

자치단체 행정서비스 품질사례분석을 통한 개선방안

Measurement and Improvement for the Service Case Study of Local Governments

정 원희 (KISTEP 연구원)

Abstract

Won-Hee Chung

This is a study on analyzing and developing ways of improving administrative service quality. This study focuses on "Service Standards or Service Charters", and "the Service Delivery System and Procedures". This study is "Service Standards or Citizen Charter". This study analyzes the ways and effects of the measure of service standards in the developed countries and tries to present better way of introducing service standards system in our country. Based on the problems of Korean Service Standards or Service Charter and the experiences of other developed countries, this study presents ways of improving Service Standards System in our country as follows.

This study examines the service delivery system and procedures of administrative services to develop and present better way of service delivery system. In this regard, service delivery system and procedures theoretically, in relation to service quality. Under this approach, this study presents following agendas to improve the service delivery system as well as service quality itself.

주제어: 행정서비스, 고객만족, 서비스품질, 서비스체계, 지방자치단체

Key Words: administrative service, customer satisfaction, service quality, service delivery system, local government

I. 서 론

1980년대와 1990년대를 통해 행정개혁은 세계 주요 국가들에 있어 화두로 등장하였

다. 이러한 행정개혁은 새로운 관리이론에 근거하여 광범위하고 혁신적으로 추진된 바 행정관리의 새로운 패러다임으로 정의되기도 한다. 이러한 행정개혁의 소용돌이 속에서 영국과 미국을 중심으로 한 주요 OECD 국가들은 소위 신공공관리론에 기초하여 행정관리의 틀을 전환하였다. 영국을 비롯하여 뉴질랜드, 호주 등을 중심으로 한 주요 영연방국가들과 미국 정부가 추진한 행정개혁은 행정개혁의 추진원칙이나 개혁백서에 입각해 볼 때, 다음과 같이 크게 세 가지 방향으로 요약 될 수 있다(박중훈, 1998, 1999).

우선 시민중심의 관리는 행정관리에 있어 과거 공급자로서의 관료/정부중심에서 탈피하여 시민의 참여에 입각하여 행정개혁과 시민에 의한 관리를 실현하는 것이다 (Box, 1998; King and Stivers, 1998; Schachter, 1997; Thomas, 1995). 이는 시민을 행정서비스에 대한 단순한 고객으로만 한정하는 것이 아니라, 그들을 국정관리에 있어서의 주인, 아젠다 설정자, 공동생산자, 그리고 평가자 등으로 간주하고 있다. 이러한 접근 하에서 시민들은 자신들과 관련된 행정서비스의 생산과 공급을 비롯한 행정 관리를 실현함에 있어 성과평가 및 의사결정과정에 능동적인 주체로 참여되어야 한다.

시민중심의 관리와 더불어 밀접하게 연계되고 있는 행정개혁의 축은 바로 성과중심의 관리이다 성과에 대한 측정과 관리는 이미 1940년대 이후 등장하였으나(Mikesell, 1995), 1970년대 이후 미국의 지방정부 및 ICMA(International City/County Management Association이나 Urban Institute 등 지방정부와 관련된 기관이나 연구소를 중심으로 정부의 책무성, 효율성 및 효과성 등을 제고하고자 활발히 전개되었다. 이러한 경향에서 나아가 1980-90년대를 전후로 추진되고 있는 행정개혁에서는 행정관리에 있어 성과측정과 관리를 제도화하는 측면에서 성과에 대한 관심이 새롭게 전개되고 있다.

최근 추진되고 있는 행정개혁에서는 성과측정의 내용과 방법에 있어서의 일대 전환을 꽤하고 나아가 측정된 성과정보를 중심으로 관리하는 성과관리를 주창하고 있다. 이 과정에서 정부활동에 대한 성과측정의 내용이 변화되고 있는바, 즉 초기에는 주로 투입요소를 중심으로 접근되었으나, 이후 활동 내지는 업무량에 초점을 두다가 최근의 경향은 산출물(Outputs) 내지는 효과(Outcome)를 중심으로 이루어지고 있다. 특히 최근의 경향은 성과측정의 대상을 정부활동의 효과에 초점을 두고 있으나 그 가운데서도 특히 객관적이고 경험적인 측면에서의 성과정보보다는 정부활동 내지는 서비스의 대상이 되고 있는 시민이나 고객의 주관적인 평가나 인식을 우선으로 접근하고 있다.

이러한 측면에서 볼 때, 1990년대를 전후로 우리나라를 포함하여 세계적으로 광범

위하게 전개되고 있는 행정개혁의 흐름 가운데 “시민중심의 관리”와 “성과중심의 관리”는 상호 밀접하게 연계되고 있다. 이러한 측면에서 행정학계와 행정실무 현장에서는 행정서비스의 수준을 제고하고 보다 합리적인 관리를 실현하기 위해 이들 양자 간의 통합 필요성을 주창하고 있다(Bowornwathana, 1997).

따라서 앞서 논의한 바와 같이 행정서비스의 대상인 시민들은 국정관리의 주인, 아젠다 설정자, 공동생산자, 그리고 평가자 등으로 변화하고 있으며 그에 따른 행정서비스의 변화도 일어나고 있다. 그러나 선행연구들에는 이러한 행정서비스 품질이 지방자치단체의 성과에 어떠한 영향을 미치는가에 대한 논의는 거의 존재하지 않는다. 또한 논의가 있다하더라도 고객만족도를 어떻게 높일 수 있는가에 대한 차이만 인식할 뿐 실제 행정서비스 품질에 따른 지방자치단체의 성과는 논의가 적은 것으로 나타나고 있다.

이러한 관점에서 본 논문에서는 행정서비스의 품질에 따른 지방자치단체의 성과를 확인함으로써 향후 행정서비스를 어떻게 변화시켜야 하며, 행정서비스 대상에 따른 행정서비스의 향후 방향을 제시하여 행정서비스의 발전방안을 모색하고자 한다.

II. 이론적 논의

1. 행정서비스의 개념 및 특성

1) 행정서비스의 개념

행정서비스란 일반적으로 “무상으로 제공되는 것”을 연상시킨다. 서비스란 사물이라기보다는 활동, 즉, 다른 사람을 위해 한 당사자가 수행한 행위이며, 물리적인 제품을 직접 생산하지 않는 보완적인 활동이다. 따라서 구매자와 판매자 간의 거래 가운데 비재화적인 부분을 의미하고, 또는 한 당사자가 다른 당사자에게 제공할 수 있는 본질적으로 무형적이며 소유할 수 없는 어떤 활동이나 유익을 뜻한다(오창택·유해운, 1997: 430).¹⁾

행정서비스를 이해하기 위해서는 무엇보다 먼저 서비스에 대한 명확한 정의가 필요하다. 마케팅 분야에서 정의한 것을 보면 “서비스는 물체 또는 도구가 아니라 한 당사자가 다른 당사자에게 제공하는 행위, 노력, 그리고 이의 수행과정”을 말한다(이종영 외, 1995: 538). 또한 미국 마케팅 학회에서는 서비스를 판매 목적으로 제공되거나 또는 상품 판매와 관련하여 제공되는 여러 가지 활동, 편의, 만족이라고 정의하고 있다.

1) 서비스의 개념을 명쾌하게 정의하는 것은 매우 어렵다. 대부분의 경우 서비스를 활동, 성과, 일, 유익, 비재화적인 부분 등으로 매우 포괄적인 의미로 정의하고 있다.

예컨대 오락서비스, 호텔서비스, 전력서비스, 운송서비스, 이·미용서비스, 신용서비스 등을 들고 있다.

국가와 지방자치단체는 주민의 욕구충족에 필요한 공공재 공급활동을 위해 존재하며, 이러한 정부가 제공하는 행정서비스도 공공서비스의 한 부분이라고 할 수 있다. 따라서 공공재 이론에서는 재화와 서비스의 성격이 비배제성과 비경합성²⁾을 갖는 서비스를 공공재 또는 공공서비스로 정의한다(Ostrom, 1977: 24-26).

행정학에서 공공서비스에 대한 개념을 비교적 명확하게 규정하여 사용하는 분야는 도시행정이다. 도시행정에서는 행정서비스를 물적 단위로 하여 공공이 이용할 수 있도록 제공되는 준공공재적인 재화와 용역으로 정의하고 있다. 즉, 행정서비스는 정부나 민간의 공급주체와는 상관없이 소비과정에서의 비배제성과 소비에서의 비경쟁성의 속성을 갖고 있다(박병식·이시경·이창기, 1995: 141). 또한 행정서비스는 공공서비스의 한 부분이라 할 수 있으며, 공공서비스란 어떤 목표를 달성하거나 문제를 해결하기 위한 정부노력의 영향으로도 정의하고 있다(김인, 1985: 120).

이와 같이 행정서비스는 다양한 의미로 사용되며, 행정서비스는 정부의 제반 활동의 한 부분이다. 행정서비스를 공공서비스와 관련해 정의해 보면, ‘공공서비스는 일명 공공재라고 할 수 있다. 민간재와 구별되는 용어로서 일반적으로 공공기관을 통하여 공급되는 재화와 서비스’를 지칭한다. 한편, 시민의 입장에서 볼 때 공공서비스는 시민으로부터 행정의 대행을 위탁받은 정부가 행정의 주체인 시민에게 응당 제공해 주어야 할 행정서비스에 해당한다고 볼 수가 있다. 그리고 행정서비스는 전액 세금에 의해 생산되고 이익을 창출하지 않는 가격으로 주민에게 공급되는 서비스이다. 따라서 행정서비스는 정부 또는 행정기관이 국민이나 주민의 수요 및 욕구와 필요에 의해서 적·간접적으로 제공하는 유형무형의 용역이라고 볼 수 있다. 이처럼 행정서비스는 정부가 국민에게 제공하는 서비스이다(손희준, 1989: 18-19).

이상의 논의를 바탕으로 본 연구에서는 행정서비스를 서비스 공급자인 행정기관보다 서비스 사용자인 주민의 입장에서 중시하는 개념으로, 정부가 사회전반적인 문제 해결을 위해서 제공하는 재화와 용역 및 무형의 행위라고 정의하고자 한다.

