하여 제도의 효과를 최적화하기에는 다소의 한계가 있다.

이에 따라 본 연구과제의 정책대안으로서, 위에서 지적된 문제점을 해소하기 위하여 행정서비스헌장제의 제정확대, 운영 시스템의 개선 및 유사제도간 충돌현상의 방지 등 세 가지 방안을 제시하고 있다.

첫째는 행정서비스헌장제의 제정확대 방안이다. 행정서비스헌장제의 제정확대를 위해서는 일차적으로 법규에 의한 강제적 방법을 활용하고, 이차적으로 유인적 방법을 활용할 필요가 있다. 강제적 활용방법으로는 현행의 「행정서비스헌장제정지침」을 개정 또는 신설하여 각 행정기관들이 행정서비스헌장제의 제정여부를 행정자치부장관에게 통보토록 하는 것이다. 그리

고 유인적 방법으로는 현행의 사업비 교부액을 적정수준으로 증액시키고, 중앙부처를 대상으로 한 교육의 확대실시가 필요하다.

둘째, 행정서비스현장제의 운영과정에서 노정되는 문제점들은 각 추진단계별로 해소책을 제시하고 있다. 제도구축 단계에서는 법적 기반의 취약성을 해소하기 위하여 법적 지위의 조정, 법적 내용의 전환이 필요하고, 이행기준의 구체성을 확보하기 위하여 행정자치부의 표준현장 제정 및 배포나 외부전문기관의 컨설팅이 요청된다. 또한 고객의견수렴을 적극화하기 위하여 전년도 이용빈도기준으로 다수 이용자를 직접 면담하거나 제안제도를 활성화하는 노력이 필요하다. 실천과정 단계에서는 현장홍보의 적극화를 도모하기 위하여 현행 홍보방법의 효과성을 측정하여 비교우위의 홍보방법을 선정하고, 효과성 및 기관 친화적 홍보방법을 전략적으로 구사하는 노력이 요청된다. 마지막으로 전담부서의 확충을 위하여 단기적으로는 행정기관별 1명의 전담인력을 확보하고, 장기적으로는 과 또는 담당 단위의 전담조직을 설치하는 것이다. 성과평가 단계에서는 자체평가의 활성화를 위하여 행정자치부가 이행실태, 이행기준 달성도 평가메뉴얼을 작성 및 배포하여 기반을 조성하고, 현행의 행정자치부 평가체계를 합리화하기 위한 노력이 필요하다. 행정자치부의 평가체계를 개선하기 위한 방법으로는 평가대상 기관 및 업무의 특성을 고려하여 평가지표의 합리적 설정을 도모하고, 가중치의 확정 및 부여방법을 개선하며, 장기적으로는 인증제로의 전환을 기하여야 한다. 사후관리 단계에서는 인센티브 부여 회수와 방법의 다양화를 도모하며, 개선을 위한 환류조치의 적극화를 기해야 한다.

셋째, 유사제도간 충돌현상을 해소하기 위한 방안으로 유사제도간 연계 및 통합운영을 제시하고 있다. 유사제도간 연계방안으로는 개별적 운영의 한계를 보완하고 제도간 상호 보완성을 제고하기 위한 것으로 통합적 전략

수립, 고객만족요건의 통합관리를 우선 통합적 전략수립은 각 제도들의 활용단계 및 활용수준 등의 확정을 통합적으로 고려함으로써 시너지 효과를 제고하는 것으로 가급적 세 가지 제도를 통합관장하는 단일의 전담부서를 설치하는 방안을 제시하고 있다. 또한 고객만족요건의 통합관리는 현행의 행정서비스현장과 ISO 인증요건 중 중복부분의 실행을 통합하는 것이다. 즉, ISO 인증요건 중 “주민요구사항 검토”, “행정서비스 제공과정 관리”, “행정서비스검토”, “부적합한 행정서비스의 관리” 및 “부적합한 행정서비스의 시정 및 예방조치” 등은 행정서비스현장의 운영요건과 중복되는 바, 이는 행정서비스현장의 운영실적으로 대체하는 것이다. 또한 통합운영은 행정서비스현장, 목표관리제 및 ISO를 통합하여 단일의 성과관리 추진체제로 운영함으로써 관리비용 절감과 시너지 효과의 최적화를 도모하고자 하는 것이다. 이를 위해서 우선 통합관리 추진체제를 성과계획, 운영과정 및 성과평가의 3단계로 구성하고, 목표관리제는 성과계획단계에, 행정서비스현장과 ISO는 운영과정단계에 각각 배치하여 활용하는 모형을 제시하고 있다. 더불어서 통합적 성과관리 추진체제의 운영시스템 정비방안을 제시하고 있다. 성과계획단계에서는 조직목표를 개인별 성과계획으로 전환하는 시스템의 구비가 필요한 바, 이를 위하여 외부 전문가로 구성된 “성과계획 심의위원회(가칭)”의 설치를 제안하고 있다. 운영과정단계에서는 행정서비스현장과 ISO의 관리를 총괄하는 부서의 설치를 그리고 성과평가단계에서는 세 가지 기법들의 추진실적에 대한 종합적인 평가를 담당할 수 있는 기구의 설치를 제시하고 있다.

목 차

- 제1장 서론 1
 - 제1절 연구목적 1
 - 제2절 연구의 범위 및 방법 3
 - 1. 연구의 범위 3
 - 2. 연구의 방법 5

- 제2장 행정서비스헌장제에 관한 이론적 고찰 7
 - 제1절 행정서비스헌장제의 의의 7
 - 1. 행정서비스헌장제의 개념 7
 - 2. 행정서비스헌장제의 목적 9
 - 제2절 행정서비스헌장제의 내용과 특성 13
 - 1. 행정서비스헌장제의 내용 13
 - 2. 행정서비스헌장제의 특성 25
 - 제3절 행정서비스헌장제의 추진단계와 추진요건 28
 - 1. 행정서비스헌장제의 추진단계 28
 - 2. 행정서비스헌장제의 추진요건 29

제3장 행정서비스헌장제의 운영실태분석	32
제1절 행정서비스헌장제의 추진기반분석	32
1. 법적 근거	32
2. 도입 및 추진과정	41
3. 추진체제	46
제2절 행정서비스헌장제 운영수준의 평가	50
1. 행정서비스헌장의 제정수준	50
2. 행정서비스헌장의 이행실태 수준	53
3. 행정서비스헌장의 인지도 및 고객만족도 수준	60
제3절 행정서비스헌장제의 추진단계별 사례분석	64
1. 분석의 설계	64
2. 대상기관의 사례분석(Ⅰ): 사례대상기관별 실태분석	66
3. 대상기관의 사례분석(Ⅱ): 추진단계별 비교분석	70
제4절 문제점	74
1. 행정서비스헌장 제정측면	74
2. 행정서비스헌장 추진단계별 측면	75
3. 유사제도간 관계정립 측면	80
 제4장 행정서비스헌장제의 발전방안	 81
제1절 기본방향	81
제2절 행정서비스헌장제의 발전모형정립	82
1. 발전모형의 의의	82
2. 행정서비스헌장제 발전모형의 구성요건	83

3. 행정서비스현장제의 발전모형	84
제3절 발전방안(Ⅰ):행정서비스현장제의 확대제정	85
1. 개요	85
2. 개선대상의 선정	85
3. 개선방안	86
제4절 발전방안(Ⅱ):행정서비스현장제의 운영효율화	89
1. 개요	89
2. 접근방법 및 개선대상의 선정	90
3. 개선방안	91
제5절 발전방안(Ⅲ): 유사제도와 연계·통합운영	103
1. 개요	103
2. 접근방법 및 개선대상의 선정	103
3. 개선방안	106
제5장 요약 및 정책건의	112
제1절 요약	112
제2절 정책건의	115
【참고문헌】	117

표 목 차

<표 2-1> 행정서비스현장제의 내용	14
<표 2-2> 서비스 이행기준의 작성 예시 : 관악구 사례	16
<표 2-3> 행정서비스현장제의 추진요건	31
<표 3-1> 행정서비스현장제정지침의 내용	32
<표 3-2> 행정서비스현장 관련법의 신구조문 대비표	35
<표 3-3> 행정서비스현장의 연도별 추진과정	46
<표 3-4> 행정서비스현장의 연도별 제정현황	51
<표 3-5> 행정서비스현장의 분야별 제정현황	52
<표 3-6> 행정서비스현장의 기관별 제정현황	53
<표 3-7> 행정자치부의 이행실태 평가지표	54
<표 3-8> 제·개정분야의 이행실태 수준	56
<표 3-9> 실천분야의 이행실태 수준	57
<표 3-10> 사후관리분야의 이행실태 수준	58
<표 3-11> 행정서비스현장 이행실태의 수행수준	59
<표 3-12> 행정서비스현장 인지도 및 고객만족도 평가지표	60
<표 3-13> 행정서비스현장의 인지도 수준	62
<표 3-14> 행정서비스현장의 일반서비스 고객만족도 수준	63
<표 3-15> 행정서비스현장의 개별서비스 고객만족도 수준	64
<표 3-16> 제도구축 단계의 비교	71
<표 3-17> 실천과정 단계의 비교	72

<표 3-18> 성과평가 단계의 비교 73

<표 3-19> 사후관리 단계의 비교 74

<표 4-1> 행정서비스현장 제정지침의 개선내용 87

<표 4-2> 유인적 제정확대방안의 내용 89

<표 4-3> 운영효율화 확보방안의 개선대상 91

<표 4-4> 운영효율화 확보방안 101

<표 4-5> 유사제도간 영향관계 105

<표 4-6> ISO인증 요구사항 108

그림 목차

<그림 2-1> 고객참여와 의견제시 작성 예시 : 관악구 사례	17
<그림 2-2> 시정 및 보상조치 작성 예시 : 관악구 사례	18
<그림 2-3> 전문의 작성 예시 : 관악구 사례	20
<그림 2-4> 알권리의 충족과 비밀보장의 작성 예시 : 관악구 사례	22
<그림 2-5> 고객만족도조사와 결과공포의 작성 예시 : 관악구 사례	23
<그림 2-6> 고객협조사항의 작성 예시 : 관악구 사례	24
<그림 2-7> 행정서비스현장제의 추진단계	29
<그림 3-1> 행정서비스현장 추진체제	46
<그림 3-2> 추진단계별 사례분석의 틀	65
<그림 4-1> 행정서비스현장제의 발전모형	84
<그림 4-2> 운영 효율화 확보방안의 접근방법	90
<그림 4-3> 유사제도의 연계·통합운영의 접근방법	104
<그림 4-4> 성과관리단계와 기법별 위치	109
<그림 4-5> 유사제도간 통합운영 추진체제의 모형	110

제1장 서론

제1절 연구목적

1980년대 이후 정부실패¹⁾를 치유하기 위한 세계적인 행정개혁은 몇 가지의 특징적인 목표 하에 추진되어 왔다. 예를 들면, 민간부문과 공공부문 간 역할 재설정을 통한 작은 정부의 구현, 고비용 저효율 구조를 개선하기 위한 효율적인 정부의 구현, 그리고 서비스 공급에서 공급자 중심을 수요자 중심으로 전환하기 위한 고객지향적 정부의 구현 등이 그것이다. 특히, 1990년대 이후의 행정개혁에서 본격적으로 추진되어 온 것이 국민만족도를 제고하기 위한 고객지향적 정부의 구축이다.

고객지향적 정부²⁾는 정부에 대해 주인이며 동시에 고객인 국민에게 고품질의 행정서비스를 능률적으로 제공하고, 국민들의 요구에 민감하게 대응함으로써 국민들의 만족도를 최적화하기 위하여 국민에게 보다 접근하려는 정부를 말한다. 이와 같은 고객지향적 정부를 구축하기 위한 전략적 기법으로

-
- 1) 정부실패는 경제학 또는 행정학 등에서 다양하게 규정하는 개념으로 완전히 합의된 개념으로 간주하기는 어렵다. 그러나 대체적으로 시장실패에 견주어 논의되는 개념으로 케인즈의 수정자본주의의 이론적 결함을 비판하고 있다. 즉, 국가의 활동과 정책을 시행하기 위하여 만들어진 제도적 틀은 비효율적으로 움직인다는 것과 따라서 불가피하게 낭비적일 수밖에 없다는 것이다. 이와 같은 시각들에 입각하여 반드시 필요한 국가의 서비스 제공활동에는 그 활동을 효과적으로 수행하기 위하여 시장원칙들을 흡수 및 통합하는 행정개혁의 필요성이 대두된다는 것이다.
 - 2) 원래 고객지향적 정부는 민간부문의 고객만족경영, 고객감동경영이란 개념에서 도출된 것이다. 이는 종래의 관리위주 경영과 달리 회사중심에서 고객중심으로, 이윤극대화에서 고객만족과 고객가치창조로 경영목표를 전환하고, 사람이나 조직의 평가기준을 고객만족도로 설정하는 새로운 경영이념을 말한다.

활용되고 있는 것이 행정서비스헌장제도이다. 행정서비스헌장제도는 정부에 대한 국민의 권한을 명시화하고, 이들의 요구에 대한 행정의 대응성을 제고하려는 목적을 내포하고 있다. 그리고 실제적으로도 영국, 미국, 캐나다 등 다수의 국가들이 이러한 행정서비스헌장제도의 운영을 통하여 정부의 행정서비스에 대한 국민들의 만족도를 높이는 성과를 달성하여 왔다.

우리 나라도 1998년 현업기관³⁾을 중심으로 행정서비스헌장제도를 시범적으로 실시하고, 이후 중앙 및 지방자치단체에 확대실시를 위한 노력을 경주하여 왔다. 그 결과 2002년말 현재 중앙부처 2,304개 헌장과 지방자치단체 4,161개 헌장 등 총 6,465개의 헌장이 제정되어 운영되고 있다. 또한 이를 통하여 양질의 행정서비스 제공기반을 구축하는 동시에 국민요구에 대한 대응성과 책임성을 한층 강화하는 계기가 마련되었다.

그러나 중앙부처 및 지방자치단체의 적극적인 실천노력에도 불구하고, 현행의 행정서비스헌장제도는 제도적 및 운영적 측면에서 다양한 문제점을 노정하고 있다. 즉, 제도, 실천, 평가 및 사후관리의 제반측면에서 행정서비스헌장제도의 발전적 정착을 저해하는 다양한 요인들이 내재되어 있는 바, 법적 기반의 미비, 기관장의 관심도에 따른 성과격차, 행정자치부 평가중심의 운영체제, 유사제도와의 중복추진에 따른 비효율성 등이 그것들이다. 따라서 행정서비스헌장제도가 실제 행정서비스에 대한 국민만족도를 제고하는데 기여하기 위해서는 앞에서와 같은 문제점들이 획기적으로 개선될 필요가 있다.

3) 시범기관으로 지정된 10개 부·청의 행정서비스헌장은 다음과 같다. 행정자치부의 소방서비스헌장, 정보통신부의 우편서비스헌장, 노동부의 구직서비스헌장, 교육부의 고등교육헌장, 보건복지부의 환자헌장, 경찰청의 경찰서비스헌장, 특허청의 특허서비스헌장, 관세청의 세관서비스헌장, 중소기업청의 중소기업서비스헌장 및 철도청의 철도고객서비스헌장 등이다.

이러한 맥락에서 여기에서는 우리 나라 행정서비스헌장제도의 실태 및 문제점을 분석하고, 이를 해소하기 위한 개선방안을 강구하고자 한다. 우선 행정서비스헌장의 개념과 목적 등 이론적 차원의 맥락을 심층적으로 고찰하고, 이에 입각하여 우리 나라 현행 행정서비스헌장제의 운영실태를 실천분야와 만족도 분야로 구분하여 분석하고 문제점을 규명한다. 마지막으로 우리 나라 행정서비스헌장제의 발전적 정착을 위한 적정대안을 제시하고자 한다. 적정대안은 현행 행정서비스헌장제의 문제점을 개선하는 수준과 동시에 보다 발전적 모형의 개발을 강구하는 노력도 병행하여 추진한다.

제2절 연구의 범위 및 방법

1. 연구의 범위

전술한 연구목적을 효과적으로 달성하기 위하여 연구의 범위는 다음과 같이 확정하고자 한다.

우선 연구의 대상기관은 행정서비스헌장제를 운영하는 중앙부처 및 지방자치단체를 포괄한다. 행정서비스헌장제는 수요자 중심의 공급체제 확립으로 행정서비스에 대한 국민만족도를 제고하고자 하는 차원에서 중앙부처 및 지방자치단체를 망라하여 시행되고 있다. 다만, 행정서비스헌장제를 운영하는 중앙부처 및 지방자치단체를 망라할 경우 2002년 말 현재 3,357개 행정기관인 바, 현실적으로 이들을 모두 연구범위에 포함시킬 수는 없다. 따라서 여기서 분석대상기관에 포함되는 행정기관은 2002년 행정자치부 행정서비스헌장 종합평가에 대상기관으로 선정되었던 87개 행정기관⁴⁾을 실

제적인 연구대상기관으로 선정하고자 한다.

또한 연구의 시간적 범위는 2003년 현재까지로 하되, 실태분석은 2002년을 기준년도로 확정하고자 한다. 실제 행정서비스현장제의 도입 및 운영은 1998년 이후 현재까지 시행되고 있다. 따라서 연구의 시간적 범위를 1998년 이후부터 현재까지로 설정하는 것이 보다 완성된 연구결과를 도출하는데 효과적이다. 그럼에도 불구하고, 2002년도를 실태분석의 기준년도로 설정하는 것은 매년 행정자치부의 평가대상기관이 달랐고, 또한 그 이전의 각 기관별 행정서비스현장제의 운영에 관련된 자료를 충분히 확보하기가 용이하지 않다는 점에서도, 나아가 행정서비스현장제의 운영에서 노정되고 있는 문제점들이 기관별 그리고 시기별로 유사한 측면이 많다는 점 역시 2002년도를 기준년도로 설정한 이유의 하나이다.

-
- 4) 2002년 행정자치부 평가대상기관은 중앙부처 17개 기관, 광역자치단체 13개 기관 및 기초자치단체 57개 기관이다. 중앙부처 평가대상기관은 대전지방보훈청, 서울특별시 동작교육청, 충청남도 연기교육청, 인천광역시 중앙도서관, 충청 체신청, 원주 우체국, 순창 우체국, 상주 우체국, 부산영도 우체국, 의정부 교도소, 부산 출입국관리사무소, 한국자원재생공사, 경남지방경찰청 거제경찰서, 경기도지방경찰청 고양경찰서, 서울지방경찰청 중랑경찰서, 강서운전면허시험장, 남부지방산림관리청 등이다. 광역자치단체 평가대상기관은 서울특별시 상수도사업본부, 부산광역시, 대구광역시 소방본부, 인천광역시 상수도사업본부, 광주광역시 시립도서관, 대전광역시 여성회관, 대전광역시 한밭도서관, 울산광역시 상수도사업본부, 경기도, 충청남도, 전라북도 소방본부, 경상북도 소방본부, 경상남도 소방본부, 제주도 등이다. 기초자치단체 평가대상기관은 서울특별시의 중구, 광진구, 동대문구, 성북구, 강북구, 노원구, 금천구, 관악구, 부산광역시의 영도구보건소, 진구, 동래구, 남구, 북구 덕천1동, 금정구, 인천광역시의 계양구, 서구, 대전광역시의 동구, 대덕구, 서구, 울산광역시의 동구, 부천시, 파주시, 구리시, 남양주시, 강릉시, 횡성군, 양양군, 옥천군, 단양군 단양읍, 예산군, 당진군, 논산시, 아산시, 서천군, 서산시, 홍성군, 진안군, 고창군, 부안군 상수도사업소, 보성군, 영암군, 장성군, 신안군, 안동시, 영양군 보건소, 영주시, 구미시, 포항시, 의성군, 영천시, 진해시, 남해군, 거창군, 하동군 보건소, 제주시, 서귀포시, 북제주군 등이다.

한편, 연구의 내용적 범위는 행정서비스헌장제의 운영과정에서 핵심적 영역으로 판단되는 제도구축, 실천과정, 성과평가 및 사후관리의 4개 부문으로 설정하고자 한다. 물론 행정서비스헌장제의 실천시기에 따라 4개 부문별 비중이 정책적 차원에서 다르게 규정되거나 또는 노정되는 문제점이 상이하게 나타나고 있다. 그럼에도 불구하고, 4개 부문이 모두 연구대상에 포함되어야 하는 것은 정도의 차이는 있지만 공히 문제점을 내포하고 있고, 더욱이 4개 부문이 행정서비스헌장제의 운영과정에서 필수적 영역들이라는 점에서이다.

2. 연구의 방법

연구의 방법은 연구내용의 특성을 감안하여 문헌조사, 관계자 면담 및 전문가회의 등을 활용하고자 한다.

우선 문헌조사를 통해서도 국내외 관련문헌, 통계자료 등을 토대로 행정서비스헌장제에 대한 이론적 고찰과 외국사례를 분석한다. 또한 행정서비스헌장제의 운영실태 및 문제점을 고찰하여 개선방안을 도출하는데 시사점으로 활용한다.

다음으로 관계자 면담은 행정서비스헌장제에 대한 구체적 운영현황을 파악하기 위하여 활용한다. 관계자면담을 통하여 현재의 행정서비스헌장제 실태에 더하여 향후 개선방향 등을 포괄적으로 파악함으로써 문헌조사의 한계를 보완하고자 한다. 특히, 관계자면담은 행정서비스헌장제의 운영기관의 담당자뿐만 아니라 기본계획을 수립하는 행정자치부 및 자문위원들도 대상으로 포함하는 다면적 접근방법을 활용한다.

마지막으로 행정서비스현장제의 발전방안을 도출하기 위하여 전문가회의를 활용한다. 전문가회의는 2회에 걸쳐 실시하되, 시차를 두고 개최한다. 우선 일차적으로 연구과정의 초기에 2명의 관련전문가를 초청하여 본 연구진이 마련한 연구방향을 검토하여 그 적절성을 분석토록 하고, 다음으로 연구대안의 시안이 마련된 시점에 다시 2명의 전문가를 초청하여 대안의 타당성, 현실 적용성 및 대안도출을 위한 논리전개의 적절성 등을 검토토록 하여 연구의 이론적·논리적 타당성 및 대안의 적절성 등을 보완하는데 활용한다.

제2장 행정서비스헌장제에 관한 이론적 고찰

제1절 행정서비스헌장제의 의의

1. 행정서비스헌장제의 개념

행정서비스헌장제에 대한 개념적 논의는 두 가지 이유 때문에 비교적 이론의 여지가 적다.⁵⁾ 하나는 행정서비스헌장제가 실시된 시간이 일천하기 때문에 이에 대한 선행적 연구가 활발히 이루어지지 않았다는 것이고, 다른 하나는 동 제도가 이론적이라기보다는 실천적이고 전략적인 수단으로서의 성격을 가지고 있다는 점이다. 더욱이 행정서비스헌장제는 법적 근거에 의하여 내용적 범위가 확정되는 까닭에 보다 명확하고, 합의된 개념도출이 용이한 측면을 보이고 있다. 우리 나라의 행정서비스헌장제와 유사한 수단적 성격을 내포하고 있는 영국의 Citizen's Charter에 대한 개념논의에서도 이러한 현상은 동일하게 나타나고 있다.

우선 기존논의에서 제시된 행정서비스헌장제에 대한 개념규정을 살펴보면, 다음과 같다. 영국의 Cabinet Office는 Citizen's Charter를 서비스의 제공기준과 잘못된 서비스에 대한 시정조치 및 서비스제공에 대한 정보

5) 물론 행정서비스헌장제의 이론적 토대에 관해서는 다소의 논란이 있을 수 있다. 예를 들면, 행정서비스헌장제가 고객지향적 또는 수요자 지향적인 행정운영을 확보하기 위한 수단이고 따라서 대리인 이론이나 소비자주권론에 이론적 기반을 두고 있다는 견해가 일반적이다. 그러나 행정서비스헌장제를 업무수행의 기준을 설정하고 준수함으로써 공공부문의 근본적 적폐인 독점의 폐해를 축소하기 위한 유효한 수단의 하나로도 간주할 수 있는 것이다.

를 행정기관이 국민에게 약속하는 것으로 규정하고 있다.⁶⁾ 최영출·하혜수는 행정기관이 제공하는 서비스 중 주민생활과 밀접히 관련되어 있는 서비스를 선정하여 이에 대한 서비스 이행기준과 내용, 제공방법, 절차, 잘못된 사항에 대한 시정 및 보상조치 등을 정하여 공표하고, 이의 실현을 국민에게 문서로서 약속하는 행위로 규정하고 있다.⁷⁾ 또한 행정서비스헌장 제정 지침 제2조에서도 행정서비스헌장제는 행정기관이 제공하는 행정서비스의 기준과 내용, 이를 제공받을 수 있는 절차와 방법, 잘못된 서비스에 대한 시정 및 보상조치 등을 구체적으로 정하여 공표하고, 이의 실현을 국민에게 약속하는 것으로 규정하고 있다. 이 외에도 행정서비스헌장제에 대한 국내 학자들의 개념정의는 모두 유사한 내용을 담고 있다.⁸⁾

이와 같은 논의들에는 개념을 규정하는 몇 가지 주요한 요소들이 포함되어 있다. 첫째, 공표를 통한 약속이다. 즉, 행정기관은 제공하고자 하는 행정서비스와 관련된 내용을 반드시 공표를 통해 국민들에게 약속을 한다는 것이다. 둘째, 공표의 내용을 사전에 확정한다는 점이다. 즉, 공표내용을 사전에 확정하여 이를 주된 약속내용을 제시하는 바, 여기에는 행정서비스의 기준과 내용, 제공절차와 방법, 잘못된 서비스에 대한 시정 및 보상조치 등이다. 셋째, 제공된 행정서비스의 결함 또는 하자에 대한 보상조치가 받

6) Cabinet Office, *A Guide to Preparing National Charters: How to Draw up a National Charter*, 1998, p. 6.

7) 최영출·하혜수, “행정서비스헌장제 평가지표개선 연구: AHP방법론의 적용”, 『한국지방자치학회보』, 제14권 제2호, 2002, p. 78.

8) 앞서 언급한 바와 같이 행정서비스헌장제에 대한 국내의 연구는 그리 많이 축적되어 있지 않다. 행정서비스헌장제의 실천적 논의에 해당되는 것으로 김미경·라휘문(1999), 하혜수(1999), 주재현·정윤수(2000), 이경재(2000), 권오철(2000), 이규환·김동만(2000), 라휘문·박희정(2001), 김미경(2002), 최영출·하혜수(2002) 등의 연구가 있고, 신공공관리이론에 입각한 행정서비스헌장제의 이론적 논의로는 임도빈(2002)의 연구가 있다.

시 수반된다는 것이다. 여기에서의 결함 또는 하자는 공표된 약속 즉, 이행 기준에 근거한 것으로 행정작용의 일반적인 결함 또는 하자에 대한 판단기준⁹⁾인 “적법성”에 근거한 것은 아니다.

상기의 논의들을 종합하여 행정서비스헌장제의 개념을 규정하면, 행정서비스헌장제는 행정기관이 당해기관 행정서비스의 생산 및 공급과 관련된 주요내용을 문서로 공표하고, 이의 실현을 국민에게 약속하는 행위라고 정의할 수 있다. 다만, 우리 나라의 행정서비스헌장제를 대상으로 하면, 행정서비스의 생산 및 공급과 관련된 주요내용이 보다 구체화될 수 있다. 즉, 행정서비스헌장제는 행정기관이 당해기관 행정서비스의 기준과 내용, 이를 제공할 수 있는 절차와 방법, 잘못된 서비스에 대한 시정 및 보상조치 등을 문서로 공표하고, 이의 실현을 국민에게 약속하는 행위로 규정할 수 있다.

2. 행정서비스헌장제의 목적

가. 행정서비스헌장제의 일반적 목적

행정서비스헌장제는 신공공관리론에 이론적 기반을 두고 있다.¹⁰⁾ 따라

9) 일반적으로 행정작용은 행정청의 구체적인 사실에 대한 법집행으로서 행하는 외부에 대하여 직접·구체적인 법적 효과를 발생시키는 권력적 공권행위로서 이에 대한 결함 또는 하자의 판단은 적법성에 근거하고 있다(박균성, 『행정법론(상)』, 박영사, 2002, p. 225).

10) 행정서비스헌장제의 이론적 기반으로는 여러 가지 이론들이 제시되고 있다. 사회계약론, 소비자주권론, 공공선택론, 시민참여론과 시민권이론, 대리인이론 등이 그것이다(라휘문, “지방자치단체 행정서비스헌장 평가”, 『지방행정연구』, 통권49호, 2000, pp. 103-106; 경기개발연구원, 『고객지향적 행정서비스를 위한 시민헌장 제도에 관한 연구』, 연구보고서 99-10, 1999, pp. 25-40). 그러나 1980년대 이후 행정개혁의 이론적 기반은 신공공관리론에 토대하고 있으며, 행정서비스헌장제 역시 행정개혁의 한 수단으로 개발되었으므로 행정서비스헌장제의 주된 이론적 기반은 신공공관리론이라 할 수 있다.

