

행정서비스의 품질향상을 위한 ISO인증제의 발전방안에 관한 연구*

- 4개 지자체의 사례와 관련하여 -

이 왕 재**

< 목 차 >

- I. 서 론
- II. ISO품질관리체계의 특징과 각국의 품질인증제 도입
- III. ISO품질인증제의 도입 사례 분석
- IV. ISO품질인증제의 지속적인 추진을 위한 대안탐색
- V. 결 론

1997년 IMF사태 이후 우리나라 중앙정부와 지방정부는 행정서비스의 질적 향상과 정부경쟁력 강화를 목표로 하는 강도 높은 구조조정과 행정개혁을 단행했다. 특히, 행정개혁을 위하여 행정서비스헌장제, 목표관리제(MBO), 총체적 품질관리제(TQM) 등의 다양한 신공공관리 기법들이 경쟁적으로 도입되었다. 1998년부터는 제주도를 비롯하여 적지 않은 지방정부들이 국제기준인 ISO품질인증제를 도입하여 초기에는 고객만족의 품질행정과 경쟁력 제고에 크게 기여하는 성과를 실현했으나 현재는 인증제 연장을 거의가 포기하고 있다. 영국, 싱가포르, 말레이시아 같은 국가의 경우 행정업무를 지속적으로 개선(continual improvement)하기 위한 수단으로서 ISO인증제를 도입하여 상당한 성공을 거두었는데 우리나라에서는 왜 연장을 포기하는지에 대한 원인을 규명코자 이 연구는 서울 중구청, 경기도청, 제주도청, 의정부시청의 전·현직 관계 공무원들과의 면담을 통해 문제점을 진단한 후 ISO품질인증제의 지속적 발전을 위한 대안탐색으로서 인증제 도입의 성공조건과 추진기구의 조직화 문제를 중심으로 논의한다.

□ 주제어: ISO품질인증제, 신공공관리원칙, 품질행정시스템

* 이 연구는 상명대학교 연구비 지원에 의해 수행되었음.

** 상명대학교 행정학과 교수

I. 서론

지난 세기말 신자유주의라는 적자생존의 이데올로기가 촉발시킨 국가간의 경쟁력 강화는 ‘작은 정부’ 지향적인 행정개혁의 단초를 제공했으며, 개혁의 도구로 다양한 신공공관리(New Public Management) 방식들이 활용되었다. 책임성(accountability), 대응성(responsiveness), 성과에 기초한 거버넌스(outcome-based governance)를 주된 원칙으로 하는 신공공관리(Boston, 1996; Peters, 1994)는 기존에 유지되어왔던 행정 패러다임의 전반적인 틀을 바꾸어 놓았다. 영국정부의 개혁정책에 영향을 받은 뉴질랜드 정부는 고위층 인사제도의 성과지향성으로의 전환, 종합적인 성과측정제도의 도입, 책임행정구현을 위한 부처조직의 주류화를 목표로 1985년부터 개혁을 시작하여 크게 성공하였으며(Boston, 1991, 1996), 이러한 뉴질랜드 정부의 개혁성과는 캐나다, 영국, 미국 등의 개혁정책 성과와 맞물려 세계의 행정개혁자들로 하여금 신공공관리를 개혁원칙으로 채택케 했다(Barzelay, 2001; Kettl, 1997).

우리나라도 예외는 아니었다. IMF사태 이후 1997년에 출범한 「국민의 정부」는 행정서비스현장제도, MBO, 책임운영기관제와 평가제도, TQM 등 각종의 관리기법들을 도입하면서 본격적으로 정부개혁을 단행했다. 이와 때를 같이 하여 ISO품질인증제도도 1998년 제주도를 필두로 30여개의 지방자치단체들이 도입했다. ISO품질체계는 원래 민간부문에서 개발되었기 때문에 공공부문 적용에는 한계가 있다는 주장이 제기되었지만 공공부문 적용이 가능한 모형인 ISO9001-2000을 개발하여 선진국의 많은 지방정부들이 도입함으로써 행정서비스와 능력을 향상시키고 동시에 경쟁력을 강화하면서 행정의 품질을 지속적으로 개선(continual improvement)하는데 성공했다. 우리나라의 지자체들은 이 제도의 도입초기에 행정서비스 개선, 능력향상 등과 관련하여 많은 개선과 성과를 거둔 것으로 확인되었다(한국공공행정품질협의회, 2002: 12-14). 그럼에도 불구하고, 현재에는 대부분의 지자체들이 인증의 연장을 포기함으로써 1회용의 홍보성 도입으로 끝나고 있는 것 같다.

사실 ISO품질인증제는 기존에 도입된 신공공관리 기법을 성공적으로 운영할 수 있는 실질적인 기제로서 그리고 품질행정 뿐 아니라 “정책품질관리”¹⁾의 정착을 효과적으로 실현할 수 있는 수단으로 활용될 수 있다. 왜냐하면, ISO인증제는 다음 장의 특성에서 볼 수 있겠지만 TQM의 PDCA(Plan-Do-Check-Action) 사이클에 따라 행정의 품질을 지속적으로 개선(continual improvement)할 수 있는 관리방식(<그림 2>참고)이기 때문이다.

이런 맥락에서 이 연구는 ISO인증제의 발전적 적용을 위해 먼저 ISO품질관리체계(ISO

1) 정책품질관리는 정부가 2005년 7월부터 도입을 계획하고 있다(행자부 보도자료, 2005. 1. 31).

Quality Management Systems)의 특성을 검토하고, 인증제 연장을 포기한 4개의 지자체인 서울의 중구청, 제주도청, 경기도청 및 의정부시청의 전·현직 담당자와의 면담을 통한 사례연구를 기초로 인증제 운영의 문제점을 진단하는 한편 인증제의 성공조건과 대안탐색을 시도한다.

II. ISO품질관리체계의 특징과 각국의 품질인증제 도입

1. ISO품질관리체계의 특징

ISO품질관리체계(Quality Management Systems)는 「국제표준화기구(International Organization for Standardization)」가 제품 및 서비스의 국제적 유통을 촉진할 목적으로 국제적 기준을 제정·보급하고, 기술발전을 위한 정보 지식을 국제적으로 교류하기 위하여 적용대상별 기준으로 개발한 제도이다. 「국제표준화기구」는 제품의 “품질”²⁾을 지속적으로 개선하기 위하여 품질관리 및 품질체계와 관련된 이른바 ISO계열(family) 혹은 시리즈(series)를 제정하면서 ISO9000, 9001, 9002, 9003, 9004를 비롯하여 14001등의 다양한 모형을 내 놓았다.³⁾

품질기준을 위한 ISO9000계열은 1987년에 처음으로 제정되었으며 이 중 ISO9001은 1994년 최초로 제정되었고 그 후 수년간 ISO기술위원회(ISO technical committee)가 시대적 요구에 부응하는 기준들을 수정하여 2000년에 ISO9001-2000을 제정하였다. 비제조분야의 기준으로 제정된 ISO9001-2000은 영국, 싱가포르 같은 국가들이 일찍이 도입하였으며 우리나라에서는 “품질행정”⁴⁾을 구현하기 위해 1990년대 후반 주로 지방자치단체들

-
- 2) 품질(quality)은 실적(performance) 대비 기대치(expectations) (Q=P/E)라는 계량적인 개념(Besterfield, et.al., 2003: 2)과 “사용하기에 알맞은 것”(Juran), “요구에 합치하는 것”(Crosby), “현재와 미래 고객의 요구를 목표로 하는 것”(Deming) 등으로 정의된다. 그러나 「국제표준화기구」는 “명시적 묵시적 요구를 충족시킬 수 있는 제품 내지 서비스의 총체적 모습과 성격(ISO9000)”이라고 규정함으로써 서비스의 품질까지 포함시키고 있다(Kolarik, 1999: 6).
 - 3) ISO series 혹은 family에서 ISO는 그리스어의 ‘동등한’의 의미인 ‘iso’에다 일련번호를 붙인 것이다. ISO9000, ISO9001, ISO9002 등이 그 예이며, 2000년에 개정된 체계는 ISO9000:2000, ISO9001:2000등으로 표기된다.
 - 4) 품질행정이란 행정고객의 다양한 요구를 충족시켜주는 질적인 서비스를 통해 책임성과 생산성을 증대시키는 행정으로 파악된다. 또한 품질정부(quality government)라는 용어도 사용되고

을 중심으로 도입되었다.

ISO9001-2000은 초판인 ISO9001-1994에 비해 대폭적으로 수정되었으며 그 주요 특성은 ①과정중심적인 접근법(process approach)을 활용하여 투입과 산출의 측면에서 모든 작업(업무)을 고려하는 과정모형의 새로운 기준 구축 ②서술적인 문서중심의 절차 준비로부터 일련의 효과적인 과정을 개발하여 관리하는 업무 강조로의 전환 ③최고책임자의 보다 큰 역할 강조 ④고객의 요구와 욕구 충족, 고객만족 측정을 포함하는 고객(customer)의 의미를 더욱 강조 ⑤측정가능한 목표의 설정과 과정의 성과 측정 강조 ⑥품질관리체계의 지속적 개선 ⑦모든 규모와 종류의 조직에 맞는 적용조항의 규정 등이다(Cianfrani, et.al., 2001). ISO9001-2000의 이러한 특성이 곧 공공부문의 도입을 가능케 하는 것이다.

그러나 이 기준은 1차적인 목적이 제품생산의 품질향상을 목표로 하기 때문에 수정 없이 그대로 적용하기에는 문제가 없지 않으므로 ISO9001-2000을 공공부문에 적용하려면 적용 가능한 조항을 선택하여 다음과 같이 공공부문에 알맞게 바꾸어 활용해야 할 것이다.

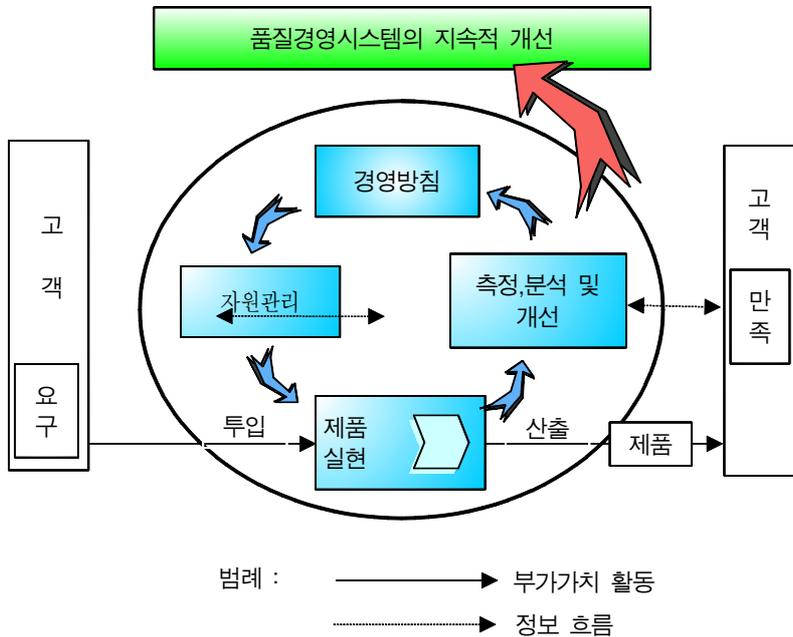
즉, ISO9001-2000체계는 8개 조항(clause)으로 구성되어 있으며⁵⁾ 이 중 4조부터 8조까지가 품질행정을 위한 조항으로 적용할 수 있다(Cianfrani, et.al., 2001: 16-198). 4조의 “품질경영시스템(quality management systems)”은 “품질행정시스템”으로, 5조의 “경영책임(management responsibility)”은 “행정책임”으로, 6조의 “자원관리(resource management)”는 그대로 “자원관리”로, 7조의 “제품실현(production realization)”은 “행정서비스 개발 및 제공”으로 그리고 8조의 “측정, 분석 및 개선(measurement, analysis and improvement)”은 “행정서비스의 측정, 분석 및 개선”으로 적용할 수 있다.

