

지방정부의 행정품질관리제도(TQM) 효과 논의

김성준* 양덕순**

<목 차>

- I. 서론
- II. 새로운 관리철학으로서의 TQM
- III. TQM의 발달과정과 도입실태
- IV. TQM의 기대효과와 논란
- V. 결론

I. 서론

세계화의 무한 경쟁시대로 돌입되면서 한 국가의 총량적 경쟁력은 민간부문의 경쟁력뿐만 아니라 이를 뒷받침하는 정부부문의 역할에 크게 의존하게 되었다. 즉, 정부부문의 생산성 제고와 공공서비스의 질적 향상은 한 국가의 총량적 경쟁력을 제고하는데 중요한 위치를 차지하게 되었다는 것이다. 이에 따라 선진제국의 경우 '80년대 이후 행정조직의 효율성 제고를 위하여 민영화를 비롯한 제반 행정개혁이 보편화되었고, 이러한 추세는 중앙정부 차원에서 뿐만 아니라 지방정부 차원에서도 진행되었다.

민간부문은 Quality Management, Restructuring, Reengineering, Benchmarking, 고객만족경영 등 전통적인 관리기법과는 다른 새로운 관리기법을 도입하여 외부환경 변화에 능동적으로 대응하는 것처럼, 지방정부 역시 다양한 형태의 생산성 제고 방안을 강구하고 있다.

이러한 다양한 노력 가운데 최근 선진 제국에서 많은 관심을 받고 있는 것이 TQM(Total Quality Management)¹⁾이며, 우리 나라에서도 고객만족과 공무원의 자

* 제주대학교 법정대학 행정학과 교수

** 제주발전연구원 책임연구원

1) TQM은 행정학계에서는 총체적 품질관리제, 종합적 품질관리제 등으로, 민간부문에서는 전사적 품

을성을 강조하는 분위기가 급속히 확산되는 상황에서 TQM에 대한 관심과 도입 필요성에 대한 주장이 증대되고 있다²⁾.

그럼에도 불구하고 TQM의 도입 효과에 대한 체계적인 연구가 부족하여 많은 자치단체들이 TQM을 도입·적용하는데 주저하고 있는 것도 또한 사실이다.

이러한 문제 인식 아래 본 연구는 문헌상의 TQM의 효과에 관한 논의를 체계적으로 정리함으로써 많은 자치단체들이 TQM의 효과에 관한 확신을 갖고 이를 과감히 적용할 수 있는 계기를 마련함과 동시에 도입상의 시행착오를 최소화하는데 그 의의가 있다.

II. 새로운 관리철학으로서의 TQM

1. TQM의 개념과 철학

행정개혁과 정부혁신의 흐름 속에서 각 지방정부는 수요자 위주의 고객행정을 구현하고 경쟁력과 생산성 있는 행정체제를 구축하기 위해 많은 방안들을 강구하고 있다. 이 중 민간부문에서 성공적으로 운영되고 있고, 그 성과가 입증된 TQM은 고객 지향적이고 효율적인 행정체제를 구축하는데 필수적인 관리제도라고 할 수 있지만 이에 대한 개념은 논하는 사람만큼이나 다양하다고 할 수 있다.³⁾

우선 TQM이라는 약어를 살펴보면, 총체적(Total)이라는 말은 고객의 확인에서 고객의 만족도 평가까지 조직에서 수행되는 업무의 모든 측면에 적용한다는 것을 의미하며, 품질(Quality)은 고객의 기대를 만족시키고 나아가 이를 초과하여 고객에게 감동을 주는 것을 의미하며, 관리(Management)는 지속적으로 품질을 개선할 수 있는 능력의 개발과 유지를 의미한다.

이와 같이 TQM은 고객의 욕구에 부응하는 방향으로 서비스의 질을 개선하며 인적·물적 자원을 적소에 배치함으로써 얻게 되는 비용의 절감으로 진정한 의미의 생산성 향상과 고객만족을 달성하려는 새로운 관리기법으로 볼 수 있다.

질관리로 번역·사용되고 있으나 본 연구에서는 행정품질관리제도로 명명하고 TQM이라는 약어를 사용하였다.

2) 99년 현재 제주도, 경상북도 칠곡군, 경기도 이천시, 서울 강동구와 강서구 등 5개 자치단체가 TQM을 도입·적용하고 있으며, 충청남도도 도입을 계획하고 있다.

3) 미국의 회계감사원(GAO)은 TQM을 전통적인 관리행정을 재구성(restructuring) 하여 재화의 품질과 고객의 만족을 향상시키는 방안으로 정의하고 있으며(General Accounting Office, 1991 : 8) 미국의 연방품질관리청(FQI: Federal Quality Institute)은 고객의 요구와 기대를 충족시킬 목적으로 조직 과정, 제품, 그리고 서비스를 지속적으로 개선하고 계량적인 방법을 활용함과 동시에 이를 위해 모든 관리자와 직원들이 참여하는 전조직적 접근방법으로 정의하고 있다.(Harrison & Stupak, 1992 : 5)

그리고 TQM에는 다음과 같은 기본 철학이 내재되어 있다.(오세덕·여운환, 1998 : 552). 첫째, 품질의 궁극적인 결정자는 고객이라는 철학이다. 따라서 산출물(Output)인 품질이 비록 사전에 결정된 검사기준에 적합할지라도 고객의 요구에 부응하지 못하면 소용이 없다. 둘째, 품질은 생산과정의 마지막 과정에서 부과되는 것이 아니라 생산과정의 첫 단계에서부터 설계되어야 한다는 철학이다.⁴⁾ 셋째, 품질은 개개인의 단독적 노력의 산물이 아니라 조직에서 함께 작업하는 전체 구성원들의 자발적인 협력의 총화로부터 창출된다는 철학이다. 넷째, 품질은 투입과 작업과정의 지속적인 개선을 요구한다는 철학이다. 다섯째, 품질개선 활동은 조직 구성원들의 적극적인 참여를 근간으로 한 조직의 총체적 몰입이라는 철학이다. 즉 품질개선은 지속적인 순환과정으로서 모든 조직 계층의 구성원들에게 지속적인 관심을 요구한다. 이러한 과정개선에 관한 지속적인 관심이 품질과 생산성의 향상을 가져오는 것이다.

따라서 TQM은 조직구성원의 참여와 노력을 통하여 조직문화를 바꾸고 고객만족을 달성하기 위하여 지속적인 개선을 도모하는 고객지향적인 조직체제를 구축하는 새로운 관리기법이자 철학이라 하겠다.

2. TQM의 구성 요소

TQM은 경영의 일반적인 원리로서, 이를 실행하는 방법은 다양하다. 그러나 조직 전체가 항상 고객의 기대에 일치하거나 초과된 품질의 제품과 서비스를 고객에게 제공하기 위해서 노력한다는 하나의 공통된 목표를 가지고 있다.

