

# 지방자치단체 연구회활동의 개선방안 연구

- A시의 학습동아리 운영을 중심으로 -

A Study on the COP(Community of Practice) in Local Governments

권 오 철\*

Kwon, Oh-Cheol

## < 목 차 >

- I. 서론
- II. 지방자치단체 학습동아리에 대한 이론적 논의
- III. 지방자치단체 학습동아리의 운영실태 및 문제점 : 사례분석
- IV. 지방자치단체 학습동아리 운영의 개선방안
- V. 결론

2007년부터 총액인건비제가 전면적으로 시행됨에 따라 지방자치단체의 조직관리는 한층 유연화의 가능성을 얻게 되었고, 그와 함께 인적자원의 질적·양적검토가 과거 그 어느때보다도 중요해지고 있다. 조직문제의 해결은 다양한 측면에서 접근가능하겠지만, 가장 현실적이고 유용한 방법은 조직구성원 스스로가 문제를 인식하고 실현가능한 대안을 찾아가는 스스로의 역량제고에 있기 때문이다. 본 연구는 지방자치단체에서 실제 운영되고 있는 학습동아리의 구성방식, 운영절차 및 주제, 주요추진내용 등에 대한 사례의 실태분석을 통해 문제점을 진단하고, 이를 토대로 학습동아리의 운영적 측면에 대한 개선방안을 모색해 보는데 목적을 두고 있다. 학습동아리의 운영개선방안으로는 조직구성적 측면에서는 조직구성원의 양적 확대, 부서간 경계를 넘는 다양한 직종의 참여, 위계적 구조의 탈피가 필요하고, 연구내용적 측면에서는 연구주제의 다양화와 조직학습의 선행조건으로서 개인학습이 필요함을 제시하였다.

논문 접수일: 2007년 8월 10일

\* 한국지방행정연구원 수석연구원

□ 주제어: COP(Community of Practice), 조직학습, 인적역량

There has been a renewal of interest in the COP(Community of Practice), especially among local governments. From central government to local government, the COP has been veiwed as a way to improve overall administrative abilities. The purpose of this study is to inquire into the problems of the COP, and suggest the improvement methods for COP in local governments. This paper argues that the case of A-city gives some lessons to the COP policy in Korea. Those lessons are associated with the following aspects: the diversification of COP members, the free communication in COP, the development of various subjects for COP, the personal learning and the organizational learning.

□ Keywords: COP(Community of Practice), personal learning, organizational learning

## I. 서 론

급변하는 환경변화와 수요의 다양화는 보다 유연적이고 적응력있는 조직을 요구하고 있으며, 이는 민간부문에서는 물론 공공부문 역시 예외가 아니다. 주지하듯이 지방자치시대는 지방자치단체의 다양성과 창의적 행정운명을 통한 경쟁의 시대를 의미한다. 주민이 선출하는 단체장의 지방자치단체 경영능력과 지방공무원의 능력여하에 따라서 지방자치단체간 행정역량과 공공서비스 능력의 정도가 차이를 보일 것이라는 것은 분명한 사실이다. 다양한 지방자치단체가 행정혁신을 위하여 각기 다양한 전략을 시행하게 될 것이고, 자신들이 시험한 방법으로 성공한 지방자치단체가 있는 반면, 실패하는 지방자치단체도 나올 것이다. 이러한 시행착오의 과정을 거쳐 지방자치단체는 어떠한 혁신전략이 가장 바람직한 방법인가를 알게 될 것이다.

조직관리에 있어서도 2007년부터 총액인건비제가 전면적으로 시행됨에 따라 지방자치단체의 조직관리는 한층 유연화의 가능성을 얻게 되었고, 그와 함께 인적자원의 질적·양적검토가 과거 그 어느때보다도 중요해지고 있다. 90년대 들어와 보다 활발하게 전개된 각종 연구회 활동은 최근에 와서 전개되고 있는 지방자치단체의 새로운 내부환경변화, 즉 적정인력

규모를 유지하면서도 과거와 비교하여 상대적으로 증가된 문제해결능력을 보유하는 조직구조로의 변화요구에 가장 효과적 대안으로 모색되고 있다.<sup>1)</sup> 조직이 가지고 있는 문제의 해결은 다양한 측면에서 접근가능하겠지만, 가장 현실적이고 유용한 방법은 조직구성원 스스로가 문제를 인식하고 실현가능한 대안을 찾아가는 스스로의 역량제고에 있기 때문이다. 지방자치단체의 연구회 활동은 직접적으로 90년대 중반 일본의 소집단 활동을 원용한 충청북도의 QC활동, 서울 강서구의 TQM 활동에서 연원하며, 학습조직 논의의 한 수단적 형태로서 논의되어 왔다. 그러나 지방자치단체 조직의 내적역량 제고수단으로 관심을 모았던 연구회(학습동아리) 활동은 2000년대 이후 대부분 활동이 중단되면서 논의의 중심에서 벗어나게 된다. 단체장의 교체와 그에 따른 관심저하, 지속적으로 동아리 활동을 이끌 조직내 리더의 부재, 조직구성원들의 의지저하 등이 그 원인이었다. 이후 최근에 와서 학습동아리 활동은 중앙정부의 관심과 지원에 의하여 다시 모든 지방자치단체에서 그 틀이 만들어지고, 활동이 장려되고 있다.<sup>2)</sup> 그러나 대다수 지방자치단체에서 학습동아리 활동에 대한 이해가 초보적 수준에 머물고 있고, 그 결과 운영역시 여러 가지 문제점을 포함하고 있는 것이 사실이다. 이러한 현실에 주목하여 본 연구는 학습동아리 운영의 실제사례를 분석하고, 그에 의하여 개선방안을 모색하여 보고자 한다. 학습동아리운영에 대한 개선논의는 영향요인과 성과간 분석을 통해서 구해될 수도 있겠지만, 실제 사례에 대한 운영실태와 문제점 분석을 통해서 보다 직접적인 안의 모색이 가능할 것이기 때문이다. 따라서 본 연구는 지방자치단체에서 실제 운영되고 있는 학습동아리의 구성방식, 운영절차 및 주제, 주요추진내용 등에 대한 사례의 실태분석을 통해 문제점을 진단하고, 이를 토대로 학습동아리의 운영적 측면에 대한 개선방안을 모색해 보는데 목적을 두고 있다.

1) 지방자치단체 연구회 활동에 대해서는 연구회활동, 전문연구활동, 학습동아리활동, 소집단활동 등 다양하게 불리고 있으나, 그 내용은 대동소이하다. 명칭의 경우 제도적 측면에서 볼 때는 '연구회'란 명칭을, 그리고 수단적이고 실제 발현된 형태로 볼 경우 '학습동아리'란 용어를 사용할 수 있겠지만, 여기서는 상호 혼용하여 사용하기도 한다.

2) 정부는 각 지방자치단체에 대하여 연구회 활동을 장려하고(전문연구회 활동에 대하여 교육평점 인정), 현재 광역자치단체에 대한 국정시책 합동평가를 통하여 연구회활동내역을 평가하고 있다.