원래 4조에서 8조까지의 특성을 반영한 모형이 <그림 1>이라면 이를 공공부문에 적용한 모형은 <그림 2>와 같다. <그림 1>에서 경영자는 고객의 요구를 파악하여 요구에 맞는 제품 생산을 위해 자원을 관리하면서 고객의 요구를 충족시키는 제품을 만들고 나아가 더 좋은 제품을 생산해 나가는 과정이다. 한편 <그림 2>의 프로세스를 기반으로 한 품질경영시스템 모형은 공공부문의 행정책임자가 경영책임자와 같은 역할을 수행함으로써 행정서비스를 지속적으로 개선해 가는 과정이다.⁶⁾

있는데 이는 품질행정과 마찬가지로 고객의 요구를 정책결정에 적극적으로 반영하여 고객의 기대치를 충족시키거나 상회하는 목표의 행정을 운영하는 정부를 가리키며, 근본원리는 총체적 품질관리(Total Quality Management)에 두고 있다(Koehler & Pankowski, 1996a: 55-62).

5) 8개 조항은 1. Scope, 2. Normative Reference, 3. Terms and Definitions, 4. Quality Management Systems, 5. Management Responsibility, 6. Resource Management, 7. Product Realization, 8. Measurement, Analysis and Improvement(Cianfrani, et.al., 2001) 이다.

6) <그림-2>에서 PDCA 사이클(cycle)의 자세한 것은 주(註) 11 참조.



자료: Cianfrani, et.al., 2001: 6, Vavra, 2002: 25.

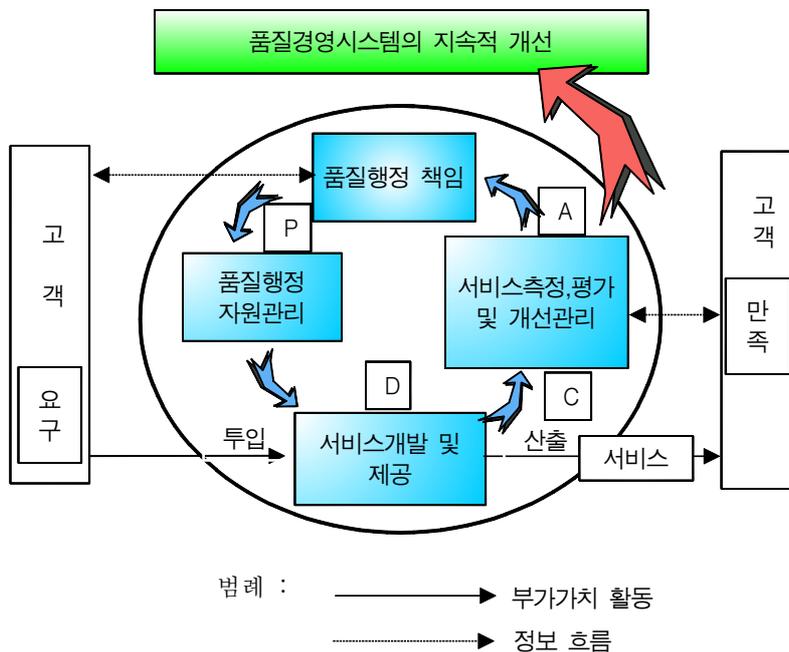
<그림 1> 프로세스를 기반으로 한 품질경영시스템 모델

영국에서는 ISO9001과 ISO9002를 바탕으로 PM9000이라는 모형의 인증제도⁷⁾를 만들어 주로 지방정부를 중심으로 적용을 권장해 왔다. PM9000이 가지는 제도적 장점 중의 하나는 행정에 대한 지속적인 사후관리심사를 통하여 계속적으로 행정서비스의 질을 향상시

7) PM(Public Management)9000은 ISO9001과 ISO9002를 공공부문에 적용하기 위해 제정한 제반 요구사항(Requirements)으로 영국의 인증기관(SGS-Yarsley)이 사용한 명칭이며 흔히 공공품질관리시스템(PM 9000 Public Quality Management System)으로 불려지고 있다. PM 9000이 장기적인 면에서 조직을 성공적으로 발전시키려면 TQM의 포괄적인 적용이 필요하다. PM9000은 유럽품질경영재단(European Foundation for Quality Management)의 '유럽 품질상', 미국의 '말콤볼드리지 품질상(Malcolm Baldrige National Quality Award)', 국제초우량경영모델(IQnet Business Excellence Class) 등과 유사한 점이 많으며, 이들 모델은 다소 차이가 있기는 하지만 리더십, 직원 관리, 방침과 전략, 자원, 프로세스, 직원 만족, 고객 만족, 사회적 영향, 성과 등에 대한 실행과 성취도를 측정하여 조직의 종합적인 평가를 가능하게 하는 특징을 가지고 있다.

켜 나가는 것이다. 우리나라에서도 한 민간기관이 영국의 PM9000을 참고로 하여 PS9000(안)을 마련하고 이를 공공기관에 적용하기 위한 노력을 시도한바 있다.⁸⁾

미국에서는 ISO와 품질관리를 통합한 ANSI/ISO/ASQ9001-2000모형이 제시되었으며, 이는 ISO9000의 기준을 향상시키기 위해 실시된 2년간의 국제계획회의(International Planning Sessions)의 결과, 고객만족을 실현하는 통합적인 품질기준으로 탄생된 것이 확인되었다(Vavra, 2002: xvii).



<그림 2> 프로세스를 기반으로 한 품질행정시스템의 지속적 개선

8) PS9000(안)은 사단법인 한국공공행정품질협회가 ISO9001-2000을 공공부문에 적용함에 있어 PM9000, ISO9000-2000, ISO9004-2000 등에서 행정운용에 맞는 새로운 요구사항(requirements) 15개와 해석지침(interpretation guide) 21개를 덧붙여 만든 것이다. PS9000(안)은 2002년 산업자원부와 한국인정원으로부터 연구용역을 수주 받아 작성한 것이다. 그러나 민간단체들이 이 기준을 가지고 지방정부에 도입을 추진했으나 별다른 진전이 없는 것으로 확인되었다. 지금까지 지방정부의 ISO인증제 도입은 외국의 용역기관이나 능률협회, 한국품질재단의 품질인증센터와 같은 민간기구들이 주로 추진해 왔다.

2. 각국의 ISO인증제 도입⁹⁾

미국, 영국, 일본을 비롯하여 싱가포르, 말레이시아 등의 각급 정부는 '총체적 품질관리(TQM)'에 기반한 품질경영 모형을 개발하여 적용하고, 아울러 성공을 위한 포상제도도 마련하여 운영하면서 품질행정을 위한 관리를 선도하고 나아가 공공부문의 경쟁력 확보를 위한 수단으로서 ISO인증제를 도입하고 있다.

미국은 공공행정기관이 일반기업의 품질경영 측면에서 TQM과 더불어 ISO를 도입했다(박영택, 1997; 신완선, 1998). 그러나 미국의 경우 ISO보다는 TQM 도입을 더 선호한 경향이 있다. ISO는 문서화(documentation), 고객요구(customer requirement), 고객만족도 측정(customer satisfaction measurement, CSM)을 통한 지속적 품질(서비스) 개선에 역점을 두는 관리방식이며, TQM은 의사결정, 자원 및 조직관리, 목표수립 등에서 전 구성원의 적극적 참여를 통해 품질을 개선하는 총체적인 관리방식이다. 두 관리방식 모두 과정중심적이지만 미국에서 TQM의 공공부문 도입은 매우 적극적이었다.¹⁰⁾

영국은 고객만족 측면에서 ISO9000 품질관리 시스템을 시민헌장제도(Citizen's Charter)와 결합하여 적용함으로써 상당한 성과를 거둔 것으로 평가되고 있다. 즉, 이러한 결과는 ISO9000 품질경영시스템을 공공행정부문에 도입하면서 고객만족, 성과측정, 업무

9) 각국의 사례를 소개함에 있어 본 연구가 목적으로 하는 우리나라 지방정부에 ISO인증제의 성공적 도입과 조건에 활용될 수 있는 자료의 입수가 어려웠던 관계로 여기서는 각국의 제도 도입에 대한 현황 정도를 소개한다. ISO인증제의 성공적인 도입 및 운영과 관련된 교훈적인 외국사례연구는 별도의 연구과제가 될 수 있다.

10) 먼저, 연방정부 차원에서 품질경영을 도입하겠다는 조치는 1988년 경영개선 대통령자문위원회(President's Council on Management Improvement)에 의한 연방품질원(Federal Quality Institute: FQI)의 설립으로 나타났다(한국공공품질행정협의회, 2002: 6). 이에 앞서 연방정부는 품질개선을 위한 노력을 70년대부터 추진해 왔으며, 특히 1980년대 후반 많은 연방기관들, 예를 들면, 내무부, 농무부, 에너지부 등의 본부조직과 환경보호청(EPA), 사회보장청, 항공우주국(NASA) 등도 행정의 품질관리를 받아들이기 시작했다. 연방정부에서 행정의 품질관리가 더욱 확산되면서 연방품질원은 행정의 품질관리를 지원하는 한편 대통령품질상(President's Award for Quality)과 품질개선모범상(Quality Improvement Prototype Award)제도의 운영도 지원하게 되었다. 1990년대 초 미국연방정부의 2/3이상과 주정부의 3/4이 행정품질 개선활동에 착수했으며, 이는 클린턴 전 대통령이 아칸소주 주지사 시절 행정의 품질관리를 주도하여 성공적으로 수행한 경험과 교훈의 결과로도 볼 수 있다. 미국에서 품질행정 도입의 좋은 예는 연방정부 체신부의 국제비즈니스부문이 세계적인 서류-샘플 운송업체인 DHL, Federal Express에 도전하여 시간과 비용을 최소화하는데 성공함으로써 1994년 한 해 14억달러의 수익을 창출한 케이스에서 찾을 수 있다(조선일보, 1995년 7월 31일).

의 효율성 증대 등 명확한 목적을 가지고 출발하였기 때문으로 분석되고 있다(이오영, 1999; 우정열 1999, 우정열 외, 2001). 영국 SGS야슬리(SGS-Yarsley) 국제인증 서비스사가 영국의 159개 중앙 및 지방 행정기관을 대상으로 조사하여 작성한 보고서인 「ISO9000을 넘어서: 공공부문을 위한 평가 및 개선」에 의하면, 응답자의 68%가 ISO9000이 공공서비스의 품질향상에 기여하였다고 대답했다. 또한, 응답자의 83%가 ISO9000의 도입에 따라 행정의 효율성이 향상되었다고 대답했다(SGS, 1997; 한국공공행정품질협회, 2002: 11). 영국은 지난 20여년에 걸쳐 ISO인증제와 시민현장제를 바탕으로 행정서비스의 품질을 강화함으로써 국가경쟁력에 있어 구라과에서 프랑스를 제치고 1999년 1위로 부상할 수 있었다.

일본은 1980년후반 이후 급격히 침체한 경제상황을 극복하고 국가경쟁력을 제고시키기 위해 미국의 “말콤 볼드리지 국가품질상”을 모델로 한 “일본경영품질상(Japan Quality Award, JQA)”제도를 1996년에 도입하여 국가적 차원에서 품질경영을 통한 혁신을 도모하였으며, 2002년부터는 이 품질상에 공공행정분야를 신설하여 행정기관의 품질경영 도입을 적극 장려하고 있다. 일본의 품질행정 구현을 위한 노력은 지방정부를 중심으로 시작되었으며, 이러한 노력의 구체적인 방안으로 천연현 송미정(千葉縣 松尾町)이 ISO9001을 2000년 12월 일본 지방정부 최초로 취득했으며(<http://www.town.matsuo.chiba.jp/index.htm>) 이어서 다마시(多摩市)가 2001년 3월에 취득하였다.

