



TQM: 탈관료제를 위한 대안

박 회 봉

1. 서 론

현대 조직은 국제화 및 개방화로 말미암아 세계시장경제질서 하에서 경쟁력을 확보해야 하는 시대적 도전에 직면해 있다. 이러한 도전으로 공공부문에서도 지금까지와 달리 새로운 시대적 요청에 맞는 전반적인 개혁이 요구되고 있다. 전통적 관료제는 이론적 및 실제적으로 급변하는 지식정보사회에서 더 이상 조직을 효과적으로 이끌 수 없고 또 이끌어서도 안 된다는 평가를 받고 있다.

본래 정부조직을 비롯한 모든 조직은 환경에 적응하기 위해 지속적으로 개혁될 필요가 있다. 시대환경이 바뀌면 그 시대가 요구하는 정부기능을 갖추어야 하기 때문이다. 그런데 후기산업사회에 들어와서는 정부를 둘러싼 환경이 급격히 변하기 때문에 정부구조의 틀은 아무리 잘 짠다 하더라도 일과성에 불과할 정도가 되었다. 현재 많은 노력을 들여 정부구조를 재조직하고 인원과 예산을 재조정하고 있지만 시간이 얼마 지나지 않아 또 다시 정부조직을 바꾸어야 하고 또 그에 따른 비용도 감당할 수 없는 상황이 되었다. 따라서 공공조직을 이끄는 패러다임을 근본적으로 바꿔야 한다는 논의가 지속적으로 대두되고 있다(McCurdy, 1977; Swiss, 1992; Barselay et al., 1992; Keehley, 1993; 김동현, 1994:17). 기존의 조직이론 및 문제해결 방법을 통해서 는 변하는 국민욕구에 대응할 수 없고 국제경쟁에서 생존할 수 없다

박 회 봉은

템플대학에서
정치학 박사학위를
받고, 현재 대전대학
국제학부 교수로
재직중이다.

heebong@chollian.net

는 것이 일반적인 지적이다. 현대 공공조직이 긍정적인 역할을 하기 위해서는 관료제적 원리에 의해 운영되어 오던 관행을 근본적으로 변화시킬 필요가 있다는 것이다.

최근 많은 국가에서 정부개혁을 단행하고 있다. 미국을 위시하여 영국과 뉴질랜드의 정부개혁은 잘 알려져 있고 다른 국가들도 정부개혁에 관심을 갖고 나름대로 준비하고 있다. 정부개혁의 초점은 산업화시대를 이끌었던 기존의 관료조직이 더 이상 세계환경변화에 적응할 수 없기 때문에 정부조직을 이끌 수 있는 새로운 방법을 모색하는데 있다. 관료제로는 변하는 환경에 적응하기 힘들다는 것은 대부분의 학자가 이론 없이 받아들이고 있지만 그렇다고 아직 기존의 관료조직이론을 대체할 이론이 확립되어 있는 것도 아니다.

이러한 관점에서 이 글에서는 한계에 부딪힌 관료조직이론을 대체할 수 있는 조직이론의 패러다임을 논의하려는 의미에서 조직실무로부터 발전한 전사품질관리(Total Quality Management : TQM)를 관료조직이론과의 비교를 통해 이의 이론화 가능성을 모색해 보았다. 즉, TQM과 관료조직이론을 비교하여 TQM이 관료조직이론을 대체할 수 있는지를 논의하고 현실적으로 이 이론을 사용한다면 어떠한 장점이 있는지를 밝히고자 한다. 관료조직이론과 TQM의 비교는 조직목표, 통제방법, 개인역할, 조직구조, 책임소재, 전문성확보, 초점 등 7개 분야를 중심으로 한다. 또한 우리나라 상황에서는 아직 TQM이 소개 단계에 있고 현실 조직에 적용한 사례가 없기 때문에 TQM 도입을 촉진한다는 의미에서 미정부가 수행하고 있는 TQM 수상제도와 정부성과결과법(Government Performance Result Act : GPRA)이 TQM의 이론적 측면과 어떤 관계가 있는지 살펴본다.

2. 탈관료제화의 필요성

관료조직은 베버가 말한 것처럼 다양한 가치를 추구하기 위한 것이라기보다는 단일한 기능적 목표를 수행하기 위한 조직체로서, 관료제가

갖는 특징과 형태는 이러한 기능적 목표를 수행하기 위해 자연스럽게 발생하는 것이다(Wrong, 1970:32). 즉, 현대사회의 대규모 조직목표 수행을 위해서 능률성이 증대될 수 있는 관료제의 발전은 당연한 현상이라 할 수 있고, 이에 따른 관료 및 관료조직의 역할증대는 그들의 기술적 능력의 우월성에 동반되는 필연적인 결과로 받아들여지고 있다.

관료조직의 순수형태는 정치적 목표 또는 다양한 사회적 가치를 추구하기 위한 것이라기보다는 단일한 기능적 목표를 수행하기 위한 조직체이다. 기능적 목표를 수행하기 위한 관료제의 특징은 ① 조직 최상층에서 최하층에 이르기까지 분명한 명령체계를 확보하기 위한 계층제, ② 정교한 노동분화를 창출하여 개인이 전체 조직체계 내에서 하나의 작은 틈니 역할을 수행하게 하는 조직내 구성원 역할의 특화, ③ 조직 구성원들이 공식적인 의무를 충실히 이행할 수 있도록 제시된 세밀한 일반 법규와 규칙으로 이루어진 행위규율, ④ 개인능력에 의한 선발과 훈련, ⑤ 직업공무원제 등을 포함한다(Weber, 1978:956~960; Wrong, 1970:32).

관료조직은 이상의 특성에서 오는 장점과 단점을 함께 갖고 있다. 안정된 사회에서 분명한 목표를 추구하는 대규모 조직을 효과적으로 이끄는 데는 매우 유효하다. 그러나 조직목표가 변동하여 조직의 탄력성이 요구되는 사회에서는 오히려 장애가 될 수도 있다. 즉, 안정적 상황에서는 관료조직이 본래의 기계적 장점을 살릴 수 있으나, 변하는 환경에서는 관료조직이 필연적으로 단점을 노출할 수밖에 없다. 기계적으로 구조화된 조직은 환경변화에 적응하기 어렵다. 왜냐하면 조직이 정해진 목표를 수행하기 위해 설계되었지 쇠신을 위해 설계되지 않았기 때문이다(Morgan, 1986:35). 외부적 요인에 따른 급속한 변화로 공공 서비스가 강조될 때 이러한 내부 관료제적 문화는 위기를 자초하는 주요한 요인이 된다. 관료제적 문화가 한때는 국가발전과 활동의 성공적인 특징으로 이해되기도 했지만, 자체 논리에 따라 통제되는 것보다 더욱 많은 모순을 양산하였다(Kirkpatrick and Lucio, 1995:22). 더욱이 정보화가 가속화되고 국제경쟁이 치열해지는 현 시

점에서는 빠른 결정이 필수적인데 관료조직은 법령에 정해진 절차에 따라 의사결정을 해야 하기 때문에 현대사회에 적응하기 매우 어렵다. 한편 현대 국가가 공통적으로 겪고 있는 재정위기로 정부지출에 많은 제약이 따르고 동시에 새롭게 점증하는 고객요구와 기대를 촉발시켰다. 이러한 새로운 문제는 조직에게 창의성을 요구하지만 기존의 관료조직은 새로운 문제와 고객요구에 적용할 수 없는 구조를 가지고 있다. 따라서 이제는 전통적인 관료조직의 근본적 효과성에 의구심을 품게 된 것이다.

전통적인 관료조직은 기본적으로 조직구조가 규정에 의해 형성되어 있기 때문에 탄력성이 약하다. 기획, 예산, 조직, 통제, 참모 등의 기능도 철저히 규정에 의해 틀이 정해져 있다. 따라서 복잡한 환경 하에서 관리에 대한 새로운 도전에 적절히 대응하기 힘든 구조적 문제를 안고 있다. 참모조직은 계선조직 및 기관을 효율적으로 관리하기 위해 엄격히 통제하고 있어 통제 위주의 행정문화와 관행을 체질화하였다. 따라서 일선기관들은 상부지시에 따라 움직이기만 하므로 고객가치 및 상황변화에 따라 신속적일 수가 없다. 그리고 조직목표를 수행함에 있어 예상하지 못하고 기대하지 않은 결과를 양산하고 있다. 공식적인 구조에 초점을 둔 결과 조직목적과 전략, 조직수단과의 관계에서 본말이 전도되는 결과를 낳았다. 조직목표라는 전반적인 접근보다는 규정 준수라는 단편적인 접근으로 인해 문제를 해결하지도 못하고 오히려 새로운 문제를 양산하고 있는 것이다(Morgan, 1986:35).

