

# 2019학년도 1학기 과제물(온라인 제출용)

교과목명 : 성과관리론

학 번 :

성 명 :

연 락 처 :

○ 과 제 명 : 실제 조직의 성과관리 제도를 조사하고, 어떠한 성과관리의 도구를 적용하여 활용하고 있는지 설명해보자.

- 분석대상 조직 : 자신이 속한 조직(민간조직도 관계없음) 또는 관심 있는 공공 조직
- 분석대상 제도 : 조직, 팀, 개인, 정책 및 사업 등에 대한 성과관리 제도 중 선택
- 성과관리의 도구 : MBO, TQM, 논리모형, BSC 등

## - 목 차 -

I. 서론	2
II. 본론	
1. TQM의 개념과 의미	2
1) TQM의 정의	2
2) 전통적 관리와 TQM의 비교	3
2. 서울시 강동구 구청의 TQM사례	4
1) 시행배경	4
2) 시행절차	4
3) 시행결과	5
3. 평가 및 시사점	5
III. 결론	6
IV. 참고문헌	7

## I. 서론

21세기에 직면한 오늘날의 경영환경은 모든 기업으로 하여금 급변하는 시대에 대응하기 위한 근본적인 변화를 요구하고 있다. 따라서 오늘날 우리나라의 많은 기업들도 기업의 변화하는 환경에 대한 능동성을 확보하기 위하여 새로운 경영철학을 바탕으로 기존의 현장위주와 제품위주의 품질관리체제에 대한 한계를 인식하여 제품과 공정, 자원에 대한 총체적 품질의 향상을 통하여 경쟁우위를 확보하기 위한 전략을 추진해나가고 있다. 이러한 전략의 중심에는 고객만족, 전체구성원의 참여, 지속적인 개선이라는 경영철학을 중시하는 조직문화의 정립을 통하여 기업의 경쟁우위를 확보하기 위한 노력의 일환으로 각 기업들은 TQM(Total Quality Management) 프로그램을 이미 적극적으로 도입하고 있거나 도입을 검토하고 있는 실정이다. 그리고 오늘날에 있어서는 공공부문과 사부문이 혼합·절충됨으로 인해 양자 간의 구분이 모호해지고 있으며, 행정도 지금까지와는 다른 급변하는 행정환경을 맞이하고 있다. 따라서 공공부문이 급변하는 행정환경에 능동적으로 대처하기 위해서는 고전적 조직이론에 입각한 전통적 패러다임의 행정보다는 내외부적 변화의 상황에 신속성 있게 적용할 수 있는 새로운 행정패러다임의 틀에 대한 적극적이고 실천적인 대응방안의 모색이 어느 때보다도 필요하다. 이것은 오늘날에 있어서 민간 기업들이 변하지 않으면 살아남을 수 없는 상황에 처한 것처럼 정부도 일반국민의 서비스 질의 개선과 생산성향상의 요구 등을 외면할 수 없기 때문에 현상유지적인 가치에서 벗어나 정부부문의 공공서비스의 질적 향상 및 생산성 제고를 위해서는 적극적으로 외부의 요구에 부응하기 위한 체제로의 변화가 어느 때보다도 필요한 것이다. 따라서 정부는 행정이란 단순의 공익만을 추구하였던 지금까지의 고전적인 조직의 관리의 방식을 탈피하여 공공서비스의 질과 가치를 중시하는 경영행정의 개념을 중시하는 새로운 관리체제를 갖추어야 한다.

이렇듯 오늘날 급변하는 행정환경 속에서 공공부문의 효율적 관리를 위해서 민간부문의 관리기법들을 공공부문에 이용하려는 노력이 공공관리로 나타나게 되었으며 TQM은 그 대표적인 경영기법중의 하나라고 할 수 있다. TQM은 원래 제조 기업이 제품의 품질향상을 위한 경영기법으로 시작되었으나, 현재에는 민간부문 뿐만 아니라 공공부문에도 널리 적용되고 있다.<sup>1)</sup> 이 레포트에서는 TQM의 이론적 배경과 필요성 그리고 도입의 효과 등을 기술하고자 한다.

