

地方自治團體의 TQM 導入의 效果分析*

金 基 權 (한국해양대학교)

최근 공공관리에 대한 불신이 크게 고조되고 있는 가운데, 민선자치를 전후하여 고객지향적 행정에 자발적 관심을 기울이고 있는 여러 지방자치단체들은 기존 관리방식에 대한 불신을 상당부분 덜어주고 있다. 시민단 측에 초점을 둔 지방자치단체의 TQM 도입이 언론의 빈번한 보도대상이 되면서, 이제는 고객지향적 행정의 일환으로 TQM에 대한 연구가 하나의 일시적 유행(fad) 차원을 넘어 일반적 관심이 되고 있다. 그럼에도 불구하고 지방자치단체의 TQM 도입에 관한 호파나 영향요인에 관한 학계의 체계적인 연구는 희소한 편이다. TQM 도입이 조직관리상의 다양한 예상효과를 전제로 논의되고 있는 가운데 공공서비스의 성과향상, 특히 공공서비스 질과 비용절감 및 서비스 만족에 효과가 있다면 앞으로 보다 적실한 전략개발도 필요하리라는 것은 쉽게 납득이 간다. 이러한 의미에서 본 연구는 장래의 바람직한 공공관리의 전략개발을 위해서 TQM 도입의 효과를 서비스 질, 시민만족도 및 비용절감의 측면에서 분석해 보고 지방정부 경영상의 바람직한 정책적 시사 를 제공하는데 있다.

본 연구결과에 의하면 각 지방정부는 품질경영에 관한 다양한 훈련(강의)이 진행되고 있었으며, 일정기준 을 두어 TQM 도입으로 여겨지는 지방자치단체가 일관성 있게 서비스 질, 시민만족도 및 비용절감 면에서 TQM에 관심을 두고 있지 않는 지방자치단체에 비하여 높은 성과결과를 나타내고 있었다.

I. 서론

1. 연구목적

오늘날 공공관리에 대한 반판토제적 정서를 두고 Kaufman(1981)은 '탄연하고 하고 있는 전염병'(raging pandemic)으로 비유한 적이 있다. 이러한 상황에서 각국 정부는 판토조직의 활동초점을 고객만족에 두면서 전반적 성과향상과 판티역량 제고를 통한 신뢰회복을 모색하고 있었다.

고객만족에 초점을 둔 정부혁신은 이미 1980년대이래 미국과 영국, 영연방제국 등 OECD 선진국에서 먼저 제기되어, 정부자체의 변화와 함께 국가경쟁력 제고에 역점을 두고 있다(총무 처 직부분석기획단, 1997). Clinton 행정부의 「정부재창조」나 영국의 시민헌장(citizen charter)도 따지고 보면 고객만족을 목표로 한 정부의 관리개선으로 요약되고 있다(O'Toole and Jordan, 1995; 일성일, 1996).

TQM은 이러한 정부혁신 과정에서 '고객지향적 정부'의 실현대안으로서, 공공서비스에 대한 고객의 선호와 만족도를 정기적으로 모니터 하여 지속적 서비스 전달체계 개선에 투영함으로써 '시민의 눈높이 정부' 혹은 '낮은 부담 높은 만족'의 행정을 목적으로 하고 있다(김정훈,

* 본 논문은 1999년 2월 23일 부산경남·울산제주 행정학회에서 발표된 논문을 수정 보완한 것임.

1997: 145; 박중훈 외, 1996: 9; 황성현, 1995: 199-209; 박천오, 1997: 박세경, 1994; 김판석, 1996: 99-138; 박희봉, 1998; 권오철, 1997).

우리나라도 90년대 민선지방자치를 전후하여 여러 자치단체에서 고객지향적 행정에 대한 자발적 관심과 함께 조직성과 및 자치역량 제고를 통하여 기존 행정관리방식에 대한 신뢰확보를 위해 노력하고 있다. 그 구체적 증거로는 자치단체의 TQM 도입에 관한 언론의 빈번한 관심 보도가 이를 증명하고 있다.

사실, 한국 지방행정에서 TQM에 대한 이해와 도입 및 수행수준이 초기단계에 있기 때문에 서비스 전달기관간의 효과의 차이를 발견하기란 쉽지 않을 것이라는 추측이 경험적 연구등기를 위축시키는 것도 현실이다¹⁾.

그럼에도 불구하고 본 연구는 현재 자치단체 수준에서 제 각각 TQM 혹은 그와 유사한 이름으로 추진되고 있는 고객지향적 TQM의 실상파악과 함께, 지방자치단체의 TQM 도입이 갖는 다양한 예상효과 가운데서도 서비스의 질, 비용절감 및 시민만족의 관점에서 과연 실제로 효과적인지 여부를 분석하고, TQM 도입이 과연 효과가 있다면 앞으로의 성공적 적용과 실천적 전략을 모색하기 위한 정책적 시사를 모색하고자 하는 데 있다.

2. 연구의 범위와 방법

1) 연구의 범위

본 연구의 목적은 지방자치단체의 TQM 도입의 효과를 증명하는 것이다. 그래서 연구의 대상단위(object unit)는 전국의 기초 지방자치단체를 대상으로 하였다. 여기서 대상단위를 중앙부처가 아닌 기초 지방자치단체를 선정한 이유에는 첫째, 중앙부처보다는 상대적으로 지방자치단체에서 TQM 적용의 사례가 많을 뿐만 아니라, 고객지향적 서비스 개선의 노력들을 다양하게 관찰할 수 있고, 둘째, 지방행정으로 갈수록 행정이 구체적 형태와 집행적 성격을 띠면서 시민을 직접 접하여 서비스를 전달하는 기능을 수행하기 때문이며, 셋째, TQM이 추구하는 핵심적 내용인 고객만족을 고려한다면 고객규정이 용이할 뿐만 아니라, 규칙적인 민원서비스를 통하여 지속적 업무수행과정을 개선하려는 동기가 크게 작용하고 있다는 점이 고려되었다.

2) 자료수집 및 분석방법

본 연구에서 수집한 자료는 크게 두 가지로 구분할 수 있다. 하나는 각 지방자치단체의 기획실장, 총무과장 및 기획담당관 등을 통해 TQM 도입여부와 비용절감 자료를 수집하고, 다른 하나는 자치구·시·군의 서비스를 받고 나오는 시민들을 대상으로 서비스 질과 만족도 자료를 수집하였다. 지방자치단체의 표출과 관련해서는 두 가지 점을 고려하였다. 하나는 TQM을 도입한 것으로 보도되었거나 혹은 '성공적 지방자치단체'로 선정되어 다양한 수상한 경력이 있

1) 권오철(1999)은 우리나라 지방정부의 TQM은 이전의 충북도청과 서울 강동구청을 제외하고는 팀활동을 중심으로 하는 전형적인 TQM 활동이 아니라 ISO 인증을 통한 직주매뉴얼화에 초점을 맞추고 있어 실질적 의미의 TQM은 충북도청과 서울 강동구청 두 곳뿐이라고 주장하고 있다. 그러나 미국의 경우에도 TQM은 Malcolm Baldrige Model에 기반을 둔 대통령품질상이 추천하는 TQM 모델을 그대로 적용하는 것이 아니라, 수정되어 적용되고 있다. 비록 우리나라의 TQM은 직주매뉴얼 수준임을 인정한다 하더라도, 아직 선진국의 경우에도 공공부문에서는 아직도 '이것이 TQM 도입이다'라고 할만한 객관적이며 일반적으로 통용되는 실체로서의 기준이 명확히 정해져 있지는 않은 현실에서 너도나도 TQM이라고 할 때에는 일정한 기준에 따라 TQM 적용여부를 평가해 볼 수 있을 것이다.

는 지방자치단체를 연구대상에 포함시키면서, 전국 135개 지방자치단체에 405개 설문지를 우송하여 106개 지방정부에서 135부의 설문지를 확보하였다.

공공부문에서 TQM 도입여부를 하나의 명시적 선언이나 표명으로만 판단할 수는 없으며, 객관적으로 규정할 수 있는 특별한 준칙이 없는 상황에서, TQM 도입은 특정한 관리방식이냐 철학을 채택하고 있거나 혹은 그런 것을 어느 정도 수용하고 있는지의 연속적 문제로서, 결국 지방자치단체의 담당자를 통한 설문조사를 통해서 TQM 도입여부의 적용절감의 효과를 조사할 수 있다고 생각된다²⁾.

그리고 본 연구에서는 각 지방자치단체의 설문 회수를 늘이기 위하여 자치구·시·군의 제명의 고위관료들에게 설문을 우송하고, 복수의 응답이 올 때에는 응답결과의 평균치를 통해 TQM의 도입수준을 분석하였다. TQM에서는 개별 서비스 전달기관의 지속적인 서비스 개선을 목적으로 내세우고 있는 바를 파악하는 것이 중요하므로, 공급자이면서 내부고객인 공무원을 대상으로 하여 TQM 도입여부를 계량적으로 분석하였다. 도입여부를 계량적으로 측정하는 것은 각 기관마다 나름대로 TQM 혹은 그와 유사한 이름으로 도입을 표명하지만 실제로는 TQM 원리와 구관할 수도 있으며, 실재는 도입으로 볼 수도 있으나 도입하지 않았다고 응답할 수도 있기 때문이다³⁾.

또한 서비스 질과 서비스 만족에 관한 자료수집은 일반시민들은 지방자치단체의 서비스에 대한 구체적인 경험을 갖게되는 경우가 드물기 때문에 시·군·군청에서 업무를 마치고 나오는 고객접점(Moment Of Truth)의 시민을 대상으로 설문조사를 실시하였다. 시민대상의 자료수집에는 상당히 많은 비용이 든다. 그래서 본 연구에서는 광역시의 4개 자치구, 일탄시 4개 자치단체, 2개 군(郡)으로부터 총 10개의 행정기관만을 표출하고, 이 기관을 이용하는 시민 각 50명, 총 500명을 대상으로 설문 조사하여, 서비스 질의 측정지표로 친절성, 편익성, 신뢰성, 일처성 등 4가지 하위범주의 12개 문항으로 구성하고, 서비스 만족도 측정지표로서는 3개 문항을 구성하여 분석자료를 수집하였다.

2) 비용절감과 관련한 TQM 효과분석에서, 사실 비용의 절감에 대한 객관적인 수치를 작성하여 분석하기란 극히 어렵고 동시에 자료의 접근에도 문제가 있다. 따라서 경영개선과 관련한 업무를 맡고 있는 위의 제명의 지방자치단체 고위 관료들을 통해서 그들이 인식하는 TQM의 비용절감 효과를 분석하였다.

