

서울정책포커스

2007. 10. 15 제46호

일본 지방정부 개혁에 도입된 도요타 생산방식과 시사점

김찬동(서울시정개발연구원 연구위원)

< 목 차 >

요약

1. 들어가는 말
2. 도요타 생산방식의 개념과 철학
3. 도요타 시스템의 운영방식
4. 일본 지방정부에 적용된 도요타 생산방식
5. 서울시 창의시정에 주는 시사점

요 약

서울시의 창의행정은 공무원의 체질과 문화를 바꾸어 성과지향적이고 시민고객지향적인 서비스행정을 실현하기 위한 것이다. 본 연구에서는 세계적인 차원에서 창의경영의 대표적인 사례로 손꼽히고 있는 도요타 생산방식(TPS)과 이 TPS가 일본의 공공기관에 도입된 사례들을 분석함으로써, 서울시 창의행정에 주는 시사점을 도출해 보고자 하였다.

도요타 생산방식은 단순한 제품생산방식이 아니라, 관리방식, 경영방식이 포함되어 있는 종합적인 조직경영방식이다. 도요타 생산방식은 낭비제거를 기본으로 하지만, 여기에는 인간성 존중이란 경영철학이 포함되어 있으며, 간반(看板)방식, 현지현물, 적시생산시스템(JIT) 등은 효율적인 관리방식으로서도 중요한 의미를 가지고 있다. 또 도요타 강령이나 도요타의 기본이념, 도요타웨이 2001 등은 도요타라고 하는 정체성(identification)을 확립하는 데 기여하고 있다.

이와테현은 TPS를 응용하여 업무량의 감축에 초점을 둔 이와테 관리시스템(IMS)을 만들었으며, 도요타시는 TPS의 기업경영방식을 행정에 도입한 행정경영시스템을 만들었다. 카가미하라시에 도입된 TPS는 경비절감에 초점을 두고, 사무사업과 조직기구의 개폐 등을 통해 행·재정 구조개혁으로 연계한 특징을 가지고 있다. 동경도의 네리마구에 도입된 TPS는 NPM(New Public Management)의 흐름에 따라 진행되고 있었던 행정개혁에 부응한 것으로 경비절감을 통한 지속적 개선의 실천을 강조하였다.

전반적으로 공공조직의 TPS 도입은 도요타 경영방식의 외양을 모방하고 있으나, 행정조직에서 기업의 영업이익과 같은 성과향상을 제시하기에는 어려운 측면이 있다고 보여진다. 따라서 서울시는 창의행정을 위해 세계적으로 경쟁력있는 조직경영으로 평판이 나 있는 TPS의 기본적 구조는 도입하되, 서울시가 지향하는 목표와 환경에 맞게 TPS를 수정할 필요가 있다. 본 연구에서는 TPS의 기본적 구조를 집행방식, 관리방식, 경영방식으로 나누고 각각의 합리성과 효율성을 높이기 위한 요소들을 소개하면서 서울시의 창의행정에 응용할 수 있는 방안을 모색해 보았다.

1. 들어가는 말

- 민선 4기에 제시된 창의행정은 창의야말로 부의 원천이며, 또 미래의 조직생존을 위해서는 공무원들이 상상력과 창조능력을 구비하고 각 분야별로 선도적인 행정을 하지 않으면 안된다는 절박한 행정환경 인식에서 시작되었다고 할 수 있음.
- 본 연구에서는 10년의 불황 속에서도 흑자기업으로서 세계적인 명성을 가진 도요타 자동차의 조직경영과 조직문화, 인재경영의 특징들을 살펴보고, 이러한 도요타 생산방식이 공공경영에 도입된 사례, 특히 지방정부에 도입된 사례들을 벤치마킹하여 서울시의 창의행정에 응용할 수 있는 방안을 모색하고자 하였음.
- 도요타는 1980년대까지만 해도 잘 알려져 있지 않았으나 창의적인 경영으로 오일쇼크로 인한 불황에도 불구하고 적자에서 흑자로 돌아섰고, 2000년대 이후로 미국의 자동차 빅3를 능가하는 이익과 매출액을 올리면서 도요타의 생산방식, 관리방식, 경영방식에 세계가 주목하게 되었음.
- 도요타 생산방식(TPS: Toyota Production System)은 린 생산방식(Lean Production)이라고 하여, 각 프로세스 단계에서 낭비를 제거하고 안정성을 개선하면서 근로자의 사기를 높이고 최고의 품질과 최저의 비용으로 생산하는 방식을 의미함. TPS는 생산방식뿐만 아니라 관리와 경영측면에서도 창의적인 개선방법으로 평가되고 있어 일본에서는 지방정부를 포함해 많은 공공기관에서 경영에 응용하고 있음.

