지방자치단체 정책품질관리제도 도입 및 정착방안

A Study on Introduction and Settlement of the System Quality Management for Local Government's Policy

2006. 12.

한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration

연 구 자

김 병 국(연구위원)
김 필 두(수석연구원)

이 보고서의 내용은 본 연구진의 견해로서
한국지방행정연구원의 공식 견해와는 다를 수도 있습니다.

목 차

제1장 서론 ····· 1
제1절 연구목적 ····· 1
제2절 연구의 범위 및 방법 ····· 3
1. 연구의 범위 ····· 3
2. 연구방법 ····· 6

제2장 정책품질관리제도의 의의 및 도입 필요성 ····· 7
제1절 정책품질관리의 이론적 기반 ····· 7
1. 신공공관리론 ····· 7
2. 정책성공(실패)의 논리 ····· 13
제2절 정책품질관리제도의 주요 내용 ····· 16
1. 정책품질관리제도에 있어서 정책의 의미 ····· 16
2. 정책의 품(품격)과 질의 결정 기준 ····· 17
3. 정책품질관리제도의 도입 배경 ····· 19
4. 정책품질관리제도의 기능과 역할 ····· 20
제3절 외국의 정책품질관리제도 ····· 21
1. 전제 ····· 21
2. 외국의 정책품질관리제도 ····· 22
제4절 지방자치단체 정책품질관리제도의 도입 필요성 ····· 54
1. 지방자치단체 정책실패 및 정책불량 방지 ····· 55
2. 지방행정업무의 표준화를 통한 업무 프로세스 개선 ····· 56
3. 지방행정업무의 책임과 권한의 명확화 ····· 57
4. 지방행정업무의 연속성 확보 ····· 57

5. 지방행정혁신 활동의 추진동력 확보 기반 ····· 58
6. 정책품질관리와 유사한제도의 한계성 극복 ····· 59

제3장 현행 정책품질관리제도의 실태와 문제점 ····· 62
제1절 중앙정부의 도입 실태와 문제점 ····· 62
1. 도입실태 ····· 62
2. 도입 이후 추진실적 ····· 71
3. 운영에 따른 효과 및 문제점 ····· 73
제2절 지방자치단체의 도입 실태와 문제점 ····· 77
1. 도입 실태 ····· 77
2. 문제점 ····· 82

제4장 지방자치단체 정책품질관리제도 도입·정착을 위한 제반 분석 ····· 85
제1절 중앙 및 지방정책의 정책과정 분석 ····· 85
1. 중앙정부의 정책사례분석 ····· 86
2. 지방자치단체의 정책사례 분석 ····· 90
3. 시사점 ····· 97
제2절 중앙부처의 정책품질관리 매뉴얼 분석 ····· 99
1. 매뉴얼 분석의 의의 ····· 99
2. 중앙부처별 정책품질관리 매뉴얼 분석 ····· 102
3. 시사점 ····· 108
제3절 정책품질관리제도의 도입·정착에 관한 지방공무원의 인식분석 · 110
1. 조사개요 ····· 110
2. 조사결과 ····· 111

제5장 지방자치단체 정책품질관리제도의 도입 및 정착방안 … 120
제1절 기본방향 …… 120
제2절 정책품질관리제의 구조형성 …… 122
제3절 정책품질관리제도의 추진체계 …… 126
1. 정책품질관리의 추진조직 …… 126
2. 정책품질관리의 매뉴얼 …… 129
제4절 정책품질관리제도의 정착방안 …… 140
1. 법적 기반 구축 …… 140
2. 정책품질관리 운영기반 확립 …… 142

【참고문헌】 …… 150
【부 록】 …… 155

표 목 차

표 1-1. 정책품질관리제도와 유관제도의 비교 ····· 3
표 1-2. 연구추진체계 ····· 5
표 2-1. 전통적 행정시스템과 신공공관리 행정시스템의 원리 비교 ···· 9
표 2-2. 신공공관리의 원리적 특징에 관한 학자들의 제 견해 ··· 10
표 2-3. 정책성공의 요인 및 점검사항 ····· 14
표 2-4. 정책오차의 현상 ····· 15
표 2-5. 호주의 규제영향분석 checklist 예시 ····· 28
표 2-6. 영국의 정책단계별 점검사항 ····· 29
표 2-7. OECD의 규제정책결정과정에 대한 Reference Checklist ····· 30
표 2-8. 미국과 일본의 조직문화와 경영시스템의 비교 ····· 51
표 2-9. 6시그마의 특징과 일본식 TQM, 미국식 경영기법의 비교 ····· 53
표 2-10. 지방자치단체 정책품질관리제도 도입 ····· 55
표 2-11. 지방행정혁신 공통과제 ····· 58
표 3-1. 부처별 학습조직 구성・운영(예시) ····· 65
표 3-2. 정책품질관리 표준매뉴얼의 점검사항(정책형성단계) ····· 67
표 3-3. 정책품질관리 표준매뉴얼의 점검사항(정책홍보단계) ····· 68
표 3-4. 정책품질관리 표준매뉴얼의 점검사항(정책집행단계) ····· 68
표 3-5. 정책품질관리 표준매뉴얼의 점검사항(정책평가 및 환류단계) ····· 69
표 3-6. 표준매뉴얼에 따른 정책품질관리카드 세부작성요령 ····· 69
표 3-7. 대구광역시 정책품질관리 매뉴얼 점검사항 ····· 80
표 3-8. 대구광역시 정책품질관리카드(안) ····· 81
표 3-9. 대구광역시 시내버스준공영제도입 사업 평가 ····· 83
표 3-10. 정책품질관리제도 도입시 장애요인 ····· 84
표 4-1. 정책과정 분석 틀 ····· 85
표 4-2. 정책품질관리 매뉴얼 분석대상 중앙부처 현황 ····· 101

표 4-3. 환경부 매뉴얼의 추가·변경 내용 ····· 103
표 4-4. 건설교통부 매뉴얼의 추가·변경 내용 ····· 104
표 4-5. 건설교통부 매뉴얼의 중점분석항목 ····· 105
표 4-6. 정보통신부의 정책품질관리 매뉴얼의 구성 ····· 106
표 4-7. 정보통신부 매뉴얼 정책단계별 점검사항의 구성 ····· 107
표 4-8. 정보통신부 매뉴얼에 추가·변경된 점검사항 ····· 108
표 4-9. 정책품질관리제도 및 매뉴얼에 대한 지식 ····· 112
표 4-10. 정책품질관리제도 필요성 ····· 112
표 4-11. 지방자치단체 정책품질관리제도의 법적 근거 ····· 113
표 4-12. 지방자치단체 정책품질관리제도의 관리대상정책 선정 기준 ····· 114
표 4-13. 지방자치단체 정책품질관리제도의 성과보상 방법 ····· 115
표 4-14. 지방자치단체 정책품질관리제도의 성공적 정착요건 ····· 115
표 4-15. 지방자치단체 정책품질관리제도의 공통혁신과제로의 전환 필요성 ····· 116
표 4-16. 지방자치단체 정책품질관리제도의 지속적 관리 방법 · 116
표 4-17. 지방자치단체 정책품질관리제도의 정보화 기반구축 ··· 117
표 4-18. 학습조직 운영이 필요한 이유 ····· 117
표 4-19. 학습조직 운영이 불필요 이유 ····· 118
표 4-20. 운영 중인 학습조직 ····· 118
표 4-21. 학습조직의 주요 학습내용 ····· 119
표 4-22. 학습조직의 강사활동 정도 ····· 119
표 4-23. 새로운 지식 필요시 대응방법 ····· 119
표 5-1. 정책품질관리제도 도입시 고려사항(복수 응답) ····· 122
표 5-2. 중앙정부와 지방자치단체 정책품질관리제도의 차별화 내용 ···· 123
표 5-3. 지방자치단체의 공통매뉴얼상의 점검사항 구성 ····· 131
표 5-4. 매뉴얼상의 정책단계별 고려할 핵심적 점검사항 ····· 132
표 5-5. 매뉴얼상의 지방행정시책별 고려할 핵심적 점검사항 ····· 133
표 5-6. 정책단계별 유용성있는 관리기법들 ····· 140
표 5-7. 정책단계별 주안점과 정책품질관리 점검사항의 연계도 ···· 146

그 림 목 차

그림 4-1. 중앙부처 정책품질관리매뉴얼 분석의 틀 ····· 99
그림 5-1. 지방자치단체 정책품질관리제도 적용을 위한 구조적 모형 ·· 125
그림 5-2. 지방자치단체의 정책품질관리 추진체계 구성도(1) ··· 126
그림 5-3. 지방자치단체의 정책품질관리 추진체계 구성도(2) ··· 127
그림 5-4. 정책품질관리 매뉴얼 구성모형 ····· 129

제 1 장 서론

제1절 연구목적

정책이란 정치와 행정이라는 권력작용을 배경으로 가치 있는 자원의 배분을 놓고 경쟁하고 타협하는 과정이다. 정책은 의제설정 - 정책결정 - 정책집행 - 정책평가 및 환류의 단계를 거치면서 합리적인 목표 설정과 체계적인 대안 탐색 등을 행하는 과학적 추론이 요구되는 과정이다. 이러한 과정 속에서 잘못된 정책의 수립 및 정책의 부적절한 운영이 행하여졌다면 행정의 낭비를 초래할 뿐만 아니라 정부에 대한 국민의 신뢰를 저하시키게 된다.

또한 과거의 정책은 정부가 필요하다고 판단되면 일방적인 추진이 가능하였지만, 현재는 국민의 이해수준이 높아지고 다양한 이해 관계자의 출현 등으로 인하여 일방적 추진이 되지 않은 만큼 정책환경이 매우 복잡해 졌다. 따라서 다양한 정책적 요소를 체계적으로 고려하지 않은 정책을 결정하게 되면 여론의 비판과 이해관계자의 극렬한 반발 등으로 정책 그 자체가 좌절되거나 당초의 정책목표가 변질되는 경우가 발생하게 된다.

정책품질관리는 이러한 문제점에 대한 인식에서 출발하여, 민간부문의 '품질' 개념을 공공부문에 적극 도입한 것으로 정책과정에 대한 절차적 관리를 통해 외부고객인 국민의 기대와 수요를 충족시키는 정책을 제공하기 위한 것이고, 다른 한편으로는 내부고객인 공무원의 자율과 참여를 확대하여 상시적으로 정책을 점검하고 그 보완체계를 구축하기 위한 것이기도 하다.

따라서 정책품질관리제도는 정책불량품 및 정책실패를 예방함으로써 정부정책에 대한 국민의 신뢰를 회복하고 국민만족도를 높이는 것을 목표로 하고 있다.

이에 중앙정부는 2005년을 정책품질관리제도 도입 원년으로 삼고, 선도적 중

앙행정기관에 우선 적용하여 우수사례를 창출 · 확산시킴으로써 정책품질관리제도의 성공적인 정착에 노력한 바 있다. 정책실패를 사전에 방지하고 바람직한 정책성과를 거두기 위하여 정책 입안, 결정, 집행, 평가, 환류 등 각 단계별로 반드시 고려해야 할 사항이나 거쳐야 할 절차를 매뉴얼화하고, 정책 성공 및 실패 사례에 대한 학습을 강화하는 일련의 노력을 전개하고 있다.

따라서 중앙정부 단위에서는 규범적인 매뉴얼이나 규정 등을 마련하여 일부 실천 사례를 찾아 볼 수 있지만 아직 초기 실행단계로서 제도적으로 완전하게 정착되지 않은 실정이라고 할 수 있다.

반면에 지방자치단체의 경우는 "지방행정혁신을 위한 공통과제" 중의 하나로 정책품질관리제를 선정하여 일부 시범적으로 추진 중에 있으나[1], 구체적인 실천기준이나 방법조차도 제대로 정립되어 있지 않은 상태이다. 지방자치단체는 중앙정부와는 다른 행정서비스 전달체계를 갖고 있기 때문에 차별적인 정책품질관리제도를 정착시켜야 하고, 아직 준비단계에 있기 때문에 지방자치단체에서 쉽게 활용할 수 있는 구체적인 지침서를 마련하여 제도적으로 정착시킬 필요성이 그만큼 크다고 할 수 있다.

따라서 본 연구는 지방자치단체가 정책품질관리제도를 도입해야 할 기반을 조성하고 이를 효과적으로 정착시키는 데에 목적을 두고자 한다. 따라서 본 연구는 지방자치단체의 정책품질관리제도 도입 필요성을 규명하고, 그리고 중앙부처의 정책품질관리제도 분석 및 지방공무원들의 인지도 분석 등을 행함으로써 향후 지방자치단체에 적합한 정책품질관리제도의 구조를 모색해 봄과 동시에 이 제도가 효과적으로 정착될 수 있는 운영방안을 모색하는데 초점을 둔다. 결과적으로 중앙정부의 정책품질관리제도를 효과적으로 벤치마킹하여 앞으로

1) 행정자치부는 2005년부터 지방행정혁신 활동을 추진해 왔다. 주민과의 접점에서 주민에게 직접 혁신성과를 체감하게 하여 지방자치단체에 대한 신뢰로 이어질 수 있게 한다는 점에서 중앙정부혁신을 지방자치단체에 확산시키려는 정부의 노력에 의하여 출발하게 되었다. 다시 말해서 '정부혁신의 지방화'라는 방향에 입각하여 지방행정혁신이 추진되었다고 할 수 있다. 이러한 지방행정혁신 활동은 지방자치단체가 공통적으로 이행할 수 있는 15개의 공통혁신과제를 선정하여 혁신선도 자치단체가 이를 집중적으로 추진하는 것으로 출발하였다.

지방자치단체가 정책품질관리체제를 어떻게 도입·정착해 가야 하는 지에 대한 기본적 틀을 제시하려고 한다.

제2절 연구의 범위 및 방법

1. 연구의 범위

첫째, 본 연구에서는 유사한 성격의 종합적품질관리제(TQM) 및 정책고객관리제(PCRM)와의 연계성을 가급적 배제하는 입장에서 접근함으로써 지방자치단체가 수행하는 정책에 대한 단계별 품질관리체제(PQM)를 도입·정착시키는데 초점을 두고자 한다.

지방자치단체의 고객을 만족시키는 정책을 생산하고 생산과정을 고객중심으로 관리하는 것과 지방자치단체 조직 전반의 품질을 향상시키는 것을 동시에 추구하기 보다는 정책불량을 방지하기 위한 예방적 차원의 정책품질관리 기반을 형성하는 좁은 의미의 정책품질관리제도에 초점을 두고자 한다. 지방자치단체가 정책품질관리제도를 도입함에 있어서 지방공무원들이 이를 어렵고 복잡한 제도라고 인지하지 않고 보다 명확한 목표만을 제시해 주기 위한 조치라고 할 수 있다.

<표 1-1> 정책품질관리제도와 유관제도의 비교

구 분	TQM	PCRM	PQM
목적	팀워크와 지속적인 품질개선을 통한 고객만족	고객맞춤형 행정서비스 공급 및 고객만족	정책실패 및 불량정책 방지
고객	외부 및 내부의 모든 고객 중시	외부	외부
조직관리	팀워크, 하부위임, 상시 개선		
관리범위	내부조직 전반	행정서비스 전반	선정된 정책(사업)
관리기법	용도에 따라 다름	고객요구조사, e-mailing	참여 및 갈등관리, 영향분석, 매뉴얼 등

둘째, 중앙정부의 정책품질관리 표준매뉴얼과의 차별화된 지방자치단체 정책품질관리매뉴얼을 작성하고자 한다. 특히 지방자치단체의 정책에 대한 과정별 주요 점검사항(check list)을 중앙정부의 그것과 차별화하기 위하여 2단계로 구분하여 접근한다.

1단계는 모든 지방자치단체가 공통적으로 적용할 수 있는 공통매뉴얼의 점검사항을 우선적으로 확정한다. 공통매뉴얼의 경우, 정책구상 - 정책결정 - 정책집행 - 정책평가·환류의 과정별로 모든 자치단체에게 공통적으로 적용될 점검사항을 선정한다. 이때, 국무조정실에서 제정한 표준매뉴얼을 참고하여 작성한다.

2단계는 지방자치단체의 정책품질관리를 위한 특성매뉴얼의 점검사항을 확정한다. 특성매뉴얼은 지방자치단체가 필요시 유용하게 활용할 수 있도록 가급적 지방공무원들이 판단하는 내용들을 중심으로 예시적으로 제시하는데 초점을 둔다. 우선 정책단계별(정책형성, 정책집행, 정책평가·환류)로 반드시 점검해야 할 사항을 제시하고, 둘째로 지방행정기능별로 사업을 구분할 경우 향후 참고할 수 있는 점검사항을 정책단계별로 구분하여 제시하고자 한다.

지방행정기능별 분류를 통한 점검사항을 추가적으로 제시할 때, 지방행정기능을 구분하는 방법은 다양하지만 최근 행정자치부가 총액인건비제 도입에 따른 조직관리의 일환으로 기능을 분류한 것을 참조하고자 한다. 기획조정기능, 행정지원기능, 문화체육관광기능, 보건복지기능, 환경관리기능, 산업경제기능, 지역개발기능, 도시주택기능, 소방방재기능, 지방의회 기능, 읍면동기능으로 구분하고자 한다.

결국 지방자치단체의 정책품질관리 표준매뉴얼의 주요 점검사항은 다음과 같은 과정을 통해 확보될 것이다.

구 분	점검사항 추출 방법	분석방법
표준매뉴얼	정책단계별	- 국무조정실의 표준매뉴얼 참조 작성
특성매뉴얼	정책단계별, 지방행정기능별	- 중앙 각부처 매뉴얼 - 지방자치단체 지방행정혁신담장자 설문조사

셋째, 본 연구는 지방자치단체가 정책품질관리제도를 직접 도입함으로써 사업의 효과 달성도를 제고하고 동시에 정책오차를 줄일 수 있도록 확실한 법제적·제도적·운영적 기반을 확고히 하는 것을 기조로 하고 있는 바, 이를 효율적 수행하기 위하여 아래와 같은 추진체계 하에서 연구를 행하고자 한다.

<표 1-2> 연구추진체계

정책품질에 관한 이론 및 도입 필요성
⇩
정책품질관리제도의 실태와 문제점
- 중앙행정기관 - 지방자치단체
⇩
정책품질관리제도 도입·정착을 위한 분석
- 정책사례 분석 - 매뉴얼 분석 - 지방공무원 의식분석
⇩
지방자치단체 정책품질관리제도의 구축 및 정착
- 정책품질관리제의 구조 정립 - 정책품질관리 추진체계 구축 - 정책품질관리 운영기반 확립

한편 연구의 시간적 범위는 중앙정부의 정책품질관리제도 도입 및 행정자치부의 지방행정혁신 추진이 개시된 2005년부터 현재까지 진행된 실정을 토대로 실태 등을 분석하고, 향후 지방자치단체에 대하여 이 제도를 적용하게 될 것을 충분히 고려하고자 한다.

또한 지방자치단체 정책품질관리제의 연구 대상은 지방자치단체가 직접 결

정한 정책 혹은 국가가 결정하여 지방에서 수행되는 정책이 해당된다. 이러한 정책은 지방자치단체에서 “시책”이라고도 불리고 혹은 보다 적은 개념의 “사업”으로도 불리는 바, 본 연구에서는 정책, 시책, 사업을 모두 포함하는 개념으로 보고자 한다.

2. 연구방법

본 연구는 크게 문헌분석, 사례분석, 설문조사, 워크샵 그리고 벤치마킹의 방법을 복합적으로 이용한다.

문헌분석에서는 정책품질과 관련된 선행연구들과 외국문헌을 체계적으로 검토하고, 현재 일부 가동 중인 중앙행정기관의 정책자료들을 분석한다.

사례분석에서는 국가정책으로서 성공 혹은 미흡한 것으로 판단된 정책, 국가정책으로 지방자치단체에서 시행되는 정책, 그리고 지방자치단체가 직접 관장하는 정책을 대상으로 사례분석을 실시한다. 또한 중앙부처에서 시행중인 정책품질관리제도를 사례로 분석한다.

설문조사에서는 지방공무원들의 정책품질관리제도 도입에 대한 반응, 도입내용에 대한 구체적인 의견들을 조사하여 분석한다. 설문내용은 표준매뉴얼 및 특성매뉴얼 작성과 관련한 세부적인 사항 작성에 참고가 될 내용과 정책품질관리제도 도입에 따른 제도적 쟁점사항에 대한 구체적 내용이 될 것이다. 세부적인 조사개요는 제4장 제3절에서 기재한다.

벤치마킹은 영국, 미국 그리고 일본 등의 정책품질관리제도(규제영향분석, QM, TQM 등)를 대상으로 하고, 그리고 환경부, 과학기술부, 재정경제부, 건설교통부, 정보통신부 등 우리나라 중앙행정기관의 정책품질관리제도을 대상으로 하여 실시한다.

제 2 장 정책품질관리제도의 의의 및 도입 필요성

제1절 정책품질관리의 이론적 기반

1. 신공공관리론

가. 신공공관리론의 개요

1) 신공공관리론의 의의

신공공관리론은 민간시장의 경쟁원리와 민간기업의 경영에 적용되는 관리기법들을 공공행정 부문에 도입하고자 하는 주장으로서 정부부문의 성과와 실적을 중시하고 관리자의 개인적 책임을 강조하는 이론이라고 할 수 있다. 이러한 신공공관리(New Public Management)(Hood, 1991: 3)와 관련된 이론과 기법은 시장지향적 행정(market-based public administration)(Zyiyong and Rosenbloom, 1992: 535), 기업가적 정부(entrepreneurial government)(Osborne and Gaebler, 1992: 23, 이종범, 1995: 24-26, 김병섭, 1996), 공공관리(유훈, 1995: 20, 정철현, 1998: 147), 관리주의(managerialism)(Politt, 1990), 정부혁신운동(Reenventing Government Movement)(Kamensky, 1996: 251) 등의 다양한 명칭으로 불리우고 있다.

공공부문에 대한 개혁은 각각의 국가별 정치적·경제적 체제의 차이에 따라 다양한 형태로 나타난다. 공공부문에 대한 정부개혁정책이 국가에 따라서 그 폭과 깊이 그리고 성공여부가 다르지만, 모든 국가의 정부개혁정책에 공통적으로 적용되고 있는 것은 시장경제모형(economic market as a model)이다. 또한 신공공관리를 통하여 추구하는 공공부문개혁의 목표와 사용하는 기법이 기본적으로 공공부문의 생산성과 능률성의 극대화를 추구하고 있다는 점에서 대체로 공통된다(Nagel, 1997: 349-350). 이는 시민들의 요구에 대하여 수요자인 시민들의 입

장에서 대응하지 않고, 공급자인 공무원 자신들의 입장에서 행정적인 편의성과 능률성을 중심으로 공공정책을 추진하려고 하는 관료들의 가치관에서 야기되었던 관료제의 병리현상과 형식주의를 극복하고자 하는 시도이다. 따라서 선진 각국에서 추진하고 있는 공공부문혁신정책의 핵심적인 내용은 고객중심서비스, 성과지향적 계약체결(performance based contracting), 자유경쟁, 시장유인(market incentives), 규제완화(deregulation) 등이다(Kaboolian, 1998: 190).

한편 행정에 관한 전통적인 이론과 실천기법이 여러 나라에서 행정개혁을 통하여 공격을 받아왔으며, 행정개혁이나 패러다임 이동(paradigm shift)에 대한 많은 논의가 다양하게 제기되고 있다(Gray and Jenkins, 1995: 96). 신공공관리는 1970년대 후반부터 공공서비스 분야에서 일어난 구조적, 조직적, 관리적인 변화를 말하는 것으로서, 민간부문의 관리시스템과 기법을 공공부문에 적용하는 것이다(Farnham and Horton, 1993: 259). 이러한 신공공관리적 연구경향은 Kuhn이 이야기하는 Paradigm Shift에 해당된다고 할 수 있다(Kuhn; 1970: viii, 128). 효과적인 정부에 대하여 고전적인 행정이론은 계층제적 통제, 전문화, 효율성, 중복의 감소, 명확하게 정의된 규칙과 절차라고 정의한 것에 대하여, 효과적인 정부경영에 관한 새로운 패러다임에서는 결과지향적 관리경영을 강조하는 것으로, 이러한 새로운 이론적 경향을 신공공관리로 분류하였다(Kamensky; 1996: 250).

그리고 신공공관리는 과거의 개혁과는 차원을 달리한다. 즉 과거의 개혁은 비용을 감소하는데 초점을 맞추었지만, 신공공관리는 이론과 실제에 있어서 더욱 구체적인 프로그램을 가지고 있다. 신공공관리는 전통적인 행정 모형을 대체하는데 목적을 두고 있고, 결국에는 공공부문과 정부와 사회간의 관계를 전환(transformation)시키고 있는 것이다(Hugh, 1994: 66-74).

2) 신공공관리론의 이론적 기반과 특징

신공공관리론를 지탱하는 두 가지 주요한 이론적 기조는 민간부문에 있어서의 신관리주의(neo-managerialism)와 경제학(economics)이다(Howard, 1999: 268,

Terry, 1999: 274, Kaboolian, 1998: 190, Boston, 1991: 2). 이를 구체적으로 살펴보면, 신관리주의 측면에서는 신테일러주의와 상호교환적으로 이해되고 과학적 관리법의 전통 하에서 공공부문에 경영형 관리주의(business-type 'managerialism')를 새롭게 적용한 것이다. 경제학 측면에서는 주로 미시경제학(신제도주의경제학, 조직경제학)을 중심으로 한 공공선택이론(public choice), 주인-대리이론(principal-agent theory), 거래비용이론(transaction cost theory) 등이 활용되고 있다[2]. 따라서 신공공관리의 기본적인 이론의 틀은 관리주의와 공공선택이론[3], 주인-대리이론, 거래비용이론 등이 상호 혼합된 복잡한 것이라고 할 수 있다.

신공공관리모형을 전통적 행정모형과 대비하여 살펴보면 다음 <표 2-1>과 같이 요약할 수 있을 것이다.

<표 2-1> 전통적 행정시스템과 신공공관리 행정시스템의 원리 비교

전통적 행정시스템의 원리	신공공관리 행정 시스템의 원리
법령, 규칙에 의한 관리	목표와 업적에 의한 관리
단일의 직무에 특화된 분업시스템 : 기능적 원리의 지배	서비스공급의 효율화를 위한 유연한 조직운영 : 통합원칙의 중요성 증대
명확한 계층제 시스템 : 하향식 통제원리	자율적인 업적평가의 단위인 소규모 조직간의 계약에 의한 관리 : 느슨한 구조에 의한 네트워크 관리 원칙
전략적인 관리의 결여 : 고객에 대한 온정주의적 관계	공급사이드에서 일방적인 의사결정을 하는 것이 아니고 고객(국민 혹은 이용자) 사이드의 수요를 반영한 관리
서비스 제공의 단일성 원리 : 형평성 원리	경제성, 효율성, 효과성을 추구하는 표적 대상별 제공 : 기업원리

자료: Bellamy & Taylor, 1998: 151.

2) 신제도주의, 거래비용이론, 주인-대리인이론 등에 관하여 최근의 공동 저술을 참조 바람. 정용덕 외. (1999). 합리적 선택과 신제도주의. 서울: 대영문화사, 정용덕 외. (1999). 신제도주의 연구. 서울: 대영문화사. 오광석. (1994). 정책학과 제도분석. 한국행정학회 ;94년 연례학술대회 발표논문. 박지광. (1995) 신제도주의의 이론적 쟁점에 관한 연구. 서울대학교 정치학 석사학위 논문. 염재호. (1994). 국가정책과 신제도주의. 사회비평 11호 등.

3) 신공공관리론이 신테일러주의(관리주의)와 신제도주의 경제학(조직 경제학, 미시경제학)으로 대별되기도 하지만 크게 세 가지로 구분될 수 있다. 즉 공공선택론의 경우, 버지니아 학파, 로체스터 학파 그리고 블루밍턴 학파에서 보듯 그 범위가 너무 광범위하게 연결되어 있다. 그러나 Ostrom이 "the intellectual crisis in american public administration, (1974)"를 출판한 이래로 꾸준히 공공선택이론을 신제도주의와 연결하고 있어 미시경제학의 한 영역으로 간주하고 있다.

신공공관리의 개념은 엄밀하게는 나라나 지역에 따라 혹은 시대에 따라 상당한 차이가 있고, 신공공관리의 다양한 이름은 현재 발생하고 있는 것에 대한 다른 견해를 보여주고 있어, 신공공관리의 이미지를 엄밀하게 제시하는 것은 곤란하다. 그러나 그것들은 공통적인 요소를 갖고 있는 바, 주요 학자들의 견해를 중심으로 신공공관리의 의미 내포를 이루는 개념적 징표를 추출해 보면 다음 <표 2-2>와 같이 요약될 수 있다.

<표 2-2> 신공공관리의 원리적 특징에 관한 학자들의 제 견해

Haggett	Hood	Hugh	Politt	Osborne & Gaebler	Kamensky
경쟁원리 도입	-경쟁원리 도입 -민간경영기법 도입	-계약화 강조 -민영화통한 정부기능의 축소	-시장 유사 매카니즘	-관료적 원리보다 시장원리 -행정서비스 공급자간 경쟁 -예산 사용보다 수익 발생에 관심	-공공서비스공급에서 사적소유권계약 경쟁 선호 -경영관리기술의 강조 -관료조직을 준자치기관으로 해체 -민간사기업 관리기법 모방 -금전적 동기부여 -비용감축, 능률성, 감축관리 강조
집행부분은 분권화한 단위에 권한위양	-일선에의 권한위임	-조직·인사·고용조건의 융통성	-분권화(서비스생산관리)	-관리참여도 높이기 위한 권한배분	-관리통제 권한 이양
성과에 의한 관리 확대	-산출통제의 강조 -목표의 명확화 -전문직업적관리 -자원사용시 규율과 절약	-성과획득과 관리자 개인 책임 -목표설정과 성과 지표 통한 측정	-서비스 품질 향상	-투입이 아닌 산출로 부서의 성과 측정 -목표와 임무에 의한 행동	-투입통제, 절차·규칙보다 산출 측정, 목표 의존
			-서비스 이용자의 욕구에 관심	-관료제통제가 아닌 공동체로서 시민의 권력강화 고객지향적 행정, 고객에게 선택권 부여	
		-고위 관료의 정치적 성격 강조		-사후처리보다 예방촉매자적 역할	

자료 : 大住 莊四郎, 1997: 38.

3) 신공공관리론의 유용성과 한계

가) 신공공관리론의 유용성

신공공관리는 다음과 같은 유용성을 갖는다(권인석, 2004 : 35). 첫째로 시장주의 도입을 통한 경쟁압력의 효과를 가지고 있다. 즉 시장경쟁원리를 적용한 정부기능의 합리적 재조정-시장성테스트를 통해 과거의 낭비와 비효율이 사라지고 정부실패의 가능성을 감소시킨다는 긍정적인 효과를 제공한다. 또한 행정서비스의 질적 개선과 다원화된 공급주체에 의한 행정공급으로 과거의 폐쇄적 무사안일과 비효율성이 감소되어 행정의 질이 개선된다는 효과를 얻을 수 있다.

둘째로 신공공관리는 성과 통제를 통한 관료제 병리현상을 극복하는데 도움이 된다. 즉, 신공공관리를 통하여 목표수단의 도치현상을 타파하고, 규칙에 얽매여 목표보다 수단을 우선시하던 과거의 관행에서 벗어나 규칙대신 성과를 중심으로 업무를 추진하므로 관료제의 병리현상을 극복할 수 있게 된다. 또한 관료의 사기진작을 위하여 일선관리자의 재량권 증가, 연공서열의 타파는 능력있는 관료가 열심히 일할 동기를 가지게 된다.

셋째로 신공공관리는 행정의 전문성 증가에도 도움을 준다. 신공공관리는 성과서열에 따라 공무원의 자기개발능력의 향상은 조직의 전문성과 발전가능성을 제고시킨다.

나) 신공공관리론의 한계

신공공관리는 다음과 같은 한계를 노정하고 있다(신희영, 2003: 107 - 109).

첫째, 신공공관리는 실질적 민주주의의 규범적 기초를 시장원리에 종속시킴으로써 집합적 정체성이 점점 약화되어 결국은 공공행정의 정당성 기초를 허약하게 만들 수 있다. 시민을 고객으로 개념화 한다는 비판, 정부에 대한 국민들의 신뢰와 공무원에 대한 불신 등을 야기 한다는 비판, 관료나 정치인을 자신의 이익을 극대화하는 경제인으로 개념화 할 경우, 공공행정의 정당성을 이해할 수 없다는 비판, 신관리주의가 민주적 거버넌스와 모순된다는 비판 등이 여기에 속한다(Terry, 1998).

둘째, 신공공관리 정부개혁이 정부부문에 시장원리와 민간경영기법을 도입하면서, 한편으로는 조정의 압력을 증가시키고 다른 한편으로는 정부의 조정기능을 약화시키는 모순을 가진다. 이는 신공공관리가 정보조직들간의 연계를 관리할 수 있는 능력, 정부기구와 민간기구 간 관계의 신뢰성을 담보할 수 있는 외교적 기술, 결과에 대한 책임성을 규정할 수 있는 능력, 경쟁과 조정을 조화시킬 수 있는 능력 등을 가지고 있지 못하기 때문이다(Rhodes, 2000).

셋째, 공공관리론은 경제성, 효율성, 효과성 등을 지나치게 강조한 나머지 또 다른 현실인 권력, 지배, 불평등 등에 대한 논의가 부족하다는 한계를 가지고 있다(김광웅, 1999 ; 박동서, 1998).

4) 신공공관리와 거버넌스의 보완

거버넌스(국정관리)이론과 신공공관리론은 주로 행정개혁의 운영 수준에서 유사성이 있는 반면, 이론적 수준에서 차이가 있다(최성욱, 2004: 253-254). 전자가 과정에 대한 것이라면 후자는 주로 결과에 대한 것이다. 전자가 조직간 프로그램에 중점을 둔다면, 후자는 행정개혁의 조직내적 프로그램에 중점을 둔다. 전자가 정치적 통제 수준 하에서 공공영역의 자원을 유지하고 정부능력을 유지하는 전략개발에 관한 것인 반면, 후자는 근본적으로 공공영역을 변화시키는 것이다. 마지막으로 전자는 후자처럼 이데올로기적 배경을 갖고 있지 않다.

그래서 신공공관리의 근거인 공리주의의 지나친 이기적 합리주의가 공익적 이해관계 해결을 위한 제도로서는 미비하기 때문에 참여주의에 의한 보완이 필요하다. 구체적인 방안과 정책의 기능과 과제에 따른 역할 분담이라는 측면에서 참여주의는 갈등조정업무, 기능조정업무, 미래계획 등 정책의 결정과 이해관계의 조화를 위한 영역에 사용되기 때문이다.

나. 신공공관리론과 정책품질관리제도

이상의 논의에서 제시된 신공공관리론의 개혁전략 중에는 민간부문의 품질관

리(Quality Management) 제도가 존재하고 있고, 이것이 공공부문 행정혁신기법으로 활용되고 있다. 결국 2005년 이후 행정자치부가 추진하는 정부혁신과 지방행정혁신 추진에 있어서 중요한 혁신적 과제로 선정된 정책품질관리제는 신공공관리론을 이론적 기반으로 하고 있다고 할 수 있다.

신공공관리론은 민간시장의 경쟁원리와 민간기업의 경영에 적용되는 관리기법들을 공공행정 부문에 도입하고자 하는 주장으로서 정부부문의 성과와 실적을 중시하고 관리자의 개인적 책임을 강조하는 학술적인 이론이고, 정책품질관리제도는 이 이론을 구체적으로 행정현장에 적용하는 시책(정책)이라고 할 수 있다.

따라서 신공공관리론에서 거론되는 다양한 행정관리기법들이 모두 정책품질관리제도를 운영하는데 필수적인 것이라는 점에서도 그 이론적 배경이 될 수 있다. 정책품질관리제도를 위해 동원할 수 있는 다양한 행정관리기법(Tool, Technique)은 다음과 같다.

---

1) Benchmarking, 2) Brainstorming, 3) Cause and Effect Diagram, 4) Check Sheets,
5) Control Chart, 6) Customer Surveys, 7) Deming Cycle, 8) Flowchart, 9) Force Field Analysis,
10) Histogram, 11) Introducing Change, 12) Management Presentation,
13) Milestone Charts, 14) Nominal Group Method, 15) Pareto Charts, 16) Pie Charts,
17) Priority Selection Worksheets, 18) Run Charts, 19) Scatter Diagram,
20) Solution Strategies Matrix, 21) Time Management, 22) World Wide Web.

---

2. 정책성공(실패)의 논리

가. 개요

성공과 실패를 말하는 것은 일의 결실에 대한 정황을 전제하고 있다. 수행하는 일에 목표가 있고 그것을 성취하면 성공이고 그렇지 못하면 실패라고 할 수 있다. 그런데 근본적으로 복잡다기한 정책에 대해 성공과 실패를 말할 수 있는 것인가, 그리고 무엇으로 정책의 실패와 성공을 구분할 수 있는 것인가에 대한 의문이 발생하게 된다(최길수, 2006).

예를 들면 마치 실패한 듯한 정책(예: 새만금간척사업)이 10여년 동안 지속되고 있다면 그것은 성공으로 보아야 하는가, 아니면 아직도 실패를 지속하고 있는 것으로 보아야 하는가 라는 점에서 의문이 생긴다. 그럼에도 불구하고 정책은 가설적이기 때문에 정책은 성공할 수도 있으며 실패할 수도 있는 것이다.

나. 정책성공의 의미

정책의 성공을 유도할 수 있는 점검사항들은 매우 많기 때문에 다원적인 접근을 시도해야 합리적으로 도출할 수 있고, 이러한 성공요인들은 정책을 둘러싸고 있는 여건에 의하여 영향을 받는다고 할 수 있다.

정책 성공요인으로 정책내용, 정책수행자, 정책환경으로 구분할 수 있다. 정책내용 측면에서는 타당한 인과이론이 있는지와 명확한 정책지침이 있는지가 중요하며, 정책수용자 측면에서는 유능한 정책집행자가 있는지가 중요하고, 정책환경 측면에서는 정당, 이익집당, 언론기관 등 안정적인 환경이 조성되어 있는지가 중요하다. 이하에서 이를 구체적으로 적시해 보면 아래 <표 2-3>과 같다(최길수, 2006).

<표 2-3> 정책성공의 요인 및 점검사항

구 분		점 검 사 항
정책 내용	타당한 인과관계	- 합리적이고 타당한 정책적 인과관계가 형성되었는가?
	명확한 정책지침	- 분명하고 일관된 정책목표가 존재하였는가?
정책 수용자	유능한 공무원	- 집행관료들과 대상집단의 순응을 확보하기 위한 법적 구조화 능력, 헌신적이고 숙련된 집행관료집단이 존재하였는가?
	조직책임자 리더십	- 이해관계집단 및 통치자의 지지가 존재하였는가?
정책 환경	안정적 정책환경	- 정치적 지지나 인과관계의 타당성을 침해하지 않는 안정적 집행환경이 존재하였는가?

다. 정책실패의 의미

정책은 역설적으로 실패가 함축되어 있다고 할 수 있다. 정책을 추진해 가는 과정 속에서 잘못된 부분을 지속적으로 수정해 가는 오차수정을 체계적으로 하면 정책실패를 줄일 수 있어 정책성공을 유도할 수 있다.

그러나 정책구상단계에서 정책이 완벽하게 만들어 지는 경우는 거의 생각하기 어렵기 때문에 오차수정이 필수적이라고 하지만 궁극적으로는 오차수정이 존재한다는 점에서 보면 정책실패가 잠재되어 있다고 할 수 있다. 결국 정책은 설계단계에서 기대하지 않았던 바람직하지 못한 결과가 나타나는 정책오차현상을 가지고 있다고 할 수 있다.

정책단계별 오차발생의 양태는 다양하게 나타나는 바, 문제설정오차, 설계오차, 집행오차, 시정오차가 그것이다. 이를 상세히 규명하면 아래 표와 같다(최길수, 2006).

