

고객만족경영이론의 경찰에의 도입 방안

《研究陣》

연구위원	남기범(성결대 교수)
	김현성(연세대 교수)
연구지도위원	최평길(연세대 교수)
연구실장	송인동(총경)
연구관	김종구(경감)



목 차

第 1 章 序 論	9
第 1 節 研究의 目的	9
第 2 節 研究의 目標	12
第 3 節 研究方法	15
第 2 章 顧客의 意義 및 顧客滿足經營	17
第 1 節 顧客의 定義	17
1. 顧客의 意義	17
2. 顧客의 分類	19
3. 公共서비스의 顧客으로서의 一般國民	27
第 2 節 顧客滿足經營	32
1. 顧客滿足과 顧客滿足經營	34
2. 顧客滿足의 要件	34
3. 顧客滿足經營의 導入與件造成	37
4. 顧客滿足經營의 導入過程	38
第 3 章 새로운 顧客滿足經營戰略	41
第 1 節 總體的 品質管理(Total Quality Management: TQM)	41
1. TQM의 起源	41
2. TQM의 原理와 管理哲學	44
3. 公共部門의 TQM 適用	54
第 2 節 리엔지니어링	61
1. 리엔지니어링의 意味	61
2. 리엔지니어링의 目的	62

3. 다른 組織革新戰略과의 比較	62
4. 變化의 核心：機能에 의한 관리에서 過程에 의한 관리	64
5. 리엔지니어링의 特徵	68
6. 리엔지니어링의 過程	70
7. 리엔지니어링의 功過：리엔지니어링은 만능인가?	71
8. 리엔지니어링과 政府行政	73
第 4 章 顧客滿足指向의 行政	76
第 1 節 顧客에게 귀를 기울이기(Just listen to the People)	77
第 2 節 서비스 基準의 提示	78
第 3 節 顧客對應 行態의 改善	81
第 4 節 競爭메커니즘의 導入	81
第 5 章 警察行政에서 顧客滿足戰略	84
第 1 節 總括的 戰略	84
1. 製品(Product)	87
2. 過程(Process)	93
3. 人的 資源(Personnel)	94
4. 포지셔닝(Positioning) 혹은 公共關係(Public Relations; PR).....	95
5. 推進(Promotion)	96
第 2 節 機能別 戰略	97
1. 刑事業務	97
2. 交通業務	104
3. 防犯業務	107
4. 警備業務	110
5. 警務業務	113
第 6 章 結 論	116

참 고 문 헌 122

부 록 125

Abstract 132

표 목 차

〈표 1〉 전통적 관리와 TQM의 비교	50
〈표 2〉 기존 조직문화와 TQM	51
〈표 3〉 형사업무의 고객의 요구와 고객만족경영기법	103
〈표 4〉 교통업무의 고객의 요구와 고객만족경영기법	107
〈표 5〉 방법업무의 고객의 요구와 고객만족경영기법	110
〈표 6〉 경비업무의 고객의 요구와 고객만족경영기법	113
〈표 7〉 경무업무의 고객의 요구와 고객만족경영기법	115

그림 목 차

〈그림 1〉 고객만족의 요건	35
〈그림 2〉 고객접점요소	36
〈그림 3〉 금융기관의 고객접점	37
〈그림 4〉 고객만족의 추진단계	39
〈그림 5〉 품질관리의 역사	42
〈그림 6〉 조직개선전략의 연속선	63
〈그림 7〉 조직에 대한 기능적 관점	65
〈그림 8〉 조직에 대한 과정의 관점	66
〈그림 9〉 고객만족행정의 주요방향	77
〈그림 10〉 고객만족을 위한 5P 혁신요소	86
〈그림 11〉 고객만족기법과 5P 혁신요소	87
〈그림 12〉 관세청 수입통관업무의 리엔지니어링	94

第1章 序 論

第1節 研究의 目的

- 공공행정에서 경쟁원리가 도입되고, 민간기업의 경영혁신기법에 대한 강도 높은 관심. 이러한 경향으로 고객위주의 행정에 대한 관심이 확대.
- 경찰행정의 각 활동별로 고객을 정의하고 이에 준거하여 고객만족을 유도하는 경영기법을 연결.
- 조직 내적으로 경쟁원리의 경찰도입을 통한 활력 있는 경찰조직을 구성하고 기업경영의 혁신기법에 대한 연구를 통해 경찰서비스에서 목적을 고객위주로 재편하고, 고객만족위주의 서비스제공 방법과 적합한 조직구조의 모색.
- 대외적으로 고객의 욕구를 충족하기 위해 고객의 목소리에 귀기울이는 경찰상의 정립을 통해 국민의 경찰에 대한 신뢰와 협조를 유지하는 전략의 탐색.

현재의 국제적인 흐름에서는 행정에서 서비스의 생산을 중요하게 부각시키고, 서비스의 생산과 유통과정에서 기업과의 유사성을 강조하는 경향이 있다. 이러한 연구경향은 최근 공공부문에서 생산성을 높이려는 현실적인 필요에 의해서도 더욱 그 중요함이 강조되고 있다. 같은 맥락에서 공공조직에 민간부문과 같이 경쟁이 도입되고, 권한인것 처럼 배분 받던 예산의 규모도 실적에 의해 결정하는 추세로 바뀌어가고 있다. 이러한 경향에는 공공서비스에도 고객이 존재하며, 서비스의 목적은 단순한 실행여부를 떠나서 고객의 만족여부에 의해 달성됨을 강조한다.

미국의 경우 Clinton과 Gore의 행정개혁성과인 National Performance Review에서는 행정개혁의 주요 의제 중의 하나에 ‘顧客 最優先’을 포함하고 있다.’¹⁾ 이에 는 고객에게 제 목소리를 낼 수 있게 하고 선택을 할 수 있게 하며, 서비스 조직 들이 경쟁하게 하며, 시장의 역학을 만들고, 문제를 해결하는데 시장메커니즘을 사용하는 것을 포함시키고 있다.

또한 행정의 지방화시대를 맞아 각급 지방자치단체에서는 실질적인 의미에서 의 자율권을 신장시키고 지역의 특성을 효과적으로 활용하기 위해서는 재정상의 독립이 필수적인 요건인 바 민간부문에서의 생산성 향상 노력에 주목하지 않을 수 없는 실정이다. 또한 주와 지방정부에서는 고객과 경쟁이라는 개념을 강조하는 관리방식의 하나인 ‘總體的 品質管理(Total Quality Management; TQM)’를 관리방식의 개선 도구로 사용하여 고객만족을 행정서비스조직의 목표로 주입하고 있다. TQM은 고객지향성, 팀웍에 의한 의사결정, 전면적으로 우수한 프로그램, 지속적인 개선활동, 공정관리 등을 강조하는 것으로 고객의 기대를 충족시키기 위한 수준 높은 품질을 보장하고 유지하는데 초점을 맞추기 위해 전체조직문화의 변화를 추구하는 혁신적인 경영관리기법의 하나이다.)

또한 리엔지니어링(Reengineering)이라는 경영혁신기법은 조직의 주요 업무과정을 확인하고 다시 설계함을 의미하는데, 정보통신기술의 발전을 조직의 업무과정에 연계시켜 운영 및 유지비용을 감축하고, 서비스 전달시간과 응답수준을 향상시키며, 산출과 서비스의 질을 향상시키고, 조직의 목표달성을 위해 구성원의 참여를 확대하는 방식으로 공공조직에 실험되고 있다.

미국에서 경찰서비스는 지방자치의 일부로 제공되는데, 이에 따라 경찰서비스도 이러한 흐름의 한 가운데 있음은 물론이다. Osborne과 Gaebler는 *Reinventing Government*에서 정부혁신의 지향 정책중의 하나가 고객지향적 정부라고 밝히고 있다. 고객의 욕구를 충족시키기 위해 고객의 수요를 측정하고, 이에 대응하여 서비스를 제공하고, 서비스의 품질에 대한 평가 또한 고객이 결정해야 한다고

1) 주요 의제로는 레드 테이프의 제거(Cutting red tape), 고객 최우선(Putting customers first), 공무원에게 권한부여(Empowering employees to get results), 근본적인 것으로 축소(Cutting back to Basics)가 포함되어 있다.

주장하고 있다. 구체적으로 고객의 목소리에 귀를 기울이는 방법으로 고객설문조사, 고객사후설문조사, 지역사회설문조사, 시험마켓팅을 제시하고 있으며, 또한 고객을 참여시키는 방법으로 고객위원회, 고객제안, 제안함, 제안서 등의 기존의 방법에 전자우편, 수신자부담전화, 옴부즈만, 조사관 등의 새로운 방식의 의사전달 통로를 정리하고 있다. 그리고 공무원에 대한 교육훈련으로 고객서비스 훈련, 의무고객접촉을 제언하고 있다. 그들의 책에는 경찰업무에서 고객지향성이 적용되는 실례를 제시하고 있으며, 이를 통해 서비스의 품질과 서비스에 대한 고객의 만족도가 향상되었음을 이야기해주고 있다.

이와 같이 주요 공공서비스의 하나인 경찰서비스도 역시 서비스 경쟁과 고객만족경영의 흐름에서 벗어날 수는 없음이 명확하다. 물론 미국과는 다른 환경과 다른 체제로 구성되어 미국적 이론이 적용될 여지는 면밀하게 검토되어야 하지만, 방향성은 이미 정해진 것이라고 해도 과언은 아닐 것이다. 즉 경찰행정에서 고객만족경영이론에서의 경영혁신기법을 검토하고 우리 나라의 경찰현실에 맞는 고객만족을 위한 구체적인 대안을 검토하는 작업은 매우 필요하다. 이를 통해서 경찰조직 내부적으로는 조직구조면과 업무과정의 재편이 고려될 수 있고, 고객지향의 바람직한 조직문화를 조성하는 기초를 만들 수 있으며, 대외적으로는 고객의 만족을 향상시키고, 지속적인 서비스품질의 유지를 통해 국민의 경찰에 대한 신뢰를 조성하고 강화시키는 효과를 얻을 수 있을 것이다.

그러나 경찰행정에 있어 고객위주의 개념을 정립하는 것이 중요하고 이를 위해 다양한 경영기법이 도입되어야 한다는 인식에는 폭넓은 공감대가 이루어져 있으나 이들 경영기법들을 도입하기 위한 구체적인 방법론과 적용전략은 미비한 실정을 지적하지 않을 수 없다. 이렇게 된 원인으로는 먼저 고객위주의 행정서비스제공이라는 명제에서 고객의 의미를 명확히 하지 못한 데에서 비롯된다. 경찰행정의 경우 교통, 방법, 수사 등의 세부활동에 있어 각각의 서비스 특성에 따라 고객은 다르게 정의되어야 할 것이다. 세부활동에 맞는 고객이 정확하게 정의될 때에야 비로소 고객지향의 경영기법들을 적용시킬 수 있게 된다. 흔히 민간부분의 이론을 공공분야에 적용시킬 때 자주 노정 되는 문제는 공공부분의 특성 및 제약점들을 제대로 파악하지 못해 결국 '정치적 논리' 혹은 '가치판단의 영역'으

로 귀결될 수밖에 없는 한계를 스스로 보여주는 경우이다. 그러므로 본 연구의 목적은 경찰행정 서비스의 각 세부활동에 있어 고객을 탄력적으로 정의하고 아울러 이들 고객의 만족을 개념적, 조작적으로 정의(Operational Definition)하며, 각 경찰행정 서비스에 적합한 고객만족 경영기법을 연결시켜 보다 효과적인 서비스제공 방법과 적합한 조직구조를 구상해 보는데 있다. 본 연구의 결과를 토대로 고객만족기법을 적용하기 위해 필요한 경찰인력의 행태적, 심리적 요인들과 서비스대상 고객들을 대상으로하는 실증연구들이 후속적으로 시도될 수 있을 것으로 기대된다.

第2節 研究의 目標

- 고객만족경영의 도입을 위한 현재기반에 대한 평가와 고객만족경영의 경찰에의 도입 필요성 부각
- 경찰의 고객만족경영을 위한 이념의 정립
- 고객만족경영을 위한 조직구조와 업무과정의 검토
- 세부 경찰업무에 따른 고객의 정의
- 경찰업무별 고객만족의 측정 가능한 계량화 시도:과정(process)에 대한 만족과 산출(output)에 대한 만족
- 세부 경찰업무에 맞는 고객만족 경영기법의 연결
- 고객만족경영의 경찰에의 도입 가능한 분야의 발굴
- 고객만족경영기법의 성공적 적용을 위한 환경조성으로서의 정책대안제시

본 연구의 구체적 목표는 여덟 가지로 요약될 수 있다.

첫째, 고객만족 경영기법들을 도입하기 위해 필요한 요건들을 문헌분석을 통해 검토해 보고 현재 한국 경찰행정의 기반요소(Infrastructure)를 인사, 조직구조, 재정적인 차원에서 분석한다. 이를 통해 한국 경찰행정에서 민간부문의 고객만족

로 귀결될 수밖에 없는 한계를 스스로 보여주는 경우이다. 그러므로 본 연구의 목적은 경찰행정 서비스의 각 세부활동에 있어 고객을 탄력적으로 정의하고 아울러 이들 고객의 만족을 개념적, 조작적으로 정의(Operational Definition)하며, 각 경찰행정 서비스에 적합한 고객만족 경영기법을 연결시켜 보다 효과적인 서비스제공 방법과 적합한 조직구조를 구상해 보는데 있다. 본 연구의 결과를 토대로 고객만족기법을 적용하기 위해 필요한 경찰인력의 행태적, 심리적 요인들과 서비스대상 고객들을 대상으로하는 실증연구들이 후속적으로 시도될 수 있을 것으로 기대된다.

第2節 研究의 目標

- 고객만족경영의 도입을 위한 현재기반에 대한 평가와 고객만족경영의 경찰에의 도입 필요성 부각
- 경찰의 고객만족경영을 위한 이념의 정립
- 고객만족경영을 위한 조직구조와 업무과정의 검토
- 세부 경찰업무에 따른 고객의 정의
- 경찰업무별 고객만족의 측정 가능한 계량화 시도:과정(process)에 대한 만족과 산출(output)에 대한 만족
- 세부 경찰업무에 맞는 고객만족 경영기법의 연결
- 고객만족경영의 경찰에의 도입 가능한 분야의 발굴
- 고객만족경영기법의 성공적 적용을 위한 환경조성으로서의 정책대안제시

본 연구의 구체적 목표는 여덟 가지로 요약될 수 있다.

첫째, 고객만족 경영기법들을 도입하기 위해 필요한 요건들을 문헌분석을 통해 검토해 보고 현재 한국 경찰행정의 기반요소(Infrastructure)를 인사, 조직구조, 재정적인 차원에서 분석한다. 이를 통해 한국 경찰행정에서 민간부문의 고객만족

경영기법이 도입될 경우 예상되는 효과를 중심으로 導入 必要性을 부각시키고자 한다.

둘째, 기법의 적용에 앞서 선행되어야 할 사항은 특정 기법이 도입됨으로서 나타나는 긍정적 효과에 관해 규범적인 타당성이 이론적으로 구축되어 있어야 한다는 것이다. 이는 구체적인 적용절차보다 중요한 상우개념으로서 적용의 성패를 좌우하는데 결정적이라 할 수 있다. 이제까지 경찰행정의 심정적 고객은 계층제적 관료제 하에서 상위직급의 의사결정자였다고 하여도 과언이 아닐 만큼 대국민 대응성은 낮은 상태를 보여온 것이 부인할 수 없는 사실이다. 그리하여 대민 봉사 혹은 고객위주의 행정서비스라는 개념은 단지 허공에 대한 구호로만 그치게 되었고 이로써 경쟁력 제고에 장애요인으로 작용한 것이다. 고객위주의 행정서비스라는 이념을 정립하기 위해서는 그렇지 않았을 경우에 나타날 수 있는 비용을 적시함으로써 가능할 것으로 여겨진다. 즉 고객의 만족이 전제되지 않는 행정서비스의 공급은 결국 정치적인 부담으로 연결되어 경찰의 자율성 및 생산성 향상에도 좋지 않은 영향을 미치게 된다.

셋째, 고객만족경영을 위한 경찰 組織構造와 業務過程을 우선적으로 검토하여야 한다. 서구이론의 한국내 토착화가 성공적으로 이루어지지 못한 예를 많이 보아온 우리로서는 먼저 현재 상태의 경찰 조직구조와 업무과정을 면밀히 평가하는 과정을 간과하지 말아야 한다. 가장 중요한 것은 세부적인 각각의 경찰업무들의 추구하는 목적을 명확히 인식하는 것이다. 예를 들어 치안의 목적은 범인검거 자체에 있는 것이라기보다는 시민의 생명과 재산을 보호하는 것이므로 궁극적인 목표에 주안을 두어야 할 것이다.

넷째, 세부 경찰업무에 따라 顧客을 定義하고자 한다. 이는 매우 중요한 요소로서 고객만족 경영기법 도입에 있어 핵심적인 과정이 된다. 구체적인 실천계획 없는 선언적 의미로서의 고객지향 서비스 구축은 자칫 단명의 무기력한 구호에 지나지 않을 가능성이 많다. 이를 극복하기 위해서는 먼저 세부 경찰업무에 따른 고객을 탄력적으로 정의해야 한다. 고객을 정의하는 것 자체가 매우 복잡한 기준을 가지고 있어서 특정 업무에 있어 반드시 단일한 고객집단이 규정되는 것은 아니다. 예를 들어 교통행정의 경우 교통안전과 원활한 소통의 혜택을 입게 될

일반 시민들뿐만이 아니라 범칙금 납부, 교통안전 재교육 등을 받는 사람들도 고객이 될 수 있다는 점을 주목해야 한다. 그래서 고객을 정의할 때 경찰행정 서비스의 규제를 받는 규제대상집단과 이로 인해 혜택을 입는 수혜대상 (혹은 분배대상) 집단으로 구분하는 것은 의미 있는 작업이 된다.

다섯째, 업무별로 정의된 고객의 만족을 어떻게 이해하느냐에 따라 행정서비스의 질이 다르게 평가될 것이다. 예를 들어 업무처리에 소요되는 시간의 감축이나 경찰관의 친절한 태도를 중요하게 여기는 고객이 있을 수도 있고 반대로 어떠한 비용을 치르더라도 실종된 아이를 찾으려 하는 부모의 경우처럼 결과를 중요시 여기는 고객이 있을 수 있다. 고객의 만족을 측정 가능하도록 계량화를 시도하는 것은 후속적인 실증연구에 있어서도 매우 가치 있는 일이 될 것이다. 본 연구에서는 과정(process)에 대한 만족과 산출(output)에 대한 만족을 구분해서 접근해 보고자 한다.

여섯째, 고객을 정의하고 이들의 만족을 명확히 개념화했으면 이제 이를 신장시킬 수 있는 經營技法과의 연결(matching)이 필요하다. 기존의 행정학이나 경영학에 제시하는 기존 기법들에 대한 문헌분석을 통해 각 기법의 적용조건을 검토한 후 가장 적합한 기법을 도출하고자 한다.

일곱째, 이상의 분석을 기초로 하여 고객만족 경영기법의 경찰에의 導入可能한分野가 어떠한 분야인지를 판별해 내하고자 한다. 비록 비용 면으로는 비효율적일 수 있으나 사회적 정의 및 형평성 등의 가치를 추구하는 데 효과적인 기법이 존재하고 그 반대의 경우도 있으므로 기법적용의 선택은 전략적 수준 (Strategic Level)의 의사결정에 의존하게 될 것이다.

여덟째, 고객만족경영기법의 성공적 적용을 위한 환경을 마련하기 위해 조직구조, 인사, 예산상의 정책대안을 제시하고자 한다. 이러한 정책대안에는 도입 가능한 분야의 선정, 도입시 고려할 사항, 도입후 성공적인 결과를 얻기 위한 조직구조 및 행태적 보완점들을 모두 포함한다.

第3節 研究方法

- 고객만족에 관한 경영이론과 행정이론의 문헌분석
 - － 전통적 혁신기법:고객만족경영(CSM)
 - 새로운 혁신기법:총체적 품질관리(TQM)와 Reengineering
 - － 고객만족 행정의 고객개념과 내용
- 미국의 고객만족행정에 관한 사례연구
 - － 경찰서비스 개혁과 관련하여
- 고객만족위주 경찰행정의 도입기반 평가를 위한 경찰 면접조사 (Interview) 실시

본 연구는 실제로 적용되고 있는 상황에 대한 기술적인 연구나 평가적인 연구가 아니고, 현실 가능한 대안을 모색하는 處方的 研究로서 대안을 모색하는 단계에서 문헌분석과 사례분석의 방법을 사용하고, 이 과정에서 만들어진 대안의 현실적용 가능성과 현실적용시 고려할 점에 대한 검토를 위하여 관련 경찰관들을 대상으로 면접조사를 실시한다.

우선 경영학과 행정학의 고객만족이론에 대한 문헌 분석을 통하여 고객만족경영과 행정의 일반적인 개념을 정립하고, 이를 민간기업경영과 공공조직의 차이에 기초하여 고객만족경영기법을 행정에 적용하기 위한 요건들을 밝힐 것이다. 그리고 행정서비스중에서 경찰서비스의 특성을 고려하기 위해 고객만족을 경찰행정에서 적극적으로 고려하고 있는 미국의 사례를 통하여 경찰서비스에 적용될 수 있는 고객만족행정의 구체적인 대안을 검토할 것이다.

이러한 과정에서는 미국 경찰행정체제와 우리 나라 경찰행정체제와의 비교가 필수적으로 병행되어야 할 것이다. 이러한 검토를 통해서 우리 나라의 경찰서비스에서 고객만족행정을 실현하기 위해 실행할 수 있는 구체적인 대안들과 요건들을 제시한다.

다음으로 이러한 요건이 어느 정도 성숙했는가를 규명하기 위해 경찰공무원을 대상으로 면접조사를 한다. 면접조사는 시험조사의 성격으로 현직에 있는 소수의 경찰간부들을 대상으로 한국 경찰조직의 고객만족행정개념의 도입 및 적용 기반과 필요성에 대한 인식을 분석할 것이다. 이를 통해 고객만족행정체계를 도입하기 위한 분위기를 조성하기 위한 선결요건과 현 상황에서 우선적으로 도입할 수 있는 대안과 조직구조개선 방안을 추출할 것이다.

第2章 顧客의 意義 및 顧客滿足經營

第1節 顧客의 定義

1. 顧客의 意義

현대의 많은 기업들은 무한경쟁과 빠르게 변화하는 기업환경에서 조직의 생존을 위한 전략개발에 온 힘을 다하고 있다. 그것은 이제 더 이상 능률성이 조직의 최종목표가 아니고 생존이라는 새로운 조직목표가 절실했던 것이다. 조직생존전략중에는 그동안 상대적으로 등한시하였던 고객에 대한 관심이 포함되어 있다. 그렇지만 고객이라는 용어는 그 자체가 매우 광범위하고 일반적인 표현이어서 정확하게 누구를 혹은 어떠한 상황을 표현하는지 혼동을 주는 경우가 많다. 더욱이 공공분야에서는 공공서비스의 영향범위가 그야말로 전국가적인 경우가 많고 개별적인 정책들도 종국적으로는 간접수혜자들을 내포하고 있어 고객의 범위를 한정짓는데 곤란함이 존재한다. 변화하는 행정체제에서는 환경과의 상호작용이 활발한 개방체제로 인식되고 있기 때문에 현재 직접적인 고객이 아니라고 할지라도 어떠한 형태로든지 혹은 언젠가는 조직에 영향을 미치게 된다는 점을 인식해야 한다. 그러므로 고객의 범위를 규정하는 것과 개별적인 고객규정에 따른 적합한 관리전략을 개발하는 것이 중요한 문제로 떠오른다. 과연 고객이란 누구를 말하는 것이며 고객이 공공조직에 어떠한 중요성을 가지고 있는 것인가? 이들이 먼저 규명되어야 고객만족 경영기법을 이해할 수 있고 아울러 경찰조직에의 적용가능성을 탐색해 볼 수 있을 것이다.

고객은 손님이란 용어로 흔히 표현되고 있다. 많은 실무자들은 학자들과 달리 고객에 대한 개념정의에 있어 은유적인 표현을 사용하면서 가치개입적인 정의를 시도하는 경향이 많다. 예를 들면 고객을 황제, 아내, 외국인으로 비유하거나, 일본 소니社의 경우는 고객을 신(神)으로 비유하고 있기도 하다. 이러한 경향은 학

자들에게까지도 영향을 미쳐서 피터 드러커같은 학자들도 고객을 왕으로 정의하는데 주저하지 않고 있다. 이같은 정의를 종합해보면, 고객은 조직에 있어 도구적인 가치를 가지는 것이 아니라 목적으로서의 가치를 갖고 있다고 할 수 있다. 그러나 이러한 방식의 접근은 고객의 중요성을 일깨우는데 주요 목적이 있을 뿐이지 보다 분석적인 입장에서 고객을 이해하는데에는 미흡함이 없지 않다. 고객에 대한 관심이 최근에 들어 급격히 증가한 데에는 경제학적인 해석이 가능하다. 다시 말하면 과거 공급에 비해 수요가 많던 시절에는 가격을 올리는 데에 전혀 부담을 가지지 않을 뿐만 아니라 고객에 대해 특별한 관심을 갖지 않아도 자연스럽게 적극적인, 많은 고객들을 확보할 수 있었다. 이 시기에는 기업은 공급을 늘리는데 주력할 것이므로 당연히 조직은 생산지향적 구조를 추구하게 될 것이다. 또한 수요자가 수용할만한 가격이 설정되면서 수요와 공급이 균형을 이루면 기업은 판매에 치중하게 될 것으로 예측된다. 그러나 오늘날과 같이 독과점이 무너지고 경쟁이 보편적이며 기업의 진입이 자유로운 상황에서는 오히려 수요에 비해 공급이 훨씬 많게 되는 상황이 되었다. 이러한 상황에서 조직은 보다 적극적으로 수요를 유발시키거나 한정된 수요자들을 끌어들이는 고객지향적 관리를 추구하지 않으면 안 되었다. 공공부문의 경우도 예외가 될 수 없다. 민간부문에 비해 독점적 성격이 강한 공공서비스도 조직내부적인 효율성 증진전략에 의해 민간부문과의 경쟁이 불가피해졌을 뿐만 아니라 정치체계의 민주화가 진행되면서 국민의 지지를 극대화하기 위한 고객지향적 관리를 채택하지 않으면 안되게 되었다. 즉 국민에게 주권이 있고 국민이 국가의 주인이라는 규범적인 명제와 함께 국민 지지확보를 추구하는 정치권력의 욕구가 공존하여 고객으로서의 국민이 중요하게 다루어지고 있다. 뿐만 아니라 지방자치시대를 맞아 각급 지방자치단체들간의 경쟁이 치열해지고 주민들도 더 나은 행정서비스를 찾아 이주하게 된다는 공공선택론적인 논리에 의해 더욱 행정서비스 수요자에게 시선을 돌리지 않으면 안되는 상태이다. 바로 고객이 품질을 결정하는 주체이며 물품 및 서비스의 소비는 물론 정부의 정당성을 뒷받침하는 결정자라는 인식이 점차 확대되어 가고 있다. 다음으로는 고객을 보는 관점을 소개하면서 고객은 어떻게 분류될 수 있는지를 살펴보기로 한다.

2. 顧客의 分類

고객은 조직과의 상호관계의 특성에 따라 다양한 모습을 갖고 있다. 그래서 고객을 하나의 일반적 대상으로서 취급하면 관리철학적인 측면에서 고객지향의 경영을 논의하는데에는 적합할 지 모르지만 구체적인 기법을 실제로 적용하는 때에는 일괄적으로 고객을 다루는 것이 적실성을 갖지 못할 것이다. 고객을 조직과 접촉하는 개인 및 집단이라고 광범위하게 정의한다면 고객은 조직의 목표, 조직과의 접촉의 특성, 고객자신의 특징들에 따라 매우 복잡하고 다양하게 구분될 수 있을 것이다. 본 논문의 기본적인 가정중에 하나는 바로 다양한 고객의 의미를 세분하여 각각에 맞는 고객만족 경영기법을 일치(match)시킬 때 가장 효과적인 도입방안이 마련될 것이라는 데에 있다. 그리하여 다음과 같이 열한가지의 구분을 소개한다. 이러한 분류를 소개하기전에 먼저 두가지 사항이 고려될 수 있다. 첫째, 이분법적으로 나타나 있는 고객의 종류는 극단적인 두가지 형태를 소개한 것이므로 중간지점의 자리매김이 가능하다는 것이다. 양자택일형의 이원론적인 구분은 이분모형을 위한 것이고 사실상의 고객은 연속선상의 특정 지점에 위치할 것이다. 둘째, 각 분류간에는 상호배타적인 성질이 존재하는 것이 아니라 중첩적 성질을 가지고 있다는 것이다. 즉 어떤 고객은 다음 열한가지 중의 특정 분류에 해당하는 것이 아니라 열한가지 모두에 의해 해당될 수도 있다는 것이다. 그러므로 특정 고객의 어떠한 특성이 상대적으로 더욱 중요한가에 대한 판단이 있어야 할 것이다. 본 연구에서 다음과 같이 다양한 고객의 분류를 시도하는 가장 큰 이유는 고객의 특성이 그만큼 다양하고 복잡하다는 점을 밝히려는 데에 있다. 그럼으로써 각 조직에 따라 혹은 동일 조직이라 하더라도 수행하는 업무에 따라 다양한 성격의 고객을 가질 수 있음을 강조하려는 것이다. 각각의 상황에 맞는 고객만족 경영기법을 고안하는 것이 환경과의 대응에 있어서 조직으로 하여금 보다 적극적이며 능동적인 태도를 취할 수 있도록 해 줄 것이다.

가. 外部 顧客(external customer)과 内部 顧客(internal customer)

고객을 좁은 의미로 이해하면 물품 및 서비스를 제공받거나 구입하는 외부사

람이나 조직이라고 할 수 있다. 이 정의에서 중요한 것은 조직의 외부에 국한하여 고객으로 이해한다는 것인데 이러한 시각에는 많은 반론이 존재하고 있다. 그래서 보다 넓은 의미의 고객으로 그 의미를 확장시켜 본다면 조직내부의 개인이나 집단을 포함시킬 수 있을 것이다. 이렇게 내부고객까지도 포함할 경우 고객에 대한 정의는 거래가 있는, 접촉하는 모든 사람이나 집단이라고 할 수 있을 것이다. 현대조직은 기능상으로 고도로 분화되었을 뿐만이 아니라 계층제상으로도 여러 단계의 조직수준이 있어서 내부고객에 대한 관심이 결국 외부고객과의 관계에도 영향을 미치게 된다는 가정이 가능하다.

Chester I. Barnard의 주장에 의하면 조직이란 두명 이상의 참여자가 공동의 목표를 달성하기 위한 협동체계라고 정의된 바 있다. 그렇다면 조직내에서도 최소한 한명 이상의 접촉대상자가 존재한다고 볼 수 있으며 조직내 어떠한 사람도 한사람의 고객도 갖지 않는 경우는 존재하지 않는다고 보아야 할 것이다. 이제까지의 많은 고객관련 연구에는 외부고객에 대한 관심이 상대적으로 높았던 것이 사실이다. 그렇기 때문에 조직내부에 있는 상관이나 동료, 혹은 부하직원에 대한 관심은 전통적인 조직관리분야로 취급하는 경향이 우세하였었다. 그래서 종업원에게는 가혹하게, 외부고객에 대해서는 친절하게 하여도 크게 문제가 없을 것이라는 관습이 아직까지도 존재하고 있는 것이다. 즉 외부고객은 복잡한 가치관과 변화하는 환경속에 있는 인간형을 상징하고 있음에도 불구하고 내부고객은 명령과 규칙에 자동적으로 순응하고 공식적 통제에 의해 얼마든지 동기부여가 가능하다는 리더십관을 가지고 있다는 것이다. 조직내에서 순응을 이끌어내는 것이 조직목표달성에 필수적이라는 것을 점증적으로 인식하게 된 오늘날의 조직관리자들은 이제 내부고객에 대한 인식을 변화시키기 시작하였다. 관리나 통제대상으로서의 종업원이 아닌 품질향상을 위해 공동으로 노력하는 동반자로서의 인식이 바로 그것이다. 과감한 권한이양과 함께 개인의 창의성을 발휘할 수 있게 하는 새로운 형태의 리더십이 중요시되는 것도 내부고객에 대한 새로운 접근이라고 할 수 있다. 결론적으로 고객위주의 관리에서는 외부고객뿐만아니라 내부고객도 동시에 고려하여 탄력적으로 운용하는 것이 성패를 좌우한다고 할 수 있다.

나. 特定 顧客(specified customer)과 一般 顧客(general customer)

조직이 재화나 서비스를 공급할 때 그 대상이 특정지워진 경우가 있는 것이 일반적이다. 정부에서 해당지역의 개발을 제한한다거나 특정분야의 기업의 진출을 규제하는 등의 정책은 이해당사자가 비교적 분명히 규정된 경우가 된다. 그러나 새로운 세금을 신설하거나 새로운 공휴일을 조정하거나 하는 등의 정책은 이에 관계되는 사람의 범위가 매우 넓고 특별하게 그 대상이 규정된 경우는 아닐 것이다. 경찰의 경우에도 마약사범에 대한 단속은 그 접촉하는 대상이 한정적이지만 방법 및 순찰업무는 고객의 범위가 광범위하고 불특정 다수를 상정하고 있다. 그러므로 고객위주의 경영기법을 적용할 때에는 특정 업무가 특정 고객을 상정하고 있는지 아니면 일반 고객을 상정하고 있는지를 먼저 파악할 필요가 있다. 일반고객을 대상으로 하는 경우에는 이들의 요구나 만족이 다양하기 때문에 이를 기준으로 하는데 많은 어려움이 따른다. 이러한 경우는 다수의 의견을 따르거나 사회적으로 용인된 상식에 의존할 수밖에 없는데 여기에는 소수의 권익옹호 문제나 이익갈등의 문제를 내포하게 된다. 그러므로 특정고객의 경우와 달리 일반고객이 대상이 되는 경우에는 고객만족경영기법의 적용이 피상적·선언적 성격에 그칠 공산이 많다.

다. 直接 顧客(direct customer)과 間接 顧客(indirect customer)

앞의 특정 고객과 일반 고객의 구분은 서비스 전달 대상의 범위에 관한 분류이고 직접 고객과 간접 고객의 구분은 서비스가 미치는 영향의 경로에 관한 분류가 된다. 어떠한 서비스가 고객에 전달될 때 그 영향을 직접적으로 받는 것이 일반적인 현상이다. 경찰이 음주운전 단속을 하는 경우를 예로 들어보자. 이 경우 단속하는 경찰관에 있어서 음주운전자가 직접 고객이 될 것이다. 그러나 인근 지역의 다른 운전자들도 결문에 관계없이 교통소통의 영향을 받을 수 있으므로 이 경우 다른 운전자들은 음주운전단속의 간접 고객이 될 것이다. 직접 고객에 비해 간접 고객은 그 범위를 한정하거나 이들의 요구를 파악하는 것이 쉽지 않다. 그렇지만 직접 고객에 치중한 나머지 간접 고객에 대한 고려를 소홀히 하였

을 경우에는 특정서비스전달이 비록 성공적이었다고 할 지라도 전체적으로 좋은 평가를 얻어내는데 실패할 가능성이 있다. 옛말에 빈대잡다가 초가산간을 태운다는 속담이 있다. 그리고 비록 영화에서 나오는 가상적인 장면이기는 하지만 한 사람의 범법자를 검거하기 위해 추적중 많은 자동차나 업소 등의 시설에 막대한 피해를 주는 경우도 흔히 볼 수 있다. 그러므로 공공서비스의 전달시 간접효과에 대한 분석을 실시하여 간접적 영향을 받을 수 있는 고객에 대한 고려를 간과하지 말아야 할 것이다.

라. 서비스 受惠 顧客(beneficiaries)과 被規制 顧客(the regulated)

공공서비스의 경우 그 특성상 복지 등에 주안하는 분배정책과 통제에 중점을 두는 규제정책으로 나눌 수 있다. 분배정책 혹은 재분배정책의 고객과 규제정책의 고객은 본질상 근본적인 차이가 있다. 분배정책의 경우에는 서비스 전달조직과 고객과의 관계가 원천적으로 수혜자의 긍정적 입장인데 반하여 규제정책의 경우에는 반발과 불응이 어느정도 예견되는 상황이다. 조직의 입장으로 볼 때 이러한 구분은 고객의 만족이라는 관점에서 많은 차이를 내포한다. 전통적으로는 수혜자집단만을 고객의 범주에 넣어 고려했지 피규제집단을 고객으로 생각하지는 않았다. 예를 들어 형사사건의 경우 피해자나 참고인과 달리 피의자는 사회통념상 고객의 범주에 넣지 않았다. 그렇다고 피규제집단에 대한 고려가 전혀 없었던 것이 아니며 오히려 인권적 차원의 고려나 정치적 이유로 인해 어느수준이상의 호의적인 대우를 받은 것도 사실이다. 그럼에도 불구하고 피규제자에 대한 고려를 새롭게 하지는 것은 이들 피규제자들의 요구나 만족이 매우 복잡적이라는 데에 있다. 사회정의를 실현하는 경찰업무의 경우 피규제자라고 해서 모두 법률적, 도덕적으로 하자가 있는 사람은 아니며 이들의 요구가 수혜자들에 비해 보다 적극적인 특성을 갖고 있기 때문에 전반적인 조직 이미지에 미치는 영향이 수혜자보다 크다. 다시 말하면 경찰로부터 도움을 받은 사람이 갖는 긍정적 평가보다는 규제를 받은 사람의 부정적 평가가 훨씬 과장되기 마련이며 보다 적극적으로 표현되기 때문인 것이다. 그러므로 피규제자들을 고객으로 갖는 업무에서도 이들의 요구를 파악하고 존중하는 노력을 기울여야 할 것이다.