다마시의 ISO9001 품질경영시스템 도입 목적은 무엇보다 시민이 만족하는 서비스를 실현하기 위해 ①ISO품질경영시스템 기법의 활용을 통한 행정개혁효과의 증대 ②공신력 있는 인증기관을 통한 대시민 서비스 제공 시스템 점검 ③공무원의 의식개혁 ④모든 업무에 있어 PDCA사이클¹¹⁾을 정착화시키는 것 등이다. 다마시는 ‘다마 신행정혁신전략 플랜21(TAMA 新行革戰略 Plan 21)’이라 불리는 계획을 수립했는데 이는 다마시가 21세기의 당면과제를 적극적으로 해결하고자 시민, 시민단체, 민간기업, 비영리조직, 자원봉사자 등과 시정부가 각각의 역할을 기초로 수립한 계획이며, 대상범위는 본청을 중심으로 점차 동사무소, 시립복

11) PDCA Cycle은 ‘계획(Plan)-실행(Do)-평가(Check)-조치(Action)’의 머리글자로 구성된 것으로 창안자인 Walter Shewhart의 이름을 따라서 Shewhart Cycle이라고 부르기도 하며, 또 이 cycle 운영에 크게 기여한 Deming박사를 추모하여 Deming Cycle이라고도 한다(Koehler & Pankowski, 1996a: 39-43). 구체적으로 Plan은 고객의 요구사항 및 행정기관의 방침에 따라 결과를 도출하는데 필요한 목표 및 프로세스의 수립을, Do는 프로세스의 실행을, check는 기본방향, 목표 및 행정서비스 요구사항에 대하여 프로세스와 행정서비스의 모니터링, 측정 및 그 결과의 보고를, 그리고 Action은 프로세스 성과를 지속적으로 개선하는 활동이다(Koehler & Pankowski, 1996b: 102). PDCA Cycle은 ISO9001의 프로세스와 부합하는 모델이다.

지시설 등 산하기관으로 확대시킨다는 목표를 표방하였다(한국공공행정품질협의회, 2002).

싱가포르는 모든 기구가 ISO인증제 도입을 목표로 했으며 이를 지원하기 위한 표준화의 최고결기기구인 「표준위원회(Standards Council)」를 비롯하여 실질적인 지도기관인 「표준생산성 및 혁신청(SPRING Singapore)」, 「생산성 표준청(Productivity and Standards Board)」, 수상실의 「공공서비스국(Public Service Division)」, 「21세기공공행정품질서비스위원회」 등이 유기적으로 활동하고 있다(<http://www.springsingapore.go.sg>).

3. 한국에 주는 시사점

오늘날 선진국의 행정기관들은 공공부문 내에서의 경쟁에 머무르는 것이 아니라, 세계적 수준의 민간기업들을 벤치마킹하면서 그들과 경쟁하고 있다. 미국 체신부 국제우편서비스국의 민간 업체와의 경쟁, 영국의 국가경쟁력 1위 확보, 싱가포르와 말레이시아의 지속적인 국가경쟁력 유지와 상승은 신공공관리원칙과 더불어 ISO품질인증제의 도입 운영에 힘입은 바 컸던 것 같다. 다시 말해서 이들 국가의 인증제 도입은 행정의 효율성과 품질을 높이는 한편 국가경쟁력을 증대시키는데 도움이 될 수 있었다는 의미이다.

우리나라에서 ISO인증제는 행정서비스헌장, 책임운영기관제도, MBO, TQM과 같은 신공공관리기법에 비해 비교적 덜 알려진 편이다. 1990년대 말 행정의 총체적인 품질향상을 도모하기 위해 제주도청이 1998년 5월 국내최초로 ISO인증제를 취득한 후 중소기업청을 비롯하여 3개의 중앙행정기관, 경기, 충남, 전남 등 4개의 광역자치단체, 종로구청 등 18개의 기초자치단체가 취득했다. 대부분의 기관들이 예산, 인력, 전문교육 등과 관련하여 운영상의 제약이 있음에도 도입의 효과와 행정서비스의 개선사례는 큰 것으로 확인되고 있다. ISO인증제의 도입효과는 행정서비스 만족도 제고, 행정의 투명성 및 신뢰성 향상, 책임행정의 구현, 평가제도의 체계화, 수평적 의사소통의 원활화를 이룩했으며, 행정서비스의 개선사례로는 고객중심의 행정, 행정의 효율성 제고, 행정의 지속개선 등의 성과를 실현했다고 한다(한국공공행정품질협의회, 2002: 12-14).

ISO시리즈 중 제조업뿐 아니라 비제조·서비스부문에 적용될 수 있도록 개정된 ISO9001:2000은 ISO9000과 ISO9004에서 제시된 8가지 원칙인 ①고객중심(customer focus) ②리더십 ③전원참여 ④프로세스 접근법 ⑤관리에 대한 시스템 접근법 ⑥지속적 개선 ⑦의사결정에 대한 사실적 접근법 ⑧상호 이익의 공급자 관계(mutually beneficial supplier relationships)(Cianfrani, et.al., 2001: 3-4; Vavra, 2002: 21-22)를 기초로 하고 있어 행정의 효율성 증대와 서비스 개선에 기여할 수 있다. 뿐만 아니라 현재 추진

중에 있는 MBO, 행정서비스 현장, 책임운영기관제도, TQM이 지향하는 목적을 충족시킬 수 있는 강점도 지니고 있다.¹²⁾ 따라서 앞서 살펴본 국가들의 경우에서 볼 수 있듯이, 우리나라 지방정부들도 서비스향상을 통한 경쟁력 강화를 위해서 이미 도입된 ISO9001의 체계적인 추진과 지속적인 적용을 고려해 볼만하다.

다음 장에서는 ISO인증제를 도입하여 추진했던 서울특별시 중구청을 중심으로 경기도청, 제주도청 및 의정부시청의 인증제 도입성과를 진단해 보고 그리고 이들 지자체가 왜 인증을 연장하지 않고 포기했는지에 대한 사례를 면담을 통해 분석해 본다.

III. ISO품질인증제의 도입 사례 분석

1. 서울 중구청의 ISO품질인증제 도입 사례

서울 중구청은 2002년 3월 품질경영체계인 ISO9001과 품질환경경영체계인 ISO14001을 동시에 인증 받아 한 차례 시행 후 연장을 포기했다.

1) 중구청의 인증제도 도입 추진배경과 취득절차

서울 중구청이 ISO9001와 ISO14001 품질인증을 동시에 추진한 배경은 내외적인 환경 변화에 근거를 두고 있다. 외적으로는 「국민의 정부」 출범과 더불어 많은 지방자치단체들이 행정의 효율성을 제고시키고 경쟁력을 강화하기 위한 개혁을 적극적으로 도모하고 있던 시대적 요청과 내적으로는 수도의 중심지역으로서 도시재개발과 주거환경 개선사업의 추진이라는 지역적 요청이 중구청으로 하여금 통합인증을 필요로 했다.

외적인 배경을 좀 더 구체적으로 보면 첫째, 1997년 IMF사태 직후 등장한 「국민의 정부」가 강도 높게 추진한 정부개혁 방향인 공공행정기관에서의 업무혁신, 조직 스텝화의 구조조정, 업무능력향상이라는 추세변화에 중구청도 따라야 한다는 상황인식이었다. 둘째는 행정의 생산성과 책임성을 높이기 위해 중앙행정기관, 정부투자기관, 지자체들이 도입한 행정서비스 현장제도, 공무원제안제도, 업무편람제정 및 목표관리제 등의 성공을 위한 제도적인 뒷받침

12) 근래 지방정부의 MBO 및 TQM의 도입 및 과제와 관련된 연구들이 많이 이루어져왔다(박세정, 1998; 권오철, 1999; 박영강, 2000; 김태룡, 2000; 서순복, 2001; 김영환, 2001; 김주원, 2002 등).

이 필요했다. 셋째는 주민, 시민단체를 포함하는 비정부조직(NGOs), 나아가 상급기관과 같은 이해당사자들의 업무쇄신에 대한 요구가 점차 증대했기 때문이다. 요컨대, 중구청은 이러한 변화요구에 능동적으로 대처하기 위한 방법으로 ISO품질경영체제를 도입하게 되었다(김건태, 2003).

반면, ISO품질시스템 채택의 내적인 배경은 중구청의 지역특성에서 찾을 수 있다. 중구의 지역적 특성 중의 하나는 경제, 문화, 언론, 금융 등의 기능 집중과 도·소매시장의 밀집으로 주간활동인구가 과다하게 많은 관계로 행정수요가 증가하고 있었다.¹³⁾ 중구의 많은 행정수요에 비해 동원가능한 직원은 1,165명(구 933명, 보건소 70명, 동 138명, 의회 24명)이었다. 또 하나의 지역적 특성으로서 중구가 해결해야 할 문제는 도심공동화였다. 중구는 도심공동화를 극복하기 위하여 도시재개발과 주거환경개선사업을 활성화해야 했고, 또한 주거기능이 점차 회복되어 상업업무기능과 조화를 꾀해야 했다(김건태, 2003). 이상과 같은 대내외적인 환경변화에 적극적으로 대처하기 위해 중구는 ISO체계 중에서 품질행정 및 품질환경과 관련된 ISO9001과 ISO14001을 통합적으로 도입하게 되었다.

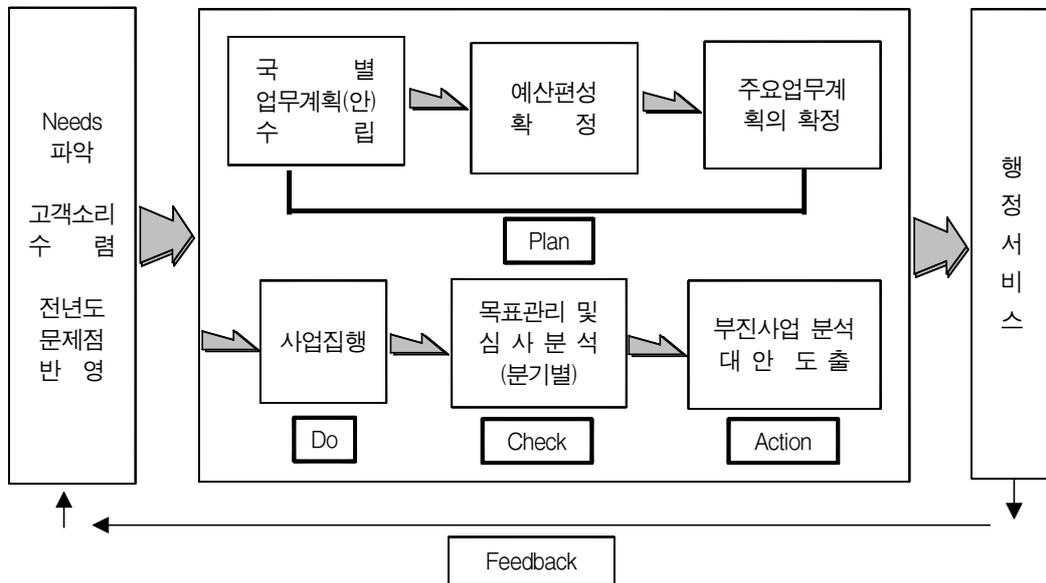
한편 ISO품질인증 절차를 보면 인증취득까지는 통상 1년 정도 소요되지만 중구청은 9개월(2001. 6. 28 - 2002. 3. 26)만에 두 가지의 인증을 받았다. 중구청의 인증절차는 ①컨설팅 기관 선정 ②ISO도입을 위한 전 직원교육 및 추진 팀 구성 ③품질경영 업무진단 ④업무별 고객만족도 측정 및 목표설정 ⑤업무별 사무지침 작성 ⑥품질환경 매뉴얼 및 절차서 제정 ⑦내부감사 ⑧인증심사기관의 선정 ⑨인증심사기관에 의한 문서심사 ⑩품질/환경경영위원회 개최 ⑪ISO 9001/14001통합인증 취득의 과정을 거쳤다.¹⁴⁾ 이 과정에서 주요한 몇 가지 내용을 보면, 중구청은 컨설팅 기관을 두 단계 공개입찰을 거쳐 선정했으며, 인증제의 도입추진을 위하여 5명으로 된 지식산업팀을 구성했고, 컨설팅회사가 2001년 8월부터 2002년 1월까지 6개월 동안 주요 업무별로 조사한 고객만족도를 바탕으로 품질목표를 설정했고 아울러 업무별 자율사무지침을 작성하고 내부심사도 실시했다. 2002년 2월 말에는 「한국품질인증센터」를 인증기관으로 선정하고 문서심사를 거쳐 ISO의 유효성과 적합성 진단 및 종합평가를 위한 품질/환경경영위원회를 개최한 다음 2002년 3월에 통합인증을 취득했다.

