

2006년 8월

박사학위논문

지방자치단체의 TQM에 관한 실증적 연구

조선대학교 대학원

행정학과

유용운

지방자치단체의 TQM에 관한 실증적 연구

An Empirical Study of TQM in Korean Local Governments

2006년 8월 일

조선대학교 대학원

행정학과

유용운

지방자치단체의 TQM에 관한 실증적 연구

지도교수 강 인 호

이 논문을 행정학 박사학위 신청논문으로 제출함

2006년 4월 일

조선대학교 대학원

행정학과

유 용 운

유용운의 박사학위 논문을 인준함

위원장	조선대학교	교수	인
위원	순천대학교	교수	인
위원	선문대학교	교수	인
위원	조선대학교	교수	인
위원	조선대학교	교수	인

2006년 6월 일

조선대학교 대학원

목 차

ABSTRACT

제1장 서론	1
제1절 연구목적	1
제2절 연구내용	6
제3절 연구방법	8
제2장 TQM의 이론적 고찰	10
제1절 TQM의 의의 및 등장배경	10
1. TQM의 개념	10
2. TQM의 등장배경 및 발전과정	21
3. TQM의 구성요소 및 ISO 9000시리즈	30
4. 전통적 관리와 TQM의 비교	40
제2절 지방정부혁신과 TQM	46
1. 지방정부혁신과 환경변화	46
2. 지방정부의 TQM 적용 및 문제점	51
3. 각국 지방정부의 TQM 도입현황	58
4. TQM의 도입효과	68
제3절 지방정부의 TQM 집행	70
1. 일반적인 TQM 집행과정	70
2. 지속적인 품질개선 노력	72

3. 품질분임조 활동	74
4. TQM의 집행전략	79
제4절 지방정부의 TQM 성과	85
1. TQM 평가기준 및 선행연구의 지방정부 TQM 성과	85
2. 지방정부의 TQM 성과 유형	89
3. 지방정부의 TQM과 성과간의 관계	98
제3장 분석모형과 조사설계	105
제1절 분석모형 정립과 가설 설정	105
1. 분석모형의 정립	105
2. 가설의 설정	107
제2절 조사설계 및 분석방법	111
1. 변수의 선정과 조작적 정의	111
2. 설문지의 구성	114
3. 분석과정 및 방법	115
제4장 지방정부의 TQM 활동의 성과분석	117
제1절 표본의 특성과 연구변수의 검정	117
1. 표본의 선정 및 인구통계학적 특성	117
2. 연구변수의 기초 통계분석	120
3. 연구변수의 검정	124
제2절 지방정부 TQM 활동의 성과에 관한 실증분석	134
1. TQM이 조직 생산성에 미치는 영향분석	134
2. 조직문화가 조직의 생산성에 미치는 영향분석	140

3. 직무만족이 조직의 생산성에 미치는 영향분석	145
4. 내부고객 만족이 조직의 생산성에 미치는 영향분석	147
5. 연구모형의 검증	147
제3절 분석결과 및 시사점	152
1. 분석결과의 요약	152
2. 분석결과의 시사점	156
제5장 지방정부 TQM의 발전방안	158
제1절 지방정부 TQM의 도입 제약점	158
1. 전통적 TQM의 한계	158
2. 한국 지방정부 행정관리상의 특징	160
제2절 지방정부 TQM의 발전방안	163
1. 행정 환경적 요인	163
2. 조직 문화적 요인	165
3. 행태적 요인	167
4. 제도적 요인	168
제6장 결 론	171
제1절 연구결과의 요약	171
제2절 정책적 함의	175
제3절 연구의 한계와 연구과제	179
참고문헌	181
설 문 지	195

표 목 차

<표 2- 1> TQM에 대한 개념정의	20
<표 2- 2> 품질관리의 변천	27
<표 2- 3> TQM의 발전과정	29
<표 2- 4> 외국 정부기관 ISO 9000인증 취득사례	40
<표 2- 5> 행정패러다임의 변화	42
<표 2- 6> 전통적 관리와 TQM 비교	45
<표 2- 7> TQM의 집행과정	71
<표 2- 8> 전통적 인사고과와 TQM 인사고과의 차이점	83
<표 2- 9> 말콤 볼드리지 모형의 평가기준과 배점	86
<표 2-10> TQM의 성과에 대한 공무원과 시민의 반응	90
<표 2-11> 전통적 생산성과 현대적 생산성의 차이	96
<표 2-12> 품질관리의 긍정적 기능	102
<표 3- 1> 가설 설정 내용	110
<표 3- 2> 변수의 조작적 정의	113
<표 3- 3> 설문지의 구성	114
<표 4- 1> 설문지 배부 및 회수현황	117
<표 4- 2> 응답자의 인구통계학적 특성	118
<표 4- 3> 행정의 질과 고객용어의 이해 분포	119
<표 4- 4> 연구변수의 기초 통계량	122
<표 4- 5> 신뢰성 검증 결과	125
<표 4- 6> 요인변수의 신뢰도 검증	128

<표 4- 7> TQM 활동 변수의 요인분석 결과	129
<표 4- 8> 조직문화 변수의 요인분석 결과	130
<표 4- 9> 직무만족 변수의 요인분석 결과	131
<표 4-10> 내부고객 및 생산성 변수의 요인분석 결과	133
<표 4-11> TQM 활동이 조직문화에 미치는 영향	134
<표 4-12> TQM 활동 요인별 조직문화 조성에 미치는 영향	135
<표 4-13> TQM 활동이 직무만족에 미치는 영향	137
<표 4-14> TQM 활동 요인별 직무만족에 미치는 영향	138
<표 4-15> TQM 요인이 내부고객 만족에 미치는 영향	139
<표 4-16> TQM 요인이 조직의 생산성에 미치는 영향	140
<표 4-17> 조직문화 요인이 직무만족에 미치는 영향	141
<표 4-18> 조직문화 요인과 내부고객 만족에 미치는 영향	143
<표 4-19> 조직문화 요인과 생산성과의 관계 회귀분석 결과	144
<표 4-20> 직무만족 요인이 내부고객 만족에 미치는 영향	145
<표 4-21> 직무만족 요인이 조직의 생산성에 미치는 영향	146
<표 4-22> 내부고객 만족과 조직의 생산성에 미치는 영향	147
<표 4-23> 구성개념 변수간 상관관계 분석	148
<표 4-24> 경로분석을 위한 회귀방정식 모형	149
<표 4-25> 경로분석 추정결과	151
<표 4-26> 가설검증의 요약	154

그림 목 차

<그림 2-1> 연방품질관리청의 TQM 로고	32
<그림 2-2> PDCA 사이클에 의한 지속적 개선	73
<그림 2-3> QC 활동의 절차	77
<그림 2-4> 말콤 볼드리지 모형	85
<그림 2-5> Peters의 혁신적 조직의 조직문화 모형	92
<그림 3-1> 연구 분석의 모형	106
<그림 3-2> 분석내용 및 방법	116
<그림 4-1> 연구모형의 검증 결과에 대한 경로도형	150

ABSTRACT

An Empirical Study of TQM in Korean Local Governments

Yoo, Yong-Woon

Adviser : Prof. Kang, In Ho, Ph. D.

Department of Public Administration

Graduate School of Chosun University.

This study aims to investigate what the successful executive strategy of local governments about TQM is and whether the local autonomous entity is getting its intended results through introduction of TQM. Of course, our country is also being evaluated to get conditional results by introducing TQM, but the evaluation of results about this is only a voluntary evaluation by government officials, and there is rare result investigation or objective study for TQM execution group. Study has been performed under such problem recognition. Positive study has been performed by questionnaire investigation for the government officials belonging to the basic autonomous entities such as Icheon city of Gyeonggi-do, Chilgok-gun of Gyeongbuk, Gangseo-gu of Seoul city, etc. that show very similar type of TQM introduction purpose, etc., and the content of its analysis result can be summarized as follows.

First, of the TQM activity elements of local government, participation management, focusing on customer, continuous improvement of process, leadership, etc. was being well operated. This shows that the secure will of local government head about quality management and the systematic

apparatus for promotion of TQM are importantly acting, and that the continuous improvement of process for customer focusing and quality production to understand and satisfy desire of customer, the participation of all members to utilize member ability of an organization, etc. is acting as an important element.

Secondly, it was found that local government officials do not exactly know who customers are. Generally, although the customer said in TQM is a concept to include external customer and internal customer, the questionnaire response for this shows that only 32.5% of them recognize customer as customer, so it seems that they are substantially not perceiving this exactly. Therefore, the exact understanding of customers by government officials and the clear concept thesis for administration quality should precede so that more customer-oriented administration system may be established through the quality concept of TQM.

Thirdly, it has been shown that there is high correlation between TQM activity and results of local government, it was positively proved that TQM activity not only enhances organizational culture, duty satisfaction, and government official satisfaction level, but has remarkable effect on improvement of productivity as well.

Fourthly, it can be seen that TQM activity has an effect on organizational culture first of all and has an effect on duty satisfaction, internal customer satisfaction, and productivity enhancement indirectly through this.

Such positive analysis has proved that TQM is a new administration management strategy that can establish a customer-oriented and efficient local administration system, so it is being proposed that local autonomous

entity need to positively review introduction of TQM.

It is a era request to introduce and apply a management technique in order to enhance efficiency of administration quality and service improvement. In our country, central governmental departments and local autonomous entities are trying to find and promote the introduction of management technique. This study investigated the synthetic quality management that has obtained results by introducing management technique to administration in such situation. Suggestive points of policy based on the study result can be summarized as follows.

First, it is necessary to change consciousness and attitude of government officials in order to improve quality of administration. Success or failure in governmental innovation depends on change of people. Consciousness and ability of government officials who are in charge of administration work determine quality and quantity of administration service finally. Accordingly, innovation of administration and improvement of administrative service should accommodate change of government officials and make them participate actively. Administration should be changed into a paradigm that is not monopolistically possessed by government officials but is commonly possessed by customers and citizens.

Secondly, central government should transfer autonomy resolutely and compose systematic condition so that local governments may introduce new administrative strategy. As local autonomy is executed, local governments are positively introducing new administrative strategy. However, various authorities such as organizational right, personnel right, financial right, etc. are concentrated on central government, so autonomous

entities are showing limit in introducing new administrative strategy. Therefore, it is necessary to exert a cooperative leadership to transfer authorities concentrated on central government to local governments in large scale in order to establish a competitive local administration system through new administrative innovation.

Thirdly, TQM training program of local government should include TQM expert training program in public area. TQM training in local government is mainly performed by TQM experts from civil area. They are short of enough understanding of administration and use data based on a model of civil enterprises, so government officials cannot understand this enough. Accordingly, it is desirable that TQM training program is performed on the basis of success example of other autonomous entities. And, it is desirable to settle internal training program through self manpower development.

Fourthly, government officials may regard TQM as a temporary administrative innovation that will be disappearing when the office term of the autonomous entity head who introduced TQM ends. Therefore, it is necessary to not only introduce the local government TQM but obtain ISO certification for administration quality as well. Of course, obtaining ISO certification does not mean completion of TQM, but is only a minimum requirement. However, it seems possible to secure continuity of TQM propulsion even though autonomous entity head is replaced by prescribing a manual regarding management system suitably for ISO standard requirements and announcing this to outside.

Fifthly, it is necessary to spread voluntary service activity in order to increase satisfaction of administrative service for customers. In United

States, service activities by general residents, religious associations, charity associations, various foundations, universities, expert groups, etc. are becoming the basis of administrative service. We also need to positively introduce the use of civil groups and volunteer service organizations rather than to use only administrative organization in order to provide administrative service.

This study can be an important data for local autonomous entities that have currently introduced TQM or will be introducing TQM in the future by searching a TQM execution plan of successful local autonomous entity and proving the results of TQM although it is restrictive through positive analysis.

제1장 서론

제1절 연구목적

현대국가는 입법권과 사법권에 비해서 행정권이 상대적으로 강화되는 행정국가의 현상이 일반화되고 있다. 행정국가는 시민생활의 보장과 유지를 위해 행정서비스가 확대되고, 시민사회의 복잡화와 다양화로 행정에 의한 이해조정, 자원배분, 복지보장 등의 기능이 확대된 데 원인이 있다(최호준, 1998). 행정권이 확대되어 행정권이 각종 서비스를 제공하고 다양한 기능을 수행하여 왔지만, 국민의식의 변화와 정보화 사회로의 이행 등의 변화에 적합한 서비스를 제공하지 못하여 많은 문제가 나타났다. 과거의 산업화 사회에서는 중앙집권화된 관료조직이 표준화된 일률적 서비스를 제공하여도 큰 문제가 없었다. 그러나 지방자치의 발전과 더불어 지역주민이 주인의식을 가지고 질적·양적 높은 행정서비스를 요구하고 있으나 공공부문이 적절하게 대응하지 못해 행정에 대한 불신이 커지고 있다.

그리하여 최근 행정의 이론과 실제에 있어 주된 논제 중의 하나는 지방화와 행정개혁에 관한 것이다. 지방화는 전세계에 걸쳐 진행되면서 정치, 경제 구조 및 사회문화 전반에 연류되는 시대적 조류이다. 행정개혁은 기존의 관료제(bureaucracy)를 대체할 만한 새로운 패러다임(paradigm)의 원칙과 틀을 요구하고 있다(박수영, 1995). 이러한 지방화와 행정개혁이 요구되는 행정환경에 새로운 패러다임에 기초한 행정메커니즘의 실천 전략과 이를 정부관리에 적용하여 효과를 거둔 성공사례 등이 등장하고 있다(Osborne and Gaebler, 1996; Gore, 1993; Dilulio, Gerald and Kettle, 1993).

지방정부 차원의 행정개혁은 1980년대 이후 보다 적극적으로 이루어져 대부분의 선진 외국에서 공통의 관심사가 되어 왔다(이계식, 1997; Hozer, 1996). 한국의 경우에도 1990년대 들어 지방자치가 본격화되면서 지방정부의 생산성

제고에 대한 관심이 증가하였다. 특히 지방정부는 1995년 민선자치단체장이 취임하면서 경쟁적으로 그 방안 모색에 고심하여 왔다(정정길 외 1996, 1997). 뿐만 아니라 학계에서도 지방정부의 생산성 제고에 많은 관심을 보이고 있다(김판석, 1994; 김인식, 1995; 정진호 외, 1995).¹⁾ 이러한 시대조류에 맞추어 민간 부문에서는 품질관리(Quality Management), 리인벤팅(Reinventing), 리엔지니어링(Reengineering), 벤치마킹운동(Benchmarking), 고객만족경영 등 전통적인 관리기법과는 다른 새로운 관리기법을 도입하여 외부환경 변화에 능동적으로 대응하고 있으며, 지방정부 역시 다양한 형태의 생산성 제고방안을 강구하고 있다.

오늘날 세계화·지방화시대를 맞이하여 ‘최대의 행정서비스산업’, ‘경영행정’, ‘주민만족’, ‘기업가적 마인드’ 등의 용어가 행정부문에서 유행어가 되었고, 각 지방정부는 자치단체 운영에 민간경영기법을 도입하거나 민간부문과의 합동 개발을 추진하고 있는데, 이러한 방식들은 종래의 전통적 관리방식보다 매우 효율적이라는 사실이 입증·인식되고 있다(박수영, 1995).

이러한 다양한 노력 가운데 선진 외국에서 많은 관심을 받고 있는 것이

1) 지방정부가 생산성에 많은 관심을 갖는 이유는 다음과 같이 요약될 수 있다(한국지방행정연구원, 1997. 재구성). 첫째, 지방정부 차원에서의 필요성이다. 지방의회 구성과 민선자치단체장이 취임하면서 지방정부의 역할에 대한 중요성은 날로 증가하고 있으나, 취약한 재정력은 지방행정 운용에 최대의 장애요인이 되고 있다. 이에 따라 지방정부는 적은 비용으로 보다 많은 서비스를 지역주민에게 제공해야 할 필요성을 인식하기 시작하였고, 이를 지방행정의 목표로 설정하고 있다. 둘째, 국가 차원에서의 필요성이다. 1980년대 이후 서구 선진국에서 민간경영기법의 도입을 주요 골자로 하는 정부조직의 개편이 논의되면서, 한국의 지방정부에서도 생산성 향상을 위한 행정개혁이 지속적으로 추진되었다. 현재의 참여정부도 지역경쟁력과 주민인 고객의 만족도를 높이기 위하여 과거에는 행하지 않던 조직문화, 제도, 업무과정, 조직구조, 관리기법 등 새로운 행정관행을 지방자치단체의 행정부문에 도입하여 실행하고 정착시켜 나가는 지방행정혁신을 추진하고 있다. 셋째, 국제 차원에서의 필요성이다. WTO체제 이후 무한 경쟁시대로 돌입되면서 한 국가의 총량적 경쟁력은 민간부분의 경쟁력뿐만 아니라 이를 뒷받침하는 정부부분의 역할에 크게 의존하게 되었다. 즉, 정부부분의 생산성 제고와 공공서비스의 질적 향상은 한 국가의 총량적 경쟁력을 제고 하는데 중요한 위치를 차지하게 되었다.

TQM(Total Quality Management)²⁾이다. 즉 기존의 행정관리 정향은 주로 경제적 능률성의 측면에서 궁극적인 행정 고객의 요구와는 무관하게 소수 전문가에 의한 비용-편익의 분석에만 초점을 두거나, 전반적인 관리체계상의 문제점을 단순히 조직구성원의 개별적인 성과 제고를 통해 해결하려는 경향이 강했기 때문에 행정과 고객간에 상당한 괴리가 노정되었다. 이에 단순한 능률성 추구를 지양하고 고객 지향적·예방적 품질관리, 통계적·체계 지향적 생산관리, 그리고 조직 전체의 참여관리를 통한 지속적인 개혁을 강조하는 전략적 관리로서 TQM의 원리가 행정에 접목되기 시작하였다(안용식 외, 2004; 459). 미국의 경우 1993년도에 시정부의 33%가 TQM을 실행 중이거나 이의 도입을 추진하고 있다.³⁾ 일본의 경우, 시·정·촌 차원에서 TQM 도입에 관한 실태조사는 없으나 도·도·부·현의 경우는 1996년 자치성의 권고에 따라 대부분이 TQM을 조직관리에 적용하고 있다(地方行政運營研究會 公務能率研究部會, 1996).

TQM이 이처럼 선진 외국에서 각광을 받고 있는 것은 행정에 대한 패러다임(paradigm)의 변화와 관련이 있다. Stupak과 Garrity(1993)가 지적하였듯이 TQM은 행정학에 있어서 하나의 새로운 패러다임(new paradigm)으로 발전하고 있다. 전통적 행정패러다임은 관료에 대한 신뢰를 전제로 하고 있다. 또 전자가 공급자인 관료 중심의 행정이라면, 후자는 수요자인 고객 또는 시민 중심의 행정을 강조하고 있다(김병섭, 1996; 최병선, 1995; 오석홍, 1995; 강형기, 1998). 이러한 새로운 행정패러다임 변화에 어울리는 관리기법이 바로

2) TQM은 연구자에 따라서 다양하게 표현하고 있다. 경영학에서는 품질경영, 종합적 품질경영, 통합적 품질경영, 총체적 품질관리 등이라 하고, 행정학에서는 행정품질관리, 품질행정, 품질관리제도, 총체적 행정관리, 종합적 행정관리제도 등으로 번역하여 사용하고 있으나, 본 연구에서는 품질행정으로 명명하고 TQM(Total Quality Management)이라는 약어를 사용하였다.

3) Vasu 등은 이 비율이 50%에 보고하고 있다. TQM이 도입되고 있는 영역도 국방, 일반행정, 치안, 교육, 사회복지, 환경, 청소, 건설 등 다양한 영역으로 확산되고 있다(Vasu, Stewart and Garson, 1998: 49).

TQM이기 때문에 선진국 지방정부가 적극적으로 이의 도입·적용을 확대하고 있는 것이다.

질 높은 공공서비스 제공을 통하여 고객만족의 정부를 만들고, 정부활동의 생산성과 경쟁력을 강화하는 행정관리에 두어야 하지 않을까 하는 점이다. 그렇다면 성공을 위해서는 당연히 고객인 수요자 측면과 서비스 공급자 측면을 관리하는 강한 연계성을 바탕으로 하여 공공서비스 공급체계를 고객중심의 능률적 관리방식으로 개편하는 것이 옳을 것이다. 공직자들이 고객인 시민중심으로 생각하고, 시민이 요구하는 서비스를 적극적으로 제공하는 소위 공급자 중심의 서비스체계에서 고객지향적 정부로 전환할 때 진정한 좋은 정부가 될 것이다. 이로써 관료주의를 극복하고, 국민으로부터 신뢰와 지지를 받는 정부 실현에서 나아가 공공서비스 경쟁력을 강화하기 위해서도 고객지향적 행정에 주목할 필요가 있다고 하겠다.

TQM은 조직 구성원의 참여와 노력을 통하여 조직문화를 바꾸고, 고객만족을 달성하기 위하여 지속적 개선을 도모하는데 그 특징이 있다. 뿐만 아니라 TQM은 품질 개념을 통하여 보다 고객지향적인 조직체계의 구축을 강조하고 있다. 공공부문의 TQM은 의사결정과정 등에 대한 품질관리뿐만 아니라, 조직활동의 산출물인 공공서비스의 품질관리를 동시에 포함하고 있다. 따라서 TQM은 대내·외적인 민주성을 제고하는 역할을 하며(Sanderson, 1995) 진정한 의미에서 주민을 위한 행정개혁이 될 것으로 보고 있다(下條美智彦, 1995). 이는 행정조직이 기존의 전통적 행정관리에 의한 양적 개념에 근거하여 효율성에만 집착할 경우 목적과 수단이 전도될 수 있기 때문이다.

한국에서도 고객만족과 공무원의 자율성을 강조하는 분위기가 급속히 확산되고 있다. 이에 따라 TQM에 대한 관심과 도입 필요성에 대한 주장이 증대되고 있다. 1997년도 중반 이후부터 제주도, 경상북도 칠곡군, 경기도 이천시, 서울특별시 강동구와 강서구 등 5개 자치단체(박세정, 1998)가 TQM을 도입·적용하고 있으며,⁴⁾ 충청북도와 충청남도 천안시⁵⁾도 도입한 적이 있었다.

한국의 지방자치단체에서 TQM이 도입되거나 적용되는 사례가 늘고 있는 실정이지만, TQM이 하나의 새로운 조직관리 전략으로서 어떻게 집행되고 어떠한 효과를 가져왔는가에 대한 실제적 연구는 거의 없었다. 또한 Poister와 Harris(1997)가 지적한 바와 같이 실상 TQM이 민간조직 뿐만 아니라 공공조직 내에서도 광범위한 인기를 얻고 있음에도 불구하고 그 효과성에 대해서는 잘 알려져 있지 않다. 따라서 TQM을 도입하고자 하는 지방자치단체에 중요한 길잡이가 될 수 있도록 성과를 정확히 파악하여 그 추진과정에서 시행착오를 줄여나가고 적극적으로 운영할 수 있는 지침서가 필요한 시점이다. Wilson과 Durant(1994)가 공공부문에서 TQM 도입을 촉진하기 위한 가장 중요한 과업중의 하나는 그 효과를 평가하는 것이라는 지적처럼 TQM의 성과가 입증된다면 TQM도입은 더욱 확산될 것이다.

본 연구의 출발점은 TQM에 대한 지방정부의 성공적 집행전략은 무엇이고 이의 도입으로 지방정부가 의도한 성과를 거두고 있는가?에 있다. 물론 한국에서도 TQM 도입으로 나름의 성과를 거두고 있는 것으로 평가되고 있지만 이에 대한 평가는 공무원에 의한 자의적인 평가일 뿐 TQM 집행집단을 대상으로 한 성과조사와 객관적인 연구는 드물다. 이러한 문제 인식 아래, 본 연구의 목적을 살펴보면 다음과 같다.

-
- 4) 제주도는 1997년, 경상북도 칠곡군은 1998년, 경기도 이천시는 1997년, 서울특별시 강동구 1997년, 서울특별시 강서구는 1998년에 TQM을 도입하였다. 이 중 서울특별시 강동구를 제외하고 상기 열거한 자치단체들은 ISO 인증을 받았다(김영환, 2000. 재구성).
 - 5) 지방자치단체에서 TQM을 처음 도입한 것은 충청북도이다. 충청북도는 민선 자치단체장 이전부터 지방행정 전반에 걸쳐 행정품질관리를 시도하여, TQM의 시범이 되었다. 초기단계에서는 비공식적인 정책개발팀의 자발적 활동을 통하여 공무원의 자기계발과 조직의 체질개선 및 사무능률 향상을 도모하다가 공식적인 정책개발계를 설치하여 이를 전담하도록 하였다. 삼성, LG 등 민간기업의 품질관리 기법을 습득·응용·적용하여, 연말에 품질관리 연사회 시상식 등을 개최하기도 하였다(최창호, 2002: 835). 그러나 당시 도지사의 강력한 리더십에 의해 추진된 TQM의 일환인 품질관리분임조 활동은 도시사의 교체로 추진되지 못했다. 충청남도 천안시도 단체장의 교체로 중단되었다.

첫째, 공공부문에서 TQM의 개념과 발전과정에 대하여 국내·외 문헌을 정리함은 물론 지방정부가 행정조직의 추상적·다원적 목표설정, 행정서비스의 성격, 정부 고객의 범위 규정 등 여러 가지 제약요인과 행정 문화적, 행정 구조적, 관료제의 특성 등 여러 가지 문제점을 극복하고 TQM을 성공적으로 도입·적용할 수 있는 전략을 탐색해 본다.

둘째, 지금까지 표준화와 개발된 TQM의 성과 모형 중 지방정부에 적용 가능한 모형을 채택하고 여기에 새로운 것을 추가하여 본 연구의 연구모형으로 삼아 지방자치단체의 TQM의 성과 요인을 설정한다.

셋째, TQM을 적용하여 얻고자 하는 효과, 특히 집행과정상의 고객 중심적인 조직문화로의 전환, 공무원의 직무만족, 그리고 최종 산출물인 조직의 생산성 제고와 내부고객 만족을 충족하였는가를 실증적으로 밝힘으로써 지방정부가 TQM을 도입할 시 시행착오를 최소화 할 수 있는 지방정부의 TQM 이론을 정립하는데 있다.

제2절 연구내용

본 연구의 내용적 범위는 한국 지방정부의 성공적인 TQM 집행방안과 성과에 대한 것이다. 행정에 경영기법을 도입 운영하는 데는 여러 가지 방법이 있을 수 있지만 여기서는 품질행정만을 연구하였다. 이에 대한 연구범위의 대상은 지방정부인 기초자치단체의 행정조직이다. 품질행정은 중앙정부, 지방정부, 공공 및 비영리조직과 비정부조직 등에서 다양하게 적용하고 있으나, 본 연구에서는 지방정부를 대상으로 하였다. TQM은 과정위주의 미시적인 분석 그리고 조직 구성원의 총체적 참여와 사명의식을 강조하기 때문에 중앙정부보다는 일선관서와 지방정부에 도입하여 지속적으로 일관성 있게 집행된다면 조직의 생산성과 경쟁력 제고에 크게 기여할 수 있기 때문이다. 즉 품질관리 전략의 사용은 중앙정부 차원보다는 지방정부 차원에서 더 큰 영향을 미치기

때문이며, 동시에 중앙정부 차원보다는 지방정부 차원에서 계량화하기 쉬운 서비스를 산출하기 때문이다(Peters, 1996). 또한, 지방정부는 지역주민과 밀접한 공공서비스를 제공하기 때문에 지역주민들이 평가에 민감할 수밖에 없고 따라서 새로운 행정개혁에 대한 요구도 그 만큼 많을 수밖에 없기 때문이다(강형기, 1994). 한편, 지방정부는 일반적으로 집행기관, 사업소 등을 포함하는 행정조직과 지방의회로 구성되는데, 본 연구의 공간적 범위는 현재 전국 250개의 지방자치단체 중에서 TQM을 도입·적용하고 있는 경기도 이천시, 경상북도 칠곡군, 서울특별시 강서구 등 3개의 기초자치단체를 연구 대상으로 선정하였다.

위의 3개 기초자치단체를 성과 분석의 대상으로 선정한 이유는 이천시와 칠곡군 그리고 강서구의 경우는 ISO 9001의 인증을 취득한 기관으로 도입목적 등이 매우 유사한 형태를 보이고 있다. 이들 자치단체의 경우 ISO 인증 획득 및 유지에 초점을 두고 있으며, 구체적으로 TQM의 기초가 되는 내부 업무처리 절차의 표준화, 객관화, 투명화에 중점을 두고 있다. 즉 품질보증을 위한 필수요건인 변이(variation)를 최소화 하는데 중점을 두고 있다. 이와 더불어 개인별로 업무편람을 체계적으로 만들어 담당자가 바뀌어도 업무의 계속성, 균질성을 확보하도록 하였다. 부서간의 자발적인 내부 교차감사를 실시하여 부서 상호간의 업무처리와 관련한 문제점을 점검하고 프로세스를 개선하도록 하는 등 도입목적 및 운영의 유사성이 많아 연구 대상기관으로 선정하였다.

본 논문의 구성은 다음과 같다.

제1장은 서론으로서 연구의 목적, 연구의 내용과 구성 및 방법 등을 기술하였다.

제2장은 지방정부의 TQM에 관한 이론적 고찰로, 새로운 관리 철학으로서의 TQM, 지방정부의 TQM 도입, 지방정부의 TQM 집행, 지방정부의 TQM 성과에 관한 문헌적 연구를 진행하였다. 또한 이를 통해 연구모형과 가설 도

출을 위한 근거를 마련하였다.

제3장은 본 연구를 위해 분석모형을 정립하고 가설을 설정하였다.

제4장은 TQM 활동의 성과에 대한 실증분석 결과를 기술하였다.

제5장은 실증분석 결과를 토대로 지방정부 TQM의 발전방안을 모색하였다.

제6장은 결론으로 연구 결과의 요약, 정책적 함의를 제시해 보고 이와 더불어 연구의 한계와 향후과제를 살펴보았다.

제3절 연구방법

앞에서 제시한 연구목적을 달성하기 위하여 연구방법은 이론적 탐구와 실증적 분석을 병행하는 다원적 방법론(methodological triangulation)을 채택하였다. 이론적 탐색은 주로 TQM에 관한 국내·외 각종 문헌을 정리·분석하였다. 설문조사는 경기도 이천시, 경상북도 칠곡군, 서울특별시 강서구에 소속된 일반직 지방공무원을 대상으로 실시하였다.

설문지 조사는 예비조사⁶⁾와 본 조사로 2회 실시하였다. 예비조사는 2006년 2월 1일부터 2월 6일까지 6일간 실시하였다. 예비조사의 미비점을 보완한 후 본 조사는 2006년 2월 8일부터 2월 25일까지 18일간에 걸쳐 실시하였다. 설문조사는 자기기입식 설문지법(self-administered questionnaires)에 의해 이루어졌다. 조사 대상지역의 행정서비스담당과장의 협조를 얻어 각 실과별, 계급별

6) 예비조사를 실시하는 가장 중요한 목적은 설문문항의 의미를 사전에 검토함으로써 보다 정확한 문항을 구성하여 연구자가 필요로 하는 정확한 자료수집이 가능한지를 사전에 점검하기 위하여 설문대상 집단과 유사한 소집단을 대상으로 사전조사를 실시하는데 있다(Converse & Presser, 1986 : 56). 대개 25~75개의 표본을 가지고 실시하는 예비조사는 설문항목의 내용, 형식, 양식, 표현, 배치순서 등을 점검하여 수정할 수 있기 때문에 설문조사의 경우 정확한 자료 수집을 위해 필요하다(*ibid.*, pp.54-65). 또한 예비조사의 가치는 설문항목의 오류를 사전에 발견하는데 있으며, 전문적 판단이나 지적활동의 어떠한 것도 예비조사를 완벽하게 대체하기 어렵기 때문에 예비조사는 꼭 필요하다(McDaniel & Gates, 1995 : 301).

로 할당된 390명의 지방공무원에 대해 설문지를 배포하였다. 이중 353부(90.5%)의 설문지를 회수하였다. 이중에서 응답이 부실한 것과 신뢰도가 떨어지는 설문지 21부를 제외한 332부가 분석에 사용되었다.

본 연구에서 수집된 자료의 통계처리는 데이터 코딩(data coding) 과정을 거쳐, PC SAS(Statistical Analysis System) Version 6.12 통계 패키지(Package) 프로그램을 이용하였다. 분석은 서술적 통계분석(descriptive statistics)과 다변량 통계분석(multivariate statistical analysis) 방법을 활용하였다.

표본의 특성에 대한 파악을 하기 위하여 서술적 통계에는 빈도분석과 평균, 표준편차, 변화량계수(CV) 등의 기술 통계기법을 활용하였다. 다변량 통계분석에는 상관분석(correlation analysis), 요인분석(factor analysis), 회귀분석(regression analysis), 경로분석(path analysis) 등이 사용되었다. 다변량 통계분석에서 상관분석은 연구변수의 신뢰성 검증을 위해서 내적 일관성(internal consistency reliability)을 고려한 크론바하 알파계수(Cronbach's alpha)를 구하고, 이를 측정 변수간 상관계수를 파악하는데 활용하였다. 그 외의 상세한 내용은 제3장 제2절 조사설계 및 분석방법에서 상세히 언급하고 있다.

제2장 TQM의 이론적 고찰

제1절 TQM의 의의 및 등장배경

1. TQM의 개념

TQM은 복잡한 조직의 문화를 개혁하는 제도로 이를 간략하게 설명하는 것이 쉬운 작업은 아니다. 무엇을 TQM이라고 하는가? 하는 개념정의 작업부터 어려운 것이 사실이다. 1980년대 민간부문에서 강조되기 시작된 TQM의 개념은 Deming, Juran, Crosby와 Feigenbaum에 의해 주창된 민간기업의 경영철학으로 고객만족의 극대화를 목표로 하고 있다. 최종 생산물에 대한 사후적 평가라는 통제의 개념에서 벗어나 조직문화의 전반적인 변화를 강조하고 생산과정을 중시하는 개념이다. 즉 TQM은 끊임없이 변화하는 속성을 지닌 고객요구에 부응하기 위해 조직 구성원의 폭넓은 참여와 사실에 기초한 의사결정을 바탕으로 조직의 모든 생산과정에 대한 낭비적 요소를 제거하여 지속적으로 성과를 향상시키려는 조직문화에 관한 관리 방식이다(Morgan & Murgatroyd, 1994: 5). 특히 한정된 예산하에서 고객의 요구에 부응할 수 있는 양질의 서비스를 제공해야 하는 갈등 상황에 직면한 공공부문에서 품질관리제의 적용은 매우 의미 있는 일이다(안용식 외, 2004: 460).

TQM의 의미를 정확하게 이해하려면, TQM에서는 “품질”이 핵심 개념이므로 무엇보다도 품질이란 개념에 대한 이해가 선행되어야 한다. 품질은 각각의 사람들에게 다르게 이해되기 때문에 이에 대한 정의를 내리기란 쉬운 일이 아니다. 일반적으로 사전적 의미에서는 품질이란 최상의 것 또는 우수한 것으로 정의된다. 그러나 이러한 정의는 품질관리 전문가들에게 전혀 도움이 되지 않는다. 왜냐하면 품질은 언제나 최상의 것만을 의미하는 것이 아니라, 어떤 주어진 조건하에서 최상을 추구하는 것이기 때문이다. Garvin(1988)은 각종

문헌 고찰을 통하여 품질의 의미를 다섯 가지 범주로 구분하여 설명하고 있다(윤영진 · 김태룡, 2002: 122-124).

첫째, 초월적 접근법(transcendent approach)이다. 초월적 접근법은 Tuchman에 의해 처음으로 유형화된 것으로 품질을 절대적인 우수성으로 보는 견해이다. 이러한 접근법은 예술이나 문학 등에서 찾아볼 수 있다. 베토벤의 교향곡, 레오나르도 다빈치의 모나리자, 미켈란젤로의 다비드, 호메로스의 일리아드 등이 이러한 예에 해당한다. 그러나 모든 사람들이 공통적으로 그러한 품질을 느끼는 것이 아니므로 객관성이 결여되어 있다. 이렇게 객관성이 결여된 품질 개념은 품질이 사업에 상당한 영향을 미치는 경영환경에는 적절하지 못한 것이다. 이 정의에 따르면 생산자가 제품을 생산했을 때 이 제품이 양질의 제품이라고 단언할 수 없을 것이다.

둘째, 제품에 기초한 접근법(product-based approach)이다. 이것은 높은 품질을 나타내는 측정 가능한 특성이나 속성을 중시하는 접근법이다. 예를 들어 자동차의 질기고 촉감이 좋은 가죽 시트가 비닐시트보다 높은 품질로 간주되거나 감별 현미경을 통해 흠 없는 다이아몬드가 좋은 품질로 평가되는 것 등이다. 이 접근법은 품질의 객관적 척도를 제공하지만, 특정 속성의 유무가 품질을 결정짓는다는 것을 가정을 한다는 사실에 한계가 있다. 즉, 단지 가죽이 비닐보다 고품질이라는 이유로 그 가죽의 색깔이나 손질 상태, 마감 질 등에 관계없이 가죽 시트의 차가 품질이 좋다고 말하는 것은 비합리적이다. 또한 이러한 정의는 품질이 좋은 제품을 생산하는 것은 단지 높은 비용에 의해서만 가능하다는 경제학적 견해일 뿐이다.

셋째, 사용자에게 기초한 접근법(user-based approach)이다. 사용자가 제품의 품질을 결정한다는 데에 기초한 접근법이다. 사용자가 좀 더 만족하는 제품이나 서비스가 더 좋은 품질을 가진다고 보는 것이다. 즉, 품질을 고객의 요구와 욕구 및 기대사항을 만족시키는 능력으로 이해하는 마케팅적 견해이다. 그러나 고객만족과 품질을 동일시하는 이러한 접근법의 단점은 고객의 불만족

은 제품의 품질과 관련이 없는 이유에 의해서도 초래될 수 있다는 점이다.

넷째, 제조에 기초한 접근법(manufacturing-based approach)이다. 이러한 접근법은 설계에서 제품의 특성들이 명세화 되었을 때 그 요구 사항에 더욱 가깝게 제조할수록 제품의 품질이 더 좋은 것이라는 견해이다. Crosby는 이러한 접근법에서의 품질을 “요구에의 일치”라고 기술하였다. 예를 들어 $\pm 0.01\text{cm}$ 의 정확도로 만들어진 제품이 $\pm 0.02\text{cm}$ 의 정확도로 만들어진 제품보다 품질이 좋다고 말하는 것이다. 이러한 정의를 통하여 우리는 객관적으로 측정 가능한 품질의 기준을 마련할 수 있으며 품질 비용을 줄일 수 있을 것이다. 그러나 이 접근법은 고객의 기호를 반영하지 않는다는 점 즉, 고객만족은 제품이나 서비스의 사양을 충족시키는 정확도와 직접적으로 관련되어 있다는 가정을 하고 있다.

다섯째, 가치에 기초한 접근법(value-based approach)이다. 품질을 정의할 때 가격요소를 고려하는 접근법으로서 품질은 받아들일 만한 가격에서 우수함 또는 받아들일 만한 비용에서 변동의 제어정도로 보는 견해이다. 이 접근법은 소비자가 구매결정을 할 때 품질을 가치의 한 가지 속성으로 보기 때문에 가격에 대한 품질의 상충 관계를 감안한다는 Gale의 견해에 기초하고 있다. 이 접근법에서 객관적인 기준의 도입은 별로 효과가 없다는 것이다,

각 접근법들을 비교해 보면 제조와 제품에 기초한 접근법은 상당히 객관적이나 모두 고객의 기호를 충분히 반영하지 못하고 있다. 사용자에게 기초한 접근법은 고객의 반응에만 의존하는데 이러한 반응을 얻는 방법들은 신뢰하기 어려울 뿐만 아니라 기호의 변화를 예측하기가 불가능하기 때문에 결함이 있다. 마지막으로 가치에 기초한 접근법은 너무 주관적인 평가에 의존한다는 약점을 가지고 있다. 따라서 기업들은 실제적으로 이러한 여러 접근법들을 상황과 필요성에 따라 혼용한다(윤영진·김태룡, 2002: 124).

상기에서 살펴본 품질의 개념을 바탕으로 TQM의 정의를 살펴보기 이전에, TQM의 정확한 개념 정의를 위하여 TQM의 특징과 기본적인 원리를 살

펴보고자 한다. TQM은 전통적 관리방식과 구분하여 볼 때 다음과 같은 특징을 갖고 있다(Carr & Littman, 1990: 4; 안용식 외, 2004: 460-461).

첫째, 우선 고객의 욕구를 측정하는 방식에서 전통적 관리방식은 재화나 서비스 이용자들의 욕구를 전문가들이 규정하는 형태를 취한다. TQM은 고객에 초점을 두어 서비스 이용자가 원하는 것을 규명한다. 이 때 고객은 조직의 외부에서 서비스를 구입하거나 제공받는 사람이나 조직과 같은 외부고객에 국한되는 것이 아니라 다루어야 할 모든 사람으로 확대된다. 즉 조직 내의 구성원들도 품질관리제의 고객이라는 입장에서 본다.

둘째, 자원의 통제방식에서 전통적 관리방식은 설정된 기준을 초과하지 않는 한 과오나 낭비를 허용된다. 그러나 TQM은 재화나 서비스에 대한 무가치한 업무나 과오, 낭비를 허용하지 않는다.

셋째, 품질관리 방식에서 전통적 관리방식은 재화나 서비스에 대한 문제점을 관찰한 후 사후에 수정하는 데 관심을 기울인다. 그러나 TQM은 문제점에 대한 예방적 관리를 중시한다. 즉 품질의 관리를 최종 단계에 부여 된다고보다는 공정의 초기 단계에서 형성된다고 본다. 이미 진단될 재화나 서비스에 대한 고객의 불만 처리나 사후 감독은 낭비와 비능률로 본다. 또한 품질에 관한 문제는 조직 구성원이 책임지기보다는 체제에 책임이 귀속되며 새로운 작업 방식과 더 나아가서는 새로운 사고방식을 요구한다.

넷째, 의사결정 방식에서 전통적 관리방식은 불확실한 가정과 직감에 영향을 받는 결정을 하며, 단년도 예산 주기에 의한 단기 계획이 중시된다. 그러나 TQM은 통계적 자료와 과학적 절차에 준거하는 결정을 하며 성과에 의한 장기계획을 중시한다.

다섯째, 목표를 수립하고 조직을 관리하는 방식을 보면 전통적 관리방식은 단위 부서별로 순차적인 목표를 설정하고 개별적인 관리자와 전문가에 의한 통제와 개선을 중시한다. 그러나 TQM은 권한을 위임받은 복합적인 기능을 가진 팀에 의해 동시적으로 목표를 설계하고, 내·외부 관련 구성원들의 참여

관리에 의한 팀워크를 중시한다. 따라서 전통적 관리방식에서는 조직구조가 통제에 기초한 수직적이고 집권화된 구조를 갖는데 비해, TQM에서는 부가가치를 최대화할 수 있는 수평적이고 분권화된 구조를 갖는다.

여섯째, 문제 해결 방식을 보면 전통적 관리 방식은 컴퓨터와 자동화와 같은 단기적인 타개책을 강구한다. 하지만 TQM은 조직의 모든 체계에 대한 지속적인 개선을 강조한다. 따라서 TQM은 사후평가 관리체계를 의미하는 것이 아니라 체계 내의 전 과정에 품질관리를 도입하려는 것으로 설립 단계에서부터 시작된다. 왜냐하면 TQM은 고객의 욕구가 만족스럽게 충족되고 있는가를 지속적으로 평가함으로써 고객의 만족을 강조할 뿐만 아니라 고객의 요구 조건과 기대를 충족시켰는가를 품질을 결정하는 기준으로 삼고 있다.

이러한 TQM의 기본적인 원리를 살펴보면 다음과 같다(오석홍 외, 2005: 335-337).

첫째, 중요한 것은 제품이나 서비스의 소비자가 종국적인 품질의 평가자라는 것이다. 생산물의 형태가 어떠하든지 모든 조직의 생산성에 대한 측정은 수요자의 평가로 이루어지는 것이다. 만일 소비자에게 그들이 원하는 것을 제공하지 못한다면 품질테스트(quality test)는 실패한 것이며 결국 경쟁에서 탈락하고 만다.

둘째, 품질은 생산과정에 있어 마지막 단계에 검사되는(downstream)것보다는 생산과정의 초기단계(upstream)에 의해 결정되어진다. 대부분의 생산품과 서비스는 설계, 생산검사, 재가공 단계(quality circles)를 거치게 된다. 초기디자인과 생산에 있어서의 초기단계가 수요자의 만족에 결정적으로 영향을 미친다. 상품 혹은 서비스가 생산하기 쉽게 설계되고 그러한 생산에 일정한 고품질을 유지하기 위한 훈련과 유인(incentive)이 주어진다면, 하위단계의 제품검사, 재가공 그리고 소비자의 불만(appeal)에 대한 대응 등은 불필요하게 되거나 최소화할 수 있다. 이것은 예산의 절약차원만이 아니라 수요자로 하여금 조직을 신뢰할 수 있도록 하는데 매우 중요한 것이다. 따라서 TQM은 일반적

으로 산출물에 대한 방대한 제품검사를 반대한다. 왜냐하면 이와 같은 검사는 초기단계의 설계자와 생산자로 하여금 품질의 책임을 회피할 수 있는 핑계거리(safety net)를 제공하는데 그칠 위험이 크기 때문이다.

셋째, 조직의 산출에 있어 일관성을 유지하는 것이야말로 고품질을 조장하는 관건이 된다. 품질의 결함(slippage)은 생산물과 서비스의 과도한 변이(variation)로부터 발생한다. 생산품과 서비스가 바람직한 기준에서 벗어나게 되면 조직에 대한 고객의 신뢰성도 급격하게 떨어진다. 따라서 산출에 있어서 일관성을 유지하는 것이 TQM이 가장 중요한 전략이며 과정통제계획(process control charts)과 통계적 과정통제(statistical process controls)와 같은 계량화된 통제수단의 활용이 필수적이다. 이러한 수단을 통해 프로그램을 모니터하고 비정상적인 흐름을 조기에 발견하고자 하는 것이다.

넷째, 품질은 조직 내의 사람들에 의한 체계적인 작업의 결과이지 개인들의 개별적인 노력에 의해 결정되는 것은 아니다. 품질이 떨어지고 수요자의 불만이 높아지는 근본적인 원인은 대부분 조직(system)에 문제가 있는 것이지 개인들에게 잘못이 있는 것은 아니다. 결과물을 산출하는데 있어 결정적인 영향을 미치는 것은 조직전체의 생산체이기 때문이다. 대개의 경우 특정 개인이 다른 확률적인 변수(random variable)로 간주된다. 따라서 오늘의 뛰어난 조직 구성원이 내일의 평균적인 성과를 낼 수도 있다고 가정한다. 왜냐하면 조직구조를 체계적으로 잘 설계하고 운영하게 되면 구성원의 성장욕구 중심의 본질적인 동기부여를 통해 모든 조직원이 목표달성에 흔쾌히 참여하기 때문이다. 따라서 능력급과 기타 성과급에 근거한 개인적인 보수차별은 결국 잘못된 결과를 초래할 가능성이 많다. 목표관리(TQM)제도가 처방하고 있는 개인적인 성과측정은 객관적으로 이루어지기도 어려울 뿐만 아니라 관리의 방향을 잘못 인도하게 되는 경우가 많다.

다섯째, 좋은 품질의 유지에는 투입물과 공정의 끊임없는 개선이 요구된다. 품질은 고정된 성격의 것이 아니며 고객의 기호를 반영하는 것이기 때문에

항상 목표의 변화가 있게 마련이다. 고객의 기대가 증가하는 것처럼, 생산의 품질도 향상되어야 한다. 오늘의 고품질의 상품은 내일의 고품질의 상품이 아닐 수 있다. 이와 같이 끊임없는 진보는 산출물(output)이 아니라 관리자가 직접적으로 통제할 수 있는 투입물(input)과 생산과정(throughput)에 의해서 관리되어야 한다. 관리자는 단기적인 이윤에 초점을 맞추기보다는 TQM에 따른 품질향상을 위한 조직적인 생산과정과 투입물 향상에 중점을 두어야 한다. 품질향상은 소비자의 신뢰를 구축하게 되고 장기적으로 이윤은 당연히 따라오는 것으로 보고 있다. 이러한 원리는 직접적으로 모든 최근의 행정관리 개혁의 처방과 원리에 근본적으로 상치되는 것이다. 목표관리(MBO), 계획예산(PPBS), 그리고 영기준예산(ZBB) 등은 모두 결과에 행정관리의 초점을 두는 개혁시도였다. 반면에 TQM은 관리자에게 정반대의 방향으로 움직일 것을 제안하고 있다.

여섯째, 품질의 향상은 조직 구성원의 자발적인 노력과 동참(voluntary commitment)을 필요로 한다. 조직 산출물의 품질은 산출에 참여하는 조직구성원의 노력이 매우 중요하다. 관리자와 구성원이 의구심 없이 함께 일하는 분위기를 조성하는 것이 선행되어야 하는 것이다. 이를 위해서는 계서제와 직무상 의사전달(communication) 문제와 조직 구조적인 갈등을 해결하는 조직구조의 설계와 조직발전(organizational development)의 행태변화기법 등을 활용할 필요가 있다. 구체적으로 조직구조를 사다리꼴이 아니라 평평한 매트릭스형으로 설계하거나 실험실 훈련, 과정상담, 품질순환과 같은 주요기법의 도입이 중요하다.

일곱째, 품질은 총체적 조직의 노력을 필요로 한다. 산출물의 품질과 고객에 대한 만족을 추구하는 조직문화를 창조할 수 있을 때 TQM의 목표는 달성되는 것이다. 만일 이러한 총체적 노력이 시들해진다면 품질은 급격하게 떨어질 것이고, 그 조직은 필연적으로 경쟁에서 탈락하고 말 것이다.

이상에서 TQM의 특징과 기본원리를 살펴보았지만, TQM을 명료하게 정의

하기란 쉬운 일이 아니다. TQM은 품질을 개선시키는 단순한 기법으로 보기 보다는 기업 전체의 경쟁력을 제고시키고자 하는 하나의 경영철학으로 보아야 한다. 즉, TQM을 단순하게 하나의 프로그램으로 간주해서는 안 되고, 조직에서 수행되는 모든 업무에 적용되는 철학으로 보아야 한다는 것이다(윤영진·김태룡 외, 2002: 124-125). 따라서 이러한 TQM에 대한 정의는 학자들마다 다양하다. Feigenbaum(1984)은 TQM을 품질관리 차원에서 소비자가 만족할 수 있는 품질의 제품이나 서비스를 가장 경제적인 수준에서 생산할 수 있도록 조직내 각 그룹의 품질 개발·유지·개선 노력들을 종합하기 위한 효과적인 시스템으로 보았다. Oakland와 Lesslie(1989)는 TQM을 경영의 효율성과 탄력성을 전반적으로 향상시키기 위한 접근방법으로 모든 부서, 모든 활동, 모든 계층의 구성원들을 조직화하고 참여시키는 방법으로 정의하였다.

Banks(1992)는 고객의 요구조건에 맞는 산출물을 창출하기 위해 사람과 그 과정을 중시하는 접근방법으로 정의하고 있다. Hakes(1991)는 TQM을 지속적인 품질 향상을 위해서 모든 이용 가능한 자원과 기회를 최대한 활용하고 노력하는 관리철학으로 정의를 내리고 있다. Keehley(1992)는 TQM을 공공서비스 조직과 서비스의 최종 수혜자인 지역주민에 대한 가치의 모든 것으로 정의하면서 TQM은 서비스, 생산성, 윤리, 사기, 안전, 그리고 자원의 현명한 활용을 포함한 개념으로 파악하였다. Hyde(1992)는 조직 내의 모든 과정을 개선하고 고객의 욕구를 충족시킬 수 있도록 생산되는 모든 물자와 서비스의 질을 도모하여, 이를 위해 인적 자원을 활용하고, 계량적 방법을 적용하는 것으로 보았다. 1954년 일본에 진출하여 일본의 품질혁명의 토대를 구축한 선구자의 한명으로 간주되는 Juran은 “TQM이란 단순히 품질 변동의 원인을 파악하고 개선하는 데 있는 것이 아니라, 고객의 욕구를 만족시키는데 있다”라고 주장하였다. 그는 품질에 대한 접근법을 품질 3분법으로 설명하고 있다. 그에 의하면 종합적인 품질관리는 품질계획, 품질관리, 품질개선의 세 가지 기본적 과정으로 나누어진다는 것이다. Crosby(1984)는 “TQM은 결함예방에

모든 경영조치들을 집중시키고, 고객과 공급업자, 그리고 종업원을 만족시키는데 그 목적이 있다”라고 말한다. 그는 품질검사의 수준을 높임으로써 품질을 개선하는 것이 고비용을 초래하므로, 무결점을 달성하기 위한 방법으로 예방 기술의 개선을 주장하였다. 또한 TQM은 전 종업원의 참여를 전제로 하기 때문에 현장 근로자를 중심으로 하는 과거의 품질관리와는 다르다고 주장하였다. Ciampa(1992)는 “TQM이란 기업의 전략과 계획, 그리고 모든 활동들이 끌어 가는 기본적인 하나의 통합된 원리이다”라고 TQM을 정의하였다. 여기서 통합된 원리란 단순히 고객에 대한 철저한 봉사를 의미한다고 하였다. Main(1994)은 “TQM이란 기업이나 조직에서 수행하는 모든 과업의 품질을 지속적으로 향상시키기 위하여 조직적이고 논리적인 방법으로 기업이나 조직은 운영하는 방법이다.”라고 정의하고 있다.

미국의 회계감사원(GAO : General Accounting Office, 1991)은 TQM을 전통적인 관리행정을 재구성(restructuring)하여 재화⁷⁾의 품질과 고객의 만족을 향상시키는 방안으로 정의하고 있다. TQM이란 경영기법의 비교적 새로운 방법이다. TQM은 전통적으로 수정해 온 경영 방식을 재구축함으로써 제품의 질을 향상시키고 고객의 만족을 증가시키고자 하는 방법이다. TQM은 고객 지향적인 품질과 경영자의 강력한 품질 리더십을 필요로 하고, 지속적인 개선과 자료분석에 입각한 행동, 그리고 종업원의 참여를 추진하고자 한다. 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 and Stupak, 1992).

