

공공영역의 서비스 품질 유지 및 수준 향상을 위한 실행 방안에 관한 연구

(A Study on Action Plans for Maintaining and Improving Service
Quality Levels in Public Fields)

편 제 범 1)*
(Jebum Pyun)

요 약 서비스 산업의 고도화로 인한 기업 간 경쟁의 심화와 가속화는 서비스 소비자들이 원하는 서비스의 품질 수준을 높였고, 이러한 소비자의 동향은 급변하는 기술의 수용과 코로나19라는 특별한 상황을 감안해야 하는 공공영역의 서비스 제공 환경에도 적지 않은 영향을 미치고 있다. 이에 본 연구는 『ISO18091:2019』을 기반으로 행정안전부에서 개발한 공공서비스 품질관리 프레임워크를 기초로 개발된 교육교재를 활용하여 공공기관의 종사자를 대상으로 교육을 한 후 설문을 통해 교재의 적용 가능성을 검토하였고, 실제 개선활동에 참여한 공공기관 종사자를 대상으로 인터뷰를 진행한 필드스터디 결과를 바탕으로, i)데이터 활용 및 검증, ii)공공서비스의 광범위성, iii)서비스 제공기관의 규모/역량의 세 가지 관점에서 공공서비스 품질 수준을 제고하기 위해 고려해야 하는 시사점과 가이드라인을 제시하였다.

핵심주제어: 공공서비스, ISO18091, 서비스 품질관리, 품질관리 교육교재, 필드스터디

Abstract The intensification and acceleration of severe competition among companies due to the advancement of the service industry have raised the quality level of services required by consumers, and these circumstances also have a significant impact on the public fields' service provision environment, which has to take into account the rapidly changing technologies along with the special situation of COVID-19. Thus, this study examines the applicability of the educational material based on the framework for public service quality management in accordance with 『ISO18091:2019』 developed by MOIS(the ministry of interior and safety), through a survey after training workers in public institutions. This study also provides some implications and guidelines that should be considered to increase the level of public service quality from the following three perspectives: i) data utilization and verification, ii) broadness of public services, and iii) the size and capability of service provider according to the results of field studies conducted with public sector employees who participated in actual improvement activities.

Keywords: Public Service, ISO18091, Service Quality Management(QM), QM education materials, Field Study

* Corresponding Author: pjb@hoseo.edu
Manuscript received February 11, 2022 / revised March 08,

2022 / accepted March 14, 2022
1) 호서대학교 빅데이터AI학과, 제1저자, 교신저자

1. 서론

본 연구는 공공서비스의 품질 수준 향상을 목적으로 지속해온 정부 과업의 주요 내용 및 결과를 소개하였고, 이를 바탕으로 학계 및 일선 공공기관에서 공공서비스의 품질 수준 향상을 위한 연구나 관련 활동을 수행할 때 고려해야 하는 가이드라인을 제시하였다.

행정안전부는 국민 눈높이에 맞는 성과 창출을 위한 정부 혁신을 강조하면서 ‘국민디자인단(국민의 눈높이에 맞는 실용적인 공공서비스를 제공하기 위한 전담 정책 플랫폼)’을 만들어서 공공서비스의 질적 향상에 노력을 기울이고 있다.

그러나 이와 같은 노력은 주로 중앙정부 차원에서 진행되어 온 결과로서 일선 공공기관의 종사자에게는 공공서비스 품질관리에 관한 이해 정도가 부족한 편이고 이러한 개념을 실제 서비스 제공과정에 접목해서 가시화된 성과를 얻기에는 미흡한 실정이다. 실제로, 행정안전부는 2019년도에 ISO18091(지방정부의 품질관리에 관한 국제 표준)을 토대로 공공기관에서 제공되는 서비스의 품질관리 기법 고도화를 목적으로 한 과업을 수행하였다. 본 논문은 이 과업의 후속으로 수행된 과업의 결과 중 일선 공공기관에서 근무하는 공무원/직원을 대상으로 교육 및 컨설팅한 결과를 바탕으로 공공서비스 품질 향상을 위한 시사점을 제시하기 위해 작성되었다.

기존 연구를 크게 정책적 연구와 학술적 연구 분야로 나누어 보면, 전자는 주로 공공서비스 품질의 정책적 개선이나 제공 환경 개선과 같은 현안 해결을 주제로 한 경우가 많고, 후자는 특정 서비스의 평가 방법이나 시민의 만족도를 측정하는 모형의 타당성 검토에 중점을 두고 있다. 결론적으로, 기존 연구에서는 공공서비스를 제공하는 주체인 공공기관의 공무원/직원 관점에서 서비스 개선을 위한 방안을 제시한 연구는 부족하다고 볼 수 있다.

본 연구는 다음과 같이 구성되어 있다. 2장에서는 공공서비스 품질관리와 관련한 기존 연구들을 정책연구와 학술연구 분야로 나누어 고찰한다. 3장에서는 공공서비스 품질관리의 교육을 위해 개발된 교재의 내용을 소개한다. 4장에서

는 해당 교재의 적용 가능성에 대한 검토 결과를 소개하며, 5장에서는 공공서비스 품질 수준 향상을 위한 현안과 가이드라인을 제시한다.

2. 이론적 배경

2.1 정책연구

2.1.1 정책품질 관련 연구

정책품질관리의 목적은 부적절한 정책의 수립 및 운영 등으로 인한 정책실패로 발생하는 국민의 불만을 사전에 방지하는 것이다. 이를 위해서는 정책 합의 과정과 갈등 요소가 반영된 동태적 특징을 이해하고 정책 사례의 유형별·단계별 성공 및 실패 요인에 대해 철저하게 분석하여 패턴을 찾는 것이 중요하다. Kwon and Choi(2004)는 정책품질의 수준을 향상하는 데 있어서 “단순한 TQM이나 6시그마와 같은 경영관리적 접근으로 정책의 품질을 올릴 수 있다는 것은 매우 단순한 발상”이라고 지적하면서 정책수립과정의 메커니즘에 대한 이해를 강조하였다. 또한, 기존 정책의 사례를 대상으로 유형별·단계별로 성공과 실패에 대한 이론적 검토 결과, 문제점, 조치방안 등을 제시하였다.

