

행정서비스헌장제와 사후참여관리방안

The Post-Participatory Management Program in the Public

김 미 경(상명대학교 교수)

〈 목 차 〉

- I. 서 론
- II. 행정서비스헌장제와 참여관리
- III. 행정서비스헌장 운용과정과 참여관리방안
- IV. 맺음말

【Abstract】

The idea of enhancing participation in government organizations is hardly new. In fact, it has been one of the recurring themes both in administrative and more general reform efforts for the public sector. A number of countries already had made significant advances in improving participation in their administrations prior to the contemporary round of reforms. A number of attempts have been made to enhance the involvement of workers within their organizations and to make the climate in public organizations more participatory.

- 주제어 : 행정서비스헌장제, 참여관리, 고객만족도 조사
- Keyword : Public Service Charter, Participatory Management, customer opinion research, customer satisfaction survey

For better public service, organizations should create mechanisms through which participation and communication in all directions, not just from top to bottom, are encouraged. Quality in the delivery of public-sector services depends to some extent upon cooperation in production rather than on government employees simply delivering the services. If social service programs are to be effective, beneficiaries must ultimately want to change some of their behaviors and the only really effective and efficient service programs are those that demand participation rather than passivity from the client.

The Public Service Charter is a kind of participatory management program in administrative reform. The Public Service Charter in Korea is to satisfy citizens through the promotion of quality public services. The Public Service Charter helps people understand what a public organization does, what to expect by way of service, how to contact it and how to seek a remedy if something goes wrong. The Public Service Charter does not in itself create new legal rights. Rather, it helps people claim existing rights, and may substantiate new rights that are enforceable through non-legal means. The Public Service Charter helps public servants, too, by setting out clearly the services their organization provides. Their main audience, however, is the general public, who is the target of service delivery.

The Public Service Charter operates two levels of participation. The first is pre-participation, that is customer opinion research. The other is post-participation, which is a survey on customer satisfaction. After practicing the public service standards, a customer satisfaction survey asking customers about the realization and satisfaction of the service standards is a facile tool for improving the quality of public services. This paper proposes post-participatory management, which is an institutional method for improvement of public service quality through the administration of the Public Service Charter.

I. 서론

1980년대 초 이래로 OECD 각 국에서는 공공부문의 능률성과 효과성을 제고하기 위한 방안의 강구가 최대의 정치적 현안 가운데 하나가 되어 왔다. 급격한 환경변화에 따라 국가 경쟁력이 최우선 과제로 대두되면서 공공부문과 민간부문의 상호의존성은 보다 강조되면서 근본적인 행정개혁의 필요성 또한 크게 부각하고 있다.

이에 따라 전세계적으로 행정개혁에 관한 비교론적 분석을 통하여 다양한 맥락과 사고 속에서 상이한 수준과 내용으로 정부재창조를 시도하고 있다. 물론 행정개혁에 관한 논의가 최근의 관심만은 아니나, 요즘 추진되고 있는 행정개혁은 그 대상범위나 변화의 폭에 있어서 매우 광범위하고 대폭적이라고 볼 수 있다. 나라간에 다소 차이가 있긴 하나 국가 역할 자체에 관한 재검토에서 그 역할의 수행방식에 이르기까지 무척 급진적인 변화를 추구하고 있다. 주요 OECD 선진국의 주요 행정개혁은 첫째, 고객 우선주의와 둘째, 성과산출을 위한 관리개선에 초점을 두고 있다. 그 가운데 주요국의 고객우선주의에 입각한 행정서비스향상을 위한 노력들을 살펴보면 다음과 같다.

영국에서의 행정서비스헌장(시민헌장)은 메이저정권 하에서 공공서비스의 질을 향상시키기 위한 10개년 계획의 일환으로 1991년 7월 시작되었다. 시민에게 선언하는 의미에서의 헌장은 이른바 헌법과 같은 6개의 기본행동지침을 내각부가 제시하여 그에 대응하는 형식으로 자치단체에서는 1만개나 되는 헌장이 나왔다. 이때 각 헌장은 서비스기준을 설정하고, 정보공개원칙을 준수하며, 선택의 자유제공과 개선의 의무를 가지며, 예외와 봉사정신, 시정조치의 확보 및 효율운영의 원칙을 준수하도록 되어있다.(강승선 역, 1999: 72-73). 또한 영국은 사회보험청헌장과 같이 행정기관별 헌장이 있는가 하면 납세자헌장, 여행자헌장, 병원환자헌장 등과 같은 수익자관점에 입각한 것도 있다. 한편 영국은 시민헌장을 뒷받침하는 몇가지 제도를 운영하고 있다. 즉, 헌장표창제도(charter mark)를 두어 헌장에 입각하여 실적을 올린 기관을 표창, 공표하고 있으며, 헌장에 관한 정보서비스(charter line)와 불만처리팀을 갖추어 시민헌장의 운영을 돕고 있다.

또한 캐나다는 상대적으로 점진적·실용적인 접근자세를 보이고 있으며 1994년 서비스기준제도를 도입하여 서비스의 질을 개선하고 있다. 한편 이들보다 늦게 시작한 미국의 경우 앞의 나라들의 경험과 지방정부 및 민간기업의 성공사례를 참고하여 종합적인 혁신전략을 추진해 오고 있다. 1993년 미국정부는 부통령실에 국가성과평가단(NPR)을 설치하여, 인력감축, 인사·예산·조달제도 개선, 조직구조 개편, 사업 및 기능재검토, 성과관리, 규제개혁, 서비스 경쟁, 전자정부 구현등 1,203개 개혁조치안을 발표하였으며 100개 행정기관에서 1,500 여개의 고객서비스기준이 확립되었다(총무처 직무분석기획단, 1997: 42).

우리나라도 고객중심의 공공부문개혁을 서두르고 있으며, 정부운영시스템의 혁신을 위해 행정자치부 행정제도과의 주관으로 1999년 행정서비스현장제가 도입되어 공공기관의 서비스 기준과 내용, 제공절차, 시정, 보상절차 등을 현장으로 공표하게 하고 이의 실현을 약속함으로써 행정서비스의 품질을 강화하려는 입장을 보이고 있다. 행정서비스현장제는 2003년 현재 중앙정부와 광역, 지방자치단체에서 약 6,465개의 현장을 제정, 공표하여 점차 확산되어 운용되고 있다(행정자치부, 2003b).

이 제도는 그 동안의 행정서비스제공이 기관편의로 이루어져 고객의 요구에 대한 대응성과 책임성이 낮다는 지적으로부터 출발되었다. 즉, 행정서비스가 국민의 입장에서 편리하고 신속하게 제공될 수 있도록 행정기관이 행정서비스의 수준과 내용을 정하기에 앞서 고객이 원하는 수준을 파악하여 이를 수렴, 반영하는 제도적 장치의 필요성에서 도입된 것이다. 따라서 이 제도는 고객참여를 중심으로 운영되는 참여적 거버넌스의 이념적 맥락에 중심을 두고 운영된다(정용덕 외, 1998).

본고는 이러한 주민참여의 긍정적 기대를 바탕으로, 노무현 정부가 좋은 정부의 이상적 가치로 전제한 '참여정부'의 틀속에서 제도시행 6주기를 맞고 있는 행정서비스현장제의 참여적 맥락을 살펴보고, 동 제도안에서 구현되고 있는 참여관리방안을 통해 기관별 서비스향상방안을 고민해보며, 특히 사후참여관리방안에 주목하고자 한다.

II. 행정서비스헌장제와 참여관리

정부혁신, 나아가 정부재창조를 시도하고 있는 각 국의 정부가 행하는 변화의 이론적 논거로 주목되고 있는 새로운 국정관리 모델은 시장적, 신속적, 탈규제적, 참여적 정부모형을 들 수 있다(정용덕 외, 1998).

그 가운데 국정관리 개혁의 대안적 접근법인 참여적 정부모델은 하급관료들의 뛰어난 자질과 열성이 제대로 활용되지 못하고 있으며, 공공부문에서의 재화와 서비스의 실질적 생산에 가장 밀접한 공직자들과 고객들이 오히려 프로그램에 대한 정보와 훌륭한 통찰력을 가지고 있다고 보는 것이다. 따라서 이들의 아이디어와 능력이 적절하게 활용될 수 있다면 정부는 보다 더 효율적일 수 있다는 것이다. 그러므로 정부의 기능을 향상시킬 수 있는 일반적인 처방은 정부조직의 하부영역 내에서 정책결정과정에서 배제되어 왔던 개인과 집단의 참여를 활성화하는 것이다. 따라서 참여적 정부모델의 주창자들은 공공조직의 하급관료가 조직이 효율적으로 기능하는 데 핵심적인 역할을 하며, 공공관리의 효율성을 확보하기 위해서는 일선관료제(street-level bureaucracy)의 역할을 있는 그대로 하나의 경험적 실체로 인식할 필요가 있다고 주장한다(Lipsky 1980).

하급관료에 대한 권한부여에 관한 개념 중에서 현시대에 통상적으로 인용되는 표현 가운데 하나가 총품질관리(Total Quality Management : TQM) 운동이다. 시장접근법의 수많은 관리사례와 마찬가지로 TQM도 민가부문에서 온 개념으로, 정확히는 일본식 관리에서 간접적으로 도입된 것이다. 그러나 TQM은 시장지형적 개념이라기보다는 하나의 참여프로그램이다. 미국의 부시 행정부는 연방품질연구소(Federal Quality Institute : FQI)를 워싱턴에 설립하여 연방정부에 TQM과 품질향상의 사고를 확산시켰다. 뒤를 이어서 클린턴 정부의 국가성과평가단(National Performance Review : NPR-Gore보고서)에서도 조금 다른 용어로 표현하였지만 이와 유사한 문제를 강조하였다(Peters, Guy, B., 1996).

이러한 학술연구들 속에 제시된 논쟁점은, 특정한 공공조직을 지배하고 있는 문제는 물론이고 전체정부 내에서의 문제를 인지하고 분류하는 데에도 고객, 근로자, 특히 일

반 국민들이 좀더 많이 참여할 것을 요구하고 있다. 이러한 가정으로 정책과 관리결정에서 그리고 서비스의 전달에 있어서 공무원과 고객 및 시민의 참여가 극대화될 때 공익이 이루어진다고 본다.

이러한 참여적 거버넌스의 방향아래, 행정서비스현장제는 1998년 고객중심의 서비스제공을 모토로 도입되었다. 이후 동 제도는 1999년, 2000년의 확대 제정 및 2001년 2002년의 구체적인 실천 노력으로 현재 약 6,465개의 현장을 구성하면서 기관이 제공하는 개별서비스의 품질을 제고하고 있다(행정자치부, 2003b).