3) 이러한 측정이 갖는 문제로서는 TQM의 'T'자도 모르는 일부 지방자치단체의 경우에 외부에서 자의적으로 TQM이라고 규정할 수 있지 않는가라는 문제제기가 따를 수 있는데, 사실 TQM은 일정한 매뉴얼화하여 일정기준을 정해놓고 꼭 TQM으로 표명되어 실시되는 것만을 TQM으로 보는 때에는 그에 따른 또 다른 문제점이 존재하게 된다. 일부 미국의 예를 보면 꼭 TQM이라는 이름보다는 Arizona 주에서는 Office for Excellence in Government로, Arkansas 주에서는 품질관리(Quality management), Florida 주에서는 품질리더십(Quality Leadership), California 주에서는 지사품질파트너십(Governor's Quality partnership), Georgia, Texas 주에서는 품질서비스(Quality Service), Maryland 주에서는 총합품질 이니셔티브(Total Quality Initiative), New York과 Ohio 주에서는 참여를 통한 품질(Quality through Participation), Oregon 주에서는 High Performance 등 다양한 이름으로 수행되고 있는데, 이 가운데 가장 대표적인 Santa Ana 시의 경우에는 1988년 Total Quality Service로, Phoenix시는 TQM을 위한 전체훈련프로그램이나 상세한 전략적 품질계획을 가지고 있지도 않으면서 TQM과 조직목표와의 연계에 대하여는 직접적인 표명이 없는 대신, 시가 제시하고 있는 갈블발드리치 기준을 일부 수정한 8오스의 품질모델을 통하여 간접적으로 TQM으로 확인하고 있다.(권오철, 학위논문, 79쪽), 우리 나라의 경우에도 철도청의 경우에는 이미 94년도부터 TQM 적용을 영업분야에서는 STEP-Q 프로그램으로, 비영업분야는 RTPM으로 나누어 「OS 담당자」를 두고 자체기관이 평가한 자료를 통하여 그 성과를 기술하고 있을 뿐만 아니라, 외부전문 컨설팅 기관으로부터 고객 만족 부문과 경영 리더십 부문에서 포상을 수여한 경험으로도 효과에 관한 증명은 되고 있다. 우체국도 단위기관마다 「OPEN2001 담당자」를 두고 추고객을 대상으로 당해 서비스의 만족도를 높이는 TQM노력을 다하고 있다.

요컨대 TQM 도입여부와 효과 분석에서는 설문과 면접을 통해 지방자치단체 공무원을 대상으로 비용절감에 관한 주관적 평가를 실시하며, 서비스 질과 서비스 만족도는 민원실 출입의 주민을 대상으로 하여 설문조사를 통해 자료를 수집하고, 수집된 자료는 SPSSWIN(7.5 Version)을 통해 분석하였다.

II. TQM 도입과 효과에 관한 이론적 고찰

1. TQM의 개념과 도입배경

1) TQM의 개념

TQM은 Total Quality Management의 두문자트서, 공공부문에 적용되는 TQM의 개념은 폭넓고 다양한 의미를 내포하고 있는 개방적이며 진화적 개념으로 인식되고 있다⁴⁾. 그 개념이 개방적이고 진화적인 만큼 이에 대한 정의도 다양하게 내려지고 있다.

지속적 조직전반의 성과향상과 역량증대를 위한 시스템적 관리로 보는 견해가 있는가 하면, 조직기능상 고객서비스와 지속적 개선 및 전직원의 참여에 초점을 둔 전반적 경영철학으로 보는 견해가 있다. 전자의 입장은 Cohen과 Eimicke(1994)이 대표적인데, 이들은 고객의 기대를 충족하기 위하여 고객요구의 파악에서부터 고객만족 평가에 이르기까지, 모든 작업에서 지속적 품질개선을 위한 조직체제 역량을 유지하는 것으로 이해하고 있다. 후자의 입장은 Deming(1993), Berman과 West(1995), Shafritz(1998) 및 Carr와 Littman(1990), Stupak와 Garrity(1993) 등이 취하고 있는데, TQM을 하나의 조직관리 철학이며 동시에 방법론으로서, 실제 조직운영에 지침을 제공하는 일단의 원리, 도구 및 절차를 내포하고 있다고 한다. 철학적으로 TQM은 인간관계적 접근에 그 근원을 둔 관리로서 조직을 개방체제로 인식하고, 참여적 관리와 전략적 기획 및 고객만족을 위한 강력한 헌신(몰입)을 띠고 있다는 것이다.

한편, 미국 연방품질연구소(FQI)의 TQM의 기본 틀은 Malcolm Baldrige Model을 수정 적용하면서 고객만족, 전직원의 참여 및 지속적 개선의 큰 별주아래 7가지 요소(최고관리층의 리더십과 지원, 장기적 관심, 보상과 인정, 훈련에 대한 몰입, 권한부여와 팀워크, 효과적 의사소통, 통계적 Process 분석)를 제시하고 있다(Hunt, 1995a).

이렇게 TQM에 대한 다양한 견해의 차이에도 불구하고, 본 연구에서도 TQM을 연속적 개념으로 이해하여 “궁극목적인 고객만족과 경영개선을 위하여 고객지향적인 서비스 품질에 초점을 두고, 전직원의 참여를 통하여 지속적 서비스 개선을 도모해 나가는 통합관리체제”로 정의하고자 한다.

4) TQM에 대한 개념은 학자와 기관의 입장에 따라 다양하게 정의되고 있다. TQM에 관한 관심과 그 도입의 당위성 주장이 강한 만큼 아직 공공행정 영역에서의 정의는 명료하게 정의되지는 않은 실정이다. 이렇게 개념적 정의가 명료하지 않은 이유에는 몇 가지 이유가 있다. 첫째, Bounds(1994)의 말대로 민간기업과 공공조직의 TQM 적용이 개별조직의 특성을 초월한 통일적 방법으로 적용되는 것이 아니라, 조직마다 새로운 방법이 모색됨에 따라 그 정의가 지속적으로 바뀌고 있는 진화적 개념(evolutionary concept)이기 때문이라는 것이다. 둘째는 조직마다 서로 상이한 TQM 형태의 필요성과 함께, 다양한 단계의 TQM을 적용하고 있기 때문이다(Likins, 1993: 19; Bounds et al., 1994: 3). 셋째는 이론적 측면에서 볼 때, 처음부터 이론적 개념정립을 거쳐 TQM이 실무영역에 적용된 것이 아니라, 선실천·후학문으로서 실천의 이론화(theory of practice) 성격으로 발전되고 있기 때문이다.

2) TQM의 연구경향과 MBO와의 차이

① TQM의 연구경향: 일찍이 민간기업의 품질공학이 하나의 전문영역으로 구축된 것은 1924년 통계적 품질관리(SQC: Statistical Quality Control)의 아카지로 불리는 Bell연구소의 Shewhart에 의해서 확립되었다. 그러다가 2차 대전 중에는 Deming이 방위산업체에 SQC를 적용하여 커다란 성과를 거두었다. 1950년대 중반 이후에는 Total의 개념이 첨가되어 TQC로 적용되고, 이것이 1960년대 일본기업에 적용되어 이른바 全社的 品質管理(CWQC)로 확산되어 기업경쟁력을 키우는데 기여하였다. 이렇게 TQM은 초기의 QC역시 Feigenbaum(1983)에 의한 TQC와 일본의 CWQC에 이어, 통제개념을 초월한 경영전략 차원으로 발전되기는 TQM으로부터 시작되었다. 미국의 경우 공공부문에 TQM이 확산되기는 Bush 대통령의 이른바 '우리의 리더십은 TQM과 지속적 개선에 대한 확고한 헌신을 요구하고 있으며, 품질개선 원리는 사기업 부문뿐만 아니라 공공부문에 적용되어야 한다'고 재천명함으로써 본격화되었다(Carr and Littman, 1990: 2). 그후 1988년에는 '연방품질연구소(Federal Quality Institute)'가 설립되면서 애초의 목표는 전통적인 생산성에 초점을 두었으나, 생산성 향상을 위해서는 '시민이 만족하는 품질' 확보가 우선이라는 차원에서 Clinton 행정부에 의서는 '품질개선운동'에 초점을 맞추어 정부재창조를 이끌어 오다가, 1993년에는 행정명령 12862호 '고객 서비스 기준 설정'을 통하여 연방정부가 최상의 품질서비스 제공을 보장하고 있다.

일본의 경우는 地方行政活性化研究會(平成10年)가 발간한 「TQM發想による創造的行政運営: 經營感覚にあふれた行政運営マニュアル」에 의하면, 일본의 TQM은 행정운영의 효율성을 제고시키기 위하여 주로 초기의 QC(Quality Circle)활동 중심으로 하고 있다. QC활동은 부서내 자주적 품질관리활동의 소집단을 형성하여 자기계발과 구성원 상호계발 및 지속적 관리개선을 위하여 각종 품질관리기법을 활용하여 전직원 참여의 방식으로 수행되고 있다. 이러한 일본의 TQM도 미국의 FQI가 제안하는 기법과는 반드시 일치하는 관리체제로 보기는 어려우며 일본 나름의 TQM 매뉴얼로 수행되고 있는 실정이다.

우리나라의 TQM에 관한 관심은 최근부터라고 할 수 있다. 1970년대 이후 민간기업의 ZD(Zero Defect: 무결점)운동으로 시작하여, QC, TQC의 형태로 품질관리기법을 받아들여다가, 1990년대 초반 EU출범과 함께 국제 품질인증기관으로부터 ISO 9000체제의 도입이 역설되면서 보다 확산되기 시작하였다. 특히 공공부문의 TQM에 대한 관심은 최근의 급격한 새로운 행정혁신 환경을 맞이하면서⁵⁾, 여러 지방자치단체들이 서비스의 전괄체제를 고작인 식민중심으로 일대 쇠신하려는 과정에서 나타나고 있다. 1992년에는 정부가 QM체제트의 전환을 유도하기 이르러, 정부부문에서는 1994년 충청북도의 품질관리운동과 서울 강동구를 위시한 여러 지방자치단체에서 ISO9000의 도입과 행정서비스 전괄체제를 고객지향적 행정품질로 쇠신하겠다는 강한 의지가 내포된 행정 서비스현장 제도의 도입으로 고객만족의 TQM 적용의 유행을 이루고 있다(지방자치, 1998년 4월호; 매일경제신문 99/08/26일자)⁶⁾.