<표 2-4> 정책오차의 현상

구 분	내 용
문제설정오차	- 문제설정오차는 정책구상단계에서 제시되는 것으로 정책결정자가 정책문제의 설정을 잘못하여 발생하는 오차임 - 이것은 목표의 설정과 수단의 결정, 그 이후의 활동에서 오차를 발생시켜 결국 정책의 실패를 가져오는 근본적인 원인이 됨 - 그리고 정책결정자가 정책문제로 성립할 수 없는 문제를 성립가능한 문제로 간주하여 처리함으로써 결국 정책의 실패를 가져오게 됨
설계오차	- 설계오차는 정책형성단계에서 제시되는 것으로, 정책결정자는 정책문제를 어떻게 해결할 것인가에 대한 과정별 계획을 설계하지 않음으로써 발생하는 오차임 - 이 경우 달성할 목표는 어느 수준으로 하여야 하는가, 대안은 어떻게 찾을 것이며 어떻게 결정할 것인가 그리고 결정된 대안을 어떻게 실행에 옮길 것인가를 설계하여야 함
집행오차	- 집행오차는 정책집행단계에서 제시되는 것으로, 결정된 정책이 집행단계에서 적절한 인과관계의 파악을 부족하게 함으로써 발생하는 오차임 - 이것은 공식적인 구조 자체가 가지는 한계와 집행과정의 재량권 행사에 기반하여 발생함 - 특히 정책집행은 상호작용적 과정이기 때문에 정책결정자와 집행자간의 의사소통정도에 따라 오차발생의 여지가 달라짐
시정오차	- 시정오차는 정책평가단계에서 제시되는 것으로, 정책과정에서 발견된 오차를 수정하는 과정에서 발생하는 오차임 - 정책의 과정평가 및 성과평가에서 평가활동이 형식화되거나 평가절차가 불합리하거나 산만한 평가기준으로 제대로 평가가 이루어지지 않아 발생한 정책오차를 시정하게 되는 과정에서 발생한 또다른 오차라고 할 수 있음

라. 정책실패·성공논리와 정책품질관리제도

상술한 바와 같이 정책의 실패와 성공은 정책오차에 영향을 받고 그 정책오차는 정책과정별(형성-결정-집행-평가)로 모두 나타나고 있다. 이처럼 정책과정별 정책오차를 최소화하려는 노력은 정책품질관리제도가 추구하는 목적과 동일하다. 정책품질관리제도는 정책효과의 달성도를 제고하고 정책오차를 축소하기 위하여 정책과정의 점검사항을 철저히 관리함으로써 정책실패를 방지하고 불량정책의 생산을 최소화하는 것이기 때문이다.

또한 정책의 성공은 정책내용과 정책수용자 그리고 정책환경과 관련한 점검사항을 어떻게 관리하는 가를 중요한 요소로 보고 있고, 정책품질관리제도의 경우도 매뉴얼을 통하여 정책과정별 점검사항을 작성하여 체계적으로 관리하고 있는데 이 때 정책내용과 정책수용자 그리고 정책환경을 고려하여 핵심적인 점검사항을 선정한다. 정책의 성공을 정책과정별 점검사항을 관리하는 노력에서 찾는다는 점에서 맥을 같이 한다고 할 수 있다.

결국 정책실패·성공의 논리는 정책품질관리제도의 이론적 배경이 되는 것을 알 수 있다.

제2절 정책품질관리제도의 주요 내용

1. 정책품질관리제도에 있어서 정책의 의미

정책이란 어떤 한 사회분야에서 사회적 시스템·구조·문화·가치·규범·형태·물리적 환경 등을 어떻게 바꾸며, 또 어떠한 방법으로 바꾸고자 하는가 하는 정부간여의 수단이다. 즉 정책이란 어떠한 사회를 어떻게 만들겠다고 하는 것을 권위있게 결정해 놓은 것이다. 여기서 어떠한 사회를 만들겠다고 하는 것이 비전이고, 어떻게 만들겠다고 하는 것이 전략이다.

정책의 비전은 정책엘리트집단의 공유된 가치, 조직의 임무, 이를 실천하는데 공헌할 것으로 기대되는 정책목적으로 구성되어 있고, 비전을 실천할 전략은 정책목표들과 이를 달성하기 위한 수단 및 활동들로 구성되는데, 이들 수단과 활동을 프로그램이라고 부른다(노화준, 2003 : 48-49).

결국 정책은 비전과 전략의 결정체로서 공공의 문제 해결을 위한 정부의 활동지침을 의미한다. 그리고 일반적으로 policy, project, program의 용어로 사용되며 이를 정책, 사업, 과제 등의 표현으로 제시되는 데, 본 연구에서는 정책품질관리제도의 정책을 지방자치단체의 공공문제 해결을 위한 활동지침으로 보고 시책 혹은 사업의 용어와 혼용하여 사용하고자 한다. 대체로 지방자치단체에서는 정책이란 용어보다는 00시책, 00사업으로 활용되고 있기 때문이다. 따라서 정책품질관리제도에서 품질관리대상으로서의 정책의 범위는 사업에 초점을 두고자 하며, 이는 지방자치단체의 각 부서에서 추진하는 신규사업, 추진사업, 공약사업, 주요사업 등을 포괄한다고 할 수 있다.

또한 일반적인 정책과정은 ① 정책의제설정(정책과정에서 처리할 정책문제를 채택하는 활동) → ② 정책형성(정책목표를 결정할 뿐만아니라 정책달성의 도구인 수단도 결정) → ③ 정책집행(결정된 정책을 실행에 옮기는 과정) → ④ 정책평가(정책의 제국면을 평가하여 그 결과를 정책의 중추에 환류하는 과정)으로 분류된다. 그러나 우리나라 중앙정부의 정책품질관리제도에서 사용하는 정책의 과정은 정책형성 → 정책홍보 → 정책집행 → 정책평가 및 환류라는 과정을 준용하고 있다. 향후 지방자치단체에 정책품질관리제도를 도입·정착하기 위해 어떠한 정책과정을 적용할 것인지에 대한 검토가 필요하다.

2. 정책의 품(품격)과 질의 결정 기준

모든 인간이 가지고 있는 본질적인 성품은 그 사람의 내재적인 가치를 의미하고, 내재적인 가치의 연장선상에서 그 사람의 모습이나 행동이 나타난다. 정책에 있어서도 특정한 정책이 본질적으로 가지고 있는 내재된 “인자”가 존재하

는데, 이러한 내재적인 요인에 의하여 정책의 성공과 실패가 결정된다. 정책품질관리제도는 정책의 실패를 예방하는데 초점이 있다면 이는 궁극적으로 정책의 품을 제고하는 것으로 그 기준을 충족하는 것이 우선되어야 한다.

우선 정책의 품(품격)을 결정하는 기준은 다음과 같다(권기현 등, 2004 : 16-17).

첫째, 사회의 좀 더 높은 차원과 수준의 가치를 보호·고양·신장하는 정책인가

둘째, 시대의 흐름과 대세에 부합되는가, 그리고 인류역사의 보편적인 경험을 존중하는가

셋째, 국민 개개인이 시대의 변화와 요구 그리고 새로운 상황과 문제에 빠르고 효과적으로 적응하기 위하여 각자가 적절한 대응책을 모색해 갈 수 있도록 학습과 혁신을 자극하고 조장하는 정책인가, 국민을 잠재적 탈법자 또는 자율능력 미숙자로 보아 국민의 자유와 권리를 침해하면서 일반적으로 지도하고 통제해 나가려는 정책인가

넷째, 공개적으로 표면된 정책목표와 실제목표가 일치하는가, 정치적 목적을 은폐하고 있지 않은가, 정책이 미치게 될 계층간·지역간·집단간 분배효과를 공개적으로·명시적으로 투명하게 다루고 있는가

다섯째, 정책의 실패나 오차 그리고 의도하지 않은 결과의 발생을 예상·예정하고 있는가, 그에 대한 대비책을 마련하고 있는가, 예기치 못한 상황의 변화에 대응할 수 있을 정도의 여유와 신축성이 있는가

여섯째, 사회문제 해결을 위한 부담의 분담과 책임의 귀속 면에서 정당성이 있는가, 민간에게 무리한 부담과 책임을 부과하고 있지 않은가, 행정책임을 모면하기 급급하지 않은가

또한 정책의 질을 결정하는 기준은 다음과 같다(권기현등, 2004 : 17-19).

첫째, 정책문제가 정확하게 포착되었는가

둘째, 설정된 정책목표가 이론적·현실적 타당성이 있는가, 그러한 정책목표의 달성은 정부의 개입이나 규제가 없으면 실현되기 어려운가, 시장실패요인 및 시장실패현상의 존재여부 등 정부개입의 정당성을 명확하게 확인하고 있는가, 이를 확인하지 않은 정부의 개입과 규제는 일차적으로 의문의 대상이 되는가.

셋째, 제안된 정책이 추구하는 정책목표의 달성에 효과성이 있는가

넷째, 정책목표의 달성을 위해 가능한 모든 대안이 망라적으로 검토되고 그 가운데서 가장 효율적인 최선의 수단이 올바로 선택되었는가

다섯째, 정책의 집행과정에서 발생할 수 있는 문제들이 충분히 고려되고 대책이 마련되어 있는가

여섯째, 정책의 실패나 오차를 수정할 매커니즘이 구비·내장되어 있는가

3. 정책품질관리제도의 도입 배경

오늘날 우리나라의 경제·사회가 발전하고 이해관계자의 계층이 다양화하고 그 요구가 급증함에 따라 참여정부가 정책을 수립·수행하는 전 과정에 걸쳐 고려해야 하는 정책환경이 복잡·다양하게 변화하고 있다.

정책환경이 급변함에도 불구하고 그동안 정부는 규제영향분석·환경영향평가 등과 같이 부분적이고 제한적인 정책관리시스템을 적용해 왔다. 이에 따라 정책 수행과정에서 문제점이나 비효율이 발생하는 사례가 나타나고 정책추진 전 과정에 걸친 체계적인 품질관리방안을 수립·시행함으로써 정책 효과성이 제고될 수 있는 제도적 기반을 마련할 필요성이 제기 되어왔다.

이러한 요구에 대응하기 위해 탄생한 것이 바로 정책품질관리제도이며 KS·ISO 9000(품질경영시스템 규격)에 힌트를 얻어 2004년 6월에 대통령이 직접 제도 도입을 주창하였다.

민간의 균형성과측정표(BSC: Balanced Score Card), 총체적 품질관리(TQM: Total Quality Management), 6 sigma경영 등의 경영혁신 마인드를 접목하고, 정책학 이론과 일선 행정의 경험을 투영해 제도의 틀과 내용을 마련하였다. 2005년 상반기 중 시범실시를 통해 제도의 본격 도입을 위한 준비차원에서 분위기 확산과 제도의 실제 적용에 따른 문제점 및 부족한 점을 보완하여 2005년 7월 1일 본격 시행하였다(김성현, 2006, ; http://www.gov-innovation.go.kr/).

4. 정책품질관리제도의 기능과 역할

정책품질관리제도는 정책의 오류나 실패 가능성을 사전에 예방하고 안전장치를 마련하기 위하여 정책과정별로 구체적인 점검사항과 기준을 제시하고 있다. 즉, 정책품질관리제도는 세 가지 기능, 즉 checklist, dashboard, black box의 기능을 하게 된다.

checklist는 정책과정의 각 단계별로 확인하고 점검하여야 할 사항을 사전에 제시해 줌으로써 정책의 방향성을 정확하게 정립하는데 도움을 주고자 하는 것이다.

dashboard는 비행기가 운항중인 경우 수 십 가지의 계기판을 보면서 비행기의 운항상태를 기장이 파악하고 문제를 해결하듯이 정책과정 중에 있는 각각의 정책이 현재 어떠한 상황에 있는지를 알 수 있도록 한다는 것이다.

black box로서의 기능은 비행기가 운항 중에 사고나 기타 문제가 발생한 경우 블랙박스의 기록을 참고로 하여 기체 또는 비행상황을 판단할 수 있도록 하는 것으로 정책품질관리의 과정이나 결과에 대한 종합적이고 심층적인 분석을 가능하게 해주는 기록으로서의 기능을 의미한다.

따라서 정책품질관리제도는 이상과 같은 다양한 기능과 역할을 포함하고 있기 때문에 모든 정책과정에서 주요한 참고자료 및 판단자료로 활용할 수 있게 될 것이다. 결과적으로 정책품질관리제도는 정부정책의 질적 완성도를 높이고자 도입된 제도로서 정책과정을 사전에 체계적으로 관리함으로써 정책의 오류나 정책의 실패 가능성을 최소화하는데 목적이 있는 것이다.

과거에 비해 정책환경은 매우 복잡하고 다양한 변화양상을 보여주고 있고 이러한 상황에서 정책을 결정하고 집행하는 정책과정 역시 복잡성과 다차원성을 고려하지 않으면 오류나 실패의 여지가 크게 되었다. 따라서 정책을 다루는 개인이나 조직은 과거에 비해 양질의 정보와 경험이 요구되고 있다. 특히 정책과정에 대한 경험과 지식의 공유는 그 중요성에도 불구하고 개인이나 소수 집단의 노하우로 사장되는 경우가 많아 정책의 질적 성숙을 도모하는데 한계를 보이게

되었다.

더불어 정책에 대한 홍보 및 정책성과에 대한 합리적 평가 및 보상체계가 미흡하여 보다 나은 정책과정에 대한 개선노력이 미흡하였다. 이러한 현실에서 정책품질관리제도는 정책의 전과정에 걸쳐 정책의 질적 수준을 제고할 수 있도록 체계적인 관리시스템을 구축하는 것으로 정책관리의 체계화를 통한 행정의 선진화에 기여하고자 도입된 제도이다.

제3절 외국의 정책품질관리제도

1. 전제

외국의 정책품질관리제도 사례를 선정함에 있어 가장 어려운 점은 “정책품질관리”라는 명칭으로 운영되는 경우가 거의 없다는 것이다. 그러나 우리나라와 같이 정책품질관리라는 용어를 쓰지는 않지만 정부 정책의 실효성 담보를 위하여 일정한 점검기준을 설정하고 정책의 주요 사항을 점검하고 있다는 점에서 TQM, QM, 규제영향분석, 사업평가 등을 동일 혹은 유사한 제도로 활용하고 있다.

미국과 일본의 일부 지방자치단체는 정책성과관리를 위해 TQM을 개발·적용하고 있다. 우리나라는 중앙정부의 정책품질관리를 위한 정책단계별 체크사항을 제시함에 있어서 영국의 규제영향분석지침을 활용한 바 있다.

민간 기업들은 정부보다 먼저 품질관리를 위한 다양한 방법들을 개발 운영하고 있으며, TQM, 6시그마 등이 그러한 예이다.

이하에서는 이러한 전제 하에서 외국의 정책품질관리제도를 규명하고자 한다.

2. 외국의 정책품질관리제도

가. 규제영향분석제도

1) 미국의 환경청 규제영향분석제도

가) 규제영향분석제도의 도입배경

1993년말 클린턴 대통령은 정부혁신운동(reinventing government)의 일환으로 기존의 규제심사제도를 대체할 “규제기획 및 심사제도(regulatory planning and review)”를 도입하는 대통령령(12866호)을 발표하였다. 클린턴 대통령은 ”미국민은 미국민에게 부담을 주고 피해를 입히는 규제체계가 아니라 미국민의 이익을 우선적으로 고려하는 규제체계를 가질 권리가 있다“는 규제철학 하에서 다음과 같은 규제의 기본 원칙을 발표하였다(국무조정실, 2005 : 151)

미국정부는 ① 법률이 요구하는 경우에만, ② 시장실패를 치유하고 예방하기 위하여 필요한 경우에만, ③ 가장 비용 효과가 큰 방법으로 현명하고 신중하게 규제를 도입하고 집행한다(권기헌 외, 2004 : 13).

이러한 규제철학을 실천하기 위하여 규제정책 입안시 각 행정기관이 준수해야 할 12가지 점검항목을 제시하고 있다. 예를 들면 새로운 규제를 도입하여 문제를 해결하고자 할 때에는 그 문제가 기존의 잘못된 규제나 법률 때문에 발생된 것이 아닌지를 반드시 검토하여야 한다.

본 보고서에서는 미국 환경청(EPA)의 규제영향분석사례를 중심으로 미국의 규제영향분석을 설명하려고 하는데, 본 사례의 구체적인 규제영향분석과정이 우리나라 지방정부의 중요한 시책인 환경정책품질관리에 도움이 될 것이라고 판단하였기 때문이다(노화준, 2005).

나) 규제영향분석의 성격

규제영향분석은 고품질의 규제를 발전시키기 위하여 수행하는 활동이다. 미

국 환경청(EPA)의 고품질 규제액션의 특성은 다음과 같다(USEPA, 2004a 4-5).

① 환경적 목표들의 비용효과적 달성

② 법률적 요건, 대통령령, 지시, 환경청(EPA)의 가이드라인 및 국가정책들과의 일관성 유지

③ 필요한 경우에는 범 환경청(EPA)적 참여를 반영

④ 환경청(EPA) 외부의 견해들을 적절하게 고려하여 반영

⑤ 다매체 효과들을 고려

⑥ 규제를 탐색하고 발전시키는 과정에서 오염방지 원리들과 혁신적인 대안들을 고려

⑦ 건실한 경제적, 과학적, 법률적, 정책적 및 기술적 분석에 기초

⑧ 능률적인 집행과 효과적 강제 가능성

⑨ 명료하고 간단하며 평이한 언어로 기술

⑩ 시의적절한 분석의 시행

규제액션을 뒷받침할 이러한 정보들을 산출해 내는 것이 규제영향분석이다. 환경청(EPA)의 고품질규제액션의 요건들 가운데서도 직접적으로 규제영향분석과 관련된 것은 규제액션이 경제적, 과학적, 법률적, 정책적 및 기술적으로 건실한 분석에 기초를 두어야 한다는 요건이다.

대부분의 규제액션들이 이해당사자들 간의 갈등 속에서 이루어져야 한다는 점에서 규제영향분석은 갈등이 내재된 분석으로서의 성격을 갖는다. 따라서 규제영향분석은 규제액션에 따라서 영향을 받는 당사자들을 합리적으로 설득할 수 있는 증거를 제시하고, 이것이 주장을 뒷받침함으로 해서 이해관계자들의 순응을 얻어내야 한다. 이러한 점에서 규제영향분석은 체계적이고 실증성이 높으며, 투명성을 유지하여야 하지만, 또한, 설득력과 이를 뒷받침할 분명한 증거력을 확보할 수 있어야 한다(Majone, 1989 : 1-41).

규제영향분석이 규제품질을 향상시키는데 기여하였지만, 실제 의사결정에는 작은 역할 밖에 하지 못하였다는 비판을 받고 있다. 그 비판의 이유는 다음과 같다.

첫째, 규제영향분석의 기저에 깔려있는 과학적 정보와 리스크에 관한정보가 매우 불확실하여 규제영향분석을 수행하는데 충분한 기초를 제공해 주지 못하고 있다. 둘째, 규제영향분석 자체가 기술적으로 한두 가지의 중대한 결함을 가지고 있다. 셋째, 규제영향분석이 정책옵션들을 충분히 개발하여 검토하도록 설계되지 못하였고, 이에 따라 실제 정책과 규제의사결정에 적합하지 않은 정보들을 제공하고 있다(Morgensten, 1997 : 3).

이와 같이 규제영향분석은 편익과 비용의 추정상에 많은 불확실성이 내포되어 있기 때문에 규제액션에 따른 사회적 편익들과 사회적 비용들을 측정하여 추정해 내기 위해서는 분석자들의 고도의 전문 분석적 지식이 요구될 뿐만 아니라 분석을 뒷받침할 장기적인 자료의 축적과 아울러 분석전문가들이 협동과 상호작용을 통하여 아이디어를 창출하고 통합하는 합리적 조직과정으로서의 절차적 합리성을 확보하는 과정이 필요하다(Sunstein, 2000).

다) 규제영향분석의 과정

① 액션발전과정(ADP)

㉠ 액션발전과정 운영의 목적

미국 환경청(EPA)은 고품질의 규제를 산출해내기 위하여 액션발전과정(Action Development Process; ADP)이라는 제도를 운영하고 있다. 환경청(EPA)은 모든 규제와 정책개발은 ADP에 따르도록 하고 있다(USEPA, 2004a: 4-5).

ADP는 환경청(EPA)의 액션을 지원하기 위하여 수준 높은 정보들을 사용할 수 있도록 해 주고, 과학적·경제적 및 정책이슈들이 액션발전과정의 적정한 단계에서 적절하게 개진될 수 있도록 해 준다.

㉡ 액션발전과정의 작업절차

ADP는 다음과 같은 중요한 5단계를 거친다.

제1단계는 액션의 계층을 결정하는 단계이다. 환경청(EPA)이 검토하는 모든 액션들은 예상되는 이슈들의 성격과 액션의 품질을 확실하게 높이기 위하여 환

경청(EPA)내 여러 부서간의 상호작용에 따라 세 개의 계층들 가운데 하나에 배정된다. 이들 서로 다른 계층들은 서로 필요에 따라 환경청(EPA)가 규제영향분석을 하는 절차를 마련하도록 해 준다.

제2단계는 표준절차에 따라 제안된 규칙 또는 액션의 초안을 작성한다.

제3단계에서는, 만일 예산관리처(OMB)의 심사가 필요한 경우에는, 제안된 액션이나 최종 액션인 규제패키지를 OMB에 제출하고, OMB의 코멘트를 받아야 한다.

제4단계에서는 환경청장이 최종규제안을 결제한 후, 연방등록부에 액션내용을 공표하고, 처리예정사항표에 등록의 종료확인 등을 거친다.

제5단계에서는 시민들의 코멘트를 거치고 난 후, 작업팀이 고위관리자들과 협의하여 환경청(EPA)가 취할 최종액션을 결정한다. 이 최종액션은 의회와 GAO(General Accounting Office)에 제출된다.

이들 5단계 가운데 규제영향분석에 가장 중요한 영향을 미치는 단계는 제1단계이다. 만일 제1단계에서 규제안이 계층 1 또는 계층 2로 분류되면 범 환경청(EPA)적 참여하에 규제영향분석이 이루어지고 계층 3으로 분류되면 규제개혁을 담당하는 부서에서 규제영향분석을 담당하게 된다(USEPA, 204a : 8-9).

㉣ 액션발전과정에의 주요 참여자

환경청(EPA) 액션발전과정에는 액션발전팀/작업집단, 규제조정위원회, 규제정책위원회, 정책/경제혁신국의 규제관리과 등 4개 그룹이 함께 참여한다. 이들 그룹들은 각각 ADP의 다른 측면들에 대하여 책임을 지고 있다. 이들 4개 그룹 가운데에서도 작업집단이 주로 규제대안을 개발하는 책임을 지고 있다.

규제조정위원회는 부청장의 대리자, 지역청장의 대리자, 운영국의 대표자 등으로 구성된 상설그룹으로 액션발전에 대한 1차적인 감독책임을 지고 있다.

규제정책위원회는 ADP에 관련되어 동시에 일어나는 주요 정책이슈들을 표명하고, 규칙제정을 지배하는 관련 법들과 대통령령 등을 집행하는 역할을 담당하고 있다(USEPA, 2004a : 9-11).

② 분석 청사진

㉠ 분석청사진의 의미와 목적

계층의 구분이 완료되면 액션의 발전단계에 돌입하게 되는데, 이 단계에서 분석 청사진이 작성된다.

분석 청사진은 계층1과 계층2로 분류된 규제대안들의 분석을 위하여 작성된다. 분석 청사진은 측정한 액션의 발전을 지원할 자료들을 수집하고 분석하기 위한 작업집단의 계획 등 연구 아젠다를 기술해 놓은 하나의 문서이다. 분석 전사진에는 필요한 정보들을 수집하는 방법, 동료들과의 면담방법, 예산과 시간의 제약 속에서 액션을 만드는 작업 기법 등을 기술하고 있다. 분석 청사진은 EPA가 가능한 광범위한 규제 혹은 비규제) 전략들을 고려할 기회들을 확대하는데 기여한다.

분석 청사진은 작업집단 전체의 공동노력으로 작성되며, 여기에 포함되어야 할 구체적인 내용들은 과학적 분석, 경제적 분석, 이해관계자들의 참여, 법률적 이슈들, 집행, 강제 및 순응확보, 동료에 의한 심사, 스케쥴과 자원에 대한 개요 등이다. 분석 청사진에 포함될 내용들은 고위간리자의 동의를 필요로 한다 (USEPA, 2004b).

㉡ 예비적 청사진과 세부적 청사진

분석 청사진은 예비적 청사진과 세부적 청사진으로 구분된다. 예비적 청사진은 분석의 개요이며, 작업집단이 고위관리자와 논의할 것들에 대한 초기지침을 준비할 수 있도록 도와준다. 예비적 청사진은 액션이 표명하여야 하는 문제점들을 정의하여야 하며, 액션이 처한 맥락(법적 요구사항, 액션의 개발에 영향을 미치는 법령, 데드라인, 이전의 액션들)을 제공한다. 예비적 청사진은 가능한 경제적 및 과학적 이슈들의 개요, 표명되어야 할 연구영역, 규제법령과 자문할 계획들, 작업집단이 각 주제에 어떻게 초점을 맞출 것인가 등을 포함하며 작업집단이 표명하여야 할 광범위한 분석영역들을 식별해 주는 역할을 한다(USEPA, 2004b : 13).

세부적 청사진은 예비적 청사진에 토대를 두고 필요한 수정보완을 한 것이기 때문에 예비적 청사진 보다 좀 더 구체적이다. 세부적 청사진은 핵심적인 활동,

분석, 자문활동, 기여자들, 분석과정과 분석 스케쥴 등을 구체적으로 기술한다. 세부적 청사진은 또한 주요 과학적 및 기술적 산출물들에 대한 동료심사계획을 논의한다. 여기에는 심사의 스케쥴과 심사를 수행하는데 필요한 자원들의 식별도 포함되어 있다. 왜냐하면, 건실한 분석들(과학적-기술적-경제적-법률적), 자문, 동료심사 등은 합리적인 의사결정과 고품질액션의 중요한 구성요소들이기 때문이다. 따라서 세부적 청사진은 작업집단이 이들 분석들을 완성하는데 필요한 자원들을 개별적인 작업집단의 업무에 할당하고, 분석과정과 관련된 스케쥴을 작성한다(USEPA, 2004b).

라) 미국 환경청(EPA) 규제영향분석제도의 시사점

미국 환경청(EPA)의 규제발전과정의 가장 중요한 특성은 모든 규제개발을 액션발전과장에 따르도록 규정하고 있다는 것이다. 이러한 규제발전과정에는 주관부서는 물론 국가환경경제센터, 여러 매체부서, 과학정책위원회 등이 참여하여 액션의 계층을 결정하고 분석 청사진을 작성한다는 특징을 가지고 있다. 계층1과 계층2로 분류된 규제발전과정에서는 국가환경경제센터에서 대표자가 작업집단의 소위원장이 되어 규제영향분석의 방향과 내용을 결정하고, 규제영향분석의 초안이 작성되면 국가환경경제센터 소속 전문가들이 분석내용의 타당성과 신뢰성을 검토한다. 이러한 검토과정을 거친 후에 관련분야 3인의 외부전문가들의 동료심사를 받게 되며, 그 심사결과를 반영하여 수정보완을 거친 후 다시 OMB 규제정보실의 심사를 받도록 되어 있다.

여기서 중요한 제도적 특징은 내부 씽크탱크가 존재한다는 것이다. 바로 국가환경경제센터가 내부 씽크탱크의 역할을 한다. 각 규제대안에 대한 경제분석 청사진을 작성할 때, 국가환경경제센터 요원이 작업집단의 소위원회 위원장이 되어 주도적인 역할을 하며, 관련부서에서 규제영향분석을 하는 과정에서 자문을 제공하고 규제영향분석이 완료되면 타당성있게 분석되었는지를 검토한다.

작업집단, 규제조정위원회, 규제정책위원회 등 다양한 위원회를 거치는 과정에서 규제대안의 종합성, 명확성, 간결성, 집행과 강제의 용이성 등을 검토하여

고품질의 규제를 발전시키도록 노력하고 있다. 그러나, 무엇보다도 풍부한 규제 옵션과 대안을 개발하고 타당성과 신뢰성이 높은 분석을 할 수 있는 전문가를 탐색하는데 역점을 두고 있다. ADP는 고품질분석을 확보하기위하여 시기와 자원의 교환을 명시적으로 검토하고 최적 과학적 전문가의 탐색, 자료수집계획, 동료심사계획 등을 통하여 분석의 품질을 향상시키려고 노력하고 있다.

2) 기타 외국의 규제영향분석제도

가) 호주의 규제영향분석

규제의 목적, 수단, 영향분석, 집행과 심사, 요약 등 21개의 항목을 제시하고 있으며, 문제의 해결을 위해 정부의 행동이 요구되는 이유는 무엇인가 등의 내용을 묻고 있다(국무조정실, 2005 : 153-154).

<표 2-5> 호주의 규제영향분석 checklist 예시

구 분	내 용
규제의 목적 검토	- 제기된 문제가 무엇인가 - 이 문제의 해결을 위해 정부행동이 요구되는 이유가 무엇인가 - 그런 정부행동의 목적은 무엇인가 - 현재 그 문제와 관련된 규제나 정책은 있는가, 누가 담당하고 있는가
규제수단의 검토	- 그 문제를 풀기 위하여 현재 어떤 대안들이 고려되고 있는가 - 각 대안들을 부적절하게 만들 수 있는 제약요인을 찾아라
영향분석	- 그 문제로 영향을 받고 있는 자는 누구이고, 제안된 규제로 영향을 받을 자는 누구인가 - 각각의 제안된 규제대안이 기존의 규제와 관련규제기관의 역할에 미칠 영향은 무엇인가 - 제안된 규제대안으로 기대되는 모든 효과를 예상편익과 예상비용으로 나누어 제시하라. - 어떤 집단이 이런 편익과 비용을 경험하게 될 것인기, 그 크기가 각각 얼마만 할지를 계산하라. - 규제로 인한 분배효과(distribution effects)를 찾아내고 그것을 영향집단별로 나누어 보라. - 제안된 규제대안을 그것의 비용과 편익 그리고 분배효과에 따라 우선순위를 정하라. - 이런 추계에 사용된 자료의 소스(data source)와 주된 가정(assumptions)을 밝히라. - 제안된 규제대안의 평가결과를 요약하고 왜 어떤 대안이 우월한지를 밝히라
규제의 집행과 심사	- 선택된 대안은 어떻게 집행할 것인가 - 선택된 대안은 명확하고, 일관성 있으며, 사용자들이 이해하고 접근하기 쉽게 되어 있는가 - 선택된 대안의 효과성은 어떻게 평가할 것인가? 얼마나 자주? - 선택된 대안의 집행을위해 입법이 필요하다면, 해당입법에 일정 기간이 지나면 그 법의 필요성을 재검토하거나 폐지할 것을 요구하는 규정이 담겨 있는가?(일몰법 제도를 말함)

나) 영국의 규제영향분석

영국의 경우 정당화 및 착수단계, 연구 및 분석단계, 전략방향 설정단계, 정책 및 집행설계단계로 구분하여 정책목표 등 22개의 항목으로 구성하고 있으며 다른 편익과 비용을 고려하는 것이 특징이다(국무조정실, 2005 : 159-164, 영국 내각 사무처 전략단, 2002, www.strategy.gov.uk).

<표 2-6> 영국의 정책단계별 점검사항

구분	내 용
1. 정당화 및 착수	(1) 정말로 필요한 사업인가? (2) 사업을 통해 해결하고자 하는 이슈는 무엇인가? (3) 어떻게 사업 목표를 추진해나갈 것인가? (4) 가장 적합한 정부조직구조의 유형은 무엇인가? (5) 핵심이해관계자는 누구인가? (6) 어떠한 형태의 사업팀이 가장 적합한가?
2. 연구 및 분석	(7) 전략을 발전시켜 나가기 위해 필요한 자료는 무엇인가? (8) 전략을 발전시키기 위해서는 어떠한 분석이 필요한가? (9) 새로운 전략을 위한 체계와 조직환경은 무엇인가? (10) 지지자나 각 핵심 이해관계자들의 관점은 무엇인가? (11) 분석단계에서 발견된 사실을 어떻게 전달할 것인가?
3. 전략 방향 설정	(12) 이 영역에서 전략을 지지하는 기본 원칙은 무엇이 되어야 하는가? (13) 미래의 비전은 무엇인가? (14) 이러한 비전을 실현시키기 위해 어떠한 목적과 목표를 설정할 것인가? (15) 선호된 전략 방향은 무엇인가? (16) 팀은 효율을 극대화하여 일하고 있는가?
4. 정책 및 집행 설계	(17) 각각의 전략 목적을 달성하기 위한 정책대안은 무엇인가? (18) 각각의 정책대안이 쓸모있는 해결책이 되기 위해서는 어떻게 발전시켜야 하는가? (19) 어떠한 정책이 전략을 실행하는데 가장 적합한 대안을 제시하는가? (20) 새로운 정책은 어떠한 변화를 요구하는가? (21) 사업의 결과를 어떻게 전달할 것인가? (22) 사업을 통해 팀이 배운 것은 무엇인가?

다) OECD의 규제영향분석

문제정의, 정부행동의 정당성 등 총 10개의 항목으로 구성되어 있으며, 문제가 정확하게 정의되어 있는가를 점검한다(국무조정실, 2005 : 158).

<표 2-7> OECD의 규제정책결정과정에 대한 Reference Checklist

(1) 문제가 정확하게 정의되고 있는가?
(2) 해당문제에 대한 정부행동(government action)이 정당화되어(justified) 있는가?
(3) 규제가 정부행동의 가장 적절한 형태인가?
(4) 규제의 법적 근거가 구비되어 있는가?
(5) 이런 행동을 취하기 가장 적절한 수준의 정부는 무엇인가?(중앙정부 vs. 지방정부)
(6) 규제비용을 정당화할 수 있을 만큼 규제의 편익이 큰가?
(7) 규제로 인한 분배효과가 투명한가?
(8) 규제가 명확하고, 일관성 있으며, 사용자들이 이해하고 접근하기 쉽게 되어 있는가?
(9) 모든 이해당사자(집단)가 자신의 견해를 밝힐 수 있는 기회를 가졌는가?
(10) 규제에 대한 순응(compliance)이 얼마나 잘 확보될 것인가?

나. 유럽형 정책품질관리제도(EFQM)

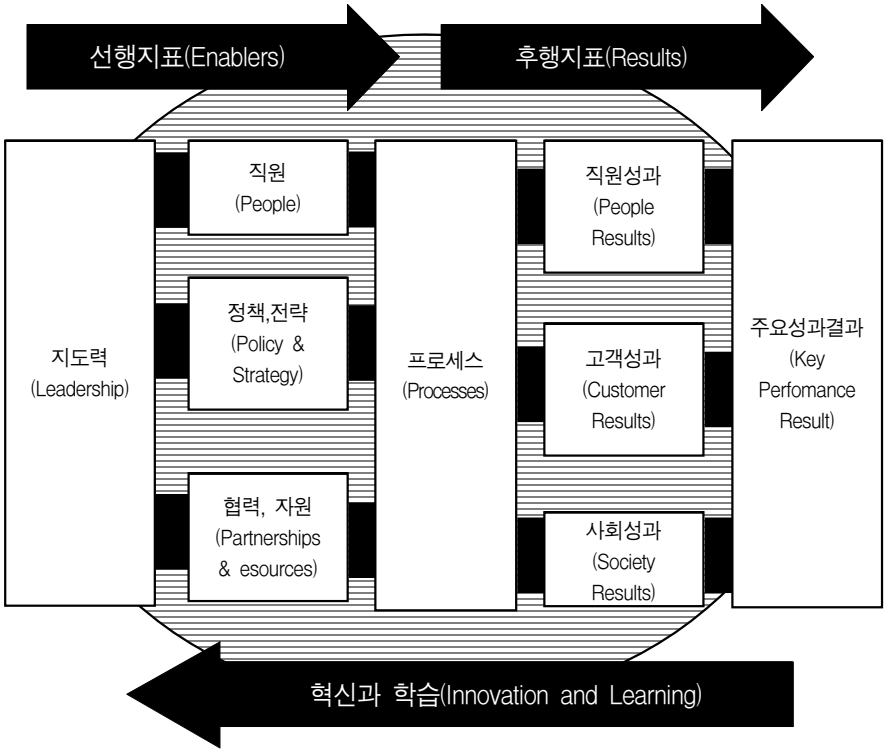
1) 제도의 도입배경

미국에서 생긴 MB상이 기대 이상의 효과를 거두자 유럽의 많은 기업들도 유럽에서 품질에 관련된 상의 필요성을 느끼게 되었다. 그래서 1988년 유럽에 있는 14개의 다국적기업들의 최고경영자들이 함께 모였다. 그리고 서유럽에 TQM의 개념을 보급하기 위하여 EFQM(the European Foundation for Quality Management)이라는 재단을 설립하였다. EFQM은 EC(European Commission)와 EOQ(the European Organization for Quality) 그리고 25개의 유럽 국가의 품질협회가 후원하고 있다. 1957년에 설립된 EOQ는 제품과 서비스의 품질과 신뢰성 향상을 목표로 하는 31개의 조직으로 구성된 연맹이다. 1997년 8월 1일 현재 대규모의 다국적기업과 대기업으로부터 유럽 대학교의 연구소에 이르기까지 600개가 넘는 조직들이 EFQM에 가입하고 있다. EFQM은 비록 역사는 짧지만 유럽의

기업들로 하여금 국제경쟁력을 회복하고 강화하기 위해 TQM을 도입하고 실시하는 데 중요한 역할을 담당하고 있다.

이런 EFQM은 다음처럼 두 가지 사명을 지니고 있다. 첫째, 유럽에 있는 모든 조직들로 하여금 궁극적으로 고객과 종업원의 최대 만족과 사회에 대한 기여, 그리고 탁월한 경영성과를 가져오는 개선활동에 참여하는 것을 자극하고 후원하는 것이다. 둘째, 유럽 조직들의 경영자들이 국제경쟁력의 우위를 달성하기 위해, TQM을 신속하게 도입하는 것이다.

2) 유럽형품질관리(EFQM)모형



EFQM 모델은 유럽전지역에서 광범위하게 활용되고 있다. EFQM 모델은 성과달성을 위한 동인에 대한 지표(선행지표:enablers)와 이행결과에 대한 지표(후

행지표:Results)로 구분하고, 이에 관련된 요소를 측정·평가한다. EFQM 모델에서는 직원, 고객, 프로세스, 사업성과뿐 아니라 지도력, 정책, 전략, 사회공헌도까지 다양하게 측정하여 조직의 지속적인 성장 및 효과적인 벤치마킹을 지원한다.

영국의 조달청, 통상산업부, 환경·식품·농촌부, 노동연금부, 보건부 등 다수의 부처와 지자체, 민간분야에서 조직의 활동이나 성과를 총괄적으로 평가하기 위하여 EFQM 모델을 도입하여 운영한다.

3) 영국의 전략개발(Strategy Development) 매뉴얼

가) 의제설정 (Justification & Set Up)

신선한 전략적 사고의 필요성이 제기되기 시작하면 제안된 작업의 범위, 근거, 접근법 등을 명백히 하는 것이 중요하다.

초기단계에서는 사업의 필요성 증명, 해결해야 할 이슈의 규정과 구조화, 사업조직 계획 등이 필요하다.

사업의 필요성을 정당화하는 것은 이해관계자들의 참여를 확보하고 기존의 사고를 바꿀 필요성을 뒷받침할 동력을 생성하는데 중요한 요인이다. 이를 위해서는 사업의 범위를 정하고 동의를 확보하기 위하여 이슈에 대한 면밀한 검토가 필요하며, 이 단계에서 사업의 후원자 역할을 할 장관이나 고위 관료를 정하는 것도 도움이 된다.

해결되어야 할 문제(issues)를 명확화 하는 것은 사업의 논리적 추진절차를 밝히는데 도움을 줌으로써 팀 내에서 필요한 역할과 책임을 규명한다. 이들 절차, 역할, 임무는 특정 산출물(outputs), 점검지표(milestones), 사업 성공 위험요소 평가, 제안된 사업의 협치(governance) 구조 등과 함께 사업계획으로 문서화되어야 한다. 사업의 초기인 이 단계에서도 사업계획에는 이해관계자 참여 및 홍보계획이 고려되어야 한다.

이 단계를 거치면서 어떤 종류의 사업팀이 필요할 것인지 점차 명료해져서 단계의 종반부에서는 예상되는 업무부담을 감당하기에 충분한 규모를 가지며

필요한 기술과 경험을 갖추고 모든 주요 이해관계자들에게 받아들여질 수 있는 팀이 구성되어야 한다.