2) 행정서비스의 특성

공공서비스의 한 일원인 지방정부의 행정서비스는 중앙정부가 제공하는 공공서비스와는 많은 차이가 있다.³⁾ 중앙정부가 제공하는 서비스는 순수공공재적 성격을 띤 전

-
- 2) 비배제성은 일단 어떤 재화가 공급되면 특정한 사람들을 소비의 혜택으로부터 배제시키지 못하는 현상을 말하며, 비경합성은 한 경제주체의 소비자가 다른 경제주체의 소비에 어떠한 영향도 미치지 않는다는 현상을 말하다.
 - 3) 순수공공재는 국방, 법률, 치안, 방송망 등과 같이 한 경제 내의 모든 지역에 대해 공공재의 특성을 갖는 재화와 용역을 지칭한다. 그리고 지방공공재는 공원, 교량, 저수지, 고속도로,

형적인 국가 고유기능에 연결되는 행정서비스이고, 지방자치단체에서 주민들의 편의를 위해 제공하는 행정서비스는 그 지역의 특수성과 지역주민들의 선호도를 반영하여 제공하게 되므로 지역이라는 공간적 차원에서 파악하는 것으로 중앙정부와 지방정부 간의 기능배분에 따라 그 내용과 범위가 달라진다.

그 특징을 살펴보면 먼저 행정서비스는 공공 재원을 구성하는 일반적 속성인 비경합적 소비와 비배제성을 지니지만 순수공공재라기보다는 서비스의 소비자가 증가함에 따라 서비스의 양과 질이 감소되는 혼합재적 성격⁴⁾을 지니고 있다. 이러한 점에서 도시행정서비스는 어느 정도 선택적 소비와 배제가 가능한 준공공재의 성격을 갖는다.

다음은 행정서비스의 편익이 미치는 지리적 범위에 따른 도시 또는 지방자치단체의 행정서비스는 공간적 기준에 따라 특정한 지역에 거주하는 주민을 수혜 대상으로 하여 제공되는 서비스이다.

끝으로 행정서비스는 시민생존의 질적 수준향상과 전반적 복지의 증진을 도모하는 주된 기반이라는 점에서 주민 복지적 성격을 갖는다. 따라서 지방정부가 주민복지를 실질적으로 달성하기 위해서는 행정서비스의 효율적 생산뿐만 아니라 공평한 배분도 중요하다(박광봉, 2002: 10).

이러한 특성을 바탕으로 지방정부의 행정서비스를 영리적 목적을 배경으로 하는 기업 서비스와 비교해 특징적 차이점을 살펴보면 다음의 <표 1>과 같다.

<표 1> 행정서비스와 기업 서비스의 비교

구 분	행정 서비스	기업 서비스
선택성	서비스 제공의 독점성	개인의 선호에 따른 선택
서비스의 대체성	서비스의 대체가 불가능	서비스의 경쟁성
교환 가능성	교환 불가능, 강제성	교환 가능, 비강제성

첫째, 행정서비스의 독점성이다. 행정서비스는 행정기관으로부터 독점적으로 공급되기 때문에 시민은 자신의 선택과 무관하게 서비스를 수용해야 한다. 영리 서비스는 개인의 선호에 따른 선택적인 서비스를 수용할 수 있다.

둘째, 대체 서비스의 부재이다. 시민들 입장에서는 행정기관에서 제공되는 서비스를 대체할 만한 대안이 없다는 것이다. 다양한 서비스의 선택으로 낮은 서비스를 거부할

가로등과 같은 특정 지역의 사람들은 동시에 소비할 수 있으나 다른 지역 사람들은 소비할 수 없는 특정지역에 한정되는 재화와 용역으로 구분한다(이만우, 2004: 17).

4) 혼합재(Congestion Goods)란 서비스의 소비자가 증가함에 따라 소비자가 받는 편익이 감소하는 재화로서 소방, 경찰, 도로, 교량, 수영장, 위락 시설 등이 이에 해당된다(박광봉, 2002: 9).

수 있는 상업적인 서비스와는 다르다. 셋째, 교환의 불가능성이다. 행정서비스는 시장에서 거래되는 상품과는 달리 일방적인 제공이면서 무료는 아니다. 행정서비스의 대가는 세금으로 지불한다. 그러나 세금은 혜택을 받는 것과는 무관하며 특정한 행정서비스와 교환하는 것이 아니라 강제적으로 지불해야 한다는 것이다.

2. 행정서비스의 품질 및 측정 모형

1) 서비스 품질의 의의

정부부문에서 행정에 대한 품질이라는 용어가 사용되기 시작한 것은 1980년대 중반부터 시작되었다고 볼 수 있다. 정부부문에서 품질이라는 단어의 사용은 행정업무를 서비스의 관점으로 보기 시작하면서 도입된 용어로 볼 수 있다. 이러한 경향은 1970년대 중반부터 서구 선진국들을 중심으로 행정서비스의 주민만족을 높이기 위한 하나의 방안으로 운영되기 시작한 것이다.

이러한 행정서비스에 대한 품질관리의 결과는 행정에 대한 주민들의 기대수준이 높아지고 행정이 과정중심이 아닌 결과나 성과중심으로 변하였고, 행정관료제의 책임성이 더욱 요구되며, 주민중심의 행정운영으로 변하게 하는 계기가 된 것이다(박세정, 2002). 서비스에 대한 품질관리를 강조한 곳은 원래 민간부문에서 1940년대부터 시작되었으나 공공관리에 대한 시각과 접근 방법의 변화에 의하여 정부부문에서도 이를 행정운영에 적용하기 시작한 것이다. 우리나라의 경우에도 지방자치제가 실시되고 난 이후 1990년대 중반부터 많은 지방자치단체들이 지방행정서비스의 품질제고를 위하여 행정서비스 현장 제정 및 ISO 인증제 획득 등 여러 가지 방법의 프로그램들을 도입하여 운영하고 있다.

서비스의 품질관리에 대한 설명에 대한 것은 아직까지 명확한 기준이 설정되어 있는 것은 아니지만 일반적으로 얘기하고 있는 품질에 대한 개념적 기준들을 살펴보면 네 가지의 관점에서 이해될 수 있다(Walsh, 1991; Okland, 1989; Sanderson, 1992; Berry, 1991).

첫 번째 서비스 품질에 대한 개념은 서비스 품질이 서비스의 물리적인 양적 개념과는 대비되는 것으로 인간의 심리적 욕구를 충족시키는 개념이라는 것이다. 두 번째의 서비스 품질에 대한 개념은 품질이 물질적인 특정기준에 얼마나 적합한 것인가의 정도를 의미한다는 것이다. 즉 설정된 제품의 기준에 서비스 품질이 얼마나 적합한 것인가 하는 것이다. 셋째는 서비스 품질의 우수성 정도를 나타내는 개념으로 흔히 품질이 좋다는 의미가 서비스의 우수성을 나타내는 것을 의미하는 것이다. 다시 말해서 서비스 품질의 우수성은 서비스가 전반적으로 수준이 높다는 것을 의미하는 것으로

볼 수 있다. 네 번째는 서비스의 품질이 수요자 혹은 소비자의 필요나 요구를 만족시키는 것을 의미하는 것이다. 다시 말하면 서비스의 소비자가 가지고 있는 서비스에 대한 기대수준을 얼마만큼 충족시키느냐 하는 것이 서비스 품질의 정도를 나타내는 것이다.

Crosby(1979: 111)는 서비스의 질을 고객의 욕구에 대한 순응으로 정의하였다. 또한 Juran은 소비자가 사용하는 데 필요한 적합성을 질로 보았으며, Tenner와 Detoro(1997)는 내부와 외부 고객의 기대에 대응하는 과정 속에서 가능한 한 고객에게 만족을 제공하는 서비스나 재화를 제공하려는 전략적 개념으로 정의하였다(인천발전연구원, 1997: 17).

Wagenheim과 Reurinks(1991: 263-264)는 질이란 단순히 공급자 입장에서 일반적으로 서비스를 제공하고 지시, 통제하기보다는 실제로 주민들의 기대에 부합되도록 업무상의 절차를 개선하는 것이라고 하였다. 한편 Walsh는 행정부문에서의 질이란 목적적 학합성에 근거하여 평가된다는 점을 강조하면서 실제 생활 속에서 나타나는 가치의 차이와 갈등으로 야기되는 부문을 의사결정과정에서 극복하는 데 있다고 보았다 (Walsh, 1991: 504; 박광봉, 2002: 29).

이상과 같이 서비스 품질에 대한 개념적 이해를 바탕으로 볼 때, 서비스에 대한 품질은 결국 서비스나 제품의 품질을 향상시켜 이를 이용하는 소비자나 고객의 필요나 욕구를 충족시켜 서비스에 대한 만족을 높이고자 하는 것에 목적을 두고 있다고 볼 수 있다. 서비스의 품질향상을 위한 구체적 방안으로 그 동안 제시되고 도입되었던 대안들은 서비스나 제품에 대한 종합적인 품질관리와 품질관리를 위한 기술적 부분을 강조하는 것으로 이의 대표적인 대안들은 TQM(Total Quality Management), TQC(Total Quality Control), QC(Quality Circles) 그리고 ISO 인증제 등이 있다.

2) 행정서비스 품질 측정 모형

(1) SERVQUAL

서비스의 품질을 판단하는데 있어 소비자가 사용하는 기준에 관한 문제가 가장 중요한 논점 중에 하나인데, Parasuraman(1985: 41-50)등은 이론적 연구에서 서비스 품질의 일반적인 구성차원을 10개 차원으로 제시하였으며, 후에 실증연구를 통해 고객이 서비스 품질을 평가하는데 이용하는 5개 품질차원에 대한 기대와 지각을 측정하는 22개의 항목으로 구성된 측정도구인 SERVQUAL이라는 서비스 품질 측정 방법을 개발한 바 있다.

SERVQUAL 모형은 민간기업 및 공공 부문의 서비스 질 측정 연구들에 많은 영향을 주었다. Parasuraman, Zeithaml & Berry(1985: 41-50)는 1985년의 연구에서 표적

집단면접에 의해 서비스 질의 결정요소로서 신뢰성(reliability), 반응성(responsiveness), 능력(competence), 접근성(access), 예절성(courtesy), 의사소통(communication), 신용도(credibility), 안전성(security), 고객이해(understanding the customer), 유형성(tangibles) 등 10개 차원을 제시하고, 1988년 후속적인 실증연구를 통해 기대된 서비스와 지각된 서비스 성과간의 차이인 소비자의 지각된 서비스 질을 측정하기 위해 'SERVQUAL'이라 불려진 5개 차원, 22개 항목, 44개 문항(기대 22개, 성과 22개)의 척도를 개발하였다.