## II. 본론

### 1. TQM의 개념과 의미

#### 1) TQM의 정의

TQM이라는 용어는 1980년대 초반 미국을 중심으로 기업의 경쟁우위를 확보하고 품질위주의 기업문화를 창출함으로써 조직 구성원의 의식을 개혁하고 궁극적으로 기업의 경쟁력을 키우고자 최고경영자를 중심으로 기업의 경영을 고객위주의 관리시스템으로 하는 경영혁신이다. TQM은 품질경영(Quality Management)을 전사적으로 접근(Total Approach)한다는 개념과 기업의 종합적 품질 TQ(Total Quality) 또는 광의의 품질인 Big Q(Big Quality)의 경영이란 뜻을 동시에 지닌다. 전사적 접근으로서의 TQM은 우수한 품질의 제품이나 서비스를 생산하기 위해 생산현장 뿐만 아니라 전략, 기술, 마케팅, 제조, 구매 등 기업의 모든 부분이 참여하여 전사적으로 노력하여야 한다는 것을 의미하며, 종합적 품질으로서의 TQM

1) 김성호, 『한국 지방행정에 있어서 품질행정(TQM) 도입의 활성화방안에 관한 연구』, 조선대학교 대학원 석사 학위 논문, 2000, p1-3.

은 전통적인 산출물(제품 및 서비스)의 품질은 물론, 이를 달성하기 위한 업무프로세스 및 투입자원의 품질까지도 관리한다는 의미를 가지고 있다. TQM의 개념은 많은 학자들 사이에서 다양하게 정의되어 왔다. 영국품질관리협회(British Quality Association)은 TQM을 “고객의 욕구와 기업의 목적을 분리할 수 없는 기업의 경영철학”이라고 하였으며, Oakland(1989)는 “경영의 효율성과 탄력성을 전반적으로 향상시키기 위한 접근방법으로 인식하여 모든 부서, 모든 활동, 모든 계층의 구성원들을 조직화하고 참여시키는 방법”이라고 정의하였다. 공업진흥청과 한국표준협회에 의하면, TQM이란 “품질을 통한 경쟁우위 확보에 중점을 두고 고객만족과 인간성 존중, 그리고 사회적 공헌을 중시하고 최고경영자의 리더십 아래 전 종업원이 총체적인 수단을 활용하여 끊임없는 개선과 혁신에 참여하는 기업문화의 창달과 기술개발을 통해 경쟁력을 키워나감으로써 기업의 장기적인 성장을 추구하는 경영체계”라고 정의하였다. Matherly & Lasater(1992)는 TQM을 “팀워크 참여, 통계적 방법과 분석, 경영자의 리더십, 문제의 해결 및 공정관리 등을 이용하여 지속적인 변화를 수행하기 위한 시스템적 접근방법”이라 하였으며, Bergman(1993)은 “모든 구성원이 지속적인 개선활동을 통하여 저렴한 비용으로 수요자의 요구와 기대를 충족시키기 위한 지속적인 노력”이라고 정의하였다. 이상의 종합적 품질경영에 대한 개념을 종합해 보면, TQM은 경영의 효율성과 탄력성을 향상시키기 위해 고객의 기대와 욕구를 충족시키고, 고객만족을 창출하는 과정을 중시하며, 전 임직원의 참여를 기반으로 하는 인간성 존중의 품질경영 시스템이라 할 수 있다.<sup>2)</sup>

