

연구논문

지방자치단체의 행정서비스 제고를 위한 품질경영 프로그램 도입 및 활성화 방안 에 관한 연구*

박 세 정

품질경영은 처음에는 민간부문에서 시작되었으나, 1980년대부터는 정부부문에서도 도입되기 시작하였다. 우리나라의 경우는 1990년대 후반부터 많은 지방자치단체에서 경쟁적으로 품질경영 프로그램을 도입하기 시작하였다. 2002년 현재 약 20여 개의 자치단체가 품질경영을 시행하고 있는 것으로 추정되고 있다. 본 연구에서는 이와 같은 지방행정에 있어서 품질경영 도입실태를 분석해 보고, 그 성과를 평가해 보고자 한다. 이러한 연구를 하게 된 배경은, 그동안 품질경영이 실무계에서 활발히 도입되고 있지만 이에 대한 실태파악이나 평가에 관한 연구는 매우 등한시되었기 때문이다. 이번 연구의 결과는 향후 지방행정에 있어 품질경영을 활성화시키고, 자치단체들의 시행착오를 줄이는 데 기여할 수 있을 것으로 생각된다. 본 연구에서는 지난 3~4년간 품질경영을 시행해 온 2개의 자치단체를 중점적으로 분석해 그 결과를 중심으로 논의한다.

주제어: 품질경영, 지방행정개혁, 변화관리, TQM, 성과평가

박세정은
미국 조지아대학교에
서 행정학 박사학위를
받고, 현재 계명대학
교 행정학과 교수로
재직중이다.

* 이 논문은 2000년도 한국학술진흥재단의 지원에 의하여 연구되었음(KRF-2000-c00117).

1. 서론

품질경영은 이미 1940년대부터 민간부문에서 시작되었다. 정부부문에서 이에 대한 관심을 갖기 시작한 것은, 선진국의 경우 1970년대 후반부터이다. 행정에 대한 제반 여건의 변화가 품질경영에 관심을 갖게 만들었다. 지역주민의 행정에 대한 높은 기대수준, 성과중시 경향, 확고한 책임성 요구, 고객중심 사고 등은 그 변화의 일부 예라 할 수 있다. 정부부문에서 품질경영이 본격화한 것은 1980년대 중반부터이다. 이는 특히 영어권 국가에서 두드러진다(Sanderson, 1992). 예를 들어 미국의 경우, 다양한 정부레벨에서 품질경영이 도입되고 있고, 또한 그 적용되는 분야도 다양하다. 특이한 것은 경찰이나 군 그리고 학교에도 품질경영의 원리가 적용되고 있다는 점이다. 이와 더불어, 품질경영에 대한 논의가 행정학 개론서적에 소개될 정도로 보편화되고 있다(Rosenbloom, 1998). 물론 이와 관련한 연구가 병행해서 활발히 진행되어 왔다.

우리나라 지방행정부문에 품질경영이 본격적으로 도입되기 시작한 것은 약 4~5년 전이다. 그동안 약 20여 개의 자치단체들이 다양한 내용(version)의 품질경영 프로그램을 도입해서 시도해 보았다. 앞으로도 품질경영의 도입사례는 계속적으로 늘 것으로 예상되고 있다. 한가지 아쉬운 것은, 이와 같은 자치단체의 품질경영 도입과 관련한 연구가 매우 제한적이라는 점이다. 품질경영이 도입되어서 과연 성공적이었는지, 그리고 실패하였다면 어떤 요인 때문에 그러한 결과가 초래되었는지를 분석한 연구는 거의 전무한 실정이다. 그동안의 연구는 주로 외국의 품질경영사례 소개, 필요성, 이론적 내용을 소개하는 글이 대부분이었다.

본 연구는 이러한 기존 연구의 결함을 보완하기 위해서 시도되었다. 부연하면, 본 연구에서는 자치단체들의 품질경영 도입실태와 그 성과를 평가해 보고, 이를 토대로 문제점을 적출하여 향후 활성화 방

안을 제시하고자 한다. 이번 연구에서는 그동안 품질경영을 3~4년간 시행해 온 2개의 자치단체의 사례를 중심으로 논의한다.

2. 이론적 논의

1) 품질경영의 개념

품질경영 (*quality management*)이란 말은 매우 다의적으로 이해되고 있다. 여기서는 이러한 다양한 개념들은 모두 거론하지 않고, 핵심적 측면만 논의하기로 한다. 우선 품질경영을 이해하기 위해서는 품질 (*quality*)이란 말을 이해해야 한다. 첫째로, 품질이란 양적인 개념과 대비된다. 즉 물리적 개념이 아닌 심리적·비가시적인 개념이라는 것이다. 다른 말로 하면, 품질이란 인간의 물리적 욕구를 충족시키는 것이 아니고, 정신적·심리적 욕구를 충족시키는 개념이다(Walsh, 1991; Oakland, 1989).

둘째, 품질이란 특정기준 (*standards or specification*)에 얼마나 적합한가를 나타내는 정도라고 이해된다. 물리적 형태 (*physical*)의 제품의 경우, 내구성, 강도 등이 여기에 해당된다. 책의 제본이 잘못되어 구입한 지 얼마 안되어서, 책장이 떨어지는 경우가 그런 예가 아닌가 생각된다.

셋째, 품질은 우수성 (*excellence*)의 정도를 의미하는 것으로 인식되기도 한다. 이러한 견해에 동조하는 사람들은 품질이 좋다는 말을 특정 제품의 우수성을 의미한다고 보는 것이다(Sanderson, 1992). 실제로 우리가 일상에서 제품의 품질이 높다고 말할 때 이는 제품의 전반적인 수준이 높다고 이해된다.

넷째, 품질은 수요자의 요구에 부합하는 것 (*satisfying the requirements of users*)으로 이해된다(Berry, 1991; Audit Commission, 1988). 일반적

으로 제품이나 서비스의 수요자는 제품이나 서비스를 구매할 때 기대하는 요구수준이 있다. 이러한 요구를 얼마나 잘 충족시켜 주느냐 하는 정도를 품질이라고 보는 것이다. 당연히 소비자는 비용은 저렴하면서도 기능이나 디자인 등은 뛰어난 제품을 원할 것이고, 이러한 요구를 얼마나 잘 충족시키느냐 하는 정도를 품질이라고 보면 될 것이다. 이외에도 품질에 대한 개념은 다양하다. 여기서는 그동안 많은 논자들 사이에 공감대를 형성하고 있는 네 가지 측면을 제시해 보았다. 이 네 가지 중에서도 네 번째 시각이 현재 품질의 가장 중심적 내용(*core dimension*)을 구성하고 있다. 즉, 품질은 소비자의 요구를 얼마나 충실히 충족시키느냐 하는 것이다. 소비자의 요구를 충족시키기 위해서는 당연히 기술적 기준(*technical standards*)을 충족시켜야 하고, 또한 제품이 경쟁사에 비해 전반적으로 우수해야 할 것이다.

이런 맥락에서 볼 때, 품질경영이란 특정조직이 생산해 내는 제품이나 서비스가 고객의 요구를 충족시킬 수 있도록 유도하는 일련의 관리적 활동이라 정의할 수 있다. 이는 매우 포괄적인 정의이고, 이를 어떻게 해석하고, 접근하느냐에 따라 품질경영의 구체적인 내용은 매우 다양하게 나타날 수 있다. 실제 그동안 품질경영 프로그램을 도입한 기업이나 공공기관의 사례를 보면, 그 내용이 똑같은 경우는 거의 없다. 그럼에도 불구하고, 기존의 품질경영을 크게 두 가지 유형으로 단순화시켜 볼 수 있다.

가장 대표적인 것이 총합품질경영(TQM: *Total Quality Management*)이다. 이는 현재 공공부문이나 기업에서 가장 널리 사용되는 유형이다. TQM은 제품이나 서비스의 품질을 향상시켜, 고객의 요구에 부응하는 것을 주된 목적으로 하고 있다. 이를 위해, 전 조직구성원의 참여하에, 조직 전반의 과정과 절차를 지속적으로 개선해 나가는 경영기법이라 할 수 있다(Berry, 1991). TQM이 다른 품질경영 기법과 다른 점은 기술적 측면에 치우치지 않고, 그 자체에 건전한 경영원리나 철학을 담고 있다는 것이다. 권한과 정보를 공유해야 한다는 원리, 모든 사람들이 능력과 지혜를 발휘할 수 있는 여건을 조성해 준

다는 점, 관리자의 역할 재인식을 강조하는 점 등이 그렇다.

다음으로는, 기술적 측면을 강조하는 품질경영 부류가 있다. 그동안 우리에게 익숙했던 QA(Quality Assurance), TQC(Total Quality Control), QCs(Quality Circles), ISO 시리즈는 그 대표적인 예라고 할 수 있다. 물론 이들 각자는 내용 면에서 부분적으로 차이가 있으나, TQM과 비교했을 때, 기술적(technical) 측면을 강조한다는 면에서 공통적이다. 즉 경영의 소프트한 측면에 대해서는 TQM만큼 강조하지 않는다. 이들의 경우에 있어서는 일련의 기법과 기술적 과정을 적용해 품질의 균일화를 추구하고, 또한 품질 개선의 포인트를 찾아내는 것이다. 현재 전 세계적으로 상당수의 공공기관에서 적용하고 있는 ISO 시리즈도 바로 이러한 원리하에서 운영되고 있다.

2) 지방행정과 품질경영

품질경영은 원래 민간부문의 제조현장에서 제품의 품질을 향상시키고, 제품의 균질화를 기하기 위한 기술적 도구로서 이용되기 시작했다. 그러나 오늘날에는 민·관을 불구하고, 특정 조직의 경쟁력을 확보하기 위한 핵심적 도구이자 특정 가치를 내포하고 있는 경영원리로써 인식되고 있다.

오늘날 품질경영이 각광을 받고, 중요시되는 이유는 우리 사회의 전반적인 맥락(overall contexts)이 과거에 비해 근본적으로 변화하고 있기 때문이다. 가장 큰 변화는 경쟁의 격화, 수요자 우위의 사회가 되었다는 점이다. 이와 더불어, 교육과 소득수준의 향상, 정치민주화의 성숙 등이 우리 사회의 변화를 몰고 온 중요한 변수들이다. 이러한 변화는 넓은 의미의 소비자들로 하여금 물리적 욕구충족 보다는 심리적·정신적 욕구충족에 관심을 갖게 만들었고, 또한 이들의 기대수준을 높게 만들었다. 이러한 현상은 비단 기업뿐 아니라, 제3의 영역, 그리고 정부부문까지도 공히 일반적인 현상이다.