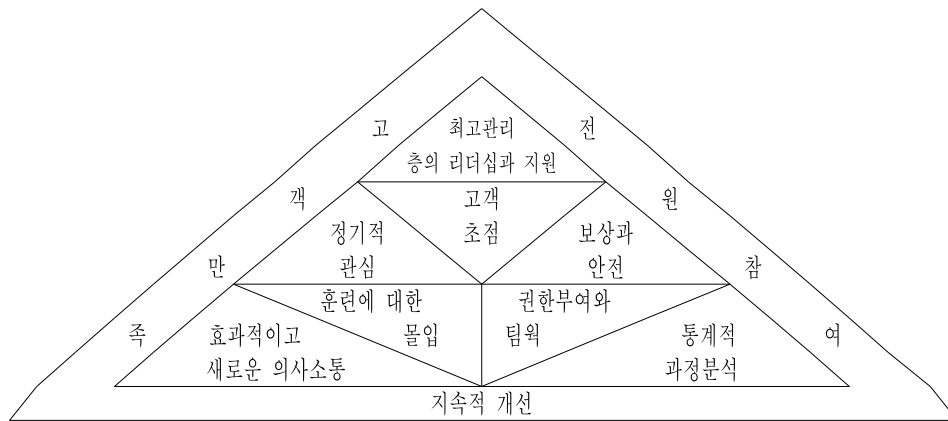
크로스비(P. B. Crosby)는 TQM은 결함 예방에 모든 경영관리를 집중시키는 것이고 고객, 공급자, 종업원을 만족시키는데 그 목적이 있다고 강조했다.⁵⁾ 즉, TQM은 이윤에 앞서 고객만족에 초점을 맞춘 하나의 시스템이고 이를 통한 고객만족은 장기적인 이윤을 발생하며, 지속적인 품질개선을 통해 고객만족을 달성함으로써 조직의 성장과 발전에 기여한다.

이러한 목표를 달성하기 위한 TQM의 구성 요소는 TQM을 도입, 추진하는데 있어 관리자와 종업원이 지녀야 할 기본적인 사상과 분위기인 경영철학과 경영풍토, 그리고 제반업무를 수행해 나가는데 있어서 지침이 되는 기본적 사고방식으로 정의될 수 있다.⁶⁾

4) 많은 TQM 전문가들은 품질의 사후 평가서를 품질의 '사망진단서'라고 혹평하고 있다.

5) 매일경제신문, 1995. 3. 16, "크로스비 특별 인터뷰"에서 인용.

6) 제학자들이 주장하고 있는 TQM의 구성요소를 보면, 듀런트와 윌슨(R. Durant and L. Wilson)은 고객에 의한 품질 정의, 전직원의 참여, 과정과 제품의 측정 여부, 지속적 개선, 품질 향상과 장기적 관여에 대한 리더의 참여, 조직 부서간의 협조, 권한 이양과 팀워크의 개선 등 7요소를(Durant, 1993 : 217) 제시하였고, 스위스(J. Swiss)는 고객에 의한 품질 정의, 품질개념의 주입, 가변성의 방지, 체제에 의한 산출, 지속적 개선, 직원 참여, 전조직원 참여를 구성요소로(Swiss, 1995 : 357-358) 보았



자료: V. D. Hunt, 1995, p.13.

<그림 1> 연방품질관리청의 TQM 로고

미국 연방정부의 TQM 도입과 확산에 기여한 연방품질관리청(FQI)은 TQM의 기본 틀을 고객 만족, 전원 참여, 지속적 개선으로 하여 7가지 요소를 제시하고 있다.(FQI, 1990)

이를 기초로 TQM은 3가지 핵심 지주(오세덕·여운환, 1998 : 554-558)와 6개의 요소를 내포하고 있다 하겠다.

먼저 TQM의 3대 핵심 지주를 보면, 첫째, 고객지향(consumers-driven)으로서, 고객의 요구를 파악하고 이를 충족시켜 주는 것을 최우선시하는 사고방식 및 행동을 의미한다. TQM의 주요 초점은 고객과 고객만족에 있다. 여기서 고객은 내부고객과 외부고객을 포함한다.

둘째, 참여관리(participative management)로서, TQM은 전원 참여방식을 통해 조직내의 모든 구성원의 능력을 활용하려고 한다. 구성원들이 모든 단계에서 문제 해결, 과정개선, 고객만족을 위해 새롭고 융통성 있는 작업구조에 함께 참여함으로써 결과를 향상시킬 수 있어야 하며, 이에 따른 권한도 부여받아야 한다.

셋째, 지속적인 개선(continuous improvement)으로서, 지속적인 개선은 품질의 근본적인 원칙을 구체화하는 것이다. 데밍사이클로 알려져 있는 PDCA사이클의 반복은 우수한 품질생산을 위해 지속적인 개선을 가능하게 한다.

이상과 같은 3대 핵심지주를 중심으로 TQM은 다음과 같은 6개 구성요소를 가지고 있다. 첫째, 리더십이다. TQM의 출발점은 품질혁신에 관한 최고경영층의 리더십이다. 최고관리자의 강력한 신념과 의지는 전 구성원에게 품질을 최우선시 하는

다. 헌트(V. D. Hunt)는 고객만족 중심, 모든 구성원의 책임 공유, 지속적 개선의 추구를 구성요소로 보았다.(Hunt, 1993 : 22-23)

사고방식을 갖도록 하며, 조직 내에 통일된 가치관이 형성되도록 한다. 따라서 TQM을 실천하기 위해 최고관리자는 품질에 관한 목표를 경영목표의 하나로 삼고 주도적으로 이를 추구해야 한다.

둘째, 공정이다. 공정은 고객을 위한 부가가치적인 산출물을 생산할 수 있는 환경에 사람, 재료, 방법 및 기계를 연속적으로 통합하는 과정으로 정의할 수 있다.(신동설, 1994: 135) 공정은 투입물을 생산물로 전환시키는 것이며, 이러한 전환과정을 통해 가치를 창출한다. 이러한 공정은 모든 작업 단계를 포함하는 거시적 수준에서 적용되는데, TQM은 고객만족을 위해 지속적인 공정개선을 요구하고 있다.

셋째, 결함방지 시스템이다. TQM의 또 다른 핵심적 요소는 낮은 품질 수준의 제품이 소비자에게 전달되지 않도록 이를 미연에 방지할 수 있는 시스템을 구축하는 것이다.

넷째, 인력개발이다. TQM은 조직 구성원들의 적극적인 참여가 이루어질 때 열매를 맺을 수 있기 때문에 조직 구성원들이 품질 향상과 조직 성공에 필요한 능력과 창의력이 발휘되고, 자발적으로 참여하도록 최선의 조직구조를 만들어야 하며, 조직 구성원의 능력개발을 위한 지속적인 교육훈련 프로그램을 개발해야 한다.

다섯째, 동기부여이다. 전원이 지속적 개선에 참여할 수 있도록 부하 직원을 격려하고 포상 또는 책임에 상응하는 권한을 부여하는 동기부여가 필요하다.

여섯째, 측정으로서, 객관적인 측정을 통한 업무성과를 평가할 수 있는 측정지표를 설정하고 이를 올바르게 측정하는 것도 TQM의 주요한 요소이다.

따라서 TQM은 결국 고객을 지향하는 경영혁신 기법으로서, 조직은 고객이 원하는 것이 무엇인지를 파악하고 이를 충족시킬 수 있는 적합한 방법을 찾아내어 고객을 만족시켜야 한다는 품질의 개념을 실천하는 전사적인 노력이라고 할 수 있다.