이후 정책품질관리는 일선 현장에 적용하기 위하여 지방자치단체와 정책 현장에 적용할 수 있도록 개념의 고찰을 통한 발전방안을 제시하거나 정책 사례를 바탕으로 적용하는 방법을 다룬 연구들이 수행되었다 (Yoon and Kim, 2007; Eun et al., 2007). Yoon and Kim (2007)은 중앙정부의 부처별 정책품질관리 매뉴얼을 분석하여 도출한 주요 특징을 대구광역시의 실·국별 특성을 반영하여 정책품질관리 제도와 관련된 교육훈련 및 지원방안을 제시하였다. Eun et al. (2007)은 중소기업 경영 전반에 대한 지원체제를 마련·지원하기 위한 정책에 대해 실제 정책이 시행되는 현장에서 정책의제의 목표 달성 여부를 파악하여 성공/실패 원인을 분석하고 지속적인 추진 여부를 판단하는 환류 과정을 통한 정책평가 단계에서 성과지표가 개발되고 수정되는 과정의 필요성을 제시하였다.

이후 MOIS(행정안전부)는 ‘정책품질관리 매뉴얼’(2008)을 발행하면서 정책품질관리의 개념, 점검단계(정책형성→정책수립→정책집행→정책평가/환류), 정책품을 관리할 때 이용할 수 있는 기법(갈등관리 방법: 정보공개·공청회·행정예고 등, 영향분석 방법: 규제·성별·부패·환경·인구·재해·교통 등, 정책적 대안 선택 방법: 비용-편익/효과 분석 등, 체계적 사고 방법: 이슈트리·벤치마킹 등)을 소개하는 자료를 만들어 배포하여 일선 공공기관에서 정책품질관리가 체계적으로 수행될 수 있는 기틀을 마련하였다.

2.1.2 공공서비스 품질관리 관련 연구

공공서비스 영역에 실질적으로 품질관리의 개념이 도입된 시기는 2016년에 수행된 ‘공공서비스 품질진단 모델 시범사업’부터로 볼 수 있다. 이 과업은 일선 지방자치단체에서 처리하는 업무별로 처리시간을 수집하여 불필요한 처리시간이 많은 업무를 개선 대상 업무로 정하고 이에 대한 개선계획을 수립하는 과정을 설명하였고, 이러한 방법을 적용하여 유연하고 적용 가능한 공공서비스 품질진단 모델을 구축하여 확산시킬 수 있다는 점을 강조하였다.

2017년에는 2016년도 과업에서 제시한 모델을 남양주시와 공주시의 건축 인허가 업무과정에 적용하여 성과 분석을 통한 모델의 실효성을 검증하여 既 개발된 지표를 보완·수정하였다. 이 과업은 공공서비스 품질관리 활동을 수행하는데 있어서 시간을 매개로 하는 데이터를 수집하여 서비스 프로세스의 개선을 도모할 수 있다는 점을 제시한 면에서 의의를 찾을 수 있다. 하지만 VOC를 반영한 고객 중심의 품질관리라기보다는 업무 효율성 제고에 초점이 맞춰진 과업이었고 일선 공공기관의 직원들에게는 생소하고 어려운 내용으로 인식되었다.

Choi et al.(2018)은 공공서비스 분야에 품질인증제를 도입하기 위한 과업을 수행하였다. 이 과업에서 공공서비스는 정부 주도로 시민들에게 제공되는 재화나 서비스(기존의 민원행정서비스를 포함)를 아우르는 개념으로 정의되었다. 이 연구는 기관 운영에 대한 전반적인 평가나 특정 분야별 세부 평가(정부업무평가, 공공기관 경영

평가 등)는 있으나 부처 간 협업을 고려하는 평가체계가 없다는 점을 지적하였다. 또한, 공공서비스의 품질관리에 대해서 특화된 성과관리 모형의 도입과 함께 행정안전부가 기존에 수행해 오던 인증/시상의 활동을 도입하는 방안을 모색하였다. 이 과업은 공공서비스의 수혜자인 국민의 관점에서 서비스 품질 제고를 논하고 있어 기존의 과업에서 고려되지 않았던 고객의 개념이 도입된 점에서 의의를 찾을 수 있다.

MOIS는 2019년도 상반기에 3차례에 걸친 전문가 회의를 통해 현행 공공서비스 품질관리 체계에는 수요자 요구 파악, 서비스 효과 분석, 품질 모니터링 등의 활동이 없기에 국민 삶이 실제로 개선되었는지 파악하기 어렵다고 지적하였다. 그러면서 서비스가 제공되는 전 과정(기획·집행·평가 등)에서 정부와 국민 간에 적극적 의사소통 및 체계적 관리가 필요하다고 판단하였다. 이에 Kim et al.(2019)은 공공서비스 품질관리 분야에 『ISO18091:2018』을 적용한 공공서비스 품질관리 체계를 정립하는 과업을 통해 일선 공공기관에서 제공하는 공공서비스의 서비스 품질관리를 위한 핵심 원리와 활동을 담은 품질관리 프레임워크를 개발하였고, 이를 확인할 수 있는 체크리스트 제시하여 일선 현장의 활용 가능성을 높였다(Pyun and Kim, 2020). 이 과업은 프로세스 관점에서 조직의 모든 기능부서가 품질개선 및 유지 활동에 참여해야 한다는 점과 서비스 제공 이후의 사후관리 및 서비스 실패 방지를 위한 모니터링의 중요성을 강조하였다.

2.2 학술연구

2.2.1 SERVQUAL을 응용한 서비스 평가를 주제로 한 연구

국내에서는 2000년대에 들어 공공서비스의 중요성과 관심이 높아지면서 SERVQUAL에서 제시하는 5가지 측정 척도를 응용·확장하여 개발된 평가 척도와 서비스 품질을 측정하기 위한 평가 모형의 제시와 설문을 통한 모형의 신뢰성과 타당성을 분석하는 연구가 발표되었다. 이런 연구들은 민간/기업 서비스의 품질평가 체계를 공공서비스에 적용하였다는 점에서 의의를 찾을

수 있지만, 지엽적인 공공서비스를 대상으로 이를 이용한 경험자들을 표본으로 한 설문조사 결과를 바탕으로 연구자들이 제안하는 평가 모형과 방법이 적용 가능하다는 점을 제시하고 있어 한계점을 찾을 수 있다.