5) 정부는 국민총생산의 약 1/3 수준을 상회하는 공공재를 생산하는 경제주체이며, 시대의 변화에 선드적 적용을 해야 할 주체로서 역할이 강조되고 있다. 새로운 혁신적 환경변화는 대내적으로는 민선자치시대에 의해 강화된 유권자의 권력을 배경으로 분출되고 있는 고품질 저비용의 공공서비스 요구를 충족해야만 하는 새로운 도전 과제와, 대외적으로는 구한전쟁의 세계화에 대응하기 위한 정부경쟁력을 확보하면서, 시장이 국가를 지배하는 미증유의 IMF 위기상황 탈출의 주도적 역할과제를 들 수 있을 것이다.

6) 지방자치단체들이 ISO9002 획득과 TQM 적용 등을 통한 품질경영과 서비스향상을 통한 고객만족에 직

② MBO와의 차이: 최근 한국 정부는 전 부서에 걸쳐 「실·국별 책임경영제」 실시를 통한 능력과 실적중심의 조직관리체계를 유도하면서 MBO를 적용하고 있다. MBO는 조직의 관리자과 직원이 다함께 참여하여 조직의 공동목표 및 각자의 개별목표와 책임범위를 상호협의 하여 설정하고, 이를 운영지침으로 삼아 직무를 수행하게 하면서 구성원 각자의 기여도를 측정·평가하고 이를 환류시켜 궁극적으로 조직의 효율성을 증진시키는 것을 목적으로 한다(Odiorne, 1965: 26-56). MBO와 TQM은 많은 공통점이 있으나 본질적 차이가 있다. MBO가 안정된 상황에서 조직단위의 명확한 목표설정을 전제로 개별 구성원의 업적평가를 중시하고, 조직의 내부성과 중심의 효율성에 초점을 두는데 반해, TQM은 개인단위가 아닌 집단·팀 단위의 활동을 바탕으로 하여 행정서비스의 품질개념 도입을 통하여 고객단쪽의 대응성을 중시한다는 점에서 양자의 차이가 있다. 그리고 TQM이 개별 구성원이 아닌 팀 중심적 활동이 이루어지는 반면, MBO는 그 기본적 성향이 개인주의적이고, 내부관리 지향인데 비해(박세정, 한국행정학보, 32권 4호, 1998), TQM은 집단중심적(참여중시)이고, 의부지향적(고객과의 관계중시)라는 점에서 차이가 난다. 따라서 MBO의 적용환경은 안정된 개인주의 사회에 적합한 방법이라면, TQM은 집단주의 문화전통이 강한 조직사회에서 보다 성과향상을 가져올 수 있는 방안으로 인식되고 있다. MBO에서 중시하는 능력급이나 성과급에 근거한 개인적인 보수차별은 결국 조직의 팀웍과 성과향상을 약화시킬 가능성이 많다는 것이 TQM을 주장하는 사람들의 주장이다. 이러한 의미에서 현행 MBO방식으로는 객관적으로 개인적인 성과측정을 하기가 어려울 뿐만 아니라, 최근의 행정관리개혁이 지향하는 보다 나은 시민단쪽의 정부나 서비스 성과향상의 처방과는 근본적으로 배치되는 점에 주목할 필요가 있다.

2. TQM 도입의 효과 및 한계

1) TQM 도입의 효과

TQM 도입의 효과란 공공서비스 전달기관이 TQM 수행으로 인하여 공공서비스 결과에 미친 영향을 말한하는데, TQM 도입의 효과를 Poister와 Harris(1997)는 고객만족, 서비스 질의 개선, 비용절감, 능률성 차원의 서비스 성과증대 그리고 투명성 및 접근성 등을 통한 서비스 전달체계의 합리화를 들고 있다.

① 비용절감: 일반적으로 품질과 비용의 관계는 상호 상충관계(trade-off)로 인식되어 왔으

극 나서고 있는 사례는 최근의 커다란 경향으로 나타나고 있다. 제주도는 행정업무를 3400건으로 분류해 체계화하고 영국의 시민헌장과 같이 행정서비스의 품질향상 목표를 발표하고 고객만족도 조사를 통해 지속적으로 개선하고 있으며, 서울의 강서구는 3개과 업무를 대상으로 ISO 인증을 추진중이며, 이천시, 철곡군, 청도군, 문경시, 김해시, 김포군, 파산군 등도 인증 작업에 착수해 연말까지 획득할 계획이다. TQM은 서울의 강동구청이 적용한 이후 의정부시, 군포시, 광진구, 충청남도, 대전 대덕구, 대구 수성구청, 경기도, 창원시 등이 추진 중인데, 주트 탈체를 중심으로 수행되고 있다(한국경제신문: 98/05/18) 최근 충청남도는 수요자중심의 고품질 행정서비스를 제공하기 위해 기업이 시행하고 있는 '품질100ppm' 제도를 도입하기로 하고 지난 3월 행정 100ppm 발대식을 가진데 단계별 후속작업을 본격화하고 있다(매일경제 99/08/26). 행정서비스 현장은 행정기관이 제공하는 서비스 기준과 내용, 제공방법 및 절차와 잘못된 서비스에 대한 시정 및 보상조치를 구체적으로 공표 하여 이의 실현을 국민에게 약속하는 것이다. 특히 정기적으로 서비스 기준의 달성여부를 엄밀히 점검하여 계속하여 기준을 상향조정해 나가으로써 주민의 만족도를 높여가려는 제도이다. 현재 우리 나라는 98년 9월말까지 철도/우정 등 10여 개 기관부터 우선 시범 적용하여, 99년 말까지 행정기관 단위로 최소한 1개 이상의 행정서비스 현장을 제정등록 추진하고 있다(<http://www.mogaha.go.kr/board/view>).

나, 양자의 관계가 반드시 그렇지만은 않다는 주장이 Garvin과 Crosby에 의하여 제기된 바 있다(Garvin, 1984: 34; Crosby, 1979). TQM은 조직의 호파성을 개선하고, 직원의 만족을 강화하며, 운영비용을 줄여주는 것으로 증명되고 있다(Burstein and Sedlak, 1988; Butler, 1990; Curry and France, 1990). 이것은 초기 민간기업의 TQM 적용 배경이 되기도 하였다. 비용증대를 초래하지 않으면서도 서비스 질을 개선할 수 있다는 믿음이 TQM에 관한 관심을 집중시킨 것으로 알려져 있으며, 공무수행에 비용의식을 갖도록 함으로써 소속직원들이 근무시간내에 직무에 전념토록 하는 데 기여하고 있다(김중양, 1994: 52).

② 공공서비스 질적 개선과 대응성 강화: 전통적 조직관리는 비용편의(B/C)분석을 통하여 단기적인 조직성과를 추구하면서, 개별적 조직단위나 개인의 능력과 책임에 초점을 둔 성과관리방식이었고 할 수 있다. 그러한 결과는 구성원의 참여나 고객의 욕구를 무시하고, 소수 전문가에 의한 권위주의적 관리방식을 초래함으로써 공공서비스의 궁극적 목적인 고객단층의 서비스를 적시에 제공하지 못한 단점이 지적된다. 이러한 점에서 TQM도입은 기관의 고객의 반응을 추적하고, 그것을 의사결정상의 하나의 고려요인으로 이용함으로써 공공서비스의 질과 대응성 강화라는 점에 커다란 도움을 준다는 것이다(Swiss: 360).

③ 고객단층: 주인이 관측하지 않는 행정은 그 가치를 상실할 수밖에 없다. TQM성적이 대한 진정한 평가는 결국 고객인 주인에 의하여 결정된다는 점에서 고객에 의한 평가를 하는 것은 당연하다. TQM은 초기의 생산성 개선 차원을 넘어 지금은 고객단층의 품질개선에 두고 있다. 품질이 개선되면 그 생산성 또한 개선될 것이라는 인식이 바탕을 됨으로써, TQM은 단순히 생산성향상을 위한 기계적 절단이라기보다는 서비스의 질과 고객단층 강화를 목적으로 하는 하나의 새로운 관리접근 내지 도전으로 받아들여지고 있다. 모든 조직들은 자신의 생존을 위하여 고객의 불만을 신속히 해결해 주기 위해 노력하고 있다. 전통적으로 조직은 고객의 불평에 반응하여 직원배치를 조정함으로써 서비스 대상자들의 욕구불만을 해소하려 하였다. TQM이 강조하는 전직원의 참여를 통한 지속적 개선은 궁극적으로는 공공서비스에 대한 시민단층을 높여려는 노력으로 집약된다. 고객지향적 행정은 정부의 주인이며 동시에 고객인 국민에게 고품질의 행정서비스를 능동적으로 제공하고 국민들의 요구에 민감하게 대응함으로써, 국민들의 만족도를 극대화시켜 주는 행정체제라고 할 수 있다(김관석·박중환, 1996: 87).

④ 행정문화의 변화: TQM은 고객단층을 목적으로 조직의 업무과정을 지속적으로 개선하고, 각 수준의 업무담당자들에게 권한부여의 원리들을 적용하고 있는 관리체제로 받아들여지고 있다(Milakovich, 1991a; Barzelay, 1992; Garrity, 1993). 최고관리층에서 최하위층에 이르기까지 조직 전반에 걸친 참여적 관리의 한 방식으로서, 그 중심적 초점은 고객단층에 두고, 수집된 데이터에 기반을 두고 지속적 업무과정을 개선하며, 각 구성원들은 지속적인 업무과정의 개선을 위해 팀으로서 근무하게 하는 관리의 원리라는 것이다(Koehler & Pankowski, 1996: 15). 한국 행정문화에는 무사안일을 넘어 복지부동의 문화가 지적되고 있다. 이것은 새로운 환경변화가 갖는 불확실성을 회피하려는 단적인 특징을 알축하는 말로서, TQM도입은 각 수준의 직원들의 활발한 참여문화를 창출하고 복지부동의 문화를 변화시키는 계기가 될 수도 있을 것이다.