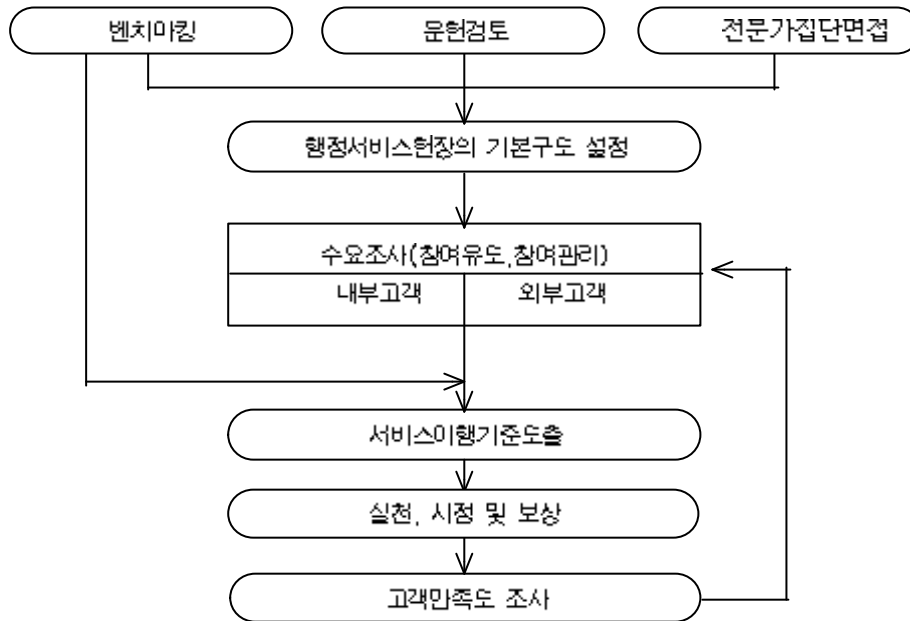
행정서비스현장제는 기존의 기관중심적, 행정편의적 행정서비스제공을 탈피하여 지역사회 주민의 요구와 이를 담당하는 담당자의 의견을 수용하여 서비스의 기준과 내용을 제고하는 제도로써 다음과 같은 내용으로 운영된다(라휘문, 1999; 2000; 김미경, 2001). 첫째, 개발계획을 수립하여 제정주체의 결정, 대상서비스의 선정, 행정서비스현장의 레벨결정, 구체적인 추진일정 결정 등의 작업을 수행하여야 한다. 둘째, 고객 및 관계자와의 협력관계를 수립하여 이들의 참여가 유도되어야 한다. 즉, 행정서비스현장의 제정의도를 이해관계자, 공무원, 그리고 다른 서비스 제공자에게 알려주고 각각이 어떻게 관련을 맺는지를 알려줌으로써 상호간의 협력체계를 구축하는 단계이다. 이 단계에서는 상호협조체계의 구축과 함께 각 이해관계자의 참여를 유도하여 의견제시를 할 수 있도록 기반을 조성하여야 한다. 이를 위하여 행정서비스현장제정과 관련한 위원회 등을 신설하여 활성화할 필요가 있다. 셋째, 행정서비스현장의 가장 중요한 요소인 서비스이행기준의 설정을 위하여 필요한 자료를 수집하여야 한다. 서비스이행기준이란 서비스수혜자가 받을 것으로 기대할 수 있는 서비스수준을 결정하는 것이다. 넷째, 관련정보의 수집과 해당 부서의 내부고객과 외부고객의 의견을 수렴한 결과를 토대로 행정서비스현장의 초안을 작성하여야 한다. 작성된 초안은 해당 서비스를 공급하는 공무원, 서비스수혜자(잠재적 수혜자 포함)에게 회람하여 의견을 수렴하여야 한다. 의견 수렴은 낭비라는 의식이 팽배해 있으나 의견수렴결과를 행정서비스현장에 반영하여 보다 높은 행정서비스를 제공할 수 있다면 투자할 만한 가치가 있으므로 반드시 거쳐야 한다. 다섯째, 회람결과 제시된 의견들을 토대로 초안을 수정하여야 한다. 회람결과 가장 많은 개선이 있어야 할 부분은 서비스이행기준과 내용에 대한 것일 것이다. 특히 해당 부서의 공무원은 회람결과를 반영할 수 있도록 많은 논의를 하여야

한다. 이 단계에서 주의하여야 할 점은 너무 낮은 서비스수준을 제시하여 평가결과 99%의 달성도를 나타내는 식의 오류를 범해서는 안 된다는 것이다. 회람결과를 토대로 하여 수정된 행정서비스헌장의 내용은 서비스공급자와 서비스수혜자에게 반드시 알려주어야 한다. 여섯째, 최종 결정된 행정서비스헌장안을 의회에 보고하고 기관장의 결재를 득하여 발효 및 공표하여야 하며, 이때 규칙의 제정이 있어야 할 것이다. 공표는 관보, 신문, 방송매체, 일정한 장소에 게재 등의 방법을 활용하는 것이 타당할 것이다. 일곱째, 행정서비스헌장은 제정자체가 중요한 것이 아니라 실제로 서비스를 수혜 받는 고객들에게 홍보하여 그 실효성을 확보할 수 있도록 하여야 한다. 여덟째, 서비스이행기준에 반하는 해당서비스 통제를 위하여 고객만족도 조사등으로 정기적으로 성과를 평가하여야 한다. 그리고 평가결과를 반드시 고객에게 공개할 수 있는 제도적 장치를 마련할 필요가 있다. 평가결과를 공개하는 구체적인 방법으로는 백서의 발간, 평가결과와 민원실 비치, 담당서비스를 받았던 고객에게 배포, 방송매체를 이용하는 방법 등이 활용가능하다. 아홉째, 평가결과를 토대로 기 작성된 행정서비스헌장의 서비스이행기준을 갱신하여야 하며, 이때 서비스이행기준을 반드시 상향조정할 필요는 없으나 가급적 상향조정하는 방안을 고려할 필요는 있다. 끝으로 평가결과를 환류하여 다시 새로운 단계가 시작된다.

1. 참여관리를 통한 행정서비스헌장제 운영의 기본구도

행정서비스헌장제의 도입을 위한 전체적인 기본구도는 <그림 1>과 같이 먼저 행정서비스헌장이 우리 나라에 처음으로 도입된다는 점을 고려하여 선진외국의 사례를 벤치마킹하고 문헌검토와 전문가집단의 토론을 거쳐 행정서비스헌장의 기본구도를 설정하였다. 설정된 기본구도 하에서 내부고객과 외부고객의 수요를 조사하고 선진외국의 사례를 벤치마킹하여 기관(서비스)별 미션을 설정하게 된다. 이때 외부고객의 수요조사에서 참여적 정부모형이 강조하는 고객의 참여가 관리되며, 내부고객의 수요조사에서 일선관료제에 의한 상향식 참여관리가 모색되는 것이다. 그리고 기관(서비스)별 미션이 설정되면, 기관(서비스)별로 핵심산출물을 도출하고 이러한 핵심산출물들을 토대로 서비스 이행기준을 설정하게 된다. 서비스 이행기준이 설정되면 행정서비스헌장의

핵심적인 영역이 구축되는 것이므로 기본구도에 입각하여 행정서비스현장을 완성하게 된다(김미경c, 2000). 완성된 현장은 공표되고 기관에서 실천하게 되며 그 가운데 잘못된 서비스에 대한 시정, 보상조치가 이루어지며, 연말에 그 해 년도 현장실천에 따른 만족도 조사를 통해 사후 참여로 통제된다.



〈그림 1〉 참여관리를 통한 행정서비스현장 운영의 기본구도

1) 외부고객참여

과거 국민은 세금의 대가로 서비스를 받는다는 것인데, 이러한 계약은 암묵적인 것으로서 실행을 담보할 강제조항도 없고 실적을 평가할 기준이 정해져 있는 것도 아니었다. 따라서 납세자들은 그 계약위반에 대하여 처벌받지만 국가 혹은 지방자치단체는 계약불이행에 대하여 처벌규정도 없을 뿐만 아니라 처벌하기도 어려웠다. 그 결과 공공기관 대 국민의 이러한 관계는 공공기관의 서비스제공수준을 낙후시키는 커다란 원인으로 만연되어 왔다.

한편 서비스 상황에서 고객만족에 대한 기존 접근 방법이 간과한 부분은 서비스 특성상 고객과 서비스 직원간의 상호작용이 중요함에도 불구하고 고객의 역할에 대해서 주의를 거의 두지 않았다는 점이다. 서비스 조직이나 서비스 직원의 역할에 중요성을 두고 그들의 역할이 고객만족에 어떻게 영향을 미치는가를 알아보는 관점이 고객만족 연구의 주된 접근 방법이다. 그러므로 고객이 서비스 생산과 전달(delivery)에 중요한 역할을 담당하고 있다는 사실에 주의를 기울인다면, 행정서비스의 품질제고 및 주민만족에서 고객의 참여를 배제시켜서는 안된다.

이 때 서비스 품질과 본질은 생산자에 따라서, 고객에 따라서, 시간에 따라서 달라진다고 본다. 특정 직원은 다양한 고객과 접하게 되고 이때 어떤 고객을 만나는가가 직원의 서비스 수행의 품질에 영향을 미치게 된다. 또한 재화는 먼저 생산되고 판매되고 그리고 나서, 소비된다. 그러나 서비스의 경우 먼저 판매되고 그 후에 생산과 소비가 동시에 발생한다. 서비스 생산 중에 고객이 존재하기 때문에, 서비스 생산과 소비의 분리불가능성은 고객이 생산과정에 밀접하게 접촉하도록 강조한다. 이처럼 고객이 서비스 산물 생산에 참여하기 때문에, 고객을 서비스 조직의 생산 과정에 있어서 필수적 요소로 보아야 하는 것이다. 따라서 서비스 상황에서의 수행자인 고객 자신이 고객역할 수행을 지각하는 것이 만족의 전제가 되기도 한다. 즉, 고객 자신이 역할을 잘 수용할수록, 즉 몰아적 역할 이행 단계에 가까울수록 고객은 만족한다는 것이다. 그럼에도 불구하고, 만족과 고객의 서비스 수행간의 관계에 대한 연구는 극히 적다고 볼 수 있다.

이제는 '납세자가 행정서비스의 고객으로 자리를 잡아가고 있다'라는 말로 표현되는 시대이다(정진호, 1996년 7월 12일자). 세금을 내는 기업과 주민이 행정의 주인이며 고객만족이 행정품질의 가장 중요한 평가기준이라는 인식이 확산되어 가고 있는 것이다. 이에 새로운 국정관리는 공공기관의 행정서비스제공에 있어 의무조항과 일반국민이 당연히 누려야 할 권리를 명시하고, 제공될 서비스의 수준을 규정하여 불이행시 일반국민들이 시정조치를 요구할 수 있도록 제도화하는 내용들을 포괄하고 있다. 이 때 공공기관이 제공하는 행정서비스의 내용과 수준결정은 단순히 하향적인 방식에서 벗어나 모든 방면에서의 내부, 외부고객의 참여와 의사소통이 가능한 상향식 메커니즘을 통해 창출되도록 권고되고 있다. 즉, 고객이 필요로 하는 행정서비스의 수준과 내용들이 고객의 참여를 통해 공공기관에 명시되고 이를 기반으로 하는 행정서비스의 내용과

수준이 결정되는 상황식의 先참여관리가 전제되고 있다. 즉, 행정서비스현장을 통해 행정기관은 주민생활과 밀접히 관련되어 있는 서비스를 주민의 의사를 수렴하여 선정하고 이에 대한 서비스이행기준과 내용, 제공방법, 절차, 잘못된 상황에 대한 시정 및 보상조치 등을 정해 공표하고, 이의 실현을 주민들에게 문서로서 약속하는 것이다.

이때 행정기관과 주민의 관계는 새로운 법적 권리를 만드는 것이 아니라 기존의 권리를 사용자에게 알려주는 것이며, 비합법적인 수단(non-legal means)을 통하여 강제력을 확보할 수 있는 새로운 권리를 만드는 것이다. 결국 행정서비스현장은 예전의 암묵적 계약 하에서 시민들이 가지고 있던 권리를 명시화하고 권리보장을 강화한 것으로서 암묵적인 관계가 명시적 계약으로, 도덕적 의무가 강력한 법률적 의무로 변모한 것이라고 볼 수 있다. 이러한 고객의 권리는 고객의 참여와 공공기관의 참여관리가 전제된 것이다.

