

地方政府的 行政서비스 向上方案에 關한 序說的 研究

梁 永 哲*

< 目 次 >

- I. 序 論
 - 1. 研究의 目的과 意義
 - 2. 研究의 方法과 研究範圍
 - II. 世界化·地方化와 地方政府的 行政서비스
 - 1. 地方政府的 位相과 行政서비스 概念
 - 2. 世界化·地方化시대의 行政서비스의 提供方向
 - III. 行政서비스 住民滿足度 調查의 분석틀과 方法
 - 1. 行政서비스의 住民滿足度 調查分析의 틀
 - 2. 行政서비스의 滿足度 調查內容
 - 3. 設問調查의 표본구성과 배포
 - IV. 行政서비스의 住民滿足度 結果分析
 - 1. 地方政府的 서비스 水準과 住民要求에 對한 比較評價
 - 2. 地方政府에 對한 信賴性 評價
 - 3. 바람직한 行政서비스 水準과 內容
 - 4. 地方政府에 對한 이미지
 - 5. 公公서비스 水準과 制度에 對한 評價
 - 6. 外國인에 對한 行政서비스 水準評價
 - 7. 外國인의 濟州道에 對한 評價
 - 8. 調查內容의 요약과 含意
 - V. 住民의 行政서비스 滿足提高를 위한 方案
 - 1. 地方政府가 풀어야 할 課題
 - 2. 地域住民의 役割
 - 3. 中央政府의 役割
 - VI. 結 論
-

* 濟州大學校 法政大學 行政學科 副教授.

I. 序 論

1. 研究의 目的과 意義

행정은 무엇을 위해 존재하여야 하는가?

행정의 존재이유는 곧 행정대상집단에 대한 역할과 의무를 결정짓는다는 의미에서 매우 중요한 개념규정이다¹⁾. 행정에 대한 인식이 나타나기 시작한 이후에 행정의 존재이유에 대한 논의가 활발하게 전개되었지만 지금까지도 행정학의 정체성에 대한 논란을 불러 일으킬 만큼 행정의 역할과 의무는 명확하게 규정되지 않고 있다. 이는 행정자체가 국가와 지역마다 다른 요인도 있지만 행정을 둘러싸고 있는 행정환경의 급속한 변화로 행정의 목적이 일정한 맥락을 지향할 수 없게 된 데에도 원인이 있다. 그러나 행정은 국민의 생활의 질을 향상시키는 것을 궁극적인 목적으로 하고 있다는 지향성에 대해서는 논자와 국가에 관계없이 일치되고 있다.

국민의 생활의 질을 향상시키는 일은 모든 사회체제가 갖고 있는 궁극적인 목표요, 꿈이라고 할 수 있지만 모두가 공인하는 행정국가시대에 사회체제를 이끌어가는 주도적 역할은 행정체제의 몫일 수 밖에 없다. 따라서 국민생활의 질향상은 결국 행정에 의해서 크게 좌우되기 때문에 행정체제의 역할은 지대하다 하겠다.

본 연구는 이러한 전제하에서 행정이 어떻게 하면 국민생활의 질을 좀 더 나은 상태로 이끌어 갈 수 있을 것인가를 행정서비스라는 측면에서 고찰하려고 한다. 여기서 논의되는 행정서비스는 과거 공급측면에서의 행정을 수요중심에서 바라보는 개념이다. 행정서비스는 과거 통제위주의 행정에서 조정과 통합의 행정으로, 중앙정부위주에서 지방정부위주로 탈바꿈할 것을 요구하는 시대적 소명에 대한 응답에서 나온 개념이라고 할 수 있다²⁾. 다시 말해서 행정서비스는 지역주민의 욕구에 일치시키는 행정 이면서 지방화와 세계화에 적응하는 동태적인 행정을 말한다. 따라서 본 연구는 지방화, 세계화시대에 행정의 위상은 어디에 있으며, 행정의 객체이면서 주체로 자리잡게 될 지역주민들의 행정에 대한 요구는 무엇인지를 파악하여 변화하는 행정환경과 주민 요구에 일치하는 행정서비스의 모형과 방안을 찾는 데에 그 목적이 있다.

금번 실시된 6.27 지방통합선거에 의하여 선출된 지방자치단체장과 지방의원들이

1) 행정의 개념에 대한 논의는 많다. 전체적으로 볼 때 행정은 관료주의적 맥락에서 국가의 의지를 정당화 시키면서 정치적 측면에서 통치행위의 일종으로서 간주하던 시기부터, 관리위주의 맥락에서 주로 바라 보던 시기도 있다. 그러나 최근에는 변동에 대응하면서 수요자의 측면에서 고객의 요구를 받아들여 대응하면서, 배후는 서비스차원으로 개념으로 해석하려는 경우가 많아지고 있다. 특히 이 서비스차원의 행정개념은 세계화와 지방화, 그리고 인간화라는 패러다임의 추세에 맞추어 강조되고 있는데, 우리나라의 경우 지방자치가 본격적으로 실시되면서 이러한 추세는 더욱 강조될 것으로 전망된다.

이러한 논의는 Jong S. Jun, 「Public Administration-Design and Problem Solving」, Macmillan Publishing Company, New York, 1986, 윤재풍·정용덕 역, 「행정학-구상과 문제해결」, 박영사, 1987, p.130과 이와쿠니 테쓰도 저, 김재환 편역, 「행정은 최대의 서비스산업이다」, 지방의 시대, 1993, p.19에서 참고.

2) 고성국, “공무원 의식개혁의 방향과 과제”, 한국행정연구, 1995, 봄호, 한국행정연구원, p. 84.

지방화와 세계화라는 행정환경의 변화에 의해서 대폭 달라진 주민들의 요구에 일치한 행정서비스를 어떻게 제공할 것인가에 대한 명확한 사고와 계획이 잡혀 있지 않는 상태이다. 이러한 시점에서 새로운 환경변화에 알맞는 지방행정서비스에 대한 구체적인 방안제공은 지방자치단체의 정책결정자들에게 도움을 줄 수 있다는 점과 세계화의 방안을 모색하는데 있어 지역에 거주하고 있는 외국인들의 견해를 직접 조사하여 방안을 제시하였다는데서 본 연구의 의의가 있다.

2. 研究의 方法과 研究範圍

1) 研究方法

본 연구는 지방화, 세계화에 적절한 지방정부의 행정서비스의 모형개발을 목적으로 하고 있다. 그러나 서술한 바와 같이 세계화, 지방화는 우리나라의 역사로 볼 때 지방정부로서는 처음 겪는 일임과 동시에 이에 대한 연구도 또한 지금 막 시작하는 단계이다. 특히, 모형의 개발은 축적된 경험과 자료에 의하여 이루어질 때만이 모형의 의의를 실현시킬 수 있다는 것은 주지의 사실이기 때문에 세계화, 지방화에 대한 경험이 전무한 상태에서 모형의 개발은 매우 지난한 일인 것이다. 이러한 인식하에서 본 연구는 모형개발을 위한 기초적 연구라는 전제하에서 이루어 졌다. 기초적 연구는 기본적 자료의 수집이라는 차원이외에도 실험적 연구를 통한 연구의 타당성을 시도하는 것도 포함된다. 실험적 연구는 경험과 선행적인 선행연구를 통한 분석의 틀을 설정하여 이를 통한 현상분석을 하는 것도 한가지 방법이다. 이와 같은 전제하에서 본 연구는 우선 지방행정의 환경변화인 세계화, 지방화, 정보화에 비추어 본 지방행정의 위상을 중심으로 행정서비스의 분석틀을 설정하고 이렇게 설정한 분석틀에 의해 주민만족 제고를 위한 행정서비스 방안을 제시하는 순으로 진행된다. 이를 위해 본 연구는 문헌연구보다도 기록에 의한 실태조사, 설문지와 면접에 의한 의식조사방법을 연구의 주 방법으로 이용하였다.

(1) 實態調査

실태조사는 사실조사의 일종이다. 사실조사는 객관적 자료를 근거로 이루어지는 것이기 때문에 신뢰성이 높다. 본 조사에서의 기록조사는 통계를 중심으로 지역주민들이 무엇때문에 공공기관에 가는지를 살펴볼 것이다. 민원의 유형과 빈도를 알아서 이에 대한 행정서비스질을 높임으로써 주민의 만족도를 제고시키는 방안을 마련하려고 한다. 또한 사실조사에서는 지방화와 세계화에 따라 행정서비스에 대한 주민요구가 어떻게 변하고 있으며 그림으로 해서 나타나는 타지역과는 다른 행정서비스가 무엇인지, 이를 위한 기구와 인원은 어떻게 배치되었고 적절한 것인지에 대한 분석을 병행할 것이다. 이러한 분석을 통하여 본 연구에서는 행정서비스에 대해 무엇을 어떻게 제공할 것인가에 대한 방안을 모색할 것이다.

(2) 說問紙調査

행정서비스의 주민만족도 제고는 고객중심의 행정에서 중심적 과제이다. 따라서 고객인 주민이 지방정부의 행정서비스에 대하여 어떠한 생각을 갖고 있는지를 살펴 보는 것은 본 연구에 있어서 가장 기본적인 과정이라고 볼 수 있다. 사람이 갖고 있는 사고를 추론하는 방법은 여러가지가 있지만 선행연구들에서 보는 바와 같이 큰 집단 내에 있는 구성원들의 태도와 성향을 측정하는데는 설문지 조사가 가장 효율적인 수단임이 증명되었기 때문에 본 연구에서도 이 조사방법을 채택하였다.

본 연구는 공무원과 지역주민, 제주지역에 살고 있는 외국인을 대상으로 설문조사를 하였다. 설문지조사를 통해 공무원과 지역주민, 외국인들이 행정에 대한 인식, 행정공급자와 수요자에 대한 평가, 앞으로 행정서비스만족을 위한 방안들을 살펴보았다.

(3) 面接調査

설문지와 통계조사는 조사의 오류에 따른 문제와 자료의 객관성과 정확성에 따른 오차의 문제가 발생할 수 있기 때문에 이를 보완하기 위하여 면접조사를 병행하였다. 면접은 공무원 12명, 주민 15명을 상대로 예비조사 수준에서 하였다. 이로 인하여 조사설문작성과 제주도 행정서비스의 현황과 개선방안을 조사하는데 많은 도움을 얻었다. 외국인에 대한 조사는 면접과 설문지조사를 본 연구자가 직접하였다. 이에 대한 내용은 4장에 있다.

2) 研究의 範圍

본 연구의 연구범위는 행정서비스 공급자인 지방자치단체 중 지방정부에 한정하게 된다. 그리고 본 연구는 연구범위를 지방행정 중 제주지역의 특수성을 근간으로 한 행정서비스 연구에 초점을 맞추므로써 연구의 특성을 기하려 한다. 본 연구에서 무엇을 중심변수로 할 것이냐에 대해서는 제도와 구조보다는 행태를 중심으로 논의하고자 한다. 왜냐하면 지금까지 행정서비스개선방안에 대한 논의와 정책대안제시에서는 주로 제도와 구조를 중심으로 이루어져왔다. 그러나 제도와 구조의 변화와 개선에도 불구하고 공무원의 행태변화없이는 행정개혁에 성공할 수 없었음을 누누히 보아왔다. 따라서 본 연구는 지방정부와 지방공무원의 행태를 연구의 주범위로 할 것이다.

II. 世界化·地方化와 地方政府의 行政서비스

1. 地方政府의 位相과 行政서비스 概念

1) 地方政府의 位相

세계화와 지방화 시대에는 지금과는 달리 지방정부는 관할지역에서는 모든 면에서 절대적이고도 직접적인 영향을 미친다는 것은 명약관화하다. 세계화가 지역을 경제적 단위로 하여 운영될 것이며 또한 지방화는 더욱 더 지역을 기반으로 활동을 강화할 것임은 틀림이 없기 때문에 지방정부의 위상은 지금과는 비견할 수 없을 정도로 제고

될 것이다. 특히 제주도는 공간적인 협소와 인구나 산업구조의 소규모로 인하여 더욱 지방정부의 역할과 영향의 범위는 넓다고 하겠다. 이에 대한 주장은 지방정부의 위상을 과거의 틀에서 벗어나 고용주와 행정서비스의 소비자, 그리고 정치경제의 논리를 통해 분석해 보면 더욱 분명해 진다³⁾.

첫째로 지방정부는 지역내에 최대의 고용주 중의 하나이다. 영남권과 같이 굴지의 대기업이 있는 곳을 제외하고는 지방정부만큼 고용원이 많은 곳은 없다. 제주지역의 예를 보자. 제주지역 내 지방자치단체가 고용하고 있는 공무원은 약 6천명이 된다. 1994년도 제주도통계연보를 보면 제주도내 기업 중에서 200명 이상 고용하고 있는 기업은 오직 한 곳에 불과하다는 사실을 상기해 보면 지방정부의 비중을 가늠해 볼 수 있다. 이 숫자는 제주도 경제활동인구가 25만 1천명이며, 취업인구가 24만 8천명을 고려해 보면 공무원이 경제활동인구에 차지하는 비율은 단지 약 3%에 불과하다. 그러나 아직은 도내에서 취업대상자들이 가장 선호하고 있는 직장 중에 하나일 정도로 보수와 안정성 등 질적인 면에서 다른 직장과 비교할 수 없기 때문에 실질적으로는 3%보다 훨씬 지역고용에 차지하는 비율이 높다고 볼 수 있다.

둘째는 지방정부는 최대의 소비자인 것이다. 지방정부가 예산을 언제 얼마만큼 쓰느냐는 지역경제의 문제와 매우 밀접하게 관련이 있다. 예를 들어서 지역경제의 활성화를 위하여 관급공사의 발주시기를 조절한다든지, 관급공사의 수주대상을 제한시킨다든지 하는 것을 흔히 볼 수 있다. 건설업의 경우 제주도와 같이 지역총생산량에 차지하는 비율이 다른 지역보다 큰 곳은 관급공사의 수급정도에 따라 기업의 운명이 결정될 정도로 관은 최대의 고객이요 소비자인 것이다. 제주도의 예산을 보면 이를 충분히 증명할 수 있다. 제주도의 지역총생산액은 93년도 기준할 때 약 2조5천억이다. 93년도 지방정부의 예산규모는 6천5백9십억이다. 여기에다 교육자치단체인 교육청산하 예산을 합하면 약 8천1백5십억이 된다. 지역총생산액의 3분의 1을 차지하고 있다. 공무원의 보수 일부가 중앙정부에서 주어지는 점을 감안한다면 그 규모는 더욱 커질 것이다.

마지막으로 행정서비스 전달통로의 형평성을 담보할 수 있도록 노력해야 하는 곳이 지방정부이다. 정치경제는 정치의 원리와 경제의 원리가 중복되게 나타나는 현상, 즉 자원의 배분을 경제원리인 최소의 비용으로 최대의 효과만을 고려하는 것이 아니라 정치의 이데올로기를 고려하여 결정하는 것을 말한다. 지방정부는 지역의 정치경제의 주체이다. 잘사는 사람은 중과세하는 반면 못사는 사람에게는 비과세하는 원리가 정치경제의 원리인 것이다. 지방정부는 지방세의 감면과 중과를 통해서 지역자원배분에 결정적인 역할을 하며, 토지의 용도변경이나 지역개발계획의 수립, 근로환경의 조건, 면허와 허가의 조건 등을 결정하기 때문에 지역 전반에 걸쳐서 큰 영향을 미친다. 이러한 정치경제의 행위들이 모두 지방정부가 제공하는 행정서비스의 종류들이다.

특히 제주도는 제주도 개발 특별법에 의하여 제주도를 운영하고 있다. 많은 상위 법률이 의제처리되어 제주도지사에게 모든 권한을 위임하고 있다. 그외에도 제주도지사는 지역계획에 관한 일체의 권한을 갖고 있으며 이에 대한 지시와 통제도 내무부나

3) W. B. Stouffer, *State & Local Politics* (Haper Collins Publishers, 1991), pp. 2-9.

건설교통부가 아니라 국무총리에 의하여 주로 받게 되었다. 따라서 지방정부는 지역 자원의 배분에 결정적인 권한과 역할을 갖고 있다고 볼 수 있다.

따라서 정치경제의 주체로서 지방정부는 행정서비스의 배분과 관련되면서 만족도를 높이기 위해서는 어떠한 분야에 어떠한 경로를 통해서 서비스가 분배되어야 하는 것인가를 심사숙고해야 한다. 이러한 맥락에서 볼 때 제주도의 경우 지방행정서비스의 수혜자가 획적인 측면에서 누구이며, 종적인 측면에서 어떠한 계층에 어떠한 행정서비스가 전달되어야 하는지를 파악해야 할 필요가 있다.

2) 地方政府의 行政서비스의 概念

행정서비스는 행정기관이 그 고객에게 제공하는 공공서비스를 말한다. 그러나 행정서비스의 내용은 시대에 따라 크게 차이나게 변화되었다. 과거 중앙집권하의 행정서비스는 공급자인 행정부가 독점하여 시혜적 차원에서 국민에게 제공하였기 때문에 그 내용이 중앙의 정치와 통치자에 의해서 결정되었다. 다시 말해서 국민의 욕구보다는 중앙정치가들이 정치적 이해관계에 의해서 행정서비스의 내용이 결정되었기 때문에 행정서비스는 국민의 욕구와 동떨어질 수 밖에 없었다.

그러나 민주화의 급속한 진행은 이와 같은 일방적인 중앙정부의 행정서비스 제공을 고객들은 거부하고 있다. 민주화의 진행은 행정서비스의 독점을 분권화할 것을 요구하고 있으며, 탈규제와 더불어 다양한 행정서비스를 요구하고 있는 것이다. 더욱이 지방행정이 본격적으로 실시되는 이 시점에서는 지금까지 지역정책이 중앙정부에 의해 주도되었던 정책과정시대가 막을 내리고 지역의 목소리가 지역의 행정서비스에 큰 흐름으로 자리잡게 되기를 지역주민들은 기대하고 있는 것이다⁴⁾. 여기에다 세계화시대의 진입으로 인하여 국가중심의 사고에서 지방, 지역 그리고 민간중심의 사고로 전환될 것을 요구받고 있다.

따라서 세계화·지방화시대에 지방정부의 행정서비스는 지방정부가 제공하는 공공서비스이면서도 고객중심적이고 탈규제화되고, 다양하며 효율적인 요건이 갖추어진 서비스라고 정의할 수 있다.

2. 世界化·地方化시대의 行政서비스의 提供方向

- 주민만족의 제고, 경쟁력 강화 -

전술한 바와 같이 세계화, 지방화시대는 행정의 대내외적 환경의 급격한 변화로 지방정부가 제공하는 행정서비스도 내용과 방법상에서 큰 전환을 요구받고 있다⁵⁾. 즉,

4) Recharad E. Matland, "Synthesizing the implementation Literature :Conflict model of Policy implimintation.", Journal of Public Administration, Vol. 5, NO. 2. April, 1995, pp. 146-150. 여기에서는 하향식과 상향식 정책집행 방법의 장단점을 경험적 사례를 가지고 분석하고 있다.

5) John a. Straayer, State avd Local Polictics (St. Martin's Press, 1994), pp. 158-162.

어떻게 하면 주민에 대한 행정서비스질을 고도화하고 지방정부 내부의 효율성을 극대화할 수 있을까 하는 방안모색에 열중하고 있는 것이다.

이러한 방안을 요약하면 주민만족제고와 경쟁력을 갖춘 행정서비스라고 할 수 있다. 그러면 이러한 행정서비스의 구체적인 방향을 어떻게 잡을 것인가. 약술하면 다음과 같다.

1) 公務員이 行政서비스창출과 管理에 主導的 役割

서술하는 바와 같이 행정의 환경은 그 어느 시기보다도 급속하고 복잡하게 변하고 있다. 과거 소위 제1물결이라고 하는 농업혁명이나 제2물결인 산업혁명도 그 변화의 추세가 장기간이고 안정적이었기 때문에 어느정도 예측이 가능하였다. 그러나 후기산업화라고 하는 제3물결인 정보화시대가 이제는 국경을 허물고 세계화시대를 개막한 후 행정의 환경은 혼란 그 자체일 정도로 예측하기가 무척 어려워졌다.