다. 自發的 顧客(voluntary customer)과 被動的 顧客(negative customer)

공공서비스는 민간부문의 서비스와 달리 그 영향의 범위가 전국적이며 복합적인 성격을 갖고 있다. 고객을 조직과 관계하는 사람 및 집단으로 정의할 경우 그 관계의 자발성을 분석해 볼 필요가 있다. 그것은 접촉의 의도, 혹은 자발성 여부에 따라 요구 및 만족이 달라지기 때문이다. 공공조직에서 접촉을 원하는 경우가 있고 고객이 먼저 접촉을 원하는 경우를 생각해 볼 수 있다. 경찰서로 자발적으로 찾아온 시민과 불려온 시민은 그 성격이 다를 수 밖에 없을 것이다. 이것은 수혜자, 피규제자의 구분과는 반드시 일치하지는 않는다. 자발적 고객은 스스로 자신의 요구나 분명하여서 만족의 측정이 가능한 반면에 피동적 고객은 요구나 만족이 상대적으로 덜 명확하다. 그래서 자발적 고객인 경우는 이들의 만족을 기준으로, 만족을 극대화하는 전략이 필요할 것이며 피동적 고객의 경우는 가능한 불만을 최소화할 수 있는 전략이 유효할 것이다.

바. 產出위주顧客(output-oriented customer)과 投入위주顧客(input-oriented customer)

공공서비스를 하나의 시스템으로 이해하면 이 시스템으로의 투입과 산출을 생각해 볼 수 있을 것이다. 그래서 조직은 투입단계에서 한 번 고객과 접촉하고 산출단계에서 다시 한 번 고객과 접촉하는 양상을 띠게 된다. 투입단계에서의 고객은 주로 자신의 요구사항이나 지지를 표시하는 등의 적극적 행위를 하는 것으로 이해될 수 있지만 시스템의 정보수집활동등에 연관되는 소극적 참여도 배제할 수는 없다. 반면 산출단계에서의 고객은 시스템으로부터 재화나 서비스를 공급받는 입장이므로 이에 대한 만족여부를 판단하여 다시 시스템으로 지지나 새로운 요구와 같은 환류(feedback)활동을 할 준비를 하게 된다. 그러므로 투입단계에서는 고객의 요구에 귀를 기울여서 정확하게 고객이 원하는 것이 무엇인지를 파악하는 활동이 필요하며 산출단계의 고객에게는 서비스 전달 과정상의 행태적인 측면에 세심한 주의를 기울일 필요가 있다.

사. 現在の 顧客(current customer)과 潛在的 顧客(future customer)

고객을 시간의 개념을 이용해 분류해 보면 현재의 고객과 미래의 고객으로 나누어 볼 수 있다. 현재의 고객과는 달리 미래의 잠재적인 고객이 대해서는 상대적으로 낮은 관심을 기울여 온 것이 사실이다. 그러나 잠재적 고객의 중요성이 점증적으로 증가하는 추세에 있음을 주목해야 한다. 그것은 조직의 미래는 바로 미래의 고객과 밀접한 관련이 있으며 이러한 고려가 장기적 기획의 영역에 포함됨으로써 불확실성의 해소에 조금이나마 기여할 수 있기 때문이다. 노인복지에 대한 정부의 정책은 현재의 노인뿐만이 아니라 연령이 인접해 있는 층의 사람들의 관심을 끌기에도 충분할 것이다. 이렇게 자연적인 잠재적 고객이외에도 인위적인 고객을 상정해 볼 수도 있다. 소형차에 대한 각종 혜택방안이 발표되면 소형차소유주뿐만이 아니라 자동차를 구입하고자 하는 소비자의 의사결정에도 영향을 미칠 수 있는 것은 좋은 예가 된다. 잠재적 고객에 관심을 기울여야 하는 또다른 이유는 조직이 앞으로의 고객의 요구를 적극적으로 유도할 수 있다는 데에 있다. 공공분야에 있어서의 고객의 요구는 공공서비스에 대한 사후적·평가적 성격을 갖는 경우가 일반적인 현상이다. 그러므로 잠재적 고객이 무엇을 원하는 것인가를 미리 파악하고 대비하는 것은 미래의 고객의 요구수준이나 만족수준에 영향을 미칠 수도 있다는 것이다.

아. 短期的 顧客(short-term customer)과 長期的 顧客(long-term customer)

시간의 의미에서 또 다른 구분은 조직과 고객과의 접촉시간에 따른 구분이다. 일회의 일시적 접촉에 의한 고객이 있는 반면에 장시간동안 관계를 맺는 고객이 있을 수 있다. 장기간 관계를 유지하는 고객은 고객의 요구를 파악하는데 보다 유리한 위치에 있을 수 있다. 이들은 서비스에 대한 평가와 함께 자신의 만족여부를 표현하기도 하며 새로운 요구를 다시 투입하기도 한다. 반면 일시적 고객은 이러한 환류과정에 참여하는 것이 불가능하거나 그 기회가 부족하기 때문에 이러한 부류의 고객을 만족시키는 것은 상대적으로 더 어려운 일이 된다. 공공부문에서는 부서의 장이 임기가 한정되어 있어 국민을 장기적인 고객으로 가정하는

경우보다는 임기내 고객으로 인식하는 경향이 많이 있어 왔다. 그래서 일시적이며 충격적인 정책개발에만 힘쓴 나머지 일관성있는 장기고객 위주의 정책개발에는 상대적으로 소홀히 하여왔음을 지적할 수 있다. 그러나 대부분의 공공서비스의 경우는 정부와의 장기적 관계가 보편적이어서 이러한 정부의 태도에 불만을 갖는 경우가 많이 목격되어 왔다. 그러므로 단기적 고객뿐만이 아닌 장기적 고객에 대한 적극적인 고려가 동반되어야 할 것이다.

자. 規則的 顧客(frequent customer)과 間歇的 顧客(intermittent customer)

시간에 따른 분류중 마지막으로 규칙적으로 조직과 접촉을 갖는 고객과 간헐적으로 접촉 하는 고객으로 나누어 생각해 볼 수 있다. 규칙적 고객은 이들의 요구나 만족이 서비스 전달에 의해 어떻게 변화되는지에 대한 체계적인 분석이 가능하여 이에 따른 전략수립이 어느정도 가능한 데에 반하여 간헐적 고객은 이러한 것이 허용되지 않는다. 순찰업무의 경우 정기적으로 수행될 때에는 주민들의 의견이나 범죄율 추이 등을 분석하는 것이 가능하지만 무작위적인 순찰의 경우 고객의 만족을 판별해내기가 수월치 않다. 그러므로 조직의 입장에서는 가능한 정기적 고객을 확보하는 것이 유리하겠지만 다양한 사회현상 및 불확실한 환경 및 미래 때문에 간헐적 고객은 어쩔 수 없이 조직이 접촉해야 하는 사람들인 것이다. 이를 위해 동적인 조직을 운용하거나 전략적 기획 등으로 부정기적 상황에 대한 대처능력 함양에 조직의 노력을 기울여야 한다.

차. 友好的 顧客(friendly customer)과 敵對的 顧客(hostile customer)

조직에 대한 고객의 태도가 우호적인 경우와 그렇지 않은 경우를 생각해 볼 수 있다. 물론 공공서비스의 경우 수혜자로서의 입장과 피규제자의 입장에 따라 이러한 태도가 크게 좌우되는 것이 사실이다. 그러나 피규제적 입장이라고 해서 반드시 적재적인 관계라고 단정할 수는 없다. 특히 경찰업무의 경우 고객을 우호적 고객과 적대적 고객으로 나누는 것은 이들의 만족수준이나 성격을 차이를 판별해 내는데 매우 유용할 것으로 생각된다. 우호적 고객을 만족시키는 것은 큰 노력을 들이지 않고도 가능한 일일 것이다. 그러나 적대적 감정을 갖고 있는 고

객을 만족시키는 것은 전자의 경우보다 몇배의 노력을 필요로 할 것이다. 그러나 엄밀한 의미에서의 고객만족 경영기법은 우호적 고객을 대상으로 하는 것은 아니다. 물론 중립적 위치에 있는 고객을 주 대상으로 전략이 수립되기는 하지만 적대적 감정을 가지고 있는 고객으로부터 그 원인을 찾아내고 해결방법을 모색하는 것이 바로 개혁의 출발점이 되고 새로운 경영기법 도입의 현저한 실익이 될 것이다. 적대감정을 갖게 된 데에는 여러 원인이 존재할 것이며 그 해결방법이 비교적 단순한 것도 있고 복잡한 것도 있을 것이다. 원인에 맞는 전략을 개별적으로 수립함으로써 신속적으로 조직을 운영할 것이 요구된다.

카. 個別的 顧客(individual customer)과 集團的 顧客(group customer)

고객중에는 개인적으로 조직과 상대하는 개별적 고객과 집단을 이루어 접촉하는 집단적 고객이 있을 수 있다. 개별적 고객의 경우에는 요구와 만족이 명확하게 파악될 수 있는 반면에 집단적 고객은 집단내의 복잡한 상황으로 인하여 통일된 요구나 만족을 규정하기 쉽지 않는 경우가 많이 있다. 이익집단의 경우를 예로 들어 보자. 정부에 체계화된 의견제시나 요구를 하는 것은 어쩌면 개인적인 시민이라기 보다는 이익집단인 경우가 많이 있다. 환경문제나 소비자보호문제, 노동문제 등에 대하여 이익집단들이 성명을 내고 정부에 자신들의 요구사항을 천명하는 것은 그리 새삼스러운 일이 아니다. 이처럼 조직화된 이익집단의 경우는 개인적 고객보다도 훨씬 더 그들의 요구나 만족이 분명하여 조직으로서는 오히려 요구분석에 어려움을 덜 수 있는데 반해서 조직화되어 있지 않은 이익집단의 경우는 반대의 현상이 일반적이다. 지역사회에 특정 문제가 발생하였을 때 주민들의 의사를 표현한다거나 질병·노인복지·청소년문제 등 특정 연령층에 해당된 문제를 다룰때가 좋은 예가 될 것이다. 그러므로 조직은 개인적 고객이나 조직화된 이익집단 고객을 상대할 때보다 조직화되어 있지 않은 집단적 고객들을 상대할 때 더욱 많은 주의를 기울여야 할 것이다. 조직의 산출여부에 따라 이들 조직화되어 있지 않은 집단들은 다시 조직화되거나 더욱 분화되는 양상으로 변해가기 때문이다.

3. 公共서비스의 顧客으로서의 一般國民

이제까지 顧客의 개념과 다양한 기준에서의 顧客을 분류해 보았다. 그결과 공공분야에 있어서의 顧客은 민간부문에서의 顧客과 달리 그 범위가 훨씬 넓은 점을 발견할 수 있었다. 즉 특정한 범위에 한정되지 않고 집단적, 간접적이며, 시간상으로는 장기적, 간헐적, 잠재적 성격의 顧客들도 포함하고 있고 우호적 顧客 뿐만 아니라 적대적, 괴동적 顧客, 그리고 치유제자들까지를 포괄하는 매우 복합적인 성격을 지닌다. 공공부문의 顧客을 한마디로 표현한다면 일반 국민(the public)이라고 하여도 과언이 아니다. 국민을 어떻게 볼 것인가에 관해서는 이론적으로 다양한 관점이 존재한다. Frederickson(1990)은 국민에 대한 관점을 크게 다섯가지로 나누어서 설명한 바 있는데 본 글에서는 그의 분류를 중심으로 소개해 보고자 한다. 첫째, 다원주의적 입장에서 국민을 이익집단으로 파악하는 관점, 둘째, 공공선택론의 입장에서 국민을 소비자로 파악하는 관점, 셋째, 의회주의 입장에서 대표되어진 존재로서의 국민으로 파악하는 관점, 넷째, 서비스 공급 차원에서 顧客으로서 국민을 파악하는 관점, 그리고 다섯째, 시민으로서의 국민으로 보는 관점 등이 그것이다.²⁾ 이중 네 번째의 顧客(client)으로서의 국민은 서비스 대상자로서의 顧客을 일컫는 말로서 좁은 의미의 顧客으로 이해할 수 있을 것이다. 본 논문에서의 顧客은 관련있는 모든 사람 및 집단으로서 공공서비스 산출 및 전달, 그리고 소비에 이르는 전 과정에 연류되어 있는 사람으로 범위를 규정할 바 있다. 각각의 이론적 시각을 살펴보면 다음과 같다.

가. 利益集團으로서의 國民(The Public as Interest Groups)

이익집단으로서 국민을 이해하는 시각은 다원주의적 관점(Plural Perspective)에 의한 것이다. 이러한 다원주의적 관점은 주로 미국 정치학계에서 발달되어 왔고, 개인주의나 사유재산 제도, 자본주의 등의 논리를 지지해줄 수 있는 이론이

2) H. George Frederickson (1990), "Toward A Theory of The Public For Public Administration," Administration & Society, Vol. No. , pp.396-417

다. 다원주의에서는 이익집단을 유사한 관심을 가진 사람들이 모인 집단으로 이해한다. 이러한 이익집단들은 이를 구성하는 개인들의 이익을 위해 정부의 의사 결정을 놓고 상호작용을 통해 경쟁한다. 국민(The Public)이란 이러한 집단 상호 작용과정 상에서 하나의 요소로서 명백히 나타나진다고 보기 때문에 다원주의에서는 행정의 대상으로서의 국민을 하나의 이익집단으로 파악한다. 다원주의는 실제 행정분야에 적용하는 데는 어느 정도 타당성을 가진다. 특히 현대행정에 있어서 각 부처는 다른 부처나 의회, 기타 감독기관이 통제하기 힘든 전문성을 가지고 있다. 다원주의에서 국민을 이익집단으로 파악하는데는 이러한 전문성과 깊은 관련이 있다. 다시 말해서 이익집단들은 자신의 이익과 관련있는 전문화된 정부 부처들과 밀접한 연관성을 가진다. 그래서 이익집단과 정부 조직, 의회 전문위원회가 결합하는 경우를 '철의 삼각(iron triangles)'이라고 부른다.

이러한 다원주의적 관점에 대해서는 많은 비판이 존재한다. Burns는 정교하고 복잡한 견제와 균형의 정치체제에서 사회가 다원주의화됨으로 인해서 정책결정과 집행시 관련된 많은 집단들의 의견을 수렴하고 조정해야만 하는데, 이 결과 정책은 지연되고 비현실적인 것이 된다고 주장한다. Lowi는 미국 사회의 단편화 현상이 다원주의의 결과라고 보았으며 이익집단도 개인들의 이윤을 진실로 대변하느냐에 관해서도 의문을 표시하였다. 결론적으로 다원주의자들의 주장과 달리 개개인의 이익을 산술적으로 합산하면 전체를 대표하는 공익과 같아지지 않는다는 데에 많은 학자들이 공감을 표시하고 있다. 다원주의나 이익집단 이론이 정확하게 국민을 대변하지는 못하고 있음을 지적할 수 있다.

나. 消費者로서의 國民(The Public as Consumer)

국민에 대한 두번째 이론은 시장에서의 하나의 소비자로 보는 관점이다. 이렇게 국민을 소비자로 보는 관점은 공공선택론(Public Choice)과 깊은 관련이 있다. 공공 선택론은 다원주의와 방법론적 개인주의(methodological individualism)라는 공통점을 가지고 있다. Bentham에 의하면 조직은 가공의 실체이며, 이것을 구성하고 있는 개인들은 조직의 구성원들과 구성원들의 이익에만 관심을 가지는데, 조직 내에서의 이익이라는 것은 조직 구성원들의 이익의 합이라고 보았다.

이러한 관점은 공리주의적 관점으로서, 윤리, 대의, 공공의 이익과 같은 사회 공동체 가치보다는 개인적 이익이나 행복에만 가치를 둔다. 국민은 마치 시장에서의 소비자처럼 움직인다고 보며 시장경제의 원리들이 공공 부분에 적용될 수 있다는 입장이다. Buchanan과 Tullock은 시장경제 모형의 경제학적 원리들과 개인주의적인 가정들을 정치체제에 적용하였으며 Downs도 정부를 개인적인 선호를 합리적으로 추구하는 데 관심이 있는 개별적인 존재로서 파악하고 경제이론을 관료제와 행정부분에 적용시켰다.

이러한 공공선택론적 관점의 문제점으로서 공공부분의 과정을 충분히 정확하게 서술하고 있지 못하다는 점을 들 수 있다. 또한 공공선택론이 행정관료들의 의지를 기본적으로 경시하는 관점으로부터 발전한 것이라는 점이다. 공공선택론은 행정관료들이 관직으로부터 나오는 수입이나 특권, 권력을 얻기 위해 관직을 얻으려는 것이라고 본다. 국민의 개념에 대한 다원주의나 공공선택론은 행정 관료들에 의한 비윤리적인 행태에 대한 중요한 논리적 근거가 될 수는 있을 것이다. 또다른 문제점으로는 다원주의처럼 공공선택론도 국민에 대한 관점에 있어서 사회에서의 소외집단에 대해서 관심을 충분히 갖지 않는다는 점이다. 개인은 사고 팔 수 있는 자원을 가지고 있어야만 시장 체제에서 기능을 할 수 있어서 높은 범죄율을 피해서 좋은 학교와 사회적·경제적인 동질성을 누리기 위해서 교외로 이사가는 등의 공공 선택을 할 수 있다고 본다. 그리하여 공공선택론은 국민의 개념을 명확하게 설명하는데 한계를 가지고 있다고 할 수 있다.

다. 代表者로서 대표되어진 國民(The Public as Represented)

오늘날의 많은 국가들은 직접민주주의 대신에 대의제의 간접민주주의를 취하고 있다. 국민은 자신들의 이익을 대변해서 행동할 수 있는 권한을 의회나 지역 정부에 위임한다. 그러므로 선출된 공직자들은 직접적으로 국민을 대표한다고 말할 수 있으며 이들은 공공의 관점에서 공익을 위해 가장 정당하고 합법적인 주장을 할 수 있다고 본다. 한가지 고려할 사항은 이들에게는 법률을 집행하는데 있어서 어느정도의 자유 재량권이 주어진다라는 점이다. 왜냐하면 법률 내용이 애매 모호하거나 모순되는 경우가 많고 법원에 의한 해석도 시간이 너무 많

이 걸리기 때문이다. 또한 선출직 행정가들은 자주 일반 공무원들로 하여금 법규의 내용과 목적과는 다른 자신들의 정책 선호를 따를 것을 요구한다.

공공행정 분야에 있어서 국민에 대한 대표주의도 역시 문제점을 가지고 있다. 이러한 문제점으로 첫번째 지적되는 점은 간접 민주주의 방식의 문제이다. 다시 말해서 국민은 선거 때에만 힘을 가지고 자유로울 뿐 선거가 끝나면 상황은 크게 달라진다는 것이다. 국민은 선거 당시에는 후보자들에 대해 막강한 힘을 가지게 되지만, 막상 선거가 끝난 후에는 대표자들은 국민들로부터 유리되어 진다. 두번째의 문제점은 국민들이 자신들이 선출한 대표자들에 의해서 자신들의 이익이 충분히 반영되고 있지 못하다고 생각하는 점이다. 국민들의 관심과 불만은 정책결정 과정에서 공직자들에 의해 잘 나타나지 못하고 있다. 종합하면 공공행정에 있어서 의회중심적 대표주의 관점은 필요한 설명이기는 하지만 충분한 이론은 되지 못한다고 할 수 있다.

라. 顧客으로서의 國民(The Public as Client)

국민을 어떻게 볼 것인가에 대한 또 다른 관점으로는 국민을 행정의 고객으로 보는 관점이다. 이 관점에서는 고객을 일선 행정관료들에 의해 서비스를 제공받는 개인이나 집단이라고 정의하고 있다. 예를 들어, 학생은 교사, 상담자, 교장, 감독자, 교육위원회 등의 고객이 되며, 범죄자와 범죄 피해자는 경찰의 고객이 되고, 환자는 공공 의료기관의 고객이다. 모든 시민들은 동시에 여러 정부기관의 고객이 된다. 확실히 국민에게 봉사하는 공공 부문 고용자들에게 있어 국민들은 손님이다. 이러한 국민들은 전술한 바와 마찬가지로 단편화되어 있고 서로 연계되어 있지 못하며 불완전한상태에 있다. 그에 반해 이익집단들은 조직화되어 있고 경제력도 가지고 있기 때문에 일반적인 평범한 고객 보다는 훨씬 더 강하다고 할 수 있다.

일선 관료들은 고객들에게 최고 품질의 서비스 제공을 보장해 주기 위해서 자신들의 기술과 지식을 활용하여야 할 것이다. 경찰, 교사, 사회복지요원, 법률가, 의사 등에 대한 교육과 훈련에는 확실하게 고객의 요구를 가장 중요한 것으로 여기도록 이타적으로 헌신하는 자세를 요구한다. 그러나 문제는 거의 대부분의

행정기관들이 일선 관료들이 사명감을 가지고 이타적인 책임을 수행할 수 있을 만큼 충분한 재원을 갖고 있지 못하다는 것이다. 업무량이 많기 때문에 질적 측면이 서비스제공이 상당부분 무시되고 있는 것이 현실이다. 이런 조건 하에서는 고객의 이익을 대변하는 실질적인 봉사를 기대할 수 없다. 일선 관료들이 소속된 조직은 공식적 규칙과 적법절차를 규정하는 경향이 강하기 때문에 일선관료들이 고객의 요구를 충족시키기 위해서는 엄격한 규칙으로부터 자유재량의 여지를 확보해야 하기 때문에 그만큼의 부가적인 비용을 치러야 한다. 그래서 공공조직으로부터의 고객서비스가 최고의 품질을 유지하는데 제약조건이 되고 있다.

그리고 일선관료 수준의 업무는 일반적으로 종합적이기 보다는 단편적일 수밖에 없다. 이들은 업무의 단편적인 한부분만을 담당하기 때문에 고객으로부터 결국은 분리되어지고 이질화되어진다. 일선관료들은 자신들의 업무 산출에 대해서 통제할 수 없고 기초적인 자료들도 통제할 수 없으며 그들 업무의 수행속도 또한 조절할 재량권이 없기 때문에 적극적 의미의 고객위주 행정을 펼치는데 제도적 한계라고 할 수 있다. 이렇듯 국민의 개념을 고객으로 파악하는 관점은 이론적으로 많은 한계를 갖고있는 것이 사실이다.

마. 市民으로서의 國民(The Public as Citizen)

국민을 시민으로 파악하는 개념은 현대 공공행정의 기원과 관련이 있다. 미국 행정사를 보면 전문성과 실적제가 요구되었던 개혁시대에는 전문적이고, 행정업무에 대해서 적극적이며, 헌법과 같은 정치체계에 관한 지식을 가지고 있는 시민들이 필요했었다. 이러한 시민의 개념은 국민들로 하여금 그들 자신들의 사적 이익을 추구하게 할 뿐만 아니라 공공의 이익도 동시에 추구할 수 있도록 하였다. 이러한 개념은 행정부의 급속한 팽창과 이익 집단의 발전, 다원주의나 공공 선택론의 등장보다 훨씬 이전에 제시되었던 것이다. 시민론이 다시 재등장하게 된 것은 미국 도시부문에서 였다. 도시내의 정책결정에 있어서 시민참여 모형이 미국의 중앙정부로부터 호응받기 시작하였고 시민통제 방식에 의한 공공서비스 제공 가능성이 실험적으로 실시되었다. 1980년대까지 시민참여는 주요 정책결정과정에서 있어서 보편적인 수단이 되었고 민주적 행정의 중요한 특징 중 하나가 되었

다. 이러한 시민참여 경향은 쉽사리 없어지지 않을 것이며, 가까운 장래에는 행정에 있어서 상당부분 시민의 직접참여가 이루어질 것이다.

행정분야에 있어서 현대의 시민론은 초기의 시민론이 가지고 있던 관심사와는 다소 다른 점이 있었다. 초기 시민론의 관심사는 정책과정에 시민이 공식적·능동적으로 활발히 정책과정에 참여하는 방식에 국한되었으나 현대의 시민론에서는 활발한 활동을 하는 시민과 효과적인 행정을 양립시키려는 시도가 이루어지고 있다. 즉, 시민이 직접 자치를 하는 경우에도 충분히 효과적인 정부가 가능하다고 보는 것이다. 그래서 시민론 주장자들은 효과적인 시민이 효과적인 정부의 기본이라고 주장한다. Barber에 의하면 대표제, 실적제, 다원주의, 공공선택론은 오히려 국민의 자치능력을 감소시킬 수도 있으며 강력한 민주주의는 시민참여를 통한 직접적인 자치를 필요로 한다고 주장되었다.

앞으로 시민론적 접근이 공공행정에 있어서의 국민을 정의하는데 얼마나 유용할 지에 대해서는 아직 동의가 이루어져 있지는 않다. 이 이론의 강점은 공공재에 대한 관심을 갖고 있는 시민들의 잠재력에 있다고 볼 수 있다. 그러나 복잡한 공공문제들을 해결하는데 필요한 전문성이나 조직 구성원들에 대한 리더쉽 훈련의 부족이 한계로 거론되고 있으며 시민들을 참여하도록 유도할 수 있는 동기부여의 문제에 대해서 명확한 설명을 제공해주지는 못하고 있다.

고객이라는 측면에서 보면 이러한 시민으로서의 국민은 공공조직에 있어서는 매우 중요한 의미를 갖고 있다. 즉 외부고객으로서 또 때로는 직접 고객으로서 명확한 요구와 만족기준을 갖고 있기 때문에 정책결정에 참여하게 되면 고객의 요구를 누구보다도 명확하게 파악하고 있을 것이기 때문이다. 이러한 고객의 이중적 성격을 상징할 수 있는 이상의 이론적 시각은 고객위주의 행정에 있어 시사하는 점이 매우 크다고 할 수 있다.

이상으로 고객의 개념을 그 중요성 논의와 함께 성격상의 분류, 그리고 공공부문에서 고객으로서의 국민을 보는 이론적 시각에 대해 검토해 보았다. 이러한 논의를 바탕으로 다음으로는 이들의 요구를 파악하여 이들의 요구를 충족시키는 고객만족경영의 개념에 대해 살펴보기로 한다.

第2節 顧客滿足經營

“Ford사는 서비스신청 하루만에 예약 가능케 하였으며, 서비스를 명확히 기록하고, 수리에 관한 사항도 정확히 기록으로 남기며 소비자들로 하여금 감정을 받게 하고, 최초 방문시 바로 수리할 수 있도록 하고, 조회 1분 이내에 차량의 상태를 알려주며, 약속된 시간에 차량을 준비시킨다. 그리고 작업을 모두 설명해주고 비용, 계산서를 완벽하게 제공한다.”

Ford사의 예에서처럼 고객만족경영은 민간기업에서부터 태동하였다. 고객의 만족 없이는 기업의 성공이 있을 수 없기 때문이다. 좀 더 적극적으로 고객의 만족을 추구하기 위한 현대적 고객만족 경영은 1970년대에 발아하여 1980년대에 활성화되기 시작하였다. 1970년대 이후는 고객만족경영의 발전기로 볼 수 있다. 1975년 미국의 경영컨설팅 회사인 TARP사의 조사결과에 따르면 “신규고객의 유치비용은 고객유지비용의 5배에 달한다.”고 하였다. 이는 고객만족이 고객의 유지를 위해서 매우 중요하다는 점을 나타내고 있다. 그리하여 고객만족이 경영의 요체가 되어야 한다는 점을 강조하고 있다. 1981년에는 미국의 자동차 시장조사 전문기관인 J. D. Power사에서 자동차에 대한 고객만족도를 조사하여 결과를 발표하기 시작하였고, 1982년에는 미국의 GE의 응답센터(Answer Center), 일본 NTT의 오렌지선(Orange Line) 등의 설치로 고객의 목소리, 즉 시장에서의 고객반응을 적극적으로 청취해서 경영에 반영하는 체계가 강조되기 시작했다.

최근에는 대량고객만족화(Mass Customerization; 이하 MC)라는 경영기법이 부상되고 있다. MC는 “개별 고객의 수요에 맞추어 주문 생산된 제품 및 서비스를 대량생산함으로써 낮은 비용으로 제공하는 시스템”을 의미한다. MC는 대량생산을 대체하는 개념이다. 이론적으로는 기존의 효율성과 비용수준을 저해하지 않은 상태에서 고객 개인의 새로운 욕구를 발견·충족시키는 경쟁수단으로 정의된다. 쉽게 말하면 고객과 부딪치는 모든 접점에서 그들의 욕구를 최고도로 만족시키는 행위인 셈이다. 대량생산에서 소량 다품종시대로의 발전과정에서 대량생산과 주문생산을 융합시켜 고객지향적으로 혁신하자는 것이다.

第2節 顧客滿足經營

“Ford사는 서비스신청 하루만에 예약 가능케 하였으며, 서비스를 명확히 기록하고, 수리에 관한 사항도 정확히 기록으로 남기며 소비자들로 하여금 감정을 받게 하고, 최초 방문시 바로 수리할 수 있도록 하고, 조회 1분 이내에 차량의 상태를 알려주며, 약속된 시간에 차량을 준비시킨다. 그리고 작업을 모두 설명해주고 비용, 계산서를 완벽하게 제공한다.”

Ford사의 예에서처럼 고객만족경영은 민간기업에서부터 태동하였다. 고객의 만족 없이는 기업의 성공이 있을 수 없기 때문이다. 좀 더 적극적으로 고객의 만족을 추구하기 위한 현대적 고객만족 경영은 1970년대에 발아하여 1980년대에 활성화되기 시작하였다. 1970년대 이후는 고객만족경영의 발전기로 볼 수 있다. 1975년 미국의 경영컨설팅 회사인 TARP사의 조사결과에 따르면 “신규고객의 유치비용은 고객유지비용의 5배에 달한다.”고 하였다. 이는 고객만족이 고객의 유지를 위해서 매우 중요하다는 점을 나타내고 있다. 그리하여 고객만족이 경영의 요체가 되어야 한다는 점을 강조하고 있다. 1981년에는 미국의 자동차 시장조사 전문기관인 J. D. Power사에서 자동차에 대한 고객만족도를 조사하여 결과를 발표하기 시작하였고, 1982년에는 미국의 GE의 응답센터(Answer Center), 일본 NTT의 오렌지선(Orange Line) 등의 설치로 고객의 목소리, 즉 시장에서의 고객반응을 적극적으로 청취해서 경영에 반영하는 체계가 강조되기 시작했다.

최근에는 대량고객만족화(Mass Customerization; 이하 MC)라는 경영기법이 부상되고 있다. MC는 “개별 고객의 수요에 맞추어 주문 생산된 제품 및 서비스를 대량생산함으로써 낮은 비용으로 제공하는 시스템”을 의미한다. MC는 대량생산을 대체하는 개념이다. 이론적으로는 기존의 효율성과 비용수준을 저해하지 않은 상태에서 고객 개인의 새로운 욕구를 발견·충족시키는 경쟁수단으로 정의된다. 쉽게 말하면 고객과 부딪치는 모든 접점에서 그들의 욕구를 최고도로 만족시키는 행위인 셈이다. 대량생산에서 소량 다품종시대로의 발전과정에서 대량생산과 주문생산을 융합시켜 고객지향적으로 혁신하자는 것이다.

1. 顧客滿足과 顧客滿足經營

고객만족경영이란 모든 경영활동을 고객을 위주로 생각하며 전개해 나가는 경영혁신기법이다. 고객만족경영은 시장점유율 확대나 원가절감이라는 근시안적 경영목표에서 벗어나 '고객만족'을 궁극적인 경영목표로 내세워 시장변화에 흔들리지 않는 안정적인 수익기반을 장기적이고 지속적으로 확보해나가려는 경영방식이다. Peter Drucker는 이러한 시각의 단초를 제시한 선각자였는데, 그는 "기업은 製品을 파는 것이 아니라 滿足을 판다"고 하였다. 고객만족을 지속적으로 실천하는 과정에서 자연히 고정 고객층이 확보되고 호의적인 구전의 광고효과를 통해 신규고객을 개척하는 것도 가능해지기 때문에 기업이익이 향상되고 시장점유율도 늘어나게 된다는 것이 고객만족경영의 기본원리이다. 최근 세계적인 우량기업과 국내기업에서 21세기를 겨냥하여 경영목표를 시장점유율 확대에서 고객만족으로 바꾸고 있다.

고객만족이란 '고객이 상품 또는 서비스에서 원하는 것을 기대이상으로 충족시켜 감동시킴으로써 고객의 재구매율을 높이고 그 상품 또는 서비스에 대한 우호도가 지속되도록 하는 상태'를 의미한다. 따라서 고객의 만족도를 높이는 것은 고정 고객층의 이탈방지를 통해 기업의 이익을 안정적으로 확보하는 지름길이다. 고정고객은 반복구매 뿐만 아니라 기업과 상품에 대한 호의적인 구전광고를 통해 새로운 고객을 창출하고 기업의 판촉비용을 경감시켜 줌으로써 기업이익을 크게 늘려준다.

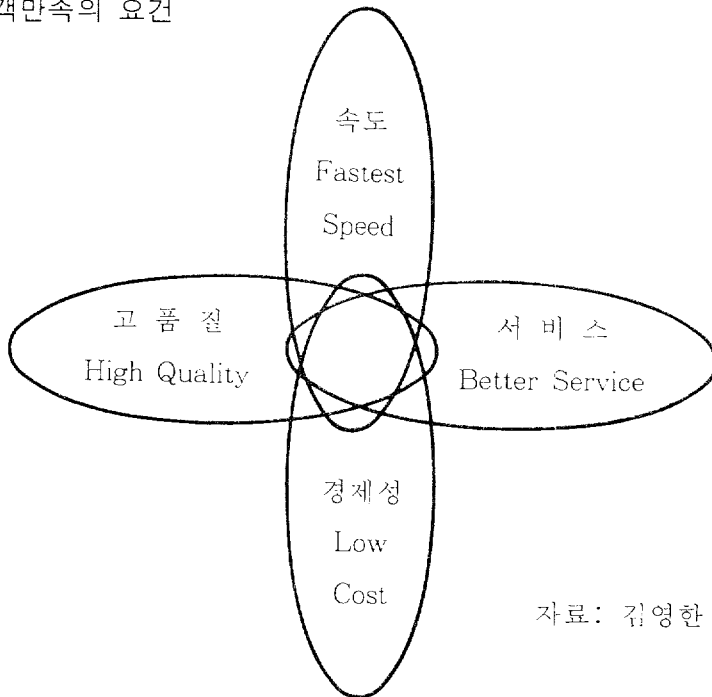
따라서 당장 눈에 보이는 비용절감에 급급하는 수동적 경영보다 고객만족을 높여 고객이탈을 줄이기 위한 투자에 우선순위를 두는 능동적 경영이 기업이익을 향상시키는 미래지향적인 경영방법이다.

2. 顧客滿足의 要件

고객만족을 높이기 위해서는 적어도 두 가지 요건이 충족되어야 한다. 제품과 서비스에 대한 만족과 불만처리에 대한 만족이다.

첫째는 처음부터 고객의 기대를 충족시킬 수 있는 품질의 製品과 서비스를 제공하는 것이다. 이와 관련해서는 다음의 <그림 1>에서 표현되고 있는 것처럼 품질이 좋으면서 낮은 가격을 보다 빠르게 공급하고, 보다 좋은 서비스를 제공하는 것이 병행되어야 한다.

<그림 1> 고객만족의 요건

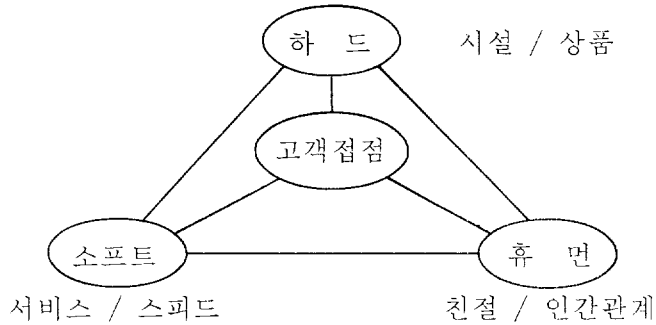


자료: 김영한 (1994)

둘째는 顧客의 不滿을 효과적으로 철저히 처리하는 것이다. 결국 고객만족경영은 이러한 두 가지 요건을 지속적으로 충족시켜 나감으로써 다른 회사에서 모방할 수 없는 경쟁우위를 확보해나가는 경영방식이라고 할 수 있다. 제록스사는 정기적으로 고객만족도조사를 실시하여 품질상의 문제점을 지속적으로 발견해내고 이를 총체적 품질관리운동으로 연결시켜 해소해 나감으로써 업계에서 가장 높은 고객만족도를 유지하고 있다.

결국 고객만족지향조직으로의 혁신은 顧客의 接觸을 고객의 시각에서 평가하는 것을 기초로 한다. 또다른 고객만족의 요건을 고객과 기업이 만나는 접점의 거점으로 설명하는 것도 가능하다.

〈그림 2〉 고객접점요소



자료 : 김병국 (1996)

고객이 직접 기관을 방문하여 해당업무를 보고 그곳을 떠날 때까지의 모든 일련의 과정을 고객접점으로 파악할 수 있는데 이 접점에서의 고객의 만족여부가 전체만족으로 이어진다.

일반적으로 고객접점을 〈그림 2〉에서와 같이 세 가지로 분류하여 설명할 수 있다.

첫째, 사람에 의한 접점으로 고객과 직원의 접촉을 의미한다. 직원들이 고객을 어떻게 대하느냐에 따라서 고객의 만족도가 달라진다. 즉 고객을 대하는 직원의 판단과 행동양상에 따라 많이 달라진다. 따라서 고객지향적인 정신이 몸에 배어야 하며, 그러한 정신이 있어야 고객을 존중하는 말과 행동이 자연스럽게 나올 수 있다.

둘째, 하드웨어적인 접점으로 시설과 설비에 의한 접점이다. 이것은 고객이 직접 보고 접촉하는 사무실, 건물, 각종 시설 등과 관련된 체험이다.

셋째, 소프트웨어적인 접점으로 서비스와 일이 처리되는 속도 등에 대한 고객의 평가를 말한다.

이러한 세 가지 접점에서 고객이 만족할 수 있도록 하는 것이 중요하다.

고객만족극대화에 걸림돌이 되는 기존의 조직구조, 관행, 업무절차에 대한 과감한 리엔지니어링이 필요하며, 상의하달식의 전통적인 피라미드 조직으로는 고객만족 경영을 성공으로 이끌기가 어렵다.

