

美國政府의 經營合理化를 위한 TQM 受賞制度 導入에 관한 研究¹⁾

A Study on TQM Award to improve the Rationality of American Government

朴 熙 峯

(大進大 教授)

<目 次>

- I. 序 論
- II. TQM 및 TQM 受賞制度의 導入過程
- III. TQM 受賞制度의 內容
- IV. TQM 受賞制度의 效果
- V. TQM 受賞制度 導入 示唆點
- VI. 結 論

<ABSTRACT>

To compete in the global economy, Total Quality Management(TQM) has been adopted both in American companies and governments since middle of 1980s. If American companies are to compete with European and Asian challengers, and come out on top, federal, state and local governments must be far more responsive and ready for the people's needs. TQM is a holistic approach to organizational change that

1) 이 논문은 1997학년도 대전대학교 학술연구비 지원에 의한 것임. 본 글을 읽고 정성스럽게 조언해 주신 익명의 심사위원께 깊이 감사한다.

has been gaining an increasing attention in the field of organizational management. Although quality improvement has been in existence for quite a while, many believe that the 1990s are indeed the age of quality improvement revolution. The adoption of TQM is a practical response to the forces that are pushing both the public and private sectors to change their management philosophy and approach. American federal and state governments, in particular, are finding their support and options of TQM provides them with multiple benefits. Among them are general public support, protection of their economic base, in-kind support from the private sector, and increased efficiency. At this point, it will be appropriate to provide a brief outline of TQM awards to accelerate the implementation of TQM in governments. As part of the reinventing of government activities, federal and state quality awards are changing to reflect the Malcolm Baldrige National Quality Award criteria as the preferred quality management standard. This paper describes American federal and state government efforts to improve quality and productivity in the public sectors through quality award programs, and then, examines the effects and implications of the programs for the Korean central and local governments to adopt the programs. If TQM programs result the efficiency and responsiveness of the public sector in U.S., it has no doubt that the Korean governments should consider its adoption.

I. 序 論

1970년대 중반 이후 전세계는 무한경쟁체제로 돌입하였다. 이러한 조직환경의 변화에 따라 모든 조직이 살아남기 위한 자구책을 모색하고 있다. 조직규모의 축소, 조직혁신, 조직체제의 변화 등이 모두 이러한 노력의 일환이다. 이러한 노력들과 함께 발전된 현대적 조직의 가장 중요한 이슈는 비용 통제 및 생산성 향상을 넘어서 상품 및 서비스의 품질에 초점을 맞추고 있다. 무한경쟁체제하에서는 전통적 개념의 비용절감 및 생산성 향상만으로는 조직의 생존을 보장받을 수 없고, 고객으로부터 그 조직의 가치를 전반적으로 인정받기 위해서는 끊임없이 고객 만족을 획득해야 하기 때문이다.

따라서 품질은 시장점유율을 확대시키려는 다수의 경쟁자가 존재하는 상황에서 기존의 시장점유율을 유지하고자 하는 기업으로서 가장 가치를 둘 수밖에 없는 문제인 것이다. 품질경쟁의 좋은 예로는 자동차회사를 들 수 있다. 과거 미국의 자동차회사는 경쟁자가 소

수였지만, 최근 일본 및 유럽, 한국의 자동차회사들과 극단적인 경쟁을 하고 있다. 미국 자동차회사들은 차를 구매하려는 소비자들에게 매력을 끌기 위해서는 품질 향상과 고객에 대한 서비스 향상이 요구된다는 것을 경험하였다. 1980년대 미국 자동차 회사들은 세계 어느 나라 보다 생산성이 높았음에도 불구하고 시장점유율이 계속 하락하는 위기를 맞게 된다. 일본 자동차들이 품질향상을 위해 자동차 생산과정을 엄격하게 통제한 결과 미국산 자동차 보다 품질이 우수해 졌다는 사실을 미국 소비자들이 알게 됨으로써 일본 자동차를 선호했기 때문이다. 1980년대 중반부터 미국의 사기업들은 이러한 사실을 직시하고 고객위주의 생산활동과 품질향상에 주력하여 90년대 들어 일본을 앞설 수 있는 발판을 마련한 것이다.

이러한 고객위주의 생산 및 품질향상은 TQM(Total Quality Management)이 추구하는 기본적인 경영철학이다(Drummond, 1992: 20-21). TQM은 고객의 요구에 맞는 상품 및 서비스를 생산하기 위해 상품 및 서비스 생산과정을 체계적으로 분석하고, 직원에게 권한을 부여하며, 낭비를 줄이고, 생산과정을 개선하여, 기업내 모든 조직구성원들이 참여할 수 있는 환경을 마련하고자 하는 것이다. TQM의 목표는 고객에 대한 대응성을 증가시키고, 비용을 절감하며, 서비스제공 시기 적절성을 향상시키는 데 있다.

자원이 부족하고 경쟁이 치열한 현재와 같은 시기에 미국의 사기업 조직은 살아남기 위하여 경영합리화를 꾀하고 있고, 그 결과 TQM을 앞다투어 도입하고 있다. 이러한 시점에서 1980년대 후반부터 미국정부 역시 공공부문의 품질향상을 위해 노력하지 않으면 안되는 상황에 도달했다. Osborne(1993)이 행한 조사결과에서 나타나듯이 “미국인의 대다수는 연방정부가 제대로 작동하지 못하고 있다”고 믿고 있다. 20명중 17명의 미국인이 연방정부가 “근본적인 변화” 또는 “완전히 재조직”되어야 한다(Abu Zayed, 1994: 70)고 생각하는 것은 미국정부가 고객인 시민의 만족을 얻지 못하고 있다는 것을 단적으로 보여주는 것이다.

사실 TQM은 미국내에서 사기업뿐만 아니라 공공조직에서도 활발히 이루어지고 있다. 현재로는 TQM을 빠르게 적용하고 있는 것을 일시적인 유행이라고 볼 수도 있다. TQM의 적용은 공공기관 및 사기업 부문이 스스로의 경영철학과 그 접근방법을 변화시켜야 한다는 외부적 자극에 대응하는 실제적 방법이다. (Kline, 1993: 259) 공사조직의 구분이 모호해져 가고, 급격하게 변화하는 조직환경에 대처하기 위해서는 고전 조직이론의 원칙에 입각한 행정보다는 상황에 탄력적으로 대응할 수 있는 실천적인 아이디어가 필요하다. TQM의 적용이 경제성 및 효과성에 있어서 긍정적인 역할을 한다는 사실은 TQM의 적용을 촉진할 수밖에 없다는 현실을 반영하는 것이다. 더욱이 최근 미국 대통령선거에서 TQM을 정부부문에 적용한 Clinton대통령이 재선되었다는 사실은 TQM의 의미를 충분히 말해주고 있다.

사실상 Clinton대통령은 정부부문에 TQM을 도입하는데 있어서 선각자의 역할을 하였으며, 아직 TQM의 효과가 정부경영 및 국가경제에 긍정적인 효과가 있는지는 판명되지 않았지만 최소한 그의 집권으로 인해 미국 경제가 호황국면으로 전환되었다는 사실은 우리에게도 시사하는 바가 있다.

본 연구는 미국 연방정부 뿐만 아니라 주정부, 지방정부에 이르기까지 활발히 도입되어 조직의 혁신을 이끌고 있는 TQM이 더욱 많은 정부조직에 활용될 수 있도록 유도하는 TQM 수상제도의 내용을 살펴보고 그 의미를 조명하는 것이다. TQM 수상제도는 적극적인 개혁의지를 지닌 조직에 인센티브를 제공하여 조직혁신을 가속화하려는 의도에서 비롯된 것이다. 따라서 본 연구에서는 미국정부에서 수행하고 있는 TQM 수상제도의 도입과정, 운영 및 내용, 효과를 살펴본 후, 이 제도의 시사점을 평가해 봄으로써 TQM 수상제도를 우리나라에 도입할 수 있는 정책제언을 하고자 한다.

