

지방정부 행정서비스헌장제도의 발전방안

- 행정서비스 성과향상을 위한 바람직한 관리체계의 모색 -

김 인 (부산대학교 행정학과)

김기식 (부산대학교 행정학과)

고객관측과 성과향상을 위한 정부혁신의 일환으로 우리 나라 정부에 도입 시행되고 있는 행정서비스헌장제도는 아직 도입 초기여서 그 성과를 평가할 단계는 아니다. 그러나 많은 제도의 혁신이 구호에 그쳐서 행정서비스헌장제도도 구호에 그쳐서는 안된다. 이를 위해서는 행정서비스헌장제도를 도입하는 자치단체나 혹은 행정기관이 수동적인 자세에서 벗어나 보다 적극적인 자세로 탈바꿈하여 제도의 도입과 실행을 위한 치밀한 제도적 장치를 마련해야 할 것이며, 그 적용대상 서비스 분야를 시급히 확대해야 할 것이다. 특히, 이와 같은 제도적 장치로서 품질헌장제도(TQM)와 같은 혁신적인 관리체계의 구축이 필수적으로 뒷받침되어야 한다. 아울러, 이 제도에 대한 자치단체장과 기관장 등을 위시한 관리자의 깊은 관심과 지원이 수반되어야 하며, 동시에 서비스 수혜자인 동시에 공동생산자인 시민들과의 파트너십 형성을 통한 시민들의 적극적인 참여가 이루어져야 할 것이다.

Ⅰ. 서론

우리 나라의 행정서비스헌장은 지난 1998년 6월30일 대통령 훈령 70호 '행정서비스헌장지침'에 따라 노동부가 처음으로 서비스헌장을 제정한 이후, 행정자치부·교육·장릉·복지부, 경찰청, 중소기업청, 관세청, 특허청, 철도청 등 9개 헌장제정시행기관으로 확산된 바 있다.

그 후 행정자치부는 1999년 3월에 철도청, 특허청 등 시범기관에서 시행해 오던 행정서비스헌장제도를 1999년 하반기까지 290개 전 중앙행정기관과 지방자치단체, 공공기업으로 확대 시행하겠다고 밝힌 바 있다. 특히, 행정자치부는 각 지방자치단체가 제공하는 서비스 중에서 주민생활과 밀접한 업무인 청소·상수도·세무·위생관리·환경·전속행정 등의 분야 중 1~2개 분야를 선정하여 해당 분야별 서비스의 이해기준과 절차, 잘못된 서비스에 대한 시정 및 보상절차 등을 구체적으로 규정하고 서비스 공무원의 명패와 공무원증 부착 등의 제도를 도입, 국민에게 최대한의 서비스 편의를 제공토록 했다. 이와 같은 행정자치부의 지도와 지침 하에 대부분의 지방자치단체가 이미 행정서비스헌장을 제정하여 시행하고 있다. 부산광역시의 경우에도 기초자치단체는 광역시에 앞서 이미 일부 서비스 분야에 걸쳐 서비스헌장을 제정하여 공표 시행하고 있으며, 부산광역시 자체는 1999년 12월에 최종적인 심의·의결을 거쳐 우선 4개

분야의 업무에 대해 현장을 공포한 적이 있다.

이와 같은 지방정부의 행정서비스현장제도는 시민들을 고객으로 인식하여 민간부문처럼 시민들에게 고객으로서의 권리를 인정해 주고, 행정서비스 질을 개선하려는 정부의 의지의 표현이며, 동시에 대응성의 가치를 높여주는 정부개혁의 주요 내용 중의 하나이다. 그러나 이런 서비스현장에서 다루고 있는 내용들은 구체적으로 제시한 계량적 숫자와 일부 내용을 제외하면 오래 전부터 행정에 요구되어 오던 것이며, 동시에 자치단체장들이 선거 때마다 언제나 약속해 오던 사항이다. 이러한 맥락에서 보면 행정서비스 개혁을 위한 행정서비스현장은 총체적 관리체계의 뒷받침 없이는 도입의 취지와 제도 자체가 갖고 있는 기대효과를 달성할 수 없을 것이다. 행정서비스현장이 자칫 이전에 의욕적으로 도입한 많은 다른 제도와 마찬가지로 선언적인 구호에 그쳐서는 안 된다.

사실, 행정서비스현장제도는 외국에서 발전시켜 온 정부개혁 프로그램의 하나이다. 즉, 영국의 시민헌장, 프랑스의 행정서비스 헌장 등은 성공적으로 운영되어 행정서비스의 질과 시민 만족도를 크게 향상시키고 있는 것으로 알려져 있다. 그러나 외국의 제도를 우리 나라에 도입하여 시행하는 경우 의도했던 결과를 성공적으로 초래하지 못한 경험을 우리는 갖고 있다. 이것은 도입하는 제도 외의 여러 다른 제도나 혹은 문화가 서구의 것과 차이가 있기 때문일 것이다. 따라서 외국의 제도를 성공적으로 도입하고자 한다면 보다 면밀한 제도적 장치를 모색해야 할 것이다. 즉 어떻게 하던 행정서비스현장제도가 소기의 성과를 거둘 수 있을 것인가를 검토하여 이를 뒷받침해 주는 종합적 관리체계를 마련하지 않으면 안될 것이다. 개인의 노력들을 엮어주고 능력을 발휘할 수 있게 만들어 주는 합리적 관리체계의 모색이 강조될 필요성이 있다.

이와 같은 맥락에서 본다면 아직 도입 초기단계에 있는 지방정부 특히 부산광역시의 행정서비스현장제도와 관련하여 그 제정 및 시행상의 실태와 문제점을 검토해 보고 바람직한 관리체제로서의 발전방안을 모색해 보고자 한다.

II. 행정 서비스현장제도의 의의와 제도적 장치(관리체계)

1. 행정서비스현장제도의 도입배경과 내용

1) 행정서비스 헌장제도의 도입배경

서비스현장제도는 본래 영국의 시민헌장(Citizen Charter)에서 유래한 이래 서구의 여러 나라들이 발전시켜 온 제도이다. 이 제도는 행정기관이 고객인 시민에게 제공할 서비스의 이행 기준과 내용을 구체적으로 제시하고, 질 높은 행정서비스 제공을 약속함으로써 고객지향적 행정서비스 문화의 기틀을 마련하는 데 크게 기여한 것으로 알려져 있다. 헌장의 주요 내용은 시민이 당연히 누려야 할 권리가 보장되도록 행정기관은 최선을 다하며, 모든 민원을 시민의 입장에서 친절·신속·공정하게 처리하고, 잘못된 서비스에 대해서는 즉시 시정과 보상조치는 물론, 주민의 건설적인 의견을 정책수립과 집행과정에 적극 반영할 것을 다짐하면서 시민의 협조 사항도 함께 부탁하는 내용으로 구성되어 있다.

이 제도가 추구하는 목적은 행정서비스도 이제부터는 민간기업이 제공하는 최고수준의 서비

스를 따라 배우면서도, 궁극적으로는 조직의 성과향상인 서비스 질적 개선을 통하여 고객단층의 행정을 민간기업의 수준으로 제공하겠다는 의지의 표현으로 받아들여진다. 이와 같은 취지에서 영국을 위시한 서구의 여러 나라들은 독특한 서비스 현장제도를 발전시켜 왔다. 영국의 경우에는 존 메이저 총리 당시에 처음 시민헌장이 제정이 되었으며, 정부가 교체된 트니 블러저 정부에 와서는 서비스 제일주의(service first)로 개칭하여 고객단층의 가치들을 실현하기 위한 정부개혁의 틀을 일관되게 유지하고 있다. 또한 미국의 클린턴 정부는 극가성과실의위원회(NPR)를 통해 정부혁신의 주요한 내용의 하나로써 고객우선주의(Putting Customers First)를 제창하고 있으며, 프랑스는 1992년부터 '공공서비스현장제도(Public Service Charter)'를 실시해 오고 있다. 캐나다는 1990년 '서비스기준제도(Service Standards)'를 실시하고 있으며, 싱가포르의 1995년도부터 '확실한 행정서비스제도'를 실시하고 있다. 이와 같이 각국이 실시해 오고 있는 제도의 이름은 다르나 하나같이 서비스의 질과 성과를 향상시키려는 취지에서 만들어진 제도들이다. 여기서는 영국의 서비스 현장제도와 미국의 고객 우선주의를 보다 자세하게 고찰하고자 한다.

2) 영국의 서비스 현장

1980년대 이후 영국 행정개혁의 기초는 두 가지 기본원칙 즉, 비용개념(7value for money)으로서의 능률성 향상과 고객중심의 서비스의 질에 바탕을 두고 있다. 영국의 잉글랜드와 웨일즈에서 이미 1990년에 경찰 서비스분야에서 서비스 질의 개념이 도입된 바 있다. 지역 주민들에게 경찰서비스의 우선순위에 대해 그들의 의견을 조사하여 이를 통해 서비스포준을 시민들에게 제시한 적이 있다(<http://www.homeoffice.gov.uk/ppd/pptu/pstc.htm>).

그러나 본격적인 서비스현장(citizen charter)제도의 실시는 1991년 Major 행정부의 행정서비스의 질적 향상을 목표로 하는 10개년 개혁 프로그램이 도입되면서부터이다. 당시의 시민현장제도는 행정기관이 약속한 질 높은 서비스의 제공을 시민들이 요구할 수 있는 권리가 있다는 것을 인정해 주는 데에 커다란 의의가 있었다. 서비스현장은 고객에 대한 정의를 "공공서비스의 소비자"로 규정하면서 처음엔 6가지 원칙¹⁾을 제시한 바 있다(임성일, 1996: 397-414. 총무처 직무분석기획단, 1997: 314-320). 근래 제정된 현장마크의 기준은 이러한 여

1) 시민현장의 6가지 원칙은 아래 표로 정리할 수 있다.

<표 1> 시민현장의 6가지 원칙

1) 서비스 기준설정 (Standards)	○공공서비스를 이용하는 고객인 주민들이 기대할 수 있는 분명한 서비스 기준이 설정·공표 되고 그 성과가 점검·공표 되도록 한다
2) 정보와 공개 (Information & Openness)	○서비스의 운영방법, 비용, 성과, 담당책임자 등에 관한 완전하고도 정확한 정보물 쉬운 용어로 작성하여 공개한다
3) 선택과 상담 (Choice & Consultation)	○주민에게 가능한 한 다양한 서비스 선택이 가능하도록 기회를 주고 ○이용자의 의견을 정기적·체계적으로 조사하여 이를 서비스 기준설정애 수렴 반영하도록 한다
4) 친절과 도움 (Courtesy & Helpfulness)	○직원은 명찰을 달고 친절하고 도움이 되도록 서비스를 제공한다 ○서비스는 이용자격을 갖춘 사람이면 공평하게 제공되고, 이용자 편의의 관점에서 제공한다
5) 시정조치 (Putting Things Right)	○잘못된 서비스에 대해서는 사과 및 충분한 해명과 함께 신속하고 효과적인 시정조치가 뒤따라야 한다 ○민원절차를 충분히 공지하고 주민이 쉽게 이용할 수 있도록 한다
6) 돈의 가치 (Value for Money)	○서비스는 가용자원범위 내에서 가장 효율적이고 경제적으로 제공한다 ○이를 위해 서비스 운영성과에 대한 별도평가를 실시한다

섯 가지 원칙을 바탕으로 하여 접근성과 선택권을 강화하고, 서비스 전달개선을 위해 혁신과 파트너십을 증진시키며, 사용자 참여 및 일선직원과의 자문의 중요성을 강조하고 있다.