<표 2> SERVQUAL 모형의 5가지 서비스 품질 차원과 측정 항목

구성차원	정의	문항
유형성 (Tangibles)	물리적 시설, 설비, 종업원의 복장 등의 외형적 요소	1. 현대적 시설 2. 설비의 외관 3. 직원들의 깔끔함 4. 서비스와 관련된 제반자료(설명서·팸플릿의 외형)
신뢰성 (Reliability)	믿을 수 있고 정확한 임무(서비스) 수행 능력	5. 서비스의 약속시간 준수 6. 고객이 문제에 봉착했을 때 성심성의를 다 보임 7. 첫 번째 제대로 서비스를 수행함 8. 약속한 시간에 서비스를 제공함 9. 작은 실수조차 없는 완벽함
반응성 (Responsiveness)	즉각적이고 자발적인 도움을 줄 수 있는 정도	10. 서비스 제공시간의 정확한 약속 11. 직원들의 신속한 서비스 제공자세 12. 직원들의 언제나 가까운 고객지원 자세 13. 아무리 빠르게 고객의 요청에 응하는 직원
확신성 (Assurance)	직원의 예절과 지식을 통해 고객에게 신뢰와 확신을 줄 수 있는 능력	14. 고객에게 확신을 주는 직원들의 행동 15. 고객에게 주는 거래의 안전성 16. 항상 고객에게 친절한 직원 17. 고객의 어떠한 문의에도 대답 가능한 직원
공감성 (Empathy)	고객에게 개별적인 관심과 배려를 표시하는 능력	19. 고객 개인에 대한 관심 20. 고객에게 편리하게 시간대를 조정 21. 고객에게 최대한 이익을 주려는 직원 22. 고객욕구에 대한 직원들의 이해

* 자료: Zeithaml, Berry & Parasuraman(1988: 39).

SERVQUAL은 R. Oliver(1980)의 기대불일치 모형에 기초하여 다양한 서비스 산업에 보편적으로 적용 가능한 일반화된 척도로 개발되었으며, 10가지의 서비스 질의 결정요소를 나타내는 총 97개 항목에 대하여 반복적인 요인분석의 과정을 거쳐 최종적으로 유형성(tangibles), 신뢰성(reliability), 반응성(responsiveness), 확신성(assurance), 공감성(empathy) 등 22개 항목 5개 차원으로 축약된 서비스 질 평가척도로 개발되었다.

또한, P-Z-B(1991)는 후속연구에서 5개 민간서비스에 대한 실증연구를 토대로 하여 기존의 SERVQUAL을 개량한 '수정 SERVQUAL'을 제시하였다. 또한 SERVQUAL의 목적이 조직의 서비스 질의 강·약점을 발견하기 위한 진단적 방법론을 제공하는데 있으며, 체계적이고 다단계의 반복적인 과정을 통해 도출된 SERVQUAL의 재차원과 항목들은 서비스 산업 전반에 두루 적용 가능한 평가기준이 될 수 있다고 주장하였다.

Parasuraman 등(1985)은 10개의 서비스 품질 구성요인을 <표 2>과 같이 5개의 서비스 품질 차원으로 축소시켰다. 즉, 유형성, 신뢰성, 반응성, 확신성, 공감성을 SERVQUAL척도의 차원으로 구분하였으며 신뢰성이 가장 중요한 서비스 품질 차원임을 밝혔다.

(2) SERVPERF

Cronin과 Taylor(1992)가 개발한 SERVPERF 모형은 서비스 품질을 ‘서비스품질=성과’라는 개념으로 규정하고, 서비스에 대한 지각된 성과(perceived performance)로서 서비스품질을 측정하고자 하는 노력들을 통합하면서 SERVQUAL의 비판을 시도하였다.

SERVQUAL 모형에서는 소비자의 기대치(should, will/would)와 성과치의 차이가 서비스품질을 결정짓는 것으로 보았다. 그러나 서비스의 과정 중에 발생하는 영향이 반영되지 않아 신뢰성이 없고, 측정과정이 번거롭다는 이유로 지각된 성과치 만으로 서비스품질의 측정이 충분하다는 주장이 지지를 얻고 있다.

Cronin과 Taylor는 서비스품질을 ‘성과-기대’로 개념화하는 SERVQUAL은 서비스 품질의 개념화와 조작화가 부적절하다면서 성과만으로 측정하는 SERVPERF를 개발하였다. 그들은 SERVQUAL 개발의 이론적 토대가 된 서비스 품질과 고객만족에 대한 기존연구에 개념적으로 상당한 혼란이 존재하며 비록 서비스품질을 태도와 유사한 개념으로 정의할 수 있다 하더라도 SERVQUAL식의 개념적 정의는 고객만족에서 이야기하는 만족/불만족 패러다임의 범위를 벗어나지 못한다고 주장하였다. 즉, 만족과 서비스 품질을 개념적으로 뚜렷이 구별해내지 못한다는 것이다.

결국 지각된 서비스 품질은 태도로써 가장 잘 개념화될 수 있다는 이들의 서비스 품질에 대한 새로운 개념적 정의는 서비스 품질, 고객만족, 구매후 행동간의 관련성을 이론적으로 밝혀냈다는 데 큰 의미를 가진다고 볼 수 있다. 그리고 이들은 SERVQUAL식의 차이점수와의 실증 비교에서 차이점수를 이용하는 것보다 성과에 대한 지각만을 측정함으로써 서비스 품질을 평가하는 것이 더 타당하다는 결론을 내렸다.

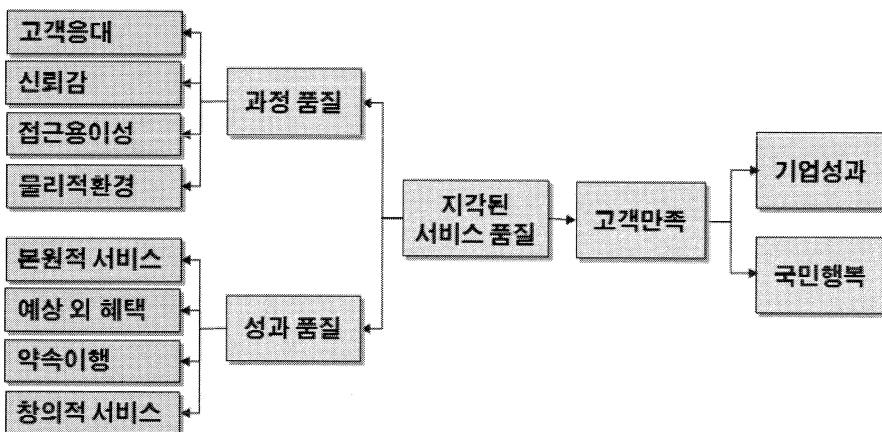
(3) KS-SQI 모형

한국표준협회와 서울대학교 경영연구소가 공동 개발한 KS-SQI(Korea Standard-Service Quality Index)는 SERVQUAL의 5개 차원과 22개 항목을 기초로 성과 측면을 보강하여 8개 차원 16개 항목으로 서비스품질 측정 모형을 구성하였다. KS-SQI는 서비스 품질에 있어서 성과변수와 과정변수를 균형적으로 고려하였으며, 업종 자체의 고유한 특성을 반영하여 측정 항목 역시 수정함으로써 보다 정교한 서비

스 품질을 측정하고자 노력하였다. 또한, KS-SQI는 서비스 품질을 해당 서비스의 수행결과에 의해서 측정하는 SERVPERF 방식을 반영하였다.

KS-SQI는 국내에서 구매 가능한 모든 서비스의 품질에 관한 국가 및 전 산업의 통일된 지표이자, 동종 산업은 물론 관련 이종산업 벤치마킹 자료로 활용이 가능하며 서비스 품질의 선행지표와 결과지표 간의 인과관계 프로세스를 반영하는 계량모델을 적용하여 기업 서비스 품질 진단 및 개선 전략 수립을 위해 활용이 가능한 장점이 있다. KS-SQI는 기존 SERVQUAL 모형의 하위차원에 대한 수정을 바탕으로 군집분석을 통해서 5개 차원이 아닌 3개 차원으로 수정하였으며, 기존 22개 항목을 재배열하고 유사항목 및 중복항목 등을 통폐합하여 새로운 차원 및 항목들을 개발하였다. 특히, 과정에 치우친 SERVQUAL 모형과는 달리 성과 측정 변수들을 대폭 개발하여 보강하였다. 하지만 성과변수는 다분히 산업별 특수성을 띠고 있기 때문에 비교가능성과 일반화를 위해서 다소 포괄적이고 추상적인 측정지표를 사용하였다. 크게 성과측면과 과정 측면으로 구분되며 구체적인 하위 차원들은 다음과 같다.

<그림 1> KS-SQI 모형



KS-SQI 모델의 차원은 크게 과정측면과 성과측면으로 구분된다. 과정측면은 고객응대(receptiveness: 고객을 돋고 즉각적인 서비스를 제공하려는 의지, 예의바름, 종업원의 친절과 공손함, 고객과 그들의 욕구를 알려는 노력, 고객이 이해하기 쉽게 설명, 개별적인 주의를 기울임), 신뢰감(credibility: 서비스제공자의 진실성/정직성, 정확한 기록, 위험/의심으로부터의 자유, 서비스를 수행하는 데 필요한 기술과 지식의 소유), 접근용이性(accessibility: 접근가능성과 쉬운 접촉), 그리고 물리적 환경(physical evidence: 서비스평가를 위한 외형적 단서)로 구성된다.