## 2) 전통적 관리와 TQM의 비교

TQM은 고객의 욕구에 부응하는 방향으로 서비스의 질을 개선하며 물적·인적자원을 적소에 배치함으로써 얻게 되는 비용의 절감으로 진정한 의미의 생산성 향상을 꾀할 수 있다는 입장에 기초하고 있다.<sup>3)</sup> TQM은 이러한 성격들로 인해 중요시되는 요소들이 전통적인 관리방법과는 다르다고 할 수 있다. 일반적으로 전통적 관리가 조직내부적인 측면에 초점을 맞추고 조직 관리에 있어 통제 중심적·구조 중심적 관리에 비중을 두고서 단순하게 서비스 비용의 절감이나 공급자(조직구성원) 중심의 품질을 관리하는 소극적인 관리체제라고 한다면 상대적으로 TQM은 조직 내부구성원의 만족과 더불어 전통적 관리가 소홀히 다루었던 외부고객의 만족에 대한 관심을 증시함으로써 고객의 서비스 수요에 대한 끊임없는 관심과 개선을 TQM은 중시하고 있다. 특히 Mizaur는 공공부문에 있어 품질중심의 정부는 모든 자원과 조직과정의 지속적 개선, 관리직원의 참여를 통해서 고객만족을 구현한다는 의미에서 TQM을 국민의 위한 관리라고 정의할 수 있으며 모든 조직은 세 이해관계자, 즉 고객, 직원, 자금조달자를 갖는데, 전통적 관리는 이해관계자들이 완전히 분리되어 있고 이해가 중복되지 않는다고 보았다. 하지만 TQM은 세 이해관계자에 대한 서비스를 동일하게 하고 고객과 직원은 자금주의(funders)의 목표달성을 촉진하는 요인이 된다고 보았다.<sup>4)</sup> 이는 전통적 관리의 최고관리자가 조직의 생산성에만 관심을 갖는다면 이에 비해 TQM 제도하의 최고관리자는 고객과 직원만족의 극대화를 통하여 조직목적을 달성하는 최적화 과정에 관심을 갖는다는 것이다. 이상과 같은 특징을 가지고 있는 TQM은 전통적 관리방식에 비해 반전통적이라 할 만큼 혁신적인 요소를 많이 담고 있다. 그러나 반전통의 추구에서 상당부분 부드러운 접근방법을 택하고 있지만 관료제의 근본을 뒤엎자는 주장을 펴지는 않는다. 지속적인 개혁은 기본원리로 삼으면서도 단번에 큰 승리를 거두려 하기 보다는 작은 개혁들의 누적적 축적을 추구한다고 한다.<sup>5)</sup>

2) 황원만, 『중소기업 TQM 성공요인과 경영성과와의 관계』, 국립금오공과대학교 대학원 석사학위 논문, 2011, p9-10.

3) Swiss, James E. 『Adapting Total Quality Management to Government』 Public Administration Review, Vol. 52, No.4, 1992, p357.

4) G. D. Mizaur, 『Quality Government is Government of the People, by the People, for the People』, Public Administration Review, Vol.16, No.4, 1993, p371.