II. TQM 및 TQM 受賞制度의 導入過程

1. TQM

TQM은 대량생산 또는 대규모산업의 문제점을 개선하기 위하여 1920년대에 미국에서 처음으로 “통계적 과정통제(Statistical Process Control)” 기법이 도입되어 2차세계대전까지 활발히 사용되다가 일본의 산업에 영향을 끼쳐 1950년대부터 일본산업체가 미국의 전문가를 초청하여 생산품 품질 증가를 위한 이론 및 기법을 발전시킨 것에서 그 단초를 찾을 수 있다 (Milakovich, 1991: 197). 그러나 정작 미국에서는 1980년대 중반 대형기업(포드, 제록스, 모토로라 등)을 중심으로 고객만족의 필요성을 인식하기 시작했고, 품질경영의 원칙을 도입하기 시작했다.

정부부문에서는 1980년대 말부터 TQM을 적용하기 시작하였다. 시작단계에서 미국 연방 정부는 품질에 초점을 맞추기보다는 생산성에 초점을 맞추었다. 레이건 대통령은 1986년 2월 25일 연방정부의 생산성향상 달성을 위한 대통령령 12552에 서명했다. 이 대통령령의 주요 목표는 시민에 대한 서비스의 효율성, 품질, 적시성을 개선하는 것이었고, 선발된 각 분야에서 1992년까지 20%의 향상을 목표로 하였다. TQM을 직접 정부부문에 도입한 것은 1987년 능률성 향상을 원하는 연방정부 리더들이 품질 및 생산성 향상운동을 벌이고 있는 전국의 사기업체 전문가들과 상담하면서부터 시작되었다. 이 때 사기업부문의 TQM 전문

가들은 품질과 생산성 향상을 동시에 달성하기 위해서는 품질향상에 초점을 맞추어야 한다고 주장하였고(Hunt, 1993: 26), 이후 연방정부의 경영초점은 품질에 맞추어졌다.

1988년 연방품질청(Federal Quality Institute)이 설립되어 연방기관에 품질경영에 관한 교육, 정보자료 제공 및 자문을 행하였다. 이 기관의 3가지 주요한 기능은 1) 연방고위관료에게 품질 개념을 인식할 수 있는 세미나 제공 및 그에 따른 자문을 하고, 2) 자격을 갖춘 사기업부문의 상담원을 계발 및 유지하며, 3) 품질경영에 관한 정보자료를 관리할 자료센터를 운영하는 것이다. 오늘날 연방품질기관의 역할은 새로운 행정부가 시작됨에 따라 발생하는 변화를 정부기관에 반영하기 위해 재조직되고 있다.

연방정부에서 최초로 품질경영을 시작한 곳은 국방성으로 1988년 3월 30일, 당시 국방장관이던 Frank Carlucci는 “품질에 관한 국방부의 입장”이라는 문서를 발표하였다. 이 문서는 국방부내 전 실·국에 대해 품질경영 개념을 수행하는 방향을 제시하고 있다. 이와 비슷한 시기에 국세청(Internal Revenue Service), 존슨우주항공연구소(NASA Johnson Space Center), 캔사스시재향군인의학연구소(Kansas City Veterans Medical Center) 등과 같은 연방기관이 품질경영을 수행하였다. 어떤 경우에는 주 또는 지방정부가 품질경영 가능성을 완전히 인식하고 행정에 품질경영 기술을 혁신적으로 도입함으로써 연방정부를 앞서기도 하였다. (Hunt, 1993: 26-27)

2. TQM 수상제도

연방정부의 각 부서를 대상으로 TQM을 도입하도록 유도하는 TQM 수상제도는 1988년 “대통령품질상(Presidential Award for Quality)과”품질개선모범상(Quality Improvement Prototype Award)이 제도화되면서 시작되었다. 일단의 사기업부문 회장들이 관리예산실(Office of Management and Budget)을 운영하는 참모들에게 정부부문의 생산성을 향상하고 비용을 절감하기 위해서는 품질향상에 초점을 맞추도록 충고하였고, 이러한 충고가 받아들여져 TQM 수상제도가 창설된 것이다.

연방정부의 품질수상제도는 지난 몇년동안 많은 변화를 겪었다. 1988년 첫째 연방정부내 각급 조직에 품질경영 도입을 촉진하기 위해 관리예산실 참모들은 연방정부조직내 품질경영의 예를 찾았고, 4개 조직을 품질경영의 모범으로 지명하였다. 이러한 지명과정에는 경쟁도 없었고 공식화된 절차도 없었다. 더욱이 대통령부(Executive Office for the President)에서는 연방정부기관에 대통령품질상 지원원서를 제출하도록 하였으나, 한 조직도 응모하지 않았다.

1989년 품질수상제도의 초점을 생산성에서 품질로 바꾸었다. 기준의 첫단계는 말콤 발드리지 기준에 따라 유형화하였고, 지원자들에게 자신의 품질개선노력을 서술할 것을 요구하였다. 1989년에 실시한 품질개선모범상 지원서의 질문내용은 단지 10개 항목이었으며, 그 내용도 다소 일반적이었다. 그 결과 58개 연방조직이 지원하였다. 관리예산실은 품질경영의 원칙과 활동을 실제적으로 검토하고, 그 중 몇 개 기관에 대해 현지 실사를 하여 6개의 수상대상자를 선발하였다. 현지 방문에 있어서는 외부심사자가 참여하였고, 첫 연방품질상은 해군항공체제통제소가 수상하였다.

대통령품질상과 품질개선모범상의 응모자를 평가하는데 있어 최근에도 적용되는 과정은 1990년에 시작되었으며, George Westinghouse TQM상 및 말콤 발드리지상에서 사용된 이래 유형화된 조직적 평가과정이 적용되었다. 공공기관과 사기업조직에서 품질경영 분야의 전문성을 갖춘 경험있는 심사위원이 선발되었다. 말콤 발드리지상을 기초로 품질개선모범상에 필요한 일련의 기준이 개발되었다. 점수화된 지침이 정해지고 각각의 지표에 대한 품질경영 실행 수준이 정해졌다. 이러한 지침은 평가과정에서 유용한 도구이자, 또한 조직의 품질향상 노력의 범위 및 접근방법을 제시해 주는 벤치마크로서의 역할을 할 수 있도록 제작되었다. 새로운 기준으로 평가하는 품질개선모범상에 27개 조직이 지원서를 제출하였고, 많은 수의 지원자들이 TQM을 그 조직에 맞게 도입한 결과를 바탕으로 보다 현실적으로 지원서를 작성하였다. 심사자들은 1990년도 품질개선모범상 수상자 3곳을 선정하였다. 반면 1990년도 대통령품질상에 있어서는 지원서를 제출한 조직중 한 곳도 기준에 합당한 곳이 없었다.

1991년 품질개선모범상에 34개 조직이 지원하였고, 따라서 이 수상제도를 명실상부하게 정비할 필요가 있었다. 수상 기준, 점수 지침, 평가과정을 개정하였는데, 이는 수상을 위해 지원한다는 것 자체가 연방조직이 품질경영을 실행하는 중요한 첫 걸음이 될 수 있도록 하기 위해서였다. 더욱이 결선 진출과 최종수상자가 되기 위해서는 새로운 차원의 품질경영 개선이 수행되지 않으면 안되도록 하였다. 이 결과 연방품질청은 다수의 실제적이고 가치 있는 지원자를 찾을 수 있었으며, 결선에 오른 8개 조직과 2개의 최종수상조직은 공식적으로 매우 훌륭하게 품질경영을 수행한 곳이라는 평가를 할 수 있게 되었다.

