

연구논문

민선지방자치제 이후 민원행정의 변화와 평가

김 정 해*

I. 서론

II. 민원행정의 개념과 발전과정

III. 민선자치제 이후 민원행정의 변화와 제도개선 현황

IV. 민선자치제도 이후 민원행정의 평가를 위한 만족도조사

V. 결론

< 요약 >

본 연구는 민선지방자치제 이후 민원행정의 변화와 제도개선의 내용을 살펴보고 민선자치제 10년이 지난 시점에서 일반 시민들이 체감하는 민원행정의 변화정도를 살펴보았다. 그 결과 민선자치단체의 선출은 고객중심의 민원행정으로의 변화에 추진력이 되었음을 알 수 있었다. 많은 제도들이 민선지방자치제도 이후 우후죽순 도입되었으며 각 단체장들은 특색 있는 자기만의 제도를 착안하기에 많은 노력을 기울여 왔다. 민원행정에 경영기법을 도입한 것도 주민 만족도 조사에 신경을 쓰게 된 것도 민선지방자치제도 이후의 일이다. 비록 그 유인이 민선자치단체장의 재선에 있기는 하지만 고객 중심의 민원행정이라는 개혁의 방향성은 바람직한 방향이었다고 평가된다. 그러나 변화의 내용들이 표피적인 친절과 지나친 편의의 제공으로 나타나고 있다는 점, 민선단체장 자신이 모든 변화의 주체가 되고 있다는 점이 한계로 지적된다.

[주제어: 민원행정, 민선지방자치제도, 주민만족도]

I. 서론

많은 우려 속에서 지방자치가 실시된 지도 벌써 10여년이 지났다. 그 동안 한국은 세계화, 정보화, 지방화라는 격변하는 환경 속에서 국가경쟁력 제고를 위해 새롭게 거듭나려는 변화와 개혁의 노력을 수행해 왔다. 이 같은 개혁의 물결은 한국사회 및 정부를 구조적으로 변화시키는 직접적인 요인이 되었다. 그 결과 중앙집권화 된 관주도의 행정관행은 지방으로 분권화되고 고객중심의 행정으로 변

* 한국행정연구원 규제연구센터 부연구위원(hai@kipa.re.kr).

화되었다. 이러한 개혁의 움직임과 맞물려서 국민의 정치참여에 대한 욕구와 행정의 민주성에 대한 요청이 증대되었고 그 결과는 지방자치의 부활로 이어졌다.

특히 1995년 6월 27일 민선자치단체장 선거이후 지방행정은 창의성과 책임성 및 경영마인드를 바탕으로 주민과 고객본위의 수요자 중심으로 바뀌어져 왔다. 그러한 변화의 중심에 있었던 분야가 민원행정 분야라고 할 수 있다. 민선단체장 선출은 민원행정서비스와 관련하여 행정환경변화의 가장 중요한 축이 되었다. 그 결과 일선행정기관은 행정서비스 전달자로서만이 아니라 주민들의 요구나 시대적 조류를 수용하고 이를 정책에 반영하며, 주민들에게 만족할 수 있는 행정서비스를 제공해야하는 주도적인 역할로 변화되었다. 특히 고객지향적인 행정서비스 개선이 활발히 과급되어 가고 있다.

이러한 배경 하에서 본 글은 1995년 이후 민원행정의 변화와 정책내용들을 살펴보고 주민 만족도를 토대로 그 간의 성과와 한계를 평가해보고자 하는 것이 목적이다. 이를 위해 II장에서는 민원행정의 개념과 발전과정이라는 제목 하에 민원행정의 개념과 범위 및 제도의 변화과정 및 현황을 살펴보고, III장에서는 민선자치제 이후 민원행정의 변화와 제도개선 현황을 살펴보고 IV장에서는 민선자치이후 민원행정에 대한 고객만족도 조사를 수행하고 이를 토대로 성과를 평가하고자 한다.

II. 민원행정의 개념과 발전과정

1. 민원행정의 개념과 유형

1) 민원행정의 개념과 범위

민원행정이나 민원사무라는 용어는 우리나라에서만 행정관행상 사용되는 것으로 학술적으로 명확하게 정의되고 있지 못하다. 행정학적 관점에서 민원행정은 다음과 같은 세 가지 차원에서 구분할 수 있다(오석홍, 1993: 94; 채한수, 2001: 227-8).

<표 1> 민원행정의 개념과 범위

구분		정의	범위
광의		■ 국민이 원하는 행정	■ 국가의 모든 행정
협의	대	■ 일반국민과 접촉을 갖는 집행적 성격의 행정	■ 집행과 서비스 전달에 관련된 행정
	중	■ 집행적·전달적 행정 가운데 「관계있는 국민」의 구체적인 요구투입에 대응하는 행정	■ 집행과 서비스전달 행정중 이해관계자들의 구체적인 요구행위에 한정
	소	■ 대민창구 또는 민원창구라고 정부가 규정하는 장소와 담당공무원을 통해서 고객이 특정적이고 직접적인 대면적 청구행위를 하는 것에 대응하여 이를 처리하는 행정	■ 집행과 서비스전달 행정중 이해관계자들의 구체적인 요구행위에 한정하되 장소와 대면적 청구행위가 수반되는 것 ■ 최근 전자정부를 통한 민원처리가 포함되어야 함

반면 민원사무처리에 관한 기본적인 사항을 규정하여 민원사무의 공정한 처리와 민원행정제도의 합리적 개선을 도모함으로써 국민의 권익을 보호함을 목적으로 1997년 [민원사무처리에관한법률]에서 내리는 민원행정과 관련된 정의는 다음과 같다.

첫째, "민원인"이라 함은 행정기관에 대하여 처분 등 특정한 행위를 요구하는 개인·법인 또는 단체를 말한다. 둘째, "민원사무"라 함은 민원인이 행정기관에 대하여 처분 등 특정한 행위를 요구하는 사항(이하 "민원사항"이라 한다)에 관한 사무를 말한다. 셋째, "고충민원"이라 함은 민원사항 중 행정기관의 위법·부당하거나 소극적인 처분(사실행위 및 부작위를 포함한다) 및 불합리한 행정제도로 인하여 국민의 권리를 침해하거나 국민에게 불편·부담을 주는 사항에 관한 민원을 말한다. 넷째, 이 법에 따라 민원행정을 수행하는 기관으로는 국가기관 및 지방자치단체의 기관뿐만 아니라 행정사무를 위탁받은 시민 또는 단체도 포함된다. 실제로 민원행정의 많은 부분은 일선기관인 지방자치단체를 통해 이루어지게 된다.