그 후 1997년 5월부터 Tony Blair정부는 작업장의 복지 및 보다 나은 정부구현을 목표로 Major 행정부의 시민헌장제도를 서비스 제일주의실(Service First Unit: SFU)에서 헌장은 영을 총괄관리하면서 새로운 '신헌장프로그램으로서 서비스 제일주의(Service First-the New Charter Programme)'로 개칭하고, 종래의 6가지 평가기준에서 점차 기준을 확대·개정하여 최근에는 9가지 원칙에다 '이용자 만족 제공'이라는 기준을 첨가하여 10가지 기준(원칙)을 정하여 각 기준별 세부 평가항목을 제시하고 있다²⁾.

신헌장프로그램에서 강조하는 핵심주제는 ㉠ 서비스 전달방법뿐만 아니라, 전달내용에 있어서 사용자 제일주의를 통한 상담원의 참여, ㉡ 사용자에게 전달될 서비스 표준 개선을 위하여 일선직원의 참여, ㉢ 질 개선과 현장의 일관성 및 서비스산출의 질에 초점을 둔 서비스표준의 확보, ㉣ 최상의 실행 확산을 위한 새로운 방법의 발견과 최상의 수준으로 올리기 위한 서비스 전개, ㉤ 서비스 전달 개선을 위한 혁신에 대한 강조, ㉥ 함께 만들어 가는 공공서비스 촉진 및 국민이 원하는 중단 없는 서비스 제공 등이다. 그리고 10가지 서비스 전달원칙은 종래의 서비스 평가기준을 바탕으로 하면서도 항목을 확대시켜 제시한 것이다. 즉, ① 고객이 기대할 수 있는 명확한 서비스기준의 확립, ② 공개행정과 모든 정보의 공개(행정기관의 성과, 비용 등), ③ 현재 및 잠재고객으로부터의 의견청취(자문)와 참여증진(실무공무원 포함), ④ 서비스 접근성 증진 및 선택권의 장려(전화, 인터넷 활용 등), ⑤ 차별 없는 공정한 대우, ⑥ 행정잘못이 있는 경우 즉각 시정(순쉬운 불만제기 절차 등), ⑦ (예산 등) 자원의 효과적 활용, ⑧ 지속적인 혁신과 개선, ⑨ 다른 서비스제공기관과의 협력, ⑩ 고객 만족 등이다(<http://cabinet-office.gov.uk/servicefirst/1998/guidance/apply99/8.htm>).

현재의 영국의 서비스 제일주의(Service First) 제도는 지난 '91년부터 도입해 왔던 서비스헌장 제도를 ① 서비스 이용자에 대한 대응성 향상 ② 서비스의 품질향상 ③ 서비스 효과의 증진 ④ 사회 제 기관과 협력증진을 목표로 1998년 6월부터 서비스 제일주의(Service First) 제도로 전면 개선되었다. 서비스 제일주의는 기존의 서비스헌장제도가 서비스헌장 수립과 헌장마크(Charter Mark) 수여의 2대 요소를 주요수단으로 이루어진 것에 비해, 공공행정서비스 제공과 관련된 제반 업무를 통합한 제도로서 ① 두각위로 선발된 5,000명의 시민으로 구성된 시민패널 구성과 ② 모범사례의 수집·확산 ③ 헌장상재도의 개선 ④ 노인들을 위한 신프로그램 ⑤ 최신(정보)기술의 효과적 이용 ⑥ 품질 네트워크 구성 등을 주요수단으로 추가하여 포함하고 있다.

영국은 매년 서비스 전달기관의 공공서비스 전달상의 서비스 평가기준을 정해놓고 평가하면서 성과에 대한 보상으로 수상(受賞)기관에 대해서는 헌장마크(Charter Mark)를 부여함으로써 공공서비스 개혁을 추구하고 있다. 헌장마크제도는 공공서비스실(OPS)의 서비스 제일주의실(SFU)이 판장하고 있는데, 매년 공공서비스 제공기관의 성과를 종합평가하여 우수기관에 대하여 헌장마크를 수여함으로써 공공서비스의 질 개선을 촉진하는 제도로 정착하여,

2) 이러한 평가항목의 확대경향은 미국의 경우 MB상의 평가기준에서 범주(Category)는 7개로 고정되어 있으나, 세분화된 평가항목(Item) 및 세부영역(Ares to Address)은 매년 줄어드는 경향인데, 이는 기관의 보편성을 높이고 심사과정에서 심사위원에게 심사대상 업체의 특성을 고려하는 유연성을 부여하기 위한 것으로 알려져 있다. 그러나, 영국은 애초의 평가기준에서 점차 평가기준 항목을 확대해 가는 방향으로 작용하고 있다.

최상의 성과개선을 서로서로 배우고 익히는 계기를 마련해 주고 있다(<http://www.cabinet-office.gov.uk/eag/1999/excellence/03.htm>). 현장마크 지원은 글 소속기관의 서비스를 개선하고 전문가의 피드백을 받을 수 있으며, 사회로부터의 인정, 직원의 사기양양 및 최상의 가치성취의 계기가 될 수 있다는 점에서 권장되고 있다. 심사방법은 독립적인 킨·판으로 구성된 현장마크심사단(Charter Mark Judging Panel)의 실사를 거쳐 우수기관을 선정하고, 현장마크를 수여(3년 보유)하게 되는데, 1998년 현장마크 수상기관의 숫자는 전년도 대비 38%의 증가를 보이고 있는데 비해, 지방정부의 경우에는 전년대비 71%의 증가율을 나타내고 있다. (<http://cabinet-office.gov.uk/servicefirst/1999/mark/pprelease1.htm>). 2000년 1월 현재 국가 전체적인 현장마크 보유기관은 총복을 포함한 1639개 기관에 이르고 있다.

3) 미국의 고객우선주의

미국의 연방정부에서 도입된 바 있는 PPBS, MBO 등은 공공서비스 성과향상을 위한 제도이다. 이러한 기법들이 공공서비스 생산성 개선에 다소 기여한 공트가 인정되긴 하였지만, 서비스의 불친절, 공무원들의 책임성과 대응성 부족이라는 근본문제를 제거하지는 못했다(Milakovich, 1992: 577). 이러한 결과는 마침내 공공서비스의 질과 고객만족 및 성과향상에 관한 부정적 인식과 함께 행정불신의 대상이 되기도 하였다. 또한 성과에 대한 관리가 개별적 조직단위나 개인의 능력과 책임에 초점을 둔 관리방식으로 진행됨으로써 그 결과는 조직구성원의 참여를 신장시키는 데 실패하였다. 이러한 결과는 고객의 욕구를 무시한 소수 전문가에 의한 권위주의적 관리방식을 초래함으로써 공공 서비스의 궁극적 목적이라 할 수 있는 대의 고객의 욕구에 부응하는 양질의 서비스를 적시에 제공하는 데 실패하였다.

위와 같은 경향을 종합하여 볼 때, 생산성 개선 노력들이 단순히 자동적으로 서비스 질 개선과 고객만족으로 연결되는 것이 아니라, 공공서비스에서 성과와 질 및 고객만족을 위해서는 새로운 관리실천으로서 고객지향적 품질과 통합되어야 한다는 주장이 설득력을 갖게 된다. Bush 대통령 당시의 FQI(연방품질원)의 지도에 의한 TQM 확산이래, Clinton정부가 추구하는 '고객우선주의(get the customer first)'도 이러한 가치들을 실현하기 위한 정부개혁의 틀로 이해되고 있다.

정부 조직단위의 능력을 증진시키면서 생산성 증대, 비용절감, 공무원들로부터 하여금 적시에, 친절하게, 편리한 서비스를 고객에게 제공하도록 동기부여하기 위해서는 보다 장기적인 공공서비스 개선을 위한 새로운 관리실천과 연계된 기본적인 관리체계의 변동이 요청되었다.

이와 같은 정부 조직단위의 서비스 질 및 고객만족을 향상시키기 위한 노력의 결과는 미국의 경우에는 정권의 교체에도 불구하고 거의 일관된 정책으로 진행되고 있다. 레이건 대통령 집권말기 이후, Bush 대통령 당시에는 대통령품질상(The President's Quality Award Program) 제정과 함께 연방품질원(FQI) 설립을 통한 TQM 확산을 장려해 왔고, 1993년 Clinton정부에서는 국가성과심의위원회(NPR)를 통한 정부혁신을 강조해 왔다. NPR은 정부혁신의 목표를 '보다 나은 업무수행을 하면서도 비용은 적게 드는 정부창조'로 설정하면서, 4대 원칙인 ㉠ 고객우선주의, ㉡ 성과지향을 위한 권한의 부여, ㉢ 행정간소화, ㉣ 기본적인 기능으로의 복귀를 기본방향으로 정하였다. 1997년 재집권에 성공한 클린턴 정부의 2기 정부혁신에서는 '새로운 성과심의위원회(New Performance Review)'를 통하여, 정부혁신의 지침으로서 훌륭한 서비스를 제공을 위한 정부 재창조에 매진하고 있다. 이와 같은 미국의 정부혁신

내용 중 고객우선주의가 대표적인 행정서비스현장제도와 관련되는 것이다.

대통령품질상은 원래 민간부문의 경쟁력 제고를 위해 1987년부터 실시되어 오던 “말콤 발드리지상”(Malcolm Baldrige Award)을 정부부문에 적용 발전시킨 제도이다. 특히, 클린튼 행정부에서는 1993년 “정부성과 및 결과법”(Government Performance and Results Act of 1993)을 공포하고, 모든 정부기관에 대해 자율적으로 조직의 임무, 목표, 성과향상을 위한 구체적인 방법 및 한계 등의 계획서를 작성·보고토록 하면서, 상위 기관에서 이 계획을 검토하여 그 계획을 추진할 수 있도록 권한을 부여하며, 조직에 권한을 부여하는 만큼 그 조직이 성과와 실적에 대해 책임을 지도록 조직에 대한 통제의 수단을 바꾸는 계기가 되도록 하였다³⁾.

이와 같은 맥락의 노력들은 지방정부 수준에서도 자생적으로 나타나기 시작하였는데, 미국에서의 지방정부 수준에서의 관심은 쓰레기 수집, 도로정비, 복지 서비스, 경찰 방위, 긴급봉사 및 기타 여러 부문에서 서비스품질의 획기적 개선을 위해서 TQM의 도입과 함께 그 수요가 증가함을 보여주고 있다(Berman & West, 1995: 57). TQM의 적용은 단순히 관리코스트 절약에서 탈피하여 보다 효과적으로 시민의 욕구를 충족시키기 위한 전략적인 기관목표로 방향을 잡고 있다.

