

# 해양경찰에 대한 總體的品質管理制度의 導入 可能性에 관한 評價

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

裴 桐 鉉, 李 相 鏞

## [目次]

제 1 장 서론  제 2 장 海洋警察의 發展 模型 2.1 海洋경찰 발전모델 제안 배경 2.2 경찰형 Coast guard 모형  제 3 장 총체적 품질관리제도 3.1 沿革 3.2 概念 3.3 TQM의 特性 3.4 공공부문에 TQM적용의 의의	제 4 장 海洋警察에 TQM 導入의 必要성과 可能性 4.1 海洋警察에 TQM 導入의 必要性 4.2 海洋行政環境的인 要因에 의한 TQM 導入의 必要性 4.3 海洋警察의 內在的인 課題로 인한 TQM 導入의 必要性 4.4 TQM 도입시의 기대효과  제 5 장 海洋警察에 TQM의 導入 可能性 評價 5.1 동비가능성평가기법 5.2 韓國海洋警察에 대한 TQM의 導入 可能性에 관한 評價  제 6 장 結論
--	--

## 제1장 序論

우리나라 해양현장행정은 다음과 같은 행정수요의 환경적인 측면에서 변혁을 맞고있다. 1994년 UN해양법발효와 1996년 정부의 배타적 경제수역(EEZ) 선포로 해양영토화시대가 개막되고 해양관할영역이 확대됨에 따라 해상치안행정 수요가 대폭 늘어나고 있다. 그리고 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. 그러나 경제성장둔화로 인한 세수증가율 감소, 공적구조조정 투입비용증가로 인한 국가채무 누적 등으로 행정자원의 양적인 확충만으로는 늘어나는 행정수요에 대응해 나갈 수 없으므로 행정자원의 질적 변화가 불가피한 측면이 있다.

이러한 해양 현장 행정수요환경의 변화에 능동적으로 대처해야 하고 궁극적으로 해양현장 종합 관리청으로서 그 기능을 다할 수 있기 위해서는 한국의 해양경찰에 TQM의 도입이 필수적이다.

따라서 본 연구의 궁극목적은 첫째, 해양경찰의 질적인 변화를 위한 조직문화 혁신 운동

방안으로 행정의 총체적인 품질관리(TQM) 도입을 제안하고, 둘째, 해양경찰조직에서의 TQM 도입·실천 가능성을 Prince Feasibility Assessment을 이용하여, 평가·검토하고, 나아가서 그 가능성제고를 위한 몇 가지 대안을 제시하는 데 있다.

이 연구 내용은 다음과 같이 구성된다. 첫째, 제 2 장은 본 연구의 실질적인 부분인 제 4장의 이론적인 배경이라 할 수 있다. 따라서 선행 연구와 문헌을 중심으로 해양경찰과 바람직한 해양경찰이 무엇인가를 분석하여 발전 모델을 제시한다. 둘째, 제 3 장에서는 해양경찰의 질적인 변화의 실천 방안으로 TQM 도입을 제안하고자 그 이론적인 배경과 공공부문에서의 적용사례를 미국의 Coast Guard, 해군 및 한국의 지방자치 단체를 중심으로 살펴본다. 셋째, 제 4 장에서는 앞의 2장과 3장을 바탕으로 TQM 도입 가능성을 검토·평가하며, 그 원용도구로서 주관적 정책분석 기법의 하나인 Prince System을 이용하고 이를 도출된 결과를 바탕으로 TQM 도입가능성의 제고방안을 제안한다.

## 제2장 海洋警察의 發展 模型

### 2.1 해양경찰 발전모델 제안 배경

최근 우리 나라 해양현장행정을 중심으로 보면 다음과 같은 두 가지 측면에서 변혁이 일어나고 있다. 첫째, 행정수요의 환경적 측면에서 맞게되는 변혁이다. 1994년 UN해양법발효와 1996년 정부의 배타적 경제수역(EEZ) 선포로 해양영토화 시대가 개막되고 해양 관할영역이 확대됨에 따라 해상치안행정수요가 대폭 늘어나고 있다. 그리고 해양이 해운, 항만, 수산 등과 같은 전통적인 해양산업 뿐만 아니라 관광, 에너지, 자원, 생명공학 등의 첨단산업 터전으로서 그 활용도가 다양해짐에 따라 해상 서비스 행정수요가 다양화해지고 있다. 둘째, 행정 구조적인 측면에서 맞게되는 변혁이다. 1996년 해양수산부 출범이후 해양경찰청과 해양수산부간에는 행정機能調整 問題, 司法警察權 存置問題 등을 둘러싼 견해차로 민감한 관계구도가 지속되고 있다.<sup>1)</sup> 이 두 기구는 해양현장행정이 통합되어야 한다는 데에는 인식을 같이 하면서도 구체적인 실천방안에서는 견해를 달리해왔다. 그 결과 이종조사에 응해야 하는 해난피의자의 민원사항, 총괄책임부서 부재로 행정사각지대에 놓여 있는 해상현장교통환경, 부처별 행정선대 보유운영으로 심화되는 중복투자와 행정공백 현상 등과 같은 후진성이 그대로 남아 있다.

이와 같이 행정수요 확대와 다양화에 기인되는 문제는 자원확충만으로 해결될 수 없다.