Kim(2006)은 SERVQUAL 기반의 선행 연구에서 제시한 공공서비스의 품질측정 지표를 고찰하여 공공서비스 품질을 측정하기 위한 차원, 요인, 항목을 만든 후, 품질측정에 가장 적합한 모형을 찾기 위해 8가지 대안 모형을 고려했고, 구청 민원서비스 이용자를 대상으로 설문한 결과를 바탕으로 가장 적합한 모형을 검증하였다. Rha and Rhee(2007)는 서비스 가치사슬을 중심으로 다양한 품질 원천을 탐색하고자 서비스 수혜자인 국민(최종고객)과 서비스 제공자인 협력기관(중간고객)에 각각 별도의 설문을 수행하여 공공서비스의 품질 만족에 영향을 미칠 수 있는 고객 접점의 과정품질을 측정하기 위한 모형을 제안하였다. Kim(2007)은 SERVQUAL 및 SERVPERF 모형을 응용·확장했던 기존 연구들에서 제시한 온라인 서비스 품질 측정 지표들의 고찰을 통해 온라인 민원서비스 품질을 측정하기 위한 측정모형을 제안하였고, 서비스 경험자를 대상으로 설문한 결과를 통한 모형 검증과 더불어 품질 차원과 성과 간의 관계를 분석하였다. Kwon(2008)은 공공기관의 민원서비스를 이용한 고객들을 대상으로 서비스 품질속성을 내포하는 구체적인 상황으로 설명된 설문을 통해 고객들이 중요하게 생각하는 서비스 품질속성(공공기관 방문 목적)에 따라 전체적인 서비스 품질(만족도)이 평가된다고 주장하였다.

2.2.2 서비스 이용자의 만족도 지수 개발을 주제로 한 연구

서비스의 평가는 이용자 만족도를 높이고 제공하는 서비스의 품질 수준을 높이기 위한 가장 기초적인 과정이므로, SERVQUAL은 서비스 품질을 평가하는 데 근본적인 통찰력을 제공한다. 하지만 이는 실제 서비스를 제공하는 현장의 직원과 이용자가 이해하기 어려운 한계를 갖고 있어 이를 보완하기 위해 서비스 이용자의 만족도를 평가하여 수치화된 정보로 보여주는 지수를

개발하고 이를 공공서비스 영역에 접목한 연구들이 진행되었다.

Lee and Lee(2009)은 ‘계획-집행-평가’의 행정과정에서 공공서비스의 평가가 이루어져야 함을 강조하면서 주로 서비스 이용 고객의 만족도에 대한 평가로 공공서비스를 평가한 기존 연구들의 문제점을 지적하고 있다. 이 연구에서는 SERVQUAL, SERVPERF, KS-SQI, KCSI-PS 등 기존의 공공서비스 평가 모형과 이들을 응용하여 지방자치단체 행정서비스 평가 모형(서울시와 경상남도가 자체적으로 개발한 행정서비스 평가 사례)을 종합적으로 비교·분석하여 단점 및 한계점을 도출한 결과를 바탕으로 NDSI(Newly Developed Service Index)라는 새로운 공공서비스 품질평가 모형을 제안하였다. 이 모형은 대구시에서 제공하는 민원서비스를 이용했던 시민을 대상으로 한 설문을 통해 검증되었다(Lee and Lee, 2011). Lee and Yi(2012)는 기존의 고객만족지수를 검토·분석하고 공공서비스 제공 형태의 특수성을 반영한 PCSI(Public-service Customer Satisfaction Index) 개발하고자 서비스품질/고객만족/성과모형을 결합하여 만든 인과 모형을 제안하였고, 설문을 통해 모형의 통계적 검증과 함께 이를 바탕으로 고객만족도를 점수로 나타낼 수 있는 PCSI 점수 산출법을 개발하여 21개 공기업 및 80개의 준정부기관에 대해 기관별 PCSI 점수를 산출하였다.

2.2.3 서비스의 영향 요인 및 제공과정 개선을 주제로 한 연구

서비스의 품질은 고객이 서비스를 제공받는 과정에서 여러 가지 요인으로부터 영향을 받기 때문에 이러한 영향 요인들의 개선은 서비스 품질의 향상으로 이어질 수 있다. 하지만 앞서 살펴본 두 가지 유형의 연구에 비해 이러한 유형의 연구는 상대적으로 부족하다.

Park(2009)은 인제군에 거주하는 노인들을 대상으로 지방자치단체의 노인 복지 행정서비스 제공 능력에 대한 만족도를 평가하였고, 이러한 평가에 유의미한 영향을 미치는 결정요인(서비스의 특성, 서비스 담당 직원의 태도, 서비스의 시정조치)을 파악하였다. Kim(2014)은 공공정보

의 이용에 대한 서비스 만족도에 미치는 영향요인을 파악·범주화하고, 설문조사와 전문가 인터뷰를 통해 얻은 결과를 활용하여 파악된 영향요인들이 설문/면접 대상 공공기관의 서비스 만족도(공공정보 이용을 통한 비용감축 및 정보의 활용건수로 측정)에 미치는 영향을 통계적으로 검증하면서 이들 영향 요인들에 대한 상대적인 영향력을 제시하였다. Kim et al.(2014)은 주요 정부 부처의 정책을 대상으로 서비스 디자인 관점에서 공공서비스 제공이 가능하도록 ‘국민디자인단’의 서비스 디자인 방법론을 적용하여 변화시킨 사례를 통해 시사점을 제시하였다. 이들은 정책의 실패 확률을 낮추기 위해서는 서비스 공급자가 수요자 관점에서 서비스 제공을 위한 정책 수립과 집행 과정 전반에 걸쳐 제공 프로세스를 설계하는 것이 중요하다고 강조하였다.

3. 공공서비스 품질관리 교재의 개발

앞서 살펴본 선행 연구의 특징을 요약하면 다음과 같다. 정책연구의 경우, 공공서비스를 제공

하는 중앙정부나 지방자치단체가 공공서비스를 제공하기 위해 관리·감독하는 과정에서 정책적 개선이나 제공 체제의 고도화와 같은 현안 해결을 목표로 수행한 경우가 많았다. 반면, 학술연구의 경우, 특정 공공서비스를 이용했던 일반 국민이나 시민을 대상으로 설문을 하여 서비스 평가를 위한 측정모형의 타당성 검토와 여기에서 활용된 개념이 서비스 측정에 적용 가능하다고 주장한 연구가 있다. 또한, 서비스 만족도 측정 지수를 제안하는 형태로 서비스 만족도 측정 또는 이를 위한 지수를 제안하는 연구로 정리할 수 있다. 이를 종합하면, 공공서비스의 품질개선을 위한 선행 연구의 노력은 주로 서비스 설계와 평가에 초점이 맞춰져 진행되었다고 볼 수 있고, 서비스 제공과정의 개선을 다룬 연구는 매우 부족함을 알 수 있다. 즉, 서비스 수혜자 만족도를 고려한 서비스 설계를 주제로 하는 연구(Kim et al., 2014), 서비스가 제공되는 과정상의 전위(front office)와 후위(back office)에서 수행되는 활동들의 품질 향상 및 유지를 위한 연구, 서비스 제공 현장에서 근무하는 내부고객(서비스 제공을 담당하는 근무자)의 만족도 향

Table 1 Comparisons between public service QM system and performance mgt. system

	Public service QM system	Performance management system
Approach of Improvement	Improving from customers' view	Improving from producers' view
Focus of Improvement	Customer satisfaction / Continuous improvement	Working efficiency / One-time improvement
Principal agent of setting performance indicators	Service provider (Local government)	Superior institution (Evaluation agency)
Core of performance evaluation	Process-centric	Result-centric
Actions after perf. evaluation	Proactive precautions	Passive follow-up
How to achieve results	Maximizing customers' satisfaction through systematic collaboration	Maximizing departments' performance through independent function execution

상을 위한 연구(Heskett et al., 1994) 등과 같이 서비스 프로세스의 품질개선을 주제로 하는 연구는 매우 미흡한 실정이다.

