



## TQM과 행정개혁

Cohen, Steven and Ronald Brand, *Total Quality Management in Government: A Practical Guide for the Real World* (San Francisco: Jossey-Bass, 1993)

정재동

### 1. 머리말

조직은 생존을 위해서 변화하는 환경에 지속적으로 대응해야 한다. 최근에 정부가 생산성과 서비스향상을 위해서 기업경영기법을 도입하고 있는 것도 변화하는 행정환경에 적절하게 적용하고 대응하기 위한 노력의 일환이라고 할 수 있다.

이러한 맥락에서 Cohen과 Brand의 저서는 현재 제기되고 있는 행정개혁의 논의에 많은 정보와 시사점을 제공할 것으로 보인다. 그들이 언급한 것처럼, 이 책은 전사적 품질관리(Total Quality Management : TQM)에 대한 이론적 논의를 심화시키기 위한 것이라기보다는 TQM이 가지고 있는 구체적인 개념과 요소가 무엇이고 이것이 실제 정부조직에서 어떻게 적용될 것인지, 이것을 실천할 경우에 부딪힐 수 있는 문제들을 어떻게 해결할 것인지에 관심의 초점을 두고 있다. 이러한 측면에서 저자의 실천적인 관심은 현재 정부에서 일어나고 있는 개혁에 좋은 지침이 될 수 있을 것이다.

이 서평에서는 저자들의 저서에서 언급되고 있는 내용을 중심으로 정리하되 TQM의 형성배경, 개념, 기본원리, 정부에의 적용예 등을 논의하고자 한다. 마지막으로 이들의 논의가 지니고 있는 문제점과 함의를 제기하기로 한다.

#### 정재동은

현재 고려대학교  
행정학과 박사과정에  
재학중이다.

jaedongdream@hanmail.com

## 2. 주요 내용

### 1) TQM의 형성배경

초기의 TQM은 1920년대 미국에서 형성되었다. 또한 이것은 2차대전 중에 무기와 군수물자 등 미국의 방위산업체의 관리에 적용되기도 했다. 하지만 저자들은 TQM이 일본에서 활발하게 적용되기 시작한 시점에 초점을 두고 있다.<sup>1)</sup> 즉 2차대전 후에 풍부한 자원과 함께 크게 성장해 버린 미국과는 달리 산업기반이 완전히 파괴된 일본에서 TQM이 성공적으로 적용될 수 있었던 원인에 관심을 두고 있다.

그 당시 미국은 생산라인에서 산출물이 만들어지는 과정에는 크게 관심을 두지 않았다. 오히려 생산과정을 이해하기보다는 결과에 대한 양적인 분석과 비용편익분석에만 관심을 두고 있었다. 즉, 풍부한 자원을 보유한 미국의 산업은 새로운 작업과정이나 방법의 개선을 통해서 비용절감과 효율적 관리를 이루기 위한 동기화가 일어날 수 없는 환경이었다. 저자들은 이러한 경향에도 불구하고 미국이 성장할 수 있었던 것은 효과적인 관리체계 덕분이 아니라 행운 때문이었다고 지적하고 있다.

반면 2차대전 후의 일본의 상황은 미국과는 매우 달랐다. 그들은 파괴된 산업기반을 재건하기 위해서 인간의 두뇌력과 인간에너지의 효율적인 관리에 의존할 수밖에 없었고 이것을 적극적으로 활용하기 위한 방법을 찾는 것이 급선무였다. 이러한 상황은 작업과정에 대한 철저한 분석과 지속적인 개선을 통한 낭비요인의 제거, 고객의 요구에 적합한 서비스의 제공, 작업개선과 조직혁신을 위한 직원 전체의 적극적인 참여와 협력을 요구했다. 결국 일본은 이러한 요소를 지니고 있는 TQM을 미국으로부터 적극적으로 도입하게 되고 놀라운 생산력 향상과 경제발전의 열매를 맺게 된다.

일본의 성공에 자극을 받은 미국은 1980년대 이후에 오히려 일본으로부터 TQM의 성공요인을 배우게 된다. 또한 이러한 TQM의 확산은 민간기업에서만 아니라 정부부문에 도 적극적으로 적용되기 시작

했다. 즉, 연방정부의 수준에서만이 아니라 주와 지방정부 수준에서도 서비스품질의 향상과 효율성증진을 위한 수단으로서 TQM이 적용되기 시작했다. 이것은 이제 민간부문뿐만 아니라 정부부문도 경쟁력 향상과 철저한 작업과정의 분석, 고객의 요구에 대응하는 적절한 서비스의 제공을 통해서 품질을 향상시켜야 함을 의미한다.

## 2) TQM의 개념

저자들은 품질(*quality*)을 '생산물과 서비스가 고객에 의해서 가치 있고 사용하기에 적합한 정도'라고 정의하고 있다. 즉, 정부에서 제공하는 서비스의 품질을 고객이 결정하고 그들의 반응이나 만족도가 곧 품질결정의 핵심적인 요소가 된다. 이러한 측면에서 TQM은 고객에게 제공하는 서비스의 품질을 지속적으로 향상시키기 위한 관리이며 고객의 요구와 기대에 부응하기 위해 작업을 수행하는 과정을 분석, 통제하고 이것을 전직원의 참여 속에 지속적으로 개선하는 관리방식을 의미한다.

이러한 TQM은 몇 가지 측면에서 기존의 관리방식과 다르다. 저자들은 고객지향적이라는 외부지향성과 직원들의 분석(*self-analysis*)에서 그 차별성을 찾고 있다. 우선 조직의 산출이나 서비스를 만들어 내는 과정은 조직내의 구성원들에 의해서만 이루어지는 것이 아니라 고객의 필요와 요구라는 환경적 반응을 지속적으로 분석함으로써 이루어진다. 그러므로 TQM의 핵심은 서비스와 산출물이 조직구성원과 고객 간의 상호작용적인 작업과정에 의해서 제공된다는 것이다. 이러한 시각은 정부의 서비스가 조직내의 공식적인 구성원들에 의해서만 일방적으로 결정되는 기존의 시각과는 달리 고객의 요구와 필요가 무엇인지를 파악해서 거기에 적합한 서비스를 제공해야 한다는 인식을 내포하고 있다.

다음으로 TQM이 전통적 관리개념과 또다른 점은 작업분석의 주체가 다르다는 데 있다. 즉, 전통적인 관리에서는 최고관리자가 일방적으로 조직의 작업을 설계하고 직원들의 적극적인 참여에 대해서는 상

대적으로 많은 관심을 기울이지 않았다. 일례로 초기의 과학적 관리 기법에서는 직원들을 마치 기계와 같이 간주하고 작업분석에서 직원들이 직접 참여하여 문제점을 찾아내고 개선하는 것이 고려되지 않았다. 즉, 조직의 최고관리자가 작업을 분석하고 고객에게 제공할 서비스와 품질을 결정하는 것이 주류였다. 이것은 작업의 합리화와 대량 생산이라는 측면에서 일부 효과를 거두기도 했지만 이제 그러한 관리 방식은 일대 전환점을 맞이하고 있다.

저자들에 따르면, 일선에서 작업과정을 향상시키는 데 어떠한 것이 문제이고 무엇이 장애물인지를 가장 잘 아는 사람은 조직의 외부에 있는 전문가나 조직의 최고관리자가 아니라 그 일을 직접 하고 있는 직원들이다. 그러므로 작업과정의 세부적인 문제점에 대한 정확한 분석과 개선을 위해서는 각각의 직원들이 스스로 자신의 일에 대한 철저한 분석을 시행해야 한다. 여기에서 자기분석이란 직원들이 스스로 자신의 작업과정을 분석하고 향상시키기 위해 노력하는 것을 의미한다. 이러한 자기분석은 직원들이 자신의 힘만으로 하는 것이 아니라 통계학자, 공학자, 관리상담가, 다른 전문가들의 도움을 통해서도 수행된다.

저자들이 이러한 자기분석의 생각을 강조하는 근거에는 낭비의 원인이 사람에게 있는 것이 아니라 일과 체제에 있다는 것을 가리킨다. 대부분의 사람들이 조직내에서 일어나는 낭비의 원인을 말할 때, 책상이나 휴게실에서 잡담이나 하거나 게으름을 피우며 신문물을 읽고 있는 사람들의 모습을 상상하게 된다. 하지만 저자들은 그러한 사람들에게 낭비의 원인이 있는 것이 아니고 그들을 그렇게 행동하게 만드는 제도와 일에 문제가 있음을 주장한다. 저자들이 언급하는 자기분석은 직원들 각자가 자신의 일에서 어떠한 구조가 낭비를 일으키게 하는지를 분석하도록 유도하는 것이다.

이러한 자기분석은 몇 가지 측면에서 이점을 가지고 있다. 첫째, 직원이 자기분석을 스스로 하는 것은 직원 자신의 창의성을 자극하고 사기를 높이며 조직에 더 높은 몰입도를 가져온다. 결국 TQM에서

추구하는, 팀을 통한 자기분석은 일을 고통스러운 노동이 아니라 항상 신선하고 재미있는 놀이(play)로 보게 한다.

둘째, 직원들의 자기분석은 그들이 개인적으로 작업분석을 수행하는 경우뿐만 아니라 품질향상팀(quality improvement team)의 일원으로서 수행하는 경우도 포함한다. 이러한 팀은 동일한 영역에서 일하는 다른 직원들을 참여시키면서 홀로 일하는 개인이 성취할 수 없는 창의적인 문제해결을 자극시킨다. 또한 품질향상팀들은 다른 부분의 조직으로부터 온 직원들과 의사소통을 향상시킴으로써 조직업무에 대한 폭넓은 이해를 구축하고 자기정체성을 구축하는 데 도움을 받게 된다. 결국 이러한 방향은 전직원의 참여를 필요하게 한다.