## 2. 서울시 강동구 구청의 TQM사례

### 1) 시행배경

행정의 품질관리란 민간 기업이 공장에서 생산하는 제품에 대한 품질관리를 서비스나 사무·사업의 질을 관리하는 쪽으로 확장하여 이도 하나의 품질관리로 인식하는 관리활동을 공행정에 도입한 것이다. 자치행정에서 품질관리활동을 도입할 경우 자치단체가 제공하는 각종 서비스, 사무능력·비용, 행정환경 등에서 발견되는 비합리성 비능률성을 구성원(공무원) 스스로가 인식할 수 있고, 이를 팀 중심의 소집단운동으로 스스로 해결해 나갈 수 있다. 이것은 직원주도형 행정개혁이라고도 부를 수 있을 것이다. 이러한 행정품질관리를 통해 조직의 활성화를 도모하고 행·재정운영의 효율화를 이룩하며 나아가 “주민감동행정”이 구현된다면 공무원들이 지방자치의 중요한 한축으로 굳건히 선다고 할 수 있겠다. 1995년 6.27 선거로 지방자치가 본격 실시되었다. 주민들의 높은 관심 속에 주민들의 요구가 분출하였고, 이에 부응하여 공무원들의 역할도 행정의 새로운 단계인 서비스 행정 단계에 맞는 변화를 겪게 되었다. 민선 지방자치의 시대는 관리행정, 지도행정 시대와는 달리 주민에 대한 공무원의 태도는 세심한 주의와 노력을 필요로 했다. 친절이 유난히 강조되는 것도 그에 따른 현상이라고 할 수 있다. 사실 이처럼 주민에게 책임을 지고 주민의 일을 위임받아 처리하는 것이 행정의 본 모습이라고 할 수 있지만 과거의 모습은 위에 책임을 지는 면이 강했다. 강동구는 공무원들의 업무태도를 세 가지 지침으로 정식화했다. 민주행정, 공개행정, 책임행정, 이러한 지침 아래 전국에서 제일 친절함 강동구가 되자고 다짐했다. 그러나 친절이란 다짐만으로 쉽게 이루어지는 것은 아니다. 처음에는 마음의 자세를 가다듬어 친절하게 하려고 노력하지만, 업무내용을 잘 모르거나 업무 자체의 개선이 필요함에도 이를 방치하거나 일의 양이 과다하면 공무원도 인간인 이상 짜증을 내고 초기의 다짐에서 벗어나기 쉬운 것이다. 강동구에서는 우선 친절운동을 펼치고, 두 번째로 직무교육을 통해 과 전체의 업무내용을 과원 전체가 숙지하도록 했으며 이를 교본(매뉴얼)화해서 누구나 교본만 펼치면 일을 잘 할 수 있도록 했다. 이를 통해 직원들의 직무수준이 많이 향상되었다. 그 결과 주민 만족도의 향상으로 나타났다. 96년 6월의 조사에서는 친절도 평가가 72.6%이었는데, 97년 7월의 평가에서는 76.3%로 올라간 것이 그 예이다. 97년 조선일보 현대사회연구원 평가에서는 자치구 2위로 평가되었다. 세 번째 단계의 과제는 주민들에게 제공되는 행정서비스의 질을 향상시키는 것이었다. 마침 국민대 김병준 교수, 충북대 강형기 교수의 조언이 있어 민간에서 하는 품질관리제도(QC=Quality Control)를 원용하여 행정품질관리운동을 펼치게 되었다.

### 2) 시행절차

그 동안 각 자치단체들이 경쟁적으로 추진하였던 각종 행정개혁들은 또 다른 일방적 상의하달이 되어 조직구성원의 상·하간, 동료 간 공감미 부족함 채로 수행된 느낌이 있었다. 그러나 이러한 일 추진은 활발한 추진력을 끌어내기 어렵고 질의 향상보다는 단기적이고 외형적인 성과 만에 그치기가 쉽다. 기구축소, 예산·인력 감축관리는 물론 중요한 것이지만 자칫 조직구성원의 충분한 이해를 얻지 못할 경우 개혁은 실패하기 쉽다. 총론에선 찬성의 분위기하에 추진되면서도 각론에서 벽에 부딪히는 것을 단순히 ‘복지부동’으로 비난해도 결과는 달라지지 않는다. 오히려 조직의 이축만 불러오고 상하간의 괴리만 심화될 뿐이다. 실패하기 쉬운 이러한 위로부터의 행정개혁보다 개혁의 목표를 구성원들이 스스로 설정하고 이 목표의 달성을 위해 스스로의 에너지를 최대한 끌어올리는 방식이 훨씬 좋은

5) 오석홍, 『행정개혁론』, 서울, 박영사, 1997, p211.

것이다. 강동에서는 구성원 스스로가 마음으로부터 개혁의 필요성을 인식하고 이에 적극 참여하는 아래로부터의 개혁을 추진하기로 하였다. 행정품질관리운동은 이러한 생각의 일환이다. 구체적인 추진 방향은 다음과 같이 세웠다.

