

수요자 중심 공공서비스를 위한 사용자경험 평가모델 개발 기초연구

A study on a preliminary model for evaluating
user experience in public services



성균관대학교 국정평가연구소

박형준, 김아미

제출문

한국디자인진흥원장 귀하

〈수요자 중심 공공서비스를 위한 사용자경험 평가모델 개발
기초연구〉의 최종 보고서로 제출합니다.

2024.12.13

연구주관기관 : 한국디자인진흥원

연구수행기관 : 성균관대학교 국정평가연구소

연구참여자: 책임연구원 - 박형준, 국정평가연구소

공동연구원 - 김아미, 국정평가연구소

CONTENTS

I. 서론	1
1. 연구배경 및 목적	
2. 연구 범위	
3. 연구 방법	
4. 연구의 의의	
II. 민간 및 공공부문 서비스 평가의 다양한 모델들	7
1. 민간부문의 서비스평가 모델	
2. 공공부문의 서비스평가 모델	
3. 민간 및 공공 서비스 평가모델의 비교 분석	
4. 소결	
III. 공공서비스의 사용자 경험 정의하기	44
1. 공공서비스의 사용자 경험이란	
2. 소결: 공공서비스 사용자 경험의 정의	
3.	
IV. 공공서비스의 유형화에 대한 검토	56
1. 공공서비스 유형화의 문제	
2. 대안: 공공서비스 문제의 복잡성에 따른 유형화	
V. 공공서비스 평가의 동향	65
1. 이론 기반의 평가	
2. 공동 평가	
3. 학습 기반의 평가	
4. 미래 중심의 평가	
5. 디지털화에 따른 공공서비스 평가의 변화	
VI. 공공서비스 사용자경험 평가모델의 디자인	77
1. 평가의 논리모델 디자인	
2. 평가모델의 1차 안	

-
- 3. 전문가 검증 - 델파이 조사
 - 4. 평가모델의 최종안 및 가상적 적용
 - 5. 평가모델의 정교화를 위한 제안

VII. 확산 및 제도화 전략	104
-------------------------	------------

- 1. 현 정부의 공공서비스 평가체계와 그 한계
- 2. 평가모델의 확산 전략

VIII. 결론	117
-----------------	------------

참고문헌	119
-------------	------------

부록 1. 델파이조사 질문지 1,2 차	129
2. 델파이조사 답변지 1,2 차	141

〈표 목차〉

표 2-1. 서브퀄의 구성	9
표 2-2. 서브퀄의 세부 항목	10
표 2-3. KS-SQI 의 구성	13
표 2-4. KS-SQI 3.0 버전의 구성	15
표 2-5. NCSI 의 구성	17
표 2-6. EXQ scale 의 구성	19
표 2-7. PCSI 의 구성	21
표 2-8. SSI 의 구성	25
표 2-9. 공공서비스 품질관리 체크리스트의 구성	27
표 2-10. 시민중심 서비스제공지표의 구성	29
표 2-11. 인간중심 공공서비스 지수의 구성	30
표 2-12. Moore 의 공공가치 균형성과표의 구성	33
표 2-13. Meynhardt and Jasinenko 의 공공가치척도의 구성	35
표 2-14. 서비스 생태계의 특징	38
표 2-15. 본 연구에서 살펴본 민간 및 공공부문 서비스 평가모델들의 디자인	42
표 3-1. 사용자 경험과 사용성의 구분	44
표 3-2. 공공문제의 HCD 과정에서 고려되져야 할 이해관계자들	48
표 3-3. HCD 의 도구와 방법들	49
표 4-1. 공공서비스의 기능적 구분	57
표 4-2. 평가를 위한 공공서비스 유형 분류 예시 1	58
표 4-3. 평가를 위한 공공서비스 유형 분류 예시 2	58
표 5-1. 공동 평가의 가이딩 원칙들	69
표 5-2. 디지털 시대 거버넌스의 3 개 주제	74
표 6-1. 제안하는 평가모델의 논리모델	78
표 6-2. 국민중심 공공서비스 평가모델 1 차 안의 항목 구성	82
표 6-3. 국민중심 공공서비스 평가모델 최종안의 항목 구성	93
표 6-4. 국민중심 공공서비스 평가모델을 여권서비스에 적용시 고려할 수 있는 항목들	95
표 7-1. 혁신의 선행요인-환경차원	107
표 7-2. 혁신의 선행요인-조직차원	108
표 7-3. 혁신의 선행요인-개인차원	108
표 7-4. 혁신의 선행요인-혁신차원	108
표 7-5. 전문가 조사에서 제시된 본 평가모델의 확산화 아이디어	110

〈그림 목차〉

- 그림 1-1. 본 연구의 과정 5
그림 2-1. 서비스 평가 모델의 4 개 타입 7
그림 2-2. 서브퀄을 바탕으로 한 KS-SQI 의 개발 12
그림 2-3. ACSI 가 가정하는 인과관계 16
그림 2-4. 약수터 사례 평가관리 예시 27
그림 2-5. 서비스디자인에 기반한 공공서비스평가 프레임워크 31
그림 2-6. 본 연구에서 살펴본 민간 및 공공부문 서비스 평가모델들 36
그림 3-1. 사용자 경험, 고객 경험, 브랜드 경험 간의 관계 45
그림 3-2. 인간중심디자인의 과정 47
그림 4-1. 이해관계자 여정지도 60
그림 4-2. 쿠네빈 프레임워크 62
그림 4-3. 공공문제의 유형들 63
그림 5-1. 이론기반의 평가 사이클 66
그림 5-2. Sitra 의 미래중심 평가 프레임워크 72
그림 6-1. 국민중심 공공서비스 평가모델의 1 차 안 79
그림 6-2. 본 연구에서 생각의 확산, 수렴 과정 82
그림 6-3. 국민중심 공공서비스 평가모델의 최종안 92
그림 6-4. 영국의 온라인 여권발급 서비스 사례 96
그림 6-5. ‘행위자 지도’ 도구의 예시 98
그림 6-6. ‘시스템 가치제안’ 도구의 예시 99
그림 6-7. ‘변화 준비도’ 도구의 예시 99

초록

현재 국내 공공서비스 평가는 정부업무평가 체계 하에서 주로 기관 수준에서 이루어지며 정량적 지표를 중심으로 운영되고 있어, 개별 공공서비스의 문제점과 개선 방안에 대한 구체적인 통찰을 제공하는 데 한계가 있다. 동시에, 전 세계적으로 공공서비스를 국민이나 시민사회의 이해관계자들과 함께 디자인하는 추세가 확대되고 있다. 이러한 배경에서, 본 연구는 공공서비스의 사용자 경험을 평가하는 모델을 마련하여 국내 공공서비스를 국민의 니즈 관점에서 개선하고, 공공서비스 과정의 국민 중심적 전환에 기여하고자 하였다.

이를 위해 기존의 민간 및 공공 영역의 서비스 평가모델을 검토하고, 공공서비스 평가와 관련된 최근 동향을 조사하였으며, 공공서비스 맥락에서 사용자 경험의 의미를 정의하였다. 또한, 다양한 공공서비스의 유형화를 통해 평가의 효율성을 높이는 방안을 모색하였다. 이러한 과정을 통해 결과적으로 '국민중심 공공서비스 평가모델'을 제시하였고, 공공행정 및 디자인 분야 전문가들을 대상으로 본 모델의 타당성을 검증하였다. 완성된 평가모델은 이해관계자 참여, 문제정의, 조직 및 생태계 역량, 사용자 경험, 결과와 영향, 학습과 환류의 6 개 차원과 세부 항목으로 구성된다. 이 모델은 평가자가 서비스디자인과 시스템 디자인의 툴을 활용해 해당 서비스 문제의 실무자, 이해관계자들과 함께 평가하도록 제안되었다.

본 연구는 다년간의 발전과 정교화를 필요로 하는 '국민중심 공공서비스 평가모델' 개발의 출발점이다. 향후 연구에서는 실증 사례를 기반으로 공공서비스의 복잡성에 따른 유형화를 구체화하고, 이에 따른 평가모델의 차별적 적용 방안이 심도 있게 다뤄져야 할 것이다.

1. 연구배경 및 목적

최근 세계의 여러 나라 정부들이 공공서비스를 디자인하고 제공하는 과정에서 국민의 니즈를 반영하는 것에서 더 나아가 국민이 직접 참여하고 정부조직과 협력하는 방식을 채택하고 있다. 이제 국민은 공공서비스의 고객이라기보다 공동생산자로 인식되고 있다. 호주, 미국, 아일랜드, 프랑스와 같은 국가들에서는 사용자의 시각에서 공공서비스를 디자인하고, 공공서비스 디자인과 사용자 경험 사이의 환류 시스템을 구축하고, 정부와 시민사회 이해관계자 사이의 인터랙션을 단순화하는 등을 목표로 하는 정책 개혁들이 진행되고 있다.¹

국내에서도 행정안전부가 <2021 국민참여 활성화 추진계획>을 수립하고, “참여가 일상이 되고 제안이 정책이 되는 열린정부”라는 비전을 실행하기 위해 4대 분야 7대 추진과제를 발표하였다. 이 계획에는 국민참여를 제도화하고 행정기관의 관련 역량을 기르고, 다양한 정책 단계에서 다양한 방식으로의 국민참여를 확대하는 등의 내용이 포함되어 있다.²

공공서비스의 디자인과 제공에 있어 이러한 ‘국민 중심’ 접근방식은 관료들의 추측에 기반한 방식보다 더 투명하고 효과적이기에, 국민들의 만족도를 높이고 정부에 대한 신뢰를 증진시킬 수 있다.³ 또한, 최근에는 디지털 기술과의 접목으로 국민의 니즈에 보다 반응적이고 신속하게 공공서비스를 제공하고 국민의 피드백을 수집·모니터링하고 서비스를 개선하는 것이 가능해지고 있다.

그러나 현재 우리 정부의 공공서비스 평가 방식은 주로 기관 수준에서 이루어지고 정량적 지표에 의존하고 있어, 개별 공공서비스의 문제를 파악하고 국민의 니즈에 맞게 이를 개선하기에는 한계가 많다(이와 관련된 논의는 7장에서 다를 예정이다).

¹ Baredes, 2022: 9-10

² 행정안전부 국민참여혁신과, 2021.03.26

³ World Bank, 2018: 2

이러한 배경에서 본 연구는 새로운 공공서비스 평가 모델을 개발하여, 공공부문에서 국민 중심의 공공서비스 디자인 및 제공 방식을 확산시키는 데 기여하고자 한다. 이는 평가의 본질적인 두 가지 목적인 ‘학습(learning)’과 ‘책임성(accountability)’에서 기인한다. 즉, 평가는 특정 공공서비스에서 발생하는 문제를 학습하고 이를 국민의 니즈와 기대에 맞게 개선하도록 돋는 동시에, 정부 조직에 개선을 요구하는 압력을 가하는 역할을 한다.⁴ 이러한 맥락에서 본 연구가 제안하는 공공서비스 평가 방식은 공공서비스를 국민 중심으로 변화시키는 수단이 될 수 있을 것이다.

※ 수요자, 사용자, 이해관계자, 국민 등의 용어 정리

공공서비스를 제공받는 사람들을 지칭하는 데에는 고객, 수요자, 사용자, 국민의 다양한 용어가 사용된다. 이는 논의의 맥락에 따라 달라질 수 있는데, 이들 모든 용어를 아우르는 것은 국민일 수 있다. 국민은 “사회나 국가의 모든 사람을 차별 없이 포괄하는”⁵ 개념이기 때문이다. 국민은 상황에 따라 정부 서비스의 ‘고객’이자, 정부가 공급하는 서비스의 ‘수요자’이다. 또한, 특정 공공서비스를 직접 사용하게 되는 사용자이기도 하고, 그 서비스를 계획하고 실행하는 데 관련있는 시민사회의 이해관계자(예: 비정부조직, 시민단체, 민간회사 등)이기도 하다. 본 보고서에서는 일반적인 의미에서는 ‘국민’을 사용하되, 특정 맥락에 있어서는 ‘사용자’나 ‘이해관계자’와 같은 용어를 사용해 명확한 의미를 전달하고자 하였다.

2. 연구 범위

본 연구의 과업내용은 1) 공공서비스 및 타 영역 서비스 경험 품질 평가 동향 및 특징 조사, 2) 공공서비스 사용자 경험 평가 모델 및 조사 분석 방법 개발, 3) 공공서비스 사용자 경험 평가 제도화를 위한 착안점 도출이다.

각 과업의 하위내용을 살펴보면, 과업 1에 있어서는 국내외 서비스 품질 평가의 동향과 특징을 조사하여, 공공서비스 평가 모델 개발에 참고하고 적용할 수 있는 참신한 아이디어 및 방법론을 도출하라 하였다. 과업 2에 있어서는 공공서비스의 고객

⁴ HM Treasury, 2020: 9-10

⁵ World Bank, 2018: 2

여정을 분석해 유형화하고, 다양한 접점의 사용자경험을 종합 평가할 수 있는 프레임워크와 진단 및 분석의 방법론을 개발하고, 구체적 사용 가이드라인과 활용법을 제시하라 하였다. 과제 3에 있어서는 새롭게 개발된 평가모델을 제도화하기 위해 필요한 정책적, 기술적, 운영적 기반과 조건을 분석하고, 지속 가능한 제도화 방안과 과제를 제시하라 하였다.

또한 본 연구는 다음과 같은 전제를 기반으로 진행되었다. 첫째, 본 연구에서 개발하는 평가모델은 공공서비스 제공 조직 혹은 기관을 대상으로 하는 것이 아니라 개별 공공서비스를 대상으로 한다. 둘째, 본 평가모델의 주관 기관은 한국디자인진흥원(혹은 그 대리인)이 될 것으로 보았다.

3. 연구 방법

본 연구진은 위 연구과제의 범위에 따라 연구질문을 다음과 같이 설정하였다. 하위 질문들에 대한 답을 구함으로써 연구질문 1과 2에 대한 답을 구할 수 있도록 계획하였다.

1. 공공서비스의 사용자경험 평가 모델을 어떻게 디자인할 수 있나?
 - 1.1. 민간과 공공부문에서 서비스 평가는 어떤 방식으로 이루어져 왔나?
 - 1.2. 공공부문의 서비스 평가와 관련된 최근의 동향은 무엇인가?
 - 1.3. 공공서비스에서 사용자경험은 무엇을 의미하나?
 - 1.4. 평가의 효율화를 위해 공공서비스 혹은 공공서비스 여정을 유형화하여 평가 할 수 있나?
2. 공공서비스 사용자경험 평가모델을 어떻게 확산 및 제도화시킬 수 있나?
 - 2.1. 현재 정부의 공공서비스 평가는 어떻게 이루어지고 있나?
 - 2.2. 정부 조직에서 새로운 평가방식과 같은 혁신은 어떻게 확산되고 제도화되나?

연구질문 1.1에서는 민간과 공공부문의 다양한 서비스 평가 모델들을 문헌에서 살펴보았다. 서비스 분야의 연구는 민간부문에서 먼저 시작되었고 공공부문의 서비스 평가 모델은 종종 민간부문의 평가모델을 기반으로 한다. 이에 본 연구진은 민간부문의 서비스 평가 모델들을 먼저 살펴보고, 공공부문의 서비스 평가모델들과 비교함으로

써 공공부문의 서비스평가모델이 어떻게 진화했고, 민간 모델과의 차이는 무엇인지 를 이해하고자 하였다. 이러한 분석의 목적은 새로운 평가 모델을 설계하는 데 필요한 인사이트를 얻기 위함이며, 과업 내용에서도 이를 명시한 바 있다. 따라서 본 연구는 문헌에 존재하는 서비스 평가모델을 광범위하게 검토하지는 않았으며, 국내에서 대표적으로 사용되는 모델, 해당 모델의 기원이 되는 모델, 그리고 새로운 개념을 제안하는 모델들을 중심으로 살펴보았다.

연구질문 1.2의 공공서비스 평가와 관련된 최근의 동향은 연구질문 1.1의 분석에서 서비스 평가가 시간에 따라 어떻게 변화하고 있는지를 이해함으로써 부분적으로 답 할 수 있었다. 여기에 추가적으로 공공서비스 평가와 관련한 동향을 문헌을 중심으로 조사하였다.

연구질문 1.3에서는 공공서비스의 맥락에서 사용자 경험을 재정의하였다. ‘사용자 경험’이라는 개념은 인간-컴퓨터(기계)의 상호작용(human-computer interaction, HCI)을 연구하는 분야에서 시작되었기에, 공공서비스의 맥락에서 이 개념이 무엇을 의미하는 지가 명확하지 않다. 이에 본 연구진은 공공부문의 디자인 실천(design practices)에 관한 문헌을 기반으로 공공서비스의 사용자경험이 무엇을 의미하는 지를 재정의하였다.

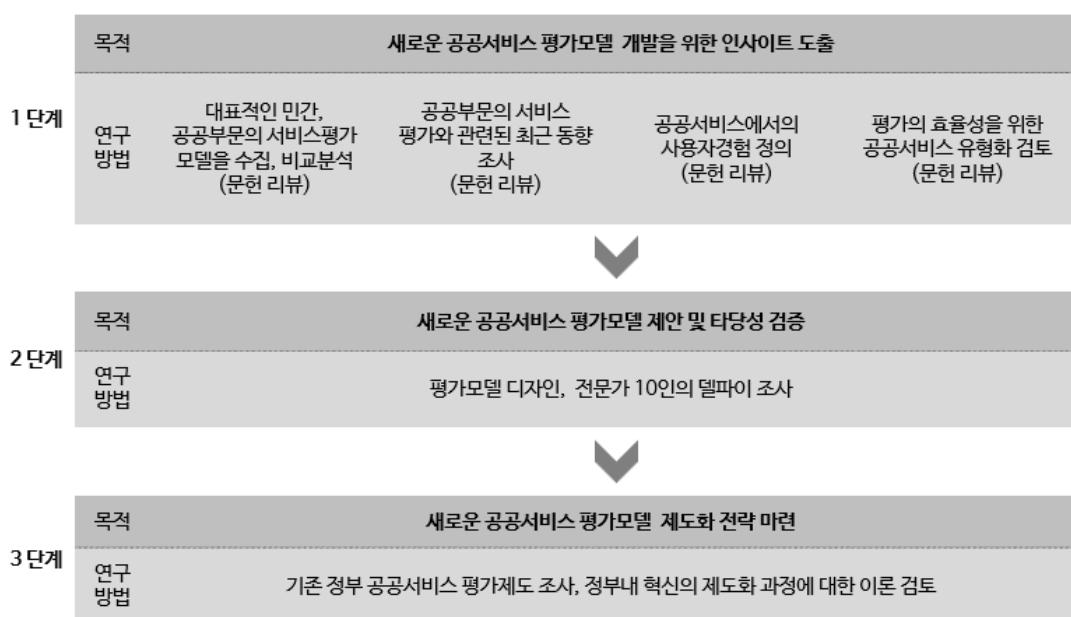
연구질문 1.4에서는 공공서비스 혹은 공공서비스 여정의 유형화를 살펴보았다. 이는 공공서비스의 종류가 매우 다양하기 때문에, 유형화를 통해 평가를 더욱 효율화하고자 하는 목적을 반영한 것이다. 본 연구진은 공공서비스의 다양한 종류를 조사하고, 기존 공공서비스 평가에서 유형화가 어떤 방식으로 활용되었는지, 그리고 공공서비스 사용자 여정을 유형화하는 것이 가능한지를 검토하였다. 이를 바탕으로 기존 방식의 한계를 논의하고, 대안으로 공공서비스 문제의 복잡성에 기반한 유형화 방식을 제안하였다. 아울러, 제안된 유형화 방식은 추후 실증연구를 통해 더욱 발전시킬 필요가 있음을 강조하였다.

연구 질문 1.1부터 1.4까지에 대한 답을 토대로, 본 연구진은 공공서비스의 사용자 경험을 평가하는 새로운 모델안을 디자인하였다. 그리고 전문가 멤버와 조사를 통해 이 안의 타당성을 검증하고, 전문가 의견을 수렴하여 모델을 완성하였다. 이후 가설적인

평가 시나리오를 통해 본 평가 모델이 실제로 어떻게 적용될 수 있는지를 구체적으로 제시하였다. 또한, 본 연구 이후의 실증연구를 통해 평가모델을 정교화하는 계획도 제안하였다.

연구질문 2.1에서는 기존에 우리 정부가 공공서비스를 어떻게 평가하고 있는지를 살펴보았다. 2.2에서는 새로운 공공서비스 평가방식과 같은 일종의 혁신이 정부조직에서 어떻게 확산 및 제도화되는지를 문헌을 기반으로 살펴보았다. 이를 앞선 델파이 조사에서 전문가들이 제안한 확산화 전략에 대한 아이디어들과 종합해 본 평가모델의 확산 전략을 도출하였다.

본 연구의 전 과정을 정리하자면, 아래의 그림과 같이 3단계로 진행되었다.



〈그림 1-1. 본 연구의 과정〉

4. 연구의 의의

본 연구는 최근 세계 각국의 정부 조직들이 공공정책과 서비스 혁신의 방법론으로 디자인을 활용하는 흐름을 반영한다. 디자인은 사용자 중심, 공동디자인, 프로토타이핑, 시각화와 같은 독특한 접근 방식을 통해 기존 정책 과정의 실무 방식(ways of doing)

things)에 의문을 제기하며, 시민사회의 이해관계자들과 함께 새로운 방식을 탐구하고 정부 조직의 변화를 촉진하는 데 기여할 수 있는 것으로 평가된다.⁶

본 연구의 가장 큰 의의는 공공서비스에서 국민의 목소리와 참여를 반영하는 ‘국민 중심’ 평가 방식을 마련한 데 있다. 이는 한국디자인진흥원의 국민디자인단이 제시하는 참여형 공공서비스 디자인 프로세스와 맥락을 같이한다. 본 연구는 단순히 평가모델을 개발하는 데 그치지 않고, 국민디자인단 사업과 함께 참여와 협력을 기반으로 한 공공서비스 혁신의 확산에 기여할 가능성은 제시한다.

또한, 본 연구는 국내 공공영역의 디자인 실천에 대한 논의를 복잡성의 관점으로 풍부히 하는 데 기여한다. 국내에서는 여전히 전통적인 서비스디자인 접근이 공공 디자인 실천의 중심을 이루고 있는 경향이 있다. 그러나 문현조사와 전문가 조사를 통해 확인한 바와 같이, 공공 문제를 다루는 디자인 실천에서는 복잡성의 관점이 매우 중요하다. 이러한 맥락에서 본 연구진은 공공서비스 평가에 복잡성의 관점을 충분히 반영하려 노력하였다.

연구적으로는, 현재 정책 과정에서 디자인 방법론을 활용하는 ‘정책을 위한 디자인 (Design for Policy)’ 분야의 연구가 주로 서구권 국가를 중심으로 이루어지고 있으며, 특히 정책의 ‘평가’ 단계에서 디자인 실천에 대한 연구는 여전히 부족한 상황이다. 이러한 배경에서, 한국 공공서비스 맥락에서 평가에 디자인 접근을 적용한 본 연구는 학문적으로도 중요한 기여를 할 것으로 기대된다.

⁶ Kimbell, 2016

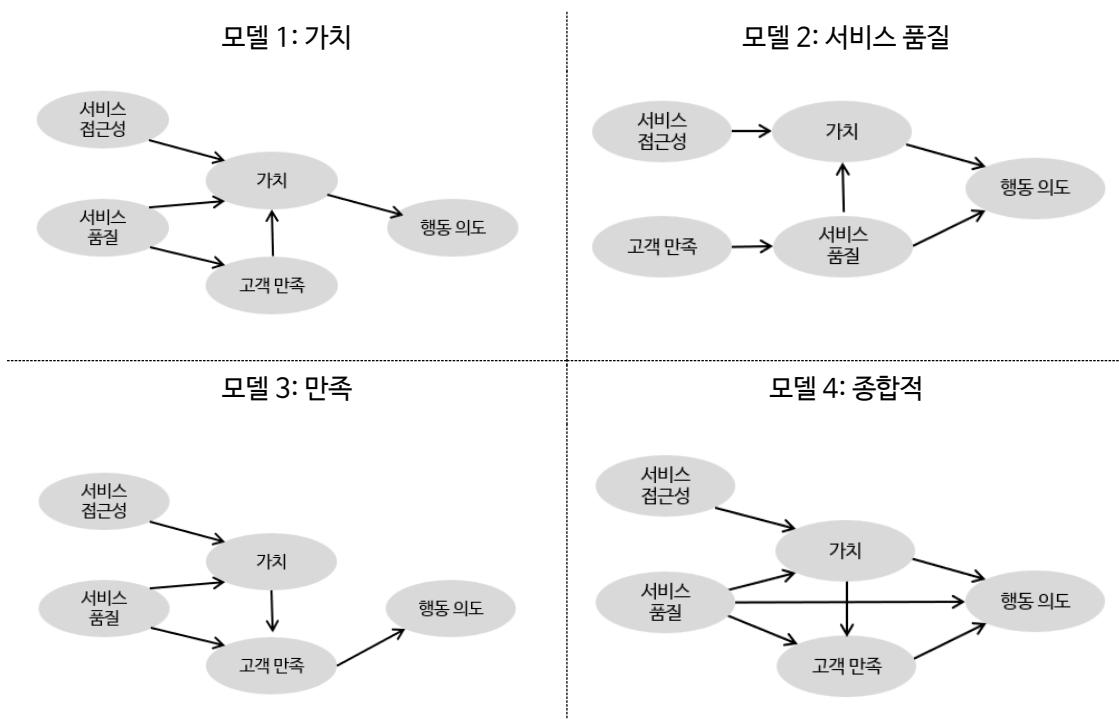
민간 및 공공부문

서비스 평가의 다양한 모델들

2

1. 민간부문의 서비스 평가 모델

민간부문의 서비스 평가에는 매우 다양한 모델들이 존재하는데, Brady et al. (2005)은 이러한 모델들을 크게 4개의 서로 경쟁하는 타입으로 분류할 수 있다고 하였다. 그 타입들은 아래와 같이 가치 모델, 품질 모델, 만족 모델, 복합적 모델이다.



〈그림 2-1. 서비스 평가 모델의 4개 타입 (출처:Brady et al. 2005, p.218)〉

이러한 모델들은 모두 공통적으로 기업에 대한 충성도와 같이 고객의 특정한 행동의 변화(행동 의도)를 목표로 하고 있다. 가치 모델은 고객이 인지하는 서비스 가치가 궁극적으로 행동 변화를 일으킨다고 가정하는 반면, 품질 모델은 고객이 인지하는 서비스 품질이, 그리고 만족 모델은 고객의 만족도가 가장 중요하다고 여긴다. 복합 모델

은 가치, 품질, 만족도가 모두 고객의 행동에 영향을 미친다고 가정한다.⁷

이 섹션에서는 서비스 품질의 평가모델인 서브퀄과 이를 기반으로 만들어진 한국서비스 품질지수, (위의 분류에서는 언급되지는 않았으나 서비스 품질의 연장으로 볼 수 있는) 서비스 성과의 평가모델인 서브퍼프, 서비스의 만족도를 평가하는 고객만족도 지수, 그리고 서비스의 가치를 평가하는 서비스 고객경험 척도를 대표적으로 살펴본다.

1.1. 서비스 품질 평가 모델, 서브퀄(SERVQUAL)

서브퀄은 서비스 평가에 있어 꽤 초기의 모델로, 이후 국내외의 여러 학자들이 이 모델을 기반으로 연구하였으며 공공서비스의 평가에도 적용되어 왔다.⁸ 서브퀄은 Parasuraman, Zeithaml, and Berry(1988)이 만들었는데, 이들을 비롯한 당시의 여러 학자들은 제품의 품질이 견고성이나 결함의 수와 같이 객관적인 지표로 평가할 수 있는 반면, 서비스의 품질은 객관적인 평가가 어렵다고 생각하였다. 따라서 서비스의 품질은 객관적인 품질(objective quality)이 아닌 고객이 인지한 품질(perceived quality)로 평가할 수 있다고 주장되었다. 그리고 이 인지된 서비스 품질은 고객의 기대(expectation)와 실제 서비스 성과(performance) 간의 차이(gap)로 이해되었다.⁹

저자들은 문헌 리뷰, 인터뷰, 포커스 그룹을 통해 서비스 품질을 구성하는 10개의 차원을 정의하고 각각의 차원마다 이를 구성하는 구체적인 인덱스를 대략 10개씩 만들어 총 97개의 서비스 품질을 결정하는 요소들을 만들었다.¹⁰ 이후 지속적인 실증연구를 통해 10개의 차원을 신뢰성, 대응성, 확신성, 공감성, 유형성의 5개 차원으로 축약하였다(아래 표 참조). 그리고 이 5개의 차원을 22개의 항목으로 측정하는 서브퀄 모델을 완성하였다.¹¹

⁷ Brady et al., 2005: 217-218

⁸ 이희태, 2003; 문신용 & 이정미, 2010; 김윤희 외, 2019 등 다수의 국내학자들이 서브퀄 모델을 공공서비스의 평가에 적용한 연구를 진행하였다.

⁹ Parasuraman, Zeithaml. & Berry, 1988: 15-16

¹⁰ Parasuraman, Zeithaml & Berry, 1985

¹¹ Parasuraman, Zeithaml & Berry, 1988

차원	정의
신뢰성(reliability)	약속한 서비스를 믿을 수 있게, 정확하게 수행하는 능력
대응성(responsiveness)	고객을 도와주고 신속하게 서비스를 제공하려는 의지
확신성(assurance)	신뢰와 자신감을 보여주는 직원들의 지식과 예의, 능력
공감성(empathy)	고객에게 제공하는 배려와 개별적인 관심
유형성(tangibles)	물리적 시설, 장비, 직원, 그리고 커뮤니케이션 자료의 걸모습

〈표 2-1. 서브퀄의 구성 (출처: Parasuraman, Berry & Zeithaml, 1990, p.35)〉

앞서 말했듯이 서비스 품질을 고객의 기대와 실제 성과 간의 차이로 가정했기 때문에, 22개의 항목은 각각 기대와 성과의 두 부분으로 나뉘어 아래와 같이 측정되었다.

기대	성과
E1. 기업들은 최신 장비를 갖추어야 한다.	P1. (해당 기업)은 최신 장비를 갖추고 있습니다
E2. 물리적 시설은 시각적으로 매력적이어야 한다.	P2. (해당 기업)의 물리적 시설은 시각적으로 매력적입니다.
E3. 직원들은 깔끔하게 옷을 입고 단정한 모습을 보여야 한다.	P3. (해당 기업)의 직원들은 단정하게 옷을 입고 깔끔해 보입니다.
E4. 기업들의 물리적 시설의 외관은 제공되는 서비스 유형과 일치해야 한다.	P4. (해당 기업)의 물리적 시설의 외관은 제공되는 서비스 유형과 일치합니다.
E5. 이 기업들이 일정 시간 내에 무언가를 하기로 약속했을 때, 이를 지켜야 한다.	P5. (해당 기업)는 어떤 일을 특정 시간까지 하기로 약속하면, 이를 이행합니다.
E6. 고객이 문제를 겪을 때, 이 기업들은 공감하고 안심시켜 주어야 한다.	P6. 문제가 생길 때, (해당 기업)은 공감하고 안심시켜 줍니다.
E7. 이 기업들은 신뢰할 수 있어야 한다.	P7. (해당 기업)은 신뢰할 수 있습니다.
E8. 약속한 시간에 서비스를 제공해야 한다.	P8. (해당 기업)은 약속한 시간에 서비스를 제공합니다.
E9. 기록을 정확하게 유지해야 한다.	P9. (해당 기업)은 기록을 정확하게 유지합니다.
E10. 서비스가 언제 제공될지 고객에게 정확히 알려주지 않아도 된다 (-).	P10. (해당 기업)은 서비스가 언제 제공될지 고객에게 정확히 알려주지 않습니다. (-)

E11. 고객이 이 기업들의 직원으로부터 신속한 서비스를 기대하는 것은 현실적이지 않다. (-)	P11. (해당 기업)의 직원들로부터 신속한 서비스를 받지 못합니다. (-)
E12. 직원들이 항상 고객을 도우려는 의지를 가질 필요는 없다. (-)	P12. (해당 기업)의 직원들은 항상 고객을 도우려 하지 않습니다. (-)
E13. 고객 요청에 신속하게 응답하기에 너무 바쁘다면 괜찮다. (-)	P13. (해당 기업)의 직원들은 고객 요청에 신속하게 응답하기에 너무 바쁩니다. (-)
E14. 고객은 이 기업들의 직원을 신뢰할 수 있어야 한다.	P14. (해당 기업)의 직원을 신뢰할 수 있습니다.
E15. 고객은 이 기업 직원과의 거래에서 안전함을 느낄 수 있어야 한다.	P15. (해당 기업)의 직원과 거래할 때 안전하다고 느낍니다.
E16. 직원들은 정중해야 한다.	P16. (해당 기업)의 직원들은 정중합니다.
E17. 직원들은 이 기업들로부터 일을 잘 수행할 수 있는 충분한 지원을 받아야 한다.	P17. (해당 기업)의 직원들은 업무를 잘 수행할 수 있도록 XYZ로부터 충분한 지원을 받습니다.
E18. 이 기업들은 고객에게 개별적인 관심을 제공할 것으로 기대되어서는 안 된다. (-)	P18. (해당 기업)은 고객에게 개별적인 관심을 주지 않습니다. (-)
E19. 이 기업들의 직원들이 고객에게 개인적인 관심을 제공할 것으로 기대할 수 없다. (-)	P19. (해당 기업)의 직원들은 고객에게 개인적인 관심을 주지 않습니다. (-)
E20. 직원들이 고객의 니즈가 무엇인지 알 것이라고 기대하는 것은 비현실적이다. (-)	P20. (해당 기업)의 직원들은 고객의 니즈가 무엇인지 알지 못합니다. (-)
E21. 이 기업들이 고객의 최선의 이익을 염두에 둘 것이라고 기대하는 것은 비현실적이다. (-)	P21. (해당 기업)은 고객의 최선의 이익을 염두에 두고 있지 않습니다. (-)
E22. 이 기업들이 모든 고객에게 편리한 운영 시간을 가질 것으로 기대되어서는 안 된다. (-)	P22. (해당 기업)은 모든 고객에게 편리한 운영 시간을 갖고 있지 않습니다. (-)

〈표 2-2. 서브퀄의 세부 항목 (출처: Parasuraman, Zeithaml & Berry, 1988, p.38-39)〉

*(-)로 표시된 문항은 역으로 점수를 계산하도록 디자인됨.

각 문항은 매우 동의함(7점)부터 매우 동의하지 않음(1점)까지의 7점 척도로 평가되며, 성과점수에서 기대점수를 뺀 값이 서비스 품질 점수가 된다. 대부분의 경우 고객의 기대가 성과보다 높기 때문에 점수값은 음이 된다. 각 차원에 속하는 항목의 점수끼리 계산하고, 전체적인 점수를 계산하게 된다.

서브퀄의 결과값은 한 기업의 시간에 따른 고객 기대와 실제 성과의 추이를 지켜보거

나, 다른 기업의 정보와 비교해 경쟁력을 비교하거나, 5개의 차원들 중 어느 부분이 부족하여 이에 더 투자해야 할지 등의 방식으로 활용될 수 있다.¹²

1.2. 서비스 성과 평가 모델, 서브퍼프 (SERVPERF)

서비스 품질이 사용자의 기대와 실제 서비스 (즉, 서비스 성과) 간의 차이에서 결정된다는 서브퀄의 전제는 이후 비판을 받았다. 서비스 품질이라는 개념이 모호하고 추상적이다거나, 실제 서브퀄의 서비스 품질지수와 고객만족이나 고객 행동변화 간의 직접적 연관이 충분히 검증되지 않았다는 의견들이었다. 이에 Cronin & Taylor (1992) 가 서비스 품질 평가에 있어 기대 부분을 제외하고 서비스 성과만을 고려하는 평가모델을 만든 것이 서브퍼프이다.

서브퍼프는 기본적으로 서브퀄의 22개의 항목들을 그대로 사용한다. 저자들은 서브퀄의 22개 항목들이 개발된 과정과 이후 다른 학자들의 연구에서 그 타당성(validity)이 입증되었다고 보았기 때문이다. 이들은 4개의 서비스 산업분야에서 서비스 성과만을 측정한 서브퍼프의 값이 기대와 성과 차이를 측정한 서브퀄의 값보다 고객만족과 행동변화에 더 확실한 연관을 보여줌을 입증했다.¹³

이들 이후에도 여러 연구자들이 서브퀄 못지않게 서브퍼프 모델을 지지하였다. 또한 서비스 유형과 고객에 따라 세부항목의 중요도가 달라질 수 있음을 감안해 가중치를 적용한 서브퀄과 서브퍼프의 변형들도 만들어졌다. 예를 들어, 은행업과 미용업은 안전성에 대한 중요도가 다르기 때문에, 은행업에는 이 항목에 가중치를 더 두는 식이었다.¹⁴

1.3. 서브퀄의 국내 적용, 한국 서비스 품질지수 (KS-SQI)

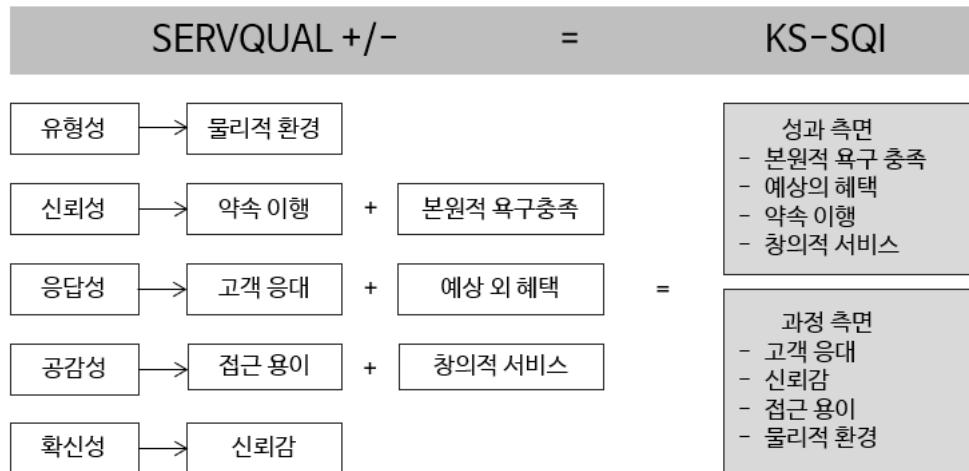
2000년 한국표준협회와 서울대학교 경영연구소는 서브퀄 모델을 기반으로 국내 서비스 산업에 적용할 모델을 개발하였다. 서브퀄의 5개 차원 22개 항목을 기반으로 서비스 성과 측면을 보완하고, 각 차원의 명칭을 일반인이 이해하기 쉽도록 변경하고,

¹² Parasuraman, Berry & Zeithaml, 1990

¹³ 동일문헌: 58

¹⁴ Jain & Gupta, 2004

일부 항목을 조정하였다고 한다 (아래 그림 참조). 이를 KS 마크의 연장선으로 생각해 Korea Standard Service Quality Index, 줄여서 KS-SQI라고 명명하였다.¹⁵



〈그림 2-2. 서브퀄을 바탕으로 한 KS-SQI의 개발 (출처: 김광용& 홍승욱, 2000, p. 165)〉

위의 그림과 같이 서브퀄 모델을 바탕으로 하였지만, KS-SQI는 기대와 성과를 모두 측정하지 않고 서브퍼프와 같이 성과만을 보았다. 대신, 이를 과정과 성과의 두 부분으로 구분하였다.¹⁶ 그리고 서브퀄의 5개 차원을 더 구체적인 용어로 변경하고, 추가적인 내용을 적용하여 총 8개 차원으로 확장시켰다.

차원/요소	정의
고객응대	고객을 돋고 서비스를 제공하려는 의지, 예의바름, 친절함, 그리고 고객의 요구를 이해하려는 노력 등을 의미
과정 품질	서비스 제공자의 진실성, 정확성, 위험으로부터의 자유 등을 통해 고객이 서비스의 신뢰성을 느끼는 것을 의미
접근용이	고객이 서비스에 쉽게 접근, 접촉할 수 있는 정도를 의미하며, 예를 들어 서비스 제공 시간이나 위치가 해당
물리적 환경	물리적 시설, 장비, 직원의 외모와 복장 등 외형적 요소들을 의미

¹⁵ 김광용 & 홍승욱, 2000

¹⁶ 저자들은 왜 '기대' 대신 '과정'이라는 단어를 사용하였는지 명확히 밝히지 않고 전체적으로 모호한 용어를 변경했다고 만 언급하고 있다. 서비스 품질을 과정과 결과로 나눠 언급한 Gronoos(1984)의 영향도 있어보인다. 그는 고객은 서비스가 제공되는 과정의 경험(예를 들어, 직원의 친절함, 신속한 대응, 서비스 제공 환경 등)이 고객의 인식된 품질(서브퀄에서 말하는 서비스 성과, Gronoos가 말하는 결과품질)에 영향을 미친다고 하였다.

본원적 욕구 충족	고객이 서비스를 통해 기본적 욕구를 충족하는 것을 의미하며, 예를 들어 외식 산업에서는 맛있는 음식을 제공하는 것임
예상외 혜택	고객이 기대하지 않은 추가 혜택이나 부가적 서비스를 제공하여 감동시키는 것을 의미
성과 품질	약속된 서비스를 정확하고 신속하게 수행하여 고객에게 신뢰감을 주는 것을 의미
창의적 아이디어	독창적인 서비스나 환경을 통해 차별화된 경험을 제공하여 고객이 그 기업의 품질을 높게 인식하도록 하는 것을 의미

〈표 2-3. KS-SQI의 구성 (출처: 김광용 & 홍승욱, 2000, p. 165)〉

이 모델은 반복적인 검증과정을 통해 완성되었으며, 2000년에는 이를 이용해 14개 업종, 54개 회사, 수도권에 거주하는 총 8,633인의 고객을 대상으로 조사가 실시되었다. 백화점, 호텔, 통신, 은행, 병원 등의 전통적인 서비스 업종만을 대상으로 실시되었지만, 국내 최초의 대규모 서비스 품질 조사였다고 한다.¹⁷ 항목들은 9점 척도로 평가되었으며, 결과값은 100점 기준으로 제시되었다.

1.4. 한국 서비스 품질지수 3.0 (KS-SQI 3.0)

KS-SQI 모델은 이후 2006년 한번 재정립되고, 싱가포르를 비롯한 여러 해외 국가들에서 서비스 품질 평가 모델로 채택되면서 권위가 높아졌다. 그리고 2022년에는 권용주 외(2022)가 기후변화와 같은 기업을 둘러싼 환경과 패러다임 변화를 고려해, KS-SQI 3.0 모델을 발표하였다. 모델의 업데이트 과정에서 이들은 최신의 경영 패러다임과 서비스 품질 관련 연구들을 반영하고, 기존의 모델의 장점은 유지하되 지속 가능한 모형으로 수정하였다고 적고 있다.¹⁸

KS-SQI 모델에서는 서비스 성과(결과)에 있어 본원적 서비스와 예상외의 부가 서비스를 고려하였는데, 3.0 모델에서는 후자 항목이 모호하다고 판단하고 이를 정확성과 전문성의 요소로 정리하였다. 또한 KS-SQI 모델에서의 서비스 과정 측면은 기업과 고객의 관계를 강조하여 ‘상호작용’이라는 용어로 대신하고, 앞서 예상외의 부가 서비스 요소를 ‘적극성’ 항목에 반영하였다. 여기에 최근의 서비스 품질 연구가 서비스 결

¹⁷ 김광용 & 홍승욱, 2000

¹⁸ 권용주 외, 2022: 155

과, 과정, 환경을 구분하는 경향을 따라 서비스 환경을 별도의 차원으로 구성하였다고 적고있다. 마지막으로 기업의 사회적 이미지와 역할이라는 시대적 요구를 반영해 사회적 품질 차원을 새롭게 부가하였다고 한다.¹⁹

차원	구성 항목	정의	세부 항목
서비스	정확성	고객이 서비스를 통하여 얻고자 하는 기본적인 욕구가 제대로 충족되었는가?	<ul style="list-style-type: none"> - 원하는 상품/서비스의 제공 - 약속된 서비스의 정확한 제공 - 유용한 정보의 정확한 제공 - 고객 요청업무의 정확한 처리
	결과	고객이 원하는 서비스를 제공할 수 있는 능력과 전문성을 갖추었는가? (서비스를 수행하는데 필요한 기술과 지식의 소유)	<ul style="list-style-type: none"> - 상품/서비스 품질의 우수성 - 전문적인 맞춤형 서비스 제공 - 직원의 업무에 적합한 지식과 능력
	전문성	고객이 서비스 제공자에게 느끼는 진실성, 정직성 등	<ul style="list-style-type: none"> - 고객에 최선인 상품/서비스의 제공 - 고객의 개인정보 관리 - 진실된 서비스 제공 - 직원의 가식없는 태도
서비스 상호작용 품질	친절성	고객응대에 있어서 갖추어야 할 기본적인 예의 및 태도(친절, 공손 등)	<ul style="list-style-type: none"> - 고객을 배려하는 서비스 - 친절하고 예의바른 응대 - 고객 개개인에게 개별적 관심 - 이해를 돋는 정성스러운 설명
	적극성	고객의 관점에서 서비스를 제공하고자 하는 의지(고객 이해, 고객 공감 등)	<ul style="list-style-type: none"> - 고객의 요청에 신속한 응대 - 고객의 불평/불만 처리 - 새로운 상품/서비스 지속적 제공 - 차별화된 서비스 제공 - 서비스의 고객지향성
	이용 편리성	서비스 이용 및 경험의 편리성(제공시간, 접근환경 등)	<ul style="list-style-type: none"> - 위치/매장 수 등의 편리성 - 적절한 대기시간 - 영업시간의 편리성 - 매장 내 동선의 편리성 - 디지털 통한 간편한 이용절차 - 최신기술 활용을 통한 편리함
환경 품질	외형성	서비스를 경험하는 환경의 외형적 측	<ul style="list-style-type: none"> - 직원의 단정한 용모 및 복장

¹⁹ 동일문헌: 157-158

	면(직원, 매장을 비롯한 공간)	- 매장의 청결 및 쾌적함 - 고객 안전을 위한 시설/환경의 조성 - 외형적 요소의 매력성	
사회적 품질	사회적 가치 지향성	전반적 서비스 품질에 대한 인지적 평가	- 도덕성/ 윤리성 - 사회의 웰빙을 위한 노력 - 사회적 책임을 다하기 위한 노력 - 훌륭한 기업인식 정도

〈표 2-4. KS-SQI 3.0 버전의 구성(출처: 권용주 외, 2022)〉

KS-SQI 3.0은 2022년에 76개 일반서비스, 7개 지방자치단체 행정서비스를 대상으로 실시되었다. 한국표준협회는 매년 다양한 업종과 부문에서 평가를 실시하여 결과를 공개한다.