볼드리지상을 수여받은 미국의 웨스팅하우스사는 “TQM이란 올바른 일을 처음에 실행함으로써 고객의 욕구를 만족시키는 기능의 리더십이다”라고 정

7) 여기서 재화는 product를 번역한 용어인데, 엄격한 의미에서 공공관리 부문에서의 제품이란 행정활동의 결과(results of administrative activities)이다(Klages and Haubner, 1995: 358).

의한다. 역시 볼드리지상을 수여받은 미국의 제록스사는 “TQM이란 경쟁력 있는 비용으로 고객의 만족을 극대화시키고 지속적인 개선을 달성하기 위해 기업 전체를 움직이는 전략으로 조직된 원리와 기법들의 집합체이다”라고 정의하고 있다.

강형기(1994)는 TQM을 일상적으로 직장생활에서 직면하는 품질, 사무의 능률, 비용, 안전, 사기, 도덕성, 환경 등의 문제는 무리, 무지, 무용에 의해서 초래되는 비합리성으로서, 구성원 모두가 이를 인식하고, 조직 구성원 스스로의 힘으로 이를 개선해 나가려는 활동으로 보았다. 오석홍(1997)은 Carr와 Littman의 TQM에 관한 정의를 원용하여 TQM을 고객에 대한 서비스의 품질을 향상시켜 고객의 기대에 부응하고자 업무 수행 방법을 통제하고 이를 지속적으로 개선하는데 조직내의 모든 사람을 가담시키는 관리방식으로 정의하고 있다. 한편 TQM에서 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 능가하는 것을 뜻한다. 또 관리(Management)는 지속적으로 품질을 개선할 수 있는 능력의 개발과 유지를 의미한다(Cohen and Eimicke, 1994; 오세덕·여운환, 1998). 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 것으로 볼 수 있다.

이상의 TQM 개념 정의를 종합해 볼 때, TQM은 품질을 통한 경쟁력 확보에 중점을 두다. 그리고 고객만족, 인간성 존중, 사회에의 공헌을 중시하는 최고관리자의 리더십 아래 모든 조직원이 총체적인 경영기술을 활용해 끊임없는 개선과 혁신에 참여하여 새로운 조직 문화를 창달하고 관리기술을 개발함으로써 조직의 효율성 제고와 고객만족을 달성하려는 새로운 관리철학을 의미한다. <표 2-1>은 제 학자들의 TQM 개념 규정을 정리한 것이다.

<표 2-1> TQM에 대한 개념정의

기관 및 학자	개 념
Feigenbaum (1984)	품질관리 차원에서 소비자가 만족할 수 있는 품질의 제품이나 서비스를 경제적인 수준에서 생산할 수 있도록 조직내 각 그룹의 품질 개발 유지, 개선 노력 등을 종합하기 위한 효과적인 시스템
Oakland (1989)	경영의 효율성과 탄력성을 전반적으로 향상시키기 위한 접근방법이며 모든 부서, 모든 활동, 모든 계층의 구성원들을 조직화 하고 참여시키는 방법
Hakes (1991)	지속적인 향상을 위해서 모든 활용 가능한 자원과 기회를 최대한으로 이용하려고 노력하는 관리철학
GAO (1991)	전통적인 관리행정을 재구성(restructuring)하여 재화의 품질과 고객의 만족을 증진시키려는 방안
FQI (1992)	고객이 욕구와 기대를 충족시키기 위해 조직의 과정, 제품 그리고 서비스를 지속적으로 개선하고 계량적 방법을 활용하는 모든 관리자와 직원의 참여하는 전조직적인 접근방법
Banks (1992)	고객의 요구조건에 맞는 산출물을 창출하기 위해 사람과 과정을 중시하는 접근방법
Keehley (1992)	공공서비스 조직과 그 서비스의 최종 수혜자에 대한 가치의 모든 것으로 서비스, 생산성, 효율성, 윤리, 사기, 안전, 그리고 자원의 현명한 활용을 포함하는 행위
Hyde (1992)	현재와 미래의 조직, 조직내의 모든 과정, 그리고 고객의 욕구가 충족 되도록 공급되는 모든 물자와 서비스를 향상시키기 위하여 인적 자원을 활용하고, 계량적 방법을 적용하는 것
강형기 (1994)	일상적으로 직장생활에서 직면하는 품질, 사무의 능률, 비용, 안전, 사기, 도덕성, 환경 등의 문제는 무리, 무지, 무용에 의해서 초래되는 비합리성으로, 이를 구성원 모두가 인식하고, 조직 구성원 스스로의 힘으로 이를 개선해 나가려는 활동
이성복 (1996)	모든 조직 구성원들이 고객의 기대를 충족시켜 주고, 질적 향상을 위하여 계속적으로 조직을 통제하고 노력하는 일련의 원리, 도수 및 절차를 의미
박우순 (1996)	단순히 특정상품, 품질향상이 아니라 조직, 고객, 공급자를 포함하여 조직전반에 걸쳐서 상품과 서비스의 질을 향상시키는 종합적 과정으로서 이를 위하여 의사전달을 촉진하고, 집단정신을 고양하며, 생산성을 향상시키는데 목적을 둔 지속적 품질개선 과정
오석홍 (1997)	고객에 대한 서비스의 품질을 향상시키기 위하여 고객의 기대에 부응하고자 업무수행 방법을 통제하고 이를 지속적으로 개선하는데 조직내의 모든 사람을 가담시키는 관리방식

2. TQM의 등장배경 및 발전과정

가. 등장배경

고전적인 행정관리 이론이라 할 수 있는 품목별·점증적 예산관리제도(line-item incremental management)에서부터 시작하여 1940년대 Hoover 위원회의 성과주의예산제도(PPBS), 1970년대 Nixon 행정부의 목표관리제도(MBO), 1980년대 Carter 행정부의 영기준예산제도(ZBB)까지 발전한 행정관리 및 예산관리 이론과 제도의 변천을 결국 조직개혁의 결과인 것이다. 1980년대 후반에 들어와서 조직 환경의 변화를 결국 경쟁의 극심화에 따른 조직의 위기감, 조직구성원의 참여에 의한 생산성 및 경쟁력 제고의 필요성 그리고 소비자에 대한 서비스의 중요성 강조 등으로 요약되고 있다. 이와 같은 환경변화에 대응하기 위한 관리기법으로 등장한 것이 TQM이다. 1980년대 초부터 TQM은 민간 부문의 관리 관행에 중요한 영향을 끼쳐 왔다(오석홍 외, 2005: 334).

품질의 기원은 2차 대전 이후에 서구의 시장을 개척하려는 일본인들에서 시작되었다. 그들은 일명 통계적 품질통제(Statistical Quality Control)의 엄격한 적용을 통해 제품의 품질을 개선하였는데 이것이 그 후 품질을 생산체제와 작업행위 및 태도에까지 강조하는 품질보증(QA : Quality Assurance)으로 발전되어 온 것이다. 미국에서는 1930년대에 Shewhart가 통계적 통제도표(Statistical Control Chart)를 대량생산 제조업계의 품질향상방법으로 처음 도입하였다. 1930년대에 시카고의 서부전기공장(Westem Electric Factory)에서 통계적 과정통제방법(SPC : Statistical Process Control)이 발전되어 제2차 세계대전 기간 중 전쟁무기와 물자의 대량생산에 성공적으로 적용되었다. 그러나 전쟁 후에 종합품질관리제가 미국에서는 사장되었는데도 일본에서는 미국을 종합품질관리제의 지적 창안국으로 인정하고 있다는 점이다.

TQM은 원래 미국의 통계학자인 Deming에 의해서 고안되었으나 그의 접근 방법을 더 중요시한 것은 미국이 아니라 일본이었다. 제2차 세계대전 직후

일본의 모든 산업시설은 철저히 파괴되었고 생활에 필요한 음식, 의복, 주택 등이 매우 부족한 상황에서 일본은 품질에 관하여 관심을 기울일 여유가 없었기 때문에 품질은 형편없었다. 이러한 실정에서 일본에서의 품질관리를 처음 도입한 사람들은 당시 미국 사령관이었던 맥아더 장군과 Deming 및 Juran과 같은 미국인들이었다. 제2차 세계대전 직후 일본에서의 품질관리 운동은 맥아더 장군이 만든 CCS(Civil Communication Section)의 위원장인 Sarasohn에 의해 주도되었다. Sarasohn은 일본의 경영자들에게 품질에 대한 교육을 시키기 위하여 품질관리 분야의 석학인 Deming을 초청하였으나, 당시 맥아더 장군은 한국전으로 인하여 일본에 신경 쓸 겨를이 없었다.

Sarasohn 또한 1950년 Deming에게 모든 것을 인계하고 일본을 떠남으로써 이후 Deming에 의해 일본의 품질관리운동이 주도되었다. Deming의 노력은 일본 품질관리의 최고상인 Deming 상에 의해 상징된다. Deming은 그 뒤 지속적인 대량생산체제, 서비스의 품질, 생산성의 개선을 통한 종합품질운영에 관한 14가지 지침을 개발하였다.⁸⁾ 그 이후 1954년 Juran이 일본에 초청되어

8) 품질을 개선하기 위한 Deming의 이론과 방법은 통계적 과정통제와 행태적 기법 양자 모두를 강조하고 있는데 그는 양쪽의 철학이 모두 강력하게 작용하고 있는데 이는 품질을 개선하는 14개항의 시너지 효과가 끊임없이 작용하기 때문이라고 하면서 TQM의 기초로서 다음의 14가지 원칙을 강조하였다. 첫째, 품질과 서비스의 개선을 위한 목표 영속성의 창조(Create a constancy of purpose toward improvement of product and service), 둘째, 새로운 품질개선 철학의 채택(Adopt the new philosophy), 셋째, 대량검사에 대한 의존중지(Cease dependence on mass inspection), 넷째, 비용에만 바탕을 둔 사업의 인정을 중지하고 공급자와의 장기적인 관계 설정(Stop awarding business on the basis of cost alone and establish a long term relationship with suppliers), 다섯째, 모든 생산 및 서비스 체제의 지속적·영구적 개선(Improve all systems of production and service constantly and forever), 여섯째, 포괄적인 현대적 훈련방법의 제도화(Institute comprehensive modern methods of training) 일곱째, 리더십의 제도화(Institute leadership), 여덟째, 모든 직원들이 조직을 위해 효과적으로 작업할 수 있게 하는 불안의 추방(Drive out feat so that everyone may work effectively for the organization), 아홉째, 부서간, 직원간 장벽의 타파(Break down barriers between departments, staff areas), 열번째, 직원을 상대로 자의적인 수량목표, 슬로건, 목적의 철수

일본의 품질관리를 기술위주의 품질에서 경영위주의 품질로 전환시키는 데 크게 기여하였다(윤영진·김태룡 외, 2002: 117-118). Juran은 연구를 통해 지속적인 품질개선을 통해 혁명적 발전이 어떻게 가능한지를 보여주었다. 또한 품질결함의 최소한 85%가 관리결함에서 발생하고 있다는 점을 밝혔다.

이러한 품질관리운동은 품질 향상을 위한 단순한 도구나 기법이 아니라 최고경영층의 적극적인 지원하에 기업문화의 변화까지도 포함하는 광범위한 경영철학인 TQM으로 발전하여 전후 일본 기업들의 성공의 근간이 되었다. 한편, 미국의 기업들은 제2차 세계대전 이후 막강한 경쟁력을 바탕으로 세계시장의 80%를 점하였다. 그러나 1970년대 말에서 1980년대 초에 이르러 외국 기업들의 강력한 도전을 받으면서 해외 시장뿐만 아니라 미국 시장의 많은 부분들에서 경쟁력을 잃고 시장을 잠식당하고 있었다. 이때부터 미국의 경영자들은 위기감을 느끼고 미국 시장에서 미국 제품의 경쟁력이 왜 저하되는지 그 원인들을 밝혀내고자 노력하였다. 즉, 그들은 미국 제품의 품질이 좋지 않을 뿐만 아니라 비용과 신제품 개발에서도 미국이 뒤떨어진다는 사실을 인지하게 된 것이었다. 그리하여 미국의 경쟁력을 강화하기 위하여 미국제품과 서비스의 질을 향상시키지 않으면 안 된다는 사실을 깨닫게 되었고, 1980년대 중반부터 미국기업은 저원가로 양질의 제품을 생산하는 일본의 품질관리를 역수입하여 도입하기 시작하였다. 이러한 노력의 결과로 1980년대 들어 미국의 주요산업을 비롯한 전체 무역적자의 개선이 이루어졌다. 이런 개선이 전적으로 TQM의 결과라 하기는 어려울지라도 1980년대 들어 많은 미국 기업들이 TQM을 통하여 경쟁력을 강화하려고 노력함으로써 시장점유율을 성공적

(Eliminate slogans, arbitrary numerical goals and targets for workers), 열한번째, 목표에 의한 관리, 계수화된 쿼터와 작업기준의 폐지(Eliminate work standards, numerical quotas and stop management by objectives), 열두번째, 근로자 정신의 자부심을 박탈하는 장애의 제거(Remove barriers to pride of workmanship), 열세번째, 엄격한 교육 및 재훈련 프로그램의 제도화(Institute a rigorous program of education and retraining), 열네번째, 조직전환을 위한 활동(Take actions to accomplish the transformation) 등이다(Deming, 1986).

으로 회복하였다. 서구 기업들도 점차적으로 품질이 국제경쟁에서 이길 수 있는 그리고 기업의 생존에 필수적이라는 사실을 인식하게 된 것이다 (Atkinson, 1990).

이상에서 보는 바와 같이 TQM은 품질 선구자들에 의해 제창된 품질에 관한 아이디어를 계승하고 발전시킴으로써 전 세계시장에서 성공한 일본의 품질철학에 기초를 두고 있다. 일반적으로 통용되는 TQM이라는 용어가 나온 것은 비교적 최근인 1970년대 후반으로 미국 기업들의 경쟁력 강화를 위한 품질 위주의 경영을 중요시하는 가운데 등장한 것이다. 그러나 TQM이라는 용어가 1970년대 후반에 나타났지만 TQM의 기본적 원리는 품질 분야의 전문가들인 Deming과 Juran 등의 원리들로부터 나온 것이다. 한편, 일반적으로 여러 경영기법들은 대학이나 컨설턴트들에 의해서 개발되고 보급되어 왔음에 비하여, TQM은 기업과 정부기관에 의해서 개발되고 보급되었다(윤영진·김태룡 외, 2002: 117-118).

품질관리에 대한 이러한 열정이 공공부문에 도입되어 지방정부에서도 확고한 기반을 내리게 되었다. Osborne과 Gaebler는 「정부재창조(Reinventing Government)」에서 “정부와 민간 기업은 근본적으로 다른 기관들”이라고 기술하였다. 민간 기업자들은 이윤을 추구하는 반면, 정부 지도자들은 재선을 추구한다. 민간 기업은 고객에게서 나온 돈을 최대한 활용하지만, 정부는 납세자들의 돈을 최대한 활용한다. 민간 기업은 보통 경쟁을 하지만, 정부는 독점적이다(Osborne & Gaebler, 1992: 20-21). 이와 같은 차이점은 공공부문에 서 근본적으로 다른 동기부여를 창출해 낸다. 예를 들어 정부에서의 관리자에 대한 긍정적인 평가는 제품이나 이윤의 창출 여부가 아니라 선출된 정치인들을 만족시킬 때 이루어진다. 정치인들은 특정 집단들에 의해 조정되기 때문에 민간부문과는 달리 공공관리자들은 불행하게도 모든 경우에 이익집단들을 고려하게 된다. 또한 정부는 그들의 수입원이 주로 세금에서 나오는 반면, 민간 기업들은 고객들이 자기 의지에 따라 제품이나 서비스를 구입할 때 내는 비

용으로부터 수입을 얻는다. 이와 같은 차이점은 대중이 끊임없이 통제하고자 하는 욕구(즉, 관료들이 각항목마다 일정액의 돈을 쓰도록 지시하고자 하는 욕구)를 드러내면서 공공서비스의 고비용에 핵심적인 초점을 맞추게 한다.

이러한 모든 요인들이 결합되어 공공기관들의 직원들은 민간기업의 직원들과는 매우 다르게 평가하게 만드는 환경을 조성하게 된다. 정부에서는 실수를 하지 않는데 모든 동기부여의 초점이 맞추어져 있다. 99%성공할지라도 누구나 알아주지 않는다. 하지만 한 번 실수하면 살아남지 못한다. 정부와 민간기업의 차이점은 이외에도 많이 있다. 정부는 민주적이고 개방적이기 때문에 경영자들이 밀실에서 신속하게 결정을 내리는 민간기업보다 훨씬 느리다. 정부의 근본적인 임무는 선을 행하는 것이지 돈을 버는 것이 아니다. 정부는 종종 모든 사람들에게 비용 지불 능력이나 요구와는 상관없이 동등한 서비스를 제공해야 한다. 따라서 정부는 민간기업과 같은 시장 효율성을 달성할 수가 없다. 정부는 이윤을 위해 경쟁하는 환경하에서 운영되지 않는다. 오히려 그것은 법적 제약을 받는다. 정부는 대체로 행정과정을 강조하는 서비스 산업으로 특징지어질 수 있다.

그렇다면 민간기업 현장에서 발전된 TQM이 공공부문에서도 적용될 수 있는가? 위와 같은 TQM의 독특한 특성에도 불구하고 실제로 품질관리 원칙들을 보건, 교육, 과학, 연구, 국방, 행정, 정보 등을 포함하는 광범위한 기능을 수행하는 행정기관에 적용시킨 결과 품질면에서 중요한 성과를 얻을 수 있었다. 오늘날 TQM이 수정되어 공공 부문에 적용 될 수 있다는 데에 점차 의견이 일치되어 가고 있다. 최근 들어 정부부문에 TQM을 도입하려는 동기는 많은 사기업들이 품질개선을 하게 된 동기와 유사하다. 즉, 생존 위기에 봉착하였다는 점이다. 예산이 급격하게 삭감되면서 정부 관리자들은 그들이 임무를 좀 더 효율적으로 수행해야 하는 압력을 받고 있다. 그러나 무엇보다도 중요한 것은 공공 서비스에 대한 품질의 요구가 높아가고 있다는 것이다.

가장 빠르게 TQM을 공공부문에 본격적으로 도입한 미국의 경우 연방정부

에서 TQM도입의 시작은 1988년 관리 개선을 위한 대통령자문위원회에 의한 연방품질관리청의 설립에서 찾을 수 있다. 그 전에 이미 미국 연방정부의 품질관리운동은 정부 내 여러 부문에서, 즉 국방부, 국세청 등 많은 기관에서 품질관리 필요성을 절감하면서 추진되어 왔다. 정보, 교육훈련 및 자문 서비스를 제공할 수 있는 중앙 지원조직으로서 연방품질관리청이 설립되어 기능하고 있다. GAO의 조사에 의하면 1992년 10월 현재 연방정부 기구들의 3분의 2이상이 품질경영 활동에 참여하고 있을 정도로 TQM은 보편적으로 이용되고 있다. 한편, 미국의 주 및 지방정부의 경우 1990년대에 접어들면서 더 적은 자원으로 더 수준 높은 서비스를 제공하기 위해 TQM을 도입하기 시작하였다. 이에 따라 미국의 전미주지사회의 조사에 의하면 1992년 현재 주정부의 4분의 3이 품질 개선 활동에 착수하였으며, 1993년에 조사 자료에 의하면 전체 시 중 11%가 TQM을 본격적으로 도입하고 있었고, 22%는 TQM을 도입하기로 결정하였던 것으로 나타났다(윤영진·김태룡 외, 2002: 119-121). 즉 지방정부, 주정부 및 연방정부가 TQM을 품질을 개선하고 생산성을 향상시키는 수단으로 인식하고 있는 것이다.⁹⁾

영국은 시민헌장제도, 품질프로그램 등 지방정부의 품질개선을 강조하고, 품질이 모든 지방정부의 기준이 되도록 하고 있다(Party, 1991). 그 성과에 대해서 최근의 영국의 지방정부협회(Associations of County, District and Metropolitan Councils, 1992: 10)에서는 품질이야말로 지방정부가 적기에(right time) 적소(right place)의 적정한 주민(right people)에게 적가(right cost)의 적정한 서비스(right service)를 제공하도록 하는 역할을 한다고 하면서 이는 지방정부의 존립을 보장하고, 기능을 강화하며 나아가서 지방의 민주주의를 향상하는 역할을 한다고 보았다.

9) 연방정부에서는 국방성이 1970년대 중반에 시작하였으며 이어서 국세청, 농업부, 상업부 등으로 확산되었고 지방 및 주정부에서는 고객만족, 비용절약, 직원간의 팀워크를 강조하는 종합품질관리제를 관리도구로 인식하여 오스틴, 메디슨 등으로 확산되어 현저한 성과를 얻은 것으로 보고되었다.

나. 발전과정

TQM은 1920년대 대량생산 또는 대규모 산업의 문제점을 개선하기 위하여 미국 Bell연구소의 Shewhart에 의해 개발·적용된 통계적 품질관리(Statistical Quality Control : SQC)에서 출발하였다. 그 뒤 2차 대전 중 미 국방성이 Deming을 채용하여 SQC를 방위산업에 적용하면서 품질관리가 조직 관리 부문에서 주목을 받았다(김기식, 1999). 일본의 경우, 1950년대 Deming의 방문 이후 QC(Quality Control)를 민간부문에서 제품생산과 검사에 적용하기 시작하여, 1970년대까지 대부분의 일본 기업가들이 전사적으로 QC를 활용하였다. 이후 QC는 조직 전체의 참여에 중점을 두는 TQM으로 발전하였다.

<표 2-2> 품질관리의 변천

시 대	품질관리의 변천
1900년초 까지	· 작업자 자신에 의한 품질관리(operator quality control)
1910년대 까지	· 현장 감독자에 의한 품질관리(foreman quality control)
1940년대 까지	· 전문검사원에 의한 품질관리(inspector quality control)
1960년대 까지	· 통계적 품질관리(statistical quality control)
1980년대 까지	· 종합적 품질관리(total quality control)
1990년대 까지	· 종합적 품질경영(total quality management)

자료 : A. V. Feigenbaum, *Total Quality Control, 3rd(ed.)* (Pittsfield, Mass.: General System Company, Inc., 1984), p.16.

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 한국의 경우, QC운동은 민간기업에서 처음 시작되었고, 1990년대에 TQM으로 발전하였다.

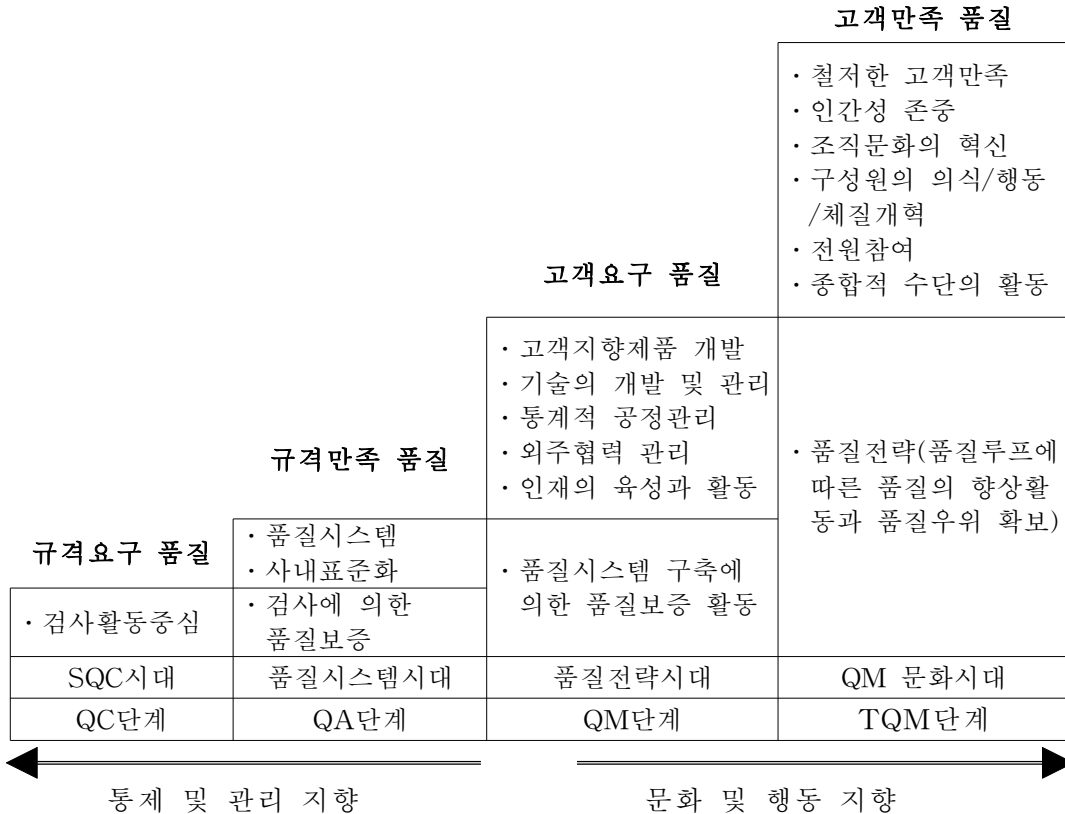
Feigenbaum(1984)은 품질관리의 변천과정을 20년 주기로 발전하여 왔다고

보고<표 2-2>와 같이 요약하였다. 즉 품질관리는 역사적으로 작업자 중심의 품질관리 → 감독자 중심의 품질 관리 → 검사중심의 품질관리 → 통계적 품질관리 → 종합적 품질관리 → 종합적 품질경영으로 발전해 온 것으로 미국에서는 부시 행정부가 들어서면서 TQM을 공공부문에 도입하려는 노력이 활성화되기 시작하였다(Swiss, 1995).

정부부문에서의 TQM은 1980년대 말부터 도입되기 시작하였다. 시작단계에서 미연방정부는 품질에 초점을 맞추기 보다는 생산성에 초점을 맞추었다. 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 상담하면서부터 이다. 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(박희봉, 1997). 한편 연방정부에서 최초로 품질경영을 도입한 기관은 국방성으로 1988년 3월 30일, 당시 국방장관이던 Frank Carlucci은 「품질에 관한 국방부의 입장」을 발표하였다. 이 문서는 국방부내 전 실국에 대해 품질경영의 수행 방향을 제시하고 있다. 이와 비슷한 시기에 국세청(Internal Revenue Service), 존슨우주 항공연구소(NASA Johnson Space Center), 캔사스시 재향군인의학연구소(Kansas City Veterans Medical Center)등과 같은 연방기관이 품질경영을 도입하였다(Hunt, 1993). 연방정부 뿐만 아니라 지방정부에서도 쓰레기 수거, 도로 보수, 복지서비스, 치안업무 등 여러 행정분야에서 TQM의 도입이 증대되고 있다(오세덕·여윤환, 1998). 한편, TQM의 발전 과정을 <표

2-3>과 같이 4단계로 나누어 볼 수 있다(박재홍, 1997). <표 2-3>에서의 각 단계는 앞 단계의 활동을 포함하면서 추가적인 활동이 부가되는 식으로 표현된 것이다.

<표 2-3> TQM의 발전과정



자료 : 박재홍, 「품질경영」 (서울 : 박영사, 1997), p.157.

품질통제(Quality Assurance : QC)는 설명서에 구체적으로 명시될 수 있는 기준을 필요로 하고 이러한 기준에 제품이 일치하는가는 사후 감독과 검사에 의존한다. 공공부문에서의 QC는 조직의 정차와 통제에 적합한가의 일치성 여부에 초점을 맞추는 전통적인 성과 측정에서 많이 발전되고 있다(Walsh, 1991). 그러나 QC는 아무리 기준이 잘 선정되어도 제품이나 서비스에 대한 소비자의 주관적 인식, 즉 소비자의 피드백에 의존해야 하기 때문에 근본적인

한계를 지니고 있다.

품질보증(Quality Assurance : QA)은 품질이 계속적으로 보장될 수 있도록 체제와 과정의 개발 등 조직 내부 과정에 초점을 두었다. 이러한 품질보증(QA)은 관리와 기획에 합리적인 접근방법의 도입, 일선직원의 책임감 제고, 소비자 주권에 대한 관심촉발을 가져왔지만 품질보증서 발급비용, 관료제적 역기능 발생 외에도 그 유용성이 근본적으로 계량적 기분 설정이 가능한 기술적 서비스 분야에 한정되어 있어 품질이 사람에 의해 좌우되는 분야에서는 부적절하다는 비판을 받고 있다.

반면에 TQM은 품질통제(QC) 및 품질보증(QA)의 한계를 다음 3가지 점에서 보완하고 있다(Sanderson, 1993). 첫째, TQM은 사고와 작업에 조직 전체의 참여를 필요로 한다는 점이고, 둘째, 참여를 통해 고객만족을 추구하는데, 여기서 고객은 외부고객뿐만 아니라 내부고객까지도 포함한다는 점이며, 셋째, 지속적인 품질개선에 대한 참여원리는 전 직원이 공유하는 조직문화에 내재되어야 한다는 점이다.

이런 점에서TQM은 품질통제(QC), 품질보증(QA)의 하드웨어적인 기술과정 외에도 문화·관리의 소프트웨어적 측면, 즉 조직 문화적 측면을 강조한다는 점에서 의의가 있다. 이러한 요소가 TQM을 다른 관리형태와 구별 짓는 특징적 요소이며, 동시에 TQM 성공의 중요한 요소이다(Sanderson, 1993).

3. TQM의 구성요소 및 ISO 9000 시리즈

가. TQM의 구성요소

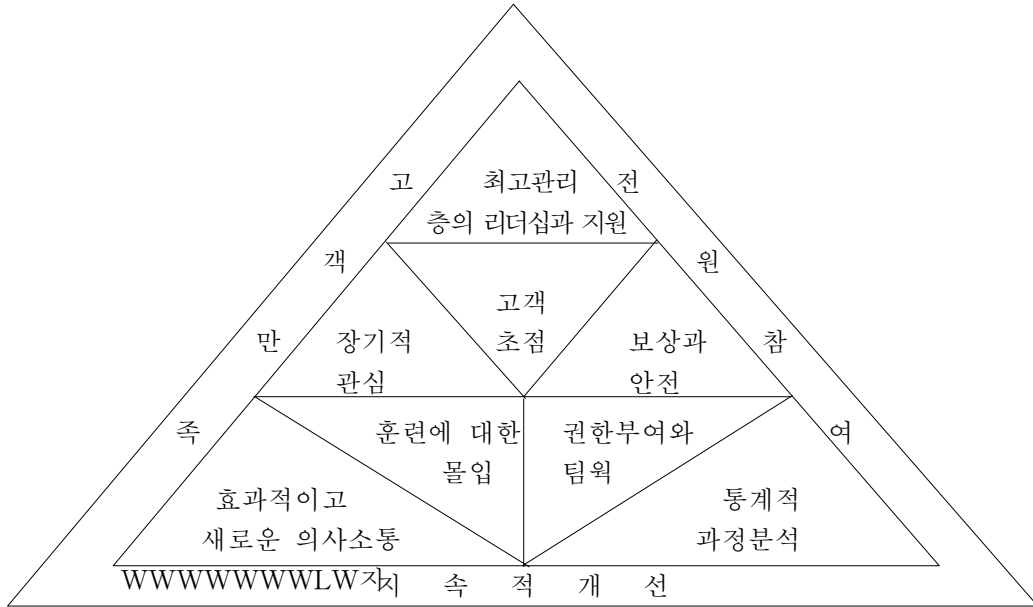
TQM을 실행하는 방법은 다양하다. 그러나 조직 전체가 항상 고객의 기대에 일치되거나 초과된 품질의 제품과 서비스를 고객에게 제공하기 위해서 노력한다는 하나의 공통된 목표를 가지고 있다. Crosby는 TQM은 결함 예방에 모든 경영관리를 집중시키는 것이고 고객, 공급자, 종업원을 만족시키는데 그

목적이 있다고 강조했다(매일경제신문, 1995). 즉, TQM은 이윤에 앞서 고객 만족에 초점을 맞춘 하나의 시스템이고 이를 통한 고객만족은 장기적인 이윤을 발생한다는 것이다. 또한 TQM은 지속적인 품질개선을 통한 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 경영 풍토, 그리고 제반업무를 수행해 나가는데 있어서 지침이 되는 기본적 사고방식으로 정의될 수 있다.

TQM의 구성요소에 대해서는 학자마다 다소 상이하게 제시하고 있다. 주요 학자들이 주장하고 있는 TQM의 구성요소를 보면, Durant와 Wilson(1994)은 ①고객에 의한 품질 정의, ②전 직원의 참여, ③과정과 제품의 측정여부, ④지속적 개선, ⑤품질 향상과 장기적 관여에 대한 리더의 참여, ⑥조직 부서간의 협조, ⑦권한 이양과 팀웍의 개선 등 7요소로 제시하였다. Swiss(1995)는 ①고객에 의한 품질 정의, ②품질 개념의 주입, ③가변성의 방지, ④체제에 의한 산출, ⑤지속적 개선, ⑥직원참여, ⑦전조직원 참여를 구성요소로 보았다. Stupak(1993)은 ①과정 개선의 강조, ②고객에 의한 품질 정의, ③의사결정권의 이양, ④사실에 근거한 의사결정, ⑤최고 책임자의 장기적 관여 등 5개 요소를 제시했다. Hunt(1993)는 ①고객만족 중심, ②모든 구성원의 책임공유, ③지속적 개선의 추구를 구성요소로 제시하였다. Cohen과 Brand(1993)는 ①내부 구성원의 상호작용, ②작업고정의 지속적 분석, ③고객중심의 3가지를 제시하고 있다. 한편, 미국 연방정부의 TQM 도입과 확산에 기여한 연방품질관리청(FQI)은 TQM의 기본 틀을 고객 만족, 전원 참여, 지속적 개선으로 하여 8가지 요소(<그림 2-1 참조>)를 제시하고 있다(Federal Quality Institute, 1990).

주요 학자들의 주장을 종합해 보면 TQM은 세 가지 핵심지주와 8개의 요소를 내포하고 있음을 알 수 있다(오세덕·여윤환, 1998; 운영진·김태룡, 1992: 127-132). TQM의 3대 핵심지주를 살펴보면 다음과 같다.

<그림 2-1> 연방품질관리청의 TQM 로고



자료 : V. D. Hunt, "A Government Manager's Guide to Quality Management,"
 In J. P. West(ed.), *Quality Management Today*(Washington D.C.:
 ICMA, 1995), p.13.
 절기 지속적

첫째, 고객지향(consumers-driven)이다. 고객의 요구를 파악하고 이를 충족시켜 주는 것을 최우선시 하는 사고방식 및 행동을 의미한다. TQM의 주요 초점은 고객과 고객만족에 있다. 여기서 고객은 내부고객과 외부고객을 포함한다. 조직이 외부고객의 욕구를 충족시키려면 사전에 고객이 누구인가에 대한 고객확인이 필요하다. 고객확인의 다음 단계는 고객의 기대와 요구를 파악하는 것이다. 품질은 고객의 만족정도에 따라 기대품질, 만족품질 그리고 기쁨품질로 구분할 수 있다. 기대품질은 고객의 불만을 예방하기 위하여 반드시 충족되어야 하는 기본적인 품질이고, 만족품질은 고객들의 기대와 일치하는 품질이며, 기쁨품질은 고객들의 기대를 초과하여 고객에게 기쁨을 주는 품질이다. 따라서 기쁨품질이야말로 다른 제품, 서비스와 차별화 되는 핵심 품질이다. 따라서 기쁨품질이야말로 다른 제품, 서비스와 차별화 되는 핵심 품질이다. 심지주와 8개의 요소를 내포하고 있음을 알 수 있다(오세덕·여윤환, 1998; 윤영진·김태룡, 1992: 127-132). TQM의 3대 핵심지주를 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 고객지향(consumers-driven)이다. 고객의 요구를 파악하고 이를 충족시켜 주는 것을 최우선시 하는 사고방식 및 행동을 의미한다. TQM의 주요 초점은 고객과 고객만족에 있다. 여기서 고객은 내부고객과 외부고객을 포함한다. 조직이 외부고객의 욕구를 충족시키려면 사전에 고

둘째, 참여관리(Participative management)이다. TQM은 전원 참여방식을 통해 조직내의 모든 구성원의 능력을 활용하려고 한다. 구성원들이 모든 단계에서 문제해결, 과정개선, 고객만족을 위해 새롭고 융통성 있는 작업구조에 함께 참여함으로써 결과를 향상시킬 수 있어야 한다. 또한 이에 따른 권한도 부여 받아야 한다. 참여가 이루어지기 위해서는 의사소통 기술, 상호작용 기술, 효율적인 회의 기술을 습득하기 위한 여러 가지 교육이 실시되어야 한다. 이런 교육들은 사람들이 집단행위에 효율적으로 참여하고, 제품의 지속적인 개선과 절차에 이바지 하게 하며, 더욱이 교육은 팀워크의 개선을 유도하고 구성원들에 대한 권한이양의 기초가 되어야 한다.

셋째, 지속적인 개선(continuous improvement)이다. 지속적인 개선은 품질의 근본적인 원칙을 구체화 하는 것이다. 데밍 사이클로 알려져 있는 PDCA (Plan, Do, Check, Action) 사이클의 반복은 우수한 품질생산을 위해 지속적인 개선을 가능하게 한다. 지속적 개선의 법칙에는 수행능력에 대한 신뢰성과 조절력, 조직체가 새로운 기술과 재능을 지속적으로 개발하게 하는 강화된 학습과 실험에 대한 연구, 문제해결을 도와주는 피드백 체계가 포함되어야 한다 (Sitkin, Sutcliffe and Schroeder, 1994). 또한, 결과의 가변성을 줄이고 절차의 신뢰도를 향상시키기 위해서는 작업과정에 포함되는 각 단계에 대한 지속적인 주의력이 요구된다. 지속적 개선의 첫 번째 목표는 신뢰성이며, 이는 매번 요구되는 결과를 어떠한 변동 없이 산출한다는 것을 의미한다. 과정개선의 두 번째 목표는 고객의 요구 조건을 보다 잘 충족시킬 수 있는 결과를 산출할 수 있도록 과정을 재설계하는 것이다.

이상과 같은 3대 핵심지주를 중심으로 TQM은 다음과 같은 일곱 가지 구성요소를 가지고 있다(오세덕·여윤환, 1998; 윤영진·김태룡, 1992: 127-132).

첫째, 최고관리자의 리더십이다. TQM에서 가장 중요한 요소는 최고관리자의 리더십과 지지이다. 최고관리자의 강력한 신념과 의지는 전 구성원에게 품질을 최우선시하는 사고방식을 갖도록 하며, 조직 내에 통일된 가치관이 형성

되도록 한다. 따라서 TQM을 실천하기 위해 최고관리자는 품질에 관한 목표를 경영목표의 하나로 삼고 주도적으로 이를 추구해야 한다. 정부의 최고지도자들은 의사소통을 개선하고, 다기능팀을 활성화 시키며, 기술혁신, 위험감수, 일에 대한 긍지 그리고 고객을 위한 지속적인 개선을 복돋우는 새로운 환경을 조성하는 데 직접적으로 그리고 활발하게 관여하여야 한다. 최고지도자들은 분위기를 조성하고 주제를 결정하며 조직전체에 걸쳐 행동을 촉진해야 한다. 그들은 조직이 달성해야 할 비전을 제시하고, 조직 전체에 품질 정책과 목표를 전달해야 한다. 이것이 의미하는 바는 모든 직원들에게 활동적이고 가시적인 존재로서의 자신의 모습을 제공하는 것뿐만 아니라 품질 개선에 필수적인 자원, 시간, 훈련들을 제공해야 한다는 것이다. 품질관리 지도자들은 직원들에게 결정 권한을 위임하여야 한다. 지도자들은 점차적으로 조직이 어떻게 운영되어야 하는가를 지시하고 통제하는 것에서 벗어나, 직원들이 고객의 요구와 기대에 부응하는 것을 가로막는 장애들을 찾아내고 제거하는 데 노력을 기울여야 한다. 지도자들은 위기관리에서부터 지속적인 개선에 이르기까지 조직내에서 근본적인 문화적 변화를 이끌어야 한다.

둘째, 지속적인 프로세스 개선이다. 프로세스는 고객을 위한 부가가치적인 산출물을 생산할 수 있는 환경에 사람, 재료, 방법 및 기계를 연속적으로 통합하는 과정으로 정의할 수 있다(신동설 역, 1994). 프로세스는 투입물을 산출물로 전환시키는 것이며, 이러한 전환과정을 통해 가치를 창출한다. 이러한 프로세스는 모든 작업 단계를 포함하는 거시적 수준에서 적용되는데, TQM은 고객만족을 위해 지속적인 프로세스 개선을 요구하고 있다. 즉 TQM의 전반적인 집행방법 중의 하나는 바로 지속적으로 프로세스를 개선하는 것이다. 이것은 각각의 프로세스 팀이 공급자로부터의 투입물에서 고객에 이르는 산출물까지 계속해서 업무 과정의 성과를 개선하기 위해 노력한다는 것이다. 이렇게 끊임없이 개선을 하는 데 사용되는 도구들은 단순하지만 효과적이다. 프로세스의 개선이 지속적으로 이루어지게 하려면 통제 자료가 계속해서 수집

되고 분석되어야 한다. 그리고 업무과정상에서의 변이에 대하여 특히 주의를 기울여야 한다. 이러한 변이가 나타나는 원인은 산발적이든 지속적이든 그 변이의 유형에 따라 전략이 달라지기 때문에 중요하다.

셋째, 결함방지 시스템 즉 품질보증이다. TQM의 또 다른 핵심적 요소는 낮은 품질수준의 제품이 소비자에게 전달되지 않도록 이를 미연에 방지할 수 있는 시스템을 구축하는 것이다. 즉 고객의 품질에 대한 요구를 충족시키기 위하여 서비스와 재화 생산에 사용되는 업무과정은 문제와 오류를 아예 처음부터 발생시키지 않도록 설계되어야 한다. TQM에서 품질 보증은 각각의 프로세스 개선에 초점을 맞춘다. 이것은 오류가 이미 발생한 뒤에 감시하고 점검하던 전통적 통제방법과는 다른 것이다. 프로세스들은 오류를 사전에 방지할 뿐만 아니라 프로세스전체에 걸쳐 오류가 발생할 당시 이를 감지하고 수정할 수 있도록 설계된다.

사전에방과 초기 감지에 대한 강조의 일환으로 직원들은 투입되는 공급물을 분석하도록 훈련을 받는다. 공급자들은 그들이 제공하는 서비스나 재화에 오류가 없도록 하기 위해 그들의 서비스나 재화의 품질을 지속적으로 개선하기 위하여 공급자와 고객 양쪽 모두와 협력관계를 맺는다. 직원들은 동료직원들에 의해서 빚어진 결점이나 낮은 질의 업무를 방관해서는 안 된다. 동료들의 압력은 업무 성과를 개선하도록 만드는 좋은 동기 요인들 중의 하나이다.

넷째, 인력개발 즉 팀워크와 권한부여이다. TQM은 조직 구성원들의 적극적인 참여가 이루어질 때 열매를 맺을 수 있다. 따라서 조직 구성원들의 품질 향상과 조직 성공에 필요한 능력과 창의력이 발휘되고, 자발적으로 참여하도록 최선의 조직구조를 만들어야 하며, 조직 구성원의 능력개발을 위한 지속적인 교육훈련 프로그램을 개발해야 한다. 그리고 일단 최고관리자가 TQM을 도입하기 위해 장기적인 목표를 세우게 되면, 조직 전체에서 TQM을 성취하는데 가장 중요한 핵심적 요소들은 모든 지원들의 참여, 권한 부여, 훈련 그리고 팀워크 등이다. 업무과정은 최고관리자부터 말단 직원에 이르기까지 모

든 부서에 걸쳐 조직 내 구성원들이 모두 변화과정에 참여할 때만 개선될 수 있다. 전 직원의 지성, 상상력 및 에너지가 조직 목표 달성에 집중될 때 목표가 달성될 것이다. 문제에 가장 근접해 있는 사람들이 보통 가장 좋은 정보와 해결책을 갖고 있게 마련이다.

권한 부여를 달성하는 첫 단계는 특정 과정이나 운영문제를 다루는 팀, 개별 문제를 다루는 팀 및 자기관리팀을 통하여 문제를 확인하고 해결해 나가는데 직원을 체계적으로 참여시키는 것이다. 여기서 중요한 것은 직원들에게 진정한 그리고 지속적인 변화를 이룰 수 있는 권한이 부여되어야 한다는 것이다. 직원 참여를 이끌어 낼 수 있는 가장 강력한 기법 중의 하나는 직원들이 그들이 수행하는 업무의 질에 영향을 미치는 문제들을 찾아내어 해결하는데 참여할 때, 그들은 자신들의 업무의 품질에 가시적인 기여를 하고 있다는 만족감을 얻을 수 있다. 지속적인 개선을 하고자 하는 동기가 빈번하게 부여되게 된다. 이러한 결과는 관리자의 적극적인 지지와 반응이 없으면 나타날 수 없다.

다섯째, 훈련과 보상에 대한 관심 즉 동기부여이다. 전원이 지속적 개선에 참여할 수 있도록 부하 직원을 격려하고 포상 또는 책임에 상응하는 권한을 부여하는 동기부여가 필요하다. 업무과정을 개선하는 데 종종 간과하기가 쉬운 요소가 바로 권한을 부여받은 직원들이 업무를 수행할 수 있도록 해 주는 훈련 과정이다. 훈련 과정에는 적절한 이론과 현장교육이 모두 실시되는데, 이것은 직원들이 업무를 수행하는 데 필요한 능력을 갖출 수 있게 하기 위한 것이다. 또한 이 훈련과정에는 기본적인 TQM 개념뿐만 아니라 팀워크, 문제 해결, 팀의 의사소통 그리고 기본적인 통계 도구를 이용한 자료 수집 및 분석과 같은 기술에 관한 교육이 포함된다. 품질 개선에 기여하는 직원들은 의미 있고 시의 적절한 방법으로 보상하여야 한다. 보상을 통해 긍정적인 방향으로 업무 수행을 강화시키는 것은 서비스의 질을 높이는데 중요한 요소이다. 품질 개선을 목표로 하고 있다고 주장하면서도 실제로는 다른 요소들을 측정하고

보상하는 조직은 직원들에게 잘못된 메시지를 전달하는 것이다. 비금전적인 보상과 인정은 직원들의 동기 부여와 관심에 강력하고도 지속적인 영향을 미칠 수 있다. 긴축 예산으로 인해 압박을 받고 있거나 경직된 보상 체계를 갖고 있는 많은 조직들이 독창적인 비금전적인 보상 시스템을 통해 서비스 개선에 대한 직원의 참여를 지속적으로 끌어내었다.

여섯째, 측정과 분석이다. 객관적인 측정을 통한 업무성과를 평가할 수 있는 측정지표를 설정하고 이를 올바르게 측정하는 것도 TQM의 주요한 요소이다. 다수의 관리자들이 직관이나 경험을 통한 육감으로 문제를 해결한다. 그러나 TQM에서는 가능한 실제 자료에 근거해서 결정을 내려야 한다. 통계적 공정관리 시스템은 중요한 것으로서 조직 내에서 각각의 프로세스 개선팀이 품질목표의 달성 정도와 산출물이 고객의 기대를 충족시키는 정도를 체계적으로 측정하는 데 이 시스템을 이용할 수 있도록 해야 한다, 육감과 경험을 통한 판단은 객관적인 자료로 대체되어야 한다. 자료는 공급자의 대응성, 신뢰도, 정확도 등과 같은 다양한 고객만족 지표에 대하여 수집되어야 한다. 신뢰도, 정확도 등과 같은 다양한 고객만족 지표에 대하여 수집되어야 한다. 또한 측정 체계는 내부 과정 특히 품질과 주요 프로세스에 초점을 맞추어야 한다.

일곱째, 전략적 기획이다. 전략적 기획은 정부조직의 개선 노력을 주도한다. 품질개선 기획은 전반적인 전략기획 과정에 통합되므로 TQM기획과 달성은 조직 운영의 일상적인 관리의 일부분이 된다. 나아가 역동적이면서도 참여적인 기획 과정을 확립하는 것은 계획 자체를 개발하는 것만큼이나 중요하다. TQM의 핵심적인 목표는 고객을 위하여 최고를 추구하고, 위험 감수와 직원 참여를 촉진하는 조직 내 분위기나 문화를 조성하는 것이다. 전략적 기획의 최우선 목표는 이러한 조직문화의 변화를 가져오기 위해 장기적인 전략을 세우는 것이다. 이러한 기획은 높은 수준의 고객 만족과 조직성과를 획득하는 것을 목표로 설정한다. 따라서 그 기획은 외부적으로는 고객을 관찰하고 내부적으로는 조직의 프로세스에 초점을 맞춘다. 기획은 정기적으로 업데이트

되어야 하며, 다음 1년, 2년 또는 5년 동안에 걸쳐 어떻게 조직이 고객의 기대에 부응하고자 하는가를 정의하는데 도움을 주게 될 것이다. 조직의 모든 구성원들이 이러한 전략적 기획에 아이디어를 내고, 자신의 책임영역에 대하여 그 기획이 의미하는 바를 인식한다.

나. TQM과 ISO 9000시리즈

품질보증은 제품 또는 서비스가 주어진 품질요건을 충족시킬 것이라는 적절한 신뢰감을 주기 위해서 품질시스템 내에서 수행되는 모든 계획적이고 체계적인 활동이라 할 수 있다. 품질보증의 목적에는 내부목적과 외부목적이 있다. 내부목적은 조직 내의 경영자를 비롯한 모든 구성원들에게 신뢰감을 주기 위한 것이며, 외부목적은 계약 및 기타의 경우에 고객 또는 기업외부의 사람들에게 신뢰감을 주기 위한 것이다(박정화, 1996).

국제표준화기구인 ISO(International Organization For Standization)는 1979년에 ISO TC 176이라는 「품질경영과 보증에 대한 기술위원회」를 구성하였고, 1987년에 품질경영과 품질보증에 관한 국제표준인 ISO 9000시리즈를 제정하였다. ISO 9000시리즈는 기업이나 조직이 품질보증을 위해 구비해야 할 요구사항을 기술한 국제규격이다. ISO 9000은 QM(Quality Management : 품질 관리)을 뒷받침하기 위한 기본적인 수단이다. 즉, ISO 9000 시리즈는 QM 추진 목적달성을 위한 기본적 수단이 되며 고객만족의 출발점이 된다. 왜냐하면 ISO 9000은 고객의 요구를 현장에서부터 반영하기 위한 모든 활동을 관리해 나가는 절차를 규정하고 있기 때문이다. 또한 ISO 9000은 생산자 중심의 규격이 아닌 구입자 중심의 규격으로, 구입자가 외부로부터 제품을 구입하는 경우에 그 품질을 신뢰할 수 있는 판단기준을 제공한다. 이때 신뢰할 수 있는 판단기준의 객관성을 높일 수 있다(제주지역경제연구센터, 1998).

따라서 ISO 9000시스템을 구축한다는 것은 사람이 바뀌더라도 업무의 일관

성을 유지하고 객관적이고 투명한 업무 처리가 가능하도록 제도화 하는 것을 의미한다. 따라서 우리가 하고 있는 업무를 누구나 알고 이행 할 수 있도록 표준화하고 문서화 할 필요가 있으며, 이때 문서화 작업은 TQM의 원리에 입각하여 작성된 ISO 9000에서 정한 요구사항에 적절해야 한다(조송암, 1998).

공공행정에서 어떤 제도를 수립하면 이를 법으로 제도화 하듯이, ISO 9000에서도 업무절차를 문서화 하는데 통상 피라미드 구조로 구축하고 있다. 따라서 각 지방자치단체의 ISO 9000 품질경영시스템은 각 지방자치단체장의 경영방침(행정방침, 선거공약 등)과 이를 이행하는데 있어 행정에 적용되는 법규(중앙법규, 자치법규), 지방자치단체의 품질경영시스템을 전체적으로 요약 기술한 품질경영 매뉴얼, 행정업무의 지침, 기준을 정한 훈령과 예규, 단위 업무에 대한 처리방법을 기술한 자기사무 자율처리 편람의 순으로 구축된다. 그밖에 비 반복적인 업무지시와 비강제적으로 적용되는 안내서, 조사서, 교육 교재 등으로 구성된다(조송암, 1998). 최근에는 국제 표준화 기구에서 제정한 품질보증 규격인 ISO 9000 규격에 의거한 품질시스템을 수립하고 공인 인증기관으로부터 품질 인증서를 취득하는 정부기구까지 생겨나고 있다.

그러면 ISO 9000 시리즈와 TQM은 어떤 관계를 가지고 있는가? ISO 9000 시리즈가 규격에 의한 접근 방법이라면 TQM은 인본주의적 접근방법이라 할 수 있다. 어떤 조직이든 업무의 효율을 높이기 위하여 규격화가 필요하다. 그러나 규격화로 반드시 개선이 이루어진다고 할 수 없다. 즉 규격화는 개선을 위한 필요조건은 되지만 충분조건은 아니다. 마찬가지로 ISO 9000 시리즈 인증을 취득하였다 하더라도 품질경영이 성공적으로 추진되고 있다고 생각하는 것은 큰 잘못이다. ISO 9000시리즈는 TQM 전체의 관점에서 최소한 요구사항일 따름이다. 따라서 ISO 9000시리즈는 품질 발전단계에 있어서 최종단계가 아니라 품질경영으로 가는 하나의 과정으로 이해되어야 한다.

<표 2-4> 외국 정부기관 ISO 9000인증 취득사례

나라	기관명	인증규격	인증범위
캐나다	건설교통국	ISO9001	고속도로의 구조설계
	Municipality de Saint-Augustinede-Desmaures	ISO9001	시정부 공공행정서비스
미국	총무처 재산관리국 *	ISO9001	정부기관 건물의 관리
영국	Derwenside distrist Council	ISO9002	중앙행정
	Hereford City Council	ISO9002	지방정부 기구로서의 행정서비스
	London Borough of Camden-Housing Benefit and Council Tex Benefit Service	ISO9002	주택공급 이익과 자치단체 세금 이익 요구에 대한 접수, 평가 및 지급
	Braintree District Council	ISO9002	지방정부 기구로서의 행정서비스

* 미국 최초로 정부 일반행정서비스 부문에서 인증 취득

자료 : 조송암, 「지방행정체제의 실효성 확보방안」 (제주발전연구원, 1998), p.531.