이해관계자들과 함께 해결될 문제를 정하고 동의하고 예산을 확보하고 올바른 팀을 구성하는 데는 상당한 시간이 소요될 수 있으며, 그 결과 이 단계는 처음에 기대한 것 보다 오래 걸릴 수도 있다. 그럼에도 불구하고 이 단계는 남은 사업과정에 중요한 기초가 되므로 충분한 시간이 허용되어야 한다.

이 단계의 많은 부분이 사업추진의 기초를 이루는 관리기법과 관계 되지만, 그렇다고 해서 관리상의 과업이 다 끝난 것은 아니며, 사업계획은 환경변화에 따라 지속적으로 평가되고 개정되어야하며 이해관계자도 전 사업과정에 걸쳐 참여하고 관리되어야 한다(행정자치부, 2005).

① 사업관리 (Project Management)

해결되어야할 첫 번째 과제는 사업에 대한 지지와 지원을 획득하는 것인데 이는 사업이 어떠한 형태이든 영향을 미치기 위해서, 또 필요 자원을 확보하기 위해서 필수적이다. 이 단계에서 주요 사업관리과제는 사업계획개발인데 이는 문제의 정의와 구조화, 점검지표와 산출물의 지정, 위험의 파악, 사업운영체계 수립 등을 포함한다.

② 인력관리 (People Management)

팀은 올바른 기술과 경험을 보유해야하고 예상되는 업무부담을 감당하기에 충분한 규모로 충원되어야 한다. 팀 구성시(時) 주요 이해관계자의 대표 및 집행조직을 팀에 포함하는 득실에 대한 고려가 있어야 한다. 팀에서의 역할과 책임에 대한 규정과 동의가 있어야하며, 팀 구축을 위한 적극적인 접근과 하나로서의 팀이 잘 운영될 수 있는 방안이 확보되어야 한다.

③ 참여관리 (Stakeholder Management)

이해관계자 참여계획(Stakeholder engagement plan) 개발과정은 주요 이해관계자를 확인하고 접촉방안을 세우는 것과 관계된다. 이해관계자의 이슈와 관심을

이해하고, 그 이해를 바탕으로 사업의 비전을 세우고 추후 수립될 최종적인 전략방향의 척도로 사용하는 것이 중요하다.

④ 홍보관리 (Communications Management)

사업의 초기인 이 단계부터 특히 대중매체와 관련하여 사업에 대하여 무엇을 어떻게 홍보할 것인가를 결정하는 홍보전략(communication strategy) 수립이 중요하다.

⑤ 점검시의 질문사항

㉠ 정말로 필요한 사업인가?

○ 해결해야 할 문제는 무엇인가?
○ 사업의 비전과 가치는 무엇인가?
○ 이 이슈와 관련해서 지금까지 어떤 일들이 이루어 졌는가?
○ 이 이슈에 대해 명백하게 정부가 개입한 적이 있는가?
○ 이 사업을 통해 문제에 영향을 미치는 것이 어느 정도 가능한가?
○ 이 사업의 추진을 위해서는 어느 정도의 자원이 요구되는가?

㉡ 사업을 통해 해결하고자 하는 이슈는 무엇인가?

○ 하위 이슈는 무엇인가?
○ 이러한 이슈를 어떻게 연구·분석할 것인가?
○ 각각의 핵심이해관계자들의 주요 관심은 무엇인가?

㉢ 어떻게 사업 목표를 추진해나갈 것인가?

○ 팀은 어떻게 구성되어야 하는가?
○ 업무흐름에 따른 업무분장을 어떤 식으로 하는 것이 논리적인가?
○ 팀 구성원 개개인의 역할과 책임은 무엇이어야 하는가?
○ 사업의 산출물은 무엇이어야 하는가?
○ 핵심지표는 무엇이며, 최종기한은 언제인가?
○ 사업의 성공에 가장 큰 위험은 무엇이며, 어떻게 관리해나갈 것인가?

㉣ 가장 적합한 정부조직구조의 유형은 무엇인가?

○ 사업의 지원자로서의 역할에 가장 적절한 장관 혹은 고위직 인사는 누구인가?

○ 전문가자문단이 필요한가?

○ 운영집단이 필요한가?

○ 각 집단에 누가 포함되어야 하는가?

㉤ 핵심이해관계자는 누구인가?

○ 각 이해관계자들의 이해와 관점은 무엇인가?

○ 각 이해관계자들의 지지와 영향력은 어느 정도인가?

○ 각 이해관계자들의 역할은 무엇이며, 이들과 어떤 관계를 맺어 나갈 것인가?

○ 이해관계자와 다른 사람들과 어떻게 의사소통을 해 나갈 것인가?

○ 이 사업이 공공영역에서 어느 정도의 비중을 차지해야 하는가?

㉥ 어떠한 형태의 사업팀이 가장 적합한가?

○ 팀에서 필요한 기술과 경험은 무엇인가?

○ 팀은 어떠한 이해관계를 대표해야 하는가?

○ 어떻게 관련 집행기관의 대표자를 팀에 포함시킬 것인가?

○ 어떻게 팀이 함께 가장 효율적으로 일할 수 있도록 할 것인가?

○ 팀 내에서는 어떠한 방식의 의사소통을 취할 것인가?

○ 팀에서 지식관리는 어떻게 할 것인가(http://www. strategy. gov. uk)?

나) 연구분석 (Research & Analysis)

사업이 동의되고 계획이 수립되면, 전략개발팀은 다음을 통하여 근거기반의 전략·정책 개발을 위한 토대 마련에 착수할 수 있다.

이 단계는 목전의 이슈에 대하여 정확하게 이해하고 그에 어떻게 대응할 것인가에 대한 가능한 최선의 지식을 판단하는 것과 관계된다. 현실 업무에서 이

과정은 팀의 사고가 진전되면서 제기되는 새로운 데이터 요구에 따라 반복적인 과정으로 될 것이다. 사업의 기한 등을 고려할 때 가용한 지식을 가지고 격차를 연결하는 판단이 요구될 것이며, 지식의 차이에 대한 인식을 통하여 향후 연구의 우선순위를 정할 수 있다.

데이터를 모으고 분석하는 광범위한 수단과 기법이 있다. 초기과정에서부터 정부 전문가들과의 연계가 구축되어 그 들의 전문성이 최대효과 창출에 기여하도록 한다.

조직의 집행시스템, 문화, 가용한 자원에 대한 이해는 가치 있는 맥락을 제공한다. 이러한 이해는 새로운 전략에 의하여 요구되는 변화의 범위를 밝히고, 그 성공적 실행에 대한 잠재적 장애요소를 확인하는 데 도움이 될 것이다.

요구되는 산출물은 팀이 개발될 전략에 반영될 핵심사실에 대한 종합적이고 정확한 지식을 개발해내는 것이다. 제한된 시간 내에 분석의 범위가 넓을수록 향후 개발될 전략이 풍성해질 것이다.

단계를 내부 분석보고서(interim analytical report)의 발간으로 마무리 짓는 것이 중요한 데, 이는 팀의 노력에 초점을 제공하고 도전과 환류 기회를 부여하며 다음 단계에서 전략대안을 개발하는 공통적 기반을 제공한다.

이 단계에 필요한 전략기법은 체계적 사고(Structuring the Thinking), 근거기반 구축(Building an Evidence Base), 인력 및 사업관리(Managing People and the Project) 등 이다(행정자치부, 2005).

① 지식의 수집(Task 1: Justifying the Project)

이 단계의 출발점은 당면 이슈의 이해를 위한 관련 데이터·정보·지식 및 과거정책 효과와 현 정책에 대한 반응 등을 수집하는 것이다.

다양한 유형의 데이터와 데이터 출처가 있으며, 연구조사(surveys)나 인터뷰(interviews), 포커스 그룹(focus groups) 등 새로운 지식을 확보하는 다양한 방법이 있다. 사용되는 데이터나 출처, 수집방법 등은 사업 성격에 따라 다르며, 지식 유형별로 적합한 출처와 형태, 활용·해석의 방법이 다르다. 핵심적 과제는 양적

지식과 질적 지식간의 올바른 균형을 유지하는 것이다.

새로운 연구 전에 현존 데이터를 확인하고 이를 마겐타북(the Magenta Book)에 요약된 체계적 검토(systematic reviews)나 메타분석(meta-analysis) 등을 사용하여 비판적으로 평가함으로써 충분한 품질을 가지는 지 확인하는 것이 중요하다. 정부전문가 뿐 아니라 광범위한 학계 등의 전문가들과 연계를 구축하는 것이 조언을 구하고 불필요한 중복된 노력을 방지하는 것이 중요하다.

이 단계의 추진에는 전 단계에서 이슈트리 등의 기법을 활용하여 구축한 이슈구조를 활용하여야 한다. 이는 데이터 수집 및 분석과정을 가설에 의해 인도되게 하여 모든 자료의 출처를 뒤지는 “대양을 졸이는(to ‘boil the ocean’)” 수고를 덜게 한다. 물론 대안의 통로가 막히거나 정보수집과정이 지나치게 협소해져서는 안 되지만 지향할 방향이 정해지면 정보수집과정은 더욱 효과적이다.

② 지식의 분석(Task 2: Analysing Knowledge)

수집된 데이터는 전략 및 정책수립을 지원하기 위한 근거(an evidence base) 구축을 위하여 분석될 필요가 있다. 객관적이고 사실에 입각한 토대를 제공하는 것은 매우 중요하며, 이는 모든 이해관계자가 당면 이슈를 동일한 방향에서 이해할 수 있도록 하는 것이다.

③ 집행역량 점검(Task 3: Reviewing Delivery Capacities)

지식수집·분석과정에서 집행시스템의 구조와 역학, 문화와 자원 등에 대한 이해도 필요하다. 이는 강점과 취약점을 포함하여 변해야할 시스템의 전반적인 역량을 알 수 있도록 함으로써 새로운 전략 개발을 위한 귀중한 맥락을 제공한다. 전략수립 후 사후적으로 검토하는 것에 비하여 이 단계에서 집행역량을 검토하는 것은 새로운 전략이 실제 집행 가능한 것이 될 수 있도록 하는 데 있어서 필수적이다.

④ 내부보고서(Output : Interim Analytical Report)

이 단계의 산출물은 팀의 연구와 분석을 통하여 찾아낸 것을 정리한 서류이다. 이렇게 근거나 데이터 자료를 발간함으로써 앞으로 나가기 위한 공통적인

토대가 이해관계자들 사이에 형성된다.

내부분석보고서(an interim analytical report)는 분석의 결과와 초기 수준에서 나타나는 잠정적 결론을 정리하는 유용한 방법으로 활용된다.

⑤ 관리상의 문제

이 단계의 사업관리는 종종 게을리하게 되는 경향에 있는데, 팀 구성원들은 세부적인 데이터 수집과 분석 작업에 묻혀서 사업관리를 놓치기 쉽다. 사업계획과 이해관계자 참여계획을 지속적으로 참조·갱신해야하며, 홍보계획 또한 취약점의 발굴을 위해 평가되어야 한다.

㉠ 사업관리(Project Management)

사업을 이끌어가는 비전과 주요 가정은 자료의 수집·분석과정에서 나타나는 증거에 의하여 다시 검토되어야 한다. 사업기한 내에 자료의 정교성이 요구되는 수준에 이르지 못하는 경우에는 사용 가능한 자료를 기초로 판단하는 프로그램화된 접근법이 필요하다. 중간지표(milestones) 점검도 사업진척도와 사업이 정상궤도에 있음을 확인하기 위해 긴요하다.

㉡ 인력관리(People Management)

업무흐름을 점검하고 재확인(confirm)하는 것을 통하여 팀의 임무와 책임이 검토되고 동의될 수 있다. 팀이 어떻게 일하고 있는지에 대한 팀 자체의 느낌에 대한 규칙적인 환류가 이루어져야 한다.

이 단계 후반에 사업조정그룹/자문기구(Steering Group) 회의 등을 개최하는 것이 분석결과 등에 대한 조언을 얻는데 도움이 된다. 회의에서 내부분석보고서를 발표할 수 있으며 스토리보딩(story boarding) 등의 기법을 이용한 발표준비(preparing presentations)는 발표 전에 논리를 점검하고 슬라이드를 작성하기 전에 모든 증거자료가 확보 되었는지 확인할 수 있게 한다.

㉢ 참여관리(Stakeholder Management)

이해관계자는 세미나나 포커스 그룹 등을 통하여 지속적으로 참여하여야 한다.

후원자와 이해관계자의 지속적인 지지를 확보하고 사업에 대한 그들의 기여를 최대화하기 위하여 사업과정과 그들의 역할에 대하여 분명하게 하는 것이 중요하다.

㉣ 홍보관리(Communications Management)

일반적인 대중 접촉방법이 이해관계와 협의구조를 구축하는데 도움이 된다. 인터넷이 유용한 도구가 되며, 소수가 참여하는 회의나 세미나 등과 함께 활용되어야 한다.

㉤ 지식관리(Knowledge Management)

이 단계에서 모아진 정보는 논리적인 방법으로 조직화되어야하며, 이 때 소위 지식관리 챔피언의 역할이 중요하다. 모든 회의나 인터뷰는 기록되어 팀원 전부가 접근할 수 있도록 집중 관리하여야 한다. 각종 연락처 데이터베이스 같은 사업 관련 전자 데이터는 물론 서류원본, 책자, 간행물 등도 체계적으로 목록화하여 소위 사업 '도서관'을 만들어 관리해야 한다.

⑥ 점검시의 질문사항

㉠ 전략을 발전시켜 나가기 위해 필요한 자료는 무엇인가?

○ 자료수집과정을 어떻게 구조화 할 것인가?
○ 자료를 쉽게 활용할 수 있는가?
○ 자료 수집을 위한 예비연구를 의뢰할 필요가 있는가?
○ 필요한 자료를 수집하는데 가장 적절한 방법은 무엇인가?
○ 질적인 자료와 양적인 자료 사이의 올바른 균형은 무엇인가?

㉡ 전략을 발전시키기 위해서는 어떠한 분석이 필요한가?

○ 자료 분석을 어떻게 구조화할 것인가?
○ 유용한 비교를 할 수 있는 다른 정책영역이나 외국의 사례는 무엇인가?
○ 현재의 지위에 영향을 미치는 핵심적인 흐름은 무엇인가?
○ 체제(system)의 역동성과 경제력은 어떠한가?

○ 미래의 상황은 어떠할 것으로 예상되는가?
○ 핵심 질문에 답변하기 위해 필요한 다른 분석은 무엇인가?
○ 분석결과 최초의 문제정의는 어떻게 바꿔야 하는가?

㉣ 새로운 전략을 위한 체계와 조직환경은 무엇인가?
○ 집행체계에서 각 조직의 역할, 핵심, 우선적으로 해야 할 것은 무엇인가?
○ 자금조달, 정보공유, 의사결정, 책임분담은 어떠한가?
○ 각 조직문화의 근본적인 신념과 핵심가치는 무엇인가?
○ 이러한 문화는 새로운 전략을 실행하는 능력에 어떠한 영향을 미치는가?
○ 기존 조직의 자원과 전문영역은 무엇인가?
○ 집행상 제약이 될 수 있는 역량상 문제가 있는가?
○ 가용가능한 자원이나 변화의 정도를 제약할 수 있는 기존의 규정이 있는가?

㉤ 지지자나 각 핵심 이해관계자의 관점은 무엇인가?
○ 사업의 정치적 맥락은 무엇인가?
○ 그들의 핵심 관심은 무엇인가?
○ 새로운 정보에 대한 관심(buy-in)에 기초하고 있는가?

㉥ 분석단계에서 발견된 사실을 어떻게 전달할 것인가?
○ 공개적인 자문과정을 거칠 필요가 있는가?
○ 내부분석보고서를 웹상에 공개할 필요가 있는가(http://www. strategy. gov. uk)?

다) 전략방향 결정(Strategic Direction Setting)

종합적인 지식분석을 마친 후, 전략 및 정책의 설계를 인도할 전략방향의 결정에 주의를 돌려야 한다.

이 단계의 작업은 당면 문제에 대한 적합·타당·수용가능한(suitable, feasible, and acceptable) 대응방안을 개발하는 기초를 마련하는 것이다. 이 과정에서는 (정책수단 결정 등에 있어서) 취사선택의 기준을 제공하며, 정부활동이 공공의 욕

구를 충족시키는 목적에 집중하고 있는지, 집행능력이 있는 기관을 통하여 행해지는지, 이해관계자와 광범위한 대중의 지지를 받고 있는지 등을 확인한다.

전략방향의 설정에서 실행계획 수립으로의 전환이 분절적이 아니라 반복적으로 이루어지는 것이 매우 중요하다. 각각의 전략목표 달성에 요구되는 자원에 대하여 앞 단계에서 파악된 장애요소 등을 고려해서 살펴보는 것이 성취 가능한 목표만을 설정되도록 하는데 도움이 된다.

이 단계는 (전략개발의 목적을 규정하는) 전략방향에 대한 지속적이고 일관성 있는 구체화 작업으로 귀결되어야 한다.

① 지도원리 개발 (Task 1: Developing Guiding Principles)

전략 작업은 정부의 장기적 방향성과 접근방법을 형성하는 것을 목적으로 한다. 전략은, 단순히 좋은 제안들의 목록이기 보다는 미래의 의사결정에 일관성 있는 참고가 되는 근간이 되는 원칙을 세워야 한다. 이러한 지도원리(guiding principles)는 정부 활동의 기초를 형성하고, 변화하는 환경에서 전략목표를 실현할 수 있는 정책을 개발하기 위한 기틀을 제공하는 것이다.

지도원리를 설정하는 것은 전략개발과정에서 있는 그대로의 오늘의 세계를 검토하고 미래의 바람직한 상태를 규정하기 시작하는 연결축이 된다.

② 비전의 구체화(Task 2: Articulating a Vision)

전략개발과 전략방향 결정에 있어서 중심적인 부분은 비전을 구체화 하는 것이다. 비전은 당면문제가 완전히 해결된다면 도래하게 될 이상적인 상태를 나타내는 요약된 표현이다. 사업이 이 단계에 이르게 되면 비전을 만들어낸 바람이 이미 널리 인식되어 있다.

이 단계는 관료들의 급진적인(근본적인, radical) 제안이 장려되는 단계이다. 비전을 구체화하고 전략목표를 설정하는 단계는 기관장들의 야심찬 변화에 대한 기호를 가늠하는 기회를 제공한다. 위험해 보이고 극단적인 해법이 너무 일찍 걸러져서는 안 되며, 대신 도전과 시험을 거치도록 해야 한다.

③ 전략목표 설정(Task 3: Defining Strategic Aims & Objectives)

바람직한 미래상이 비전으로 정리되면, 전략목적과 전략목표가 설정되어 비전을 실현하기 위하여 이루어져야할 것들을 정해야 한다. 적은 수의 보다 광범위한 목적들이 단·중·장기로 나뉘어 규정된 보다 구체적인 목표들에 의하여 지지되어야 한다.

이 단계의 기본적인 관심은 '무엇'을 성취하느냐 이지 '어떻게' 하느냐 하는 것이 아니며, '어떻게'는 정책설계를 통하여 다루어지게 된다. 그러나 각각의 목표를 실현하게 될 정책들에 대한 개괄적인 평가는 현실성 있는 목표를 설정하는데 도움이 된다. 더욱이 각각 아이디어에 대한 필요한 지원수준을 생각해 보는 것은 성공가능성을 판단하는 잣대를 제공한다.

④ 전략방향 설정 (Output : Preferred Strategic Direction)

이 단계의 초기 결과물은 새로운 전략방향에 대한 정의가 될 것이며, 그것은 후원자와 이해관계자로부터 어느 정도 지지를 받을 수 있다. 그러나 반대를 무릅쓰고 새로운 경로를 취하는 것이 올바른 때가 언제인지를 알기 위해서는 어느 정도의 판단과 분별이 필요할 것이다. 심지어 가장 성공적인 개혁프로그램도 논쟁적인 제안으로 그 생애를 시작해서 정부의 지도력과 노력을 통하여 결실을 보았을 수 있다(행정자치부, 2005).

⑤ 관리상의 문제 (Management Issues)

㉠ 사업관리(Project Management)

사업관리계획은 우선순위, 중간 점검지표, 일정 등의 변화에 대응하여 점검·갱신되어야 한다. 최종보고서를 어떻게 만들고 홍보할 것인가 등에 대한 고려도 필요하다.

㉡ 인력관리(People Management)

지속적으로 팀의 역할, 책임, 작업흐름 등을 모니터하여야 하며 진행과정을 평가해야 한다. 비공식적인 중간점검과 팀으로부터 환류를 실시하기에 적합한 시점이며,

팀 구성을 바꿀 필요성(예를 들면 정책대안에 대하여 일할 수 있는 정책 지향적 팀원을 보강할 필요 등)에 대하여 검토해야 할 시기이기도 하다. 집행조직의 대표를 참여시키는 것도 일선 현실에 부합하는 전략의 개발과 지지 획득에 도움이 된다.

㉣ 참여관리(Stakeholder Management)

계속 이어지는 적극적인 이해관계자 관리가 요구된다. 특히, '우리가 있고자 하는 곳은 어디인가?' 등의 질문을 제기할 때 '우리(we)'의 의미를 풀어내는 것이 중요하다. 많은 시도들이 '우리'를 분명한 것으로 가정했기 때문에 실패하였다. 그러나 정부, 공공분야, 민간분야는 서로 다른 생각을 가질 수 있고, 이 단계에서 분명하고 통일적인 '우리'의 존재를 확인하는 것이 중요하다. 특히 이 단계에서 전략대안에 대하여 논의하기 위하여 이해관계자들을 만나는 것이 중요하다. 이는 제안된 대안에 대한 동의를 확보하고 이어지는 정책건의가 얼마나 급진적(근본적)일 수 있는가를 알 수 있게 한다.

㉤ 홍보관리(Communications Management)

홍보계획 역시 변화에 대응하여 점검·수정되어야 하며 그 문제점과 교훈을 파악하기 위하여 평가되어야 한다. 전략개발 최종단계에서 어떻게 홍보할 것인가에 대한 고려도 시작되어야 한다.

⑥ 점검시 질문사항

㉠ 이 영역에서 전략을 지지하는 기본 원칙은 무엇이 되어야 하는가?

○ 정부개입의 이유는 무엇인가?
○ 기존 정부원칙중에서 이 영역과 관련되는 것은 무엇인가?
○ 부차원에서 관련있는 원칙이나 가치는 무엇인가?
○ 이슈에 접근하는 방법에 관해 공중이나 정치가 사이에 명확한 의지가 있는가?

㉡ 미래의 비전은 무엇인가?

○ 해결해야할 진짜 문제와 이슈는 무엇인가?

○ 動因과 추세는 무엇인가?
○ 잠정적이고 대안적인 미래는 무엇인가?
○ 문화적, 정치적 맥락은 무엇인가?
○ 잠정적인 집행대안에 대한 제약 또는 제한은 무엇인가?
○ 핵심 지지자와 이해관계자의 가치관, 관심, 관점은 무엇인가?
○ 장관은 얼마나 철저하게 준비하고 있는가?
○ 다른 영역의 전략과 비전과 부합하는가?

㉣ 이러한 비전을 실현시키기 위해 어떠한 목적과 목표를 설정할 것인가?
○ 바람직한 미래 실현을 위해 단·중·장기적으로 달성해야 할 것은 무엇인가?
○ 공공의 가치를 창출하기 위한 가장 큰 기회는 어디에 있는가?
○ 어떠한 선택과 교환이 이루어져야 하는가?
○ 가능한 조직 그리고 시스템 능력은 무엇인가?
○ 권한과 영향력을 지닌 집단·개인에게 어떤 종류의 지지를 기대할 수 있는가?

㉤ 선호된 전략 방향은 무엇인가?
○ 각각의 목적은 핵심 이슈를 해결하고 공공 가치를 창출하기에 적합한가?
○ 각각의 목적을 실현할 수 있는 자원과 권한이 주어져 있는가?
○ 각각의 목적은 핵심 이해관계자들에게 어느 정도 수용될 수 있는가?
○ 각각의 목적은 미래에 나타날 결과물과 강한 관련성이 있는가?

㉥ 팀은 효과성을 극대화하여 일하고 있는가?
○ 현재의 업무와 책임배분은 합리적인가?
○ 팀 구성원들이 비공식적인 중간 사업 평가를 해야 할 시기인가?
○ 정책업무가 진행됨에 따라 팀 구성에 어떠한 변화가 이루어 져야 하는가?
○ 앞으로 참고할 만한 명백한 단서가 되는 서류나 잘 구성된 문서가 있는가 (http://www. strategy. gov. uk)?

4) 정책수립 (Policy & Delivery Design)

사업의 마지막 단계는 선택된 전략방향을 실현시킬 정책을 설계하는 것과 그 집행을 계획하는 것이다. 대안을 개발할 때 구조화되고 창의적인 접근법을 사용하면 효과적이며, 정부가 할 수 있는 모든 방법에 대하여 검토해야 한다. 각각의 대안이 개발될 때 마다 정책 자체뿐 아니라 그 실행에 대해서도 보다 많은 고려가 있어야 한다.

전략과정의 마지막 단계에서 정책대안을 개발하고 그 전개방안을 수립하는 데 있어서 이해관계자들(특히 실행과 관련된 사람들)과의 관계는 이 단계는 물론 전체 전략의 성패에 중심적인 사항이다. 만약 모든 주요 이해관계자에 대한 충분한 주의가 주어졌다면 이 단계의 결과물은 변화의 필요에 대한 공감, 변화의 성격에 대한 공통된 비전, 변화 실행의 책임에 대한 명확한 분배 등에 관한 것이 될 것이다.

① 정책대안 개발 (Task 1: Developing Policy Options)

정책방향이 정해지면 정책설계 작업은 어떻게 그 것을 성취할 것인가와 관련된다. 출발점은 비전과 목표를 실현하는 정책대안과 적절한 정책수단을 확인하는 것이며, 연구·분석단계에서 모아진 지식과 증거가 중요한 투입요소가 된다.

② 정책대안 구체화 (Task 2: Detailing Policy Options)

정책대안과 정책수단 확정 후 최종 정책제안을 위한 평가와 구체화의 과정이 반복적인 양태로 이어진다.

③ 정책대안평가 (Task 3: Appraising Policy Options)

정책개발과정에서 일련의 기준에 따른 정책대안의 평가가 필요하다. 초기의 브레인스토밍부터 최종 규제영향평가까지 다음과 같은 공통된 평가기준이 적용된다. 초기에는 직관적인 평가가 이루어지나, 최종단계에서는 비용효과분석 등 자료에 기초한 정밀한 평가가 이루어지게 된다.

④ 집행계획 (Task 4: Planning the Roll Out)

대안에 대해 최종적인 평가기준을 적용하여 가장 선호하는 정책을 선택하여

야 한다. 이 정책이 주요 이해관계자에게 수용되면, 집행계획을 세우는데 집중하기 시작하여야 한다.

⑤ 최종보고서 및 집행계획서 (Output : Final Report & Delivery Plan)

프로젝트의 최종산출물은 새로운 전략방향과 세부적인 정책제안을 제시하는 보고서 형태로 나와야 한다. 이 보고서에는 변화관리 및 집행계획이 함께 포함되어야 하며, 집행계획에는 정책의 주체와 집행책임을 분명히 지정하여야 한다.

⑥ 관리상의 문제 (Management Issues)

㉠ 인력관리 (People Management)

정책형성의 후반부에는 팀의 규모가 축소되어 최종보고서를 작성하고 집행을 위한 전이과정을 관리하는 소수의 팀으로 바뀌게 된다.

㉡ 이해관계자관리 (Stakeholder Management)

정책의 집행에 책임이 있는 이해관계자들은 반드시 정책대안의 확인과 평가과정에 밀접하게 참여해야 한다.

정책의 전과정에 이해관계자와 상의하고 수정보완하는 것은 최종단계에서 정책의 일탈위험을 방지할 수 있는 중요한 활동이다.

장관과 정책승인그룹에 대해 정책보고가 이루어져야 하며, 정책이 완성되고 나면, 이해관계자와 자문가에게 감사의 편지를 보내는 것도 좋은 방법이다.

㉢ 홍보관리 (Communications Management)

장기정책집행에는 쌍방향 커뮤니케이션이 매우 중요하다. 정책입안자와 집행책임자들 사이의 지속적인 대화를 보장하는 것은 향후 전략과 정책개발이 실천적 학습을 통해 정보를 제공받고 있음을 의미한다.

㉣ 지식관리 (Knowledge Management)

정책과정에 수집된 데이터, 정보, 책자 등은 반드시 철로 묶여지고 분류되어져야 한다. 또 다른 실천방안으로는 'lessons learned' 세션을 운영하여 잘된 점과

미진한 점을 확인하고, 다른 동료들로 하여금 경험을 배울 수 있도록 하여야 한다(행정자치부, 2005).

⑦ 점검시의 질문사항

㉠ 각각의 전략 목적을 달성하기 위한 정책대안은 무엇인가?

○ 연구·분석단계에서 수집된 핵심 지식과 증거는 무엇인가?
○ 조직과 시스템의 어떠한 역량이 활용될 수 있을 것인가?
○ 공중과 핵심 이해관계자가 정책대안을 발굴하는데 포함되어야 하는가?
○ 어떠한 정책수단이 활용될 수 있는가?
○ 정책수단 선택의 함의는 무엇인가?

㉡ 각각의 정책대안이 쓸모있는 해결책이 되기 위해서는 어떻게 발전시켜야 하는가?

○ 새로운 정책이 전달하는 것은 무엇인가?
○ 집행체계에서는 어떠한 조직유형이 필요한가?
○ 집행체계 내에서의 규정, 역할, 책임은 무엇인가?
○ 정책과 관련된 기본적인 그리고 운영에 필요한 비용은 무엇인가?

㉢ 어떠한 정책이 전략을 실행하는데 가장 적합한 대안을 제시하는가?

○ 현재의 이슈를 해결하기 위해 각각의 정책대안은 적합한가?
○ 활용가능한 집행자원과 역량이 부여된 각각의 정책대안은 실현가능한가?
○ 각각의 정책대안은 핵심 이해관계자에게 수용가능한가?
○ 각각의 정책대안은 가능한 미래 시나리오 하에서 강한 연관성을 갖고 있는가?

㉣ 새로운 정책은 어떠한 변화를 요구하는가?

○ 새로운 정책이 요구하는 시스템이나 구조적 차원의 변화는 무엇인가?
○ 변화의 장애물과 제약은 무엇이며, 그것들을 어떻게 극복할 것인가?
○ 누가 이러한 변화를 실행하는데 책임을 질 것인가?

○ 얼마나 빨리 이러한 변화가 이루어져야 하는가?
○ 시범실시(pilot)이나 통제실험이 필요한가?

㉤ 사업의 결과를 어떻게 전달할 것인가?
○ 최종보고서는 어떠해야 하는가?
○ 보고서 복사는 얼마나 해야 하는가?
○ 누구에게 우리는 사업의 결과물을 전달하길 원하는가?

㉥ 사업을 통해 팀이 배운 것은 무엇인가?
○ 무엇이 잘되었고, 무엇이 잘못되었으며, 그 이유는 무엇인가?
○ 다음번에는 무엇이 달라야 하는가(http://www. strategy. gov. uk)?

5) 시사점

효과적인 전략개발(strategy development)을 위해서는 문제해결을 위한 권한(mandate), 고민의 공간(문제해결을 위한 조직, 인력, 시스템, 재원 등을 포함하는 시공간을 말함), 이해관계자들(stakeholders)의 참여(commitment)가 필요하다. 이들과 많은 다른 이유로 인하여 전략작업은 전통적 사고방식의 변화를 견인하는 동력을 생성해내는 초점으로 작용하는 명료하게 규정된 계획안에서 가장 잘 수행된다고 볼 수 있다.

전략개발은 복잡하고 반복적인 과정이지만 몇 개의 단계(phases)으로 거치는 경향이 있다. 위에서 설명한 전략개발의 틀(framework)은 이들 단계를 전형적인 과제(typical tasks)와 결과물 예시(example outputs)와 함께 설명하고 있으며, 각 단계마다 자주 제기되는 관리상의 이슈(management issues)와 질문(questions)도 제시하고 있어서 유용한 참고자료가 될 수 있다.

기본 틀은 유용한 참고가 되지만, 템플릿(template)으로 이해되어서는 안된다. 실무에서는 각 단계가 완전히 구분되거나 연결되지는 않으며, 과업은 사실 몇 개의 단계에 걸치기도하고, 단계는 작업의 진정한 복잡성이 나타나면 이전 단계로 되돌아가는 일도 있기 때문이다.

다. TQM 및 QM : 미국, 일본

1) TQM의 정의

TQM에 대해 모든 사람들이 일반적으로 동의하는 정의를 내리기는 어렵다. TQM은 품질을 개선시키는 단순한 기법으로 보기보다는, 기업 전체의 경쟁력을 향상시키는 하나의 철학으로 보아야 한다. 그래서 TQM을 단순하게 하나의 프로그램으로 보아서는 안되고, 조직에서 수행되는 모든 업무에 적용되는 철학으로 보아야 한다. 왜냐하면 TQM은 품질을 제품에만 주입시키는 것이 아니라, 조직의 모든 부문, 즉 설계, 생산, 마케팅, 구매, 검사, 품질, 연구개발, 소비자조사, 판매, 기획 등에 주입시키기 때문이다. TQM은 과거의 품질관리와는 다르다. TQM은 품질을 고객의 기대를 만족시키며, 검사보다는 불량품을 예방하는 전략을 구사한다. 그래서 품질은 최종적으로 고객이 결정하며, 품질은 제품에만 국한 되지 않고 모든 업무에 전부 적용된다. 또 품질에 대한 책임은 품질부에서 전적으로 지지 않고, 기업에 있는 모든 사람들이 책임을 진다.

'TQM이란 경영예술의 비교적 새로운 방법이다. TQM은 전통적으로 수행해 온 경영 방식을 재구축함으로써, 제품의 품질을 향상시키고, 고객의 만족을 증가시키고자 하는 방법이다. TQM은 고객지향적인 품질과 경영자의 강력한 품질 리더십을 필요로 하고, 지속적인 개선과, 자료분석에 입각한 행동, 그리고 종업원의 참여를 추진하고자 한다.

2) TQM의 발전단계

TQM에 대한 개념이 학자에 따라 약산 상이하긴 하지만 품질관리에 대한 시스템적 접근방법은 4단계(검사 → QC → QA → TQM)를 거쳐 발전해 오고 있다고 할 수 있다. 여기에서 세 번째 단계인 품질보증의 특징은 품질 시스템에 대한 감사, 품질 매뉴얼의 작성 그리고 제2자에 의한 승인 등을 들 수 있다. 또한 네 번째 단계인 종합적 품질경영의 특징은 지속적 개선, 종업원의 참여, 그리고 팀

워크 등이다. 특히 TQM의 단계에서는 조직과 그 조직이 생산한 재화의 개선과 혁신에 초점을 두고 있는 것이 가장 큰 차이점이다.(유한주: 1994, TQM에 의한 경영혁신)

3) 일본과 미국의 TQM

1980년대 일본이 세계 최고수준의 국제경쟁력을 갖게 만든 일본식 경영방식은 TQM에 근거하여 만들어 졌다. 일본식 TQM은 세계에서도 매우 독특하고 이질적이라고 할 수 있는 일본의 기업문화와 일본의 경영시스템을 기반으로 형성되어 왔다.

미국식 TQM은 일본식 TQM을 창조적으로 모방하여 발전시켜 왔다. 즉 일본 TQM에 대한 정확한 이해를 기반으로 미국의 기업문화와 경영시스템이란 모방필터에 맞게 창조적으로 적용하였다.

TQM은 일상유지적인 업무수행 관행에서 혁신의 업무를 강화하는 업무 및 직무 시스템의 변화이다. 또, 혁신의 성공여부는 혁신업무 수행으로의 변화에 대한 추진력의 강약에 달려 있다. 따라서 개인들이 직무를 어떻게 보고, 혁신을 추진하기 위한 조직의 평가/보상시스템이 어떻게 설계되어 있는지가 매우 중요한 요소이다. 조직에 참여하는 개인이 조직으로부터 무엇을 얻고자 하며, 어떤 동기부여가 되는가, 역으로 조직은 조직의 구성원인 개인들에게 어떻게 일을 부여하고 열심히 일하도록 만드는가의 측면에서 미국과 일본의 조직문화와 전통적인 경영시스템을 비교하면, 다음의 <표 2-8>과 같다.

<표 2-8> 미국과 일본의 조직문화와 경영시스템의 비교

구 분		미국	일본
조직문화	기본문화	개인주의 조직과의 계약 중시	집단주의 조직에 대한 충성심
	동기부여	계약에 대한 몰입 성과에 대한 보상	성취욕구 조직에의 소속/인정
	경쟁대상	다른 사람	경쟁사
조직의 직무 시스템	발전공헌자	창의적 소수	전종업원
	직무기술	개인별 직무	부서별 직무
	전문화 정도	분야별 전문가	제너럴리스트
	지식요구유형	직무유형별 지식	기업특유 지식
조직의 평가/ 보상 시스템	평가	개인별	부서별
	통제수준	엄격	느슨, 자율
	보상	개인별	기업별, 연공서열
	고용	계약제	종신고용제

미국인은 세계에서 가장 개인주의적인 속성이 강하기 때문에 미국의 기업들은 구성원들을 합리적인 경제인이라는 가정을 하고 경영시스템을 설계한다.

일본인은 단기적인 개인의 이익 보다는 소속된 집단을 집단의 이익을 중시하는 집단주의적 속성이 비교적 강하다고 볼 수 있다. 따라서 일본의 기업들은 그러한 구성원들의 집단주의적 특성 위에 집단주의적 경영시스템을 설계하였다.

4) 6시그마 모델

6시그마란 고객의 관점에서 품질에 결정적인 요소(Critical To Quality)를 찾고 과학적인 기법을 적용하여 100만 개중 3.4개의 결점 수준인 무결점 품질을 달성하는 것이다. 이러한 통계적인 척도로써 6시그마의 의미는 제품이나 서비스이든지 고객만족의 차원에서 우리의 현위치를 알고 앞으로 나아갈 방향을 알 수 있도록 하는 척도가 되는 것이다. 뿐만 아니라 6시그마는 프로세스의 질을 높여서 품질이

높아지면 원가가 떨어지고 궁극적으로 경쟁력을 높여 나가는 기업 전략이다.

6시그마 모델은 일본식 분임조 개선활동의 장점을 받아들이고 그 바탕 위에 미국식 경영시스템의 강점을 가미하여 만들어졌다.

6시그마의 특징은 보는 관점에 따라서 약간씩 차이를 보인다.

한국표준협회(2001)에서는 6시그마의 특징을 전략적 접근, 체계적인 인력양성 및 교육, 사용기법의 전문성, 활동단계, 데이터에 의한 관리 등으로 요약하였다.

삼성경제연구소(2001)에서는 통계적 데이터에 근거한 철저한 분석, 고객만족에 초점, 재무성과로 연결, 전문인력이 주도, 톱다운식 전개, 실무/통계지식을 갖춘 전문인력의 양성, 최고경영자의 이해와 리더십, 가시적 성과추구, 톱의 주도하에 시스템적으로 지원(제반 시스템 구축, 진행도 점검, 임직원 참여 유도), 도입초기 외부 전문가 활용, 전사전략과의 정합성 유지 등을 6시그마의 중요한 특징으로 들고 있다.

이상에서 제시한 6시그마의 공통적 특징을 바탕으로 6시그마의 원천이 된 일본의 전통적 TQM방식, 미국의 전통적 경영방식을 비교해 보면 다음의 <표 2-9>와 같다.

6시그마의 특징들은 일본식 TQM으로부터 그 아이디어를 차용한 것도 있고, 전통적인 미국식 경영시스템이나 기업문화로부터 기인되는 것도 있다. 또한, 양자의 장점을 혼합한 부분도 있다. 3가지를 보면, 6시그마가 어디에서 유래한 것인가를 쉽게 파악할 수 있다.

종합적으로 보면, 6시그마의 특징은 강력한 추진력, 다수의 전문가 육성, 전문적 도구의 활용, 핵신적 품질에 초점, 철저한 문제해결, 지속적/혁신적 목표 추구, 의욕적 목표설정과 통제, 컨설턴트의 활용 등을 꼽을 수 있다. 이러한 특징들로 미루어 볼 때, 6시그마는 다수의 참여, 지속적 개선, 고객과 품질의 중시, 팀 활동의 중시 등과 같은 요소들을 일본식 TQM에서 차입하고, 확실한 평가 보상, 강력한 리더십, 전문화와 철저함, 혁신과 전략적 추진, 관리/통제의 엄격함, 아웃소싱 활용 등과 같은 미국식 경영요소들을 결합하여 만들어 진 것이라는 것을 알 수 있다.