첫째, 전 직원, 전 부서를 대상으로 한 아래로부터의 개혁을 유도하여 다양화 되어 가는 주민의 행정 수요에 적극 대응하고,

둘째, 직원의 자기실현 기회제공으로 조직의 활성화를 도모하여 다양한 직원의 기대의식에 대응함으로써 직원만족도 향상 및 직원 잠재력 활용

셋째, 행정의 효율성, 생산성 향상에 따라 자연스럽게 조직과 기구를 개편하여 행정품질향상을 통한 “주민감동 행정구현”을 최종목적으로 한다.

### 3) 시행결과

행정품질관리운동은 행정품질관리 전문가인 국민대 김병준 교수, 충북대 강형기 교수의 의견과 조언을 토대로 “강동구 행정품질관리(TQM)추진계획”을 수립하는 것으로부터 시작하였다. 행정서비스개선운동을 전개할 때 구청장 등 간부진의 심의를 통해 전체 방향 목표를 조정한 후 다시 팀의 연구·기획과제를 확정하여 개선을 추진하는 방침전개형 개혁(Top down)도 병행하였다. '97년은 시범운동기간으로서 자율참여를 원칙으로 하였으며 '98년부터 모든 부서로 확대하여 시행하고 있다. 각 추진 팀에서는 서로 머리를 맞대고 계획을 구상하였다. 이렇게 하여 만들어진 계획들은 전 직원의 관심과 참여를 유도하여 행정품질관리추진을 활성화하기 위하여 발표회를 열어 공개하였다. 39개 팀별 행정품질관리 추진 계획 중 우수 계획 17개를 선별하여 발표회를 개최한 결과, 그 우수한 계획을 세운 팀 9개를 골라 시상하여 사기를 진작시키기도 하였다(우수팀 시상은 '97.10.23 직원 정례조례시 시행).<sup>6)</sup>

### 3. 평가 및 시사점

미시적인 측면에서 서울시 강동구 구청의 사례를 통하여 기존 TQM의 이론이 업무전환 및 팀제의 적용, 평가기준의 확보 등 구체적 측면의 적용과 그 결과를 살펴보았다. TQM적용을 위한 효율적 모형은 기존 TQM의 문제점 보완에서 시작된다. TQM의 성공이 다양한 성과, 책임 주체의 확보와 커뮤니케이션의 원활화에 달려있으므로 품질 정보시스템의 채택을 통하여 그에 대한 보완을 모색하여야 한다. TQM의 행정영역에서의 도입은 행정 특유의 성격으로 인하여 많은 측면에서 난점이 발생한다. 참여와 결과물 산출의 프로세스 관리를 위한 네트워크 체제의 완비는 행정영역의 업무영역별 관리체계 및 통합적 관리체계의 확보가 모두 이루어져야 가능하다. 행정영역은 경쟁이라는 목표로 움직이는 조직이 아니고 공익이라는 하나 된 목표를 향하여 의식적으로 조직화된 것이므로 각각의 행정영역은 자신만의 노하우를 공유할 수 있는 통합 데이터베이스 구축이 의외로 쉬울 수가 있다. 현실적으로 의사소통 채널은 국내에서도 하드웨어나 소프트웨어적으로 구조화 되어 있지만 그 운용상 문제로 효율성을 발휘하지 못하고 있다. 효율적 TQM적용 모델은 현실적 가능한 자원을 어떻게 효과적으로 운용하는가에 달려 있다.<sup>7)</sup>

6) 김진우, 『TQM의 공공부문 적용방안에 관한 연구』, 경희대학교 대학원 석사학위 논문, 2000, p33-36.

7) 김진우, 『TQM의 공공부문 적용방안에 관한 연구』, 경희대학교 대학원 석사학위 논문, 2000, p70-71.