## II. 지방자치단체 학습동아리에 대한 이론적 논의

### 1. 학습동아리 조직의 의의

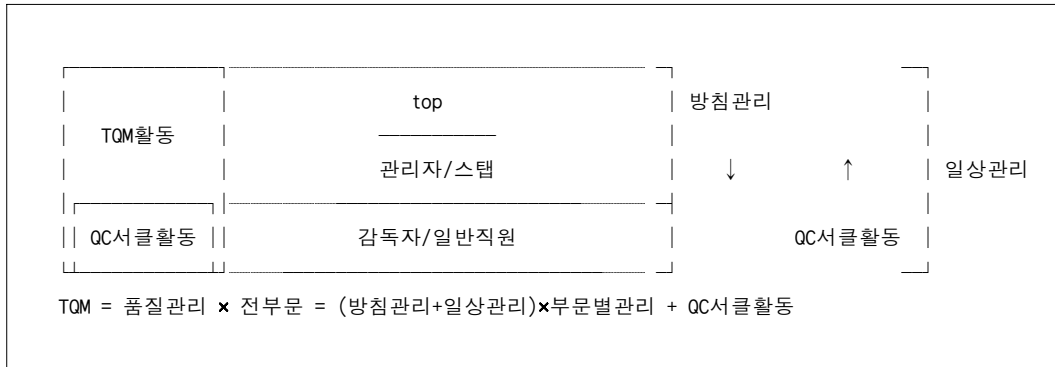
학습동아리, 즉 경영분야에서 소집단활동 내지 품질관리분임조로 불리는 이 개념의 등장은 1980년대 정보사회에 대한 논의대두와 이에 대응하는 탄력적 조직운영의 필요성이라고 하는 경영환경적 조건의 변화와 맥을 같이 한다. 경영부문에서 이러한 흐름은 TQM(Total Quality Management)의 등장을 가져왔으며, 지식사회의 도래라는 화두와 함께 미래형 조직운영의 대안으로 부각되어 왔다. 학습동아리의 개념에 대해서는 다양한 접근이 가능하겠지만, 본 연구에서는 TQM과의 관계에서 개념화를 모색한다. 이는 학습동아리가 TQM의 전신인 QC활동에서 기원하기 때문이다. TQM에 대해서는 여러 가지 논의가 가능하겠지만 조직구성원의 참여와 노력을 통하여 조직문화를 바꾸어 나감으로서 지속적 개선을 도모한다는 데 그 특징이 있다. 뿐만 아니라 TQM은 품질개념을 통하여 보다 고객지향적 조직체계의 구성을 강조하고 있다. 때문에 행정조직의 TQM은 의사결정과정 등에 대한 품질관리뿐만 아니라, 조직활동의 산출물인 공공서비스의 품질관리를 아울러 포함하고 있어 대내·외적인 민주성을 개선하는 역할을 수행하며(Sanderson, 1992), 진정한 의미에서 주민을 위한 행정개혁을 모색하고 있는 것으로 평가되었다(下條美智彦, 1995).

TQM 추진을 위한 수단으로는 여러 가지가 있겠으나, 일본 자치성의 지방행정운영연구회(1996)는 크게 방침관리, 일상관리, QC(Quality Circle)활동의 3가지를 들고 있다. 여기서 방침관리는 장(중)기계획이나 단기방침을 정하여 그것을 효율적으로 달성하기 위하여 조직전체의 협력을 통하여 수행하여 나가는 활동으로서, 주로 고객제일주의·고객수요에 의한 정책형성노력, 고객수요의 정량적 파악 및 분석노력, PDCA사이클에 의한 업무의 진행관리 등을 주요 내용으로 한다. 그리고 일상관리는 각 부문의 담당업무에 대하여 그 목적의 효율적인 달성을 위하여 일상적으로 실시해 나가는 기본적인 활동을 말한다. 한편 학습동아리 활동과 직접적 관련을 가지는 수단이 QC활동인데,<sup>3)</sup> 이는 TQM의 다양한 기법중 Fenwick(1995)이 적절히 지적한 바와 같이 공공부문이든 민간부문이든 유효하게 적용가능한 기법이기 때문이다. 아래 그림은 QC활동과 TQM과의 관계를 보여준다. 조직의 최상층 관리자로부터 명확한 방침관리와 제일선에서의 QC활동이 토대가 되며, 이러한 활동이 일상적으로 이

<sup>3)</sup> 여기서 QC(Quality Circle)는 품질관리팀, 품질관리분임조, 소집단 등 다양한 명칭으로 사용되고 있으나 동일한 의미로 사용한다.

루어지는 것을 TQM이라고 본다.

<그림 1> TQM과 QC의 관계



TQM활동	QC서클활동
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ TQM은 최고관리자(top), 감독자, 일반직원 등 조직의 모든 구성원들의 능력발휘로 완성됨</li> <li>○ TQM은 방침관리를 기본적으로 수반                         <ul style="list-style-type: none"> <li>- 최고관리자가 방침을 명시하여 최고관리자가 원하는 방향이 하부조직에도 이해되도록 고려</li> <li>- 최고관리자의 방침을 달성하기 위한 구체적 계획수립 및 실행</li> <li>- 계획달성후 확인(check)</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ QC서클이란                         <ul style="list-style-type: none"> <li>- 제일선 직장에서 근무하는 사람들이</li> <li>- 지속적으로 제품·서비스·업무의 질을</li> <li>- 관리·개선해 나가는 소집단</li> </ul> </li> <li>○ QC서클활동은                         <ul style="list-style-type: none"> <li>- 운영의 자주화</li> <li>- QC기법의 활용</li> <li>- 창조성 발휘</li> <li>- 자기계발·상호계발을 위한 활동추진</li> </ul> </li> </ul>

자료 : 地方行政運營硏究會 公務能率硏究部會, TQM發想による創造的行政運營について: TQMの發想・手法を應用した行政運營マニュアル, (東京: 自治省, 1996), pp.34.

위에서 보듯이 TQM은 QC(Quality Circle)활동을 근간으로 하는데, QC란 같은 부서내에서 자주적으로 품질관리활동을 추진하는 소집단을 의미하며, 이 소집단은 품질관리의 일환으로 자기계발 및 서클구성원 상호계발을 도모하고 각종 품질관리기법의 활용을 통하여 조직의 관리·개선을 지속적으로 추진해가는 구성원 전원참여의 방식이다. 현재 우리나라에서 운영되고 있는 학습동아리의 경우 이러한 QC활동에서 시작되었는데, 1990년대 충청북도의 소집단활용을 통한 품질관리활동, 서울 강서구청의 TQM을 위한 품질관리팀 활동 등이 그것이다. 현재 TQM이라는 명칭을 사용하고 있지는 않지만 행정품질, 행정혁신, 정책품질관리제도 등 여타의 명칭으로 전환되어 그 주요 수단으로 소집단활동, 즉 학습동아리가 운영되고 있다. 이러한 점에서 현재 운영되고 있는 지방자치단체의 학습동아리는 TQM의 QC활동과 기본정신과 활동의 목적, 운영과정 등에서 맥을 같이 하고 있다. 이러한 점에 토대하여 본 연

구에서는 학습동아리의 개념을 “지속적 학습을 통하여 조직문제를 진단하고 해결해 나가는 자율적 운영의 소집단”으로 본다.

## 2. 학습동아리 활동에 대한 선행연구검토

학습동아리활동에 대한 논의는 경영학분야에서 만들어진 실천적 이론으로 1960년대 미국의 ZD그룹활동, 일본의 QC서클활동 등에 기원하는 것으로 조직성과물, 즉 제품의 무결점화 및 생산성 제고를 위하여 조직구성원 스스로 팀을 구성, 문제를 진단하고 해결점을 찾아가는 자발적 조직형태를 의미한다. 이후 70년대 학습동아리 활동은 전세계적으로 보급되었으며, 우리나라에서도 이 시기 민간제조업체를 중심으로 도입되었다.<sup>4)</sup> 민간부문의 이러한 학습동아리 활동은 80년대와 90년대를 거치면서 지속적으로 확대되어 왔지만, 행정부문의 경우 90년대 일부 중앙정부기관과 지방자치단체를 중심으로 시험적으로 도입·운영되었으며, 이에 대한 연구역시 이 시기에 시작되었다.

강형기(1994)의 연구는 특히 일본의 지방자치단체 소집단활동사례를 통하여 우리나라에서의 도입시사점을 제공해 주었고,<sup>5)</sup> 이후 권오철(1999)은 TQM의 틀을 통하여 미국과 일본의 학습동아리 활동 및 우리나라 지방자치단체의 학습동아리 활동사례를 구체적으로 분석하였다. 그러나 2000년대 이후 앞서 서론에서 언급한 바와 같이 학습동아리 활동이 저조해지면서 이에 대한 논의 역시 부재하였으나, 최근 학습동아리활동이 지방자치단체에 장려되면서 이에 대한 관심과 논의 역시 증가하고 있는 실정이다. 특히 최근 논의의 특징은 학습동아리 활동을 학습조직과 연계시켜 파악하고 있다는 점이다. 정책품질관리제도의 한 수단으로서의 학습조직의 효과분석을 시도한 허만형·김성현·신양수(2006), TQM, BSC와 관련하여 학습조직의 중요성 언급한 이석환(2006)의 연구 등이 그것이다. 나아가 곽영환·최길수(2007)의 경우 지방정부에 있어서 정책품질관리의 집행에서 TQM 추진체계의 하부단위를 개별 학습조직으로 구성하고 있다. 물론 학습동아리 활동을 학습조직의 논의에서 볼 때 수단적 측면의 한 부분에 해당되겠지만, 지방자치단체 조직의 학습조직화를 위한 시발점이 될 수도 있다는 점에서 논의의 의의를 가진다고 할 수 있을 것이다. 다만 최근의 논의의 경우 학습동아리 활동의 의의와 전체적 관점에서의 체계 등에 초점이 맞추어져 있으며, 실제의 구체적 활동에 대한 논의는 부재한 것이 현실이다.