1) 해양수산부의 해상교통관제(VTS)업무, 항내교통 관리업무, 해기사시험 관리업무, 해양사고조사업무, 항로표지업무 등 해양개발진흥행정과 직접관계가 적은 업무는 선진국 Coast Guard의 경우와 같이 해양경찰청으로 일원화하는 것이 합리적이라는 주장과, 현재의 해양경찰청은 전문성부족으로 이러한 정교한 업무를 수행할 수 없다는 반론이 맞서왔다. 그리고 해양수산부는 별도의 해양관리대를 창설해야한다는 주장을 IMF 사태발생 직전까지 거론한바가 있었으며, 그 이후에는 행정일원화를 앞당기기 위한 방안으로 경찰관신분을 해체하는 안을 1988년도에 검토한바가 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.

경제성장둔화로 인한 세수증가율 감소, 공적구조조정 투입비용증가로 국가채무 누적 등으로 행정자원 확충이 점점 곤란해질 것이며, 비록 자원확충이 가능하다 하더라도 구조화된 민원 사항, 행정공백상태, 중복투자 등과 같은 문제는 치유 될 수 없기 때문이다. 게다가 우리나라 해양현장에는 해양경찰의 경비정 이외 약 300여 척의 행정선대가 투입되고 있어 총량적인 행정자원과 비용규모는 선진국 수준을 훨씬 넘어 서고 있어 자원확충에 의한 대응책은 한계가 있다 할 것이다.<sup>2)</sup>

따라서 해양경찰이 문제해결에 앞장서야 할 것이다. 그 이유는 이미 해양경찰은 국력에 비하여 적지 않는 규모의 행정자원을 보유하고 있어 그 잠재력을 기대할 수 있기 때문이다. 이러한 인식 하에 해양경찰의 발전모델을 제시한다면 그것은 경찰형 Coast Guard라 할 것이다.

## 2.2 경찰형 Coast guard 모형

경찰형 Coast Guard란 대부분의 구성원이 일반사법경찰권을 보유하는 신분을 유지하는 조직으로서 안전, 환경, 교통업무 등과 같은 應援・對備의인 서비스업무도 수행에도 비중을 두는 기구로 정의할 수 있다. 이것은 구성원의 대부분이 군인신분을 갖는 미국의 군인형 Coast Guard와 유사하다 할 것이다. 다른 한편 이것은 확대 경찰개념과도 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 국민개인의 생명과 재산을 보호하고 다양한 사회적 구성원을 응원하는 공공 서비스'로 규정하고 있는 점과 유사하기 때문이다.

뿐만 아니라 미국의 군인형 Coast Guard가 해양현장종합관리기능을 수행하는 사례에서 구성원의 경찰관신분이 반드시 발전저해 요인으로 작용하는 것은 아니라고 하는 시사점을 얻을 수 있다. 따라서 해양경찰이 스스로 변화를 추구해나간다면 해양현장종합관리 기능을 못할 이유가 없다 할 것이다.

## 제3장 總體的 品質管理制度

### 3.1 沿革

---

2) 해양경찰 단독 예산 규모가 정부예산의 약 0.3%에 육박하고 있어, 해양현장을 위한 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.

總體的 品質管理(Total Quality Management : TQM) 또는 品質管理制度는 원래 미국 통계학자 W. Edwards Deming에 의해 開發되었다. 그는 총체적인 품질관리를 위한 14가지의 원리를 제시함으로써<sup>3)</sup> 총체적 품질관리의 주창자로 인정받고 있다. 그러나 미국에서 20세기 초반에 시작된 총체적 품질관리는 2차대전 후 일본에서 TQM의 초기형태로 그 완성(Total Quality Control)<sup>4)</sup>을 보게 되었고, 일본제품이 세계시장을 석권함에 따라 자극을 받은 미국 기업들은 일본의 성공요인을 총체적 품질관리로 진단하고 이를 연구하여 종합·발전시켰다. 미국은 이러한 연구를 통해 1980년대 초반에 TQM을 태동시켜 산업부문에 적용하고 이어서 정부부문에 도입하여 매년 10월을 품질의 달로 제정(1984년)하였다.

### 3.2 概念

總體的 品質管理(TQM) 또는 品質管理制度란 [그림 3]과 같은 변수를 갖는 관리기법 또는 관리제도이다. 전통적 관리기법(과학적 관리론, 인간 관계론, 참여적 관리론 등)이 X(직원)와 Y(업무)간의 일정한 2차원의 좌표를 중심으로 발전한 것에 비해 TQM은 이에 Z(고객 또는 고객만족)라는 새로운 변수를 추가하여 세 가지 축의 모든 관심도를 극대화하는 입체적 관리 유형이라 할 수 있다.<sup>5)</sup> 이처럼 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 관리제도이다.

### 3.3 TQM의 特性

고객의 요구와 그에 대응하는 계속적 품질유지 그리고 이를 위한 「프로세스 중심」의 다양한 품질기법이 동원되는 TQM은 전 세계적으로 널리 확산되고 있는데, 그 主要 特性은