우리나라의 행정은 이와 같은 외부의 대충격과 더불어 5천년 역사 이래 가장 큰 역사적 변혁이라고 하는 지방화시대가 올해부터 본격화되기 시작한 것이다. 이와 같이 급변하는 행정환경의 변화에 행정체계는 수용의 태세와 능력을 갖추지 않으면 국민 또는 주민생활의 질을 높이는 것은 고사하고 국가와 지역은 그들의 존망과 직결되는 운명에 처할 입장이다. 쇠국하기에는 이미 우리가 갖고 있는 문화와 능력이 너무 다양하고 풍요로와졌고, 개방하기에는 변화를 극복할 자신이 없는 상태다.

그러나 이러한 변화를 딛고 일어서야 하는 것이 이 시대에 살고 있는 우리들의 소명임을 거부해서는 안된다. 따라서 이 변화를 도약의 기회로 삼는 적극성과 슬기로운 이 무엇보다 필요한 때이다. 특히 공무원들의 역할이 이러한 과정에서 무엇보다 중요하다. 結者解之라고 했다. 이 나라를 전세계인이 놀라고 있을 정도로 단시일에 부자로 만든 공은 공무원에게 있지만 그 과정에서 나타난 온갖 역기능도 공무원의 몫이라는 사명감을 가져야 한다.

특히 지방화가 되었지만 시민사회가 자치의식이 습관화되어있지 않고 조직화된 정당과 이익집단이 없는 현실에서는 가장 조직적이고 우수한 집단인 공무원들이야말로 결자해지의 책임자임을 부인할 수 없을 것이다. 다만 이 역할을 수행하는 과정에서 공무원들은 행정의 방법과 기술을 변화시켜야 한다는 다수 국민들의 요구를 수용해야 한다. 국민과 주민들의 지지가 없는 국정 또는 지역 운영은 이제 상상할 수 없을 만큼 행정환경이 바뀌어져 있음을 인식해야 한다. 다시 말해서 권력을 독점한 통제와 권위주의적 행정방식에서 분권을 통한 자율과 통합방식으로 바꾸어 나가야 한다.

요약하면, 행정환경의 급속한 변화와 더불어 공무원의 역할은 축소 또는 퇴색되는 것이 아니라 환경변화를 수용하는 주도적 위치를 점할 수 밖에 없으며 다만 방법상으로 과거 권위적이고 통제위주에서 조장적이고 탈권위적인 방법으로서의 대전환이 필요하다 하겠다.

임성일, "새로운 지방서비스의 제공방안", 지방재정, 제 4호, 1994, pp. 83-123. 참조. 여기에서는 미래의 지방정부가 제공하는 행정서비스 내용에 대한 설명을 과거와 대비하고 있다.

2) 顧客中心의 行政서비스

한국은 지금까지는 정책결정권이 학연, 혈연, 지연 등을 매개로 형성된 소수의 과두적 지배집단에게 독점되어 있는 권위주의 정치체제의 지배아래 있었다. 이 체제하에서는 모든 정책결정은 소수의 과두적 지배집단의 개별적 특수이익에 의해 이루어졌다. 즉, 정책결정이 중앙에 있는 소수집단의 이익과 정권창출과 방어적 차원에서 정책결정이 이루어졌기 때문에 지방과 지방에 살고 있는 지역주민을 위한 정책결정은 구조적으로도 불가능하였던 것이다⁶⁾. 그러나 지방화시대가 개막된 지금부터는 중앙정부에 의한 권위적 통치체제와 방법은 가장 전근대적인 통제방식을 의미하기 때문에 하루 빨리 청산되어야 한다. 지방자치는 민주주의의 시작이요 끝이다. 민주주의는 민본정치이다. 국민이 중심이 되는 것이 민주주의이다.

결국 지방자치는 민주주의의 꽃이요 지방자치시대에 꽃은 지역주민이 되는 것이다. 따라서 지방자치시대인 지금부터 지방행정서비스는 지역주민을 위하고 지역주민을 향하고 지역주민을 행정고객으로 삼아 우선시 해야 한다. 지역주민을 고객으로 우선하기 위해서는 고객이 원하는 요구를 정확하게 파악하여 이를 수용하며, 필요한 서비스의 제공과정에 기관간의 경쟁체제를 도입함으로써 능률을 기하고 시장의 원리를 적용할 수 있는 분야는 과감하게 시장기능을 활성화하여 능률을 확보하는 것이 고객인 지역주민에 대한 책무라고 할 수 있다.

3) 경쟁력있는 行政서비스

6.27 지방통합선거에 의해 우리나라는 본격적인 지방화시대로 돌입했다. 건국이후 국내외 정치, 경제 및 사회적 여건으로 인하여 중앙집권적이고 중앙정부중심의 통치방식이 당연시되었던 시대가 이번 선거에 의해서 종식을 고하게 되었다. 오랜 중앙집권에 의해 지역간의 불균형 발전이 고착되고 지역간 갈등은 이제 지역패턴, 지역동권주의라는 극단적이고 분열적인 정치용어가 보편화될 정도로 지역감정 또한 우리가 풀어야 할 난제 중의 난제로 우리 앞에 놓여 있다. 그런데 지방화는 우리에게 홀로서기를 강요하고 있다. 인재, 재정, 기반시설 등이 절대 부족한 실정에도 불구하고 홀로서야 하는 것이다.

지방정부가 지역주민에게 지지를 받기 위해서는 지역주민의 욕구에 맞는 행정서비스를 제공해야 한다. 행정서비스란 주민생활의 질을 향상시킬 수 있도록 하는 질 높은 행정서비스를 말하며 그 수행비용이 최소의 비용으로 최대의 효과를 얻을 수 있는 효율성 높은 행정서비스를 말한다. 이를 위해서는 행정서비스가 경쟁력이 있어야 한다.⁷⁾ 지방화시대의 홀로서기, 세계화시대의 무한경쟁은 행정이 경쟁력을 확보할 수 있을 때만이 가능한 것이다. 요약하면, 지방화·세계화시대는 경쟁력 있는 행정만이 주민의 욕구를 충족시키고 결국 주민생활의 질을 최대화할 수 있는 질높은 행정서비스를

6) 고성국, 전제서, p. 82.

7) 이종범, "기업형 정책의 구축방안", 한국행정연구, 1995, 봄호, pp. 24-25.

제공할 수 있다.

4) 다양한 行政서비스

지방자치를 실시하는 것 자체가 다양한 의견을 수렴할 수 있는 정치, 행정체제를 운영하겠다는 선언이다. 분권화하지 않고서는 지방의 다양한 목소리를 국가정책결정에 수용할 수 없기 때문이다. 일본의 전수상이며 도지사를 경험했던 호소카와는 “문화는 로컬한 것이다” 라고 하였다. 그는 “문화란 그 지방, 지역의 독자적인 역사와 독특한 전통에 근거한 인간의 삶, 생활의 형태 바로 그것이 문화이다. 요컨대 문화는 어느 나라에서도, 어느 지방에서도 동일한 것이라면 그것은 문화가 될 수 없고 사막에는 사막의, 북극권에는 북극권의 개성적인 지역문화가 있는 것이다.”라고 부연하였다. 세계화도 지역단위의 특성을 살리는 것이 시발점이기 때문에 자치와 맥을 같이 한다. 지역의 특성을 유지, 보존하고 지역성을 견지하는 것이 세계화에 동참하는 길이 된다. 문화적으로는 가장 토속적이며 지방적인 것이 가장 세계적이라는 이야기는 그래서 나온다. 지방고유의 문화와 전통뿐만 아니라 경제기반 등을 유지, 발전시키는 것은 세계화의 물결에 동참하는 길이 되는 것이다.

이렇게 다양하고 독특한 각 지역의 문화와 경제적 기반을 반영하기 위해서는 다양한 행정서비스를 제공하지 않고서는 주민을 만족시킬 수가 없는 것이다. 예를 들면, 제주도와 같이 감귤과 관광을 중심산업으로 하고 있는 지역을 상대로 한 지역정책이 쌀과 공업을 중심으로 한 국가정책과 일치시키려고 했을 때 나타나는 부작용은 지금까지 너무나 많이 경험하였다. 감귤의 수입에 대처하고 수출을 촉진하며 내외국의 자본을 유치하여 관광산업에 투자하도록 하는 일이 이제 미국의 지방정부의 모습만이 아니고 제주도 지방자치단체가 제공해야 할 행정서비스인 것이다. 그럼에도 불구하고 과거 중앙정부에 의한 획일적 행정이 통일되고 습관화되어서 좋다라는 지방정부의 행태가 변하지 않는 한은 다양한 서비스 제공은 요원하다 하겠다. 미국 미시간 주 상무부의 새로운 구호는 “고객에 대한 서비스가 우리의 존재이유다(customer service is our reason for being.)” 라는 말을 우리도 행정슬로건화할 때가 되었다고 생각한다⁸⁾.

5) 規制보다 조장하는 行政서비스

중앙집권화된 관료조직은 어느 나라에 관계없이 규율과 규제, 그리고 위계적인 명령체계에 얽매어 있다. 이러한 조직은 오늘날과 같이 급격하게, 그리고 복잡하게 변화하는 환경에서는 기능을 다할 수 없다. 오늘날의 조직은 유연성을 가질 것을 요구받고 있으며 명령보다는 설득과 유인책을 사용하여 이끌어 가는 조직, 종업원들에게 일의 의미를 찾게 하고 스스로 권한을 갖게 하며 나아가 주인의식을 심어주는 조직이 최상의 조직으로 판명되었다. 이를 위해서는 행정서비스도 규제일변도에서 탈피해야만 한다. 규제보다도 조장을 해주는 역할을 해야 한다. 특히 중앙정부는 과감하게 기

8) David Osborn and Ted Caebler, Reinventing Government, A Plume Book, 1992, p.17

능을 지방정부에게 이양시켜 조정과 통합, 조장기능에만 일의 중점을 두고 지역의 일에 일일이 간섭한다는 국민들의 따가운 눈총을 받지 말아야 한다. 그렇지 않고 유형, 무형의 간섭을 계속한다면 정부여당의 정치적 부담은 계속 가중되고 선거때마다 참패하는 현상이 재현될 것이 명약관화하다. 지방의원들의 수당까지 관여하고 심지어 선출직 지사가 지방자치법에 의해서 부지사 임명권에 대한 제청권이 엄격하게 보장되어 있는데도 불구하고 아직도 시장, 지사를 내무부의 하부 조직으로 여기는 발상이 전환되지 않고서는 내무부는 정치변동기마다 개혁대상으로 남을 것이다. 민간의 자율성을 최대한 제고시키고 대국민 봉사라는 행정 본연의 자세에 충실할 수 있는 행정, 작지만 능률적인 행정을 목표로 규제완화작업이 추진되어야 만이 중앙과 지방의 정책적 분업에 의한 정책과정의 효율성을 제고할 수 있을 것이다⁹⁾.

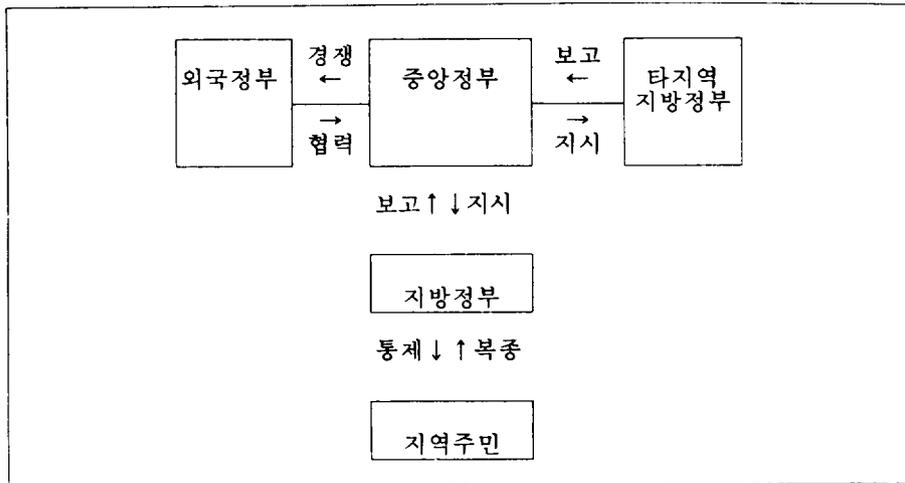
Ⅲ. 行政서비스 住民滿足度 調査의 分析틀과 方法

1. 行政서비스 住民滿足度 調査分析의 틀

지방자치단체의 3대 구성요소는 지방정부, 지방의회, 지역주민이라고 하지만 법적인 면에서 뿐만 아니라 기능, 조직, 인적 자원의 측면에서 볼 때 지방정부의 위상은 지방자치단체에서는 가장 중요하다.

지방정부는 과거 중앙정부위주의 통치구조일 때는 <그림 1>와 같이 그 위상이 매우 종속적이고 단순한 관계였다.

<그림 1> 중앙집권하의 지방정부의 위상

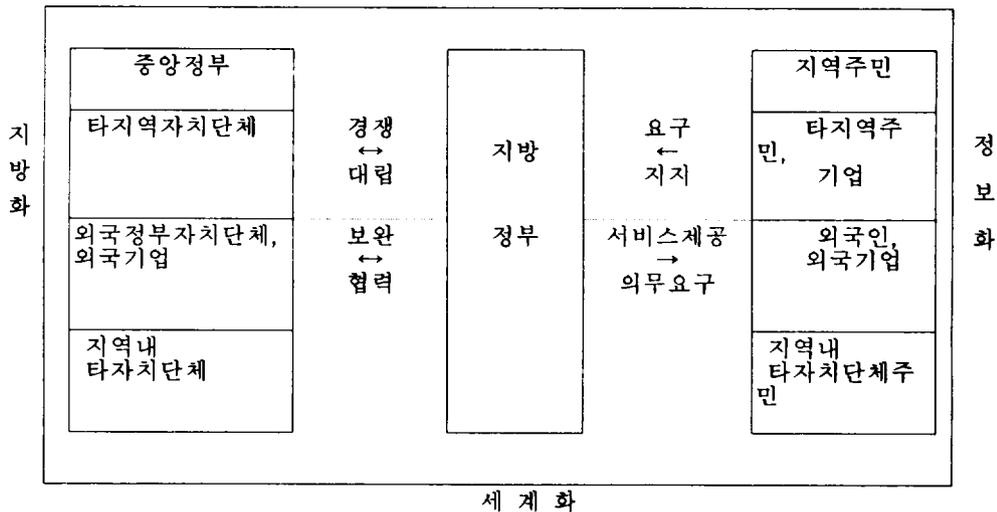


9) 안문석, 김정수, “행정의 국제화(제2차시안)”, 국제화추진위원회, 1994, p.16.

<그림 1>에서 보는 바와 같이 지방화시대 이전에는 중앙정부와 지방정부관계는 완전히 일방적인 지시와 복종관계였다. 중앙정부는 지방정부에 지시와 명령만이 있을 뿐이고 지방정부는 중앙정부의 지시와 명령에 따른 보고와 복종만이 있을 뿐이다. 또한 지방정부는 지방행정 의 고객인 지역주민에 대해서도 요구와 지지, 상호협조적인 관계가 아니라 통치대상일 뿐이었다. 그리고 세계화가 개막되기 이전인 그 당시에는 중앙정부와 외국정부, 외국인과 외국기업 등과의 관계는 국가대 국가의 관계로 유지되었고, 이들과 지방정부와의 관계는 오직 중앙정부의 틀속에서만 가능하였다. 뿐만 아니라 타지역의 지방자치단체와의 관계도 직접적인 경쟁 또는 협력의 관계가 아니라 중앙정부의 통제틀 속에서의 간접적인 관계만 있을 뿐이었다. 그리고 지방정부의 유일한 고객인 지역주민과의 관계도 수직적인 관계로 일관되어져 왔다.

그러나 지방화와 세계화의 개막으로 지방정부의 위상, 대상집단과 고객과의 유형과 관계에 엄청난 변화를 가져왔다. 이들 관계를 나타낸 것이 <그림 2>이다.

<그림 2> 지방화·세계화시대의 지방정부위상



그림에서 보는 바와 같이 지방화시대의 개막으로 중앙정부와 지방정부는 수직적, 일방적 관계에서 수평적, 상호협력적 관계로 변화되었다. 특히 세계화시대는 중앙정부와 지방정부와의 관계를 경쟁적 관계, 대립적 관계로 변모시킬 잠재력을 충분히 가지고 있다. 왜냐하면 세계화로 인하여 지방정부는 외국정부, 자치단체 또는 외국기업과 중앙정부의 보호 또는 통제없이 직접적으로 관계를 맺을 수 있는 기회가 훨씬 많아졌다. 어쩌면 세계화는 국경의 해체(borderless)가 제1차적으로 나타나는 현상이기 때문에 외국과 지방정부와의 관계는 앞으로 더욱 증대될 것임은 자명하다.

또한 지방정부는 타지역 자치단체와도 경쟁·대립관계와 보완·협력관계가 동시에 이루어질 것이다. 유사한 산업구조를 지닌 지역끼리는 경쟁과 대립관계가 치열할 것이

다. 보완 또는 대체적인 산업구조관계를 지닌 지역끼리는 보완협력의 관계가 증진될 것이다. 외국 또는 국내의 우수한 기업을 유치하기 위하여 다른 지역 지방자치단체와 치열한 경쟁을 하고 있는 외국의 지방정부의 모습이 이제 우리에게도 곧 다가올 것이다. 지역내에도 지방정부끼리 지역내 자원배분과 이용을 둘러싼 때로는 경쟁의 관계로 때로는 협력의 관계로 발전될 가능성이 매우 농후하다.

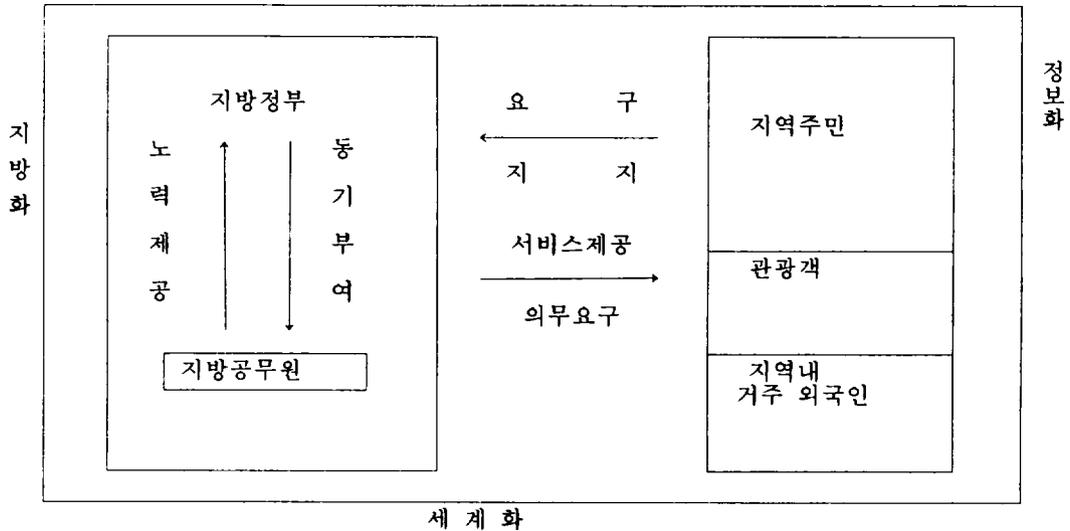
지방정부의 고객도 다양해졌다. 이전에는 지방정부의 고객은 지역주민 뿐이었으나 이제는 타지역 주민, 기업, 외국의 기업과 외국인, 지역내 타자치단체의 주민 등이 그것이다. 이제 지방정부는 다른 지역보다 삶의 조건을 더욱 훌륭하게 제공하려는 노력을 경주해야 한다. 국내에는 주거이전의 자유가 보장되어 있고, 뿐만 아니라 삶의 조건이 더욱 좋은 지역으로 사람들은 몰려들기 때문에 지방정부가 타지역의 주민을 고객으로 할 수 밖에 없다. 외국인도 마찬가지다. 이제 일정한 자격을 갖춘 외국인에게도 주민들이 갖는 일반적 권리 일부인 어느 정도의 토지 및 주택소유권, 의료보험가입 자유 등의 권리를 부여하는 그린카드(Green Card)를 발급하겠다고 정부는 발표하고 있다. 세계화의 원년이라고 하는 올해만도 취업을 위해 지역내 장기거주하는 외국인이 부쩍 많아졌다. 그러나 최근 영,미,일,중, 러시아를 대상으로 한 한국이미지에 대한 조사에서 “한국이 얼마나 살기좋은 곳이라고 생각하느냐?”라는 질문에 살기좋은 나라라고 인식하는 비율은 33.1%에 불과하였다. 살기좋은 나라가 아니라고 응답한 비율은 42.6%로 높게 나타났다¹⁰⁾. 특히 일본사람들의 경우 7년전 이와 같은 조사에서 “한국이 살기좋은 나라가 아니다”라고 대답한 비율이 40.3%에서 올해 54.0%로 급상승해 더욱 부정적이 되었고, 중국도 21.2%에서 36.8%로 높아져서 부정적인 시각이 증가되었다. 이와 같이 외국인들이 우리나라에 대한 부정적인 견해가 높은 것은 결과적으로 행정서비스비용을 높이게 되어 경쟁력 면에서 매우 불리한 입장이 된다는 것을 알 수 있다.

