

論 文

해양경찰의 총체적 품질경영제 도입가능성평가

이 상 집* · 배 동 현**

A Feasibility Assessment on Adopting Total Quality Management in Korea Maritime Police Agency

Lee Sang-jib · Bae Dong-yun

〈 목 차 〉

Abstract

제1장 서 론

제2장 해양경찰의 발전 모델

제3장 해양경찰의 TQM 도입

제4장 해양경찰의 TQM의 도입 가능성 평가

제5장 결 론

참고문헌

Abstract

Korea Maritime Police Agency(KMPA) has been pressed by some environmental factors. The changes in the international maritime legal system, such as the entry into force of the UNCLOS in 1994 and the promulgation of the Korea 200-mile EEZ, have radically expanded the mission of the KMPA. In addition, there is, among other nations, no such large size maritime agency, equivalent to the KMPA, except in the cases of USA, Canada, and Japan. And what is more, critics outside the KMPA, including some other government agencies and stakeholders may propose to dismantle the KMPA.

In this paper, the author highlights the internal and external issues facing KMPA, and he urges KMPA to change the organizational culture for maintaining its identity and characteristics by adopting the Total Quality Management. And he tries to assess the adoption of TQM on KMPA, by using the Feasibility Assessment Technique.

* 한국해양대학교 해사대학교수

** 한국해양대학교 대학원 석사

제1장 서론

1996년 8월 8일 해양수산부가 출범하고 해양경찰청이 독립외청으로 승격된 것은 종합적인 해양행정체제 구축을 통해 국가의 해양발전잠재력을 극대화함으로써 21세기 해양경쟁의 시대에 부응하기 위한 것이었다. 지난 수십년간 여러 행정기관에 분산 수행되어 왔던 해운·항만·수산·해양환경보전·해양조사·해양자원개발·해양과학기술 등 관련분야 해양행정을 통합·체계화함으로써 진흥개발행정 측면에서는 괄목할만한 발전이 있었다 할 것이다.

그러나 해양현장관리행정 측면에서 보면 미진한 면이 많다. 海難嫌疑者가 해양경찰과 해양수산부가 따로 실시하는 조사에 응해야 하고 入港標的船泊도 마찬가지로 이중검사에 응해야 하는 등 집행체제 이원화로 국내외적으로 민怨이 심화되고 있다. 뿐만 아니라 총괄책임부서 부재로 해양현장교통행정이 사각지대에 놓여 있고, 부처별 행정선대 보유운영으로 중복투자가 확대되고 있는 등 구조적인 후진성이 그대로 남아 있다. 다른 한편 해양의 관할영역과 활용도 확대, 신기술 지능범과 해상홍악범 증가, 어업질서교란과 오염배출행위 증가, 무단 영해진입 선박 증가 등, 행정수요급팽창으로 대응역량부족현상이 심화되고 있다.

우리나라 해양현장행정이 안고 있는 이러한 문제점을 정부조직 관계구도 요인으로 돌리고 주어진 임무만 수행하는 소극적인 태도를 취하고 있을 수 없는 것이 해양경찰의 입장이다. 해양경찰이 해양행정기구 중 최대규모의 행정자원을 보유하고 있어 미래의 해양현장행정 부실화에 대한 총체적인 책임은 궁극적으로 해양경찰에게 귀결될 것이기 때문이다.

따라서 해양경찰은 해양행정 후진성극복과 현장행정역량확충 등 벽찬 과제를 능동적으로 풀어 나가기 위해 새로운 업무방식과 관리기법을 도입하여 개인과

조직을 먼저 바꾸어 나가야 한다. 그 실현을 위해 선진국형 해양경찰체제를 구축하고 이를 통해 해양현장행정 통합일원화를 주도해나가야 할 것이다.

이러한 관점에서 이 논문은 해양경찰의 발전모델을 경찰형 Coast Guard로 제안하고 그 구체적인 실천 방안의 일환으로 총체적인 품질경영(TQM)제를 검토하며, 도입 가능성을 평가하기로 한다.

제2장 해양경찰의 발전 모델

2.1 발전모델 제안 배경

최근 우리나라 해양현장행정에는 다음과 같은 두 가지 측면에서 변혁이 일어나고 있다.

첫째, 행정 수요적인 측면에서 맞게되는 변혁이다. 1994년 UN해양법발효와 1996년 정부의 배타적 경제수역(EEZ) 선포로 해양 관할영역이 확대됨에 따라 해양관리행정수요가 대폭 늘어났으며, 해양이 해운, 항만, 수산 등과 같은 전통적인 해양산업 뿐만 아니라 관광, 에너지, 자원, 생명공학 등의 첨단산업 터전으로서 그 활용도가 다양해짐에 따라 해상 서비스 행정수요가 다양화되고 있다. 뿐만 아니라 정보통신과 과학기술 발달에 따른 신기술 지능범 증가, 인접국의 개방화에 따른 외국인 해상홍악범 증가, 대향(對向)국가와의 협정에 따른 어업질서범 증가, 유조선 통항 빈도 증가에 따른 남서해안의 대형오염사고 개연성 증가, 무단 영해진입과 영유권 분쟁유발 행위 증가 등으로 해양치안행정수요가 급팽창되고 있다.

둘째, 행정 구조적인 측면에서 맞게되는 변혁이다. 1996년 해양수산부 출범이후 해양경찰청과 해양수산부간에는 행정기능조정 문제, 사법경찰권 存置問題 등에서 보였듯이 양측의 견해차이는 좀처럼 좁혀지지 않고 있으나¹⁾ 해양현장행정은 통합되어야 하며, 현재 해

1) 해양수산부의 해상교통관제(VTS)업무, 항내교통 관리업무, 해양사고조사업무, 항로표지업무 등은 선진국 Coast Guard의 경우와 같이 해양경찰청으로 일원화하는 것이 합리적이라는 주장과, 현재의 해양경찰청은 전문성부족으로 이러한 업무를 수행할 수 없다는 반론이 맞서왔다. 특히 이러한 업무수행을 위해 해양수산부는 별도의 해양관리대를 창설해야한다는 주장을 IMF 사태발생 직전까지 거론한 바가 있었으며, 그 이후에는 행정일원화를 앞당기기 위한 방안으로 경찰관신분을 해체하는 안을 1988년도에 검토한 바가 있다(Lee Sang-jib, "Issues and Vision of Korea", Maritime Police, International Symposium on Marine Safety and Environment Prevention for Safer and Cleaner Seas, May 20, 2000).

양현장행정이 해양경찰, 해양수산부, 지방자치단체, 관세청 등으로 분산 수행됨으로써 구조화된 민원사항, 행정공백, 중복투자 등과 같은 후진성이 치유되어야 한다는데 견해를 같이하고 있다. 특히 우리나라 해양 현장에는 해양경찰의 경비정 이외 약 300여 척의 행정선대가 투입됨으로써 총체적인 행정자원과 비용규모는 선진국 수준을 훨씬 능가하고 있어 자원확충만으로는 이러한 후진성을 치유해나가는 데는 한계가 있을 것이므로²⁾ 해양현장행정의 통합인원화가 절실하다는 점이다.

이와 같이 급팽창하는 행정수요에 부응하고 행정통합인원화를 앞당기는데 해양경찰이 앞장서야 한다. 그 이유는 이미 해양경찰은 적지 않는 규모의 행정자원을 바탕으로 한 잠재력을 보유하고 있어 이러한 과제를 풀어야 할 책임과 임무를 면할 수 없기 때문이다. 즉, 지정확적인 입지여건으로 우리나라의 해상치안세력은 인력자원의 양적인 규모가 팽창되어 오늘날 약 8,000명에 육박하고 있다. 미국 Coast Guard (35,000명), 일본 해상보안청(12,000명), 캐나다 Coast Guard (7,500명) 등의 경우 이외에는 우리나라와 같이 별도의 해상치안세력을 유지하는 나라가 없다. 따라서 우리나라의 해상치안 세력의 양적인 규모는 세계적인 것이라 할 것이다. 1986년 해양경찰을 해양수산부의 독립외청으로 승격시킨 것도 기존의 해상치안세력을 활용하여 신해양질서의 시대에 걸맞은 해양종합관리체제를 구축하고자 한 것이라 할 것이다.

따라서 해양경찰은 해양종합관리체제의 중추적인 기능을 하는 기구로 발전되어야 하며 그 발전 모델은 경찰형 Coast Guard로 하여야 할 것이다.