- 
- 3) Deming의 14항목의 원리는 ① 품질개선의 목적의식 정립, ② 책임성을 수용하여 새로운 철학의 수용, ③ 檢査萬能主義(dependence on inspection)탈피, ④ 金錢上의 事業報償을 止揚, 총체적인 所有비용을 최소화, ⑤ 서비스 체계의 지속적 개선, ⑥ 現場訓練(training on the job)실시, ⑦ 직원에 대한 지도 감독 실시, ⑧ 목표달성도의 증진, ⑨ 部處利己主義(barriers between departments)를 타파, ⑩ 口號, 主義主張, 數値化된 目標에서 탈피, ⑪ 목표관리 (Management By Objectives), 數値化된 목표, 割當制, 표준운용절차 등의 탈피, ⑫ 구성원들의 직업적에 自矜心 증진, ⑬ 교육과 자기개선 실시, ⑭ 각 구성원의 변화를 全구성원의 변화로 유도 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.
  - 4) TQC는 일본에서 제시되어 기업 생산성 향상의 일환으로 활용된 품질보증 관리활동이다. 1980년대 초반에 미국에서 TQM이 제시되자, 일본은 이를 TQC에 혼합시켜 TQM과 거의 동일한 내용으로 변천하였다.
  - 5) 김판석, “관리혁신과 행태변화를 통한 새로운 행정개혁의 방향 모색“, 한국행정학보 28권, pp. 1015-1032.

다음과 같다.

첫째, 組織을 顧客과 供給者로 構成된 複雜體制로 보는 組織觀이다. 최고 관리자로부터 말단직원에 이르기까지 모든 조직 구성원들은 한편으로는 공급자이면서 한편으로는 고객(내부고객) 役割을 하는 것으로 본다는 점이다.

둘째, 顧客志向性이 강하다. 고객의 요구에 부응하는 품질의 달성은 최우선의 목표이며 조직의 품질산출에 관한 결정을 고객이 주도한다.

이 고객지향성은 총체적 품질관리의 가장 핵심적인 측면이다. 또한 과거의 품질 관리기법과 두드러지게 구별되는 요인이기도 하다. 이것이 추구하는 궁극적인 목적은 고객의 요구를 만족시키기 위함이다. 고객의 요구를 만족시키기 위해서는 지속적으로 고객의 기대수준이나 요구를 측정하여야 한다. 이와 더불어 기존의 제품이나 서비스에 대한 고객의 불만이나 건의 사항도 체계적으로 수집·분석하여야 한다.

고객의 요구가 확인되면, 이에 따라 서비스나 제품의 품질기준을 설정한다. 다음은 설정된 품질기준을 유지하거나, 그 이상에 도달할 수 있도록 노력한다. 이때, 「프로세스 중심」의 다양한 품질기법이 동원된다. 지금 전세계적으로 널리 확산되고 있는, 품질인증 제도도 이런 맥락에서 활용되고 있다. 일상적으로 우리에게 ISO라고 불리는 이 품질인증 제도는 서비스나 제품의 품질 偏差를 最小化하기 위한 생산과정에서의 표준화를 추진하고 있다.

조직이 산출하는 재화나 서비스의 품질은 고객에 의해 정의되고, 고객이 품질의 최종결정자가 되며, 품질은 생산과정의 초기에 결정된다. 이러한 품질은 구성원 모두의 참여에 의하여 결정된다. 이를 수행하는 과정에서는 變異(variability)의 방지가 중요한 원칙으로 등장하는데, 과정통제 차트를 이용하여 생산품이나 서비스의 변이를 방지하여야 한다.

셋째, 끊임없이 改善活動을 전개한다는 점이다. 행동원리는 지속적 개선이다. 실패와 결점을 용납하지 않으며 결점이 없어질 때까지 개선활동을 되풀이한다. TQM에 의한 조직은 학습조직이며 유능하고 창의적인 조직구성원에 의존하는 조직이다. 고객의 불만을 줄이기 위해서 지속적인 개선노력을 해야 한다. 이와 같은 개선은 기존의 제반 업무 프로세스를 再確認함으로써 가능해진다. 총체적 품질관리가 프로세스를 重視한다는 것은 바로 여기에서 기인하는 것이다. 대체로 개선활동은 일련의 체계적인 기법을 통해서 이루어진다. 여기에는 定型화된 문제해결기법, 각종 통계분석기법, 人間關係技法, 會議主題方法 등이 포함된다.

넷째, 全員參與를 중시한다. 계획과 문제해결의 주된 방법은 집단적 과정이다. 업무활동의 초점이 개인적 노력에서 집단적 노력으로 옮겨간다. 이에 상응하여 책임도 조직전체의 책임이라는 측면이 부가된다. 이는 행정부분에서는 조직 내의 민주주의를 실현하는 하나의 수단으로서의 의미를 가지게 된다. 즉, 총체적 품질관리의 관리방식은 參與를 重視한다. 그 목적은 조직의 전반적인 성과를 향상시키는 데에 조직구성원 모두의 지혜를 모으기 위해서이다. 참여는 주로 팀을 중심으로 이루어진다. 팀은 기관에 따라 약간씩 다르게 형태를 취하지만, 대체로 부서 단위로 구성되는 것이 보통이다. 과거 기업에서 널리 이용되던 [分任組 活動]이나 미국에서 1980년대에 유행했던 Quality Circles은 이러한 팀中心 活動의 代表的인 例라고

할 수 있다.

이와 함께 총체적 품질관리가 중요시하는 것은 조직의 모든 계층에 걸쳐 구성원들 사이에 개방적이고 신뢰하는 관계를 설정하며 실무자에게 권한을 위임하는 것이다. 이는 실제로 일을 하는 사람에게 그에 필요한 권한을 강화시켜 주기 위함이다. 권한이 없는 상태에서의 참여란 사실상 의미가 없기 때문이다. 권한강화는 업무처리와 관련한 자율권을 증대시키거나, 專決權을 대폭 하향 조정하는 것의 형태로 나타난다. 내부고객인 一線下位公務員들을 관리개선 과정에 참여시킴으로써 조직활동의 인간적인 측면을 강조한다.