3. 전통적 행정관리와 TQM 비교

<표 1> 행정패러다임의 변화

관료주의 패러다임 (Bureaucratic Paradigm)	후기관료주의 패러다임 (Post-Bureaucratic Paradigm)
· 공익 중시	· 시민중심의 가치 지향적인 결과 중시
· 효율성 강조	· 질과 가치 강조
· 행정 개념	· 생산 개념
· 통제	· 규범에 충실한 승리
· 기능, 권한, 구조의 구체화	· 임무, 서비스, 고객 및 성과의 규명
· 비용의 정당화	· 가치의 전달
· 책임성의 강요	· 법적 책임의 정립 · 업무관계의 강화
· 규칙과 절차의 준수	· 규범의 이해 적용 · 문제의 규명 및 해결 · 과정의 지속적 개선
· 행정체제의 운영	· 통제와 서비스의 분리 · 규범에 대한 지지의 형성 · 고객선택 범위의 확대 · 집단행동의 장려 · 유인의 제공 · 결과의 측정 및 분석

자료: Barzelay, 1992, 118.

바제레이(M. Barzelay)는 <표 1>에서 예시한 대로 정부부문에서도 기존의 관리방식에서 벗어나 탈관료적인 새로운 방향으로 패러다임 전환이 일어나고 있다고 하였다. 즉, 행정은 단순히 공익 추구에서 벗어나 생산 개념에 입각하여 서비스의 질과 가치를 중시하고 임무, 서비스, 고객, 결과의 확인 등을 우선시 하는 반관료제적 방향으로 나아가야 한다고 주장했다. 여기서 TQM은 정부 관료제적 패러다임을 후기 관료제적 패러다임으로 전환시키는 촉매적 역할을 수행한다고 했다.(Barzelay, 1992 : 116)

TQM은 철학, 접근방법, 도구, 과정, 체제, 방법, 일단의 지침, 절차 또는 조직 행태의 배열이지만 통상 직원에 대한 권한이양, 탐색, 고객이 정의하는 품질과 지속적 개선을 강조하는 관리전략이라는 측면에서도 계층제적 구조, 통제 지향적 중앙집권적 의사결정으로 대변되는 전통적인 관리와는 다르다고 할 수 있다.

<표 2> 전통적 관리와 TQM의 비교

구 분	전 통 적 관 리	T Q M
고객의 욕구 측정	· 재화와 서비스 사용자들의 욕구를 전문가들이 규정	· 고객에 초점을 두어 사용자가 원하는 것을 규명
자원의 통제	· 설정된 기준을 초과하지 않은 한 과오나 낭비 허용	· 재화, 서비스에 무가치한 업무, 과오, 낭비 불허
품질관리	· 재화나 서비스에 대한 문제점은 관찰 후 수정	· 문제점에 대한 예방적 관리
의사결정	· 불확실한 가정과 직감에 영향을 받는 결정	· 통계적 자료와 과학적 절차에 준거하는 결정
시 계	· 예산주기에 기초한 단기계획	· 개선성파에 기초한 장기계획
목표수립	· 단위 부서별로 순차적인 목표 설계	· 복합적인 기능을 가진 팀에 의한 동시적인 목표 설계
조직관리	· 개별적인 관리자와 전문가에 의한 통제와 개선	· 내·외부 관련 전 구성원들의 참여관리에 의한 팀워크 중시
문제해결	· 컴퓨터, 자동화와 같은 단기적인 타개책	· 관련 전 체계에 대한 지속적인 개선
조직구조	· 통제에 기초한 수직적이고 집권화된 구조	· 부가가치의 최대화에 기초한 수평적이고 분권화된 구조
계약관계	· 가격에 기초한 단기적 계약	· 장기적인 협력에 기초한 계약

자 료: Carr & Littman, 1990, p.11.

TQM과 전통적 관리이론과는 <표 2>에서 보는 것처럼 많은 차이를 가지고 있다. 첫째, TQM은 제품과 서비스의 기준을 고객이 결정하며, 문제의 발생을 사전에 예방할 수 있는 구조를 선호하며, 일회적인 업무 과정 개선보다는 전반에 걸친 지속적 개선에 초점을 둔다는 점이다. 둘째, 전통적 관리는 품질향상과 고객 서비스에 대한 사회감정적(sociomotional) 몰입을 이끌어 내는데 불가능한데 비해, TQM은 이를 가능하게 한다는 점이다. 셋째, 전통적 관리가 안정성을 최우선시 하는 반면에, TQM은 정부조직 내의 수평적 조직구조, 지속적 개선, 전체 조직 구성원의 자발적 협력, 참여관리, 고객서비스, 성과의 탁월성 등으로 야기되는 조직의 문화혁신(cultural revolution)을 요구한다는 점이다.(Durant & Wilson, 1994 : 218) 넷째, 전통적 관리가 주로 기술 구조적 측면을 중시하는 반면, TQM은 인적 측면과 기술 구조적 측면 양자 모두의 변화를 요구한다는 점이다. 이는 고객서비스, 지속적 품질 개선, 인적 자원의 행태적 변화에 초점을 둔 조직발전(OD)의 핵심 원칙을 통합한 TQM만이 성공적 변화를 유도해 낼 수 있기 때문이다. 다섯째, 전통적 관리는 사후 통제를 강조하는 반면, TQM은 사전 예방을 중시한다는 점이다.

이러한 전통적 관리와 TQM과의 차이점 중 핵심적인 내용은 고객 지향, 품질 보장, 권

한 위임 및 조직 구성원의 참여, 지속적 개선이라고 할 수 있다. 하지만 TQM은 전통적 관리방식과 비교하여 반전통이라고 할 만큼 혁신적인 요소를 많이 담고 있으나, 또한 상당 부분 부드러운 접근방법을 택하고 있다. 이는 TQM이 관료제의 근본을 뒤엎는 혁신적인 관리 접근방법은 아니라는 것을 의미한다⁷⁾.(오석홍, 1997 : 7-8)

Ⅲ. TQM의 발달과정과 도입실태

1. TQM의 발달과정

TQM은 1920년대 대량생산 또는 대규모 산업의 문제점을 개선하기 위하여 미국 Bell연구소의 스왓트(W. A. Shewhart)에 의해 개발·적용된 통계적 품질관리(Statistical Quality Control: SQC)에서 출발하였다. 그 뒤 2차 대전 중 미국방성이 데밍(E. Deming)을 채용하여 SQC를 방위산업에 적용하면서 품질관리가 조직 관리 부문에서 주목을 받긴 했으나 미국에서는 이에 대한 관심이 줄어들었고 오히려 전후 일본에서 TQM은 그 완성을 보게 되었다.(김기식, 1999 : 272)

일본의 경우, 1950년대 데밍(Deming)의 방문 이후 QC(Quality Control)를 민간부문에서 제품생산과 검사에 적용하기 시작하여, 1970년대까지 대부분의 일본 기업가들이 전사적으로 QC를 활용하였으며, 이 관리기법의 영향은 일본 상품을 세계 최고의 품질로 만들었다. 이후 QC는 조직 전체의 참여에 중점을 두는 TQM으로 발전하였다.