2. 도요타 생산방식의 개념과 철학

1) 도요타 생산방식의 개념

○ 낭비 제거와 인간성 존중

- 일관된 낭비 제거가 도요타 생산방식의 출발이자 중심임. 조직내에 감추어진 각종 낭비를 지속적인 개선활동을 통해 효과적으로 제거하여 원가절감으로 이어지게 하자는 것이 중심개념임.
- 동시에 도요타 생산방식은 인간성 존중정신에 바탕을 둔 개인과 소그룹의 창의적인 활동에 의해서 낭비를 제거한다는 방식을 기본개념으로 하고 있어, 일방적으로 하향식(top-down) 지시에 의한 통제적 감축과는 구별됨. 도요타 시스템의 중심개념에는 인간성 존중을 바탕에 둔 인재육성, 팀워크, 신뢰관계 형성이 동시에 강조되고 있음.

2) 도요타 생산방식의 철학

○ 도요타 강령

- 도요타 사키치와 도요타 기이치로에 의하여 도요타 경영의 최고의 기본적인 가치가 된 것으로 1935년에 만들어짐.
- 상하간에 일치단결하여 정성을 다해 업무에 임할 것, 산업보국의 결실을 얻을 것, 연구와 창조의 정신으로 항상 시류에 앞서 나갈 것, 겉치레를 경계하고 실질로 강건할 것, 온정우애의 정신을 발휘하여 가정적 미풍을 발휘할 것, 보은 감사의 생활을 할 것 등을 주된 내용으로 하고 있음.
- 도요타 일가는 이윤창출보다는 사회공헌을 중시하는 기업윤리를 가지고 있

으면서, TPS를 구축해 갈 리더들을 선발하고 권한을 위임해 나갔음.

○ 글로벌 도요타의 철학: 도요타의 기본이념

- 글로벌 도요타의 아이덴티티를 확보하기 위해 도요타의 경영상의 신념과 가치관을 공유시킬 필요성이 증대해졌음.
- 도요타의 기본이념은 “국내외의 법률 및 그 정신을 준수하고 국제화의 진전에 따라 현지 문화나 관습을 존중하며, 모든 기업활동에서 안전, 환경문제에 적극 대처하고 사회와의 조화있는 성장을 지향하는 것” 임.
- 도요타의 기본이념은 “고객을 위해, 좋은 상품을, 좋은 생각으로” 로 표현되어, 고객, 사원, 거래처, 지역사회, 주주 등의 관계자 모두에게 어떤 가치를 제공할 것인가를 중요시하고 있음.

○ 도요타웨이 2001

- 도요타웨이 2001은 ‘지혜와 개선’, ‘인간성 존중’의 두가지 축을 가지고 있음.
- 도요타 조직에서 일하는 사람들은 “현상에 만족하지 말고, 더 높은 부가가치를 추구하며, 이를 위해 지혜를 짜내고, 모든 이해관계자를 존중하며, 종업원의 성장을 회사의 성장과 결부해야” 함.
- 도요타의 목적은 기업임에도 불구하고 잘 팔릴 제품을 만들어 수익을 창출하는 것이 아님. 이는 단지 미션을 성취하기 위한 하나의 요건에 불과하고, 더 중요한 것은 도요타의 성장을 통하여 도요타가 속해 있는 사회의 성장에 이바지해야 한다는 것임. 그래야 내부 및 외부의 이해관계자에게 기여할 수 있으며, 직원들에게 회사에 기여하고 역사적인 성과를 내도록 요구할 수 있다는 것임. 도요타는 관련된 회사들이 성장하고 학습하며, 장기적인 기술에

투자하고, 지속적인 고객만족을 유지하기를 진정으로 바램. 도요타의 목표는 고객을 위한 가치창출과 사회공헌이라고 할 수 있음.

- 도요타는 이러한 기업윤리를 바탕으로 인간, 사회, 환경을 중시하는 신뢰받는 글로벌 기업이 되기를 원하고 있음.

3. 도요타 시스템의 운영방식

○ 도요타 생산방식(TPS)

- 기본사상은 철저한 낭비 배제임. 일관된 낭비제거 활동이 도요타 생산방식의 출발이자 중심임.
- TPS는 개선을 중시함. 현재에 만족하지 않고 조금씩 계속해서 지속적으로 개선하는 것이며, 끈기 있게 실천해 가는 것이 중요시 됨. 개선은 난관에 봉착했을 때, 지혜를 결집하고 팀워크를 발휘할 수 있는 바탕이 되고, 개선의 반복 속에서 인재가 육성되고, 개선활동에서 얻어지는 성취감이 동기부여로 연결되며, 그 결과가 기업의 이익으로 나타남.
- 도요타 생산방식의 훈련은 5S(정리, 정돈, 청소, 청결, 습관화를 말함)에서 시작되며 낭비를 제거하는 것이 목표임. 5S를 통해 7대 낭비(과잉낭비, 불량 낭비, 운반 낭비, 재고 낭비, 가공 낭비, 대기 낭비, 동작 낭비)를 제거함.
- 도요타 생산방식의 핵심은 지속적 개선이고, 이를 위해 상향식(bottom-up)의 낭비요소 제거와 하향식(top-down)의 인력 배치와 팀워크를 통해 생산 흐름을 짧게 하여, 최상의 품질, 최저원가, 최소 리드타임, 안전제일, 사기고취를 이루려고 함. 이러한 지붕을 지탱하는 두 기둥이 바로 적시생산시스템