이러한 특징 외에도 i) 事實資料에 基礎를 두고 과학적 품질관리기법을 활용하며<sup>6)</sup>, ii) 조직 내 모든 사람의 모든 업무에 적용하고, 조직 내 여러 기능의 調整的·連帶的 관리를 강조하며, iii) 그 指向性은 고객중심주의(고객의 요구와 만족), 통합주의(능동적 참여, 기능연대, 집단적 노력)·인간주의(구성원들의 자발성, 창의성)·총체주의(조직활동 전체에 대한 적용)·합리주의(과학적 분석기법)·개혁주의·無缺點主義 등으로 요약할 수 있다.

### 3.4 공공부문에 TQM적용의 의의

공공부문이 TQM을 도입하려는 일반적인 동기는 ① 늘어나는 행정수요를 제한된 행정자원으로 대응해나갈 수 있는 새로운 전략의 필요, ② 국가 채무를 줄이기 위해 공공부문에도 긴축경영의 실천필요, ③ 사회·경제·국민의식 등의 급진적인 변화에 따른 정부 서비스 수요에 부응할 필요성 등에 있는 것으로 집약된다.<sup>7)</sup>

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.<sup>8)</sup> 이와는 대조적으로, 조직과 고객 및 서비스 품질 등을 보는 관점을 달리하면 그 원칙의 적용에는 무리가 없다는 주장이 있다. 예컨대, 조직을 정부부처 대 일반국민으로 보는 단순 組織觀에서 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 원

6) 총체적 품질관리가 성과를 거두기 위해서는 이 제도에 내포되어 있는 이념적 측면만을 수용해서는 곤란하다. 이와 더불어, 총체적 품질관리의 실체라 할 수 있는 다양한 技術的 측면을 수용해야 한다. 예를 들면, 고객을 확인하는 방법, 고객의 요구를 측정하는 방법, 고객의 만족도를 事後的으로 측정하는 방법 등이 그것이다. 이외에 다양한 問題解決技法과 統計的 知識(fishbone diagram, check sheets, control chart, flow chart, histograms, pareto chart, run chart, 및 scatter diagrams) 등의 行政成果를 높이는데 필요한 實質的인 道具들이 습득되어야 한다. 이러한 技法에 대한 습득이 없이 이를 시작하게 되면, 이는 砂上樓閣과 같은 것이다.; Warren H. Schmidt & Jerome P. Finnigan, *op. cit.*, pp. 91-93 ; Elaine Biech, TQM for Training, pp. 53-66.

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

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

리가 공공부문에서도 적용될 수 있다는 주장이 있다.<sup>9)</sup>

다른 한편 공공부문에서는 최고 책임자의 임기가 짧아 부서장이 일관성 있게 소신과 철학을 갖고 장기적인 계획으로 TQM을 추진하기 곤란한 면이 있다 할 것이다. 그러나 이러한 취약점을 성공적으로 극복한 경우가 많다. 대표적인 경우로서 미국 해군을 들 수 있다. 즉 미국해군은 특수 임무직의 임기가 짧은 취약점을 갖고 있다는 것을 인식하고 교육을 통해 조직목표의 일관성이 유지되도록 하였다. 즉, TQM 도입출범 당시부터 모든 사령관(함대, 기지, 해병대 등의 사령관) 후보는 4일간의 TQM 이념교육을 필수적으로 이수하도록 교육에 집중투자 함으로써 취약점을 극복해왔다는 것이다.<sup>10)</sup>

요컨대, 정부체계의 개선의 필요성에 대한 인식과 개선하려는 의지를 갖고 TQM을 실천 방안으로 간주하고 개선을 종합적·지속적으로 추진해나가는 헌신적이고 단호한 지도력이 필수적이라는 크린톤의 말과 같이<sup>11)</sup>, 조직의 변화 개선 의지만 집결되면 TQM 원리를 공공 부문에 적용하는 데는 무리가 없다 할 것이다.

## 제4장 海洋警察에 TQM 導入의 必要性和 可能性

### 4.1 海洋警察에 TQM 導入의 必要性

해양경찰은 행정의 효율성, 전문성, 창의성 제고를 통해 정체성을 확보하고 경쟁력을 신장해나 가야 신해양질서의 시대에 대응할 수 있고 미래의 정부구조조정에 능동적으로 대처할 수 있다. 이를 위해 장기적 자발적인 조직문화 혁신운동의 일환으로 TQM을 도입·실천할 필요가 있는 것이다.<sup>12)</sup>

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

### 4.2 海洋行政環境的인 要因에 의한 TQM 導入의 必要性

첫째, 1994년 11월 UN해양법발효, 1996년 9월 정부의 배타적 경제수역(EEZ) 선포로 해양경찰의 경비구역은 6.3배로 확대(12해리 기준 영해 71천 Km<sup>2</sup>, 200해리 기준 관할해역 447천Km<sup>2</sup>)되었다.

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

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

11) S. Leckband, TQM: Agent of Change in Government Operations, Text of a Speech by Bill Clinton, dec. 1992.

12) 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.

둘째, 해양자유이용의 시대에서 해양분할관리의 시대(해양영토의 시대)로 접어들고, 해양 경영경쟁이 심화됨에 따라 해양경찰의 경비강화가 더욱 절실해지고 있다.