2.2 경찰형 Coast Guard

경찰형 Coast Guard란 대부분의 구성원이 일반사법

경찰권을 보유하는 경찰조직으로서 안전, 환경, 교통업무 등과 같은 應援·對備의인 서비스업무 수행에도 비중을 두는 복합기구로 정의 할 수 있다. 이것은 구성원의 대부분이 군인신분을 갖는 미국의 군인형 Coast Guard와 유사하다 할 것이다. 다른 한편 이것은 확대경찰개념과도 맥을 같이하고있다 할 것이다. 즉, 영미법체계의 경찰개념이 '경찰은 시민을 위해 규제적 법을 집행(law enforcement)하는 반면에 서비스 기능도 수행하는 것'으로 해석되고 있고, 19세기 후반 행정학자 및 경찰행정학자들은 '경찰은 사회적으로 공공의 질서를 유지하고 위해와 범죄로부터 국민개개인의 생명과 재산을 보호하고 다양한 사회적 구성원을 응원하는 공공 서비스'로 규정하고 있는 점과 유사하기 때문이다.

뿐만 아니라 미국의 군인형 Coast Guard는 해양현장종합관리기능을 수행함과 동시에 뿐만 아니라 창의적으로 선진제도를 개발하여 국제기구(IMO)에 출시하고 있어 대비경찰(proactive police)로서의 면모를 갖추어 나가고 있다 할 것이다.³⁾

이러한 측면에서 보면 구성원의 신분이 경찰관인 것이 행정조직선진화의 걸림돌이 되어서는 안될 것이며, 해양경찰은 스스로의 변화를 통해 해양현장종합관리 기능을 발휘하는 경찰형 Coast Guard를 구축해나가야 할 것이다.

2.3 해양경찰과 Coast Guard

우리나라 해양경찰이 주관하고 있는 업무는 치안·경비·구난·환경 업무로 요약할 수 있다. 이에 비하여 미국과 캐나다의 Coast Guard는 치안·경비·구난·환경 업무뿐만 아니라 안전, , 교통, 어로 등의 업무도 주관하고, 일본의 해상보안청은 치안·경비·구난·환경 업무에 추가로 교통, 해양조사 등의 업무도 주관하고 있

- 2) 해양경찰 단독 예산 규모가 정부예산의 약 0.3%에 육박하고 있어, 해양현장관리를 총체적인 행정 비용은 이것을 훨씬 웃돌 것이다. 미국의 경우 해양종합관리청 기능을 하는 Coast Guard의 예산 규모를 정부예산의 0.2% 이하로 하고 있고, 일본해상보안청의 경우도 그와 유사한 수준을 유지하고 있다.
- 3) 사건이 일어나기를 앓아 기다리는 것이 아니고 사전에 적절한 조치를 취하여 예방하는 것과 같이 대응보다는 대비에 비중을 두는 경찰활동을 의미한다(R. N. Holden, Modern Police Management, Prentice Hall Career and Technology, 1994, p. 27). 미국 Coast Guard의 인재예방(Prevention Through People) 활동과 같은 것은 사후 대응(react)보다는 사전 대비(proact)에, 규제보다는 문제해결, 타상보다는 현장, 지시보다는 참여 등에 그 비중을 두고 있어 대비경찰을 지향하고 있다 할 것이다.

다. 따라서 우리나라 해양경찰은 외국의 경우에 비하여 그 기능이 제한되어 있고, 고가의 장비운영체제를 기반으로 한 해양현장행정자원 인프라의 활용도는 상대적으로 낮다 할 것이다. 이러한 관점에서 해양경찰과 Coast Guard와 비교하면 다음과 같다.

첫째, 복합양면적인 기능기구로서의 정체성 확립에 관한 것이다. 흉악 범죄자에게는 강력하게 대응하고 어려움에 처해 있는 자신에게는 보호의 손길을 뻗쳐주기를 바라는 것과 같이 경찰에게 거는 시민의 기대는 양면대조성이 강하다. 육지와는 달리 의존할 다른 행정기구가 없는 해양에서는 이러한 기대가 더욱 클 수밖에 없다. 그러므로 해양경찰은 경찰력작용원과 행정서비스 제공임무와 같은 기능의 양면성을 기본 속성으로 삼아야 한다. 미국 Coast Guard는 주로 군인 신분으로 구성되어 있지만 양면 대조적인 기능 기구로서의 정체성을 굳건히 해가고 있다. 인도주의적인 업무와 법집행 업무(humanitarian and law enforcement service), 규제와 운영지원 기구(regulatory and operational agency), 군대이면서도 연방 행정기구(armed force and federal agency), 내국행정기구이면서도 국제적인 기구(domestic and international agency) 등과 같이 조직 기능의 양면성을 주요 특성으로 천명하고 있다. 이에 비하여 우리나라 해양경찰은 이러한 조직의 정체성 확립에 미온적이라는 점이다.

둘째, 행정자원관리의 합리성과 효율성 제고에 관한 것이다. 해양현장행정은 함정, 항공기 등 고가의 장비를 운영하고 전천후 24시간 대비태세를 유지해야 하는 자본집약적 고강도형 행정이다. 그러므로 합리적인 자원운영, 과학적인 자원배치 등이 필수적이다. 출동한 하나의 함정은 현장에 부딪치는 모든 업무를 즉시 대응함으로써 초동진압 시기를 놓치는 일이 없도록

船多役體制를 운영하고, 자원 배치구조의 최적화로 비용효율성 극대화를 지향해나가야 할 것이다. 선진해양국이 구조조정 기본 목표를 一船多役體制 정착에 두고 있고 이를 통해 다중임무(Multi-mission)제를 실천함으로써 자원운용의 합리성과 효율성을 극대화하고 있다.⁴⁾ 우리나라에는 선박운영이 필수적인 해양현장 업무마저 해양경찰, 해양수산부, 지방자치단체, 관세청 등으로 분산 수행되고 있어 행정자원관리의 합리성과 효율성이 위면되고 있다는 점이다.

셋째, 행정업무의 구체화·정보화에 관한 것이다. 복합양면 기능을 발휘하려면 권리의무를 명확히 규정하는 규정집, 업무수행 절차를 정교하게 기술하는 지침서, 知識技術情報源이 되는 업무편람 등이 필수적이다. 정교하게 구성된 임무권한직무 규정, 업무내용과 수행절차, 업무편람 등을 토대로 한 정보를 전파 공유함으로써 예측가능행정 구현, 행정 중복 최소화 등을 도모하고 있다.⁵⁾ 이에 비하면 우리나라의 경우 단속 규제 업무 수행 목적으로 작성된 例規訓令輯이 있을 뿐 그 이외의 것은 개발된 것이 없다는 점이다.

넷째, 조직의 기술성과 창의성 제고에 관한 것이다. 해양경찰은 위협에 노출된 환경에서 복잡 정교한 장비와 고가의 行政船隊를 운영해야 한다. 뿐만 아니라 해양환경 특유의 잠재적 위험요소를 발굴하여 사전예방책을 강구해야 한다. 그러므로 경찰전문지식에 추가로 선박운항공학기술, 해양환경 과학기술, 국제관계 기술 등의 분야에 관한 전문성을 갖추어야 한다. 미국과 캐나다 Coast Guard의 교육은 공학 기술중심으로 되어 있고, 인력구조도 기술행정요원 중심으로 되어 있는 이유가 여기에 있다. 그러나 우리나라의 경우에는 이와는 대조적인 면이 많다. 경찰관승진임용시험에서 형법, 행정법 등과 같은 과목이 주축이 될 정도로 인문

4) 세관 감시정 업무로부터 출범한 미국 Coast Guard가 오늘날 종합해양관리기구로 변천되어 온 그 기저에는 함정을 일정다역체제로 운영함으로써 비용효율성을 높인다는 기본원칙이 늘 작용했다는 점이다. 마찬가지로 수 차례의 구조조정 끝에 Coast Guard와 수산해양청이 다시 1995년에 통합하게 된 캐나다의 경우에도 해양경비정이 어업지도 업무를 겸무하게 한 것은 비용효과성 극대화를 위해 불가피한 선택이었다 할 것이다(Oceans Administration Study Project Team to the Canadian Coast Guard, A New Approach to Oceans Administration Merging the Canadian Coast Guard with the Department of Fisheries and Oceans, , May 8, 1995).

5) 미국의 Coast Guard는 25장 894개조에 달하는 임무권한직무 규정, 약 400개조로 규정된 업무내용과 수행절차, 약 27,000쪽(A4 용지, 9권)으로 구성된 정교한 업무편람 등을 토대로 한 정보를 전파 공유하고 있다(이상집, 해양행정 문화, 해사산업대학원 최고관리자과정 강의록, pp. 12 -13. 2000, 5).