서 기본적으로는 신공공관리론¹¹⁾이 구현하고자 하는 목적들을 행정서비스헌장제도 동시에 함축하고 있다. 예를 들면, 경쟁원리와 고객주의의 구현과 기업가적 정부운영 등이 그것이다.¹²⁾

그러나 신공공관리론에 입각한 보다 구체적인 수단들은 대체적으로 나름대로의 역점적인 목적을 내포하고 있다.¹³⁾ 이처럼 행정서비스헌장제도 역시 신공공관리론이 추구하는 광의의 목적뿐만 아니라 행정서비스헌장제를 통하여 구현하고자 하는 직접적인 목적을 내포하고 있는 바, 개관하면 다음과 같다.¹⁴⁾

1) 쌍방행정의 구현

쌍방행정의 구현이다. 행정서비스헌장제는 수요자인 주민들과 행정기관이 쌍방적인 계약¹⁵⁾을 통하여 구체적인 기준을 정하고, 이를 준수치 못했

11) 신공공관리론은 전통적인 행정관리론을 비판하는 대안적 관리론으로 합의된 개념이 존재하지 않는다. 다만, Hughes는 신공공관리론이 다음과 같은 특성들을 내포하고 있다고 한다. 첫째, 투입위주의 행정이 아니라 산출위주의 행정이고, 둘째, 조직·인사·고용조건 등에 대한 유연한 관리이며, 셋째, 조직 및 개인의 명확한 목표설정과 성과지표를 통한 성과측정이 이루어지며, 넷째, 고위공무원들의 정치적 중립 대신에 정치적 목표달성에 대한 헌신이 요구되며, 다섯째, 정부의 기능은 ‘노를 젓는 것이 아니라’ ‘방향을 잡아주는 것’ 등이다.

12) 정정길, “새로운 시대의 행정관리,” 『한국행정연구』, 제9권 제2호, 2000.

13) 예를 들면, 영국에서 집중적으로 활용하고 있는 ISO9000은 과정관리(processes)에, Investor in People은 인력관리(people management)에 그리고 Charter Mark는 고객만족(customer satisfaction)에 기본적인 목적을 두고 있다 (British Quality Foundation, *A Guide to Quality Schemes for the Public Sector*, 1999)

14) 경기개발연구원, 『전계서』, pp. 18-22.

15) 여기서의 쌍방적인 계약이란 행정서비스헌장제의 이행기준을 설정함에 있어서 담당공무원과 해당서비스의 이용자인 주민들이 반드시 함께 참여하여 합의하여 설정한다는 의미를 담고 있다. 따라서 은행 또는 보험사 등에서 설정하여 제시하는 약

을 경우 행정기관이 시정 및 보상을 책임지는 것이다. 따라서 종래의 공급자인 행정기관의 일방적인 서비스 공급이라는 행정관행을 수요자 중심의 쌍방향정으로 전환시키는 것이다. 이와 같은 논리에는 행정서비스헌장에서 직접적으로 제시하고 있는 정부와 국민간 관계구조의 기본맥락이 기저에 토대하고 있다. 즉, 정부와 국민간 기본적 관계는 조세와 행정서비스의 상호급부라는 구조에 바탕하고 있는 바,¹⁶⁾ 종래에는 국민이 정부에 부담하는 조세만이 강제화되고 정부가 국민에게 부담하는 행정서비스는 강제화되지 않은 구조였다는 것이다. 그러나 행정서비스헌장은 종래의 상호급부 구조를 전환시켜 조세와 행정서비스 양자 모두가 강제화됨으로써 정부가 제공하는 행정서비스 역시 일방적인 공급에서 탈피하여 수요자인 주민들의 의사가 반영된 공급방식으로 전환된다는 것이다.

2) 행정서비스의 질 제고

행정서비스의 질 제고이다. 종래 행정과정에서는 행정서비스의 질을 제고하기보다는 경제적 측면에서 비용절감에 초점을 두는 능률성이 중요한 기준의 하나로 간주되어 왔다. 그러나 행정서비스헌장은 비용절감이라는 능률성의 가치가 다소 훼손되더라도 수요자인 주민의 기대를 충족하는 양질의 행정서비스를 제공하는데 초점을 두고 있다. 즉, 행정서비스헌장은 행정과정에 소요되는 비용을 완전히 간과한다기보다는 이에 대한 비중을 상대적으로 낮추고, 대신에 행정서비스의 질에 대한 비중을 높이는 것에 많은 관심

관과는 차이가 있다. 예를 들면, 은행 또는 보험사에서 고객들에게 제시하는 약관은 고객인 이용자들이 참여하지 않은 상태에서 은행 또는 보험사들이 관련법률의 범위 내에서 일방적으로 설정하는 것이다.

16) 행정서비스연구센터 편, 『행정서비스헌장 어떻게 실천하여야 하는가』, 한국지방행정연구원, 2000, pp. 3-4.

을 기울이고 있다는 것이다. 행정서비스의 질은 고객의 관점에서 업무처리의 속도, 업무처리의 비용 및 기대치 등 세 가지 영역에 대한 욕구의 충족으로 나타난다.¹⁷⁾ 행정서비스헌장제는 고객의 기대를 파악하여 서비스의 질을 구성하는 처리속도, 처리비용 및 기대충족 등에 대한 구체적인 내용을 서비스의 이행기준에 반영하고, 이를 준수함으로써 행정서비스의 질을 제고하는 것이다.

3) 주민지지의 제고

주민지지의 제고이다. 행정서비스의 질 저하는 고객의 만족도를 저하시키고, 이는 행정에 대한 주민의 지지율 하락으로 귀결된다. 반면, 행정서비스헌장제는 고객이 원하는 행정서비스의 내용과 수준 및 질에 대한 약속을 하고, 이를 이행하기 위한 지속적 노력을 경주함으로써 고객의 만족도를 제고하고, 나아가 행정에 대한 주민의 지지를 강화하는 것이다. 결국 행정서비스헌장제는 기본적으로 신공공관리론에서 주창하는 고객주의의 구현에 초점을 맞추되, 이를 보다 효과적으로 제고할 수 있는 내용들을 그 목적으로 삼고 있다.

나. 우리 나라의 도입목적

이러한 행정서비스헌장제의 주된 목적들은 우리 나라의 행정서비스헌장제에도 그대로 반영되어 있다. 다만, 우리 나라에 행정서비스헌장제를 도입할 당시의 행정상황들이 대폭적으로 반영되어 있다. 예를 들면, 행정서비스

17) Chuck, Chakrapani, *How to Measure Service Quality & Customer Satisfaction*, Chicago, Illinois: American Marketing Association, 1998, p. 8.

헌장 제정지침에 제시된 도입목적을 살펴보면, 다음과 같다.¹⁸⁾ 첫째, 행정 서비스 전달체계의 구조와 틀의 쇄신이다. 서비스 제공방식을 고객중심으로 전환하여 국민이 일방적인 수혜자가 아니라 적극적 선택권자임을 천명하고, 규제·절차 중심의 행태와 조직문화를 고객과 결과 중심으로 전환하며, 고품질의 서비스 제공을 위해 경쟁과 경영의 원리를 도입하기 위함이다. 둘째, 「깨끗하고 공정한 정부」에 대한 국민기대 충족이다. 행정서비스의 투명성을 확보하여 서비스 제공에 따른 부정과 부패를 방지하는 동시에 모든 국민에게 공정하고 평등한 서비스의 제공을 약속하여 특혜나 이권의 여지를 근절하기 위함이다. 셋째, 정부개혁의 전략이다. 정부주도의 개혁만으로는 국민지지의 확보에 한계가 있으므로 국민요구에 대한 대응성과 책임성을 제고할 수 있는 제도의 필요성과 분야별 목표를 재검토함으로써 개혁의 방향을 고객위주로 설정하는 기회를 제공하기 위함이다.

제2절 행정서비스헌장제의 내용과 특성

1. 행정서비스헌장제의 내용

행정서비스헌장제의 내용은 필수적 내용과 임의적 내용으로 크게 구분된다. 필수적 내용은 행정서비스헌장제를 구성하는 핵심적 요건으로 반드시 포함되어야 하는 사항들을 말한다. 이에 비하여 임의적 내용은 행정서비스헌장제에 제시된 핵심적 사항들의 원활한 추진을 위하여 필요한 것이기는 하나, 반드시 포함되어야 할 사항은 아니다. 이와 같은 필수적 구성내용과

18) 행정자치부, 「고객만족을 위한 2003년도 행정서비스헌장제 운영지침」, 2003.

임의적 구성내용은 국가에 따라 다소 다르게 나타나기도 한다. 그러나 행정서비스헌장제의 본질적 개념에 비추어 볼 때 필수적 구성내용은 국가별 상황에 관계없이 동일한 요소들로 구성되어야 하고, 임의적 구성내용은 다소 다르게 제시될 수 있을 것이다. 여기에서는 우리 나라의 행정서비스헌장제를 대상으로 그 내용을 살펴보고자 한다. 우리 나라의 행정서비스헌장제는 전문을 포함하면, 모두 7개의 핵심적 내용으로 구성된다. 전문, 서비스 이행기준(고객응대 이행기준과 업무이행기준), 알권리의 충족과 비밀보장, 시정 및 보상조치, 고객참여와 의견제시, 고객만족도조사와 결과공표, 고객협조사항 등이 그것이다.¹⁹⁾ 이 중에서 핵심적 구성내용으로는 서비스 이행기준(고객응대 이행기준과 업무이행기준), 고객참여와 의견제시, 시정 및 보상조치 등 3개의 항목이 포함되고,²⁰⁾ 나머지 전문, 알권리의 충족과 비밀보장, 고객만족도 조사와 결과공표 및 고객협조사항 등 4개의 항목은 임의적 구성내용에 포함된다.

<표 2-1> 행정서비스헌장제의 내용

구 분	내 용
필수적 구성내용	<ul style="list-style-type: none"> - 서비스 이행기준(고객응대 이행기준, 업무 이행기준) - 고객참여와 의견제시 - 시정 및 보상조치
임의적 구성내용	<ul style="list-style-type: none"> - 전문 - 알권리의 충족과 비밀보장 - 고객만족도조사와 결과공표 - 고객협조사항

19) 행정자치부, 『2002년도 행정서비스헌장제 운영지침』, 2002, p. 35.

20) 행정자치부, 『상게서』, p. 35.

가. 필수적 구성내용

행정서비스헌장제의 필수적 구성내용은 행정서비스헌장제의 기본목적 달성을 위하여 반드시 필요한 내용들을 말한다. 따라서 필수적 구성내용의 요소들 중에서 어느 것이 포함되지 않을 경우 행정서비스헌장제의 효과적 운영과 목적달성은 확보되기 어렵다. 이와 같은 필수적 구성내용으로는 서비스 이행기준(고객응대 이행기준과 업무이행기준), 고객참여와 의견제시, 시정 및 보상조치 등이 해당된다.

1) 서비스 이행기준

서비스 이행기준²¹⁾은 행정서비스헌장제의 핵심적 구성내용으로 행정서비스의 공급자인 행정기관과 이용자인 고객간에 이루어지는 약속내용이다. 서비스 이행기준에는 크게 고객응대 이행기준과 업무내용 이행기준으로 구분되는 2가지 이행기준이 있다. 고객응대 이행기준은 방문, 전화, FAX 등을 통하여 고객과 접점을 이루는 과정에서 행정기관이 어떠한 서비스를 제공할 것인가에 대한 약속이다. 그리고 업무내용 이행기준은 관련부서의 해당업무와 관련하여 고객들에게 제공할 서비스 질에 대한 구체적인 기준을 제시한 것이다. 이와 같은 서비스 이행기준은 공급자인 행정기관과 수요자인 주민들간에 관련 행정서비스의 공급에 관한 약속을 담고 있으므로, 약속 당사자인 양자간 해석의 차이가 없도록 반드시 계량화될 필요가 있다.

21) 행정서비스헌장제의 서비스 이행기준을 보다 구체적으로 이해하기 위해서는 목표관리제의 성과목표와 비교하는 방법을 고려할 수 있다. 예를 들면, 목표관리제의 성과목표는 개인 또는 조직이 달성하고자 하는 수준을 의미하며(한국행정연구원, 『목표관리제 운영개선방안』, 2000, pp. 20-21), 행정서비스헌장제의 서비스 이행기준은 행정기관과 고객간에 합의된 서비스 질의 수준을 의미한다. 따라서 성과목표나 서비스 이행기준 모두는 달성하고자 하는 수준을 의미하되, 전자는 조직 또는 개인에 초점을 두고 있음에 비하여 서비스 이행기준은 행정기관과 고객간 합의에 초점을 두고 있다.

<표 2-2> 서비스 이행기준의 작성 예시 : 관악구 사례

구 분	내 용
<p>고객응대 이행기준</p>	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 고객이 직접 방문하시는 경우 <ul style="list-style-type: none"> - 구청 현관로비에서 민원안내 도우미 2명을 배치하여 고객이 원하는 사무실 위치를 정확히 안내하여 드리겠습니다. - 고객이 담당자를 30초 이내에 찾을 수 있도록 직원의 사진, 담당업무가 표시된 좌석배치도를 사무실 입구에 게시하고, 직원은 항상 공무원증 또는 명찰을 패용하겠습니다. ◆ 전화로 서비스를 요청하시는 경우 <ul style="list-style-type: none"> - 전화를 주신 고객에 대하여는 벨소리가 3회 이상 울리기 전에 신속히 받고, “푸른관악(안녕하십니까), ○○과(동) ○○입니다”라는 인사말로 먼저 인사하여 친절히 응대하겠습니다. - 전화통화가 끝났을 경우에는 “고맙습니다, 안녕히 계십시오, 좋은 하루 되십시오” 등 끝인사를 하고 고객이 수화기를 내려놓은 뒤 1초 이상 경과한 후 전화를 끊겠습니다. ◆ 우편·PC통신·인터넷으로 서비스를 요청하시는 경우 <ul style="list-style-type: none"> - 우편과 PC통신·인터넷으로 민원을 제출하신 경우 접수 후 1시간 이내에 담당자에게 전달하여 처리토록 하겠습니다.
<p>업무내용 이행기준 (세무행정)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 부과·징수 서비스 <ul style="list-style-type: none"> - 납세자들이 이용하기 편리한 시간에 지방세를 납부할 수 있도록 최소한 납기 7일전까지 고지서가 납세자에게 전달될 수 있도록 하겠습니다. ◆ 세무조사서비스 <ul style="list-style-type: none"> - 세무조사 시에는 피조사기관이 미리 알고 준비할 수 있도록 조사개시 7일전까지 조사계획을 피조사기관에 통지하겠습니다. ◆ 민원행정서비스 <ul style="list-style-type: none"> - 세무담당공무원 1명을 일일민원안내 도우미로 세무종합민원실에 배치하여 민원안내 및 세무상담을 하겠습니다.

2) 고객참여와 의견제시

고객참여와 의견제시는 행정서비스헌장제가 함축하고 있는 쌍방행정을 달성하기 위한 통로이다. 행정서비스헌장은 공급자 중심의 행정과 달리 공급자와 수요자의 원활한 의사소통에 근거한 쌍방행정을 지향하고 있다. 따라서 행정서비스의 공급과정에 대한 고객인 주민들의 의사반영이 필수적 사항이다. 이처럼 고객참여와 의견제시는 행정발전 및 불만족에 대한 다양한 고객들의 의견을 개진할 수 있는 절차와 방법을 구체적으로 명시함으로써 행정서비스헌장제의 본래적 의미를 확보하고자 하는 것이다. 이를 위한 수단으로는 관련부서 및 담당자의 전화번호, FAX번호 및 E-Mail Address 등을 구체적으로 제시토록 하고 있다.

<그림 2-1> 고객참여와 의견제시 작성 예시 : 관악구 사례

- 저희들이 제공한 서비스에 대하여 친절·불친절, 만족·불만족을 느끼셨을 경우 또는 개선하여야 할 사항이 있을 경우에는 방문, 전화, 우편, FAX, 인터넷 등을 통하여 의견을 제시해 주시면 3일 이내에 검토하여 그 결과를 통보하여 드리겠습니다.
- 《 서비스별 의견접수 창구 》
- ◆ 방문접수 : 민원봉사과내 직소민원창구
 - ◆ 우편, 전화, FAX, 방문민원 의견접수
 - 주소 : (우 000-0000) 서울특별시 관악구 봉천0동 0000-0
 - 구청안내 : 민원봉사과(Tel 000-00000)
 - 공무원 부조리신고센터 : 감사담당관(Tel 000-00000, Fax 000-00000)
 - 공무원 불친절신고센터 : 총무과 친절봉사추진팀(Tel 000-00000, Fax 000-00000)
 - ◆ 관악f 핫라인신문고 : 구청장에게 직접 의견 전달
 - ◆ 관악구 인터넷 홈페이지 : <http://www.gwanak.go.kr>
 - ◆ 인터넷 민원신청 : www.egov.go.kr
 - ◆ 그린·옐로카드함 : 보건소 각 층 엘리베이터 옆 설치
 - ◆ 건축민원
 - 접수·처리 : 구청 민원봉사과내 ③번 창구에서 접수(Tel 000-00000)
 - 건축과(주간 : 000-00000, 야간 : 000-00000)

3) 시정 및 보상조치

시정 및 보상조치는 제공된 행정서비스에 하자 또는 결함이 있을 경우 이를 조속히 시정하고, 나아가 적절한 수준의 보상을 제공함으로써 고객의 불만을 해소하는 것이다. 다만, 여기에서의 시정 및 보상조치는 앞에서 기술한 바와 같이 “적법성”에 근거한 것이 아니라 “이행기준”에 근거한 것을 말한다. 따라서 시정 및 보상조치는 잘못된 서비스를 사후적으로 개선함으로써 향후의 반복적 발생을 예방²²⁾하는 동시에 실비수준의 보상을 통해 고객들에 대한 반성의 의미를 전달하는데 주된 초점이 있다. 우리 나라 대부분의 행정서비스현장에서는 잘못된 서비스의 조속한 개선과 담당자의 교육 및 5,000원에서 10,000원 상당의 보상조치를 제시하고 있다.

<그림 2-2> 시정 및 보상조치 작성 예시 : 관악구 사례

『잘못된 서비스에 대한 시정 및 보상조치』	
◆ 담당자의 잘못으로 고객이 두 번 이상 방문하신 경우	- 정중히 사과드리고 모든 업무에 우선하여 처리하며, 5,000원 상당의 보상(지하철승차권 등)을 하여 드리겠습니다.
◆ 전화를 하셨거나 받으셨을 때 불친절한 경우	- 연락을 주시면 관련 공무원이 정중히 사과를 드리겠으며, 해당 공무원에게 주의·친절교육을 시키겠습니다.

22) 시정조치의 일환으로 담당자에 대한 인사상 조치를 고려할 수도 있다. 그러나 이 경우에도 무리한 인사상 조치는 문제의 소지가 있는 바, 기관장이 행사할 수 있는 범위 내에서 벌칙을 규정하는 것이 바람직하다는 견해가 있다(행정서비스연구센터 편, 『행정서비스현장 어떻게 실천하여야 하는가』, 한국지방행정연구원, 2000, pp. 63-64).

- ◆ 민원접수후 7일 이내에 정당한 사유없이 중간연락이 없거나 법정처리기한 내에 처리되지 못하여 불만을 제기하신 경우
 - 사실을 확인(조사)하여 그 결과를 1일 이내에 알려드리고, 담당자의 잘못이 있는 경우 관련공무원의 정중한 사과와 함께 5,000원 상당의 보상(지하철승차권 등)을 하여 드리겠습니다.
 - 지연처리된 민위에 대해서는 현재 진행중인 상황을 검토하여 3일 이내의 처리 기한을 산정하여 알려드리겠습니다.
- ◆ 민원처리 과정에서 대가를 요구할 경우
 - 금품수수, 부정, 비리행위에 대한 신고를 받은 때에는 그 사실을 조사·확인하여 해당공무원을 문책하겠습니다, 5,000원 상당의 보상(지하철승차권 등)을 하여 드리겠습니다.
- ◆ 서비스 이행표준을 지키지 못하였을 경우
 - 지키지 못한 사유를 고객이 원하시는 방법으로 통지해 드리겠습니다, 관련 공무원의 정중한 사과와 함께 5,000원 상당의 보상(지하철승차권 등)을 하여 드리겠습니다.

나. 임의적 구성내용

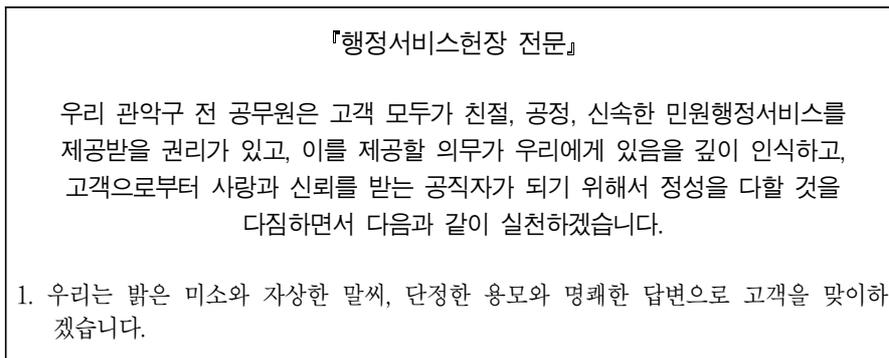
임의적 구성내용은 전술한 필수적 구성내용과 달리 행정서비스헌장제의 목적을 달성하기 위해서 반드시 필요한 사항들은 아니다. 그럼에도 불구하고, 임의적 구성내용들이 명시화되고 또한 실천됨으로써 행정서비스헌장의 효과적 운영과 목적달성에 보다 용이하다는 차원에서 그 필요성이 요청되고 있다. 여기에는 전문, 알권리의 충족과 비밀보장, 고객만족도 조사와 결과 공표 및 고객협조사항 등이 포함된다.²³⁾

23) 현재 행정자치부에서 개정하고 있는 행정서비스헌장 관련법규에서는 임의적 내용으로 분류되는 내용들도 행정서비스헌장의 작성 시에 반드시 포함되도록 명시화하는 방향을 설정하고 있다.

1) 전문

전문은 선언적이면서도 추상적인 의미로서 헌장이 가지고 있는 본래적인 의미를 제시하는 것이다. 즉, 해당부서의 역할과 행정서비스헌장을 통해 고객에게 제시하고자 하는 핵심적 내용을 압축하여 설명하는 것이다. 따라서 가급적 구체적이고 많은 분량으로 작성되는 것을 지양하고, 간단명료하면서도 함축적 의미를 내포하여야 한다. 다만, 우리 나라의 경우 2003년부터 통합헌장²⁴⁾이 제정되면서 종래의 행정서비스헌장별 전문작성에서 단일의 전문작성으로 전환되었다. 따라서 행정서비스헌장을 제정 및 운영하고 있는 각 행정기관별 하나의 전문을 작성하고 있다.

<그림 2-3> 전문의 작성 예시 : 관악구 사례



24) 통합헌장은 2003년부터 시행된 새로운 행정서비스헌장 작성방법이다. 종래에는 특히 지방자치단체를 중심으로 각 업무별로 독립된 행정서비스헌장이 제정 및 운영되어 왔다. 이와 같은 분리·제정된 행정서비스헌장으로 인해 유인비용의 증가 등이 초래되면서 단일의 행정서비스헌장으로 제정 및 운영하는 방안에 대한 관련 공무원들의 요구와 행정자치부 행정서비스헌장 자문위원회의 논의에 따라 통합헌장이 추진되었다. 통합헌장은 각 업무별 분리·작성될 필요가 있는 업무이행기준 등 일부를 제외하고는 통합된 내용을 작성하고, 또한 유인물을 통합·발간하여 운영토록 하는 것이다.

(계 속)

1. 우리는 모든 민원을 고객의 입장에서 생각하고, 긍정적이며 적극적인 자세로 처리하겠습니다.
1. 우리는 모든 고객에게 최적의 휴식공간과 편의시설을 제공하기 위하여 최선의 노력을 하겠습니다.
1. 우리는 업무수행시 고객의 의견을 수렴하여 적극 반영하도록 하겠으며, 고객의 개인정보의 보호로 고객의 권리와 이익을 보호하겠습니다.
1. 우리는 고객에게 민원처리 과정에서 불편을 초래하였거나 부당하게 민원을 처리하였을 경우, 즉시 시정함은 물론 적절한 보상을 하겠습니다.
1. 우리는 우리의 노력과 실천사항을 고객으로부터 매년 평가를 받고 그 결과를 공표하겠습니다.

이와 같은 우리의 목표를 달성하기 위하여 구체적인 서비스 이행표준을 설정하고 이를 성실히 이행할 것을 약속드립니다.

2) 알권리의 충족과 비밀보장

알권리의 충족과 비밀보장은 고객들이 알고자 하는 정보를 제공하는 것과 고객이 민원을 제기한 경우 비밀을 보장한다는 것을 말한다. 이는 체계적 정보제공의 원칙과 관련된 것으로 행정서비스헌장을 제정 및 운영하는 행정기관은 사전고지가 가능한 정보들을 중심으로 리스트를 작성한 후 이를 어떠한 방법으로 제공할 것인지에 대해 제시하여야 한다.

우리 나라의 행정서비스헌장의 다수가 초기단계에서는 별도로 정보제공에 대한 내용을 명시하고 있지 않았다. 그러나 최근에는 대부분의 행정서비스헌장에서 알권리의 충족과 비밀보장에 대한 내용들이 명시적으로 규정되고 있다. 특히, 행정서비스헌장제가 행정서비스의 공급기관과 수요자간 약속에 근거하고 있다는 점에서 알권리의 충족과 비밀보장은 중요한 요인의 하나이므로 이에 대한 명시적 규정은 반드시 필요하다.

<그림 2-4> 알권리의 충족과 비밀보장의 작성 예시 : 관악구 사례

『알권리의 충족과 비밀보장』	
◆ 가정 또는 직장에서 민원정보를 얻으실 수 있도록	- 관악구청 홈페이지에 민원사무심사기준편람을 제공하여 구청에 오시지 않고도 민원신청서식을 받아 보실 수 있고 민원인이 해야 할 사항, 행정기관의 심사기준, 업무처리과정 등을 쉽게 아시게 하며, 인터넷 민원상담을 해 드림으로써 민원을 편리하고 투명하게 처리하겠습니다.
◆ 민원행정 실명제를 성실히 이행하기 위하여	- 모든 민원서류에 처리부서, 담당자 및 상급자 성명, 전화번호 등 연락처를 명기하겠습니다.
◆ 행정정보공개제도를 충실히 운영하여	- 고객의 알권리를 보장하고 행정의 투명성을 확보하겠습니다.
◆ 컴퓨터에 의하여 처리되는 개인정보의 보호를 위하여	- 공공기관의개인정보보호에관한법률을 준수함으로써 고객의 권리와 이익을 보호하겠습니다.

3) 고객만족도 조사와 결과공표

고객만족도 조사와 결과공표는 고객참여장치의 하나로서 제공한 서비스에 대한 고객들의 의견을 조사하여 보다 발전된 서비스의 제공을 위하여 환류하고자 하는 것이다. 고객만족도 조사는 원칙적으로 제공된 서비스에 대한 만족도 조사만 포함되나, 이행기준의 달성도 평가 역시 고객평가방법을 통해 실시되고 있다. 이는 이행기준 달성평가를 위한 여타의 평가방법들이 내포하고 있는 한계를 보완하기 위함이다. 이에 대한 구체적 내용에 관해서는 후술하기로 한다.

한편, 우리 나라 행정서비스헌장의 대부분은 고객만족도 조사와 그 결과

공표에 대한 내용을 포함하고 있으나, 이행기준 달성도 평가에 관한 공표방법은 구체적으로 적시하고 있지 않은 실정이다. 따라서 제공된 서비스에 대한 만족도 조사결과와 마찬가지로 이행기준의 달성도 노력에 대한 평가결과 역시 고객들이 충분히 알 수 있도록 적절한 공표방법을 강구 및 제시할 필요가 있다.

<그림 2-5> 고객만족도조사와 결과공표의 작성 예시 : 관악구 사례

『고객만족도조사와 결과공표』	
◆	우리 구에서 제공하는 행정서비스에 대하여 주민만족도조사를 매년 1회 이상 실시하고 조사결과를 관악구 인터넷 홈페이지 및 관악구청신문 등 구간행물을 통하여 고객에게 공표하겠습니다.
◆	또한 그 결과를 토대로 잘못된 서비스 분야를 발굴하여 보다 나은 행정서비스를 제공할 수 있도록 최선의 노력을 다하겠습니다.

4) 고객협조사항

임의적 구성내용의 마지막은 고객협조사항이다. 고객협조사항은 행정서비스현장의 효과적 운영을 위해서 고객들이 반드시 준수해줄 필요가 있는 사항들을 명시적으로 규정하는 내용이다. 즉, 기본적으로는 행정기관들이 관장업무의 제공수준이나 제공방법 등을 설정 및 준수함으로써 고객만족도를 제고하는 내용들이 행정서비스현장제의 근간을 이루지만, 이와 같은 약속들이 행정기관의 일방적 노력만으로는 용이하지 않다는 점에서 고객협조사항의 제시가 요청되고 있는 것이다. 따라서 고객지향적 행정서비스의 제공에 필요한 사항들을 제시하고 이의 협조를 고객들에게 부탁하는 것이다.

<그림 2-6> 고객협조사항의 작성 예시 : 관악구 사례

『고객여러분께서 협조하여 주실 사항』

우리 관악구 민원봉사과 민원담당 공무원은 고객여러분께서 요구하시는 최고의 서비스를 제공하기 위하여 민원행정서비스현장을 제정하였습니다. 고객여러분의 아낌없는 성원과 협조를 부탁드립니다.

- ◆ 고객여러분께서는 친절하고 공정한 최고의 민원행정서비스를 받을 권리가 있습니다. 현장내용을 제대로 이행하지 않는다고 생각하시면 바로 연락하여 주십시오.
- ◆ 고객여러분께서 제공해 주시는 의견은 구정발전에 크게 기여할 수 있으므로 잘못된 점은 지적하여 주시고 신고하여 주시기 바랍니다.
- ◆ 고객여러분께서 친절하고 모범이 되는 자랑스러운 공무원에 대해 감동을 받으신 경우 적극적으로 추천하여 주시고 많은 격려 부탁드립니다.
- ◆ 익명이나 가명으로 신고하시면 회신이 불가하오니 신고인의 주소, 전화번호, 성명을 정확히 알려주시기 바랍니다.
- ◆ 구청을 방문하시기 불편한 고객께서는 가까운 동사무소나 현장민원실을 찾아 상담하셔도 됩니다. 정성을 다해 도와드릴 것입니다.