셋째, 해운, 항만, 수산과 같은 전통적인 해양산업 뿐만 아니라 관광, 에너지, 자원, 생명공학 등의 첨단산업 터전으로서 해양 활용도가 다양해짐에 따라 해양경찰의 안전 서비스 행정 수요가 증가하고 있다.

넷째, 해양수산부는 해양부국 실현 10개년 계획의 구체화로서 GDP 對比 해양의 연간 부가가치 점유비율 7.3%인 것을 11.5%로 상향조정하고, 이 목표달성을 위해 해양부국 실현 10개년 계획(21세기 해양수산비전)을 집행하고 있으며, 식량, 자원, 공간, 환경 등의 문제해결은 해양에 의존할 수밖에 없는 청색혁명의 시대를 대비하고 있어<sup>13)</sup> 해양수산부가 가치 상승잠재력이 커짐으로써 해양경찰의 해양관리 기능이 더욱 중요시되고 있다.

이와 같은 해양행정환경의 급진적인 변화에도 불구하고 해양경찰 구성원의 의식구조와, 정부투자의 우선 순위는 이러한 수요변화를 채 따라가지 못하고 있고, 이로 인해 현장행정 공백이 확대되고 행정기구 일원화 실현은 더욱 요원해지고 있다. 만약 이러한 현상이 지속 되면 해양부국건설은 벽에 부딪치고 말 것이다.

그러므로 해양경찰에는 다음과 같이 내재적인 과제해결을 위해 조직혁신운동이 전개되어야 할 것이다.<sup>14)</sup>

### 4.3 海洋警察의 內在的인 課題로 인한 TQM 導入의 必要性

첫째, 복합양면적인 기능기구로서의 정체성을 확립해야 한다는 점이다. 흉악 범죄자에게는 강력하게 대응하고 어려움에 처해 있는 자신에게는 보호의 손길을 뻗어주기를 바라는 것과 같이 경찰에게 거는 시민의 기대는 양면대조성이 강하다. 육지와는 달리 의존할 다른 행정기구가 없는 해양에서는 이러한 기대가 더욱 클 수밖에 없다. 그러므로 해양경찰은 경찰력작용권과 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 하고 있는 점을 타산지석으로 삼아야 할 것이다.

둘째, 행정자원관리의 합리성과 효율성을 제고해야 한다는 점이다. 해양현장행정은 함정, 항공기 등을 비롯한 고가의 장비를 운영하고 전천후 24시간 대비태세를 유지해야 하는 자본 집약적 고강도형 행정이다. 그러므로 합리적인 자원운영, 과학적인 자원배치 등이 필수 적이

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

14) 이상집, "해양경찰의 과제와 발전", 해양안전환경학회지, 6권 2호, pp.57-66, 2000, 7.



다. 출동한 하나의 함정은 현장에 부딪치는 모든 업무를 즉시 대응함으로써 초동진압 시기를 놓치는 일이 없도록 一船多役體制를 운영하고, 자원 배치구조의 최적화로 비용효율성 극대화를 지향해나가야 할 것이다. 선진해양국이 구조조정 기본 목표를 一船多役體制 정책에 두고 있고 이를 통해 다중임무[Multi-mission]제를 실천함으로써 자원운용의 합리성과 효율성을 극대화하고 있다.<sup>15)</sup>

셋째, 행정 업무내용을 구체화해야 한다는 점이다. 복합양면성이 강한 기능을 발휘하려면 권리의무를 명확히 규정하는 규정집, 업무수행 절차를 정교하게 기술하는 지침서, 知識技術情報源이 되는 업무편람 등이 필수적이다. 우리나라의 경우 단속 규제 업무 수행 목적으로 작성된 例規訓令輯은 있으나 봉사 지원 업무수행을 위한 知識技術情報源이 되는 지침과 편람이 없다. 25장 894개조에 달하는 임무권한직무 규정, 약 400개조로 규정한 업무내용과 수행절차, 약 27,000쪽(A4 용지, 9권)쪽으로 구성된 정교한 업무편람 등으로 정보를 전파 공유함으로써 예측가능행정 구현, 행정 중복 최소화 등을 도모하고 있는 미국 Coast Guard의 경우를 타산지석으로 삼아야 할 것이다.<sup>16)</sup>

넷째, 조직의 전문성과 창의적 역량을 강화해나가야 한다는 점이다. 해양경찰은 위험에 노출된 환경에서 복잡 정교한 장비와 고가의 行政船隊를 운영해야 한다. 뿐만 아니라 해양 환경 특유의 잠재적 위험요소를 발굴하여 사전예방책을 강구해야 한다. 그러므로 경찰전문지식에 추가로 선박운항공학기술, 해양환경 과학기술, 해사국제관계 기술 등의 분야에 관한 전문성을 갖추어야 한다. 따라서 교육기회확대, 전문직채용승진의 문호개방 등으로 인문과 기술이 융화된 새로운 조직문화를 구축해야 한다.<sup>17)</sup>

#### 4.4 TQM 도입시의 기대효과

조직의 비전을 공감하고 실천하는 조직 혁신운동 방안으로 TQM을 도입하면 다음과 같

15) 세관 감시정 업무로부터 출범한 미국 Coast Guard가 오늘날 종합해양관리기구로 변천되어 온 그 기저에는 함정을 일정다역체제로 운영함으로써 비용효율성을 높인다는 기본원칙이 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.

