

지방정부에 있어서 정책품질관리제도의 집행전략과 도구에 관한 연구

최길수*

< 목 차 >

- I. 서론
- II. 이론적 배경
- III. 정책품질관리제도의 도입·집행전략과 도구의 활용방안
- IV. 결론

최근에 들어서 국무조정실과 행정자치부를 중심으로 “정책품질관리제도”의 시행을 위한 관련규정의 마련과 매뉴얼의 개발 및 발표를 계기로 공공부문의 품질관리에 대한 인식을 확산시키고 있다. 본 연구의 목적은 지방정부 차원에서 정책품질관리제도를 도입하고 집행하는데 있어서 필요한 준거들의 설계, 각 과정에서의 핵심적인 활동내용, 그리고 도구(tool) 및 기법(technique)들의 적용방안을 탐색하기 위한 것이다. 정책품질관리의 도입 및 집행을 위한 준거들은 ①준비과정(단체장 및 핵심간부가 정책품질관리제도의 장점을 이해하고 기초지식을 습득하는 과정), ②기획과정(정책품질관리를 실행할 수 있는 구조화된 프로그램의 개발), ③집행과정(선정된 시범정책에 대하여 품질관리 활동을 실시하는 과정) ④평가 및 보상과 환류(실행결과에 대한 평가를 실시하고 그에 따른 보상이 주어지며 주요정책과 일반정책에 대한 품질관리제도의 도입을 위한 준비단계로 환류) 등으로 설계하였다. 정책품질관리제도가 가지고 있는 궁극적인 목적을 달성하기 위해서는 각 활동별로 적절한 도구(tool)가 사용되어야 한다. 본 연구에서는 정책품질관리의 도구로서 ①흐름도(준비과정과 매뉴얼작성과정), ②벤치마킹(진단과정), ③피쉬본다이어그램(계획과정), ④바차트(시범정책 및 관리대상정책의 선정과정), ⑤파레토차트(정책사례분석), ⑥WWW(정책모니터링과정), ⑦체크시트(정책홍보과정), ⑧고객만족조사(평가과정) 등의 활용방안을 논의하였다.

□ 주제어: 품질관리, 정책품질관리, 고객만족, 품질관리도구, 정책품질관리매뉴얼

* 영산대학교 행정학과 교수

I. 서론

민간경영에서 제1의 가치로 여기고 있는 고객의 개념이 정부부문에 적용되기 시작한 것은 아마도 공공관리의 패러다임 변혁기에 나타난 신공공관리론(New Public Management: NPM)의 등장에서 그 배경을 찾을 수 있다. 즉, 고객중심은 1990년대 정부혁신의 주요논제 중의 하나였으며(Alford, 2002), 이것은 공공행정의 새로운 패러다임으로써 신공공리론(NPM)을 주창하는 사람들이 가장 자주 사용하는 개념이기도 하다(Gore, 1993; Osborne and Gaebler, 1992). 전통적인 공공행정에서 다소 생소했던 고객의 개념이 20세기 말에서 현재에 이르기까지 공공관리의 원칙으로 보편화된 데에는 미국과 영국을 중심으로 정부부문에 품질관리(Quality Management: QM) 또는 종합적품질관리(Total Quality Management: TQM)의 도입이 계기가 되었다고 할 수 있다.

우리나라의 경우 선진국들이 추구하는 TQM의 기법들을 구체적으로 언급하지는 않았지만 시민들의 요구와 바람을 충족시키기 위한 TQM적 접근을 통해 다양한 행정개혁과 업무혁신을 추진하여 왔다(박병식, 1999: 281-282). 또한, 최근에 들어서 국무조정실과 행정자치부를 중심으로 “정책품질관리제도”의 시행을 위한 관련규정의 마련과 매뉴얼의 개발 및 발표를 계기로 공공부문의 품질관리에 대한 인식을 확산시키고 있다.

우리나라의 정책품질관리제도의 내용을 분석해 보면, 핵심적인 관리원칙은 TQM에서 강조하고 있는 개념과 유사한 점이 많다고 하겠다. 따라서 정책품질관리제도에 대한 근본 취지를 이해하기 위해서는 우선적으로 TQM에 대한 이해가 선행되어야 한다.

비록, 기존의 TQM 이론과 유사점이 많기는 하지만 정책품질관리라는 개념은 우리의 지방정부로서는 비교적 새롭게 받아들여질 수 있다. 그러나 일부 지방자치단체에서 TQM을 적용한 경험이 있기 때문에(박병식, 1999; 박세정, 1998b; 김선엽·김상문, 2000), 그것을 바탕으로 체계적인 사례연구를 통하여 정책품질관리제도의 성공적인 집행방안을 모색하여야 한다.

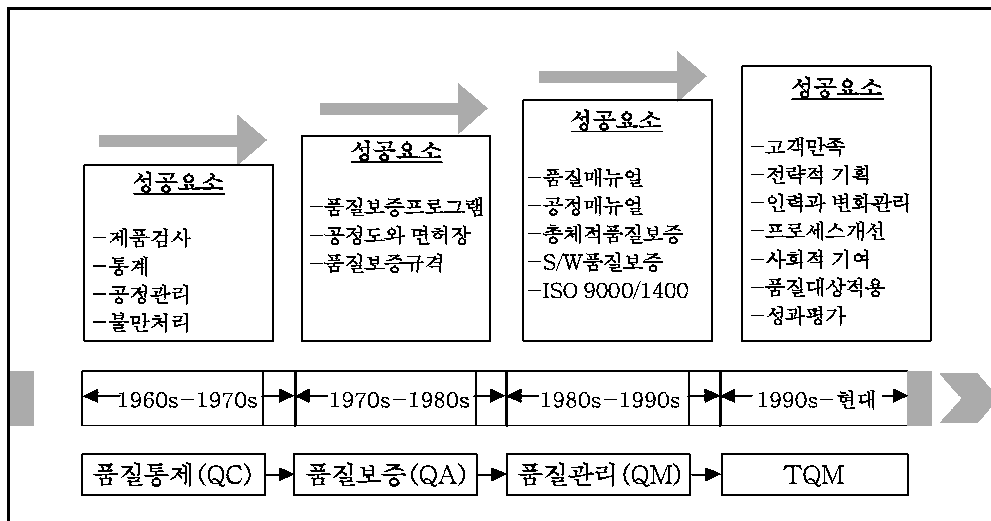
본 연구의 목적은 지방정부 차원에서 정책품질관리제도를 도입하고 집행하는데 있어서 필요한 준거들의 설계, 각 과정에서의 핵심적인 활동내용, 그리고 도구(tool) 및 기법(technique)들의 적용방안을 탐색하기 위한 것이다.

II. 이론적 배경

1. 종합적품질관리(TQM)의 본질

1) 품질관리의 발전과정

공사부문을 막론하고 관리철학으로서 많은 영향을 미치고 있는 TQM의 기원을 어디에서 부터 찾아야 하고 그것에 대한 개념을 어떻게 정의 내려야 하는가에 대한 일치된 견해를 찾기란 쉬운 일이 아니다. Hunt(1993)는 19세기 초까지 거슬러 올라가 일본의 Shingo와 미국의 Taylor로부터 Crosby에 이르는 연대기를 중심으로 TQM의 발달과정을 논의 했는가 하면, 대부분의 연구자들은 TQM의 철학 및 이론을 제시한 Deming, Juran, Ishikawa 등을 이와 관련된 아버지로 여기고 있다(Boyne, et al, 2002; Jablonski, 1994; Cohen and Brand, 1993; Carr and Littman, 1993; Hunt, 1993; Mohanty and Lakhe, 2002; West, 1995). 또한, Zairi(2002)는 시대적 범위를 축소하여 19세기 중반을 기점으로 나타나기 시작한 품질통제(QC)로부터 현대의 TQM에 이르는 발달과정 속에서 강조되었던 내용을 중심으로 TQM의 역사를 개관하기도 한다(<그림 1> 참조).



자료: Zairi(2002: 1164)

<그림 1> TQM의 전개과정

2) 품질관리의 개념

대부분의 연구에서 TQM의 기원에 대해서는 간결하게 논의하고 있는 것이 일반적인 경향이다. 반면에 TQM의 개념을 어떻게 정의하는가는 연구전체에 대한 흐름을 이끌어가는 줄기로서의 기능을 하기 때문에 많은 연구자들이 TQM의 개념정의에 많은 노력과 주의를 기울이고 있다. 앞서서도 언급한 바와 같이, TQM은 민간경영기법 뿐만 아니라 공공부문의 관리수단으로 활용되고 있다. 그렇지만 TQM이 무엇인가에 대한 개념을 정의하는데 있어서는 경영과 행정이 가지고 있는 근본적인 특성을 이해하는 것이 전제되어야 할 것이다. 따라서 본 연구에서는 그동안의 TQM에 관한 많은 문헌들 중에서 공공부문을 중심으로 논의되었던 몇몇 저자들의 개념정의를 인용해 보고자 한다.

<표 1>은 정부부문의 TQM을 논의한 대표적인 저서에서 제시하고 있는 개념정의와 그 정의 속에 내포하고 있는 기본적인 내용을 정리한 것이다. TQM의 정의 속에 제시되고 있는 기본적인 내용들은 연구자들에 따라서 다양하지만, 일반적으로 고객중심, 품질, 팀워크(참여), 지속적 개선 등을 강조하고 있다. 따라서 정부부문에서의 적용을 위한 TQM에 대하여 보다 본질적인 이해를 위하여 최소한도 정부에서 말하는 품질(Quality)이 무엇인가? 그리고 정부의 행정서비스 또는 정책의 고객(Customer)은 누구인가?에 대한 심도 있는 조작적 정의가 필요하게 된다.

우선, 품질(quality)에 관한 논의들 중에, Mohanty and Lakhe(2002: 5)는 “사용자의 요구를 만족시킬 수 있는 요구조건에 대한 적합성”으로 품질을 정의했으며, 반면에 Hradesky(1994)는 간단명료하게 “고객의 기대와 요구”로서 품질(quality)을 정의하고 있다. Oakland(2000: 3-4)는 품질은 가끔 상품 또는 서비스의 ‘탁월성(excellence)’을 말하기 위하여 사용되어 진다고 하면서, “품질은 고객의 요구조건을 단순히 충족시키는 것”으로 개념을 정의하고 있다. 이러한 논의에서 알 수 있듯이 정부의 행정서비스나 정책에 대한 품질의 좋고 나쁨은 고객의 판단에 의하여 결정된다는 것이다.