4) 우리나라에서의 최초 학습동아리 활동은 1975년 공업진흥청이 주관한 전국QC서클경진대회, 1987년 상공부가 주관한 전국공장새마을분임조활동경진대회를 들 수 있다.

5) 강형기의 연구는 이론적인 논의와 함께, 당시 충청북도 학습동아리(소집단)활동을 구성하고 운영 방향을 제시하는 기본토대가 되었다.

### 3. 학습동아리활동과 조직문제에 대한 접근방법 논의

조직운영의 효율성을 담보하기 위한 접근방법으로는 크게 외부전문기관에 의한 문제접근 방법과 내부조직에 의한 문제접근방법으로 나눌 수 있다. 전자의 경우 외부전문기관의 전문성 및 객관적 진단, 조직내부 구성원들의 신뢰확보 등의 측면에서 최근 많이 활용되고 있는 조직진단(컨설팅)을 예로 들 수 있다. 한편 후자인 내부적 접근방법은 다시 문제인식과 해결방안이 단체장(또는 단체장의 지시에 의한 조직인사부서)에 의하여 하향적으로 진행되는가, 아니면 조직의 하부단위에서 문제를 진단하고 해결방안을 제시하는 상향적 방법에 의하여 제시되는가에 따라 구분가능하며, 상향적 접근방법은 다시 개인단위(예: 직무제안)인가, 아니면 집단단위(예: 학습동아리)인가로 나눌 수 있다.

<표 1> 조직문제해결을 위한 접근방법

구분	하향적	상향적	
		개인적	집단적
내부적	내부조직진단 (인사부서중심)	직무제안	학습동아리
외부적	외부조직진단 (컨설팅기관)	-	-

조직문제에 대한 각각의 접근방법은 나름의 특성을 가지고 있는 것이 사실이지만, 여기서는 내부적 그리고 집단적 접근방법의 유효성에 대하여 살펴보기로 한다. 먼저 내부적 접근방법이 가지는 효과와 관련하여 한가지 사례를 살펴보면, 최근 강남구청은 민원업무에 있어 지난 수십년간 불변의 틀로 여겨져 오던 유형별 업무처리방식을 바꾸었다. 다시 말해 행정기능별로 해당부서에서(또는 종합민원실이라는 이름의 창구도 마찬가지이다. 집수는 통합적으로 처리해도 업무처리를 위한 해당부서로 전달되어지기 때문이다) 각각 독립적으로 업무처리하고 필요한 경우 관련부서의 협조를 받던 것을 은행창구와 같이 모든 창구에서 접수하고, 해당 창구에서 책임처리하는 시스템으로 바꾼 것이다.<sup>6)</sup> 이와 같은 민원시스템이 성과를 나타내고 있다는 것이 여기서 논의하고자 하는 바가 아니다. 우리가 여기서 눈여겨 볼 점은 이러한 운영개선이 지방자치단체 공무원조직 내부로부터 만들어졌다는 것이다. 바꾸어 말해 지금

6) 연합뉴스자료(2007. 8. 8, “강남구, 혁신시스템 ‘하나로 민원창구’ 본격가동”), 서울신문(2007. 8.11, “강남, 52가지 민원 3시간이면 OK”) 등의 기사를 참조.

까지 수많은 행정학자와 연구기관의 연구자들이 행정조직의 문제점을 이야기하고 개선방안을 말해 왔지만 누구도 이러한 방안을 생각해 내지는 못하였다는 것이다. 그 이유는 두가지 측면에서 논의해 볼 수 있는데, 첫째는 해당 행정기관에 몸담고 있지 않는 외부의 전문가들이 행정기관 내부의 문제를 발견하고 적절한 처방안을 제시하기가 현실적으로 쉽지 않다는 것이다. 둘째는 행정기관의 내부공무원들이 무엇이 문제인가를 알고 있으며, 그에 대한 해결 방안 역시 가지고 있더라도 현재 시스템의 변화가 가져올 불안한 미래모습(새로운 방법의 학습 및 그에 따른 불편의 증대, 업무량의 변동, 업무방식의 변화 등)으로 인하여 앞에 나서 그러한 방안을 제시하기가 쉽지 않다는 것이다. 이러한 점에서 볼 때 강남구청의 민원처리업무 개선은 학습동아리의 운영결과 여부를 떠나 행정기관 내부적 문제인식과 실천의 중요성을 보여주는 주요한 사례로서, 외부전문기관에 의한 조직진단(컨설팅)과 비교하여 상대적 우위성을 가지는 요소가 된다.

다음 집단적 접근방법이 가지는 효과를 살펴보자. 개인적 직무제안이나 집단적 학습동아리의 방법이 내부구성원에 의하여 스스로의 문제를 찾아내고 보다 실현가능한 방안을 탐색한다는 점에서는 맥을 같이 하지만, 크게 두가지 측면에서 양자는 차이를 갖는다. 첫째는 개인적 직무제안이 우발적·일회적 성격이 많은데 비하여 학습동아리는 고정적이며 상시적인 활동을 통하여 조직문제에 접근하고 있다는 점이며, 둘째는 직무제안이 개인적 활동의 프로세스를 가지는 것에 비하여, 학습동아리는 집단적 활동프로세스를 통하여 문제인식을 공유하고, 이것이 장기적으로 조직문화에 영향을 미치는 등 보다 광범위한 성과확산이 가능하다는 점이다. 이 점에 대해서는 다음 학습동아리 활동의 필요성에서 보다 구체적으로 살펴보기로 한다.

#### 4. 학습동아리 활동의 필요성

지방자치단체에서 학습동아리가 필요한 근거로는 기본적으로 앞서 일부 논의한 바와 같이 내부적, 그리고 집단적 접근방법이 가지는 장점에서 연유한다. 첫째 스스로 진단하고 문제해결 노력을 통하여 조직의 분위기가 변화시켜 나갈 수 있다. 어떠한 조직이든지 새로운 환경 변화에 대응하기 위하여는 지속적인 혁신노력이 요구되지만, 혁신이 조직의 문제로 내재화하기 위해서는 조직구성원들의 공감의 일차적으로 요구된다. 조직구성원의 공감을 도출하지 못한 하향적 혁신이 조직리더의 교체와 함께 일회성으로 마감된 수많은 사례가 그것을 증명한다. 이러한 점에서 학습동아리는 조직문제에 대한 참여를 통하여 스스로 문제점을 찾아내고, 이를 해결해 나감으로써 혁신적 조직분위기를 자연스럽게 유도하고, 나아가 장기적으로 조직문화의 변화를 기대할 수 있게 된다. 둘째, 보다 현실감있는 대안마련이 가능하기 때문이다.



학습동아리의 경우 내가 속한 조직에서 스스로 찾아낸 문제점이기 때문에 그에 대한 해결방법의 모색 역시, 현재의 조건을 고려하여 실현가능한 가장 최선의 안을 탐색할 수 있게 된다. 조직의 문제해결을 위하여 학습동아리가 모든 것을 해결해 줄 것이라고 담보하지는 못하더라도, 학습동아리 활동을 통한 내부적 보완이 없는 접근이 낮은 실효성을 보여줄 수 밖에 없다는 점에서도 학습동아리는 존재는 의미를 가진다.

이러한 측면이외에도 조직구성원 각자가 가지고 있는 지식을 공유하고, 이를 발전적으로 활용하는 것이 가능하며, 또한 참여를 통한 상향적 조직문제해결을 통하여 조직구성원으로서의 자존감과 성취감을 제고하고 직무만족을 증가시킬 수 있다는 점 등도 학습동아리 활동의 필요성에 대한 논거로 제시되어진다.