이제 지방정부는 이들을 고객화할 수 밖에 없다. 특히 우수한 인력은 지역의 자원이기 때문에 그들에게 우수한 행정서비스를 제공함으로써 필요한 외국인을 유인할 때가 되었다. 기업도 마찬가지다. 지역발전에 필요한 기업은 이제 고객화하여 지원해야 한다. 우호,비우호에 관계없이 자기 지역에 필요한 기업이면 자기 지역의 기업과 같이 행정서비스를 제공하여야 한다. 고향의 기업은 고향이기 때문에, 身土不二이기 때문에 자기가 태어난 고향에 계속 머물려고 할 것이라는 과거의 관념하에서 행정서비스를 제공하려는 생각은 이제 위험한 발상이 되었다. 정보의 흐름이 다양하고 신속해졌으며 국경이 정보와 사람이동에 장애요인이 되지 않는 이상 다양한 가치관을 가진 소위 X세대는 삶의 조건이 좋은 곳이 곧 자신의 고향으로 생각하여 정주하는 시기가 금방 도래할 것이다. 따라서 현재 거주하고 있는 지역주민에게도 우수한 행정서비스를 제공하여 우수한 인력이 이주되는 것을 막아야 하지만 우수한 인력이 자신의 지역으로 이주할 수 있도록 그들에게 삶의 조건을 타지역보다 좋게 제공할 수 있어야 한다. 요약하면 지방화·세계화로 인하여 지방정부는 중앙정부와 일방적이고 종속관계는 수평

10) 조선일보·한국갤럽·포스코경영연구소 공동조사, 조선일보, 1995년 7월 23일자, 1, 2, 5, 6, 7면 참조.

적이고 협력적인 관계, 때로는 경쟁과 대립관계로 관계가 전환되고 있으며, 대상집단도 매우 다양해졌다. 뿐만 아니라 과거에는 지역주민이 유일한 고객이었지만 이제는 타지역 주민은 물론이거니와 지역에 거주하는 관광객, 외국인도 고객으로 등장하고 있다. 이와 같은 전제하에서 본 연구는 다음과 같은 분석틀을 만들었다.

<그림 3 > 제주지역 행정서비스의 고객



본 연구는 지방정부가 지역주민에게 어떻게 하면 질높은 행정서비스를 제공하여 자신의 구역에서 생활하고 있는 주민들의 만족도를 제고시키느냐 하는데 그 목적이 있다. 따라서 본 연구의 범위는 대상집단은 당연히 제주도로 제한되고 고객도 현재 제주도에 거주하고 있는 주민과 외국인, 그리고 관광객에 한정된다고 할 수 있다. 지방정부는 이들 고객에게 질 높은 행정서비스를 제공함과 동시에 이들 고객들이 지역 거주주민으로서의 의무수행을 요구할 수 있다. 사실 주민의 만족을 최대화하는 방법은 크게 두가지이다.

첫째로 공급자인 지방정부가 현재보다 질적으로 높은 행정서비스를 제공하는 것이고, 둘째는 지역주민이 그들이 갖고 있는 행정에 대한 요구수준을 낮추는 방법이다. 지방정부가 아무리 수준높은 행정서비스를 제공하더라도 지역주민의 요구수준이 기하급수적으로 늘어난다고 하면 지역주민의 만족도를 높이는 것은 불가능한 것이다. 한편 지역주민은 지방정부에 요구 뿐만 아니라 지지를 보낼 수 있다. 지역주민의 지지가 없는 지방정부는 의미가 없음을 서두에서 서술하였다. 지지는 여러 형태의 투입으로 나타난다. 세금을 내는 일에서부터 자원봉사, 심리적인 지지 등도 모두 지지에 속하는 일이다. 결국 지역주민의 요구와 지지는 지방정부의 서비스제공과 의무수행요구

수준과 밀접한 관계가 있는 것이다. 지방정부를 움직이는 사람은 공무원이다.

지방정부는 공무원들에게 보상을 제공하고 공무원은 지방정부에게 노동을 제공하는 상호의존적 관계에 있다. 과거에는 지방정부가 지방공무원에게 제공하는 보상은 물질적인 것 즉, 봉급이 주를 이루었지만 이제는 단순한 물질적인 보상으로는 동기부여가 될 수 없다. 복잡한 전략에 의한 다양한 서비스제공이 필요한 때이다.

2. 行政서비스의 滿足度 調査內容

본 연구는 지역주민에게 어떻게 하면 질 높은 행정서비스를 제공하여 구역내 생활하는 사람들의 만족도를 향상하는데 있기 때문에 수혜자와 공급자의 의식을 상호비교하여 보는 것이 바람직하다고 보았다. 그래서 행정서비스에 대하여 수혜자인 주민들의 평가와 공급자인 공무원, 그리고 비교적 객관적 입장에서 자기 나라와 비교하여 의견을 제시할 수 있는 제주지역 거주 외국인들의 견해를 살펴 보는 것이 만족도 조사에 오류를 최소화할 수 있을 것이라는 생각에서 이 세 집단에 대한 설문지를 작성하였다. 설문지 내용은 공통된 설문지와 각 집단과 직접 관련된 문항을 각각 분리하여 작성하여 조사하였다. 따라서 설문지 형은 3가지 형이 되었다. 이에 대한 조사내용이 다음과 같다.

1) 地方政府의 行政서비스에 대한 評價

행정서비스질을 높이기 위해서는 현재의 행정서비스에 대한 평가가 선행되어야 한다. 현재 행정서비스에 대한 분석의 바탕위에서 새로운 행정서비스 방안 모색이 적실성이 있는 것이다. 본 연구에서도 이와 마찬가지로 고객인 지역주민이 현재의 행정서비스에 대하여 어떠한 생각을 갖고 있으며 공급자인 공무원들의 인식과는 얼마나 차이가 나는가를 조사하였다. 조사의 항목은 주민에 대한 친절도, 사무실 분위기 및 시설, 업무처리의 정확성과 신속성으로 하였다. 이 항목은 일본과 미국에서 J.D.Power에 의해 실시되었던 CSJ(Customer Satisfaction in Japan)와 CSA(Customer Satisfaction in America)에서 원용하였다¹¹⁾.

조사는 단순히 현재 지방정부(도,시,군)가 제공하는 서비스에 대한 판단을 요구하는 것이 아니라 타기관과 비교함으로써 평가의 내용을 구체화시켰다.

타기관의 선정은 첫째, 민간기관 중에서 서비스가 생명인 기관(은행, 보험회사, 비행기내 여승무원, 백화점, 여행사)과 비교하여 민간서비스와의 차이를 알아보았다.

둘째, 공공기관이면서 역시 서비스경쟁이 치열한 사업을 영위하거나 현업관청(우체국, 전화국)과 비교하여 같은 공공기관으로써 서비스의 차이는 어느 정도인지를 알아보았다.

셋째, 민간기업이면서 아직은 수요가 공급을 초과하여 서비스경쟁의 의미를 잘 느

11) 박명호, 「서비스의 시민만족도 조사-공공서비스를 중심으로」, 한국개발연구원 국민경제교육연구소, 1995, p.13.

까지 못하고 있는 기관(병원)과 비교하였다.

마지막으로 공공기관이면서 권력기관으로서 주민 또는 국민을 고객으로 인식하지 않고 있다는 평가를 받고 있는 즉, 국민에게 좋은 행정서비스를 제공하고 있다는 평가를 받고 있지 않은 기관(법원, 검찰, 경찰, 세무서)과 비교하였다. 여기에서는 시간의 개념을 도입하여 행정서비스의 수준, 공무원의 태도 등에 대하여 5년 전과 현재를 비교하였고, 미래를 예측함으로써 행정서비스의 시계열적 예측을 하였다. 이것은 미래의 행정서비스에 대한 주민들의 욕구를 파악할 수 있다는 점에서 의미가 있다고 사료된다.

2) 地方政府에 대한 信賴度 評價

주민들이 지방정부에 대한 신뢰도는 결국 지방행정서비스에 대한 신뢰도와 직결된다. 지방정부에 대한 신뢰성 평가는 민원을 처리하는데 원칙이 중요한가 아니면 여타의 다른 수단, 예를 들면 혈연, 지연, 학연이나 권력 또는 뇌물이 영향을 미치고 있는냐를 가지고 지방정부에 대한 신뢰도를 파악하였다. 여기에다가 지방자치단체장과 지방의원들이 이번 선거에 내세운 공약에 대한 신뢰성을 파악하여 주민들의 기대치를 살펴보았다. 또한 정보화시대에 부응하기 위하여 실시하고 있는 민원처리제도가 고객들에 의해서 어떻게 이용되고 있는지를 조사하여 지방정부제도의 신뢰성을 간접적으로 조사하였다.

3) 바람직한 行政서비스 水準과 方向

현재 지방정부가 제공하는 행정서비스의 수준과 문제점을 파악한 후에는 앞으로 어떠한 행정서비스를 어떻게 전달하는 것이 주민들의 생활의 질을 향상시키는 것인가에 대하여 살피는 것이 순서라 하겠다. 그래서 본 연구에서는 바람직한 행정서비스 수준과 방향을 모색하기 위하여 주민들이 원하고 있는 행정서비스 수준은 어느 기관 또는 어느 기업수준인지를 알아 보았다. 비교집단은 앞에서 서비스수준평가할 때 동원되었던 집단 중 지방정부보다 비교적 양질의 서비스를 제공하는 집단으로 선정하였다. 또한 여기에서는 행정서비스 질향상을 위하여 지방정부가 풀어야 할 과제와 지방정부가 중점적으로 관심 가져야 할 정책들이 무엇인가를 살펴 봄으로써 행정서비스의 방향을 모색해 보았다. 특히 집중되어야 할 정책에는 지역주민들이 살아가는데 절대 필요한 기본적 서비스(도로, 교통, 쓰레기, 상하수도 등) 뿐만 아니라 주민의 삶을 풍부하게 만드는 선택적 서비스(문화, 복지, 체육 등)를 나열하여 질문함으로써 행정서비스에 대한 주민들의 욕구가 어디에 있는지를 조사하였다.

4) 住民들이 地方政府에 대한 이미지

지역주민들이 지방정부에 대해 갖는 인상은 과연 어떠한 것인가를 파악하는 것은 행정서비스를 제공하는 지방정부에 대한 위상을 측정하는데 매우 중요한 부분이라 생각된다. 왜냐하면 지방정부가 지역주민들에게 지역주민의 생활의 질을 향상시키는데 절대적인 위치에 있다고 생각하며, 지방정부가 행하는 모든 일에 대하여 신뢰를 하고

있느냐, 아니면 정반대로 오히려 지방정부는 지역주민들이 살아가는데 장애요인으로 인식하고 있느냐는 지역주민들이 지방정부에 대한 기대감과 신뢰도의 정도와 직결되고 이것은 결국 지방정부의 위상과 직결되는 것이기 때문이다. 이를 조사하기 위하여 본 연구에서는 지방정부에 대한 선입감을 조사하고 난 후에 실제로 지방정부에 가서 행정서비스를 받아 본 후에 인상을 조사하여 비교하였다.

5) 地方公務員의 공공서비스 水準에 대한 評價

바람직한 행정서비스의 방향을 모색하는데는 고객중심에서만 바라볼 수 없다. 왜냐하면 고객도 지금까지 공급주체인 공무원들과 마찬가지로 지나치게 선입감을 갖고 행정서비스를 평가할 수도 있고, 요구도 행정서비스가 결코 도달할 수 없을 정도로 지나친 요구를 할 수 있기 때문이다. 현상학적인 입장에서 행정서비스를 제공하는 주체인 지방공무원들이 자신들이 제공하는 서비스 수준을 어떻게 인식하고 있느냐를 파악하는 것은 연구방법론 입장에서든 흔히 원용되는 방법이기도 하다.

만약 조사결과 행정서비스수준에 대한 인식차가 공무원과 주민사이에 크게 나타난다면 그 간격을 좁히는 작업이 우선 선행되어야 한다. 만약 이를 무시하여 고객인 주민과 공무원집단이 평행선을 달린다면 행정서비스향상은 기대할 수가 없다라고 해도 과언이 아니다. 여기에 대한 조사는 현재 제공하는 서비스 질에 대한 평가의 기초, 앞으로 지방정부가 풀어야 할 과제라는 조사항목으로 진행하였다. 여기에다가 세계화라는 환경변화에 대한 인식을 조사하고 앞으로 중요한 고객으로 등장하게 될 외국인에 대한 행정서비스를 어떻게 제공하여야 할 것인지에 대해서도 조사하였다.

6) 外國인의 濟州道 行政서비스에 대한 意見調査

외국인이 지방행정서비스의 주요 고객으로 등장하는 것은 그리 멀지 않았다. 전술한 바와 같이 이제 정부는 일정한 자격을 갖춘 외국인에게 Green Card를 발급하여 대한민국국민과 똑 같은 행정서비스를 제공하겠다는 적극성을 보이고 있는 것이 외국인은 행정서비스 잠재적 고객임을 증명하고 있는 것이다. 그들에게 보다 나은 삶의 조건을 제공함으로써 한국에서 일하기를 희망할 때 우리 입장에서는 우리가 양성하지 못했거나 양성하기에는 시간과 경제적인 면에서 부담가는 인력을 쉽게 유치할 수 있다는 점에서 국가와 지방에는 커다란 이익이 된다.

이제 대부분의 외국인들은 한국은 호기심이 있어서 한번 가고 싶은 후진국이 아니라 삶의 현장으로서 한국을 인식하고 있다. 이들에게 취업의 조건을 비롯한 자녀들의 교육과 보건문제까지도 중앙정부 뿐만 아니라 지방정부도 행정서비스를 제공해야 하는 시기가 도래한 것이다. 세계화때문이다. 본 조사는 현재 제주지역에 살고 있는 외국인들은 지방정부가 제공하는 행정서비스 수준을 어떻게 평가하고 있으며, 지방정부가 풀어야 할 과제는 무엇인지에 대해서 자신들의 국가와 비교하여 평가하도록 하였다. 그리고 제주도가 세계화가 되기 위해서는 지방정부와 주민이 시급하게 관심을 두고 풀어야 할 정책이나 태도는 무엇인지를 질문하여 외국인에게 보다 나은 삶의 조건

을 제공할 방향을 모색하여 보았다.
이들 내용을 요약한 것이 <표 1>이다.

<표 1> 설문조사영역과 조사내용

조사대상	영역	변인	조사내용	문항
전체*	○ 지방정부의 서비스 수준과 주민 요구에 대한 비교평가	○ 공공서비스의 수준을 친절도, 분위기, 업무처리능력으로 평가 ○ 주민요구와 자치의식수준 평가 ○ 공무원의 주민에 대한 태도, 공정성에 대한 평가	○ 공공기관 및 민간기업과 비교평가 ○ 5년전과 현재를 비교하고 미래에 대한 예측을 조사	3 5
	○ 지방정부에 대한 신뢰성 평가	○ 민원처리에 있어서 효과적인 수단 ○ 후보자 공약의 신뢰도 ○ 민원시설의 이용여부	○ 지방행정서비스의 신뢰성 ○ 도지사, 시장, 군수, 도의원, 시군의원의 공약신뢰성 비교 ○ 정보화시설의 이용여부조사	1 4 1
	○ 바람직한 행정서비스 수준과 내용	○ 행정서비스요망수준 파악 ○ 중심적 역할주체 ○ 지방정부의 바람직한 방향 ○ 중점을 두어야 할 정책	○ 공공시설이용에 불편한 점 ○ 타공공기관, 민간기업과 비교 ○ 누가 행정서비스제고에 주체가 되어야 하나. ○ 지방정부가 풀어야 할 과제 ○ 8개정책의 우선순위	1 3 1 1 1
소계				21
주민	○ 지방정부에 대한 이미지	○ 지방정부에 대한 인상	○ 지방정부에 대한 선입감과 느낌	3
소계				3
공무원	○ 공공서비스수준과 제도에 대한 평가 ○ 외국인에 대한 행정서비스수준평가	○ 서비스 제공에 대한 여부 ○ 외국인에 대한 행정서비스 제공준비와 보강여부	○ 서비스질의 수준과 그 원인 ○ 지방정부의 자세와 해결해야 할 과제 ○ 외국인에 대한 행정서비스수준평가	3 2 2
소계				7
외국인	○ 제주도에 대한 평가 ○ 세계화를 위한 대책	○ 제주도에 대한 인상 ○ 제주지방정부에 대한 평가 ○ 세계화를 위한 주민지방정부의 과제	○ 내도이유, 제주도의 장점과 기대에 대한 평가 ○ 지방정부의 장, 단점 ○ 세계화를 위해 바꾸어져야 할 주민과 공무원의 태도	3 4 4
소계				11
총계				42

주) * 표시된 '전체'는 주민과 공무원에 대한 공통된 설문내용이며, 외국인에게는 제외됨.

3. 設問調査의 標本構成과 배포

1) 표본 구성

본 조사의 조사방법은 표준화된 설문지(structured questionnaire)를 이용한 서베이조사(survey study)방법을 선택하였다.

조사대상의 선정은 층화표출(層化標出 : stratified random sampling)에 의한 非비례 표출(disproportional stratified sampling)방법을 사용하였다. 층화표출방법은 모집단을

보다 동질적인 몇 개의 層(strata)으로 나누고 이러한 각 층으로부터 단순 무작위 추출을 하는 추출방법이다. 이 방법을 사용한 이유는 분석대상집단이 성격적으로 명확하게 구분이 가능한 동질집단인 공무원과 지역주민으로 나눌 수 있고, 표본의 수를 줄이더라도 정확성을 기할 수 있기 때문이다. 또한 비비례표출방법을 사용한 것은 중요한 집단(직급, 성별, 연령)을 빠지지 않고 표본에 포함시킬 수 있기 때문이다. 표본 추출은 우선 기관별(제주도청, 제주시청, 서귀포시청, 북제주군청, 남제주군청)으로 나누되 공무원 정원을 참작하여 표본을 추출하였다.

추출된 표본은 다시 공무원은, 성별과 직급, 주민은 성별과 연령을 고려하였다. 이를 기준으로 하여 배정된 표본수를 보면 다음과 같다.