16) 이상집, 해양행정문화, 해사산업대학원 최고경영자과정 강의록, pp. 12 -13. 2000, 5.

17) 미국 캐나다 Coast Guard의 인력구조가 기술행정요원 중심으로 되어 있다. 그러나 우리나라의 경우에는 이와는 대조적인 면이 많다. 경찰관승진임용시험에서 형법, 행정법 과목이 주축을 이루고 있다는 점을 들 수 있다. 이러한 승진제도에서는 특수 기술연수가 기피 대상이 되고 기술전문요원 확보가 곤란해질 수밖에 없다. '기술업무는 기능직이, 관리업무는 일반직이 전담한다'는 것과 같이 구체화된 인력관리구도에서는 현장기술 내용이 제대로 정책에 반영되거나 정책과 현장의 괴리현상이 치유되기를 기대할 수 없다. 그러므로 인문 편중적 행정 관행에서 벗어나 인문과 기술이 융화된 인력관리체제로 전환해 나가야 할 것이다. ; 이상집, 전계서, 한국해양대학교, pp. 179-180.

은 효과를 기대할 수 있다.

첫째, 행정역량을 강화할 수 있다는 점이다. 행정자원운영과정에 산재되어 있는 문제점을 지속적으로 발굴하고 개선해 나가는 과정에 구성원이 참여하게 함으로써 직무만족도를 증진시킬 수 있을 뿐만 아니라 제한된 행정자원으로 팽창되는 행정수요에 대처해 나가는 역량을 확보할 수 있다.

둘째, 행정일원화를 선도할 수 있다는 점이다. 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 발전함으로써 행정일원화를 위한 구조조정을 앞당길 수 있다.

셋째, 조직의 正體性을 공고히할 수 있다는 점이다. 인도주의적, 운영지원적, 국제적인 기능확대로 조직의 多重任務制를 정착시키고, 一船多役體制와 같이 합리적인 運營體制를 실천함으로써 해양현장종합관리 기구로서의 正體性을 확립한다.

넷째, 對備警察(proactive police) 기능을 발휘할 수 있다는 점이다. 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.<sup>18)</sup>

## 제5장 海洋警察에 TQM의 導入 可能性 評價

### 5.1 동비가능성평가기법

#### 1. 평가기법의 의의

實現可能性評價技法(feasibility assessment technique; FAT)은 정책관련자들에 대한 未來行態의 예측과 그 예측 결과에 따른 사전적 代案 및 戰略을 提供해주는 主觀的 豫測技法으로 관련이론이나 이용 가능한 경험적 자료가 없을 때 정책 이슈, 이용 가능한 자원, 자원의 상대적 서열 등에 정책결정 관련자들이 채택할 확률 등을 평가자가 주관적 추정에 기초하여 그들의 미래 행태를 예측할 때 이용되는 평가기법이다.

18) 해상사고는 인적인 요인으로 유발되는 것이 80%로 추정되고, 해상사고로 인한 총체적인 손실 비용은 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 패라다임으로", 해양안전, 해양안전심판원, 봄호, 2000년, pp.48-50.

이 기법은 Coplin과 O'Leary에 의해 특별히 설계된 기법이다.<sup>19)</sup> 정책의 채택이나 집행을 포함하여 정책결정과정의 어느 단계에서 정책관련자들의 행태를 예측하는 데에 이용되는 기법으로, 이를 프린스 시스템(prince system)이라고도 한다.

## 2. 가능성 평가기법의 평가요소

이상에서처럼 실현가능성평가 기법은 정책대안의 실현가능성을 평가하기 위한 기법으로, 그 가능성에는 技術的·財政的·行政的·法的·政治的 實現可能性 등 여러 측면이 있는데, 이 기법은 특히 政治的 실현 가능성평가에 적합하다. 이 기법은 다음의 세 要素에 대하여 主觀的 推定을 행하고 이들을 종합적으로 고려하여 政策代案의 실현가능성을 예측한다.

### (1) 政策代案에 대한 立場

정책분석가가 각 정책대안에 대해 여러 정책관련자들이 지지하거나 반대하거나 혹은 무관심할 확률을 주관적으로 추정한다. 즉 정책대안에 대한 입장(issue position)의 지지(+1), 반대(-1), 무관심(0)등으로 支持·反對·無關心의 立場에 부호를 붙이고 각 입장을 채택할 확률을 주관적으로 추정한다. 이 추정치는 0부터 1까지로 하여 그 이슈에 대한 政策關聯者의 支持度를 나타낸다.

### (2) 利用 可能한 資源

분석가는 정책관련자들이 각 입장을 추구하는 데에 利用 可能한 資源들을 主觀的으로 推定한다. 이용 가능한 자원(available resources)에는 社會的 威信(prestige), 合法性, 豫算, 參謀, 情報에의 接近性, 通信網 등이 포함된다. 관련집단들은 대개 어떤 하나의 정책에 대해서만 관심을 가지고 있는 것이 아니라 다른 여러 정책에도 관심을 가지고 있는 것이 보통이다. 따라서 이용 가능한 자원은 정책관련자가 갖고 있는 總 資源의 一部分을 使用한다. 그러므로 관련집단이 소유하고 있는 총 자원을 1이라고 한다면 이용 가능한 자원의 규모는 0에서 1사이의 값을 갖는다.

예컨대, 어떤 정책관련자가 어떤 정책을 지지할 확률은 높은데(0.9), 그 정책관련자가 그 정책의 채택이나 집행에 영향력이 거의 없는 경우도 있는데 이는 대체로 그 정책관련자가 그의 자원을 다른 정책대안에 너무 많이 할당한 결과일 것이다.