지난 20여 년간 선진국의 지방행정 부문에서 품질경영이 폭넓게 확

산되어 온 이유도 이러한 맥락 하에서 이해되어야 한다. 특히 미국, 영국, 뉴질랜드, 캐나다, 호주 등 영어권 국가의 경우에 품질경영 활동이 두드러졌다(Vasu et al., 1998; Cohen and Brand, 1993). 미국이나 영국의 경우는 국가적으로 품질경영을 전달할 기구를 정부 내에 두어서 이를 활성화하려고 노력해 왔다. 이들 국가의 경우는 국가간에 네트워크를 형성해, 품질경영 시행과 관련한 경험을 공유해 왔다. 이와 같은 정부부문의 품질경영의 폭 넓은 확산을 두고, 코헨과 브랜드(Cohen and Brand, 1993)는 '조용한 혁명'(quiet revolution)으로 표현하기도 하였다. 여기서는 지방행정에 있어 품질경영이 확산되는 이유를 좀더 구체적으로 짚어 본다.

(1) 재정압박과 폭발하는 행정수요

선진국의 경우, 이미 1970년대 말부터 전반적으로 국가의 경제가 침체되기 시작하였다. 이는 정부의 재정압박으로 이어졌다. 1980년대 유행했던 감량경영, 감축관리란 이러한 배경 하에서 태동한 것이다(Savoie, 1994). 이에 비해, 행정에 대한 수요는 오히려 끊임없이 증가해 왔다. 이는 선·후진국을 막론하고 공통된 현상이다. 보다 나은 교육여건을 만드는 것, 환경오염을 줄이는 일, 범죄에 대처하는 일, 교통을 편리하게 하는 작업, 사회적으로 소외되고, 불우한 자들을 돕는 일은 그 대표적인 예이다. 이러한 작업은 막대한 정부의 재정 지출을 요하는 것이다. 현대의 행정은 사실상 이와 같은 이중구조 하에서 운영되고 있다. 이러한 딜레마적 상황에 현명하게 대처하기 위한 방안중의 하나는, 행정부문의 전반적인 성과를 향상시키는 것이다. 즉 정부재원을 가지고, 국민에게 최대의 서비스를 제공해야 할 필요성이 어느 때 보다도 부각되고 있다는 말이다. 이를 위해서는 기존의 행정절차와 과정, 업무수행방식을 총체적으로 재점검해서 개선할 필요성이 있다. 이와 같은 활동을 현실적으로 뒷받침하는 방법론으로서 품질경영이 많이 이용되고 있다.

(2) 행정에 대한 국민의 전반적인 기대수준 증가

앞에서 지적한 바와 같이 오늘날의 행정수요자들은 과거에 비해 좀 더 높은 수준의 행정서비스를 요구하고 있다. 예를 들면, 공무원들이 좀 더 친절하기를 원하고, 행정 사무처리가 좀 더 신속히 이루어지기를 요구한다(Sanderson, 1992). 이와 더불어, 관청의 업무가 좀 더 투명하고, 공정하기를 원하며, 과거의 획일적 서비스 제공방식에서 좀 더 개별화되고 개성화된 서비스를 원하고 있다. 품질경영은 이러한 행정 수요자들의 욕구를 충족시켜 주는 데 주요한 도구로 활용되고 있다.

이러한 변화는 지난 4~5년간에 우리나라 지방에서도 매우 현실적으로 나타나고 있다. 이러한 변화를 촉발시키는 핵심적인 원동력은 시민단체의 조직적인 활동이다. 우리나라에서 시민단체가 본격적으로 활동하기 시작한 것은 이제 불과 10년도 되지 못한다. 하지만 그 영향력은 상당하다.

지방행정에 있어 시민단체들은 조직적인 활동과 다양한 전략을 통해 지방행정의 판도를 바꾸어 나가고 있다. 대구지역의 경우, 시민단체가 자치단체의 사업을 결정하고 예산을 편성하는데 시민들이 참여할 수 있도록 제도화할 것을 요구하고 있다. 또한 자치단체의 독자적인 정보공개조례를 만들고, 이를 통해서 자치단체가 자발적으로 다양한 정보를 공개하도록 요구하고 있고, 또한 시민들이 정보공개를 요구할 때 좀 더 쉽게 할 수 있도록 요구하고 있다. 또한 예산을 집행한 후에는 그것이 얼마나 효과적으로 사용되었는지 분석해서 문제가 있으면 이의를 제기하고, 환수조치를 요구해 왔다. 예를 들어 판공비가 불법 지출된 부분이 있으면 환수조치를 요구했고, 의원들이 해외연수를 통해 낭비한 예산이 있으면 그 예산을 환수할 것을 요구하였다. 이러한 요구결과 일부의원들은 해외연수 예산의 일부를 반납하였다.

이와 더불어 이번 제3기 지방선거와 관련해서는, 시장 및 구청장 후보자들에게 시민공약 안을 만들어 이들에게 제시해 그러한 공약을 지키겠다는 서명을 받아내려고 준비중이다. 참고로 이러한 시민공약

안에 포함된 내용은 주로 지방행정을 좀더 민주화하고, 투명화하고, 효율화시키려는 것이다.

요약하면, 오늘날의 지방행정수요자들은 과거에 비해 주체로서의 역할을 하려고 한다. 부연하면, 행정가들의 결정에 일방적으로 순응하고 복종하는 것이 아니고, 자신들의 주장이 행정에 반영될 수 있도록 강하게 요구하고, 행정의 전반적인 질적 향상을 요구하고 있다. 이와 더불어 관청이 사용하는 예산이 지역주민을 위해 가장 값있게 쓰일 수 있도록 고성능 지향의 행정을 요구하고 있다. 품질경영은 이처럼 드세어지는 행정수요자들의 요구를 충족시킬 수 있는 전략적 도구의 하나로 인식되고 있다.

(3) 탈관료제에 대한 압박

전통적인 행정은 전형적으로 관료제라는 엔진에 의해서 추진되어 왔다. 잘 알려진 바와 같이, 관료제란 표준화된 제품이나 서비스를 안정적인 여건하에서 대량생산하는 데 가장 적합하도록 설계된 것이다(Barzley, 1992). 이를 위해 사람들이 담당해야 할 업무를 가능한 작은 단위로 분할해서, 단순화시키고, 업무처리 방식을 표준화시킨다. 기계적 능률을 높이기 위해서였다. 또한 근로자들이 단순한 과업을 수행하기 때문에, 이들에게는 자율권을 최소화시키고 대신에 권한을 상위층에 집중화시켰다. 근로자들의 경우, 단순한 업무를 수행하고, 권한이 부재하기 때문에 당연히 업무자체로부터는 내생적 동기를 찾을 수 없었다. 이와 같은 근로자들을 움직이게 하기 위해서는 어쩔 수 없이, 엄격한 계급체계와 통제 중심의 관리방식이 동원될 수밖에 없었다(〈표 1〉 참조).

오늘날 이와 같은 관료제적 틀에 근거한 조직운영 방식으로는 21세기의 행정환경에 적응하기 어렵다. 무엇보다 21세기의 행정환경은 과거에 비해 변화의 속도가 빠르다는 점을 들 수 있다. 이는 행정의 전반적인 대응력이 빨라야 한다는 의미이다. 이와 더불어, 앞에서도 지적했듯이, 오늘날의 행정은 공급자 중심이 아니고, 수요자가 주도하는

여건하에 있다. 또한 이들의 요구가 좀더 다양화되고, 고급화되고 있다. 따라서 이들의 요구를 만족시켜 주는 것이 행정의 최우선 과제중의 하나가 되었다. 또한 산업사회의 행정이 집행 중심이었다면, 오늘날의 행정은 문제해결이 주된 과제로 등장하고 있다. 기계화, 자동화, 민영화, 민간위탁은 이러한 여건 변화를 몰고 온 주된 요인이다.

이와 같은 행정환경의 변화에 대응하기 위해서는 권한을 가능한 현장에 위임해서, 신속한 의사결정이 이루어지도록 조치해야 할 필요가 있다. 또한 조직구성원들의 다양한 생각과 아이디어를 결집해, 최상의 의사결정을 유도하고, 조직의 전반적인 성과를 제고하도록 해야 한다. 품질경영은 이러한 관리방식의 변화를 현실화시킬 수 있는 중요한 도구 중의 하나로 인식되고 있다(Sanderson, 1992).

표 1
전통적 관료제와
품질경영조직과의 비교

전통적인 관료제	비교기준	품질경영원리에 근거한 조직
집행을 위한 조직	지배적 특징	고객만족, 문제해결을 위한 조직
내부관리 중시	전반적 오리엔테이션	외부 지향적, 환경변화를 포착·분석하는 데 주력(예:주민의 요구파악, 불편사항, 지역문제를 포착·인지)
집권적 구조(소수만이 생각, 결정, 판단함)	권한구조	분권적 구조(다양한 자율작업집단으로 구성: 다수의 지혜를 모으는 조직)
주로 계급에 의존	조정방법	수평적으로 실무자간에 협상과 설득에 의존
명시적이고 직접적인 통제 자세한 규정과 감시·감독	통제 메커니즘	비명시적이고 간접적 통제 조직문화를 변화시키려 노력, 의미 있는 결과를 중심으로 통제
외생적 요인(경제적 유인, 강압, 강요)	동기부여요인	내생적 요인(직무에서 보람을 찾도록 함)

요 약

오늘날 행정의 가장 큰 특징은, 행정수요자들의 입김이 강해졌고, 그 입김이 행정에 반영되어야 한다는 사실이다. 이는 과거 산업사회 행정의 패러다임과는 정반대의 현상이다. 잘 알려진 바와 같이 전통적인 행정의 패러다임하에서는 행정이란 관의 전유물이었고 행정서비스 제공도 그에 따라 획일적이고 일방향이였다. 이 과정에서 고객의 요구가 고려되고, 다양한 요구가 반영되기 어려웠다. 오늘날 이러한 공급자 중심의 행정은 더 이상 유지되기 어렵게 되었다. 사회전반에 흐르는 소비자 중심의 사상과 민주화 추세 흐름 때문이다.

지방행정에서 품질경영이 필요한 이유가 바로 여기 있는 것이다. 앞에서 잠시 언급된 바와 같이 품질경영이란 특정조직이 생산해 내는 제품이나 서비스가 고객의 요구를 충족시킬 수 있도록 유도하는 일련의 관리적 활동이다. 이를 위해서 전 조직구성원이 머리를 맞대고, 지혜를 모아 내부 제반의 일하는 방식을 끊임없이 개선해 나가도록 노력한다. 이러한 개선활동이 현실화되기 위해서는, 조직구성원들의 개선활동을 뒷받침할 수 있는 문제해결 기법을 배워야 한다.