<표 1> TQM의 개념정의

저 자	개 념 정 의	기본요소			
		고객 중심	팀워크	상시 개선	기타
Cohen & Brand (1993)	<ul style="list-style-type: none"> · 종합적(Total): 고객의 요구를 확인하는 데에서부터 고객만족을 평가하는 전반적인 과정에 이르기 까지 품질(Quality)의 개념을 적용하는 것을 의미 · 품질(Quality): 고객의 기대를 충족 및 향상시키는 것을 의미 · 관리(Management): 품질을 지속적으로 개선하기 위해 조직의 역량을 개발 및 유지한다는 것을 의미 	✓		✓	✓
Carr & Littman (1993)	품질에 대한 고객의 기대를 충족시키기 위하여 일하는 방법을 통제하고 지속적으로 개선하는데 조직의 모든 사람이 참여하는 것	✓	✓	✓	
Hunt (1993)	<ul style="list-style-type: none"> · 품질관리는 고객만족을 목표로 하는 전략적이고 통합적인 관리체계 · 기본적 요소: 고객만족, 지속적인 개선, 그리고 모든 사람들의 책임 	✓	✓	✓	
West (1995)	TQM은 고객지향, 하부위임, 벤치마킹, 지속적 개선 등을 통하여 주민만족과 지방정부의 생산성을 향상키려는 광범위한 전략	✓	✓	✓	✓

그러면 정부의 고객(customer)은 누구인가? 이에 대한 대답은 쉽지 않을 것이다. TQM을 논의하는데 있어서 고객이 누구인가를 명확히 하는 것은 매우 중요하지만 쉬운 일만은 아니다. 일반적으로 TQM의 개념에 내포되어 있는 고객은 조직체계의 외부뿐만이 아니라 내부에도 있을 수 있다(West, 1995: 8; Hunt, 1993: 36). 정부의 고객은 정부의 산출물을 받거나 사용하는 사람이다. 내부고객으로서의 사용자는 조직내에 있는 다른 부서나 사람이 될 것이고, 최종적인 산출품이나 서비스를 사용하는 사람은 외부고객이다.

3) 품질관리의 성공요인

TQM이 아무리 훌륭한 관리기법이라고 할지라도 그것을 위한 지원체계가 미흡하거나 구성원들의 능력과 의식을 변화시키기 위한 프로그램이 부재한 경우에는 하나의 구호에 지나지 않을 것이다. 그러면, TQM의 성공요인은 어떤 것이 있으며, 그들 사이에는 어떤 관계가 있는가? 전자의 경우는 기존문헌에서 TQM의 주요내용(리더십, 교육훈련, 팀워크, 고객지향, 객관적 자료의 중시, 품질비용의 인식 등)으로 다루고 있으며, 후자에 관하여는 2개의 연구 결과를 소개할 수 있다.

첫째, Al-Khalaf(1994)는 그의 박사학위논문에서 TQM과 관련된 177개의 문헌고찰을

통하여 8개의 성공요인을 추출하고 분석하였다. 그 우선순위를 보면, ①전 직원들이 참여할 수 있는 체계-> ②품질관리를 위한 조직문화-> ③품질관리를 실행하기 위한 최고관리자들의 사명-> ④품질관리 관련 지식을 함양하기 위한 충분한 교육훈련프로그램-> ⑤직원들의 성과와 조직의 미션을 연계한 보상체계-> ⑥조직의 전략적 기획목표와 품질목표간의 조화-> ⑦품질관리에 대한 쌍방향 의사전달체계-> ⑧의욕이 넘치는 직원 순으로 성공요인을 분석하고 있다.

둘째, 최길수(1999)는 지방공기업을 대상으로 TQM이 아직 도입되지는 않았지만, 도입될 경우 가장 쉽게 성공하기 위해서는 지방공기업을 민영화하여야 한다고 분석하고 있다. 그리고 TQM 여러 성공요인들(직원의 참여확대, 교육훈련, 경영층의 리더십,¹⁾ 고객만족 조사체계, 전략적 기획수립, 변화의 수용자세, 조직구조) 중에서 가장 중요시되는 것은 “직원들의 변화수용자세”라고 분석하고 있으며, 일반적으로 가장 적게 영향을 미치는 것은 “교육훈련”으로 분석하고 있다.

2. 정책품질관리제도의 의의

1) 추진경위

정책품질관리에 대한 개념은 물론 그 용어에 대한 명확한 기원을 찾기란 쉬운 일이 아니다. 앞에서 논의한 TQM이 오랜 기간동안 이론적인 발전과정을 통하여 현재에 이르게 된 것과는 달리 정책품질관리라는 용어는 다소 생소한 느낌이 있다고 하겠다. 따라서 정책품질관리를 학문적인 역사성과 이론적인 배경을 통하여 이해하려는 노력보다는 우리나라의 정부부문에서 처음으로 사용한 신생어로 이해하는 것이 바람직 할 것이다.

“정책품질관리(Policy Quality Management)”에 대한 영어의 약자를 ‘PQM’으로 사용하고 있을지라도 그것은 기존문헌의 고찰을 통해서 이끌어낸 것이라기보다는 편의상의 용어로 사용하고 있음을 지적하지 않을 수 없다. 정책품질관리라는 용어를 처음으로 사용한 행정자치부(2005a)는 영국의 [Strategy Survival Guide]를 번역하여 표제 [영국의 정책품질매뉴얼 해설]로 달고 있으며, 2005년 [정책품질매뉴얼]을 발표하면서 미국의 [Guidance for Completing the Program Assessment Rating Tool: PART]의 내용을 일부 인용하고 있다. 영국이 [Strategy Survival Guide]를 발간하게된 목적은 정부에서 전략적 개발을 지원하고 전략적 사고를 촉진하기 위해서 이며(British Cabinet Office, 2004: 1),

1) Jun and Koike(1998)는 일본의 지방정부에 TQM의 성패사례를 연구하면서, 히타치시(Hitachi City)는 시장의 리더십에 의해 성공한 사례로 소개하고, 히타치나카시(Hitachinaka City)는 시장의 무관심으로 TQM이 실패했다고 소개하고 있다.

미국의 [Guidance for Completing the Program Assessment Rating Tool: PART]은 프로그램의 성과를 개선하기 위한 목적을 가지고 있다(U.S. Office of Management & Budget, 2005: 2).

우리나라의 국무조정실에서는 2005년 초에 국무총리훈령 제462호로 [정책품질관리규정]을 제정하여 중앙정부를 대상으로 7월 1일부터 시행하고 있다. 이 규정의 제정이유는 “정책의 실패 및 정책불량품의 발생 등을 방지하기 위하여 정책품질을 체계적으로 관리·개선할 수 있는 체제를 구축함으로써 국민의 신뢰와 만족도를 높이고 나아가 국가경쟁력을 강화하려는 것”으로 밝히고 있다. 이러한 노력을 계기로 행정자치부에서는 [정책품질관리매뉴얼]을 개발하고 있음과 동시에, 정책홍보관리본부 내에 고객만족팀을 운영하고 있으며 중앙인사위원회 또한 고객만족팀을 조직하고 각 중앙부처의 대부분이 부처 정책홍보를 전담할 전문가들을 서둘러 공개채용하고 있다. 또한, 중앙공무원교육원에서 정책품질관리에 대한 교육훈련을 지원하기 위해 정책품질관리교육팀을 운영하고 있다.

2) 주요내용

국무조정실의 [정책품질관리규정]에서는 정책실패와 부실정책의 방지가 정책품질관리제도의 핵심이 된다. 이러한 목적을 위하여 “정책품질관리매뉴얼(행정자치부장관 및 국정홍보처장)”을 작성하여 중앙행정기관에 제공하고, “정책품질관리카드(각 중앙행정기관)”를 작성함은 물론 정책모니터링, 홍보, 정책평가, 정책사례의 분석 및 교육 등을 실시할 것을 강조하고 있다.²⁾

동규정이 가지고 있는 주요내용으로서는 첫째로 정책품질관리의 정의(제2조 제1호), 둘째로 중행정기관의 책무(제4조), 셋째로 정책품질관리매뉴얼의 적용(제5조), 넷째로 관리대상정책의 지정(제7조), 다섯째로 정책홍보의 실시(제11조), 여섯째로 정책평가(제12조) 등이다.

2) 이 규정에서 관리대상정책으로써, ①국정과제 또는 국가전략사업, ②여러 부처와 관련된 주요 복합사업, ③연두 업무보고 중 주요과제, ④대통령 지시사항 및 국무총리 지시사항, ⑤직접적인 이해당사자가 1백만명 이상인 정책 또는 사업, ⑥간접적인 이해당사자가 5백만명 이상인 정책 또는 사업, ⑦사업구상단계의 추정 총사업비가 500억원 이상이거나 추정 총사업비중 국가가 부담하는 금액이 300억원 이상인 사업, ⑧그 밖에 국민생활 또는 국가경쟁력에 큰 영향을 미치는 사업, ⑨외부여건의 변화 및 사업내용의 변경 등으로 국민생활에 큰 영향을 주거나 많은 국민의 이해가 상충되어 추진상의 문제가 예상되는 사업, ⑩대통령 또는 국무총리가 특별히 지정하는 정책, ⑪그 밖에 이해관계인이 소수라고 하더라도 문제발생의 위험성이 크거나, 중앙행정기관의 장이 관리대상정책으로 지정·관리할 필요가 있다고 인정하는 정책 등이다(동규정 제7조).

행정자치부(2005b: 84)에 의하면, “정책품질관리는 민간의 품질관리를 벤치마킹한 것이며, TQM이나 6Sigma 등 민간의 품질관리의 개념을 공공부문에 도입하여 불량정책이 발생하지 않도록 정책의 전과정에 걸쳐 품질관리를 하여야 한다는 것을 의미한다”라고 하여, TQM의 개념을 응용하고 있음을 알 수 있으나, 동매뉴얼에서 제시된 도구(tool)나 관리기법(technique)에 있어서는 여러 측면에서 차이가 있다.