(JIT)과 자동화임.

○ 도요타의 관리방식

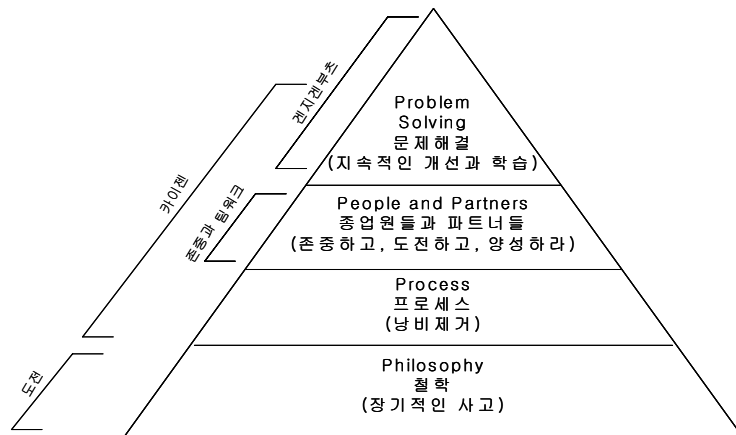
- JIT(Just In Time)의 도입은 시장의 수요 변동에 신속하고 유연하게 대응하기 위한 것임. JIT는 필요한 제품을 필요한 만큼 필요한 때에 생산하고 운반하는 시스템임.
- JIT를 위하여 도입된 것이 간반(看板)임. 간반은 무엇을 언제 얼마만큼을 어떠한 방법으로 생산하고 운반하면 좋은가에 대한 정보를 지시하는 것으로 JIT사상의 실현을 위한 관리도구임.
- 또 하나의 관리도구가 사람인변이 붙은 자동화(自働化)임. 자동화는 공정에 이상이 발생하면 라인이나 기계를 정지하는 제도임. 이상을 스스로 감지하여 자동 정지하도록 하고 불량을 발생시키지 않도록 하는 설비나 시스템적 사고를 말함.
- 관리에서 세 번째로 중요한 것은 지속적인 개선임. 모든 조직의 낭비를 철저히 없애기 위해 책임을 분담하고 책임자를 특정화하여 '불필요', '불합리', '불균일'을 없앴. 부가가치를 낳지 않는 모든 것을 낭비로 간주하여 개선노력을 함. 이러한 활동은 현장을 중시하게 되고, 현장중심의 과학적 태도는 변화에 대응하는 능력을 증대시켜 줌.

○ 도요타의 경영방식

- 도요타의 경영방식으로서의 인간성 존중은 도요타가 글로벌 기업으로 성장하는 과정에서 도요타의 생산방식인 '개선'이 지속되면서 구체화된 것임. 도요타 생산방식에서 절약은 인력을 최대로 활용하기 위하여 만들어진 것이지만, 동시에 인간성 존중이 도요타의 경영방식이 되었다는 것은 인간성 존중

이 TPS의 보이지 않는 힘의 원천이라는 것을 의미함.

- 인간성 존중의 대표적인 사례가 사람인변이 붙은 자동화(自働化)임. 인간성 존중의 관점에서 종업원들의 지적능력을 활용하기 위한 제안제도를 설치하고 강조함. 품질개선 서클 활동을 통해 팀워크를 강화하여 상호간의 유대를 돈독히 하며, 다기능공(多技能工)화를 통해 단순작업에서 해방시키고 자기실현의 욕구를 충족시키도록 한 것도 이러한 인간성 존중 정신이 반영된 것임.
- 개선, 자동화, 현지현물로 표현된 도요타 강령, 도요타 기이치로의 JIT(just in time), 도요타 일가의 이윤창출보다 사회공헌을 중시하는 기업윤리, TPS를 구축할 리더 선발 및 권한 위임 등이 도요타 경영방식의 중요한 요소를 이룸.



출처: 제프리 라이커 · 김기찬(역), 2004, 「도요타 방식」 p.37.