관료조직의 책임성이 공식적이고 계층적이며 고정적이라는 인식도 많은 문제를 야기하고 있다. 공식주의는 정서와 조직몰입, 동료집단의 규범이 내적 동기와 행태의 형성에 미치는 영향을 무시하며 계층제에 초점을 맞춘 관료제의 관행은 부하들의 상호의존적 네트워크를 인식하거나 관리하지 못한다. 낡은 규정이라 하더라도 지켜야 하는 규정에 대한 책임성은 문제해결을 위해 업무를 수행하는 것이 아니라 처벌을 받지 않겠다는 수동적이며 과거 지향적인 행태가 당연히 받아들여지는 조직문화를 형성한다. 따라서 조직구성원의 시야를 협소하

게 만들고, 조직구성원들도 신축적, 반응적, 활동적이지 못하다 (Metcalf & Richards, 1987:40). 업무책임에 대한 기계론적 정의는 많은 조직구성원이 “내가 걱정할 문제가 아니다” 혹은 “내 책임이 아니다” 등과 같은 문제의식 없는 태도에 길들여지게 한다(Morgan, 1986:36). 결국 관료조직은 문제해결을 위한 직접적인 활동자인 조직구성원의 창의성을 배제하고, 책임이 부과되는 문제해결을 위한 새로운 도전에 대해 복지부동하는 결과를 낳게 된 것이다.

이상의 이유로 인해 현대 사회의 문제해결을 위해 더 이상 관료조직에 의지할 수 없게 되었다. 조직이론 및 관리에서 새로운 패러다임이 필요한 것이다(김동현, 1994:17). 새로운 조직이론 패러다임은 새로운 서비스와 가치에 대한 고객욕구와 기대에 부응하고, 조직구성원에 더 많은 자유와 책임을 부여하며, 조직은 질 높은 성과에 책임을 지고, 조직의 창의성이 계발되며, 신속한 의사결정이 이루어지는 등 조직에 대한 새로운 요구를 해결할 수 있어야 한다. 현대 사회는 상황에 따라 다른 기준과 과정을 만들어 적용할 것을 요구하므로 조직구조 및 규정 등을 개정할 필요 없이 즉각적으로 대응할 수 있는 역량을 지녀야 한다. 조직에게는 인간 에너지를 사회적으로 유용한 일을 계획하고 수행하는 데 연결짓는 수단의 역할을 수행할 것이 요구된다. 조직구성원들이 조직내 기능 또는 역할을 수행하기 위해 각 개인에게 의미 있고 나아가 사회 전체에 의미 있는 일을 포기할 것이 아니라, 오히려 조직이 인간의 가치를 추구할 수 있도록 지원하는 인간을 위한 기구 또는 도구로 인식되어야 한다.

3. 탈관료제화의 대안: TQM

Juran(1998)은 품질이란 “상품 또는 서비스가 고객요구에 맞고 사용시 적합한 정도”이며, 품질개선이란 “상품 또는 서비스의 적합성이 재고되어 상품과 서비스 제공능력에서 고객기대에 맞도록 향상되는 것”이라고 정의한다. 상품과 서비스 제공에서 품질이 보장되고 또한 품질개

선이 이루어지기 위해서 품질에 관련된 활동이 시장조사와 판매와 서비스과정에서의 상품개발로부터 회사의 모든 조직에 의해 행해져야 한다. 그는 일본에서 관리성공은 최고관리자에게까지 적절한 지식이 전달되었기 때문으로 보고 품질에 관련된 영역에서 최고관리자의 일차적 책임이 중요한 개선계획을 통해 품질이 개선될 수 있도록 현재의 상태를 돌파하는 데 있다고 한다. 그는 “근로자에게는 기업문제를 해결해야 하는 어떤 책임도 없다”고 한다(Bryce, 1991:17). 즉, 관리자가 훈련과 작업을 행하는 권위에 의해 준비된 계획에 어떻게 영향을 미치느냐에 있다고 하여 관리자의 계획에 초점을 맞추고 있다.

Crosby(1984) 역시 품질을 고객의 “요구에 적합한” 것으로 정의하는 등 고객만족도에 초점을 둔다. 그는 품질관리를 위한 4개 원칙을 제시한다. ① 품질은 요구에 적합해야 한다. ② 검사보다는 하자예방이 품질을 유지하는 방법이다. ③ 제로 수준의 하자발생만이 수용될 수 있는 품질표준이다. ⑤ 품질저하로 인해 발생하는 비용은 서비스를 제공하는 기관운영비의 40%에 달할 수 있다(Schmele and Foss, 1989). 그는 경영에 관한 이해 및 문제해결 기술과 관련된 TQM 적용 단계를 설명하는 데 품질경영 그리드를 제안한다(Erenberg and Stupak, 1994:80).

Ishikawa(1988)도 품질평가의 초점이 관리에 있는 것이 아니라 고객에 있음을 강조한다. 즉, 품질관리를 위해서는 고객을 위해 항상 경제적이고 유용하며 만족스러운 품질 좋은 상품을 개발하고 기획하며 생산하는 데 있다는 것이다. 그는 또한 만족스런 품질을 보장하기 위해서는 품질통제를 올바른 방법으로 해야 한다는 것을 강조했다(Ishikawa, 1988). 의사결정을 함에 있어서 자료를 이용하는 수단 및 기술을 종업원 및 일선 감독자 또는 경영인이 이해하고 있어야 한다. 그에 따르면, 자료는 전통적인 수납 및 거부뿐 아니라 실제상황, 분석, 과정통제, 규제 등을 이해하기 위해 이용될 수 있다(Erenberg and Stupak, 1994:80). 그는 경영에 초점을 맞추지 말고 고객에 초점을 맞추라고 충고한다. 가장 경제적이고 효율적인 서비스 및 상품의 품질을

관리하고 개발하며 설계하고 생산하는 모든 현실적인 행동이 궁극적으로 고객만족에 달려 있다고 강조한다(Bryce, 1991:16). 여기에서 고객이란 외부고객만을 지칭하는 것이 아니라 내부고객까지 포함한다.

성공적인 TQM은 지속적인 변화를 요구한다. 이마이(Imai, 1986:16)에 따르면, 경영인과 종업원 모두 참여하여 지속적인 개선을 강조하는 일본의 경영철학이 일본의 경쟁력의 주 요인이라고 지적한다. 그는 “개선된 결과를 내기 전에 과정을 개선해야 하기 때문에 카이젠(Kaizen)¹⁾은 과정지향적인 사고를 유발한다”고 지적한다. 그는 조직구조 및 생산과정은 고정되어 있는 것이 아니라 고객의 요구사항 및 시장요구에 기초를 두고 변화되어야 함을 강조한다(Erenberg and Stupak, 1994:80).

이와 동시에 TQM의 발전에 현실적으로 가장 공헌이 크다고 할 수 있는 Deming(1982)은 품질개선을 위한 기본철학으로 ① 고객중심, ② 지속적인 개선, ③ 체제에 의한 품질의 결정 등을 지적한다. 이러한 기본철학을 구체화하기 위해서 그는 지속적인 개선목표가 조직개선을 위한 모든 전략에 반영되어야 한다고 주장한다(Drummond, 1992:21). 그에게 하자는 필요 불가결한 것이 아니라 체제의 산물로서 비용이고 불필요한 것으로서 하자가 발생하지 않는 것이 정상적이다(Drummond, 1992:23). 이러한 품질경영을 위해서 그는 ① 통계적 품질통제, ② 품질 균일화, ③ 지속적 개선, ④ 리더십 및 구성원 참여 등을 제시한다(Bryce, 1991:16). 특히 리더십의 목표는 인간과 기계의 성과를 증진하고, 품질을 개선하며, 결과를 증대하는 동시에 근로자에게 자신감을 가져다준다고 한다(Bryce, 1991:16).

이상에서 살펴본 바와 같이 일단의 전문가들로부터 개발된 아이디어의 혼합물인 TQM은 조직 및 환경특성에 맞는 조직과정을 지속적으로 개발하여 품질이 우수한 상품과 서비스를 제공함으로써 고객기대에 부응하려는 데 초점을 맞춘 현실적인 경영철학이다. 2차대전 이후 경영관리기법의 발전과 더불어 이론과 현실에서 발전한 TQM은 1980년대 들어와 산업분야에서 병원조직, 공공조직, 비영리조직 및

교육기관으로 그 적용영역이 활발하게 확대되고 있다. TQM의 적용이 점차 보편적이 되어감에 따라 학문체계도 잡혀가고 있다(Hackman and Wageman, 1995:309). TQM은 전통적 관료조직이론과 비교했을 때 앞에서 살펴본 바와 같이 새로운 패러다임이라고 할 수 있을 정도로 조직경영 방식을 근본적으로 전환한 것이다. 물론 TQM이 조직문제를 모두 치료하는 처방전도 아니고, 오래 지속된 관리소홀을 급격하게 치유할 수 있는 것도 아니다. 하지만 TQM은 본래 현실적으로 조직을 운영하면서 체계화된 것이기 때문에 현실 적용에 많은 시사를 받을 수 있다.

TQM의 특징은 다음과 같이 요약할 수 있다. 첫째, 조직이 생산한 상품 또는 서비스를 이용하는 고객이야말로 궁극적으로 품질의 최종 판단자이기 때문에 TQM은 조직목표를 고객만족에 둔다. Juran, Ishikawa, Deming 등이 언급한 바와 같이 품질이 우수한 상품 및 서비스를 생산하는 것은 비용을 낮추는 것에 그치는 것이 아니며 사실상 장기간의 조직 생존에 절대적으로 필요하다(Hackman and Wageman, 1995:310).

둘째, TQM은 경영자의 리더십이 투영된 조직체제의 창조와 경영을 강조한다. 한 조직의 품질은 결국 최고경영자의 책임으로 간주된다. 상품 및 서비스가 설계되고 생산되는 방법을 결정할 조직체제를 창조하는 것은 결국 최고경영자의 몫이기 때문에 조직의 품질이 개선되기 위해서는 경영자의 리더십이 절대적으로 필요한 것이다. 조직문화를 상황에 맞게 변화시키고 TQM 철학을 받아들이기 위해서도 최고경영인이 참여하지 않고는 불가능하다(Erenberg and Stupak, 1994:81).