4. 전통적 관리와 TQM 비교

오늘날 정치, 경제, 사회, 기술적인 변화가 지방정부에 미친 영향을 고려할 때 지방정부 변화의 근본적인 성격과 발전의 향상은 포디즘(Fordism)에서 포스트 포디즘(Post Fordism)으로 전환되는 국가 재조정 과정의 일부라고 할 수 있다(Hoggett, 1989). 포디즘 시대의 전통적 행정관리는 첫째, 규칙과 규정을 준수하는 관료주의적(bureaucratic)이고, 둘째, 규모의 경제(economics of scale)를 추구하고, 집권 주의적(centralized)이며, 셋째, 지방정부 스스로 인력을 조달하는 자족적(self-sufficient)이며, 넷째, 의사결정 과정이 전문가 중심적 professionally dominated)이며, 다섯째, 과정(process)과 문화(culture)가 무시되고 조직구조에 대한 관심(concern for structure)의 측면에서만 관리가 이루어진다는 특징을 가지고 있다(Walsh, 1989).

그러나 현대 행정의 특징은 기본적으로 반관료제적 관점에서 공공조직의

이해에 대한 근본적인 변화가 일어나고 있다는 점이다(Klages and Haubner, 1995). 이를 살펴보면, 첫째, 규정 중심적 체계에서 결과 지향적인 행정형태로, 둘째, 관료적 통제에서 후기(분권화, 재정에 대한 재량권, 새로운 예산과정을 통한 의사 결정권, 산출과 투입의 합의에 의한 계약)관료적 통제로의 교체, 셋째, 행정가의 동기부여를 통한 효율성 제고를 위한(즉, 인적자원개발, 벤치마킹을 통한 경쟁 지향의 강화 등) 모든 가능한 수단의 활용, 넷째, 품질을 위한 고객·시민 지향을 향한 노력지원, 다섯째, 이러한 모든 목표를 포함하는 행정목표의 지지, 여섯째, 목표달성에 대한 전반적인 감독을 제공하기 위한 환류체계의 개발과 이 같은 맥락에서의 성과 측정수단의 활용, 일곱째, 민간 전문가를 외부에서 활용하는 외부화(outsourcing)를 실현하려는 의지인데 이는 고객·시민의 이익 측면에서 해결책이 되는 행정활동의 민간화를 의미하기도 한다.

Barzelay(1992: 118)도 <표 2-5>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 나가야 한다고 주장했다. 여기서 TQM은 정부관료제적 패러다임을 후기 관료제적 패러다임으로 전환시키는 촉매적 역할을 수행한다고 했다.

TQM은 철학, 접근방법, 도구, 과정, 체제, 방법, 일단의 지침, 절차 또는 조직 행태의 배열이지만 통산 직원에 대한 권한 이양, 탐색, 고객이 정의하는 품질과 지속적 개선을 강조하는 관리전략이라는 측면에서도(Carr and Littman, 1990; Swiss, 1992; Bowman, 1994; Berman, West and Milakovich, 1994) 계층제적 구조, 통제 지향적 중앙집권적 의사결정으로 대변되는 전통적인 관리와 다르다고 할 수 있다.

<표 2-5> 행정패러다임의 변화

관료주의 패러다임 (Bureaucratic Paradigm)	후기관료주의 패러다임 (Post-Bureaucratic Paradigm)
· 공익중시	· 시민중심의 가치지향적인 결과 중시
· 효율성 강조	· 질과 가치강조
· 행정개념	· 생산개념
· 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 이용 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 : Michael Barzelay, *Breaking through Bureaucracy: A New Vision for Managing in Government*(Berkeley : University of California Press, 1992), p.118.

Mizaur(1993)는 품질 중심의 정부는 모든 자원과 조직과정의 지속적 개선 (of the people), 관리직원의 참여(by the people)를 통해서 고객만족을 구현 한다는 의미에서 국민을 위한 관리(for the people)라고 정의할 수 있다. 모든 조직은 세 이해관계자(stakeholders), 즉 고객, 직원, 자금 조달자를 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. 다시 말해 전통적 관리의 최고관리자는 생산성만 관심을 갖는 반면 TQM

의 최고관리자는 고객과 직원만족의 극대화를 통해서 조직목적을 달성하는 최적화 과정에 관심을 갖는다는 것이다. 이상의 논의를 통해 전통적 관리이론과 TQM의 차이를 <표 2-6>과 같이 정리 할 수 있다(오세덕·여운환, 1998).

첫째, TQM은 제품과 서비스의 기준을 고객이 결정하며, 문제의 발생을 사전에 예방할 수 있는 구조를 선호하며, 일회적인 업무 과정개선보다는 전반에 걸친 지속적 개선에 초점을 둔다는 점이다.

둘째, 전통적 관리는 품질향상과 고객서비스에 대한 사회 감정적(semiemo-tional) 몰입을 이끌어 내는데 불가능한데 비해, TQM은 이를 가능하게 한다는 점이다.

셋째, 전통적 관리가 안정성을 최우선시 하는 반면에, TQM은 정부조직 내의 수평적 조직구조, 지속적 개선, 전체조직 구성원의 자발적 협력, 참여관리, 고객서비스, 성과의 탁월성 등으로 야기되는 조직의 문화혁신(Cultural revolution)을 요구한다는 점이다.

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, 품질보장, 권한 위임 및 조직 구성원의 참여, 지속적 개선이라고 할 수 있으며, 이런 점에서 TQM을 구성하는 3대 핵심지주는 고객지향, 참여관리, 지속적 개선이라고 할 수 있다. 하지만 TQM은 전통적 관리방식과 비교하여 반전통적이라고 할 만큼 혁신적인 요소를 많이 담고 있으나, 또한 상당 부분 부드러운 접근방법을 택하고 있다. 이는 TQM이 관료제의 근본을 뒤엎는 혁신적인

관리 접근 방법은 아니라는 것을 의미한다. 예컨대, TQM은 하위직 직원으로의 권한 위임은 분권화를 촉구하지만 계서제의 완전한 타도는 주장하지 않는다. 또한 부하들의 개혁 제안을 촉구하면서도 관리자리의 결정권을 배척하지 않는다. 즉 TQM은 지속적인 개혁을 기본원리로 삼으면서도 단번에 효과를 얻기보다는 작은 개혁들의 누적적 축적을 추구한다고 할 수 있다(오석홍, 1997).

일반적으로 전통적 관리가 계획, 지시, 조직, 통제에 중점을 둔 반면에, TQM은 지도, 권한부여, 평가, 동반자 관계에 중점을 두고 있다. 여기서는 고객 초점, 품질관리, 권한위임, 조직체제의 증진, 지속적인 품질 향상, 구성원의 위치의 맥락에서 전통적 관리와 TQM을 구별해 보면, 우선 고객 초점에 있어 전통적 관리는 고객의 욕구를 조직의 전문인에 의해 정하는데 반해, TQM은 고객 스스로 그들의 욕구와 기대치를 정하도록 한다. 품질관리에서 전통적 관리는 생산과정의 마지막 단계에서 생산과 서비스의 문제점을 점검하는데 반해, TQM의 품질관리는 과정의 매 단계마다 이루어지고 문제를 예방하는 데 초점을 둔다. 권한위임에서 전통적 관리는 관리자와 전문인에 의하여 과업이 통제되고, 품질 향상 노력이 이루어지며 계획과 집행이 이루어지는데 반해, TQM에서는 관리자, 전문인, 조직 구성원, 고객, 파트너 사이에서 권한위임과 팀워크가 상호간에 상보적으로 이루어진다.

조직 체제의 증진에서 전통적 관리는 수직적인 조직구조와 중앙집권적인 권위와 통제가 이루어지는데 반해, TQM에서는 새로운 가치 부여를 극대화하기 위한 수평적이고 분권적인 조직구조를 가진다. 지속적인 품질 향상에서 전통적 관리는 품질 향상이 일회의 기술이나 새로운 방법의 도입에 의하여 이루어지는데 반해, TQM에서는 과업 과정의 모든 면에서 품질 향상이 점진적이고 지속적인 과정에 의하여 이루어진다. 구성원의 위치에서 전통적 관리는 구성원들이 많은 제약과 불신을 받고 통제되며, 그들은 필요한 존재이지만 한편 조직의 귀찮은 과오자로 간주된다. 이에 반해 TQM에서는 구성원의 성취

육구는 중요한 요소로 인정되며 조직 발전에 제일 가치 있는 자원으로 간주된다(윤영진 · 김태룡 외, 2002: 161-162).

<표 2-6> 전통적 관리와 TQM의 비교

구 분	전 통 적 관 리	T Q M
고객의 육구 측정	· 재화와 서비스 사용자들의 육구를 전문가들이 규정	· 고객에 초점을 두어 사용자가 원하는 것을 규명
자원의 통제	· 설정된 기준을 초과하지 않은 한 과오나 낭비허용	· 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	· 개선성과에 기초한 장기계획
목표수립	· 단위 부서별로 순차적인 목표설계	· 복합적인 기능을 가진 팀에 의한 동시적인 목표설계
조직관리	· 개별적인 관리자와 전문가에 의한 통제와 개선	· 내·외부 관련 전 구성원들의 참여관리에 의한 팀웍 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

자료 : D. K Carr and L. D. Littman, Excellence in Government : Total Quality Management in the 1990s(Arlington, V. A. : Cooper & Lybrand, 1990), p.11.

이처럼 TQM은 전통적 관리와 상이한 접근을 시도하는데 이런 TQM의 품질 추구 노력은 고객이나 시민을 위해 더 나은 서비스 제공과 서비스 산출비용의 절감이란 두 개의 동기에 바탕을 두고 있다. Pollitt(1992)의 지적대로 TQM은 비용 절감이라는 측면과 함께 직원들에게는 권한 이양과 의사결정에

의 참여라는 품질문화의 강조 아래 생산성의 증가라는 또 다른 목적이 함축되어 있다. 이 같은 TQM의 특징은 서비스 조직의 비공식적 측면인 직원, 공유가치, 부드러운 행동양식의 3S에 기반을 두고 있다. 그리고 TQM에서 가장 중요한 이슈는 조직 전체에 걸친 지속적인 변화의 달성이다.

제2절 지방정부혁신과 TQM

1. 지방정부혁신과 환경변화

가. 지방정부 혁신의 개념 및 유형

중앙정부의 역할이 축소된 지방화시대에 있어서의 지역의 역량은 국가발전의 중요한 원동력이 된다. 따라서 효율적으로 국가발전의 기반을 구축하기 위해서는 지역에 산재해 있는 유형·무형의 잠재적인 자원을 하나로 묶어서 극대화시키는 작업이 필요하다. 이러한 일련의 작업들을 효과적으로 추진하기 위해서는 새로운 변화에 대응할 수 있는 사회 각 영역에 있어서의 기본 틀을 바꾸는 혁신활동의 전개가 필요하다. OECD 등 주요 선진국들은 1970년대 후반부터 신공공관리론(New Public Management)적 시각에서 정부개혁과 정부혁신을 추진하면서 정부운영의 효율성 향상을 도모하여 왔다. 미국의 정부 재창조 프로그램(The National Partnership for Reinventing Government), 영국의 넥스트 스텝(Next Steps)과 최고가치제도(Best Value), 독일의 정부역할 축소 및 능률적 정부구축을 위한 프로그램(Aufgabenpolitik und Schlanker Staat), TQM 등은 공공부문의 효율성 제고와 경쟁력 강화를 위한 대표적인 정부 프로그램들이다.

혁신에 대한 정의는 학자들이 혁신을 바라보는 관점과 시각에 따라서 다양하게 제시되고 있다. 예를 들면, 혁신은 새로운 생각이나 행태의 채택(Becker &

Whisler, 1967), 혁신은 새로운 사상, 방법, 도구의 도입(Merritt & Merritt, 1985), 혁신은 새로운 행태, 새로운 행위, 새로운 연쇄적 기대를 포함하는 개념(Deutch, 1985), 혁신은 업무과정, 산출, 행태, 프로그램, 기술 등에서 새로운 것을 도입하는 과정 및 결과를 지칭하며 새로움, 현실적 적용, 효과의 세 가지 요소를 가지는 개념(Harris & Kinney, 2003), 혁신은 묵은 제도나 방식을 새롭게 고치는 것(정부혁신지방분권위원회, 2004) 등이다. 이들의 논의를 종합해 보면 다음과 같다(김필두, 2005: 1-3).

첫 번째, 혁신을 새로운(new) 것으로 보는 입장이다. 개인이나 집단에게 새롭게 느껴지는 아이디어, 실천, 목표 등을 혁신으로 보는 관점(Roger & Shoemaker, 1971)과 “새로움”이라는 개념을 중심으로 혁신을 새롭게 또는 최초로 시도되는 모든 것을 혁신으로 보는 객관적 혁신(Objective Innovation)과 새롭게 혹은 최초로 시도되었다는 사실보다는 그것을 받아들이는 주체가 새롭게 인식을 하면 그것이 혁신이라는 주관적 혁신(Subjective Innovation)으로 설명하는 관점(Kimberly, 1981) 등이다.

두 번째, 혁신을 과정(process)으로 보는 관점이다. 혁신이란 새로운 생산물이나 서비스를 창출하기 위해 필요한 새로운 아이디어를 만들어 내고 이를 실행하는 과정으로 보는 관점이다(Urabe, 1988). 즉, 혁신이란 일회적인 현상이 아니라, 새로운 아이디어를 창출해 내고 이를 실제에 집행하기까지 모든 과정에 걸친 일련의 의사결정과정을 모두 포함하는 장기적인 현상이며 축적적인(cumulative process)과정으로 보는 관점이다.

셋째, 혁신을 환경과의 상호작용 과정(interaction process)으로 보는 관점이다. 여기서는 혁신은 현재의 조직과 환경간의 내적, 외적인 관계에 변화를 유발하는 새로운 아이디어를 소개하거나 채택하는 것을 말한다. 혁신의 유형은 학자들에 따라 다양하게 분류되고 있지만, 정부혁신과 관련된 혁신 유형론의 논의를 종합해 보면 혁신은 관리혁신, 기술혁신, 서비스 및 상품혁신, 과정혁신 등 네 가지로 분류할 수 있다(Whipp & Clark, 1986; Kimberly & Evanisko,

1981; 이성진, 2001; 김필두, 2005: 4). 관리혁신(Administrative Innovation)은 구조혁신 및 인적혁신, 즉 조직구조와 관련된 통제 및 권위체계, 사회적 관계, 의사소통, 규율, 역할, 절차, 구조 등과 관련된 구조혁신과 조직 구성원의 변경이나 향상 등과 관련된 인적혁신을 의미한다. 기술혁신(Technical Innovation)은 기존의 기술체계를 활용하거나 응용하는 것으로 대개 정보화 또는 전산화와 관련되는 것으로 전자결제제도, 전자사서함, 정보시스템구축, 대민원업무전산화, 지적전산화, 과세전산화 등을 들 수 있다. 서비스 및 상품혁신(Service and Product Innovation)은 생산혁신 혹은 산출혁신이라고도 하며, 산출에 영향을 주는 혁신으로 정부가 제공하는 대민원서비스 및 구체적인 생산물의 질적 향상을 위한 혁신이다. 예를 들어, 휴일민원처리제, 일일민원처리제, 원스톱(One-stop) 민원처리제, 단일창구서비스, 온라인서비스 등이 있다. 과정혁신(Process Innovation)은 생산물이 만들어지거나 전달되는 방법의 변화, 조직에 혁신을 채택하기 위한 새로운 운영기술 등을 의미한다. 과정혁신은 주로 서비스의 제공이나 산출에서의 시간단축을 위하여 이루어진다.

나. 지방정부혁신의 의미 및 방향

지방정부혁신은 지방자치단체가 행정서비스를 창출하는 데 있어서 효율적인 방법을 모색하고 주민들의 요구에 효과적으로 반응할 수 있는 전략을 모색하는 과정이라고 할 수 있다. 또한 지방정부 혁신은 국민과의 접점에서 혁신성고를 국민이 직접 체감케 하여 정부에 대한 신뢰로 이어질 수 있다는 점에서 정부혁신의 가시적 성과의 최종 귀착점으로, 구체적으로 조직구조, 업무프로세스, 행정문화, 관리기법 등 지방자치 전반에 걸쳐 관리개선을 통해 지역의 경쟁력 강화 및 행정서비스에 대한 주민의 만족과 행정신뢰를 높이기 위한 총체적 활동으로 정의할 수 있다.

지방정부혁신은 지역사회 내의 공공기관, 특히 집행기관의 혁신을 의미한다

는 측면에서 지방자치단체 구역 내의 경제발전과 지역개발을 총칭하는 지역혁신(Regional Innovation)과는 개념적 구분이 필요가 있다. 지방정부혁신은 지방분권과 지역혁신의 성공적 추진을 위한 기반이자 전제조건으로 궁극적으로 지역혁신을 능동적, 주도적, 자생적으로 추진할 수 있는 지방자치단체의 역량강화가 목표라고 할 수 있다. 지방자치체가 본격적으로 실시 이후 지방정부의 조직구조 및 관리기술상의 비효율성 등의 문제점이 지적되면서 지방행정에 새로운 기술과 지식을 도입하려는 노력들이 지속적으로 나타나고 있다. 지역사회의 발전을 도모하고 내부역량을 강화하기 위해 지방자치단체는 지속적으로 혁신을 추구해야 한다(Niosi, 2002; Johnson & Walzer, 2000).

각 지방정부는 상이한 환경, 상이한 수요, 상이한 리더십 등에 의해 상이한 혁신의 방향을 채택하게 된다. 그러나 상이하게 나타나는 혁신의 방향을 몇 가지로 유형화시켜 볼 수 있다. 이러한 유형화는 지방정부의 혁신실태에 대한 이해의 편리를 도모하고, 혁신의 총체적 흐름을 파악하는데 도움을 준다(이종수, 2004).

지방정부의 혁신유형에 대해 Lowndes(1999)는 능률지향형, 시장지향형, 공동체지향으로 분류하고 있다. 능률지향형은 조직관리의 개선을 통해 성과를 제고하고자 하는 유형이며, 시장지향형은 계약, 민간위탁, 민영화 등 시장기제의 활용을 확대하는 유형이며, 공동체지향형은 주민참여를 통해 시민주권의 극대화 및 형평화를 추구하는 유형이다. 능률지향형 및 시장지향형은 효율성의 제고와 관련이 있으며, 공동체지향형은 민주성과 형평성의 제고와 관련이 있다. 이와 아울러 환경적 요소를 지방정부 차원으로 내면화시키는 유연성이라는 요소가 지방정부혁신의 요소로 추가될 수 있다(Cainelli and zoboli, 2004).

결국 지방정부가 추구하는 혁신의 방향과 내용은 민주성 증진, 효율성 제고, 유연성 확대, 형평성 증대로 분류할 수 있다(Naschold, 1996; 이승중, 2004). 민주성은 정책 및 행정과정에 주민의 참여를 확대하는 것이고, 효율성은 비용절감을 위하여 행정관리를 개선하는 활동을 의미한다. 유연성은 외부의 환경에

신축적으로 대응할 수 있도록 대응능력을 높이는 것으로 팀제, 성과급제 등의 정책수단이 활용된다. 형평성은 지역간 계층간에 존재하는 사회경제적인 격차를 감소시키는 정부의 활동을 의미한다.

1995년 민선자치단체장 출범이후 11년이 지난 지금 지방자치제가 정착되고 성장기에 접어든 이제는 지역경쟁력과 주민인 고객의 만족을 높이기 위하여 과거에는 행하지 않던 새로운 조직문화, 제도, 업무과정, 조직구조, 관리기법 등 지방자치단체의 행정부문에 도입하여 실행하고 정착시켜 나가야 하는 지방행정혁신이 요구되고 있는 시점이다.

민선 4기의 출범을 앞두고 있는 시점에서 이제 성숙한 지방화의 시대에 들어선 현재는 과거와 다른 근본적이고 본질적인 지방의 변화가 요구되고 있는 것이다. 즉 외형적인 변화뿐만 아니라 공무원 자신들이 정말로 변해야 할 때이다. 태생적으로 지역주민들의 요구와 지지를 중시해야 하는 자치단체장들의 노력과 함께 공무원들의 의식 및 행태변화가 이루어지고, 이것이 궁극적으로 조직문화 전체를 바꾸고 새로운 행정관행(제도, 업무과정, 조직구조, 관리기법 등)을 도입하여 발전적이고 혁신적인 지방자치단체로 거듭나야 진정한 변화를 기대할 수 있을 것이다. 이때에 비로소 지방행정혁신의 목적을 달성할 수 있을 것이다. 그동안 지역주민의 삶의 질 향상을 위한 수준 높은 행정서비스의 요구증대 등에 부응하고자 각 지방정부들은 조직개편, 수익사업, 경영마인드의 확산, 지방정부 조직 내 인사관리 및 예산분야에서의 개혁 등과 같은 많은 노력들을 행하여 왔다. 그러나 이러한 제반 개혁조치들은 일시적, 부분적, 상징적인 차원의 효과만을 거두고 있을 뿐이다. 이제 새로운 환경의 변화로 인해 지방행정혁신이 바탕이 되어야 한다. 그리고 지방분권의 수용능력을 높이고, 지역혁신을 효율적으로 완성하기 위해서는 지방행정역량의 강화(Up-Grade)가 필요하다.

이와 같은 맥락에서 지방행정혁신의 기본방향은 궁극적으로 주민인 고객만족을 극대화하는 방향으로 설정하고 고객만족은 고객의 가치를 최대한 높이

고 고객이 지불하는 가격은 최대한 줄이는 것으로 새로운 시대에 걸 맞는 지방자치단체와 공무원으로 탈바꿈해야 하는 시대적 사명이다. 즉 지방자치단체는 고객만족을 극대화하는 최고·최대의 서비스기관으로 공무원은 주민의 가장 유능한 서비스 맨(service man)으로 하는 지방정부의 조직문화를 바꾸는 ‘문화변화전략(the strategy of cultural change)’이며, 그 내용은 관료제적 조직문화의 탈피와 기업가적 조직문화의 구축이어야 하며, 이를 위한 구체적인 실천방안으로서 TQM의 도입을 고려할 수 있다.

2. 지방정부의 TQM 적용 및 문제점

가. 지방정부의 TQM 적용

지방정부에 TQM을 적용하기 위해서는 정통적인 TQM의 수정이 필요하다. 즉 민간부문에서 발전되어 온 정통적 TQM을 그대로 공공부문에 적용하는 것은 여러 문제점을 야기할 수 있다. 즉 전통적인 TQM은 대부분의 지방정부에 맞지 않으며, 사실상 많은 경우 한걸음 후진하는 것을 의미할 수 있다. 따라서 공공부문에 적합하게 수정한 TQM은 정통적인 TQM이 거부하는 산출물 목표와 측정을 받아들여야 한다. 그리고 그 대신 정통적인 TQM이 강조하는 산출물의 단일성과 조직문화의 지속성은 받아들이지 않는다. 또한 관리자들이 오로지 직접적인 고객들만을 충족시키는 위험에 빠지지 않고 일반 대중을 고려하도록 주의한다. 그러나 동시에 수정된 TQM은 직원들에 대한 권한부여, 지속적인 개선, 그리고 제품의 질과 고객의 반응을 양적으로 추적하는 정통적인 TQM의 원칙들은 존중하여야 한다. 과대 선전하지 않고 정부의 독특한 상황에 대하여 주의하면서 도입된다면 공공부문에 알맞게 수정한 TQM은 이 시대의 공공관리에 중요한 기여를 할 수 있을 것이다(윤영진·김태룡 외, 2002: 139). 정통적 TQM은 다음과 같은 수정을 거쳐 지방정부에 적용시킬 수 있을 것이다(윤영진·김태룡 외, 2002: 140-141).

첫째, 고객으로부터의 피드백이다. 정부에서 고객만족을 주요 지침으로 삼는 것에 문제가 있음에도 불구하고 직접적인 고객의 반응을 계속 추적하는 것은 여전히 유용하다. 그리고 추적된 고객의 반응을 의사결정에 부분적으로 참고하는 것도 유익할 것이다. TQM은 피드백을 얻는 방법에 대하여 유용한 조언을 제공해 줄 것이다.

둘째, 성과추적이다. TQM은 숫자에 의한 관리를 강력하게 비판한다. 동시에 TQM의 주요 요소 중의 하나인 관리도와 작업공정도 등과 같은 다른 계량적인 도구들을 이용하여 질을 양적으로 추적하는 것이다. 이러한 성과 추적은 일부 정부기관의 경우 TQM이 유용한 최초의 시스템이 되도록 만들 수 있다. TQM이 실행된 후에 그것이 성공하면 목표관리제, 프로그램예산, 성과 모니터링 시스템과 같은 양적이지만 결과 지향적인 시스템을 추가할 수 있을 것이다. TQM은 특히 “사람들을 숫자로 만들어 버릴 것”이라는 두려움 때문에 그러한 시스템을 거부해 왔던 직원들이나 관리자들에겐 유용한 첫 시스템이 될 수 있을 것이다. TQM은 숫자를 추적하는 것 이외에도 비가시적인 것과 사람을 중요시하기 때문에 다른 시스템들의 양적인 측면 때문에 거부감을 가졌던 사람들에게는 두렵지 않은 첫 단계가 될 것이다.

셋째, 지속적인 개선이다. 과거 공공관리 부문의 혁신은 많은 직원들의 저항을 받았다. 또한 일단 시스템이 실행되면 종종 당연하게 받아 들여지고 그러한 까닭에 시간이 지남에 따라 쇠퇴되었다. 이러한 이유들 때문에 TQM의 지속적인 개선원칙을 직원들과 관리자들이 내면화할 경우 가장 중요한 기여를 할 것이다. 이 원칙이 제시하는 바는 새로운 접근방법에 대한 수용이 성과를 높이는데 필수적이라는 사실이다. 이 원칙이 완전히 받아들여 진다면 그것은 미래에 있을 시스템의 혁신에 대한 저항을 줄이게 될 것이며, 나중에 정체될 가능성도 축소시키게 될 것이다. 또한 미래의 변화를 과다 선전하려는 유희도 줄어들게 될 것이다. 왜냐 하면 그러한 과대선전은 보통 저항을 완화시키기 위해 사용되는 방법들이기 때문이다.

넷째, 직원의 참여이다. 직원의 참여는 종종 권한부여라고도 불리는데 수십년 동안 관리의 중요한 원칙이 되어 왔다. 그러나 이것을 실제로 실행하는 것은 어려운 일이다. TQM의 품질분임조는 직원의 참여를 증진시키는데 필요한 중요한 구체적 단계들을 제시해 주고 있다.

또한 TQM은 다음과 같은 이유로 공공부문에서도 적용되고 있다(최임규, 1996; 노옥섭, 1998).

첫째, 공공부문의 서비스 질에 대한 국민의 부정적 인식을 개선하기 위해서이다. 즉 독점성이 강한 공공부문에 대한 국민의 만족도를 제고시키기 위한 관리수단으로서 TQM의 도입이 필요하게 된 것이다.

둘째, 불충분한 예산 및 자원을 확보하기 위한 수단으로서 그 관리기법이 필요한 것이다. 즉 TQM에 의하면 문제발생의 예방, 검사 및 수정, 낭비 및 업무실패에 따르는 비용인 '질 보장 비용(Cost of quality)'을 줄여갈 수 있다는 것이다. TQM은 직원들과의 시간과 노력 등의 낭비요인을 식별하여 이를 제거해 나갈 수 있는 방법과 도구를 제공한다. 이는 다른 업무에 투입 가능한 연인원의 증가효과를 가져옴으로써 한정된 예산과 자원으로 공공부문의 더 많은 업무를 가능하게 하여 조직의 효율성을 높일 수 있게 된다.

셋째, TQM은 우수한 직원의 채용과 보유경쟁의 수단으로 활용할 수 있기 때문이다. TQM 접근방법은 모든 직원들에게 책임을 부여하여 관리에 동참시킴으로써 관리의 민주화는 물론 직원들에게 사기를 진작시키는데 유리한 특성을 가지고 있다. 이는 직원들에게 업무수행과 관련하여 권한을 부여하고 인정함으로써 업무에 대한 만족도를 높일 수 있게 한다. 즉 직원들에게 동기를 부여하며, 업무의 성공적인 수행을 촉진하고 직원들의 잠재능력을 계발할 수 있는 계기도 제공하는 것이다.

넷째, 민영화 등에 대한 공공부문의 정체성(Identity) 제고를 위해서이다. 즉 공공부문의 서비스가 만족스럽지 못할 경우 국민은 민영화 등의 문제를 제기하게 되고 그 결과 공공부문은 그 입지가 낮아지게 마련이다. 따라서 ①고객

인 국민으로부터 공공부문이 선택받기 위하여, ②다른 공공부문간의 행정수요 시장에서 고객인 국민으로부터 정체성을 확립하기 위하여, ③공공부문의 효율적인 목표달성을 위해서 TQM의 도입이 필요하게 되는 것이다.

다섯째, 일선 하위자들에게는 조직내에서 민주성의 이념을 실현시켜 준다. TQM에 있어 관리개선과정에 조직의 모든 성원을 개입시키는 것이 매우 중요한 요소 중의 하나이다. 이러한 전체 구성원의 참여라는 원리가 매우 오랜 된 관리의 격언이었음에도 불구하고 구체성이 결여되어 있었다. TQM의 QC 썬클 활동은 참여관리로 향하는 가치 있는 견고한 한걸음으로 볼 수 있다 (Swiss, 1995).

고객지향성의 원리와 참여에 의한 관리, 생산성의 향상 등을 추구하는 이념을 가지고 있는 TQM은 비록 민간부문의 관리 철학으로부터 시작 되었지만 오늘날 공공부문에서 쇄신적인 조직관리의 변화와 국민에 대한 서비스 기능의 강조와 함께 위에서 언급한 필요성에 의해서 TQM은 공공부문에서 새로운 조직관리기법으로 관심을 끌고 있다.

나. TQM 적용상의 문제점

TQM의 지방행정부문에 대한 적용여부는 논란이 계속되고 있다. 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·사 조직간의 관리는 차이가 있는가와 맥을 같이 한다고 할 수 있다(박연호, 1996). Hunt(1993)는 TQM이 공공부문에 적용하기 어려운 이유로 첫째, 공공부문에서는 민간부문과는 달리 고객에 대한 정의가 어렵고, 둘째, 공공부문에서는 사업수행 결과에 대한 측정이 어려우며, 셋째, 공공부문에서는 대부분 1년 단위로 예산이 운영되며, 넷째, 단기적 결과를 선호하는 정치가의 존재 등을 그 이유로 들고 있다.

이 같이 공공부문에서 TQM 도입이 어렵다고 보는 견해는 대체로 공·사 조직간 차이를 인정하는 학자들이 주장하고 있다. 그러나 Grover와 Starling(1986)은 TQM 도입이 어렵다고 보는 견해에 반대의 입장을 보이고 있다. 그들은 공공부문과 민간부문의 차이는 절대적인 차이가 아니라 단지 정도의 차이에 불과하다는 것이다. Starling은 공공부문이든 민간부문이든 3가지 관리부문, 즉 프로그램 관리, 정치적 관리, 자원관리 부문으로 구성되는 양자는 3가지 차원의 관리구성비에 따라 행정부문 또는 민간부문의 측면을 갖는다고 했다.

Milakovich(1995)는 공공부문 특히 지방정부가 TQM를 도입하게 된 상황을 거시적으로 다음과 같이 제시하고 있다.

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 제공하는 고객 친화적인(Customer-friendly)방안을 도입하게 하였다.

셋째, 1980년대에 규제완화와 공공부문에서의 민영화 개념이 도입되어, 공공부문에서도 경쟁개념이 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 고객대응과 결과측정을 위한 권한의 위임에 초점을 맞추었으며, 이에 따라 지방정부와 중앙정부는 전통적인 예산, 비용통제, 감사에 근거한 통제 지향적인 관리계층제를 TQM으로 대체하게 되었다는 것이다.

이렇듯 TQM이 행정부문에 적용 가능한가에 대한 논의는 행정부문과 민간

부문을 보는 관점에 따라 다양하지만 이러한 논쟁은 Peters의 지적처럼 정부 부문에서 TQM 도입을 저해하지는 못하는 것이 오늘날의 추세이다(Peters, 1996). 이는 공공부문이든 민간부문이든 추구하는 최종 목적이 고객만족에 있기 때문이다.

그러나 Grover와 Starling, Milakovich, Peters의 주장에도 불구하고 대다수의 학자들은 수정되지 않은 원래 형태의 정통적 TQM은 지방정부 환경에는 거의 맞지 않는다고 주장하고 있다. 즉 TQM을 지방정부에 그대로 적용하는 것은 여러 가지 중요한 문제점을 가지고 있다는 것이다. 이러한 문제점들에는 서비스에 적용하기 위해 필요한 수정의 결여, 정부의 고객을 정의하는 문제에 대한 무감각, 투입과 프로세스에 대한 부적절한 강조, 그리고 정부부문의 문화에서는 거의 충족되지 힘든 최고 수준의 집중도에 대한 요구 등이 있다. 기업현장에서 발전되어온 정통적 TQM을 공공부문에 수정 없이 그대로 적용시키는 것은 좋은 결과보다는 나쁜 결과를 가져올 가능성이 많다. 왜냐하면 TQM이 일반대중이라는 더 중요한 고객의 요구보다는 직접적으로 연관되는 집단의 특정한 요구에 치중하도록 만들 수 있기 때문이다. 또한 정통적 TQM은 조직이 목표관리제, 프로그램, 예산 성과 모니터링 시스템 등과 같은 산출물의 목표를 명확히 하고 결과를 감시하는 이미 수립된 효과적인 체계를 조직이 태만히 하거나 심지어 무너뜨리게 하는 원인이 될 수 있다. 마지막으로 정통 TQM은 산출물의 단일성과 강하고 지속적인 조직문화를 요구하지만 정부문화의 경우 본질적으로 충족시킬 수 없는 것이다. 그러나 이러한 주요 문제점에도 불구하고 Peters의 지적처럼 TQM을 채택하는 것은 가치가 있다(윤영진·김태룡 외, 2002: 135-136).

이상에서 살펴본 주요학자들이 지방행정부문에서 TQM을 적용할 시 발생하는 문제점들을 살펴보면 다음과 같다(윤영진·김태룡, 2002: 136-139).

첫째, 제품보다는 서비스를 주로 생산하는 공공부문에 적용상의 문제이다. TQM은 원래 제조와 같은 일상적인 과정을 위하여 설계된 것이었다. 그러나 대부분의 정부기관들은 제품보다는 서비스를 생산한다. TQM이 서비스 영역에 적용되

기 어려운 이유는 서비스는 좀 더 노동 집약적이고 종종 생산과 동시에 소비되기 때문이다. 이러한 서비스의 특징은 산출물의 통일성을 좀 더 어렵게 만들고 또한 고객이 결과뿐만 아니라 서비스를 제공하는 사람의 행동, 심지어는 외모까지 고려해서 그 서비스를 평가한다는 사실을 의미한다. 따라서 서비스의 품질을 평가하는 것은 매우 복잡한 일이다.

둘째, 정부의 고객을 정의하는 문제이다. TQM의 가장 중요한 원칙은 고객을 기쁘게 하는 것이다. 따라서 가장 중요한 질문은 누가 고객인가? 하는 것이다. 정부에서의 TQM에 대한 대부분의 논의는 이 질문을 거의 고려하지 않는다. 업계에서는 기업이 보통 자신의 시장 틈새를 선택할 수 있고 그래서 목표로 하는 고객을 설정할 수 있다. 반면에 공공기관의 고객을 설정하는 것은 어렵고 또한 정치적으로 논란이 많은 문제이다.

셋째, 투입과 프로세스의 초점이다. 정부는 보통 여러 가지 이유로 인하여 비교적 산출물에는 거의 신경을 쓰지 않았다. 정부의 산출물들은 정치적으로 논란이 많고 측정하기가 힘들며, 의원들은 예산과 같은 투입측면에 주로 관심을 가진다. 그리고 관료들은 법적으로 엄격한 과정과 절차에 따르도록 끊임없이 주의를 기울이도록 요구받고 있다. 이렇게 정부 안에서 투입과 프로세스에 역점을 두게 하는 동기 요인들이 많기 때문에 정부의 목표가 뒤바뀔 위험성이 항상 존재한다.

넷째, 정부문화에 대한 문제이다. 정통적인 TQM은 거의 전적으로 품질에 대한 열정을 가지고 있는 극도로 강인한 조직문화에 크게 의존하고 있다. 이러한 문화를 형성하기 위해서 관리자들은 끊임없이 관리 개선에 참여해야 한다. 그러나 많은 정부기관들에서 고위층 관리자들이 인사이드가 잦아 부서 관리에 치중할 시간이 별로 없으며, 또한 정부문화가 많은 외부의 힘에 노출되어 있기 때문에 기업문화보다 약할 수밖에 없다. 따라서 정통적 TQM을 그대로 공공부문에 적용하는 것은 한계가 있다는 것이다.

3. 각국 지방정부의 TQM 도입현황

가. 미 국

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. 1950년대 이후 급성장한 미국의 지방정부는 1970년대에 들어와 세계적 경기 침체의 영향과 시민의 행정에 대한 불신으로 심각한 재정수입의 위기에 직면하게 되었는데, 그 대표적 사례가 1978년에 있었던 캘리포니아주에서의 Proposition 13이다(한국지방행정연구원, 1997). 이후 Proposition 13은 다른 지방정부와 주정부 그리고 연방정부의 재정정책에 영향을 미쳤으며, 이에 따라 1978년 이후 21개 주는 지방정부의 조세 및 지출에 제한을 두었으며, 15개 주는 주정부의 조세와 지출에 제한을 두기 시작하였다(김동건 외, 1996). 그 결과 1980년대에 들어와 지방정부의 행정개혁을 통한 경영행정의 구축은 모든 지방정부의 제1의 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, 건강 서비스부문 등에서는 자원봉사제가 도입되고 있다(Institute, 1988). 한편, 민간부문의 경영기법 중에서는 영기준예산제도, MBO, 업적평가제도, 인센티브제도, 전략적 기획, TQM 등을 도입하고 있으며, 이의 성과에 대한 인식도 지속적으로 증가하고 있다(Poister and Streib, 1994).

1990년대에 지방정부가 관심을 보인 TQM과 이에 대한 도입은 고객 중심적 행정의 운영, 행정의 질적 제고 등과 같은 대내·외적 환경변화를 반영하

는 것이다. 보다 구체적으로 미국 지방정부가 TQM을 도입한 배경과 목적을 보면 조직 운영비용과 서비스 제공비용의 절감, 관리와 의사결정에서의 직원의 능력 활용, 직원의 사기진작, 기술 및 생산성의 향상, 지방정부 이미지의 향상, 참여적 관리체제로의 전환, 고객 요구에 대한 대응성의 제고 등을 들 수 있다. 이러한 다양한 도입 목적으로 인해 각 지방정부가 TQM을 적용하는 수단이나 절차도 상이한 형태를 보여주고 있다.¹⁰⁾

미국의 경우, TQM이 공공분야의 모든 영역에 걸쳐 유용한 모델을 제공할 것이라는 것이 현재의 추세이다(Milakovich, 1991). 1991년의 한 조사결과에 의하면, 미국 내에서는 3,000여개의 민간기업과 40여개의 연방정부기관이 팀워크 증진, 참여관리, 브레인스토밍(brainstorming), 품질상황판(Quality Storyboards), 파레토 분석 및 통계적 품질관리기법 등 TQM 형태의 관리기법을 사용하고 있는 것으로 파악되었다(Milakovich, 1991). 1993년의 조사에서는 시정부의 33%가 TQM을 도입 하였다(Berman and West, 1991).

(1) 콜로라도주의 브라이트시 경찰 사례¹¹⁾

1991년 미국 남서부에 위치한 인구 35만 명의 어느 도시의 경찰서는 256가지의 내부 업무조사를 실시하였다. 이 조사는 시민 또는 내부 제보자로부터 나온 경찰관들이 행한 부정행위에 대한 고소에서 비롯된 것이었다. 이러한 조사를 실시하는 데에는 많은 시간과 비용이 소요되었다. 이시는 경찰관들의 잘

10) 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), Arizona주정부는 QPI (Quality and Productivity Improvement)등 다양한 명칭으로 불리어지고 있다.

11) 콜로라도주의 브라이트시 경찰사례는 윤영진·김태룡 외(2002: 141-142)를 참조하여 재 기술하였다.

못된 행동에 대한 소송의 결과로 시의 입장을 옹호하기 위한 변호사 비용을 제외하고도 55만 달러를 현금으로 지불하기도 하였다.

이와 대조적으로 콜로라도주의 브라이튼시는 지난 6년간 시민들로부터 소송을 받은 적도 없으며, 불법 방해나 다른 개인적인 상해로 인한 손실도 없었다. 지역사회로부터 서비스에 대한 요구가 증가한 것과 마찬가지로 직원들의 생산성도 극적으로 향상되었으나, 직원 수는 1985년보다도 적었다. 이러한 대단한 성과가 가능했던 이유는 브라이튼 경찰서가 고객만족이라는 개념을 받아들이고 직원들이 이를 행동으로 옮겼기 때문이다. 이것은 민간부문에서 전형적으로 적용되던 생산성 및 품질 개선 기법을 사용한데서 비롯된 것이었다.

(가) 변화이전의 상태

브라이튼 경찰서는 매년 45%의 인력이 바뀌고 감독 직위의 지휘 간부직의 50% 공석이었으며, 이용 가능한 컴퓨터와 차량 등 장비들도 낡았으며 청사는 업무에 적절하지 않은 그런 상태에서 사기는 저하되어 있었고 생산성 또한 최하였다. 경찰이 제공하는 서비스는 시설과 장비만큼이나 형편 없었으며, 경찰관들은 일상적인 업무수행시에 법률만을 금과옥조로 삼았다. 이러한 실정에서 유권자들은 매일 의회, 시 전문경영인(city manager), 경찰서장 등에게 불만을 토로 하였고 대중매체들은 연일 비판을 가하였다. 이에 시의회는 경찰서비스가 개선의 여지가 보이지 않는 한 추가적 투자를 하지 않기로 결정하였고, 이에 따라 1985년 지역사회의 가치를 대변하는 경찰서장이 고용되어 변화를 시작하였다.

(나) TQM의 집행

브라이튼시의 관리자는 경찰서장이 요구하는 모든 것을 지원하였고, 시의회는 그가 모든 공석을 채우고, 추가적인 감독 및 보조직원을 고용하며, 새로운

차량과 장비를 구입하고, 시설을 재건축 또는 확장할 수 있도록 자원을 제공하였다.

새서장이 취임한 지 수개월이 지나 직원들은 더욱 만족하였고 장비도 잘 구비하였다. 그러나 내부조사와 불만은 지속되고 있었는데 이러한 문제들의 공통된 주제는 바로 태도에 있었다. 이러한 상황을 타파하기 위해 경찰서는 TQM 노력에 경험이 많은 조직 개발 컨설턴트를 고용하였다. 이 컨설턴트는 경찰관들이 가진 문제점들을 다음과 같이 발견해 내었다. 이것들은 첫째, 단호한 것이라기보다는 공격적인 태도, 둘째, 일반적으로 유포되어 있는 낮은 자부심, 셋째, 대인관계 능력의 부족 등 이었다.

경찰서는 실행해야 할 일이 많은 시간과 자금을 소요로 할 것이라는 사실을 인식하여, 임시적인 방책으로서 자심감과 자긍심 문제는 단기적으로 이직률을 줄이고 장기적으로는 감축 기술 및 충원 과정에서 적절한 선발 기법을 사용함으로써 해결하였다. 이 경찰서는 형태 수정을 통한 고전적인 조직구조 변화 모형을 채택하였다. 각 직원들은 3년간에 걸쳐 문화적 인식, 감수성 그리고 대인관계 기술을 발전시키고 자신감과 자긍심을 얻기 위하여 72시간의 훈련을 받았다. 그러나 태도의 문제는 여전히 남아 있었기 때문에 서비스업체의 도움을 받아 다음과 같은 방법을 찾아 실행하였다. 첫째, 처음부터 불만이 제기되었을 때 종결한다. 둘째, 행동유형에 문제가 발견되면 직원들에게 교정 훈련을 시킨다. 셋째, 까다로운 직원들을 다루는 방법, 의견이 불일치가 고조되는 것을 방지하는 방법 및 업무를 할당하기 전에 만족스러운 합의를 이끌어 내는 방법 등을 훈련시킨다.

경찰서는 임무 성명서, 관리철학 및 지역사회와의 관계 성명서를 수정해서 ‘고객이 옳다’라는 개념이 포함되도록 하였다. 그리고 매번 서비스 전달이 이루어질 때마다 만족스러운 결론에 도달할 것을 정책으로 하였다. 또한 변화에 대한 장벽들을 찾아내어 체계적으로 해결하였다. 이 경찰서는 표어도 바꾸어 순찰차, 명함, 문방구 등에 “우리는 여러분에게 봉사하기 위해 여기에 있습니다”

다” 라고 표시 하였다. 그리고 특수기동대와 관련 기능들에 대한 훈련을 중단 하였다. 이러한 종류의 훈련에 참여한 경찰관들이 종종 품질 서비스 철학에 반대했기 때문이다. 이 경찰서는 품질 서비스의 도전을 충족시키기를 거부하거나 그럴 능력이 없는 직원들을 해고하였다.

또한 이 경찰서는 연간 성과평가 방식에 품질 서비스를 포함하도록 수정하였으며, 신규직원 고용 후에 실시되는 훈련 프로그램에 새로운 철학과 채용 기준을 수용하도록 하였다. 이러한 맥락에서 브라이언 경찰서는 그 자신을 변화시켜 “사회적 구제자”에서 “사회적 촉매자”로서 탈바꿈한 것이다. 이 경찰서는 시정부에서 원스톱 서비스(One-stop service)를 제공하는 기관이 되었다. 또 제품의 신뢰도에 대한 보증 제도를 이용하는 민간부문으로부터 아이디어를 빌려서 이 경찰서는 1991년 미국 경찰 사상 최초로 그들의 서비스에 대한 보증서를 개발하기도 하였다.

(2) 유타주 오렘시의 수자원관리 사례¹²⁾

(가) 변화이전의 상태

1988년 봄 유타주의 오렘시는 평년보다 적은 설피 빙원과 강우량으로 예상치 못한 심각한 수자원 부족 사태에 직면하였다. 시는 즉각적으로 학교, 기업체, 공원, 교회 및 골프장과 같은 대량 물 소비자들에게 물 보존 대책을 적용하기 시작하였다. 주민들은 가정의 물 사용량을 20% 줄이고 관개를 최소한으로 하도록 요청받았다. 이러한 보존대책이 없었다면 주민 70,000여명의 옥내 물 수요량이 충족될 수 없었다. 수자원 공무원들은 이 기간 동안 평판이 좋지 못하였다. 학교 잔디는 죽어가고 공원들은 갈색으로 변했으며 골프장 관리자들은 잔디와 골프장을 잃을 것이라고 불평하였다. 1988년 봄과 여름에 이 시

12) 유타주 오렘시의 수자원관리 사례는 윤영진·김태룡 외(2002: 141-142)를 참조하여 재 기술하였다.

는 상당한 양의 물을 다른 곳에서 구해야만 기본적인 물 수요량을 충족시킬 수 있는 실정이었다.

(나) TQM의 집행

위와 같은 다소 극단적인 경험을 한 후 오렘시 수자원과의 Bruce Chesnut 과장은 시의 급수 담당자와 만나 상황을 검토하였다. 그 결과 물 부족 사태에 대한 성공적인 해결책을 찾기 위하여 수자원과는 높은 성과를 낼 수 있는 TQM의 여섯 가지 핵심적인 요소들을 집행하기로 결정하였다.

첫째, 실질적인 전문성이다. 오렘시로서는 물 부족 사태와 관련된 문제들은 전혀 새로운 문제들이었기 때문에 용수권을 어떻게 활용할 것인가를 결정하기 위하여 오렘시의 용수권에 대한 정보를 수집하여 실질적인 전문성을 획득하는 것을 목표로 하였다. 점차적으로 판례문제, 정부 간 합의 및 용수권의 거래가 명확해졌으며, 정보는 「오렘의 물 공급」이라는 문서로 조직화되었다. 관리층이 이 보고서 내용을 습득하고 나서야 즉, 실질적인 전문성을 획득하고 나서야 운영상의 변화를 시작할 준비가 마련되었다.

둘째, 참여적 관계이다. 해결책에 대한 귀중한 기여들을 고려하기 위해 관리층은 “타이거팀”이라 불리는 품질 개선팀을 조직하여 사용하였다. 이 팀에 의해서 내려진 결정은 모두 참여적인 것이었다. 이 팀은 수자원과 과장, 수자원 감독자, 수자원 전문가, 급수 기술자 등으로 이루어져 있었고, 이모든 구성원들은 물 공급을 서로 다른 수준에서 규제하고 감시하였다. 따라서 이 팀은 중요한 지식과 경험을 가지고 있으나, 관리층의 혁신적인 리더십이 아니었다면 평상시에는 의사결정에 참여하도록 함께 모인 적이 없었을 개인들로 구성된 것이다.

셋째, 혁신적 리더십이다. 전통적 관리 방법하에서는 수자원과 과장은 아마도 팀에서 일하는 직원들에게 도움을 요청하지 않았을 것이다. 그러나 TQM 하에서는 관리자나 분과 내의 상급관리자들은 의사결정에 대한 통제권한을

포기하였고 직원들이 해결책을 찾는 데 도움을 주도록 권한을 부여하였다.

넷째, 비전의 공유이다. 팀 구성원들은 그들이 공유한 경험에서 무엇이 중요한 것인가를 논의하고 수자원 관리의 다양한 요소들에 대하여 순위를 매겼다. 수집된 모든 관련 질문들과 정보들이 고려되어 팀은 궁극적으로 두 가지 목표를 선정하였다. 그것은 ①운영시 더 높은 효율성을 달성하고, ②지역사회를 그 과정에 참여시키자는 것이었다. 목적을 달성하기 위하여 각 팀 구성원들이 시의 용수권에 대하여 세부적으로 이해하게 함으로써 다른 급수 방안들, 사용 형태 및 분배 요구 등을 이해하게 하였고, 컴퓨터 프로그램을 이용하여 역사적인 추세를 분명하게 파악하게 하였다. 목적을 위해서는 물 공급에서 품질을 보장할 수 있는 물 관리 계획 즉 전략적 급수편람을 개발하였다. 이 편람은 거의 일년이나 걸려 완성되었다. 이 계획은 15일을 주기로 하여 한해 전체에 대한 급수 자원을 나타내고 있었다. 팀 구성원들은 어디서 물을 구해야 할지, 얼마나 많은 물이 사용되었고 남아 있는지에 대하여 매일 정확히 알 수 있게 되었다. 일단 편람이 완성되자 수자원팀의 누구나 언제든지 일반 대중에게 오렘 지역의 급수에 대한 정보를 제공할 수 있게 되었다.

다섯째, 조직문화이다. 관리층이 지속적이고 적응적인 학습 방법을 조직문화 안에서 강조하였기 때문에 각 팀 구성원들은 그들이 관점과 가치를 공유하도록 장려되었다. 이러한 자유로운 아이디어의 교류는 이 팀이 성공한 가장 중요한 요인이다. 이 팀은 계속해서 물 공급 계획을 검토하기 위하여 매달 모임을 가지고 있다. 조직문화가 모든 계층이 직원들의 공통적인 관점을 중요시하고 사용할 정도로 충분히 자유롭다는 것이 분명해졌다.

여섯째, 고객만족이다. 오렘시는 서비스의 품질을 중요시하고 있었으므로 수자원과는 시민들의 서비스 전달에 대한 우려에 대하여 연구 조사할 회사를 고용하도록 시 지도자들을 쉽게 설득할 수 있었다. 이렇게 고용된 회사는 매달 수도사용료 청구서에 설문지를 첨부하여 보냈다. 이 설문지의 질문들은 대부분 시의 물 공급을 비롯한 서비스에 대한 시민들의 의견을 묻는 것이었다.

비록 설문조사의 응답률은 20%에 지나지 않았지만, 이것은 수자원과가 급수 시스템을 좀 더 심도 있게 연구하도록 촉진하였으며, 시민들의 의견은 오렘시의 장기적인 물 관리 계획을 세우는 데도 유용한 정보가 되었다. 고객의 욕구 만족도를 개선함으로써 이 지역사회는 시정관리에 대하여 더 많은 신뢰감을 갖게 되었다. 또한 지역 주민들과 참여적 관계를 확대하고자 노력하였다. 예를 들어 고객교육 프로그램에 주민을 참여시킴으로써 시는 주민들에게 정보를 제공하고, 그들이 오렘시의 급수에 대하여 이해하는 것을 돕고자 하였으며, 좀더 현명한 물 사용을 장려하고자 하였다. 이러한 목표를 달성하고자 산, 강, 샘 우물, 수로 등 서로 다른 수자원들을 묘사하는 이동식 소규모 시각적인 모형을 제작하여 주민들에게 큰 환영을 받았다.

유타주의 물 교육 직원들 또한 어떻게 하면 대중의 지지를 얻을 수 있을 것인가에 대하여 아이디어를 제출할 수 있었다. 주의 기관들은 지역주민들에게 배포될 수 있는 물 보존에 대한 내용을 담은 수많은 팸플릿, 소책자 그리고 전단지를 보내왔다. 나아가 오렘시 공무원들은 학교, 시민단체, 교회조직 등에서 많은 공적 발표행사를 가졌다.

나. 일본

일본의 경우, TQM의 도입 배경은 1980년대 초반과 현재에 있어 다소의 차이를 보여 주고 있다. TQM이 최초로 지방정부에 도입되었던 1980년대 초반의 경우 민간부문의 영향을 받은 지방정부, 특히 토요다시나 히다치시 등을 중심으로 품질관리 기법이 행정에 도입되었다(강형기, 1997). 도입 배경은 재정적 문제의 극복보다는 시 전반에 보편화되어 있던 민간 기업적 사고방식의 영향 때문이었다. 하지만 토요다시 등 일부 지방정부를 중심으로 도입된 TQM은 더 이상 확산되지 못하였다. 이는 공무원노동조합이 TQM을 새로운 통제수단 내지 업무부담으로 인식하여 강력히 반대하였기 때문이다. 이후 TQM은 1990년대 중반에 와서야 행정개혁의 주요 수단으로 다시 부각되었다

(권오철, 1999).