13) 중구에는 57개소의 공공기관(경찰 22, 소방 6, 기타 29), 38개의 교육기관(대학 1, 전문대 3, 고등학교 13, 중학교 9, 초등학교 12개), 15개의 언론기관(방송국 2, 일간신문 8, 지역신문 2, 유선방송 3), 42개소의 도로시설, 36개의 경로당, 45개의 보육시설 및 23개의 사회복지 조직이 있다.

14) 인증심사절차는 크게 보아 대개 ①품질행정계획 수립, ②품질행정 매뉴얼 및 운영규정 제정, ③품질행정에 대한 전 직원 교육, ④고객요구 및 만족도조사, ⑤품질행정 감사 및 종합진단, ⑥인증서 취득의 순서를 거친다(SGS, 1997; BSi, 1998; Vavra, 2002). 그러나 중구청은 비교적 구체적인 절차를 거쳤다고 볼 수 있다.

2) 인증의 사후관리와 성과

인증취득 후 중구청의 업무 프로세스는 ISO9001국제기준에 따라 <그림 3>에서 볼 수 있듯이, ‘계획(Plan)-실행(Do)-평가(Check)-조치(Action)’의 PDCA사이클에 따라 구축했다. 즉, 업무의 전체적인 과정은 고객의 요구(needs) 파악과 고객소리의 수렴 및 전년도 문제점 반영을 투입요소로 선정하고, 전환과정으로서 국별 업무계획 수립과 예산편성 및 주요 업무계획 확정(Plan), 사업집행(Do), 분기별 목표관리 및 심사분석(Check) 그리고 부진사업 분석 및 대안 도출(Action)의 단계를 거쳐 산출물로서 행정서비스의 제공 그리고 이를 환류를 통해 서비스를 지속적으로 향상시켜 나가도록 했다.¹⁵⁾



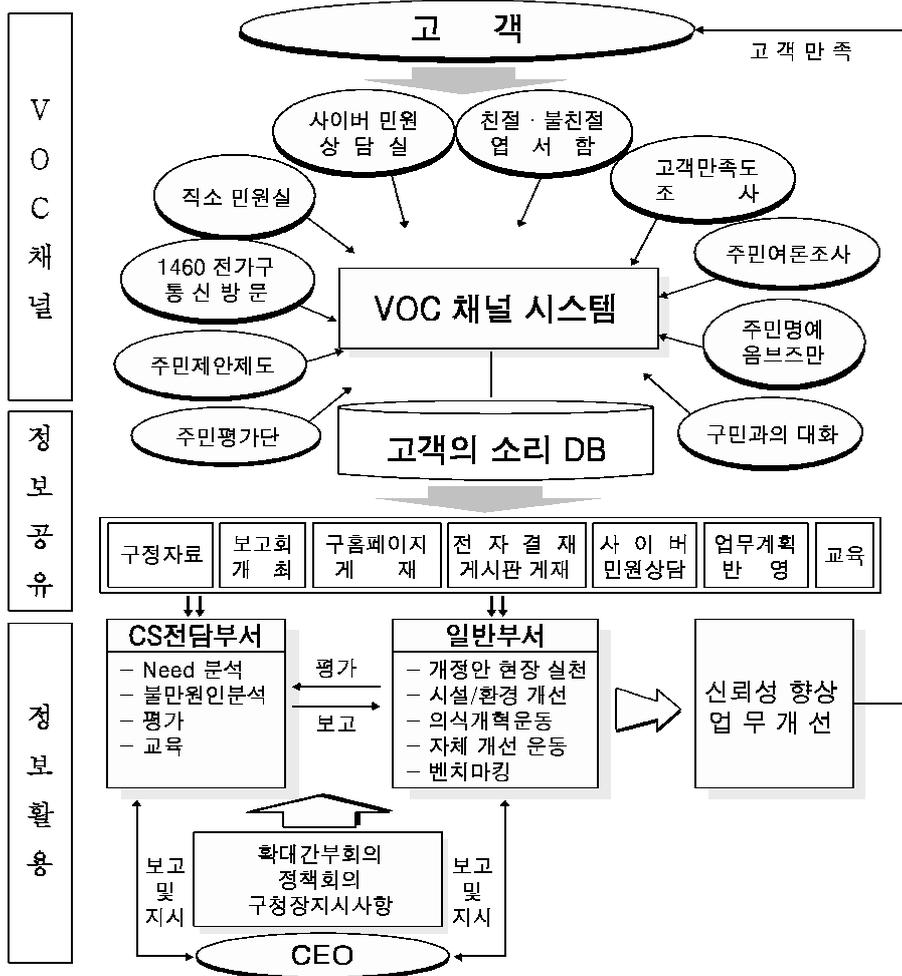
<그림 3> 중구청의 업무 프로세스

중구청은 인증을 취득하고 약 2달 후 첫 추진실적 보고회를 개최하고 내부감사를 실시한 바 여기서 지적된 사항은 141건으로 이는 기존의 업무 프로세스로는 발견하기 어려운 문제점들이었다고 한다. 이 후 관찰을 요하는 사항 19건과 부적합사항 6건에 대한 사후관리 인증심사와 28개의 품질목표 및 33개의 환경목표에 대한 검토보고회를 또한 개최하였다. 5개월 후 2003년 내부감사에서는 47건의 지적사항을 또 발견했다(김건태, 2003). 그러나 첫

15) <그림 3>은 앞장의 <그림 2>를 현실적으로 반영한 모형이다.

내부감사의 지적사항 141개에 비해 두 번째 내부감사에서는 지적사항이 47건으로 1/3가량 줄어들었다는 사실은 ISO품질인증체제가 어느 정도 성과를 거둔 것으로 평가할 수 있다.

ISO품질인증 후 고객과의 정보공유 및 “정보의 전략적 활용”¹⁶⁾은 주요했으며, 이는 <그림 4>를 통하여 알 수 있다.



<그림 4> 중구청의 고객정보 공유 및 전략적 활용

16) 여기서 정보의 전략적 활용이란 정보가 <그림 4>에서 볼 수 있듯이 CS(고객만족)전담부서, 일선부서 및 확대간부회의 등에서 공유 활용된다는 의미이다.

<그림 4>에서 볼 수 있듯이 중구청은 ‘고객의 소리(VOC)채널’, ‘정보공유’ 및 ‘정보활용’의 3단계를 통해 고객만족을 실현하고 있다. 즉, 주민평가단을 비롯하여 10개 부분으로 구성된 고객의 소리 채널시스템은 고객의 소리 DB가 되고 정보공유 장치를 거쳐 정보활용 목적으로 고객만족전담부서와 일선부서에 전달된다. 이렇게 전달된 정보는 확대간부회의, 정책회의 및 구청장 지시사항 등과 어우러져 고객의 신뢰성을 확보하는 한편 구청의 업무를 개선하여 고객만족 지향적인 행정을 구현해 나가는 수단이 된다. 요컨대, 중구청은 ISO품질체계의 기준에 따라 행정서비스를 표준화하였으며 이 표준화에는 자율사무지침¹⁷⁾, 행정서비스헌장(이행표준), 교육/훈련, 친절과 봉사의 전화매뉴얼 그리고 중구청이 개발한 구민사랑운동과 서비스 운동을 포함시켜(김건태, 2003: 54-58) 고객만족 모형을 구축하였다.

2. 제주도청, 경기도청 및 의정부시청의 주요사례

제주도청은 영국의 인증기관으로부터 우리나라 최초로 ISO9001인증을 취득했다.¹⁸⁾ 제주도청이 품질경영(행정) 인증을 취득하기 위해 1년 동안 시도한 몇 가지 추진상황을 보면(제주도, 1998: 7-8) 첫째, 국제기준에 맞는 품질체계를 구축하고 품질경영을 위한 교육을 연 14회 1,350여명을 대상으로 실시했다. 두 번째는 다단계결재로 인한 비효율을 제거하기 위해 사무처리권한을 하부에 위임했다. 위임의 주요 내용은 사무처리 전결권을 계장이하로 대폭 위임함으로써 결재단계를 기존의 21,921건에서 17,874건으로 줄일 수 있었다. 이는 18.3%의 결재감소 효과를 가져왔다. 세 번째는 도청의 품질경영시스템 문서화를 실행하는 추진작업(documentation requirements)이었다.¹⁹⁾ 제주도청은 ISO9001품질시스템 요건에 부합하는 품질경영 매뉴얼과 그 실행을 위한 운영절차와 내용을 규정한 훈령을 제정·

- 17) 자율사무지침은 각 부서에서 업무처리방법을 표준화하여 균일한 행정서비스를 제공하기 위해 민원사무편람 및 관련 법령에 관한 내용을 상세히 규정한 업무 flow이다. 예를 들면, 건축허가와 관련하여 제기될 수 있는 직무판단 기준의 불명확성, 합리적인 법령의 제도화 미흡, 행정서비스에 대한 고객 불만과 같은 문제를 동시에 해소하기 위하여 구민참여, 고객요구사항 분석, 행정서비스의 새로운 품질기준에 바탕을 둔 품질행정시스템을 도입함으로써 기준의 정당성 확보, 지속가능한 개선을 위한 고객만족, 업무성과 측정 등의 흐름을 위한 지침이다.
- 18) 제주도청은 1998년 5월 인증을 획득했다. 제주도청에 대한 인증기관의 사후관리심사는 매년 2회(4월과 1월), 내부품질감사는 매년 1회, 고객요구사항 및 만족도조사는 매년 1회, 고객불만사항에 대한 경향분석 및 시정조치는 반기별 1회 실시하는 조건으로 인증을 받았다(제주도, 1998: 11).
- 19) 품질경영시스템 문서화는 ISO9001-2000보다 ISO9001-1994에 잘 규정되어 있으며 20여 가지 절차에 이른다(Cianfrani, 2001: 20-26).

공포함으로써 도정의 품질경영시스템 문서화 실행에 착수했다. 넷째는 서울 중구청과 같이 자기사무자율처리편람을 완비하고 도정의 품질행정 개선과제 발굴에 착수했다. 특히 시간 및 비용 절감과 도민편의 제공과 관련되는 145개의 과제를 발굴하여 개선을 시도했으며 우수과제 6건에 대해서는 포상을 실시했다.