3. 국내 지방정부에서의 도입사례

1) 품질관리(TQM)의 도입사례

우리나라의 지방정부에 품질관리가 일부 도입되기 시작한 것은 직선단체장시대의 개막으로 거슬러 올라갈 수 있다고 하겠다. 과거 임명제하에서는 볼 수 없었던 민간경영전문가들이 직접 단체장으로 선출되거나 또는 그들의 컨설팅을 통하여 정부부문에 많은 경영원리가 도입되기 시작하였다. 미국의 경우 25,000명 이상의 인구규모를 자지고 있는 지방정부의 약 28%가 TQM을 집행한 것으로 조사되었으며(Al-Khalaf, 1994: 90),

<표 2> 우리나라 지방자치단체의 TQM 도입현황

자치단체	도입시기	도입목적
제주도	1997.4	<ul style="list-style-type: none"> - 행정업무프로세스를 개선하여, 전직원의 참여하에 행정서비스의 질적 향상도모 - 행정에 경영마인드를 도입하여 생산성 제고 - 행정업무의 투[명]성 제고 - 행정업무의 책임과 권한 강화
철곡군	1998.4	<ul style="list-style-type: none"> - 다양한 주민의 욕구를 파악하여 신속하고, 정확한 서비스 제[공] - 업무의 효율성을 제고하여, 주민으로부터의 신뢰확보 - 행정업무의 표준화와 투명성제고 - 조직, 책임과 권한, 교육절차와 관련 자료 등을 체계적으로 정비
이천시	1997.6	<ul style="list-style-type: none"> - 다양한 시민욕구 충족 - 양질의 행정서비스 제공 - 행정의 능률성 제고 - 신속한 업무처리와 업무처리체계 확립
강동구	1997.6	<ul style="list-style-type: none"> - 전 직원 중심으로 행정의 비합리성, 비능률성을 개선해 나가는 행정 개혁운동 - 궁극적으로 주민 감동 행정을 구현 - 조직의 활성화, 행·재정의 효율화 - 주민에게 새로운 서비스를 제공할 수 있는 재원확보 - 밑으로부터의 개혁
강서구	1998.9	<ul style="list-style-type: none"> - 품질시스템 구축 이행으로 인한 업무처리의 표준화로 주민 서비스 향상 - 행정운용의 효율성 제고 - 행정의 신뢰도 향상 및 구정의 이미지 제고

자료: 박세정(1998b: 164, 재구성)

우리나라는 단체장 직선 후 몇몇 자치단체에서 도입한 것으로 알려져 있다. 즉, 박세정(1998b)은 우리나라 일부 자치단체의 TQM 도입에 대한 실태연구를 통하여 그들의 도입시기, 목적, 추진체계, 그리고 문제점 및 개선방안을 논의한 사례가 있으나(<표 2> 참조), 현재 어느 정도의 성과를 거두고 있는가에 대한 연구 및 보도는 거의 전무한 상태이다.

2) 정책품질관리의 도입사례

중앙정부의 노력과는 달리 우리의 지방정부 중에서 정책품질관리제도를 도입하고 있는 곳은 대구광역시와 광주광역시교육청이 유일할 정도이다. 대구광역시는 2005년 7월 1일부터 일부의 정책,³⁾ 그리고 2006년 1월 1일부터는 확대실시 할 목적으로 품질관리규정을 제정한 상태이다(대구광역시, 2005).

대구광역시가 추진하고 있는 정책품질관리제도의 주요내용은 앞에서 논의한 국무조정실의 그것과 큰 차이가 없으며, 도입을 위한 기본 방향은 첫째로 체계적인 품질관리를 통한 불량정책을 방지하며, 둘째로 총체적인 품질관리를 위한 시스템을 구축하고, 셋째로 정책특성에 적합한 자체매뉴얼을 마련하여 활용 하는 것이다. 동광역시에서 정책품질관리를 추진하기 위한 팀은 총11명으로 구성되어 있으며, 기획관을 총괄로 기획담당과 학계에서 5명, 대구경북개발연구원에서 1명, 공무원 3명으로 구성하고 있다.

이와 아울러, 광주광역시교육청은 정부의 혁신과제인 '정책품질관리제도'를 도입, 전국에서 처음으로 연구 모임을 구성해 '교육정책품질관리 매뉴얼'을 자체 개발해 지난 6월 교육인적자원부로부터 2천6백만원의 예산을 지원받아 시범운영에 들어간 것으로 보도되고 있다. 그 동안 광주광역시교육청은 교육정책품질관리 연구회를 중심으로 교육 분야에 적용할 정책품질관리 매뉴얼을 자체 개발하고, 정책품질관리가 필요한 16개 주요사업을 관리대상정책으로 선정, 매뉴얼 적용 및 관리카드 작성(사업 개요서, 정책단계별 점검항목, 추진실적으로 구성) 등 교육을 실시해 시범 운영의 기틀을 구축했다.⁴⁾

3) 대구광역시가 품질관리제도를 시범적으로 적용하기로 한 정책으로는 ①대구 테크노폴리스조성, ②대구경북과학기술연구원 설립, ③2단계 밀라노프로젝트 추진, ④ 시내버스 준공영제 도입 추진, ⑤매립가스개발 추진 등 5개의 정책이다.

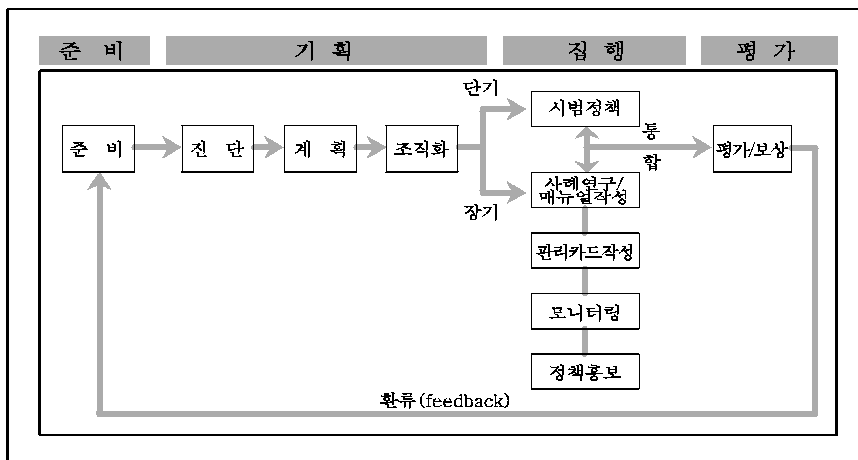
4) 2005년도 하반기에 시범 운영하게 될 16개의 관리대상정책은 학교 신·증설을 비롯 사이버가정학습 운영 및 교육복지투자 우선지역 등 사업의 중요성, 교육 수요자에게 미치는 파급효과, 시범실시 취지 등을 감안해 예산성과 관리사업과 신청사업 중심으로 선정했다(<http://kjdaily.com/print.php3?no=44643>).

4. 준거틀(framework)의 설계와 도구의 유용성

1) 준거틀의 설계

정책품질관리제도는 우리의 지방자치환경에서 비교적 새로운 관리기법이며 철학이다. 이러한 신공공관리기법(NPM)이 지방정부에 도입 및 집행이 되고 제도적으로 정착하기 위해서는 전략적 접근이 필요하다고 할 수 있다.⁵⁾

<그림 2>는 집행전략에 대한 기존의 다양한 논의에 기초하여 수정하고 설계된 준거틀로서, 새로운 제도임을 고려하여 시범적용 후 확대해 나가는 과정을 나타내주고 있다. 지방정부에서 정책품질관리제도를 시범적용하기 위한 일련의 과정은 ①준비과정(단체장 및 핵심간부가 정책품질관리제도의 장점을 이해하고 기초지식을 습득하는 과정), ②기획과정(정책품질관리를 실행할 수 있는 구조화된 프로그램의 개발), ③집행과정(선정된 시범정책에 대하여 품질관리 활동을 실시하는 과정) ④평가 및 보상과 환류(실행결과에 대한 평가를 실시하고 그에 따른 보상이 주어지며 주요정책과 일반정책에 대한 품질관리제도의 도입을 위한 준비단계로 환류) 등 4단계로 진행되는 것을 나타내어 주고 있다. 주요정책(관리대상정책)과 일반정책에 대한 품질관리의 도입 및 집행을 위한 활동은 시범정책의 그것과 같은 과정으로 진행된다.



<그림 2> 정책품질관리제도의 도입과 집행을 위한 준거틀

5) 이와 관련하여, Hunt(1993: 253-287)는 품질관리의 집행과정을 크게 기획과정(세부과정 10 단계)-> 품질철학실행-> 벤치마킹-> 프로세스의 지속적 개선-> 결과의 평가-> 성공인지-> 품질 과정에의 적용-> 개선의 지속 등 17단계를 구체적으로 제시하였으며, Jablonski(1994: 85-199)는 준비-> 기획-> 평가-> 집행-> 확산 등 광범위하게 다루고 있다.

2) 품질관리의 도구(Tool)

지속적인 품질개선을 지원하고 개발하기 위해서는 품질관리 도구(tool) 및 기법(technique)들에 대한 활용방안을 모색해야 한다.⁶⁾ 품질관리와 관련된 기존의 많은 문헌들에서 도구(tool) 및 기법(technique)의 용도에 대하여 비교적 상세하게 소개하고 있다 (Elshennawy and McCarthy, 1992; Hunt, 1993; Koehler and Pankowski, 1996⁷⁾). 특히, Ho, et al(2000)은 품질관리의 기본요소인 고객만족(고객조사·품질기능전개), 지속적인 개선(플로우차트·파레토차트·통계적 공정통제·원인/효과 다이어그램), 팀워크(조직개발이론·팀형성이론) 등에 활용할 수 있는 도구를 제시하고 있다.

이와는 달리 행정자치부(2005b: 26-75)의 정책품질관리매뉴얼이 제시하고 있는 관리기법은 참여 및 갈등관리, 각종 영향분석(평가), 대안의 평가, 체계적 사고기법, 정책사례연구 등이며 이에 따른 세부적인 내용을 제시하고 있다. 이러한 기법 중에는 일부(비용/편익분석, 벤치마킹)는 앞에서 논의한 TQM의 도구와 일맥상통하는 부분도 있지만 상당부분은 다른 내용의 도구 및 기법을 제시하고 있다.