이외에도 TQM은 지속적인 작업분석을 강조하고 팀의 적절한 활용과, 개인 단위보다는 팀 단위의 성과급지급을 강조한다는 측면에서 전통적 관리개념과 차별성을 보이고 의사결정권한과 책임을 공유한다는 측면에서도 차이가 있다.

### 3) TQM의 기본원리

TQM은 많은 개혁적인 요소를 내포하고 있다. 하지만 여기에서는 저자들이 자신들의 저서를 통해 일관되게 강조하고 있는 세 가지 핵심 요소를 논의하고자 한다. 다음에 언급되는 세 가지 요소들이 서로 개별적인 것으로 간주되어서는 안된다. 즉, 세 가지 요소들은 긴밀한 상호관계 속에서 작용해야 하며 이것이 TQM의 상승효과를 일으킬 수 있다.

#### (1) 고객지향적 서비스

TQM은 고객의 요구와 필요에 의해서 서비스를 설계하고 계획하는, '고객지향적 서비스'(customer-driven service)를 핵심으로 한다. 저자들은 작업과정을 분석하는 초기단계에서부터 자신의 고객이 누구인지를 알아내는 것이 중요하며 지속적으로 고객과의 긴밀한 의사소통을 유지하는 것이 중요하다고 언급한다. 물론 공공부문에서 고객의 실체를

알아내는 것은 어렵다. 또한 공공분야에서 고객이라는 개념 자체가 효용성이 있는지에 대해서도 의문이 제기될 수 있다. 저자들 역시 이것을 인정하고 있다. 즉, 정부부문의 고객은 그들의 선호와 이익을 명백하게 표출하지 않고 항상 갈등을 나타내는 다중적인 고객들 (*multiple customers*)<sup>2)</sup>이고, 민간영역보다 더 정형성이 없는 집단 (*amorphous group*)<sup>3)</sup>으로 구성되어 있기 때문에 공공분야에서 고객을 개념화하는 것은 어렵다. 이처럼 저자들은 다양한 고객들이 서로 다른 것을 원하고 양립불가능한 서비스를 요구하는 경우가 많음을 인정하면서 이러한 상황에 직면했을 때 세 가지 선택을 제안하고 있다. ① 특정 고객집단을 위해서 다른 고객을 포기하는 선택 (*abandon*), ② 고객의 선호를 변화시키기 위해 시도하는 선택 (*change preferences*), ③ 각각의 고객에게 완전한 만족상태는 아니지만 적절한 수준의 서비스를 제공하는 선택 (*compromise*).

저자들에 의하면, 위의 세 가지 선택 중에서 첫 번째에 해당되는 것은 실제로 불가능한 일이다. 왜냐하면 공공분야에서 특정 고객의 이익을 위해 다른 고객의 선호를 완전히 포기하거나 저버리는 것은 보편적 서비스의 제공과 공익이라는 이념에 배치되기 때문이다. 결국 행정기관은 고객의 선호를 적극적으로 변화시키거나 두세 가지 선택을 동시에 고려하여 적절하게 조화시키는 전략을 선택함으로써 갈등을 해소할 수 있다.

저자들이 여기에서 무엇보다 강조하는 것은 각각의 기관마다 해당 고객을 분명히 정의하고 그들의 요구를 분석할 때까지 산출물이나 프로그램을 설계하는 과정을 시작해서는 안된다는 것이다.

결국 저자들은 고객의 개념정립에 대한 구체적 방법은 제시하고 있지 않지만 공공관리자들에게 그들의 고객이 누구이고 고객수요로부터 품질향상의 개념을 어떻게 도출할 것인지를 항상 고민하는 것이 중요하다고 주장한다. 또한 고객의 개념정립이 어려움에도 불구하고 공공영역에서 고객의 요구와 만족도는 정부서비스 설계의 지침이 되고 서비스의 성공여부를 측정하는 또다른 척도가 되므로 각 기관마다 고객

의 실체를 분석하고 거기에 적합한 서비스를 제공하는 것이 중요하다.

고객은 정부서비스에서 사전적으로 자신들의 선호를 표출하지 않는 경향이 있다. 일례로 수도물을 제공받기 전에 고객은 수질에 대한 구체적인 선호를 미리 표출하지는 않지만 깨끗한 물이 나올 것이라는 막연한 기대수준이 충족되지 않았을 때, 비로소 불만을 토로하게 된다. 또한 사람들은 119에 전화를 걸었을 때, 소방차가 신속하게 도착할 것을 기대하지만 그것이 어느 정도의 기대인지를 미리 알아내는 것은 어렵다. 이것은 대응적이고 고객지향적인 행정서비스를 제공하는 데 어려움으로 작용한다.

이와 같이 고객이 가지고 있는 불확실하고 사후적인 요구에 대해서, 저자들은 고객의 기대를 초과하는 서비스를 제공함으로써 해결할 수 있다고 주장한다. 즉, 고객이 생각하지 못했던 서비스를 미리 파악하고 철저하게 분석함으로써 고객의 기대에 부응하는 것이다. 저자들은 일례로 냉장고나 비디오 등 가전제품이 고장을 일으켰을 때, 제품구입시 배포하는 설명서에 의해서 고객이 직접 수리할 수 있는 서비스를 언급하고 있다. 즉, 고객이 불평을 제기하기 전에 그러한 상황을 미리 예측하고 대응하는 것이다.

이러한 저자들의 논의를 적절하게 적용한 대표적인 예가 미국의 제록스회사이다. 제록스사는 원거리해결체제(*remote solution system*)를 통해서 제품이 고장을 일으켰을 때, 고객이 원거리에서도 직접 문제를 해결할 수 있도록 유도하는 서비스체제이다. 예를 들어서, 고객이 제록스사의 제품을 사용하다가 애로사항을 발견했을 때 전화를 걸어서 회사직원으로부터 직접 수리에 대한 정보를 듣고 학습을 하게 되는 것이다. 이러한 적극적 서비스제공의 예는 서류 한 통을 작성하기 위해 이곳 저곳의 관청을 고객이 직접 방문해야 하는 정부부문과는 사뭇 대조적이다. 제록스사가 이러한 서비스를 제공할 수 있었던 것은 자신들의 고객이 어디에서 가장 불만을 느끼고 있는지를 예측함으로써 얻어진 결과물이다.

스칸디나비아항공사도 고객의 요구와 불만을 적절하게 분석하고 절

절하게 대처한 대표적인 기업이다. 그들은 1997년에 사회학자와 인류학자들을 통해서 고객들에 대한 1400시간의 비디오촬영과 230시간의 직접면담을 실시했고 그들의 불만과 요구 및 행태를 분석했다. 이러한 장기간의 분석을 통해서 '고객이 왜 항공기를 오랫동안 기다려야 하는가', '왜 기내에서 제공하는 음식만을 식성에 관계없이 먹어야 하는가' 등의 문제점을 발견해 냈다. 이것은 고객들도 미처 감지하지 못했던 문제들이지만 불편과 불만에 습성화된 문제들이었다. 그들은 이와 같은 철저한 분석후에 자동항공권판매기의 설치와 뷔페식당의 제공으로 고객의 높은 만족도를 얻어냈고, 과거의 도산위기를 벗어나 생산적인 조직으로 성장하고 있다. 이러한 예들은 모두 저자들이 언급한 것처럼 고객의 요구와 필요를 미리 알아내기 위한 노력이라고 할 수 있다. 그들은 정부에서도 이러한 측면의 노력이 필요함을 주장하고 있다.

## (2) 지속적이고 장기적인 개선

TQM은 급변적이고 단시간에 성과를 맞출 수 있는 관리방식이 아니다. 이것은 과정에 대한 지속적이고 장기적인 개선(*continuous and long-term improvement*)을 추구하는 것이다. 저자들도 언급하듯이 TQM은 마치 조직의 모든 문제를 한순간에 해결하는 마술이 아니다 (*TQM is not magic*). 결국 TQM은 리더와 조직구성원의 행동변화를 요구하는 것이기 때문에 인내와 관용을 요구한다.

이러한 점진적이고 지속적인 품질향상을 위해 취하는 단계를 정리하면 <표 1>과 같다.

여기에서 언급한 과정처럼, TQM은 조직구성원들의 지속적인 노력과 행태변화, 훈련과 개선의 반복과정을 요구하고 있다. 그리고 카리스마적인 리더 한 사람에 의해서 조직의 혁신을 일으키는 것이 아니라 조직구성원 모두의 노력과 헌신이 요구되기 때문에 TQM은 오랜 시간을 요구한다. 결국 TQM의 성공은 작업의 과정에 대한 지속적인 분석과 작은 개선들의 축적을 통해서 이루어진다.