이에 본 연구는 서비스 프로세스의 품질 향상을 목표로, 실제 공공서비스가 제공되는 일선 기관의 근무자들이 서비스 품질관리 업무에 참고할 수 있는 교재를 개발하여 서비스 품질관리의 개념과 품질 향상에 활용할 수 있는 도구 및 제반 활동을 다양한 사례와 더불어 제시하였다.

3.1 교육교재의 내용

본 연구에서 개발한 교육교재는 i)공공서비스 품질관리가 도입되어야 하는 이유, 공공서비스 품질관리 활동의 목적, 핵심활동, ii)공공서비스 품질관리를 위한 전반적인 프로세스와 프로세스를 구성하는 세부 활동별·단계별 세부 내역을 설명하면서 iii)각 활동을 수행할 때 염두에 두어야 하는 착안점, 수행 방법, 절차 및 예시를 제시하여 공공서비스를 제공하는 일선 공공기관의 직원들이 서비스 품질관리에 대한 이해를 높이는 데 주력하여 개발되었다.

본 교재를 개발하기 위해 행정안전부의 공공서비스 정책 수립을 담당하는 부서의 공무원들과 수차례에 걸쳐 심층 면접을 진행하면서, 일선 공공기관에서 근무하고 있는 행정 공무원의 시각에서 공공서비스 품질관리의 개념을 이해하고 전개하는 것이 중요하다는 점을 알게 되었고 교재 개발 시 이러한 착안점을 반영하면서 우선하여 고려해야 하는 요소를 파악하였다. 또한, 교재를 개발하는 과정에서 관련 분야의 전문가들과의 자문을 통해 교재 개발의 방향성과 내용에 대해 질적으로 검토하는 과정을 병행하였다.

3.1.1 공공서비스 품질관리의 개념

공공기관은 대부분 상위 기관이 제시하는 평가 지표에 따라 기관의 성과를 관리하는 시스템에 익숙한 조직으로, 이러한 체계는 공공기관이 제공하는 서비스의 품질관리를 효율적으로 수행하는 데 있어서 매우 적절한 방법이다. 하지만 역설적으로 이러한 체계에서는 기관 스스로 고객의 불만을 초래하는 문제점을 찾아서 해결하고

이러한 문제의 발생을 사전에 방지하려는 맞춤형 노력이 무의미할 수 있고, 이러한 행동을 해야 하는 동기부여가 어렵다. 따라서 교육교재의 초반부에는 공공서비스 품질관리를 “공공기관에서 제공하는 모든 대민 서비스에 대해서 이용자의 이용 전 기대 정도와 이용 후 경험이 일치되도록 하는 것을 목적으로 고객의 목소리를 분석하고 개선하여 양질의 서비스가 제공되도록 관리하는 것”(MOIS, 2020)으로 정의하였다. 이와 같은 기본적인 개념을 기존의 성과관리 시스템과 비교하기 위해 Table 1과 같이 차이점을 제시하였다. 이밖에 공공서비스 품질관리의 이해 정도를 높이고 어려운 과업이 아니라는 점을 전달하기 위해 일상 주변에서 살펴볼 수 있는 다양한 사례들도 개발하여 제시하였다.

3.1.2 공공서비스 품질관리의 실행

공공서비스 품질관리 활동은 P-D-C-A 사이클을 기본으로, 핵심 기능인 ‘준비-실행-검증’ 단계를 ‘지원’ 단계가 뒷받침하는 형태로 구성·제시하였다. 실제 공공서비스 품질관리 체계에 대해 논의할 때 제기되었던 문제로, 현행 체계는 정책 제안 이후의 사후 검증 과정이 없다는 점(Kim et al., 2019)을 반영하여 이와 같은 열개로 실행 단계를 설계하였다. Fig. 1은 이러한 핵심 및 지원 기능의 단계에 관한 내용을 보여주며, 각 단계의 핵심활동과 활용 가능한 도구/방법을 Table 2에 제시하였다. 이러한 공공서비스 품질관리 과정은 실제 행정안전부의 유사 업무를 수행하고 있는 공무원들을 대상으로 내용의 이해 정도 및 난이도, 일선 공공기관에서의 적용 가능성 등에 대해 심층 인터뷰를 병행하면서 설계하였다. 특히 각 단계에서 활용 가능한 도구/방법에 대해서는 품질관리의 핵심적인 내용만을 수행함으로써 일선 기관의 직원들이 어렵게 생각하지 않고 수용할 수 있게 만드는 것이 가장 중요하다는 의견을 반영하여 되도록 단순화하고 그 과정을 상세하게 설명하였으며 어떻게 활용되는지 구체적인 사례를 제시하여 이해를 돕도록 하였다.

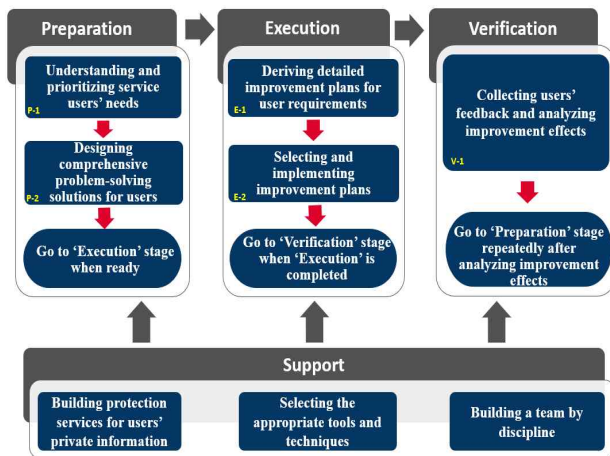


Fig. 1 Stages of core and supporting functions

4. 품질관리 교재의 적용 가능성에 대한 검토

4.1 교육교재를 활용한 교육

개발된 교육교재의 실효성, 내용의 난이도, 교재 내용의 이해 정도를 파악하고자 본 교재를 활용하여 일선 공공기관의 공무원 및 직원들을 대상으로 강의를 시행하였다. 연구진은 공공서비스 품질관리 분야의 전문가인 한 대학교수에 게 개발된 교재에 대한 자문과 함께 자문 내용을 반영한 교재를 사전에 보내어 강의를 의뢰하

였다. 처음 계획은 대면 강의로 진행하고자 하였으나 코로나19 상황의 악화로 인해 온라인으로 총 3회의 교육을 시행하였다.