결국 고객만족경영이 성공하기 위해서는 현장종업원들에게 보다 많은 권한과 자율성을 부여하여 원활한 개선활동을 수행할 수 있도록 여건을 조성하고 경영관리자들은 이들을 최대한도로 지원해주는, 이른바 '역피라미드 조직'으로 전환하는 것이 요구된다.

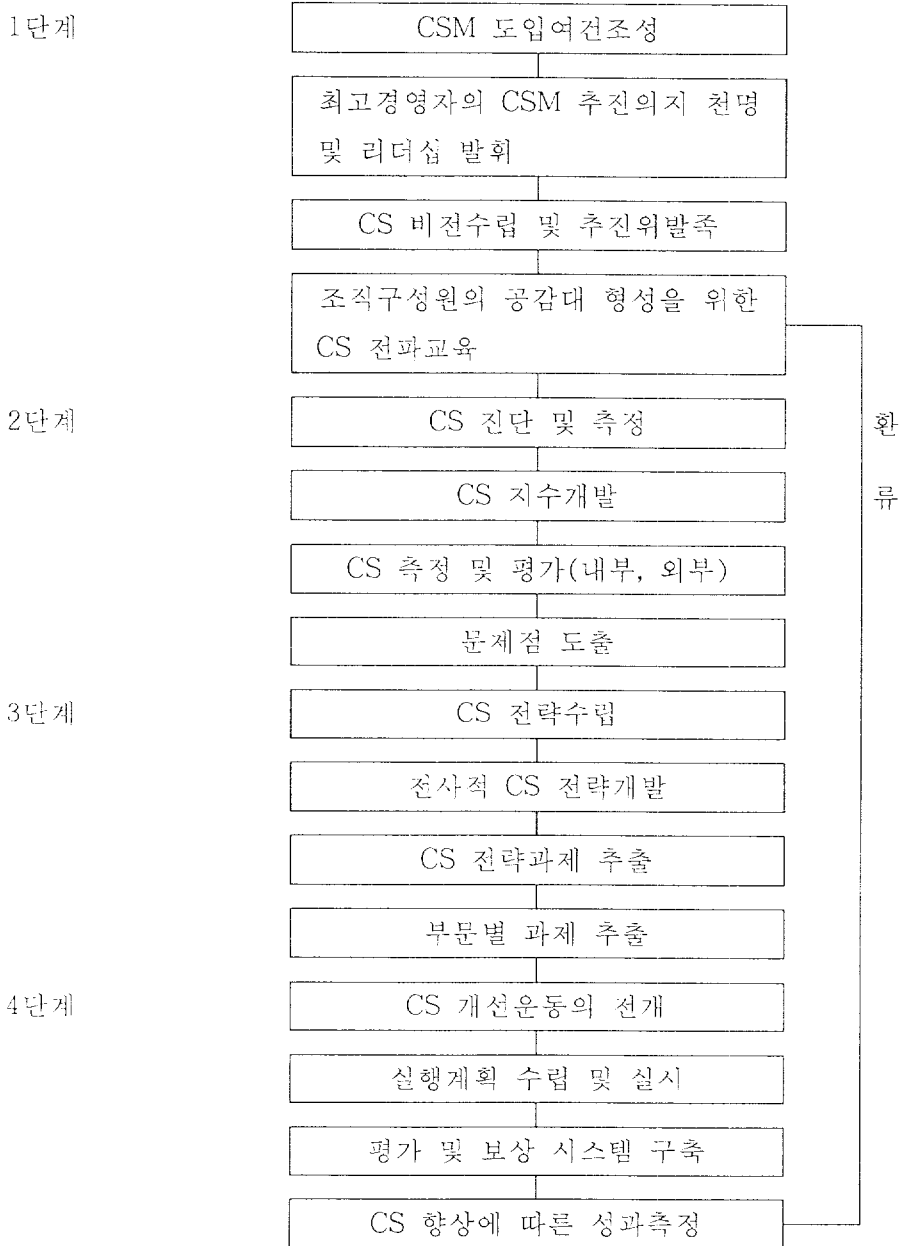
4. 顧客滿足經營의 導入過程

고객만족경영을 조직 내에 도입하여 성공적으로 정착시키기 위해서는 단계적인 접근이 필요하다.

제 1단계인 고객만족경영의 導入基盤造成段階에서는 최고경영자가 고객만족경영을 추진할 확고한 의지를 표명하고 이에 대한 강력한 리더십을 발휘하는 것이 중요하다. 또한 고객만족의 비전을 설정하고 고객만족추진위원회를 구성 활동하게 하며, 조직구성원의 공감대 형성을 위해서 고객만족의 전파교육을 실시하여야 한다.

2단계에서는 顧客滿足에 대한 測定이 이루어진다. 모든 기업활동에 대한 평가가 고객의 입장에서 객관적으로 이루어져야 한다는 점이다. 즉 고객의 만족도를 고객의 입장에서 평가하고 이것을 수치화해서 경영의 지표로 삼아 개선활동을 지속적으로 전개해야 한다. 이를 위해서는 지속적인 개선활동의 목표를 설정하고 측정하는 것이 가능해야 하는데, 고객만족의 지수화를 통해 측정할 수 있다. 페더럴 익스프레스사는 SQI(Service Quality Indicator)라는 독자적인 CS지표를 개발, 정기적으로 CS측정을 실시하여 서비스 품질의 저하가 48시간 후에 시장점유율에 어떠한 영향을 미치는가를 알 수 있도록 하는 초단기적 품질평가시스템을 갖추고 있는 것으로 유명하다.

〈그림 4〉 고객만족의 추진단계



자료 : 최성(994)

또 고객의 평가를 통해 경쟁사와 비교하여 자사의 고객만족의 위상을 파악함으로써 상대적 취약점이 무엇인지, 고객만족수준을 떨어뜨리는 요소가 무엇인지를 알아내어 개선방안을 찾아내야 한다. 한편 외부 고객뿐만 아니라 내부고객, 즉 사내 종업원들의 만족도평가 또한 간과해서는 안된다. 제록스사의 경험에 의하면 내부고객의 만족도와 외부고객의 만족도 사이에는 90%이상의 정의 상관관계를 갖는다고 한다.

3단계인 顧客滿足戰略의 樹立段階에서는 고객에게 전달할 가치가 무엇인지를 명확히 하는 것이 중요하며, 경쟁사와 차별화할 수 있는 고객만족전략을 개발하는데 초점을 두어야 한다.

마지막 단계인 4단계에서는 개혁운동을 전개함에 있어서는 전 직원들이 참여하도록 유도하는 것이 중요하며 고객만족의 성과를 정기적으로 측정하여 결과를 토대로 철저히 보상하는 평가시스템의 운용이 필요하다.

통상 모든 직원들의 의식개혁이 이루어지고 고객만족문화가 사내에 성공적으로 정착되려면 2내지 3년이라는 기간이 소요된다. 따라서 고객만족 경영이 정착되기까지 지속적으로 고객만족활동의 추진, 지원, 평가 및 교육을 행해야 한다.

좀더 상세히 고객지향적 조직을 구축하는 과정을 설명한 사람으로는 Donovan과 Samler가 있다.

첫째, 서비스의 비전을 설정하라(Setting the service vision)

둘째, 불입을 유도하라(Gaining commitment)

셋째, 결정단계(The go/no go decision)

넷째, 고객의 분할(Segmenting the customer base)

다섯째, 성공기준의 설정(Defining the success criteria)

여섯째, 고객환류체계(Customer feedback system)

일곱째, 결과의 분석(Analysing results)

여덟째, 변화추진(Making change happen)

아홉째, 변화의 전파(Communicating change)

열째, 다음 변화의 선택(Choosing where next to compete)

第3章 새로운 顧客滿足經營戰略

第1節 總體的 品質管理(Total Quality Management : TQM)

1. TQM의 起源

가. 品質管理의 歷史

구미 각국의 품질관리 역사를 보면 시기에 따라 그 강조점의 차이로 인하여 지배적인 가치의 변화를 보여주고 있다. Ginnodo는 70년대에서 90년대에 이르는 품질관리의 역사를 보여주면서 생산품의 소비자인 고객과 관리층의 내부적 고객이라고 할 수 있는 종업원이 중요함을 주장하고 있다. 70년대 이후, 이전의 기계적인 능률성 향상이라는 단일 목표를 탈피하여 종업원들의 작업생활의 質(Quality of Work Life)을 높이는 데에 관심을 갖기 시작하였다. 즉, 종업원의 자발적인 업무의욕을 높이는 것이 치밀한 감시감독보다도 목표달성에 훨씬 더 효과적일 수 있다는 데에 공감을 불러 일으켰던 시기이다. 그리하여 1980년대에 들어 생산성이라는 용어가 재해석되기 시작하였는데 이때 완제품보다는 공정과정이 주목을 받게 되었다. 다시 말해서 품질향상을 위해서는 생산라인 전체에 걸친 관심이 효과적이라는 것이다.

그러나 이제까지 주요 관심의 대상은 역시 관리대상으로서의 종업원이나 이들에 의한 작업이었지 고객에 대해서는 관리상의 우선순위를 두지는 않았다. 80년대 중반부터는 능률성이나 생산성 강조시기를 지나 이제 새로이 품질(Quality)이라는 개념이 대두되었고 이를 위해서는 종업원들의 참여나 몰입이 중요시되었다. 종업원으로 하여금 스스로 결정할 수 있는 재량권을 넓혀주고 고객을 대할 때도 지속적으로 주도적인 책임을 지도록 하였던 것이다. 이제는 생산공정에 대한 피동적인 감독을 뛰어넘어 자율적으로 구성, 운영되는 품질개선팀의 활동이 조직전

체의 경영혁신으로 이어지는 총체적 품질시대가 되었다. 이상의 역사를 표로 정리한 것이〈그림 5〉이다.

〈그림 5〉 품질관리의 역사

1975년	업무생활의 질(QWL)	운영
1980년	생산성	품질써클
1985년	품질	종업원의 참여
1990년	총체적 품질	종업원의 권한부여
1995년	스스로 운영되는 팀	혁신

이러한 품질관리에 대한 역사를 보다 구체적으로 기술한 학자는 Feigenbaum이다. Feigenbaum이 언급한 품질관리의 역사를 보면 초기에는 제조업체의 어셈블리라인이나 기타 일상적 공정에 초점이 모아져 있었다고 한다. 품질관리의 역사는 순서대로 (1) 작업자중심의 품질관리, (2) 감독자중심의 품질관리, (3) 검사중심의 품질관리, (4) 통계적 품질통제(Statistical Quality Control), (5) 총체적 품질통제(Total Quality Control), 그리고 마지막으로 (6) 총체적 품질관리(TQM)의 단계를 거쳐 발달되어 왔다. 총체적 품질관리는 이상의 모든 과정의 중점사항들을 포괄하는 개념으로서, 이전의 것을 부정하는 배타적 개념이 아님에 주목해야 한다. 그렇다면 총체적 품질관리는 어디에서부터 그 기원을 찾을 수 있으며 어떠한 관리철학을 가지고 있는 것인가? 또한 민간부문에서 발달된 이 관리철학이 공공부문, 나아가 경찰조직에 적용되기 위해서는 어떠한 제약조건과 고려사항이 있는가? 그리고 총체적 품질관리의 부분적인 경찰도입을 통해 우리가 기대할 수 있는 효과는 어떤 것이며 성공적인 도입을 위한 최적 전략을 무엇인가? 이러한 문제들을 하나씩 다루어 보기로 한다.

나. TQM의 發達過程

TQM은 처음엔 민간부문에서 발달된 개념으로서 공공부문으로의 도입은 상대적으로 최근에 이르러서야 시작되는데 미국의 경우 부시행정부의 도입노력이 주목을 받고 있다. 초기이론가로는 슈하트, 데밍, 주란, 화이겐바움 등이 있으며 원

래는 미국에서 발전된 개념이지만 2차대전 이후 일본인들에 의해 적극적으로 도입되고 이것이 다시 미국에 역수입되는 과정을 거쳤다. TQM의 기원은 1920년대로 거슬러 올라갈 수 있다. 슈하트는 1920년대에 벨전화연구소(Bell Telephone Laboratories)에서 처음으로 통계적 통제차트법(Statistical Control Chart Method)을 소개하면서 통계적인 관점에서 공정과정을 통제할 수 있는 기법을 개발하였다. 또한 계획(Plan) - 실시(Do) - 통제(Control) - 실행(Act)이 순환적으로 이루어지는 PDCA 사이클 개념을 형성하기도 하였다. 1930년대에 이르러서는 서부전기회사(Western Electric Company)에서 이러한 슈하트의 기법들이 확대 적용되기 시작하였다.

1940년대에 들어 세계 2차대전이 발발하였고 미국정부는 빠른 시간내에 불량품률이 적은 고품질의 전쟁물자를 생산하는데 매우 큰 관심이 있었다. 전쟁성(War Department)은 슈하트의 제자인 데밍을 고용하여 그로 하여금 전쟁물자의 품질관리를 책임지게 하였고, 데밍은 전쟁물자와 무기의 대량생산 공정에 통계적 과정통제기법(Statistical Process Control: SPC)을 적용하여 임무를 성공적으로 수행해 낼 수 있었다. 이러한 경험으로부터 데밍은 그 당시 행정의 문제점들을 발견할 수 있게 되었다고 지적하고 이를 해결할 수 있는 14가지의 원리를 제시하게 된다. 이 원리에 관한 보다 상세한 설명은 후술하기로 한다. 데밍은 이상의 연구로 발미암아 오늘날 TQM 관리과학의 주창자로 인정받고 있다. 전쟁이 끝나서도 각국은 전후복구 및 원조에 열중하게 되어 대량생산의 수요는 계속되었다고 볼 수 있을 것이다. 가장 주목을 끌었던 국가는 일본이었는데 적국이었던 미국으로부터 새로운 관리기법을 도입하는데 전혀 주저함이 없었다. 2차대전 이후 미군정시기에 일본은 전후복구를 위해 SPC 기법을 도입하였는데 이에 영향을 받아 일본과학기술자조합(Japanese Union of Scientist and Engineers: JUSE)이라는 단체가 설립되기에 이르렀다. 일본과학기술자조합은 데밍을 초청하여 SPC와 품질관리에 대한 강좌를 개설하였고 신 기법에 대한 보급에 힘썼으며 이것이 바로 현대 TQM의 기원이 되었다. 이때까지만 하더라도 이 기법은 품질관리 및 검사에서만 활용되던 기법이었다. 이 기법을 조직의 전 기능으로 확대 적용시킨 것은 쥘란이었다. 한편 화이켄바움은 품질향상을 위한 전 부서적인 참여를 강조하

는 총체적 품질통제(Total Quality Control)이라는 용어를 처음으로 정립하여던 바 있다. 그리하여 일본인 카오루 이시카와는 화이겐바움의 개념을 전 종업원의 참여관리로 발전시키기도 하였다. 이후 품질관리 전담팀이 개발되어 각 기업에 전파, 적용되었다. 70년대 이후 고품질로 세계시장에서 미국에 위협적인 존재로 등장한 일본 기업들을 보고 미국은 이러한 일본의 성공사례를 분석한 결과 이렇다시 역수입하기 시작한 것은 역설적이라 하지 않을 수 없다.

2. TQM의 原理와 管理哲學

가. TQM의 基本原理와 戰略

TQM에 대한 정의를 최초로 시도한 학자는 Feigenbaum으로서 그에 의하면 TQM이란 '소비자가 만족할 수 있는 재화와 서비스를 제공하기 위해 조직내 품질개발, 유지, 개선노력들을 통합하는 효과적 시스템'이라고 규정하였다. 그의 개념에 따르면 소비자라고 표현되어 있는 고객의 만족이 가장 중요한 평가기준임을 알 수 있다. 뿐만 아니라 단일 기법들의 일과성 적용에 그치는 것이 아닌 다양한 활동들을 조정, 통합하는 하나의 체계로 본 점이 주목할 만 하다.

Swiss는 TQM의 강조점을 종합하여 다음과 같이 밝힌 바 있다. 즉, 고객지향, 예방적 품질관리, 통계적인 과정관리, 체계지향적 관리, 투입과 과정에 대한 지속적인 개선 추구, 강력한 참여관리, 총체적 참여에 의한 품질관리 등이다. 이를 다시 몇가지로 요약해 설명하면 다음과 같다. 첫째, 고객지향적이라는 점을 지적하고자 한다. 앞서도 고객의 다양한 차원을 서술한 바와 같이 고객을 규정하기란 생각보다는 매우 복잡한 과정을 거쳐야 한다. 그럼에도 불구하고 TQM은 현대 관리자들로 하여금 고객의 중요성을 역설하는 매우 체계적이고 설득력있는 관리 철학이 되었음이 분명하다. 조직외적인 환경과의 끊임없는 교호작용을 강조하는 체계이론적 시각에 도움을 얻어 조직외부의 참여자들에게 많은 관심이 주어졌던 것은 TQM 발전의 큰 지원세력이기도 하였다.

둘째, 단순한 능률성을 지양한다는 점이다. 이제까지의 평가기준은 기계적 의

미의 능률성만을 추구한 나머지 종업원들의 사기, 고객의 반응 등을 상대적으로 등한시한 결과 장기적으로는 결코 조직에 도움이 되지 않는다는 인식에 서서히 공감을 나타내기 시작한 것이다.

셋째, 예방적 차원의 품질관리이다. 이제까지의 품질관리는 시간상으로 산출이 이루어지고 난 후에 집중적으로 검사가 행해지는 것이 일반적이었다. TQM에서는 품질관리를 사후적으로 하는 것이 아니라 미리 불량품을 예방하고 혹은 이를 줄일 수 있도록 진단을 내리는 데에 중점을 두고 있다. 물론 미리 예방을 한다는 것이 사후검사보다 훨씬 큰 노력과 투자를 필요로 하는 것임에는 분명하지만 장기적 관점으로 볼 때 전체 조직의 효과성에 공헌하리라는 믿음을 확산시키는 것이 TQM 관리자들의 주 임무이다.

넷째, 통계적, 체계지향적 공정관리가 특징으로 꼽힌다. 일부 관리자층의 직관이나 경험에 배타적으로 의존하는 경향을 탈피하여 정확하고 축적된 통계자료에 의존하게 되어 불량품의 원인을 규명하는데 큰 도움이 되었다. 생산을 어셈블리 라인에서처럼 단일방향적인 정태적 연쇄질차로 이해하는 것이 아니라 각 단계가 서로 밀접하게 연관되어 있고 외부환경의 영향을 중요하게 고려하는 체계이론적 시각은 위와 같은 문제의식을 갖는 데에 큰 공헌을 하였다고 말할 수 있다.

다섯째, 조직 전 수준의 참여관리를 통한 지속적인 공정개선에 강조점을 두고 있다. 조직 상위층뿐만이 아니라 중간관리층, 그리고 하위 종업원들에 걸친 전 수준의 참여가 있어야만 전체 공정과정에 대한 전반적인 개선이 이루어지지 전통적인 상의하달식의 일방적 의사소통과 의사결정으로는 완제품에 대한 단발성의 검사만이 유효할 뿐이다.

이상과 같은 강조점을 두고 있는 TQM에 있어서 무엇보다도 중요한 것은 고객의 만족이다. 조직은 이러한 고객의 반응을 지속적으로 추적하여 이를 의사결정에 연결시키는 노력을 하지 않으면 경쟁에 뒤쳐질 수 밖에 없다. 조직성원의 참여를 중시하는 것도 바로 이들을 중요한 내부고객으로 인식하고 있기 때문이다. 겉으로 드러나는 가시적인 수치에 의한 결과평가 대신에 끊임없는 과정개선을 강조하는 것도 다름아닌 고객의 요구에 부응하고자 하는 노력의 일환이다. 이렇게 고객의 요구에 부응하는 방향으로 서비스를 개선하면 결국에는 생산성이 증

가한다는 매우 간결하고 중요한 가정에 대해 이들 TQM이론가들은 굳게 신봉하고 있었다. Albrecht와 Zemke는 이상의 주요 강조점 이외에도 정보의 중요성, 적절한 보상, 후속활동 등에 관심을 가져야 한다고 주장하였던 바 있다.

한편 TQM관리철학의 원리를 체계적으로 집대성한 학자는 데밍이라고 할 수 있다. 그는 질개선의 책임을 공정상의 책임과 관리상의 책임으로 나누고 관리자측에게는 지속적으로 개선목표를 창출할 책임이 있다고 하였다. 또한 의사소통과 팀워크를 개선함으로써 개선의 장애요인을 제거하고 체계지향의 관리와 통계적인 공정관리를 통한 예방적 품질관리를 해야 한다고 강조하였다. 데밍은 미국기업의 실패요인을 분석한 끝에 행정관리(administration)에 가장 중요한 원인이 있다고 보고 7가지의 치명적인 문제점(seven deadly sins)을 지적하였다. 아울러 이를 해결하기 위해 14가지의 원리와 전략을 제시하였는데 이 14가지의 원리는 그후 TQM관리철학의 기본원리로 불리워지게 된다. 이를 전략과 절구시켜 요약하면 다음과 같다.

- 1) 목적에 대한 관심과 목적지속성 유지: 목적의 일관성을 유지하라.
- 2) 혁신적인 관리이념의 도입: 새로운 철학을 받아들여라.
- 3) 예방적 품질관리: 대규모 검사에 의존하는 것을 중지하라.
- 4) 가격을 기초로 한 계약의 지양: 가격 하나만으로 사업을 평가하지 말라.
- 5) 지속적인 개선 추구: 생산과 서비스를 향상시키라.
- 6) 철저하고 현대적인 교육훈련의 지속적 실시: 최신 훈련방법을 제도화하라.
- 7) 지도자로서의 리더십 함양: 리더십을 제도화하라.
- 8) 하위자의 위축감 일소: 두려움을 떨쳐 버려라.
- 9) 부서간의 장벽 제거: 장벽을 부수어라.
- 10) 자의적 목표의 제거: 자의적인 목표, 슬로건, 타겟을 없애라.
- 11) 과중한 업무기준과 무리한 할당 제거: 작업기준이나 숫자로 된 할당량을 없애라.
- 12) 일선하위자에 대한 자부심 제고: 일하는 자부심에 장애가 되는 것을 제거하라.

13) 교육 및 재훈련 계획의 적극적 입안: 교육과 재훈련을 추구하라.

14) 총체적 참여를 통한 조직변화: 변환을 성취하도록 행동을 개시하라.

TQM에서는 자주적으로 관리, 운영되는 소집단인 팀에 크게 의존하고 있는데 유란은 특정문제를 해결하기 위한 문제해결팀의 구성을 제안한 바 있었다. 모든 수준에서 일선하위자들의 참여를 유도하여 이들에게 공정개선 기술을 습득케 하여 전체 조직의 변화로 이르게 하자는 것이다. 사실 참여의 강조는 TQM 소개 당시 그리 새삼스러운 것은 아니었지만 조직내 불만과 갈등을 해소하고자 했던 이전의 소극적인 입장에서 벗어나 보다 적극적으로 팀활동에 의한 참여가 유용함을 주장하게 된다. 다시 말해 조직관리를 위한 기술과 통찰력을 팀활동의 활성화로 최대화할 수 있다는 주장이었다.

Carr와 Littman은 이러한 팀활동의 장점으로서 네가지를 지적하였다. 첫째, 조직내 부서간의 장벽을 허물 수 있다는 것이다. 각 부서에 걸쳐 인원을 선발함으로써 팀멤버간의 인화를 도모하고 부서간 조정기능을 밑바닥에서부터 강화하고자 하는 의도이다. 둘째, 변화에 대한 저항을 완화시키게 한다는 것이다. 전통적인 시각에서 보는 계층제 조직구조를 탈피하게 함으로써 새로운 물결에 스스로를 훈련시킬 수 있는 기회로 활용할 수 있을 것이다. 셋째, 일선하위자의 잠재적 재능을 개발시킬 수 있다는 것이다. 그동안 일률적이고 일상적인 업무만을 담당했던 일선하위자들에게 업무동선을 확장시키거나 새로운 업무에의 도전기회를 부여함으로써 일선하위자 스스로도 지각하지 못하였던 잠재능력을 촉발시킬 수 있다. 넷째, 일선하위자의 리더십 함양훈련을 할 수 있다. 항상 통제를 받고 규율을 지키는 등의 피동적 조직생활로부터 소집단을 이끌면서 창의적인 리더십을 발휘할 수 있는 적극적인 조직생활을 경험하게 할 수 있다는 것이다. 기존의 전통적인 조직구조에서 탈피한 팀활동은 많은 제약점에도 불구하고 위와 같은 장점으로 인하여 실제로 경영실무에 많이 적용되어온 것이 사실이다.

팀활동에 대한 가장 최초의 사례는 1962년 미국의 무결점프로그램(Zero Defects)과 일본의 QC씨클(Quality Control Circle)을 들 수 있다. 무결점운동은 미국 군수제조업체인 마틴사에서 미사일의 신뢰도를 높이고 원가를 절감시킬 목적

으로 전개되었는데 문제가 있는 제품을 발견하고 검사하는 것보다는 문제가 생긴 원인을 찾아 이를 제거하는, 즉 결점원인제거(err cause removal)에 주안점을 두었다. 한편 일본에서 시작된 QC써클은 1962년 4월 『현장과 QC』라는 잡지가 발간된 것을 기점으로 발전되었다. QC써클은 공장내 각 작업장단위로 5인 내지 20인의 자치적 집단을 구성하고 상부관리자들의 통제나 간섭없이 스스로 품질을 높히려는 운동을 전개하였던 것이며 특히 대부분의 활동은 근무시간이 아닌 작업후나 여가를 활용한 점이 특이할 만 하다. 이후 QC써클은 여러 실증연구를 통해 매우 효과적이었던 것으로 평가되어졌다.

이상의 미국과 일본의 자발적인 품질향상노력을 검토한 후 Carr와 Littman은 자발적 품질향상 팀을 조직관리에 적용시키고 각 수준에 따라 다음과 같이 분류하였던 바 있다. 즉 최고위 수준으로서 유도위원회(executive steering committee), 중간관리층의 관리팀(mangement teams), 다음 단계로서는 품질향상팀(improvement teams), 그리고 가장 낮은 수준에서의 자치관리팀(self-managed teams) 등이다.

보다 구체적으로 Cohen(1990)은 지속적 향상운동의 각 단계를 구체적으로 기술함으로써 TQM의 실천적 직무흐름도를 보여주었다. 각 단계를 살펴보면 다음과 같다.

step 1 : 종업원들로 하여금 자신의 일을 표현, 측정하게 하고 향상되어야 하는 직무를 확인케 한다.

step 2 : 일을 수행하는 단계를 기술케 한다.

step 3 : 가장 빈번하게 불량품, 지연, 재작업을 유발하는 과정과 장소를 확인한다.

step 4 : 불량품, 지연, 재작업의 원인을 확인한다.

step 5 : 과정을 향상시키기 위해 고안된 소규모 파일럿프로젝트로 실험한다.

step 6 : 만약 파일럿테스트가 제대로 역할을 한다면 전 조직에 걸쳐 변경된 절차를 제도화한다.

step 7 : 계속해서 성과를 향상시키도록 돕기 위해 전 과정을 확실하게 모니터한다.

step 8 : 1번부터 7번을 반복하여 지속적 성과향상 노력을 계속한다.

이상에서 살펴본 바와 마찬가지로 TQM의 관리철학은 한마디로 고객위주의 지속적 과정 개선노력이라고 요약할 수 있다. 실제로 많은 기업과 정부들이 고객위주의 경영이나 행정을 공언하면서도 이것이 흔히 단발성 인기정책이나 실천없는 공허한 외침으로 끝나는 경우를 우리는 수도 없이 목격해 왔다. 그리고 고객을 최우선으로 하는 관리는 위로부터의 일방적 명령으로 해결되는 것이 아니라 아래로부터의 자발적인 참여로 이루어진다는 것을 우리는 미국과 일본의 사례에서 보았다. 다음으로는 TQM이 이제까지의 전통적 관리와 어떠한 점에서 다른지를 보다 심층적으로 검토해 보고자 한다.

나. 傳統的 管理와 TQM의 比較

Carr와 Littman은 전통적 관리와 TQM을 비교하면서 모두 10가지의 기준을 제시하였다. 이의 비교를 통하여 TQM의 관리방식이 이전의 관리철학과 어떠한 점에서 차이를 보여주는가를 밝히는 것은 TQM 이해에 보다 유용할 것이다. 먼저 고객이 원하는 것이 과연 무엇인가를 측정하는 것은 매우 중요한 작업인데 전통적 관리에서는 이를 조직내외의 전문가가 수행해왔다. 반면 TQM 관리철학에서는 고객에게 직접 물음으로써 사용자관점의 요구사항을 보다 정확하게 채취할 수 있다고 주장한다. 그리고 자원을 통제하는 방식에 있어서도 전통적 관리는 좀더 느슨하여 설정기준을 정해놓고 일정기준이상의 과오로 인한 낭비를 허용하던 입장이었는데 반해 TQM 관리에서는 일절 불허하고 있다. 품질에 대한 관리 방식에서는 보다 근본적인 차이점이 존재하는데 전통적 관리에서는 완제품을 관찰하고 난 후에 사후조정하는 방식을 취하고 있으나 TQM 관리체계에서는 문제에 대한 예방적 관점에서의 관리로 특징지워질 수 있다. 미래란 항상 어떤 조직이나 의사결정자에게 있어 불확실한 것이기는 하지만 TQM 관리체계에서는 가능한 한 통계적 자료를 적극 활용하여 과학적 절차에 의존하고자 하는 경향을 더욱 강하게 보여주고 있다. 이에 반하여 전통적 관리에서는 의사결정자의 직관적 판단에 상대적으로 더 큰 의존을 보이고 있다.

전통적 관리에서는 고정된 예산주기가 있다 보니 계획 자체도 이 예산주기에 기초한 단기계획일 수 밖에 없었다. 그러나 TQM에서는 시간개념이 보다 더 신축적인데, 중요기준이 개선성과인 만큼 장기계획의 특성을 띠고 있다. 목표를 수립할 때에도 각 단위부서별로 순차적으로 목표를 정하는 전통적 관리와 달리 TQM에서는 복합적 기능을 하는 팀에 의한 동시적 목표설정을 시도한다. 그러다 보니 전통적 관리의 조직관리방식은 전문가에 의한 개별적인 통제와 개선에 역점을 두고 있는데 반해 TQM에서는 조직내외 성원의 참여에 의한 팀워크를 더욱 중요시하고 있다. 그러므로 TQM에서는 단기적인 타개책 보다는 관련된 모든 과정에 관한 지속적인 개선에 초점을 두고 있다. 조직구조를 보면 우선 전통적 관리가 수직적이고 중앙집권적인 형태를 갖고 있는데 반하여 TQM은 수평적, 분권적인 구조를 갖고 있다. 조직외부와 맺어지는 계약을 보면 전통적 관리는 가격에 기초한 단기적 계약에 치중하고 있는데 반해 TQM은 장기적 협력에 기초한 계약을 맺고자 한다. 이상의 내용을 표로 정리한 것이 <표 1>이다.

<표 1> 전통적 관리와 TQM의 비교

구 분	전통적 관리	TQM관리철학
고객의 욕구추정	전문가가 규정	사용자(고객)이 원하는 것을 규명
자원통제방식	설정기준내 과오 낭비 허용	불허
품질관리방식	관찰후 사후조정	문제에 대한 예방적 관리
의사결정방식	불확실한 가정과 직감에 의한 결정	통계적 자료와 과학적 절차에 바탕
시계	예산주기에 기초한 단기계획	개선성과에 기초하는 장기계획
목표수립방식	단위부서별 순차적 목표설정	복합기능의 팀에 의한 동시적 목표설계
조직관리방식	관리자와 전문가에 의한 개별적인 통제와 개선	조직내외 성원의 참여에 의한 팀워크중시
문제해결방식	컴퓨터자동화와 같은 단기적 타개책	관련 전 체계에 대한 지속적 개선
조직구조	통제에 기초한 수직적, 집권적 구조	부가가치의 최대화에 기초한 수평적, 분권적 구조
계약관계	가격에 기초한 단기적 계약	장기적 협력에 기초한 계약

TQM이 가장 중점을 두고 있는 조직현상은 무엇보다도 조직문화에 관한 것이라고 할 수 있다. 조직원의 행태와 인식에 변화를 줌으로써 장기적으로는 조직수준으로 그 영향력을 확대하려는 시도이다. TQM 체제하의 조직문화에 대해 좀더 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 먼저 상위목표나 가치구조에 대해서는 모두가 공유하는 공동의 목표를 갖고자 하며 사기를 제고하는 승리자로서의 자체상을 가지고 있다. 부서간에 각각 상이한 목표를 가지고 있다든가 자신에 대한 부정적이며 비관적인 이미지를 갖고 있는 기존의 조직문화와의 차별을 시도한다. 문제가 생기면 개방적으로 구성원들이 함께 모여 토의하는 횡기능적 협력관계가 존재하면 이를 가능케하는 것은 하위직에게 비록 제한적이기는 하지만 의사결정에 관한 일정권한이 되었기 때문이다. 문제가 발생하였을 때에도 직관적, 자의적 관리를 하는 것이 아니라 객관적인 통계자료에 근거하여 장기적 시계속에서 지속적인 개선을 목표로 한다. 그래서 사후검사가 아닌 예방적 관리방식이라 불리우고 있는 것이다. 조직구성원에게 스스로 직무에 몰두할 수 있도록 유도하는 것은 매우 중요한 관리자의 임무이다. 미리 정해진 표준화된 기준에 따라 틀에 박힌 보상만을 한다면 종업원들은 구태여 가외의 노력을 들여 창조적인 발상을 하려 하지 않을 것이다. 물론 공공조직인 경우 수익의 재배분을 금지하는 법적 제약이 있기는 하지만 창조적인 착상이나 위험을 감수하는 태도를 보일 때 이를 충분히 보상해주는 새로운 동기부여방식의 도입이 긴요하다고 할 수 있다. 이상의 기존 조직문화와 TQM 체제하의 조직문화 비교를 표로 정리한 것이 <표 2>이다.

<표 2> 기존 조직문화와 TQM 조직문화의 비교

구 분	기존의 조직문화	TQM체제하의 조직문화
상위목표/ 가치구조	부서간 상이한 목표 부정적인 self-image	모두가 공유하는 공동의 목표 사기를 제고하는 승리자로서의 자체상
의사소통/ 내부구조	실수에 처벌, 문제의 은폐 하향식 의사결정 개별부서간 갈등, 경쟁	문제에 대해 개방적 토의 의사결정에 대한 권한부여 횡기능적 협력관계

관리 및 문제해결방식	직관적, 자의적 단기적 문제해결 중심 사후검사에 의존	객관적 자료에 근거 장기적 시계속에 지속적 개선 예방의 차원에서 업무과정 개선
보상체계	틀에 박힌 규정에 따른 보상	위험감수와 창조적인 착상에 대 한 보상

다. TQM의 가치와 한계

TQM은 여러 면에서 기존의 전통적 관리방식과의 차별성으로 인한 가치를 인정받고 있기는 하지만 이를 성공적으로 수행하는 것은 기대만큼 그렇게 용이한 것은 아니다. 이러한 어려움은 TQM 자체가 가지는 장기적, 예방적 속성에 연유하는 것으로 이해된다. 그러면 다음에는 TQM의 가치와 한계에 관해 살펴보기로 한다.

TQM의 가장 큰 강점은 고객을 최우선시하는 관리철학이라는 것이다. TQM에서의 고객은 처음이자 마지막의 결정자로 간주된다. 위에서 살펴본 바와 마찬가지로 고객은 외부고객과 내부고객으로 구분될 수 있는데 특히 내부고객이라 할 수 있는 종업원의 참여가 성공적인 관리전략의 핵심이 된다. 많은 학자들은 효과적인 관리를 이루어낼 수 있는 세가지 중요한 축으로 TQM과 비전을 주는 리더십, 그리고 전략적 기획을 제시하고 있다. 그러므로 최고위층의 간여(involve)는 역설적이게도 민주적인 조직운동을 위해서도 매우 필수적인 요건이 된다. 종업원에게 권한과 함께 미래 비전을 제시해 주고 이들로 하여금 총체적인 품질향상을 위해 스스로 노력할 수 있는 환경을 조성해 주는 것이 TQM 체제아래의 리더십 특성이다. 최고위층의 관심만이 민주적 조직문화를 선도하고 자발적 생산성 향상 노력에 힘을 실어줄 수 있는 요체가 될 것이다. 그리고 직감과 감정에 의한 관리방식보다는 통계적인 데이터에 의존하는 관리방식이 TQM 성공의 또다른 요건이다. 마지막으로 전략적 기획이란 변화하는 환경에 적극적으로 대처하기 위한 조직의 신축적인 관리방식으로서 자체조직의 강약점을 파악하고 환경의 위협요인과 기회요인을 감별하여 이를 조직의 최우선전략으로 연결시킴으로써 최고위층

의 능동적인 관리철학을 표현한 것이다. 그러므로 TQM은 조직의 구조 및 절차, 그리고 종업원의 행태, 외부고객의 수요에 대한 대응성 등 그야말로 전 부분에 걸친 관리개선 철학이라고 요약할 수 있다. 그래서 Garrity는 TQM의 이러한 포괄적인 성격을 비추어서 재즈 앙상블이라는 상징적인 용어를 사용하여 비유한 바 있다. 그의 비유를 보다 구체적으로 기술하면 다음과 같다. 먼저 연주자들은 전문직업적이며 기술을 보유하고 재량권을 갖고 있으며 상황변화에 적응력있고 혁신적인 성격을 지녀야 한다고 하였다. 그리고 지휘자는 전체 참여자의 리더이자 코치로서 초점을 제공해주는 사람이며, 통합을 이룰 수 있는 영감의 근원이어야 한다는 것이다. 또한 음악이 필요할 텐데 TQM에서는 주제이자 지침 또는 훈령이라고 표현할 수 있다. 악기는 도구나 방법을 의미하고 무대장치는 분위기로써 안락함을 주는 지지구조로서 이해된다. 마지막으로 청중은 재즈공연 고객이자 결과의 판단자이며 공연에 대한 보상을 제공하는 소비자인 것이다. 성공적인 재즈 연주를 위해서는 지휘자를 비롯 모든 연주자와 관객, 그리고 무대시설 및 악기, 그리고 행사기획에 이르기까지 광범위한 차원의 고려가 서로 어우러져야만 하듯이 TQM의 성공을 위해서는 전술한 모든 요소들의 조화가 무엇보다도 요구되는 중요 요건이 된다.