<표 2> 배포된 표본수와 회수율

대상집단	표본의 크기	회수표본	회수율(%)
공무원	350	318	90.8
주민	344	322	93.6
외국인	60	15	25.0
합계	754	655	86.9

설문지 배포는 공무원과 주민에게는 각각 350부, 344부씩 총 694부를 배포하였고, 그 중 640부가 회수되어 회수율은 평균 92.2%로 매우 높았다. 이와 같이 회수율이 높은 것은 공무원은 제주도청의 도움을 받아서 배포하고 회수했기 때문이라고 생각되며, 주민은 민원창구에서 총화와 비비례표본추출에 의해 정해진대로 설문지를 배포하였기 때문이다.

그리고 외국인에게는 현재 도내 거주하고 있는 외국인이 544명으로 등록되었기 때문에 여기에 약 10%인 60부를 배포하였다. 회수결과는 18부로 약 30%로 회수율이 매우 저조하였다. 이렇게 저조한 이유는 외국인들이 이 조사가 자기 신상과 관련있거나 관련될 가능성이 있다는 생각을 가진 사람이 이외로 많았고 어느 나라나 나타나는 공통된 현상으로서 귀찮은 생각때문에 회피한 사람도 많았다. 외국인에 대한 조사는 본인이 직접하였다. 외국인 중 근로자로 현재 제주에서 일을 하고 있는 외국인은 38명이 되었다. 이들은 대부분 동남아 특히 인도네시아 출신들로서 영어가 전혀 해득이 안되는 사람들이라서 이번 조사에서는 뺐다. 이번 조사에서는 미국인이 9명으로 가장 많았고, 호주 2명, 캐나다 2명, 일본 1명, 뉴질랜드 1명, 오스트리아 1명, 독일과 네덜란드 각각 1명이다. 화교는 거주한지 오래되었기 때문에 제주문화와 많이 동화되었다고 생각하여 제외시켰다.

2) 지역기관별 설문지 배포내역

본 연구자는 주민과 직접 접촉하면서 업무를 처리하는 민원을 중심으로 하여 조사하는 것이 연구의 효율성을 높이는 것으로 보았다. 왜냐하면 정책적인 부분에 대한 평가는 그 자체가 고도의 전문성을 요하고 효과측정의 장기간을 요하는 데다가, 정책

효과가 定量的인 형태로만 나타나는 것이 아니라 定性的인 형태로 나타남으로써 주민과 일반공무원들에 의한 이 부분에 대한 설문지조사 등 부분적인 의견조사만으로 정리하는 것은 무리라고 볼 수 있기 때문이다.

그러나 민원사무는 그 영역이 행정상담, 인허가 행정, 창구행정, 고충처리 등으로 분류되는 것처럼 주민과 공무원 또는 공공기관이 직접 접촉하여 처리하는 사무이기 때문에 어느 사무에서 보다도 공무원의 행태, 능력과 주민들의 욕구 등을 실질적으로 파악할 수 있다고 보았다. 그래서 설문지 배포도 공무원수도 참작하였지만 지방정부내의 인구(고객)의 비율을 중심으로 배포하였다. 그 결과가 <표 3>이다.

<표 3> 조사설문 배포내역

(단위 : 부)

기관별	계	공무원용	주민용
계	694	350	344
제주도	70	35	35
제주시	계	207	102
	본청	110	55
	이도 2동	35	18
	용담 1동	35	18
	이호동	27	14
서귀포시	계	139	69
	본청	110	34
	중앙동	67	18
	중문동	36	18
북제주군	계	139	69
	본청	67	34
	한경면	36	18
	구좌읍	36	18
남제주군	계	139	69
	본청	67	34
	안덕면	36	18
	남원읍	36	18

이를 수거해 본 결과 응답자의 거주지별 분포를 보면 <표 4>와 같다.

<표 4> 거주지별 응답자분포

지역	회수표본수	표본구성비(%) =거주지별회수표본/전체회수표본
제주시	296	47.2
서귀포시	148	23.6
북제주군	88	14.0
남제주군	95	15.2
합계	627	100.0

제주시가 47.2%로 가장 많았고 그 다음에는 서귀포시다.

인구분포별로 볼 때 제주시와 서귀포시가 좀 많고 북제주군과 남제주군 지역응답자가 적은 것은 북제주군과 남제주군에 근무하고 있는 공무원들의 거주지가 제주시에 집중되어 있기 때문이다. 기타 표본의 특성은 지면관계상 생략하겠다.

IV. 行政서비스의 住民滿足度 結果分析

1. 地方政府의 서비스水準과 주민요구에 대한 比較評價

1) 公共기관 및 민간기업과 比較評價

지방정부의 서비스 수준과 주민요구에 대한 비교평가를 위한 조사는 주민과 공무원 모두에게 공통적으로 설문하였다¹²⁾.

(1) 친절정도

지방정부가 제공하는 행정서비스는 우리나라에서는 어느 위치에 있다고 인식하고 있을까? 이에 대한 조사결과가 <표 5>로 나타나고 있다. <표 5>에 의하면 우리나라에서 서비스가 가장 확실한 집단은 비행기내 여승무원으로 나타났다. 여승무원들은 고객에 대한 태도(친절)면에서 무려 98%가 긍정적인 반응을 보여 단연 으뜸으로 나타나고 있다. 반면에 법원과 검찰은 친절도면에서는 부정적인 면이 87%로 나타나 가장 불친절한 집단으로 인식되고 있다. 친절도면에서는 비행기내 여승무원 다음에 은행, 보험, 백화점, 여행사 등 민간부문이 친절한 것으로 나타나고 있다.

그러나 민간부문인 병원은 부정적인 반응이 73%로 경찰보다도 나쁘게 나타나고 있다. 공공기관 중에는 교육기관과 우체국, 전화국이 60%이상 긍정적인 호응을 받고 있고 경찰과 세무서는 법원과 경찰 다음으로 부정적인 반응을 얻고 있다. 지방정부는 동, 읍, 면사무소가 87%, 시·군청이 85%, 도청이 73%가 긍정적인 반응을 보이고 있었다. 친절도면에서는 지방정부는 매우 높은 반응을 보이고 있다. 이는 지금까지 정부가 공무원의 친절교육부문에 투자한 효과가 나타나고 있다는 증거라고 볼 수 있다. 이와 같은 반응은 여러변인들을 가지고 교차분석을 해도 유의도가 전혀 없을 정도로 거의 같은 반응을 보였다. 다만 공무원은 주민에 비해 법률과 검찰, 세무서에 대해 더욱 부정적인 반응을 보이고 있었다. 이들 기관들이 과거에 비해 다양하고 신속하며 친절한 행정서비스 제공에 노력하는데도 불구하고 이와 같이 이들 기관에 대한 평가가 나쁜 것은 이들 기관이 제공하는 행정서비스의 내용과 방법이 다른 행정기관의 행정서비스에 비해 규제와 권력이 동원된다는 점 때문에 고객들이 손해본다는 생각이 많다는 점과 과거 권위주의적이라는 선입감이 아직 불식되어 있지 않다는 점 때문이

12) 이렇게 주민과 공무원에게 공통적으로 설문한 내용은 이외에도 지방정부에 대한 신뢰성 평가, 바람직한 행정서비스수준과 내용이다.

라 사료된다. 반면에 읍,면,동사무에 대한 평가에 있어서 주민들은 긍정적인 반응이 74%인데 반해, 공무원들은 90%로 높게 나타나고 있었다.

(2) 사무실 분위기

고객인 입장에서는 사무실 분위기도 행정서비스내용 못지 않게 중요하다. 아직도 관존민비 현상이 남아있는 우리나라로서는 사무실 분위기가 고객에게는 자신의 요구를 충분히 내놓을 수 있느냐 여부에 크게 영향을 미친다. 즉 사무실 분위기는 친근감을 얼마만큼 조성하느냐가 고객이 행정서비스를 받는데 매우 중요한 요소가 되는 것이다. 이외에도 사무실 분위기는 시설의 이용 등 편리함과도 밀접하게 관련되어 있다. 따라서 사무실 분위기는 일종의 위생조건이라고 볼 수 있다. 위생조건이란 고객에게 직접 만족감을 주지는 않지만 잘 안되었을 때는 직접 불만족으로 변하는 조건을 말한다.

다음 페이지의 <표 5>에서는 본 바와 같이 사무실 평가는 앞의 친절도 평가와 유사하게 나타나고 있다. 다만 사무실 분위기 면에서는 법원과 검찰은 친절도에 비해 긍정적인 반응이 25%로 높게 나타나고 있었으며 세무서는 긍정이 41%로 친절도 30%보다 10%높게 나타나고 있다. 반면 시·군청과 읍,면,동사무소는 친절도에 비해 사무실 분위기는 7-8% 정도 부정적인 반응이 높게 나타나고 있음이 흥미롭다. 사무실 분위기에 대해서는 주민이나 공무원이나 크게 차이있는 부분은 없었다.

(3) 업무처리능력

친절도나 사무실 분위기와 업무처리능력은 차이가 있을 수 있지 않을까 하는 생각에서 이 분야에 대해서 조사했다. 친절하고 사무실 분위기가 좋아도 업무처리능력이 없다고 한다면 그 곳에서 제공하는 서비스는 허술하기 짝이 없을 것이다. 서비스 제공에서 업무처리능력여부는 가장 핵심적인 사항이기 때문에 이에 대한 배려는 한시도 잊지 말아야 할 것이다. 업무처리능력에서 나타난 반응은 사무실분위기와 비슷하게 나타나고 있다. 즉, 친절면에서 부정적 반응이 훨씬 높은 법원, 검찰, 세무서가 긍정적인 반응이 많아졌고, 은행과 보험이 친절면에서는 90%로 긍정적인 반응을 보이고 있으나 업무처리능력면에서는 83%로 낮아졌다. 지방정부의 업무처리능력도 비율만 약간 차이가 있을 뿐 도청이 74.2%, 시·군청이 83.0%, 읍,면,동사무소가 84%의 긍정적인 반응을 보이고 있다. 이와 같은 비율은 공무원과 주민을 교차분석해 보아도 차이가 없었다. 이와 같은 원인은 읍,면,동 일선사무는 생활행정과 직접 관련된 일선업무라서 도청과 시청, 군청에 비해 업무가 단순하기 때문에 신속할 수 밖에 없는데서 오는 반응이라고도 볼 수 있다. 뿐만 아니라 읍,면,동사무소가 과거보다 훨씬 친절하고 여러 가지 민원처리장비와 행정전산망이 이루어지면서 업무가 보다 신속하고 정확해졌다는 대다수 주민들의 반응도 이와 같은 좋은 반응을 얻게 된 결과라고 볼 수 있다. 또한 시청과 군청, 도청도 지방화 이후 훨씬 권위의식이 떨어지고 각종 연수와 감사, 지방의회 질의와 응답과정에서 업무과약능력이 뛰어나게 되었기 때문이라 사료된다.

<표 5> 지방정부의 행정서비스제공에 대한 비교평가

문항	다음은 민간기업과 공공기관이 고객과 주민에게 서비스를 제공할 때 취하는 태도, 시설, 능력에 대한 질문입니다. 맞는 것 하나만 해당번호에 표시해주시요.											
조사항목	친절정도				사무실 분위기(시설)				업무처리능력(신속,정확)			
	① 매우 친절하다	② 친절하다	③ 불친절하다	④ 매우 불친절하다	① 매우 좋다	② 좋다	③ 좋지 않다	④ 아주 좋지 않다	① 매우 탁월하다	② 탁월하다	③ 나쁘다	④ 매우 나쁘다
은행, 보험	124 (21.2)	408 (69.6)	49 (8.4)	5 (0.9)	110 (19.2)	415 (72.4)	46 (8.0)	2 (0.3)	52 (9.1)	424 (74.3)	91 (15.9)	4 (0.7)
우체국, 전화국	12 (2.1)	334 (58.4)	215 (37.6)	11 (1.9)	17 (3.0)	372 (66.0)	170 (30.1)	5 (0.9)	19 (3.4)	366 (65.4)	112 (28.9)	13 (2.3)
비행기내 여승무원	387 (67.2)	175 (30.4)	14 (2.4)	-	238 (43.2)	291 (52.8)	18 (3.3)	4 (0.7)	193 (35.0)	334 (60.5)	23 (4.2)	2 (0.4)
법원, 검찰	1 (0.2)	70 (12.6)	291 (53.2)	188 (33.9)	8 (1.5)	130 (23.9)	329 (60.4)	78 (14.3)	2 (0.4)	157 (29.0)	284 (52.5)	98 (18.1)
경찰	3 (0.5)	151 (27.3)	325 (58.7)	75 (13.5)	5 (0.9)	148 (27.2)	333 (61.2)	58 (10.7)	5 (0.9)	176 (32.7)	296 (55.0)	61 (11.3)
세무서	2 (0.4)	161 (29.6)	306 (56.3)	75 (13.8)	4 (0.8)	214 (40.4)	276 (52.1)	36 (6.8)	4 (0.8)	212 (40.4)	20 (49.7)	48 (9.1)
도청	12 (2.2)	390 (71.2)	138 (25.2)	8 (1.5)	24 (4.5)	385 (71.8)	119 (22.2)	8 (1.5)	13 (2.5)	380 (71.7)	127 (24.0)	10 (1.9)
시,군청	39 (6.9)	451 (79.5)	70 (12.3)	7 (1.2)	36 (6.4)	402 (71.7)	117 (20.9)	6 (1.1)	25 (4.5)	434 (78.5)	86 (15.6)	8 (1.4)
읍·면,동사무소	75 (13.1)	422 (73.8)	70 (12.2)	5 (0.9)	48 (8.5)	390 (69.4)	111 (19.8)	13 (2.3)	36 (6.5)	431 (77.5)	81 (14.6)	8 (1.4)
학교 등 교육기관	11 (2.0)	352 (64.4)	175 (32.0)	9 (1.6)	12 (2.2)	320 (59.0)	202 (37.3)	8 (1.5)	11 (2.0)	349 (65.0)	167 (31.1)	10 (1.9)
병원	5 (0.9)	147 (26.0)	335 (59.2)	79 (14.0)	5 (0.9)	170 (30.4)	332 (59.4)	52 (9.3)	8 (1.4)	185 (33.3)	295 (53.2)	67 (12.1)
백화점(일반상점)	107 (19.1)	380 (67.9)	66 (11.8)	7 (1.3)	66 (12.0)	386 (69.2)	99 (18.0)	4 (0.7)	56 (10.3)	369 (68.1)	110 (20.3)	7 (1.3)
여행사	97 (17.7)	393 (71.8)	54 (9.9)	3 (0.5)	59 (11.0)	400 (74.3)	75 (13.9)	4 (0.7)	41 (7.6)	388 (72.1)	98 (18.2)	11 (2.0)

2) 5년전과 현재를 비교하고 未來에 대한 豫測을 調査

행정서비스의 수준과 주민들의 자치의식과 행정서비스에 대한 요구수준은 어떠한 추세로 변할 것인가를 아는 것은 행정서비스 수준을 예측하여 그에 대한 적절한 공급을 준비한다는 측면에서 큰 의의가 있다. 이에 대한 분석결과가 다음 페이지의 <표 6> 행정서비스 수준과 자치의식의 추세분석이다. <표 6>에서 보는 바와 같이 행정서비스 수준, 고객인 주민에게 대하는 태도, 공무원들이 업무처리에 공정성 등은 5년 전에 비해 크게 좋아졌다는 반응을 보이고 있으며(85%이상 긍정적인 반응), 앞으로 더욱 좋아질 것이라는 긍정적인 반응은 모두 90%이상 나타나 매우 낙관하고 있는 것으로 나타났다. 이에 대한 반응은 공무원이나 주민도 큰 차이가 없었다.

수요측면에서 보면 주민들이 자치의식수준은 5년전에 비해서 좋아지기는 했지만(58.7%), 마찬가지로 반응도 39.1%로 나타나고 있어서 주민들의 자치의식수준이 빨리 향상되어야 할 것임을 알 수 있다. 그러나 주민들의 자치의식수준개선에 대한 기대는 매우 긍정적으로 나타나고 있어(85.7%) 개선가능성이 높다는 점에서 희망적이라고 할 수 있다. 이는 앞으로 지방자치가 실시되면 주민들이 스스로 자각하여 자치의식을 개선할 것이라는 기대감에서 나타난 반응이라고 볼 수 있다.

그러면 주민들이 행정서비스에 대한 요구는 적절했는가? 5년 전에 비해 높아졌다는 반응이 92.5%로 절대적으로 나타나고 있고, 앞으로도 더욱 높아질 것이라는 반응이 99.5%로 압도적이다. 다만 우려하는 것은 <표 6>에서 나타난 바와 같이 주민들의 요구가 지나치다는 것이다. 5년전에 비해서 지나치게 높아졌다는 반응이 32.1%, 앞으로도 자신들의 이익만을 위해 계속 지나치게 요구할 가능성이 높다는 반응이 48.9%로 나타나 자치의식 수준이 높아지지 않는 한 님비현상, 또는 개인이익에 대한 지나친 요구로 공동체를 이루기가 매우 어려울 것이라는 우려가 앞선다. 특히 공무원들은 더욱 부정적이다. 5년전에 비해 지나치게 높아졌다는 반응이 주민들은 22.5%인데 비해 공무원은 41.6%이며, 앞으로도 주민들은 개인이익만을 위해 행정서비스에 대한 요구는 계속 높아질 것이라는 반응이 주민은 31.0%인데 비해 공무원은 56.4%로 나타나 공무원들이 더욱 큰 우려를 하고 있다. 이는 공무원들이 지금까지 주민을 단지 통치나 보호대상으로 보아왔던 목민사상에서 벗어나지 못한 점과 갑자기 터진 87년 이후의 민주화 열기로 자치훈련을 받을 기회가 없던 국민들이 행정에 대한 무조건적 요구가 팽만하면서 나타난 결과가 혼합이 되어 나타났다고 보아진다.

2. 地方政府에 대한 信賴性 評價

1) 지방행정서비스의 信賴性

지방정부에 대한 신뢰성 측정은 여러가지 방법에 의해서 측정된다. 본 조사에서는 지방정부가 신뢰성을 얻는 가장 어려운 일은 지방행정서비스가 공정하게 배분된다는 것을 주민들이 인정하게 하는 일이라고 보았다. 지방행정서비스가 공정하게 배분되기 위해서는 배분기준이 우선 합리적이어야 한다. 합리적인 기준이란 권력, 돈 또는 지연

과 학연, 혈연 등에 의해서가 아니라 보편 타당한 기준과 행정이념에 알맞는 기준을 말한다. 제주도민들은 지방정부에게 공정성을 부여하고 신뢰하고 있는가에 대하여 분석한 결과가 다음 페이지의 <표 7>이다.