한편 미국에서는 1964년 미국품질관리협회(American Society for Quality Control)가 창립되면서 동 단체가 품질 관리에 대한 연구·보급을 주도하여 왔으나, 큰 성과를 거두지 못하다가, 1980년대에 들어와 일본 기업의 성공원인을 TQM으로 보고 이를 재추진하게 되었다. 그리고 우리 나라의 경우, QC운동은 민간기업에서 처음 시작되었고, 1990년대에 TQM으로 발전하였다.

정부부문에서의 TQM은 1980년대 말부터 도입되기 시작하였다. 시작단계에서 미연방정부는 품질에 초점을 맞추기보다는 생산성에 초점을 맞추었다.⁸⁾(박희봉, 1997 : 180)

7) 예컨대, TQM은 하급 직원에게 권한 위임 등 분권화를 촉구하지만 계서제의 완전한 타도는 주장하지 않는다. 또한 부하들의 개혁 제안을 촉구하면서도 관리자들의 결정권을 배척하지는 않는다. 즉 TQM은 지속적인 개혁을 기본 원리로 삼으면서도 단번에 효과를 얻기보다는 작은 개혁들의 누적적 축적을 추구한다고 한다고 할 수 있다.

8) 이러한 사실은 레이건 대통령이 1986년 2월 25일 연방정부의 생산성 향상이라는 목표달성을 위한 대통령령 12552호를 공포한 것에서도 알 수 있다. 이 대통령령의 주요 목표는 시민에 대한 서비스의 효율성, 품질, 적시성을 개선하는 것이었다.

정부부문에 TQM을 직접 도입한 것은 1987년 능률성 향상을 원하는 연방정부 리더들이 품질 및 생산성 향상 운동을 벌이고 있는 전국의 사기업체 전문가들과 상담 하면서부터이다. 이 때 사기업 부문의 TQM 전문가들은 품질과 생산성 향상을 동시에 달성하기 위해서는 품질 향상에 초점을 맞추어야 한다고 주장하였고, 이후 연방정부의 경영초점은 품질에 맞추어졌다. 이에 따라, 1988년 연방품질관리청(Federal Quality Institute)이 설립되어 연방기관에 품질경영에 관한 교육, 정보자료 제공 및 자문을 행하였다.

한편 연방정부에서 최초로 품질경영을 도입한 기관은 국방성으로 1988년 3월 30일, 당시 국방장관이던 Frank Carlucci은 「품질에 관한 국방부의 입장」을 발표하였는데, 이 문서는 국방부내 전 실·국에 대해 품질경영의 수행 방향을 제시하고 있다. 이와 비슷한 시기에 국세청(Internal Revenue Service), 존슨우주항공연구소(NASA Johnson Space Center), 캔사스시재향군인의학연구소(Kansas City Veterans Medical Center) 등과 같은 연방기관이 품질경영을 도입하였다.(Hunt, 1993 : 26-27). 연방정부뿐만 아니라 지방정부에서도 쓰레기 수거, 도로 보수, 복지서비스, 치안 업무 등 여러 행정분야에서 TQM의 도입이 증대되고 있다.(오세덕·여윤환, 1998 : 560)

2. 공공부문에서의 TQM 도입 논란

TQM의 행정부문에 대한 도입 여부의 논란이 있는데, 논쟁의 핵심은 행정과정의 결과물을 민간부문에서처럼 품질로 정의할 수 있으며, 또한 이를 측정할 수 있는가 하는 것이다. 이는 민간부문 특히 제조업에서 발달한 TQM이 과연 서비스를 산출하는 정부조직에 적용하는 것이 가능한가에 관한 문제로서, 결국 공·사조직간의 관리의 차이가 있는가와 맥을 같이 한다고 할 수 있다.

헌트(V. D. Hunt)는 TQM이 공공부문에 적용하기 어려운 이유로 첫째, 공공부문에서는 민간부문과는 달리 고객에 대한 정의가 어렵고, 둘째, 공공부문에서는 사업 수행결과에 대한 측정이 어려우며, 셋째, 공공부문에서는 대부분 1년 단위로 예산이 운영되며, 넷째, 단기적 결과를 선호하는 정치가의 존재 등을 그 이유로 들고 있다.(Hunt, 1993 : 11)

이 같이 공공부문에서 TQM 도입이 어렵다고 보는 견해는 대체로 공·사조직간 차이를 인정하는 학자들이 주장하고 있다.

반면에 밀러코비치(M. Milakovich)는 공공부문 특히 지방정부가 TQM를 도입하게 된 상황을 거시적으로 다음과 같이 제시하고 있다.(Milakovich, 1995 : 3-5) 첫째, 1970년대 후반부터 행정부문에는 낭비와 비능률성에 대한 공개적인 논의가 진행되었으며, 그 결과 납세자들은 세금인상을 거부하고 정부 축소와 지출 수준에서의 동일한 서비스를 요구하였다. 둘째, 재정위기와 납세자의 불만은 특히 지방정부로 하여금 보다 나은 서비스를 제

공하는 고객 친화적인(Customer-friendly)방안을 도입하게 하였다. 셋째, 1980년대에 규제 완화와 공공부문에서의 민영화 개념이 도입되어 공공부문에서도 경쟁 개념이 강조되었고 비능률적으로 관리되는 사업들은 중단되었다. 넷째, 정부 리더의 교체는 관리부문의 개혁을 장려하게 되었고 이에 따라 동일한 과정을 수행하는 민간부문의 뛰어난 관리기법을 벤치마킹(Benchmarking)하게 되었다. 다섯째, 공공부문의 관리자들은 전통적·하향적 관리보다는 고객 대응과 결과측정을 위한 권한의 위임에 초점을 맞추었으며, 이에 따라 지방정부와 중앙정부는 전통적인 예산, 비용 통제, 감사에 근거한 통제 지향적인 관리체제를 TQM으로 대체하게 되었다.

이렇듯 TQM이 행정부문에 적용 가능한가에 대한 논의는 행정부문과 민간부문을 보는 관점에 따라 다양하지만 이러한 논쟁은 피터스(B. Guy Peters)의 지적처럼 정부부문에서 TQM 도입을 저해하지는 못하는 것이 오늘날의 추세이다(Peters, 1996 : 51) 이는 공공부문이든 민간부문이든 추구하는 최종목적이 고객만족에 있기 때문이다.

이는 그로버 스타링(Grover Starling)의 지적에서 잘 나타나 있다. 그는 공공부문과 민간부문의 차이는 절대적인 차이가 아니라 단지 정도의 차이에 불과하다는 것이다. 즉, 스타링은 공공부문이든 민간부문이든 3가지 관리부문, 즉 프로그램 관리, 정치적 관리, 자원 관리부문으로 구성되는데, 양자는 3가지 차원의 관리 구성비에 따라 행정부문 또는 민간부문의 측면을 갖는다고 했다.(Starling, 1986 : 14-21)

Program management	Program management
Political management	Political management
Resource management	Resource management
행정부문	민간부문

자료: Grover Starling, 1986, 15

<그림 2> 행정부문과 민간부문의 특성

<그림 2>에서 보는 바와 같이 정치적 관리의 비중이 민간부문 보다는 행정부문이 높은 것은 사실이지만 정도의 차이는 있을지라도 프로그램을 기획하고 자원을 관리하는 것 역시 무시할 수 없는 수준이다. 오히려 민간부문에 비해 공공부문에서는 프로그램 관리와 자원 관리에 있어 보다 많은 책임성을 요구받고 있다.