한편 TQM의 관리철학은 기존의 조직이론과도 많은 면에서 융화되어 있음을 밝힐 수 있다. 먼저 엄격한 자료에 의한 체계적인 시간·동작연구를 하였던 과학적 관리법, 조직내 비공식집단간의 조정과 갈등에 관한 그룹 다이내믹스, 감시와 통제에 낮은 비용을 들이면서 종업원들로 하여금 업무의욕을 고취시키려는 동기 부여이론, 종업원의 참여를 통해 조직구조와 처리절차의 변화를 시도하는 조직발전과 조직문화, 종업원에게 힘을 부여하여 리더와 하위직원간의 조화에 초점을 맞추는 리더십에 대한 새로운 연구경향, 변화하는 환경에 대비하여 보다 신속적인 조직목표를 달성하려는 전략적 기획 등과 긴밀히 연결되어 있다고 할 수 있다. 반면 권위적 관리, 관료제적 절차, 목표에 의한 관리(Management by Objectives: MBO), 결과에 의한 관리(Management by Results: MBR), 등과는 상충되는 입장에 있음을 알 수 있다.

그러나 TQM이 모든 조직에 있어 만병통치약이 되는 것은 아니다. TQM은 모

든 조직성원들의 몰입, 장기적 기획, 고위층의 집약적 리더십등을 필요로 하기 때문에 이에 소요되는 비용또한 만만치 않다. 특히 물품이나 서비스 생산에 들어가는 직접적인 생산비용이외에도 정보의 수집, 분석, 감시, 평가, 조정 등에 들어가는 거래비용(Transaction Costs)이 크게 증가될 것으로 전망되기 때문에 조직에는 TQM 적용시 상당한 부담으로 작용한다. 실증적으로도 전 세계에서 이를 도입한 기업체의 약 절반 이하만이 성공을 거둔 것으로 보고되고 있다. 이렇듯 많은 조직들이 TQM 도입의 실패를 경험한 이유에 대해서 Swiss는 모든 노력이 종업원들에만 국한되어 결국은 조직의 자생력이 부족했음을 지적하였던 바 있다. TQM은 종업원들에 의한 배타적인 품질향상 노력이 아닌 최고관리층과의 공동의 노력으로 가능한 것이다. 많은 기업들은 TQM을 단순한 관리도구로 인식한 나머지 너무 성급한 성과를 기대하였는데 문화를 변화시키는 것은 단기적이고 가시적인 결과를 산출할 수 있는 성격의 것이 아님을 간과한 것이다. 특히 관료제의 법률적, 행태적 문제점을 내포하고 있는 공공조직의 경우에는 새로운 관리철학을 인식하는 것에는 민간부문의 조직들에 비해 훨씬 더 광범위한 어려움을 가지고 있다. 그럼에도 불구하고 최근의 고객위주의 행정, 일선관료제의 양질의 공공서비스 제공 등의 요청을 받고 있는 경찰을 비롯한 공공부문의 조직들로서는 TQM이 추구하는 관리철학이 주는 시사점이 실로 매우 크다고 할 수 있다. 다음 절에서는 공공부문의 조직에 TQM을 도입하는 방안에 대해 검토해 보고자 한다.

3. 公共部門의 TQM 適用

가. 公共서비스의 質 規定과 測定

공공부문에 TQM을 적용하는 것은 민간부문에의 적용과 많은 면에서 차이를 보여준다. 그것은 민간부문에 비해 공공부문은 상대적으로 유형의 재화보다는 무형의 서비스를 산출해내는 비중이 훨씬 높기 때문이다. 공공부문이 가지는 특성과 함께 서비스 자체가 갖고 있는 특성 때문에 기인하는 바 큰데 서비스의 본질에 관해 살펴보면 Gronroos는 서비스를 기술적 차원의 질(technical quality)과

기능적 차원의 질(functional quality)로 서비스를 구별하여 서비스 이해의 다양성을 제기하였던 바 있다. 서비스는 눈에 보이지 않는 무형으로써 불가시적(invisible)인 특성을 갖는다. 그리고 완벽하게 동일한 서비스란 존재하지 않는 것처럼 개별적 서비스간에는 이질적(heterogenic)인 관계를 갖는다. 제품이 규격화, 표준화되어 있는 재화(goods)에 비해 개체의 서비스가 모두 이질적이라 기준을 정하기도, 측정을 하기도 용이하지 않다. 즉 서비스는 관찰을 통한 객관적인 측정이 어려운 것이다. 그리고 서비스는 산출이 됨과 동시에 소멸하는 특징을 갖고 있다. 다시 말해 서비스는 생산과 소비가 동시에 일어난다는 것이다. 즉, 서비스는 시간적 제약성을 갖고 있기 때문에 재화나 물품처럼 생산후에 알맞은 시간이나 장소에서 검사하는 것과 같은 방식은 전혀 생각할 수도 없는 것이다. 서비스는 재고라는 개념이 없고 저장하는 것도 곤란하므로 제품보다는 관리에 훨씬 어려움을 가질 수밖에 없다. 그리고 마지막으로 생산자와 소비자의 사이가 단절되어 있는 제품의 경우와는 달리 서비스의 경우는 생산자와 소비자간의 상호교호작용이 전제된다.

경찰의 업무를 생각해 보면 다른 공공부문의 조직들과 마찬가지로 대부분의 산출물은 제품의 형태가 아닌 서비스의 형태를 띠고 있다. 경찰업무중 큰 비중을 차지하고 있는 대민서비스업부는 기준을 정해 표준화시키기도 힘들뿐더러 소비자인 주민들도 서비스에 대한 다양한 기준을 갖고 있어 일률적인 고객만족기법 적용은 민간부문의 기업들에 비해 많은 문제점을 보일 것이다. 그러므로 서비스의 질의 평가는 사후 산출물에 대한 평가보다는 전달과정에 대한 평가를 포함해야 함이 타당하다고 볼 수 있다. 바로 이러한 이유로 인해 경찰업무에는 과정개선 위주의 TQM 적용이 시사점을 내포하고 있는 것이다.

그렇다면 민간부문의 서비스와 달리 공공서비스의 질은 어떻게 측정할 수 있으며 소비자인 국민들은 민간기업의 소비자들과 달리 공공서비스에 대해 어떠한 기준의 만족지표를 갖고 있는지를 알아보는 것은 매우 중요한 일이라고 할 수 있다. 공공서비스를 분석하면서 Parasuraman는 공급자와 소비자가 각각 가지고 있는 일종의 격차(gap)들을 거명하고 이를 줄이는 것이 서비스 향상의 지름길이 됨을 주장한 바 있다. 먼저 공급자측의 갭으로는 고객의 기대와 관리인식의 갭

(gap 1), 관리인식과 서비스 품질명세서의 갭(gap 2), 서비스 품질명세서와 서비스 전달의 갭(gap 3), 서비스 전달과 외부의사소통의 갭(gap 4) 등이 있고 소비자측의 갭으로는 기대된 서비스와 인식된 서비스사이의 갭(gap 5)이 있다. 즉 서비스가 생산되어 소비자에게 전달되기까지의 과정에 있어 있을 수 있는 갭을 각 단계별로 분석하여 과정의 개선에 역점을 둔 점이 주목할 만 하다.

공공서비스를 측정하기 위해서는 구체적인 지표가 마련되어 있어야 할 것이다. 공공서비스의 질을 측정하기 위한 지표로는 일반적으로 신뢰성(reliability), 대응성(responsiveness), 업무처리능력(competence), 접근도(access), 안정성(security), 예의(courtesy), 의사소통(communication), 신용도(credibility), 이해성 및 지식(understanding/knowing), 그리고 마지막으로 가시성(tangibles)등을 지적할 수 있다. 물론 이러한 속성들은 주관적인 평가에 크게 노출되어 있는 등 측정의 어려움이 있는 것은 사실이다. 그럼에도 불구하고 이렇게 서비스 질의 개념을 세분화하려는 노력은 매우 가치있는 일로 받아들여질 수 있다. 또한 공공서비스의 질 측정의 경우에 있어 가장 심각하게 지적되고 있는 문제는 서비스질에 대해 공급자와 소비자가 갖고 있는 지식의 격차가 매우 크다는 데에 있다. 공공서비스 전달에 대해서 Carr와 Littman은 공공조직의 특성을 고려하여 다음과 같은 기준을 제시한 바 있다. 즉 정당성(rightness), 일관성(consistency), 전달의 적시성(timely delivery), 적절성(appropriateness), 안전 및 복리(safety and well-being), 효과적인 과정(effect of the process), 그리고 마지막으로 소비자의 인식(customer perceptions)이다. 이중 소비자의 인식이 공공서비스의 질 평가에 있어서 중요한 기준이 된다고 지적한 점이 매우 특이하다. 다소 덜 객관적이고 덜 전문적일 수는 있지만 그래도 소비자가 원하는 바에 항상 방향을 맞추는 것이 얼마나 중요한 것인지를 보여주고 있다.

한편 Wagenheim과 Reurink는 다소 독특한 방법으로 공공서비스의 질을 평가하고자 하였다. 이들은 고객으로서의 소비자의 인식이 무엇보다도 중요한 기준임을 인정한 채 과연 고객이 원하는 것이 무엇인지에 관심을 갖기 시작하였다. 그러나 정확하게 고객이 원하는 것을 적출해내기란 그리 쉬운 일이 아니어서 결국은 고객이 바라지 않는 것이 무엇인지에 관심을 돌리기 시작하였다. 이상을 종합

해 보면 공공서비스의 질을 측정하려면 우선 유능한 인력에 의해 적시의 정확하고 일관성있는 서비스전달, 정중하고 우호적인 분위기 창출, 그리고 높은 대응성으로 말미암은 원활한 의사소통을 통해 원하는 정보를 취득토록 하여 궁극적으로는 문제를 해결케 하는 것이라고 정리될 수 있을 것이다.

나. TQM의 公共部門 導入의 歷史와 事例

TQM을 흔히 일본에서 발달된 기법으로 알고 있는데 이는 잘못된 것이다. 사실은 미국에서 그 뿌리를 발견할 수 있다. 미국에서 발달된 이 기법이 일본으로 전수되어 높은 질 향상을 가져온 민간기업에 데밍상(Deming Prize)을 수여하기 시작한 것이 일본 TQM의 효시라고 볼 수 있다. 전술한 바와 마찬가지로 일본 기업들의 눈부신 성장을 연구하던 미국의 학자들은 1970년대에 이르러 이를 다시 미국 민간기업에 역수입해서 도입하기 시작하였다. 그러다가 1985년에 이르러서야 비로소 미국의 공공부문에서 TQM에 관심을 갖기 시작하였는데 가장 최초의 공공부문 도입은 미 해군이였다. 군조직을 시발로 하여 다른 정부부문에 TQM이 도입된 역사를 보면 다음과 같다.

1987년 11월, 12개 미국 대기업회장들의 회합이 백악관에서 열렸고 이 회합에서 기업의 생산성 향상방안이 폭넓게 논의되었다. 이 회합의 결과로 1988년 6월 연방품질연구소(Federal Quality Institute:FQI)가 설립되게 되었다. 정부부문에 TQM을 도입하는데 가장 큰 후원자는 부시 전대통령이었는데 TQM성공요건중 하나였던 최고정책결정자의 참여 및 관심은 일단 해결되었음을 발견할 수 있다. Kline의 분석에 의하면 1992년에 이르러서는 전국적으로 100개가 넘는 지방정부에서 각 수준별로 TQM을 도입하고 있다고 한다.

그중 대표적인 사례 하나를 소개하면 다음과 같다. 위스콘신주의 매디슨(Madison)시정부의 경우가 가장 널리 알려진 사례로 꼽히는데 매디슨시에는 1983년에 처음으로 TQM이 도입되었다. 시정부는 시예산의 효율적 집행을 통한 예산절감을 목표로 시정부가 현재 수행하고 있는 사업들을 재평가하기 시작하였다. 그중 시정부소유의 공용차량이 업무수행을 위해 관할구역을 한바퀴 돌아오는데 걸리는 시간이 9일 소요되었다고 한다. 이를 35일로 줄이는 것이 이론적으로 가능하

다고 판단한 시정부는 소요시간이 1시간 줄 때마다 대당 7불 15전씩 적립하게 하였고 차량수리시에는 1불씩 사전 예방유지보수를 위해 투자하였다. 물론 이는 강제적인 상의하달식 복무규정이 아니라 자발적인 비공식집단의 질 향상노력이 매우 큰 역할을 담당하였었다. 그결과 연간 70만불을 절감하는 성과를 이룩해 내었다. 이것은 정확한 과정평가를 통해 지속적인 개선노력을 한 결과였다. 그리하여 1989년경에는 모두 30개의 품질향상팀을 보유하게 되었다. 그 당시 메디슨시의 가장 큰 어려움은 보상, 성과평가, 제안 등에 있어 오랜 전통적 군대식 체계를 개혁하는 것이었다. 이상과 같은 질 향상운동을 시작했던 시장은 1989년 재선에 실패하여 물러나고 후임시장은 전임시장 재임시의 질 향상운동에 대한 평가를 하여 이를 발표하였는데 그결과 직접절감비용은 \$262,424, 간접적인 절감비용은 \$1,146,587, 그리고 모두 56개의 향상프로젝트결과 \$1,100,000에서 \$1,140,000사이로 나타났다. 많은 프로젝트들이 초점을 두고 있었던 사항은 다름아닌 고객만족이었다. 이때의 고객은 외부고객으로서 주로 주민들을 상대로 하였으며 원만한 노사(관리자)관계에도 역점을 두었는데 이때의 하위직들은 내부고객으로 이해될 수 있다. 그리고 서비스 절차에 대한 재검토를 실시하여 서비스절차를 선형화하였다. 메디슨시의 이러한 노력이 긍정적인 평가를 받는 가장 중요한 이유는 금전적 계산이 어려운 프로젝트등에 초점을 맞추고 있었다는 것이다. 메디슨시 행정의 다양한 분야 가운데에서 TQM을 가장 완벽하게 집행한 다섯 기관이 거명되었는데 이는 순서대로 경찰, 대중교통(Madison Macro), 공중보건, 자료처리, 도로관리 등이었다.

다. 公共部門 導入方案 및 戰略

공공부문에 TQM을 도입하려 할 때에는 민간부문의 경우와는 달리 특별히 고려해야 하는 사항이 존재한다. 그것은 공공부문의 조직을 둘러싼 모든 환경이 민간부문의 그것과는 현저히 달라 조직의 임무 및 목표, 구성원의 행태, 향상된 성과에 대한 보상메카니즘등에서 큰 차이를 보여주고 있기 때문이다. 가장 간단한 예로서 공공부문에는 성과의 향상이 있다고 하더라도 이를 금전적으로 직접 종업원에게 연결시키는 데에 많은 법적, 제도적 제약이 존재함을 지적할 수 있다.

가장 먼저 해야 하는 일은 고객을 명확히 규정해야 하는 일이다. 제2장에서 살펴 보았던 것과 마찬가지로 고객은 어떠한 차원에서 분석하느냐에 따라 매우 복잡하고 다양한 개념을 가지고 있다. 특히 공공부문에서의 고객은 상품으로서의 서비스를 소비하는 소비자임과 동시에 공공서비스 생산의 궁극적인 책임자이기도 하다. 그러므로 TQM을 도입하고자 하는 조직은 특정서비스의 특성을 면밀히 파악하여 해당 분야의 가장 주 고객이 어떠한 성격을 띠고 있는지를 먼저 파악해야만 할 것이다. 고객이 누구냐에 따라 이들의 만족수준이 달라질 것이며 이러한 만족수준이 바로 TQM 도입의 성공을 좌우하기 때문이다.

두번째로 지적할 수 있는 도입방안은 특정 공공서비스의 질을 측정하는 일이다. 전술한 바와 같이 공공서비스의 질은 민간 부문의 서비스와는 많은 점에서 차이를 보여주고 있다. 공공부문의 관리자들에게 서비스질과 관련지위 쟁점이 되는 사항들을 살펴보면 다음과 같다. 먼저 성과평가의 문제이다. 공공부문에서는 서비스의 질을 측정하기가 간단치 않아 가시적인 결과단으로는 성과를 평가하기가 쉽지 않다. 통계적 사실에 기초한 지속적인 과정개선 노력이 핵심인 TQM에서 객관적 자료를 구하는 데에 제약점이 있다는 것은 공공부문 도입시에 유념해야 할 부분이다. McGregor에 의하면 인간은 자율적, 소극적 속성의 X형과 자율적 자기성취 추구의 Y형으로 나눌수 있다고 하는데 공공조직은 상대적으로 X형의 계층계적 관리에 의존해왔음을 지적하지 않을 수 없다. 그래서 비효율적인 공공생산성 기법이 지배적이었던 공공부문에서 자율적인 품질향상팀을 기대하기란 그리 쉬운 일이 아니다. 책임지기를 회피하는 복지부동형의 공무원들에게 책임을 지고 보험을 간행케 하여 그로 인한 이익을 그들에게 되돌려줄수 있는 법적, 제도적 장치는 본질적으로 한계가 있기 때문이다. 또한 공공조직의 구성원들은 변화에 대한 두려움을 전통적으로 보여주고 있다. 정치적으로 중립적이고 신분이 보장되어 있는 이들에게 있어서 현 질서의 총체적인 변화는 자칫 개인의 장래에 심각한 신분상의 변화를 가져올 수도 있다는 우려 때문일 것이다. 아울러 고려해야 할 사항중에 경직된 예산구조를 들 수 있다. 일년단위로 편성되는 예산속에서는 장기적이며 지속적인 노력을 예산에 반영시키기가 현실적으로 제약이 있으나 그렇다고 이러한 예산제도의 신축적 운용은 의도한 바와 다르게 관료통제의 배

카니즘을 약화시킬 수 있다는 우려를 낳게 한다.

세번째로는 TQM은 신속적인 팀활동에 크게 의존하고 있는데 공공조직은 전통적 계층제로 그 구조의 경직성을 벗어나지 못하고 있다. 현대의 많은 민간기업들은 전통적인 계층구조보다는 Task-Force나 프로젝트팀등을 운용해서 보다 전략적이고 신속적인 성격을 띠고 있다. 그에 반해 공공조직은 전통적인 부서이기주의나 부처할거주의, 그리고 횡적 교류의 부족등으로 인해 상대적으로 경직성을 갖고 있다. 그러나 최근에는 정책문제들을 해결하는데 있어 각 부서에서 다양한 분야의 전문가들을 불러 특정 사업을 수행케 하는 임시조직, Matrix 조직들을 많이 볼 수 있다.

네번째로는 조직문화에 대한 고려를 해야 한다. 공공조직은 민간조직과 달리 전술한 제도적, 법적 제약조건 이외에도 무형의 중요한 차이를 나타내고 있다. 그것은 구성원들 사이에서의 비공식적 규범 및 규칙, 지배적인 가치관, 동료와의 사이에서 존재하는 잠재적 규약등이 바로 그것으로서 이를 총괄적으로 조직문화라고 할 수 있다. 한국의 조직은 서구의 그것들과는 달리 상대적으로 개인보다는 전체의 책임을 묻고, 금전적인 보상이나 징계이외에도 명예를 중요시하며 잦은 이직보다는 한곳에서 평생 일하고자 하는 조직문화를 갖고 있다.

TQM을 재즈양상블에 비유하여 설명한 바 있는 Garrity(1993)에 의하면 공공부문에서는 결정적인 성과평가 기준을 정의하기가 곤란할 뿐만 아니라 성과에 관한 자료를 수집하는 것조차도 쉽지 않다고 하면서 공공기관은 상이한 고객의 기대, 상이한 리더십 전략, 상이한 조직문화를 갖고 있다고 지적한 바 있다.

그리고 Stupak(1993)은 TQM의 주요 특징을 공공조직과의 관계에서 분석한 결과, 과정을 향상시키는 데에 초점을 두고 있으며 품질이 고객에 의해 정의되고 의사결정을 내릴 수 있을만큼 종업원들에게 힘이 실려있어야 함을 환기하였던 바 있다. 그리고 사실(fact)에 기초한 결정이 이루어져야 한다고 하였다. 그러나 무엇보다도 그가 중요하게 여겼던 것은 다름아닌 최고의사결정자의 리더십에 관한 것이었다. 공공부문에서 TQM이 성공적인 효과를 거두기 위해서는 최고위층의 리더십이 장기간 TQM에 확보되어 있어야 한다고 주장하였고 실제로 부서 전 대통령의 사례는 이를 잘 말해주고 있다.

이상으로 TQM의 기본원리 및 관리철학, 그리고 공공부분에의 도입에 관한 제 문제들을 검토해 보았다. 다음은 또다른 고객만족 경영기법으로서 조직과정의 리엔지니어링을 살펴보기로 한다.

第2節 리엔지니어링

리엔지니어링은 1990년대에 고객에 대한 강조에 기반을 둔 변화관리방법으로 주목받아왔다. 이 용어는 1990년에 Michael Hammer가 *Havard Business Review*에 실은 논문, "Reengineering: Don't Automate, obliterate"에서 사용되기 시작하였고, 그의 책 *Reengineering the corporation*을 통해 확산되었다. 92년 산업사상 최대 규모인 49억달러의 적자를 기록했던 IBM의 극적인 재기. 제너럴 일렉트릭(GE), 제너럴 모터스(GM), 텍사스 인스트루먼트(TI), 크라이슬러, 벨 애틀랜틱 등 미 간판기업들의 부활 배경에는 해너의 리엔지니어링 이론이 있었다.

1. 리엔지니어링의 意味

리엔지니어링에 대해서는 다양한 정의가 존재한다. '기존의 업무추진방법을 전면 탈피하여 처음부터 다시 시작하는 것'을 말하며, 기업에 국한된 용어로 '비즈니스 리엔지니어링' 즉 '정보통신기술을 이용한 경영혁신'이라고 정의하기도 한다. Hammer의 정의를 통해 좀더 정확하게 알아보면 '리엔지니어링은 비용, 품질, 서비스, 속도와 같은 핵심적인 성과에서 극적인 향상을 이루기 위해 기존 업무절차를 기본적인 것에서부터 다시 생각하고 근본적으로 재설계하는 것'이라고 정의하였다.

리엔지니어링이 고객과 밀접하게 관련되어 있음을 나타내주는 개념정의로는 다음과 같은 것이 있다.

"이미 존재하는 기존 업무체계가 더 잘 작동하도록 개선하는 것이 아니라 기존 것은 완전히 무시하고 기존업무방식을 처음부터 끝까지 관찰하여 고객에게 부가가치가 되지 않는 업무는 과감히 없애 버리고 업무흐름을 고객위주로 시작

이상으로 TQM의 기본원리 및 관리철학, 그리고 공공부분에의 도입에 관한 제 문제들을 검토해 보았다. 다음은 또다른 고객만족 경영기법으로서 조직과정의 리엔지니어링을 살펴보기로 한다.

第2節 리엔지니어링

리엔지니어링은 1990년대에 고객에 대한 강조에 기반을 둔 변화관리방법으로 주목받아왔다. 이 용어는 1990년에 Michael Hammer가 *Havard Business Review*에 실은 논문, "Reengineering: Don't Automate, obliterate"에서 사용되기 시작하였고, 그의 책 *Reengineering the corporation*을 통해 확산되었다. 92년 산업사상 최대 규모인 49억달러의 적자를 기록했던 IBM의 극적인 재기. 제너럴 일렉트릭(GE), 제너럴 모터스(GM), 텍사스 인스트루먼트(TI), 크라이슬러, 벨 애틀랜틱 등 미 간판기업들의 부활 배경에는 해너의 리엔지니어링 이론이 있었다.

1. 리엔지니어링의 意味

리엔지니어링에 대해서는 다양한 정의가 존재한다. '기존의 업무추진방법을 전면 탈피하여 처음부터 다시 시작하는 것'을 말하며, 기업에 국한된 용어로 '비즈니스 리엔지니어링' 즉 '정보통신기술을 이용한 경영혁신'이라고 정의하기도 한다. Hammer의 정의를 통해 좀더 정확하게 알아보면 '리엔지니어링은 비용, 품질, 서비스, 속도와 같은 핵심적인 성과에서 극적인 향상을 이루기 위해 기존 업무절차를 기본적인 것에서부터 다시 생각하고 근본적으로 재설계하는 것'이라고 정의하였다.

리엔지니어링이 고객과 밀접하게 관련되어 있음을 나타내주는 개념정의로는 다음과 같은 것이 있다.

"이미 존재하는 기존 업무체계가 더 잘 작동하도록 개선하는 것이 아니라 기존 것은 완전히 무시하고 기존업무방식을 처음부터 끝까지 관찰하여 고객에게 부가가치가 되지 않는 업무는 과감히 없애 버리고 업무흐름을 고객위주로 시작

에서부터 끝까지 재구성하여 조직과 그 문화를 변화시키는 것"이라는 정의도 있다. '리엔지니어링의 관건은 회사업무를 단순화시키거나 부서간 협조를 강화해 능률을 극대화시키는 것이 아니라 고객에게 보다 많은 가치를 제공하기 위해 전체 기업운영 방식을 재구성하는 것'(Thomas Mackurty)을 말한다. 또한 Alex You는 "리엔지니어링은 소비자와 주주의 만족을 극대화하기 위한 방법이다. 과거에도 조직내 마케팅, 판매분야 등 특정분야 변화만을 시도하는 기업조직 변신은 있었으나 그 폭이 지극히 제한됐던 데 비해 조직전체를 효율적인 방향으로 완전히 변화시키는 것이다."라고 하여 역시 고객의 관점을 중요하게 부각하였다.

그러나 가장 일반적으로는 "고객만족을 위해 매우 극적이고 급격한 개선을 목적으로 조직의 주요 업무과정을 재확인하고 재설계하는 것"으로 정의할 수 있다.

2. 리엔지니어링의 目的

리엔지니어링의 목적은 네 가지로 요약할 수 있다.

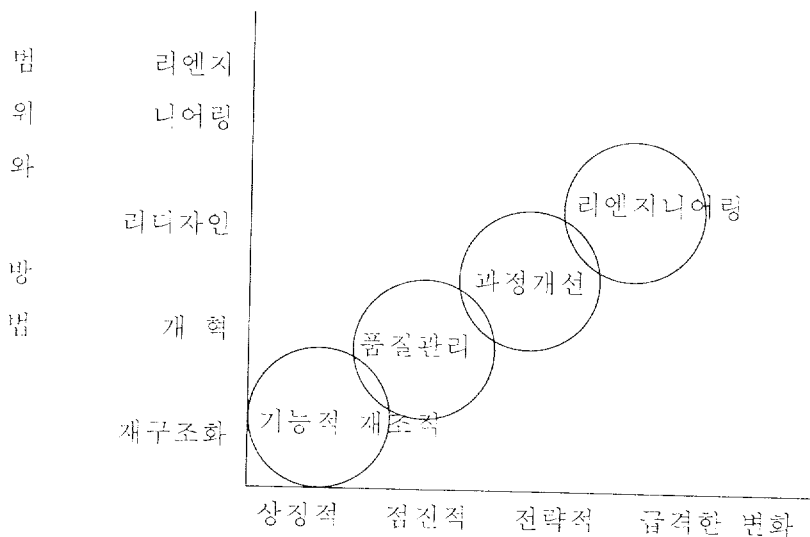
- 운영 및 유지비용의 감축
- 서비스 전달시간과 응답수준의 향상
- 산출과 서비스의 질 향상
- 조직목표달성과정에서 고용인의 참여증대

그러나 이러한 목표에 관련하여 중요한 것은 네 목표 중에 어느 것을 선택적으로 달성하고자 하는 것이 아니라 네 가지 목표가 동시 추구되어야 한다는 점이다. 리엔지니어링은 어느 한 목표를 달성하기 위해 다른 목표를 희생하거나 포기하는 것은 용납되지 않는다. 목표자체가 이처럼 야심적이기 때문에 리엔지니어링은 업무방법에 대한 포괄적인 재사고와 재설계를 통해서만이 성취될 수 있다. 리엔지니어링이 인원감축의 의미로 사용되고 있는데 리엔지니어링은 인원감축과 동일한 의미가 아니다. 리엔지니어링의 핵심은 인원을 얼마나 줄이느냐가 아니라 조직을 얼마나 효과적으로 변화시키느냐에 달려있다.

3. 다른 組織革新戰略과의 比較

리엔지니어링과 유사한 조직의 개선전략은 기능적인 재조직, 품질관리, 업무과정 개선 등이 있다. 리엔지니어링은 급격한 변화, 조직전반의 문화수준의 변화, 최고관리자의 개입과 불입이 필요하다는 점에서 다른 조직의 개선전략과 구별된다.

〈그림 6〉 조직개선전략의 연속선



관리층의 불입과 목적의 수준

자료 : A. C. Hyde (1995)

리엔지니어링과 유사하면서 그 진척의 속도에서 다른 것이 업무과정개선이다. 주요 업무흐름의 파악, 주요 장애의 제거, 핵심업무과정에서 재업무와 지연문제, 주요 장애의 제거, 핵심업무과정의 재설계를 포함한다는 점에서 공통점을 보인다. 그러나 복직 면에서 생산성향상이나 비용감축 면에서 약 20 내지 30퍼센트만을 의미하기 때문에 리엔지니어링에 비해 소극적인 전략이라고 볼 수 있다. 이와 같은 방식으로 품질관리, 기능적 재조직 등도 구별해서 설명할 수 있다. 즉, 위의 그림의 연속선을 통해서 리엔지니어링이 조직변화의 가장 급진적인 접근이라는 점을 살펴볼 수 있다.

또 하나의 특징은 최고관리층의 관심과 개입이 적당적이라는 점에 있다. 최고관리층의 개입은 두 가지 의미가 있다. 첫째, 최고관리층이 주요 과정에 참여

해야 한다는 점이다. 다음으로 최고관리층이 변화노력을 실제로 원한다는 점이다.

4. 變化의 核心:機能에 의한 관리에서 過程에 의한 관리

과정은 투입으로부터 시작하고 가치가 더해져서 산출을 결과하는 일련의 관련된 활동의 집합이다. 과정을 중시하는 점은 리엔지니어링과 TQM에서 공통적이다. 수직적/계층적이거나 기능적인 관리에서 수평적이거나 과정관리로 전환할 것을 주장한다.

기능적 관리는 위협을 적대시하여 문제에 반응하고 해결하기 위한 능력을 담보하기 위해 다음의 관리전략을 구사한다.

- 가외성 : 특별한 단계를 두어 수행된 업무에 대해 확인하는 작업을 하거나 품질의 결함을 찾아낸다.

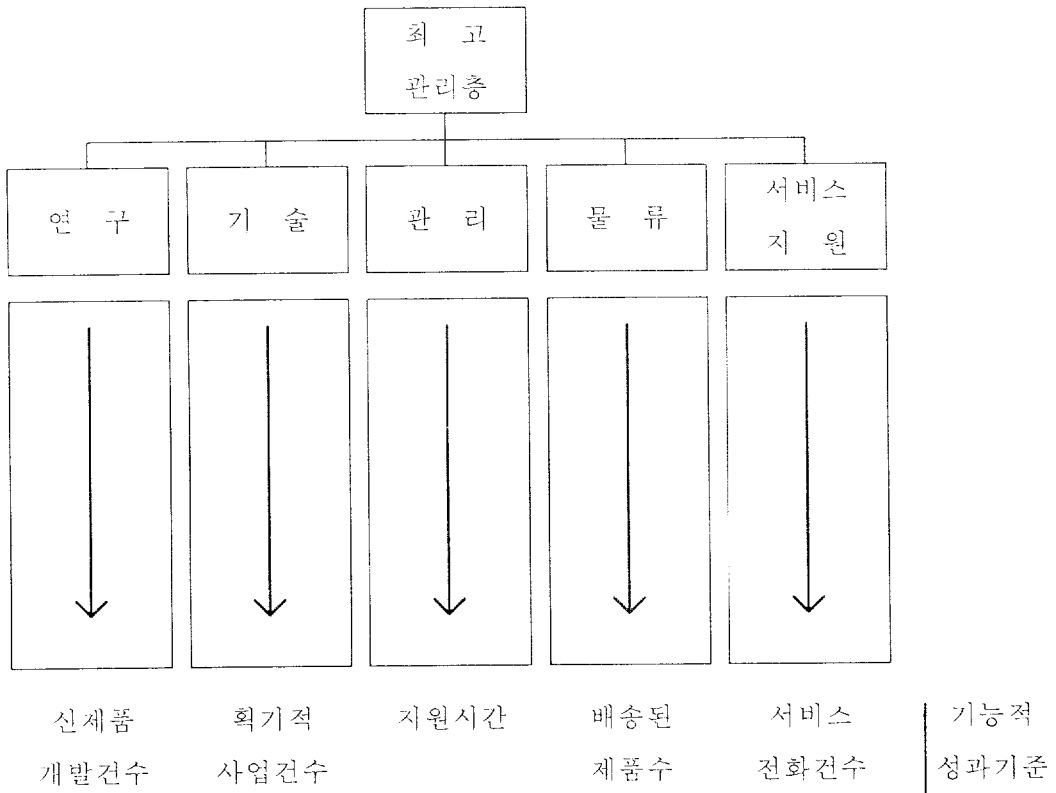
- 자기재원의 확보 : 다른 업무단위의 실수나 잘못된 일을 다시 수행하기 위해 필요한 과외의 자원을 확보한다.

- 업무시간과 과업확대 : 규모의 경제의 이점을 얻기 위해 업무시간과 과업을 늘린다.

- 감독증대와 좁은 통솔범위 : 문제해결, 보고서관리, 감찰, 각 과업단위간의 조정을 담당하기 위해 특별히 감독과 조정을 담당하는 계층을 신설하거나 확대한다.

기능적 관리의 문제는 고객의 시각을 가벼이 여긴다는 점이다. 고객을 의미 있게 접근하는 것은 오직 고객이 서비스나 제품에 대해 불만을 제기하는 경우에 한정되고 따라서 오직 고객서비스단위나 마케팅단위에서만 고객의 불만을 처리하고 조직전체가 고객의 관점을 공유하지 못한다. 이렇게 기능적 관점에서 조직을 관리하는 경우에 성과기준은 신제품 개발건수, 지원시간, 배송된 제품수, 서비스 전환건수로 한정되며, 따라서 이러한 성과기준을 향상시키기 위해 각 조직단위는 다른 조직단위와 협력하기보다는 자기 조직단위의 성과만을 염두에 둔다는 것이다.

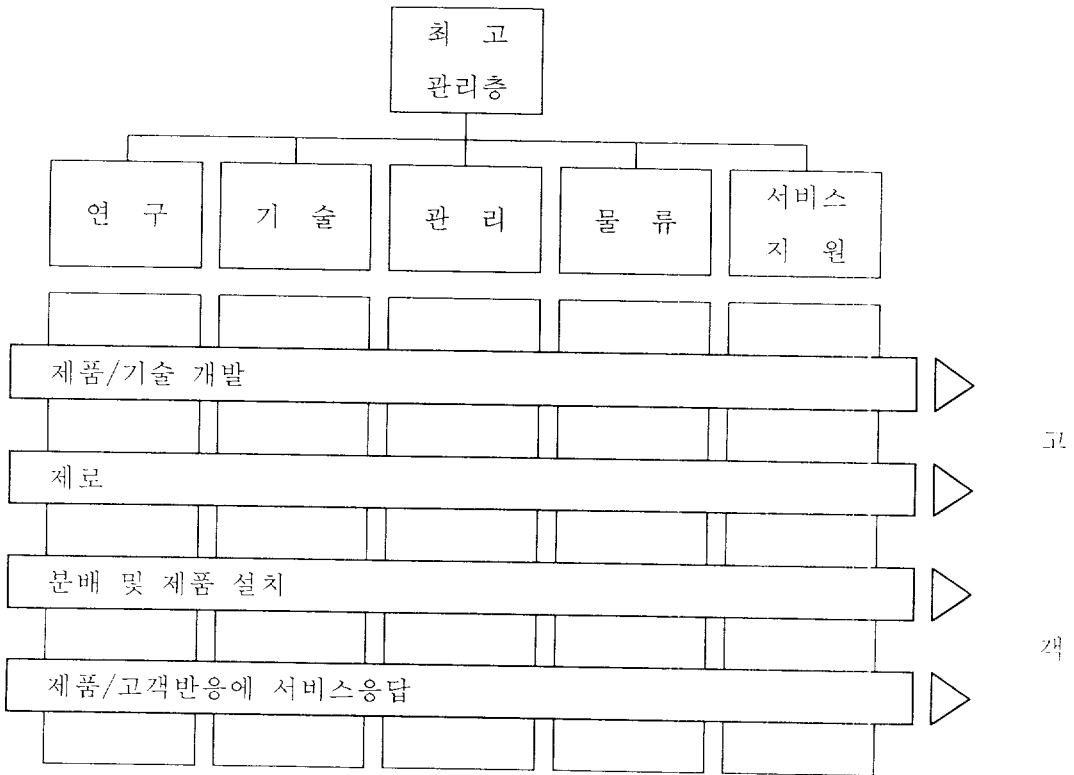
〈그림 7〉 조직에 대한 기능적 관점



자료 : A. C. Hyde (1995)

따라서 고객을 더욱 고려하려면 수평적으로 구조화해야 한다. 실제로 과정에 의한 관리는 조직의 벽을 낮추고 기능횡단적인 업무팀을 만들고 고객과 직접 접촉하게 하며, 단위간 업무의 단절을 감소시킨다. 기능횡단적이고, 수평적인 조직, 즉 과정을 중심으로 운영되는 조직에서는 성과기준으로 서비스의 통합성, 업무단위간 협조과정, 고객요구사항에 대한 자세한 지식, 빠른 서비스/업무주기의 단축, 서비스의 품질과 응대시간의 향상, 비용의 감소와 가치증대가 된다. 따라서 이러한 기준을 성취하기 위해 각 기능적 단위보다는 과정을 중심으로 각 기능단위가 협조하고, 더욱 고객을 의식하는 조직분위기를 성숙시킬 수 있다.