<표 6> 행정서비스 수준과 자치의식의 추세분석

문항	다음은 지금부터 5년전과 현재, 그리고 앞으로 지방자치가 실시되면서 행정서비스의 질과 요구수준에 따른 평가와 전망입니다. 해당번호에 하나만 표시하여 주십시오.			
	조사항목	5년전에 비해 지금은		앞으로 지방화, 세계화 시대에는
① 관공서에서 주민에게 제공하는 서비스 수준에 대해 어떻게 생각하십니까?	① 매우 좋아졌다.	198(31.2)	① 매우 좋아질 것이다.	317(50.2)
	② 좋아진 편이다.	394(62.0)	② 좋아질 것이다.	273(43.3)
	③ 마찬가지로이다.	40(6.3)	③ 마찬가지로일 것이다.	40(6.3)
	④ 나빠진 편이다.	3(0.5)	④ 나빠질 것이다.	1(0.2)
	⑤ 아주 나빠졌다.	-	⑤ 매우 나빠질 것이다.	-
	소 계		635(100.0)	
② 공무원들이 관공서에 찾아온 민원인에 대한 태도에 대해서는 어떻게 생각하십니까?	① 매우 좋아졌다	174(27.4)	① 매우 좋아질 것이다.	285(45.1)
	② 좋아진 편이다.	399(62.9)	② 좋아질 것이다.	300(47.5)
	③ 마찬가지로이다.	58(9.1)	③ 마찬가지로일 것이다.	43(6.8)
	④ 나빠진 편이다.	3(0.5)	④ 나빠질 것이다.	3(0.5)
	⑤ 아주 나빠졌다.	-	⑤ 매우 나빠질 것이다.	1(0.2)
	소 계		634(100.0)	
③ 주민들의 자치의식 수준에 대해서는 어떻게 생각하십니까?	① 매우 좋아졌다	62(9.8)	① 매우 좋아질 것이다.	158(25.0)
	② 좋아진 편이다.	309(48.9)	② 좋아질 것이다.	383(60.7)
	③ 마찬가지로이다.	247(39.1)	③ 마찬가지로일 것이다.	81(12.8)
	④ 나빠진 편이다.	13(2.1)	④ 나빠질 것이다.	7(1.1)
	⑤ 아주 나빠졌다.	1(0.2)	⑤ 매우 나빠질 것이다.	2(0.3)
	소 계		632(100.0)	
④ 주민들의 관공서에 대한 요구사항에 대해서 어떻게 생각하십니까?	① 지나치게 높아졌다.	201(32.1)	① 주민들 개인의 이익만을 위해 계속 높아질 것이다.	271(48.9)
	② 높아진 편이다.	378(60.4)	② 어느정도까지는 높아질 것이다.	313(50.6)
	③ 마찬가지로이다.	35(5.6)	③ 마찬가지로이다.	13(2.1)
	④ 낮아진 편이다.	12(1.9)	④ 현재보다 낮아질 것이다.	20(3.2)
	⑤ 지나치게 낮아진 편이다.	-	⑤ 아주 낮아질 것이다.	1(0.2)
	소 계		626(100.0)	
⑤ 관공서에서 업무처리시 주민들에게 얼마나 공정하다고 생각하십니까?	① 매우 공정해졌다.	105(17.2)	① 매우 공정해질 것이다.	251(41.1)
	② 공정한 편이다.	424(69.3)	② 공정해질 것이다.	311(51.0)
	③ 마찬가지로이다.	62(10.1)	③ 마찬가지로이다.	38(6.2)
	④ 불공정한 편이다.	20(3.3)	④ 불공정해질 것이다.	9(1.5)
	⑤ 아주 불공정한 편이다.	1(0.2)	⑤ 아주 불공정해질 것이다.	1(0.2)
	소 계		612(100.0)	

<표 7> 민원처리시 효과적인 수단에 대한 의견

문항	관공서에 가서 민원사항을 처리하는데 가장 효과적인 방법은 무엇이라고 생각합니까?					합계
답항	① 권력	② 돈	③ 지연, 학연, 혈연	④ 집단 행동	⑤ 공무원들이 일을 공정하게 처리하기 때문이다.	
dot수(%)	35(5.6)	7(1.1)	194(31.1)	25(4.0)	362(58.1)	623(100.0)

<표 7>에서 보는 바와 같이 제주도민들은 58.1%가 지방정부가 공정하다고 믿고 있어 지방정부에 대한 신뢰성이 비교적 높은 편이라고 할 수 있다. 다만 아직도 혈연, 학연, 지연이 민원사항을 처리하는데 가장 효과적이라는 반응이 31.1%나 되어 지방정부가 신뢰성 확보를 위해 넘어야 할 장벽이 무엇인지를 잘 말해주고 있다. 특히 제주도는 섬이고 지역이 좁기 때문에 제1차집단에 의한 결속관계가 어느 지역보다 강하기 때문에 제1차집단요소인 학연, 혈연, 지연이 아직도 가장 큰 정치, 행정의 원천이 되고 있다. 이러한 이유로 위와 같은 현상이 나왔다고 할 수 있다.

그러나 이 비율은 공무원과 주민의 반응을 비교해 보면 큰 차이가 난다.

<표 8> 혈연, 지연, 학연이 민원처리에 가장 효과적이라는 반응

공무원	18.6%
주민	43.6%

2) 道知事, 市長, 郡守, 道議員, 市·郡議員의 公約信賴性 比較

후보자의 공약은 유권자에 대한 약속이다. 이론상으로는 유권자는 후보자의 공약을 믿고 선택을 하는 것이다. 그럼에도 불구하고 우리나라 정치문화에서는 선거가 끝나면 유권자도 당선자도 公約은 空約으로 변하는 것으로 인식한다. 이것은 지방정부에 대한 불신의 원인이 되고 있음은 당연하다. 이번 통합선거에서도 그러한 현상이 재연될 것인지를 알아보기 위하여 <표 9>과 같은 조사를 하였다. 조사결과 도지사 공약에 대한 신뢰성이 가장 큰 반면에 지방의원의 공약은 50%이상 실현가능성 있다고 믿는 사람이 고작 18%이하였다.

<표 9> 지방정부의 공약신뢰성

문항		이번 통합선거시 각 후보자들은 많은 공약을 내놓았습니다. 선생님은 어느 정도 실현가능성 있다고 믿습니까?					합계
답항		75%이상	75%-50%	50%-25%	25%이하	전혀 기대 않는다.	
dot수(%)	도지사공약	104(17.1)	219(36.1)	224(36.9)	53(8.7)	7(1.2)	607(100.0)
	시장,군수공약	62(10.2)	211(34.7)	251(41.3)	74(12.2)	10(1.6)	608(100.0)
	도의원공약	20(3.3)	83(13.7)	256(42.2)	210(34.6)	38(6.3)	607(100.0)
	시,군의원 공약	24(4.0)	85(14.1)	215(35.8)	204(33.9)	73(12.1)	601(100.0)

도지사공약은 50%이상 신뢰하는 사람이 53%나 되어 신뢰성이 비교적 높았고, 시장, 군수공약도 45%나 되어 비교적 높게 나타나고 있다. 따라서 집행부에 대한 신뢰성이 의결기관보다 훨씬 높게 나타나고 있어 시사하는 바가 많다. 특이한 것은 공무원은 도지사의 공약신뢰도가 50%이상인 반면 주민은 47.7%, 시장, 군수에 대한 신뢰성도 공무원은 51.1%인 반면 주민은 38.5%에 지나지 않아 집행부장은 집행부 직원에게서 더욱 신뢰도가 높은 것으로 나타나 흥미롭다.

3) 情報化設施의 利用여부조사

현대가 정보화시대임은 재론할 여지가 없다. 정보화시대는 누가 값싸고 신속하게 정보를 생산, 저장, 분배하고 이용하느냐에 따라 권력과 부, 명예 정도가 결정된다고 할 정도로 정보시설의 이용은 우리 일상에서까지 생활화되고 있다. 행정서비스에서도 마찬가지다. 정보기술을 이용하여 행정서비스를 이용함으로써 행정서비스가 보다 값이 싸지고 동시에 질이 높아지게 되는 것이다. 정부는 이를 위하여 행정전산망작업을 이미 일부는 가동에 들어갔고, 정보고속망을 이용하여 보다 질 높은 행정서비스를 신속하고 정확하게 처리하겠다는 의지를 강하게 보이고 있다.

<표 10> 민원시 정보화시설 이용여부조사

문항	선생님께서서는 주민등록등본 등 여타 민원사항도 전화나 우편으로 신청한다는 이야기를 들은 적이 있습니까?				합계
답항	① 전혀 들어본 적 없다.	② 이미 알고 있고, 사용해 본적이 있다.	③ 이미 알고 있지만 사용해 본적은 없다.	④ 기타	
dot수(%)	49(7.7)	384(60.4)	198(31.1)	5(0.8)	636(100.0)

이와 같은 흐름과 노력에 비해 수혜자인 주민들은 이를 얼마나 사용하고 있는가를 알아보았다. 그 결과가 위의 <표 10>이다. 조사결과 이에 대한 인지는 90%이상 하고 있어서 홍보가 잘 되어 있는 편이었고, 사용해 본 사람도 60%나 되어 앞으로 이 제도가 보편화될 가능성이 있음을 보여주고 있다. 다만 공무원에 비해(72.4%) 주민들은 사용해 본 경험있는 사람이 38%밖에 안돼 주민에 대한 홍보가 좀 더 강화되어야 할 것이다.

3. 바람직한 行政서비스수준과 內容

1) 공공시설이용에서 불편한 점

조사내용에서도 언급했지만 앞으로도 바람직한 행정서비스제공방법은 주민들에게 좀 더 쉽고 편하게 행정서비스를 이용하게 하는 것도 행정서비스에 대한 주민 만족도를 높이는 방법이라 생각되어 <표 11>와 같은 행정기관이용시 불편한 점을 조사하였다. 조사결과 가장 불편한 것은 행정기관에 가면 과와 계가 너무나 세분화되어 있어

<표 11> 행정기관이용시 불편한 점

문항	관공서에 업무를 보러갈 때 가장 불편한 점은 무엇입니까?						합계
답항	① 관공서 찾기가 어렵다	② 교통이 불편하다.	③ 사는 곳이 너무 멀어 떨어진다.	④ 관공서에 들어갈 때 그 거리에 대해 모른다.	⑤ 사용하는 용어가 어려워 이해가 안가는 경우가 많다.	⑥ 기타	
dot수(%)	29(4.6)	76(12.2)	82(13.1)	332(53.2)	82(13.1)	22(3.5)	624(100.0)

이용하는 주민들이 자신의 민원을 어디에서 해결해야 할 지 모른다는 반응이 53.2%로 반이상 차지하고 있다. 그 다음에는 관공서가 너무 멀리 떨어져 있거나(13.1%) 교통이 불편한 곳에 있다는 반응이 높아(12.2%) 관공서에의 접근성을 쉽게해 줄 것을 바라고 있다.

2) 他 공공기관, 민간기업과 비교

앞으로 행정서비스질을 높인다고 하면 어느 기관이나 집단이 제공하는 서비스만큼 해야 되는가를 알고 그 기관 또는 그 집단의 서비스제공방법을 참조하는 것도 행정서비스질을 높이는 방법이면서 척도라고 생각하여 조사표를 만들었다. 조사항목은 <표 5>와 같이 친절도, 사무실분위기, 업무추진능력으로 하였다. 조사결과 <표 12>, <표 13>, <표 14>이다. 앞으로 지방정부가 친절하게 행정서비스를 제공한다는 평가를 받으려면 적어도 은행과 보험회사 수준은 되어야 한다는 반응이 40.0%로 가장 높았다. 다음은 비행기내 여승무원으로서 34.8%로 보이고 있고, 현재 수준유지는 12.0%에 불과하다.

<표 12> 행정기관친절도의 바람직한 수준

문항	관공서(도청, 시·군청 등)가 친절하다는 평가를 받으려면 다음 중 어느 곳 정도까지는 가야 한다고 생각하십니까?						합계
답항	① 은행, 보험회사	② 우체국, 전화국	③ 비행기내 여승무원	④ 백화점 및 일반상점	⑤ 학교	⑥ 현재수준만 유지하면 된다.	
dot수(%)	253(40.0)	22(3.5)	220(34.8)	56(8.8)	5(6.8)	77(12.0)	633(100.0)

<표 13> 행정기관 사무실 분위기의 바람직한 수준

문항	관공서가 분위기 좋다는 평가를 받으려면 어느 곳 정도까지 되어야 한다고 생각하십니까?						합계
답항	① 은행, 보험회사	② 우체국, 전화국	③ 비행기내 여승무원	④ 백화점 및 일반상점	⑤ 학교	⑥ 현재수준만 유지하면 된다.	
dot수(%)	276(43.8)	25(4.0)	152(24.1)	72(11.4)	8(1.3)	97(15.4)	630(100.0)

따라서 주민들은 지방정부가 행정서비스를 제공할 때는 최대한도로 친절할 것을 강력하게 요구하고 있다. 이와 같은 반응은 주민이나 공무원이나 공히 같은 반응을 보이고 있어 친절에 대한 배려가 시급하다 하겠다.

사무실 분위기도 친절도와 마찬가지로 은행,보험회사 수준이 되어야 한다고 보고 있다. 대부분 시중은행이 사무실이 넓고 각종 편리한 시설과 책들이 놓여 있기 때문에 기다리더라도 싫증나지 않은 분위기로 되어 있음을 유의할 필요가 있다.

<표 14> 행정기관 업무능력평가의 바람직한 수준

문항	관공서가 업무처리능력(정확성, 신속성)이 좋다는 평가를 받기 위해서는 어느 곳 정도까지 되어야 한다고 생각하십니까?						합계
답항	① 은행, 보험회사	② 우체국, 전화국	③ 비행기내 여승무원	④ 백화점 및 일반상점	⑤ 학교	⑥ 현재수준만 유지하면 된다.	
dot수(%)	276(44.7)	46(7.4)	123(19.9)	35(5.7)	11(1.8)	127(20.6)	618(100.0)

업무처리능력도 마찬가지로 은행과 보험회사 수준을 요구하고 있다. 앞에서 조사한 내용에 의하면 은행과 보험회사에서 제공하는 서비스내용 중에 친절도는 91%, 사무실 분위기는 92%, 업무처리능력은 83.4%로 만족하고 있다. 따라서 앞으로 행정서비스의 내용과 수준은 시중은행과 보험회사에 가깝도록 노력할 때 주민의 만족도는 높아질 것임을 유념해야 할 것이다. 시중은행과 보험회사도 몇 년도까지 즉 민영화와 설립자 율화 이전까지는 문턱높고 불친절의 상징이었다는 점을 고려할 때 경쟁의 힘이 얼마나 서비스질을 바꾸어 놓는지 짐작할 수 있다.

3) 누가 行政서비스제고에 主體가 되어야 하나?

행정서비스가 주민에게 더욱 만족감을 주기 위해서는 누구의 역할이 커야 하는가에 대한 질문의 의미는 지방행정의 리더가 누구여야 하는가에 대한 것이 아니다. 이 질문은 현재 지방행정서비스에 대한 주민불만족 원인이 누구에게 더욱 책임이 있는가 하는 의미에서 작성한 것이다. 분석결과가 <표 15>이다.

<표 15> 행정서비스제고의 주체

문항	앞으로 행정서비스가 주민들에게 좀 더 만족감을 주기 위해서는 누구의 역할이 가장 크다고 보십니까?					합계
답항	① 자치단체장	② 지방의원	③ 공무원	④ 언론	⑤ 기타	
dot수(%)	134(21.1)	25(3.9)	412(64.8)	35(5.5)	30(4.7)	636(100.0)

<표 15>에 의하면 공무원의 노력이 앞서야 한다는 반응이 64.8%로 단연 앞서고 있다. 그 다음에 자치단체장이 21.1%다. 결국 주민들에게 만족할 만한 행정서비스를 제공하기 위해서는 지방정부 즉, 집행부의 노력이 우선 중요하다는 반응이 압도적인 것으로 나타나고 있다.

4) 지방정부가 풀어야 할 課題

그러면 이렇게 중요한 역할을 해야 할 지방정부는 행정서비스의 주민만족제고를 위하여 무엇을 풀어야 하는가를 알아보는 것은 문제의 소지를 파악한다는 면에서 중요

한 일이다. 이에 대한 조사결과가 <표 16> 이다.

<표 16> 주민만족도제고를 위한 지방정부의 역할

문항	앞으로 지방행정서비스가 주민들에게 만족감을 주기 위해서 지방정부가 우선 할일은 무엇이라고 생각하십니까?						합계
답항	① 공정하고 공개적인 행정.	② 직원들이 친절하고 성의있는 자세	③ 직원들의 능력 향상	④ 주민과 가까운 곳에 민원처리 장소가 있어야	⑤ 새로운 기법과 제도로 민원업무 처리	⑥ 기타	
dot수(%)	296(46.3)	109(17.0)	80(12.5)	88(13.8)	10(1.6)	-	583(100.0)

분석결과에 의하면 지방정부는 주민들에게 만족할 만한 행정서비스를 제공하기 위해서는 공정하고 공개적인 행정을 할 것을 요구하고 있다. 이는 앞에서 주민들이 60% 이상 지방정부가 행정서비스를 제공하는데 공정하지 못하고 있다는 불만을 한 것과 같은 맥락이라고 볼 수 있다. 따라서 공정하고 공개적인 행정이 이루어지는 것만으로도 행정서비스에 대한 주민만족도는 많이 높아질 것이다라는 점을 시사해주고 있다. 공정하고 공개적인 행정을 해야한다는 반응은 주민이 58%이고 반면에 공무원은 42%로 나타나 주민들이 이에 대한 요구가 훨씬 강한 것으로 나타나고 있다. 이외에도 친절하고 성의있는 자세가 두번째로 높은 것으로 나타나고 있다.

5) 8개정책의 우선순위

행정서비스는 인간의 기본적인 삶과 직결되는 기본적 행정서비스와 인간의 삶의 질과 연결된 선택적 행정서비스가 있다. 주민과 공무원들이 어떤 행정서비스에 우선순위를 두고 있는가를 알아보는 것은 정책의 우선순위를 주민의 욕구와 일치시킨다는 의미에서 의의가 높다고 할 수 있다.

<표 17> 지방자치단체의 정책 우선순위에 대한 의견

문항		앞으로 지방자치단체가 중점을 두어서 처리해야 할 사항을 중요한 순으로 적어 주십시오.							
답항		① 도로·교통	② 청소, 쓰레기 문제	③ 상·하수도 대책	④ 환경보호 대책	⑤ 문화 정책	⑥ 의료, 복지정책	⑦ 농어민 대책	⑧ 관광 정책
dot수(%)	1순위	226(35.3)	81(12.7)	34(5.3)	93(14.5)	20(3.1)	69(10.8)	83(13.0)	20(3.1)
	2순위	86(13.4)	150(23.4)	87(13.6)	103(16.1)	26(4.1)	75(11.7)	42(4.6)	40(6.3)
	3순위	76(11.3)	139(21.7)	104(16.3)	110(17.2)	24(3.8)	80(12.5)	44(6.9)	38(5.9)

<표 17>의 분석결과에 의하면 평균적으로는 기본적 행정서비스인 도로와 교통에 우선 중점을 두어야 하고 다음으로는 선택적 행정서비스인 환경보호대책을 들고 있다. 특히 공무원들은 44.7%가 도로와 교통에 우선순위를 둘 것을 바라고 있고 주민은 36%가 도로와 교통의 개선이 우선적으로 이루어져야 한다. 따라서 지방정부는 행정서비스를 기본적인 서비스 이외에 선택적인 서비스에도 관심을 보여야 한다는 결론이

된다.

4. 地方政府에 대한 이미지

1) 地方政府에 대한 先入感과 느낌

주민들은 지방정부를 어떻게 인식하고 있을까?에 대한 질문은 주민들의 지방정부에 대한 친밀도와 합리적인 인식여부를 파악하려는 것이다. 주민들의 친밀도가 높으면 높을수록 지방행정서비스가 주민만족도를 제고할 가능성은 높다는 의미가 되며 그 반대인 경우에는 매우 어렵다는 것이다. 이에 대한 조사결과는 <표 18>민원업무를 위하여 우선 준비하는 것은?이라는 표에 나타나 있다.

<표 18> 민원업무에 필요한 준비사항에 대한 의견

문항	도청, 시·군청 등 관공서에 민원사항이 있어서 가려고 하면 제일 먼저 준비하는 것은 무엇입니까?					합계
답항	① 관공서에 아는 사람이 있는지를 소문한다.	② 지역내 도·시·군의원 유지를 위하여 찾아가서 부탁한다.	③ 우선 전화로 담당직원에게 문의해 보고 간다.	④ 사전에 필요한 것이 무엇인지 비해서 간다.	⑤ 무조건 찾아가서 직원들과 상의한다.	
dot수(%)	28(8.7)	4(1.2)	174(54.0)	77(24.3)	38(11.8)	

위의 <표 18>에 의하면 주민들은 민원으로 관공서에 갈 때는 우선 담당직원에게 문의해보고 간다는 반응이 54.0%로 크게 나타나고 있으며, 24.3%는 사전에 필요한 것을 파악하여 준비해간다는 반응을 보이고 있다. 이는 매우 합리적인 생각으로써 주민들이 자치의식이 높은 것을 반영해주고 있는 결과이다.