편중적 행정관행을 벗어나지 못하고 있다.⁶⁾

제3장 해양경찰의 TQM 도입

3.1 TQM의 개념과 특성

총체적 품질경영(Total Quality Management : TQM) 또는 품질경영제도는 원래 미국 통계학자 W. Edwards Deming에 의해 개발되었다. 그는 총체적인 품질경영을 위한 14가지의 원리를 제시함으로써 총체적 품질경영의 주창자로 인정되고 있다.⁷⁾

TQM은 3차원적인 경영기법 또는 경영제도라고 요약할 수 있다. 전통적 경영기법(과학적 관리론, 인간관계론, 참여적 관리론 등)이 직원(X)과 업무(Y)와의 관계를 정하는 2차원 좌표중심으로 발전한 것으로 보는 반면 TQM은 여기에 고객(Z)라는 새로운 변수를 추가하여 세 가지 요소의 관심도를 극대화하는 것을 중시하는 입체적 경영 유형이라고 볼 수 있다.⁸⁾ 그리고 개별분담 보다는 네트워크형 업무구조에, 비용·일정 보다는 품질우선시에, 대립적인 관계보다는 협력적인 관계에, 질책추궁 보다는 지속적인 개선에, 지시보다는 지도에, 개별 포상보다는 팀 포상에, 내부생산성 보다는 고객만족도에 더 비중을 두는 조직변화를 의미하거나,⁹⁾ 고객의 만족, 객관적인 자료에 근거한 의사결정, 종업원 참여, 포상표창(reward and recognition),

지속적인 개선 등에 역점을 두는 경영철학, 또는 고객의 요구와 기대에 부응하기 위해 모든 계층의 관리자와 구성원이 조직의 공정(절차), 생산, 서비스 등이 지속적으로 개선되도록 계량적인 방식을 사용하는 조직접근법 등으로 정의 될 수 있다.¹⁰⁾¹¹⁾

따라서 TQM은 제품이나 서비스의 품질을 향상시켜, 고객의 요구에 부응하는 것을 주된 목적으로 하며 이를 위해, 전 구성원의 참여 하에, 조직전반의 과정과 절차를 지속적으로 개선해 나가는 경영기법 또는 경영제도이라 할 수 있다.

그 주요 특징을 열거하면 다음과 같다.

첫째, 顧客志向性이 강하다는 점이다. 고객의 요구에 부응하는 것을 조직의 최우선의 목표로 하며, 조직의 품질산출 결정도 고객요구 기준으로 한다는 점이다. 여기서 고객이란 서비스 이용자와 같이 외부 고객뿐만 아니라 최고 경영자로부터 모든 조직 구성원들을 공급자이면서 한편으로는 고객(내부고객) 역할을 하는 것으로 본다는 점이다. 고객의 요구를 만족시키기 위해서는 지속적으로 고객의 기대수준이나 요구를 측정하고 이와 더불어 기존의 제품이나 서비스에 대한 고객의 불만이나 건의 사항을 체계적으로 수집·분석하는 것을 중시한다는 것이다.

둘째, 지속적인 개선활동을 중시한다는 점이다. 환경변화에 따라 끊임없이 변하는 고객의 요구에 부응하기 위해서는 계속적인 개선이 불가피하다고 보고, 이를 위해 변화의 중요성 인식, 목표의 명확화, 변화장에

6) 현재의 해양경찰 승진임용시험제도에서는 특수 기술연수가 기피 대상이 되고 기술전문요원 확보가 곤란해질 수밖에 없다. '기술업무는 기능적이, 관리업무는 일반적이 전담한다는 것과 같이 구체화된 인력관리제도에서는 현장기술 내용이 제대로 정책에 반영되거나 정책과 현장의 괴리현상이 치유되기를 기대할 수 없다. 그러므로 인문 편중적 행정관행에서 벗어나 인문과 기술이 융화된 인력관리체제로 전환해 나가야 할 것이다. ; 이상집, 전계서, 한국해양대학교, pp. 179-180.

7) Deming의 14항목의 원리는 ① 품질개선에 대한 목적의식 정립, ② 변화를 유도한다는 관리층의 책임성과 철학, ③ 검사만능주의(dependence on inspection) 탈피, ④ 가격보다는 소유유지비가 적은 것, 품질개선가능성이 있는 것을 선택 ⑤ 시스템 프로세스의 지속적인 개선, ⑥ 현장훈련, ⑦ 직원에 대한 지원 지도, ⑧ 품질개선 팀에 참여 촉진, ⑨ 부처이기주의 타파, ⑩ 목표달성 독려보다는 여건조성과 방법제시에 취중, ⑪ 목표관리(Management By Objectives) 제, 수치화된 할당제 등 지양 ⑫ 구성원들의 자긍심 증진, ⑬ 교육과 자기개발 프로그램 실시, ⑭ 각 구성원변화를 조직변화로 승화유도 등이다(Lesley Munro-Faure & Malcolm Munro-Faure, TQM A Primer for Implementation, 1994, pp. 262-263. ; James F. Cali, TQM for Purchasing Management, 1993, pp. 15-16).

8) 김판석, "관리혁신과 행태변화를 통한 새로운 행정개혁의 방향 모색", 한국행정학보 28권, pp. 1015-1032.

9) TQM, Wayne State University, Western Michigan University, April 13, 1993

10) Quality in Government, Council of State Governments Survey Report, The Public Sector Network News, pp. 6-7, Summer, 1995

11) American Federal Office and Management Budget circular 1990.

물 극복, 최고경영층의 확고한 정책의지, 변화과정 및 평가의 객관화 등을 중시한다는 것이다.

셋째, 전원참여를 중시한다는 점이다. 인간적인 존중을 바탕으로 하여 구성원이 조직 의사결정에 참여하게 하는 것을 중시하는 것이다. 구성원의 참여를 통해 관리자는 미처 모르는 정보를 수집하고 문제해결모색에 대한 자발적인 협력을 이끌어 내고 구성원의 만족도와 동기를 증진시켜 조직 몰입 유도를 도모한다는 것이다.

이러한 특징 외에도 i) 사실자료에 기초한 의사결정, 과학적 품질경영기법 등을 중시하며, ii) 조직 내 여러 기능의 조정적·연대적 관리를 강조하며, iii) 고객중심주의(고객의 요구와 만족), 통합주의(능동적 참여, 기능연대, 집단적 노력)·인간주의(구성원들의 자발성, 창의성)·총체주의(조직활동 전체에 대한 적용)·합리주의(과학적 분석기법)·개혁주의·무결점주의 등을 지향하는 점을 들 수 있다.¹²⁾

3.2 공공부문의 TQM

공공부문이 TQM을 도입하려는 일반적인 동기는 ① 늘어나는 행정수요를 제한된 행정자원으로 대응해 나갈 수 있는 새로운 전략이 있어야 한다, ② 국가 채무를 줄이기 위해 공공부문에다 진척관리를 실천해야 한다, ③ 사회·경제·국민의식 등의 급진적인 변화에 따른 행정서비스 수요에 부응해야 한다는 등으로 요약

된다.¹³⁾

그러나 TQM의 주요 원리는 당초에 민간기업 적용형으로 설계된 것이므로 공공부문에 이것을 도입하려면 고객개념, 서비스품질 개념, 절차와 목표에 대한 개념 등의 측면에서 애매한 경우가 많아 다소의 변형이 불가피하다는 주장이 있다.¹⁴⁾ 뿐만 아니라 공공부문에서는 최고 책임자의 임기가 짧아 부서장이 일관성 있게 소신과 철학을 갖고 장기적인 계획으로 TQM을 추진하기 곤란하다는 우려도 있다.