2) 민원행정의 유형

다양한 민원사무 및 민원행정은 다양한 시각에서 다음과 같이 유형화 할 수 있다(박연호, 2001: 54).

첫째, 민원인이 개인인가 또는 다수인이 관련된 집단인가에 따라 개별민원과 집단민원으로 분류할 수 있다.

둘째, 민원인이 하나의 목적 실현을 위해 관계하는 기관이 단수인가 혹은 복수인가에 따라 단순민원과 복합민원이 있다. 단순민원은 하나의 행정기관으로부터의 처분만 받으면 목적실현이 가능한 민원이고 복합민원은 민원인이 하나의 처분을 받고자 할 때 복수의 법령 또는 행정기관으로부터의 처분을 받아야하는 민원을 말한다.

셋째, 민원처리기간에 따른 분류로 창구즉결민원과 유기한민원이 있다. 창구즉결민원은 민원창구에서 민원인으로부터 민원서류를 접수한 즉시 행정처분이 행해지는 것을 말하고 유기한 민원이란 창구즉결 민원 이외의 정형민원을 말한다.

넷째, 민원의 반복성 유무에 따라 정형민원과 비정형민원으로 분류할 수 있다. 정형민원은 프로그램이 가능한 민원을 뜻하는 것으로 인가, 허가, 신청, 등록 등이며, 비정형민원은 프로그램이 불가능한 민원으로 이의신청, 진정, 건의, 질의 등이 여기에 속한다.

마지막으로 민원인이 민원을 표시하는 수단을 중심으로 문서민원, 전화민원, 방문민원, 신문방송민원, 중계민원 등이 있다.

그러나 [민원사무처리에관한법률] 및 동시행령에서는 다음<표 2>와 같이 민원사무를 구분하고 있다.

<표 2> [민원사무처리에관한법률] 및 동시행령의 민원사무 구분

종류	내용
일반 민원	1. 허가·인가·특허·면허·승인·지정·인정·추천·시험·검사·검정 등의 신청 2. 장부·대장등에의 등록·등재의 신청 또는 신고 3. 특정한 사실 또는 법률관계에 관한 확인 또는 증명의 신청 4. 법령·제도·절차 등 행정업무에 관한 질의 또는 상담형식을 통한 설명 5. 정부시책이나 행정제도 및 운영의 개선에 관한 건의 6. 기타 행정기관에 대하여 특정한 행위를 요구하는 사항
고충 민원	1. 행정기관의 위법·부당한 처분이나 부작위 등으로 인하여 권리·이익이 침해되거나 불편 또는 부담이 되는 사항의 해결요구 2. 민원사무 처리기준 및 절차가 불투명하거나 담당공무원의 처리지연등 행정기관의 소극적인 행정행위나 부작위로 인하여 불편 또는 부담이 되는 사항의 해소요청 3. 불합리한 행정제도·법령·시책 등으로 인하여 권리·이익이 침해되거나 불편 또는 부담이 되는 사항의 시정요구 4. 기타 행정과 관련한 권리·이익의 침해나 부당한 대우에 관한 시정요구
복합 민원	하나의 민원목적 실현하기 위하여 관계법령 등에 의하여 다수의 관계기관 또는 부서의 허가·인가·승인·추천·협의·확인 등을 거쳐 처리되는 민원사무

자료: 소영진(1999: 3)

2. 민원행정의 관련법제와 발전과정

1949년에 대통령령으로 공포된 행정사무처리간행령은 민원행정개선에 대하여 보여준 최초의 정책적 조치였다. 그러나 6. 25전쟁 등 혼란기를 거치면서 민원행정에 대한 본격적인 개선의 노력은 거의 없었다. 민원행정이 국가적 관심사로 떠오른 것은 1970년대 부터이다. 이후 민원행정에 관한 다양한 제도가 시행되었고 이를 통해 국민에게 보다 효율적이고 편리한 서비스를 제공하고자 노력해 왔다. 그동안의 민원행정과 관련된 법과 제도의 발전과정을 살펴보면 <표 3>과 같다.

<표 3> 민원행정의 관련법제와 발전과정

연도	내용
1949년 10월	■ 행정사무처리간행령을 제정·공포: 민원행정과 관련된 최초의 법제 ■ 민원사무의 처리에 있어서 공정·신속·정확·친절을 기할 것을 규정
1963년 11월	■ 민원서류처리규정(각령 제1630호)을 제정·공포 ■ 민원의 종류 및 처리기한, 민원서류의 보완절차와 구비서류 등을 규정
1970년 12월	■ 민원사무처리규정이 대통령령 5398호로 제정·공포 ■ 민원의 종류 및 처리기한, 민원서류의 보완절차와 구비서류 등을 규정
1971년 12월	■ 총무처 소속의 정부민원상담실을 설치 ■ 민원처리기간과 구비서류의 법제화, 서식의 정비, 창구사무의 계몽 및 시범
1980년 11월	■ 총무처 산하에 정부합동민원실을 설치 ■ 민원사무들을 효율적으로 그리고 신속히 처리할 수 있도록 함
1981년	■ 민원공개제도 실시 ■ 민원행정에 있어서 국민의 할 권리에 대한 보장과 국민의 행정참여 욕구 충족, 그리고 행정의 공정성·객관성 보장과 정부에 대한 국민의 신뢰증진 등을 목적으로 실시
1982년 1월	■ 민원우편제도 시행: 국민의 일상생활에 편리를 도모하기 위하여 민원 및 증명서류들을 우편을 통하여 신속·정확하게 발급받을 수 있는 제도
1982년 7월	■ 민원사무처리규정에 제시되어 있는 현실에 부적합하거나 불합리한 규정들을 전면적으로 개정하여 보다 합리적인 민원사무의 처리가 가능하도록 함
1982년	■ 인·허가 또는 진정·건의 등의 민원에 있어서 민원인이 만족할 수 있는 처리가 곤란할 경우 이에 대한 보완 및 유사대환의 제시 등을 모색하는 불허민원의 실시
1983년 12월	■ 대안통보제도: 집단민원해소추진관리계획에 의거하여 민원의 발생 및 해소추진 현황, 계류중인 다수인관련 민원의 내용과 해소대책, 분야별 민원의 원인과 해소대책, 발생이 예상되는 수요 민원에 대한 예방조치 등을 중심으로 다수인관련 민원해소추진현황 평가고지서를 매 분기마다 1회씩 작성하도록 함
1985년	■ 민원중개처리제도: 민원인이 해당 행정기관을 직접 방문하지 않고 다른 행정기관의 중계를 통하여 민원업무를 처리할 수 있는 제도 ■ 호적 등·초본 및 신원증명의 발급 등 단순한 민원사무들을 대상으로 시행됨