지방행정에서 품질경영이 도입되면, 여러 가지 면에서 기여할 수 있는 여지가 많다. 무엇보다, 고객의 요구를 계속적으로 파악하게 되고, 이를 서비스제공의 좌표로 삼게 할 수 있다. 또한 이렇게 설정된 서비스 기대수준에 맞도록 행정 내부적 업무처리 방식이나 절차를 개선하고, 행정상의 오류를 최소화할 수 있다.

이런 측면에서 보면, 현재 우리나라 행정관청에서 시행되고 있는 행정서비스현장과 품질경영은 매우 밀접히 관련되어 있고, 앞으로 유기적으로 연계시켜 운영되어야 할 것으로 생각한다.

3) 품질경영의 이론적 뒷받침 (*theoretical rationale*)

과거 민간부문의 경영기법이 정부부문에 아무런 검증 없이 유행따라 전파되는 경우가 많았다. 이들 중에는 상당부분 정부부문에 도입되

어, 기대한 성과를 거두지 못하고 실패한 경우가 적지 않았다. 이러한 실패의 배후에는, 이들 경영원리나 기법에 대한 철저한 검증 작업이 없었기 때문이다. 그 중에서도, 특히 이러한 경영기법을 뒷받침하는 건전한 이론적 근거에 대한 고려가 등한시되었기 때문이다. 이런 맥락에서, 여기서는 품질경영을 뒷받침하는 이론적 근거에 대해서 간략히 논의한다. 참고로 본 연구에서의 품질경영은 종합품질경영(*Total Quality Management*)을 근간으로 하고 있다.

(1) 참여관리적 관점에서의 품질경영

앞에서도 지적한 바와 같이 오늘날 널리 유행하는 품질경영은 조직구성원들의 참여를 기반으로 하고 있다. 즉 조직의 전반적인 성과를 향상시키기 위해 모든 사람들의 아이디어와 지혜를 구하는 것이다. 이는 상당부분 소집단이나 분임조 활동(*quality circles*)의 형태를 통해서 현실적으로 이루어진다. 이러한 소집단 활동을 통해, 사람들은 자율적으로 그들의 업무수행과 관련한 문제점을 찾아 해결책을 제시할 수 있는 권한이 주어진다. 이는 전통적인 관리방식에서는 관리자만의 특권이였다.

그동안 이루어진 많은 연구결과를 보면, 이와 같은 참여관리는 개인뿐 아니라 조직에게도 상당히 긍정적인 결과를 초래한다는 사실을 제시한다. 그 근거를 몇 가지 살펴보자. 첫째, 참여는 직무 만족도와 동기 부여를 증가시킨다고 일관되게 보고되고 있다(Pollock and Colwill, 1987; Baron, 1983). 그 이유는 무엇일까? 욕구심리학자들(*need psychologists*)에 따르면, 사람들은 직무가 그들의 욕구를 충족시킬 때 동기부여 된다고 주장한다(Maslow, 1970; Herzberg, 1966; McGregor, 1960). 조직생활에 있어서 참여는 근로자들로 하여금 그들의 상위욕구를 — 존경, 자아표현, 영향력, 자아실현 등에 대한 욕구 — 충족시킬 수 있도록 하는 중요한 도구라는 것이다. 이러한 욕구 충족은 결국 직무 만족도와 동기부여를 수반하게 된다.

둘째, 참여관리는 종업원과 관리자간, 그리고 종업원 상호간 의사

소통을 원활하게 한다. 이는 결국 사람들 상호간의 이해를 촉진시켜, 인간관계를 원만하게 하고, 또한 조직 내에서 발생할 수 있는 역할갈등과 모호성을 최소화시킬 수 있다. 셋째, 근로자들의 참여는 근로자 개인수준뿐 아니라 조직에게도 긍정적인 성과를 유발할 수 있다. 우선 근로자들의 향상된 동기부여는 생산성 향상을 초래하기 때문이다. 이러한 상관관계는 이미 조직행동 이론의 수많은 연구결과가 확고하게 뒷받침하고 있다(Lawler, 1992). 이는 동기부여의 결과로 나타나는 제2차적 효과라고 할 수 있다.

넷째, 참여에 관한 연구 문헌을 보면 근로자들이 업무와 관계된 의사결정에 자발적으로 참여하게 되면 이는 그러한 의사결정에 대한 강력한 주인의식과 애착을 유발하게 된다. 왜냐하면, 근로자들의 에고(ego)와 자존심이 의사결정 과정에 관여되어 있기 때문이다. 이와 같이 참여로부터 유발되는 주인의식, 애착심은 근로자들의 퇴행행위(withdrawal behavior)를 줄이게 된다(Steers, 1977). 여기서 말하는 퇴행행위의 대표적인 예가 결근이나 이직이다. 의사결정에의 참여는 또한 그 의사결정이 요구할지도 모르는 변화에 저항하는 심리를 최소화시킨다(Burke, 1987; Miles, 1965; Vroom, 1964).

마지막으로 전통적인 권위주의적 관리방식에 비해, 종업원 참여는 근로자들의 업무수행과 관련된 현장의 지식을 최대한 활용할 수 있고, 또한 조직의 제반 의사결정과정에서 좀더 많은 지식을 활용할 수 있어, 의사결정에 질을 높일 수 있다.

(2) 품질경영과 직무확충(Job enrichment)

직무확충이론은 근로자들로 하여금, 그들의 업무에 좀더 많은 자기통제권(self-control)을 줌으로써 동기부여를 제고하려 한다(Baron, 1983). 일반적으로 직무확충은 직무 재설계를 수반하게 된다. 직무확충 이론자들에 따르면, 직무확충은 동기부여를 제고시키고, 그에 따라 성과를 향상시킬 가능성이 매우 높다고 주장한다(Hackman and Oldham, 1976). 직무확충론의 대표적 연구자인 Hackman과 Oldham

은 확충된 직무가 갖추어야 될 5가지 요건을 다음과 같이 제시한다.

skill variety: 근로자들의 능력을 최대한 발휘할 수 있는 여건.

task identity: 업무가 단편적이고 부분이 아닌 전체로서의 한 덩어리가 될 것.

task significance: 업무가 다른 사람이 보기에 중요하다고 여겨질 것.

autonomy: 업무수행상 갖게 되는 자율권의 정도.

feedback: 업무수행 결과에 대한 환류.

품질경영은 앞에서 제시된 몇 가지 요인을 충족시켜 줌으로써 직무 확충 효과를 거둘 수 있을 것으로 보인다. 앞에서 지적한 바와 같이, 품질경영은 근로자들로 하여금 업무수행과 관련해서 좀더 많은 자율권을 부여하고, 좀더 의미있는 과업을 다룰 수 있는 기회를 제공하며, 이를 통해서 그들로 하여금 그들이 보유한 능력을 최대로 발휘할 수 있는 여건을 부여한다. 이와 더불어, 품질경영 도입과 관련한 많은 교육훈련을 통해 새로운 기술을 배우며, 또한 관리층과의 밀접한 상호작용을 통해, 피드백을 제공한다. 이러한 직무의 특성들은, 직무 확충론자들에 따르면, 근로자들의 심리적 성공감에 이르게 하고, 이는 궁극적으로 직무만족도의 증가와 성과향상으로 이어진다(Wood et al., 1983; Rafaeli., 1983; Dewar, 1980).

(3) 품질경영과 인적자원개발

품질경영의 중심에는 강력한 능력개발 요인이 자리잡고 있다. 품질경영은 일반적으로 많은 계량화된 문제해결 기법을 참여자들에게 가르친다. 이러한 기법의 예는 고객만족도 측정기법, 원인결과 분석기법(Cause-and-effect analysis), 브레인스토밍기법, 파레토 분석(Pareto analysis), 통계적 품질관리(Statistical quality control) 등을 포함한다. 이외에도, 품질경영을 시행하기 위해서는 집단역학(group dynamics), 인간관계, 의사소통기법, 리더십에 대한 교육이 수반되어야 한다. 이

러한 교육·훈련은 종업원들의 능력개발을 위한 매우 중요한 도구로 이용될 수 있다. 이와 같은 맥락에서, 품질경영이 인적자원 개발의 도구로써 인식되고 있다(Nadler, 1988).

(4) 고객만족이론과 품질경영

앞에서 잠시 지적한 바와 같이, 오늘날은 수요자 중심의 사회이다. 즉 수요자가 공급자보다 우위에 있다는 말이다. 이는 오늘날 수요자의 지위를 확고히 할 수 있도록 하는 사회적 운동, 법적 보장, 인터넷의 발달, 그리고 민간부분의 경우 사회 전반적으로 공급이 수요를 초과하고 있기 때문이다. 수요자 우위의 사회는 당연히 수요자 위주의 경영과 행정을 하도록 요구하고 있다. 지난 10여 년간 고객만족이란 말이 유행해온 것은 이런 맥락에서 이해될 수 있다. 이는 매우 포괄적이고 다의적으로 쓰이고 있다. 그러나 그 핵심은 끊임없이 고객의 요구를 추적하고, 수렴해서 조직운영에 반영해 고객의 요구를 충족시키는 것이다. 이러한 고객만족이론의 기본적 정신은 정부부문에서도 매우 당연하게 받아들여지고 있고, 이에 대한 논의와 연구가 1990년대를 풍미했다고 생각된다. 그런데 이와 같은 고객만족이론을 현실적으로 반영시킨 경영기법이 품질경영이다.

3. 품질경영 도입실태와 그 성과

1) 도입현황

(1) 도입시기, 기관

〈표 2〉는 우리나라 지방행정기관에 품질경영이 도입된 자치단체와 도입시기, 품질경영 유형에 대해서 제시하고 있다. 우선 도입시기 면에서 보면, 지방행정에서 품질경영의 역사는 일천하다. 〈표 2〉를

표 2
품질경영 도입기관, 시기
및 유형

자치단체	도입시기	품질경영유형	비 고
제주도	1997. 4	종합품질경영 및ISO인증(9001)	1999년 중단
이천시	1997. 6	ISO인증(9002)	2000년 중단
강동구	1997. 6	종합품질경영	
칠곡군	1998. 4	ISO인증(9002)	2002년 4월 중단예정
강서구	1998. 9	ISO인증(9002)	2001년 중단
경기도	1996. 6	ISO인증(9001)	
합평군	1999. 12	ISO인증(9001)/소집단 활동	
충청남도	2000. 3	ISO인증(9001)/소집단 활동	

보면 제주도가 1997년도 봄에 처음으로 품질경영을 시작한 것으로 나타나고 있다. 제주도가 이제 5년의 역사를 가지고 있는 셈이다. 그 뒤를 이어 7개 자치단체가 품질경영을 시행하였다. 제일 늦게 시작한 충청남도의 경우는 이제 불과 1년여에 이르고 있다. 참고로 <표 2>에 제시된 기관은 연구자의 조사에 따른 것이고, 이외에도 품질경영을 시행하고 있는 자치단체는 십여 개에 이른다.