과거 일본의 행정개혁은 증가일로에 있는 행정수요를 효율적으로 처리하는 순수한 경영적 시각보다는 재정위기를 극복하기 위한 경제 절약이라는 전술적 수단 차원에서 운용되고 있다(高寄昇三·地方自治の經營, 1988). 이러한 사실은 전 국가적으로 지방 행정개혁이 추진되었던 1985년의 경우 경상수지비율 80.5%, 공채비 부담비율 14.3%로 최악에 가까운 상태였으며, 2차적으로 전 국가적 지방행정개혁이 추진된 1994년 역시 재정적 요인이 주가 되었다는 것은 의심할 여지가 없다. 그럼에도 불구하고 1994년 이후 추진되고 있는 일련의 지방행정개혁은 1985년 최초의 전국적 규모의 지방행정개혁 추진과는 다소간의 차이를 보여주고 있다. 최근 일본의 지방행정개혁은 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).

이러한 행정개혁 추진 방안중의 하나가 TQM이다. 1996년 3월 자치성은 지방자치운영연구회 제12차 공무능률연구부회의 보고서 「TQM발상」을 전국도·도·부·현 및 정령지정도시에 배부하였다. 이와 같이 자치성이 TQM매뉴얼을 배부한 목적은 지방정부로 하여금 고객수요에 적극적으로 대응하는 한편, 행정운영의 효율성을 제고시키기 위해서이다.

일본의 경우 시·정·촌 차원의 TQM 도입에 관한 실태조사는 없으나 도·도·부·현의 경우 1996년도 자치성의 권고에 따라 대부분 광역자치단체가 TQM을 조직관리로 적용하고 있다(일본경제신문, 1996).

다. 한국

한국의 경우, TQM도입은 1970년대 이후 민간기업에 먼저 시작된 ZD(zero defect : 무결점)운동으로 시작하여 QC, TQC의 형태로 품질관리기법을 받아들이다가, 1990년대 초반 EU출범과 함께 국제품질인증기관으로부터 ISO

9000체제의 도입이 강조되면서 보다 확산되기 시작하였다(김기식, 1999). 특히 1990년대에 지방자치 실시로 지방정부가 행정의 효율성과 고객 중심적 사고를 주요 행정이념으로 채택하면서 많은 지방정부가 TQM을 개혁을 위한 새로운 조직관리 전략으로 인식하기 시작했다(권오철, 1999). 자치단체별로 TQM을 도입하는 목적은 조금씩 다르나 상당부분 그 도입 목적은 유사하다. 즉 각 지방자치단체들은 지역주민에 대한 행정서비스의 질적 향상을 기하기 위해서 TQM을 도입하고 있다. 다시 말해, 좀 더 나은 서비스를 지역주민들에게 제공하기 위해서이다. 이를 위해 주민의 의견을 폭넓게 수렴하고, 이를 전 직원의 동참 하에 행정에 반영하자는 것이다. 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 목적중의 하나이다. 기타의 도입목적으로는 조직 활성화, 자원 확보, 행정업무처리의 투명화, 책임과 권한의 명확성 등을 들 수 있다. 이상과 같이 한국의 지방정부가 TQM을 도입하는 목적은 선진 외국의 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 서울시 강동구청, 경기도 이천시청, 그리고 1998년 4월 경북 칠곡군청, 동년 9월 서울시 강서구청 등에서 도입·추진하고 있으며, 충남 천안시청도 이를 도입하여 일부 시행한 적이 있었다.

4. 지방정부의 TQM 도입효과

지방정부의 TQM 도입효과를 논의하기 이전에 공공부문에 TQM을 도입함으로써 얻을 수 있었던 효과를 Cohen과 Brand(1990)의 연구결과를 통해 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 조직구성원들이 시간과 두뇌와 정력의 낭비를 확인하고 제거 해주는 접근법 제공과 각종 제안을 통한 효율성과 생산성을 제고시킨다.

둘째, TQM은 구성원의 동기를 유발하고 상호 상승효과를 주게 되며 구성원에게 권한위임을 확대하고 자율적이며, 의사소통을 촉진시켜 계층제의 압력을 완화시켜 나가게 된다.

셋째, 업무수행 자체를 유쾌하게 만들며 때로는 숨겨져 있는 재능이 발현되도록 한다.

넷째, 관리자에게 TQM을 채택함으로써 소속조직이 보다 더 생산적이 되는 것을 발견하며 생산된 서비스에 대한 수요가 증가하게 된다.

다섯째, 효율적인 공공관리자로 만들어 조직내외의 사람들이 보다 올바른 방향으로 나아가도록 영향력을 행사할 수 있게 된다.

여섯째, TQM을 사용하여 거대한 관료조직의 병리현상과 폐해를 극복 보완하게 되어 공공조직이 그들의 목표를 효율적으로 달성할 수 있다.

일곱째, TQM은 어떠한 직급에 있는 경영관리자에게도 그가 속한 조직에 채택할 수 있다.

또한 최길수(1998)는 TQM이 공공부문에 효과적으로 적용되었을 경우의 잇점을 내·외부고객의 만족과 대응성의 향상, 비용, 시행착오, 재작업 등을 감소시켜 예산절감의 효과와 생산성을 향상시켜 조직의 성과를 높이고 품질문화의 정착으로 구성원의 사기를 높인다고 하고 있다. 그리고 Chi(1995)는 TQM의 효과를 첫째, 더 많은 서비스를 제공하기 위해서 관리비용과 지방정부 서비스의 공급에 따른 비용을 감축한다. 둘째, 관리와 의사결정과정에서

일선공무원의 재능을 활용, 직원의 사기, 생산성, 기술을 향상한다. 셋째, 지방 정부와 공공기관의 이미지를 제고한다. 넷째, 하향적 및 계층제 등 전통적 관리체제를 변화한다. 다섯째, 의뢰인, 주민, 내부직원 등 고객들로부터 불평을 처리한다. 그리고 마지막으로 전략적 기획활동의 한 부분으로 TQM을 채택하는 것으로 제시하고 있다.

이러한 학자들의 도입효과를 바탕으로 앞에서 살펴본 미국의 콜로라도주 브라이언시의 경찰사례와 유타주 오렘시 수자원관리사례를 통해 TQM의 도입효과를 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 브라이언시의 경찰은 새로운 접근 방법에 대한 피드백을 얻고자 이 경찰서는 경찰 서비스를 받은 사람들에게 보내는 서장으로부터의 감사 편지를 고안하여, 시민들에게 문제에 대한 경찰관의 관심, 경찰관의 예의 및 시민들의 서비스 결과에 대한 만족 여부 등에 대한 코멘트를 요청하였다. 과거 4년간 이루어진 이 비공식적인 여론조사 결과 전반적인 만족수준이 97%에 달하는 것으로 나타났다.

TQM 도입의 결과를 알아보기 위한 설문조사에 의하면 지난 1990~1991년 사이 2년간 고객만족에 대한 설문조사에서 응답자중 98%가 경찰 서비스에 만족하고 있는 것으로 나타났다. 이직률은 45%에서 7%로 줄어들었으며, 생산성 증가로 사기가 매우 고양되었고 경찰관들은 더 많은 업무를 하고 있으면서도 만족하였다. 경찰서에 대하여 단 한건의 소송도 제기되지 않았으며 과거 6년여간 경찰의 부정행위로 결론지어진 청구사건도 없었다. 이러한 통계치들은 더 나은 성과를 이룩하였다는 것뿐만 아니라, 내부조사의 감소와 위험 및 책임보험 프리미엄이 감소됨으로써 상당한 자원을 절약하였다는 것을 의미한다. 시의회는 경찰서의 예산을 만장일치로 승인하였고 좀 더 우호적으로 변화하였으며, 대중매체들도 역시 경찰관들에게 우호적 태도를 견지하게 되었다.

이렇게 브라이언 경찰서가 TQM을 도입하여 큰 성과를 낸 이유는 무엇인가? 시의 지도자들과 의회가 개선을 요구하도록 만든 형편없었던 경찰 서비

스 실패, 의사결정을 자유롭게 했던 노조와 직업안정 서비스 기구의 미비, 권한을 부여하고 행동에 책임을 지도록 한 경찰서의 재 조직화, 경찰서의 새로운 철학에 대한 지역사회의 반응, 문제 해결을 위한 민간기업의 도움 등 다섯 가지를 들 수 있다. 이러한 모든 것들이 오늘의 성공을 있게 한 것이다. 브라이튼 경찰서의 사례는 민간 부문에서의 TQM이 서비스 지향의 어떠한 정부 조직에서도 성공적으로 적용될 수 있다는 것을 제시하고 있다.

둘째, 유타주 오렘시의 TQM도입 노력들의 결과로 고객으로부터 걸려오는 전화 질의의수가 1986년 375통에서 1992년 29통으로 줄어들었다. 실제로 많은 오렘시 주민들은 그들 지역에서 고객 만족도가 정말로 향상되었음을 알려왔다. 시의 물 교육 프로그램과 확대된 시민들의 참여 덕분에 오렘시 주민들은 현명한 물 사용의 중요성에 대하여 잘 이해하게 되었고, 시 직원들은 고객의 욕구를 만족시키기 위해 더 많은 동기부여를 받게 되었다. 오렘시의 수자원과에서 집행된 TQM은 중요한 두 가지 혜택을 가져왔다. 그 중 하나는 TQM이 시 직원들에게 권한을 부여하여 시가 제공하는 서비스의 품질을 분석하고 개선하는데 공조하도록 하였다. 나머지 하나는 설문조사와 교육을 통해 TQM은 수자원 관리에 대중이 참여 할 수 있도록 하였다. 주민의 참여는 수자원 관리에 대한 계획을 더욱 강화시켰으며, 대중이 제한된 수자원의 현명한 사용방법에 대하여 이해하도록 도움으로써 수자원 관리에 일조하였다. 오렘시 주민들은 수자원 프로그램이 1990년대 그리고 그 이후에도 물에 대한 도전을 막아낼 수 있을 것이라는 자신감을 갖게 되었다.

제3절 지방정부의 TQM 집행

1. 일반적인 TQM 집행과정

일반적인 TQM의 집행과정은 7단계를 거친다(임헌만, 2000: 3-9). 이를 살

펴보면 다음과 같다<표 2-7 참조>.

첫째, 제1단계로 평가이다. 평가단계는 면담, 조사, 벤치마킹 그리고 내부의 성과 자료를 이용해서 소비자, 공급자, 직원 그리고 성공한 조직들로부터 무엇을 해야 하는지를 찾아낸다. 다시 말해, “차이를 분석”하고 이 차이를 해소할 수 있을 가능성이 가장 높은 개선 방법들을 확인한다.

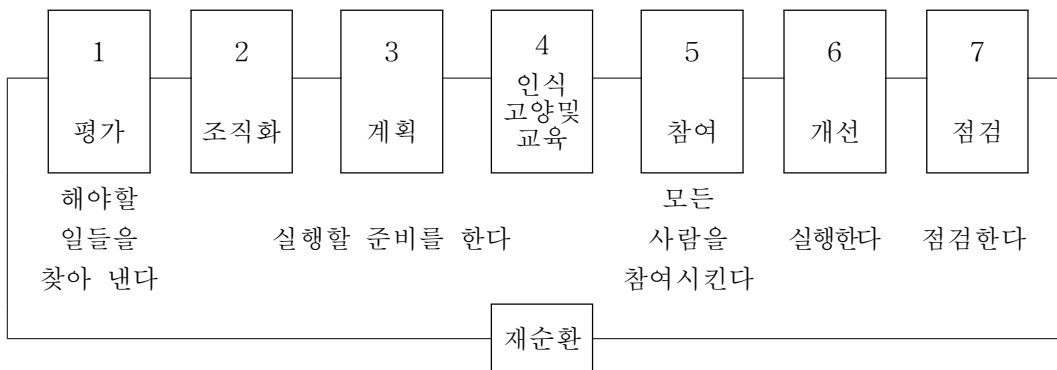
둘째, 제2단계로 조직화이다. 변화 추구 노력을 장려하고 이끌어 나갈 하부 구조를 설립한다. 임무-비전-지도-원칙들에 관한 선언서를 개발하고 이에 대한 광범위한 토론을 실시한다. 적절한 전략, 도구, 기법을 선택한다. 필요한 자원을 투입한다. TQM 노력을 조직의 공동계획과 연계시킨다.

셋째, 제3단계 계획이다. 계획을 단순하게 하고, 취해야 할 구체적인 조치와 시기, 담당자를 명확히 한다.

넷째, 제4단계로 인식고양 및 교육이다. 이 단계에서는 훈련, 회의, 강연, 글, 성공담 그리고 포상 등을 통해서 개선의 필요성, 향후의 접근방법, 품질 개선이 조직과 구성원들에게 무엇을 가져다 줄 것인지 그리고 지금까지 성취된 것들은 무엇인지에 대하여 모두에게 알린다.

다섯째, 제5단계 참여이다. 관리자뿐만 아니라 관련된 모든 구성원들을 참여시킨다.

<표 2-7> TQM의 집행과정



여섯째, 제6단계로 개선이다. 이 단계에서는 계획한 바를 수행하고 필요하면 조정을 거친다. 이때 TQM을 하나의 프로그램으로 손쉬운 해결책으로 여기거나 또는 부진한 진척에 대하여 성급해 하며 또는 노력이나 선언한 바를 실행하는 데 충분한 시간을 소비하지 않는 등과 같은 종종 발생하는 함정들을 주의하여야 한다.

마지막으로 제7단계 점검이다. 이 단계에서는 계획과 주요 성과지표들에 대한 진척을 평가하고, 고객과 직원에 대한 재조사를 실시하며, 성공에 기여한 팀과 개인들에게 포상을 실시한다.

2. 지속적인 품질개선 노력(PDCA)

TQM에는 다음과 같은 세 가지 구성 인자가 포함되어 있다(김영대, 1996).

첫째, 능력이 계발된 조직 구성원이다. 조직 구성원의 능력을 계발하기 위해서는 끊임없는 교육·훈련이 필수적이며, 이것은 조직구성원의 팀워크를 강화시키는 역할도 하게 된다. 이 능력계발의 철학은 결과에 의한 정통적 관리 철학과 개인적 인센티브와는 전혀 다른 것이다.

둘째, 합리적 관리방식을 들 수 있다. 이는 조직의 목표를 달성시키기 위한 수단이다. 여기에는 방침관리(policy management)나 일상관리(daily management) 그리고 QC분임조 등이 해당된다.

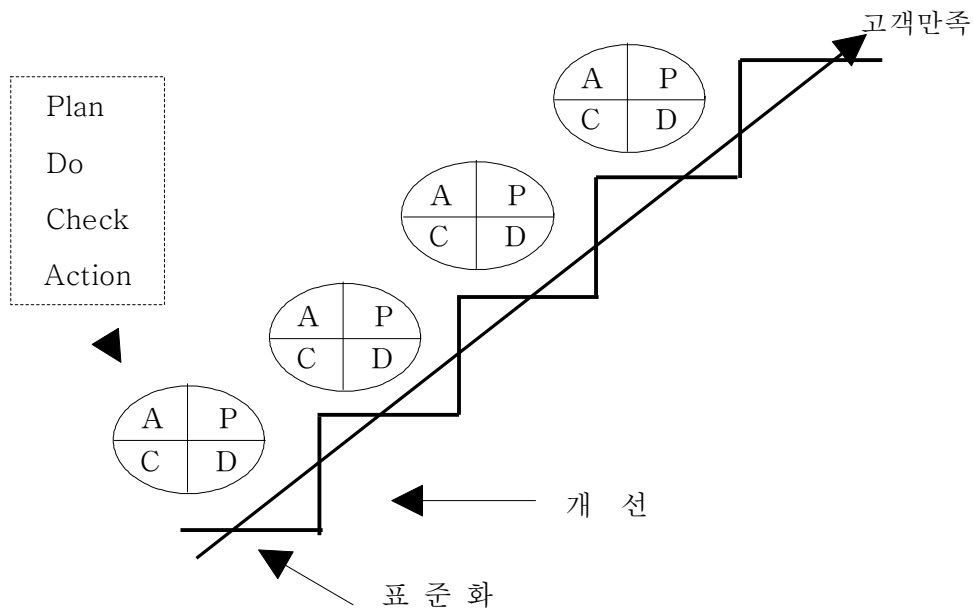
셋째, 과학적 품질관리기법이다. 이것은 품질과 관련된 문제를 신속하고 정확하게 파악할 수 있게 하며 문제에 대한 해결책을 제시해 주는 역할을 한다. 예를 들면 SPC, 품질기능전개(QFD : Quality Function Deployment), 신 품질관리 기법, 타구치(Taguchi) 기법 그리고 기타의 통계적 품질관리 기법이 여기에 해당된다.

만약 이 세 가지 구성인자가 유기적으로 결합되지 않으면 결코 좋은 성과를 기대할 수 없으므로 어느 한 구성인자도 소홀히 해서는 안 될 것이다.

이 세 가지의 기본구성인자를 중심으로 PDCA 사이클을 추진해야 하며 표

준화된 절차(Process)는 지속적으로 개선해 나가야 한다. 과거에는 품질향상과 비용절감을 동시에 추구하는 것이 불가능하다고 생각했지만 지속적으로 개선에 의해서 이의 달성이 가능하게 되었다. <그림 2-2>는 PDCA 사이클에 의한 표준화와 개선의 관계를 설명해 준다(Price and Cohen, 1993).

<그림 2-2> PDCA 사이클에 의한 지속적 개선



자료 : 류한주, 「TQM에 의한 경영혁신」 (서울 : 한국생산성본부, 1994), p.34.

PDCA 사이클의 첫 번째 단계인 계획은 표준과 목표를 정하는 것으로서, 일반적인 표준과 구체적인 목표를 설정하는 것이다. 두 번째 단계인 실시는 조직이 전 단계에서 설정된 목표를 수행하는데 필요한 사람, 자재, 기계, 자금 등 자원의 소요량을 책정하는 것으로, 전단계의 계획을 구체화한 자원의 조직화가 완료되면 비로소 경영 목표를 달성하기 위한 활동 계획은 완성된다. 계획이 완료되면 관리자는 이 계획을 작업현장에 지시하고 작업을 실행시키며, 계획대로 작업이 수행되도록 하여야 한다. 따라서 지시 또는 지휘가 관리의

두 번째 단계가 된다. 세 번째 단계는 확인이다. 작업이 지시된 계획대로 수행되도록 하기 위해서는 매일의 작업 실적을 확인하면서 이것이 가능한 표준과 목표에 일치하도록 정리 및 통제 행위를 행하여야 한다. 네 번째 단계는 행동이다. TQM은 목적 달성을 위해 계획을 세우고 이에 따라 작업을 실시하여 작업 결과를 검토하고 그것이 계획과 일치하지 않으면 그 작업을 변경한다. 또 계획이 잘못되어 있으면 그것을 수정하라는 조치를 취해야 한다. 이것이 계획을 달성하기 위한 활동이다. 이 같은 관리활동은 계획에서 시작하여 다시 계획으로 되돌아가는 것이 사이클이며 이것을 ‘PDCA 사이클’ 이라고 한다.

3. 품질분임조 활동

TQM의 핵심 요소는 품질분임조(QC: Quality Circle)로서, QC는 TQM의 매우 중요한 관리 원리로 간주되어 왔다. 그러나 이를 실제로 적용하는 것은 쉽지 않다. QC활동의 목적은 품질과 생산성의 향상뿐만 아니라 교육·훈련, 사기진작, 리더십 개발, 직무확충에 있다. 대부분의 학자들은 구성원간의 커뮤니케이션을 활성화하기 위해서는 QC의 인원은 소규모(7~8명 많아도 10~12명 정도)로 하는 것이 적당하다고 지적하고 있다(Whitehill, 1991). QC 활동을 소집단 운동¹³⁾이라고 표현하는 이유도 여기에 있다.

일본의 경우, QC활동은 일본 기업의 품질 향상을 성공적으로 이끌어 낸 중요한 요소로 여겨지고 있다.¹⁴⁾ 일본에서의 QC 프로그램은 일반적으로 집단적 과정과 문제해결에 대한 교육으로부터 시작된다. 회합의 주요 토의 안건은 품질개선에 관한 것이며, QC 활동은 그 활동 자체가 궁극적인 목적이 아니고 참여관리로 가는 장기적 일정의 시작 단계에 불과하다(Bolman and Deal,

13) 소집단 편성에 있어서는 접촉의 대면성, 목표의 공유성, 지속성, 공감성 등 4가지 조건이 충족되어야 한다(강형기, 1997: 1077).

14) 미국의 경우 19개 이상의 주정부에서 이를 활용하고 있다.; J. E. Swiss, *Public Management System : Monitoring and Managing Government Performance* (Englewood cliffs, N. J.: Prentice Hall, 1991), p.315.

1991). 일부 관리자들은 조직을 변화시키려는 노력 없이, QC가 비교적 구조화되어 있고, 한정된 범위의 활동을 수행할 수 있다는 점 때문에 이를 도입하는 경우가 있으나 이는 잘못된 것이다. QC 활동에서 자율성은 매우 중요하며, 관리자들의 압력이 있거나 이를 강제할 경우 형식적인 QC 운영을 초래할 가능성이 높다(Cole, 1985). 따라서 QC는 조직 구성원들이 작업의 질을 향상시키기 위해서 자발적으로 협동을 할 때 그 효과가 나타나는 것이다.¹⁵⁾

TQM의 QC는 조직 구성원의 적극적인 참여를 위한 구체적인 절차를 제시해 주는데 이를 일본 지방정부의 QC 활동을 중심으로 살펴보면 <그림 2-4>와 같다(강형기, 1994).

첫째, 서클의 편성과 리더의 선정이다. 서클은 계, 과단위로 편성하고 계장 이하의 직원이 가입하는 것을 원칙으로 하되, 직종이나 업무 형태에 따라서 편성하고, 반 등이 편성되어 있는 경우에는 이를 활용하는 것도 좋은 방안이 된다.

둘째, 토론이나 모임 등의 회합이다. 구성원 전원이 친근감을 가질 수 있는 서클 애칭을 붙이는 것도 필요하다. 리더는 구성원 중에서 선임하고, 「서브리더」나 「테마리더」 등을 선정하는 것도 고려할 필요가 있다. 리더는 서클 활동 추진력의 원천이라고 할 수 있다. 활동의 초기 단계에서는 계장급이 리더가 되는 것이 바람직하며, 어느 정도 경험이 축적된 후, 주사급에서 리더를 호선하거나 교대로 리더가 될 수 있도록 하는 것도 바람직하다.

QC 활동의 모임은 원칙적으로 근무시간 내에 개최하며, 다만 창구업무 등 기타의 이유로 근무시간 내에 회합이 어려운 경우에는 근무시간 외에 모임을 갖도록 한다. 1회의 소요시간은 가급적 2시간 이내로 하지만 상황에 따라서는 일과전이나 점심시간에 5~10분간의 짧은 모임을 통한 의견교환도 생각할 수 있다. 회합은 리더를 중심으로 활발한 의견교환을 하는 장으로서 전원참가를 기본으로 하고, 정기적으로 개최하며, 가능한 회의록을 작성한다. 그리고 회의

15) 그런데 한국의 행정조직풍토에서 자율적인 QC 모임이 가능하겠다는가는 심사숙고해 보지 않을 수 없다. 그야말로 말만 하고 행동은 하지 않는(NATO : Not Action Talk Only) 타율적이며 보신주의적 형태가 온존하고 있는 한 QC의 성공은 낙관할 수 없다.

가 어려움에 직면하거나 조연자가 필요한 경우에는 지원자가 회합에 참가하도록 한다.

셋째, 테마 선정이다. 테마는 QC 활동의 성과를 좌우하는 가장 중요한 요소이다. 테마 선정은 직장의 문제점을 찾아내는 작업에서 시작된다, 그리고 직장의 문제점이 도출되면, 이를 긴급도, 중요도, 난이도 등을 기준으로 등급화 하여 이것에 대한 우선순위를 구성원이 전원 참가한 가운데 결정한다.

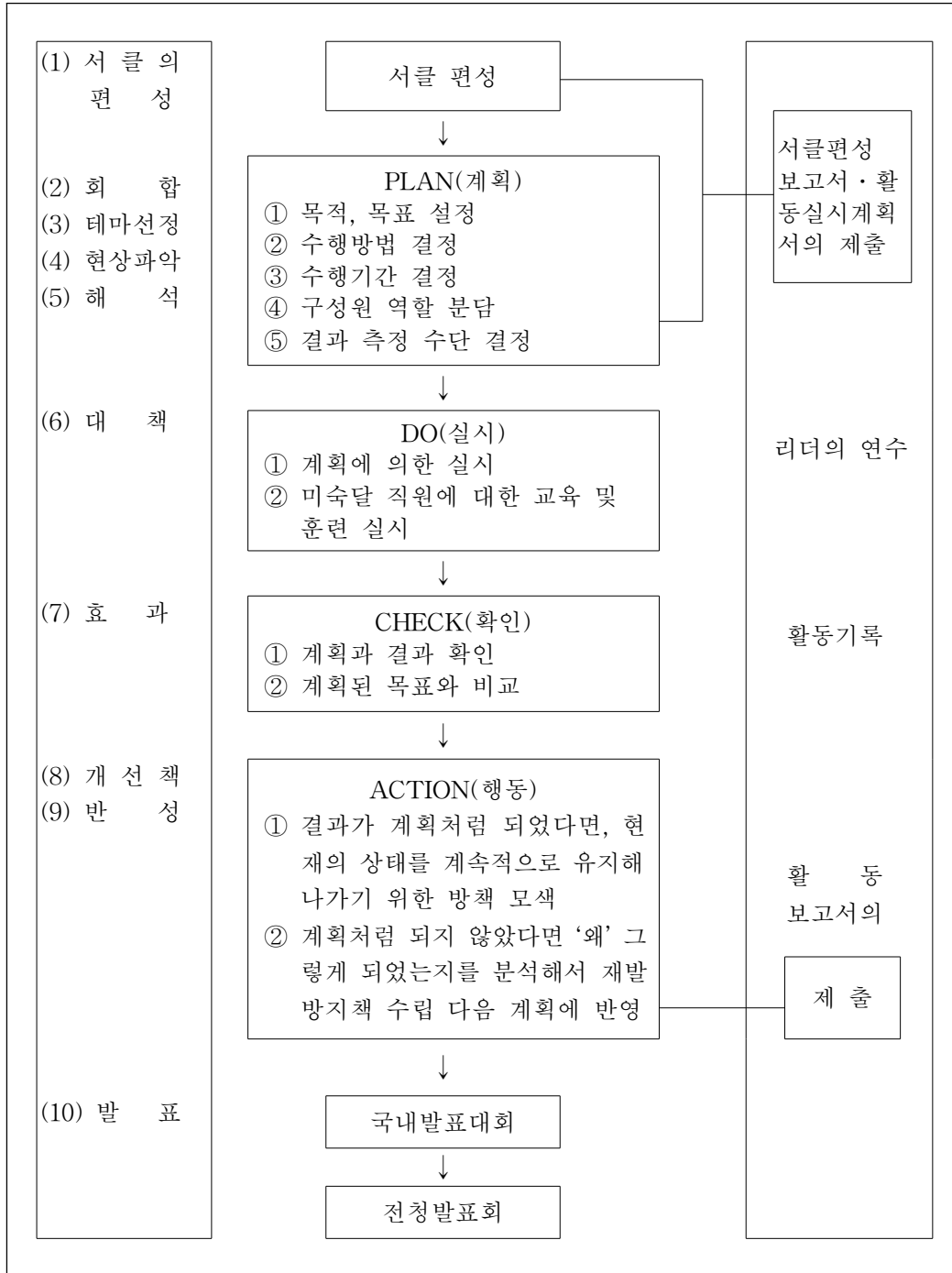
테마의 결정 포인트로는 ①모두에게 흥미를 줄 수 있는 것, ②모두에게 공통점을 시사하는 것, ③자신들의 힘으로 해결 가능한 것, ④자신들의 업무 추진의 용이성을 가져다 줄 수 있는 것, ⑤일정 기간(3~6개월)내에 해결 가능한 것 등이다.

이런 결정 포인트 아래서 테마가 결정되면, 구성원 전원이 공통된 인식을 갖기 위해서 테마를 선정한 이유를 명확히 하고, 구성원 전원의 생각과 행동이 동일 방향으로 나갈 수 있도록 가급적 구체적인 수치로 표시된 목표와 활동 계획을 수립하는 것이 필요하다.

넷째, 현상 파악이다. 문제의 소재가 객관적이고 구체적으로 파악되면 이미 그 문제는 50% 이상 해결된 것이나 마찬가지이다. 현상 파악을 위해서는 무엇보다도 객관적인 자료와 사실에 기초한 판단이 중요하다. 그러나 일반 사무 부문에 있어서는 자료가 부족하여, 추측이나 오랜 경험에서 오는 직관으로 사물을 보아야 할 경우가 있다. 이러한 경우에는 일의 흐름이나 시민과의 교류 및 시민의 반응 등 현실을 직시하는 안목을 길러, 개선해야 할 사항의 구체적인 내용·기한·정도 등을 설정할 수 있어야 한다.

다섯째, 원인 분석이다. 여러 가지로 제시된 현상의 문제점이 어떠한 원인에 의해서 발생하고 있는지를 충분히 논의할 필요가 있다. 여기에는 원인과 결과의 관계, 원인으로 간주되는 요인군간의 관계 등을 검토할 필요가 있다.

<그림 2-3> QC 활동의 절차



자료 : 강형기, 「지방자치경영」 (서울 : 한국지방자치경영연구소, 1997), p.1079.

여섯째, 대책 수립과 적용이다. 압축된 문제점의 원인과 이에 대한 대책을 수립할 때 무엇보다도 중요한 것은 서클 구성원 전원이 참가하여 방도를 궁리하고 대안을 선택하는 것이다. 또한 대책에는 이것이 응급대책인지 항구대책(재발방지대책)인지를 분명히 해야 하며, 대책 실현의 방법과 이의 실현을 위한 계획이 동시에 제시되어야 한다. 그리고 대책과 효과의 관계를 분석해 가면서, 1차 대책, 2차 대책, 실험, 시행을 끈기 있게 실현해 나간다.

일곱째, 효과 확인이다. 대책을 실현한 경우, 일정 기간이 지나면 반드시 그 대책 성과를 검토해야 한다. 이러한 검토는 「무엇이 어떻게 되었다.」라든가 「얼마나 절약되었다.」라고 하는 유형의 효과만이 아니라, 직장의 사기, 문제의 의식, 개선의욕의 향상, 시민의 만족도, 직장의 인간관계, 의사소통의 증진 등과 같은 무형의 효과도 파악되어야 하며, 더욱이 실패도 중요한 체험으로 평가되어야 한다.

여덟째, 재발방지이다. 대책을 통해 문제가 해결되었다 해도 문제가 재발할 수도 있다. 따라서 재발방지를 위하여 관련 부문과 제휴를 도모함과 아울러, 관리의 정착화·평준화를 도모할 필요가 있다. 그리고 필요에 따라서는 표준서, 매뉴얼 등을 만들어 배포하는 것도 고려해야 한다.

아홉째, 반성과 환류이다. QC 활동을 통해 선정된 문제가 해결되어도 QC 활동은 끝나는 것은 아니다. 구성원 전원이 활동의 방식, 팀워크, 기법의 활용 방법 등이 제대로 이루어졌는지를 검토하여 그 결과를 다음 활동에 반영해야 한다. 또한 앞으로 해결해야 할 문제와 활동 중에 새롭게 발생된 문제 그리고 이에 대한 해결책을 생각해야 한다.

열번째, 발표와 표창이다. 품질관리 활동은 조직 구성원들이 각자의 소집단 활동뿐만 아니라 다른 그룹이 수행한 활동성과와 공유할 수 있도록 하는 것이 중요하다. 이러한 의미에서 품질관리 활동은 전직원에 의한 전직원의 상호 개발과정이라고 할 수 있다.

4. TQM의 집행전략

TQM의 실제적 집행전략은 크게 변형적 전략(transformational strategies), 교류적 전략(transactional strategies), 대표적 리더십 전략(representational leadership strategies)으로 나눌 수 있다(Berman and West, 1995; 오세덕·여운환, 1998).

변형적 전략은 새로운 비전, 목표와 과정의 도입을 통한 변화 노력으로서, 이 같은 변형적 전략에는 고객요구의 확인, 고객만족도의 평가, 벤치마킹 등이 포함되어 있다. 교류적 전략은 TQM의 방법, 접근법, 원칙들이 종업원들에게 수용되도록 하는 전략이다. 여기에는 종업원 참여, 권한위임, 성과평가 및 인정, 새로운 보상제도의 수립, 경력개발프로그램 개발, 직무만족도 평가 등이 포함된다. 대표적 리더십 전략은 TQM의 도입에 영향을 미칠 수 있는 정치인이나 지역인사 등과 같은 외부의 제3자로부터 지지를 획득할 수 있도록 하는 전략이다. 그런데 이러한 3가지 전략은 상호 배타성을 띠고 있는 것이 아니라 상호 보완성을 갖고 있다. 따라서 어느 한가지의 전략을 단독적으로 적용하는 것보다는 3가지 전략을 동시에 통합적으로 적용해야 보다 효과적인 TQM의 성공을 기대 할 수 있을 것이다(Berman and West, 1995; 오세덕·여운환, 1998).

가. 변형적 TQM 집행전략

변형적 전략 방안들은 고객에 대한 개념 설정 및 고객만족의 내실화 등 주로 TQM의 전개방향, 비전(vision), 목표설정과 관련된 방안으로 다음과 같은 것들을 들 수 있다.

첫째, 고객 개념에 대한 명확한 설정이 필요하다. TQM을 행정부문에 적용하기 위해서는 고객 개념을 어떻게 규정할 것이냐가 주요 이슈로 등장할 수 밖에 없다. 시민(citizen)이나 국민(people)의 개념을 고객(customer)이라고 생

각하는 것부터가 하나의 의식혁명을 유도하는 것이다. 고객 개념의 도입은 의식개혁의 구체적 실천 안이 될 수 있으며, 공직 사회 전체의 의식변화와 발상 전환의 기초가 될 수 있다(김판석, 1994).

1933년 9월 공포된 미국의 대통령령 12862호에 따르면 “행정에 있어서 고객이란 행정기관이나 정부부처로부터 직접적으로 봉사 받는 개인이나 실체”라고 정의하고 있다. 또한 연방정부는 고객 지향적으로 봉사해야 한다고 강조하면서 공공에게 봉사하는 서비스의 질적 표준을 “정부의 고객서비스 민간기관이나 회사가 해당 고객들에게 봉사하는 최고의 질과 동일한 수준으로 봉사해야 한다.”로 설정하고 있다. 이를 실천하기 위해서 연방정부의 각 기관들은 클린턴 대통령에게 6개월 후(1994년 3월)에 고객서비스 종합계획서를 작성·보고하고 이를 발간하여 모든 기관의 당사자에게 알리며, 훈련하도록 하고 있다(김판석, 1994). 고객의 반응을 정부관리의 지도원리로 설정하는 것은 용이하지는 않지만 정부기관이 직접적 고객의 반응을 탐색하고, 이것을 의사결정시 하나의 고려 사항으로 활용하는 것은 매우 유용하다. 많은 성공적 조직은 고객을 그들의 가족(family)의 일원으로 간주하고 서비스의 측정과 품질의 평가 등 조직활동의 많은 부분에 적극적인 참여를 유도한다(Garfield, 1992).

둘째, 고객만족의 내실화가 필요하다. 고객만족은 단지 구호로만 끝나서는 안된다. 이를 위해서 ①서비스 제공 현장에서 무엇이 일어나고 있는가를 명확히 파악하고, ②고객이 요구하고 있는 만족내용을 파악하며, ③고객의 불만내용을 파악하고, ④고객만족을 실현하기 위한 가능한 방안을 탐색하고, ⑤가능한 방안의 구체적 달성목표의 명확화 등이 충족되어야 한다. 그리고 이러한 정보는 조직 구성원들에게 다시 환류 되어야 한다. 즉 정확하고 구체적인 고객정보관리체제를 바탕으로, 강력한 실현의지를 갖고 이를 추구해야 진정한 고객만족의 목표를 달성할 수 있는 것이다.

셋째, 리엔지니어링과 벤치마킹(benchmarking)적 사고와 기법 도입이 요구된다. 리엔지니어링(reengineering)이란 핵심적 성과에서 극적인 향상을 이루기

위해 조직의 업무과정을 근본적으로 재설계하는 것을 의미하며, 벤치마킹은 지속적인 개선을 달성하기 위한 내부 활동 및 기능, 혹은 관리능력을 외부적인 비교 시각을 통해 평가하고 판단하는 것이다. 즉 힘든 경쟁상대나 혹은 우수하다고 인정되는 조직들과 비교하여 생산, 서비스, 업무 등을 평가하는 지속적인 과정인 것이다(Camp, 1993). 단기적인 변화를 회피하고 심각한 위기가 조직을 위협할 때까지 변화를 연기한다면 결국 장기적인 조직의 생존기회를 줄이는 결과를 초래한다. 리엔지니어링과 벤치마킹은 조직 내에 TQM 철학을 도입하는데 좋은 매개체가 될 수 있다. 이는 양자 모두 현재의 업무를 평가하며, 장래 목표를 설정하고, 개선과 변화가 필요한 영역을 확인하는 지속적인 과정으로서 관리층과 종업원의 협력에 의해 수행되는 동태적·계속적인 관리운동이기 때문이다. 즉 이들은 조직의 개선기회를 포착하고 조직의 변화방향을 명확하게 결정해 준다.

나. 교류적 TQM 집행전략

교류적 전략 방안 및 고려 사항들은 TQM의 기법, 접근방법 및 원칙을 조직 내부에 어떻게 구체적으로 적용할 것인가, 구성원들의 자발적인 참여유도를 어떻게 조성할 것인가와 관련된 것으로서 다음과 같은 방안을 들 수 있다.

첫째, 지속적 개선의 내면화를 들 수 있다. 초기 행정관리의 혁신은 많은 저항을 받았다. 그리고 일단 시스템이 실시되었다 하더라도 종종 시간이 지남에 따라 위축되는 경향이 있다. 이런 이유로 TQM의 지속적 개선원칙이 조직 구성원들에게 내면화 되는 것이 필요하다. 이것은 미래의 체제혁신에 대한 저항을 감소시킬 것이며, 나중에 발생할지 모르는 침체를 방지해 줄 것이다 (Swiss, 1991).

둘째, QC(Quality Circle)의 적극적 활용이 필요하다. TQM의 핵심 요소는 QC의 활용이다. QC는 종업원 참여 혹은 권한위임으로 불리는 매우 중요한 관리 원리로 간주되어 왔다.

셋째, OD 활용이 TQM의 성공적 적용에 크게 도움이 된다. TQM은 팀워크(teamwork)를 강조하는데 작업의 원만한 수행을 저해하는 구성원간의 불필요한 경쟁을 발견하여 이를 개선하는 것이 OD인데, 이는 팀워크강화에 매우 유용하다(Mani, 1995). TQM과 OD는 팀워크, 관리층과 종업원의 협력, 고객만족, 권한위임, 신뢰 등을 강조한다는 측면에서 내용이 유사하다. 따라서 OD의 각종 기법들이 TQM의 집행에 있어서 종업원 훈련, 조직분위기 측정, 경력 개발(career development)과 종업원 선발, 관리방침 변화, 관리 스타일 지도, 팀빌딩(team building) 등 여러 측면에서 도움을 줄 수 있다(Chaudron, 1994).

넷째, 행정조직문화의 전환과 제도적 지원이 요구된다. TQM 집행에 있어서 일반적으로 직면하는 문제는 조직 구성원이 TQM에 완전히 몰입하지 않고 형식적 수준(token level)에서 참여한다는 점이다. 이는 실패의 처벌에 대한 공포심과 성공의 보상체계가 명확히 수립되어 있지 않기 때문이다. 따라서 행정조직문화가 비난과 통제의 문화로부터 적극적 행동을 지원하는 긍정적 문화로 탈바꿈 되어야 한다. 또한 이러한 형식적 참여는 불완전한 집행계획에서 나오기도 하며, 혁신 적용에 필요한 훈련부족, 모순적인 조직의 방침 등 여러 요인에 의해서도 발생한다(Radin and Coffee, 1993). 따라서 이러한 형식적인 참여를 예방하기 위해서는 적절한 훈련과 보상, 평가를 지원하는 제도적 장치가 갖추어져야 한다.

다섯째, 지속적인 개선을 위해서는 TQM 철학에 입각한 인사고과체제가 구축되어야 한다. TQM의 인사고과는 개인과 조직의 성과를 평가하고 계속적으로 향상시키는 환류과정이다. 전통적 관리의 인사고과는 오직 하나의 정보원을 이용하여 실수 발견에 초점을 두는 반면, TQM의 인사고과에서는 다양한 정보원(동료, 내·외부고객 등)을 통하여 정확하고 포괄적인 고과를 한다는 점이 가장 큰 차이점이다. 또 TQM이 자기고과(self appraisal) 및 자기환류(self feedback)를 강조한다는 점도 특기할 만한 사항이다. 전통적인 관리에서의 인사고과체제와 TQM의 인사고과체제는 이외에도 여러 가지 측면에서

차이가 있는데 이를 간략히 요약해보면 <표 2-8>과 같다.

여섯째, 적용 초기 단계에서는 복잡한 기법을 회피한다. TQM의 초기 단계에서는 통계적 기법의 적용보다는 작업과정을 기술해 줄 수 있는 작업의 흐름(flow charts)도 같은 도구를 사용하는 것이 더 바람직하다. 즉 초기 단계의 작업 분석에는 어렵고 복잡한 통계적 기법이 별로 필요 없으며, 오히려 복잡한 분석적 기법에 대한 강조는 조직 구성원들에게 거부감과 두려움을 일으켜 TQM의 성공적 도입과 적용을 어렵게 할 수 있다(Cohen and Eimicke, 1994).

다. 대표적 리더십 TQM 집행전략

대표적 리더십 전략 방안들은 지속적인 TQM의 적용을 위한 조직의 내외 환경으로부터의 지지 및 지원과 관련된 것으로, 최고 관리층 및 외부 정치세력으로부터 지속적인 관심과 재정지원을 받기 위해서는 다음과 같은 방안들이 고려되어야 한다.

<표 2-8> 전통적 인사고과와 TQM 인사고과의 차이점

항 목	전통적 인사고과	TQM의 인사고과
추구가치	개인적 책임	시스템과 개인적 책임
우선적	통제, 보고	개발, 문제해결
투입범위	직접적 감독	모든 핵심적 내·외 고객
리더십 스타일	직접적, 평가적	개별적, 지도적
빈 도	적 음	많 음
공식화 정도	높 음	낮 음
대상초점	개인/직무	팀/시스템과 개인/직무

자료 : J. A. Petrick and D. S. Furr, *Total Quality in Managing Human Resources*(Florida : St. Lucie Press, 1995), p.146.

첫째, 최고 관리층의 적극적인 관심과 지원이 있어야 한다. 상향식 방법(bottom-up way)을 적용했다고 해서 반드시 성공으로 연결된 것은 아니다. TQM의 성공을 위해서는 최고 관리층의 강한 의지가 있어야 한다. TQM 성공에 필요한 조직변화는 간단히 이루어지는 것이 아니며, 최고 관리층의 전폭적이며 지속적인 지원이 있어야만 가능하다(Peters and Waterman, 1982). TQM 도입에 있어서 변화에 대한 저항은 모든 조직의 공통적인 문제이다. 그런데 행정조직의 경우 저항은 더 클 것이다. 그러나 이런 저항은 의사결정자들이 TQM은 현존 문제와 미래에 야기될지 모르는 문제를 없애줄 것이라는 믿음을 갖는다면 감소될 수 있다(Mani, 1995).

둘째, 선도 부문에서 점진적 적용과 가시적 성과의 창출이 지지를 이끌어 내는데 유용하다. TQM은 작은 규모로 시작하여 확산시키는 것이 바람직하다. 논란의 소지가 적은 분야 내지 부서에서부터 TQM을 시작하여 점차 범위를 확대해 나가는 것이 바람직하다. 이와 함께, TQM에 대한 지원을 계속적으로 유지하기 위해서는 가시적인 성과를 보여야 한다.

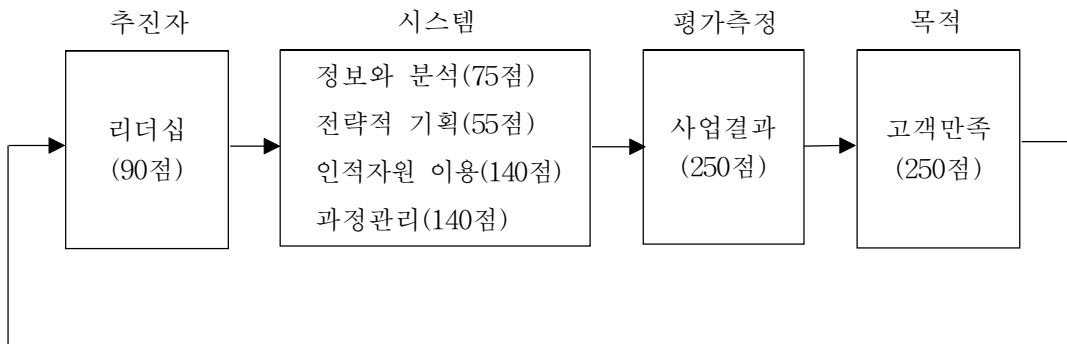
제4절 지방정부의 TQM 성과

1. TQM 평가기준 및 선행연구의 지방정부 TQM 성과

가. TQM 평가기준

1980년대 후반 이후 미국의 정부부문에는 품질관리제가 유행처럼 도입되기 시작했는데, 그 이유로는 조직 운영비용 및 서비스 제공 비용의 절감, 관리와 의사결정에서 직원의 능력활용, 직원의 사기, 기술 및 생산성 향상, 지방정부의 이미지 향상, 전통적 관리체제(하향적, 계층제적 체제)의 변화, 고객의 요구에 대한 대응성의 제고 등을 목적으로 하고 있다. 이러한 품질관리제에 대한 명칭은 조직에 따라 상이한 용어로 사용되고 있으나, 가장 대표적인 품질관리제의 모형 및 평가 기준은 말콤 볼드리지상(Malcom Balddrige National Quality Award)이다(안용식 외, 2004: 463-464). 말콤 볼드리지의 모형(Malcom Balddrige model)과 평가기준은 <그림 2-4>, <표 2-9>와 같다.

<그림 2-4> 말콤 볼드리지 모형



자료 : 안용식 외, 「지방행정론」 (서울 : 대영문화사, 2004), p.464.

<표 2-9> 말콤 볼드리지 모형의 평가기준과 배점

평가항목	배점
1.0 리더십(leadership)	90
1.1 최고관리자의 리더십(senior executive leadership)	45
1.2 리더십 체제와 조직(leadership system and organization)	25
1.3 공적 대응성과 시민성(public responsibility & corporate citizenship)	20
2.0 정보와 분석(information and analysis)	75
2.1 정보와 자료의 관리(management of information and data)	20
2.2 경쟁비교와 벤치마킹(competitive comparison and benchmarking)	15
2.3 기업자료의 분석·이용(analysis and use of company-level data)	40
3.0 전략적 기획(strategic planning)	55
3.1 전략개발(strategy development)	35
3.2 전략시행(strategy deployment)	20
4.0 인적자원의 개발·관리(human resources development & management)	140
4.1 인적자원의 기획·평가(human resources planning and evaluation)	20
4.2 업무수행 체제(high performance work system)	45
4.3 교육·훈련(employee education, training and development)	50
4.4 복지·만족도(employee well-being and satisfaction)	25
5.0 과정관리(process management)	140
5.1 제품과 서비스의 디자인 및 도입 (design and introduction of products and services)	40
5.2 제품과 서비스의 생산 및 전달 (product and service production and delivery)	40
5.3 지원서비스(support services)	30
5.4 공급자의 업무수행(management of supplier performance)	30
6.0 사업결과(business results)	250
6.1 제품과 서비스의 품질(product and service quality results)	75
6.2 기업운영과 재정 성과(company operational and financial results)	110
6.3 인사관리 성과(human resources results)	35
6.4 공급자의 업무수행 결과(supplier performance results)	30
7.0 고객만족(customer focus and satisfaction)	250
7.1 고객·시장에 대한 지식(customer and market knowledge)	30
7.2 고객관리(customer relationship management)	30
7.3 고객만족 결정(customer satisfaction determination)	30
7.4 고객만족 결과(customer satisfaction results)	160
총 점	1000

자료 : 안용식 외, 「지방행정론」(서울 : 대영문화사, 2004), p.465.

나. 선행연구의 지방정부 TQM 성과

김진국(1995)은 West와 Berman이 제시한 목표전환 전략, 거래적 전략, 대의제적 전략의 틀에 따라 설문을 구성하고 지방공무원들에 대한 조사를 통하여 한국 지방정부의 TQM의 도입가능성을 연구하였다. 그는 TQM 도입에 있어 한국 지방정부의 영향 요인, 장애 요인, 활용 전략에 관한 연구를 진행하였다. 내부적 영향 요인으로는 시장의 관심, 내부 직원의 자발적인 문제 인식, 타 지방자치단체의 성공 사례, 예산의 효율적 활용에 대한 압박, 외부기관의 관심을 제시하였다. 외부적 영향요인으로는 시민들의 요구, 중앙정부의 권유, 언론, 민간기업의 성공 사례 등을 제시하였다. 장애요인으로는 예산의 부족, 최고 책임자의 관심 부족, 경직된 조직의 풍토, 직원들의 이해 부족, 전문가의 부족, 교육·훈련의 부족, 시민들의 무관심, 성과에 대한 보상 체계의 미비 등을 제시하였다. 마지막으로 TQM 도입의 성공요인으로는 강한 의지, 하향적·점진적 접근, 직원의식의 전환 등을 지적하였다.

강형기(1994)는 일본 자치단체들의 행정 품질관리 활동을 분석·검토 하였다. 일본의 자치단체들은 품질관리 활동을 통해 행정개혁, 직장풍토개혁, 직원 개혁의 성과를 얻었다고 했다. 김기식(1999)은 TQM의 도입 효과를 서비스의 질, 시민 만족도 및 비용절감의 측면에서 분석하였다. 그의 분석결과에 의하면 한국 지방정부는 TQM 도입으로 서비스 만족과 서비스 질 및 비용 절감 측면에서 통계적으로 유의미한 개선의 결과가 있음을 입증했다. 최길수(1998)는 지방공기업을 대상으로 TQM의 성공요인을 계층분석과정에 의한 상대적 중요도에 따라 분석하였고, 박세정(1998)은 제주도청을 비롯하여 서울 강동구청·강서구청, 경북 칠곡군청, 경기도 이천시청 등을 대상으로 TQM의 도입 시기, 목적, 주체, 교육, 사전정지작업 등에 관한 비교를 하였다. 박세정의 연구는 TQM 도입 및 집행과정에 대한 성과 분석이 필요하다는 점을 중시하고 TQM 조직에 대하여 제한적이거나 실증적 분석을 시도하고 있다. 김영환(2000)은 지방정부에의 TQM의 적용에 대한 영향요인을 기반요인, 적용성과

요인, 효과요인으로 구분하여 설정하고 있다. 먼저 기반요인으로는 TQM을 조직에 적용하여 확산시키는데 영향을 미치는 요인으로서 최고관리층의 관여와 의지, 조직문화요인을, 적용성과요인으로는 TQM이 도입되어 1차적으로 얻을 수 있는 성과로서 가치관 및 형태변화와 직무만족, 생산성 향상요인을, 효과요인으로는 TQM의 적용에 따른 궁극적인 효과로서 조직이미지 향상과 고객만족을 선정하였다. 이들 요인들을 이용하여 지방자치단체의 공무원들을 대상으로 설문조사를 통한 연구를 수행하였다. 김영환의 연구결과는 최고관리층의 관여와 의지, 조직문화가 TQM의 추진에 있어서 조직구성원 전체의 가치관과 행태변화를 유도하여 구성원의 직무만족과 생산성을 향상시켜 외부에 대한 공공조직의 이미지를 제고시킴으로서 TQM의 궁극적인 목적인 고객만족을 실현시킬 수 있다는 요인들 간의 구조적 관계를 밝히고 있다. 특히 최고관리층의 관여와 의지 그리고 조직문화(참여적, 고객지향적 문화)가 TQM의 성공적인 추진전략에 있어서 핵심적인 요소라고 보고하고 있다.

외국의 지방정부사례를 살펴보면, Al-Khalaf(1994)는 미국의 시정부에서 TQM의 성공에 영향을 미치는 요인들을 연구하기 위해 177개의 TQM에 관한 문헌을 통하여 중요한 8개의 성공요인을 추출했다. Al-Khalaf가 제시한 성공요인은 직원의 참여, 조직문화, 리더십, 교육훈련, 보상체계, 전략적 기획, 의사소통, 동기부여 등이다. Saraph(1989)와 그의 동료들은 TQM의 문헌에 관한 연구를 통하여 기업조직에서 총체적 품질경영의 주요요인을 규명하였는데 8개의 주요요인은 최고경영자의 리더십과 품질방침, 품질부서의 역할, 교육 훈련, 제품 및 서비스의 설계, 공급자 품질경영, 공정관리, 품질자료 및 보고, 종업원 관계 등이다. 그리고 Ahire(1996)와 그의 동료들은 TQM의 성공요인을 최고경영자의 몰입, 고객초점, 공급자 품질관리, 품질관리 설계, 벤치마킹, 통계적 제품관리 이용, 종업원에게 권한 부여, 종업원 참여, 종업원 훈련, 제품 품질, 공급자 성과 등으로 제시하고 있다.

Wooldridge(1995)는 TQM 집행에 있어 환경적인 요인을 중시하여 TQM

집행에 영향을 주는 요인으로 자원, 기준과 목표, 내적 조직강화 메카니즘, 집행기관의 특성, 집행자의 특성, 혁신의 특성, 경제적 조건, 사회적 요인, 정치적 환경, 지식·기술·행정과정의 불확실성 등의 요인을 제시하고 있다. Porter & Parker(1993)는 문헌연구에 의하여 품질경영의 실행에 영향을 미칠 수 있는 성공요인을 경영자 태도, 품질경영 전략, 품질경영 조직, 품질경영 의사소통, 품질경영 훈련, 종업원 참여, 프로세스 관리와 시스템, 품질기술 등과 같이 8가지로 선정하였다. 그리고 Benson(1993)은 TQM의 성공요인으로 리더십 몰입, 훈련, 조직체계들의 적합, 인정과 보상, 성과관리 평정, 종업원 권한부여와 참여, 측정, 커뮤니케이션, 비전과 가치, 실행, 공급자 관여, 고객초점, TQM 도구 및 기법 등을 제시하면서 TQM 성공을 위해서는 특히 리더십 몰입과 훈련 등의 요인이 중요하다고 평가하였다.