2. 행정서비스헌장제의 특성

가. 행정목표: 고객만족개념의 도입

행정서비스헌장제의 가장 핵심적인 특성의 하나는 고객만족개념에 입각하고 있다는 점이다. 즉, 종래의 행정이 주로 능률성을 기본가치로 하는 공급자 중심에서 운영되어 왔다면, 행정서비스헌장제는 고객만족을 기본가치로 하는 수요자 중심의 행정운영 방법에 기초하고 있다.

일반적으로 고객만족의 개념은 기업의 경영부문에서 대두되어²⁵⁾ 행정부문으로 도입된 것이다. 행정부문에서 고객만족의 개념이 처음 도입된 것은 1987년 미국의 작고한 상무장관 말콤 볼드리지(Malcolm Baldrige)를 기념하여 만든 국가고객만족경영 대상(MBNQA: Malcolm Baldrige National Quality Award)이 제정되면서 부터이다. 이후 1990년대에 들어와서 미국, 영국, 일본 등 세계 각국에서 고객만족을 행정관리전략으로 삼고 있으며, 일부 국가에서는 국가경쟁력 제고를 위한 전략수단으로 고객만족을 활용하고 있다.

행정부문에서 고객만족의 개념은 고객의 사전기대와 실제 만족도간의 차

25) 기업의 경영분야에서 대두된 고객만족은 구매전의 제품성능(performance)에 대한 기대수준(expectation)과 제품사용 후에 느끼는 실제 성능수준(perceived performance)과의 차이로 규정된다(김철중, “고객만족에 관한 이론적 고찰,” 『창업정보학회지』, 창간호, 1998, p. 60). 이와 같은 고객만족의 개념이 미국에서는 자동차산업을 중심으로 1977년에 시작되고, 일본에서는 1980년 후반부터 그리고 우리나라에서는 대기업을 중심으로 1990년대 초반부터 전개되기 시작하였다. 그리고 21세기에 접어든 현재에는 고객으로부터 외면당한 기업은 생존할 수 없다는 점에서 발전전략이 아니라 생존전략으로까지 간주되고 있다(이수광, “현대적인 고객만족 이론의 등장배경과 이후의 전략적 접근,” 『유통정보학회지』, 제9권 제7호, 1998, p. 8).

이에서 오는 느낌의 정도로 규정되고 있다.²⁶⁾ 즉, 사전에 기대치가 설정되고, 실제의 행정서비스가 그러한 기대치를 어느 정도 충족하고 있는가에 대한 개인적 느낌이 고객만족의 핵심적 구성요인이다. 따라서 고객만족을 달성하기 위한 행정전략으로는 주로 ① 어떤 방법으로, ② 어떤 내용의 가치를 고객들에게 제공하여, ③ 어떤 만족을 줄 수 있는 가로 정리된다. 이와 같은 전략을 구사하기 위한 수단 중의 하나가 바로 행정서비스현장제이다. 행정서비스현장제는 이행기준이라는 고객과 협의된 사전 기대치를 설정하고, 이를 준수함으로써 고객들의 만족도를 제고하고자 하는 기법의 일종이다.

나. 공급과정: 계약개념의 도입

행정서비스현장제의 또다른 특성의 하나는 계약개념에 입각하고 있다는 점이다. 즉, 행정기관의 일방적인 공언에 의한 행정서비스의 공급이 아니라 고객인 주민들과의 가시적인 계약에 준거하여 행정서비스를 공급하고 있다. 행정서비스현장제의 필수적 구성내용에 해당되는 서비스 이행기준은 원칙적으로 고객인 국민의 의견수렴과 협의에 의하여 설정되는 것이다.

한편, 고객만족의 개념을 처음으로 대두시킨 기업의 경영부문에서는 계약에 의거해 고객만족을 창출하는 방법은 활용되지 않고 있다. 이는 주로 기업과 그 고객간의 관계에서 나타나는 일반적인 특성에 기인하고 있다. 예를 들면, 주문생산의 경우가 아닌 일반다수의 대중을 겨냥한 특정기업의 제품생산은 수요자의 기대를 추정한 기업의 일방적 결정에 의해 제품이 생산되는 것이 일반적이다. 따라서 제품의 질과 공급방법에 대한 기업과 구매자 간 사전적인 협의나 계약의 수립은 원칙적으로 불가능한 것이다.

26) 김관석·박중훈, “중앙행정기관의 민원행정서비스에 대한 공공고객만족도 조사설계,” 『고객지향적 정부구축을 위한 민관합동 대토론회』, 1996.7.5, p. 91.

이에 비하여 행정서비스헌장제는 행정기관과 국민이 행정서비스의 질과 제공방법에 대하여 계약과 같은 협의를 하고, 그에 의거하여 준수의 의무를 지게 된다는 논리를 담고 있다.²⁷⁾ 다만, 이러한 계약은 국민의 새로운 권리 창출이 아닌 기존권리의 주장에 근거하며, 더하여 비법적 수단의 강화 즉, 절차에 대한 시정요구 등을 통해 새로운 권리창출의 효과를 도모하고 있다는 것이다.²⁸⁾

다. 관리과정: 성과중심 평가체제의 도입

행정서비스헌장제의 마지막 특성으로 지적할 수 있는 것은 성과중심의 평가체제를 도입하고 있다는 점이다. 즉, 행정서비스의 품질기준을 설정하고, 이를 통해 산출(Output)과 성과(Outcome)에 대한 평가를 실시함으로써 목표달성 여부를 중점적으로 관리한다는 것이다.

흔히 성과중심의 평가는 최근의 행정개혁에서 지배적인 행정관리의 방법으로 대두된 것으로 제한된 인적·물적 자원을 효율적으로 활용하여 높은 성과를 달성하기 위한 제반활동²⁹⁾과 이러한 활동결과의 산출물, 서비스의 수준 및 영향 등을 측정 또는 평가하는 것을 말한다.³⁰⁾

27) 사회계약론에 의하면, 국가와 시민의 관계를 선택적인 계약의 관계로 간주하고 있다. 즉, 사회계약론에서 상정하는 양자간 관계의 특징은 문서에 의한 계약이 아닌 묵시적인 계약에 의하며, 이를 통하여 상호간 의무부과와 그에 대한 이행력을 갖도록 한다는 것이다(A. John Simmons, *Political Consent*, Christopher W. Morris, *The Social Contract Theorists*, Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 1999, p. 127). 따라서 행정서비스헌장제도 이와 같은 국가와 국민간의 묵시적 계약관계를 전제하되, 이를 보다 명시적인 권리의무 관계로 강조하고자 하는 것이다.

28) Cabinet Office, *opc.*, p. 6.

29) 남명수·류량도, 「지식경영, 팀제, 연봉제 실현을 위한 성과관리시스템」, 한언, 1999, p. 127.

이러한 점에 비추어 보면, 행정서비스헌장제에서 임의적 구성내용에 포함되는 고객만족도 조사와 그 결과공표는 행정서비스헌장제의 산출과 성과에 대한 평가를 주요 관리방법의 하나로 명시한 것으로 간주할 수 있다. 이와 같은 평가는 산출을 평가하는 이행기준 달성도 평가와 영향을 평가하는 고객만족도 평가로 구성된다.

제3절 행정서비스헌장제의 추진단계와 추진요건

1. 행정서비스헌장제의 추진단계

행정서비스헌장제는 기본적으로 사업성 시책이라기보다는 수단적 시책의 성격을 내포하고 있다. 즉, 행정서비스헌장제는 특정의 결과물로 나타나는 행정서비스를 생산하기보다는 그러한 행정서비스의 생산과정을 보다 고객지향적인 방법으로 전환하기 위한 운영시스템이라는 것이다. 다시 말해 행정서비스헌장제는 이를 통하여 고객지향적이고, 고객들이 만족할 수 있는 행정서비스의 최종적 생산물을 산출할 수 있도록 기여하는 도구적 성격을 내포하고 있다는 것이다.

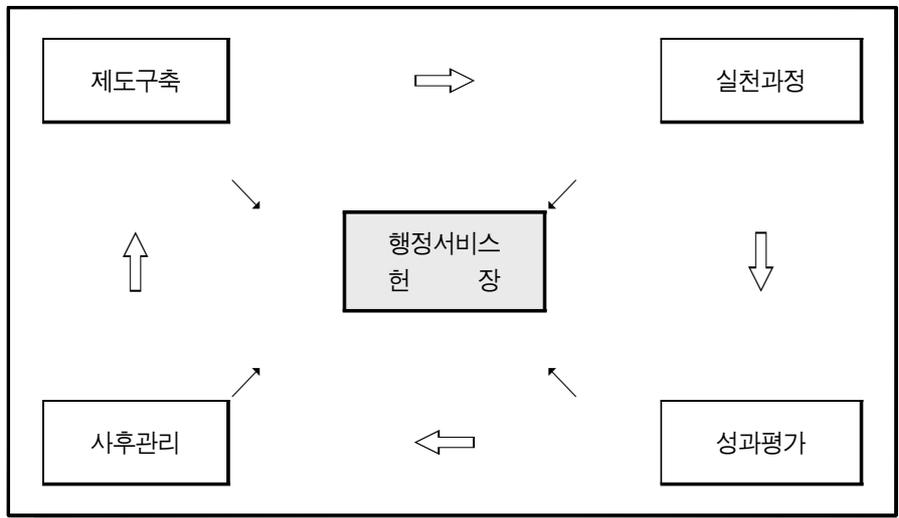
그럼에도 불구하고, 여타의 시책들과 마찬가지로 행정서비스헌장제도 역시 이의 효율적 추진을 위해서는 여타의 시책들과 동일한 과정적 절차를 거치게 된다. 즉, 제도구축에 관련된 준비과정, 실제적 운영이 도모되는 실천과정, 실천성과의 점검을 위한 평가과정 및 평가결과에 따른 개선조치를 시

30) 금창호·조석주·권오철, 『지방자치단체 성과관리기법의 효율화 방안』, 한국지방행정연구원, 연구보고서 제345권, 2002, p. 19.

행하는 환류과정 등이 그것이다.³¹⁾

이와 같은 추진과정의 설정은 여타의 시책에서도 마찬가지겠지만, 일반적으로 행정서비스헌장제의 효율적 운영을 담보하기 위함에 더하여 행정서비스헌장제의 제도적 목적을 보다 효과적으로 달성하기 위함에 근본적인 초점이 있다. 따라서 행정서비스헌장제의 효율적 추진을 위해서는 전술한 4단계의 과정을 집중적으로 관리하는 노력이 수반되어야 할 것이다.

<그림 2-7> 행정서비스헌장제의 추진단계



31) 한국지방행정연구원, 『행정서비스헌장 어떻게 관리하여야 하는가』, 2001, p. 43.

2. 행정서비스헌장제의 추진요건

전술한 바에 따르면, 행정서비스헌장제는 4단계의 과정을 거쳐서 추진되고 있다. 그런데, 행정서비스헌장제의 효율적 추진을 위해서는 상기의 4단계가 설정되고, 그에 따라 단순히 추진되는 것만으로는 소기의 효과를 확보할 수 없다. 즉, 행정서비스헌장제가 제도적 목적을 충분히 달성하기 위해서는 각 단계별 필요요건들이 도출되고, 나아가 이러한 요건들이 최적화될 때에 가능하다. 이와 관련된 구체적 내용들은 다음과 같다.

우선 행정서비스헌장제 추진과정의 제1단계는 제도구축의 단계이다. 제도구축은 행정서비스헌장제의 추진을 위한 기본적 골격을 형성하는 과정이다. 따라서 여기에는 행정서비스헌장의 제·개정과 이의 운용을 담보하기 위한 상·하위의 법적 토대를 마련하는 요건들이 갖추어져야 한다.

다음으로 실천과정은 구축된 제도들을 적절한 방법에 입각하여 추진하는 과정이다. 이 과정에서는 행정서비스헌장제의 효과를 극대화하기 위한 제반 요건들이 확보 및 투입되는 동시에 집중적으로 관리되어야 한다. 여기에는 교육, 홍보, 이행기준의 실천, 잘못된 서비스에 대한 시정 및 보상조치가 포함된다.

또한 성과평가는 행정서비스헌장의 운영결과에 대한 점검과정이다. 즉 행정서비스헌장제의 내부실천 및 고객만족에 대한 평가를 통하여 운영되고 있는 행정서비스헌장제의 전반적인 문제점과 그 원인을 규명하는 작업이 이 단계에서 추진된다. 따라서 여기에는 이행실태 평가, 이행기준 달성도 평가 및 고객만족도 평가 등이 포함된다.

마지막으로 사후관리는 평가결과를 토대로 필요한 제반의 사후조치를 시행하는 과정이다. 행정서비스헌장제의 지속적 발전을 도모하기 위해서는 사

후관리의 조치가 반드시 필요하다. 여기에는 평가결과의 대외적 공표, 직원들에 대한 유인기제 제공 및 평가결과에서 노정된 문제점의 규명과 개선조치 등이 포함된다.

<표 2-3> 행정서비스헌장제의 추진요건

추진단계	추진요건
제도구축	① 행정서비스헌장의 제·개정, ② 관련법의 제정
실천과정	① 교육, ② 홍보, ③ 이행기준의 실천, ④ 시정 및 보상조치
성과평가	① 이행실태 평가, ② 이행기준 달성도 평가, ③ 고객만족도 평가
사후관리	① 평가결과 공표, ② 인센티브 제공, ③ 개선조치

제3장 행정서비스헌장제의 운영실태분석

제1절 행정서비스헌장제의 추진기반분석

1. 법적 근거

가. 법적 형태

행정서비스헌장의 도입 및 운영의 근거가 되는 법적 형태는 대통령 훈령이다. 정부는 행정서비스헌장의 도입 및 운영을 위하여 1998년 6월 대통령 훈령 제70호로 「행정서비스헌장제정지침」을 제정하였다.

나. 법적 내용

현재의 대통령 훈령은 행정서비스헌장의 도입 및 제정확대에 초점을 두고 제정되었다(<표 3-2> 참조). 즉, 행정서비스헌장제의 도입초기에 제도의 시행에 필요한 요건들의 추출과 이러한 요건들의 반영방법을 중심으로 법적 내용을 구성하게 된 까닭이다. 이에 따라 행정서비스헌장의 작성 시에 포함되어야 할 내용들과 더불어 초기단계의 저변확보를 위한 홍보에 많은 비중을 두고 있다.

<표 3-1> 행정서비스헌장제정지침의 내용

제1조	· 목적
제2조	· 정의 - 행정서비스헌장

제2조	<ul style="list-style-type: none"> - 서비스이행기준 - 고객 - 서비스 - 고객만족도
제3조	<ul style="list-style-type: none"> · 적용대상 <ul style="list-style-type: none"> - 중앙행정기관 및 소속기관 - 지방자치단체 및 소속기관 - 중앙행정기관 및 지방자치단체의 사무의 일부를 위임 또는 위탁받은 기관, 법인, 단체 등
제4조	<ul style="list-style-type: none"> · 현장의 제정 <ul style="list-style-type: none"> - 부서별 또는 업무분야별 제정
제5조	<ul style="list-style-type: none"> · 현장의 개선 <ul style="list-style-type: none"> - 정기적 개정
제6조	<ul style="list-style-type: none"> · 현장의 공표 <ul style="list-style-type: none"> - 선포식 - 관보 또는 공보게재 - 언론매체 활용 - 홍보자료로 작성하여 고객에게 배포 - 각종 행정자료에 삽입 - 인터넷 홈페이지 활용
제7조	<ul style="list-style-type: none"> · 현장의 제정 및 개선의 원칙
제8조	<ul style="list-style-type: none"> · 고객의 조사 및 참여 <ul style="list-style-type: none"> - 고객참여의 보장
제9조	<ul style="list-style-type: none"> · 서비스 기준의 설정 <ul style="list-style-type: none"> - 계량화 등의 원칙 준수
제10조	<ul style="list-style-type: none"> · 서비스 관련정보
제11조	<ul style="list-style-type: none"> · 시정조치의 명시
제12조	<ul style="list-style-type: none"> · 위원회의 구성 및 운영
제13조	<ul style="list-style-type: none"> · 서비스결과의 확인 <ul style="list-style-type: none"> - 운영실태의 확인
제14조	<ul style="list-style-type: none"> · 우수기관 등에 대한 우대조치 <ul style="list-style-type: none"> - 기관 - 부서 - 공무원

(계 속)

제15조	<ul style="list-style-type: none"> · 백서의 발간 <ul style="list-style-type: none"> - 서비스의 개선내용 - 헌장의 제정 및 개선 현황 - 분야별 서비스기준의 설정 현황 - 서비스결과의 확인, 점검 및 그 평가결과 - 우수서비스 기관 및 부서 포함
제16조	<ul style="list-style-type: none"> · 협조요청

다. 개정 동향

그러나 행정서비스헌장의 도입 이후 이미 5년이 경과되었고, 더욱이 확대 제정은 그동안 나름대로의 성과를 거둔 것으로 평가되고 있다. 따라서 2003년부터는 행정서비스헌장의 운영 내실화를 위한 제반조치들이 포함된 개정지침을 행정자치부에서 추진하고 있다.

즉, 행정서비스헌장제가 이미 확대기를 거쳐 정착기에 접어들었고, 따라서 이제는 정책추진의 기본방향이 제정확대에서 운영 내실화로 전환되어야 한다는 것이다. 그리고 이에 상응하게 법적 내용도 운영 내실화에 맞지 않는 부분들은 전반적인 검토를 거쳐 개정될 필요성이 있다는 것이다.

주요한 법적 내용의 개정골자는 크게 4가지로 구분할 수 있다.³²⁾ 첫째, 법적 지위를 당초의 『행정서비스헌장제정지침』에서 『행정서비스헌장제정및 운영에관한규정』으로 전환하는 것이다. 둘째, 헌장마크의 제정 및 운영사항의 신설이다. 즉, 헌장마크의 규격, 운영절차, 헌장마크 인증을 위한 심사위원회의 구성 및 운영을 등을 명시하는 것이다. 셋째, 기타 신설사항으로 행정서비스헌장 관련실천계획의 수립, 평가, 관련인력의 확보 등에 운영 내실화를 위한 내용들을 신설하는 것이다. 넷째, 기존 내용 중 일부를 개정하는

32) 행정자치부, 『행정서비스헌장제정지침(대통령훈령) 개정』, 내부자료, 2003.

것이다. 즉, 종래의 헌장심사위원회를 필요시에 분과위원회로 대체할 수 있다는 내용 등을 담고 있다.

<표 3-2> 행정서비스헌장 관련법의 신구조문 대비표

현 행	개정안
제2조(정의)	<p>제2조(정의)</p> <p>① 이 훈령에서 행정서비스헌장(이하 헌장이라 한다)이라 함은 행정기관이 제공하는 행정서비스(이하 서비스라 한다)의 기준과 내용, 이를 제공받을 수 있는 절차와 방법, 잘못된 서비스에 대한 시정 및 보상조치 등을 구체적으로 정하여 공표하고 이의 실현을 국민에게 약속하는 것을 말한다.</p> <p>② 서비스이행표준(이하 이행표준이라 한다)이라 함은 고객을 대하는 자세, 업무와 관련된 서비스내용, 고객의 알권리 충족을 위한 정보제공</p> <p>③ “고객”이라 함은 헌장을 제정한 기관(또는 부서, 이하 기관이라 한다)과 직접 또는 간접으로 관계가 있는 유관기관·단체, 기업체 및 개인 등을 말한다.</p> <p>④ “서비스”라 함은 헌장제정기관이 고객과 관련하여 수행하는 모든 행정활동을 말한다.</p> <p>⑤ “고객만족도”라 함은 헌장을 제정한 기관의 주요정책과 그 집행, 공무원의 자질과 태도, 민원인 편의시설 등 고객이 헌장제정기관의 업무전반에 대하여 수용하고 신뢰하는 수준을 말한다.</p>
제3조(적용대상)	<p>제3조(적용대상)</p> <p>① 이 훈령은 중앙행정기관 및 그 소속기관, 지방자치단체 및 그 소속기관에 적용함을 원칙으로 한다.</p>

현행	개정안
제3조(적용대상)	② 법령 또는 관계규정에 의하여 중앙행정기관 및 지방자치단체의 사무중 일부를 위임 또는 위탁받은 기관, 법인, 단체 등은 이를 준용할 수 있다.
<p>제4조(현장의 제정)</p> <p>① 행정기관의 장은 당해 기관의 업무성격과 고객의 특성에 따라 부서별·업무분야별로 현장을 동시 또는 단계적으로 제정하여야 한다.</p> <p>② 행정기관의 장은 제3조 제2항의 규정에 의한 기관, 법인, 단체의 장으로 하여금 제1항이 정하는 바에 따라 현장을 제정하도록 권고할 수 있다.</p>	<p>제4조(현장의 제정)</p> <p>① 행정기관의 장은 당해 기관의 업무성격과 고객의 특성에 따라 부서별·업무분야별로 현장을 동시 또는 단계적으로 제정하여야 한다.</p> <p>② 행정기관의 장은 제3조 제2항의 규정에 의한 기관, 법인, 단체의 장으로 하여금 제1항이 정하는 바에 따라 현장을 제정하도록 권고할 수 있다.</p> <p>③ 현장은 기관별로 하나 또는 여러 개를 제정하거나 여러 부서의 유사기능을 통합하여 하나를 제어할 수 있다.</p> <p>④ 현장은 다음과 같은 절차에 의하여 제정하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.서비스를 공급받는 고객의 의견을 수렴하여야 한다. 2.서비스를 공급받는 담당자(이하 담당자라 한다)들의 의견을 수렴하여야 한다. 3.현장의 초안을 작성하여야 한다. 4.작성된 초안을 가지고 고객과 담당자의 의견을 반영하기 위하여 노력하여야 한다. 5.심의위원회를 개최하여 그 의견을 수렴하여 반영하여야 한다.
<p>제5조(현장의 개선)</p> <p>① 현장기관의 장은 정기적으로 고객들의 요구사항을 수렴하여 이를 현장에 반영하여야 한다.</p> <p>② 현장기관의 장은 필요한 경우 서비스를 제공하는 일선 담당부서의 공무원으로부터 서비스의 제공에 따른 애로사항과 개선의견을 듣고 이를 현장에 반영하여야 한다.</p>	<p>제5조(현장의 개선)</p> <p>① 현장기관의 장은 정기적으로 고객들의 요구사항을 수렴하여 이를 현장에 반영하여야 한다.</p> <p>② 현장기관의 장은 필요한 경우 서비스를 제공하는 일선 담당부서의 공무원으로부터 서비스의 제공에 따른 애로사항과 개선의견을 듣고 이를 현장에 반영하여야 한다.</p>

(계속)

현행	개정안
	③ 제1항과 제2항에 의하여 수립된 결과를 토대로 필요할 경우 현장을 개정할 수 있다.
제6조(현장의 공표) 현장제정기관의 장은 현장을 제정하거나 개선한 때에는 이를 국민이 충분히 알 수 있도록 관보 등에 게재하거나 일정한 장소에 게시하여야 한다.	제6조(현장의 공표 및 홍보) 현장제정기관의 장은 현장을 제정하거나 개정한 때에는 이를 관보 또는 공보에 게재하고 주고객이 충분히 알 수 있도록 다음의 방법으로 홍보한다. 1.선포식 2.관보 또는 공보 게재 3.언론매체 활용 4.홍보자료로 작성하여 고객에게 배포 5.각종 행정자료에 삽입 6.인터넷 홈페이지 활용
제8조(고객조사 및 참여보장) 행정기관의 장은 현장을 제정 또는 개선하고자 하는 때에는 현장에서 정한 서비스를 제공받을 고객의 범위를 구체적으로 조사하고, 그 고객의 참여를 보장하여야 한다.	삭제
신설	제8조(현장의 내용구성) ① 현장을 제정할 때에는 다음 내용이 포함되도록 하여야 한다. 1. 현장의 전문 2. 서비스이행표준 가. 고객을 대하는 자세와 관련된 내용 나. 제공하는 서비스와 관련된 내용 다. 시정 및 보상조치와 관련된 내용 라. 고객의견제시방법과 절차에 관한 내용 마. 고객만족도조사와 결과공표에 관한 내용 바. 고객의 알권리충족을 위한 정보제공에 관한 내용 사. 고객에게 당부하는 말 ② 현장은 누구나 쉽게 이해하고 공감할 수 있도록 평이한 문체와 용어로 작성하여야 한다.

(계 속)

현행	개정안
<p>제9조(서비스기준의 설정) 행정기관의 장은 고객에게 제공되는 서비스의 기준을 정함에 있어 다음 각호의 사항을 준수하여야 한다.</p> <p>1.서비스의 기준은 선언적이고 추상적인 내용보다는 구체적이고 계량화된 내용을 제시할 것</p> <p>2.행정기관의 장은 유사한 서비스를 제공하는 민간기업이나 외국기관의 우수사례를 조사하여 이와 대등한 수준의 서비스가 제공될 수 있도록 노력할 것</p> <p>3.행정기관의 장은 서비스의 제공에 드는 비용과 그 서비스로부터 고객이 얻을 수 있는 편익을 비교·형량하여 합리적인 기준이 설정될 수 있도록 노력할 것</p>	삭제
신설	<p>제9조(현장의 이행)</p> <p>① 현장제정 부서의 장은 현장을 실천하고 이행하기 위하여 소속직원에게 수시교육을 실시하고 이행상황을 점검하여야 한다.</p> <p>② 현장제정 부서의 장은 이행중에 부적합한 사항이 발생한 경우에는 개선계획을 수립하여 현장을 개정하고 소속직원에게 교육을 실시하여야 한다.</p> <p>③ 현장제정기관의 모든 공무원은 소관분야의 현장을 준수하고, 최고품질의 서비스 제공을 위해 부단히 노력하며, 창의적으로 업무를 개선하여야 한다.</p>
<p>제10조(서비스관련 정보) 현장에는 고객이 관련서비스에 대한 정보나 자료에 쉽게 접근할 수 있도록 다음 사항을 포함하여야 한다.</p> <p>1.명패·신분증의 부착 등 고객상담에 친절하고 신속하게 응대하는 방법</p> <p>2.서비스제공자의 부서명 및 연락처</p> <p>3.상담결과 통지의 방법·절차와 소요기간의 명시</p>	삭제

(계속)

현 행	개정안
<p>4.관련공무원으로부터 도움을 받을 수 있는 사항</p> <p>5.관련정보나 자료를 간편하고 신속하게 얻을 수 있는 경로의 제시</p> <p>6.관련정보나 자료를 요구하는 방법과 절차의 제시</p>	<p>삭제</p>
<p>신설</p>	<p>제10조(시행결과 평가 및 환류)①행정자치부장관은 시행결과 평가 및 환류를 위하여 다음의 사항을 추진할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.필요한 경우 각급 행정기관의 현장운영 실태를 확인할 수 있다. 2.제1호의 규정에 의한 확인을 객관적으로 추진하기 위하여 필요하다고 인정되는 경우에는 관련 연구기관에 여론조사를 의뢰할 수 있다. 3.제1항의 규정에 의한 확인결과를 관계기관의 장에게 통보하여야 한다. <p>② 현장제정기관은 시행결과 평가 및 환류를 위하여 다음의 사항을 추진할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.서비스이행표준에 대한 달성도평가와 고객만족도조사는 매년 1회이상 실시함을 원칙으로 하며, 필요한 경우에는 자체적으로 수시 조사를 실시할 수 있다. 2.조사대상자는 현장내용과 관련이 있는 기관·단체·개인이 되며, 이 경우 전수조사나 표본조사를 할 수 있다. 표본조사의 경우에는 지역별·업종별·업무별 특성과 인구분포도를 고려하여야 한다. 3.조사내용은 현장 이행실태, 서비스개선 정도, 고객의 의견 및 요구사항을 포함하고, 전년도 조사내용과 비교분석이 가능하도록 조사항목과 내용을 설정하여야 한다. 4.조사방법은 설문조사서에 의한 면접조사 또는 전화조사를 원칙으로 한다. 다만, 수시조사는 간담회, 토론회 등의 방법으로 할 수 있다.