강의안은 총 3개 파트로 구성되었다. 파트 1은 공공서비스 품질관리에 대한 이해와 공감을 주제로 공공서비스 품질관리에 대한 기본 이해를, 파트 2는 현실과 실행을 주제로 공공서비스 품질관리의 실행에 관한 내용을, 파트 3은 일상의 관리를 주제로 공공서비스 품질관리의 단계별 세부 활동 및 관련 사례를 전달하였다.

4.2 교육 이수자에 대한 설문

온라인 교육이 종료된 이후, 교육 이수자들을 대상으로 교육 내용의 이해 정도, 공공서비스 품질관리의 업무 연관 정도, 교재의 개선점 등에 대한 설문을 통해 개발된 교재의 적용 가능성을 파악하였다. 설문 내용은 Table 3과 같다.

4.2.1 교육 과정의 이해 수준 파악

해당 영역의 설문은 교육을 받은 교육생들이 교재 내용을 어느 정도 이해하는지, 교재 내용이 실제로 공공서비스 개선에 적용될 수 있는지를 파악하기 위해 구성되었다. 응답 분석 결과는 Fig 2와 같다. 교육 이수자들은 강의를 통해 학습한 공공서비스 품질관리의 목적과 내용을

Table 2 Key activities at each stage along with available tools and methods

Stage		Core Activities	Using tools/methods
Preparation	P-1	Collecting and arranging VOC	Affinity Diagram
		Selecting prior improvement target among VOCs	T-Matrix
	P-2	Cause analysis 1: Latent factor analysis	Cause & Effect Diagram
		Cause analysis 2: Key factor analysis	FMEA (Failure mode & effect analysis)
Execution	E-1	Deriving detailed improvement plans	Brain Storming
	E-2	Evaluating and implementing detailed improvement plans	Setting improvement goals
Verification	V-1	Validating improvement effect after implementing detailed improvement plans	Checking the achievement of improvement goals
Support		Supporting smooth execution of activities including 『Preparation-Execution-Verification』	

Table 3 Specific survey contents for workers who have completed education

Division1	Division2	Survey contents
Understanding / Applicability	Level of understanding contents	(1) Understanding the purpose and content of public service QM(Quality Management)
		(2) Understanding of terms and sentence expressions used to explain content
	Applicability of public service QM	(1) Possibility of public service QM activities applied to actual service improvement
		(2) Degree of relations between workers' working process and public service QM
Improvement requirements of each stage	Level of understanding contents for each step	(1) Understanding the purpose and content of <Preparation>
		(2) Understanding the purpose and content of <Execution>
		(3) Understanding the purpose and content of <Verification>
		(4) Understanding the purpose and content of <Support>
	Derivation of elements to improvement curriculum	(1) Description of public service quality management
		(2) Application cases to the public and private sectors
		(3) Template for performing quality management activities
		(4) Education methods (on/offline education etc.)

이해하는 수준이 보통 이상으로 높게 나타났고, 교재 상의 용어나 설명에 대해서도 보통 이상의 이해도를 나타냈다. 이는 개발된 교육교재의 전반적인 난이도가 적절하다고 판단되며, 교육의 이해도나 만족도가 높은 것으로 추정된다.

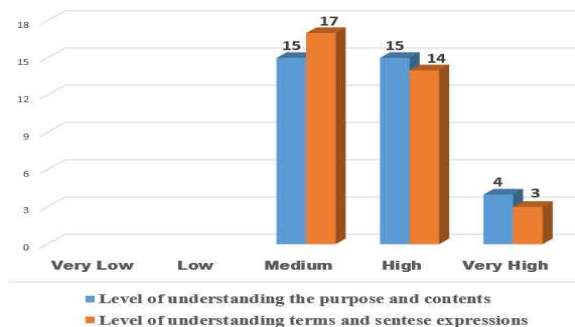


Fig. 2 Response results for the level of understanding education contents

4.2.2 적용 가능성 파악

교육을 통해 제시된 공공서비스 품질관리의 개념이 실제 공공기관에서 적용 가능한지를 파악하기 위해 업무 수행 과정에서의 적용 가능성

과 업무와의 연관성에 대해 설문하였다. 응답 분석 결과는 Fig 3과 같다. 공공서비스 품질관리에 대한 실제 적용 가능성은 ‘보통’과 ‘그렇다’가 다수를 차지했으나 일부 영역에서는 적용 가능성이 낮다고 응답하였다. 본인의 업무 수행과의 연관성에 대해서도 적용 가능성에 대한 설문과 비슷한 결과를 나타내고 있다. 응답자의 58.5%가 ‘그렇다’ 이상으로 답한 결과를 볼 때, 공공서비스 품질관리의 개념은 여러 공공서비스에 도입·적용 가능성이 높다고 판단된다. 그러나 업무 연관성에 대해서는 58.8%가 ‘보통’ 이하로 답해 서비스 품질관리의 개념이 현업에 적용되는 데 걸림돌로 작용할 수 있어 이에 대한 충분한 교육과 안내가 필요하다고 판단된다.

4.2.3 단계별 내용의 이해 정도 파악

교육을 통해 제시된 Fig 1의 서비스 품질관리의 단계별 내용에 대한 교육 이수자의 이해 수준을 파악하였고, 그 결과는 Fig 4와 같다. 「준비-실행-검증 및 지원」의 단계별로 교육 이수자의 이해도는 대부분 보통 이상으로 나타났으나, 지원 단계의 이해도는 ‘준비-실행-검증’에

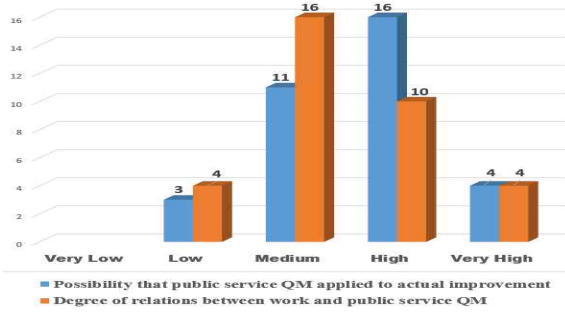


Fig. 3 Response results for the applicability

비해 상대적으로 낮은 수준으로 나타났다. 이는 공공서비스 품질관리의 수행과 도구 활용에 대한 개념이 일선 공공기관에 보급·전파되는 데 큰 문제는 없을 것으로 예상되지만, 서비스 유형별로 면밀한 분석을 통한 특화를 통해 이해도를 높일 필요성이 제기된다고 해석할 수 있다.