따라서 TQM은 민간부문에서 뿐만 아니라 공공부문에서도 적용 가능한 관리철학

이라 하겠다.

3. 미·영·한의 도입 실태

TQM은 지방정부 차원에서 미국과 일본을 비롯한 영국, 독일, 뉴질랜드 등 각국에서 다양한 형태로 도입·적용하고 있다. 그러나 여기서는 미국과 일본 그리고 우리나라에서의 도입배경과 실태를 살펴보기로 한다.

미국에서 TQM은 행정개혁의 한 수단으로 전개되어 왔다. 미국 지방정부 차원에서의 행정개혁은 1970년대와 1980년대 이후, 경영 효율화를 통해 재정적 위기를 극복하고, 행정비용을 절감하고자 하는 노력에서부터 출발하였다. 그 결과 1980년대에 들어와 지방정부의 행정개혁을 통한 경영행정의 구축은 모든 지방정부의 제 1의 관심사가 되었다.

1980년대 이후 미국 지방정부의 자구 노력은 크게 행정업무의 민영화를 통한 감축관리와 민간부문의 새로운 경영기법 도입을 통한 비용절감 노력으로 대별할 수 있다. 우선, 민영화 노력을 보면 지방자치단체의 전 업무분야에서 광범위한 서비스 계약이 이루어지고 있으며, 계약방식 외에도 전기·가스 등의 분야에서는 허가제가, 공공안전서비스부문, 공원 및 레크레이션부문, 건강서비스부문 등에서는 자원봉사제가 도입되었다.(The Urban Institute, 1988 : 43-44) 한편, 민간부문의 경영기법 중에서는 영기준예산제도, MBO, 업적평가제도, 인센티브제도, 전략적 기획, TQM 등을 도입하고 있으며, 이의 성과에 대한 인식도 지속적으로 증가하였다.(Poister & Streib, 1994 : 115-125)

1990년대에 지방정부가 관심을 보인 TQM과 이에 대한 도입은 고객 중심적 행정의 운영, 행정의 질적 제고 등과 같은 대내·외적 환경변화를 반영하는 것이지만 각 지방정부가 TQM을 적용하는 수단이나 절차도 상이한 형태를 보여주고 있다.⁹⁾

미국의 경우, TQM이 공공분야의 모든 영역에 걸쳐 유용한 모델을 제공할 것이라는 것이 현재의 추세이다¹⁰⁾.(Milakovich, 1991 : 195)

일본의 경우 시·정·촌 차원의 TQM 도입에 관한 실태조사는 없으나 도·도·부·현의 경우 1996년도 자치성의 권고에 따라 대부분 광역자치단체가 TQM을 조

9) TQM에 대한 명칭 또한 조직에 따라 상이하다. Texas주의 Austin시는 BASIC (Building Austin's Standards in Customer Service), Southern California주의 Santa Ana시는 TQS (Total Quality Service), California주정부는 QG (Quality Government), Florida주정부는 FQM (Florida Quality Management), New York주정부는 QTP (Quality Through Participation), Ohio주정부는 QSTP (Quality Service through Partnership), Texas주정부는 TQI (Total Quality Improvement), Arizona 주정부는 QPI (Quality and Productivity Improvement) 등 다양한 명칭으로 불리어지고 있다.

10) 1998년의 조사에서는 시정부의 33%가 TQM을 도입 중이거나 계획 중에 있으며, 이러한 추세라면 2000년까지는 연방정부와 주정부 그리고 지방정부의 절반이 TQM을 관리전략으로 채택할 것으로 보고되었다.(Berman & West, 1997 : 213)

직관리로 적용하고 있다.

과거 일본의 행정개혁은 증가일로에 있는 행정수요를 효율적으로 처리하는 순수한 경영적 시각보다는 재정위기를 극복하기 위한 경제 절약이라는 전술적 수단 차원에서 운용되었다.(高寄昇三, 1988 : 29) 그러나 1994년 이후 추진되고 있는 일련의 지방 행정개혁은 1985년 최초의 전국적 규모의 지방 행정개혁 추진과는 다소간의 차이를 보여주고 있다. 최근 일본의 지방 행정개혁은 무엇보다도 지방분권과 관련하여 추진되고 있다는 특징을 보여주고 있다. 廣全田男이 지적한 바와 같이 다가오는 지방분권시대에 어울리는 간소하고 효율적인 행정시스템을 확립하는데 목적이 있다는 것이다.(한국지방행정연구원, 1997 : 109)

이러한 행정개혁 추진 방안 중의 하나가 TQM이다. 1996년 3월 자치성은 지방자치운영연구회 제 12차 공무능력연구부 회의 보고서 「TQM발상」을 전국 도·도·부·현 및 정령지정도시에 배부하였다. 이와 같이 자치성이 TQM 매뉴얼을 배부한 목적은 지방정부로 하여금 고객수요에 적극적으로 대응하는 한편, 행정운영의 효율성을 제고시키기 위해서이다.

우리 나라의 경우, TQM 도입은 '70년대 이후 민간기업에서 먼저 시작된 ZD(zero defect: 무결점)운동으로 시작하여 QC, TQC의 행태로 품질관리기법을 받아들이다가 1990년대 초반 EU 출범과 함께 국제 품질인증기관으로부터 ISO 9000체제의 도입이 강조되면서 보다 확산되기 시작하였다.(김기식, 1999 : 273)

특히 '90년대에 지방자치 실시로 지방정부가 행정의 효율성과 고객 중심적 사고를 주요 행정이념으로 채택하면서 많은 지방정부가 TQM을 개혁을 위한 새로운 조직관리 전략으로 인식하기 시작했다.(권오철, 1998 : 36) 자치단체별로 TQM을 도입하는 목적은 조금씩 다르나 상당부분 그 도입 목적은 유사하다. 즉 각 지방자치단체들은 지역주민에 대한 행정서비스의 질적 향상을 기하기 위해서 TQM을 도입하고 있다. 이와 함께 행정업무 프로세스를 개선하여 주민에게 좀 더 편리하고, 신속한 행정서비스를 제공하는 것도 이러한 목적에 포함되어 있다. 또 다른 도입 목적으로는 행정의 생산성 제고를 들 수 있다. 행정사무처리 절차를 개선해서 낭비요인을 줄이고, 행정에 시간과 비용 개념을 도입해 전반적인 효율을 높이는 것도 중요한 도입 목적 중의 하나이다. 이 외에도 조직 활성화, 재원 확보, 행정업무처리의 투명화, 책임과 권한의 명확성 등을 들 수 있다. 이상과 같이 우리 나라의 지방정부가 TQM을 도입하는 목적은 선진제국의 도입 목적, 즉 지역주민에 대한 만족 충족과 생산성 제고와 크게 다르지 않다.

지방정부 차원에서, TQM을 처음 도입한 것은 충북도청이다. 당시 도지사의 강력한 리더십에 의하여 추진된 TQM의 일환인 품질관리 분임조 활동은 도지사의 교체로 더 이상 추진되지 못하고 있다. 이후 1997년 4월 제주도청, 동년 7월 서울 강동구청, 경기 이천시청, 그리고 1998년 4월 칠곡군청, 9월 강서구청 등에서 도입·추

진하고 있으며, 충청남도는 이의 도입을 계획 중에 있다.