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

따라서 공공기관은 지역사회 특성에 적합한 참여기제의 개발로 지역주민의 선호와 바람을 공공조직안으로 수렴할 수 있는 경로와 방법에 대한 고안을 노력해야 할 것이며, 이는 행정서비스현장제안에서 참여관리로 구현되어야 할 것이다.

2) 내부고객 참여관리 : 일선관료제의 구현

참여와 권한부여에 관한 다른 문헌들은 공공조직의 하급관료가 조직이 효율적으로 기능하는데 핵심적인 역할을 한다고 주장한다(Lipsky, 1980; Prottas, 1979). 즉, 조직내 하급관료의 잠재성이 중요하다는 것이다.

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

일반적으로 관료제가 수행하는 대부분의 업무는 서면처리이다. M. Wever 또한 관료제가 가진 큰 특징으로 문서주의를 들고 있다. 그러나 대상집단, 즉, 행정의 고객인 일반 국민들과 일상적으로 접촉하는 일선관료들은 수행하는 업무의 주된 내용이 서면처리보다는 사람처리라고 볼 수 있다. 따라서 일선관료들은 사람을 어떻게 대하여 업무를 처리할 것인가에 대한 고민을 통하여 대상집단의 요구와 기대에 맞는 집행상황을 끌어내야 하는 부담을 안고 있다. 즉, 일선 관료들이 맡은 업무들을 일률적으로 정형화시키기에 너무 다양하고 복잡해서 그러한 업무에 기계적으로 접근하기보다는 인간적 차원에서 고객과 대응해야 할 여지가 많은 것이다.

이러한 환경은 일선관료로 하여금 그들의 직무수행에 비교적 용이하게 적응하는 행태를 가져왔다. 일선관료들은 적응기제로써 업무를 단순화시키고 정형화하는 양상으로 직무환경에 대응하였다고 볼 수 있다. 그 결과 일반 고객과 만나는 행정업무는 관료들이 진행하기 쉬운 형태로 전환되었으며, 습관적이고 규칙적인 상황으로 정립되어 고객의 만족은 상당히 간과되어 왔다고 볼 수 있다. 따라서 일선관료의 적극적인 참여와 직무풍요를 토대로 대상집단과의 일상적 상호작용을 통한 고객만족의 행정은 바람직한 일선관료제의 구현을 통해기대해 볼 수 있을 것이다.

그런데 문제는 일선관료들이 고객과의 대응업무에 실제로 많이 관여하고 있음에도 불구하고 그들의 참여구조가 잘 정립되어 있지 않으며 이에 대한 인식도 부족하다는 점이다(OECD, 1997). 또한 그들의 참여가 불법적이고 그들이 발휘하는 권한이 사실 그들에게는 없다고 설명되는 경우가 있다. 즉, 책임은 지지만 권한이 주어지는 절차가 구비되어 있지 않다는 점이다. 이런 경우 실제 담당자이면서 고객과의 대응관계를 맺고 있으면서도 위로의 지원이나 고객의 지원없이 자신의 일을 수행하고 있는 것처럼 인식된다.

이를 실제에서 살펴보자. 국민들(고객)은 수많은 정부대표자들을 만나지만 그들은 대부분 일선관료들이다. 우체부나 교사, 사회복지프로그램의 운영자들과의 대면관계에서 고객은 정부에 대한 느낌을 발전시키거나 자신들의 서비스만족을 평가한다. 즉, 고객과의 면대면 관계에서 일선관료는 고객의 수요와 반응을 이해하고 이를 관리하는 주요 역할을 수행하는 것이다(Peters, Guy, B., 1996).

따라서 일선관료가 판단한 의사가 조직의 의사결정에 상향식으로 참여될 수 있도록 일선관료제를 구체화하는 것이 바람직할 것이다. 이러한 의도는 행정서비스현장제 안에서 표현되고 있다. 즉, 공공기관이 고객에게 제시하는 서비스의 이행표준 작성에 앞서 기관은 반드시 외부고객의 의사는 물론 내부고객인 일선관료의 의사를 조사, 수용하도록 하고 있다. 이러한 일선관료의 역할인지 및 고객의 대응능력에 대한 스스로의 평가와 제안은 적절한 서비스의 수준과 내용을 끌어내어 성과향상에 기여하게 될 것이다. 적어도 일선담당자가 자신이 속한 부서가 제공하는 서비스의 성격과 자신의 역할과 역할이 왜 수행되는지, 왜 필요한지, 필요로하는 투입은 무엇인지, 산출은 어디로 가며, 산출로 관료는 무엇을 하며, 누가 그것을 받는지에 대하여 충분히 고민한다면 내부고객의 의사는 행정서비스현장의 바람직한 이행표준으로 자리잡게 될 것이다.

이와 같이 일선관료의 의사가 조직내부의 이행표준으로 구성될 때 일선관료의 조직내 참여는 훨씬 적극적이고 긍정적인 형태로 진행될 것이며 이는 자연스런 행정서비스 품질 향상을 동반 할 것이다.

3) 총품질관리

행정서비스현장제는 구체적인 서비스이행표준을 만들어 품질관리를 통해 행정서비스를 공급하고 있다. 고객들은 이행표준을 근거로 제시하여 불만을 토로하고 보상조치를 받을 수 있다. 행정서비스현장제는 공공기관의 행정서비스제공에 관한 내용과 절차를 법적 근거로 마련하여 일반국민이 서비스이용에 있어 당연히 누려야 할 권리를 명시하고, 제공될 서비스의 수준을 규정하며, 불이행에 따른 일반국민들의 시정 및 보상조치를 제도화하는 내용들을 포괄하고 있다. 즉, 공공서비스향상을 위한 서비스기준제도의 일환으로 추진되는 행정서비스현장제는 주민들의 가장 기본적인 필요에 부응하

고 모두에게 최고의 가능한 서비스수준을 제공하는 것을 기본이념으로 하고 있으므로 기관들은 행정서비스헌장을 주민생활과 밀접히 관련되어 있는 서비스들에 대한 서비스이행기준과 내용, 제공방법, 절차, 잘못된 상황에 대한 시정 및 보상조치 등을 정하여 공표하고 이를 실천함으로써 고객의 요구에 부응하는 것이다.

따라서 행정서비스헌장제는 고객의 요구에 부응하는 행정서비스 품질관리전략의 일환으로 필요한 것이다. 이 때 공공기관이 제공하는 행정서비스의 내용과 수준 및 절차의 결정은 과거의 전통적 행정의 특성인 하향적인 방식에서 벗어나, 모든 방면에서의 내부, 외부고객의 참여와 의사소통이 가능한 상황식 메커니즘을 통해 창출되도록 권고되고 있다. 즉, 고객이 필요로 하는 행정서비스의 수준과 내용들이 고객의 참여를 통해 공공기관에 명시되고 이를 기반으로 하는 행정서비스의 품질이 확보되는 것이다 (김미경 b, 2001). 고객의 요구에 대한 이해와 적절한 대응은 품질확보의 전제이며, 품질관리의 출발점인 것이다.

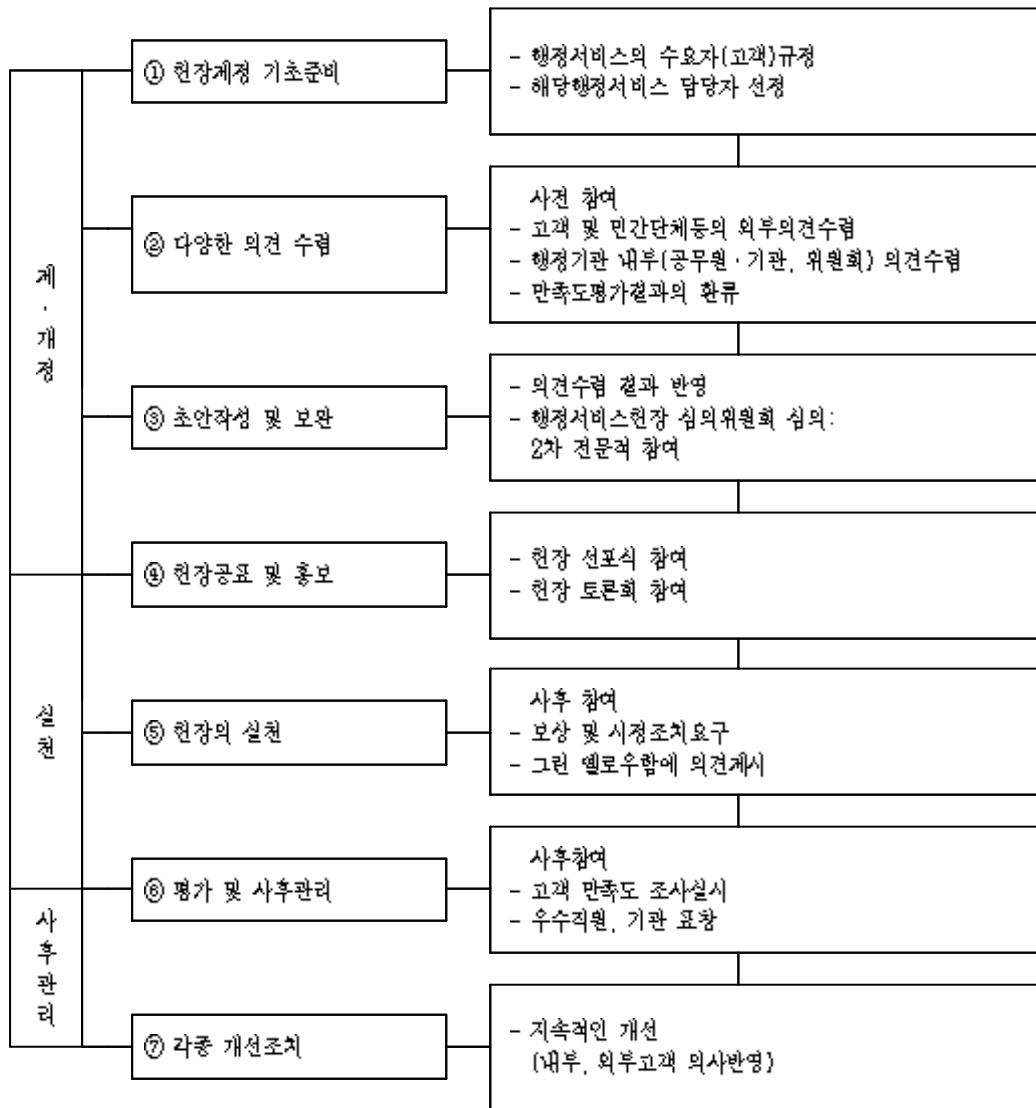
이에 중앙 및 광역, 지방자치단체들은 주민만족을 향상하기 위한 공공서비스에 대한 마땅한 성과의 품질표준을 만들기 위해 여러 노력을 시도하고 있다. 특히 개별적인 서비스항목마다 구체적이며 최적이며 고객중심으로 다가가는 품질의 서비스이행표준을 만들고자 고민하고 있다. 이제 주민등록등초본 발급서비스는 과거의 즉시발급(3시간 이내)에서 기관에 따라 3분 이내, 6분 이내, 15분 이내 등의 차별적인 이행수준으로 변화하고 있다. 또한 이동민원실을 통한 등초본 발급서비스가 이루어지는가 하면 민원택배제, 이동민원실제, 민원차량제의 혜택까지 다양한 서비스의 내용이 헌장 안에서 실천되고 있다. 모든 민원행정서비스헌장을 검토하면 이들 개개의 헌장은 과거 전통적 행정에서 보여지던 획일적이고 영속한 내용에서 벗어나 기관마다 차별적인 민원행정서비스의 이행수준과 내용으로 행정서비스를 차별적으로 제공하고 있는 것이다.