따라서 정부정책의 품질을 향상시키려는 목적에 부합할 수 있는 도구 및 기법의 선택에 있어서는 상당한 주의가 요구된다고 하겠다. 이어지는 제Ⅲ장에서는 정책품질관리제도의 도입 및 집행 과정에서의 주요활동 전략과 활용가능한 도구들에 대하여 논의하고자 한다.

Ⅲ. 정책품질관리제도의 도입·집행전략과 도구의 활용방안

1. 준비과정과 활용도구

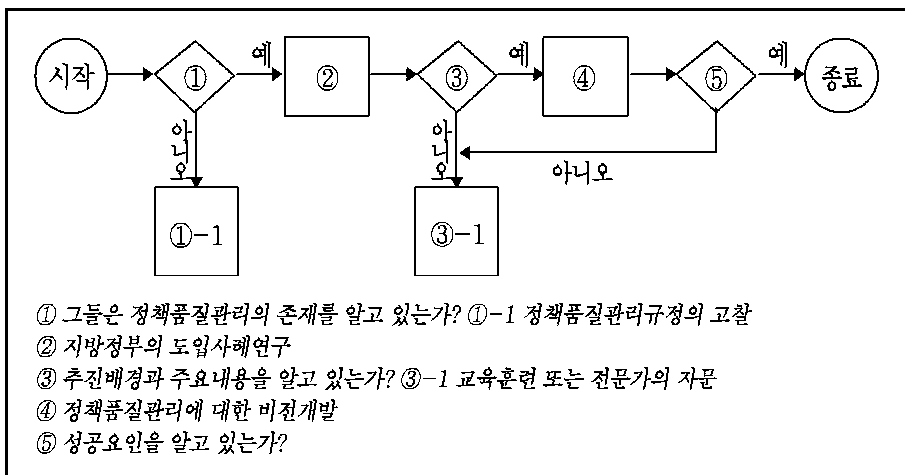
지방정부에서 정책품질관리제도를 도입하기 위한 준비과정에서는 여러 세부적인 활동이

6) 여기서 도구(tool)와 기법(technique)이 용어에 있어서는 차이가 있지만, 개념적으로 명확한 구분을 하지 않고 혼용하는 것이 일반적이다. 따라서 본 연구에서도 양자간의 개념을 구별하지 않고 기법의 개념을 포괄하는 “도구(tool)”로 사용하고자 한다.

7) 22개의 도구 및 기법은 다음과 같다. Benchmarking, Brainstorming, Cause and Effect Diagram, Check Sheets, Control Chart, Customer Surveys, Deming Cycle, Flowchart, Force Field Analysis, Histogram, Introducing Change, Management Presentation, Milestone Charts, Nominal Group Method, Pareto Charts, Pie Charts, Priority Selection Worksheets, Run Charts, Scatter Diagram, Solution Strategies Matrix, Time Management, World Wide Web.

포함된다. 첫째, 단체장과 고위관리자들은 그들이 추진하고 있는 공공정책에 대하여 품질관리를 집행할 경우 많은 장점이 있음을 인지하고 조직에 도입할 것을 고려하게 된다. 둘째, 우선적으로 고위관리자들에 대한 교육훈련을 실시하게 되는데, 정책품질관리가 무엇인가? 이것이 가지고 있는 철학은 무엇이며? 도입단계에서는 어떤 장애요인이 존재하며? 어떻게 극복할 것인가? 정책품질관리제도에서 등장하고 있는 생소한 용어의 개념을 이해하게 된다. 셋째, 외부 전문가 집단들의 컨설팅이 요구되어지는 경우에 지방정부조직에 적합한 컨설팅 후보들에 대한 정보를 파악하여 리스트를 작성한다. 넷째, 정책품질관리제도의 도입에 따른 조직의 비전을 개발하고 전체의 구성원들과 공유하기 위한 커뮤니케이션을 실시한다.

그러면, 정책품질관리제도의 도입을 위한 준비과정에서 필요한 도구는 무엇인가? 이 과정에서는 지방정부의 최고책임자인 단체장의 정책품질관리에 대한 이해와 후원이 가장 핵심적이다. 따라서 고위관리층의 정책품질관리에 관심과 이해를 순차적으로 이끌어 낼 수 있는 도구로써 흐름도(flowchart)를 활용할 수 있다. <그림 3>은 정책품질관리에 대한 고위관리층의 인식확립을 위한 흐름도를 예시적으로 작성한 것이다.



<그림 3> 품질관리에 대한 고위관리층의 인식확립을 위한 흐름도(예시)

2. 기획과정에서의 도구

많은 조직들의 경우, 그들이 가지고 있는 문제를 해결하기 위해 바로 실행으로 옮기는 경우가 있다. 결과적으로 조직들은 집행을 위해서 요구되어지는 조직의 정책이나 기획을 개발하는 데에 투자되는 시간, 생각, 그리고 에너지 등에는 큰 의미를 두고 있지 않은 것 같다. 정부에서 기획(planning)에 투자되는 노력은 전체의 1/3도 채 되지 않기 때문에 집행과정에서 계속된 시행착오를 해결하는데 어려움을 겪고 있다(Hunt, 1993: 253).

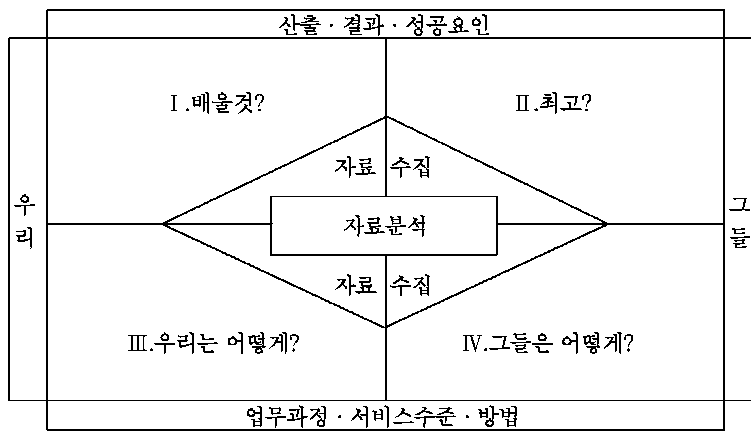
기획과정에서의 주요활동으로써, Hunt(1993)는 최고책임자의 품질에 대한 의지표명, 비전과 철학의 제시, 품질위원회의 구성, 고객요구의 파악, 조직특성에 맞는 품질관리 전략 개발, 집행조직의 선정, 교육훈련수요조사 실시, 자원배분의 결정, 교육훈련실시, 품질관리의 성과측정 계획 등 기획의 중요성을 강조하고 있다. 또한, Jablonski(1992)은 무려 16개에 달하는 세부 활동을 제시하고 있으며, Carr and Littman(1993)도 큰 비중으로 기획과정을 다루고 있다.

본 연구에서는 다양한 기획과정에서의 활동을 범주화하여 지방정부가 정책품질관리제도를 도입하고자 할 때 고려해야할 기본적인 활동으로서 진단, 계획, 그리고 조직화에 대한 논의를 하고자 한다.

1) 진단

여기서 우선적으로 취해야할 행동은 지방정부가 제공하는 행정서비스와 정책의 품질수준과 조직관리를 평가하고 개선의 여지를 찾아내는 과정이라고 말할 수 있다. 조직이 가지고 있는 현재의 상태를 평가하기 위해서 활용되는 기법 중 당해조직의 기능과 수준에 관한 많은 정보를 얻는데 유용한 기법으로서 벤치마킹(benchmarking)을 들 수 있다.

지방정부가 벤치마킹을 하는 방법은 규모가 비슷한 수준의 정부 중에서 주민들의 행정서비스 또는 정책에 대한 만족도, 그리고 조직의 혁신성과가 가장 탁월하다고 인식되고 있는 조직의 관리스타일을 배우는 것이다. 그러면 벤치마킹 대상조직은 어떻게 선정할 것인가? 이것은 공사·국내외의 조직을 막론하고 각종 연구보고서 또는 언론보도 등에서 선형적으로 정책품질관리제도를 도입하여 실시하고 있거나 또는 '품질관리대상'을 수상한 조직이 될 것이다.



자료: Hunt(1993: 273. 재인용)

<그림 4> Xerox사의 벤치마킹 템플릿

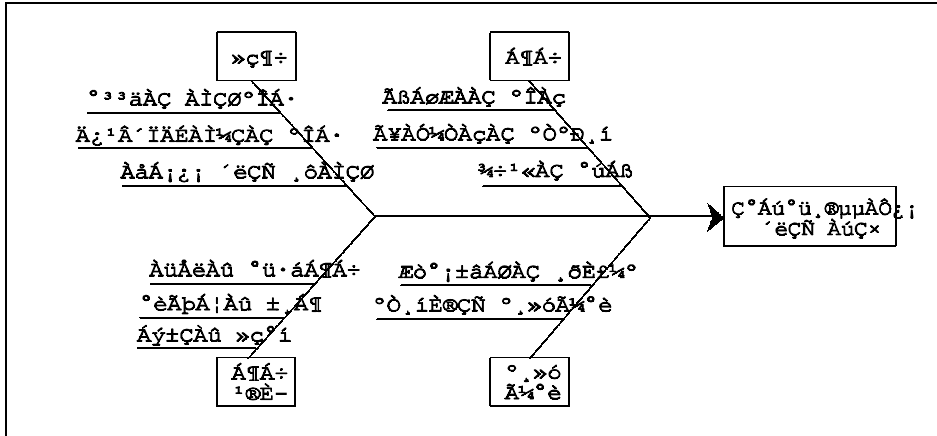
벤치마킹을 통하여 높은 성과를 창출한 사례로는 Xerox사를 들 수 있는데, <그림 4>는 그들이 사용한 벤치마킹 템플릿(template)을 도시한 것이다. 여기서 왼쪽은 자신의 성과나 프로세스이며, 우측은 우리가 비교의 대상인 조직의 성과와 프로세스이다. 우선 벤치마킹할 것들(성과 또는 성공적인 부문)과 배워야할 대상을 선택하고 자료수집과 분석을 실시한다. 하단에서는 자신의 조직과 배워야할 조직 간의 차이점을 발견하여 자신의 조직을 개선해 나간다.