이와 동시에 연방품질청은 1991년 대통령품질상의 지원자를 평가하기 위해 품질개선모범상에서 시행하고 있는 평가과정을 사용했다. 대통령품질상을 수여할 2개 조직을 평가하고 선정하는 일은 쉽지 않았지만 결과는 성공적이었다. 심사위원들은 1991년 수상자로 “공군 병참부(Air Force Logistics Command)”와 “오브라이언 엘더(O'Brien and Elder)”를 선발

했다. 1992년 이전에는 중앙사무실 또는 집행기관과 같은 중앙부서가 중심이 되어 대통령 품질상에 지원하여 수상하였지만 1992년부터는 이러한 기관들을 제외시켰다. 지원자격을 독립적이고, 자체적으로 정의한 임무를 보유하며, 대중에게 상품 또는 서비스를 제공하는 조직으로 제한했다. 이러한 제한은 대규모조직의 보조기관이 수상할 수 있도록 하기 위한 것이다. 이와 같이 정부부문의 TQM 수상제도는 점진적으로 발전하여 마침내 사기업의 말콤 발드리지상과 같은 수준으로 향상되었다.

주정부 수준에서도 1989년 Minnesota에서 TQM 수상제도를 시작한 이래 Arkansas, Texas, Ohio, Iowa, North Carolina, New York 등에서 TQM 수상제도를 수행하고 있으며, 대부분의 주에서 Ohio와 Arkansas의 경우와 같이 공공기관 뿐만 아니라 사기업에 확대하여 실시하고 있다. (Hunt, 1993: 10) 주정부에서 TQM 수상제도를 실시하고 있는 이유 역시 부족한 자원으로 시민의 욕구를 효과적으로 충족시킬 수 있는 방법을 모색하고 있기 때문이다.

Ⅲ. TQM 受賞制度의 內容

1. 연방정부를 대상으로 한 TQM 수상제도

연방정부 각 부서에 대한 TQM 수상제도로는 대통령품질상(Presidential Award for Quality)과 품질개선모범상(The Quality Improvement Prototype Award)이 있다. 이 두가지 수상제도는 연방품질청에 의해 운영된다. 대통령품질상은 말콤 발드리지상을 모델로 만들었는데, 이는 상당히 모범적인 방법으로 1) 품질경영을 수행하고 있는 연방정부조직이 어느 곳인지를 직시하여, 2) 연방정부 전체에 대해 품질경영방법이 있다는 것을 인식시키고 품질경영을 수행하도록 촉진시키는 목적을 가지고 운영된다. 대통령품질상은 성숙한 품질관리 노력을 하고 있는 조직을 발전시키기 위해 고안되었고, 품질경영 개념을 발전시키는 과정에서 더욱 현실적으로 발전되었다. 이 상을 받으려고 하는 조직은 1) 연방정부의 한 집행기관이야 하고, 2) 100명 이상의 정규 연방공무원이 일하고 있어야 하며, 3) 자신의 임무를 뚜렷하게 정의할 수 있는 독립기관이고, 4) 자체 기관 이외의 고객(고객이 일반적으로 군대조직인 국방부의 부서는 예외)에게 상품 및 서비스를 제공하는 곳이어야 한다. 대통령 품질상은 매년 최대 2개 조직에게만 주어진다. 수상기준은 “혁신적인 품질향상을 이룩하여, 높은 품질의 생산물을 생산, 고객에 서비스를 제공”한다는 것이다. 이 상의 기준은 매우 엄

격하고 품질경영의 원칙과 실재를 모두 적용한다. 이러한 기준은 말콤 발드리지상의 기준과 비슷한데, 말콤 발드리지상 보다는 덜 상세하다(Carr, 1990: 214).

품질개선모범상은 최근에 품질혁신을 위한 구조전환과정을 시작한 조직에 수상된다. 이 기준에 따른 개념은 대통령품질상과 매우 비슷하나, 몇가지 개념을 제외하고 있다. 이 상을 받기 위해 지원하는 당사자는 연방정부의 한 기관이어야 하며, 최소한 100명 이상의 구성원을 가지고 있는 조직이어야 한다. 한 조직이 지원하면 TQM의 실행과 조직의 변화에 대한 성과를 평가받으며, 상은 이러한 내용을 충실히 이행한 조직에게 돌아간다. 이 상은 매년 6개 조직 정도에 주어진다. 또한 매년 연방조직에 보고되어 “품질경영의 원칙을 이행하고 고객만족을 추구하는 훌륭한 조직으로 인정”된다.

TQM을 성공적으로 수행하여 1993년도 품질개선모범상을 수상한 조직은 테네시주에 있는 “아놀드공학발전연구소(Arnold Engineering Development Center)”를 비롯한 3개 조직이다. 아놀드공학발전연구소는 연간 3억달러가 넘는 예산을 가지고 항공기지 장비시험을 실시하는 세계에서 가장 발달되고 규모가 큰 종합기지이다. 이 조직이 성공한 가장 중요한 부분의 하나는 조직의 목표를 달성하기 위해 공공부문과 사부문을 완전하게 조화시킨 혼성팀을 형성한 데 있다. 이 조직은 1989년부터 TQM을 도입하였는데, “품질경영구조, 채택품질훈련 능력, 사기업과정 경영팀, 고객인식조사, 내부문화조사, 자체감독팀, 팀 형성능력의 발전 및 리더십 센터” 등을 운영하였다. TQM을 도입한 결과로는 1) 효율성 및 적시성을 향상시킴으로써 고객으로 하여금 2년동안 780만 달러 이상을 절약할 수 있도록 하였고, 2) 조직원의 제안을 수행함으로써 91회계년도에 111,000달러 이상을 감축하였으며, 3) 업자를 초대하여 그들의 부품이 어떻게 사용되고 있는지 보여주고 항공시험 과정에서 최첨단 자재 운영에 필요한 요구사항이 무엇인지 제안함으로써 부품 구입 후 사용가능율을 20%에서 93% 이상으로 개선하였다.

뉴저지의 해군전투기연구소(Naval Air Warfare Center)는 2억 1천만 달러의 예산과 18개 분소에 2,500명이 넘는 인원을 지닌 곳으로 항공기가 항공기지에 안전하고 효과적으로 출발 및 도착하게 하는 책임을 맡고 있다. 이 연구소는 1988년 자신들이 행하고 있는 경영기법을 “종합품질 리더십(Total Quality Leadership)”이라고 명명하면서 TQM을 수행하였다. 훈련 및 팀워크의 종합적인 과정을 통해 업무과정을 분석하여 업무의 질을 향상시켰다. 1) 관리자는 Deming으로부터 훈련을 받았고, 2) TQM을 제1의 우선순위로 두었다. 다음 단계로 5) 개선해야 할 5가지 분야를 구체화한 집행위원회를 확립하였으며, 4) 다른 전략위원회가 이러한 분야에서 활동할 수 있도록 구성되었다. “과정활동팀(Process Action Team)”이 조

직되어 조직하부의 활동 영역에서 개선을 위한 사업을 구체화할 수 있도록 하였다. 250개가 넘는 팀에 1,400명 이상의 조직원이 개선과정에서 활동하였다. 이 결과 1) 개선된 작업 과정으로 1991년 이래 서류상 1700만 달러 이상을 절감하였고, 2) 600가지가 넘는 아이টে를 적시 공급할 수 있도록 개선한 결과 적시공급율을 85%에서 99%로 높였으며, 3) 연구소의 전체적 산출율(전체 노동시간 중 직접적으로 고객에 제공된 작업시간 비율)을 91회계년도의 51%에서 93회계년도에는 59%로 증가시켰다.