1993년 클린튼 대통령은 NPR을 통한 ‘일은 보다 잘 하면서도 비움’을 슬로건으로 하면서, 그 중 대통령명령 12862호(President Clinton’s Executive Order 12862)의 발표는 고객우선주의 실현을 위해 고객서비스 기준설정과 더불어 공공서비스 수준을 민간기업이 제공하는 수준만큼 끌어올리겠다는 의도 하에 고객에게 의사표현 및 선택기회를 부여하고, 전반적 관리 개선에 대한 수상프로그램으로서, 대통령품질상을 유지하고 있다⁴⁾. 비록 미국의 고객서비스 기준설정 제도가 영국의 서비스 현장제도와는 같지는 않지만, 이것도 결국 고객만족의 행정서비스에 초점을 둔 제도라고 할 것이다.

4) 우리 나라의 서비스현장 도입배경

한국행정에서 행정서비스현장제도의 도입은 최근의 일이다. 1998년 6월 30일 김대중 정부는 행정개혁 차원에서 대통령훈령 제70호 『행정서비스현장제정지침』을 발표하고, 중앙행정기

- 3) 정부성과 및 결과법은 모든 정부기관이 스스로 통제하고 발전할 수 있는 제도적 장치를 마련하려는 시도(박희봉, 지방행정연구 12권: 2)로 알려져 있는데, 이 법의 입법 목적은 6가지로 설명하고 있다(<http://www.nsf.gov/od/gpra/law.htm>). 즉 ① 체계적으로 지배적 연방기관이 프로그램 결과 달성에 책임성을 지냄으로써 연방정부의 능력 안에서 미국인들의 신념을 개선하고, ② 프로그램 목표 설정과 그러한 목표에 대비되는 프로그램 성과 측정 및 그 과정에 관해 중적으로 보고하면서 일단의 시연적 프로그램으로써 프로그램 성과 개혁을 제안하며, ③ 결과와 서비스 질 및 고객 만족에 새로운 초점을 두도록 장려함으로써 연방프로그램의 효과성 및 공공책임성을 개선하며, ④ 관리자들이 프로그램의 목표를 충족할 지위를 요구하면서 프로그램 결과와 서비스 질에 관해 정보를 제공하도록 하여 서비스 전달을 개선하도록 돕고, ⑤ 법령의 목적과 연방 프로그램과 지출에 대한 상대적 효율성에 관한 정보제공을 통해 의회 의사 결정을 개선하고, ⑥ 연방정부의 내재적 관리개선을 추구하는 것에 두고 있다.
- 4) 말콤발드리지상은 1987년 미국의 Reagan 대통령 당시 「미국병」에 빠진 기업들에게 자금을 주기 위하여 일본 산업경쟁의 원동력이 되었던 「태양상」과 같은 국가차원의 품질관리상이라고 할 수 있다. 이 상은 매년 품질관리와 고객만족에서 최우수 업적을 낸 기업을 선정하여 수상함으로써, 기업의 품질에 대한 인식을 고양시키고 성공적인 품질경영전략을 발굴하여 미국 기업들에게 알리는데 목적을 두었다. 말콤 발드리지 상의 기준은 몇 가지 핵심가치를 기반으로 하고 있는데, MB상의 핵심가치는 고객위주의 품질, 리더십, 지속적인 학습과 개선, 인간존중과 직원의 참여, 신속한 대응, 설계품질, 미래를 생각하는 장기적 관점, 사실에 바탕을 둔 관리, 협력체계 구축, 책임과 시민의식 및 결과중시 관리를 강조한다(Baldrige National Quality Program 2000:<http://www.quality.nist.gov/>)

관 및 그 소속기관과 지방자치단체 등에게 서비스 현장을 제정 등포하도록 명시하면서(부록 표1 참조), 1999년 연말까지 각 기관별 1개 분야 이상의 현장을 제정하도록 명시함으로써 올해의 도입에 이르게 되었다. 대통령 훈령 70호에 나타나 있는 서비스현장 제정원칙(훈령 제7조)에는 7가지 원칙, 즉 ㉠ 고객중심원칙, ㉡ 고객의 편에서 이해가 용이하도록 구체적인 서비스를 제시하는 원칙, ㉢ 최고수준의 서비스 원칙, ㉣ 편익/비용을 감안한 서비스 이행기준 제시, ㉤ 신속한 정보자료 제공, ㉥ 잘못된 서비스에 대한 시정·보상의 명확화, ㉦ 고객참여를 통한 서비스 개선 등을 명시하고 있다.

이와 같이 한국행정에서의 행정서비스 현장 도입은 중앙정부, 특히 대통령훈령에 의한 지침 성격의 폭넓은 하향적 지시에 의한 도입으로 볼 수 있으며, 이 과정에서 아직 도입의 광역성과 기본 틀을 설정해 놓기는 하였으나, 구체적인 실행 지침으로서의 역할은 하지 못하고 있는 것으로 판단된다. 전반적으로 볼 때, 전진국의 경우에도 예외는 아니지만 현재의 서비스 현장제도는 단순한 선언적 의미를 띠면서, 현장내용도 시민이 서비스에서 원하는 것이 무엇인지에 관하여 많은 의견수렴을 하도록 등포해 놓고는 있지만, Titter(1994)의 표현대로 그 현장 자체는 하향적인 장치라고 볼 수 있다. 왜냐하면 현재의 서비스 현장은 제정당시부터 시민의 의견수렴과정과 서비스 전달기관의 대응역량을 감안한 현장제정 방식이라기보다는 서비스 전달기관이 거의 일방적으로 제시하고 있는 서비스 이행기준에 맞춰 시민 스스로 그 정도의 기적 수준은 윤택해야 하지 않는가를 알려주는 성격을 띠고 있기 때문이다.

2. 바람직한 관리체계로서의 TQM

1) TQM 도입의 의미

관료조직의 활동초점을 고객관측에 두면서 전반적 조직성과 향상과 관리역량 제고를 통한 조직적 신뢰회복을 위한 서비스질 경영의 노력들 중에는 다양한 관리기법들이 모색되어 왔다. 서비스 질 향상을 위한 가장 대표적인 관리기법이라 할 수 있는 미국의 갈릴 할드미치유가 창립 대통령품질상 제도의 실시·평가기준은 거의 TQM 관리체계의 요소들로 구성되어 있다.

질적 다양화되고 높아지고 있는 시민의 공공서비스 요구의 수준에 대응하기 위해서는 특정 부서의 노력만으로는 불가능하며, 결국 조직전반의 체계적인 대응을 필요로 한다. 즉 질경영은 전직원의 참여는 물론 모든 조직의 업무흐름과 자원활용에 대한 지속적 개선을 통하여 고객관측을 달성하는 전략적 통합관리체계의 확립 없이는 불가능하다. 그런 의미에서 서비스현장의 바람직한 발전을 위해서도 종합적 질경영의 관리체계를 위한 TQM이나 영국의 현장제도 수상에서 강조하는 평가기준을 고려한 관리가 고려되어야 할 것이다.

특히, 동행정부에서의 TQM 도입은 새로운 행정 패러다임의 변화트까지 인식되고 있다(Stupak과 Garruty, 1998: 414). 즉 공급자 중심의 관료제 지향적 공공서비스가 낮은 행정력 대한 불신의 전통적 행정패러다임이 고객지향적 행정을 강조하는 TQM의 도입으로 관료에 대한 신뢰를 확인할 수 있는 새로운 행정패러다임으로 전환하고 있다는 것이다. 결국 지속적인 서비스질의 개선은 TQM과 같은 새로운 관리체계가 뒷받침되어야 가능하기 때문에 대통령품질상의 평가기준으로서 TQM의 관리체계의 요소들을 포함하고 있는 것이다. 이런 관점에서 보면 행정서비스현장제도의 발전은 TQM의 관리체계 도입이란 관점에서 모색되어야 할 것이다.

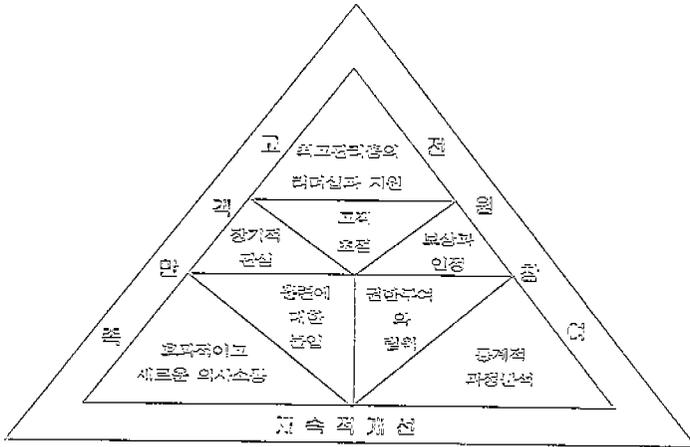
2) TQM의 개념

TQM에 관한 정의는 실무현장의 경험에 이른바 과정을 거치면서 지금도 개별조직의 필요와 특성에 따라 지속적으로 변화하고 있는 개념이기 때문에 한마디로 정의하기는 어렵다(Bounds et al., 1994: 3; 김기식, 1999: 230). 그러나 공공부문에서의 TQM은 행정기관이 직접적 고객의 반응을 파악하여, 그것을 정책결정에 반영함으로써 공공서비스의 질과 대응성 강화에 초점을 두고 있는 총체적 관리방법으로서(Swiss, 1992: 360) 그 주된 사상은 직원 권한이양과 성과측정 전략을 통한 고객의 요구를 만족시키는 데 있다(Garrrty, 1993; Barzelay, 1992). 한 때 Bush 대통령은 '우리의 리더십은 TQM과 지속적 개선에 대한 확고한 틀임을 요구하고 있으며.....품질개선 원리는 사기업 부문뿐만 아니라 공공부문에 적용되어야 한다'고 강조하면서(Carr and Littman, 1990: 2), 이의 확산을 위하여 1988년에는 행정명령 12637호로 '연방품질연구원(Federal Quality Institute)'을 설립하였다. 그 후 Clinton 행정부는 생산성 향상에서 중요한 것은 '시민단속의 품질'이라는 점을 명확히 하여 '품질개선운동'에 초점을 맞추어 왔으며, 1993년에는 행정명령 12862호 '고객 서비스 기준 설정'을 통하여 연방정부가 최상의 품질서비스 제공을 보장하고 있다.

미국 20,000여 도시정부의 TQM 몰입에 관한 연구에서 Berman과 West는 TQM을 ① 고객지향의 품질에 대한 관심, ② 품질개선 과정에서의 직원의 참여, ③ 사실, 데이터 및 분석에 바탕을 둔 행동착수, ④ 지속적 개선을 위한 관심, ⑤ 서비스 목적과 수단에 관한 체계적 시각의 개발 등의 특징을 지닌 관리체계로 보고 있다(Berman & West, 1995: 58-59). 이와 같이 TQM은 다양하게 정의되고 있으나 공공부문에서의 TQM개념의 공통적 핵심은 "궁극 목적인 고객만족과 경영개선(서비스 성과향상과 서비스 질 개선 포함)을 위하여 고객지향적인 서비스 품질 향상에 초점을 두고, 전직원의 참여를 통하여 지속적 서비스 개선을 도모해 나가는 통합관리체계"로 볼 수 있다(김기식, 1999: 230-234).