〈그림 8〉 조직에 대한 과정의 관점



기능횡단적 성과기준

- 서비스의 통합성 - 부서간 장벽이 없는 업무과정
- 고객요구사항에 대한 자세한 지식
- 빠른 서비스/업무주기의 단축
- 서비스의 품질과 응대시간의 향상
- 비용의 감소와 가치증대

자료 : A. C. Hyde (1995)

리엔지니어링의 핵심은 과정을 중심으로 관리하여 고객의 만족을 크게 하자라는 것이다. 그러나 과정을 근거로한 관리는 어려운 점이 많다. 과정은 보통 기존의 조직내 부서간을 넘나드는 것이며, 기존 관리체계와 다른 양식으로 접근해야 하

며, 과정을 책임지는 관리자도 없으며, 고객이 요구하는 것을 아무도 검토하지 못하며, 대부분의 의사전달이 수직적이고 수평적이지 않다는 어려운 점이 있다. 그러나 이러한 점을 정보기술과 리엔지니어링을 통해서 해결한다면 다음과 같은 이점을 얻을 수 있다.

첫째, 고객과 보다 친밀한 대면적 접촉을 유지할 수 있다. 또한 문제해결면에서도 그러하다.

둘째, 단절, 재시작, 재업무를 최소화할 수 있다. 단절은 업무가 기능적 업무단위간의 협조부족과 연계부족으로 과정이 끊기는 경우를 말한다. 과정관리의 성과 평가기준인 업무의 통합성에 위배되는 상황이다. 또한 재시작과 재업무는 단위간 파찰에 의해서 업무가 잘못된 경우 업무를 다시 처음부터 시작하는 것을 말한다. 이러한 경우 전체 업무주기는 더욱 길어지고 고객은 서비스 대기시간을 소비하게 된다.

셋째, 전체 주기를 줄이고 각 과정의 단계를 원활하게 수행할 수 있다. 업무주기(cycle time)는 업무가 시작해서 제품이나 서비스가 완성되거나 전달이 완료된 시점인 종료까지의 실측정시간을 의미한다.

넷째, 예방과 오류의 감증을 강조한다.

다섯째, 보고계층을 줄이고 의사전달을 신속히 한다.

여섯째, 업무성과를 위한 기술베이스를 확장시킨다.

일곱째, 팀개념에 초점을 두고 각 단위의 팀워크를 확대한다. 즉, 가치를 공유하며 목표를 위해 협동하고 급여를 공유한다. 과정에 의한 관리는 기능적 부서편제를 유지하면서도 과정을 중심으로 팀제를 운영한다.

여덟째, 관리의 역할이 문제해결(firefighting), 감찰(inspection)에서 촉진과 지도로 바뀐다.

아홉째, 행정의 역할이 통제와 규제에서 과정을 지원하고 개발하는 것으로 바뀐다.

열째, 보조의 역할이 적대적인 것에서 파트너십으로 바뀐다.

과정관리의 편익을 누리기 위해서는 다음과 같은 비용을 지불해야 한다. 즉 다음의 문제를 해결해야 한다.

첫째, 고객관계에서 신축성이 더욱 요구된다. 그리고 고객의 기대가 상승한다.

둘째, 새로운 의미의 업무상의 기술이 필요하다. 조직목표를 달성하기 위해 리더십이 필요하고 또한 조직목표를 위해 근무자들의 공동책임을 증대해야 한다.

셋째, 사용가능한 정보통신기술을 향상시킨다. 팀의 결정을 지원하고 확장하기 위해 정보통신기술을 도입 재배치해야 한다.

넷째, 감독기능이 명령, 통제중심에서 조정과 의사전달로 바뀌어야 한다.

다섯째, 인력관리정책이 개인단위의 경쟁에 초점을 두는 것이 아니라 팀에 기초를 둔 협동에 강조점을 주어야 한다.

여섯째, 최고관리층이 변화에 대한 시각이 현상유지선호에서 좀더 적극적인 변화의 주도로 바뀌어야 한다.

5. 리엔지니어링의 特徵

가. 중요성

리엔지니어링은 현재의 조직업무체계가 구식이며, 변화하는 수요와 미래환경에 잘 적응하지 못한다는 점을 인식함으로써 리엔지니어링의 필요성이 부각된다. 리엔지니어링은 발전된 정보통신기술의 활용하여 조직을 목적을 달성하는 최선의 방법으로 유도한다.

나. 변화의 목표

조직의 주요 업무과정에 초점을 두고 변화시킨다. 과정을 줄이고, 고객의 관점에서 가치가 부가되는 산물과 서비스를 생산하며, 공급자와 생산자 그리고 고객을 연결하기 위해 기술과 통신을 재배치하고, 기능횡단적인 팀을 구성하며, 행정 지원을 재구조화한다.

다. 리엔지니어링은 누구를 위한 것인가?

리엔지니어링은 고객에 초점을 둔다. 고객은 외부고객(부가가치와 관련되는)과

내부고객으로 나누어 접근할 수 있다. 리엔지니어링에서는 조직구성원과 그들이 수행하는 문제해결과정에 대해서도 강조점을 둔다. 변화시켜야 할 조직의 대상자들을 리엔지니어링 과정에 능동적으로 참가시켜야 한다. 리엔지니어링에서는 동기부여를 주기위해 일반사원들에게 의사결정 권한을 대폭 부여한다.

라. 시 점

조직이 위기에 처해있을 경우에 리엔지니어링을 추진하는 것이 일반적인 생각이지만, 조직이 평상시에도 아니면 유리한 지위에 있을 때에도 추진할 수 있다. 그럼으로써 미래의 위기를 좀더 유연하게 대응할 수 있다. 따라서 각 조직은 어느 시점에서나 리엔지니어링을 시도하고, 리엔지니어링의 이점을 이용할 수 있다.

회사의 규모가 달라짐에 따라 위기가 아닌 때에도 경영혁신을 하는 경영방향을 갖고 있는 컴팩은 성장을 계속하던 92년에도 리엔지니어링을 계속했고 관련 업계에서 세계정상의 위치에 올랐다. 컴팩은 지난해 매출 1백9억달러, 4백80만대의 PC를 팔아 세계 PC시장 10.3%의 점유율을 기록, 2위인 IBM(8.7%)을 제치고 처음으로 1위에 올랐다. 컴팩이 정상을 차지한 것은 두차례에 걸친 비즈니스 리엔지니어링(업무재구축)에 따른 것"이었다라고 평가한다. 컴팩은 고가품만을 고집, 세계 5위권 밖에 머물렀었다. 빠른 의사결정을 위한 지역사업부제를 도입했고 싱가포르, 브라질, 중국등에 생산공장을 설립, 저가의 PC를 신속히 생산할 수 있는 체제를 구축했다. 조직, 사내정보시스템, 고객만족등에 대한 두 차례 리엔지니어링 실시로 컴팩은 35개 국가에 설치된 현지법인에 모든 권한을 이양하는 국가별 사업부제와 3년간 무상수리제를 도입하게 됐고 고객이 원하는 가장 다양한 제품군을 보유한 회사로 변모하였다.

마. 달성방법

세가지 요건이 중요하다. 최고관리자의 몰입, 현재의 문제와 고객제한요소와 미래상태와 시장예측을 비교하는 방법론, 재설계과정에 전기능에 걸쳐 최고의 전문가 참여가 필요하다.

바. 집행주체

운영위원회, 리엔지니어링팀, 집행팀, 전환 및 통합 팀이 집행에 참여한다.

사. 기 간

빠른 경우는 조사 및 제안에 3 내지 6개월, 집행에 9 내지 18개월이 걸리므로 1년내지 2년이 소요된다. 보통의 경우에 조사 및 제안에 6 내지 12개월, 집행에 12-18개월이 걸린다.

6. 리엔지니어링의 過程

과정리엔지니어링의 과정은 대략 다섯단계로 나누어진다. 계획이전과정, 전략적 기획, 리디자인, 변환, 집행의 단계가 순차적으로 진행된다.

가. 計劃以前過程

계획이전과정에서는 리엔지니어링을 계획하고, 집행하기 위한 조직의 준비상태를 점검한다.

우선 변화의 수요를 평가한다. 정치적 환경, 조직의 풍토, 노사관리의 측면을 고려한다.

다음으로 계획사전활동으로 지속적으로 최고관리층의 몰입을 유도하며, 리엔지니어링에 필요한 내적·외적자원을 준비하고, 조직이 변화의 과정과 고통을 알고 있는가를 확인한다.

나. 戰略的 計劃

전략적 계획의 가장 중심적인 문제는 변화를 위한 비전이 있는가?이다. 이를 위해서 우선 변화노력을 조정할 사람이나 조직을 선정해야 한다. 다음으로 변화목표를 선정해야 한다. 변화목표와 조직의 전략적 계획을 연결시키고 변화의 목표를 확인하며, "변화를 필요한 상황"을 인식시킨다. 마지막으로 리엔지니어링의

기초를 굳건히 한다. 기본목표나 벤치마크를 설정하고, 변화시킬 핵심과정을 확인하며, 고객과 변화의 위험을 부담하는 계층을 확인하고 설득하며, 기능횡단적인 팀을 구성해야 한다.

다. 再設計

재설계의 과정은 3단계로 구성된다.

첫째는 내부과정을 평가하는 단계로서 하위과정에 대한 규정과 서류작업을 확인하고, 과정을 그림으로 표현하고, 현재의 과정과 성과를 측정한다.

둘째단계는 고객과 위험부담자에 대한 평가로서 고객의 부가가치를 분석하고, 고객성과측정의 확인을 포함한다.

셋째 단계는 이상적인 과정을 선정하고 모델링하는 것이다. 이상적인 과정보형을 구성하고, 과정의 속성과 이를 가능케하는 요소를 확인하며, 구체화한다.

라. 變換

변환을 위해서는 사업과정, 인력과 직무, 업무체계와 기술, 시설과 통신 등 네 가지 분야에서 변화가 필요하다. 이를 위해서 인력과 기술수준의 향상이 필요한데, 업무집단을 팀으로 변환시켜야 하며, 인력계획을 작성하고, 과정작업을 위한 훈련과 개발을 시행해야 한다. 그리고 개발집행계획이 준비되어야 한다.

마. 執行

문화적 변화가 수반되어야 한다. 정치, 의사전달, 인력자원, 노사관계, 기술에서 변화가 있어야 한다. 이를 바탕으로 과정에 의한 관리가 유지되어야 한다.

7. 리엔지니어링의 功過: 리엔지니어링은 만능인가?

쓰러져가는 기업을 기사회생시킬 수 있는 만병통치약으로 통하던 리엔지니어링이 요즘 근로자들의 해고를 부추기는 원흉으로 지목되고 있다. 리엔지니어링이란 다양한 기술훈련을 통해 근로자의 능력을 배가 시킴으로써 생산성을 높이고

조직내에서의 의사결정권을 가능한 아래쪽으로 이전해 조직기구를 단순하게 재구성함으로써 경영 성과를 획기적으로 향상시키는 것을 목적으로 하는 새로운 경영기법. 그동안 미국에서 개혁을 주창하는 경영인들 사이에선 약방의 감초격으로 인용됐다.

그러나 일부기업을 제외한 많은 기업들에 있어서 리엔지니어링은 성공보다는 많은 진통만을 가져다 주었다는 것도 사실이다.

미국의 리엔지니어링 전문가 모임인 CSC인텍스가 최근 조사한 바에 따르면 미기업들이 행한 모든 리엔지니어링의 2/3나 3/4는 실패로 끝났거나 성과가 보잘것 없었던 것으로 나타났으며 대개의 경우 예상치 못한 어려움과 맞서 싸우고 있는 것으로 밝혀졌다.

특히 리엔지니어링중인 기업들의 목표설정이 불분명하거나 경영층이 임무수행에 전심을 다하지 않은 경우, 게다가 리엔지니어링의 필요성에 대해 이해가 불충분한 중간 관리자들이 자신의 일자리가 날아갈지도 모른다는 불안감에 휩싸여 있을때 진통은 더욱 심각한 것으로 드러났다. 최근 리엔지니어링이란 용어가 유행되자 각 기업들은 감원에서부터 물품조달에 이르기까지 거의 모든 업무에 이러한 개념을 덧씌웠다. 이 결과 리엔지니어링은 원래의 의미와는 전혀 다른 유행어로 변질되고 말았다.

즉 리엔지니어링이란 말은 요즘 미근로자들 사이에서 대량해고를 가리키는 새로운 명칭에 다름아닌 것이다. 원래 다운사이징(감량경영)과 리엔지니어링은 완전히 상반된 개념이라고 전문가들은 지적한다. 리엔지니어링에 있어서 인원감축은 해당 기업이 선택할 수 있는 여러가지 방법중 하나지 결코 강요되어지는 필수과정은 아니라는 것이다.

따라서 비용을 절감하고 생산성을 향상시킬 욕심으로 대량해고를 능사로 일삼는 기업들은 결국 영양실조에 걸릴 수밖에 없다는 것이 전문가들의 주장이다. 즉 과도하게 인력이 줄어들면 성과도 줄어들 수밖에 없다는 것이다.

이와 관련, Hammer도 "리엔지니어링이란 단순한 감량경영이 아니라 도전적인 기업문화를 이끌어내는 경영기법"이라며 일반의 주의를 환기시키고 있다. 결국 조직이 리엔지니어링을 효과적으로 수행하려면 우선 대대적인 기구개편에 앞서

"시장이 될 만한 곳이 어디 있으며 고객층은 누구인가" 그리고 "고객들이 원하는 것이 무엇이고 어떻게 고객에게 최고의 만족을 줄 수 있나"를 먼저 자문하는 것이 순서일 것이다.

8. 리엔지니어링과 政府行政

이제까지 리엔지니어링에 대해서 살펴보았다. 물론 정부기관자체를 대상으로 리엔지니어링할 가능성은 적다고 하더라도, 국민과 만나는 주요 업무과정을 리엔지니어링할 수는 있다. 과연 그러면 국민(고객)입장에서 '대민행정업무'를 리엔지니어링한다면 어떠한 효과가 있을까? 현재와 비교할 수 없는 엄청난 서비스를 국민들이 제공받을 수 있을까? 당연히 그렇다라고 대답할 수는 없어도 가능성이 커진다는 확신을 가질 수 있다. 국민이 많이 이용하는 동면사무소, 구시청과 경찰서의 민원업무부터 세무서, 은행 등에 납부하는 업무까지 업무흐름이 국민편의 위주로 전면적으로 재설계조정할 수 있다.

미국과 우리나라의 운전면허증 교부·갱신 및 차량번호판 교체절차를 비교한 다음 설명은 시사하는 바가 많다.

"미국에서는 운전면허시험을 합격하여 면허증을 교부받는데 까지 걸리는 시간이 불과 한시간정도이다. 면허시험에 합격한 후에 면허증 교부하는 곳으로 들어가면서 입구에서 먼저 사진을 촬영한 후 주민번호, 성명, 혈액형 등 간단한 인적사항을 기록하고, 지정창구에서 잡지를 보며 기다리면 업무가 자동적으로 진행되면서 면허증이 만들어져서 그 창구에서 바로 30분 이내에 면허증을 교부받을 수 있다. 자동차 번호판을 바꿀때에도 단 10분 이내에 아주 간단하고 쉽게 교부를 받아 본인이 직접 부치면 된다.

우리나라의 경우 10여군데 이상 아래층, 위층으로 좌에서 우로 뛰어나니면서 고객이 직접 해당창구로 찾아가서 줄을 서서 기다리고 있어야 일이 처리된다."

이는 자동화를 고객을 위한 것이 아니라 업무와 업무를 처리하는 공무원들 위해서 시행한 결과이다. 대민업무절차가 업무위주에서 사람(고객)편의위주로 바뀌어야 한다. 이와 관련하여 정부가 발표한 경영기법의 도입에서도 이전과 같은 방

식으로 진행된다면 소기의 목적을 달성하기가 힘들 것이다.

고객을 최우선하여 리엔지니어링한 성공사례는 미 국세청의 예를 들수 있다.

"미 IRS(국세청)은 마가렛 리처드슨 현 청장의 지휘아래 국세청의 리엔지니어링을 추진하여 공공조직의 모범적인 사례로 거론된다. 이미 진행중인 IRS 리엔지니어링을 통해 IRS를 경쟁력있는 금융기관으로 만들겠다고 선언했다. IRS의 기능은 돈을 모으고, 자료를 처리하고, 고객별로 계좌를 관리하고, 고객의 질문에 답하는 것등 일반 금융기관과 유사한데, 이들과의 고객 서비스 경쟁에서 뒤지지 않도록 IRS를 뜯어 고치겠다는 것이다. 리엔지니어링의 요체는 세정 간소화와 균살빼기다.

미국의 납세자들은 그동안 '세금관련 애로사항을 처리하려면 진이 빠진다'고 불평을 토로해 왔다. 담당자를 찾기까지 시간이 오래 걸리고 서로 책임을 미루는 통에 짜증이 난다는 것이었다. 그래서 시작한 것이 '한 통화 운동'이다. 납세자가 전화를 걸면 자동응답 장치에 의해 자신의 문제를 해결해 줄 담당자를 찾은 뒤, 한번에 용무를 끝내게 한다는 취지다. 현재 한 통화 해결 비율은 75%까지 향상됐으며, 2~3년내에 이 비율을 95%까지 끌어올린다는 것이 IRS의 목표다.

국세청의 조직 및 인원은 끊임없이 감소하고 있다. 당초 17개였던 IRS 지청은 53년 9개로, 64년 7개로 축소조정됐다. IRS는 오는 10월까지 지청을 다시 4개로 통합할 예정이다. 12개 컴퓨터센터 역시 3개로 감소하며, 63개 세무서는 33개로 줄인다. 이같은 리엔지니어링에 따라 총인원을 30%가량 감축한다는 계획이다."

(중앙일보 1996년 6월 24일자)

일반적으로 행정업무는 업무중복도 많고 절차도 복잡하고 비용은 많이 드는 비능률과 비생산성의 대명사처럼 인식된다. 민간기업은 생존경쟁에서 살아남기 위해 이같은 비능률적인 요소를 끊임없이 제거하는 노력을 기울여 왔지만 관공서의 업무개선은 시대를 따르지 못하고 있다는 비판을 들어온게 사실이다. 이런 환경에서 민간기업 연구소인 삼성경제연구소가 공무원들을 상대로 사무진단을 통한 리엔지니어링 기법을 가르쳐 주목을 끈다. 삼성경제연구소 사무진단 연구원들은 7월 10, 11일 양일간 정부 각부처의 사무관리 담당자인 기획관리실 행정관리 사무관들과 실무자 81명에게 민간기업의 "경영 마인드"를 가르쳤다. 경영 및

사무혁신, 사무진단 기법, 진단추진절차 등이다. 이를 학습한 공무원들이 각부처에 돌아가 행정사무를 분석하고 비능률과 낭비의 원인을 찾아내 사무개선을 도모한다는 취지다. 민간기업의 사무진단 기법을 도입함으로써 ▶결제단계 축소 ▶인력을 재배치 ▶비용 절감 등 행정업무의 질적개선이 기대된다.

정부는 선진국과 국내 민간기업에서 활용되는 신종 사무관리기법을 적극 도입, 정부의 사무혁신을 꾀할 방침이다. 총무처는 지난 7월 23일 국회 행정위원회에 제출한 업무현황 보고자료에서 업무방식등을 재편하는 '리엔지니어링', 목표물을 정해놓고 개선을 시도하는 '벤치마킹', 신속적인 시간관리기법 등 각종 사무관리기법을 정부내에 보급하겠다고 밝혔다.

그러나 이러한 리엔지니어링과정이 사무편의나 행정편의 업무종사자의 편의를 지향하여 개혁된다면 소기의 성과를 거두는데 한계가 있다. 고객위주로 고객의 입장에서 업무를 리엔지니어링하는 것이 중요하다.

第 4 章 顧客滿足指向의 行政

이상에서 고객만족경영과 고객만족을 추구하는 경영혁신기법들에 대해 검토하였다. 이러한 내용은 정부행정에서도 구체적으로 영향을 미치게 되는데 그중 가장 큰 동인은 행정도 국민에게 제공되는 서비스이며, 더욱이 기간 서비스라는 점이다. 따라서 국가의 경쟁력을 결정하는데 매우 큰 영향력을 미치게 된다. 따라서 정부는 민간기업의 생산성과 경쟁력을 향상시키는 정책을 고려하기에 앞서 정부 자신의 경쟁력과 생산성을 높여야 한다는 요구에 직면하게 된 것이다.

기업에서는 조직 전체가 소비자가 원하는 결과를 전달하도록 계획되고 관리되고 있다는 확신을 심어주어야 한다. 만약 기업이 고객에게 서비스에 대해 품질을 확신시켜 주지 못한다면 곤란에 처하게 될 것이다. 그러나 정부의 소비자들이 확신을 못하면 그것은 국가 전체가 곤란에 처하게 된다. 왜냐하면 정부란 다른 방법으로 풀 수 없는 문제를 다같이 풀기 위해 노력하는 국가전체의 노력이기 때문이다. 예를 들면 세계시장에서 경쟁하도록 우리 다음 세대를 교육시키는 것, 혹은 국가안보를 지키는 것, 혹은 거리를 안전하게 하는 것처럼 국가 전체적인 문제해결과 관련되기 때문이다.

미국의 경우는 오랫동안 정부는 고객인 국민들과 너무도 멀리 격리되어 있었음을 반성하고 NPR을 통해 방향의 대전환(a big U-Turn), 즉 정부의 지향성을 다시 고객에게로 되돌리는 개혁을 추진하였다. 소비자를 위한 서비스의 모든 기본적인 작업은 바로 이러한 대전환의 이면에 있는 힘이다.

이러한 중요성과 요청에 따라 서구의 국가는 물론 우리 나라를 포함한 후발국가에서도 행정개혁, 특히 고객만족지향의 행정에 대한 고려가 보편적인 현상으로 자리잡아가고 있다. 그러한 내용을 중요한 몇 개의 가지로 나누어 설명하기로 한다. 고객만족지향의 행정에서 중요하게 여겨지는 사항들은 다음과 같다.

이를 각 국가에서 진행되는 개혁과 연결하여 논의하고자 한다.

〈그림 9〉 고객만족행정의 주요 방향

- 고객의 목소리를 듣기 : 고객에게 발언권을 준다.(Giving Customers a voice)
- 고객서비스 기준의 설정(Settting Service Standards)
- 바람직하지 못한 행태의 제거(Dispatching Bad Manners)
- 경쟁메커니즘의 도입
 - 고객에게 선택권을 준다. (Giving Customers a Choice)
 - 서비스조직을 경쟁적으로 만든다.(Making Service Organizations Compete)
 - 시장의 역동성 창조. (Creating Market Dynamics)
 - 문제를 해결하기 위해서 시장의 메커니즘의 사용(Using Market Mechanisms to solve Problems)

第1節 顧客에게 귀를 기울이기(Just listen to the People)

이는 고객에게 발언권을 주는 것이다. 기업이든 정부기관이든 소비자들이 원하는 것은 대동소이하다. 고객들은 자신들에게 귀기울여주기를 바란다. 양질의 서비스를 제공받기를 바라는 고객들은 다음 사항들을 요구한다.

- ① 일을 똑바로 처리하는 것(getting things done right)
- ② 일을 빨리 처리하는 것(getting things done quickly) 혹은 얼마나 걸릴지라도 아는 것,
- ③ 관련분야에 지식이 있고 믿을 만한 사람에 의해 처리되는 것
- ④ 한번의 접촉에서 끝내는 것, 혹은 끝낼 때까지 한번의 접촉으로만
- ⑤ 문제가 생겼을 때 어디에서 되돌아가야 하는지를 아는 것, 어디에서 어떻게 서비스를 받아야 하는지를 아는 것,
- ⑥ 즉각적으로 가용한 정보를 제공받는 것,
- ⑦ 서류, 출판물, 과정의 설명, 권고, 반응 등의 명확할 것,
- ⑧ 친절하고 존경심을 보이며 믿음단하고 자신의 말을 귀기울여 듣는 사람으

로부터의 예절바르게 서비스 받을 것,

⑨ 바로 사용할 수 있고 깨끗하며 안전한 시설, 의문사항에 즉시 답해줄 수 있는 사람의 이름이나 전화번호 등을 아는 것.

그러나 이상의 사항들 외에도 고객들은 다른 어떤 것을 중요하게 생각할 수도 있다. 따라서 중요한 것은 항상 고객들이 무엇을 원하고 있는지 물어보아야 하고 무슨 말을 하는지 들어보아야 한다. 무엇이 가장 중요한 것인지 찾아내야만 한다. 이러한 고객의 소리듣기를 미국의 고어 부통령은 다음과 같이 강조하였다.

"절대로 이 단계를 건너뛰지 마십시오. 당신의 고객이 원하고 있는 것을 당신이 알고 있다고 가정하지 마십시오. 고객들이 무엇을 원하고 있는지를 처음으로 물어보았을 때 거의 모든 사람들이 놀라게 됩니다." (고어 부통령, 1994년 3월 11일)

정부기관들이 고객이 이런 서비스를 원할 것이라고 짐작하는 것은 고객이 진실로 원하는 것과 많은 차이가 있다는 것이 경험적으로 증명되고 있다. 미국 국세청(IRS)의 예를 들면, IRS는 훌륭한 고객서비스란 그저 12월 31일이 지나자마자 바로 납세용지를 발송하는 것이라고 굳게 믿었었다. 그런데 조사결과 진정으로 납세자들이 원하는 것은 가능하면 IRS와의 접촉 수를 줄이고 신속한 세금환불이라는 것을 알아냈다. 그래서 전화를 이용하여 1040-EZ라는 서류를 작성하지 않고 가능하게 함으로써, 전 과정이 빨라지고 쉬워졌다. 국세청 직원 누구와도 접촉할 필요가 없었고 환불도 21일정도 걸렸다. 이전 서류로 처리할 때는 40일이나 걸린 것을 생각하면 매우 획기적인 일이며, 또한 고객이 원하는 바와 일치하기 때문에 개혁의 효과는 더욱 큰 것으로 판단된다.

이렇게 고객의 목소리를 듣는 것이 고객지향적 행정에서 중요하기 때문에 각국의 행정개혁에서 모두 강조하고 있다. 미국과 스웨덴 등에서는 정기적으로 고객만족과 수요를 조사하고 있다.

第2節 서비스 基準의 提示

고객의 목소리를 들은 후에는 고객을 대할 때 대응성을 높이도록 개혁하는 것

로부터의 예절바르게 서비스 받을 것,

⑨ 바로 사용할 수 있고 깨끗하며 안전한 시설, 의문사항에 즉시 답해줄 수 있는 사람의 이름이나 전화번호 등을 아는 것.

그러나 이상의 사항들 외에도 고객들은 다른 어떤 것을 중요하게 생각할 수도 있다. 따라서 중요한 것은 항상 고객들이 무엇을 원하고 있는지 물어보아야 하고 무슨 말을 하는지 들어보아야 한다. 무엇이 가장 중요한 것인지 찾아내야만 한다. 이러한 고객의 소리듣기를 미국의 고어 부통령은 다음과 같이 강조하였다.

"절대로 이 단계를 건너뛰지 마십시오. 당신의 고객이 원하고 있는 것을 당신이 알고 있다고 가정하지 마십시오. 고객들이 무엇을 원하고 있는지를 처음으로 물어보았을 때 거의 모든 사람들이 놀라게 됩니다." (고어 부통령, 1994년 3월 11일)

정부기관들이 고객이 이런 서비스를 원할 것이라고 짐작하는 것은 고객이 진실로 원하는 것과 많은 차이가 있다는 것이 경험적으로 증명되고 있다. 미국 국세청(IRS)의 예를 들면, IRS는 훌륭한 고객서비스란 그저 12월 31일이 지나자마자 바로 납세용지를 발송하는 것이라고 굳게 믿었었다. 그런데 조사결과 진정으로 납세자들이 원하는 것은 가능하면 IRS와의 접촉 수를 줄이고 신속한 세금환불이라는 것을 알아냈다. 그래서 전화를 이용하여 1040-EZ라는 서류를 작성하지 않고 가능하게 함으로써, 전 과정이 빨라지고 쉬워졌다. 국세청 직원 누구와도 접촉할 필요가 없었고 환불도 21일정도 걸렸다. 이전 서류로 처리할 때는 40일이나 걸린 것을 생각하면 매우 획기적인 일이며, 또한 고객이 원하는 바와 일치하기 때문에 개혁의 효과는 더욱 큰 것으로 판단된다.

이렇게 고객의 목소리를 듣는 것이 고객지향적 행정에서 중요하기 때문에 각국의 행정개혁에서 모두 강조하고 있다. 미국과 스웨덴 등에서는 정기적으로 고객만족과 수요를 조사하고 있다.

第2節 서비스 基準의 提示

고객의 목소리를 들은 후에는 고객을 대할 때 대응성을 높이도록 개혁하는 것

이 필요하다. 이제까지 일반적으로 정부조직내에서는 상명하복(top-down control)의 일방적 통제를 해 왔다. 공무원들로 하여금 결과를 고객에게 직접 전달해 주도록 훈련하고 고객들을 기쁘게 해주는 체계를 설계하는 것을 의미한다. 이제까지 우리는 상급자와 상위기관을 기쁘게 하는 체계를 유지해왔다.

필요한 모든 일을 하는 데에는 시간이 걸릴 것이다. 이러한 것들이 바로 정부의 가장 핵심으로 들어가는 것일 것이다. 그러므로 지키지도 못할 약속을 내어놓지 말아야 한다. 몇몇 고객서비스기준들은 최고의 민간기업에서 보다 다소 낮은 수준이다. 그렇지만 이러한 과정들이 개선을 가져오는 것은 확실하다.

미국의 경우 서비스 기준제시의 원년인 1993년에는 국세청(IRS), 사회보장국(Social Security Administration), 우체국 등 3개 기관은 2년 전에 고객서비스기준을 처음으로 발간하였다. 1994년에는 50개 기관들도 줄을 이어 모두가 흑백을 구별할 수 있도록 그들의 약속사항들을 제시하였다. 1995년의 보고서에 의하면 214개의 연방 기관들이 고객서비스기준을 공표 하였다. 새로 서비스기준을 발표한 기관으로서 증권거래위원회(Securities and Exchange Commission)는 24시간 항시전화대기서비스 및 1일 이내의 응답을 확약하고 있고 Peace Corps는 1일 이내에 취업에 관한 정보를 발송해준다고 약속한다. 그밖에도 많은 예가 있다.

많은 정부 기관이 재증명을 발부 받기 위해 오는 사람들이 들어와서 15분 이내 발부 받을 수 있음을 약속하였으며, 미국 해안경비대(U. S. Coastal Guard)는 일주일 7일 하루 24시간 요청에 의해 탐색, 구조하기로 기준을 제시하였다. 사회보장국(Social Security Administration)은 5일 이내 신규, 갱신 발송. 급한 경우 하루만에 번호를 알려주고 있다. 1994년 보훈처는 원호담당자를 만나기까지 30분을 초과하지 않도록 하였는데 1995년 보고서에서는 20분으로 약속. 결국은 즉석저리를 목표로 하였다.

이러한 모든 기준들은 94년과 95년에 보고서로 작성되어 발표되었다.³⁾ 고객서비스 기준을 제시하는 두 권의 보고서를 모두 고객의 편의를 우선으로 복차를

3) 1994 Report: Putting Customers First '94: Standards for Serving the American People 와 1995 Report: Putting Customers First '95: Standards for Serving the American People : 이 보고서는 www.npr.gov 사이트에 있다.

이 필요하다. 이를 위해서는 리엔지니어링의 기법을 활용하는 것이 가능하다. 리엔지니어링의 과정에서는 업무와 공무원중심으로 추진해서는 안되며 고객의 시각에서 본 업무흐름, 즉 고객접점에 대한 세밀한 검토가 이루어져야 한다. 또한 리엔지니어링이 강조하는 과정에서 정보통신기술을 적절히 활용하는 방안에 대해서도 강구되어야 한다. 정보통신기술은 업무가 진행될 때에 장애가 되는 거리와 시간을 줄일 수 있다. 따라서 전체과정을 줄여 고객에게 신속하게 서비스를 전달하게 하며, 또한 표준화가 가능하게 됨으로써 서비스가 고객에게 전달되는 과정을 예측할 수 있고 고객에게 알려줄 수 있어 서비스에 대한 안정감을 줄 수 있다.

셋째, 人力資源(Personnel)과 관련하여 모든 경찰들은 고객에 대한 서비스정신을 갖추어야 한다. 또한 경찰도 내부고객으로서 존중되어야 한다. 인적 자원은 내부고객으로서 고객이기도 하며, 고객에게 서비스하는 서비스주체이기도 하다. 내부고객의 만족이 외부고객과 상당한 상관성이 있음은 여러 연구결과를 통해서 밝혀졌다. 서비스를 제공하는 주체로서 인적 자원은 고객접점중 인간적 접점을 구성하여 고객의 만족에 큰 영향을 미친다. 따라서 교육과 훈련을 통해서 고객지향성을 확보하는 것이 중요하다. 경찰관을 대상으로 하는 교육, 훈련방법에는 고객서비스훈련, 고객접촉 등의 기법이 있다.

넷째, 고객지향적인 이미지를 창출하여 고객이 원하는 이미지로 바꾸는 것이 중요하다. 인식지도상(recognition map)에서 기업의 이미지를 고객이 원하는 위치(position)로 이동시키는 것이 필요하다. 이는 공공관계경찰의 이미지는 고객과 우호적인 관계를 형성하는 데 장애가 된다. 이미지 제고를 통해서 고객의 호감을 확보하기 위해서는 포괄적이고 지속적인 PR이 수행되어야 한다. 公共關係(Public Relation; PR)는 선전과는 다르다. 일방적인 속성을 갖는 선전과는 달리 PR은 쌍방향적이고 진실에 기초해야 한다. 그리고 PR의 효과를 극대화하기 위해서는 PR을 'Performance - Recognition'으로 이해하는 입장과 같이 성과를 보여 주는 것이 필요하다. 일회성의 계획을 저장하게 발표하는 선전이 아니라, 지속적으로 그 계획이 어떻게 진행되고, 어떠한 성과를 보이고 있는가는 알리는 것이 필요하다. 친근한 이미지의 경찰, 고객지향적인 경찰이미지의 구축하는 것이 중

第3節 顧客對應 行態의 改善

하나의 복도를 두고 왼편에는 우체국이 있고 오른편에는 은행이 있는 경우를 상상해보자. 우체국에 가면 좁은 건물에 사람들이 줄지어 서있고 엄청난 양의 처리할 소포를 든 짜증나는 표정을 짓고 있는 직원 때문에 일이 더 지연되지 않기를 바라면서 줄에 따분하게 서 있을 상황을 상상할 수 있다.

은행은 어떠한가. 카페와 같은 분위기, 편안한 소파, 친절함 직원, 신속한 업무 처리, 그리고 적어도 내 앞에 몇 명이 기다리고 있다는 정보의 제공 등등...

이러한 예에서 서비스의 품질은 서비스가 제공되는 시간이나 공간뿐만 아니라 서비스 제공자의 태도에 의해서도 좌우됨을 알 수 있다. 따라서 고객지향적인 행정은 고객과 직접 대응하는 공무원의 행태를 개선하는 것에 관심을 둔다. 일선 공무원들이 자신의 일에 자부심을 가지고 고객에 적극적이고 바람직한 행동으로 대할 수 있게 해야 한다는 것이다. 홍콩의 경우 "服務市民(Serving the Community)"이라는 구호아래 행정개혁을 하고 있는데, 국민의 여망에 부응하는 책임감 있는 봉사, 시민요구에 대한 수단의 제공, 성과향상, 대응적인 문화의 창달 등을 원칙으로 제시하고 이를 달성하기 위해 공무원들에게 개방성, 전문성, 헌신, 협동심, 효과성, 통합성, 예의, 예견성, 능률성, 리더십, 대응성의 가치를 강조하고 있다고 한다.

第4節 競爭메커니즘의 導入

공공조직의 특성 중에 '대기비용의 내민화'라는 것이 있다. 이는 국민이 특정 정보, 예를 들어 출생, 사망, 주소이전 등의 사항을 정부에 알려야 하는 경우에는 정보를 정부에 제공하는 것이 제공하는 사람의 의무이고, 반대로 국민이 정부의 서비스를 받을 때에도 정부가 독립적으로 서비스를 제공하기 때문에 국민은 서비스를 받는데 걸리는 비용을 감수해야 한다는 것이다. 경쟁이 이루어지고 있는 민간부문에서 한 기관이 대기비용이 큰 경우, 같은 서비스를 제공하는 경쟁기업의 서비스를 선택한다. 그러나 정부조직에서는 서비스에 불만이 있을 시 대안이

第3節 顧客對應 行態의 改善

하나의 복도를 두고 왼편에는 우체국이 있고 오른편에는 은행이 있는 경우를 상상해보자. 우체국에 가면 좁은 건물에 사람들이 줄지어 서있고 엄청난 양의 처리할 소포를 든 짜증나는 표정을 짓고 있는 직원 때문에 일이 더 지연되지 않기를 바라면서 줄에 따분하게 서 있을 상황을 상상할 수 있다.

은행은 어떠한가. 카페와 같은 분위기, 편안한 소파, 친절함 직원, 신속한 업무 처리, 그리고 적어도 내 앞에 몇 명이 기다리고 있다는 정보의 제공 등등...

이러한 예에서 서비스의 품질은 서비스가 제공되는 시간이나 공간뿐만 아니라 서비스 제공자의 태도에 의해서도 좌우됨을 알 수 있다. 따라서 고객지향적인 행정은 고객과 직접 대응하는 공무원의 행태를 개선하는 것에 관심을 둔다. 일선 공무원들이 자신의 일에 자부심을 가지고 고객에 적극적이고 바람직한 행동으로 대할 수 있게 해야 한다는 것이다. 홍콩의 경우 "服務市民(Serving the Community)"이라는 구호아래 행정개혁을 하고 있는데, 국민의 여망에 부응하는 책임감 있는 봉사, 시민요구에 대한 수단의 제공, 성과향상, 대응적인 문화의 창달 등을 원칙으로 제시하고 이를 달성하기 위해 공무원들에게 개방성, 전문성, 헌신, 협동심, 효과성, 통합성, 예의, 예견성, 능률성, 리더십, 대응성의 가치를 강조하고 있다고 한다.