<표 2-9> 6시그마의 특징과 일본식 TQM, 미국식 경영기법의 비교

항목		일본식 TQM	미국식 경영기법	6시그마
리더십	추진주체	bottom-up, 자율	top-down	top-down
	리더십	약한 평가/보상	강력한 리더십	강력한 평가/보상
조직	실행조직	TFT, 현장팀	개인 중심	TFT
	참여범위	현장직 중심	관리직, 엔지니어	관리직, 엔지니어, 컨설턴트
	요구자격 등급	다수의 비전문가 분임조 등급제도	소수의 전문가 개인별 직무역량 등급	다수의 전문가화 벨트제도
	인력양성	직장내 교육훈련	직장외 교육훈련	직장내 교육훈련
	참여자 몰입	암묵적/개략적 약속 자발적 실행	구체적 계획과 실행 엄격한 통제	구체적 약속 철저한 실행 및 통제
	직무정의	다수에 대한 암묵적 혁신직무	개인별 구체적 명시적 특유 직무설정	다수에 대한 명시적 혁신직무
목표	목표	장기적 성과	단기적 고성과	단기적 고성과
	혁신	지속적 개선	간헐적 혁신	지속적 혁신
초점	과정과 결과	프로세스의 중시	결과 중시	프로세스와 결과 동시 중시
주제	주제대상	고객/품질중시 테마 전반업무에 대한 광범위한 테마	전략적 업무 추진	고객/품질중심의 핵심 테마 전략관련 초점 테마
	품질의 의미	기업문화로서의 품질	때때로 전략과제	문화와 전략으로서의 품질
방법	테마해결	깊게 접근 못함	깊게 접근	깊게(철저하게)접근
	계량화	사실관리 강조	계량화 중시	데이터 중시
	사용도구	상식적 도구(7가지) 수작업	전문적 도구	전문적 통계도구 전산패키지 이용
교류	대외 교류	분임조 경진대회	학회참여	학회참여

5) QM민간 부문 : 미국 GE의 QM 적용사례

미국의 제너럴 일렉트릭 모터스(GE)에서 경영혁신을 위하여 도입한 QM방식은 6시그마의 원리를 이용한 것이다.

GE가 경영혁신을 위한 과제로 선정한 것은 다음과 같다.

① 6시그마의 출발점은 제로(Zero)라는 궁극적인 목표 대신 '100만번에 3.4번의 에러가 발생하는 시스템'을 추구하는 탈(脫)정신론이다. ② 6시그마 활동에서

는 현상으로 나타난 문제만 개선대상으로 삼지 않는다. 개선해야 할 대상은 언제나 그 현상을 낳은 프로세스 자체이다. 다시 말해 현상에서 시작해 프로세스 혁신까지 고려하는 논리적인 목표수립과 목표달성을 지향한다. ③ 6시그마와 QC, TQC 같은 기법은 70~80%는 겹친다. 결국 6시그마는 일본식 경영이라고 불리는 하의상달식 경영을 서구화시켜 놓은 기법이다. ④ 6시그마에서 매뉴얼은 과거와 다르다. 사람이 생각하는 시간을 가능한 한 늘림으로써 부가가치를 최대화하는 것이 목적이다. 각종 통계도구와 경영 개선 도구를 담은 엄청난 양으로 업무를 정식화시키면서 한편으로는 현장의 연구를 기대한다는 것은 결국 현장 사람들이 로봇이 대응할 수 없는 생산적인 일을 하기 바란다는 뜻이다. ⑤ 6시그마의 도전주제를 선택할 때에는 현장의 어려움을 첫째로 치지 않고, 경영에 미치는 영향의 크기로 우선 순위를 결정한다. ⑥ 최고 경영자가 내건 경영방침을 전사적으로 실천하도록 만드는 것이 바로 본사 스탭 본연의 업무이기 때문에 6시그마가 제기하는 과제 가운데 가장 많은 발상의 전환을 요구하는 것은 본사 스탭의 역할이다. 따라서 본사 스탭은 단순히 관리업무만 하는 것이 아니라 사업라인에 전문적으로 기술을 지원할 수 있는 지원자가 되어야 한다. ⑦ 6시그마에는 상의하달 방식이 짙게 드러나 있다. 그렇기 때문에 최고경영자가 '하자!'라고 한마디만 하면 된다. 종업원의 사기를 고양, 유지하기 위해서는 최고경영자부터 열의를 가져야 한다(www.GE.co.kr).

제4절 지방자치단체 정책품질관리제도의 도입 필요성

본 연구진이 지방자치단체의 혁신담당공무원들을 대상으로 설문을 통해 "지방자치단체에 정책품질관리제도의 도입이 필요한가"에 대한 질문을 해 본 결과, 전체 응답자의 66%가 지방자치단체에 정책품질관리제도의 도입이 필요하다고 응답하였으며, 25%가 정책품질관리제도의 도입이 필요하지 않다고 응답하여, 지방공무원들은 대체로 정책품질관리제도 도입의 필요성을 인정하고 있다.

<표 2-10> 지방자치단체 정책품질관리제도 도입

구분	빈도	퍼센트
도입해야 한다.	58	65.91
도입할 필요가 없다.	22	25.00
기타	8	9.09
합계	88	100

이상과 같은 지방자치단체 정책품질관리제도 도입이 필요하다는 지방공무원들의 인식을 뒷받침해 줄 수 있는 논리적 필요성이 무엇인지에 대하여 이하에서 논하고자 한다.

1. 지방자치단체 정책실패 및 정책불량 방지

정책품질관리제도가 중앙부처에 도입된 지 만 1년이 지나가고 있다. 참여정부 이후 봇물처럼 터진 새로운 제도, 새로운 시스템의 도입은 정책을 담당하고 있는 공직자들에게는 긴장감과 더불어 반발과 갈등을 야기시키고 있다. 정책품질관리제도 역시 예외는 아닐 것이다. 더구나 정책품질관리제도를 지방자치단체까지 확대하여 적용하자는 주장도 제기되고 있어 정책품질관리제도에 대한 보다 정밀한 연구가 필요한 시점이며, 특히 지방자치단체의 정책품질관리제도 도입에 대한 신중한 논의가 요구된다고 하겠다. 일부 지방자치단체의 경우 정책품질관리제도를 지방행정혁신 공통과제의 하나로 선정하여 시범적으로 추진 중에 있으나, 구체적인 방법이나 실천 기준 등이 제대로 정립되지 못해 방향성을 잡고 있지 못하고 있다.

정책품질관리제도는 정책의 전 과정을 시스템적 접근을 통해 실패 가능성과 불량을 최소화하겠다는 것이다. 지방자치단체는 지방자치제 실시 이후 정책의 수립, 결정, 집행, 평가 등 정책과정에서 많은 시행착오를 거쳐 왔다. 이러한 과정은 지방자치이론에서 말하는 민주주의 발전의 토대가 된 것도 사실이다. 그러나 아직까지도 지방자치를 위한 사무범위, 재정권, 조직권에 관한 제도가 정착

되지 못했다. 이러한 상황 속에서 지방자치단체는 당해지역의 발전을 위해 다양한 정책을 새롭게 추진한다. 그러다 보니 많은 정책의 실패가 생겼고 이는 다시 지역민의 부담으로 돌아가게 된다. 열악한 지역환경에서 어찌보면 중앙정부보다 지방자치단체가 더 정책품질관리제도가 필요하다고 할 수 있다.

그리고 지방자치단체의 정책실패는 그 피해가 직접적으로 지역민들에게 돌아간다. 참여정부가 추구하는 지역균형발전은 지역마다 특색있는 정책추진과 관리가 필수적이라 할 수 있는데, 이와 연계된 지방자치단체의 의사결정자들은 중앙정부에 비해서 정책관리의 경험이 부족하다고 할 수 있다. 그래서 시스템적으로 갖추어진 정책품질관리 매뉴얼이 있어 이를 따라 정책추진 과정에서 필요한 것들을 챙길 수 있어야 한다. 그래야만 지방자치단체의 의사결정자들이나 집행자들이나 모두 보다 자신있게 지역특성에 부합하는 정책들을 효과적으로 추진할 수 있을 것이다.

결국 지방자치단체는 정책환경이 복잡하고 다양화되는 과정에서 제한적인 정책관리를 행할 수 밖에 없는 현실에 처해 있고, 동시에 정책실패에 대한 원인분석을 소홀히 하고 그 결과에 대한 공유를 기피함으로써 정책실패 및 정책불량품이 점증적으로 발생하게 되는 현실에 처하고 있다는 점에서 정책을 추진하는 전 과정에 대한 효과적인 품질관리체제를 확립시키는 것이 필요하다는 것이다.

2. 지방행정업무의 표준화를 통한 업무 프로세스 개선

정책품질관리제도에서는 정책의 전 과정에서 필요한 점검사항들을 매뉴얼화하고, 관리기법을 적용하여 문제를 해결하며, 그리고 과정별 관리카드의 작성 및 정보화기반 구축으로 실시간 정책동향을 파악할 수 있도록 한다. 표준매뉴얼을 기초로 하여 각 지방자치단체는 자치단체의 정책 특성에 맞도록 매뉴얼의 점검사항들을 달리 구성하게 된다. 지방자치단체는 주요점검 사항 정리 등을 통해서 지역정책 환경의 특수성에 기인한 정책점검사항들을 수시로 찾을 수 있게 된다. 이러한 과정을 통해 지방자치단체는 정책과정상에서 발생할 수 있는 정책실패 및 정책오류의 발생지점을 효과적으로 탐색할 수 있게 되기 때문에 효율적인

업무프로세스를 재설계할 수 있다.

결국 정책별 품질관리제를 적용함으로써 자연스럽게 업무프로세스의 개선을 가져오게 된다는 점에서 정책품질관리제도의 도입 및 정착은 지방자치단체 수준에서 매우 필요하다고 할 수 있다.

3. 지방행정업무의 책임과 권한의 명확화

지방자치단체 정책품질관리제도에서는 컴퓨터상에 정책품질 관리카드라는 것을 운영하게 된다. 이 카드에는 정책 담당자 및 담당 부서, 점검사항 관련 주요 계획 및 활동 내용을 기록하게 된다. 즉, 정책단계별로 누가 어떤 절차를 어떤 계획에 의하여 어떠한 방법으로 언제 수행하였는지를 기록하는 것이다. 무엇보다 이러한 정책과정상 필요 절차와 관련하여 기록된 활동내역은 수정할 수 없도록 되어 있다. 정책의 이력이 기록되는 것이다.

이러한 제도 운영의 특징은 지방행정의 투명성을 제고하여 지방행정업무의 책임과 권한을 명확히 하는데 기여할 것으로 기대된다. 따라서 지방자치단체의 정책품질관리제도 도입·정착은 지방자치단체 정책의 신뢰성을 확보하는 지름길이라는 점에서 그 필요성이 인정된다.

4. 지방행정업무의 연속성 확보

지방자치단체 정책품질관리제의 전산화된 정책과정은 지방행정의 연속성을 이어나가는 데에도 도움이 될 수 있다. 정부의 정책은 담당자가 바뀌면 한동안 인수인계와 업무숙지에 따른 정책공백이 생길 수가 있다. 대개의 경우 선임자도 다른 자리에서 후임자의 위치에 서기 때문에 충분한 인수인계 절차를 밟지 못하고 상황이 발생할 때마다 전임자에게 물어 일처리를 하게 된다. 그래서 때로는 업무의 공백기간이 발생하게 되며, 의사결정을 해야 할 때에 결정을 하지 못하고 미루는 일이 생기게 된다. 이로 인해 정책의 지연이 생기고 때로 정책오류나

실패로 이어질 수도 있다.

그러나 정책품질관리제를 실시하게 되면 정책관리카드에 그 동안의 정책이력이 기록되어 있기 때문에 정책의 상황과 맥락에 대한 이해의 폭을 넓혀 정책결정의 오류를 최소화할 수 있다. 또한 업무 인수인계에 따르는 시간적 낭비와 비효율의 기간을 줄일 수 있다. 즉, 정책관리카드를 통해서 보다 쉽게 행정업무의 연속성을 이어갈 수 있게 된다.

5. 지방행정혁신 활동의 추진동력 확보 기반

2005년부터 행정자치부는 지방자치단체를 대상으로 행정혁신활동을 전개하고 있다. 이러한 지방행정혁신은 주민의 행정서비스 만족수준을 극대화하고 주민의 부담을 최소화시키려는 것을 목표로 주민밀착형혁신, 성과창출형혁신, 혁신공유와 경쟁, 그리고 혁신교육 및 학습내재화를 기조로 활발한 활동을 전개하고 있다. 특히 지방행정혁신은 고객지향성 강화, 지방행정서비스 제공에 있어서 비용절감, 지방행정의 경쟁원리 도입, 그리고 지방행정의 책임경영 강화를 도모하기 위하여 혁신과제들을 선정하여 적극적으로 목표달성을 하고자 노력하고 있다.

지방행정혁신과제는 모든 지방자치단체가 공통적으로 추진해야 할 것과 지방자치단체별로 특성있게 접근할 수 있는 임의적으로 추진할 것으로 구분하고 있다. 본 연구에서 다루는 정책품질관리제도는 공통혁신과제로서 행정산출물의 개선이라는 관점에서 분류되고 있다.

<표 2-11> 지방행정혁신 공통과제

구 분	혁 신 과 제
행정내부 프로세스	일하는 방식 개선 / 지식관리 / 민원·제도 개선 / 기록관리 / 정보공개 활성화 / 지방재정운영 책임성·투명성 제고
행정산출물	정책품질관리 / 행정서비스 전달체계 개선 / 정책홍보
파트너십	주민참여 / 자원봉사 인프라 확충 / 갈등관리
혁신인프라	조직유연성 제고 / 능력과 성과중심의 인사혁신 / 성과관리시스템 도입

그런데 정책품질관리제도는 현재 지방자치단체에서 도입 혹은 정착되지 못하고 있다. 따라서 정책품질관리제도 개선이라는 혁신과제가 효율적으로 수행되어 정책오차를 줄여 정책실패를 방지하고 정책성공으로 이어지는 것이 필요하다. 그래야만 지방행정혁신 동력을 확실하게 확보하게 될 것이다.

결국 지방자치단체는 위 표에서 제시한 공통혁신과제들에 대한 목표 달성이 이루어지고 본 연구에서 다루는 정책품질관리제도의 도입·정착이 이루어지게 되면 지방행정혁신의 추진력으로 승화되어 지속적이고 정례적인 지방행정혁신 기반을 구축하게 될 것이라는 것이다. 이러한 점에서 볼 때 정책품질관리제도의 지방자치단체 정착은 지방행정혁신 활동에 전반적으로 영향을 미치는 중요하고도 필요한 추진동력을 배가시키게 될 것이다.

6. 정책품질관리와 유사한제도의 한계성 극복

가. 목표관리제

목표관리제는 계획행태를 개선하는데 역점을 두고 있는 행정관리계획의 한 접근방법이다.

목표관리제의 특징은 업무의 과정 보다 결과를 중시하고, 개인별 목표의 수립과정에서 성장형 인간관에 기초하여 구성원의 자율성과 참여를 강조하며, 성과평가를 통한 보상을 실현하려는 관리기법이라는 것이다(라휘문외, 2002).

목표관리제의 도입목적은 IMF경제위기를 타개하기 위한 정부개혁의 차원에서 성과관리제도의 도입을 통하여 공공부문의 투명성과 효율성을 높여서 정부운영에 대한 국민의 지지와 신뢰를 얻고자 하는 것이다(권경득외, 2000).

목표관리제 적용대상은 중앙정부기관과 광역자치단체의 1급에서 4급까지의 공무원, 기초자치단체의 5급(과장급) 공무원 등이다.

평가대상업무나 목표는 주요업무계획상의 업무들을 토대로 추진업무를 설정하고 여기에 대한 달성상태를 성과목표로 정하고 성과목표의 달성정도를 추진

실적과 비교하여 평가한다.

목표관리제는 결과로 나타난 성과에 대하여 평가하는 제도이기 때문에 계획의 수립이나 집행과정에 대한 평가 등을 할 수가 없어서 정책의 성공과 실패의 요인을 찾는 데는 한계가 있다. 또한, 개인에 대한 실적평가의 성격을 가지고 있기 때문에 국 또는 과 등의 조직단위, 혹은 구성원들이 모두 참여하는 사업단위의 평가에 부적합하다.

평가목표의 설정과 목표달성에 대한 평가방식은 주직 상하간, 즉 국장과 팀장간의 목표간의 내용적으로 차이가 없기 때문에 개인별 성과관리에 큰 도움을 주지 못하고 있다(이병기, 2005).

나. 자체평가제도

지방자치단체의 자체평가는 지방자치단체가 사전에 사업이나 활동 등에 대한 표준을 정하고 사업이나 활동 등의 결과를 측정하고 그 가치를 자체적으로 평가하는 것이다(박희정외 2004).

자치단체의 자체평가는 자치단체의 사업이나 활동 등에 대한 성과관리와 협치의 제도화를 주된 목표로 하고 있다. 즉 기획, 관리, 서비스전달 등의 영역에서 자치단체의 현재 업무상태에 대한 판단을 촉진하고, 평가자료의 준비과정을 통하여 학습을 촉진하며, 업무계획의 기초를 제공하는 것을 목표로 한다.

자체평가제도는 2001년 평가기본법이 정정되면서 기존 심사분석제도를 대체하기 위하여 도입된 제도로, 모든 지방자치단체가 의무적으로 실시하도록 하고 있다.

자체평가는 행정자치부가 매년 평가지침을 시달하여 평가주체, 평가내용, 평가방법, 평가결과의 활용 등 구체적인 평가방법론을 제시하고, 지방자치단체는 이 지침에 따라서 평가를 실시하도록 하고 있다.

자체평가의 대상은 지방자치단체의 주요사업(사업, 시책, 서비스 등)과 역량이다(행정자치부, 2003).

자체평가는 해당사업의 성과, 특히 결과에 초점을 맞추고 있다. 따라서 계획

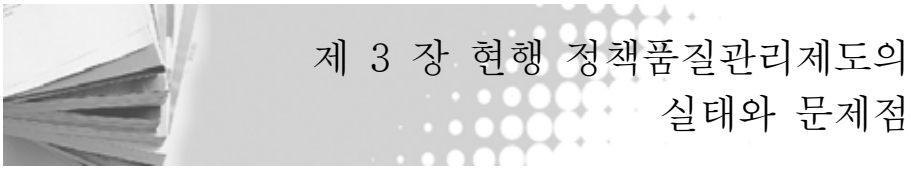
단계나 집행과정에 대한 평가나 분석이 없어서 정확한 정책의 성과이나 실패의 여부를 판단하기가 어렵다.

다. 자문위원회

대부분의 지방자치단체는 민간전문가들이 참여하는 다양한 형태의 자문위원회를 두고 있다. 자문위원회는 법이나 조례로 설치가 의무화되어 있는 경우도 있고, 단체장이 임의로 설치하는 경우도 있다.

대부분의 자문위원회는 정책이나 시책(사업)의 초기단계에 있어서 타당성의 검토와 주민참여의 차원에서 주민의 의견을 수렴하는 역할을 수행하기 때문에 집행과정이나 결과 혹은 성과의 평가단계에서는 그다지 역할을 하지 못하고 있다.

또한, 대부분의 자문위원회의 의결사항은 의결권이나 강제권이 없기 때문에 자치단체의 시책이나 사업에 결정적인 영향을 미치는 못하고 단지 참고사항으로만 활용되기 때문에 정책의 성공이나 실패의 원인을 규명하거나 결과의 환류 등을 위한 역할에는 한계를 보이고 있다.



제 3 장 현행 정책품질관리제도의 실태와 문제점

제1절 중앙정부의 도입 실태와 문제점

1. 도입실태

가. 도입목적

중앙정부의 정책품질관리제도에서 추구하는 목적은 정책의 실패 및 정책불량품의 발생 등을 방지하기 위하여 정책품질을 체계적으로 관리·개선할 수 있는 기반을 구축함으로써 국민의 신뢰와 만족도를 높이고 나아가 국가경쟁력을 강화 하려는 것이다.

이러한 목적을 체계화 하면 ① 정책실패 및 불량 예방 → ② 국민(주민)의 신뢰와 만족도 제고 → ③국가경쟁력 제고로 표시할 수 있고, 이러한 목표체계별 관리중심은 다음과 같이 제시된다.

구 분	정책실패 및 불량 예방	국민(주민)의 신뢰와 만족도 제고	국가경쟁력 제고
관리원칙	- 철저한 공정관리 - QC(quality Control)의원리	- 고객지향 - TQM의 관리원칙 - 정책홍보 강조	- 정부간관계(IGR) 이론 - 국정의 효율성 제고 - 국가균형발전
관리기법	- Quality Tools - 품질관리매뉴얼	- 고객관계론 - 홍보기법 - 참여적 관리	- 분권로드맵 - 국가균형발전전략

나. 근거규정 및 추진과정

정책품질관리제도는 국무총리훈령(2005. 2. 16)에 근거하여 운영되고 있다. 모든 중앙부처는 의무적으로 정책품질관리제도를 도입해야 한다.

그리고 중앙부처의 정책품질관리제 도입은 2004년 6월 1일 국무회의에서 대통령 지시에 의하여 이루어지게 되었다. 그 이후의 과정을 살펴보면 아래와 같다.

○ 정부혁신추진토론회('05. 1월) : 정책품질관리 도입방안 토의

○ 정책품질관리규정 제정('05. 2월) : 제도전반에 대한 법적기반 제공

○ 정책품질관리제도 시범실시('05. 2~6월)

- 재경부, 교육부 등 6개 선도부처 담당자·민간전문가로 구성된 연구팀을 중심으로 포럼을 운영하여 표준매뉴얼 보완·전파

○ 정책품질관리제도 전면시행('05. 7. 1)

- '정책품질관리제도 시범실시현황 및 전면시행계획'보고('05. 7월 국무회의)

○ 정책품질관리 추진현황 점검(분기별)

- 관리대상정책 지정, 자체매뉴얼 개발 현황 등 점검 및 정책품질관리제도 적용으로 정책이 개선된 사례 취합

다. 정책의 범위와 과정

1) 정책의 범위

중앙행정기관이 정책품질관리를 행하기 위하여 선정한 중앙정책의 범위는 신규정책, 추진중인 정책, 지정정책, 중요정책으로 판단한 정책 등이다.

신규정책은 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 사업이다.

추진 중인 정책은 특히 외부여건의 변화 및 사업내용의 변경 등으로 국민생활에 큰 영향을 주거나 많은 국민의 이해가 상충되어 추진상의 문제가 예상되는 사업을 말한다.

대통령 또는 국무총리가 특별히 지정하는 정책, 그리고 이해관계인이 소수라도 문제발생의 위험성이 크거나, 중앙행정기관 장의 판단에 의한 것 등이 있다.

2) 정책과정

우리나라 중앙부처의 정책품질관리제도에서 사용하는 정책의 과정은 정책형성 → 정책홍보 → 정책집행 → 정책평가 및 환류라는 과정을 준용하고 있다. 일반적인 정책과정이라고 할 수 있는 정책형성 →정책집행 →정책평가 및 환류라는 과정과 중앙정부 정책품질관리제도 하에서의 정책과정이 다르다.

차이가 있는 것은 "정책홍보"의 정책과정상의 위치 문제인데, 그것은 참여정부에 들어서 정책홍보의 중요성이 강조됨으로써 "지방행정혁신평가"에서 공통혁신과제로 정책홍보를 분류함에 따른 과정별 개입으로 이해된다.

라. 정책품질관리제도의 추진체계

중앙부처의 정책품질관리 추진체계는 정책품질을 실현하기 위한 시스템으로 부처별 정책품질관리를 지도 감독하는 운영위원회, 연구 및 상담을 담당하는 자문위원, 그리고 정책품질관리 학습조직 등 3개 요소로 구분할 수 있다.

1) 운영위원회

운영위원회는 부처의 실국장 등 상위관리자들과 외부전문가 등으로 구성되며 정책품질관리제도와 관련된 중요사항을 결정하게 된다. 그리고 조직내 정책품질관리 학습조직에서 건의한 내용을 정책에 반영하거나 정책품질관리제도 시행과정에서 제기되는 문제점이나 제도적 지원 등 전반적인 지도 감독을 담당하게

된다. 그리고 운영위원회는 부처별 특성을 감안하여 기존의 자체 평가위원회가 대신 그 역할을 할 수 있다.

2) 자문위원

자문위원은 부처 특성에 맞게 내부 및 외부 전문가로 구성하며 정책품질관리제도의 운영상 필요한 전문적 지식이나 제도시행상의 개선 등을 위한 연구와 상담 등의 역할을 담당하게 된다. 자문위원들은 운영위원회나 학습조직에 참여하여 활동한다. 정책품질관리제도의 성공적 정착을 위해 초기에는 적절한 자문위원들의 선정과 활용이 매우 중요하다. 본 제도에 대한 연구와 경험이 일천하고 정책실무자들의 인식도 매우 미흡한 실정이기 때문에 전문가의 지식과 경험을 활용하는 것이 시작단계에서는 매우 중요하다.

3) 학습조직

학습조직은 정책품질관리대상정책의 담당자 및 이를 총괄하는 팀장을 중심으로 구성되며, 정기적인 모임을 갖고 필요시 전문가의 참여(자문위원 역할) 및 운영위원회의 지원 등을 통해 자발적이고 창의적으로 운영한다. 이러한 학습조직은 정책품질관리제도의 문제점 도출 및 개선방안의 탐색, 상호 정보와 지식의 공유채널로서 기능하게 된다.

<표 3-1> 부처별 학습조직 구성·운영(예시)

구 분	예 시
재정경제부	o 제도운영학습회, 정책학습회, 실국별 자체학습회 등 구성 - 제도운영학습회 : 관리대상정책대상상, 매뉴얼팀, 정책팀 등 - 정책학습회 : 매주 목요일 현안 정책 중심으로 진행 - 자체학습회 : 유관기관, 연구기관 등 실국별 다양하게 구성 운영
건설교통부	o 6개 본부별 정책연구회, 기획관별 소모임(15개) 및 관리총괄팀으로 학습조직 구성 - 44개 관리대상정책에 대해 본부/기획관별 소모임을 구성하고, 2-3개 소모임을 6개 본부별로 유형화하여 정책연구회 구성
특허청	o 5대 과제별로 해당 과장 및 각 이행과제의 관리대상정책 담당자, 관심있는 직원으로 구성된 정책품질관리 연구회 운영 - 관리대상 정책에 대한 분석을 통해 추진과정상의 문제점과 개선방안 논의

자료 : 국무조정실, 2005

라. 정책품질관리제도의 주요내용

1) 정책조기경보제

정책수요 및 정책문제 발생의 조기인지를 위해 각 부처는 정책의제관리시스템을 구축한다. 다수 부처가 관련된 주요정책은 국무조정실에서 조정 및 지원 협조를 하게 된다.

2) 정책품질관리 대상정책의 지정

각 부처는 정책의 품질을 제고할 필요성이 있는 정책에 대해서는 자체평가위원회의 심의를 거쳐 관리대상 정책으로 지정 관리하되, 중요성이 감소한 정책은 자체평가위원회의 심의를 거쳐 관리대상정책을 취소할 수 있다. 관리대상 정책으로 지정되면 정책품질관리카드 작성, 정책모니터링 실시, 정책홍보 및 정책평가, 성과관리 등을 실시한다. 그리고 관리대상으로 지정된 정책은 정책의 성과지표를 개발하여 진도관리를 한다.

3) 정책품질관리매뉴얼

정책과정별로 정책품질관리매뉴얼을 적극 활용하여 점검사항을 사전에 적용함으로써 정책의 오류나 실패가능성을 최소화한다. 관리대상 정책으로 지정된 정책은 정책품질관리카드를 작성하며 정책담당자의 실명으로 정책단계별로 추진내용을 기록 보존한다.

국무조정실에서 작성한 정책품질관리 표준매뉴얼을 정책단계별로 구분하고 이에 따른 19개 점검사항 및 66개 체크사항을 살펴보면 아래 <표 3-2>와 같다.

<표 3-2> 정책품질관리 표준매뉴얼의 점검사항(정책형성단계)

점검사항(19)	체크사항(66)
1.1 현황	1.1.1 정책현안의 현황과 실태는?
1.2 문제점	1.2.1 무엇이 문제인가?
	1.2.2 문제의 원인은?
	1.2.3 외부로 부터의 요구는? 누가, 무엇을, 왜, 어떻게 해 달라는 것인가?)
	1.2.4 언제 조치해야 하는가?(시급성) ※ 정부가 반드시 해결해야 할 문제인지 점검
1.3 추진경위	1.3.1 지금까지는(과거에는) 어떻게 했나?
1.4 국내·외 유사사례 및참고자료	1.4.1 국내·외 유사사례는 있는가?
	1.4.2 관련 통계 및 자료분석은?
1.5 이 문제를 어떻게 하자는 것인가?	
2.1 정책목표의 설정	2.1.1 도달하고자 하는 궁극적 목적은?
	2.1.2 이루고자 하는 목표는? 단기 목표는? 중장기 목표는?
2.2 계획수립	2.2.1 추진주체(보조·협조주체 포함)는 누구이고, 역할은 무엇인가?
	2.2.2 추진하려는 내용과 대상은?
	2.2.3 추진방법과 기간은?
	2.2.4 소요인력은 몇 명이며 동원방법은?
	2.2.5 소요예산은 얼마이며 조달방법은?
	2.2.6 기타자원은 무엇이 필요하며 확보방안은?
2.3 계획의 사전타당성 검토	2.3.1 예상되는 성과와 비용은? 가능하고 필요한 경우 계량적 B/C분석 등 실시
	2.3.2 사회적 형평성이나 국민적 지지도는?
	2.3.3 예상되는 부작용이나 충돌하는 국가적·사회적 이익은? 이를 극복하는 방법은? 부작용이나 이익 충돌에도 불구하고 추진하는 것이 타당한가? 그 이유는?
	2.3.4 다른 대안은 충분히 검토하였는가? 검토하였다면 그 대안의 내용은 무엇이며, 채택하지 않은 이유는?
2.4 관계부처·기관 협의 및 이견조정	2.4.1 협의대상 부처 및 기관은? 관련부처, 당, 지자체, 시민단체, 전문가 등
	2.4.2 협의절차 및 이견조정은? 규제, 환경, 교통, 성별, 균형발전, 부패 등 법규상 필요한 절차
	2.4.3 협의과정에서 문제가 제기될 가능성이 있는 사항이나 요구사항은 무엇이며, 그 근거 논리는?
	2.4.4 문제가 제기되는 사항들은 어떻게 해결할 것이며, 언제까지 가능한가?
	2.4.5 적극적으로 도와줄 기관은 어디이며 지원확보 방안은?
2.5 갈등관리 및 정책 영향평가	2.5.1 찬성하는 사람들과 집단은 누구이며, 찬성하는 이유는?
	2.5.2 반대하는 사람들과 집단은 누구이며, 이들이 반대하는 이유는 무엇이며, 요구사항은? 이들의 저항은 어느 정도로 심각하며 극복할 방안은?
	2.5.3 도움을 받을 만한 자원은 무엇이 있으며 동원할 방안은?
	2.5.4 특별한 갈등관리 프로세스를 작용할 필요는 없는가?
	2.5.5 정부, 국가의 다른 목표, 권장사항(장애인 고용, 이공계 우대, 지역균형발전)은 충분히 반영하였는가? 이들 권장사항의 행정절차는 언제까지 어떻게 이행가능한가?
	2.5.6 정책의 집행(환경, 교통, 규제 등)으로 국민에게 미치는 영향평가 및 대책은?

<표 3-3> 정책품질관리 표준매뉴얼의 점검사항(정책홍보단계)

점검사항	체크사항
3.1 여론수렴	3.1.1 대상별 여론 파악은? 일반국민, 이해관계자, 시민단체, 언론 등
	3.1.2 사전홍보 방안은?
3.2 홍보계획 수립·시행	3.2.1 홍보목표·전략은?
	3.2.2 홍보메시지는?
	3.2.3 예상쟁점 및 대응논리는?
	3.2.4 단계별 홍보 방안은?
	3.2.5 대상별 홍보방안은?
	3.2.6 홍보매체(브리핑/간담회/신문/방송/인터넷/PCRM 등)는?
	3.2.7 예산조달 방안은?
	3.2.8 홍보효과 및 영향력 측정은?
3.3 정책발표 적절성	3.3.1 정책발표 사전협의는?
	3.3.2 정책발표 주체·형식·시기는?
3.4 여론 점검 및 대응방안	3.4.1 언론 보도상황은?
	3.4.2 일반국민, 정책고객의 여론은?
	3.4.3 대책(홍보전략 수정/오보대응/건전비판 수용 등)은?

<표 3-4> 정책품질관리 표준매뉴얼의 점검사항(정책집행단계)

점검사항	체크사항
4.1 추진상황 점검(모니터링)	4.1.1 계획(일정) 대로 추진되고 있나?
	4.1.2 자원의 확보·투입상황은?
	4.1.3 관계부처·기관과의 협조 상황은?
4.2 문제발생시 대응방안	4.2.1 애로 및 장애요인과 극복대책은?
	4.2.2 중대한 여건변화와 정책의 수정·변경의 필요성은?
	4.2.3 의도하지 않은 효과 및 역효과에 대한 대책은?
	4.2.4 수정·변경된 정책의 홍보방안은?

<표 3-5> 정책품질관리 표준매뉴얼의 점검사항(정책평가 및 환류단계)

점검사항	체크사항
5.1 평가실시계획	5.1.1 평가의 주체는?(내/외부)
	5.1.2 평가 시기는?
	5.1.3 무엇을 평가할 것인가?(중점 고려사항)
	5.1.4 어떻게 평가할 것인가?(성과지표, 결과/과정평가, 정량/정성평가, 전문가, 여론 등)
5.2 평가결과	5.2.1 정책성과 달성도는?
	5.2.2 잘된 점과 미진한 점은?
	5.2.3 평가결과 시사점은?
5.3 평가결과의 활용	5.3.1 미진한 점의 보완 대책은?
	5.3.2 잘된 점의 계승·발전 방안은?
	5.3.3 성과관리(인사·보수·예산 등)와의 연계는?
	5.3.4 지식관리 활용방안은?
	5.3.5 정책성과 홍보방안은?

<표 3-6> 표준매뉴얼에 따른 정책품질관리카드 세부작성요령

[Ⅰ. 정책형성 단계]	
※ 주요 착안사항 ○ 정책의제화 되기 전까지의 과정 이해 ○ 정책화하여 해결해야 할(제기된) 문제의 본질 파악 ○ 문제의 진행상태에 대한 정확한 이해 ○ 기존의 성공·실패한 유사정책 파악	
점검사항	작성요령
1. 정책수립의 필요성	☞ 정책의제화의 전·후 과정을 기술하여 왜 정책이 형성되었는지 설명
1.1 현황	
1.1.1 정책현안의 현황과 실태는?	○ 정책의제화 과정을 통해 현황과 실태를 동 과제가 추진될 수밖에 없는 측면이 이해될 수 있도록 기술 ○ 세부현황자료 또는 실태조사서 등 첨부
1.2 문제점	

1.2.1 무엇이 문제인가?	○ 현황과 실태의 파악(지속되거나 발생되는 이유)을 통해 근본적인 문제점 기술 ○ 문제의 정의 및 심각성 기술
1.2.2 문제의 원인은?	○ 문제가 발생하게 된 원인이 무엇인지를 기술 - 필요시 직접적인 원인과 간접적인 원인을 구분하여 기술 ※ 문제의 정의 및 원인을 통합하여 기술 가능
1.2.3 외부로 부터의 요구는? (누가, 무엇을, 왜, 어떻게 해 달라는 것인가)	○ 요구처별로 요구내용을 구체적으로 기술 ※ 필요시 부처 내부의 요구사항 기술 가능 ○ 5W1H 원칙에 의거 구체적으로 기술 - 누가(Who), 무엇을(What), 왜(Why), 언제(When), 어디서(Where), 어떻게(How) ○ 동향조사보고서 또는 정책수요조사결과서 등 첨부

4) 정책모니터링

관리대상 정책은 정책수립시 관련집단의 여론에 대한 모니터링을 수립·시행한다. 신규정책은 6월 이내에 모니터링을 실시하고, 계속정책은 정책추진상황 및 여건 등을 감안하여 부처 자율적으로 시행하되 모니터링 결과는 정책품질관리카드에 기록한다.

5) 정책홍보

정책홍보는 정부의 정책에 대한 공개라는 의미도 있지만 정부정책에 대한 대국민홍보를 통해 정부의 신뢰성을 확보하려는 의미도 강하다. 정책의 성과에 대한 보다 적극적인 홍보가 요청되며, 주요정책은 국정홍보처와 홍보전략을 협의하여 홍보방법 및 시기 등을 결정한다.

6) 정책품질관리에 대한 평가

관리대상정책 중에 부진, 미흡한 정책의 경우 부처 자체평가 대상과제에 포

함시키고, 각 부처의 관리대상 정책에 대한 자체평가 결과는 국무총리실의 상위 평가인 기관평가에 적극 반영하게 된다.

7) 성과관리

관리대상 정책의 추진실적 및 자체평가, 기관평가 결과 등을 기록 보존하고 그 내용을 인사, 예산, 성과급에 반영한다. 각 부처는 정책품질 부진 및 미흡사례를 선정하여 분석을 실시하고 소속 공무원에게 연 1회 이상 교육을 실시한다.

2. 도입 이후 추진실적

가. 정책품질관리 매뉴얼 보완 (2005년말 기준)

총체적으로는 재정경제부, 교육부 등 선도부처, 외부전문가, 국가보훈처, 특허청 등 자발적 참여부처를 중심으로 포럼을 운영하여 정책품질관리의 매뉴얼을 보완하는 작업을 진행하였다(국무조정실, 2005 : 112-113).

우선 정책형성 및 홍보분야에 대한 관리카드 점검사항을 15개에서 19개로 세분화하고 정책단계별 점검사항별 세부항목(65개)에 대한 작성요령을 마련하였다. 학습활동 적극화를 위한 정책품질관리 추진체계 구성 및 운영방안을 마련하여 제시하였으며, 상술한 포럼을 통하여 정책품질관리 QA 대상을 26건에서 34건으로 확대·보완하였다.

나. 각 중앙부처별 추진현황 점검

2005년 7월 1일 중앙부처의 정책품질관리제도 전면시행에 따라서 분기별로 추진현황을 점검하고 있는 바, 2005년 12월에 실시한 점검결과를 살펴보면 아래와 같다(국무조정실, 2005 : 113-117).

첫째, 관리대상 정책 지정 및 운영의 합리화를 도모하였다. 이를 위하여 42개 기관의 495개 정책을 지정하여 관리카드를 작성하게 하였다. 그 결과 재정경제부 105개, 산업자원부 177개, 건설교통부 290개의 과제를 자체적으로 관리하게 되었다.

둘째, 부처별 자체특성을 반영한 자체매뉴얼을 개발하고 동시에 학습조직 및 관리기법 등에 대한 추가·보완을 하도록 하였으며, 정보통신부, 환경부, 교육부, 국정홍보처 등이 운용 중에 있다.

셋째, 그리고 학습조직 구성·운영 및 자체교육 실시를 권장하였다. 이에 따라서 42개 기관에서 총234개 학습조직을 운영하여 정책개선 사항(35개 부처 121건)을 발굴하기에 이르렀고, 학습조직을 과제별로 구성한 곳이 16개 부처, 특허청과 같이 통합구성한 곳이 26개 부처로 분류되고 있다. 또한 자체교육도 각 부처별로 6.2회 정도 증가하였다. 마지막으로 정책품질관리제도 정착 홍보를 위해 토론회와 워크샵 및 포럼운영, K-TV 및 신문칼럼 등을 활용하는 것이 확산되고 있다.

다. 재정경제부의 정책품질관리 운영 사례 분석

재정경제부는 경제정책의 파급효과가 광범위하다는 점에 따라 정책품질관리의 필요성을 인정하고 선도적으로 표준매뉴얼 개발에 참여하였다(국무조정실, 2005).

재정경제부는 차관을 위원장으로 하는 정책혁신관리위원회를 구성하였고, 이를 지원하는 혁신지원조직을 신설하였으며, 동시에 학습조직(품질관리학습회 등) 운영을 확성화 하여 혁신과 정책의 융합을 도모하였다. 2005년 상반기까지 시범실시를 하고 11월에 고품질정책부서로의 비전(풍요로운 나라 함께하는 선진경제, 고품질정책으로 신뢰받는 재경부)을 대내외에 선포함으로써 정책품질관리 의지를 재천명하게 되었다.