표 1  
TQM의 단계

단계	내용
1단계	직원들로 하여금 개선되어야 할 작업내용을 구체적으로 기술하고 측정 하게 하고 작업과정을 명료하게 하도록 하라. 단, 그때마다 고객이 누구이고 요구가 무엇인지를 파악하라.
2단계	작업을 수행하는 데 누가, 언제, 무엇을 할 것인지에 대해서 구체적인 분석을 하라.
3단계	결함(defects), 지연(delays), 재작업(rework)이 자주 발견되는 과정을 밝혀내라.
4단계	부족한 장비나 일에 대한 불명확한 지식, 부적절한 SOP, 불완전한 의사소통, 제대로 훈련받지 못한 직원들과 관리자 등을 구체적으로 알아내라.
5단계	앞의 단계에서 밝혀진 문제점을 개선하기 위해 소규모의 파일럿 프로젝트(pilot projects)를 설계하고 장기적이고 실험적인 개혁을 시도하라.
6단계	만약 파일럿 검사가 성공적으로 작동된다면 이것을 제도화하라.
7단계	시간의 경과에 따라 성과가 계속 향상되고 있는지를 지속적으로 감시하라.
8단계	1단계에서 7단계의 과정을 계속 반복하고 업무에 적용하라.

### (3) 전직원의 참여

TQM하에서는 '전직원의 참여'(participation of all employees)라는, 새로운 작업관리방식을 요구하는데 이것은 직원들이 단순히 상위관리자로 부터 명령을 받는 것이 아니라 자신이 하고 있는 일에 대해 생각하고 작업을 조직화하는 과정에 직접 참여하는 것이다. 또한 TQM 하에서는 모든 조직구성원들은 작업과정을 분석하기 위해 적절한 훈련을 받고 일의 개선을 위해 서로 협력해서 일을 하게 된다.

앞서 언급한 것처럼 TQM의 첫째 단계는 직원 각자가 수행하고 있는 일을 분석하는 것에서 시작된다. 즉, TQM에 대한 철저한 교육과 훈련을 받은 사람이 변화를 유도하는 기관으로서 품질향상팀을 수립하게 되고 이러한 팀은 적절한 권한을 부여받게 된다. 여기에서 말하는 권한은 작업과정을 분석하는 데 사용되는 자료를 수집하고 문제점을 밝혀서 개선점을 명백하게 제안할 수 있는 권능을 의미한다.

이러한 권한하에서 팀은 현재 자신들의 고객이 누구이며 기존의 작업과정중에 잘못된 것이 무엇인지를 밝혀낸다. 특히 여기에서 언급하는 작업에 대한 질문의 예를 들면 다음과 같다. 누가 무엇을 언제 하는가? 이러한 활동들은 언제 방해받으며 무엇 때문에 지연되는가? 왜 똑같은 일인데도 불구하고 한번은 하루가 소요되고 다른 경우에는 20분이 소요되며 또 다른 경우에는 40분이 소요되는가? 나는 나의 시간을 어떻게 사용하고 있는가? 나의 일은 고객의 입장에서 효율적인가?

이러한 측면에서 저자들은 작업을 분석할 때, 분석될 수 있는 작업의 유형을 <표 2>와 같이 분류하고 있다.

표 2 —————  
일의 유형

유형	내용	예
부가가치적인 작업 (Value-added work)	고객의 편익을 위한 일	1. 직원들이 많은 분량의 규정이나 문서를 쉽게 이해할 수 있도록 핵심적인 정보나 용어로 요약하는 것. 2. 영어를 이해하지 못하는 고객을 위해서 다양한 언어로 행정규정이나 안내책자를 만들어 제공하는 것.
필요하지만 비부가가치적인 작업 (Necessary but Not Value-Added Work)	고객을 위한 일은 아니지만 조직의 운영이나 하부구조의 유지를 위해서 필요한 일	1. 예산을 기획하기 위해 걸리는 오랜 시간 2. 제출할 자료를 준비하는 일 3. 책상이나 전화를 배치하는 일
재작업(Rework)	고객의 요구를 충족시키는 것이 아니고 다시 일을 해야 하는 경우	1. 세 번, 네 번 반복해서 해야 하는 메모 2. 불확실한 업무로 인해서 고객으로부터 계속 걸려오는 전화
불필요한 일 (Unnecessary Work)	고객이 없는 작업이거나 고객이 있더라도 불필요한 일	1. 목적이 명확하지 않은 형식적인 보고서 2. 단순히 관리자의 형식적인 서명을 받기 위해 하는 일
일을 하지 못하는 상황 (Not Working)	직원들이 일할 준비가 되어 있음에도 불구하고 조직의 작업체제에 결함이 있어서 지연되는 일	1. 다운된 컴퓨터 2. 고장난 복사기 3. 회의공간이 없어서 모임을 자유롭게 가질 수 없는 작업팀

여기에서 언급되는 작업의 유형을 분석함으로써 자신이 하고 있는 일들 중에 얼마나 많은 비율이 낭비적인 일에 속하는지를 알아내고 어떻게 불필요한 작업의 비율을 줄일 것인가에 대한 개선책을 모색할 수 있다.

이러한 일을 분석하는 데서 저자들은 크게 다섯 가지 분석방법을 언급하는데, 이것을 정리하면 <표 3>과 같다.

여기에서 저자들은 직원 전체의 참여를 위해 무엇보다도 중요하게 요구되는 전제조건을 제시하고 있는데 그것은 적절한 임파워먼트(empowerment)를 제공하는 것이고 실패와 조직의 결함에 대해서도 자유롭게 말할 수 있는 개방적 논의의 분위기를 조성하는 것이다.

TQM을 통해서 직원들이 자신들의 지식과 경험을 적극 활용하면서

표 3  
작업분석의 도구들

유형	내용
Fishbone	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 원인결과프로그램이라고 불리기도 한다.</li> <li>2. 물고기 그림의 머리부분(head)에 분명한 문제를 진술한 다음에 그 문제의 원인들을 브레인스토밍에 의해 발견해내고 이것을 뼈(bone) 부분에 체계적으로 기록한다.</li> <li>3. 직원들로 하여금 작업환경에 대해 비판적이고 체계적으로 사고하도록 도와준다.</li> </ol>
Pareto Chart	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 빈도, 기간, 중요성의 순서에 따라 사건들을 순위화(ranking)하는 그래프이다.</li> <li>2. 순위화된 문제에 따라 해결가능한 것들에 노력한다.</li> </ol>
Flow Chart	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 작업이 실제로 수행되는 과정을 순서대로 기술하고 각 단계에서 소요되는 시간을 기록한다.</li> <li>2. 어떤 단계가 불필요한지를 알려주고 작업이 지연되는 원인이 무엇인지, 각 단계에서 발생하는 장애요인이 무엇인지를 알려준다.</li> </ol>
Run Chart	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 횡축에 시간간격을 기록하고 종축에 활동의 양을 기록한다. 그리고 각 시간간격에 대해 활동의 수를 배치한다.</li> <li>2. 직원들로 하여금 시간에 따라 구체적인 활동의 경향이 어떤지를 파악하게 한다.</li> </ol>
Control Chart	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 작업과정에서 이탈요인을 발견하기 위한 분석이다.</li> <li>2. 런차트에 상한선과 하한선을 더해서 분석하는 기법</li> </ol>

작업과정에 대한 문제점을 제기하고 그러한 문제들을 적극적으로 개선하기 위해서는 위에서 내려오는 엄격한 지시나 절차 등으로부터 자유로울 필요가 있다. 만약 정부조직 내의 공무원들에게 TQM의 실천을 권고하고 참여를 강조하면서도 정작 권한을 적극적으로 부여하지 않은 채 많은 제약조건을 해소시키지 않는다면, TQM의 성공은 보장되기 어렵다.

또한 직원의 참여가 성공을 거두기 위해서는 그들이 자신의 일과 조직의 작업과정에서 문제를 발견했을 경우에 문제점을 아무 부담없이 상관을 포함한 조직구성원들에게 제기할 수 있는 개방적 분위기가 요구된다. 또한 정부관료제 내의 작업과정에 대해서 기여할 수 있는 성공의 요인을 발견했을 때만 보상을 하는 것이 아니라 조직에 단기적으로는 부정적 영향을 미치더라도 장기적인 측면에서 조직의 개선에 도움이 되는 문제제기에 대해서는 적절한 보상을 제공하는 유인체제가 중요하다.

물론 저자들은 정부관료제에서 작업과정을 통해 문제점을 진단하고 적극적으로 의견을 개진하는 것은 민간기업에 비해 상대적으로 어렵다는 것을 지적한다. 그 이유는 첫째, 정부관료제에서의 일은 수많은 관련 법규와 타직원들과의 일과 복잡하게 얽혀 있기 때문에 엄격하고 명확한 분석을 한다는 것이 어렵다.

둘째, 정부관료제는 어항(*fishbowl*)과 같다. 즉 정부의 활동은 여론, 언론, 이익집단, 고객 등 수많은 사람들에 의해서 노출되어 있고 사 영역에 비해 많은 관심의 초점이 된다. 이러한 특성 때문에 조직의 현재수준이나 문제점에 대해서 조직 구성원들이 정직한 자기평가를 하고 결함을 알리는 것은 기관외부의 사람들에게 누설될 가능성이 높고 오히려 공공관계를 악화시킬 소지가 있다.

이러한 한계를 극복하기 위해서는 결국 정부 내에서 자기비판을 허용하고 조직구성원들 상호간에 신뢰성을 보장하는 분위기가 보편화되어야 한다. 저자들은 조직 내에 이러한 분위기가 확산되어 있지 않은 상황에서 직원의 참여를 보장한다는 것은 공허한 메아리에 불과함

을 강조하고 있다.

### 3. 정부에의 적용

저자들은 7장, 8장, 9장에 걸쳐 실제 정부조직에서 TQM을 어떻게 적용할 것인지에 대한 구체적인 사례를 논의하고 있다. 7장은 미국환경청(EPA)에 있는 조직에 실제로 총체적 품질관리를 도입한 브란트의 경험을 사례연구로 보여주고 있다.