이와 같이 공공부문에서 고객을 최우선시하는 견해는 Osborne과 Plastlik(1997)의 정부개혁의 5가지 전략에서도 제시되고 있다. 또한 이와 같은 고객지향성은 '2000년대를 대비한 정부조직의 혁신'을 다루는 한국행정학자들의 공동연구결과에서도 지적하고 있다(김단기, 1998: 11). 연방품질연구원(FQI)의 로고는 이와 같은 TQM의 핵심적 내용을 잘 설명해주고 있으며, TQM의 기본적인 틀을 고객만족, 전직원의 참여 및 지속적 개선을 핵심으로 한 7가지 요소를 강조하고 있다.

〈그림 1〉 연방품질연구원의 TOM 로고



출처) Hunt, (1995a) "A Government Manager's Guide to Quality Management". In West, Jonathan P.(ed.), Quality Management Today, Washington, ICMA: p. 18.

1988년에 처음 제정된 대통령품질상은 대통령 직속의 인사관리처(OPIA)가 관리하고 있는 데, 전반적 성과와 체제역량을 개선한 연방정부 조직을 인정해 줌으로써, 주나 지방정부, 공사·공단·안타 전 연방정부기관 사이에 최상의 경영기법과 전략 및 성과수행의 공유를 촉진하는 데 기여하고 있다. 고객에게 지속적 가치를 전달하면서 그들의 전반적 성과평가를 위한 다양한 조직적 모델을 제공하게 되며, 평가·분석·훈련 및 성과개선 기획 수행을 위해 기본틀을 제공하는 것을 목적으로 하고 있다. 프로그램의 성과우수 기준은 발돋움드리지상을 기본으로 하되, 서도 공공기관이라는 특수한 환경을 반영하여 수정·조율하여 적용되고 있다. 이러한 대통령품질 프로그램은 조직 성과향상과 결과확보 및 고객에게 보다 대응성을 갖게 하는 데 도움을 주고 있으며, 최상의 우수한 성과를 내는 조직들에서 발견되는 특성에 바탕을 두고 성과우수기준을 세우고, 그 기준은 조직성적을 평가하는 도구로 제공되고 있다. 그리고 각 지원조직은 조직 성과에 대해 격려적 평가를 받을 수 있는 편익의 획득은 물론, 조직경영의 강점과 핵심과정에 적 무엇을 개선해야 하는지 우선순위를 지적 받는 가치 있는 종류의 역할을 하게 된다. 그 후 클린턴 정부에 와서는 고객우선주의 실현을 위해 고객서비스 기준설정과 더불어 공공서비스 수준을 민간기업이 제공하는 수준만큼 끌어올리겠다는 의도 하에 대통령령령 12862호 (President Clinton's Executive Order 12862)에서 고객우선주의를 정책지향으로 설정하고 있다.

Ⅲ. 부산광역시 행정서비스 제도의 운영실태와 문제점

1. 부산광역시의 서비스헌장제도

부산광역시는 부시장을 위원장으로 하는 행정서비스헌장심의위원회를 설치하여 상수도, 교통, 사회복지, 기업지원 등 4개의 분야에 걸쳐 행정서비스헌장을 제정 중이다. 행정서비스헌장을 제정하기 위해 학계, 시민단체대표, 언론계, 의원, 그리고 시 당국의 관계자 등이 참여한 가운데 대통령령에 따라 우선 4개의 분야를 선정하여 서비스헌장을 제정하고 그 대상을 점차

넓혀갈 예정이다. 서비스현장을 제정하면서 부산시는 영국, 프랑스, 미국 등 외국의 여러 서비스현장은 물론 국내의 여러 다른 지방자치단체와 다른 부처 및 산하 행정기관의 서비스현장을 참고였으며, 몇 차례에 걸쳐 심의위원회에서 심의를 거쳤다. 또한 각 기초자치단체의 경우에는 각각 업무영역을 정하여 나름대로 서비스 현장을 제정 공포하고 있다.

서비스현장의 구성 특징은 크게 실천 선언부문과 아울러 서비스 이행기준 및 시민협조 부문으로 나뉘어 있다. ㉔ 먼저 실천선언 부문의 내용은 시민만족의 행정서비스 제공을 다짐하고, 친절하고 공정하며 신속한 서비스 제공으로 신뢰받는 공적수행 의지를 표방하면서, 잘못된 서비스에 대한 시정 및 보상약속을 선언하는 것으로 구성되어 있다. ㉕ 서비스 이행기준 부문에서는 서비스 분야에 따라, 방문 때의 서비스 이행기준과 전화 서비스 이행기준 및 민원 문서처리 등에 대한 이행기준에서 법정처리기간 보다 단축된 처리기한을 제시하는 약간 향상된 기준을 제시하는 것으로 구성되어 있다. ㉖ 행정서비스의 지속적 개선부문에서는 거의 예외 없이 지속적인 서비스 개선의지를 표명하면서, 그 방법으로서 행정서비스현장심의위원회 구성과 직원에 대한 교육 및 행정서비스에 대한 시민의 평가를 수렴하여 서비스 질 개선에 반영하며, 우수 부서 및 공무원에 대한 인센티브제를 도입하겠다는 의지로 구성되어 있다. ㉗ 시민협조사항 부문에는 함께 만들어 가는 파트너로서의 동참호소와 함께 정보통신수단을 이용한 의견제시 통로를 제시하고 있다.

이처럼 국내의 각 서비스현장은 그 내용과 형식이 상당히 비슷하다. 그래서 서비스 현장의 독창성을 찾기란 다소 어렵다. 이것은 행정자치부가 각 지방자치단체에 서비스현장 제정을 대통령령으로서 하달하면서 그 모델을 제시했기 때문이다. 그러나 부산광역시의 경우 서비스현장 제정과 그 내용과 관련하여 몇 가지 검토할 부분은 있다.

첫째, 부산광역시는 서비스 현장의 제정과 관련하여 수동적이다. 지방자치제가 실시되고, 시민들에게 높은 질의 서비스를 제공해야 한다는 당위성의 문제는 오래 전부터 제기되어 왔다. 이런 관점에서 서비스 현장제도의 실시는 정부개혁을 위한 제도적 장치의 하나이다. 경상남도 는 위의 표에서 보듯이 98년에 이미 서비스현장을 제정하여 공포하였다. 그리고 서비스현장의 제정과 시행에 따른 자치단체로서의 모범을 인정받아 경상남도는 98년에 벌써 행정자치부로부터 우수 자치단체로 선정되어 수상한 바 있다. 이런 맥락에서 보면, 부산광역시는 중앙정부의 지원이 있어서가 아니라 지방자치체의 참뜻을 살려 지역주민들에게 보다 나은 서비스를 전달 하겠다는 의지의 표출로 행정서비스 현장은 물론 다양한 측면에서 정부개혁을 적극적으로 추진해 나가야 할 것이다. 이런 노력은 모두 행정서비스 성과 향상이라는 관점에서 이루어져야 할 것이다.

둘째, 서비스현장에서 다루고 있는 서비스분야의 수가 적다. <부록 표1>에서 볼 수 있듯이 경기도와 충청남도의 경우 서비스현장을 제정하여 시행하고 있는 서비스분야가 이미 13개와 11개로서 부산광역시의 경우와 비교하면 그 수에 있어 커다란 차이가 난다. 물론 부산광역시는 점차적으로 적용 서비스 분야의 수를 늘려간다고 하나 내년부터 여러 분야에 걸쳐 시행하고 서비스 현장제도의 발전을 점차적으로 발전시켜 나가야 할 것이다.

셋째, 부산광역시의 서비스현장에는 각 서비스 부문별로 서비스현장이 작성되어 있으나 이를 지원할 수 있는 관리체계의 어떻게 변화시킬 것인지에 대한 시 당국의 종합적인 관리 방향이 결여되어 있다. 특히, 서비스현장은 그 시행을 위해 관리체계가 뒷받침되어 있어야 하는 데 이에 대한 언급이 서비스현장 전문에 포함되는 것이 바람직하다. 예를 든다면, 경기도행정서티

스현장 선포문에는 도정의 품질경영 체계를 지속적으로 개선하되, 그 경력을 지역사회의 공유 하겠다는 언명이 포함되어 있다.

덧붙여, 서비스현장에는 고객만족도 조사와 그 결과에 따른 우수공무원과 우수기관에 대한 보상 규정을 두고 있지 않다. 고객만족을 증진시켜야 한다는 것은 오래 전부터 행정에서 주장되어 온 명제이다. 그러나 이런 명제가 제대로 지켜지지 않는 것은 이를 뒷받침해주는 실행 상의 제도적 장치가 제대로 되어있지 못하기 때문이다. 이런 제도적 장치 중에 당장 공무원에 대한 업적의 평가와 이에 따른 공정한 시상제도가 확립되어 있어야 한다. 많은 경우 이런 평가가 어렵고 동사의 공정성에 문제가 제기되기 때문에 형식적인 시상에 그치고 있는 경우가 많다. 그러나 서비스현장을 담당하는 공무원에 대한 유인이 확립되어 있어야만 소기의 성과를 거둘 수 있는 것은 자명한 것이다. 행정서비스현장제도의 제정과 시행을 주도한 기획예산처의 행정서비스현장에는 성과의 평가와 이에 따른 내부 우수 공무원과 우수 부서에 대한 시상 등을 규정하고 있다.

다섯째, 행정서비스현장에서 달고 있는 내용 중 내년에 보다 높은 질의 서비스를 제공하겠다는 지속적 개선 의지가 담겨져 있지 않다. 사실, 서비스현장은 시민을 위한 행정을 확실하게 하고 서비스의 수준과 질을 높일으로써 고객을 만족시키겠다는 의지의 표현이다. 이런 약속의 불이행을 염려하여 현재 시행하고 있는 제도를 소개하는 식의 내용은 타당적이지 않다. 원리 관련 갱신되는 서비스현장에서 제시되는 서비스 이행 표준은 전략적인 서비스 발전 계획에 맞추어 상황 조정되어야 한다. 따라서 매년 서비스를 어떻게 발전시킬 것인가에 대한 자치단체나 서비스기관의 비전이나 계획과 연계가 되어 있지 않다면 서비스현장이 의미가 쇠퇴할 것이다. 이런 점은 미국의 대통령품질상에서 주요하게 평가하는 항목이나 혹은 TQM의 관리체계에서도 전략적 기획과의 연계를 강조하는 것을 통해서도 알 수 있다. 이런 관점에서 보면, 서비스현장은 각 서비스 분야의 발전계획과 연계되어 현행 서비스 수준보다 한 단계 높은 수준의 서비스를 제공하겠다는 지속적 개선에 대한 약속이 필요하다. 이런 점은 목표관리제가 안고 있는 가장 중요한 문제점과도 관련이 있다. 즉, 목표관리제를 시행하는 데 있어서 목표의 설정과 평가가 가장 중요한데, 각 부서나 조직이 설정한 목표가 별로 노력을 들이지 않고서도 달성할 수 있는 것이라면, 비록 목표의 달성이 높다고 하더라도 별로 의미가 없게 된다. 부산광역시의 경우 각 서비스 분야별로 담당 부서가 달성하고자 하는 목표와 관련하여 서비스의 수준을 설정할 필요가 있다. 이런 서비스의 수준을 제공하겠다고 그 부서가 시민들에게 약속하게 되면 그 부서는 그 약속 때문에 더욱 열심히 노력하여 보다 높은 수준의 서비스를 제공하게 된다는 것이며, 이런 노력의 결과로서 그 부서는 이에 상응하는 보상을 받아야 할 것이다.