IV. TQM의 기대효과와 논란

1. TQM 효과에 대한 선행 연구

TQM이 우리 나라의 공공부문에 도입된 지 5~6년에 불과하기 때문에 TQM 성과에 관한 구체적인 연구는 많지 않다. 또한 기존 연구도 TQM에 대한 이론적·규범적 측면에 치우쳐 있어 TQM을 폭넓게 이해할 수 있는 패러다임을 찾기가 매우 어렵다. 따라서 민간부문 특히 서비스 분야와 공공부문의 TQM에 관한 선행연구를 동시에 고찰하도록 한다.

먼저 민간부문에서에서의 연구를 보면, 박정화는 호텔 전사적 품질경영과 종사원 직무만족, 그리고 고객만족 관계를 우리 나라 1급 호텔을 대상으로 실증 분석하였다. 그는 연구를 통해 호텔의 전사적 품질경영 수준은 고객만족과 종사원의 직무만족에 정(+의) 관계가 있음을 보여주었으며, (박정화, 1996) 김은숙은 TQM의 성공요인으로는 관리자 참여, 고객 지향성, 공급자와의 관계, 개방된 조직 등을 제시하였고, TQM 노력 정도가 높을수록 조직성과는 높다고 하였다. (김은숙, 1997)

신상대는 품질경영의 요인과 내부고객(종사원) 만족과의 관련성을 분석하였는데, 품질경영요인은 내부고객 만족과 유의적 관계가 있으며, 특히 권한부여 내지 팀에 의한 개선 노력이 내부고객 만족과 높은 상관 관계가 있음을 분석하였다. (신상대, 1995)

한편 공공부문에서의 TQM의 성과에 관한 선행 연구를 보면, 강형기는 일본 자치단체들의 행정 품질관리 활동을 분석·검토하였는 바, 일본의 자치단체들은 품질관리 활동을 통해 행정개혁, 직장풍토개혁, 직원개혁의 성과를 얻었다고 했다. (강형기, 1994 : 1069-1089) 그리고 김기식은 TQM의 도입 효과를 서비스의 질, 시민 만족도 및 비용절감의 측면에서 분석하였는데, 분석결과에 의하면 우리 나라 지방정부는 TQM 도입으로 서비스 만족과 서비스 질 및 비용 절감 측면에서 통계적으로 유의미한 개선의 결과를 얻었다. (김기식, 1999)

선행 연구와 앞서 이론적 고찰을 종합하여 볼 때, 지방정부의 TQM 도입은 조직 내부의 생산성 제고와 지역주민들에게 고품질의 행정서비스를 제공하는 것이 목적이며, 이 과정에서 조직문화의 전환과 직무만족의 효과가 발생됨을 알 수 있다.

2. 조직문화의 변화

(1) 고객중심적 조직문화 형성

TQM은 고객 중심적 가치체계의 조직문화를 구축해 준다. 고객은 궁극적으로 품질의 최종 판단자이며, 이 판단의 기준은 고객이 만족을 느끼는 정도이다. 고객은 그들이 제공 받는 서비스에 대한 인식을 비교함으로써 품질을 판단하게 된다.(Farmer, 1987 : 19). 품질의 기준은 공급자가 판단하는 것이 아니라 고객에 의하여 결정된다는 것이다. 그런데 TQM은 품질향상을 통한 고객만족을 최종적인 목적으로 설정하고 있는데, TQM 도입은 공무원들의 형태를 고객 중심으로 전환시켜준다. 그러므로 McNabb와 Sepic은 TQM 도입을 통해 고객만족을 최우선으로 하는 조직개편이 이루어져야 한다고 했다.(McNabb & Sepic, 1995 : 368) 뿐만 아니라 조직의 구성원과 고객이 상호 보완적으로 조직의 정책결정에 참여하는 것은 실제적인 측면에서 뿐만 아니라 이데올로기적 측면에서도 중요성을 갖는다고 한 지적¹¹⁾ 역시 중요한 효과가 아닐 수 없다. 때문에 TQM 도입론자들은 TQM에 의한 고객 중심적 행정 운영이 조직산출인 생산성과 고객만족을 높이게 될 것이라고 보았다.

한편, TQM이 고객 중심적 체제를 가져다 준다는 주장에 대하여, 하라리(Harari)는 외적 요인을 도외시한다고 비판한다. 즉, 그는 현재 대부분의 TQM 프로그램은 관리자와 비관리자들을 내부관계에만 초점을 두게 한다고 했다.(Harari, 1993 : 33) 대표적인 예로 말콤볼드리지 상을 들고 있는데, 여기에 대해서는 윌슨과 듀런트(Willson and Durant) 역시 조직이 TQM을 수행하면서 실제적인 품질 개선에 초점을 두기보다는 품질관리상의 수상기준에 부합하려는, 이른바 목표대치(goal displacement)를 초래시킨다고 했다.(Willson & Durant, : 139) 물론 내부 과정을 개선하는 것은 좋은 일이나, 만일 관리자의 초점이 이것에 너무 집중될 경우 지속적으로 변화하는 고객의 선호 및 수요와 같은 외적 요인에는 무관심하게 되고, 결국 고객 입장에서 조직 활동은 시대에 뒤떨어지고 미온적이며 판에 박힌 불충분하고 부적절한 제품과 서비스를 제공하는 것처럼 보일 수 있다는 것이다

(2) 분권적 조직문화 구축

TQM은 조직 구성원의 전체 참여를 통해 분권적 조직문화를 구축한다. 즉, 조직구조의 분권화와 전체 구성원의 참여 유도는 조직 구성원의 권한 강화와 함께 능력을 최대한 발휘할 수 있는 기회를 마련하여 준다는 것이다.(Zeitz, 1996 : 134) 이시카와(Ishikawa)도 TQM의 이점을 논하면서 TQM 도입은 조직 내에 분권화와 권한의 위임을 촉진시킨다고

11) 피터스(B. Guy Peters)는 이런 점에서 TQM이 비록 민간부문으로부터 공공부문에 도입되었지만 민간부문의 시장모형과 매우 상이하다고 지적하고 있다. 즉 참여모형으로서의 TQM은 물질적 incentive보다 '공동체적'인 조직적·정치적 삶이라고 하는 incentive에 의하여 더 동기부여 된다는 것이다.(Peters, 1996 : 66)

했다.(Hill, 1995 : 555) 이러한 사실은 실제로 일본의 토요다시가 품질관리 활동을 도입한 후 직원을 대상으로 한 설문조사 결과에도 나타나 있다. 설문조사 결과에 따르면 TQM 도입은 생산성 향상은 물론 조직내 인간관계와 업무환경을 개선하였고 직원의 사기 진작에도 기여하였음을 알 수 있다.(太田和紀, 1990 : 82-83)

그러나 TQM이 전체 조직 구성원의 참여와 책임감의 부여를 통하여 조직의 분권화와 사기를 진작시킨다는 주장에 대하여서도 TQM은 그 자체가 성가신(cumbersome) 관료제를 만들기 때문에 오히려 조직 구성원의 사기를 저하시킨다고 반박한다. 즉, TQM 프로그램들은 은연 중에 규칙적, 연속적, 예측 가능한 과정을 중시함으로써 성과에 비해 조직 구성원의 사기 저하와 스트레스를 더 많이 초래한다는 것이다.(Harari, 1993 : 37-38) 샤퍼(J. C. Shaffer)도 역시 관료제와 TQM의 관계를 논하면서 엄격한 계층제는 결국 TQM의 노력을 무효화시키며, 그 성과에 대해서도 부정적 결과를 초래한다고 했다.