각 항목은 9점 척도로 계산되었으며, 업종에 따라 측정항목이나 개수나 표현방식에는 차이가 있게 적용되었다.

1.5. 미국과 한국의 고객만족도지수 (ACSI&NCSI)

Fornell et al. (1996)은 미국 고객만족도지수(American Customer Satisfaction Index, ACSI)를 개발한 배경에서 현대경제에서 기업들이 경쟁하기 위해서는 양이 아닌 품질을 평가해야 하며, 이를 고객 기반에서 기업, 산업, 경제분야, 국가경제에 모두 적용할 수 있는 평가지수를 개발하고자 했다고 적었다.²⁰ 1994년 개발된 ACSI는 이후 유럽과 일본의 고객만족도 지수의 기반이 되었다.²¹ 국내에서도 ACSI를 기반으로 1998년 한국생산성본부가 미국 미시간대학과 국가고객만족도지수(National Customer Satisfaction Index, NCSI)를 개발하였다. 현재에는 국내에서 2024년 80개 업종, 314개 기업, 78,978 표본으로 조사가 실시될 만큼 광범위하게 사용되고 있다.²²

ACSI, NCSI 모델의 특징은 고객만족이 기대, 인지된 품질, 가치와 같은 선행요인에 의해 결정된다고 본 것이다. 따라서 이 모델들은 고객의 기대, 서비스 품질과 서비스

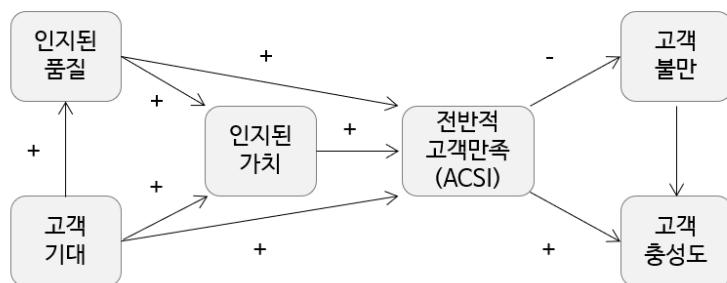
²⁰ Fornell et al., 1996

²¹ Miki, 2014

²² NCSI 국가고객만족도, 2024

가치를 모두 측정한다. 이는 ACSI와 NCSI가 서브퀄과 동일하게 고객의 기대와 성과 간의 차이로 서비스 품질을 측정할 수 있다는 가정을 기반으로 함을 뜻한다.²³ 아래의 표를 보면 고객 기대 수준은 구매 전에 측정되고, 나머지 항목은 구매 이후에 측정 된다.

ACSI, NCSI 모델의 또 다른 특징은 고객의 서비스 만족만이 아니라 이 만족이 앞으로 어떤 결과로 이어질지를 알기 위해 고객불만과 충성도까지 측정한다. Fornell et al. (1996)은 이를 과거와 미래를 함께 예측할 수 있는 방식이라고 기술하였다.²⁴



〈그림 2-3. ACSI가 가정하는 인과관계 (출처: Fornell et al., 1996)〉

차원	세부 항목
고객 기대 수준	전반적 품질(Overall Quality)에 대한 기대수준 (구매 전) 고객의 개인적 욕구충족도(Customization) 기대수준 (구매 전) 제품의 예상고장 및 문제발생 빈도(Reliability) 기대수준 (구매 전)
고객 인지 품질	전반적 서비스 품질(Overall Service Quality) 평가 고객의 개인적 서비스 욕구 충족도(Customization) 평가 서비스 상의 문제발생 빈도(Reliability) 평가
고객 인지 가치	가격 대비 품질수준(Price given Quality) 품질 대비 가격수준(Price given Price)
고객 만족도 (NCSI)	전반적 만족도(Overall Satisfaction) 기대 대비 만족도(Confirm/Disconfirm Expectation) 이상적인 제품/서비스 대비 만족도(Comparison with ideal)

²³ 조선배 & 김광용, 2008: 216

²⁴ Fornell et al., 1996

고객 불만율	고객의 공식/비공식적 제품 및 서비스에 대한 불평(Complaints)
	재구매 의향(Repurchasing Likelihood)
고객 충성도	충성도가 높은 고객층의 가격인상시 인상허용율(Price Tolerance)
	충성도가 낮은 고객층의 가격인하 희망율(Price Tolerance)

〈표 2-5. NCSI의 구성 (출처: 조선배&김광용, 2008)〉

측정항목은 10점척도로 평가되나, 결과값의 계산은 다소 복잡한 도식을 통해 산출된다.²⁵

1.6. 고객경험품질 척도 (EXQ scale)

Klaus and Maklan(2013)은 앞선 모델들에서 논의된 서비스 품질, 서비스 성과, 고객만족 등과는 다른 개념인 ‘고객 경험’을 평가하는 모델을 제시했다.

Sundbo(2015)에 따르면, 고객경험은 이전부터 있었던 용어이지만, 2000년대 초부터 경험이 단순히 제품과 서비스의 부가적 요소가 아니라 제품, 서비스와 동등한 하나의 요소로 인식되기 시작하였다. 그리고 경험 경제(experience economy)는 수익성이 높고 빠르게 성장하는 분야로 주목받게 되었다. 이에 서비스 및 마케팅 관련 연구들은 서비스 품질을 관리하는 시각에서 고객과의 관계를 관리하는 시각으로 변화하였고, 서비스 품질보다 고객경험에 대한 논의로 옮겨갔다.²⁶ Maklan and Klaus (2011)는 과거 25년간 마케팅 이론이 제품에서 서비스로, 서비스에서 경험으로 패러다임이 변화했다고 주장하였다.²⁷

고객 경험(customer experience)은 ‘고객이 구매하는 행위에 관련된 기업과의 모든 직접, 간접적 상호작용(encounter)에 대한 인지적이고 정서적(cognitive and affective) 평가’로 정의된다. 경험은 고객의 기대에 비교한 것이 아니라 전반적인 가치에 대한 평가로 더 고차원적인 목표(higher-order objectives)라고 설명된다.²⁸ 예를 들어, 고객이 여행 서비스를 이용할 때, 이는 단순히 항공편이나 숙박을 예약하는

²⁵ 그 도식은 조선배&김광용, 2008: 217에서 찾을 수 있다.

²⁶ Sundbo, 2015: 112-113

²⁷ Maklan & Klaus, 2011: 771

²⁸ Klaus & Maklan, 2013: 228.

것이 목표가 아니라, 새로운 경험, 휴식, 스트레스 해소, 또는 가족과의 소중한 시간을 보내는 것 같은 더 큰 목적을 추구한다는 것이다. 애플 스토어, 레고, 스타벅스 등은 이러한 경험을 기반으로 하는 경제의 대표적인 예로 논의된다.²⁹

Klaus and Maklan(2013)은 고객경험에 대한 이론들을 기반으로 4개의 차원, 19개 항목으로 구성된 서비스 고객경험 평가모델 EXQ scale를 제안했다. 4개의 차원에서 ‘제품경험(product experience)’은 고객이 선택권을 가지고 있으며 다양한 제안을 비교할 수 있는 능력의 중요성을 나타낸다고 한다. ‘결과중심(outcome focus)’은 고객이 새로운 서비스 제공자를 찾고 자격을 확인하는 등 고객의 거래 비용을 줄이는 것과 관련이 있으며, 소비자 행동에서 목표 지향적인 경험에 대한 것이다. ‘중요한 순간(moment of truth)’은 문제가 발생했을 때 고객을 다루는 데 있어 서비스 복구와 유연성을 강조한다. ‘마음의 평화(piece of mind)’는 서비스 제공자와의 구매 전, 구매 중, 구매 후의 모든 상호작용에 대한 고객의 평가를 설명하며, 서비스의 감정적인 측면과 연관된다.³⁰

차원	세부 항목	정의
	선택의 자유	최고의 제안을 받을 수 있도록 여러 옵션 중에서 선택할 수 있기를 원합니다.
제품 (서비스) 경험	제품 간 비교 비교 필요성	나는 다양한 회사로부터 주택담보대출 제안을 받는 것이 중요합니다. 다양한 옵션을 비교하지 않으면 어떤 것이 나에게 가장 좋은지 알 수 없습니다.
	계정 관리	주택담보대출을 받는 전체 과정 동안 지정된 한 명의 담당자와 거래 할 수 있다면 좋겠습니다.
	관성	다른 회사들도 있지만, 나는 내 회사에 머무르고 싶습니다; 그것이 과정을 훨씬 쉽게 만듭니다.
결과 중심	결과 중심	더 나은 금리를 찾기 위해 돌아다니기보다 주택담보대출을 받는 것이 더 중요했습니다.
	과거 경험	대체 제공자 사용에 자신이 없어 이 회사와 계속 거래합니다.

²⁹ Pine, 2020

³⁰ Klaus & Maklan, 2013: 231

공감대	상담사가 주택담보대출을 가졌다是一件很重要的事; 他/她理解我所处的困境。	
	公司在我与客户的关系中以理解并尊重我的需求的方式对待我。	
유연성	公司对新选项保持开放态度，以维持客户对公司的忠诚度。	
	在重要时刻，公司希望客户感觉安全并受到保护。	
중요한 순간	위험 인식	大额贷款是件大事，我希望与一家安全的公司打交道。
	대인 기술	与客户打交道的人员都是好人，他们倾听、尊重我，使我感到安全。
서비스 복구	如果出现问题，公司会决定是否继续与我打交道。	
	전문성	我尊重公司专业人员的专业性，他们知道自己在做什么。
마음의 평화	과정의 용이성	整个过程非常容易。公司处理了所有事情。
	관계 대 거래	现在不仅仅是一个问题。公司关心我，帮助我。
편리성 유지	我是回头客；公司了解我，知道如何照顾我，因此我选择公司。	
	익숙함	之前与公司打交道时，我曾获得过房屋贷款，因此选择公司。
독립적 조언	公司提供独立的建议，因此我选择公司。	

〈표 2-6. EXQ scale의 구성 (출처: Maklan & Klaus, 2011, p.787-788)〉

이들 항목은 7점 척도에서 측정된다. 저자들은 이 모델을 4개 산업에서 검증하였는데, 고객경험 결과값과 고객만족, 충성도, 입소문 행동(world-of-mouth behaviour) 사이에 긍정적인 상관관계를 입증하였다.

2. 공공부문의 서비스 평가 모델

공공부문에서는 80, 90년대부터 시민들을 고객(clients)으로 대하고 공공 서비스를 더욱 고객 지향적(client-oriented)으로 만드는 공공 개혁(reform)들이 생겨났다. 이러한 고객 지향의 예로, 영국, 프랑스, 벨기에 등 여러 유럽 국가들에서는 국민이 공공 서비스로부터 일정 수준을 기대할 수 있도록 하는 일종의 국가와 국민 간의 계약과 같은 시민헌장들(citizen charters)이 만들어졌다. 그리고 90년대 후반부터는 공공서비스 시장의 자유화와 경쟁 도입과 함께 국가가 주도하는 공급형 서비스 모델에서 시민의 수요 중심의 서비스 모델로 지속적으로 변화하였다.³¹ 국내에서는 90년대에 처음으로 국민 만족도 조사가 실시되었다.

공공서비스의 평가 모델은 종종 민간부문의 서비스 평가방식을 공공부문에 맞게 변형한 것들이다. 더불어, 최근에는 국민이 더 이상 공공서비스의 고객, 수혜자, 사용자가 아니라 지속적으로 정부와 협력하는 거버넌스의 한 주체로서 여겨지면서,³² 이러한 경향을 반영한 공공서비스 평가 방법들도 제시되고 있다.

2.1. 공공기관 고객만족지수(PCSİ)

공공기관을 대상으로 하는 고객만족도 조사는 1999년에 처음 도입된 이래,³³ 오늘날 까지 시행되고 있다. 초기에는 민간부문의 국가고객만족지수(NCSI)를 이용하여 실행되었지만, 공공기관에 민간조직의 기준을 적용하는 것이 무리가 있다는 비판이 있었다. 공공기관 고객만족지수 모델은 2004년에 초기모델이 개발되어, 2007년에 수정되었다.³⁴ 이후, 이청립과 이유재(2012)는 기존의 모델에 KS-SQI, 서울시의 SSI 모델, 그리고 추가적인 문헌연구를 기반으로 공공기관의 특수성을 고려한 공공기관 고객만족지수 (Public Customer Satisfaction Index, PCSİ)를 완성하였다.

앞서 살펴본 민간부문 고객만족도지수와 유사하게, PCSİ 모델은 서비스 품질과 만족도와 성과를 모두 평가한다. 여기에 공공부문의 특성을 반영한 사회적 측면(사회품질 요인, 사회적 만족, 사회적 성과)을 추가하였다. 아래의 표는 이러한 PCSİ의 구성을

³¹ Van de Walle, 2018: 228-229

³² World Bank, 2018: 2-3

³³ 기획재정부 보도자료, 2012

³⁴ 이청립 & 이유재, 2012: 87

보여준다.

모델	차원	항목	정의
서비스 품질	서비스 상품 품질	편익성	해당 공공 기관이 제공하는 서비스 상품 자체가 주는 정도
		전문성	서비스 상품을 제공하기 위한 능력의 보유 정도
		혁신성	고객을 위한 새로운 아이디어 또는 프로그램의 기획 정도
	서비스 전달 품질	지원성	고객에 대한 정보제공 또는 사후적 지원관리의 정도
		공감성	고객을 이해하고 배려하는 정도
		대응성	인적응대 및 시스템 또는 절차의 고객응대 수준
	서비스 환경 품질	쾌적성	서비스 제공환경과 시설의 쾌적한 정도
		편리성	서비스 제공환경과 시설의 편리한 정도
		심미성	서비스 환경과 시설의 아름다운 정도
	사회 품질	공익성	공공의 이익에 도움이 되는 정도
		안전성	공공의 물리적 안전성 및 신변과 비밀을 보호하는 정도
		청렴성	업무처리의 투명성, 도덕성 및 공정성의 정도
고객 만족	전반적 만족	절대적 만족	공공기관의 서비스를 이용하고 난 후의 전반적인 만족도
		상대적 만족	공공기관 서비스에 대한 상대적 만족도
		감정적 만족	공공기관 서비스를 이용한 후에 느끼는 감정적인 만족도
	요소 만족	서비스 상품 만족	공공기관의 핵심 서비스 상품에 대한 만족도
		서비스 전달 만족	공공기관의 서비스 전달과정에 대한 만족도
		서비스 환경 만족	공공기관 시설 및 환경에 대한 만족도
	사회적 만족	사회적 책임 만족	공공기관으로서 공공기관의 본질적인 역할에 대한 만족도
		사회 봉사 만족	공공기관으로서 공공기관의 사회봉사활동에 대한 만족도
성과	기관 성과	신뢰	공공기관 정책 또는 활동에 대해 신뢰하는 정도
		지지	공공기관의 정책 또는 활동에 대해 지지하는 정도
		명성	공공기관 평판과 이미지 개선정도
	사회 성과	국민 행복	기관의 서비스가 국민의 삶의 질과 행복에 기여한 정도
		국가 발전	기관의 서비스가 국가발전에 기여한 정도

〈표 2-7. PCSI의 구성 (출처: 이청림&이유재, 2012, p.82)〉

이들 항목은 7점 척도로 평가되며, 이는 100점 만점으로 환산된다. 또한, 기관의 특수성을 감안해 업무별 가중치가 적용된다.³⁵ 기획재정부는 매해 외부 위탁을 통해 공공기관의 고객만족도 조사를 실시하고 있다.³⁶

2.2. 서울시 행정서비스품질평가 SSI

서울시의 행정서비스품질평가제는 2002년 이명박 시장이 당선되면서 기존에 실시 하던 시민만족도 조사를 중단하고, 서울대학교 경영연구소와 서울시정개발연구원이 공동으로 개발하여 2003년 처음 실시되었다.³⁷ 개발배경으로 시민들의 주관적인 평가를 기반으로 하는 시민만족도 조사를 보완하기 위해 전문가 평가를 더하고 고객만족과 서비스품질 간의 개념차이를 명확히 했다고 기술된다.³⁸

서울서비스지수(Seoul Service Index, SSI)라고 명명된 이 평가모델은 서비스 품질지수(Seoul Service Quality Index, SSQI)와 서울서비스잠재력지수(Seoul Service Potential Index, SSPI)로 구성된다. SSQI가 시민들이 경험하는 서비스 품질을 평가한다면, SSPI는 조직 내부의 문제원인을 진단하는 틀이다. 전자는 시민들이 평가하고 후자는 전문가단이 평가하도록 계획되었다.³⁹ SSQI는 서브퀄을 기반으로 개발되었다고 알려진다.⁴⁰

모델	차원	구성요소	세부 항목 ⁴¹
SSQI	과정 품질	신속성	<ul style="list-style-type: none"> -민원서비스 대기시간 -기한 내 업무처리 정도 -전반적인 신속성
		신뢰성	<ul style="list-style-type: none"> -직원의 전문성 -서비스의 일관성 -업무처리의 공정성 -전반적인 신뢰성
	친절성		<ul style="list-style-type: none"> -직원의 공손정도 -직원의 자발성 -고객욕구 이해 정도 -전반적인 친절성

³⁵ 이청립 & 이유재, 2012: 86, 91

³⁶ 기획재정부 보도자료, 2024. 04. 1 7

³⁷ 최병대, 2007: 12-13

³⁸ 김대건, 2006: 117-118

³⁹ 동일문헌.

⁴⁰ 김석주 외, 2008: 34

⁴¹ SSQI의 내용은 서울특별시, 2004: 15의 민원행정에 적용된 항목을 참조하였다.

SSPI	결과 품질	욕구충족성	-전반적인 욕구충족성
		호감성	-전반적인 호감성
	서비스 환경 품질	쾌적성	-조용한 정도 -공기가 깨끗한 정도 -청결성 -전반적인 쾌적성
		편리성	-시설의 설계/ 운용 -민원서비스 창구의 위치 -안내표지 설치 -전반적인 편리성
		심미성	-인테리어 -직원의 용모 단정성 -전반적인 심미성
	사회 품질	공익성	-이용 저조시간대 이용 용이성 -취약계층 배려정도 -전반적인 공익성
		안전성	-안전시설 구비정도 -직원의 안전노력 정도 -유사시 대처요령 안내정도 -전반적인 안전성
	조직의 방향과 비전을 조직원들에게 명확하게 이해시키고 있는가?		
	조직관리자의 리더십		
	구성원들과 빈번하고 원활한 의사소통을 하고 있는가?		
	조직성과를 정기적으로 분석하고 그 결과에 대해 적절한 보상과 제재를 부과하여 동기부여 및 성과 개선을 유도하는가?		
	리더십	분야별 행정의 개선을 위한 기관장의 구체적인 정책방향이 있는가?	
		구의 발전에 관한 정기적인 계획이 있으며 계획적으로 실행되고 있는가	
	전략 및 계획의 수립과 시행	전략적 계획 수립 시에 고객요구 경쟁환경 자원 잠재적 위협 등의 자료와 정보를 잘 반영하고 있는가?	
		전략목표와 해당년도 성과관리제와의 관계는 유기적인가 차년도 성과관리제도는 어떻게 준비되는가?	
		전략목표의 실행과정을 정기적으로 평가하고 개선시키고 있는가?	
	관계	시민과의 관계	
		시민의 기대와 필요에 대한 조사가 이루어지는가?	
		시민만족 제고를 위한 계획과 활동을 하는가?	

	시민의 접근성과 이용가능성이 높은가?
	모든 시민에게 동등한 기회를 제공하기 위한 규정이 있는가?
	위탁업체 선정과정이 투명하고 공정한가?
협력업체와의 관계	위탁업체 서비스품질을 정기적으로 평가 및 지도하고 있는가?
	업무관련 유관 행정기관과의 협의는 원활하게 이루어지는가?
	지역사회에 대한 책임을 명시화하고 있는가?
지역사회와의 관계	지역사회에 공헌하기 위한 활동을 하고 있는가?
	환경보호를 위한 방침이 존재하는가?
인적자원	인적자원에 대한 계획을 행정수요에 대비하여 수립하고 관리하고 있는가?
	구성원에 대한 교육과 훈련 프로그램은 효과적으로 운영되고 있는가?
	구성원에게 적절한 보상과 근무환경을 제공하는가?
	구성원의 만족도를 정기적으로 측정하고 있는가?
자원	자식자원에 대한 계획을 수립하고 관리하고 있는가?
	적절한 정보시스템을 보유하고 있는가?
지식자원	업무에 필요한 정보 및 조직성과를 체계적으로 분석 활용하고 있는가, 업무 프로세스에 대한 개선은 어떻게 이루어지고 있는가?
	행정의 활동상 고객 정보에 대한 접근이 잘 이루어지고 있는가 개인 정보 보호 노력은 어떠한가?
물적자원	물적자원 및 예산에 대한 관리 계획이 존재하는가 물적자원 및 예산을 효율적으로 관리 사용하는가?
	비용절감을 위한 구체적인 계획과 방법을 보유하고 있는가?

프로 세스	프로세스 관리	시민중심의 프로세스를 설계하였는가? 조직 구성원을 지원하는 프로세스가 신속하고 정확하게 이루어지는가?
	프로세스 개선	서비스 및 시설의 지속적인 향상을 위해 계획이 존재하는가? 시민 제안이나 불만을 관리하고 반영하는 절차 및 도구가 있는가?

〈표 2-8. SSI 의 구성 (출처: 서울특별시, 2004; 김대건, 2006)〉

시민을 대상으로 하는 SSQI 는 7 점 척도를 사용하고, 전문가를 대상으로 하는 SSPI 는 5 점 척도를 사용한다.⁴² 결과값은 SSQI 와 SSPI 를 60:40 의 비율로 합산하여 계산된다.⁴³ SSI 는 2003-2018 년까지의 자료를 서울열린데이터광장에서 열람할 수 있다. 그러나 2018 년 이후의 실행에 대한 데이터는 찾아볼 수 없다.

2.3. ISO 품질관리 시스템 기준의 공공부문 적용–공공서비스 품질관리 가이드라인

이 모델은 한국품질경영학회의 김연성 외(2019)가 〈ISO 18091: 2018 품질 관리 시스템 – 지방자치단체에서 ISO 9001 적용을 위한 지침〉을 기반으로 개발한 공공서비스 품질관리 가이드라인이다.

이 가이드라인은 계획(Plan)-실행(Do)-검토(Check)-조치(Act)의 사이클과 리스크 기반 사고(서비스 실패를 피하기 위해 모니터링을 통해 사전에 대비하는 접근)를 바탕으로 조직이 공공서비스에 있어 지속적인 개선과 사전예방 및 평가를 실행할 수 있도록 계획되었다. 이는 공공서비스 제공조직이 대상이 아니라 개별공공서비스에 적용되도록 계획되었으며, 아래의 표와 같이 7 개 차원에서 37 개의 항목으로 평가하도록 만들어졌다. 이후 실증 과정에서 최종 7 개 차원의 19 개 문항으로 정리되었다.⁴⁴

⁴² 서울특별시, 2005

⁴³ 서울특별시, 2004

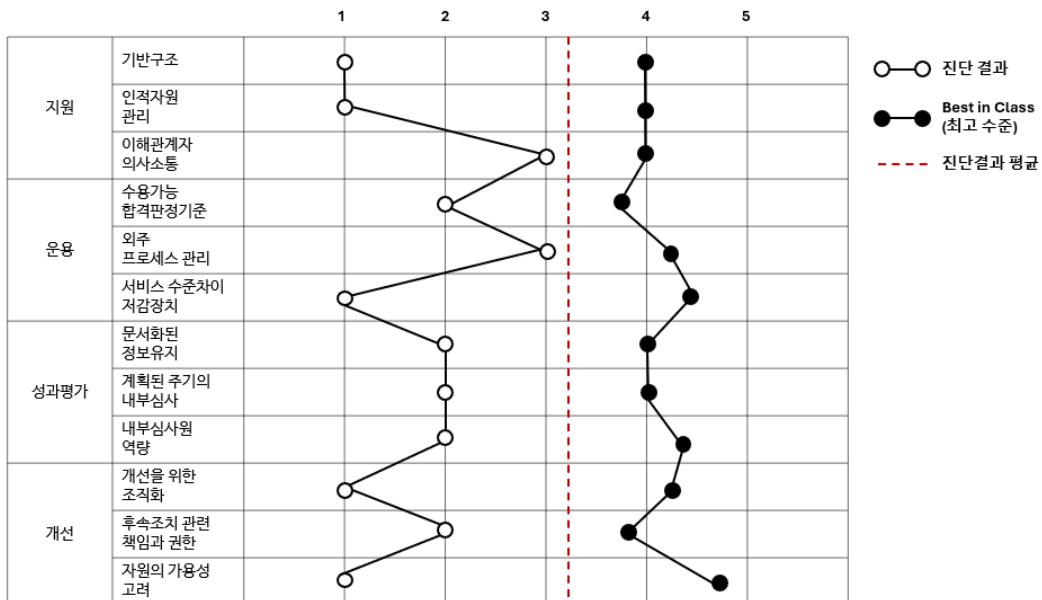
⁴⁴ 김연성 외., 2019: 30-44, 97

차원	세부 항목	문항
조직과 조직상황 (3문항)	조직과 조직상황의 이해	00서비스의 품질관리와 관련된 내, 외부 환경 이슈가 정의되어 있는가?
	관련 이해관계자의 니즈와 기대	00서비스의 품질관리와 관련된 이해관계자와 고객의 요구사항이 파악되어 있는가?
	품질관리 시스템	00서비스의 품질관리에 필요한 인력과 예산을 확보했는가?
리더십 (3문항)	리서십과 의지표명	00서비스에 대한 고객의 요구사항을 파악/이해하고 있는가?
	방침	00서비스의 품질목표와 실제 달성된 성과에 대해 주기적으로 점검하고 있는가?
	조직의 역할, 책임 및 권한	00서비스의 품질목표가 기준 미달일 때, 교정 및 시정조치를 위하고 있는가?
기획 (3문항)	리스크와 기회를 다루는 조치	00서비스의 품질목표를 달성하기 위한 기회와 위협을 확인 했는가?
	품질목표와 품질목표 달성기획	00서비스에 적정한 품질목표(단기/중기/장기)를 세웠는가?
	변경의 기획	00서비스의 성과평가 시스템을 구축했는가?
지원 (3문항)	역량	00서비스의 품질관리를 위한 인적자원의 역량/ 가용성을 보장하기 위해 인적자원관리를 하고 있는가?
	인식	00서비스의 품질관리를 위한 업무에 관여하는 직원과 협력 부서는 품질목표와 품질향상을 위해 자신이 무엇을 할지에 대해 충분히 인식하고 있는가?
	문서화된 정보	00서비스의 품질관리 시스템의 운영관리를 위해 문서화된 정보를 보유하며 지속적으로 업데이트하고 있는가?
운용 (3문항)	운용기획/관리 및 서비스요구사항	00서비스의 요구사항이 정의되어 있으며 우선순위가 결정되어 있는가? 00서비스의 품질에 대한 고객 눈높이(합격판정) 기준이 수립되어 있는가?
	서비스 설계/ 개발	00서비스의 관련 직원이 고객 요구사항을 이해하기 위해 설계/ 개발 과정에 고객을 참여시키고 있는가?
	부적합 서비스 결과의 관리	00서비스의 품질에 대한 고객 눈높이의 기준과 실제서비스 수준이 다를 때, 이를 조정할 장치가 있는가?
성과 관리 (2문항)	내부 심사	00서비스의 품질관리 목표를 설정하고, 주기적으로 그 달성을 여부를 점검하고 있는가?

		성과평가 결과, 개선관련 이슈(개선 기회, 품질관리시스템 변경에 대한 필요성 등 포함)를 제기하고 개선하기 위한 후속 조치를 취하고 있는가?
개선 (2문항)	부적합 및 시행조치 지속적 개선	00서비스의 품질관리의 성과 및 효과성 개선을 위한 계획을 세우고, 실행하고 있는가? 00서비스의 품질개선 후속조치에 필요한 인력과 예산을 충 분히 지원했느가?

〈표 2-9. 공공서비스 품질관리 체크리스트의 구성 (출처: 김연성 외, 2019, pp.99-100)〉

실제사례에 이 가이드라인을 적용한 내용을 살펴보면, 위의 항목들을 5점 척도로 평가하였으며, 그 결과를 관련 공공서비스 우수사례, 평균과의 비교를 통해 아래와 같이 제시하였다.



〈그림 2-4. 약수터 사례 평가관리 예시 (출처: 김연성 외, 2019, p.56)〉

2.4. 세계은행(World Bank)의 시민중심 서비스제공 지표(citizen-centric service delivery)

이 평가 모델은 유럽연합 위원회가 지원하고 세계은행이 실행하는 ‘공공 행정 성과 및 역량 증진을 위한 실질적인 지역 거버넌스 지표 이니셔티브 (Actionable Regional Governance Indicators for Public Administrative Performance and Capacity

Initiative)'의 일환으로 개발되었다. 이 모델의 개발 배경으로, 관련 보고서는 공공서비스 제공의 핵심 원칙은 시민의 니즈 반영이며, 지속가능발전목표(SDG) 16.6.“모든 수준에서 효과적이고 책임감 있으며 투명한 (공공)기관을 만드는 것”과 16.6.2. “공공서비스의 최근 경험에서 만족하는 국민의 비율”을 측정할 것을 권고하는 내용을 언급하고 있다.⁴⁵

이 모델은 공공서비스의 계획, 제공, 평가 및 리뷰 단계에서 얼마나 시민의 목소리와 니즈가 반영되었는지, 다시말해 시민 중심도(citizen-centricity)를 평가한다. 시민중심의 공공서비스란 통합된 대민 정보와 서비스가 제공되고, 시민 경험을 증진하기 위해 시민을 그룹화, 선호, 생애주기 사건(life events)을 통해 이해하고, 효과적이고 사용하기 쉬운 서비스 제공 채널을 제공하는 것이라고 기술되었다.⁴⁶

이 평가모델의 특징은 공공서비스의 시민 경험과 함께, 시민에게 보여지지 않는 조직 내부의 관리, 운영 등 소위 백오피스 과정(back office processes)을 서비스 제공의 중요한 요소로 본 것이다. 즉, 아래의 표와 같이 이 모델은 시민들이 자신들의 경험을 평가하는 시민 설문(citizen survey)과 정부 조직이 시민들의 서비스 경험을 증진하고자 하는 노력에 대해 스스로 평가하는 행정가 체크리스트(administrator checklist)로 이루어진다. 이 점은 서울시 SSI 모델과 유사하다.

시민 설문	행정가 체크리스트
접근성	
<ul style="list-style-type: none"> - 관련 연락처 정보 찾기 - 가장 편리한 접근 채널 선택 - 행정 기관과 연락하기 - 전자정부/디지털 절차 이용 	<ul style="list-style-type: none"> - 명확한 연락처 정보 제공 - 시민의 선호에 맞는 다양한 접근 채널 제공 - 시민과의 상호작용 - 전자정부 서비스/디지털 절차 제공
사용자 중심 서비스 제공 및 대응성	
<ul style="list-style-type: none"> - 맞춤형 서비스 받기 - 적시에 서비스 받기 - 기대에 부합하는 서비스 제공 기준 	<ul style="list-style-type: none"> - 맞춤형 서비스 제공 - 적시 서비스 제공 - 기대에 부합하는 서비스 제공 기준 설정

⁴⁵ World Bank, 2018: 1

⁴⁶ 동일문헌: 3

서비스 제공의 신뢰성 및 품질	
<ul style="list-style-type: none"> - 직원과 상호작용 - 명확하고 고품질의 정보 받기 - 절차 완료하기 - 만족스러운 결과 도출 	<ul style="list-style-type: none"> - 시민과의 상호작용 - 명확하고 고품질의 정보 제공 - 절차 완료 - 시민에게 만족스러운 결과 달성
공공부문의 윤리성(integrity)	
<ul style="list-style-type: none"> - 투명하고 부패가 없으며 효과적인 공공부문과의 소통 - 피드백 및 불만 처리 시스템 이용 가능 - 효과적인 기관 간 협력을 통한 처리 	<ul style="list-style-type: none"> - 투명하고 부패가 없으며 효과적인 공공부문 구현 - 피드백 및 민원 처리 메커니즘 제공 - 효과적인 기관 간 협력 보장
추가적 코멘트	
<ul style="list-style-type: none"> - 우선 분야 - 충족되지 않은 니즈 - 의견, 제안, 질문 	<ul style="list-style-type: none"> - 우선 분야 - 충족되지 않은 니즈 - 의견, 제안, 질문

〈표 2-10. 시민중심 서비스제공지표의 구성(출처: World Bank, 2018, p.10)〉

세계은행은 위의 항목들을 평가조직의 니즈와 상황에 따라 개방형 혹은 폐쇄형 질문으로 물을 수 있으며, 척도로 4 혹은 5점 척도를 활용할 수 있다고 적었다.

2.5. 디자인 기반의 공공서비스 평가 모델

Maffei et al. (2013)은 디자인 평가(design evaluation)와 디자인에 기반한 (evaluation by design) 혹은 디자인 주도의 평가(design-led evaluation)의 차이를 언급한다. 전자는 디자인 실무에 대한 평가이고 후자는 디자인 접근을 통해 제품, 서비스와 같은 디자인된 결과물을 평가하는 것이다.⁴⁷ 이 섹션에서는 디자인에 기반한 공공서비스 평가모델 두 개를 살펴본다.

첫번째 평가모델은 옥스포드 인사이트(Oxford Insights)라는 공공기관 컨설팅 회사가 만든 인간중심 공공서비스 지수(Human-Centred Public Service Index)이다. 이 평가모델은 인간중심 디자인(Human-Centred Design, HCD)의 요소들이 얼마나 공공서비스에 반영되어 있는지를 평가하는데, 총 5개의 영역에서 22개의 항목으로 구

⁴⁷ Maffei et al., 2013: 43-44

성된다. 이 5개의 영역은 HCD의 주요 원칙을 반영한 것이라고 하는데, 아래의 표와 같이 서비스 경험, 접근성과 포용, 공공참여, 정부 효율성, 기술적 기반으로 구성된다. 국제적인 서비스디자인 전문가들의 자문과 30개 국가에서의 설문을 기반으로 반복적인 과정을 통해 완성도를 높였다고 그 개발과정을 적고 있다.⁴⁸

HCD의 주요 원칙				
서비스 경험	접근성과 포용	공공참여	정부 효율성	기술적 기반
가중치: 50%	25%	10%	10%	5%
-전반적 서비스 만족도	-접근성 -검색엔진 최적화	-온라인 참여 -피드백 채널 -서비스 제공자에 대한 신뢰	-결과물 제공 -정부 효율성	-데이터 보호법안 -사이버 보안 -정부시스템 기술성숙도 -서비스통합 -기술적 모범사례 -사이버범죄 법안 -전자결재 법안
-사용의 용이 -사용시간/ 효율 -정보의 명확함	-모바일서비스접근 -대안적 루트 -도움과 지원 -접근의 용이			

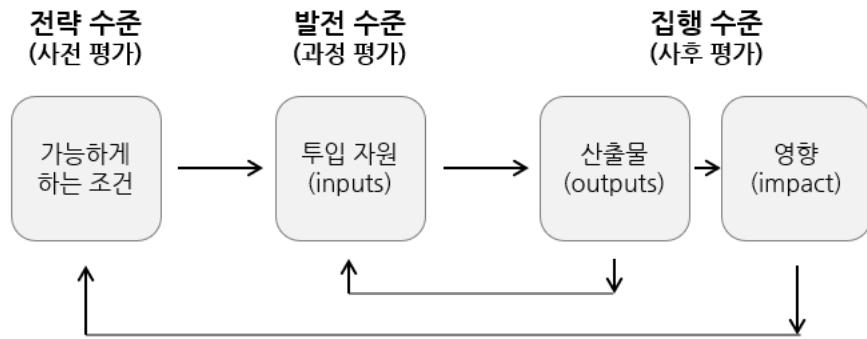
〈표 2-11. 인간중심 공공서비스 지수의 구성(출처: Oxford Insights, 2022, p.14)〉

평가 점수는 7점 척도를 이용하였으나, 나라마다의 문화적 편향을 고려해 상위 3개 응답에 해당하는 비율을 점수에 반영하였고, 항목별로 가중치가 적용되어 계산되었다.

두번째 모델은 Maffei et al. (2013)이 제안한 서비스디자인에 기반한 (공공)서비스평가 프레임워크(service evaluation framework by service design)이다. 이 프레임워크는 공공서비스의 디자인 과정을 고려해 전략, 발전, 실행의 3단계로 구성된다. 전략 단계는 서비스 실행을 가능하게 하는 자원과 조건을 다룬다. 세부 항목의 예시로 리더십의 품질, 지역사회의 참여, 조직의 효율성, 기술의 활용이 언급되었다. 발전 단계는 서비스가 디자인되는 과정에 대한 것으로, 측정문항의 예시로 조직의 사용자 니즈에 대한 이해, 조직과 사용자의 인터랙션 등이 제시되었다. 이 단계를 측정하기 위해 이해관계자 매핑이나 사용자 여정지도와 같은 서비스디자인 방법을 활용할 수 있다

⁴⁸ Oxford Insights, 2022: 5-18

고 하였다. 마지막으로 실행 단계에서는 결과값(output)과 영향(impact)에 대한 것으로, 결과값은 사용자의 서비스에 대한 직접적 인지(perception)를 말한다면, 임팩트란 서비스가 사회, 경제, 정치, 교육, 조직의 여러 수준에 장기적으로 미치는 영향에 대한 것이라 하였다.⁴⁹



〈그림 2-5. 서비스디자인에 기반한 공공서비스평가 프레임워크 (출처: Maffei et al., 2013, p. 45)

이 모델은 개념적인 모델로 위의 프레임워크 외에는 구체적 항목과 결과값 계산법 등과 같은 내용은 제시되지 않았다.

2.6. 공공가치 평가 모델

공공가치는 지난 몇십 년간 영국, 미국, 호주과 같은 선진국의 공공기관에서 인기를 얻으며 공공부문의 실무와 연구에서 자주 논의되어온 개념이다.⁵⁰ 하바드 케네디 스쿨의 Mark Moore가 만들어낸 ‘공공가치’ 개념은 공공부문이 어떻게 행동해야 하는지에 대한 이전까지의 생각과는 다른 새로운 이해를 제시하였다고 평가된다.⁵¹

무어는 공공가치를 정부에서 행정 권한을 가진 사람들을 위한 규범적이고 실용적인 지침이자, 정부의 성과를 평가하고 지침으로 사용할 수 있는 기술적 개념이자, 정부의 적절한 목적에 대한 철학적 개념이라고 설명하였다.⁵² 이러한 설명은 무어가 든 도서관 사서의 예시에서 쉽게 이해할 수 있다. 한 지역의 도서관이 전통적인 기능 외에

⁴⁹ Maffei et al., 2013

⁵⁰ Meynhardt & Jasinenko, 2021

⁵¹ Grant et al., 2014

⁵² Moore, 2017

종종 아이들의 방과후 돌봄시설로 이용되고 있는 경우를 들었다. 도서관 사서는 아이들의 도서관 사용을 제한하고 도서관을 법적으로 정의된 원래의 기능으로 되돌릴 수 있다. 반면, 사서는 기업가 정신을 발휘하여 도서관의 전통적인 역할과 방과 후 돌봄의 필요성을 결합하는 방법을 모색할 수도 있다. 이렇게 사서는 공공자원에 추가된 가치를 창출함으로써 개인이 영리 기업에서 가치를 추가하는 방식과 유사한 역할을 할 수 있다.⁵³ 즉, 공공가치의 개념은 공공조직의 리더, 매니저들에게 일종의 실무를 위한 가이드가 되는 것이다. 무어는 이를 전략 삼각형(Strategic Triangle)으로 설명하였는데, 실무에 있어 아래의 세개의 전략적 질문들을 고려하는 것이다.

- 내가 생산할 수 있다고 생각하는 공공가치는 무엇인가?
- 내가 활용할 수 있는 정당성과 지원은 무엇인가?
- 원하는 결과를 생산하기 위해 내가 활용할 수 있는 운영 능력은 무엇인가?⁵⁴

무어는 공공가치의 개념을 구체화하기 위해 민간부문의 균형성과표(Balanced Scorecard)에서 영감을 얻어 비영리와 공공조직에 적용할 수 있는 공공가치 성과표(Public Value Scorecard)를 제시하였다. 이는 전략 삼각형을 더 구체화한 것으로 볼 수 있다 (아래 표 참조).

먼저 공공가치 창출 측면을 살펴보자면, 이는 조직이 목표한 미션을 얼마나 달성하고 있는지를 평가할 수 있게 해주는 가치, 목표, 목적 등의 피라미드(층위 혹은 구조)를 말한다. 예를 들어, 조직의 미션이 ‘어린이의 건강을 개선하는 것’이라면, 이를 위한 수단에는 다음과 같은 활동이 포함된다. 임산부의 영양과 일반 건강 보장, 아동 질병에 대한 효과적인 예방 접종, 영유아에 대한 정기적인 신체 검사. 이러한 각각의 활동은 어린이의 건강을 보장하기 위한 하부 활동으로 고유한 기술적, 운영적 요구 사항을 가지고 있다. 즉, 최종 비전, 미션과 하위 목표, 혹은 장기적 목표와 단, 중기적 목표 간의 관계를 이해하는 것이 핵심이다.

지원 및 승인의 확장 측면은, 조직이 사회로부터 더 많은 정당성을 얻을수록 기금 마련, 자원봉사자 유치와 같은 활동에서 유리해지고, 조직이 상대적으로 자율적으로 운영될 수 있는 신뢰와 존중을 얻게 된다. 또한, 무어는 이러한 정당성과 지원의 원천이

⁵³ Moore, 1995: Grant et al., 2014에서 재인용, pp 7-8

⁵⁴ Moore, 2017

특정 클라이언트나 기부자에 국한되지 않고 모든 이해관계자로부터 올 수 있음을 강조했다.

운영 역량의 구축 측면에서는, 무어는 운영역량을 “조직이 정치적 승인과 제공받은 유연한 물적 자원을 활용하여 세상에 중요한 성과를 만들어내는 메커니즘”으로 정의하였다. 그는 공공 및 비영리 조직의 운영역량을 조직역량을 넘어 파트너 조직, 이해관계자들과 함께하는 가치사슬에서 고객의 삶을 변화시키고 의도한 사회적 성과를 달성하는지의 전체적인 역량으로 보았다.⁵⁵

차원	구성 요소
공공가치의 창출	<ul style="list-style-type: none"> - 조직의 비전, 미션 - 전략적 목표 - 목표, 활동, 성과물 및 결과 간의 연계 - 다양한 결과 범위 - 결과를 창출하는 활동과 성과물
지원 및 승인의 확장	<ul style="list-style-type: none"> - 자금 지원자 관계 및 다각화 - 자원봉사자의 역할 및 관계 - 대중과의 가시성, 정당성 - 일반 대중과의 관계 - 정부 규제 당국과의 관계 - 언론과의 관계 - 시민 사회 단체와의 신뢰성
운영 역량의 구축	<ul style="list-style-type: none"> - 조직의 성과물 - 생산성과 효율성 - 재정적 건전성 - 직원의 사기, 역량, 개발 - 파트너의 사기, 역량, 개발 - 조직의 학습과 혁신

〈표 2-12. Moore 의 공공가치 균형성과표의 구성 (출처: Moore, 2003, p. 26)〉

Meynhardt and Jasinenko(2021)은 무어 이후 공공가치에 대한 연구가 활발히 진행되어 왔지만, 주로 공공조직과 매니저 중심의 관점에서 진행되었기에 비정부 이해관계자들의 시각을 충분히 담지 못했다고 비판하였다. 또한 실증연구들은

⁵⁵ Moore, 2003

특정분야의 사례연구를 중심으로 이루어져 지식의 일반화가 용이하지 않다고 하였다. 이러한 단점을 보완하여 이들은 시민의 관점을 포용하고 정량화가 쉬운 공공가치 평가모델을 제안하였다.⁵⁶

무어의 균형성과표과 차별화되는 이들 모델의 특징은 ‘가치’가 개인의 선호도, 감정, 동기 등과 같이 심리학적인 부분을 반영하며, 따라서 공공가치란 사회적 맥락에서 개인의 인식과 경험을 통해 창출된다는 전제를 기반으로 하는 것이다.⁵⁷ Meynhardt (2009)는 공공 가치를 “사람들(people)이 공공과 관련하여 가치를 두는 모든 것”으로 정의하고, 공공 가치란 공공매니저 혹은 조직이 제공하는 것이 아니라 개인들과 사회의 관계 속에서 창출되며 기본적인 니즈, 감정적-동기적 상태를 기반으로 하고, 경험을 통해 생산된다고 하였다. 그러나 공공가치는 단순히 개인들의 가치의 합은 아니며, 개인과 공공 간의 끊임없는 상호작용에서 시너지적으로 발생하여 개인과 가족, 지역사회, 사회를 연결하는 거시적 현상으로 묘사하였다.⁵⁸ 이들의 평가 모델은 아래의 그림과 같이 12 개의 세부 항목으로 구성된다.

차원	정의	세부 항목
도덕적- 윤리적	<ul style="list-style-type: none"> - 인간이 대우받아야 할 주관적 도덕 및 윤리적 기준과 관련 - 자존감과 존엄성의 필요에 기반 - 평등, 공정성, 윤리성을 추구 	<p>[이 조직은] 품위 있게 행동한다.</p> <p>[이 조직은] 공정하다.</p> <p>[이 조직은] 윤리적으로 올바르게 행동한다.</p>
쾌락적- 미학적	<ul style="list-style-type: none"> - 고통은 피하고 즐거움은 증대하기 위한 개인의 니즈와 동기에 기반 - 살아남기 위한 기본적 니즈에서 긍정적인 쾌락 경험까지 포함 - 행복, 즐거움, 휴식, 아름다움 추구 	<p>[이 조직은] 우리 나라에서 삶의 질에 기여한다.</p> <p>[이 조직은] 우리 나라 사람들에게 즐겁다.</p> <p>[이 조직은] 우리 나라 사람들에게 유쾌하다.</p>
실용적-	<ul style="list-style-type: none"> - 환경을 이해하고, 예측하고, 	[이 조직은] 스위스에서 전문적으로 인정받는다.