그 동안 정책품질관리를 추진하면서, 자체매뉴얼을 개발하여 운영하여 왔고, 매뉴얼에 따른 정채과정별 운영을 통하여 정책개선 효과를 거양해 왔으며, On-line 관리시스템을 구축하여 운영한 바 있다.

재정경제부 정책품질관리는 업무특성을 반영한 매뉴얼 개발을 위하여 정책현안점검회를 운영하고, 정책모니터링을 정채과정 전 단계로 확대하며, 주요 정책발표 이전에 사전 점검사항에 의하여 관리한 후 발표 이후 발생할 문제점에 대응할 수 있도록 하는 장치들을 마련하였다. 특히 정부가 제시한 표준매뉴얼을 적용하기 곤란한 국세심판원과 지역특화발전특구기획단의 경우 별도의 독자적인 매뉴얼을 창안하여 적용하도록 하였다. 2005년 7월과 11월에는 주요 정책에 대한 부처의 자체평가시 정책품질관리 매뉴얼상의 점검사항에 따라 모니터링을 하고 평가하여 정책과정에 환류를 하였고 동시에 평가결과는 부서별·개인별 성과실적으로 연계하여 직원들의 참여를 유도한 바 있다. 끝으로 정책단계별로 작성하게 되어 있는 품질관리카드를 On-line으로 작성하고 관리하도록 하고 이를 지속적으로 점검함으로써 정책이력을 철저히 관리하고 있다.

이러한 성과에도 불구하고 향후 매뉴얼상의 점검사항을 현실에 부합하도록 조정하고, 학습조직의 활동을 강화시키고, On-line관리시스템의 콘텐트를 보강하고, 정책우수부서 및 직원에 대한 강력한 인센티브 제공하는 보완책을 강구해 나가야 할 것이다.

3. 운영에 따른 효과 및 문제점

가. 효과

중앙부처에 정책품질관리제도가 도입·운영되면서 많은 효과를 나타내고 있는 것으로 판단된다. 우선 중앙부처 공무원들이 정책품질관리제도에 대한 이해도가 제고되었고, 이로 인하여 일하는 태도가 변화됨은 물론 분야별 전문성을 확보하기에 이르렀다고 할 수 있다. 결국 정책품질관리제도의 정착으로 업무에 접근하는 자세가 바뀌고 조직문화의 변화를 유도하였다는 점에서 매우 긍정적이라고 판단할 수 있다.

국무조정실에서 정책품질관리제도의 운영과 관련한 평가를 통하여 나타난 긍

정적인 효과는 아래와 같이 3가지 관점으로 재분류될 수 있다(국무조정실, 2005).

첫째, 표준매뉴얼을 기초로 하여 부처별 특성을 반영한 자체매뉴얼이 작성되었다. 정보통신부 등에서 업무특성을 반영한 자체매뉴얼을 개발함으로써 정책품질관리의 제고를 위한 중앙부처별 노력도를 측정할 수 있었다는 점이다. 정보통신부의 경우 사전기획기능 강화를 위해 정책형성단계를 "정책구상-정책형성-정책확정"의 3단계로 세분하여 적용하였고, 정책담당자가 정책과정별로 점검해야 할 사항을 22개를 추가한 87(표준매뉴얼은 65개의 점검사항으로 구성됨)개로 세분화하였다. 국정홍보처의 경우 표준매뉴얼상의 정책단계는 4단계임에도 불구하고 정책홍보단계를 축소하여 정책수립단계와 정책집행단계로 그 내용들을 분리시켰다. 즉 정책수립단계에서의 홍보점검사항은 여론수렴 및 홍보계획 수립의 내용이고, 정책집행단계에서의 홍보점검사항은 여론점검 및 대응방안으로 구분하였다.

둘째, 중앙부처별로 정책과제가 도출되고 이를 통해 제도 개선이 이루어졌다는 점이다. 예를 들면 목표의 명확한 수립으로 구체성이 제고된 경우로써, 문화재청은 정책목표단계에서 단기목표와 중기목표를 구분하여 수립함으로써 경복궁 관람객 편의시설을 개선하였다. 단기목표로 기본계획 및 설시설계, 사업발주, 사업완료라는 목표를, 중기목표로 광화문권역 편의시설 개선, 덕수궁 등 타궁 편의시설 개선이라는 목표를 수립하여 조정한 바 있다. 또한 제도개선의 논리를 제공한 경우로서, 노동부는 산업안전보건위원회 설치에 따른 비용편익분석을 행함으로써 산업안전보건제도의 합리화를 위한 제도개선의 논거를 제공한 바 있다. 그리고 학습조직의 건의를 수용하여 정책개선을 이룬 경우로서, 특허청은 학습조직인 성과관리연구회에서 인적자원관리를 위한 평가기준을 기존 5가지에서 3가지(목표타당성, 목표달성수단의 충실성, 사업의 진척도)로 통합조정하여 평가의 효율성을 도모한 바 있다.

셋째, 정책품질관리제도 도입 이후 정책과정별 정책효과를 제고하였다. 정책형성과정의 경우, 여성가족부는 국공립보육시설 확충을 위하여 담당직원 중심

으로 국공립시설 신축비 예산지원을 통해 시설확충을 도모해 왔었으나, 제도 도입 이후 학습조직의 정례적인 운영을 통하여 대한주택공사와 임대주택 보육시설 국공립시설화에 대한 협약을 체결하였고, 도시공원에 설치할 수 있도록 건설교통부와 협의를 통하여 다양한 부지확보 방안을 모색한 바 있다. 정책집행과정의 경우, 기획예산처는 재정사업의 자율평가제도 도입을 위하여 특별한 절차나 기법없이 일방적으로 추진하고 예산에 반영하여 왔으나, 제도 도입 이후 KDI, World Bank 및 조세연구원 등을 통해 성과관리제도 연구에 의한 사업평가기법을 마련하여 재정당국이 아닌 부처 주도적인 평가가 시행될 수 있도록 제도를 재설계하였으며, 평가결과 확인과정에서도 관계부처 협의 및 전문가 자문 등을 통하여 실시함으로써 평가결과 검토의 전문성과 객관성 확보는 물론 평가결과의 수용성을 제고하는 효과를 거양한 바 있다.

나. 문제점

그러나 위에서 제시된 긍정적인 효과에도 불구하고 정책품질관리제도는 운영과정에서 몇가지 문제점을 노정하기도 하였다. 우선 정책품질관제도에 대한 참여(관리대상정책담당자, 학습조직 참여자 등)그룹과 비참여그룹의 차이가 존재하고 있다는 점이다. 이에 대한 국무조정실의 설문분석 결과에 따른 정책품질관리제도의 문제점을 제시하면 다음과 같다(국무조정실, 2005 : 138-141).

첫째, 중앙부처내 비참여 그룹의 정책품질관리제도에 대한 인지도가 상대적으로 낮다.

둘째, 정책품질관리제도를 전담하지 아니하는 일부 부서에서는 이를 추가적인 업무로 인식하여 부담을 갖고 있다.

셋째, 정책품질관리제도의 실효성을 높일 수 있는 다양한 장치의 개발이 미흡하다. 인력이나 예산 등이 뒷받침되지 않아서 형식적이 될 우려가 있고 특히 현장이 변하지 않는 가운데서 서류로만 좋아지고 있다는 현상이 발생하고 있다.

넷째, 중앙부처의 모든 정책에 적용하도록 하였으나 일부 정책에만 반영되고

있다.

다섯째, 중앙부처간 정책품질관리제도 운영의 활성화 및 정책적 효과 차이가 발생하고 있다.

여섯째, 정책품질관리제도에 대한 평가라는 일종의 집행 강제수단 활용이 저조하다.

한편 상기와 같이 국무조정실의 분석결과를 토대로 정책품질관리제도 운영상 나타나는 문제점을 종합해 보면 다음과 같다.

첫째, 정책품질관리제도를 운영한 결과 실제로 정책의 품질이 향상되었는가, 그리고 정책실패를 하지 않았다고 판단할 수 있는 실증적인 기준이 있는 가에 대하여 명확한 해답을 제시하고 있지 못하다는 점이다. 다시 말해서 정책품질관리제도에 대한 평가체제의 미흡에 따른 실질적 효과 규명에 애로가 있다.

둘째, 정책품질관리를 위한 매뉴얼상의 점검사항 및 관리카드 운영 등 추진실적에 대한 평가에서 나타난 결과들 중 불합리한 점의 극복을 위한 관련 규정의 합리적 개정이 준비되어 있지 않다는 점이다. 예를 들면 중앙부처별 관리대상정책의 모니터링 및 관리카드 작성 등에서 나타난 문제점에 따른 보완책 마련이 미진하거나 차이가 나타나고 있어 통합적인 규정 개정작업이 요구되고 있다는 점이다.

셋째, 중앙부처의 정책품질관리제도는 정책과정에 홍보단계를 별도로 규정하여 이를 강조하고 있음에도 불구하고 홍보기법의 적용이 전반적으로 미흡하다는 점이다.

넷째, 중앙부처별로 운영하는 학습조직에서 제기되는 건의사항이 실제 정책에 효과적으로 반영되지 못하고 있고, 특히 정책개선 사례가 발굴되어도 이를 모든 정책에 반영시킬 수 있도록 효과적으로 전파되지 못하고 있다는 점이다.

다섯째, 중앙부처별로 차이가 있으나 학습포럼운영이 지속적으로 그리고 계획적으로 운영되지 못하고 있고 특히 공무원에 대한 교육이 다원적이지 못하여 정책과정에 영향을 미치는 정도가 높지 못하다는 점이다.

제2절 지방자치단체의 도입 실태와 문제점

1. 도입 실태

가. 근거 규정

지방자치단체의 정책품질관리제도 도입을 강제할 근거규정이 없다. 정책품질관리에 관한 국무총리훈령은 중앙행정기관에는 의무적으로 적용되지만, 지방자치단체의 도입여부에 관해서는 특별히 규정해 놓은 것이 없다. 다만 2005년에 행정자치부가 주관하여 실시한 "지방행정혁신평가"에서의 자율혁신과제(지식관리, 기록관리, 정책품질관리, 자원봉사인프라확충, 갈등관리 등) 중의 하나로 지정되어 있어 명목을 유지하고 있다.

나. 도입현황

지방행정혁신과제의 하나인 "정책품질관리"는 현재 제도로서 지방자치단체에 도입·정착되지 못하고 있다. 지방행정혁신 일환으로 "지방행정혁신선도자치단체"에서 도입하도록 하였으나 실제로 운영이 부진한 상태라고 할 수 있다.

한편 2005년 행정자치부가 실시한 "지방행정혁신평가"에서 정책품질관리제도는 5개의 자율혁신과제 중의 하나임에도 불구하고, 본 평가에 응한 지방자치단체 중에서 정책품질관리를 자율혁신과제로 평가를 신청한 자치단체는 전무한 상태이다.

그럼에도 불구하고 대구광역시의 경우 2005년 7월에 중앙정부 차원에서 정책품질관리제도가 전면적으로 시행될 때 독자적으로 추진한 바 있다.

다. 대구광역시의 도입 실태분석

1) 정책품질관리를 위한 규정(안) 마련

대구광역시는 정책품질관리를 시행하기 위하여 “대구광역시품질관리규정(안)을 마련하면서, 정책과정별 주요 핵심내용을 포함시키고 있다. 정책의제설정단계에서는 정책조기경보제 운영, 정책형성단계에서는 정책품질관리매뉴얼과 관리카드 작성 및 정책모니터링 추진, 정책홍보단계에서는 정책과 홍보의 연계, 정책평가 및 환류단계에서는 부서 자체평가 및 상위평가 실시에 대한 내용을 자세히 규정하고 있다. 이 외에도 관리대상정책을 지정하고 이를 관리하는 내용, 그리고 성과관리 및 정책사례분석과 교육에 대한 내용을 규정하고 있다.

2) 정책품질관리 대상정책 지정

우선 2005년 7월 - 12월까지의 시범적 적용을 위한 정책품질관리정책을 선정한 바 있는데, 5개의 주요 사업, 즉 대구테크노폴리스 조성(과학기술과), 대구경북과학기술연구원 설립(과학기술과), 2단계 밀라노프로젝트 추진(섬유패션과), 시내버스 준공영제 도입(버스개혁기획단), 매립가스개발 추진(폐기물관리과)이었다.

그리고 대구광역시는 관리대상정책 선정기준을 마련하였는 바, 이는 중앙부처의 관리대상정책 선정기준을 토대로 지역여건을 고려하여 수정한 것으로 다음과 같다.

○ 신규정책 : 시정 주요시책 및 시 발전전략사업, 여러 부서와 관련된 주요 복합사업, 연두 업무보고 중 주요과제, 대통령·국무총리·시장 지시사항, 직·간접적인 이해당사자가 10만명 이상인 정책, 사업구상단계의 추정 총사업비가 500억원 이상이거나 추정 총사업비 중 대구광역시가 부담하는 금액이 300억원 이상인 사업, 그 밖에 시민생활 또는 시 경쟁력 제고에 큰 영향을 미치는 사업

○ 추진 중인 정책 : 외부여건의 변화 및 사업내용의 변경 등으로 시민생활에 큰

영향을 주거나 많은 시민의 이해가 상충되어 추진상의 문제가 예상되는 사업

○ 시장이 특별히 지정하는 정책

○ 그 밖에 이해관계인이 소수라고 하더라도 문제발생의 위험성이 크거나, 자치단체장이 관리대상정책으로 지정·관리할 필요가 있다고 인정하는 정책

3) 정책품질관리를 위한 T/F팀 구성

2005년 말까지 정책품질관리를 운영하기 위한 추진체제를 구축한 바 있다.정책품질관리 T/F팀은 관·학·연을 중심으로 구성하되, 기획관, 기획담당, 학계(5명), 대구경북연구원(1명), 공무원(3명) 등 총 11명으로 구성하였다. 이 T/F팀은 정책별 매뉴얼 개발 및 모니터링 관리, 매뉴얼이 정하는 정책단계별 점검사항 이행여부 확인 및 점검, 그리고 운영실태 분석 및 우수사례와 문제점 발굴, 제도적 개선과제 도출 등의 기능을 하도록 하였다.

4) 정책품질관리 매뉴얼 및 관리카드

대구광역시는 중앙부처의 매뉴얼에서 제시된 정책형성-정책홍보-정책집행-정책평가 및 환류라는 과정을 그대로 도입하면서 점검사항을 19개로 확정하여 운영하였다.

<표 3-7> 대구광역시 정책품질관리 매뉴얼 점검사항

정책단계		점검사항	
정책형성	1. 정책수립의 필요성	1.1	문제의 현황 및 실태는 어떠한가?
		1.2	문제의 원인은 무엇이며, 어느 정도로 시급한가?
		1.3	지금까지 우리 시는 어떻게 대응해 왔는가?
		1.4	국내·외 유사사례 및 참고자료에는 무엇이 있는가?
	2. 정책의 수립	2.1	정책목표는 무엇인가?
		2.2	계획추진을 위한 세부 내용 및 필요 자원(국비포함)은 무엇인가?
		2.3	계획의 사전 타당성을 어떻게 확보할 것인가?
		2.4	협의가 필요한 관계부서(기관)은 어디이며, 어떤 절차를 거쳐야 하는가?
		2.5	갈등관리 방안 및 정책영향평가 등의 결과에 따른 대응책은 무엇인가?
3. 정책홍보		3.1	홍보주체 및 대상은 누구인가?
		3.2	홍보하고자 하는 핵심메시지는 무엇인가?
		3.3	어떤 언론매체를 통해 언제부터 어떻게 홍보할 것인가?
		3.4	예상되는 비판논리 및 이에 대한 대응논리는 무엇인가?
		3.5	여론의 반응에 따른 대응방안은 무엇인가?
4. 정책집행		4.1	정책이 계획대로 집행되고 있는지 점검(모니터링)하고 있는가?
		4.2	집행과정에 제기된 문제점 및 대응방안은 무엇인가?
5. 정책집행 및 환류		5.1	누가, 무엇을, 언제, 어떻게 평가할 것인가?
		5.2	평가결과 및 평가결과의 시사점은 무엇인가?
		5.3	평가결과를 어떻게 활용할 것인가?

자료: 대구광역시, 2006 : 9.

<표 3-8> 대구광역시 정책품질관리카드(안)

정책품질관리 카드(안)

1. 사업개요서

사업명		관리번호	
수립연도		시행기간	
담당부서		담당자 (재직기간)	
관련기관			
사업주요내용			
사업계획변경 사유 및 내용			

2. 정책단계별 점검사항 [정책형성 단계]

점검사항	추진내용
1. 정책수립의 필요성	
1-1. 현황 ○ 정책현안의 현황 및 실태는? 1-2. 문제점 ○ 무엇이 문제인가? ○ 문제의 원인은? · · · < >	

자료: 대구광역시, 2006 : 11.

5) 정책품질관리제 운영에 대한 평가

대구광역시는 매년 반기 1회(7월과 익년 1월)에 정책품질관리에 대한 평가를 실시하고자 하였다. 매뉴얼 점검사항 19개 항목에 대한 이행여부 평가를 행하고 그 결과를 성공 및 실패사례로 구분하여 직원교육시 활용함은 물론 평가결과 우수자에게는 근무성적 평정시 실적가점을 부여하고, 승진에 반영하며, 성과급을 지급하고, 해외연수 등의 인센티브를 제공하도록 되어 있다.

2006년 4월에 실시된 2005년도의 정책품질관리제 시범운영에 대한 평가를 실시 하였는 바, 시범실시에서 중앙정부의 제도도입 취지를 충분히 반영하여 제도적 기반을 구축하였고, 정책모니터링시스템을 구축하여 이해당사자 및 시민들

의 제안 및 건전비판을 받아들이는 등 거버넌스형 정책품질관리제도를 도입하는 등의 성과를 거둔 것으로 평가된다. 그리고 시범기간 중 일부 매뉴얼의 관리 미흡 및 모니터링결과의 실질적인 환류 부족 등의 문제가 있었지만 “정책품질 학습동아리”의 활동으로 문제 해결 등 많은 효과를 거둔 것으로 판단된다.

2. 문제점

지방자치단체의 경우 정책품질관리제도가 제도적으로 도입 및 정착되지 못한 시점에서 문제점을 찾는 것은 어렵다. 그러나 본 연구에서는 대구광역시의 사례 및 행정자치부의 혁신담당공무원과의 면담을 통해서 제기된 문제점을 이하에서 적시하고자 한다.

우선 대구광역시의 정책품질관리제도의 운영에서 드러난 문제점은 다음과 같다. 첫째, 고급관리자들의 인식이 부족하다는 것이다. 둘째, 매뉴얼이 복잡하고 이해하기 어려워 담당자들이 매뉴얼 작성에 대한 거부감이 있다는 것이다. 셋째, 대외비적인 성격이 강한 사업(특히 도시계획 또는 개발계획 등) 의 추진에 있어서 매뉴얼을 작성한다는 것은 심각한 문제를 발생시킬 수 있다는 것이다. 넷째, 품질관리활동은 일상적인 행정활동의 일부가 아닌 특별 프로그램으로 인식되고 있어 일상업무에 쫓기다 보면 쉽게 등한시될 수 있는 상황이 된다는 것이다. 다섯째, 정책품질관리에 관심을 갖게 하는 유인구조(인사, 승진, 보수, 평가)가 없다는 것이다. 여섯째, 직원들간의 도입 필요성에 대한 공감대가 이루어져 있지 않다는 것이다.

또한 대구광역시가 실시한 자체평가에서 정책단계별로 시범사업(시내버스 준공영제 도입 사업을 중심으로)의 문제점을 제시한 바를 소개하면 아래 <표 3-9>와 같다(대구광역시, 2006).

<표 3-9> 대구광역시 시내버스준공영제도입 사업 평가

구 분		정책형성단계	정책홍보단계	정책집행단계
시내버스준공영제	잘된점	1.시행이전 대중교통(버스)과 관련된 문제의 악순환이 반복되고 있으므로 이에 대한 적절한 정책형성임. 2.민간부문의 효율성을 최대한 유지하면서 시내버스의 공공성을 강화하여 시민들에게 보다 편리하고 안정적인 서비스 제공	1.공청회, 주민설명회를 통한 의견 수렴 및 언론매체를 통한 시민여론 적극 수렴 2.인터넷, 간담회, 기획보도 자료제공, 시행초기 시민 공지사항과 불편사항을 보완하기 위하여 팜플렛, 리플릿 제작과 TV, 라디오, 일간지 등을 통한 사전홍보 실시 3.사전홍보계획 수립, 시행 전·후의 단계별, 대상별 홍보방안 수립 실행	1.추진상황 점검은 노선·운영·요금체계와 지원 및 기반시설 구축으로 구분하여 모니터링 실시 및 연도별 계획에 의거 예산확보 및 집행 2.연구용역단과 버스개혁시민위원회 등 유관기관단체과 유기적인 협조체제 구축으로 짧은 준비기간임에도 불구하고 성공적으로 수행 3.시민위원회의 의견수렴을 통해 행정낭비와 시행착오를 최소화 하였음.
	문제점 및 개선과제	※ 정책형성단계 관련 문제점 없음	1.여론점검 및 대응방안에 대한 합리적이고 효율적인 시스템 마련 필요 2.준공영제 도입에 따른 시내버스 서비스 개선에 대한 시민의 기대에 부응하는 홍보 인프라 구축 필요	1.사업자선정 지연으로 시행일정 다소 지연 2.환승프로그램 오류발생 및 BMS 운영프로그램 미 시행에 대한 대책 필요 3.수행과정에서 발생하는 문제에 대한 적극 대응방안 모색 및 제시되는 건전비판 수렴

한편 행정자치부의 관계자와의 면담에 의하면, 지방자치단체에 정책품질관리제도가 도입·운영됨으로써 얻을 수 있는 효과에 대하여 지방공무원들의 인식이 부족하고, 정책품질관리제도 도입을 강제화 할 수 있는 근거가 없음은 물론 또 다른의 규제로 인지한다는 것이다.

이상과 같이 예상되는 문제점들은 본 연구에서 조사한 결과에서 일부 증명되는 것을 볼 수 있다. 향후 지방자치단체에 정책품질관리제도를 도입하였을 때 발생할 수 있는 장애요인에 대한 질문에서 가장 많은 전체 응답자의 39% 가 “정책품질관리제도에 대한 이해력 부족”을 들고 있고, 그 다음으로 응답자의 30% 가 “업무가중으로 인한 직원의 저항”을 들고 있다.

<표 3-10> 정책품질관리제도 도입시 장애요인

구분	빈도	퍼센트
업무가중으로 인한 직원들의 저항	26	29.55
제도시행에 필요한 예산의 미반영	2	2.27
정책품질관리에 대한 근본적 취지에 대한 이해력 부족	34	38.64
추진담당자의 순환보직 등으로 인한 운영의 불확실성	12	13.64
매뉴얼 및 관리카드 등 복잡하고 어려움	12	13.64
기타	2	2.27
합계	88	100

제 4 장 지방자치단체 정책품질관리제도 도입·정착을 위한 제반 분석

제1절 중앙 및 지방정책의 정책과정 분석

정책의 성공을 유도할 수 있는 점검사항들은 매우 많기 때문에 다원적인 접근을 시도해야 한다. 정책의 성공과 실패는 해당 정책을 둘러싸고 있는 여건에 의하여 영향을 받게 된다. 일반적으로 정책 성공요인으로 정책내용, 정책수행자, 정책환경으로 구분해 볼 수 있다. 정책내용 측면에서는 타당한 인과이론이 있는지와 명확한 정책지침이 있는지가 중요하며, 정책수용자 측면에서는 유능한 정책집행자가 있는지가 중요하고, 정책환경 측면에서는 정당, 이익집당, 언론기관 등 안정적인 환경이 조성되어 있는지가 중요하다.

이하에서는 중앙정부와 지방자치단체의 정책을 대상으로 정책과정별 평가를 통하여 성공과 실패의 요인을 찾아보고, 이를 정책품질관리제도의 매뉴얼에 포함될 주요 점검사항에 포함될 요소로 활용하고자 한다.

중앙정부의 경우 건설교통부의 정책을 중심으로 하되 정책성공보다는 정책실패 측면에서 정책과정에 대한 평가를 통해 시사점을 도출하는데 초점을 둔다. 지방자치단체의 경우 이미 중앙 혹은 지방자치단체 측면에서 성공과 실패를 예측가능하게 하였던 시책들을 중심으로 한다.

<표 4-1> 정책과정 분석 틀

구 분	초 점	접 근	사 례
중앙정책	정책실패 측면	과정평가	- 골재수급안정종합대책 - 부동산 실거래가 신고제 - 아파트 분양원가 공개 - 국민임대주택 100만호 건설사업
지방정책	정책실패 측면	과정평가 및 정책오차분석	- 농공단지개발정책 - 추모공원건립추진
	정책성공 측면	성공요인분석	- 환경기초시설 교환

1. 중앙정부의 정책사례분석[4)]

가. 골재수급안정 종합대책

1) 배경

골재수급안정 종합대책은 환경규제 강화 등으로 인한 수도권 모래수급 불균형 발생으로 필요성이 증대되었다. 그러나 주민 및 환경단체의 반대로 채취 허가권자인 시장과 군수가 허가기피 경향을 보이게 됨에 따라 국가인프라나 민간주택 등의 건설 중단을 초래함으로써 국민경제 운용에 부담을 주었고 특히 모래의 안정적 공급이 불투명해 졌다. 이에 "골재수급안정 종합대책"을 수립하여 2004년 5월에 국무회의에 보고된 바 있다.

2) 정책과정에 대한 평가

① 정책구상 및 수립단계에 대한 평가

수년간 누적되어 온 골재부족문제가 일시에 표출된 사례로, 문제 발생을 사전에 인지하고 차단하려는 관계 부처간의 협조 노력이 부족하였다. 골재채취법상 건교부에 설치되어 있던 골재수급대책위원회가 폐지되는 등 관계부처간 이견을 조정하는 시스템이 없었다. 그리고 문제 발생 이전에 직접적인 이해당사자인 주민들과의 대화 및 지원에 대한 관심을 멀리하고 모래채취 허가권이 있는 시장·군수와의 협의에만 치중하였다.

② 정책홍보에 대한 평가

골재의 중요성과 골재채취의 필요성에 대한 정책적 홍보가 미흡하여 골재에 대한 일반국민의 부정적 인식과 환경단체의 반대를 해소할 수 있는 사전예방적 노력이 미흡하였다.

---

4) 이하의 분석내용은 국무조정실(2006), 정책품질관리 우수사례집을 참조하여 작성한 것임

③ 정책집행에 대한 평가

관계부처와 지방자치단체 합동으로 주민면담, 현장방문, 군수 및 지역의회 의원 면담 등을 실시하였으나 주민들의 일치된 의견을 도출하지는 못하였다. 이로 인해 옹진·태안의 골재채취가 재차 중단되었으며, 지역주민들의 전면 동의를 위한 설득이 계속적으로 필요하였다.

나. 부동산 실거래가 신고제

1) 배경

부동산 실거래가 신고제는 과세표준의 불일치 및 형식적인 검인제도에 따라 부동산 실거래 가격을 확보할 수 없어 탈세 및 투기방지가 곤란해졌다는 경제상황을 배경으로 하고 있다.

2) 정책과정에 대한 평가

① 정책구상 및 수립단계에 대한 평가

관련정책의 수립 및 시행과정에서 시간지체(time-lag)현상이 발생하였다. 즉 관계부처간 실거래가 확보에 대한 기본적인 원칙에는 합의하였으나 세부 실천계획에 대한 합의 도출에 실패하였다. 실거래가에 의한 과세는 관련정책이 동시에 시행되어야 효율성을 확보할 수 있음에도 불구하고 부동산 중개업법 개정안이 국회에 제출되는 시점에도 세제개선 방안이 미확정되어 중개업자들이 강력하게 반발하는 빌미를 제공하였다. 그리고 관련정책의 수립·시행시기를 조정하는 시스템이 작동되지 않았다.

② 정책홍보에 대한 평가

실거래가격 확보를 위하여 거래내용 통지의무를 부담하는 중개업자의 협조가 필수적으로 요구되나, 영업상 애로, 반대급부 미흡 등을 이유로 중개업계에서 조직적으로 반발하였다.

다. 아파트 분양원가 공개

1) 배 경

2001년 이후 집값이 급등하여 사회문제가 되자 시민단체를 중심으로 아파트 분양원가 공개주장이 제기되었다. 그리고 2004년 2월 서울시 상암아파트 원가공개 결과 분양차익이 40%로 나타나자 원가공개 요구가 증폭하였다.

2) 정책과정에 대한 평가

① 정책구상 및 수립단계에 대한 평가

아파트 원가공개에 따른 사회경제적 문제점을 충분히 논의하였음에도 불구하고 일부 위원은 원가공개를 신념의 문제로까지 인식하여 위원회 단일안을 도출하는데 실패하였다. 검토위위원회 회의안건은 비공개이나 경실련은 위원회 논의가 기존 주장과 상이하자 개별 위원이 안건 전체를 언론에 공개하였다.

② 정책홍보에 대한 평가

대국민 홍보가 충분치 못한 상태에서 정치적 쟁점화가 되었다. 원가공개가 사회이슈로 부각된 시점에 검토위원회 활동이 종료되지 않았고 공청회도 예정되어 있었기 때문에 원가공개 반대를 홍보하기가 곤란하였다. 정부의 공식홍보가 시작되기 전에 시민단체와 네티즌이 여론을 주도함으로써 정부의 홍보 주도권이 상실되는 홍보전략의 부재가 드러났다. 국민들이 이해하기 어려운 전문용어 사용 : 정부가 원가공개 대안으로 제시한 원가연동제 개념에 대한 국민들의 이해도가 낮아 국민들은 원가공개와 유사한 것으로 오인하여 정부정책 지지도가 저하되었다.

라. 국민임대주택 100만호 건설사업

1) 배경

주택의 양적 부족은 어느 정도 해소되었으나, 저소득층의 주거수준은 여전히

열악한 상황이었다. 저소득층이 저렴하고 안정적으로 거주할 수 있는 장기공공임대주택은 2002년말 기준 전체의 3.4%에 불과하여 선진국들과 비교된다(영국 20%, 프랑스 18%, 네덜란드 41%, 일본 7.6%). 특히 최저소득계층은 주거비 부담이 매우 커 자력으로 주거문제 해결이 어려운 실정이었다.

2) 정책과정에 대한 평가

① 정책구상 및 수립에 대한 평가

100만호 건설목표 및 실행전략에 대한 세밀한 검토가 미흡했다. 지역별 수요와 개발가능한지 등에 대한 세밀한 분석이 부족하여 수요에 기반한 공급전략 추진이 어려웠다. 중장기 재원조달 전망이 미흡하여 사업비 변동에 따른 부담을 사업자가 부담하는 등 안정적 사업추진에 애로가 있었다.

② 정책홍보에 대한 평가

정책발표 및 홍보가 대통령 연두기자회견과 선거공약 등을 통해 주로 하향식으로만 이루어져 국민적 공감대 형성이 부족하였고 서민들이 체감할 수 있는 실질적이고 참여적인 홍보에 소홀하였다.

③ 정책집행에 대한 평가

택지부족으로 당해 사업연도에 택지개발 및 주택건설을 동시에 추진함으로써 사업승인이 연말에 집중되는 문제가 발생하였다. 도심 내 가용택지 부족으로 택지공급이 어려워 택지확보가 용이한 도시 주변에서 택지가 공급됨에 따라 수요와 공급의 불일치 문제가 발생하였다.

2. 지방자치단체의 정책사례 분석[5)]

가. 농공단지개발정책(정책실패 I)

1) 정책의 추진 배경과 내용

1983년의 "농어촌소득원개발촉진법" 제정과 1984년 4월부터 집행을 전제로 하여, 제주와 경기를 제외한 7개 도에 16개 후보지를 제출받아 후보지에 대한 타당성 검토 후 7개의 시범농공지구를 선정하였다.

농어촌 지역에 공업 및 서비스 산업을 유치하여 농어촌 소득원의 개발을 촉진함으로써 농어촌소득을 증대하고 농어촌 소득구조를 고도화 하여 농어촌경제의 균형발전을 도모하는 것이 목적이다.

정책의 주요 내용은 농어촌지역에 소규모 공단조성으로 공장유치 촉진, 농외취업기회 확대로 농외소득 증대, 농촌경제의 활성화와 도·농간 균형발전 도모 등이다.

정책의 기본방향은 소규모 공업단지를 조성하여 집단적 공업입지를 유도하고, 각종 지원제도를 강화하며, 입지여건을 고려하여 단계적으로 개발 확산하고, 입주기업의 사업성 및 환경성 검토제도를 실시하며, 그리고 입지수요 확보 후 공업단지의 개발을 착수하는 것이다.

2) 농공단지개발정책의 평가

본 정책은 초기에 뚜렷한 수치상의 목표를 가지고 출발하지 않았다. 대상 시군에 최소한 1개소의 농공단지를 개발하여 농외취업기회를 확대하고, 농민의 농외소득 증대를 꾀한다는 것이 목표였다. 수치상의 계획목표변경은 새로운 정책목표라기 보다 가급적 많은 농공단지를 개발하겠다는 정책의지라고 할 수 있었다.

전국적으로 1993년말 까지 조성된 농공단지는 253개, 2004년 말 현재 297개

5) 이하의 내용은 행정자치부(2006), 행정혁신사례집을 참고하여 재작성한 것이다.

(84년 6개소로 시작)였으며, 조성된 농공단지 총면적은 약 4,850만㎡로서, 그 중에 97%가 2004년 말 현재 분양이 완료되었다.

입주기업의 가동률을 보면, 전국적으로 농공단지에 입주한 기업은 2002년말 현재 4,554개(기계 645개, 금속 630개, 전기전자 360개, 섬유 433개, 화공 646개, 식품 668개, 잡화 1,180개, 기타 64개)였다. 그런데 본 정책이 시행된지 20년의 세월이 흘렀지만 농가소득이 도시근로자의 소득을 따라 잡지 못하고 있다.

3) 농공단지개발정책에서 발견된 정책오차(실패)의 사례

① 문제인식의 오차

첫째, 농촌 노동력을 고려하지 못한 정책목표 설정을 지적할 수 있다. 생산활동에는 토지, 노동, 자본의 생산요소가 필요한 바, 농촌의 경우 토지의 생산요소는 도시지역에 비해서 저렴하고, 자본도 크게 소요되지 않기 때문에 문제가 없으나 노동 측면에서는 큰 문제를 가지고 있다. 경제성장 및 산업구조의 고도화로 이농현상 촉진, 농어촌인구의 절대적 감소로 노령화와 부녀화되고 있다. 결국 노동력을 농촌으로 흡수 혹은 확보할 수 있는 대책을 마련하지 않은 상태에서 농촌공업화정책을 추진함으로써 정책 실패를 자초하였다.

둘째, 도시공업화와 농촌공업화는 접근을 달리해야 함에도 도시농업화 경험을 그대로 농촌공업화에 적용함으로서 시행착오를 발생하게 하였다.

셋째, 주민선호를 반영하지 않았다. 본 정책은 대부분의 지역개발사업과 마찬가지로 지역적 필요의 산물이라기보다는 중앙정부에서 제공하는 시혜처럼 추진되었기 때문이다.

넷째, 경제상황의 단기적인 예측만 강조하였다. 1989년 이후 우리나라의 경제는 고임금과 원화절상, 노사분규 등으로 수출산업의 경쟁력이 구조적으로 크게 악화되는 상황이었음에도 불구하고 정책의도에만 집착하여 본 사업을 확대함으로써 정책문제에 대한 인식상의 착오를 범하게 된 것이다.

② 설계오차

첫째, 목표의 불안정성이 있었다. 본 정책의 경우 목표치 설정에 주민의 의사가 반영된 것도 아니고 과학적인 분석기법이 사용된 것도 아닌 1987년 대통령 선거를 의식한 것이었다는 점이다.

둘째, 수단을 선택하는 기준의 확일성이 있었다. 본 정책은 집행과정에서 적용되는 규칙들이 중앙정부로부터 매우 상세하게 시달됨으로써 이를 직접 추진해야 할 도와 시군은 이에 충실히 따르는 것만이 효과적인 집행으로 인식하고 있었다는 점이다.

셋째, 기존 농업입지정책과의 연계성이 결여되어 있었다. 농공단지는 법률 체계상 다른 공업단지와 별개로 취급됨으로써 농공단지는 다른 공업단지와 입주기업을 유치하는데 경쟁관계를 유발하였다. 농공단지의 소규모로 인한 경쟁력 약화를 보완할 수 있는 장치가 부족하였다.

넷째, 정책 대상집단인 입주기업의 규모와 업종의 다양성이 무시되었다. 정부의 지원만을 목표로 하는 기업들이 농공단지로 무분별하게 입주하는 현상을 가져옴으로써 지역특성이나 기존 공업단지와의 연계성을 찾기 어려웠다. 입주기업은 사업성과 환경성 검토만 거치면 입주가 가능하기 때문이다.

③ 집행오차

첫째, 단지조성으로 인한 무리한 확장이 있었다. 각 시군은 경쟁적으로 농공단지를 조성하고 분양실적에 매달리다보니 불건실한 기업을 배제하는 과정이 고려되지 못하였다. 지역주민과 언론, 지방의회 등의 반대압력이 전무하였다.

둘째, 단지의 지정이나 조성에 상당한 기간이 소요되었다. 지정 이후 완공까지 2-3년, 길게는 4-5년이 소요되었다. 그 이유는 지방공무원들의 잦은 순환보직이 원인이 되었다고 할 수 있다.

셋째, 사업성(선택적) 및 환경성(필수적) 검토의 형식성이 있었다. 사업성 검토의 형식성은 입주기업의 부실화와 투기입주를 유발하였고, 환경성 검토의 엄격성은 건실한 기업의 입주를 차단하는 결과를 가져 왔다.

넷째, 부적절한 집행기관과 담당공무원의 배정이 있었다. 중앙정부는 경제기획원 → 농수산부 → 상공부로 변화, 도에서의 주관부서는 공업주관부서가 시군에서의 주관부서는 공업화를 관장하는 부서의 부재로 농업관련부서 혹은 경제관련부서 등 이었다. 그리고 도와 시군에서 본 업무를 담당하는 직원은 1-2명으로 특별한 유인책도 없이 업무를 단순하게 집행하였다.

다섯째, 농공지구 입주에 대한 지원책의 결정이 복잡하고 형식화 되었으며 지원마저도 일회성에 그쳤다.

여섯째, 농공지구에 대한 사후 관리의 무관심이 있었다. 제도적으로 권한을 갖고 능력을 발휘할 수 없는 체제 하에서 시장과 군수에게 사후관리에 대한 책임을 부여함으로써 중앙정부는 정책의 전반적인 감독의 책임을 방치한 결과이기도 하였다.

④ 시정오차

첫째, 집행결과에 대한 책임소재의 불명확이다. 중앙차원에서 집행결과를 수정한 경우에도 기업이 왜 성공하지 못하는가에 대한 분석과 수정이 아니라 왜 농공단지에 기업 입주가 잘 되지 않은가에 대해서만 수정이 이루어 졌다.

둘째, 집행성과의 측정결과에 대한 잘못된 해석이다. 본 정책에 대한 평가는 도와 시군이 보고한 자료와 몇 개 단지의 현장방문결과에 따른 종합결과보고서가 주된 자료였다. 그런데 이 보고서는 농공단지정책이 상당한 성과를 거두고 있고, 정주여건이나 사후관리는 농촌의 실정상 어쩔 수 없는 것이며, 그리고 자금·인력·판로 등은 경기불황에 원인이 있는 것으로 결론짓고 있었다는 점이다.

나. 추모공원건립 추진(정책실패 II)

1) 추진경위

2001년 1월부터 시행되는『장사등에관한법률』제5조 1항에서는 '특별시장, 광역시장

및 도지사와 시장·군수·구청장은 대통령령이 정하는 바에 따라 관할 구역안의 묘지·화장장 및 납골시설의 수급에 관한 중·장기 계획을 수립하여야 한다'고 규정하였다.