(계 속)

현행	개정안
<p>삭제</p>	<p>5.조사결과는 행정서비스의 장단점 등을 다양하게 분석하여야 하며, 그 결과는 다음 연도 현장에 반영하고 우수부서 및 공무원 인센티브자료로 활용하고, 이행표준에서 약속한 장소 및 매체에 공개하여야 한다.</p> <p>6.만족도 조사의 응답자는 무기명으로 하여 통계법에 의한 비밀을 보장하고, 자료는 조사목적 외로 사용하여서는 아니된다.</p>
<p>제11조(시정조치의 명시) 현장에는 잘못되거나 지연된 서비스에 대한 시정 및 구체절차와 보상조치의 내용 등을 구체적으로 명시하여야 한다.</p>	<p>제11조 (시정 및 보상조치)</p> <p>① 현장에는 잘못되거나 지연된 서비스에 대한 시정 및 절차와 보상조치의 내용들을 구체적으로 명시하여야 한다.</p> <p>② 제1항에 해당하는 경우에는 보상하여야 한다.</p>
<p>제12조(위원회의 구성 및 운영)</p> <p>① 행정기관의 장은 합리적인 현장의 마련을 위하여 행정서비스현장 심의위원회(이하 이 조에서 위원회라 한다)를 구성·운영한다.</p> <p>② 위원회는 다음 사항을 심의한다.</p> <p>1.서비스의 개선에 관한 사항</p> <p>2.현장내용의 심사</p> <p>3.현장의 시행결과에 대한 평가</p> <p>4.우수서비스부서 및 우수공무원의 선정</p>	<p>제12조(현장심의위원회)</p> <p>① 행정기관의 장은 합리적인 현장의 제정과 운영을 위하여 “행정서비스현장 심의위원회”를 둔다.</p> <p>② 위원회는 다음 사항을 심의한다.</p> <p>1.현장내용의 심사</p> <p>2.서비스의 개선에 관한 사항</p> <p>3.현장의 시행결과에 대한 평가 및 발전방안 제시</p> <p>4.현장관련 우수부서 및 우수공무원의 선정</p> <p>5.기타 현장과 관련한 사항</p> <p>③ 위원회는 위원장을 포함한 9인 이내의 위원으로 구성하되, 다음과 같은 자를 대상으로 당해 행정기관의 장이 임명 또는 위촉한다.</p> <p>1.평가결과에 따른 우수기관 등의 결정</p>

(계속)

현 행	개정안
제14조(우수기관등에 대한 우대조치) 행정자치부장관 및 행정기관의 장은 현장 관련 업무에 현저한 공로가 있는 기관·부서 및 공무원에 대하여 인사상 우대조치를 강구하여야 한다.	제14조(우수기관등에 대한 우대조치) ① 행정자치부장관 및 행정기관의 장은 제10조의 평가결과 현장관련 업무에 현저한 공로가 있는 기관·부서 및 공무원에 대하여 인사상 우대조치를 강구하여야 한다. ② 행정자치부장관은 제10조의 평가결과 우수한 기관 또는 부서로 선정된 기관에 행정서비스헌장과 관련하여 우수기관 또는 부서임을 알릴 수 있는 증표를 제공할 수 있다.
제16조(협조요청)행정자치부장관은 이 훈령의 효율적인 운영을 위하여 필요한 경우에는 관계행정기관의 장에게 관련자료의 제출 기타 필요한 협조를 요청할 수 있다.	제16조(협조요청)행정자치부장관과 기관장은 이 훈령의 효율적인 시행을 위하여 필요한 경우에 현장제정부서의 장에게 관련자료의 제출, 기타 필요한 협조를 요청할 수 있다.

2. 도입 및 추진과정

행정서비스헌장이 우리 나라에 처음으로 도입된 것은 1998년이다. 종래의 규제 및 절차 중심의 행정행태를 고객만족의 성과중심으로 전환하기 위하여 선진국에서 활용하던 행정서비스헌장³³⁾을 도입하게 된 것이다.³⁴⁾ 이후 행정자치부를 중심으로 연도별 핵심적 운영방향을 담은 운영지침을 통해 행정서비스헌장의 지속적 발전을 도모해 왔다. 도입 이후 지금까지의 연도별 추진경과를 보면, 다음과 같다.

33) 현재 우리 나라에서 도입 및 시행하고 있는 행정서비스헌장제는 영국의 Citizen's Charter에 크게 의존하고 있다.

34) 행정자치부, 「고객만족행정을 위한 2003년도 행정서비스헌장제 운영지침」, 2003, p. 1.

가. 1998년도의 추진과정

1998년도는 행정서비스헌장이 처음으로 도입된 해이다. 따라서 시범운영을 통해 행정서비스헌장의 우리 나라 적용 가능성을 중점적으로 검증하는 작업에 초점이 두어졌다. 우선 시범운영의 법적 근거를 마련하기 위하여 1998년 6월에 대통령 훈령 제70호로 「행정서비스헌장제정지침」을 마련하였다. 그리고 이에 근거하여 동년 7월부터 12월에 걸쳐 우정, 소방, 철도 등 10개 현업기관을 중심으로 행정서비스헌장의 제정 및 시범운영을 추진하였다. 그 결과 중앙부처 및 지방자치단체의 17개 행정기관이 행정서비스헌장을 제정하였고, 또한 다음연도부터의 확대제정을 위한 기초작업을 완료하였다.

나. 1999년도의 추진과정

1999년도는 1998년도의 시범운영 결과에 근거하여 본격적인 행정서비스헌장의 확대제정에 초점이 두어졌다. 이에 따라 1999년 2월에 행정서비스헌장제의 확대시행계획을 수립하였는 바, 중앙부처는 기관별 1개 그리고 지방자치단체는 분야별 1-2개 이상의 행정서비스헌장을 제정토록 하는 내용이었다. 또한 동년 9월부터 10월 사이에 행정기관별로 행정서비스헌장의 제정을 대외적으로 알리는 공표식을 거행토록 하였다. 그 결과 1999년 말까지 289개 기관에서 626개의 행정서비스헌장을 제정하는 성과를 거두었다. 행정기관별로 보면, 중앙부처가 58개 그리고 지방자치단체가 568개의 행정서비스헌장을 제정하였다. 그리고 1999년도의 운영결과는 2000년도 초반에 행정자치부 주관으로 평가가 이루어졌다.

다. 2000년도의 추진과정

2000년도는 1999년에 이어 행정서비스헌장의 본격적인 제정확대에 주력한 시기였다. 중앙부처는 본청에 이어 소속기관까지 확대제정을 추진하였고, 지방자치단체도 중앙부처와 마찬가지로 소속기관의 확대제정에 이어 서비스 또는 업무분야별로 독립적인 행정서비스헌장을 확대제정하는 노력을 경주하였다. 그 결과 1,651개 행정기관에서 총 3,484개의 헌장을 제정하였다. 또한 2000년도에는 행정서비스헌장에 대한 평가가 처음으로 실시되었다. 제1차 평가는 2000년 3월부터 5월까지 1999년도의 각 행정기관별 행정서비스헌장 운영실태 전반에 대하여 시행하고, 21개 우수기관에 대한 표창 및 시상금을 지급하였다. 이어서 제2차 평가는 2000년 10월부터 12월까지 2000년도의 각 행정기관별 행정서비스헌장 운영실태 전반에 대해 실시되었다. 제2차 평가는 제1차 평가와 달리 자체점검 후 우수기관 및 헌장으로 선정되어 행정자치부에 추천된 57개 기관의 행정서비스헌장을 대상으로 하였고, 또한 운영실태에 더하여 만족도 부문이 평가영역으로 추가되었다.

라. 2001년도의 추진과정

2001년도는 행정서비스헌장의 확대제정과 더불어 실천력 제고를 위한 노력이 경주되었다. 행정서비스헌장의 확대제정은 특별지방행정기관, 학교 및 사업 등을 중심으로 추진되었고, 이외에 기존의 행정서비스헌장 보유기관들은 행정서비스헌장의 실천력을 제고하기 위한 다각적인 방법들을 강구하였다. 또한 행정서비스헌장에 대한 교육 및 홍보가 행정자치부와 각 행정기관별로 적극적으로 추진되었다. 공무원들에 대한 순회교육이 총 67회에 걸쳐 19,000여명을 대상으로 실시되었고, 동년 7월에는 행정서비스헌장

담당 공무원들을 대상으로 한 워크숍이 개최되었다. 동년 5월부터 12월까지의 행정서비스헌장 운영 우수사례집의 발간과 표어·포스터 현상공모가 추진되었고, 다양한 홍보물이 발간 및 배포되었다. 그리고 2000년에 이어 제3차 행정서비스헌장 종합평가가 실시되었다. 동년 10월부터 12월까지 행정자치부에 추천된 96개 기관을 대상으로 운영실태와 만족도로 구분하여 행정자치부, 행정서비스헌장 자문위원 및 한국지방행정연구원이 공동으로 평가진을 구성하여 평가를 실시하였다.

마. 2002년도의 추진과정

2002년도의 행정서비스헌장 운영방침은 종래의 행정서비스헌장 확대제정을 탈피하여 운영 내실화에 초점을 두었다. 이에 따라 2002년도 행정서비스헌장 종합평가의 결과를 토대로 평가대상기관별로 나타난 문제점을 환류시키고, 각 행정기관별로 활용할 수 있는 고객만족도 평가모형을 배포하였다. 또한 2001년도에 이어 7,400여명을 대상으로 총 27회의 순회교육을 실시하고, 7월에는 행정서비스헌장 담당 공무원을 대상으로 한 워크숍을 개최하며, 우수사례집 발간 및 포스터 현상공모를 실시하였다. 그리고 동년 10월부터 12월까지 행정자치부에 추천된 87개 기관을 대상으로 2001년도와 동일한 방식으로 제4차 행정서비스헌장 종합평가가 실시되었다.

바. 2003년도의 추진과정

2003년도에는 참여정부의 출범과 더불어 행정서비스헌장 운영에 대한 주민참여가 핵심사항으로 강조되었다. 이외에 구체적인 지침사항으로도 일부 주요내용들이 선정 및 추진되었는 바, 다음과 같다.³⁵⁾

첫째, 통합헌장의 추진이다. 현재 지방자치단체를 중심으로 각 부서별로 제정되어 있는 행정서비스헌장을 기관별 공통사항의 경우 1개 헌장으로 통합하여 운영의 단순화 및 명확화를 도모하는 것이다. 둘째, 표준헌장의 추진이다. 행정서비스헌장은 모든 기관이 독자적으로 제정 및 운영하는 것이 원칙이나, 이에 따른 기관별 헌장내용의 격차가 발생하는 문제가 잔존하여 왔다. 이와 같은 문제점을 시정 및 개선하기 위하여 각 업무유형별 표준헌장을 제정 및 보급함으로써 행정서비스헌장별 내용격차를 완화 및 해소하는 것이다. 셋째, 행정서비스헌장의 제정 및 운영과정에 주민참여를 활성화하는 것이다. 여기에서의 주민참여는 주로 행정서비스헌장 개정과정에서의 참여에 초점을 두고 있다. 행정서비스헌장의 이행기준을 설정할 시에 반드시 이해관계가 있는 주민들의 의견수렴을 필수적 원칙으로 하고 있으나, 실제적으로 이에 대한 고려가 크지 않다. 따라서 행정서비스헌장제의 운영기간이 5년여가 경과한 현재의 시점에서 기본요인에 대한 충실화가 재삼 강조될 필요가 있다는 차원에서 중점 추진과제로 선정된 것이다. 넷째, 국가행정기관의 운영 활성화이다. 기실 지난 5년간 행정서비스헌장제의 확대운영이 상당한 성과를 거둔 것은 사실이나, 2003년도 9월 현재 전체 행정기관의 10.5%에 해당되는 기관만이 행정서비스헌장을 제정 및 운영하고 있다.³⁵⁾

특히, 지방자치단체보다 중앙행정기관에서 행정서비스헌장을 제정 및 운영하고 있는 비율이 크지 않은 바, 이에 대한 촉진이 필요하다는 것이다. 다섯째, 행정여건의 변화를 이행기준에 적극 반영하는 것이다. 특히, 국가의 역점시책으로 추진되는 전자정부 및 안전부문에 대한 내용들이 이행기준에 반영됨으로써 행정서비스헌장의 적절성을 확보하는 것이다.

35) 행정자치부, 「고객만족 행정을 위한 2003년도 행정서비스헌장제 운영지침」, 2003, pp.2-3.

36) 국무총리실, 「정부업무 평가자료」, 2003.

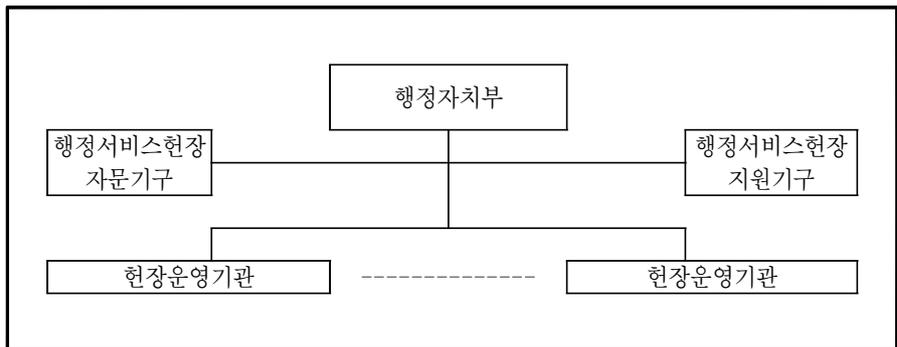
<표 3-3> 행정서비스현장의 연도별 추진과정

구 분	역점시책
1998. 6	-대통령훈령 제정 -행정서비스현장 제정지침 통보 및 시범기관 지정
1998. 7 - 9	-10개 시범기관별 현장제정 및 실행 -우정, 철도, 소방 등 현업기관 중심
1998. 10 - 12	-운영실태 조사 및 개선사항 발굴
1999. 1 - 12	-중앙 및 지방자치단체별 1개 현장 이상 제정
2000. 1 - 12	-모든 행정기관 및 서비스분야로 확대
2001. 1 - 12	-현장제정의 확산 및 실천 중심으로 전환
2002. 1 -12	-실질적 서비스 등 내실화 중점 추진
2003. 1 이후	-국민참여의 내실화 도모

3. 추진체제

행정서비스현장의 추진체제는 다수의 기구들이 상호 유기적 연계를 갖는 다원적 체제로 구성되어 있다. 아래의 <그림 3-1>과 같이 행정자치부, 현장 운영기관, 행정서비스현장 자문기구, 행정서비스현장 지원기구 등이 유기적 관계 하에서 행정서비스현장의 효율적 추진을 도모하고 있다.

<그림 3-1> 행정서비스현장 추진체제



가. 행정자치부

행정자치부는 행정서비스헌장의 추진체제 상 가장 상위에 위치한 기구이다. 실질적인 추진조직은 행정제도와 제도개선담당이며, 행정서비스헌장을 전담추진하기 위한 전담인력 2명이 배치되어 있다.

행정자치부는 행정서비스헌장과 관련하여 몇 가지 핵심적인 기능을 수행하고 있다. 우선 행정서비스헌장의 운영과 관련된 기본계획의 수립이다. 기본계획은 매년 연초에 수립되어 각 행정기관별로 배포되며, 연도별 행정서비스헌장 운영지침으로써 활용된다. 여기에는 주로 연도별 중점추진과제, 업무분야별 운영지침 및 기관별 조치사항 등이 포함된다. 다음으로는 각 행정기관별 행정서비스헌장의 운영실태에 관한 평가이다. 운영실태에 관한 평가는 전술한 바와 같이 1999년도에 처음 실시되어 현재까지 4차에 걸쳐 이루어졌다. 평가는 행정서비스헌장의 운영 및 성과에 관한 전반을 대상으로 하되, 특히 연도별 중점시책에 대한 점검에 많은 비중을 두고 있다. 마지막으로 행정서비스헌장에 관한 제도개선이다. 제도개선에 대해서는 행정자치부에 설치된 자문위원회의 심의를 통해서도 개발하지만, 더불어서 각 행정기관별 개선시책을 취합하여 「우수사례집」의 발간 및 배포를 통해서도 도모하고 있다.

나. 행정서비스헌장 자문기구

행정서비스헌장 자문기구는 행정서비스헌장과 관련하여 행정자치부가 추진하는 모든 업무에 관한 심의기능을 수행하는 기구이다. 공식명칭은 「행정서비스헌장 자문위원회」이며, 행정자치부장관 소속으로 설치되어 있다. 동 자문위원회는 행정서비스헌장 관련 전문가 중에서 위촉하며, 현재 위원장 1인과 위원 9인 등 총 10명으로 구성되어 있다.

『행정서비스현장 자문위원회』의 주된 기능은 행정서비스현장의 제도개선, 평가체제 등에 대한 심의 및 자문을 수행하는 것이다. 우선 제도개선과 관련해서는 행정서비스현장의 운영과정에서 나타난 다양한 문제점들을 개선하기 위한 방안들을 중심으로 행정자치부에 그 시행을 건의하는 기능을 수행한다. 또한 평가체제와 관련해서는 행정자치부에서 작성한 평가지표들에 대한 타당성을 입증하는 기능들을 수행한다. 이와 같은 기능들은 주로 행정자치부가 행정서비스현장과 관련하여 추진하는 주요업무에 기초하고 있다. 다만, 행정서비스현장 자문위원회의 심의 및 자문들은 행정자치부의 업무수행을 효율화하기 위한 것으로 그 내용 자체가 구속력을 갖는 것은 아니다.

다. 행정서비스현장 지원기구

행정서비스현장 지원기구는 행정서비스현장과 관련하여 행정자치부가 추진하는 모든 업무에 관한 보조 및 지원기능을 수행하는 기구이다. 현재 지원기능은 한국지방행정연구원에 설치된 행정서비스현장 관련팀들에 의해서 수행되고 있다. 한국지방행정연구원에는 행정자치부의 행정서비스현장 관련업무를 지원하기 위하여 『행정서비스컨설팅팀』과 『교육연수팀』을 설치 및 운영하고 있다.

한국지방행정연구원에 설치된 지원기구들은 행정자치부의 행정서비스현장 추진과 관련하여 세 가지 측면에서 지원기능을 수행하고 있다. 첫째는 행정서비스현장의 제도개선에 관한 지원이다. 제도개선에 관한 실질적인 결정은 행정자치부에서 이루어지나, 이와 관련된 사전적인 조사 및 타당성 검토 등에 관한 부문은 행정자치부의 요청에 따라 한국지방행정연구원에서 일정수준 지원을 하고 있다. 둘째는 행정서비스현장에 관한 교육이다. 현재 행정서비스현장과 관련된 교육은 국가전문행정연수원, 중앙부처별 교육연

수원, 시·도공무원교육원 등 다양한 교육기관들을 통해서 실시되고 있다. 그리고 한국지방행정연구원도 행정서비스현장 교육기관으로 지정되어 앞의 교육기관들과 마찬가지로 공무원들을 대상으로 한 행정서비스현장 교육을 지원하고 있다. 셋째는 행정서비스현장 평가에 대한 지원이다. 앞에서도 언급한 바이지만, 행정자치부는 행정서비스현장의 효율적 추진을 위하여 1999년부터 매년 하반기에 행정서비스현장 종합평가를 시행하고 있다. 그리고 평가의 객관성과 효율성을 확보하기 이행실태에 관한 평가는 행정자치부와 행정서비스현장 자문위원 및 한국지방행정연구원으로 공동구성된 평가진에 의하여 그리고 만족도 평가는 한국지방행정연구원에 위탁하여 실시하고 있다. 이러한 과정에서 한국지방행정연구원은 행정자치부가 실시하는 행정서비스현장 종합평가에 직·간접적인 지원을 수행하고 있다.

라. 행정서비스현장 운영기구

행정서비스현장 운영기구는 실제 행정서비스현장을 제정하고 운영하는 각 행정기관들을 의미한다. 운영기구의 구성은 각 행정기관의 특성 및 여건에 따라 다소 상이하지만, 대체적으로는 주관부서와 운영부서로 분리되어 구성되어 있다. 인력구성에 있어서는 주관부서의 경우 전담계 설치,³⁷⁾ 전담인력 배치 및 여타 업무와 행정서비스현장제의 동시수행 등의 형태가 있으나 전담인력을 배치하는 경우가 많으며, 운영부서의 경우에는 다수의 행정기관에서 여타 업무와 행정서비스현장제를 겸임하는 1명의 인력을 배치하고 있다.

37) 지방자치단체의 경우 전담계를 설치한 경우는 광역자치단체에서는 충청남도가, 기초자치단체에서는 영등포구, 진해시 및 부산진구가 있다. 여기에서 행정서비스현장제를 총괄토록 하고 있다.

한편, 운영기구의 담당기능을 보면, 다음과 같다. 우선 주관부서는 행정자치부의 운영지침에 따라 해당 행정기관의 행정서비스헌장제 추진에 관한 전반적인 사항들을 총괄하며, 또한 효과적 추진을 위한 연보별 세부추진계획을 수립한다. 이에 비하여 운영부서는 주관부서의 행정서비스헌장제 추진 계획에 따라 각 행정서비스헌장별 실천을 관장한다. 따라서 각 행정기관별 실제적인 행정서비스헌장의 추진은 주관부서의 노력수준에 따라 그 성과가 달라질 가능성이 매우 많다.

제2절 행정서비스헌장제 운영수준의 평가

1. 행정서비스헌장의 제정수준

가. 연도별 제정현황

행정서비스헌장의 제정은 1998년 처음으로 도입된 이래 지금까지 지속적으로 그 수가 확대되어 왔다. 특히, 1999년부터 2000년도까지는 행정자치부가 행정서비스헌장의 제정에 역점을 두고 운영지침을 마련한 까닭에 그 수가 급속히 증가하였다. 이후 2001년부터는 운영지침이 행정서비스헌장의 내실화로 전환되었음에도 불구하고, 제정의 증가는 지속되었다. 그 결과 2002년말 현재 중앙부처 2,304개 헌장 그리고 지방자치단체 4,161개 헌장 등 총 6,465개의 헌장이 제정되었다.

우선 그동안의 연도별 제정현황을 보면, 다음의 <표 3-4>와 같다. 1998년도에는 철도, 우정, 소방 등 10개 현업기관을 대상으로 처음 시범실시를 추진하여 당해연도에 총 27개 행정서비스헌장을 제정하였다. 1999년도에

는 중앙부처 및 지방자치단체 각 기관별 1개 헌장씩을 제정한다는 기본방침 하에 제정확대를 추진하여 총 626개의 행정서비스헌장을 제정하였으며, 2000년도에는 특히 지방자치단체를 중심으로 서비스 및 업무분야별로 확대 제정방침을 수립·추진하여 3,484개의 행정서비스헌장으로 증가하였다. 2001년 이후에도 중앙부처 및 지방자치단체의 행정서비스헌장 제정이 확대되기는 하였으나, 2002년부터는 기본방향을 확대제정에서 운영 내실화로 전환하였다. 특히, 2003년부터는 참여정부의 출범과 정책기조에 부응하여 행정서비스헌장의 운영과정에 국민참여를 실질화하는 다양한 전략의 강구에 초점을 두고 있다. 그러나 행정서비스헌장의 제정규모는 지속적으로 증가하여 2001년 이후에도 매년 1,000여개씩이 신규로 제정되었다.

<표 3-4> 행정서비스헌장의 연도별 제정현황

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

나. 분야별 제정현황

전술한 바와 같이 행정서비스헌장의 제정추이는 1999년 중앙부처 및 지방자치단체 각 기관별 1개씩의 제정확대 이후 2000년부터는 서비스 및 업무분야별로 본격적인 확대제정을 위한 노력이 경주되어 왔다. 이 결과로 2002년말 현재에는 서비스 및 업무 분야별로 광범위하게 확대되는 성과를 거두었다.

2002년말 현재 행정서비스헌장은 민원, 건축, 교육, 청소, 세무 등 15개 유형의 서비스 및 업무 분야에 걸쳐 제정되어 있다(<표 3-5> 참조). 가장 많은 행정서비스헌장이 제정되어 있는 서비스 및 업무분야는 민원분야이고, 다음으로 교육, 도로교통, 복지환경, 경찰소방 등의 분야 순이다. 특히, 분야별 행정서비스헌장의 수는 지방자치단체가 제공하는 서비스 및 업무분야를 중심으로 많이 나타나고 있다.

<표 3-5> 행정서비스헌장의 분야별 제정현황

구분	합계	민원	건축	교육	농축수산	도로교통	문화관광	보건의료	복지환경	산업경제	청소	세무	경찰소방	중소기업	소비자보호	기타
합계	6,465	1,638	372	1,068	265	562	187	333	483	147	303	273	397	45	36	356
중앙	2,304	733	7	672	21	297	16	9	24	14	-	31	363	13	2	102
지방	4,161	905	365	396	244	265	171	324	459	133	303	242	34	32	34	254

다. 기관별 제정현황

행정서비스헌장의 제정실태를 기관별로 구분하여 보면, 아래의 <표 3-6>과 같다. 즉, 2002년 말 현재 기관별 행정서비스헌장 제정현황에서는 지방자치단체가 중앙부처보다 상대적으로 많이 나타나고 있다.

중앙부처는 총 1,486개 기관이 행정서비스헌장을 제정하여 전체의 44%이고, 지방자치단체는 총 1,871개 기관이 행정서비스헌장을 제정하여 전체의 56%를 차지하고 있다. 또한 본청과 직속 및 사업소 등을 대상으로 분류하면, 본청보다는 직속 및 사업소 등에서 보다 많은 행정서비스헌장을 제정하고 있다. 그리고 세부기관별 행정서비스헌장 제정현황에 의하면, 소속기관, 학교도서관, 읍·면·동, 사업소, 병원·보건소 등의 순을 보이고 있다.

<표 3-6> 행정서비스헌장의 기관별 제정현황

구분	합계	본부(청)	소속기관	읍면동	사업소	공기업	학교 도서관	병원 보건소
합계	3,357	153	1,697	362	336	32	577	200
중앙	1,486	74	1,070	-	-	4	337	1
지방	1,871	79	627	362	336	28	240	199

라. 행정서비스헌장의 제정수준 평가

1998년 행정서비스헌장제가 도입된 이래 각 행정기관별 행정서비스헌장의 제정노력은 지속되어 왔다. 그러한 노력의 결과로 행정서비스헌장의 제정기관 역시 상당수준으로 확대되어 왔다. 즉, 도입당시인 1998년 17개 제정기관에서 5년이 경과한 2002년말 현재 3,357개 기관이 행정서비스헌장을 제정함으로써 제정기관의 수가 괄목할만한 수분으로 확대되었다.

그럼에도 불구하고, 전체 행정기관을 기준으로 행정서비스헌장의 제정기관을 비교하여 보면, 아직까지는 미흡한 수준으로 평가할 수 있다. 즉, 현재 우리나라 전체 행정기관 33,620여개의 기관 중에서 3,357개의 행정기관만이 행정서비스헌장제를 제정 및 운영함으로써 10.5%의 수준에 불과하다.³⁸⁾

2. 행정서비스헌장의 이행실태 수준

가. 이행실태 수준의 분석설계

행정서비스헌장의 이행실태는 행정서비스헌장제를 추진하기 위하여 필요

38) 국무총리실, 「정부업무 평가자료」, 2003.

한 실천적 요건들의 현재적 수준을 말한다. 이와 같은 실천적 요건들은 행정기관별 및 시기별로 상당한 차이를 갖는 것이 사실이다. 따라서 이행실태의 수준을 평가하기 위한 척도들도 이에 따라 달라질 수밖에 없다.³⁹⁾ 뿐만 아니라 활용자료의 확보여부에 따라서도 달질 수 있다.

여기에서는 행정자치부에서 매년 시행하는 “행정서비스현장 고객평가”의 평가지표를 기준으로 행정서비스현장의 이행실태의 수준을 분석하기로 한다. 또한 분석자료로는 행정서비스현장을 제정 및 운영하고 있는 모든 행정기관의 자료를 입수하기가 현실적으로 불가능한 바, 2002년도 87개 행정기관을 대상으로 행정자치부가 평가한 자료를 대상으로 한다. 2002년 행정자치부의 이행실태 종합평가를 위한 평가체계 및 지표는 제·개정부문, 실천부문 및 사후관리부문 등 3개 부문으로 구분하고, 각 부문별 측정지표로 구성되어 있다(<표 3-7> 참조).

<표 3-7> 행정자치부의 이행실태 평가지표

지 표		세부지표
제·개정부문	현장제정 기본원칙 충족	서비스구체성의 원칙 충족 여부
	환경변화에 따른 현장의 제·개정	현장실천 세부계획수립
		점검결과에 따른 현장 개정·보완
	공무원 등 의견수렴	공무원 의견수렴 및 반영
		고객의 의견수렴 및 반영
	심의위원회 구성·운영	심의위원회 운영실적
심의위원회 의견반영		

39) 예를 들면, 행정자치부에서 매년 실시하는 “행정서비스현장 고객평가”에서도 이행실태를 평가하기 위한 평가지표들이 연도별로 달라지고 있다. 이는 주로 행정서비스현장의 실시시기별로 필요요건들의 비중이 달라지고, 또한 새로운 요건들이 발생하는 데 기인하고 있다.

지 표		세부지표
실천 부 문	조례·훈령의 제·개정	조례·훈령의 제정
	현장에 대한 홍보실적	신문·방송에 대한 홍보
		기관홈페이지를 통한 정보제공
		표어·포스터 공모
		현수막 게시
		관보게재 및 선포식 개최
		유인물 발간
		행정자치부 수범사례 채택
	공무원 교육 및 제도·환경개선	워크샵개최 등 참여식 교육
		공무원에 대한 집합교육
		외부기관 위탁교육
		각종 환경개선
	예산의 확보 및 집행	예산확보 및 집행
	기관장 관심도 및 전담부서·인력의 확보	기관장의 관심도
전담기능·인력의 지정여부 및 담당자 근무기간 등		
현장의 실천	대상 이행기준의 실천	
	서비스 제공절차·방법의 개선	
사 후 관 리 부 문	고객만족도 측정 및 공표	고객만족도 조사 실시
		조사결과의 공표
	인센티브 제공	우수기관·부서 인센티브 제공
		우수직원 인센티브 제공
		평가후 시상여부
	불만족사항의 처리	불만족사항의 처리 및 시정조치
		불만족사항의 보상조치
	서비스개선을 위한 시책추진	서비스개선시책의 수립·시행
서비스개선시책에 대한 평가		

자료 : 행정자치부, 『행정서비스헌장제 이행실태 종합평가지표』, 2002.