이와는 대조적으로, 조직과 고객 및 서비스 품질 등을 보는 관점을 달리하면 그 원칙의 적용에는 무리가 없다는 것이다. 예컨대, 조직을 정부부처 대 일반국민으로 보는 단순 조직관에서 벗어나 해당 부서 대 고객(직접고객, 간접고객, 내부고객) 등의 관계에서 보는 조직관, 규정, 정책, 기준 등의 설정과 실천을 제품생산 공정에 비유하는 것 등과 같이 관점을 바꾸어 생각하면 TQM 주요 원리가 공공부문에서도 적용될 수 있다는 것이다.¹⁵⁾¹⁶⁾

또 최고 관리자에게는 사전적으로 TQM 이념교육을 실시함으로써 임기단축으로 인한 취약점을 극복할 수 있다는 점이다. 그 대적인 사례가 미국의 해군이다. 즉 미국해군은 TQM 도입출범 당시부터 모든 사령관(함대, 기지, 해병대 등의 사령관) 후보는 4일간의 TQM 이념교육을 필수적으로 이수함으로써 이러한 취약점을 극복해가고 있다.¹⁷⁾

12) 총체적 품질경영이 성과를 거두기 위해서는 이 제도에 내포되어 있는 이념적 측면뿐만 고객 확인, 고객요구 측정, 고객 만족도 측정 등에 필요한 다양한 기술적인 방법론도 수용해야 한다. 이외에 문제해결기법과 통계지식(fishbone diagram, check sheets, control chart, flow chart, histograms, pareto chart, run chart, 및 scatter diagrams) 등과 같이 행정성과를 높이는데 필요한 도구들도 습득하여야 한다(Warren H. Schmidt & Jerome P. Finnigan, op. cit., pp. 91-93, Elaine Biech, TQM for Training, pp. 53-66).

13) C. Morgan and S. Murgatroyd, Total Quality Mangement in the Public Sector, p. 142.

14) J. E. Swiss, "Adapting Total Quality Management to Government", Public administration Review, Jul/Aug. 1992, p.360.

15) William V. Rago, "Adapting TQM to Government: Another Point of View" Public Administration Review, January / February, 1994, Vol.54, NO.1, p. 61.

16) 정부는 최대의 서비스 관리체이다. 우리나라는 정부가 품질혁신운동에 침묵을 지키고 있다. 이것이 20여년전부터 품질경영을 도입한 선진국과 대조적이다. 선진국에 가까워진 우리나라는 선진국에서 추구하는 새로운 행정 패러다임에 뛰어 들지 않고 단순한 개혁으로는 행정경쟁력을 확보할 수 없다(박세정, 세계화시대의 일류행정, pp. 278 - 279, 1995, 가람기획, 노화준, 송희준, 세계화와 국가경쟁력, pp.269, 아남출판)

17) P.J. Kidder & B. Ryan, How the Deming Philosophy Transformed the Department of the Navy, <http://tqi-navy.org/speeches/deming.txt>.

3.2.1 미국 Coast Guard의 TQM 성공사례

미국에서 20세기 초반에 시작된 총체적 품질경영은 2차대전 후 일본에서 Total Quality Control 형태로 발전시킨 것을 역수입한 것이라 할 것이다. 일본제품이 세계시장을 석권함에 자극 받은 미국 기업들은 일본의 총체적 품질경영을 다시 연구하여 종합·발전시켰고 이를 통해 미국은 1980년대 초반에 TQM을 산업부문에 적용하고 이어서 정부부문에 도입하여 매년 10월을 품질의 달로 제정(1984년)하였다. 연방기구 중 해양경찰조직과 관계가 깊은 미국 Coast Guard의 성공사례를 개관하면 다음과 같다.

미국 Coast Guard의 TQM 도입은 1990년에 Coast Guard 최고지도자인 J. W. Kime 제독이 TQM 계획을 선언함으로써 시작되었다. 당시 정부의 대대적인 구조조정계획에 따라 건축관리를 할 수밖에 없는 상황이었고, 더욱 Coast Guard를 난처하게 한 것은 200년 이상의 역사를 가진 기구를 해체하고 그 업무를 해군, 관세청, 마약단속청, 어업지도소, 민간구난 업체 등으로 이관하면 된다는 여론이었다. 따라서 줄어드는 예산으로 늘어나는 임무를 수행하도록 조직혁신운동을 전개할 수밖에 없었으며 그 실천 방안으로 TQM을 도입하였으며, 종전의 군사적인 조직문화를 TQM 문화로 바꾸어 나가기 위해 다음과 같은 주요 원칙을 채택하였다. 즉, ① 내부자원 활용도 극대화를 위해 탄력성과 지도성을 향상한다, ② 조직구조계층을 축소화하며 실무자에게 권한을 위임하고 교육기회를 확대한다, ③ 고객

지향적인 태도, 계량화된 평가, 커뮤니케이션 등을 중시한다는 등이다.¹⁸⁾¹⁹⁾

TQM 도입초기에는 내부저항으로 어려움이 많았으나 불가피한 방안이라는 점을 공감하고 참여하도록 불만집단을 집요하게 설득해 나간 결과 1998년 이후로는 관리예산청(Office of Management and Budget)으로부터 최고 품질기구로 평가받았으며 가치적인 성과를 거두게 되었다.²⁰⁾

뿐만 아니라 정부성과사업단(Government Performance Project)으로부터 '가장 효율적이고 능률적인 방식으로 정부 서비스를 제공하고 시대적인 요구에 가장 잘 대응하고 있다'라는 평가를 받았으며, 21세기도 국가海事 이익 수호와 해양안전 확보를 위해 Coast guard가 꼭 필요하므로 장비현대화 사업을 국가 우선 사업으로 추진해야 한다는 등의 지지를 얻어내었다.²¹⁾

3.2.2 한국지자체의 TQM 성공사례

우리나라의 경우 1987년 공업진흥청이 13개 분임조를 결성하여 행정품질 개선을 시도한 것을 TQM의 효시로 볼 수 있으나 실질적인 것은 1995년 6월 지방자치제 출범이후로 볼 수 있다. 제주도청(1997. 4),²²⁾ 강동구청(1997. 6), 이천시청(1997. 6), 칠곡군청(1998. 4), 강서구(1998. 9), 전남도청(2000. 3) 등에서 그 사례를 찾아 볼 수 있다.

1997. 6월부터 행정품질경영을 추진해온 서울시 강

18) Susan Rosegranf, An Organizational Sea Change : Total Quality Management in the Coast Guard, Harvard University, 1993.
 19) 미국 Coast Guard가 내세운 TQM 원칙: enhanced leadership, flatter organizations, empowered and trained employees, increased custom focus, measured quality, improved communication (Quality: The Challenge of Leadership, Participant's Guide, USCG Pamphlet No. 02/92).
 20) ① 대서양 관구 소속 32 척의 함정에 대해 정비절차를 개선하여 정비일수를 44%로 단축시킴으로써 연간 약 4백만 불의 비용을 절약했다. ② 청수의 과잉소비 원인을 조사하여 시정함으로써 1일 물 소비량을 47%까지 절약하여 연간 약 4백만 갤런의 물을 절약했다. ③ 1994년에서 1998년 사이에 약 5,000 명 이상의 정원을 감축했고, 4억불의 누적적인 예산감축에도 불구하고 늘어나는 행정수요에 대응하였다. ④ 본부의 10개의 국과 심의관을 4개의 국으로 축소조정, 300 개의 직위를 폐지함으로써 정원감축을 실천했다. ⑤ 사후적 대응(reactive)행정에서 사전적 대비(proactive)행정으로의 전환, 현장과 본부와의 갈등관계 해소, 관료주의적인 태도 변화, 장기적인 계획 수립, 부서간의 협력증진 등과 같이 조직 行態的인 측면에서 많은 변화가 일어났다 (S. Rोगegrant, An Organizational Sea Change, TQM in USCG, p. 12., The USCG in Review, Proceedings, May 2000. p.95. ; The USCG in Review, Proceedings, May 1998, p. 105).
 21) Task Force report on Coast Guard Roles and Mission, The US Coast guard of the 21st Century, Dec. 3, 1999, pp. 100 - 102.

동구청의 경우를 '소식 읽기 게시판'의 게재 내용과 유종식의 논문을 토대로 재구성해보면 다음과 같다.²³⁾

TQM 도입목적 목적으로는 ① 모든 구성원에 대한 각각의 책임과 역할을 분명하게 규정, ② 상의하달식 기존 관료조직의 비효율성 제거, ③ 구성원 스스로 개혁의 필요성을 인식하고 참여하는 아래로부터의 행정 개혁 유도, ④ 조직의 활성화를 바탕으로 행·재정운영의 효율화 실천 등을 통해 행정서비스 제공 폭 확대하고 필요한 잠재력을 개발한다는 등으로 요약된다.

추진내용을 보면, 계장을 팀장으로 한 행정품질경영팀 48개팀(구청 33개팀, 보건소 2개팀, 동사무소 13개팀)을 구성 운영해왔으며, 행정품질경영 전문가를 초빙하여 6급 이상의 간부들에게 교육하고 구체적인 실무지침서를 개발하였다. 그리고 '98년 3월13일 '주민 품평회' 및 '행정품질추진성과 발표회'를 개최하고 9개의 우수 추진팀에게 시상한 바 있다는 점등을 들 수 있다.²⁴⁾

주요실적으로는 국유재산관리 업무, 사이버민원실 운영업무, 사랑의 메달 달아주기 등에서 성과를 거두었다. 특히 국유재산관리 업무는 시유재산 무단 점유, 누락 등과 같은 문제점을 발굴하고 개선책을 마련하였으며, 사이버 민원실 기능 확대를 통해 재택민원 사항에 대한 서비스확대로 대민편의를 증대하였다.