⑤ 행정자체의 생존과 경쟁력 강화: Carr와 Littman(1990)은 정부에 TQM이 필요한 이유를 4가지로 요약하고 있는데, 하나는 시민들이 정부서비스 품질에 만족하지 않고 있기 때문이며, 둘째는 팍팍한 예산과 재정적자를 탈피하기 위해서이며, 셋째는 최상의 직원들을 유지할

으로써 노동력의 경쟁성을 위해서이며, 넷째는 행정자체의 생존을 위해 필요하다는 입장을 취하고 있다. 우리의 경우 1995년 6·27 지방선거 이후부터 주권의식의 강화와 아울러 국민의 목소리가 다양해지고, 공공서비스 질에 대한 관심이 높아지면서 대민행정 서비스의 획기적 개선에 관심을 기울이고 있다. 주권재민의 민주성, 대응성 및 민관협동체제를 통한 전반적 서비스 개선은 마침내 정치행정체제에 대한 지지와 생존의 경쟁력에도 기여하게 될 것이다. TQM 도입은 코스트 절약은 물론 변화하는 고객요구의 신속한 충족, 조직팀워크 증대와 하의상달의 활성화를 통하여 조직의 경쟁력을 강화하는 중요한 계기가 될 것이다.

⑥ 직원의 잠재능력 발휘와 개혁의 성공적 정착: 개혁의 성공은 리더십의 지속적 의지와 지원을 통한 하향적(Top-down) 방식과 함께, 일반직원의 상향적(Bottom-up) 참여가 없이는 성공적 개혁을 달성할 수는 없을 것이다. 품질혁신운동이 미국정부에서 성공할 수 있었던 이유에는 무엇보다도 정부혁신에 있어서 최고책임자의 의지가 분명하였다는 점이다. 특히 정권이양기에는 대다수의 공직자들이 어느 정도 개혁이 있을 것이라는 기대로 개혁에 대한 수용가능성이 높는데, 이럴 때 최고책임자의 의지는 많은 공직자의 자발적 참여를 확보할 수 있다. 이런 시기에 정부조직 책임자의 개혁의지는 개혁의 성패에 큰 영향을 끼치게 된다. 특히 공무원 스스로가 마음으로부터 개혁의 필요성을 인식하여, 결과적으로 직원참가형으로서 공무원 스스로가 개혁에 적극 동참하여 잠재능력을 최대한 발휘할 수 있게 함(강령기, 한국행정학보, 28(3), 1994: 1069~1087)으로써, 개혁의 성공적 정착은 물론 신 바랄나는 직장풍토 조성으로 행정체제의 전반적 역량제고에도 기여하게 될 것이다.

2) TQM 도입의 한계

공공서비스의 특수성을 앞세운 공공부문의 품질행정 도입(적용)상의 쟁점으로 부각되고 있는 문제의 주장들을 살펴보면 다음과 같다.

① 행정가치의 왜곡 가능성: 만일 공공부문에 특정화된 직접적 고객에만 초점을 두게 되면 일반공중의 정당한 관심은 간과되게 되며(Linden, 1992), 단순한 품질목표의 추구는 다른 중요한 가치들, 즉 형평성, 정당한 절차, 대응성에 대한 고려를 배제하게 된다는 점에서 반대하는 입장이 있다(Wilson and Durant, 1994). 이러한 입장은 이미 1970년대 신행정학이 수익자집단 및 고객에 대한 지나친 강조로 말미암아 자칫 행정이 특수이익을 추구하는 경우 공익이나 행정목표와 대립의 우려가 있음을 비판된 적이 있는 것과 같다. 또한 정부의 경영화 자체가 갖는 문제점으로서, 지나친 기업형 정부의 추진은 도구적 합리성을 증가시킬 수는 있으나, 오히려 잘못된 본질적 합리성을 저해하는 결과를 초래할 수 있다는 점이다(이종범, 1995: 33).

② 공공재의 특수성에 기인한 쟁점: 행정서비스의 본질트 볼 때 공공재가 갖는 의연성은 고객에 대한 규정과 식별을 어렵게 할뿐만 아니라, 분화되고 대립적인 다양한 고객요구트 인하여 공급자와 고객이 직접적 연결이 되지 않으며, 정부는 일반공중뿐만 아니라 다양한 이해관계집단을 다루어야 하기 때문에 공공행정에 적용하는 것은 적절치 않다는 것이다. 특히 Swiss(1992, 359면)에 의하면 “정부기관은 광범위하게 분산 내지는 실지어는 모순된 요구의 다양한 고객에게 헌신 봉사해야 하는” 문제와 함께 TQM은 프로세스의 중요성에도 불구하고, 최종산출과 관련된 결과지표에만 전적으로 초점을 두게 됨으로써 성과지표 개발의 어려움이 발생한다는 것이다⁷⁾. 그리고 행정은 특정 수혜자뿐만 아니라 일반납세자의 이해관계도 적절히

고려되어야 함에도 불구하고, 자칫 고객에 대한 대응성 강화로 관료포획 현상의 유발과 함께 나아가 특수이익과의 밀착가능성은 관료의 도덕적 해이(moral hazard)로 연결될 가능성에 주목해야 한다는 것이다.

③ 문제인식의 우선순위상 쟁점: Frederickson은 PA Times에서 종합품질행정(TQM)보다는 종합품질정치(TQP: Total Quality Politics)의 우선을 강조하고 있다.⁸⁾ 그의 주장은 수동적·반응적인 시민의 역할을 가정한 고객으로서의 시민(citizen as customer)보다는, 자신의 이해를 대변하는 지도자를 선출하는 능동적·적극적인 시민의 역할을 가정한 소유주로서의 시민(citizen as owner)이 강조되어야 한다는 것이다. TQM은 시민을 수동적 소비자라만 인식하고 정부구성의 주체인 소유주(owner)로 보지 않는 점을 지적하고 있다.

④ 행정문화적 맥락에서의 쟁점: Morgan과 Murgatroyd는 공공부문 자체가 갖는 특수성으로 말미암아 변동에 보다 저항적이며, 각종 규정(provision)으로 말미암아 자원제공이 성과와 연결되지 않는다는 것이다. 즉, 품질의 성과에 대해 즉각 보상이 되기 어려우며, 비용 증가 없이 서비스 품질을 개선하는 것은 본질적으로 어렵다는 주장을 한다. 또한 공공부문 관리는 제조나 상원적 서비스처럼 관리를 규정(입법화)하기가 자유롭지 못하며, 공공부문의 전문성이라는 문화특성과, 고객 개념의 모호성, 보다 복잡한 규정 등으로 말미암아 공공부문의 품질행정 적용에는 적대적 환경이라는 것이다(Morgan & Murgatroyd, 1994: 46-55). 이와같은 견해는 Milakovich도 마찬가지로 입장인데, 공공서비스는 노동집약적이며 산출과 소리가 동시에 이루어져 질적측정이 어려울 뿐만 아니라, 고객의 범위설정이 곤란하며 서비스의 직설고객과 일반국민간의 갈등조정이 어렵고, 민간조직이 갖는 강력한 조직내부권한이 부재하므로 정통적 TQM 원리를 적용하기는 어렵다는 주장을 한다(1992: 587-588). 그리고 TQM은 장기적 관심을 가지고서 지속적 개선을 통한 품질일념의 강력한 조직문화 위에서 이루어져야 하는데, 행정은 선출공직자의 견해와 욕구에 따라 쉽게 변하기도 하고, 최고관리층의 잦은 교체와 같은 변천투상의 정치적 상황의 영향을 많이 받기 때문에 TQM에 취약한 조직문화를 띠고 있다는 점을 지적하고 있다(Cohen and Brand, 1993: 61-66; Pago, 1994: 61) 마지막으로 TQM에서는 너무나 쉽게 품질팀들이 활용됨으로써 작업시간과 개인적 시간간의 경계를 흐리게 할 가능성이 있으며, "팀 핑포"의 가능성이 있다는 것이다(Connor, 1997 : 505)

Ⅲ. 측정지표의 선정과 조사설계

1. 변수의 선정과 측정지표

본 연구는 우선적으로 도입여부에 대한 일차적 판단차원과 핵심적 연구의 초점이라 할 수 있는 TQM 도입이 현실적 행정 서비스에 어느 정도 효과를 미쳤는가를 세 가지 차원(서비스

7) TQM은 본래 통계적 품질관리 및 기업 엔지니어링의 산물이며, 초기의 그 적용은 대부분 제품의 조립생산 작업(assembly line work)이나 투턴화된 과정이기 때문에, 서비스 중심의 공공부문에 적용하기 위해서는 정통적인 방법이 아닌 약간의 수정이 필요하다는 의미이다.

8) 1993년 7월 ASPA National Training Conference에서 Frederickson은 "미국정부의 실질적 문제는 관리나 행정상의 문제라기보다는, 대체로 정치적 의지(political will)의 실패 때문이거나 이익집단의 영향 및 선출직 리더들의 경륜의 약화와 관련이 있는 것이므로, 품질행정이 필요한 것 이상으로 종합품질정치(TQP: Total Quality Politics)가 필요하다"는 주장을 하면서, 정부에서의 품질행정은 단지 TQP가 존재할 때에 작용할 것이라고 주장한다(PA Times, 17(1), 1994).

질과 만족도 및 비용절감)으로 나누어 TQM 효과를 분석하게 된다. 효과분석의 초점이 서비스 질과 서비스 만족 및 비용절감에 중점을 두는 이유는 애초의 TQM 도입 목적이 비용절감을 통한 경영개선에 일차적 목적을 두고 발전되어 왔을 뿐만 아니라, 나아가 조직 가치인 서비스 질의 개선을 통하여 고객만족의 경영을 궁극적 목적으로 발전되어 왔기 때문에 분석의 핵심이 된 것이다.

1) 도입여부의 판단차원

본래 TQM의 원리는 미국의 Malcolm Baldrige Model에 기반을 두고 있으나, 어느 공공조직이든 공공행정 자체의 특수성에 기인하여 약간의 조율(alignment)과정을 거쳐 적용되고 있다. Berman과 West(1995)는 TQM의 개념적 특성을 다섯 가지로 나열하고, 그 특성을 TQM도입의 기준으로 삼았다. 이들의 연구에서도 조사대상의 기관이 기울이는 품질개선 노력들이 반드시 그 기준을 충족시키는 것은 아니었기 때문에, 고객서비스와 직원권한부여 및 품질개선을 추가시켜 조사한 적이 있다⁹⁾. 그러나 한국행정의 현실은 아직 TQM도입 상황이 초기 단계의 관리철학 내지는 원리중심으로만 강조되고 있다. 따라서 본 연구에서는 자세하게 기준을 정하여 판단하기보다는 핵심적 원리인 고객지향성과 지속적 개선 및 직원의 참여라는 세 가지 요소를 각각 측정하여 판단한다. 우선, 고객지향성을 판단기준으로 채택한 이유는 TQM의 궁극적 목표가 고객만족을 추구하는 관리철학이기 때문이다. 또한 전직원의 참여를 판단기준으로 채택한 이유는 공공서비스 품질은 체제내에서 근무하고 있는 전체 조직구성원들의 노력의 산물이라 한다면, 품질이 떨어진다는 것은 결국 체제 결함 때문이지 구성원 개인의 잘못이 아니기 때문이다(Carr and Littman, 1990: 196). 마지막으로 지속적 개선을 판단기준으로 채택한 이유는 TQM이 데이터 분석과 문제해결 기법들을 통하여 업무흐름의 지속적 개선에 초점을 두고 있기 때문이다(Bounds et al., 1994: 504).