⁵⁶ Meynhardt & Jasinenko, 2021

⁵⁷ Meynhardt & Bartholomes, 2011

⁵⁸ Meynhardt & Jasinenko, 2021: 224

도구적	<ul style="list-style-type: none"> - 통제하기 위한 니즈에 기반 - 유용성, 효율성, 효과성을 추구 - 주관적으로 인지한 재정, 경제적 가치를 포함 	<p>[이 조직은] 경제적으로 실행 가능하다.</p> <p>[이 조직은] 핵심 사업에서 성과가 좋다.</p>
정치적- 사회적	<ul style="list-style-type: none"> - 사회적 관계와 소속감에 기반 - 긍정적 관계, 사회적 아이덴티티, 혹은 그룹 멤버십을 추구 - 소속감에서 협력, 연대까지 포함 	<p>[이 조직은] 스위스에서 사회적 결속에 기여한다.</p> <p>[이 조직은] 스위스에서 공동체를 형성한다.</p> <p>[이 조직은] 스위스에서 사회적 관계에 긍정적인 영향을 미친다.</p>

〈표 2-13. Meynhardt and Jasinenko 의 공공가치척도의 구성 (출처: Meynhardt & Jasinenko 2021, p. 225)〉

도덕적-윤리적 차원에서 공공 가치에 기여하려면 조직은 공정하고, 정의롭고, 윤리적으로 올바르거나 적어도 품위 있는 행동을 보여야 한다. 쾌락적-미학적 차원에서 조직은 사람들의 삶의 질을 향상시키고, 그것을 즐겁고 유쾌하게 만들어야 한다. 실용적-도구적 차원은 조직이 신뢰할 수 있고 효과적인 서비스와 제품을 제공함으로써 사회가 환경의 복잡성을 더 잘 다룰 수 있도록 함을 의미한다. 마지막으로, 정치적-사회적 차원에서 조직은 사회적 결속, 소속감, 그리고 전반적으로 긍정적인 사회적 관계에 기여해야 한다.⁵⁹

이들의 공공가치 척도 모델은 6점 리커트를 사용하여, 각 차원의 점수를 평균 내어 계산하였으며, 최종적으로 차원 간의 종합 점수를 구해 조직의 전체 공공 가치를 평가하였다.

3. 민간 및 공공 서비스 평가모델의 비교 분석

본 연구진은 앞서 살펴본 민간 및 공공부문의 서비스 평가모델들을 비교 분석함에 있어 다음 3가지 전략을 취하였다. 첫째, 연도별로 나열해 서비스 평가방식이 시간에 따라 어떻게 변화했는지를 파악하고, 둘째, 민간부문의 모델과 공공부문의 모델의 차이

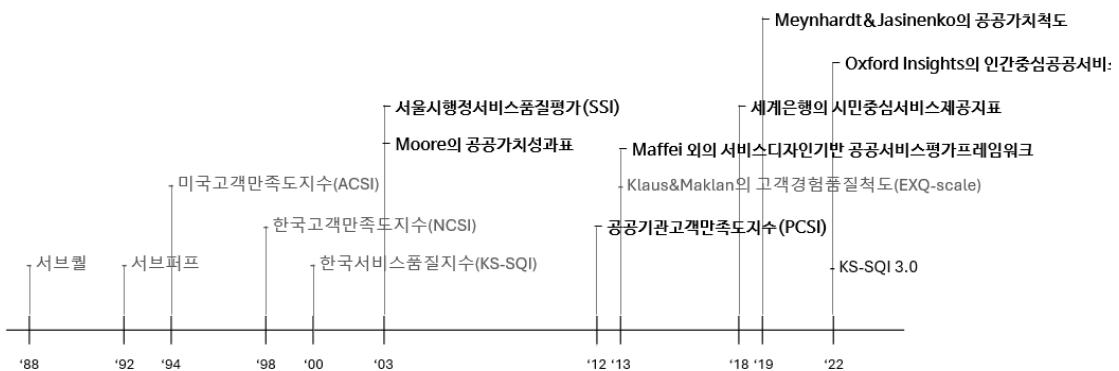
⁵⁹ 동일문헌: 226-228

가 무엇인지를 이해하고, 마지막으로 평가 모델의 디자인을 비교하여 평가모델 디자인에 대한 인사이트를 도출하고자 하였다.

다만, 1장의 연구방법에서 언급했듯이 본 연구는 문헌에서 민간 및 공공부문의 서비스 평가모델을 광범위하게 살핀 것이 아니다. 따라서 본 섹션에서의 분석은 앞선 모델들 간의 비교분석 외에도, 문헌에서 논의되는 서비스 평가 방식의 변화 동향을 추가하여 논의하는 것임을 밝힌다.

3.1. 시간에 따른 서비스 평가방식의 변화

본 연구에서 살펴본 민간 및 공공부문의 서비스 평가모델들을 연도별로 나열했을 때 아래와 같다. 본 연구진은 시간에 따라 서비스 평가방식이 다음과 같이 변화하였음을 발견하였다.



〈그림 2-6. 본 연구에서 살펴본 민간 및 공공부문 서비스 평가모델들〉

*공공부문 모델은 볼드로 표시

첫째, 서비스평가에 있어 이전에는 서비스의 품질과 고객만족을 중시했다면, 최근에는 고객경험과 가치 중심으로 논의가 옮겨가고 있음을 알 수 있었다. 앞서 고객경험 품질 척도에 대한 섹션(1.6)에서 간략히 언급하였지만, 서비스와 마케팅 분야에서는 지난 약 2-30년간 ‘패러다임 변화’라고 묘사될 만한 생각의 전환이 있었다. 제품 중심에서 서비스 중심으로의 전환이 1차였다면, 서비스 중심에서 서비스 생태계로의 변화가 2차 전환으로 논의된다.

1차 전환에서는 모든 제품이 서비스로 인식되어지고, 서비스 제공의 기반은 ‘제품-서비스 시스템(product-service systems),’ 즉 고객에게 경험 혹은 가치를 창출하기

위해 고객이 제품을 소유하지 않아도 되는 시스템이라 이야기되었다. 반면, 2차 전환에서는 더이상 서비스가 기업에 의해 고객에게 제공되는 것이 아니며, 고객과 함께하는 네트워크 혹은 생태계에서 공동창조되는 것이라 인식되기 시작하였다.⁶⁰ 여기에서 서비스 생태계는 “공유된 제도적 규정(institutional arrangements)과 서비스 교환을 통한 상호 가치 창출에 의해 연결된 자원 통합 행위자들(resource-integrating actors)의 비교적 자족적이고 자율적으로 조정되는 시스템”으로 정의된다.⁶¹

이를 좀 더 쉽게 이해하기 위해 아래의 차량공유 서비스 예시를 살펴보자. Vargo et al.(2017)은 서비스 생태계의 특징이 현상학적이고, 공동창조되며, 다차원적이고, 창발적이라 하였다. 현상학적이라는 말은 생태계 속의 다양한 행위자들이 다양한 맥락에서 경험적으로 해당 서비스의 가치를 다르게 인식한다는 것이다. 공동창조란 서비스가 이에 관련된 다양한 행위자들 (기업, 고객, 정부, 공급업자 등)의 자원을 교환과 통합을 통해 창조됨을 뜻한다. 다차원적이라는 것은 가치가 개인, 사회, 기술, 문화적 차원에서 결정된다는 의미이다. 마지막으로, 창발적이란 가치가 사전에 결정되는 것이 아니라 행위자와 자원 간의 상호작용 혹은 관계 속에서 발현되는(emerge) 것임을 뜻한다.⁶²

서비스 생태계에서 가치란...	예시 (차량공유 서비스)
현상학적이고 (phenomenological)	차량 공유 서비스의 도입은 대체 교통수단과 고용 기회를 원하는 사람들에게는 긍정적인 가치로 인식되었다. 반면, 택시 산업 종사자들에게는 부정적인 가치로 받아들여졌다. 더 나아가, 시간이 지나면서 규제와 안전 문제가 대두되자 이에 대한 가치 인식도 변화했다.
공동 창조되며 (co-created)	차량 공유가 실현 가능한 교통 수단이 되기 위해서는 특정 서비스를 제공하고 교환에 참여할 다양한 행위자가 필요했다. 즉, 차량 공유 서비스를 제공하는 기업들은 이 산업이 성장하고 자리 잡을 수 있도록 운전자, 승객, 정부가 차량 공유의 개념을 수용하고 자원을 통합하고 교환하는 데 참여해야 했다.
다차원적이며 (multidimensional)	차량 공유의 가치는 여러 차원으로 구성된다. 여기에는 개인의 필요와 욕구 (통근에 대한 개인의 선호), 사회적 규범(타인이 공공 및 개인 교통수단을 사용하는 방식; 운전자와 승객의 네트워크), 기술적 역량(모바일 기술의 사용 가능성 및 편리성), 문화적 수용성(지역 문화의 가치 체계) 등이 포함된다.
창발적이다.	차량 공유와 관련된 가치의 발생을 이해하기 위해서는 단순히 특정 차량 공

⁶⁰ Maklan & Klaus, 2011: 772

⁶¹ Vargo et al., 2017: 119

⁶² 동일문헌

(emergent)	유 경험을 구성하는 다양한 상호 연관된 자원(예: 차량 공유 앱, 운전자, 차량, 무선 결제 시스템 등)만을 고려하는 것으로는 충분하지 않다. 비록 이러한 고유한 상호 관계와 자원 조합을 통해 가치가 발생하지만, 그것은 서비스 생태계와 혜택을 받는 행위자 사이의 고유한 관계가 존재하기 때문에 비로소 발생한다. 예를 들어, 특정 시간에 특정 장소에서 출발해 도착하려는 이동의 욕구, 해당 제도적 인프라에 접근할 수 있는 능력과 용이성 등이 그 예이다.
------------	--

〈표 2-14. 서비스 생태계의 특징 (출처: Vargo et al. (2017), p. 119-120)〉

따라서, 경험과 가치는 서비스에 대한 고객 개인의 기대와 성과, 만족 뿐 아니라 서비스 생태계까지 포괄하는 개념인 것이다. 그리고 이렇게 서비스 가치가 서비스의 생태계에서 공동창조된다는 이해는 공공부문에서도 확산되고 있다. Moore(2003)의 공공가치 성과표, Meynhardt and Jasinenko(2021)의 공공가치척도에서 이러한 이해를 찾을 수 있었으며, 최근 공공부문에서 활발히 실험되고 있는 리빙랩은 이러한 이해를 보여주는 대표적인 예이다.

시간에 따른 서비스 평가방식의 두번째 변화로, 이는 첫번째 변화의 일부분으로 볼 수도 있는데, 최근에는 서비스를 경험하는 고객 뿐 아니라 서비스를 계획하고 지원하는 조직의 백스테이지(backstage)도 고려하는 경향을 알 수 있다. 백스테이지라는 용어는 서비스를 연극에 비유했을 때, 좋은 서비스 경험을 위해서는 서비스의 무대 (물리적 환경), 배우(서비스 직원), 관객(다른 고객들), 백스테이지(백오피스의 지원) 등이 모두 함께 조율되어야 한다는 논의에서 유래되었다.⁶³ 특히 본 연구에서 살펴본 대부분의 공공서비스 평가모델에서 서비스 품질/경험 외 서비스를 제공하는 조직의 상황과 역량을 평가에 포함하고 있음을 알 수 있다.

3.2. 민간과 공공부문 평가 모델 간의 차이

앞서 살펴본 바로, 민간과 공공부문의 서비스 평가모델들은 기본적으로 서비스의 접근성이나 신뢰성 등 측정 항목에 있어 중첩되는 부분들이 많다. 그러나 공공부문의 서비스평가 모델은 다음과 같은 차별점을 갖고 있다.

첫째, 공공 부문은 대부분의 경우 경쟁사가 없는 독점적 서비스 제공자이기 때문에 공

⁶³ Zomerdijk & Voss, 2010: 68

공서비스 평가모델에서는 가격을 기준으로 한 서비스 품질과 가치 평가가 배제된다. Besley & Malcomson (2016)에 따르면, 민간의 서비스에서는 가격과 경쟁이 서비스 품질의 주요 지표가 되고 주로 관찰 가능한 품질에 집중이 되는 경향을 보이지만, 공공서비스에 있어서는 사회적 가치, 형평성과 같은 관찰하기 힘든 가치도 매우 중요하게 여겨진다.⁶⁴ 예를 들어, Klaus & Maklan의 고객경험품질 척도에서의 ‘제품경험(product experience)’은 고객이 선택권을 가지고 다양한 제안을 비교할 수 있는 능력에 대한 것이었으나, 공공서비스 평가모델에서는 이러한 항목을 찾을 수 없었다.

둘째, 다소 당연하지만 공공서비스 평가 모델들에서는 사회적 측면이 강조된다. 본 연구에서 살펴본 모델들에서는 이 사회적 측면이 모델에 따라 다르게 구성되었으며, 크게 두가지로 나뉘었다. 하나는 공공서비스 조직과 과정에서의 도덕성과 공정성에 관한 것이었고, 다른 하나는 국민 혹은 시민사회 이해관계자들과의 관계에 관한 것이었다. 전자의 예로, 세계은행의 시민중심 서비스제공 지표에서는 윤리성이, 공공기관 고객만족지수에서는 공익성, 청렴성이 고려되었다. 후자의 예로는 공공기관 고객만족지수에서는 기관에 대한 국민의 신뢰, 지지가, 서울시 행정서비스품질평가에서는 시민과 지역사회와의 관계가, 옥스포드 인사이트의 인간중심 공공서비스 지수에서는 공공참여가, 무어의 공공가치성과표에서는 대중, 언론, 시민단체 등의 지원 및 승인이 평가되었다. 이는 각 모델마다 공공서비스의 공공성을 다르게 해석하였음을 보여준다.

3.3. 서비스 평가 모델 디자인의 비교

영국 정부의 정책평가 지침서(Magenta Book, 이하 마젠타북)에서는 평가의 디자인 시에 고려해야 하는 항목들을 제시하고 있다.⁶⁵ 마젠타북에 따르면, 평가란 어떤 목적을 가지고, 어떤 데이터를 수집하며, 결과를 계산하고 이를 어떻게 활용할지를 고려해 디자인되어야 하는 것이다. 본 연구진은 마지막으로 이 마젠타북의 가이드를 기반으로 본연구에서 수집한 민간 및 공공부문의 서비스 평가모델들의 디자인을 비교하였다 (아래 표 참조). 이러한 비교를 통해 본 연구진이 얻은 인사이트는 두가지였다.

첫째, 평가의 시점에 대해 다소 유연하게 접근할 수 있다는 것이다. 조사된 대부분의

⁶⁴ Besley & Malcomson, 2016

⁶⁵ HM Treasury, 2020

평가 모델은 서비스 경험 이후(사후)에 진행된다고 추정되었다. 서비스 이전에 고객의 기대치를 먼저 측정하는 한국고객만족지수(NCSI)와 서비스 사전, 과정, 사후에서 모두 평가를 진행한다고 명시한 Maffei et al.(2013)의 서비스디자인기반 공공서비스 평가 프레임워크, PDCA 사이클을 통해 공공서비스에 대해 지속적인 개선과 사전예방 및 평가를 실시한다는 김연성 외(2019)의 모델을 제외하고는, 모두 사후에 평가가 진행된다고 추정할 수 있었다.

민간부문에서 서비스 평가가 일반적으로 서비스 경험 직후에 실시되는 이유는 서비스에 대한 기억 기반 평가가 주로 감정의 절정 순간(peak)과 기간의 마지막 순간(end)에 느낀 인상 강도에 의해 결정된다는 이론에 기반한다.⁶⁶ 반면, 공공부문에서는 마젠타북에 따르면 평가가 공공개입의 사전, 과정, 사후에 진행될 수 있다. 사전평가는 서비스의 디자인이 잘 되었는지를 시범적으로 평가하기 위함이며, 과정평가는 의도대로 잘 실행되고 있는지, 사후평가는 결과에 대한 평가이다.⁶⁷

그러나 PDCA 사이클, 다시말해 공공서비스 전 과정의 지속적인 환류를 통해 공공서비스를 관리하는 김연성 외(2019)의 모델의 경우에는 평가의 시점이 크게 관계없음을 알 수 있었다. 이는 최근 공공부문에서 디지털 기술과 함께 시민의 피드백을 접수하고 조치를 취하는 환류의 속도가 빨라지고 있는 동향과도 맥을 같이 한다고 볼 수 있다.⁶⁸

둘째, 개별서비스의 평가는 정성데이터가 중심이 될 수 밖에 없으나, 이를 정량화하는 노력은 필요해보인다. 본 연구에서 살펴본 다수의 평가모델들은 서비스 제공 조직/기관을 대상으로 하고, 정량적 데이터를 수집하고, 평가 결과를 다른 조직과 비교하기 쉽게 수치화하였다. 이를 통해 경쟁사와 전반적, 세부적 차원에서 평가결과를 비교할 수 있게 디자인되었다. 반면, 조직/기관이 아닌 개별 서비스를 평가하는 세계은행의 시민중심 서비스지표나 서비스디자인 기반 평가 프레임워크는 정량적 데이터와 더불어 정성적 데이터를 수집하였다. 이는 인터뷰, 포커스 그룹, 관찰과 같은 정성적 데이터는 정량적 데이터가 제공하지 못하는 깊이있는 문제상황에 대한 이해를 제공

⁶⁶ Kahneman, 2011: Doi et al., 2022에서 재인용, p. 257

⁶⁷ HM Treasury, 2020: 12-13

⁶⁸ Eggers et al., 2024

하기 때문이다.⁶⁹

따라서 개별 서비스의 문제를 파악하고 서비스 개선을 목적으로 하는 평가에서는 정성적 데이터의 수집이 필수적인 것을 알 수 있다. 특히, 다양한 이해관계자가 얹힌 복잡한 공공서비스 문제에서는 정성적 데이터가 더욱 중요한 역할을 할 것으로 보인다. 다만, 김연성 외(2019)의 모델처럼 정성적 데이터로 도출된 내용을 수치화하여 우수 사례와 비교하는 정량화 방식도 유용할 수 있다. 이는 공공부문에서 우수 공공서비스를 포상하거나 사례를 확산할 때, 객관적이고 비교 가능한 기준이 필요하기 때문이다.

모델 (연도)	평가 시점	평가 대상	차원 및 세부항목	데이터 수집 및 분석	평가 운영	결과 활용
서브웰 (1988)/ 서브퍼프 (1992)	사후	조직	신뢰성, 대응성, 확신성, 공감성, 유형성	고객 설문을 통한 정량 데이터, 7점 척도 사용	기업 매니저가 자체적으로 활용	개별 서비스 품질 향상
한국 고객만족도지수 (1998)	사전 & 사후	조직	고객 기대, 인지된 품질, 인지된 가치, 고객 불만, 고객 충성도	고객 설문을 통한 정량 데이터, 10점 척도 사용	한국생산성본부	국가, 부문, 기업별 비교, 조직 서비스 품질 향상
Klaus&Maklan의 고객 경험 품질 척도 (2013)	사후	조직	제품 및 서비스 경험, 결과 중심, 중요한 순간, 마음의 평화	고객 설문을 통한 정량 데이터, 7점 척도 사용	-	기업별 비교, 조직 서비스 품질 향상
한국서비스 품질지수 3.0 (2022)	사후	조직	정확성, 전문성, 진정성, 친절성, 적극성, 이용 편리성, 외형성, 사회적 가치 지향성	고객 설문을 통한 정량 데이터, 9점 척도 사용	한국표준협회	부문, 기업별 비교, 조직 서비스 품질 향상
서울시 행정서비스 품질평가 (2003)	사후	개별 서비스	SSQI: 과정품질, 결과품질, 서비스환경품질, 사회품질/SSPI: 리더십, 관계, 자원, 프로세스	시민 설문을 통한 정량 데이터, 7점 척도 사용, 전문가 평가는 5점 척도 사용. ⁷⁰ SSQI와 SSPI를 60:40의 비율로 합산함. ⁷¹	서울시 주도로 전문조사기관에 위탁실시	개별 서비스 품질 향상
Moore의 공공 가치성과 표 (2003)	사후	개별 서비스/ 사업	공공가치의 창출, 지원 및 승인의 확장, 운영역량의 구축	-	공공 매니저가 자체적으로 활용	개별 서비스 품질 향상
공공기관	사후	조직	서비스 상품 품질,	시민 설문을 통한 정	기획재정부 주도로	공공기관별 비교, 조

⁶⁹ HM Treasury, 2020

⁷⁰ 서울특별시, 2005

⁷¹ 서울특별시, 2004

고객만족도 지수(2012)			서비스 전달 품질, 서비스 환경 품질, 사회 품질, 전반적 만족, 요소 만족, 사회적 만족, 기관 성과, 사회 성과	량 데이터, 7점 척도 사용,	전문조사기관에 위 탁실시	직 서비스 품질 향상
Maffei 외 서비스디자 인 기반 공공서비스 평가 프레임 워크(2013)	사전, 과정, 사후	개별 서 비스	가능하게 하는 조건, 투입자원, 산출물, 영향	-	-	개별 서비스 품질 향 상
세계은행 시 민중심 서비스제공 지표 (2018)	사후	조직 혹은 개별 서비스	접근성, 사용자 중심 서비스 제공 및 대응성, 서비스제공의 신뢰성 및 품질, 공공부문의 윤리성, 추가적 코멘트	국민과 공공조직 매 니저를 대상으로 설 문을 통한 정량 데이 터, 주로 5점 척도이 나 항목에 따라 다르 며, 주관식 문항도 포 함.	공공 매니저가 자체적으로 활용	조직 혹은 개별 서비스 품질 향상
김연성 외 공공서비스 품질관리 가 이드라인 (2019)	지속적 사이클	개별 서 비스	조직과 조직상황, 리더십, 기획, 지원, 운용, 성과관리, 개선	실무자, 이해관계자 와의 인터뷰를 통한 데이터수집, 5점 척 도 사용.	공공 매니저가 자체적으로 활용	개별 서비스 품질 향상
Meynhardt & Jasinenko 공공 가치척도 (2021)	사후	조직	도덕적-윤리적, 쾌 락적-미학적, 실용적-도구적, 정 치적-사회적	국민 설문을 통한 정 량 데이터, 6점 척도 사용	-	공공기관별 비교,조 직 서비스 품질 향상
Oxford Insights 인 간중심 공공서비스 지표 (2022)	사후	국가	서비스 경험, 접근성과 포용, 공공참여, 정부 효율성, 기술적 기반	국민대상 설문, 전문 가 조사, 2차 데이터 활용	OI(컨설팅사)가 직 접 실행	국가, 지역간의 비교

〈표 2-15. 본 연구에서 살펴본 민간 및 공공부문 서비스 평가모델들의 디자인〉

* 빈칸(–)으로 표시된 부분의 내용은 해당모델에서 제시되지 않음.

4. 소결

본 연구진은 이번 장에서 민간 및 공공부문의 다양한 서비스 평가 모델들을 살펴봄으
로써 공공서비스 평가의 새로운 모델을 디자인하기 위한 다음의 인사이트를 도출하

였다.

첫째, 서비스 평가는 서비스 자체의 품질이나 고객만족을 측정하던 방식에서 서비스, 서비스 제공조직, 서비스 생태계까지 고려하는 전체적인 시각으로 변화하고 있음을 알 수 있었다. 그러나 이러한 전체적 시각을 평가 과정에서 구체화하고 실행 가능하게 디자인하는 것이 주요 챌린지인 듯 하다.

둘째, 공공서비스의 평가에 있어 사회적 측면을 어떠한 깊이로 다룰지는 모델의 지향점에 따라 달라질 수 있음을 알 수 있었다. 국민중심의 공공서비스 디자인 및 제공 방식을 지원하는 평가모델에서는 국민참여가 핵심이 될 듯 하다.

셋째, 공공서비스의 평가에 있어 평가 시점도 중요하지만, 빠른 환류를 가능하게 하는 방식이 중요할 수 있다고 보았다. 이는 본 연구가 개발하는 평가모델이 조직/기관이 아닌 개별서비스를 대상으로 하기 때문에 더욱 중요하게 고려할 필요가 있다.

마지막으로, 개별 서비스를 평가하고 이를 기반으로 서비스를 증진하고자 하는 목적의 평가에서는 정성적 데이터 수집이 매우 중요하다. 다만, 평가 결과를 효과적으로 전달하고 개선 방향을 제시하기 위해 정성 데이터를 정량화하는 방식이 유용할 수 있다고 보았다.

1. 공공서비스의 사용자 경험이란

‘사용자 경험’이라는 개념은 앞선 장에서 논의된 ‘고객 경험’과 유사한 면이 많으나, 이와는 또 다른 개념이다. 우선, 사용자 경험의 의미를 살펴본 뒤, 그 용어가 가진 한계가 무엇이며 왜 공공서비스에서의 사용자 경험을 재정의할 필요가 있는지를 살펴본다.

‘사용자 경험’이라는 용어는 90년대 사용자 중심 디자인(user-centred design) 분야의 저명한 학자인 도널드 노먼(Donald Norman)이 애플사에서 일할 때 처음 만들었다. 그는 사용자가 컴퓨터 제품에 대해 처음 듣게 되는 순간부터, 구매하고, 상자를 열고, 작동시키고, 서비스를 받으며, 유지 관리하는 등의 전체 경험이 중요하며, 이를 포괄하기 위해 ‘사용자 경험’이라는 용어를 만들어냈다고 말한다.⁷²

사용자 경험과 유사한 용어로 ‘사용성(usability)’라는 용어도 종종 사용된다. ISO의 정의에 따르면, 사용자 경험과 사용성은 아래와 같이 다른 개념이다.

사용자 경험	제품, 시스템 또는 서비스를 사용하거나 사용할 것을 예상할 때 발생하는 개인의 인식과 반응 ⁷³
사용성	시스템, 제품 또는 서비스가 특정 사용자들에 의해 특정 사용 환경에서 효과성, 효율성, 만족도를 가지고 특정 목표를 달성하기 위해 사용될 수 있는 정도 ⁷⁴

〈표 3-1. 사용자 경험과 사용성의 구분〉

사용성이 사용에서의 용이함을 뜻한다면 사용자 경험은 앞서 노만이 묘사한 것처럼 사용 전, 사용과정, 사용 후에 발생하는 모든 사용자의 감정, 신념, 선호, 인식, 신체적

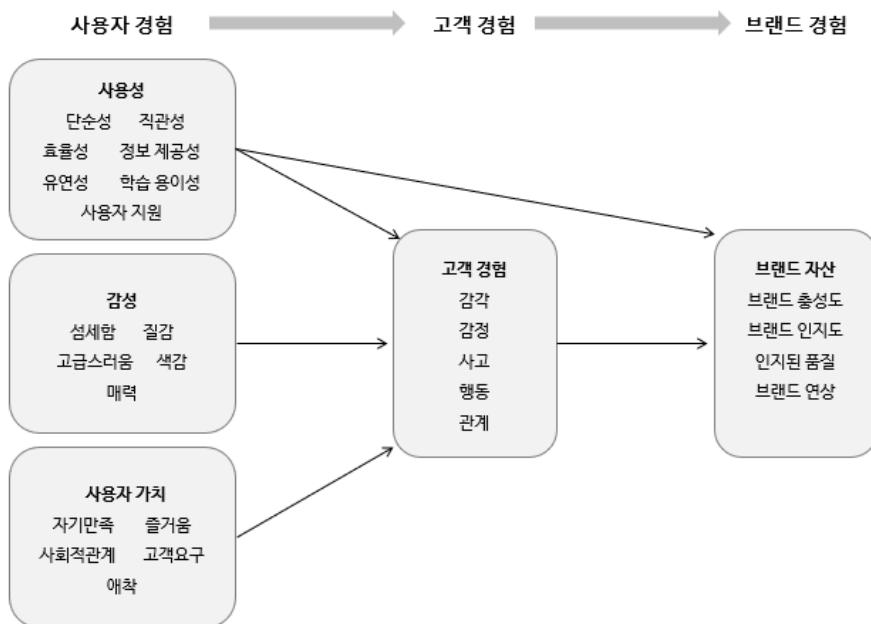
⁷² Anderson, 2000

⁷³ International Organization for Standardization. (2010).

⁷⁴ International Organization for Standardization. (2013).

및 심리적 반응, 행동 및 성취와 같이 다양한 측면을 포함한다.⁷⁵

Lee et al. (2018)에 따르면, 사용자 경험은 연구자들마다 조금씩 다르게 정의하고 있지만 그 핵심요소는 사용성(usability), 감성(affect), 사용자 가치(user value)으로 추려진다. 저자들은 사용자 경험이 (총체적) 경험의 조건이라면, 고객 경험은 경험의 과정, 브랜드 경험은 경험의 결과로 구분하였다.⁷⁶ 이를 그림으로 정리하면 아래와 같다. 사용자 경험이 고객 경험에 긍정적인 영향을 미치며, 이는 궁극적으로 기업의 브랜드 자산이 된다는 것이다.



〈그림 3-1. 사용자 경험, 고객 경험, 브랜드 경험 간의 관계 (출처: Lee et al., 2018)〉

문제는 ‘사용자 경험’은 인간과 컴퓨터(기계)의 상호작용을 연구하는 HCI (human-computer interaction) 분야에서 주로 사용되는 용어라는 점이다. 따라서, 현존하는 사용자 경험 평가 모델들도 이러한 맥락을 반영한 것이다.⁷⁷ 또한 민간 부문의 사용자 경험에 대한 프레임워크를 공공 부문에 적용하는 것에는 한계가 있다. 예를 들어, 위의 그림에서 사용자 경험 중 감성 차원에서 언급하는 ‘고급스러움’이 공공 서비스의

⁷⁵ 동일문헌.

⁷⁶ Lee et al., 2018

⁷⁷ 사용자 경험 평가 모델들을 리뷰한 한 연구에서는 94개의 모델을 분석했는데, 대부분 하드웨어 디자인, 웹과 모바일 환경에서의 서비스디자인의 사용자 경험을 평가하는 모델이었다. Vermeeren et al., 2010: 525

맥락에서도 중요한 감성이라고 사려되지 않는다.

따라서 공공서비스의 맥락에서 사용자 경험의 무엇을 의미하는지를 논의하고 정의할 필요가 있다. 이를 위해 본 연구진은 공공부문에서의 디자인 실천(design practices)과 관련되는 ‘인간중심 디자인’과 ‘정책을 위한 디자인’ 분야의 연구들을 검토하였다. 인간중심 디자인은 디자인이 사회 및 공공문제 해결의 영역에서 사용되기 시작한 기원으로 볼 수 있다. 정책을 위한 디자인은 인간중심 디자인의 원칙을 바탕으로, 이를 공공정책과 서비스의 맥락에서 더 구체적으로 다루는 학문 및 실무 분야이다.

1.1. 인간중심 디자인의 관점에서

인간중심 디자인(human-centred design, 이하 HCD)은 인간을 위해 유용하고, 사용 가능한, 즐거운, 의미있는 제품, 서비스, 시스템을 디자인하기 위해 사용하는 다양한 방법과 원칙들을 포괄한다.⁷⁸ Giacomin (2014)는 디자인 영역에 3개의 패러다임이 존재하는데, 기술 중심의 디자인, 인간 중심의 디자인, 지속가능성을 위한 디자인이며 각각 기술, 인간, 지구에 중점을 맞추고 있다는 점에서 다른 결과물을 만들어낸다고 하였다.⁷⁹

HCD는 인체공학, 컴퓨터공학, 인공지능 분야에서 시작되었다고 알려진다.⁸⁰ 이후 사용자의 물리적, 인지적, 감성적 부분을 아우르는 니즈와 염원을 다루는 영역으로, 그리고 사용자 및 이해관계자를 디자인 과정에 참여시키는 방식으로 진화하였다.⁸¹ 현재에는 HCD가 전통적인 디자인 분야가 아니라 민간과 공공영역의 복잡한 문제를 다루는 분야로 확장되었다. Norman and Stappers (2015)는 HCD 방법론의 등장과 함께 디자이너, 디자인 회사들이 사회 문제의 영역에서 일하기 시작하였다고 하였다.⁸²

ISO는 HCD의 특징을 다음과 같이 기술하고 있다. 첫째, HCD는 사용자, 업무, 환경에 대한 명시적인 이해를 바탕으로 이루어진다. 둘째, 사용자는 디자인 및 개발 과정

⁷⁸ van der Bijl Brouwer, 2016

⁷⁹ Giacomin, 2014

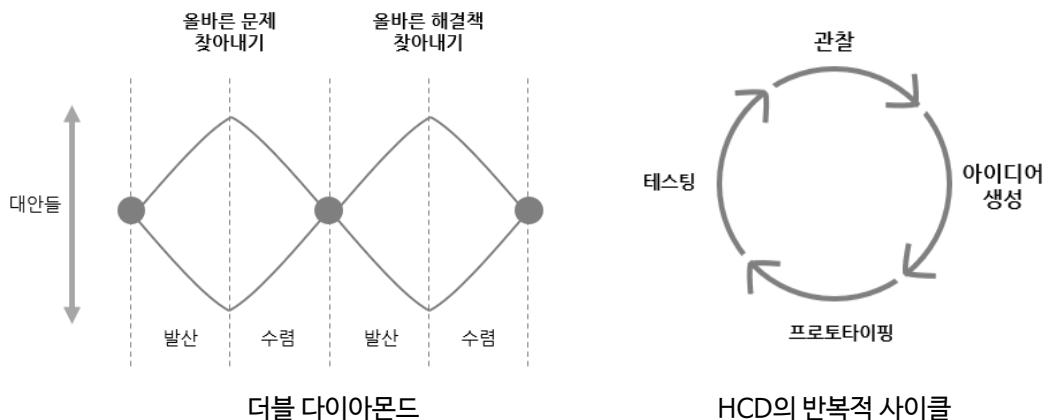
⁸⁰ 동일문현.

⁸¹ van der Bijl Brouwer, 2016

⁸² Norman & Stappers, 2015: 84

전반에 걸쳐 참여한다. 셋째, 디자인은 사용자 중심 평가에 의해 주도되고 개선된다. 넷째, 이 과정은 반복적이다. 다섯째, HCD는 사용자 경험의 전반을 고려한다. 다섯째, HCD 디자인팀은 다학제적인 기술과 관점을 포함한다.

HCD의 과정을 가장 잘 보여주는 것이 영국 디자인 카운슬이 만든 ‘더블 다이아몬드 (double diamond)’ 모델이다.⁸³ 디자이너는 주어진 문제를 그대로 받아들이지 않고 진짜 문제가 무엇인지를 알기 위해 발산과 수렴의 반복적인 과정을 통해 문제를 이해하고 그에 맞는 솔루션을 찾아간다. 그리고 이 과정에서 흔히 일어나는 것이 관찰, 아이디어 생성, 프로토타이핑, 테스팅의 사이클이다 (아래 그림 참조).



〈그림 3-2. 인간중심디자인의 과정 (출처: Norman, 2013, pp.220, 222)〉

HCD가 사회문제로 그 영역을 확장하면서 HCD의 실행에도 변화가 있었는데, 첫째는 HCD에서 말하는 인간 혹은 사용자의 범위가 넓어진 것이고, 둘째는 HCD의 방법론 또한 확장된 것이다.

먼저 사용자 개념의 확장에 대해 살펴보면, 전통적인 디자인 실무, 혹은 초기의 HCD에서 사용되던 ‘사용자’의 개념은 제품이나 서비스를 디자이너가 미리 가지고 있는 계획과 생각을 기반으로 한정하기 때문에 정해진 이용 패턴을 넘는 상호작용, 탐구, 학

⁸³ Norman(2013)은 HCD를 설명하면서 인간의 니즈를 이해하고 올바른 문제를 찾기 위한 디자인의 두 단계가 더블 다이아몬드 모델이라 하였다.

습을 지원하지 않는다고 비판되어졌다.⁸⁴ 게다가, van der Bijl Brouwer(2016)는 HCD의 실행이 공공부문으로 확장되면서 그 중점이 고객과 소비자(customer, consumer)에서 시민(citizen)으로 변화했음을 지적했다. 그리고 사회문제의 복잡성을 고려했을 때, 공공서비스를 직접적으로 사용하는 시민 뿐 아니라 문제에 관련된 다양한 시민사회의 이해관계자들을 고려할 필요가 있다고 하였다. 저자는 공공문제의 디자인 과정에서 고려할 이해관계자들을 아래와 같이 분류하였다. 이들의 분류는 항상 명확한 것은 아니며 중첩되기도 한다고 하였다. 예를 들어, 디자인 과정에 참여하는 최종사용자는 직접기여자이기도 한 것이다.⁸⁵

문제 소유자 (problem owners)	문제를 해결할 책임이 있거나 문제 해결에 대한 책임을 지는 이해관계자들로, 종종 공공 부문 조직이 해당
최종 사용자 (end users)	디자인된 해결책이나 개입을 사용하는 이해관계자들
직접 기여자 (direct contributors)	시간과 노력을 제공하여 해결책에 기여하는 이해관계자들
간접 기여자 (indirect contributors)	자금 및 인프라와 같은 자원을 제공함으로써 기여하는 이해관계자들
대중 (the public)	디자인된 해결책이나 개입의 실행에 의해 간접적으로 영향을 받는 사람들. 예를 들어 언론을 통해 노숙인을 위한 새로운 공공 서비스 실행에 대해 알게 되는 지역 사회 구성원들이 해당됨.

〈표 3-2. 공공문제의 HCD과정에서 고려되져야 할 이해관계자들(출처: van der Bijl Brouwer, 2016)〉

HCD 방법론을 보자면, 공동디자인, 민족지학 등 다양한 것이 있지만, 심리학, 사회학과 같은 다른 학제들과 결합되면서 그 범위는 시간에 따라 더 확장되었다. Giacomin(2014)는 HCD의 도구를 3개의 그룹으로 분류했는데, 첫째는 인간공학, 심리적 및 사회학적 데이터와 모델과 같이 인간에 대한 이해를 위한 도구로 인간의 능력과 한계에 대한 지식을 제공한다고 하였다. 둘째는 사람들의 의미, 욕구, 필요를 탐지할 수 있도록 사람들과 상호작용하는 방법론과 기술로 민족지학 인터뷰, 게임, 쉐

⁸⁴ Gasson, 2003: Giacomin, 2014에서 재인용

⁸⁵ van der Bijl Brouwer, 2016: 2160-2161

도ing 등을 언급하였다. 마지막으로, 많은 HCD 도구들이 직관과 가능한 미래를 시뮬레이션하는 데 사용되어 롤업, 성찰, 논의를 목적으로 가설적인(speculative) 방식이 활용된다 하였다 (아래 표 참조).

인간 데이터와 모델	니즈, 욕구, 의미	가능한 미래 시뮬레이션
- 인체 치수 데이터 세트 및 모델	언어 기반 - 민족지적 인터뷰	- 포커스 그룹
- 생체 역학 데이터 세트 및 모델	- 하루 일과 분석	- 선도 사용자 디자인
- 심리물리학데이터세트 및 모델	- 활동 분석	- 공동 설계
- 인지 데이터 세트 및 모델	- 인지 과제 분석	- 스토리보드 미래
- 정서 데이터 세트 및 모델	- 개념적 풍경	- 경험 프로토타입
- 심리학 데이터 세트 및 모델	- 단어-개념 연관	- 준기능 프로토타입
- 사회학 데이터 세트 및 모델	- 소리 내어 생각하기 분석	- 역할 놀이
- 철학 데이터 세트 및 모델	- 은유 유도 - 고객 역할 수행 - 고객 여정 - 페르소나 - 시나리오 - 브레인스토밍 - 맥락적 조사	- 현실적 허구
	비언어 기반 - 게임 플레이 - 문화적 프로브 - 시각적 저널 - 오류 분석 - 관찰자 입장 - 고객 그림자 관찰 - 몸짓 언어 분석 - 표정 코딩 분석 - 생리적 측정 - 뇌파검사 (EEG)	

〈표 3-3. HCD의 도구와 방법들 (출처: Giacomin, 2014)〉

추가적으로, 최근에는 디자인 방법론이 복잡한 사회시스템의 문제에 유용하게 쓰일 수 있다는 인식과 함께 시스템사고를 비롯한 다학제적 학문과 HCD 의 방법론이

결합되어 전환디자인(Transition Design), 시스템 디자인(Systemic Design), 시스템 전환 디자인(System-shifting Design)⁸⁶ 등과 같은 접근법이 활발히 실행되고 있다. 이러한 접근법들은 공통적으로 전통적인 디자인 분야의 방법론만으로는 복잡한 사회문제에 대응하기에 충분하지 않기에 다학제적 접근이 필요하다는 입장을 보인다.

정리하자면, 인간중심 디자인의 핵심은 인간의 니즈를 제대로 이해하고 이를 기반으로 문제를 해결하기 위한 방안을 강구하는 것이다. 인간중심 디자인이 사회 및 공공문제에 적용되면서 사용자 경험은 문제에 얹혀있는 다양한 ‘이해관계자 경험’으로 확장되었고, 이를 위한 다양한 방법론이 개발되어왔고 현재에도 다양한 다학제적 시도가 일어나고 있다. 따라서 디자인 과정에서 이러한 방법론을 활용하여 문제에 대한 이해과 그 대응책의 탐구가 올바르게 이루어지는지가 관건이다.

1.2. 정책을 위한 디자인의 관점에서

공공부문에서의 디자인 방법론의 활용은 정책을 위한 디자인(Design for Policy), 정부를 위한 디자인(Design for Government), 공공 디자인(Public Design) 등의 다양한 용어로 표현된다 (이하 정책을 위한 디자인). 정책의 맥락에서 디자인의 활용은 5,60년대부터 이루어졌다고 하지만, 90년대 말부터는 정책랩(Policy Lab)을 중심으로 본격적으로 행해지고 있다.⁸⁷ 정책랩은 “서비스 및 정책 개발에 사용자와 이해관계자를 협력적으로 참여시키기 위해 디자인을 포함한 다양한 혁신 방법을 사용하는 다학제 정부 부서(government units)”로 정의된다.⁸⁸ 다시말해, 정책랩의 다양한 혁신 방법론의 하나로 디자인이 활용되는 것이다. 본 섹션에서는 공공 정책과 서비스의 맥락에서 디자인이 가져오는 혁신과 가치를 중심으로 살펴봄으로써 공공서비스에서의 사용자경험이 의미하는 바를 이해해보고자 하였다.

문헌에서 정책을 위한 디자인의 가치는 다양한 측면에서 이야기되는데, 본 연구진은

⁸⁶ 영국 디자인카운슬은 2020년 디자인이 더 지속 가능하고 공정한 세계로 전환을 도울 필요가 있다고 주장하며, 시스템 사고와 디자인방법론을 통합하는 시스템 전환 디자인에 대한 보고서를 발표하였다.

⁸⁷ 5,60년대의 정책디자인과 오늘날 논의되는 정책을 위한 디자인에는 큰 차이가 있다. 전자가 엘리트 정책가 중심으로 정책의 의도를 실현하기 위해 정책 도구를 찾는 직선적인 방식의 디자인이라면, 후자는 열린 거버넌스 네트워크에서 정부와 비정부 이해관계자들이 소통과 협력을 통해 의미를 구성해가는 성찰적이고 반복적이며 사회구성주의적인 방식의 디자인이다 (Buuren et al., 2020: 5-6).

⁸⁸ Whicher, 2020: 4

이를 공공서비스와 관련된 세 측면으로 정리하였다. 첫째, 공공문제를 제대로 이해하는 데에 기여하며, 둘째, 공동디자인을 통해 시민참여를 증진하고, 셋째, 공공서비스 과정에서 애자일한 접근을 가능하게 한다는 것이다.

공공문제의 이해에 기여함

Mintrom and Luetjens (2016)은 디자인 접근이 정책 과정에서 다음의 다섯 가지 방식으로 활용될 수 있는 가능성(potential use)을 제시하였다. 첫째, 환경 스캐닝(environmental scanning)이라 표현하였는데, 정책 개발자들이 다양한 방식으로 데이터를 수집하고 사용자의 관점을 포용하면서, 공공문제에 있어 오랫동안 가지고 있던 가정들(assumptions)을 다시 살펴보고 현재의 설정을 재검토하도록 돋는다고 하였다. 둘째, 참여자 관찰(participants observation)이라 하였는데, 디자인이 공공문제와 관련된 사람들과 그들의 삶의 맥락 속에서 관찰을 기반으로 사용자의 니즈에 맞는 공공서비스를 제공할 수 있다는 것이다. 셋째, 학습에 열려있는 대화(open-to-learning conversations)라고 표현하였는데, 저자들은 대부분의 공공서비스 제공기관이 정해진 절차 안에서 문제를 해결하려 함으로써 사용자의 선택을 제한한다고 말한다. 이를 단일루프 학습과 이중루프 학습으로 표현하였는데, 디자인 접근은 이중루프 학습과 유사하게 기존의 해결책들에 근본적인 물음을 던짐으로써 확산적(divergent) 대화를 가능하게 하고 새로운 해결책을 강구하게 한다고 하였다. 넷째, 매핑(mapping)을 언급하였는데, 디자인 접근은 하나의 아이디어나 사용자를 중심에 놓고 다른 아이디어와 통찰이 어떻게 상호작용하는지를 시각화함으로써 새로운 패턴을 발견하게 한다고 하였다. 마지막으로, 의미화(sensemaking)라 하였는데, 이를 “사람들이 주변 세계에 대한 이해와 경험을 통합하는 행동 지향적인 과정”으로 표현하였다.⁸⁹ 디자이너들은 이해관계자들과 대화를 하고 이 내용을 포스트잇과 같은 수단을 통해 재구성하고 연결하고, 테스트함으로써 통찰을 이끌어낸다는 것이다.

이들이 제시한 다섯 가지 활용 방식은 디자인 과정에서 일어날 수 있는 다양한 디자인 접근의 부분들을 부각시켰지만, 공통적으로 디자인이 공공문제에 대한 이해를 높이는 데에 도움이 될 수 있음을 제시한다.