8장에서는 TQM에 대한 다양한 성공스토리를 보여준다. 즉, 대규모 조직에서 소수의 사람들에 이르기까지 다양한 수준에서 집행될 수 있는 총체적 품질관리의 다양한 사례를 제공하고 있다.

마지막으로 9장에서는 TQM을 성공시키기 위한 핵심을 논의한다. 즉, 품질향상은 단지 일회적이고 일년짜리 프로그램이 아니라 일단 작업에 대한 새로운 방법이 조직에 도입되면 계속적이고 지속적으로 실행되어야 하는 관리기법임을 강조하고 있다. 또한 TQM을 정부조직에 실천할 경우 편안함을 추구하는 사람들은 새로운 관리기법에 대해 거부감을 느끼거나 강하게 저항할 것이다.

이러한 측면에서 저자들은 TQM에서 상위관리자들의 역할이 중요함을 강조한다. 물론 저자들은 부분적으로 최고관리자의 의지가 없어도 소규모집단의 리더에 속하는 사람들이 솔선수범함으로써 작은 성공의 확대를 도모할 수 있다고 언급하고 있기는 하지만 전반적으로 정부조직의 상위관리자에 해당하는 사람들이 TQM에 대한 교육과 훈련을 받고 TQM정신을 배태(*embedness*)<sup>4)</sup>시키는 것이 중요하다고 강조하고 있다. 또한 이러한 상위관리자들이 TQM을 적극적으로 지지하고 솔선수범함으로써 관리개혁에 저항하는 사람들을 효율적으로 설득할 수 있다. 저자들은 7장과 8장에 걸쳐, 구체적으로 TQM을 정부에 적용한 예들을 설명하고 있는데 몇 가지 대표적인 경우를 예시하면 다음과 같다.

### 1) 미국 노동부산하 급여과

미국 노동성(Department of Labor)에 있는 급여과(Wage and Hour Division)는 공정근로기준법(Fair Labor Standards Act : FLSA)을 시행하기 위한 조치의 일환으로 1938년에 창설되었다. 이 부서는 세계공황을 거치는 과정에서 소비자보호법, 최소임금법, 어린이 노동에 대한 금지 등을 집행하는 등 미국 근로자들의 근로조건과 임금향상을 위해 많은 기여를 했다.

하지만 1980년대에 이르러 증가하는 고객집단과 자원의 감소로 위기에 봉착하게 되고 샌프란시스코에 있는 핵심 관리자들은 조직이 당면하고 있는 문제점을 분석하기 시작했다. 그 결과 조직의 운영과정에 필요한 일들이 지나치게 복잡하다는 것을 발견하고 이것의 해결을 위해 TQM을 통한 직원참여가 필수적임을 깨닫게 된다. 결국 관리자들은 직원참여를 위해서 여러 개의 품질향상팀을 만들고 그들에 대한 전폭적인 임파워먼트를 제공했다.

한 가지 모범적인 예를 든다면, 아동노동(*child labor*)을 관리하는 팀의 성공을 들 수 있는데 이들이 TQM을 통해서 문제를 해결한 각 단계를 요약하면 다음과 같다. ① 문제 : 1991년에 아동노동을 관리하는 팀은 자신이 담당하는 지역이 지나치게 광범위했기 때문에 전체 지역을 통제하는 것이 불가능했고 이로 인해 효율성이 저하되었다. ② 분석 : 그 이유를 분석한 결과 현장에 대한 감시가 의무적이라는 규정 때문에 비효율적 관리가 발생한다는 것을 알아냈다. 즉, 그 동안 근로작업장에 대한 현장감시를 원칙으로 하는 규정은 멀리 떨어져 있는 지역까지 통제할 수 없는 비효율성을 초래하게 되었다. ③ 대응 : 이러한 문제점을 해결하기 위해 품질향상팀은 메일을 통해서 의심이 가는 지역에 대해 직원기록에 대한 정보를 요청하고 이러한 자료에 문제점이 발견될 경우에만 현장감사를 하는 기법을 도입한다. ④ 결과 : 이러한 새로운 프로그램이 도입되자 광범위한 지역에 대한 통제가 가능해지고 결국 94건의 아동근로위반지역을 적발하는 실적을 올리게 되었다.

## 2) 미국환경청(EPA)에의 적용

브란트는 실제로 미국환경청의 지하저장탱크국(OUST)<sup>5)</sup>에서 TQM을 적용한 사례를 설명하고 있다. 먼저 브란트는 TQM에 대한 왈튼(Mary Walton)의 책을 20권 구입해서 각 관리자들에게 배포하고 6개월동안 철저한 학습을 했다. 학습과정에서 브란트는 팀구성원들에게 왜 자신의 조직에 TQM이 도입되어야 하는지를 계속 강조했고, 직원들은 점점 더 적극적으로 참여하기 시작했다.

이러한 지속적인 학습을 통해서 브란트는 소규모의 품질향상팀을 만들고 직원들로 하여금 작업분석을 시행하여 문제점을 적극적으로 논의하도록 격려했다. 물론 일부 직원들은 기존의 습성대로만 일을 하려 하고 변화에 저항하는 모습을 보이기도 했지만 브란트는 적극적인 훈련을 통해서 TQM을 주와 지방의 단위에까지 확산시키고 많은 직원들의 참여를 불러일으켰다. 그들이 설정한 고객은 의회에서 매각인, 탱크소유자에 이르기까지 다양했는데 팀성원들은 그들의 요구가 왜 충족되지 않는지를 이해하는 데 많은 시간을 투자했다. 이러한 고객분석후에 조직성원들은 자발적으로 TQM을 실천하도록 지속적인 노력을 기울였고 결국 고객과 실제 작업에 대한 이해를 더욱 풍부하게 함으로써 효율성의 향상을 가져왔다.

## 3) 뉴욕시 하수시설 유지과

뉴욕시의 위생과(New York City Department of Sanitation) 내에 있는 유지보수과에서 TQM이 적용된 예는 직원참여를 통해서 생산성을 향상시킨 좋은 예라고 할 수 있다. 콘티노(Ronald Contino)가 이 조직을 분석하기 전에는 장비 중의 절반 이상이 서비스를 제공하지 않은 채 버려져 있는 등 많은 문제점을 지니고 있었다. 여기에 대한 대응으로서 콘티노는 TQM을 활용하여 작업환경을 개선하고 낭비원인을 제거함으로써 문제를 해결했다. 이러한 해결과정을 작업환경개선과 낭비원인제거의 측면에서 보면 다음과 같다. 첫째, 작업환경개선의 측면에서 콘티노는 이러한 문제를 시정하기 위해서 변화에 주도적인 몇몇

직원들을 중심으로 근로팀(labor team)을 구성했는데 이 팀에 가입하고 탈퇴하는 것은 직원의 자유의사에 맡겨졌다. 이러한 근로팀은 작업과정의 문제점을 자유롭게 논의하고 작업생활의 질을 향상시키며, 부서에서 발생하는 문제를 해결하는 데 그 목적을 두고 있었다. 콘티노 역시 이 팀에 적극적으로 참여해서 직원들과 함께 작업을 분석한 결과, 정비소 내의 작업환경이 직원들이 일하기에는 부적절할 정도로 악화되어 있음을 알았다. 그 결과 작업장 내의 어두운 조명을 새것으로 교체하고 난방시스템도 수리를 했다. 이러한 분석과 개선조치에 따라 직원들은 쾌적한 작업환경에 만족을 하게 되고 생산성이 점진적으로 향상되었다.

둘째, 낭비원인의 제거의 측면에서 직원들은 자신의 일에서 무엇이 낭비를 발생시키는 원인인지에 대해서는 전문가 이상이였기 때문에 그들의 작업과정에 무엇이 문제인지를 팀 내에서 적절하게 지적했다. 한 예로 직원들은 운송시간의 절약에 대한 제안을 했는데 장비가 한 부서에서 다른 부서로 이동할 때, 걸리는 시간이 지나치게 오래 소요된다는 문제점을 지적하고 여기에 대해 운송과 관련된 부분을 개선시킴으로써 운송시간의 감소와 생산성향상을 도모할 수 있었다.

#### 4) 미공군의 새크라멘토 항공병참업무센터

1991년에 연방품질기관(Federal Quality Institute)은 미공군의 새크라멘토 항공병참업무센터(Sacramento Air Logistics Center : SM-ALC)에 품질개선상을 수여했다. 공군병참사령부는 1987년에 TQM프로그램을 시작했는데 공군업무능력에서 급격한 향상률을 보였다. 그들이 TQM을 시행하기 전에는 F-11 중에 단지 40%만이 주어진 시간에 공중수송업무를 수행했었지만 1988년 말에는 74%의 향상률을 보였고 1991년에는 76%를 기록했다. 이러한 지속적인 업무능력향상은 264개의 세분화된 과정개선팀이 지속적인 작업분석을 통해서 무엇이 문제이고 개선책이 무엇인지를 파악함으로써 이루어진 것이었다.