第4節 競爭메커니즘의 導入

공공조직의 특성 중에 '대기비용의 내민화'라는 것이 있다. 이는 국민이 특정 정보, 예를 들어 출생, 사망, 주소이전 등의 사항을 정부에 알려야 하는 경우에는 정보를 정부에 제공하는 것이 제공하는 사람의 의무이고, 반대로 국민이 정부의 서비스를 받을 때에도 정부가 독립적으로 서비스를 제공하기 때문에 국민은 서비스를 받는데 걸리는 비용을 감수해야 한다는 것이다. 경쟁이 이루어지고 있는 민간부문에서 한 기관이 대기비용이 큰 경우, 같은 서비스를 제공하는 경쟁기업의 서비스를 선택한다. 그러나 정부조직에서는 서비스에 불만이 있을 시 대안이

없다.

이렇게 공공부문에서는 서비스조직에 대한 고객의 선택이 가능하지 못하므로 비능률이 발생하고, 고객위주보다는 행정편의위주로 업무가 진행되게 된다. 따라서 고객만족에 더욱 주의를 기울이게 하기 위하여, 더 나은 서비스를 고객에게 제공하기 위하여 독점적인 지위를 서비스제공자에게 부여하지 않고 경쟁시키는 것을 말한다.

공공부문에서 경쟁은 민간기관과의 직접 경쟁과 공공기관간의 내부적인 경쟁으로 나누어 볼 수 있다. 우선 民間企業과의 直接 競爭은 현재 정부기능이나 새로이 생기는 기능에 대해 민간조직이 입찰하게 하고 공공기관과 경쟁시키는 방식이다.⁵⁾ 반면에 內部的인 競爭은 특정 사안에 대한 경쟁이라기 보다는 일상적인 서비스 제공 등에서 유사한 업무를 하는 다른 정부 조직간의 평가를 통해 경쟁을 유도하는 것이다. 평가 자체를 통해 경쟁을 유도할 수 있고, 평가에 부수되는 성과에 따른 보상체계를 통해 경쟁을 유도할 수 있다. 즉 공공서비스 영역에서 서비스 제공 성과를 평가하여 시상하는 영국의 차터마크상 시상제도,⁶⁾ 미국과 일본의 각 평가단체에 의한 도시순위 평정이 이러한 예에 포함된다.

이러한 방식의 측정과 측정에 의한 보상은 경쟁을 통한 행정의 고객지향성을 제고하는 기폭제가 될 수 있다. 생산성 측정을 통한 경쟁을 통해 각 지방정부가 서비스제공을 위한 革新的인 방법을 모색하는 것을 자극할 수 있다. 동일한 서비스라도 각자의 독특한 환경에 맞추어 적합한 서비스의 생산과 공급방식을 선택할 수 있다.

- 5) 이러한 사례는 공공선택론에 입각한 지방행정체계를 구성하고 있는 보수당 정부하의 영국 지방정부에서 흔히 나타나고 있다. ; '영국의 완즈워드구는 81년부터 행정서비스를 과감하게 입찰에 부쳐 용역을 주어왔다. 그들은 지역내 서비스에 대한 입찰시 외국기업에 대해서도 문호를 개방한다. 입찰자의 약 10%가 외국기업이라고 한다.' (『朝鮮日報』, 1994년 3월 6일자, 1면).; '주민 28만의 영국 런던 이알링구는 기술국을 한 민간기업에 팔아 넘기는 계약을 체결했다. 기술국은 도로관리, 쓰레기수거, 도시계획 허가 등의 36가지의 행정을 맡아온 부서이다. 새로이 기술국을 대신해 이런 행정을 맡을 회사는 '브라운 & 루트사'. 세계적으로 유명한 미국계 엔지니어링회사다.' (『朝鮮日報』, 1994년 3월 23일자, 2면).
- 6) 영국의 보수당 정부가 지방자치단체의 효율성을 끌어올리기 위해서 92년 만든 상이다.; 『朝鮮日報』, 1994년 3월 6일자, 1면.

미국의 행정개혁에서 경쟁메커니즘의 도입은 다음과 같은 행동계획을 포함하고 있다.

첫째, 고객에게 선택권을 준다(Giving Customers a Choice). 정부에게 무엇이 고객의 입장에서 우선적으로 결정되고 집행 되어야 하는지를 선택할 수 있도록 해야 한다.

둘째, 서비스조직을 경쟁적으로 만든다(Making Service Organizations Compete). 이는 정부기관이 고객에 대한 서비스를 위해서 경쟁하도록 한다. 가능하면 어디서든지 물품과 서비스를 구입하고, 사무공간을 확보, 유지하고, 공공기록을 인쇄하는 것을 포함해서 정부의 독점영역을 축소하는 것을 의미한다. 국방성의 명령, 부대배치와 이동과 같은 핵심기능이 아닌 비핵심 기능, 자료처리, 계산청구, 임대지불 등은 민간부문의 도급이 가능하다고 주장된다.

셋째, 시장의 역동성을 창조한다(Creating Market Dynamics). 경쟁이 가능하지 않은 부문에서는 경쟁과 유사한 압력을 가한다.

넷째, 문제를 해결하기 위해서 시장 메커니즘을 사용한다(Using Market Mechanisms to solve Problems).

결론적으로 행정에서의 고객지향의 요체는 고객만족 경영의 기법들과 함께, 정부의 독점성을 개선하는 방식을 포함하여 추진되고 있다고 판단된다.

第 5 章 警察行政에서 顧客滿足戰略

기업에서는 다양한 경영기법을 통해 고객만족을 추구하고 있으며, 정부조직에서도 기업에서 사용되고 있는 다양한 기법과 함께, 경쟁하는 시장체계를 구성하고 경쟁을 유도하는 것도 필요함을 정리할 수 있었다. 이장에서는 이론적 검토를 통해 얻어진 논의에 기초하여 경찰에서는 어떠한 기법들을 활용할 수 있는가를 제시하고자 한다. 우선은 경찰전체를 고객지향적으로 정립하는 것과 관련된 전체 전략을 제시하고, 업무별 전략을 뒷부분에서 간략하게 제시하고자 한다. 경찰업무의 기능별 전략은 본청의 경찰업무분장을 참고로 분석하였으며 각 과별 업무를 연구목적에 맞도록 재정리하였다. 일선 경찰관서의 특수한 업무가 총괄적으로 다루어지지는 않았으나 본청의 업무분장을 중심으로 해당되는 업무에 포함시켜 분석하였다. 그리고 정보, 보안, 외사분야 등은 분석시 제외되었다.

第 1 節 總括的 戰略

앞부분에서 이론적인 검토를 통해 전통적인 고객만족경영(CSM: Customer Satisfaction Management), 고객만족을 목표로 삼는, 새로운 경영혁신기법인 총체적 품질관리(TQM; Total Quality Management)와 리엔지니어링, 그리고 이러한 흐름의 연장선 속에서 발전하기 시작한 고객만족지향의 행정에 대해서 논의하였다. 고객지향적인 경찰을 지향하는 전략을 염두에 두고 이 이론과 기법들을 간단히 살펴보는 것이 의미가 있을 것이다.

전통적인 의미의 고객만족경영(CSM)이 제품과 서비스의 품질과 고객불만의 원활한 처리를 강조한다. 고객만족경영은 고객중시사상을 처음으로 도입하고, 기업중에 적용될 수 있으며, 조직 전체의 공감대를 유도할 수 있다는 장점은 있으나, 가치문제를 너무 강조한 나머지 추진하는 방법론이 추상적이며 실천 프로그램이 약하다는 단점이 있다.

총체적 품질관리에서는 내부고객에 대한 강조, 조직전반의 고객지향성의 문화와 가치정립의 중요성의 강조, 과정에 의한 관리철학, 팀의 구성과 팀을 중심으로 하는 업무와 평가·보상을 주장한다.

반면 리엔지니어링은 총체적 품질관리가 갖는 실천적 한계를 강조하고 발전된 정보통신기술을 적절하게 활용하여 총체적 품질관리가 추구하는 여러 목표들을 능률적이고 단시간에 달성하는 것을 강조한다.

반면 선진국에서 시도하고 있는 고객지향의 행정은 이러한 요소와 더불어 공공조직의 특성을 해체하는 식의 요소를 포함하고 있다. 즉, 행정기관이 주도하는 공공서비스의 공급과정에서 고객에게 발언권과 선택권을 주며, 서비스 조직을 경쟁적으로 만들며, 시장의 역동성을 만들어내고, 새로운 문제의 해결을 위해서는 시장메커니즘을 사용할 것을 포함한다.⁷⁾

이러한 여러 시각을 포함하여 포괄적으로 조직관리의 차원에서 고객만족을 지향하는 전략을 구성해보면 다음 그림의 상품(Product), 과정(Process), 인력(Personnel), 이미지 포지션(Position), 추진(Promotion)의 5P가 중심이 될 것이다.

첫째, 상품(Product)을 고객의 필요에 맞게 개발하고, 품질과 가격을 적절하게 책정해야 한다.

둘째, 업무의 과정(Process)을 고객지향적으로 설정해야 한다. 고객이 원하는 상품을 적시에 적절한 장소에 공급해야 한다.

셋째, 기업의 모든 사원이 고객에 대한 서비스정신을 갖추어야 한다. 또한 사원도 내부고객으로서 존중되어야 한다.

넷째, 고객지향적인 이미지를 창출하여 고객이 원하는 이미지로 바꾸는 것이 중요하다. 인식지도상(recognition map)에서 기업의 이미지를 고객이 원하는 위

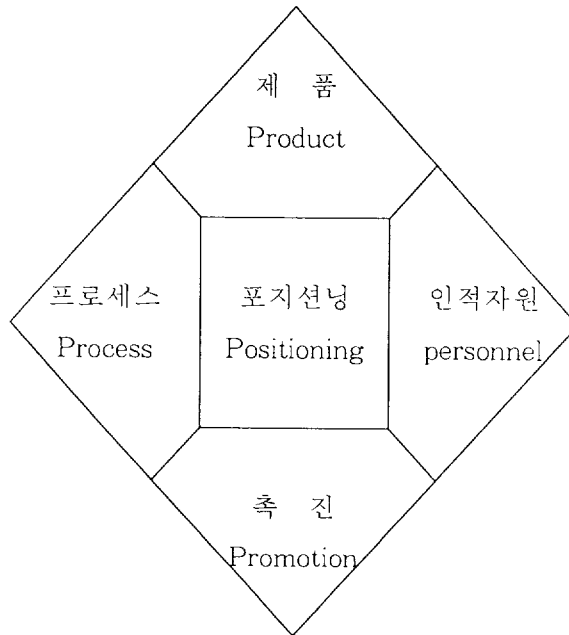
7) 앞에서 살펴보았듯이 미국의 NPR에서는 이를 4단계로 설명하고 있다.

- 고객에게 발언권과 선택권을 준다. (Giving Customers a voice and a Choice)
- 서비스조직을 경쟁적으로 만든다.(Making Service Organizations Compete)
- 시장의 역동성 창조. (Creating Market Dynamics)
- 문제를 해결하기 위해서 시장의 메커니즘의 사용(Using Market Mechanisms to solve Problems)

치(position)로 이동시키는 것이 필요하다.

마지막으로 이런 모든 혁신을 고객에게 어떻게 인식시키고, 어떻게 설득하는가 하는 촉진(promotion)의 요소도 고려되어야 한다.

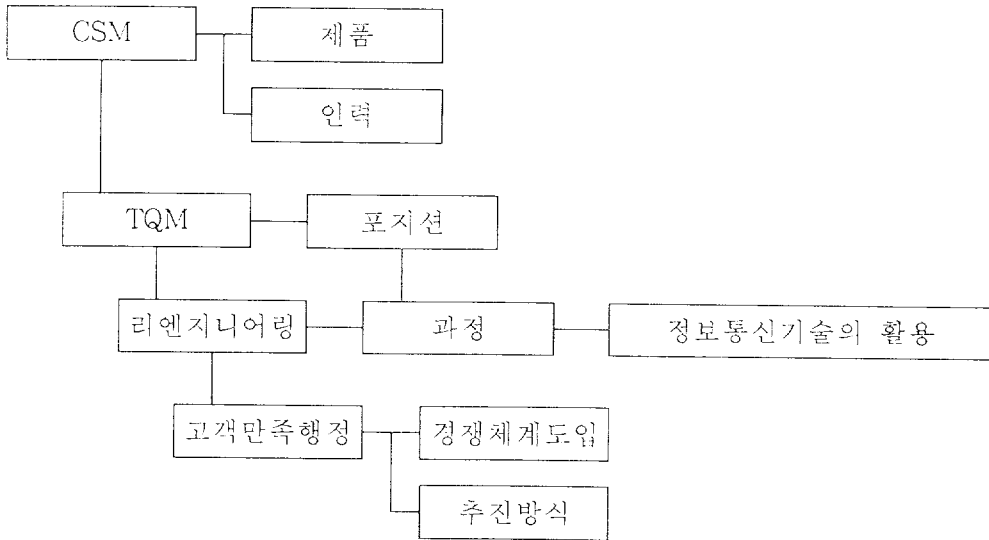
〈그림 10〉 고객만족을 위한 5P 혁신요소



지금까지 살펴본 고객만족을 지향하는 경영철학과 방법론, 행정학에서의 변용에 대해서 살펴보았다. 이를 5P와 연결시켜 보면 다음 그림과 같다. 엄격한 구분은 아니지만 각 혁신요소와 연결시켜 논리를 개발하는데 도움을 줄 수 있는 혁신기법을 정리한 그림이다.

여기서 중요한 것은 각 기법이 다른 혁신요소를 배제한다는 점은 아니다. 이는 단지 이전의 기법에 비해 새로운 개념이 도입되거나 강조되었음을 의미한다. 고객만족행정의 경우는 앞에서 발전한 제품의 품질, 인력의 행태개선, 과정재편, 이미지 개선 등의 기업적인 고객만족전략에 공공조직의 특성을 가미한 경쟁체계의 도입과 독특한 고객관계를 고려한 추진체계를 마련해야 한다는 점을 제안하고 있는 것이다.

〈그림 11〉 고객만족기법과 5P 혁신요소



이러한 논리를 중심으로 관련전략을 구체화시켜보자.

1. 製品(Product)

경찰행정의 제품은 서비스다. 서비스에 관해서 고객의 만족을 얻는 것이 고객만족행정의 가장 근본적인 문제라고 할 수 있다. 이를 위해서는 고객이 무엇을 필요로 하고 무엇에 대해 만족하였는지를 물어보는 것이 중요하다. 서비스가 제공되기 전에 고객이 서비스의 품질에 대해 무엇을 우선순위로 평가하는지, 또한 서비스가 제공된 후에 고객이 서비스에 만족하였는지를 조사하는 것이 우선적으로 중요하다.

또한 좀 더 적극적으로 고객에게 서비스에 대한 정보를 제공하는 의미에서 특정서비스의 품질을 정하여 보장하는 방법이 있다. 이는 총체적 품질관리에서 제안되어 영미 행정개혁에서 서비스 기준(Service Standards)으로 강조되고 있는 방법이다. 우선 고객조사의 방법을 알아보자. 고객지향의 행정은 과연 고객이 무엇을 원하고 있는가를 듣는 것으로부터 시작한다.

가. 顧客滿足과 需要의 調査

고객을 지향하는 첫 단계는 고객이 과연 무엇을 원하는 가를 듣는 것이다. 이는 여러 가지 방식의 조사를 통해서 이루어진다. 조사방법으로는 고객설문조사, 고객사후설문조사, 지역사회설문조사, 시험마케팅, 고객인터뷰, 고객접촉보고서 등의 방식이 있다.⁸⁾ 고객조사는 고객벤치마킹이라는 경영혁신기법과도 연결된다. 고객벤치마킹이란 고객요구조사의 결과를 벤치마크로 해서 조직을 개혁하는 것을 말한다. 즉 고객의 요구를 목표로 삼아서 현재의 성과를 개선하는 방식으로 개혁을 추진하는 것을 의미한다.

1) 顧客設問調査

고객만족을 위해 가장 우선적으로 전제가 되어야 하는 것은 고객이 무엇을 원하는가를 알아야 한다는 것이다. 이를 통해 소외된 서비스계층을 찾아내고, 새로운 서비스를 개발하는 아이디어를 제공받을 수 있다. 경찰업무에 대한 조사는 일리노이주 네이퍼빌시 경찰국의 사례가 있다.

‘플로리다주의 듀발카운티의 학교이사회는 지역사회에 대한 설문조사를 통해 맞벌이부부의 아이들을 보호해야 한다는 요구를 찾아내었다. 그래서 그들은 대부분의 학교들을 오후 7시에서 오후 5시 45분까지 자유롭게 개방하는 [지역사회프로그램]을 실시하였다.’

‘캘리포니아주 오클랜드시의 도서관에서는 설문조사를 통해 사서들이 어린이와 소수민족이라는 두 중요한 집단을 무시하고 있다는 사실을 알았다. 그 다음 이들을 위한 여러 가지 프로그램을 개발 시행하였다. 어린이 독서클럽, 그리고 소수민족을 위한 라틴코너와 아시아코너의 개설, 문맹자들을 위한 카세트제작 비치, 도서관자원봉사자 [지식프로젝트]를 통한 법률상담, 세무상담, 서적녹음 등의 프로그램이 이러한 의도로 시작되었다.’

2) 顧客事後設問調査

8) 기업의 경우에는 만족도조사를 과정과 장소별로 ‘매장 고객만족도조사’, ‘클레임처리 만족도 조사’, ‘전화응대 친절도 조사’ 등으로 구분활용하기도 한다.

서비스가 실제로 요구되는 결과를 제공했는지를 알기 위하여 서비스 제공후 6개월, 1년, 2년후에 고객에 대한 설문조사를 실시. 두 가지의 효과가 있다. 주민 대상으로는 자신의 의견을 환류시켜 경찰행정에 영향을 미칠 수 있다는 점이며, 공무원에게는 자신의 서비스를 그 누군가가 평가한다는 의미를 지닌다. 평가를 하기만 하면 달라진다는 말이 의미하듯이 평가라는 것이 공무원들에게 자신들의 서비스를 검토할 기회를 제공한다.

‘매디슨시의 여섯 개 경찰국 중 하나인 선도국(Transformation Department)에서는 1987년에 그 부서가 접촉하는 피해자, 목격자, 원고, 범죄자 들 중에서 50번째에 해당하는 사람들마다 설문지를 발송하였다. 설문조사는 관심, 도움이 된 정도, 지식, 서비스의 질, 직업품행(Professional conduct), 문제해결, 편안함 등의 7가지 항목에 대해서 응답자들이 접촉하였던 경찰관들의 등급을 매기도록 한다. 응답자들은 탁월-양호-보통-불량-매우 불량의 5개 등급에 대해 응답한다. 그리고 다음과 같은 주관식 질문에 답변을 한다. ‘장래에 우리가 어떻게 하면 서비스의 질을 개선할 수 있을까요?’ 국장이 직접 설문지를 개인적으로 읽어본다는 내용의 친필을 동봉하기 시작한 후에 설문지의 수령자들중 40%정도가 응답하는 성과를 달성했다. 또한 조사가 진행되는 동안 척도 3을 [보통]으로 하고, 척도 4를 [양호]로 할 때, 경찰국은 3.4에서 4.3으로 높아졌다.’

3) 地域社會設問調查

주민들이 경찰에 대하여 선호하는 점과 그렇지 못한 점을 조사하는 것으로 고객설문조사보다 더 보편적이다. 고객설문조사가 특정한 사람들, 즉 직접적인 접촉이 있는 고객을 대상으로한다면, 지역사회설문조사는 이름에서 내포하는 바와 같이 일반적인 주민들 전체를 대상으로하는 것이다. 따라서 전체적인 행정의 방향을 잡는데 중요한 역할을 하게 된다.

‘1991년 매디슨 경찰국의 쿠퍼국장은 도시 각 지역의 고객들이 교통정리, 소음통제, 거리에서의 폭행방지 중에서 어떤 서비스를 가장 원하고 있는지를 알아보기 위해 직원들로 구성된 프로젝트 팀을 시작했다.’

4) 顧客接觸報告書

고객에게 직접 봉사하는 직원들이 고객의 반응을 받아보도록 하는 것이다. 매디슨시 경찰시험구역에서 시행하고 있다.

5) 顧客인터뷰

고객을 대상으로한 면접이다. 미리 형식에 맞게 구성된 설문서에 의한 조사보다는 의외의 예상치 않은 사실을 조사해 낼 수 있다.

미 국세청은 듣는 날(IRS Listens Day)을 지정하여 고객의 소리를 적극적으로 청취한다. 국세청의 문제해결담당자는 특정한 날을 세금관계 미해결자들에 한해 '국세청 듣는 날(IRS Listens Day)'로 개최한다. 오전 10시 30분부터 오후 2시 30분까지 세금문제로 정식절차대로 이의신청을 했으나 아직 해결되지 않은 납세자들로 하여금 문제해결 담당자를 비공개적으로 만날 수 있는 기회를 가진다. 부가적인 요금은 없다.

6) 試驗마케팅

새로운 서비스 공급 전에 일부 주민을 대상으로 시범서비스 후에 고객의 평가를 들어본 후 서비스의 범위확대를 결정하는 것을 의미한다.

7) 顧客벤치마킹

고객벤치마킹은 두 가지로 접근하는 것이 가능하다. 고객의 요구수준을 벤치마크로 사용하는 경우와 고객만족이 우수한 유사조직을 벤치마크로 하는 경우가 가능하다.

우선 조직에 대한 고객만족수준을 측정하고 이를 고객 자신이 갖고 있는 기준과 비교하는 기법이다. 과정은 세 단계로 이루어진다. 우선 고객의 가치인식에 영향을 주는 특성을 명확히 하고, 둘째로 조직의 성과를 평가하고, 셋째는 현재의 성과와 고객의 기대수준 간의 차이를 좁히는 순으로 진행한다.

다음으로 고객만족면에서 탁월한 유사조직을 벤치마크로 사용하는 경우를 말한다.⁹⁾ 그 조직의 관리요소를 여러 차원에서 분석하고, 차이를 보이는 관리요소

9) 정부조직의 고객만족을 민간기업과 벤치마킹한 예도 있다. ; Federal Benchmarking Consortium, *Serving the American Public: Best Practices in Resolving Customer Complaints*, March 1996. 이 보고서는 www.npr.gov 사이트에서 구할 수 있다.

를 변경함으로써 유사조직의 고객만족도에 접근할 수 있다.

나. ‘品質保障’ 혹은 ‘서비스 基準提示’

직접적으로 서비스의 품질을 보장하는 것이 중요하다. 특정한 서비스의 품질을 미리 규정하는 것을 의미한다. 서비스 제공의 소요시간, 서비스 제공방법의 구체적인 명시, 서비스 불만시 처리 등의 구체적인 내용을 서비스의 품질로 미리 고객에게 알린다.¹⁰⁾ 다음의 예는 대학에서 품질보장을 제도화 한 예이다.

‘폭스벨리대학은 일종의 품질점검목록을 개발하였다. 목적설정, 품질에 대한 기초관리, 고객서비스, 인적 자원, 교과과정과 강의, 기술의 사용, 마케팅이라는 7개의 핵심영역에 대해 최우수 평가지표목록을 만들어 놓고 있다. 한 예로 고객서비스 영역의 지표는 다음과 같은 내용을 질문한다.

- 고객들은 주어진 산출물이나 서비스에 만족한다
- 서비스 단위별로 고객들은 그 서비스를 평가할 기회를 갖는다.
- 고객과 서비스단위에서의 만족은 계속적으로 감시, 평가, 측정되고 계속적으로 개선의 기초로서 사용된다.
- 학생들은 참여하는 각 과정을 평가한다.
- 평가내용은 교과과정개선과 강의전달의 기초로서 사용된다.

62개의 강의 프로그램과 회계, 식품서비스부는 자체감사와 개선이 필요한 영역 판별을 위해 이러한 지표를 사용한다.’

정부기관이 제공하는 서비스에 대해 일정기준을 제시하는 방법도 이에 포함된다. 경찰의 경우 112신고후 몇 분 후에 현장에 도착한다던가, 교통사고접수후 몇 분 후에 처리를 완료한다던가 혹은 민원처리시 전체 처리시간이 어느 정도 소요되는지에 대해 알려준다던가 등의 기준을 제시할 수 있다. 경찰 각 업무별 기준 제시가 필요한데 이는 현재 업무수행결과를 조사하고, 고객의 서비스 요구를 조사하여 결정해야 할 것이다. 그리고 민간수준에 비교해서 대등한 수준까지 올리

10) 도미노 피자는 주문후 30분내에 피자를 배달하겠다고 공표하였으며, 삼성전자는 신고 2시간내에 A/S출동을 보장하며, 하나은행은 48시간 이내에 대출심사를 완료한다고 서비스의 품질을 제시하고 있다.

는 것을 목표로 삼을 수 있다. 미국의 경우 초기에는 서비스 수준을 낮게 책정하고, 해가 지나면서 기준을 상향 조정하는 예가 많다. 결국 서비스 기준의 제시와 측정은 고객에게 서비스에 대한 신뢰감과 안정감을 줄 수 있으며, 또한 측정을 통해서 목표의식을 명확하게 하고 좀더 고객을 의식할 수 있도록 하는 효과를 갖는다.

다. 기타의 방법

서비스의 품질을 확보하기 위한 방법으로 조사관, 옴부즈만, 불만추적제도, 수신자부담전화 등이 있다.

1) 調査官

조사관은 고객을 가장하여 서비스의 품질을 평가한다. 고객을 참여시켜 서비스 평가단을 구성하여 조사하는 것도 포함된다. 또한 자원봉사조직을 통해 자발적으로 평가가 이루어지는 경우 이를 지원하는 것도 가능하다. 송파구의 경우는 구민들 중에서 모집을 하여 구정을 평가한 예가 있으며, 뉴욕시의 경우 START라는 자원봉사자조직이 시의 거리청소에 대해 지속적이고 주기적으로 평가하고 있다.

2) 옴부즈만

시민들이 문제를 해결하기 위해 도움 받을 수 있는 사람을 의미한다. 드릭커는 옴부즈만 제도를 '조직의 위생시설 - 혹은 적어도 칫솔(the hygiene of organization - or at least their toothbrush)'로 부르고 있다. 이 제도를 창안한 스웨덴은 국가수준의 옴부즈만 제도를 시행하고 있으며, 여타 스칸디나비아 국가들과 영연방의 대부분도 이를 도입하고 있다. 미국에서는 1988년까지 적어도 15개의 주, 시, 군이 옴부즈만 제도를 시행하고 있다.

3) 不滿追跡制度

이는 응대시간을 개선하기 위해 불만에 대한 응대시간을 추적하는 제도를 말한다. 미국의 피닉스시에서는 시의회 의원들이 전산시스템을 이용하여 지역구내의 시민들이 시의 부서들로부터 필요한 응답을 얻었는지를 알아볼 수 있다고 한다.

2. 過程(Process)

기능중심의 행정은 각 업무의 말단에서만 고객을 대하기 때문에 조직 전체가 고객을 지향하지 못하며, 성과가 부서별 업무의 성취도로 측정되기 때문에 부서간에 벽을 만들며, 과정에 대한 인식이 부족하기 때문에 일정 업무처리단계에서 업무가 병목현상¹¹⁾을 이루어 단절되고, 심지어는 재업무가 이루어지는 비효율성을 노출한다. 이를 극복하기 위해서는 과정을 중심으로 관리하는 것이 필요하다. 또한 물론 경찰행정 전체를 과정을 중심으로 개혁하는 것은 불가능하다. 그러나 주요 업무에 있어서는 과정의 개편을 통해서 고객의 편의를 확보할 수 있다.¹²⁾ 고객은 될 수 있으면 한 번에, 한 번이 불가능하다면 최소한의 회수의 방문을 통해 문제를 해결하기를 원한다. 특히 시간에 의해 경쟁력이 결정되는 국제환경을 고려하면 전체 업무과정의 전체 주기를 줄이는 방안이 강구되어야 한다. 이를 위해서는 리엔지니어링의 기법을 활용하는 것이 가능하다. 리엔지니어링의 과정에서는 업무와 공무원중심으로 추진해서는 안되며 고객의 시각에서 본 업무흐름, 즉 고객접점에 대한 세밀한 검토가 이루어져야 한다.

"캘리포니아주 차량국은 운전면허증 갱신에 은행의 무인현금지급기에서 돈을 찾는 것과 비슷한 시간만이 소요되는 컴퓨터 단말기를 이용한 셀프서비스를 시험운영하고 있다. 만일 주민들이 단말기 사용에 대해 반응이 좋으면, 주 당국은 그 설비를 차량등록에도 사용하고 슈퍼마켓과 쇼핑몰에도 설치할 계획이다."

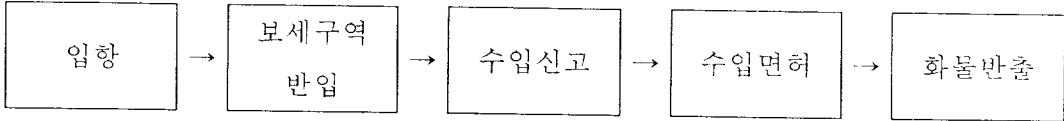
"관세청은 관세행정의 주요 업무중 고객과 밀접한 관련을 맺고있는 수입통관 절차를 개선하여 현재의 15일 이상 소요되는 전 과정을 2 내지 3일 소요되는 과정을 개편하고 있다. 제도적으로는 수입면허제를 신고제로 바꾸고, 우범화물선별 시스템과 윈-스탑 시스템의 도입으로 업무의 병목과 단절을 해소하여 기업의 수출입업무의 경쟁력을 증대하였다."

11) 공무원의 부정부패를 연구하는 학자들은 관료제의 특성상 업무의 병목은 반드시 일어난다며, 이를 우회하기 위해서 특별한 고객들은 부정행위의 교환을 통해 우회하려한다는 시각을 가지고 있다.

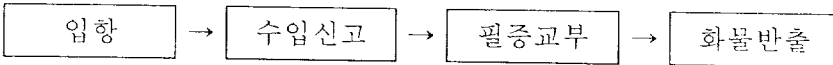
12) 앞서 예시한 자동차 운전면허 교부의 예를 상기하면 된다. 이와 유사한 식으로 과정을 리엔지니어링할 업무가 경찰에도 많이 있음을 말해주는 것이다.

〈그림 12〉 관세청 수입통관업무의 리엔지니어링

현행 업무과정 (15일 소요)



개정 업무과정(2내지 3일 소요)



3. 人的 資源(Personnel)

인적 자원은 내부고객으로서 고객이기도 하며, 고객에게 서비스하는 서비스주체이기도 하다. 내부고객의 만족이 외부고객과 상당한 상관성이 있음은 여러 연구결과를 통해서 밝혀졌다. 서비스를 제공하는 주체로서 인적 자원은 고객접점중 인간적 접점을 구성하여 고객의 만족에 큰 영향을 미친다. 따라서 교육과 훈련을 통해서 고객지향성을 확보하는 것이 중요하다. 경찰관을 대상으로하는 교육, 훈련방법에는 고객서비스훈련, 고객접촉 등의 기법이 있다.

가. 顧客接觸

이 방법은 고객을 접촉하지 않는 직원에 대해 의무적으로 일정기간 고객과 접촉하도록 하는 것이다. 그 예로서 메디슨시 쿠파경찰국장은 매년 1개월간 지역내에서 일선경찰관으로 근무한다. 또한 플로리다 주직원은 최소한 1년에 이틀간은 서비스현장에 근무한다.

나. 顧客서비스訓練

고객에 대한 의식과 행동의 변화를 시도하는 훈련을 시행하는 것도 바람직하다. 시청각교육 및 역할연기, 감수성 훈련 등의 다양한 방식의 훈련이 가능하다. 전문 민간기관에 위탁 교육시키는 것도 효과가 있을 것이다.

다. 勤務指針의 活用

메디슨 경찰국의 근무지침¹³⁾은 부록에 제시하였는데 고객만족지향의 여러 단면을 잘 정리하여 제시하고 있다. 이 지침에는 고객만족지향의 행정에서 담고 있는 가치들을 경찰관들에게 인식시키는 것을 목적으로 하고 있다. 그러한 가치로는 과정에 대한 강조, 팀웍의 강조, 고객에 대한 지향성, 창의성의 강조, 부하와 주변의 참여에 대한 호의적 태도 등이다.

4. 포지셔닝(Positioning) 혹은 公共關係(Public Relations; PR)

최근에 주변의 사람으로부터 경찰은 ‘민중의 지팡이’가 아니라 ‘민중의 몽둥이’라는 자조적인 이야기를 들은 적이 있다. 또한 경찰은 친근한 대상이 아닐 뿐만 아니라, 불가근 불가원의 대상도 아니며, 불가근의 대상일 뿐이라는 충고도 들었다. 이러한 경찰의 이미지가 얼마나 국민들에게 보편적일까라는 의문이 들었다.

이러한 경찰의 이미지는 고객과 우호적인 관계를 형성하는 데 장애가 된다. 따라서 이미지제고를 통해 국민의 인식지도상에서 위치를 다시 잡아야 한다(repositioning). 이미지 제고를 통해서 고객의 호감을 확보하기 위해서는 포괄적이고 지속적인 PR이 수행되어야 한다. 친근한 이미지의 경찰, 고객지향적인 경찰이미지의 구축하는 것이 중요하다. 또한 변화를 추구하고, 고객의 만족을 위해 제도를 연구하고, 친절하게 서비스를 제공하는 경찰의 像을 국민에게 심어야 한다. 여기서 소개되는 많은 고객만족을 위한 제도들이 이미 경찰에서 시행되었거나 시행하고 있다. 친절경진대회, 민원인 조사, 제안제도 등이 그것이다. 그러나 대부분의 국민들은 경찰이 이러한 제도들을 실행했다는 사실을 알지 못한다. 따라서 이러한 제도들을 적극적으로 알리고, 실질적인 효과가 있도록 홍보해야 한다.

그러나 공공관계(Public Relation; PR)는 선전과는 다르다. 일방적인 속성을 갖는 선전과는 달리 PR은 쌍방향적이고 진실에 기초해야 한다. 그리고 PR의 효과를 극대화하기 위해서는 PR을 ‘Performance + Recognition’으로 이해하는 입

13) 메디슨 경찰국 홈페이지인 www.madison.wi.us/police/poldept.html 참조.

장과 같이 성과를 보여주는 것이 필요하다. 일회성의 계획을 거창하게 발표하는 선전이 아니라, 지속적으로 그 계획이 어떻게 진행되고, 어떠한 성과를 보이고 있는가는 알리는 것이 필요하다. 이에 더불어 역피라미드, 고객결재제도 등의 상징(Symbol)도 고려해볼 만하다.

5. 推進(Promotion)

고객만족기법을 도입하는 과정에서 어떻게 추진되는가에 의해 성공여부를 결정될 수 있다. 이를 위해 세 가지 점을 유의해야 한다.

첫째, 포괄적 계획과 세부 시행계획이 일관성이 있어야 한다. 미국의 NPR의 예를 들어보자. 가장 큰 목적은 정부재창조이며, 정부재창조를 위한 원리로는 고객최우선, 레드테이프의 제거, 결과 창출과정에서 직원에게 권한부여, 기본에 충실을 제시하였으며, 구체적인 실천계획으로는 ‘분명한 사명의식의 창조하라’, ‘방향 잡기는 늘리고, 노젓기는 줄여라’, ‘권한과 책임을 위임하라’, ‘지역사회가 자신의 문제를 해결하도록 도와라’, ‘산출(outcomes)에 기반을 둔 예산을 발전시켜라’, ‘모든 일을 실행할 때 경쟁의식을 주입하라’, ‘규제를 유인으로 대체하라’, ‘행정에 의한 문제해결이 아닌 시장을 통한 해결을 모색하라’, ‘성공여부를 고객만족에 의해 측정하라’. 등으로 구성되어 있다. 추상적인 목적과 구체적인 실행대안간에 체계적이고 논리적인 결합이 필요하다.

둘째, 가능한 한 구체적인 목표의 제시해서 명확한 목표를 제시하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 벤치마킹에 의한 기준과 제시된 서비스기준을 활용할 수 있다. 직원들의 고객만족활동을 매뉴얼화하는 방법도 구체적인 행동을 지침으로 제시할 수 있다. 예를 들어 매뉴얼에는 전화를 받는 방법, 피해야 하는 말 등의 구체적인 사항을 포함시킨다.¹⁴⁾

셋째, 최고관리자의 몰입과 내부고객의 참여가 필요하다.

14) ‘고객만족 행동 매뉴얼’에는 다음과 같은 말은 하지말도록 권고한다. ‘우리 관할이 아닙니다’, ‘될 때까지 기다리세요’, ‘그건 원래 그렇습니다’, ‘이 정도면 됩니다’, ‘아저씨, 아줌마’.

넷째, 고객이 관심을 갖고 적극적으로 참여하는 것이 필요하다. 고객에는 내부 고객과 외부고객의 참여를 모두 포함한다. 그 방식으로는 고객위원회, 목표집단, 고객제안, 제안함, 제안서가 있다. 고객위원회를 통해 고객과 주기적으로 접촉할 수 있다. 위원회를 통해 현재 업무에 대해 평가할 수 있고, 새로운 아이디어를 제공받을 수 있다. 목표집단은 제품, 서비스, 현안을 토론했기 위해 고객을 집합시키는 것을 의미한다. 전자우편, 공중통신망을 통한 고객의 접근도 증대시킨다. 인터넷을 통한 제안도 많이 사용되고 있다. 제안함은 다양하게 사용될 수 있는데, 매디슨시의 경찰국의 고객설문은 제안함을 통해 이루어진다. 폭스벨리대학은 23개의 제안함을 캠퍼스 내에 보유하고 있다. 미시간주의 재무부의 납세양식에는 제안란이 표시되어 있다. 또한 800 전화(수신자부담전화, 한국은 080)를 이용하는 방법도 있는데 고객들이 직원들과 무료로 통화를 할 수 있게 한다.