추진상황에 따른 개선사례를 보면(제주도, 1998: 8-9), 첫째는 입찰 신청서류의 간소화이다. 즉, 건별의 많은 서류제출로 인한 신청인의 불편을 해소하기 위해 매년 입찰참가 자격 등록제를 실시하여 회계서류의 분량을 1/4로 축소하는 효과를 가져왔다. 두 번째는 효율적인 인력관리이다. 인력관리의 문제점은 직급별 정원을 실·과, 담당관, 사업소 단위로 관리하는 문제점을 가지고 있고, 또 경직된 정원관리로 적재적소의 탄력적 운용이 미흡했다. 이를 개선하기 위해 실·국장이 실·국내 인력을 소관 행정수요에 맞게 효율적으로 배치토록 하고, 아울러 고객요구사항 및 만족도 조사를 매년 정기적으로 실시하여 정책에 반영할 뿐 아니라 도정종합정보안내에 공개함으로써 고객만족 행정서비스를 제공했다. 나아가 실·국별 고객요구사항 및 만족도 조사 결과를 바탕으로 서비스 제공과 불만처리를 위한 행정서비스 품질기준을 수립하는 등의 효과를 얻어냈다.²⁰⁾ 또한 제주도는 ISO품질체계의 장점 중의 하나인 ‘내부품질감사제도(internal audit)’ (Cianfrani, 2001; Phillips, 2002)를 시행하게 되었다.

경기도청은 ISO9001인증을 위한 1년간의 준비작업을 거쳐 2000년 1월 영국표준협회(The British Standards Institution)로부터 인증을 획득했다. 인증의 기대효과와 향후 과제를 보면, 기대효과 면에서는 무엇보다 행정서비스의 품질기준인 행정서비스현장제가 행정현장에서 뿌리내릴 수 있는 토대를 구축했다.²¹⁾ 품질인증을 위한 경기도의 영국 현지답사팀은 영국지사체들이 시민현장제도와 ISO품질관리체계를 통합하여 성공적으로 운영하는 것을 목격했기 때문에 경기도에서도 행정서비스현장제도와 ISO의 접목이 가능하다고 판단한 것 같다(경기도, 1999). 둘째, 두 차례의 내부 품질행정 감사를 통하여 ISO요건에 미흡한 118개 부분을 개선하여 도정행정 시스템의 선진화를 이룩했다. 셋째, 여러 차례의 전 직원 품질행정교육과 172회의 실·과단위 직무교육을 실시하였을 뿐 아니라 1,201건의 업무매뉴얼을 작성하여 업무의 집행효율성을 제고했다. 넷째, 8톤 분량의 불필요한 서류들을 폐기하고 문서관리를 체계화하였으며, 모두 1분 안에 찾을 수 있는 시스템을 구축했다. 끝으로 실·과별로 행정서비스개선팀을 운영하여 민원의 원인분석과 개선대책을 수립했다.²²⁾

20) 이것은 영국의 시민현장제도와 미국과 캐나다의 서비스 품질기준과 유사한 제도이다.

21) 이러한 토대는 ①행정서비스 품질기준의 수립 및 도민에 공개 실천 ②주요 시책개발 시에 도민의 요구 수렴 ③행정서비스 개발과 제공과정의 표준화 및 공개 ④행정서비스에 대한 고객만족도의 측정 공개 및 도민으로부터 평가 등의 품질행정 방침에 근거한다.

요컨대, 경기도는 ISO인증을 통해 공무원들의 고객지향적인 마인드를 촉진시키고, 도정의 투명성과 생산성, 경쟁력 강화에 기여하고, 개방경제하에서 대외신인도를 높여 외국자본과 선진기술도입협상의 기반을 조성하고자 했다(조성호, 2002).

한편 경기도의 영국 현장답사팀은 ISO품질행정을 한국에 도입할 경우 당면할 수 있는 일반적인 몇 가지 한계점을 지적했는데 첫째 우리의 조직문화는 대응성이 낮다는 점이다. 즉, 우리나라 지방행정의 조직문화는 역사적으로 대응성이 떨어지는 조직문화를 형성해 온바 이러한 관료제 문화와 오너쉽(ownership)의 부재는 고객에 대한 책임의식이 미약하다는 사실이다. 둘째, 대상고객이 누구인가의 문제이다. 관료제가 서비스 제공의 대상으로 하는 고객은 다양한데²³⁾ 우리의 행정에서는 아직까지 대상고객에 대한 개념이 불명확하다.²⁴⁾ 셋째, 우리의 관료조직은 매우 비대하다는 점이다. 우리나라의 지방행정 조직은 선진국에 비해 비대한 편인데 비해 많은 부문의 직원들이 고객을 접촉하지 않으며, 반면 고객을 접촉하는 직원들은 의사결정 위치로부터 유리되어 있기 때문에 영국과 같은 수준의 고객지향적인 개선이 어렵다는 현실적인 문제가 지적되었다. 따라서 ISO품질행정의 한계를 극복하기 위해서는 최고책임자의 명확한 비전 제시, 집행을 위한 강력한 의지, 모든 직원들이 참여할 수 있는 분위기 조성이 필요하다고 강조했다(경기도 1999: 14-15).

마지막으로 의정부시청은 2000년 12월 ISO9001-2000인증을 취득했다. 의정부시청 역시 앞에서 검토한 서울 중구, 제주도청, 경기도청처럼 도입효과는 상당히 큰 것으로 나타났다. 의정부시가 시청공무원 268명을 대상으로 ISO인증과 관련하여 설문조사를 실시한 한 자료에 나타난 몇 가지 주요 결과를 소개하면,²⁵⁾ 첫째로 “직원들의 ISO 시스템에 대한 관심

22) 105개의 개선과제를 발굴하여 개선함으로써 비용절감과 행정서비스의 질을 제고시켰다.

23) 민간기업은 제품에 대한 고객이 분명하나, 행정서비스의 고객은 이해관계자(직접고객), 납세자(간접고객) 뿐 아니라 입법적 요구를 하거나 행정의 공공성을 요구하는 고객 등 다양한 편이다.

24) 우리의 행정에서 고객은 주로 외부고객을 의미하며 영국처럼 내부고객에 대한 인식은 아직 낮은 편이다. 1993년 9월 공표된 미국의 대통령령 12862호에 따르면 행정고객은 행정기관이나 정부부처로부터 직접적으로 봉사 받는 개인이나 실체로 정의되고 있다. 이후 우리 학계에서도 고객의 개념에 대한 논의와 연구는 최근까지 이루어졌다. 예를 들면, 고객은 단순한 사용자로서의 고객보다는 소비자 중심의 고객개념으로 바뀌어야 한다는 것이다. 따라서 이러한 연구들은 고객지향적(client-oriented) 보다는 고객중심적인(client-centered)이라는 개념을 사용해야 한다고 주장한다(김판석, 1994; 박세정 외, 1996; 박천오, 1997; 주재현·정운수, 2000 등).

25) 설문은 ①직원들의 ISO시스템에 대한 관심도 ②구축된 ISO시스템 문서의 숙지상태(응답자중 22.1%만 숙지) ③ISO시스템 업무실행 실태(31%가 완벽한 실행이라고 답변) ④ISO시스템 자체교육 실시 상태(95%가 받았지만 형식적인 교육이라고 답변) ⑤품질교육의 부서원 참여도

도”를 묻는 질문에서 응답자중 61.6%가 ‘ISO품질체계의 필요성에 대해 충분히 인식’하고 있었다. 그러나 38.4%의 직원은 ISO시스템에 대해 ‘별로 관심이 없는 것’으로 나타나 전 직원들에 대한 지속적인 교육이 필요했던 것 같다.

둘째는 “ISO시스템 적용의 불이행 이유”를 묻는 질문에서 가장 어려운 이유는 ‘기본업무와의 연계성에 대한 인식부족’(59.2%)과 ‘ISO시스템추진이 업무를 가중시킨다’는 의견(22.2%)을 보여, ISO품질체계를 기존업무에 접목시키는 방안이 마련되었어야 함을 시사한다. 반면 ‘시스템문서가 현실에 맞지 않는다’는 대답은 11.7%, 그리고 ‘ISO에 대한 불신과 불필요성’은 6.9%에 불과했다. 셋째는 “행정서비스의 시민만족 달성수단으로서 ISO실천방안”에 대한 질문에서 ‘고객만족도조사를 실시하여 시민들의 요구사항을 적극 청취하는 방안’(44.4%)이 가장 높았으며, ‘어렵지만 적극 실천해야 한다는 의견’(39.1%)도 높았다. 넷째는 “ISO시스템이 행정서비스에 기여할 수 있는 사항”에 대한 질문에서는 <표-1>에서 볼 수 있듯이, ‘행정의 투명성 확보’(61.6%)가 매우 긍정적인 의견을 보인 반면 ‘ISO 업무자체가 업무부담을 가중’(20.2%)시켜 행정서비스에 부정적인 영향을 미친다는 응답도 높은 것으로 나타났다.

<표 1> 의정부시청 공무원들의 ISO시스템에 대한 행정서비스 기여도 조사

구 분	행정의 투명성 확보	ISO업무시간 허비로 행정서비스제공에 영향	지속적 개선으로 행정발전 도모	시민들에게 양질의 서비스제공
응답률	153(61.6%)	50(20.2%)	49(11.7%)	16(6.5%)

이상의 설문을 참고해 볼 때 의정부시는 ISO품질체계의 외형적인 틀은 갖추었으나 시스템에 대한 이해부족이나 개인별 업무의 부가적 증대와 같은 요인으로 인해 내실 있게 운영되지 못했다고 할 수 있다. 그러나 지도자의 의지, 전 직원의 동참, 지속적인 교육이 뒤따랐다면 ISO 품질시스템은 행정의 효율성 제고와 시민만족 행정의 정착에 상당히 기여했으리라 고 본다.

(72.6%가 적극적이었음) ⑥ISO정착 교육 방법(집합교육보다 1박2일 전문교육 필요성의 의견이 많았음) ⑦ISO시스템 적용의 불이행 이유 ⑧행정서비스의 시민만족 달성수단으로서 ISO실천방안 ⑨ISO시스템의 행정서비스 만족에 기여할 수 있는 사항 ⑩ISO정착 실행시 시민들의 행정서비스 신뢰도(70%가 시일은 걸리지만 점차 신뢰한다고 답변). 한편, 응답자의 성별 분포는 78%가 남자, 22%가 여성이었다. 각 실·국별 분포는 기획관리실 15.3%, 행정지원국 20.6%, 재정경제국 19.3%, 환경복지국 18.2%, 건설교통국 23.0% 및 보건소 3.6%였다. 연령별 분포는 30대이상 50대미만이 전체의 85%로 가장 많았다(의정부시, 2000. 12. 8).

3. 4개지자체의 인증포기에 대한 원인 분석

지금까지 4개 지자체의 사례에서 볼 수 있듯이, ISO품질인증제는 행정서비스와 품질향상에 상당 부분 기여했음에도 불구하고 4개 지자체가 모두 인증연장을 포기하고 1회의 시행으로 끝냈다. 따라서 연구자는 연장포기의 원인을 분석하기 위해 면담을 시도했다.²⁶⁾ 면담은 서울 중구청의 현재 담당자와 제도도입 당시의 팀장, 경기도청의 당시 과장과 경기개발연구원 정책담당관, 의정부시청의 담당부서 실무자 등이며,²⁷⁾ 제주도청은 전임담당자와 전화 면담을 시도했으나 실패했다.²⁸⁾

먼저 서울 중구청 실무자와의 면담에서 얻은 인증갱신 포기의 첫 번째 이유는 성과에 비해 비용이 많다는 점, 둘째는 현재 운영되고 있는 제도인 행정서비스 현장을 비롯하여 다른 관리방식과 중복된다는 점, 그리고 작은 이유로 인증제도의 강점과 장점에 대한 인증기관의 설명력이 미흡했다는 점 등이었다. 이어서 ISO품질체계 도입을 주도했던 전임 팀장으로부터는 전문가적 입장의 비교적 자세한 설명을 들을 수 있었다. 포기의 첫째 이유는 직원들의 문서 업무(paperwork)부담과 외부기관에 의한 심사 부담, 둘째는 기관장의 의지(시행 중에 기관장이 바뀜), 셋째는 제도 수용을 위한 조직풍토의 미성숙, 넷째는 기존에 도입된 시스템, 예컨대 행정서비스 현장 같은 제도를 가지고 ISO제도만큼 서비스를 향상시킬 수 있다는 적지 않은 직원들의 생각, 다섯째는 효율성보다는 전시효과를 위한 대외홍보용이라는 일부 직원들의 불평 등이라고 했다.²⁹⁾

두 번째 경기도청이 연장을 포기한 첫째 이유는 제도 도입으로 인한 업무가중이었다.³⁰⁾ 따라서 ISO품질관리의 당위성과 필요성에 대한 인식이 경기도청 공무원들 사이에서 좋을 수

26) 이 분석은 4개 지자체의 개별적인(idiographic) 사례를 통해 ISO인증제 포기원인과 관련된 고유한 문제점 내지 특성을 찾아보기 위해 구조화된 면담보다는 open-end방식의 비구조화된(unstructured) 면담을 시도했다.