개별 지역의 고객들은 해당 지역기관이 제시한 민원행정서비스의 이행표준을 근거로, 더러는 만족하기도하고, 더러는 불만을 토로할 것이다. 다른 한편 지켜지지 않은 항목에 대하여는 시정 및 보상조치를 요구하면서 더욱 만족되는, 더욱 개선되는 공공서비스를 경험하게 될 것이다. 어떤 지역의 주민들은 행정기관의 고객지향의 서비스구성으로 보다 만족스런 서비스를 제공받게 될 것이며, 다른 어떤 지역은 고객과 괴리되는 행정편의적인 서비스상태에 놓이게 될 것이다. 이 때 지역주민이 비공공부문에서

소비자로서 성숙하고 고객으로서의 만족감을 경험하는 것에 익숙해져 감에 따라, 이제 공공기관들은 그들의 의사와 선호를 외면할 수 없게 되었다(김미경c, 2001). 이러한 눈치는 오늘날 품질에 대한 개념이 제조업자 중심의 품질개념으로부터 점차 소비자 중심적인 방향으로 변화하고 있기 때문에 더욱 강조되고 있다. 즉, 소비자를 위하여 생산된 제품이나 서비스가 아무리 훌륭한 특성과 상품적 가치를 가지고 있다 하더라도 소비자들에 의하여 수용되지 않으면 그 의미가 상실되기 때문이다. 따라서 소비자가 원하는 제품이나 서비스를 생산하고 그 품질의 평가도 소비자에게 의존하는 보다 소비자 중심적인 차원에서 총체적인 품질논의가 필요하다고 볼 수 있다. 품질을 요구에 적합한 것이라고 본다면, 이행표준의 작성에 있어 고객과 공무원의 의견교환 및 협상을 통해 결정본적 이행기준을 벗어나는 것이 품질확보의 첫 걸음일 것이다. 즉, 행정서비스의 품질은 공무원과 고객과의 담론적인 관점에서 참여관리로 확보될 수 있다.

2. 행정서비스현장제 운영절차상의 참여실태

현장제의 일련의 운용과정을 살펴보면 지속적인 외부고객과 내부고객의 참여관리를 통해서 고객만족과 성과향상에 주력하고 있음을 알 수 있다. 이를 정리하면 <그림 2>과 같다.



자료: 김미경, (2001a), "참여적 거버넌스와 행정서비스현장제의 구현," <한국행정학회 2000년도 춘계학술대회 발표논문집>, 수정보완.

<그림 2> 현장제·개정 및 운영절차상의 참여구도

또한, 행정서비스현장제의 운용과정에서 단계별로 고려되고 있는 참여의 내용과 관리측면을 살펴보면 다음의 <그림 3>와 같다.

사전참여 ←————→ 사후참여

내용 단계	1단계	2단계	3단계
	제·개정	실천	사후관리
참여 내용	<ul style="list-style-type: none"> 외부고객의견수렴 (지역주민) 내부고객의견수렴 (일선관료) 심의위원회의 의견수렴 	<ul style="list-style-type: none"> 현장선포식 및 토론회 참여 부당한 처리에 대한 시정 및 보상조치 요구 만족·불만족의 표시 	<ul style="list-style-type: none"> 고객만족도 측정 및 결과공표 인센티브 부여로 유인 환류작업
참여기회	<ul style="list-style-type: none"> 주민간담회 여론조사 현지 방문조사 설문조사 지역단체 의견수렴 주민창안제도 주민과의 대화의 날 내부고객의견수렴서 주민패널단 심의위원회운영 내부직원 워크샵 	<ul style="list-style-type: none"> 교육 및 홍보 불만신청, 고객의견 건의함 (그린·옐로우 카드함 운영) 인터넷 홈페이지 운영 개별적 합의, 진정 주민청구 근린정부 (이동관청, 명예기관장) 행정절차 시정 및 보상요구제도 	<ul style="list-style-type: none"> 고객만족도조사 부서 및 직원에 대한 표창제도 여론 모니터 지속적인 개정작업
현장제 이행실태 평가지표로 본 참여 비중	<ul style="list-style-type: none"> 고객참여의 원리충족여부 공무원의견 수렴실적 의견수렴결과 반영실적 심의위원회 운영실적 	<ul style="list-style-type: none"> 토론회/워크샵 개최실적 현장과 관련된 홈페이지 운영 실적 불만조사함 처리 및 시정 조치(요구-대응) 	<ul style="list-style-type: none"> 고객만족도 측정과 결과 공표 실적 우수부서·직원에 대한 인센티브 부여실적 평가결과 환류실적

자료: 김미경, (2001a), "참여적 거버넌스와 행정서비스현장제의 구현," <한국행정학회 2000년도 춘계학술대회 발표논문집>, 수정보완.

<그림 3> 행정서비스현장 운용과정과 참여관리

Ⅲ. 행정서비스현장 운용과정과 참여관리방안

- 사후참여관리방안을 중심으로 -

정부와 시민사회의 역할이 변화하고, 이에 따라 정부-시민사회간 상호작용이 변화함에 따라서 기존의 정부중심의 국정운영체제는 협력적 분권적 국정운영체제로 변화하고 있다. 이러한 새로운 거버넌스의 경향은 기존의 정부주도적, 폐쇄적, 일방적 국정운영방식을 탈피한 시민사회와 정부가 대등한 관계에서 참여하는 “좋은 거버넌스”의 형성이라고 할 수 있다. 따라서 정부의 운영과 활동이 “좋은 거버넌스”로 나타나기 위해서는 개혁과정에서 정부뿐 아니라 시민사회가 적극적으로 참여하여 나름대로의 기능을 수행하는 참여적 개혁의 틀을 마련하여야 한다.

이 때 시민들이 정부역할에 대하여 갖는 태도와 자세는 좀더 자치적일 필요가 있으며 이에 기반한 긍정적 적극적 참여가 동반되어야 할 것이다. 자치의식이란 지역사회에 대한 애착심과 정서적 일체감에 기초한 어떤 지역의 주민이라는 자각뿐만 아니라, 시민사회의 일원으로서 자기주체성에 기인하여 자기 생활을 개선해 나가기위해 주위의 사람들과 협력하여 지역사회의 문제를 처리해 나가려는 태도라고 볼 수 있다. 이러한 자치의식에 기반한 주민참여는 정부역할의 성숙을 촉진할 수 있다. 지역사회의 주민들이 더 이상의 행정의 수혜자 혹은 방관자가 아닌, 자신의 생활에 직접 영향을 미치는 중요한 의사결정에 자신들의 의사와 선호를 참여시키는 적극적인 협조자로 활동하는나의 여부는 자치단체의 행정활동의 성패를 좌우하게 될 것이다. 이러한 지역주민의 참여활성화는 지방정부와 지역사회의 관계를 재정립하여 새로운 국정관리의 맥락에서 참여적 정부의 긍정적 효과를 제고시킬 것이다.

고객지향의 행정서비스제공을 모토로 하는 행정서비스현장제 안에서 적극 모색되어야 할 참여적 국정관리의 맥락은 크게 행정서비스의 수준과 내용을 결정하기 이전에 이루어지는 사전 참여와 행정서비스현장에서 약속한 행정서비스이행기준을 기관이 실천하고 난 후에 고객에게 실천의 정도와 만족의 정도를 점검하는 사후참여로 <표 1>과 같이 구분된다.

〈표 1〉 행정서비스현장제의 참여유형

	사전 참여	사후 참여
제도적 참여	<ul style="list-style-type: none"> · 외부고객 의견수렴 · 내부고객 의견수렴 · 전문가 의견수렴 	<ul style="list-style-type: none"> · 고객만족도 조사 · 시정 및 보상요구

1. 사전 참여관리방안

현장제는 1998년이래 형식적이고 전시적이며 기관 편의적인 현장제정으로부터 기관여건에 적합한 현장 운영으로 지속적으로 변화하여왔고, 한편 기관별·업무별 특성 및 환경변화 등을 고려한 개정·보완으로 적정 현장 수의 유지 및 이행기준 적정화 및 신속화를 추진하고 있다. 이는 현장제의 제정원칙의 준수로부터 확보될 수 있는 사항으로 특히 구체성의 원칙이 개별 기관별 업무별 서비스이행표준의 내용과 수준을 통제하여 점차 구체화된 현장으로 제·개정되고 있다고 볼 수 있다. 또한 행정서비스 이행표준의 최적화구성을 위해 현장제의 고객만족도조사의 평가결과인 이행표준달성도와 고객만족도의 상관관계로 통제하여 기관의 편의적 이행표준구성을 배제하고 점점 주민결로 다가가는 편리하면서 신속한 더 좋은 서비스를 구성하고 있다. 그러나 그 가운데 현장수의 지나친 확대 및 이행표준의 부적절한 나열로 현장제의 기본적인 취지가 확보되지 않은 미숙한 현장제의 운영이 오히려 현장업무를 가중시키는 현실을 노정시키고도 있다(행정자치부, 2003b).

1) 제·개정단계

제·개정과정에서 고객만족의 행정서비스 이행기준을 찾아내기 위해서는외부고객과 내부고객의 의사를 비교적 강도 있게 강조하면서 이들의 의사와 선호를 기본으로 하는 상황적 참여관리의 절차적 양상이 긍정적으로 이루어질 수 있도록 보다 실천적인 참여가 확보되어야 한다. 즉, 사전적인 참여기제들이 보다 다양하게 활용됨으로써 주민의 대표성을 띤 활발한 의견수렴이 이루어져 고객지향의 서비스가 고안되어야 한다.

한편 의견수렴과정에서의 주민들의 선호나 요구 및 기대수준의 파악은 서비스품질의 토대로 헌장제의 결과인 고객만족과 연결되므로 제정과정에서의 사전참여충족에 대한 제도적 비중이 중시되어야 할 것이다. 또한 일선관료의 의사가 조직안에서 상향적으로 반영되도록 제도적인 강구가 뒤따라야 할 것이다.

그 대안적 참여관리방안들을 살펴보면 다음과 같다(김미경, 2003).

첫째, 서비스이행기준의 질적 개발을 위한 외부고객 의견수렴장치의 제도화가 필요하다. 고객의 진실한 요구와 이해관련자들이 관계될 국면, 무엇보다 기관 내부의 서비스전달자들이 해낼 수 있는 최적의 서비스전달상태를 찾아낼 수 있는 의견수렴이 이루어져야 한다. 헌장제 시행이래 양적으로 확산된 형식적이고 전시적인 의견수렴을 벗어나 제안된 아이디어에 대한 확실한 보상으로 우수한 서비스내용들이 개발되도록 제도적 고안을 마련해야 할 것이다. 한편 아래와 같은 외국제도를 벤치마킹하여 헌장안에서의 국민참여를 도모할 수 있다. 싱가포르의 경우 Excellence in Public Suggestions Award를 운영하여 공공서비스의 질을 개선시키는 아이디어와 제안들을 수상하는 제도를 매년 실시하고 있다(PS2001 Office, 2002). 영국의 경우도 1997년 신헌장제를 추진하는 과정에서 의견수렴서의 발간·배포, 인터넷 게재, 워크숍의 개최 등 다양한 방법을 통해 의견을 수렴하여 '서비스 최우선 - 신헌장제'(Service First - the New Charter Programme)라는 새로운 명칭으로 변경하고, 구헌장제와는 다소 다른 새로운 주제와 원칙을 표방하였다(Cabinet Office, 1999a; 주재현, 2000). 신헌장제의 기본원칙은 이전과 비교하여 서비스 사용자의 의견수렴·참여·선택권을 더욱 중시하고, 혁신과 지속적인 개선을 강조하며, 여성이나 사회 내 소수집단에 대해 고려하고, 여타 서비스 제공자 및 이해관계자와의 협력을 강조하고 있다고 볼 수 있다. 신헌장제도에 새로 도입된 정책수단들 중 의견수렴을 위한 제도적 장치로 '시민위원단'(People's Panel) 등이 있다. '시민위원단'은 시민들의 의견을 듣기 위해 행한 독특한 조치로서 영국 전역에서 무작위적으로 선발된 5,000명의 주민으로 위원단을 구성하여 일반시민들의 공공서비스에 대한 인식과 건의사항을 파악하고자 하는 것을 그 존립목적으로 하고 있다. 그리고 의견수렴을 위해서 설문조사, 연수회, 시민배심(citizen's jury) 등 다양한 기법이 사용된다. 따라서 이제 우리도 형식적이거나 기관 친화적인 또는 전문가로 구성된 헌장관련 심의위원회나 고객대표자회

의 이외에 불특정 다수 고객의 목소리가 파악될 의견수렴장치의 제도적 정착이 필요하다고 본다.