이들은 과정개선팀을 통해서 작업과정에서 발생되는 문제점을 분석



하고 개선했는데 대표적인 예를 들면 다음과 같다. ① F-111 비행단은 팀을 통한 작업분석을 통해서 내부연료탱크에 높은 누수율(*leak rate*)이 있다는 문제를 분석하고 화학제품 대신에 높은 수압을 사용하여 탱크누수를 방지함으로써 과거의 5.3%라는 높은 누수율을 3.0% 이하까지 감소시켰다. 또한 품질향상팀은 자체 분석을 통해서, 직원들이 보안과 관련된 정보에 접근하는 데 매번 20분 이상의 시간을 낭비하고 있다는 것을 발견했고 불필요한 정보와 낭비적인 정보입력과정을 개선함으로써 8분 이하의 시간으로 줄이는 효과를 보였다. ③ 작업분석결과 1988년에 체납 또는 건전하지 못한 계약건수가 4,000여건에 달했다는 것을 알아냈다. 여기에 대해서 계약과 관련된 행정가들을 철저하게 훈련시키고 계약에 요구되는 과정을 개선시킴으로써 1990년 9월에는 불이행계약건수가 678건으로 감소되었다.

##### 5) 블라운트 메모리얼 병원(BMH)

병원의 업무는 긴급한 환자를 다루는 경우가 많기 때문에 어느 조직보다도 신속한 작업과정이 중요한 조직이다. 이러한 병원조직에서 행정적인 실수, 재작업, 시간지연 등은 치명적인 결함이라고 할 수 있다. 그러므로 작업과정의 분석을 통해서 낭비적인 일을 개선하는 TQM 전략은 병원조직의 생산성향상과 고객만족증진에 효과적일 수 있다. 이것을 적절하게 적용한 조직이 미국 테네시주 메리빌에 있는 블라운트 메모리얼 병원(Blount Memorial Hospital : BMH)이다.

조셉 도슨(Joseph Dawson)이 병원장이 되었을 때, 그는 병원이 지역사회 요구와 기대뿐만 아니라 현재 조직의 상태를 분석함으로써 TQM 전략을 적용하기 시작했다. 분석 결과 병원은 엄청난 재정적자에 시달리고 있었고 입원율도 계속 감소하며 지역사회주민들간의 관계도 상당히 악화되고 있었다.

이 조직에 대해서 TQM이 적용되기 시작한 첫 번째 단계는 병원장을 포함해서 각 부서장들에 대한 훈련이었다. 이러한 훈련과정 속에서 직원들은 자신들의 작업과정에 어떤 문제점이 있는지를 분석하기

시작했는데, 특히 BMH의 입원담당부서에 있는 직원들은 자신들이 환자들의 입원정보를 기록, 작성하는 데 얼마나 정확한지를 분석한 결과 실수율이 약 6.5%나 된다는 것을 발견하게 된다. 이들은 이러한 작업분석을 통해서 어떻게 정보입력과정과 코딩체제를 개선할 것 인지를 서로 의논하게 되고 개선을 위한 노력에 매진했다. 그 결과 실수율은 1% 이하로 감소하게 되고 이러한 효과는 고객만족의 향상, 비용의 감소, 결근율감소, 사기의 진작, 이직률 감소 등의 긍정적 결과를 낳게 되었다.

#### 4. 비평적 의견

저자들의 저서는 현재 추진되고 있는 정부혁신과 행정개혁의 논의에 많은 함의를 제공하고 있다. 앞서 언급한 TQM의 핵심적 요소들은 이미 선진국뿐만 아니라 현재 정부에서 추진되고 있는 다양한 개혁의 주제들과 일맥상통하는 것이다. 하지만 이러한 논의들이 정부조직에 일방적으로 적용되는 데 일정한 한계가 있는 것도 사실이다. 여기에서는 저자들이 언급하고 있는 논의들이 지니고 있는 함의와 문제점을 제시하기로 한다.

##### 1) 고객지향적 서비스

먼저 저자들이 강조하고 있는 ‘고객지향적 행정’에 대한 문제가 제기될 수 있다. 고객지향적 행정은 서구에서 일어나고 있는 행정개혁과 정부혁신의 흐름 속에서 도출된 시각이다. 그러나 이러한 고객의 개념이 정부영역에서 얼마나 유효한 개념인지에 대해서는 아직 논의의 여지가 있다.

저자들도 자신의 저서에서 고객의 개념에 대해 혼동된 입장을 취하고 있다. Barzelay(1994:592~593)에 따르면, 저자들은 “고객은 어떤 사람들이 생산한 것을 사용하는 사람들”(p.39)이라고 언급하지만 다른 한편으로는 “어떤 사람들이 또 다른 사람들에게 무엇인가를 하도

록 요구받을 때, 요구하는 사람들을 고객”(p. 171) 이라고 언급하고 있다. 또한 다른 부분에서는 “고객개념은 교환관계를 내포한다. 그리고 현금이 교환의 매개가 아니라고 하더라도, 이것은 손님들이 탁월한 행정서비스를 받을 자격이 있다는 사실을 강조하는 것이다”(p. 87) 라고 언급하기도 한다. 이처럼 동일한 용어에 대해서 저자들 자신이 다른 방식으로 설명을 하는 것은 고객의 개념에 혼돈을 증폭시키는 결과를 초래할 수 있다.

한편 고객이라는 용어를 정부와 같은 공공영역에 적용하는 것이 적절한 것인가에 대해서는 많은 논의들이 있어왔지만 현재까지 완전하게 정립된 시각이 부족한 실정이다. 저자들 역시 정부영역에서 고객의 개념정립이 어렵다는 것을 시인하고 있다. 공공영역은 사영역과는 달리 특정한 고객집단을 파악하는 것이 용이하지 않고 동일한 행정서비스에 대해서도 다양한 이해관계를 가진 고객집단이 형성되어 있다. 이처럼 행정서비스에 대한 기대와 이해관계가 상충되는 상황 하에서 특정 고객집단에 대한 행정서비스의 제공은 다른 집단들에게 심한 반발과 갈등을 야기시킬 수 있다. 또한 행정기관이 직접적 고객집단을 파악한다고 해도 세금을 부담하는 일반국민들의 이익을 완전히 배제한 서비스를 제공하기는 현실적으로 어려울 것이다.

하지만 이러한 한계에도 불구하고 앞서 저자들이 언급한 것처럼, 행정기관이 지속적으로 자신들의 고객이 누구인지를 꾸준히 분석하고 그들의 요구를 파악하는 것은 무엇보다도 중요하다고 본다. 또한 정부영역에서 고객위주의 행정서비스를 제공하는 것이 어렵다는 여러 가지 한계에도 불구하고 이것을 극복하기 위해 노력하고 계속적으로 고객의 요구에 대응하는 외국의 개혁사례도 눈여겨볼 만하다.<sup>6)</sup>

결국 정책의 영역과 개별 행정기관이 처해 있는 환경적 맥락에 따라서 공공영역의 고객개념은 다양해질 것이며(박천오, 1997:16), 고객지향적이라는 개념이 과연 정부의 전체 영역에 보편화되어야 할 필요성이 있는지에 대한 논의도 있어야 하겠지만 정부내의 직원들이 자신들이 수행하고 있는 일에 대해서 서비스의 대상인 고객이 누구인지를

생각하고 분석하기 위한 노력을 계속적으로 기울이는 것은 고객지향의 측면에서 필요하다고 본다.

## 2) 지속적이고 장기적인 개선

앞서 저자들이 언급한 것처럼, TQM은 작업과정에 대한 지속적이고 장기적인 개선의 노력이 요구된다. 다시 말하면 이것은 단기간에 성공을 거둘 수 있는 관리기법이 아니라 장기간에 걸쳐서 꾸준하고도 일관된 노력을 요구하는 것이다.

그러나 저자들은 단지 TQM의 지속적인 적용노력에만 관심을 기울일 뿐 이것이 어떠한 조직적 토양 위에서 유지될 수 있는지에 대해서는 간과하고 있는 듯하다. 즉, 행정관료들이 아무리 TQM을 통해서 지속적인 조직성과를 향상시키려 해도 정치적인 지지와 합의가 전제되어 있는 않은 상황에서 이러한 노력들이 얼마나 효용성을 가질지에 대해서는 깊이 있는 논의를 하고 있지 않다.

민간영역에서는 TQM의 노력들이 성공할 가능성이 관리자의 장기적인 임용기간에 의해 어느 정도 보장된다. 즉, 공공조직에 비해서 사영역의 관리자는 자신이 맡은 분야에서 비교적 오랫동안 재임함으로써 인해서 누구보다도 더 자신의 일을 잘 이해할 수 있게 되고 자신이 일을 잘못했을 경우에 결과에 대한 책임을 지게 될 가능성이 높아지므로 단순히 관심을 끌기 위한 개혁이 아니라 점진적이고 장기적인 개선을 추진하게 된다.

그러나 그 동안 우리나라 행정개혁의 방향은 최고통치자가 바뀔 때마다 방향을 달리했으며 일관성이 없었다. 또한 정부관료제의 상위관리자들은 오랫동안 임기를 유지하지 못한다. 이것은 TQM이 지속적이고 일관된 방향으로 정부내에 정착하지 못하는 한계로 작용할 수 있다. 또한 빠른 이직 때문에 재임시에 일어난 잘못된 결과에 대해 명백한 책임을 부여하기가 어렵게 되고 이러한 상황이 결국은 단기적이고 충격요법적인 개혁만을 추구하게 만드는 것이다. 그러므로 개혁에 대한 정치적 차원의 합의와 지속적인 지지가 총체적 품질관리의 성공여

부를 결정한다고 볼 수 있다.