2. 기초자치단체 및 사업소의 서비스현장제도

부산광역시는 대통령령에 따른 행정서비스현장 제정 및 실시를 위해 각 기초자치단체에 지침을 시달한 바 있으며, <부록 표2>에서처럼 각 구별로 1개에서 4개의 분야에 걸쳐 서비스현장을 제정하여 시행하고 있다. 부산광역시 산하 각 기초자치단체는 시의 지침에 따라 점차적으로 행정서비스현장 제정 서비스분야를 넓혀 나가기로 하고 일단 1개 분야에서 4개의 분야에 걸쳐 서비스현장을 제정하여 시행하고 있다.

특히, 주목해 볼 만 한 것은 북구이다. 북구의 경우 제정이 늦어지고 있는데, 이것은 북구가 중앙정부의 서비스현장 제정지침이 하달되기 전인 98년 4/4분기부터 '세계에서 가장 친절할

복구 만들기-구민현장'이란 제목 하에 독자적으로 서비스 현장을 제정하여 실시해 오고 있는데, 이런 현장의 형식에 중앙정부에서 하달한 지침과 그 내용이 잘 부합되지 않는다고 하여 다시 작성 중이기 때문이다. 복구는 15개 과, 1개 보건소, 11개 동별트 구민현장을 제정하여 하나의 책으로 발간하고 공포하여 실시하고 있다. 매년 11월에 내년도 업무보고 내용을 각 부서별로 제출하게 되면, 이를 검토하여 결재가 이루어지면 이를 토대로 각 부서가 보다 세부적인 시책과 사업을 결정하여 구민현장을 만들게 된다. 복구의 경우 기획실에서 현장의 시행 결과에 대한 평가를 맡고 있으며, 매년 3개 과와 2개 동을 대상으로 구민현장 우수 시행 부서로 선정하여 표창장과 인정패를 수여하며, 시상금도 수여하고 있다. 동시에 잘 못한 부서는 구청장 경고를 주기도 한다. 평가 시에는 시책의 타당성, 업무의 난이도 등을 고려하고 있다고 한다. 동시에 구청장부터 하위 계층으로 내려오면서 권한을 위임하여 상대적으로 하위계층에 업무의 재량권을 부여해 주고 있다고 한다.⁵⁾

사업소의 경우 아직 행정서비스현장을 제정하여 시행하고 있지는 않다. 다만, 아동청소년회관의 경우 부산광역시에서 사업소로서 유일하게 서비스현장제도와 유사한 제도를 실시하고 있는 곳이다. 아동청소년회관은 1998년 4월에 「아동청소년회관 사명선언문」을 제정하여 시행하고 있다. 이와 같은 선언문을 제정하게 된 배경에는 서비스현장제정에 대한 관심이 큰 전일 관장이 부임하여 아동청소년회관이 어떤 일을 수행해야 하고 어떤 자재트 업무에 임해야 할 것인가에 대한 직원들의 새로운 검토와 아울러 서약의 필요성을 인식하여 부임 증 자율적으로 제정 공포하였다.⁶⁾ 이 선언문을 1층 토리에 걸어두고 친절운동을 실천하고 있다고 한다. 이를 더 매년 2회에 걸쳐 우수 직원을 선발하여 표창하고 있으며, 이런 업무는 프로그램 혁신력이 맡아서 관장하고 있다고 한다.

IV. 지방정부 행정서비스현장제도의 발전방안

우리의 경험으로 볼 때, 항상 새로운 제도의 도입이 성공적으로 정착하지 못한 배경에는 직원개인의 능력이나 열성부족에 의한 측면보다는 현장직원의 경험을 뛰어주고 능력을 발휘할 수 있도록 해주는 관리체계의 부재로 인한 경우가 많았다. 이러한 의미에서 지방정부의 행정서비스현장제도의 발전 방안도 관리체계의 다양한 측면에서 검토되어야 한다. 먼저, 서비스현장제도의 제정 및 시행과 관련한 추진주체의 문제와 적용 대상 서비스 분야의 문제와 관련하여 발전방안을 검토해야 할 것이며, 두 번째, 행정서비스현장이 담고 있는 내용과 관련하여 발전방안을 검토해야 할 것이다. 세 번째로 행정서비스현장제도의 시행과 관련하여 시정의 관리체계의 문제와 관련하여 검토되어야 할 것이다. 끝으로, 서비스현장제도의 실시와 관련하여 서비스 수혜자인 동시에 적용 대상집단인 시민들과의 관계를 검토해야 할 것이다.

1. 서비스현장제도 추진주체 확립 및 서비스 분야확대

서비스현장 제도 자체가 갖는 본래의 좋은 취지를 살리기 위해서는 다양한 측면에서 관리의

5) 복구청의 총무과장과의 면담을 통해 수집한 자료임. 이와 같이 복구청에서 중앙정부의 지침 없이 자율적으로 구민현장제도를 실시하게 된 것은 영국에서 수학한 경험이 있는 홍완식 복구청장의 서비스 현장제도에 대한 높은 관심 때문이다.

6) 전일 정현진 관장은 캐나다에서 유학하여 외국의 서비스 현장제도에 대한 높은 관심을 가졌다고 한다.

효율화가 이루어져야 하겠으나, 우선은 행정서비스헌장의 재정 의미를 더욱 명확히 해야 하며, 공감대 형성을 위한 공무원 내부교육을 강력히 실시하여야 할 것이며, 다음으로 행정서비스헌장 제정을 위해서는 국민요구사항 조사가 선행되어야 하며, 시범기관의 조사결과를 공개되어야 하고, 그리고 서비스헌장 제도를 활성화하기 위한 포상제도를 공식화하는 방향으로 개선되어야 할 것이다. 보다 종합적 관점에서 논의를 전개한다면 다음과 같은 방안들이 강구되어야 한다.

1) 시민참여를 통한 지방정부 주도적 추진체계 구축

서비스전달의 기능은 중앙정부의 기능이타기보다는 지방정부의 기능이다. 공공서비스전달에 있어서는 지방정부 중에서도 기초자치단체와 시월스의 역할이 중요하다. 왜냐하면 이들 기관들이 서비스전달과 관련하여 주민과 가장 일상적 접촉이 많이 이루어지기 때문이다. 또한 지방자치는 자율과 경쟁 및 다양성이 중요하다. 각 지방정부가 지역적 실험의 장이 되어 어떤 제도를 성공적으로 실시하게 되면 다른 지방자치단체가 그 제도를 모델로 삼아 개혁을 시도할 수 있을 것이다. 어떤 제도를 실행도 거치지 않고 전국적으로 천원일률의 시행은 바람직하지 않다.7) 게다가, 서비스헌장제도는 원래 대통령령으로 그 제정을 지시하기에는 부적합하다. 대통령령은 중앙정부가 책임을 갖고 있는 특정 서비스의 수준과 관련된 경우, 예를 든다면 저소득계층에게 공공복지의 미니멈 수준을 설정하는 경우에는 대통령령을 통해 전국적으로 시행하는 것이 타당할 것이다. 다만, 중앙정부는 지방정부를 대상으로 하여 이런 제도와 관련하여 경쟁을 고무시키고 이런 제도의 시행을 유도하기 위해서 외부의 권위 있는 기관이나 혹은 평가단을 구성하여 서비스헌장제도의 품질학적 평가·시상을 하는 것은 권장할 만하다.

2) 일선행정기관과 사업소의 서비스 헌장제도의 실시

서비스헌장은 서비스전달기관인 일선행정기관과 사업소, 위탁 서비스전달기관 등에서 우선적으로 서비스헌장이 제정·시행되어야 한다. 중앙정부나 광역자치단체에서도 필요하겠지만, 보다 필요한 기관은 일선 서비스 기관이다. 왜냐하면 상급기관일수록 정책적인 기능을 수행하는 반면, 일선기관일수록 서비스 전달기능을 수행하게 되는데, 서비스의 표준은 서비스 전달을 갖고 있는 일선행정기관이나 사업소에서 더욱 분명하게 설정될 수 있기 때문이다. 부산광역시의 경우 아직 극소수의 경우를 제외하고는 동사무소나 혹은 사업소에서 서비스헌장을 제정하거나 혹은 시행하고 있지는 않다. 따라서 아직 이러한 기관에서 일하는 사람들은 서비스헌장 제도에 대해 잘 이해하고 있지도 않으며, 그들 스스로 적극적으로 서비스의 개선을 통해 시민들의 만족을 증진시키겠다는 의지를 갖기는 어렵다. 그들은 단지 상부 기관에서 내려온 지침이 없으면 재량권의 범위 내에서도 서비스 전달 방식을 개선하려고 하지 않는다.8) 시민들은 서비스 전달 기관과의 접촉이 더욱 많기 때문에 일선기관과 사업소에서 더욱 빨리 서비스헌장이 제정되어

7) 시민헌장에 대한 최초의 아이디어를 제안한 지방자치단체는 연방정부가 아닌 영국의 York시에서 시작되었다고 할 수 있는데, 당시 헌장의 내용 중에는 7가지의 공공서비스 원칙이 나열되면서 그 원칙에 따라 시민은 그 7가지 공공서비스의 기대 권리를 갖도록 하였다. 이는 중앙정부가 서비스헌장제도를 실시하기 2년 전부터 실시해 왔다(임성일, 1996: Ball, Ball, 1998: 174-184). 그 후의 Hertfordshire시, Cambridgeshire시 등으로 확산되면서 다칠내 보수당에 의해 국가수준으로 채택되었다.

8) 도시고속도로 통행료 징수와 관련하여 부산시는 10부제 차량의 경우 하절기에 출퇴근시간인 오전 7시부터 9시까지와 오후 6시부터 8시까지 통행료를 면제해 주고 있다. 그러나 11월부터 통행기가 되어 퇴근시간이 오후 5시까지 변경되었으나 도시고속도로관리사업소는 시 당국의 아무런 지침이 내려오지 않았다고 아직 하절기의 퇴근시간대를 고수하고 있다. 이것은 시민지향적인 서비스 전달의 자세와는 거리가 있다.

야 할 것이며 동시에 이들 기관이 제공하는 서비스에 대한 평가가 시급히 이루어져야 할 것이다. 각 기초자치단체, 사업소, 민간위탁 서비스전달기관(비영리단체포함) 평가체계, 관리체계의 구축은 곤란하다. 이러한 평가와 관련한 기능은 광역자치단체가 역할을 맡고 기초자치단체 사업소 등은 시행하는 방향이 되어야 할 것이다.