서울시는 서울시민의 화장률이 2000년의 경우 50%를 차지하고 있으며, 오는 2005년에는 70%에 달할 것으로 예상되지만 벽제승화원 한 곳의 하루 처리능력이 포화상태에 있었다. 그리고 납골수요는 납골률이 2000년 57.1%에서 2005년에는 66.9%, 2010년에는 69.6%로 증가 추세이어서 1997년 1일 평균 12위에서 2000년에는 40위로 증가하는 추세라면 서울시보유 추모의 집은 2003년이면 만장이 될 것으로 예상하였다. 이에 따라 서울시는 2005년까지 67,000위의 시설을 추가로 확보해야 하며, 2006년부터 2010년까지는 14만 4천위의 시설이 더 추가로 건립되어야 납골수요에 충당할 수 있게 되어 매 5년마다 15기 정도의 승화원을 동·서·남·북 등 권역별로 분산하여 건립해야 할 입장에 있었다.

2) 추모공원건립의 정책오차(실패)

① 문제인식오차

첫째, 건설에 관련된 비용의 문제였다. 추모공원을 건립함으로써 불특정 다수인이 그 혜택을 누리지만 이에 수반되는 건설비용은 서울시가 부담하게 되었다. 그런데 사실은 SK에서 건설하여 서울시에 기부하는 형식이었다. 문제는 건설에 수반되는 화폐적 비용이 아닌 추모공원 건립에 따른 지역주민들에게 발생되는 간접적인 비용이었다. 자연 훼손으로 인한 환경오염, 화장설비로 인한 냄새와 연기, 인근지역 도로의 교통량 증가와 혼잡에 따른 공기오염과 불편, 이미지 추락에 의한 지가와 주택가격의 하락, 주거지역에 대한 다른 지역 주민들의 이주기피현상 등이 바로 간접비용이다.

본 사례의 추모공원은 우리 나라 국민들의 정서상 대표적인 비선호시설로서 다른 13개 후보지 주민들도 공통적으로 추모공원은 혐오시설이므로 받아들일 수 없다는 입장을 보였다. 서울시민의 화장율이 점차 증가하는 분위기와 언론들이 추모공원 부지선정에 대한 지역주민들의 반대를 지역이기주의로 보도함으로써

주민들이 비선호시설이라는 이유만으로 반대하는 데에는 명분이 약하여 참여의 제약, 정보의 비공개, 정책에 대한 불신 등 다른 이유를 더 강조하고 있었다.

② 설계오차

첫째, 주민참여의 배제를 통한 사업추진이었다. 부지선정과정에서의 주민참여 배제는 결국 해당지역 주민들의 강력한 반대에 직면하여 정책집행의 장애요소로 나타나게 되었다. 단, 서초구주민들은 세 번의 공청회 및 서초구민을 위해 마련된 4차 공청회를 거부함으로써 주민참여가 배제되었다고 강력하게 제기하지 못하는 측면도 지니고 있다.

둘째, 소극적인 정보의 공개였다. 서울특별시는 초기에 부지선정 심사항목과 후보지별 총점 및 부지선정심사위원만 공개했을 뿐 서초구 주민들이 정보공개를 요구한 부지선정심사의 배점기준과 구체적인 내용 그리고 부지선정심시위원회가 제출한 보고서에 대해서는 정보공개를 거부함으로써(시사뉴스 170호, 2001.10.15) 서초구 지역주민과의 정책갈등을 초래하였다.

③ 정책집행의 오차

첫째, 보상에 대한 갈등이 있었다. 본 정책의 추진에있어서 서초구주민들은 부지선정 자체를 반대하기 때문에 초기에 구체적인 보상문제를 주장하지 않았고, 서울특별시는 경제적 피해 등 제반 문제에 대해 보상을 실시하겠다는 원론적인 입장을 밝히고 있었기 때문이다.

둘째, 공해문제를 둘러싼 갈등이 있었다. 추모공원 건립정책에 대해 지역주민들이 환경파괴와 공해가 심각할 것이라고 주장하고, 서울시는 일본 등 선진국에서 일반 폐기물 환경기준치의 1/20~1/30에도 못 미치는 깨끗한 첨단 기종이 개발되어 가동 중이고 동시에 국제입찰을 통하여 일본, 미국, 유럽 등의 선진 화장로 중 세계 최고의 기종을 엄격하게 심사하고 선정할 것이라고 하였다.

셋째, 교통량의 증대에 대한 갈등이 있었다. 지역주민들이 제기하는 문제 중의

하나인 교통량에 대하여, 화장에 따른 교통량은 1일 4,000대 이내로 시간당 최대 600대로 추정하고 있어 평상시의 교통량은 문제가 안 된다는 입장이다. 다만 추석과 한식 등 특정기간에 발생하는 교통혼잡문제를 해결하기 위하여 주변 도로여건과 교통수요 등을 면밀하게 분석하여 전용도로 건설과 대중교통망 확충 등 특단의 대책을 마련하여 추모공원으로 인한 교통혼잡을 예방한다고 하였다.

넷째, 환경파괴와 관련한 갈등이 있었다. 정부는 추모공원은 휴식과 산책 및 일부 문화공간을 갖춘 다목적 공원의 형태로 건립되기 때문에 가능한 한 자연을 살리고 기존의 녹지공간을 재배치하는 개념으로 추진한다고 밝혔다. 특히 추모공원에 대한 주민들이 가지고 있는 공해시설 및 혐오시설이라는 인식을 불식시키기 위하여 추모공원 내 또는 인접지역에 서울시장의 공관을 건립하여 추모공원이 기피시설이 아닌 주민의 복지시설이라는 것을 실증하겠다는 것이다. 특히 완공 후 승화원으로 인한 환경문제를 항시 감시할 수 있도록 주민대표가 직접 참여하는 「환경감시위원회」를 구성하여 운영할 방침이라고 밝혔다.

다. 환경기초시설 빅딜(정책성공 I)

1) 추진내용

전국적인 현상으로 지방자치단체의 환경기초시설 건립은 지역이기주의(님비) 현상에 따라 지역주민과의 많은 마찰요인으로 대두되고 있는 현실적으로 접근하기 어려운 과제이다. 그런데 전국 최초로 서울특별시와의 협력체제 하에서 광명시의 하수와 구로구의 쓰레기를 상호 처리하는 환경기초시설의 빅딜을 성사시킨 바 있다. 광명시 하수는 서울특별시 가양하수처리장에서, 서울특별시 구로구 생활쓰레기는 광명시소각장에서 상호교환처리하게 된 것이다. 결국 자원회수시설의 효과적 운영을 통해 환경보전에 기여함은 물론 예산절감실적 거양과 자치단체간 지역이기주의를 슬기롭게 극복한 모범사례가 되고 있다.

3) 빅딜협의 추진방법 및 과정

위와 같은 빅딜이 이루어진 것은 1998. 3월부터 광명시자원회수시설(쓰레기소각처리시설)의 서울특별시(구로구)와 공동이용협의에서 비롯된다.

그리고 1998년 6월 15일 환경부 주선으로 서울시, 경기도, 구로구, 광명시 소각장 관계 국·과장간의「공동이용추진간담회」를 갖고 2개월에 1회 정도로 2000년 5월 2일까지 협의를 지속적으로 추진하였다.

이 과정에서 사용된 방법은 서울특별시, 광명시, 구로구가 교대로 회의를 주관하는 형식을 취하였고, 회의 종류별로는「관련 당사자간 회의」와 「중재·조정회의」로 회의를 개최한 바 있다.

4) 성공요인

그 간 한강의 지천인 안양천 상류쪽에 소재하고 있는 광명시의 하수를 통합처리하던 하류쪽 서울특별시의 입장변화로 광명시 자체 하수처리장 건설 요구에 대한 광명시의 부담감과 광명시 경계에 구로구쓰레기소각장 건설추진계획과 관련 광명시민의 집단반대에 대한 서울특별시의 부담감을 동시에 해소시킬 수 있는 방안으로 폐기물교환처리 방안이 제기된 것이 성공적 요인이 되었다.

양 자치단체간 시설중복투자 방지로 상호 예산절감 및 집단민원 해소의 실리를 택한 협의과정도 성공요인 중의 하나였다.

그리고 하수에 비하여 상대적으로 거부감이 심한 타지역 쓰레기 반입처리에 대한 소각장 주변지역 주민의 저항감 해소를 위한 광명시의 주민이해·설득노력이 결정적인 성공요인이었다.

3. 시사점

중앙정책이나 지방정책은 정책과정상 고려해야 할 요인들이 많고 그 결과에 대하여 책임을 져야 하기 때문에 본 연구의 주제인 정책품질관리제도 도입

에 많은 영향을 미치게 된다. 이러한 측면에서 중앙정책의 실패요인을 그리고 지방정책의 성공과 실패의 요인을 분석하였는 바, 아래와 같은 시사점을 찾을 수 있었다.

첫째, 중앙정책의 실패요인에서 찾을 수 있는 시사점은, 중앙정책이 지나치게 정치적 판단에 의하여 결정되어 정책 선택에 따른 현지성 부족 및 단기적 시행으로 인하여 발생되는 문제를 극복해야 한다는 점, 그리고 정책 선택에 대한 국민설득 과정이 다원적이지 못하고 특히 언론에 의한 지원도 부족한 상태에서 추진되는 경우 정책실패로 연계되지 않도록 대응책을 강력하게 갖고 있어야 한다는 점, 그리고 홍보단계에서의 정부정책홍보가 다양성을 상실하게 되어 단순하고 형식적이라는 비판을 받고 있는 점을 극복하기 위하여 사전에 정책과정별 점검사항을 철저히 검토해야 한다는 점 등을 제시할 수 있다. 한편 지방관련 국가정책의 경우 지방적 특성 및 집행체계에 대한 이해부족, 그리고 지속적인 평가 및 환류 부족이 주요 실패요인으로 부각된다는 점을 인지할 필요가 있기도 하다.

둘째, 지방자치단체의 정책실패 요인에서 찾을 수 있는 시사점은, 정책단계에서 나타나는 갈등관리에 대한 효과적인 대응능력이 제고해야 한다는 점이다. 이는 지방자치단체의 공무원들의 협상력 부재 및 주민설득력 부족 등이 주 원인이 되기 때문이다. 특히 주민들이 제시된 정책에 대하여 반대를 위한 반대를 할 경우 이에 대한 설득 및 협력을 요청하는 중재자를 효과적으로 관리하여 조기에 갈등을 봉합하는 노력을 해야 한다는 점도 매우 중요하다.

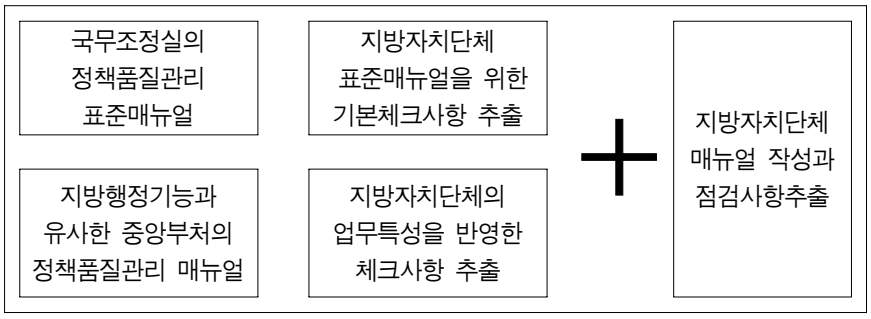
셋째, 지방자치단체의 정책성공 요인에서 찾을 수 있는 시사점은, 지방의회가 정책에 대한 긍정적 의지를 보일 경우 이들의 적극적 개입을 통해 조정 및 주민설득을 추구해야 한다는 점, 정책갈등 당사자간 상호 실리를 확보할 수 있는 중재안을 조기에 도출할 수 있어야 하고, 특히 빅딜의 범위를 명확히 설정하고 이를 중재할 상급정부의 역할을 강화해야 한다는 점, 그리고 당사자간 협상에서 의지를 갖고 임할 수 밖에 없는 회합의 방법을 모색하여야 한다는 점 등으로 압축될 수 있다.

제2절 중앙부처의 정책품질관리 매뉴얼 분석

1. 매뉴얼 분석의 의의

각 중앙부처는 국무조정실의 표준매뉴얼을 기초로 각 부처의 특성에 맞는 부처별 정책품질관리 매뉴얼을 개발하여 사용하고 있다. 각 중앙부처의 업무 가운데 국방·통일·외교 등 일부 업무를 제외하면 지방자치단체의 업무와 연관성을 가지고 있다. 정부의 행정기능을 유형별로 구분할 때 중앙정부와 지방자치단체는 일반행정기능, 보건복지기능, 환경관리기능, 산업경제기능, 지역개발기능, 문화체육관광기능, 위기관리기능을 공유하기 때문이다. 따라서 각 기능을 담당하고 있는 중앙부처의 정책품질관리 매뉴얼을 특성을 분석하는 것은 지방자치단체의 정책품질관리 매뉴얼을 작성에 좋은 길잡이가 될 수 있다.

<그림 4-1> 중앙부처 정책품질관리매뉴얼 분석의 틀



한편 중앙부처의 모든 매뉴얼을 대상으로 분석하는 것이 좋겠지만, 아직 자체적인 정책품질관리 매뉴얼을 개발하지 못한 부처도 있고, 중앙의 모든 부처 업무가 지방정부의 업무와 연관성을 갖는 것도 아니기 때문에 몇 개 부처의 매뉴얼을 대상으로 하고자 한다. 지방자치단체 정책품질관리 매뉴얼을 작성함에 있어서 시사점을 발견할 수 있다고 판단되는 중앙부처의 매뉴얼을 선택함에 있

어서 참고할 몇 가지 요소를 제시하면 아래와 같다.

첫째, 현재 연구시점에서 중앙부처의 정책품질관리 매뉴얼을 개발·운용하고 있어야 한다. 모든 중앙부처가 자체적으로 정책품질관리매뉴얼을 개발하여 운용하고 있는 것은 아니어서 우선적으로 현재 운용 중인 매뉴얼이 없거나 아직 개발 중에 있는 부처는 분석대상에서 제외될 수 밖에 없다.

둘째, 지방자치단체의 업무와 연계성을 갖는 영역부처여야 한다. 여기서 업무연계성은 중앙부처에서 수행하는 업무가 지방자치단체와 공유되는 것을 의미하는 것으로, 국가사무 가운데 지방사무로 이양을 많이 한 부처일수록 업무연계성이 높다고 본다. 다만 즉, 중앙정부 고유업무 영역은 제외된다.

셋째, 가능한 부(部)수준의 매뉴얼을 선택한다. 처청의 경우 그 업무가 특정 정책영역으로 세분화되어 지방자치단체를 위한 표준 매뉴얼이라는 기본 범위를 벗어나게 된다.

결국 본 연구에서는 환경부, 건설교통부, 정보통신부를 선정하여 매뉴얼 및 점검사항을 검토하고자 한다. 아래 <표 4-2>는 중앙부처의 업무 가운데 지방이양이 가능한 업무를 비교적 많은 부처 및 자체 매뉴얼을 보유한 부처를 표시한 것이다.

<표 4-2> 정책품질관리 매뉴얼 분석대상 중앙부처 현황

분 야	부 처	단위사무수	지방이양 사무	자체매뉴얼 보유여부	분석대상
일반행정분야	행정자치부	4,203	148		
	법무부	2,230			
	법제처	85			
	국정홍보처	22			
	경찰청	602	428		
외교안보분야	국방부	1,743			
	외교통상부	382			
	통일부	181			
	병무청	88			
재정금융분야	재정경제부	2,595		O	
	국세청	733			
	기획예산처	336			
	조달청	258			
	통계청	80			
	관세청	129			
산업기술분야	산업자원부	3,270	127		
	정보통신부	1,046		O	√
	중소기업청	706	93		
	특허청	800		O	
	과학기술부	503		O	
	기상청	42			
사회간접자본분야	건설교통부	5,349	274	O	√
	해양수산부	2,423	203		
	철도청	136			
	행양경찰청	116			
농림환경분야	환경부	2,509	299	O	√
	농림부	1,996	479		
	산림청	535	77		
교육문화분야	문화관광부	1,556	60		
	교육인적자원부	1,305	68	O	
사회복지분야	보건복지부	2,207	53		
	노동부	894	158		
	국가보훈처	325			
	식품의약품안전청	255	38		
	여성부	154			
합계		39,794	2,505		

자료 : 행정자치부, 법령상 사무 전수조사를 통한 지방이양대상사무발굴 연구, 2002 참조 작성

2. 중앙부처별 정책품질관리 매뉴얼 분석

가. 환경부

1) 정책과정 점검사항

환경부 매뉴얼은 23개 점검사항, 77개 세부점검사항으로 구성되어 있다. 환경부 정책과정의 특성에 맞도록 국무조정실 표준매뉴얼의 주요 점검사항에 4개, 세부점검사항에 11개를 추가하고 있다. 추가 및 변경된 내용들이 환경부 정책 특성을 밝히는데 도움이 된다.

먼저 추가된 점검사항의 내용은 정책 각 단계별로 업무실적을 일자별로 요약하여 제시하도록 한 것과 그리고 정책단계별로 추가·변경된 체크사항을 정책형성단계와 정책홍보단계에 집중시킨 것이다. 정책형성단계에서 추가·변경된 체크사항을 보면, 환경부의 정책적 개입이 필요한 시점인지에 대한 판단과 현행 조직에서 추진할 수 있는지 그리고 환경관련 이해관계인들의 요구 및 활동 내용을 파악하는 것 등이다. 정부개입에 매우 조심스러운 태도를 엿볼 수 있다. 정책홍보단계에서는 추진상황 점검기관의 점검시기와 점검방법 제시, 문제발생의 원인제시, 파생단위정책을 정책품질관리카드대상으로 관리할 것인지에 대한 판단 등의 내용이 추가되었다.

전체적으로 환경부 정책품질관리 매뉴얼의 특징은 신중한 정부개입과 개입과정의 세심한 자기점검에 있다고 할 수 있다.

다음은 환경부 매뉴얼에서 신설 및 추가·변경된 내용이다.

<표 4-3> 환경부 매뉴얼의 추가·변경 내용

신설항목	추가·변경 체크사항
	1.2.5 언제 조치해야 하는가?(시급성) ※ 환경부가 반드시 해결해야 할 문제인지, 지자체, 다른 부처 또는 민간에서 해결할 문제인지 여부 검토
	기존<1.4.1 국내외 유사사례가 있는가?> 변경<1.4.1 국내 유사사례는 있는가? 1.4.2 외국의 유사사례는 있는가?>
	2.2.4 현행 조직에서 추진이 가능한가?
	2.5.3 시민단체(환경, 종교, 주부 등),전문가의 의견은 어떠하며, 지금까지 요구나 실천활동이 있었는지?
2.6 환경정책 수립단계의 추진실적	
	2.6.1 정책 수립단계의 업무실적을 일자별로 요약하여 제시
3.5 정책 홍보단계의 추진실적	
	3.5.1 정책 홍보단계의 홍보실적을 일자별로 요약하여 제시
	4.1.4 점검기관이 있는 경우 추진과정별 점검기관, 점검시기 및 방법은? - 점검주기, 현장조사, 인터뷰 등 점검방법을 제시?
	4.2.1 문제 발생 원인은 무엇인가? - 정책형성시 예측한 문제인지, 예상치 않은 문제인지를 구분하여 그 원인을 제시
	4.2.6 수정·변경으로 파생된 단위정책을 별도의 정책품질관리카드 대상으로 관리하여야 하는지 여부는?
4.3 정책 집행단계의 추진실적	
	4.3.1 정책 집행단계의 추진실적을 일자별로 요약하여 제시
5.4 정책평가 추진실적	
	5.4.1 정책 평가단계의 추진실적을 일자별로 요약하여 제시

나. 건설교통부

건설교통부의 정책품질관리 매뉴얼은 표준매뉴얼과 유사하다. 그러나 핵심 내용인 정책과정 점검사항과 관리기법에서 차이가 있다. 정책품질관리카드의

점검사항은 국무조정실의 점검사항을 건설교통부의 특성에 맞게 수정·보완하여 총 19개 점검사항, 73개 세부점검사항으로 이루어져 있다.

민원관리, 갈등관리 및 환경문제에 대한 적극적 대응의 필요성 등 건설교통 정책의 특성을 감안하여 총 7개의 세부점검사항을 추가하는 한편, 기존 점검사항의 작성에 있어서도 이러한 특성을 반영하도록 작성요령을 보완하고 있다. 또한 대규모적이고 파급효과가 큰 건설교통부 정책의 특징을 감안하여 관리기법과 Q&A를 상세히 기술하고 있다.

건설교통부의 매뉴얼에 추가된 항목과 점검사항은 다음과 같다.

<표 4-4> 건설교통부 매뉴얼의 추가·변경 내용

세부점검사항 및 수정변경내용	비고
2.2.1 위(2.1)에서 설정된 목표를 달성하기 위한 대안들은 무엇인가? (검토된 대안들과 그 대안에 대한 평가 결과는?) 2.2.2 채택된 대안은 무엇인가? (각각의 대안에 대해 채택 및 미채택 이유는 무엇인가?)	기존항목(2.3.4)을 수정, 2개 항목으로 분할 2.3.4 다른 대안은 충분히 검토하였는가?
2.2.5 지자체 또는 일선기관에서의 실행가능성을 충분히 고려하였는가?	
2.5.4 앞으로 발생할 것이 예측되는 갈등은 무엇인가? 2.5.5 갈등에 대한 관리체계는 무엇인가?	기존항목(2.5.4)을 수정, 2개 항목으로 분할 2.5.4 특별한 갈등관리 프로세스를 적용할 필요는 없는가?
4.1.1 정책추진상황을 모니터링하기 위한 기본계획은 세워져 있는가?	
4.1.5 관련 민원제기 동향은?	
4.2.4 민원해소를 위한 정책수정이나 제도개선의 필요성은?	
5.3.1 평가결과를 피드백(환류)시키는 시스템은 구축되어 있는가?	

한편 건설교통부의 매뉴얼에는 정책유형에 따른 중점분석 항목을 운영하여점검사항 적용의 차별화를 도모하고 있다. 점검사항이 보다 유연하고 의미있게 적용될 수 있도록 정책유형에 따라 중점적으로 관리되고 분석되어야 할 "중점분석 항목"을 선정·관리한다는 의미이다. 이에 따라서 정책유형을 사업형 정책(도로,

주택건설 등 각종 기반시설 및 교통시설의 건설 등에 관련된 정책 또는 프로젝트), 규제적 정책(개인이나 조직에 대한 정부 통제 및 규제와 관련된 정책), 비규제적 정책(규제적 성격이 상대적으로 약하고 복지적 성격이 강한 재분배정책이나 지역개발 또는 산업육성을 위한 지원적 성격이 강한 정책)으로 구분하고 있다.

<표 4-5> 건설교통부 매뉴얼의 중점분석항목

구 분	사업형 정책	제도발전형 정책	
		규제적 유형	비규제적 유형
유 형	Type Ⅰ	Type Ⅱ	Type Ⅲ
	• 개발사업이나 시설건설사업형 정책	• 사업형정책이 아닌 사업중에서 규제적 성격이 강한 정책	• 사업형정책이 아닌 사업중에서 규제적 성격이 약한 정책
중점 분석 항목	• 정책형성단계 ·1.1.1 ·1.2.3, 1.2.4 ·1.3.1 ·2.1.2 ·2.2.1, 2.2.3 ·2.3.1, 2.3.2 2.3.3 ·2.4.1, 2.4.2 ·2.5.2, 2.5.4 2.5.6 • 정책홍보단계 ·3.1.1, 3.1.2 ·3.2.1, 3.2.3 ·3.3.1, 3.3.2 ·3.4.3 • 정책집행단계 ·4.1.1, 4.1.2 4.1.3 ·4.2.1, 4.2.2 4.2.3 • 정책평가·환류단계 ·5.1.1, 5.1.2 5.1.3, 5.1.4 ·5.2.2, 5.2.3 ·5.3.1, 5.3.4 5.3.5	• 정책형성단계 ·1.2.3, 1.2.4 ·1.4.1 ·2.3.1, 2.3.2 2.3.3 ·2.4.2 ·2.5.2, 2.5.6 • 정책홍보단계 ·3.1.1, 3.1.2 ·3.2.1, 3.2.3 ·3.4.1 • 정책집행단계 ·4.2.1, 4.2.3 4.2.4 • 정책평가·환류단계 ·5.1.1, 5.1.3 5.1.4 ·5.2.2, 5.2.3 ·5.3.1, 5.3.4	• 정책형성단계 ·1.1.1 ·1.3.1 ·2.1.2 ·2.2.1 ·2.3.2 ·2.5.5 • 정책홍보단계 ·3.1.1 ·3.2.4, 3.2.5 ·3.4.1, 3.4.2 • 정책집행단계 ·4.1.1, 4.1.3 ·4.2.1, 4.2.4 • 정책평가·환류단계 ·5.1.1, 5.1.2 5.1.3, 5.1.4 ·5.2.2, 5.2.3 ·5.3.1, 5.3.4 5.3.5

* 중점분석항목이 아닌 항목은 일반분석 항목임

라. 정보통신부

정보통신부 정책품질관리 매뉴얼은 정책과정의 구성이 표준매뉴얼과 다르다. 외형상 나타나는 몇 가지 특징을 정리하면, 첫째, 표준매뉴얼이 정책형성→홍보→정책집행→정책평가 및 환류단계로 진행되는데 비해서, 정보통신부의 것은 정책구상→형성→확정→집행→종결의 순으로 진행하고 있다. 둘째, 표준매뉴얼이 "정책단계별 점검사항"이라는 용어를 쓰는데 비해, 정보통신부 매뉴얼에서는 '정책활동', '요구작업' 등의 용어를 구사하고 있다. 셋째, 표준 매뉴얼의 홍보과정이 정책단계별 정책활동으로 흡수되었다. 이 정도만 하더라도 정보통신부의 정책품질관리 매뉴얼은 외형에 있어서만큼은 표준매뉴얼과 확실한 차별을 보여주고 있다.

<표 4-6> 정보통신부의 정책품질관리 매뉴얼의 구성

정책품질관리매뉴얼	표준정책프로세스	정책목표달성을 위해 상호관련 되거나 상호작용 하는 연속적인 활동의 집합 정책단계(5개) ⇒ 정책활동(12개) ⇒ 요구작업(47개)으로 구성
	정책활동별 점검사항	표준정책프로세스에 따라 정책을 수행하는 과정에서 각 정책활동별로 점검해야 할 사항(87개)
	지원기법	B/C분석, 규제영향평가 등 정책수행 과정에서 필요한 조사·분석기법과 제도소개

자료 : 정보통신부, "IT정책 품질관리 매뉴얼", 2005, p. 36.

위 표에서 제시된 표준정책프로세스는 정책단계 ⇒ 정책활동 ⇒ 요구작업의 3가지 요소로 구성된다. 정책단계(stage)는 정책을 추진하는 과정으로 5단계로 구분하고 있다. 정책활동(activity)은 정책추진과정에서 특정목적 달성을 위해 수

행하는 일들의 집합으로 현황조사 등 12개로 구성된다. 요구작업이란 정책담당자가 정책을 수행하면서 실질적으로 수행하는 일의 단위로 현황점검 등 47개로 구성된다.

정책활동별 점검사항은 품질관리 대상정책에 적용하는 것으로 12개 정책활동을 중심으로 87개 점검사항으로 구성되어 있다. 정책활동별 점검사항은 각 단계마다 다음과 같이 배열되어 있다.

<표 4-7> 정보통신부 매뉴얼 정책단계별 점검사항의 구성

구상	현황조사	정책현안의 현황 등 2개	확정	정책확정	보고 준비 등 3개
	의제설정	정책화여부 검토 등 8개		정책홍보	정책발표 시기 등 5개
	정책방향 정립	장단기 정책목표 등 10개	집행	정책진행 관리	정책진행상황 점검 등 9개
형성	정책수립	정책추진체계 등 21개			
	정책점검	사회적 형평성 등 3개	종결	정책평가	정책성과 등 9개
	정책보완	예상 부작용 등 8개		성과홍보	정책성과 홍보방안
	홍보계획	홍보전략 등 8개			

표준매뉴얼과는 다른 정보통신부 매뉴얼에서만 나타나는 독특한 점검사항은 18개의 점검사항이 추가·변경되었다는 점과, 추가·변경된 점검사항은 표준매뉴얼의 정책단계로 보면 정책형성에 해당하는 구상, 형성, 확정 단계가 13개 사항으로 가장 많다는 점이다. 특히 예산의 낭비와 부정발생의 가능성을 줄이기 위한 점검사항이 주로 추가되었다는 점이다.

<표 4-8> 정보통신부 매뉴얼에 추가·변경된 점검사항

단계	12활동	점검사항(87)
I 구상	2.의제설정	2.4.1 문제를 보는 관계 전문가들의 의견은 어떠한가?
	3.정책방향 수립	3.2.1 환경분석을 실시하였는가?
		3.3.1 정책목표 달성을 위해 중점적으로 관리해야 할 요소와 정책실패를 야기할 수 있는 중차대한 위험요소는 무엇이며 대응방향은?
II 형성	4.정책수립	4.4.1 전년도 평가결과'조치필요사항'의 반영방안은?
		4.4.2 전년도 다른기관, 다른 부문, 다른부서에서 평가한 결과를 반영하고 있는가?
		4.9.1 출연·출자 대상기관의 경영상황점검을 바탕으로 지원계획을 수립하였는가?
		4.10.1 정책자금의 대출 등 지원조건은 합리적인가?
		4.11.1 지자체의 사업여건을 검토·반영하였는가?
		4.12.6 사전협의를 통해 관련기관 및 관련정책과 조정을 하였는가?
	6.정책보완	6.1.4 정책추진(집행)과정에서의 부정발생가능성 유무와 대책은?
III 확정	8.정책확정	8.1.1 보고대상자는 누구이며, 보고사안에 대한 관심사항은 무엇인가?
		8.1.2 정책안의 보고심의를 위해 준비해야 할 사항은?
		8.1.3 정책결정시기는 적절한가?
IV 집행	10.정책진행 관리	10.1.4 집행과정에 대한 모니터링 계획을 수립·시행하고 있는가?
		10.2.5 모니터링체계를 통해 포착된 위험요소에 대해 대응하였는가?
V 종결	11.정책평가	11.2.1 사업성과에 대한 고객 및 이해관계자의 만족도는?
		11.3.5 사업의 지속성여부 검토실적은?
		11.4.1 평가결과를 공개하였는가?

3. 시사점

각 중앙부처는 표준매뉴얼의 점검사항을 부처의 기능 특성에 따라 보완하여 사용하도록 권유받고 있으나, 몇몇 부처는 자체매뉴얼의 점검사항을 표준매뉴얼의 것을 그대로 원용하고 있기도 하며, 심지어는 자체매뉴얼을 따로 만들지

않은 부처도 있다. 정책품질관리를 위해 컴퓨터에 관리카드에 명시되어 있는 점검사항들을 입력하는 것이 아직은 익숙치 않고 추가적인 업무부담으로 받아들이기 때문에 소극적으로 대응한 것에 기인한다. 실제 국무조정실의 설문조사에서도 이런 경향이 보이고 있다(국무조정실, 2006 : 133). 정책품질관리에 대한 부담에 대해서 조사대상 645명 가운데 22.6%는 부담스러워 다른 업무에 장애가 되는 수준, 77.4%는 큰 부담은 아니다고 응답하여 어느 정도 부담이 있지만 수용하는 분위기를 반영하고 있다.

한편 지방자치단체의 경우 이미 정책품질관리의 경험이 있는 대구광역시의 경우는 국무조정실의 표준매뉴얼의 19개 점검사항을 원용하고 있다. 물론 개별 자치단체들은 시행착오를 거치는 과정에서 자치단체마다의 특색이 반영된 매뉴얼을 개발하여야 할 것이다.

지방자치단체마다 다르기는 하겠지만 자치단체마다 당면하고 있는 주요한 해결 과제들이 있을 것이다. 그것이 환경관련 정책일 수도 있고, 건설관련 정책일 수도 있으며, 복지관련 정책일 수도 있다. 지방자치단체는 이러한 특정 기능에 대한 관심을 집중하고 해결하기 위하여 그 과제들을 품질관리대상 정책으로 지정하여 관리해야 한다. 이런 경우 앞에서 살펴 본 지방자치단체의 기능과 유사한 특성을 가진 중앙부처들의 매뉴얼의 특성은 시사하는 바가 클 것이다.

먼저 환경부 정책품질관리 매뉴얼의 특징은 전체적으로 신중한 정부개입과 개입과정의 세심한 자기점검에 있는 것으로, 기존의 표준매뉴얼에 환경부의 특성을 고려하여 점검사항을 일부 추가 및 수정하여 사용하고 있다는 점이다.

둘째, 건설교통부는 민원관리, 갈등관리 및 환경문제에 대한 적극적 대응의 필요성을 강조하면서, 건설교통정책의 특성을 감안하여 총 7개의 세부점검사항을 추가하는 한편, 대상정책의 유형화를 통하여 중점적으로 관리해야 할 점검사항을 재차 지정하고 있다는 점이다.

셋째, 정보통신부는 예산의 낭비와 부정발생의 가능성을 줄이는데 초점을 두면서, 정책단계를 세분화함은 물론 점검사항과 세부점검사항의 확대를 도모하고 있다는 점이다.

결국 중앙부처의 정책품질관리 매뉴얼 분석에서는 정책단계의 지방적 업무 특성에 따른 분류를 새롭게 하고, 지방정책의 유형화를 통한 중점관리될 세부점검사항을 새롭게 지정하며, 표준매뉴얼을 지방자치단체에서 수용할 때 점검사항의 수정 및 확대에 대한 자율성을 보장하여야 한다는 점을 간과해서는 안된다는 점에서 시사하는 바가 크다고 할 수 있다.

제3절 정책품질관리제도의 도입·정착에 관한 지방공무원의 인식분석

1. 조사개요

가. 조사목적

2006년 현재 행정자치부가 주관하는 지방행정혁신의 대상과제는 지방자치단체가 모두 시행해야 할 공통혁신과제와 지방자치단체가 선택적으로 시행해도 되는 자율혁신과제(지식관리, 기록관리, 정책품질관리, 자원봉사인프라확충, 갈등관리 등)를 구분하고 있는데, 정책품질관리제도는 후자인 자율혁신과제로 분류되고 있다. 따라서 정책품질관리제도가 지방행정혁신의 지속적 추진을 도모할 수 있는 기반을 공고히 형성할 수 있도록 함은 물론 지방자치단체 정책실패를 사전에 예방하는 정책적 효과를 거양할 수 있도록 하기 위하여 “지방자치단체의 정책품질관리제도 도입에 대한 조사”를 시행하였다

나. 조사 세부내용

2006년 8월 7일(월)부터 8월 21일(월)까지 전국 246개 자치단체의 행정혁신부서의 혁신업무담당자를 대상으로 조사를 실시하였다. 그리고 행정자치부의 협

조를 얻어서 이메일로 설문지를 발송하고 이메일을 통하여 설문응답결과를 회수하는 방법을 택하였다. 조사결과 246개 자치단체 중 88개 자치단체의 공무원들이 조사에 참여하여 설문 참여율이 38%로 나타났다.

응답자의 연령대는 40대가 84%로 주류를 이루고 있었으며, 학력은 대졸이 가장 많은 73%를 차지하고 있었다. 반면에 직급은 6급이 60%이고, 7급이 32%로 6급과 7급이 주된 응답자의 계급인 것으로 나타났다.

조사내용은 사전에 정책품질관리제도의 개념 및 의의, 특징 등을 설명하고 이를 숙지한 후에 응답하도록 구성하였다. 그 주요 내용은 정책품질관리제도와 관련한 인지도, 업무 기여도 및 도입 필요성, 법규근거 기반, 대상관리정책 선정기준, 중앙정부 제도와의 차별화 수준, 성과관리제도와의 연계방법, 공통혁신과제 전환 필요성, 정보화기반 구축방법, 정책단계별 고려요인 및 점검요소, 도입에 따른 해결과제 등을 중심으로 하였다(첨부1 참조).

2. 조사결과

가. 정책품질관리제도의 인지 및 도입에 대한 인식

1) 정책품질관리제도 및 매뉴얼에 대한 인지도

정책품질관리제도와 정책품질관리 매뉴얼에 대하여 지방행정혁신담당 공무원들이 얼마나 알고 있는지에 대한 질문에 대하여, 전체 응답자의 약 80% 정도가 정책품질관리제도 및 매뉴얼에 대하여 대체로 잘 알고 있는 것으로 응답하였고, 반면에 응답자의 21.5%가 정책품질관리제도와 매뉴얼에 대하여 전혀 모르거나 구체적인 내용에 대하여 잘 모른다고 응답한 것으로 나타났다. 여기서 주목할 것은 조사대상자가 지방행정혁신담당자였음에도 21.5%의 응답자가 잘 모른다고 답한 것은 신규보직자 이거나 자율혁신과제인 정책품질관리제도를 채택하지 않고 있는 자치단체의 공무원일 것이라고 판단하더라도 높은 숫치인 바, 향후 정책품질관리제의 도입 및 정착에 대한 필요성을 강조하지 않을 수 없는 것으로 인지된다.

<표 4-9> 정책품질관리제도 및 매뉴얼에 대한 지식

구분	빈도	퍼센트
제도와 매뉴얼 및 문제점도 잘 알고 있다.	12	13.64
제도와 매뉴얼의 내용에 대해서 알고 있다.	20	22.73
대체적으로 알고 있다.	38	43.18
제도가 존재하는 것은 알지만 구체적인 내용은 모른다.	16	18.18
전혀 모른다.	2	2.27
합계	88	100

2) 정책품질관리제도의 필요성

정책품질관리제도가 지방자치단체 차원에서 필요한가에 대한 질문에서 응답자의 77% 정도가 정책품질관리제도가 필요하다고 응답한 반면에, 응답자의 8% 정도가 필요하지 않다고 응답하고 있다. 대체적으로 지방공무원들은 정책품질관리제도의 취지에 비추어 볼 때 그 필요성을 인정하고 있었다.

<표 4-10> 정책품질관리제도 필요성

구분	빈도	퍼센트
매우 필요하다	22	25.00
일부 필요하다	46	52.27
필요할 수도 아닐 수도 있다.	12	13.64
대체로 필요하지 않다.	6	6.82
전혀 필요하지 않다.	2	2.27
합계	88	100

3) 정책품질관리제도 도입 및 장애요인

지방자치단체에 정책품질관리제도의 도입으로 인하여 업무부담이 있다고 해도 도입해야 할 것인가에 대한 질문에서, 제2장 4절에서 제시한 것처럼 약 65.9%가 긍정적으로 응답하였다. 한편 지방자치단체에 정책품질관리제도를 도입할 경우 장애가 될 요인이 무엇인가에 대한 질문에서도 제3장 2절에서 제시한

것처럼 업무가중에 따른 공무원들의 저항이 29.5%인 것으로 나타나고 있어 정책품질관리제도에 대한 이해력 부족(38.6%) 다음으로 높게 나타나고 있다. 결국 향후 지방자치단체에 정책품질관리제도를 도입할 경우 제도의 이해 및 공무원들의 설득이 가장 중요한 요인인 것으로 나타나고 있다.

나. 향후 정책품질관리제도의 운영 및 정착에 관한 인식

1) 법적 근거

중앙부처의 정책품질관리제도는 국무총리훈령에 의하여 운영되고 있는 바, 향후 지방자치단체에 동 제도를 정착시키기 위하여는 강력한 법규의 뒷받침이 필요하다. 이와 관련하여 가장 바람직한 법규적 근거에 대한 설문을 실시하였는 바, 이에 응한 지방공무원들의 38.6%가 지방자치단체의 조례에 근거하고, 아니면 새로운 지방행정혁신관련 법규의 제정(25.0%)에 근거하는 것이 바람직하다고 응답하고 있다. 결국 지방자치단체에서 정책품질관리제도가 지방자치단체 스스로 수행할 수 있기를 바라는 것을 인지할 수 있고, 그렇지 않을 경우 현재 지방행정혁신활동에 관한 법률적 근거가 없는 바 이에 대한 법적 근거를 우선적으로 확보하고 이 토대 하에서 지방행정혁신을 위한 자율과제로서의 성격을 고려할 필요가 있다는 것으로 인식된다.

<표 4-11> 지방자치단체 정책품질관리제도의 법적 근거

구분	빈도	퍼센트
국가와 동일하게 국무총리 훈령과 행정자치부장관 훈령으로	20	22.73
새로운 정부혁신관련 법규 제정으로	22	25.00
지방자치단체의 조례로	34	38.64
지방자치단체의 규칙으로	8	9.09
법규적 근거 불필요	4	4.55
합계	88	100

2) 관리대상정책 선정 기준

지방자치단체 정책품질관리제도의 관리대상정책을 선정하는 기준에 대한 질문에서 전체 응답자 중 가장 많은 46% 정도가 정책파급효과를 들었고, 그 다음으로는 사업비의 규모를 들고 있었다. 따라서 정책품질관리제도를 도입·정착시킬 경우 우선적으로 관리대상정책을 선정할 때 주민과 지역에 미치는 영향이 큰 정책을 우선적으로 고려해야 하고 그 다음 재정적인 요인을 중시하는 것이 필요하다는 것을 인지시키고 있다.