第 2 節 機能別 戰略

본 절에서는 앞에서 살펴 본 전체전략을 보다 구체화 하는 차원에서 경찰업무와 관련하여 기능별 전략에 대해 고찰하고자 한다.

다만 기능별 분류는 경찰청 사무분장규정에 의하였다. 이는 일선 경찰서 등의 현장업무도 결과적으로 경찰청의 업무를 구체화 한 것이라 판단하였기 때문이며, 경찰관과의 면접을 통해 가급적 일선경찰서의 업무와 일치시킬 수 있도록 노력하였음을 밝힌다.

1. 刑事業務

형사국에는 수사과, 특수수사과, 형사과, 조사과, 감식과의 여섯개의 과가 소속되어 있다. 업무를 고객만족경영기법의 적용이라는 관점에서 본 연구에서는 크게 형사·수사와 형사지원으로 나누어 고찰해 보기로 한다.

형사와 수사 업무의 최종목표를 한 마디로 정의하자면 범죄척결이라고 할 수 있다. 형사과의 업무를 다시 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 강력업무로

넷째, 고객이 관심을 갖고 적극적으로 참여하는 것이 필요하다. 고객에는 내부 고객과 외부고객의 참여를 모두 포함한다. 그 방식으로는 고객위원회, 목표집단, 고객제안, 제안함, 제안서가 있다. 고객위원회를 통해 고객과 주기적으로 접촉할 수 있다. 위원회를 통해 현재 업무에 대해 평가할 수 있고, 새로운 아이디어를 제공받을 수 있다. 목표집단은 제품, 서비스, 현안을 토론했기 위해 고객을 집합시키는 것을 의미한다. 전자우편, 공중통신망을 통한 고객의 접근도 증대시킨다. 인터넷을 통한 제안도 많이 사용되고 있다. 제안함은 다양하게 사용될 수 있는데, 매디슨시의 경찰국의 고객설문은 제안함을 통해 이루어진다. 폭스벨리대학은 23개의 제안함을 캠퍼스 내에 보유하고 있다. 미시간주의 재무부의 납세양식에는 제안란이 표시되어 있다. 또한 800 전화(수신자부담전화, 한국은 080)를 이용하는 방법도 있는데 고객들이 직원들과 무료로 통화를 할 수 있게 한다.

第 2 節 機能別 戰略

본 절에서는 앞에서 살펴 본 전체전략을 보다 구체화 하는 차원에서 경찰업무와 관련하여 기능별 전략에 대해 고찰하고자 한다.

다만 기능별 분류는 경찰청 사무분장규정에 의하였다. 이는 일선 경찰서 등의 현장업무도 결과적으로 경찰청의 업무를 구체화 한 것이라 판단하였기 때문이며, 경찰관과의 면접을 통해 가급적 일선경찰서의 업무와 일치시킬 수 있도록 노력하였음을 밝힌다.

1. 刑事業務

형사국에는 수사과, 특수수사과, 형사과, 조사과, 감식과의 여섯개의 과가 소속되어 있다. 업무를 고객만족경영기법의 적용이라는 관점에서 본 연구에서는 크게 형사·수사와 형사지원으로 나누어 고찰해 보기로 한다.

형사와 수사 업무의 최종목표를 한 마디로 정의하자면 범죄척결이라고 할 수 있다. 형사과의 업무를 다시 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 강력업무로

서 살인, 강도 및 강간, 방화범죄에 대한 대책을 수립하고 수사를 지도한다. 그리고 사건의 발생시 초동수사를 하거나 5수사긴급배치등의 훈련을 지도한다. 또한 각종 수배업무를 기획하고 자료를 관리하며 취급사건 수배자에 대한 전산입력 및 해제도 담당하고 있다. 둘째, 폭력업무로서 조직폭력, 일반폭력을 포함하여 약취, 유인, 공갈, 협박, 행방불명사건에 관한 수사를 지도하고 우범자 관찰보호에 대한 업무지도를 하며 아울러 음료, 음식물에 대한 이물질 투입사건을 수사지도한다. 셋째, 도범업무로서 도범, 장물범, 그리고 차량이용 범죄에 대한 대책 및 수사지도를 맡고 있다. 넷째, 마약업무로서 마약류사범대책을 수립하고 수사를 지도하며 약물, 의약품등 보건범죄를 담당한다. 마지막으로 다섯째는 민생대책업무이다. 민생치안에 대한 종합계획을 수립하고 추진상황을 분석하며 민생치안 관련사항들을 총괄하며 관계기관과의 협조를 담당한다. 그리고 형사심의관을 두어 수사경찰에 대한 중장기계획을 수립하고 2개이상의 지방경찰청 관할에 관련되는 중요범죄의 수사지도를 담당하게 하고 있다.

수사에 관계되는 경찰업무를 살펴보면 다음과 같다. 크게 나누어 수사 1, 2, 3 업무로 나뉘며 수사연구관업무, 그리고 특수수사과를 별도로 운영하고 있다. 수사1업무에는 범죄에 대한 통계를 관리하며 수사자료를 분석하고 수사예산 및 경비의 관리, 민원이나 이의사건을 조사하고 기타 국내서무와 다른 과의 주관에 속하지 않는 사항을 관장한다. 수사2업무는 그 영역이 광범위하다. 공무원범죄, 병무사범 및 범칙군수물자관련 사건, 폭발물파열 범죄, 그리고 통화관련 범죄의 수사지도를 맡는다. 아울러 고위층등을 포함한 특정사건, 문화재관리법 위반사범, 도주사건을 포괄할 뿐만이 아니라 도시개발에 따른 건축물은 부동산관련 범죄, 공중위생 및 환경사범, 무역과 밀수사범, 지적소유권사범, 그리고 불가 및 공정거래관련 사범의 수사지도를 맡고 있다. 이외에도 농·수·축산관련 범죄, 직업안정 및 관광에 관한 범죄는 물론 기타 타계에 속하지 아니하는 범죄까지도 담당하고 있다. 수사3업무는 사회안정에 관한 업무를 맡아 불법시위관련 사건 및 선거관련 사범의 수사지도를 담당한다. 그리고 수사연구관은 수사경찰에 관한 기획 및 지도 등 발전방향에 관한 연구를 시행한다. 그리고 특수수사과를 별도로 운영하여 국가 및 사회이익에 반하는 중대한 범죄에 대한 첩보수집 및 수사를 맡고

있으며 중요 하명사건의 내사, 정부기관 등에서 고발되는 중요사범 수사, 그리고 기타 국민경제·보건 및 공해관련 중요사건의 내사 및 수사를 담당한다.

이상의 형사·수사업무에 있어서 경찰이 접하는 고객은 실로 광범위하고 다양하다고 할 수 있다. 그중에서도 고객의 특성을 기준으로 분류해 보면 다음과 같이 네 부류로 나누어 볼 수 있다. 즉, 범죄피의자, 피해자, 잠고인, 그리고 일반주민이 포함된다. 이들은 모두 경찰내부 고객이 아닌 경찰외부 고객이며 일반주민을 제외하면 모두 특정고객에 해당된다. 각각의 경우에 대하여 고객으로서의 특성 및 이들의 요구를 분석해 보면 다음과 같다. 먼저 범죄피의자의 경우는 수혜자로서의 고객이 아닌 규제대상자로서의 고객이라는 점이 가장 큰 특징이다. 수혜자에 비해 규제대상자는 일반적으로 요구표출이 피동적이며 만족에 대해서도 비판적 입장을 가지는 경향이 높다. 그래서 이들을 만족시키는 경영기법은 그 절차의 논리를 떠나 가치판단을 필요로 할 수 밖에 없다. 이들은 일단 범죄피의자일 뿐이지 유죄가 최종적으로 확정된 것은 아니기 때문에 종종 이들의 인권문제에 대해 문제를 낳기도 한다. 그러나 수사과정상 이들을 최고의 고객으로 다루는 데에는 사회 통념 및 관습상 논란거리가 될 수 있다. 그러나 이들을 처벌하는데 최종적인 목표가 있는 것이 아니고 이들로부터 피해를 받았거나 받은 것으로 추정되는 많은 일반 시민들의 인권이 이들보다 훨씬 보호될 가치가 높다는 데에는 이견이 있을 수 없다. 그러므로 본 연구에서는 고객만족경영기법 적용의 관점에서 다음과 같은 사항에 초점을 두고자 한다. 먼저 범죄피의자는 일반 시민들에 비해 경찰에 대한 평가를 적극적으로 시도하는 경향이 높다. 그러므로 많은 수의 주민들이 경찰에 대해 만족을 하고 있음에도 불구하고 그러한 표현을 자제, 혹은 침묵하는 경향이 많은 데 비해서 범죄피의자들은 일련의 과정을 거치면서 그들이 느꼈던 점을 비교적 적극적으로 전달하려는 경향이 강하다고 볼 수 있다. 그러므로 이들은 일단 고객의 분류상 잠재적인 적대적 고객이라고도 이해할 수 있다. 호의적 고객뿐만이 아니라 적대적 고객이 중요한 이유는 이들을 호의적 고객으로 전환시키는 일이야말로 중궁적으로는 경찰조직을 비롯한 정부의 신뢰도를 높이고 국민지지를 확보하는데 중요한 밑거름이 될 수 있다는 가능성 때문이다. 또한 범죄피의자는 스스로 경찰과의 접촉을 원하는 경우가 아니고 제3자나 경찰

의 인지에 의해 피동적으로 접촉을 갖게 되는 경우가 대부분이다. 이러한 상황은 범죄피의자들로 하여금 소극적이며 부정적인 태도를 갖게 하는 원인이 된다.

고객만족경영에서는 먼저 해당고객의 요구를 정의하는 것이 가장 우선적으로 고려되는 사항이다. 고객으로서의 범죄피의자의 요구를 정의하면 적법절차의 준수와 인권보장으로 요약될 수 있다. 물론 이들의 실질적인 요구는 많은 경우 무혐의를 원하는 경우가 많은 것이 사실이다. 그러나 이는 일단 고려대상에서 제외하기로 한다. 그 이유는 피의자의 유무죄결정은 사법부에서 최종적으로 이루어지는 것이므로 고객만족경영의 관점에서 이를 결정하는 것은 타당치 못하기 때문이다. 피의자가 자신의 혐의사실을 인정한 경우, 법에 의한 공평한 처리와 헌법상의 인권보장에 대해 관심을 갖게 된다. 그러므로 범죄피의자에 대한 고객만족경영기법은 우선 서비스기준을 설정하는 품질보장을 해 주어야 한다. 다시 말하면 어떠한 절차에 의해 어떠한 방식으로 처리가 이루어질 것인가에 관해 미리 설정한 시간상의 계획표를 일러줌으로써 조사에 협조케하고 남은 과정에 대한 불안감을 불식시켜주는 것이 중요하다. 이러한 의미에서 프로세스 리엔지니어링 기법의 적용이 가능하다고 말할 수 있다. 중복된 절차에서 오는 업무의 지연과 불확실성의 증가는 불만을 확대할 가능성이 크기 때문이다.

두번째로 고려할 고객은 피해자이다. 이들은 직접 피해를 당한 당사자인 만큼 가장 우선적으로 원하는 것은 문제해결일 것이다. 즉 범인검거를 통해 문제를 해결하는데 가장 큰 관심을 갖고 있다. 그러나 피해의 성격에 따라서는 문제해결이 원천적으로 불가능한 경우가 있을 수 있으므로 이를 상쇄할 보상을 고려해야만 할 것이다. 그러므로 문제해결에 관해서는 물질적 보상과 심리적 보상으로 나누어서 살펴 보고자 한다. 우선 물질적인 보상으로 문제가 해결되는 경우는 절도사건에 대해 유실물을 회수하거나 파손의 경우 원상회복 시키는 경우를 대표적인 예로 들 수 있다. 그러나 재산상의 문제와 달리 상해사건이나 유괴는 치료나 귀환이 되더라도 신체적, 정신적 원상복구가 완전히 된다고 보기 힘들며 살인의 경우에는 더더욱 원천적으로 불가능하다. 그러므로 자연스럽게 심리적 보상을 생각해 보게 되는데 이경우는 피해자들의 만족여부가 매우 주관적이고 일시적이어서 뚜렷한 기준을 설정하기가 매우 곤란한 것이 현실이다. 아울러 피해자들이 원하

는 것으로서 개인 프라이버시에 관한 것이 매우 중요하게 다루어져야 한다. 피해의 종류에 따라서는 외부에 그 사실이 알려지기를 꺼려할 수도 있기 때문이다. 예를 들어 성범죄인 경우 범인을 검거한다고 해서 피해의 복구가 가능한 것도 아니고 심리적으로 완전한 회복을 가져오는 것도 아니기 때문에 피해 당사자나 피해자 가족들은 오히려 이러한 사실이 외부에 알려지게 되는 것을 제일 두려운 일로 생각하고 있다. 그러므로 이러한 경우의 고객에 대해서는 본인의 신분을 노출시키지 말고 이에 관한 모든 정보가 외부로 확대되어가는 것을 방지함으로써 고객의 요구에 부응하는 것이 최상의 대책이 될 것이다. 그리고 조사절차에 대한 정보를 미리 제공해 줌으로써 협조를 유도하고 또다른 불이익을 받지 않도록 노력해야 한다.

세번째 범주의 고객은 참고인이다. 이들은 고객의 특성상 외부고객으로서 특정 고객, 직접 고객이다. 그러나 범죄피의자나 피해자에 비해서는 고객의 특성을 분석해 볼 때 혼합적인 성격을 많이 가지고 있다. 즉 이들은 목격자나 주변 사람들의 경우에서 볼 수 있는 것과 마찬가지로 자발적으로 경찰과 접촉하기도 하지만 또 한편으로는 경찰의 인지에 의해 협조를 제의받는 경우, 그리고 적법절차상 접촉이 강제된 경우로 그 접촉동기가 다양한 것이 특징이다. 그러므로 이들의 요구도 복잡한 고객특성과 마찬가지로 매우 복잡하고 다양하다. 피해자의 가족등 피해를 직접 체험하는 경우라면 피해자와 유사하게 범인검거, 문제해결, 보상 등을 바라기도 한다. 그러나 경찰이 고객만족경영에서 중점을 두어야 할 고객은 상대적으로 '피해자동일시' 정도가 약한 피동적 고객이다. 많은 경우에 경찰과 참고인 자식으로 접촉하는 것을 그리 원하지 않는 이유는 자신에게 있을 현재의 비용이나, 장래의 불이익 보다 이를 상쇄할 물질적, 정신적 보상이 훨씬 미미하다고 그들은 믿고 있다. 그래서 이들은 경찰과의 접촉이 장기화되는 것을 바라지 않으며 수혜를 받는 것은 생각도 하지 않으니 가능한 손실을 최소화하려는 노력을 기울일 것이다. 이들에 대한 보상을 살펴보면 다음과 같다. 지금도 참고인으로 경찰서에 오게되면 실비의 비용을 제공하고 직장결근에 따른 증빙서류를 발급해 주고 있기는 하지만 이를 충분한 보상이라고 생각하는 참고인은 드문 것이 현실이다. 그렇다고 이들을 만족시킬 수 있는 정도의 충분한 보상을 해주는 것은 예산

상의 이유뿐만 아니라 사회정의를 실천한다는 사회 전체의 명제로 보아 곤란한 점이 없지 않다. 그러므로 이들에게는 정신적인 보상에 초점을 맞추어야 할 것으로 여겨진다. 참고인으로서 사전해결에 크게 도움을 주고 있으며 그러한 행동이 사회의 안녕질서를 확보하는데 큰 밑거름이 되고 있다는 인식을 가질 수 있도록 그들의 조사협조에 대해 경찰은 무형의 보상으로서의 감사표시에 집중해야 한다. 그러므로 고객만족경영기법중에서 고객서비스팀을 운영해서 참고인에 대한 시간 계획 공지, 필요할 경우 보안유지, 조사관련 정보제공, 그밖의 시설물이용에 대한 안내역할 등을 담당하게 해야 한다. 지금 형사·수사를 담당하는 경찰들이 이러한 업무까지 맡는 것은 업무과중뿐 아니라 서비스의 전문성과도 관련이 있는 사항이므로 별도의 고객서비스팀을 운영하는 것이 필요하다. 고객서비스팀은 고객 사후설문등을 실시하여 참고인의 불만 및 불편사항들을 추적할 수 있을 것이며 보다 나은 조사절차 개발에 도움을 줄 수 있을 것이다. 그리고 제한적으로 옴부즈만제도를 활용해서 불편사항에 대한 시민감시역할을 부여함과 동시에 이들로 하여금 참여를 유도해서 경찰업무의 이해를 높이도록 해야 할 것이다.

마지막으로는 일반 주민을 고객으로 생각할 수 있다. 이들은 소수의 특정 고객 이라기 보다는 범위가 넓은 일반 고객의 성격을 갖고 있어서 이들의 요구를 파악하는 것은 매우 복잡한 과정을 거쳐야 한다. 형사·수사의 경우 일반 주민에 대한 접촉은 방법이나 교통과는 달리 범위가 그리 넓은 것은 아니지만 대개 주민과의 접촉이 수혜의 차원으로 이루어진다기 보다는 수사협조과정상의 소극적 참여를 유도하는 것이므로 광의의 참고인으로 이해하는 것이 가능할 것이다. 그러나 형사사건의 경우 피해자가 특정개인이나 집단에 한정되는 것이 아니고 일반 주민들에 광범위하게 이르는 경우가 있을 수 있다. 즉, 공해나 폐수방출처럼 피해자가 일반 주민들로 확대된다든지 연쇄범죄로 인해 피해가능집단이 확대될 때가 그 예이다. 그러므로 일반 주민을 고객으로 상정하는 경우는 일상생활을 크게 침해하지 않는 범위내에서 수사를 진행시키는, 소극적 만족기법이 더욱 유용할 것이다. 일반 주민들의 요구는 치안유지와 범죄예방으로서 이들은 고객의 특성상 현재의 고객일수도 있지만 미래의 잠재적 고객으로서의 성격이 강하며 피해자와의 감정이입등으로 사건결과 여부에 큰 관심을 가지고 있는 집단이라고

볼 수 있다. 이러한 이유로 인해서 사건처리결과에 대한 적극적 홍보와 옴부즈만 제도의 활용이 고려될 수 있다.

한편 감식업무는 이상과 같은 형사·수사업무를 지원하기 위한 것이다. 감식에 관한 업무는 다른 형사국의 업무와 비교해 볼 때 고객의 성격에서 가장 큰 차이점을 발견할 수 있다. 즉 형사·수사가 대부분 외부고객을 상정하고 있는데 반하여 감식업무는 그 업무의 특성상 경찰내부의 고객을 주 대상으로 하고 있다는 점이다. 감식의 최종 목표는 과학적 수사지원으로서 수사당사자들을 지원한다. 고객으로서의 수사담당자들은 이들로부터 신속, 정확한 결과통보를 원하며 수사편의를 확보하고자 한다. 다시 말하면 현장보전 등의 감식업무가 신속한 초동수사와 갈등을 빚을 가능성이 있다는 것이다. 그러므로 고객과의 조정이 무엇보다도 중요시되는데 이경우는 경찰내부의 문제이므로 외부고객과의 관계와는 달리 그리 어려운 일은 아닐 것이다. 내부고객으로서의 수사담당자를 만족시키기 위해서는 프로세스 리엔지니어링을 통해 현장에 대한 처리, 감식결과에 관한 처리결과 통보 등 과정상의 복잡한 절차를 간소화하는 방안을 연구해야 할 것이다. 이상의 형사업무에 관한 업무목표, 고객정의, 고객의 요구, 적용가능한 고객만족경영기법을 요약한 것이 <표 3>이다.

<표 3> 형사업무의 고객의 요구와 고객만족경영기법

주요 업무	목 표	고 객	고객의 요구	고객만족경영 적용가능기법
형사·수사	범죄척결	범죄피의자 피 해 자 참 고 인	인권 적법절차 범인검거 인권, 보상 보안 피해보상 조사불편극소화 신변안전 치안유지 범죄예방	품질보장(서비스기준) 고객서비스팀 고객사후실문 조사절차에 대한 정보제공 옴부즈만 프로세스리엔지니어링
감 식 (과 학 수사 연구)	과학적 수사지원	수사당사자	신속정확한 결과 통보 수사편의확보	프로세스 리엔지니어링

2. 交通業務

교통에 관한 경찰의 업무는 교통기획업무, 면허업무, 교통관제업무, 교통안전업무, 그리고 고속도로순찰업무로 나뉜다. 이중 교통기획업무는 교통에 관한 주요 업무계획을 수립, 심사분석하며 도로교통에 관련되는 자료수집 및 장기발전계획 수립, 도로교통에 관한 훈령과 예규의 정비를 포함하여 교통경찰관 교육, 도로교통안전백서 발간, 도로교통안전협회 운영감독, 안전운전 관리자 지도육성 등을 담당한다. 면허와 관련된 경찰의 업무로는 자동차운전면허에 대한 전산관리, 운전면허 행정처분 관련사항, 교통사고 통계업무 전산관리, 그리고 자동차학원업무의 지도감독을 포괄한다. 한편, 교통관제업무로서 교통관제시설의 설치, 관리지도와 함께 교통안전시설의 연구개발, 교통영향평가 등을 담당한다. 특별히 교통안전에 관해서는 교통사범과 교통사고 방지를 위한 제반 대책을 수립하는 등 교통안전에 관한 업무를 맡고 있다. 마지막으로 고속도로순찰업무가 있어 고속도로순찰대를 운영지도하고 고속도로 경호시의 교통관리, 교통지령실 운영을 담당한다.

이상의 교통과 관련된 경찰업무의 목표는 교통안전 및 소통원활이라고 정의될 수 있다. 본 연구에서는 면허업무와 교통관제, 그리고 교통안전업무로 구분하여 각각에 적합한 고객만족경영기법을 탐색해 보고자 한다. 먼저 면허업무의 목표는 자격있는 운전자를 판별해냄으로써 교통안전 및 소통에 대한 원초적인 향상노력으로 연결시키는 것이라고 할 수 있다. 면허업무에 있어서의 고객은 크게 면허시험 응시자와 민원인으로 구분된다. 먼저 면허시험 응시자는 고객의 특성상 외부고객, 자발적 고객임과 동시에 교통에 관한 한 앞으로 경찰과 계속된 접촉을 예상할 수 있는 최초의 고객이라는 점에 주목할 필요가 있다. 우리는 흔히 첫인상이 그사람의 평생을 좌우한다는 말을 많이 들어왔다. 그만큼 경찰에게 있어서도 경찰과의 최초의 접촉을 갖는 고객에 특별한 관심을 가져야 할 것이다. 한 번 적대적, 혹은 부정적 이미지를 갖고 있는 고객으로 하여금 그 태도를 바꾸게 하는 것은 몇 배의 비용을 치러야 하는 매우 어려운 일이 된다. 그러므로 최초의 접촉에서 좋은 이미지를 심어주는 것은 그 효율성 면에서 볼 때에도 대단히 중요한

일이 아닐 수 없다. 면허시험 응시자야말로 교통에 관해 경찰과 접촉을 하는 최초의 고객이라고 볼 수 있다. 물론 보행자로서도 경찰과 접촉하는 것이 예외로 있기는 하지만 일반적으로 운전자의 경우가 보행자보다는 경찰과 훨씬 더 많은 접촉을 갖는 것이 상식이다.

면허시험응시자들이 원하는 것은 시험과정의 공정성과 함께 신속성, 친절 등 응시자의 편의와 관련된 것으로 요약될 수 있다. 시험과정의 공정성여부는 당연히 지켜져야 할 사항으로 이를 고객만족의 관점에서 논하는 것은 곤란하다. 합격과 불합격 여부에 따라 경찰에 대한 이미지가 영향을 받는다는 점은 매우 특이한 일이 아닐 수 없다. 다소 불편한 점이 있다라도 일단 합격이 되면 이러한 불만이 물밑으로 내재되어 버린다거나 아무리 시험과정이 공정했다고 할지라도 불합격 판정을 받으면 경찰에 대해 부정적인 이미지를 갖게 되는 경우가 있기 때문이다. 그러므로 이렇게 왜곡된 서비스평가에 의존하는 것은 적합하지 못하다고 볼 수 있다. 이러한 이유로 인해 초점은 신속한 처리와 친절한 태도로 모아지게 된다. 엄격한 시간 및 동작 연구를 통해 필요이상으로 지체되는 일이 없도록 하여야 할 것임은 물론 이러한 과정속에서 경찰관에 대한 친절교육에 진력해야 할 것이다. 그것은 일정부분의 예산과 인원의 증가를 필연적으로 요구하고 있기는 하지만 업무흐름의 개선을 통해서도 부분적으로 그 해결이 가능한 분야이다. 다음으로 고려해야 하는 고객은 민원인이다. 면허증을 재발급받거나 기타 필요한 서류의 발급 등을 위해서 경찰과 접촉하는 이들은 대부분 자발적인 고객에 속하면서도 접촉시간으로 보아서는 단기고객에 속한다. 장기고객을 만족시키는 데에는 접촉점도 많고 접촉인원도 다양하며 고객의 요구도 변질될 수 있는데 반하여 단기고객의 경우에는 요구가 분명하고 접촉점이나 접촉인원이 단순하다는 특징을 갖는다. 그러므로 장기고객에 비해서는 훨씬 단족을 이끌어내기 용이하며 이들이 경찰에 좋은 이미지를 갖게 되면 궁극적으로 많은 잠재적 고객에게 좋은 영향을 미칠 수 있을 것이다. 면허응시자의 경우와 마찬가지로 이들의 만족을 극대화하기 위해서는 엄격한 시간, 동작 연구에 의한 업무흐름 개선에 중점을 두어야 한다. 그리고 서비스기준을 표준화하여 해당업무가 어느 과정을 거쳐 얼마만큼의 시간이 소요된다는 것을 적극 홍보할 필요가 있다. 입구등 고객과의 최초 접

점에 그러한 정보를 제공함으로써 고객을 만족시킬 수 있으며 현재 수준에 따라 많은 관서에서 실행되고 있기는 하나 전국적 규모의 홍보를 통해 고객이 이를 체득화할 수 있도록 계도해야 한다.

교통관제와 교통안전에 관한 고객은 크게 운전자와 보행자를 들 수 있으며 운전자인 경우에는 위반자와 일반 운전자로 나누어 생각해 볼 수 있다. 교통위반자에 대한 설명은 앞의 형사피의자의 경우와 유사할 것이다. 이들이 원하는 것은 적법절차이며 공정하고 신속한 처리일 것이다. 물론 소통이 어려운 지역에서 교통경찰의 도움을 받는 경우에는 수혜자가 되겠지만 일반 운전자들은 스스로를 수혜자로서보다는 규제대상자로서 성격규정을 하는 경우가 강하다. 그러므로 이들에 있어서는 형평에 맞는 공정한 범집행이 긴요할 것이다. 보행자의 경우를 생각해 보면 안전을 가장 큰 우선순위로 생각하고 있다. 그러나 무단횡단과 같이 교통질서를 어기는 것은 보행자 스스로 뿐만이 아니라 운전자에게도 큰 안전상의 위협이 될 수 있으므로 이에 합당한 처벌이 주어져야 할 것이다. 그러나 완벽한 감시란 있을 수 없고 인원부족 등의 이유로 형평성에 대한 보행자의 이의가 제기될 때가 많으므로 처벌보다는 계도에 더욱 큰 노력이 주어져야 할 것으로 여겨진다. 교통안전 및 관제에 대한 고객만족을 유도하려면 고객불만추적제도를 시행하는 것이 바람직하다. 아울러 제안함이나 컴퓨터통신을 이용해서 교통소통 및 안전에 관한 고객의 의견에 귀기울여야 하고 이 과정상의 이러한 새로운 고객에 대한 후속처리에도 관심을 가져야 할 것이다. 그리고 조사관을 파견하여 고객의 소리에 대한 정밀한 조사를 실시하여야 하는데 아직까지는 인원부족으로 인해 충분한 조사가 어려운 입장이다. 특히 교통안전에 관해서는 경찰 최고책임자의 관심과 의지를 외부고객들에게 천명함으로써 잠재적 일반 고객에 대한 협조와 지지를 유도해야 할 것이다. 그리고 교통시설물이나 주차위반, 자동차등록 등의 업무는 각급 지방자치단체들과 조정과 협조를 필요로 하는 일이니만큼 이상의 고객들의 의견에도 귀기울여야 한다. 이상의 교통업무에 관한 업무목표, 고객정의, 고객의 요구, 적용가능한 고객만족경영기법을 요약한 것이 <표 4>이다.

〈표 4〉 교통업무의 고객의 요구와 고객만족경영기법

주요업무	목 표	고 객	고객의 요구	고객만족경영 적용가능기법
면허	자격있는 운전자 판별	응시자	공정성 응시자편의 신속, 친절	시간, 동작연구 프로세스 리엔지니어링 (업무흐름의 개선)
		민원인	신속 친절 정보제공 등*	
교통관제	소통원활	운전자	원활한 소통 교통정보 접근도	고객불만추적제도 서비스팀 조사관 제안함 전자우편
		보행자	보행자위주 안전	
교통안전	교통안전, 사고예방과 처리	피규제자	적법절차	교통관제와 유사
		운전자 일반	단속을 위한 단 속의 배제	

* 외부고객(민원인)이 요구하는 것: 업무처리의 정확성, 신속성, 전문성, 신뢰성, 최소접촉, 정보제공(문제가 생겼을 때 어디서 다시 시작해야 하는지를 알려주는 것, 어디서 어떻게 서비스를 받아야 하는지를 아는 것), 제공되는 정보의 정확성, 친절하고 존경심을 보이며 믿을만하고 고객에 귀기울이는 사람의 예절 바른 서비스, 즉시 사용할 수 있는 깨끗하고 안전한 시설, 의문사항에 즉시 대답해줄 수 있는 관계 직원의 이름이나 전화번호

3. 防犯業務

방범업무는 크게 다섯 가지로 나눌 수 있는데 그 구체적 사항은 방범기획, 외근, 112운영, 방범지도, 그리고 소년업무이다. 방범기획업무에는 범죄예방, 협력

방법, 방법홍보에 관한 연구 및 지도를 포함하며 그 외 용역경비업 육성연구를 담당한다. 외근업무에서 가장 중요한 것은 파출소 및 지서의 외근업무에 관한 기획을 맡는 것이며 지하철수사대, 산악구조대, 방법순찰대, 방법 원의 운영에 관한 사항을 책임진다. 그리고 112운영업무에는 112순찰차 운영, 112제도의 발전계획 수립, 112제도 자료관리 및 통계분석을 담당하면서 지령실을 운영 지도한다. 방법지도업무는 풍속사범의 지도단속을 기획하고 사행행위 단속, 총포, 도검, 화약류, 분사기, 전자총격기 등의 허가 및 지도단속, 폭발물처리와 경호안전지도, 행락질서 업무지도는 물론 즉결심판업무 또한 지도한다. 아울러 유실물 처리업무, 보호조치업무, 그리고 각종 안전사고의 예방에 관한 기획과 지도를 맡는다. 마지막으로 소년업무로는 소년비행방지에 관한 지도, 조사와 함께 소년범죄의 수사를 지도하며 비행소년 보호지도를 맡는다. 그리고 미아나 기아 및 가출인을 보호하거나 수배하고 미성년자 관리를 위한 공연물의 심사, 청소년단체의 감독, 청소년 유해환경단속을 지도한다.

이상의 방법업무의 목표를 한마디로 정의하자면 질서유지를 통한 주민의 일상 생활보호에 그 목적을 두고 있다고 할 수 있다. 방법업무에 있어서의 주 고객은 일반 주민이 되는데 다른 업무에 비해서 가장 광범위한 영역의 고객을 갖고 있다고 할 수 있다. 그러므로 이들 고객들의 다양한 요구를 통일된 형태로 파악하는 것은 그리 쉬운 일이 아니다. 그리고 질서유지에 관한 지도단속의 경우에도 형사업무와는 달리 고객이 특정화되어 있지 않은 잠재적 고객이 주 대상이 되며 소수의 피규제적 고객이 아닌 수혜대상자로서의 다수의 일반 주민을 고객으로 갖고 있는 것이 특징이라고 할 수 있다. 일반 주민으로서의 고객이 원하는 요구는 치안유지 및 사고예방, 생활불편사항 해소, 지역사회 환경개선등 경찰과 관련된 생활의 질(Quality of Life) 향상이라고 정의할 수 있다. 반면 피규제자로서의 주민은 위와 마찬가지로 적법절차를 요구하고 있다.

청소년을 일반 주민과 별도로 다루는 것은 업무의 특성 및 청소년이 갖고있는 특수한 상황에 기인하는 바 크다. 고객위주경영 차원에서 청소년업무를 중요하게 다루어야 하는 이유는 앞서 자동차운전면허의 경우에서처럼 이들 청소년이 미래의 고객이라는 점이다. 더군다나 청소년시절에 가졌던 경찰에 대한 이미지가 성

인이 되어서도 크게 변하지 않는다는 사실은 미래 고객으로서의 이들에 대한 비중을 실감케 한다. 한 경찰관으로부터 받은 친절이나 치안에 관한 신뢰감은 평생을 가도록 경찰 전체에 대한 호감으로 연결될 수 있을 것이기 때문이다. 그리고 이들 청소년을 직접 고객으로 가정할 경우 이들에게는 무시 못할 정도의 이익동일시 집단인 가족, 특히 부모를 생각하지 않을 수 없다. 그러므로 이들에 대한 만족유도 여부는 그들의 부모에까지 확대되는 양상이므로 이 사실을 중시하지 않으면 안 될 것이다.

청소년을 비롯한 일반 주민의 방법업무에 대한 고객만족을 극대화하려면 우선 주민의 소리에 귀기울이는 제도적 뒷받침이 요구된다. 일선 파출소에 우산이나 잔돈을 비치하는 등의 일시적, 전시적 노력보다는 주민이 원하는 것이 무엇인지를 과학적으로 조사하는 엄격한 방법론이 필요하다. 그래서 지역사회에 대한 설문조사를 실시하거나 방법에 관한 새로운 제도를 실시할 때 우선 시험마케팅을 해보는 것 등의 노력이 유효할 것이다. 그리고 고객이 특정화되어 있지 못하고 간접 고객, 잠재적 고객, 피동적 고객의 성격을 갖고 있는 만큼 고객위원회의 운영을 고려해 볼만하다. 그 동안 방법위원회등 이러한 성격의 단체가 있어왔으나 그 설립취지와는 다르게 관변단체의 이미지를 갖고 있으며 고객의 입장이라기보다는 경찰서비스 공급자의 입장에 서왔다는 비판이 있기도 하다. 그리고 현재 부분적으로 시행되고 있는 고객모니터링제도를 활성화하여 방법에 관한 주민의 의견을 정기적으로 청취하는 노력을 계속해야 할 것이다. 그리고 불만추적제도를 강화하여 고객이 불만을 갖게된 근본 원인을 추적함으로써 보다 우호적인 경찰-지역사회 관계를 정립하여야 할 것이다.

112운영에 관한 업무는 접촉의 시간상 가장 신속한 대응을 필요로 하는 고객을 갖고 있다. 이들 고객은 전적으로 자발적 고객에 해당되며 경찰의 인지에 의한 접촉이 아닌 스스로의 판단과 결정에 의한 접촉이라는 데에 그 의의가 있다. 그러므로 이들은 경찰의 대응서비스에 대한 평가에 있어 매우 적극적인 입장을 취하게 된다. 112업무에 대한 고객을 피해당사자와 제3자로 나눌 수 있는데 각각은 형사업무에서 논의된 바와 마찬가지로 피해자와 참고인의 특성을 각각 갖고 있다. 이들 고객의 요구는 문제해결과 함께 신변보호인데 특이한 것은 다른

사안과 달리 대응속도에 민감하다는 것이다. 그러므로 시간, 동작에 대한 엄격한 연구에 따른 업무절차 개선 노력이 있어야 한다. 그리고 후속적으로 처리결과에 대한 통보 및 신변보호, 그리고 나아가서는 이들 행위에 대한 보상을 물질적, 비물질적 차원에서 실시하는 것을 고려해야 할 것이다. 나아가서는 신고에 관한 긍정적 인상을 국민들에게 심어줄 수 있는 경찰 최고관리층 수준의 대국민 홍보노력이 있어야 한다. 이때에는 국민에게 신뢰감을 줄 수 있는 비영리단체나 인사들을 활용하는 방안을 생각해 볼 수 있다. 이상의 방법업무에 관한 업무목표, 고객 정의, 고객의 요구, 적용가능한 고객만족경영기법을 요약한 것이 <표 5>이다.

<표 5> 방법업무의 고객의 요구와 고객만족경영기법

주요업무	목 표	고 객	고객의 요구	고객만족경영 적용가능기법
방법(외근)	주 민 일상생활보호	주민(일반)	치안 사고예방 긴급구조 생활주변불편해소 지역사회관계증진	지역사회설문 지역사회지향 경찰 고객위원회 시험마케팅 조사관(모니터링) 불만추적제도
	질서유지 단속, 인허가	주 민 (피규제자)	적법절차 공정성	
소 년	청소년 선도 및 보호	청소년	선도보호 법적 처리	
112운영	신속대응	신고인 - 피해자 - 제3자	신속대응 문제해결 신변보호	

4. 警備業務

경비업무는 주민의 일상생활과 직접적인 관련이 있는 세부적인 사안에 대한

질서유지가 아닌 사회 및 국가안전에 관계되는 업무라고 볼 수 있다. 보다 구체적인 경비업무를 보면 야간통행 관련사항, 검문검색, 다중범죄 진압 등과 함께 외국공관 경비, 행사경비 그리고 독도경비를 담당한다. 작전업무에 속하는 사항으로는 대간첩작전, 정규전대비 훈련, 국가주요시설 방호지도 및 공항경찰대 운영이 있고 경호업무로서 요인경호와 대테러업무를 관장한다. 그리고 전경관리 및 인사, 정훈 등도 담당하고 있으며 경찰항공대업무를 담당한다.