(2) 품질경영 유형

앞에서도 잠시 언급했듯이, 품질경영이란 말은 상당히 포괄적이고 적용하는 단체에 따라 품질경영의 내용이 조금씩 다르다. 우리나라 자치단체들의 경우도 유사하다. 앞의 8개 자치단체 중 제주도와 강동구의 경우는, 종합품질경영(TQM) 모델을 토대로 하고 있고, 기타 자치단체는 ISO 인증모델을 토대로 하고 있다.

종합품질경영은 전 조직구성원의 참여하에 조직의 제반업무 프로세스와 처리방식을 재점검해 지속적으로 개선해 나가는 것이다. 강동구와 제주도의 경우, 각 부서별로 소집단을 형성해 여기에서 업무수행과 관련한 문제점을 적출하고, 그에 대한 대안을 제시해, 경영층에 보고하는 방식을 택하였다. 참고로 제주도의 경우는 국제표준화기구(ISO)가 제정한 품질보증 국제규격을 획득하였다. 좀더 쉽게 얘기하

면, 제주도의 품질경영시스템은 ISO가 요구하는 품질보증시스템을 갖추었다는 의미이다. 물론 이것이 제주도의 행정서비스 품질을 보증한다는 의미와는 다르다.

제주도와 강동구 이외의 자치단체는 주로 국제표준화기구가 제정한 품질시스템 규격을 획득하고, 그 규격을 이행하는 데 주력하고 있다. 일명 ISO 시리즈로 불리는 ISO 품질경영시스템 인증제는 그 내용의 골자가 서비스 품질의 균일화, 표준화이다. 환언하면, 공무원 각자에 따라 달라질 수 있는 업무처리 방식의 편차(*variation*)를 최소화시키자는 것이다. 이와 더불어, 업무처리상에 나타날 수 있는 행정상의 오류(제조현장에서는 불량)를 최소화하고, 업무처리상의 개선의 포인트를 찾으려고 하는 것도 ISO의 기본 목적 중의 하나이다. ISO로부터 품질관리에 대한 인증을 받기 위해서는 자치단체의 내부적 업무처리 절차가 ISO가 요구하는 요건에 맞게 정비되어야 한다. 이를 위해서 품질인증 심사 전에 내부 품질관리시스템을 정비하는 작업이 완료되어야 한다. 현실적으로 이러한 작업은 자치단체 스스로 수행하기 어려워 외부기관에 용역을 주고 있다.

(3) 품질경영의 도입목적

자치단체들이 품질경영을 도입하는 가장 주된 목적은 행정서비스의 질을 높이고, 좀더 편리한 서비스를 제공하기 위해서이다(〈표 3〉 참조). 포괄적으로는 지역주민 위주의 행정체제를 구현하려는 원론적인 목적도 열거되고 있다. 다음으로는, 행정의 효율화, 능률화를 추구하기 위해서이다. 이는 앞에서 누차 거론되었듯이, 기존의 업무처리 절차와 과정을 분석해, 낭비요인을 줄이고 개선의 포인트를 찾자는 것이다. 기타 조직활성화, 행정업무처리의 투명화, 책임과 권한을 명확히 하는 것도 품질경영을 도입하는 동기로 작용하고 있다. 품질경영을 도입하는 동기 면에서 보면, 우리나라와 서구 자치단체 간에 큰 차이를 보이지 않는다. 대부분 서구의 경우에도, 품질경영을 도입하는 주된 목적은 지역 주민에 대한 서비스의 향상과 행정효율성 제고에 두고 있다.

표 3
품질경영도입목적

자치단체	도입목적
충청남도	<ul style="list-style-type: none"> • 고객만족의 '고품질 행정서비스'제공 • 수요자 중심의 '신경영행정' 구현으로 경쟁력 강화 • 업무프로세스 개선으로 행정의 생산성과 효율성 제고 • 일하는 방식 개선 등 업무의 표준화
제주도	<ul style="list-style-type: none"> • 행정업무 프로세스를 개선하여, 전 직원의 참여하에 행정서비스의 질적 향상 도모 • 행정에 경영 마인드를 도입하여 생산성 제고 • 행정업무의 투표성 제고 • 행정업무의 책임과 권한 강화
칠곡군	<ul style="list-style-type: none"> • 다양한 주민의 욕구를 파악하여 신속하고 정확한 서비스제공 • 업무의 효율을 제고하여, 주민으로부터의 신뢰 확보 • 행정업무의 표준화와 투명성 제고 • 조직, 책임과 권한, 교육절차와 관련자료 등을 체계적으로 정비
이천시	<ul style="list-style-type: none"> • 다양한 시민욕구 충족 • 양질의 행정서비스 제공 • 행정의 능률성 제고 • 신속한 업무처리와 업무처리체계 확립
강동구	<ul style="list-style-type: none"> • 전 직원 중심으로 행정의 비합리성, 비능률성을 개선해 나가는 행정개혁운동 • 궁극적으로 주민 감동 행정을 구현 • 조직의 활성화, 행·재정의 효율화 • 주민에게 새로운 서비스 제공할 수 있는 재원 확보 • 밑으로부터의 개혁
강서구	<ul style="list-style-type: none"> • 품질시스템 구축 이행으로 인한 업무처리의 표준화로 주민 서비스 향상 • 행정 운용의 효율성 제고 • 행정의 신뢰도 향상 및 구정의 이미지 제고
합평군	<ul style="list-style-type: none"> • 주민감동의 고품질경영 행정혁신 수행 • 보람있는 직장분위기 조성
경기도	<ul style="list-style-type: none"> • 양질의 행정서비스제공 • 고객불만 및 부적합사항을 시정하고 예방함 • 도정의 경쟁력 제고

2) 품질경영의 성과

1990년대 말부터 지방행정 부문에 품질경영에 대한 관심이 고조되어 왔다. 그 증거로 그동안 20여 개의 자치단체가 품질경영을 시행해 보았거나, 시행 중에 있다는 점을 들 수 있다. 이와 같은 추세는 앞으로도 당분간 지속될 것으로 보인다. 이와 관련해, 당연히 갖게 되는 의문점은 과연 품질경영으로부터 어떤 성과를 거두고 있는가 하는 점이다. 현실적으로 품질경영을 시행하기 위해서는, 상당한 인력과 시간이 소요되고, 비용이 수반된다. 품질경영이 이와 같은 투자를 정당화시킬 수 있는지 분석해 볼 필요성이 있다고 생각한다. 이와 더불어, 품질경영이 지방행정에서 시작 된지 이제 불과 4년여 밖에 되지 않았지만, 이미 일부 선두 그룹에 있는 자치단체는 품질경영을 중단하였다. 제주도, 이천시, 강서구 등이 그 예이다. 현재 연구가 되어야 할 것은 이들이 왜 품질경영을 중단하게 되었는가 하는 것을 분석해 보는 일이다.

(1) 성과평가 기준 및 측정도구

품질경영의 성과를 측정하기 위해서는, 측정지표를 설정해야 할 것이다. 측정지표는 논리적으로 보면, 품질경영 프로그램이 도입될 경우, 가장 큰 영향(*impact*)을 미칠 수 있는 변수들을 중심으로 설정되어야 할 것으로 사료된다. 이와 관련한 선행적 작업은 앞의 이론적 논의에서 이루어졌기 때문에, 여기서는 앞의 논의를 토대로 다음과 같은 측정지표를 설정해 보았다.

- 행정서비스: 주민에 대한 서비스 개선, 주민 만족도, 주민에 대한 친절
- 행정효율: 업무처리 프로세스 및 절차의 개선, 업무와 관련된 성과 향상, 행정비용 절감
- 직장분위기: 직원들간의 의사소통, 동료간의 인간관계, 업무만족

도, 전반적인 조직풍토

- 인적자원개발: 직원들의 능력개발, 관리자들의 리더십 개선

이러한 측정지표들에 대한 품질경영의 영향을 조사하기 위해서 설문문을 이용하였다. 설문 결과를 보완할 객관적인 자료를 찾아보았으나, 조사대상 기관 어느 곳도 품질경영의 성과를 보여 줄 만한 자료를 갖고 있지 않았다. 성과평가 자체를 생각조차 못하고 있기 때문이다.

이번 연구에서는 품질경영의 성과를 평가하기 위해 2개의 자치단체를 선정하였다. 경북 칠곡군과 서울 강동구가 그 대상이다. 이 두 기관을 선정한 특별한 이유는 없고, 다만 다른 자치단체에 비해 품질경영을 시행한지 비교적 오래되었고, 평가에 대한 협조가 용이하게 이루어졌기 때문이다.

참고로 강동구는 품질경영을 시작한지 설문당시 약 4년이 지났고, 칠곡군의 경우는 3년의 역사를 가지고 있다. 설문지는 강동구의 경우 약 250매를 돌렸으나, 116명이 응답했고, 이는 전체직원의 약 10%에 해당한다. 칠곡군의 경우는 140부를 송부 해 71명이 응답하였다. 이는 품질경영을 시행하고 있는 부서 인원의 약 50%가 해당된다. 설문시행은 해당 자치단체의 실무자에게 의뢰했기 때문에, 이에 대한 통계는 연구자로서는 전적으로 불가능했고, 따라서 설문에 대한 객관성은 전적으로 보장될 수 없는 한계점을 가지고 있다.

(2) 결과

〈표 4〉, 〈표 5〉는 강동구와 칠곡군의 설문결과를 보여준다. 우선 전반적으로 두 자치단체 공히 품질경영의 도입으로 인한 긍정적인 변화는 별로 없는 것으로 나타나고 있다. 특히 칠곡군의 경우는 이러한 현상이 더욱 두드러진다. 강동구의 경우 대 지역주민과의 관계에

대해서는 긍정적인 성과가 있었다는 답변이 부정적인 답변보다는 우세하다. 예를 들어 주민에 대한 서비스 개선에 품질경영이 긍정적으로 영향을 미쳤다는 응답이 50.5%로 나타난 반면 영향이 없다는

응답은 26.7%에 그쳤다(〈표 4〉 참조). 또한 품질경영도입으로 민원인에 대해 좀더 친절해 졌다는 응답(52.5%)도 그렇지 않다는 응답(20.8%)에 비해 두 배에 이른다. 이에 비해 기타 변수에 대해서는, "업무처리 프로세스 및 처리절차의 개선"을 제외하고는 대우는 부정적인 응답이 우세하다.