[그림 1] 도요타 경영방식

- 도요타의 경영은 개선에 바탕을 둔 도전으로 표현할 수 있고, 이러한 도전은 경영철학에 바탕을 두고 있다고 할 수 있음. 경영은 개선을 통하여 쌓아 올려져야 하는데, 이러한 개선은 프로세스 상의 낭비제거와 종업원에 대한 존중, 파트너십, 인재양성을 기반으로 한 현지현물주의에 의한 문제해결, 지속적인 학습에 의해 꽃필 수 있는 것임((그림 1) 참조).

- 기업윤리를 중요시함. 인간, 사회, 환경을 중시하고, 신뢰받는 국제기업이 되고자 하며 고객을 위한 가치창출, 사회공헌을 목표로 하고 있음.
- 지속적인 경영을 위해서는 창업이념을 재확인하고, 이것을 그림이나 글로 표현하며, 이 이념을 계승하고 인재를 양성하는 풍토가 기업내에 존재해야 함.
- 도요타 경영자는 횡적인 정보교류를 활성화 하고, 가족과 같은 분위기를 조성하며, 모든 이해관계자를 존중하고 인간의 가능성을 믿으며, 성실하고 실력있는 사람을 중시해야 함. 리더는 경영철학이나 현장을 중시하는 의지를 보여주어야 함.

4. 일본 지방정부에 적용된 도요타 생산방식

1) 이와테현에 도입된 TPS

○ 도입배경

- 이와테현의 재정위기를 극복하기 위해 지사가 중심이 되어 도요타 시스템의 방식과 철학을 도입하였음. TPS를 응용하여 IMS(이와테 관리시스템)을 도입한 것은 최소의 비용으로 양질의 서비스를 지속적으로 제공해 나갈 수 있는 시스템을 구축하기 위한 것임.
- 이와테현은 IMS를 통해 직원들이 항상 개혁과 개선을 추구해 나갈 수 있는 조직풍토 조성 and 인재육성을 하고자 함.
- IMS의 목표는 업무량의 30%(2백만 업무시간)를 감량하는 것임. 도요타에서는 재고량을 줄여서 낭비를 줄였는데, 이와테현에서는 업무량을 줄이려고 함. 이와테현은 삭감한 업무시간을 새로운 행정 수요와 고부가가치 업무에

활당함과 동시에 초과 근무시간을 줄이고, 인력감원을 하고자 함.

○ 추진방식

- 이와테현은 먼저 5S를 실시하였음. 5S는 정리, 정돈, 청소, 청결, 습관을 의미하는 것으로 5S를 통하여 눈에 보이는 개선효과를 가져오고 문제를 발견하려는 것임. 이는 개선활동의 전 단계라고 할 수 있음.
- 둘째는 개선(改善)의 테마를 발견하는 것임. 한 사람씩 한 가지의 개선을 위한 제안을 밑에서부터(bottom-up) 제출함. 다음으로 개선을 위한 툴(tool)을 활용하여 업무를 명확히 시각화하고, 개선의 테마에 대한 인과관계를 발견함. 그리고 업무흐름을 체계적으로 정리하여 논리적인 사고를 할 수 있도록 함.
- 세째로 업무흐름과 사업흐름을 파악하면서 추가 제안을 받고, 개선을 위한 전략적 과제를 선정함. 과제선정은 하향식(top-down)으로 이루어지도록 함. 선정된 과제들을 바탕으로 이 과제들의 예상되는 성과나 효과를 염두에 두고 우선순위(priority)를 판단하여 시행함. 이러한 전략적 판단은 미래지향적으로 치밀한 예상효과에 대한 조사를 통해 이루어져야 함.
- 네째로 개선 결과에 대한 보고회를 가짐. 이러한 보고회를 통하여 개선에 대한 리더십과 관리(management)정도가 평가됨.

○ 개선 사이클과 개선과정

- 개선 사이클은 “개선 테마의 발견 → 개선 tool의 활용 → 추가제안→ 판단 및 실행” 으로 이루어짐.
- 개선과정은 첫째 업무의 목적과 사명을 명확히 하는 것에서부터 시작됨. 이때 업무정리표를 활용함. 업무정리표에는 업무에 대한 주요고객과 고객의 요구사항을 기재하고, 고객만족도를 확보하기 위하여 실시해야 할 사항으로서

어떤 시스템과 기술, 능력, 노하우가 필요한가를 기록함. 직무분석표와 유사하나, 고객에 대한 관점에서 업무의 요구사항과 필요사항을 정리하였다는 점에서 다름.

- 업무정리표의 예를 들면 <표 1>과 같음.