셋째, TQM에서 품질은 체제 내에서 일하고 있는 직원 전체로부터 생산된 결과이지 개인의 노력에 의해 나오는 것이 아니라고 가정한다. 조직목표를 효과적으로 수행하기 위해서는 조직단위 및 조직구성원들의 유기적인 협동이 있어야 하고, 품질은 한 단위 또는 개인의 노력만으로 개선되지 않는다. 따라서 품질을 향상시키기 위해서는 조직체제의 개선이 필요하다.

넷째, TQM은 지속적인 개선을 강조한다. 품질향상을 위해서는 조직체제 및 투입과 과정을 지속적으로 개선해야 한다. 급격히 상황이 변화하는 현대조직에서는 최선의 조직구조 또는 과정이 존재할 수 없으므로 지속적인 개선으로 상황변화에 탄력적으로 대처하는 것이 절대적으로 요구된다.

다섯째, 품질개선을 위해서는 조직구성원 전체의 강력한 참여가 요구된다. 조직이 지속적으로 개선되기 위해서는 조직구성원의 가치 및 행태도 변해야 한다. 조직구성원이 문제해결 권한을 갖고 적극적으로 참여할 때 그들은 업무를 개선하기 위해 일하고 주도권을 쥐게 될 업무의 품질에 관해 본질적으로 관심을 갖는다(Hackman and Wageman, 1995:311). 따라서 TQM은 조직구성원의 참여와 일선기관으로의 분권화를 주장하는 것이다.

여섯째, TQM은 조직문화의 변화를 강조한다(Kirkpatrick and Lucio, 1995:32). 조직환경이 변한 만큼 변화된 상황에 대응하기 위한 조직문화 자체의 변화를 요구하는 것이다. 여기에는 전통적인 관료조직에서의 가치기준과 행태를 배제하고 조직단위 및 구성원들의 창의적이며 적극적인 역할이 새로운 가치로 형성되는 근본적인 변화를 포함한다.

4. 관료제와 TQM의 이론적 비교

Bennis(1967)가 조직환경이 급격히 변화할 미래조직은 기존의 조직논리와 다른 대응을 해야 한다고 주장한 이후, 관료제를 대체할 새로운 조직이론의 패러다임에 대한 논의가 많이 있었다. 여기에는 Barzelay(1992), McCurdy(1977) 등과 같이 관료조직이론과 비교해 탈관료주의적 패러다임이 어떤 모습일지를 논의한 것과 Carr & Littleman(1990), Federal Quality Institute(FQI, 1991), Keehley(1993), Vinzant & Vinzant(1996) 등과 같이 관료조직이론과 TQM을 직접 비교한 것이 있다.

Barzelay(1992)는 관료주의적 패러다임과 탈관료주의적 패러다임을

① 행정개혁의 궁극적 목표, ② 행정개혁의 중요 가치, ③ 행정의 목적, ④ 효율적 행정의 토대, ⑤ 조직역할과 관련한 중요 개념, ⑥ 예산상 초점, ⑦ 조직책임자와 부하관계, ⑧ 행정결과 달성방법, ⑨ 행정운영 양식 등 9개 분야를 비교했다. McCurdy(1977)는 베버의 관료제와 탈관료주의적 조직을 ① 권위부여, ② 조직탄력성, ③ 동료관계, ④ 조직구조, ⑤ 의사결정 주체, ⑥ 승진방법, ⑦ 조직의 지속성, ⑧ 의사소통 등 8개 분야를 비교 분석하여 탈관료제를 위한 새로운 패러다임을 모색했다.

관료조직이론과 TQM을 직접 비교한 학자로 Carr & Littleman(1990)은 전통적 조직관리와 TQM을 ① 고객욕구측정, ② 자원통제, ③ 품질관리, ④ 의사결정, ⑤ 계획기간, ⑥ 목표수립, ⑦ 조직관리, ⑧ 문제해결, ⑨ 조직구조, ⑩ 계약관계 등 10개 항목을 비교 분석하였다. 미국 연방품질협회(Federal Quality Institute)는 전통적 관리방법과 품질경영을 ① 조직구조, ② 조직개선방법, ③ 조직원의 감독자에 대한 인식, ④ 상하관계, ⑤ 업무수행방법, ⑥ 조직원에 대한 인식, ⑦ 품질에 대한 정의 등 7개 분야를 비교했다(Hunt, 1993:43). Keehley(1993)는 전통적 관리와 TQM을 ① 품질에 대한 정의, ② 오류 및 낭비에 대한 묵인성, ③ 문제해결 접근방법, ④ 의사결정방법, ⑤ 계획기간, ⑥ 설계방법, ⑦ 통제방법, ⑧ 개선시기, ⑨ 조직구조, ⑩ 계약방법 등 10개 분야를 비교했다. 또한 Vinzant & Vinzant(1996)는 전략경영과 TQM을 ① 조직에 대한 견해, ② 중점 시간, ③ 조직문화에의 영향, ④ 리더십 요건, ⑤ 경영통제의 강조 등 5개 분야를 비교하여 TQM의 이론화를 시도했다.

TQM은 품질개선을 위해 필요한 모든 방법을 체계적으로 동원하는 관리기법으로 정의할 수 있다. TQM은 조직경영의 현장에서 발달하였기 때문에 이론으로서의 엄격한 틀이 처음부터 확립된 것이 아니라 일단의 초기 전문가들(*gurus*)의 노력에 의해 발전되어 왔다. 학자마다 이론적 접근방법이 다르기 때문에 TQM의 이론적 특징을 정확히 정의하기는 어렵다. 그렇지만 지금까지 연구된 결과를 바탕으로 베버류

의 전통적 관료조직 이론과 TQM의 이론적 특징을 살펴보면 개념을 좀더 명확히 할 수 있을 것이다.

1) 조직 목표

전통적 관료조직은 그 본질적인 특징 때문에 순수한 기술적 관점에서 보면 설정된 목표를 달성하는 데 최고의 합리성과 효율성을 실현한다고 할 수 있다. 노동분화는 업무의 중복과 이로 인한 업무마찰을 최소화하며, 계층제는 중앙부서의 계획과 조정뿐 아니라 하위부서에 대한 통제와 훈련을 용이하게 한다. 능력 위주의 임용은 더욱 질 높은 인적 자원을 확보해 유능한 업무수행을 보장한다. 규율은 표준화작업에 필요한 시간소모를 막아 주며, 각 개인이 문제해결을 위해 노력해야 하는 인적·시간적 낭비를 방지한다. 비사인화된 업무수행은 객관성을 증진시키고 비합리적인 행동을 방지할 뿐만 아니라, 정실주의나 차별로 인한 비형평성을 제거하므로 갈등을 줄일 수 있다.

따라서 완전히 발달된 관료제는 물건을 생산하는 기계와 같은 조직으로 비유된다. 즉, “정확성, 빠른 속도, 명료한 업무처리, 문서에 의한 행정, 계속성, 신중성, 통일성, 엄격한 복종, 조직간 알력의 최소화, 물질적 또는 인사비용의 최소화” 등이 관료조직의 기계적 특징으로 지적될 수 있다(Weber, 1978:973). 이것은 엄격한 의미에서 완전히 관료제적인 조직이라면 위에서 지적한 특징이 나타난다는 것과 성숙한 관료조직에서는 이상과 같은 특징이 최적의 상태로 발휘된다는 것을 의미한다. 즉, 관료조직의 목표는 정확성, 속도, 지속성, 효과성 등으로 명명되는 기계적 효과성의 추구이다.

이에 반해 TQM은 조직의 일차적인 목표를 고객만족 및 고객이 원하는 결과산출에 둔다. 즉, TQM은 제품이나 서비스의 소비자가 종국적인 품질 평가자라는 점을 인정하는 것이다(Haywood-Farmer, 1987:19). 모든 조직의 생산성에 대한 측정은 수요자의 평가로 이루어지기 때문에 소비자가 원하는 서비스와 상품을 제공해야 한다는 것이다. 더욱이 고객이 원하는 품질은 고정된 것이 아니라 고객기호를

반영하는 것이기 때문에 조직목표 역시 항상 변화할 준비가 되어 있어야 한다. 따라서 좋은 품질유지에는 투입물과 생산과정의 지속적인 개선이 요구된다.

TQM은 예산문제에서도 전통적 관료조직이론과 다른 입장을 나타낸다. 관료조직에서 예산초점은 어디까지나 예산채정 및 집행에 관련된 부문에 있다. 그러나 TQM은 투입된 예산보다는 예산사용을 통해 얻어지는 결과의 가치라는 점에 초점을 둔다. 예산사용이 실질적으로 고객에게 어떤 이익을 가져오는지에 관심을 두는 것이다. 조직환경이 변하지 않는 안정적 상황에서는 예산투입이 곧 고객이익과 직접적으로 결부될 수도 있지만, 현대사회에서는 예산투입이 있다고 해서 반드시 고객에게 이익이 돌아갈 것이라고 가정할 수 없기 때문이다.