3.2.3 미국 Coast Guard와 한국지자체의 TQM의 사례비교

1980년대 연방정부 공무원 272,000명 감축을 목표로 하는 감량경영 계획이 추진되고, 행정부와 국회가 연

방정부 기능을 가능한 주정부로 이관하거나 민영화하여야 한다는 주장이 거듭됨으로써 정부부문에서도 경영경쟁심이 발생하기 시작했고, 1988년 聯邦品質院(FQI: Federal Quality Institute) 설립을 계기로 연방정부 차원의 품질경영 도입 운동이 더욱 활성화되었다. 따라서 미국 연방정부의 품질개선 노력은 20년 이상 추진되어 왔다 할 것이다.

그리고 클린턴 대통령은 그가 아칸소 주지사 재임시 이미 TQM 원리와 유용성을 충분히 이해하고 Quality management Task Force를 구성하여 품질경영을 실천하였고, 연방정부조직을 내부로부터 개혁하는 것이 매우 중요하다는 점을 역설하였고, 부통령을 중심으로 TQM이 실천되도록 지원하였다.²⁵⁾ 이러한 배경에서 Coast Guard, 해군, 국방성, NASA 등을 비롯한 대부분의 연방정부기구, 그리고 주정부기구가 TQM을 조직혁신 운동의 방안으로 채택하게 되었다.²⁶⁾

이와는 대조적으로 한국은 지자체가 자발적으로 TQM을 도입하였다. 제한된 예산으로 늘어나는 행정 수요를 충족해나가기 위해서는 중앙집권적 관리통제형 행정, 공급자중심 행정을 지양하고 참여적 경영행정, 수요자중심행정을 실천해야 한다는 판단에서 새로운 행정관리 기법으로 TQM을 도입하기 시작했다. 그러나 한국 중앙정부측의 TQM 장려시책은 미온적이다. 1997년 통산부 고시(1997-125호)에서 공공행정부문을 ISO 분류코드에 포함시킨 것과 1998년까지 산업부문에만 적용되었던 산업자원부 품질경영 포상범위에 행정을 포함(관보 1998. 10.7)시킨 것 등을 들 수 있으나 TQM의 성과를 평가하고 대안을 제시하는 제도

22) 제주도의 경우는 품질경영선언문을 통해 구조조정·행정규제완화·행정공개와 투명성제고·환경친화적 업무수행 등을 그 도입 목적으로 밝히고 있다. 고위직의 권한을 대폭 과장급 이하로 위임하였다. 과장급의 전결권을 1.8%에서 32.9%로 계장급의 전결권을 51.3%에서 67.3% 로 그폭을 확대함으로써 업무간소화와 효율성증진 성과를 거두었다 (정보담당관실, 제주도청자료, 통계 문서번호 12, 1999. 7. 30).

23) 윤형근, TQM 새로운 모습 갖춰, 새소식 읽기, 1998년 11월 26일.; 유종식, TQM의 공공부문 적용에 관한 연구, 연세대학교 행정학과 석사논문, 1998. 6월, pp. 74 - 78.

24) 그리고 구체적인 추진방향은 ① 전 직원 전부서의 개혁참여유도를 도모하고 다양한 행정수요에 대처해나가고자 계장급을 팀장으로 하는 소집단활동을 활성화한다. ② 전 직원의 잠재력 극대화를 통해 조직의 활성화를 도모하고자 직원의 자아실현기회 확대 직무만족도 향상에 역점을 둔다. ③ 행정의 효율성 향상에 따라 조직과 기구를 개편하여 주민감동행정구현과 생산성향상에 역점을 둔다는 것 등으로 요약된다.

25) 오늘날 정부체계의 개선의 필요성에 대한 인식과 개선하려는 의지를 갖고, 그 실천 방안이 TQM인 것으로 간주하고, 이를 종합적·지속적으로 추진해나가는 헌신적이고 단호한 지도력이 필수적이다 - 미국 대통령 클린턴의 연설 (S. Leckband, TQM: Agent of Change in Government Operations, Text of a Speech by Bill Clinton, Dec. 1992.)

적 장치가 아직 없다.²⁷⁾

요컨대, 우리나라 공공부문의 TQM 도입 실천은 미국의 경우에 비하면 도입동기의 강도, 국정최고책임자의 장려도, 성과평가 제도의 체계성 등의 측면에서 상당한 차이가 있다.

한국 지방자치단체와 미국해군 및 Coast Guard 등의 TQM 공공부문 적용을 주요 항목별로 대비해 보면 <표 1>과 같다.

<표 1> 에서와 같이 도입동기가 우리나라의 경우에는 지방자치단체장의 정책의지에 따라 자발적으로 도입한 것인 반면, 미국 해군과 Coast Guard 등의 경우에는 할당된 감량관리목표에 맞추어야 하고, 특히 Coast Guard의 경우에는 새로운 조직으로 거듭나지 않으면 해체될 수도 있다는 여론에 압도되어 불가피하게 도입했다는 점이다. 그리고 우리나라의 경우에는 대통령이나 국회 차원에서 TQM 실천을 정책과제로 삼은 바가 아직 없었고, 중앙정부차원의 평가 장려시책이 제도화된 바가 없는 반면, 미국의 경우에는 역대 대통령(부쉬, 클린턴)에서부터 많은 관심을 갖고 꾸준히 장려시책을 펴왔고 교육에 집중투자를 해왔다는 점 등이다.

그러나 지방자치단체들이 TQM을 도입한 목적이

①양질의 행정서비스제공, ②행정의 생산성제고(행정 절차 간소화로 낭비제거, 행정효율성 제고), ③기타의 목적으로 조직활성화·재원확보·행정업무처리력 투명화·책임과 권한의 명확화 등으로 되어 있어 조직혁신운동전개 측면에서 미국의 경우와 큰 차이가 없다 할 것이다.²⁸⁾ 이와 같이 양국의 공공부문이 지향하는 목표와 실천과정이 유사한 면이 많아 해양경찰과 같이 준군대 조직에 도입을 시도하려는 경우 시사하는 점이 매우 크다 할 것이다.

3.3 해양경찰의 TQM 도입 필요성

해양경찰은 행정의 효율성, 전문성, 창의성 제고를 통해 정체성을 확보하고 경쟁력을 신장해나가야 신해양질서의 시대에 대응할 수 있고 미래의 정부구조조정에 능동적으로 대처할 수 있다. 이를 위해 장기적 자발적인 조직문화 혁신운동의 일환으로 TQM을 도입·실천할 필요가 있다 할 것이다.²⁹⁾

TQM 도입필요성을 해양행정 환경적인 요인과 해양경찰 내재적인 요인으로 구분 요약하면 다음과 같다.