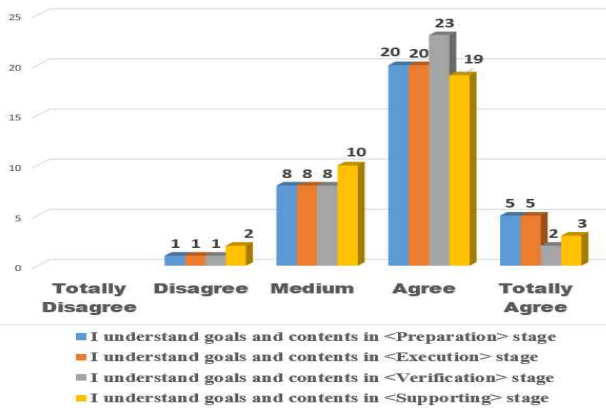


Fig. 4 Response results for the level of understanding to the contents of each stage

4.2.4 개선/보완이 필요한 교재의 내용 파악

교재를 활용해 제시된 교육 과정을 통해 교재 내용, 도구 활용, 교육 방식 등에 대한 개선/보완점이 있는지를 파악하였고 그 결과는 Fig 5와 같다. 공공서비스 품질관리의 개념에 대해서는 약 94%가 수정의 필요가 없다고 응답한 반면, 눈여겨봐야 하는 것은 공공 및 민간부문 적용 사례에 대한 수정이 매우 필요(23.5%), 품질관리 템플릿에 대한 수정이 매우 필요(11.8%)하다고 응답한 비율이 높다는 점이다. 이는 공공서비스 품질관리의 유지와 개선에 있어서 영역별로 맞

춤형 사례 개발과 함께 활동 수행을 위한 템플릿의 보완과 제시가 요구된다는 점을 시사한다.

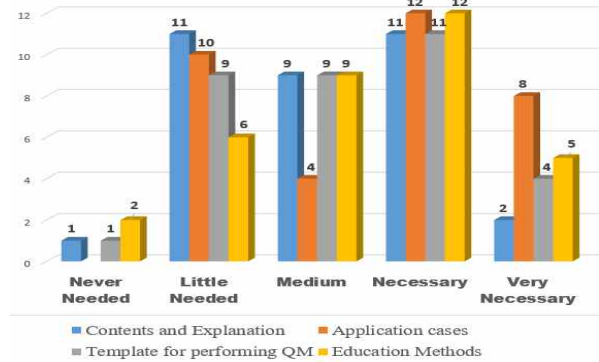


Fig. 5 Response results of understanding for contents improvement

4.3 공공기관의 공무원/직원 대상의 컨설팅

일선 현장의 서비스 개선 활동에 교재 내용의 적합 여부를 검토하고, 실제로 적용할 때 도출될 수 있는 이슈를 사전에 진단·보완하기 위해서 컨설팅을 진행하였다. 컨설팅은 2020년도 행정안전부에서 우수 사례로 선정된 공공서비스 개선과제 중 일부를 선별하여 개선에 참여한 공무원/직원을 대상으로 이들의 개선 활동 수행 과정과 교재의 개선 방법을 적용·비교하여 개선/보완점을 제시하는 형식으로 진행하였다. ‘고령운전자 운전면허 자진반납 윈스톱 서비스(경찰청 교통기획과)’, ‘공공자원 개방공유서비스(행정안전부)’, ‘민원서식 자동작성시스템(강원도 행정안전부)’, ‘영유아 복지서비스 전국주민센터 어디서나 신청!(보건복지부 복지정보기획과)’, ‘맘 편한 임신 윈스톱서비스(행정안전부 공공서비스혁신과)’ 등 다양한 공공영역과 기관에서 수행된 5개 서비스를 대상으로 Fig 1에서 제시한 공공서비스 품질관리의 단계별로 컨설팅의 결과 및 시사점을 도출하였다.

4.3.1 준비단계

대부분의 서비스에서 고객은 ‘현재 서비스의 이용자’로 정의하고 있는데, 이는 ISO18091:2019에서 제시한 기준에 따르면 매우 국한되어있는 것으로 판단된다. 서비스 혁신을 위해서는 미래

의 잠재 고객까지 고객을 폭넓게 정의할 필요가 있고 서비스 제공 담당자를 내부고객으로 포함하여 분석할 필요성이 제기된다. 그리고 대부분의 개선 활동에서 경험적으로 습득한 고객의 요구를 기대사항으로 정의하고 있어 정의된 고객의 불만 사항을 접수하는 활동의 보완이 요구된다. 이에 대해서는 일선 공무원/직원도 어느 정도 공감하는 바이며, 일부 분야에서는 모바일 및 비대면 서비스의 증가에 따라 향후 공공서비스의 제공 방식의 변화가 필요하다는 의견을 제시하기도 하였다. 한편, 대부분의 과제는 고객이 현재 느끼는 불편/개선요구 사항의 해결에만 집중하고 있어 문제의 근본적인 원인을 찾아 개선하는 논리적이고 과학적인 방법의 적용이 요구된다. 旣 수행된 과제를 검토한 결과, 서비스 품질개선 활동에 참여한 공무원/직원의 업무방식은 교재에서 제시한 방식과 차이를 보였고, 현재제에서는 업무방식의 변화를 기대하기는 어려울 것으로 판단되었다.

4.3.2 실행 단계

대부분의 서비스에서 개선안 실행을 위한 비용이나 시간 등의 제약조건은 고려되지 않고 있다. 공공영역에서는 이러한 사안을 어느 정도 수용할 수 있지만, 이는 세금 낭비, 공공 업무의 비효율 초래, 고객만족도 저하, 서비스 실패 등으로 귀결될 수 있으므로 체계적인 진단과 준비가 요구된다. 일부 서비스에서는 사용자의 의견 수렴이나 부처 간 협의를 통해 개선안을 도출하기도 하였다. 하지만 교재에서 제시한 분석 도구를 활용하여 개선안의 논리적 오류를 최소화하고 체계적으로 품질관리 업무가 수행되도록 방안을 모색하는 것이 필요하다. 한편, 대부분의 서비스가 실행에 대한 효과성 검증 지표를 관리하지 않는 것으로 나타나 서비스 제공과정이나 이후의 결과에 대해 합리적인 모니터링과 환류 시스템의 기반 조성이 필요하다.