앞서 논의된 연구들은 TQM의 공공부문에 대한 도입 가능성을 모색해 본다는 점에서 의의를 가지고 있으나, 실제 집행과정에 대한 구체적 분석과정을 결여하고 있다. 김진국 박사와 최길수 박사가 시도하고 있는 TQM 성공요인의 추출 역시 실제 TQM 집행조직이 아닌 비경험자를 대상으로 조사하고 있어 일반화의 문제점을 내포하고 있다. 선행연구와 앞서 이론적 고찰을 종합하여 볼 때, 지방정부의 TQM 도입은 조직내부의 생산성 제고와 지역주민들에게 고품질의 행정서비스를 제공하는 것이 목적이며, 이 과정에서 조직문화의 전환과 직무만족의 효과가 발생됨을 알 수 있다.

2. 지방정부의 TQM 성과 유형

가. TQM 성과의 제 측면

미국의 회계감사원(GAO)은 TQM 성과를 파악하기 위해 6가지 항목에 대해 공무원과 시민들을 대상으로 설문조사를 실시하였다. 대부분의 응답자들은 <표 2-10>에서 보여주는 것처럼 TQM의 성과에 대해서 긍정적인 평가를 하

고 있다. GAO의 조사를 통해 TQM 도입은 조직 내적으로 생산성 향상을 제고하고, 조직 외적으로는 고객만족을 향상시키고 있음을 알 수 있다. 하지만 본 연구에서는 TQM 도입으로 인한 최종 산출인 생산성 제고와 더불어 TQM의 집행과정상에 나타나는 성과도 연구의 대상으로 선정하였다.

<표 2-10> TQM의 성과에 대한 공무원과 시민의 반응

(단위 : %)

평가항목	매우긍정적	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
고객만족	34	59	6	0
적시성	27	63	9	1

자료 : D. K. Carr and I. D. Littman, *op. cit.*, p.324.

TQM 성과는 앞서 논의된 집행전략이 성공적으로 적용되어질 때 집행과정상의 성과와 집행결과인 최종 산출물로서의 성과로 나눌 수 있다. 먼저 TQM의 집행과정상의 성과로 들 수 있는 것이 조직문화의 변화이다(고재걸·오정훈, 1996). 이러한 TQM에 의한 조직문화 변화는 직접적인 산출 못지않게 중요한 성과로서 간주되어지는데, 이는 조직문화가 리더십, 조직구조 등 조직의 내부 특성을 포괄적으로 반영하고 있기 때문이다.

TQM 집행과정상의 두 번째 성과는 직무 수행과정에 공무원이 느끼는 심리적 만족감인 직무만족이다(박정화, 1996). 이는 조직 구성원을 기준으로 집행과정을 통하여 나타나는 외적 측면의 성과인 조직 문화의 변화와 함께 내적 측면의 성과로서 중요한 의의를 갖는다고 할 수 있다.

다음, 집행 산출적 측면에서의 성과를 보면, 우선적으로 들 수 있는 것이

비용 및 시간의 절감, 인력의 조정, 조직의 개편 등을 포함하는 조직 효율성의 제고 즉, 생산성 제고를 들 수 있다(Swiss, 1995). 이와 더불어 집행산출의 결과로 볼 수 있는 것이 고객만족이다. 고객에는 내부고객과 외부고객이 있다. 특히 내부고객 만족은 그 동안 관리자가 간과해 온 부분이다. 하지만 외부고객 만족은 서비스를 창출하는 내부고객의 만족이 전제되어야 한다. TQM은 바로 외부고객 만족과 더불어 내부고객 만족을 추구하는 관리전략이다(한국능률협회컨설팅, 1997). 따라서 TQM의 성과는 집행과정상의 성과인 조직문화 변화와 직무만족, 집행산출의 성과인 생산성 제고와 내부고객 만족으로 집약될 수 있다.

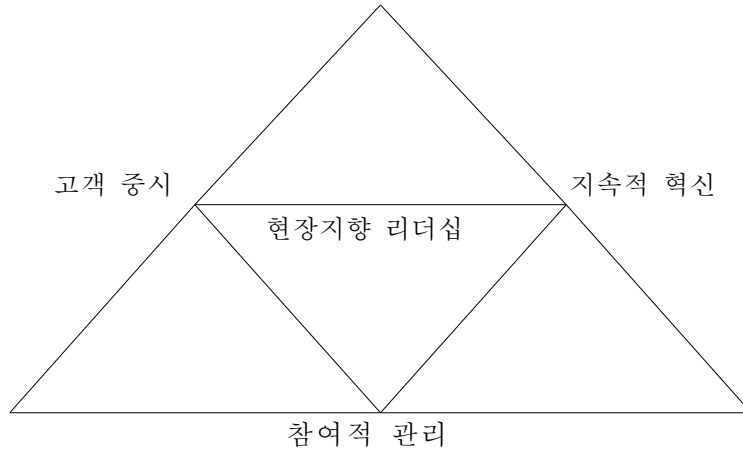
나. TQM 집행 과정상의 성과

(1) 조직문화

행정조직은 인간에 의해 구성되며 여기에는 행정조직만의 독특한 문화가 존재하게 된다. 이러한 조직문화는 행정조직의 활동이나 조직 구성원의 행태에 큰 영향을 미치며, 이것은 결국 행정성과에 영향을 주게 된다. 따라서 행정조직의 문화를 올바르게 이해하고 이를 적절하게 관리하는 일은 매우 중요하다.

일반적으로 조직문화(organizational culture)란 조직 구성원의 활동 지침인 행동규범을 창출하는 공통된 가치관과 신념의 체계로서, 조직 구성원들이 공통적으로 생각하는 사고방식, 느끼는 방향 또는 행동하는 패턴의 체계라 할 수 있다. 또한 조직문화는 한 국가·사회체계의 문화권 내에 존재하는 하위문화(subculture)로서 특정 조직 내에 존재하는 문화라고 할 수 있으며, 일반적인 문화의 개념을 사회체계를 구성하고 있는 조직체 수준에 적용한 개념이라 할 수 있다(이명재, 1995).

<그림 2-5> Peters의 혁신적 조직의 조직문화 모형



자료 : T. J. Peters(저)/조영호(역), 「엑셀런트 리더십」 (서울:21세기북스, 1993)

이상과 같은 조직문화의 일반적 개념과는 달리 본 연구에서는 조직문화를 보다 한정하여 조직관리의 원리 내지 특징적 측면으로 파악하고자 한다. 즉, 조직문화를 조직 관리전략의 유형에 의하여 영향을 받는 조직 구성원의 행태적 특성으로 보는 것이다. 이러한 입장에서 조직문화를 보는 대표적 학자가 Peters이다. Peters는 혁신적 조직과 비혁신적 조직을 구별하고, 혁신적 조직에는 4가지의 관리적 특징, 즉 고객 지향성, 직원 존중, 지속적 개선, 현장 지향적 리더십이 존재한다고 했다(김일숙, 1996). Peters는 이런 조직 문화적 요소를 다음 <그림 2-5>와 같이 제시하고 있다.

위 그림에서 제시하고 있는 Peters의 조직문화에 관한 논의를 보다 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 고객 지향성의 조직문화이다. Peters에 의하면 고객 지향은 조직의 성공과 혁신에 관련된 것으로 다른 경쟁 조직과 비교하여 장기적으로 전략적 우위를 점할 수 있는 제1의 원리이다. 이러한 고객 지향성은 최근 서비스에 대한 질적 제고에 대한 관심이 높아진 것과 맥을 같이 한다.

둘째, 사람을 중시하는 참여적 조직문화이다. 사람을 중시하는 조직문화란

조직 구성원을 중심으로 하여 이들의 의사결정 과정에 참여와 권한위임이 인정되는 조직 분위기를 말한다. 일반적으로 의사결정이란 개인 또는 집단이 여러 대안 중에서 목표달성에 필요한 대안을 선택하는 과정으로서, 조직문화를 이해하기 위해서는 이와 같은 의사결정체계에 대한 이해가 선행되어야 한다. 이는 조직의 공유된 가치가 의사결정 과정에 반영되고 표출되기 때문이다 (Vijay Sathe, 1983). 그러나 참여적 관리는 TQM에서 뿐만 아니라 대부분의 관리이론에서 동기부여, 인사고과, 의사결정 등 조직의 핵심분야에서 권장되어 온 내용이다. 참여만이 직원의 사기와 생산성을 제고시키는 것은 아니지만, 다수의 연구에 의하면 참여 관리는 조직의 일체감, 작업생활의 질적 제고, 개인 정신건강의 개선과 동시에 생산성 제고, 이직률의 감소, 직무만족의 증가를 초래하는 것으로 알려져 있다(박우순, 1996). 그러나 참여적 관리가 조직의 발전을 저해하는 방향으로 흐를 수도 있다는 점 역시 간과해서는 안 된다(박연호, 1995).

셋째, 혁신 지향적인 조직문화의 형성이다. 조직은 끊임없이 변화하는 고객의 요구에 대응하고, 고품질의 상품과 서비스를 산출하기 위해서는 지속적인 혁신과 개선 노력이 필요하다. 이에 따라 TQM을 행하는 조직은 과정을 모니터링하여 지속적으로 환류시키는 장치를 가지고 있다. Ginnodo(1995)는 그 과정을 ①평가 → ②조직화 → ③계획 → ④인지 및 교육 → ⑤관여 → ⑥개선 → ⑦재검토를 거쳐 다시 평가과정으로 순환(recycle)되는 시스템으로 보고 있다. 이와 같이 TQM은 동태적 특성을 가지고 지속적으로 개선을 도모하며, 이를 통하여 장기적으로 조직문화의 변화를 도모한다.

넷째, 현장 지향적 리더십이다. 일반적으로 리더십이란 조직의 바람직한 목표 달성을 위하여 모든 구성원들이 목표성취에 적극적으로 참여할 수 있도록 동기를 부여해 주는 동원능력이라고 할 수 있다. 리더십은 최고관리자에 의하여 발휘되는데, 우리가 조직의 문화를 이해하기 위해서는 리더의 특성을 이해하지 않으면 안된다. 왜냐하면 리더는 조직의 내·외부적 요인, 조직의 목표

및 수단 등을 해석하는 역할을 수행하는데, 이 해석에 따라서 관리방식이 결정되고 그 관리방식이 조직과 조직구성원의 행동에 큰 영향을 미치기 때문이다.

(2) 직무만족

인간의 행동은 생리적, 사회적, 자아적인 각각의 욕구가 충족되는 과정으로서 생각되는데 그런 것들의 욕구가 직무를 통해서 충분히 충족되지 못할 경우 그가 소속한 집단의 목적을 달성하기 위해서 자기에게 주어진 역할을 다르게 수행하려는 심적상태 또는 태도가 저하되어서 작업능률의 저하를 초래하게 된다. 직무만족(Job-Satisfaction)이란 개인이 주어진 직무에 대해 가지는 만족의 정도를 말한다. 환언하면 직무에 대한 만족은 개인생활과 안정성과 직장 자체의 균형 및 유지에 기여함으로써 간접적으로는 사회체제의 안정성을 강화할 것이다. 한편 반대로 직업에의 불만은 직장으로부터의 소외감을 유발시켜 기존사회의 제규범 체계에 대한 동조의식을 강화시켜 일탈행위를 조성할 수도 있다.

직무만족에 대한 정의는 학자에 따라서 다소 차이가 있으나 대체로 직무만족이란 개인 자신의 직무나 직무경험에 대해서 평가한 결과가 즐겁고 긍정적인 정서적 반응결과이고 직무의욕 및 사기를 결정지우는 일의 요소가 된다. 이밖에 직무만족과 관련된 개념으로 사기(morale)와 직무관여가 있는데, 사기란 개인이 참여하고 또한 그 개인으로 하여금 조직의 목적과 자신의 목적을 확인할 수 있게 하는 그룹들에 의해 조건 지워질 수 있는 개인의 태도로 정의되어야 한다. 즉 개인은 자기가 일하는 조직의 목적을 달성시키기 위해 일함으로써 자기의 욕망을 최대한 충족시킬 수 있다고 생각한다. 직무관여는 개인이 자신의 직무에 대해서 몰두해 있는 상태를 말한다. 즉 직무관여도가 높은 사람은 직무에 비교적 만족한 사람이라 할 수 있으며, 이러한 것은 외부에 나타난 행동의 결과라기보다는 행동내에 숨겨진 내면적 심리의 영향, 즉 직무태도의 행태이다.

직무만족이 조직관리에서 중요하게 고려되는 이유는 다음과 같다. 첫째, 이론적으로도 입증된 상태이지만, 많은 관리자들은 직무만족을 직무성공에 직접적으로 영향을 주는 요소로 파악하고 있다. 둘째, 자신의 직무생활에 대하여 긍정적인 감정을 가진 사람은 자기가 속해 있는 조직을 외부사회에 호의적으로 이야기하게 된다. 셋째, 직무에 만족하는 사람은 조직내·외부에서 원만한 인간관계를 유지한다. 마지막으로 조직의 입장에서 구성원들의 직무만족이 높을 때 생산성도 증가하기 때문이다.

다. TQM 집행 산출상의 성과

(1) 생산성

생산성이라는 개념은 민간부문의 경우 투입-산출의 비라는 명확한 구조에 의하여 오래 전부터 사용되어 왔으나, 공공부문의 경우 연구분야나 논자에 따라 다양하게 정의되고 있어 하나의 공유 개념이 존재하지는 않는다. 때문에 공공부문의 생산성에 대하여 Ross와 Burkhead(1974)는 투입이 산출로 전환되는 것과 관련되는 효율성이라고 하여 민간부문에서의 그것과 같은 개념으로 사용한 반면, Schmitt(1977) 같은 경우는 생산성의 목적 달성을 위하여 에너지를 산출로 전환시키는 효율성이라고 하여 목적달성을 생산성으로 보았다. Foseler(1980)는 투입 자원에 대한 산출(양/질)로서의 능률성과 효과성이라고 하여 효과성 측면을 포함시키고 있다. 이외에 Brudney와 Morgan 그리고 Buntz(1988) 등은 능률성, 효과성 외에 형평성의 개념을 추가하여 생산성을 정의하기도 한다.

공공부문에서 생산성의 개념이 이처럼 비공유적으로 나타나는 것은 우선 규범적으로 생산성에 대한 공유된 합의점이 없고, 둘째로는 생산성이라는 용어가 개방적 개념이기 때문에 새로운 해석이 기존의 개념에 첨가될 수 있기 때문이다. 예컨대 민간부문의 생산성 개념은 수익성, 생산적 자원이용 등으로

명확하게 규정되는 반면, 공공부문의 산출은 그 효과가 무형적이고 평가에 있어서도 공정성·형평성·대표성 등을 고려해야 하기 때문에 신축적일 수밖에 없다(이 효, 1994).

Rich와 Winn(1992)은 생산성의 개념을 시대 상황에 따라 달리 적용되는 개념으로 파악하여 생산성에 관련된 제 특성 기준을 <표 2-11>와 같이 전통적 생산성과 현대적 생산성을 구분하고 있다.

<표 2-11> 전통적 생산성과 현대적 생산성의 차이

기 준	전통적 생산성	현대적 생산성
생산성향상 방법	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	동 료

자료 : W. C. Rich & M. Winn *The Politics of Public Productivity, Public Productivity Handbook*(New York : Marcel Dekker, Inc., 1992), p.68.

한국에 있어 정부부문, 특히 지방정부에 있어서 이러한 생산성의 개념이 관심의 대상이 된 것은 최근의 일이라고 할 수 있다. 민선 이전까지 지방정부의 경우 중앙정부의 획일적 지침에 의하여 자체적으로 합리적 경영을 하기보다는 체제 유지적 기능에 주력하여 온 것이 사실이다. 이러한 상황 아래서 행정 부문은 스스로를 민간부문과는 상이한 산출 불가능한 영역으로 예단하여 왔다. 그러나 앞서 본 바와 같이 지방 정부개혁은 세계적 조류이며, 이로 인한 행정의 경영화가 전개되면서 목표 관리적 성격¹⁶⁾은 행정운영의 주요 방식으

16) MBO와 완전히 동일한 것이라고는 할 수 없겠지만 영국 지방정부에서의 시민헌장(citizen's charter)이나 미국 지방정부에서의 고객서비스 기준은 상당부분 목표 관리적 성격을 반영하고 있다고 볼 수 있다.

로 자리 잡고 있다. 이에 생산성 개념에 의한 성과측정은 행정운영의 기본 요소 중의 하나가 되어가고 있다.

(2) 고객만족

고객만족은 고객 중심적 행정운영이 행정의 제1목표가 되면서, 조직활동 성과 측정의 최우선 대상이 되고 있다. 고객만족에 있어서 우선, 고객이란 광의의 의미에서 본인을 제외한 모든 사람과 조직을 포함하지만 몇 가지 기준에 따라 이를 세분해 볼 수 있다. 즉, 조직 내·외를 기준으로 내부고객과 외부고객으로, 대상의 특정화를 중심으로 특정 고객과 일반 고객으로, 서비스가 미치는 영향의 경로에 따라 직접고객과 간접고객으로, 시간 개념에 따라 현재 고객과 잠재고객 등(오의균 역, 1992)으로 구별할 수 있으나, 여기서는 외부고객과 내부고객에 한정하여 살펴보기로 한다.

내부고객이란 횡적으로 부서와 부서간, 그리고 종적으로는 상사, 동료, 부하간을 의미하며, 외부고객은 중간고객(해당조직과 최종고객간의 중간적 위치에 있거나 중간적 역할을 수행하는 고객)과 최종고객(일반적으로 사용하는 협의의 고객개념)을 의미한다(Peel, 1987). 지금까지 대부분 연구의 관심은 외부고객에게 집중되어 온 것이 사실이다. 물론 이에 대한 중요성이 간과되어서는 안되겠지만 종래 명령과 규칙에 자동적으로 순응하고 공식적 통제에 의하여 얼마든지 동기부여가 가능하다고 인식되어진 내부고객은 관리나 통제대상으로서의 직원이 아닌 품질향상을 위하여 동반자로 인식하는 시각 전환이 요청된다. 왜냐하면 첫째, 공공부문의 경우 서비스 질의 평가는 사후 산출물의 평가보다 전달 과정에 중점을 두어야 하기 때문이며(김현성, 1997; 여운환·임영재, 1996), 둘째, 내부직원의 사기가 직무만족이 생산성 향상과 외부고객의 만족 제고에 긍정적인 영향을 주기 때문이다.¹⁷⁾ 이 처럼 TQM에서의 내부고객

17) 직무만족의 이직률 및 결근율과의 관계, 직무만족과 생산성과의 관계는 일반적으로 정의 관계가 있다고 연구되어 왔다(이상수·이상갑, 1995: 200-210). 그러나 이

에 대한 중요성에도 불구하고 내부고객 만족에 대한 실증적 연구는 미미하다.

내부고객의 질은 곧 조직이 추구하는 외부고객 만족의 질을 결정하며, 내부고객의 만족요인은 기업의 품질을 안정적으로 유지하고 향상시킬 수 있는 기본 조건이다. 내부고객 만족의 기본 요소는 내부고객이 역할을 원활하게 수행할 수 있도록 얼마나 조직이 체계화되어 있으며, 고객만족경영에 대하여 얼마만큼 이해하고 있는지에 달려 있다. 따라서 내부고객의 만족은 자신의 업무에 대한 충분한 이해와 더불어 권한을 가지고 자신의 일을 완수함으로써 얻어지는 만족으로 정의할 수 있다.

내부고객 만족을 성취하기 위해 조직은 만족스러운 근무여건의 수립에 힘써야 한다. 외부고객 만족을 조직의 경쟁력 차원으로 이해하듯이, 내부고객 만족도 결국 최종고객 만족의 실현이라는 조직의 궁극적 목표맥락에서 파악되어야 한다. 최종고객이 자신의 욕구에 대하여 신속한 대응을 원하듯이 내부고객도 자신의 욕구에 대해 신속하고 양질의 지원을 받기를 바란다. 물론 최종고객의 욕구와 내부고객의 욕구는 그 수준에서 다르지만 결국 만족을 성취할 수 있는 조직 기반은 동일한 특성을 공유한다고 할 수 있다.

3. 지방정부의 TQM과 성과간의 관계

조직 전반의 변화를 추구하는 TQM은 한편으로는 패러다임의 변동, 조직혁신을 위한 활동으로, 다른 한편으로는 너무 야심적이고, 위협적이며 심지어 위험한 것으로 보이는 등(Zayed and Mohammed, 1994) 양면적 특성을 가지고 있다. TQM의 성과에 대한 논의를 TQM 도입에 따른 조직문화와 생산성, 고객만족, 그리고 직무만족과 생산성과 고객만족의 관계에 대하여 살펴보면 다음과 같다.

러한 전통적인 직무만족 → 직무성과의 관계에 대하여 Lawler와 그의 동료들은 그 반대로 직무성과가 직무만족의 원인이 된다고 보기도 한다(Lawler, Mohrman, & Ledford, 1992)참조.

먼저, TQM 도입에 따른 조직문화의 변화와 생산성, 그리고 고객만족의 관계를 보면 첫째, TQM은 고객 중심적 가치체계의 조직문화를 구축해 준다. 고객은 궁극적으로 품질의 최종 판단자이며, 이 판단의 기준은 고객이 만족을 느끼는 정도이다. 고객은 그들이 제공받는 서비스에 대한 인식을 비교함으로써 품질을 판단하게 된다(Farmer, 1987). 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 Sepic(1995)은 TQM 도입을 통해 고객만족을 최우선으로 하는 조직개편이 이루어져야 한다고 했다. 뿐만 아니라 조직의 구성원과 고객이 상호 보완적으로 조직의 정책 결정에 참여하는 것은 실제적인 측면에서 뿐만 아니라 이데올로기적 측면에서도 중요성을 갖는다고 한 지적¹⁸⁾ 역시 중요한 효과가 아닐 수 없다. 따라서 TQM 도입론자들은 TQM에 의한 고객 중심적 행정운영이 조직산출인 생산성과 고객만족을 높이게 될 것이라고 보았다. 한편, TQM이 고객 중심적 체제를 가져다준다는 주장에 대하여, Harari(1993)는 외적 요인을 도외시 한다고 비판한다. 즉, 그는 현재 대부분의 TQM 프로그램은 관리자와 비관리자들을 내부관계에서 초점을 두게 한다고 했다. 대표적인 예로 말콤 볼드리지상을 들고 있는데, 여기에 대해서는 Willson과 Durant(1994) 역시 조직이 TQM을 수행하면서 실제적인 품질 개선에 초점을 두기보다는 품질관리상의 수상기준에 부합하려는, 이른바 목표대치(goal displacement)를 초래시킨다고 했다. 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,

18) Peters(1996: 66)는 이런 점에서 TQM이 비록 민간부분으로부터 공공부분에 도입되었지만 민간부분의 시장모형과 매우 상이하다고 지적하고 있다. 즉 참여모형으로서의 TQM은 물질적 incentive보다 '공동체적'인 조직적·정치적 삶이라고 하는 incentive에 의하여 더 동기부여 된다는 것이다.

미온적이며 판에 박힌 불충분 하고 부적절한 제품과 서비스를 제공하는 것처럼 보일 수 있다는 것이다.

둘째, 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). Ishkawa도 TQM의 이점을 논하면서 TQM 도입은 조직 내에 분권화와 권한의 위임을 촉진시킨다고 했다(Hill, 1995). 이러한 사실은 실제로 일본의 토요다사가 품질관리 활동을 도입한 후 직원을 대상으로 한 설문조사 결과에도 나타나 있다. 설문조사 결과에 따르면 TQM 도입은 생산성 향상은 물론 조직내 인간관계와 업무환경을 개선하였고 직원의 사기진작에도 기여하였음을 알 수 있다(太田和紀·自治體組織の活性化, 1990). 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 사기저하와 스트레스를 더 많이 초래한다는 것이다(Harari, 1993). Shaffer도 역시 관료제와 TQM의 관계를 논하면서 엄격한 계층제는 결국 TQM의 노력을 무효화 시키며, 그 성과에 대해서도 부정적 결과를 초래한다고 했다(Zayed, 1994).

셋째, TQM은 리더십을 현장 지향적으로 변화시킨다는 것이다. TQM의 수행에 있어서 리더의 중요성에 대해서는 재론의 여지가 없을 정도로 여러 학자들에 의하여 강력하게 지적되고 있다(Hunt, 1993). TQM의 집행은 조직 내 구성원의 변화를 유도하고 새로운 풍토에 순응할 수 있도록 자극·유도하는 관리자의 리더십을 절대적으로 필요로 한다. 때문에 Schein(1983)은 리더가 조직문화를 창조하고 관리해 나가야 한다고 했다. 그 문화는 다양한 메커니즘을 통해 체득되어 지고 학습된다고 하면서 조직문화를 창조·관리해 나가는

리더의 중요성을 지적하고 있다.

이와 같이 TQM의 도입은 리더를 현장 지향적으로 만들고, 리더의 현장 지향성은 업무와 부하 직원에 대한 관심을 제고시킴으로써 조직의 생산성을 향상시키며 최종적으로는 외부고객의 만족에도 긍정적인 영향을 미친다. 그러나 실제적으로 리더십이 생산성 향상이나 고객만족에 큰 영향을 주지 못할 것이라는 주장도 있다. 이는 공공부문에서의 최고관리자의 잦은 교체로 현장 지향적 리더십을 가지기 어렵다는 이유 때문이다(Steven and Brand, 1993).

그리고 TQM은 조직 활동의 지속적 개선을 위한 창의적·쇄신적 형태의 조직문화를 제공한다. 지속적으로 변동하는 고객의 요구에 대응하기 위해서는 품질 향상을 위한 지속적인 노력이 필요한 바, 사실상 모든 고객을 100% 만족하지 않으므로 고객의 만족도를 지속적으로 향상시키는 것이야말로 품질향상을 위한 길이라고 할 수 있다. TQM은 적극성, 혁신적 사고, 미래에 대한 비전 등을 통하여 지속적인 개선을 위한 조직문화를 형성하게 되는 것이다. Ciampa가 제시하는 다음 <표 2-12>는 품질관리의 긍정적 기능을 종합적으로 보여준다.

그러나 한편으로는 TQM이 지속적인 조직 개선을 통해 창의적이고 쇄신적인 형태를 조성한다는 주장에 대하여도 TQM은 품질의 최소한 기준에만 초점을 둬으로써 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). 품질은 고객이 그 제품이나 서비스를 이용함에 있어서 쉽고, 유용하며, 호기심을 가지고, 심지어는 흥미를 느낄 수 있어야 한다는 것이

다. 따라서 고객의 입장에서 품질을 볼 때, 무결점은 단지 품질의 기본적인 여러 구성요소 중에 작은 한 부분에 불과함에도 TQM은 오늘날 고객이 품질을 평가하는 경탄할 만한 요인('gee-whiz' or 'wow!' factors)을 간과하고 있다는 것이다. 또한 TQM은 일련의 측정 수단과 방법론을 가지고 내부 과정을 표준화하고 일상화됨으로써 급속한 조직 개혁을 방해하고, 기업가 정신과 혁신을 저해한다는 비판을 받고 있다. 이에 대해서는 Harari도 TQM이 무결점에 집착하는 내부화된 루틴은 흔히 제품과 서비스의 새로운 개발을 지연시키는 위험한 만족이라고 경고한 적이 있다.¹⁹⁾

<표 2-12> 품질관리의 긍정적 기능

구 분	고객 만족	시간/비용감축	분위기 개선	지속적 개선
고객에 대한 이해 제고(Employees will better understand customer)	○			○
제품/서비스의 수요대응성 제고(Goods/services will meet needs)	○			
실수의 감소(Fewer mistakes)	○	○	○	
문제의 예측(Problems anticipated)	○	○		○
일상적 문제해결 방법(Common problem-solving language)	○	○		
고객의 느낌(Customers will feel better treated)	○			
대응시간의 신속화(Faster response time)	○	○	○	○
보다 대응적인 공급자(Vendors more responsive)	○	○		○
밀접한 관리자/직원간 관계(Closer manager/employee relationship)		○	○	○
혁신(More innovation)	○	○	○	○
주인의식(People fell more ownership)	○		○	○
미래에 대한 비전(Commonly held vision of the future)				○

자료 : Dan Ciampa, *Total Quality : A User's Guide for Implementation* (Addis on-Wesley Publishing Company, 1992), p.8.

19) Harari의 이러한 주장에 대하여 Petitt는 전적으로 Harari가 TQM을 잘못 이해하고 있으며, TQM을 아주 협의로 정의함으로써 고객의 기대에 관심이 없는 통계적 과정관리로만 보고 있다고 논박한다(Petitt, 1993: 6).

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

한편, 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 관계속에서 나타난다. 즉, TQM을 통한 고객 중심적 가치체계와 혁신지향적 분위기의 조직문화 구축은 조직 구성원으로서의 자기발현과 자기실현의 욕구를 충족시켜 준다는 의미에서 직무만족에 영향을 미치는 고차원적인 요인이 될 수 있다(최영규, 1996). 조직은 끊임없이 변화하는 고객의 요구에 대응하고 고품질의 상품과 서비스를 산출하기 위해서는 지속적인 개선이 이루어지는데 구성원은 이러한 과정에서 자기실현의 욕구를 경험하게 된다는 것이다.

Tucker와 Davis(1993)는 TQM 도입이 전체 참여와 밀접한 관련이 있음을 강조했는데 TQM은 조직구조의 분권화와 전체 구성원의 참여를 통하여 구성원의 권한강화와 함께 능력을 최대한 발휘할 수 있는 기회를 마련하여 준다. 이러한 TQM의 참여관리는 조직 내 인간관계를 원활히 하고 사기를 진작시켜 직무만족을 제고한다(김호정, 1995). 이와 같은 점을 고려할 때 지방행정조직 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(박연호·

오세덕, 1998). 이는 최고 관리층은 권한위임을 자신의 권한 포기로서 여겨 하위층으로의 권한위임을 진실로 바라지 않는 경우가 많다는 것이다(여윤환 · 임영제, 1996). 뿐만 아니라 공공부문의 조직 구조적 성격, 즉 부서간 할거주의와 이기주의, 행정관료간의 권력 투쟁 등은 TQM이 요구하는 것과 같은 변화를 거부할 가능성이 높다는 주장도 있다(White and Wolf, 1992).

마지막으로 조직 구성원에 대한 배려가 높은 리더십 스타일은 구성원의 직무만족을 높이게 된다(이상수 · 이상갑, 1995). 이와 관련하여 Meheut와 Siegel은 리더의 역할과 구성원의 직무만족간에 정적인 관련성이 있음을 주장하였으며, Stogdill(1974) 역시 민주적 리더십군과 과업관련군 사이에 생산성, 만족, 집단의 응집력 측면에서 정적인 관계가 있음을 밝힌 바 있다. 이상의 논의에서 보는 바와 같이 직무만족은 개인의 능력을 최대한 발휘하게 함으로써 생산성과 이해관계자의 만족에 긍정적인 영향을 미치게 된다는 것을 알 수 있다.

제3장 분석모형과 조사설계

제1절 분석모형 정립과 가설 설정

1. 분석모형의 정립

이론적 고찰에서 보았듯이 지방정부가 TQM 도입을 통해 궁극적으로 달성하고자 하는 것은 생산성 제고이다. 하지만 TQM 자체가 가지고 있는 속성상 집행과정상에서도 직무만족과 조직문화의 변화라는 성과를 창출한다. 따라서 TQM 도입으로 지방정부는 집행과정상의 성과와 최종 산출물로서의 성과를 얻을 수 있다. 이를 좀 더 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

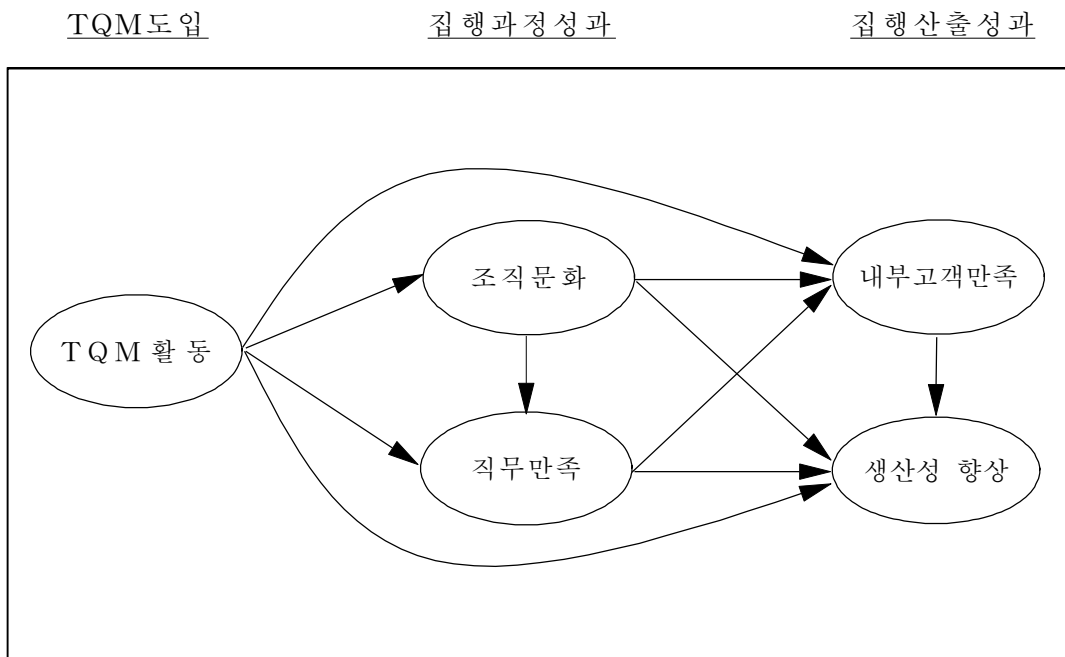
TQM의 집행과정상의 성과로는 첫째, 조직문화의 변화이다. TQM에 의한 조직문화의 변화는 직접적인 산출 못지않게 중요한 성과로서 볼 수 있다. 이는 조직문화가 리더십, 조직구조 등을 포함하여 조직의 내부특성을 포괄적으로 반영하고 있기 때문이다. 둘째, 직무만족이다. 직무만족은 조직 구성원이 직무수행 과정에서 느끼는 심리적 만족감으로서, 이는 조직 구성원의 내적 측면에서의 TQM 성과로서 외적 측면의 성과인 조직 문화의 변화와 함께 중요한 의미를 갖는다고 할 수 있다.

TQM의 집행 산출적 측면에서의 성과로는 첫째, 비용 및 시간의 절감, 인력의 조정, 조직의 개편 등을 포함하는 조직 효율성의 제고 즉 생산성 제고를 들 수 있다. 둘째, 고객만족이다. TQM에서의 고객은 내부고객과 외부고객 양자를 포함하는 개념이다. 특히 내부고객 만족은 그 동안 관리자가 간과해 온 부분이다. 하지만 외부고객 만족은 서비스를 창출하는 내부고객의 만족이 전제되어야 한다. TQM은 바로 외부고객 만족과 더불어 내부고객 만족을 추구하는 관리전략이다. 하지만 본 연구에서는 내부고객 만족만을 분석하기로 한다. 이는 외부고객의 경우, 대상 집단을 파악하기가 상당히 어렵고, 설사 대상

집단을 파악하였다 하더라도 객관적으로 이를 측정할 수 있는 지표가 충분히 개발되어 있지 않으며, 이외에도 지역주민의 만족은 제공되는 서비스 이외의 여러 요인에 의해 결정된다는 점 때문에 차후의 연구과제로 삼고자 한다. 따라서 본 실증분석에서는 집행과정상의 성과인 조직문화 변화와 직무만족, 집행산출의 성과인 생산성 제고와 내부고객 만족에 한정하여 실시하였다.

TQM의 활동이 성과인 조직문화, 직무만족, 고객만족, 생산성 제고에 영향을 주는데 있어서는 직접적인 영향을 주기도 하지만 단계적으로는 집행과정상의 성과가 집행산출에 영향을 주는 것을 예측할 수 있다. 즉 TQM의 도입이 집행과정 중 조직문화에 영향을 미치고 이것이 직무만족에 영향을 주어 생산성 제고와 내부고객 만족을 높일 것이다. 이러한 관계를 그림으로 보면 <그림 3-1>과 같이 도식화 할 수 있을 것이다.

<그림 3-1> 연구 분석의 모형



2. 가설의 설정

본 연구에서는 이론적 고찰을 토대로 TQM과 이의 집행상의 성과인 조직 문화 변화와 직무만족 그리고 산출물로서의 성과인 생산성 제고와 내부고객 만족간의 관련성을 파악하기 위해 다음과 같은 가설을 설정할 수 있다.

첫째, 이론적 고찰에서 TQM의 도입은 조직문화에 유기적인 변화를 유발한다고 하였는데, 이는 조직의 집행과정을 지속적으로 변화·개선시키는 TQM 성과의 한 측면이 된다. 그러므로 TQM 도입과 조직문화간 관계에 대하여 다음과 같은 가설을 설정하였다.

[가설 1] TQM 요인들은 조직문화에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.

둘째, TQM은 그 자체가 가지는 특징적 요소로 인하여 구성원의 직무만족에 영향을 미친다는 것을 이론적 고찰에서 언급하였다. 본 연구에서도 직무만족을 TQM이 집행과정에 변화를 유발시키는 또 다른 성과의 한 측면으로 고찰하였다. 이에 따라 TQM 도입과 직무만족간 관계에 대하여 다음과 같은 가설을 제시할 수 있다.

[가설 2] TQM 요인들은 직무만족을 제고시킬 것이다.

셋째, TQM은 집행산출의 핵심적 두 요소인 생산성과 고객만족에 영향을 미치게 된다. 따라서 TQM의 도입이 이들 두 요소에 대하여 긍정적 효과를 유발시킨다고 상정할 수 있다. 따라서 다음과 같은 가설을 설정할 수 있다.

[가설 3] TQM 요인들은 내부고객 만족에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.

[가설 4] TQM 요인들은 조직의 생산성에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.

넷째, TQM 도입으로 영향을 받은 조직문화는 직무만족과 연계된다는 점 또한 앞에서 언급하였다. 이를 토대로 조직문화가 직무만족에 긍정적 관계를 가질 것이라는 것을 고려할 수 있다. 따라서 다음과 같은 가설을 설정할 수 있다.

[가설 5] 조직문화 요인들은 직무만족에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.

다섯째, Karl Albrecht(1990)처럼 내부고객 만족은 조직문화, 리더십, 조직구조에 의해 영향을 받는다. 특히 TQM 도입으로 인하여 참여적 조직문화의 형성은 내부고객의 만족을 가져올 것이다. 이에 대하여 다음과 같은 가설을 설정할 수 있다.

[가설 6] 조직문화 요인들은 내부고객 만족에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.

여섯째, Sathe는 조직문화가 조직 생산성의 여러 측면에 영향을 미친다고 했다. 즉 조직문화는 커뮤니케이션을 용이하게 조직을 유익하게 도우며, 조직의 의사결정과 통제를 촉진시킨다. 또한 조직문화는 조직에 있어서 협력의 수준과 몰입을 증대시킬 수 있기 때문에 이러한 행동은 시간과 비용을 절약시키는 효율적인 결과를 가져온다. 이에 대하여 다음과 같은 가설을 설정할 수 있다.

[가설 7] 조직문화 요인들은 조직의 생산성에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.

일곱째, 직무와 관련된 태도로서 직무를 통해 얻어진 감정상태인 직무만족과 개인이 조직의 일원으로서 유형 및 무형의 요구가 충족되어 있는 상태인 내부고객 만족과는 구별되지만 상호간에는 밀접한 관련성을 가지고 있음을 추측할 수 있다. 이에 대하여 다음과 같은 가설을 설정할 수 있다.

[가설 8] 직무만족 요인들은 내부고객 만족에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.

여덟째, 직무만족이 높으면, 이직률과 결근율이 감소하고, 이에 따른 생산성 향상의 효과도 얻을 수 있다. 즉 직무만족은 조직의 성과에 직접적이거나 간접적으로 영향을 미침을 알 수 있다. 이에 대하여 다음과 같은 가설을 설정할 수 있다.

[가설 9] 직무만족 요인들은 조직의 생산성에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.

아홉째, TQM은 일반적으로 조직 구성원을 외부고객과 마찬가지로 내부고객으로 인식하고 있다. 이는 서비스를 창출하는 구성원의 만족 없이는 생산성 향상이나 외부고객 만족을 기대할 수 없기 때문에 이런 측면에서 내부고객 만족과 조직의 생산성과는 유의적인 관계를 가지고 있음을 추론할 수 있다. 이에 따른 가설을 다음과 같이 설정할 수 있다.

[가설 10] 내부고객 만족은 조직의 생산성에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.

설정된 가설 내용을 종합하면 <표 3-1>과 같다.

<표 3-1> 가설 설정 내용

항 목	가 설 내 용
가설1	TQM 요인들은 조직문화에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.
가설2	TQM 요인들은 직무만족을 제고시킬 것이다.
가설3	TQM 요인들은 내부고객 만족에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.
가설4	TQM 요인들은 조직의 생산성에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.
가설5	조직문화 요인들은 직무만족에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.
가설6	조직문화 요인들은 내부고객 만족에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.
가설7	조직문화 요인들은 조직의 생산성에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.
가설8	직무만족 요인들은 내부고객 만족에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.
가설9	직무만족 요인들은 조직의 생산성에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.
가설10	내부고객 만족은 조직의 생산성에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.

제2절 조사설계 및 분석방법

1. 변수의 선정과 조작적 정의

심리적 변수를 사용하는 실증적 조사 분석에서 무엇보다 중요한 것은 변수의 조작적 정의이다. 연구의 대상물이 객관적으로 존재하기 보다는 인간에 의해 만들어진 구성개념이기 때문에 조작적 정의의 적절성 여부에 의하여 분석이 잘못될 수도 있기 때문에 이것을 어떻게 구성하는가가 중요하다. 앞서 분석 틀에 의하여 제시된 중요 분석변수에 대하여 다음과 같이 조작적 정의를 하였다.

TQM의 구성요소는 앞서 이론적 고찰에서 본 바와 같이 논자에 따라 다양한 바, 본 연구에서는 조사대상으로 선택한 경기도 이천시, 경상북도 칠곡군, 서울특별시 강서구가 TQM 요소에 대비하여 추진하고 있는 과제를 TQM활동으로 선정하였다. TQM 활동요소는 고객중심, 프로세스 지속개선, 참여관리, 리더십 등으로 구성된다. 여기서 고객중심은 고객의 입장에서 고객요구사항을 파악·이해하는 정도로 정의하며, 프로세스 지속개선은 행정 프로세스를 개선하여 업무의 효율성을 향상시키려는 노력 정도이다. 참여관리는 조직 구성원이 의사결정에 참여하고 책임을 분담함으로써 자기계발 및 상호계발을 가능하도록 하는 정도를 말한다. 리더십은 리더가 품질경영비전을 제시하고 방향을 설정하고 추진하고자 하는 의지정도를 뜻한다.

조직문화의 구성요소에 대하여는 앞서 살펴 본 바와 같이 논자에 따라 다양하다. 여기서 이를 종합하여 고객 중심적 문화, 전체 참여적 조직문화, 현장 지향적 리더십 문화, 혁신 지향적 문화 등 4가지로 구성하고, 다음과 같이 정의하였다. ①고객 중심적 조직문화란 자신의 고객이 누구인지를 인지하고 자신의 고객요구를 파악하여 업무를 처리하는 한편, 불만사항을 업무처리에 지속적으로 반영하는 정도를 말한다. ②참여적 조직문화란 조직 구성원의 각자가 업무에 관한 정보를 가지고 의견이나 제안을 반영시킬 수 있는 정도이

다. ③현장 지향적 리더십 조직문화란 부서장이 장·단기적 목표 아래 지속적으로 조직활동에 관심을 가지고 그 활동을 평가하는 정도이다. ④혁신 지향적 조직 문화란 창의적 형태와 모험주의적 성향을 가지고 조직의 혁신을 계속적으로 수행해 나가는 정도로 정의하며, 직무만족은 공무원이 담당 직무를 수행하면서 느끼는 만족·불만족의 감정상태로 정의한다.

집행산출의 성과는 업무수행결과에 대하여 느끼는 인식의 정도를 의미하는 것으로서 생산성과 내부고객 만족의 두 가지 요소로 구성된다. ①생산성은 업무수행결과가 양적·질적 측면에서 우수하다고 인식하는 정도를 의미한다. ②내부고객 만족은 동료 또는 타부서와의 관계에서 서비스에 대하여 만족하는 정도를 말한다.

조직문화를 측정하기 위한 지표는 FQI(Federal Quality Institute)에서 개발한 TQM 조직의 자기진단 지표체계를 원용하였다(Hunt, 1993). 즉, 조직문화를 구성하는 고객중심, 전체참여, 현장리더, 지속혁신의 구성설문은 FQI의 해당 부문에서 차용하여 수정·보완하였다. 그리고 직무만족은 Hersberg, Mausner 그리고 Synderman의 2가지 직무만족 차원인 동기요인과 위생요인에 인간관계요인을 추가하여 활용하였다. TQM의 성과로서의 생산성 지표와 내부고객 만족 지표의 경우는 ‘근로생활의 질에 관한 조사’에서 근로생활의 질에 미치는 업무수행결과가 양적·질적 측면에서 우수하다고 인식하는 정도에 따라 결정한다는 김병섭(1996) 교수가 사용한 지표체계와 ‘철도청 내부고객 만족도의 결정요인에 관한 연구’에서 철도청은 고객만족경영을 도입하여 고객만족을 통한 대국민 서비스 개선과 경영의 합리화를 추구하여 왔다. 이러한 서비스의 질을 향상시키고 고객만족을 증대시키기 위해서는 내부고객의 만족이 우선되어야 한다는 제갈돈·황병청(1998) 교수가 사용한 지표체계를 그대로 원용하였다.

<표 3-2> 변수의 조작적 정의

구 분		조 작 적 정 의		
독립 변수	TQM 도 입	고객중심	고객의 입장에서 고객의 요구사항을 이해하고 파악하는 정도	
		프로세스 지속개선	행정업무 프로세스를 개선하여 업무의 효율성을 제고하려는 노력정도	
		전원참가	조직구성원이 참여하여 발언하고 책임을 분담함으로써 자기계발 및 상호계발이 가능하도록 하는 정도	
		리더십	리더가 품질경영 비전을 제시하고 방향을 설정하는 정도	
매개 변수	집 행 과 정 성 과	조 직	고객중심 적 문화	자신의 고객이 누구인지를 인지하고 자신의 고객욕구를 파악하여 업무를 처리하는 한편, 불만사항을 업무처리에 지속적으로 반영하는 정도
			전체참여 적 문화	조직 구성원 각각이 자신의 업무에 관한 정보를 가지고 의견이나 제안을 반영시킬 수 있는 정도
		문 화	현장지향 적 문화	부서장이 장·단기적 목표 아래 지속적으로 조직활동에 관심을 가지고 그 활동을 평가하는 정도
			지속혁신 적 문화	창의적 형태와 모험주의적 성향을 가지고 조직의 혁신을 계속적으로 수행해 나가는 정도
	직 무 만 족	동기요인	공무원이 담당 직무를 수행하면서 느끼는 만족의 감정 상태	
		위생요인	공무원이 담당 직무를 수행하면서 느끼는 불만족의 감정 상태	
		인간관계	공무원의 상하간의 인간관계	
	종속 변수	집 행 산 출 성 과	내부고객 만 족	동료 또는 타 부서와의 관계에서 서비스에 대하여 만족하는 정도
생 산 성			업무수행 결과가 양적·질적 측면에서 우수하다고 인식하는 정도	

2. 설문지의 구성

이상의 조작적 정의와 논의를 토대로 각 개념을 분석하기 위한 설문문항은 다음 <표 3-3>과 같이 구성하였다.

변수의 측정은 I 번 ~ IX번까지 5점 척도(Likert-scale)를 사용하였으며, 나머지는 명목척도를 사용하였다.

<표 3-3> 설문지의 구성

구 분		문항번호	항목수	척 도
TQM도입	고객중심 관련 추진과제		I. 1 ~ 5	5점척도
	프로세스 지속개선 관련 추진과제		I. 6 ~ 8	
	전원참가 관련 추진과제		I. 9 ~13	
	리더십 관련 추진과제		I. 14~16	
집행과정 성 과	조직문화	고객 중심적 문화	III. 1 ~ 4	5점척도
		전체 참여적 문화	IV. 1 ~ 3	
		현장 리더적 문화	VII. 1 ~ 8	
		지속 개선적 문화	V. 1 ~ 7	
	직무만족	위생요인	VIII. 1 ~ 8	
		동기요인	VIII. 9 ~15	
		인간관계 요인	VIII. 16~17	
집행산출 성 과	내부고객 만족		VI. 1 ~ 6	5점척도
	생 산 성		II. 1 ~ 4	
TQM에 관한 일반 사항		IX. 1 ~ 5	5	5점척도
표본의 일반적 특성		X. 1 ~ 6	6	
계			76	

3. 분석과정 및 방법

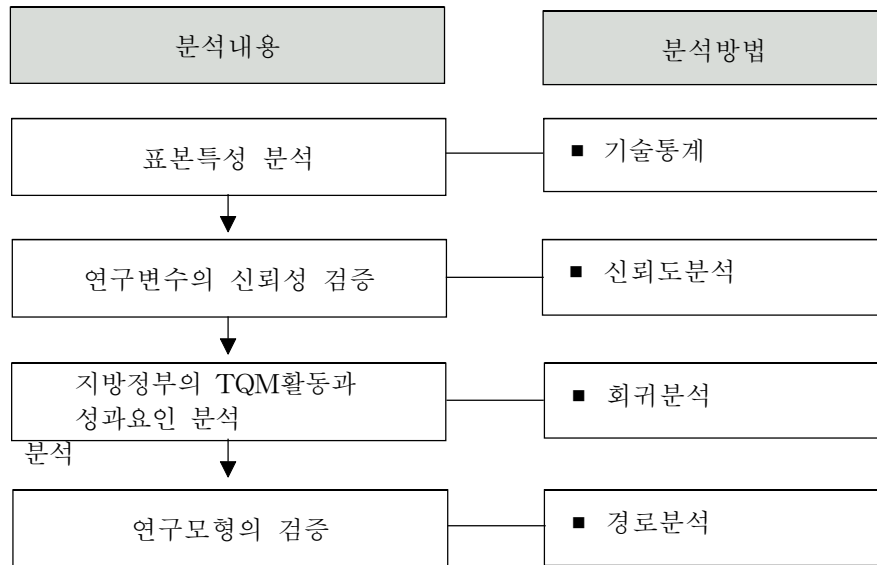
본 연구에서 수집된 자료의 통계처리는 데이터 코딩(data coding) 과정을 거쳐, PC SAS(Statistical Analysis System) Version 6.12 통계 패키지(Package) 프로그램(Program)을 활용하여 분석되었다. 분석은 크게 서술적 통계분석(descriptive statistics)과 다변량 통계분석(multivariate statistical analysis) 방법을 활용하였다.

표본의 특성을 파악하기 위한 서술적 통계에는 빈도분석과 평균, 표준편차, 변화량계수(CV) 등의 기술 통계기법을 적용하였다. 다변량 통계분석으로는 상관분석(correlation Analysis), 요인분석(factor Analysis), 회귀분석(regression Analysis), 경로분석(path Analysis)등을 사용하였다. 다변량 통계분석에서 상관분석은 연구변수의 신뢰성 검증을 위해서 내적 일관성(internal consistency reliability)을 고려한 크론바하 알파계수(Cronbach's alpha)를 구하고, 이를 측정 변수간 상관계수를 파악하는데 활용하였다.

요인분석은 각 개별요인에 대해 항목간의 상관관계가 높은 것끼리 하나의 요인으로 묶어 요인들간의 상호 독립성 내에서 그 구조를 파악하는 것으로 본 연구에서는 특히 연구변수의 타당성 검증을 위해 사용되었다. 회귀분석은 본 연구에서 주로 다루게 될 지방정부의 TQM활동과 성과요인(조직문화, 직무만족, 내부고객 만족, 생산성)간의 관계를 파악하는데 적용한 주된 분석기법이다.

경로분석에서는 가설의 검증에서 나타난 결과를 종합적으로 검토하고 구성개념간의 인과관계를 파악하여 설정된 연구모형을 검증하는데 활용되었다. 이러한 경로분석은 회귀분석을 적용하여 직접효과와 간접효과를 모두 분석하였다.

<그림 3-2> 분석내용 및 방법



제4장 지방정부의 TQM 활동의 성과분석

제1절 표본의 특성과 연구변수의 검정

1. 표본의 선정 및 인구통계학적 특성

본 연구에서는 한국 지방정부의 성공적인 TQM의 집행방안과 이의 성과를 알아보기 위하여 연구대상의 범위를 지방자치단체로 선정하여 설문조사를 실시하였다. 지방자치단체로는 경기도 이천시, 경상북도 칠곡군, 서울특별시 강서구를 대상으로 하여 소속 공무원들을 그 표본으로 삼았다.²⁰⁾ 설문조사는 2006년 2월 8일부터 2월 25일까지 실시하였다. 배포된 총 390부의 설문지 중 353부의 설문지가 회수됨으로써 회수율은 90.5%였다. 회수된 설문 중 불성실한 응답과 응답항목 누락 등으로 활용이 부적합한 21부를 제외한 332부를 최종적인 유효표본으로 확정하여 본 연구에 이용하였다. 이러한 설문지 배부와 회수현황은 <표 4-1>과 같다.

<표 4-1> 설문지 배부 및 회수현황

구 분	설문지 배부	설문지 회수	설문지 회수율	분석제외	분석활용
이천시	130	124	95.4	6	118
칠곡군	130	110	84.6	8	102
강서구	130	119	91.5	7	112
계	390부	353부	90.5%	21부	332부

20) 경기도 이천시는 1997년 6월 다양한 시민욕구충족, 양질의 행정서비스 제공, 행정의 능률성 제고를 위해 TQM을 도입하였다. 경상북도 칠곡군은 1998년 4월 주민욕구의 신속·정확한 서비스 제공, 업무효율성 제고로 주민 신뢰성 확보, 행정업무의 표준화와 투명성 제고를 위해 TQM을 도입하였다. 서울특별시 강서구는 1998년 9월 업무처리의 표준화로 주민서비스 향상, 행정운영의 효율성 제고, 행정의 신뢰도 및 구정의 이미지 제고를 위해 도입하였다.