2) 계획

여기서는 당해 지방정부가 시범적용, 주요정책, 그리고 일반정책에 품질관리제도를 도입 및 집행을 위한 시간계획(time schedule)을 수립하고,⁸⁾ 정책품질에 관한 일반 직원에 대한 교육훈련계획을 수립하고, 소요경비를 산출하는 활동을 한다. 특히, 직원들에 대한 교육 훈련은 누가, 언제, 어디서, 무엇을, 어떤 방법으로 실시할 것인가에 대한 구체적인 활동이 명시되어야 한다.

8) 대구광역시의 사례를 살펴보면, [대구광역시 품질관리규정] 제정(6월), [정책품질관리 T/F팀] 구성·운영(6월), [One-Line 정책모니터링시스템] 구축(5-9월), 정책단계별 추진절차 이행 등 시범실시(7-12월), 품질관리대상정책평가·사례분석 및 환류('06.1월), 품질관리정책담당자 교육(6월, 12월), [BSC성과관리제도]와 연계추진방안 검토(하반기) 등의 구체적인 시간계획을 설정해 놓고 있다(대구광역시, 2005: 15).

이와 아울러 지방정부에서 정책품질관리제도를 도입하기 위한 규정을 제정해야 하는데, 지방자치단체의 조례를 통하여 제정할 수 있으나, 본 제도는 큰 예산이 수반되거나 지역주민의 권리 또는 의무의 변동을 수반하는 규정이 아니기 때문에 지방자치단체의 규칙으로 제정할 수 있으며, 대구광역시의 경우는 훈령의 형태로 집행근거를 마련하고 있다.

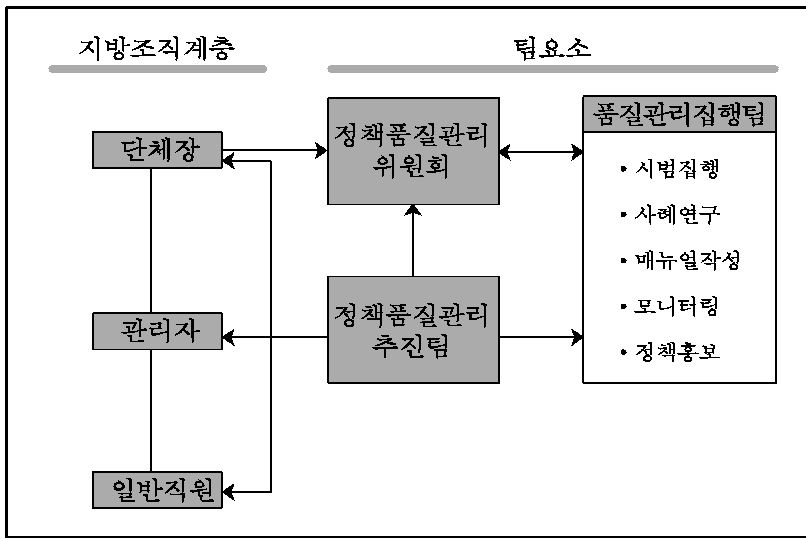


<그림 5> 저항원인 규명을 위한 피쉬본다이어그램(예시)

일반적으로 어떠한 조직에 새로운 관리기법을 도입하고자 할 때 조직원들에게 나타나는 현상은 새로운 관리기법 또는 제도에 대한 거부감과 저항에 처하게 된다는 것이다. 정책품질관리제도를 지방정부에 도입하는 데에는 저항이 있을 수 있다는 사실을 간과해서는 아니 된다. 이때에 어떠한 이유에 의하여 저항이 일어나고 그것을 극복하기 위한 대안은 무엇인가를 탐색하는 도구로써 피쉬본다이어그램(fishbone diagram)을 활용할 수 있는데, <그림 5>는 저항의 원인을 규명하기 위한 피쉬본다이어그램(fishbone diagram)의 사용 예이다.

3) 조직화

기획과정에서는 정책품질관리의 촉진을 위한 팀 또는 지원기구의 설치가 필요하게 되는데, 최소한 정책품질관리위원회와 정책품질관리추진팀이 필요하게 된다(<그림 6> 참조). 예컨대, 정책품질관리위원회는 단체장을 비롯하여 부단체장과 관리직 공무원 및 외부전문가로 구성되며, 여기서는 정책품질관리제도를 적용할 단기적 집행을 위한 시범정책과 장기적 집행을 위한 주요정책을 선정, 평가계획 및 보상체계 개발 등의 활동을 한다.



<그림 6> 지방정부의 정책품질관리를 위한 조직구조

그리고 정책품질관리추진팀은 정책품질과 TQM에 관련된 각종 자료와 정보의 수집과 비치 등 데이터베이스를 구축하고, 위원회와 품질관리집행팀, 그리고 지방정부의 모든 구성원에 대하여 정책품질관리에 관한 전문적 지식과 정보를 제공하게 된다.⁹⁾

지방정부에서 정책품질관리추진팀(예: 행정자치부는 정책홍보관리본부의 고객만족행정팀; 중앙인사위원회는 고객만족관리본부의 고객만족팀)은 새롭게 조직할 수도 있으며, 기존의 분권·핵심담당을 팀장으로 하여 정책품질관리에 관한 내외부의 전문가를 개방형으로 임용하여 운영할 수도 있다.

3. 집행전략과 도구의 활용방안

여기서는 지방정부에 품질관리제의 실제 적용을 통하여 정책의 품질을 향상시키고, 조직의 전통적인 관리문화를 품질관리를 지향하는 문화로 변화시킴과 아울러 정책품질관리제도를 지

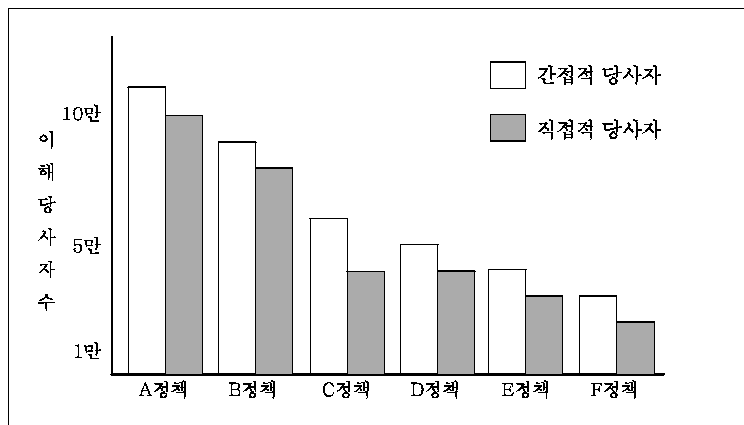
9) 참고로, 대구광역시의 추진계획에서는 기획관을 총괄로 하는 11명(학계 5명 포함)으로 [정책품질관리 T/F]를 구성하는 방안을 제시하고 있으며, 광주광역시교육청은 교육정책품질관리연구회(기획예산과장, 장학관 4명, 사무관 7명, 초중고 교감 3명, 지역교육청 2명, 공무원노조 1명)를 중심으로 추진하고 있다.

방정부에 정착시키는 것이다. 이 과정의 일반적인 활동은 정책품질관리제도가 지향하는 목적에 도달하기 위해 팀워크를 통하여 정책품질관리규정에 따라 실행에 옮기는 것을 말한다.

여기서의 일반적인 활동은 정책품질관리제도를 시범적용하기 위한 정책을 선정한 후 매뉴얼을 작성, 관리카드작성, 모니터링, 홍보, 정책평가, 사례연구 등의 활동이 단기적으로 이루어진다. 그리고 시범정책의 집행활동은 그대로 지방정부의 주요정책(관리대상정책이라고 함)에 적용되며, 기타 일반적인 정책에 대하여는 정책품질관리매뉴얼을 작성하여 관리한다.

1) 시범정책 및 관리대상정책의 선정과 도구

지방정부의 정책품질관리를 위한 준거들은 단기와 장기로 품질관리를 이원화 하여 집행하고 통합하여 품질관리문화를 정착시키려는 것이다. 따라서 장기적으로는 지방정부의 모든 정책에 대하여 품질관리를 실시 하지만, 제도의 시행초기에는 일부 정책(대구광역시의 경우는 5개, 광주광역시교육청은 16개)을 선정하여 단기적으로 실시하게 된다. 이러한 시행과정에서 국무조정실의 [정책품질관리규정]과 행정자치부의 정책품질관리매뉴얼을 많은 부분 준용할 수 있다고 하겠다.



<그림 7> 주요정책 선정을 위한 바차트(bar chart)

지방정부에서 품질관리를 위한 시범정책을 선정하는 기준은 정책품질관리위원회에서 정하되 정책품질관리제도의 취지를 최대한 반영할 수 있도록 내외부의 전문가 집단의 충분한 논의를 통하여 결정한다.¹⁰⁾ 시범정책과 주요정책을 선정하는 기준은 일반적으로 국무조정실의

정책품질관리규정 제7조를 지방정부의 규모에 맞게 완화하여 준용할 수 있다고 하겠다. 그러나 관리대상정책을 지정할 경우 동규정 제7조 중 예산이나 인구규모를 기준으로 할 때에 특별한 주의가 요구된다. 즉, 시·도 또는 시·군·구마다 인구 및 예산규모에 있어서 차이가 심하기 때문에 선정기준(10만 이상 또는 300억원 이상)을 고정시키기 보다는 유동적으로 전체인구의 10분의 1이상 이라든지, 당해 자치단체가 부담하는 금액이 전체 예산규모의 10분의 1이상 등으로 한다.