개혁에 대한 정치적 차원의 지속적인 지지를 획득하기 위한 대안으로는 고위공무원단과 계약제 및 연봉제의 도입을 모색해 볼 수 있다. 즉, 정부의 혁신을 책임지고 이끌어갈 수 있는 고위공무원을 계약을 통해 임명하고 성과에 대한 평가결과에 따라 재임용을 결정하는 것이다. 또한 행정개혁을 주도해 가는 조직이나 위원회에 민간기업의 전문가를 적극 채용하는 것도 바람직하리라 본다. 이러한 측면에서 현 정부의 개혁기구인 그 구성면에서 혁신적인 관리기법을 정부에 지속적으로 도입하기에 적절하다고 본다.<sup>7)</sup> 하지만 이러한 개혁의 움직임이 외부전문가들에 의한 주입적이고 상명하달식으로 이루어져서는 안 되고, 다음에 언급하게 될 전직원의 참여라는 요소와 함께 결합되어야 할 것으로 보인다.

결국 TQM을 통해서, 직원들이 지속적이고 장기적으로 작업과정의 문제점을 개선하는 것은 저자들이 언급한 관리적 측면에 의해서만이 아니라, 정치적 측면에서의 지속적인 합의와 지지가 뒷받침됨으로써 가능할 것인데 저자들은 이러한 거시적 시각을 갖지 못한 한계를 지니고 있는 듯하다.

### 3) 전직원의 참여

저자들이 언급했듯이 TQM은 전직원이 작업분석과 개선에 참여를 하는 것을 필수요건으로 한다. 또한 여기에는 권한의 위임과 자율성의 부여라는 전제조건이 뒤따라야 한다는 것을 저자들은 강조하고 있다.

그러나 현재 우리나라의 행정조직에서 이러한 자율성이 각각의 직원들에게 얼마나 부여되어 있는지 의문이다. 민간영역은 무엇을 하지 못하게 하는 소수의 제약조건을 제외하고는 직원들의 자율성이 상대적으로 많이 주어져 있다. 그러나 정부조직 내의 공무원들은 법적인 규정 내에서 할 수 있는 소수의 경우를 제외하고는 많은 제약조건에 묶여 있는 실정이고 이러한 상황에서 전직원의 참여는 공허한 소리에 불과할 수도 있다.

이러한 문제의 해결을 위해서는 저자들이 언급한 것처럼, 공무원이 자유롭게 자신의 작업상황을 분석하고 개선할 수 있도록 일정한 권한을 부여하는 것이 선결되어야 한다. 또한 앞서 언급한 것처럼 자신의 조직내의 작업과정이 지니고 있는 문제를 적극적으로 개선할 수 있는 개방적인 문화가 보장되어야 하고, 조직내의 문제에 대해 부정적인 의견을 보이는 공무원이라 할지라도 그러한 견해가 조직에 도움이 된다면 적절한 보상을 제공해야 하며 내부고발자에 대한 보호조치도 강구해야 할 것이다.

일본이 TQC에 성공할 수 있었던 것은 일본사회가 권위적이고 서열을 중시하는 사회이지만 그들이 상사의 권위를 존중하는 방식은 작업의 문제나 내부고발을 하지 못하게 하는 억압적인 문화가 아니라 부하직원이 자신의 의견을 적극적으로 개진함으로써 상사에 대한 부하직원으로서의 의무를 다하는 것이었기 때문이다(한규석, 1995:390). 결국 조직문화라는 토양이 TQC나 TQM을 받아들이기에는 적합해야 하고 동일한 조직문화라고 할지라도 세부적인 행태는 다를 수 있기 때문에 어떤 조직이 TQM의 요소를 적절하게 적용하는 데 적합한지를 분석하는 것이 중요하다.

이러한 맥락에서 우리나라의 권위주의적인 조직문화가 TQM을 집행하기에는 무리라는 경솔한 생각은 잘못된 것일 수 있다. 결국 현재의 조직문화가 어떠한 형태로 변화하고 있으며 지금의 행태가 TQM을 즉시 실행하기에 과연 적합한 상황인지를 사전에 파악하는 것도 중요하다. 또한 우리나라의 조직문화에서는 부하직원이 TQM을 통해서 자신의 하위부서를 자치적으로 혁신할 수 있는 자율성이 어느 정도 있는지, 또한 직원들의 적극적인 참여를 보장하는 분위기가 현재 어느 정도 구축되어 있는지도 의문이다. 결국 이러한 분위기의 구축여부가 TQM의 성공여부를 결정하기 때문에 이러한 기반이 갖추어지지 않았다면 행태의 변화를 먼저 유도하는 것이 중요하다.

#### 4) 정부에의 적용

다음으로는 TQM을 정부에 적용할 때 발생할 수 있는 문제에 대한 논의이다. 저자들은 TQM을 정부영역에 적용하는 많은 사례들을 저서의 후반부에서 제시했다. 하지만 자신들이 언급한 핵심개념들이 어떻게 구체적으로 적용되는지에 대해서 깊이 있는 논의가 제공되고 있지 못한 듯하다.

물론 저자들이 제시하고 있는 성공담은 TQM에 대한 도식적, 이론적 설명보다는 많은 정보와 생동감을 제공해 준다. 하지만 그들은 이러한 성공담을 단지 일화식으로 전개하고 있을 뿐, 구체적으로 각 조직이 어떻게 고객을 정의했으며 점진적으로 작업과정개선을 도모했는지에 대해서는 체계적이고 자세한 언급이 제공되고 있지 않다. 여기에 대한 좀더 구체적이고 분석적인 예가 제시되었으면 하는 바람이다.

또한 TQM의 적용에 성공한 예를 소개하는 것 못지 않게 이것의 적용에 실패한 예를 들어서 실패의 원인과 조건에 대한 분석을 시도하는 것도 좋을 듯하다. 물론 저자들도 8장을 통해서 성공담만을 이야기하고 있는 것에 대해 언급하고 있다. 하지만 그들은 정부조직이 TQM의 적용에 실패하는 경우는 설계와 선택을 잘못했기 때문이라고 언급할 뿐, 어떠한 조건하에서 실패가 발생하는지에 대해서는 자세하고도 분석적인 논의를 하고 있지 않다.

그러므로 앞으로의 논의에서는 TQM의 적용에 대한 성공담뿐만 아니라 저자들이 간과한 실패담도 발굴하고 말함으로써, 많은 정보와 함의를 얻었으면 하는 바람이다. 또한 실패의 조건을 철저히 분석함으로써 개혁의 실패에 대한 예방과 더 나아가 '한국적인 TQM'을 찾는 것이 좋을 듯하다.

우리의 경우에 TQM을 정부에 적용하는 것이 성공할 가능성은 있을까에 대해서 저자들은 다양한 성공담을 제시하면서 TQM이 모든 조직에 적용될 수 있다고 주장한다. 하지만 저자들은 TQM에 대해서 지나치게 낙관적인 태도를 취하고 있는 듯하다. 즉, TQM이 정부조직에 적용될 수 있는지, 과연 모든 조직에 적용될 필요성이 있는 것인

지에 대한 논의가 먼저 이루어져야 할 것이다.

한편 현 정부의 행정개혁은 정부기관에 대한 시장메커니즘의 도입을 강조하고 고객을 전제로 하는 성과중심의 경영에 초점을 두는 방향으로 전개되고 있다. 이것은 경쟁과 생산성향상이라는 시장의 원리와 민간기업의 혁신원리를 정부부문에 적용하고자 하는 시도이다. 이러한 추세에 대해 일부 학자들은 민간기업의 원리를 공공부문에 적용하는 데 우려를 표하고 있기도 하다(김홍률, 1996; 박천오, 1997). 또한 공사조직의 구별을 논의(Scott and Falcone, 1998; Rainey, 1983)하며 공공조직에 민간경영기법을 도입하는 것의 한계를 지적하기도 한다.

우선 TQM은 조직문화의 변화와 동반되어야 하는 관리기법이다(오석홍, 1998:112). 즉, 기존의 전통주의적 조직문화를 탈피하지 않은 상태에서 TQM과 같은 민간기업의 관리기법을 정부영역에 적용하는 것은 성공을 기대하기 어려운 시도가 될 수 있다. 저자들도 TQM을 적용하는 데 따르는 저항이 조직문화에서 발생한다는 것을 지적하고 있다. 실제 미국의 많은 정부기관에서 TQM을 적용한 후에 실패하는 경우가 있는데 이것은 조직문화와 환경적 맥락을 고려하지 않은 채 무조건 모방하는 방법을 사용했기 때문이다(박세정, 1996:11). 그러므로 일본의 TQC나 서구식의 TQM을 무비판적으로 수용하기보다는 우리의 현재 조직상황에 적합한 '한국식 TQM'을 개발하는 것이 중요하며 이처럼 조직적, 환경적 맥락에 적합한 적용이 성공가능성도 높을 것으로 보인다.<sup>8)</sup>

Poister와 Harris(1997:294)의 경험적 연구에 따르면, TQM은 조직분위기를 더욱 건강하게 만들고 직원들의 태도를 개선시키기는 했지만 서비스전달체계의 개선효과는 없었다. 오히려 TQM과 같은 기업경영기법을 정부조직에 적용함으로써 행정과정상 관료들의 심리적 부담감이 가중되고 사기가 저하될 가능성도 배제할 수 없다(김광주, 1997:8). 또한 정부에 TQM과 같은 기업가형 패러다임을 적용하는 것이 보편적 서비스를 제공해야 한다는 공익의 이념과 정치적 참여자로서 훈련된 시민의 역할을 소홀히 할 수 있다는 우려의 목소리도 있다



(김홍률, 1996:795).