(다음 쪽에 계속)

연도	내용
1986년 2월	▪ 사업영향평가제 실시: 다수인관련 민원의 예방을 위한 제도 ▪ 지방자치단체가 추진하는 각종 사업 및 시책이 주민에게 미치는 영향을 사전에 분석·평가하여 이해관련 주민들의 권익을 보호하고 사업추진의 효율성을 높이고자 함
1987년	▪ 행정기관 소재지와 멀리 떨어진 지역에서 FAX를 이용하여 민원사무를 처리할 수 있도록 하는 민원온라인제도가 실시
1993년 5월	▪ 민원인이 단 1회의방문으로 민원서류를 민원1회방문상담창구에 접수시키면 민원주관부서 담당공무원이 부서 간 업무협조 등을 통하여 직접 처리하는 제도인 민원1회방문처리제 실시
1994년 1월	▪ 행정규제 및 민원사무기본법 제정 ▪ 민원사무 처리에 있어 행정에 대한 개인의 법적 지위를 보호할 수 있게 되었고 행정과 관련된 국민의 불편과 부담을 줄이고 지속적인 행정개선을 도모할 수 있음과 동시에 공정한 행정운영을 기할 수 있게 됨
1997년	▪ 민원사무처리에 관한 법률과 행정규제기본법을 분리하여 제정

자료: 지방행정연구원(1995: 18-21), 조성한(2002: 10-14), 오석홍(1993: 98-100)을 참조하여 구성

Ⅲ. 민선자치제 이후 민원행정의 변화와 제도개선 현황

1. 민선자치제 이후 민원행정의 변화와 개선 현황

1) 민원행정 수요의 급증

우리나라에서 민원사무로 규정된 업무는 2003년도 기준 총 4,434개로 1975년 2,343종

에 비하여 88%가 증가하였다. 이 중 자치단체 처리민원은 1,137종으로 단체별로 살펴보면 시·도 393종, 시·군·구 648종, 읍·면·동 29종, 교육청 67종이다(감사원, 2005: 8-9). 민원사무의 종류별 현황은 <표 4>와 같다.

<표 4> 민원사무 종류별 현황

총수	인가/허가	특허/면허	승인/지정	신고/등록	시험/검사	확인/증명	기타
4,434 (종)	690	29	680	1,345	189	253	1,248
100%	15.6%	0.7%	15.3%	30.3%	4.3%	5.7%	28.1%

자료: 감사원(2005: 9)

민선자치제도의 등장은 고객 지향적 민원행정으로의 변화를 이끌었고 여기에 더하여 정보기술의 급속한 발전은 국민이 정부 서비스에 접근하기 쉬운 기반을 조성해 주었다. 특히 정보기술은 시공간적 제약소멸, 빠른 정보처리 능력, 혁신성, 자동화 등의 장점을 바탕으로 민원행정업무 처리방식을 급진적으로 변화시켰다(소영진, 1999: 451). 이러한 두 가지 요인이 결합되면서 민원서비스의 수요는 폭증하게 되었다. 2003년 중 자치단체의 민원처리 건수는 3억 2,355만여 건으로 1973년의 3,965만여 건보다 82배가 증가하였고 그 중 인·허가성 민원(주민등록증·초본발급 등 즉시 발급 민원을 제외한 허가, 수리 등이 필요한 민원)처리 건수는 3,639만여 건이나 되었다. 그 중 반려, 불허가 등 거부 민원은 0.18%인 58천여 건으로 예전에 비하여 많이 줄어들었으나 거부된 민원의 대부분이 민원인에게 이해관계가 큰 민원인 것으로 밝혀져 이에 대한 대책마련이 필요한 것으로 나타났다(감사원, 2005: 9).

서울시의 민원행정 연도별 신청건수를 나타낸 <표 5>를 보더라도 민원행정의 수요가 5년 사이에 크게 증가하였음을 알 수 있다. 서울시는 1995년을 기점으로 1996년까지 기타민원을 포함한 민원신청수가 약 200여만 건이 증가하였고 그 이후 2000년도에 급속한 증가를 보여주고 있다. 앞으로도 정보화의 확대와 국민 권리 의식의 향상으로 지속적인 증가가 예상되고 있다. 이에 따라 과도한 민원업무 처리부담을 경감함과 동시에 민원인의 편의와 행정서비스의 질을 효율적으로 제고 시켜야 하는 두 가지 목적을 달성할 수 있는 방안을 마련하는 것이 요청된다.

<표 5> 민원행정의 연도별 신청변화(서울시)

연도	합계	인허가	증명발급	각종신고	진정소원	기타민원
1994	40945288	340104	31609050	7025833	87379	1882922
1995	42249698	209536	32622349	6618038	130443	2669332
1996	43382422	259031	34175250	6600029	146461	2201651
1997	43406616	226817	34934308	6315365	138510	1791616
1998	41438976	250965	33012204	6256691	110238	1808878
1999	43625153	302048	36551592	6134474	123938	513101
2000	51769810	144454	44145652	6798690	150968	530046

자료: 서울시 홈페이지

2) 민원행정 사무의 개선현황

<표 6>는 민원사무의 개선현황을 나타낸 것으로 1990년대 중반부터 많은 개선이 이루어지고 있음을 알 수 있다. 특히 처리기간의 단축과 구비서류의 감축 부분, 민원사무의 통폐합부분에서 많은 개선이 이루어지고 있다.

<표 6> 민원사무의 개선현황

	종전 민원사무	개선후 민원사무	개선내용						
			계	처리기간 단축	구비서류 감축	민원사무 통·폐합	민원사무 신설	근거 위임·위탁	기타조 정개선
1988	3,618	3,645	847	132	150	95	122	64	311
1989	3,645	3,629	833	143	151	106	90	22	321
1990	3,629	3,713	1,512	118	314	83	167	58	772
1992	3,713	3,864	1,745	133	265	180	331	49	787
1993	3,864	3,997	404	51	53	231		35	34
1994	3,997	4,119	975	88	438	210		63	176
1995	4,119	4,265	805	114	337	266		46	42
1996	4,265	4,366	1,034	53	670	133		89	89
1997	4,366	4,365	486	71	87	231		47	50
1998	4,365	4,449	594	120	151	191		60	72
1999	4,449	4,255	2,882	1,191	259	726		180	526
2000	4,255	4,132	1,453	118	598	540		69	128
2001	4,132	4,097	608	109	195	157		30	117
2002	4,097	4,173	413	22	63	113		67	148

자료: 통계연보(2002), 조성한(2002: 31), 한국지방행정연구원(1999)를 참조하여 재구성

* 주: 1993년부터 민원사무신설은 간소화대상에서 제외함

증명 민원서류의 감축개선 노력도 1990년대 이후 지속적으로 이루어지고 있는데 특히 1999년이후 급속하게 감축되고 있다. <표 7>은 증명민원서류 감축개선 노력을 연도별 기관별로 구분한 표이다.