표 4
강동구의 품질경영시행에
대한 설문평가 결과

설문문항	척도					5점 척도상의 평균점수
	1 거의 변화 없다.	2 대체로 변화 없다.	3 보통이다.	4 약간 변화가 있다.	5 상당한 변화가 있다.	
주민에 대한 서비스 개선	8.9%	17.8%	22.8%	30.7%	19.8%	3.3
민원인에 대한 친절	9.9%	10.9%	26.7%	24.8%	27.7%	3.4
업무처리 프로세스 및 절차의 개선	11.0%	19.0%	31.0%	29.0%	10.0%	3.0
업무성과 향상	14.9%	20.8%	29.7%	24.8%	9.9%	2.9
행정비용 절감	9.9%	19.8%	45.5%	22.8%	2.0%	2.8
직원들간의 의사소통개선	12.9%	28.7%	34.7%	19.8%	4.0%	2.7
동료들간의 인간관계개선	15.8%	27.7%	32.7%	19.8%	40.0%	2.6
상사와의 관계	21.0%	21.0%	34.0%	19.0%	5.0%	2.6
타부서와의 업무협조	21.8%	24.8%	36.6%	12.9%	4.0%	2.5
업무 만족도	15.0%	26.0%	40.0%	16.0%	3.0%	2.6
전반적인 조직 풍토	16.8%	22.8%	34.7%	20.8%	5.0%	2.7
직원들의 능력개발	13.0%	2.0%	33.0%	28.0%	6.0%	2.9
관리자들의 리더십개선	15.8%	23.8%	37.6%	19.8%	3.0%	2.7

표 5
철곡군의 품질경영시행에
대한 설문평가 결과

설문문항	척도					5점 척도상의 평균점수
	1 거의 변화없다	2 대체로 변화없다	3 보통이다.	4 약간 변화가 있다.	5 상당한 변화가있다.	
주민에 대한 서비스 개선	4.4%	16.2%	30.9%	38.2%	10.3%	3.3
민원인에 대한 친절	1.5%	25.0%	22.1%	33.8%	17.5%	3.4
업무처리 프로세스 및 절차의 개선	6.0%	29.9%	40.0%	20.9%	3.0%	2.8
업무성과 향상	5.9%	23.5%	51.5%	17.6%	1.5%	2.8
행정비용 절감	8.8%	35.3%	44.1%	11.8%	0%	2.5
직원들간의 의사소통 개선	11.8%	32.4%	33.7%	16.2%	0%	2.6
동료들간의 인간관계개선	9.1%	37.9%	40.9%	10.6%	1.5%	2.5
상사와의 관계	10.4%	37.3%	41.85	10.4%	0%	2.5
타부서와의 업무협조	12.1%	33.3%	45.5%	9.1%	0%	2.5
업무 만족도	7.4%	30.9%	45.6%	14.7%	1.5%	2.7
전반적인 조직풍토	9.0%	26.9%	49.3%	14.9%	0%	2.7
직원들의 능력개발	6.0%	32.8%	38.8%	22.4%	0%	2.7
관리자들의 리더십 개선	10.3%	33.8%	36.8%	17.6%	1.5%	2.6

칠곡군의 경우는, 강동구보다 더 부정적인 응답이 지배적이다(〈표 5〉 참조). 칠곡군의 경우는, 대 주민에 관계되는 변수 두 개를 제외하고는 모두 품질경영의 영향에 대해 부정적인 응답이 우세하다. 흔히 품질경영을 시행하게 되면, 행정비용이 절감되게 되고, 행정성도가 제고된다는 지적을 많이 하는데, 칠곡군의 경우는 그렇지 못하다는 사실을 보여주고 있다. 또한 품질경영의 도입은 직원들의 직무태도와 조직의 전반적인 풍토를 긍정적으로 변화시키는데 기여한다고 기존의 연구들이 지적하는데, 이번 칠곡군의 경우는 그렇지 못함을 보여주고 있다. 이는 강동구의 경우도 마찬가지이다.

(3) 문제점

앞의 평가 결과를 보면, 품질경영의 도입결과는 그렇게 긍정적이지 못하다. 비록 주민에 대한 서비스측면은 긍정적으로 영향을 미친 것으로 인식되고 있으나, 이 또한 좀더 확인 작업이 필요하다는 생각이 연구자의 의견이다. 왜냐하면, 이를 뒷받침할 만한 객관적인 데이터가 없기 때문이다. 또한 조직내의 전반적인 일하는 방식이나 직원들의 태도, 조직풍토가 바뀌지 않는 상황에서 대 주민 관계가 개선된다는 것은 일시적인 현상일수는 있지만, 장기적으로는 불가능하다는 점이다. 그동안 이루어진 많은 연구결과를 보면, 종업원의 만족 없이 고객 만족이란 이루어질 수 없다는 것이다. 부연하면, 종업원 만족은 고객만족의 필요조건이라는 것이다. 논리적으로 설득력이 있는 얘기이다.

기존의 품질경영 프로그램이 문제가 있다는 사실은, 이번 설문외 다른 항목에서 드러난다. 이 설문의 한 문항은 응답자들로 하여금, 현재의 품질경영 프로그램이 지속되는 것이 바람직한지, 아니면 폐지되는 것이 바람직한지를 물어보았다. 그 결과를 보면, 강동구의 경우 현재의 상태대로 지속되는 것이 바람직하다는 응답은 20.9%에 그치고 있다. 기타는 보완이 필요하다(20.0%), 현재와 같은 방식이라면 폐지하는 것이 낫다(23.5%), 폐지해야한다(24.3%)는 의견을 제시

표 6
품질경영의 지속여부에
대한 답변:
강동구 설문결과

	비율
현재의 방식대로 지속	20.9%
현재방식이라면 폐지	23.5%
상당한 보완이 필요	20.0%
폐지하는 것이 바람직	24.3%
잘모르겠음	11.3%

표 7
품질경영의 지속여부에
대한 답변:
철곡군 설문결과

	비율
현재의 방식대로 지속	10.6%
현재방식이라면 폐지	31.8%
상당한 보완이 필요	25.8%
폐지하는 것이 바람직	18.2%
잘모르겠음	13.6%

했다(〈표 6〉 참조). 결국, 대부분의 사람들은 현재의 프로그램의 문제가 있다는 생각을 가지고 있다. 철곡군의 경우는, 그 정도가 더욱 심하다. 그대로 지속해야 한다는 응답은 겨우 10%에 그치고 있다(〈표 7〉 참조). 이는 앞에서의 성과 평가결과와도 맥을 같이 하는 것이다. 현재의 프로그램에 많은 문제점을 내포하고 있다는 점을 시사하는 것이다.

이러한 부정적인 시각은 이번 평가에 포함되지 않은 다른 자치단체들의 경우도 유사하다. 필자가 품질경영과 관련한 연구를 하면서, 많은 자치단체들의 실무자들과 면담을 하였다. 이러한 면담과정을 통해서 나타난 공통점은 품질경영의 효과에 대해 부정적이라는 점이다. 지금까지 품질경영으로 소위 “효과”를 봤다는 사례는 단 한곳도 없었다. 경기도의 품질경영 담당자는 그동안 많은 자치단체들의 품질경영 사례를 조사해 보고, 관련 실무자들과 의견 교환을 했지만 모델로 삼을 만큼 좋은 성과를 거두고 있는 곳은 한 곳도 발견하지 못했다고 토로한다. 이러한 이유 때문에 경기도의 경우도 품질경영을 계속적으

로 시행할 것인지에 대해서 심각하게 고려하고 있다는 것이다. 이는 비단 경기도뿐 아니라, 상당부분의 자치단체들이 같은 고민에 빠져있고, 앞에서 이미 언급한바와 같이 품질경영을 일찍 시작한 일부 선두 그룹의 자치단체들은 벌써 중도 포기한 상태에 있다. 그러면 이와 같은 문제점은 어디에서 기인한 것인가. 여기서는 다음과 같은 네 가지 주된 요인을 제시한다.

① 품질경영시행과 관련한 철저한 준비작업과 연구부족

이는 비단 품질경영뿐 아니라, 다른 프로그램의 시행도 마찬가지이다. 우리나라 행정전반의 고질적인 문제점이다. 우리나라 지방자치단체에서의 품질경영도입은 대부분 즉흥적이고, 유행을 따르는 식이다. 즉흥적이라고 말하는 이유는 기관장이 외부에서 품질경영에 대한 얘기를 듣고 와서 당장 시행하라고 하면 실무자들은 그 지시에 그대로 따르는 것이다. 그 과정에서 충분한 검증 작업과 여론 수렴이 되지 못한다. 품질경영이 무엇이고, 왜 필요하고, 어떤 측면에 효과가 있고, 이미 시행하고 있는 기업이나 자치단체는 과연 성과를 거두고 있는지에 대해서 철저히 조사 분석해 보지 않는다. 또한 품질경영을 시행하기 위해서는, 조직 내부적으로 어떠한 작업이 병행되어야 하는지에 대해서도 거의 관심을 갖지 않는다.

많은 선행 연구들을 보면, 품질경영에 성공하기 위해서는 품질경영이 꽃을 피울 수 있는 조직풍토를 요구한다. 앞에서 지적했듯이, 품질경영은 전통적인 관료제 모형 하에서는 뿌리내리기 어렵다. 이 얘기는 품질경영의 성공을 위해서는 탈관료제화시키는 작업이 선행되어야 한다는 의미인데, 우리나라 지방자치단체들은 이러한 작업에는 매우 인색하다. 좀 극단적으로 얘기하면, 외부에서 “소프트웨어 프로그램” 하나를 사오는 것처럼 쉽게 생각한다. 특히 ISO인증은 자치단체들의 서류상의 업무처리 시스템이 ISO가 요구하는 품질규격시스템에 부합하거만 하면, 획득할 수 있는 것이다. 이 얘기는 조직의 체반역학구조, 권력과 권한구조, 의사결정체계, 리더십 형태가 바뀌지 않아도 ISO인

증이 가능할 수 있다는 의미이다. 이러한 서류상의 변화는 행태 변화가 따르지 않는 이상 전혀 무의미한 것이다. 이 얘기는 자치단체들이 ISO 9000시리즈 인증을 획득했다고 언론에 홍보하는 것이 별로 대단할 것이 없다는 의미와 같다. 오히려 귀중한 돈만 수 천만 원 낭비하는 셈이고, 엄청난 서류작업만 수반하게 된다. 이는 비단 품질경영뿐 아니라, 현재 시행하고 있는 목표관리제, 성과급제, 지식경영 등도 정확히 마찬가지이다. 강동구나 칠곡군의 경우, 품질경영을 도입하는데 필요한 전제조건으로서의 기초작업을 하지 못하였다. 즉 관리자의 관리행태 변화, 분권화 작업, 의사결정행태 변화 등에 있어 변화가 없었다는 말이다. 변화관리에 있어 가장 초보적인 요건이다.