① 고객지향성: 조사대상기관이 상대할 대상고객에 관한 인지의 정도는 고객지향적 행정의 첫째 관문이라 할 수 있다. 그리고 대상 고객이 실제 무엇을 원하고 있으며 어떤 불만을 갖고 있는지 파악하고 있다는 것도 당해 기관의 고객지향성의 정도를 평가하는 지표가 될 것이다. 그리고 만일 불만을 가진 고객이 있다면 이러한 문제들을 제기하여 문제해결의 실마리로 활용하기 위해서는 불만제기 통로나 절차의 마련정도가 TQM 도입수준의 고객지향을 나타내주는 지표가 될 수 있을 것이다.

② 전직원의 참여: 성공적 조직변신은 전 구성원들이 조직변신을 공유하고 함께 조화로운 행위를 이끄는 데 있다(이상문, 1998: 104). TQM은 다양한 부서의 직원들이 개인적 혹은 집단적으로 참여하는 관리가 되도록 하는데 있다. 그러한 의미에서 전직원의 참여 정도는 실질적 의사결정과정에서의 각 부서직원들의 의견 반영정도나 기동력제의 운영제도 및 권한부여 정도를 측정함으로써 TQM 원리가 강조하는 참여의 정도를 측정하게 된다.

③ 지속적 개선: 지속적 개선(CPI)의 궁극적 목적은 고객만족이다(Deming, 1993) TQM은 사실과 데이터에 바탕을 두면서 중장기 발전전략을 통한 최고의 고객만족의 품질향상을 추

9) Berman과 West는 TQM의 특성을 ① 고객지향적 품질에 대한 몰입, ② 품질개선상의 직원참여, ③ 사실과 데이터 및 분석에 기초한 조치, ④ 지속적 개선에 대한 몰입, ⑤ 서비스 목적-수단에 입각한 시스템적 시각의 개발 등으로 나누어 설명하고 있는데(1995: 59-59), 이것도 따지고 보면 크게 세 가지 범주로 나누어진다.

구하는 관리이다. 그래서 고객만족이나 불만에 관한 자료의 수집정도와 이상적 경쟁상태를 목표로 하는 지속적 개선 노력의 정도를 측정하고, 꾸준한 서비스 개선을 위해 중장기 발전계획을 활용하고 있는지를 측정한다.

그리고 이러한 세 가지 측정지표의 값이 모두 '그저 그렇다' 정도의 응답 이상인 5점 척도에서 3.4이상일 때만 TQM 도입이라고 판정하였다. 즉 TQM 도입여부에 관한 분석은 조직지향정도, 전직원의 참여도, 지속적 개선정도에 대한 설문문항의 평균값을 계산하여 그 값이 3.4 이상이면 TQM 도입이라고 처리하고, 3.4이하이면 TQM 미도입으로 처리하여 도입여부를 판단하게 된다. 즉 변수의 평균값이 고객지향정도 ≥ 3.4 이고, 전직원의 참여도 ≥ 3.4 이며, 지속적 개선정도 ≥ 3.4 이면, TQM 도입으로 처리되었다(10). 이 작업이 필요한 이유는 각 지방자치단체 마다 나름대로의 TQM 도입을 주장하면서 언론이 이를 보도하고 있지만, 실질적으로 TQM의 핵심적 구성요소를 포함한 도입인지 아닌지를 판단하는 것이 중요하리라 보기 때문이다.

2) 도입에 따른 효과의 측정지표

Wilson과 Durant(1994)는 공공기관에 TQM을 추진시키기 위한 가장 중요한 과업중의 하나는 그 효과를 평가하는 것이라고 하고 있다. TQM 도입여부에 따른 효과가 증명된다면 이보다 더 좋은 확산의 효과는 없을 것이다. 자치행정의 고객은 시민이고 행정의 생산물은 고객에게 제공하는 서비스이며 그 생산성의 척도는 서비스 질, 고객 만족도라도 할 수 있다(고건, 1995: 56). 그래서 본 연구에서는 수 많은 TQM 도입의 기대효과 중에서 도입한 기관과 미도입 기관 및 그 수행수준에 따라서 특히 서비스 질이나 비용절감 및 시민의 서비스 만족도 측면에서 효과의 차이가 날 것이므로 양 집단간의 차이를 검증하는 것에 초점을 두고 분석하였다. 여기서 서비스 질과 고객 만족도는 고객의 입장에서 공공서비스의 수준을 종합적으로 평가하는 측정치이다(11).

10) 본 연구에서 들이 3.4를 기준으로 TQM 적용여부를 판정하는 이유는 TQM은 연속적 개념으로서 판단되어야 한다는 것이 전제된다. 특정한 절대불변의 요인을 갖추거나 표명된 사실만으로 TQM이라고 판단할 수는 없기 때문이며, 5점 중간척도의 값은 전적으로 그렇다(5점), 약간 그렇다(4점), 그저 그렇다(3점), 별로 그렇지 않다(2점), 전적으로 그렇지 않다(1점)로 되어 있기 때문이다. 5점 중간척도를 통해 추정된 양적 자료를 다시 질적 자료로 전환할 때 카레코리는 다섯 가지인데 비해 간격은 4이므로 한 카레코리의 변량을 0.8로 설정하여야 하며, 따라서 1.00이상 1.80미만은 「전혀 그렇지 않다」, 1.80이상 2.60미만은 「별로 그렇지 않다」, 2.60이상 3.40미만은 「그저 그렇다」, 3.40이상 4.20미만은 「약간 그렇다」, 4.20이상은 「아주 그렇다」로 해석해야 한다(Jillison, 1975: 138; 김인·박연서·허용준, 1995: 1053). 그래서 설문 특성상 적어도 조직경영이 「그저 그렇다」 정도가 아니라, 적어도 「약간 그렇다」라는 긍정적인 응답일 때, 적용여부도 볼 수 있기 때문에 5점 척도에 있어서 3.4를 기준으로 하였다. TQM 적용여부에 관한 판단에서 Berman과 West는 미국의 25,000개 도시 시지매인(city manager)과 수석행정관(CAO)을 대상으로 한 전국 조사에서, TQM의 특성을 ① 조직지향적 품질에 대한 몰입, ② 품질개선의 직원참여, ③ 사실과 데이터 및 분석에 기초한 조치, ④ 지속적 개선에 대한 몰입, ⑤ 서비스 목적-수단에 입각한 시스템적 시각의 개발 등으로 제시하고, 잘못된 대담에 대비하여 ⑥ 고객서비스(customer service) ⑦ 직원권한부여(employee empowerment) 추가하고, TQM대신에 품질개선(Quality improvement)으로 물기도 하면서 조사대상기관의 TQM 확산정도를 기능의 수로 측정한적이 있다(Berman & West, "Municipal Commitment to Total Quality Management: A Survey of Recent Progress", PAR(Vol.55, No.1, 1995, P.59)

11) 공공서비스에 대한 시민이나 고객에 의한 평가에는 본질적으로 크게 두 가지 비판이 따를 수 있다(Brudney and England, 1982). 하나는 정책성과 지표로서 주관적 측정치가 갖는 타당성의 문제로서, 시민에 의한 평가는 시민이 평가근거로 삼고 있는 공공서비스에 대해 잘 모르고 있기 때문에 서비스 전달의 객관적 산출 측정치와 일치하지 않는다는 점이다(Stipak, 1974; Brown and Coulter,

① 비용절감: 비용절감을 측정하기 위해서는 TQM 도입을 전후한 중단면적 분석을 통한 상호비교가 가능하다면 가장 바람직한 측정방법이 될 것이지만, 실제 TQM 도입으로 인한 비용절감인지를 판단하는 것 자체도 매우 어려운 작업으로 볼 수 있다. 부득이 관찰시기 포착의 어려움과 TQM 도입에 의한 비용절감 사실을 증명해낸다 하더라도 측정자체에 많은 시간과 노력이 소요되므로 대리지표(surrogate indicator)의 이용을 통한 측정방법이 상정되었다. 그래서 본 연구에서는 가능한 한 분석대상 조직의 관리자 중에서 그 조직의 예산사정을 가장 잘 알고 있다고 생각되는 기획실장을 대상으로 설문을 구함으로써 측정의 근절치를 확보하려고 노력하였다. 담당실무자에게 타 기관과의 비교관점에서, 과거와 비교관점에서, 그리고 불필요한 예산삭감의 정도를 통해서 측정하였다.