둘째, 현장이행기준의 요건 강화를 위해 내부공무원의 적극적인 참여가 필요하다. 행정서비스현장에 있어 행정서비스의 어떤 점이 지향되고 있는 것인지, 행정서비스가 국민에게 어떠한 내용으로 전달되고 있는지 등등의 제정에 관한 제 원칙들은 7가지로 제시되고 있으니(행정서비스현장제정지침), 이와 더불어 서비스이행표준들이 다음과 같은 내용들로 더욱 강화될 필요가 있다. 첫째, 타당성을 확보하여야 한다. 이는 제3종오차와 같은 실수를 되풀이해서는 안된다는 것이다. 즉, 문제거리가 아닌 것을 문제해결의 대상으로 인지하여 행정편의적, 행정전시적 모습으로 서비스이행기준으로 삼아서는 안된다는 것이다. 고객과 기관의 입장에서 명백히 타당하다고 판단되는 서비스의 탐색이 이루어져야 한다. 둘째, 통합적 연계로 서비스의 고안이 이루어져야 할 것이다. 즉, 시간적 단축과 신속함으로 서비스를 개선하는 단선적인 관점에서 벗어나 기관 내 개별서비스들 간의 통합적 연계 속에 서비스개선책이 찾아져야 할 것이다. 셋째, 실현가능한 가운데 최선의 서비스가 찾아져야 한다. 의지나 기대를 간과할 수는 없으나 무엇보다 신중해야 할 것은 서비스를 현장제의 연차적 이행속에 점차 개선시킨다는 지속적인 노력의 의지를 가져야 한다는 것이다. 따라서 달성도가 만족도와 함께 병행할 수 있는 제공가능한 서비스의 발굴이 이루어져야 한다. 이러한 이행기준의 발굴과 선택은 개별재화담당자의 적극적인 조직몰입과 직무확장에 관한 역할확인이 비롯될 때 가능할 것이다.

따라서 이행기준의 제·개정단계에서 내부고객인 재화담당공무원의 의견수렴을 보다 구체화하여야 한다. 영국의 경우 신현장제도에 새로 도입된 정책수단들 중 의견수렴을 위한 제도적 장치로 '더 나은 정부를 위한 연수회'(Better Government Workshops)가 있다. '연수회'는 의견수렴 수단이었는 데, 그 효과성이 인정되어 일선공무원을 대상으로 한 부처별 연수회를 정기적으로 개최하기로 하였다. 우리나라의 경우도 개별재화의 관련공무원 전원의 의견수렴이 이루어져야 하며, 이를 위해 워크숍이 활발히 이루어져야 할 것이다. 한편 총괄부서는 서비스별 현장제참여실적을 비교하여 사후 팀별인센티브부여로 통제할 수 있을 것이다.

2) 실천단계

실천부문에서도 현장제 성숙을 위한 고객참여기제의 개발이 모색되어야 한다. 보다 풍요로운 직무확장과 그에 따른 적절한 재량과 적극적인 조직몰입이 가능한 일선관료는 실천의 현장인 주민과의 상호관계에서 보다 긍정적이고 적극적인 행정활동을 보여 주리라고 기대됨으로, 일선관료제의 구현과 함께 참여양상이 더욱 진전되리라고 본다.

실천단계에서 참여를 권장하기 위한 노력들은 다음과 같이 제안될 수 있다.

첫째, 현장제에 대한 대 고객홍보와 고객(주민)교육으로 주민참여를 활성화할 수 있다. 현장제에 대한 충분한 고객인지로부터 현장제 실천과정에서의 시정과 보상에 관한 활발한 주민참여가 이루어 질 것이다. 고객의 시정과 보상요구는 공직자의 서비스공급을 긍정적으로 유인할 것이며, 이로부터 서비스품질은 현장의 약속으로 현실화될 수 있을 것이다. 따라서 고객이 현장제를 충분히 이해하고 함께 실천할 수 있도록 주민교육이 필요하다고 본다. 둘째, 지역주민과 함께 현장제 추진 실천전략을 모색할 수 있다. 현장제 홍보아이디어 발굴대회를 내외고객에게 실시하여 더 나은 홍보전략을 찾을 수 있으며, 현장제퀴즈대회 등의 내용으로 현장제 관심을 갖는 주민을 선발하여 '현장도우미단'을 결성한 후 현장제 추진을 실질적으로 도움받을 수 있다. 그 가운데 역할이 두드러진 주민은 ' 명예동장'과 같은 근린정부형태로 참여를 지속시켜 현장제 기반을 더욱 공고히 할 수 있을 것이다.

2. 사후 참여관리방안

사후 참여관리방안은 상당한 영향력으로 현장제를 주도하고 있다. 물론 사후에 이루어지는 참여기제인 고객만족도조사와 그 공표는 사전적인 참여가 아닌 사후적 참여로써 본질의 참여가 지니는 역량이 있어 그 의미가 제한된다고 볼 수 있다. 그러나 현장제가 추구하는 결과지향의 목적을 고려한다면 고객만족도조사에서 이루어지는 이행실태의 평가와 만족도의 조사에 대한 공표는 현장제 구현에 있어 상당한 구속력을 안고 있으며 지속적으로 고려되어야 할 영역이라고 볼 수 있다.

1) 사후참여기제로서 고객만족도 조사의 의의¹⁾

행정서비스현장제의 구현은 공급자중심의 공공서비스 제공에서 수요자인 시민, 즉 고객중심의 공공서비스를 제공하여 고객만족의 행정을 구현하려는 정부혁신적 노력의 일환이다. 성공적인 행정서비스현장제의 조기정착을 위해서는 행정서비스현장의 평가체제를 확립하여 지속적인 평가와 개선작업을 수행함으로써 행정서비스에 대한 주민만족정도를 점진하고 그 결과로 개선을 통제하여야 할 것이다. 이에 행정서비스현장제는 매년 고객만족도 평가를 통해 현장내용을 갱신함으로써 고객의 수요에 부합하는 행정서비스를 제공하고 있다.

행정서비스현장제를 추진한 결과로서 나타날 수 있는 최종적인 산출물은 결국 고객들이 느끼는 체감도일 것이다. 제1차적인 산출물은 고객들에게 약속한 서비스이행표준을 얼마나 지키고 있는가를 측정하는 이행표준달성도 조사결과이며 제 2차적인 산출물은 행정기관이 제공하는 서비스에 대한 고객들의 만족도이다. 고객만족도 조사는 행정기관이 현장 안에 약속한 서비스의 수준과 내용을 얼마나 달성해냈으며, 그 정도에 얼마나 흡족해하는지를 조사한다(한국지방행정연구원, 2001).

(1) 이행표준달성도조사

행정서비스현장의 이행표준달성도 조사는 현장제정기관이 애초에 제정한 이행표준을 통해 행정의 고객인 국민과 주민들에게 어떤 종류의 서비스를 어느 정도 제공하였는가를 평가하고자 하는 것이다. 이행표준달성도조사는 각 이행표준에 대한 달성정도를 측정하는 것인바 일종의 성과평가라 볼 수 있으며, 다음과 같은 점에서 그 유용성이 인정된다. 첫째, 성과를 분석한 후 그 결과를 환류하여 공공서비스의 질적 제고로도모할 수 있으며, 둘째, 그러한 분석결과를 향후 정부관리자가 공공서비스의 배분을 위한 의사결정 시 참고자료로 활용 가능하다. 셋째, 행정서비스현장에 대한 평가결과

1) 행정서비스현장제를 운영하는 기관들은 매해 현장제 추진실적에 대한 외부통제의 일환으로 고객만족도조사를 실시하여 기관이 약속한 행정서비스의 달성정도와 그 만족정도를 평가하고 있다. 다양한 형태의 고객만족도조사가 실시되고 있으나, 본 고에서는 한국지방행정연구원이 행정서비스현장제의 고객만족도 조사로 개발한 평가의 틀을 활용하였다(한국지방행정연구원, 2001).

를 고객들에게 공개함으로써 공공서비스 공급자의 책임성을 확보할 수 있다. 넷째, 반드시 수행하여야 하는 업무에 대한 평가를 함으로써 목표를 달성하고 궁극적으로는 기관의 존재목적 달성을 할 수 있도록 하는데 그 유용성이 있다.

이 때 이행표준달성도조사를 하기 위해서는 행정서비스현장에 대한 내용적 검토를 통하여 지표를 도출하여야 한다. 그 이유는 이행표준달성도가 행정서비스현장에서 제시하고 있는 약속사항들에 대한 실천결과를 측정하는 것이기 때문이다. 이러한 이행표준달성도는 행정서비스현장별로 제시하고 있는 약속내용들이 다르기 때문에 동일한 지표가 만들어질 수 없다. 따라서 각 현장별로 상이한 지표를 만들어야 한다. 그리고 이행표준달성도조사는 세 가지의 방법을 통하여 측정할 수 있다. 첫째는 제3자 관찰이 필요한 이행표준의 경우 블라인드 쇼핑을 이용할 수 있고, 둘째는 고객의 평가가 필요한 경우 서베이에 의한 측정이 가능하다. 셋째는 정책적 성격의 이행표준은 해당 부서로부터 서류를 받아 확인하는 작업을 통하여 수행할 수 있다. 즉, 블라인드 쇼핑에 의한 방법은 고객인 제3자가 직접 관찰을 통해 쉽게 측정할 수 있는 방법이다. 예를 들어 이행표준의 내용 중 안내도우미를 배치한다던가 좌석배치도를 사무실 앞에 배치하겠다고 하는 것과 같은 항목들은 고객을 가장하여 방문을 하거나 전화를 해봄으로써 확인할 수 있는 것들이다. 이 평가는 블라인드 쇼핑 점검표를 통해서 측정할 수 있다. 한편 고객설문을 통한 방법은 실제 해당민원을 처리한 경험이 있는 고객들에게 설문을 함으로써 일정 수준 이상의 서비스를 받았는지를 평가하는 방법이다. 예를 들어 10일 이상 소요되는 장기민원의 경우 5일마다 중간 처리상황을 통보해주겠다는 것이나, 1회 방문으로 등록업무를 할 수 있도록 하겠다는 항목들이 실제 그대로 지켜졌는지를 고객 설문을 통해 확인하는 평가방법인 것이다. 서면 평가방법은 현장제정기관의 이행표준 달성도를 자료를 통해서 확인하는 방법이다. 여기에서 측정하고자 하는 이행표준들은 주로 정책적 성격을 띠게 된다. 즉, 주 1회 이상 배출 가스 단속을 하겠다고 하거나 지방세의 부과 오류율을 0.3%이하로 낮추겠다고 등 직접고객이 확인하기보다는 실제 서비스개선을 위해 노력한 결과를 자료를 통해서 확인한다.