품질경영이 즉흥적이고 유행을 따르는 방식을 띠기 때문에 조직의 변화에 있어서 꼭 필요한 공감대 형성이 되지 못한다. 즉, 품질경영이 도입되어 조직의 발전에 기여하도록 만들어야 되겠다는 의식이 전 조직구성원들에 의해 공유되지 못한다는 것이다. 대부분의 경우 품질경영은 서류상의 프로그램이고, 추진 부서의 업무로 인식되고 있다. 강동구의 경우 비교적 기관장의 의지는 강한 편이나, 조직운영상의 근본적인 변화를 수반하지 못하기 때문에 결국 증상은 다른 자치단체와 마찬가지로 나타나고 있다. 칠곡군의 경우는, 기관장의 의지도 약한 편이다. 따라서, 품질경영을 뒷받침할 수 있는 후속조치도 취약한 편이다.

품질경영시행과 관련된 또 다른 문제점은 체계적인 연구노력이 부족하다는 점이다. 품질경영을 도입해 성과를 거두기 위해 필요로 되는 요건이 무엇인지 관계전문가를 만나고, 관련문헌을 찾아보는 노력이 너무 인색하다. 또한 품질경영 시행결과 성과를 측정해 보려는 노력, 문제점을 찾아 보완해보려는 노력이 거의 전무한 실정이다. 물론 이는 기관장의 의지와 관계된 면이 있기는 하지만 매우 아쉬운 측면이다.

② 지방행정체제의 경직성

품질경영이 행정부문에서 정착되어 성과를 거두기 어려운 요인중의 하나는 행정체제의 경직성 때문이다. 품질경영의 기본정신은 조직구성원들로 하여금 머리를 맞대도록 하며, 조직 내 제반업무처리 프로세스와 절차를 개선해서 업무효율을 높이고, 대외적으로 고객에게 좀 더 나은 서비스를 제공하도록 하자는 것이다. 그런데, 행정부문의 경우는 이러한 업무처리 방식의 개선이 자치단체의 재량권으로 이루어질 수 없는 것들이 많이 있다. 예를 들어 민원처리와 관련해서 과도한 서류를 줄여 주민들의 편리함을 제고 시켜주고 싶어도, 관계되는 조례나 지침이 바뀌지 않고는 불가능한 것이다. 이에 비해 기업의 경우는, 기업재량으로 얼마든지 대 고객 서비스 방식을 바꿀 수 있다. 민원처리뿐 아니라, 대내적인 행정사무도 마찬가지이다. 예를 들어 현행의 시간외 근무 수당을 지급하는 절차는 미국, 영국, 일본 등에 비해 최소 3~4배가 복잡하고 많은 시간을 허비해야 할 만큼 불합리하다. 이러한 비현실적인 절차에 대해 품질경영을 시행하는 자치단체의 분임조에서 매우 그럴 듯한 개선안을 가지고 있어도, 이것이 쉽게 실행될 수 없다. 이는 중앙의 지침이 바뀌어야 하기 때문이다. 이러한 현상은 특히 우리나라에서 현저하다. 그 이유는 우리나라의 지방자치단체가 갖는 권한이 매우 미약하기 때문이다. 앞으로 지방행정의 품질경영 활성화를 위한 중요한 과제중의 하나이다.

③ 품질경영활동의 형식성

현재 자치단체에서 시행되고 있는 품질경영은 대부분 서류상의 존재로 인식되고 있다. 즉 사람들이 품질경영에 대해 크게 관심을 갖지 않고 있다는 얘기이다. 품질경영이 행정활동의 일부가 아니고 부수적 업무로 인식되고 있다. 이렇게 된 배경에는 품질경영이 인사, 승진, 보상, 포상 등과 밀접히 연계되어 있지 못하기 때문이다. 유인구조가 없는 것이다. 이와 더불어, 품질경영이 직원들의 충분한 의견수렴을 거쳐 도입되는 것이 아니고, 단체장이나 관리부서의 간부들에 의해

어느 날 갑자기 시행되기 때문에 직원들로부터 적극적인 관심과 지원을 얻어내기 어려운 것이다.

이러한 이유 때문에, 지방행정에 있어서 품질경영은 특별한 프로그램으로 인식되고 있고, 직원들의 입장에서는 자신들의 일상적인 업무의 일부로 생각하지 않고 있다. 해도 좋고, 안 해도 관계없는 존재로 인식되고 있는 것이다. 다만 서류 상으로 요구하는 것만 갖추어 주면 되는 것이다. 실제 이번 평가대상이 된 칠곡군이나 강동구의 경우도, 직원들의 큰 불만 중의 하나는 형식적인 서류작업이다. 품질경영을 위해 필요로 되는 다양한 회의와 그 회의에서 토론된 내용을 서류로 남겨야 하기 때문이다.

강동구의 경우, TQM모델을 근간으로 '행정품질관리'제가 지난 4년간 지속되어 왔기 때문에, 어느 정도 그 형식은 갖추어져 있다고 생각한다. 예를 들어, 과별단위의 분임조가 활동을 하고 있고, 이들이 개선테마를 잡고 이를 중심으로 개선활동을 하려는 노력은 감지된다. 그러나 현실적으로 이런 행정서비스 개선활동에 얼마나 많은 노력과 시간을 투입하느냐 하는 질적인 측면을 볼 때는 아직도 많이 부족하다는 점을 지적하지 않을 수 없다. 아직도 조직구성원의 행태는 미온적이고, 적극적이지 못하다. 면담을 통해 그 이유를 분석해보았다. 가장 주된 이유는 품질경영활동과 관련된 유인구조의 부족이다. 부연하면, 품질경영활동을 열심히 한다고 해서 승진이나 보수 면에서 특별한 혜택이 없다는 말이다. 향후 이에 대한 보완이 이루어 져야 할 것으로 보인다.

④ 품질경영과 관련한 체계적인 교육부족

품질경영은 나름의 철학과 이념을 가지고 있기도 하지만 이와 더불어, 구체적으로 이를 구현할 수 있는 방법론이 있다. 현재 자치단체들의 사례를 보면, 이와 같은 양쪽 측면에 대한 확고한 지식이 부족하다. 특히 방법론에 대해서는 너무나 취약하다. 품질경영은 이념이나 구호로 끝나서는 곤란하다. 유감스럽게도, 우리나라 지방행정의

현실은 이 수준에서 벗어나지 못하고 있다. 품질경영을 시행하는 대부분의 자치단체의 사례를 보면, 품질경영에 대한 전반적인 이해가 매우 부족하다. 품질경영이 무엇이고, 그 도입취지는 무엇인지, 또한 어떤 프로세스와 방법론을 가지고 진행되어야 하는지에 대해서 잘 모른다. 특히 고객의 요구를 측정하고, 이를 충족시키기 위한 기존의 업무처리절차와 프로세스를 개선하는 구체적인 문제해결 도구 및 기법에 대한 지식이 너무 부족하다. 이외에도 소집단을 운영하는 회의 기법, 대인관계기법 등이 너무 등한시되고 있다. 결국 이러한 구체적인 방법론의 무장 없이 품질경영이 진행되는 것은, 무기 없이 의욕만 가지고 전투에 임하는 것과 마찬가지이다. 이러한 상황에서 품질경영의 성과가 부정적인 것은 당연한 것이다. 강동구나 칠곡군의 경우, 품질경영이 도입되던 초창기에는 부분적으로 교육이 있었으나, 이는 매우 제한적이고 일시적이며, 형식적이었다. 또한 교육자체가 행정에 대해서 잘 모르는 사람들이 담당했기 때문에, 교육효과가 매우 낮았다. 교육에 사용된 용어나 사례가 대부분 민간기업 특히 제조부문의 것이었기 때문에 교육효과가 제고 될 수 없었다. 이번 성과평가를 위해 실시된 설문 결과를 보면, 응답자들의 대부분이 앞으로 심층적이고, 지속적이며, 행정에 적합한 교육이 실시되어야 한다고 답하고 있다.

4. 향후 품질경영활성화를 위한 제언

다음과 같은 네 가지를 지적하고자 한다.

- 1) 품질경영 시행에 있어서 변화관리(*change management*) 측면을 중시 할 것.

품질경영을 특정조직에 도입하는 것은 사무실에 컴퓨터 한대를 들여오는 것과 같이 단순한 일이 아니다. 품질경영은 그에 걸맞은 관리철

학과 이념을 요구한다. 또한 그에 따라 수반되어야 할 권력구도, 권한 및 정보배분구도, 상하간 관계성에서 많은 변화를 요구한다. 이러한 변화는 조직구성원들간에 이해관계를 엇갈리게 만들어 사실상 변화에 저항하게 만든다. 가장 큰 저항은 중간관리층이다. 기관장과 같이 최고위층은 현실적으로 변화에 크게 저항하지 않는다. 왜냐하면, 품질경영도입으로 인해 긍정적인 효과가 나타나면 대민 관계에서 이미지 제고에 도움이 되기 때문이다.

중간관리층의 경우는 그렇지 못하다. 이들은 이러한 품질경영의 도입으로 인해, 그동안 누리던 독점적 의사결정권한과 영향력을 상실할 것으로 우려한다. 특히 우리나라 지방자치단체의 중간관리자들과 같이 전통적인 권위와 계급의식이 강한 경우에 있어서는 이러한 저항이 매우 강하다. 참고로 이번 설문에서 응답자들로 하여금 관리자에 대한 이미지 조사를 해 보았다. 이 설문은 관리자 하면 연상되는 단어를 하나 적어 보라는 것이었다. 설문결과 다양한 단어들 이 열거되었다. 이들을 크게 긍정적인 내용을 담은 그룹과 부정적인 내용을 담은 그룹으로 나누어 보았다. 응답결과를 보면 후자가 약 75%를 차지한다. 즉 관리자에 대한 이미지 자체가 매우 부정적이라는 말이다. 좀 더 구체적으로, 빈도수가 높게 나타난 단어들 열거해 보면 다음과 같다.