나. 제·개정분야의 이행실태

행정서비스헌장제의 제·개정 분야의 전체적인 수준은 100%를 기준으로 할 때 79%의 수준으로 비교적 양호한 것으로 간주할 수 있다. 구체적

분야별로 보면, 현장제정의 기본원칙의 충족은 72%, 환경변화에 따른 현장의 제·개정은 87%, 공무원 등 의견수렴은 75%, 심의위원회 구성·운영은 80%의 수준이다. 환경변화에 따라 매년 행정서비스현장의 점검은 적절하게 추진되나, 이행기준의 구체성은 아직까지 매우 만족할만한 수준에 이르고 있지는 못한 것으로 나타나고 있다.

<표 3-8> 제·개정분야의 이행실태 수준

(단위 : %)

지 표	세부지표	기관별			소계	합계	전체
		중앙	광역	기초			
현장제정 기본원칙 충족	서비스구체성의 원칙 충족 여부	65	72	78	72	72	79
환경변화에 따른 현장의 제·개정	현장실천 세부계획수립	94	79	91	88	87	
	점검결과에 따른 현장 개정·보완	100	71	85	85		
공무원 등 의견수렴	공무원 의견수렴 및 반영	88	68	83	80	75	
	고객의 의견수렴 및 반영	82	50	80	71		
심의위원회 구성·운영	심의위원회 운영실적	88	79	79	82	80	
	심의위원회 의견반영	88	71	77	79		

자료 : 행정자치부, 이행실태 평가관련 내부자료, 2002.

다. 실천분야의 이행실태

행정서비스현장제의 실천분야의 전체적인 수준은 100%를 기준으로 할 때 76%의 수준으로 비교적 양호한 것으로 간주할 수 있다. 구체적 분야별로 보면, 조례·훈령의 제·개정은 85%, 현장에 대한 홍보실적은 65%, 공무원 교육 및 제도·환경 개선은 70%, 예산확보 및 집행은 80%, 기관

장 관심 및 전담부서·인력의 확보는 66%, 현장의 실천은 91%의 수준이다. 현장의 실천이나 예산의 확보 및 집행은 매우 높은 성과를 보이고 있으나, 현장에 대한 홍보와 기관장의 관심 및 전담부서·인력의 확보는 아직까지 매우 미흡한 실정이다.

<표 3-9> 실천분야의 이행실태 수준

(단위 : %)

지 표	세부지표	기관별			소계	합계	전체
		중앙	광역	기초			
조례·훈령의 제·개정	조례·훈령의 제정	82	86	88	85	85	76
현장에 대한 홍보실적	신문·방송에 대한 홍보	60	44	69	58	65	
	기관홈페이지를 통한 정보 제공	85	70	87	81		
	표어·포스터 공모	59	55	68	61		
	현수막 개첩	79	67	84	77		
	관보게재 및 선포식 개최	88	86	89	88		
	유인물 발간	61	58	78	66		
공무원 교육 및 제도·환경개선	행정자치부 수범사례 채택	12	25	45	27	70	
	워크샵개최 등 참여식 교육	64	46	66	59		
	공무원에 대한 집합교육	82	59	69	70		
	외부기관 위탁교육	53	43	67	54		
	각종 환경개선	98	79	89	89		
관련법·제도의 개선	76	75	80	77			
예산확보 및 집행	예산확보 및 집행	68	80	93	80	80	
기관장 관심도 및 전담부서·인력의 확보	기관장의 관심도	77	61	81	73	66	
	전담기능·인력의 지정여부 및 담당자 근무기간 등	60	52	68	60		
현장의 실천	대상 이행기준의 실천	92	83	88	88	91	
	서비스 제공절차·방법의 개선	94	96	91	94		

자료 : 행정자치부, 이행실태 평가관련 내부자료, 2002.

라. 사후관리 분야의 이행실태

행정서비스헌장제의 사후관리 분야의 전체적인 수준은 100%를 기준으로 할 때 75%의 수준으로 비교적 양호한 것으로 간주할 수 있다. 구체적 분야별로 보면, 고객만족도 측정 및 공표가 74%, 인센티브 제공이 72%, 불만족 사항의 처리가 72%, 서비스 개선을 위한 시책추진이 82%의 수준이다. 전반적으로 양호한 실적을 보이고 있으나, 특히 서비스 개선을 위한 시책추진에서는 높은 성과를 보이고 있다.

<표 3-10> 사후관리 분야의 이행실태 수준

(단위 : %)

지 표	세부지표	기관별			소계	합계	전체
		중앙	광역	기초			
고객만족도 측정 및 공표	고객만족도 조사실시	73	66	80	73	74	75
	조사결과의 공표	71	64	86	74		
인센티브 제공	우수기관·부서 인센티브 제공	69	74	73	72	72	
	우수직원 인센티브 제공	72	46	58	59		
	평가후 시상여부	94	71	93	86		
불만족사항의 처리	불만족사항의 처리 및 시정조치	72	74	87	78	72	
	불만족사항의 보상조치	60	60	77	66		
서비스개선을 위한 시책추진	서비스개선시책의 수립·시행	79	75	91	82	82	
	서비스개선시책에 대한 평가	88	69	85	81		

자료 : 행정자치부, 이행실태 평가관련 내부자료, 2002.

마. 행정서비스헌장의 이행실태수준 평가

행정서비스헌장제에 대한 이행실태의 수준은 구체적 분야별로는 일부 미흡한 부분이 없지 않으나, 전체적인 측면에서는 비교적 양호한 것으로 평가

할 수 있다. 예를 들면, 제·개정 분야, 실천분야 및 사후관리 분야가 각각 79%, 76% 및 75%의 수준을 보임으로써 적정한 수준을 유지하고 있는 것으로 간주할 수 있다.

다만, 그동안 각 행정기관별로 행정서비스현장을 실천하기 위하여 투여한 노력들에 비하면, 아직까지는 개선의 여지가 남아 있다. 특히, 행정서비스현장제의 효과적 실천에 반드시 필요한 홍보와 기관장의 관심 및 전담인력의 확보에서는 보다 많은 노력이 필요한 것으로 나타나고 있다. 이 외에도 분야별로 개선을 위한 노력이 요청되는 부분들이 적지 않은 바, 향후 이에 대한 충분한 대비책이 필요할 것으로 판단된다.

<표 3-11> 행정서비스현장 이행실태의 수행수준

(단위 : %)

분 야	수행요건	수행수준	합 계
제·개정분야	서비스 구제성의 원칙	72	79
	환경변화에 따른 현장의 제·개정	87	
	공무원 및 고객의견수렴	75	
	심의위원회 구성	80	
실천분야	조례 및 훈령의 제·개정	85	76
	현장에 대한 홍보실적	65	
	공무원교육 및 제도·환경개선	70	
	예산확보 및 집행	80	
	기관장 관심도 및 전담부서·인력의 확보	66	
	현장의 실천	91	
사후관리분야	고객만족도 측정 및 공표	74	75
	인센티브제공	72	
	불만족사항의 처리	72	
	서비스개선을 위한 시책추진	82	

자료 : 행정자치부, 이행실태 평가관련 내부자료, 2002.

3. 행정서비스현장제의 인지도 및 고객만족도 수준

가. 인지도 및 고객만족도 수준의 분석설계

행정서비스현장의 인지도 및 고객만족도는 행정서비스현장에 대한 주민들의 인지수준과 행정서비스현장을 통하여 공급된 행정서비스에 대한 만족수준을 말한다. 이와 같은 행정서비스현장제의 인지도 및 고객만족도 역시 이행실태와 마찬가지로 행정기관별 및 시기별로 차이를 갖는다. 다만, 이행실태의 평가와 달리 행정서비스현장에 대한 인지도 및 고객만족도의 측정지표는 대체적으로 동일한 지표의 활용이 가능하다.

여기에서의 행정서비스현장에 대한 인지도 및 고객만족도의 수준평가도 이행실태의 평가와 마찬가지로 행정자치부의 “행정서비스현장 고객평가”의 결과자료를 활용하기로 한다. 다만, 이행실태 평가와 달리 인지도 및 고객만족도는 2001년도와 2002년도 평가결과 자료를 토대로 분석한다. 행정자치부의 “행정서비스현장 고객평가”를 위한 평가체계 및 지표는 인지도, 일반서비스 만족도 및 개별서비스 만족도 등 3개 부문으로 구성되고, 각 부문별 세부적인 측정지표로 이루어져 있다(<표 3-12> 참조).

<표 3-12> 행정서비스현장 인지도 및 고객만족도 평가지표

부 문	측정지표
인지도	- 당해 현장의 제정 및 운영 인지여부
일반서비스 만족도	- 사전정보의 제공여부 - 담당자에 대한 접근성 - 시설의 쾌적성 - 공무원의 친절성 - 업무처리의 정확성

(계 속)

부 문	측정지표
개별서비스 만족도	<ul style="list-style-type: none"> · A 이행기준 <ul style="list-style-type: none"> - 이용여부 - 준수여부 - 적정성 여부 · B 이행기준 <ul style="list-style-type: none"> - 이용여부 - 준수여부 - 적정성 여부 · C 이행기준 <ul style="list-style-type: none"> - 이용여부 - 준수여부 - 적정성 여부 · D 이행기준 <ul style="list-style-type: none"> - 이용여부 - 준수여부 - 적정성 여부 · E 이행기준 <ul style="list-style-type: none"> - 이용여부 - 준수여부 - 적정성 여부

자료 : 행정자치부, 『행정서비스현장 고객평가 간이모델(설명서)』, 2002, p. 7.

나. 인지도수준 평가

인지도는 행정서비스현장의 효율적 운영을 위한 가장 핵심적인 전제조건이라 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 2001년도 24.6%, 2002년도 20.8%로 전반적으로 매우 저조한 양상을 보이고 있다. 또한 기관유형별로는 중앙부처와 기초자치단체가 유사한 수준을 그리고 광역자치단체가 상대적으로 저조한 수준을 보이고 있다.

특히, 2개 년도의 평가결과에 국한한 것이지만, 2001년에 비하여 2002년도의 인지도가 오히려 저조한 수준을 나타내는 것은 심각한 현상으로 간

주할 수 있다. 이는 행정서비스현장 운영기관별로 인지도 제고를 위한 홍보 노력을 보다 적극적으로 전개하고 있음에도 결과적으로 효과적인 성과를 거두지 못하고 있는 것을 시사한다. 다만, 우리 나라보다 앞서 행정서비스현장을 시행한 영국의 경우에도 인지도가 33% 수준에 그치고 있다는 것은 단기간에 인지도의 제고가 여의치 않다는 점을 보여주고 있다.

<표 3-13> 행정서비스현장 인지도 수준

(단위 : %)

구 분	평 균	중 앙	광 역	기 초
2001	24.6	25.4	21.7	26.7
2002	20.8	25.7	14.6	22.2

자료 : 행정자치부, 『행정서비스현장 고객평가 결과보고서』, 2001, 2002.

다. 일반서비스 고객만족도 수준 평가

일반서비스 고객만족도는 후술할 개별서비스 고객만족도와 더불어 행정서비스현장의 궁극적인 성과를 나타내는 것이다. 행정서비스현장이 종래의 일방적 서비스공급체제를 탈피하여 쌍방행정을 토대로 행정서비스의 질을 제고하고, 나아가 행정서비스 이용자인 고객들의 만족도를 향상하기 위한 제도라는 점에서 일반 및 개별 서비스에 대한 고객만족도는 행정서비스현장 운영성과를 직접적으로 판단할 수 있는 척도이다.

2001년 및 2002년 평가결과에 의하면, 일반서비스 고객만족도는 각각 77.2%와 79.1%로 전반적으로 양호한 수준을 보이고 있다. 또한 기관유형별로도 중앙부처, 광역자치단체 및 기초자치단체 모두가 유사한 수준을 보이고 있다. 특히, 2001년에 비하여 2002년의 일반서비스 고객만족도 평가 결과가 상대적으로 향상된 것은 바람직한 현상으로 간주된다.

<표 3-14> 행정서비스현장 일반서비스 고객만족도 수준

(단위 : %)

구 분	평 균	중 앙	광 역	기 초
2001	77.2	75.8	76.6	79.2
2002	79.1	78.7	78.1	80.5

자료 : 행정자치부, 『행정서비스현장 고객평가 결과보고서』, 2001, 2002.

라. 개별서비스 고객만족도 수준 평가

개별서비스 고객만족도는 업무이행기준을 중심으로 제공된 행정서비스에 대한 이용자들의 만족도를 나타내는 것으로 행정서비스현장별 실질적인 성과라 할 수 있다.

2001년 및 2002년 평가결과에 의하면, 개별서비스 고객만족도는 각각 75.8%와 78.5%로 전반적으로 양호한 수준을 보이고 있다. 또한 기관유형별로도 중앙부처, 광역자치단체 및 기초자치단체 모두가 유사한 수준을 보이고 있다. 특히, 2001년에 비하여 2002년의 평가결과가 상대적으로 향상된 것은 바람직한 현상으로 간주된다.

다만, 2001년 및 2002년 모두 일반서비스 고객만족도에 비해서는 개별서비스 고객만족도가 상대적으로 낮게 나타나고 있어 그동안 민원실을 중심으로 한 친절운동에 주력한 결과일 개연성을 보여주고 있다. 따라서 일반서비스 고객만족도뿐만 아니라 행정서비스현장의 실질적인 구현목적의 하나인 업무이행 기준을 중심으로 한 개별서비스 고객만족도의 제고에 보다 많은 노력이 수반될 필요가 있을 것으로 판단된다.

<표 3-15> 행정서비스헌장 개별서비스 고객만족도 수준

(단위 : %)

구 분	평 균	중 앙	광 역	기 초
2001	75.8	74.8	75.0	77.6
2002	78.5	77.9	77.7	79.9

자료 : 행정자치부, 『행정서비스헌장 고객평가 결과보고서』, 2001, 2002.

제3절 행정서비스헌장제의 추진단계별 사례분석

1. 분석의 설계

가. 분석대상의 선정

행정서비스헌장제의 추진단계별 사례분석은 행정서비스헌장제를 시행하고 있는 행정기관을 대상으로 행정서비스헌장제의 운영실태를 보다 구체적으로 고찰하기 위함이다. 다만, 여기에서는 비교적 관점에서 사례분석을 함으로써 비교기준별 실태의 차이가 어떻게 노정될 수 있는가를 고찰하고자 한다. 따라서 비교분석의 대상으로는 행정서비스헌장제의 우수기관과 상대적으로 저조한 기관을 선정하여 상호 비교분석을 실시하고자 한다.

우수기관과 저조기관의 판단은 가급적 다수가 인정하는 기준에 의해서 이루어져야 한다. 뿐만 아니라 해당기관의 행정서비스헌장제의 운영실태에 관한 자료획득이 가능한지의 여부가 고려되어야 한다. 이러한 측면에서 여기에서는 행정자치부가 매년 실시하는 “행정서비스헌장 고객평가”의 결과를 토대로 해당기관을 선정하고자 한다.

이에 따라 여기에서는 2002년 행정자치부의 “행정서비스현장 고객평가”의 결과에서 나타난 기초자치단체 중에서 최우수기관으로 선정된 단체와 수상권에 들지 못했던 단체를 각각 1개 단체씩 선정하고자 한다. 그리고 각각의 기초자치단체는 해당기관의 비밀보장을 위하여 A단체와 B단체로 명명하고자 한다.

나. 분석틀의 설정

행정서비스현장제의 사례대상의 비교분석은 각 사례대상별 분석과 추진단계별 분석을 병행하여 실시한다. 즉, 아래의 그림에서 보듯이 각 사례대상별로 추진단계별 실태를 분석하고, 추진단계별 사례대상의 비교분석을 실시한다(<그림 3-2> 참조). 한편, 비교분석을 위한 자료는 해당기관의 관련 자료를 활용하였다. 동 자료는 해당기관에서 협조를 받은 것과 행정자치부의 평가결과 자료들을 포함한다. 그리고 분석기준연도는 2002년으로 한다.

<그림 3-2> 추진단계별 사례분석의 틀



2. 대상기관의 사례분석(1) : 사례대상기관별 실태분석

가. 사례대상기관별 실태분석의 기준

사례대상기관별 실태분석을 위한 기준으로는 “제2장”에서 제시한 행정서비스헌장제의 추진요건을 적용한다. 행정서비스헌장제의 추진요건은 행정서비스헌장제의 성공적 추진을 위해 반드시 필요한 요건들로 행정서비스헌장제의 추진실태 분석에서도 그대로 적용할 수 있다.

각 추진단계별 추진요건들은 다음과 같다. 제도구축과 관련된 추진요건은 행정서비스헌장 제·개정 현황과 관련법의 제정 실태이다. 실천과정과 관련된 추진요건은 교육, 홍보, 이행기준의 실천, 시정 및 보상조치 등이다. 성과평가와 관련된 추진요건은 이행실태, 이행기준 달성도 및 고객만족도에 관한 평가를 수시 또는 정례적으로 실시하고 있는 가이다. 사후관리와 관련된 추진요건은 평가결과 공표, 인센티브 제공 및 개선조치 등이다.

나. A단체의 사례분석

1) 제도구축

우선 A단체는 총 20개의 행정서비스헌장을 제정 및 운영하고 있다. A단체의 기구가 14개 실과, 2개 직속기관 및 읍·면으로 편제되어 있음을 감안한다면, 대부분의 업무별로 행정서비스헌장제가 제정 및 운영되고 있는 것으로 판단된다. 또한 행정서비스헌장제를 개정하기 위한 과정에서는 공무원 의견수렴 2회, 주민의견수렴 6회 및 심의위원회를 1회 개최함으로써 행정서비스헌장 이행기준의 타당성을 제고하기 위한 노력을 경주하였다. 한편, 행정서비스헌장제를 운영하기 위한 법적 기반으로는 “조례”를 제정하고 있다.

이와 같은 결과에 따르면, A단체의 제도구축 단계에서의 실태는 필요 조건들을 모두 충족하고 있어 매우 양호한 수준으로 평가할 수 있다.

2) 실천과정

2002년 A단체가 행정서비스현장과 관련하여 실시한 공무원 교육은 외부 전문가 초빙교육 2회, 공무원들이 직접 참여하는 참여식 교육 1회 및 자체 교육 20회를 실시하였다. 또한 행정서비스현장의 홍보를 위하여 신문 및 방송홍보 7회, 홈페이지를 통한 홍보, 표어·포스터 공모, 현수막 개첨, 현장의 관보게재 및 선포식 개최, 책자 및 유인물 17여종을 발간하였다. 또한 제시된 이행기준의 실천노력은 89.2%의 달성도 수준을 보이고 있다. 그리고 잘못된 서비스에 대한 시정 및 보상조치는 51건에 이르고 있다.

상기와 같은 결과에 따르면, A단체의 실천과정 단계에서의 실태는 필요 조건들을 대부분 충족하고 있어 매우 양호한 수준으로 평가할 수 있다.

3) 성과평가

2002년 A단체는 이행실태, 이행기준 달성도 및 고객만족도에 관한 평가를 외부 전문기관에 의뢰하여 1회 평가하고 있다.

이와 같은 결과에 따르면, A단체는 이행실태, 이행기준 달성도 및 고객만족도에 관한 평가는 실시하였으나, 평가회수가 1회에 그쳐 지속적인 점검은 이루어지지 못하고 있는 실정이다.

4) 사후관리

A단체는 이행실태, 이행기준 달성도 및 고객만족도에 관한 평가결과를 일간신문 및 인터넷을 통해 발표함으로써 다수의 주민들이 인지할 수 있도록

하고 있다. 또한 평가결과를 토대로 우수부서 및 우수직원에게 1회에 걸쳐 시상금을 지급하고 있다. 그리고 평가결과에서 나타난 문제점들을 익년도 행정서비스현장 개정시에 반영함으로써 적절한 환류조치를 도모하고 있다.

이상의 결과에 따르면, A단체는 사후관리에 필요한 요건들 중에서 평가 결과의 공표와 환류조치는 적절하게 실시하였으나, 인센티브의 제공에서는 다소 미흡한 점들을 보이고 있다.

5) A단체의 실태분석 결과

A단체의 실태분석 결과를 종합하면, 다음과 같다. 제도구축, 실천과정, 성과평가 및 사후관리의 각 추진단계에 필요한 요건들을 전반적으로 모두 확보 또는 실시하고 있으나, 일부요건들에서 미흡한 점들이 나타나고 있다. 예를 들면, 성과평가의 회수가 1회에 그치고 있다는 점이나, 인센티브 부여가 적극화되지 못하고 있는 점등이 그것이다.

다. B단체의 사례분석

1) 제도구축

우선 B단체는 총 15개의 행정서비스현장을 제정 및 운영하고 있다. B단체의 기구가 5개 실·국, 23개 담당관·과, 2개 직속기관, 3개 사업소 및 읍·면·동으로 편제되어 있음을 감안한다면, 행정서비스현장의 제정 및 운영이 필요한 업무들이 아직까지 다수 있는 것으로 판단된다. 또한 행정서비스현장제를 개정하기 위한 과정에서는 공무원 및 주민들에 대한 공식적인 의견수렴은 없었고, 심의위원회만 1회 개최되었다. 한편, 행정서비스현장제를 운영하기 위한 법적 기반으로는 “조례”를 제정하고 있다.

이와 같은 결과에 따르면, B단체의 제도구축 단계에서의 실태는 필요 조건들 중에서 상당부분이 확보되지 못하고 있는 실정이다.

2) 실천과정

2002년 B단체가 행정서비스현장과 관련하여 실시한 공무원 교육은 외부 기관 위탁교육 1회에 그치고 있다. 또한 행정서비스현장에 대한 홍보는 홈페이지를 통한 홍보, 표어·포스터 공모, 현수막 게첨, 현장의 관보게재 및 선포식 개최, 책자 및 유인물 8여종을 발간하였다. 또한 제시된 이행기준의 실천노력은 78.5%의 달성도 수준을 보이고 있다. 그리고 잘못된 서비스에 대한 시정 및 보상조치는 15건에 불과하다.

상기와 같은 결과에 따르면, B단체의 실천과정 단계에서의 실태는 필요 조건들이 상당부분 충족되지 못하고 있다.

3) 성과평가

2002년 B단체는 이행실태, 이행기준 달성도 및 고객만족도에 관한 평가를 외부 전문기관에 의뢰하여 1회 평가하였으며, 또한 고객만족도에 대한 자체평가를 1회 실시하였다.

이와 같은 결과에 따르면, B단체는 A단체와 마찬가지로 이행실태, 이행기준 달성도 및 고객만족도에 관한 평가는 실시하였으나, 지속적이고 충분한 점검이 이루어진 것으로 보기는 어렵다.

4) 사후관리

B단체는 이행실태, 이행기준 달성도 및 고객만족도에 관한 평가결과를 인터넷을 통해 발표함으로써 A단체에 비하여 다수의 주민들이 인지할 수

있는 다양한 방법의 활용이 이루어지지 않고 있다. 또한 평가결과를 토대로 우수부서 및 우수직원에게 1회에 걸쳐 시상금을 지급하고 있다. 그리고 평가결과에서 나타난 문제점들을 익년도 행정서비스현장 개정시에 적절히 반영하는 환류조치가 미흡하다.

이상의 결과에 따르면, B단체는 사후관리에 필요한 요건들 중에서 평가결과의 공표, 인센티브의 제공 및 개선조치 등 모든 부분에서 전반적으로 미흡한 수준을 보이고 있다.

5) B단체의 실태분석 결과

B단체의 실태분석 결과를 종합하면, 다음과 같다. 제도구축, 실천과정, 성과평가 및 사후관리의 각 추진단계에 필요한 요건들이 전반적으로 미흡한 실정이다. 특히, 행정서비스현장제의 개정에서 필수적 요건으로 간주되는 공무원과 주민들의 의견수렴이 실시되지 않았고, 공무원에 대한 교육, 홍보 등의 적극적 추진이 미흡하며, 직원의 사기제고를 위한 인센티브의 활용도 미흡한 실정이다.

3. 대상기관의 사례분석(II) : 추진단계별 비교분석

가. 추진단계별 비교분석의 기준

추진단계별 비교분석을 위한 기준도 전술한 사례대상기관별 실태분석에서 적용하였던 기준을 그대로 적용한다. 전술한 바와 같이 행정서비스현장제의 성공적 추진을 위해 필요한 요건들이 각 추진단계에서 필요한 요건들이고, 이는 사례대상기관별 실태분석에서와 동일하게 여기에서도 핵심적 요

건들이기 때문이다. 다만, 추진단계별 비교분석에서는 전술한 사례대상기관별 실태분석과 달리 각 추진요건별 격차를 보다 분명하게 파악할 수 있다.

나. 제도구축

제도구축 단계에 대한 A단체와 B단체간 추진요건을 비교하면, 다음과 같다. 행정서비스현장의 제정규모에서는 조직규모가 오히려 상대적으로 작은 A단체가 보다 많은 행정서비스현장을 제정하고 있다. 또한 행정서비스현장의 개정을 위한 공무원 및 주민들의 의견수렴에서는 B단체의 경우 전혀 시행하지 않았고, A단체의 경우 각각 2회 및 6회에 걸쳐 의견을 수렴하고 있다. 그리고 심의위원회는 양 단체 모두 1회씩 개최하고 있다. 그리고 행정서비스현장제의 법적 기반으로는 양 단체 모두가 조례를 제정하고 있다. 이에 따르면, B단체에 비하여 A단체가 제도구축에 필요한 추진요건의 확보에서 매우 양호한 수준을 보이고 있다.

<표 3-16> 제도구축 단계의 비교

구 분	A단체	B단체	비 고
제정규모	20개	15개	B단체 조직규모가 상대적으로 큼
공무원 의견수렴	2회	-	
주민 의견수렴	6회	-	
심의위원회 개최	1회	1회	
법적 근거	조례	조례	

다. 실천과정

실천과정 단계에 대한 A단체와 B단체간 추진요건을 비교하면, 다음과 같다. 공무원에 대한 교육에서는 A단체의 경우 전문가 초빙교육, 참여식 교육 및 자체교육 등 다양한 교육방법을 활용하고 있음에 비하여 B단체는 외부 기관위탁교육만 실시하고 있다. 홍보에서도 A단체는 신문 및 방송 홍보뿐만 아니라 다양한 홍보방법을 활용하고 있는 것에 비하여 B단체는 상대적으로 소극적인 홍보활동을 보이고 있다. 이행기준의 실천노력에서도 A단체가 B단체에 비하여 상대적으로 높은 수준을 나타내고 있으며, 시정 및 보상조치에서도 A단체가 보다 적극적인 노력을 경주하고 있다. 이에 따르면, B단체에 비하여 A단체가 모든 추진요건에서 양호한 수준을 보이고 있다.

<표 3-17> 실천과정 단계의 비교

구 분	A단체	B단체	비 고
교 육	<ul style="list-style-type: none"> - 전문가초빙교육 2회 - 참여식 교육 1회 - 자체교육 20회 	<ul style="list-style-type: none"> - 외부기관위탁교육 1회 	
홍 보	<ul style="list-style-type: none"> - 신문방송 7회 - 홈페이지 - 표어·포스터 공모 - 현수막 게첨 - 관보게재 및 선포식 - 책자 및 유인물 17종 	<ul style="list-style-type: none"> - 홈페이지 - 표어·포스터 공모 - 현수막 게첨 - 관보게재 및 선포식 - 책자 및 유인물 8종 	
이행기준 실천	89.2%	78.5%	
시정 및 보상조치	51건	15건	

라. 성과평가

성과평가 단계에 대한 A단체와 B단체간 추진요건을 비교하면, 다음과 같다. 이행실태와 이행기준 달성도에 대해서는 양 단체 모두가 외부전문기관에 의뢰하여 1회의 평가를 실시하였다. 다만, 고객만족도에 대해서는 A단체가 외부전문기관에 의한 1회의 평가를 실시한 반면에 B단체는 외부전문기관 평가에 더하여 1회의 자체평가를 추가적으로 실시하였다. 이에 따르면, 성과평가의 경우에는 A단체에 비하여 B단체가 보다 양호한 실적으로 보이고 있다.

<표 3-18> 성과평가 단계의 비교

구 분	A단체	B단체	비 고
이행실태 평가	1회	1회	
이행기준 달성도 평가	1회	1회	
고객만족도 평가	1회	2회	

마. 사후관리

사후관리 단계에 대한 A단체와 B단체간 추진요건을 비교하면, 다음과 같다. 평가결과 공표에서는 A단체의 경우 일간지와 인터넷을 통해서 평가결과를 공표한 것에 비하여 B단체는 인터넷만을 활용하고 있다. 인센티브 제공은 양 단체 모두가 우수부서 및 우수직원에게 1회에 걸쳐 시상금을 지급하고 있다. 그리고 평가결과로 나타난 문제점에 대해서는 A단체의 경우에는 익년도 행정서비스현장 개정시에 반영하고 있으나, B단체는 그렇지 못하다. 다만, 개선조치를 제외하고는 양 단체가 전반적으로 사후관리에서 미흡한 수준을 보이고 있다.

<표 3-19> 사후관리 단계의 비교

구 분	A단체	B단체	비 고
평가결과 공표	- 일간지 공표 - 인터넷 공표	- 인터넷 공표	
인센티브 제공	- 우수부서 1회 - 우수직원 1회	- 우수부서 1회 - 우수직원 1회	
개선조치	환류조치 시행	환류조치 미시행	

제4절 문제점

행정서비스현장의 시행과 관련하여 그동안의 추진과정에서 노정된 문제점은 매우 다양한 관점에서 지적되고 있을 뿐만 아니라 또한 광범위한 분야에 걸쳐 있다. 즉, 행정서비스현장의 각 추진단계뿐만 아니라 제정규모 및 유사제도와와의 충돌현상 등 다양한 문제점들이 지적되고 있다.

여기서는 전술한 다양한 문제점들 중에서 행정서비스현장의 제정측면, 행정서비스현장의 추진단계별 측면 및 유사제도와 관계정립 측면 등 세 가지 측면으로 구분하여 각각의 핵심적인 내용들을 중심으로 문제점을 분석하고자 한다.