TQM의 시각에서는 관료조직의 규칙과 절차가 조직목표를 효과적으로 달성할 수 있을 것이라고 생각하지 않는다. 오히려 규칙 뒤에 숨어 있는 의도, 상황의 복잡성과 모호성, 규칙집행자의 지지를 확보할 수 있는 능력 등을 감안하여 최선의 가능한 결과를 얻어야 한다는 차원에서 규칙 및 절차보다는 조직목표를 효과적으로 수행해야 한다는 근본적인 문제에 관심을 갖는다. 즉, 고객만족 및 바람직한 결과 달성이라는 조직목표를 이루기 위해서 조직체제를 정비하고, 과정 및 절차를 정립하며, 그에 따라 투입이 어느 정도 요구되는지를 파악한다. 전통적인 관료조직에서 발생하는 절차의 역으로 조직목표를 고려한다.

2) 통제 방법

관료조직은 목표수행을 위해 법규에 의해 하부조직을 정확히 통제하고 있다. 통제는 통일적인 행정부 목적을 실현하는 데 필수적이다. 왜냐하면 통제를 통해 행정의 의사결정에서 정치권 및 관료 등 특수계층의 영향력을 배제할 수 있기 때문이다. 통제에 의한 객관적인 업무처리하는 거대 규모의 조직을 능률적으로 움직이도록 하는 토대가 되는 것이다. 즉, 관료조직은 법령에 의한 엄격한 통제를 통해서 능률

적이고 공정한 행정을 이끌게 된 것이다. 이와 더불어 각종 예산제도, 조직, 행정업무 등도 법령에 의해 철저히 통제하는 것이다.

그러나 TQM은 관료조직에서 일어나는 상부통제는 조직의 목표달성에 저해된다는 입장이다. 조직의 상층에서 모든 결정을 급변하는 상황에 맞게 결정하여 일선기관을 통제할 수도 없을 뿐 아니라 즉각적으로 대응할 수도 없다는 것이다. 성문화된 공식적인 규정에 맞는 상황은 오히려 예외적으로 발생하므로 규정은 불필요한 규제일 가능성이 높다. 조직상층보다 오히려 일선기관이 고객요구와 상황변화에 대한 정보를 갖고 있고, 그에 따른 대응방법도 일선조직이 더 잘 파악한다고 가정한다. 따라서 통제는 가능한 한 최소한이어야 하고, 조직상층에서는 일선기관이 잘 운용되도록 협조 및 조정 역할을 하여야 한다. 일선기관에 대한 통제는 결과에 의해 이루어지는 것이 효과적이고 세부사항은 자율통제에 맡기는 것이 바람직하다는 것이다.

3) 조직내 개인역할

관료조직에서 개인은 기계의 부속품으로 인식되고 있다. 개인특성 및 창의성은 표준화된 업무에 장애가 될 뿐이다. 모든 행위가 법령에 의해 규정되어 있기 때문에 개인의 특별한 역할이 기대되지 않는다. 조직 공식적, 물인간적 과정을 통해 개인은 요구되는 전문성을 가지고 있지만 하면 조직이 기계적으로 움직여 정해진 목표를 가장 효과적으로 수행할 수 있다고 가정하고 있다.

한편 TQM은 객관적, 공식적, 물인간적 과정만으로는 서비스 질을 보장할 수 없다는 입장이다. 불확실한 상황을 돌파하기 위해서는 리더십이 요구되며, 개인적 창의성과 노력이 가미되어야 하고, 조직단위간에 긴밀한 협동이 필요하다. 조직내 개인을 비용으로 간주하는 것이 아니라 자산으로 간주하여 조직원의 잠재력을 개발하는 데 초점을 맞춘다. 고객만족 및 바람직한 결과를 얻기 위해서는 조직 전체가 이 목표달성을 위해 서로 긴밀한 협조와 지속적인 노력이 필요하다. 따라서 TQM은 전통적 조직이론과 달리 조직내 개인 및 각 조직단위

의 역할 및 기능이 따로 정해진 것이 아니라 조직목표 달성을 위해 자율책임 하에 탄력적이고 유기적으로 기능할 것을 가정하여 조직문제 및 고객요구를 가장 잘 파악하고 있는 조직구성원의 적극적인 참여와 창의성에 많은 기대를 건다.

4) 조직 구조

관료조직은 위계적인 공식구조 하에서 기능을 분담하고, 각 기능은 위임된 권한 하에서만 업무를 수행하도록 되어 있다. 즉, 조직은 권위에 의한 계층구조를 가지고 명령에 따라 업무를 수행하도록 되어 있다. 조직을 이렇게 구조화한 이유는 모든 조직구성원들이 부여된 업무를 효과적으로 수행하여야 전체적인 통일성을 기할 수 있고 이에 따라 조직의 효과성을 이룰 수 있을 것으로 가정하기 때문이다. 따라서 관료조직에서는 상사가 권위를 갖고 부하는 상사에게 절대적 복종을 하는 계층구조를 갖게 된다.

그러나 현대조직은 최소의 자원으로 더 많은 서비스를 제공해야 한다는 지속적인 압력을 받고 있다. 특히 공공조직은 일반적으로 정치 상황 및 언론, 정치인과 시민들로부터 변화하는 요구에 대응해야 한다. 이런 상황에서 현대 공공조직은 빠른 속도로 변화하는 환경에 적응하기 위해 조직이 변화할 수 있는 능력을 발전시켜야 한다. 그리고 조직이 속해 있는 환경의 속성, 조직문화, 조직구조와 과정을 점검할 필요가 있다(Cohen & Brand, 1993:61). 즉, 기존의 관료조직 구조로는 급변하는 현대 행정환경에 대응할 수 없다.

이에 반해 TQM은 문제해결 능력을 지닌 일선기관 및 조직구성원에게 권위를 부여하는 조직구조, 즉 비계층적 평면조직을 강조한다. 이것은 기능과 부서를 통합하여 불필요한 조직을 줄이고, 서비스 생산자가 고객과 더욱 밀착될 수 있도록 일선조직 구성원들에게 권한을 이양하는 분권화된 조직을 의미한다(Kirkpatrick and Lucio, 1995:32). 조직이 권한을 부여받아야 자체적으로 문제를 해결할 수 있는 팀을 구성하여 자신의 능력을 마음껏 펼쳐 보일 수 있다. 즉, 분권화된 평

면조직구조가 이루어져야 환경변화에 탄력적이고, 업무 중심적이며, 문제해결 능력이 향상될 것이다.

5) 책임소재

관료조직은 조직내 개인에 대해 부여받은 권한과 행동에 대한 책임소재를 명확히 한다. 이러한 책임소재의 명확화는 조직 내·외의 합리성을 강조하게 되어 질서, 객관적 행정, 능률성, 정치적 책임성을 증진시킨다. 이러한 기준과 가치로 인해 관료조직이 통일된 행정의 효율성과 서비스를 제공할 수 있는 바탕이 된 것이다.

그러나 관료조직의 엄격한 책임소재로 조직구성원이 규정된 책임만을 수행하는 목표대치현상을 가져왔다. 조직 전체에 아무리 심각한 영향을 주는 업무라도 책임이 규정되어 있지 않으면 행동하지 않고, 비록 문제해결을 위한 아이디어가 있다 해도 문제해결과정에서 위험 가능성이 있다면 새로운 도전과 시도를 회피하며, 상사의 명령이라도 규정에 없다면 움직이지 않는다. 관료조직의 명확한 책임한계로 인해 복지부동과 무사안일이 발생하는 것이다.

이에 반해 TQM은 결과에 따른 책임 및 팀 공동책임으로 조직구성원의 자율책임의식을 불러일으킨다. 조직구성원의 책임성을 확보하기 위한 가장 효과적인 방법은 스스로 책임을 느끼게 만드는 것이다. 행정환경이 급변하고 고객욕구가 다양한 현 시점에서는 조직구성원의 적극적이고 자발적인 책임의식 없이는 문제를 해결할 수 없다. 일선 조직구성원들이야말로 고객욕구의 정확한 내용을 파악하여 문제해결 방법도 찾을 수 있다. 따라서 업무를 원활히 수행할 수 있는 권한부여와 동시에 결과에 따른 책임 및 상호책임성이 확립되어야 급변하는 행정환경에 대처할 수 있는 바탕이 된다. 결과에 따른 책임부여는 조직 또는 팀 별로 성과결과에 따라 책임 또는 권한을 부여하는 것을 의미하며, 상호책임성의 확보 방법으로는 조직 또는 팀의 결과에 따라 조직원을 공동 평가하는 것 등이 있다.

6) 전문성 확보

관료조직은 경쟁임용시험제도를 통해 전문인을 채용함으로써 전문성을 유지한다. 관료조직은 추구해야 할 목표가 정해져 있기 때문에 그 목표를 달성하기 위해 가장 유능한 전문인력을 선발하는 것이 요구된다. 따라서 관료조직은 이들이 안정적으로 자신의 능력을 발휘할 수 있도록 경력체제를 제도화하는 것이다.

그러나 급변하는 현대사회는 새로운 기술과 경영방식을 요구한다. 기존의 전문성으로는 새로운 도전에 대처할 수 없다. 따라서 TQM에서는 전문성을 갖춘 인력충원에 그치지 않고 새로운 도전에 대처할 수 있도록 조직구성원에 대해 지속적인 훈련 및 재교육을 강조한다. 조직이 생존하기 위해서는 조직에 대한 지속적인 개혁뿐 아니라 조직구성원의 지속적인 능력발전이 필수적이기 때문이다.