- 직원들의 눈에 비친 관리자의 이미지
 - 권위, 권위주의, 권위의식 보수적
 - 독선, 아집, 명령과 복종강요, 지시
 - 단순결재권자, 관리, 감독
 - 소극적, 눈치보는 사람, 해바라기, 복지부동

전통적인 관료제 조직모형에서 나타날 수 있는 관리자층의 이미지이다. 이러한 조직풍토하에서 품질경영이 정착되어, 꽃을 피우기 어렵다. 앞에서 지적한 바와 같이, 품질경영은 조직구성원 모두가 조직

의 발전을 위해 최대의 기여를 할 수 있도록 여건을 만들어 주는 관리방식이다. 이를 위해서 사람들의 행태를 좀더 적극적이고, 능동적이며, 주인의식을 갖도록 만들 필요가 있다. 이러한 행태변화를 위해서는, 기존의 관료제 체제하에서 중시되던 계급개념이 최소화되고, 조직의 제반 의사결정체계가 민주화되어야 한다. 또한 상하간, 부서간 의사교환이 자유스럽고, 토론이 활성화되어야 한다. 이와 더불어, 관리자들의 역할과 기능이 재인식되어야 하고, 그에 따른 리더십 변화가 수반되어야 하는 것이다. 우리나라 지방자치단체들은 이러한 관리패러다임의 변화 없이 품질경영을 도입하고 있다. 당연히 결과는 실망적일 수밖에 없는 것이다.

여기서 지적하고자 하는 바는, 품질경영을 시행하기 위해서 이와 관련된 종합적인 변화관리 노력이 필요하다는 것이다. 품질경영은 특별한 토양을 요구하는 나무와 같다. 아무리 훌륭한 나무라해도 그에 적합한 토양을 갖추어 주지 못하면, 그 나무는 고사하게 되어 있다. 품질경영은 한 그루의 나무를 심는 것 보다 훨씬 더 체계적이고, 종합적인 연구와 노력이 필요하다. 우리나라 자치단체들은 이러한 측면에 대해서 너무 등한시하고 있다.

이런 맥락에서, 앞으로 품질경영을 도입하고자 하는 자치단체는, 많은 연구와 분석을 해 봐야 한다. 무엇보다 품질경영이 무엇이고, 이것이 그 자치단체에 왜 필요한지를 검토해 보아야 한다. 다음으로, 품질경영이 성공할 수 있는 조직풍토가 되어 있는지, 그 자치단체의 전반적인 관리여건을 진단해 보아야 한다. 만약 그 결과가 부정적이라면, 품질경영에 적합한 조직여건을 만들기 위한 기반조성작업을 수행해야 한다. 이 과정은 관리적 기술뿐 아니라, 정치적 기술이 필요하다. 왜냐하면, 이에 반대하는 집단을 설득하고, 이해시키고, 때로는 협상도 필요하기 때문이다. 요즈음에 들어와서는 지방자치단체의 경우도, 노조형태의 직장협의회가 있어 이들을 설득하는 작업, 의회를 설득하는 작업도 매우 중요하다.

마지막으로, 다른 변화 프로그램과의 유기적 연계성을 고려해야 한

다. 품질경영은 기본적으로 지방자치단체의 행정서비스를 제고하고, 행정전반의 성과를 향상시키기 위한 변화프로그램이다. 그런데, 현재 지방자치단체에서는 품질경영이외에도 이와 유사한 목적으로 행정서비스현장제도를 도입 시행하고 있다. 조금 성격은 다르지만, 목표관리제도 유사한 목적을 가지고 있다고 생각이 된다. 앞으로는 이러한 제도들이 독립적으로 시행되기보다는 상호 유기적으로 연결될 수 있도록 다변화적(multifaceted change)인 접근이 필요하다고 생각된다. 특히 품질경영과 행정서비스 현장제는 매우 밀접히 연관되어 있다. 앞에서 지적한 바와 같이, 품질경영의 핵심은 고객의 요구를 파악해서, 그것을 서비스 기준(목표)으로 삼고, 이것을 구현하기 위해 부단히 노력하는 것이다. 이러한 서비스 기준을 지역주민에게 알리고 그것을 지키겠다고 약속하는 것이 서비스현장 제도의 근본목적이다. 따라서 앞으로는 품질경영을 시행함에 있어 서비스현장이 같이 고려될 수 있도록 해야 할 것이다. 그러나 현재 우리나라 자치단체 중에는 이들을 상호 유기적으로 연계시킨 경우는 단 한 곳도 없다.

2) 기관장의 지속적인 관심과 지원

어느 변화 프로그램이나 마찬가지로, 품질경영에 있어서도 기관장의 역할은 절대적인 관건이다. 그동안 품질경영을 시행하다가 중도 포기한 자치단체들의 경우는 거의 모두가 단체장의 관심이 부족했기 때문이다. 제주도의 경우, 품질경영을 도입하자고 적극적으로 주장한 사람도 도지사이지만, 이를 포기한 사람도 후임 도지사이다. 인천시청이나 강서구청의 경우도, 결국 유사한 사례라고 생각이 된다. 우리나라와 같이, 행정조직의 권한이 기관장에게 집중화된 나라에 있어서는 최고관리자의 관심과 의지가 변화프로그램의 지속여부와 성공을 결정하는 데 열쇠와 같은 역할을 한다.

현재 품질경영을 도입하고 있는 거의 모든 자치단체의 상황을 보면, 자치단체장들이 품질경영을 도입해서 외부에 홍보하는 것으로 만

족하고 있다. 즉 이를 자신의 치적으로 삼는데 그치고 있다는 말이다. 그 이후에는, 거의 관심을 두지 않는다. 그에 따라, 실무 선에서도 품질경영에 대해서는 크게 관심을 갖지 않는다. 관료제와 같이 계급개념이 강한 조직에 있어서는 권력자의 관심에 따라 조직의 전반적인 에너지(예산, 인력, 시간)가 분배된다. 품질경영을 시행하고 있는 대부분의 자치단체에서 품질경영이 서류상의 존재로 남아 있는 이유도 바로 여기에 있다.

앞으로 품질경영을 통해 지방행정의 발전을 기하기 위해서는, 최우선적인 과제중의 하나가 기관장의 적극적인 관심과 지속적인 지원이다. 기관장이 적극적으로 품질경영을 활성화시키는데 앞장서서, 변화의 전도사 역할을 해야 한다. 품질경영의 필요성, 중요성을 의회와 조직구성원들에게 각인시키는 작업, 품질경영활동을 위한 적절한 예산의 확보, 품질경영을 조직의 주요 인사, 승진, 보상체계와 연결시키는 시스템을 구축하는 일은 바로 최고관리자의 확고한 의지를 보여주는 증거들이다. 참고로 그동안 품질경영을 시행한 대부분의 자치단체들에서 품질경영을 전담할 인력을 확보하고, 이들을 최소한 품질경영이 정착될 때까지 그 전담부서에 남아 있도록 한 경우는 단 한곳도 없다. 대부분 1년을 넘기지 못한다. 연구자가 그동안 관심을 가지고 지켜본 강동구나 칠곡군의 경우도, 품질경영 전문인력을 단 1명도 확보하지 못했고, 또한 지난 3~4년 사이에 품질경영을 담당하는 실무자들로 하여금 벌써 몇 차례나 자리를 바꾸도록 하였다. 따라서 이들은 자신이 담당하고 있는 업무에 대해서 잘 모른다. 품질경영의 주관 부서 직원도 잘 모르는데, 기타 다른 부서는 더욱 논의할 필요조차 없는 것이다. 이 모든 현상은 기관장의 품질경영에 대한 확고한 의지와 관심이 부족하다는 증거이다.

이에 비해 외국의 자치단체를 보면, 품질경영을 담당할 전문성을 가진 인력을 확보하고 또한 이들에게는 최소한 4~5년간 한 부서에 근무하도록 한다. 실제 사례로, 영국의 브레인트리 시의 경우를 보면, 품질경영을 전담할 인력을 외부에서 특별채용 했다. 이 사람은

기업에서 품질경영관련 업무를 20년 이상 담당한 사람이었다.

3) 품질경영 프로그램의 토착화(*taylor-made*)

품질경영은 원래 민간부문에서 시작됐고, 또한 사경영체제하에서 성과를 거둘 수 있도록 디자인되어 있다. 따라서 사경영과는 근본적으로 다른 '게임의 규칙'과 구조하에 있는 행정에서의 품질경영은 크게 성과를 거두기 어렵다. 예를 들면, 자치단체서 ISO인증을 획득하는 것으로 지방행정의 발전에 크게 기여하기 어렵다. 앞에서도 언급한 바와 같이, ISO인증을 획득하는 것은 자치단체의 행정사무처리절차를 표준화하여 담당자가 바뀌어도 업무처리 결과의 차이를 줄이려 하는 것이다. 그러나 이러한 작업은 이미 정부 내에서 각종 규정이나 지침 등으로 시행되고 있다. 물론 국제표준화기구가 요구하는 것만큼 정교하지는 않지만 말이다.

지방행정에 품질경영을 도입할 때는 각 자치단체의 사정에 맞게 품질경영 프로그램을 수정·보완 할 필요가 있다. 연구자의 의견으로는, 품질경영은 오늘날 행정에서 꼭 필요로 되는 매우 건전하고, 바람직한 기본이념과 철학을 담고 있다고 본다. 따라서 품질경영의 중심이념을 그대로 도입하되, 품질경영을 실행하는 방법에 있어서는 지방행정에 맞게 맞춤화(*custom-made*)시켜야 할 것으로 생각이 된다. 필자의 생각으로는, 고객의 의견과 요구를 측정하고 수렴하는 작업, 이를 행정에 반영하기 위해 내부적으로 행정사무처리 방식을 끊임없이 개선해 나가는 작업, 이를 위해 문제를 접근하고, 해결하는 방법을 배우는 일은 지방행정에 있어 품질경영의 핵심적 요소라고 보여진다. 기타 나머지 부분, 즉 민간기업에서 사용하는 기술적인 기법들을 행정부문에서는 크게 필요하지 않다고 생각한다. 이런 면에서 보면, 현재 강동구에서 시행하고 있는 '행정품질관리'체가 지방행정 현실에 맞는 모델이라고 보며, ISO를 근간으로 한 기술적 접근은 실효성이 취약하다고 생각된다.