1. 행정서비스현장 제정측면

행정서비스현장제와 관련하여 가장 우선적으로 지적되고 있는 문제점은 현재까지 다수의 행정기관에서 동 제도를 채택하고 있지 않다는 점이다.

1998년 행정서비스헌장제가 도입된 이래 행정자치부의 노력으로 지속적인 확산이 도모되었지만, 그럼에도 불구하고 아직까지 만족할만한 수준에 이른 것은 아니다. 2003년도 행정자치부의 제정기관 현황파악에 의하면, 국가 전체 행정기관의 10.5%만이 현재 행정서비스헌장제를 제정 및 운영하고 있는 실정이다. 특히, 현재 행정서비스헌장제를 제정 및 운영하고 있지 않은 기관들로는 중앙부처가 다수를 점유하고 있다. 행정서비스헌장제의 효율적 운영은 동 제도의 채택을 전제로 하고 있는 바, 이에 대한 적절한 해소대책이 우선적으로 마련될 필요가 있다.

2. 행정서비스헌장 추진단계별 측면

가. 제도구축 단계

1) 법적 기반의 취약

법적 근거는 제도시행의 구속력을 확보하는 중요한 요건이나, 행정서비스헌장제도의 경우 대통령훈령으로 뒷받침이 되고 있어 강력한 구속력을 확보하지 못하고 있는 실정이다. 현재는 법적 구속력보다 인적 역량에 의해 추진력이 확보되고 있어 제도적 수준이 취약한 실정이고, 더욱이 법적 내용이 행정서비스헌장의 제정 및 확산에 초점을 두고 있어 효율적인 실천방안을 확보하기 위한 법적 개정이 필요한 시점이다. 다만, 금년 내에 법적 내용을 전환하는 개정절차가 수반될 것으로 예상되는 바, 조만간 법적 지위에 관한 조치도 추진될 필요가 있다.

2) 고객참여의 미흡

행정서비스헌장제의 기본취지는 고객지향적 행정을 구현하는 것이다. 이는 종래의 공급자 중심에서 수요자 중심의 행정을 구현하겠다는 의의가 행정서비스헌장제에 전제되어 있다는 것을 말한다. 따라서 행정서비스헌장제의 근간을 구성하는 이행기준의 설정은 반드시 고객의 참여와 고객의 의견을 토대로 이루어져야 한다. 그럼에도 불구하고, 전술한 실태부분에서도 지적된 바와 같이 다수의 행정기관들이 이행기준의 설정 및 개정 시에 고객들의 의견을 충분히 수렴하는 절차를 간과하고 있는 실정이다. 이로 인하여 행정서비스헌장제에 대한 인지도가 전반적으로 저조할뿐더러 고객만족도 역시 해당 행정서비스헌장제에 의해 제공된 행정서비스라기보다는 해당기관의 일반적 행정서비스에 대한 만족도로 나타나고 있는 실정이다. 따라서 이에 대한 적절한 해소대책이 마련되지 않는 한 행정서비스헌장제의 효과적인 운영이 담보되기 어려울 것이다.

나. 실천과정 단계

1) 홍보의 미흡

행정서비스헌장의 가장 심각한 문제의 하나가 고객들의 인지도가 저조하다는 점이다. 2001년 및 2002년 행정자치부의 행정서비스헌장 종합평가 결과에 따르면, 인지도가 20% 수준에 그치고 있다. 기실 행정서비스헌장에 대한 고객들의 인지도는 쌍방행정의 구현을 위한 실질적인 요건이라 할 수 있다. 더욱이 행정서비스헌장 운영기관별로 많은 예산과 인력을 투입하는 분야가 행정서비스헌장에 대한 홍보임에도 인지도의 향상이 확보되지 못하고 있는 실정이다.

이와 같은 현상은 우선적으로 행정서비스현장의 이행기준설정 및 평가결과 공표 시에 고객인 주민들의 참여가 적극적으로 이루어지지 않은 점에 기인하는 바가 크다. 다음으로는 적절한 홍보가 수반되지 않은 원인도 있다. 그러나 전술한 바와 같이 각 행정기관들이 홍보에 투여하는 인력과 시간 및 경제적 비용을 감안하면, 홍보의 적극화는 분명 수반되고 있는 것으로 간주된다. 다만, 해당 행정기관들이 구사할 수 있는 적절한 홍보 즉, 전략적이고 행정기관 친화적인 홍보가 미흡한 것으로 간주할 수 있다. 따라서 현재와 같은 천편일률적인 홍보노력보다는 해당기관이 특징적으로 구사할 수 있는 홍보전략에 대한 고민이 수반되어야 할 것이다.

2) 전담조직의 미확보

일반적으로 제도운영의 적극화 및 효율화는 해당제도를 담당하는 조직의 능력에 좌우된다. 그럼에도 불구하고, 현재 행정서비스현장제의 전담조직을 설치한 행정기관은 매우 소수에 그치고 있다. 예를 들면, 광역단체의 경우에는 충청남도가 그리고 기초자치단체의 경우에는 영등포구, 진해시, 부산진구 등이 행정서비스현장제 전담조직을 설치하고 있는 실정이다.

물론 인력이 제한되어 있는 상황에서 행정서비스현장제를 전담추진하는 조직을 설치하는 것이 용이한 일은 아니다. 행정서비스현장제 전담조직을 설치하기 위해서는 여타 업무에 대한 인력의 감축을 도모하는 제로섬게임이 적용되는 까닭이다. 그럼에도 불구하고, 행정서비스현장제의 효과적 추진을 위해서는 소규모 수준이라도 전담조직의 설치가 반드시 수반되어야 한다. 이를 통해 지속적인 관심과 창의적인 아이디어의 개발이 가능하고, 결과적으로 행정서비스현장제의 발전을 도모할 수 있을 것이다.

다. 성과평가 단계

1) 자체평가의 미흡

행정서비스헌장제의 지속적인 발전을 위해서는 추진과정 및 성과에 대한 정례적인 점검과 평가가 필요하다. 그럼에도 불구하고, 현재 각 행정기관들의 행정서비스헌장제에 대한 자체적인 평가는 매우 부진한 실정이다. 전술한 실태분석에서도 나타난 바와 같이 1년에 1회 정도의 외부 전문기관에 의한 평가만 시행되고 있는 경우가 다수이다. 그러나 외부전문기관에 의한 평가는 주로 성과평가인 고객만족도 평가에 초점을 두는 경우가 많아 실제 효과적인 추진과정에 대한 점검은 거의 실시되지 않고 있다. 자체평가의 부진 현상은 이행실태 및 이행기준 달성도 평가에 대한 평가체계를 각 행정기관들이 자체적으로 개발하기가 쉽지 않다는 점에 기인하고 있다. 따라서 이에 대한 대책으로 표준화된 평가체계가 개발·보급되거나 각 행정기관별로 테스트포스를 구성하여 자체적인 평가들을 개발하는 노력이 수반되어야 할 것이다.

2) 행정자치부 평가체계의 불합리

현재 행정자치부가 수립·시달하는 행정서비스헌장의 운영 및 평가체제는 각 행정기관별 행정서비스헌장 운영의 기본방향을 결정하기 때문에 현재적 수준을 결정하는 기본 틀이라 할 수 있다.

그러나 운영지침의 획일성은 각 행정기관별 특수성을 반영할 수 있는 기회를 축소하여 실질적인 고객만족의 제고를 용이하지 않게 하며, 주관부서를 중심으로 한 평가체제 및 평가자의 주관성 개입이 가능한 평가지표의 구성으로 객관적이고 신뢰성 있는 평가결과 도출을 어렵게 하고 있다.

따라서 각 행정기관별 여건이 충분히 반영될 수 있는 운영계획의 수립과

평가결과의 환류를 통해 행정서비스헌장제의 지속적 발전을 확보할 수 있는 평가체제의 구축이 시급한 과제라 할 수 있다.

라. 사후관리 단계

1) 인센티브 부여저조

행정서비스헌장제의 발전을 도모하는 중요한 요인 중의 하나가 담당직원들의 사기를 제고하는 것이다. 즉, 담당직원들이 행정서비스헌장제 대한 유용성을 숙지하고, 이에 대한 관심과 노력을 지속적으로 투여할 때 보다 발전적인 행정서비스헌장제의 정립이 가능한 것이다. 그러나 이와 같은 담당직원의 관심과 노력을 촉발할 수 있는 유인기제인 인센티브의 부여가 현실적으로는 매우 미흡한 수준에 있다. 다수의 행정기관들이 행정서비스헌장제의 우수부서 및 우수직원들에게 연1회 정도의 재정적 인센티브를 부여하고 있는 실정이다. 이는 인센티브 부여의 기초자료인 평가가 대체적으로 연1회 정도만 실시되고, 또한 재정적 기반이 충분하지 못한 것에 기인하고 있다. 그럼에도 불구하고, 인센티브 부여가 단기적으로는 담당직원의 경쟁유발과 사기제고에 상당히 긍정적 작용을 한다는 점에서 현재보다는 인센티브의 부여회수를 확대하는 노력이 필요하다.

2) 환류기능의 취약

제도의 발전은 일반적으로 추진과정 및 추진결과에서 노정된 문제점들의 환류를 통한 수정 및 보완에서 확보된다. 행정서비스헌장도 이행실태평가, 이행기준달성도 평가 및 고객만족도 평가를 통해 추진과정 및 추진결과에 대한 단계적이고 지속적인 점검장치를 마련하고 있다. 또한 행정서비스헌장

운영기관별로 내·외부적인 평가를 통해 추진과정과 추진결과에 대한 평가를 하고 있다.

그럼에도 불구하고, 이와 같은 평가를 통해 나타난 결과들이 행정서비스현장의 개정을 통해 환류되는 기능은 전반적으로 미흡하고, 결과적으로 행정서비스현장의 발전 역시 지체되고 있는 실정이다.

3. 유사제도간 관계정립 측면

행정서비스현장제의 발전을 저해하는 현실적 문제점으로는 유사제도간 충돌현상도 간과할 수 없다. 여기에서 유사제도란 성과관리를 위한 제도 또는 기법들간의 충돌현상으로 주로 행정서비스현장제, 목표관리제 및 ISO가 해당된다. 이와 같은 제도들은 행정운영의 성과제고라는 동일한 목적을 가지고 있고, 더욱이 실제 운영담당자들인 공무원들이 동일한 기능을 수행하는 것으로 인식함으로써 제도간 연계 및 통합 운영의 요구가 커지고 있는 실정이다.

제4장 행정서비스헌장제의 발전방안

제1절 기본방향

성과중심의 행정관리 및 고객지향적 정부구축을 위한 최근 행정개혁의 흐름에 비추어 보면, 행정서비스헌장제의 효율적 실천과 이를 통한 제도적 성과의 달성은 중요하고도 필수불가결한 조치이다. 이와 같은 중요성을 감안하여 그동안 행정서비스헌장제의 도입 및 실천과정에 많은 노력을 경주하여 왔고, 또한 나름대로 소기의 성과를 달성한 부분도 있다.

그럼에도 불구하고, 행정서비스헌장제의 확대제정, 운영과정에서 노정되고 있는 여러 가지 문제점, 나아가 여타 유사제도와의 연계 또는 통합의 가능성 등 다양한 문제점들이 행정서비스헌장제의 지속적 발전에 장애요인으로 작용하고 있다. 이와 같은 문제점들은 행정서비스헌장제의 유용성을 감안할 때 반드시 해소되거나 보완될 필요성이 있다.

따라서 여기에서는 행정서비스헌장제의 지속적 발전의 필요성을 전제하되, 발전에 장애요인으로 작용하는 문제점들을 해소하기 위한 적정방안들을 모색하고자 한다. 그리고 발전방안의 모색은 문제점들의 특성을 고려하여 다음과 같은 방향에 입각하여 도출하고자 한다.

첫째, 효율성이다. 이는 현재의 행정서비스헌장제가 효율적 추진을 위한 다양한 필요조건들을 갖추고 있음에도 불구하고, 각각의 필요조건들이 최적화의 수준을 확보하고 있지 못하다는 판단 때문이다. 다시 말해, 지금까지 강구된 행정서비스헌장제의 효율적 실천요건들이 각각의 효율성만 담보한다면, 보다 원활한 제도효과를 발휘할 수 있다는 것이다. 따라서 이와 같은

필요조건들의 최적화를 효율성 측면에서 확보하는 방안들을 모색하고자 하는 것이다.

둘째, 포괄성이다. 현재의 행정서비스헌장제는 다수의 필요조건들이 존재하는 만큼 광범위한 분야에서 문제점을 노정하고 있다. 따라서 특정분야의 일부의 문제점의 치유만으로는 행정서비스헌장제의 발전을 도모하기가 용이하지 않을뿐더러 가능하지도 않다. 현재의 행정서비스헌장제가 내포하고 있는 여러 가지 문제점들이 모두 다 해소되어야만 지속적인 발전이 가능할 것이다. 따라서 행정서비스헌장제의 문제점들을 포괄적인 측면에서 해소하는 방안들을 모색하고자 한다.

제2절 행정서비스헌장제의 발전모형 정립

1. 발전모형의 의의

행정서비스헌장제의 발전모형은 행정서비스헌장제의 발전을 위해서 필요한 요건들과 그러한 요건들의 상호관계를 체계화한 것을 말한다. 이와 같은 발전모형은 대안모색을 위한 다음과 같은 유용성을 제공해 준다.

우선, 대안모색의 범주를 명확히 확정해 주는 체계적 기반이 된다. 즉, 행정서비스헌장제의 발전을 도모하기 위해서 각 문제점들마다 어떠한 방안이 필요한 것인지에 대한 체계적인 정보를 제공해 줄 있다는 것이다.

다음으로 각 대안별 상호관계를 설정하는 토대가 된다. 즉, 행정서비스헌장제의 발전방안으로 제시된 대안들간 우선순위 또는 영향관계 등을 명확히 파악할 수 있는 정보를 제공해 준다는 점이다.

2. 행정서비스헌장제 발전모형의 구성요건

행정서비스헌장제의 발전모형은 현재적 관점에서 행정서비스헌장제의 발전을 위해 반드시 필요한 요건들을 포함하여야 한다. 즉, 행정서비스헌장제의 발전에 필요한 적정요건들이 망라적인 동시에 체계적으로 구성되는 것이 발전모형이라면, 이에 해당되는 필요요건들이 반드시 모형 속에 포함되어 있어야 한다는 것이다. 이와 같은 행정서비스헌장제 발전모형의 구성요건에는 다음과 같은 요건들이 포함된다.

첫째, 행정서비스헌장의 확대제정이다. 즉, 행정서비스헌장제가 갖는 효과에 대해 충분히 인정을 하더라도, 실제 각 행정기관들이 행정서비스헌장제를 채택하지 않으면, 그러한 효과들은 현실적으로 구현되지 않는다. 따라서 행정서비스헌장제의 발전을 위해서는 가장 우선적으로 모든 행정기관들이 동 제도를 채택하는 작업이 선행되어야 한다.

둘째, 행정서비스헌장제의 운영 효율화이다. 전술한 행정서비스헌장제의 확대제정에 따라 다수의 행정기관들이 동 제도를 채택하였다 하더라도 제도 자체가 효과적으로 운영되지 않으면, 당초의 효과를 확보할 수 없다. 따라서 행정서비스헌장제의 확대제정 다음으로는 제도운영의 효율화가 발전을 담보하는 중요한 요건이 된다.

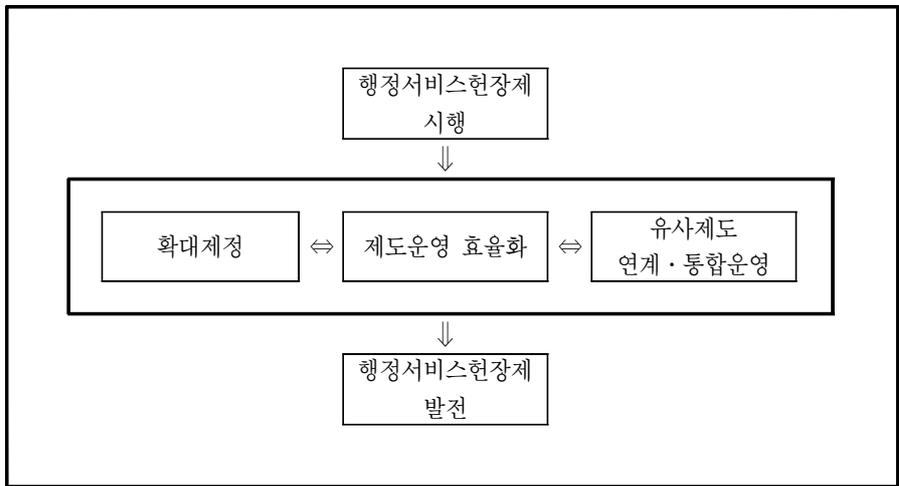
셋째, 유사제도와와의 연계 또는 통합운영이다. 동일한 또는 유사한 효과를 달성하기 위한 다수의 제도들이 동시에 시행되면, 특정제도에 대한 집중적 관리가 용이하지 않게 된다. 특히, 현재 행정분야에서 시행되고 있는 다수의 성과관리 기법들이 존재하고, 이러한 기법들간 난립이 지속되면 행정서비스헌장제에 대한 공무원들의 관심도 저하될 가능성이 있다. 따라서 이와 같은 문제들을 효과적으로 해소하는 것이 행정서비스헌장제의 발전을 도모하는 또다른 요건이 된다.

3. 행정서비스헌장제의 발전모형

현재의 시점에서 행정서비스헌장제의 발전모형을 정립하면, 아래의 <그림 4-1>과 같다. 즉, 행정서비스헌장제의 시행을 위해서는 각 행정기관들의 행정서비스헌장제 채택, 제도운영의 효율화 및 유사제도와 연계·통합 운영이 확보되어야 한다.

이와 같은 각 요건들은 시간적으로 확대제정, 제도운영 효율화 및 유사제도 연계·통합 운영 순으로 선후의 관계를 갖는 것이 원칙이다. 하지만, 현재의 시점에서는 이미 일부의 행정기관을 중심으로 행정서비스헌장제가 시행되고 있고, 또한 각각의 요건들은 현재시점에서 문제로 노정되고 있는 사안들이다. 따라서 여기에서는 각각의 요건들이 동시적으로 추진되는 것으로 간주한다. 또한 각각의 요인들은 상호간 영향관계를 갖는 것으로 간주한다.

<그림 4-1> 행정서비스헌장제의 발전모형



제3절 발전방안(I) : 행정서비스헌장제의 확대제정

1. 개요

발전방안(I)은 행정서비스헌장제의 확대제정을 도모하는 방안이다. 즉, 행정서비스헌장제의 발전을 도모하기 위해서 제1차적으로 필요한 요건이 각 행정기관들이 동 제도를 우선 채택하는 것이기 때문에 이에 대한 적정방안을 모색하고자 하는 것이다. 따라서 실제 행정서비스헌장제가 제정 및 운영되는 과정에서 필요한 효율화나 유사제도와 관계정립 등은 제외된다.

2. 개선대상의 선정

행정서비스헌장 확대제정의 개선대상은 전술한 “실태분석”에서 도출된 문제점을 중심으로 선정한다. 이는 문제점으로 제기된 사항들을 적절히 해소하면, 행정서비스헌장제의 발전요건인 확대제정이 충분히 확보될 수 있기 때문이다.

행정서비스헌장제의 확대제정에서 노정되고 있는 문제점은 아주 단순하다. 즉, 행정서비스헌장제의 제도적 유용성에도 불구하고, 실제로는 다수의 행정기관들이 이를 활용하지 않고 있다는 점이다. 따라서 행정서비스헌장제의 확대제정에서 제기되는 근본적 문제는 행정기관들의 제도채택의 미흡이라 할 수 있다. 따라서 모든 행정기관들이 행정서비스헌장제를 채택할 수 있도록 다각적인 방안의 강구가 필요하다.

3. 개선방안

가. 강제적 제정확대 방안

모든 행정기관들이 행정서비스헌장제를 채택토록 하는 가장 명확한 방법은 강제적인 수단들을 활용하는 것이다. 즉, 행정서비스헌장제가 성과관리나 고객지향적 행정관리에 유용한 수단이라는 것이 인정되고, 또한 앞으로 행정관리가 나아갈 방향에 부합한다면, 이의 시행은 모든 행정기관에 반드시 강제될 필요가 있다.

행정서비스헌장제의 시행을 강제하기 위해서는 현행의 「행정서비스헌장 제정지침」을 개정할 필요가 있다. 동법 제4조 제1항에 의하면, 행정기관의 장은 당해 기관의 업무성격과 업무특성에 따라 부서별·업무분야별로 헌장을 동시 또는 단계적으로 제정하여야 한다고 규정하고 있다. 그러나 이와 같은 규정은 행정서비스헌장의 제정을 의무적으로 강제한다고 간주하기 어려우며, 특히 제정여부의 피드백이 전혀 담보되지 않음으로써 현실적으로 다수의 행정기관들이 행정서비스헌장을 제정하지 않고 있는 것이다. 따라서 동 규정에 단서조항을 신설하거나 또는 제2항에 제정여부를 보고하는 의무조항을 규정함으로써 모든 행정기관이 행정서비스헌장제를 확대제정토록 강제할 수 있다.

강제적 제정확대 방안은 관련법규에 의거하여 단시간에 모든 행정기관이 행정서비스헌장제를 채택토록 하는 장점이 있다. 그럼에도 불구하고, 강제적 방법에 의해 행정서비스헌장제를 채택할 경우에는 그 운영이 형식화될 가능성도 크다. 즉, 행정서비스헌장제의 필요성을 자발적으로 인식하지 않은 채, 강제에 의하여 채택된 것이기 때문에 일정한 수준의 운영으로 해당 요건만 갖추려는 경향을 타나내기 쉽다.

<표 4-1> 행정서비스헌장제정지침의 개선내용

구 분	개정내용
단서조항 규정 (제4조)	① 행정기관의 장은 당해 기관의 업무성격과 고객의 특성에 따라 부서별·업무분야별로 헌장을 동시 또는 단계적으로 제정하여야 한다. 단, 헌장을 제정한 행정기관의 장은 즉시 그 결과를 행정자치부장관에게 제출토록 한다.(개정)
관련조항 신설 (제4조)	① 행정기관의 장은 당해 기관의 업무성격과 고객의 특성에 따라 부서별·업무분야별로 헌장을 동시 또는 단계적으로 제정하여야 한다. ② 헌장을 제정한 행정기관의 장은 그 결과를 즉시 행정자치부장관에게 제출하여야 한다.(신설)

나. 유인적 제정확대 방안

행정서비스헌장의 유인적 제정확대 방안은 전술한 강제적 제정확대 방안과 달리 유인체계를 활용하여 각 행정기관들이 행정서비스헌장제를 채택하도록 하는 방안이다. 기실 1998년 이후 현재까지 행정서비스헌장제의 채택이 확대되어 온 가장 큰 요인은 유인적 기제의 적극적 활용에 기인하고 있다.⁴⁰⁾ 즉, 행정자치부의 행정서비스헌장제에 대한 평가와 그 결과에 따른 시상, 헌장마크수여 및 사업비 교부 등과 같은 행·제정적 인센티브를 부여함으로써 자발적인 제정동기를 조성하여 왔다.

이처럼 향후의 행정서비스헌장제 제정확대에도 다양한 유인기제를 보다 적극적으로 활용하는 방안을 고려할 필요가 있는 것이다.⁴¹⁾ 행정서비스헌장제 제정확대를 위한 유인기제는 가급적 다양하게 강구하여 활용하는 것이

40) 행정서비스헌장제의 확대제정에는 유인적 기제의 활용 이외에도 행정자치부 행정제도과의 행정서비스헌장 담당의 적극적인 제도확산 노력도 포함되어 있다.

41) 미국의 경우에도 고객서비스기준(Customer Service Standards)의 제정을 강제적인 방법이 아닌 시상제도, 운영실태 및 효과과약, 사례배포 등의 유인기제를 활용하고 있다.

바람직하다. 유인기제로 활용할 수 있는 수단은 기존의 유인기제를 보다 강화시키거나 새로운 유인기제를 창출하는 방법으로 접근할 수 있다.

기존의 유인기제를 강화시키는 방법으로는 기존의 평가와 인센티브 부여 방법의 개선과 교육대상의 확대를 고려할 수 있다. 기존의 평가결과에 따른 인센티브는 전술한 바와 같이 시상, 현장마크 수여 및 사업비의 교부 등으로 구분된다. 그런데 시상 및 현장마크의 수여는 대체적으로 적정한 수준을 유지하고 있으나, 사업비의 교부는 매우 미미한 수준에 그치고 있다. 따라서 사업비의 규모를 증액하되, 최소한 행정서비스현장제의 운영에 소요되는 예산규모 정도는 증액될 필요가 있다. 다음으로 행정서비스현장제에 대한 교육은 각급 공무원교육원에 관련과목을 설치하도록 지침을 배포하고 있으나, 현실적으로는 지방자치단체 차원에서만 활성화되어 있고, 중앙부처를 대상으로 한 교육은 매우 저조하다. 따라서 중앙부처의 각급 공무원교육원에도 반드시 행정서비스현장제의 관련과목을 설치토록 하고, 행정자치부의 주관으로 중앙부처 공무원을 대상으로 한 부정기적 교육을 실시하는 방안을 고려할 수 있다.

한편, 새로운 유인기제를 발굴함으로써 행정서비스현장제의 확대제정을 도모할 수 있는 바, 행정서비스현장제의 우수기관에 대한 방송홍보를 활용하는 방법이다. 즉, 국영방송인 KBS의 협조를 얻어 행정서비스현장제의 우수기관으로 선정된 행정기관들을 대상으로 추진내용, 효과 등에 관한 내용들을 방영함으로써 행정기관별 경쟁심을 유발하는 것이다.

이와 같은 유인적 제정확대 방안은 단기간에 획기적인 제정확대를 도모하지는 못한다. 다만, 전술한 강제적 제정확대 방안과 달리 각 행정기관들의 자발적인 행정서비스현장제의 제정이 이루어지기 때문에 운영고정에서의 내실화를 도모할 수 있다.

<표 4-2> 유인적 제정확대 방안의 내용

구 분	내 용
기존방안의 개선	<ul style="list-style-type: none"> ■ 인센티브의 강화 <ul style="list-style-type: none"> - 사업비 교부규모의 증액 : 행정서비스헌장제 운용예산 총당액 수준 ■ 교육대상 확대 <ul style="list-style-type: none"> - 중앙부처 관련 공무원교육원에 관련과목 설치 - 중앙부처 공무원대상의 부정기적 교육 실시(행자부 주관)
신규방안의 모색	<ul style="list-style-type: none"> ■ 우수기관 KBS 방영 <ul style="list-style-type: none"> - KBS의 협조로 우수기관의 운영실태 및 효과 방영

제4절 발전방안(Ⅱ) : 행정서비스헌장제의 운영 효율화

1. 개요

발전방안(Ⅱ)은 제정된 행정서비스헌장제의 운영 효율화를 확보하는 방안이다. 즉, 행정서비스헌장이 제정된 이후에는 효율적 운영 자체가 제도적 효과를 최적화하는 관건이기 때문에 이에 대한 적정방안을 모색하고자 하는 것이다. 따라서 행정서비스헌장제의 운영과정에 관련된 제반요인들을 포괄적으로 고려하여 대안을 도출하며, 행정서비스헌장제의 제정확대 및 유사제도와 연계·통합 운영에 관한 내용들은 포함하지 않는다.

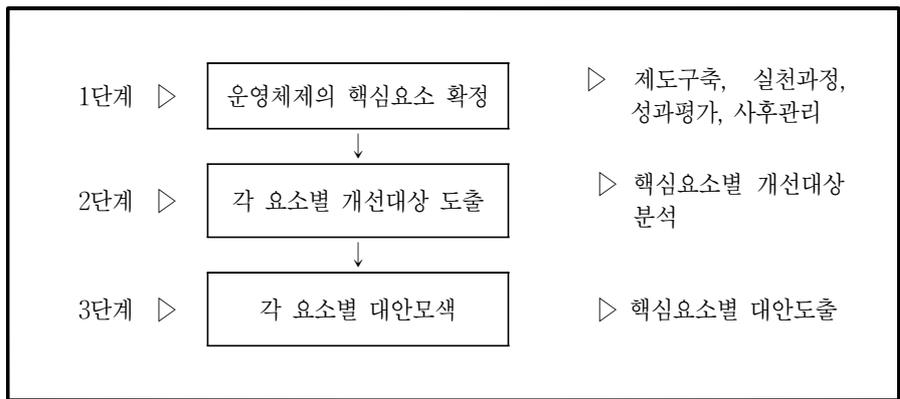
2. 접근방법 및 개선대상의 선정

가. 접근방법

행정서비스헌장제의 운영 효율화를 확보하는 방안을 도출하기 위한 접근 방법은 다음과 같다(<그림 4-2> 참조).

우선 행정서비스헌장제의 운영에서 요청되는 핵심적 요소들을 전술한 “제2장 이론적 논의부분”에서 도출한 제도구축, 실천과정, 성과평가, 사후관리로 확정한다. 다음으로 4개의 핵심요소들이 내포하고 있는 문제점들을 중심으로 개선대상을 추출한다. 마지막으로 도출된 개선대상을 보완할 수 있는 적절한 대안을 강구한다.

<그림 4-2> 운영 효율화 확보방안의 접근방법



나. 핵심요소별 개선대상

행정서비스헌장제의 운영 효율화를 확보하기 위한 개선대상은 전술한 4개의 핵심요소별로 실태분석에서 제시된 문제점을 중심으로 선정한다. 행정

서비스헌장제의 운영과정에서 노정되고 있는 문제점은 매우 다양하지만, 실태분석에서 심각한 문제로 적시된 사항들을 중심으로 제시하면, 다음의 <표 4-3>과 같다.