(2) 고객만족도조사

행정서비스에 대한 주민의 만족도조사는 제공되는 서비스에 대하여 서비스의 사용자인 고객(주민)이 서비스활동 전반이나 특정서비스를 평가하는 고객평가체도로 서비스품질(service quality)조사 또는 고객만족도(customer satisfaction)조사로 불리우고 있으며, 공공기관이 제공하는 서비스의 품질에 대한 바람직한 평가방법 가운데 하나이다. 다시 말하면 행정서비스현장에 대한 고객만족도 조사는 현재 중앙정부 및 지방자치단체를 포함한 기관별로 제정, 공포하여 실행하고 있는 행정기능(부문)별 행정서비스현장에서 구체적으로 제시되어 제공되고 있는 다양한 행정서비스의 수준 및 내용들에 대하여 고객인 주민들이 어느 정도 만족하는지에 대한 평가수준(정도)을 조사하여, 결과된 내용을 분석하는 것으로 정의될 수 있다.

행정서비스의 공급에 영향을 미치는 요인들은 다양할 수 있으나 행정의 궁극적인 목적이 고객(국민, 주민)이 원하는 수준의 서비스를 제공하는 것이라고 할 때, 고객이 만족하는 수준으로서의 주관적 평가를 가장 중요한 요인으로 꼽을 수 있다.

고객만족도를 통한 성과평가는 명시적인 계약의 수행여부를 확인하는 이외 다음과 같은 긍정적인 효과를 동시에 지니고 있다. 첫째, 행정서비스현장제도의 실행을 통한 결과 및 성과의 분석이 환류됨에 따라 행정서비스의 질적 향상을 도모할 수 있으며 둘째, 고객평가결과를 공개함으로써 주민에 대한 책임성의 확보가 가능하다.

이에 행정서비스현장에 대한 고객만족도 조사의 목적은 다음과 같이 구체화될 수 있다. 첫째, 행정서비스현장제도를 도입하면서 공공기관이 제공하는 고객중심의 구체적이고도 다양한 각종 분야별 행정서비스가 고객집단인 주민들에게 얼마만큼 만족을 주고 있는가를 측정하여 향후 서비스의 방향과 수준을 제시하기 위한 기준으로 활용하는 목적을 지니고 있다. 둘째, 개별 현장에서 제시되고 있는 분야별 특수한 이행표준에 대한 실천여부와 이들 서비스에 대한 만족도를 평가하여 현재 제공되고 있는 이행표준의 수준이나 방향성에 대한 문제점을 도출하여 향후 이행표준의 새로운 대안을 제시하는 근거로 활용하려는 목적을 지니고 있다. 셋째, 해당지역에서 제공하고 있는 다양한 행정서비스현장에 대한 고객만족도의 평가결과를 기관 및 현장간 비교·평가함으로써, 경쟁을 통한 행정서비스의 질을 개선하는 동시에 보다 나은 행정서비스를 제공하고 있는 현장이나 기관을 벤치 마킹함으로써 행정서비스현장을 통한 행정부문

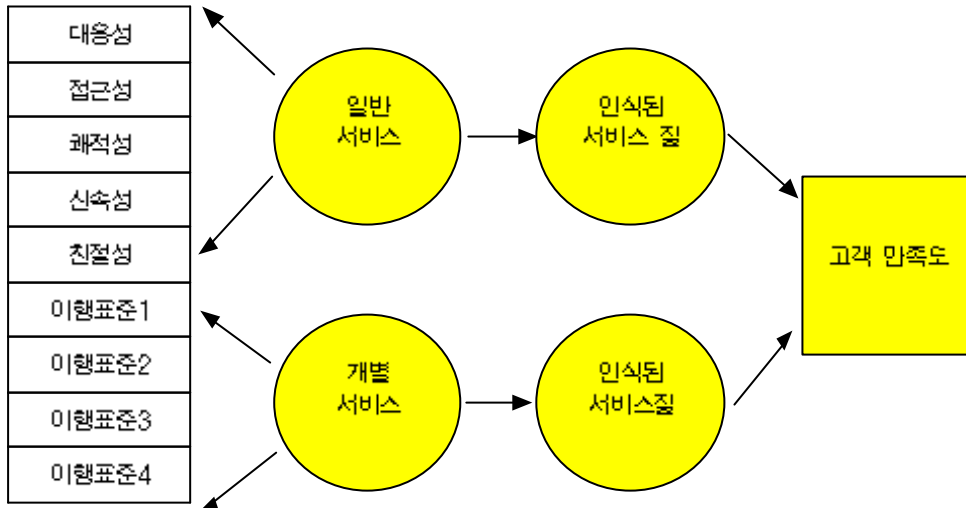
의 효과성을 증대시키기 위한 목적으로 수행된다.

고객만족도조사의 경우 행정서비스현장에 제시되어 있는 몇 가지의 기본요소들이 포함되어야 한다. 행정서비스현장에서 고객만족도와 관련된 부문은 서비스이행표준을 둘 수 있는데, 서비스 이행표준은 다시 고객을 맞이하는 자세, 업무내용과 관련된 약속내용, 고객의 알권리 충족을 위한 정보제공, 시정 및 보상조치, 고객의견제시방법과 절차, 고객만족도조사와 결과공표, 고객에게 당부하는 말 등으로 구성되어 있으며 이러한 제반내용들을 포함할 수 있도록 측정요소가 설계되는 것이 바람직하다. 고객을 맞이하는 자세의 경우 행정서비스현장에만 존재하는 특수한 항목이 아니라, 일반적인 민원만족도를 측정하는 요소들과 직접적으로 관련이 되어 앞의 행정서비스 질의 측정요소에서 제시되어 있는 다양한 분류들을 중심으로 일반서비스라는 명칭으로 종합하여 평가항목을 구성한다. 여기에 포함될 수 있는 구체적인 내용으로는 사전정보제공수준, 창구안내수준, 담당자연결정도, 고객편의시설, 업무처리의 신속성, 대기시간, 공무원의 고객응대태도 등이 될 수 있을 것이다.

〈표 2〉 고객만족도조사를 위한 모형의 변수지표

구 성	구 분	평가변수	평가지표
전체 만족도	해당서비스 전반에 대한 만족도		
일반서비스 만족도	일반서비스 전체만족도		일반서비스 전반
	민원환경	대 응 성	사전정보의 제공수준
		접 근 성	창구안내서비스 수준
		쾌 격 성	담당창구의 접근용이성 수준
	민원처리태도	신 속 성	고객편의시설 수준
			대기시간
친 절 성		업무처리의 신속성	
개별서비스 만족도	개별서비스 전체만족도		개별서비스 전반
	업무 이행표준의 준수정도	업무1	업무1의 이행표준 달성도
		.	.
		업무n	업무n의 이행표준 달성도
인 지 도	현장 제정사실의 인지정도		

이러한 지금까지의 내용들을 토대로 고객만족도조사모형의 구성체계는 다음의 <그림 4>과 같이 크게 일반서비스와 개별서비스로 구분하여 고객들에게 제공되는 서비스의 수준을 측정하며, 결국 이것들이 행정서비스현장 고객만족도를 구성하게 된다.



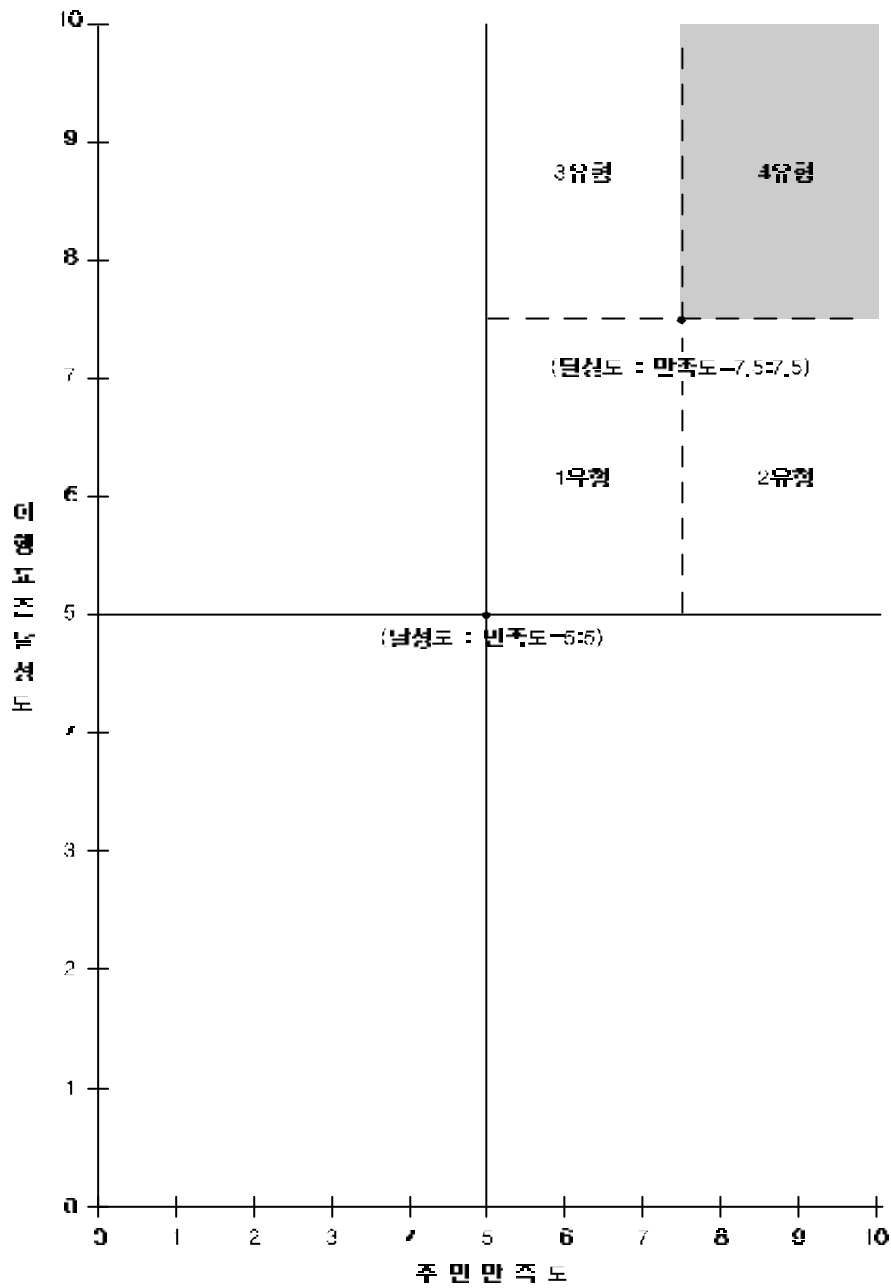
<그림 4> 고객만족도 모형의 구성체

(3) 사후 참여관리방안

행정서비스 이행표준을 실천하고 난 후에 주민이 대답한 고객만족도 조사결과를 중심으로 전년도 현장실적에 주목하면서 향후 행정서비스의 개정방향을 고민해보는 것이 중요하다. 고객만족도 조사결과에서 찾아지는 개별 현장, 개별서비스마다의 이행표준달성도의 결과와 고객만족도의 결과를 상호연관하여 <그림 5>과 같이 서비스항목의 성적을 분석해 볼 수 있다.

서비스 이행표준의 성격유형은 다음과 같다.