### (3) 關聯集團이 所有한 資源의 相對的 序列

여기서는 각 관련집단의 影響力이나 勸力의 尺度인 資源의 相對的 序列(relative resource rank)을 정하는데 이를 통해서 각 정책관련자에게 이용 가능한 정치적·조직적인 자원의 규모에 관한 정보를 알 수 있다. 각 집단(정책관련자)의 자원 규모에 대한 상대적 서열도 0에서 1까지의 推定值로 나타낸다.

만약 어떤 정책관련자가 어떤 정책을 지지하는 데에 이용 가능한 자원의 많은 부분(0.9)을 할당했다라도 그 정책의 채택이나 집행에 큰 영향을 미치지 못할 경우가 있는데 이는 그 관련집단(정책관련자)이 소유한 자원이 처음부터 매우 적었기 때문이다.

19) 노화준, 정책학원론, 1995, pp. 429-430.

## 5.2 韓國海洋警察에 대한 TQM의 導入 可能性에 관한 評價

### 1. 設問調査 對象

실행가능성평가의 목적이 정치적 갈등이라는 조건 하에서의 행태를 예측하는 것이므로 강력한 이해관련 집단을 식별하는 것이 중요하다.

시행령인 해양경찰청과 그 소속기관직계(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 주요업무계획의 수립 및 심사평가, 제안제도의 운영 및 행정개선에 관한 사항」 등이 규정되어 있으므로 경무국의 기획과가 TQM 도입에 중요한 축임을 알 수 있다

따라서 해양경찰 행정에서 정책결정과정(公式的) 參與者는 課長 以上の 職員 23名이다. 그리고 여기에 더하여 동 시행령 제22조 및 23조에서 海洋警察廳의 所屬機關別·職級別 定員은 海洋水産部令으로 정하도록 되어 있으므로 소속기관 및 직급에 변동을 가져오는 관리기법의 도입은 그 정원과 관련하여 그 조율에 있어서 해양수산부장관도 공식적 정책결정과정의 참여자이다

한편, 이러한 정책결정에 非公式的 參與者로는 外部專門家와 學界가 될 것이다. 이상을 토대로 TQM 도입 안의 채택에 대한 공식적 참가집단은 ① 해양수산부장관 및 해양경찰청장, ② 담당관(공보 및 감사), ③ 차장, ④ 국장 4명, ⑤ 과장 15명, 그리고 ⑥ 비공식적 참가자인 외부전문가 및 학계가 될 것이다. 비록 실행가능성 평가가 주관적 평가라고는 하지만 주관적 평가를 위한 정보는 항상 필요한 것이므로 위에서 언급된 23명의 내부구성원에게 <표3>에서와 같은 설문조사를 통하여 <표 4>의 결과를 도출하였다.

<표3> 設問紙

<p>설문:1) 귀하께서는 행정관리 기법의 하나인 총체적 품질관리 (TQM: Total Quality Management)에 대한 인지도는 어느 정도라고 생각하십니까?          ① 0 %    ② 25 %    ③ 50 %    ④ 75 %    ⑤ 100 %</p> <p>2) 만약 한국해양경찰에 TQM 기법의 도입이 공론화 될 경우 이에 대한 귀하(부서)의 반대 또는 지지도는 어느 정도라고 생각하십니까?          ① 반대    ② 25 %    ③ 50 %    ④ 75 %    ⑤ 100 %</p> <p>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 %</p> <p>4) 만약, 밝힐 수 있다면, 귀하의 계급은?          ① 밝힐 수 없음 ② 과장    ③ 국장    ④ 차장    ⑤ 참모</p> <p style="text-align: right;">※ 설문조사일: 2000. 10. 16</p>
---

〈표 4〉 設問調査結果

關聯集團 / 內容	2) 立場	3) 支持確率	4) 可用資源比率
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

2. 設問調査結果

설문조사결과〈표 4〉에서 TQM의 인지도(부록의 설문 1)는 대체로 높았으며 (①번1명, ②번 4명, ③번 8명, ④번 9명, ⑤번1명), TQM에 대한 지지도(설문 2)도 대체로 높았다.(①번 3명, ②번 2명, ③번 2명, ④번 11명, ⑤번 5명) 그리고 여기서 예상했던 것처럼 국장과 과장의 지지도가 상반되게 나타났다.

이러한 자료들을 정리하여 얻은 것이 〈표 5〉이다.

〈표 5〉 海洋警察에 TQM 導入案에 대한 實現可能性 評價

TQM 導入案						
1) 關聯集團	2) 立場	3) 支持確率	4) 可用資源比率	5) 資源의 相對的 序列	6) 實現可能性 點數	
① 廳長 및 海水部長官	+1	0.75	0.50	0.7	=0.263	
② 參謀	+1	0.5	0.50	0.1	=0.025	
③ 次長	-1	0.5	0.75	0.5	=-0.188	
④ 局長	-1	0.5	0.75	0.25	=-0.094	
⑤ 課長	+1	0.75	0.75	0.1	=0.056	
⑥ 學界 및 外部專門家	+1	0.9	0.25	0.2	=0.045	ΣF=0.107

3. 導入可能性 評價

〈표 5〉의 실현가능성의 정도는 두 가지의 지수로 표현될 수 있는데, 총 실현가능성 지수(Index of Total Feasibility ; TF)는 각 실현가능성 점수를 합산하여 관련집단의 총수(n)로 나눈 값이고, 조정된 총 실현가능성 지수(Adjusted Total Feasibility ; TF adj)는 합산한 실

현가능성 점수를 그와 동일한 부호(+, -)의 입장에 있는 관련집단의 수로 나눈 값이다.