⁸⁹ Mintrom & Luetjens, 2016: 395-399

시민참여를 증진함

여러 정책 학자들이 공공정책과 서비스의 맥락에서 시민과 함께 디자인하는 공동디자인(co-design)의 큰 가능성을 보았다. Blomkamp (2018)는 더 많은 검증과 연구가 필요하지만 공동디자인은 첫째, 다양한 유형의 참가자가 공공정책 및 서비스의 디자인 과정 전반에 걸쳐 참여함으로써 문제 정의와 해결책 생성이 공공과 정부의 요구를 더 잘 충족할 수 있다고 하였다. 둘째, 공동디자인 과정에서 사용되는 아이디어 생성과 실험 등을 위한 디자인 방법과 도구들은 공공 부문 내에서 혁신을 자극할 수 있다고 하였다. 마지막으로, 공동디자인 과정의 참여자들 간의 관계를 강화하고 신뢰와 상호 이해를 구축할 수 있다면, 공동디자인은 사회적 자본을 구축하고 정부에 대한 불신과 낮은 참여를 해결할 수 있을 것이라 하였다.⁹⁰ Bason(2010)은 공동창조(co-creation)란 정부조직 내, 외부의 이해관계자들(시민 포함)을 공공개입의 디자인과 제공의 동등한 파트너이자 자산(asset)으로 이해하고, 더 적은 자원으로 새로운 가치를 창출하는(to generate new value for less) 것이라 하였다.⁹¹

그런데 공공부문에서 공동디자인은 매우 다양한 양상으로 실행된다. Junginger(2017)는 공공의 디자인 실천에서 참여가 이뤄지는 방식을 국민에게 얼마나 많은 결정 권한이 주어지느냐에 따라 국민을 위한 디자인(design FOR citizens), 국민과 함께하는 디자인(design WITH citizens), 국민에 의한 디자인(design BY citizens)으로 구분하였다. 저자는 국민에게 더 많은 참여가 보장될수록 공공조직의 변화에도 영향을 미칠 수 있다고 하였다.⁹²

공공부문에서의 공동디자인의 다양한 양상은 또한 공공서비스 사이클(과정)의 관점에서 살펴볼 수 있다. 공동 커미셔닝(co-commissioning)은 필요한 공공 서비스, 결과, 그리고 사용자를 전략적으로 식별하고 우선순위를 지정하는 활동을 시민사회의 이해관계자들과 함께 진행하는 것을 말한다. 이의 예로는, 공무원들이 시민들과 협력하여 임의 기금의 예산 우선순위를 설정하는 경우, 경찰청이 주민들과 협력하여 지역 사회 안전 노력과 경찰 순찰의 우선지역을 식별하는 경우, 학교 관리자가 학부모 그룹과 협력하여 교육 우선순위를 결정하는 경우 등이 있을 수 있다. 공동 디자인(co-

⁹⁰ Blomkamp, 2018: 736

⁹¹ 저자는 공동창조라는 용어를 사용하였지만 공동창조를 디자인 과정으로 묘사하였기에, 공동디자인을 의미하였다고 봐도 무방하다. Bason, 2010: Chapter 9

⁹² Junginger, 2017

design)은 공공 서비스의 창출, 계획 또는 조직 단계에서 정부와 시민사회의 이해관계자가 함께 진행하는 것을 뜻한다. 한국디자인진흥원의 국민디자인단 사업이 이의 대표적인 예라고 볼 수 있다. 공동 제공(co-delivery)은 공공 서비스를 직접 제공하거나 공공 서비스 제공을 개선하기 위해 정부와 시민사회의 이해관계자가 일을 함께 수행하는 것을 의미한다. 예로는 부모들이 교사 및 학교와 협력하여 수업 중 또는 방과 후 활동을 제공하는 경우를 들 수 있다. 공동 평가(co-assessment)는 서비스의 품질, 문제점 및 개선이 필요한 영역을 정부와 시민사회의 이해관계자가 함께 평가하는 것을 말한다. 정부 공무원과 치매를 앓고 있는 주민들이 함께 동네의 내비게이션 용이성을 평가하거나, 부모들이 교육 감사원들과 함께 자녀를 위한 교육 서비스를 평가하는 경우 등의 사례를 들 수 있다.⁹³ 이는 공공서비스 사이클의 모든 단계에서 공동(co-)의 활동이 이루어짐을 말하는 것은 아니라, 각 단계에서 이를 활용할 수 있음을 제시한다.

국민에게 더 많은 결정 권한이 주어지는 방식이 진정으로 정부와 시민사회가 공공영역에서 가치를 공동으로 창조하는 방식이라고 주장하는 학자도 있지만,⁹⁴ 공공조직은 상황과 필요에 따라 다른 공동(co-)의 방식을 선택할 수 있을 것이다. 모든 공공서비스의 과정을 국민과 함께하거나 국민에게 권한을 주는 것은 비효율적이며, 시간과 세금의 낭비일 수 있기 때문이다.

정책 및 공공서비스 과정의 애자일한 접근

애자일은 원래 소프트웨어 개발 분야에서 나온 용어인데, 최근에는 애자일 정부가 환경적 변화에 빠르게 적응하도록 하는 새로운 정부 조직의 문화와 협력방식을 지칭하기도 한다. 애자일 정부에 관한 문헌을 체계적으로 리뷰한 Mergel et al.(2018)의 연구에서는 정부조직에서 애자일이 공공 소프트웨어 개발, 프로젝트 매니지먼트, 공공조달, 조직 평가의 영역에서 이루어질 수 있음을 보여주었다.⁹⁵ 다시 말해, 애자일은 공공 소프트웨어 개발에 있어서뿐 아니라, 조직의 전반적인 관리에도 적용되는 개념인 것이다.

⁹³ Nabatchi et al., 2017: 771-772

⁹⁴ Osborne, 2018

⁹⁵ Mergel et al., 2018: 293-294

공공정책과 서비스의 맥락에서 디자인 접근은 애자일한 방식의 하나로 인식되는데, 그것은 프로토타이핑 때문이다. 프로토타입은 제품 디자인에 있어 “최종 제품의 전체적인 전신(precursors)이 되는 결과물”로 정의되는데,⁹⁶ 조금 조잡하더라도 작동하는 모델을 의미한다. 최종 디자인 결과물을 완성하기까지 디자이너의 아이디어를 실험하는 프로토타이핑 활동은 디자인 과정에서 반복적으로 일어난다. 공공정책의 맥락에서 프로토타이핑은 정책 의제 설정, 정책 설계 및 실행의 다양한 단계에서 다양한 관점에서 문제를 이해하기 위해, 이해관계자들과 대응책의 옵션을 평가하기 위해, 그리고 미래 방향을 탐색하기 위해서와 같은 다양한 목적으로 활용될 수 있다.⁹⁷ 프로토타이핑은 정책 및 서비스 문제를 이해하는 과정에서 리스크와 기대를 관리하고 저비용의 실패로부터 배우도록 도우며,⁹⁸ 의도와 실행 간의 격차를 줄일 수 있도록 한다.⁹⁹

정리하자면, 정책을 위한 디자인 문헌에서 공공서비스의 맥락에서 디자인 방법론이 활용되는 이유는 크게 세 가지가 있다. 첫째, 공공문제에 대한 깊은 이해를 돋기 위해 서이며, 둘째, 공공서비스의 다양한 단계에서 시민 참여를 증진하기 위해서이다. 이러한 관점에서 공공서비스의 사용자 경험은 단순히 사용자가 서비스를 이용하는 단계만을 의미하지 않는다. 이는 서비스의 계획, 제공, 평가에 이르는 공공서비스의 전 과정에서의 경험을 포괄할 수 있다. 마지막으로, 이러한 과정에서 디자인 접근을 통해 함께 문제에 대한 이해를 증진하고 애자일하게 실험하여 더 나은 서비스를 만들었는가가 중요하다.

2. 소결: 공공서비스 사용자 경험의 정의

본 연구진은 HCI 부문에서 유래된 용어로서 ‘사용자 경험’이 가지는 의미의 한계를 감안하여, 공공부문의 디자인 실천에 대한 연구(인간중심디자인과 정책을 위한 디자인 문헌)를 기반으로 공공서비스에서의 사용자 경험의 의미를 재정의하였다.

⁹⁶ Kimbell & Bailey, 2017

⁹⁷ 동일문헌

⁹⁸ Christiansen & Bunt, 2012: 18

⁹⁹ Kimbell & Bailey, 2017: 222

인간중심 디자인의 핵심은 인간의 니즈를 제대로 이해하고 이를 기반으로 문제를 해결하기 위한 방안을 강구하는 것이다. 인간중심 디자인이 사회 및 공공문제에 적용되면서 사용자 경험은 문제에 얹혀있는 다양한 ‘이해관계자 경험’으로 확장되었고, 이를 위한 다양한 방법론이 개발되어 왔고 현재에도 다양한 다학제적 시도가 일어나고 있다. 정책을 위한 디자인 문헌에서는 디자인의 가치가 공공문제의 이해에 기여하고, 시민참여를 증진하며, 빠르게 변화하는 사회환경에서 애자일한 방식으로 실험하여 공공서비스의 리스크를 줄이는 것으로 논의된다.

이러한 논의를 기반으로, 본 연구진은 공공서비스에서의 사용자 경험을 다음과 같이 정의하였다. 공공서비스의 사용자 경험은 1)공공서비스의 최종 사용자 뿐 아니라 해당 서비스가 다루는 문제에 연관되는 다양한 이해관계자들의 경험을 포괄하며, 2)이들 이해관계자의 경험은 공공서비스 조직과 함께 해당 서비스를 계획, 실행, 평가하는 공공서비스의 전 단계에서의 경험을 포괄할 수 있다. 마지막으로, 3)이 과정에서 해당 서비스가 다루는 문제에 대한 이해와 이의 대응책이 프로토타이핑, 공동디자인, 시스템 디자인을 비롯한 다학제적 방법론을 활용해 충분히 탐구되고 재정의되었는지가 핵심이다.

1. 공공서비스 유형화의 문제

본 연구의 과업 중 하나로 공공서비스의 고객여정을 분석해 유형화하고 이를 평가에서 활용하는 내용이 있다. 본 연구진은 고객여정을 유형화하는 접근의 한계를 논의하고, 이에 대한 대안으로 공공서비스 문제의 복잡성에 기반해 공공서비스를 유형화하는 안을 제시하고자 한다.

1.1. 공공서비스 유형화와 평가

OECD의 정의에 따르면, 공공서비스는 공익을 위해 제공되는 모든 서비스를 의미하며, 일부 서비스는 국가가 관여해 모두에게 제공되어야 한다는 사회적 합의에 기반한다.¹⁰⁰ 공공서비스는 시민들이 일상생활을 영위하기 위해 필요한 다양한 서비스를 포함하며, 그 범위는 가로등 정비, 우편과 같은 소소한 서비스에서 토목공사, 국방, 기후 변화와 같은 큰 문제까지 포함한다.

공공서비스는 일반적으로 정부 기능에 따라 구분된다. 예를 들어, 안병철 외(2009)는 공공서비스와 관련된 법제의 변천사를 연구하면서 공공서비스를 경찰, 교육, 문화예술, 수자원, 우편, 재해, 의료, 복지, 철도, 주택, 폐기물, 통신, 식품위생 등의 15개 분야로 구분하였다.¹⁰¹ 반면, OECD는 아래의 표와 같이 4개의 주제로 그 기능을 묶어 공공서비스를 분류하기도 하였다.

기본적인 물리적 조건을 보장하기 위한 서비스	통신 인프라, 전기, 폐기물 공급 및 하수, 쓰레기 처리, 도로 및 교통과 같은 서비스
기본적인 사회적 조건을 보장하기 위한 서비스	사회 보장, 고용 및 교육 서비스, 사회 주택, 보육, 장기 요양 및 사회 지원 서비스와 같은 서비스
삶의 질을 지원하는 서비스	스포츠 및 문화 시설과 같은 서비스

¹⁰⁰ OECD & European Commission, Joint Research Centre, 2021:18

¹⁰¹ 안병철 외, 2009

기업과 관련된 서비스	행정(사업 등록부) 또는 직접적 또는 간접적 지원(수출 개발 서비스, 사업 보조금 등)과 관련된 서비스
-------------	---

〈표 4-1. 공공서비스의 기능적 구분 (출처: OECD/European Commission, Joint Research Centre (2021), p.19)〉

또는 공공서비스는 혜택을 받는 대상자 그룹에 따라 분류되기도 한다. Lonsdale and Enyedi (2019)은 중상층 및 고소득층에게 불균형적으로 혜택을 주는 공공서비스(예: 공립 대학, 공항, 미술관)와 저소득층에게 혜택을 주는 서비스(예: 복지 프로그램)를 구분하였다.¹⁰² 서비스 제공방식에 따라, 공공공급형, 공공민간 병존형, 공공민간협력형, 민간위탁형, 민간공급형으로 구분한 분류도 있다.¹⁰³ 이처럼, 공공서비스의 유형화는 목적과 맥락에 따라 선택적으로 이루어지는 것이다.

그렇다면, 공공서비스 평가에 있어 유형화를 논의하는 목적을 명확히 할 필요가 있다. 그 이유는 공공서비스가 다루는 문제들이 워낙 다양하기 때문에, 유형화를 통해 평가를 조금이라도 더 수월하게 만들고자 함이다. 유형화를 통해 비슷한 유형의 서비스 간 비교가 가능해지면, 한 사례의 우수한 점을 다른 사례에 적용하여 평가의 효율성을 높일 수 있다.¹⁰⁴

평가에 있어 유형화를 활용한 국내의 최근 연구자들로는 김연성 외(2019)와 편제범 외(2020)가 있다. 김연성 외는 고객화의 정도와 서비스 접점의 형태에 따라 공공서비스를 아래의 4개 유형으로 구분하였다(아래 표 참조). 그러나 이런 다른 유형에 따라 평가가 어떻게 달리 적용되는 지에 대한 명확한 내용은 제시하지 않았음에 한계가 있다. 또한 ICT 기술이 다양한 공공서비스에 적용되고 있는 최신의 트렌드를 감안했을 때, ICT 서비스 유형을 따로 구분한 것이 평가에 어떤 의미를 가질 지에 다소 의구심이 듦다.

¹⁰² Lonsdale & Enyedi (2019): OECD & European Commission, 2021에서 재인용, p.19

¹⁰³ 손희준 외, 2008: 김연성 외, 2019에서 재인용, p.7

¹⁰⁴ Baredes, 2022: 11

고객화 정도			
		낮음	높음
서비스	인프라	대중서비스 유형	전문서비스 유형
		우체국, 학교, 도서관, 문화회관	보건소, 경찰서, 법률서비스, 주민센터
접점	인프라	인프라서비스 유형	ICT서비스 유형
		지하철, 철도, 환경미화, 상하수도	각기관 홈페이지, 정부24, 흠택스

〈표 4-2. 평가를 위한 공공서비스 유형 분류 예시 1(출처: 김연성 외, 2019, p.12)〉

반면, 편제범 외는 서비스 제공 주체와 서비스 제공 목적에 따라 공공서비스를 4개 유형으로 구분하였으며(아래 표 참조), 이 유형에 따라 서비스 품질관리에 더 중점을 두어야 할 부분이 있다고 주장하였다.

서비스 제공 주체에 따른 구분			
		공공 공급형	민간 위탁형
서비스 제공 목적에 따른 구분	서비스	타입 1: 공공공급형-배분적서비스	타입 3: 민간위탁형-배분적서비스
		국방, 소방, 재해관리, 민원대응 등	청소, 통신, 상하수도 등
서비스	서비스	타입 2: 공공공급형-규제적서비스	타입 4: 민간위탁형-규제적서비스
		경찰, 세무, 환경 등	검사, 시험, 단속업무 등

〈표 4-3. 평가를 위한 공공서비스 유형 분류 예시 2 (출처: 편제범 외, 2020, p.98)〉

타입 1은 공공자원의 배분과 관련해 고객의 기대관리가 중요하며, 타입 2는 법률에 의해 부여된 권한에 의해 수행되므로 고객의 기대보다는 제공자의 태도가 중요하다고 하였다. 그리고 타입 3은 민간서비스와 비교해 높은 수준의 서비스를 요구할 가능성이 높아 고객기대의 지속한 관리가 필요하며, 타입 4는 민간위탁 단체의 이익과 공익 간의 조화가 중요하다고 하였다.¹⁰⁵ 그러나 국방과 민원을 같은 수준에 놓고 고객의 기대관리가 중요하다고 하는 주장이나, 경찰, 세무의 서비스에서 국민의 니즈가 덜 중요하다고 하는 주장은 쉽게 수긍하기 어렵다.

무엇보다도, 지금까지 살펴본 대부분의 유형화는 서비스제공 조직의 관점에서 유형

¹⁰⁵ 편제범 외, 2020: 102-103

화가 이루어졌음을 알 수 있다. 이는 국민의 관점에서 공공서비스를 평가하는 모델을 개발하는 본 연구의 방향성과 맞지않다. 따라서, 다음 섹션에서는 본 연구 과업에서 제시된 공공서비스의 고객여정을 분석하여 공공서비스를 유형화할 수 있는 가능성에 대해 검토해본다.

1.2. 고객여정의 유형화 가능성의 검토

고객여정이란 “고객경험을 형성하는 모든 단계와 접점(touchpoints)을 고객이 거치는 과정”으로 정의된다.¹⁰⁶ 앞서 살펴본 유형화 방식들과 달리, 공공서비스를 사용하는 고객의 여정을 중심으로 하는 유형화는 ‘사용자/ 국민 중심’이라는 의미가 있을 수 있다. 그러나 본 연구진은 문헌에서 고객 여정의 유형화에 대한 연구를 찾을 수 없었으며, 이를 고객 여정의 유형화가 어렵거나 무의미하다는 뜻으로 해석하였다. 그리고 그 이유를 다음과 같이 추론하였다.

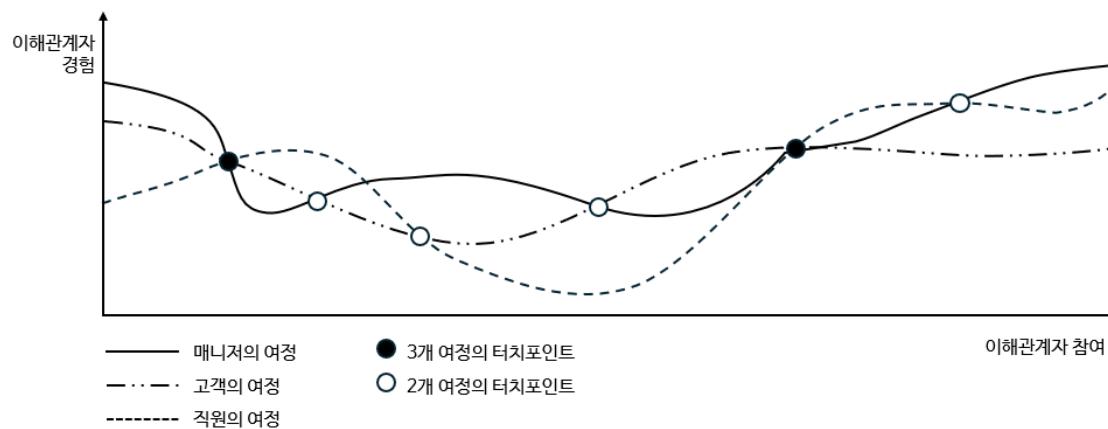
첫째, 고객 여정을 구성하는 접점들의 수와 유형이 증가하였다. 접점은 고객이 서비스 조직과 제공된 서비스와의 상호작용에 의해 결정되는 중요한 순간들을 말하며, 종종 ‘진실의 순간(moment of truth)’이라고 표현되기도 한다. 시간이 흐르면서 서비스 접점을 제공하는 채널은 전통적인 콜센터, 이메일 등에서 모바일 앱, 소셜미디어와 같은 수단으로 확장되었다. 이와 함께 서비스 제공사들은 고객이 어느 채널(온라인과 오프라인)을 이용하더라도 일관된 서비스를 경험할 수 있도록 다양한 채널 간을 통합하는 ‘옴니채널(omni-channel)화’를 실행하고 있다.¹⁰⁷ 이는 고객이 서비스를 경험하는 여정이 매우 다양해지고 있음을 의미한다.

둘째, 고객여정이라는 개념은 최근 이해관계자 여정으로 확대되고 있다. 이는 서비스 생태계가 서비스 조직의 디렉터, 매니저, 직원, 전략적 파트너, 경쟁사, 정책가 등 매우 다양한 이해관계자로 구성되어 있으며, 이들 각자의 역할에서의 여정을 전반적으로 고려하는 추세를 나타낸다. 이해관계자 여정은 최종사용자의 여정이 서비스 생태계 내의 다른 이해관계자들과의 상호작용에 영향을 받음을 보여주고, 보다 전체적인 관점에서 서비스를 관리할 수 있도록 한다. 이는 2장 3.1절에서 논의되었던, 서비스 생태계에서 서비스가 공동으로 창조된다는 시각과 맥을 같이 한다. 아래의 그림은 서

¹⁰⁶ Lomon & Verhoef, 2016: Hollebeek et al., 2023에서 재인용

¹⁰⁷ Santos & Goncalves, 2020: 312

비스 조직, 직원, 고객의 여정이 만나는 접점을 보여주는데, 이 접점이 많을수록 이해관계자들의 니즈, 목표 등이 충돌할 수 있으며, 이들을 모두 만족시키기가 쉽지않다고 논의된다.¹⁰⁸



〈그림 4-1. 이해관계자 여정지도 (출처: Hollebeek et al., 2023)〉

정리하자면, 공공서비스의 고객 여정은 매우 다양하며, 이를 생태계적 관점에서 바라 볼 경우 이해관계자의 여정이 추가적인 복잡성을 더한다. 공공서비스 문제들이 이미 매우 다양한데, 이를 다양한 공공서비스의 복잡한 여정을 모두 분석해 유형화한다는 것은 사실상 불가능해 보인다.

2. 대안: 공공서비스 문제의 복잡성에 따른 유형화

본 연구진은 앞서 살펴본 공공서비스 유형화 접근들의 한계를 고려해, 대안으로 공공서비스 문제의 복잡성에 따른 유형화를 제안한다. 이는 공공서비스 공급자 혹은 수요자의 관점이 아니라 문제 본연의 성격을 고려해 유형화하는 것이며, 이 유형화에 따라 공공서비스 제공조직과 이해관계자들이 다른 접근과 대응책을 모색할 수 있다는 점에서 차별화된다.

Snowden and Boone (2007)은 조직의 리더가 맞닥뜨리는 문제들을 단순한(simple),

¹⁰⁸ Hollebeek et al., 2023: 32

어려운(complicated), 복잡한(complex), 혼돈(chaotic)의 4가지 범주로 분류하였다. 복잡계 과학의 이해를 조직과 사회 문제에 적용한 이 쿠네빈 프레임워크(Cynefin framework)는 사회혁신 분야에서 자주 이용되고 있으며, 공공서비스의 문제에도 적용될 수 있다.

먼저, 단순한 문제 상황은 모든 사람들이 그 인과관계를 명확히 인식할 수 있는 상황으로, 이 문제를 처리해야 하는 리더는 상황을 인지하고, 분류한 후, 관행에 따라 처리한다. 이러한 성격의 문제는 흔히 모범사례(best practice)를 그대로 적용함으로써 해결될 수 있다.¹⁰⁹ 단순한 문제의 예시로 쓰레기 수거 서비스가 있다. 주민들이 일정한 요일에 쓰레기를 정해진 장소에 내놓고, 공공기관(혹은 위탁기관)이 정해진 스케줄에 따라 수거를 처리한다. 만약 문제가 발생해도(예: 집 앞의 쓰레기가 치워지지 않았다면) 정해진 절차에 따라(예: 주민센터에 전화를 해서) 수거를 진행할 수 있다.

두 번째로, 어려운 문제 상황은 인과관계는 명확하지만 이를 인지하기 위해서는 전문가의 지식이 필요하다. 따라서 리더는 문제 상황을 인지하고, 분석하고, 모범사례보다는 우수사례(good practice)를 선택할 수 있다. 단순한 상황에 비해 다양한 해결안이 있을 수 있기 때문이다.¹¹⁰ 이의 예로 도시 내 교통혼잡 상황을 생각할 수 있다. 이 문제는 교통 전문가, 도시 계획가 등의 전문지식을 기반으로 해당 도시의 교통상황을 분석한 후, 대중교통 확대, 교통 신호 체계 개선, 자전거 도로 추가, 혼잡통행료 도입 등 여러 방안을 고려할 수 있다.

세 번째, 복잡한 문제 상황을 저자들은 창발(emergence)의 영역으로 묘사한다. 앞서 논의한 난해한 문제상황과 이 복잡한 문제상황의 차이를 저자들은 페라리 자동차와 브라질의 열대우림으로 비교한다. 페라리의 조립은 쉽지 않은 전문가의 영역이지만 하나의 옳은 답이 존재하는 반면, 열대우림은 끊임없이 변화하는 자연 시스템이다. 이러한 복잡한 시스템(즉, 복잡계)의 문제는 불확실하고 예측불가능하기에 어떠한 일이 왜 생겨났는지는 시간이 지난 후에야 이해할 수 있다. 리더는 문제상황을 탐색하고, 감지한 후, 대응해야 한다.¹¹¹ 탐색과정에서 실패해도 안전할 수 있는(safe-to-fail) 실

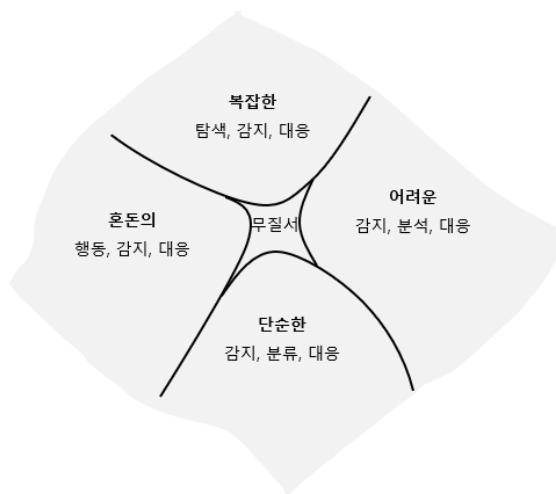
¹⁰⁹ Snowden & Boone, 2007

¹¹⁰ 동일문현.

¹¹¹ 동일문현.

험들을 시도하고 그 결과를 통해 어떤 시도가 효과적인지, 새로운 패턴이 생겨나는지 (emerge) 등을 이해하고 궁극적인 대응책을 찾는 것이다. 이러한 문제상황의 예로, 도시의 노숙자 문제를 들 수 있다. 노숙자 문제는 실업, 주택 부족, 정신 건강, 중독, 경제적 불평등 등 다양한 요인이 복잡하게 얹혀있다. 단기적으로는 험리스 쉼터 확충이나 긴급 지원 프로그램을 통해 긴급 대응을 할 수 있지만, 장기적으로는 여러 가지 정책 실험을 통해 새로운 패턴이 나타날 때까지 기다려서, 어떤 정책이 다른 요인들과 상호작용하는지를 분석하고, 이를 기반으로 정책을 수정할 수 있다.

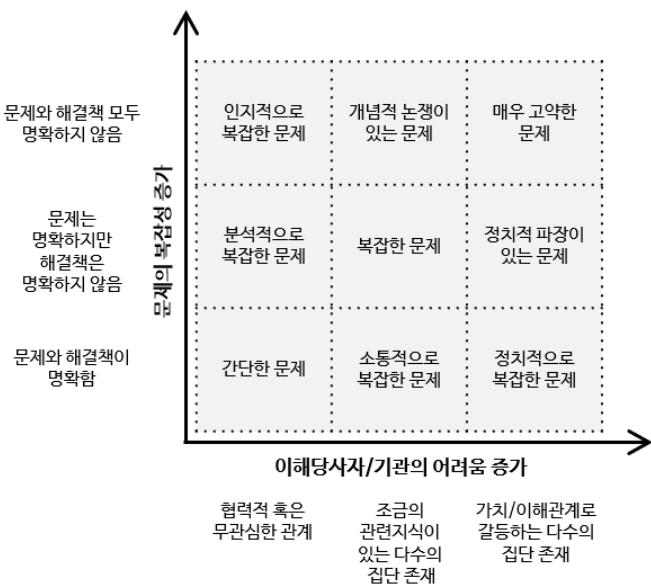
마지막으로, 혼돈의 문제상황은 9/11 사건과 같은 위기 상황으로, 그 해결안을 구하는 것이 무의미하다. 리더는 혼란을 막기 위해 우선 행동하여, 혼돈의 상황을 복잡한 상황으로 전환해야 한다.¹¹² 전 세계가 최근 경험한 코비드 사태가 전형적인 혼돈의 문제상황이었다. 팬데믹 초반에는 바이러스의 전파 방식이나 그에 대한 대응에 대해 명확한 정보가 부족했으며, 바이러스의 확산 속도, 새로운 변이의 등장, 치료제와 백신 개발 등 많은 요인들이 끊임없이 변화하며 불확실성을 더했다. 각국의 리더들은 락다운, 사회적 거리두기, 마스크 착용 의무화 등의 조치를 즉각적으로 취해 혼돈을 최소화하고 질서를 회복하도록 노력하였다. 시간이 지나면서 바이러스에 대한 이해가 생겨났고 점차 패턴을 식별할 수 있었고, 백신 개발이나 방역 지침 같은 조직적 대응이 가능해졌다. 이는 혼돈의 문제상황에서 복잡한 문제상황으로의 전환을 의미했다.



<그림 4-2. 쿠네빈 프레임워크 (출처: Snowden & Boone, 2007)>

¹¹² 동일문현.

행정학자인 Alford and Head(2017)는 공공부문의 특징을 고려해 공공의 문제를 문제의 복잡성과 관련된 이해관계자 및 기관에 따라 9개의 유형으로 구분하기도 하였다 (아래 그림 참조).¹¹³ 이 프레임워크는 Snowden and Boone의 프레임워크와 비교 시, 더 다양한 이해관계자가 얹혀있는 공공부문의 정치적 측면을 부각한다. 저자들에 따르면, 얼마나 다양한 이해관계자가 개입되고 어떤 정치적 논쟁이 결부되느냐에 따라 공공문제의 복잡성은 증가한다.



〈그림 4-3. 공공문제의 유형들 (출처: Alford & Head, 2017)〉

공공문제의 복잡성은 문제 자체의 본질적인 성격일 뿐만 아니라, 이를 어떻게 ‘인지 (recognition)’하느냐의 문제이기도 하다. Head(2022)에 따르면, 정부조직들은 복잡한 문제를 종종 단순한 문제로 인지하고 단순한 문제에 적합한 접근을 취한다. 예를 들어, 문제를 전체적인 시각에서 보지 않고 부분으로 쪼개어 해결하려 하는 것이다. 그러나 복잡한 사회 시스템에서 문제는 서로 긴밀히 연결되어 있으며, 하나의 문제는 다른 문제를 내포(nested)하거나 영향을 미치는 구조를 가지고 있기 때문에 이러한 단편적인 접근 방식은 큰 효과를 거두지 못할 가능성이 크다.¹¹⁴

Joosse and Teisman (2021)은 네덜란드의 위트레흐트 중앙역 도시 개발 프로젝트 사

¹¹³ Alford & Head, 2017

¹¹⁴ Head, 2022

례에서 이를 보여주었다. 이 프로젝트에는 시기에 따라 단순화와 복잡화라는 두 가지 접근법이 적용되었다. 저자들은 복잡성이 문제를 해결하려는 사람/조직의 인지에 따라 문제를 단순하게 생각하거나(simplify) 복잡하게 생각하는(complexify) 접근이 가능하다고 하였다. 처음에 이 프로젝트는 마스터 플랜을 여러 부분으로 나누어 각 부분이 자체적인 범위, 계획, 예산에 의해 관리되었다. 그러나 이러한 접근 방식은 경로의존성을 초래했고, 과정 중에 새롭게 발생한 문제들에 유연하게 대처하는 데 한계를 보였다. 프로젝트가 난관에 봉착했을 때, 위트레흐트시 정부는 이러한 쪼개는 방식을 버리고 관련 이해관계자들을 한데 모아 문제를 재정의하고 전체적인 관점에서 서로 협력하는 새로운 접근 방식을 채택했다. 저자들은 프로젝트가 후자의 복잡화 방식으로 접근되었을 때 더 창의적인 결과를 낳았으며, 이해관계자들의 만족도도 더 높았다고 보고했다.¹¹⁵ 이 사례는 공공문제에 대한 대응이 정부 조직과 개인이 복잡성을 어떻게 인지하고, 이를 해결하기 위해 협력하는 역량과 의지에 달려 있음을 명확히 보여준다. 복잡한 문제를 단순화하려는 관성에서 벗어나, 문제를 전체적으로 바라보고 복잡성을 인정하며 유연하게 대응하는 방식이 더 효과적임을 시사한다.

정리하자면, 본 연구진은 공공서비스 문제를 복잡성에 기반하여 유형화할 것을 제안한다. 문제가 단순 혹은 복잡 상태에 있는지에 따라 적합한 대응 방식이 달라지며, 이는 대응책 뿐만 아니라 평가에 있어서도 중요한 시사점을 제공한다. 복잡성에 따라서 서비스를 유형화하면, 각 유형에 맞는 평가 접근을 적용할 수 있을 것이다. 단순한 문제는 정량적 데이터와 명확한 지표를 활용한 평가가 효과적일 수 있는 반면, 복잡한 문제는 정성적 데이터와 다양한 이해관계자의 참여를 기반으로 한 평가가 요구될 수 있다.

다만, 공공서비스의 문제를 항상 단순 혹은 복잡의 분류로 쉽게 구분할 수는 없다. 문제의 복잡성은 맥락과 상황에 따라 변화하며, 앞선 Alford & Head(2017)의 주장처럼, 이해관계자의 관점에 따라 더 단순/복잡하게 해석될 수 있기 때문이다. 따라서 구체적인 맥락에서의 공공서비스의 유형화와 평가에 대한 실증연구를 실시하고, 이와 유사한 맥락에 대해 그 지식이 활용될 수 있도록 하는 것이 필요한다. 이에 대해서는 6장 5절 평가모델의 정교화를 위한 제안 섹션에서 다시 논의한다.

¹¹⁵ Joosse and Teisman, 2021

글로벌 비영리 컨설팅 회사인 FSG는 사회혁신 분야에서 평가를 변화시키는 3개의 개념 체인징 접근을 발전적 평가, 공동 측정, 빅데이터로 이야기했다. 발전적 평가 (developmental evaluation)는 복잡하고 다이나믹한 환경에서 일어나는 사회혁신 활동의 혁신적이고 적응적인 발전을 지원하는 평가방식으로 이야기되며, 정해진 변화 이론(theory of change)이 있는 것이 아니라 관련 이해관계자들과의 지속적인 학습과 환류를 통해 현재의 활동이 충분히 변화를 만들고 있는지를 평가하는 것이라 하였다. 공동 측정(shared measurement)은 이해관계자들과의 지속적인 관계와 신뢰를 쌓아 성과를 보고하고, 결과를 측정하는 시스템을 구축하는 것을 말한다. 이러한 접근은 투명성을 보장하고 이해관계자들 간의 계획과 자원을 맞추는 장점을 가지고 있다. 마지막으로, 빅데이터는 전통적인 평가를 위한 데이터 외, 3V(volume, variety, and velocity)로 특징지어지는 빅데이터를 사회변화를 이해하는 데에 활용하는 것이다. 그러나 여기에는 자원과 역량 부족, 사이버 보안과 같은 장벽도 있다.¹¹⁶

이러한 평가의 새로운 접근법들은 공공부문에서도 점차 실행되고 있다. 본 연구진은 공공부문에서의 증가하는 복잡성, 디지털 전환과 같은 변화와 함께 등장한 이론기반의 평가, 공동 평가, 학습 중심 평가, 예견적 평가라는 네 개의 평가방식과 추가적으로 공공부문의 디지털화에 따른 평가의 변화 방향성을 논의한다.

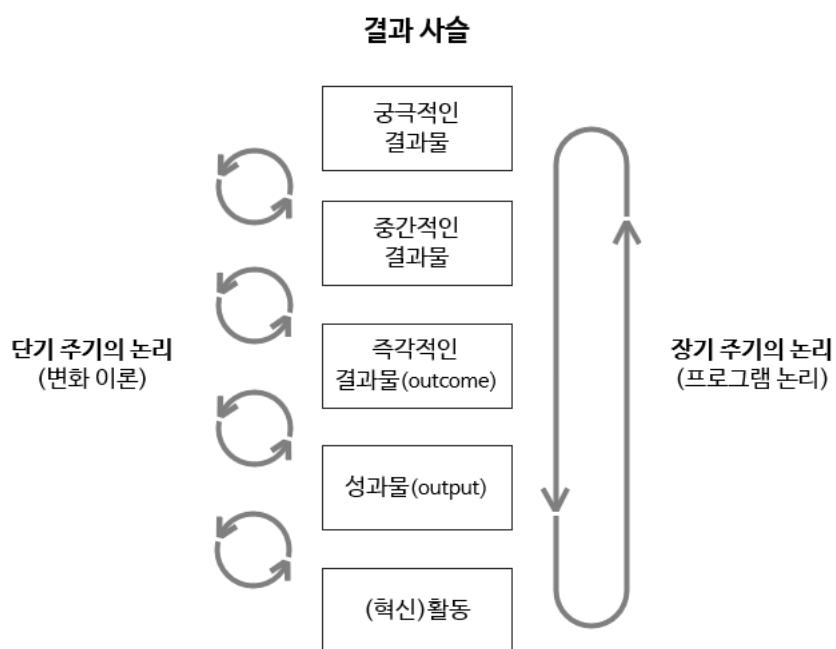
1. 이론 기반의 평가

캐나다 정부는 공공 개입(프로그램, 정책, 프로젝트, 서비스 등)의 평가에 있어 챌린지는 결과를 측정하는 것과 그 결과를 공공 개입의 활동과 연관시키는 것이라고 하였다. 복잡한 사회 시스템 속에서는 관찰된 결과에는 여러 가지 원인이 존재할 수 있으며, 정부 개입 뿐만 아니라 경제적, 사회적 요인도 영향을 미칠 수 있기 때문이다. 따

¹¹⁶ Gopalakrishnan et al., 2013: 12

라서 캐나다 정부는 공공개입과 결과 간의 인과관계를 찾기보다 개입이 관찰된 결과에 눈에 띠는 기여를 했는지, 그리고 어떤 방식으로 기여했는지를 묻는 방식을 제안한다.

이 평가방식은 변화 이론(theory of change)을 기반으로 하는 평가이다. 변화 이론이란 개입이 어떻게 원하는 결과를 가져올 것으로 예상되는지를 설명하는 논리모델이다. 변화 이론은 논리 모델/결과 체인의 각 연결에 관련된 가정, 위험, 메커니즘, 예상되는 결과에 영향을 미칠 수 있는 외부 요인들, 이러한 가정들을 뒷받침하는 모든 경험적 증거를 포함한다. 아래의 그림에서 보는 바와 같이, 변화이론은 개입과 결과를 한번에 단순하게 설명하기보다(오른 편의 긴 사이클), 개입이 어떻게 구조적으로 결과에 도달하게 하는지(왼 편의 짧은 여러 개의 사이클)를 설명하는 것이다.¹¹⁷



〈그림 5-1. 이론기반의 평가 사이클 (출처: Treasury Board of Canada Secretariat, 2021)〉

※ 공공서비스에 변화이론 적용의 예시: 튀르키예의 난민 사회통합 문제¹¹⁸

1. 배경

¹¹⁷ Treasury Board of Canada Secretariat, 2021

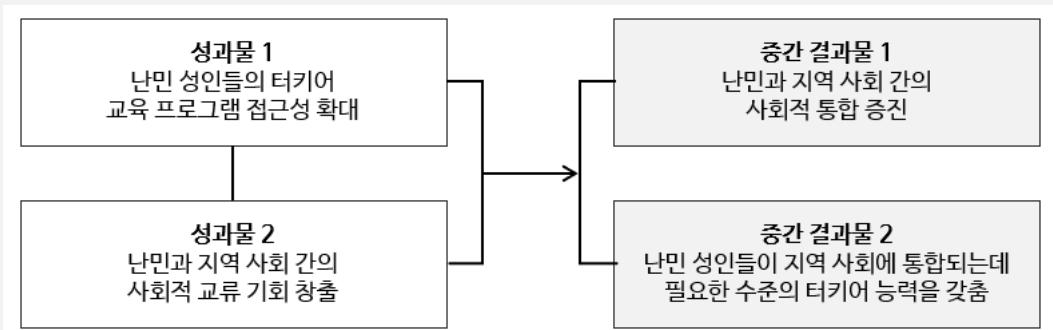
¹¹⁸ European Commission, 2024: 26-28

다양한 배경의 난민 유입은 터키에 사회의 통합에 큰 도전을 제기하였다. 특히 언어 장벽은 노동시장 참여와 서비스 이용, 지역 사회와의 소통을 어렵게 하고, 여기에 물가 상승과 경제 불확실성이 더해져 주택과 일자리 경쟁으로 난민과 지역 주민 간의 갈등을 심화시키고, 난민에 대한 부정적 인식이 확산될 위험이 있다.

2. 이해관계자 분석

이 문제에는 다양한 이해관계자들이 관련되어 있다. 교육부와 교육 기관은 터키어 교육 제공의 책임이 있고, 지역 정부는 커뮤니티 공간 제공 및 사회 통합 활동을 주최할 수 있다. 고용주와 민간 부문은 포용적 균무 환경 조성을 통해 난민들을 껴안을 수 있으며, NGO 및 시민 단체는 지역 기반 통합 프로그램을 제공할 수 있다. 또한 언론은 난민 문제에 대한 공정한 보도를 제공하고, EU 및 국제 파트너는 재정 및 전략적 지원에서 역할을 할 수 있다. 물론, 난민들과 이들을 수용하는 지역사회의 역할이 가장 크다.

3. 개입 논리



4. 가정들 (assumptions)

이 개입의 기본적인 If-Then-Because의 논리는 첫째, 터키어 교육이 확대되면 난민의 언어 능력이 향상되고, 이는 노동시장 참여와 서비스 이용을 가능하게 한다는 것이고, 둘째, 사회적 교류 기회가 제공되면 난민과 지역사회 두 공동체 간 이해가 깊어져 사회적 통합이 촉진될 수 있다는 것이다. 또한, 사회 통합의 성공은 지속적인 언어 교육 제공, 경제적 여건, 정치적 지원 및 균형 잡힌 사회적 참여에 달려 있으며, 언론이 포용적 서사를 확산할 경우 사회적 갈등 완화에 기여할 수 있다는 가정이 기반에 깔려있다.

2. 공동 평가

2장의 공공서비스 평가모델들에서 살펴보았듯이, 공공 서비스의 평가에는 예전부터 사용자를 대상으로 하는 설문이 실행되어왔다. 최근에는 포커스 그룹, 사용자 포럼과 같은 더 직접적인 참여를 통해 국민과 함께 공공서비스를 평가하는 사례도 생겨나고 있다. 다만, 일반적으로 공공서비스 과정의 다른 단계들에 비해 평가에서의 국민참여,

즉 공동평가는 아직 개척 단계로 논의된다.¹¹⁹

공동평가는 전문가들의 평가에서 드러나지 않는, 공공서비스의 실제 사용자와 공공매니저 등 이해관계자들에게 중요한 데이터를 수집할 수 있는 이점이 있다. 예를 들어, 범죄율이 낮아져도 실제 시민들은 두려움을 호소할 수 있는데 이해관계자들과의 공동평가를 통해 그 이유를 조사할 수 있는 것이다. 또한 공동평가는 공공조직의 경영적 성과와 같은 목표 대신 시민의 웰빙, 공동체의 염원과 같은 국민에게 의미있는 목표를 설정하게 한다. 이를 통해 궁극적으로는 국민과 공공조직이 더 나은 관계로 나아갈 수 있도록 기여할 수 있다.¹²⁰

그러나 공동평가가 단지 평가에 시민사회의 이해관계자를 참여시키는 것에서 끝나는 것은 아니다. Shulha et al.(2015)는 공동평가에서 고려되어야 할 원칙을 아래의 표와 같이 제시하였다. 이는 공동평가를 실시함에 있어 평가자가 이를 위한 역량을 갖춰야 평가가 제대로 진행될 수 있음을 드러낸다.

원칙	기여 요소
협력의 동기를 명확히 하기	- 평가의 목적 - 평가자와 이해관계자의 기대 - 정보와 과정 상의 니즈
의미있는 관계 키우기	- 존중, 신뢰, 투명성 - 구조화되고 지속적인 상호작용성(interactivity) - 문화적 역량
문제에 대한 공유된 이해 발전시키기	- 공공개입의 로직 - 조직적 맥락
적절한 참여 과정을 촉진하기	- 이해관계자의 다양성 - 참여의 깊이 - 의사결정의 통제
자원 가용성을 모니터링하고 대응하기	- 시간 - 재정 - 인재

¹¹⁹ Mckenna, 2021: 451

¹²⁰ 동일문헌: 454-456

평가 진행상황과 품질을 점검하기	- 평가의 디자인 - 데이터 수집
평가적인 사고 촉진하기	- 탐구적 지향 - 학습에 초점
(평가결과의) 활용을 지원하기	- 실질적인 결과물 - 변혁적인 결과물

〈표 5-1. 공동 평가의 가이딩 원칙들 (출처: Sulha et al., 2015, p.7)〉

3. 학습을 지원하는 평가

일반적으로 평가의 목적은 학습과 책임성으로 제시된다.¹²¹ 그런데 여기에서 말하는 학습은 단일루프 학습 혹은 이중루프 학습의 형태로 일어날 수 있다. 단일루프 학습은 문제해결 과정의 기본적인 가정이나 목표는 수정되지 않으며, 주어진 프레임 내에서 결과를 개선하기 위한 행동만 바꾸는 학습을 의미한다. 예를 들어, 공공서비스의 실행 과정에서 특정 목표 달성을 낫다는 평가 결과를 바탕으로, 더 많은 지원을 투입하거나 실행 방식을 조금 변경하는 것이다. 반면, 이중루프 학습은 평가 결과가 정책 혹은 공공서비스의 기본 가정과 맥락을 재검토하는 데까지 영향을 미친다.¹²²

이중 루프 학습은 특히 공공의 복잡한 문제 대응에 있어 중요하다고 이야기된다. 복잡한 사회 시스템의 문제는 그 복잡성을 단기간에 완전히 이해하기도 쉽지 않고, 문제를 해결하려는 과정에서도 관련 시스템이 지속적으로 변화하는 동적인 특징을 가진다. 따라서 다수의 이해관계자가 참여하는 지속적인 상호작용 과정에서 문제와 관련된 기존의 규범, 정책 및 목표를 질문하고, 공동의 목표를 설정하고, 상황을 혁신하는데 필요한 원인과 수단에 대한 지식을 공동으로 창출하고, 공동의 행동으로 이어질 수 있는 이중루프 학습과 사회적 학습(social learning)이 중요하다.¹²³ 아래 박스의 예시는 지역의 복잡한 공공문제에 대응하는 과정에서 학습을 중요시하는 평가방식을 활용해 혁신을 만드는 사례를 보여준다.