### Ⅲ. 지방자치단체 학습동아리의 운영실태 및 문제점 : 사례분석

#### 1. 사례분석방법

A시의 학습동아리 운영실태분석을 위한 기본방향은 집행적 측면에 초점을 맞추어 집행과 관련된 제반 요인을 분석한다는 것이다. 일반적으로 정책은 집행부분과 성과부분을 분석대상으로 하는데, 본 연구의 경우 학습동아리라는 정책의 집행부분에 한정하여 논의를 전개한다. 집행부분의 경우 이에 영향을 미칠 수 있는 제반 영향요인이 주요 분석대상이 되는데, 정책집행의 영향요인이란 정책이 집행되는 과정에서 상호관련성을 가지고 영향을 미치는 제요인을 말한다. 다시말해, 정책이 의도한 성과를 산출하기 위하여 구체적으로 집행활동을 할 때 여기에 영향을 미치는 조직내외적 변수를 의미한다. 정책집행의 영향요인에 대한 이론적·경험적 연구가 많은 학자들에 의하여 연구되어 왔으며, 이에 의하여 집행에 영향을 주는 요인들도 다양하게 제시되고 있다. 우선, Smith(1973)는 정책집행에 대한 체계론적 연구를 통하여 이상적 정책, 정책집행조직, 정책대상집단, 환경적 요인 등을 집행의 영향요인으로 제시하고 있다. Sabatier와 Mazmanian(1980)은 정책이 성공적으로 집행되기 위한 요인으로 크게 문제의 성격, 법적 요인, 정치적 요인으로 나누고 각각의 요인에 대하여 하위변수를 선정하여 분석하였다. 이들에 의하면 첫째, 문제의 성격이란 문제처리의 용이성과 관련된 것으로 인과관계모형 및 적절한 기술의 존재, 대상집단행태의 다양성, 대상집단의 규모, 요구되는 행태변화의 정도를 하위변수로 하며, 둘째 법적 요인이란 집행에 대한 법규의 구조화

능력을 의미하는 것으로 인과모형의 타당성, 법규상 목표의 우선순위, 재원, 집행기관의 계층적 통합성, 집행기관의 결정규칙, 집행담당공무원, 局外者의 공식적 참여를 하위변수로 한다. 마지막으로 정치적 요인으로는 사회·경제·기술적 상황, 대중매체의 관심, 대중의 지지, 관련집단의 지원 및 태도, 상급기관의 후원, 집행인의 적극성과 리더십을 들고 있다. 한편 안해균(1990)은 정책집행의 영향요인으로 체제내부적 요인으로 정책의 목표, 자원, 내외부 조직구조, 집행담당자, 집행절차를 제시하였고, 체제외부요인으로 정책집행과 관련된 문제와 집단의 특성, 사회경제적 여건, 문화적 특성, 대중매체의 관심과 여론의 지지, 정책결정기관의 지지 등을 제시하고 있다. 이들의 논의를 종합해 보면 크게 정책목표적 요인, 정책주체적 요인, 정책대상적 요인, 정책환경적 요인이 집행의 성패를 결정짓는 주요인이 됨을 알 수 있다.

본 연구에서는 이 가운데서도 특히 집행의 중심이 되는 정책주체(여기서는 학습동아리)에 초점을 맞추고, Smith가 제시한 세부항목, 즉 조직구조, 조직구성원, 프로그램, 집행능력에 초점을 둔다. 그리고 각각의 항목에서 조직구조의 경우 학습동아리가 어떠한 모습으로 구성되었는지, 조직구성원의 경우 인원 및 소속부서, 위계관계 등이 어떻게 조직되어 있는가, 프로그램의 경우 학습동아리활동의 주제 및 내용이 적절하게 구성되어 있는가, 그리고 집행능력의 경우 실제적 활동과정(회의개최수 및 방식)과 지원(인센티브)적 측면을 분석하였다.

## 2. 운영실태분석

### 1) 추진개요

A시는 “기관별 문제해결형 학습동아리 운영체계를 구축함으로써 조직내 학습분위기 조성 및 토론문화 정착을 통해 자율 혁신역량 강화”의 목적하에 2005년 5월부터 학습동아리 활동을 시작하였다. 보다 구체적으로 A시의 학습동아리 운영은 동아리별 자율활동을 전제로 “학습동아리별 독창적 동아리명 사용으로 정체성 강화, 연구과제 자율선정 및 문제해결형 학습활동 수행, 회장단(5급 이상)의 학습동아리 서포터즈 역할 수행, 동아리별 월1회 이상 모임 개최 및 필요시 현장학습 병행 등”의 운영원칙을 토대로 19개 학습동아리(전체 회원 177명)로 이루어졌다. 이후 2006년초 일부 학습동아리의 재조직화를 통하여 2006년 12월 현재 21개 학습동아리에 224명이 활동하고 있다. A시의 2006년도 학습동아리 운영을 보면 2005년과 달리 기관별 학습동아리의 부서별 경계를 초월한 학습동아리 운영 등을 통한 “학습동아리 조직양산을 위한 새로운 구성방식의 도입”, 동아리회원 마일리지 부여, 전문강사료 지원, 워크샵 개최 등 “학습동아리 지원강화를 통한 동아리 활동의 인정감 부여”, 성과평가를

통한 우수 학습동아리 시상 및 전국발표대회 참가 등 “학습동아리를 통한 학습성과 공유·확산 및 인센티브 부여”를 새로운 추진방향으로 삼고, 학습동아리별 연간계획수립, 부서별 업무여건을 고려한 월 2회 이상의 학습활동 전개, 지식관리시스템과의 연계를 통한 온라인 커뮤니티 운영 등을 특징으로 하고 있다. A시의 2006년도 학습동아리 운영 연간 추진일정은 아래 표에서 보는 바와 같다.

<표 2> 학습동아리 연간 추진일정(2006)

시기	추진내용	비고
2006. 1월	- 기존 학습동아리 정비, 신규동아리 결성	
2006. 2월	- 학습동아리 회장단 간담회(부단체장 주제)	
2006. 3월	- 학습동아리 워크샵 개최	
2006. 5월	- 자체 상반기 우수사례 발표대회 개최	실제 8월 개최
2006. 6월	- 전국단위 학습동아리 발표대회 참가	
2006. 11월	- 자체 하반기 우수사례 발표대회 개최	미개최

## 2) 일반구성

A시의 2006년도 학습동아리의 운영현황을 보면 모두 21개의 팀이 조직되었는데, 이는 2005년도에 운영된 19개 팀을 기반으로 하여 재조직화 및 신규구성된 조직으로 이루어져 있다. 학습동아리 활동에 참여한 공무원수는 224명으로, 각 팀별로 평균 10.67명의 회원을 가지고 있는데, 고객만족방송연구모임인 'Colorful Voice'가 28명으로 가장 많은 회원을 보유하고 있고, 시정뉴스레터 회원확대를 주제로 하는 '○○○알림이'가 5명으로 가장 적은 회원을 보유하고 있다.

21개 조직중 '늘푸른'을 포함한 3개 조직에서 부·소장급, '○○○알림이'를 포함한 4개 조직에서 담당급이 회장직을 맡고 있으며, 'P.S.C'를 포함한 나머지 14개 조직의 경우 과장급이 회장직을 맡고 있다. 한편 간사의 경우 부장급이 회장인 경우 과장급, 과장급인 경우 담당급, 담당급이 회장인 경우 하위 직급이 맡고 있어 자율적 조직구조임에도 불구하고 자연스럽게 위계화가 이루어져 있는 실정이다.

조직구성원의 소속부서를 보면 단일부서(과단위 또는 담당단위)의 공무원으로 이루어진 조직이 '○○○알림이', '바르미', '글로벌○○○', 'NSD', '○○○물사랑'의 5개 조직이며, 14개 조직이 해당 기관내(동일 실국단위 내지 연계기관)에서 복수의 부서직원이 참여하였다.

한편 ‘정책품질동아리’와 ‘Coloful Voice’는 기관단위의 벽을 깨고 다양한 부서의 직원들이 참여하였는데, ‘Colorful Voice’의 경우 모두 15개 내외의 부서에서 참여한 조직구성원들로 이루어졌다.

<표 3> A시 학습동아리의 일반구성현황

구분	구성일시	인원	회장	간사	인적구성(회장부서외)
○○○알림이	06.01.24	5	홍보기획담당	행정6급	-
바르미	06.01.23	8	감사담당	행정6급	-
P. S. C	06.01.24	10	혁신분권담당관	기획담당	기획관실, 예산담당관실, 세정담당관실, 법무담당관실, 정책개발담당관실
갈무리	06.01.27	11	회계과장	행정5급	총무과
청출어람	06.01.20	11	자치행정과장	자원봉사기획담당	자원봉사과
글로벌○○○	06.02.17	9	국제통상팀장	통상지원담당	-
S&T Brain	06.02.15	13	과학기술과장	과학정책담당	산업기술과, 정보통신과, 테크노폴리스추진단
CAST	06.01.20	7	문화예술과장	문화산업정책담당	문화산업과, 체육청소년과, 관광과
안타레스	06.01.25	12	복지정책과장	행정5급	여성정책과, 보건위생과, 종합복지회관, 여성회관, 동부여성문화회관
녹색메아리	06.01.20	9	녹지과장	환경기획담당	환경정책과, 자원순환과, 수질보전과, 공원과
유레카	06.01.24	10	도시계획과장	도시행정담당	건축주택과, 지적과
봉봉동아리	05.05.	10	교통정책과장	교통기획담당	대중교통과, 교통관리과, 버스개혁기획단
안전지킴이	05.07.18	12	건설산업진흥과장	건설행정담당	도로과, 민방위재난관리과, 치수방재과
NSD	06.01.18	8	방호과장	구급담당	-
ON동아리	05.06.20	8	교육운영과장	운영담당	교수팀, 교육지원과
늘 푸른	06.01.25	9	환경연구부장	환경조사과장	수질보전과
○○○물사랑	06.01.10	9	수질검사소장	수질연구과장	-