성과측면은 본원적 욕구충족(primary needs fulfillment: 양질의 서비스제공을 통하

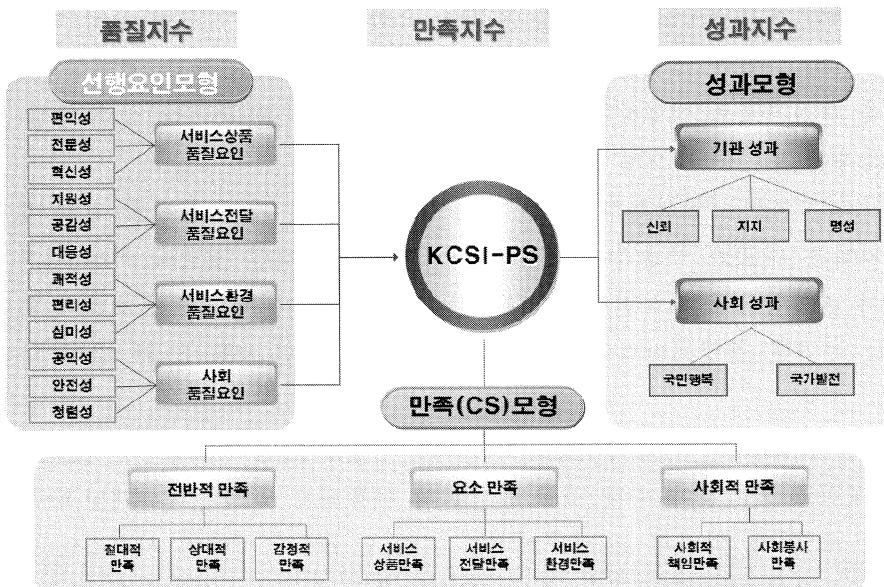
여 고객이 서비스를 통하여 얻고자 하는 기본적 욕구 충족), 예상외 혜택(unexpected benefits: 고객이 예상치 못했던 혜택으로 고객을 감동시키는 부가적 서비스 제공), 약속이행(contract performance: 약속된 서비스를 정확하게 수행) 그리고 창의적 아이디어(creativeness: 독창적인 서비스개발을 통하여 타사 대비 차별적인 서비스, 급변하는 환경에 능동적으로 대처함으로써 진부화되지 않는 혁신적인 서비스 수행)로 구성되어 있다.

(4) KCSI

KCSI(Korean Customer Satisfaction Index : 한국산업의 고객만족도)는 한국능률협회컨설팅이 실시하는 국내 각 산업별 상품, 서비스에 대한 고객들의 만족 정도를 나타내는 지수로서 미래의 질적인 성장을 보여주는 지표이다. 기존의 고객만족도 조사는 주로 민간 기업에 초점을 맞추었지만, 정부산하기관 역시 정부차원의 혁신활동에 동참하고 민간기업과의 거래를 지속적으로 개선하며, 소비자를 보호하고 다양한 서비스를 제공하는 등 끊임없는 혁신을 통해 존경받는 기업으로 성장해야 하는 상황이므로 민간 기업과 마찬가지로 고객만족도 조사가 필수적인 상황이다.

따라서 KCSI의 공공부문(public sector) 평가지표인 KCSI-PS는 서비스 품질과 고객만족을 요소별로 세분화하여 정교하게 측정하도록 하여, 관리적 포인트를 제시해 줄 수 있는 목적으로 개발되었다.

<그림 2> KCSI 모형



3. 선행연구의 검토

먼저 외국 학자들의 지표개발과 구성 요소를 살펴보면 Johnston과 Silvestro(1990)는 서비스 질의 결정 요소로 접근성, 외관성, 이용성, 청결성, 편안함, 의사 소통, 능력, 예의, 친절성, 신뢰성, 대응성, 안전성을 강조하고 있다. Osborne과 Gaebler(1992)는 고객지향적 행정의 실현을 위해 행정은 사용자 위주의 행정체계, 그리고 행정의 투명성, 전체성이 구성 요소로 이루어져야 한다고 강조하고 있다.

다음은 국내 학자들의 측정지표에 대한 구성요소를 살펴보면 김광주(2000: 52)는 대민성, 다양성, 신속성, 정확성, 통합성이라는 다섯 가지의 기준에 의해 행정서비스의 주민만족에 관해 평가하고 있다.

오세윤(2000: 82)은 주민만족을 위해 행정서비스 평가 요인을 다음과 같이 설정해 두고 있다. 행정서비스에 대한 유형성의 적절성, 행정서비스 이행에 따른 신뢰성, 주민의 반응성, 공무원의 능력에 대한 확실성, 공무원이 주민에게 보이는 개별적인 관심에 대한 공감성을 그 요소로 지적하고 있다. 각각의 요소에 대한 만족도를 주민을 통해 분석한 결과 모든 요소에 대해 미세하나마 확실한 불만족을 나타내 보였다. 박종훈(2001: 49)은 접근의 용이성, 편리성, 신속·정확성, 쾌적성, 대응·환류성, 형평성이 라는 여섯 가지의 기준에 의해 행정서비스의 평가가 이루어져야 한다고 보았다. 이상의 요소를 토대로 주민을 통한 주민만족도 가중치를 조사한 결과 97년의 경우 형평성의 가중치는 약 31% 정도로 가장 높았던 반면 쾌적성은 종합적 만족 수준을 결정하는 데 있어 전혀 영향을 미치지 않는 것으로 분석됐다. 박광봉(2002: 53)은 행정서비스의 전반적인 주민만족도에 영향을 미치는 요인을 규명하기 위한 측정 변수로 일곱 가지를 제시하고 있다. 접근 용이성, 편리성, 신속·정확성, 친절성, 쾌적성, 대응성, 형평성 등을 측정지표로 행정서비스의 질과 만족도의 관계를 분석한 결과 구성 요소 모두 상관관계를 보이는 것으로 분석하였다.

홍재환(2002: 42)은 민원행정서비스 측정에 있어 여섯 가지 지표를 전달 체계와 내용을 평가하는 지표로 구분하여 제시하면서 상호 배타적인 것보다 어느 정도 중첩되는 부분이 존재함을 인정하면서도 서로 강조점이 다르기 때문에 문제점이 없다고 강조하였다. 논의된 행정서비스의 측정지표를 정리해 보면 <표 3>과 같이 나타낼 수 있다.

<표 3>에서 보는 바와 같이 행정 서비스의 측정을 위한 지표들은 아직까지 통일되어 있지 못하고 학자들에 따라 조금씩 다르게 사용되고 있으나, 그 개념적 의미는 유사함을 알 수 있다. 따라서 본 연구에서는 기존 연구에서 사용된 서비스의 측정 요소 중 주민의 요구와 의사에 대한 반응의 정도에 대한 대응성과 공감성을 하나의 개념인

대응성으로 통합하여 사용하고자 한다. 그리고 사회적 신분 등에 관계없이 공평한 업무처리와 형평성을 포괄하여 공정성으로 하고자 한다. 또한 행정 처리에 관한 책임성, 전문성, 정확성 등을 다소 상충된다고 판단하여 이를 통합하여 책임성으로 하였다.

<표 3> 행정서비스의 영향요인에 관한 선행연구의 요약

학자	Johnston & Slivestro (1990)	Osborne & Gaebler (1992)	Parasuraman,Zeithaml, & Berry(1998)	김광주 (2000)	오세윤 (2000)	박중훈 (2001)	박광봉 (2002)	홍재환 (2002)
측정지표	접근성		유형성	대민성		용이성	접근성	접근성
	외관성	행정체계	대응성	신속성	반응성	대응·환류성	대응성	반응성
	이용성							
	청결성	투명성			적절성	형평성	형평성	공정성
	편안함							
	의사소통		설득성	다양성	확실성	쾌적성	쾌적성	책무성
	능력							
	예의	전체성	공감성	통합성	공감성	편리성	편리성	충실향
	친절성							
	신뢰성		신뢰성	정확성	신뢰성	신속·정확성	신속·정확성	신뢰성
	대응성							
	안전성						친절성	

III. 행정서비스 품질평가 사례분석

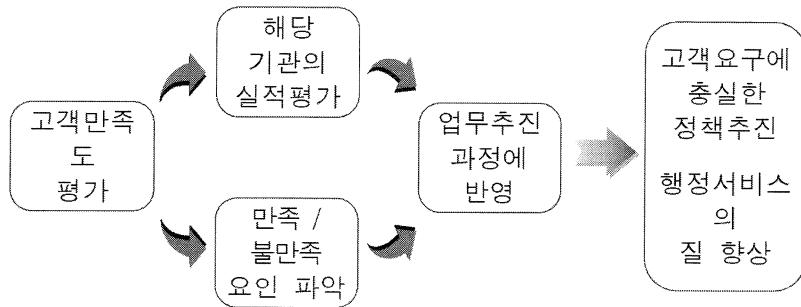
1. 중앙정부에서의 만족도 평가

행정기관의 만족도 조사는 행정서비스의 최종고객인 일반국민으로 하여금 정부가 추진하는 주요정책과 행정기관의 서비스 활동 전반이나 특정 서비스 영역에서 있어서의 활동을 평가하게 하는 제도이다. 서비스 품질조사(service quality) 또는 고객만족도 조사(customer satisfaction)로 불린다. 조사결과를 기관평가에 반영 정책수립·집행 등 정부업무 추진과정에 고객(국민)의 요구를 반영하고 행정서비스의 질적 개선을 위한 평가의 공정성, 전문성 등을 고려하여 민간전문기관을 선정하여 조사하고 있다.

고객만족도조사의 평가방향은 정부가 추진하는 주요정책과 행정서비스의 최종고객인 일반국민의 만족도를 조사하여 기관평가에 반영하는 것이며, 이를 통해 정책수립·집행 등 정부업무 추진과정에 고객(국민)의 요구를 반영하고 행정서비스의 질적 개선을 도모하고자 하는 것이다. 평가가 운영은 평가의 공정성, 전문성 등을 고려하여 민간전문기관을 선정하여 조사 수행하고 있다. 2005년부터 기관 간 차이를 반영하기

위해 기관별로 배점비율, 고객님주, 평가방법 등을 차별화하는 방안 강구되고 있다.

<그림 3> 기관평가 구성



* 자료 : 국무조정실(2004년도 기관평가 추진계획).

국민만족도조사의 평가대상 주요정책 만족도, 기관행정이용자만족도, 민원서비스 만족도 등 3개 분야에 대한 조사이다. 다음의 <표 4>는 국민만족도 조사의 내용을 정리한 것이다.