<표 19> 주민들의 지방정부에 대한 인식

문항	지방정부하면 제일 먼저 떠오르는 것은 무엇입니까?						합계
답항	① 우리에게 무엇인가 위압감을 주는 곳	② 우리에게 무엇인가 도움을 주는 곳	③ 우리가 금운으로 영되는 곳	④ 지역주민에게는 큰소리와 힘있고 돈있는 사람에게는 매우 친절한 곳	⑤ 약한 사람을 도와주는 곳	⑥ 기타	
dot수(%)	44(13.9)	136(42.9)	85(26.8)	32(10.1)	8(2.5)	12(3.8)	

이와 더불어서 주민들은 지방정부를 어떤 곳으로 인식하고 있는지를 알기 위하여 위의 <표 19>와 같이 조사하였다. 위의 <표 19>에 의하면 주민들은 지방정부를 42.9%가 우리에게 도움을 주는 곳으로 인식하고 있어 매우 친근한 반응을 일단 보이고 있다. 또한 26.8%는 납세자의식을 가지고 지방정부를 보고 있었다. 따라서 주민들은 일단은 지방정부에 대한 인식은 매우 좋은 것으로 나타나고 있다. 다음 페이지의 <표 20>에서 보면 주민들의 지방정부에 대한 평가는 주민들은 지방정부에 대한 친밀

감은 높은데도 불구하고 아직도 지방정부는 문턱이 높고(23.8%), 직원들이 업무과약을 명확하게 하지 못하고 있는게(22.4%) 불만이다. 그러나 관공서의 상징인 권위주의라는 반응은 13.4%로 매우 낮게 나타나서 과거와는 다른 면을 보여주고 있다.

<표 20> 주민들의 지방정부에 대한 평가

문항	선생님께서 지방정부에 갔다와서 느끼는 생각은?						합계
답항	① 문턱이 여전히 높다.	② 매우 불친절하다.	③ 매우 권위적이다.	④ 되는것도 없고 안되는것도 무사안일하다.	⑤ 직원들 너무 무성의하다.	⑥ 직원들을 명확하게 모르고 있다.	
dot수(%)	66(23.8)	15(5.4)	37(13.4)	46(16.6)	51(18.4)	62(22.4)	277(100.0)

5. 공공서비스수준과 制度에 대한 評價¹³⁾

1) 서비스질의 水準과 그 原因

행정서비스를 제공하는 당사자인 공무원들은 자신이 제공하는 행정서비스에 대하여 어떻게 평가하고 있고, 그 원인은 어디에서 찾고 있는가를 살펴보았다. 그 결과가 <표 21>이다.

<표 21> 공무원들의 행정서비스 질에 대한 평가

문항	선생님께서 근무하고 있는 기관이 주민에게 제공하는 서비스질에 대해서는 본인 스스로 어떻게 평가하십니까?					합계
답항	① 매우 충분한 편이다.	② 충분한 편이다.	③ 그저 그렇다.	④ 모자란 편이다.	⑤ 매우 모자란 편이다.	
dot수(%)	21(6.6)	189(59.4)	74(23.3)	29(9.1)	5(1.6)	318(100.0)

<표 22> 공무원들의 행정서비스만족원인에 대한 견해

문항	(1번의 ①과 ②에 대답한 분만 대답하십시오) 충분한 편이라고 한다면 그 이유는 무엇 때문이라고 생각하십니까?						합계
답항	① 공무원들의 의식변화	② 공무원들의 태도(친절) 변화	③ 지방자치의 실시 후 지방의원에 의한 감독 강화	④ 공무원의 업무추진 능력 향상	⑤ 지방자치 실시 후 지방의원들의 지나친 간섭과 개입	⑥ 기타	
dot수(%)	70(33.3)	125(59.5)	2(1.0)	4(1.9)	8(3.8)	1(0.5)	210(100.0)

위의 <표 21>에서 보는 바와 같이 공무원들은 주민에게 제공하는 서비스질은 높은 편이다라는 반응은 66%(매우 충분한 편이다라는 6.6%와 충분한 편이다라는 59.4%를 합

13) 이 5장과 공공서비스수준과 제도에 대한 평가와 다음 6장은 외국인에 대한 행정서비스수준평가에 대해서는 공무원에게만 설문한 내용이다.

한 비율)로 높게 나타나고 있다. 모자라는 편이다라는 반응은 10%로 매우 극소수 반응을 보이고 있다. 이로써 공무원들은 자신들이 주민에게 제공하는 서비스 질은 매우 높은 것으로 자부하고 있다. 그 원인은 어디에서 찾고 있는 것일까? 위 <표 22>이 그에 대한 대답이다.

공무원들이 행정서비스질에 대하여 자부하는 이유는 공무원의 태도가 변화되었다는 반응이 59.5%, 공무원들의 의식이 변했기 때문이라는 반응이 33.3%로 나타났다. 이로써 공무원들은 행정서비스질향상을 공무원의 행태변화때문이라는 반응이 91.8%(공무원들의 의식변화 33.3% + 공무원들의 태도변화 59.5%) 절대적으로 나타나고 있다. 그러나 문제는 주민들도 정말로 지방공무원들의 행태가 과거와는 완전히 달라졌다고 인식하고 있는냐에 있다고 보아진다.

2) 지방정부의 자세와 해결해야 할 과제

공무원들은 자신이 속한 조직인 지방정부가 행정서비스에 대한 지역주민들의 만족감을 높이기 위해서 풀어야 할 과제는 무엇으로 보고 있는지에 대해서 알아 보았다. 그 결과가 <표 23> 주민만족도 제고를 위한 지방자치단체의 과제이다. <표 23>에 의하면 행정홍보를 강화하자는 의견이 27.7%로 가장 높고 그 다음이 주민들의 이기심 축소, 공무원의 업무능력향상 순으로 응답하고 있다. 행정홍보강화와 주민들의 이기심 축소는 행정서비스에 대한 주민만족도제고는 그 방안이 공무원에 있다기보다는 주민에게 있다는 뉘앙스를 풍기고 있는 점이 특징이다.

<표 23> 주민만족도 제고를 위한 지방자치단체의 과제

문항	행정서비스에 대한 주민만족을 높이기 위해서 지방자치단체가 해야 할 가장 시급한 것은 무엇이라고 생각하십니까?						합계
답항	① 공무원들의 친절한 태도	② 공무원의 업무능력 향상	③ 공개행정	④ 주민들의 이기심 축소	⑤ 행정홍보주요인 강화로 주민들의 이해 제고	⑥ 기타	
dot수(%)	43(13.5)	68(21.4)	46(14.5)	69(21.7)	88(27.7)	4(1.3)	318(100.0)

<표 24> 현실적으로 가능한 주민고충처리 제도

문항	행정서비스에 대한 주민고충을 덜어 주기 위하여 많은 제도방안이 제시되고 있습니다. 그 중에서 현실적으로 가능한 것이라고 생각하는 것을 모두 표시하십시오.								합계
답항	① ONE-STO P SERVICE	② 과거 위민실 같은 민원 처리 특민원	③ 지역주민 고충 처리기	④ 행정실명제	⑤ 행정즈음부즈만제도	⑥ 행정신문고	⑦ 기타	⑧ 아무것도 없다	
dot수(%)	134(23.1)	36(6.2)	172(29.8)	91(15.7)	80(13.8)	55(9.5)	-	10(1.7)	578(100.0)

그리고 현실적으로 가능한 주민고충처리제도로 들 수 있는 것에 대해서는 <표 24>에 나와 있듯이 지역주민을 위한 고충처리전담기구의 개설을 가장 많이 제안하고 있

다.(29.8%) 그 다음으로는 1회방문처리제도를 23.1%로 제시하여 가능할 것으로 보고 있다. 이외에도 순서별로 행정실명제, 행정음부즈만제도 등을 현실가능한 정책으로 제시하고 있다.

6. 외국인에 대한 행정서비스수준평가

공무원들은 외국인에 대한 행정서비스 수준을 어떻게 평가하고 있는가? 기술한 바와 같이 외국인들은 우리나라를 살기 좋은 곳으로 인식하는 비율은 30%내외일 뿐이다. 이는 한국이 갖고 있는 여러가지 문화와 관습 등도 문제이겠지만 많은 부분이 행정서비스에 있음을 우리는 알고 있다. 지나친 규제, 높은 집 값, 안전시설과 교통·도로시설의 낙후, 레저·문화시설의 절대부족 등이 외국인들이 한국에서 살기 싫어하도록 하는 대표적인 문제들이다. 이 문제는 모두 행정서비스의 질 때문에 나타난 것이라고 볼 때 이제 우리도 외국인들을 위한 행정서비스를 준비할 때라고 본다. 이에 대한 조사가 <표 25>과 <표 26>에서 이루어지고 있다.

<표 25> 외국인에게 행정서비스제공을 위한 준비 여부

문항	만약 선생님이 외국사람이라고 한다면 여러분의 가족이 제주도에 거주하는데 꼭 필요한 행정서비스를 도내 자치단체기관은 제공할 준비는 되어 있다고 보십니까?					합계
답항	① 아주 잘 되어 있는 편이다.	② 잘 되어 있는 편이다.	③ 그저 그렇다.	④ 안되어 있는 편이다.	⑤ 전혀 외국인에 대한 행정서비스는 안되어 있는 편이다.	
dot수(%)	2(0.6)	33(10.4)	79(24.9)	155(48.9)	48(15.1)	

위의 <표 25>의 분석결과에 의하면 현재로서는 외국인에 대한 행정서비스를 제공할 준비는 안되어 있다는 반응이 64%로 압도적이다. 잘 되어 있다는 반응이 11%밖에 되지 않는 점을 고려할 때 아직은 제주도내 지방자치단체기관들이 도내 거주외국인을 위한 정책적 배려는 안되어 있다고 볼 수 있다. 그러면 그들을 위하여 우선적으로 해주어야 할 것은 무엇인가? 이에 대한 대답이 다음 <표 26>에 있다.

<표 26> 외국인에게 우선적으로 배려해 주어야 할 행정서비스

문항	우선 외국인이 제주도에 살기에 가장 불편을 덜어 주기 위하여 가장 필요한 것은 무엇이라고 생각하십니까?					합계
답항	① 그 나라 말로 된 지역 안내 책자	② 행정기관에 왔을 때 의사소통이 원활하게 할 수 있도록 통역자 배려	③ 길거리에 거리표지판을 외국어(특히 영어)로 표기	④ 외국인에 대한 친절한 자세	⑤ 기타	
dot수(%)	69(22.0)	119(37.9)	49(15.6)	68(21.7)	9(2.9)	

위의 <표 26>에 의하면 지방자치단체는 우선 외국인이 행정기관에 왔을 때 의사소통이 가능하도록 통역자 배려가 되어야 한다는 반응이 37.9%로 가장 높다. 그 다음에는 그나라 언어로 된 지역안내책자가 마련되어야 된다고 하는 반응이 22.0%로 나타나 우선은 그들을 위하여 의사소통과 안내에 관심을 두어야 한다는 반응을 보이고 있다. 이번 조사과정에서 외국인들과 많은 면담조사에서 그들도 공공기관에 갔을 때 의사소통이 안되는 것이 가장 답답하다는 반응을 보여, 공급자인 공무원이나 수혜자인 외국인이 공통으로 문제를 인식하고 있다.

7. 외국인의 濟州道에 대한 評價

1) 濟州道에 대한 評價

제주도에 살고 있는 외국인들에 의한 제주도의 평가는 그들의 오게 된 동기, 제주도에서 가장 매력적인 것, 그리고 제주도의 생활에 대한 만족 여부로 하였다.

(1) 제주도에 오게 된 동기

그들이 제주도에 오게 된 동기는 <표 27>와 같다. 이들은 제주도에 오게 된 동기는 다른 나라에 대한 호기심과 문화연구가 각각 27.0%로 나타났다. 외국인들이 진취적인 성격을 한눈에 알 수 있다. 이외에도 직업관계상 왔다는 사람도 13.0%로 나타나서 이제 제주도도 외국인에게 단지 구경이나 연구대상으로서의 제주도가 아니라 직업전선으로서의 제주도가 되고 있다는 의미가 된다. 따라서 이들에 대한 행정서비스를 본격적으로 준비해야 할 때라고 사료된다.

<표 27> 제주도에 오게 된 동기

문항	제주도에 온 동기는 무엇입니까?						합계
답항	① 다른나라를 보고 싶은 호기심 때문에	② 직업관계상	③ 자연환경	④ 다른문화연구	⑤ 생활조건이 다른 지역보다 좋기 때문	⑥ 기타	
비율	27.0%	13.0%	7.0%	27.0%	-	27.0%	100.0%

(2) 제주도의 매력

제주도에 살면서 그들이 느끼는 매력은 어디에 있을까라는 질문하였다. 이와 같은 질문은 그들이 보는 제주도의 잠재력을 찾고자 하는 의도에서였다. 이에 대한 분석 결과가 <표 28>이다. 표에서 보는 바와 같이 제주도에 생활하면서 가장 매력적인 것은 자연환경이라고 대답한 사람이 40.0%로 가장 많았다. 다음이 깨끗한 환경이라고 답하여 제주도의 매력은 환경이라는 반응이 거의 70%에 달하고 있다. 이들은 또 제주도의 매력으로서 제주도민들의 친절성과 근면성이 매력이라고 하는 반응도 13%로 나타났다. 이들 중에 면담을 하면서 알았던 것은 제주도에 오기 전에 사전답사한 사람

들이 매우 많았다. 제주도에 한번 와서 자연환경에 매력을 느껴서 모든 호조건을 물리치고 내려왔던 사람들이 많았다. 특히 안정된 직장과 연령이 많을수록 이러한 경향이 많았다. 반면에 외국에서 바로 제주도에 와서 학원강사를 하는 젊은 사람들은 서울에 대한 동경심이 매우 강했다. 이에 대한 분석은 다음 <표 31>에서 하겠다.

<표 28> 제주에 대한 매력도

문항	제주에서 가장 매력적인 것은?					합계
답항	① 자연환경	②도민자세	③ 관광자원	④ 깨끗한 환경	⑤ 기타	
비율	40.0%	13.0%	-	27.0%	20.0%	100%

(3) 제주도 생활에 대한 만족도

외국인들이 제주도에에서의 생활에 대한 만족여부를 알아보는 것은 외국인들의 생활조건에 얼마나 적합하느냐하는 판단을 하기 위한 것이다. 이에 대한 분석이 <표 29>이다. 제주에서 생활이 기대했던 것에 비해 어떨냐는 질문에 매우 만족하다는 반응이 53.0%, 만족하다는 반응이 27.0%로 모두 80.0%가 제주도 생활에 만족감을 표시하고 있다. 따라서 외국인들이 제주도에 살기에는 조건이 매우 좋다는 결론을 얻을 수 있다.

< 표 29> 외국인들의 제주생활에 대한 만족도

문항	기대했던 것에 비해 제주생활의 만족도?					합계
답항	① 매우 만족	② 만족	③ 그저 그렇다	④ 불만족	⑤ 아주 불만족	
비율	53.0%	27.0%	7.0%	7.0%	7.0%	100.0%

그러면 이렇게 살기 좋은 조건이기 때문에 계속 살 것인지 여부를 물어보는 것도 실질생활조건과 느낌으로서의 생활조건간에 얼마나 차이가 나는지를 알아 보는데 중요한 분석이 될 것 같아서 <표 30>와 같이 질문하였다. 분석결과 이들은 계속 살고 싶다는 반응이 67.0%로서 매우 긍정적이다. 그리고 계약이 끝나거나 계약기간에 관계없이 이곳을 떠나 가겠다는 반응도 34%나 되었다.

<표 30> 제주생활의 지속성 여부

문항	앞으로도 제주에서 일하면서 살고 싶습니까?					합계
답항	① 계속살겠다.	② 계약이 끝나면 다른 지역으로 가겠다.	③ 계약이 끝나면 한국을 떠나겠다.	④ 계약기간에 관계없이 다른 지역으로 옮기겠다.	⑤ 기타	
비율	67.0%	20.0%	7.0%	7.0%	-	100.0%

그러면 이들이 여기 계속 살고자 하는 이유는 무엇이며 이곳을 떠나가고 싶은 원인은 무엇인가를 알아 보고 외국인들의 삶의 조건에 무엇이 중요한가를 살펴 볼 필요가

있다. 이에 대한 분석이 <표 31>이다.

이들에 대한 대답내용을 면담을 통해서, 그리고 설문지를 통해서 살펴보면 계속 살 수 있으면 살겠다는 반응은 제주도가 매우 편안하고 아름다운 도시이면서 주민들의 인심이 매우 좋다는 의견이 대부분이었다. 이들은 대부분이 중년이었으며 돈보다 일을 재미로 하는 사람들이 많았다. 즉, 인생을 즐기겠다는 층들이 이러한 반응을 많이 보였다. 떠나가겠다는 이유는 계약때문이라고 하지만 더욱 큰 이유는 너무 변방이라서 재미가 없다라든가, 미국의 문화와 음식을 맛볼 수 없다라든가하는 반응이 많았다. 그 외에도 많은 의견 중에는 한국에 가면 영어만 하면 쉽게 돈을 벌 수 있다고 왔는데 와서 보니 물가도 비쌀 뿐만 아니라 특히 제주도에서는 과외해서 한몫 벌기는 힘들기 때문에 돈벌 기회가 많은 서울로 가겠다는 사람이 많았다.

<표 31> 앞으로 거주(이전)의 이유

문항		당신이 여기서 계속 살겠다면 그 이유는?
대답내용	계속 살 이유	① 매우 편안하고 아름다운 도시 ② 주민들이 친절하기 때문에
	떠날 이유	① 너무 변방이어서 ② 계약 때문에

2) 地方政府의 評價와 課題

(1) 지방정부에 대한 불쾌감의 유형

제주에 살고 있는 외국인들이 자기의 고향과 비교할 때 제주지방정부에 대한 단점은 무엇으로 보고 있는지 살펴 보고자 <표 32>와 같은 질문을 하였다.

<표 32> 공공기관에서 가장 불쾌했던 점에 대한 견해

문항	공공기관에 갔을 때 당신이 가장 불쾌했던 점은 무엇입니까?							합계
답항	① 불친절	② 권위주의	③ 게으름	④ 영어를 한마디 못하는 공무원	⑤ 불편한 사무실 분위기	⑥ 비능률적 처리	⑦ 기타	
비율	-	-	7.0%	33.0%	7.0%	53.0%	-	100.0%

이에 의하면 공공기관에 갔을 때 가장 문제점이라고 생각하는 것은 비능률적인 업무처리라고 응답한 외국인이 53.0%로 가장 높았다. 그 다음이 영어를 한마디도 하지 못하는 점이라고 하는 응답자가 33.0%였다. 그들과 면접하면서 어떤 점이 비능률적이라고 보는가를 구체적으로 물어 보았다. 그들은 이해가 가지 않는 것이 너무 많았다고 한다. 우선 인원이 너무 많은 반면에 일을 하는 사람은 너무나 바쁘게 일을 하는데 그렇지 않은 사람은 빈둥빈둥 히히다거리며 신문이나 본다는 점이다. 그들은 그러면 무엇때문에 사무실에 왔는가라고 반문하였다. 정확하게 직무분석을 하여 할일

없는 자리는 과감하게 제거하여야 일하는 사람이 일할 맛이 난다는 것이다. 또 다른 하나는 문서가 왜 그리 많고 복잡하느냐 하는 것이다. 아무 것도 아닌 것 같은데 증명서는 실재없이 붙이고 떼고 하는 것도 이해가 가지 않는다고 하였다. 그리고 다음으로는 자기들이 듣기에는 한국공무원들은 매우 우수한 집단에 속한다고 알고 있는데 막상 만나 보니 영어 한마디 할 줄 모르더라는 것이다. 사무실 가면 신기하게 생각하고 어떻게 자기들끼리 우리를 놓고 농담할 줄만 알았지 정작 업무보러 간 자기들에게는 큰 관심이 없는 것 같이 행동한다는 것이다. 세계화한다고 야단들인데 중앙공무원에 비해 지방공무원들은 너무나 영어를 할 줄 몰라서 앞으로 커다란 문제로 등장할 것 같다고 우려를 했다.