¹²¹ HM Treasury, 2020

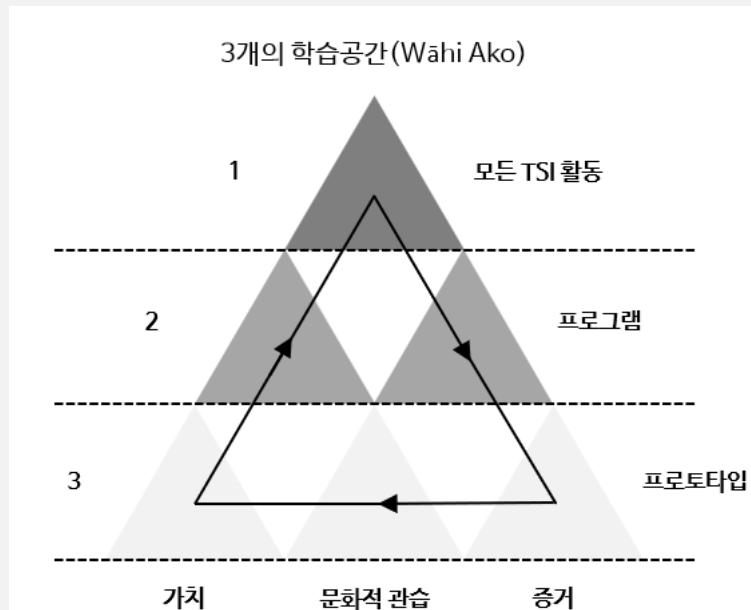
¹²² Argyris & Schön, 1997

¹²³ Collins & Ison, 2009

※ 뉴질랜드 오클랜드시 정부와 지역사회에서 사용하는 학습기반의 평가 프레임워크 니호 타니화(Niho Taniwha) 와 Te Korekoreka

오클랜드시 정부에는 오클랜드 코디자인랩과 더써더이니셔티브(The Southern Initiative, TSI)이라는 혁신유닛이 있다. 이들은 원주민 공동체를 포함한 지역사회와 오랜기간 공동디자인 실천을 해오고 있는데, 이 경험을 기반으로 ‘니호 타니화’라는 학습기반 평가 프레임워크를 개발하였다.

Niho Taniwha는 타니화의 이빨이라는 뜻인데, 타니화는 마오리 신화에서 등장하는 강력한 수호자이자 괴수 같은 존재라고 한다. 니호 타니화는 사회적 변화의 여정을 탐색하도록 돋는 프레임워크로 소개된다. 아래의 그림과 같이 이 프레임워크는 가치, 문화적 관습(tikanga), 증거를 기반으로 하며, 세 레벨의 학습의 공간(Wāhi Ako)으로 구성된다. 이 3개 레벨의 구조는 지역에서의 프로토타입적인 시도와 프로젝트들이 프로그램을 형성하고, 이 프로그램들의 결과가 TSI의 전체활동을 구성하는 층위를 보여준다. 이는 일종의 변화이론으로 볼 수 있다. 이 프레임워크를 활용해 TSI가 궁극적으로 추구하는 바는 지역사회를 위한 결과물, 시스템 변화, 전략적 학습이라고 언급된다.¹²⁴



반면, 니호 타니화와 병행으로 개발되었다는 테 코레코레카(Te Korekoreka)는 원주민 지역사회 내의 혁신부서인 토코나 테 라키(Tokona te Raki)에 의해 개발된 학습 프레임워크이다. 각 프레임워크의 맥락은 다른데, 니호 타니화가 오클랜드 남서부 지역에서 마오리와 태평양섬 주민(Pasifika)의 혁신을 지원하기 위해 개발되었다면, 테 코레코레카는 남섬(Te Waipounamu) 지역의 원주민 부족의 이론, 방법론, 실천의 필요에서 비롯되었다고 한다.

¹²⁴ The Auckland Co-Design Lab, 2021

테 코레코레카는 지역의 미래 창조와 학습 문화를 양성하기 위한 규범으로 소개되며, 테 코레(Te Kore), 테 포(Te Pō), 테 아오(Te Ao)라는 세 가지 단계로 구성된다. 테 코레는 과거를 돌아보고, 배운 것들, 관찰한 패턴, 그리고 이 경험이 우리에게 무엇을 상기시키는지를 성찰하는 단계이다. 이는 개인 혹은 그룹에서 이루어지며, 다음과 같은 질문을 던진다고 한다.

- 내가 세운 변화 이론과의 관계에서 나는 어떻게 나아가고 있는가?
- 나의 원래 가정들은 얼마나 잘 유지되고 있는가?
- 무엇이 작동하지 않는가?
- 무엇이 변화해야 하는가?
- 내가 비전에 집중하기 위해 계속하거나 중단해야 할 것은 무엇인가?
- 데이터는 나에게 무엇을 말하고 있는가?

테 포는 테 코레에서 발견된 것에 대해 성찰하고, 이것을 바탕으로 어떤 행동을 취할지 고민하는 단계로, 새로운 아이디어와 설계가 시작되는 창의적인 단계이다. 테 포는 또한 행동 연구, 디자인, 발전적 평가와 같은 기술을 지역공동체의 이해관계자들에게 가르치고 리더십과 혁신을 지원하고자 하는 목표를 가지고 있다. 이 단계에서 다음과 같은 질문을 던진다고 한다.

- 우리는 무엇을 상상하고 있는가?
- 우리는 무엇을 공동 설계하거나 계획하여 만들고, 공동 창작하거나 실행할 수 있을까?

마지막으로 테 아오는 계획, 창작물, 아이디어를 현실 세계로 옮겨 실행하고, 테 아오, 테 코레, 테 포의 순환을 통해 배운 것을 기반으로 실험해 보는 단계이다. 이 단계에서의 질문은 다음과 같다.

- 우리는 무엇을 하고 있으며 누구와 함께 하고 있는가? 우리의 행동에 대한 그들의 상호작용과 인식은 무엇인가?
- 유지해야 할 실천, 변경해야 할 실천, 적응할 실천, 변화시킬 실천은 무엇인가? 우리의 프로그램이나 실천을 어떻게 변형할 수 있을까?

TSI, Co-Design Lab, Tokona te Raki는 이들 프레임워크를 설명하면서, 평가를 프로젝트의 종료 시점에 외부 평가 팀에 의해 수행되는 것으로 보는 기준의 평가 개념이 여전히 지배적이고 이러한 평가의 가치도 있지만, 복잡한 사회문제에 있어 지역의 맥락에서 시스템 변화를 추구한다면 이러한 기준의 평가방식은 한계를 가진다고 주장하였다.¹²⁵

4. 미래중심의 평가

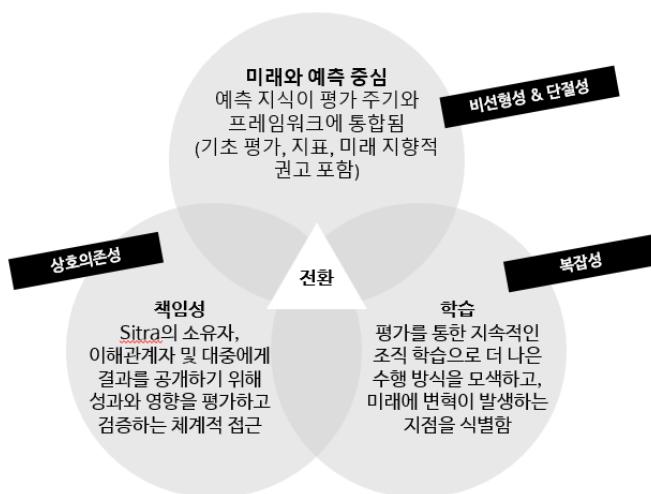
복잡한 공공의 문제에 대응하는 방식에는 여러 가지가 있는데, 그 중 효과적인 하나

¹²⁵ Tarena et al., 2021

는 대비하고 예방하는 것이다. 교육이나 조기 개입 프로그램과 같이 예방적 전략이 사회적 위기가 발생한 이후 그 피해에 대응하는 것보다 더 저렴하고, 더 효과적이며, 더 인도적이라고 논의된다.¹²⁶

핀란드 의회 산하의 혁신기금/재단인 Sitra는 공공에서의 기존의 평가방식들이 점진적인 변화를 지원하는 반면, 불확실성이 증가하는 오늘날의 평가는 미래에 중점을 둘 필요가 있다고 말한다. 이들은 평가에 미래예측(foresight)을 통합하는 새로운 방식의 평가를 제시한다. 여기에서 미래예측이란 미래에 영향을 미치는 요인들을 식별하고, 대안적 미래들을 고려하고, 원하는 미래에 도달하기 위한 의사결정을 포함한다.¹²⁷

원하는 미래에 도달하기 위한 의사결정을 지원한다는 점에서 미래중심의 평가는 앞서 논의한 변화이론 기반의 평가와 중첩되는 부분이 있다. 다만, 미래에 중점을 둔다는 것은 사일로적인 조직에서는 부서를 넘는 융합과 협력적인 대화의 산물이며, 이러한 대화를 위해 미래예측적 도구를 활용하는 것이 중요하다고 논의된다.¹²⁸ 또한 평가에서 미래예측에 대한 지식을 더 명시적이고 의도적으로 활용한다.¹²⁹ 아래 그림은 Sitra의 평가가 학습과 책임성이라는 전통적 평가의 기본적 목적 외에 미래예측에 중점을 두고 있으며, 이 세 요소의 궁극적인 목적은 근본적인 변화(transformation)로 설정되었음을 보여준다.



¹²⁶ Head, 2022: 41–60

¹²⁷ Vataja and Coon, 2022

¹²⁸ 동일문현.

¹²⁹ Sitra, 2021

〈그림 5-2. Sitra의 미래중심 평가 프레임워크 (출처: Sitra, 2021)〉

5. 디지털화에 따른 공공서비스 평가의 변화

마지막으로, 본 연구진은 디지털 기술의 진화로 공공서비스가 점차 디지털화되어가는 추세가 공공서비스 평가에 있어 무엇을 의미하는지를 살펴보았다.

조직과 사회의 디지털화 과정에는 정보의 디지털 변환, 디지털화, 디지털 전환이라는 세 단계가 있다. 디지털 변환(digitisation)이 아날로그 정보를 디지털 정보화하는 것이라면, 디지털화(digitalisation)는 디지털 커뮤니케이션과 미디어 인프라를 중심으로 사회 생활의 많은 영역(예: 비지니스 운영방식)이 재편되는 방식으로 설명된다. 마지막으로, 디지털 전환(digital transformation)은 고객 중심의 근본적인 변화이며, 이는 비지니스와 전략을 모두 바꾸는 것이라 하였다.¹³⁰

OECD는 디지털화와 디지털 전환의 차이에 대해, 디지털화가 조직의 사일로 때문에 부분적으로 이루어질 수 있는 반면, 디지털 전환은 조직의 핵심 업무에 대해 기술을 활용한 근본적 재구성을 의미한다고 하였다. 즉, 이는 조직의 개인, 기술, 조직 구조과 과정, 환경과 시스템이 모두 재편되는 것을 의미한다.¹³¹

Margetts and Dunleavy (2013)는 공공조직에서의 이러한 변화를 디지털 기술과 함께 새로운 사고방식, 조직 문화, 거버넌스로의 전환으로 설명했다.¹³² 특히 이들은 디지털 시대의 새로운 거버넌스(Digital Era Governance)의 특징을 아래의 표와 같이 제시하였다. 이러한 내용을 기반으로, 디지털 시대의 거버넌스 하에서 공공서비스의 과정은 사일로와 계층을 넘어 시민의 수요를 중심으로 재편되고, 시민의 역할이 늘어날 것으로 보인다.

재통합 (Reintegration)	이는 신공공경영(New Public Management)이 초래한 분열을 해소하고 공공 부문 프로세스를 통합하는 것을 목표로 한다. 본질적으로 국가가 처리해야 할 문제를 한 번에 처리할 수 있는 새로운 프로세스를 창출하며, 중복된 조직적 계층을 제거하기 위해
--------------------------------	--

¹³⁰ Bloomberg, 2018

¹³¹ PARIS21, 2022: 27

¹³² Margetts & Dunleavy, 2013

비용을 절감하고 공유 서비스를 활용한다.	
수요 기반의 전체성 (Needs-based Holism)	이는 부서와 기관이 고객 중심의 구조를 구축하기 위한 시도로, 서비스 전체를 고객 관점에서 재설계하는 ‘끝에서 끝까지’의 프로세스를 구현하고, 원스톱 프로세스(직접 창구, 전자 창구 또는 완전 통합된 원스톱 서비스)를 마련하며, 실시간으로 문제에 대응 할 수 있는 민첩하고 탄력적인 정부 구조를 창출하는 것이 목표이다.
디지털 (Digitalization)	디지털화는 공공 부문이 정부 비즈니스 모델의 중심에 전자적 서비스를 완전히 통합하도록 적응하는 것을 의미한다. 또한, 서비스 제공에서 불필요하거나 부가가치가 없는 프로세스의 계층을 제거하는 급진적 탈중개화(disintermediation)를 목표로 하여, 시민이 더 많은 역할을 수행하도록 유도하여 ‘DIY(Do-it-Yourself) 정부’로 이끌 수 있다.

〈표 5-2. 디지털 시대 거버넌스의 3개 주제 (출처: Margetts & Dunleavy, 2013, p.6)〉

저자들이 공공부문의 디지털 전환을 DIY정부와 같은 개념으로 시민참여와 연결지었듯, 여러 학자들은 디지털 전환이 이루어질수록 시민과 정부의 접점(encounter)과 관계가 변화한다고 하였다. 접점 측면에서 Lindgren et al. (2019)는 공공조직의 직원과 시민과의 상호작용이 이루어지는 환경이 점차 물리적 공간에서 디지털로 변화하면서, 시민 스스로가 공공서비스를 스스로 처리하고 직원은 이를 지원하는 역할로 변할 수 있다고 하였다.¹³³ Idzi & Gomes (2022)는 디지털 시대 거버넌스에서 새롭게 생겨나는 공공조직과 시민과의 관계를 정부를 위한 시민(Citizens for Government, C2G), 시민을 위한 정부(Government for Citizens, G2C), 시민을 위한 시민(Citizen for Citizen, C2C)로 구분하였다. C2G는 참여예산제도와 같이 시민참여가 정부의 의사 결정을 도울 수 있는 것이 예가 될 수 있으며, G2C는 정부가 전기고지서에 이웃의 소비평균을 보여줌으로써 시민에게 스스로 소비를 조절할 수 있도록 돋는 것이 예가 될 수 있다. 마지막으로, C2C는 지역사회 활동을 공공 디지털 서버에서 시민들이 자체적으로 조직하는 것을 예로 들었다.¹³⁴

그렇다면, 이러한 변화가 공공서비스의 평가에 있어서는 어떤 변화를 가져오는 것일까. 첫째, 공공서비스 과정에서 디지털 기술과 채널을 통한 시민참여 증진은 평가 단계를 포함한다. 예를 들어, Dembski, Yamu, and Wössner(2019)는 독일의 헤렌베르크 시에서 디지털 트윈 기술을 이용해 다양한 교통 계획 시나리오를 개발하고 시민들과 테스트하였다. 시민들은 가상현실 고글을 통한 동적 시나리오와 5면 스크린으로

¹³³ Lindgren et al., 2019: 431-432

¹³⁴ Idzi & Gomes, 2022

구성된 정적 시나리오를 10~15분 동안 10명씩의 그룹으로 함께 미래의 교통시나리오를 경험할 수 있었다. 청각 장애가 있는 시민들을 포함해 700명 이상의 다양한 연령 및 언어 배경을 가진 시민들이 참여하였다.¹³⁵ 이는 디지털 기술을 통해 시민들이 보다 적극적이고 포괄적으로 공공정책 결정 과정에 참여한 사례로, 디지털 전환이 평가 과정에서 시민 참여를 크게 증진시킬 수 있음을 보여준다.

둘째는 공공서비스 평가를 위한 데이터의 수집이 웹사이트, 애플리케이션, 디지털 플랫폼의 채널에서 이루어질 수 있다. 예를 들어, 사용자가 서비스 여정의 특정 단계에서 오랜 시간을 소요한다면, 이는 해당 단계가 혼란을 유발하거나 인지적 부하를 초래하는 디자인적 문제일 가능성을 시사한다. 이러한 데이터를 분석하면 서비스 개선을 위한 실질적인 인사이트를 도출할 수 있다. 그 예로, 영국의 디지털 공공서비스 포털인 GOV.UK는 공공결제 서비스인 GOV.UK Pay에 대한 사용자 피드백을 수집하기 위해 지난 1년 동안 이 서비스를 이용한 약 3,400명의 시민을 대상으로 온라인 만족도 조사를 실시했다.¹³⁶ 이 온라인 설문조사는 짧은 시간 내에 대규모 시민 피드백을 수집하고, 이를 서비스 개선에 반영한 사례이다. 디지털 데이터는 피드백 수집과 환류 속도를 크게 높이는 데 기여할 수 있다.

그러나 이러한 가능성에는 장벽 또한 존재한다. 국내 정부의 디지털 플랫폼 실행 한계를 논한 한세억, 조숙정(2023)의 연구를 통해 디지털 데이터 활용이 공공서비스 혁신으로 쉽게 이어질 수 없는 이유를 다음과 같이 유추할 수 있다. 첫째는 목적성이 없이 기존에 있는 데이터를 기반으로는 혁신을 만들 수 없다는 점이다. 이는 공공서비스를 혁신하기 위해서는 먼저 사용자의 여정을 기반으로 평가에 있어 의미있는 데이터가 무엇인지를 파악한 후, 이를 수집·활용하는 것이 중요하다는 것을 시사한다. 둘째, 저자들은 시민 혹은 시민사회의 이해관계자들이 실제로 플랫폼에 적극적으로 참여하지 않았다고 지적했다.¹³⁷ 이는 단순히 디지털 공간을 제공하는 것이 참여로 이어지지 않음을 의미하며, 디지털 약자의 포용에 대한 이슈도 드러낸다. 셋째, 저자들은 데이터 기반 혁신을 위해 국가최고 데이터 책임자 및 민·관 데이터 거버넌스 체계가 필요하다 하였다. 넷째, 데이터 및 개인정보의 안전 문제를 거론하였다.¹³⁸ 이러

¹³⁵ Dembski et al., 2019

¹³⁶ Mugeni, 2024

¹³⁷ 한세억 & 조숙정, 2023

¹³⁸ 동일문현.

한 두 문제에 있어서, 특히 공공서비스를 주로 담당하는 지방자치단체의 경우에는 디지털 데이터를 효과적으로 활용하기 위한 ‘데이터 지능(Data Intelligence)’을 갖추는 것이 필요하다. 데이터 지능은 “데이터에서 얻은 통찰력을 분석·활용하여 지자체의 의사결정을 지원하는 프로세스”로 정의된다. 데이터 지능에는 데이터 거버넌스와 보안 뿐만 아니라, 데이터 저장 계획, 데이터 아키텍처 설계, 데이터 엔지니어 및 분석가 등 다양한 전문 역량과 구조가 포함된다.¹³⁹ 이는 지방자치단체가 단순한 기술적 인프라를 넘어, 조직 내에서 데이터의 체계적 활용을 가능하게 하는 전반적 역량을 갖추는 것이 필요함을 시사한다.

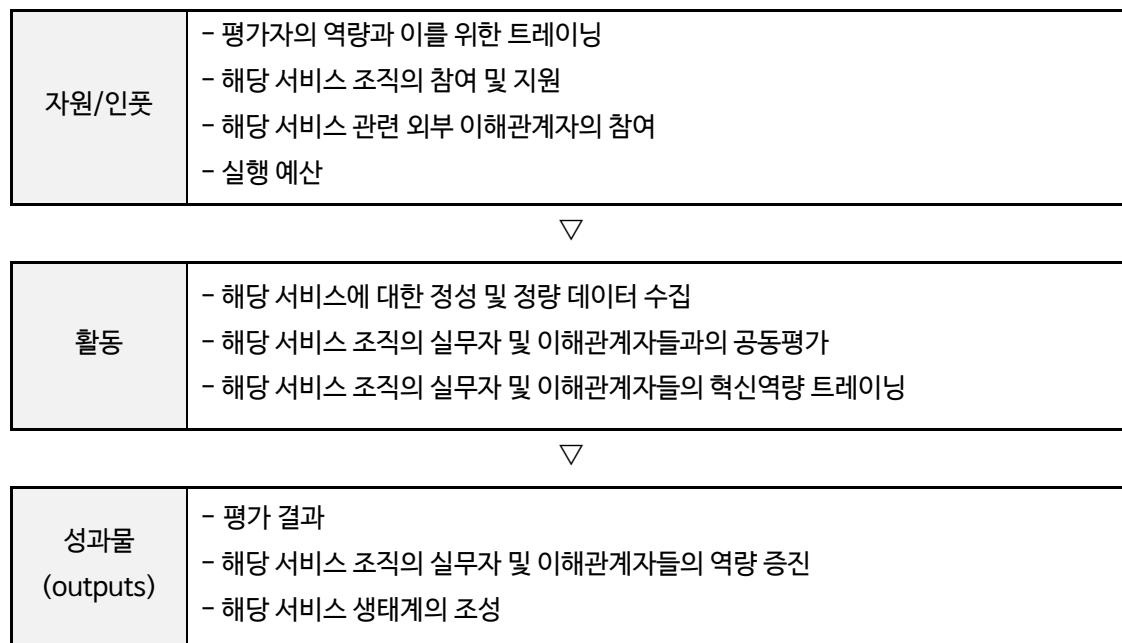
¹³⁹ Local Government Association, n.d.

국민중심 공공서비스 평가모델의 디자인 6

1. 평가의 논리모델 디자인

새로운 평가 모델을 디자인하기에 앞서 본 연구진은 평가의 논리모델(logic model)을 정리하였다. 논리모델이란 평가자가 활동을 통해 얻고자 하는 결과가 무엇인지를 구조적이고 시각적인 방식으로 보여주는 것이다. 이는 자원/인풋, 활동, 아웃풋, 결과, 임팩트의 다섯 단계로 이루어진다.¹⁴⁰ 논리모델은 본 연구진이 평가모델을 디자인함에 있어 가지는 가정들(assumptions)을 명확히 함으로써 평가모델의 디자인을 보다 체계적으로 진행할 수 있도록 돋는다.

본 연구진은 한국디자인진흥원의 연구과제 문서와 앞선 장에서의 논의를 바탕으로 아래의 논리모델을 만들었다.



¹⁴⁰ W.K. Kellogg Foundation, 2004

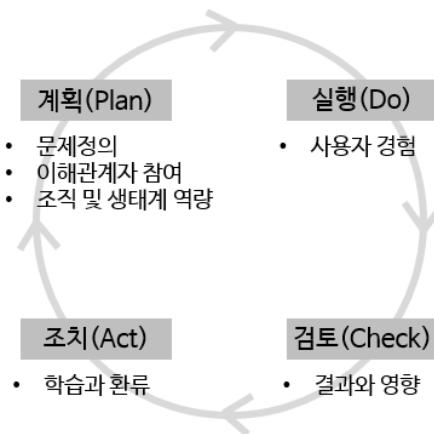
결과물 (outcomes) *	<ul style="list-style-type: none"> - 평가 결과를 바탕으로 서비스의 개선안 도출 - 평가 모델의 (시범) 적용을 통해 모델의 효용성과 적합성 검증, 정교화 	
▽		
영향 (impact)*	<ul style="list-style-type: none"> - [정책 수립 및 개선] 연구 결과를 바탕으로 공공서비스의 질을 향상, 관련 정책 수립에 기여 - [교육 및 홍보] 공공기관 및 관련 분야 종사자들 대상의 교육 프로그램 개발 및 운영시 활용 - [가이드라인 제공] 공공서비스 관련 가이드라인 제공, 공공기관 및 민간기업의 서비스 혁신에 기여 - [사례집 발간] 우수 사례 발굴 및 분석을 통해 사례집을 발간하고, 이를 통해 공공서비스 혁신의 필요성과 사용자 중심 디자인의 효과 홍보 - [공모, 인증] 평가지표는 공공서비스 공모 선정 평가 및 인증제 운영시 평가 기준 등에 참고 - [검증 및 시범적용, 확산] 개발된 평가 지표를 활용해 공공서비스 진단, 분석 및 개선안 도출하고 평가 모델을 고도화 	

〈표 6-1. 제안하는 평가모델의 논리모델: *이 표시된 결과와 임팩트의 내용은 한국디자인진흥원의
과업내용임〉

본 연구진은 본 평가모델이 단순히 공공서비스의 평가만을 위한 도구로 사용되는 것
이 아니라, 해당 서비스의 실무자와 관련 이해관계자들에게 서비스디자인, 시스템 사
고와 같은 서비스혁신을 위한 지식과 도구를 제공하고 그들의 역량을 기르는 수단으
로 보았다. 이를 통해 일회의 공동평가 경험을 이후 지속적으로 실무자와 이해관계자
들이 해당 서비스 증진을 위해 협력할 수 있는 생태계 혹은 네트워크를 조성할 수 있
는 기회로 활용할 수 있도록 계획하였다.

2. 평가모델의 1차 안

앞선 장들에서의 논의를 기반으로 본 연구진은 공공서비스의 사용자 경험을 평가하
는 새로운 모델을 제시한다. 앞서 논의되었던 ‘사용자 경험’이라는 용어의 한계를 고
려해, 본 연구진은 이 모델을 ‘국민중심 공공서비스 평가모델(citizen-centred public
service evaluation model)’이라고 지칭한다.



〈그림 6-1. 국민중심 공공서비스 평가모델의 1차 안〉

본 평가모델은 앞선 문헌연구를 기반으로 다음과 같은 이해들이 반영되었다. 첫째, 사용자 경험은 공공서비스의 최종 사용자뿐만 아니라 해당 서비스가 다루는 문제와 관련된 다양한 이해관계자들의 경험을 포함하며, 이는 서비스의 계획, 실행, 검토, 조치 모든 단계에서의 경험을 포괄한다. 둘째, 본 평가모델은 공공서비스를 단일 시점에서 평가하기보다는 지속적으로 개선하고 관리해야 할 대상으로 간주하여, PDCA 사이클을 기반으로 디자인되었다. 셋째, 공공서비스를 이해관계자의 경험에 기반하여 평가하고 개선하기 위해 본 평가모델은 정성적 데이터를 중심으로 활용한다.

그림 6-1에서 볼 수 있듯이, 계획(P) 단계는 이해관계자 참여, 문제정의, 조직 및 생태계 역량 차원으로 구성된다. [이해관계자 참여]는 본 평가의 지향점이 국민의 참여를 기반으로 공공서비스의 질을 높이고자 하는 것이기에 중요하다. 이 차원의 세부항목으로 누가 참여했는지, 어떠한 방식으로 참여했는지, PDCA의 어느 단계에 참여했는지가 포함된다. 누가 참여했는지에 따라 문제의 이해가 달라질 수 있으며, 다양한 방식의 참여는 문제에 대한 상이한 인사이트를 제공한다. 어느 단계에 이들이 참여했는지는 다양한 단계의 참여가 그 효과성이나 문제에 대한 이해관계자의 책임에 영향을 미칠 수 있기 때문이다.

[문제정의]는 공공서비스의 계획에 있어 문제에 대한 이해가 선행되어야 하기에 중요하다. 이 차원의 세부항목으로 어떤 혁신 방법론을 활용하였는지, 문제 대응 아이디어가 반복적으로 테스트되고 개선되었는지, 문제에 대한 이해를 기반으로 단, 중, 장기적 목표가 근거있게 설정되었는지가 포함된다. 문제의 이해 과정에 예를 들어, 더블

다이아몬드와 같은 방법론을 사용하였는지는 문제 이해 과정의 투명성과 신뢰성을 높인다. 대응책 아이디어의 반복적 테스트와 검증은 문제에 대한 심층적 이해를 위한 중요한 스텝이다. 문제에 대한 단, 중, 장기 목표 설정은 해당 문제가 공공서비스를 통해 어떻게 해결, 관리될 지에 대한 실무자와 이해관계자들의 가정(assumptions)을 명확히 드러낸다.

[조직 및 생태계 역량]은 공공서비스가 서비스제공조직과 관련 이해관계자들로 구성되는 생태계에서 협력을 통해 공동창조된다는 이해를 바탕으로 이들의 역량을 묻는다. 이 차원의 세부항목으로 조직 실무자와 이해관계자들이 서비스 혁신방법론을 활용하는 역량을 갖추었는지, 이들의 지속적 역량증진을 위한 기회가 제공되는지, 조직은 외부 이해관계자들과의 협력을 지원하고 새로운 아이디어를 실험하는 환경을 조성하는지가 포함된다. 조직실무자와 이해관계자의 역량은 공공서비스 혁신의 기반이 된다. 이는 조직이 외부 이해관계자와 협력하고 새로운 시도를 하는 것을 장려하는지와 지속적인 역량개선을 위한 기회를 제공하는지와 연결된다고 보았다.

실행(D) 단계는 공공서비스의 최종사용자가 서비스를 경험하는 단계이다. 본 연구진은 문헌에서 [사용자 경험]의 핵심 구성요소로 논의되는 사용성, 감성, 사용자 가치의 프레임워크를 사용하였으며, 기존의 공공서비스 평가모델들을 참조하여 각 요소의 세부항목을 추렸다. 사용성 항목은 접근성, 대응성, 혁신성으로 구성되고, 감성은 심미성, 쾌적성, 신뢰성으로 구성된다. 사용자 가치 항목은 공공부문의 특성을 감안해 공정성, 포용성, 청렴성을 포함하였고, 최근 증가하는 공공서비스에서의 디지털 전환을 감안해 디지털 보안의 내용도 포함하였다. 그리고 본 평가모델이 최종사용자 외 다른 이해관계자들의 가치도 고려될 필요가 있다고 보아 이 내용을 추가하였다.

검토(C) 단계는 공공서비스의 결과를 검토하는 단계로 [결과와 영향] 차원으로 구성된다. 이 차원의 세부항목으로 해당 공공서비스가 사용자의 문제를 단기적으로 해결하였는지와 장기적인 목표에 어떻게 기여하는지가 포함된다. 공공서비스가 사용자의 문제를 해결하였는지는 당연히 중요한 이슈다. 두번째 항목은 앞서 문제정의 차원의 C항목과 연결되며, 공공서비스가 장기적인 목표를 얼마나 달성하고 있는지를 검토하는 것이다.

조치(A) 단계는 검토단계 뿐 아니라 이전 단계에서 수집된 피드백들이 어떻게 실무자와 이해관계자들 사이에서 공유, 학습되고 공공서비스를 개선하는데 활용되는가에 대한 것으로 [학습과 환류] 차원으로 구성된다. 이 차원의 세부항목은 이 피드백 수집이 얼마나 정기적으로 이루어지는지, 피드백을 기반으로 해당 서비스를 수정하는지, 피드백을 기반으로 해당 서비스의 근본적인 문제이해와 목표설정을 수정하는지를 포함한다. 공공서비스의 피드백을 수집하고 이를 기반으로 서비스를 개선하는 것은 당연한 일이다. 더욱 중요한 것은 피드백을 기반으로 근본적으로 문제가 있는 문제이해와 목표설정을 수정하느냐이다.

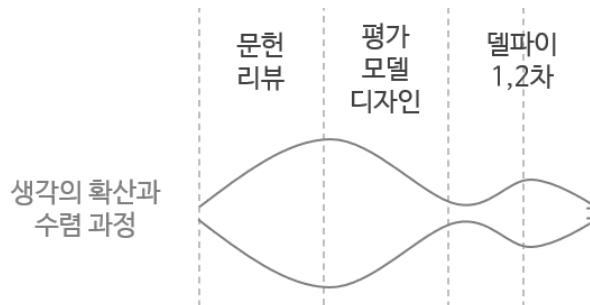
차원	세부 항목		
이해관계자 참여	a) 참여한 이해관계자가 누구였는지 b) 이들이 어떤 방식으로 참여했는지 (예: 설문, 인터뷰, 워크샵 등) c) 서비스의 계획, 실행, 검토, 조치 단계 중 어느 단계에 참여했는지		
문제 정의	a) 문제를 이해하기 위해 사용된 혁신 방법론은 무엇이었는지 b) 문제에 대한 대응책 아이디어가 반복적으로 테스트되고 개선되었는지 c) 문제 이해 과정에서 도출된 인사이트를 기반으로 단·중·장기적 목표가 설정되었는지 (예: 변화이론을 통해 목표 달성을 위한 구체적인 로드맵 마련)		
조직 및 생태계 역량	a) 공공서비스 조직 실무자와 이해관계자들이 혁신 방법론을 이해하고 활용하는 역량을 갖추었는지 b) 이들의 지속적인 역량 증진을 위한 교육, 워크숍, 멘토링 등의 기회가 제공되는지 c) 조직이 이해관계자들과의 협력을 지원하고 혁신적인 아이디어를 실험하는 환경을 조성하는지		
사용자 경험	사용성	a) 접근성: 서비스에 대한 접근과 정보습득이 용이한지, 디지털과 비디지털 접근의 통합은 효과적인지 b) 대응성: 적시에, 맞춤형의 서비스를 제공하는지 c) 혁신성: 사용자를 위한 새로운 아이디어를 기획하는지	
	감성	a) 심미성: 서비스 접근들이 아름다운지 b) 쾌적성: 서비스 접근들이 쾌적한지 c) 신뢰성: 직원과의 상호작용은 신뢰할 만하였는지	
	사용자 가치	a) 공정성: 규칙과 절차를 따랐는지 b) 청렴성: 투명하고 부패가 없는지 c) 포용성: 다양한 사회적 배경과 특성을 가진 사용자들을 고려했는지	

	d) 디지털 보안: 개인정보 보호 및 사이버 보안 e) 사용자 외 다른 이해관계자들의 가치 고려(예: 직원의 업무 스트레스)
결과와 영향	a) 해당 서비스가 사용자의 문제를 (단기적으로) 해결하였는지 b) 현재 서비스의 결과가 장기적 목표에 어떻게 기여하는지
학습과 환류	a) 사용자와 이해관계자의 피드백을 수집하는 일은 얼마나 정기적으로 이루어지는지 b) 피드백을 기반으로 서비스를 수정하는지(단일루프 학습) c) 피드백을 기반으로 서비스의 기본 가정이나 목표 자체를 재검토하고 수정하는지 (이중루프 학습)

〈표 6-2. 국민중심 공공서비스 평가모델 1차안의 항목 구성〉

3. 전문가 검증 - 델파이 조사

본 연구진은 문헌을 바탕으로 디자인된 본 평가모델의 1 차 안에 대해 공공행정과 디자인 분야의 전문가 10 인을 대상으로 그 타당성을 검증하였다. 델파이 조사는 전문성이 있는 개인들간의 구조화된 의사소통을 통해 “정책, 실천 또는 조직 의사결정 분야에서 합의에 도달하는 것을 목표”로 실시된다.¹⁴¹ 따라서, 공공서비스 사용자 경험 평가모델의 검증성을 확보하기 위해 델파이 조사는 단기간 내에 해당 전문주제에 대한 다양한 의견을 수렴할 수 있는 적합한 방식이다. 아래의 그림은 본 평가모델의 디자인과 검증과정에서의 생각의 확산과 수렴 과정을 시각화한 것인데, 델파이 조사는 연구진이 제시한 모델 1 차안을 기반으로 한정된 범위 내에서 생각의 확산과 수렴을 시도한 것이라 할 수 있다.



〈그림 6-2. 본 연구에서 생각의 확산, 수렴 과정〉

¹⁴¹ Brady, 2015: 1

델파이 조사에 참여할 전문가 10 인은 본 연구진과 한국디자인진흥원의 인적 네트워크를 통해 선정되었으며, 정책의 맥락에서 디자인 접근을 활용하는 ‘정책을 위한 디자인’에 대해 대학과 현장에서 가르치거나 실천하는 이들로 구성되었다. 조사는 총 2 차로 진행되었으며, 1 차에서는 평가모델의 구성과 항목에 대한 동의 여부를 묻고, 2 차에서는 전문가들이 제시한 새로운 의견을 종합하여 이를 재검토하고 합의를 도출하고자 하였다.

10 인의 답변은 익명으로 처리하여 분석되었으며, 본 보고서에서는 P1~P10 으로 표시하였다. 조사의 결과는 평가모델안에 대한 동의/비동의 의견과 평가모델의 적용과 발전에 대한 의견의 두 부분으로 제시한다. 델파이 1,2 차의 질문지와 답변지의 자료는 부록에서 참조할 수 있다.

3.1. 평가모델안에 대한 동의/비동의 의견들

평가모델의 6 개 차원에 포함된 세부 항목들에 대한 전문가들의 동의와 비동의 의견을 차원별로 하나씩 살펴보자. 1 차 조사에서는 전문가들이 평가모델에 대해 전반적으로 높은 동의 수준을 보였다. 세부 항목 간 중요도(예: a-b-c)에 대해서는 전문가들 간에 상이한 시각이 있었으나, 해당 주제에 대한 각 전문가들의 근소한 관점 차이를 보여줄 뿐 순서 자체가 중요하지는 않았다. 2 차 조사에서는 1 차 조사에서 새롭게 제안된 내용을 중심으로 전문가들의 동의/비동의 의견을 수집하였다.

이해관계자 참여

이해관계자 참여 차원은 3 개의 항목 a)참여한 이해관계자가 누구였으며, b)이들이 어떤 방식으로 참여했는지 (예: 설문, 인터뷰, 워크샵 등), c)서비스의 계획, 실행, 검토, 조치 단계 중 어느 단계에 참여했는지로 구성된다. 1 차 조사에서 이들 항목에 대해 P5 를 제외한 모든 전문가들이 동의하였다. 전문가마다 세 항목간의 중요도는 조금씩 다르게 보았다. a 항목에 대해 P2 는 이해관계자의 정체성이 서비스와 관련된 그들의 기대와 요구를 이해하는데에 필수적이며, 이해관계자가 다양할수록 서비스에 미치는 영향력이 크다고 하였다. b 항목에 대해 P2 는 다른 참여의 방식은 문제에 대한 다른 깊이의 이해를 제공하기에 중요하다고 하였다. c 항목에 대해서는, 세 명의 전문가들(P2, P3, P4)이 공공서비스의 모든 단계에서 이해관계자들이 참여할 수 있어야 한다고 하였고, P7 은 디자인 과정의 전반적 단계에 이해관계자 참여가 필요하다고 하였다.

추가적으로 이해관계자 참여 차원에서 고려되어야 할 내용으로 이해관계자의 선정방식(P6), 참여과정에 영향을 미칠 수 있는 퍼실리테이터의 역량(P7, P8), 이해관계자들 간의 간극(권력이나 지식의 차이, 정치적 긴장)(P7), 각 단계마다의 실질적 참여의 정도, 이해관계자들 간의 과거 협력 경험, 참여과정에서의 활용가능 자원(P8)이 제안되었다. 2 차 조사에서 이러한 추가내용에 대해 전문가들은 전반적 동의(P4, P6, P7, P8, P9) 혹은 부분 동의(P1, P2, P3)를 표명하였다. 반면, P6, P10은 이러한 세분화된 내용의 평가가 얼마나 현실적으로 가능한지, 얼마나 중요한지에 대한 의문을 제기하였다. 이에 본 연구진은 제안된 항목 내용을 모두 본 평가모델에 반영하고, 추후 실증연구에서 이 내용을 검증하는 것으로 결론지었다.

문제 정의

문제정의 차원은 3 개의 항목 a)문제를 이해하기 위해 사용된 과정과 (디자인을 비롯한) 혁신 방법론은 무엇이었는지, b)문제에 대한 대응책 아이디어가 반복적으로 테스트되고 피드백을 통해 개선되었는지, c)문제 이해 과정에서 도출된 인사이트를 기반으로 단·중·장기적 목표가 설정되었는지(예: 변화이론을 통해 목표 달성을 위한 구체적인 로드맵 마련)로 구성된다. 1 차 조사에서 이들 항목에 대해 P5를 제외한 모든 전문가들이 동의하였다. 중요도에 있어서는 여러 전문가들 (P1, P2, P3, P6, P7, P8)이 a 항목을 처음으로 꼽았다. P2 와 P3은 문제를 이해함에 있어 어떤 방법론을 사용했는지가 문제를 이해하는 데에 영향을 준다고 하였고, P4 와 P7은 a-b-c를 연속적인 실행의 시퀀스로 인식하였다. b 항목에 대해서는 다소 상반된 의견을 볼 수 있었는데, P2, P3, P4는 아이디어의 테스트를 필수적으로 본 반면, P5는 이를 “가산점 정도의 중요도”로 보았다. c 항목에 대해 P2는 변화이론을 기반으로 한 로드맵은 “목표달성을 위한 체계적인 접근”을 가능하게 한다 하였다.

추가적으로, P8은 해당 서비스 문제가 사회 (지역, 커뮤니티 등)에 미치는 영향에 있어 관련집단, 시공간적 범위, 지속정도 등을 평가할 것을 제안하였다. P8과 P10은 대응책 아이디어의 테스트 과정에서 어떤 것이 왜 테스트되었는지, 그 결과가 어떻게 반영/반영되지 않았는지에 대한 설명이 필요하다 하였다. 2 차 조사에서 이러한 추가내용에 대해 전문가들은 전반적 동의(P2, P4, P7, P8, P9, P10), 혹은 부분 동의(P3, P6)하였다. 이에 본 연구진은 제안된 항목 내용을 모두 본 평가모델에 반영하고, 추후 실증연구에서 이 내용을 검증하는 것으로 결론지었다.

조직 및 생태계 역량

조직 및 생태계 역량 차원은 a) 서비스조직 실무자와 이해관계자들이 공공서비스 혁신 방법론을 이해하고 활용하는 역량을 갖추었는지, b) 이들의 지속적인 역량 증진을 위한 교육, 워크숍, 멘토링 등의 기회가 제공되는지, c) 서비스 조직이 이해관계자들과의 협력을 지원하고, 혁신적인 아이디어를 실험하는 환경을 조성하는지로 구성된다. 1 차 조사에서 이들 항목에 대해서는 P5(전반적 비동의), P9, P10(부분적 비동의)을 제외한 모든 전문가들이 동의하였다. 세 항목 간의 중요도에 있어서는 전문가들마다 상이하게 보았는데, 이미 혁신역량을 갖춘 인력을 모으느냐(a가 먼저냐)와 교육을 통해 이러한 역량을 키우느냐(b가 먼저냐)의 시각 차이를 보였다. c가 제일 중요하다고 한 P4는 "오늘날 공공서비스가 만들어지는 과정은 공적 영역(정부와 국회)에서 이루어지지만, 실질적은 집행은 contracting-out, outsourcing 등 이해관계자들에 의해 이루어지는 경우가 많습니다"라고 답하였다.

비동의 의견을 준 P5, P9, P10은 본 항목이 개별 서비스보다는 서비스 제공 조직/기관의 평가에 해당한다고 보아, 본 항목을 삭제하거나 간소화할 것(예: a 항목만을 평가)을 제안하였다. 이 의견에 대해, 2 차 조사에서는 대부분의 전문가들(P1, P2, P3, P5, P6, P7, P8, P9, P10)이 항목의 조정 혹은 간소화에 동의하였다. a 항목만을 유지(P7, P8), a와 b 항목의 유지(P1, P6) 의견이 있었다. 이에 본 연구진은 a, b 항목을 유지하고 추후 실증연구에서 이 내용을 검증하는 것으로 결론지었다.

사용자 경험

사용자 경험 차원은 사용성, 감성, 사용자 가치로 구성되며 각각 a) 접근성, b) 대응성, c) 혁신성/ a) 심미성, b) 쾌적성, c) 신뢰성/ a) 공정성, b) 청렴성, c) 포용성, d) 디지털 보안, e) 사용자 외 다른 이해관계자들의 가치고려로 이루어졌다. 1 차 조사에서 이들 항목에 대해 다양한 비판적 의견들이 제기되었다.

첫째, 공정성과 청렴성은 최종 사용자가 제대로 평가하기 어렵다는 의견이 있었다 (P5, P8, P10). 둘째, 쾌적성은 서비스의 본질적 가치가 아니며(P2), 개념의 정의가 모호하고(P6), IT 시스템이나 물리적 공간의 경우 서비스디자인이 아닌 서버의

반응속도나 공간의 온도, 습도에 영향을 받을 수 있다(P5)는 지적이 있었다. 셋째, 사용자 외 다른 이해관계자의 가치는 최종 사용자가 판단하기 어려우며(P5, P10), 삭제해도 무방하다(P6)는 의견이 있었다. 넷째, 사용자 가치에 있어 문제해결(사용자의 pain point 가 해결되었는지)을 포함시키자는 의견이 있었다 (P1, P5). 그러나 본 연구진은 해당 내용이 ‘결과와 영향’ 차원과 중복된다고 보았다. 다섯째, 감성 차원에서 ‘언어적 적절성’이라는 내용이 새롭게 제안되었다 (P5).

이러한 의견들을 감안해, 2 차 조사에서는 ‘공정성,’ ‘청렴성,’ ‘쾌적성,’ ‘사용자와 이해관계자의 가치’의 4 개 항목 삭제와 ‘언어적 적절성’ 항목의 추가를 반영한 내용에 대한 전문가들의 동의/비동의를 구하였다. 이에 대해 전문가들은 전반적 동의(P5, P6, P10)와 부분 동의(P2, P3, P7, P8, P9)를 보였다. P3, P9 는 공정성과 청렴성이 주관적으로, 사용자의 경험에 따라 인지할 수 있는 정도가 있으며, P7 는 공공서비스 사례에 따라(예: 경찰의 사건, 사고 처리) 중요할 수 있다 하였다. 쾌적성에 있어서는 사례에 따라(예: 공공도서관이나 대중교통의 경우) 쾌적성이 중요할 수 있으며(P4, P7), 쾌적성의 정의를 명확히 할 것이 제안되었다(P2). 이에 본 연구진은 공정성, 청렴성, 쾌적성 항목을 다시 포함시키고, 쾌적성의 정의는 공공서비스의 물리적 접점에 한정하는 것으로 하였다. 그리고 추후 실증연구에서 이 내용을 검증하는 것으로 결론지었다.

결과와 영향

결과와 영향 차원은 2 개의 항목, a) 해당 서비스가 사용자의 문제를 해결하였는지와 b) 현재 서비스의 결과가 장기적 목표에 어떻게 기여하는지로 구성된다. 1 차 조사에서 이들 항목에 대해 P5(전반적 비동의)와 P6(부분적 비동의)을 제외한 모든 전문가들이 동의하였다. P6 은 서비스의 유형에 따라 평가항목의 적용을 다르게 할 필요가 있기에 a,b 를 모두 평가하는 것에 무리가 있다고 하였다 (이에 대해서는 섹션 3.2 에서 평가모델의 적용에서 다시 논의한다).

중요도에 있어 단기목표(a 항목)가 중요하다고 말한 전문가들은 공공조직의 기존 구조 (예: 예산회기연도, 평가주기, 정치적 임기 등)가 단기성과에 맞춰져있고(P3), 공공서비스의 이해관계자들이 현실적으로 단기목표를 중요시한다(P4)고 하였다. 또한, P2 는 “사용자가 즉각적인 이익을 경험하는 것은 서비스에 대한 신뢰와

만족도를 높이는 데 중요한 역할”을 한다 하였다. 반면, 장기목표(b 항목)가 중요하다고 말한 전문가들은 “장기적인 목표 달성을 공공서비스의 지속 가능성과 효과성을 평가하는 데 핵심적”(P2)이며, 본 평가모델이 기존의 공공서비스 접근과 차별화되기 위해서는 장기목표에 방점을 두어야 한다(P3)고 하였다. P2 와 P9 는 공공서비스가 장기적인 목표를 통해 사회적, 거시적 목표를 고려한다는 점은 공공성을 반영하는 것이라 하였다.