27) 면담자들 중 설명 사용을 허락해준 분들은 중구청의 도입을 주도했던 김진태 씨(현재 서울시 교통추진반으로 자리를 옮김), 경기도청의 당시 담당자였던 김창규 씨(현재 경기도 의회 총무 과장으로 옮김), 의정부시 기획담당관실의 김재훈 씨이며 이들은 면담에 적극적으로 응해 주었다. 면담은 2005년 1월 27일부터 2월 28일 사이에 이루어졌다.

28) 전화면담과정에서 통화자들이 전임 담당자라고 소개해 주는 사람들이 모두 담당자가 아니라는 이유로 면담을 기피했고, 답변도 소극적이어서 폭 넓은 정보의 입수는 불가능했다.

29) 당시의 팀장이었던 김진태 씨에 의하면 포기는 되었지만 중구청의 ISO9001/14001의 도입은 업무의 효율성 증대와 책무성 제고에 상당히 기여했으며, ISO의 유용성은 아직도 크다고 말했다.

30) 이하 경기도청의 ISO인증포기 이유에 관한 내용은 전임 김창규 과장과 면담을 통해 얻은 것들이다.

없었으며, 특히 ISO체계도입과 관련된 문서업무는 물리적 정신적인 큰 부담으로 작용하였기 때문에 전반적으로 ISO에 대한 애정과 열의는 적을 수밖에 없었다는 것이다.³¹⁾ 두 번째 포기 이유는 열의 있는 실무자들의 빈번한 자리이동에 따른 ISO관련업무의 지속성 결여가 지적되었다. 제도 시행 중 담당관은 영국으로 유학을 떠났고 피면담자인 실무과장은 1년 정도 근무하다가 자리를 이동하게 되었다고 한다. 따라서 후임자들의 열의는 초기의 도입 담당자들에 비해 떨어질 수밖에 없었을 것이며, 이것이 1차 인증기간 만료와 함께 연장을 포기한 것으로 보인다. 세 번째는 지휘관의 의지 문제가 지적되었다. 새로운 제도도입의 운영과 관련하여 볼 때 전문가 출신들이 해당 부서 지휘관의 자리에서 업무를 수행해야 하나 정치적으로 임명된 지휘관들의 경우 제도가 좋아도 전문가만큼 업무에 대한 애정이 크지 못하다는 사실이다. 기정사실이지만 지자체 행정의 정치적 개입 내지 간여는 전문성을 저해하는 요소가 되고 있음을 반증한다. 네 번째, 작은 이유이기는 하지만 상당수 공무원들의 ISO운영과 관련된 비용이 매우 클 것이라는 우려 때문이었다고 했다.³²⁾ 다섯 번째는 많은 공무원들이 행정서비스현장제도가 ISO를 대신할 수 있는 것으로 생각했다는 점이다. 그러나 이것은 ISO관리체계에 대한 정확한 이해부족에 기인한 것으로 풀이된다. 사실 ISO체계는 국제적 기준으로서 그 운영을 통해 지속적인 개선(continual improvement)을 실현할 수 있다는 장점과 강점이 직원들에게 제대로 교육되지 못한 것 같다. 앞의 서울 중구청의 경우에서도 지적되었듯이, 인증기관들이 ISO관리체계가 가지는 장점을 제대로 교육시키지 못한 것으로 보인다. 이는 다음 절에서 논의되겠지만 인증기관의 교육담당자들이 행정학이나 정책학 전공자보다 경영학, 심지어 산업공학 전공자들이 많기 때문에 발생할 수 있는 문제로 볼 수 있다. 경기도청은 사실상 ISO관련 업무를 중단했지만 ISO 업무편람은 아직도 활용하고 있다고 한다.³³⁾

의정부시청은 ISO9001인증을 2000년 12월 한국품질재단 품질인증센터로부터 취득한 후 3년간 적용하다가 2004년 2월 중단했다. 중단이유는 앞의 면담에서 확인된 내용과 매우

31) 그러나 면담을 통해 얻은 사실에 의하면, 초기의 문서업무 작업은 시간과 노력을 필요로 하고 귀찮지만 일단 틀이 잡히면 오히려 업무의 부담을 줄이고 효율성을 높일 수 있다는 것이다.

32) 비용은 도입과정의 비용과 사후관리비용으로 나누어 볼 수 있겠다. 경기도의 경우 영국의 인증기관에 의한 독일, 이태리 등 구라과 현지 시찰 및 교육, 그리고 여타 업무와 관련된 초기 비용은 매물비용으로 문제가 없을 것으로 보인다. 다만 문제가 될 수 있는 사후관리와 관련된 비용인데 연간 1,000만원정도로 추정된다고 하며 그 정도의 연간비용은 결코 많은 것으로 간주되지 않는다.

33) 면담을 통해 얻은 사실의 하나로서 전임자였던 김 과장은 ISO의 장점을 지금도 인정하면서 이에 대한 연구는 지속되어야 할 것이라고 말하며, ISO품질체계의 도입은 중앙정부의 시행권장이 뒤따를 때 성공할 것이라고 강조했다.

유사했다. 즉, 첫째는 업무부담 가중으로 인한 ISO관리체계의 효율성 저하, 둘째는 행정서비스 현장제와 같은 기존 제도와의 중복, 셋째는 예산의 부담 등이었다고 한다. 이 중 첫째 이유와 관련해서 볼 때 업무부담은 직원들의 불만을 초래했다는 것이다. 그러나 보다 중요한 사실은 「참여정부」들어 의정부 시청의 기획예산담당관실에 신설된 「혁신분권계」의 「주니어보드(Junior Board)」가 월 1회 운영되면서 여기서 제안된 혁신관련 의견들이 ISO개선 업무를 대신할 수 있다고 판단되었기 때문에 ISO품질행정제도의 존속은 더 이상 필요치 않았다고 한다. 의정부시는 ISO도입시 제정한 품질행정조례도 폐기했다고 한다.

마지막으로 제주도청의 전임담당자와의 직접적인 면담은, 앞서 언급했듯이, 실패했으나 제주도청은 다른 지자체에 비해 ISO9001 적용을 5년간이나 비교적 오래 지속하다가 중단했으며 현재 환경정책과에서는 환경관련 국제기준관리체계인 ISO14001의 취득작업을 추진하고 있다는 사실을 알게 되었다.

이상 4개 지자체의 면담을 통해 확인된 ISO인증제의 포기 원인은 ①업무, 특히 문서업무의 추가적 부담 ②실무자의 빈번한 인사이동 ③부서장을 포함한 지도자의 의지 결여 ④기존 제도와의 중복 ⑤소요경비의 우려 ⑥제도수용을 위한 조직풍토의 미성숙 등으로 요약될 수 있다.

IV. ISO품질인증제의 지속적인 추진을 위한 대안탐색

사실 ISO9001: 2000이 비제조 및 서비스부문에서도 적용될 수 있도록 설계되었다고 하지만 그것은 공익을 목적으로 하는 순수한 행정서비스에 적용될 수 있도록 구상한 것은 아니다. 그럼에도 불구하고 영국, 싱가포르, 말레이시아 등은 ISO인증제의 지속적인 추진을 통해 행정서비스 개선과 능률향상에 바탕을 둔 품질행정을 실현했고, 비록 연장적용을 포기했지만 서울 중구청, 경기도청, 의정부시청, 제주도청도 효율성 제고에 있어 상당한 정도의 성과를 거둔 것으로 확인되었다. 4개지자체의 피면담자들이 피력한 소감은 의정부시청을 제외한 서울 중구청의 당시 ISO품질체계운영 팀장과 경기도의 당시 담당과장은 국제기준으로서 ISO체계가 행정능률을 향상시키고 제도를 적실성 있게 개선하는데 유용했기 때문에 지속적인 적용의 필요성을 강조했고, 제주도청은 다시 ISO14001의 인증취득 작업을 추진하고 있다는 사실을 고려해 볼 때 ISO인증제의 지속적 추진과 발전방안을 검토해 볼 필요가 있을 것이다.

이런 차원에서 인증제의 지속적인 추진방안으로서 인증제적용의 성공조건과 인증제 정착을 위한 조직화 문제를 다음에서 논의해 본다.

1. ISO품질인증제 적용의 성공 조건³⁴⁾

ISO품질인증제 적용의 성공조건은 4개 지자체의 담당자들과의 면담에서 밝혀진 포기 원인 중 제도도입으로 인한 추가적 업무부담, 제도수용을 위한 조직풍토의 미성숙, 공직사회의 개혁피로 치유, 지도자의 의지와 실무자의 빈번한 인사이동, 전문학계의 적극적인 연구참여 등을 중심으로 검토해 보고자 한다.

ISO인증제의 적용이 한국적 행정조직에서 성공하려면 첫째로 서서히 조직의 시스템을 바꾸는 작업을 시도할 필요가 있으며, 이는 위의 인증제 포기원인에서 지적된 바 있는, 제도수용을 위한 조직풍토의 미성숙과도 관련되는 문제이다. 다시 말해서, 지금까지 우리의 조직문화는 계급적 요소가 주류를 이루어 왔고 또 현재도 많이 잔재해 있기 때문에 계급제적 요소의 제거가 요청된다. 주지하듯이, ISO체계는 제품의 품질관리와 관련된 조직에서 발전된 방식이므로 ISO적용에 알맞게, 아니면 적용이 용이할 수 있도록 부분적으로라도 조직체계를 바꾸어야만 기대하는 만큼의 개혁성과를 거둘 수 있을 것으로 판단된다. 예컨대, 인체의 DNA를 바꾸지 않고 성형수술에만 의존하면 외피는 바꿀 수 있을지 모르나 체질을 바꾸기는 어렵다.³⁵⁾ 이러한 이치처럼 본질적인 문제로서 제도도입에 앞서 적어도 조직의 체질과 시스템을 바꾸는 작업을 수행하면서 제도를 도입하여 적용하는 것이 성공의 조건이 될 수 있을 것이다. 현재 우리나라의 행정관료들은 여러 번의 정권교체를 거치며 개혁마인드가 많이 주입되었다고 하지만 최근까지도 공직사회에 대한 개혁의 소리는 그치지 않고 있다. 관료세력들은 관료제 병리현상에서도 지적되듯이, 변화에 대해 저항하며 책임지는 일을 기피하려는 행태를 보인다. 근래 들어 정부개혁을 위해 기획전문가, 예산전문가, 관리전문가 등이 한시적으로 공직에 기용되는 사례가 늘고 있는 있다. 그러나 이들은 민간부문처럼 개혁을 시도하려고 하나 개혁실패에 대한 부담이나 책임감을 느끼는 기존의 관료세력과 갈등을 유발할 수 있다. 이런 문제를 해결하기 위해서는 계급제가 가지는 문제점들을 해소할 수 있는 다각적인 개선방안들이 모색되어야 할 것이다.³⁶⁾ 개방형 임용제도가 도입되고 있으나 외부전문가의 임용이 용이하지 않은 것이 현실인 것 같다.