<표 4-12> 지방자치단체 정책품질관리제도의 관리대상정책 선정 기준

구분	빈도	퍼센트
사업비 규모	22	25.00
이해관계자 수	10	11.36
정책 파급효과	40	45.45
자치단체장 판단	10	11.36
국가부담 정책사업	6	6.82
합계	88	100

3) 성과보상

지방자치단체의 정책품질관리제도가 성공적으로 정착되기 위하여는 이를 담당하는 공무원들에 대해 인센티브를 제공하는 것도 중요한 요인이 된다. 이에 따라서 담당공무원에 대한 보상체계에 대한 질문을 한 결과, 전체 응답자 중에서 가장 많은 43% 정도가 승진 등 인사상의 보상이 바람직하다고 응답하였으며, 그 다음으로는 성과상여금 등 금전적인 보상이 바람직하다고 응답하였다.

<표 4-13> 지방자치단체 정책품질관리제도의 성과보상 방법

구분	빈도	퍼센트
성과상여금등과 같은 재정적 보상으로 연계	22	25.00
승진, 전보 등과 같은 인사상 보상으로 연계	38	43.18
관리대상정책간 경쟁체제 하에서 자체평가를 통한 금전적 보상	10	11.36
관리대상정책간 경쟁체제 하에서 자체평가를 통한 비금전적 보상	18	20.45
합계	88	100

4) 성공적 정착을 위한 요건

지방자치단체 정책품질관리의 성공적 정착을 위하여 필요한 요건이 무엇이냐고 하는 질문에 대하여 전체 응답자 중 가장 많은 36% 정도가 단체장의 확고한 의지를 지적하였다. 그 다음으로는 법규적 근거와 중앙정부의 재정적 지원을 들고 있다. 따라서 지방자치단체의 모든 정책의 성공과 실패의 길은 자치단체장의 관심도에 크게 영향을 받고 있다는 것을 알 수 있게 한다.

<표 4-14> 지방자치단체 정책품질관리제도의 성공적 정착요건

구분	빈도	퍼센트
단체장의 확고한 의지	32	36.36
시행을 위한 법규적 근거 마련	22	25.00
추진부서에 대한 적절한 보상	8	9.09
중앙행정기관의 재정적 지원	22	25.00
전문가들의 권역별 순회강연 및 교육훈련	4	4.55
합계	88	100

5) 정책품질관리제도의 공통혁신과제로의 전환 필요성

2현재 지방행정혁신의 자율혁신과제로 지정되어 있는 정책품질관리제도를 지방자치단체가 필수적으로 선택하게 하는 공통혁신과제로의 전환이 필요한것인가에 대한 질문에 대하여, 전체 응답자의 40% 정도가 필요하다고 응답하였으

며, 28% 정도가 필요하지 않다고 응답하고 있다.

그리고 정책품질관리제도가 공통혁신과제가 되어 지속적으로 유지하게 될 경우 어떤 조치가 필요한가 하는 질문에 대하여, 전체 응답자 중 가장 많은 30% 정도가 자치단체장의 의지로 정책품질관리를 적극적으로 추진하고 자체적으로 평가하는 것이라고 응답하고 있다. 그 다음으로는 응답자의 25% 정도가 자치단체의 자체평가항목으로 추가하는 조치가 필요하다고 응답하고 있다. 그러나 정부합동평가(16%)나 행정자치부 행정혁신평가(16%)에 대해서는 그다지 큰 비중을 두지 않는 것으로 나타났다.

<표 4-15> 지방자치단체 정책품질관리제도의 공통혁신과제로의 전환 필요성

구분	빈도	퍼센트
매우 필요하다.	6	6.82
일부 필요하다.	28	31.82
필요할 수도 아닐 수도 있다.	30	34.09
대체로 필요하지 않다.	12	13.64
전혀 필요하지 않다.	12	13.64
합계	88	100

<표 4-16> 지방자치단체 정책품질관리제도의 지속적 관리 방법

구분	빈도	퍼센트
정부합동평가의 핵심시책으로 추가	14	15.91
행정자치부 행정혁신평가체제의 평가요소로 추가	14	15.91
자치단체 주관의 자체평가의 평가요소로 추가	22	25.00
자치단체장 의지로 추진 및 평가	26	29.55
기타	12	13.64
합계	88	100

6) 정보화 기반구축 방향

지방자치단체 정책품질관리를 위한 정보화 기반구축 방향에 대한 질문에 대하여, 응답자 중 가장 많은 48% 정도가 자치단체가 자체적으로 On-line화 하고

프로그램도 개발하되 행정자치부는 재정적 지원만 향하는 것이 바람직하다고 응답하였거나, 아니면 응답자의 45% 정도는 행정자치부가 표준 정보화프로그램 만들어서 자치단체에 배포하는 것이 바람직하다고 응답하였다. 결국 지방자치단체 정책품질관리제도 정착을 위한 정보화 기반은 많은 비용이 소요된다는 점에서 행정자치부 주도적으로 가는 것도 고려하되 원칙적으로는 개별 자치단체가 주도적으로 구축해 가는 것이 바람직하다는 것이다.

<표 4-17> 지방자치단체 정책품질관리제도의 정보화 기반구축

구분	빈도	퍼센트
행정자치부가 표준 정보화 프로그램 만들어서 자치단체에 배포	40	45.45
자치단체가 자체적으로 개발하도록 행정자치부가 재원 지원	41	47.73
자치단체의 특성에 맞게 자체재원으로 개발	6	6.82
합계	88	100

7) 학습조직 운영

지방자치단체 정책품질관리와 관련된 학습조직의 운영이 필요한 이유에 대한 질문에서 전체 응답자의 68% 정도가 다변화 사회에 대응을 위하여 필요하다고 가장 많이 응답하였다. 반면에 학습조직이 불필요한 이유로는 학습조직이 현실적으로 잘 운영될 것 같지 않을 것을 들고 있다(70%).

<표 4-18> 학습조직 운영이 필요한 이유

구분	빈도	퍼센트
다변화 사회에 대응	60	68.18
실무경험상 모르는 것 많다 답답해서	10	11.36
전문적일 정도의 고급지식이 필요한 경우가 많아서	12	13.64
기타	6	6.82
합계	88	100

<표 4-19> 학습조직 운영이 불필요 이유

구분	빈도	퍼센트
현실적으로 잘 운영될 것 같지 않음	32	69.57
조직을 만들어서까지 학습할 만한 내용이 없음	4	8.70
안그래도 바쁨	8	17.39
지역업무는 반복적이기 때문에 특별한 교육이 필요없음	2	4.35
합계	46	100

현재 지방자치단체에서 정책품질관리제도 하의 학습조직이 아닌 학습조직을 운영하고 있는 경우, 9개 이상을 운영하고 있다는 자치단체가 49% 정도이고, 그 다음으로는 1-2개 혹은 3-4개를 운영하고 있는 자치단체가 19%인 것으로 나타났다.

<표 4-20> 운영 중인 학습조직

구분	빈도	퍼센트
1-2개	16	18.60
3-4개	16	18.60
5-6개	8	9.30
7-8개	4	4.65
9개 이상	42	48.84
합계	86	100.00

한편 학습조직에서 학습하는 주요한 내용에 대한 질문에서, 응답자 중 가장 많은 52.3% 정도가 업무관련 지식을 들고 있으며, 그 다음으로는 27%가 고객만족서비스 관련 사항을 들고 있다. 그리고 학습조직의 강사로 누구를 활용하느냐는 질문에 대하여 전체 응답자 중 가장 많은 65%가 내부 조직원이라고 응답하였으며, 두 번째로는 12% 정도가 인근 대학의 교수를 강사로 활용하고 있다고 응답하였다. 아직은 전문가에 대한 활용이 미흡한 것으로 나타났다. 마지막으로 업무를 수행하는 과정에서 새로운 지식이 필요할 때의 대응방법에 관한 질문에서, 전체 응답자 중 가장 많

은 61% 정도가 용역보고서 혹은 학술논문, 관련 서적 등을 활용한다고 응답하였으며, 두 번째로 많은 20% 정도의 응답자는 언론매체를 활용한다고 응답하였다.

<표 4-21> 학습조직의 주요 학습내용

구분	빈도	퍼센트
정책의 성공과 실패이유	4	4.55
업무관련 지식	26	52.27
정보화 관련 지식 및 기법	8	9.09
고객만족서비스 관련 사항	24	27.27
기타	6	6.82
합계	88	100

<표 4-22> 학습조직의 강사활동 정도

구분	빈도	퍼센트
사회저명인사	8	9.30
인근대학교수	10	11.63
자치단체 간부	4	4.65
내부 조직원들끼리	56	65.12
기타	8	9.30
합계	86	100

<표 4-23> 새로운 지식 필요시 대응방법

구분	빈도	퍼센트
별로 새로울 것이 없음	4	4.55
언론매체	18	20.45
용역보고서 혹은 학술논문, 관련 서적	54	61.36
기타	12	13.64
합계	88	100

제 5 장 지방자치단체 정책품질관리제도의 도입 및 정착방안

제1절 기본방향

지방자치단체에 도입될 정책품질관리제도는 중앙정부의 정책품질관리제도와 외형적인 면에서 동일하되 내용면에서 차별화되어야 지방자치단체의 여건 및 특성을 충분히 반영할 수 있게 될 것이다. 그리고 중앙정부의 정책품질관리제도에서 나타났던 문제점들을 효과적으로 수용하고, 동시에 대구광역시에서 추출된 운영상의 문제점 그리고 면담을 행한 지방공무원과 행정자치부 공무원들의 의견들을 반영하여 시행착오를 줄일 수 있도록 하는 것이 매우 중요하다고 판단된다.

이러한 기조 하에서 향후 도입될 지방자치단체의 정책품질관리제도의 도입 및 정착을 위한 기본방향을 설정해 보면, 제도의 도입 환경조성, 제도내용의 지방화, 제도운영에 용이성에 대한 방향으로 구분할 수 있을 것이다.

첫째, 제도 도입의 환경을 사전에 조성하도록 한다. 정책품질관리제도는 지방정책의 실패를 예방하는데 초점이 있는 바, 이는 곧 자치단체장의 실적이 될 수 있고 주민만족행정 구현의 지름길이라고 할 수 있다. 따라서 지방자치단체장의 적극적인 도입의지가 표명되어야 하고, 행정자치부가 지방행정혁신과제로서의 신뢰를 가지고 관리해 주어야 하며, 자치단체 공무원들은 부가적인 업무라는 인식보다는 정책성공을 통한 지역발전에 기여한다는 규범적 자세를 견지할 수 있는 조직풍토를 조성하는 것이 핵심이라고 할 수 있다.

둘째, 제도 내용의 지방화가 구현되도록 한다. 정책품질관리제도의 지방화는 중앙정부 정책품질관리제도와의 차별화를 추구하는 것이어야 한다는 점, 매뉴얼이 복잡하여 공무원들이 이해하기 어려우면 안된다는 점, 매뉴얼 및 점검사항

확정시 개별 자치단체의 특성을 충분히 반영하여야 한다는 점, 도시계발계획 등 지역적으로 민감한 사안에 대하여는 중앙정부와는 달리 정책과정을 별도로 관리할 수 있도록 탄력적이어야 한다는 점, 그리고 본 제도의 도입을 위한 법적 근거를 명확히 하고 주민의 참여를 최대한 보장하여 지방의 자율성을 최대한 보장할 수 있어야 한다는 점 등이 충분히 고려되어야 한다.

셋째, 제도운영에 용이성을 확보한다. 개별 지방자치단체의 역량에 비추어 실현가능한 운영기반을 구축하는 것이 필요하다는 것이다. 정책품질관리에 관심을 갖게 하는 유인구조(인사, 승진, 보수, 평가)를 자치단체 실정에 맞게 구비할 수 있어야 한다는 점, 정책품질관리를 행할 대상정책이 없는 부서의 정책개발을 지속적으로 독려해야 한다는 점, 학습조직이 실제 운영되어 제도개선의 효과를 창출할 수 있어야 하고 개선사례 대한 홍보가 효과적으로 이루어질 수 있도록 지속적인 관심을 가져야 한다는 점, 인력이나 예산 등이 뒷받침되지 않아서 형식적으로 운영되거나 현장이 아닌 서류로만 증진되고 있다는 현상을 방지할 수 있는 제도적 장치들을 갖추고 있어야 한다는 점, 그리고 정책품질관리제도에 대한 평가라는 일종의 집행 강제수단 활용이 활발하여야 한다는 점 등이 충분히 고려되어야 한다.

상기한 내용과 연관된 것으로, 본 연구에서 지방자치단체의 정책품질관리제도를 도입·정착시킬 때 반드시 고려하여야 하는 사항에 대한 질문에서도, 응답자의 20% 정도가 매뉴얼과 점검사항을 단순화시키도록 요구하고 있고, 그리고 응답자의 18% 정도가 사업초기에 파급효과가 큰 사업에 한정하여 실시하는 탄력성을 갖어야 한다는 응답을 하고 있으며, 그 다음으로 자치단체장의 의지 및 조직문화 개선 그리고 지방특성의 매뉴얼 개발 등을 제시하고 있다는 점을 주목할 필요가 있다.

<표 5-1> 정책품질관리제도 도입시 고려사항(복수 응답)

구분	빈도	퍼센트
매뉴얼과 점검사항의 단순화	36	20.45
자치단체 공통의 표준매뉴얼 및 사업특성별 추가매뉴얼의 보급	28	15.91
사업초기에 파급효과가 큰 사업에 한정하여 실시하는 단계적 접근	32	18.18
부서별 관리대상정책의 형평성 제고	6	3.41
혁신담당부서 이외의 사업부서 참여도 제고	6	3.41
정책품질관리제도에 대한 이해도 확산 및 실천전략 교육	14	7.95
혁신평가에 귀속시켜 강제화하고 동시에 성과평가와의 연계를 통함	2	1.14
자치단체장의 의지 확보 및 조직문화의 개선	30	17.05
관련된 인력 및 예산 확보	18	10.23
기타	4	2.27
합계	176	100

제2절 정책품질관리제의 구조형성

첫째, 지방자치단체에 정책품질관리제도를 도입할 경우, 외형적 구조(매뉴얼, 점검사항, Q&A)는 같을지라도 구성요소별 세부적인 내용은 반드시 달라야 할 것이다. 중앙부처에 적용했던 제도적인 내용을 그대로 운영하기에는 지방행정 환경이 다르기 때문에 중앙부처에 적용한 구조적 내용과 차별화 시켜야 한다. 만일 국무조정실의 정책품질관리규정을 지방자치단체에 그대로 적용한다면 관리대상정책 범위를 충족할 사업들이 많지 않다는 점, 지방행정의 현장성을 매뉴얼에서 반영하기 어렵다는 점, 중앙부처의 장과 자치단체장의 성격이 달라 주민선거에 의해 선출된 자치단체장은 정책품질의 제고 보다는 홍보에 치중하여 성과를 왜곡시킬 수 있다는 점 등에 기인한다. 그래서 지방자치단체에 적용할 정책품질관리의 내용은 일부 수정되어야 한다.

지방자치단체의 특성을 반영하는 차별화된 지방자치단체 정책품질관리제도를 구축하기 위하여 무엇이 달라야 하는 지에 대하여, 지방자치단체의 혁신담당 공무원을 대상으로 조사한 결과를 종합해 보면 다음의 <표 5-2>와 같다.

<표 5-2> 중앙정부와 지방자치단체 정책품질관리제도의 차별화 내용

구 분	국가	지방자치단체
정책단계구분의 차별화	-정책형성+정책홍보+정책집행+정책평가	-주민, 의회 등의 의견조사+정책형성+정책집행+정책평가+환류로 구분(정책홍보는 각각의 단계에 소단위로 하여 모두 적용) -지방자치단체는 정책평가 수행능력이 부족하여 평가의 효율성을 확보하기 위한 세부적인 구분 필요
매뉴얼의 차별화	-공통매뉴얼 제공 및 중앙부처별 일부수정 활용	-지방자치단체용 공통매뉴얼과 행정기능별 매뉴얼 제공 및 지방자치단체 수정활용(지자체별 특성, 정서, 정책방향 등 반영)
관리대상정책(사업)의 차별화	-신규정책+기존정책+대통령지정정책+중앙부처장정책	-공통 : 신규정책+기존정책+단체장 공약사항 -초기단계 : 파급효과가 큰 정책 선택 혹은 국단위별 혹은 실과단위별 1개 시책 선택 및 차후 점진적 확대 - 순수 자치단체 예산 사업을 우선으로 채택 -기존의 업무평가 및 목표관리 등 사업관리시스템과 연계하여 중복을 방지하는 차원에서 정책 선택
추진체계의 차별화	-정책대상별 체계구성	-국(실과)단위별 체계 구성 -정책대상별 체계구성(국가와 동일) -총괄관리부서 지정 및 체계화(과단위별 실행체계구축)
재정의 형평성 제고		-지방자치단체별 재정자립도 차이가 크므로 정책품질평가제도 수립이전 재정의 형평성 고려

※ 본 표는 전문가 워크샵 결과와 지방공무원 설문조사 결과를 근거로 하여 작성함

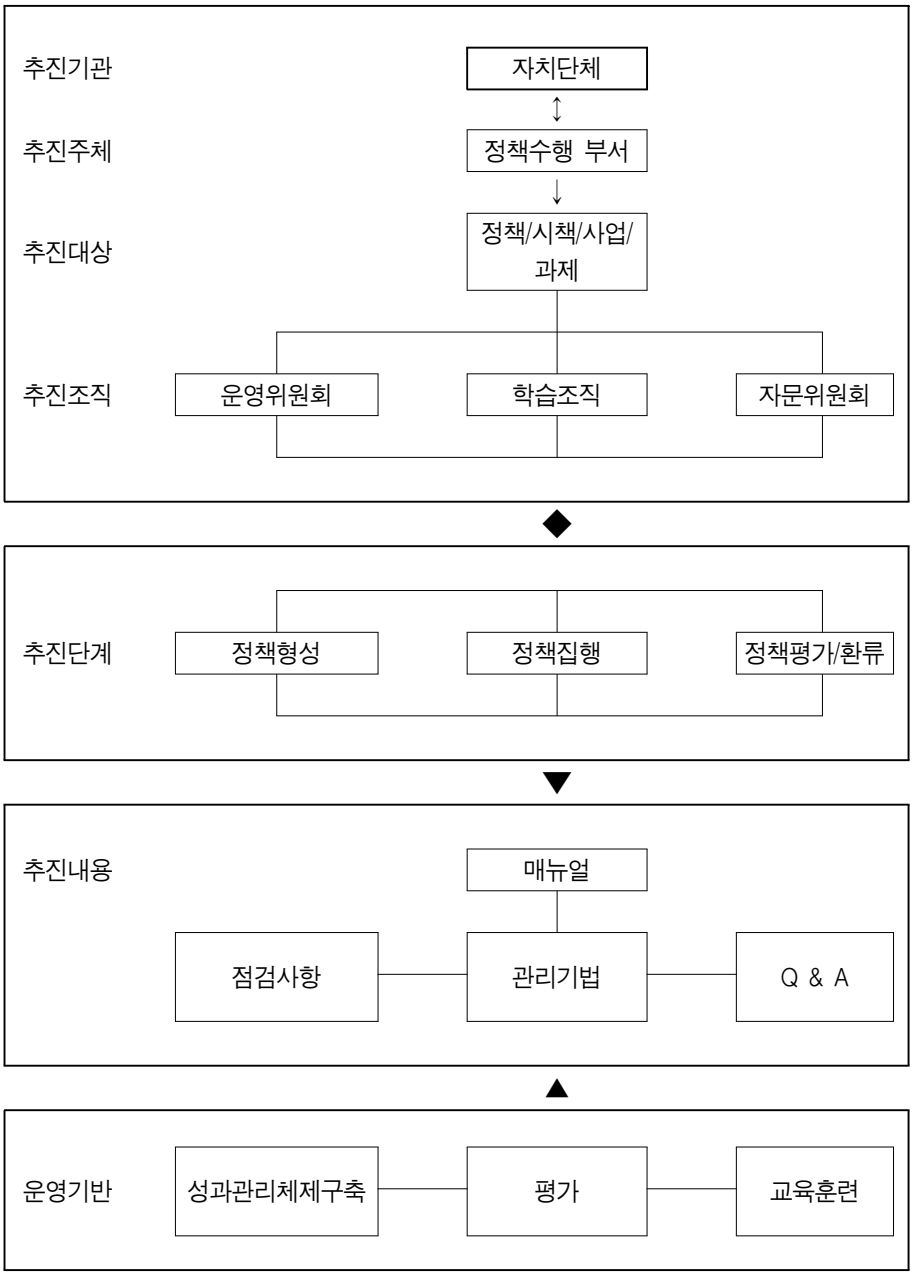
둘째, 정책품질관리제도를 도입하는 목적도 단순화시켜 구조화를 해야 할 것이다. 본래 중앙부처가 추진하는 정책품질관리제도는 정책의 실패 및 정책불량품 발생 등을 방지하기 위하여 정책품질을 체계적으로 관리·개선하는 체계를 구축하는 것으로 국민의 신뢰와 만족도를 제고하고 나아가 국가경쟁력을 강

화하는데 목적이 있다. 그러나 지방자치단체는 과거부터 정책의 생성보다는 정책의 집행에 치중해 왔고, 지방행정혁신 등 관리기법 등은 중앙부처의 시행착오를 거쳐 후차적으로 지방에 적용하여 왔으며, 그리고 현재 중앙부처의 정책품질관리제도가 성공적으로 정착되었다고 보기 어렵다. 따라서 현시점에서 지방자치단체에 정책품질관리제도를 도입할 경우 도입 목적을 단순화하여 가급적 조속히 제도 정착이 될 수 있도록 하는 것이 바람직하다. 결국 정책실패와 정책불량 예방, 주민신뢰와 만족도 제고 그리고 지역경쟁력 제고라는 직·간접적인 목적을 모두 추구하기 보다는 정책실패와 정책불량 예방에 1차적 목적을 두고 구조화를 도모하는 것이 필요하다. 정책실패와 정책불량 예방 이 외에 고객만족도 제고에 이르기까지 모두를 고려할 경우, 현재 행정자치부가 추진하는 고객만족행정(CS)제도와 고객관리(CRM)제도와의 연계성을 고려하지 않을 수 없기 때문에 제도의 핵심내용이 복잡해지고 다양해지게 되어 제도 도입이 지연될 가능성도 있다는 점을 고려할 필요가 있다.

셋째, 정책품질관리제도가 지방자치단체에 효과적으로 정착되기 위해서는 조직관리적 요소까지 포함하는 TQM보다는 QC적 성격에 근접하도록 구조화 해야 할 것이다. 신공공관리론에 입각하여 정책품질관리제도를 접근하는 학자들의 경우 일부에서 QC보다는 TQM적 성격에 근접하게 구조화 해야 한다는 주장도 있다. 그러나 중앙정부의 정책품질관리제도가 강조하는 원칙을 보면 TQM적 성격보다는 실제의 품질성과를 측정하고 이를 사전에 정한 표준과 비교하여 차이가 있으면 시정조치를 취하는 QC적 성격에 근접해 있다고 볼 수 있다.

이상에서 논의한 것을 기반으로 지방자치단체에 정착시킬 정책품질관리제도의 구조화된 모형을 그려보면 아래의 <그림 5-1>과 같다.

<그림 5-1> 지방자치단체 정책품질관리제도 적용을 위한 구조적 모형



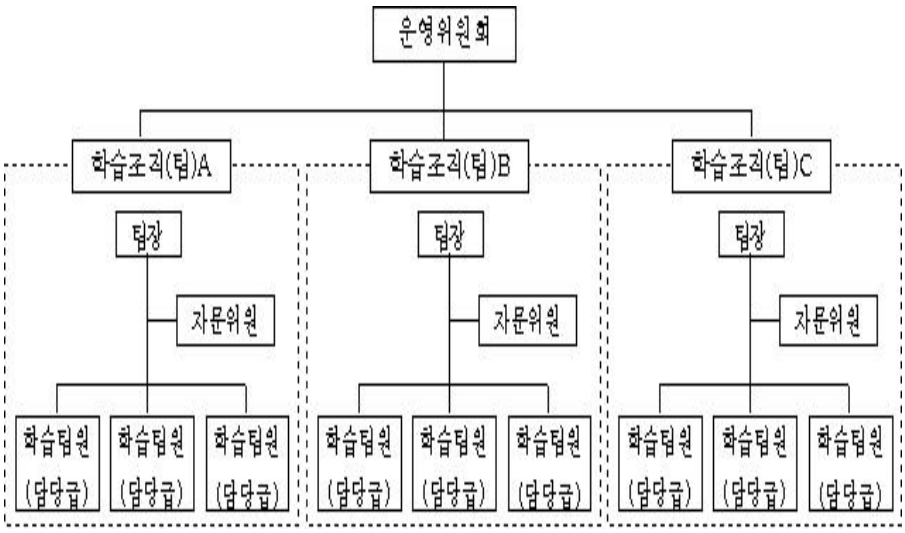
제3절 정책품질관리제도의 추진체계

1. 정책품질관리의 추진조직

우선 정책품질관리제가 지방자치단체에 도입·정착시키기 위해서는 지방자치단체별로 추진체계를 구축하되, 국 단위별로 추진하는 것이 바람직하다. 중앙부처는 기능상 유사성을 갖고 있지만 지방자치단체는 중앙부처의 기능을 모두 위임받아 처리한다는 점에서 국 단위별 기능 구분이 용이하기 때문이다.

단지 추진조직체계는 중앙부처의 추진체계와 유사할 수 있다. 국 단위별 운영위원회를 설치하고, 국 단위내의 각 정책품질관리 대상사업별로 학습조직(Quality Circle)을 두고 학습조직 내에 자문위원회를 두는 체계를 구상할 수 있다. 그러나, 초기 단계에서는 정책품질관리에 대한 기본적 지식이나 경험이 부족하기 때문에 하나의 학습조직을 두고 운영하다가 경험·학습의 정도에 따라 대상정책별로 분화·발전시키는 단계별 전략도 필요하다.

<그림 5-2> 지방자치단체의 정책품질관리 추진체계 구성도(1)



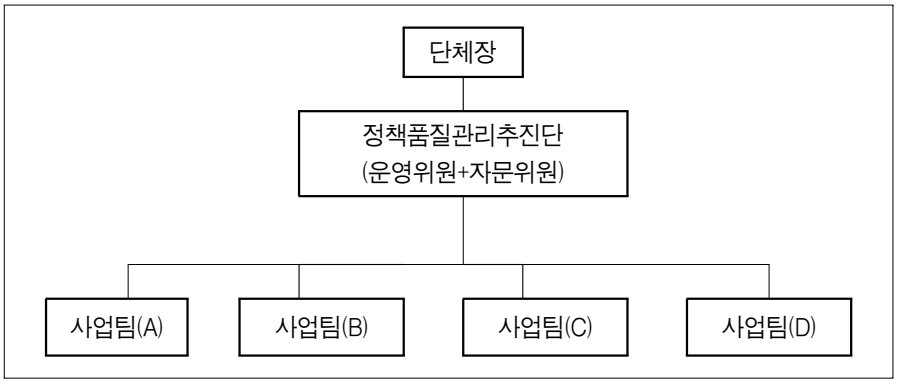
우선 운영위원회는 정책품질관리제도 운영상 중요한 사항을 결정하고, 정책품질관리 대상정책의 추진상황을 주기적으로 점검하며, 학습조직의 학습활동 결과 도출된 개선안 및 필요한 사항에 대해 심의·결정을 하고 동시에 지속적인 평가·감독 활동을 수행하는 기능을 갖도록 한다.

운영위원회는 해당 국장과 국 단위의 과장들로 구성하되 필요시 외부 전문가를 참여시킬 수 있도록 한다. 운영위원회의의 활성화 여부가 정책품질관리제도의 실효성을 담보하기 때문에 실질적 운용체계를 구축할 필요가 있다. 특히 운영위원회는 정기적으로 개최하고 회의록을 작성하며, 운영위원회와 학습조직간의 workshop 등 정책품질관리제도의 목표달성을 위한 다양한 장치를 마련하는 것도 필요하다.

한편 자문위원(회)는 정책품질관리제도의 도입과 시행과정에서 나타나는 제반 문제점 및 애로사항을 분석·진단·처방하는데 전문적인 지식과 아이디어를 제공하는 기능을 하여야 한다. 이들 자문위원은 정책품질관리분야 내·외부 전문가로 구성하되 학계 뿐만 아니라 관련 업무 경험자 등으로 구성하고, 자문위원의 수는 학습조직의 과제범위 및 과제성격에 맞추어 2-3명에서 4-5명선까지 유연하게 선정하며, 자문위원의 참여가 형식적이 되지 않도록 수시로 정보·자료 교환은 물론 학습조직과 자문위원들간의 주기적인 접촉 및 토론이 필요하다.

만일 국 단위 조직을 없는 지방자치단체의 경우 통합형 추진체계를 구상할 수도 있다. 자치단체장 산하에 정책품질관리추진단을 두고 사업팀을 설치하는 것이다.

<그림 5-3> 지방자치단체의 정책품질관리 추진체계 구성도(2)



이 경우 정책품질관리추진단의 운영위원과 자문위원들로 구성하되, 단장은 부단체장이 맡고 내부운영위원은 혁신담당부서의 장과 사업을 주관하는 부서의 장으로 구성하고, 외부자문위원은 외부전문가(연구원, 교수 등)로 구성한다. 추진단은 주요정책의 품질관리 추진 상황을 주기적으로 점검하고, 사업팀의 활동 결과 도출된 개선안에 대하여 심의·의결하고, 평가 및 지원방안을 도출하는 기능을 행한다. 외부 전문가는 4-5명 정도로 하고 상시적으로 의사소통할 수 있는 Online 상의 네트워크 구축이 필요하다.

그리고 정책품질관리사업팀들은 주요사업(정책)을 실무적으로 담당하는 공무원들로 구성하고, 상시적인 품질분임조(학습동아리라고 하며, Quality Circle) 활동을 행하여야 하며 이를 위한 가용예산이 확보되어야 한다.

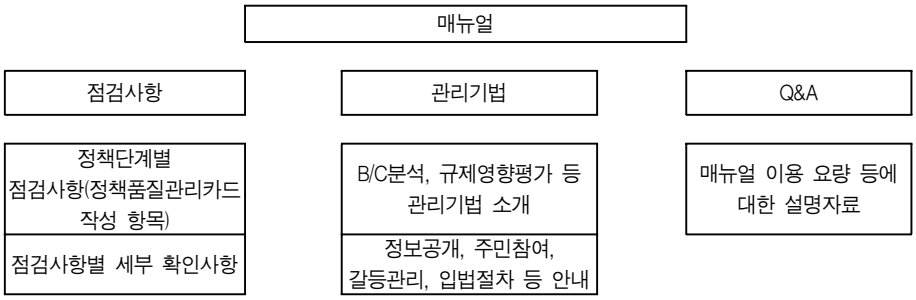
특히 학습조직을 설치함에 있어서, 자치단체별로 정책품질관리를 통합·관리하는 학습조직을 설치하는 방법(1안), 자치단체 내 국단위별로 학습조직을 설치하는 방법(2안), 그리고 정책품질관리 대상 정책별로 학습조직을 설치하는 방법(3안)으로 구분될 수 있다. 각각의 방법별로 장단점을 가지고 있지만, 위에서 제시한 바 있는 국단위 조직을 갖고 있는 광역자치단체의 경우 3안 혹은 2안이 적합하고, 국단위 조직을 갖고 있는 기초자치단체의 경우 2안이 적합하며, 국단위 조직을 갖고 있지 않은 인구가 적은 자치단체의 경우는 1안이 적합한 것으로 판단된다. 그러나 이러한 적합성은 지방자치단체별로 달리 적용할 수 있는 것으로 자율적 판단에 맡겨야 하고, 필요에 의하여 통합형 학습조직에 대상정책별 학습조직을 추가적으로 운영하는 것도 잘못된 것은 아니다.

이상과 같은 정책품질관리 추진체계를 운영하게 되면, 정책품질관리제도의 내실화를 통한 실질적 정책품질 향상을 도모하게 되고, 정책을 담당하는 공무원 개인, 조직, 행정환경, 문화, 업무프로세스 등 모든 부문에서 정책품질을 향상시킬 수 있으며, 활발한 학습활동을 통해 다양한 정책품질향상 사례를 발굴·전파함으로써 직원들의 품질관리에 대한 인식변화를 유도하고 이를 통해 조직문화와 일하는 방식을 변화시킬 수 있을 것이다.

2. 정책품질관리의 매뉴얼

지방자치단체에 적용될 정책품질관리 매뉴얼은 정책단계별 성공 및 실패요인을 사전에 제시하여 체계적인 점검을 통해 정책실패를 예방하는 기능을 하고, 복잡하고 동태적인 정책현장에서 실질적으로 활용 가능한 점검사항들이 포함되어야 한다. 이러한 정책품질관리 매뉴얼의 구성모형은 아래 그림과 같이 점검사항 + 관리기법 + Q&A로 이루어진다.

<그림 5-4> 정책품질관리 매뉴얼 구성모형



위 표에서 보는 점검사항은 정책을 추진하는 과정(정책형성 → 정책집행 → 정책평가)에서 발생할 수 있는 문제점과 애로점 등을 다양한 관리기법을 동원하여 발견하고 예측하기 위한 것이고, 관리기법은 문제점의 발견과 해결책을 제시하는데 사용하는 연장이며, Q&A는 매뉴얼을 실무자가 사용할 때 의문시 될 것으로 예상되는 내용에 대한 가상의 질문과 대답을 적시한 것이다. 특히 주요정책에 대하여 정책과정별 점검사항에 대한 이력을 작성하는 정책품질관리카드 작성요령도 포함된다.

가. 매뉴얼상의 점검사항

우선 지방자치단체에 적용할 정책품질관리 매뉴얼 중 점검사항은 지방적 특성을 반영할 수 있도록 조정되어야 한다. 본 연구에서는 정책단계별로 모든 관

리대상정책에 공통적으로 적용되는 점검사항을 우선적으로 제시하고, 지방자치단체의 특성 및 정책의 성격 등을 고려하여 부가적으로 적용하고 관리될 수 있는 점검사항들을 제시하는데 초점을 두고자 한다. 2가지의 점검사항 제시로 지방자치단체의 정책품질관리제 도입 및 정착을 조기에 실현시킬 수 있는 토대를 마련할 수 있다고 보기 때문이다.

첫째, 지방자치단체 정책품질관리제의 공통매뉴얼은 중앙정부의 표준매뉴얼을 기본으로 하되 일부 조정을 통하여 제시한다. 점검사항 제시에 앞서 정책단계를 중앙정부와 달리해서 적용할 것인지에 대한 판단이 필요한 바, 중앙정부의 4단계와는 달리 3단계(정책형성→정책집행→정책평가 및 환류)의 구도를 유지하되 정책형성단계를 보다 세분화하여 정책구상→정책형성→정책결정의 과정으로 재분류하여 제시하고자 한다. 중앙정부의 정책홍보단계는 정책형성과 정책집행 및 정책평가단계에 모두 적용되어 활동할 수 있는 것으로 보고 삭제하고, 정책형성단계를 보다 세부적으로 재분류하고 있다. 5단계별 분류에 대하여는 제4절에서 세부적으로 다루고자 한다.

특히 정책형성단계에서는 정책 형성 배경 및 문제점에 대한 명확한 분석, 문제점 해결을 위한 자치단체의 노력 및 외국 사례분석, 추진주체별 역할 규명 및 소요자원의 배분 적절성 확보, 계획의 타당성 확보 및 이해관계자들에 대한 의견수렴 및 갈등해결 노력, 정책결정에 따른 홍보전략의 합리성 등에 초점을 두고 점검사항을 구성할 수 있다. 정책집행단계에서는 결정된 정책의 효과적 집행, 목표달성정도, 집행상의 장애요인 및 부작용 등에 초점을 두고 점검사항을 구성할 수 있다. 그리고 정책평가 및 환류단계에서는 정책결정과 정책집행과정의 적실성, 정책결정에의 순응확보, 실패요인 및 재발방지, 환류장치 강구 등에 초점을 두고 점검사항을 구성할 수 있다.

상술한 점과 제4장에서 분석한 정보통신부와 환경부의 매뉴얼 및 점검사항의 특징들을 고려하여 지방자치단체의 정책품질관리를 위한 점검사항을 수정하여 제시하면 아래의 <표 5-3>과 같다.

<표 5-3> 지방자치단체의 공통매뉴얼상의 점검사항 구성

구분	정책형성단계			정책집행단계	정책평가/환류단계
	정책구상단계	정책형성단계	정책결정단계		
공통 점검 사항	o 정책현황조사 -정책현안 실태 -문제점 및 원인 -과거 조치 및 시기 판단 -추진경위 -국내외 유사사례	o 정책수립 -정책의 궁극적 목표(단기/중장기) -계획수립(추진주체와 역할, 내용과 대상, 방법과 기간, 소요인력과 예산, 재원확보방안 등)	o 정책확정 -정책보고 및 심의여부 및 준비상황 -정책결정시기 적절성	o 추진상황 점검 -계획대비 집행실적 -자원확보 및 투입 -부서간 협력 등	o 평가실시 계획 -평가주체 및 시기 -평가대상
	o 정책의제설정 -전문가 의견 수렴	o 정책점검 -사전타당성 검토(예상성과와 비용, 부작용 및 편익, 다른 대안검토) -관계부서 협의(절차, 이견조정, 대응방안)		o 문제발견 및 대응 -정책모니터링 시행 -장애요인 및 극복방안 -여건변화 및 정책수정 -정책수정 홍보	o 평가결과 도출 -성과달성도 및 이유
		o 정책보완 -예상되는 비리·부정 문제에 대한 대응책 마련 -갈등관리대책(찬성그룹과 이유, 반대그룹과 이유, 조정자원활용 등) -정책영향평가 대응			o 평가결과의활용 -미진한 점 대응책 마련 -사업지속성 여부결정 -평가결과의 공개 -성과관리 연계
	o 정책방향정립 -환경분석 실시 -위기 및 기회용인 도출 및 대응방향정립	o 정책홍보계획수립 -여론파악 -홍보전략수립 및 시행(내용, 매체, 방법 , 홍보시기 및 비용과 효과) -언론 등 여론대책	o정책홍보실시 -발표시기 적절성	o 홍보 -여론조사 및 분석 -계획변경 및 수정정책 홍보 -언론 등 여론 대책	o 홍보 -정책성과 홍보 -여론대책

둘째, 지방자치단체 정책품질관리를 위한 특성매뉴얼은 부가적으로 제시되어 개별 자치단체가 유용하게 활용할 수 있도록 제시되어야 한다. 본 연구에서는 지방공무원들로부터 조사된 정책단계별로 고려해야 할 핵심적인 사항과 지방행정시책별로 고려해야 할 핵심적인 사항들을 중심으로 특성매뉴얼의 점검사항을 제시한다. 여기서 제시된 핵심적 점검사항들을 정책단계별 그리고 지방행정시책별로 구분된 것으로, 향후에 지방자치단체들이 정책품질관리를 시행할 때 상술한 공통매뉴얼을 기준으로 점검사항 작성한 후, 지역적 특성을 부가적으로 추가할 경우 해당 자치단체가 강조하고자 하는 요소들을 찾아내는 데 필요한 데이타 뱅크와 같은 역할을 할 것이다. 건설교통부의 매뉴얼에는 표준매뉴얼에 부가적으로 사업형정책, 규제적 정책, 비규제적 정책으로 구분한 후 “중점분석항목”을 제시하여 관리하고 있는 것을 볼 수 있다.

이상에서 제시된 것을 근거로 하여, 지방자치단체 정책품질관리제도에서 정책단계별로 고려해야 할 핵심적 점검사항과 지방행정시책별로 고려해야 할 핵심적 점검사항을 예시하면 다음의 <표>들과 같다.