<표 1> 업무정리표 예

■ 정기건강진단 결과의 통지업무			
고객과 그 요구 (Output의 제공처와 요구 및 기대)		실시해야 할 사항 (고객만족도를 확보하기 위한 실시사항)	
		자신이 할 수 있는 것	
주요고객	고객의 요구	시스템	기술, 능력, 노하우
이와테현의 전 직원	- 신속하게 건강상태를 확인하고 싶다. - 법정기준의 준수	- 개인표의 전기, 대조 작업을 삭감 - 문서상의 통지를 폐지	- 전기, 대조작업을 IT화 - 전자데이터 통지의 시스템화
대상업무에 대한 고객의 요구 기대를 명확히		이 업무의 수행내용과 필요성을 확인	

- 둘째는 업무의 시각화임. 업무공정도를 만들어 업무를 투명하게 정리하고, 플로우 차트(flow chart)를 그림. 업무프로세스를 각각의 관리시간과 행동내용으로 구분하여 정리하면서, 폐지하거나 통합해도 좋은 프로세스를 발견하고 정리해냄으로써 업무시간과 사무를 줄여 나간다는 것임.
- 셋째는 개선방법을 찾는 것임. 사무작업 프로세스를 18가지로 나누고, 저부가가치 작업들은 통합, 삭감, IT화함으로써, 업무시간을 줄여나감.
- IMS는 업무의 개선활동을 통하여 업무량을 줄이고 인력을 재배치함으로써 행정사무의 능률을 높이려는 것임. 즉 이와테현의 IMS는 도요타 생산방식에서 중시하는 5S를 도입하여 개선테마를 발견한 후, 업무정리표를 통하여 업무의 목적과 사명을 명확히 하고, 업무를 시각화하여 IT화 및 업무통합을 함으로써 업무량의 30% 삭감을 이루어 관리의 효율성을 높이고자 하는 것임.

2) 도요타시에 도입된 TPS

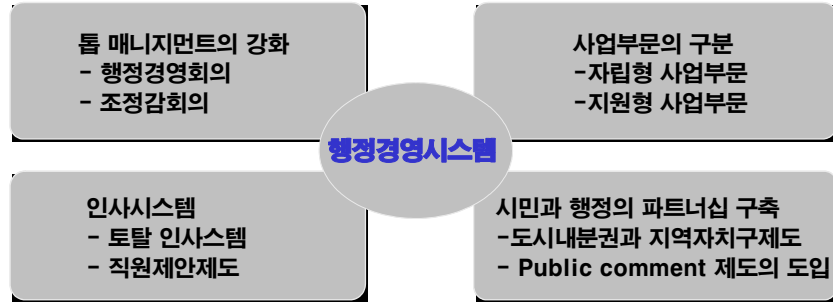
○ 도요타시의 전략방침

- 도요타시는 자립 지방자치단체의 확립과 경영적 관점에서의 행정활동 추진을 전략으로 제시하고 있음
- 자립 지방자치단체의 형성은 지방분권이나 사회경제환경의 변화에 대응하여 경영능력을 키우고 지역의 것은 스스로 결정하며, 책임(responsibility) 행정을 실현하기 위해 필요한 것임. 시장(mayor)이 정책판단을 용이하게 할 수 있도록 환경을 정비하기 위해 최고경영자(top management)를 지원하는 기능을 강화함. 또 사업부문의 PDCA(plan-do-check-action) 매니지먼트 사이클이 가능하도록 자율적인 역량을 강화시킴. 즉 인사, 재정 등의 면에서 조직내 분권이 가능하도록 환경을 정비해 줌.
- 조직내 분권을 강화하고 사업부문이 신속하게 의사결정을 할 수 있도록 사업부문의 인사권, 예산편성, 집행권한을 강화함.
- 경영적 관점에서의 행정활동 추진을 위해 정책평가를 실시하고 정보를 공개하며, 시민이 도시관리에 참여하도록 함으로써 열린 시정이 되도록 함. 특히 행정평가제도에서 정책이나 시책, 사무사업의 목적과 효과를 명확히 한 후, 시책이나 사무사업에 대한 집행, 실시 후의 평가, 그리고 차기의 시책이나 사업에 반영하는 일련의 PDCA 사이클을 정착해 나감.

○ 행정경영체 방식의 도입

- 행정경영체를 통하여 도요타 방식을 도입하였음. 행정경영체는 도요타 방식에서 중시하는 고객지향, 현장주의를 중심으로 하면서 성과주의를 도입한 것임. 행정경영시스템은 4개 영역 8개 구성요소로 구성됨. 톱매니지먼트 강화,

자립형 사업부문과 지원형 사업부문의 구분, 토달인사시스템, 시민과 행정의 파트너십 구축을 들 수 있음((그림 2) 참조).