<표 7> 증명민원서류 감축개선

기관별 개선실적 \ 연도	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
계	53	61	57	83	35	74	485	1,182
행정기관	53	61	57	83	35	74	485	881
공공단체 및 민간기업체	-	-	-	-	-	-	-	301

2. 민원행정 개선의 노력과 내용

1) 민선지방자치제 전환 직후 민원행정 제도개선 노력

지방자치단체장 선거는 각 자치단체가 그 간의 집권화되고 관료주의적 관행에서 벗어나 고객지향적인 행정을 추구하게 된 주요 원인이 되었다. 1995년 민선 지방자치단체장 체제로 전환되면서 민선단체장들은 취임 후 경쟁적으로 대시민 서비스의 제고를 위해 앞장서기 시작하였다. 각 지방자치단체들은 민원행정 분야에 집중하여 각 종 아이디어와 제도를 개발하였다. 민원행정 개선은 민선시대를 만끽하고 싶은 주민에게 공급할 수 있는 행정서비스 중에서 가장 비용이 적게 들면서 단기간에 그 효과가 나타나는 분야이기 때문에 가장 우선적인 개선 대상이 되었다. 이러한 결과 민원행정서비스에 대한 주민만족도가 민선자치이후에 향상된 것으로 평가된다. 1995년부터 1996년 1년 사이에 민원행정에 대한 개선 노력이 급속히 이루어 졌는데 그러한 사례를 정리해 보면 <표 8>과 같다.

<표 8> 자치단체의 민원행정 개선사례(1995-1996)

개선유형	내용	실시 자치단체
■ 민원정보의 제공 - 공공D/B 민원안내시스템 구축 - 민원서비스 통신망 개설 - 행정정보 상용서비스 - 민원상담관제 - 도민봉사실	○ 민원정보D/B를 구축 PC통신을 통해 고객에 정보제공 ○ 분야별로 전문가들을 상담위원으로 위촉(민원안내, 상담, 대서 등)	서울특별시, 광주광역시, 충청남도, 전주시, 강릉시 등
■ 주민수요의 파악 - (생활)민원모니터제도 - 시민과 함께 하는 열린시정 - 시민의 소리 사랑방	○ 민원모니터가 주민불편 통보, 행정시책 홍보 등 역할 수행 ○ 생활현장에서 여론수렴	부산광역시, 대구광역시, 대전광역시, 인천광역시, 광주광역시 등
■ 민원의 기동처리 - 생활민원기동처리제 - 민원1회방문처리제도 - 직소민원실	○ 신고민원의 신속한 처리 ○ 1회방문 모든 민원처리 ○ 단체장이 직접 민원 청취	강원도, 충주시, 전주시, 파주시 등 *민원1회방문처리제도는 대부분의 자치단체에서 시행
■ 현장민원처리 - 호출민원처리제 - 지적민원현장처리제 - 달리는 민원실 - 원거리민원봉사실 - 안방민원배달제 등	○ 민원처리절차의 간소화 ○ 공무원의 방문·확인 또는 현장 순회 ○ 민원접수창구의 분산배치	공주시, 아산시, 순천시, 원주시, 보령시, 진천군, 예산군, 경남의 25개 시·군·구, 부산 동구청 등
■ 고객편의 제공 - 원거리전화신청민원우송제 - 080대돌보 Fax민원서비스 - 안방민원배달제 - 우편엽서제·전신민원이용제 - 휴일민원처리제 등	○ 민원인이 원하는 장소로 민원서류 우송 ○ 편리한 신청수단이용(우편, Fax, 전신 등) ○ 휴일에도 민원사무 처리	전라남도, 부산 동구, 인천 중구, 대전 중구, 신안군 등
■ 책임행정의 구현 - 민원행정실명제 - 공사실명제 - 민원후견인제 - 기업체 행정민원창구 - 읍·면민의 방	○ 민원행정의 책임성 강화, 민원의 능동적 처리(담당자 명기) ○ 과단위별로 후견인 지정후 민원이 종결될 때까지 책임관리	서울특별시, 수원시, 전주시, 삼척시, 군산시, 순천시, 북제주군 등
■ 종합민원조직의 설치 - 종합민원실 - 종합민원국	○ 기구통폐합 ○ 종합민원국내 각종 민원부서 배치	광명시 * 종합민원실은 대부분 자치단체에서 운영
■ 민원실 환경개선 - 차와 꽃·음악 - 수족관	○ 쾌적한 민원실분위기 조성	오산시, 부산 강서구 등
■ 담당공무원의 행태변화 - 친절교육의 실시	○ 대기업연수원에 위탁교육	김제시 등
■ 고객에 대한 배상 - 행정착오보상제	○ 행정사무의 착오·지연, 담당자 부재시 실비보장	충남, 충북, 광주광역시, 서울 강남구, 서울 광진구, 경기, 광주군, 부천 소사구 등

자료: 문원식(1996: 40)

이와 같은 다양한 제도들이 민선자치제도 이후 1년 동안에 제도화되었다. 이들 사례들은 내용과 대상이 각 각 다르기 때문에 절대비교하기 어렵지만 일부 조치들은 지속적으로 도입되어 제 기능을 못한 경우도 있으나 전반적으로 자치단체장의 이니셔티브하에 지속적으로 운영되어 고객만족을 위한 행정에 기여하여 왔다(문원식, 1996: 38). 비록 이와 같은 민원행정에 대한 개선노력들이 자치단체장의 차기 선거를 위한 것이라고 할지라도 행정의 효율성, 민주성과 대응성을 높일 수 있었다는 점에서 높이 평가되어야 할 것이다.

2) 민원행정 개선의 구체적 내용

(1) 민원행정제도의 개선

주민을 만족시키기 위한 자치단체의 노력은 다음과 같은 다양한 민원행정관련 제도의 운영으로 나타나고 있다.