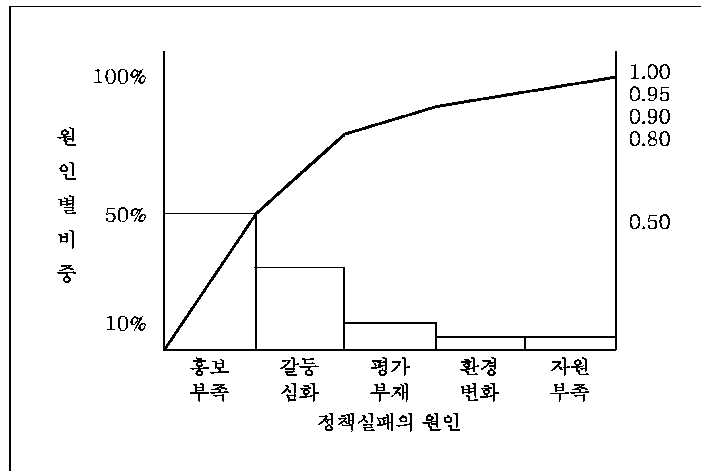
그러면, 품질관리적용을 위한 시범정책과 관리대상정책을 선정하는데 유용한 도구는 무엇일까? 품질관리규정에서 제시되고 있는 선정 기준은 주관적인 판단에 근거하는 경우도 있고, 객관적인 자료를 기준으로 하는 것도 있다. 전자의 경우는 국가나 지방정부의 차원에서 특별히 관리될 필요가 있는 정책으로써 정치적인 요인에 의하여 결정되며, 후자의 경우는 이해당사자의 숫자라든가 직간접적인 예산규모 등이 기준이 된다. 따라서 도구는 전자보다는 후자를 위하여 필요하며, <그림 7>의 예시에서 보는 바와 같이 수치적 자료에 대한 이해를 높여 주는 바차트(bar chart)의 활용이 가능하게 된다.

2) 정책사례 연구 및 품질관리매뉴얼의 작성과 도구

(1) 정책사례연구와 도구

정책사례연구는 정책사례를 통해서 생생한 정보를 습득할 수 있을 뿐만 아니라 복잡한 상황에 대한 분석력과 판단력, 그리고 유연한 판단능력을 키울 수 있다. 이것은 정책실패로부터 배워서 유사한 실패가 반복되는 것을 막기 위한 것으로 체계적인 교육훈련과 연구 모임의 활성화가 요구되고 있다. 정책사례는 정책사례의 요약(성공한 사례인지 실패한 사례인지에 대한 설명), 정책사례의 서술(정책사례의 배경·정책과정별 구체적인 성공과 실패의 원인), 정책사례의 시사점(당해 사례에 대한 실패를 방지할 수 있는 아이디어) 등으로 구성되어 있다.

10) 대구광역시의 경우는 “사업의 중요성, 시민에게 미치는 파급효과, 시범실시취지 등을 감안하여 시정비전실현, 발전전략 및 시 경쟁력 제고분야를 중심으로 시범정책”을 선정하여 2005년 12월까지 운영하기로 결정했다(대구광역시, 20005: 5).



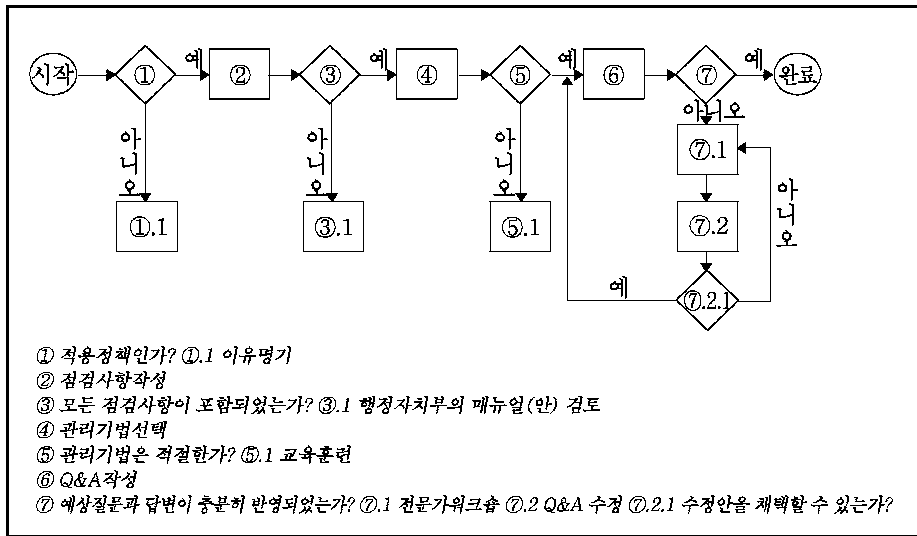
<그림 8> 정책실패의 원인구명을 위한 파레토차트(pareto chart)

정책실패의 원인구명에 응용할 수 있는 도구(tool)는 다양한데, 그중에서 Pareto-Chart는 유용한 도구가 될 수 있다. 이것은 대부분의 공공정책에서 문제를 발생시키는 원인이 많기는 하지만 대부분의 문제점은 소수의 큰 원인에 의하여 발생한다. 이러한 문제는 사소한 다수의 문제와 주요하지만 소수의 문제로 나누어질 수 있는데, 중요한 소수의 문제가 사소한 다수의 문제보다 더욱 중요하다는 것이다. 이것을 특히 80-20의 규칙이라고 하는데 중요문제의 20%가 실패율의 80%를 차지하기 때문이다.

<그림 8>은 실패정책에 대한 사례연구에서 실패의 원인 100% 중에서 홍보부족이 50%, 이해당사자들 간의 갈등의 심화가 30%, 정책에 대한 평가의 부재가 10%, 그리고 환경의 변화와 자원의 부족이 각각 5%를 차지한다면, 나머지 과정을 0으로 줄이기보다는 80%에 달하는 첫째와 둘째의 문제점을 최소화 하는 것이 보다 효율적이라는 것이다.

(2) 매뉴얼작성과 도구

매뉴얼은 정책단계별 점검사항과 관리기법 등을 소개하고 참고자료집으로서 정책사례분석을 통해 추출된 성공 및 실패요인을 점검사항으로 제시하여 정책실패를 예방하고 정책품질을 제고하는 것이 목적이다(행정자치부, 2005b: 3). 이러한 매뉴얼은 원칙적으로 시범정책, 주요정책(또는 관리대상정책), 그리고 모든 정책에 적용하게 되며, 매뉴얼은 점검사항, 관리기법, 그리고 Q&A로 구성되어 있다.



<그림 9> 정책품질관리매뉴얼 작성을 위한 흐름도

정책품질관리매뉴얼을 구성하고 있는 점검사항은 정책과정을 주된 활동을 중심으로 4단계(정책구상-정책홍보-정책집행-정책평가 및 환류)로 나누고, 총 19개의 세부점검사항으로 구성되어 있다. 그리고 관리기법은 정책과정에서 일반적으로 요구되는 참여와 갈등관리, 각종 영향평가(분석) 제도, B/C분석 등 대안의 비교·평가기법, 법령체계 및 입법절차 등 법령의 제·개정에 관한 사항, 그리고 이슈트리 등 정책담당자의 체계적인 사고를 위한 기법과 정책 사례학습에 적합한 사례선정 기준 등을 제시하고 있다.

따라서 잘 짜여진 매뉴얼이 되기 위해서는 실제 상황을 최대한 반영한 내용으로 구성해야 한다는 것이다. 이러한 정책품질관리매뉴얼의 실용성을 확보하기 위한 도구로서 고려해볼 수 있는 것이 흐름도(flowchart)이다(<그림 9> 참조).

3) 정책품질관리카드의 작성

정책품질관리카드란 지방정부의 모든 정책에 대하여 작성하는 것이 아니라, 정책의 품질을 높일 필요성이 있는 시범정책(대구광역시 5개, 광주광역시교육청은 16개) 및 주요정책(관리대상정책)에 대하여 만들게 된다. 품질관리카드란 정책담당자가 각 정책단계별 활동내용을 기록하는 자료로서 “사업개요”, “정책단계별 점검사항” 등으로 구성되어 진다(<표 4> 참조).

<표 3> 정책품질관리카드(예시)

I. 사업의 개요			
사업명		관리번호	
수립연도		시행기간	
담당부서		담당자(재직기간)	
관련기관			
사업주요내용			
사업계획변경 사유 및 내용			
II. 정책단계별 점검사항			
점검사항(세부사항)	조치사항		
1. 정책구상(세부 9개)			
2. 정책홍보(세부 5개)			
3. 정책집행(세부 2개)			
4. 정책평가 및 환류(세부3개)			

관리카드는 정책담당자가 정책수립을 위해 사전에 점검사항을 확인, 이를 위한 실행계획을 기재하는 한편, 실제 정책집행과정에서는 해당 점검사항의 조치내용을 이행 직후 또는 다음 점검사항이나 다음 정책단계로 이행하기 전까지 작성한다.

4) 정책모니터링과 도구

정책모니터링은 주요정책(관리대상정책)을 추진함에 있어서 이해당사자의 반응, 고객만족도, 정책집행상의 문제점, 정책품질에 대한 평가 등을 파악하기 위하여 정책형성 단계부터 실시한다. 모니터링 시점은 신규정책의 경우 정책발표 후 6개월이내, 기존 정책의 경우는 정책의 추진상황 및 여건 등을 감안하여 적절한 시기에 실시한다(동규정 제10조).

지방정부의 주요정책에 대한 정책 모니터링은 On/Off-Line으로 가능하다. 먼저, On-Line상의 모니터링은 각 지방정부의 홈페이지에 가칭 “정책품질관리코너”를 설치하여 주요정책에 대한 개요와 정책단계별 점검 및 조치사항에 대하여 주민들이 자유롭게 접근할 수 있는 시스템을 구축한다. On-Line상의 정책모니터링을 추진하는데 있어서 각 가정에서 인터넷에 접근할 수 없는 주민들도 정책모니터링에 참여를 확대시키는 방안을 강구해야 하는데, 이것은 각 지방자치단체의 민원실 등에 정책모니터링 전용 PC를 설치하여 운영할 수도 있겠다.

On-Line상에서와는 달리 Off-Line상에서 정책모니터링의 실효성을 확보하기 위해서는

많은 연구가 선행되어야 한다. 우선, 내용을 어떻게 구성하며 피드백에 대한 분석을 누가 할 것인가? 이에 대해서는 가칭 “정책품질관리추진팀”에서 추진할 수도 있으며, 가용 예산이 있다면 외부의 여론조사 전문가들의 도움을 받아서 실시할 수도 있을 것이다. 그리고 어떻게 하면 가능한 많은 지역주민들과 접촉할 것인가? 이에 대해서는 주민들과 개별적인 인터뷰를 실시하는 것은 많은 비용 및 인력이 소요되기 때문에 큰 실효성이 없으며, 각 지방자치단체에서 발행하는 군정신문 또는 시정신문을 이용하여 설문조사 실시한다. 이때 설문의 회수가 문제가 되는데, 이것은 일반적으로 이용하는 반신용 우편엽서에 준하는 형태가 될 것이다.