[그림 2] 행정경영시스템의 구성

- 행정경영체 도입의 궁극적인 목적은 공공부문의 경영에 대한 의식개혁임. 즉 행정경영체를 통하여 일의 추진방식이나 직원의 의식이 구체적으로 변하기를 원함. 직원 의식변화의 지향점은 합의형성력 강화, 신속성, 비용(Cost) 의식 등임. 직원은 일을 처리하는 데 있어 관련된 이해당사자들의 합의형성을 도출해 낼 수 있는 능력이 있어야 하고, 일을 신속하게 처리하여 낭비가 없게 하여야 하며, 비용을 절감할 수 있도록 노력해야 함.
- 시민과 행정이 파트너십을 구축하여 사업을 공동 관리하고, 이에 대한 노력을 시민이 평가하도록 하겠다는 것이 행정경영체 구상의 취지임.

3) 카가미하라시에 도입된 TPS

○ 주요 특징

- 도요타 생산방식의 개선활동을 공공부문에 도입한 것임. 최소의 경비로 최대의 효과를 내야 하는 행·재정 환경의 변화 속에서 개혁을 적극적으로 추진함으로써 저경비 체질을 가지고 효율적인 조직운동을 하는 21세기형의 시청

을 목표로 함.

- 이를 위해 사무사업과 조직기구의 통폐합, 직원정수 및 급여의 조정과 인재 육성, 재정 건전화 추진, 공공시설의 민간관리 전환, 행정서비스 향상, 공정과 투명성의 향상 등을 추진하였음. 이러한 활동을 통해 예산절감액을 구체적인 수치로 제시한 것이 특징임.

○ 행·재정 구조개혁 대강의 기본방침

- 첫째, 효율적인 행·재정 운영체계를 확립함. 고령화 사회와 경제저성장 시대에서는 시정의 재정수입 확보가 어려울 것으로 예상되는 반면, 행정수요는 증대할 것으로 예상됨. 이에 대비하여 철저한 사무사업의 낭비축소와 더불어 행정과 민간업무범위를 명확히 구분하고, 최소의 경비로 최대의 효과를 올리기 위한 비용의식을 가지고 효율적인 행·재정 운영을 해야 함.
- 둘째, 지방분권에 적합하게 대응하기 위한 기반 만들기임. 지방공공단체가 자기결정과 자기책임으로 지역경영을 할 수 있도록 한정된 자원과 자산을 최대한 활용하고, 지방분권에 적합하게 대응할 기반을 구축하는 것임.
- 셋째, 시민의 관점에서 행·재정을 운영함. 정보공개를 비롯하여 시민에게 열린 행정운동을 추진하고, 시민의 의견이나 요망을 적극적으로 수용함. 또 행·재정의 구체적 운영 과정에서도 가능한 시민참여 기회를 보장하여, 공평하고 투명성이 높은 행·재정 운영을 실현함.
- 넷째, 행정평가에 기초한 행·재정 개혁을 실시함. 모든 사업예산을 일률적으로 삭감하지 않고, 시민의 수요가 낮고 행·재정 효과가 적은 것을 중점적으로 개혁하며, 사업내용에 따라 우선순위를 설정함. 또 시민수요가 많은 부문에 더 많은 행정서비스를 제공할 수 있도록 저출산 대책, 고령자 복지, 환경보전, 교육, 산업활성화에 대해서는 행정평가에 기초하여 자원배분을 수정

하고, 좀더 적극적으로 시책을 추진함.

○ 행·재정 구조개혁의 성과

- 행·재정 구조개혁의 성과는 <표 2>와 같음.

<표 2> 행·재정 구조개혁의 주요 성과(2005년)

항 목	내 용
1) 정보시스템 관련 업무의 포괄적 외주 (삭감예상액 8억 417만엔/년)	재무회계, 인사급여, 주민정보, 세무 복지 등의 각 시스템의 포괄적 외부위탁화 - 종래방식으로 개별운영한 경우(16억 7,000만엔) - 포괄적으로 외부위탁한 경우(8억 6,583만엔)
2) 지정관리자제도의 도입 (삭감예상액 4,268만엔/년)	지정관리자제도(민간위탁 등이 공공시설을 일괄관리하는 제도)를 도입 - 2005년도 시직영에 의한 관리비(6억 4,839만엔) - 2006년도 시가 지불한 지정관리비(6억 571만엔)
3) 시민 창구의 연장	년도 말부터 년도 초에 걸쳐서 시청본청 시민과의 창구의 접수시간을 확대함.
4) 민간광고의 게재	시의 봉투, 홈페이지 등에 민간광고의 게재
5) 경노위로금의 개선 (삭감예상액 1,483만엔/년)	77, 88, 99, 100 세의 시민에게 지급되었던 경로위로금을 개선하여 고령자, 개호자에게 좀더 두터운 보호정책을 전개
6) 요금 세금의 편의점수납	편의점에 의한 요금수납, 납세제도의 도입
7) 사립보육원예로의 이행 (삭감예상액 4,433만엔/년)	공립보육원의 운영을 사립보육원으로 이행
8) 공립유치원의 폐지 (삭감예상액 1억 2,705만엔/년)	2005년도부터 시립의 3유치원을 폐지 - 2005년도 3유치원 경비의 결산액(1억 2,705만엔)
9) 직원의 삭감	장려퇴직제도의 실시, 신규채용의 억제에 의한 직원의 삭감 - 2005년 4월 1일 직원수 (1,122명) - 2006년 4월 1일 직원수 (1,111명) - 직원삭감수(11명)