(2) 공공기관에 대한 인상깊었던 점

공공기관에 가서 불쾌했던 것에 반해 좋은 인상을 받았던 점은 무엇인지에 대한 점도 조사하였다. 여기에 대한 결과가 <표 33>이다.

<표 33> 공공기관에서의 인상적인 점에 대한 견해

문항	공공기관을 방문했을 때 가장 인상적인 점은 무엇입니까?						합계
답항	① 친절한 공무원	② 탈권위적	③ 열심히 일하는 공무원	④ 편안한 사무실	⑤ 효율적인 업무처리	⑥ 기타	
비율	73.0%	-	13.5%	-	-	13.5%	100.0%

<표 33>에서 보는 바와 같이 외국인들이 공공기관에 가서 가장 인상깊게 느끼는 것은 공무원들이 친절하다는 반응이 73.0%로 높게 나타났다.

앞에서 불쾌했던 점이 비능률적인 업무처리하는 주로 상위직급에 대한 언급이고 창구에 앉아 있는 직원들은 자기들에게 매우 친절한 편이라고 말했다. 다만 친절하고 업무처리하는 것은 별개인 것이라는 반응이다. 즉, 영어를 한마디 하지 못하는 공무원들이 너무나 많기 때문에 아무리 친절해도 자신들이 공공기관에 간 목적을 해결할 수 없기 때문에 결국은 업무처리 능력이 모자라다는 결론밖에 낼 수가 없다는 것이다. 따라서 공무원들이 영어를 빨리 배우는 것이 외국인에게 고급 행정서비스를 제공하는 첩경이라고 할 수 있다.

(3) 지방정부가 풀어가야 할 시급한 문제

지방정부가 외국인에게 행정서비스를 제대로 제공하고 제주의 세계화를 위해 풀어가야 할 문제들은 무엇이라고 생각하는지 알아 보았다. 이에 대한 해답이 <표 34>이다.

<표 34>에서 보는 바와 같이 지방정부가 제주의 세계화를 위해서는 만국의 공용어인 영어를 공무원들이 빨리 배워야 한다는 반응이다. 영어를 배우지 않는 한은 지방정부에 의한 제주의 세계화는 기대할 수 없다는 것이다. 이에 대한 반응은 이 조사 처음부터 끝까지 제기되었다. 다음에 교통과 집세문제도 외국인들이 제주도에 와서 살기에 부적합한 요소로 작용하고 있었다. 교통은 교통체제의 문제점도 있지만 무질서한 주차와 난폭한 운전방법이 그들에게는 이해가 가지 않는 부분들이라고 하였다

<표 34> 지방정부가 풀어야 할 과제에 대한 견해

문항	지방정부가 제주를 세계화하는데 풀어야 할 가장 큰 문제는?							합 계
답 항	① 교통	② 집세	③ 안전	④외국인에 대한 공무원의 친절	⑤ 범죄예방	⑥ 공무원들의 국어 능력 향상	⑦ 기타	
dot수(%)	20.0%	20.0%	-	-	-	40.0%	20.0%	100.0%

본 연구자는 면담으로 지방정부가 풀어야 할 정책의 우선순위에 대하여 질문하였다. 이에 대한 주요 반응들을 보면 <표 35>과 같다. <표 35>에서 말한 바와 같이 영어교육 이외에 외국에 대한 이해를 강화해야 되고 항공노선의 다양화에 대한 의견도 제시하고 있다. 특히 의료서비스 질의 개선에 대한 희망이 의외로 강하였다. 또한 세계화가 곧 미국화인 것처럼 모든 것이 미국을 닮아가려는 점도 경계해야 된다는 반응을 보였다.

<표 35> 제주의 세계화를 위한 지방정부의 정책우선순위

문항	제주가 세계화되기 위해서 지방정부가 해결해야 할 첫번째 정책은 무엇이라고 생각하십니까?
대답내용	① 항공편을 다양하게 확대해야 ② 어린이에게 영어교육 ③ 제주를 전세계에 널리 알리도록 노력해야 ④ 공무원과 교육자들이 외국문화와 생활에 접할 기회를 많이 가져 외국에 대한 이해강화 ⑤ 어릴 때 부터 외국인과 지낼 때 필요한 예절을 가르쳐야. ⑥ 미국 이외의 다른 나라에 대한 관심을 가져야 ⑦ 관광과 문화에 대한 투자강화 ⑧ 민속자원보존 ⑨ 좋은 의료시설과 영어를 할 줄 아는 의료진 배치

(4) 제주의 세계화를 위한 지역주민의 취해야 할 태도에 관한 견해

제주의 세계화를 위한 노력에 지역주민들은 어떠한 역할을 해야 하는가에 대한 견해를 조사하였다. 왜냐하면 지역의 세계화는 결국 주민들이 주도세력이 될 수 밖에 없으며 주민들의 세계화가 되지 않은 상태에서 지역의 세계화는 불가능하기 때문이다. 이에 대한 그들의 견해가 <표 36>이다. 표에서 보는 바와 같이 외국인들은 제주지역 주민들이 개방된 마음을 가져야 한다는 반응을 많이 보였다. 제주도민들은 한국의 어느 국민들보다도 사물과 현상을 자신들이 설정한 기준에서만 본다는 것이다. 그렇다 보니 자신들의 눈에는 최고가 아닌데도 불구하고 제주도민들은 최고라고 생각하는 것이 너무나 많고, 반대로 자신들이 최고라고 생각하는 것은 이외로 하찮게 보는 경향이 너무나 많다는 것이다. 이것은 비교의 기준을 다른 나라 또는 보편적인 것과 비교하지 않았기 때문이라고 보고 있다. 이에 대한 개선방안으로서 그들은 외국에 대하여 올바르게 이해하도록 경험 또는 교육을 받아야 한다고 주장하고 있다. 또 주민들의

태도개선에서 가장 많은 반응은 외국인들도 보통사람으로 인식하라는 것이다. 이렇게 큰 관광지인데도 불구하고 아직도 자신들이 나타나면 동물원 원숭이 구경하듯이 뻔히 쳐다보고(stare) 미국사람이다라고 수군거린다는 것이다. 이러한 반응들은 외국인에게는 매우 낮설고 불쾌하게 느끼는 감정이었다.

<표 36> 제주의 세계화를 위한 지역주민의 태도에 관한 견해

문항	제주도가 세계화되기 위해서 지역주민이 취해야 할 태도는 무엇이라고 생각하십니까?
대답내용	① 개방된 마음 ② 외국인을 신기하게 보지말 것(50%이상) ③ 함께 문제를 풀어나가는 공동체형성 ④ 지나치게 미국편향이지 말 것 ⑤ 다른 나라와 그 문화에 대한 호기심을 항상 가지고 접근할 것 ⑥ 외국인과 가능하면 자주 접촉하여 외국인과 지내는 습관과 예절을 배울 것

기타 지역주민들이나 지방정부가 개선해야 할 점도 마지막으로 언급해 달라고 요청하였는데 요약된 결론이 <표 37>이다. 길에서 서로 인사하는 습관을 키우는 것과 안내책자를 정확하게 영어로 표시하여 외국인들이 어디에서도 볼 수 있게 하여야 한다는 의견도 많았다. 특히 우선은 버스안내에 대한 지도와 시간표가 자신들에게는 무엇보다도 필요하다고 하였다. 이외에도 대학이나 공공기관에서 다양한 프로그램에 의하여 외국인들을 초청하거나 외국으로 가서 연수받을 기회를 최대화하여 보다 외국에 대한 이해를 올바르게 할 수 있어야 세계화를 앞당기는 길이 될 것이라고 견해를 밝혔다. 어린이에 관한 배려에 대한 견해도 우리가 유념해야 할 의견이라고 사료된다.

<표 37> 기타 세계화를 위한 견해

문항	기타 제주지방자치단체와 주민들에게 하여주고 싶은 의견이 있으면 제시하십시오.
대답내용	① 지방정부는 현재보다 주민의 요구에 더욱 큰 관심을 보여야 한다. ② 주민들끼리도 좀더 친절하고 길에서도 웃는 인사를 하라. ③ 협동심을 키워라. ④ 관광안내책자를 영어 및 기타 외국어로 잘 작성하여 외국관광객에게 배포할 것. ⑤ 어린이들이 안전하게 놀 수 있는 놀이시설, 공원을 많이 만들 것. ⑥ 이와 같은 관광지에 버스시간표, 버스노선지도 등이 없는 것이 이해가 안간다. ⑦ 다양한 프로그램에 의한 해외연수 및 외국인 초청을 통한 외국에 대한 이해를 강화할 것 ⑧ 외국인들에게 제주문화를 이해할 수 있도록 지역강좌개설

8. 調查內容의 要約과 含意

1) 요약

조사내용은 다음과 같이 요약할 수 있다.

- ① 지방정부가 제공하는 서비스 수준에 대해서는 과거에 비해서는 많이 나아졌다고 보고 있다. 다만 아직도 좀 더 성의있고 친절한 태도로 공정하게 행정서비스를 제

공해야 한다는 의견이 매우 많아서 아직은 충분한 수준은 아니라고 볼 수 있다.

② 주민들의 자치의식수준은 아직은 만족하지 못한 수준이라서 지방행정에 요구하는 바가 지나치게 높게 나타나고 있으나 앞으로 시정될 가능성이 매우 많다는 반응을 보이고 있다.

③ 지방정부에 대한 신뢰성은 아직은 만족할 만한 수준은 아니며 특히 이 부분에 대해서는 공무원과 주민들의 의견격차가 매우 심하게 나타나고 있다. 지방정부에 대한 신뢰성과 기대는 광역자치단체가 약간 높게 나타나고 있다.

④ 정보화를 이용한 행정서비스제공과 수혜가 매우 활발하게 이루어지고 있어 이에 대한 확충이 시급한 것으로 나타나고 있다.

⑤ 바람직한 행정서비스를 위해서는 우선 접근이 용이하고 명확하여야 하겠으며 친절도, 업무처리능력 등 행정서비스 제공수준은 은행과 보험수준이어야 한다는 반응이 공무원이나 주민들의 공통된 의견이었다.

⑥ 앞으로 행정서비스의 우선 순위는 도로와 교통, 환경대책에 중점을 둘 것을 요구하고 있다.

⑦ 지역주민들은 아직도 지방정부기관은 문턱이 높으나 우호적인 분위기가 지배적이다.

⑧ 공무원들은 행정서비스가 주민에게 효율적으로 스며들기 위해서는 홍보강화와 업무능력향상을 기할 필요가 있다고 보고 있다.

2) 含意

이번 조사를 통하여 얻을 수 있는 함의는 이제 지방정부는 지역주민에게 만족할 만한 행정서비스를 제공하기 위해서는 우선은 친절하고 공평하며 공개행정을 추진하는 일이 시급하다는 것이다. 따라서 매우 간단한 방법으로도 지역주민들을 만족시킬 수 있다는 결론을 얻을 수 있었다. 이것은 반대로 지역주민들이 얼마나 순진하나 하는 것보다도 맥을 같이 한다. 다시 말하면 아직은 납세자의식을 가지고 지방정부를 감시하고 견제하지는 않고 있다는 점이다.

그리고 외국인들에 대한 행정서비스도 공무원들의 영어실력을 배양하지 않는 한은 어렵다는 것이 공통된 반응이기 때문에 공무원들에게 영어연수 및 교육은 제주의 세계화를 위하여 제1의 과제라고 볼 수 있다. 반면에 지역주민들은 영어보다는 외국인에 대한 이해를 강화하여 외국인들도 우리와 같은 사람이다라는 사고를 먼저 갖도록 외국에 대한 폭넓은 이해가 선행되어야 할 것이다.

V. 住民의 行政서비스 滿足提高를 위한 方案

1. 地方政府가 풀어야 할 課題

거듭 기술한 바와 같이 지방화, 세계화 시대의 지역경영의 주도권은 지방정부에 있다. 특히 제주도는 여러가지 면에서 더욱 그렇다. 따라서 제주도청을 비롯한 시,군청이 세계화, 지방화에 대한 노력이 얼마나 합리적으로 이루어지고 있는냐에 따라서 제주의 미래는 결정된다고 보아진다. 이와 같은 인식하에서 다음과 같은 방안들을 제시해 보고자 한다.

1) 住民의 信賴回復

지금까지 지방정부는 중앙정부의 지시에 의해서 움직였다. 지역주민들의 요구가 그러한 것이 아닌 것을 잘 알면서도 단지 중앙정부의 지시라는 것때문에 지방정부는 주민의 요구와는 다른 행정서비스를 제공해야 할 때가 너무나 많았다. 그러다보니 지방정부에 대한 신뢰성은 땅에 떨어질대로 떨어져 있는 상태이다. 그러나 이제부터는 지역주민과 지방정부가 신뢰를 회복하지 못하고서는 세계화와 지방화의 물결을 결코 헤쳐나갈 수가 없다. 신뢰회복이 되지 않는 상태에서는 선거 때마다 분풀이식 현상이 반복적으로 나타날 수 밖에 없다. 그리고 당선된 지방의원들은 이렇게 불신이 만연된 상태에서는 지방정부의 감시가 불신에서 시작되었기 때문에 정책감사보다도 행태나 회계감사라는 의회본연의 의무와 역할과는 동떨어진 일에 집중되는 일이 다반사로 벌어진다. 지역주민들도 마찬가지다. 지방정부는 우리보다 힘있는 중앙정부의 말을 더 잘 듣는다는 선입감이 해소되지 않는 한 지방정부의 정책에 대한 협조나 신뢰감은 생겨나지 않을 것이다. 지역주민들의 협조와 신뢰감없이 지방화를 수행할 수 있다는 것은 어불성설이다. 지방화는 주민들의 자치의식에서 출발한다. 주민들의 자치의식이란 주민의식을 말하며 이는 곧 지방정부에 대한 적극적인 협조와 봉사를 의미하는 것이다. 그러면 지방정부와 지역주민들간에 협조강화를 위해서는 어떠한 방안이 강구되어야 하는가를 간단하게 약속하고자 한다.

(1) 지방행정의 정보의 적극 공개¹⁴⁾

지방행정은 생활행정이 주다. 따라서 실제로는 대외비할 것이 그리 많지 않다. 대외비로 처리할 것은 조례로 규정짓고 그렇지 않은 것은 모두 공개하여 쓸데없이 주민들로부터 오해받는 일이 없도록 해야 한다.

첫째, 행정의 공개는 각 자치단체별로 대변인제를 두어 정례적으로 도청 및 시,군청의 주요 안건을 프리핑하도록 하는 방안을 적극 검토해야 한다. 이렇게 하는 이유는 정보의 공개라는 측면과 현재 혼탁할 정도로 경쟁관계에 있는 지방신문들에게 뉴스의 접근을 공정하게 제공함으로써 언론간의 불필요한 경쟁으로 인하여 지방행정서비스가 왜곡되게 전달되지 않도록 하자는 것 때문이다.

둘째, 또한 이러한 내용은 PC통신을 통해서도 내보내는 방안을 적극 검토해야 한

14) 지방행정에서 정보공개와 불가피성에 대한 연구는 한국행정연구원, 지방정보공개에 관한 연구, 1992., 박태건, 정보초고속도로, 길벗.을 참조.

다. 이제 PC 동호인도 제주도만 일만명이 넘어서고 있다. 이 일만명은 지역여론의 잠재적 지도자이거나 이미 지도자인 사람들이 많다. 이들에게 지방행정을 올바르게 이해시키는 일은 너무나 중요한 일인 것이다.

셋째, 주간 또는 월별로 지방자치단체의 시행업무를 요약하여 공개하는 것을 검토해 보아야 한다. 자치단체장에게 업무를 보고한 내용도 공개하지 못할 것이 없는데도 불구하고 무조건 감추는 것이 능사로 생각해서는 안된다. 이제는 지역주민들에게서 욕먹는 것을 두려워 해서 안된다. 선거로 당선된 자치단체장은 과거와 같이 절대 지방공무원편에서만 설 수가 없다. 대부분의 지방자치단체장의 일차적인 꿈은 재선에 있음에 유의해야 한다. 지방자치단체장은 지역주민과 항상 접촉하고 있고 그들의 의견을 합리적이든 비합리적이든 간에 듣고 있다. 따라서 숨겨놓을 수 있는 정보가 있을 수가 없는 실정이다. 때문에 공개적으로 지방행정의 시책을 주민들이 쉽게 접할 수 있도록 하는 것이 공무원으로서도 실익이 충분히 있다. 지방의회도 마찬가지다. 지방의회의 속기록을 쉽게 볼 수 있도록 함과 동시에 요약된 내용도 각 읍, 면, 동사무소까지도 배포되어 일선공무원은 물론이거니와 지역주민들도 의회가 무엇을 하고 있는지 알 수 있도록 해야 한다.

지방행정의 공개를 위해서는 최종적으로는 외국과 같이 지방방송국 또는 케이블 방송에서 지방의회 상황을 중계하도록 하는 것도 고려해 볼만 하다¹⁵⁾. 방송에서 중계를 하면 인기성 발언의 남발도 우려가 되지만 의회활동을 누가 충실하고 있는가를 지역 주민이 직접 눈으로 볼 수 있다는 점에서 매우 의의가 높을 것이라 사료된다.

(2) 다양하고 고급의 행정서비스 제공

지금까지 이루어진 지방행정은 계획에 의한 것보다는 단기적인 것이 너무 많았다. 그러다보니 원칙이 없었고 목소리 큰 사람 의견만이 지방행정에 투입이 되기 때문에 집단행동이 일상화되는 현상까지 오게 되었다. 이제 홀로서기를 해야 하는 지방화, 세계화 시대에는 그러한 주먹구구식 행정처리로서는 어렵도 없다. 외국과의 무역거래와 각종 계약사항이 앞으로 줄을 이을 것이 명약관화한데 이러한 계획성없는 지방행정은 엄청난 행정비용을 초래할 가능성이 농후하다. 따라서 이제부터는 계획에 근거한 행정만을 집행해야 한다¹⁶⁾. 이렇게 될 때만이 현재 주민들의 요구하고 있는 다양한 고급의 행정서비스를 제공할 수 있을 것이다. 다양한 행정서비스란 주민들의 다양한 욕구를 반영한 행정서비스 제공을 의미한다. 고급의 행정서비스란 세계화, 지방화로 인한 행정수요를 충분하게 고려한 행정서비스를 말한다. 예를 들면, 감귤의 수출은 이제 지방정부의 일만이 아니다. 어느정도 지방정부에 의존하다가 필경은 민간부문에 의해서 감귤의 수입과 수출은 이루어질 수 밖에 없다. 수출과 수입은 어려운 문제임과 동

15) 양영철외, 제주교육의 세계화, pp. 325-326.

16) 그리고 품질이 보장되는 행정관리(total quality management)를 지향해야 한다.

Ronald C. Moe and Robert S. Gilmour, "Rediscovering Principle of Public Administration, PAR, vol. 55, No. 2, 1995, pp. 125-136.

황운원, 조일홍, "품질행정제의 도입", 한국행정의 과제와 대응, 1995학년도 하계학술대회 발표논문집, 한국행정학회, pp. 115-136. 참조.

시에 지방정부가 조정하는 것이 지역경제에 이익이기 때문에 규제가 아니라 조장한다는 차원에서 이에 대한 정확한 행정서비스를 신속하게 제공할 수 있어야 하는 것이다. 관광에 대한 서비스도 전문적인 사항이 너무나 많기 때문에 이에 대한 고급행정 서비스제공도 이제부터 준비해야 될 것이라 사료된다.