앞서 언급한 바와 같이 공공영역에서는 정책의 제안은 활발하지만 이에 대한 사후 검증 과정이 미흡한 실정이다. 따라서 개선안의 효과 검증을 위한 목표 수립이 필요하고, 목표 달성 여부를 측정할 수 있는 지표가 개발되어야 한다. 이

를 통해 일회성 개선이 아닌 지속적인 품질 향상이 이루어지는 시스템으로의 전환이 요구된다.

4.3.3 검증 단계

컨설팅 대상 서비스 중, 처음 계획과 변경 없이 개선안이 진행된 과제는 1개뿐이었고, 나머지 과제는 개선을 위한 예산조차 반영되지 않은 것으로 확인되었다. 이는 ‘준비-실행’ 단계가 체계적으로 이루어지지 않았기 때문에 발생한 문제로 보이고, 특히 개선안을 도출하는 ‘실행’ 단계에서 수행 과정의 리스크가 고려되지 못한 결과로 해석할 수 있다. 그러므로 개선 과정 중 실행 결과를 반영한 목표 재설정이나 사후 보완을 위한 이슈 도출과정은 매우 부족한 상태로 보인다. 따라서 서비스 해결의 일관성을 유지하기 위해서는 비용, 기간, 투입자원 등의 실행 계획을 수립하는 것이 필요하고 이러한 체계가 뒷받침되어야 공공 데이터 기반의 서비스 고도화가 가능할 수 있을 것으로 판단된다.

4.3.4 지원 단계

코로나19의 영향으로 가속화된 점도 있지만 최근 서비스는 온라인을 매개로 하여 제공되는 경우가 많다. 그러므로 대부분의 서비스에서 개인정보 유출 가능성에 대한 평가와 보완이 실행되고 있었고, 일부 서비스는 개인정보 보유 대신 시스템 연계를 통해 제공받는 형태로 운영하여 정보보안을 위한 추가적인 부담을 줄이고 있었다. ‘준비-실행-개선’의 단계가 원활하게 수행되려면 필요 자원이 투입되어야 하는데 단순히 예산 배정만으로 판단하기보다는 인력, 시간, 제도적 뒷받침 등 개선안의 실행을 위해 요구되는 인적·물적·제도적 자원의 투입이 고려되어야 한다. 실제, 일부 서비스의 경우 개선안 실행에 요구되는 필수적인 자원이 투입되지 않아 처음 계획된 성과를 도출할 수 있을지 우려되는 상황이었고 이를 위한 별도의 팀이 구성되어 있지 않은 서비스도 확인되었다. 개선안 실행을 위한 팀 구성은 새로운 조직을 구성하기보다는 개선안 실행에 필수적인 인력이 개선안의 목적과 이를 위한 자신의 역할을 명확히 이해하는 관점에서 접근할 필요가 있다.

5. 결 론

본 연구에서는 공공서비스의 품질 유지 및 수준 향상 방안을 제시하고자 개발된 교재 개발의 내용을 소개하였고, 이 교재를 활용하여 일선 공공기관의 공무원/직원을 대상으로 시행한 교육/설문과 컨설팅 결과를 토대로 공공서비스 품질개념 및 방법, 품질개선 도구를 활용한 과학적 접근법이 일선 공공기관에서 적용 가능한지 검증하였다.

국내 산업에서 서비스 산업이 차지하는 비중은 날로 증가하고 있고 이로 인한 기업 간의 경쟁은 더욱 심화·가속화되고 있다. 제조업 분야에서도 제품과 서비스를 결합한 융합 서비스의 제공이 증가하고 보편화 되면서 제조업과 서비스업의 경계가 허물어지는 상황이다. 이러한 여파는 산업 전 분야에 걸쳐 서비스 제공 수준이 상향 평준화하는 결과를 가져왔고, 소비자들이 원하는 서비스 품질 수준을 높였다. 이러한 변화는 공공영역의 서비스에도 적지 않은 영향을 미치고 있지만 소비자 유치 경쟁이 없거나 미미한 공공영역에서는 변화에 대응하는 노력이 부족한 경우가 많다. 이는 서비스 제공 이후의 품질관리 노력이 결여된 공공영역의 서비스 제공 상황을 통해 알 수 있었다. 우리나라의 공공기관은 다양하고 우수한 국민 맞춤형 공공서비스를 창출·제공하는 데 우수한 성과를 나타내고 있지만, 서비스 제공 이후의 사후 품질관리는 거의 진행하지 않고 있다. 최근 국민은 기업에 요구하는 수준 이상으로 높은 수준의 공공서비스 품질을 요구하고 있고, 다양한 채널을 통해 서비스에 대한 불만을 표출하고 있다. 따라서 이러한 불만을 해소하고 최소화하기 위해서라도 공공서비스의 사후 품질관리는 중요한 이슈이다. 특히 서비스에 대한 불만이 발생하지 않도록 사전에 감지/예방할 수 있도록 데이터를 수집·분석하여 문제를 해결하는 과학적이고 체계적인 품질관리 기법의 도입이 요구된다(Cho and Pyun, 2022).