7) 초 점

관료조직은 조직구조와 투입에 관심을 집중한다. 안정적 상황에서는 조직구조가 잘 구성되어 있고 자원투입이 정상적으로 이루어진다면 효과성을 달성하는 데 아무런 문제가 없다고 가정하는 것이다. 그러

표 1
전통적 관료조직
이론과 TQM의 비교

구 분	전통적 관료조직이론	TQM
조직목표	기술적 효과성	고객만족, 결과
통제방법	규정	자율통제, 권한이양
개인역할	공식적, 물인간적, 기술적 장점에 의한 역할	리더십 강조, 개인의 전반적 역할, 전문성간의 협동
조직구조	권위에 의한 계층제	일선기관 중심의 비계층적 평면조직, 분권화된 조직구조
책임소재	규정에 의한 명확한 책임	팀에 의한 집단책임, 결과에 따른 책임
전문성확보	경쟁에 의한 전문가 임용	직업교육, 재교육 및 훈련
초점	조직구조, 투입	체제능력 발전, 환경변화 대응력

나 현대사회와 같이 안정적이지 못한 상황에서는 조직구조와 투입만으로는 새로운 위기를 극복하기 힘들다. 특히 자원이 부족하게 되면 투입에서도 우선 순위를 결정해야 한다. 따라서 TQM에서는 체제능력 향상에 초점을 둔다. 급변하는 행정환경에서는 조직구조 모델을 하나로 정할 수 없다. 위기를 극복할 수 있는 체제능력이 필요하다. 고객 요구가 바뀌면 그에 따라 대응하는 전략을 마련하고 어떤 자원을 어떻게 투입할 것인가를 결정해야 한다. TQM에서는 품질수준이 떨어지고 수요자 불만이 높아지는 근본적 원인을 개인 잘못이 아닌 조직 또는 생산체제의 문제로 돌린다. 결과를 산출하는 데 결정적인 영향을 미치는 것은 결국 조직체제의 전체적인 활동에 기인하기 때문이다.

5. TQM 도입을 위한 제도적 방안

일반적으로 TQM을 공공부문에 도입함에 있어서 ① TQM이 고객만족을 목표로 하고 있으나 고객을 정의하기가 어렵고, ② 공공서비스의 결과뿐 아니라 서비스 배분과정이 중요하며, ③ 전문성이 증가함에 따라 수반되는 팀워크의 장애가 발생하는 조직의 기본문제가 잔존하고, ④ 행정의 결과물이 정치적으로 모순되기도 하고 측정하기 어려우며, ⑤ TQM을 도입하기 위한 조직문화의 형성이 어렵고, ⑥ 행정책임자의 정치적 변수가 장애로 작용할 수 있으며, ⑦ TQM 도입에 따른 변화에 대해 조직구성원이 저항할 수 있는 등 많은 장애요인이 따른다(박희봉·성도경, 1996:29~33). 이론적 측면에서 볼 때 TQM이 과연 관료제를 대체할 수 있는 패러다임이 될 수 있는가도 계속 의문으로 남는다. 관료조직이론을 전혀 무시한 채 TQM 이론만으로 조직을 관리할 수는 없다는 근본적인 한계가 있다. TQM 이론이 관료제의 한계를 비판하고 관료조직이론의 대안을 제시한다고 하지만 기본적으로 관료조직이론을 전제로 하고 있고, 관료제를 보완하는 측면에서 대안을 제시하고 있다. 현실적 측면에서 관료조직이론과 같이 모든 행정조직에 적용이 가능하지 않다. 더욱이 TQM은 현장에

서 발전하였기 때문에 이론적 특징에서 강조하는 내용이 다르고, 접근방법이 다르며, 조직특성에 따라 적용 가능한 대안도 다르다. 요약하면 TQM 이론에 대한 합의가 아직 존재하지 않는다.

그러나 전술한 이론적·실제적 한계에도 불구하고 TQM은 관료조직이론의 대안으로서 나름대로의 현실적인 공헌을 할 수 있을 것으로 보인다. 첫째, TQM 이론을 조직에 엄격하게 도입할 수는 없지만 관료조직이론의 한계를 보완하는 측면이 분명히 존재한다. 급격하게 변화하는 행정환경에서 무기력하다고 판명된 관료조직은 반드시 새로운 대안이 사실상 필요하다. 둘째, TQM 이론을 모든 행정조직에 일률적으로 적용하는 것이 가능하지는 않지만 조직이 처해 있는 환경 또는 조직문화에 따라 TQM이 제공하는 경영기법 중 적합한 방법을 도입하면 경영혁신의 여지가 많다. 관료조직구조를 완전히 바꿀 수는 없겠으나, 관료제의 대안으로 TQM 이론의 아이디어는 조직활력을 불러일으켜 지속적인 변화를 모색할 수 있다. 셋째, TQM은 이론발전과정이 현장에서 이루어져 왔기 때문에 조직의 현실적응성을 고려하고 있다는 점에서 실질적인 도움을 줄 수 있다. 즉, 구조변화가 가능하지 않은 관료조직을 더욱 탄력성 있게 변화시키고, 조직 내·외의 경쟁을 강화하며, 조직중심사고를 인간중심사고로 전환시킴으로써 조직에 새로운 활력을 불어넣는다. TQM은 관료조직이론을 대체할 만큼 이론적으로 확립되어 있지 않아 전면적인 도입에는 한계가 있지만 현실적인 적용 가능성은 존재하는 것이다. 기존의 관료조직이론으로는 문제를 해결할 수 없고, 조직구성원의 참여와 창의성이 요구되는 조직일수록 TQM의 적용이 필요하다.

TQM을 조속히 도입하기 위해서는 TQM을 받아들일 수 있도록 여건을 조성할 필요가 있다. 다음은 미국 정부조직이 TQM 도입을 촉진하기 위해 시행하고 있는 TQM 수상제도와 GPRA에 대해 살펴본다.

1) TQM 수상제도

TQM 수상제도는 TQM 도입시 고려해야 할 요소들을 제시함으로써

경영인의 사고와 행태를 재정립할 수 있도록 하여 기업의 체제를 변
환시키려는 데 목적이 있다. 이 상은 분명하고도 접근 가능한 언어로
품질경영의 원칙을 확립하였다. 또한 각 기업에게 경영의 새로운 패
러다임을 향한 과정을 평가하기 위한 포괄적인 틀, 고객만족 및 종업
원 참여증진 등 보편적으로 인식되어 있는 목표를 제공한다. 즉 TQM
수상제도는 ① 최고경영자의 리더십, ② 정보분석, ③ 전략적 품질기
획, ④ 인적 자원개발과 관리, ⑤ 과정관리, ⑥ 성과결과, ⑦ 고객초
점 및 고객만족 등 7가지 평가기준을 제시하고, 각 평가기준에 세부
적 지침을 제공하고 있다. 따라서 각 조직이 수상을 하기 위해서는 각
평가기준에 따라야 하며, 이러한 조직의 노력은 결국 앞에서 제시한
TQM의 이론적 틀을 받아들이게 되는 것이다. 즉, 첫째 조직목표를
고객만족 또는 성과결과에 두게 된다. 둘째 조직내 개인역할에 있어
서 리더에게는 창의적 리더십을, 조직원에게는 조직목표달성을 위한
자발적 협력과 팀 협동을 유도하게 된다. 셋째 조직구조에서 각 하부
조직에게도 전략적 품질기획을 요구하게 됨에 따라 일선기관 중심의
분권화된 조직구조를 갖게 된다. 넷째 책임소재에서도 자연스럽게 팀
에 의한 집단책임 또는 결과에 따른 책임으로 변화될 수밖에 없게 된
다. 다섯째 인적 자원의 개발과 관리에 많은 점수를 부과하므로 체제
역량을 지속적으로 증대시키기 위한 조직원의 직업교육 및 훈련을 강
조할 수밖에 없다. 여섯째 TQM 수상제도가 추구하는 바는 문제해결
능력의 증진이므로 조직구조는 급변하는 조직환경에 적응할 수 있는
조직의 능력개발에 초점을 두게 된다.

특히 TQM 수상제도는 정부조직의 성과를 평가하는 데 초점을 두기
보다는 기본적으로 조직 전체의 체제를 개선하여 조직혁신을 유도하
고, 조직체제 전반의 역량을 증대하는 데 초점을 둔다. 조직을 평가
함으로써 과거의 업무성과를 측정하는 데 그치는 것이 아니라 변화하
는 상황에 적응할 수 있는 미래지향적인 체제변화를 유도하고 조직체
제능력을 향상시키려는 것이다. TQM이 본질적으로 고객만족 및 품
질향상을 위해서 조직의 특성에 맞게 체제 전체의 역량을 향상시키기

위해 고안된 실제적 경영철학을 바탕으로 두고 있기 때문이다. TQM 수상제도의 평가항목은 품질경영을 위한 체제전반의 활력에 비중을 둔다. 또한 이 제도에서 미국 경험을 살펴볼 때 그 체제가 처해 있는 환경 특성에 맞게 조직혁신을 달성한 조직이 수상하고 있다는 것은 이 수상제도의 왜곡 가능성을 크게 낮출 수 있다는 점을 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 경우 수상에 응모하는 것이기 때문에 기존의 과거실적을 위주의 조직평가제도와는 본질적인 취지가 다르다.