첫째, 대표적인 제도가 ‘민원 1회 방문처리제도’이다. 대부분의 자치단체에서 이 제도를 실행하고 있으며 이를 위해 ‘민원1회 방문 상담창구’를 운영하고 있다. 민원 1회 방문처리제란 민원사무를 처리함에 있어서 당해 행정기관의 내부에서 할 수 있는 자료의 확인, 관계기관·부서와의 협조 등에 따른 모든 절차는 담당 공무원이 직접 행하도록 하여 민원인이 민원 1회 방문으로 모든 민원을 해결함으로써 민원인의 시간적 경제적 부담을 줄이는 제도이다.

둘째, 많은 자치단체가 민원후견인제도를 도입하여 운영하고 있다. 여러 부서와 관련된 복합민원을 민원인이 단 1회 방문으로 접수·처리되도록 하기 위하여 담당공무원을 민원후견인으로 지정하여 민원인을 안내하고 상담에 응하도록 함으로써 더욱 편리하고 신속하게 민원처리가 되도록 하기 위한 제도이다. 주로 6급 공무원을 민원후견인으로 지정하고 있으나 활동 실적은 미비한 것으로 평가된다(행정자치부, 2004).

셋째, 정부시책을 국민에게 이해시켜 행정에 대한 신뢰를 증진시켜 행정기관의 업무에 대하여 국민의 상담에 응하고 안내를 하고 국민의 불만을 수렴하여 제도개선에 반영하기 위하여 행정상담위원제를 운영하고 있다. 하지만 민원사항에 대한 법령요건·절차 등에 관한 충분한 상담이 이루어지지 못하여 사전에 민원을 예방하지 못하고 있다. 또한 행정기관별로 운영되고 있는 민원정보안내 시

스텝도 홍보미흡으로 활용도가 저조한 실정이다(조성한, 2002: 32).

넷째, 복합민원의 심의, 불가·반려 민원 등 민원인의 불이익을 사전 예방하기 위하여 실무종합심의회 및 민원조정위원회를 운영하도록 제도화하였다. 그러나 대부분의 민원이 정형화·법제화되어 있어 실질적인 운영이 미흡하다. 또한 복합 민원과 관련하여 사전심사청구제도를 운영하여 민원인의 경제적, 시간적 손실을 최소화하는 제도를 도입하고 있다.

그 밖에도 자체 민원행정제도개선계획을 수립하고, 권리구제절차를 고지해주는 것은 물론이고 자체적인 민원서류 단축처리기간을 설정하고 민원사무를 간소화하며 민원사무편람 및 기준표를 의무적으로 비치하는 등의 다양한 노력을 각 자치단체별로 수행하고 있다. 이러한 노력에 따라 이전과 달리 민원에 대한 접수거부 및 보류, 부당 반려의 사례가 많이 줄어들고 있다.

(2) 민원실 운영 활성화

각 자치단체들은 고객에게 최상의 편의를 제공하기 위한 민원실을 조성하기 위하여 노력하고 있다. 첫째, 민원실을 고객의 휴식공간으로 조성하는 등 복합공간으로 활용하는 예가 그것이다. 민원실에 인터넷 카페, 놀이방, 건강코너, 행정장비 무료이용 코너 등을 마련하여 고객으로부터 많은 호평을 받고 있다.

또한 정확하고 신속한 서비스를 제공하기 위하여 대부분의 자치단체는 일반직 및 유경험자를 민원실에 우선적으로 배치하고 있으며 민원행정 담당공무원의 사기진작을 위하여 일부 자치단체에서는 우수기관 벤치마킹 및 해외연수 등의 인센티브를 부여하고 있다. 그러나 민원실을 활성화시키기 위해서는 전보 시 우대, 가점 부활, 수당현실화 등 민원실 근무자에 대한 보다 많은 사기 양양 대책이 필요할 것이다.

(3) 민원행정의 주민참여 제고

많은 자치단체들은 민원행정에 대한 주민 참여를 제고하기 위하여 다양한 제도를 도입 시행하고 있다.

첫째, 대부분의 기관에서 생활불편 사항, 고충사항 등을 효과적으로 파악·해결하기 위하여 모니터제도를 운영하고 있다. 이는 주민들을 민원모니터요원으로 임명하여 행정기관과 주민들의 중재역할로 주민생활에서 발생하는 불편사항과

행정의 잘못된 점을 발견하여 행정기관으로 통보함으로써 행정기관에서는 이를 적극 수렴하여 해결 및 방법제시를 하는 제도이다(조성한, 2002:33). 그러나 최근 들어 정보통신의 발달로 전자민원창구를 통한 모니터가 가능해지면서 그 활동실적이 미흡하여 이에 대한 폐지를 주장하는 자치단체도 생기고 있다.

둘째, 많은 자치단체들이 현장설문, 인터넷 설문, 우편 등 다양한 방법으로 고객만족도 조사를 실시하고 있으며 이를 통해 불편·불만사항 등을 알아내고 이를 개선하고자 노력하고 있다.

셋째, 각종 공청회 및 주민설명회를 통하여 국민의 요구사항을 적극 수렴하고 반영하는 자치단체들이 증가하고 있다. 각 자치단체들은 이러한 주민과의 대화가 형식적으로 흐르지 않도록 잘 운영하려는 노력이 보다 중요할 것으로 보인다.

(4) 전자민원행정의 활성화

전자정부시대에 부응하는 전자적 민원처리의 정착·활성화를 위해 여러 가지 사업을 시행하고 있다. 첫째, 민원상담·안내, 건의사항 수렴 등을 위해 전자민원창구를 운영하고 있다. 인터넷 홈페이지에 전자민원창구를 설치·운영하고, FAQ 구축, 민원사무편람, 각종 시책 및 법령 등 민원관련 정보를 제공중이다. 아울러 인터넷 민원처리공개시스템을 통하여 민원접수에서 처리까지 민원처리 전 과정을 공개하는 등 편의를 도모하고 있다.

둘째, 행정기관 보유 정보의 공동이용을 위해 주민, 부동산, 자동차, 기업, 세금 등 5대 민원서비스의 혁신사업(G4C: Government for Citizen)을 적극적으로 추진하고 있다. 이를 통해 전자정부 단일창구를 구축하고 국민 누구나 이곳에만 접속하면 필요한 전자정보와 전자정부 서비스를 받을 수 있도록 하며, 주민, 부동산 등 정보의 공동이용을 통하여 국민들의 관청방문과 민원구비서류를 획기적으로 감축시켜 나가고 있다.

셋째, 담당 공무원들의 노력으로 인감전산화 사업을 성공적으로 추진하여 민원인의 편의를 획기적으로 증진하였다.