4) 충분한 공감대 형성을 위한 작업

모든 변화 프로그램에서 성공과 실패를 좌우하는 핵심적인 요인중의 하나이다. 공감대 형성이란, 품질경영이 무엇이고, 왜 필요하고, 이로부터 무엇을 기대할 수 있는가 하는 것을 이해시키는 작업이다. 어떤 변화프로그램이든 조직구성원들의 적극적인 참여와 협조 없이는 성공할 수 없는 것이다. 변화 프로그램을 소유시키는 작업, 내재화시키는 (*internalization*) 작업이 바로 공감대 형성이다. 변화관리 이론에 따르면, 대체로 사람들은 변화에 저항하는 경향이 있다. 변화가 가져올 수 있는 불이익, 불확실성, 역학구도의 변화 때문이다. 따라서 이러한 변화에 대한 저항을 제거하고, 적극적으로 변화에 동참하도록 만드는 작업은 변화과정에 있어서 필수적이다.

지방행정에 있어 품질경영은 이러한 공감대 형성 없이, 일방적으로 시행되고 있고, 소수가 주도하고 있다. 결국, 대부분의 사람들은 구경꾼 역할 만 하는 셈이다. 품질경영의 근본목적이 조직구성원들의 지혜를 모으는 것이고, 이를 통해 조직의 발전을 도모하는 것인데, 방관자가 많은 분위기 속에서는 이러한 목적이 구현될 수 없다.

이번 연구를 위해 실시한 설문에서, 향후 품질경영이 성과를 거두기 위해 보완되어야 할 점을 물어보았다. 여기에서 빈번히 거론된 지적중의 하나가 품질경영 시행에 있어서 직원들의 자발적 참여이다. 즉 강압적으로 시행하면 안 된다는 얘기이다. 강압적으로 시행되는 여건 하에서는 조직구성원들이 최대의 에너지를 발휘하지 않는다. 그 보다는 주로 서류작업에 치중하게 되고, 규정을 어기지 않을 정도에 그치게 된다. 칠곡군의 경우가 대표적으로 여기에 해당된다. 이 자치단체의 경우, 직원들을 적극적으로 품질경영에 참여시키기 위한 노력이 매우 부족했다.

공감대형성을 위해서 가장 중요한 역할을 할 사람은 역시 최고경영자이다. 최고경영자의 품질경영에 대한 확고한 의지 표명과 비전제시는 조직구성원들의 품질경영에 대한 사고를 결정적으로 좌우한다. 여

기서 말하는 비전제시란, 품질경영을 통해 초래될 수 있는 긍정적인 결과를 가시화하여 보여주는 것이다. 집을 지을 때의 청사진과 같은 것이다. 또한 이와 같은 비전제시와 더불어, 품질경영시행과 관련한 각종 제도적 뒷받침을 확고하게 제시하는 작업이 필요하다. 인력, 예산, 인사, 승진, 보상들은 그 대표적인 예이다. 비전과 제도적 뒷받침을 확고하게 해야만 사람들의 마음을 움직일 수 있고, 이들의 불안 심리를 최소화 할 수 있는 것이다. 이와 더불어, 품질경영 도입에 대해서 직원들의 의견이 반영 될 수 있도록 많은 토론의 장을 만들어 주어야 한다. 즉, 품질경영이 과연 지방행정에 도입될 필요가 있는지, 만약 필요하다면, 어떤 방식으로 도입되는 것이 바람직한지를 토론해 보도록 하는 것이다.

품질경영이 성공하기 위해서는, 가능한 이와 같은 많은 토론과 논의를 거치는 것이 바람직하다. 앞서가는 외국의 자치단체들을 보면, 이러한 의견수렴과정이 우리보다 훨씬 앞서 있다. 세계적으로 우수하다고 평가받는 미국의 피닉스시, 뉴질랜드의 크라이스트처치시 등의 경우를 보면, 자치단체의 시정목표 및 각 부서별 목표가 직원들의 토론과정을 거쳐 설정된다. 당연히 이와 같은 합의에 근거한 행정은 직원들의 적극적인 참여와 헌신도가 높을 수밖에 없는 것이다. 품질경영도 같은 맥락 하에서 추진되어야 할 것으로 생각된다.

칠곡군과 강동구의 경우, 이러한 품질경영을 내재화시키고, 소유화시키는 작업이 상당히 미흡했다. 당연히 공감대 형성 없이 도입된 변화 프로그램이었기 때문에, 조직구성원들이 변화에 대해 적극적으로 수용하지 못했고 결국 그 성과는 낮을 수밖에 없었다.

5. 결 론

영국의 경험을 보면, 품질경영을 통해 성과를 거두려면 조직 내부의 역학구도와 제반 이해관계를 품질경영도입과 병행해서 변화시켜야 한다. 부연하면, 근본적인 사고체계와 조직운영방식을 바꿔야 한다는 것이다. 단순히 품질경영 프로그램이 요구하는 기술적 측면만으로는 효과를 거두기 어렵다. 즉 서비스 현장을 만들고, 품질 매뉴얼을 작성하고, 각종 소집단을 통한 회의를 하는 것만으로는 큰 성과를 내기 어렵다는 말이다. 앞에서 강조했듯이, 품질경영은 일종의 변화관리 과정의 측면에서 접근해야 한다. 앞으로 품질경영의 도입을 고려하고 있는 자치단체의 경우는, 품질경영을 단편적인 사고보다는 다차원적이고, 시스템적 사고에서 접근해야 한다. 이러한 관점에서 품질경영을 접근 할 때에는, 많은 지식과 연구 그리고 인내가 필요하다. 조직 구성원들을 이해시키고, 공감을 하게 만드는 일, 관리자들을 적극적으로 참여시키는 일, 조직의 제반 인사, 승진, 보상과 품질경영을 연계시키는 일등은 그 대표적인 예이다. 이러한 체계적인 노력이 수반되어야만 품질경영은 열매를 맺을 수 있다. 현재 대부분의 자치단체들은 이와 같은 노력을 기울이지 않고 있다.

■ 참고 문헌

- 강금식. 1998. 《품질경영》. 서울: 박영사.
- 임도빈. 1997. "지방자치단체의 조직자율권에 대한 비판적 고찰." 《한국행정학보》 31(3): 57~71.
- 강형기. 1994. "자치행정의 품질관리제도: 일본자치체의 품질관리제도를 중심으로." 《한국행정학회보》: 1069~1090.
- 충청남도. 2000. 《공직자 100PPM 특별교육교재》.
- 최임규. 1996. "정부생산성제고를 위한 경영기법의 도입: TQM을 중심으로." 《한국행정연구》 5(2): 105~126.
- Baron, R. A. 1983. *Behavior in Organizations*. Boston, MA: Allyn and Bacon, Inc.
- Berman, Evan M and Jonathan P. West. 1997. "TQM in Local Government." in *Handbook of Local Government Administration*, by Gargan, John J. New York: Marcel Dekker, Inc.
- _____. 1995. "Municipal Commitment to Total Quality Management: A Survey of Recent Progress." *Public Administration Review* 55(7): 57~66.
- Boston, J., J. Martin, J. Pallot and P. Walsh. 1996. *Public Management*. The New Zealand model. Melbourne: Oxford University Press.
- Bowman, J.S. 1994. "At Last, an Alternative to Performance Appraisal: Total Quality Management." *Public Administration Review* 54(2): 129~137.
- Burke, R.J. 1987. *Organization Development: A Normative View*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Cohen, Steven and Ronald Brand. 1993. *Total Quality Management in Government*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Connor, P.E. 1997. "Total Quality Management: A Selective Commentary on its Human Dimensions," *Public Administration Review* 57(6): 509.
- Dewar, D.L. 1980. *The Quality Circle Guide to Participation Management*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.
- Hackman J.R. and G.R. Oldham. 1976. "Motivation Through the Design of Work: Test of a Theory." *Organizational Behavior and Human Performance* 16: 250~279.
- Henry, Nicholas. 1995. *Public Administration and Public Affairs*. New Jersey: Prentice-Hall.
- Herzberg, F. 1966. *Work and the Nature of man*. World Publishing Co.
- Kearney, C. R. and S. W. Hays. 1994. "Labor-Management Relations and Participative Decision Making: Toward a New Paradigm." *Public Administration Review* 54(1): 44~51.
- Lawler, E. E. (III). 1992. *The Ultimate Advantage: Creating the High-Involvement Organization*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.

- McGregor, D. 1960. *Human Side of Enterprise*. N. Y. : McGraw-Hill.
- Mani, B. G. 1995. "Old Wine in New Bottles Tastes Better: A Case Study of TQM Implementation in the IRS." *Public Administration Review* 55(2) : 147~158.
- Maslow, A. 1970. *Motivation and Personality*. Harper & Row.
- Pollock, M. and N. L. Colwill. 1987. "Participatory Decision-Making in Review." *Leadership and Organizational Development Journal* 8(2) : 1~10.
- Rafaelli, A. 1984. "QCs as a form of Employee Participation and Job Design." Unpublished Doctoral Dissertation. The Ohio State University.
- Rago, W. V. 1993. "Adapting Total Quality Management to Government: Another Point of View." *Public Administration Review* 54(1) : 61~64.
- Resenbloom, David H. 1998. *Public Administration*. New York: The McGraw-Hill Companies, Inc.
- Sanderson, Ian. 1992. *Management of Quality in Local Government*. Essex, England: Longman Industry and Public Service.
- Steers, R. M. 1977. "Antecedents and Outcomes of Organizational Commitment." *Administrative Science Quarterly* 22: 46-56.
- Swiss, J. E. 1992. "Adapting Total Quality Management to Government." *Public Administration Review* 52(4) : 356~362.
- Vasu, Michale L., Debra W. Stewart. and G. David Garson. 1998. *Organizational Behavior and Public Management*. New York: Marcel Dekker, Inc.
- Walton R. E. 1979. "Work Innovations in the U. S." *Harvard Business Review* 57: 88~98.
- Wood, R., Hull, F., and K. Azumi. 1983. "Evaluating Quality Circles: The American Application." *California Management Review* 26(1) : 37~53.

4. A Study for Promoting Quality Management Program in Local Government

Park, Se-Jeong

This study is about the quality management of local government in Korea. By employing the survey method, it describes local government experiences with quality management. For the last 4~5 years, quite a few local governments have introduced quality management programs, including Total Quality Management and ISO certification. Unfortunately, few studies attempted to analyze these experiences about quality management programs. This study fills the research gap. For the end, it examines why and how quality management programs are introduced and how to evaluate the results of quality management programs in local governments. This study focuses in particular on two local governments.

5. Political Economy of Government-NGO Partnerships

Kim, Tae Young

This article reexamines the relationship between government and NGOs, particularly the partnership between them. Existing literature on the relationships between government and NGOs often ends up by arguing normatively that a partnership should be sought. If such partnership is normatively good, we would expect that such relationship would be observed almost everywhere. But,