(3) 창의적·쇄신적 조직문화 형성

TQM은 조직활동의 지속적 개선을 위한 창의적·쇄신적 행태의 조직문화를 제공한다. 지속적으로 변동하는 고객의 요구에 대응하기 위해서는 품질 향상을 위한 지속적인 노력이 필요한 바, 사실상 모든 고객을 100% 만족시키지 못하므로 지속적인 품질 향상을 통해 고객만족도를 제고시켜야 한다.

그러나 한편으로는 TQM이 지속적인 조직 개선을 통해 창의적이고 쇄신적인 행태를 조성한다는 주장에 대하여도 TQM은 품질의 최소한 기준에만 초점을 둠으로써 오히려 기업가적인 혁신적 행태를 상실하게 한다는 비판을 받고 있다. 즉, TQM이 목표로 하는 무결점(zero-defects) 생산은 바람직하고, 당연히 추구되어야 하지만 그것은 오늘날 최소한의 기준(minimal standards)일 뿐이라는 것이다. 그럼에도 불구하고 TQM은 많은 사람들로 하여금 최소한의 기준이 품질을 정의하는 것이라고 믿도록 오도하고 있다.

오늘날 품질은 최소한의 기준뿐만 아니라 고객의 삶에 흥미와 편안함, 가치(excitement, ease and value)를 줄 수 있는 능력도 아울러 포함되어 있어야 한다. (Harari, 1993 : 34-35) 품질은 고객이 그 제품이나 서비스를 이용함에 있어서 쉽고, 유용하며, 호기심을 가지고, 심지어는 흥미를 느낄 수 있어야 한다는 것이다. 따라서 고객의 입장에서 품질을 볼 때, 무결점은 단지 품질의 기본적인 여러 구성 요소 중에 작은 한 부분에 불과함에도 TQM은 오늘날 고객이 품질을 평가하는 경탄할 만한 요인('gee-whiz' or 'wow!' factors)을 간과하고 있다는 것이다.

월터(Walter) 역시 공공부문에서의 TQM 집행이 전반적 개혁보다는 부문적 성공의 측정에 집착하고 있다고 지적하면서 TQM의 개혁적 성격에 대하여 부정적 입장을 취하고 있다.(Walter, 1994 : 60) 만약 조직의 외부환경이 표준화되어 있다면 문제는 없으나, 외부환경은 항상 변화하고 있다. 고객의 선호와 선택은 끊임없이 변하며, 이에 따라 제품과 서비스도 역시 끊임없이 진화하고 변해야만 한다.

3. 직무만족

TQM의 성과로서 직무만족은 TQM이 직무만족에 영향을 미치는 조직내 제반 요인에 영향을 미침으로써 나타난다. 그런데 조직 내의 제반 요인에는 많은 조직 문화적 요인을 내포하고 있기 때문에 직무만족은 조직문화와 유기적인 관계 속에서 나타난다. 즉, TQM을 통한 고객 중심적 가치체계와 혁신지향적 분위기의 조직문화 구축은 조직구성원으로서의 자기발현과 자기실현의 욕구를 충족시켜 준다는 의미에서 직무만족에 영향을 미치는 고차원적인 요인이 될 수 있다.(최영규, 1996 : 117)

조직은 끊임없이 변화하는 고객의 요구에 대응하고 고품질의 상품과 서비스를 산출하기 위해서는 지속적인 개선이 이루어지는데 구성원은 이러한 과정에서 자기실현의 욕구를 경험하게 된다는 것이다.

튜커와 데이비스(Tucker and Davis)는 TQM 도입이 전체 참여와 밀접한 관련이 있음을 강조했다.(Tucker & Davis, 1993) TQM은 조직구조의 분권화와 전체 구성원의 참여를 통하여 구성원의 권한 강화와 함께 능력을 최대한 발휘할 수 있는 기회를 마련하여 준다. 이러한 TQM의 참여관리는 조직 내 인간관계를 원활히 하고 사기를 진작시켜 직무만족을 제고한다.

지방 행정조직 문화는 공무원의 직무만족과 유의적인 관계가 있음을 알 수 있다. 이러한 직무만족은 공무원이 자기 능력을 최대한 발휘하게 함으로서 조직 전체적인 생산성과 이해관계자의 만족에 긍정적인 영향을 미치게 된다. 그러나 참여 관리가 구성원 개개인의 이해가 타협되는 형식으로 반영되어 조직의 발전을 저해하는 방향으로 흐를 수도 있다는 점 역시 아울러 지적되고 있다. 이는 최고 관리층은 권한 위임을 자신의 권한 포기여겨 하위층으로의 권한위임을 진실로 바라지 않는 경우가 많다는 것이다. 뿐만 아니라 공공부문의 조직 구조적 성격, 즉 부서간 할거주의와 이기주의, 행정관료 간의 권력 투쟁 등은 TQM이 요구하는 것과 같은 변화를 거부할 가능성이 높다는 주장도 있다.(White & Wolf, 1992 : 219)

4. 생산성 제고

미국의 회계감사원(GAO)은 TQM 효과를 파악하기 위해 6가지 항목에 대해 공무원과 시민들을 대상으로 설문조사를 실시하였다. 대부분의 응답자들은 <표 3>에서 보여주는 것처럼 TQM의 효과에 대해서 긍정적인 평가를 하고 있다.

<표 3> TQM의 효과에 대한 공무원과 시민의 반응

(단위: %)

평가항목	매우 긍정적	어느정도 긍정적	변화없음	부정적
· 생산성 또는 효율성	28	66	4	1
· 비용의 감소	18	57	22	3
· 상품 · 서비스의 품질	31	63	4	0
· 고객에 대한 서비스	38	57	4	0
· 고객 만족	34	59	6	0
· 적시성	27	63	9	1

자료: Carr & Littman, 1990, 324.

GAO의 조사를 통해 TQM 도입은 조직 내적으로는 생산성 향상을 제고하고, 조직 외적으로는 고객만족을 향상시키고 있음을 알 수 있다.

리치와 윈(Rich and Winn)은 생산성의 개념을 시대 상황에 따라 달리 적용되는 개념으로 파악하여 생산성에 관련된 제 특성들의 기준을 <표 4>와 같이 전통적 생산성과 현대적 생산성을 구분하고 있다.(Rich & Winn, 1992 : 68)

이러한 현대적 의미의 생산성 개념에 입각하여, 정부 생산성을 제고하기 위해서는

행정은 과거의 틀에서 벗어나 새로운 관리체계를 갖추어야 한다. 이를 위하여 민간 부문에서 경영혁신을 위한 기법으로 도입되어 생산성 향상에 큰 기여를 하고 있는 다양한 경영기법 특히 TQM 도입을 통해 달성될 수 있을 것이다.