두 번째의 성공조건은 그간 정부개혁을 위해 짧은 기간 내에 도입한 다양한 제도들과 그에

34) 성공조건은 각주 26에서 설명했듯이, 4개 지자체의 전임 및 현 실무담당자들과의 면담을 통해 얻은 ISO인증제 포기의 원인을 중심으로 논의해 본다.

35) 그러나 모든 유기체는 항상성(homeostasis)이 작용하듯이 보다 근원적인 수술을 하지 않는 한 본래의 상태로 환원하려는 속성 때문에 목적달성이 쉽지 않다.

36) 최근 행정부의 “팀제”와 재경부의 기존의 “계층제 구조를 유지한 팀제”는 다소 다르기는 하지만 유사한 맥락에서 이해될 수 있는 개혁들로 간주된다.

따른 업무부가로 초래된 공직사회의 개혁피로 증후군을 빨리 치유해야 할 것이다. IMF이후 개혁정책의 일환으로 추진된 구조조정에 의한 인원감축은 과거에 비해 공직사회의 일손부족을 초래했다. 더욱이 IMF이후 정부가 앞 다투어 도입한 관리방식들이 대부분 직무평가를 요구함으로써 공직사회의 업무가 전에 없이 과부하되어 개혁피로의 증후군을 가중시켰다. 행정조직의 수준에 따라 다소 차이는 있지만 도입된 대부분의 관리방식들이 자체평가, 기관평가를 요구하며 여기에 관련교육과 감사까지 겹쳐 업무과중으로 인한 피로는 누적될 수밖에 없었을 것이다. 영국처럼, 시민현장제와 ISO인증제에 의한 평가를 동시에 수행할 경우 업무부담을 감소시키면서 능률은 더 향상시킬 수 있을 것이다.

제도적용을 위한 세 번째의 성공조건은 정책의 일관성과 전문성을 위해서 부서장을 포함한 행정지도자의 빈번한 교체³⁷⁾와 실무자의 잦은 이동과 같은 전통은 시정되어야 할 것이다. 이 연구의 대상이었던 4개 지자체의 경우 인증제 도입에 참여했거나 간여한 거의 모든 담당자들이 인증제 적용기간에 교체되었음은 앞에서 밝힌 바 있다.

네 번째의 성공조건은 공공부문에 새로운 관리기법을 적용함에 있어 행정학이나 정책학을 연구하는 학자들의 적극적인 참여가 요청된다. 최근 경영학이나 산업공학을 전공하는 학자들

37) 전통적으로 우리나라의 정치지도자나 행정지도자들은 전임자의 정책승계를 기피하는 경향을 보여 왔다. 정치적 전통으로 볼 때 정책정당의 뿌리가 약하다는 취약점이 이런 경향을 배태시켰다고 할 수 있겠지만 그 행태는 지금도 바뀌지 않고 있다. 심지어 같은 정당 내에서 지도자만 바뀌어도 정당명을 바꾸면서 개혁이라는 미명하에 정책승계를 포기하고 새로운 정책채택과 더불어 행정책임자를 교체하고 조직을 개편하고 그에 따른 인사이동을 단행함으로써 대부분의 새로운 정책을 채택하는 선례를 남겼다. 이러한 일련의 과정은 조직 전반에 파급효과를 미치기 마련이다. 새로운 정책은 전시효과를 높이기 위해 새로운 제도를 경쟁적으로 도입하지만 결국에는 소기의 성과를 거두지 못하고 소모품처럼 취급되는 경우가 허다하다. 실제로 군사정권이후 대통령과 장관이 수명을 같이한 예는 매우 드물며, 또 대부분의 행정리더는 전문성보다 지역성과 인맥에 의한 임용이 관행처럼 되었다. 『문민정부』 시절 장관의 평균임기는 9개월 정도였으며, 『국민의 정부』 시절에는 10.6개월이었다. 『참여정부』의 노무현대통령은 ‘대통령과 장관은 임기를 같이하겠다’고 공언했지만 2004년 말까지 재정경제부(세 번째), 교육인적자원부(세 번째), 외교통상부, 행정자치부, 과학기술부, 농림부, 산업자원부, 통일부, 보건복지부, 노동부, 건설교통부, 해양수산부, 법제처 등 2/3이상 부처의 장관을 경질했다. 이와 더불어 1997년 1월 1일부터 2001년 11월 30일까지 41개 중앙부처 실·국장/과장의 직위별 평균재직기간을 조사한 한 연구에 의하면(이종수 외, 2002), 실·국장의 경우 농촌진흥청의 2년 4개월 2일을 제외하고 모두 2년 미만이었으며, 과장의 경우 농촌진흥청 2년 2개월 1일과 국방부의 2년 25일을 제외하고 마찬가지로 2년 미만이었다. 1995년 지방자치제가 실시된 후 선출된 지방자치단체장을 제외하고 공공조직의 리더는 전통적으로 전문성보다는 정치적인 낙하산 인사가 주류를 이루어 왔다. 모름지기 이 시대의 개혁이나 변화는 지도자의 의지와 전문성 없이 달성하기는 어렵다.

중에는 새로운 품질경영에서 개발되었거나 개발되는 관리방식과 운영체계를 공공무문에 도입할 것을 제안하고 나아가 주장하는 경향이 점차 늘어나고 있는 것은 사실이다.³⁸⁾ 그들의 관점과 시각에서 볼 때 공공부문의 능률과 실적이 민간부문에 비해 뒤떨어진다고 판단하기 때문에 그런 주장을 제기하는 것은 이해가 된다. 이에 비해 행정학이나 정책학을 전공하는 학자들은 민간부문에서 개발되는 새로운 기법들이나 품질개선 전략의 공공부문 도입이나 적용의 가능성을 배제하지는 않지만 기본적으로 사익을 추구하는 민간부문과 공공부문은 다르기 때문에 적극적이고 선도적인 연구와 주장을 기피하려는 현상이 없지 않다. 다시 말해서, 행정학이나 정책을 연구하는 학자들의 입장에서는 공익을 추구하는 공공부문에 민간경영방식을 도입하는데 한계가 있다고 강변하면서 연구에 대한 관심을 소홀히 한 것도 사실인 것 같다. 이제 미국을 비롯하여 선진국들은 앞 다투어 품질개선과 관련되는 민간기법들을 공공부문에 도입하는 추세이고 보면 우리의 행정학이나 정책학을 연구하는 학자들도 근래 정부평가 내지 정책평가와 관련하여 많은 관심을 가지는 만큼 품질개선 자체에 대한 연구를 더욱 활성화하면서 경영학, 특히 품질경영학이나 산업공학 분야의 연구자들과 공동연구를 추진해 나가는 것도 바람직스럽다.

그밖에 제도도입과 적용에 대한 관심도 중요하지만 도입된 제도들을 어떻게 우리의 현실에 맞게 수정하여 정착시키고 나아가 지속적으로 개선·발전시킬 수 있을 것인가에 대한 연구와 노력의 몫이 행정학과 정책학을 연구하는 학자들에게 주어져 있다는 사실의 인식이 필요하다.

2. ISO품질인증제 정착을 위한 조직화

ISO품질인증제가 우리나라에서 행정서비스의 품질을 향상시키는 도구로서 성공을 거두기 위해서는 위에서 검토한 성공의 조건들이 충족되어야 할 것이지만 이러한 조건들이 단시일 내에 실현될 수 있는 상황이 아니고 보면, 이에 앞서 품질행정을 위한 조직화의 논의를 진행해 볼 필요가 있다. ISO품질인증제의 적용과 제도적 정착은 지방정부의 자율적인 노력이 가장 효과적이겠지만 보다 폭 넓고 적극적인 권장과 추진을 위해서는 중앙정부 수준에서의 조직화를 논의해 보는 것이 좋은 방안이 될 수 있을 것이다.³⁹⁾

38) 한 예로서 2002년 1월에 창설된 신품질포럼은 품질경영학, 산업공학, 심지어 정보통신 분야의 교수들과 민간업체의 관리자들이 주축이 되어 운영하면서 학술대회, 컨벤션을 개최하고 있으며, 그들은 공공부문의 품질개선도 민간부문과 같은 맥락에서 시도할 것을 제안하고 있다 (2005년도 제1회 신품질 심포지움, 2005. 2. 23).

조직화 논의는 세 가지 측면에서 시도해 볼 수 있다. 첫째는 정부차원에서 기존의 위원회 중, 예를 들면, 「국가표준심의회」의 기능을 확대·강화하여 활용하는 방안을 검토해 볼 수 있고, 두 번째는 「한국품질행정관리청」의 설치를 고려해 볼 수 있고, 세 번째는 「한국품질재단」을 비롯한 민간기구와 공공부문의 통합적인 형태의 운영방식을 고려해 볼 수 있겠다.

첫째, 「국가표준심의회」는 현재 국무총리가 위원장이면서 산업자원부가 주관하는 위원회 이기는 하지만 그 기능이 주로 심의나 조정에만 머물고 있을 뿐 아니라 구성원은 당연직으로서 관련 10개 부처 장관과 위촉직 2명, 그리고 약간의 위원으로 조직화되어 있다. 따라서 「국가표준심의회」의 기능에다 행정서비스의 향상과 경쟁력 강화를 위해 국제기준인 ISO시스템의 프로세스 도입에 관한 전반적인 지도와 감독기능을 보강하고 명칭도 「한국품질행정표준화위원회(가칭)」으로 개명하는 것이다.⁴⁰⁾

이 위원회에 민간부문의 한국생산성본부, 한국능률협회, 한국품질재단과 학계 및 정부산하 연구기관의 전문가들을 참여시켜 거버넌스 방식으로 운영한다면 효율성을 높일 수 있을 것이다. 위원회는 조직적으로 국내외표준화부와 행정서비스 인증관리부를 두고 기능적으로는 전략기획, 서비스개발 및 전달, 평가분석(외주 의뢰) 및 행정서비스 개선 업무를 수행하면서 각종 국제표준에 맞는 기준을 검토하도록 하면 될 것이다.

우리의 행정문화로 볼 때 위원회의 권한이 한시적으로 행사되기 쉽고 기능 역시 한시적으로 수행되다가 유명무실해 지는 사례가 허다했던 관계로 지금부터라도 상시적인 기구운영의 전통을 유지하기 위한 사례로서 싱가포르의 ISO도입과 관련된 산업체 주도의 「표준화위원회(Standards Council)」와 그 산하 기구인 「SPRING Singapore」⁴¹⁾을 참조해 보는 것은 유익하다.

싱가포르의 표준화관련 최고기구인 「표준화위원회」는 민간 및 공공부문의 대표들로 구성되며 그 산하에 전문위원회를 두고 있으며 또한 「SPRING Singapore」를 지도한다.

「SPRING Singapore」는 국가표준기구로서 1966년이래 40년 가까이 ISO의 멤버 기구로

39) 중앙정부 수준에서의 조직화 논의는 앞의 면담에서도 개진되었으며, 싱가포르가 유사한 예가 될 수 있을 것이다.

40) 행정서비스의 표준화기능 강화를 위해 총리실산하의 「정책평가위원회」를 「국가표준심의회」와 통합하면 인적자원의 활용과 예산의 절감효과도 기대할 수 있을 것이다.