추가적으로, P4 는 특정 서비스의 결과가 다른 문제를 해결하는 데 어떻게 기여했는지를 함께 평가한다면, 다른 사업과의 연계성을 통해 인력과 예산의 통합도 가능할 것이라는 의견을 제시하였다. 이 의견에 대해, 2 차 조사에서 여러 전문가들이 (P1, P2, P4, P5, P7, P8, P9)이 동의하였다. 그러나 실질적으로 수행이 가능할지에 대한 우려도 있었다(P3, P10). 이에 본 연구진은 이 항목 내용을 본 평가모델에 반영하고, 추후 실증연구에서 이 내용을 검증하는 것으로 결론지었다.

학습과 환류

학습과 환류 차원은 3 개 항목, a)사용자와 이해관계자의 피드백을 수집하는 일은 얼마나 정기적으로 이루어지는지, b)피드백을 기반으로 서비스를 수정하는지(단일루프 학습), c)피드백을 기반으로 서비스의 기본 가정이나 목표 자체를 재검토하고 수정하는지(이중루프 학습)로 구성된다. 1 차 조사에서 이들 항목에 대해 P5(전반적 비동의)와 P6(부분적 비동의)을 제외한 모든 전문가들이 동의하였다. P6 은 부분적 비동의 이유로 a 항목이 [이해관계자 참여] 항목의 내용과 중복된다고 하였다. 그러나 본 연구진은 이해관계자 참여 차원에서는 PDCA 의 검토(Check) 단계에서 이해관계자 참여가 일어나는지와 누가 참여하는지를 묻는다면, 본 차원에서는 참여를 통한 피드백의 빈도와 피드백을 기반으로 하는 학습에 집중한다고 보았다.

세 항목 간의 중요도에 있어서는 전문가들마다 상이한 의견을 보였다. 피드백 수집(a 항목)은 기본이며(P6, P9), 굳이 주기를 정하기보다 상시적으로 피드백을 수집할 수 있어야 한다는 의견(P3)이 있었다. P2 는 피드백을 수집한다고 해도 그것이 서비스 개선에 반영되지 않으면 의미가 없으며, 단일루프 학습이 사용자와 이해관계자의 피드백을 수용하여 서비스를 개선하는 데 필수적인 반면, 이중루프학습은 조직의 장기적인 발전과 혁신을 이끌어낼 수 있다고 하였다. P7 은 이중루프학습에 대해

“서비스의 기본 가정이나 궁극적인 목표에 질문을 던질 수 있는 문제의식이 필요”하다고 하였다.

추가적으로, P7 은 피드백이 대표성과 보편성이 높은 이해관계자 샘플을 통해 수집되었는지 고려해야 한다고 제안하였으며, P8 은 학습이 이루어지고 피드백이 반영되는 과정이 투명한지 평가할 필요가 있다고 제안하였다. 이들 의견들에 대해 2 차 조사에서 전문가들은 전반적 동의(P2, P3, P4, P5, P7, P9, P10) 혹은 부분 동의(P6, P8)를 표명하였다. 본 연구진은 대표성과 보편성이 높은 이해관계자의 피드백이 수집되는지는 ‘이해관계자 참여’ 차원에서 고려된다고 보고, 피드백과 학습 과정의 투명성에 대한 항목만을 새롭게 반영하였다. 그리고 추후 실증연구에서 이 내용을 검증하는 것으로 결론지었다.

3.2. 평가모델의 적용과 발전에 대한 의견들

1 차 조사에서 본 연구진은 전문가들에게 본 평가모델의 내용에 대한 동의/ 비동의 의견 뿐 아니라, 평가모델의 적용과 발전방향에 대한 의견도 구하였다. 또한 평가모델의 항목들에 대한 전문가들의 논의에서 추가적인 이슈들이 드러나기도 하였다. 본 섹션에서는 이러한 내용을 공유한다.

공공서비스의 복잡성에 대해 공감

전문가들은 전반적으로 공공서비스의 평가에 있어 본 연구진이 제안한 공공서비스의 복잡성을 고려한 접근에 동의하였다. P2, P4, P6 은 본 연구진이 제기한 복잡성 문제에 아래와 같이 직접적으로 동의하였다.

“저의 생각은 연구진이 제시한 복잡성 이슈를 함께 고려해야 한다는 주장과 맥을 같이합니다 (P4).”

“복잡성 문제 제기에 동감 (P6)”

“복잡한 문제를 다루기 위한 조직 역량은 필수적임 (P2)”

“복잡한 문제의 평가에 시간과 노력을 기울이는 것이 필요하다고 봄 (P7)”

본 연구진은 다른 전문가들도 아래와 같이 표현함으로써 복잡성의 문제에 대한 동의를 간접적으로 드러냈다고 보았다.

“공공서비스는 정책의도(policy intent)와 예산의 형성, 과업의 진행 및 운영/유지의 복잡하고 복합적인 결과 (P5)”

“이해관계자는 조직내의 이해관계자보다도 해결하고자 하는 문제에 관여된 광범위한 외부 이해관계자들을 말합니다 (P1).”

평가모델의 일원화된 적용의 문제

공공서비스의 복잡성에 대한 이해는 본 평가모델을 모든 공공서비스에 일괄적으로 적용하는 것이 불가능하다는 의견으로 이어졌다. 1 차 조사에서 P5 는 “일원화된 방식으로 공공서비스 경험을 평가할 수 있다는 사고”(P5)에 대한 우려를 표현했다. 여러 전문가들 (P5, P6, P8, P10)은 공공서비스의 복잡성 양상에 따라 평가의 항목을 다르게 적용할 것을 제안하였다.

2 차 조사에서 이에 대한 추가 의견을 구했을 때, P1 을 제외한 모두가 이 의견에 동의하였다. P8 은 일원화된 방식으로 측정해야 하는 부분이 있고, 서비스의 상황에 따라 상이하게 평가하는 부분이 있을 것이라 하였다. P9 는 공공서비스의 다양한 유형에 따른 세부평가 항목 발굴과 검증은 실증연구에서 패턴화 후 가능할 것이라 하였다. 이에 대해 P6 은 3-5 년 정도의 시행착오를 거쳐야 제대로 된 평가모델이 만들어질 것이라 하였다. 반면, P4 는 평가모델을 복잡성의 패턴에 따라 개발하는 과정에서 발생하는 비용과 쉽게 다른 사례와 비교할 수 없게될 가능성에 대한 우려를 표현하였다.

단순히 행정절차가 될 우려

1 차 조사에서 P5 는 본 평가가 “단순히 행정적 절차로서의 과정이 되는 결과로 이어질 수 있다”는 우려를 언급하였다. 유사한 우려를 P3 은 “특정 절차’를 만드는 순간 사용자와 함께 협업하는 디자인의 의미가 줄어들 것으로 생각함,” 그리고 “사용자 편의적 공공서비스 디자인 과정은 관료적 절차와 달리 상대적으로 ‘상시적’ 피드백할 수 있어야 한다고 생각”한다고 표현하였다.

2 차 조사에서 이러한 우려에 대한 의견을 추가로 물었는데, 여러 전문가들(P2, P3, P4, P6, P7, P8, P9, P10)이 이에 공감하였다. P9 는 “대부분의 평가가 어느 정도 시간이 지나면 루틴업무가 될 수 밖에 없는 것 같다”고 하였다. 이에 대응하기 위해, 여러 전문가(P2, P4, P7, P8, P9, P10)는 평가모델의 지속적 모니터링이 필요하며, 이를 통해 평가모델이 실제로 서비스 개선으로 이어지는지를 확인해야 한다는 의견을 제시하였다. 특히 P2 는 평가모델의 적용이 일회성으로 끝나지 않도록, 지속적인

평가-서비스 개선 방안 도출-재평가로 이어지는 순환구조를 구축하고, 이해관계자들과의 공동평가를 위한 체계를 마련해야 한다고 강조하였다. 또한, P8과 P10은 디지털 플랫폼을 활용하여 상시적이고 지속적인 피드백을 수집하는 방안을 제안하였다.

평가모델의 적용과 확산화 아이디어

1 차 조사에서 본 연구진은 전문가들에게 본 평가모델의 적용과 확산화에 대한 아이디어를 물었다. 본 평가모델의 적용에 대해서는 아래와 같은 다양한 의견들이 수집되었고, 이에 대한 동의/비동의를 2 차 조사에서 추가로 물었다.

- 단순한 서비스에 평가를 먼저 도입하고 그 다음에 복잡한 문제로 평가 범위를 확대해 나가기(P6)
- 복잡한 서비스의 경우, 서비스 생태계적 관점에서 접근하기: 이해관계자의 협력적 네트워크 형성, 장기적 접근 등 (P2, P7)
- 복잡한 서비스의 경우, KPI, 비용과 시간절감, 조직문화 변화에의 영향 등과 함께 종합적으로 평가하기(P3)
- 평가모델의 한 축으로 확장가능성을 논의 (P4)
- 문제 정의 및 주요 집단에 맞춰서 평가항목에 있어 우선순위를 다르게 두어 맞춤형 평가 지표 운영하기 (P8)
- 정량 데이터와 정성데이터를 혼합적으로 활용하기(P9, P10)
- 정성 데이터의 정량화 시도 (P4)
- 정성평가가 있어 평가자의 역량에 따라 달라질 수 있는 결과에 대한 객관성 보완 (P9)

여러 전문가들(P6, P8, P9, P10)이 단순한 공공서비스에 평가모델을 먼저 적용하고 이후 더 복잡한 서비스의 문제들에 도입하는 의견에 동의하였다. 반면, P7은 단순한 서비스에의 평가적용은 비교적 쉬울 것으로 예상하므로, 복잡한 서비스의 평가에 시간과 노력을 기울이는 것이 필요하다고 하였다. P2, P6은 정성데이터와 정량데이터를 혼합적으로 활용하는 것이 중요하다 하였다.

1 차 조사에서 본 평가모델의 확산화에 대해 전문가들은 아래와 같은 의견들을 제시하였고, 이에 대한 동의/비동의를 2 차 조사에서 추가로 물었다.

- 특정 기관/조직(예: 산업통상자원부, 지방자치단체 등)에서 파일럿으로 작은 규모로 시작하고 이후 확장하기 (P2, P6, P7, P10)
- 각 지방자치단체 내의 디자인 담당관 및 디자인 부서의 활용하기(P3)

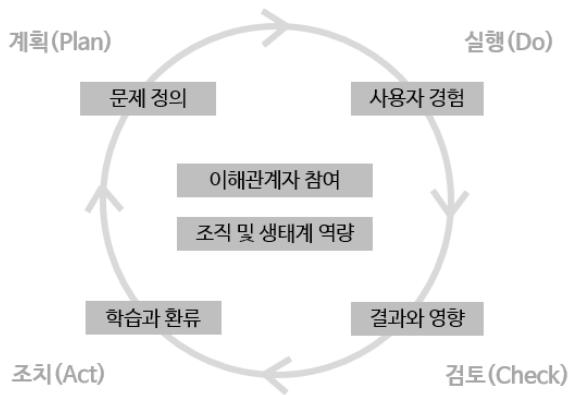
- 본 평가모델의 효과성, 필요성, 적용가능성에 대한 전문가들(평가위원 포함) 혹은 시민단체와의 공감대를 형성하기(P4, P9)
- 본 평가모델을 구체화, 정교화하기(P8, P10)
- 정부업무평가의 한 부분으로 도입하기(P10): 예)각 부처별로 실시하는 개별평가로서 행정안전부가 공공서비스 사용자경험 평가를 실시

여러 전문가들(P1, P2, P7, P8, P9, P10)이 위 아이디어들에 전반적으로 동의하였다. 그러나 P5는 중앙부처와 지방자치단체가 제공하는 공공서비스의 성격이 다를 수 있음과 지방자치단체 내 디자인 담당관/ 부서가 거리시설물과 같은 물리적 디자인에 집중하고 있는 국내 정부의 현실을 지적하였다. P4는 공공서비스에는 여러 조직이 관여되기 때문에 학회와 같은 외부 전문가 집단이 개별 조직이 아닌 프로그램 단위에서 본 평가모델을 적용하는 아이디어를 새롭게 제안하였다.

4. 평가모델의 최종안 및 가상적 적용

본 연구진은 1차와 2차 델파이 조사를 통한 전문가 의견을 수렴하여 아래와 같이 평가모델을 완성하였다. 아래의 그림과 표에서 보듯, 본 연구진은 이해관계자 참여와 조직 및 생태계 역량 차원을 PDCA 사이클의 모든 단계와 연관된 것으로 판단하여 사이클의 중심에 이를 배치하였다. 또한, 전문가 다수의 동의를 얻은 의견을 기반으로 항목들을 조정하였다.

본 연구진은 앞서 논의된 바와 같이, 이러한 항목들이 공공서비스 문제의 복잡성에 따라 다르게 적용될 수 있다고 판단하였다. 이는 5절에서 제시할 추후 실증 연구를 통해 더욱 명확히 규정될 수 있으며, 특정 공공서비스의 이해관계자들과의 공동디자인 또는 공동평가 과정에서 평가 항목을 함께 설정하는 방식으로 발전할 가능성도 있다고 본다.



〈그림 6-3. 국민중심 공공서비스 평가모델의 최종안〉

차원	세부 항목	
이해관계자 참여	a) 참여한 이해관계자가 누구였는지 (정체성, 문제와의 연계성, 이해관계자들간의 지식 및 권력의 간극, 활용자원) b) 이들이 어떤 방식으로(예: 설문, 인터뷰, 워크샵 등), 얼마나 자주 참여했는지 c) 서비스의 계획, 실행, 검토, 조치 단계 중 어느 단계에 참여했는지 d) 참여과정 퍼실리테이터의 역량은 어떠했는지	
문제 정의	a) 문제를 이해하기 위해 사용된 혁신 방법론은 무엇이었는지 b) 문제에 대한 대응책 아이디어가 반복적으로 테스트되고 개선되었는지, 이 과정이 투명했는지 (과정의 공개) c) 문제 이해 과정에서 도출된 인사이트를 기반으로 단·중·장기적 목표가 설정되었는지(예: 변화이론을 통해 목표 달성을 위한 구체적인 로드맵 마련) d) 문제가 사회에 미치는 영향의 시공간적 범위를 고려하였는지	
조직 및 생태계 역량	a) 공공서비스 조직 실무자와 이해관계자들이 혁신 방법론을 이해하고 활용하는 역량을 갖추었는지 b) 이들의 지속적인 역량 증진을 위한 교육, 워크숍, 멘토링 등의 기회가 제공되었는지	
사용자 경험	사용성	a) 접근성: 서비스에 대한 접근과 정보습득이 용이했는지, 디지털과 비디지털 접점의 통합은 효과적이었는지 b) 대응성: 적시에, 맞춤형의 서비스를 제공했는지 c) 혁신성: 사용자를 위한 새로운 아이디어를 기획했는지
	감성	a) 심미성: 디지털 및 비디지털 접점들이 불필요한 요소 없이 간결하고, 사용자에게 시각적인 만족감을 주었는지 b) 쾌적성: 물리적 접점들은 쾌적했는지 c) 신뢰성: 직원은 전문적이며 서비스는 일관성있게 제공되었는지, 전반적으로 신뢰할 만하였는지

	d) 언어적 적절성: 서비스 접점에서 활용되는 단어, 표현의 방식은 사용자가 환영받고, 대우받는다는 느낌을 주었는지
사용자 가치	a) 공정성: 서비스 제공 과정에서 모든 시민에게 동일한 기준과 절차가 적용되었으며, 지원과 혜택은 적절히 배분되었는지 b) 청렴성: 직원은 윤리적 기준에 따라 행동하였으며, 의사결정 과정이 투명하였는지 c) 포용성: 언어, 문화, 장애 등 사용자 고유의 사회적/물리적 배경과 특성에 대한 배려가 고려되었는지 d) 디지털 보안: 개인정보 보호 및 사이버 보안이 적절히 관리되었는지
결과와 영향	a) 해당 서비스가 사용자의 문제를 (단기적으로) 해결했는지 b) 현재 서비스의 결과가 장기적 목표에 어떻게 기여했는지 c) 해당 서비스가 다른 공공문제의 대응에 어떻게 기여했는지
학습과 환류	a) 사용자와 이해관계자의 피드백을 수집하는 일은 얼마나 정기적으로 이루어졌는지 b) 피드백을 기반으로 서비스를 수정하였는지(단일루프 학습) c) 피드백을 기반으로 서비스의 기본 가정이나 목표 자체를 재검토하고 수정하였는지(이중루프 학습) d) 피드백 수집, 학습, 피드백 반영의 과정이 투명했는지

〈표 6-3. 국민중심 공공서비스 평가모델 최종안의 항목 구성〉

본 연구진은 다음 섹션에서 완성된 평가모델이 다양한 복잡성 수준의 공공서비스 문제에 따라 어떻게 다르게 적용될 수 있는지를 보다 쉽게 설명하기 위해, 복잡성의 양극단을 대표하는 두 가지 가상의 공공서비스 시나리오를 제시한다. 다만, 공공문제의 복잡성을 항상 명확히 단순과 복잡이라는 두 개의 범주로 구분하는 것이 쉽지 않으며 (4장 2절 참조), 이를 보다 체계적으로 유형화하기 위해서는 추가적인 실증 연구가 필요하다는 점을 다시 한번 강조한다.

4.2. 가상 적용 예시 1 –여권발급 서비스

여권 발급 서비스는 단순하고 단기적으로 해결되는 공공서비스로 분류할 수 있다. 이 서비스의 목표는 신청자의 요청에 따라 여권을 발급하는 것으로, 신청 접수에서 발급 까지의 과정은 비교적 짧고, 정해진 규정과 절차에 따라 이루어진다. 현재 우리나라의 여권 발급 서비스는 만 18세 미만 미성년자, 생애 최초 전자여권 신청자, 외교관·관용·긴급 여권 신청자는 오프라인으로 처리되며, 18세 이상의 일반 국민은 온라인 신청이 가능하다.

현재의 여권 발급 서비스를 평가하려면 이 서비스를 디자인하는 것과 유사한 과정을 거쳐야 한다. 문제를 올바르게 이해해야 현재의 대응 방식이 적절한지 판단할 수 있기 때문이다.

먼저, 평가자는 사용자 여정지도 도구를 활용하여 현재의 여권 발급 서비스 경험을 조사한다. 이를 위해 여권 서비스와 관련된 공공조직 실무자와 사용자 그룹을 대상으로 인터뷰, 포커스 그룹, 워크숍 등을 진행한다. 이때, 참여자의 충분한 숫자는 새로운 패턴, 인사이트가 더 이상 나오지 않는 데이터의 포화점(saturation point)으로 판단할 수 있다 (정성조사의 샘플링에 대한 아래 박스 내용을 참조).

작성된 사용자 여정지도는 서비스 접점(touchpoints)과 문제점(pain points)을 시각적으로 드러내준다. 평가자는 이 여정지도를 바탕으로 서비스 접점에서의 사용성, 갑성, 사용자 가치 항목들을 평가하며, 문제점도 구체적으로 파악한다. 예를 들어, 고령자 그룹이 온라인 신청 과정에서 어려움이 있다거나, 직장인들은 바쁜 시간을 쪼개어 사진관에서 여권용 사진을 따로 찍어야 하는 것이 불만일 수 있다. 앞서 언급한 만 18 세 미만 미성년자, 생애 최초 전자여권 신청자, 외교관·관용·긴급 여권 신청자는 왜 온라인 신청이 불가능한지에 의아해할 수 있다. 혹은 재외공관 담당자들의 여권서비스와 관련된 남모르는 고충이 있을 수도 있다.

사용자 여정지도를 통해 드러난 문제점은 서비스 설계 과정에서의 이해관계자 참여와 문제 정의 방식을 평가하는 데 중요한 단서를 제공한다. 평가자는 사용자, 실무자, IT 전문가, 정책 결정자 등이 서비스 설계 과정에 어떻게 참여했는지 조사하고, 문제를 정의하며 해결 방안을 설계하는 과정에서 반복적인 테스트와 개선이 이루어졌는지 등을 확인한다.

또한, 사용자 여정지도를 통해 얻지 못한 정보(예: 조직 및 생태계 역량, 학습과 환류 과정 등)는 실무자 및 이해관계자와의 추가 인터뷰를 통해 보완한다. 최종적으로, 평가자는 사용자 여정지도와 본 평가모델의 각 항목에 대한 분석 결과를 통합하여 보고서를 작성한다. 또한, 평가척도가 마련된 경우(해당 장 5절 참조), 이를 기반으로 해당 서비스의 수준을 평가한다.

이와 같은 사례는 해당 공공서비스의 전체적인 틀을 혁신하기보다는, 최종 사용자의 니즈를 중심으로 소규모 문제를 재정의하는 데 초점이 맞춰질 가능성이 크다. 예를 들어, "여권 신청부터 발급까지의 시간을 어떻게 줄일 수 있을까?" 혹은 "고령 인구가 온라인 신청을 더 쉽게 이용하도록 할 수 있을까?"와 같은 질문에 초점을 맞춘다.¹⁴² 이러한 평가의 초점은 최종 사용자의 서비스 여정에 맞춰지며, 아래의 표와 같이 본 평가모델의 전체 항목 중 일부만 선택적으로 적용될 수 있다.

이해관계자 참여	a) 참여한 이해관계자가 누구였는지 (정체성) b) 이들이 어떤 방식으로(예: 설문, 인터뷰, 워크샵 등), 얼마나 자주 참여했는지 c) 서비스의 계획, 실행, 검토, 조치 단계 중 어느 단계에 참여했는지		
문제 정의	a) 문제를 이해하기 위해 사용된 혁신 방법론은 무엇이었는지 b) 문제에 대한 대응책 아이디어가 반복적으로 테스트되고 개선되었는지		
조직 및 생태계 역량	a) 공공서비스 조직 실무자와 이해관계자들이 혁신 방법론을 이해하고 활용하는 역량을 갖추었는지		
사용자 경험	사용성	a) 접근성 b) 대응성 c) 혁신성	
	감성	a) 심미성 c) 신뢰성 d) 언어적 적절성	
	사용자 가치	a) 공정성 b) 청렴성 c) 포용성 d) 디지털 보안	
결과와 영향	a) 해당 서비스가 사용자의 문제를 단기적으로 해결하였는지		
학습과 환류	a) 사용자와 이해관계자의 피드백을 수집하는 일은 얼마나 정기적으로 이루어지는지 b) 피드백을 기반으로 서비스를 수정하는지(단일루프 학습)		

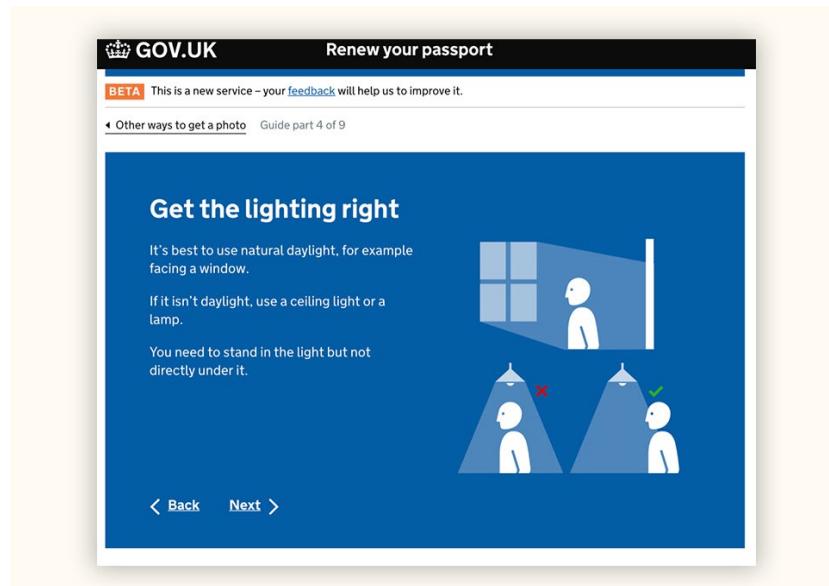
〈표 6-4. 국민중심 공공서비스 평가모델을 여권서비스에 적용시 고려할 수 있는 항목들〉

이러한 가상 사례처럼 공공서비스의 사용자경험을 소소하게 증진하는 경우에도, 그 가치는 꽤 클 수 있다. 영국정부의 여권발급 서비스를 살펴보면, 여권 재신청의 경우

¹⁴² 다만, 전자의 가능성을 배제할 수는 없다. 이는 관련 이해관계자들과의 공유된 문제 이해에 따라 결정될 수 있다. 관련 이해관계자들이 현재의 여권서비스 시스템에 근본적인 문제가 있다고 판단한다면, 평가의 범위는 예시 2의 사례와 같이 더 넓어질 수 있다.

디지털 사진 제출을 허용하고 있는데, 핸드폰을 이용해 올바른 디지털 사진을 찍는 법 까지 제공한다. 쉬운 공공서비스는 국민의 시간을 아껴주고, 다른 생산적 활동에의 시간을 벌어준다. 영국정부의 블로그에서 언급된 다음의 내용은 이를 강조한다.

“서비스가 즉각적으로 이해되거나 사용하기 쉽지 않으면 사용자가 혼란을 겪고 실수를 유발할 수 있습니다. 이는 정부의 민원 처리와 전화 문의를 증가시키며, 사용자가 문제를 해결하기 위해 더 많은 시간을 투자하게 만듭니다. 이 모든 것은 비용을 초래합니다.”¹⁴³



<그림 6-4. 영국의 온라인 여권발급 서비스 사례: 여권제출용 사진을 잘찍는 법을 소개하고 있다.

(출처: <https://www.sutherlandlabs.com/blog/design-that-inspires-passport-renewal/>)

이 평가의 과정에서 여권발급 서비스와 관련된 공공조직 실무자는 평가자와 함께 공공서비스를 국민중심으로 디자인하고 평가하는 방식을 경험할 수 있다. 또한 사용자 여정 과정에서 어떤 디지털 데이터를 수집할 때 서비스의 품질을 실시간으로 확인할 수 있는지를 식별할 수도 있다. 이를 통해 장기적으로 온라인 데이터를 통해 사용자의 피드백을 수집하고 서비스를 개선하는데 활용할 수 있다.

¹⁴³ Downe, 2016

4.2. 가상 적용 예시 2 - 치매돌봄 서비스

치매돌봄 서비스는 환자본인, 가족, 지역 복지시설, 병원, 지역사회 등 다양한 이해관계자들이 얹혀있는 복잡한 문제이면서도, 치매가 한번 발병하면 완치가 불가능하기에 치매환자와 가족들은 지속적으로 관련 공공서비스를 이용하게 된다.

치매 문제에 있어, 환자의 가족과 지역의 인프라는 매우 중요하다고 논의된다. 치매는 초기대응을 통해 증상을 호전하거나 병을 지연시킬 수 있기에, 치매의 조기발견 및 예방을 위해 환자본인, 가족, 지역 복지시설 및 병원의 합동적 노력이 필요하다. 그러나 우리나라에서는 대도시를 중심으로 치매관련 의료 및 복지시설이 집중화되어 있어, 농어촌 소도시의 경우 치매돌봄 서비스의 질이 떨어지는 경우가 많다고 한다.¹⁴⁴ 이는 치매돌봄 서비스가 지역의 맥락에 따라 관련되는 이해관계자의 범위나 시스템이 달라지는 전형적인 복잡한 문제임을 시사한다 (4장 2절의 쿠네빈 프레임워크 참조).

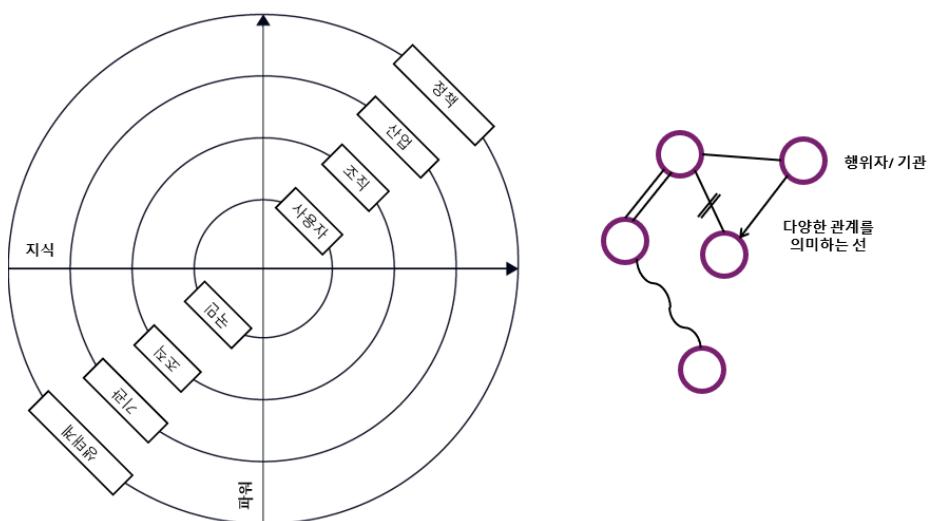
특정 지방자치단체의 치매돌봄 서비스를 본 평가모델을 활용해 평가한다고 가정해보자. 앞선 예시와 마찬가지로, 현재 지역의 치매 돌봄 서비스를 평가하기 위해서는 이를 디자인하는 과정과 유사한 접근이 필요하다. 특히 치매 문제는 여권 발급 서비스보다 관련된 이해관계자가 더 다양한 복잡한 문제이므로, 서비스디자인 도구와 함께 시스템 디자인 도구를 활용하여 문제를 더 잘 이해할 수 있다.¹⁴⁵

이해관계자 차원에 있어, 평가자는 행위자 지도(actors map)와 같은 도구를 활용해 현재 지역의 치매돌봄 서비스에서 이해관계자 참여가 어떻게 일어나고 있는지를 이해할 수 있다. 행위자 지도는 이해관계자들의 관계를 지식과 파워(power)를 통해 그려봄으로써 현재 지역의 치매돌봄 서비스와 관련된 시스템 속에서 어떤 누가 어떤 영향력을 가지고 같이 혹은 따로 활동하고 있는지를 식별할 수 있다 (아래 그림 참조). 이들이 가진 자원도 지도에 추가적으로 표시해볼 수 있다. 이 데이터는 해당 서비스 조직의 실무자, 지역의 이해관계자들과의 인터뷰, 포커스그룹, 워크샵의 형태로 수집될 수 있다. 이를 통해 현재 지역의 치매돌봄 문제를 제대로 이해하고 대응하기에 충

¹⁴⁴ 김순양 & 윤기찬, 2011: 장한나, 2016에서 재인용

¹⁴⁵ 시스템 디자인의 도구는 다양한데, 본 연구에서는 오픈소스인 ‘시스템 디자인 툴킷(Systemic Design Toolkit, www.systemicdesigntoolkit.org)’을 예로 든다. 평가자는 유사한 다른 툴을 활용할 수 있다.

분한 이해관계자 참여가 일어나고 있는가를 평가한다.

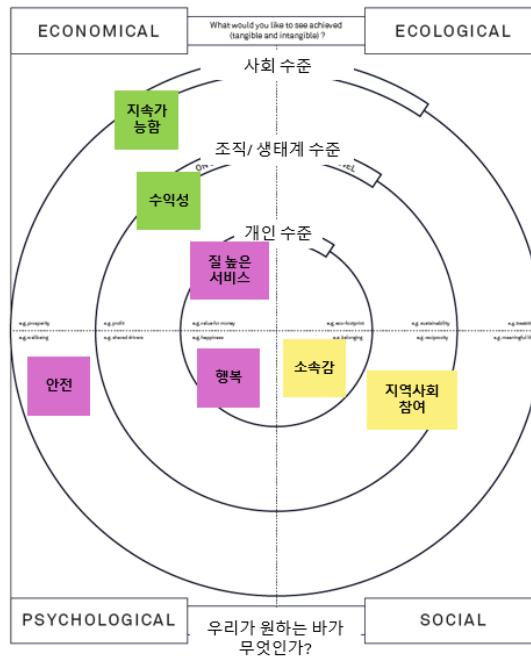


〈그림 6-5. ‘행위자 지도’ 도구의 예시: 현재의 지역 치매서비스 관련 이해관계자들과 이들 간의 관계를 오른편의 기호를 활용해 지도위에 시각화할 수 있다. (출처: Systemic Design Toolkit, 2021)〉

문제정의 차원에 있어, 평가자는 빙하모델, 시스템 가치제안, 기가매핑 등의 도구를 활용해 현재 지역의 치매돌봄 서비스에서 문제에 대한 정의가 잘 이루어졌는지를 평가할 수 있다. 빙하모델은 사회문제를 분석할 때 종종 이용되는 도구로, 지역의 치매 서비스 문제를 증상, 패턴, 구조, 사고방식과 가치관 등의 층위로 파악할 수 있게 도와준다. 예를 들어, 제도나 인프라 부족과 같은 구조적 문제 뿐 아니라, 고령자 돌봄은 가족의 책임이라는 인식, 돌봄 노동을 저평가하는 사회적 인식, 예방보다는 문제 발생 후 대응에 집중된 사고방식 등의 멘탈모델의 문제를 드러나게 해주는 것이다. 반면, 시스템 가치제안 도구는 현재 지역의 치매돌봄 시스템에서 미래의 비전에 도달하기까지 어떤 단·중기적 목표가 필요한지를 명확히 하고 이를 위한 전략을 마련하게 도와준다 (아래 그림 참조). 이 과정을 통해 기존의 서비스 설계 과정에서의 효과적인 방법론이 사용되었는지, 단·중·장기의 목표가 제대로 설정되었는지를 평가할 수 있다. 기가매핑은 해당 문제와 관련된 모든 정보 (이해관계자, 자원, 제약, 환경 등)를 한 지도에 담음으로써 전체적인 문제와 관련된 시스템과 요소 간의 관계를 드러나게 한다.¹⁴⁶ 이를 통해 평가자는 문제와 관련된 시공간적 영향을 파악할 수 있다. 추가적인

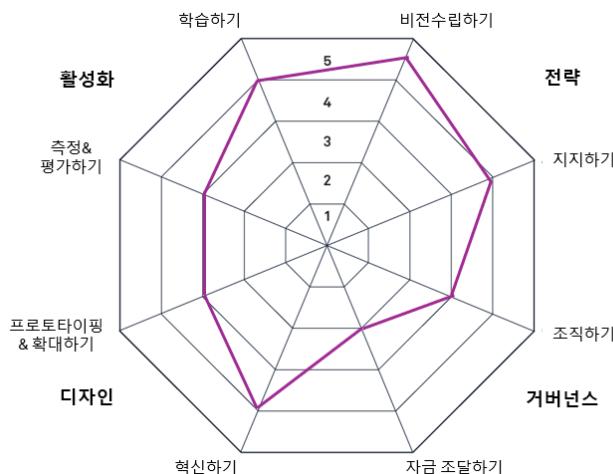
¹⁴⁶ 기가매핑(Gigamapping)은 “겉보기에는 별개의 범주로 보이는 요소들 간의 관계를 탐구하는 것을 목표로 다층적이고 다양한 규모에 걸쳐 광범위하게 맵핑하는 작업”이다. 출처: Sevaldson, 2024

정보(예: 대응책 아이디어가 테스트되었는지 등)에 대한 데이터는 실무자 및 이해관계자와의 추가 인터뷰를 통해 얻도록 한다.



〈그림 6-6. ‘시스템 가치제안’ 도구의 예시 (출처: Systemic Design Toolkit, 2021)〉

조직 및 생태계 역량 차원에 있어, 평가자는 변화준비도(change readiness)와 같은 도구를 활용해 현재 지역의 치매돌봄 서비스에서 지방자치단체의 담당실무자와 이해관계자들이 문제에 잘 대응하기 위한 역량을 갖추고 있는지를 이해할 수 있다. 이는 혁신역량을 크게 전략, 거버넌스, 디자인, (혁신의) 활성화의 관점에서 검토할 수 있도록 도와준다 (아래 그림 참조).



〈그림 6-7. ‘변화 준비도’ 도구의 예시 (출처: Systemic Design Toolkit, 2021)〉

사용자 경험의 차원에 있어, 평가자는 이해관계자 여정지도 도구를 활용해 현재 지역의 치매돌봄 서비스에서 최종사용자의 경험을 이해할 수 있다. 치매환자와 가족(혹은 주 돌봄자)의 여정을 그려보고 이들이 경험하는 서비스 접점(touchpoints)과 문제점(pain points)를 식별한다. 이 항목은 앞선 문제정의 항목과 겹치는 부분이 있지만, 최종사용자의 경험을 중심으로 단기적 서비스 증진을 위한 데이터로 볼 수 있다. 이 데이터는 인터뷰, 포커스그룹, 워크샵의 형태로 수집될 수 있다.

결과와 영향 차원에 있어, 평가자는 이미 앞선 항목들을 조사함으로써 현재 지역의 치매돌봄 서비스가 어떤 문제정의를 바탕으로 실행되는지를 이해하고 있다. 이를 바탕으로 현재 지역의 치매돌봄 서비스가 사용자의 문제를 단기적으로 해결하는지와 장기적 목표에 어떻게 기여하는지를 평가한다. 학습과 환류 차원에 있어, 평가자는 앞선 항목들의 데이터 외 추가적으로 실무자를 인터뷰함으로써 관련 데이터를 수집할 수 있다.

이러한 사례의 평가는 복잡한 공공서비스의 문제를 근본적으로 탐구할 필요가 있기 때문에, 본 평가모델의 전 항목이 고려될 수 있다. 데이터 수집은 순차적으로 이루어지는 것이 아니라, 4~5회의 시간차를 둔 인터뷰, 공동디자인 세션 등을 통해 종합적으로 이루어질 것이다. 이 과정에서 서비스 실무자와 이해관계자들이 서비스 혁신 역량을 경험하고, 의미 있는 대화를 통해 관계를 형성하도록 지원하는 노력이 병행되어야 한다.

※ 정성조사의 샘플링에 대해

정성조사의 샘플링 방식에는 크게 의도적 샘플링(purposive sampling)과 이론적 샘플링(theoretical sampling)이 있다. 후자는 “연구자가 데이터를 어디서 수집하고, 어떤 데이터를 수집할 것인지, 그리고 수집할 시점을 스스로 결정하며, 이론이 떠오르도록 하는 데이터 수집 과정”으로, 다시말해 이론생성을 위한 샘플링 방식이다. 따라서 실용적인 목적보다 학술적인 목적을 뛴다. 공공서비스의 평가에서 참고할 것은 의도적 샘플링인데, 이는 연구자의 목적과 관련된 중요한 문제를 이해하는 데 필요한 방향으로 샘플링이 선택적으로 이루어진다. 이러한 샘플링에서 중요한 것은 목적(예: 공공서비스 평가)을 위한 충분한 데이터를 얻는 것이다.¹⁴⁷

¹⁴⁷ Coyne, 1997: 624-625

이와 관련, 영국정부의 평가가이드 마젠타북은 정성조사에서 몇 명의 응답자를 선정해야 하는지에 대한 합의된 규칙은 없으며, 통계적으로 대표할 수 있는 결과를 도출하는 것이 아니라, 특정 주제에 대한 다양한 관점을 이해하고, 사회적 현상에 대한 깊은 통찰을 제공하는 데 그 목적이 있다고 하였다.¹⁴⁸

일반적인 정성조사의 의도적 샘플링에서 (또한 마젠타북에서도) 제시하는 방안은 새로운 의미있는 데이터가 추가되지 않는 지점인 포화점(saturation point)에 도달했는지를 묻는 것이다. 이 지점에 도달하면 추가적인 데이터 수집이 문제의 이해에 큰 기여를 하지 않기 때문이다.

5. 평가모델의 정교화를 위한 제안

본 평가모델은 3개월이라는 짧은 연구기간 동안 문헌과 10인의 전문가 검증을 기반으로 디자인된 것이다. 따라서, 이 모델을 구성하는 차원과 세부항목은 매우 다양한 공공서비스에 당장 적용하기에는 무리가 있다.

본 평가모델을 더욱 정교화하기 위해 연구진은 다음 두 가지 방향성을 제안한다. 첫째, 다양한 공공서비스 사례에 본 평가모델을 적용하고 그 결과를 분석하는 것이다. 이를 통해 공공서비스의 복잡성 유형을 체계화하고, 각 유형에 따라 평가모델의 적용 항목과 방식을 구체화할 수 있을 것이다. 이 과정은 평가모델의 실질적 활용성을 높이고, 복잡성이 다른 다양한 맥락에서도 효과적으로 적용될 수 있도록 지원할 것이다.

둘째, 평가척도표(rubric)을 개발하는 것이다. 추후의 실증연구에서 공공서비스의 평가 과정에서 수집된 정성적 데이터를 체계적으로 분석하여 공통된 패턴을 식별한 후, 이를 바탕으로 평가 항목별로 구체적인 점수화 기준을 설정할 수 있을 것이다. 평가 척도표는 정성 데이터를 정량화하는 유용한 도구로, 평가자의 주관이나 역량에 큰 영향을 받지 않고도 평가의 객관성과 일관성을 보장할 수 있는 방안을 제공한다 (아래 평가 척도표에 대한 내용을 참고).

¹⁴⁸ HM Treasury, 2020: 62-63

이 후속 연구는 특정 조직(중앙부처 혹은 지방자치단체)을 대상으로 수행되었을 때, 그 지식의 유용성이 더욱 클 것으로 예상된다. 이는 특정 조직 맥락에서 진행된 연구가 유사한 조건을 가진 조직으로 쉽게 전파될 수 있으며, 이러한 조직들 간에 학습 공동체(community of practice)를 형성하기에 유리하기 때문이다. 이와 관련된 내용은 7장의 2.2절에서 다시 논의한다.

※ 평가 척도표(rubric)란

평가 척도표는 주로 교육 현장에서 학생들의 성과를 평가하는 데에 이용된다. 평가 척도표는 보통 평가 내용 (criteria of merit), 평가표준 (standards of merit), 성과수준의 서술(descriptors of performance)로 구성된다.¹⁴⁹ 아래의 예는 한 대학의 석사 졸업논문의 평가에 있어 일의 품질(quality of work)에 대한 세부 내용 2개를 보여주는데, 원편의 ‘연구방법/디자인’과 ‘결과해석’이 평가의 내용이라면, 5-10점의 구성이 평가표준, 그 아래 서술이 각 점수에 해당하는 수준의 서술이다.

	5(낙제)	6(충분)	7(만족)	8(우수)	9(매우 우수)	10(탁월)
연구 방법/ 디자인	연구 및 설계 방법론의 체계적이지 않거나 검증되지 않은 사용. 설명이 불충분함.	적절한 연구 및 설계 방법론 사용. 설명이 제한적임.	적절한 연구 및 설계 방법론 사용. 설명과 정당화가 이루어짐.	적절한 연구 및 설계 방법론을 사용하였으며, 설명이 충분하고 정당화됨.	심층적이고 비판적인 연구 및 설계 방법론 사용. 매우 명확하고 검증된 설계.	연구 및 설계 방법론이 탁월하게 적용됨.
결과 해석	결과에 대한 충분한 해석과 검증이 없음. 결론이 결과와 연결되지 않으며 결과에 대한 검증이 수행되지 않음.	결과가 단순하고 문제가 없는 것으로 간주됨. 최소한의 검증만 수행되었거나 수행되지 않음. 결론이 결과와 충분히 연결됨.	결과가 단순하고 문제가 없는 것으로 간주됨. 검증을 기계적으로 수행.	결과 해석과 검증이 뛰어남. 결론이 명확히 결과에 기반하여 더 넓은 맥락으로 확장됨.	결과 해석과 검증이 매우 상세함. 결론이 명확히 결과에 기반하여 더 넓은 맥락으로 확장됨.	

출처: https://sps.ewi.tudelft.nl/Education/msc_gradingrubrics_2016.pdf

평가척도표를 활용하는 이유는 다양할 수 있지만, 주로 ‘가치’와 같은 정성적인 데이터를 정량적인 형태로 변환하는 데에 활용된다. 이는 문헌이나 전문적 스탠다드 등에 기반한 특정한 그룹이 공유하는 가치를 말한

¹⁴⁹ Martens, 2018: 26-27

다.¹⁵⁰ 위의 예에서도 석사 졸업논문의 수준은 교수와 같이 관련 전문가 집단이 기대하는 가치를 반영한다. 이러한 가치에 대한 데이터는 이해관계자들과의 인터뷰, 관찰, 문서분석과 같은 방식으로 수집되고, 코딩과 같은 분석과정을 통해 위와 같은 형태로 구체화될 수 있다.

따라서 국민중심의 방식으로 공공서비스를 평가함에 있어, 공공서비스의 이해관계자들(정부, 전문가, 시민 사회의 이해관계자 등)이 중요하다고 여기는 가치들에 대한 데이터를 기반으로 평가척도표를 마련하는 것은 타당한 방식이라고 사려된다.

¹⁵⁰ 동일문헌: 33-34

1. 현 정부의 공공서비스 평가 체계와 그 한계

우리나라에서 공공서비스 평가는 정부업무평가 기본법에 근거하여 중앙행정기관, 지방자치단체, 중앙행정기관 또는 지방자치단체의 소속기관, 공공기관 등을 대상으로 실시되는 정부업무평가에서 이뤄진다.¹⁵¹

중앙행정기관은 특정평가, 자체평가, 개별평가를 실시하는데, 공공서비스는 이 모든 평가에서 고려된다. 예를 들어, 2023년의 특정평가에서는 ‘정부혁신’ 주제 하에 45개 중앙행정기관을 대상으로 ‘모두가 편한 서비스 정부’ 항목에서 디지털 기반 서비스 혁신과 유니버설디자인 등 편의성 개선에 대한 내용이 평가되었다.¹⁵² 자체평가의 예를 보자면, 행정안전부는 자신들의 행정관리 역량 평가 내 정보화 부문에서 국민 선제적·지능형 서비스를 제공하는지, 웹사이트의 UX/UI를 관리하는지 등을 점검한다.¹⁵³ 개별평가의 예에 있어서는, 행정안전부가 국민권익위원회와 함께 실행하는 ‘민원서비스 종합평가’를 들 수 있다.

지방자치단체는 합동평가, 자체평가, 개별평가를 실시하는데, 공공서비스는 역시 이 모든 평가에서 고려된다. 공공기관의 평가 또한 경영평가와 개별평가에서 공공서비스가 고려된다. 이들 조직들의 일부는 자체평가의 일환으로 주민만족도 조사를 실시하거나, 외부 평가기관(예: 한국표준협회, 한국생산성본부 등)에 의뢰하여 서비스 품질 혹은 고객만족도 조사를 실시하고 있다.¹⁵⁴

그렇다면 현재 공공서비스가 평가되는 방식의 문제점은 무엇일까. 정의룡(2024)은 한국의 정부업무평가가 탑다운 방식으로 이루어진다 하였다. 정부의 국정과제 등이 정책과 사업에 반영되고, 지방자치단체와 공공기관은 이를 실행하고, 평가 또한

¹⁵¹ 정부업무평가위원회 국무조정실, n.d.