<표 4> 국민만족도조사 평가의 종류

구 분	주요정책 만족도	기관행정 이용자 만족도	민원행정 서비스 만족도
대상 기관	27개 部 단위 기관	16개 部 단위 기관 * 소방방재청은 시별 평가	기관평가대상 43개 중앙행정기관
설문 대상	일반국민, 전문가	행정서비스 이용자	민원인
조사 내용	주요정책의 적절성, 효과성 등	서비스 환경, 내용 및 대응성 등	민원처리 방식 및 절차 등
조사 주기	연 1회(하반기)	연 1회(하반기)	연 1회(상반기)

* 자료 : 정책평가위원회(2004년도 정부업무평가지침) 재구성.

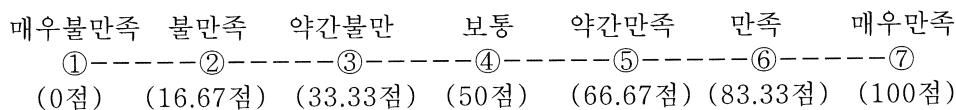
① 민원행정서비스 만족도

43개 중앙행정기관의 민원서비스를 이용한 경험이 있는 개인 및 기관을 대상으로 민원처리 방식 및 절차에 관한 만족도를 조사하는 것이다. 민원행정서비스는 만족도 조사는 일반민원서비스와 인터넷민원서비스로 구분하여 실시되고 있다. 일반민원서비스에 대한 만족도조사는 중앙행정기관의 민원서비스를 이용한 경험이 있는 개인 및 기관 또는 조사기관내 중앙행정기관 본청 및 소속 특별지방행정기관의 민원접수대장에 기록된 민원인이며, 인터넷민원서비스에 대한 만족도 조사는 중앙행정기관의 홈페이지

이지를 통하여 민원서비스를 이용한 경험이 있는 개인 및 기관 또는 조사기간 내 중앙행정기관 본청 및 소속 특별지방행정기관의 홈페이지(인터넷)를 통해 민원을 처리한 민원인(단순 질의, 건의등 모든 민원 포함)이다.

민원행정서비스 만족도조사의 표본은 각 실/국/과별 무작위 추출, 명부를 처리 부서로 분류하여 집단 비율에 따라 표본 수를 할당한다. 방문·우편민원과 인터넷민원 접수형태에 적합하도록 설문지를 별도 제작하여 조사한다. 조사방법은 구조화된 설문지에 의한 개별방문조사 및 전화면접조사를 실시하며, 조사는 객관성, 신뢰성을 확보를 위해 전문조사기관에 용역을 의뢰하여 실시한다.

일반민원서비스에 대한 만족도 산정방식은 설문항목별 만족도는 7점 척도를 이용, 100점 만점으로 환산하여 측정하고 있으며,



인터넷민원서비스에 대한 만족도 구성 및 산정방식은 조사결과의 단순화와 조사결과만족수준의 안정화를 위해 10개 설문항목의 결과를 산술평균하여 산정한다. 일반민원서비스에 대한 만족도 조사 차원은 접근용이성, 신청용이성, 신속·정확성, 대응·환류성, 형평성, 종합만족도를 조사내용으로 하며, 인터넷민원 서비스의 경우에는 인터넷 민원신청과정의 용이성, 처리시간, 처리결과 만족 등을 조사한다.

<표 4> 일반민원서비스 차원에서의 만족도 조사 내용

차 원	세 부 질 문 항 목
접근용이성	민원신청 및 처리절차에 대한 안내, 담당공무원의 안내태도 등
신청용이성	서식과 신청절차의 간편성, 민원해소를 위한 기관방문횟수 등
신속/정확성	민원처리기간 통보·준수, 담당공무원의 능숙한 업무처리 등
대응/환류성	민원처리의 진행 및 결과의 통지, 정보의 공개여부 등
형 평 성	업무처리의 공평성, 담당공무원의 부정행위 등
종합만족도	각 기관을 이용하면서 받은 전반적인 민원서비스의 수준

민원행정서비스 만족도의 조사결과는 상반기 「정부업무평가 보고회」 시 보고하고, 하반기 종합평정시 반영한다.

② 주요정책 만족도조사

27개 중앙행정기관(18부, 4처, 5위원회)의 주요정책과제(기관별 2~4개 과제)에 대하여 일반국민 및 전문가를 대상으로 조사를 한다. 16개 청(廳)에 대하여는 기관행정서비스 만족도를 조사한다. 조사대상은 전국의 20세 이상 성인 남녀(지역별, 연령별 인구비례로 할당)인 일반국민과 평가대상기관 관련 분야를 전공한 교수 및 연구단체 종사자, 각 부처의 외부 자체평가위원인 전문가에서 선정된다. 설문항목별 만족도는 7점 척도를 이용, 100점 만점으로 환산하여 측정한다.

매우불만족	불만족	약간불만	보통	약간만족	만족	매우만족
①-----	②-----	③-----	④-----	⑤-----	⑥-----	⑦
(0점)	(16.67점)	(33.33점)	(50점)	(66.67점)	(83.33점)	(100점)

일반국민 조사의 설문항목은 정책에 대한 전반적인 체감만족도 및 항목만족도(의견 수렴도, 적절성, 투명성, 효과성 등)를 조사를 조사하며, 전문가 조사에서는 일반국민의 설문항목 외에 일관성 및 환류성을 추가하여 조사한다. 조사결과는 하반기 평가보고회시 보고하고 종합평정시 반영한다.

<표 5> 주요정책 만족도 설문항목별 평가내용

설 문 항 목	주 요 평 가 내 용
항목 만족도	◦정책의 수립과정에서 국민의 의견을 수렴한 정도
	◦정책목표 및 하위 정책수단 등 정책내용의 적정성 여부
	◦정책수립·추진과정의 공개를 통한 정책 협조노력
	◦정책환경의 변화를 극복하고 계획대로 집행되는 정도
	◦정책이 의도하는 성과가 나타나는 정도
	◦정책 추진과정에서 문제점을 시정하거나 보완하는 노력
체감만족도	◦정책에 대해 전반적으로 느끼는 만족도

③ 기관행정이용자 만족도조사

16개 청(廳)단위 중앙행정기관의 행정서비스 이용자를 대상으로 서비스 환경·내용 및 대응성 등에 관한 만족도를 조사하는 것이다. 기관행정서비스 이용자 규모 및 이용 빈도, 매출규모(사업부서의 경우) 등을 고려한 객관적 통계수치를 근거로 표본을 구성하되, 이용자 집단의 다양성 반영, 민원서비스만족도 조사와의 중복요인 배제 등을 고려하여 표본을 선정한다.(예, 국세청: 납세자·세무사, 철도청: 철도여객 등)

만족도 측정척도는 설문항목별 7점 척도를 이용, 100점 만점으로 환산한다. 조사방법은 방문 및 전화를 통한 설문조사(하반기 1회실시)를 실시하며 조사내용은 접근성, 대응성, 서비스 내용 및 환경 등 4개 분야에 대하여 만족도 조사를 하고 있다.

<표 6> 기관행정이용자 조사내용

접근성	건물·사람 등에 대한 접근편리성, 정보제공 및 안내정도 등
대응성	친절도, 업무처리의 신속정확성, 이의제기 시 수용도 등
서비스 내용	공정성, 전문성, 신뢰성, 효율성, 정보제공 다양성 등
환경	서비스가 제공되는 분위기, 서비스 환경 개선노력 정도 등

설문항목은 전반적인 체감만족도와 차원만족도로 구분하여 조사하되 차원만족도는 서비스 환경, 서비스 내용, 대응성으로 구분하도록 하고 있다. 기관별 업무특성이 상이하나, 기관 간 상대평가의 실효성을 위해 일반적인 평가요소를 발굴하여 공통지표화 하며, 조사결과는 하반기 평가보고회시 보고하고 종합평정시 반영하고 있다.

<표 7> 공통지표 구성내용

구성요소		구 성 내 용
차원 만족 도	서비스 환경	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 건물·사람·정보 등에 대한 접근 용이성 ◦ 기관의 업무나 서비스에 관한 인지도 (정보공개 및 홍보 정도) ◦ 행정서비스가 제공되는 주변 여건의 적합성
	서비스 내용	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 서비스 제공의 태도나 행위의 공정성 ◦ 기관의 업무 능력 혹은 태도에 대한 신뢰성 여부 ◦ 기관업무의 수행능력 : 전문성 혹은 효율성 등 ◦ 기관의 서비스나 업무관련 정보의 다양성 및 제공 여부
	대응성	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 친절성 등 공무원들의 태도 및 업무처리 속도의 적절성 ◦ 불만이나 이의사항을 해소하기 위한 방법, 절차 등의 안내 ◦ 고객의 요구에 부응하려는 서비스환경 개선노력 정도
체감만족도		<ul style="list-style-type: none"> ◦ 기관행정서비스에 대해 전반적으로 느끼는 만족도

2. 서울시 만족도 평가

서울시에서 적용된 행정서비스에 대한 만족도 조사는 1999년 6개 분야의 핵심 서비

스를 시작으로 점차 조사대상 서비스 영역을 확대하여 이루어졌다. 특히 2000년부터는 주요 부패취약분야를 대상으로 부패발생개연성 및 부패발생실태 등의 측면에서 부패실태를 평가하는 청렴도 조사를 실시하는 등 전반적인 시민평가제로 확대되었다.⁵⁾ 하지만 아래서는 행정서비스에 대한 만족도 조사를 중심으로 그 수행체제 및 운영방식과 내용 등을 논의한다.

① 수행절차 및 체제

서울시는 시민평가제를 도입하면서 시민평가의 의의를 활성화하고자 서울시의 소관부서를 중심으로 한 시(집행부서)의 개입을 최소화하고 시민평가단 및 관계 연구원 등 외부전문가를 중심으로 하는 접근방식을 취하였다. 즉 시민평가제 도입과 관련하여 집행부서는 도입 필요성을 검토한 후 구체적인 평가대상 분야의 선정 및 도입방법 등에 관해서는 관계 전문연구원 및 시민평가단을 중심으로 진행하였다. 서울시에서는 시민평가단이 시민평가제도 도입과 관련한 모든 주요사항을 심의·결정하여 집행부(서울시 심사평가담당관실)에 제시하고 있다. 시민평가를 위한 평가모형개발은 관련분야 연구기관(서울시정개발연구원)에 의뢰하여 그 과정을 시민평가단에 보고하도록 하여 그 내용을 심의·결정하도록 하고 있다.