TQM 수상제도의 주요한 특징은 이 상의 기준이 정해져 있으면서도 계속 평가되고 개선된다는 점이다. 품질경영을 수행하고자 하는 기업에 대해 조언역할을 충실하게 수행하기 위해 평가과정 및 평가후 점수 지침이 지속적으로 개선된다. 수상자는 상을 수여받는 것뿐 아니라 언론에 홍보되는 특전을 누린다. 수상자는 수상을 바탕으로 공개적으로 홍보할 권한도 갖는다. 또한 이 상의 의미가 적절하게 언급된 지침을 중심으로 자신의 TQM 도입 성공사례를 자발적으로 홍보할 것이 요구되기도 한다. 수상자에게 다른 조직에 정보를 무상으로 제공할 의무를 부과하는 것은 이 제도를 통해서 정부조직 전반의 개혁 필요성에 대한 공감대를 형성하고, 개혁방법을 제시한다는 데 의미가 크다.

물론 TQM 수상제도 하에서 평가점수를 우수하게 받았다고 해서 그 기업의 장래 재정적 이익이 보장되는 것은 아니다. 그러나 이 기준상 높은 점수를 받았다는 것은 단기적 이익보다는 장기간의 관점에서 경영이 합리적으로 이루어진다는 것을 의미한다. 이 상을 수상한 기업도 다른 기업과 마찬가지로 경제불황, 시대변화, 기술변화에 따라 취약점을 보일 수 있다. 하지만 이러한 기업은 최소한 우수한 경영절차를 보유하고 있기 때문에 위기를 현명하게 탈출할 가능성이 높다. 따라서 이 상의 기준에 의한 평가결과는 장기간 생존할 수 있는 기업의

척도이며 미래 이익을 보장할 수 있다. 투자 및 개선을 지속적으로 수행하는 기업은 본질적으로 경쟁에서 성공적이라는 점을 모두 인정할 수 있게 될 것이다.

미국 정부가 TQM 수상제도를 도입하고 있는 이유는 우선 기업의 경쟁력 향상을 위한 중대한 전략적 이슈로서 품질 및 품질경영이 중요하다라는 점, 즉 TQM의 적극적 도입이 정부조직의 시민요구에 대한 대응성 증진과 더불어 조직혁신에 매우 도움이 된다는 점을 널리 알리는 데 있다. 일반적으로 TQM 수상제도를 수행한 효과는 다음과 같이 지적되고 있다.

첫째, 수상을 위해 응모하는 조직은 상을 받는다는 것보다 수상기준에 응답해 봄으로써 외부 기준에 의거하여 자체 조직을 평가해 보는 것이다. 이러한 자체 평가와 심판관의 종합적 환류보고서를 비교·분석함으로써 각 기업은 개선되어야 할 주요 결함을 발견할 수 있고, 개선의 우선 순위를 정할 수 있다. 또한 개선 성과에 대해 평가받음으로써 자신 있게 개선 속도를 가속화할 수 있다. 평가는 성과향상을 측정하고 회사내 모든 사람들이 한 가지 목표에 초점을 맞추는 효과적인 수단을 제공하기 때문이다. 한편 평가 및 환류로부터 얻은 지식으로 기업의 공급자, 고객, 협력자 및 경쟁자를 재평가함으로써 기업경영의 모든 부분을 개선할 여지를 일깨운다.

둘째, 우수한 품질경영체제를 갖추기 위해서 무엇이 요구되는지를 수상기준으로 제시함으로써 TQM 도입방법을 널리 알리는 동시에 다양한 조직의 품질개선노력을 평가함으로써 TQM을 도입하려고 하는 조직들에게 TQM 기법을 올바르게 사용할 수 있는 기준을 제공한다 (Abu Zayed, 1994:55). TQM 수상제도를 시행함으로써 품질경영의 원칙을 성공적으로 도입한 조직을 확인하여 조직의 서비스와 상품의 질, 적시성, 효과성을 제고할 수 있는 방향을 설정할 수 있다. 따라서 실제로 정부 부서들이 TQM을 수행함으로써 어떻게 더 우수한 서비스와 상품을 생산하고 고객을 만족시킬 수 있는지를 보여줄 수 있게 된다(Hunt, 1993:105). 수상에 참가한 각 조직은 다른 조직이 사용

한 리엔지니어링(reengineering), ISO 9000, 품질경영, 성과에 기초한 비용, 적시생산, 린생산(lean manufacturing), 탄력생산(flexible manufacturing), 벤치마킹, 고성과작업(high performance work) 등의 적절한 경영기법을 이해하고 선택하며 통합할 수 있는 기회를 가질 수 있다. TQM 수상제도의 수상기준 및 점수제도가 체계적으로 고안된 것이기 때문에 보편적인 성과와 세계적 수준의 성과 차이에 관한 분명한 관점을 제공한다.

셋째, 이 상은 품질경영체제의 모델역할을 할 수 있는 기업을 공개하고 이러한 기업의 경영체제를 다른 기업에 널리 보급하도록 촉진하기 위한 것이다. 따라서 이 상은 우수한 성과 및 경쟁력 향상을 위해 요구되는 조건의 이해와 성공적인 성과전략 및 이러한 전략을 사용함으로써 얻어진 이익에 관한 정보공유를 증진한다고 할 수 있다. 즉, 어떻게 한 조직이 수상을 했는가 하는 전반적인 과정에 대해 상세한 정보를 제공함으로써 품질개선을 위한 기본 모형을 제공한다. 이 수상제도는 다른 상과 마찬가지로 조직 및 개인에게 인정받을 기회를 제공함으로써 인센티브로 작용하여 품질개선 노력을 증진하게 한다. 아울러 정부조직의 성과를 인정함으로써 품질을 향상시키려고 하는 다른 부서들에게는 하나의 모범사례로 작용한다.

다섯째, 각 조직구성원에게 조직혁신을 위한 기회를 제공함으로써 개인의 창의성을 발휘하게 하며, 이것은 조직구성원의 참여를 유도하게 하고, 결국 조직을 자율적으로 운영할 수 있는 힘을 부여하게 된다. 따라서 TQM 수상제도를 운용함으로써 분권화를 통한 조직 탄력성을 제고할 수 있게 된다. 이것은 결국 조직의 효과성을 향상시키고 고객만족을 이룩하는 길이다.

여섯째, 정부가 업무수행을 잘하고 있음을 시민 또는 민간부문에 보여주는 효과가 있으며, 정부가 시민에 대해 책임지고 있다는 것을 보여줌으로써 시민의 신뢰를 획득할 수 있다. 또한 수상에 참여하게 되면 기업은 정보공유를 위한 회합에 참여하고 네트워크 공유에 가입할 수 있는 기회를 얻게 되는데, 이것은 기업의 리더들로부터 자유로

이 조언을 듣게 되어 도움 받을 수 있는 기회를 갖게 되는 등의 부가적 이익을 얻을 수 있다.

TQM 수상제도는 철학 및 가치적 측면에서 매우 엄격한 기준이 설정되어 있으면서 현실 및 과정에서는 개방적이다. 이 상을 수상하기 위해서 조직은 본능 또는 감각보다는 이 상에서 규정하고 있는 책임경영인이 이끄는 고객중심의 품질프로그램, 높은 수준의 종업원참여, 내부과정에 대한 이해, 그리고 현실에 의한 경영 등을 수행하고 있어야 한다. 동시에 각 조직은 이러한 목표를 성취하기 위한 자신만의 기법을 선택할 자유가 있다. 즉, 각 조직의 환경에 따라 많은 다양성이 존재하는 것을 인정한다. 예를 들어 말콤 볼드리지(Malcolm Baldrige) 기준에는 문제해결을 위해 사용되는 기법을 규정할 것을 요구하고 있다. 심판관은 이러한 기법의 표준으로 통계적 과정통제(*statistical process control*), 파레토도표(*Pareto charts*), 품질기능전개(*quality function deployment*) 등을 선호하는데, 그 이유로는 이러한 기법이 결과에 대한 기록을 시간별로 기록해 놓는 좋은 방법이기 때문이다. 물론 이러한 기법을 반드시 사용하여야 한다고 규정하지는 않는다. 검증 가능하고 반복적이며, 고객요구를 만족시킬 수 있는 결과를 통제할 수 있다면 다른 접근방법도 허용된다. 다양한 조직은 경쟁력 향상을 위한 다양한 방법이 있기 때문이다.

2) 정부성과 결과법

미국의 행정개혁위원회(National Performance Review)는 행정개혁을 수행함에 있어서 TQM과 밀접하게 관련되어 있다. 한편 정부성과결과법(GPRA)은 단지 전통적인 경영의 계층제적 책임성을 현대화한 것으로써 TQM과는 크게 관련성을 찾기 어렵다(Fox, 1996:260). 하지만 GPRA가 추구하는 자율책임조직을 운용함으로써 정부조직개혁을 이루려는 기본적 의도는 탈관료제적 TQM 이론과 많은 유사성을 찾을 수 있다.

GPRA의 특징을 보면 첫째, 모든 연방정부기관에 조직의 전반적인

전략계획을 수립하여 조직 구성원들이 자체적으로 조직을 이끌어 갈 수 있는 기반을 마련하도록 한다. 즉, 모든 정부기관에 대해 자체적으로 조직임무, 목표, 성과향상을 위한 구체적인 방법, 성과측정방법 및 한계 등을 작성하여 보고하도록 하며 모든 정부기관이 스스로 통제하고 발전할 수 있는 제도적 장치를 마련하려는 시도이다.