- ① 이행표준달성도와 주민만족도가 모두 낮은 경우(제 1유형과 나머지 부문)
 - 혁신적 개정이 필요하다
- ② 이행표준달성도는 높고 주민만족도는 낮은 경우(제 2유형)
 - 서비스제공수준을 재고려하여 만족도가 높게 나올수 있도록 고민할 필요가 있으며 다른 한편 서비스담당자에 대한 사기진작 및 협조를 강구하여 달성도를 끌어올림으로써 달성도를 유지하는 방안도 함께 고려하여야 한다.
- ③ 이행표준달성도는 낮고 주민만족도는 높은 경우(제 3유형)
 - 서비스제공수준을 재고려하여 달성도가 나올수 있도록 고민할 필요가 있으며 다른 한편 서비스담당자에 대한 사기진작 및 협조를 강구하여 달성도를 끌어올림으로써 만족도의 의미를 유지하는 방안도 생각해 볼 수 있다.
- ④ 이행표준달성도와 주민만족도가 모두 높은 경우(제 4유형)
 - 특별한 주민요구가 없는 한 현상유지해도 좋은 서비스내용이다. 담당자에 대한 보상이 주어지면 서비스품질이 계속되는데 긍정적인 영향을 미칠것으로 판단된다.



〈그림 5〉 행정서비스 현장별, 이행표준별 고객만족위차도

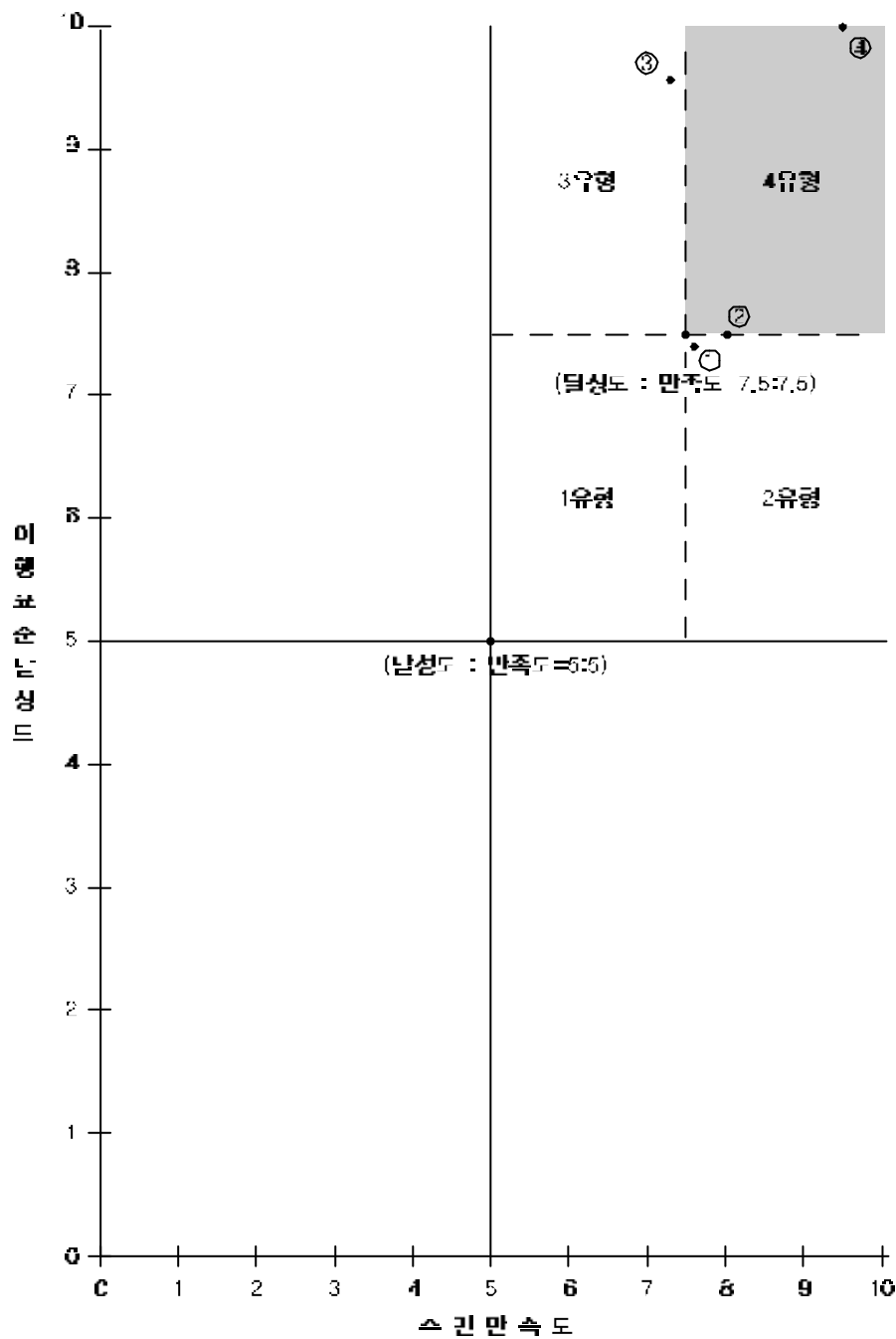
① 개별서비스의 이행표준 관리방안

예를 들어 00시의 민원행정서비스현장안에 약속된 개별서비스 4개 항목을 조사한 결과 이행표준달성도와 고객만족도가 <표 3>와 같다고 가정하면, 이들 행정서비스의 성격은 다음과 같이 분석될 수 있다. ④ 위생즉결 신고처리 민원 2시간 이내처리의 이행표준은 4유형에 속하는 고 품질의 서비스로 나타났으며 ③ 법령이 정하지 않은 서류는 일절 요구하지 않으며 부처자체공부를 확인·처리해주는 이행표준은 달성도에 비하여 만족도가 떨어지므로 서비스 수준과 내용에 관한 수준을 끌어올리는 개정이 필요하다. ② 「민원 1회방문제」 실시의 이행표준은 만족도에 비하여 달성도가 떨어지므로 업무담당자들의 실천을 유인할 필요가 있다. ① 담당자 부재시 메모전달하여 3시간 이내 연락의 이행표준은 만족도를 유지하면서 달성도를 끌어올릴 노력이 경주되어야 할 것이다.

<표 3> 민원행정서비스 현장 고객만족도 평가결과

이행항목	이행표준달성도	고객만족도
① 담당자 부재시 메모전달하여 3시간 이내 연락	7.4	7.6
② 「민원 1회방문제」 실시	7.5	8.1
③ 법령이 정하지 않은 서류는 일절 요구하지 않으며 부처자체공부를 확인·처리	9.6	7.3
④ 위생즉결 신고처리 민원 2시간이내 처리	10	9.5

<표 3>의 내용으로 행정서비스이행표준의 성격을 분석하면 <그림 6>과 같다. 행정서비스들의 개정방향은 다음과 같이 고민해 볼 수 있다. ④는 고품질의 서비스로 당분간 이 수준의 유지를 지속할 필요가 있으며, ③은 다소 기관편의적인 특성으로 달성도는 높으나 이에 반하여 만족도가 떨어짐으로 서비스의 수준을 더 높게 제고시킬 필요가 있다. ②는 만족도에 비해 달성도가 떨어짐으로 실천을 유도할 노력이 필요하며 ① 또한 확실한 개정이 필요한 경우이다.



〈그림 6〉 행정서비스 이행표준별 고객만족 위치도

② 개별현장별 관리방안

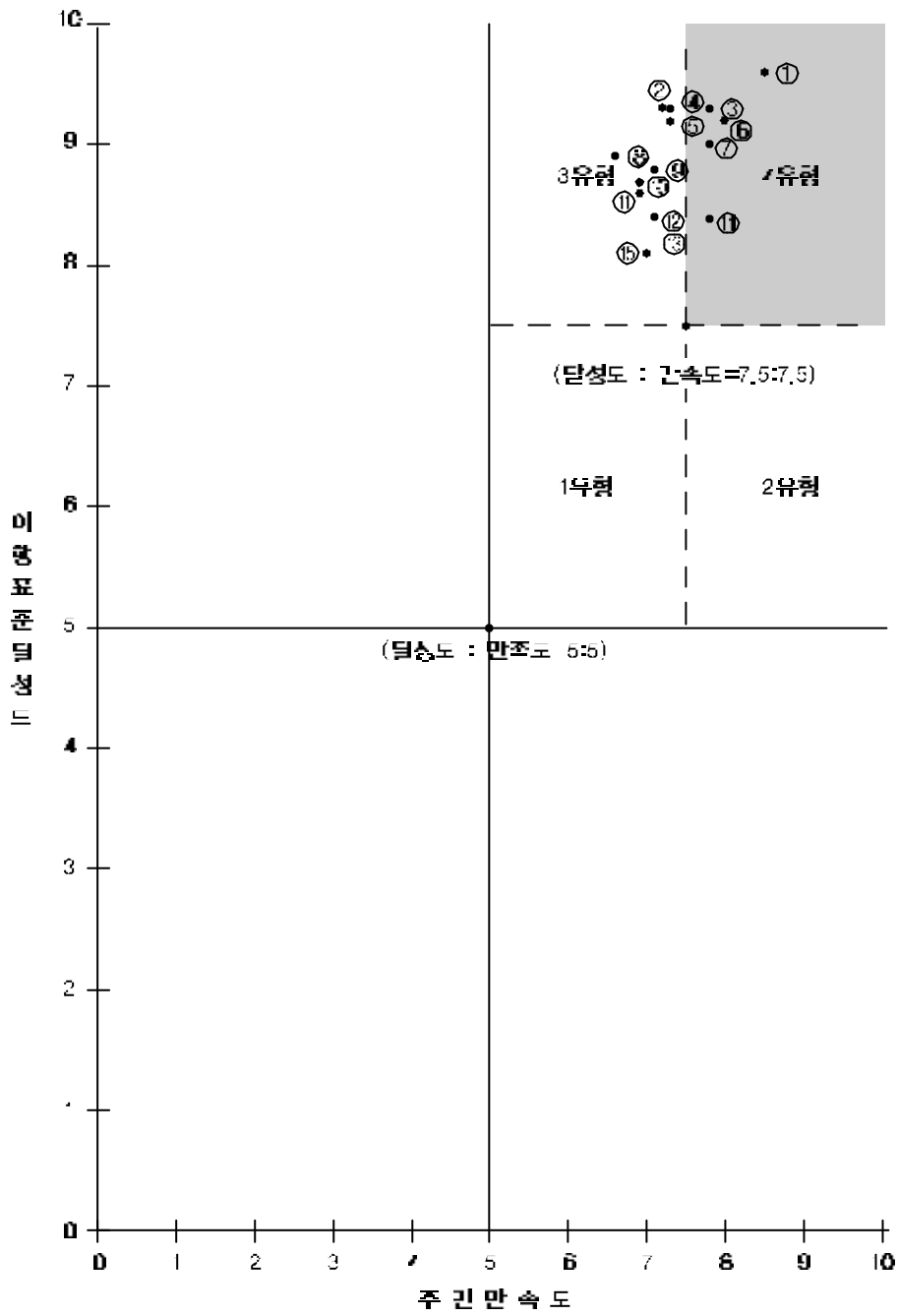
다음은 기관이 운영하고 있는 현장들의 만족도 조사결과를 통해 개정의 방향성을 찾아야 한다. 예를 들어 00기관에서 운영하고 있는 현장 15개에 대한 평가내용을 정리하면 <표 4>와 같다.