시민평가단을 통해 최종적으로 확정된 평가모형 및 방법론에 따라 민간전문조사기관은 조사를 실시하는데 조사결과는 시민평가단이 최종적으로 발표하도록 하고 있다.

서울시가 수행한 시민평가제는 크게 시민평가단, 심사평가담당관실, 그리고 서울시정개발연구원 등 3개 기관을 중심으로 한 수행체제로 설명될 수 있다. 시민평가단은 시민평가제의 중추적인 기구로 시민평가제를 실질적으로 리드하였으며, 심사평가담당관실은 시민평가단에 대한 지원기능을 통해 행정적으로 시민평가기능을 전담하였다. 한편 서울시정개발연구원은 시민평가과정에서 평가모델의 개발 및 분석방법의 설정 등 연구측면에서의 기능을 수행하였다.

우선 시민평가단의 구성과 역할은 시장에 대한 자문기구의 성격을 지닌 시민평가단은 서울시의 행정서비스에 대한 시민평가를 추진하는 중추기구로 시민평가과정에서 가장 중요하고 주도적인 역할을 수행하는 기구로 수립되었다. 민간전문가를 중심으로 구성된 시민평가단은 시민평가를 위한 조사계획의 심의 및 확정, 시민평가를 위한 조사모델 및 방법 등에 대한 심의·확정, 시민평가를 위한 민간조사기관의 평가 및 선정, 조사결과에 기초한 최종 보고서 검토 및 확정, 시민평가대상이 되는 서비스 분야를 논의하고 확정하는 역할을 통해 서울시 행정서비스에 대한 시민평가에 있어 가장

5) 중앙정부차원에서의 청렴도 조사는 99년 국무조정실(조사심의관실)의 주도하에 한국행정연구원에서 최초의 조사모델을 개발하고, 이에 근거하여 반부패특별위원회 주관으로 시범실시 되다가 현재 부패방지위원회에 의해 광범위한 범위에서 실시되고 있다.

주도적인 역할을 수행하였다.

심사평가담당관실은 서울시의 다양한 평가기능을 수행함은 물론 행정서비스에 대한 시민평가업무를 담당하는 주무부서이다. 이러한 심사평가담당관실은 시민평가단과의 관계에서 시민평가단의 간사역할을 수행하는 심사평가담당관을 중심으로 시민평가단이 서울시 행정서비스에 대한 시민평가를 원활히 이끌고 주도해 갈 수 있도록 시민평가 전과정을 통해 지원하는 사무국 기능을 수행한바 시민평가를 위한 종합추진계획(안) 수립 및 제출, 시민평가를 위한 민간조사기관 입찰과정 관리, 민간조사기관의 시민평가 및 결과제출 등 조사과정 관리, 민간조사기관의 조사결과 보고서 작성 및 제출 관리, 시민평가 최종 조사결과에 대한 시장 및 시장단 회의에의 보고 및 제출, 기타 시민평가단 개최 및 운영 등에 대한 관리 및 지원 역할을 수행하였다. 서울시정개발연구원은 연구책임자를 비롯한 전담 연구팀을 편성하여 시민평가조사모델과 방법을 개발하는 작업을 수행하였다.

이러한 시민평가제의 적용대상분야 및 조사단위는 민원서비스, 보건의료, 상수도, 시내버스, 지하철 및 청소 등 6개 서비스 분야에 대해 시민만족도 조사를 최초로 적용하였다. 1999년에 처음으로 도입·실시한 6개 분야에 대한 반응이 기대이상의 효과가 나타나서 2000년도에는 시립병원, 사회복지관, 세무행정 및 도시가스분야 등 4개 분야를 추가하였다. 또한 2001년도에는 시립체육시설, 청소년수련시설, 보육시설, 농수산물도매시장, 도시개발공사, 시설관리공단, 공원, 도서관, 주택, 회계, 장례예식장, 민간종합병원 등 15개 분야로 확대되는 방식으로 추진되었다.

② 시민평가모형의 구성 체계

특정한 행정서비스에 대한 시민평가로서의 만족도 조사는 크게 두 가지 측면에서 행해질 수 있다. 첫째 방법은 평가대상이 되는 서비스에 대해 종합적이고 포괄적인 질문을 하는 것이고, 둘째는 서비스의 질을 구성하고 해당 서비스에 대한 만족도를 결정하는 주요 구성요소들에 대한 평가를 개별적으로 수행하는 것이다. 전자는 간편성의 이점이 있지만 서비스의 질을 구성하는 세부적인 측면에 대한 정보를 이끌어내지 못하는 단점이 있다. 반면 후자는 좀 더 복잡할지언정 세부적인 정보를 통해 서비스의 현황을 파악하고 개선할 수 있는 이점이 있다.

서울시에서 채택하고 있는 조사모델은 중앙정부 민원행정서비스에 대한 조사모델과 같이 이러한 두 번째 방식을 채택하고 있다. 즉, 서울시의 시민평가 모델은 크게 “종합체감만족도”, “평가요소(차원)”, “세부지표(설문항)” 등 3단계로 구성되고 있다. 아래 사례에서 제시되듯이 지하철 서비스의 경우 핵심적인 요소로 “열차운행, 환승 및 연계, 역무 및 전동차 관리, 시설측면에서의 이용편리성” 등 5개로 구성되고 있다. 이들

5개 요소는 지하철서비스의 수준을 결정하는 핵심적인 요소인 것이다.

한편 요소별 만족도는 이를 구성하는 세부평가지표 즉 설문항목을 통해 측정되고 산정된다. 1999년 시민평가가 도입된 이후 2000년에 확대 적용된 10개 분야의 서비스에 대한 조사모델을 구성하는 구체적인 평가요소들은 다음과 같다. 민원서비스(21개 지표), 보건의료(13개 지표), 상수도(11개 지표), 시대버스(23개 지표), 지하철(19개 지표), 청소(13개 지표), 시립병원(20개 지표), 사회복지기관(22개 지표), 세무행정(19개 지표), 도시가스(17개 지표) 등이다. 한편 이를 10개 분야의 평가요소를 구성하는 하위 차원에서의 세부평가지표는 17.8개로 구성되고 있다.

③ 시민평가로서의 만족도 조사방법

시민평가차원에서의 만족도 조사대상은 크게 일반시민과 특정서비스를 받는 수혜대상 시민집단으로 구성될 수 있다. 특정한 행정서비스에 대해 그 품질을 구성하는 주요 측면에서 평가가 이루어지고, 나아가 평가대상 서비스를 받는 대상 집단이 분명하게 규명될 수 있는 경우에는 보다 정확한 평가를 위해 조사대상이 일반시민이 아니라 수혜대상 집단이 바람직하다. 이러한 측면에서 서울시의 경우 시민만족도 조사를 위한 모집단은 행정서비스를 직접 제공받는 수혜집단을 대상으로 설정하고 있다. 즉, 시민평가의 대상이 되는 서비스에 대해 그 서비스를 사용하거나 사용한 경험이 있는 시민들을 조사와 관련하여 모집단으로 규명하고 있다. 이러한 측면에서 민원서비스의 경우 서울시와의 관계에서 갖가지 목적으로 민원을 신청하여 처리한 민원인, 지하철 및 버스의 경우 탑승객, 상수도의 경우 상수도 가입세대의 구성원, 보건서비스의 경우 보건소를 통해 진료 등 서비스를 받은 주민, 청소의 경우 그와 관련된 관내 주거자 등을 각 서비스에 대한 시민평가 모집단으로 설정하고 있다.

한편 서울시는 1999년과 2000년에 각각 상반기와 하반기 2회에 걸쳐 민간조사전문 기관과의 용역계약을 통해 조사를 실시하였으나, 2001년부터는 시민평가 대상 분야가 점차 확대되어 1회 조사로 전환하였다. 연 2회의 정기 시민평가는 4월과 10월 경으로 이루어졌다. 특히 하반기 조사 시기는 시민평가 조사결과를 통해 개선해야 할 사항을 도출할 경우에 예산과 연계시킬 부분에 대한 익년도 예산상 반영을 위해서이다. 수시 평가는 보완조사의 성격을 띠거나 특수시책사업 등을 대상으로 이루어지는 부정기평가이나 서울시의 시민평가에서는 행해지지 않았다.

만족도 산정방식은 평가지표별로 설문 응답자가 지니고 있는 인식정도(주관적 만족도)를 평가하는 척도에 있어 서울시는 5점 척도를 사용하여 이를 다시 100점 척도로 환산하여 서비스에 대한 만족도를 산정하고 있다. 시민평가를 위해 구성된 평가지표 및 설문문항은 서비스 수혜자로서의 시민 개인의 선호도나 관점의 차이로 인해 동일

한 비중으로 종합만족도 또는 평가항목별 만족도에 영향을 미친다고 보기 어렵다. 따라서 각각의 평가항목이나 지표에 대한 상대적 중요도(가중치)를 파악하여 시민만족도 점수의 산출에 반영할 필요가 있는바 요소별 가중치를 차등화하고 있다.

특히 서울시의 조사모델은 가중치의 결정에 있어 시민의 의견에 기초한 정성적 방법⁶⁾을 사용하되 그것이 지니고 있는 임의성을 해소하기 위해 무작위 선택비율을 반영한 평균값을 사용하고 있다.

서울시에서 도입하여 수행한 시민평가제는 서울시장에 대한 자문기관으로서의 성격을 지닌 시민평가단을 중심으로 추진된바 서울시의 심사평가담당관실이 주관부서로 시민평가단을 지원하였으며, 평가모형의 개발 등에 있어서는 서울시 출연연구기관인 서울시정개발연구원이 주도하였다. 하지만 시민평가와 관련된 이들 3개 기관은 현실적으로 설문조사 등의 기능을 하는 전문성이나 역량을 갖추고 있지 않은 상태이다. 또한 이들 3개 기관은 서울시와 직접 연계되어 활동하고 있어 서울시의 행정서비스를 직접 평가하고 그 결과를 활용하는 것은 대외적으로 공정성과 신뢰를 확보하는데 한계가 예상될 수 있다. 이러한 측면에서 서울시는 시민평가를 실현함에 있어 민간의 전문조사기관을 통해 수행하는 방식을 취하였다. 즉 조사의 영역이 다수이고 더군다나 연차적으로 조사대상 서비스 유형이 확대되기 때문에 서울시는 서비스 유형별로 별도의 조사기관을 선정하여 계약을 통해 사전에 설정된 조사모델과 방법을 통해 조사를 수행하고, 아울러 결과를 취합하여 결과보고서를 제출토록 하였다.