둘째, 자체적인 전략계획에 따라 발전할 수 있다고 판단되는 조직에게는 그 계획을 추진할 수 있도록 권한을 부여하여 조직의 탄력성을 제고시킨다. 또한 조직에 권한을 부여하는 만큼 그 조직이 성과와 실적에 대해 책임을 지도록 조직에 대한 통제수단을 바꾸는 것이다. 이를 위해 조직의 자체적인 전략계획, 즉 제안서를 상위기관에서 점검하여 이를 실천할 수 있도록 권한을 부여한다. 이 권한에는 상위기관의 각종 규제를 면제하고 자율권을 행사할 수 있는 것으로 인사, 조직, 예산 등의 권한을 포함한다.

셋째, 조직운용에 대한 각종 규제를 혁파하는 대신 정부기관의 통제체제를 결과에 따라 책임을 묻고 권한을 부여하며 인센티브를 제공하는 방식으로 대체하기 때문에 오히려 통제가 간단하고 명확할 수 있다. 미국의회가 GPRA를 입법한 이유 중 하나도 정부기관에 대한 의회통제가 용이해진다는 장점이 있기 때문이다. 더욱이 정부조직의 활동결과에 따라 권한을 부여하고 인센티브를 제공하는 자료로 활용한다면 조직 전체의 유기적인 협동을 강구하기 위해 조직원 전체가 결과에 대한 책임의식을 갖고 노력하는 효과를 가져올 수 있다.

넷째, 자율책임조직체제의 원리에 따르면 성과측정 방법을 더욱 획기적으로 개선할 수 있다. 공공기관의 효율성이 떨어지는 가장 중요한 이유 중 하나가 바로 성과측정이 용이하지 않기 때문이다. 결론부터 말하자면 공공업무 성과측정의 완전한 방법은 없다. 반면에 미흡하기는 해도 성과를 측정해야 성과개선을 기약할 수 있다. 자율책임 조직은 성과측정의 방법까지 스스로 고안하여 지속적인 개선이 가능한 전략계획을 작성하여야 포괄적인 권한을 이양받을 수 있기 때문에, 해당 업무에 대해 가장 파악이 잘 되어 있는 당사자는 가장 좋은

성과측정의 방법을 수립하려고 노력할 것이다. 즉, 자율책임조직체제 하에서 모든 정부조직이 더 많은 권한을 부여받기 위해서는 정부기관 스스로가 객관적인 성과측정방법을 타당성 있게 제시하여야 하기 때문에 더 발전적인 성과측정방법 개발을 유도할 수 있을 것이다.

다섯째, 자율책임조직의 운용으로 정부조직의 규모와 인원을 공직자 스스로의 합의에 의해 감축할 수 있다. 자율통제조직체제 하에서는 모든 정부조직이 전략기획을 합리적이고 타당성 있게 작성하여야 권한을 부여받게 되므로 임무설정과 추진에서 정부조직간 상호경쟁을 유발시킨다. 따라서 각 정부조직은 임무 및 기능을 확장하여 권한을 얻기 위해 경쟁적으로 최소의 인원과 자원으로 성과를 증진할 수 있는 방법을 연구하게 될 것이다. 그렇게 되면 각 정부조직은 자체적으로 여분의 인원과 자원을 감축하게 되고, 자체 역량을 발휘할 수 있는 방안을 강구하게 될 것이다.

여섯째, 자율책임조직체제는 법규에 의한 조직통제를 최소화하고 결과에 대한 책임을 물어 정부조직 구성원 개인의 창의성을 개발하는 체제이다. 법규 및 상위기관의 통제를 따르면 책임을 면할 수 있기 때문에 무사안일과 복지부동이 보편화되어 있는 관료조직체제를 근본적으로 해결하려는 시도이다. 자율책임체제 하에서는 자기개발과 성과개선을 끊임없이 추구하지 않으면 다른 조직에 비해 경쟁력이 떨어지게 되어 그 기관은 감축대상으로 전락하고 만다. 따라서 모든 정부기관의 구성원들은 성과개선을 위해 끊임없이 노력하게 되어 조직구성원이 자발적으로 문제를 해결하도록 유도할 수 있다.

일곱째, 선행실험조직의 운용이다. 이 법은 모든 연방정부조직이 1997년 9월 30일까지 전략기획안을 관리예산처(OMB)에 제출하도록 하고 있으며, 1994년부터 1997년까지는 연방정부조직 중 이러한 자율책임체제를 신속히 받아들일 수 있다고 판단되는 조직을 선발하여 선행실험을 하도록 규정하고 있다. 즉, GPRA체제를 전면적으로 실시하기 전에 선행실험조직을 미리 운용함으로써 장단점을 파악하고 문제점을 보완하기 위한 조치이다.

GPRA가 추구하는 자율책임조직을 현실화하기 위해서는 TQM의 경영원리 또는 탈관료제적 요소를 받아들여야 된다. 즉, GPRA가 추구하는 조직목표는 조직이 고객만족을 포함한 바람직한 결과를 이루는 것이고 통제방법으로는 하부조직으로의 권한이양을 통한 자율통제 원리에 입각한다. 조직내 개인역할에서도 단위조직의 팀장의 리더십을 바탕으로 하여 조직구성원의 창의력과 협동이 요구된다. 조직구조에서도 권위에 의한 계층구조를 배제하고 일선기관 중심의 평면조직을 유도하게 된다. 또한 자율책임조직 하에서는 책임소재가 각 조직구성원에게 분할되지 않고 단위조직 전체에 결과에 따른 책임이 부과된다. 결국 GPRA가 추구하는 바는 조직체제의 능력을 발전시키기 위한 것이다. GPRA의 법원리를 달성하기 위해서는 TQM에서 제시하는 조직경영원리를 받아들여야 되는 것이다. 이러한 점에서 GPRA는 TQM에서 제시한 조직원리와 직접 관련되어 있으며 관료조직이론의 단점을 보완할 수 있는 현실적인 대안으로 평가될 수 있다.

6. 결론

자원부족과 세계화·개방화 시대를 맞이하여 정부환경이 급변하고 있다. 시대적 환경이 바뀔에 따라 정부부문도 새로운 문제에 직면하고 있기 때문에 이를 극복하기 위해 새로운 철학을 가지고 문제를 진단하고 이에 대처해야 한다. 급변하는 세계질서 및 국내상황에 적응하기 위해서는 시대상황에 탄력적으로 대응할 수 있는 정부조직이 필요하다. 정부 비효율 및 무기력은 관료제의 본래적 특징에 기인한다. 산업화시대에는 대형조직이 효과성을 높일 수 있기 때문에 관료제가 필요하였으나, 급변하는 후기산업화 또는 정보화시대에는 관료제의 대규모 조직이 오히려 비능률을 양산하고 있다. 조직의 탄력성이 약하고 개인의 창의성이 통제되기 때문이다. 오늘의 사회에서는 조직구조 및 법령에 의해서 문제가 해결될 수 없고, 창조적인 인간에 의해서만이 위기가 극복될 수 있다.

따라서 현대사회문제를 해결할 조직은 구조를 개편하는 데 그칠 것이 아니라, 이 시대에 맞는 시대관과 조직관에 의한 새로운 조직이 되어야 한다. 세계시장경제 체제하에서 여러 선진국들이 정부개혁을 단행한 이유는 정부 외적으로 정부 서비스에 대한 국민수요와 요구가 지속적으로 증가하고, 반면 예산은 지속적으로 감소시켜야 하는 상황에서 서비스를 제공·전달하는 정부능력에 대한 국민의 믿음이 감소하고 있기 때문이다. 또한 내적으로는 기존의 관료제적 조직이 환경변화에 따른 대응력과 탄력성이 약하여 새로운 도전을 극복하기 어려울 것으로 판단하고 있는 것이다. 따라서 기존의 전통적 관료조직이론을 극복할 수 있는 조직이론의 새로운 패러다임이 논의되고 있으며, 이 대안 중의 하나가 바로 TQM이다. 이 글에서는 이론적으로 소개 단계에 있고 현실적으로 도입에 관한 논의가 진행중인 TQM의 이론적 특징을 명확히 하며, TQM 도입을 촉진시키기 위해 미국에서 시행되고 있는 TQM 수상제도와 GPRA를 살펴본다 조직체제의 능력을 발전시키기 위한 제도적 보완장치를 논의하였다.

일반적으로 공공부문에 TQM을 도입하는 데 현실적으로 많은 어려움이 따른다고 지적된다. 더욱이 TQM 도입이 미국에서 현실적인 성과가 있다고 해서 우리나라에서도 성공할 것이라는 보장은 없다. 앞에서 언급했듯이 TQM은 조직특성 및 조직이 처해 있는 상황에 따라 다르게 운영돼야 하고 또 강조점도 다르기 때문이다. TQM을 실시하기 위해서는 무엇보다도 조직 리더의 TQM에 대한 인식이 절대적으로 필요하고, TQM을 수행·평가할 수 있는 전문가도 많이 필요하다. TQM에 관한 일반지식의 축적만으로 TQM을 실시할 수는 없다.