<표 4> 전통적 생산성과 현대적 생산성의 차이

기준	전통적 생산성	현대적 생산성
생산성향상방법	· 노동의 비용을 낮춤	· 구성원의 참여를 증가시킴
주된 초점	· 감독과 조직적인 순종	· 상호성(reciprocity)과 계약적인 순종
측정기준	· 산출(output)에 기초	· 업무성과(performance)에 기초
정치인과 관료의 관계	· 대립적	· 공생적(symbiotic)
국민의 참여	· 부적절	· 책임성의 한 형태
노동조합에 관한 시각	· 남의 일에 간섭하는 사람	· 동료

자료: W. C. Rich & M. Winn, 1992, 68.

V. 결 론

TQM은 질(quality)적 관리를 통한 경쟁력 확보에 중점을 두고, 고객만족, 인간성 존중, 사회에의 공헌을 중시하며, 최고관리자의 리더십 아래 모든 조직원이 총체적 관리기술을 활용하고, 끊임없는 개선과 혁신에 참여하여 새로운 조직문화를 창달하고 관리기술을 개발함으로써 조직의 효율성을 제고하고 고객만족을 추구하는 새로운 관리기법이자 철학이다.

이러한 TQM에 관한 우리 나라 지방자치단체들의 관심이 많지만 이의 효과에 대한 확신이 부족하여 도입을 주저하고 있는 것도 사실이다. 그러나 일부의 논란에도 불구하고 TQM은 조직문화의 변화, 직무만족, 그리고 생산성을 제고하는 효과를 창출하고 있는 것이 입증되고 있다. 따라서 각 지방자치단체들은 TQM이 조직의 생산성을 제고하고, 지역주민들에게는 고품질의 행정서비스를 제공하는 새로운 행정관리전략이라는 강한 믿음을 가지고 이를 도입하는 것이 필요하다. 하지만 TQM의 효과는 도입 자체만으로 나타나는 것이 아니고 여러 가지 노력이 전제되어야 한다. 그 중에서도 가장 중요한 것은 최고관리자들의 TQM에 대한 강력한 의지표명이다. 이는 성공적인 TQM의 도입과 집행에는 자치단체장의 리더십이 필수적이기 때문이다. 이러한 TQM에 대한 자치단체장의 강한 믿음 아래, 조직 구성원간의 TQM 도입에 대한 공감대가 형성될 때 의도된 TQM 효과는 나타날 것으로 본다.

참고문헌

- 류한주, TQM에 의한 경영혁신, 서울: 한국생산성본부, 1994.
- 박연호·오세덕, 현대조직관리론, 서울: 법문사, 1995.
- 박재홍, 품질경영, 서울: 박영사, 1997.
- 신동설(역), 종합적 품질경영(Total Quality Management), 서울: 도서출판 석정, 1994.
- 오석홍, 행정개혁론, 서울: 박영사, 1997.
- 오세덕·여윤환, 현대행정관리론, 서울: 동립사, 1998.
- 한국지방행정연구원, 외국지방자치단체의 행정개혁 사례분석, 1997.
- 강형기, “자치행정의 품질관리제도: 일본자치제의 품질관리제도를 중심으로,” 「한국행정학보」, Vol.28, No.3, 1994.
- 김기식, “지방정부 TQM 도입 효과와 영향요인,” ‘98년 동계학술대회, 「지방정부의 효율적 운영과 관리전략」, 부산·경남·울산·제주학회, 1999.

- 김은숙, 「호텔기업의 종합적 품질경영(TQM)이 성과에 미치는 영향 : 영향요인과 경쟁전략의 구조적 관계」, 박사학위논문, 서울여대 대학원, 1997.
- 박정화, 「호텔의 진사적 품질경영이 고객만족과 종사원 직무만족에 미치는 영향에 관한 연구」, 박사학위논문, 세종대 대학원, 1996.8.
- 박희봉, “미국정부의 경영합리화를 위한 TQM 수상제도 도입에 관한 연구,” 「지방행정연구」, Vol.12, No.2, 한국지방행정연구원.
- 신상대, 「품질경영과 고객만족의 관련성 연구」, 박사학위논문, 영남대학교 대학원, 1995.
- 여윤환 · 임영제, “총체적 품질관리의 행정부문 적용에 관한 연구,” 「행정문제연구」, Vol.3, No.1, 경희대 행정문제연구소, 1991.
- Barzelay, M., *Breaking through Bureaucracy: A New Vision for Managing in Government*, Berkely: University of California Press, 1992.
- Berman, E. M., and West, P. J., “Total Quality Management in Local Government,” Gargan J. J.(ed.), *Handbook of Local Government Administration*, New York: Marcel Dekker Inc., 1997.
- Carr, K. David and Littman, D. Ian, *Excellence in Government: Total Quality Management in the 1990s*, Arlington, V.A.: Copper & Lybrand, 1990.
- Durant, R. F., and Wilson, A. L., “Evaluating TQM : The Case for a Theory Driven Approach,” *Public Administration Review*, Vol.54, No.2, 1994.
- Hunt, V. D., “A Government Manager’s Guide to Quality Management,” In West, P. J. (ed.), *Quality Management Today*, Washington D.C.: ICMA, 1993.
- McNabb, E. D. and Sepic, F. T., “Culture, Climate and Total Quality Management: Measuring Readiness for Change,” *Public Productivity and Management Review*, Vol.18, No.4, 1995.
- Milakovich, M. E., “Improving Customer Services: Politics and Measurement of Quality Standards in the Public Sector,” A Paper Presented at the 56th National Training Conference of ASPA, San Antonio, Texas, July 23, 1995.
- Peters, G. B., *The Future of Governing: Four Emerging Models*, Lawrence: University Press of Kansas, 1996.
- Poister, H. Theodore and Streib, Gregory, “Municipal Management Tools from 1976 to 1993: An Overview and Update,” *Public Productivity and Management Review*, Vol.18, No.2, 1994.
- Rich, C. W. and Winn, M., *The Politics of Public Productivity*, Public Productivity Handbook, New York : Marcel Dekker Inc., 1992.
- Starling, Grover, *Management the Public Sector (3rd)*, Chicago, Ill.: the Dorsey Press, 1986.

- Stupak, J. R. and Garrity, B., "Change, Challenge, and the Responsibility of Public Administration for Total Quality Management in the 1990s," PAQ, Vol.16, No.4, 1993.
- Swiss, E. J., Public Management System : Monitoring and Managing Government Performance, Englewood Cliffs, N. J.: Prentice Hall, 1991.
- Tucker, W. Marvin and Davis, A., "Key Ingredients for Successful Implementation of Just In Time," Business Horizons, Vol.36, No.1, 1993.
- Walter, R., "TQM : Surviving the Cynics," Government, September, 1994.
- White, F. O. and Wolf, F. J., "Deming's TQM Movement and the Baskin Robbins Problem," Administration & Society, Vol.27, No.2, 1992.
- 太田和紀, 自治體組織の活性化, 東京: ダイヤモンド社, 1990.
- 高寄昇三, 地方自治の經營: 企業性の導入と市民性の確立, 東京: 學陽書房, 1988.