3) 서비스현장제정 분야의 확대

문체절에서도 지적하였듯이 부산시 행정서비스현장제도에서 우리나라는 특징중의 하나는 점진적 추진이다. 이것은 행정서비스현장제도를 전 분야에 걸쳐 전면적으로 실시하여 예상하지 못한 문제점들이 노정되면 시민들의 행정에 대한 불신이라는 역효과가 발생할 우려가 있어 점진적으로 확대하겠다는 의지의 표명이기는 하지만, 경기도는 13개 분야, 경남은 8개 분야, 충청남도는 11개 분야 등 현장제정의 분야를 확대하고 있는 실정임을 감안할 때, 행정서비스현장의 실시에 대한 보다 적극적인 자세라고 볼 수는 없다. 따라서 가능한 빠른 시일 안에 적용대상 서비스 분야를 확대시킬 필요가 있다. 적용 대상 서비스분야를 확대시키는 것과 관련하여 우리가 주목해야 할 것은 가능하던 시민들과의 접촉이 많이 이루어지는 서비스가 적용대상에 포함되어야 한다는 것이다. 예를 든다면, 민원서비스, 쓰레기수거 및 청소, 보건·위생, 세무 등의 분야와 그리고 사업소를 통해 전달하고 있는 아동, 청소년, 노인 등 각종 배분적 서비스 분야의 경우 개별적인 서비스현장의 제정이 필요하다.

2. 기관장의 서비스현장제도에 대한 관심과 지원확대

서비스 질 향상, 고객만족 및 성과향상 등이 서비스 현장제도가 갖는 의미이다. 따라서 서비스현장제도가 선언적 차원에 그치지 않고, 실효성 있는 운영이 되기 위해서는 관리체계가 뒷받침되어야 한다. 사실, 지방자치단체의 경우에 자치단체장의 입장에서는 주민의 확고한 지지 기반의 구축을 통해 행정에 대한 주민의 신뢰와 협력을 바라면서도 구체적인 방안이 대한 인식은 전반적으로 결여되어 있다. 따라서 서비스전달 책임을 맡고 있는 기관장은 주민들의 지지 기반을 구축할 수 있는 효과적인 방안의 하나가 서비스현장제도의 성공적인 시행이란 점을 깊이 인식할 필요가 있으며, 동시에 서비스현장제도의 성공적인 시행을 위한 비전의 제시와 관리체계의 확립에 많은 관심을 기울일 필요가 있다. 왜냐하면 서비스현장제도의 단순한 제정과 공표만으로서 서비스현장제도가 의도하는 효과를 초래할 수는 없기 때문이다. 영국에서의 서비스현장제도의 성공적 시행은 벅스트스텝제도가 뒷받침되고 있으며, 미국에서는 고객우선주의 실현을 위하여 TQM에서 강조하는 핵심적 요소들이 대통령품질상의 관리체계로 뒷받침되고 있다. 이와 같은 현실은 우리의 경우에도 현실로 나타나고 있다. 그 대표적인 사례가 최근 주목이 되고 있는 철도청의 성공적인 고객중심 경영을 들 수 있다. '한국철도 고객지원 기구표'는 고객을 맞는 일선 직원들이 가장 윗자리를 차지하고 있으며, 국장급과 청장은 가장 아래에서 이들을 지원하고 떠받치고 있는 자원제공자로서의 역할로 조직편성을 강조하고 있다. 철도청의 이와 같은 조직경영은 이미 Rabin(1995: 620)이 TQM의 초점변화론 강조한 바가 있다.

3. 서비스 질과 시민만족도, 성과 평가체계의 확립

서비스현장제도는 고객지향적이고 성과지향적인데 그 결과에 대한 체계적인 평가가 이루어

져야 서비스 질의 향상 등이 담보될 수 있다. 따라서 서비스현장제도를 시행하고 있는 나라에서는 그 결과에 대한 체계적인 평가가 실시되고 있다. 이런 평가와 관련하여 주요한 이슈는 누가 무엇을 어떻게 평가하는가의 문제이다. 현재는 기관 내의 기획부서가 조직 내부의 우수기관을 선정하는 장드의 평가를 실시하고 있으나 근본적으로 서비스결과에 대한 평가가 이루어져야 한다. 이를 위해서는 보다 체계적인 평가가 이루어져야 한다. 먼저, 누가 평가해야 하는가? 서비스 제공자인 시 당국이나 서비스기관이 직접 평가하게 되면 그 결과는 시민이 결국 믿지 못하는 상황을 초래할 가능성이 있다. 바람직한 것은 지방의회가 판정하고 전문적 인적규모나 연구역량을 갖춘 외부기관인 대학이나 연구소, 학회가 중립적이며 종합적이고 체계적인 평가기준에 의거해서 평가하도록 하는 방안이 바람직할 것이다. 이런 평가는 정기적이고 객관적으로 주어진 기준에 따라 조직의 활동과 결과를 평가할 수 있는 방식이 바람직하다. 미국의 경우 자체단체나 혹은 서비스 기관별로 대통령행정품질상 수상을 위해 각 기관이 신청할 수 있도록 하고 있으며, 평가의 항목을 자세하게 제시하고 있어 이런 기준이 각 서비스기관의 운영 지침이 되고 있다⁹⁾. '평가(측정)없이는 개선이 없다'는 주장은 TQM 지도자인 Juran(1992)이 지적한 바 있다. 그러나 서비스 질, 시민만족도, 성과 평가체계의 구축은 쉽지 않은 작업이다. 미국 민간기업에서는 이미 오래 전부터 MB상의 평가기준으로서 리더십과 전략적 품질계획 및 정보공개 시스템, 서비스 품질관리 시스템, 고객정보 시스템, 서비스/인적자원 관리, 서비스 조직운영, 서비스 실천, 협력기관 서비스 등에 걸쳐 체계적인 평가기준으로 평가하고 있다. 따라서 이를 위해서는 체계적 연구가 필요하게 되는데, 이를 실현하기 위한 외부영역(outsourcing)이 필요할 것이다. 많은 현장들이 상부의 지시에 의해(top-down) 작성되어 서비스 고객들과는 교류가 전혀 없는 가운데 만들어졌다. 그리고 내용에 있어서도 너무 포괄하고 추상적이다. 측정하기 쉬운 요소에만 초점이 맞춰져 정작 고객에게 진실으로 바라는 바와 중요한 것이 무엇인지를 파악하는 데는 동한시하였던 것이다. 요컨대 지금의 현장들은 고객을 우선적으로 고려하지 않았던 것이다.

또한 행정 서비스 질, 시민만족, 서비스 성과 등은 서비스 전달자의 노력 외의 다양한 요인에 의해 영향을 받는다. 따라서 평가 결과의 해석이 중요하다. 각 서비스 전달 기관간의 수평적인 비교는 바람직하지 않다. 비슷한 서비스전달 기관별, 연도별 시계열적인 비교·평가가 바람직할 것이다.

4. 서비스 담당자와 기관에 대한 보상체계의 구축

서비스현장제도는 시민들에게 높은 수준의 서비스를 제공함으로써 시민들의 서비스에 대한 만족도를 높이고자 하는 제도이다. 이를 위해서는 무엇보다 서비스 담당자들의 헌신적인 노력이 뒷받침되어야 한다. 정부부권이 민간부문과 달리 높은 성과를 거두지 못하는 주요 요인 중에 하나가 충분하고 탄력적인 보상체계가 마련되어 있지 못하다는 점이다. 획기적 서비스 개선의 성과를 이룬 기관과 담당직원에 대한 적절한 보상이야말로 끊임없는 행정혁신의 동기를 자

9) 미국은 행정성과와 결과에 관한 법률(the Government Performance and Results Act), 영국은 재무관리계획, 후속조치 프로그램, 시민헌장제 등 중앙정부에서 마련한 제도적 뒷받침 아래에서 성과평가를 추진하였다. 뉴질랜드의 경우 역시 공무원법(State Sector Act of 1988), 재정법(Public Finance Act of 1989), 재정책임법(Fiscal Responsibility Act) 등과 같은 법률에 의해서 성과개념의 명확화와 성과계약 방식 도입 등을 통하여 성과관리가 추진되었다.

극하는 계기가 될 수 있을 것이다. 현재 부산광역시의 복구의 경우에는 3개의 과와 2개의 등 사무소를 우수기관으로 선정하고 그 보상으로 1회의 단합대회를 개최할 수 있는 장드의 금전적 시상에 그치고 있다. 아동청소년회관의 경우에는 2명을 선정하여 기관장이 포상장을 수여하고 있으나 인사상의 커다란 혜택이 주어지는 것은 아니다. 그래서 서비스 전달자의 입장에서 그 보상은 유인이 될 수 없는 것이다. 최근 우리 나라도 98년 12월 31일 공무원수당규정을 개정하고, 공직의 경쟁력 제고를 위하여 중래의 특별상여수당제도를 개편하여 성과평가 및 보상체계를 강화하고 유능하고 실적이 우수한 공무원에게 보다 많은 인센티브를 부여하기 위하여 성과상여금제가 도입되었다.¹⁰⁾

이러한 보상은 기본적으로 개인적 성과를 기초로 한 차등 성과급 성격을 띠고 있는데, 경제적 보상 못지 않은 다양한 유인이 될 수 있는 방안을 마련할 필요가 있다. 공직에서 가장 보편적으로 사용할 수 있는 보상은 승진과 보수이다. 따라서 서비스현장제도의 실시 후에 그 결과를 평가하여 우수기관에 대한 인센티브를 확대하고, 인사행정상 승진의 기회나 가산점을 제공함은 물론 성과급에 따른 보수를 제공함으로써 서비스 전달자에게 보다 높은 서비스를 제공하도록 하는 유인을 마련해야 할 것이다.¹¹⁾ 이런 보상은 개인차원에서도 이루어져야 할 것이지만 부서와 기관단위에서도 이루어져야 할 것이다.¹²⁾ 특히, 조직은 공동으로 과업을 달성해야 하는 경우가 많다. 따라서 그 구성원이 하나의 공동체를 이루어 소기의 성과를 달성하도록 유인체계를 마련할 필요가 있다. 이와 같은 관점은 Fukuyama가 「트러스트」에서 상호신뢰와 협조가 조직의 문화로 정착되게 해야 한다는 견해와도 일치하며, 아울러 영국의 개혁을 주도하고 있는 Tony Blair가 상호 신뢰와 협조를 통한 공동체의 중요성을 강조하고 있는 것과 꼭 같이 한다. 보상과 유인의 제공에서 가장 중요한 것은 이런 보상이 공정하게 이루어져야 한다는 것이다. 우리 나라에서는 성과제도를 도입하여 보상을 통한 유인의 제공을 통해 공무원들의 근무의욕을 고취시키고자 하는 시도가 있었지만 실패하는 경우가 흔하다. 이것은 한국의 정의적이고 조직 구성원간에 서로 경쟁하기 싫어하는 재급제 질단주의 문화와도 관련이 있다. 따라서 이와 같은 공정한 보상의 시행을 관리자의 업무 평가의 주요 항목으로 설정하여야 한다.¹³⁾

10) 우리 나라 공무원 수당규정에 의한 성과 상여금의 배분 비율은 다음 <표 2>와 같다.