○ 21세기형의 시청 지향

- 21세기형의 시청은 저경비 체질과 효율적인 조직을 의미하므로 최소의 경비로 최대의 효과를 내야 함.

- 행정과 시민간 역할분담을 실시하고, 사무사업 조정을 추진함과 동시에 다양한 형태의 직원 채용, 외부 업무위탁 등을 실시함.

4) 동경 네리마구에 도입된 TPS

○ 주요 특징

- 도요타 생산방식에서 사용한 직원들의 참여제도를 활용하여 2003년 구정 긴급 총점검을 실시해 1,600건의 개혁제안을 받아 이를 신행정개혁 플랜으로 정리함.
- 도요타가 지속적으로 강조하는 경비절감 정책을 행정에 도입하고, 감량경영을 위하여 행정평가기능을 효과적으로 활용하고 있음.
- 구민들의 만족도를 향상하기 위하여 구민서비스의 충실, 구민과 함께 만드는 지역경영, 효율적이고 질이 높은 행정경영, 직원의 생산성 향상 등을 지향하면서 각각의 달성상황을 측정할 지표를 설정하여 관리함.
- 도요타방식을 직접적으로 도입하였다고 보기보다는 일반적인 행정개혁의 흐름선상에서 파악되어야 함.

○ 행정개혁의 방식과 성과

- 개혁의 영역마다 달성상황을 제시할 지표를 설정하고 지표마다 목표수치에 대한 달성도로서 평가함. 구민만족지수의 향상을 목표로 구민본위의 효율적이고 질높은 행정을 추구하는 것임.
- 첫째 영역은 구민서비스의 충실을 위해 구민의 납득도와 만족도를 지표화하여 구정의 문제점을 근원부터 밝혀내는 것임. 예를 들어 창구대응에 만족한

구민의 비율을 2003년도에 71.6%이었던 것을 80%로 향상시키는 것으로 목표를 설정하고 있고, 이의 측정은 구정모니터 양케이트를 통하여 실시함.

- 둘째 영역은 구민과 함께 만드는 지역경영을 위해 협동형 공공경영을 지향하는 것임. 구는 기초적인 자치체로서 지역정부이므로 민간에서 가능한 것은 위임하고 구는 종합적인 조정기능을 수행함. 행정서비스에 대한 민간개방 정도와 구민참가의 정도를 수치로 설정함. 예를 들면, 지정관리자 및 업무위탁에 의해 관리운영되는 시설의 비율을 29.3%에서 37%로 설정하거나, 구홈페이지 접근인원수를 169만명에서 410만명으로 설정하는 것 등이 있음.
- 셋째 영역은 효율적이고 질이 높은 행정경영을 지향하여, 균형재정의 실현과 전략적인 조직체계를 구축하는 것임. 이를 위해 공채 비율을 11%에서 9.0%로 줄이고, 재정적 누적효과 목표액을 161억엔으로 설정함.
- 넷째 영역은 직원의 생산성 향상을 지향하는 것임. 행정개혁의 성패는 직원의 의식개혁에 달려 있음. 이를 위해 직원은 구민의 의향을 민감하게 파악하고 신속하고 정확하게 대응할 수 있는 준비와 긴장감을 가지고 직무에 임해야 함. 구직원은 주민요망을 정확하게 파악하여 이것을 정책화할 수 있는 능력이 필요하며, 사업을 둘러싸고 있는 재원을 고려하면서 비용의식과 경영감각을 가지고 있어야 함. 이를 위해 달성목표치로 일에 보람을 느끼고 만족감을 느끼는 비율을 64.2%에서 75%로, 결산액에 접하는 인건비의 비율을 28.4%에서 26%로 설정함.
- 네리마구의 행정개혁은 기본적으로 도요타방식의 비용절감과 지표관리를 통한 경영효율성 향상방안이 도입된 것이라고 할 수 있음. 이를 통해 예산절감과 인력절감의 성과를 거두었음.