### Ⅲ. 결 론

조직은 변화를 위해서 존재하며, 변화되지 않은 조직이란 곧 퇴보하는 조직이 될 뿐이다. 행정영역도 마찬가지로 변화되지 않는 행정영역은 없다. 행정의 패러다임은 물론 행정관리의 맥락과 내용도 변화되어 갈 수 밖에 없다. 이러한 변화에 능동적으로 대응하기 위한 노력중의 하나로서 민간영역에서 시작된 TQM을 경영이론적인 맥락과 행정이론적인 함의 및 TQM 적용의 필요성과 적용 방향을 알아보고, 이러한 적용의 실제 예로서 서울 강동구청에서 TQM을 추진하는 전략과 실태를 살펴보았다. 앞에서 언급한 대로 TQM은 고객의 만족을 위한 품질경영을 최우선으로 하는 경영관리 전략임을 알 수 있었다. 그러나 TQM 방식 적용이 비록 일부 지방자치 단체에서 민간기업의 영향을 받아 선구적으로 도입되기는 하였지만 전국적으로 도입이 추진된 것은 그 시기가 일천한 만큼, 아직 제도 도입의 성공여부를 확인하기는 어렵다고 할 수 있다. 그러나 TQM 방식의 적용이 조직의 생산성 향상과 고객의 만족도에 직접적인 영향을 미쳤는지에 대하여는 비록 분명하지 않다고 하더라도, 조직구성원의 행태 및 의식 나아가 조직문화의 변화에 어느 정도 영향을 미쳤다는 것은 도입, 적용하고 있는 지방자치단체들의 공통된 의견인 만큼 공공부문의 개혁수단으로서 중요한 의의를 갖는다는 것은 부인할 수 없을 것이다.<sup>8)</sup>

결론적으로 TQM은 현재의 시대적 상황에 적합한 공공부문의 새로운 조직관리 전략으로서 TQM은 중시되어야 한다. 따라서 공공부문에 있어서 변화하는 환경에 대한 변동대응능력과 쇄신지향적이고 혁신지향적인 행정의 패러다임을 확보하여 고객만족의 행정을 구현하기 위해서는 공공부문에 TQM 도입의 필요성이 재강조 되어도 무방하리라 고려된다. 따라서 오늘날 지방행정에 있어서는 TQM이 도입됨으로써 고객의 행정서비스 요구에 대한 대응성을 높여 변화하는 행정환경에 적응 할 수 있는 유용한 제도가 될 수 있다고 하겠다. 아울러 공공부문에 TQM의 도입 시 고려되어야 할 요인들을 최소화시키는 방안을 고려하는 측면에서 지방행정에 TQM의 적극적인 도입이 이루어진다면 TQM의 성공적인 운용과 발전은 병행하리라 여겨진다.<sup>9)</sup>

8) 안기왕, 『공공부문의 TQM 적용에 관한 연구』, 건국대학교 대학원 석사학위 논문, 1998, p77-78.

9) 김성호, 『한국 지방행정에 있어서 품질행정(TQM) 도입의 활성화방안에 관한 연구』, 조선대학교 대학원 석사학위 논문, 2000, p91.

#### IV. 참고문헌

- 김성호, 『한국 지방행정에 있어서 품질행정(TQM) 도입의 활성화방안에 관한 연구』, 조선대학교 대학원 석사학위 논문, 2000.
- 김진우, 『TQM의 공공부문 적용방안에 관한 연구』, 경희대학교 대학원 석사학위 논문, 2000.
- 안기왕, 『공공부문의 TQM 적용에 관한 연구』, 건국대학교 대학원 석사학위 논문, 1998.
- 오석홍, 『행정개혁론』, 서울, 박영사, 1997.
- 황원만, 『중소기업 TQM 성공요인과 경영성과와의 관계』, 국립금오공과대학교 대학원 석사학위 논문, 2011.
- G. D. Mizaur, 『Quality Government is Government of the People, by the People, for the People』, Public Administration Review, Vol.16, No.4, 1993.
- Swiss, James E. 『Adapting Total Quality Management to Government』, Public Administration Review, Vol. 52, No.4, 1992.