전투용 항공기, 엔진 및 관련 부품의 유지, 감리감독과 기타 지원업무를 행하고 있는 “노스 캐로라이나 해군항공병참부(Naval Aviation Depot)”는 업무면에서 사부문과 경쟁하였다. 이 부서는 1986년에 시작한 TQM을 통하여 조직 전반의 문화변화를 유도하였다. 모든 구성원에게 TQM교육을 실시하였고, 거시적인 계획아래 최고관리층이 개입함으로써 TQM을 “생활의 방법”이 되게 하여, 결과적으로 조직구성원을 체제 전반에 참여시키는 업무문화 변화를 가능하게 하였다. 또한 이 병참부는 성공을 위한 가장 중요한 요인으로 고객에 초점을 두는 것과 지속적인 교육의 중요성을 강조했다. 그 결과로 1) 경쟁력있는 항공기 유지업무를 통해 1988년에 2억 4천 9백만 달러였던 시장점유를 1993년 4억달러로 향상시켰고, 2) 1988년 이래 1억 8천 5백만 달러 상당의 비용을 절약하였으며, 3) 1988년 이래 2천만달러에 달하는 생산성 향상 이익을 종업원에게 분배하였다.

2. 주정부를 대상으로 한 TQM 수상제도

TQM의 적용을 널리 확산시키기 위해 주정부가 주도하는 품질상은 많은 형태를 가지고 있다(Bobrowski and Bantham, 1994: 424). 많은 주에서 정부기관 뿐만 아니라 사기업분야에서도 품질을 향상시키기 위해 품질수상제도를 확립하고 있다(Hunt, 1993: 112). 품질수상제도의 접근방법을 주정부가 쉽게 받아들일 수 있도록 도와주기 위해 “주정부 품질수상체계(State Quality Award Network : SQAN)”가 1992년 조직되었다. 주정부 품질수상 체계의 목표는 주 또는 지역 품질상을 획득한 행정가들이 상호 의견을 교환하고 정보와 경험을 나눌 수 있는 모임과 회의의 장을 마련해 줌으로써, 다른 조직에서 품질경영 프로그램을 도입할 수 있도록 도와주는 데 있다. SQAN은 매년 두 번의 회의를 갖는다. 한번은 “미국 품질관리협회(American Society for Quality Control's : ASQC's)”의 “연간 품질회의(Annual Quality Congress)”와 관련하여 매년 5월에 개최하며, 또 한번은 가을에 개최한다. 약 45개의 주가 “주정부 품질수상체계”에 참여한다. “전국주지사연합회 대표(National Governor's Association)”, “상무성 국가표준기술협회(U.S Commerce Department's

National Institute of Standards and Technology)", 미국품질관리협회, "품질과 참여를 위한 회의(Association for Quality and Participation)" 등이 "주정부 품질수상체계"의 구성원이다.

주의 품질경영 전략은 말콤 발드리지 수상기준을 적용하고 있다. 1992년 현재 8개 주는 완전히 말콤 발드리지상을 기초로 한 품질수상 프로그램을 확립하고 있고, 19개주는 기획 단계에 있다. 또한 7개 주는 "상원 생산성 수상제도(U.S Senate Productivity Awards)"를 수행하고 있다. 1982년에 확립된 이 프로그램 하에서 미국 상원의원들은 자기 출신 주에 대해 생산성 향상을 촉진하고 인식시킬 수 있는 상을 수여하게 된다. 그러나, 대부분의 주에서 "상원 생산성 수상제도"를 말콤 발드리지 기준으로 바꾸는 추세이다. 효과적인 주 또는 지방정부 품질 프로그램의 핵심은 말콤 발드리지 기준으로 시작된다. 말콤 발드리지 기준을 사용하지 않는 소규모 수상제도를 개설하는 것은 결국 실패로 돌아가리라고 보는 시각이 지배적이다. 미국내에서는 말콤 발드리지 기준을 사용하는 것이 품질개선 목표 수행에 가장 효과적인 길로 이해되는 경향이 있다. 이러한 이유는 아마도 말콤 발드리지상이 사기업 부문에서 신용도를 인정받았기 때문이고, 따라서 그 기준을 사용한다는 것은 정부 부문의 품질향상을 이룩할 수 있다는 신념을 주어 품질향상 노력을 지속적으로 유도하게 될 것이기 때문이다.

주정부 품질상을 수상하기 위해 경쟁하는 정부조직은 품질상에 지원하기 전에 상의 기준을 해당조직의 장점과 단점을 확인하는 데 이용할 수 있다. 더욱이 프로그램 적용 초기단계에 있는 조직들은 수상기준을 자신의 특수한 품질개혁 노력을 발전시키기 위한 틀로 이용할 수 있다. 수상에 응모한 조직들은 TQM을 적용하기 위해 각 주정부의 특성을 고려하여 만들어진 품질위원회에 의해서 통제되고 있다. 예를 들어 Massachusetts주의 위원회는 하원의원 1명, 상원의원 1명, 집행기관에서 5명, TQM에 경험이 풍부한 사기업조직에서 3명, 공공부문의 노동조합원 2명, 법원을 대표하는 2명으로 구성된다. Florida에서는 "플로리다 품질경영위원회 (Florida Quality Management Committee)"로 부르는데 Florida에서 기업을 운영하고 있는 사장단으로 구성하고 있다. Minnesota에서는 집행부서의 관리인으로 구성된 "품질조정위원회(Quality Steering Committee)"가 주정부에서 설립한 TQM촉진 부서인 "우수한 성과를 위한 노력(Strive Toward Excellence in Performance: STEP)"을 통제하는 등 그 주의 여건과 발전 전략에 따라 다르게 추진하고 있다.

3. 수상과정

TQM 수상자를 선발하는 과정은 각 조직 단위에서 이미 만들어진 지원서를 작성하여 제출하면서 시작된다. 각 수상제도별로 차이점이 있기는 하지만 연방정부 및 주정부에서 시행하고 있는 수상제도의 기초인 말콤 발드리지상은 8개의 평가기준에 관련된 성과를 기술한 지원서를 제출하도록 한다. 지원서를 제출한 후의 평가과정은 수상제도 마다 약간의 차이가 있으나 대개 평가, 현지방문, 선발, 환류, 수상수여의 5단계로 진행되는 데, 대통령품질상과 품질개선모범상을 예로 들면 각 단계별 주요사항은 다음과 같다.

1) 평가 : 공공 및 사부문 조직의 전문가로 구성된 심사위원 패널이 지원서를 평가한다. 접수지침을 기초로 각각의 요소에 대해 작성된 문서를 기준으로 점수를 매긴다. 심사위원이 현재 속해있거나 관련되어 있는 조직이 있는 경우 해당 심사위원은 그 조직에 대한 점수를 매길 수 없다.

2) 현지방문 : 대통령품질상에서는 지원서에 대한 점수를 기초로 5개 조직이 결선에 진출하게 되며, 품질개선모범상에서는 10개의 조직이 선발된다. 심사위원들이 지원서에 작성된 내용을 보완하고 확인하기 위해 결선에 오른 조직을 현지방문한다.

3) 선발 : 공공 및 사부문의 대표로 구성된 심사위원 패널이 서류상의 지원서와 현지방문 결과를 기초로 하여 대통령품질상에서는 2개 조직을 선발하고, 품질개선모범상에서는 6개 모범조직을 선발한다.

4) 환류 : 개선되어야 할 분야와 그 장단점에 대해 심사위원들의 검토와 논평을 기초로 한 환류 패키지가 다음에 응모하려는 지원자들을 위해 비치되고, 지원한 조직의 장에게 통보된다.

5) 수상 수여 : 대통령품질상 수상자에게는 매년 워싱턴에서 열리는 “연방품질에 관한 국가회의(National Conference on Federal Quality)”에서 트로피를 증정한다. 연방품질청은 1년동안 수상자를 광고한다.