하지만 TQM 등과 같은 관리기법을 통해서 기업가적 정부를 추진하는 것이 오히려 국민의 주인의식을 함양시킬 수 있다는 주장도 있다. TQM을 통해서, 공무원이 국가의 주인이고 국민은 단순한 세금 부담자라는 기존의 종속적인 구도가 국민이 주인이고 공무원은 서비스를 제공하는 봉사자라는 새로운 관계로 변화될 수 있다는 것이다 (김태점, 1998:45).

공사조직의 엄격한 경계를 구분하는 경우에, 공공성을 들어 기업경영기법의 도입을 반대하는 시각에도 문제점이 있다. 공공성이 항상 공공조직의 절대적 기준은 아니다. 동일한 공공조직이라고 할지라도 공공성의 정도가 모두 다르다는 것이다. 따라서 어떤 공공조직이 공공성의 차원이 낮고 사적기업의 특성과 유사하다면 TQM처럼 기업에서 활용되고 있는 관리기법을 적극 활용하는 것도 효과적일 수 있으며 오히려 공공부문과 민간부문 사이의 차이점만 강조하는 것은 타당하지 않을 수도 있다(손태원, 1998:70; 김태점, 1998:62).

현재 정부는 사업적 성격이 강하고 독립채산제 도입이 가능한 기관들에 대해서 책임경영 행정기관(Agency)의 도입을 시도하고 있다.<sup>9)</sup> 또한 정부의 각 부처에 대해 자율적인 인센티브제도의 도입과 아울러 개개인에게도 성과에 따른 차등지급을 추진하고 있다(손태원, 1998:71). 그러나 이러한 개개인에 대한 성과급제도가 오히려 우리나라의 집단적 조직문화에서 역효과를 가져올 수도 있다.

오히려 TQM 하에서 팀제로 활용을 하고 이러한 바탕하에서 팀 단위의 성과에 따라 차등지급을 하는 것이 오히려 우리의 조직문화에 적합할 것으로 보인다. 단 이러한 팀단위의 게인쉐어링(gainsharing)을 도입할 경우에 직원들의 참여를 통해서 공정한 배분규칙이 설정되어야 하고 절차적 정의가 보장되어야 한다(Cooper, Dyck, and Frohlich, 1992).

결국 저자들이 언급한 것처럼 TQM이 모든 정부조직에 적용될 수 있다는 낙관적 태도는 상당한 위험을 초래할 수도 있으며 정부조직에

적용하기 전에 앞서 논의된, 공공조직과 TQM의 관계에 대해서 좀더 깊은 논의가 있어야 할 것이다.

## 5. 시사점

지금까지 논의한 TQM에 관한 논의가 우리에게 제공하는 시사점을 언급하면 다음과 같다. 첫째, 저자들이 주장한 고객중심적 서비스는 우리가 현재 추진하고 있는 개혁에 적지 않은 교훈을 제공한다. 즉, 정부부문에서도 각 조직의 상황과 맥락에 따라 고객이 누구인지를 지속적으로 고민하고 분석하는 것이 중요하다는 저자들의 주장은 권위주의적인 태도로 불친절한 서비스를 제공하는 일선관료들이나 단순히 정부의 서비스대상이 막연하다는 이유로 고객지향적 서비스를 아예 포기해 버리는 관료들에게 경종을 울려주는 것이다. 미국체신청(U.S. Postal Service)은 고객의 실체를 파악하는 것이 어려움에도 불구하고 조직내의 작업과정을 계속적으로 분석하고 개선함으로써 조직성원들의 만족감은 물론 고객만족에 성공한 좋은 예가 될 수 있다.<sup>10)</sup>

둘째, 저자들이 언급했듯이 TQM은 단기간에 성공을 기대할 수 있는 만능적인 관리기법이 아니다. 즉, TQM은 기존에 해결하지 못한, 산적한 조직문제를 마술처럼 한순간에 해결하는 묘안이 아니라 새로운 지식과 관리방식을 획득하고 체화하기 위한 조직구성원들의 지속적인 노력과 작은 개선의 축적을 통해서 성공할 수 있는 관리기법이다. 이러한 측면에서 TQM은 정권이 바뀔 때마다 개혁의 방향과 양상을 달리하고 결국은 단기적인 측면에서의 성공을 위해 장기적인 실패를 초래하는 우리의 개혁흐름에 적지 않은 교훈을 제공하고 있다.

셋째, 저자들이 TQM의 요소로서 직원참여를 강조하는 것은 외부 전문가로 주도되고 상명하달식의 주입식 개혁에 시사점을 제공해 준다. 지금까지의 논의를 통해서 TQM은 한순간에 이루어지는 것이 아니라 민주적이고 참여적인 조직문화를 기반으로 관리자, 직원, 고객 간의 지속적인 노력과 인내와 긴밀한 의사소통이 뒤따를 때 성공을

보장받을 수 있는 관리기법임을 알 수 있다. 특히 작업의 분석과 개선점을 찾아내고 분석하는 데 있어서 직접 일을 하고 있는 전직원이 참여하여 의사결정권한 및 책임을 공유하고 자율성이 주어져야 한다는 저자들의 생각은 현재 우리 정부가 벌이고 있는 개혁에도 시사하는 바가 크다.<sup>11)</sup> 하지만 정부는 지금까지도 공무원들을 행정개혁의 주체가 아닌 대상으로 생각하는 경향이 강하기 때문에 무조건 처벌위주의 개혁을 추진하는 양상을 다분히 가지고 있다.<sup>12)</sup> 특히 저자들이 언급한 TQM의 핵심 요소 중에 직원참여의 논리에 의하면, 외부의 전문가들이나 몇몇의 리더들이 주입식으로 강요하는 개혁안은 성공가능성이 희박할 것으로 보인다. 결국 TQM의 시각에서 보았을 때, 행정개혁의 성공은 직원이 적극적으로 의사결정권한과 책임을 공유할 수 있도록 함으로써 직원들의 책임의식과 참여의식을 고취시킬 때, 보장될 수 있다.

마지막으로 철저한 교육과 훈련을 통해서 직원들이 TQM을 수용할 수 있는 조직문화를 조성해야 한다. 저자들도 저서를 통해서 빈번하게 강조하고 있는 것처럼 TQM을 정부조직에서 성공시키기 위해서는 철저한 사전준비가 필요하다. 즉, 지속적인 학습을 통해 조직구성원들에게 TQM의 개념과 필요성을 알게 하고 이것이 지니는 문제해결기법을 충분히 숙지하도록 해야 한다. 또한 직원들의 적극적인 참여를 보장하고 서비스를 제공받는 고객에 대한 분석을 철저히 시행하는데 필요한 교육과정이 필요하다.

이러한 측면에서, 저자들은 교육과 훈련에 대한 지속적인 투자도 강조했다. TQM은 단순히 어떤 사람들에게 적용해도 성공을 거둘 수 있는 기법이 아니라 직원참여와 고객만족의 분위기를 자발적으로 이끌어낼 수 있도록 사람들을 교육시키고 훈련시키는 것을 필요로 한다(이환범, 1998:32). 결국 이러한 논의는 현정부에 TQM과 같은 관리기법을 도입하도록 무조건 권고하기 전에 조직의 환경적 맥락이 그것을 받아들일 준비가 되어 있는지를 먼저 검토하고 결함이 있다면 조직성원에 대해 철저한 사전교육과 훈련을 수행하는 것이 중요하다는

것을 시사해 주고 있다.

결론적으로 저자들은 TQM의 원리와 개념에 대한 이해하기 쉬운 설명을 통해서 이러한 논의를 구체화하고 있고 적용할 때 유념해야 할 전제조건들과 간과해서는 안될 다양한 고려사항들을 생동감 있게 설명하고 있다. 물론 앞으로 더욱 다양한 논의들이 심화되어야 하겠지만 이들의 저서가 풍부한 예와 함께, 실무적인 측면에서 TQM을 설명하고 있다는 점에서 그 의의가 있으며 앞으로 우리나라 정부가 TQM의 기법을 사용할 때 적극 활용할 수 있는 하나의 지침이 될 수 있을 것이다.

## ■ 주

- 1) 원래 일본에서 시행된 전사적 품질통제(Total Quality Control : TQC)와 이를 새롭게 해석하고 적용한, 구미에서의 TQM은 이론적으로 동일한 개념이 아니다. 'quality control'은 품질통제로 번역하고 'quality management'는 품질관리로 번역하는 것이 옳다. 이런 차이점에 따라 본다면 전자는 제품과 서비스의 표준과 동일한 균일성을 확보하는 것이 중요한 과제라고 할 수 있지만, 후자는 균일성의 확보뿐만 아니라 품질과 서비스의 개선과 향상의 문제까지를 포함하고 있다고 할 수 있다. 또한 TQC체제 하에서는 실질적으로 통계학적인 것이 주된 방법이지만, TQM체제 하에서는 통계학적인 방법은 물론 조직적이고 관리론적인 방법론까지 주된 방법으로 포함된다(박재홍, 1995:28~31).
- 2) 다중적인 고객이란 정책이나 서비스에 대해서 고객집단이나 개별고객이 서로 다른 이해와 복잡한 갈등관계에 놓여 있음을 의미한다. 물론 민간부문에서도 어느 정도 다중적인 고객에 둘러싸여 있지만, 시장의 수요와 공급이라는 원칙에 의해서 수익성과 상업성에 도움이 되는 고객만을 기업이 선택할 수 있는 권한이 있다. 하지만 공공부문에서는 보편적 서비스의 제공과 시민의 권리보호라는 공익의 이념을 고려해야 하기 때문에, 단지 수익성에 의해서만 서비스를 제공하는 것에 한계가 있다.
- 3) 비정형적 고객집단이란 공공부문에서 고객집단이 누구인지를 밝혀내기가 어렵고 설명 밝혀낸다고 해도 정책과 서비스의 맥락에 따라 수시로 집단의 실체가 달라짐을 의미한다.
- 4) 여기에서 배태라 함은 일방적인 외부적 기준에 따라 행동하는 것이 아니라 어떠한 이념이나 가치가 정신세계 내에 깊이 동화되어 자발적으로 행동하고 내적 기준에 따라 스스로 행동하게 되는 상태를 의미한다.
- 5) 미국환경청에서 지하저장탱크의 누설을 규제하기 위해 1986년에 설립한 기관이다.
- 6) 1991년에 도입된 영국의 '시민헌장제도'(Citizen Charter)는 고객위주 행정의 대표적 사례이다. 이것은 정부가 제공하는 서비스의 수준과 내용에 대한 기준을 고객에게 제시하고 그 실제 상태를 고객에게 평가하게 함으로써 시정을 요구할 수 있는 권한을 부여하는 것이다. 또한 미국이나 네덜란드에서

시행되고 있는, 민원처리를 일회에 일괄적으로 처리해 주는 원스톱서비스(one-stop service)도 고객 위주 행정의 대표적 사례라고 할 수 있다(김해훈, 1998:37).