여기서 實現可能性 點數의 合計( $\sum F$ )가 0.107 이며 관련집단의 수가 6이므로

◇總 實現可能性 指數(TF)

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

◇調整된 總 實現可能性 指數(TF adj)

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

이 된다.

이상의 결과로 보면 海洋警察에 TQM 導入案은 實現可能性이 있음을 보여주고 있다.

<표 5>에서 (2) 立場과 (3) 支持確率은 위의 설문조사 결과를 직접적으로 반영하였으며, (4) 가용자원의 비율은 설문조사와 주관적 배정(무응답의 경우)을 서로 보완적으로 이용했다. 상(0.75), 중(0.50), 하(0.25)로 분류하여 그 집단의 대표성을 높이기 위해 동일집단의 최고와 최하위 점수를 제외한 평균을 그 집단의 평균으로 하였다. 그리고 무응답의 경우, 예를 들면, 關聯集團 ①에 可用資源 比率을 中間(0.50)으로 본 이유는 어떤 組織의 長(機關長)은 다른 分野에도 그가 所有한 信望度·合法性·豫算·參謀·情報·通信網 등의 資源을 활용하고 있기 때문에 새로운 관리기법의 도입에 投入할 殘留 資源이 작아서이기도 하지만 근본적으로는 그와 같은 혁신적인 기법 또는 제도의 도입이 효과성에서 매우 매력적이라 할지라도 조직구조에 변형을 가져온다는 것은 모험으로 간주되기 때문에 조직외부의 압력에 떠밀리지 않는 한 점진적인 개혁을 선호하기 때문이다. 그리고 (5) 자원의 상대적 서열은 권력이나 영향력의 척도로서 정책관련자가 쓸 수 있는 정치적 자원과 조직적 자원의 크기에 관한 정보<sup>20)</sup>를 나타내는 것이므로 (4)의 可用資源의 比率과 關聯法令上的 權限(또는 階級)을 考慮하여 主觀的으로 配定한 것이다.

## 제6장 結論

해양경찰 선진화는 외부의 환경적인 요인으로 더 이상 미룰 수 없는 과제로 부각되고 있다. 신해양질서의 시대 개막과 해양 이용패턴 다양화로 급진적으로 팽창되는 행정수요를 행정자원 확충만으로 대처해 나가는 데는 한계가 있다는 점과, 우리나라 해양현장행정이 안고 있는 구조적인 후진성에 대하여 비록 그것이 태생적으로 해양경찰에 기인된 것이 아니라 하

20) William N. Dunn, *Public Police Analysis: An Introduction*, Second Edition, 1994. p. 208.

더라도 그 책임을 모면할 수 없다는 점 등이 해양경찰 선진화를 강요하고 있다.

따라서 해양경찰은 정교한 현장행정업무도 수행할 수 있는 기구로 인정받아 집중투자를 이끌어 내고 해양현장행정 일원화를 주도해 나가야한다. 즉 해양경찰은 먼저 내부로부터 혁신운동을 추진하여 질적인 변화를 통한 역량확대를 도모하고 기능조정 과정에서 합의점을 끌어냄으로써 해양현장종합기능 기구로 발전해야한다. 그리고 이를 위해 그 지향하는 모델은 현재의 해양경찰구성원의 정서와 미래의 행정수요환경변화 등을 감안할 때 경찰형 Coast Guard라 할 것이다. 그 실현을 위해서는 조직의 효율성과 전문성 제고와 같은 자발적인 노력을 통해 조직문화를 점진적으로 바꾸어나가야 할 것이다. 이와 더불어 그 실천기법으로는 미국 Coast Guard와 같은 군대식 관료집단에서 이미 검증된 바가 있고, 국내의 지방자치단체에서 그 성과를 거두고있는 TQM 도입을 제안한다.

특히 벤치마킹 대상으로서 미국 Coast Guard를 택한 이유는 합리적인 자원관리, 강도 높은 응원·대비적인 조직행태 등을 통해 정체성과 차별성을 확보함으로써 1990년 초 해체 위기 국면을 극복하고 오늘날에는 가장 우수한 품질행정 연방행정 기구로 평가되고있을 뿐만 아니라 국민적인 지지로 장비현대화 사업이 착실히 추진되고 있다는 점에서 많은 시사점을 얻었기 때문이다.

그리고 미국 Coast Guard와 해군 및 한국의 지방자치단체의 TQM 실천사례를 중심으로 검토한 결과 정부의 관심도 측면에서 다소 차이는 있으나 도입동기, 기대효과, 조직문화혁신 등의 측면에서 큰 차이가 없다는 점, 특히 미국의 Coast Guard와 해군과 같은 군대조직이 TQM을 도입하여 환골탈퇴적인 자세로 거듭남으로써 제한된 자원으로 목표를 초과 달성한 성공적인 사례, 국내의 지방자치단체가 자발적으로 도입하여 주민감동행정 구현, 생산성향상 등의 성과를 거두고있다는 점 등을 감안할 때 장차 해양경찰이 TQM을 도입하면 실효성과 유용성은 매우 클 것으로 추정할 수 있다.