5. 서울시 창의시정에 주는 시사점

○ 도입수준의 선택

- 서울시가 글로벌 도시를 지향하고 서울시의 행정조직도 글로벌 행정조직으로서의 보편성과 경쟁력을 가지기 위하여 글로벌 기업인 도요타의 생산, 관리, 경영방식을 도입·응용하는 것은 가치가 있음.
- 일본의 지방정부에 도입된 TPS가 이와테현의 경우는 낭비를 줄인다는 관점에서 시작하였고, 도요타시는 기업경영체의 개념을 도입하는 데 중점을 두었음. 카가미하라시는 경비절감과 행정개혁으로 연결하였으며, 네리마구는 경비절감과 지표를 통한 관리효율에 초점을 두었음.
- TPS가 생산방식, 관리방식, 경영방식으로 구조를 이루고 있으므로 서울시도 현장행정, 관리행정, 경영행정으로 구분하여 각 영역에서 TPS를 어떻게 도입·응용할 것인가를 검토할 필요가 있음.

○ 현장행정에 주는 시사점

- TPS의 가장 현장적인 접근이 낭비의 배제임. 서울시의 행정현장에서 발생하는 낭비적인 요소를 찾아내는 활동과 이를 제거하기 위한 팀조직의 운영이 필요함. 지속적인 개선을 위하여 5S의 도입을 검토할 수 있음. 광역행정에서 발생하는 낭비의 문제점을 찾아내고, 낭비의 종류를 분류하며, 이러한 낭비를 해소하기 위한 방안을 지속적으로 강구하여야 할 것임.
- 현장조사와 5번의 Why를 물어봄으로써 낭비현상을 찾아내고, 창의학습팀을 통하여 지속적으로 개선방안을 도출해 내야 함. 창의학습팀의 가동은 낭비배제와 지속적 개선을 위한 창의유전자 형성에 기여할 것임.

○ 관리행정에 주는 시사점

- 관리행정에서는 예산, 인력, 조직관리를 들 수 있음. 예산을 절감하고 인력활용의 효과성을 높이며, 조직의 역량을 키우는 데, TPS의 JIT와 간반방식을 도입·응용할 수 있음.
- 서울시는 성과관리계획을 통하여 800여개에 이르는 사업들의 성과를 관리하고 있는데, 각 사업들마다의 성과지표들이 사업들의 성과관리를 하는 데 적절한 '간반'의 역할을 하고 '커뮤니케이션'을 이루어 합리성과 효율성을 높여주는 도구가 되도록 해야 함. 그리고 각 사업의 담당자들은 현재의 사업공정의 전후공정과 성과지표에 대한 이해를 가지고 있어야 하며, 사업의 상위레벨인 정책레벨의 목적과 목표, 성과지표들에 대한 이해도 가지고 있어야 함. 또 사업과 정책의 합리성을 높이기 위한 제언을 할 수 있는 수평적 대화의 통로가 열려 있어야 함. 이를 위해서는 팀제에 의한 사업운영이 필요할 것임.
- 사업에 관련된 성과지표들이 프로그램 논리 혹은 프로그램 이론에서 차지하는 위상을 사업관련자들이 정확히 알고 상호간에 커뮤니케이션이 이루어져야 함. 이해관계자들의 참여를 통해 이들이 생각하는 지표들이 반영되고, 핵심적 성과지표들을 구성해야 함. 그리고 성과지표들간의 인과관계, 타당성, 신뢰성에 대한 제3자적인 전문가집단의 컨설팅을 통해 정책논리의 합리성과 적실성을 높여 나가야 할 것임.
- 성과지표의 관리를 위해 각 팀들에게 사업 혹은 프로그램을 추진할 수 있는 예산, 인사, 조직 상의 자율성을 부여해야 함. 규제나 제약들이 상존하고 있어서는 성과지표의 달성이 용이하지 않을 것이므로, 양자의 균형을 조정해주는 역할을 하는 컨설팅 스탭조직이 필요함.

○ 경영행정에 주는 시사점

- 도요타의 기업윤리에 비견하는 글로벌 도시경영 철학이 포함된 서울시의 공직윤리와, 창의시정에 부합하는 공직기강에 대한 비전 제시가 필요함. 민간 기업에서조차 고객을 위한 가치창출과 사회공헌을 목표로 세우고 있는데, 공직자들에게는 이러한 철학에 부합한 효율경영의 노력이 더욱 더 필요하다고 할 수 있음.
- TPS의 경영방식에서는 인간성 존중이 중요한 가치이고, 지혜와 개선의 중요성을 강조하고 있으며, 도요타의 이념을 전파할 인재의 양성을 중요한 전략으로 제시하고 있음. 서울시의 경우도 글로벌 서울의 위상과 경쟁력을 확보하기 위한 서울시 공직자의 능력을 중시하되, 이들이 교육훈련을 통해 새로운 행정수요에 대응할 수 있도록 성장가능성에 대한 신뢰도 가져야 함.

김찬동 | 서울시정개발연구원 연구위원
02-2149-1214
chandong99@sdi.re.kr