41) 「SPRING Singapore」은 싱가포르 「표준, 생산성 및 혁신청(Standards, Productivity and Innovation Board)」을 일컫는 기구로서 국가표준화계획을 조정한다. 「SPRING Singapore」은 「표준화국」을 두고 있는데 「표준화국」은 지역표준과 국제표준활동에 있어 싱가포르를 대표하며 제품, 시스템, 프로세스를 위한 기준을 개발한다. 또한 「표준화국」은 산업체가 주도하는 「국가표준위원회(Standards Council)」의 지도를 받아 국가표준화계획도 조정한다.

싱가포르를 대표하고 있다. 「SPRING Singapore」은 수상실의 공공서비스국(Public Service Division)과 통상산업부의 법적 기구인 「생산성표준청(Productivity and Standards Board, PSB)」의 지원을 또한 받고 있다. 싱가포르에는 이처럼 40여년동안 ISO표준화와 관련되는 업무를 담당해 온 「SPRING Singapore」가 있었기 때문에 민·관 기구들은 국제적 수준의 경쟁력을 확보할 수 있었고 이는 종국적으로 싱가포르의 국제경쟁력을 지속적으로 유지·발전시킨 바탕이 되었다.

두 번째 조직화방안으로서 「한국품질행정관리청」의 설치를 고려해 볼 수 있으며 이 방안은 공공부문에 ISO품질체계의 도입 및 인증업체 선정사무와 교육, 평가업무 등의 기능을 담당토록 하는 것이다. 이 방안이 성공을 거두려면 기능수행에 상응하는 권한을 부여하여 행사부 산하에 설치할 수 있을 것이다. 그리고 이 기구에 보다 힘을 실어주려면 청와대, 국무조정실, 기획예산처, 산업자원부 등의 지원을 받는 방법도 검토해 볼 수 있을 것이다.

세 번째 방안은 현재 ISO품질인증관련 업무를 수행하고 있는 민간단체 중 「한국품질재단」과 「한국능률협회」의 인증부서와 「한국생산성본부」의 국가고객만족지수(NCSI) 담당부서를 통합한 민간기구를 「국가표준심의회」등과 공동으로 공공부문의 인증작업을 수행토록 하는 것이다. 이 경우 민간기구들이 가지고 있는 ISO품질시스템의 효과적인 운영에 대한 기본지식과 축적된 경험을 활용한다면 시너지효과를 기대할 수 있을 것이다. 그러나 우리의 행정문화가 민간기구 내지는 힘이 약한 외부 기관의 건의나 권장 그리고 때에 따라서는 통제를 수용할 만큼 성숙되어 있지 못한 관계로 큰 성과를 기대하기 어려울 수도 있다.

위에서 검토한 조직화 방안 중 첫 번째 방안이 가장 효과적이라고 볼 수 있다. 어떤 방안이든 그것이 지속적으로 유지되기 위해서는 정치적 목적이나 정권의 위상제고 수단으로 이용되어서는 안될 것이다. 이러한 폐단을 방지하기 위하여 조직화는 민간과 공공부문이 동시에 참여하는 형태의 기구로 운영하면서 주기적으로, 예를 들면, 매 2년마다 행정서비스에 대한 평가를 전문평가기관에 외주(outsourcing)를 주어 시행하고 그 결과를 등급화하여 인증서를 부여하도록 하는 것이다. 이 때 등급은 예를 들면 최우수, 우수, 보통, 미흡 등의 품질로 등급화⁴²⁾하여 시상하는 품질행정제도를 마련한다면 지자체간의 경쟁을 유도할 수 있고, 차후에도 행정의 품질개선을 위한 노력을 지속적으로 이끌어 낼 수 있을 것이다.

42) 이 때의 시상은 대통령상으로 하면서 인증서는 예컨대, KS ISO9000라든가 KS PM9000 혹은 KS PS9000 최우수품질행정정상의 형식으로 고려해 볼 수 있을 것이다.

IV. 결 론

이 연구는 우리나라 일부 지방정부들이 행정서비스의 품질향상과 경쟁력 강화를 위해 도입한 프로세스 중심적인 ISO9001-2000품질인증제도의 적용을 보다 적극적이고 지속적으로 추진하고 발전시킬 수 있는 방안을 검토했다. ISO품질체계의 적용은 기존에 도입한 각종 신공공관리 원리들을 효율적으로 수행할 수 있는 장점을 가지고 있다. 다시 말해서, ISO품질체계는 PDCA 사이클에 따른 과정적 접근법을 근간으로 하여 행정의 품질을 지속적으로 개선하기 때문에 행정서비스현장제도, MBO, TQM 등에서 요구되는 많은 사항을 실현할 수 있는 제도의 하나이다. 이는 ISO인증제를 이미 도입하여 추진한 영국과 같은 국가에서 증명된 바 있다.

그런데 이런 ISO인증제가 우리나라에서는 왜 한번의 도입·적용으로 끝나는지를 사례분석하기 위해 서울 중구청, 경기도청, 제주도청, 의정부시청의 전·현직 담당자와 면담을 실시했다. 면담을 통해 확인된 사실 중의 하나는 우리의 행정은 제도도입에는 신속한 반면 제도의 운영은 일과성으로 끝나는 전시효과적인 성격을 벗어나지 못하고 있다는 점이다. 이런 관행은 어제 오늘의 문제는 아니지만 시정해야 할 때가 되었다. 새로운 제도도입은 신중해야 할 뿐 아니라 도입 이후에도 우리의 행정풍토와 문화에 맞게 지속적으로 발전시켜 나가야 할 것이다. 행정개혁을 위한 기법으로서, <그림 2>에서 볼 수 있듯이, Plan-Do-Check-Action의 과정을 접목한 ISO품질인증제⁴³⁾는 행정의 효과성, 투명성, 책무성과 책임성, 관리평가를 통한 성과증대, 자원의 효율적인 활용, 고객만족도 조사에 의한 행정서비스의 향상 등을 도모함으로써 공공부문의 경쟁력과 신뢰를 구축하고 국제적인 신인도를 높일 수 있는 등의 기제로서 유용성이 크다고 한 조사연구에서 밝혀진바 있다. 뿐만 아니라 ISO인증제는 앞으로 정부가 추진하는 정책품질관리제도의 효과적인 운영수단이 또한 될 수 있기 때문에 지속적인 추진과 발전방안에 관한 논의와 검토 그리고 연구는 필요할 것이다.

이제는 선진적인 새로운 제도의 도입도 중요하지만 기존에 도입된 제도를 지속적으로 발전·정착시키기 위한 민·관의 참여와 통합적인 조직화의 노력이 요구된다.

43) 중앙인사위원회는 2005년 5월 2일자 newsletter에서 “Plan-Do-See’ 전 과정의 기록을 통해 혁신/성과관리 해결한다.”는 계획을 발표하고 있음을 볼 때 이는 ISO관리체계의 유용성은 매우 크다고 하겠다.

【참고문헌】

- 권오철. (1999). 「지방정부 TQM의 집행과 성과에 관한 연구」. 박사학위 논문, 서울대학교.
- 김건태. (2003). ISO9001/14001 통합인증에 따른 사례발표, 「행정서비스 향상을 위한 ISO9000 품질행정시스템 도입 심포지움 자료집」, 49-59.
- 김영환. (2001). 지방행정의 행정품질관리제도 적용에 대한 인과모형 검증. 「한국지방자치학회보」, 13(4): 151-170.
- 김주원. (2002). 지방자치단체의 목표관리제(MBO) 도입문제와 활성화 방안: 운영과정을 중심으로. 「지방행정연구」, 16(2): 63-86.
- 김태룡. (2000). 행정학의 신편러다임으로서 신공공관리모형의 적실성에 관한 연구-한국지방자치단체의 적용사례를 중심으로-. 「한국행정학보」, 34(1).
- 김판석. (1994). 관리혁신과 행태변화를 통한 새로운 행정개혁의 방향모색. 「한국행정학보」, (28)3.
- 박세정. (1998). 지방자치단체 TQM 도입실태, 문제점, 그리고 향후방향. 「한국행정학보」, 32(4).
- 박세정 외. (1996). 고객지향적 정부 어떻게 구축할 것인가. 「고객지향적 정부구축을 위한민관합동대토론회 자료집」.
- 박영강. (2000). 지방정부의 목표관리제 평가: 부산광역시를 중심으로. 「지방정부연구」, 4(2).
- 박영택. (1997), “미국의 행정품질경영”. 「대한품질경영학회 1997 춘계학술대회 발표문집」: 217-226.
- 박천오. (1997). 고객지향적 행정: 실천상의 의문점과 한국관료의 시각에 관한 탐색적 연구. 「한국행정학보」, 31(2).
- 서순복. (2001). “지방자치단체 목표관리제와 근무성적평정간의 연계에 관한 연구”. 「한국사회와 행정연구」, 11(1): 137-163.
- 신완선. (1998), 공공부문 품질경영의 추진모델: 미국의 사례에 근거한 연구개발. 「대한품질경영학회 1998 춘계학술대회 발표문집」: 336-344.
- 우정열 · 황승국 · 강성수. (2001). ISO 9001/KS A 9001:2001에 의한 공공행정부문의 품질경영시스템 구축모델. 「품질경영학회지」, 29(4): 65-81.
- 우정열. (1999). 행정의 품질경영전략과 ISO의 진단지도. 「공공행정분야 ISO 참고자료집」. 한국능률협회.
- 이오영. (1999), 공공부문(지방자치단체)의 ISO인증. 「2000년 민선지방자치단체의 과제와 역할」. 한국능률협회.

- 이종수 외. (2002). 공무원 능력향상을 위한 인사조직 관리체계의 혁신방안. 『중앙인사위원회 정책연구보고서』.
- 조성호. (2002). 지방정부의 공공부문 혁신의 성과와 과제. 『2002년 춘계 한국국정관리학회 발표 논문집』, 1-13.
- 주재현·정윤수. (2000). 행정서비스현장제의 정착을 위한 정책방향. 『한국행정학보』, 34(1).
- 경기도. (1999). 『해외시찰 결과보고서 - 품질행정 및 ISO인증제도를 중심으로』.
- 의정부시. (2000). 『품질행정 종합평가 결과보고서』.
- 제주도. (1998). 『지방자치단체ISO 9001품질시스템 인증 획득. 제2기 중견관리자 승진과정 시·도 우수행정사례 발표 자료』.
- 중앙인사위원회. (2005). 『newsletter』. ‘Plan-Do-See’ 전 과정의 기록을 통해 혁신/성과 관리 해결한다.
- 한국공공행정품질협의회. (2002). 『공공부문 경영시스템(PS9000) 구축 및 유지관리. 인증제 기반조성에 관한 연구용역보고서』.
- 한국품질재단. (2001). 『ISO9001: 2000 해석지침서』.
- Barzelay, Michael. (2001). *The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue*. Berkeley, CA: University of California Press/Russell Sage Foundation.
- Besterfield, Dale H., et.al. (2003). *Total Quality Management*. 3rd ed. Prentice-Hall.
- Boston, Jonathan, ed. (1991). *Reshaping the State: New Zealand's Bureaucratic Revolution*. Auckland, New Zealand: Oxford University Press.
- Boston, Jonathan, ed. (1996). *Public Management: The New Zealand Model*. Auckland, New Zealand: Oxford University Press.
- Cianfrani, Charles A., Joseph J. Tsiakals & John E. West. (2001). *ISO 9001:2000 Explained*. 2nd ed. AQS(American Society for Quality) Quality Press.
- Kettl, Donald F. (1997). “The Global Revolution in Public Management: Driving Themes, Missing Links.” *Journal of Policy Analysis and Management* 16(Summer 1997): 446-462.
- Koehler, Jerry W., and Pankowski, Joseph M. (1996a). *Continual Improvement in Government: Tools and Methods*. St. Lucie Press.
- Koehler, Jerry W., and Pankowski, Joseph M. (1996b). *Quality Government: Designing, Developing, and Implementing TQM*. St. Lucie Press.