¹⁵² 정부업무평가위원회 국무조정실, 2023 : 28-29

¹⁵³ 행정안전부, n.d.

¹⁵⁴ 정부 24, 2024

이러한 국정과제 중심으로 이루어진다는 것이다. 저자는 이러한 방식이 정부의 일관된 정책기조를 유지하기에 효과적이고 유용한 방식이나, 각 정부조직과 조직 개인들의 창의적 혁신을 저해하고 더 나은 정책으로의 발전을 저해할 수 있다 주장하였다. 특히, 저자는 평가결과의 환류(feedback)에 초점을 두고 미국과 한국의 정부업무평가를 비교하였는데, 한국의 경우 “목표가 모호하고, 사후적으로 시행되며 주로 인사와 예산에 통제를 가하는 형태로 수용성이 낮음”이라고 분석하였다.¹⁵⁵

유사한 연구로, 장효진, 이환성 (2024)은 정부업무평가 중 개별평가에 초점을 맞추어, 평가 주관기관과 피평가기관의 인식 차이를 설문을 통해 조사하였다. 연구결과는 개별평가의 활용에 있어, 주관기관은 규범과 관리·통제의 측면(예:사업개선, 성과정보 수집, 법령·방침 이행관리, 포상을 통한 관리)에서 평가가 활용된다고 답한 반면, 피평가기관은 관리·통제의 목적에서 평가가 주로 활용되고 있다고 인식하였다. 또한 저자들은 개별평가의 결과가 주로 순위와 점수 형태로 공공에 발표되거나 피평가기관에 제공되기 때문에 평가의 실효성에 한계가 있다고 지적하였다. 예를 들어, 특정 분야에서 미흡한 점이 있더라도 전체 점수가 높게 나올 경우, 해당 정책이나 서비스를 수정할 필요성을 느끼지 못할 가능성이 있다고 분석하였다.¹⁵⁶

추가적으로, 앞서 2 장에서 공공부문의 서비스 평가 모델들을 검토한 결과, 본 연구진은 기존에 공공부문에서 활용되는 서비스 평가 모델들이 대부분 조직을 대상으로 한 정량적 평가에 초점이 맞춰져 있음을 알 수 있었다. 이러한 평가는 해당 정부기관에 대한 국민들의 전반적인 인식을 측정하는 데는 유용할 수 있다. 그러나 개별 공공서비스의 문제를 구체적으로 파악하고 이를 개선하는 데에는 한계가 있다는 점이 명확하다.

이는 이광희, 이석민(2017)의 연구에서도 확인된 바 있다. 이들에 따르면, 국내에서는 중앙행정기관과 지방자치단체 수준에서 국민만족도 조사가 오랜 기간 동안 이루어져 왔다. 그러나 중앙행정기관의 국정과제 국민만족도 조사의 경우, 연 평균 4~5 억 원 규모의 비용이 투입됨에도 불구하고 조사 결과의 활용도와 관심수준은 높지 않은 것으로 나타났다. 저자들은 공무원 및 전문가를 대상으로 심층 면담 조사를 실시한

¹⁵⁵ 정의룡, 2024: 547

¹⁵⁶ 장효진 & 이환성, 2024: 165-166

결과, 국민만족도 조사가 이를 주관하는 국무조정실을 제외한 다른 중앙행정기관에서는 주로 부처 홍보의 용도로만 활용되고 있다는 점을 확인하였다. 또한, 전문가들은 국민이 국정과제에 대해 잘 알지 못한 상태에서 조사가 이루어지고 있어 조사 결과의 실제적인 활용도가 낮다는 문제를 지적하였다.¹⁵⁷

정리하자면, 현재 정부업무평가에서 이루어지는 공공서비스 평가는 개별 공공서비스의 문제를 국민의 니즈에 맞게 파악하고 이를 기반으로 서비스를 개선하는 데 한계가 있다. 물론 2 장에서 살펴본 서울시 행정서비스 품질평가나 김연성 외(2019)의 공공서비스 품질관리 가이드라인처럼 지방자치단체 수준에서 추가적 노력이 시도되고 있음을 간과해서는 안 된다. 그러나 전반적으로 공공서비스 평가가 단순히 점수화되어 공시되는 데 그치지 않고, 실질적인 개선과 피드백으로 이어질 수 있도록 하기 위해서는 공공서비스의 평가방식에 체계적인 변화가 필요한 상황이다.

2. 평가 모델의 확산 전략

Hartley(2005)는 ‘혁신’이란 단순히 새로운 아이디어가 아니라 새로운 실천(practice)을 말한다고 하였다.¹⁵⁸ 본 연구에서 제안하는 새로운 평가모델은 공공서비스를 국민중심의 방향으로 변화하고자 하는 새로운 실천이라는 점에서 일종의 혁신이다. 본 연구진은 기존에 정부조직에서 혁신이 어떠한 방식으로 확산되는지에 대한 이론을 살펴보고, 이를 기반으로 평가모델의 확산을 위한 전략을 도출하였다. 이 과정에서 앞서 전문가 조사에서 제안된 확산화 전략도 함께 논의하였다.

2.1. 혁신의 확산과 제도화에 관한 이론

공공부문 혁신의 확산에 대한 문헌을 리뷰한 de Vries et al.(2018)의 연구에서는 혁신을 가능하게 하는 요인들을 환경, 조직, 개인, 그리고 혁신 자체에서 찾았다.

¹⁵⁷ 이광희 & 이석민, 2017

¹⁵⁸ Hartley, 2005

환경 차원에서는 아래의 요인들이 식별되었는데, 시민이나 공무원과 같은 이해관계자의 참여여부와 이들의 협력적 네트워크가 새로운 아이디어를 찾고 주인의식(ownership)을 발전시키고 실행하는 데에 영향을 미친다고 논의되었다. 또한 법제와 같은 수단을 통한 강제(coercion), 다른 공공조직과의 경쟁(competition)이나 모방(mimicry)과 같은 요인들도 혁신의 요인으로 언급되었다.

환경차원 선행요인	설명
협력	외부 이해관계자(예: 공무원, 시민, 환자, 정치인)와의 긴밀한 협력 또는 참여
강제(coercion), 규제	법이나 명령과 같은 규제적 측면의 존재 - 이는 주로 혁신 확산/채택의 증가로 이어지는 것으로 간주됨
학습	조직 간 네트워크를 통한 중요한 학습
경쟁	조직/국가 간 빈번한 경쟁
사회경제적 특성	부(wealth), 도시화 등과 같이 지역의 사회경제적 특성
모방(mimicry)	다른 국가/조직의 혁신적 행동을 모방
근접성 (proximity)	국가/조직 간의 지리적 거리 또는 유사한 문제/압력의 관점에서 정의됨
전파(dissemination)	혁신에 대한 정보의 빈번한 전파

〈표 7-1. 혁신의 선행요인-환경차원〉

조직의 차원에서는 잉여자원(slack resources)이 중요하게 논의되었는데, 활용할 수 있는 재정적 지원, 인력, ICT 기술 등이 주어졌을 때 혁신의 시도가 가능하다는 것이다. 또한 이러한 자원을 활용하기 위해서는 조직 리더의 지원도 중요하며, 혁신의 초기 시도에 있어 이 리더들을 참여시킴으로써 이들을 전문가 혹은 고급사용자(super-users)로 활용하라고 하였다. 이 외에도 조직의 문화와 구조, 혁신관련 트레이닝, 조직 내 혁신에 대한 학습이 일어날 수 있는 네트워크도 언급되었다 (아래 표 참조).

조직차원 선행요인	설명
조직 여유 자원	조직 내 자원의 가용성 (예: 자금, 직원, 정보통신 시설)
지원적 리더십	혁신 실행 과정에 대한 리더의 지원
위험 문화	조직의 지배적인 위험 문화 (이는 혁신의 확산/채택을 방해하거나 지원할 수 있음, 예: 위험 회피 문화가 지배적일 경우 혁신을 방해함)
조직 규모	조직의 규모 (조직이 클수록 혁신 채택 정도가 높아지는 경향이 있음)
조직 구조	혁신 실행을 촉진하거나 방해할 수 있는 조직 구조 (탈중앙화가 혁신 확산을 촉진하는 것으로 종종 간주됨)
직원 트레이닝	직원에 대한 교육 (직원들이 혁신을 더 잘 받아들이도록 할 수 있음)
조직 내 네트워크	조직 내 네트워크의 존재 (이를 통해 조직 학습이 이루어짐)

〈표 7-2. 혁신의 선행요인-조직차원〉

개인의 차원에서는 공공조직원의 혁신에 대한 태도, 혁신관련된 기술을 개인이 보유하고 있는지 여부, 그리고 동료 혹은 이해관계자의 압력 등이 아래와 같이 언급되었다.

개인차원 선행요인	설명
혁신에 대한 개인의 태도	혁신에 대한 긍정적 또는 부정적인 인식으로, 이는 혁신의 확산/채택에 긍정적 또는 부정적인 영향을 미칠 수 있음
개인의 기술	필요한 개인 기술, 주로 ICT 관련 기술
개인의 성격 특성	혁신 실행 과정에 참여한 개인의 성격 특성 (예: 자율성, 열정, 카리스마)으로, 이는 혁신의 확산/채택에 긍정적 또는 부정적인 영향을 미칠 수 있음
인지된 동료 압력	특정 혁신에 대한 개인의 인식으로, 중요한 타인(예: 가족, 친구, 전문가)의 판단에 의해 영향을 받음. 긍정적인 인식은 혁신의 확산/채택을 증가시킴
인구통계적 특성	개인의 인구통계적 특성 (예: 교육 수준, 근속 기간)으로, 이는 혁신의 확산/채택에 긍정적 또는 부정적인 영향을 미칠 수 있음

〈표 7-3. 혁신의 선행요인-개인차원〉

마지막으로, 혁신 자체에 있어서는 혁신이 사용하기에 쉽고 기존의 조직의 일의 방식과 얼마나 호환이 되는지가 중요하게 언급되었다. 또한 혁신의 유용성도 중요하게 논의된 반면, 비용과 안전 및 프라이버시의 침해와 같은 요인은 혁신의 확산에 부정적인 영향을 미친다 하였다.¹⁵⁹

혁신차원 선행요인	설명
혁신 활용의 용이성	혁신이 이해하기 쉽고 사용자 친화적으로 인식되는 정도
호환성	혁신이 조직 내 기존 작업 방식과 얼마나 일치하는지
상대적 이점/인지된 유용성	현재의 도구나 절차에 비해 혁신의 유용성과 이점이 어떻게 인식되는지
보안 및 프라이버시 문제 (부정적)	정부 웹사이트나 다른 전자 애플리케이션 사용과 관련된 보안 및 프라이버시 문제에 대한 우려. 보안 및 프라이버시 부족에 대한 인식이 혁신의 확산/채택을 감소시킴
비용 (부정적)	혁신 실행의 비용으로, 높은 비용은 혁신의 확산/채택을 감소시키는 요인
시험 가능성	실험 가능성 (예: 파일럿 프로젝트의 사용)
가시성	외부 조직 등 타인이 혁신이 활용되고 있음을 볼 수 있는 정도

〈표 7-4. 혁신의 선행요인-혁신차원〉

¹⁵⁹ de Vries et al., 2018

de Vries et al.의 연구가 공공부문의 혁신의 확산을 논했다면, Roehrig et al. (2018)은 하나의 조직 안에서 혁신이 어떻게 확산하고 제도화되느냐에 대해 연구하였다. 이들에 따르면, 조직은 하나의 복잡계(complex system)로 조직 안에서 변화(예: 새로운 평가모델의 실천)를 만드는 일은 그 인과관계를 이해하기가 쉽지않다. 따라서 유용한 접근은 무엇이 효과적이고 효과적이지 않은지 확인하기 위해 소규모 실험을 여러 개 시도하는 것이며, 리더의 역할은 가장 유망해보이는 아이디어를 지원하고 그 변화의 에너지를 증폭(amplify)시키는 것이다. 이들이 말하는 증폭은 조직 내에서 탑다운 식의 변화를 계획, 강요하는 것이 아니라, 조직 내의 창의적이고 회복적인 에너지를 기르도록 하는 접근이다.¹⁶⁰

이들은 새로운 변화의 확산 및 제도화 과정을 모델링(modelling), 육성(nurturing), 내재화(embedding)의 세 단계로 묘사한다. 모델링 단계는 변화에 대해 조직 내 사람들이 대화를 나누고 실험하는 단계이다. 저자들은 이 단계에서 일부 사람들은 위험을 감수하고 새로운 아이디어를 제안하며 새로운 행동을 시도하고, 일부 리더들이 이러한 위험 감수를 승인하고, 비록 결과적으로 실패하더라도 그 노력을 보상할 수 있어야 한다고 말한다. 육성 단계는 아이디어 만들기, 대화, 프로토타이핑, 그리고 새로운 행동 실천이 가져온 영향을 통해 학습이 이루어지는 단계이다. 이 단계를 증폭하기 위해서는 학습루프(learning loop)를 만들어, 사람들이 변화를 관찰하고 이 피드백을 변화의 후원자, 리더와 공유하고, 개방적이고 비판 없는 대화를 이어가야 한다. 마지막으로, 내재화 단계는 소규모의 실험, 프로토타이핑, 단계적 변화들을 더 큰 조직의 시스템에 제도적으로 통합하는 단계이다. 리더는 조직에서 일어난 변화가 지속될 수 있도록 조직의 과정과 구조, 나아가 문화에 이 변화를 통합함으로써 조직의 새로운 루틴을 만들고자 시도할 수 있다.

지금까지 언급한 혁신의 확산에 대한 이론들은 민간 및 공공조직에서 디자인 실천의 확산에 대한 연구들에서도 유사하게 논의되어 왔다. 디자인 실천에 대한 조직 리더의 지원,¹⁶¹ 조직원들의 디자인 트레이닝,¹⁶² 디자인과 조직 문화 간의 간극 인식 및 좁히기,¹⁶³ 조직 내 디자인 실천을 지원하는 리더 및 후원자들의 네트워크 활용¹⁶⁴

¹⁶⁰ Roehrig et al., 2018: 326-327

¹⁶¹ Lockwood, 2009

¹⁶² Kim et al., 2022

¹⁶³ Deserti & Rizzo, 2014

¹⁶⁴ Terrey, 2012

등의 중요성이 여러 연구에서 언급되었다. 더불어, 공공조직에서는 디자인 실천이 조직 외부의 시민, 이해관계자들과 함께 이루어지기에 이들의 참여가 공공조직에서의 혁신의 확산에 영향을 미치는 중요한 요인이라는 것도 강조되었다.¹⁶⁵

2.2. 평가모델의 확산과 제도화 전략 도출

본 연구진은 앞서 검토한 혁신의 확산 이론들을 본 평가모델의 맥락에 적용하여, 그 확산화 전략을 정책적, 기술적, 운영적 측면에서 도출하였다. 이 내용에서 6장 3절의 전문가 조사에서 제시된 아이디어들(아래 참조)도 함께 논의한다.

- 특정 기관/조직(예: 산업통상자원부, 지방자치단체 등)에서 파일럿으로 작은 규모로 시작하고 이후 확장하기
- 각 지방자치단체 내의 디자인 담당관 및 디자인 부서의 활용하기
- 본 평가모델의 효과성, 필요성, 적용가능성에 대한 전문가들(평가위원 포함) 혹은 시민단체와의 공감대를 형성하기
- 본 평가모델을 구체화, 정교화하기
- 정부업무평가의 한 부분으로 도입하기 예) 각 부처별로 실시하는 개별평가로서 행정안전부가 공공서비스 사용자경험 평가를 실시

〈표 7-5. 전문가 조사에서 제시된 본 평가모델의 확산화 아이디어〉

정책적 측면

국민중심의 평가모델을 확산하기 위한 하나의 전략은 앞서 살핀 ‘환경차원 혁신의 선행요인’ 중 하나인 ‘강제’를 이용하는 것이다. 이는 기존 공공부문의 정책과 제도를 활용하여 평가모델의 사용을 유도하는 방식으로 구체화될 수 있다. 각각의 측면에서 이를 살펴보자.

첫째, 정책을 활용하는 전략은 정책을 통해 본 평가모델의 사용을 강제하기보다는, 관련 법적 근거를 통해 평가모델 실행의 정당성을 강화하는 데 초점을 맞춘다. 공공서비스의 국민중심 평가와 관련될 수 있는 법적 근거로, 본 연구진은 서울특별시 ‘사회문제해결디자인 조례,’ ‘공공디자인 진흥 종합계획,’ ‘디지털플랫폼정부위원회의 설치 및 운영에 관한 규정’을 찾을 수 있었다.

¹⁶⁵ Kim, 2023

서울시의 ‘사회문제해결디자인 조례’는 “디자인을 통해 서울특별시민의 역량을 활용하고 사회문제에 대한 해결방안을 도출하기 위해 필요한 사항을 정함으로써 서울특별시민의 삶의 질 향상에 이바지하기 위한 목적으로 수립”되었다고 적고 있다.¹⁶⁶ 관련 기본계획에서는 ‘사회문제해결디자인’을 1)새로운 접근방식을 위한 도구, 2)협업을 위한 도구, 3)문제해결을 위한 도구로 설명하고 있다. 이는 지역의 맥락에 기반한 새로운 혁신의 방법론으로 디자인을 사용하며, 시민과 사용자에게 권한을 부여하고 이들과 협력하는 방식으로, 복잡한 사회문제를 해결하겠다는 의미라 하였다.¹⁶⁷

‘공공디자인의 진흥에 관한 법률’은 그 목적이 “공공디자인의 문화적 공공성과 심미성 향상에 필요한 사항을 정함으로써 국가 및 지역 정체성과 품격을 제고하고 국민의 문화향유권을 증대하는 데 이바지함”에 있는 다소 광범위한 내용이다.¹⁶⁸ 그러나 이를 실행하기 위한 공공디자인 진흥 종합계획을 살펴보면, 범죄 및 사고 예방, 고령화 등의 다양한 사회적 문제를 디자인 접근으로 대응하고, 공공디자인 과정에서 국민을 참여시켜 “불필요한 낭비와 갈등을 줄이고 사회적 비용을 감소”하고 있다고 적고 있다.¹⁶⁹

마지막으로, ‘디지털플랫폼정부위원회의 설치 및 운영에 관한 규정’은 그 목적을 “인공지능 등의 기술을 활용하여 다양한 데이터를 통합·연계 및 분석하는 디지털플랫폼을 기반으로 국민·기업 및 정부가 함께 사회문제를 해결하고 새로운 가치를 창출하는 정부를 구현하기 위하여 디지털플랫폼정부위원회를 설치하고, 그 구성과 운영 등에 필요한 사항을 규정함”이라고 적고 있다.¹⁷⁰ 관련 정부사이트에서 이의 비전과 핵심과제를 살펴보면, 공공서비스를 국민 맞춤형으로 제공하고 민·관이 함께하는 플랫폼을 구현하겠다 적고 있다.¹⁷¹

¹⁶⁶ 서울특별시 사회문제해결디자인 조례 (1 조). 법제처 국가법령정보센터.

¹⁶⁷ 서울특별시, 2020: 6-7

¹⁶⁸ 공공디자인의 진흥에 관한 법률 (1 장 1 조). 법제처 국가법령정보센터.

¹⁶⁹ 정부 관계부처 합동, 2018: 3

¹⁷⁰ 디지털플랫폼정부위원회의 설치 및 운영에 관한 규정 (1 조). 법제처 국가법령정보센터.

¹⁷¹ 디지털플랫폼정부위원회. (n.d.).

이와 같이 살펴보았을 때, 본 연구진은 공공서비스를 국민과 함께 디자인하고 평가하는 데에 필요한 법적 근거는 이미 어느정도 마련되어 있다고 본다.¹⁷² 그러나 이러한 내용을 한국디자인진흥원의 평가모델 사업과 연결시키고, 효과적인 스토리텔링으로 확산함으로써 본 평가모델의 정당성을 공공조직과 이해관계자들에게 설득력 있게 전달하는 것이 필요하다. 이러한 ‘정당성’은 특정 활동에 대한 조직의 지속적인 지원과 해당 활동의 장기적 생존을 보장하는 필수조건이기 때문이다.¹⁷³

둘째, 공공부문의 기존 제도를 활용하는 전략은 정부업무평가의 일환으로 평가모델을 도입하는 것이다. 이는 전문가 조사에서 제안된 아이디어이기도 하다. 예를 들어, 행정안전부의 개별 평가 항목에 ‘국민중심 공공서비스 평가’를 신설하는 방안을 고려할 수 있다. 행정안전부가 이미 국민참여 활성화를 목표로 역량과 실천을 확대하고 있는 상황을 감안할 때, 이는 실현 가능한 방안으로 보인다.

기존제도를 활용하는 또 다른 전략은 국민디자인단 사업의 일부분으로 본 평가모델을 도입하는 것이다. 공공서비스의 디자인 단계에서부터 평가를 함께 고려함으로써 국민디자인단 사업을 더 구조화할 수 있고, 본 평가모델의 적용 가능성과 유용성을 검증할 수 있다. 다만, 이는 본 섹션에서 제시되는 다른 전략들과 함께 시도되어야 하는 아이디어로, 단독으로서는 기존의 국민디자인단 사업과 같이 다소 한정적인 영향력을 가질 것이다.

운영적 측면

운영적 측면에서는 우선 전문가 조사에서 제안된, 특정 조직에서 본 평가모델을 파일럿으로 시도하고 이후 확산하는 전략이 있다. 이는 공공부문에서 자주 이용되는 혁신 전략이다. 몇몇 전문가는 이를 한국디자인진흥원과 이미 협력관계가 있는 행정안전부나 산업통상자원부에서 시도할 것을 제안하였다.

이 시도를 위해서는 조직 리더의 지원 뿐 아니라, 조직 내에서 본 평가모델의 시도를 함께 진행할 후원자들이 필요하다. 행정안전부의 경우에는 한국디자인진흥원과

¹⁷² 서울시의 사회문제해결디자인 조례가 다른 지역에도 확산될 필요는 있어 보인다.

¹⁷³ Deephouse & Suchman, 2008

국민디자인단 사업을 진행하는 실무자들이 여기에 해당할 수 있다. 이러한 관계자들은 조직의 맥락에서 평가모델을 실험하고, 성공사례를 만들어내고, 이의 스토리텔링을 조직 내, 외부에 확산함으로써 그 스케일을 키워나갈 수 있다. 또한 조직 내에서 충분한 실험이 이루어진 후에는 조직의 과정과 구조에도 변화를 만들어, 본 평가모델이 조직의 공공서비스 과정의 루틴이 되도록 하는 노력이 중요하다. 이 단계까지의 과정은 다년간 관계자의 지속적인 노력이 필요하므로, 조직의 지원과 관련자들의 의지가 필수적이다.

이러한 조직 내 확산화 과정에서 앞선 조직과 환경차원에서의 혁신의 선행요인 중 ‘학습,’ ‘직원 트레이닝,’ ‘조직 내 네트워크’ 등을 고려한 전략도 구상할 수 있다. 평가자 (한국디자인진흥원 혹은 그 대리인)는 평가 과정을 조직(이 경우, 행정안전부 혹은 산업통상자원부)의 실무자와 함께 진행하면서 해당 공공서비스의 맥락에서 실습적 학습 (hands-on learning)이 일어날 수 있도록 해야 한다. 또한, 이 과정에 시민사회 이해관계자들을 참여시켜 협력과정을 통해 이해관계자 네트워크 상에서의 학습이 일어날 수 있도록 한다. 치매와 같이 복잡한 사회문제는 단기에 해결되지 않기 때문에, 장기적인 문제의 관리를 위한 거버넌스의 형성이 중요하다. 평가기간 동안 형성된 이해관계자 네트워크를 실무자가 지속적으로 관리하고, 서비스 증진을 위한 피드백 시스템으로 이어갔을 때, 이 네트워크 상에서 해당 공공서비스의 혁신을 위한 지속적인 학습이 일어날 가능성이 있다. 이는 사회혁신 디자인, 참여디자인의 맥락에서 매우 중요하게 인식되는 ‘인프라스트럭쳐링’이라는 전략이기도 하다.¹⁷⁴ 사회혁신의 지속가능성을 위해 이해관계자들의 관계가 형성되고 학습이 일어나고 자원을 공유할 수 있도록 하는 ‘인프라’를 디자인하는 전략이다.

행정안전부나 산업통상자원부에서 이러한 시도가 일어난다고 가정했을 때, 앞서 살핀 환경차원의 혁신 선행요인인 ‘경쟁’과 ‘모방’을 고려해 같은 계층(tier) 정부조직 간의 네트워크에서 성공 사례를 가시화하고 홍보하는 것이 중요하다. 단순히 알리는 것에 그치지 않고 혁신사례를 공유하는 조직 간의 네트워크를 형성하거나 이미 존재하는 네트워크를 활용해 국민중심 공공서비스의 디자인 및 평가에 대한 ‘실천 공동체 (communities of practice)’를 형성하는 것이 중요하다. 이러한 사례로, 해외에는 호주 빅토리아 주의 혁신 네트워크(Inovation Network)가 있다. 주정부 조직원들의 약

¹⁷⁴ Hillgren et al., 2011

2 만명이 회원인 이 네트워크는 온라인과 오프라인에서 혁신의 도구, 기술, 성공 사례들을 공유하고 학습한다.¹⁷⁵ 이는 변화와 혁신의 에너지를 인적 네트워크를 통해 증폭시키는 방법이다.

기술적 측면

기술적 측면에서는 전문가 조사에서 제안되었듯, 평가모델의 구체화와 정교화가 가장 중요하다. 이는 앞서 살핀 혁신차원 혁신의 선행요인인 ‘혁신 활용의 용이성,’ ‘유용성’과도 맥을 같이 한다. 평가모델의 적용이 쉬우면서도 유용할수록 그 실천은 늘어날 수 있다.

이를 위해서는 6 장 5 절에서 제안한 추후의 실증연구를 비롯해, 다년간 관련 연구를 기반으로 모델을 발전시키고 정교화하는 노력이 필요하다. 여기에는 정성적 데이터를 정량화하는 시도도 포함된다. 다만, 평가모델을 용이하게 하는 것이 전문가들도 지적하였듯, 체크리스트처럼 단순화하여 형식적으로 수행하게끔 하는 결과로 이어져서는 안된다는 전제가 있다.

또한, 혁신차원 혁신의 선행요인 중 부정적인 요인으로 언급된 ‘보안 및 프라이버시’를 고려해야 한다. 평가를 위한 데이터 수집과정에서 데이터의 보안 및 프라이버시에 대한 명확한 원칙과 가이드라인을 마련해 평가자 뿐 아니라 공공서비스 조직이 이를 이해하고 준수하도록 할 필요가 있다. 이는 5 장 5 절에서 논의하였던, 공공조직의 전반적인 디지털 전환 과정의 데이터 보안전략과도 연결된다. 참고로, 아래 박스에서 영국정부의 평가가이드인 마젠타북에 나와있는 평가 과정에서 고려되어야 할 윤리에 대한 내용을 공유하였다.

마지막으로, 기술적 측면에서 평가자의 평가관련 역량이 중요하다. 본 연구의 큰 전제는 본 평가모델의 실행을 한국디자인진흥원이 주도한다는 점이다. 공공부문에서 이해관계자의 ‘서비스 경험’ 기반의 공공서비스 평가와 혁신을 정착시키는 데 있어, 한국디자인진흥원이 중요한 역할을 수행할 수 있다. 다만, 이 과정에서 몇가지 장애물이 존재한다. 한국디자인진흥원은 다년간 국민디자인단 사업을 통해 서비스디자인 분야에서 전문성을 키워왔으나, 최근 공공 정책의 맥락에서 요구되는

¹⁷⁵ Innovation Network, n.d.

다학제적 디자인 실천에 대한 최신 지식과 기술이 부족하다. 또한, 평가에 필요한 분석적 역량이 충분히 갖춰져 있지 않을 가능성이 있다. 디자인 분야의 전문성은 추가적인 교육과 실증 경험을 통해 증진할 수 있지만, 평가자로서의 전문성을 강화하는 것은 상대적으로 더 어려운 과제일 수 있다 (아래 박스에서 제시된 첫번째 원칙을 참조).

이에 대한 대안으로, 평가를 위한 데이터 수집 및 관련 역량에 대한 공공서비스 조직의 교육은 한국디자인진흥원이 맡고, 최종적인 평가는 전문 평가자에게 위임하는 방안을 고려할 수 있다. 다만, 이러한 접근은 본 평가모델을 통해 궁극적으로 달성하고자 하는 목표과도 긴밀히 연관된다. 만약 본 모델의 최종 목표가 공공서비스 조직과 이해관계자들이 국민 중심의 서비스 혁신 방식을 학습하고 이를 디자인과 평가 과정에 자체적으로 활용하도록 하는 것이라면, 평가의 분석적 품질은 상대적으로 덜 중요한 요소로 간주될 수 있다.

※ 영국 정부가 제시하는 평가과정의 윤리

영국정부의 평가가이드인 마젠타북은 평가 윤리의 5 개 원칙을 아래와 같이 제시하였다.

1. 사회 연구 방법의 적절한 적용과 수행, 그리고 결과 해석
2. 동의를 바탕으로 한 참여
3. 참여 지원하기
4. 개인적 및 사회적 피해의 방지
5. 신원의 비공개

첫번째 원칙에서 모든 방법, 분석 및 보고는 목적에 부합해야 하며, 외부의 철저한 검증을 견딜 수 있어야 하고, (국민의) 충족되지 않은 니즈를 해결할 수 있어야 한다고 하였다. 두번째 원칙에서는 조사의 목적, 조사에서의 자신(연구 참여자)의 역할, 자신에 대한 데이터가 어떻게 관리될지, 자신에 대한 데이터가 미래에 어떻게 사용될지, 자신의 참여는 자발적이며 언제든지 철회할 수 있다는 것을 알려준 뒤에 동의를 얻는 후, 참여하도록 하는 것이다. 세번째 원칙은 나이, 장애, 성별, 성적 지향 또는 인종 등의 '보호 특성(protected characteristics)'에 따라 누구든 차별하는 것은 불법이며, 참여를 방해할 문제(예: 참여자가 먼 지역에 거주)가 있을 시에는 이를 해결하기 위한 방안을 평가계획시 고려해야 한다. 네번째 원칙은 연구 참여자, 기관, 그리고 연구자(평가자)의 신체적, 사회적, 심리적 웰빙은 연구 과정의 모든 단계에서 보호받아야 한다는 것이다. 마지막 원칙은 연구 과정 전반에 걸쳐 참여자 및 잠재적 참여자의

신원과 데이터(참여 여부에 관한 정보 포함)는 보호되어야 하며, 이는 응답자 모집, 데이터 수집, 데이터 저장, 분석 및 보고 단계 모두에 해당된다고 적고 있다.¹⁷⁶

2.3. 향후 연구과제

6장 5절에서 본 연구진은 평가모델의 정교화를 위해 향후 연구되어야 할 두가지 방향성을 제시하였다. 첫째는 실증 사례를 기반으로 본 평가모델의 적용을 연구하는 것이며, 둘째는 이러한 데이터를 활용해 평가 척도표를 개발하는 것이었다. 본 절에서는 이를 다시 한번 언급하고, 추가적인 연구 방향도 제시한다.

향후 연구에서는 먼저 특정 정부조직의 맥락에서 실증연구가 이루어져야 한다. 예를 들어, 행정안전부와 같은 중앙부처나 지방자치단체 조직(단일 또는 복수)을 대상으로 본 평가모델의 적용 가능성을 해당 조직의 맥락에서 연구하는 것이다. 조직마다 다른 공공서비스의 문제와 이에 따른 조직의 니즈가 다를 수 있기 때문이다. 조직 맥락에서 1)공공서비스를 어떻게 유형화하고, 2)그 유형에 따라 평가모델을 어떻게 차별적으로 적용하며, 3)조직의 맥락과 평가모델이 어떻게 상호 적응(adapt)하며 시간이 지남에 따라 발전하는지를 연구할 필요가 있다. 특히, 세 번째 연구 주제는 다년간의 행동연구(action research)를 필요로 한다. 이러한 연구를 통해 도출된 지식은 유사한 조건을 가진 다른 정부 조직에 실질적으로 적용 가능한 지식일 것이다. 또한, 이를 연구에서 이해관계자들(예: 정부조직의 실무자, 협력하는 타 정부조직, NGO, 지역민 등)과의 상호작용을 통해 그들이 중시하는 가치에 대한 데이터를 수집할 수 있다. 이를 바탕으로 보다 구체적이고 실질적인 평가 척도표를 개발하는 것이 필요하다.

아울러, 공공부문에서 점점 가속화되고 있는 디지털 전환을 고려하여, 온라인으로 이뤄지는 공공서비스의 평가, 그리고 빅데이터, 인공지능과 같은 디지털 기술이 공공서비스의 디자인과 평가 방식을 어떻게 변화시킬 수 있는지에 대한 연구도 중요할 것이다.

¹⁷⁶ HM Treasury, 2020: 76-77

공공 정책과 서비스의 맥락에서 디자인의 방법론을 활용해 국민중심의 혁신을 만들고자 하는 시도는 서구권 국가들을 중심으로 활발히 이루어지고 있다. 국내에서는 한국디자인진흥원의 국민디자인단 사업이 선진적으로 시도되고 오늘날까지 이어져 오고 있지만, 아직 공공부문에서 이러한 실천의 확산과 영향력을 미미하게 느껴진다.

본 연구는 국민중심의 공공서비스 평가모델을 개발함으로써, 국내 공공부문에서 디자인 방법론을 활용한 국민중심 공공서비스 디자인 및 평가의 실천을 확산하고자 하는 의도로 시작되었다. 병원 의료서비스를 환자의 경험을 중심으로 평가하는 환자경험평가가 의료서비스의 질을 높이는 데 기여한 것처럼, 공공서비스의 사용자경험을 평가함으로써 공공서비스를 국민의 관점에서 개선하는 데 기여할 수 있을 것으로 보았다.

그러나 연구 과정에서 공공서비스의 사용자경험을 평가하는 모델 개발은 기존 공공서비스 평가 방식이나 의료서비스 평가 방식과는 본질적으로 다를 수밖에 없다는 것이 드러났다. 첫째, 공공서비스가 다루는 문제의 범위는 매우 다양하다. 둘째, 최근 공공서비스에 대한 이해가 변화하였다. 셋째, 공공정책 및 서비스 문제에 적용되는 디자인에 대한 이해 또한 달라졌다.

다시 말하자면, 공공서비스는 도로를 정비하는 문제에서부터 기후변화와 같은 문제에 이르기까지 그 복잡성의 스펙트럼이 매우 다양하다. 또한, 공공서비스 조직이 일방적으로 서비스를 디자인하고 제공하던 방식에서 시민사회와 이해관계자들이 참여하여 서비스를 함께 디자인하는 쌍방향 방식으로 변화하고 있다. 공공서비스는 이제 서비스의 생태계 또는 이해관계자 네트워크를 통해 공동으로 창출되는 것으로 인식되기 시작했다. 마지막으로, 공공서비스의 맥락에 적용되는 디자인은 전통적인 서비스디자인에서 시스템 사고, 사회과학 등과 결합된 다학제적 디자인 접근으로 진화하고 있다. 이에 따라 단순한 문제의 해결에만 디자인을 활용하는 것은 공공부문에서 디자인이 기여할 수 있는 가치를 제한하는 것으로 인식되고 있다 (3장의 논의 참조).

이러한 배경에서 본 연구진은 연구 결과물을 열린 방향으로 마무리하는 것을 의도적으로 계획하였다. 본 연구는 3개월간 진행된 기초 연구로, 다년간의 검증과 정교화 과정을 요구하는 국민 중심 공공서비스 평가모델 개발의 출발점에 해당한다. 따라서 다양한 가능성을 열어두고, 후속 연구를 위한 기초를 마련하는 차원에서 탐구적이고 열린 결론을 도출하는 것을 전략적으로 선택하였다. 본 연구에서 제안한 '국민 중심 공공서비스 평가모델'은 공공의 디자인 실천, 공공서비스 평가와 관련된 최근의 연구를 기반으로 이해관계자 참여, 문제 정의, 조직 및 생태계 역량, 사용자 경험, 결과 및 영향, 학습과 환류의 6개 차원으로 포괄적으로 구성되었다. 이 모델을 추후 연구를 통해 지역, 조직, 혹은 문제의 다양한 맥락에 맞게 정교화할 필요성과 그 방향성도 함께 제시하였다.

특히, 추후 연구에서는 디자인 분야의 전문가뿐만 아니라 공공행정 전문가, 정부 및 비정부 조직, 시민사회의 다양한 이해관계자들이 참여하는 대화의 장에서 본 평가모델을 검증하고 정교화할 필요가 있다. 본 연구에서 제안한 평가모델은 '정책을 위한 디자인'이라는 주제에 대해 교육과 실무를 실행하고 있는 전문가들의 검증을 거쳤다. 다만, 이러한 전문가들은 이미 디자인 접근법에 긍정적인 편향을 가지고 있는 집단이라 할 수 있다. 따라서 후속 연구에서는 디자인에 중립적인 입장을 가진 공공부문의 이해관계자들도 연구에 포함시켜, 다양한 시각과 요구를 반영하는 모델로 발전시킬 필요가 있을 것이다.

참고문헌

국내 문헌

김광용, 홍승욱. "한국 서비스산업의 서비스품질지수 (KS-SQI) 조사 결과에 관한 연구."

서비스경영학회지 1.- (2000): 163-181.

김대건. (2006). "지방자치단체 평가체계의 개선방안." 한국정책분석평가학회 학술대회발표논문집 2006. 세미나 (2006): 117-133.

김석주, 임정빈, 장우영. "전자정부 서비스품질 측정모델 개발을 위한 시론적 연구."

한국정책과학학회보 12.2 (2008): 29-54.

김연성, 신현기, 조지훈, 편제범, 김승범. (2019). **공공서비스 품질관리 추진방안 연구용역 보고서.** 한국품질경영학회.

김윤희, 노기정, 이승준, 홍주희, and 윤재욱. "서울시 공유서비스 '따릉이' 프로세스 개선 방안 연구." 한국품질경영학회 학술대회 2019.- (2019): 90-90.

국가고객만족도. (2024). NCSI 개요. https://www.ncsi.or.kr/score/ncsi_score.asp

권용주, 박현아, 이청립, 이유재. (2022). "뉴 패러다임에 대비한 서비스 품질 모형의 개발과 적용: KS-SQI 3.0 모형을 중심으로." 51.1 (2022): 147-177.

기획재정부 보도자료. (2012). **공공기관 고객만족도 지수 13년 만에 하락…평균 89.2 점.** 대한민국 정책브리핑. <https://www.korea.kr/briefing/pressReleaseView.do?newsId=155869404>

기획재정부 보도자료. (2024.04.17). '23년 공공기관 고객만족도 조사, 작년 대비 우수기관 증가(4.4%p), 미흡 감소(△6.4%p). 대한민국 정책브리핑.

디지털플랫폼정부위원회. (n.d.). **비전·핵심추진과제.**

<https://dpg.go.kr/DPG/contents/DPG01400000.do>

문신용, 이정미. "SERVQUAL 기법을 통한 서울형 어린이집 보육서비스의 성과분석."

유아교육·보육복지연구 14.2 (2010): 29-55.

법제처 국가법령정보센터. (2020.03.26). **서울특별시 사회문제해결디자인 조례 (1 조).**

<https://www.law.go.kr/ordinSc.do?menuId=3&subMenuId=27&tabMenuId=139&query=%EC%82%AC%ED%9A%8C%EB%AC%B8%EC%A0%9C%ED%95%B4%EA%B2%B0%EB%94%94%EC%9E%90%EC%9D%B8>

법제처 국가법령정보센터. (2023, 08.08). **공공디자인의 진흥에 관한 법률 (1 장 1 조).**

<https://www.law.go.kr/lsSc.do?menuId=1&subMenuId=15&tabMenuId=81&query=%EC%82%AC%ED%9A%8C%EB%AC%B8%EC%A0%9C%ED%95%B4%EA%B2%B0%EB%94%94%EC%9E%90%EC%9D%B8 - undefined>

법제처 국가법령정보센터. (2023. 09.07). **디지털플랫폼정부위원회의 설치 및 운영에 관한 규정 (1 조).**

<https://www.law.go.kr/lsc.do?menuId=1&subMenuId=15&tabMenuId=81&query=%EB%94%94%EC%A7%80%ED%84%8B%ED%94%8C%EB%9E%AB%ED%8F%BC%EC%A0%95%EB%80%EC%9C%84%EC%9B%90%ED%9A%8C%EC%9D%98%20%EC%84%A4%EC%B9%98> – undefined

서울특별시. (2004). **행정서비스 품질평가 최종보고서 - 서울서비스지수 (SSI).**

서울특별시. (2005). **문화환경분야 행정서비스 품질평가 방안.**

서울특별시. (2020). **서울시 사회문제해결디자인 기본계획 2021-2023.**

<https://news.seoul.go.kr/culture/files/2021/08/6126fa76cd77a1.30101679.pdf>

안병철, 김정렬, 이도형. "공공서비스의 역사적 변천과 특성 – 우리나라의 공공서비스 법제에 관한 내용분석." *한국거버넌스학회보* 16.2 (2009): 287–317.

이광희, 이석민. "정부업무평가의 국민만족도 조사결과 활용실태 분석 및 개선방안." *정부학연구* 23.2 (2017): 95–126.

이재필, 이시경. "공공서비스 품질평가 모형 개발." *한국공공관리학보* 23.1 (2009): 1–32.

이청립, 이유재. "공공기관 고객만족지수 모형의 개발과 적용." *마케팅연구* 27.4 (2012): 69–99.

이희태. "도시공공서비스 전달기관의 서비스 질 관리체계와 성과." *지방정부연구* 7.1 (2003): 7–24.

윤경규. (2023.07.06). 「2023년 KS-SQI(한국서비스품질지수) 조사」 상반기 결과 발표.
한국표준협회.

https://www.ksa.or.kr/bbs/ksa_kr/192/16434/artclView.do

장한나. "치매지원서비스 공급체계의 지역격차 연구: 227개 기초 지방자치단체를 중심으로." *보건사회연구* 36.2 (2016): 385–420.

장효진, 이환성. "개별평가 제도화 방안에 대한 연구: 평가 관리, 활용, 보고를 중심으로." *입법과 정책* 16.2 (2024): 153–182.

정부 24. (2024). **지자체 소식: 2023년 민원만족도 조사결과 공고.**

https://www.gov.kr/portal/locgovNews/3751213?utm_source=chatgpt.com

정부 관계부처 합동. (2018). **1차 공공디자인 진흥 종합계획 (2018~2022).** 정부업무평가 포털. (2022). <https://www.evaluation.go.kr/web/index.do>

정부업무평가위원회 국무조정실. (n.d.). 정부업무평가 포털.

<https://www.evaluation.go.kr/web/index.do>

정부업무평가위원회 국무조정실. (2023). 2023년 정부업무평가 결과.

<https://www.evaluation.go.kr/web/ebookView.do?atchId=4286&fileSn=1>

정의룡. "정부업무평가의 환류 효용성 제고방안에 관한 연구." *The Journal of the Convergence on Culture Technology* (JCCT) 10.3 (2024): 541–550.

조선배, 김광용. "KS-SQI, NCSI, KCSI의 비교연구." *호텔경영학연구* 17.3 (2008): 213–227.

최병대. "민선시정하의 주민평가제도의 비교: 서울시의 주민만족도조사와 행정서비스품질평가를 중심으로." *한국지방자치학회보*, 19- 1(2007) 2007: 5–27.

편제범, 조지훈, 윤지호, 오건택, 김이재, 김효진. (2020). *공공서비스 유형별 품질관리 현황분석 및 개선방안*. 한국서비스경영학회.

한세억(Han Sae-Eok), and 조숙정(Jo Suk-Jeong). "안전한 디지털플랫폼 정부의 구현을 위한 입법 제안." 99 (2023): 173–212.

행정안전부. (n.d.). *행정관리 역량평가(정보화부문)*.

https://www.mois.go.kr/frm/sub/a06/b04/egovEstimation/screen.do?utm_source=chatgpt.com

행정안전부 국민참여혁신과. (2021.03.26). *참여는 일상으로, 제안은 정책으로 모든 행정에 국민 참여 확대 (보도자료)*. <https://www.korea.kr/briefing/pressReleaseView.do?newsId=156442917>

외국 문헌

Anderson, R. (2000). Organizational limits to HCI: conversations with Don Norman and Janice Rohn. *interactions*, 7(3), 36–60.

Alford, J., & Head, B. W. (2017). Wicked and less wicked problems: a typology and a contingency framework. *Policy and society*, 36(3), 397–413.

Argyris, C., & Schön, D. A. (1997). Organizational learning: A theory of action perspective. *Reis*, (77/78), 345–348.

Baredes, B. (2022). *Serving citizens: measuring the performance of services for a better user experience*. OECD Working Papers on Public Governance No.52

Bason, C. (2010). *Leading public sector innovation* (Vol. 10). Bristol: Policy Press.

Besley, T. J., & Malcomson, J. M. (2016). *Choice and competition in public service provision* (Discussion Paper No. DP11441). Centre for Economic Policy Research.

C:\WUsers\Wstudi\WDownloads\Wssrn-2827559.pdf

Blomkamp, E. (2018). The promise of co-design for public policy 1. In *Routledge handbook of policy design* (pp. 59–73). Routledge.

Bloomberg, J. (2018). Digitization, digitalization, and digital transformation: Confuse them at your peril. *Fobes*. <https://www.forbes.com/sites/jasonbloomberg/2018/04/29/digitization-digitalization-and-digital-transformation-confuse-them-at-your-peril/>

Brady, M. K., Knight, G. A., Cronin Jr, J. J., Tomas, G., Hult, M., & Keillor, B. D. (2005). Removing the contextual lens: A multinational, multi-setting comparison of service evaluation models. *Journal of retailing*, 81(3), 215–230.

Brady, S. R. (2015). Utilizing and adapting the Delphi method for use in qualitative research. *International journal of qualitative methods*, 14(5), 1–6.

Buuren, A. van, Lewis, J. M., Peters, B. G., & Voorberg, W. (2020). Improving public policy and administration: Exploring the potential of design. *Policy and Politics*, 48(1), 1 – 16. <https://doi.org/10.1332/030557319X15579230420063>

Christiansen, J., & Bunt, L. (2012). Innovation in policy: Allowing for creativity. *Social Complexity and Uncertainty in Public Governance*, 38.