구분	구성일시	인원	회장	간사	인적구성(회장부서외)
한울타리	06.01.23	14	건축1과장	건축6급	건축2과
에사공	06.01.24	10	지하철기전부장	전기6급	시설안전관리사업소, 상수도사업본부, 과학기술과
정책품질동아리	06.02.02	11	확인평가담당	행정6급	경제정책과, 테크노폴리스추진단, 문화산업과, 보건위생과, 자원순환과, 버스개혁기획단, 도로과, 토목2과
Colorful Voice	06.04.25	28	고객만족행정담당	행정6급	테크노폴리스추진단, 민방위재난관리과, 공원관리사무소, 여성회관, 관광과, 경제정책과, 총무과, 회계과, 보건위생과, 섬유패션과, 혁신분권담당관실, 자원순환과, 정보통신과, 여성정책과, 상수도사업소

출처 : A시 학습동아리별 [2006년도 학습동아리 추진실적]을 재구성.

주 : 학습동아리 명칭중 ○○○으로 표시된 것은 지역을 나타내는 명칭이 학습동아리명에 들어간 경우임 (이하의 경우도 동일함).

### 3) 연구주제 및 주요추진내용

21개의 학습동아리는 조직별로 1개에서 3개까지의 다양한 연구주제를 선정하였는데(아래 표 참조), 연구주제를 유형화하면 대체적으로 현재 업무방식의 개선을 모색하는 과제, 의식이나 마인드 변화에 초점을 두는 과제, 업무환경의 개선에 초점을 두는 과제 등으로 나누어질 수 있다. 먼저 업무방식의 변화를 모색하는 과제의 경우 전체 연구주제의 대다수를 차지하고 있는 바, ‘○○○알림이’의 “시청뉴스레터 회원증대방안 연구”, ‘바르미’의 “기업활동지원 방안 강구”, ‘안전지킴이’의 “도로설계 및 시공시 안전대책 강화”, ‘NSD’의 “사회다변화에 따른 소방민원 분쟁해결책” 등이 그러한 예이다. 다음 내부 공무원들의 의식조사 및 마인드변화를 주제로 삼고있는 경우에는 ‘청출어람’의 “나눔실천방안연구 및 시민과 함께하는 행정연구”, ‘글로벌○○○’의 “공무원 국제화 마인드 함양에 관한 연구” 등이 있다. 마지막으로 업무환경의 개선과 관련해서는 ‘갈무리’의 “신명나게 일할 수 있는 직장분위기 조성”, ‘Colorful Voice’의 “고객만족방송 활성화방안 연구” 등을 들 수 있다.

한편 연구주제를 수행하기 위한 주요 연구추진내용을 보면, 정기적으로 개최하는 토론회 개최 방법이 가장 많았고, 현장학습 및 조사(아래 운영부분 참조), 사례연구, 설문조사, 특강 개최 등의 방법이 활용되었다.

<표 4> A시 학습동아리의 연구주제 및 주요추진내용

구분	연구과제	주요추진내용 및 성과
○○○알림이	- 시정뉴스레터 회원 증대방안 연구	- 뉴스레터회원 증대방안 연구
바르미	- 기업활동지원방안 강구 - 명예감사관 운영 활성화	- 기업관련업무 처리실태점검·기업현장 방문 - 명예감사관 지정, 제보시스템 운영, 종합감사업무 참여정례화
○○○알림이	- 시정뉴스레터 회원 증대방안 연구	- 뉴스레터회원 증대방안 연구
바르미	- 기업활동지원방안 강구 - 명예감사관 운영 활성화	- 기업관련업무 처리실태점검·기업현장 방문 - 명예감사관 지정, 제보시스템 운영, 종합감사업무 참여정례화
P. S. C	- KMS를 통한 지식행정 활성화 방안	- KMS 현황분석, 지식맵 및 마일리지 부여, 지식의 날 운영, 업무매뉴얼 등록·활용
갈무리	- 신명나게 일할 수 있는 직장분위기 조성	- 청사환경개선(화장실, 구내식당), 직원 대상 꼭지점댄스 강의
칭출어람	- 나눔실천방안연구 및 시민과 함께하는 행정연구	- 공무원자원봉사 참여실태 및 의식조사 - 자원봉사활동에 대한 인센티브 발굴 토의
글로벌○○○	- 공무원 국제화 마인드 함양에 관한 연구	- 국제의전과 매너 연구 - 레스토랑 매너 실습
S&T Brain	- 과학기술 전문지식과 소양함양 - 과학기술분야 업무프로세스 혁신을 위한 연구 - 지역전략산업 육성전략 수립	- 첨단기업현장방문, 명사초청특강, 첨단기업유치방안 토론회 개최
CAST	- 작은 메세나를 통한 기업의 문화, 체육분야 투자 활성화	- 메세나에 대한 기업인식도 및 저해요인 조사 - 메세나협의회 구성
안타레스	- 사회복지시설 운영평가 및 점검	- 사회복지시설 운영평가
녹색메아리	- 금호강의 효율적인 활용방안 연구 - 환경녹지국 신규전입직원 환경기초 시설 견학실시	- 금호강 주변 개발여건분석 및 개발방향 설정, 금호강변 현장조사(5회) - 환경기초시설 견학
유레카	- 공동주택 발코니설계 및 구조변경 효율화방안 - 도시 및 주거환경정비사업의 효율적 추진방안	- 문제해결방안 연구 - 도시 및 주거환경개선 내용 인터넷 열람실시, 주민의견반영결과 인터넷게시
봉봉동아리	- 교통행정현장순찰 및 교통행정 아이디어 개발	- 교통현장순찰, 교통행정 아이디어회의 참석
안전지킴이	- 도로설계 및 시공시 안전대책 강화	- 터널, 교량 등에 대한 안전성 검토, 공사중 교통처리대책 등 사전검토

구분	연구과제	주요추진내용 및 성과
NSD	- 사회다변화에 따른 소방민원 분쟁 해결책	- 소방민원분쟁 대응방안 논의, 유사조직 및 외국소방의 대응실태 비교
ON동아리	- 교육원 운영 내실화방안 연구	- 혁신도서, 혁신관련 프로그램강화, 참여토론식 교육확대, 우수 교육성과물 홈페이지 게재
늘 푸른	- ○○지역 수영장의 THMs 발생현황과 저감대책	- 수영장 이용객 설문조사, 수질검사
○○○물사랑	- 시민에게 다가서는 상수도 연구활동 전개	- 아파트육실등 분홍물때생성원인조사, 수도물냄새원인조사, 수도물소독능력조사
한울타리	- 도시·건축물 디자인 방안 연구	- 파주출판도시 사례연구, 헤이리예술인마을 사례연구
에사공	- 에너지절약방안연구	- 에너지절약방안 개발 및 사례조사, 에너지절약 지침서 발간, 기술강습회 개최 및 현장학습의 날 운영
정책품질동아리	- 정책모니터링시스템 구축방안	- 시스템 재조정 등 개선 및 전산교육, 게시판 자료 업데이트 및 관리
Colorful Voice	- 고객만족방송 활성화방안 연구	- 고객만족방송 연구실시, 고객만족방송 실시

출처 : A시 학습동아리별 [2006년도 학습동아리 추진실적]을 재구성.

#### 4) 운영실태

학습동아리의 운영은 주로 회의개최와 현장학습을 통해 이루어졌는데, 2006년 1년간 총 477회의 회의개최와 현장학습이 수행되어 학습동아리별 평균 22.7회의 활동이 이루어졌다. 회의개최수에 한정하여 볼 경우 'Colorful Voice'가 연간 총 44회의 회의개최를 통하여 가장 활발한 활동을 한 것으로 나타나며, 이외에도 '○○○알림이', '글로벌○○○', '녹색메아리', '유레카', '안전지킴이', 'NSD', 'ON동아리', '늘푸른', '한울타리'가 월평균 1회 이상 활발하게 운영되었다. 현장학습의 경우 현장조사를 주요 과제로 하는 '○○○물사랑'이 127회의 현장활동을 나타내었고, 여타 조직의 경우 '바르미', '봉봉동아리', '안전지킴이', '에사공', 'Colorful Voice'가 10회 내외의 현장활동을 추진하였다.