2) 연수와 교육의 강화

개인이 노력에는 한계가 있다. 특히 공무원은 신분상에서, 경제적인 면에서 등 여러 가지 면에서 한계가 있기 때문에 행태변화와 실력배양을 혼자 하기가 사실상 불가능한 것이다. 계속 지적하고 있는 영어연수만해도 그렇다. 현재와 같이 출퇴근이 부정확한 행정문화속에서 개인이 영어를 배운다는 것은 매우 어려운 일에 속한다. 따라서 지방정부가 연수와 교육의 강화방안을 마련하여 이들에 대한 지원을 강화해야 한다. 연수는 지금까지는 영어연수에 한정된 것이 너무나 많았지만 이제부터는 영어연수 이외에도 직무연수를 위해 도내외 대학에 위탁하거나 외국의 연구기관까지도 과감하게 연수를 보내야 한다. 앞에서 말한 바와 같이 홀로서기가 시작한 지금부터는 우리에게 필요한 기술과 능력은 우리가 우선 배양하고 보유하지 않으면 안되게 되었다. 과감한 투자가 결국 장기적인 면에서는 큰 이익을 가져다 준다는 자연적 이치를 명심하여 지금부터 공무원들에 대한 과감한 투자를 시행해야 할 때다. 특히 젊은 공무원들에 대한 투자는 더욱 과감하게 하여야 할 것이다.

3) 組織과 업무편제의 단순화와 명확화 시도

설문지 조사에서도 나타났지만 현재 지방자치단체는 그 조직과 업무분장이 매우 복잡하여 일반 주민들은 혼란하다. 대부분의 주민들은 도청과 시·군청에 가면 자신의 민원을 어디에서 해결해 주는 것인지 모른다. 이 사무실에 가면 저기로 가라하고 저기 가면 심지어 방금 갔던 곳에 다시 가라고 하는 예가 허다하다. 이렇다 보면 민원인들은 짜증이 나게 마련이고 공무원들이 자기 업무소관도 모른다는 불신을 갖게 된다. 이를 위해서는 다음과 같은 방법들을 고려해 보는 것이 좋을 것 같다.

첫째, 현재 직급위주로 배치되어 있는 사무실을 기능위주, 실, 국, 과위주로 재배치하는 방안이다. 현재 도청에 사무실 배치는 완전히 직급 서열위주다. 도지사실을 중심으로 간부들이 진을 쳐 있고 나머지는 원칙이 없이 배치되어 있다. 예를 들면, 국제통상협력실 사무실은 별관쪽에 있는데 실장사무실은 본관 3층에 있어 민원인도 혼란스러울 뿐만 아니라 부하직원들이 상관에게 보고시에 소요되는 거리만큼 비효율적이다. 국중심으로 사무실을 배정하여 일단 민원인이 그 국에 오면 최소한의 이동거리로 한꺼번에 업무를 처리할 수 있도록 해야 한다. 이것이 바로 실질적인 ONE STOP SERVICE SYSTEM인 것이다. 실장, 국장도 따로 사무실을 차지하지 말고 같이 근무하도록 함으로써 업무의 신뢰성은 물론이거니와 직원과 의사소통의 거리를 단축함으로써 오는 행정효율성의 제고를 기대할 수 있다.

둘째, 민원인 안내를 공무원이 직접 맡는 방안이다.

대체로 지방정부에 가면 민원인을 안내하는 사람은 아르바이트 학생이거나 수위가 낮고 있다. 이들은 일단은 행정전문직이 아니다. 따라서 이들의 안내는 단순히 안내일 수 밖에 없다. 공무원들이 안내를 맡으면 민원인들이 신뢰성을 가질 수가 있을 뿐만 아니라 일차민원도 해결할 수 있는 것이기 때문에 효율적이다. 안내는 당번식으로 순회하면서 맡는다면 운영하는 데 큰 문제점이 없을 것이라 생각한다.

여기에다가 민원실 또는 안내실에 컴퓨터로 민원업무를 문답할 수 있도록 하는 장치를 겸비하는 것도 업무안내를 위해서는 효율적이라고 볼 수 있다.

셋째, 직무를 재분석하여 업무가 유사한 것은 통폐합시키고 과의 명칭도 과감하게 개선할 필요가 있다. 현재 업무가 유사한 것이 다른 부서에 배치되어 혼선되는 경우가 한 둘이 아니다. 담당하는 공무원조차도 자신의 업무와 유사한 업무가 어디에 있는지 모를 정도이니 일반 주민들이 담당 공무원을 찾기관 매우 어렵다는 것은 당연하다. 따라서 업무가 비슷한 것은 무조건 통폐합해야 한다. 그리고 이름만 보더라도 처음으로 지방자치단체에 가는 사람도 이해가 갈 수 있도록 명칭을 개칭해야 한다.

4) 민원인들의 접근을 쉽게 하여야 한다.

주민들은 행정기관에 가는데 가장 불편한 점은 업무가 명확하게 분장이 안된 점도 있지만 교통이나 위치가 나빠서 접근하기가 어렵다는 불평도 많았다. 이러한 점을 고려하여 지역주민들로 하여금 행정기관에 대한 접근성을 쉽게 할 필요가 있다. 이에 대한 방안으로서는 다음과 같은 점을 고려해 볼 필요가 있다.

첫째, 단순한 민원업무는 시중 은행에서도 발급받을 수 있도록 하는 방안이다. 시중 은행은 고객이 가장 쉽게 접근할 수 있는 곳에 있을 뿐만 아니라 직원들의 친절성과 업무처리능력, 사무실 분위기가 지역주민들이 가장 선호하고 있는 곳이기도 하다. 주민등록을 비롯한 간단업무 중 행정전산망과 연결되어 컴퓨터로 처리할 수 있는 업무는 은행과 같은 금융기관에서 처리하는 것도 하나의 방법이다. 물론 장애요인은 많을 것이다. 관인에 대한 보관과 사용에 대하여 민간단체에 신용할 수 없다는 점도 이해가 간다. 그러나 시범적으로 실시하여 그 장단점을 살펴 보고 난 후에 확대 실시하면 된다. 그리고 민간단체에 대한 불신은 우려하지 않아도 된다. 왜냐하면 부정은 어느 기관에서나 있는 것이기 때문에 관인의 도용의 비율은 은행이 공공기관 보다도 높을 것이라는 예측은 장담할 수 없다. 일정한 조건에 의하여 계약하면 은행의 업무처리 능력상 훨씬 효율성을 발휘할 잠재성을 지니고 있다고 할 수 있다.

둘째, 이동기관을 운영하는 방안이다. 지방자치단체장이 일정한 날짜를 정하여 지역마다 1일 민원실을 운영하는 것이다. 과거에는 이러한 제안이 지방자치단체장에게는 그리 환영받지 못했을 뿐만 아니라 가면 손해본다는 생각에서 벗어나지 못했기 때문에 불가능하였다. 그러나 지금은 다르다. 재선을 위하여 뛰고 있는 지방자치단체장이 대부분이기 때문에 지역주민을 만나는 것을 마다할 이유가 없을 것이다. 따라서 일정한 지역에 일정한 시간을 고시하여 1일민원실을 운영하면 대민홍보활동을 겸하는 일조이석의 효과를 거둘 것이라 확신한다.

2. 地域住民의 役割

지역주민은 행정서비스의 수혜자임과 동시에 자치단체를 구성하는 최고의 주체로서 지위도 또한 지니고 있다. 따라서 과거 중앙집권시대에 일방적인 수혜자 또는 통치대상자라는 소극적 관념에서, 이 지역을 운영하는 주체라는 적극적 자세를 지니는 것이 무엇보다도 중요하다.

행정서비스는 지방정부 혼자서 제공하는 것이 아니다. 지역주민들은 법령에 의하여 지방자치단체를 운영하는 비용을 낼 의무를 지니고 있기 때문에 지역주민들은 실제로 지방행정서비스를 제공하는거나 마찬가지다. 때문에 지방행정서비스의 질이 좋고 나쁜 것에 대한 책임일부도 지역주민에게 있는 것이다. 이러한 인식하에 보면 어떻게 하면 지역의 행정서비스를 개선할 것인가를 주민들도 고민해야 한다. 이에 대한 방안을 약술하면 다음과 같다.

첫째, 자치의식을 키워야 한다¹⁷⁾.

자치의식이란 스스로 통치하는 것을 말한다. 다시 말해서 자치란 스스로의 힘과 노력, 능력에 의해서 자기 지역을 통치해 가는 것을 말하는 것이다. 때문에 힘과 노력, 그리고 능력이 없다면 그만큼 지역운영은 부실할 수 밖에 없고 이로 인하여 행정서비스의 질은 나쁘게 마련이다. 이러한 나쁜 행정서비스도 수용할 수 있는 의식이 자치의식인 것이다. 자원이 없는 지역이 자원이 풍부한 지역과 같이 높은 행정서비스를 요구하는 것은 합리적이지 못하다. 또한 자원이 많다하더라도 당장의 안위만을 생각해서 자원을 이용하는 것도 지역운영의 지속성이라는 차원에서 보면 문제 또한 많다. 따라서 지역주민들은 자신들의 지역의 특성을 명확하게 인식하여 그 수준에 알맞은 행정서비스를 요구하고 기대하여야 한다. 이것이 앞으로 지방화시대에 꼭 필요한 주민정신이라고 볼 수 있다.

둘째, 자원봉사에 적극 가담해야 한다.

자원봉사는 자신들이 시간과 돈을 내어서 행정의 역할을 일부 수행하거나 도움을 주는 것을 말한다. 이러한 자원봉사는 물리적 또는 재정적 지원으로 참신한 에너지와 사고를 정부에 투입함과 동시에 행정서비스 부담을 줄인다는 의미에서 일조이석이다. 18) 또한 지방행정의 비용을 일부 부담한다는 차원에서 보면 납세의무자 선상에서의 역할인 것이다. 미국에서는 일년에 자원봉사인원만도 연 7천만명이 되며 그로 인해 절약된 예산이 우리나라 일년 총생산량과 맞먹는 약 4천 5백억불이 된다. 자원봉사는 이것 외에 여러가지 순기능을 한다. 우선 행정부에서 수행할 수 없는 고도의 전문성을 민간부문에서는 확보할 수 있기 때문에 이에 대한 도움을 받을 수 있고 이것은 결국 행정서비스 질을 높이는 효과가 된다. 또 다른 잇점으로서 민간부문이기 때문에

17) 한국지방자치학회, 한국지방자치론, 삼영사, 1995, pp. 183-190.

18) Ann. O. Bowman, Richard C. Kearney, State & Local Government (Moughton Mifflin Co., 1993), p. 141. 임성일, 전개서, pp. 116-120.

관료적 속성에서 벗어나는 행정서비스를 할 수 있다는 것이다. 장애인과 부랑아에 대한 지방정부의 행정서비스를 아무리 강화시켜도 단지 물질적인 면만 강화되지 그들이 원하는 진심에 의한 심적인 서비스는 불가능하다. 그러나 민간인들은 할 수가 있다. 그리고 민간인들이 행정서비스에 가담함으로써 그들은 행정에 대한 이해가 증가되어 영원한 행정부의 우군으로 남을 것을 조사결과에서 알 수 있다.

이와 같은 모든 점을 고려할 때 민간인의 행정에 대한 자원봉사제도는 활성화되어야 한다. 현재 이용하고 있는 자원봉사제도는 매우 미미하거나 체계적이지 못하여 그 효과를 충분히 발휘하지 못하고 있다. 앞으로 대학생들에 의한 인턴제도, 학과과목의 수단으로서의 자원봉사, 교수들과 전문인들의 자원봉사 등이 한차원 높은 자원봉사제도를 운영하는 방안을 모색해야 한다. 특히 퇴직공무원을 활용하는 U-Turn Adviser 제도를 활용하여 그들의 경험을 다시 재활용함으로써 사회자원의 사장화를 방지하여야 한다¹⁹⁾.

3. 中央政府의 役割

지방자치실시로 인하여 중앙정부의 위상정립이 어느 때보다도 어려운 위치에 있다. 지방자치가 본격적으로 실시되어도 재정과 인사를 가지고 통제를 하겠다고 생각했던 중앙정부, 특히 내무부의 계산은 계산으로 끝날 공산이 크다. 인사에 관해서는 내무부가 개입을 하면 할수록 중앙정부에 대한 반목은 커질 수 밖에 없고 이는 결국 지역주민들의 불만으로 이어질 수 밖에 없기 때문이다. 지방정치가 살아나기 때문에 당연한 결과인 것이다. 이러한 불만은 통치권자인 대통령도 부담이 가기 때문에 내무부편에 선다는 보장이 없다. 새로 선출된 지방자치단체장들이 내무부장관의 말에는 시큰둥한 반면에 돈을 가진 재경원에 가서는 모든 직원에게 공손히 하는 격세지감도 이만저만 아니다. 이것이 지방화의 현실인 것을 빨리 인정하여야 한다. 그래서 중앙정부는 교과서 그대로의 통제장치는 과감하게 버리고 조정과 통합, 그리고 지원하는 기능만 수행하도록 하여야 한다²⁰⁾. 지역에 관한 모든 권한은 지방에 과감하게 이양하는 것이 정책분업의 원리상도 맞는 것이다. 즉 정책의 구상은 엘리트가 많은 중앙정부가 하는 것이 낫지만 집행은 지역사정을 잘 알고 있는 지방정부가 하는 것이 낫다는 것이다.

21) 그러한 의미에서 각 부처가 설치하여 비효율성의 상징이 되고 있는 일선기관을 정리할 필요가 있다. 이번 조사에서도 외국인들은 출입국관리소와 세관에 대한 불만이 이만저만이 아니었다. 특히 출입국관리소에 대한 불만은 듣기가 민망할 정도였다. 이제 출입국관리업무도 도청에 위탁처리하도록 하는 과단성을 보여야 한다. 이외에 노

19) 최근의 퇴직인적자원에 관한 연구는 Institute of Public Affairs of University of South Carolina, Review of Public Personnel Administration, Vol. 15, No. 2, Spring, 1995. 참조

20) 중앙정부관료들은 기득권의식을 버려야 한다.

정세욱, "자치시대의 갈등조정과 정책과제", 정책세미나 발표자료, 1995. 8.18, 국회도서관 입법조사분석실.

21) 안병만, Richard E. Matland, 전거서, p. 152.

사, 병무, 항만관리, 공항관리, 도로관리 등도 계획만 중앙정부에서 하고 집행은 모두 지방정부로 이관해 주어야 한다. 지방행정은 종합행정이다. 따라서 지방자치단체장이 상기와 같은 기능에 대한 통제와 집행권이 없으면 지방행정은 온전하게 처리할 수 없음은 재언을 요하지 않는다. 앞으로 중앙행정기관이 지방화와 세계화 시대에 지방정부에 대하여 지금과 같은 지시와 권위일변도의 자세를 견지하느냐, 아니면 지원과 상호협조적인 측면에서 지방정부를 대하느냐에 따라 국가발전의 속도와 질을 결정할 것이라 확신한다.

VI. 結 論

지금까지 본 연구는 지방화, 세계화에 알맞는 제주형 행정서비스 방향은 어떻게 되어야만이 제주지역주민들의 만족감을 제고시키고 삶의 질을 높일 수 있는가에 대하여 연구를 하였다. 이를 요약하면 세계화, 지방화시대의 행정서비스는 주민을 고객으로 생각하는 고객우선주의를 최고의 행정이념으로 삼아야 하며 또한 이의 수행에는 최소의 비용으로 최대의 효과를 낼 수 있는 경쟁력있는 행정서비스가 제공되어야 한다. 그리고 지방화, 세계화는 지역을 중심으로 한 행정이기 때문에 과거 중앙집권하 통치구조에서의 중앙은 항상 지배만 하고 지방은 항상 지배만 받는 구조를 재정립하여야 한다. 다시 말하면, 중앙정부와 지방정부와의 관계는 병렬적이고 협조적인 관계가 되어야 하며 지방정부의 고객은 지역주민을 비롯하여 지역의 경제와 문화 등에 관련된 집단과 단체, 개인은 그것이 국내이든 외국이든 관계없이 주요 고객으로 되어야 하며, 지방정부는 그들에 대한 행정서비스를 당연히 제공하여야 한다.

행정서비스는 지역의 특성을 반영해야 한다. 지역의 특성을 반영하는 것이 지방화요, 결국 세계화를 하려는 동인이기 때문이다. 이를 고려하여 제주라는 지역적 환경에서 나오는 특수한 행정수요를 파악하였다. 산업구조의 불균형에서 오는 감귤과 관광에 대한 새로운 행정서비스 수요, 섬이기 때문에 나타나는 의료, 보건, 교육의 약점과 이를 위한 행정서비스의 필요성, 제주도 개발 특별법에 의하여 지방정부에 부여된 권한으로 인하여 나타난 행정수요도 다른 지역과는 다른 행정수요라고 볼 수 있다. 다른 지역과 다른 행정수요를 충족시키지 못한 상태에서 지방화, 세계화는 무의미할 뿐만 아니라 성공할 수도 없다.

본 연구는 공무원, 주민과 이 지역에 살고 있는 외국인을 상대로 약 750부의 설문지를 배포하여 제주지역에 알맞는 행정서비스 제공방향을 살펴 보았다. 그 결과는 행정에 대한 신뢰성이 많이 증가한 것은 사실이나 아직도 주민들은 불만이 많았다. 이에 대한 불만을 종식시키기 위해서는 친절하고 공정한 행정, 공무원들의 업무능력 향상 등이 선행되어야 한다는 의견이 지배적이다. 그리고 외국인들은 제주지역의 자연 환경에 매료되어 있지만 공무원들이 영어에 대한 실력이 너무나 없어서 행정서비스를 받는데 많은 어려움이 있으며, 주민들은 외국어 실력 배양은 물론이거니와 외국인도 꼭 같은 인간이라는 생각을 갖고 친하게 지낼 것을 주문하고 있어 빨리 외국에 대한

이해를 증진시켜야 할 것이라 사료된다.

행정서비스 질을 높이기 위해서는 구체적으로는 지방정부는 좀 더 주민들과 가깝게 갈 수 있는 방안을 마련하고, 업무의 분담을 명확하고 단순하게 하여 주민들이 이해가 쉽게 가도록 해야 한다. 또한 연수와 훈련을 강화하여 외국어실력 뿐만 아니라 다른 전문분야에 대한 능력을 향상시켜야 한다. 그리고 지역주민들도 자치의식을 함양하여 주인의식을 가져야 하며, 자원봉사에 적극 참여하여 행정비용의 축소와 더불어 전문화된 행정서비스를 제공하는데 도움을 주어야 한다. 중앙정부는 과거의 사고인 지시와 통제의 습성에서 벗어나 지방정부를 지원하는 측면에 모든 기능이 집중되어야 올바른 지방화가 정착될 것이라고 보았다.

본 연구는 실질적인 방안을 연구하여야 하는 부담을 안고 있기 때문에 이론 부분에 대한 논의를 되도록이면 절제해야 되었다. 따라서 논리를 이끌어 내기가 한계가 있었다. 뿐만 아니라 이제 막 시작된 지방화와 세계화로 인하여 각 지방정부의 기능이 정립되지 않는 상태이다. 따라서 본 연구는 세계화, 지방화로 인한 지방정부의 기능평가를 할 수 없었다. 이러한 관계로 기초자료가 매우 부족한 상태에서 출발하였기 때문에 연구에 한계가 많을 것임을 인정한다. 그리고 설문조사에 의한 연구에서 오는 통계적 오류도 연구의 한계에 많은 영향을 미칠 수 있음도 인정하다. 하지만 세계화와 지방화의 서막에 지방정부의 기능정립을 위한 시도, 특히 지역의 특성을 고려한 대안 제시와 이 분야에 대한 연구를 시작했다는 것은 충분한 연구의의가 있다고 본다. 앞으로 이를 기초로 한 연구가 더욱 진행되었으면 하는 바램만이 있을 뿐이다.