Collins, K., & Ison, R. (2009). Jumping off Arnstein's ladder: Social learning as a new policy paradigm for climate change adaptation. *Environmental policy and governance*, 19(6), 358–373.

Coyne, I. T. (1997). Sampling in qualitative research. Purposeful and theoretical sampling: merging or clear boundaries?. *Journal of advanced nursing*, 26(3), 623–630.

Deephouse, D. L., & Suchman, M. (2008). *Legitimacy in Organizational Institutionalism*. The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism/SAGE.

Dembski, F., Yamu, C., & Wössner, U. (2019). Digital twin, virtual reality and space syntax: Civic engagement and decision support for smart, sustainable cities. In *Proceedings of the 12th international space syntax symposium* (pp. 316–1).

Deserti, A., & Rizzo, F. (2014). Design and organisational change in the public sector. In *Proceedings of 19th DMI: Academic Design Management Conference Design Management in an Era of Disruption* (pp. 2293–2313). DMI (Design Management Institute).

De Vries, H., Tummers, L., & Bekkers, V. (2018). The diffusion and adoption of public sector

innovations: A meta-synthesis of the literature. *Perspectives on Public Management and Governance*, 1(3), 159–176.

Doi, T., Doi, S., & Yamaoka, T. (2022). The peak – end rule in evaluating product user experience: The chronological evaluation of past impressive episodes on overall satisfaction. *Human Factors and Ergonomics in Manufacturing & Service Industries*, 32(3), 256–267.

Downe, L. (2016). *What we mean by service design*. UK GOV Blog.
<https://gds.blog.gov.uk/2016/04/18/what-we-mean-by-service-design/>

Eggers, W., Dinnesen, F., Price, M., Rodrigues, G. (2024). Government at warp speed. *Deloitte*.
<https://www2.deloitte.com/us/en/insights/industry/public-sector/government-trends.html-related-content>

European Commission. (2024). *EU support to refugees in Türkiye: Theory of change*.
https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/99c1bfa3-1853-42ff-ae3b-59622f7bdab1_en?utm_source=chatgpt.com

Fornell, C., Johnson, M. D., Anderson, E. W., Cha, J., & Bryant, B. E. (1996). The American customer satisfaction index: Nature, purpose, and findings. *Journal of marketing*, 60(4), 7–18.

Giacomin, J. (2014). What is human centred design?. *The design journal*, 17(4), 606–623.

Gopalakrishnan, S., Preskill, H., Lu, S. (2013). *Next generation evaluation: Embracing complexity, connectivity, and change*. FSG.

Grant, B., Tan, S. F., Ryan, R. & Nesbitt, R. (2014). *Public Value Summary Background Paper*. Australian Centre of Excellence for Local Government.

Grönroos, C. (1984). A service quality model and its marketing implications. *European Journal of marketing*, 18(4), 36–44.

Hartley, J. (2005). Innovation in governance and public services: Past and present. *Public money and management*, 25(1), 27–34.

Head, B. W. (2022). *Wicked problems in public policy: Understanding and responding to complex challenges* (p. 176). Springer Nature.

Hillgren, P. A., Seravalli, A., & Emilson, A. (2011). Prototyping and infrastructuring in design for social innovation. *CoDesign*, 7(3–4), 169–183.

HM Treasury. (2020). *Magenta Book: Central government guidance on evaluation*.
<https://www.gov.uk/government/publications/the-magenta-book>

- Hollebeek, L. D., Kumar, V., Srivastava, R. K., & Clark, M. K. (2023). Moving the stakeholder journey forward. *Journal of the Academy of Marketing Science*, 51(1), 23–49.
- Idzi, F. M., & Gomes, R. C. (2022). Digital governance: government strategies that impact public services. *Global Public Policy and Governance*, 2(4), 427–452.
- Innovation Network. (n.d.). Victorian Public Sector Commission.
<https://innovationnetwork.vic.gov.au/>
- International Organization for Standardization. (2010). *Ergonomics of human–system interaction – Part 210: Human–centred design for interactive systems* (ISO 9241–210:2010). IOS.
- International Organization for Standardization. (2013). *Usability of consumer products and products for public use – Part 2: Summative test method* (ISO/TS 20282–2:2013). IOS.
- Jain, S. K., & Gupta, G. (2004). Measuring service quality: SERVQUAL vs. SERVPERF scales. *Vikalpa*, 29(2), 25–38.
- Josse, H., & Teisman, G. (2021). Employing complexity: complexification management for locked issues. *Public Management Review*, 23(6), 843–864.
- Junginger, S. (2017). *Transforming Public Services by Design: Re-orienting policies, organizations and services around people*. Routledge.
- Kim, A., van der Bijl Brouwer, M., Mulder, I., & Lloyd, P. (2022). A study on strategic activities to foster design practices in a local government organization. In D. Lockton, S. Lenzi, P. Hekkert, A. Oak, J. Sádaba, & P. Lloyd (Eds.), *Proceedings of DRS2022: Bilbao*. Design Research Society.
- Kim, A. (2023). Embedding design practices in local government: A case study analysis [Doctoral dissertation, Delft University of Technology]. <https://doi.org/10.4233/uuid:0be72865-8064-4120-8103-c57b1321a3f0>
- Kimbrell, L. (2016). Design in the time of policy problems. In *P. Lloyd & E. Bohemia (Eds.), Proceedings of DRS2016: Design + Research + Society – Future-Focused Thinking*
- Kimbrell, L., & Bailey, J. (2017). Prototyping and the new spirit of policy-making. *CoDesign*, 13(3), 214–226.
- Klaus, P. P., & Maklan, S. (2013). Towards a better measure of customer experience. *International journal of market research*, 55(2), 227–246.
- Lee, H. J., Lee, K. H., & Choi, J. (2018). A structural model for unity of experience: Connecting user experience, customer experience, and brand experience. *Journal of Usability Studies*, 11(1).

Lindgren, I., Madsen, C. Ø., Hofmann, S., & Melin, U. (2019). Close encounters of the digital kind: A research agenda for the digitalization of public services. *Government information quarterly*, 36(3), 427–436.

Local Government Association. (n.d.). Transformation capabilities: Data intelligence. <https://www.local.gov.uk/our-support/transformation/transformation-capability-framework/transformation-capabilities-data>

Lockwood, T. (2009). Transition: How to become a more design-minded organization. *Design Management Review*, 20(3), 28–37.

Maffei, S., Villari, B., & Foglieni, F. (2013). Embedding design capacity in public organisations: Evaluation by design for public service. *Swedish Design Research Journal*, 9, 41–47.

Maklan, S., & Klaus, P. (2011). Customer experience: are we measuring the right things?. *International Journal of Market Research*, 53(6), 771–772.

Margetts, H., & Dunleavy, P. (2013). The second wave of digital-era governance: a quasi-paradigm for government on the Web. *Philosophical transactions of the royal society A: mathematical, physical and engineering sciences*, 371(1987), 20120382.

Martens, K. S. (2018). Rubrics in program evaluation. *Evaluation Journal of Australasia*, 18(1), 21–44.

Mckenna, D. (2021). Co-assessment through citizens and service users in audit, inspection and scrutiny. *The Palgrave Handbook of Co-Production of Public Services and Outcomes*, 451–467.

Mergel, I., Gong, Y., & Bertot, J. (2018). Agile government: Systematic literature review and future research. *Government Information Quarterly*, 35(2), 291–298.

Meynhardt, T., & Bartholomes, S. (2011). (De) composing public value: In search of basic dimensions and common ground. *International Public Management Journal*, 14(3), 284–308.

Meynhardt, T., & Jasinenko, A. (2020). Measuring public value: scale development and construct validation. *International Public Management Journal*, 24(2), 222–249.

Miki, H. (2014). User experience evaluation framework for human-centered design. In *Human Interface and the Management of Information. Information and Knowledge Design and Evaluation: 16th International Conference, HCI International 2014, Heraklion, Crete, Greece, June 22–27, 2014. Proceedings*, Part I 16 (pp. 602–612). Springer International Publishing.

Mintrom, M., & Luetjens, J. (2018). Design thinking in public policy. In *Routledge handbook of policy design* (pp. 122–135). Routledge.

Moore, M. H. (2003). The public value scorecard: a rejoinder and an alternative to 'strategic performance measurement and management in non-profit organizations' by Robert Kaplan. *Hauser Center Working Paper No. 18*. Harvard University.

Moore, M. H. (2017). *Understanding public value* [Slide presentation]. The Policy Project. <https://www.dpmc.govt.nz/sites/default/files/2022-12/understanding-public-value-mark-moore.pdf>

Mugeni, N. (2024). How we are improving GOV.UK Pay with user satisfaction feedback. UK Gov blog. <https://gds.blog.gov.uk/2024/01/29/how-we-are-improving-gov-uk-pay-with-user-satisfaction-feedback/>

Nabatchi, T., Sancino, A., & Sicilia, M. (2017). Varieties of participation in public services: The who, when, and what of coproduction. *Public administration review*, 77(5), 766–776.

Norman, D. A., & Stappers, P. J. (2015). DesignX: complex sociotechnical systems. *She Ji: The Journal of Design, Economics, and Innovation*, 1(2), 83–106.

Norman, D. (2013). *The design of everyday things: Revised and expanded edition*. Basic books.

OECD, & European Commission, Joint Research Centre (2021), “Service provision: Definition and trends”, in *Access and Cost of Education and Health Services: Preparing Regions for Demographic Change*, OECD Publishing, Paris.

Osborne, S. P. (2018). From public service-dominant logic to public service logic: are public service organizations capable of co-production and value co-creation?. *Public management review*, 20(2), 225–231.

Oxford Insights. (2022). *Human centred public services index*.

PARIS21 (2022), “Assessing digital transformation progress”, In *Digital transformation of national statistical offices*, OECD Publishing, Paris.

Parasuraman, A., Zeithaml, V. A., & Berry, L. L. (1985). A conceptual model of service quality and its implications for future research. *Journal of marketing*, 49(4), 41–50.

Parasuraman, A., Zeithaml, V. A., & Berry, L. L. (1988). Servqual: A multiple-item scale for measuring consumer perc. *Journal of retailing*, 64(1), 12.

- Parasuraman, A., Berry, L. L., & Zeithaml, V. A. (1990). Guidelines for Conducting Service Quality Research. *Marketing Research*, 2(4).
- Pine, J. B. (2020). The New Experience Economy. *Harvard Business Review*. <https://hbr.org/webinar/2020/01/the-new-experience-economy>
- Roehrig, M. J., Schwedenwein, J., & Bushe, G. R. (2015). Amplifying change. In G. R. Bushe & R. J. Marshak (Eds.), *Dialogic organization development: The theory and practice of transformational change* (pp. 325 – 348). Berrett-Koehler Publishers.
- Santos, S., & Gonçalves, H. M. (2020). Touchpoints and channels: Classifications, characteristics, and issues for future research. In Á. Rocha, J. L. Reis, M. K. Peter, R. Cayolla, S. Loureiro, & Z. Bogdanović (Eds.), *Marketing and smart technologies: Proceedings of ICMarkTech 2020* (pp. 311 – 324). Springer.
- Sevaldson, B. (2024). *What is gigamapping?* Systems Oriented Design. Retrieved December 4, 2024, from <https://systemsorienteddesign.net/what-is-gigamapping/>
- Shulha, L. M., Whitmore, E., Cousins, J. B., Gilbert, N., & al Hudib, H. (2016). Introducing evidence-based principles to guide collaborative approaches to evaluation: Results of an empirical process. *American journal of evaluation*, 37(2), 193–215.
- Sitra. (2021). Sitra's evaluation framework. https://www.sitra.fi/app/uploads/2022/04/sitra-evaluation_framework_december_2021-006.pdf
- Snowden, D. J., & Boone, M. E. (2007). A leader's framework for decision making. *Harvard Business Review*. <https://hbr.org/2007/11/a-leaders-framework-for-decision-making>
- Sundbo, J. (2015). From service quality to experience – and back again?. *International Journal of Quality and Service Sciences*, 7(1), 107–119.
- Systemic Design Toolkit. (2021). *Systemic design toolkit resources*. Retrieved December 2, 2024. <https://www.systemicdesigntoolkit.org/download>
- Tarena, E., London, P., Tangaere, A., Hagen, P., Taniwha-Pao, R., Kia Tipu Te Ao Mārama, The Auckland Codesign Lab, The Southern Initiative, Tokona Te Raki. (2021). *Kia Tipu Te Ao Mārama*.
- The Auckland Co-Design Lab. (2021). *Niho Taniwha: A framework for navigating complexity*.
- Terrey, N. I. (2012). Managing by design – a case study of the Australian taxation office. *Unpublished doctoral dissertation*. University of Canberra.

Treasury Board of Canada Secretariat. (2021). Theory-Based Approaches to Evaluation: Concepts and Practices. *Government of Canada*. <https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/audit-evaluation/evaluation-government-canada/theory-based-approaches-evaluation-concepts-practices.html>

Van der Bijl-Brouwer, M. (2016). The challenges of human-centred design in a public sector innovation context. In *Design Research Society International Conference*. Design Research Society.

Van de Walle, S. (2018). Explaining citizen satisfaction and dissatisfaction with public services. *The Palgrave handbook of public administration and management in Europe*, 227–241.

Vargo, S. L., Akaka, M. A., & Vaughan, C. M. (2017). Conceptualizing value: a service-ecosystem view. *Journal of Creating Value*, 3(2), 117–124.

Vataja, K.,& Coon, R.T. (2022). Transformational shift to a more futures-focused evaluation. *Sitra*.

<https://www.sitra.fi/en/articles/transformational-shift-to-a-more-futures-focused-evaluation-%EF%BF%BC/>

Vermeeren, A. P., Law, E. L. C., Roto, V., Obrist, M., Hoonhout, J., & Väänänen-Vainio-Mattila, K. (2010, October). User experience evaluation methods: current state and development needs. In *Proceedings of the 6th Nordic conference on human-computer interaction: Extending boundaries* (pp. 521–530).

Whicher, A. (2020). AHRC Design Fellows Challenges of the Future: Public Policy. *Swindon:: Arts and Humanities Research Council*.

W.K. Kellogg Foundation. (2004). *Using logic models to bring together planning, evaluation, and action: Logic model development guide*. <https://wkkf.issuelab.org/resource/logic-model-development-guide.html>

World Bank Group, & European Commission. (2018). *Indicators of citizen-centric public service delivery*.

Zomerdijk, L. G., & Voss, C. A. (2010). Service design for experience-centric services. *Journal of service research*, 13(1), 67–82.

부록 1 - 델파이조사 질문지 1,2차

〈1차 질문지〉

공공서비스 사용자경험 평가모델 개발에 대한 연구

안녕하세요, 저희는 한국디자인진흥원 정책연구 과제의 일환으로 ‘공공서비스 사용자경험 평가모델 개발’에 관한 연구를 수행하고 있습니다. 최근 세계적으로 공공정책과 서비스의 맥락에서 디자인을 혁신의 한 방법론으로 활용하는 사례가 늘고 있습니다. 본 연구는 수요자 중심의 공공서비스 혁신과 품질 개선을 위해 사용자 경험 관점에서 공공서비스를 평가하는 모델을 개발하고, 이를 기반으로 공공영역에서 디자인 역할의 확장을 모색하고자 하는 기초 연구입니다.

본 조사는 전문가의 의견을 수렴하기 위해 진행되는 델파이 조사로, 목적은 저희가 개발한 공공서비스 평가모델의 타당성을 검증하고 이를 개선하는 것입니다. 약 1시간 정도의 시간이 소요될 예정이며, 질문은 개방형으로 구성되어 있습니다. 각 항목에 대한 의견을 자유롭게 작성해 주시면 됩니다. 조사 결과는 익명으로 처리되며, 연구 이외의 용도로는 사용되지 않습니다.

델파이 방법은 여러 차례의 조사 및 설문을 통해 전문가들의 의견을 조율하고 합의를 도출하는 방식으로, 이번 조사에서 수집된 의견은 다음 라운드 설문에 반영되어 귀하게 다시 1-2차례 의견을 구할 예정입니다.

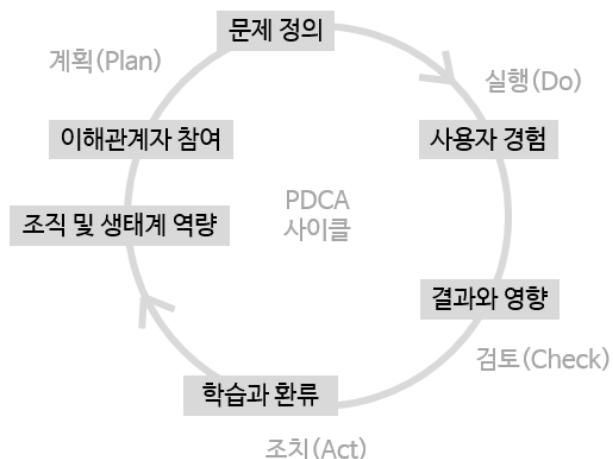
응답 기한은 [〈2024년 10월 00일, 0요일〉](#)까지입니다. 저희 연구에 대한 궁금한 점이 있으시면 언제든지 ahmeekim@skku.edu로 문의해 주시기 바랍니다.

감사합니다.

성균관대학교 국정평가연구소
박형준 교수, 김아미 박사후연구원

본 연구진이 제안하는 평가모델은 두 개의 전제를 기반으로 개발되었다. 첫째, 본 평가의 주체는 한 국디자인진흥원이 될 것이며, 둘째, 본 평가는 공공서비스 제공 조직/기관이 아니라, 개별적인 공공 서비스를 대상으로 한다.

‘사용자 경험’은 제품 혹은 서비스의 사용 전후에 발생하는 모든 감정, 믿음, 인지적 반응을 포괄하는 개념이다. 본 연구진은 공공문제의 맥락에서는 사용자 경험을 ‘이해관계자 경험’으로 확대할 필요가 있다고 보았다. 또한, 이해관계자 경험은 단순히 서비스 사용단계 뿐 아니라 다른 단계에서의 경험 (예, 계획단계에서의 이해관계자 참여)을 포함한다고 보았다. 따라서 본 평가모델은 아래의 그림과 같이 공공서비스의 PDCA 사이클(계획, 실행, 검토, 조치)의 전 단계를 평가에 포함하고 있다.



〈그림. 본 연구진이 제안하는 공공서비스 사용자경험 평가모델〉

질문 1. [이해관계자 참여] 공공서비스 맥락에서 디자인 접근의 활용은 많은 경우 시민사회의 이해 관계자와 함께 협력적으로 디자인(co-design)하는 과정을 포함한다. 이들의 참여는 문제의 이해에 도움이 되면서 장기적인 거버넌스 네트워크를 형성할 가능성을 내포하는 등의 이점이 있다. 이에 본 연구진은 ‘이해관계자 참여’라는 평가 항목을 통해, a) 참여한 이해관계자가 누구였으며, b) 이들이 어떤 방식으로 참여했는지 (예, 설문, 인터뷰, 워크샵 등), c) 서비스의 계획, 실행, 검토, 조치 단계 중 어느 단계에 참여했는지를 평가하고자 한다. 동의하신다면, 가장 중요하다고 생각하는 순서대로 나열하고, 그 이유도 함께 설명해주십시오. 동의하지 않거나 추가할 항목이 있으시면, 동의 정도에 따라 순서대로 나열한 뒤 그 이유도 함께 설명해주십시오.

(답변)

질문 2. [문제 정의] 공공서비스의 맥락에서 디자인 접근은 더블 다이아몬드와 같은 확산과 수렴의 반복적 과정을 통해 공공문제에 대한 기존의 가정에 의문을 던지고 새로운 시각에서 재정의 (framing)하는 데에 도움이 된다고 알려진다. 이에 본 연구진은 ‘문제 정의’라는 평가 항목을 통해, a)문제를 이해하기 위해 사용된 과정과 (디자인을 비롯한) 혁신 방법론은 무엇이었는지, b)문제에 대한 대응책 아이디어가 반복적으로 테스트되고 피드백을 통해 개선되었는지, c)문제 이해 과정에서 도출된 인사이트를 기반으로 단·중·장기적 목표가 설정되었는지(예, 변화이론을 통해 목표 달성을 위한 구체적인 로드맵 마련)를 평가하고자 한다. 동의하신다면, 가장 중요하다고 생각하는 순서대로 나열하고, 그 이유도 함께 설명해주십시오. 동의하지 않거나 추가할 항목이 있으시면, 동의 정도에 따라 순서대로 나열한 뒤 그 이유도 함께 설명해주십시오.

(답변)

질문 3. [조직 및 생태계 역량] 서비스 제공 조직의 역량은 서비스 품질에 영향을 미친다. 또한 최근에는 서비스 제공조직 뿐 아니라 서비스와 관련된 다양한 이해관계자들의 생태계(ecosystem)에서 서비스가 공동창조(co-created)된다는 시각이 존재한다. 이에 본 연구진은 ‘조직 및 생태계 역량’이라는 평가 항목을 통해, a)담당 실무자와 이해관계자들이 공공서비스 혁신 방법론(예, 시스템 사고, 서비스 디자인)을 이해하고 활용하는 역량을 갖추었는지, b)이들의 지속적인 역량 증진을 위한 교육, 워크숍, 멘토링 등의 기회가 제공되는지, c)조직이 이해관계자들과의 협력을 지원하고, 혁신적인 아이디어를 실험하는 환경을 조성하는지를 평가하고자 한다. 동의하신다면, 가장 중요하다고 생각하는 순서대로 나열하고, 그 이유도 함께 설명해주십시오. 동의하지 않거나 추가할 항목이 있으시면, 동의 정도에 따라 순서대로 나열한 뒤 그 이유도 함께 설명해주십시오.

(답변)

질문 4. [사용자 경험: 사용성, 감성, 사용자 가치] 서비스의 실행단계는 (최종)사용자가 해당 서비스를 직접 경험하는 단계이다. 본 연구진은 이 단계를 평가함에 있어 ‘사용자 경험’의 일반적 3요소로 얘기되는 ‘사용성, 감성, 사용자 가치’의 프레임워크를 활용하였다. 그러나 사용자 경험이라는 용어가 HCI 분야에서 만들어진 용어인 만큼, 기존의 공공서비스 평가모델(예, 서울시의 행정서비스 품질평가, 세계은행의 시민중심서비스제공지표 등)을 기반으로 공공서비스의 사용성, 감성, 사용자가

치에서 고려되어야 할 내용을 추려보았다. 동의하신다면, 가장 중요하다고 생각하는 순서대로 나열하고, 그 이유도 함께 설명해주십시오. 동의하지 않거나 추가할 항목이 있으시면, 동의 정도에 따라 순서대로 나열한 뒤 그 이유도 함께 설명해주십시오.

사용성	감성	사용자 가치
<p>a) 접근성 (서비스에 대한 접근과 정보습득이 용이한지, 디지털과 비디지털 접점의 통합은 효과적인지)</p> <p>b) 대응성 (적시에, 맞춤형의 서비스를 제공하는지)</p> <p>c) 혁신성 (사용자를 위한 새로운 아이디어를 기획하는지)</p>	<p>a) 심미성 (서비스 접점들이 아름다운지)</p> <p>b) 쾌적성 (서비스 접점들이 쾌적한지)</p> <p>c) 신뢰성 (직원과의 상호작용은 신뢰할 만하였는지)</p>	<p>a) 공정성 (규칙과 절차를 따랐는지)</p> <p>b) 청렴성 (투명하고 부패가 없는지)</p> <p>c) 포용성 (다양한 사회적 배경과 특성을 가진 사용자들을 고려했는지)</p> <p>d) 디지털 보안 (개인정보 보호 및 사이버 보안)</p> <p>e) 사용자 외 다른 이해관계자들의 가치 고려 (예, 직원의 업무 스트레스)</p>

(답변)

질문 5. [결과와 영향] 공공서비스의 문제는 여권발급과 같이 단기적으로 해결되는 문제도 있지만, 치매 돌봄과 같이 장기적으로 지속되는 문제도 포함한다. 이에 본 연구진은 ‘결과와 영향’이라는 항목을 통해 a) 해당 서비스가 사용자의 문제를 (단기적으로) 해결하였는지와 b) 현재 서비스의 결과가 장기적 목표에 어떻게 기여하는지를 평가하고자 한다. 동의하신다면, 가장 중요하다고 생각하는 순서대로 나열하고, 그 이유도 함께 설명해주십시오. 동의하지 않거나 추가할 항목이 있으시면, 동의 정도에 따라 순서대로 나열한 뒤 그 이유도 함께 설명해주십시오.

(답변)

질문 6. [학습과 환류] 공공서비스 평가의 일반적인 목적 중 하나는 학습이며, 이는 사용자 및 이해관계자의 피드백을 바탕으로 공공서비스의 질을 개선하는 반복적 과정, 즉 ‘환류’를 실현하는데 궁극적 목적이 있다. 이에 본 연구진은 ‘학습과 환류’라는 항목을 통해, a) 사용자와 이해관계자의 피드백을 수집하는 일은 얼마나 정기적으로 이루어지는지, b) 피드백을 기반으로 서비스를 수정하는지 (단일루프 학습), c) 피드백을 기반으로 서비스의 기본 가정이나 목표 자체를 재검토하고 수정하는지 (이중루프 학습)를 평가하고자 한다. 동의하신다면, 가장 중요하다고 생각하는 순서대로 나열하고, 그 이유도 함께 설명해주세요. 동의하지 않거나 추가할 항목이 있으시면, 동의 정도에 따라 순서대로 나열한 뒤 그 이유도 함께 설명해주세요.

(답변)

질문 7. [평가모델의 적용] 앞서 잠시 언급하였듯, 공공서비스의 문제는 다양한 복잡성 (complexity)의 문제를 아우른다. 이에 본 연구진은 본 평가모델을 크게 두 가지 방식으로 적용할 수 있다고 보았다. 하나는 단기적이고 단순한 문제에의 적용이고, 다른 하나는 장기적이고 복잡한 문제에의 적용이다.

전자의 예로 여권발급 서비스를 평가한다고 했을 때, 여권발급을 검색, 신청, 발급받는 과정이 어떠했는지 (사용자 경험: 사용성, 감성, 사용자 가치), 여권이 잘 발급되었는지 (결과), 사용자의 피드백이 서비스 증진에 반영되었는지 (학습과 환류)를 중심으로 평가가 이루어지며, 필요에 따라 다른 항목들 (예, 문제 정의)이 포함될 수 있다. 이들 항목들은 초기 사용자 여정지도와 같은 도구를 활용해 정성적 데이터를 기반으로 평가할 수 있으나, 장기적으로 정량적 데이터의 형태로 수집될 수 있다.

반면, 후자의 예로 치매돌봄 서비스를 평가한다고 했을 때, 전 항목들이 평가에서 고려될 수 있다. 경증과 중증 치매 환자, 이들의 가족, 병원 및 요양원의 직원, 지역 주간보호센터/치매안심센터의 직원, 119 요원, 치매 환자의 이웃, 중앙정부 및 지자체 등 다양한 이해관계자들의 관점이 반영되었는지 (이해관계자 참여), 이를 통해 문제에 대한 이해가 잘 이루어졌는지 (문제 정의), 조직과 이해관계자들은 혁신역량을 충분히 활용하는지 (조직 및 생태계 역량), 치매 환자, 가족, 여타 이해관계자의 경험은 어떠한지 (사용자 경험: 사용성, 감성, 사용자 가치), 현재의 치매돌봄 서비스가 인구고령화 등의 사회변화를 고려해 단, 중, 장기적으로 어떤 결과와 영향을 달성하고 있는지 (결과와 영향), 이해관계자들의 피드백과 현재의 결과가 서비스 증진에 반영되는지 (학습과 환류)가 평가될 수 있다. 이 평가는 실무자, 이해관계자들과의 인터뷰, 포커스그룹 혹은 워크샵의 형태로 정성적 데이터를 중심적으로 수집하게 된다.

다만, 후자의 경우 여러 제약이 예상된다. 예를 들어, 정성적 데이터를 중심으로 한 평가 과정과 결

과 활용이 정량적 평가에 비해 복잡하고 어렵다는 점, 문제를 전체적 시각에서 살피므로써 평가의 범위가 공공서비스에 한정되지 않고 사업 단위로까지 올라갈 수 있다는 점, 공공공문제의 복잡성을 충분히 인식하고 대응할 수 있는 조직역량이 부족할 수 있다는 점 등이 제기될 수 있다. 이 문제에 대해 어떻게 생각하십니까? 본 평가모델의 적용에 대한 대안적인 아이디어가 있으시다면, 제시해주십시오.

(답변)

질문 8. [평가모델의 확산화] 현재 정부의 공공서비스 평가는 합동 정부업무평가 외에 지자체가 자체적으로 연 1~2회 실시하는 자체평가와 주관부처별 특정주제에 따라 실시하는 개별평가에서 이루어지고 있다. 한국디자인진흥원은 산업통상자원부 산하의 기관으로, 본 평가모델을 다양한 계층(tier)과 지역의 공공조직에 확산하는 데에는 다소 어려움이 예상된다. 본 평가모델의 성공적으로 확산하기 위한 현실적인 전략이나 실행방안에 대한 아이디어가 있다면 제안해주십시오.

(답변)

〈2차 질문지〉

공공서비스 사용자경험 평가모델 개발에 대한 연구 (델파이 2차)

델파이 조사는 익명의 전문가들 간 의견 합의를 도출하는 동시에 다양한 관점을 조명하는데 목적이 있습니다. 1 차 조사 결과, 연구진이 제안한 평가모델의 항목들에 대해 전반적으로 높은 동의가 나타났습니다. 항목의 세부 내용 간 중요도(예: a-b-c)에 대해서는 전문가들 간에 상이한 시각이 있었으나, 이는 본 연구의 핵심 논점에서 다소 부차적인 내용으로 판단되어 본 질문지에서는 공유하지 않겠습니다. 해당 내용은 본 연구의 보고서에서 추후 확인하실 수 있습니다. 이번 2 차 조사는 1 차 조사에서 제기된 추가 의견을 중심으로 전문가 여러분들의 의견을 구하고자 합니다. 1 차 조사에는 디자인과 공공행정 분야의 전문가 10인이 참여하였으며, 이들의 의견은 P1부터 P10으로 익명 처리되었습니다.

〈질문 1-평가의 방향성〉 본 연구진은 이해관계자의 참여를 통해 정성적 데이터를 수집하고 이를 바탕으로 공공서비스를 평가할 수 있는 모델을 개발하는 것을 목표로 하고 있습니다. 그러나 한 전문가(P5)는 본 평가가 “단순히 행정적 절차로서의 과정이 되는 결과”로 이어질 가능성에 대해 우려를 표명하였습니다. 반면, 다른 전문가(P3)는 “사용자 편의적 공공서비스 디자인 과정은 관료적 절차와 달리 상대적으로 ‘상시적’ 피드백할 수 있어야 한다”고 언급하며, 본 평가모델이 기존 관료적 절차와 차별화될 가능성을 제시하였습니다. 이러한 우려와 관련, 본 평가모델에서 보완이 필요한 점이나 추가적으로 고려해야 할 사항에 대해 의견을 부탁드립니다.

〈질문 2-평가의 적용〉 한 전문가(P5)는 “일원화된 방식으로 공공서비스 경험을 평가할 수 있다는 사고”(P5)에 대한 우려를 나타냈습니다. 이와 관련해, 본 연구진은 추후 실증연구를 기반으로 공공서비스의 복잡성 양상에 따라 평가의 항목을 다르게 적용하도록 제안할 예정입니다. 이는 여러 전문가들(P5,P6,P8,P10)이 제안한 내용이기도 합니다. 본 연구진은 이 실증연구에서 비슷한 문제유형 맥락에서의 패턴을 식별하고, 적용할 항목을 단순/복잡화하고, 사례를 기반으로 평가척도(rubric)를 마련하는 식으로 평가모델을 정교화할 수 있다고 생각합니다. 이러한 내용에 대해 동의/비동의하시거나, 추가적인 의견을 부탁드립니다.

〈질문 3〉 1 차 질문지의 [이해관계자 참여] 항목에서 P5 를 제외한 모든 전문가들이 a,b,c 항목(아래 참조)의 평가에 동의하였습니다. 추가적으로, P6 은 이해관계자를 선정하는 방식에 대한 평가를 제안하였고, P7 은 코디자인 과정에서 참여자들 간의 간극(예: 권력이나 지식의 차이, 정치적 긴장)을 최소화하기 위한 장치 마련을 제안하였습니다. 또한, P7 과 P9 은 참여 과정을 이끄는 퍼실리레이터의 역량을 고려할 것을 언급하였습니다. 마지막으로, P8 은 세 항목의 세부내용으로 이해관계자의 문제와의 연계정도, 참여과정의 활용 자원, 이해관계자 간의 과거 협력경험, 실질적인 참여의 형태와 빈도를 평가할 것을 제안하였다. 이러한 의견들에 대해 동의 또는 비동의 여부를 말씀해 주시고, 추가적인 의견이 있으시면 부탁드립니다.

*이해관계자 참여: a)참여한 이해관계자가 누구였으며, b)이들이 어떤 방식으로 참여했는지 (예, 설문, 인터뷰, 워크샵 등), c)서비스의 계획, 실행, 검토, 조치 단계 중 어느 단계에 참여했는지

〈질문 4〉 1 차 질문지의 [문제 정의] 항목에서 P5 를 제외한 모든 전문가들이 a,b,c 항목(아래 참조)의 평가에 동의하였습니다. 추가적으로, P8 은 해당 서비스 문제가 사회 (지역, 커뮤니티 등)에 미치는 영향에 있어 관련집단, 시공간적 범위, 지속정도 등을 평가할 것을 제안하였습니다. P8 과 P10 은 대응책 아이디어의 테스트 과정에서 어떤 것이 왜 테스트되었는지, 그 결과가 어떻게 반영/반영되지 않았는지에 대한 설명이 필요하다 하였습니다. 이러한 의견들에 대해 동의 또는 비동의 여부를 말씀해 주시고, 추가적인 의견이 있으시면 부탁드립니다.

*문제 정의: a)문제를 이해하기 위해 사용된 과정과 (디자인을 비롯한) 혁신 방법론은 무엇이었는지, b)문제에 대한 대응책 아이디어가 반복적으로 테스트되고 피드백을 통해 개선되었는지, c)문제 이해 과정에서 도출된 인사이트를 기반으로 단·중·장기적 목표가 설정되었는지(예, 변화이론을 통해 목표 달성을 위한 구체적인 로드맵 마련)

〈질문 5〉 1 차 질문지의 [조직 및 생태계 역량] 항목에서 P5(전반적 비동의), P9, P10(부분적 비동의)을 제외한 모든 전문가들이 a,b,c 항목(아래 참조)의 평가에 동의하였습니다. P5, P9, P10 은 본 항목이 개별 서비스보다는 서비스 제공 조직/기관의 평가에 해당한다고 보아, 본 항목을

삭제하거나 간소화할 것(예, a 항목만을 평가)을 제안하였습니다. 이러한 의견에 대해 동의 또는 비동의 여부를 말씀해 주시고, 추가적인 의견이 있으시면 부탁드립니다.

* 조직 및 생태계 역량: a) 서비스조직 실무자와 이해관계자들이 공공서비스 혁신 방법론을 이해하고 활용하는 역량을 갖추었는지, b) 이들의 지속적인 역량 증진을 위한 교육, 워크숍, 멘토링 등의 기회가 제공되는지, c) 서비스조직이 이해관계자들과의 협력을 지원하고, 혁신적인 아이디어를 실험하는 환경을 조성하는지

〈질문 6〉 1 차 질문지의 [사용자 경험] 항목에서는 다양한 비판적 의견들이 제기되었습니다. 첫째, **공정성과 청렴성**은 최종사용자가 제대로 평가하기 어렵다는 의견이 있었습니다 (P5, P8, P10). 둘째, **쾌적성**은 서비스의 본질적 가치가 아니며(P2), 개념의 정의가 모호하고(P6), IT 시스템이나 물리적 공간의 경우 서비스 디자인이 아닌 서버의 반응속도나 공간의 온도, 습도에 영향을 받을 수 있다(P5)는 지적이 있었습니다. 셋째, **사용자 외 다른 이해관계자의 가치는** 최종사용자가 판단하기 어려우며(P5, P10), 삭제해도 무방하다(P6)는 의견이 있었습니다. 넷째, 사용자 가치에 있어 문제해결(사용자의 pain point 가 해결되었는지)을 포함시키자는 의견이 있었습니다 (P1, P5, 그러나 본 연구진은 해당내용이 ‘결과와 영향’항목과 중복된다고 보았음). 다섯째, 감성 차원에서 ‘언어적 적절성’이라는 내용이 새롭게 제안되었습니다(P5). 이러한 의견을 바탕으로 본 연구진은 아래와 같이 평가내용을 업데이트하려 합니다. 이에 대해 동의 또는 비동의 여부와 함께 추가적인 의견이 있으시면 부탁드립니다.

※ 이 항목은 공공서비스의 최종사용자(예: 치매 서비스의 경우 환자와 보호자)에게만 해당하는 내용입니다. 그러나 본 평가모델이 지향하는 공공서비스의 사용자 경험 평가는 단순히 최종사용자의 경험만을 포함하는 것이 아님을 밝힙니다.

사용성	감성	사용자 가치
a) 접근성: 서비스에 대한 접근과 정보습득이 용이한지, 디지털과 비디지털 접점의 통합은 효과적인지	a) 심미성: 디지털 및 비디지털 접점들이 불필요한 요소 없이 간결하고, 사용자에게 시각적인 만족감을 주는지(전문가 의견 기반으로 부분수정)	a) 공정성: 규칙과 절차를 따랐는지 (삭제) b) 청렴성: 투명하고 부패가 없는지 (삭제)
b) 대응성: 적시에, 맞춤형의 서비스를 제공하는지	b) 쾌적성: 서비스 접점들이 쾌적한지(삭제)	c) 포용성: 언어, 문화, 장애 등 사용자 고유의 사회적/물리적 배경과 특성에 대한 배려가 고려됐는지 (전문가 의견 기반으로 부분수정)
c) 혁신성: 사용자를 위한 새로운 아이디어를 기획하는지	c) 신뢰성: 직원은 전문적이며 서비스는 일관성있게 제공되었는지, 전반적으로 신뢰할 만하였는지	d) 디지털 보안: 개인정보 보호 및 사이버 보안

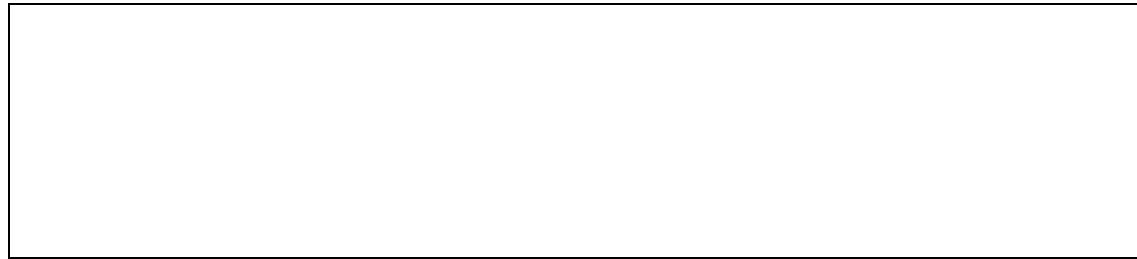
	<p>(문헌, 전문가의견 기반으로 부분수정)</p> <p>d) 언어적 적절성: 서비스 접점에서 활용되는 단어, 표현의 방식은 사용자가 환영받고, 대우받는다는 느낌을 주는가 (추가)</p>	<p>e) 사용자 외 다른 이해관계자들의 가치 고려 (예, 직원의 업무 <u>스트레스</u>) (삭제)</p>
--	--	---

〈질문 7〉 1 차 질문지의 [결과와 영향] 항목에서 P5(전반적 비동의)와 P6(부분적 비동의)을 제외한 모든 전문가들이 a,b 항목(아래 참조)의 평가에 동의하였습니다. P6 은 단기와 장기 서비스는 평가의 유형을 다르게 할 필요가 있기에 a,b 를 모두 평가하는 것에 무리가 있다고 하였습니다(이와 관련, 본 연구진은 서비스 유형에 따라 평가항목을 다르게 적용할 것임을 앞서 밝혔음). 추가적으로, P4 는 특정 서비스의 결과가 다른 문제를 해결하는 데 어떻게 기여했는지를 함께 평가한다면, 다른 사업과의 연계성을 통해 인력과 예산의 통합도 가능할 것이라는 의견을 제시하였습니다. 이러한 의견에 대해 동의 또는 비동의 여부를 말씀해 주시고, 추가적인 의견이 있으시면 부탁드립니다.

*결과와 영향: a)해당 서비스가 사용자의 문제를 해결하였는지와 b)현재 서비스의 결과가 장기적 목표에 어떻게 기여하는지

〈질문 8〉 1 차 질문지의 [학습과 환류] 항목에서 P5(전반적 비동의)와 P6(부분적 비동의)을 제외한 모든 전문가들이 a,b,c 항목(아래 참조)의 평가에 동의하였습니다. P6 은 부분적 비동의 이유로 a) 항목이 [이해관계자 참여] 항목의 내용과 중복된다고 지적하였습니다. 추가적으로, P7 은 피드백이 대표성과 보편성이 높은 이해관계자 샘플을 통해 수집되었는지 고려해야 한다고 제안하였으며, P8 은 학습이 이루어지고 피드백이 반영되는 과정이 투명한지 평가할 필요가 있다고 제안하였습니다. 이러한 의견들에 대해 동의 또는 비동의 여부를 말씀해 주시고, 추가적인 의견이 있으시면 부탁드립니다.

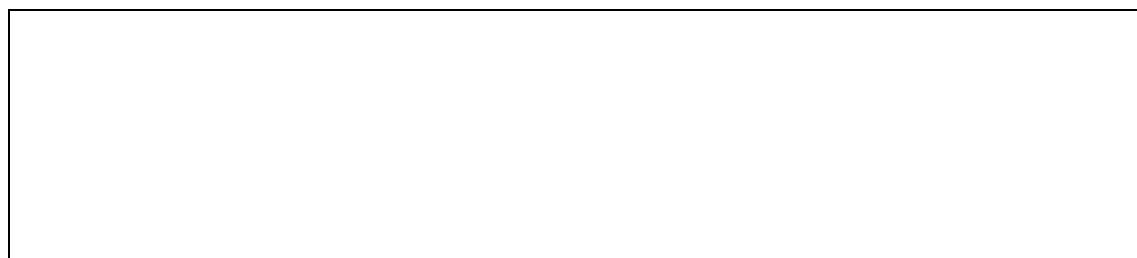
* 학습과 환류: a) 사용자와 이해관계자의 피드백을 수집하는 일은 얼마나 정기적으로 이루어지는지, b) 피드백을 기반으로 서비스를 수정하는지(단일루프 학습), c) 피드백을 기반으로 서비스의 기본 가정이나 목표 자체를 재검토하고 수정하는지(이중루프 학습)



〈질문 9〉 1 차 질문지의 [평가모델의 적용] 질문에서 여러 전문가들(P2, P4, P6, P7, P8)은 공공서비스의 복잡성을 고려한 평가의 중요성에 동의하였습니다. 동시에 이러한 평가가 쉽지 않다는 점에도 공감하며, 다음과 같은 아이디어들을 제시하였습니다.

- 단순한 서비스에 평가를 먼저 도입하고 그 다음에 복잡한 문제로 평가 범위를 확대해 나가기(P6)
- 복잡한 서비스의 경우, 서비스 생태계적 관점에서 접근하기: 이해관계자의 협력적 네트워크 형성, 장기적 접근 등(P2, P7)
- 복잡한 서비스의 경우, KPI, 비용과 시간절감, 조직문화 변화에의 영향 등과 함께 종합적으로 평가하기(P3)
- 평가모델의 한 축으로 확장가능성을 논의(P4)
- 문제 정의 및 주요 집단에 맞춰서 평가항목에 있어 우선순위를 다르게 두어 맞춤형 평가 지표 운영하기(P8)
- 정량 데이터와 정성데이터를 혼합적으로 활용하기(P9, P10)
- 정성 데이터의 정량화 시도(P4)
- 정성평가가 있어 평가자의 역량에 따라 달라질 수 있는 결과에 대한 객관성 보완(P9)

이러한 의견들에 대해 동의 또는 비동의 여부를 말씀해 주시고, 추가적인 의견이 있으시면 부탁드립니다.



〈질문 10〉 1 차 질문지의 [평가모델의 확산화] 질문에 대한 답으로 전문가들은 다음의 아이디어들을 제안하였습니다.

- 특정 기관/조직(예, 산업통상자원부, 지방자치단체 등)에서 파일럿으로 작은 규모로 시작하고 이후 확장하기(P2, P6, P7, P10)
- 각 지자체 내의 디자인 담당관 및 디자인 부서의 활용하기(P3)
- 본 평가모델의 효과성, 필요성, 적용가능성에 대한 전문가들(평가위원 포함) 혹은 시민단체와의 공감대를 형성하기(P4, P9)
- 본 평가모델을 구체화, 정교화하기(P8, P10)
- 정부업무평가의 한 부분으로 도입하기(P10): 예) 각 부처별로 실시하는 개별평가로서 행정안전부가 공공서비스 사용자경험 평가를 실시

이러한 의견들에 대해 동의 또는 비동의 여부를 말씀해 주시고, 추가적인 의견이 있으시면
부탁드립니다.



〈문서의 끝 - 다시 한번 조사 참여에 감사드립니다.〉

부록 2 - 델파이조사 답변지 1,2차

〈1차 답변지〉

https://drive.google.com/file/d/1kZ9Lsfk68Yo8i_l4RwVdDm3eZWMAuoov/view?usp=drive_link

〈2차 답변지〉

https://drive.google.com/file/d/1D_s8kTxF7dZxVdTfr31DjcxsqHeP90Yq/view?usp=drive_link



수요자 중심 공공서비스를 위한 사용자경험 평가모델 개발 기초연구

A study on a preliminary model for evaluating user experience in public services

발행일 : 2024.12.13.

발행인 : 윤상흠

발행처 : 한국디자인진흥원 경기도 성남시 분당구 양현로 322

연구진 : 성균관대학교 국정평가연구소

책임연구원 박형준

공동연구원 김아미

일러스트: 이응셋

ISBN : 979-11-93717-82-0 15350

* 문의 : 한국디자인진흥원 서비스디자인실 윤성원

031-780-2230 design@kidp.or.kr



책자 내려받기 :
디자인DB www.designdb.com > 디자인연구



공공누리 "출처표시+상업적 이용금지+변경금지" 조건에 따라
이용할 수 있습니다.



kidp **한국디자인진흥원**
KOREA INSTITUTE OF DESIGN PROMOTION