② 서비스의 질: 품질은 고객에 의해 판단된다. TQM에서 인식하는 서비스 질이란 그 공공서비스가 고객만족을 지향하게 됨으로써 소비자 지향의 품질정의를 필요하다. 보통 소비자지향의 품질은 주관적인 지각품질에 바탕을 두고 있는데, 지각품질은 소비자나 사용자에게 의해 지각되는 상품이나 서비스의 품질이다. 주관적 품질은 개별적 혹은 집단적 기대와 지각품질이 만남으로써 나오게 되는데, 그것은 사용 혹은 목적의 적합성에 관한 판단으로부터 나온다(Halachmi, 1995: 26). 그러므로 서비스 질이란 "서비스의 우수성과 관련된 전반적인 판단이나 태도"(Parasuraman, et al., 1988: 16)이기 때문에 서비스 질은 다양하게 측정·평가될 수 있다. Gaster는 서비스 질의 차원을 환경 및 분위기와 관련된 유형성, 기술적 차원과 관련된 신뢰성, 대응성, 보증성, 상호대면적 내용의 감정이입 등을 들고 있고(Gaster, 1995: 114), Zeithaml 등(1992)은 서비스 질의 차원을 10가지 서비스 질 구성차원을 유형성, 신뢰성, 대응성, 능력, 정중성, 정직성, 안전성, 접근성, 의사소통 및 고객이해 등으로 나누어 설명하고 있다. Skelcher(1992)도 행정서비스 질에 대한 평가기준을 고객관점에서 그 평가기준을 서비스 특성, 대인관계, 물리적 환경 및 고객권력으로 구분하고 있다¹²⁾. 그러나 서비스 질을 측정하는 것은 서비스 결과를 평가하는 것과 서비스 배분과정을 평가하는 것을 포함하기도 하고(Morgan and Murgatroyd, 1994: 11), 때로는 적시성, 접근가능성, 정확성 등을 평가하기도 하고 한다(총무처 직무분석기획단, 1997: 734). 본 연구에서는 고객관점에서의 민원행정서비스 배분과정에 초점을 두어 민원실 출입의 시민을 대상으로 한 서비스 질을 측정하고자 한다. 왜냐하면 공공 서비스에서 서비스 품질 자체를 평가한다는 것은 서비스 자체가 갖고 있는 무형성으로 인하여 그 측정이 매우 곤란하다는 점과 그로 인해 서비스 특징을 설명하기가 쉽지 않다는 점을 고려해야 하고, 연구범위를 넓히기 되었을 때 본 연구가 지향하는 TQM 도입의 효과에 대한 논의의 초점이 지나치게 확산될 가능성이 있기 때문이다. 이

1983: 51). 다른 하나는 서비스에 대한 시민평가의 유용성 문제로서, 시민 평가가 객관적 서비스 평가 지표를 통해 이루어진다고 하더라도 시민평가에 근거를 둔 분석은 개념과 방법론 및 통계상의 어려움에 직면하게 된다는 점이다. 우선 개념적 관점에서의 문제는 특수한 지방적 서비스의 시민평가가 전체로서 지방자치단체에 대한 일반화를 나타낼 가능성이 있다는 점이다. 이러한 문제점에도 불구하고, 공공서비스의 품질에 대한 평가에서 만족도나 서비스 질 자체에 관한 평가는 고객에 바탕을 둔 분석이 되지 않을 수 없다. 왜냐하면 TQM이 추구하는 목적이 고객의 만족이고, 그 고객의 만족이란 서비스와의 상호작용 과정에서 파생되는 지각의 산물이기 때문에 고객을 대상으로 하는 주관적 측정치를 사용하지 않을 수 없기 때문이다.

- 12) ① 서비스의 특성으로서 이용가능성·기준·적시성·신뢰성·정보·평등성 및 성과물 평가기준으로 제시하고 있으며, ② 대인적 관계의 평가기준으로는 공손성·대응성·능력·의사소통·안정성·신뢰도를, ③ 서비스의 물리적 환경을 평가하는 기준으로는 의관상태·접근성·기능성을, ④ 고객 권력의 평가기준으로는 권리·영향력·선택권·시정 등으로 나누어 제시하고 있다.

러한 관점에서 본 연구에서는 민원업무의 서비스 전달(배분)과정을 중심으로 한 업무처리, 편리성, 업무자체에 대한 신뢰성, 친절성 및 고객요구에 부합하는 서비스 제공의 정도의 일치성을 품질의 척도로 삼았다. 민원인의 일반적 고충은 민원처리가 좀더 빨라지고, 여러 차례 오가지 않고, 공무원이 고압적이지 않고, 올 때마다 요구조건이 달라지지 않았으면 하는 바램과, 처리결과에 대한 신뢰성을 요구하는 목소리가 높다. 그래서 본 연구는 이러한 의미를 담아 크게 서비스의 편리성, 신뢰성, 친절성 및 일치성의 차원으로 나누어 서비스 질을 측정하게 된다¹³⁾. 편리성은 대기시간의 단축정도와 업무처리의 동시·일괄처리 정도 및 업무처리 절차의 간소화 정도를 통해 측정하였다. 신뢰성은 서비스의 일관성과 정해진 시간(제때)에 서비스가 제공되고 있는지 정도 및 서비스 내용의 믿음성의 정도로서 신뢰성을 측정하였다. 친절성은 담당자와 다른 경향이 있는지, 접견응대상의 정중하고 명랑하게 서비스 제공을 수행하는지, 개인적 어려움의 이해정도를 들어 친절성을 측정하였다. 일치성은 제공되는 서비스의 처리기준과의 부합정도, 해당 서비스 요구에 대한 부합정도 및 업무절차와의 적합성 정도를 통해 측정하였다.

③ 고객 만족(Service satisfaction): 서비스 질과 서비스 만족은 밀접 불가분의 관계를 갖게 된다. 서비스 만족은 "서비스의 다양한 속성에 대한 만족의 함으로서 평가될 수 있다 Churchill & Surprenant, 1982)"고 볼 때, 서비스 질은 고객과 서비스 공급자의 서비스 접점(Moment Of Truth)에서 일어나는 여러 가지 상호작용의 산물(탁우순, 현대조직론, 월문사, 1996; 539), 즉 당해 서비스를 이용한 경험이 있는 고객이 제공하는 서비스 가치에 대한 전체로서(as whole)의 경험적 산물로 보아야 할 것이다. 그러므로 고객만족은 제품 및 서비스뿐만 아니라 조직의 활동 또는 노력을 포함하는 모든 과정으로서, 평가적 성향을 띠게 된다(제갈돈 외, 한국행정학보, 제32권 제1호, 1998; 183). 이와 같이 고객만족은 제품이나 서비스가 사용자에 의해 정의되는 지각된 서비스 품질을 의미하므로, 지각의 주체인 고객을 대상으로 한 설문으로 측정이 가능하게 된다. 따라서 품질항정에서의 서비스 질이란 결국 고객이 판단한다는 소비자 지향의 고객 관점에서 정의가 되고 있으므로, 그 측정 또한 소비자인 고객의 주관적인 종합만족도인 것이다.

서비스 영향에 관한 명확한 측정치를 찾기 곤란하거나 관련 자료를 수집하기 어려운 경우 고객의 서비스 만족도는 서비스 효과를 측정하는 데 유용한 측정치로 사용될 수 있다(Morgan and England, 1983: 295). 공공서비스에 대한 만족이나 지각을 나타내주는 자료를 얻는 유용한 방법은 시민들이 서비스 기관에 제기한 불평건수를 파악하는 것이다. 그러나 서비스에 대한 시민만족과 지각에 대한 보다 대표성 있고 정확한 자료를 수집하기 위해서는 시민이나 고객을 대상으로 하는 설문조사를 실시하는 것이 보다 바람직할 것이다¹⁴⁾. 왜냐하면 시민들이

13) 위의 다양한 선행연구들에 의하더라도, 서비스 질은 정말 다양하게 측정되고 평가될 수 있음을 알 수 있다. 그러나 자세하게 나누는 만큼 각 차원들이 명확하게 구분되지 않는 점도 있다. 예를 든다면 Zeithaml 등이 제시하고 있는 믿을 만하고 약속된 서비스를 수행할 수 있는 능력을 나타내는 신뢰성은 서비스 제공자의 믿음, 정직, 신뢰를 나타내는 정직성과 다소 중복되며, 기꺼이 고객을 돕고 서비스를 제공하려는 의향을 의미하는 대응성과, 고객과 그들의 욕구를 알려는 노력을 하는 것을 의미하는 고객이 해와는 상당히 중복되는 측면이 있다. 오히려 Gaster의 상호대면적 내용의 감정이입이나 Zeithaml 등의 이른바 대응성과 고객이해, 정중성 및 의사소통은 서비스 제공자의 친절성이라는 의미로 대체하더라도 전혀 어색하지 않은 서비스 질의 내용을 이루고 있으며, 접근가능성과 질측의 편의를 나타내주는 접근성은 고객의 입장에서 보면 편리성으로 대체해서 사용할 수 있는 서비스 질이라고 할 수 있을 것이다.

14) 일반적 도시 서비스의 시민평가에는 두 가지 커다란 비판이 존재해 왔다. 가장 일반적인 문제는 주관적 측정치의 타당성 문제로서, 시민평가는 서비스 전달인 객관적 산출측정치와 일치하지 않는다는 점과 시민들이 평가의 바탕으로 삼고 있는 도시서비스에 대한 지식을 갖고 있지 못하다는 점이었다. 서비스 만

공공서비스의 소비자이고 시민들의 서비스에 대한 인식이나 만족이 서비스 성과를 판단하는 가장 중요한 시금석이라는 생각에서도 기인하겠지만, 이러한 조사결과는 서비스 관리자 혹은 정책결정자에게 시민의 서비스 수요에 대한 정보를 부가적으로 제공해 줄 수 있는 가장 좋은 방법이기 때문이다(Fitzgerald and Durant, 1980: 585-592; 김인, 1997: 6). 그래서 본 연구에서는 서비스를 구성하는 질 차원을 편리성, 신뢰성, 친절성 및 일치성으로 나누고, 서비스 자체에 대한 서비스 만족도를 설문조사로 측정하였다. 고객만족은 하나의 주어진 상황에서 고객수요를 충족시켜주는 가치 제공의 결과라고 볼 때(Bounds, Yorks, Adams and Ranney, 1994: 256), 만족도는 서비스 자체에 대한 2차적 반응으로서의 고객이 갖게 되는 태도이므로 설문 측정지표로서는 서비스 그 자체에 관한 만족 정도와 과거와 대비한 서비스 만족 정도 및 다른 행정기관과의 비교관점에서 느끼고 있는 만족 정도를 통해 측정하였다.

2. 변수의 측정방법

지난 수십 년 동안 공공서비스 전달 영역에서 두 가지 연구 유행이 존재해 왔다. 객관적 측정과 주관적 측정이 그것이다. 객관적 측정은 공공기관의 공식적 기록 데이터를 이용한 '객관적' 측정치로 측정하는데 주로 능률성과 효과성 등을 평가하는데 초점을 두어 왔다. 이에 비해 주관적 측정은 몇 가지 형태의 조사연구를 통한 서비스 전달에 대한 시민과 고객의 서비스 질과 양에 대한 태도를 통해서 측정하는 것으로서 주로 형평성이나 대응성을 평가하는데 초점을 두어 왔다(Brown and Coulter, 1983: 50).

본 연구에서는 TQM의 도입에 대해서 공공서비스 전달기관인 지방자치단체 공무원을 대상으로 조사를 수행하였다. 왜냐하면 도입(적용)의 여부나 수행정도에 대한 이해는 기본적으로 해당기관의 조직정책과 예산 및 인사에 관해 알만한 위치에 있는 공무원만이 가장 적절하게 파악하고 있을 것이라는 점 때문이다. 그래서 본 연구에서는 TQM의 도입(적용) 여부와 수행정도에 대한 설문을 당해 기관에서 근무하고 있는 공무원을 대상으로 한 설문을 기초로 판단하게 된다.