<표3> 성과상여금 배분비율

평가등급	S	A	B	C
인원비율	10%	15%	25%	50%
지급율(기준급액대비)	200%	100%	50%	0

- 11) 행정자치부는 서비스현장이 형식적으로 운영되지 않도록 「행정서비스 대상」 제도를 도입, 대통령상 등을 수여하고, 우수공무원에게는 정부포상 및 인사상 우대 등 인센티브를 주기로 했다. 그 결과 가장 많은 포상금을 받은 지방자치단체로서는 경상북도(294억), 경상남도의 경우 1999년 한 해에 행정서비스 국민만족도 등 15개 분야에서 최우수, 13개 분야에서 우수단체로 선정되어 1300만원의 포상금과 함께 인센티브 예산 242억원 등 총 287억원의 중앙정부로부터 상사업비를 파내었는데 비해, 부산, 울산 등은 성적부진으로 지원금을 전혀 받지 못한 것으로 나타났다. 이러한 수상제도는 지속적 행정혁신을 자극하는 자극제로 작용하고 있다. 이와 같은 제도는 지방정부 차원에서도 모색될 필요가 있는데 이와 같은 제도와 병행하여 보너스의 성과급제 실시 등을 검토해야 할 것이다.
- 12) 예를 든다면, 공기업의 성과평가에 따라 매년 보너스에 커다란 차이를 주듯이 기관간에 혹은 개인간에 차등을 주어야 할 것이다.
- 13) 공공기관에서 자원봉사자들을 활용하는 프로그램의 경우 성과가 낮은 경우가 많은데, 특히 이런 점은 그 프로그램을 맡고 있는 사람들의 업무의 내용에 자원봉사프로그램의 관장을 포함시키고 동시에 그 운영 결과를 근무평정에 포함시켜야 한다는 주장이 많다. 이처럼 관리자에게 서비스현장제도의 시행에, 다른 공정한 보상의 시행에 대한 평가를 관리자의 근무평정에 포함시켜야 한다.

따라서 「행정규제 및 민원사무기본법」의 개정을 통해 자치단체별 단위행정현장의 제정을 본격적으로 뒷받침하도록 해야 하며, 우수 자치단체에 대한 선 영국의 헌장마크(Charter Mark)와 같은 포상제와 일정한 재정적 유인(특별교부금의 활용 등)을 제공하는 방향을 검토할 필요가 있다.

5. 직원과 하부기관에 대한 권한의 부여와 교육훈련의 확대

시민들에게 즉각적이고 시민들의 요구나 선호에 맞게 서비스를 제공하기 위해서는 서비스전달을 담당하고 있는 일선관료들에게 적절한 권한이 위임되어야 한다(Berman & West, 1997: 218). 이런 명제는 사실 미국의 Al Gore 부통령을 위원장으로 하는 '정부재창조를 위한 특별위원회'가 4년에 걸쳐 성공적인 민간기업들을 모델로 삼아 연구하여 발간한 「기업가형 정부(Businesslike Government)」에서도 지적하고 있다.¹⁴⁾ 뿐만 아니라 TQM의 판리체계에서도 전직원의 참여를 강조하고 있다. 사실, 조직 내부의 의사결정에 있어서 부하에게 권한을 더 많이 부여할수록 직원들은 더 열심히 일하고, 경영에 관해서 더 많은 생각을 공유하게 되며, 자신들이 더욱 대우받기 때문에 고객을 보다 인격적으로 대우한다는 것이다. 권한의 부여는 종종 공무원들이 고객과 자신을 동일시하기도 하고, 공식적으로 고객에게 제공할 의무가 없는 서비스를 제공하는 것은 물론 부서들을 탈관료제화의 효과도 갖게 한다는 것이다(Goodsell, 1981). 참여를 보장하지 않으면 직원의 소의감을 유발하고 조직에 대한 몰입을 유도하지 못하게 된다. 더구나 서비스전달을 직접적으로 담당하고 있는 일선관료들과 고객들이 오히려 프로그램에 대한 좋은 정보와 훌륭한 통찰력을 가지고 있다는 점을 인식할 필요가 있다. 아무리 영리한 보스나 지도자라도 직원들과 협력하지 않고는 직원들의 잠재력을 개발할 수는 없다. 따라서 직원들이 현장에 대해 갖고 있는 지식을 대체할 할 만한 것은 없다. 이들의 아이디어와 능력이 적절히 활용될 수 있도록 직원에 대한 권한의 위임이 이루어져야 한다는 것이다. 이와 같은 권한의 부여는 조직 내부에서만 이루어져서는 되지 않는다. 사실, 행정조직들은 대부분의 경우 여러 하위 조직들로 구성되어 있는데, 이런 하위 기관에 대한 권한의 위임인 분권화가 이루어져야 한다. 서비스 전달을 책임지고 있는 사업소의 기관장이 재량적으로 인사권이나 예산권을 행사할 수 없다면 책임지고 성과를 향상시킬 수 있는 관리체계를 구축하지 못할 것이다. 이런 견해는 오스본과 게블러가 주장하는 사명지향적 정부에서도 지적하고 있다(오스본, 게블러, 1997, 김인, 1998). 직원들에 대한 권한의 부여는 그 만큼 그들에게 많은 책임을 요하게 된다. 직원들은 그 전에 맡지 않았던 일들을 맡게됨에 따라 업무수행 능력과 변화에 대한 대응능력 등을 함양하기 위해서도 교육과 훈련은 필수적일 뿐만 아니라, 직원들의 서비스 품질개선을 위한 조직문화 정착을 위한 의식개선, 팀워크훈련, 기술훈련 등이 필요하다. 이와 같은 교육과 훈련의 효과적인 방법으로는 세미나, 특강 등을 들 수 있으며, 성공적인 행정서비스현장제도를 성공적으로 실시하고 있는 국내외의 사례를 연구 검토하거나 혹은 민간부문의 TQM 관리체계에 대한 교육도 중요하다. 직원의 능력과 기술을 개발하고 그들의 잠재

14) Al Gore를 위시한 정부재창조를 위한 특별위원회는 정부개혁을 위해 지난 20년간 세계시장에서 미국의 경쟁력을 지켜온 미국 최고들인 GE, Harley Davidson, Motorola 등을 모델로 삼아 이들 기업들이 어떻게 산업시대의 경영방식에서 정보화시대의 경영방식으로 전환하였는가를 탐구하였다. 이들 기업들은 공통적으로 부하의 목소리에 귀를 기울이고 이들에게 과감하게 권한을 위임하였다고 한다. Al Gore, Businesslike Government: Lessons from America's Best Companies, 1997.

력을 실현하도록 교육훈련을 강화하는 것은 단순한 비용개념으로 인식할 것이 아니라, 미기발 자원을 개발하는 개념으로 인식되어야 한다.

6. 지속적인 관리개선 체계의 구축을 위한 전담팀의 활용

서비스현장제도의 실시를 통한 고객만족, 서비스 질 등은 일시적인 조치로서 실현되는 것은 아니다. 서비스의 지속적인 개선이 이루어져야 한다. 서비스의 지속적인 개선을 위해서는 서비스 전달과정에서 나타난 문제와 평가결과를 환류시켜 다음 서비스전달에 반영하는 노력으로 나타나야 한다. 이런 노력으로서는 외국에서의 정부혁신의 성공적인 사례에 대한 연구와 아울러 민간기업에서의 성공적인 관리체계에 대한 연구가 끊임없이 이루어져야 한다. 미국 지방정부에서의 성공적인 관리체제로서 관심을 끌고 있는 TQM의 관리체계에 대한 연구·결과가 이루어져 한국의 실정에 맞는 관리체계의 도입을 검토할 만하다¹⁵⁾. 또한 현재의 서비스 수준에 대한 시민들의 만족 수준이 높다고 하더라도 행정환경의 변화, 기술혁신, 시민의 요구변화 등에 따라 지속적인 서비스 개선의 노력 없이는 그들의 서비스만족 수준은 저하될 것이다. 따라서 서비스 수준의 향상을 위한 지속적인 관리체계의 개선이 이루어져야 할 것이다. 그러기 위해서는 서비스 전달과정과 결과에 대한 체계적이고 과학적인 자료 수집과 분석이 필요하고 이를 환류시키는 제도의 확립이 이루어져야 한다. 그 중에서 서비스현장이 본래의 목적을 달성하기 위해서는 성과를 평가하고 전문적인 시민의 의견을 모니터링하여 피드백을 시켜주는 팀중심적 전달기구활동이 요구된다¹⁶⁾. 이러한 팀활동은 부서단위의 벽을 초월한 하나의 유기적 시스템 팀워크를 이루는 가운데 지속적 관리개선 체계로 작용해야 한다.

7. 지방정부 서비스 현장제도의 발전에 관한 연구의 활성화

서비스현장제도의 성공적인 실시를 위해서는 이를 뒷받침해 줄 수 있는 관리체계의 개선이 이루어져야 한다고 지적한 바 있다. 이런 관리체계의 문제는 상당히 복잡하고 어려운 지적 작업을 필요로 한다. 뿐만 아니라 이런 서비스 결과에 대한 평가체계와 그 시행의 작업도 상당한 높은 수준의 지적 작업이 필요하다. 그런데, 체계적인 관리체계의 구축과 평가분석을 위해서는 지방정부가 자체적으로 맡아서 수행하기는 어렵다. 사실, 목표관리제가 성공을 거두지 못하는 것도 결국 제도의 미비에서 오는 것이다. 따라서 이런 업무를 학술단체나 대학 연구기관에 의뢰하는 것이 바람직할 것이며, 이를 위해서는 지방정부에서 서비스현장제도의 시행을 위해 충분한 재정을 확보해야 할 것이다.

15) 미국의 피닉스(Phoenix)시청과 산타아나(Santa Ana)시청이 대표적인데, 특히 산타아나 시청은 품질관리팀의 성공적 운영을 위하여 품질개선훈련프로그램을 도입하고, 조직전반에 대한 자문과 지침을 제공하는 품질코치를 두는 등을 통하여 고객의 요구에 대응하는 시간을 줄이고 보다 향상된 서비스를 제공하는 개선을 실현하였다고 알려져 있다. 피닉스시도 지방정부의 관리분야에서 TQM활동을 통하여 비용절감 등의 생산성 개선뿐만 아니라, 높은 고객만족, 보다 나은 서비스, 고객에 대한 정보제공의 개선, 서비스의 정확성을 높인 것으로 알려져 있다.

16) 필요에 따라 팀의 유형에는 관리팀, 개선팀 및 자체관리팀 등을 두되, 관리팀은 관리자들을 중심으로 한 조직전반의 지도, 전략기획 및 특수문제에 대한 문제관리와 조직단위와 시스템 문제에 대한 지도와 지원 등을 담당하는 품질활동 관리팀을 담당하고, 개선팀은 부서단위를 초월한 팀활동을 통한 개선 프로젝트를 수행하며, 자체관리팀은 일선직원 중심으로 업무의 구체적 과정을 개선관리하는 기능을 담당하도록(Carr & Littman, 1990: 92-106)하는 것이 효과적일 것이다.

8. 시민과의 파트너십 형성

시민은 서비스 수혜자나 고객으로서도 중요하지만 지역사회의 발전을 위해 서비스수혜자인 동시에 서비스 생산자인 공동생산자로서의 역할도 중요하다. 예를 든다면, 범죄가 없는 도시, 교통이 편리한 도시, 상수도가 깨끗한 도시 등을 위해서는 서비스 소비를 자제하거나 절약할 필요가 있고, 동시에 자원봉사자로서 적극적으로 참여가 필요하다.