경비업무를의 목표는 전술한 바와 같이 사회치안의 확립 및 국가안전 확보지원으로 요약할 수 있다. 보다 구체적인 목표로는 중요시설 및 요인 보호, 행사의 안전유지, 전투경찰대원에 대한 효율적 관리라고 할 수 있다. 경비업무에 있어서의 고객은 일반 고객과 특정 고객으로 나눌 수 있다. 시설물이나 행사경비의 경우 당사자 이외의 인근 주민이나 행인이 광의의 고객이 될 수 있다. 그런데 문제는 고객의 요구가 다양할 뿐만 아니라 고객의 요구간에는 서로 상충되는 부분이 존재한다는 사실에 있다. 인근 지역에 주요 시설물이 있는 경우, 시설물 관계자는 완벽한 경비를 요구하지만 인근 주민들은 외양상의 이유를 들어 다소 융통성 있는 경비를 원할 수도 있다. 이러한 경우는 정치인등 주민에 대한 대응성을 매우 중요한 가치로 여기는 고객에 대해서는 더욱 철저히 지켜드러난다. 다시 말하면 요인경호시 완벽한 신변경호와 국민과의 정서적 유대감 유지는 서로 상충되는 가치라고 아니할 수 없다. 그래서 경찰로서는 다양한 고객의 요구를 조정하는데 때로 난처한 입장에 처하는 경우도 많이 있는 것이다. 결론적으로 간접 고객, 잠재적 고객으로서의 일반 주민들의 요구인 과잉경비로 인한 불편해소에 얼마나 많은 비중을 두어야 하느냐가 관건이 되는데 이에 대한 결정은 대개 경찰의 독자적인 판단의 영역이 아닌 보다 상위의 정치적인 과정에 의해 조정되기도 한다. 그러므로 중요시설물이나 요인에 대해 일반 주민들이 얼마나 중요성을 두고 있는지를 파악하는 각종 고객 의견 청취제도를 마련해야 하는데 정치적인 사안이 개입되는 경우는 시간의 경과에 따라 가치부여의 정도가 현저히 다르게 변화하므로 정기적인 조사와 함께 중요 상황의 발생시 직후에 조사를 실시하는 신속적 운영을 필요로 한다.

전경관리가 고객위주경영에서 중요시되는 것은 바로 이들이 가장 대표적인 내

부고객이라는 점이다. 후에 경무업무에 관해서 다시 언급되겠지만 내부고객에 대한 관심은 최근 많은 학자들에 의해 자주 언급되고 있다. 그것은 바로 내부고객이야말로 조직의 생산성 향상에 가장 중요한 집단일 뿐만 아니라 이들 내부고객과의 관계가 결국 외부고객에까지 자연스럽게 연결된다고 하는 점에 있다. 과거와 같이 내부고객의 절대적인 희생을 강요하면서 외부고객에 대한 관심을 불균형적으로 기울이게 된다면 이는 장기적으로 볼 때 조직에게는 부정적인 효과만을 가져오게 될 것이 분명하다. 전투경찰에서 발견되는 고객으로서의 특성은 자발적인 내부 고객이 아닌 피동적인 내부 고객이라는 점이다. 현재 피동적인 내부 고객을 갖고 있는 조직의 가장 대표적인 예는 군대를 들 수 있다. 거의 모든 조직의 내부고객은 조직과의 계약에 의한 자발적인 고객이라는 특징을 가지고 있는데 반해 전투경찰과 같은 피동적 내부고객은 그들의 조직목표에 대한 몰입정도나 만족여부에 대해 근본적으로 상이한 특성을 가질 개연성이 높다. 일반적인 외부고객의 경우 거래를 원치 않는 그 순간부터 고객으로서의 지위를 스스로 포기할 수 있지만 전투경찰의 경우는 실정법과 사회통념상 생각하기 힘든 일이다. 기존의 많은 조직이론가들에 의해 연구된 것과 마찬가지로 조직구성원으로 하여금 어떻게 하면 조직목표와의 조화에 힘쓰게 하면서도 개인의 만족을 유도하게 할 것이냐는 어떠한 동기부여 제공 메카니즘을 운용하는냐에 달려 있다. 그러나 공공조직의 경우 금전적인 차등 보상은 불가능한 것으로 보는 것이 타당하기 때문에 비금전적, 비물질적 보상에 눈을 돌려야 할 것이다. 이를 위해서는 엄격한 규율 속에서도 인간적인 유대감을 느낄 수 있는 조직개발 기법들이 적용되어야 할뿐만 아니라 사회질서 유지의 견인차라는 소명감을 체득하도록 하고 아울러서 사회일반의 전투경찰에 대한 호의적 이미지를 구축할 수 있도록 최고관리자 수준에서의 대국민 노력이 있어야 할 것이다. 시위과정상의 부상전경들에 대한 보도를 통해서 사회일반의 치안의식과 전경에 대한 동정을 유발시키는 등의 일시적 처방을 넘어서서 이들의 고차원적인 안보의식과 대주민 봉사의식 등을 부각시키는 노력이 장기적으로 유효할 것이다. 이상의 경비업무에 관한 업무목표, 고객정의, 고객의 요구, 적용가능한 고객만족경영기법을 요약한 것이 <표 6>이다.

〈표 6〉 경비업무의 고객의 요구와 고객만족경영기법

주요 업무	목 표	고 객	고객의 요구	고객만족경영 적용가능기법
경 비	시위에 대한 적절한 대응 시설보호 행사안전유지	주민(일반) 시설 및 행 사주체	불편해소, 안전 적정경비 보호안전	고객설문 옴부즈만제도 고객인터뷰
경 호	신변보호	특정요인	안전, 접근도 유지	고객불만추적
전경관리	효율적 관리, 무사고	전경		고객설문

5. 警務業務

경무업무는 정부의 총무처와 마찬가지로 전체 경찰조직의 총체적인 조직, 인사, 회계상의 관리업무를 담당한다. 그래서 경찰관 후생업무, 경리업무, 용도업무, 인사업무, 상훈업무, 교육훈련, 고시업무, 장비보급 등의 업무를 포괄한다. 뿐만 아니라 민원봉사업무를 맡아 민원인에 대한 1차적 창구의 역할을 한다. 경무업무는 일반 경찰업무에 대한 지원기능의 성격을 강하게 갖고 있다고 할 수 있다. 그래서 경무업무에 있어서의 대부분의 고객은 경찰 내부 고객이 된다. 그렇지만 민원인이나 고시응시생과 같은 외부고객을 접하는 기회도 없는 것은 아니다. 경무업무를 몇가지 기능별로 나누어 살펴보면 먼저 행정관리업무를 한 범주로 생각해 볼 수 있다. 여기에서의 추구목표는 효율적 조직관리가 되며 고객으로서의 요구는 복지후생이나 근무환경개선과 관련된 사항이라고 할 수 있다. 이들 내부고객에게도 설문조사를 통해 고객요구를 청취하고 제안제도를 활성화할 필요가 있다.

인사업무에 대해서는 공정한 인사관리와 함께 공무원의 사기진작도 중요한 목표가 된다. 내부 고객으로서 이들이 요구하는 것은 공정성과 함께 편의제공을 들 수 있는데, 예를 들면 근무지를 발령할 때 연고지나 가족동거관계, 그 외의 개인

적인 사정을 배려해 주도록 요청하는 것이다. 그러나 이러한 개별적인 요구에 모두 대응하기에는 조직의 효율적인 목표달성에 장애가 될 수도 있을 뿐만 아니라 남용될 소지가 있기 때문에 이들의 요구를 조정하는데 어려움이 있는 것이 사실이다. 그리고 승진과 같은 결정에 불복하는 경우가 있을 수 있어 모두가 이기는 게임(All Win Game)은 실현 불가능하므로 어쩔 수 없이 일정부분의 불만인원들을 산출할 수밖에 없다. 그러므로 이들에 대한 다른 형식의 보상을 도모해야 하며 필요한 경우 내부감사나 고충처리에 관한 업무도 병행해야 할 것이다.

경찰공무원 교육에 관해서는 업무능력 향상, 공정한 시험관리는 물론 유능한 인재를 유치하는 데에 그 목표를 둔다. 고객으로서 교육대상자들이 원하는 것은 높은 질의 교육이며 이는 품질이나 서비스보장제도 등을 도입함으로써 고객을 만족시킬 수 있다. 즉 일정수준의 목표수준을 정해서 그에 미달되는 경우에는 그 수준까지 이를 수 있도록 별도의 노력을 기울인다는 것으로서 교육의 품질 유지 및 신뢰감 형성의 밑거름이 될 것이다. 그리고 승진시험의 관리에 있어서도 일상 업무와 함께 수험준비를 병행하게 하는 현 실정에 응시자들의 불만이 있다. 그러나 보면 본래의 업무에 소홀히 할 수도 있으며 그렇지 않은 경우라면 수험준비와 정상적 업무처리로 인한 과로가 불만의 원인이 된다. 그러므로 과감하게 수험준비를 위한 일정기간을 확보해 주거나 혹은 실제 업무와 관련된 보다 현실감 있는 실력평가가 실시되어야 할 것이다. 경찰고시 응시자의 경우는 응시자의 편의를 고려하는 고시업무가 필요할 것이다. 즉 이들은 내부 고장이 되려는 외부 고객으로서 호의적 고객일 뿐만 아니라 자발적 고객의 범주에 속한다. 이들의 요구는 공정하고 응시자 편의위주의 임용관리이며 이를 위해서는 고객설문, 사후설문 등을 활용할 만하다.

마지막으로 장비업무의 경우 장비를 사용하는 경찰은 내부 고객으로서 특정한 고객이라고 할 수 있다. 이들의 요구는 최신 장비의 적기보급이라고 할 수 있다. 이러한 고객의 요구에 부응하려면 먼저 고객요구를 조사해야 하는데 설문을 통한 방법이나 제안제도의 운영을 현실화할 수 있다. 그리고 장비보급요구에서부터 장비전달에 이르는 전 과정 중에 업무가 지체되는 부분이 있다면 프로세스 리엔지니어링을 통해 개선할 수 있을 것이다. 이상의 경무업무에 관한 업무목표,

고객 정의, 고객의 요구, 적용가능한 고객만족경영기법을 요약한 것이 <표 7>이다.

<표 7> 경무업무의 고객의 요구와 고객만족경영기법

주요 업무		목 표	고객	고객의 요구	고객만족경영 적용가능기법
경무	행정관리	효율적 조직관리	내부고객 일반	후생 근무환경개선	제안환 활성화 설문조사
	민원봉사	대민 봉사	면원인	신속 친절 정보제공 등*	고객 설문, 사후설문 고객제안 고객서비스 훈련 전자우편 수신자부담 전화
인사		공정한 인사관리 사기전작	내부고객 일반	공정성	고충처리
교육		업무능력향상 승진적격자 관별 유능한 인재유치	내부고객 (교육생) 내부고객 (승진예정자) 응시자	교육의 품질 응시자의 편의고려 응시자의 편의고려	조직개발 고객설문, 사후설문, 전자우편
장비		적정장비의 적기 지원	내부고객 (장비사용자)	최신장비의 적기보 급	고객요구조사 고객제안 팀제 프로세스 리엔지니어링

第 6 章 結 論

미래학자들은 지금 진행되고 있는 변화의 방향이 高度成長의 시대에서 內的成熟의 시대를 지향하고 있다는데 동의하고 있다. 생산자와 판매자 중심에서 고객중심으로, 생산성 중심에서 고객만족 중심으로, 양에서 질중심으로, 기능중심에서 과정중심에서 관리의 패러다임이 변하고 있다. 공공조직의 관리인 행정관리에서도 고객에 대한 지향성이 강조되고 있다. 따라서 업무목표의 달성여부 뿐만 아니라 수행과정에서의 질적 기준에 관심을 갖게 되었다는 점이다. 이러한 환경의 변화에 대응하여 외국에서는 주요 행정개혁의 과제로 포함시키고 있다. 지방자치제가 시작된 우리나라에서도 지방자치가 실시된 이후에 고객지향의 행정이 자리 잡고 있다. 또한 공정거래위원회와 같은 중앙정부기관에서도 고객만족행정을 선포한 바 있다.

주요 공공서비스의 하나인 경찰서비스도 역시 서비스 경쟁과 고객만족경영의 흐름에서 벗어날 수는 없음이 명확하다. 즉 경찰행정에서 고객만족경영이론에서의 경영혁신기법을 검토하고 우리 나라의 경찰현실에 맞는 고객만족을 위한 구체적인 대안을 검토하는 작업은 매우 필요하다. 이를 통해서 경찰조직 내부적으로는 조직구조면과 업무과정의 재편이 고려될 수 있고, 고객지향의 바람직한 조직문화를 조성하는 기초를 만들 수 있으며, 대외적으로는 고객의 만족을 향상시키고, 지속적인 서비스품질의 유지를 통해 국민의 경찰에 대한 신뢰를 조성하고 강화시키는 효과를 얻을 수 있을 것이다.

그러나 경찰행정에 있어 고객위주의 개념을 정립하는 것이 중요하고 이를 위해 다양한 경영기법이 도입되어야 한다는 인식에는 폭넓은 공감대가 이루어져 있으나 이들 경영기법들을 도입하기 위한 구체적인 방법론과 적용전략은 미비한 실정을 지적하지 않을 수 없다.

이를 위해 먼저 고객위주의 행정서비스제공이라는 명제에서 고객의 의미를 명확히 하였다. 경찰행정의 경우 교통, 방법, 수사 등의 세부활동에 있어 각각의 서

비스 특성에 따라 고객은 다르게 정의되어야 함을 정리할 수 있었다. 세부활동에 맞는 고객이 정확하게 정의될 때에야 비로소 고객지향의 경영기법들을 적용시킬 수 있게 된다.

다음으로 도입가능한 경영기법의 디렉토리를 작성하였다. 이를 위해 경영의 분야에서 시도된 다양한 이론과 실제의 흐름을 정리하고, 행정학에서 도입된 외국 의 선례를 검토하였다.

전통적인 顧客滿足經營(CSM; Customer Satisfaction Management), 새로운 경영혁신기법인 總體的 品質管理(TQM; Total Quality Management)와 리엔지니어링, 그리고 이러한 흐름의 연장선 속에서 발전하기 시작한 顧客滿足志向의 行政에 대해서 논의하였다.

전통적인 의미의 고객만족경영(CSM)이 제품과 서비스의 품질과 고객불만의 원활한 처리를 강조하나, 가치문제를 너무 강조한 나머지 실천 방법론에서 취약하다는 단점이 있으며, 총체적 품질관리에서는 내부고객에 대한 강조, 조직전반의 고객지향성의 문화와 가치정립의 중요성의 강조, 과정에 의한 관리철학, 팀의 구성과 팀을 중심으로하는 업무와 평가·보상을 주장한다. 과정에 대한 인식을 고객지향의 관점과 결합시킨 공이 있다. 반면 리엔지니어링은 총체적 품질관리가 갖는 실천적 한계를 강조하고 발전된 정보통신기술을 적절하게 활용하여 총체적 품질관리가 추구하는 여러 목표들을 능률적이고 단시간에 달성하는 것을 강조한다.

기업에서 시도된 이러한 방법에 영향을 받아 선진국의 정부조직에서 시도하고 있는 고객지향의 행정은 이러한 요소와 더불어 독점적 지위라는 공공조직의 특성을 해체하는 식의 요소를 포함하고 있다. 즉, 행정기관이 주도하는 공공서비스의 공급과정에서 고객에게 발언권과 선택권을 주며, 서비스 조직을 경쟁적으로 만들며, 시장의 역동성을 만들어내고, 새로운 문제의 해결을 위해서는 시장메커니즘을 사용할 것을 포함한다.

이러한 각 전략들이 강조하는 혁신요소들을 염두에 두고 경찰과 관련한 고객지향전략을 5P로 조직화 하였다.

첫째, 경찰의 製品(Product)인 서비스를 고객의 필요에 맞게 개발하고, 품질과 가격을 적절하게 책정해야 한다. 이를 위해서는 고객이 무엇을 필요로 하고 무엇에 대해 만족하였는지를 들어보는 것이 중요하다. 서비스가 제공되기 전에 고객이 서비스의 품질에 대해 무엇을 우선순위로 평가하는지, 또한 서비스가 제공된 후에 고객이 서비스에 만족하였는지를 조사하는 것이 우선적으로 중요하다. 顧客調查方法으로는 고객설문조사, 고객사후설문조사, 지역사회설문조사, 시범마켓팅, 고객인터뷰, 고객접촉보고서 등의 방식이 있다. 고객조사는 고객벤처마케팅이라는 경영혁신기법과도 연결된다.

또한 좀 더 적극적으로 고객에게 서비스에 대한 정보를 제공하는 의미에서 특정서비스의 품질을 정하여 보장하는 방법이 있다. 이는 총체적 품질관리에서 제안되어 영미 행정개혁에서 '서비스 基準(Service Standards)의 제시'라는 개혁과제로 강조되고 있는 방법이다. 경찰의 경우 112신고후 몇분 후에 현장에 도착한다든가, 교통사고접수후 몇 분후에 처리를 완료한다든가 혹은 민원처리시 전체 처리시간이 어느정도 소요되는지에 대해 알려준다든가 등의 기준을 제시할 수 있다. 경찰 각 업무별 기준제시가 필요한데 이는 현재 업무수행결과를 조사하고, 고객의 서비스 요구를 조사하여 결정해야 할 것이다. 그리고 민간수준에 비교해서 대등한 수준까지 올리는 것을 목표로 삼을 수 있다. 미국의 경우 초기에는 서비스 수준이 낮게 책정되고, 해가 지나면서 기준을 상향조정하는 예가 많다. 결국 서비스 기준의 제시와 측정은 고객에게 서비스에 대한 신뢰감과 안정감을 줄 수 있으며, 또한 측정을 통해서 목표의식을 명확하게 하고 좀더 고객을 의식할 수 있도록 하는 효과를 갖는다.

둘째, 業務의 過程(Process)을 고객지향적으로 설정해야 한다. 경찰행정 전체를 과정을 중심으로 개혁하는 것은 불가능하다. 그러나 주요 업무에 있어서는 과정의 개편을 통해서 고객의 편의를 확보할 수 있다. 고객은 될 수 있으면 한 번에, 한 번이 불가능하다면 최소한의 회수의 방문을 통해 문제를 해결하기를 원한다. 특히 시간에 의해 경쟁력이 결정되는 국제환경을 고려하면 국민의 민원과 관련된 업무과정의 전체 주기를 줄이는 방안이 강구되어야 한다. 그리고 경찰기능의 주요 핵심이 되는 과정에 대해서도 업무흐름을 면밀히 검토하여 조정하는 것

이 필요하다. 이를 위해서는 리엔지니어링의 기법을 활용하는 것이 가능하다. 리엔지니어링의 과정에서는 업무와 공무원중심으로 추진해서는 안되며 고객의 시각에서 본 업무흐름, 즉 고객접점에 대한 세밀한 검토가 이루어져야 한다. 또한 리엔지니어링이 강조하는 과정에서 정보통신기술을 적절히 활용하는 방안에 대해서도 강구되어야 한다. 정보통신기술은 업무가 진행될 때에 장애가 되는 거리와 시간을 줄일 수 있다. 따라서 전체과정을 줄여 고객에게 신속하게 서비스를 전달하게 하며, 또한 표준화가 가능하게 됨으로써 서비스가 고객에게 전달되는 과정을 예측할 수 있고 고객에게 알려줄 수 있어 서비스에 대한 안정감을 줄 수 있다.

셋째, 人力資源(Personnel)과 관련하여 모든 경찰들은 고객에 대한 서비스정신을 갖추어야 한다. 또한 경찰도 내부고객으로서 존중되어야 한다. 인적 자원은 내부고객으로서 고객이기도 하며, 고객에게 서비스하는 서비스주체이기도 하다. 내부고객의 만족이 외부고객과 상당한 상관성이 있음은 여러 연구결과를 통해서 밝혀졌다. 서비스를 제공하는 주체로서 인적 자원은 고객접점중 인간적 접점을 구성하여 고객의 만족에 큰 영향을 미친다. 따라서 교육과 훈련을 통해서 고객지향성을 확보하는 것이 중요하다. 경찰관을 대상으로 하는 교육, 훈련방법에는 고객서비스훈련, 고객접촉 등의 기법이 있다.

넷째, 고객지향적인 이미지를 창출하여 고객이 원하는 이미지로 바꾸는 것이 중요하다. 인식지도상(recognition map)에서 기업의 이미지를 고객이 원하는 위치(position)로 이동시키는 것이 필요하다. 이는 공공관계경찰의 이미지는 고객과 우호적인 관계를 형성하는 데 장애가 된다. 이미지 제고를 통해서 고객의 호감을 확보하기 위해서는 포괄적이고 지속적인 PR이 수행되어야 한다. 公共關係(Public Relation; PR)는 선전과는 다르다. 일방적인 속성을 갖는 선전과는 달리 PR은 쌍방향적이고 진실에 기초해야 한다. 그리고 PR의 효과를 극대화하기 위해서는 PR을 'Performance - Recognition'으로 이해하는 입장과 같이 성과를 보여 주는 것이 필요하다. 일회성의 계획을 저장하게 발표하는 선전이 아니라, 지속적으로 그 계획이 어떻게 진행되고, 어떠한 성과를 보이고 있는가는 알리는 것이 필요하다. 친근한 이미지의 경찰, 고객지향적인 경찰이미지의 구축하는 것이 중

요하다. 또한 변화를 추구하고, 고객의 만족을 위해 제도를 연구하고, 친절하게 서비스를 제공하는 경찰의 像을 국민에게 심어야 한다. 여기서 소개되는 많은 고객만족을 위한 제도들이 이미 경찰에서 시행되었거나 시행하고 있다. 친절경진대회, 민원인 조사, 제안제도등이 그것이다. 그러나 대부분의 국민들은 경찰이 이러한 제도들을 실행했다는 사실을 알지못한다. 따라서 이러한 제도들을 적극적으로 알리고, 실질적인 효과가 있도록 홍보해야 한다. 이에 더불어 역피라미드, 고객결재제도 등의 상징(Symbol)도 고려해볼 만하다.

마지막으로 이런 모든 혁신을 고객에게 어떻게 인식시키고, 어떻게 설득하는가 하는 推進(promotion)의 요소도 고려되어야 한다. 이를 위해서는 세가지 점을 유의해야 한다.

우선 포괄적 계획과 세부 시행계획이 일관성이 있어야 한다. 다음으로 가능한 구체적인 목표의 제시해서 명확한 목표를 제시하는 것이 필요하다. 벤치마킹을 통한 구체적인 기준과 제시된 서비스기준을 활용할 수 있다. 또한, 최고관리자의 몰입과 내부고객의 참여가 필요하다. 마지막으로 고객이 관심을 갖고 적극적으로 참여하는 것이 필요하다. 고객에는 내부고객과 외부고객의 참여를 모두 포함한다. 그 방식으로는 고객위원회, 목표집단, 고객제안, 제안함, 제안서를 활용할 수 있다.

이러한 전체전략을 제시한 후에 경찰관과의 면접을 통해 기능별, 업무별 고객지향전략을 제시하였다. 물론 좀 더 실천성을 가미하기 위해서는 고객만족기법을 적용하기 위해 필요한 경찰인력의 행태적, 심리적 요인들과 서비스대상 고객들을 대상으로 하는 실증연구가 필요한데 후속연구로 시도될 수 있다고 기대된다. 본 연구는 고객만족경영기법을 경찰에 적용하고자하는 서설적 연구로서 시론적 전략제시에 목적으로 두고 있었다. 그러므로 이미 밝힌바와 마찬가지로 후속적인 실증연구가 필요하다는 점에 주목해야 한다. 아울러 본 연구가 경찰업무중 민원분야에 치중하는 경향을 가진 것은 사실이다. 외부고객이외에도 내부고객으로서 경찰공무원들에게 더욱 많은 관심을 기울일 필요가 있을 것이다. 아울러 향후 중요 연구주제중에서는 고객간의 이익이 상충되는 경우 이에 어떻게 대처해야 하는가의 문제가 있을 것이다.

앞으로 경찰서비스의 나아갈 방향은 수동적으로 국민이 원하는 것을 파악, 대처해 나가는 것이 아니라 국민이 미처 생각치 못했었던 서비스를 창조하여 국민의 생활의 질 향상을 선도하는 데에 있다. 즉 수요에 대응만 하는 것이 아닌 고객으로서의 국민의 수요를 창출시키는 적극적인 공급자로서의 역할이 기대된다.

참 고 문 헌

1. 국내문헌

- 강형기, "자치행정의 품질관리제도," 한국행정학회 하계 지역학술대회 발표논문집, 1994.
- 경찰청, 「경찰백서」, 1995.
- 김병국, "지방자치단체의 민원행정서비스에 대한 주민만족도 조사설계," 「고객지향적 정부구축을 위한 민관합동 대토론회」, 1996.
- 김영기, "공공서비스 성과에 대한 수혜자 평가의 결정요인 - 교육서비스를 중심으로," 「한국행정학보」, 제26권 제1호(봄 1992).
- 김영한, 「고객만족 리엔지니어링」, 서울: 도서출판 성림, 1994.
- 김판석, 박중훈, "중앙행정기관의 민원행정서비스에 대한 국민고객만족도 조사설계," 「고객지향적 정부구축을 위한 민관합동 대토론회」, 1996.
- 김해동, "측정 및 측정도구의 타당성과 신뢰성," 「행정논총」 서울대학교 행정대학원, 제20권 제1호, 1980.
- 노정현, 박우서, 박경원, 「지방자치시대의 도시행정」, 서울: 도서출판 나남, 1992.
- 데이빗 오스본, 테드 게블러 지음, 삼성경제연구소 옮김, 「정부혁신의 길: 기업가 정신이 정부를 변화시킨다」, 서울: 삼성경제연구소, 1994.
- 박세정, 「세계화시대의 일류행정」, 서울: 가람기획, 1995.
- 박세정, 박통희, 유홍립, "고객지향적 정부 어떻게 구축할 것인가?," 「고객지향적 정부구축을 위한 민관합동 대토론회」, 1996.
- 박희원, "자동차 민원행정의 쇄신방안," 「고객지향적 정부구축을 위한 민관합동 대토론회」, 1996.
- 이종범, "고객지향적 정부의 이념과 가치," 「고객지향적 정부구축을 위한 민관합동 대토론회」, 1996.

- 이주희, 「주민만족 행정서비스 혁명 : 전략과 전술」, 서울: 도서출판 무한, 1994.
- 일본 EP 편, 아더 앤더슨 코리아 오피스, 「이노베이션 기법 50」, 서울: 21세기 북스, 1996.
- 임동학, 「성공하는 고객만족 40」, 서울: 책과 길, 1995.
- 최성 편저, 「비즈니스 리엔지니어링의 핵심」, 서울: 한국생산성 본부, 1994.
- 폴 팀 지음/ 조남재 옮김, 「고객대만족」, 서울: 삶과 꿈, 1995.

2. 외국문헌

가. Books

- Albrecht, K. and R. Zemke, *Service America: Doing Business in the New Economy*, Homewood, IL.: Dow Jones-Irwin, 1995.
- Carr, David K. and Ian D. Littman, *Excellence in Government: Total Quality Management in the 1990s*, Arlington, VA: Cooper & Lybrand, 1990.
- Deming, W. E., *Quality, Productivity, and Competitive Position*, Cambridge, Mass.: Massachusetts Institute of Technology, Center for Advanced Engineering Study, 1982.
- ___, *Out of the Crises*, Cambridge, Mass.: Massachusetts Institute of Technology Cases, 1986.
- Donovan, Peter and Timothy Samler, *Delighting Customers: How to build a customer-driven organization*, London, Chapman & Hall, 1994.
- Feigenbaum, A. V., *Total Quality Control, 3rd. ed.*, Pittsfield, Mass.: General Systems Company, Inc., 1984.

나. Articles

- Adams, J. S., and W. E. Rosenbaum, "The Relationship of worker Productivity to Cognitive Dissonance about wage Inequities," *Journal of Applied*

Psychology, Vol. 55, No.1, February 1971.

Cohen, Steven and Ronald Brand, "Total Quality Management in the U.S. Environment Protection Agency," *Public Productivity & Management Review*, Vol. 14, No. 1, Fall 1990

Frederickson, H. George, "Toward A Theory of The Public For Public Administration," *Administration & Society*, Vol. 22, 1990.

Garrity, Rudolf B., "Total Quality Management: An Opportunity for High Performance in Federal Organizations," *Public Administration Quarterly*, Winter 1993.

Gronroos, Christian, "A Service-Oriented Approach to Marketing of Services," *European Journal of Marketing*, Vol. 12, No. 8, 1978.

Hyde, A. C., "A Primer on Process Reengineering," *The Public Manager*, Spring 1995.

Parasuraman, A., Valarie A. Zeithaml and Leonard L. Berry, "A Conceptual Model of Service Quality and Its Implications for Future Research," *Journal of Marketing*, Vol. 49, Fall 1985.

Swiss, James E., "Adapting Total Quality Management (TQM) to Government," *Public Administration Review*, Vol. 52, No. 4, 1992.

Wagenheim, George D., and John H. Reurink, "Customer Service in Public Administration," *Public Administration Review*, Vol. 51, No. 3, 1991.

〈부 록〉

매디슨 경찰국 근무지침

체 계

1. 체계를 개선하고 과정을 검토하라

체계는 임무수행과 다른 서비스제공자들과의 관계, 지역사회집단과의 관계를 지원해야 한다.

체계를 개선하는 책임은 각 수준의 개인에게 있다. 각 구성원은 체계에서 그들의 주요 역할에 대해 책임을 진다.

현 체계를 지속적으로 평가함으로써 만이 서비스를 전달하는 최선의 방법을 얻어낼 수 있다.

현재의 과정과 체계를 효과적이고 능률적으로 만드는 것은 모든 사람의 책임이다.

2. 고객을 지향하고 고객에 초점을 맞춰라.

고객은 각 직원이 만들어내는 업무의 산물이나 서비스의 수혜자로서 정의된다. 우리조직의 임무와 일관되게 높은 품질의 개성적인 서비스를 제공하라.

어떻게 하면 업무를 자기 자신에게 그리고 자신이 봉사하는 사람들에게 의미있게 했는가?

서로에게, 시민에게 관심을

지역 책임자들은 지역의 수요에 대응할 것

3. 업무와 서비스의 질을 높이는 최선의 방법은 문제에 영향을 받고 의사결정과 정에서 투입을 하는 시민과 모든 수준의 직원에게 묻고 이야기를 듣는 것이다.

투입이 구속이 아니라 자문이라는 인식을 가지고 투입을 장려하라.
문제해결에 대한 책임은 공동책임이다.

4. 문제해결과정에 몰입하라

조직과 지역사회문제를 모두 포함시켜라.

자료유형을 분류하고, 최선의 가용한 자료를 강조하며, 적절한 맥락에서 자료를 사용하라.

개선의 지표로서 벤치마크와 기준선을 책정하라.

리더쉽

5. 지속적인 커뮤니케이션을 장려할 신뢰, 정직성과 개방성의 분위기를 발전시켜라.

환류를 알리고 인식할 것
정보를 공유할 의지

6. 지속적인 개선의 분위기를 지원하고, 혁신을 통해서 창의성을 진작시켜라

혁신과 지속적인 개선과의 관계와 혁신에 대해 정의할 필요

7. 의사결정이전에 참여와 투입, 의견의 일치를 모색하라.

의무를 수행할 때 매우 다양한 의사결정의 방법을 사용함으로써 이익을 얻을 수 있음을 인식하라.

우리는 조직의 모든 수준에서 리더십을 가지고 있다.

8. 대부분의 사람들은 열심히 일하고 성공하기를 원하며, 믿을만하다. 우리들의

일에 대한 접근방식을 규정하는 사람은 이러한 다수의 사람들이다.

우리가 지역사회를 보는 시각도 이와 같아야 한다.

이러한 시각을 갖는다해도 문제를 신속하고 공정하게 해결해야 하는 우리의 책임을 경감 시키지는 않는다.

팀

9. 믿고, 돌보고, 파트너십과 팀워크를 지원하라

파트너십을 통해 팀내의 역할을 결정한다.

파트너십을 가지고 다른 기관과 지역사회집단과 일하라.

팀워크를 통해 목표성취에 대한 책임을 나누어라.

10. 조직과 팀, 개인의 목표를 함께 개발하고, 이 목표들을 달성할 계획을 함께 작성하라.

모든 팀원들은 목표를 확인하고 계획을 세우는데 책임을 공유해야 한다.

11. 다른 사람들에게 영향을 미칠 결정을 하기에 앞서 투입을 고려하라.

대부분의 결정이 다른 사람들에게 직접 혹은 지속적이고 공정한 이슈를 통해 영향을 미치게 됨을 인식하라.

12. 존경과 신의로 다른 사람을 대하라.

MADISON POLICE DEPARTMENT GUIDING PRINCIPLES

SYSTEMS

1. IMPROVE SYSTEMS AND EXAMINE PROCESSES.

Systems should support mission operations and relationships with other service providers and community groups.

Accountability for improving systems is personal at each level. Each member is responsible for their key role in the system.

Only through continuous evaluation of current systems can we provide the best ways to deliver our services.

It is everyone's responsibility to ensure the current processes and systems are both effective and efficient.

2. HAVE A CUSTOMER ORIENTATION AND FOCUS.

Customer is defined as the recipient of our work product or service each individual employee produces (DA, CA, citizens, etc.)

Provide high quality personalized service consistent with our organizational mission.

How could job become more meaningful for yourself and the people you serve?

Toward each other and citizens.

District officers responding to the needs of district

3. THE BEST WAY TO IMPROVE THE QUALITY OF WORK OR SERVICE IS TO ASK AND LISTEN TO EMPLOYEES AT ALL LEVELS AND CITIZENS AFFECTED BY THE PROBLEM AND TO WEIGH THAT INPUT IN DECISION MAKING.

We encourage input recognizing input is advisory not binding.
Problem solving is a shared responsibility.

4. BE COMMITTED TO THE PROBLEM SOLVING PROCESS.

Concept to includes both organizational and community problems.
Clarify types of data, emphasize use of best data available, use data in proper context.
Develop "bench marks" and baselines as an indicator of improvement.

LEADERSHIP

5. DEVELOP AN ATMOSPHERE OF TRUST, HONESTY, AND OPENNESS THAT FOSTERS CONSTANT COMMUNICATION.

Providing and accepting feedback.
Willingness to share information.

6. SUPPORT A CLIMATE OF CONSTANT IMPROVEMENT AND ENCOURAGE CREATIVITY THROUGH INNOVATION.

Need to define innovation and the relationship between constant improvement.

7. WHENEVER POSSIBLE SEEK PARTICIPATION, INPUT AND CONCURRENCE BEFORE MAKING DECISIONS.

We recognize that while performing our duties, we all need to take advantage of a wide variety of decision-making methods.

We have leadership at all levels of the organization.

8. THE MAJORITY OF PEOPLE WORK HARD, WANT TO SUCCEED, AND ARE TRUSTWORTHY. IT IS THIS MAJORITY THAT SHOULD DEFINE THE APPROACH TO OUR WORK.

This is also the way that we should view the community.

This does not relieve us of the responsibility of dealing with problem behavior promptly and fairly.

TEAMS

9. BELIEVE IN, FOSTER, AND SUPPORT PARTNERSHIPS AND TEAMWORK.

Partnerships assigns roles within the team.

Partnerships often include working with other agencies and community groups.

Team work assigns responsibilities for achievements.

10. WORK TOGETHER TO DEVELOP ORGANIZATIONAL, TEAM AND INDIVIDUAL GOALS AND PLANS TO ACHIEVE THEM.

All members of the team have a responsibility for identifying the goals and developing the plans.

11. CONSIDER INPUT PRIOR TO MAKING DECISIONS WHICH AFFECT OTHERS.

Recognize that most decisions affect others either directly or through issues of consistency, fairness, etc.

12. TREAT EACH OTHER WITH RESPECT AND TRUST.

An Application of the Customer Satisfaction Management Techniques in the Police Service Provision

Hyun-Sung Kim and Ki-Bum Nam

We have observed the critical shifts of the research focus in management from producers and sellers to customers, from productivity to customer satisfaction, from quantity to quality, and from function to process. In the public sector, the customer-oriented management is getting more concerns from the scholars and practitioners. The competition has become a popular word in the public sector. Therefore, increasing efforts have been put on the application of the management innovation techniques in the private firms to the government services. The main purpose of this study is to find the appropriate strategies applicable to the police service provision.

The first thing to do is to define customers. In this study, customers are broadly defined as the people with whom the organization deals. Classifying the customers from the various perspectives is helpful to understand the complicated concept of customers in the police service, which is profoundly different from the private firms. Followings are the classifications of the customers: external and internal customer, specified and general customer, direct and indirect customer, beneficiaries and the regulated, voluntary and negative customer, output-oriented and input-oriented customer, current and future customer, short-term and long-range customer, frequent and intermittent customer, friendly and hostile customer, and individual and group customer.

In chapter 3, two theoretical works concerning the customer satisfaction

management are described. Total Quality Management (TQM) is a renovative management philosophy trying to change the organizational culture. It emphasizes the internal customers, the customer-oriented organizational culture, the total process rather than final output, and the voluntary team activities. Reengineering is basically concerned with the management practice to accomplish the organizational goals efficiently, making best use of the temporary advanced information technology.

This study provides both the comprehensive strategies and the specified strategies according to the individual police service categories. The comprehensive strategies can be characterized as 5P (Product, Process, Personnel, Position, and Promotion). First, it is necessary to set the service standards to enhance the service quality as a product. Second, the work process should be reengineered to the customer-oriented one, for example, the one-stop service. Third, the police should be more concerned with the internal customers, police officers, who have the direct contact with the external customers. Fourth, positioning refers to the location of the organization's image to where customers want in their recognition map. Lastly, in order to secure the adequate promotion strategies, following conditions should be met. They include the consistency between the comprehensive strategies and the concrete action plans, the clearly 'numbered' service standards, and the commitment of the chief executive office. This study is rather a preliminary conceptual study to the empirical research regarding the specific police service. More attempts to analyze the empirical verifications are expected.

研究報告書 97-02

고객만족경영이론의 경찰에의 도입 방안

1997年 3月 日 印刷
1997年 3月 日 發行

發行 金 大 圓
編輯 治 安 研 究 所
印刷 大 韓 文 化 社

대흥기

000514