<표 4-3> 운영 효율화 확보방안의 개선대상

핵심요소	개선대상
제도구축	- 법적 기반의 미비 - 이행기준의 구체성 저조 - 고객의견수렴의 미흡(인지도 포함)
실천과정	- 헌장홍보의 미흡 - 전담조직의 미확보
성과평가	- 자체평가의 미흡 - 현행 중앙정부 평가체제의 타당성 미흡
사후관리	- 인센티브 부여의 저조 - 개선조치의 미흡

3. 개선방안

가. 제도구축의 개선방안

1) 법적 기반의 정비

행정서비스헌장제의 법적 기반의 정비는 두 가지 측면에서 접근할 수 있다. 하나는 법적 지위가 취약하다는 것이고, 다른 하나는 법적 내용이 현행의 행정서비스헌장제의 효율적 운영에 부합하지 않는다는 점이다.

우선 법적 기반의 취약은 행정서비스헌장제의 운영근거가 되는 현행의 법규가 대통령훈령으로 규정되어 있다는 점에서 제기된다. 일반적으로 법단

계에 의하면, 하위단계로 올수록 내용의 구체성은 확보되나, 반대로 개·폐의 용이성은 오히려 커진다. 따라서 법적 지위가 법단계에서 상위에 있을수록 해당제도의 안정성은 높아지게 된다. 그런데 현행의 행정서비스헌장제는 대통령훈령에 근거하고 있기 때문에 소수의 정책결정자들의 판단에 따라 제도의 안정성이 저해될 가능성이 크다. 예를 들면, 2002년 대통령선거 당시에 한나라당이 행정서비스헌장제의 폐지와 행정품질관리제의 시행을 공약으로 제시한 것이 대표적 사례이다. 이와 같은 제도적 불안정성을 해소하고 행정서비스헌장제의 효과를 극대화하기 위해서는 법적 지위의 단계를 상향·조정하는 방안을 고려할 필요가 있다. 그와 같은 방안으로는 현실적 여건을 고려할 때 「민원처리법」에 행정서비스헌장제의 운영근거를 확보하는 방안을 고려할 수 있다.

다음으로 법적 내용의 부적절성은 현행의 「행정서비스헌장제정지침」이 제정에 초점을 두고 제정되었기 때문에 효율적 운영을 담보하는 규정들이 간과되고 있다는 점에서 제기된다. 이와 같은 문제점들을 해소하기 위하여 2003년도에 행정자치부에서 동지침을 개정하기 위한 작업을 전개하여 왔다. 그러나 현재까지 동지침의 개정이 완료되지 못하고 있는 바, 조만간 지침의 개정이 완료될 수 있도록 하는 것이다. 다만, 전술한 법적 지위의 상향·조정이 추진될 경우에는 개정내용을 대상으로 하는 것이 타당할 것이다.

2) 이행기준의 구체화

행정서비스헌장제의 서비스 기준을 제정할 시에는 반드시 몇 가지 원칙⁴²⁾이 준수될 것을 필요로 한다. 이와 같은 원칙들은 행정서비스헌장제의

42) 행정서비스헌장제의 제정 시에 준수할 필요가 있는 원칙들은 ① 고객중심의 원칙, ② 서비스구체성의 원칙, ③ 최고수준의 서비스제공 원칙, ④ 비용-편익형량의 원칙, ⑤ 체계적 정보제공의 원칙, ⑥ 시정 및 보상조치의 명확화 원칙, ⑦ 고객참여

제도적 효과를 최적화하기 위해 요청되는 것들이다. 따라서 모든 원칙들이 반드시 준수되어 행정서비스헌장제가 제정되어야 하겠지만, 특히 서비스구체성의 원칙에 입각한 이행기준의 구체화가 확보될 필요가 있다.

이행기준의 구체화는 행정서비스헌장제를 통해 고객들에게 약속한 서비스의 제공수준을 준수하고 있는가의 여부를 판단하는 중요한 척도이다. 다시 말해 이행기준은 행정서비스헌장제를 제정 및 운영하고 있는 기관 또는 부서의 목표인 동시에 성과측정의 기준점이기 때문에 이의 구체화 또는 계량화는 목표설정과 성과측정을 용이성을 확보하는 관건이 된다.

이행기준의 구체화를 확보하기 위한 방안으로는 한국지방행정연구원과 같은 외부전문기관에 컨설팅을 의뢰하거나 또는 행정자치부에서 표준헌장을 제정하여 배포하는 방법을 고려할 수 있다. 단기적으로 다수 행정기관의 이행기준을 구체화 방법으로는 행정자치부에서 표준헌장을 제정하여 배포하는 것이고, 장기적으로 다수 행정기관의 이행기준을 구체화하는 방법으로는 외부전문기관의 컨설팅을 받는 방법이 타당하다.

3) 고객의견수렴의 적극화

고객의견의 적극적인 수렴도 전술한 이행기준의 구체화와 마찬가지로 행정서비스헌장제의 제정 및 개정 시에 고려해야 하는 원칙의 하나이다. 고객의견수렴은 행정서비스헌장제가 지향하는 고객지향적 행정관리의 기본이념을 구현하는 핵심적 관건이 된다. 일방적 공급행정이 아닌 쌍방향 교호행정, 공급자 중심의 행정이 아닌 수요자 중심의 행정을 실현하기 위해서는 수요자인 고객의 의견을 수렴하여 그들의 선호에 부응하는 행정서비스의 생

의 원칙 등이다. 이를 흔히 7원칙이라 하며, 영국 등에서도 행정서비스헌장제의 제정 시에 매우 중요시하는 원칙들이다.

산 및 공급체제를 구축하는 것은 매우 당연하다.

현재 고객의 의견수렴을 위해 활용하는 방안들은 매우 다양하다. 직·간접적인 설문방식, 고객카드 활용방식, 고객만족도 평가 등이 고객의 의견을 수렴하기 위한 기제들이다. 그러나 이와 같은 방식들은 행정서비스의 제공 방식보다는 주로 제공된 성과에 대한 만족도를 파악하는 경향이 높다. 따라서 행정서비스현장제의 이행기준 개정과 관련된 고객의견의 수렴은 이행기준을 대상으로 한 직접적인 방법의 활용이 도모되어야 한다.

이같은 차원에서 고객의 의견을 수렴하기 위한 적정방법으로 전년도 해당 서비스의 이용빈도를 기준으로 이용빈도가 높은 사람들을 몇 백명 단위로 선정하여 이들을 직접 면담하거나 또는 전화로 이행기준의 타당성을 문의하는 방법을 활용하는 것을 고려할 수 있다. 이러한 방법의 활용은 현장 담당자의 직접적인 시간투입이 확대되는 단점이 있지만, 이를 통해 이행기준의 타당성 검증뿐만 아니라 홍보의 효과까지 기대할 수 있는 장점이 있다. 특히, 현장내용의 홍보를 위해 투입되는 시간적 및 경제적 비용에 비추어 오히려 효과적이다. 더불어서 현재 행정서비스현장제의 가장 큰 문제점의 하나인 인지도를 제고할 수 있는 효과적인 방법이 될 수도 있다. 이 외에 고객들의 자발적 참여의 확대를 통한 의견수렴 방법으로는 제안제도를 적극적으로 활용하는 방법이 있다. 특히, 제안된 내용이 훌륭한 아이디어일 경우에는 확실한 시상을 통하여 적극적인 유인책이 될 수 있도록 관리하여야 할 것이다. 싱가포르의 경우에도 Excellence in Public Suggestions Award를 운영하여 공공서비스의 질을 개선시키는 아이디어와 제안들을 수상하는 제도를 고객의견 수렴장치로 활용하고 있다.⁴³⁾

43) 김미경, “행정서비스현장제의 성과와 향후 정책방향,” 『2002년도 하계학술발표 및 제11회 한·일 지방자치 국제세미나 논문집』, 2002, p. 208.

나. 실천과정의 개선방안

1) 헌장홍보의 강화

행정서비스헌장제에 대한 홍보는 관련고객들의 이해와 지지를 확보하기 위한 관리전략의 일환이다. 여기에는 행정서비스헌장제의 내용과 성과 등이 포함된다.

기존의 홍보방법은 종류와 규모 측면에서는 매우 다양하고 또한 풍부하다. 그럼에도 불구하고, 홍보의 직접적인 목적인 행정서비스헌장에 대한 인지도의 제고는 물론이고 고객들의 적극적인 지지를 확보하는데도 한계를 노정하고 있다. 이와 같은 문제점은 결국 다양한 홍보방법의 활용에도 불구하고, 전략적인 접근이 부재한 것에 기인한 것으로 간주된다. 즉, 현재와 같이 전국의 획일적인 홍보방법을 단순히 준용하는 차원에서는 홍보의 효과를 극대화하기 어렵다는 것이다. 물론 이와 같은 홍보방법의 활용은 행정자치부에서 시행하는 “행정서비스헌장제 고객평가”의 측정지표에 기인하는 바 크다.

따라서 행정서비스헌장제에 대한 홍보를 효과적이도록 하기 위해서는 현재 활용하고 있는 홍보방법들의 효과를 면밀하게 측정한 다음, 홍보효과가 가장 큰 동시에 해당 행정기관에 친화적인 홍보방법을 선택하여 집중적으로 활용하는 방법을 고려할 수 있다. 즉, 선택과 집중의 논리를 적용하여 효과성과 기관 친화성을 동시에 확보하는 홍보전략을 구사하는 것이 홍보효과 최적화를 도모하는 방법이다. 이 외에 새로운 홍보방법을 강구하는 것도 헌장홍보의 강화전략으로 가능하나, 실상 현재의 홍보방법들이 행정기관에서 활용할 수 있는 대부분의 방법들을 망라하고 있는 것으로 판단된다.

2) 전담조직의 확보

전담조직의 확보는 행정서비스헌장제의 발전을 직접적으로 도모할 수 있는 가장 효과적인 요건이다. 즉, 행정서비스헌장제를 전담함으로써 제도운영의 주체인 공무원들이 이에 대한 관심을 높일 수 있고, 보다 창의적인 운영방법들을 고안할 수 있는 여력을 확보하기 때문이다. 영국의 경우에는 내각사무처 산하에 시민헌장국을 설치하고 40여명에 이르는 인력을 배치함으로써 시민헌장의 지속적 발전을 도모할 수 있는 기반을 갖추고 있다. 이에 비하여 우리 나라의 경우에는 행정자치부 행정제도과에 행정서비스헌장제를 겸임하는 3명 수준의 담당이 있고, 각 행정기관별로는 충청남도⁴⁴⁾와 영등포구, 진해시, 부산진구 등을 제외하고는 전담조직의 설치가 전무한 실정이다.

행정서비스헌장제를 총괄하는 전담조직의 설치는 과 또는 담당 단위의 조직으로 설치되는 것이 바람직하나, 현재 우리 나라의 공공조직 여건상 용이하지가 않다. 작은정부의 구축이라는 정부정책에 따라 조직의 통·폐합 및 인력감축이 지속화되고 있는 상황에서 새로이 전담조직을 설치하고, 인력을 적정수준으로 증원하는 것이 현실적으로 가능하지 않기 때문이다. 따라서 단기적으로는 행정자치부 및 각 행정기관별로 1명 정도의 전담인력을 확보하고, 장기적으로 여건이 허락되면 전담조직의 설치를 시행하는 것이 바람직하다. 다만, 전담인력을 배치하되, 전담인력의 근속기간을 최소 2년 정도는 확보하는 것이 필요하다. 현재와 같이 빈번한 보직이동으로 몇 개월 단위로 행정서비스헌장제를 담당하게 되면, 제도에 대한 충분한 이해가 수반되지 않고, 나아가 제도에 대한 애착이 희박하여 행정서비스헌장제의 발전은 요원하게 될 우려가 있다.

44) 충청남도의 경우에는 기획관실 산하에 행정서비스담당을 설치하여 행정서비스헌장제를 전담처리토록 하고 있다.

다. 성과평가의 개선방안

1) 자체평가의 활성화

행정서비스헌장제는 성과목표의 제시와 성과측정을 통해 제도효과를 집중적으로 관리하는 성과관리의 일환이다. 따라서 행정서비스헌장제의 성과에 대한 지속적인 평가는 반드시 필요하다. 이에 따라 각 행정기관별로 행정서비스헌장제의 성과측정을 위한 평가방법으로 이행실태 평가, 이행기준 달성도 평가 및 고객만족도 평가 등을 실시하고 있다. 이와 같은 평가들은 행정기관별 자체적으로 시행되는 경우도 있고, 외부전문기관에 의뢰하는 경우도 있다.

그러나 자체적으로 평가하는 경우에는 고객만족도 평가 이외의 이행실태 평가와 이행기준 달성도 평가는 사실상 실시되지 않고 있는 실정이다. 이는 관련공무원들이 해당평가를 실시할 수 있는 전문능력을 갖추고 있지 못한 결과이다. 또한 외부전문기관에 의뢰하는 경우에는 예산부담 및 전문기관의 부재 등의 제약조건으로 소수의 행정기관만이 활용하고 있는 실정이다.

따라서 근본적으로는 각 행정기관들이 이행실태평가와 이행기준 달성도 평가, 나아가 고객만족도 평가까지 자체적으로 실시할 수 있는 기반을 조성하는 것이 시급하다. 현재 고객만족도 평가를 위한 매뉴얼은 행정자치부에서 구체적 사례중심으로 책자를 발간하여 각 행정기관에 배포하고 있다.⁴⁵⁾ 따라서 이와 마찬가지로 이행실태 평가와 이행기준 달성도 평가에 관한 매뉴얼을 개발하고, 이를 책자로 발간하여 각 행정기관에 배포함으로써 자체평가의 활성화를 도모할 수 있다.

45) 행정자치부에서 매년 「행정서비스헌장제 고객평가」를 한국지방행정연구원에 의뢰할 때에 신청대상 행정서비스헌장제에 대한 “고객만족도 평가”매뉴얼을 개발하도록 하여 이를 각 행정기관별로 배포하고 있다.

2) 중앙정부의 평가체계의 전환

행정서비스헌장제에 대한 평가는 각 행정기관별 자체평가 이외에 행정자치부가 신청기관을 대상으로 「행정서비스헌장 고객평가」를 매년 시행하고 있다. 동 평가는 행정서비스헌장제를 시행하고 있는 각 행정기관의 운영실태와 성과를 측정하는 목적 이외에 행정서비스헌장제의 확대제정을 유인하는 목적도 함축하고 있다.

그러나 현행의 평가체계에 대해서 다수의 논란이 제기되고 있는 실정이다. 논란의 초점은 지표, 가중치 부여방법 및 평가체계 자체에 대한 재검토가 필요하다는 것이다. 지표의 경우 평가대상별 기관 및 업무 특성이 반영되지 않고 있다는 점이, 가중치 부여방법의 경우에는 가중치 확정방법과 평가대상 기관별 획일적으로 적용된다는 점이 그리고 현행의 상대적 평가에 입각한 평가체계를 전환할 필요가 있다는 점등이 핵심이다.

지표설정의 합리화를 도모하기 위해서는 평가대상 기관의 유형화를 세분화하는 방법이 고려될 수 있다. 현재는 중앙부처·광역자치단체와 기초자치단체의 2개 유형으로 분리하여 일부 지표의 차등화를 도모하고 있다. 그러나 기관별 및 업무별 특성을 충분히 반영하기 위해서는 각 행정계층별 유형의 세분화를 도모하는 것이다. 즉, 중앙부처의 경우에는 업무특성을 기준으로 규제업무와 피규제업무로 구분하고, 광역자치단체의 경우에는 기관특성을 기준으로 도시형 자치단체인 특별시·광역시와 농촌형 자치단체인 도로 구분하며, 기초자치단체의 경우에도 기관특성을 기준으로 도시형 자치단체인 시·자치구와 농촌형 자치단체인 군으로 구분하는 것이다.

가중치 부여방법의 경우에는 현재의 평가주관부서의 정책적 관점에 의한 가중치 확정방법을 전환하는 것이 우선적으로 요청된다. 즉, 현재의 가중치 확정은 행정자치부의 정책적 중요성 판단에 따라 확정되고 있는 바, 이를

객관적이고 합리적인 방법을 적용하여 개발하는 것이다. 예를 들면, 일반적으로 객관적인 가중치 개발방법으로 인정되고 있는 상관계수 도출이나 쌍대 비교(AHP) 방법을 통해 가중치를 개발함으로써 평가대상기관별 차별성도 충분히 반영할 수 있을 것이다.

현행 평가체계의 타당성에 관한 논의는 영국의 사례와 같이 인증제로 전환하자는 것이다. 현행의 평가체계는 신청기관을 대상으로 상대평가를 통해 순위를 결정하는 방식으로 소수의 우수기관이 매년 우수한 평가실적을 확보하고 따라서 저조한 기관의 의욕을 저하시키는 문제를 유발하고 있다. 따라서 제정내용, 운영현황 및 성과 등을 평가하여 일정한 기준에 도달한 모든 행정기관에는 행정서비스헌장 품질을 인정하는 인증제로 전환하자는 것이다. 이를 통해 정부가 해당기관의 행정서비스 품질을 보증해 줌으로써 서비스 질의 개선을 촉진하는 동시에 일반국민에게 널리 홍보하는 효과도 확보할 수 있다. 다만, 이를 시행하기 위해서는 관련조직과 전문성을 갖춘 인력의 충분한 확보가 관건이 된다. 따라서 인증제 전환계획이 수립되면, 중장기적 관점에서 단계적 추진전략을 마련하고, 조직 및 인력의 확보를 우선적으로 추진할 필요가 있다.

라. 사후관리의 개선방안

1) 인센티브 부여확대

인센티브는 민간기업과 달리 경쟁의 기반을 갖추지 못한 공공조직에서 성과향상을 위한 유효한 수단이다. 다만, 인센티브의 장기적 활용은 소수의 승자와 다수의 패자구조를 고착화함으로써 조직전반의 사기저하를 초래할 우려가 있을 수 있다. 그럼에도 불구하고, 공공조직의 경쟁유발과 성과향상을 확보하기 위해서는 적절한 수단으로 활용될 수 있다.

현재 행정서비스현장제의 성과에 기초한 인센티브는 대수의 행정기관에 연 1회 행·재정적 보상을 부여하고 있는 실정이다.⁴⁶⁾ 특히, 재정적 인센티브의 경우 예산확보가 전제되어야 하는 바, 행정기관별로 용이하지는 않다. 그러나 성공에 대한 적절한 보상의 부여가 행정서비스현장제의 조기 정착 및 발전에 중요한 요인으로 작용한다는 점에서 다양한 인센티브의 발굴 및 활용은 간과할 수 없는 것이다.

따라서 인센티브의 활용을 적극화하기 위해서는 부여회수의 확대와 부여방법의 다양화를 강구할 필요가 있다. 부여회수는 전술한 바와 같이 현재의 다수 행정기관이 실시하는 연 1회에서 분기별 부여로 확대하는 것이 바람직하다. 다만, 월별 부여방식을 채택하는 것이 가장 바람직하지만, 이는 현재의 행·재정 여건상 다소의 무리가 뒤따르게 된다. 그리고 부여방법의 다양화를 위해서는 현재의 획일화된 표창 및 시상 등에 더하여 인사상 가점부여와 해외 배낭여행 등을 활용하는 방안도 고려할 필요가 있다.

2) 개선조치의 적극화

행정서비스현장제의 지속적 발전은 현재의 문제점을 끊임없이 개선하는 과정에서 확보할 수 있다. 이러한 점에서 평가결과에 따른 문제점의 규명과 개선조치의 확행은 무엇보다 중요한 요건이라 할 수 있다.

그러나 현재의 개선조치들은 대부분의 행정기관에서 요식화된 절차에 불과하다. 매년 행정서비스현장제에 대한 점검과 보완조치가 수립 및 시행되지만, 이는 이행실태평가, 이행기준 달성도 평가 및 고객만족도 평가 등이 전제되지 않고 이루어지는 결과이다. 나아가 관련평가가 이루어진 행정기관

46) 일부 행정기관에서는 “친절 공무원상”을 제정하여 매달 적정 공무원을 선발하여 시상하는 사례도 있기는 하다.

들도 평가결과에서 도출된 문제점의 해소노력이 적극적이지 못한 실정이다.

따라서 개선조치의 적극화를 도모하기 위해서는 우선적으로 이행실태평가, 이행기준 달성도 평가 및 고객만족도 평가 등 행정서비스헌장제의 운영 실태와 성과에 대한 정확한 점검이 선행되어야 한다. 그리고 그 결과의 환류를 확보하기 위해서는 개선조치의 결과를 단체장이 확인·점검하는 시스템을 제도화시킬 필요가 있다.

<표 4-4> 운영 효율화 확보방안

핵심요소	개선대상	개선방안
제도구축	법적 기반의 미비	<ul style="list-style-type: none"> · 법적 지위 조정 <ul style="list-style-type: none"> - 민원처리법에 근거조항 규정 - 법 단계의 상향 조정 · 법적 내용의 전환 <ul style="list-style-type: none"> - 운영 내실화에 초점: 현재 개정내용의 조기 법제화
	이행기준의 구체성 저조	<ul style="list-style-type: none"> · 단기 방안 <ul style="list-style-type: none"> - 행정자치부의 표준헌장 제정 및 배포 · 장기방안 <ul style="list-style-type: none"> - 외부전문기관 컨설팅
	고객의견수렴의 미흡	<ul style="list-style-type: none"> · 직접 활용방안 <ul style="list-style-type: none"> - 전년도 이용빈도기준 다수 이용자 직접 면담 · 부가적 활용방안 <ul style="list-style-type: none"> - 제안제도의 활성화
실천과정	현장홍보의 미흡	<ul style="list-style-type: none"> · 현행 홍보방법의 효과성 측정 <ul style="list-style-type: none"> - 비교우위 홍보방법의 선정 · 효과성 및 기관 친화적 홍보방법 전략적 구사 <ul style="list-style-type: none"> - 선택과 집중의 논리 적용
	전담조직의 미확보	<ul style="list-style-type: none"> · 단기 방안 <ul style="list-style-type: none"> - 1명의 전담인력 확보 - 2년 이상 보직이동 금지 · 장기방안 <ul style="list-style-type: none"> - 전담조직 설치 : 과, 담당 단위

핵심요소	개선대상	개선방안
성과평가	자체평가의 미흡	<ul style="list-style-type: none"> · 자체평가 기반의 조성 <ul style="list-style-type: none"> - 이행실태, 이행기준 달성도 평가메뉴얼의 작성 및 배포 : 행정자치부 - 고객만족도 평가 메뉴얼 작성 및 배포 : 현재 시행 중
	현행 중앙정부 평가체제의 타당성 미흡	<ul style="list-style-type: none"> · 평가지표의 합리화 <ul style="list-style-type: none"> - 평가대상 업무 및 기관별 특성 반영 - 중앙부처 : 규제업무와 비규제업무로 구분 (업무특성 기준) - 광역자치단체 : 특별시·광역시와 도로 구분(기관특성 기준) - 기초자치단체 : 시·자치구와 군으로 구분 (기관특성 기준) · 가중치 부여의 합리화 <ul style="list-style-type: none"> - 획정방법의 개선 : 상관계수, 쌍대비교법 등 적용 - 적용방법의 개선 : 업무 및 기관별 특성반영 · 평가체계의 개선 <ul style="list-style-type: none"> - 인증제로 전환 - 관련조직 및 인력의 확보
사후관리	인센티브 부여의 저조	<ul style="list-style-type: none"> · 인센티브 부여회수 확대 <ul style="list-style-type: none"> - 분기별 인센티브 부여 · 인센티브 방법의 확대 <ul style="list-style-type: none"> - 인사상 가점처리 - 해외 배낭여행 실시
	개선조치의 미흡	<ul style="list-style-type: none"> · 환류기반 조성 <ul style="list-style-type: none"> - 이행실태, 이행기준달성도 및 고객만족도 평가 실시 : 문제점 규명 · 환류결과 확보 <ul style="list-style-type: none"> - 환류결과의 단체장 점검

제5절 발전방안(Ⅲ) : 유사제도와 연계·통합운영

1. 개요

발전방안(Ⅲ)은 행정서비스현장제의 운영과정에서 노정되는 유사제도와 의 충돌현상을 최소화하기 위한 방안이다. 즉, 성과관리를 위하여 채택 및 시행되고 있는 유사제도간의 중첩현상을 해소함으로써 제도의 효과를 최적화를 도모하고자 하는 것이다. 따라서 행정서비스현장제의 제정확대는 고려치 않고, 행정서비스현장제의 운영 효율화에 관련된 내용은 부분적으로 고려하고자 한다.

2. 접근방법 및 개선대상의 선정

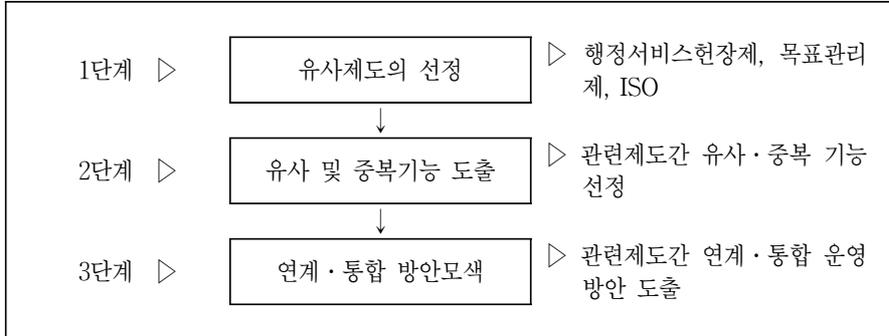
가. 접근방법

유사제도와 연계·통합 운영을 확보하는 안을 도출하기 위한 접근방법은 다음과 같다(<그림 4-3> 참조).

우선 행정서비스현장제의 유사한 제도를 도출한다. 성과관리를 위한 기법으로서 행정서비스현장제와 유사한 제도는 매우 많지만, 기능적 중복성과 기관적 시행범위⁴⁷⁾를 기준으로 목표관리제 및 ISO를 대상으로 선정한다. 다음으로는 관련제도별 유사 및 중복기능을 도출한다. 마지막으로 도출된 개선대상을 보완할 수 있는 적절한 대안을 강구한다.

47) 기관적 시행범위는 다수의 기관에서 해당제도를 채택 및 운영하고 있는가를 말한다. 즉, 일부 기관에서 채택 및 운영하고 있는 제도일 경우에는 제도간 충돌관계가 발생하지 않기 때문에 반드시 연계 및 통합 운영을 고려할 필요가 없다.

<그림 4-3> 유사제도의 연계·통합 운영의 접근방법



나. 유사·중복기능의 선정

행정서비스현장제도, 목표관리제 및 ISO의 연계·통합 운영을 위한 유사·중복 기능의 선정은 영국의 Business Excellence Model의 관리항목을 적용하여 도출하고자 한다.

BEM 모델은 사업의 성과달성을 위하여 핵심적인 9가지 분야에 대한 중점적인 관리가 요청되는 것으로 제시하고 있다. 즉, 리더십(Leadership), 전략수립(Policy and Strategy), 인력관리(People Management), 자원관리(Resource), 과정관리(Process), 직원만족도(People Satisfaction), 고객만족도(Customer Satisfaction), 사회적 영향(Impact on Society), 사업결과(Business Results) 등이 그것이다.

이러한 9가지 항목의 집중관리를 위해서는 다양한 성과관리기법들이 필요하며, 행정서비스현장제도, 목표관리제 및 ISO 역시 그러한 성과관리기법의 범주에 포함되고 있다. 뿐만 아니라 행정서비스현장제도, 목표관리제 및 ISO는 9가지 관리항목의 전반에 걸쳐 영향관계를 갖고 있는 것으로 제시되고 있다(<표 4-5> 참조).

아래의 표에 따르면, 행정서비스헌장제도, 목표관리제 및 ISO는 각각 고객만족도, 인력관리와 직원만족도, 과정관리에 직접적인 영향을 미치고 있다. 더불어서 각 기법들이 이차적으로 영향을 미치는 관리항목들도 다수 있는 바, 행정서비스헌장제도는 전략수립과 인력관리 및 사업결과에, 목표관리제는 리더십과 인력관리 및 사업결과에 그리고 ISO는 전략수립, 자원관리, 고객만족도 및 사업결과에 영향을 미치고 있다.

<표 4-5> 유사제도간 영향관계

구 분	ISO	행정서비스헌장	목표관리제
리 더 십	×	×	××
전략수립	××	××	××
인력관리	×	××	×××
자원관리	××	×	×
과정관리	×××	×	×
고객만족도	××	×××	×
직원만족도	×	×	×××
사회적 영향			
사업결과	××	××	××

주 : ×××: 직접적 영향, ××: 이차적 영향, ×: 간접적 영향

자료 : British Quality Foundation, Quality Links to the Business Excellence Model, 1988의 관련표를 토대로 재작성.

이에 따르면, 행정서비스헌장제도와 목표관리제 및 ISO가 중복적으로 영향관계를 갖는 관리항목은 전략수립, 인력관리, 고객만족도 및 사업결과로 압축된다. 그런데 사업결과는 세 가지 기법의 활용을 통하여 최종적으로 나타나는 산물인 까닭에 연계·통합운영의 대상에서 제외하는 것이 타당하다. 또한 인력관리에서 행정서비스헌장제도와 목표관리제의 영향관계는 우리

나라의 경우 그 대상에서 뚜렷한 구분이 있어 실제적인 연계가 크지 않다. 즉, 행정서비스헌장제도의 경우 인력관리적 요소는 개인 및 조직에 대한 인센티브 부여로 나타나고, 목표관리제의 경우에는 명확한 책임의 할당과 이에 대한 개인적 인센티브로 활용되나, 행정서비스헌장제도는 대체적으로 하위직을 그리고 목표관리제는 주로 상위직을 대상으로 하기 때문에 상호 연계성이 비교적 낮다는 것이다.