서울시는 자체적으로 도입하여 수행한 시민평가제를 다양한 측면에서 활용함으로써 서비스 개선을 위한 계기로 활용하는 한편 성과평가로서의 의의가 확보되도록 하였다. 서울시는 행정서비스에 대한 시민평가 결과에 대해 먼저 이를 서울시장을 포함한 간부회의를 통해 제공하고 그 결과를 논의함으로써 각 서비스 영역의 책임자는 물론 서울시의 주요 간부들로 하여금 서울시에서 제공되는 서비스에 대한 경각심을 불러일으켰다. 이 자리에서 각 서비스의 공급주체로서의 핵심 간부들은 평가의 내용이나 방법은 물론 평가결과에 대한 이의를 제기하거나 평가결과 나타난 결과에 기초하여 평가대상 서비스의 수준과 관련된 문제점 등을 다양한 측면에서 논의하고 개선을 위한 방안을 모색하였다.

한편 서울시는 시민평가 조사결과를 심사평가담당관실을 통해 각 서비스 공급주체에 제공하여 서비스 개선을 위한 계기로 활용하였다. 즉 시민평가의 대상이 되는 서비스의 주관 부서들은 평가결과에 기초하여 기존 서비스의 문제점을 규명하고 이를

6) 가중치를 활용하는 이유는 만족도 평가결과만을 절대만족도로 해석할 경우 행정서비스의 중요한 요소에 대한 배려가 어렵기 때문이다. 시민들이 중요하게 생각하는 요소에 대하여 행정기관이 얼마나 만족할만한 서비스를 제공하는지 또는 시민들이 중요하게 생각하지 않는 요소에 대한 행정서비스가 과잉 제공되고 있지 않은지를 판단하기 위해 가중치를 활용한다(윤상근 외, 1996; 김판석 · 박중훈, 1996; 김병국, 1996).

개선하는 방안을 모색하여 추진토록 요구되었다. 이는 즉, 서비스에 대한 시민평가는 단순히 성과평가 내지는 결과에 대한 평가수단이라는 의미에 한정되지 않고 오히려 기존 서비스의 한계 및 문제점을 규명하고 이를 개선하기 위한 수단으로 활용되었다.

조사대상이 되고 있는 각 서비스 유형별로 평가가 이루어진 조사단위 가운데 우수하게 평가된 단위를 선정하여 서울시장 명의의 표창과 함께 포상금이 지급되었다. 즉 보건의료 서비스의 경우 우수 보건소를 관장하고 있는 구청, 청소의 경우 우수 구청, 버스의 경우 우수 회사 등을 선정하여 등위에 따라 차별화된 포상을 실시하였다. 서울시는 우수기관에 대한 포상을 통해 서비스 공급 주체들로 하여금 시민평가에 대한 관심을 제고하고 궁극적으로는 서비스 개선을 위한 유인책으로 활용하였다.

IV. 행정서비스 품질사례분석을 통한 개선방안

1. 만족도 조사결과에 기초한 개선

현재 지방자치단체에서는 지속적으로 고객만족에 대한 평가를 진행하고 있다. 그러나 그러한 평가가 결과가 좋은 것만 반영될 뿐 향후 개선에 있어서는 미진한 경우가 대부분이다. 따라서 우선적으로 만족도에 기초한 조사결과의 개선이 필요하다. 예를 들어 중요도는 상대적으로 높은데 반해 만족수준은 오히려 낮아 가장 긴급하게 개선되어야 할 측면이 있다면 지방자치단체들은 무엇보다 우선적으로 반영하고 그에 대응할 것이 요구되고 있는 것이다. 한 중요도가 상대적으로 높지만 만족수준 역시 어느 정도 높은 개선유지분야는 지속적인 개선이 이루어져야 한다. 마지막으로 이들 차원을 제외한 나머지 차원들은 즉, 중요도가 상대적으로 낮은데 반해 만족수준이 높은 분야들은 현상유지가 이루어져야 할 것이다.

또한 행정서비스의 결과에 대한 관심과 내부적인 경쟁체제 도입을 통해 담당자의 의식을 전환하기 위한 교육훈련 등 다양한 대안을 활용하여야 한다. 따라서 행정서비스의 결과에 기초한 내부적인 경쟁체제를 구축하여, 행정서비스의 결과를 서비스의 대상인 고객(민원인)의 만족도 측정을 통해 파악하고, 이를 부서 또는 기관 상호간에 비교하여 시상하는 등 가능한 인센티브를 제공함으로써 행정서비스의 향상을 위한 모티브를 구축하는 것이다.

2. 서비스에 대한 공직자의 의식과 가치관 개선

행정서비스를 제공함에 있어 가장 중요하고도 핵심적인 요소는 “제도 및 담당자”이

다. 고객만족도 조사모델을 구성하고 있는 6개 차원 가운데 “신속·정확성, 대응·환류성 및 형평성” 등 3개 차원은 제도적인 측면이 포함되기도 하지만 기본적으로는 공무원의 업무태도와 관련된 인적요소 측면이고, “편리성”만이 주로 제도적 측면을 반영하고 있으며, “접근용이성”은 인적 및 제도적 측면을 공히 포함하고 있다고 볼 수 있다. 이러한 측면에서 볼 때, 사무처리에 있어 서비스 수준을 개선하고 이를 통해 주민들의 만족수준을 향상시키기 위해서는 무엇보다 담당공무원의 인식과 태도가 매우 중요함을 알 수 있다.

하지만 우리나라의 경우 전통적인 문화 등의 영향으로 인해 행정문화는 물론 민에 대한 공직자의 인식과 태도는 민주주의 체제하에서 오히려 상당한 문제로 인식되고 있는 실정이다(백완기, 1997). 따라서 행정서비스의 향상을 위해서는 무엇보다 사무를 담당하고 처리하고 공무원을 비롯하여 전체 공무원의 인식과 태도 및 가치관의 개선이 우선되어야 한다. 가치관 개선의 과제로는 관과 민과의 봉건적인 관계인식 탈피, 민간활동의 활성화를 위한 지원과 상담, 행정사무 경시풍조의 배제 등이 이루어져야 할 것이다.

3. 서비스단계별 개선

행정서비스를 개선하기 위한 구체적인 방안들은 행정사무의 처리단계 및 구성요소에 기초하여 모색될 수 있다. 즉 행정사무를 처리하는 개별단계에 있어 행정서비스를 구성하는 핵심요소인 제도 및 인적요소, 즉 담당자 측면에서 구체적으로 어떠한 문제들이 제기되고 있는지를 규명하고, 아울러 이를 문제를 해소할 수 있는 대안들을 찾을 수 있는 것이다. 박영기(1993)의 경우 투입단계, 변환/처리단계, 산출단계에 모두 문제점이 있음을 밝혔다.

따라서 행정서비스단계별로 제기되는 이러한 문제점을 해소하기 위해서는 각 처리단계내에서 행정서비스를 구성하는 양대 요소인 제도 및 담당자 측면에서 접근될 수 있다. 즉 행정서비스의 개선을 위해서는 먼저 자치단체차원에서 제도의 개선을 통해 이루어질 수 있고, 또한 각 처리단계에서 행정서비스를 수행하는 담당자 차원에서 업무수행과정에서의 인식이나 태도 또는 행태를 바꿈으로써 개선될 수 있다.

먼저 투입단계에서의 개선방향은 행정처리를 위해 접근하는 민원인에게 상세하고 충분한 안내와 상담을 제공하는 것이다. 한편 변환 및 처리단계에서의 개선방향은 담당자 개인차원에서는 역시 사적에 감정을 배제하고 공평하게 규정을 준수하며, 처리과정에서 지역주민을 적극적으로 상담하고 조언한다는 인식과 태도가 확립되어야 한다. 끝으로 산출단계에서의 개선은 제도적인 개선방안은 처리결과에 대해 충분한 설

명과 함께 해당 행정에 대해 지역주민이 이후에 취할 수 있는 내용과 방법을 충분히 상담하는 것 등이다.

이러한 제도 및 행태의 개선을 통해 행정서비스의 품질은 더욱더 향상될 수 있으며, 그 질 또한 높아질 수 있을 것이다. 그러나 앞의 요약에서 논의한 바와 같이 이러한 개선이 서비스 품질과 성과에 영향을 미칠 수 있다면 더 좋은 행정서비스를 창출 할 수 있을 것으로 기대된다. 따라서 이러한 연구에 대한 더 많은 노력이 필요할 것이다.

V. 결 론

본 연구는 행정서비스의 품질평가가 어떠한 이론을 통해 이루어지는 것이 가장 올바르며, 그에 따른 성과평가는 어떻게 이루어지는 것이 바람직한 것인지에 대한 아이디어를 얻고자하는 차원에서 만들어졌다. 따라서 본 연구에서 보고자 하는 것은 결국 어떠한 품질평가체계를 가지고 성과평가를 하는 것이 가장 올바른 방법일 것인가의 문제일 것이다. 서울시의 이러한 사례를 통해 알 수 있는 것은 다음과 같다.

서울시에서는 공무원의 의식을 공급자 중심에서 고객만족형으로 전환하고자 고객만족도 조사를 기반으로 1999년부터 2002년까지 행정서비스 고객만족도 평가를 실시하였다. 이는 서비스 중심의 행정으로 전환하고, 행정서비스에 대한 시민의 평가결과를 시정에 반영하여 시정발전을 이루하고자 함이며, 시민을 대상으로 하여 법령에서 부여한 행정권한을 집행한다는 소극적인 규제중심의 행정에서 벗어나 시민을 고객으로 하여 행정서비스를 제공한다는 개념으로 전환한 것이다. 2003년부터 2006년까지 실시된 공공서비스 품질평가는 단순히 공공서비스에 대한 시민들의 주관적인 인식인 만족도를 조사하는 단계를 벗어나, 서비스 품질수준에 대해서 조사 및 평가를 실시하고, 서비스 부문 간 품질경쟁을 촉진시켜 새로운 경영시정의 틀을 정립하고자 시도되었다.