특히, 서비스헌장제도는 시민들에게 서비스를 제공하는 행정기관의 기본적인 자세는 물론 제공하는 서비스의 표준을 설정하는 것이며, 동시에 시민들에게 요청하는 내용도 포함하고 있다. 이런 점을 감안한다면, 당연히 서비스헌장의 제정에 시민들의 선호나 견해를 충분히 반영시키려는 노력이 필요하며, 동시에 시민들과의 파트너십 형성을 위한 노력을 기울일 필요가 있다. 이런 노력은 오늘날 미국의 지역사회경찰제도나 혹은 지역사회복지제도 등에서도 나타나고 있다. 즉, 높은 수준의 서비스를 위해서 시민과 행정기관이 파트너십을 형성하여 공동으로 문제를 인식하고 공동으로 해결방안을 모색한다는 것이다(김인, 1998: 30; 오스본, 테드 깬틀러, 1997). 이런 관점에서 보면, 서비스를 어떻게 제공하느냐보다 시민들이 무엇을 필요로 하고 바라는지 또한 불만은 무엇인지 파악하는 것이 서비스헌장제도의 성공적 시행을 위한 우선 전제가 되어야 할 것이다. 따라서 서비스헌장을 제정하기 전에 시민들을 대상으로 공청회를 개최하거나 혹은 언론에 보도하여 시민들에게 서비스헌장 제정을 PR할 필요가 있다. 요컨대, 시민들은 서비스 수혜자와 고객으로서 서비스를 평가하고 관심을 기울일 필요가 있으며, 동시에 서비스 전달과 관련한 문제의 인식과 해결방안을 마련하기 위해 시 당국과 적극적인 협력이 필요하다.

V. 결 론

도각지향적이고 성과지향적인 정부혁신의 일환으로 우리 나라 정부에 도입 시행되고 있는 행정서비스헌장제도는 이제 도입 초기여서 아직 그 성과를 평가할 단계는 아니다. 그러나 많은 제도의 확산이 구호에 그치듯이 행정서비스제도도 구호에 그쳐서는 안된다. 이를 위해서는 행정서비스헌장제도를 도입하는 자치단체나 혹은 행정기관이 수동적인 자세에서 벗어나 보다 적극적인 자세로 탈바꿈하여 제도의 도입과 실행을 위한 치밀한 제도적 장치를 마련해야 할 것이며, 그 적용대상 서비스 분야를 시급히 확대해야 할 것이다. 뿐만 아니라 이 제도가 선언적인 수준에 머물지 않고 성공적으로 실시되기 위해서는 물질행정제도와 같은 혁신적인 관리체계의 구축이 필수적으로 이루어져야 한다.

특히, 행정서비스헌장제도의 경우와 같이 시행 초기에 있는 제도의 성공적 실시를 위해서는 자치단체장과 기관장 등을 위시한 관리자의 깊은 관심과 지원이 뒷받침되어야 하며, 동시에 서비스 수혜자인 동시에 공동생산자인 시민들과의 파트너십 형성을 통한 시민들의 적극적인 참여가 이루어져야 할 것이다.

참 고 문 헌

- 권오철, (1999). 地方政府 TQM의 執行과 成果에 관한 研究(서울대학교, 박사학위논문)
- 김가식, (1999). 지방자치단체의 TQM 도입의 효과분석, 「지방정부연구」, 8(1).
- 김만기 (편). (1998). 「정부조직의 혁신」, 서울: 대영문화사.
- 김인. (1998). 정부개혁의 방향과 지방공기업 발전의 과제, 「사회과학논총」, 17.
- 라휘문. (1999). 「행정서비스현장 어떻게 만들어야 하는가」, 한국지방행정연구원.
- 임성일. (1996). 「영국의 지방정부」, 서울: 법경사.
- 정운수·주재현. (1999). 행정서비스현장제의 정착을 위한 정책방향, 「한국행정학회 1999년 동계학술대회발표논문」
- 충무처 직무분석기획단. (1997). 「신정부혁신론」, 서울: 동명사.
- Barzelay, Michael. (1992). *Breaking Through Bureaucracy: A New Vision for Managing in Government*. Berkley: University of California Press.
- Berman, Evan M. & West, Jonathan P. (1995). Municipal Commitment to Total Quality Management: A Survey of Recent Progress, *Public Administration Review*. 55(1).
- Berman, Evan M. & West, Jonathan P. (1997). Total Quality Management in Local Government, in Gargan, John J. (ed). *Handbook of Local Government Administration*, N. Y.: Marcel Dekker, Inc.
- Blair, Tony. (1997). 「토니블레어 영국 개혁 이렇게 한다」. 황주홍 (역). 서울: 중앙 M&B.: *Great Britain: My Vision of a Young Country*, London: Fourth Estate Limited. 1996.
- Bounds, G. et al. (1994). *Beyond Total Quality Management: Toward the Emerging Paradigm*. New York: McGraw-Hill.
- Carr, D. K. & Littman, Iran D. (1990). *Excellence in Government: Total Quality Management in the 1990's*. Arington, VA: Coopers & Lybrand
- Fukuyama, Francis. (1998). 「트러스트: 사회덕과 번영의 창조」, 서울: 한국경제신문. : *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*, New York: The Free Press, 1995.
- Garrity R. B. (1998). Total Quality Management: An Opportunity for High Performance in Federal Organization. *Public Administration Quarterly*. 17.
- Goodsell, C. T. (1981). *The Public Encounter: Where State and Citizens Meet*. Bloomington: Indiana University Press.
- Gore, Al (1997). *Businesslike Government: Lessons Learned from America's Best Companies*, National Performance Review, October.
- Juran, J. M. (1992). *Juran on Quality by Design: The New Steps for Planning Quality into Goods and Services*, The Free Press, New York.
- Milakovich, Michael E. (1992). Total Quality Management for Public Service Productivity Improvement, in Marc Holzer (ed.) *Public Productivity Handbook*, N. Y.: Marcel Dekker, Inc.
- Milakovich, Michael E. (1995). *Improving Service Quality: Achieving High Performance in the Public and Private Sectors*. Delray Beach, Fla.: St.

Lucie Press.

Osborne, David and Gaebler, Ted. (1997) 「정부혁신의 길」, 삼성경제연구소(역); *Reinventing Government*, New York: International Creative Management, Inc. 1992

Osborne, David and Plastrik, Peter. (1998). 「정부개혁의 5가지 전략」, 최창현(역), 서울: 삼성경제연구소; *Banishing Bureaucracy*, Reading Ma.: Addison Wesley Longman, Inc. 1997.

Ronald J. Stupak & Rudolph B. Garruty. (1993). Change, Challenge, and the Responsibility of Public Administrators for Total Quality Management in the 1990s, *Public Administration Quarterly*, 16(4).

Swiss, James E. (1992). Adapting Total Quality Management(TQM) to Government. *Public Administration Review*, 52.

Tritter, J. (1994). *The Citizens' Chart: Opportunities for Users' Perspective. Dominance and Government*. London: Routledge

<http://cabinet-office.gov.uk/servicefirst/1998/sfirst/bk12toc.htm>.

<http://cabinet-office.gov.uk/servicefirst/1998/guidance/apply99/8.htm>

<http://www.cabinet-office.gov.uk/eeg/1999/excellence/03.htm>

<http://www.homeoffice.gov.uk/ppd/pptu/psic.htm>

<http://www.quality.nist.gov/>

〈부록 표1〉 시·도 행정서비스원장 제정 현황

1999. 11월 1일 현재

시도별	공포일자	현장 수	제정분야	평가주체 및 여부
서울	11월 중 예정	3	상수도, 지하철, 의료	
부산	12월 2일	4	상수도, 교통, 사회복지, 기업지원	
대구	7월 6일	1	상수도	
인천	8월 5일	4	상수도, 소방, 청소, 지하철	
광주	7월 2일	2	상수도, 민원	
대전	7월 2일	3	상수도, 건축, 민원	
울산	7월 1일	4	상수도, 민원, 보건위생, 폐기물관리	
경기도	8월 27일	13	도정홍보, 감사, 민원행정, 경기넷정보, 기업지원, 납세, 문화관광, 농정, 보건위생, 환경행정, 재난관리, 교통행정, 여성복지	
강원도	4월 19일	5	민원, 소방, 중소기업, 농어업, 도로	
충청북도		1	민원	
충청남도	6월 30일	11	노인, 아동, 청소년, 장애인, 중소기업, 근로자 등	
전라북도	7월 15일	3	민원, 지역정보, 상수도	
전라남도	7월 1일	4	무의도서주민, 민원, 소비자보호, 수산종합관람객	
경상북도	7월 2일	3	환경, 민원, 의료	
경상남도	98년 12월 11일	8	민원, 행정심판, 소비자보호, 농지전용, 어업허가, 복지법인, 자동차운송사업등록, 건축민원	
제주도	부서별 9월, 10월	3	문화진흥, 환경, 여성교육	

〈부록 표2〉 「행정서비스현장」 시범실시 업무추진 현황

구분	서비스 분야	추진상황	비 고
계	32개	공포 27, 심의중 5	
시	상수도, 사회복지 교통, 기업지원	심의중	99. 11월 말 공포 예정
중구	세무, 지적, 민원	99. 6. 29	
서구	청소, 교통, 민원	99. 7. 5	
동구	청소	99. 6. 25	
영도구	세무	99. 7. 1	
부산진구	청소	99. 7. 1	
동래구	세무, 건축	99. 6. 30	
남구	세무, 보건	99. 7. 13	
북구	세무	제정중	99. 11월 말 공포예정(98년부터 자체 구민현장 제정 실시)
해운대구	위생, 민원	99. 7. 27	
사하구	청소, 기업지원	99. 6. 30	
금정구	보건	99. 7. 12	
강서구	지적	99. 6. 25	
연제구	민원, 복지, 지적, 보건	99. 7. 1	
수영구	환경청소	99. 6. 30	
사상구	세무, 청소	99. 7. 1	
기장군	건축	99. 8. 5	

김 인: 서울대학교에서 행정학박사학위(공공서비스 배분의 결정요인과 형평성에 관한 연구, 1986. 8)를 취득하였으며, 현재 부산대학교 행정학과에 교수로 재직 중이다. 주요관심 분야는 도시공공서비스론, 정책론, 사회과학방법론 등이다. 주요저서는 신행정학원론(공저, 도서출판 금정, 2000), 행정과 가치(공저 법문사, 1987) 등이다. 주요논문으로는 정부공공서비스 전달을 위한 자원봉사프로그램의 펀치체계에 관한 연구(지방정부연구, 3(1), 1999, 지방의료원의 운영형태별 성과 분석(공저, 한국행정학보 33(3), 1999), 정부 생산성 개념과 이론적 접근(한국행정연구, 5(2), 1996), Institutional Arrangements, Community Attributes, and Performance of Coastal Fishery in Korea(Indiana대학교 정치이론 및 정치분석연구소 창립 25주년 기념 국제학술대회(WOW2) 발표논문, 1999). 현재 한국지방정부학회, 정책학회 부임소이사, 부산광역시 행정서비스현장심의위원 등을 맡고 있다.

김기식: 부산대학교 대학원에서 행정학박사(행정조직의 품질행정 도입 효과와 적용수준의 영향요인, 1999. 2)를 취득하고, 현재 부경대학교 행정학과에서 시간강사로 출강하고 있다. 주요관심 분야는 공공서비스 및 공공관리, 공공관계이며, 주요논문으로는 지방자치단체의 TQM 도입의 효과분석(지방정부연구, 제3권 제1호(1999, 여름)이 있다.