- 26) 미국 정부부문의 TQM은 Quality Management, Quality Partnership, Quality Leadership, Quality Services, Quality Initiative, Quality through Participation 등과 같이 다양하게 표현되나 그 주요 공통적인 목표는 다음의 7가지로 요약된다. ① 적은 자원으로 많은 행정서비스를 제공함으로써 행정비용을 절감한다. ② 경영관리와 의사결정과정에 일선근무자의 참여기회를 확대한다 ③ 정부기구의 이미지를 높인다. ④ 근무자의 사기 앙양, 기술향상, 생산성제고 등에 역점을 둔다. ⑤ 계층적, 통제적, 중앙집권적인 관리방식을 지양한다. ⑥ 고객, 구성원, 타부서 공무원 등의 고충처리에 역점을 둔다. ⑦ TQM을 전략적 기획활동의 일환으로 삼는다. 그리고 품질경영행위의 주요 요소는 ① 고객만족을 위한 배전의 노력, ② 행정탁월성(management excellence)과 지도자적 헌신성(leadership commitment) 중시, ③ 실무자에게로의 권한 이양과 의사결정의 참여기회확대 중시, ④ 과정, 제품, 서비스 등의 측정도구(데이터 베이스) 중시, ⑤ 명령체통 축소화, 문서작업 간소화 등을 통한 업무절차 개선, ⑥ 제품 또는 서비스 품질개선을 위한 전략적 장기적인 계획, ⑦ 종사자의 사기앙양을 위한 새로운 조직과 작업환경, ⑧ 인사·구매 등에 있어서 보다 탄력적인 운영체제 등과 같이 8가지로 요약된다 (Quality in Government, Council of State Governments Survey Report, The Public Sector Network News, pp. 6-7, Summer, 1995).
- 27) 1998년에 설치된 규제개혁위원회가 11,125건의 행정규제 중 48.4%에 달하는 5,380건을 폐지하고, 2,425건을 개선하기로 함으로써 세계사상 유례없는 규제개혁 기록을 수립했다. 그러나 비전과 전략 없이 규제개혁이 전광석화와 같이 진행된 점, 관련자들의 동참을 유도하는 절차가 없었다는 점, 품질향상을 위한 대안제시가 미흡했다는 점, 소비자의 권, 환경·안전 문제에 대한 배려가 미흡했다는 점 등 아쉬움이 있었다. 뿐만 아니라 행정품질경영을 총괄 평가하는 전담기구가 아직 없다. 만약 규제개혁위원회가 행정품질경영 평가 기능을 겸하고 국회내부에서도 행정품질경영 특별위원회를 가동하여 시민단체들과 연결시키면 효과적인 행정의 품질경영체계를 완성시킬 수 있을 것이다(김일섭, 행정에도 품질경영기구필요, 경제관점, 제 474 호, 1999. 2. 16 - 2. 23).
- 28) 박세정, "자치단체의 TQM 도입실태. 문제점, 그리고 향후방향", 한국행정학보, 제32권 제4호, pp. 164-165.
- 29) Lee Sang-jib, "Issues and Vision of Korea", Maritime Police, International Symposium on Marine Safety and Environment Prevention for Safer and Cleaner Seas, May 20, 2000.

표 1 한국 지방자치단체와 미국해군 등의 TQM 공공부문 적용 비교

비교내용 \ 차이점	한 국	미 국
도입동기	주로 기관장의 자발성	정부의 감량목표 충족, 및 기관장의 자발성
국정책임자의 장려	소극적(대통령, 국회 무관심)	적극적(대통령, 부통령, 국회 관심)
평가관리	정부차원의 평가관리 기구 없음	GAO, OMB 등의 정부차원 평가관리기구, 포상표창제도 등
교육	교육투자 미진	과감한 교육투자, 체계화된 교육
적용도입전의 조직문화	민주적, 참여적	통제적, 소극적
성과 우선순위	고객감동, 행정효율성, 자원절감, 환경친화성	자원절감, 고객감동, 환경친화성, 행정효율성

3.3.1 대외적인 요인

첫째, 1994년 11월 UN해양법발효, 1996년 9월 정부의 배타적 경제수역(EEZ) 선포로 해양경찰의 경비구역이 6.3배로 확대(12해리 기준 영해 71천 Km², 200해리 기준 관할해역 447천Km²)됨에 따라 광역경비체제 구축이 시급하다.

둘째, 해양자유이용의 시대에서 해양분할관리의 시대, 해양관리경쟁의 시대로 접어들고, 해양관할권과 영유권에 대한 관심이 고조로 해양경비세력강화가 절실하다.

셋째, 해운, 항만, 수산과 같은 전통적인 해양산업 뿐만 아니라 관광, 에너지, 자원, 생명공학 등의 첨단산업 터전으로서 해양 활용도가 다양해지고 있어 해상 안전·환경 행정 기능확대가 절실하다.

넷째, GDP 對比 해양의 연간 부가가치 점유비율 7.3%를 11.5%로 상향조정해 해양부국 실현계획, 그 실천을 위한 21세기 해양수산비전, 식량, 자원, 공간, 환경 등의 문제해결을 해양에 의존한다는 청색혁명의 시대 대비계획³⁰⁾ 등이 추진됨에 따라 해양현장종합관리 체계의 선진화가 더욱 절실해지고 있다.

3.3.2 대내적인 요인

첫째, 혁신 지향적인 창의성 유발이 절실하다. 해당 업무의 문제점 발굴과 대안모색을 가장 잘할 수 있는 자는 그 업무담당자이며 각 업무의 약간의 개선일지라도 이것이 집결되면 조직의 성과는 엄청난 것이 된다. 그러므로 제안제도 또는 브레인스토밍 등을 통해 아이디어 개발을 활성화하고, 개인의 실적보다는 teamwork의 실적, 개인의 행위보다는 시스템 과정(system process)을 평가 대상으로 하는 새로운 평가제도를 구축함으로써 구성원이 거리낌 없이 업무혁신을 제안하고 이로 인해 파생되는 위험이라면 감수한다는 직무에 대한 자신감을 갖게 함으로써 혁신운동에 동참을 유도하여야 한다.

해양경찰의 경우에는 긴급·위급한 상황대처를 위해 일사불란한 명령체계 유지가 불가피하다. 그러나 경찰조직의 이러한 속성으로 각자의 소임수행에만 최선을 다할 뿐 책임영역이 넓혀지는 것을 기피하고 새로운 것을 창안하는 것을 등한히 하기 쉽다. 이러한 소극적인 태도 극복을 위해 구성원이 혁신 지향적인 태도를 갖고 창의성을 발휘하도록 하여야 한다.³¹⁾

30) 해양수산부, 해양한국(Ocean Korea) 21, 1999., 12. pp.19 - 27.

31) 오늘날 대부분의 정부중앙부서는 전구성원이 정책입안자적인 안목을 갖고 상황을 종합적으로 통찰·분석하여 해결대안을 모색하게 하는 환경을 조성하여 창의성유발에 역점을 두고 있다는 점('내가 만약 장관이라면' 라는 제목을 내걸고 구성원의 아이디어를 적극 발굴 집결해가고 있음)에 주목해야 할 것이다.

둘째, 기획·학습능력 재고가 절실하다. 조직의 미래 창조, 능동적인 변화대응 등을 통해 조직의 탁월성을 확보해야 하므로 스스로 변화를 감지하여 전략을 기획하고, 실천을 도모하는 학습능력이 재고되어야 한다

해양경찰은 다른 행정기구와는 달리 막대한 행정자원을 바탕으로 한 발전잠재력을 구비하고 있다. 만약 전구성원이 스스로 하나같이 발전잠재력을 발휘하여 조직의 선진화를 추진해나간다면 선진국의 Coast Guard와 같이 치안·경비·구난 업무뿐만 아니라 안전, 환경, 교통, 어로 등의 업무도 주관하는 해양종합관리 기구로서의 정체성을 확립해 나갈 수 있다는 점이다. 따라서 해양경찰이 국가관리체계의 필수기구로서 해양강국건설에 중추적 기능을 한다는 비전을 구상하고, 변화에 능동적으로 대처해나가기 위해 전략을 수립하고 실천해나가야 할 것이다.³²⁾

셋째, 사기진작시책이 절실하다. 고가장비를 운영하는 기술력, 국민 기대욕구에 부합하는 행정력, 위험 위기에 대처하는 지휘통솔력 등을 갖춘 인력기반 확보를 위해 해양경찰에 우수 인재가 영입되고 구성원이 긍지와 자부심을 가질 수 있게 해야하며 이를 위해 해양경찰은 상대적으로 우수한 인재를 영입하고 그들이 자기 발전을 통해 조직발전에 기여할 수 있도록 사기진작시책을 강구해야 한다.

해상근무를 기피하는 전통적인 인습과 문화적인 배경으로 해양경찰이 우수인재를 확보하려면 정책적인 지원이 필요하다. 그러나 이에 못지 않게 절실한 것은 현재의 시스템 개선을 통해 사기진작을 도모해나가는 것이다. 예컨대 배승구조, 휴무제도, 승진제도, 보직순환제도, 교육제도 등을 정밀하게 분석·검토하여 합리적인 방향으

로 개선해나가는 내생적인 노력이 앞서야 한다.³³⁾

3.4 해양경찰의 TQM 도입 기대효과

전구성원이 조직의 비전을 공감하고 실천하는 혁신 운동 방안으로 TQM을 도입하면 다음과 같은 효과를 기대할 수 있다.

첫째, 행정역량이 강화된다. 행정자원운영과정에 산재되어 있는 문제점을 지속적으로 발굴하고 개선해 나가는 과정에 구성원이 참여함으로써 직무만족도 증진과 창의성유발을 도모할 수 있고 이를 토대로 팽창되는 행정수요에 대처해 나가는 역량을 확보할 수 있다.

둘째, 행정일원화를 주도할 수 있다. 해양현장행정은 해상교통관리 업무, 어업지도선 관리 업무, 밀수감시 업무 등을 해양수산부, 관세청 등이 수행함으로써 사실상 분산 수행되고 있어 중복투자, 행정공백 등과 같은 후진성을 안고 있다. 해양경찰이 고품질 행정기구로 발전하고 인정받음으로써 행정일원화를 주도할 수 있다.