모든 TQM 수상제도는 TQM을 많은 조직에 전파하기 위해 수상조직에게 수상 이후의 사후책임을 지운다. 최종 수상자에게는 1) 품질경영과정과 성과를 기술한 사례연구를 작성하고, 2) 품질개선기술 및 실행방법에 대하여 다른 기관과 경험을 나눌 수 있도록 워싱턴시와 자기 조직이 위치한 곳에서 강습회를 열며, 3) 전국 품질회의에 참여하고, 4) 비디오테이프를 만들며, 5) 다른 관심있는 조직에게 자신의 조직을 개방할 것이 요구된다. 또한 결선에 오른 조직에게도 1) 품질경영 노력에 있어서 특기할 만한 요소를 강조하여 보고서를 작성하고, 2) 지역 품질회의에 보고서를 발표하며, 3) 다른 관심있는 조직에게 자신의 조직

을 개방할 것을 요구한다.

4. 수상기준

TQM 수상제도의 수상기준 역시 각 제도마다 약간의 차이가 있다, 그러나 미국의 TQM 수상제도의 평가항목 및 점수분포는 대동소이하므로 여기에서는 대통령품질상의 평가항목에 관하여 논의해 본다. 대통령품질상의 평가항목은 7개의 평가요소로 구성되며, 1,000점 만점으로 되어 있다. 점수는 각 항목마다 접근방법의 완성도 및 수행의 정도에 따라 백분비로 평가되어 각 항목의 점수에 곱한 후, 전체적으로 합산하여 산출한다.

1) 최고경영자의 리더십

이 평가요소에 부여된 점수는 125점이다. 이 항목은 어떻게 최고경영자가 경영활동을 수행함에 있어서 명확하고 가시적인 품질가치체제를 창조하고 유지하는지를 평가한다. 이 부분에는 최고경영자의 리더십과 개인적 노력, 리더십 체계, 공공 책임성 및 시민과의 협조관계 등이 포함된다.

2) 정보 및 분석

이 평가요소에 부여된 점수는 75점이다. 이 항목은 고객중심의 높은 성과를 달성하기 위해 데이터 및 정보를 얼마나 효과적으로 사용하고 관리하는가를 점검하며, 이 부분에는 정보 및 데이터 관리, 경쟁적 비교 및 벤치마킹, 조직에 관련된 데이터 분석 및 사용 등이 포함된다.

3) 전략적 품질기획

이 평가요소에 부여된 점수는 60점이다. 이 항목은 조직이 전략적 기획을 수립하고, 중요한 계획의 필요조건을 결정하는지, 그리고 이러한 계획의 필요조건을 효과적인 성과관리 체제에 정확하게 적용시키는지를 점검한다. 이 부분에는 전략개발, 전략적 배치 등이 포함된다.

4) 인적자원 개발과 관리

인적자원의 개발과 관리에 부여된 점수는 150점이다. 이 항목은 어떻게 전체 인적자원의 잠재력을 계발하고 인적자원과 조직의 성과목표를 합치시키려는가를 점검한다. 또한 높은 성과, 조직원의 참여, 개인 및 조직발전을 위해 환경적 요소를 개발하고 유지하는 조직의 노력을 평가한다. 이 부분에는 인적자원 기획 및 평가, 높은 성과체계, 조직원의 교육·훈련·개발, 조직원의 복지와 만족 등이 포함된다.

5) 과정(Process) 관리

이 평가요소에 부여된 점수는 140점이다. 이 항목은 고객에 초점을 둔 계획, 상품 및 서비스 전달과정, 모든 작업단위가 개입된 서비스 지원 및 공급관리 등을 포함한 과정관리의 중요한 측면을 평가한다. 또한 어떻게 중요과정을 설계하고, 관리하며, 개선시키려는지를 점검한다. 이 부분에는 상품 및 서비스의 설계와 소개, 상품 및 서비스의 생산과 전달, 서비스 지원체계, 공급성과 관리 등이 포함된다.

6) 성과 결과

이 평가요소에 부여된 점수는 200점이다. 이 항목은 주요한 성과분야(상품 및 서비스의 품질, 생산성 및 조작적 효과성, 그리고 공급과정의 품질)에 있어서의 조직성과 및 품질향상, 이러한 성과분야와 관련된 재정적 성과지수 등을 점검한다. 여기에서는 다른 경쟁자들과 비교되는 성과수준도 평가한다.

7) 고객 초점 및 고객만족

이 평가요소에 부여된 점수는 250점이다. 이 항목은 고객의 요구를 인지하고, 고객과의 관계를 개발, 유지하기 위해 조직체제를 점검한다. 또한 업무의 성취도, 즉 고객만족 수준을 측정하고 그 추세를 살핀다. 이 부분에는 고객에 대한 지식, 고객관리, 고객만족 결정요인, 고객만족 결과, 고객만족 비교 등이 포함된다.

IV. TQM 受賞制度의 效果

TQM 수상제도가 존재하는 이유는 기본적으로 조직에 고객만족 및 품질을 향상시킬 수 있는 TQM을 도입하여 조직혁신을 이루는 데 있다. TQM 수상제도를 수행하게 되면, 수상을 원하는 조직이건 원하지 않는 조직이건 간에 TQM 수상제도의 기준으로 높은 평가를 받기 위해 노력하게 될 것이다. 따라서 이 수상제도를 정부부문에 도입하게 되면 어떤 방향으로든 정부개혁을 유도하게 되는 것이다. 앞에서 소개한 TQM 수상제도의 기준으로부터 유추해 낸 이 제도가 지향하는 바람직한 정부조직을 정리하면 다음과 같이 요약할 수 있다.

1. 고객중심 체제

정부의 임무, 목표, 기능을 고객 중심으로 재정립하는 것이다. 생산성이 높다고 해서 고객의 만족이 높아지는 것이 아니기 때문에, 정부의 임무를 행정서비스의 제공자, 즉 정부가 결정할 것이 아니라 서비스의 수요자가 결정하도록 하는 것이다. 여기에서의 서비스 수요자는 행정서비스의 최종 이용자인 시민 및 기업이라는 외부고객(external customer)만을 의미하는 것이 아니라, 정부내 조직이라는 내부고객(internal customer)도 포함한다. 정부기관의 임무 및 목표는 일차적으로 이러한 내부 및 외부고객의 요구를 만족시키는 것이어야 한다. 따라서 정부의 각급 기관내에서 고객의 요구 및 만족도를 지속적으로 조사하고 연구할 필요가 있다. 이러한 조사 및 연구는 정부 전체 차원의 역할에 관한 조사뿐만 아니라, 각급 부서별로 시행되는 별도의 조사, 연구도 포함된다.

2. 고객 만족 중심의 업무수행 및 평가

현재의 정부조직은 관료제의 계층제 내에서 임무가 분담되고 있고, 각종 법령은 업무과정을 규율하고 있다. 따라서 조직의 임무에 대한 성과가 비효율적일지라도, 법령에 규정되어 있는 자신의 임무를 완수하고, 법령을 어기지 않는 것이 조직 및 관료들의 임무인 것처럼 목표와 수단이 전이되어 있다. 업무를 능률적으로 수행하기보다는 자신의 자리를 유지하기 위해 방어적인 자세로 업무와 무관하게 임무를 수행하고 있다. 이러한 조직문화에서는 변화에 대응하거나 새로운 아이디어로 성공적인 행정수행을 할 수가 없다.

정부도 본질적으로 자신의 임무를 완수하여야 한다. 따라서 업무의 과정도 중요하지만

더욱 중요한 것은 결과이다. 과정이 잘 정돈되어 있으나, 업무의 결과가 비능률적인 정부는 그 임무를 다한 것이라고 볼 수 없다. 정부의 경쟁력을 높이기 위해서는 정부에 대한 평가가 정부 서비스의 수혜자가 얼마나 만족하는가에 대한 대답을 통해 이루어져야 한다.