또한 설문문항의 변수 측정은 기본적으로 Likert Type의 5점 척도로 구성하였다. 다만 5점 측정이 곤란한 경우와 기록이 필요한 사항은 예외로 하였다. 각 문항은 「전적으로 그렇다」, 「약간 그렇다」, 「그저 그렇다」, 「별로 그렇지 않다」, 「전적으로 그렇지 않다」로 구성하여 응답의 범주를 구성하였다. 가장 부정적인 응답은 1점으로 하고 가장 긍정적인 응답의 경우에는 5점까지를 사용하여 변수들을 측정하였다. 대부분의 변수측정은 총화평정기법(summated rating technique)에 따라 여러 개의 질문항목에 나타난 점수들을 합산한 다음 이를 다시 항목 수로 나눈 점수를 변수의 값으로 활용하였다.

또한 수집된 자료분석은 한글판 SPSSWIN(7.5 Version)을 이용하였으며, 여러 개의 방향으로 측정된 변수의 신뢰도를 알아보기 위하여 신뢰도 분석을 실시하고, 수집된 조사자료의 특성을 파악하기 위한 빈도분석, 독립변수간의 차이를 검증하기 위한 t검정과 분산분석, 독립변수와 종속변수간의 관계를 파악하기 위한 상관관계분석, 종속변수에 대한 각 독립변수의 고

족을 나타내주는 자료를 얻는 유용한 방법은 시민들이 서비스 기관에 제기한 불평전수를 파악하는 방법을 생각할 수 있으나(김인, 1996: 13), 보다 대표성 있고 정확한 자료를 수집하기 위해서는 시민이나 고객을 대상으로 하는 설문조사를 실시하는 것이 바람직하다(Fitzgerald and Durant, 1980: 585-594).

유한 영향력을 파악하기 위한 회귀분석을 하였다.

3. 척도의 구성 및 신뢰도

본 연구에서 사용하고 있는 설문문항은 기본적으로 Likert Type 5점 척도로 구성하였다. 다만 5점 측정이 곤란한 경우와 기록이 필요한 사항은 예외로 직접 응답자가 기록하는 장설을 취하도록 개방식 설문지가 되도록 구성하였다. 각 문항은 「전적으로 그렇다, 약간 그렇다, 그저 그렇다, 별로 그렇지 않다, 전적으로 그렇지 않다」로 하여 가장 부정적인 응답의 경우에는 1점을 부여하고, 가장 긍정적인 응답에는 5점을 부여하여 해당 변수들을 측정하였다.

각 변수의 측정을 위한 문항들과 그 신뢰도 계수를 나타내는 Cronbach's α 의 값은 <표 1>과 같다. 각 문항의 변수 측정의 신뢰도는 대체로 높게 나타나서 별 문제가 없는 것으로 볼 수 있다.

<표 1> 척도의 신뢰도

구분		문항	Cronbach's α	
도입의 효과	서비스 질	편의성	1, 2, 3	0.7166
		신뢰성	4, 5, 6	0.7424
		친절성	7, 8, 9	0.6863
		일치성	10, 11, 12	0.7817
	만족도	서비스 만족	13, 14, 15	0.7309
	비용절감	비용·예산절약	41, 42, 43	0.7434
TQM 도입여부		고객지향성	1, 2	0.5963
		전직원 참여도	4, 5, 6	0.7983
		지속적 개선	7, 8, 9	0.7767

IV. TQM 도입의 효과에 관한 실증적 분석

1. 자료의 특성

106개 지방자치단체로부터 수집된 자료의 특성 중에는 우선, 지방자치 운영에서 기관장 출신배경의 차이에 따른 TQM 도입여부와 TQM 도입에 따른 효과의 차이가 있는지를 알아보는 기초자료로서 자치단체장의 전직 출신배경에 관한 자료를 수집하였다. 여기서 관료출신이 54명(51.9%), 정치인 출신이 23명(22.1%), 전문경영인이 12명(11.5%), 기사가 15명(14.4%)으로 나타났다. 다음은 자치단체별 종류에 따른 응답회수 분포를 보면, 서울특별시 자치구가 10개, 광역시 자치구가 24개, 일반시가 27개, 군이 38개였다. 그리고 각 지방자치단체마다 고객만족의 서비스 품질향상에 노력하고 있다는 점에 주목하여, 자치단체별 '품질경영에 대한 강의나 세미나(선포식) 개최 여부'에 대한 질문에서는 <표 2>에서처럼 100개 지방자치단체 중에서 44개 자치단체에서 경험을 갖고 있었다.

〈표 2〉 지방자치단체별 TQM 강의경험 유무분석

변수	범주	응답도수	%
품질강의 경험(Z4)	강의 경험 있다	44	44.0
	강의 경험 없다	56	56.0
	전체	100	100

위와 같은 결과는 지방정부의 품질행정에 관한 높은 관심의 정도를 나타내 주는 것으로서, 실제 지방정부 공무원을 대상으로 한 예비 인터뷰에서도 나타나고 있었는데, 일부 광역 지방자치단체에서는 산하 자치구 소속의 사무관 이상의 공무원을 대상으로 하여, 지방공무원교육원 등에서 한국능률협회 등의 외부전문 컨설팅 기관으로부터 집중적 강의와 세미나가 개최되기도 하였다는 것이다.

2. 자료의 분석결과

1) 도입효과 분석

① 비용절감의 차이 분석: 〈표 3〉에서 처럼 비용절감(costdown) 분석의 결과에서는 TQM 을 도입한 집단과 도입하지 않은 집단간의 비용절감(설문 41, 42, 43)의 평균을 t-test로 비교한 결과 도입한 집단(평균=4.3441, $p<.000$)이 도입을 하지 않은 집단(평균=3.6620, $p<.000$)에 비하여 통계적으로 의미 있게 높은 것으로 나타났다.

〈표 3〉 TQM 도입여부에 따른 비용절감 정도의 평균 차이검증

구분	표본수	평균	표준편차	t값	유의수준
TQM 도입여부	미도입 집단 75	3.6620	0.5787	-5.489	0.000
	도입 집단 31	4.3441	0.5740		

설명) 평균값 1에 가까울수록 비용절감의 효과가 없음, 5에 가까울수록 효과가 큼을 나타낸다.

② 서비스 질에 대한 차이 분석: 〈표 4〉는 분석결과로서 TQM 도입에 따라 서비스 대기시간이 크게 줄어들며, 민원처리 절차의 간소화 및 윈스톱 서비스 등으로 인한 서비스의 편리성이 나아지고, 서비스 내용에 대한 믿음과 적절한 시기에 일관성 있게 제공하는 서비스의 신뢰성이 좋아졌다는 것이다. 아울러 서비스 담당자의 친절성이 개선되며, 정해놓은 기준과 요구에 부하하고 적절하게 서비스를 제공받는 일치성에서도 다 같이 향상된 결과를 보여주고 있는 것이다.

〈표 4〉 도입여부에 따른 서비스 질의 차이검증

구 분		평균	표준편차	t값	유의도	
서비스 질	친절성	미도입집단	3.3902	0.6629	-4.748	0.000
		도입집단	3.6985	0.7643		
	편의성	미도입집단	3.4605	0.6776	-5.938	0.000
		도입집단	3.8434	0.7591		
	신뢰성	미도입집단	3.4599	0.6754	-6.074	0.000
		도입집단	3.8475	0.7384		
	일치성	미도입집단	3.4008	0.6727	-5.534	0.000
		도입집단	3.7755	0.7904		

설명) 평균값 1.00에 가까울수록 서비스 질이 낮음을, 5.00에 가까울수록 서비스 질이 높음을 나타낸다.

③ 고객만족에 대한 차이 분석: 〈표 5〉에서 보듯이 TQM 도입여부별 서비스 만족도 차이검증에서는 TQM 도입여부에 따라 조사대상기관의 전반적 서비스에 대한 고객만족도에서 통계적 유의수준에서 도입집단이 높게 나타나고 있다. 서비스 자체에 대해 만족감을 나타내고, 과거에 비해 나아진 서비스에 만족한다는 것이 전반적 분위기이다. 분석결과도 미도입집단의 서비스 만족도가 평균값 3.4435인데 비하여, 도입집단의 평균값은 3.8259로서 통계적으로 양자의 유의한 차이를 보여주고 있다.

〈표 5〉 TQM 도입여부별 서비스 만족도 차이검증

구 분	평균	표준편차	t값	유의도	
서비스 만족	미도입집단	3.4435	0.6540	-5.954	0.000
	도입집단	3.8259	0.7703		

설명) 평균값 1.00에 가까울수록 불만족에, 5.00에 가까울수록 만족을 나타낸다.

V. 결 론

최근 한국정부는 공공부문 개혁의 초점을 구조조정에 두면서 여건변화에 따라 필요성이 감소된 분야의 폐지, 민간경영이 더 효율적인 분야는 민영화, 설립목적과 직결된 핵심역량분야로 전문화, 민간기업에 준하는 경쟁력과 책임경영체제 확보, 공공부문 운영과 관련된 국·기업·재정 부담 최소화, 경쟁을 촉진하고 기업 및 국민생활에 불편을 주는 제도개선 등 5대 원칙에 따라 추진하고 있다.

이러한 구조조정의 핵심은 정부부문의 경쟁력 확보라는 주류 속에서, 혁신의 기본방향은 소프트웨어 측면의 성과와 관리체제 역량재고보다는 하드웨어적 개혁 중심으로 볼 수 있다.

이와 때를 같이 하여 최근 각 지방자치단체도 중앙정부의 지침에 따라 조직 성과향상의 방안으로 전 부서에 걸쳐 「실·국별 책임경영체」의 일환으로 MBO를 기본운영 프로그램으로 채택하고 있다. MBO의 특성상 직무중심의 직위분류제가 정착된 상황에서 효과를 기대할 만한 제도로서 조직 내부성과 중심의 관리체제나 구조조정 중심의 개혁보다는, 이제는 집단주의적 한국 행정문화의 장점을 잘 살리면서도 조직 전반의 성과와 관리체제 역량을 제고하여 고객을 만족시키는 좋은 대안으로서 TQM에 대한 관심이 보다 바람직할 것이다.