셋째, 조직의 정체성을 공고히 할 수 있다. 인도주의적, 운영지리적 기능확대로 조직의 多重任務制를 정착시키고, 一船多役體制와 같이 합리적인 운영체제를 실천함으로써 해양현장종합관리 기구로서의 정체성을 확립해나갈 수 있다.

넷째, 對備警察(proactive police) 기능을 발휘할 수 있다. 미국 Coast Guard의 인재예방(Prevention Through People) 활동과 같이 사후 대응(react)보다는 사전 대비(proact)에, 규제보다는 문제해결, 타상보다는 현장, 지시보다는 참여 등에 그 비중을 둠으로써 대비경찰역량을 신장한다.³⁴⁾

32) '개인과 팀이 지속적으로 학습하고 사고하고 업무개선을 위한 아이디어를 제공하게 하라. 이러한 학습태도가 전제지도 스타일에서 참여지도 스타일로 조직문화를 바꾸어 나가고 지속적으로 서비스를 개선해 나가는 학습조직으로 발전하는데 필요하다...' 등에서 미국 Coast Guard 대장의 조직학습관을 엿볼 수 있다(J.K. Kime, In Charter 새 the USCG Quality Center, Feb. 1992).

33) 이상부, 해양경찰공무원의 사기에 관한 실증적 연구, pp 152 - 165, 인하대 석사, 1994

34) 해상사고는 인적인 요인으로 유발되는 것이 80%로 추정되고, 해상사고로 인한 총체적인 손실비용은 예방비용의 9-30배인 것으로 추산되고 있다. 이러한 배경에서 미국 Coast Guard가 人災豫防제도를 94년에 개발했다. 그 구체적인 실천목표는 '5 More'로 압축된다. 즉, 첫째, 人災誘發 要因에 대한 지식을 더욱 심화시켜 나간다는 'Know More'이다. 둘째, 안전증진에 관한 지식·기술의 교육기회를 보다 확대한다는 'Train More'이다. 셋째, 각자의 소임만 다한다는 소극적인 태도를 벗어나 해당 공동체 안전의 완벽을 위해 더 많이 공헌한다는 'Offer More'이다. 넷째, 법률적 기준 이상의 안전을 유지하기 위해 더 많이 아이디어를 개발하고 해결책을 모색한다는 'do more'이다. 다섯째, 협력관계를 더욱 강화한다는 'Cooperate More'이다. 이상집, "해양인재예방은 정부주도 패러다임으로", 해양안전, 해양안전심판원, 봄호, 2000년, pp.48-50.

제4장 해양경찰의 TQM의 도입 가능성 평가

4.1 TQM 도입가능성 평가기법과 평가요소

실행가능성 평가기법(feasibility assessment technique; FAT)은 정책관련자들에 대한 미래 行態의 예측과 그 예측 결과에 따른 사전적 대안 및 전략수립을 위해 활용되는 주관적 예측기법이다. 이 기법은 Coplin과 O'Leary에 의해 특별히 설계된 기법이며,³⁵⁾ 일명 프린스 시스템(prince system)이라고도 한다. 관련이론이나 이용 가능한 경험적 자료가 없을 때 정책 이슈, 이용 가능한 자원, 자원의 상대적 서열 등에 평가자가 주관적 판단에 의한 확률 추정치를 부여하고 평가하는 것이 그 특징이며, 다음의 세 요소에 대하여 주관적 추정을 행하고 이들을 종합적으로 고려하여 정책대안의 실행가능성을 예측한다.

(1) 정책 이슈에 대한 지지도 추정

분석가는 각 정책 이슈에 대해 여러 정책관련자들이 지지하거나 반대하거나 혹은 무관심한 입장을 취할 확률을 주관적으로 추정한다. 즉 지지(+1), 반대(-1), 무관심(0) 등과 같이 각 입장을 취할 확률을 주관적으로 추정한다.

(2) 가용자원 비율 추정

분석가는 정책관련자들이 각 입장을 추정하는 데에 가용자원(available resources)의 비율을 주관적으로 추정한다. 가용자원 범주에는 사회적 신망(prestige), 합법성, 예산, 참모, 정보 접근성, 통신망 등이 포함된다. 정책관련자는 어떤 하나의 정책에 대해서만 관심을 가지는 것이 아니라 다른 여러 정책에도 동시에 관심을 가지는 것이 보통이다. 따라서 정책관련자는 갖고 있는 총 가용자원 중 일부만을 사용하는 경우가 많다. 그러므로 소유하고 있는 총 가용자원을 1이라고 하고 가용자원 비율은 0에서 1사이의 값을 갖는 것으로 한다.

(3) 자원의 상대적 서열 추정

여기서는 각 관련집단의 영향력이나 권력의 척도인 자원의 상대적 서열(relative resource rank)을 0에서 1사이의 값을 취하는 것으로 추정한다.

4.2 TQM 도입 가능성 조사분석

4.2.1 설문조사

시행령인 해양경찰청과 그 소속기관직제(대통령령)의 제9조에서 「중요정책과 계획의 수립·종합·조정 및 심사평가 그리고 제안제도의 운영 및 행정개선에 관한 사항은 경무국장의 분장사무」로 규정되어 있으며, 그 시행규칙인 해양수산부령 제2조에서 경무국에 기획과를 두며 그 임무를 「기획과장의 분장사무로 주요정책과 계획의 종합·조정, 그리고 주요 업무계획의 수립 및 심사평가, 제안제도의 운영 및 행정개선에 관한 사항」 등이 규정되어 있으므로 경무국의 기획과가 TQM 도입에 중요한 축임으로 보았다.

이에 따라 해양경찰 행정에서 정책결정과정에 공식적 참여자는 과장 이상의 직원 23명으로 하였다. 그리고 여기에 더하여 동 시행령 제22조 및 23조에서 해양경찰청의 소속기관별·직급별 정원은 해양수산부령으로 정하도록 되어 있으므로 소속기관 및 직급에 변동을 가져오는 관리기법의 도입은 해양수산부장관도 공식적 정책결정과정의 참여자로 보았다. 한편, 이러한 정책결정에 비공식적 참여자로는 외부전문가와 학계로 하였다.

이상을 토대로 TQM 도입의 채택결정에 대한 공식적 참가집단은 ① 해양수산부장관 및 해양경찰청장, ② 담당관(공보 및 감사), ③ 차장, ④ 국장 4명, ⑤ 과장 15명, 그리고 ⑥ 비공식적 참가집단은 외부전문가 및 학계로 하고, <표 2>에서와 같은 설문조사를 통하여 <표 3>의 결과를 도출하였다.

설문조사결과 TQM의 인지도는 대체로 높았으며(<표 2>에서 ①번 1명, ②번 4명, ③번 8명, ④번 9명, ⑤번 1명), TQM에 대한 지지도도 대체로 높았다(<표 3>에서 ①번 3명, ②번 2명, ③번 2명, ④번 11명, ⑤번

35) 노화준, 정책학원론, 1995, pp. 429-430.

표 2 設問紙

설문: 1) 귀하께서는 행정관리 기법의 하나인 총체적 품질경영 (TQM: Total Quality Management)에 대한 인지도는 어느 정도라고 생각하십니까?
 ① 0 % ② 25 % ③ 50 % ④ 75 % ⑤ 100 %

2) 만약 한국해양경찰에 TQM 기법의 도입이 공론화될 경우 이에 대한 귀하(부서)의 반대 또는 지지도는 어느 정도라고 생각하십니까?
 ① 반대 ② 25 % ③ 50 % ④ 75 % ⑤ 100 %

3) 귀하께서 TQM 도입을 지지 또는 유보할 경우 그 도입 또는 유보에 대한 그 영향력은 대략 어느 정도라고 생각하십니까?
 ① 0 % ② 25 % ③ 50 % ④ 75 % ⑤ 100 %

4) 만약, 발휘 수 있다면, 귀하의 계급은?
 ① 발휘 수 없음 ② 과장 ③ 국장 ④ 차장 ⑤ 참모

※ 설문조사일: 2000. 10. 16

표 3 설문조사결과

내용 집단	2)입장	3)지지확률	4)가용자원비율
①	+1	0.75	0.5
②	+1	0.5	0.5
③	-1	0.5	0.75
④	-1	0.5	0.75
⑤	+1	0.75	0.75
⑥	+1	0.9	0.25

5명). 그리고 국장과 과장의 지지도가 상반되게 나타났다. 이러한 자료들을 정리하여 얻은 것이 <표 4>이다.