설문응답자의 인구통계학적 특성을 살펴보면 <표 4-2>와 같다. 총 응답자 332명 중 남성이 202명(60.8%), 여성이 130명(38.2%)이다. 연령에 있어서는 30세 이하가 11.5%(174명), 31~40세가 52.4%(174명), 41~50세가 30.1%(100명)이며, 51세 이상이 6.0%(20명)이다.

<표 4-2> 응답자의 인구통계학적 특성

변 수	항 목	빈도(명)	비율(%)
성 별	남 성	202	60.8
	여 성	130	39.2
연 령	30세이하	38	11.5
	31~40세	174	52.4
	41~50세	100	30.1
	51세이상	20	6.0
직 급	8급이하	122	36.7
	7급	136	41.0
	6급	54	16.3
	5급이상	20	6.0
교육수준	고졸이하	44	13.3
	전문대졸	86	25.9
	대 졸	190	57.2
	대학원졸	12	3.6
근무년수	5년이하	60	18.0
	6~10년	76	22.9
	11~15년	88	26.5
	16~20년	54	16.3
	21년이상	54	16.3
근무부서	사업부서	132	39.8
	민원부서	43	12.9
	행정지원부서	157	47.3
계		332	100.0

조사대상 공무원들의 직급으로는 5급이상이 6.0%, 6급이 16.3%, 7급이 41.0%, 8급 이하가 36.7%이다. 응답자들의 교육수준을 살펴보면, 고졸 이하가 13.3%, 전문대졸 25.9%, 대졸 57.2%, 대학원 이상이 3.6%로 나타났다. 근무년수에서는 5년 이하가 18.0%, 6~10년, 22.9%, 11~15년 26.5%, 16~20년 16.3%, 21년 이상이 16.3%를 차지하고 있다. 응답자들의 근무부서는 사업부서가 39.8%, 민원부서 12.9%, 행정지원부서 47.3%로 나타났다.

그리고 행정의 질과 고객의 용어에 대한 분석 결과는 <표 4-3>과 같이 나타났다. ‘고객 중심적’ 행정운영이라는 용어에서의 고객이란 누구라고 생각하느냐에 대한 응답에서는 주민전체라고 생각하는 공무원들은 21.7%, 민원인이라고 응답한 공무원들은 14.4%이었다. 행정기관 내부의 타 공무원/부서라는 응답이 16.3%, 주민전체와 행정기관 내부의 타 공무원/부서라고 응답한 사람이 32.5%를 차지하였다. 그리고 민원인과 행정기관 내부의 타 공무원/부서라는 응답은 15.1%로 나타났다.

<표 4-3> 행정의 질과 고객용어의 이해 분포

구 분	내 용	빈도(명)	비율(%)
‘고객중심적’ 행정운영이라는 용어에서의 고객이란?	주민전체	72	21.7
	민 원 인	48	14.4
	행정기관 내부의 타 공무원/부서	54	16.3
	주민전체와 행정기관 내부의 타 공무원/부서	108	32.5
	민원인과 행정기관 내부의 타 공무원/부서	50	15.1
행정의 ‘질’을 높인다는 의미는?	공무원의 전문성 능력을 향상시킴	36	10.8
	행정업무의 운영을 효율적으로 처리	102	30.7
	행정기관이 제공하는 서비스 수준 제고	120	36.2
	주민의 요구에 효과적으로 반응	68	20.5
	기 타	6	1.8
계		332	100.0

다음으로 행정의 ‘질’을 높인다는 의미는 무엇이라고 생각하는가라는 질문에 대해서는 공무원의 전문적 능력을 향상시키는 것이라는 응답은 10.8%이었고, 행정업무의 운영을 효율적으로 처리하는 것이라는 대답은 30.7%이었다. 행정기관에 제공하는 서비스 수준을 제고하는 것이라고 응답한 사람은 36.2%, 주민의 요구에 효과적으로 반응하는 것이라고 대답한 공무원들은 20.5%이었으며, 기타는 1.8%로 나타났다.

2. 연구변수의 기초 통계분석

연구목적 달성을 위해 조작된 연구변수, 즉 TQM과 이의 성과(조직문화, 직무만족, 내부고객 만족, 생산성)에 관한 평가를 개괄적으로 파악해 본 결과 <표 4-4>와 같은 분석결과를 얻었다. 이러한 기초통계량은 우선 각 개별 연구변수 및 요인에 대한 평균 및 표준편차를 구하였다. 그리고 수집된 자료의 안정성을 살펴보기 위한 변화량계수(CV : coefficients of variation)를 산출하였다. 그 내용을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 평균과 표준편차에서는 TQM 활동에 대한 요인들 중 리더십(평균, 3.62)이 다른 TQM 요인(고객중심 평균, 3.45; 프로세스 지속개선 평균, 3.42; 참여관리 평균, 3.20)들 보다 상대적으로 높은 평균값을 보이고 있다. 조직문화의 요인에서는 고객 중심적 문화가 가장 높은 평균값(3.73)을 보였다. 반면에 전체 지속혁신적 문화(평균, 3.24)가 상대적으로 가장 낮은 점수를 나타냈다. 개별변수에서는 고객 불만의 업무처리 반영(평균, 3.86)이 가장 높은 반면, 실패의 허용과 이에 대한 격려(평균, 3.04) 항목이 가장 낮은 것으로 나타났다. 직무만족에 대한 요인에서는 인간관계 요인(평균, 3.59)이 다른 요인보다 더 높은 점수를 보이고 있다. 개별변수에서는 직업의 안정성(평균, 3.78) 항목이 가장 높은 반면 상대적으로 복리후생(평균, 3.11)과 승진기회(평균, 3.11) 항목은 가장 낮은 평균값을 보이고 있다. 내부고객 만족요인을 다른 구성개념의

요인들 보다 상대적으로 높은 평균치(3.58)를 보이고 있다. 내부고객 만족항목들 중에서 직장을 자랑스럽게 생각하는(평균, 3.81) 항목이 가장 높다. 반면에 소속 자치단체의 정책에 적극 협조(평균, 3.48)는 가장 낮은 점수를 나타냈다. 생산성에서는 업무수행에 대한 평판(평균, 3.59) 항목이 가장 높은 점수를 나타내고 있다. 그리고 상대적으로 조직의 생산성 정도(평균, 3.36)가 가장 낮은 점수를 보이고 있다.

둘째, 변화량 계수 결과에서는 CV값이 16.36에서 27.88까지 나타났다. 이를 요인별로 살펴보면, TQM 활동의 CV값이 18.58에서 25.76, 조직문화의 CV값이 16.36에서 27.13, 직무만족의 CV값이 17.94에서 27.88, 내부고객 만족의 CV값이 17.44에서 20.88, 생산성의 CV값이 18.64에서 20.20으로 나타나 연구 변수 65개 항목들이 전체적으로 아주 고른 분포를 보이고 있어서 본 연구에서 수집된 자료는 안정된 측정치를 보이고 있는 것으로 분석되었다.

<표 4-4> 연구변수의 기초 통계량

구성개념	항 목	평균	표준편차	전체평균	CV	
TQM 활동	고객 중심	1. 지역주민 요구사항 파악	3.51	0.68	3.45	19.23
		2. 지역주민 만족도 조사	3.48	0.84		24.19
		3. 조사된 지역주민 만족도 공표	3.42	0.85		24.73
		4. 지역주민 요구의 정책 반영	3.49	0.65		18.58
		5. 지역주민 요구의 DB화	3.37	0.87		25.76
	프로세스 지속 개선	6. 주민위주의 법령·지침·업무편람의 변경	3.28	0.70	3.42	21.38
		7. 인허가 관련업무 지침 숙지	3.46	0.87		25.15
		8. 지역주민 불만시스템 구축	3.53	0.81		22.81
	참여 관리	9. 품질분임조 활동 운영	3.25	0.80	3.20	24.53
		10. 업무담당자에 대한 권한위임	3.26	0.69		21.31
		11. 품질분임조의 회합 활성화	3.02	0.77		25.62
		12. 품질경영 교육훈련	3.11	0.72		23.20
		13. 업무자료의 DB화	3.39	0.84		24.85
	리더십	14. 실국(과) 서비스품질 기준 수립	3.56	0.72	3.62	20.35
		15. 최고관리자의 TQM 실천의지	3.55	0.73		20.40
		16. 최고관리자의 최상의 행정서비스를 위한 관심	3.76	0.73		19.44
조직 문화	고객 중심적 문화	1. 고객 인지	3.80	0.75	3.73	19.66
		2. 고객 요구사항 파악	3.82	0.62		16.36
		3. 고객 불만의 업무처리 반영	3.86	0.70		18.09
		4. 고객 만족여부 평가 장치	3.44	0.71		20.58
	전체 참여적 문화	5. 부서간 의사소통	3.36	0.72	3.36	21.49
		6. 업무관련 의사결정에의 행사	3.25	0.68		21.02
		7. 자신의 의견이 업무에의 반영	3.46	0.68		19.73
	지속적 혁신적 문화	8. 실패의 허용과 이에 대한 격려	3.04	0.76	3.24	25.06
		9. 모든 계층에서의 창의와 혁신 노력	3.36	0.68		20.20
		10. 직원의 새로운 것에 대한 노력	3.17	0.70		22.16
		11. 규정/제도에 벗어난 것에 대한 관용	3.02	0.82		27.13
		12. 새로운 것에 대한 시도 분위기	3.31	0.75		22.71
		13. 문제점 발견에의 스스로의 수정	3.36	0.70		20.98
		14. 업무수행에 대한 미래계획	3.46	0.66		18.95

구성개념		항 목	평균	표준 편차	전 체 평균	CV
조직 문화	현장 지향 리더십 문화	15. 부하직원들에게 직접 설명	3.39	0.78	3.49	22.87
		16. 혁신적 행태 소유	3.43	0.76		22.04
		17. 부하직원의 자주성 인정	3.51	0.71		20.22
		18. 부하직원에 대한 공정 평가	3.50	0.72		20.54
		19. 부하직원과의 빈번한 만남	3.38	0.75		22.19
		20. 부하직원의 성격/능력을 고려한 업무할당	3.40	0.76		22.39
		21. 부하직원을 인간적으로 대함	3.67	0.68		18.57
		22. 부하직원들의 의견 경청	3.67	0.70		19.04
직무 만족	동기 요인	1. 업무수행	3.40	0.68	3.48	19.90
		2. 다양한 업무 기회	3.49	0.76		21.78
		3. 독창적인 업무 수행 기회	3.38	0.75		22.19
		4. 능력발휘 기회	3.51	0.79		22.56
		5. 직업의 안정성	3.78	0.68		17.94
		6. 직무 성취감	3.62	0.68		18.85
		7. 성장 가능성	3.33	0.75		22.48
		8. 업무 수행에 대한 평가	3.35	0.69		20.46
	위생 요인	9. 승진 기회	3.11	0.82	3.30	26.27
		10. 보수	3.16	0.79		24.90
		11. 복리후생	3.11	0.87		27.88
		12. 자기계발의 기회	3.22	0.82		25.38
		13. 의사결정 참여 기회	3.28	0.78		23.87
		14. 인사의 공정성	3.21	0.82		25.58
		15. 업무(직무) 특성	3.40	0.73		21.42
	인간 관계	16. 상사와의 관계	3.51	0.71	3.59	20.22
		17. 동료와의 관계	3.67	0.80		21.82
내부고객 만족		1. 소속한 자치단체의 정책에 적극 협조	3.48	0.73	3.58	17.44
		2. 직장을 자랑스럽게 생각함	3.81	0.67		20.88
		3. 직장을 위해 개인적인 손실 감수	3.61	0.74		20.61
		4. 현재 직무에 대한 강한 애착	3.57	0.74		20.72
		5. 직무수행의 즐거움	3.58	0.74		20.61
		6. 직무결과에 대한 만족	3.58	0.73		20.39
생 산 성		1. 조직의 생산성 정도	3.36	0.68	3.50	20.20
		2. 달성된 업무량 정도	3.52	0.66		18.64
		3. 업무 수행에 대한 평판	3.59	0.67		18.64
		4. 달성된 업무의 질적 우수성	3.54	0.68		19.28

3. 연구변수의 검증

가. 신뢰성 검증

신뢰성(reliability)이란 비체계적 오차(random error)와 관련된 것으로 안정성(stability), 일관성(consistency), 예측가능성(predictability), 정확성(accuracy), 의존가능성(dependability) 등으로 표현될 수 있으며 동일한 항목에 대해 측정을 반복했을 때 측정값들의 분산들로 표현될 수 있는 개념이다(채서일, 1992). 신뢰도는 비교 가능한 독립된 측정방법에 의해 특정 대상을 측정하는 경우 결과가 비슷하게 나타나야 하는 것으로(채서일·김범중·이성근, 1993) 이의 목적은 각 항목의 측정결과가 일관성을 유지하는가의 여부를 확인하기 위한 목적으로 이용된다. 본 연구에서는 측정척도의 신뢰성을 검증하기 위해서 내적 일관성(internal consistency reliability)을 고려한 Cronbach's Alpha계수를 활용하여 분석 하였다. Cronbach's Alpha 계수는 0과 1사이의 값을 가지며, 사회과학 자료의 경우 0.8 이상이면 신뢰성이 높다고 보고 0.6 이상이면 사용이 가능하다고 본다(서의훈, 2005). 본 연구에서의 신뢰성 검증 결과는 <표 4-5>에 나타나 있다.

본 연구에서의 수정전의 전 항목 상관계수를 보면 인허가 관련업무 지침숙지가 .2052로 가장 낮고, 업무자료의 DB화가 .2350, 규정/제도에 벗어난 것에 대한 관용이 .2479, 직업의 안정성이 .2979이며 나머지는 모두 .30이상으로 나타났다. 그리고 항목 제외시 Alpha계수도 .6717 이상이며, 전체신뢰도 Alpha계수도 .7345에서 .9019까지로 나타나, 설문지의 구성 항목들이 지방정부 TQM의 성과에 대한 결과를 도출하는데 적절한 측정 항목임이 입증되었다. 결론적으로 전체적인 측면에서 본 연구의 측정에 대한 신뢰도는 매우 만족할 만한 결과라고 할 수 있다.

<표 4-5> 신뢰성 검증 결과

구성개념	항 목	수정전전항목 상관관계	항목제외시 알파계수	전체신뢰도 (표준화알파)	
TQM 활 동	1. 지역주민 요구사항 파악	0.4386	0.8866	0.8892 (0.8914)	
	2. 지역주민 만족도 조사	0.4527	0.8863		
	3. 조사된 지역주민 만족도 공표	0.4701	0.8859		
	4. 지역주민 요구의 정책 반영	0.4399	0.8866		
	5. 지역주민 요구의 DB화	0.4124	0.8871		
	6. 주민위주의 법령·지침·업무편람의 변경	0.4949	0.8854		
	7. 인허가 관련업무 지침 숙지	0.2052	0.8925		
	8. 지역주민 불만시스템 구축	0.3866	0.8878		
	9. 품질분임조 활동 운영	0.4105	0.8871		
	10. 업무담당자에 대한 권한위임	0.3974	0.8874		
	11. 품질분임조의 회합 활성화	0.3501	0.8884		
	12. 품질경영 교육훈련	0.5079	0.8851		
	13. 업무자료의 DB화	0.2350	0.8908		
	14. 실국(과) 서비스품질 기준 수립	0.5345	0.8846		
	15. 최고관리자의 TQM 실천의지	0.5848	0.8831		
	16. 최고관리자의 최상의 행정서비스를 위한 관심	0.4056	0.8872		
조직 문화	고객 중심적 문화	1. 고객 인지	0.5293	0.7463	0.7661 (0.7677)
		2. 고객 요구사항 파악	0.5369	0.7471	
		3. 고객 불만의 업무처리 반영	0.6099	0.7308	
		4. 고객 만족여부 평가 장치	0.4828	0.7557	
	전 체 참여적 문화	5. 부서간 의사소통	0.5491	0.7581	0.7767 (0.7764)
		6. 업무관련 의사결정에의 행사	0.5843	0.7510	
		7. 자신의 의견이 업무에의 반영	0.5277	0.7624	
	지 속 혁신적 문화	8. 실패의 허용과 이에 대한 격려	0.3677	0.7329	0.7345 (0.7393)
		9. 모든 계층에서의 창의와 혁신 노력	0.6414	0.6717	
		10. 직원의 새로운 것에 대한 노력	0.4887	0.7050	
		11. 규정/제도에 벗어난 것에 대한 관용	0.2479	0.7640	
		12. 새로운 것에 대한 시도 분위기	0.6195	0.6723	
		13. 문제점 발견에의 스스로의 수정	0.5395	0.6935	
		14. 업무수행에 대한 미래계획	0.3527	0.7334	

구성개념		항 목	수정전전항목 상관관계	항목제외시 알파계수	전체신뢰도 (표준화알파)
조직 문화	현 장 지향적 문 화	15. 부하직원들에게 직접 설명	0.7017	0.8779	0.8878 (0.8950)
		16. 혁신적 행태 소유	0.7187	0.8761	
		17. 부하직원의 자주성 인정	0.6508	0.8827	
		18. 부하직원에 대한 공정 평가	0.7154	0.8767	
		19. 부하직원과의 빈번한 만남	0.7255	0.8755	
		20. 부하직원의 성격/능력을 고려한 업무할당	0.6109	0.8868	
		21. 부하직원을 인간적으로 대함	0.5910	0.8880	
		22. 부하직원들의 의견 경청	0.6685	0.8811	
직무만족		1. 업무수행	0.4633	0.9009	0.9019 (0.9026)
		2. 다양한 업무 기회	0.6755	0.8943	
		3. 독창적인 업무 수행 기회	0.6056	0.8966	
		4. 능력발휘 기회	0.5587	0.8981	
		5. 직업의 안정성	0.2979	0.9054	
		6. 직무 성취감	0.5964	0.8971	
		7. 성장 가능성	0.6615	0.8948	
		8. 업무 수행에 대한 평가	0.6197	0.8964	
		9. 승진 기회	0.6568	0.8948	
		10. 보수	0.5616	0.8980	
		11. 복리후생	0.6450	0.8952	
		12. 자기계발의 기회	0.6655	0.8945	
		13. 의사결정 참여 기회	0.5823	0.8973	
		14. 인사의 공정성	0.5648	0.8979	
		15. 업무(직무) 특성	0.6447	0.8955	
		16. 상사와의 관계	0.4655	0.9009	
		17. 동료와의 관계	0.3373	0.9054	
내부고객 만 족		1. 소속한 자치단체의 정책에 적극 협조	0.3702	0.8235	0.7822 (0.7818)
		2. 직장을 자랑스럽게 생각함	0.5685	0.7847	
		3. 직장을 위해 개인적인 손실 감수	0.5681	0.7845	
		4. 현재 직무에 대한 강한 애착	0.6889	0.7562	
		5. 직무수행의 즐거움	0.6873	0.7567	
		6. 직무결과에 대한 만족	0.5639	0.7856	
생 산 성		1. 조직의 생산성 정도	0.4948	0.8145	0.7903 (0.7915)
		2. 달성된 업무량 정도	0.7153	0.7095	
		3. 업무 수행에 대한 평판	0.6138	0.7586	
		4. 달성된 업무의 질적 우수성	0.6654	0.7330	

나. 타당성 검증

타당성이란 측정하고자 하는 개념이나 속성을 정확히 측정하였는가를 나타내는 개념으로서, 일반적으로 내용 타당성(content validity)과 구성 타당성(construct validity)으로 나눌 수 있다(정충영·최이규, 2000). 내용 타당성은 측정도구 자체가 측정하고자 하는 속성이나 개념을 정확히 측정할 수 있도록 설계되었는가에 관한 것으로 주관적인 판단에 의해 평가된다. 측정하려는 속성이나 개념을 조작적으로 정의하여 측정하는데 한가지 조작적 정의에 따른 측정 결과만으로 개념을 완전히 측정하기는 어려우므로 여러 가지 조작적 정의를 이용하여 개념으로 측정하고, 각 측정치간의 상관관계를 조사하여 측정의 타당성을 평가한다(채서일, 1992). 구성 타당성은 조사자가 측정하려고 하는 개념을 측정도구로 정확히 측정하였는가에 관한 문제이다. 이론적으로 연구를 수행하는데 가장 중요한 요소이다. 이는 추상적인 개념일수록 구성 타당성을 확보하기가 어렵기 때문이다. 구성 타당성은 크게 집중타당성(convergent validity), 판별타당성(discriminant validity), 이해타당성(nomological validity)으로 구분된다. 구성 타당성을 평가하는데 사용되는 방법은 다속성 다방법 매트릭스(MTMM : multitrait multi-method matrix)와 요인분석(factor validity)이 있다. 본 연구에서는 요인분석을 활용하였다. 요인분석(factor validity)은 다변량 분석방법의 하나로 변수들간의 관계를 찾아낼 때 사용되는데, 기본 원리는 항목들간의 상관관계가 높은 것끼리 하나의 요인으로 묶어 내어, 요인들간에 상호 독립성을 유지하도록 하는 것이다. 이러한 요인분석은 정보손실(ingormation loss)을 가져오기도 하나 잠재체계(underlying dimension)를 발견, 활용하게 해준다는 장점을 가지고 있다. 또한 자료를 보다 쉽게 이해하는데 도움을 준다.

본 연구에서 타당성 검증을 위한 요인분석은 주성분 분석(Principal Component Analysis)을 이용하였고, 요인적재치(factor loading)의 단순화(simplicity)를 위해서는 직교회전(orthogonal rotation)중 베리맥스(varimax) 회전을 실시하였다. 그리고 요인의 수는 고유값(eigen value)이 '1'이상이 되는 요인의 수에

의해 결정하였으며 분석결과 상관계수가 낮은 변수 8개를 제외하였으며 분석에 이용한 항목은 <표 4-6>과 같다.

<표 4-6> 요인변수의 신뢰도 검증

구 분		항목수	투입변수	α계수	
TQM도입	고객 중심	5	4	.626	
	프로세스 지속개선	3	3	.714	
	전원참가 관련	5	5	.705	
	리더십 관련	3	2	.519	
집행과정 성 과	조직문화	고객 중심적 문화	4	3	.894
		전체 참여적 문화	3	3	.766
		현장 리더적 문화	8	8	.801
		지속 개선적 문화	7	4	.664
	직무만족	위생요인	7	7	.862
		동기요인	8	7	.880
		인간관계	2	2	.772
집행산출 성 과	내부고객 만족	6	5	.813	
	생 산 성	4	4	.805	
계		65	57		

(1) TQM 활동관련 연구변수의 요인분석 결과

TQM 활동 변수들에 대한 요인분석 결과, <표 4-7>과 같이 4개의 요인이 확인되었다. KMO²¹⁾값은 .736, TQM 활동 요인 적재량은 .503에서 .882까지

21) KMO(Kaiser-Meyer-Olkin)값은 변수쌍들간의 상관관계가 다른 변수에 의해 잘 설명되는 정도를 나타내는 것으로 KMO값이 적으면 요인분석을 위한 변수들의 선정이 좋지 못함을 나타낸다. KMO의 값이 .90이면 상당히 좋은 것이며, .80 이상이면 꽤 좋은 것이며, .70 이상이면 적당한 것이며, .60 이상이면 평범한 것이며,

나타났고, 고유값(Eigen Value)은 1.521에서 2.423까지, 분산은 59.569%로 나타났다.

TQM 활동 변수들에 대한 요인분석 결과로 얻어진 4개의 요인은 ‘참여관리’, ‘리더십’, ‘고객중심’, ‘프로세스의 지속개선’의 요인으로 각각 명명하여 요약될 수 있다. 이러한 결과는 본 연구의 설문지에서 활용된 실제 지방정부의 TQM에서 적용하고 있는 분야에서 중요한 4개의 추진사업과 매우 흡사한 결과를 보이고 있다.

<표 4-7> TQM 활동 변수의 요인분석 결과

구 분	요인 적재값	공통성	아이젠값	분산설명률(%)	누적분산(%)	평균값
요인 1 : 참여관리			2.423	17.304	17.304	3.62
8. 지역주민 불만시스템 구축	.727	.589				
9. 품질분임조 활동 운영	.715	.573				
10. 업무담당자에 대한 권한위임	.620	.659				
11. 품질분임조의 회합 활성화	.529	.487				
12. 품질경영 교육훈련	.503	.483				
요인 2 : 리더십			2.296	16.401	33.705	3.23
13. 업무자료의 DB화	.813	.712				
14. 실국(과) 서비스품질 기준 수립	.635	.496				
15. 최고관리자의 TQM 실천의지	.591	.487				
요인 3 : 고객중심			2.100	14.999	48.704	3.48
1. 지역주민 요구사항 파악	.882	.789				
2. 지역주민 만족도 조사	.615	.548				
3. 조사된 지역주민 만족도 공표	.569	.625				
4. 지역주민 요구의 정책 반영	.524	.501				
요인 4 : 지속적 개선			1.521	10.865	59.569	3.66
7. 인허가 관련업무 지침 숙지	.778	.654				
8. 지역주민 불만시스템 구축	.718	.652				

.50 이상이면 바람직하지 못한 것이며, 그리고 .50 미만이면 받아들일 수 없는 것으로 판정한다(정충영·최이규, 2000).

(2) 조직문화관련 연구변수의 요인분석 결과

조직문화 변수들에 대한 요인분석 결과, <표 4-8>과 같이 4개의 요인이 확인되었다. KMO값은 .820, 조직문화 요인 적재량은 .533에서 .863까지 나타났다. 고유값(Eigen Value)은 1.916에서 4.647까지, 분산은 63.698%로 나타났다. 조직문화 변수들에 대한 요인분석 결과로 얻어진 4개의 요인은 ‘현장 지향적 문화’, ‘지속 혁신적 문화’, ‘고객 중심적 문화’, ‘전체 참여적 문화’ 요인으로 각각 명명하여 요약될 수 있다.

<표 4-8> 조직문화 변수의 요인분석 결과

구 분	요인 적재값	공통성	아이젠값	분산설명률(%)	누적분산(%)	평균값
요인 1 : 현장 지향적 문화			4.647	2.815	2.815	3.49
19. 부하직원과의 빈번한 만남	.813	.668				
15. 부하직원들에게 직접 설명	.782	.679				
18. 부하직원에 대한 공정 평가	.757	.622				
16. 혁신적 행태 소유	.735	.663				
22. 부하직원들의 의견 경청	.723	.620				
21. 부하직원을 인간적으로 대함	.693	.592				
20. 부하직원의 성격/능력을 고려한 업무할당	.689	.572				
17. 부하직원의 자주성 인정	.668	.572				
요인 2 : 지속 혁신적 문화			2.454	13.634	39.449	3.29
14. 업무수행에 대한 미래계획	.825	.727				
12. 새로운 것에 대한 시도 분위기	.807	.677				
10. 직원의 새로운 것에 대한 노력	.635	.495				
9. 모든 계층에서의 창의와 혁신 노력	.597	.576				
요인 3 : 고객 중심적 문화			2.449	13.607	53.056	3.82
1. 고객 인지	.863	.753				
2. 고객 요구사항 파악	.851	.745				
3. 고객 불만의 업무처리 반영	.731	.633				
요인 4 : 전체 참여적 문화			1.916	10.642	63.698	3.44
5. 부서간 의사소통	.755	.643				
6. 업무관련 의사결정에의 행사	.740	.644				
7. 자신의 의견이 업무에의 반영	.533	.583				

이러한 결과는 본 연구의 설문지에서 활용된 Peters의 4가지 조직문화 차원(고객 중심적 문화, 전체 참여적 문화, 지속 혁신적 문화, 현장 지향적 문화)과는 매우 흡사한 결과를 보이고 있다.

(3) 직무만족관련 연구변수의 요인분석 결과

직무만족 변수들에 대한 요인분석 결과, <표 4-9>와 같이 3개의 요인이 확인되었다. KMO값은 .877, 직무만족 요인 적재량은 .488에서 .879까지 나타났다. 고유값(Eigen Value)은 2.141에서 4.125까지, 분산은 61.480%로 나타났다.

<표 4-9> 직무만족 변수의 요인분석 결과

구 분	요인 적재값	공통성	아이겐값	분산설명력(%)	누적분산(%)	평균값
요인 1 : 위생요인			4.125	25.781	25.781	3.21
14. 인사의 공정성	.776	.623				
10. 보수	.767	.613				
11. 복리후생	.763	.650				
13. 의사결정 참여 기회	.724	.590				
12. 자기계발의 기회	.718	.638				
9. 승진 기회	.651	.556				
15. 업무(직무) 특성	.587	.527				
요인 2 : 동기요인			3.571	22.319	48.100	3.44
3. 독창적인 업무 수행 기회	.842	.750				
4. 능력발휘 기회	.800	.670				
2. 다양한 업무 기회	.742	.672				
7. 성장 가능성	.623	.590				
6. 직무 성취감	.585	.568				
8. 업무 수행에 대한 평가	.509	.526				
1. 업무수행	.488	.509				
요인 3 : 인간관계요인			2.141	13.381	61.480	3.59
17. 동료와의 관계	.879	.778				
16. 상사와의 관계	.782	.672				

이러한 결과는 본 연구의 설문지에서 활용된 Hersberg, Mausner와 Synderman의 2가지 직무만족(동기요인, 위생요인)과 매우 흡사한 결과를 보이고 있다. 다만 본 연구에서는 동료관계나 상사와의 관계 등을 나타내는 인간관계요인이 별도의 요인으로 구분되어진 것이 특징이라 할 수 있다.

(4) 내부고객 만족 및 생산성관련 연구변수의 요인분석 결과

TQM 활동 도입이 집행산출 성과에서 내부고객 만족과 조직의 생산성 2개의 요인으로 분석되었다. 내부고객 만족 변수들에 대한 요인분석 결과, <표 4-10>과 같이 1개의 요인이 확인되었다. KMO값은 .804, 내부만족의 요인 적재량은 .602에서 .850까지 나타났다. 고유값(Eigen Value)은 2.886, 분산은 32.070%로 나타났다. 그리고 생산성은 요인 적재량은 .656에서 .874까지 나타났다. 고유값(Eigen Value)은 2.681, 분산은 29.786%, 전체 누적분산은 61.857%로 나타났다.

본 연구에서 타당성 검증에 적용된 요인분석의 전체결과에 따르면 단일 차원내에 여러 가지 측정 항목간에 높은 상관관계를 나타내고 있어 집중타당성이 있는 것으로 볼 수 있다. 요인의 직각회전을 통하여 서로 다른 개념, 즉 각각의 요인간에는 상호 독립성을 확보하였기 때문에 판별 타당성이 있는 것으로 판단할 수 있다.

이상과 같이 본 연구에서 활용된 측정도구의 신뢰성과 타당성을 검증한 결과, 지방정부 TQM의 성과와 관련된 요인을 측정하기 위하여 개발된 측정도구는 신뢰성과 타당성을 확보하고 있음이 확인되어 이후의 모든 분석에 적용될 수 있다고 판단된다. 그러나 이후의 가설검증에서는 설문지에서 구성된 각 구성개념의 요인들, 즉 TQM 활동의 4개요인(고객중심, 프로세스 지속개선, 전원참가, 리더십), 조직문화의 4개요인(고객 중심적 문화, 전체 참여적 문화, 지속 혁신적 문화, 현장 지도적 문화), 직무만족의 3개요인(동기요인, 위생요인, 인간관계), 내부고객 만족의 1개요인, 조직 생산성의 1개요인 총 13개 요

인들을 각각 활용하여 분석하고자 한다.

<표 4-10> 내부고객 및 생산성 변수의 요인분석 결과

구 분	요인 적재값	공통성	아이 젠값	분산설 명력(%)	누적분 산(%)	평균값
요인 1 : 내부고객 만족			2.886	32.070	32.070	3.60
5. 직무수행의 즐거움	.850	.730				
6. 직무결과에 대한 만족	.801	.641				
4. 현재 직무에 대한 강한 애착	.746	.676				
3. 직장을 위해 개인적인 손실 감수	.731	.538				
2. 직장을 자랑스럽게 생각함	.602	.456				
요인 2 : 조직의 생산성			2.681	29.786	61.857	3.50
2. 달성된 업무량 정도	.874	.766				
4. 달성된 업무의 질적 우수성	.812	.676				
3. 업무 수행에 대한 평판	.777	.621				
1. 조직의 생산성 정도	.656	.463				

제2절 지방정부 TQM 활동의 성과에 관한 실증분석

본 연구에서 가설검증은 앞에서 설계된 연구모형을 토대로 지방정부의 TQM과 성과들(조직문화, 직무만족, 내부고객 만족, 조직의 생산성)간의 관계를 파악하기 위해 회귀분석(regression analysis)을 적용하여 분석하였다. 회귀분석은 각 구성개념간의 관계 검증과 구성개념과 요인들간의 관계 검증도 함께 병행하여 분석하였다. 또한 회귀분석 방법을 택하여 가장 많은 변량을 설명하는 변수의 순서대로 요인들을 선택하도록 하였다.

1. TQM이 조직 생산성에 미치는 영향분석

가. TQM 활동과 조직문화의 관계

“연구가설 1 : TQM 요인들은 조직문화에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.”를 검증하기 위한 TQM과 조직문화간의 관계에 대한 회귀분석 결과는 <표 4-11>과 같다.

<표 4-11> TQM 활동이 조직문화에 미치는 영향

구 분	표준화계수	t	p	F	R ²
리 더 십	.503	13.477	.000***	97.662***	.539
참여관리	.412	11.041	.000***		
고객중심	.341	9.137	.000***		
지속개선	.070	1.863	.063		

* p< .05 ** p< .01 *** p< .001

TQM 활동과 조직문화의 구성 개념간 회귀모형에서는 F값(p<.001)이 97.662, 결정계수(R-square)가 .539로 나타나 높은 설명력을 보이고 있다. 분

석 결과 지방정부 TQM 활동은 지방정부의 조직문화에 아주 중요하게 작용하는 것으로 파악되었다. TQM 활동이 조직문화에 영향을 미치는 요인은 리더십, 참여관리, 고객중심, 지속개선 순으로 분석되었다.

TQM 요인들이 조직문화에 유형별로 어떠한 영향을 미치는지를 살펴보기 위한 회귀분석 결과는 <표 4-12>와 같다. TQM 활동이 현장 지향적 조직문화의 개념간 회귀모형에서는 F값($p < .001$)이 19.718, 결정계수(R-square)가 .384로 나타나고 있어 조직문화 유형 중 가장 높은 설명력을 보였다. 다시 말해 TQM 활동은 현장 지향적 조직문화와 밀접한 관계가 있음을 알 수 있다.

<표 4-12> TQM 활동 요인별 조직문화 구성에 미치는 영향

구 분		표준화계수	t	p	F	R ²
현 장 지향적 조직문화	리 더 십	.313	6.297	.000***	19.718***	.384
	참여관리	.246	4.965	.000***		
	고객중심	.161	3.243	.001***		
	지속개선	-.100	-2.014	.045**		
지 속 혁신적 조직문화	리 더 십	.438	9.008	.000***	23.991***	.217
	참여관리	.173	3.550	.000***		
	고객중심	.043	0.876	.382		
	지속개선	.058	1.203	.230		
고 객 중심적 조직문화	리 더 십	-.065	-1.309	.191	18.931***	.178
	참여관리	.370	7.424	.000***		
	고객중심	.125	2.511	.013*		
	지속개선	.177	3.549	.000***		
전 체 참여적 조직문화	리 더 십	.321	6.611	.000***	24.321	.220
	참여관리	.035	0.729	.467		
	고객중심	.354	7.283	.000***		
	지속개선	.004	0.078	.938		

* $p < .05$ ** $p < .01$ *** $p < .001$

TQM 활동 중에서 리더십, 참여관리, 고객중심 순으로 현장 지향적인 조직문화 구성에 영향을 미치고 있으며, 프로세스의 지속개선은 현장 지향적인 조직문화 구성에 음의 방향으로 영향을 주고 있었는데, 이는 프로세스의 지속개선은 현장 지향적 조직문화 구성을 저해한다고 판단되어 주민위주로 모든 시스템을 구축할 시 직원상호간의 의견이 무시되고 부서간 이기주의 발생 등 현장 지향적 조직문화가 저해됨을 알 수 있다.

TQM 활동이 지속혁신적인 조직문화의 개념간 회귀모형에서는 F값($p < .001$)이 23.991, 결정계수(R-square)가 .217로 나타났으며, 모든 회귀계수들은 .05보다 작아 유의하였다. TQM 활동 중에서 리더십, 참여관리 순으로 지속 혁신적인 조직문화에 영향을 미치고 있었다.

TQM 활동이 고객 중심적인 조직문화의 개념간 회귀모형에서는 F값($p < .001$)이 18.931, 결정계수(R-square)가 .178로 나타났으며, 모든 회귀계수들은 .05보다 작아 유의하였다. 참여관리, 지속개선, 고객중심 순으로 고객 중심적인 조직문화에 영향을 미치는 것으로 나타났으며, 리더십은 음의 상관관계를 나타내 고객중심적인 조직문화 구성을 저해하는 것으로 판단된다. 이는 자율권을 무시한 강한 리더십이 결국 권위적인 방향으로 비쳐질 우려가 있어 직원의 사기저하로 이어져 고객중심적 조직문화 구성을 저해한다고 보인다.

TQM 활동이 전체 참여적 조직문화의 개념간 회귀모형에서는 F값($p < .001$)이 24.321, 결정계수(R-square)가 .220으로 나타났으며, 회귀계수들은 .05보다 작아 유의하였다. 고객중심, 리더십 순으로 전체참여적인 조직문화 구성에서는 TQM 활동에 기여하는 것으로 나타났으며, 참여관리와 프로세스의 지속개선은 적게 영향을 미치고 있었다. 이러한 결과는 품질행정에 대한 충분한 교육훈련이 이루어지지 않고 있으며 각종 지침이나 업무편람 등이 지역주민 위주로 되어 있지 않고 있다는 결과로 볼 수 있다.

지방정부의 조직문화에 영향을 미치는 것으로 파악된 4개의 TQM 요인 중에서 리더십 요인이 다른 요인에 비해 상대적으로 조직문화에 가장 크게 미

치는 것으로 나타났으며, 반면 지속개선 요인이 상대적으로 가장 적게 영향을 미치는 것으로 파악되었다.

따라서 본 연구에서 설정한 “TQM요인들은 조직문화에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.”라는 가설은 채택되었다.

나. TQM 활동과 직무만족의 관계

“연구가설 2 : TQM 요인들은 직무만족을 제고시킬 것이다.”를 검증하기 위한 TQM과 조직문화간의 관계에 대한 회귀분석 결과는 <표 4-13>과 같다.

TQM 활동과 직무만족의 구성개념간 회귀모형에서는 F값($p < .001$)이 60.275 결정계수(R-square)가 .417로 나타나 상당히 높은 설명력을 보이고 있다. 분석 결과 지방정부 TQM 활동은 지방정부의 직무만족에 아주 중요하게 작용하는 것으로 파악되었으며, TQM 활동이 직무만족에 영향을 미치는 요인은 리더십, 고객중심, 참여관리, 지속개선 순으로 나타났다.

<표 4-13> TQM 활동이 직무만족에 미치는 영향

구 분	표준화계수	t	p	F	R ²
리더십	.480	11.451	.000***	60.275***	.417
참여관리	.246	5.863	.000***		
고객중심	.365	8.694	.000***		
지속개선	.005	.114	.909		

* $p < .05$ ** $p < .01$ *** $p < .001$

TQM 활동 요인별로 직무만족과의 회귀분석결과는 <표 4-14>와 같다. 요인과 직무만족의 동기요인간의 회귀모형에서는 F값($p < .001$)이 77.742, 결정계수(R-square)가 .480으로 나타나 상당히 높은 설명력을 보이고 있고, 리더십, 고객중심 순으로 영향력을 미치고 있는 것으로 나타났으며, 참여관리는 업무

부담으로 동기요인을 저해하고 있는 것으로 나타났다.

<표 4-14> TQM 활동 요인별 직무만족에 미치는 영향

구 분		표준화계수	t	p	F	R ²
동기요인	리 더 쉽	.642	16.197	.000***	77.742***	.480
	참여관리	-.216	-5.442	.000***		
	고객중심	.162	4.098	.000***		
	지속개선	-.042	-1.063	.289		
위생요인	리 더 쉽	.235	4.731	.000***	19.830***	.185
	참여관리	.247	4.985	.000***		
	고객중심	.250	5.030	.000***		
	지속개선	.129	2.606	.010***		
인간관계	리 더 쉽	-.044	-0.903	.367	22.000***	.202
	참여관리	.394	8.034	.000***		
	고객중심	.220	4.479	.000***		
	지속개선	-.079	-1.607	.109		

* p< .05 ** p< .01 *** p< .001

위생요인간의 회귀모형에서는 F값(p<.001)이 19.830, 결정계수(R-square)가 .185로 나타났고 고객중심, 참여관리, 리더쉽, 지속개선 순으로 영향력을 미치고 있다. 인간관계간의 회귀모형에서는 F값(p<.001)이 22.000, 결정계수(R-square)가 .202로 나타났고 참여관리, 고객중심은 인간관계를 향상시키고 리더쉽과 지속개선은 인간관계에 음의 방향으로 영향을 주는 것으로 나타났다. 이는 리더쉽과 프로세스의 지속개선을 강조한다면 조직문화의 변화와 생산성은 향상된다고 보지만 인간관계에 있어서는 부담으로 느끼고 있는 것으로 판단된다.

따라서 지방정부의 직무만족에 영향을 미치는 것으로 파악되어 본 연구에

서 설정한 “TQM요인들은 직무만족을 제고시킬 것이다.”라는 가설은 채택되었다.

다. TQM 활동과 내부고객 만족의 관계

“연구가설 3 : TQM 요인들은 내부고객 만족에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.”를 검증하기 위한 TQM 활동과 내부고객만족간의 관계에 대한 회귀분석 결과는 <표 4-15>와 같다.

<표 4-15> TQM 요인이 내부고객 만족에 미치는 영향

구 분	표준화계수	t	p	F	R ²
리 더 십	.212	4.381	.000***	24.887***	.224
참여관리	.237	4.896	.000***		
고객중심	.302	6.228	.000***		
지속개선	.203	4.194	.000***		

* p< .05 ** p< .01 *** p< .001

TQM 활동과 내부고객 만족의 구성개념간 회귀모형에서는 F값(p<.001)이 24.887, 결정계수(R-square)가 .224로 나타나 상당히 높은 설명력을 보이고 있다. 분석 결과 지방정부 TQM 활동은 지방정부 공무원들의 내부고객만족에 아주 중요하게 작용하는 것으로 파악되었다.

지방정부의 내부고객 만족에 영향을 미치는 TQM 요인 중에서 고객중심, 참여관리, 리더십, 지속개선의 순으로 영향을 미치는 것으로 파악되었다.

따라서 본 연구에서 설정한 “TQM요인들은 내부고객만족에 유의한 영향을 미칠 것이다.”라는 가설은 채택되었다.

라. TQM 활동과 조직의 생산성의 관계

“연구가설 4 : TQM 요인들은 조직의 생산성에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.”를 검증하기 위한 TQM 활동과 조직의 생산성간의 관계에 대한 회귀분석 결과는 <표 4-16>과 같다.

TQM 활동과 조직의 생산성과의 구성개념간 회귀모형에서는 F값($p < .001$)이 31.870, 결정계수(R-square)가 .272로 나타났다. 분석 결과 지방정부 TQM 활동은 지방정부 조직의 생산성에 아주 중요하게 작용하는 것으로 파악 되었다. 지방정부의 조직의 생산성에 영향을 TQM 요인 중에서 참여관리, 리더십, 고객중심의 순으로 영향을 미치는 것으로 분석되었다.

따라서 본 연구에서 설정한 “TQM요인들은 조직의 생산성에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.”라는 가설은 채택되었다.

<표 4-16> TQM 요인이 조직의 생산성에 미치는 영향

구 분	표준화계수	t	p	F	R ²
리 더 십	.300	6.390	.000***	31.870***	.272
참여관리	.359	7.646	.000***		
고객중심	.243	5.179	.000***		
지속개선	.055	1.165	.245		

* $p < .05$ ** $p < .01$ *** $p < .001$

2. 조직문화가 조직의 생산성에 미치는 영향분석

가. 조직문화와 직무만족의 관계

“연구가설 5 : 조직문화 요인들은 직무만족에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.”를 검증하기 위한 조직문화와 직무만족간의 관계에 대한 회귀분석 결과는

<표 4-17>과 같다.

조직문화와 직무만족의 구성개념간 회귀모형에서는 F값($p < .001$)이 135.620, 결정계수(R-square)가 .289로 나타나 지방정부 조직문화는 공무원의 직무만족에 아주 중요하게 작용하는 것으로 파악되었다.

<표 4-17> 조직문화 요인이 직무만족에 미치는 영향

구 분		표준화계수	t	p	F	R ²
조직문화(전체)		.540	11.646	.000***	135.620***	.289
동기 요인	현장지향적 조직문화	.405	9.623	.000***	59.390***	.414
	지속혁신적인 조직문화	.378	8.971	.000***		
	고객중심적 조직문화	-.222	-5.276	.000***		
	전체참여적 조직문화	.255	6.053	.000***		
위생 요인	현장지향적 조직문화	.203	3.925	.000	11.821***	.116
	지속혁신적인 조직문화	.201	3.886	.000		
	고객중심적 조직문화	.024	0.460	.646		
	전체참여적 조직문화	.210	4.070	.000		
인간 관계	현장지향적 조직문화	.261	4.988	.000	9.767***	.096
	지속혁신적인 조직문화	.150	2.868	.004		
	고객중심적 조직문화	.093	1.782	.076		
	전체참여적 조직문화	-.087	-1.671	.096		

* $p < .05$ ** $p < .01$ *** $p < .001$

조직문화가 동기요인에 미치는 영향에서 F값($p < .001$)이 59.390, 결정계수(R-square)가 .414으로 나타났다. 분석결과 현장지향적 조직문화, 지속혁신적인 조직문화, 전체참여적 조직문화 순으로 영향력을 미치고 있었으며 고객중심적인 조직문화는 동기요인과는 음의방향으로 영향을 미치고 있었다. 이는

고객이 누구인지를 잘 알지 못하고 있으며 고객이 요구하는 바를 파악하는데 상당한 어려움이 있기 때문으로 보인다.

위생요인에 미치는 영향에서 F값($p < .001$)이 11.821, 결정계수(R-square)가 .116으로 나타났으며 전체참여적 조직문화, 현장지향적 조직문화, 지속혁신적인 조직문화 순으로 영향력을 미치는 것으로 나타났다. 그러나 고객중심적인 조직문화는 영향력이 낮은 것으로 조사되었다.

인간관계에 미치는 영향에서 F값 ($p < .001$)이 9.767, 결정계수(R-square)가 .096로 나타나 낮은 설명력을 나타내고 전체 참여적인 조직문화는 인간관계에서 음의 방향으로 영향을 미치고 있다. 이는 업무관련 위주로 의사결정시 상사와 관계 또는 동료와의 인간관계가 저해됨을 알 수 있다. 분석 결과 지방정부 공무원들의 직무만족에 영향을 미치는 조직문화 요인으로는 현장 지향적 조직문화, 지속 혁신적인 조직문화, 고객중심적인 조직문화, 전체 참여적인 조직문화 요인인 것으로 나타났다.

지방정부의 공무원들의 직무만족에 영향을 미치는 것으로 파악된 4개의 조직문화 요인 중에서 현장지향적 문화가 다른 요인에 비해 상대적으로 공무원들의 직무만족에 가장 크게 미치는 것으로 나타났다.

따라서 본 연구에서 설정한 “조직문화요인은 직무만족에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.”라는 가설은 채택되었다.

나. 조직문화와 내부고객 만족의 관계

“연구가설 6 : 조직문화 요인들은 내부고객 만족에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.”를 검증하기 위한 조직문화와 내부고객 만족간의 관계에 대한 회귀분석 결과는 <표 4-18>과 같다.

조직문화와 내부고객 만족의 구성개념간 회귀모형에서는 F값($p < .001$)이 57.358, 결정계수(R-square)가 .145로 나타났다. 분석 결과 지방정부 조직문화

는 내부고객 만족에 아주 중요하게 작용하는 것으로 파악되었다.

조직문화 요인들을 활용한 회귀모형에서는 F값($p < .001$)이 17.400, 결정계수(R-square)가 .165로 나타났고 지방정부 내부고객 만족에 영향을 미치는 조직문화 요인으로는 고객중심적인 조직문화, 현장 지향적 조직문화, 지속 혁신적인 조직문화 순으로 나타났으며, 전체 참여적인 조직문화는 통계적으로 무의미한 것으로 조사되었다.

따라서 본 연구에서 설정한 “조직문화 요인들은 내부고객 만족에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.”라는 가설은 채택되었다.

<표 4-18> 조직문화 요인과 내부고객 만족에 미치는 영향

구 분	표준화계수	t	p	F	R ²
조직문화(전체)	.385	7.574	.000***	57.358***	.145
현장지향적 조직문화	.268	5.331	.000***	17.400***	.165
지속혁신적인 조직문화	.135	2.684	.008***		
고객중심적 조직문화	.279	5.560	.000***		
전체참여적 조직문화	.088	1.752	.081***		

* $p < .05$ ** $p < .01$ *** $p < .001$

다. 조직문화와 조직 생산성의 관계

“연구가설 7 : 조직문화 요인들은 조직의 생산성에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.”를 검증하기 위해 조직문화와 생산성간의 관계에 대한 회귀분석 결과는 <표 4-19>와 같다.

조직문화와 조직의 생산성의 구성개념간 회귀모형에서는 F값($p < .001$)이 143.341, 결정계수(R-square)가 .301로 나타나 지방정부의 조직문화는 지방정부 조직의 생산성에 아주 중요하게 작용하는 것으로 파악되었다.

조직문화 요인들을 활용한 회귀모형에서는 F값($p < .001$)이 48.230, 결정계수(R-square)가 .363으로 나타나 매우 높은 설명력을 보이고 있다. 분석 결과 지방정부 조직의 생산성에 영향을 미치는 조직문화 요인으로는 전체 참여적인 조직문화, 현장 지향적 조직문화, 지속 혁신적인 조직문화 순으로 나타났다. 그러나 고객중심적인 조직문화는 생산성에 미치는 영향이 적은 것으로 나타났다. 이는 고객중심적인 조직문화를 지나치게 강조한 나머지 공무원들의 반발을 살 우려가 있어 결국 생산성의 기대에 못 미치는 것으로 판단된다.

지방정부 조직의 생산성에 영향을 미치는 것으로 파악된 4개의 조직문화 요인들 중에서 전체 참여적인 조직문화가 다른 요인들에 비해 조직의 생산성에 가장 크게 미치는 것으로 분석된 반면, 고객중심적인 조직문화는 상대적으로 지방정부 조직의 생산성에 가장 적게 영향을 미치는 것으로 나타났다.

따라서 본 연구에서 설정한 “조직문화 요인들은 조직의 생산성에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.”라는 가설은 채택되었다.

<표 4-19> 조직문화 요인과 생산성과의 관계 회귀분석 결과

구 분	표준화계수	t	p	F	R ²
조직문화(전체)	100.236	143.341	.000***	143.341***	.301
현장지향적 조직문화	.356	8.107	.000***	48.230***	.363
지속혁신적인 조직문화	.243	5.550	.000***		
고객중심적 조직문화	.078	1.784	.075		
전체참여적 조직문화	.423	9.654	.000***		

* $p < .05$ ** $p < .01$ *** $p < .001$

3. 직무만족이 조직의 생산성에 미치는 영향분석

가. 직무만족과 내부고객 만족의 관계

“연구가설 8 : 직무만족 요인들은 내부고객 만족에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.”를 검증하기 위한 직무만족과 내부고객 만족간의 관계에 대한 회귀분석 결과는 <표 4-20>과 같다.

직무만족과 내부고객 만족의 구성개념간 회귀모형에서는 F값($p < .001$)이 227.234, 결정계수(R-square)가 .406으로 나타나 상당히 높은 설명력을 보이고 있다. 분석 결과 지방정부 공무원들의 직무만족은 공무원들의 내부고객 만족에 아주 중요하게 작용하는 것으로 파악되었다.

직무만족 요인들을 활용한 회귀모형에서는 F값($p < .001$)이 84.909, 결정계수(R-square)가 .432로 나타나 상당한 높은 설명력을 보이고 있다. 분석 결과 지방정부 공무원들의 내부고객 만족에 영향을 미치는 직무만족 요인으로는 위생요인, 인간관계, 동기요인 순으로 나타났다.

따라서 본 연구에서 설정한 “직무만족 요인들은 내부고객 만족에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.”라는 가설은 채택되었다.

<표 4-20> 직무만족 요인이 내부고객 만족에 미치는 영향

구 분	표준화계수	t	p	F	R ²
직무만족(전체)	.639	15.074	.000***	227.234***	.406
동기요인	.237	5.725	.000***	84.909***	.432
위생요인	.476	11.481	.000***		
인간관계	.393	9.495	.000***		

* $p < .05$ ** $p < .01$ *** $p < .001$

나. 직무만족과 조직의 생산성의 관계

“연구가설 9 : 직무만족 요인들은 조직의 생산성에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.”를 검증하기 위한 직무만족과 조직의 생산성의 관계에 대한 회귀분석 결과는 <표 4-21>와 같다.

직무만족과 조직의 생산성의 구성개념간 회귀모형에서는 F값($p < .001$)이 35.422, 결정계수(R-square)가 .294로 나타나 비교적 높은 설명력을 보이고 있다. 분석 결과 지방정부 공무원의 직무만족은 지방정부 조직의 생산성에 아주 중요하게 작용하는 것으로 파악되었다.

직무만족 요인들을 활용한 회귀모형에서는 F값($p < .001$)이 12.515, 결정계수(R-square)가 .095로 나타나 높은 설명력을 보이고 있다. 분석 결과 지방정부 조직의 생산성에 영향을 미치는 직무만족 요인으로는 위생요인, 동기요인, 인간관계 모두 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 지방정부 조직의 생산성에 영향을 미치는 것으로 파악된 3개의 직무만족 요인들 중에서 위생요인이 상대적으로 생산성에 더 크게 영향을 미치는 것으로 나타났다.