정부부문에 있어서 정부활동 자체만을 점검하고 감사하여서는 그 정부활동이 얼마나 효율적인지를 판단할 수가 없다. 현재, 정부는 결과 보다 투입을 평가하고 있기 때문에 성과를 올리지 못하고 있는 것이다. 그러나 정부기관의 결과를 평가하고, 결과를 산출하기 위해 얼마나 많은 자금을 사용하였으며, 얼마나 많은 인원 그리고 시간을 투입하였는지를 비교하여 평가한다면 정부의 각 기관은 조직의 효율성을 높이기 위해 자발적인 노력을 하게 될 것이다.

3. 책임에 따른 권한 부여

정부조직은 사기업조직과 달리 정부조직의 결과평가와 경쟁력 제고를 책임에 따른 권한 배분으로 유도할 수 있다. 결과를 수행하기 위한 권한을 충분히 부여하고, 결과에 대한 책임을 총체적으로 묻는 방법이다. 하급조직의 장이 권한을 많이 부여받기 위해서는 부서의 임무를 명확히 정의하고, 실천계획에 적실성이 있으며, 업무평가기준 역시 분명히 해야 한다. 조직의 장은 이 보고서를 중심으로 권한을 부여하게 되면, 결과에 대한 평가기준 역시 업무를 가장 잘 아는 각 부서에서 객관적으로 마련할 수 있을 것이다.

평가기준은 각 기관이 자체적으로 자신의 업무와 그에 대한 평가기준을 정하도록 한다. 각 기관은 평가가능한 목표를 정하고 매년 달성할 성과를 개발한다. 이렇게 평가가능한 목표에 따라 업무수행을 위한 자유재량권을 부여하는 것이다. 또한 목표를 정하는 것은 기관이 한번만 행하는 것이 아니다. 목표는 계속 변화하는 것으로 기관의 장으로 하여금 업무 성과를 더욱 높이도록 자극하여 지속적인 개선을 거두는 것이다.

이와 동시에 각 조직의 최고관리자에게 권한과 책임을 부과한다. 권한과 책임이 있어야 최고관리자가 리더십을 발휘하여 업무배분을 충실하게 할 수 있고, 최고관리자를 중심으로 임무를 공유하여, 그 임무 달성을 위해 협동한다. 그리고 조직목표를 명확하게 세워, 최고 관리자의 결정에 따라 공통의 가치를 수행하게 되는 것이다.

4. 권한과 책임의 하부이양

정부의 임무를 효과적으로 완수하게 하고 권한과 책임을 분명하게 배분하기 위해서 정부

권력을 분권화시키는 것이다. 여기에서의 분권화는 정부기관간의 분권화만을 의미할 뿐 아니라 부서내의 상사와 부하직원간의 분권화까지 포함한다. 권한과 책임에 의해 분권화된 조직은 계층제에 의하여 권한이 배분되어 임무를 수행하는 조직 보다 제 문제에 대하여 각 부서원이 적극적으로 참여하는 팀워크를 이루어 임무를 수행하게 되고, 따라서 효과성 및 변화에 대한 탄력성이 증진된다.

각급 하위 행정부서에게 충분한 권한과 책임을 부여한다는 것은 업무를 수행하는 데 필요한 인사권, 예산권, 조직권 등의 권한을 부여한다는 것을 의미한다. 또한 권한이 부여된 만큼 결과에 대한 책임을 철저하게 묻고, 이에 따른 상벌이 따른다면 행정부서의 장은 책임의식을 갖고 임무에 충실하게 될 것이다. 또한 상급부서의 장 역시 하부조직에 대해 스스로 임무를 정의하고, 임무에 대한 측정수단을 개발하도록 하여, 이것을 바탕으로 상급부서의 장이 임무를 평가하고 권한과 책임을 이양하는 것이다. 이와 같은 방법으로 일선 담당자까지 자신의 임무와 그에 따른 책임과 권한을 명확하게 인식하고, 임무에 대한 측정방법을 개발하게 되면, 조직은 자율적 통제에 따른 탄력있는 조직으로 변모하게 될 것이다.

정부내 공직자의 업무문화를 변화시키고, 관료제내 리더십을 증가시키기 위해서는 공직자의 능력과 도덕성을 믿을 필요가 있다. 통제 중심에서 협력 중심으로 변화하고, 본부보다는 일선기관으로 권한이 이양되며, 의사결정 주체가 업무를 결정하고 추진하도록 한다. 자신의 판단에 따라 자발적으로 업무를 수행할 때, 공직자들은 가장 우수한 정보를 확보하고, 문제를 분석하며, 최적의 문제해결 도구를 선택하게 된다. 우리는 공직자들로 하여금 그들의 최선을 다할 수 있는 기회를 제공하고 믿을 필요가 있다. 정부내 조직문화를 변형시키기 위해서는 정부내에 있는 공직자들이 활동할 수 있도록 분권화를 통해 동기부여하는 것이다.

5. 업무흐름 중심의 조직 편제

업무가 진행되어 가는 과정에 따라 조직편제와 업무배분을 함으로써 조직의 책임한계를 명확하게 하는 것이다. 정부내 중복적인 업무수행 및 형식주의(red tape)를 줄이기 위해서는 고전조직이론의 부서조직 원리에서 탈피해야 한다. 즉 기획, 업무수행, 평가의 업무흐름에 따라 명확한 권한과 책임이 부여되는 조직을 구성한다. 이와 동시에 조직내에서도 업무의 흐름에 따라 팀단위로 조직을 재편성하는 것이 팀의 협동심과 책임성을 증가시켜 조직의 효율성 및 문제에 대한 대응력을 높일 수 있는 방법이다. 이렇게 조직의 대응력이 높아지고 자생력이 커지면 조직에 대한 세부적인 통제를 줄일 수 있다.

6. 조직체제 전반에 대한 관심

품질은 체제내에서 일하고 있는 종업원 전체의 노력으로부터 생산된 결과이지 개인의 노력에 의해 발생하는 것이 아니다. 조직에서 생산된 상품 및 서비스가 고객으로부터 만족을 얻지 못하는 것은 체제에 결함이 있기 때문이지 체제내 구성원의 결함이 아닌 것이다(Carr and Littman, 1990: 196). 따라서 정부조직의 그 어떤 문제도 그것을 해결하기 위해서는 개인적 접근방법이 아닌 조직 전체에 대한 체계적 접근방법이 필요하다.

또한 TQM에서는 현존하는 조직의 운영체제 개선을 위해서는 조직 최고책임자의 리더십을 강조한다(Hill, 1991: 554). 실제로 조직내 대부분의 문제는 하부 직원과 관련된 것이 아니라 조직관리인의 통제력이 원인을 제공하는 경우가 많으며, 무엇보다도 최고책임자야말로 문제를 해결할 수 있는 힘을 가지고 있기 때문이다.

7. 지속적인 개선

정부조직이 고객의 만족을 높이기 위해서는 끊임없는 개선이 필요하다. 정부조직 환경 역시 끊임없이 변화하고 있고, 이렇게 변화하는 환경속에서 고객의 요구 역시 지속적으로 변화하고 있다. 따라서 한 정부조직이 비록 현재 상태로는 고객인 시민의 요구에 부응하고 있다 하더라도 개선의 여지는 항상 존재하는 것이며, 거시적으로 볼 때 사회환경이 계속 변화하기 때문에 그에 따라 정부조직 역시 지속적인 개혁이 요구되는 것이다.

V. TQM 受賞制度 導入 示唆點

일반적으로 공공부문에 TQM을 도입함에 있어서 1) 공공부문에서는 고객을 정의하기 어렵고, 2) 결과를 정확하게 측정하기 어려우며, 3) 조직원이 변화를 주도하고 TQM 기법을 이용함에 있어서 자신이 충분한 권한과 정보를 갖고 있지 못하다고 생각하고 있으며, 4) 조직 예산상의 제한과, 5) 새로운 개념의 참여적 관리에 대한 저항감, 6) 조직원 역할의 변화에 대한 저항의식, 7) 인사 등 제규정의 비탄력성, 8) 장기 기획의 부족 및 단기간에 결과를 내려고 하는 정치인의 욕구 등의 어려움이 따른다(Hunt, 1993: 10-11, 15).