정부혁신의 궁극목표가 결국은 '보다 좋은 정부, '편한 정부' 그리고 '국민이 신뢰하는 정부

‘를 만들려는 데 있다고 한다면, 지금의 구조조정 중심의 개혁이 과연 지속적 개혁의 대상이 되어야 할 것인지는 재검토될 필요가 있다고 본다. MBO의 특성이 직무분석이 철저히 이루어진 직위분류제 확립의 전제 위에서 조직목표달성을 정기적으로 평가하여 개인적 성과급제에 반영하는 것이라면, TQM은 우리의식(we-feeling)에 바탕을 둔 팀 중심의 성과반영으로서 질 단주의 한국 행정문화를 오히려 장점으로 살릴 수 있는 적실한 관리방법이 되리라 믿는다.

이러한 관리방식의 전환은 최근의 행정환경 변화인 세계화·지방화·시민권력 시대가 강해질수록 최소 행정단위의 역할과 시민의 영향력이 더욱 중요성을 가지게 될 변화방향에도 능동적으로 대응한다는 점에서 그 중요성을 갖는다고 하겠다.

본 연구의 결과에 의하면 지방정부의 TQM 도입실태의 분석과정에서 비록 지방정부에서 아직은 TQM 도입의 초기단계를 감안하더라도, 일부 지방정부에서 도입의 효과분석 모형에서 제시한 서비스 질과 고객만족도 및 서비스의 질적개선에서 통계적 유의성의 범위에서 향상된 결과를 나타내고 있었다. 그러나 TQM의 핵심이라 할 수 있는 분권화의 정도에서는 아직도 미미한 경향을 나타내고 있는데, 이는 고객접점의 현장 공무원에게 주어진 자율적 직무수행 권한이 보다 강화되는 방향으로 관리체계가 강화되어야 함을 보여주는 것으로 해석된다.

참 고 문 헌

- 강형기. (1994). “자치행정의 품질관리제도: 일본자치체의 품질관리제도를 중심으로”. 「한국행정학보」, 28(3): 1069-1087.
- 권오철. (1999). “地方政府 TQM의 執行과 成果에 관한 研究”(서울대학교 행정학박사 학위논문, 1999년 2월)
- 김정훈. (1997). 「이야기로 풀어보는 시민의 정부혁신론」 서울: 대영문화사.
- 김판석·박중훈. (1996). 중앙행정기관의 민원행정서비스에 대한 공공 고객만족도 조사설계. 한국행정연구원 등, 「고객지향적 정부구축을 위한 민관합동 대토론회 논문집」, pp. 83-134.
- 임성일. (1996). 「영국의 지방정부」. 서울: 법경사.
- 총무처 직무분석기획단 편저. (1997). 「신정부혁신론」. 서울: 동명사.
- 고건. (1995). “지방분권과 경영행정 구현을 위한 개혁과제”. 나라정책연구회 편저. 「한국형 지방자치의 청사진」. 길벗.
- 권오철. (1997). “미국 지방정부의 TQM도입사례”. 「지방행정정보」, 60(97.8): 75-80.
- 김인. (1996). “정부생산성의 개념 및 이론적 접근”. 「한국행정연구」 제5권 제2호.
- . (1997). “경찰서비스 공동생산의 효과: 자율방법활동을 중심으로”. 한국행정학회 하계 학술대회 논문.
- 김인·박언서·허용훈. (1995). “구조화된 집단과정기법을 통한 지방의회의 지역사회 발전동표와 사업의 우선순위 결정: 양산군의회를 중심으로”. 「한국행정학보」, 29(3): 1043-1060.
- 김중양. (1994). “공공부문에의 민간경영기법의 도입과 그 한계”. 「한국행정연구」, 3(2).
- 김진국. (1995). “지방정부의 종합품질관리제(TQM)에 관한 연구”. 동국대학교 박사학위논문

- 김관석, (1996), "21세기형 지방정부 구축대안: 고객지향적 지방정부", 한양대 행정문제논집 14(96.12): 99-138.
- 박세정, (1996), "지방행정의 경영혁신에 관한 연구", 「한국행정논집」, 8(1).
- 박세정, (1998) "지방자치단체의 TQM 도입실태, 문제점, 그리고 향후방향", 「한국행정학보」, 32권 4호.
- 박천오, (1997), "고객지향적 행정: 실천상의 의문점과 한국판트의 시각에 관한 탐색적 연구", 「한국행정학보」, 31(2): 1-21.
- 박희봉, (1998), "자율책임행정을 위한 정부조직 평가지표에 관한 고찰", 한국행정학회 학제학술대회 제출논문.
- 이상문, (1998), 「총체적 품질경영과 리더십」, (서울: 형설출판사)
- 제갈돈 외, (1998), "철도청 내부고객 만족도의 결정요인에 관한 연구", 「한국행정학보」, 제 32권 제1호.
- 황성현, (1995), "영국:고객주의 행정." 이재식, 문형표 편 '정부혁신:선진국의 전략과 흐름' (서울: 한국개발연구원), PP.199-209.
- 地方行政活性化研究會, (平成10年), 「TQM發想による創造的行政運営: 經營感覺にあふれた行政運営マニュアル」, (東京: 株式會社ぎょうせい)
- Barzelay, Michael. (1992). *Breaking Through Bureaucracy: A New Vision for managing in Government*. Berkley: University of California Press.
- Berman, Evan M. & West, Jonathan P. (1995). "Municipal Commitment to Total Quality Management: A Survey of Recent Progress". *Public Administration Review*, 55(1): 57-66.
- Bounds, G. et al. (1994). *Beyond Total Quality Management: Toward the Emerging paradigm*, New York: McGraw-hill
- Brown, Karin. & Coulter, Philip B. (1983). "Subjective and Objective Measures of Police Service Delivery". *Public Administration Review*, 43(1): 50-58.
- Brudney, Jeffrey. & England, Robert E. (1982). "Urban Policy Making and Subjective Service Evaluations: Are They Compatible?". *Public Administration Review*, 42(2): 127-135.
- Burstein, C. & Sedlak, K. (1988). "The Federal Productivity Improvement Effort: Current Status and Future Agenda". *National productivity Review*, pp. 122-124.
- Butler, M. L. (1990). "Quality Leadership Equals Quality Service". *Bureaucrat*, Summer: 44-46.
- Carr, D. K. & Littman, Iran D. (1990). *Excellence in government: Total Quality Management in the 1990's*. Arington, VA: Coopers & Lybrand)
- Cohen, S. and Eimicke W. (1994). "Project-Focused Total Quality Management in the New York City Department of Parks and Recreation". *Public Administration Review*, 54(5): 450-456.
- Crosby, Philip B. (1989). 「품질혁명」, 이재빈 (옮김) 서울: 21세기북스; *Quality is*

- Free. It's not a gift, but it is free*, New American Library. 1979.
- Curry, M. & France, J. (1990). "Meeting the Quality Improvement Challenge with Teamwork". *Journal of Quality Progress*(July/Aug). pp. 42-45.
- Durant, Robert F. & Laura A. Wilson (1994). "Evaluating TQM: The Case for a Theory-Driven Approach". *Public Administration Review*. 54(2): 137-145.
- Feigenbaum, A. V. (1983). *Total quality control*, 3rd (ed.), NY: McGraw Hill.
- Fitzgerald R. & Robert T. Durant. (1980). "Citizen Evaluation and Urban management: Service Delivery in an Era of Protest". *Public Administration Review*. 40(6): 585-592.
- Garrity R. B. (1993). "Total Quality Management: An Opportunity for high Performance in Federal Organization". *Public Administration Quarterly*. Vol.17: 430-459.
- Garvin, David A. (1984). "What does product quality Really Mean?". *Sloan Management Review*. 26(1): 25-39.
- Gaster, Lucy. (1995). *Quality in public service: managers' Choice*(Buckingham: Open University Press)
- Halachmi, Arie and Bouckaert, Geert (ed.), (1995). *Public Productivity through quality and strategic management*. Amsterdam: IOS Press.
- Herbert Kaufman (1981), "Fear of Bureaucracy: A Raging Pandemic," *PAR*, 41(1): 1-9.
- Hunt, V. Daniel (1995a). "A Government Manager's Guide to Quality Management." Jonathan P. West (ed.). *Quality Management Today: What Local Governemnt Need to know*, Washington, ICMA: 8-22.
- Jillson, Irene Anne (1975). The National Drug-Abuse Policy Delphi. In Linstone, Harold A., Turoff, Murray & Helmer, Oiaf. *The Delphi Method: Techniques and Applications*, Reading, Ma.: Addison-Wesly Publishing Company.
- Milakovich, Michael E. (1991a) "Total quality management for Public Sector Productivity Improvement", *Public Productivity and Management*. 14: 19-32.
- Morgan, Colin. & Murgatroyd, Stephan. (1994). *Total quality management in the public sector: An international perspective*. Buckingham: Philadelphia: Open University press.
- O'Toole Barry J. & Jordan Grant (ed.). (1995). *Next Steps: Improving Management in Government?*. England: Dartmouth Publishing Co.
- Odiorne, George S. (1965). 「Management by Objectives」(NY: Pitman Publishing Co.)
- Poister, Theodore H. & Harris, Richard H. (1997). "The Impacts of TQM on

- Highway maintenance: Benefit/Cost Implications", *Public Administration Review*. 57(4): 294-302.
- Shafritz, Jay M. (ed.). (1998). *The International Encyclopedia of Policy and Administration*, Colorado: westview Press.
- Skelcher, Chris. (1992). *Managing for Service quality*. London: Longman.
- Stipak, Brian. (1974). *Citizens Evaluation of Municipal Service in Los Angeles Country*. Los Angeles: Institute of Government and Public Affairs, UCLA.
- Wilson, Laura A. & Durant, Robert F. (1994). "Evaluating TQM: The case for a Theory Driven Approach." *Public Administration Review*. 54(2): 137-146.
- Zeithaml, Valerie A., Parasuraman, A. & Berry, Leonard L. (1992). *Delivering quality service: balancing customer perceptions and expectations*. New York: Free Press.
- <http://www.mogaha.go.kr/board/view>

金基植: 부산대학교 대학원에서 행정학 박사학위(행정조직의 품질행정 도입효과와 적용수준의 영향요인)를 받고, 부산대학교 강사를 거쳐 현재는 한국해양대학교 시간강사로 출강하고 있다. 주요관심 분야는 도시·지방 공공서비스, 공공관리론 및 지역개발이다.