〈표 5〉 A시 학습동아리의 회의개최 및 현장학습 운영실태

구분	총계		운영현황			
	회수	인원	회의개최	인원	현장학습	인원
계	477	2,912	272	2,117	205	795
○○○알림이	17	85	13	65	4	20
바르미	17	116	7	56	10	60
P. S. C	9	79	9	79	-	-
갈무리	5	55	5	55	-	-
청출어람	7	56	7	56	-	-
글로벌○○○	16	146	15	138	1	8
S&T Brain	8	71	7	62	1	9
CAST	14	111	11	93	3	18
안타레스	8	88	6	67	2	21
녹색메아리	18	134	12	88	6	46
유레카	16	124	16	124	-	-
봉봉동아리	18	207	8	60	10	147
안전지킴이	32	181	20	136	12	45
NSD	12	96	12	96	-	-
ON동아리	14	102	14	102	-	-
늘 푸른	28	159	20	135	8	24
○○○물사랑	135	318	8	64	127	254
한울타리	17	198	16	185	1	13
예사공	21	172	11	92	10	80
정책품질동아리	11	99	11	99	-	-
Colorful Voice	54	315	44	265	10	50

출처 : A시 학습동아리별 [2006년도 학습동아리 추진실적]을 재구성.

한편 학습동아리의 운영(특히 회의개최)을 월별로 비교해 보면, 보다 흥미로운 결과를 볼 수 있는데, 아래 표에서 보는 바와 같이 5월까지 활동이 증가하다가 6월 이후 점차 줄어드는 것이 그것이다. 이에 대해서는 여러 가지 원인이 논의될 수 있겠지만, 상반기 평가가 늦어지고 이후 하반기 평가가 무산되면서 다소 관심도가 떨어진데 기인하는 것으로 판단된다.



〈표 6〉 A시 학습동아리의 월별 회의개최수 변화

구분	회의 인원	1월	2월	3월	4월	5월	6월	7월	8월	9월	10월	11월	12월
	○○○알림이	13	1	2	1	1	1	1	1	1	1	1	1
65		5	10	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5
바르미	7		1		1	1			2	2			
	56		8		8	8			16	16			
P. S. C	9	1	1	1	1	1	1	1	1	1			
	79	10	9	7	9	10	8	9	7	10			
갈무리	5			1	1	1	1			1			
	55			11	11	11	11	11		11			
칭출어람	7		1	1	1	1	2	1					
	56		8	8	8	8	16	8					
글로벌○○○	15		1	2	1	2	1	2	1	2	1	1	1
	138		12	18	11	19	10	16	9	17	9	8	9
S&T Brain	7		2	1	1	1	1	1					
	62		19	9	9	9	7	9					
CAST	11		1	1	1		1		1	2	2	1	1
	93		7	5	5		5		5	11	28	14	13
안타레스	6	1		1		1	1	1		1			
	67	11		11		11	11	11		12			
녹색메아리	12		1	2	2	1		2	4				
	88		8	16	15	6		14	29				
유레카	16	1	2	1	2	2	2	1	1	1	1	1	1
	124	10	15	9	16	14	15	8	7	8	7	8	7
봉봉동아리	8		1	1	1	1				1	2	1	
	60		9	6	6	9				8	15	7	
안전지킴이	20	1	2	2	3	2	2	2	2	1	1	1	1
	136	11	16	14	22	10	9	10	12	8	7	8	9
NSD	12	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
	96	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8
ON동아리	14	2	2	2	2	2	1	2	1				
	102	16	13	14	14	13	8	16	8				
늘 푸른	20	2	2	2	2	2	2	2	1	2	1	1	1
	135	12	13	14	20	12	12	14	6	13	6	6	7
○○○물사랑	8		1	1	1	1	1	1	1		1		
	64		9	8	7	9	9	9	6		7		

구분	회의 인원	1월	2월	3월	4월	5월	6월	7월	8월	9월	10월	11월	12월
	한울타리	16	1	1	2	2	2	2	1	1	1	1	1
185		8	10	26	25	24	24	12	11	13	10	12	10
에사공	11		1	2	2	2	2	2					
	92		8	15	15	15	19	20					
정책품질동아리	11		1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
	99		7	7	7	7	11	10	10	10	10	10	10
Colorful Voice	44				1	8	8	6	4	5	4	4	4
	265				27	40	40	30	20	48	20	20	20
합계	272	11	24	26	28	34	31	28	23	23	17	14	13
	2,117	91	189	211	248	248	228	220	159	198	132	106	98

출처 : A시 학습동아리별 [2006년도 학습동아리 추진실적]을 재구성.

## 5) 인센티브

학습동아리운영에 대한 인센티브는 크게 학습동아리 활동에 참여한 개인단위의 인센티브와 학습동아리 자체에 대한 집단단위의 인센티브로 나누어진다. 먼저 개인단위의 인센티브는 지식관리시스템내 혁신활동에 대한 마일리지 가점을 통해 이루어지는데, 등록된 학습동아리 회원 전원을 대상으로 학습동아리 등록(회장 40점, 담당자 50점, 회원 30점), 활동성과 게시(회원 전체에 대하여 15점), 공공 및 민간부문의 우수 운영사례 게시(개인별 6점) 등의 가점부여를 통해 연 2회 우수혁신마일리지 공무원에 대한 시상(상하반기 총12명, 반기별 최우수1, 우수2, 장려 3명)을 하였다. 다음 집단단위로는 성과발표대회를 통하여 우수 학습동아리를 선발·시상하고(최우수상 1팀 100만원, 우수상 1팀 80만원, 장려상 2팀 각 50만원), 최우수상팀에 대하여는 회원에 대한 해외배낭여행 우선권을 부여하였다. 그러나 A시의 경우 2006년도의 성과발표대회는 8월 30일, 1회 개최되었으며, 여기서는 녹지과를 포함하여 환경관련부서 직원들이 주축이 된 '녹색메아리'가 최우수상을 수상하였다.

## 3. 운영성과와 문제점

### 1) 운영성과

지방자치단체의 학습동아리 운영에 대한 성과는 여러 가지 측면에서 논의가 가능하겠지만, 앞서 학습동아리의 필요성에서도 논의한 바와 같이 조직이 가지고 있는, 해결해야 할 문제에 대하여 인식을 공유하며, 현실적으로 가능한 방안의 모색이 가능하고, 조직의 분위기 및 문

화를 혁신적으로 변화시키는데 기여하는 것으로 평가되어 진다. 실제로 A시의 경우 자체평가를 통하여 “학습동아리 활동을 현안문제 해결을 위한 우수사례 도출”, “우수사례 발표대회 개최 및 인센티브 부여를 통해 학습동아리간 선의의 경쟁 유발, 자율 학습분위기 확산”, “핵심리더(부단체장)의 지속적인 관심과 지원으로 학습의욕 고취”, “변화관리자(CA)들이 학습활동에 적극 참여함으로써 내부행정혁신 추진에 주도적인 역할 수행” 등을 성과로 제시하고 있다.

A시의 경우 학습동아리가 가지는 일반적인 성과(현안문제의 발굴, 적정 방안의 마련, 혁신적 조직분위기 조성 등) 이외에 특징적인 성과를 나타내고 있는데, 그것은 학습동아리 활동과 변화관리자(CA)를 통한 혁신활동과의 연계이다. 학습동아리가 가지는 한계의 상당수가 학습동아리에서의 연구성과가 공식적 개선과정에 유효하게 포함되는가에 존재하는 만큼, 공식적 혁신 프로그램의 주도적 인사들을 학습동아리에 포함시키는 것은 연구대안의 실천성 확보는 물론 조직활동의 지속성 측면에서 주요한 시사점을 제공해 준다.

## 2) 문제점

학습동아리의 운영이 앞서 논의한 바와 같이 조직운영에 있어 다수의 성과를 가져다 준 것은 사실이지만, 개선의 여지 또한 적지않게 발견되었다. 여기서는 학습동아리 제도자체의 문제점이 아니라, 학습동아리의 운영과정에서 발견되는 것을 문제점을 살펴보는 바, 이는 크게 학습동아리 운영의 형식적 측면에서의 문제점과 내용적 측면에서의 문제점으로 나누어 살펴볼 수 있다.