- 7) 현재 행정개혁을 기획하고 주도하는 기획예산위원회 정부개혁실과 행정개혁위원회는 그 구성면에서 시사하는 점이 많다. 이들의 대부분은 경영학, 경제학 전공이고 계약제를 통해 채용되었다(안문석, 1998:10).
- 8) Swiss(1992:356)에 의하면, 공공영역에 TQM의 원리를 적용하는 데 네 가지 한계가 있음을 언급한다. 즉, 서비스보다는 산출물에 강조를 두는 문제, 고객집단에 대한 정의문제, 결과보다는 투입과 과정에 강조를 두는 문제, 품질에만 강조를 두는 조직문화의 문제 등을 제시하면서 이러한 한계점들에 대한 일부 수정이 요구된다고 주장했다. 이러한 문제점들은 고객에 의한 환류, 성과감사를 통한 결과의 평가, 직원참여 등에 의해 성공을 거둘 수 있다고 주장했다.
 

하지만 이러한 Swiss의 논의에 대한 비판도 제기된다. 즉, TQM의 성공여부는 Swiss가 언급한 것처럼 그 개념과 원리를 일부 수정시키고 발전시킴으로써 결정될 수 있는 문제가 아니라 TQM을 둘러싼 정부조직의 환경적 맥락에 달려 있다. 이것은 결국 TQM의 성공여부가 조직문화나 환경적 맥락과 깊이 관련되어 있으며 조직을 둘러싼 정치적, 경제적, 사회적 환경과 밀접하게 연관되어 있음을 의미하는 것이다(Rago, 1996:234).
- 9) 정부는 내년 초에 국립의료원과 자동차운전면허시험장 등 두 곳을 책임운영기관(Agency)으로 지정해 오는 1999년 4월부터 이들 기관을 독립채산제로 운영하기로 확정했다. 또한 내년 하반기에는 특허청과 조달청, 여권발급 업무와 관련된 기관을 책임행정기관으로 추가지정하는 방안을 추진하기로 결정했다. 이것이 실시될 경우에 해당기관장은 공개경쟁을 통해서 3년 계약직으로 임용된다(《매일경제》 1998. 11. 23:2면).
- 10) 미국체신청의 모토 중 하나는 '고객처럼 생각하라'(Think like a customer)는 것이다. 이들은 사전경고시스템(신속한 세관처리를 위해서 우편물이 도착하기 이전에 서류작업을 모두 통보하고 완료시키는 체제), 고객환불제도(시간지연시에는 요금전액을 환불하고 물품손상시에는 소포값을 환불하는 제도), 패키지 연구실(물품의 각 종류에 적합한 포장방법을 개발하고 조직외부에 정보를 공개함으로써 고객의 신뢰를 확보하기 위한 연구실) 등 다양한 노력을 통해서 고객만족에 부응했다. 또한 여기에 종사하는 트럭운전자들은 비록 임금이 적음에도 불구하고 직접적인 서비스 제공자라는데 높은 보람을 느끼고 있다. 또한 대부분 매니저들의 경력이 외부전문가가 아닌 트럭운전자 출신이라는 것(일례로 회장인 짐 켈리도 화물운송트럭운전자 출신임)도 서비스를 일선에서 제공하는 사람들의 긍지를 높여준다. 이것은 고객만족이 단지 틀에 박힌 친절에서 오는 것이 아니라 고객에 대한 철저한 분석과 직원들에 대한 배려에서 오는 것임을 말해 준다.
- 11) 미국의 유명한 가정용품회사인 러버메이드(Rubbermaid)는 한때 잭이라는 신설 가정용품회사와의 치열한 경쟁 속에서 고전을 면치 못한 적이 있었다. 이들은 연구개발, 마케팅, 세일즈 등 각 분야에서 한 명씩 구성된 팀(business team)을 만들어서 신속한 서비스제공으로 대응함으로써 성공을 거두었는데 이 팀의 특징은 상부결재가 불필요하다는 것이다. 이러한 상부결재를 생략한 이유는 그 동안 복잡한 규제와 절차로 인해서 직원들의 탁월하고 창의적인 아이디어(idea)가 적시적기에 활용되지 못했다는 것을 TQM에 의한 작업과정을 통해서 깨달았기 때문이다. 또한 이것은 직원참여와 임파워먼트가 불가분의 관계라는 것을 보여주는 좋은 예이다.

- 12) 최근에 정부는 동료직원의 부정부패를 발견하고도 묵인한 공무원까지 함께 처벌한다고 개혁안을 발표했다(《중앙일보》, 1998. 11. 26:1면). 이것은 자칫하면 공무원들을 개혁의 주체가 아닌 대상으로만 만드는 결과를 초래할 수 있고 과거의 개혁처럼 공무원들을 복지부동하게 하는 원인이 될 수도 있다. TQM의 요소 중에 직원참여를 강조하는 측면에서 바라보았을 때, 이러한 처벌위주의 개혁안은 공무원들을 소극적으로 만들 뿐만 아니라 개혁 자체에 대해서 부정적이고 저항적으로 만들 수 있는 소지가 있다.

## ■ 참고문헌

- 김광주. 1997. 한국행정조직에서 기업경영기법의 적용가능성에 관한 이론적 소고. 《한국행정논집》 9(1):21~41.
- 김광주. 1996. 지방정부조직의 생산성향상에 관한 연구. 《한국행정논집》 8(1):157~180.
- 김태걸. 1998. 기업식 정부의 구축방안. 《한국행정연구》 7(2):41~65.
- 김혜훈. 1998. 기업식 정부의 개념, 목표, 전략. 《한국행정연구》 7(2):20~40.
- 김홍률. 1996. 기업가형 정부패러다임에 대한 비판적 고찰. 《한국행정논집》 8(4):795~812.
- 박세정. 1996. 지방행정의 경영혁신 방안에 관한 연구. 《한국행정논집》 8(1):117~129.
- 박재홍. 1995. 《품질경영》. 서울: 박영사.
- 박천오. 1997. 고객지향적 행정: 실천상의 의문점과 한국관료의 시각에 대한 탐색적 연구. 《한국행정학보》 31(2):1~19.
- 손태원. 1998. 기업식 행정에 대한 기대: 성공적인 행정개혁을 위한 변화관리. 《한국행정연구》 7(2):66~88.
- 안문석. 1998. 행정개혁의 이슈. 《한국행정연구》 7(2):5~19.
- 이환범. 1998. 철도청의 생산성 증대를 위한 조직운영전략. 《한국행정논집》 10(1):25~46.
- 오석홍. 1998. 전환시대의 관리지향. 《행정논총》 36(1):102~120.
- 한규석. 1995. 《사회심리학의 이해》. 서울: 학지사.
- Cooper, Christine L., Bruno Dyck, and Norman Frohlich. 1992. Improving Effectiveness of Gainsharing: The Role of Fairness and Participation. *Administrative Science Quarterly* 37:471~490.
- Barzely, Michael. 1994. Book Review. *Journal of Policy Analysis and Management* 13(3):590~593.
- Hackman, J. Richard and Ruth Wageman. 1995. Total Quality Management: Empirical, Conceptual, and Practical Issues. *Administrative Science Quarterly* 40:309~342.
- Mani, Bonnie G. 1995. Old Wine in New Bottles Tastes Better: A Case Study of TQM Imple-

- mentation in the IRS. *Public Administration Review* 55 (2) :147~158.
- Poister, Theodore H. and Richard H. Harris. 1997. The Impact of TQM on Highway Maintenance: Benefit / Cost Implications. *Public Administration Review* 57 (4) :294~302.
- Rago, William V. 1994. Adapting Total Quality Management (TQM) to Government : Another Point of View. *Public Administration Review* 54 (1) :61~64.
- Rago, William V. 1996. Struggles in Transformation : A Study in TQM, Leadership, and Organizational Culture in a Government Agency. *Public Administration Review* 56 (3) :227~234.
- Swiss, James E. 1992. Adapting Total Quality Management (TQM) to Government. *Public Administration Review* 52 (4) :356~362.
- Wilson, Laura A. and Robert F. Durant. 1994. Evaluating TQM : The Case for a Theory Driven Approach. *Public Administration Review* 54 (2) :137~146.