따라서 본 연구에서 설정한 “직무만족 요인들은 조직의 생산성에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.”라는 가설은 채택되었다.

<표 4-21> 직무만족 요인이 조직의 생산성에 미치는 영향

구분	표준화계수	t	p	F	R ²
직무만족(전체)	.311	5.952	.000***	35.422***	.294
동기요인	.174	3.332	.001***	12.515***	.095
위생요인	.236	4.512	.000***		
인간관계	.129	2.466	.014**		

* $p < .05$ ** $p < .01$ *** $p < .001$

4. 내부고객 만족이 조직의 생산성에 미치는 영향분석

“연구가설 10 : 내부고객 만족은 조직의 생산성에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.”를 검증하기 위해 내부고객 만족과 조직의 생산성의 관계에 대한 회귀분석 결과는 <표 4-22>와 같다.

내부고객 만족과 조직의 생산성 구성 개념간 회귀모형에서 F값($p < .001$)이 17.980, 결정계수(R-square) .264 나타났다.

<표 4-22> 내부고객 만족과 조직의 생산성에 미치는 영향

구 분	표준화계수	t	p	F	R ²
내부고객 만족	.079	.101	.105	17.980***	.264

* $p < .05$ ** $p < .01$ *** $p < .001$

5. 연구모형의 검증

본 연구에서는 각 연구 변수들간의 인과관계를 파악하여 앞에서 설계된 연구모형을 검증하기 위하여 경로분석(path analysis)을 실시하였다. 앞의 가설 검증에서의 회귀분석에서는 각 구성개념간 또는 구성개념과 요인들간의 관계만을 분석하였다. 이는 각 변수들간의 관계만을 보여줄 뿐 그 인과관계를 파악하기에는 곤란하다. 따라서 본 연구에서는 인과관계를 검증하기 위해 다중회귀분석을 이용한 경로분석을 실시하였다.

경로분석은 기본적으로 일련의 변수들간의 선형관계를 분해하고 이를 해석하는 방법으로 여러 변수간의 인과적 관계를 특정화하여 논리적으로 명확한 설명을 가능하게 하는 분석기법이다(김두섭, 1993). 이러한 경로분석에서는 특히 변수들간에 복잡한 인과관계가 존재할 때 한 변수가 다른 변수에 영향을 주는 두가지 효과, 즉 직접효과(direct effect)와 간접효과(indirect effect)로

나누어 분석하는 기법이다.

본 연구에서는 경로분석의 사전 단계로 변수들간의 상호 관련성을 알아보기 위하여 상관관계 분석²²⁾을 실시하였는데 그 결과는 <표 4-23>과 같다.

본 연구의 변수간의 상관관계의 결과는 다음과 같다. 종합적으로 볼 때, <표 4-23>에 나타난 바와 같이 각 단위요인간의 상관계수가 .311~.666의 범주에 포함되어 각 단위들 간의 상관관계는 Guilford가 제시한 기준에 비교하면 인관관계를 검증하기 위한 타당성이 있는 것으로 나타났다.

<표 4-23> 구성개념 변수간 상관관계 분석

구 분	TQM	조직문화	직무만족	내부고객만족	조직생산성
TQM	1.000				
조직문화	.663**	1.000			
직무만족	.548**	.540**	1.000		
내부고객만족	.559**	.666**	.573**	1.000	
조직생산성	.478**	.550**	.311**	.443**	1.000

* p< .05 ** p< .01

그 중에서 조직문화와 내부고객만족요인간의 상관계수가 .666으로 가장 높은 상관관계를 보였으며, TQM 활동과 조직문화 요인간의 상관계수는 .663으로서 그 다음으로 높은 상관관계를 보였다. 그리고 직무만족과 내부고객만족간의 상관계수가 .573으로 나타나 다른 변수에 비해 상대적으로 높은 상관성을 보이고 있으며, TQM과 내부고객만족간의 상관계수가 .559, 조직문화와

22) 상관관계를 해석하는 기준은 학자마다 견해가 조금씩 다르지만 Guilford는 다음과 같은 해석기준을 제시하고 있다. <.20 : 거의 무시할 만한 상관관계, .20~.40 : 낮은 상관관계, .40~.70 : 비교적 높은 상관관계, .70~.90 : 뚜렷하게 높은 상관관계, >.90 : 매우 신뢰할 정도로 매우 높은 상관관계라고 제시하였다.

조직생산성간의 상관계수가 .550, TQM과 직무만족의 상관계수가 .548 등으로 대부분 높은 상관성을 갖고 있었다. 반면 직무만족과 조직의 생산성간의 상관계수는 .311로 다른 변수간 관계보다 비교적 낮은 관련성을 나타내고 있다.

이러한 변수간 상호 관련성을 확인하기 위해 경로분석을 실시하였는데, 경로분석에서는 각 내생변수의 수만큼 회귀분석을 실시하여야 한다. 즉 각 내생변수를 종속변수로 두고 이에 대해 논리적 선행성을 가지는 변수를 모두 선행변수로 두고 회귀분석을 실시하여야 하는 것이다. 본 연구에서는 각 내생변수를 종속변수로 둔 회귀모형을 구성하였다. 즉 조직문화, 직무만족, 내부고객만족, 조직 생산성을 종속변수로 둔 4개의 회귀방정식으로 구성하였다. 4개의 회귀방정식은 <표 4-24>와 같다.

일반적으로 경로모형에서는 각 경로의 화살표 위에 경로계수(path coefficient)를 쓰는데, 이는 회귀방정식에서의 독립변수의 표준화된 회귀(β)계수를 주로 사용하며, 이는 종속변수에 영향을 미치는 각 독립변수의 상대적 크기와 같다 (홍두승, 1992).

<표 4-24> 경로분석을 위한 회귀방정식 모형

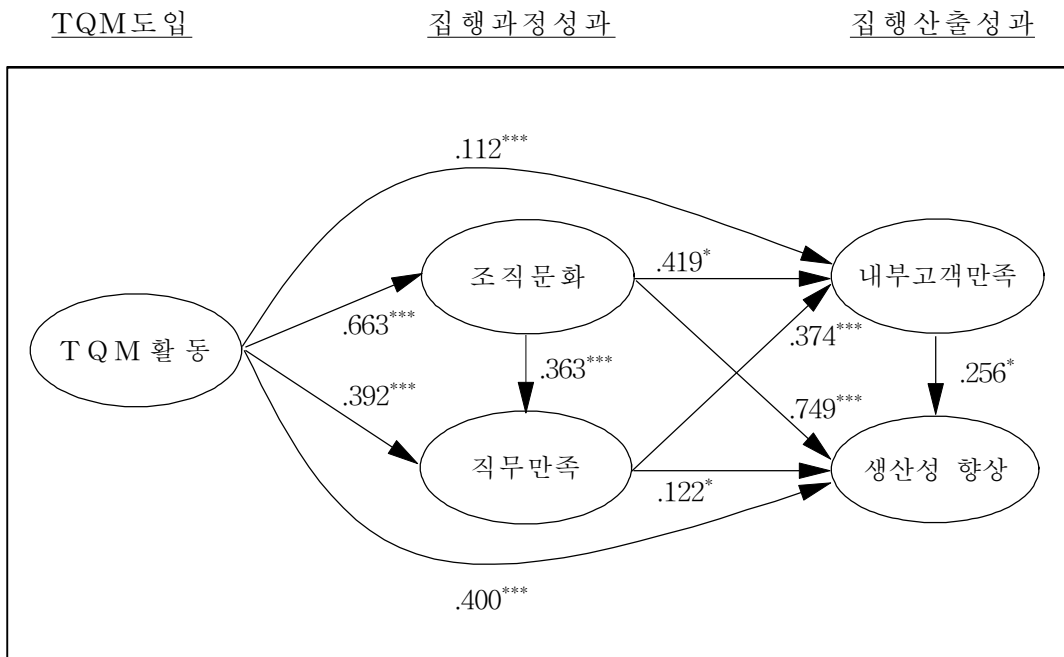
$OC = \alpha_1 + \beta_{21}(TQM) + \varepsilon_1$ $JS = \alpha_2 + \beta_{31}(TQM) + \beta_{32}(OC) + \varepsilon_2$ $IS = \alpha_3 + \beta_{41}(TQM) + \beta_{42}(OC) + \beta_{43}(JS) + \varepsilon_3$ $OP = \alpha_4 + \beta_{51}(TQM) + \beta_{52}(OC) + \beta_{53}(JS) + \beta_{54}(IS) + \varepsilon_4$
<p>주) TQM : TQM 활동, OC : 조직문화, JS : 직무만족 IS : 내부고객 만족, OP : 조직의 생산성</p>

본 연구에서도 경로계수는 회귀분석에서 얻어진 표준화된 회귀계수 (standerdized regression coefficient)를 활용하였다. 표준화 회귀계수를 사용하는 것이 비표준화 회귀계수를 사용하는 것보다 각 변수들이 후속변수들에 미치는 영향력의 상대적인 크기를 파악하는데 유리하고, 분석결과를 해석하는

데 용이한 장점이 있기 때문이다.

연구모형 검증을 위하여 <그림 4-1>과 <표 4-25>에 제시된 결과를 바탕으로 각 변수간 인과관계를 구체적으로 살펴보면 다음과 같이 요약될 수 있다.

<그림 4-1> 연구모형의 검증 결과에 대한 경로도형



* : $p < .05$, ** : $p < .01$, *** : $p < .001$

첫째, 조직문화에 영향을 미치는 것으로 판단된 선행변수인 TQM 활동은 전체분산의 44.00%($F=258.830$, $p < .001$)를 설명하는 것으로 나타났다. TQM 활동의 β 계수는 .663로 나타났다.

둘째, 직무만족에 영향을 미치는 것으로 판단된 선행변수인 TQM 활동과 조직문화의 전체분산은 35.60%($F=90.852$, $p < .001$)를 설명하는 것으로 나타났다. TQM 활동($\beta=.392$), 조직문화($\beta=.363$)로 나타났으며 통계적으로 유의한 독립 변수 역할을 하고 있는 것으로 분석되었다.

셋째, 내부고객 만족에 영향을 미치는 것으로 판단된 선행변수인 TQM 활

동, 조직문화, 직무만족의 전체분산은 51.00%(F=116.051, p<.001)를 설명하는 것으로 나타났다. TQM 활동($\beta=.112$), 조직문화($\beta=.419$), 직무만족($\beta=.222$)로 나타나 이 가운데 TQM과 직무만족 등 3가지 모두 유의한 독립변수가 됨을 알 수 있다.

넷째, 조직의 생산성에 영향을 미치는 것으로 판단된 선행변수는 TQM 활동, 조직문화, 직무만족, 내부고객만족의 전체분산은 33.40%(F=40.952, p<.001)를 설명하는 것으로 나타났다. 영향력의 크기는 TQM 활동($\beta=.400$), 조직문화($\beta=.749$), 직무만족($\beta=.122$), 내부고객 만족($\beta=.256$)으로 나타났으며, 모두 통계적으로 유의한 독립변수가 됨을 알 수 있다. 이중에서 조직문화가 상대적으로 조직의 생산성에 가장 높은 영향을 주고 있음을 알 수 있다. 반면 직무만족은 조직의 생산성에 영향을 적게 미치는 것으로 분석되었다.

<표 4-25> 경로분석 추정 결과

종속변수	독립변수	인과적 효과				p	R ²	F
		직접효과	p>T	간접효과	전체효과			
조직문화	TQM	.663	16.088	0	.663	.000***	.440	258.830
직무만족	TQM	.392	5.740	.060	.452	.000***	.356	90.852
	조직문화	.363	5.324	.065	.428	.000***		
내부고객만족	TQM	.112	2.197	.104	.216	.000***	.510	116.051
	조직문화	.419	8.243	.053	.472	.029*		
	직무만족	.222	5.640	.083	.305	.000***		
생산성	TQM	.400	3.142	.138	.538	.002**	.334	40.952
	조직문화	.749	5.424	.087	.836	.000***		
	직무만족	.122	1.192	.219	.097	.029*		
	내부고객만족	.256	1.877	.151	.407	.034*		

* : p< .05, ** : p< .01, *** : p< .001

제3절 분석결과 및 시사점

1. 분석결과의 요약

가. 요인분석 결과

첫째, TQM활동 변수들에 대한 요인분석 결과 4개의 요인이 확인되었다. 이러한 결과는 본 연구의 설문문항 구성에 활용된 지방정부 TQM 활동에서 적용하고 있는 4개의 TQM 활동(고객중심, 프로세스 지속개선, 전원참가, 리더십)과는 약간 다른 차원을 보이지만 매우 흡사한 결과를 보이고 있다.

둘째, 조직문화 변수들에 대한 요인분석 결과 4개의 요인이 확인되었다. 이러한 결과는 본 연구의 설문문항 구성에 활용된 Peters의 4가지 조직문화 차원(고객 중심적 문화, 전체 참여적 문화, 지속 개선적 문화, 현장 지향적 문화)과는 매우 흡사한 결과를 보이고 있다.

셋째, 직무만족 변수들에 대한 요인분석 결과 3개의 요인이 확인되었다. 이러한 결과는 본 연구의 설문문항 구성에 활용된 허즈버그, 마우스너, 신더만(F. Herzberg, B. Mausner and B. B. Synderman)의 2가지 직무만족 차원(동기요인, 위생요인)과 매우 흡사한 결과를 보이고 있다. 동료관계나 상사의 관계 등을 나타내는 인간관계 요인이 별도의 요인으로 구분되어진 것이 특징이라 할 수 있다.

넷째, 내부고객 만족 변수들에 대한 요인분석 결과 1개의 요인이 확인되었다.

다섯째, 생산성 변수들에 대한 요인분석 결과 1개의 요인이 확인되었다.

나. 연구가설의 검증결과

가설검증에 대한 결과는 <표 4-26>과 같이 요약될 수 있다.

첫째, 지방정부 TQM 활동은 지방정부의 조직문화에 아주 중요하게 작용하는 것으로 파악되었다. 지방정부의 조직문화에 영향을 미치는 TQM 활동 요인으로는 고객중심, 리더십, 참여관리 등이며 이중 리더십 요인이 다른 요인에 비해 상대적으로 조직문화에 가장 크게 영향을 미치는 것으로 나타났다.

둘째, 지방정부 TQM 활동은 지방정부 공무원들의 직무만족에 매우 중요하게 작용하는 것으로 파악되었다. TQM 활동이 직무만족에 영향을 미치는 요인은 리더십, 고객중심, 참여관리, 지속개선 순으로 나타났다. 그러나 지속개선은 통계적으로 무의미한 영향을 미치는 것을 알 수 있다.

셋째, 지방정부 TQM 활동은 지방정부의 공무원들의 내부고객 만족에 아주 중요하게 작용하는 것으로 파악되었다. 지방정부의 내부고객 만족에 영향을 미치는 TQM 요인 중에서 고객중심, 참여관리, 리더십, 지속개선 순으로 고루게 영향을 미치는 것으로 파악되었다.

넷째, 지방정부 TQM 활동은 지방정부의 조직의 생산성에 아주 중요하게 작용하는 것으로 파악되었다. 지방정부 조직의 생산성에 영향을 미치는 TQM 활동 요인으로는 참여관리, 리더십 요인, 고객중심의 순으로 비슷하게 영향을 미치고 지속개선의 영향력은 통계적으로 무의미하게 낮게 나타났다.

다섯째, 지방정부의 조직문화는 공무원들의 직무만족에 아주 중요하게 작용하는 것으로 파악되었다. 지방정부의 공무원들의 직무만족에 영향을 미치는 것으로 파악된 4개의 조직문화 요인 중에서 현장지향적 문화가 다른 요인에 비해 상대적으로 공무원들의 직무만족에 가장 크게 미치는 것으로 나타났다.

여섯째, 지방정부의 조직문화는 공무원들의 내부고객 만족에 아주 중요하게 작용하는 것으로 파악되었다. 지방정부 내부고객 만족에 영향을 미치는 조직문화 요인으로는 현장 지향적 조직문화, 고객중심적인 조직문화, 지속 혁신적인 조직문화, 전체 참여적인 조직문화 순으로 나타났으나, 전체 참여적인 조

직문화는 통계적으로 무의미 하다.

일곱째, 지방정부의 조직문화는 지방정부 조직의 생산성에 아주 중요하게 작용하는 것으로 파악되었다. 지방정부 조직의 생산성에 영향을 미치는 것으로 파악된 4개의 조직문화 요인들 중에서 전체 참여적인 조직문화가 다른 요인들에 비해 조직의 생산성에 가장 크게 미치는 것으로 분석된 반면, 고객중심적인 조직문화는 상대적으로 지방정부 조직의 생산성에 가장 적게 영향을 미치는 것으로 나타났다. 그러나 이러한 고객중심적인 조직문화의 영향력은 통계적으로 무의미 한 것으로 조사되었다.

여덟째, 지방정부의 공무원들의 직무만족은 공무원들의 내부고객 만족에 아주 중요하게 작용하는 것으로 파악되었다. 분석결과 지방정부 공무원들의 내부고객 만족에 영향을 미치는 직무만족 요인으로는 위생요인, 인간관계, 동기요인 순으로 나타났다.

<표 4-26> 가설검증의 요약

가 설	독립변수 → 종속변수	검증결과
가설 1	TQM → 조직문화	채 택
가설 2	TQM → 직무만족	채 택
가설 3	TQM → 내부고객 만족	채 택
가설 4	TQM → 생산성	채 택
가설 5	조직문화 → 직무만족	채 택
가설 6	조직문화 → 내부고객 만족	채 택
가설 7	조직문화 → 생산성	채 택
가설 8	직무만족 → 내부고객 만족	채 택
가설 9	직무만족 → 생산성	채 택
가설 10	내부고객 만족 → 생산성	채 택

아홉째, 지방정부 공무원들의 직무만족은 지방정부 조직의 생산성에 아주 중요하게 작용하는 것으로 파악되었다. 분석결과 지방정부 조직의 생산성에 영향을 미치는 직무만족 요인으로는 위생요인, 동기요인, 인간관계 모두 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 지방정부 조직의 생산성에 영향을 미치는 것으로 파악된 3개의 직무만족 요인들 중에서 위생요인이 상대적으로 생산성에 더 많은 영향을 미치는 것으로 나타났다.

열 번째, 지방정부 공무원들의 내부고객 만족은 지방정부 조직의 생산성에 아주 중요하게 작용하는 것으로 파악되었다.

다. 연구모형의 검증결과

연구모형 검증을 위한 경로분석의 결과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, TQM 활동은 조직문화에는 영향을 주고 직무만족에 영향을 미치는 독립변수로서 역할을 하고 있음이 파악되었다.

둘째, 직무만족에는 영향을 미치는 선행변수인 조직문화와 TQM 활동이 영향을 미치고 독립변수로서 역할을 하고 있음이 파악되었다.

셋째, 내부고객 만족에 영향을 미치는 선행변수인 조직문화와 TQM 활동, 조직문화, 직무만족 중 TQM 활동과 직무만족, 조직문화 모두 유의한 독립변수 역할을 수행하는 것으로 파악되었다.

넷째, 조직의 생산성에 영향을 미치는 것으로 판단된 선행변수, TQM 활동, 조직문화, 직무만족 모두 유의한 독립변수의 역할을 수행함을 알 수 있고 이중 TQM 활동과 조직문화가 조직의 생산성에 상대적으로 가장 높은 영향력을 가짐을 알 수 있다.

이러한 사실을 종합할 때 TQM 활동은 조직문화, 직무만족, 생산성, 내부고객 만족 순으로 영향을 주고 있으며, 조직문화가 생산성 제고에 크게 영향을 미치고 있음을 알 수 있다.

2. 분석결과의 시사점

실증적 실증분석의 결과를 통해 다음과 같은 시사점을 도출할 수 있다.

첫째, TQM활동에 관한 사항이다. TQM 활동 요소 중에 고객중심, 프로세스 지속개선, 전원참가, 리더십 등은 잘 운영되고 있었다. 이러한 사실들은 지방정부의 TQM 활동이 품질에 대한 자치단체장이 확고한 의지와 제도적인 장치가 중요하게 작용하고 있음을 알 수 있으며, 고객의 욕구를 파악하고 충족시켜 주는 고객중심과 품질생산을 위해 프로세스 지속개선, 조직의 구성원 능력을 활용하려는 전원참가 등은 본 연구의 제2장 제1절에서 말하는 TQM의 3대 핵심지주의 이론과 일치함을 알 수 있다.

둘째, 공무원들은 고객이 누구인지에 대한 충분한 인지가 결여되어 있음을 알 수 있다. 일반적으로 TQM에서 말하는 고객은 외부고객은 물론 내부고객을 포함하는 개념이다. 지방정부 공무원들은 자신의 고객이 누구인지를 알고 있다고 생각하면서도 응답자의 32.5%가 외부고객과 내부고객으로 인지하고 있는 것으로 볼 때 실질적으로 이를 정확히 인식하지 못하고 있는 것으로 보인다.²³⁾ 이는 품질의 의미 파악에서도 마찬가지이다. TQM은 품질개념을 통하여 보다 고객 지향적 조직체계의 구축을 강조하고 있다. 그럼에도 불구하고 공무원의 품질에 대한 개념 정립은 미약하다고 할 수 있다. 따라서 고객에 대한 정확한 이해, 행정품질에 대한 명확한 개념 정립이 선행되어야 한다.

셋째, 지방정부의 TQM 활동과 성과와의 상관성을 보면, 지방정부의 TQM 활동은 조직문화, 직무만족, 내부고객 만족, 생산성 향상에 유의한 영향을 미침을 알 수 있다.

넷째, 경로분석을 통해 연구모형을 검증한 결과 TQM 활동은 우선적으로

23) ‘고객 중심적’ 행정운영이라는 용어에서의 고객이란? 설문조사 결과 주민전체가 21.7%, 민원인 14.4%, 행정기관 내부의 타 공무원/부서 16.3%, 주민전체와 행정기관 내부의 타 공무원/부서 32.5%, 민원인과 행정기관 내부의 타 공무원/부서는 15.1%로 조사 되었다.

조직문화에 영향을 주고, 이를 통해 간접적으로 직무만족, 생산성 제고, 내부 고객 만족에 영향을 주고 있음을 알 수 있다. 이러한 사실은 TQM이 조직문화의 변화를 통해 직무만족, 생산성 제고, 내부고객 만족의 가져온다는 제2장 제4절 TQM 성과간의 관계를 실증적으로 입증해 주는 것이라 할 수 있다.

제5장 지방정부 TQM의 발전방안

제1절 지방정부 TQM의 도입 제약점

Swiss는 민간부문이 전통적인 형태의 TQM을 정부부문에 그대로 적용하기는 어려울 것이라 했다(최임규, 1996). 또한 선진국의 TQM을 한국 지방정부에 그대로 적용하는데도 한계가 있다. 따라서 TQM을 한국 지방정부에 적용할 시에는 행정관리상의 문제점을 감안하여 집행하여야 한다.

1. 전통적 TQM의 한계

전통적 TQM은 경영학에서 논의된 개념이기 때문에 공공부분 도입 시 어느 정도의 한계를 가지고 있다. 이러한 한계는 행정과 경영의 본질적인 차이에 있다고 할 수 있다. 이에 대한 논란은 본 논문 제2장 제2절에서 이미 언급한바 있다. 이는 공공조직의 목표와 고객범위 등의 차이로 도입에 어려움을 겪고 있다. 하지만 설문조사에도 나타났듯이 관리자의 강력한 의지를 바탕으로 성과가 있음을 실증적으로 입증되었다. 그러나 행정과 경영의 근본적 차이로 인해 민간부문에서 발달한 TQM을 정부부문에 적용할 때 여러 문제점이 도출될 수 있다. 이를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 행정조직의 추상적·다원적 목표설정과 추구에 따른 제약이다. 행정조직의 목적과 기준이 다르다(Baker, 1969). 즉 ①행정조직의 목적과 기준은 민간조직의 목적과 기준에 비하여 다원적이며 공식적이고 합리적인 목표 외에도 정치적인 가능성을 고려하는 경우가 많다. ②목표에 대한 평가기준에 있어서도 행정조직의 경우, 책임감, 개방성, 공정성 등과 같이 추상적인 평가기준 설정이 많고 이에 대한 계량화가 곤란한 경우가 많다. ③조직 내부의 목표 간 상호 대립성이 민간에 비해 크다는 점을 들 수 있다. 이러한 공공부문의

다원적·복합적인 목표 추구는 TQM 적용의 제약요인으로 작용할 수 있다.

둘째, 정부부문 산출물인 행정 서비스의 성격에 오는 제약이다. TQM은 본래 제조업과 같은 반복적인 과정에 적용하기 위해 설계 되었는데, 대부분의 정부기관은 재화(products)보다는 서비스를 산출해 낸다. TQM을 서비스 분야에 적용하는데 어려운 점은 서비스는 물품에 비해 노동 집약적이고 생산과 소비가 동시에 이루어지는 경우가 많기 때문이다. 특히 정부부문이 볼 때, 가격 및 시장기능의 적용이 배제되거나 생산성이 낮은 업무가 주류를 이루며(강형기, 1994), 서비스 품질측정도도 복잡하다는 점이 TQM 적용상의 제약점으로 들 수 있다.

셋째, 모호한 정부 고객의 범위 규정에서 오는 제약이다. TQM의 가장 중요한 원리가 고객을 만족시키는 것이라면 과연 행정의 고객은 누구인가 하는 문제는 중요하다. 기업조직의 경우 상품이나 서비스를 필요로 하는 공간적인 의미에서 시장 범위를 정할 수 있으며 이에 따라 잠재적인 소비자가 결정된다. 그러나 대부분의 정부조직이 공급하는 공공재와 서비스에 대해서는 고객의 정의가 모호하고, 정치적인 논쟁의 대상이 되는 경우가 많다. 이론적 고찰에서도 고객의 개념 파악이 사실상 어려웠으며, 설문조사 결과에서도 담당공무원들이 고객을 완전하게 이해하지 못함을 알 수 있었다.

행정기관의 고객과 관련하여 대두될 수 있는 보다 심각한 문제는 다양한 고객집단들 사이에 행정 서비스에 관한 견해와 이해관계가 엇갈려 어느 한 고객집단들을 위한 행정이 다른 고객집단들에게는 손실을 끼칠 수 있다는 것이다. 특히 보건, 교육, 수도 등의 행정 서비스에 있어서 직접 고객은 적은 비용으로 더욱 양질의 서비스를 원하기 때문에 일반 대중과 직접 고객 두 그룹 모두를 만족시킬 수 있는 비용과 서비스 내용을 산출하기가 어렵다. 따라서 행정기관은 다양한, 때로는 상반되는 요구사항을 가진 광범위한 고객에게 서비스를 제공해야 하고 최종 고객인 일반 대중은 이따금 모두의 의사에 합치되지 않은 서비스나 물품을 제공받을 때가 있다. 이러한 경우에 고객만족이라

는 원칙에 있어서 고객의 범위성에 문제가 생기게 된다.

2. 한국 지방정부 행정관리상의 특징

한국 지방정부 행정관리상 고려사항은 미·일 선진 외국과는 다른 행정관리상의 차이로 인해 지방정부에 TQM을 적용할시 다음과 같은 사항을 고려해야 한다.

첫째, 산출보다는 투입과 과정을 편중적으로 강조하는 제약을 들 수 있다. 정부는 전통적으로 다음과 같은 이유 등으로 투입과 과정에 편중된 관심을 가지고 있다. ①산출은 정치적으로 논란의 소지가 있고 측정하기 곤란하다. ②의원들은 예산, 인사, 법적 요건 등 투입에 대한 타당성 검토에 주로 관심을 둘뿐 산출에 대하여 그다지 주의를 기울이지 않다. ③대부분의 정부 인센티브 프로그램이 투입과 과정을 중시하는 경우에는 관료주의에 의한 목표대치의 형태가 나타날 가능성이 매우 높다. 이는 경기도 이천시, 경상북도 칠곡군, 서울특별시 강서구 등 기초자치단체의 고객 중심적 문화에서 고객과 행정에 대한 만족여부를 평가하는 장치가 있는가에 대한 설문조사 분석에서도 평균값이 상대적으로 낮게 나타나 이를 입증하고 있음을 알 수 있었다.

둘째, 행정 문화적 측면에서의 제약이다. 전통적 TQM은 전 구성원이 품질향상에 대한 총체적인 노력을 다하는 매우 강력한 조직문화에 의존한다. 이와 같은 조직문화를 형성하기 위해 단체장과 최고관리자들은 지속적으로 관리개선을 추구하고 이에 대한 강력한 의지를 표명해야 한다. 하지만 단체장의 교체와 최고관리자의 잦은 이동은 물론 행정에 대한 외부적 요인의 영향으로 인해 행정조직문화는 기업조직문화보다 결속력이 약할 수밖에 없다. 이는 제2장 제2절에서 논의 한바와 같이 충청북도에서 도지사가 의욕적으로 추진하였으나 그 후 도지사의 교체로 중단된 사례가 이를 입증하는 것이라고 할 수 있다.

셋째, 행정 구조적 측면에서의 제약이다. 행정조직의 관리자가 TQM을 관리체제에 도입하려 할 때 여러 가지 직접적인 제약을 실감하게 된다. 이는 주로 조직 운용에 대한 공식적·구조화된 법적 제약에 따른 조직의 경직성에서 기인한 것이다. 특히 지방행정기관의 경우, 조직편제가 지역특성이나 행정수요에 맞게 개편하려고 해도 법적 제약으로 불가능하다. 그래서 지방행정기관은 거의 예외 없이 관리부서(기획감사실, 총무과 등)들이 기관 내에서 가장 규모가 크고, 힘 있는 부서로 되어 있다. 이러한 조직의 경직성은 TQM의 철학과 실천을 왜곡시킬 수 있는 장애요소로 작용할 수 있다. 또한 인사정책과 절차의 개편에 대한 법적 제약도 지방정부의 TQM 적용을 어렵게 하는 요인이 된다. 뿐만 아니라 최고 관리층도 TQM에서 강조하는 하위계층에 대한 권한위임을 진실로 바라지 않을 수 있다. 이 때문에 권한위임 자체를 자신들의 권한을 포기하는 것으로 보기 때문이다.

넷째, 정부관료제의 특성적 측면에서의 제약이다. 정치적 제약, 법령상의 제약, 절차의 경직성, 권한 중심의 지위체제 등 정부관료제의 특성이 고객중심의 창의적인 직무수행을 촉진하려는 TQM의 노력을 제약하는 요인으로 작용할 수 있다는 것이다. 본 설문조사의 분석결과도 이를 입증하고 있다. ‘효과적으로 일을 처리하면 규정이나 제도에 어긋나더라도 관용된다’(평균값, 3.02)와 ‘실패가 허용될 뿐만 아니라 때론 실패에 대하여 격려를 받기도 한다’(평균값, 3.04)의 분석결과가 이를 통계적으로 뒷받침하는 결과이다. 이러한 것은 결국 고객만족을 제한하는 문제점이 되고 있다. 오늘날 조직관리의 추세는 분권화이지만, 아직도 재정, 조직·인력, 업무처리와 관련된 기능적 권한이 상대적으로 중앙정부에 집중되어 있다(우동기, 1996). 지방행정 분야의 경우 자치권이 부족하여 자치단체장이 사업가 정신을 발휘해 새로운 관리 전략을 도입하는 데는 한계가 있다. 특히 지방행정기관 내에서도 권한이 상위계층에 집중화되어 있어 실무자들은 늘 보조적인 역할을 수행하게 된다. 따라서 직무와 관련한 주인의식과 업무에 대한 적극성의 결여, 그리고 창의력의 저하 등을 초

래한다(박세정, 1996).

이러한 공공부문의 엄격한 계층제는 효과적인 TQM의 노력에 필수적인 조직 구성원의 참여적 접근방법의 적용에 장애요인으로 작용한다. 뿐만 아니라 관료권의 다툼 역시 TQM의 제약하는 요인이 될 수 있는데, TQM은 분권화의 프로그램인 반면, 대규모 행정관료제는 경직되고 집권적인 결합구조를 갖고 있으며 정치적 통제를 받고 있다. 이러한 배경하에서는 부서간 할거주의와 이기주의가 범람하며, 행정관료들간의 권력암투가 발생할 소지가 높는데, 이러한 여건들이 TQM이 요구하는 조직구조 변화를 저해하는 요인으로 작용한다.

다섯째, 행정 관리적 측면에서의 제약이다. 주인과 고객이 분명한 기업조직과는 달리 정부조직의 경우, 행정관리에 대한 관심의 정도가 크게 뒤떨어질 수밖에 없다. 더군다나 지방자치단체에서 근무하고 있는 공무원들은 자신의 고객이 명확하지 않는 것으로 조사되었다. 즉 TQM에서 말하는 고객은 외부 고객은 물론 내부고객을 포함하는 개념으로 보고 있으나 이에 응답하는 공무원은 32.5%로 낮게 조사되어 고객의 정확한 인식을 하지 못한 점도 문제가 있다고 봐야 할 것이다. 물론 지방자치단체와 같이 일선 행정업무(street level administration)가 주가 되는 경우는 이에 대한 필요성을 느끼는 정도가 중앙 정부와는 다르겠지만 놀랍게도 한국 정부조직의 타성은 심각한 수준이다. 급속하게 국제화·개방화되고 있는 국내·외 경제 환경의 변화 속에서 언제까지 정부조직의 현재와 같은 복지부동의 행태가 지속되어서는 안 된다. 특히 행정관리자들은 현상유지를 선호하며, 그리고 선출된 공직자들과 단기적인 성과에 초점을 두는 경향이 있다. 하지만 TQM은 단기적인 문제해결책이 아니라 조직문화 차원에서의 장기적·체계적·지속적인 관리개선기법이기 때문에 성급한 단기일 내의 성과기대는 지방정부의 TQM 도입을 저해하는 요소로 작용할 수 있다.

여섯째, 최근에 행정부분에서 널리 사용되는 직무평가와 생산성 측정기법

역시 TQM의 집행에 있어서의 걸림돌이 될 수 있다. 많은 행정관리자들이 TQM의 사용이 추가적 예산의 소요를 가져오며 이미 도입되어 사용되어 있는 기타 생산성 향상 기법들을 쓸모없게 만들지 않을까 우려한다. 따라서 이들은 TQM의 도입을 꺼리게 되며 전통적 관리방식과 기법을 고수하게 된다 (박세정, 1996).

일곱째, 행정체제의 환경적 측면에서의 제약이다. 공공부문은 본질적으로 권력투쟁에 의해 직업공무원과 민선자치단체장 사이에는 갈등이 발생할 수 있고, 이러한 갈등은 조직의 효과적 운영과 효율적 기능을 매우 어렵게 한다. 따라서 자치단체장이 TQM 도입을 결정하였다 하더라도 전문 관료 또는 지방의회 등 이해 관계자의 상반된 견해는 제도 도입의 저해 요인으로 작용할 수 있다.

제2절 지방정부 TQM의 발전방안

TQM은 고객만족과 조직의 생산성 제고 등 조직의 전반적인 성과를 향상시킬 수 있는 많은 매력적인 요인들을 내포하고 있다. 하지만 지방정부가 TQM 도입으로 의도된 정책효과를 창출하기 위해서는 여러 가지 제약요인을 해결할 수 있는 발전방안을 모색해야 한다. 지금까지의 연구결과를 바탕으로 한국 지방정부가 TQM을 성공적으로 운영하기 위한 발전방안을 행정 환경적 요인, 조직 문화적 요인, 행태적 요인, 제도적 요인으로 나누어 고찰한다.

1. 행정 환경적 요인

중앙정부의 적극적인 지원과 지역단체들의 적극적인 협조가 필요하다. 중앙정부는 각급 자치단체가 품질관리 수요에 부응해 나갈 수 있도록 제도적 개선 노력을 전개하여야 한다. 앞서 각국 지방정부의 TQM 도입현황에서 성공적인 사례를 보았듯이 일본의 자치성은 「TQM발상」을 전국 도·도·부·현

및 정령지정도시에 배부하였다. 1996년에는 자치성의 권고에 따라 대부분의 광역자치단체가 TQM을 조직관리로 적용하고 있다. 미국의 경우에도 1988년에 「연방품질관리청」을 설립하여 적극적으로 공공부문에서의 TQM 도입을 장려하고 있다. 따라서 한국에서도 중앙정부 차원에서의 TQM에 관한 체계적인 연구를 통해 지방정부가 TQM을 도입·집행할 시 이론적, 재정적 지원과 성공적으로 TQM을 운영하는 자치단체에 대해서는 각종 인센티브를 부여할 수 있는 보상체계를 마련하여야 한다.

본 연구의 실증분석 결과에서도 나타났듯이 TQM 활동시 고객중심적 행정, 프로세스 지속개선 등이 중요한 성과요인으로 확인됨에 따라 이에 필요한 재원 확보가 필수적이라 하겠다. 하지만 지방정부의 재정자립도가 대부분 20~30%에 지나지 않으며 심지어는 10%미만인 지방정부가 있어 중앙정부 차원의 행·재정적 지원이 있어야 한다. 또한 중앙정부 차원의 TQM 수상제도를 마련하는 것도 하나의 방안이 될 수 있다. 미국에서는 TQM의 도입을 확산시키기 위해 주정부가 주도하는 품질상은 많은 형태를 가지고 있다 (Bobrowski and Bantham, 1994: 424). 많은 주에서 정부기관 뿐만 아니라 사기업분야에서도 품질을 향상시키기 위해 품질수상 제도를 확립하고 있다 (Hunt, 1993: 112). 품질수상 제도의 접근방법을 주정부가 쉽게 받아들일 수 있도록 도와주기 위해 “주정부 품질수상 체계(State Quality Network : SQAN)”가 1992년 조직되었다. 주정부 품질수상 체계의 목표는 주 또는 지역 품질상을 획득한 행정가들이 상호 의견을 교환하고 정보와 경험을 나눌 수 있는 모임과 회의의 장을 마련해 줌으로써, 다른 조직에서 품질경영 프로그램을 도입할 수 있도록 도와주는데 있다.²⁴⁾

24) SQAN은 매년 두 번의 회의를 갖는다. 한번은 “미국품질관리협회(American Society for Quality Control's : ASQC's)”의 “연간 품질회의(Annual Quality Congress)”와 관련하여 매년 봄과 가을에 개최한다. 약 45개의 주가 “주정부 품질수상체계”에 참여한다. “전국주지사연합회 대표(National Governor's),” “상무성 국가표준기술협회(U.S Commerce Department's National Institute of Standards and Technology),” 미국품질관리협회, “품질과 참여를 위한 회의(Association for Quality and

그리고 중앙정부는 지방정부가 TQM을 도입하여 의도된 정책적 효과를 창출할 수 있도록 대폭적인 자치권의 확대와 TQM 도입을 촉진할 수 있는 제도적 여건조성을 마련해 주어야 한다. 하지만 각종 법규와 규정에 의거 제한을 받고 있는 것도 사실이다. 본 연구의 설문분석 결과 ‘개별변수의 실증분석 결과에서도 실패가 허용될 뿐만 아니라 때론 실패에 대하여 걱려를 받기도 한다’는 평균값이 3.04, ‘효과적으로 처리하면 규정이나 제도에 어긋나더라도 관용 된다’의 평균값이 3.02로 상대적으로 낮게 나타났다. 이는 실질적으로 규정과 제도의 틀에 묶여 서비스 행정에 역행하는 장애요인으로 작용함에 따라 지방자치 발전을 위해 이에 합당한 지방정부의 자율권을 확대해 나가야 한다는 것으로 해석할 수 있다. 이와 더불어 간과해서는 안 될 사항은 TQM의 도입과 집행에 있어서 지방의회, 지역주민, 언론, 시민단체의 역할을 할 수 있다. 이들의 지속적인 행정품질에 대한 관심과 요구는 시민적 통제의 확보라는 측면과 더불어 TQM 운영에 대한 감시 역할을 수행함으로써 성공적인 TQM 운영을 가능하게 한다.

2. 조직 문화적 요인

TQM은 품질향상에 총체적인 노력을 다하는 강력한 조직문화를 필요로 한다. 이와 같은 조직문화를 형성하기 위해서는 최고관리자들이 지속적인 관리 개선을 추구하고 이에 대한 강력한 의지를 표명해야 한다. 뿐만 아니라 조직 구성원들로 TQM 도입에 적합한 전반적인 조직풍토와 체제를 구축하기 위해 노력해야 한다. TQM이 성공하기 위해서는 조직전반에 주인의식, 자발성, 협동성이 강하게 지배하는 조직문화가 형성되어야 한다. 왜냐하면 TQM 하에서는 조직 구성원 모두가 조직의 발전을 위해 헌신하도록 요구받기 때문이다.

설문조사 분석결과에서도 나타났듯이 조직문화가 중요한 변수로 작용함을

Participation)” 등이 “주정부 품질수상체계”의 구성원이다(박희봉, 1997: 185-186).

알 수 있어 조직문화를 지속적으로 개선해 나아가야 한다. 즉 고객 중심적 문화, 현장 지향적 리더십 문화, 전체 참여적 문화, 지속 혁신적 문화 순으로 조사되어 TQM의 집행성과는 조직문화의 중요성을 알 수 있다. 특히 고객 중심적 문화의 평균값이 3.73으로 높게 분석되어 이를 입증하고 있다. 이러한 풍토를 조성하기 위해서는 전통적인 관료제 모형에 상당한 수정이 가해져야 한다. 예를 들면 정보와 권한이 실무자들에게도 철저히 공유되어야 하고 직위와 계급개념이 최소화 되어야 한다. 계급은 조직의 안정과 질서가 강조될 때 중시되던 개념이다. 문제해결이나 임무완수가 중시되는 곳에서는 계급이 중시되지 않는다. 이와 더불어 과거 공무원들을 움직이게 만들었던 명령과 통제는 자율과 책임의식으로 대체되기를 요구받고 있다. 요컨대 TQM을 도입하기 위해서는 조직 내의 자율적인 참여가 뒷받침 되어야 하고, 신뢰분위기가 조성되어야 한다. 이를 위해서는 조직전반의 운영방식이 민주적이어야 한다. 조직 내의 수평적 커뮤니케이션의 활성화도 한 방법이 될 것이다. 이와 더불어 권한을 대폭 현장으로 위임하고, 정보가 공유되도록 하며, 계급간의 격차가 최소화되도록 해야 한다. 특히 계급지상주의적 조직풍토는 시급히 척결되어야 할 과제이다. 행정자치부 등 중앙정부에서 조직의 팀제를 도입하여 좋은 효과를 얻고 있는 것으로 평가받고 있다. 지방자치단체 중 전라남도 담양군이 최근에 팀제를 도입하여 직원의 자율적 참여를 유도하고 있다. 앞으로 지방정부에도 이러한 제도가 확대될 전망이다.

이러한 조직문화가 TQM의 도입을 성공적으로 이끈다는 이론적 연구와 설문분석 결과가 뒷받침 하고 있다. 따라서 TQM의 전담기구 설치와 개선팀의 구성이 필요하다. TQM은 고객에 대한 분석, 직원들에 대한 훈련, 권한의 이양 등을 포함한 정부관리의 틀을 끊임없이 변화시키는 지속적인 과정이다. 따라서 TQM의 적용을 위한 정부의 업무를 근본적으로 재검토, 재분배하는 작업은 지속적으로 진행되어야 하고, 이 작업을 제대로 추진하기 위해서는 이 기능을 담당할 전담 부서 또는 기구가 필요하다. 또 각과에 맡겨져 있는 비효

율적, 형식적 업무에 대한 전면적인 재검토와 계획적인 개선을 위해서도 이 부문에 대한 기능 조정 및 전반적인 계획을 수행해 나갈 전담기구의 설치가 필요하다. 또한 업무개선팀은 실질적인 서비스 질 향상을 달성하고 조직 내 변화의 선도자가 되도록 업무를 실제적으로 수행하는 사람들로 구성하며, 업무개선팀의 권한은 업무과정에 대한 데이터를 수집·분석하고 문제점을 식별하며 향상된 업무과정을 제안하는 것이다. 또한 최고 관리자는 업무를 재배치 하는데 이러한 데이터와 제안된 업무향상 방안을 활용해야 한다.

한편 TQM의 담당자는 TQM를 성공적으로 도입하기 위하여 ①변화의 본질과 유형, ②의사결정자의 유형과 가치지향성, ③의사결정자와 그 변화를 제안하는 사람 사이의 행정적 측면에서 유리된 정도, ④고정비용 또는 변화의 선도자가 변화시키려고 하는 체제에서 조직과 관리자들이 만든 재정적 또는 심리적 투자를 잘 고려하여 조직간, 부서간, 직원간 발생할 수 있는 저항 및 오해를 잘 조정해야 한다. 특히 변화의 가능범위, 변화의 심도 즉 단순한 절차적 성격의 변화인지, 중간정도의 계획적인 것인지, 핵심 목표에까지 접근하는 심도 있는 변화인지를 파악하여 TQM를 수행할 때 다른 상사와 동료들이 지지를 할 수 있는 분위기를 창출해야 한다(김진국, 1995).

3. 행태적 요인

자치단체장은 TQM에 대해서 강한 믿음을 가져야 한다. 앞서 논의에서도 보았듯이 TQM의 성공적 도입과 집행을 위해서는 자치단체장의 리더십이 무엇보다도 중요하다. 이는 가설검증에서 TQM의 활동 중 리더십이 성과에 중요한 요인으로 작용하고 있음을 알 수 있었다. 본 연구의 설문분석결과에도 TQM의 활동 중 고객중심의 평균값이 3.45, 프로세스 지속개선의 평균값이 3.42로 거의 비슷한 값을 나타내고 있으나 리더십의 평균값은 3.62로 높게 분석되었다. 즉 최고관리자의 TQM에 대한 실천의지와 지역주민이 요구하는 최

상의 행정서비스를 제공하고자 모든 활동에 관심을 가질 때 TQM의 성과과 있다고 설문조사 결과 입증되었다.

TQM은 기본적으로 하향적 추진력을 기본으로 하고 있는 만큼 자치단체장의 TQM에 대한 강한 믿음을 가질 때 성공할 수 있다. TQM은 조직문화의 전환을 통해 지역주민에게 기쁨을 선사할 수 있고 양질의 행정품질을 창출해 낸다. 내부적으로는 생산성을 제고한다. 조직문화의 변화라는 것이 단기간에 이루어지는 것이 아니기 때문에 TQM의 성과에 대한 강한 믿음이 없으면 중도에 포기할 가능성이 높다. 자치단체장의 TQM에 대한 강한 믿음과 이에 대한 조직 구성원간의 공감대 형성이 필요하다.

또한 TQM 도입은 조직 전반에 있어 상당한 변화를 요구하기 때문에 이에 대한 조직 구성원의 이해 및 협조가 필수적이다. 따라서 조직 구성원간의 공감대 형성은 변화관리에 있어 핵심적인 요건이다. 만약 이와 같은 요건이 충족되지 못한 상태에서 TQM이 도입될 경우 시행과정에서 많은 저항, 반발, 무관심이 초래될 수 있다. 특히 TQM과 같은 기존의 권력구조에 영향을 미치는 경우에는 중간 관리층의 반발이 매우 강하다. 따라서 TQM을 도입하기 전에 중간 관리자 및 직원들 사이에 TQM 도입의 필요성에 대한 공유된 인식이 형성되어야 한다(박세정, 1998). 즉 공무원의 의식전환이 필요하다. 이는 앞서 TQM의 구성요소 중에 하나가 전원 참여인 것에도 그 중요성을 알 수 있다. 본 연구의 분석결과에서도 보았듯이 TQM의 활동 중 지방자치단체 직원의 참여관리(평균값, 3.20)가 상대적으로 제일 낮게 나타나 우려가 하는 바가 크다고 볼 수 있다. 경로분석에서도 TQM 활동이 직무만족에 약한 상관성을 가지고 있는 것은 바로 여기에 기인한 것으로 보인다.

4. 제도적 요인

지속적인 교육·훈련과 이에 대한 제도적 장치가 필요하다. 어떤 새로운 제

도의 채택과 시행에 있어서 교육훈련의 중요성은 아무리 강조해도 지나치지 않다. 통상적인 기업가 능력과 관리자 능력의 증대를 저해하는 것은 학습기회의 결여라 할 수 있다(한표환, 1996). TQM은 장기적으로 조직의 개혁과 변화를 요구하므로 이러한 변화를 수용하고 문제해결 능력을 향상시키기 위해서는 체계적인 교육과 훈련을 필요로 한다. 이러한 교육·훈련을 통해 TQM에 관한 명확한 이해가 선행되어야 한다. 이때 가장 먼저 실시해야 할 것은 최고 관리자에 대한 교육이다. 이 교육에 의해 최고관리자가 TQM의 원칙과 실무를 숙지함으로써 서비스질 개선에 대한 열의와 리더십을 기대할 수 있게 된다. 또한 TQM이 지향하는 관리개선을 위해서는 조직 구성원이 능력개발이 필요하므로 중간관리자와 구성원에 대한 교육·훈련을 실시해야 한다. 체계적이고 지속적인 교육을 위해서는 내부교육시스템(in-house education system)을 설치하여 활용하는 것이 바람직하다. 그러나 경기도 이천시, 경북 칠곡군, 서울특별시 강서구 등 3개 자치단체를 대상으로 품질경영 교육 훈련의 실시 여부에 대하여 설문조사 결과 평균값이 3.11로 나타났다. 이는 품질분임조 활동운영이 3.25, 업무담당자에 대한 권한위임 3.26, 업무자료의 데이터베이스화 3.39로 조사되어 교육훈련이 다른 것보다 낮게 나타나 지방자치단체에서 근무하고 있는 공무원을 대상으로 체계적인 교육훈련이 요구되고 있었다.

교육·훈련에는 TQM의 개념, 취지, 목적, 행정개혁과 TQM의 연계성, 구체적인 TQM기법인 고객의 요구조사 기법, 품질기준 설정방법, 개선활동의 근간이 되는 다양한 문제해결 기법, 회의 운영방법, 인간관계 기법 등이 포함되어야 하고, 철저히 정부부문의 사례중심으로 하는 것이 필요하다. 그리고 이러한 교육에는 TQM을 이미 도입한 선발 자치단체의 경험을 듣는 것도 큰 도움이 될 것으로 생각한다. 교육도 단기적인 처방이 아닌 교육기간을 3~4주 정도로 하여 집중적이고 충분한 교육이 이루어지도록 하는 것이 필요하다.

한편, 지방자치가 실시되면서 민선자치단체장의 교체는 기존의 정책에 대한 폄하와 비판을 가하는 사례가 많으며, 심지어는 이를 중단하는 경우도 있다.

대표적인 예가 충청북도에서 실시되었던 TQM이라고 할 수 있다. 따라서 행정품질에 대한 ISO인증을 취득하는 것도 지방정부의 정권교체와 무관하게 지속적으로 TQM을 추진해 나가는 한 방안이라고 할 수 있다. 물론 ISO 9000 시리즈 인증을 받았다 하더라도 TQM이 성공적으로 추진되고 있다고 할 수는 없다. ISO 9000시리즈 인증 취득은 TQM의 기본적인 수단이 되며, 고객만족의 출발점이 된다는 점 또한 간과하지 말아야 한다. 즉 ISO 9000 시스템을 구축한다는 것은 사람이 바뀌더라도 업무의 계속성을 유지하고 객관적이고 투명한 업무처리가 가능하도록 제도화함으로써 지역주민들에게 고품질의 행정서비스를 제공할 수 있다.

보상과 인센티브 체제의 구축도 필요하다. TQM을 도입하는 지방정부는 공무원의 지속적인 개선 노력에 대한 적절한 보상체계를 구축하여야 한다. 과거 행정개혁의 실패가 행정행위나 제도의 미비보다는 상벌체도가 부적절하게 운영되었기 때문이라는 지적도 있다(이정범, 1995). 이러한 보상체계의 구축은 공무원들이 적극적인 QC 분임조 활동에 대한 참여 유도과 동기부여를 촉발하여 TQM의 성공적 운영을 가능하게 할 것이다. TQM에서의 보상체계 구축은 기존의 전통적 관리에서는 오직 하나의 정보원을 이용하여 실수를 찾아내는데 초점을 두었지만 TQM의 인사고과는 다양한 정보원(동료, 내·외부고객 등)을 통하여 정확하고 포괄적인 고과를 실시하고 개인과 더불어 조직에 대한 평가가 병행해서 추진되어야 한다.

제6장 결 론

제1절 연구결과의 요약

본 연구는 이론적으로는 지방정부의 조직관리를 위한 새로운 모델로서 행정품질관리에 관한 이론화를 도모하고, 한편으로는 TQM의 성과를 실증적으로 입증함으로써 지방정부가 TQM을 도입·적용시 시행착오를 최소화하는데 기여하고자 하였다. 이에 지금까지 연구된 내용을 이론적 측면과 실증적 측면으로 나누어 요약하면 다음과 같다.

먼저 이론적 측면에서 발견된 사항을 요약하면, 민간부분과 선진 외국의 전략은 세 가지가 있다. 첫째가 변형적 집행전략으로서, 이는 새로운 비전, 목표와 과정의 도입을 통한 변화 노력인데, 여기에는 고객요구의 확인, 고객만족도의 평가, 벤치마킹 등이 포함된다. 둘째, 교류적 집행전략으로서, 이는 TQM의 방법, 접근법, 원칙들이 종업원들에게 수용되도록 하는 전략인데, 여기에는 종업원 참여, 권한위임, 성과평가 및 인정, 새로운 보상제도의 수립, 경력개발 프로그램 개발, 직무만족도 평가 등이 포함된다. 마지막으로 대표적 리더십 집행전략으로서, TQM의 도입에 영향을 미칠 수 있는 정치인 또는 지역인사 등과 같은 외부의 제3자로부터 지지를 획득할 수 있도록 하는 전략이다. 하지만 이러한 3가지 전략은 상호 배타성을 띠고 있는 것이 아니라 상호 보완성을 갖고 있기 때문에 어느 한 가지 전략을 단독적으로 적용하는 것보다는 3가지 전략을 동시에 통합적으로 적용하는 것이 TQM의 성공을 담보할 수 있다.

하지만 이러한 전략을 지방정부에 적용 시 두 가지 측면을 고려해야 한다. 먼저 경영과 행정의 근본적인 차이에서 오는 제약 요인을 극복해야 한다. 민간부분은 이윤 추구라는 단일목표를 가지고 있지만 행정조직은 추상적이고 다원적인 목표를 가지고 있을 뿐만 아니라 정치적인 측면을 고려해야 한다.