하지만 TQM 적용을 통해 공공조직 및 사기업조직의 경영혁신을 위한 많은 아이디어가 개발되고 있다는 점은 우리에게도 시사하는 바가 크다. Caiden (1994:326)이 주장하는 바와 같이 부서장에게 부서관리를 위한 자율성 및 책임성을 부여하고 성과에 대한 책임을 맡김으로써 공공부문의 효과성을 확보하려는 것이나, Osborne (1993:264)의 지적과 같이 “경쟁이용, 결과측정, 권위배분, 성공과 실패라는 진정

한 결과창조를 통해 새로운 형태의 역동성을 창조”하는 사고전환은 우리나라도 마찬가지로 필요한 것이다. 또한 모든 장관들에게 개혁팀을 만들어 자기 부서의 변화를 이끌고, 새로운 방법으로 사업을 이행하는 실험을 하기 위해 개혁실험실을 운용할 것을 제안하는 아이디어는 많은 시사점을 준다(Kamensky, 1996:251).

정부체제와 환경이 다르다고 해서 현재 미국에서 적극적으로 도입하고 있는 TQM에 관한 지식 및 경험을 도외시할 필요는 없다. 오히려 TQM이 현실적 경험으로부터 체계화된 것이기 때문에 비록 외국에서 발달된 것이라 해도 우리 현실에도 적용 가능성이 있을 수 있다. TQM의 본질상 현장 경험을 중시하는 만큼 아이디어 제공을 충분히 할 것이기 때문이다. 앞에서 언급했듯이 TQM은 조직특성 및 조직이 처해 있는 상황에 따라 다르게 운영해야 하고 강조점도 다르다는 것은 TQM 도입에 탄력성이 있음을 의미한다. 이론적으로도 TQM 도입에 대해 소극적인 Swiss(1992)도 TQM의 고객환류(*client feedback*), 성과추적(*tracking performance*), 지속적 개선, 조직구성원 참여 등을 공공기관에서도 도입 가능성이 높다는 점을 인정하듯이 다양한 현실적 접근을 통해 풍토에 맞는 발전전략을 택할 수 있다.

물론 TQM을 바로 도입하는 데는 어려움이 있다. TQM이 아직 이론적으로 완성되지 않은 것도 하나의 이유이고, TQM을 도입하고 있다는 미국에서도 TQM 이론을 전체적으로 조직발전을 위해 도입한다기보다는 기존의 조직 틀 안에서 새로운 아이디어를 몇 가지 차용하는 정도이다. 더욱이 우리나라에서는 아직 TQM을 도입한 조직은 전무한 상태이다. 따라서 TQM 수상제도 및 GPRA와 같이 TQM 도입을 촉진하고 조직역량을 강화시킬 수 있는 제도를 우선적으로 시도해 보는 것이 현실적인 대안일 수 있다.

■ 주

* 이 논문은 1998학년도 대진대학교 학술연구비 지원에 의한 것이다. 논평을 주신 익명의 심사위원들께 깊이 감사한다.

1) 카이젠은 작은 부분이지만 지속적인 개선을 뜻하는 일본식 경영개선 방법을 말한다.

■ 참고문헌

- 김광주. 1997. 한국행정조직에서 기업경영기법의 적용가능성에 관한 이론적 소고. 《한국행정논집》 9(1):21~41.
- 김동현. 1994. 정부관리의 새로운 패러다임. 성균관대 사회과학연구소 편. 《사회과학의 동향과 전망》. 서울: 한울아카데미.
- 박세정. 1996. 정부조직관리의 혁신. 《한국행정연구》 5(2):29~48.
- 박희봉·성도경. 1996. 지방자치단체의 경영개선을 위한 TQM 도입의 문제점과 도입 가능성. 《새마을·지역개발연구》 19:21~40.
- 박희봉. 1997. 미국정부의 경영합리화를 위한 TQM 수상제도의 도입에 관한 연구. 《지방행정연구》 12(2):177~199.
- 박희봉. 1998. 지방정부 경영혁신 유도방법: 말콤 볼드리지 수상기준의 도입. 《지방자치》 2월호:55~59.
- 박희봉. 1998. 고려되어야 할 자율통제조직의 운용: 탈관료제를 위한 조직혁신의 한 방법. 《지방자치》 3월호:30~33.
- 최임규. 1996. 정부생산성제고를 위한 경영기법의 도입: TQM을 중심으로. 《한국행정연구》 5(2):105~126.
- Abu Zayed, Mohammed A. Q. 1994. Total Quality Management : The Case for the Public Sector. Ph. D. Dissertation, Portland State University.
- Barzelay, Michael, Armajani, Babak J., and Altshuler, Alan A. 1992. *Breaking through Bureaucracy : A New Vision for Managing in Government*. Berkeley: University of California Press.
- Bowman, James S. 1994. At Last, an Alternative to Performance Appraisal : Total Quality Management. *Public Administration Review* 54(2):129~136.
- Bryce, G. Rex. 1991. Quality Management Theories and Their Application. *Quality* 30:46~53.
- Caiden, Gerald E. 1994. Administrative Reform-American Style. *Public Administration Review* 54(2):123~128.
- Carr, David K. and Littleman, Ian D. 1990. *Excellence in Government : Total Quality Management in the 1990s*. Arlington, VA: Coopers & Lybrand.

- Cohen, Steven and Brand, Ronald. 1993. *Total Quality Management in Government : A Practical Guide for Real World*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Crosby, Philip B. 1984. *Quality Without Tears : The Art of Hassle-Free Management*. New York: McGraw-Hill.
- Deming, W. Edward. 1982. *Out of the Crisis*. Cambridge, Mass. : MIT Center for Advanced Engineering Study.
- Drummond, Helga. 1992. *The Quality Movement : What Total Management is Really All About?* London: Kofan Page.
- Ehrenberg, Rudolph H. and Stupak, Ronald. 1994. Total Quality Management : Its Relationship to Administrative Theory and Organizational Behavior in the Public Sector. *Public Administration Quarterly* 18(1) :75~97.
- Fox, Charles J. 1996. Reinventing Government as Postmodern Symbolic Politics. *Public Administration Review* 56(3) :256~262.
- Goodsell, Charles T. 1993. Did NPR Reinvent Government Reform? *The Public Manager* 22:7~10.
- Hackman, J. Richard and Wageman, Ruth. 1995. Total Quality Management : Empirical, Conceptual, and Practical Issues. *Administrative Science Quarterly* 40:309~342.
- Haywood-Farmer, John. 1987. A Conceptual Model of Service Quality. *Service Quality* 19~29.
- Hunt, V. Daniel. 1993. *Quality Management for Government*. Milwaukee: ASQC Press.
- Imai, Masaaki. 1986. *Kaizen*. New York: Random House.
- Ishikawa, Kaoru. 1985. *What is Total Quality Control*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall.
- Juran, Joseph M. 1988. *Juran on Leadership for Quality*. New York: McGraw-Hill.
- Kamensky, John M. 1996. Role of Reinventing Government Movement in Federal Management Reform. *Public Administration Review* 56(3) :247~255.
- Keehley, Patricia. 1993. Does TQM Spell "Time to Quit Merit"? *Public Productivity and Management Review* 14(4) :387~394.
- Kirkpatrick, Iran and Lucio, Miguel Martinez. 1995. The uses of 'quality' in the British government's reform of the public sector. In Iran Kirkpatrick and Miguel Matinez Lucio, eds. *The Politics of Quality in the Public Sector*. London: Routledge.
- Mascarenhas, R. C. Building an Enterprise Culture in the Public Sector : Reform of the Public Sector in Australia, Britain, and New Zealand. *Public Administration Review* 53(4) :319~328.
- McCurdy, Howard E. 1977. *Public Administration : A Synthesis*. Menlo Park, CA: Cummings Publishing Co.
- Metcalf, L. and Richards, S. 1987. *Improving Public Management*. Newbury Park, CA: Sage Publications.
- Milakovich, Michael E. 1990. Total Quality Management for Public Sector Productivity Improve-

- ment. *Public Productivity and Management Review* 14 (1) :266~276.
- Moe, Ronald C. 1994. The "Reinventing Government" Exercise : Misinterpreting the Problem. Misjudging the Consequences. *Public Administration Review* 54 (2) :111~122.
- Morgan, Gareth. 1986. *Images of Organization*. Newbury Park: Sage Publications.
- Osborne, David. 1993. Reinventing Government : Creating an Entrepreneurial Federal Establishment. In Will Marshall and Martin Schram, eds. *Mandate for Change*. New York : Berkeley Books.
- Rago, William V. 1996. Struggles in Transformation : A Study in TQM, Leadership, and Organizational Culture in a Government Agency. *Public Administration Review* 56 (3) :227~234.
- Shin, Roy W. 1995. Implementation of TQM in Public Sector. *한국행정연구* 4 (2) :155~167.
- Swiss, James. 1992. Adapting Total Quality Management to Government. *Public Administration Review* 52 (4) :356~362.
- Vinzant, Janet and Vinzant Douglas H. 1996. Strategic Management and TQM : Challenges and Choices. *Public Administration Quarterly* 20 (2) :201~219.
- Weber, Max. 1978. *Economy and Society* I. Berkeley: University of California Press.
- West, Jonathan P. 1995. *Quality Management Today : What Local Governments Need to Know*. Washington, D. C. : International City/County Management Association.
- Wilson, Laura A. and Durant, Robert F. 1994. Evaluating TQM : The Case for a Theory Driven Approach. *Public Administration Review* 54 (2) :137~146.
- Wrong, Dennis. 1970. *Max Weber*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall.
- Younis, Tahib, Bailey, Stephen J. and Davidson, Carolyn. 1996. The Application of Total Quality Management to the Public Sector. *International Review of Administrative Science* 62:369~382.