5) 정책홍보와 기법

주요정책에 대한 홍보는 정책고객 및 이해당사자 등에게 정책의 내용을 올바르게 알리기 위하여 실시한다. 즉, 지방정부가 큰 비용을 지불하지 않고 지방의 정책(사업) 및 아이디어를 인쇄매체나 방송매체가 뉴스나 논설의 형태로 다루게 함으로써 고객을 이해시키는 커뮤니케이션수단이다. 대부분의 중앙부처에서는 정책홍보를 전담할 홍보전문가를 채용하고 있는 것도 정책홍보가 중요해 지고 있다는 것을 반증하고 있다.¹¹⁾

<표 4> 정책홍보를 위한 체크시트(check sheet)

○정책명: _____ ○정책부서: _____

점검사항	확 인		조 치
	예	아니오	
1. 홍보담당자는 결정했는가?			
2. 홍보대상은 파악했는가?			
3. 홍보내용은 결정되었는가?			
4. 홍보매체는 결정했는가?			
5. 홍보시점은 결정했는가?			
6. 홍보시간은 결정했는가?			
7. 홍보비용은 확보되어 있는가?			
8. 홍보효과와 영향력의 측정방법은 결정했는가?			
9. 예상비판에 대응책은 마련되었는가?			
10. 언론보도상황 조사계획은 세웠는가?			
11. 여론의 반응은 확인했는가?			
12. 홍보결과에의 문제점은 분석했는가?			

11) 2004.8-2005.8월까지 중앙부처 정책홍보전문가 특채현황은 행자부등 10개부, 국세청 등 9개 청, 국정홍보처 등 2개처, 중앙인사위원회 등 4개 위원회가 채용공고를 냈거나 채용한 것으로 알려졌다(http://www.csc.go.kr/search/sch0101_1.asp?page=3&menu_id=49&s_date=2004.08.01&e_date=2005.08.31&%20qryt=SUBJECT&qryv=정책홍보).

행정자치부(2005b)에 따르면, 주요정책을 추진하는데 있어서 홍보단계에서 추진하여야 할 주요내용으로 첫째는 홍보주체 및 대상(누가 할 것인가? 누구를 대상으로?),¹²⁾ 둘째로 홍보내용(당해 정책이 가지고 있는 핵심메시지는 무엇인가?), 셋째로 홍보방법(홍보매체는? 홍보시점 및 기간은? 홍보비용은? 홍보효과 및 영향력 측정은?), 넷째로 예상 비판 논리 및 대응논리, 그리고 다섯째는 언론반응에 대한 대응방안(언론 보도상황은? 여론의 반응은? 대책은?) 등으로 제시하고 있다.

이러한 홍보전략은 지방정부의 정책품질관리에도 그대로 준용된다고 할 수 있다. 따라서 <표 4>의 예시와 같이, 모든 점검사항을 포괄하는 체크시트(check sheet)를 만들도록 하며, 여기서 “조치”는 각 점검사항에 대한 응답이 “아니오”인 경우에 대한 대안임을 의미한다.

4. 정책품질관리의 평가 및 보상을 위한 도구

1) 정책품질관리에 대한 평가

정책평가는 정책의 제국면을 측정·평가하여 그 결과를 정책결정중추에 환류 하는 과정이다. 여기서의 평가는 지방정부의 모든 서비스 및 정책을 대상으로 한다기보다는 품질관리제도를 적용한 시범정책 및 주요정책(관리대상정책)의 효과에 대한 평가를 의미한다. 물론 장기적으로 지방정부의 모든 정책에 품질관리제도가 도입 및 집행된다면 일반적인 의미에서의 정책평가방법이 적용될 것이다.¹³⁾

정책평가를 위한 조사대상은 일반 지역주민, 외부의 정책이해당사자, 해당 정책에 관련된 관리자 및 담당공무원(특히, 품질관리제도의 운영상에 있어서의 문제점), 그리고 지방의원들을 대상으로 할 수 있다. 그러나 정책품질관리제도의 근본적인 목적은 정부정책에 대한 외부고객의 만족도와 신뢰도를 극대화하는 것이기 때문에 주요 조사대상은 외부의 정책이해당사자가 될 것이다.

-
- 12) 지방정부의 주요정책 대한 홍보대상으로서는 ① 공무원(공무원은 정책홍보의 주체이자 대상), ②지역주민, ③지역기업(특히, 지방정부의 기업지원정책에 있어서 중요함), ④노동조합(기업의 노동조합과 공무원노동조합), ⑤지역의 NGO(여론 주도 층이며 전 정책과정에 많은 영향력을 미치고 있음), ⑥언론(정책여건의 변화에 가장 영향을 미치는 것이 언론임) 등을 들 수 있다.
- 13) 행정자치부(2005b)의 매뉴얼에 따르면, 품질관리의 정책평가 및 환류 단계에서는 ① 평가실시계획(평가의 주체는? 평가 시기는? 무엇을 평가할 것인가? 어떻게 평가할 것인가?), ②평가결과(정책성과 달성도는? 잘된 점과 미진한 점은? 평가결과 시사점은?), ③평가결과의 활용(미진한 점의 보완대책은? 잘된 점의 계승발전 방안은? 성과관리와의 연계방안은? 지식관리 활용방안은? 정책성과 홍보방안은?) 등의 점검사항이 필요함을 지적하고 있다.

따라서 지방정부가 품질관리정책으로 선정한 시범정책 및 관리대상정책에 대한 외부의 이해당사자를 확인하고, 그들의 정책에 대한 만족정도를 효과적으로 측정하기 위해서는 고객만족조사(customer surveys)를 실시한다. 이것은 정책의 고객은 누구인가? 그들의 관심 사항은 무엇인가? 그들은 정책으로부터 무엇을 얻으려고 하는가? 그리고 그들은 정책과 정책당국에 대하여 어떻게 생각하고 있는가? 등에 대한 이해를 증진시키기 위한 도구라고 할 수 있다. 고객만족도는 모니터링과 연계하여 상시적으로 확인할 수 있으며, 이와는 별개로 구체적인 조사계획을 수립하여 체계적으로 실시할 수도 있다.¹⁴⁾ 어떠한 형태든 평가의 주체, 평가대상, 평가방법, 그리고 평가결과의 환류 및 보상에 관련된 내용은 지방정부의 정책품질관리위원회에서 결정하도록 한다.

2) 평가결과에 따른 보상체계

어떤 조직에 새로운 제도가 도입되어 성공적으로 정착되고 조직의 분위기를 바람직한 방향으로 바꾸어 가기 위해서는 그 제도의 시행에 따른 인센티브가 있음을 조직원들이 인지하고 있어야 한다. 비교적 새로운 제도로서 정책품질관리의 성과에 따른 인센티브로서 “표창(recognition)”과 “보상(reward)”을 수 있다.

물론, 표창과 보상은 유사하기는 하지만 똑같은 것은 아니다. 표창은 탁월한 업적을 남긴 사람이나 집단에 대하여 공식적인 절차를 밟아서 밝혀주는 것을 말한다. 따라서 표창은 말로 하든 문서로 하든 칭찬의 형식을 취하는 것이 일반적이다. 지방정부에서 정책품질관리의 실적에 따른 표창은 시범정책이나 관리대상정책으로 선정된 사업의 성과를 평가하여 개인 보다는 담당부서의 팀별로 하되 종합적 또는 부문별(매뉴얼작성 부문, 관리카드작성 부문, 정책홍보 부문, 모니터링 부문, 사례연구 부문)로 최우수 부서에게 표창장을 수여하도록 한다.

반면에 보상(reward)은 보다 구체적인 형태를 취하는데, 우수한 실적을 낸 개인이나 팀에게 기념품, 상품, 또는 현금(상여금) 등의 보상을 하는 것이 일반적이다. 이와 아울러 정책

14) 고객만족도조사를 위한 설문지 사례를 보면 다음과 같다. ①본 정책을 추진하기에 이 부서가 적합하다고 보십니까? ②본 정책에 관한 귀하의 아이디어와 제안에 이 부서는 귀를 기울이고 있습니까? ③본 정책의 시행부서에서는 귀하가 이 정책에 만족하지 못할 경우 귀하가 취해야 할 행동은 어떤 것이 있는지 귀하에게 설명을 했습니까? ④본 정책서비스는 제때에 제공되었습니까? ⑤본 정책의 시행부서는 귀하가 필요로 하는 것을 제공해 주었습니까? ⑥본 정책과 관련된 또 다른 사람을 언급할 수 있습니까? ⑦본 정책을 담당하는 공무원이나 담당부서에서는 귀하를 정중하게 대했습니까? ⑧귀하가 본 정책으로부터 받은 서비스에 대해 하실 말씀이 또 계십니까?(Koehler & Pankowski, 1996: 36).

품질관리제도에 대한 보상은 승진과 승급을 동반하는 인센티브를 제공할 수도 있다. 또한 정책이 [정부업무 등의 평가에 관한 기본법] 제6조(지방자치단체합동평가) 의하여 실시되었을 경우, 동법 제20조(보상)에 의한 인센티브제와 연계할 수 있다고 하겠다. 표창과 보상의 형태와 규모 등은 역시 지방정부의 정책품질관리위원회의 결정에 의하여 하도록 한다.

IV. 결 론

앞에서는 TQM과 정책품질관리에 대한 기초 개념과 도입 및 집행을 위한 준거들의 설계, 집행전략, 그리고 도구의 활용방안 대하여 논의하였다. 정책품질관리와 종합적품질관리(TQM)의 가장 핵심적인 요소는 그 무엇보다도 “고객만족”이라고 할 수 있다. 지역주민들의 정책에 대한 만족감을 극대화시키는 것을 궁극적인 목적으로 하고 있는 정책품질관리제도가 성공적으로 도입되고 집행되기 위해서는 전략적인 기획수립이 요구되어진다.