<표 4>에서 2) 입장과 3) 지지확률은 설문조사 결과를 토대로 정했으며, 4) 가용자원 비율은 설문조사 결과와 주관적 판단(무응답의 경우)으로 배정하였으며 그 등급을 상(0.75), 중(0.50), 하(0.25)로 분류함에 있어서 집단의 대표성을 높이기 위해 동일집단의 최고와 최하위 점수를 제외한 평균을 그 집단의 평균으로 하였다. 그리고 무응답의 경우, 예를 들면, 1)관련집단에 가용자원 비율을 중간(0.50)으로 본 이유는 어떤 조직의 장(기관장)은 다른 분야에도 그가 소유한 신망도·합법성·예산·참모·정보·통신망 등을 할애하고 있기 때문에 새로운 관리기법 도입을 위한 자원투

입에는 한계가 있을 것이며, 비록 혁신적인 제도도입에 매력을 느끼는 경우일지라도 혁신적인 변화보다는 점진적인 개혁을 선호할 것이라는 점등을 감안하였기 때문이다. 그리고 5) 자원의 상대적 서열은 권력이나 영향력의 척도로서 정책관련자가 쓸 수 있는 정치적 자원과 조직적 자원의 크기에 관한 정보를 나타내는 것으로 4) 가용자원의 비율과 관련법령상의 권한(또는 계급) 등을 고려하여 주관적으로 정한 것이다.³⁶⁾

4.2.2 도입가능성 분석

<표 4>의 실현가능성의 정도는 두 가지의 지수로 표현될 수 있다. 즉, 각 실현가능성 점수를 합산하여 관련집단의 총수(n)로 나눈 값으로 된 총 실현가능성 지수(Index of Total Feasibility ; TF)로 표현되거나, 합산한 실현가능성 점수를 그와 동일한 부호(+, -)의 입장에 있는 관련집단의 수로 나눈 값으로 하는 조정된 총 실현가능성 지수(Adjusted Total Feasibility ; TF adj)로 표현된다.

실현가능성 점수의 합계($\sum F$)가 0.107 이며 관련 집단의 수가 6이므로

36) William N. Dunn, Public Policy Analysis, Second Edition. 1994. p. 208.

〈표 4〉 실현가능성 평가

1) 관련집단	2)입장	3)지지확률	4)가용자원 비율	5)자원의상대적 서열	6)실현가능성 점수
① 청장 및 해수부장관	+1	0.75	0.50	0.7	=0.263
② 참모	+1	0.5	0.50	0.1	=0.025
③ 차장	-1	0.5	0.75	0.5	=-0.188
④ 국장	-1	0.5	0.75	0.25	=-0.094
⑤ 과장	+1	0.75	0.75	0.1	=0.056
⑥ 학계 및 외부전문가	+1	0.9	0.25	0.2	=0.045 ($\Sigma F=0.107$)

◇ 총 실현가능성 지수(TF)

$$= \frac{\Sigma F}{n} = \frac{0.107}{6} = 0.018 \quad (n = \text{전체집단의 수})$$

◇ 조정된 총 실현가능성 지수(TF adj)

$$= \frac{\Sigma F}{\text{贊成集團數}} = \frac{0.107}{4} = 0.027$$

이 된다.

이상의 결과를 보면 해양경찰에 TQM 도입 실현가능성은 긍정적인 것으로 여겨진다. 즉, 해양경찰의 경우와 같이 내외적으로 갈등요소를 안고 있고, 권한과 자원 등의 배분이 계층별 소속 부서별로 달라, 적용할 수 있는 사회과학적인 이론이 아직 정립된 것이 없어 부득이 주관적인 정책분석기법을 도입하여 검토한 결과 TQM 도입가능성은 있는 것으로 나타났다.

그러나 시간, 정보, 주변 여건 등에 따라 변하는 정책이해관계자 입장의 유동성과 주관적인 판단부분 등을 뒷받침하는 가정이나 논증을 객관화하지 못했다는 측면에서 한계가 있다할 것이다.

제6장 결론

해양경찰 선진화는 외적인 환경변화요인으로 더 이상 미룰 수 없는 과제로 부각되고 있다. 해양현장행정

의 분산수행으로 파생되는 구조적인 행정후진성과 신해양질서 시대 개막과 해양이용다양화로 급팽창행정 수요에 대한 대응역량 부족현상 등은 행정자원 확보만으로 해결될 수 없다. 비록 이러한 문제가 직접적으로 해양경찰에 기인된 것은 아니라 하더라도 그 책임을 외면할 수 없는 것이 해양경찰의 입장이다.

따라서 해양경찰은 정교한 현장행정업무도 수행할 수 있는 기구로 발전하여 해양현장행정 일원화를 주도해 나갈 수 있어야 한다. 즉 해양경찰은 먼저 내부로부터의 질적인 변화에 의한 역량확대를 도모하고 이를 토대로 기능조정을 주도함으로써 해양현장종합가능 기구로 발전해야 한다. 그 지향하는 모델은 현재의 해양경찰구성원의 정서와 미래의 행정수요환경변화 등을 감안하여 경찰형 Coast Guard이어야 할 것이다. 그 실현을 위해서는 자발적인 노력으로 조직의 효율성과 전문성을 제고해 나가는 것이 필수적이다. 그 실천기법으로는 미국 Coast Guard와 같은 군대식 관료집단에서 이미 실효성이 검증된 바가 있고, 국내의 일부 지방자치단체가 활용하고 있는 TQM 도입을 제안하였다.

특히 벤치마킹 대상인 미국 Coast Guard는 합리적인 자원관리, 확연한 應援對備의인 組織行態 등을 통해 정체성과 차별성을 굳건히 하였고, TQM 도입으로 환골탈퇴적인 자세로 거듭남으로써 제한된 자원으로 목표를 초과 달성할 수 있었으며 그 결과 1990년 초 해체위기 국면을 극복하고 오늘날에는 가장 우수한

품질행정 연방 기구로 평가되고있을 뿐만 아니라 국민적인 지지로 장비현대화 사업이 착실히 추진되고 있다. 이러한 성공적인 측면에서 시사점을 얻은 바 있어 장차 해양경찰의 TQM 도입을 검토하고 주관적인 정책분석기법(prince system)에 따라 TQM 도입가능성을 조사 분석한 결과 긍정적인 것으로 평가되었다.

참고문헌

- [1] 유종식, TQM의 공공부문 적용에 관한 연구, 연세대학교 행정학과 석사논문, 1998
- [2] 이상집, 해양수산부 폐지론에 대한 반론, 한겨레신문, 1998. 2. 9.
- [3] 이상집, 해양보안행정의 미래, 해양안전학회지, 제4권1호, 해양안전학회, 1998.
- [4] 이상집, 해양관리 행정실태, 해양대학교, 1999. 9.
- [5] 조성한·홍준현·강정석, 해양경찰역량 강화 방안, 한국행정연구원, 1998.
- [6] 해양수산부, 해양한국(Ocean Korea) 21, 1999.
- [7] Hodgetts, Richard M., Luthans, Fred., & Lee, Sang M., "New Paradigm Organizations From Total Quality to Learning to World-Class", Organizational Dynamics. (Winter), 1994.
- [8] Morgan, Colin and Murgatroyd, Stephen, Total Quality Management in The Public Sector, Open University Press Buckingham · Philadelphia, 1994.
- [9] Lee Sangjib, Issues and Vision of Korea Maritime Police, International Symposium on the Maritime Management Systems for Safer and Cleaner Seas in the New Millenium, Korea Maritime University, Korea, May 26, 2000.
- [10] Oceans Administration Study Project Team to the Canadian Coast Guard, A New Approach to Oceans Adminstration Merging the Canadian Coast Guard with the Department of Fisheries and Oceans, May 8, 1995.
- [11] Rosegranf, Susan, An Organizational Sea Change : Total Quality Management in the Coast Guard, Harvard University, 1993.
- [12] Schmidt, Warren H. and Finnigan, Jerome P., TQM(A Practical Guide for Managing in a Total Quality Organization), Jossey-Bass Publishers san Francisco, 1993.
- [13] Tdmhmr, "Adapting TQM to Government : Another Point of View", Public Administration Review(PAR), January/February, 1994 Vol. 54, No.1, May/June, 1996, Vol. 56, No. 3.
- [14] The USCG in Review, Proceedings, May 2000. p.95, The USCG in Review, Proceedings, May 1998.
- [15] United States General Accounting Office Report, 1992. <http://www.gao.gov/>