우선, 형식적 측면에서의 문제점이란 학습동아리의 구성과 운영에 관련된 사항으로 첫째, 국단위(소속 기관)를 넘어서는 협력조직이 일부 구성되기는 했지만(2개 조직) 여전히 대부분의 조직이 기관별(내지 해당 부서별) 구성이 주를 이루고 있다는 점이다. 물론 해당 부서 단위의 조직화가 전문화를 꾀할 수 있다는 이점이 없는 것은 아니지만, 연구과제의 범위를 한정하고 창의적 대안마련에 한계를 올 수 있다는 점에서 다부서, 다기관적 참여의 학습동아리 확대가 요구된다. 둘째, 앞서 구성실태에서 본 바와 같이 대다수 조직에서 부서장(과장급)이 회장을 맡음으로써, 간사(담당급), 회원(일반직원)에서 보는 것처럼 공식조직기구에서의 위계가 학습동아리에도 그대로 투영되고 있다. 학습동아리의 경우 자율적 학습분위기를 통하여 조직의 미해결과제에 대한 다양한 아이디어의 발굴과 개선에 대한 협업적 연구가 필요한데, 위계적 조직구조하에서는 상당부분 업무의 연장으로 인식되어 자율적 활동의 성과를 축소하게 된다. 셋째, 회의개최와 같은 운영실태에서 본 바와 같이 계획대비 추진일정이 지켜지지 않음으로써 하반기 학습동아리 운영의 활동성이 저하되는 결과를 초래하였다는 것이

다. 이는 학습동아리의 활동이 예측가능한 기대와 보상이 없는 경우 운영자체가 약화될 수 있으며, 개인 또는 조직의 자율성에만 의존해서는 성공할 수 없음을 보여주는 예이기도 하다.

다음 내용적 측면에서의 문제점이란 연구주제와 추진내용과 관련된 문제점으로 다수의 학습동아리에서 제시하고 있는 연구주제가 학습동아리를 통하여 해결되어야 할 주제인가에 대해서는 다소 의문의 여지가 있다. 학습동아리의 연구주제는 조직의 관리적 개선을 목적으로 내부구성원으로서의 장점을 활용하여 다양한 측면에서 문제점을 진단하고 해결방안을 탐색하는 연구모임이다. 그러나 A시의 경우 몇몇 학습동아리의 주제에서 적정성에 대한 문제제기가 가능한데, 첫째로 해당 주제가 학습동아리의 연간 연구주제로서 의미를 가지는가를 생각해 볼 수 있다. 여기에 해당되는 예로는 '○○○알림이'의 "시청뉴스레터 회원증대방안", '글로벌○○○'의 "공무원 국제화 마인드 함양(주요 추진내용으로 국제의전과 매너, 레스토랑 매너 실습)", '갈무리'의 "신명나게 일할 수 있는 직장분위기 조성(주요추진내용으로 화장실, 구내식당 환경개선, 꼭지점댄스 강의 등)" 등을 들 수 있을 것이다. 둘째로 해당부서의 일상업무로 볼 수 있는 내용을 학습동아리의 연구주제화하여 처리하고 있는 경우도 다수 발견된다. '안타레스'의 "사회복지시설 운영평가 및 점검(주요 추진내용으로 사회복지시설에 대한 운영평가)", '바르미'의 "명예감사관 운영활성화(주요추진내용으로 명예감사관 지정, 제보시스템 운영, 종합감사 참여정례화 등)", 'P.S.C'의 "KMS를 통한 지식행정 활성화방안(주요추진내용으로 KMS 현황분석, 지식맵 및 마일리지 부여, 지식의 날 운영, 업무메뉴얼 등록 등)", '안전지킴이'의 "도로설계 및 시공시 안전대책 강화(주요추진내용으로 터널, 교량 등에 대한 안전성 검토, 공사중 교통처리대책 마련 등 사전검토)" 등이 그러한 예가 될 것이다.

이외에도 대부분의 조직에서 연구에 대한 정치한 방법론이 부재하여 실제 성과가 미약한 경우가 많다. 실제 A시의 학습동아리의 연구과제 연구수행결과물(각 학습동아리별 활동결과 보고서)에서 QC기법<sup>7)</sup>의 예를 분석해 보면, 도수분포사용 1회, 단순 계통도사용 1회로 나타나 학습동아리의 운영에 필요한 기본적인 연구기법들에 대한 숙지가 부족한 것을 알 수 있다. 이와 같은 방법론의 부재는 다양하고 의욕적인 학습동아리 활동에도 불구하고 내실화에 문제점을 제기한다.

7) QC활동의 도구로는 도수분포, 히스토그램, 파레토분석, 특성요인도, 상관계수, 산점도 등의 기본적인 수법과 함께 최근에 와서는 연관도법(relation diagram), 계통도법(tree diagram), 매트릭스도법(matrix diagram), 친화도법(affinity diagram), PDPC법(Process Decision Program Chart), 애로우다이아그램(arrow diagram), 매트릭스데이터해석법(matrix-data analysis) 등의 보다 복잡한 방법이 이용되고 있다.

## IV. 지방자치단체 학습동아리 운영의 개선방안

### 1. 개선방향

지방자치단체에서 실제 운영되고 있는 학습동아리의 사례는 앞서 살펴 본 바와 같이 성과와 문제점을 통하여 학습동아리의 구성과 내용의 측면에서 어떠한 보완적 조치가 필요한가에 대한 시사점을 제공해 준다. 본 연구의 경우 학습동아리 구축을 전제로 효과적인 운영에 초점을 맞추고 있는 만큼, 이러한 시사점을 통하여 지방자치단체 학습동아리 운영의 개선방향을 잡고 있다. 따라서 학습동아리 운영의 개선방안은 크게 학습동아리를 어떻게 구성할 것인가의 문제와 학습동아리에서 어떠한 주제를 어떠한 방법으로 수행하여야 할 것인가에 초점을 둔다.

### 2. 학습동아리의 운영개선방안

#### 1) 조직구성적 측면의 개선방안

학습동아리의 조직구성적 측면의 개선은 조직구성원의 다양화와 양적 확대, 수평적 조직 구성으로 요약될 수 있다. 첫째, 조직구성원의 다양화가 필요한데, 이는 다시 내부적인 경우와 외부적으로 구성범위를 확대하는 경우로 구분하여 볼 수 있다. 먼저 내부구성원의 다양화 측면에서는 학습동아리내 회원구성에 있어 부서간 경계를 넘어 다양한 직종의 참여가 필요하다는 것이다. 동일부서(또는 동일 국단위내) 회원구성이 친밀감을 통한 결속력 및 문제에 대한 이해가 빠르다는 장점이 있는 것은 사실이지만, 이는 역으로 부서의 이해관계를 넘어서지 못하거나 거시적 관점에서 문제해결을 도모하기 어렵다는 한계를 아울러 가지기 때문이다. 따라서 학습동아리 구성시 가급적이면 회원직종의 다양화를 통하여 이러한 한계점을 극복하여야 할 것이다.<sup>8)</sup> 다음 외부적 구성범위의 확대와 관련해서는 학습동아리가 일반적으로 내부구성원들로 조직되는 것이 일반적이지만, 연구주제의 성격이나 전문성의 요구정도 등에 따라 주민, 전문가집단의 참여를 고려할 필요가 있다는 것이다. 이와 관련하여 검토가능한 한 방법으로는 현재 지방자치단체에 존재하는 위원회의 위원을 활용하는 것이다. 다시 말해 전

8) 이러한 방법의 예를 들면 복합민원의 신속한 처리를 위하여 복합민원과 관련된 다양한 부서의 담당자들이 모여 연구모임을 조직하거나, 각 부서에 산재해 있는 토목직의 효과적 활용을 위하여 관련부서 담당자 및 토목직 공무원들이 연구모임을 조직하는 등을 들 수 있다.

문영역별로 다양하게 구성되어 있으나 실제 활동이 미미한 위원회 위원의 전문성을 활용하여 이들을 학습동아리의 외부구성원 내지 자문가로 위촉하는 방법도 고려가능하다는 것이다.<sup>9)</sup>

둘째, 학습동아리 구성원의 양적 확대가 필요하다. 학습동아리가 조직분위기를 쇄신하고 조직문화를 혁신해 나가기 위해서는 보다 많은 공무원들이 학습동아리에 참여할 수 있어야 한다는 점이다. 현재 A시의 경우 2006년 학습동아리에 참여한 공무원 수는 총 224명으로 A시의 전체 공무원 정원(2006.12.31 기준) 4,701명과 비교할 때 4.8%에 불과한 미미한 수이다. 학습동아리가 지방자치단체 전체적인 측면에서 조직혁신의 유효한 수단이 되기 위해서는 학습동아리 구성의 질적 고려와 함께 양적인 다양화 역시 주요하게 고려되어야 할 것이다. 조직문화의 변화는 다수 구성원의 참여와 공감의 전제될 때 그 가능성을 발견할 수 있기 때문이다.