전략적 기획은 특정 목적을 달성하는데 핵심적인 요소를 모두 포괄하는 준거틀(framework)의 설계로부터 시작된다. 앞에서 제시된 지방정부에 있어서 정책품질관리제도의 집행을 위한 준거틀은 TQM과 우리나라 국무조정실의 정책품질관리규정이 담고 있는 주요내용을 최대한 반영하고자 하였다. 즉, 도입단계에서의 주요내용은 TQM에서 논의되고 있는 것을 기준으로 준비와 기획(진단-계획-조직화)을 위한 구체적인 방안을 제시하였다. 그리고 집행단계에서는 국무조정실의 정책품질관리규정과 행정자치부 정책품질관리매뉴얼을 기준으로 시범정책 및 관리대상정책의 선정, 매뉴얼작성, 관리카드작성, 모니터링방안, 정책홍보방안, 사례연구방안, 그리고 평가 및 보상체계 등에 관해서 논의하였다.

정책품질관리제도가 가지고 있는 궁극적인 목적을 달성하기 위해서는 각 활동별로 적절한 도구(tool)가 사용되어야 한다. 품질관리를 위한 도구는 앞에서 지적한 바와 같이 상당히 많이 존재하고 있으며, 그 용법에 있어서도 아주 다양하다. 따라서 적절한 도구를 선택하기 위해서는 그 도구의 용도와 사용방법에 대하여 알아야함을 물론이다. 본 연구에서 지방정부에 정책품질관리제도를 도입하고 집행하는 과정에서 사용될 도구로서 ①흐름도(준비과정과 매뉴얼작성과정), ②벤치마킹(진단과정), ③피쉬본다이어그램(계획과정), ④바차트(시범정책 및 관리대상정책의 선정과정), ⑤파레토차트(정책사례분석), ⑥WWW(정책모니터링과정),¹⁵⁾ ⑦체크시트(정책홍보과정), ⑧고객만족조사(평가과정) 등의 사용예에 대하여 논의하였다. 이러한 도구는 다양한 응용을 통하여 중복사용이 가능하며 서로 연계하여 사용하는

15) World Wide Web(WWW)이며, 일반적으로 인터넷을 통한 모니터링을 말한다.

것이 보다 효과적이다.

지방정부에서 정책의 품질관리제도가 성공하기 위해서 무엇보다도 중요한 것은 최고책임자인 단체장의 의지와 정책적 지원이 필수적인 요건이며, 추진을 위한 소요경비는 중앙정부가 지원하도록 하며(광주광역시교육청은 교육인적자원부의 지원에 의해 추진됨), 지방공무원들 스스로 연구모임(quality circle)을 결성하고 다양한 정책사례에 대하여 활발한 토론과 학습이 이루어지는 분위기(문화)가 조성되어야 할 것이다.

【참고문헌】

- 강금식. (1997). 『품질경영』. 서울: 박영사.
- 광주광역시교육청. (2005). 교육정책품질관리매뉴얼.
- 김선엽·김상문. (2000). 지방행정조직에서의 TQM 활용방안에 관한 연구. 『경희대행정문제연구』, 7(1): 239-260.
- 대구광역시. (2005). 『정책품질관리제도』 추진계획.
- 박병식. (1999). TQM의 외부고객욕구 측정방법. 『조선대사회과학연구』, 20(3): 281-303.
- _____. (2000). 지방자치단체의 TQM 실태평가. 『지역개발연구』, 6: 67-86.
- 박세정. (1998a). 지방자치단체의 행정서비스 제고를 위한 품질경영프로그램 도입 및 활성화 방안에 관한 연구. 『정부학연구』, 8(1): 92-129.
- _____. (1998b). 지방자치단체의 TQM 도입실태, 문제점, 그리고 향후방향. 『한국행정학보』, 32(4): 157-171.
- 오석홍. (2004). 『행정학』. 서울: 박영사.
- 오세윤. (2000). SERVQUAL 척도를 활용한 행정서비스 만족도 평가. 『정책분석평가학회보』, 10(2): 73-90.
- 최길수. (1999). 지방공기업에 있어서 TQM의 성공요인에 관한 연구. 『한국행정연구』, 8(2): 138-202.
- _____. (2001). 지방정부의 TQM집행을 위한 관리자의 전략. 『자치행정연구』, 2(1): 367-380.
- 행정자치부. (2005a). 『영국 정책품질매뉴얼 해설(Stratgy Survival Guide)』.
- _____. (2005b). 『정책품질관리매뉴얼』.
- Alford, John. (2002). Defining the Client in the Public Sector: A Social-Exchange Perspective, *Public Administration Review* 62(3): 337-346.
- Al-Khalaf, A.M. (1994). *Factors that Affect the Success and Failure of TQM Implementation in Small United State Cities*.
- Boland, Tony, and David Silbergh. (1996). Managing for Quality: the Impact of Quality Management Initiative on Administrative Structure and Resource Management Processes in Public-Sector Organizations, *International Review of Administrative Sciences* 62(3): 351-367.
- Bolong, Liu. (2003). Improving the Quality of Public Policy-Making in China: Problem and Prospects, *Public Administration Quarterly* 27(Summer): 125-141.

- Bowman, James S. (1994). At Last, an Alternative to Performance Appraisal: Total Quality Management, *Public Administration Review* 54(2): 129-136.
- Boyne, George A., Julian S. Gould-Williams, Jennifer Law, and Richard M. Walker. (2002). Best Value-Total Quality Management for Local Government?, *Public Money & Management*, July-September: 9-16.
- British Cabinet Office. (2004). *Strategy Survival Guide*.
- Carr, David K., and Ian D. Littman. (1993). *Excellence in Government: Total Quality Management in the 1990s*, Coopers & Lybrand.
- Cohen, Steven, and Ronald Brand. (1993). *Quality Management in Government*, Jossey-Bass Publishers.
- Dalrymple, J.F., and M. Donnelly.(1997). Managing and Evaluating Customer compliant Procedures in Local Government, *Total Quality Management* 8(2&3): 130-134.
- Ho, D.C.K., Cheng, E.W.L., and Fong, P.S.W. (2000). Integration of Value Analysis and Total Quality Management: the Way ahead in the next Millennium, *Total Quality Management* 11(2): 179-186.
- Donovan, Nick, Joanna Brown, and Lisa Bellulo. (2001). Satisfaction with Public Service: A Discussion Paper.
- Elshennawy, Ahmad K., and Kimberly M. McCarthy. (1992). Implementing Total Quality Management at the US Department of Defense, *Total Quality Management* 3(1): 31-46.
- Gore, Al.(1993). *Creating Government that Works Better & Costs Less*, Times Books.
- Hazlett, Shirley-Ann, and Frances Hill. (2000). Policy and Practice: an Investigation of Organizational Change for Service Quality in the Public Sector in Northern Ireland, *Total Quality Management* 11(4): 515-520.
- Hradesky, John L. (1994). *Total Quality Management Handbook*, McGraw-Hill, Inc.
- Hunt, Daniel V. (1993). *Quality Management for Government*, ASQC Quality Press.
- Jablonski, Joseph R. (1994). *Implementing TQM*, Technical Management Consortium, Inc.
- Jun, Jong S., and Osamu Koike. (1998). Why is Total Quality Management not

- Popular in Japanese Public Administration?, *International Review of Administrative Sciences* 64(2): 275-288.
- Kelly, Janet M., and David Swindell. (2002). Service Quality Variation Across Urban Space: First Steps Toward a Model of Citizen Satisfaction, *Journal of Urban Affairs* 24(3): 271-288.
- Kelly, Janet M. (2005). The Dilemma of Unsatisfied Customer in a Market Model of Public Administration, *Public Administration Review* 65(1): 76-84.
- Knox, Colin, and Denise McAlister. (1995). Policy Evaluation: Incorporating Users' Views, *Public Administration* 73(Autumn): 413-436.
- Koehler, Jerry W., and Joseph M. Pankowski. (1996). *Continual Improvement in Government: Tools & Methods*, St. Lucie Press.
- Lawrence, John J., and Michael A. McCollough. (2004). Implementing Total Quality Management in the Classroom by Means of Student Satisfaction Guarantees, *Total Quality Management* 15(2): 235-254.
- Maragah, Hazem D., and Rafael A. Corredoira. (2002). Al Gore's Initiative of Reinventing the Government: the Real Story of Total Quality Management in the Federal Government, *Quality Engineering* 14(2): 279-291.
- Mohanty, R.P., and R.R.Lakhe. (2002). *TQM in Service Sector*, Jaico Publishing House.
- Oakland, John S. (2000). *Total Quality Management*, Butterworth Heinemann.
- Osborne, David, and Ted Gaebler. (1992). *Reinventing Government*, A William Patrick Book.
- Pun, Kit-Fai. (2002). Development of an Integrated Total Quality Management and Performance Measurement System for self-assessment: A Method, *Total Quality Management* 13(6): 759-777.
- Scharitzer, Dieter, and Christian Korunka. (2000). New Public Management: Evaluating the Success of Total Quality Management and Change Management interventions in Public Services from the employees' and Customers' Perspectives, *Total Quality Management* 11(7): 941-953.
- Thompson, James R.(2000). Reinvention As Reform: Assessing the National Performance Review, *Public Administration Review* 60(6): 508-521.
- U.S. Office of Management & Budget. (2005). *Guidance for Completing the Program Assessment Rating Tool(PART)*.

- Van Ryzin, Gregg G. *et al.* (2004). Drivers and Consequences of Citizen Satisfaction: An Application of American Customer Satisfaction Index Model to New York City, *Public Administration Review* 64(3): 331-341.
- West, Jonathan P. *ed.* (1995). *Quality Management Today*, International City/County Management Association.
- Williams, Christine S., Mark N.K. Saunders, and Roy V.W. Staughton. (1999). Understanding Service Quality in the New Public Sector, *The International Journal of Public Sector Management* 12(4): 366-379.
- Wisniewski, Mik. (2001). assessing Customer Satisfaction with Local Authority Service Using SERVQUAL, *Total Quality Management* 12(7&8): 995-1002.
- Wilson, Laura A., and Robert F. Durant. (1994). Evaluating TQM: The Case for a Theory Driven Approach, *Public Administration Review* 54(2): 137-146.
- Zairi, Mohamed. (2002). Beyond TQM Implementation: the New Paradigm of TQM Sustainability, *Total Quality Management* 13(8): 1161-1172.
- <http://kjdaily.com/print.php3?no=44643>
- http://www.csc.go.kr/search/sch0101_1.asp?page=3&menu_id=49&s_date=2005.08.31&%20qryt=SUBJECT&qryv정책홍보