(5) 지역 및 소외계층을 위한 제도 도입

유명무실한 특수시책 정비 및 예산·인력 등 자체 실정에 맞는 시책을 추진하

고, 타 기관 우수사례의 적극적인 벤치마킹을 실시하고 있다.

첫째, 소외계층을 위한 특수시책으로 장애인, 노약자, 소년·소녀가장 등 소외계층을 위하여 심부름센터 운영, 무료법률상담, 장애인 민원배달제, 점자안내 책자비치, 민원실 직원 자원봉사 등 다양한 시책을 개발·운영하고 있다.

둘째, 현장 민원행정 추진과 관련하여 찾아가는 민원서비스 제공을 위하여 각 자치단체별로 순회현장민원실 운영, 민원서류 배달서비스, 120신고전화에 의한 생활불편 민원 해결 등 주민편의 위주의 시책을 추진 중이다.

IV. 민선자치제도 이후 민원행정의 평가를 위한 만족도조사

1. 민원행정 평가를 위한 방법

민선자치제도 이후의 민원행정의 개선에 대한 평가를 위해서는 다양한 각도에서 운영성이나 제도 개선 효과 등을 면밀하게 분석해보아야 하나 실제로 이를 분석하는데 있어서 자료수집과 통계자료상의 한계 때문에 어려움이 많다. 따라서 많은 경우 고객만족의 차원에서 민원행정서비스에 대한 평가를 하는 것으로 대체하고 있다. 이는 지표선정이나 서베이의 문제점에도 불구하고 손쉽게 평가가 가능하다는 장점 때문이다.

또한 민원행정은 고객을 일선에서 대면하거나 통신수단을 매개체로 대면하는 등 상호작용을 통해 처리되며 민원인 대부분이 유권자로서 단체장의 재선에 큰 영향을 미칠 수 있다는 점에서 특수성을 지닌다. 따라서 각 자치단체장들은 고객을 위한 가시적인 성과를 표출하기 위하여 많은 노력을 기울여 왔다.¹⁾ 따라서 고객관점에서 만족도를 통해 민원행정을 평가하는 것은 일면 타당성을 지닌다.

민원행정에 대한 만족도를 조사하기 위한 다양한 지표들이 선행연구들을 통

1) 고객 만족도란 행정기관을 이용한 고객들의 평가를 통해서 고객들의 기대와 욕구 및 만족 상태를 조사하는 것이다. 고객은 행정 서비스를 경험할 때, 그 행정 서비스의 질이 고객 자신의 욕구를 어느 정도 만족시켜 줄 것이라는 사전 기대감을 갖게 된다. 이 때 고객의 욕구 충족 기대감과 실제 서비스 수준간의 차이를 정량적으로 측정하여 이를 지수화하는 것이 고객 만족도조사이다. 즉 고객의 기대감에 대하여 행정기관이 이를 어느 정도 충족시켜주는가를 정량적으로 파악하는 것으로 고객의 기대와 행정서비스 수준간의 차이를 말한다.

해 많이 개발되어 왔다. 민원사무처리규정 제1조에 의하면 “이 령은 각급행정기관이 민원사무를 신속, 친절, 정확히 처리하도록 함으로써 국민생활의 편의도모와 봉사행정의 구현에 기여함을 목적으로 한다”라고 규정하고 있어 고객중심의 행정을 지향해야 함을 규범적으로 정의하고 있다(박통희, 1996: 102). 이 규정은 민원행정 고객만족을 위한 지표를 형성하는 데 있어서 중요한 토대가 되고 있다. 선행연구자들을 중심으로 대표적인 지표들을 정리해 보면 <표 9>와 같다.

<표 9> 민원행정 만족도조사를 위한 지표

선행연구	지표체계
오창택 (1998/1999)	수평적 형평성, 정확성, 관심표명, 친절성, 신속성, 이용의 편리성, 이행의 용이성, 유형성
김판석, 박중훈 (1996)	형평성, 대응성, 신속·정확성, 접근성, 편리성, 쾌적성, 환류성
박통희(1996)	친절성, 편의성, 신속성, 반응성, 정확성, 공정성, 참여, 공개성
김병국(1996)	완결성, 대응성, 전문성, 적절성, 용이성, 편의성
박중훈(1998)	형평성, 정확성, 대응성, 접근성, 신속성, 편리성, 쾌적성, 환류성
서울특별시 (2000)	민원안내 및 접근 용이성, 공무원의 응대 친절도, 이용 편의성, 업무처리 태도, 업무처리 편리성, 편의·쾌적성
라휘문(2000)	공정성, 정확성, 친절성, 신속성, 접근성, 대응성, 편리성, 쾌적성
강정석(2004)	신청편리성, 신속·정확성, 친절도, 공정성, 민원처리태도

고객만족도 조사를 위한 지표를 선정할 때에 조사자의 관점에 따라 위에서 예시한 기존의 평가지표 가운데 어느 것이라도 채택할 수 있다고 생각된다. 그러나 본 조사는 민원실의 쾌적성, 업무처리 시간, 직원들의 업무처리 태도(친절성), 업무처리결과의 정확성, 공정·공평한 서비스 5가지를 지표로 삼았고 5점 척도로 평가하였다.²⁾ 또한 기존의 연구들은 각 하나의 지표 당 여러 설문문항을 통해 만족도를 측정한 반면 본 연구는 ‘민선지방자치제도 10년 평가’라는 대 주제 하에 ‘민원행정’이라는 소주제를 조사한 것이므로 여러 문항을 물어볼 수 없었던 한계가 존재한다. 그러나 전반적인 만족도 수준을 평가하기에는 무리가 없는 것으로 생각된다. 본 연구의 지표와 문항의 정의를 살펴보면 <표 10>과 같다.

2) 본 조사는 전국을 대상으로 하였으며 총 339명의 응답을 받아 통계 처리하였다. 이에 대한 자세한 인구통계는 종합토론에서 다시 논의되므로 생략하고자 함.