셋째, 공식조직이 갖는 위계적 구조를 벗어나야 한다. 학습동아리는 자율적 구성과 회원 상호간의 수평적 커뮤니케이션을 토대로 이루어진다. 그런데 학습동아리의 구성에서 공식조직에서 가지는 위계구조를 그대로 투영하는 경우 부서장을 중심으로 한 테스크포스 형식의 팀운영으로 전락하게 된다. 때문에 학습동아리의 구성과 운영에 있어 지방자치단체는 공식적 관여자로서의 관리역할이 아닌 조장적·지원적 역할에 초점을 맞추어야 한다.

## 2) 연구내용적 측면의 개선방안

학습동아리 운영에 있어 내용적 측면의 개선은 연구주제의 적합성 측면과 연구방법의 취약성에서 출발한다. 첫째, 주제선정에 있어서 관점의 전환이 필요하다. 학습동아리에 있어서 적합한 주제에 대한 기준이 정하여져 있는 것은 아니지만, 기본적으로 조직의 현재 상황에서 가장 우선시되어야 할 미해결과제가 무엇인가를 발견하고, 이를 해소하는데 연구주제가 맞추어질 필요가 있다. 일상적으로 수행하여야 할 업무를 학습동아리 과제의 이름으로 수행하거나, 학습을 통한 연구가 필요하지 않은 경우가 적지 않은 바, 연구과제 선정에 신중을 기하여야 할 것이다. 그리고 연구과제를 선정하는 관점역시 변화가 요구된다. 조직혁신을 위해서는 기본적으로 두 가지 접근방법이 있는데, 정책추진의 주체(행정기관)가 어떠한 문제점을 가지고 있기 때문에, 이러한 문제점을 해결하게 되면 정책효과가 제고될 것이라는 점에서 내부혁신을 통한 효율성에 중점을 두는 경우와, 정책추진의 대상(고객)이 느끼는 문제점에서 역으

9) 실제로 A시의 위원회 현황을 보면, 2003년도 7월 현재 72개 위원회에 1,153명의 위원이 위촉되어 있다. 이 위원회의 전년도 회의개최실적을 보면 0회(11개), 1회(11개), 2회(15개), 3회(3개), 4회 이상(25개)로 나타나고 있는 바(권오철 외, 2004), 학습동아리 운영시 위원회 위원의 활용은 학습동아리와 위원회 양자의 문제점을 해소하는 한 방안이 될 수 있다.

로 출발하여 이러한 문제점을 해결하기 위하여는 어떠한 시스템, 프로세스가 요구되는가로 접근하는 경우가 그것이다. 주제선정에 있어서 관점의 변화는 바로 전자의 접근방법을 넘어 후자의 방법에서 문제를 찾는 것이 필요하다는 것이다.

둘째, 조직학습의 전제로 개인학습의 선행이 필요하다. 조직구성원의 학습이야말로 학습동아리의 논리적 출발점이 된다고 한 Tjepkema, Horst & Mulder의 주장(장영철·허연, 2005)을 빌리지 않더라도, 학습동아리에서 구성원의 연구방법론 부재는 성과의 질적 요소와 직결되는 문제이다. 때문에 전문지식의 강화는 물론, 특히 문제점에 대한 체계적 진단 및 논리적·실천적 대안제시를 위하여 기본적인 QC기법의 숙지는 필수적이다. 이는 개별 학습동아리의 문제가 아니라 대다수 학습동아리에서 나타나고 있는 바, 지방자치단체의 전칭적 차원에서 학습동아리 운영시의 사전적 내지 동시적으로 학습되어야 한다.

## V. 결 론

지금까지 지방자치단체에서 실제 운영되는 학습동아리의 사례를 중심으로 운영실태와 문제점을 진단하고, 특히 운영적 측면의 개선을 학습조직의 구성적 차원과 연구과제의 내용적 측면에 초점을 두고 살펴 보았다. 물론 단일의 지방자치단체 사례를 통하여 실태 및 문제점을 일반화 할 수는 없겠지만, 학습조직 운영의 초기단계라는 점을 고려하면 여타 지방자치단체의 학습조직에서도 유사한 문제가 나타나리라는 것은 어렵지 않게 예견할 수 있다. 학습조직에 대한 논의가 아직은 일천하고, 이를 도입한 지방자치단체 역시 해결해 나가야할 과제가 적지 않은 것이 현실이지만, 지식정보사회를 이끄는 한 축으로서, 그리고 지역발전을 견인하는 지역네트워크의 선도자적 역할을 수행하여야 할 지방자치단체로서는 학습조직이 선택의 문제가 아니라 필수불가결한 역량강화수단이 될 것이다. 마지막으로 본 연구범위에서는 제외하였지만 학습조직의 성패는 운영적 측면외에도 기존 연구결과에서 다수 지적하고 있듯이 정책적 지원이 중요한 역할을 하는 바, 단체장의 지속적 관심과 지지, 합리적 인센티브와 피드백 시스템의 마련 등은 재론의 여지가 없이 전제되어야 할 것이다.

## 【참고문헌】

- 강형기(1994). "자치행정의 품질관리제도 : 일본 자치체의 품질관리제도를 중심으로", 한국행정학보, Vol.28, No.3.
- 곽영환·최길수(2007). "지방정부에 있어서 정책품질관리의 집행전략에 관한 연구", 품질경영학회지, Vol.35, No.1.
- 권오철(1999). 지방정부 TQM의 집행과 성과에 관한 연구, 서울대학교 박사학위논문.
- 권오철 외(2004). "지역내 전문가의 지방자치단체 정책과정 참여실태 및 확대방안", 정부혁신지방분권위원회·한국지방행정연구원, 이제는 지방분권시대.
- 김상욱(2000). "지식정부의 바람직한 조직모형 검토" 한국행정학회 2000년도 동계학술대회 발표논문집(I).
- 김영환(2003). "경찰조직에서 학습조직이론의 적용가능성에 관한 실증적 연구", 한국사회와 행정연구 제14권 제3호.
- 김희규(2003). "학교에서의 학습조직 구성준거 탐색", 홀리스틱교육연구 제7권 제1호.
- (2004a). "학교의 학습조직화 진단도구 개발에 관한 연구", 교육행정학연구 제22권 제4호.
- (2004b). "Senge의 학습조직이론의 학교 적용에 관한 연구", 교육행정학연구 제22권 제1호.
- 박종렬(2005). "학습자중심 학교경영의 실천 전략 탐색", 교육행정학연구 제23권 제1호.
- 안해균(1990). 정책학원론, 다산출판사.
- 이군현(1997). "학습조직이론의 교육조직에의 적용에 관한 탐색연구", 교육행정학연구 제15권 제3호.
- 이석환(2006). "공공부문 BSC(Balanced ScoreCard) 적용사례 분석", 한국행정학보 제40권 제1호.
- 장영철·허연(2005). "인적자원개발체계와 기업성과간의 관계 : 기업의 학습조직화를 중심으로", 인사관리연구, 제29집 4권.
- 한세억(1999). "지식행정에 대한 탐색적 연구", 한국행정학보 제33권 제3호.
- 허만형·김성현·신양수(2006). "정책품질관리제도의 부처 기능별 정책품질 개선효과 비교분석", 정책분석평가학회보 제16권 제2호.
- A시 '06 학습동아리 운영활성화계획.
- A시 2007년도 시정백서.
- A시 학습동아리별 ['06 학습동아리 추진실적].
- A시 학습동아리별 [2006년도 학습동아리 활동결과 보고서].
- 地方行政運營研究會 公務能率研究部會(1996). TQM發想による創造的行政運營について: TQM



- の發想・手法を應用した行政運營マニユアル, 自治省.
- 下條美智彦(1995). イギリスの行政, 早稻田大學出版部.
- Fenwick, John(1995). *Managing Local Government*, Chapman & Hall.
- Robert P. McGown(1995). "Total Quality Management: lesson from Business and Government", *Public Productivity & Management Review*, Vol.18, No.4.
- Sabatier, P. & D. Mazmanian(1980), "The Implementation of Public Policy: A Framework of Analysis", *Policy Studies Journal*, 8-4.
- Sanderson, Ian(1992). "The context of quality in local government", Ian Sanderson(ed.), *Management of Quality in Local Government*, Longman.
- Smith, T. B.(1973). "The Policy Implementation Process", *Policy Science*, Vol.4, No.2.
- Walton, J.(1999), *Strategic Human Resource Development*, Prentice-Hall.