이와 같은 논의를 종합하면, 결국 행정서비스헌장제도, 목표관리제 및 ISO의 연계가 가능한 부문으로는 전략수립에서 세 가지 기법 모두에 대한 연계와 고객만족도에 대한 행정서비스헌장제도와 ISO의 연계가 가능한 것으로 간주할 수 있다. 그리고 각각의 집중적 관리요소를 단일의 체제하에 통합함으로써 통합적 운영체제를 구축할 수 있다.

3. 개선방안

가. 유사제도간 연계운영

1) 통합적 전략수립

행정서비스헌장제, 목표관리제 및 ISO는 전술한 바와 같이 전략수립에 대하여 상호 영향관계를 갖고 있다. 개별사업에 국한할 경우 사업성과의 최적화를 도모하기 위해서는 사업수행의 전과정에 걸쳐 각 부문별 효율화 계획이 전략수립시에 반영되어야 한다. 이러한 측면에서 앞의 세 가지 기법들의 활용단계 및 활용수준 등에 관한 내용들이 전략수립 시에 통합적으로 고려됨으로써 상호 시너지 효과를 도모할 수 있을 것이다.

통합적 전략수립을 위한 방안으로는 각각의 기법들을 총괄관리하는 전담

부서간 사전협의나 전담부서의 통합 등 다양한 방법들이 제시될 수 있다. 그러나 전담부서를 독립적으로 설치하고, 이들간 사전협의를 통한 통합적 전략수립에는 시간적·경제적 비용이 부수적으로 유발되는 바, 가급적 세 가지 기법을 통합관장하는 단일의 전담부서를 설치하는 것이 바람직하다.

2) 고객만족요건의 통합관리

고객만족요건의 통합관리는 행정서비스현장제와 ISO간 고객만족을 제고하기 위해 요청되는 일부 요건을 통합관리하는 방안이다. 즉, ISO의 인증에서 요청되는 기본요건과 행정서비스현장제의 운영을 위하여 요청되는 기본요건 중에서 중복되는 부분을 통합관리함으로써 관리의 효율화를 도모하는 것이다.

ISO의 인증제도에서 요청하는 행정품질 요구사항은 아래의 <표 4-6>과 같다. 즉, 지휘책임을 비롯한 20개의 항목을 인증을 신청한 기관이 충족시킬 것을 요구하고 있다. 이 중에서 “주민요구사항 검토”, “행정서비스 제공과정 관리”, “행정서비스검토”, “부적합한 행정서비스의 관리” 및 “부적합한 행정서비스의 시정 및 예방조치” 등은 행정서비스현장의 운영을 위해 요청되는 요건들과 중복되는 것이다.

따라서 ISO 인증에 요청되는 항목 중에서 행정서비스현장제의 운영과 관련하여 이미 실시하고 있는 5개 항목에 대해서는 ISO 전담부서에서 중복적으로 해당요건을 충족하기 위한 노력을 별도로 기울이지 않고, 행정서비스현장의 관련실적을 제시하는 것이다. 이를 통해 양 기법간 동일한 항목의 실천을 위한 중복투자를 방지할뿐더러 관리의 효율화를 도모할 수 있을 것이다.

<표 4-6> ISO인증 요구사항

번호	행정품질 요구사항
4.1	지휘책임
4.2	품질경영 시스템
4.3	주민요구사항 검토
4.4	정책개발계획관리
4.5	법규, 내부규정 및 자료관리
4.6	물품구입관리
4.7	민원제출서류관리
4.8	행정서비스의 실명제 및 물품표시관리
4.9	행정서비스 제공과정 관리
4.10	행정서비스검토
4.11	검사, 측정 및 시험장비의 관리
4.12	행정서비스 검토처리상태
4.13	부적합한 행정서비스의 관리
4.14	부적합한 행정서비스의 시정 및 예방조치
4.15	취급, 보관, 포장, 보존 및 인도
4.16	행정기록관리
4.17	자체 행정품질 관리
4.18	교육·훈련
4.19	부가서비스
4.20	통계적 기법

자료 : 길태균, “ISO 개요, 추진계획, 품질시스템,” 『공직자 100PPM 특별교육교재』, 충청남도, 2000.

나. 유사제도간 통합운영

1) 기법별 관리목표의 규명

행정서비스헌장제, 목표관리제 및 ISO의 관리목표는 관점에 따라 다양하게 규정될 수 있다. 이는 세 가지 기법들이 비중의 차이는 있지만, 다양한 관리효과를 함축하고 있다는 것을 나타낸다. 그럼에도 불구하고, 세 가지 기법들의 핵심적인 관리목표에 대한 일정수준의 합의는 도출되어 있다.

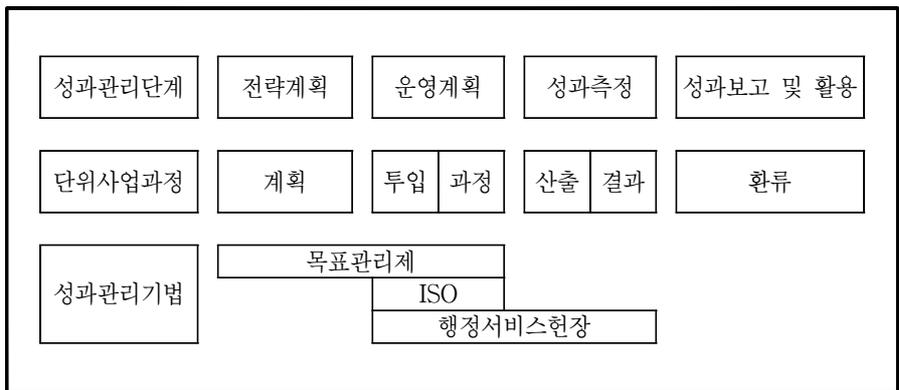
앞의 <표 4-5>에 따르면, 행정서비스헌장제는 고객만족도, 목표관리제는

인력관리 및 직원만족도 그리고 ISO는 과정관리를 핵심적인 관리목표로 하고 있다. 즉, 행정서비스헌장제는 고객만족의 제고를, 목표관리제는 인력의 경쟁력 강화를 그리고 ISO는 업무처리과정의 효율화를 일차적인 목표로 하는 관리기법으로 규정할 수 있다. 따라서 세 가지 기법들을 포괄하는 통합적 관리모형을 구축하기 위해서는 각각의 기법들이 그 효과를 최대화할 수 있는 핵심적인 관리목표가 충분히 고려되어야 한다.

2) 통합모형의 구축

행정서비스헌장제, 목표관리제 및 ISO를 포괄하는 통합적인 관리모형을 구축하기 위해서는 일반적인 성과관리체제에서 각각의 기법들이 차지하는 위치를 보다 명확하게 규정할 필요가 있다.

<그림 4-4> 성과관리단계와 기법별 위치

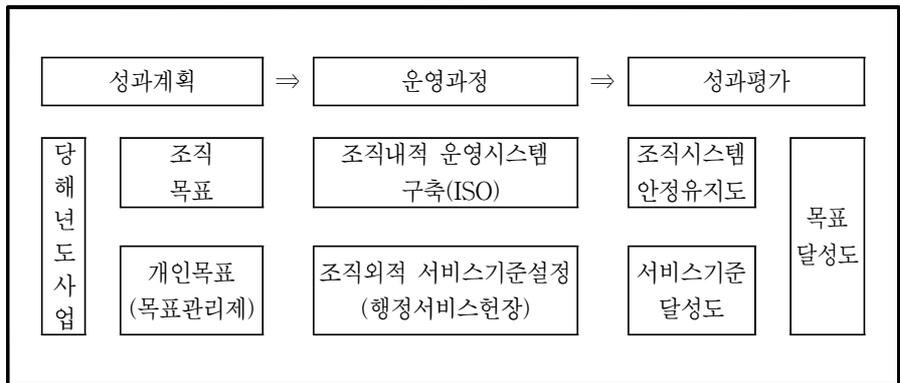


일반적으로 성과관리체제는 전략계획, 운영계획, 성과측정 및 성과보고 및 결과활용 등 4가지의 핵심적 요소들을 중심으로 구성된다.⁴⁸⁾ 이를 단위사업의 사업추진과정과 연계하여 보면, 앞의 <그림 4-4>와 같다. 즉, 전략

계획은 계획단계를, 운영계획은 투입 및 과정단계를, 성과측정은 산출 및 결과단계를 그리고 성과보고 및 활용은 환류단계를 각각 포괄하고 있다. 이와 같은 성과관리체제에 따르면, 행정서비스헌장제, 목표관리제 및 ISO는 각각 다음과 같은 단계에 위치하고 있다. 즉, 행정서비스헌장제도는 운영계획과 성과측정단계에 걸쳐 있고, 목표관리제는 전략계획과 운영계획단계에 걸쳐 있으며, ISO는 운영계획단계에 위치하고 있다.

상기의 논의를 토대로 행정서비스헌장제도, 목표관리제 및 ISO를 통합적으로 관리하는 통합관리 추진체제를 제시하면, 다음의 <그림 4-5>와 같다. 전체적인 흐름도는 성과계획 → 운영과정 → 성과평가의 3개 단계로 구성하고, 각각의 단계별로 행정서비스헌장제, 목표관리제 및 ISO를 적의 배치하여 효율화를 도모하는 것이다.

<그림 4-5> 유사제도간 통합운영 추진체제의 모형



3) 운영시스템의 정비

48) 금창호 · 조석주 · 권오철, 『전게서』, pp. 17-21.

상기한 바와 같은 유사제도간 통합추진체제를 효과적으로 운영하기 위해서는 각 성과단계별 운영시스템의 정비가 수반되어야 한다.

첫째, 성과계획 단계에서는 조직목표를 구체화하여 개인별 성과계획으로 전환하는 체계적 시스템을 구비하여야 한다. 개인별 성과계획의 수립에서 가장 심각한 문제로 대두되는 것이 측정 불가능한 성과계획의 수립과 과정 중심의 성과계획의 수립으로 지적되고 있다. 이러한 문제점을 시정하기 위해서는 개인별 성과계획의 일차적 담당자는 목표관리제가 적용되는 4급(지방 5급) 이상의 공무원 개개인이지만, 이차적으로 수립된 성과계획을 검토할 수 있는 적절한 장치를 제도화하는 것이 요청된다. 이를 위해서는 외부 전문가로 구성된 “성과계획 심의위원회(가칭)”을 운영하는 방안을 고려해 볼 수 있다.

둘째, 운영과정 단계에서는 행정서비스헌장과 ISO의 관리를 총괄하는 부서와 실제 집행하는 부서의 재편이 요청된다. 여기에서는 주로 세 가지 기법들의 운영계획 및 평가를 담당케 함으로써 통합적인 관리가 가능토록 하여야 한다. 총괄부서에서 확정된 운영계획에 따라 각각의 부서 및 대상자들은 실제적인 집행을 담당하게 된다.

셋째, 성과평가 단계에서는 행정서비스헌장제, 목표관리제 및 ISO의 추진실적에 대한 종합적인 평가를 담당할 수 있는 기구가 필요하다. 세 가지 기법에 대한 통합성과관리를 상정하는 경우에는 동일한 평가부서에 의하여 추진실적이 평가될 필요가 있다. 이를 통하여 익년도 운영계획에 총괄적인 문제점 진단과 시정조치가 반영됨으로써 상호 보완성을 강화할 수 있을 것이다. 전담평가부서로는 앞의 총괄운영부서를 동일하게 활용하는 것이 타당하다. 이는 운영계획과 평가를 동일한 부서가 담당함으로써 평가결과의 환류가 보다 적설성을 가질 수 있는 이점이 있기 때문이다.

제5장 요약 및 정책건의

제1절 요약

성과관리 및 고객지향적 행정관리라는 최근의 행정관리 패러다임에 비추어 보면, 행정서비스헌장의 지속적인 발전은 매우 자명한 것이다. 그럼에도 불구하고, 현실적 상황은 행정서비스헌장제의 제정기관의 미흡, 운영과정에서의 문제점 및 유사제도간 충돌현상으로 지속적 발전이 확보되지 못하고 있는 상황이다.

이에 따라 여기에서는 행정서비스헌장제가 내포하고 있는 현재적 문제점이 무엇이며, 이를 해소하기 위한 적정대안이 무엇인가에 대한 탐색을 강구하고 있다. 제2장에서는 행정서비스헌장제에 대한 이론적 고찰을 통해 행정서비스헌장제의 특성과 내용 및 추진요건들을 분석하고 있다.

이어서 제3장에서는 1988년 이후 우리 나라 행정서비스헌장제의 추진과정 및 현재적 실태를 분석하고 있다. 분석결과에 따르면, 여러 가지 문제점이 노정되고 있는 바, 행정기관별 제정의 확대가 미흡하고, 행정서비스헌장제의 추진단계인 제도구축, 실천과정, 성과평가 및 사후관리 부분에서 다양한 문제점을 노출하고 있다. 또한 성과관리를 위한 유사제도간 유사·중복기능으로 인한 충돌현상이 발생하여 제도의 효과를 최적화하기에는 다소의 한계가 있다.

이와 같은 문제점을 해소하기 위하여 제4장에서 행정서비스헌장제의 발전방안을 세 가지로 구분하여 제시하고 있다.

첫째는 행정서비스헌장제의 제정확대 방안이다. 행정서비스헌장제의 제정확대를 위해서는 일차적으로 법규에 의한 강제적 방법을 활용하고, 이차

적으로 유인적 방법을 활용할 필요가 있다. 강제적 활용방법으로는 현행의「행정서비스헌장제정지침」을 개정 또는 신설하여 각 행정기관들이 행정서비스헌장제의 제정여부를 행정자치부장관에게 통보토록 하는 것이다. 그리고 유인적 방법으로는 현행의 사업비 교부액을 적정수준으로 증액시키고, 중앙부처를 대상으로 한 교육의 확대실시가 필요하다.

다음으로 행정서비스헌장제의 운영과정에서 노정되는 문제점들은 각 추진단계별로 해소책을 제시하고 있다. 제도구축 단계에서는 법적 기반의 취약성을 해소하기 위하여 법적 지위의 조정, 법적 내용의 전환이 필요하고, 이행기준의 구체성을 확보하기 위하여 행정자치부의 표준헌장 제정 및 배포나 외부전문기관의 컨설팅이 요청된다. 또한 고객의견수렴을 적극화하기 위하여 전년도 이용빈도기준으로 다수 이용자를 직접 면담하거나 제안제도를 활성화하는 노력이 필요하다. 실천과정 단계에서는 헌장홍보의 적극화를 도모하기 위하여 현행 홍보방법의 효과성을 측정하여 비교우위의 홍보방법을 선정하고, 효과성 및 기관 친화적 홍보방법을 전략적으로 구사하는 노력이 요청된다. 마지막으로 전담부서의 확충을 위하여 단기적으로는 행정기관별 1명의 전담인력을 확보하고, 장기적으로는 과 또는 담당 단위의 전담조직을 설치하는 것이다. 성과평가 단계에서는 자체평가의 활성화를 위하여 행정자치부가 이행실태, 이행기준 달성도 평가메뉴얼을 작성 및 배포하여 기반을 조성하고, 현행의 행정자치부 평가체계를 합리화하기 위한 노력이 필요하다. 행정자치부의 평가체계를 개선하기 위한 방법으로는 평가대상 기관 및 업무의 특성을 고려하여 평가지표의 합리적 설정을 도모하고, 가중치의 확정 및 부여방법을 개선하며, 장기적으로는 인증제로의 전환을 기하여야 한다. 사후관리 단계에서는 인센티브 부여 회수와 방법의 다양화를 도모하며, 개선을 위한 환류조치의 적극화를 기해야 한다.

마지막으로 유사제도간 충돌현상을 해소하기 위한 방안으로 유사제도간 연계 및 통합운영을 제시하고 있다. 유사제도간 연계방안으로는 개별적 운영의 한계를 보완하고 제도간 상호 보완성을 제고하기 위한 것으로 통합적 전략수립, 고객만족요건의 통합관리를 우선 통합적 전략수립은 각 제도들의 활용단계 및 활용수준 등의 확정을 통합적으로 고려함으로써 시너지 효과를 제고하는 것으로 가급적 세 가지 제도를 통합관장하는 단일의 전담부서를 설치하는 방안을 제시하고 있다. 또한 고객만족요건의 통합관리는 현행의 행정서비스현장과 ISO 인증요건 중 중복부분의 실행을 통합하는 것이다. 즉, ISO 인증요건 중 “주민요구사항 검토”, “행정서비스 제공과정 관리”, “행정서비스검토”, “부적합한 행정서비스의 관리” 및 “부적합한 행정서비스의 시정 및 예방조치” 등은 행정서비스현장의 운영요건과 중복되는 바, 이는 행정서비스현장의 운영실적으로 대체하는 것이다. 또한 통합운영은 행정서비스현장, 목표관리제 및 ISO를 통합하여 단일의 성과관리 추진체제로 운영함으로써 관리비용 절감과 시너지 효과의 최적화를 도모하고자 하는 것이다. 이를 위해서 우선 통합관리 추진체제를 성과계획, 운영과정 및 성과평가의 3단계로 구성하고, 목표관리제는 성과계획단계에, 행정서비스현장과 ISO는 운영과정단계에 각각 배치하여 활용하는 모형을 제시하고 있다. 더불어서 통합적 성과관리 추진체제의 운영시스템 정비방안을 제시하고 있다. 성과계획단계에서는 조직목표를 개인별 성과계획으로 전환하는 시스템의 구비가 필요한 바, 이를 위하여 외부 전문가로 구성된 “성과계획 심의위원회(가칭)”의 설치를 제안하고 있다. 운영과정단계에서는 행정서비스현장과 ISO의 관리를 총괄하는 부서의 설치를 그리고 성과평가단계에서는 세 가지 기법들의 추진실적에 대한 종합적인 평가를 담당할 수 있는 기구의 설치를 제시하고 있다.

제2절 정책건의

상기와 같은 정책들을 실제 정책화하여 적용하기 위해서는 여러 가지 요인들을 신중하게 검토할 필요가 있다.

첫째, 제도화에 관한 충분한 고려가 수반되어야 한다. 제정확대, 운영개선 및 유사제도간 연계·통합은 기존 조직에 대한 변화를 불가피하게 하는 바, 이를 수용하고 정착화하기 위해서는 관련법규의 정비를 통한 제도화라도모할 필요가 있다. 예를 들면, 제정확대의 경우 현행의 대통령 훈령을 개정하거나 신설하는 조치가 수반되어야 하고, 유사제도간 연계 및 통합 운영을 위해서도 여러 가지 관련법령들의 개성이 요청된다. 따라서 이와 같은 관련법령들의 개정이 현실적으로 가능한지를 신중하게 판단하여 추진전략을 수립하여야 한다.

둘째, 대안시행의 전후관계를 고려하여 현실적 적용을 판단하여야 한다. 제시된 세 가지 대안들은 각기 다른 문제점들을 해소하기 위한 것이고, 또한 일정수준의 상호 영향관계를 함축하고 있다. 따라서 세 가지 대안을 동시적으로 추진할 것인지 아니면, 각기 시기별 단계를 설정하여 분리 시행할 것인지에 대한 고려가 필요하다는 것이다. 이와 같은 추진전략의 구분은 가급적 각각의 대안이 최적의 효과를 달성할 수 있는 방법이 무엇인지를 기준으로 판단하는 것이 타당하다.

셋째, 대안의 시행을 위한 기반의 조성이 필요하다. 특히, 이러한 기반에서는 기관장의 관심제고가 필수적이다. 중앙부처 수준에서 적용되는 대안의 경우에는 관련법령의 개정을 통하여 확실적인 추진이 가능하지만, 해당 행정기관별 선택의 여지가 있는 대안의 경우 즉, 운영과정에서 노정되는 문제점의 해소대책들은 일정수준 기관장의 재량에 속하는 사항들이다. 따라서

이와 같은 대안들의 적용 가능성은 결국 기관장의 관심여하가 관건이 된다. 따라서 기관장의 관심을 제고할 수 있는 여러 가지 시책들이 보완적으로 추진되어야 할 것이다.

【참고문헌】

- 권오돈, 『성과행정의 이해와 실제』, 법우사, 2001.
- 권오철, “지방정부 TQM의 집행과 성과에 관한 연구”, 서울대학교 행정대학원 박사학위논문, 1999.
- 길태균, “ISO 개요, 추진계획, 품질시스템”, 『공직자 100PPM 특별교육 교재』, 충청남도, 2000.
- 김명수, 『공공정책평가론』, 박영사, 1993.
- 김미경, “지방행정서비스의 품질관리전략: 행정서비스현장제를 중심으로”, 『지방행정』, 지방행정공제회, 2000.
- 김미경, “행정서비스현장제와 참여관리”, 『행정포커스』, 한국행정연구원, 2001.
- 김미경, “행정서비스현장제의 성과와 향후 정책방향”, 『제11회 한·일 지방자치 국제세미나논문집』, 2002.
- 김 신, “한국과 미국의 성과관리체제의 비교: 특허행정을 중심으로”, 『공공부문의 성과측정』, 성균관대학교 두뇌한국 21 핵심사업팀 학술심포지움자료집, 2001.
- 김영희, “지방정부 공공서비스성과의 영향요인에 관한 연구: 행정서비스현장제 운영성과를 중심으로”, 경희대학교 박사학위논문, 2002.
- 김인·김기식, “지방정부 행정서비스현장제도의 발전방안”, 『지방정부연구』, 제3권 제2호, 1999.
- 김철중, “고객만족에 관한 이론적 고찰”, 『창업정보학회지』, 창간호, 1998.
- 김태겸 외, 『신정부혁신론』, 동명사, 1997.

- 김관석·박중훈, “중앙행정기관의 민원행정서비스에 대한 공공고객만족도 조사설계,” 『고객지향적 정부구축을 위한 민관합동 대토론회』, 1996. 7. 5.
- 남명수·류량도, 『지식경영, 팀제, 연봉제 실현을 위한 성과관리시스템』, 한언, 1999.
- 노시평 외, 『신공공부문 행정서비스마케팅』, 법문사, 2000.
- 라휘문·박희정, “행정서비스현장 고객평가모형의 설계와 적용,” 『한국행정학회 2001년도 하계학술대회 발표논문집』, 2001.
- 박중훈, 『결과중심의 성과측정 및 성과관리체제에 관한 연구』, 한국행정연구원, 1999.
- SK C&C, 유영만, 『지식경영과 지식관리시스템』, 한언, 1999.
- 이세구 외, 『서울시 통합성과관리방안에 관한 연구: 성과계획수립, 관리 및 평가를 중심으로』, 서울특별시, 2001.
- 이수광, “현대적인 고객만족 이론의 등장배경과 이후의 전략적 접근,” 『유통정보학회지』, 제9권 제7호, 1998.
- 이유재, “고객만족 연구에 관한 종합적 고찰,” 『소비자학연구』, 제11권 제2호, 2000.
- 이환범·최준호, 『공공관리 관점 신행정서비스론』, 영남사, 2000.
- 주재현, 『행정서비스현장제의 효과적 운영 및 조기 정착 방안: 3개 시범사업 평가를 중심으로』, 한국행정연구원, 2000.
- 주재현·정운수, “행정서비스현장제의 정책을 위한 정책방향,” 『한국행정학보』, 제34권 제1호, 2000.
- 최영출, “영국 서비스현장 및 현장마크제,” 『자치행정』, 통권 158호, 2001. 5.

- 하혜수, 「고객지향적 행정서비스를 위한 시민헌장제도에 관한 연구」, 경기 개발연구원, 1999.
- 한국지방행정연구원, 「행정서비스헌장 어떻게 관리하여야 하는가」, 2001.
- 한국행정연구원, 「목표관리제 운영개선방안」, 2000.
- 행정서비스헌장 실무연수단, 「행정서비스헌장 실무연수 귀국보고서」, 행정자치부, 2001.
- 행정서비스헌장 실무연수단, 「행정서비스헌장 실무연수 귀국보고서」, 행정자치부, 2002.
- 행정자치부, 「행정서비스헌장제 운영성과와 향후 추진계획」, 2000.
- 행정자치부, 「2001년도 행정서비스헌장제 종합평가 결과」, 2002.
- 행정자치부, 「2002년도 행정서비스헌장제 운영지침」, 2002.
- 행정자치부, 「2002년도 행정서비스헌장제 종합평가 결과」, 2003.
- 행정자치부, 「고객만족 행정을 위한 2003년도 행정서비스헌장제 운영지침」, 2003.
- British Quality Foundation, *A Guide to Quality Schemes for the Public Sector*, 1999.
- Ciampa, Dan, *Total Quality: A User's Guide for Implementation*, Addison-Wesley Publishing Company, 1992.
- GAO, *Executive Guide Effectively Implementing the Government Performance Results Act*, GAO/GGD-96-118, 1996.
- General Accounting Office, *Performance Budgeting: Past Initiatives Offer Insights for GPRA Implementation*, Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1997.

- Greer, p. , *Transferring Central Government*, Buckingham: Open Univ. Press, 1994.
- Heinrich, Carolyn J., & Lynn, JR., Laurence E., *Governance and Performance: New Perspectives*, Washington D.C.: Georgetown University Press, 2000.
- LGMB, *Performance Management and Performance Related Pay Survey*, LGBM, London, 1994.
- OECD, *In Search of Results: Performance Management Practices*, PUMA, 1997.
- OECD, *In Search of Results: Performance Management Practices*, PUMA, 1998.
- Park, Young-Won, “Grading Government Performance in the U.S.”: A Case Study, 『공공부문의 성과측정』, 성균관대학교 두뇌한국 21 핵심사업팀 학술심포지움, 2001.
- Popovich, Mark, G., *Creating High-Performance Government Organizations: A Practical Guide for Public Managers*, San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1998.
- Rashid, Noorzaman, *Managing Performance in Local Government*, Kogan Page, 2000.
- Simmons, A. John, Political Consent, Christopher W. Morris, *The Social Contract Theorists*, Lanham: Rowman & Little-field Publishers, Inc., 1999,
- <http://www.cabinet-office.gov.uk/servicefirst>.

【Abstract】

A Study on the Development of the Public Service Charter in Korea

There has been a renewal of interest in customer-oriented public management, especially among the public sector. From the central government to the local government, customer-oriented public management has been viewed as a way to improve overall administrative abilities.

The purpose of this study is to inquire into the effects of the public service charter and suggest some improvements for the public service charter.

For this purpose, the following research frame were designed: Chapter 1. The Purpose, Scope, and Methodology of Study; Chapter 2. Theoretical Basis of the Public Service Charter; Chapter 3, The Realities and Problems of the Public Service Charter; Chapter 4, Improvements for the Public Service Charter.

The major findings of this study may be summarized as follows:

Firstly, in spite of the positive effects of the public service charter, some problems have been revealed such as insufficiency in enactment, inefficiency in operative procedures, and conflicts

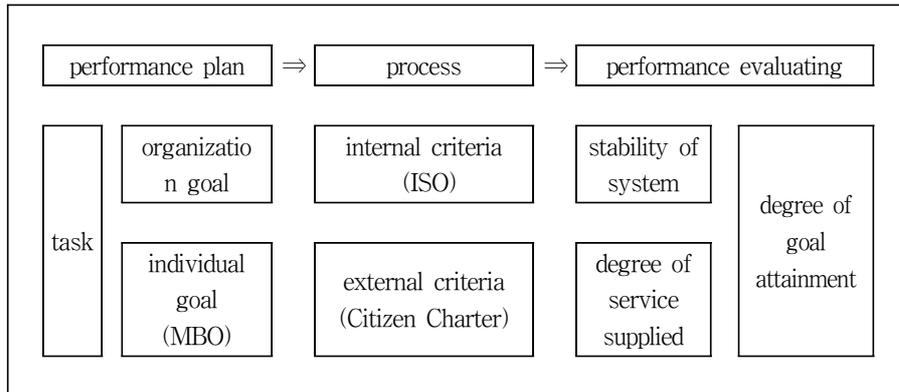
between similar systems, etc.

In order to resolve the problems above, we suggest the following three methods:

- (1) Developing the public service charter. There are two ways to develop the public service charter, namely, a coercive and an inductive way. For a coercive way, the guidelines to enact the public service charter need to be reformed. For an inductive way, the education and financial incentives need to be reinforced.
- (2) Resolving problems caused during the operative procedure. When building the system, the legal status should be settled; legal contents should be transferred, and; the views of the clients should be reflected. In the operation stage, promotion strategies should be revised to maximize the effect. In the performance evaluation stage, self-evaluation should be encouraged using the rationalized evaluation system of MOGAHA. In the post evaluation stage, incentives should be increased and active feedback encouraged.
- (3) Resolving conflicts between similar systems. To resolve these conflicts, a coordinated model comprised of the public service charter, MBO and ISO should be established. This model consists of three steps;

performance plan, process, and performance evaluation.

The results appear in the figure below.



행정서비스헌장제 발전방안

발행일 : 2003년 12월 31일

발행인 : 김 홍 래

발행처 : **한국지방행정연구원**

서울특별시 서초구 서초동 1552-13

Tel. 02)3488-7300

판매처 : 한국 행정 DB 센터

Tel. 02)2269-7206

<http://www.admindb.co.kr>

인쇄처 : 현대에드컴

Tel. 02)2275-8125

E-mail: hprint@empal.com

* 출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수는 있으나 무단전제나 복제는 금합니다.
ISBN 89-7865-251-4 93350