<표 10> 민원행정 고객만족도 조사지표

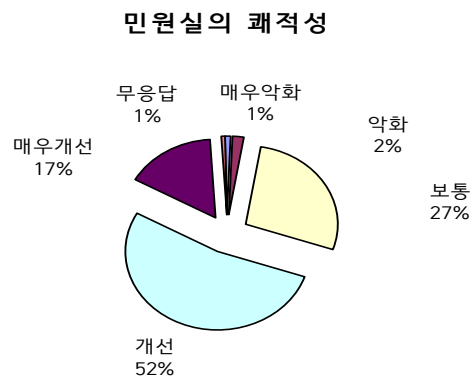
지표	정의
1. 민원실의 쾌적성	민원행정기관 및 부대시설 등이 공간적으로 쾌적한가?
2. 업무처리시간	민원사무를 담당하는 공직자의 업무처리가 신속하게 처리되는가?
3. 직원들의 업무처리태도	민원담당 공무원들의 태도가 친절하며 충분한 정보를 제공하는가?
4. 업무처리결과의 정확성	민원사무 처리 시 착오 없이 처리하는가?
5. 공정·공평한 서비스	민원인이 나이·성별·사회적 신분에 관계없이 규정에 따라 공정하게 처리하고 있으며 서비스를 받을 수 있는 동등한 기회의 보장하는가?

2. 만족도 조사 결과

1) 민원실의 쾌적성

민원실의 쾌적성을 묻는 질문에 52%가 민선지방자치제도가 시행된 이후에 개선되었다고 답하였으며 17%는 매우 개선되었다고 하여 응답자의 약 70%가 전반적으로 민원실이 깨끗하고 편리하게 바뀌었다는 긍정적인 평가를 내리고 있다. 특히, 자치단체별로 민원실을 놀이방, 인터넷카페 등으로 이용하는 사례가 많은데 민원인들은 작은 부분이지만 이러한 부분의 개선에 많은 점수를 주고 있는 것으로 보인다.

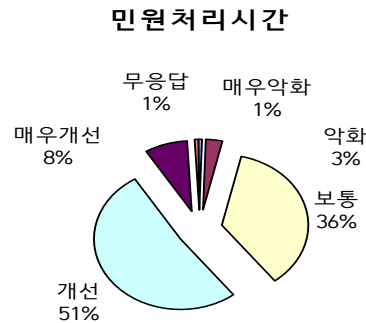
<그림 1> 민원실의 쾌적성



2) 업무처리시간

업무처리시간에 대한 만족도 조사는 매우개선 8%와 개선 51%로 개선되었다는 긍정적 응답이 59%로 대기시간이 줄고 민원처리 속도가 개선되고 있다는 인식을 보여주고 있다. 그러나 민선자치단체들이 무엇보다도 민원인들의 편리성과 업무처리의 신속성을 제고하기 위하여 가장 많은 노력을 하였다는 점에 비추어 보면 그리 높은 만족도 수준은 아닌 듯 하다.

<그림 2> 업무처리 시간



민원행정의 신속성은 업무의 처리방식과 절차 및 업무에 관한 권한의 배분구조, 유관기관간의 협조체제 등에 의하여 결정되는데 이를 위해서는 조직개편을 통한 실질적인 절차의 감축이 필요하다. 그러나 지방자치단체가 업무처리시간을 단축하기 위해 조직개편을 하기는 쉽지 않다. 최근 민원 1회 방문처리제도 및 복합민원관련 상담제도 등의 운영이 미흡하게 운영되고 있다는 지적이 있는데 이러한 제도가 보다 실질적으로 운영될 수 있는 방안을 마련해 보는 것도 필요할 것으로 생각된다.

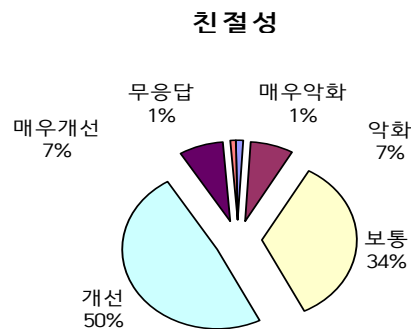
3) 직원들의 업무처리태도

직원들의 업무처리태도에 대한 평가를 보면 개선 50% , 매우 개선 7%로 총

57%정도가 긍정적인 대답을 하였다. 그러나 악화되었다고 부정적으로 평가한 사람이 8%가 되었다. 예전에 비한다면 친절도는 매우 개선된 것으로 평가할 수 있다.

그러나 민원실 운영의 활성화와 담당자의 친절성을 제고하기 위해서는 민원 행정 담당 공무원들에 대한 사기양양 대책이 필요하다. 민원실 근무자에 대한 가점 부활 및 인센티브제도 등이 보장된다면 민원실 근무자들의 태도들도 보다 긍정적으로 바뀔 수 있으며 이는 고객에 대한 친절로 이어질 수 있을 것이다. 그러나 이부분에 대한 배려가 아직까지는 미흡한 수준이다.

〈그림 3〉 직원들의 업무처리 태도



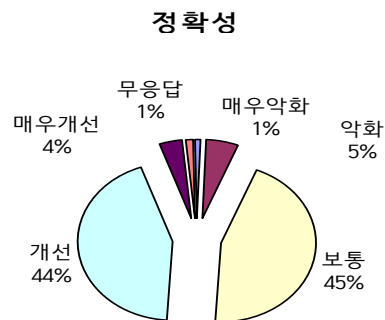
4) 업무처리결과의 정확성

민원행정의 정확성을 제고하기 위한 민선 지방자치단체의 노력은 크게 세 가지로 구분될 수 있다. 첫째는 책임소재를 분명히 하는 ‘민원실명제’, 둘째, 민원행정에 대한 감독의 강화를 위해 행정정보공개제도의 도입과 ‘주민감사청구제’, ‘주민감독제’, 그리고 옴부즈맨의 도입, 셋째, 행정착오에 대한 보상의 제도화 등이다. 이러한 노력에도 불구하고 이번 조사에서 나타난 업무처리의 정확성에 대한 평가는 긍정적인 평가가 48%정도 밖에 되지 않았다.

이처럼 업무처리의 정확성에 대한 상대적으로 낮은 성과의 원인 중 하나는

민선자치단체장들이 관료들을 통솔하는데 어려움을 겪고 있다는 것이다. 이 때문에 민선단체장들은 관료를 간접적으로 통제하기 위한 방안으로 주민감사청구제나 옴부즈맨 등을 도입하고 있는데 이것만으로 민원행정의 정확성과 책임성을 담보하기 어렵다. 또한 행정착오에 대한 보상도 상징적 수준에 그치고 있는 실정이다.

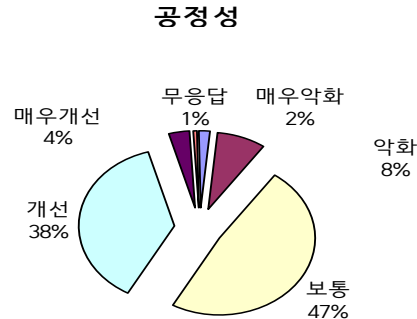
<그림 4> 업무처리의 정확성



5) 공정·공평한 서비스

공정한 서비스에 대한 질문에는 42%만이 개선되었다고 평가하여 다섯 가지 문항 중 가장 낮은 만족도 수준을 나타내고 있다. 악화되었다고 평가한 사람도 10%나 되어 이 부분에 대한 자치단체의 노력이 보다 요구되고 있다.