서울시의 행정서비스 품질평가는 서울시의 고품질 경영시정 구현을 목적으로 개발된 SSI(Seoul Service Index) 지표를 토대로 한다. 이를 토대로 행정서비스 부문별 서비스 품질을 평가하고 결과를 반영해 더 나은 서비스를 제공하는 데 활용하는데 목적을 두고 있다.

SSQI는 SERVQUAL 모형과 KS-SQI를 기초로 하여 첫째, 결과 품질과 과정 품질 외에 필요한 품질을 추가하였고, 둘째 공공서비스의 특성을 반영하였으며, 마지막으로 공공서비스 내 업종의 특성을 반영하여 모델을 구성하였다. 즉, 행정서비스의 신속성, 신뢰성, 욕구충족성, 편리성, 안전성 등에 대하여 행정의 최종소비자인 시민이 구조화

된 설문지를 통해 리커트 7점 척도로 측정하였다.

과정품질은 신속성, 신뢰성, 친절성으로 측정하였다. 신속성은 서비스가 전반적으로 신속하게 이루어지는 정도를 측정하였고, 신뢰성은 서비스를 전반적으로 믿을 수 있는 정도로, 친절성은 서비스가 전반적으로 친절하게 제공되는 정도를 측정하였다. 결과품질은 욕구충족성과 호감성으로 구분되며, 각각 원하는 서비스를 제공 받은 정도와 서비스 이용 후 기분이 좋은 정도로 측정하였다.

환경품질은 쾌적성, 편리성, 심미성으로 구분하였다. 쾌적성은 서비스 제공 환경의 대체적인 쾌적한 정도로, 편리성은 서비스 제공 환경의 전반적인 편리한 정도로, 심미성은 서비스 제공 환경, 시설, 인테리어, 직원용모 등으로 측정하였다. 사회품질은 공익성과 안전성으로 구분하였으며, 공익성은 서비스가 시민의 이익을 최선으로 하는 정도, 서비스 이용이 저조한 시간대에도 신청이 용이한 정도, 취약계층(노약자, 장애인 등)을 충분히 배려하고 있는 정도로 측정하였다. 안전성은 서비스가 전반적으로 안전한 정도, 서비스 안전시설이 잘 갖추어져 있는 정도, 서비스가 이용자의 안전을 위해 최선의 노력을 다하고 있는 정도, 서비스 시설에 유사시 대처요령에 대한 안내가 잘 되어있는 정도를 측정하였다.

SSPI는 지각된 품질을 가져오게 하는 원인변수를 규명하는 데에서 출발한다. 그래서 지각된 서비스 품질에 영향을 미칠 수 있는 요인들은 시민들에게는 보이지 않는 back-stage 요인들일 것으로 가정하며 이를 구체적으로 확인하기 위해서 기존 연구들과 각종 품질 경영상들의 평가항목 등을 조사하여, 시민의 지각된 품질에 영향을 미치는 잠재적 영향 요인들을 도출하였다. 그러나 서울시에서는 2007년도 이후, 기존의 고객평가와 전문가평가를 병행하여 실시한 행정서비스품질평가 제도에서 다시 전문가 평가를 배제한 공공서비스 이용시민의 의견을 중심으로 고객평가 조사를 실시하면서 평가부담을 대폭 줄이고 결과 중심, 시정 중심, ‘삶의 질’ 중심의 평가체계를 개발하여 시행하고 있다. 이는 복잡한 행정서비스 품질평가를 지양하고 공공기관이 제공하는 서비스 성과를 시민의 시각에서 평가하고 그 결과를 고객지향적 행정 강화 노력에 활용하도록 하는 제도를 말한다. 서울시는 고객평가 결과 각 기관의 우수사례에 대한 획단 전개(상호학습) 및 벤치마킹으로 대시민서비스 수준 향상에 기여하는 한편, 성과에 상응하는 보상체제를 구축하여 시정 성과향상을 제고시키고자 경쟁을 유도하고 있다.

결국 이러한 문제들에 대한 공무원들의 인식개선과 제도개선 그리고 서비스 혁신지향으로 향후 행정서비스의 품질에 대한 논의가 더 진행되어야 할 것이다.

<참고문헌>

권경득. (1997). 지방행정서비스에 대한 지역주민의 인식과 평가에 관한 연구: 아산시

- 의 사례. 「정책연구」, 제2권.
- 김미경. (2002). 행정서비스현장제의 성과와 향후 정책방향. 「제11회 한일 지방자치국제 세미나 자료집」. 한국지방자치학회.
- 김병섭. (1996). 기업가적 정부혁신의 길. 「한국정책학보」, 5(2): 11-30.
- 김영희. (2002). 행정서비스현장제의 성과와 영향요인. 「한국정책학회보」, 11(4).
- _____. (2003). 행정서비스현장의 사후관리. 「행정서비스현장제 교육과정 강의자료집」. 한국지방행정연구원.
- 김재홍·조경호. (1995). 지방정부 행정서비스에 대한 시민의 의식과 평가: 울산시를 중심으로. 「한국행정연구」, 4(2).
- 김태겸. (1998). 기업식 정부의 구축방안. 「한국행정연구」, 7(2).
- _____. (2001). 행정서비스현장 관련 고객만족도 결정요인에 관한 연구. 「세명연구」, 9.
- 라희문·박희정. (2001). 행정서비스현장 고객평가모형의 설계와 적용. 「한국행정학회 2001년도 하계학술대회 발표논문집」.
- 박세정. (1992). 「행정의 능률성제고를 위한 기본틀 구축」. 서울 : 한국행정연구원.
- 박중훈. (1999). 「결과중심의 성과측정 및 성과관리체계에 관한 연구」. 서울 : 한국행정연구원.
- _____. (1999-2001). 「민원행정서비스에 대한 고객만족도 조사」. 서울 : 한국행정연구원. 국무조정실 용역연구보고서.
- _____. (2001). 「고객만족도 조사제도의 실효성 분석」. 서울 : 한국행정연구원.
- _____. (2001). 시민평가제도의 도입취지와 서울시에의 적용 사례. 「한국행정학회 2001년도 춘계학술대회 발표 논문집」.
- 박중훈, 김판석. (1996). 「행정서비스 종합대책의 구상 (I): 공공기관의 고객만족도 평가표 개발」. 서울 : 한국행정연구원.
- 신무섭 외. (1997). 「삶의 질 : 행정서비스 - 한국사회와 행정서비스」. 연구보고서.
- _____. (1998). 「행정서비스 전달체계의 능률성과 형평성」. 전북대학교 사회과학연구소.
- 이환범, 최준호. (2000). 「신행정서비스론 - 공공관리적 관점 -」. 안동: 도서출판 영남.
- 안영훈·조석주·주재복. (2004). 「고객서비스 스텐더드제도의 도입 가능성에 대한 연구」. 한국지방행정연구원.
- 주재현. (2000). 「행정서비스현장제의 효과적 운영 및 조기정착 방안 : 3개 시범사업 평가를 중심으로」. 서울 : 한국행정연구원.
- 하혜수. (1999). 「고객지향적 행정서비스를 위한 시민현장제도에 관한 연구」. 수원 : 경기개발연구원.
- 행자부. (2001). 행정서비스현장 실무연수 귀국보고서
- _____. (2002). 「행정서비스현장제 종합평가결과」.
- _____. (2003). 「행정서비스현장제 종합평가결과」.
- _____. (2004). 「행정서비스현장제 운영지침」.

- _____. (2005). 2005년도 행정현장서비스 운영지침.
- Alfred Ho & Paul Coates. (2004). Citizen-Initiated Performance Assessment : The Initial Iowa Experience. *Public Performance & Management Review*, 27(3): 29–50.
- Barzelay, Michael. (1992). *Breaking Through Bureaucracy : A New Vision for Managing in Government*. Berkeley : University of California Press.
- Bozeman, Barry & Straussman, Jeffrey D. (1990). *Public Management Strategies*. San Francisco : Jossey-Bass.
- Brudeny, Jeffrey. (1990). Using Coproduction to Delivery Services. In J. L. Perry(ed.). *Handbook of Public Administration*. San Francisco : Jossey-Bass : 513–526.
- Bowornwathana, B. (1977). Transforming Bureaucracies for the 21st Century. *Public Administration Quarterly*, 21(3): 294–308.
- Kerley, Richard. (1994). *Managing in Local Government*. London : Sage Publications.
- Cabinet Office. (1999). *Modernizing Government*. White Paper, Cm 4310. London: Cabinet Office.
- Cohen, Steven and William Eimicke. (1994). Project Focused Total Quality Management in the New York City Department of Parks and Recreation. *Public Administration Review*, 54: 450–456.
- Ferris, James. (1988). The Use of Volunteers in Public Service Production: Some Demand and Supply Consideration. *Social Science Quarterly*, 69: 3–23.
- Gilmer, B. H. (1996). *Industrial Psychology*. Tokyo : McGraw-Hill.
- Hackman, J. & Oldham, G. (1976). Motivation Through the Design of Work. *Organizational Behavior and Human Performance*, 16.
- Herzberg, F. (1968). One More Time: How Do You Motivate Employees. *Harvard Business Review*, 46(1).
- HMSO. (1996). The Citizen's Charter—Five Years on. Cm 3370. London: HMSO.
- Lynn, B. & Aaron Wildavsky(eds.). *Public Administration : The State of the Discipline*. Chatham NJ : Chatham House Publishers.
- OECD. (1991). *Public Management Developments*. PUMA : Paris, OECD.
- Osborne, David & Gaebler, Ted. (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Reading MA : Addison-Wesley.
- Poister, T. H & G. T. Henry. (1994). Citizen Rating of Public and Private Service Quality : A Comparative Perspective. *Public Administration Review*, 54.
- Parasuraman, A., Zeithaml, V. & Berry, L. (1985). A Conceptual Model of Service Quality and Its Implications for Future Research. *Journal of Marketing*,

49(Fall).

Victor Ayeni. (2001). *Empowering the Customer: The Citizen in Public Sector Reform.* London: Commonwealth Secretariat.

접수일(2009년 10월 07일)

수정일자(2009년 11월 13일)

제재확정일(2009년 11월 28일)