결론적으로, 공공서비스 품질 수준을 향상하기 위해서는 다음과 같은 가이드라인이 제시될 수 있다. 첫째, 데이터 기반의 검증 및 피드백

기반의 조성이다. 공공기관은 대개 상급 기관에서 요구하는 성과지표 달성에 익숙한 업무 체계를 갖고 있다. 하지만 이러한 체계는 지역별 특성을 반영한 자율적인 평가 지표를 개발하고 이를 통한 데이터의 수집 및 분석을 어렵게 만든다. 따라서 데이터 기반의 서비스 제공 및 개선 효과 검증에 따른 피드백이 이루어지기 위해서는 현재의 업무 체계 변환이 요구된다. 둘째, 광범위한 공공영역의 서비스에 대한 맞춤형 개선 기법과 사례의 개발이다. 공공서비스의 범위는 매우 광범위하고 비정형화되어 있어 프로세스 관점에서 공공서비스를 구분하는 기준을 정립하여 분류하고, 분류된 공공서비스별 특성을 반영하여 품질개선 기법과 개선 사례를 개발하는 것이 중요하다. 실제 본 연구에서 제시한 교재의 타당성 검토 과정에서 적지 않은 공무원/직원들이 적용을 위한 다양한 사례의 제시가 필요하다는 의견을 제시하였다. 또한, 공공영역에서 이질감 없이 접목할 수 있는 민간영역의 서비스 관리 체계를 벤치마킹하여 서비스 품질관리의 핵심 원리와 실행 방법을 구체적으로 제시하는 것도 필요하다. 셋째, 서비스 제공기관의 규모와 역량 수준을 고려해야 한다. 공공서비스는 다양한 공공기관을 통해 제공되는데 공공기관의 규모에 따라 서비스 처리 및 제공 역량의 차이가 크다는 점을 이해하는 것이 필요하다. 이는 컨설팅에 참여한 공무원에 의해 제기된 문제로, 서비스 개선을 위한 데이터 분석 기법이나 적용 사례의 개발 시, 일선 공공기관의 규모와 역량 수준을 파악하여 맞춤형으로 접근하는 것이 중요하다고 할 수 있다. 그러나 이러한 차이에도 불구하고 서비스 품질개선을 위해서는 문제 발생의 원인을 서비스 프로세스 상에 매칭하여 가시화하는 과정과 이를 바탕으로 한 데이터 분석을 통해 피드백하는 과정이 필요하고 중요하다는 점을 전파하는 것이 무엇보다도 중요하다.

공공서비스 관련 기존 연구들은 서비스 수혜자인 외부고객에 개선의 초점을 맞추어 논제를 전개한 경우가 많았지만, 본 연구에서는 서비스 제공자인 내부고객(공무원/직원)에 개선의 초점을 맞추었다는 점에서 차이점을 찾을 수 있다. 코로나19로 인해 제한적인 교육 방법과 컨설팅

으로 공공기관의 현 수준을 좀 더 상세히 파악하지 못하였다는 점은 본 연구의 한계점으로 지적할 수 있으나, 실제 현업에 종사하고 있는 공공기관의 공무원과 직원들을 대상으로 필드스터디를 수행한 결과를 통해 공공영역의 서비스 개선과 수준 향상에 있어 서비스 가치사슬을 고려하여 실무적 가이드라인을 제시했다는 점에서 본 연구의 의의를 찾을 수 있다.

References

- Cho, J., and Pyun, J. (2022). A Study on the Implementation Plan for Public Service Quality Management Applying the ISO 18091 Framework, *Journal of Korean Society of Quality Management*.
- Choi, J. I., Kim, J. M., Bae, S. M., Kim, H. N., Ha, H. K., Son, M. Y., and Lee, D. K. (2018). *A Study on the Introduction of Public Service Quality Certification System*, Korean Standards Association.
- Eun, J. H., Won, J. H., Jang, J. H., Kim, M. J., and Heo, J. H. (2007). *A Study on the Field-Oriented Policy Quality Management Plan*, Korea Institute of Public Administration.
- Heskett, J. L., Jones, T. O., Loveman, G. W., Sasser, Jr., W. E., and Schlesinger, L. A. (1994). Putting the Service-Profit Chain to Work, *Harvard Business Review*, March-April, 164-174.
- Kim, S. H. (2006). A Study on the Measurement Model of Service Quality in the Public Sector, *Journal of Korea Service Management Society*, 7(3), 3-28.
- Kim, S. H. (2007). A Study on the Measurement Model of e-Service Quality in the Public Sector, *Journal of the Korean Production and Operations Management Society*, 18(3), 77-104.
- Kim, J., Ji, M., and Kim, G. (2014). Identifying the Role of Human-Centered Design in Public Service Innovation, *Proceedings of The HCI Society of Korea 2015*, 300-305.
- Kim, T. J. (2014). Determinants of Satisfaction on Public Information Sharing Services, *Journal of Korean Association for Regional Information Society*, 17(4), 105-123.
- Kim, Y. S., Shin, H. K., Cho, J. H., Pyun, J., Kim, S. (2019). *Public Service Quality Management Promotion Plan*, Korean Society for Quality Management.
- Kwon, G., and Choi, B. S. (2004). *A Study on Plans to Quality Improvement of Public Policy*, The Korean Association for Policy Studies.
- Kwon, Y. (2008). An Exploratory Study for Designing the Public Service: Focused on the Relationship between Quality Definition and Attributes, *Journal of the Korean Production and Operations Management Society*, 19(4), 57-80.
- Lee, C. L., and Yi, Y. J. (2012). Development and Application of the Public-service Customer Satisfaction Index (PCSI) Model, *Korean Journal of Marketing*, 27(4), 69-99.
- Lee, J. P., and Lee, S. (2009). Newly Developed Quality Evaluation Model on Public Service, *Korean Public Management Review*, 23(1), 1-32.
- Lee, J. P., and Lee, S. (2011). Development and Verification of the Quality Evaluation Model of Public Services in Local Government, *The Journal of Political Science & Communication*, 14(1), 193-215.
- Ministry of the Interior and Safety (2008). *Manual for Policy Quality Management*.
- Ministry of the Interior and Safety (2020). *Analysis of the Status of Quality Management by Public Service Types and Improvement Plan*.
- Park, G. K. (2009). Evaluation and Determinants of Customer Satisfaction in Local Government Public Services, *The*

Journal of Korean Policy Studies, 9(2), 229-251.

Pyun, J., and Kim, S. (2020). Assessment of Covid-19 Response of the Medical Institutions Based on ISO Public Service Quality Management Framework, *Journal of the Korea Industrial Information Systems Research*, 25(6), 69-84.

Rha, J. Y., and Rhee, S. K. (2007). Developing the Measurement Model of Service Quality in the Public Sector, *IE Interfaces*, 20(3), 339-352.

The International Organization for Standardization. (2019). *International Standard ISO 18091: Quality Management Systems-Guidelines for the Application of ISO 9001 in Local Government*, 2nd ed. <https://www.iso.org/standard/72808.html>

Yoon, G. H., and Kim, G. S. (2007). *Improvement of Policy Quality Management System and Effective Implementation Plan*, Daegu-Gyeongbuk Development Institute.



편 제 범 (Jebum Pyun)

- 한양대학교 산업공학과 공학사 및 공학석사
- 고려대학교 경영학과 LSOM 전공 경영학박사
- (현재)호서대학교 빅데이터AI

학과 조교수

- 관심분야 : 신제품개발(NPD)의 전략적 의사결정, 구매 공급사 평가 및 관계관리, 공급사슬 리스크관리, 서비스 디자인, 공공서비스 품질관리 등.