또한 TQM은 이론에 의해 정립된 것이 아니고 실무에 의해 발전된 개념이기 때문에 엄격한 형태가 존재하지 않는다. TQM은 모든 조직이 특수성을 지니고 있다는 것을 인정하

고, 이렇게 특수성을 지니고 있는 조직을 개선하기 위해서는 맹목적으로 다른 조직의 TQM 경험을 빌려와서 수행하는 것은 매우 위험천만한 오류를 낼 수 있다는 지적을 받고 있다(Abu Zayed, 1994: 43). 이것은 효과적으로 TQM을 수행하기 위해서는 그것을 실행하는 사람이 그 조직을 잘 이해해야만 개선효과가 있다는 것이고, 기술은 그 자체로서는 변화를 창출하지 못한다는 것이 전제된다. TQM이라는 새롭고 복잡한 기법을 도입함으로써 요구된 변화가 당연히 이루어지리라고 생각하는 것은 잘못된 발상이라는 것을 내포한다. 어떤 조직이든 간에 조직문화를 변화시키기 위해서는 시간이 걸리고, 많은 노력이 들며(Hunt, 1993: 17), 더욱이 대부분의 조직은 스스로 변화되기 위한 충분한 자원과 리더십이 부족하다는 점도 TQM을 도입함에 있어서 장애요인으로 작용하는 것이 현실이다. 특히 품질개선은 개인 또는 한 부서의 노력에 의한 것이 아니라 해당 조직의 틀 안에서 각 팀의 유기적인 협동에 의해 이루어지는 것이기 때문에 고객의 목소리를 청취하는데 있어서 조직과 고객에 관한 데이터를 구하지 않은 채 고객의 요구를 잘 알고 있다고 생각하는 것도 TQM의 성공적인 수행에 장애가 될 수 있다.

그러나 이와 같은 문제점에도 불구하고 현실적으로 TQM을 수행하고 있는 약 65%에 해당하는 기관에서 긍정적인 평가를 하고 있고, 37%정도는 평가하기 이르다고 답변하고 있다는 것(Hunt, 1993: 13)은 TQM 수행에 관해 많은 시사점을 준다. 더욱이 연방품질위원회에서 보고하였듯이 TQM을 성공적으로 수행하고 있는 조직(Abu Zayed, 1994: 69-70)은 조직 환경에 잘 적응하고 조직내의 합리성이 향상될 수 있는 체제를 갖추게 된다.

미국 연방 및 주정부에서 TQM 수상제도를 시행하는 이유는 이러한 TQM 기법을 정부 조직에 도입하여 정부조직이 시민의 요구에 부응하고 시민에게 필요한 조직이 되고자 하는 것이다. 이것을 좀더 구체적으로 서술하면 다음과 같다. 첫째, TQM 수상제도를 시행함으로써 품질경영의 원칙을 성공적으로 도입한 조직을 확인하여, 조직의 서비스와 상품의 질, 적시성, 효과성을 제고할 수 있는 방향을 설정할 수 있다. 둘째, 정부부서들이 TQM을 수행함으로써 어떻게 보다 우수한 서비스와 상품을 생산하고 고객을 만족시킬 수 있는지를 보여줄 수 있을 뿐만 아니라 TQM을 수행하는 모델과 경영평가 기준을 제공한다(Hunt, 1993: 105) 셋째, 어떻게 한 조직이 수상을 했는가 하는 전반적인 과정에 대해 상세한 정보를 제공함으로써 품질개선을 위한 기본 모형을 제공한다. 넷째, 품질을 개선하기 위해 노력한 정부조직에 인센티브를 제공하고, 그 조직이 인정받을 기회를 제공한다. 다섯째, 정부부서의 성과를 인정함으로써 품질을 향상시키려고 하는 다른 부서들에게 모범사례를 제공한다. 3) 수상은 자신의 품질개선노력을 평가함으로써 TQM을 도입하려고 하는 조직들에게

TQM 기법을 올바르게 사용할 수 있는 기준을 제공한다(Abu Zayed, 1994: 55).

더욱이 공공부문에서 TQM을 수행하게 되면 조직혁신 뿐만 아니라 다음과 같은 부가적인 이익도 얻을 수 있을 것이다. 첫째 정부가 업무수행을 잘하고 있음을 시민 또는 사 부문에 보여주는 효과가 있다. 둘째, 정부가 시민에 대해 책임지고 있다는 것을 보여줌으로써 시민의 신뢰를 획득할 수 있다. 셋째, 공직자들에게 조직을 운영하는 권한을 부여함으로써 조직의 탄력성을 기할 수 있다. 넷째, 조직 운영상 창의성이 요구되는 곳에 창의성이 발휘될 수 있는 환경을 제공한다. 다섯째, 궁극적으로 조직의 효과성을 향상시킬 수 있다는 것을 들 수 있다.

그런데 현실적으로 TQM 수상제도와 같은 평가제도를 정부부문에 도입하여 조직을 평가하고 인센티브를 제공하는 데 있어서 각 정부조직들이 조직혁신에 초점을 두는 것이 아니라 평가를 잘 받기 위해 평가항목에만 초점을 두는 목표대치(goal displacement) 현상을 불러일으킬 가능성에 대해 생각해 볼 필요가 있다. 현재 우리나라 정부기관 및 지방자치단체에 대해 각 언론 및 연구기관에서 시행하고 있는 평가들은 많은 문제점과 한계를 노정하고 있는 것이 사실이다. 현재 수행되고 있는 각급 평가들은 정부업무에 대한 성과를 중심으로 평가하고 있는 데, 정부차원의 업무는 그 종류가 다양할 뿐만 아니라 정부업무는 특성상 지수화하기가 매우 곤란하다. 따라서 정부조직의 일부 업무, 특히 객관적으로 지수화할 수 있는 업무성과에 대해서 평가가 이루어 질 수밖에 없기 때문에 평가 자체가 왜곡될 가능성이 높은 것이다.

그러나 TQM 수상제도는 정부조직의 성과만을 평가하는 것이 아니라 기본적으로 조직전체의 체제를 개선하여 조직혁신을 유도하는 데 그 초점을 둔다. 즉 평가에 있어서 과거의 업무성과만을 측정하는 것이 아니라 미래지향적인 체제변화를 유도하는 것이다. TQM은 본질적으로 고객만족 및 품질향상을 위해서 조직의 특성에 맞게 체제 전체의 역량을 향상시키기 위해 고안된 실제적 경영철학을 바탕으로 하고 있기 때문이다. TQM 수상제도의 평가항목이 앞에서 살펴본 것처럼 품질경영을 위한 체제전반의 활력에 비중을 두고 있다. 또한 이 제도에 있어서 미국의 경험을 살펴볼 때 그 체제가 처해있는 환경적 특성에 맞게 조직혁신을 달성한 조직이 수상하고 있다는 것은 이 수상제도의 왜곡 가능성을 매우 낮출 수 있다는 것을 시사한다. 더욱이 이 수상제도가 품질 및 생산성 향상을 이룩한 조직을 선발하여 다른 조직에 벤치마킹을 위한 모범사례로 제시한다는 점은 TQM 수상제도 시행의 이점을 보여주는 것이다. 또한 TQM 수상제도는 TQM을 시행하여 조직혁신을 이룬 조직이 원하는 경우에 수상에 응모하는 것이기 때문에 기존의 조직평가제도와는 본질적인 취지

가 다르다.