<그림 5> 공정·공평한 서비스



민원행정의 대상이 되는 사안들은 대부분 많은 이해관계가 복잡하게 얽혀있는 경우가 많다. 따라서 공정한 민원행정이 이루어졌는가에 대한 평가 역시 이해관계에 따라 좌우되기 쉬우며 자치단체장 입장에서 점수를 잘 받기 어려운 항목으로 생각된다. 그러나 이러한 부분의 보다 나은 평가와 서비스를 위해서는 시민단체나 전문가등을 활용하거나 ‘민원공개법정’, ‘사랑방좌담회’ 등의 설명회나 공청회 등을 통한 설득과 타협의 장을 마련하는 작업이 더욱 지속되어야 할 것으로 보여 진다.

V. 결론

이상 민선지방자치제 이후 민원행정의 변화와 제도개선의 내용을 살펴보고 민선자치제 10년이 지난 시점에서 일반 시민들이 체감하는 민원행정의 변화정도를 살펴보았다. 그 결과 민선자치단체의 선출은 고객중심의 민원행정으로의 변화에 추진력이 되었음을 알 수 있었다. 많은 제도들이 민선지방자치제도 이후 우후죽순 도입되었으며 각 단체장들은 특색 있는 자기만의 제도를 착안하기에 많은 노력을 기울여 왔다. 민원행정에 경영기법을 도입한 것도 주민 만족도 조사에 신경을 쓰게 된 것도 민선지방자치제도 이후의 일이다. 비록 그 유인이 민선자치단체장의 재선에 있기는 하지만 고객 중심의 민원행정이라는 개혁의 방향성은 바

람직한 방향이었다고 평가된다.

고객만족도 조사결과 역시 다른 분야에 비하여 민원행정 분야에서 긍정적으로 평가되었다. 특히, 민원실의 쾌적성, 업무처리 시간의 개선 그리고 업무처리 태도 측면에서는 응답자의 약 60%이상이 긍정적인 평가를 하였다. 이는 민원실의 환경개선 및 다양한 용도로의 변경작업 그리고 민원인 1회 방문 처리제도 등 다양한 제도 등의 다차원적인 노력의 결과이다.

그러나 문제는 첫째, 변화의 내용들이 표피적인 친절과 지나친 편의의 제공으로 나타나고 있다는 점이다. 민선자치단체장들은 유권자들이 민감하게 느낄 수 있는 서비스 전달 및 수단에 중점적인 노력을 기울였다. 따라서 전시행정의 효과를 가장 잘 나타낼 수 있는 친절성, 신속성, 쾌적성 위주의 개혁을 실행하여왔다. 그 결과는 이번 만족도 조사를 통해서도 여실히 나타나고 있다. 실제 민원행정의 근본적 내용이라고 할 수 있는 업무의 정확성과 업무의 공정성에 대한 평가가 신속성, 쾌적성 등에 비해 낮게 나타났다. 이는 민선지방자치제도에 숨겨진 이러한 배경을 보여주는 것이다.

둘째, 민선단체장 자신이 모든 변화의 주체가 되고 있다는 점이다. 민원행정의 혁신은 단체장 개인의 노력만으로는 힘들며 관련 공무원 및 고객 당사자들의 참여가 필요한 것이다. 그러나 우리의 경우 민원행정의 근본적인 내용이라고 할 수 있는 업무처리의 정확성이나 공평성 및 공정성의 문제에 대하여 아직까지는 깊이 고려하지 않은 것 같다. 실제로 공청회나 설명회 등 민원행정에 대한 참여의 경로가 대부분 형식적으로 이루어지고 있다는 지적이 많다. 따라서 앞으로는 겉으로 보여 지는 민원행정 서비스의 질을 높이는 노력과 함께 민원행정의 정확성과 공정성 등 내용적 측면의 질적 제고를 기할 수 있는 개혁에 주력해야 할 것으로 보인다.

참고문헌

- 감사원. 「자치단체 민원행정 처리실태 감사결과」, 2005.5.
- 강정석. (2004). “민원행정서비스 고객만족도 조사·분석”, 「한국행정연구원」2004-

- 15.
- 김병국. (1996). “지방자치단체의 민원행정서비스에 대한 주민만족도 조사설계”, [고객지향적 정부구축을 위한 민관합동 대토론회], 1996.7.5., pp. 135-154.
- 김관석·박중훈. (1996). “중앙행정기관의 민원행정서비스에 대한 국민고객 만족도 조사설계”, [고객지향적 정부구축을 위한 민관합동 대토론회], 1996.7.5., pp. 83-134.
- 라휘문·박희정·장은주·박중훈. (2000). 「행정서비스헌장 고객만족도 조사결과」. 서울: 행정자치부.
- 문원식. (1996). “민원행정서비스 변화에 대한 평가”, 「지방행정연구」11(1). pp. 29-48.
- 박연호. (2001). 「행정학신론」. 서울: 박영사.
- 박통희. (1996). “지방자치단체 민원행정의 고객지향적 혁신과 문제점”, 「한국지방행정연구원」, 1(2). pp. 93-121.
- 서울시 홈페이지(<http://www.metro.seoul.kr>)
- 서울특별시. (2000). 「2000 상반기 행정서비스 시민만족도조사 보고서」/
- 소영진. (1999). “정보화를 통한 민원행정 개선방안”, 「한국행정논총」, 11(2). pp.445-464.
- 오석홍. (1993). “민원행정의 개혁방안”, 「한국행정연구」, 1993년 봄호 2(1). pp. 93-118.
- 오창택. (1998). “서비스 질 구성차원의 관리 우선 순위: 민원행정서비스를 중심으로”, 「한국행정학보」32(2). pp. 77-95.
- 조성한. (2002). “효과적인 민원행정 관리방안”, 「한국행정연구원」, 2002-18.
- 채한수. (2001). “민원행정에 있어서 행정서비스의 제고방안”, 「한국인간관계학보」 6(1). pp.225-242.
- 통계연보. (2002).
- 한국지방행정연구원. (1995). 「민원행정 발전방안 연구」.
- 행정자치부. (2004). 「2003년도 전국 시·군·구에 대한 민원행정 추진현황 종합평가 결과」.