또한 민간부문에서는 산출이 화폐적·금전적 가치에 의해서 평가되지만 행정 부문에서는 책임감, 개방성, 공정성 등과 같이 추상적인 평가기준이 많고, 때문에 계량화가 곤란한 점들이 지방정부의 TQM 도입을 저해한다. 이외에도 행정부문이 생산하는 서비스는 민간부문에서 생산하는 물품에 비해 노동 집약적이고 생산과 소비가 동시에 이루어지는 경우가 많다는 점도 고려해야 한다. 특히 행정의 독점성으로 인하여 행정서비스를 가격 및 시장기능의 적용이 배제되거나 생산성이 낮은 업무가 주류를 이루어 서비스 품질측정이 복잡하고 어렵다. 이런 점에서 행정부문에서는 정부 고객의 범위를 설정하기가 상당히 곤란하다. 특히 다양한 고객집단들 사이에 행정 서비스에 관한 견해와 이해관계가 상충되 특정 고객집단을 위한 본질적인 차이를 감안한 TQM 집행 전략이 필요하다.

그리고 행정과 경영의 본질적인 차이 외에도 한국 행정관리상의 한계로 인하여 TQM 도입을 저해하고 있는 것으로 파악되었다. 한국 행정에서는 산출보다는 투입과 과정을 편중적으로 지나치게 강조하고 있다. 이러한 투입과 과정을 중시하는 풍조는 관료주의에 의한 목표대치가 나타날 소지가 높다. 이러한 요소들은 TQM의 성공적 도입을 저해한다. 또한 TQM은 전 구성원이 품질향상에 대한 총체적인 노력을 다하는 매우 강력한 조직문화가 필요하다. 하지만 최고관리자의 잦은 교체와 행정에 대한 외부적 요인의 영향으로 행정조직문화는 기업조직문화보다 결속력이 약하다. 뿐만 아니라 조직운동에 대한 공식적·구조화된 조직의 경직성도 TQM의 도입을 저해하는 요소로 작용하고 있다. 특히 아직도 재정, 조직·인력, 업무처리와 관련된 기능적 권한이 중앙정부에 집중되어 있기 때문에 지방자치단체장이 새로운 관리 전략을 도입하는데 한계가 있다.

공공부문의 엄격한 계층제, 관료권의 다툼 등도 TQM이 요구하는 조직구조 변화를 저해하는 요인으로 작용한다. 이러한 여건하의 행정관리자들은 현상유지를 선호하며, 또한 선출된 공직자들도 단기적인 성과에 초점을 두는 경향이

있다. 이러한 것들은 지방정부의 TQM 도입을 저해하는 요소들이다.

공공부문은 본질적으로 권력투쟁에 의해 쉽게 영향을 받는 정치적 실체이다. 조직의 실제적인 업무를 담당하고 있는 직업공무원과 민선자치단체장 사이에는 갈등이 발생할 수도 있고, 이러한 갈등 또한 조직의 효과적 운영과 효율적 기능을 어렵게 한다. 비록 TQM이 고객만족과 조직의 생산성 제고 등 조직의 전반적인 성과를 향상시킬 수 있는 많은 매력적인 요인들을 내포하고 있지만, 앞서 제시된 문제점을 극복하지 못한다면 의도된 정책효과를 창출할 수 없다. 따라서 이에 대한 발전방안이 모색되어야 한다. 본 연구에서 제시하고자 하는 발전방안은 다음과 같다.

첫째, 중앙정부의 적극적인 지원과 지역단체들의 전폭적인 협조가 필요하다는 점이다. 일본이나 미국의 중앙정부처럼 한국의 중앙정부도 각급 자치단체가 품질관리수요에 부응해 나갈 수 있도록 제도적 장치를 마련해야 한다. 즉 중앙정부가 TQM에 관한 체계적인 연구를 통해 지방정부 TQM을 도입하려고 할 때 이에 관한 이론적 지원을 해주고, 또한 TQM에 대한 수상제도를 마련하여 성공적으로 TQM을 운영하고 있는 자치단체에 대해서는 재정적 지원을 포함한 각종 인센티브를 부여하여야 한다. 그러나 더욱 중요한 것은 지방정부가 자율적으로 새로운 관리전략을 적극적으로 도입할 수 있도록 대폭적인 자치권을 과감히 지방정부에 이양해 주어야 한다. 이외에도 지방의회, 지역주민, 지역단체들이 지방정부로 하여금 지속적으로 행정품질에 관심을 갖도록 행정에 대한 감시뿐만 아니라 지원을 아끼지 말아야 한다.

둘째, 최고관리자들은 TQM의 조직문화가 형성되도록 지속적으로 관리개선을 추구하고 이에 대한 강력한 의지를 표명하여야 한다. 또한 조직 구성원들로 TQM 도입에 대한 적합한 조직풍토와 체제를 구축하는데 노력해야 한다.

셋째, 직원들에 대한 훈련, 권한의 이양 등 행정관리의 틀을 끊임없이 변화시키는 지속적인 과정이다. 따라서 TQM의 적용을 위한 행정의 업무를 근본적으로 재검토하고 재분배하는 작업은 지속적으로 진행되어야 하고 이를 위

한 전담 부서 또는 기구가 필요하다.

넷째, 자치단체장은 TQM이 조직의 생산성을 제고하고, 지역주민들에게 고품질의 행정서비스를 제공하는 새로운 행정관리 전략이라는 강한 믿음을 가져야 한다. 이는 성공적인 TQM의 도입과 집행에는 자치단체장의 리더십이 필수적이기 때문이다. 이러한 TQM에 대한 자치단체장의 강한 믿음 아래, 조직 구성원간의 TQM 도입에 대한 공감대가 형성되어야 한다. 조직 구성원간의 공감대가 형성되지 않으면 TQM의 도입과 집행시 많은 저항, 반발, 무관심이 초래될 수 있다.

다섯째, 지속적인 교육·훈련과 이에 대한 제도적 장치가 필요하다. TQM은 장기적으로 조직의 개혁과 변화를 요구하므로 이러한 변화를 수용하고 문제해결 능력을 향상시키기 위해서는 체계적인 교육과 훈련이 필요하다. 이러한 교육·훈련을 통해 TQM에 관한 명확한 이해가 이루어져야 한다. 교육은 최고관리자부터 이루어져야 한다. 이어서 중간관리자, 조직 구성원들에 대한 교육이 진행되어야 한다. 그리고 체계적·지속적인 교육을 위해서는 내부교육 시스템(in-house education system)을 설치하여 활용하는 것이 바람직하다. 교육내용은 민간사례보다는 정부사례를 중심으로 하고, TQM을 이미 도입한 선발 자치단체의 경험을 듣는 것도 도움이 될 것이다.

ISO 인증을 취득하는 것도 지방정부의 정권교체와는 무관하게 지속적으로 TQM을 추진해 나가는 방안이 된다. 또한 공무원의 지속적인 개선 노력에 대한 적절한 보상체제를 구축하는 것도 필요하다. 보상체제 구축은 다양한 정보원을 통하여 정확하고 포괄적인 고과를 실시하고 개인과 더불어 조직에 대한 평가가 병행되어야 한다.

실증적인 측면에서 발견된 내용을 정리하여 보면 다음과 같다.

첫째, 지방정부의 TQM 활동 요소 중에서 참여관리, 고객중심, 프로세스 지속개선, 리더십 등이 잘 운영되고 있는데 반해, 정보관리, 인력개발, 동기부여, 측정 요인 등은 제대로 운영되지 않는 것으로 본다. 이는 자치단체장이 품질

관리에 관한 확고한 의지와 TQM 추진에 관한 제도적인 장치에도 불구하고 공무원들이 TQM의 각종 제도에 대한 충분한 이해가 부족하기 때문이다. 그리고 실질적으로 현재 운영되고 있는 내부고객 만족을 위한 제도들도 형식적으로 운영되는 측면도 배제할 수 없다고 본다.

둘째, 공무원들은 고객이 누구인지를 정확히 알고 있지 않다는 점도 발견되었다. 일반적으로 TQM에서 말하는 고객은 외부고객은 물론 내부고객을 포함하는 개념인데도 불구하고 이에 대한 응답은 32.5%만 고객으로 인지하고 있다는 사실은 이를 입증하는 것이다. 따라서 TQM이 품질개념을 통하여 보다 고객지향적 행정체계가 구축되기 위해서는 공무원들이 고객에 대한 정확한 이해와 행정품질에 대한 명확한 개념 정립이 선행되어야 한다.

셋째, 지방정부의 TQM 활동은 조직문화, 직무만족, 공무원의 만족도가 높아짐은 물론 생산성 향상에 유의한 영향을 미친다는 점을 실증적으로 입증되었다.

넷째, TQM 활동은 우선적으로 조직문화에 영향을 주고, 이를 통해 간접적으로 직무만족, 내부고객 만족과 생산성 제고에 영향을 주고 있음을 알 수 있었다. 이러한 실증적 분석을 통해 TQM이 고객 지향적·효율적 지방행정체제를 구축할 수 있는 새로운 행정관리전략임이 입증되었다. 따라서 지방정부들은 이의 도입을 적극적으로 검토할 필요성이 제기되고 있다고 본다.

제2절 정책적 함의

행정의 품질과 서비스 향상의 효율성을 높이기 위해서는 경영기법을 도입하고 적용하는 것이 시대적 요청이다. 한국에서도 중앙부처와 지방자치단체에서 경영기법의 도입을 적극적으로 모색하고 추진하고 있다. 본 연구에서는 이러한 상황에서 경영기법을 행정에 도입하여 성과를 얻은 종합적 품질관리에 관해 연구하였다. 연구결과를 바탕으로 정책적 함의를 제시해 보면 다음과 같다.

첫째, 행정의 질 향상을 위해서는 공무원의 의식과 태도를 변화시켜야 한다. 정부개혁의 성패는 사람의 변화에 달려 있다. 행정업무를 담당하는 공무원의 의식과 능력이 행정서비스의 질과 양을 최종적으로 결정한다. 결과적으로 행정개혁과 행정서비스의 향상은 공무원들이 변화를 수용하고 적극적으로 참여하게 해야 한다. 행정을 공무원이 독점하거나 전유물로 보지 않고, 고객인 시민과 공유하는 패러다임(paradigm)으로 변화시켜야 한다.

공무원이 주민에게 서비스를 제공한다는 관념에서 주민의 욕구와 요구를 파악하고 봉사하는 것이 행정의 본질이라는 의식을 가져야한다. 행정이 일방적으로 주민에게 행정 서비스를 제공한다는 것이 아니라, 고객중심의 행정이 이루어져야 한다. 이러한 고객중심의 행정은 공무원의 책무라는 인식의 전환과 업무처리의 행태가 변화되어야 한다.

둘째, 중앙정부는 지방정부가 새로운 관리전략을 도입할 수 있도록 과감한 자치권 이양과 제도적 여건을 조성해 주어야 한다. 지방자치가 실시되면서 지방정부는 새로운 관리전략을 적극적으로 도입하고 있다. 하지만 조직권, 인사권, 재정권을 비롯한 각종 권한이 중앙정부에 집중되어 있어 자치단체가 새로운 관리전략을 도입하는 데는 한계를 보여주고 있다. 따라서 새로운 행정개혁을 통해 경쟁력 있는 지방행정체제를 구축할 수 있도록 중앙정부에 집중되어 있는 권한을 대폭적으로 지방정부에 이양하는 협력적 리더십을 발휘해야 한다. 이외에도 중앙정부 차원에서 TQM에 관한 이론적 연구를 통해 지방정부의 TQM 도입을 이론적으로 뒷받침 해주고, TQM 수상제도를 신설하는 등 지방정부의 행정품질에 대한 각종 인센티브 제도를 마련하는 것이 필요하다.

셋째, 지방정부의 TQM 교육·훈련 프로그램에는 공공부문의 TQM 전문가 교육 프로그램이 포함되어야 한다. 지방정부에서 TQM 교육은 주로 민간부문 출신의 TQM 전문가가 담당하고 있는데, 하지만 이들은 행정에 대한 충분한 이해가 부족하며, 활용하는 자료들도 전적으로 민간기업을 모델로 하고 있기 때문에 공무원들은 이를 충분히 이해할 수 없다. 따라서 TQM 교육 프로그램

은 타 자치단체의 성공사례를 중심으로 이루어지는 것이 바람직하다고 본다. 그리고 자체내의 인력개발을 통해 내부 교육프로그램을 정착시키는 것이 바람직하다고 본다.

넷째, 공무원들은 TQM을 도입한 자치단체장의 임기가 끝나면 사라질 일시적인 관리혁신으로 간주할 수 있다. 따라서 지방정부 TQM 도입과 더불어 행정품질에 대한 ISO 인증을 취득하는 것이 필요하다. 물론 ISO 인증 취득은 TQM의 완성을 의미하는 것이 아니라 최소한의 요구조건에 불과하다고 할 수 있다. 하지만 ISO 규격 요건에 맞게 경영시스템에 관한 매뉴얼을 규정함과 이를 외부에 공표함으로써 자치단체장이 교체되더라도 TQM 추진의 연속성을 확보할 수 있다고 본다.

다섯째, 팀활동이 조직분위기의 활성화와 조직내부 문제의 해결이라는 측면에서는 의미를 가지지만 보다 거시적 측면에서 조직전체의 성과로는 나타나지 못하고 있는 바, 목표의 설정과 평가에 있어 방법론의 전환이 요청됨을 보여준다고 할 수 있다. 우선, 목표의 설정과 관련하여 TQM은 중장기적 계획과 관련하여 추진되어야 한다는 점을 시사하여 준다. 미국의 경우 TQM은 중장기적 계획으로 추진된다. 그러나 한국의 경우 짧게는 4~5개월에서 길게 1년 이내의 단기간에 활동을 완료하도록 되어있는 바, 이는 팀활동의 성과가 개별화 되어 있음을 의미한다. 팀활동을 통한 집단내부 문제의 해소과정의 의미를 갖지 않는 것은 아니지만, 조직전체의 성과나 고객서비스의 제고라는 생산성 면에서 볼 때 상당한 한계를 가지는 것은 분명하다.

지난 IMF 같은 위기상황에서는 개별팀에 의한 소집단활동은 상당부분 큰 힘을 발휘하지 못하게 된다. 이와 같은 위기상황에서는 오히려 미국에서 사용되고 있는 방식 즉, 중장기의 전략적 기획과 결부하여 TQM을 추진하고 팀활동 역시 의무적으로 구성케 할 것이 아니라 특정 목적에 따라 유동화 시키는 방향으로의 전환이 필요하다. 다음, 목표추진의 평가와 관련하여 성과관리체계의 확립이 필요함을 보여준다. 현재 한국의 TQM활동에 의한 개별 팀의 성

과관리는 두 가지 측면에서 문제를 갖는다. 우선, 객관적이고 다차원적인 측정지표의 결여되어 개별 팀별 성과측정은 준거기준이 없어 자의적으로 이루어지며, 단기평가가 주를 이루고 있다. 때문에 팀활동에 대한 긍정적 측면의 역기능 측면에 대한 고려는 아예 없으며, 장기적 효과에 대한 판단도 전무하다는 점이다. 또한, 개별성과를 전체적 차원으로 묶어주는 종합화 장치가 없다. 그러므로 각 팀의 활동으로 끝나는 것이 아니라 전체적 차원으로 확대되어야 하며, 각각의 성과를 종합화 하여 전체의 성과로 제시할 수 있는 장치의 마련이 TQM을 도입하는 단계에서부터 명확히 제시되어야 한다.

여섯째, 고객이 필요로 하는 정보를 처리해 주는 키오스크(KIOSK)를 확대해 나가야 하겠다. 은행은 현금자동입출금기와 같이 공공장소에서 사용할 수 있는 키오스크는 정보제공, 민원서류의 발급과 민원처리 결과의 확인, 서비스창구 자동화 등에 사용할 수 있다. 키오스크의 활용은 주민들에게 보다 편리한 행정서비스를 제공하고 행정서비스의 공간적 시간적 접근점의 확대는 물론 행정업무의 감소와 경비 절감효과가 클 것이다.

미국에서는 키오스크가 단순한 정보제공에서 시민들에게 중요한 민원처리매체로서 활용하고 있다. 이를 통해 문서작성 작업을 경감시키고, 처리시간을 단축하고, 원스톱 서비스(One-stop service)를 통해 고객중심의 서비스를 향상시키며 행정의 생산성을 제고시키고 있다. 시민들은 정부기관과 직접 접촉하는 데에서 필요한 전화, 편지, 방문 등을 줄일 수 있고, 정부기관에서의 접근성이 훨씬 편해졌다.

일곱째, 고객에 대한 행정서비스의 만족을 증대시키기 위해서는 자발적인 봉사활동의 확산도 매우 필요하다. 미국의 경우 일반주민, 종교단체, 자선단체, 각종재단, 대학 및 전문가 집단 등에 의한 봉사활동은 행정서비스의 근간이 되고 있다. 미국은 군대의 경우도 자발적 군대(volunteer army)라 한다. 미국의 봉사조직은 행정서비스의 전 영역에서 이루어지고 있다. 공립학교, 공공도서관, 오락프로그램, 지역사회, 군인, 제대군인병원, 노인복지시설, 가족과

아동보호시설, 법정과 교도소의 지원부서, 결식아 구호시설 등 지역사회 전 영역에서 봉사활동이 이루어지고 있다(김번웅, 1999). 우리도 미국과 같이 행정서비스 제공을 행정조직만을 이용할 것이 아니라, 민간단체와 자원봉사조직을 이용하는 것도 적극적으로 도입해 볼 필요가 있다.

본 연구는 이론적으로는 성공적인 지방정부의 TQM 집행방안을 탐색해 보고, 실증분석을 통해 제한적이나 TQM의 성과를 입증함으로써 현재 TQM을 도입하였거나 향후 이를 도입하고자 하는 지방정부에 중요한 길잡이가 될 수 있다고 생각한다.

제3절 연구의 한계와 연구과제

본 연구는 지방정부에서의 TQM의 성과를 분석하기 위하여 이론적인 고찰과 지방자치단체의 공직자를 대상으로 설문조사를 했다. 그러나 TQM이 갖는 포괄적·종합적 성격과 분석상의 한계로 인하여 연구는 제한적으로 수행되었다.

첫째, TQM의 집행과정과 성과간의 연계측면이다. TQM의 성과는 TQM의 집행과정, 보다 구체적으로 집행과정의 영향요인들에 의하여 영향을 받게 된다. 따라서 TQM의 성과분석은 집행과정의 영향요인 및 집행과정, 성과의 유기적 연계모형에 따른 분석이 요구된다. 그럼에도 불구하고 본 연구에서는 영향요인과 성과간의 연계분석의 어려움으로 인하여 TQM의 집행과정과 성과의 실증분석을 별개로 실시하고 양자간의 영향관계를 잠정적으로 가정하고 있다는 점에서 제한적인 연구의 성격을 갖는다.

둘째, 한국에서 TQM을 실시하고 있는 자치단체가 많지 않아 해당 자치단체의 일부만을 대상으로 성과분석을 시도하였다는 점이다. 앞으로 자치단체의 TQM 도입이 활성화 될 것이라고 확신하며 연구 영역을 좀더 넓혀 가야 할 것이다.

셋째, 설문작성상의 문제이다. 방법론적으로 볼 때 가장 적절한 설문수는 획

일적으로 정할 수는 없으나 설문수가 많을 경우 응답자의 주의력 감소, 관심의 약화로 인해 응답 결과에 대한 신뢰성의 문제가 있을 수 있다. 본 연구의 경우도 측정하고 싶은 내용을 정확하게 측정하고자 하는 의도에서 문항수가 다소 많아진 관계로 신뢰성의 문제가 따를 수 있다. 따라서 이의 효율적인 설문을 이끌어 내기 위해서는 설문지 작성에 신중을 기해야 한다.

넷째, 조직성과에 대한 범위의 제한이다. TQM의 목표는 조직 유효성 제고와 고객만족에 있다. 그러나 조직 유효성의 경우 자료의 미비와 효과 파악의 어려움으로 외부고객의 경우는 대상집단 파악의 문제로 인하여 주관적인 생산성 측면과 내부고객 만족에 한정하여 이의 성과를 분석함으로써 TQM 성과의 일면만을 보게 되었다는 점이다. 향후, TQM 성과 측정에 있어서 경제적 효과에 대한 비용분석과 더불어 외부고객 만족에 대한 연구가 필요하다는 점을 제시할 수 있다.

참 고 문 헌

I. 국내문헌

1. 단행본

- 강형기, 「지방자치경영」 서울 : 한국지방자치경영연구소, 1977.
- 김기영·전명식, 「SAS 인자분석」 서울 : 자유아카데미, 1991.
- 김동건 외, 「주요 국의 지방재정」 서울 : 한국재정연구회, 1996.
- 김두섭, 「사회과학을 위한 회귀분석」 서울 : 법문사, 1993.
- 김충련, 「SAS라는 통계상자」 서울 : 데이터 플러스, 1997.
- 내무부, 「외국의 지방자치경영사례(제2집)」 내무부, 1994.
- 노화준, 「정책분석론」 서울 : 박영사, 1992.
- 류한주, 「TQM에 의한 경영혁신」 서울 : 한국생산성본부, 1994.
- 박수영, 「도시행정론」 서울 : 박영사, 1997.
- 박수영 외, 「경남의 재탐색」 창원 : 경남개발연구원, 1996.
- _____, 「지방의 도약」 서울 : 흥문사, 1995.
- 박연호, 「행정학 신문」 서울 : 박영사, 1995.
- 박연호·오세덕, 「현대조직론」 서울 : 법문사, 1995.
- 박우순, 「현대조직론」 서울 : 법문사, 1996.
- 박재홍, 「품질경영」 서울 : 박영사, 1997.
- 백기복, 「조직행동론연구」 서울 : 법문사, 1994.
- 서울대 행정대학원, 「민선자치 2년의 평가와 과제」 서울 : 서울대 행정대학원, 1997.
- 서의훈, 「SPSS 통계분석」 서울 : 자유아카데미, 2005
- 신동설(역), 「종합적 품질경영(Total Quality Management)」 서울 : 도서출판석정,
1994.

- 신유근, 「조직행위론」 서울 : 다산출판사, 1985.
- 안용식외, 「지방행정론」 서울 : 대영문화사, 2004.
- 안해균, 「정책학원론」 서울 : 다산출판사, 1990.
- 오석홍, 「행정개혁론」 서울 : 박영사, 1977.
- 오석홍외, 「행정학의 주요이론」 서울 : 경세원, 1995.
- _____, 「행정학의 주요이론」 서울 : 법문사, 2005.
- 오세덕·여운환, 「현대행정관리론」 서울 : 동림사, 1988.
- 오의균(역), 「역 피라미드」 서울 : 21세기 북스, 1992.
- 윤영진·오태룡외, 「새행정이론」 서울 : 대영문화사, 2002.
- 이계식 외, 「아래로부터의 정부개혁」 서울: 박영사, 1997.
- 이상수·이상갑, 「조직행위론」 서울 : 진영사, 1995.
- 이주희, 「주민만족 행정서비스 혁명」 서울 : 도서출판 무한, 1994.
- 임내규, 「사람이 품질을 만든다」 서울 : 21세기 북스, 1994.
- 정정길, 「정책학원론」 서울 : 대명문화사, 1989.
- 정정길 외, 「민선지방자치 1년의 평가와 과제」 서울 : 서울대 행정대학원, 1996.
- 정진호 외, 「기업가형 지방경영」 서울 : 한국경제연구원, 1995.
- 정충영·최이규, 「SPSSWIN을 이용한 통계분석」 서울 : 무역경영사, 2000.
- 채서일, 「사회과학 조사방법론」 서울 : 법문사, 1992.
- 채서일·김범중·이성근, 「SPSS/PC를 이용한 통계분석」 서울 : 학연사, 1993.
- 최호준, 「시민행정학」 서울 : 거목, 1998.
- 한국능률협회컨설팅, 「제2단계 고객중심경영혁신 방안 연구·지도 최종보고서」
서울 : 한국능률협회, 1977.
- 한국생산성본부, 「생산성 향상 성공사례집 한국편」 서울 : 생산성본부, 1987.
- 한국지방행정연구원, 「외국 지방자치단체의 행정개혁 사례분석」 1977.
- 한표환, 「일본지방도시의 발전 전략」 서울 : 한국지방행정연구원, 1996.
- 홍두승, 「사회조사분석 제2판」 서울 : 다산출판사, 1992.

2. 논 문

- 강형기, “자치행정의 품질관리제도: 일본자치제의 품질관리제도를 중심으로” 「한국행정학보」, Vol.28, No.3, 1994.
- _____, “지방행정의 패러다임 변화,” 「지방자치」, 1998. 4.
- 고명희, “TQM의 행위적 접근,” 서울여대 대학원논문집, 제3호, 서울여대, 1995.
- 고재걸·오정훈, “TQM 시스템의 도입과 품질경영전략 방향,” 「지역사회연구」, 제12집, 제주대지역사회발전연구소, 1996.
- 권오철, 「지방정부 TQM의 집행과 성과에 관한 연구」, 박사학위논문, 서울대 대학원, 1998.
- 김기식, “지방정부 TQM도입 효과와 영향요인,” 98년 동계학술대회, 「지방정부의 효율적 운영과 관리전략」, 부산·경남·울산·제주학회, 1999.
- 김번용, “21세기를 대비한 행정서비스의 과제와 전망,” 「한국행정연구」, 제8권 제2호, 1999.
- 김병섭, “기업가적 정부혁신의길,” 「한국정책학회보」, 한국정책학회, 1996. 11.
- 김병준, “정책집행에 있어 대상집단의 정책관여,” 「한국정치학회보」, 제18편, 1985.
- 김애자, “고객만족경영에 있어 내부고객 만족요인에 관한 연구”, 석사학위논문, 연세대 대학원, 1996.
- 김영대, “TQM과 최고경영자의 역할,” 경상연구, 제10집, 호남대경영경제연구소, 1996.
- 김영환, “지방행정조직에 있어서 품질행정(TQM) 적용의 영향요인에 관한 연구”, 박사학위논문, 조선대 대학원, 2000.
- 김익식, “지방정부의 세계와 전략: 기업가적 지방경영방식의 도입을 중심으로,” 「입법조사연구」, 제233호, 1995.
- 김일숙, 「기업문화와 조직성과: 톰 피터스(T. J. Peters) 모형의 실증적 평가」, 박사학위논문, 아주대대학원, 1996.

- 김진국, 「지방정부의 종합품질 관리제에 관한 연구」, 박사학위논문, 동국대 대학원, 1998.
- 김관석, “세계화시대의 정부부문 경쟁력 제고: 도전과 기회,” 「한국행정학보」, Vol.28, No.4, 1994.
- 김필두, “지방정부의 지방행정혁신 전략에 관한 연구,” 한국공공행정학회 하계 학술세미나, 「한국공공행정학회」, 2006.
- 김현성, “총제적 품질관리와 경찰 서비스 혁신에 관한 연구,” 치안논단, 1997.
- 김호정, “한국관료의 직무특성과 직무만족의 관계 및 그 조절변수로서 행정문화에 관한 연구,” 「한국행정학보」, Vol.23, No.2, 1989.
- 나대웅, 「조직문화 유형과 조직특성간의 관련성 연구」, 박사학위논문, 전남대학교 대학원, 1994.
- 박수영, “사회변화와 지방의 도약,” 박수영외, 지방의 도약, 서울: 홍문사, 1995.
- 박우동, “종합품질경영(TQM)의 모형,” 경영연구, 제1권, 한양대학교 경영연구소, 1994.12.
- 박정화, 「호텔의 전사적 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, 1997.
- 손재식, “세계화·지방화와 한국의 지방자치,” 지방행정연구, 제9권, 제4호, 한국지방행정연구원, 1995.
- 신상대, 「품질경영과 고객만족의 관련성 연구」, 박사학위논문, 영남대학교 대학원, 1995.
- 여윤환·임영제, “총제적 품질관리의 행정부문 적용에 관한 연구,” 「행정문제 연구」, Vol.3, No.1, 경희대 행정문제연구소, 1991.
- 이 효, 「도시공공서비스의 생산성에 관한 연구: 도시상수도의 사례」, 박사학위논문, 경희대학교 대학원, 1994.

- 이명재, “조직문화와 조직효과성의 관계,” 「사회과학연구」, 제8호, 상명대학교 사회과학연구소.
- 이병철, 「지방행정에서의 TQM도입을 위한 영향요인 연구: 기초자치단체의 적용 사례분석을 토대로」, 박사학위논문, 연세대학교학원, 2003.
- 이승중, “P. Sabatier와 D. Mazmanian의 정책집행 분석모형,” 오석홍(편), 행정학의 주요이론, 서울: 법문사, 1992.
- 이종범, “기업형 정부의 구축방안,” 「한국행정연구」, Vol.4, No.1, 1995.
- 조송암, “지방행정체제의 실효성 확보 방안·TQM을 중심으로,” 제주발전연구원(편), 21C 모두를 위한 제주도, 1998.
- 최길수, 「지방공기업에 있어서 TQM의 성공요인에 관한 연구」, 박사학위논문, 한양대학교학원, 1998.
- 최병선, “Michael Barzelay의 관료제 개혁론,” 오석홍(편), 행정학의 주요 이론, 서울: 경세원, 1995.
- _____, “국제화와 정부 역할의 재조정,” 「행정논총」, Vol.32, No.2, 서울대 행정대학원, 1995.
- 최영규, “정부생산성 제고를 위한 경영기법의 도입·TQM을 중심으로,” 「한국지방행정연구」, Vol.5, No.2, 한국지방행정연구원, 1996.
- 황윤원·조일홍, “품질행정제(TQM)의 도입 : 행정 효율화에 대한 기대효과,” 95년도 하계학술대회발표논문집, 「한국행정의 과제와 대응(II)」, 한국행정학회, 1995.

II. 외국문헌

1. Books

- Albrecht, Karl, *Service Within: Solving the Middle Management Leadership Crisis*, Homewood, Ill: Dow Jones-Irwin, 1990.
- Banks, J., *The Essence of Total Quality Management*, Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1992.
- Barzelay, M., *Breaking through Bureaucracy: A New Vision for Managing in Government*, Berkely: University of California Press, 1992.
- Bolman, G. L. and Deal, E. T., *Reframing Organ : Artistry, Choice, and Leadership*, San Francisco, CA.: Jossey-Bass Publishers, 1991.
- Camp, R., *Benchmarking : The Search for Industry Best Practices That Lead to Superior Performance*, New York: Quality Resources, 1989.
- Carr, K. David and Littman, D. Ian, *Excellence in Government: Total Quality Management in the 1990s*, Arlington, V.A.: Copper & Lybrand, 1990.
- Chris, Hakes (ed.), *Total Quality Management: The Key to Business Improvement*, London: Chapman and Hall, 1991.
- Cohen, S. and Brand R., *Total Quality Management in Government: A Practical Guide for the Real World*, San Francisco, CA.: Jossey-Bass Publishers, 1993.
- Converse, Jean M. and Presser, Stanley. (1986). *Survey Questions: Handcrafting the Standardized Questionnaire*. Beverly Hills, Calif.: Sage Publications.
- David, Osborne and Gaebler, Ted, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector from Schoolhouse to Statehouse*,

- City Hall to Pentagon, Reading, Mass.: Addison -Wesley, 1996.
- Federal Quality Institute, A Time for Decision: Total Quality Management, FQI, 1990.
- Feigenbaum, V. A., "Total Quality Control, 3rd (ed.), Pittsfield, Mass.: General Systems Company, 1984.
- Garfield, C., Second to None : how Our Smartest Companies Put People First, Homewood, Ill.: Business One Irwin, 1992.
- Gore, A., The Gore Report on Reinventing Government: Creating a Government That Works Better and Costs Less, New York: Times Books, 1993.
- Hunt, D. V., Quality Management for Government: A Guide to Federal, State and Local Implementation, Milwaukee: ASQC Quality Press, 1993.
- Oakland, S. J. and Lesslie, J. P., Cases in Total Quality Management, Oxford: Butterworth-Heineman, 1989.
- Peel, M, Customer Service: How to Achieve Total Customer Satisfaction, (ogan Page Limited, 1987.
- Peters, G. B., The Future of Governing: Four Emerging Models, Lawrence: University Press of Kansas, 1996.
- Peters, J. T. and Waterman H. R., Jr., "In Search of Excellence : Lessons from America's Best-Run Companiess, New York: Warner Books, 1982.
- Rich, C. W. and Winn, M., The Politics of Public Productivity, Public Productivity Handbook, New York : Marcel Dekker Inc., 1992.
- Ross, P. John and Jesse, Burkhead, Productivity in the Local Government Sector, Washington D.C.: Heath, 1974.
- Schmitt, E. David, Public Bureaucracy: Value and Perpectives, North Scituate: Duxbury Press, 1977.
- Starling, Grover, Management the Public Sector (3rd), Chicago, Ill.: the Dorsey Press,

1986.

Steven, Cohen and Brand, Ronald, Total Quality Management in Government, San Francisco, CA.: Jossey-Bass Publishers, 1993.

Stogdill, M. P., Handbook of Leadership, (New York: Free Press), 1974.

Swiss, E. J., Public Management System : Monitoring and Managing Government Performance, Englewood Cliffs, N. J.: Prentice Hall, 1991.

Vasu, M. L. and Stewart, A. D. W. and Garson D. G., Organizational Behavior and Public Management, New York Marcel Dekker Inc., 1998.

Whitehill, M, A, Japanese Management: Tradition and Transition, London: Routledge, 1991.

Yin, Robert K., Case Study Research: Design and Methods, 2nd, Thousand Oaks: Sage Publication, 1994.

高寄昇三, 地方自治の経営 : 企業性の導入と市民性の確立, 東京 : 學陽書房, 1988.

太田和紀, 自治體組織の活性化 : 東京 : タイヤモソド社, 1990.

2. Articles

Baker, J. S. R., "Organization Theory and The Public Sector," The Journal of Management Studies, Feb., 1969.

Berman, M. E., West, P. J. and Milakovich, Machael, X., "Portrait of a Management Style as Doing Plan: Implementating TQM in the States," Spectrum: The Journal of State Government, Vol.67, No.2, Spring, 1994.

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.

- _____, "Municipal Commitment to Total Quality Management : A Survey of Recent Progress," PAR, Vol.55, No.1, 1995.
- Bowman, James S., "At Last, An Alternative to Performance Appraisal; Total Quality Management," Public Administration Review, Vol.54, No.2, March/April, 1994.
- Carman, James M. et al., "Keys for Successful Implementation of Total Quality Management in Hospitals, "Health Care Management Review, Vol.21, No.1(Winter 1996), pp.48-60
- Chaudron, D., "How OD Can Help Implement TQM," in French L. W., et.al,(ed.), Organizational Development and Transformation : Managing Effective Change, Homewood, Ill: Business one Irwin, 1994.
- Cohen, S. and Eimicke, W., "Project-Focused Total Quality Management in New York City Department of Parks and Recreation," PAR, Vol.54, No.5, 1994.
- Cohen, Steven & Ronald Brand, "Total Quality Management in the U.S. Environmental Protection Agency," Public Productivity & *Management Review*, Vol.14, No 1(1990), p.32.
- Cole, E. R., "Target Information for Competitive Performance," Harvard Business Review, May/june, 1985.
- Dobbs, F. M., "Continuous Improvement as Continuous Implementing TQM in the City of Santa Ana," Public Productivity and Management Review, Vol.18, No.1, 1994.
- Durant, R. F., and Wilson, A. L., " Evaluating TQM : The Case for a Theory Driven Approach," Public Administration Review, Vol.54, No.2, 1994.
- _____, Public Management, TQM, and Quality

- Improvement," *American Review of Public Administration*, Vol.23, No.3, 1993.
- Edgar, H. Schein, "The Role of the Founder in Creating Organizational Culture," *Organizational Dynamics*, Summer, 1983.
- Esathe, Vijay, "Some Action Implications of Corporate Culture: A Manager's Guide to Action," *Organizational Dynamics*, Autumn, 1983.
- Farmer, H. John, "A Conceptual Model of Service Quality," *IJOPM*, Vol.8, No.6, 1987.
- Foseler, R. Scott, "Local Government Productivity: Political and Administrative Potential," in Charles H. Levine and Irene Rubin (eds.) *Fiscal Stress and Public Policy*, Beverly Hills: Sage Publications, 1980.
- Garvey, J. and Donald, Kettle, *Improving Government Performance: An Owner's Manual*, Washington D.C.: Brookings Institution, 1993.
- General Accounting Office, *Management Practice-US Companies Performance Through Quality Effort*, GAO/NSIAD-91-1990, (1991).
- Ginnodo, L. Willam, "Implementing TQM," West, P. J. (ed.), *Quality Management Today: What Local Government Need to Know*, Washington D.C.: ICMA, 1995.
- Harari, Oren, "Ten Reasons Why TQM Doesn't Work," *Management Review*, Jan., 1993.
- Harrison, Stephen and Stupak, Ronald, "Total Quality Management: The Organizational Equivalent of Truth in Public Administration Theory and Practice," *Public Administration Quarterly*, 1992.
- Hill, S., "Why Quality Circles Failed but Total Quality Management Might Succeed," *Brithsh Journal of Industrial Relations*, Vol.29, No.4, 1995.
- Hunt, V. D., "A Government Manager's Guide to Quality Management," In West, P.

- J. (ed.), *Quality Mngement Today*, Washington D.C.: ICMA, 1993.
- Hyde, C. Albert, "The Proverbs of Total Quality Management: Recharting the Path to Quality Improvement in the Public Sector," *Public Productivity and Management Review*, Vol.16, No.1, Fall, 1992.
- Kane, E. T. "Implementing TQM at Dun & Bradstreet Software," *National Productivity Review*(Summer 1992), pp.405-416.
- Keehley, Pat "TQM for Local Governments," *Public Management*, Oct., 1992.
- Keon S Chi, "Total Quality Management in State Government: Trends and Issued," presented at the 56th National Conference of the American Society for Public Administration (July 1995), pp.22-26.
- Klages, Helmut and Haubner, Oliver, "Strategies for Public Sector Modernization," In Arie Halachmi and Geert Bouckaert (ed.), *The Enduring Challenges in Public Administration : Surviving and Excelling in a Changing World*, San Francisco, CA.: Jossey-Bass Publishers, 1995.
- Kline, J. J., "Total Quality Management in Local Government," *Government Finance Review*, 1992.
- Locke, A. E., "Satisfiers and Dissatisfers among White Collar and Blue Collar Employees," *Journal of Applied Psycholgy*, Vol.58, 1973.
- Mani, G. B., "Old Wine in New Bottles Tastes Better: A Case Study of TQM Implementation in the IRS," *PAR*, Vol.55, No.2, 1995.
- McNabb, E. D. and Sepic, F. T., "Culture, Climate and Total Qualityh Mangement: 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.
- _____, "Total Quality Management for Public Service Productivity Improvement", in Holzer, M. (ed.), *Public Productivity Handbook*, New York: Marcel Dekker, 1992.
- Mizaur, G. D., "Quality Government is Government of the People, by the People, for the People", *Public Productivity and Management Review*, Vol.16, No.4, 1993.
- Naguib, H. *The Implementation of Total Quality Management in a Semiconductor Manufacturing Operation*, IEEE TRANS. SEMICONDUCTOR MANUFACTURING, Vol. No.2(1993), p.160.
- Petty, Cindy, "More on TQM," *Management Review*, June, 1993.
- Poister, H. Theodore and Harris, H. Richard, "The Impact of TQM on Highway Maintenance: Benefit/Cost Implication," *PAR* Vol.57, No.4, 1997.
- 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.
- Poter, J. L. and Parker, J. A., "Total Quality Management: the critical success factors," *Total Quality Management*, Vol.4, No.1, 1993.
- Price, J. M. and Cohen, E. E., "Total Quality Management in a Small, High - Technology Company" *California Management Review*, Vol.35, No.3, Spring, 1993.
- Radin, A. B. and Coffee, N. J., "A Critique of TQM : Problems of Implementation in the Public Sector," *Public Administration Quarterly*, Vol.17, 1993.
- Ralph C. Chandler & Jack C. Plano, *Public Administration Dictionary*, Santa Barbara. California: ABC-CLIO(1982), pp.272-273
- Sanderson, I., "The Context of Quality in Local Government," I. Sanderson(ed.),

- Management of Quality in Local Government, Westgate Park, Cal.: Sage Publication, 1993.
- Sanderson, I., "The Context of Quality in Local Government," I. Sanderson(ed.), Management of Quality in Government, Westgate Park, Cal.: Sage Publication, 1993.
- Schein, L., "The Road to Total Quality," French L. W., et al, (eds), Organization Development and Transformation: Managing effective Change, Homewood, Ill.: Business one Irwin, 1994.
- Sitkin, B. S. Sutcliffe, K. N., and Schroeder, G. R., "Distinguishing Control from Learning in Total Quality Management: A Contingency Perspective," Academy of Management Review, Vol.19, No.3, 1994.
- 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.3, 1994.
- Swiss, E. James, "Adapting Total Quality Management to Government," PAR, Vol.52, No.4, 1995.
- The Urban Institute, Patterns in the Use of Alternative Service Delivery Approach, Washington D.C.: ICMA, 1988.
- Tucker, W. Marvin and Davis, A., "Key Ingredients for Successful Implementation of Just In Time," Business Horizons, Vol.36, No.1, 1993.
- Walsh, K., "Quality and Public Service," Public Administration Review, Vol.69, No.4, 1991.
- 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.

Ⅲ. 인터넷 홈페이지

강 서 구 : <http://www.gangseo.seoul.kr>
국회도서관 : <http://www.nanet.go.kr>
법 제 처 : <http://www.moleg.go.kr>
이 천 시 : <http://www.icheon.gyeonggi.kr>
자치정보화조합 : <http://www.kali.or.kr>
지방행정연구소 : <http://www.lari.re.kr>
칠 곡 군 : <http://www.chilgok.go.kr>
학술연구정보서비스 : <http://www.riss4u.net>
한국자치발전연구원 : <http://www.kgdi.re.kr>
한국지방자치학회 : <http://www.kalgs.or.kr>
한국지방행정연구원 : <http://www.krila.re.kr>
한국행정학회 : <http://www.kapa21.or.kr>
행정자치부 : <http://www.mogaha.go.kr>
현대사회연구소 : <http://www.supervision.or.kr>

설 문 지

안녕하십니까?

공무수행에 수고하시는 귀하에게 번거로운 질문을 드리게 되어 죄송합니다. 저는 행정학분야를 공부를 하던 중 평소 관심을 갖고 있는 행정조직의 품질관리에 대한 연구를 하고자 하여 이렇게 설문조사를 실시하게 되었습니다.

본 설문의 응답은 무기명으로 실시되고 그 결과는 통계적으로만 처리되므로 개인의 응답내용은 비밀이 보장됩니다. 또한 조사결과는 순수한 학술적인 목적이외에 다른 목적에는 사용되지 않으니 평소 느끼고 생각하신 바를 진솔하게 대답하여 주시면 고맙겠습니다.

앞으로 귀하께서 하시는 일이 지역발전과 함께 지방자치에 큰 역할을 하시기를 바랍니다. 아울러 승진을 기원합니다.

2006년 2월 일

조선대학교 대학원 행정학과

지도교수 : 강 인 호

조선대학교 대학원 행정학과 박사과정

연구자 : 유 용 운

연락처 : 061)752-1479, 016-292-1479

E-mail : yooyw1@hanmail.net

I. 종합적 품질관리(TQM) 활동에 관한 내용입니다. 귀하께서 느끼시는 항목에 √를 해 주시기 바랍니다.

설 문 내 용	전혀 아니다	약간 아니다	보통 이다	대체로 그렇다	매 우 그렇다
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
1. 지역주민의 요구사항을 파악하고 있다.	()	()	()	()	()
2. 지역주민의 만족도를 조사하고 있다.	()	()	()	()	()
3. 조사된 지역주민의 만족도를 공표하고 있다.	()	()	()	()	()
4. 지역주민 요구는 정책에 반영하고 있다.	()	()	()	()	()
5. 지역주민 요구를 DB화 하고 있다.	()	()	()	()	()
6. 지역주민 위주로 법령·지침·업무편람이 변경되었다.	()	()	()	()	()
7. 인허가 관련업무에 대한 지침을 숙지하고 있다.	()	()	()	()	()
8. 지역주민 불만시스템이 구축되어 있다.	()	()	()	()	()
9. 품질분임조 활동이 운영되고 있다.	()	()	()	()	()
10. 개인의 업무와 업무진행과정에 대한 권한을 각 업무담당자에게 위임되어 있다.	()	()	()	()	()
11. 품질분임조의 회합이 활성화되어 있다.	()	()	()	()	()
12. 품질경영 교육훈련을 충분히 받고 있다.	()	()	()	()	()
13. 업무 및 업무진행의 문제점과 해결방법에 대한 자료를 DB화 하고 있다.	()	()	()	()	()
14. 실국(과)별로 서비스 품질기준이 수립되어 있다.	()	()	()	()	()
15. 최고관리자는 TQM에 대한 실천의지가 확실하다.	()	()	()	()	()
16. 최고관리자는 지역주민이 요구하는 최상의 행정 서비스를 제공하고자 모든 활동에 관심을 가지고 있다.	()	()	()	()	()

* 품질관리(TQM : Total Quality Management) : 고객의 욕구에 부응하는 방향으로 서비스의 질을 개선하며 인적·물적 자원을 배치함으로써 얻게 되는 비용의 절감으로 진정한 의미의 생산성 향상과 고객만족을 달성하려는 것으로 볼 수 있다.

* 품질분임조 : 활동의 목적은 품질과 생산성의 향상뿐만 아니라 교육·훈련, 사기진작, 리더십개발, 직무확충에 있으며 팀워크를 말한다.

◎ TQM에 관한 성과를 종합적으로 평가하신다면 어느 정도라고 느끼십니까?

전혀우수하지못함	우수하지못함	보통이다	우수함	아주우수함
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)

II. 조직생활에 대한 다음 각 질문에 대하여 귀하께서 느끼시는 항목에 √를 해 주십시오.

설 문 내 용	전혀 아니다	약간 아니다	보통 이다	대체로 그렇다	매우 그렇다
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
1. 이조직은 매우 생산적이다.	()	()	()	()	()
2. 달성된 업무량이 매우 높은 편이다.	()	()	()	()	()
3. 우리는 일을 잘 수행한다는 명성을 듣고 있다.	()	()	()	()	()
4. 달성된 업무의 질이 우수하다.	()	()	()	()	()

III. 고객 중심적 행정을 운용함에 있어 귀하의 입장과 가장 잘 맞다고 생각되는 항목에 √를 해 주십시오.

설 문 내 용	전혀 아니다	약간 아니다	보통 이다	대체로 그렇다	매우 그렇다
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
1. 나의 고객이 누구인지를 인지하고 있다.	()	()	()	()	()
2. 나의 고객이 요구하는 바를 알고 있다.	()	()	()	()	()
3. 고객의 불만을 다음 업무처리에 반영하고 있다.	()	()	()	()	()
4. 고객과 만족여부를 평가하는 장치가 있다.	()	()	()	()	()

IV. 다음 질문을 보시고 귀하께서 생각하시는 항목에 √를 해 주십시오.

설 문 내 용	전혀 아니다	약간 아니다	보통 이다	대체로 그렇다	매우 그렇다
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
1. 부서간 의사소통이 잘 이루어진다.	()	()	()	()	()
2. 업무관련 의사결정에 실질적인 영향력을 행사하고 있다.	()	()	()	()	()
3. 자신의 의견이 업무에 반영되고 있다.	()	()	()	()	()

V. 조직분위기에 대한 질문에 대하여 귀하께서 느끼시는 항목에 √를 해 주십시오.

설 문 내 용	전 혀 아니다	약 간 아니다	보 통 이다	대 체로 그렇다	매 우 그렇다
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
1. 실패가 허용될 뿐만 아니라 때론 실패에 대하여 격려를 받기도 한다.	()	()	()	()	()
2. 모든 계층에서 창의와 혁신을 위한 노력을 하고 있다.	()	()	()	()	()
3. 모든 직원은 새로운 고안을 하려고 노력한다.	()	()	()	()	()
4. 효과적으로 일을 처리하면 규정이나 제도에 어긋나더라도 관용된다.	()	()	()	()	()
5. 새로운 것을 시도하도록 부추기는 분위기이다.	()	()	()	()	()
6. 업무담당자는 자신이 발견한 문제를 스스로 수정할 수 있다.	()	()	()	()	()
7. 미래를 위한 계획을 가지고 업무를 수행한다.	()	()	()	()	()

VI. 다음의 각 항목들에 대하여 귀하께서 평소 느끼시는 항목에 √를 해 주십시오.

설 문 내 용	전 혀 아니다	약 간 아니다	보 통 이다	대 체로 그렇다	매 우 그렇다
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
1. 나는 내가 소속한 정책에 적극 협조한다.	()	()	()	()	()
2. 나는 나의 직장에 자랑스럽게 생각한다.	()	()	()	()	()
3. 나는 직장을 위해 개인적인 손실도 감수할 수 있다.	()	()	()	()	()
4. 나는 현재의 직무에 강한 애착을 느낀다.	()	()	()	()	()
5. 나는 직무수행에 즐거움을 느낀다.	()	()	()	()	()
6. 나는 직무결과에 만족한다.	()	()	()	()	()

◎ 앞에서 응답하신 내용들을 참고하여 공무원으로서 만족의 정도를 전체적으로 평가하신다면 어느 정도입니까?

아주불만족	불만족	보통이다	만족	아주만족
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)

VII. 귀하께서 소속한 부서의 최고관리자인 실국(과)에 대한 다음 질문에 대하여 느끼시는 항목에 √를 해 주시기 바랍니다.

설 문 내 용	전혀 아니다	약간 아니다	보통 이다	대체로 그렇다	매우 그렇다
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
1. 부하직원들에게 관리이념이나 가치관을 직접 설명한다.	()	()	()	()	()
2. 혁신적 행태를 지니고 있다.	()	()	()	()	()
3. 부하직원의 자주성을 인정한다.	()	()	()	()	()
4. 부하직원을 공정하게 다루고 평가한다.	()	()	()	()	()
5. 부하직원을 자주 만난다.	()	()	()	()	()
6. 부하직원의 성격이나 능력을 고려하여 업무를 할당한다.	()	()	()	()	()
7. 부하직원을 인간적으로 대한다.	()	()	()	()	()
8. 평소 부하직원들의 의견을 경청한다.	()	()	()	()	()

VIII. 다음의 각 항목들에 대하여 귀하께서 느끼는 항목에 √를 해 주십시오.

설 문 내 용	매우 불만족	약간 불만족	보통 이다	약간 만족	매우 만족
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
1. 수행하는 업무에 대하여	()	()	()	()	()
2. 다양한 업무의 기회에 대하여	()	()	()	()	()
3. 새롭고 독창적인 업무를 수행할 기회에 대하여	()	()	()	()	()
4. 능력을 발휘할 수 있는 기회에 대하여	()	()	()	()	()
5. 직업의 안정에 대하여	()	()	()	()	()
6. 직무로부터 느끼는 성취감에 대하여	()	()	()	()	()
7. 성장 가능성에 대하여	()	()	()	()	()
8. 업무수행에 대한 평가에 대하여	()	()	()	()	()
9. 승진기회에 대하여	()	()	()	()	()
10. 보수에 대하여	()	()	()	()	()
11. 복리후생에 대하여	()	()	()	()	()
12. 자기계발 기회에 대하여	()	()	()	()	()
13. 의사결정 참여 기회에 대하여	()	()	()	()	()
14. 인사의 공정성에 대하여	()	()	()	()	()
15. 업무(직무) 특성에 대하여	()	()	()	()	()
16. 상사와의 관계에 대하여	()	()	()	()	()
17. 동료와의 관계에 대하여	()	()	()	()	()

IX. 다음 질문을 읽고 해당 항목에 √를 해 주십시오.

1. 최근 여러 지방정부에서 “고객 중심적” 행정운영이라는 말을 많이 사용되고 있습니다. 귀하께서는 여기서 말하는 고객이 누구를 가리키는 것이라고 생각하십니까?

- (1) 주민전체 (2) 민원인 (3) 행정기관 내부의 타 공무원/부서
- (4) 주민전체와 행정기관 내부의 타 공무원/부서
- (5) 민원인과 행정기관 내부의 타 공무원/부서

2. 귀하는 TQM이 조직의 생산성 제고와 관련이 있다고 보십니까?

- (1) 전혀 관련이 없음 (2) 관련이 없음 (3) 그저 그러함
- (4) 다소 관련이 있음 (5) 매우 관련이 높음

3. 귀하께서는 TQM이 직무만족과 관련이 있다고 보십니까?

- (1) 전혀관련이 없음 (2) 관련이 없음 (3) 그저 그러함
- (4) 다소 관련이 있음 (5) 매우 관련이 높음

4. 행정의 “질”을 높인다고 할 때 귀하께서는 이것이 무엇을 의미하는 것이라고 생각하십니까?

- (1) 공무원의 전문성 능력을 향상시키는 것 (2) 행정업무의 운영을 효율적으로 처리하는 것 (3) 행정기관이 제공하는 서비스의 수준을 제공하는 것
- (4) 주민의 요구에 효과적으로 반응하는 것 (5) 기타

5. 귀하께서는 본인의 업무수행 결과에 대하여 어느 정도 성취감을 느끼십니까?

- (1) 매우 불만족 (2) 약간 불만족 (3) 그저 그러함
- (4) 약간 만족 (5) 매우 만족

X. 다음은 귀하의 일반적 사항에 대한 질문입니다. 통계처리를 위해서 필요하오니 귀하에게 해당되는 곳에 √를 해 주시기 바랍니다.

성 별	연 령	현재직급
(1) 남 성	(1) 30세이하	(1) 8급이하
(2) 여 성	(2) 31~40세	(2) 7급
	(3) 41~50세	(3) 6급
	(4) 51세이상	(4) 5급이상
학 력	근무년수	근무부서
(1) 고졸이하	(1) 5년이하	(1) 사업부서
(2) 전문대졸	(2) 6~10년	(2) 민원부서
(3) 대 졸	(3) 11~15년	(3) 행정부서
(4) 대학원졸	(4) 16~20년	
	(5) 21년이상	

◎ 끝으로 품질관리에 대하여 귀하께서 생각하신 고견을 말씀해 주시면 소중한 자료로 활용하겠습니다.

- 귀중한 시간을 할애하여 설문에 응답 해 주셔서 감사드립니다. -