<표 4> 행정서비스현장별 종합만족도 평가결과

현 장 명	이행표준달성도	고객만족도
① 보건서비스현장	9.6	8.5
② 노인복지행정서비스현장	9.3	7.2
③ 위생행정서비스현장	9.3	7.8
④ 농정서비스현장	9.3	7.4
⑤ 지역개발행정서비스현장	9.2	7.4
⑥ 지방세행정서비스현장	9.2	8.0
⑦ 민원행정서비스현장	9.0	7.8
⑧ 교통행정서비스현장	8.9	6.6
⑨ 지적행정서비스현장	8.8	7.1
⑩ 청소행정서비스현장	8.7	6.9
⑪ 환경행정서비스현장	8.6	6.9
⑫ 가로등관리행정서비스현장	8.4	7.1
⑬ 상수도행정서비스현장	8.4	7.1
⑭ 사회복지행정서비스현장	8.4	7.8
⑮ 도로행정서비스현장	8.1	7.0

이 들 15개의 현장의 평가위치를 살펴보면 <그림 7>와 같다. 유형 4에 진입한 품질 확보된 서비스부문이 있는가하면 달성도와 만족도를 고민해야 하는 반드시 개정되어

야 할 유형 3의 서비스현장도 있다. 이 둘 자료들을 통해 개별서비스현장이 이동할 부분을 개정과정에서 모색하여야 한다. 대체로 이 기관의 경우 3, 4유형에 위치함으로 만족도에 비하여 달성도가 좋은 기관으로 다소의 이행기준이 행정편의적일 가능성이 시사된다. 따라서 3유형에 위치한 현장들은 고품질의 고객만족이 확보되는 4유형으로 이동하기 위하여 담당자의 더 빠른 응대, 혹은 더 좋은 서비스의 개발이 유도되는 일선관료의 조직참여가 필요하다고 볼 수 있다. 아울러 지역주민이 원하는 서비스를 제공하기 위해 지역주민의 의사를 찾는 노력이 참여로 고안되어야 할 것이다.



〈그림 7〉 행정서비스현장별 고객만족위치도

IV. 맺음말

주민참여는 공공기관이 정책을 기획하고 수행하는데 있어 유용한 정보를 제공한다. 주민들은 지역의 상세한 상황과 필요, 욕구들에 대한 정보를 전달하여 정부재화의 품질과 행정서비스의 향상을 꾀하고 그에 따른 만족을 경험할 것이다. 이러한 지속적인 의견의 환류와 공감대의 형성은 주민과 기관간의 긍정적 교류를 넘어 지역사회의 성숙을 약속할 것이다.

특히 고객만족행정에 실질적으로 기여할 수 있느냐로 실효성을 평가하는 행정서비스현장제의 경우 지역사회주민과 기관간의 교류 및 주민의 적극적인 참여는 주민만족을 담보하는 중요한 토대가 될 것이다. 행정서비스현장제는 도입당시 현장제에 대한 비판적 시각과 우려, 운영과정에서 도출되는 몇몇 문제점에도 불구하고 현장제의 정착을 위한 적극적 실천의지에 힘입어 짧은 기간동안 현장제의 제정이나 도입측면에서는 성과를 거두고 있다. 그러나 현재까지는 제도적 확산을 위한 현장의 제정확대에 치중하여 왔을 뿐, 공공서비스의 성과와 질의 향상, 고객만족을 위한 실질적인 행정서비스현장제의 성공을 위해 내실 있는 운영과는 다소 거리가 있다. 이제 제도시행 6주기를 맞이하면서, 현장제의 제도적 정착과 연결하여 제정의 확대에서 벗어나 기관별, 개별 행정서비스이행기준에 대한 해당 지역 주민의 만족이 확보되어야할 시기인 것이다.

이런 점에 주목하여 이 연구는 현장제 운영과정에 고객만족을 담보할 수 있는 제도적 고안으로 사후 참여관리방안을 제안하였다. 행정서비스현장제가 성공적으로 정착되기 위해서는 현장의 제정, 실천하는 모든 공무원 및 지역주민의 이해와 참여가 필수적이다. 기관과 주민간의 의견수렴과 적극적인 참여를 통해 수준 높은 행정서비스를 발굴하고 내부담당자들의 활동적인 조직참여를 통해 행정서비스가 도달되면 이는 고객만족의 성과로 나타내게 될 것이며, 이로써 지방정부의 경쟁력과 신뢰성을 확보하는 계기가 될 것이다.

많은 행정서비스에 있어 국민이 어떤 서비스를 원하는지, 서비스의 품질이 어떠한지를 명확히 규정하기는 어렵다. 즉, 서비스에 있어 무엇이 충분히 좋다라고 판단하는 것은 어려운 일이다. 그렇다면 고객이 만족할 수 있는 참다운 공공서비스의 품질수준은 어떻게 제안될 수 있는가?

이에 대한 답들은 행정서비스현장제의 참여관리와 지역사회, 주민과 공공기관의 동반자적 파트너쉽 등으로 찾아지고 있다. 우선 현장이행기준의 질적 개발을 위한 고객에 대한 의견수렴장치의 제도화가 필요하다. 고객의 진실한 요구와 이해관련자들이 관계될 국면, 무엇보다 기관 내부의 서비스전달자들이 해 낼 수 있는 최적의 서비스전달 상태를 찾아낼 수 있는 의견수렴이 이루어져야 한다. 따라서 공직자는 현장제안에서 서비스의 품질개선에 관한 자신의 견해를 적극적으로 현장의 이행표준에 반영하여야 할 것이다.

【참고문헌】

- 강응선. (1999). 「정부개혁을 위한 행정평가」. 일지사.
- 권오철. (1999). 「지방정부 TQM의 집행과 성과에 관한 연구」, 서울대학교 대학원 박사학위논문.
- 김미경. (2001a). 참여적 거버넌스와 행정서비스헌장제의 구현. 「한국행정학회 2000년도 춘계학술대회 발표논문집」.
- _____. (2001b). 행정서비스헌장제와 참여관리. 「행정포커스」. 한국행정연구원.
- _____. (2002a). 지방행정서비스의 품질관리전략: 행정서비스헌장제를 중심으로. 「지방행정」. 지방행정공제회.
- _____. (2002b). 「행정자치부 순회교육교재」. 행정자치부.
- _____. (2002c). 「행정자치부 워크샵자료」. 행정자치부.
- _____. (2002d). 행정서비스헌장제의 성과와 향후 정책방향. 「제11회 한일 지방자치국제세미나 자료집」. 한국지방자치학회.
- _____. (2003). 「행정자치부워크샵자료」. 행정자치부.
- 김미경·김영희(2003). 행정서비스헌장제의 추진실태와 변화추이 : 중앙평가자료를 중심으로. 「한국정책학회 춘계학술대회 발표논문집」. 한국정책학회.
- 김변용·김동현·김판석. (1997). 「한국행정개혁론」. 서울: 법문사.
- 김영희. (2002a). 「지방정부 공공서비스 성과의 영향요인에 관한 연구 -행정서비스헌장제 운영성과를 중심으로-」. 경희대학교 대학원 박사학위논문.
- _____. (2002b). 행정서비스헌장제의 성과와 영향요인. 「한국정책학회보」. 한국정책학회, 11(4).
- _____. (2003). 행정서비스헌장의 사후관리. 「행정서비스헌장제 교육과정 강의자료집」. 한국지방행정연구원.
- 김 인·김기식. (1999). 지방정부 행정서비스헌장제도의 발전방안. 「지방정부연구」, 3(2).
- 라휘문. (2000a). 「행정서비스 헌장, 어떻게 실천해야 하는가」. 서울: 한국지방행정연구원.
- _____. (2000b). 지방자치단체 행정서비스헌장평가. 「지방행정연구」, 14(2).

- _____. (2001a). 「행정서비스 헌장, 어떻게 관리하여야 하는가. 서울 : 한국지방행정연구원.
- _____. (2001b). 행정서비스헌장관련 고객만족도결정요인에 관한 연구. 「세명논집」, 세명대학교.
- 라휘문, 박희정. (2001). 행정서비스헌장 고객평가모형의 설계와 적용. 「한국행정학회 2001년도 하계학술대회 발표논문집」.
- 문영규. (1993). 「행정서비스 질에 영향을 미치는 요인에 관한 연구 - 일선공무원의 행태를 중심으로 -」, 광운대학교 대학원 박사학위논문.
- 박천오. (2002). 김대중정부의 행정개혁에 대한 공무원의 반응: 개혁의 장기적 정착가능성과 보완과제진단을 위한 실증적 연구. 「한국행정연구」, 한국행정연구원.
- 유 훈. (1990). 정책집행과 일선관료제. 「행정논총」.
- 이혜훈. (1998a). 기업식 정부의 개념. 목표. 전략 : 외국의 예를 중심으로. 「한국행정연구」, 7(2).
- _____. (1998b). 외국의 인센티브제도, 어떻게 정착시켰나 - 영국의 공공부문 인센티브제 -. 「지방행정」, 47(539).
- 정용덕 외 (1008). 「미래의 국정관리」. 법문사.
- 정진호. 민선자치 1년 심층분석-고객만족 행정인식, 동아일보 1996년 7월 12일자.
- 주재현. (2000). 「행정서비스헌장제의 효과적 운영 및 조기정착 방안 : 3개 시범사업 평가를 중심으로」. 서울: 한국행정연구원.
- 주재현·정윤수. (2000). 행정서비스헌장제의 정책을 위한 정책방향. 「한국행정학보」, 34(1).
- 하혜수. (1999). 「고객지향적 행정서비스를 위한 시민헌장제도에 관한 연구」. 수원: 경기개발연구원.
- 한국지방행정연구원. (2001) 「행정서비스헌장 어떻게 관리하여야 하는가」.
- _____. (2002). 「행정서비스헌장 소식지」.
- 총무처 직무분석기획단. (1997). 「신정부혁신론」. 서울: 동명사.
- 행정자치부. (2000). 「행정서비스헌장 마크제 도입, 운영방안 및 수역기준」.
- _____. (2001). 「행정서비스헌장제 종합평가결과」.
- _____. (2002). 「행정서비스헌장제 종합평가결과」.
- _____. (2003a). 「행정서비스헌장제 종합평가결과」.

행정자치부. (2003b). 「행정서비스현장제 운영지침」.

Brudney, Jeffrey L. and England, Robert E. (1982). "Urban Policy Making and Subjective Service Evaluation: Are They Compatible?." *Public Administration Review*. 42(2).

Ham, Christopher and Hill, Michael. (1984). *The Policy Process in the Modern Capitalist State*. Bristol : Wheatsheaf Books Ltd..

Edward III, George. C. (1980). *Implementing Public Policy*. Washington : Congressional Quarterly Press.

Kerley, Richard. (1994). *Managing in Local Government*. London : Sage Publications.

Lipsky, M. (1980). *Street Level Bureaucracy*. New York : Russell Sage Foundation.

Minogue, Martin and C. Polidano and D. Hulme. (1998). *Beyond the New Public Management : Changing Ideas and Practices in Governance*. Edward Elgar.

Nachmias, David. (1979). *Public Policy Evaluation : Approaches and Methods*. New York : St. Martin's Press.

Nakamura, Robert T. and Frank Smallwood. (1980). *The Politics of Policy Implementation*. New York : St. Martin's Press.

OECD. (1997). *In Search of Results : Performance Management Practice*.

Osborne, D. and T. Gaebler. (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*. Mass : Addison-Wesley.

Peters, Guy. B. (1996). *The Future of Governing: Four Emerging Models*. Lawrence : University of Kansas.

Porter, L. W. and Lawler, E. E. (1968). *Managerial Attitudes and Performance*. Homewood.

Pressman, J. and Wildavsky, A. (1979). *Implementation*. Berkeley: University of California Press.

Sabatier, P. A. and Mazmanian, D. A. (1980). Implementation of Public Policy: A Framework of Analysis. *Policy Studies Journal*. 8.

Smith, T. B. (1973). "The Policy Implementation Process." *Policy Science*. 4(2).

<http://www.cabinet-office.gov.uk/servicefirst>.

<http://www.mogaha.go.kr>.