따라서 조직평가제도의 일환으로서의 TQM 수상제도는 왜곡 가능성이 매우 낮고, 특히 그 운영 및 목표를 평가 자체에 두지 않고 조직혁신을 유도하며 조직의 잠재력 개발을 위해 체제 전체의 역량을 결집할 수 있도록 평가체제를 개발한다면 현실 적용 가능성이 매우 높을 수 있다. 또한 현재 우리나라 일부 조직에서 시행하고 있는 고객만족 행정, 행정조직의 민간경영방식 도입, 행정에 새로운 아이디어의 도입 등 TQM적 경영방식을 체계적으로 발전시키기 위해서는 TQM 수상제도의 도입이 필요할 것이다. 그리고 현재 교육부 주도로 시행하고 있는 대학평가제에 따라 대학이 특성있는 발전을 도모하기 위해 자체 노력을 하고 있고, 실제로 각 대학들은 서로 다른 대학의 발전전략을 벤치마킹하여, 그 결과 대학운영방식을 혁신시키고 있다는 사실은 조직혁신을 유도하기 위한 평가제도의 도입이 필요함을 시사한다.

TQM을 수행하고 TQM 수상제도를 실시한다고 해서 정부조직을 한번에 혁신시킬 수 있는 방법은 없다. 그러나 TQM이 근본적으로 특정한 조직의 각 상황에 맞는 실천적인 아이디어를 찾는다는 의미가 있고, 또한 앞에서 밝힌 바와 같이 TQM을 통해 정부조직이 혁신되어야 할 방향을 설정할 수 있다는 의미를 찾을 수 있다.

VI. 結 論

미국의 연방정부 및 주정부가 주도하는 품질상은 사기업부문의 품질상에 비해 기준이 너무 광범위하여 가시적인 효과를 내지 못한다는 지적이 있다(Bobrowski and Bantham, 1994: 425). 그러나, 지속적인 정부부문 TQM 기술의 발달로 연방정부 및 주정부의 품질상 역시 사기업부문과 같은 수준으로 발전되고 있는 것도 현실이다. 또한 현재 Clinton행정부 가 단행하고 있는 정부개혁의 기본 아이디어도 TQM의 도입으로부터 비롯되고 있으며, TQM을 정부부문에 도입함으로써 행정조직의 자발적 개혁 참여를 유도하고 있는 것이다. 이러한 가운데 TQM 수상제도의 실시는 TQM을 도입하는 인센티브의 역할을 한다는 것은 매우 중요한 의미가 있는 것이다.

근본적으로 TQM기법 또는 TQM 수상제도가 미국에서 성공했다고 해서 우리나라에 도입하면 반드시 성공할 것이라는 보장은 없다. 앞에서 언급했듯이 TQM은 조직의 특성 및 조직이 처해있는 상황에 따라 다르게 운영해야 하고 강조점도 다르기 때문이다. TQM을

실시하기 위해서는 무엇보다도 조직리더의 TQM에 대한 인식이 절대적으로 필요하다. TQM에 관한 일반적인 지식의 축적만으로 TQM을 실시할 수는 없다. 더욱이 TQM은 정형화된 이론에 바탕을 둔 것이 아니고 실제적인 경험에 의해 축적된 것이기 때문에 장기적인 발전전략에 의거하여 그 조직의 풍토에 맞는 것을 개발하여야 하는 것이다.

그렇지만 정부체제와 환경이 다르다고 해서 현재 미국에서 적극적으로 도입하고 있는 TQM에 관한 지식 및 경험을 도외시 할 수는 없을 것이다. 오히려 TQM이 현실적 경험으로부터 체계화된 것이기 때문에 비록 외국에서 발달된 것이라 해도 우리의 현실에도 적용 가능성이 있을 수 있다. TQM의 본질상 현장의 경험을 중시하는 만큼 아이디어 제공을 충분히 할 것이기 때문이다. 따라서 무한경쟁 시대의 정부역할을 제고한다는 의미에서 TQM 기법의 도입 및 TQM 수상제도의 도입은 심각하게 제고해 볼만하다.

參考文獻

- 박세정, “정부조직관리의 개혁”, 「한국행정연구」, 제5권 제2호, 1996.
- 박희봉·성도경, “지방자치단체의 경영개선을 위한 TQM 도입의 문제점과 도입 가능성”, 「새마을·지역개발연구」, 제19집, 1996.
- 최임규, “정부생산성 제고를 위한 경영기법의 도입”, 「한국행정연구」, 제5권 제2호, 1996.
- Berman, Evan., “Implementing TQM in State Governments : A Survey of Recent Progress”, State and Local Government Review Vol.26, No.1, 1994.
- Bobrowski, Paul M. and Bantham, John H., “State Quality Initiatives: Mini-Baldrige to Baldrige Plus”, National Productivity Review, Summer, 1994.
- Bryce, G. Rex., “Quality Management Theories and Their Application”, Quality, Vol.30: 1991.
- Carr, David K. and Littman, Ian D., Excellence in Government : Total Quality Management in the 1990s. Arlington: Coopers & Lybrand, 1990.
- Cohen, Steven and Brand, Ronald., “TQM in the U.S. Environmental Protection Agency”, Public Productivity and Management Review, Vol.14, Fall : 1990.
- Cohen, Steven and Brand, Ronald., Total Quality Management in Government : A Practical Guide for the Real World, San Francisco: Jossey-Bass Publishers. 1993.
- Drucker, Peter F., “The Deadly Sins in Public Administration”, PAR, vol.40, No.2 : 1980.
- Drummond, Helga., The Quality Movement : What Total Management is REally All About?, London: Kofan Page, 1992.
- Evans, James R. and Lindsay, William M., The Management and Control of Quality 2nd Ed. Minneapolis: West Publishing Company, 1993.
- Gaster, Lucy., “Quality and Decentralization : are they connected?”, Policy and Politics Vol.19, No.4., 1991.
- Gore, Al., Creating A Government That Works Better and Cost Less, New York: A Plume Book, 1993.
- Gore, Al., The Best Kept Secrets in Government, New York: Random House, 1996.
- Haywood-Farmer, John., “A Conceptual Model of Service Quality”, Service Quality : 1987.

- Hill, Stephen., "Why Quality Circles Failed but TQM might succeed", *British Journal of Industrial Relations*, Vol.29, 1991.
- Hunt, V. Dael., *Quality Management for Government: A Guide to Federal, State, and Local Implementation*, Milwaukee: ASQC Quality Press, 1979.
- International Organization for Standardization, *International Standard for Quality Management*, 1991.
- Katan, Joseph and Prager, Edward., "Consumer and Worker Participation in Agency-Level Decision-making : Some Considerations of Their Linkages", *Administration in Social Work*, Vol.10, Spring, 1986.
- Kline, James J., "State Governments' Growing Gains from TQM", *National Productivity Review*, Spring: 1993.
- Milakovich, Michael E., "Total Quality Management for Public Sector Productivity Improvement", *Public Productivity and Management Review*, Vol.14, No.1, Fall, 1990.
- Milakovich, Michael E., "Total Quality Management in the Public Sector", *National Productivity Review* 10, No.2, 1991.
- Abu Zayed, Mohammed A.Q., *Total Quality Management: The Case for the Public Sector*, Ph.D. Dissertation, Portland State University, 1994.
- Morgan, Colin and Murgatroyd, Stephen., *Total Quality Management in the Public Sector*, Buckingham : Open University Press, 1994.
- Osborne, David and Gaebler, Ted., *Reinventing Government*, New York: A Plume Book, 1992.
- Shin, Roy W., "Implementation of TQM in the Public Sector", *한국행정연구* Vol.4, No.2 : 1995.
- Swiss, E. James, "Adapting Total Quality Management(TQM) to Government", *PAR* 53, No.4, (July/August) : 1992.
- Wagenheim, George and Reurink, John H., "Customer Service in Public Administration", *PAR* Vol.51, No.3, May/June : 1991.