<표 5-4> 매뉴얼상의 정책단계별 고려할 핵심적 점검사항

구분	헌재 가능한 사항	추가로 고려되어야 할 사항
정책형성	현황/법제파악, 문제분석, 과거사례, 이해집단, 추진체계, 시급성, 목표적절성, 계획타당성, 정책형성홍보	-주민참여 공청회 개최, 주민의견조사, 도의회 의견청취 -전문기관 용역, 전문가그룹에 의한 타당성분석 -투입재원(비용)/효과성분석, 기대효과 분석 -지자체의 지리적, 환경적, 경제적, 미래지향적 여건 반영 -기관장의 의지 -다른 지자체 및 해외 사례, 지자체내 다른 정책과의 연계성, 중앙 및 도의 정책과의 연계성
정책집행	계획대비추진실적, 모니터링 및 현장점검, 기관간 업무협력성, 재원투입적실성, 갈등대응성, 정책수정타당성, 정책집행홍보	-실패사례 체계적 관리 -책임성소재명확화 -집행단계별 효과 분석 -주민의 여론(순응 및 저항 등) 및 만족도 분석 -정책집행정보 공개 의무화 -갈등해소를 위한 주민 참여방안 제고 -변동요인 발생시 수정의 적실성, 재원문제 검토 -집행과정에서의 장애 요인 극복
정책평가 및 환류	평가계획타당성, 평가결과 활용성, 평가홍보	-고객만족도 조사, 수혜자 설문조사 및 토론회 실시 -내,외부 평가 병행 및 주민평가제 도입 -평가결과보상 -정책 환류 의무화

※ 본 표는 전문가 워크샵 결과와 지방공무원 설문조사 결과를 근거로 하여 작성함

<표 5-5> 매뉴얼상의 지방행정시책별 고려할 핵심적 점검사항

구분	정책형성단계	정책집행단계	정책평가단계
기획 조정 시책	-내외환경, 여건분석 -정책의 파급효과 분석 -추진전략 설정 -계획의 적정성, 타당성 -목표적절성, 현실성 -사후관리방안 -성공, 실패사례 조사 -신규 수요 파악 -예산확보방안 -외부 전문기관의 용역 또는 전문가 의견조사 -지역주민여론수렴	-내외협력성,갈등대응성 -외부모니터링수행,우수기관 벤치마킹 -실효성 분석, 예산낭비 요인 분석 등 -주민참여 및 의견수렴 -정책환경변화 대응 -집행과정 모니터링 -자원의 배치 -계획대비 집행 비교 -단위사업별 효과분석 -집행과정정보공개	-자체여건 반영(인력 및 예산 등) -외부전문가그룹의 평가위원 활용, 주민평가 -평가결과 활용, 지속 -평가결과 홍보 -인센티브 부여 -정책목표와의 부합여부 검토
행정 지원 시책	-이해집단조정 -내부구성원 의견수렴 -파급효과 -내부 관계자 정책참여 -기관장 의지 -현황 문제점 파악 -자원분석(인력,재원등) -공무원 만족도조사 환류 -부서별 행정지원 수요파악 및 설문조사 -내부고객 서비스헌장제정	-효과성 및 이행집단의 참여성 -재원투입적절성,효과성 -사업의 진척도 -수혜자 만족도 -내부직원들의 중간평가 -부서간 유기적 협력체제구축 -중간 점검의 정례 -모니터링 및 현장검검 -지원부서 보다는 집행 부서에 중점을 두는 시책 추진 -예산투입 -수시 의견수렴 및 학습토론 실시 -최종단계까지의 침투여부	-인사행정에 다면평가형식으로 반영 -관련부서 지원실적 -내부관계자 평가 참여 -평가결과활용성 -평가결과홍보 -내부고객 만족도 조사 -실질적인 달성도 -인센티브 부여
문화 관광 체육 시책	-계획의 타당성,구체성 -목표적절성,현실성 -수혜범위 -투자시책의 효율성 -전문기관(가)의 용역 또는 의견조사 -국가 균형 발전 -종전 시책사업의 평가결과 환류 -신규 수요 파악 -주민생활에의 파급효과(경제적 문화적) -다양한 내.외부계층의 요구사항 수렴	-재원투입적절성,효율성 -참가정도, 관리방안 검토 -내, 외부 관계자와의 유기적 협력 -단위사업별 효과분석 -집행과정 모니터링 -참여 및 외부유입 -주민 및 유관기관과의 협력 및 참여 유도 -집행과정정보 공개 및 대외홍보 -수혜자 범위 및 만족도	-관련 집단과의 연계성 -주민참여 및 홍보 -성과분석 및 내외부,전문가, 주민 평가 -평가결과활용성,지속성 -주민만족도 -미래지향적 파급효과 -인센티브 부여

구분	정책형성단계	정책집행단계	정책평가단계
환경관리시책	-환경목표의 장.단기 실현가능성 -환경보전과 개발의 중요성을 대비 분석 -환경분야 전문가 그룹의 자문 -사업계획의 적정성(상위,관계법 검토) -시민단체 및 이해관계 집단과의 사전 간담회	-정부시책과의 연계성 및 효과성 -다양한 환경분야 전문의견 수렴 -사업의 진척도 관리 -이해관계자 갈등관리 및 대응 -모니터링 및 현장점검 -집행과정정보 공개 및 대외홍보	-목표달성도 -평가단계에 외부전문가 참여 의무화 -평가결과 활용성 -시민단체 및 이해관계 집단 평가 참여 -평가결과환류 의무화 -인센티브 부여 -평가결과 공개 및 대외 홍보
보건복지시책	-정부시책과의 연계성 -관련협의체 의견수렴 -시혜범위 -수혜자가 피부로 느낄 수 있는 정책인지 확인 -사업계획의 적정성 (유사중복금지) -시민단체 및 이해관계 집단과의 사전 간담회 -목표적절성 -지역여건	-보건복지분야 정책집행 주민참여 활성화 -수혜자 만족도 -모니터링 및 현장점검 -예산의 투입 -자원의 효율적 배분 점검 -집행과정정보 공개 및 대외홍보	-평가단계에 관련협의체 의견 반영 -시혜정도 및 사업효과 -시민단체 및 이해관계 집단 평가 참여 -평가결과환류 의무화 -주민만족도, 체감도 -평가결과 공개 및 대외 홍보 -인센티브 부여
산업시책	-도시발전시책과의 연계성 -정책형성단계에 주민공청회 필요 -목표 적절성, 타당성 -경제인 및 산업단체와의 사전 간담회 -지역여건 -산업개발 효과 -낙후 지역 우선 발전	-환경변화에 따른 계획수정여부 -관련 분야 전문가 참여 -계획대비추진실적 -정책 집행과정에서의 저항과 반발 -예산의 투입 -집행과정정보 공개 및 대외홍보	-평가단계에 관련분야 전문가 자문 및 주민참여 유도 -평가결과 공개 및 홍보 -산업발전 기여도 -평가결과활용성 -산업주체의 체감도 -지역 개발 내용 분석 및 지원방안 평가 -인센티브 부여
지역경제시책	-경제지표의 현실성 -계획의 적정성,안정성 -지역 일자리 창출과 인구증가 등 파급효과 -지역여건 -소규모 영세상인 발전 대책 -지역 경제인 및 산업단체와의 사전 간담회	-사업의 진척도 -모니터링 -영세 상인 지원 및 시장 활성화 추진 -모니터링 및 현장점검 -정책 집행과정에서의 저항과 반발 관리 -집행과정정보 공개 및 대외홍보	-경제활성화 기여 정도 -평가결과환류 의무화 -경제주체 체감도 분석 -만족도 -평가결과 활용성,지속성 -인센티브 부여 -평가결과 공개 및 대외 홍보

구분	정책형성단계	정책집행단계	정책평가단계
도시 주택 시책	-도시발전 로드맵의 현실성 여부 -지역의 정책미션 -계획의타당성 -지역주민의 수요파악 -건설 및 주택업체 와의 사전 간담회 -계획타당성 -사업계획의 적정성 -장기적인 유지관리 가능성,미래성	-추진력(당초 계획의 변동최소화) -계획수정타당성 -정책집행과정에서의 저항과 반발 -모니터링 및 현장점검 -갈등대응성 -추진의 적정성 (민원해결 등) -사업의 진척도 -적정성	-지역의 도시기본구상 -충실도 -평가결과활용성 -지역 주민들의 반응 -인센티브 부여 -평가결과 공개 및 대외 홍보
지역 개발 시책	-도시주택시책 연계성 -계획타당성,지속가능성 -지역주민의 수요파악 -상위법령 및 타기관 도시계획과의 연계성 -지역특성반영방안 -산업연관성 -개발효과, 수혜내용	-계획수정타당성 -정책집행과정에서의 저항과 반발 대응 -지역특성화사업 우선 -재원투입 적실성 -모니터링 및 현장점검 -집행과정정보 공개 및 대외홍보	-목표달성도 -평가결과환류 -지역 주민들의 반응 -평가결과 활용성 -파급 및 연관효과 -인센티브 부여 -평가결과 공개 및 대외 홍보
소방 방재 시책	-계획의 실현가능성,타당성,효과성,안정성 -지역여건 분석 -소방방재 공무원 자체적 정책형성 -전문가 의견 수렴 -주민의견수렴(공청회, 토론회 등 개최)	-집행의 적정성 -유관기관과의 협력 -예산의 투입 -전략계획 수립 -정책집행 과정에서의 저항과 반발 대응 -정책집행과정에서 주민의견 수렴 -모니터링 및 현장점검 -집행과정정보 공개 및 대외홍보	-목표달성도 -재난방재개선실적 -평가결과 공개 및 홍보 -전문가 평가 및 주민평가참여 -주민만족도 -인센티브 부여
지방 의회 시책	-지역정서 -목표의 적절성 -의회의 필요성 여부 결정 -의원 및 지역민과의 사전 간담회 -저오공개 및 대외홍보 -지역이기주의 극복가능성 여부 -지방의회, 의정참여연대 의견 최대한 수렴	-의원참여율 -의회와의 협력 -정책집행과정에서의 저항과 반발 대응 -정책집행정보공개 및 홍보 -절차 • 체계의 유지여부 -정책집행과정에서 주민의견 수렴 -전문가 모니터링	-평가의 객관성 여부 -협력성 -평가결과환류의무화 -지역주민 만족도 -평가결과 공개 및 홍보 정책개발 기여도 -정책평가단계에 전문가 및 주민의견 반영 -인센티브 부여

구분	정책형성단계	정책집행단계	정책평가단계
읍면동 시책	-시민 참여도 -지역여건고려 -주민자치지원 -기초접점조직 협의체의 의견 수렴 -시책의 실현가능성, 지속성. 효과성, 시급성 ,타당성 분석 -동장 및 동민과의 사전 간담회 -지역공동체형성 기여	-효과성 -주민 친밀도 -운영의 활성화 여부 -사업착수 및 집행중간중간 협의체 자문 -모니터링 및 현장점검 -주민과 연계한 시책추진의 효율성 -정책집행과정에서의 저항과 반발 대응 -주민자치센터의 활성화 및 사업연계 -정책집행정보공개 및 홍보	-시민 호응도, 만족도 -주민생활에 미친 영향 -주민자치 활성화 정도 -전문가, 주민참여 평가 -평가결과 활용, 지속성 -주민 삶의 질 향상여부 -평가결과 공개 및 홍보 -인센티브 부여

※ 본 표는 전문가 워크샵 결과와 지방공무원 설문조사 결과를 근거로 하여 작성함

나. 매뉴얼상의 관리카드

정책품질관리카드는 기록대상이 되는 관리대상정책의 사업개요와 정책단계별 점검사항을 기록하는 부문으로 구성되어 있는데, 각 부서책임자가 관리대상정책별로 매뉴얼의 점검사항의 이행여부를 확인하고 다음 정책단계로 넘어갈 것인지를 판단하는 기록물이다. 그래서 관리카드에는 정책담당자, 정책단계별 추진내용 및 주요 실적 등을 기재하고 관련자료들을 첨부하도록 되어 있다. 결론적으로 정책품질관리카드는 정책실명제의 도입을 통한 행정책임성을 확보하도록 하는 수단의 하나라고 할 수 있다.

정책품질관리카드 운영상의 문제는 정책담당자가 언제 기록하고 언제 부서책임자가 확인하느냐에 따라서 관리의 유효성을 확보할 수 있다. 정책담당자가 해당 점검사항의 집행완료와 동시에 기록을 해야 함에도 일반적으로 뒤로 미루었다가 몰아서 작성하는 사례가 많다는 의견이 지배적이다.

결국 정책품질관리카드 제작의 취지상 그 유용성을 확보하기 위하여는 부서책임자가 주기적으로 확인하고, 다음 정책단계로 넘어갈 때 확인을 통하여 그 결정을 명확히 제시하는 장치를 마련해야 할 것이다. 간접적인 방법으로는 정책품질관리제도를 효과적으로 운영하여 정책성공을 거두었을 경우 정책담당자에

대한 확실한 인센티브를 제공하는 것이 가장 명확하고, 둘째로는 초기에 Off-line 형태로 관리하지만 궁국적으로 On-line형태로 전환하여 주기적으로 공개하도록 하는 것이 중요하다고 판단된다.

다. 매뉴얼상의 관리기법

지방자치단체의 정책품질관리제도에 있어서 정책단게별로 점검사항을 해결해 가는 과정이 매우 중요한 바, 문제해결을 해 가는 과정에서 적시에 적절한 기법을 적용하는 것이 필요하다. 일반적으로 정책품질관리에서 적용되는 기법은 제2장 제2절에서 일부 밝힌 바 있다. 여기서는 정책품질관리상 적용될 수 있는 내용에 따랄 관리기법들을 예시적으로 제시하면 아래와 같다.

첫째, 정책품질관리제도의 정착을 위해 체계적인 사고를 돕게 하는 기법은 정책사례분석 등이 있을 수 있다. 정책품질관리의 핵심이 정책성공과 실패에 대한 학습이기 때문에 사례연구가 중요한 것이다.

정책사례연구의 고려해야 할 사항 중에서 정책사례 요약의 경우의 서술방식에 대해서 간단히 언급해 본다. 성공한 사례인지 실패한 사례인지에 대해 명기할 것, 정책사례 내용의 경우 정책이 이루어지게 된 배경과 정책단계별로 구체적으로 성공한 이유와 실패한 이유에 대해서 이야기(Story Telling) 형식으로 재미있고 생생한 사례집필이 되도록 할 것, 그리고 정책사례 시사점의 경우 정책사례의 성공요인과 실패요인에 대해 정리하고 실패사례의 경우 정책단계별로 실패를 막을 수 있었다면 '지금 와서 생각해 볼 때(heuristic thinking), 사전적 조치방안은 무엇이 있었을까'에 대해 구체적으로 서술한다.

둘째, 참여 및 갈등관리를 도모하기 위한 관리기법으로는 다음과 같은 것들을 예시할 수 있다. ① 정보공개제도는 국가기관·지방자치단체에서 어떤 일을 하고 있고, 예산을 어떻게 집행하고 있는지 국민들이 알 수 있도록 공공기관이 보유·관리하는 정보를 국민에게 공개하는 것으로서, 국민의 알 권리를 보장하고 정확하고 풍부한 정보를 바탕으로 국민의 국정참여를 돕는 제도이다. ② 공

청회는 공공기관이 공개적 토론을 통해 어떠한 행정작용에 대하여 당사자 및 전문지식과 경험을 가진 자 또는 기타 일반인으로부터 의견을 널리 수렴하는 절차이다. ③ 행정예고제도는 국민생활과 밀접한 관련있는 정책・제도・계획 등의 수립・변경 및 시행에 앞서, 국민의 의견을 수렴하여 제도의 타당성 및 실효성을 제고하는 한편, 국민에게 미리 알려 이에 대비할 수 있는 시간적 여유를 제공하는 등 국민에게 참여의 기회를 제공하는 제도이다. ④ 행정예고대상은 국민생활에 매우 큰 영향을 주는 사항, 많은 국민의 이해가 상충되는 사항, 많은 국민에게 불편이나 부담을 주는 사항, 기타 널리 국민의 의견수렴이 필요한 사항이다. ⑤ 협의에 의한 규칙은 피규제자나 이해관계인이 규칙이나 규제의 내용 형성에 참여하는 제도로서, 「규칙협의위원회」를 이용하여 규칙을 제정하는 것이다. 행정기관들을 포함한 이해관계자 대표들의 참여와 협상을 통해 얻은 합의를 규칙제정에 반영함으로써 규칙 제정의 효율성을 제고한다. 이해관계자들의 참여와 협상을 통한 규칙 제정으로 규칙에 대한 순응을 효과적으로 확보할 수 있다. ⑥ 갈등관리란 개인간, 집단간, 조직간 갈등의 원인을 분석함으로써 조직의 순기능적인 활동을 방해하는 갈등요인(역기능적 갈등)은 제거하고, 조직 활동에 도움을 주는 갈등요인(순기능적 갈등)은 유지시키는 활동이다. ⑦ 협상이란 협상상대와의 공동작업을 통해 서로가 만족하는 합의점에 이르는 것이다.

셋째, 정책에 직접적으로 영향을 미치는 요소들에 대한 평가를 행하는 기법으로 다음과 같은 것들을 제시할 수 있다. ① 규제영향분석은 효율적인 행정규제의 신설을 억제하여 사회・경제활동의 자율과 창의를 촉진함으로써, 국가경쟁력의 지속적인 향상을 도모한다. 규제로 인하여 국민의 일상생활과 사회・경제・행정 등에 미치는 제반 영향을 객관적이고 과학적인 방법을 사용하여 미리 예측・분석함으로써 규제의 타당성을 판단하는 기준을 제시한다. ② 성별영향분석은 국가 및 지방자치단체가 소관 정책을 수립・시행하는 과정에서 당해 정책이 여성의 권익과 사회참여 등에 미칠 영향을 분석・평가하는 제도이다. 정책과정에 성인지적 관점을 반영하여, 성별에 따라 자원 배분과 지위의 격차 등의 불평등을 재생산하는지 혹은 특정성을 소외하고 있는지를 점검한다. ③ 부패영향분

석은 법령・제도의 시행과정에서 부패 개연성이 높은 요인을 분석하고 이에 대한 제거대책을 강구하는 제도적 장치로서, 부패문제를 개인적 차원이 아닌 제도와 시스템 차원에서 해결하고자 한다. ④ 환경영향분석은 환경에 미치는 영향이 큰 사업의 계획을 수립・시행함에 있어 당해 사업이 환경에 미칠 영향을 미리 평가・검토하여 건전하고 지속가능한 개발이 되도록 한다. ⑤ 인구영향분석은 수도권내 대규모개발사업 시행시, 수도권내의 과도한 인구의 집중 또는 증가로 인한 악영향을 제거하거나 완화시킬 수 있는 최선의 안을 선택하기 위하여, 사업이 인구에 미치는 영향을 예측・분석하고 이에 대한 대책을 강구한다. ⑥ 재해영향분석은 택지개발 등 각종 개발사업으로 인하여 발생되는 재해피해요인을 개발계획 단계부터 근원적으로 예방함으로써 홍수로부터 주민의 생명과 재산을 보호하기 위한 것이다. ⑦ 교통영향분석은 교통에 미치는 영향이 큰 사업(시설)에 대한 계획을 수립・시행함에 있어서 당해 사업이 교통에 미칠 영향을 미리 평가・검토하여 사업지 내・외부 교통개선대책을 마련하여 건전하고 지속가능한 개발이 되도록 함으로써 쾌적하고 안전한 교통환경을 도모하기 위한 것이다.

넷째, 정책에서 제시된 문제점을 해결하기 위한 대안들을 평가하는 관리기법으로 다음과 같은 것들을 제시할 수 있다. ① 비용/편익분석은 최적의 정책대안 선택 방법의 하나로서, 비용과 편익을 동일한 단위(화폐, 시간, 기타 물리적 단위 등)로 측정한 뒤 이를 비교한 것이다. ② 비용/효과분석은 실제 정책대안의 비교 시 비용과 편익을 동일한 척도로 환산하는 것이 곤란한 경우, 그리고 여러 정책대안들의 정책비용이 동일한 경우에 그 효과들만 비교하거나, 동일한 효과를 초래하는 여러 정책대안들에 대해 그 비용만을 비교하는데 유용하다.

한편 정책품질관리제도에서 분류되는 정책단계에서 나타나는 문제점들을 해결하는 관리기법들을 정책단계별로 종합해 보면 다음 <표 5-6>과 같다. 단 상기 <표 5-6>에서 제시되는 정책단계별 관리기법들은 그 유용성에서 완벽하게 검증된 것은 아니지만, 전술한 바 있는 지방자치단체의 정책품질관리 매뉴얼상에 적시된 점검사항을 중심으로 분석한 결과로 향후 지방공무원들이 참고할 수 있도록 분류한 것이다.

<표 5-6> 정책단계별 유용성있는 관리기법들

정책단계	관리기법
정책형성	비용편익분석, 사례분석, 이해관계자분석, 정책설명회, 협의, 의견조사, 여론조사, 자료수집, 벤치마킹
정책집행	협상, 협의, 공청회, 토론회, 모니터링, 정책설명회
정책평가·환류	비용편익분석, 협의, 여론조사

라. 매뉴얼상의 Q&A

지방자치단체 정책품질관리제도의 도입 초기단계에서는 중앙정부의 표준매뉴얼에 있는 기본적인 Q&A를 활용하는 것이 바람직하다. 단지 행정자치부가 지방자치단체 정책품질관리제 도입·정착을 위하여 지방표준매뉴얼을 작성할 경우 지방의 특성을 고려한 정책품질관리제의 기본골격을 형성한 이후 지방공무원들의 질의를 예상하여 구체적으로 작성하여야 할 것이다. 한편 대구광역시의 정책품질관리제 시범실시에 따른 경험을 토대로 향후 Q&A의 항목을 확대하는 것도 방법이 될 것이다.

제4절 정책품질관리제도의 정착방안

1. 법적 기반 구축

현재 중앙부처의 정책품질관리제도는 국무총리훈령에 근거하여 운영되고 있다. 따라서 모든 중앙부처들은 의무적으로 훈련이 정하는 바에 따라서 동 제도를 도입·운영하고 있다. 동 규정에 의하면 지방자치단체의 정책품질관리제도를 규정하고 있지 않기 때문에 강제할 수 없다. 다만 2005년에 행정자치부가 주관하는 지방행정혁신평가의 대상과제 그 중에서도 자율혁신과제로 지정되어 있을

뿐이다. 실제 이를 지방행정혁신평가 대상과제로 하여 평가받고자 하는 자치단체가 1개 단체도 없다는 점이고 실제 이를 적극적으로 추진하는 자치단체도 매우 적다는 것이다. 대구광역시만이 독자적으로 중앙정부의 제도를 벤치마킹하여 운영하고 있는데, 이 경우에도 근거규정은 “대구광역시훈령”으로 되어 있다.

따라서 향후 지방자치단체에 정책품질관리제도가 도입되어 운영의 실효성을 확보하기 위해서는 명확한 근거가 마련되어야 한다. 대안으로는 국무총리훈령에 중앙정부 이외에 지방자치단체도 포함하는 방안, 행정자치부훈령에 근거하는 방안, 지방자치단체의 조례에 근거하는 방안, 지방자치단체의 규칙에 근거하는 방안, 지방행정혁신 공통과제로 전환시킨 후 의무적 혁신평가대상으로 하는 방안 등이 검토될 수 있다.

법규적 기반 구축 측면에서는 국무총리훈령에 의하는 것과 지방행정혁신 관련 법규 제정에 의하는 것이 있는데, 조사결과에 의하면 전자에 대한 의견은 22.7%이고, 후자에 대하 의견은 25%로 나타나고 있다. 그러나 지방공무원들의 38.6%가 자치단체의 조례에 근거하는 것을 선호하고 있다.

본 연구에서는 지방자치단체의 조례에 근거하는 것이 바람직하다는 지방공무원들의 의견에 동조하면서도, 지방자치단체 정책품질관리제도가 전국적으로 시행되어 정책실패를 방지하는 것이 궁극적으로 주민만족행정을 구현하는 지름길이라는 점에서 도입 초기에는 관련 법률 제정이 어렵다면 국무총리 훈령 혹은 행정자치부장관 훈령으로 하는 것이 바람직하다고 판단된다. 이 경우에도 반드시 지방자치단체에서는 조례로 운영에 관한 사항을 규정하지 않을 수 없다.

결국 지방자치단체 정책품질관리제도의 법규적 근거는 국무총리훈령 혹은 행정자치부장관 훈령, 그리고 동 훈령에 의한 각 지방자치단체의 조례가 되는 형태를 취하여야 한다. 규정의 명칭은 “지방자치단체 정책품질관리 운영규정”이 될 것이며, 그리고 규정에 포함될 내용으로는 목적, 규정에 포함된 주요 용어(정책품질관리, 정책품질관리 매뉴얼, 정책품질관리카드 등)의 정의, 단체장의 책무, 적용대상 범위, 관리대상정책의 지정기준, 추진체계(위원회의 구성, 지원팀의 구성 등), 평가결과의 활용, 부칙(시행일, 시범실시의 범위) 등이 될 것이다.

2. 정책품질관리 운영기반 확립

가. 관리대상정책의 범위 설정

중앙부처는 원칙적으로 모든 정책에 대하여 품질관리를 실시해야 한다. 더욱이 정책품질을 제고할 필요가 있는 정책은 집중관리대상으로 지정하고 있기도 하다. 일반적으로는 ①신규정책, ②추진중인 정책(외부여건의 변화 및 사업내용의 변경 등으로 국민생활에 큰 영향을 주거나 많은 국민의 이해가 상충되어 추진상의 문제가 예상되는 사업), ③대통령 또는 국무총리가 특별히 지정하는 정책, ④이해관계인이 소수라도 문제발생의 위험성이 크거나 중앙행정기관 장의 판단에 의해 선정된 정책 등이 그 대상이 된다.

그러나 지방자치단체는 중앙부처와 동일하게 ①-④로 구분되는 정책유형들을 공유할 수 있으나, 세부적인 내용에 대하여는 차별화가 필요하다. 신규정책의 경우 국정과제 또는 국가전략사업, 연구업무보고 사업 등은 제외되고 그 대신에 자치단체장의 공약사업과 국비·도비·시비 등 비용이 공동으로 투입된 시책사업이 포함되어야 한다.

한편 지방자치단체의 재정력을 고려하여 사업비 규모를 자치단체가 자율적으로 정하거나 이해당사자 대상 수를 고려하되 이를 자치단체가 자율적으로 정하여 이에 해당되는 사업, 그리고 중앙정부의 심사를 받아야 하는 투융자심사대상사업 등을 포함시켜야 한다. 그리고 자치단체장이 특별히 지정하거나 관리대상 시책사업으로 지정한 것은 당연히 포함되어야 한다.

지방자치단체 정책품질관리제도 도입 초기에는 모든 정책을 망라하여 그 대상으로 할 수 없는 바, 정책적 파급효과가 큰 정책을 최우선적 대상으로 하는 것이 요구되고, 부가적으로 사업비 규모라든지 이해관계자 수 등을 고려할 수 있을 것이다. 전술한 바와 같이 본 연구조사에서도 정책적 파급효과가 큰 정책을 관리대상정책으로 하는 것이 바람직하다고 **45.5%**가 응답하고 있는 것을 볼 수 있다.

나. 정책과정의 재분류

국무조정실이 제시하여 중앙부처에서 적용하고 있는 정책단계는 정책형성 → 정책홍보 → 정책집행 → 정책평가 및 환류로 구분하여 점검사항을 적시하고 있다고 전술한 바 있다. 이러한 정책단계 중에서 검토되어야 할 것은 정책홍보단계이다. 일반적인 정책단계를 보더라도 정책의제설정 - 정책형성 - 정책집행 - 정책평가 -정책환류의 과정을 가진다는 점에서 정책홍보를 정책단계로 부각시킨 것은 특이하다고 할 수 있다. 참여정부 하에서 정책홍보의 중요성을 강조한 것으로 판단할 수 있으나 형성-집행-평가단계 모두에서 정책홍보는 그 중요성을 가지기 때문에 특별히 정책홍보단계를 정책형성단계 다음에 위치시킨 것은 바람직하지 않다고 판단된다. 따라서 지방자치단체의 정책품질관리제도 도입과 관련해서는 정책형성 → 정책집행 → 정책평가 및 환류의 단계로 구분하고, 각 단계별로 정책홍보적 기능을 점검할 수 있도록 사항을 포함시키는 것이 바람직하다.

한편으로 정책형성단계를 보다 세분화하여 지방자치단체에서 정책을 집행하기 전에 보다 신중한 절차를 거치도록 하는 것이 정책성공을 담보로 할 것이라는 점에서, 정보통신부에서 적용한 분류를 부분적으로 원용하는 것이 바람직할 것으로 판단된다. 정책형성단계를 정책구상단계 → 정책형성단계 → 정책확정단계로 구분하고 있다. 본 연구에서는 정책확정단계라는 용어보다는 정책결정단계로 전환하여 사용하고자 한다. 그리고 정책형성단계를 다시 현황조사단계/의제설정단계/정책방향정립단계로 구분하고, 정책형성단계를 다시 정책수립단계/정책점검단계/정책보완단계로 구분하며, 정책결정단계를 다시 정책확정단계/정책홍보단계로 구분하고자 한다.

결국 지방자치단체 정책품질관리의 정착을 위하여 매뉴얼상의 점검사항 및 세부점검사항을 제시할 때 근본적인 골간이 되는 정책단계를 정책구상단계(현황조사단계/의제설정단계/정책방향정립단계) → 정책형성단계(정책수립단계/정책점검단계/정책보완단계) → 정책결정단계(정책확정단계/정책홍보단계) → 정책집행단계 →정책평가 및 환류단계(정책평가단계/정책성과홍보단계)로 구분하는 것이 바람직하다.

다. 시범실시 및 일부시책의 우선적 적용

중앙부처의 정책품질관리제도 적용은 전체를 대상으로 일시에 추진하였다. 그러나 지방자치단체의 경우는 그 대상자치단체가 246개나 되고, 광역자치단체와 기초자치단체로 구분되어 수행하는 업무의 구분이 명확하며, 그리고 중앙부처의 기능을 위임받아 처리한다는 면에서 종합행정을 수행하고 있기 때문에 전체를 대상으로 일시에 추진하지 않는 것이 필요하다.

우선 일부 자치단체 일부 사업, 일부 자치단체에 다수 사업 그리고 모든 자치단체에 일부 사업을 대상으로 동 제도를 출발하는 방안이 검토될 수 있다. 지방자치단체 정책품질관리제도 정착의 효율성과 제도 확산이라는 점에서 보면 전체 자치단체에 일부 사업을 대상으로 행하는 것이 초기단계에서는 바람직하다. 여기서 일부 사업이라 함은 전술한 관리대상시책 중에서 선정하되 지방자치단체의 자율에 의하고 최소한 4-5개의 사업을 선정토록 권유할 필요가 있다. 부언하자면 지방자치단체에 정책품질관리제도를 도입할 경우 상술한 관리대상정책들을 모두 적용한다면 일시적 혼란이 야기되고 추진동력을 상실할 수 있는 바, 초기단계에서는 국단위별 혹은 과단위별(국 미설치 단체)로 주요 핵심시책사업1개 정도만을 대상으로 하는 것도 바람직할 것으로 판단된다. 대구광역시가 자율적으로 동 제도를 시행할 때 5개의 시범사업(대구테크노폴리스 조성사업, 대구경북과학기술연구원 설립사업, 2단계 밀라노프로젝트 추진사업, 시내버스 준공영제 도입사업, 매립가스개발 추진사업)을 시범적으로 운영한 바 있다.

특히 사업 선정에 있어서는 현재 추진 중인 사업보다는 신규사업을, 그리고 매년 정기적으로 추진되는 사업을 고려하는 것이 제도 도입 성과를 제고할 수 있을 것이다.

라. 지속적인 지방공무원 교육훈련

지방자치단체에서 정책품질관리제도가 정착하기 위해서는 지속적이고도 구조화된 교육프로그램이 필요하다. 교육훈련은 정책품질관리제도를 지방행정조

직에 도입하기로 결정하는 순간부터 지속되어야 한다. 참고로 도입의 초기단계에서 요구되는 교육훈련을 설계하면 다음과 같이 제시할 수 있다.

구 분	정의 및 개념	정책의 개관	관리기법(도구)	특수한 기술
단 체 장	2일	2일	.5일	필요시
관 리 층	1.5일	1.5일	.5일	필요시
일반직원	1일	.5일	.5일	필요시

자료: Jablonski, J.R.(1994), 164.

한편 지방자치단체의 정책품질관리를 위한 교육훈련의 커리큘럼을 제시하면, 품질관리의 기원 및 철학, 품질관리의 기본적인 요소, 학습조직의 운영방법 사례, 정부에서 고객의 의미와 정책고객의 확인, 정책품질관리의 등장 배경 및 기대효과, 정책의 품질을 개선하는데 사용하는 도구 및 기법, 정책품질관리를 위한 매뉴얼의 활용방법, 전자시스템의 운영방법, 정책품질관리의 성공 및 실패사례 등이 있을 수 있다.

마. 성과평가 및 인센티브체계의 구축

여기서 말하는 성과평가와 인센티브는 조직성과에 대한 평가체계가 아니라 정책품질관리의 운영에 대한 평가 및 인센티브 체계이다. 이러한 체계의 효율적 구축을 위하여는 평가주체(자체평가+외부평가)의 객관적인 선정, 평가방법 및 척도의 개발, 평가결과의 환류방법 확정 등이 해결되어야 한다.

지방자치단체의 정책품질관리제도 운영에 대한 평가는 해당 자치단체가 스스로 주관하여 평가하는 자체평가체제와 행정자치부가 평가하되 정부합동평가(광역자치단체만 대상이 됨) 혹은 지방행정혁신평가에 포함하여 이행하던가 아니면 별도의 과제로 인정하여 개별평가를 하는 방법이 있을 것이다. 정책품질관리제도가 국무총리 혹은 행정자치부 훈령에 의할 경우 자체평가와 행자부 평가가

동시에 이루어질 수 있고, 지방자치단체의 조례에 의할 경우 자체평가로 이루어질 수 있을 것이다.

자체평가의 경우, 정책단계별 점검사항들이 효율적으로 이행되었는지에 대한 전반적인 평가가 될 것이다. 그러나 행정자치부 평가는 자체평가에 대한 상위평가가 되어, 보다 광범위한 시각에서 평가가 이루어져야 한다. 해당 지방자치단체의 정책품질관리가 정책실패의 방지라는 목표를 달성하였는지에 대한 평가, 자체평가의 내용이 정확성을 갖는 것인지에 대한 점검, 정책품질관리의 도입·정착됨으로써 본질적인 목적인 주민만족행정이 얼마나 이루어졌는지에 대한 평가가 행정자치부 평가의 근간을 이루어야 한다. 이에 대한 평가지표와 평가기법들은 후속적으로 연구되어야 할 사안이다.

또한 정책품질관리제도를 자체평가 혹은 상위평가시의 점검사항 이행달성도를 평가할 경우, 정책단계별로 주안점을 갖고 평가하는 것이 중요하다. 정책단계별 주안점과 전술한 정책품질관리 점검사항과의 연계성을 갖는 구도를 모색하는 것이 필요하다. 우선 정책단계별 주안점을 두어야 할 요소들은 다음 <표 5-7>과 같다.

<표 5-7> 정책단계별 주안점과 정책품질관리 점검사항의 연계도

정책단계	평가기준 및 주안점		정책품질관리의 점검사항 (예시)
정책형성단계	정책목표의 적합성	-상위목표 부합성 -환경대응성 -정책목표의 명확성	-문제의 원인은 -외부로부터의 요구는 -국내외 유사사례는 -도달하고자 하는 목표는
	계획내용의 충실성	-정책수단의 적합성 -여론수렴 이행여부 -관련절차 이행여부 -관련기관 연계여부	-추진주체, 추진기간, 재원조달방법 등은 -지역주민의 지지도는 -대상별 여론파악은 -문제제기 가능성있는 사항은 -찬성과 반대의 집단은 -다른 기관의 목표 및 권장사항 반영은
	시행과정의 적절성	-자원의 효율적 집행 -여건변화 대응성 -홍보의 적절성 -관련기관 협력도	-자원확보 및 투입상황은 -정책수정 및 변경 필요성은 -홍보목표는 -정책발표 사전협의 및 형식과 시기는 -관계부처 협조상황은

정책평가단계	시행과정의 효율성	-사업 진척도	-계획 추진이행은
	목표달성도	-목표달성 여부	-평가주체, 시기, 대상은 -평가결과 시사점은
	정책효과	-정책효과 발생여부	-정책성과 달성도는 -평가결과 미진한 점은 -정책성과 홍보방법은

한편 평가결과에 따른 보상체계를 마련하는 것도 중요하다. 지방자치단체 자체평가의 경우, 관리대상으로 선정된 모든 정책 또는 사업에 대해서는 기본적인 보상을 실시하고, 종합적인 평가와 개별적인(예컨데, 매뉴얼작성, 정책홍보, 학습동아리 운영, 고객만족지수 등)의 평가를 실시하여 결과에 따라서 금전적 보상과 인사상의 인센티브를 제공하되 팀별보상이 되도록 하며 비금전적 보상도 가능(예컨데, 메달 , 상장, 그리고 트로피 등)하도록 해야 한다. 행정자치부 평가의 경우 합동평가 혹은 지방행정혁신평가에 포함될 경우 보상은 당해 자치단체에 부여되는 바, 부서별 및 개인별 보상은 그 범주 내에서 이루어져야 할 것이다.

바. 정책품질관리 자료실 구축

정책품질관리가 효율적으로 정착되고 확산되기 위하여는, 이에 대한 기본적인 지식 함양 및 공유가 중요하다. 이를 위하여 지방자치단체내 정책품질관리 자료관을 별도로 구성하거나 On-line상에 자료방을 설치하여 운영하는 것을 검토할 필요가 있다. 자료관 혹은 자료방에는 정책품질관리에 관한 국내외의 문헌(용역보고서, 연구보고서, 학술논문, 관련 서적 등), 그리고 이와 관련된 언론보도, 각종 정책품질관리 매뉴얼 등이 비치되어 있어야 한다.

한편 정책품질관리와 관련된 동영상 자료 및 품질관련 인터넷 검색을 위한 PC도 제공되어야 한다. 인터넷 검색 대상으로는 http://deming.ces.clemson.edu, http://www.scsengineers.com, http://www.qualityamerica.com, http://www.6-sigma.com, http://www.asq.org 등이 있다.

사. 품질관리의 전산시스템구축 및 주민참여

중앙부처의 홈페이지에 정책품질관리에 관한 창이 있는 것처럼 지방자치단체에도 홈페이지에 창을 만들어 주민들의 접근을 용이하게 해야 한다. 다시 말해서 지방자치단체는 정보통신부서와의 협의를 통하여 On-line 정책모니터링시스템을 구축하여, 관리대상 정책별로 시책현황, 매뉴얼, 정책홍보, 언론보도, 공지사항 등을 수록할 수 있어야 하고, 정책품질관리매뉴얼 및 점검사항의 내용은 물론 업무진척도를 실시간으로 확인할 수 있도록 되어야 한다. 이 경우 사업별 및 정책단계별로 정보공개수준을 정하여 자유롭게 접근할 수 있는 것, 정보공개 청구를 통하여 접근할 수 있는 것, 그리고 정보공개가 안 되는 것 등을 구분할 필요가 있다.

그리고 장기적으로는 지방자치단체 상호간 정책품질관리 업무의 표준화를 도모하여 이를 행정자치부의 혁신시스템인 하모니(hamoni)와 연계체계를 구축하는 것이 필요하다.

한편 정책을 추진하는 전 단계별로 On-line 상의 정책모니터링을 할 수 있게 하여 정책적 이해관계자는 물론 일반 주민들을 대상으로 실시할 수 있어야 한다. 특히 정책형성단계에서는 직·간접적인 이해관계자를 대상으로 하는 공청회라든지 전문가의 의견수렴을 위한 자문회의 등을 개최하여 주민의 참여도를 제고할 수 있어야 한다. 그리고 정책집행 및 평가단계에서는 정책과정과 성과에 대한 주민만족도 조사를 반드시 실시하여 주민의 행정참여도 및 관심도를 제고시킬 필요가 있다. 이러한 참여과정을 확대하고 정기적으로 실시해야 지방자치단체의 정책품질관리제도는 올바르게 정착되고, 특정 정책에 대하여는 신뢰성을 극대화할 수 있기 때문이다.

아. 정책품질관리제도의 성공적인 정착을 위한 환경조성

첫째, 관리대상으로 선정된 정책에 대한 타당성이 확보되어야 한다. 이를 위

해서는 정책목표를 명확히 하고, 정책내용의 공유 및 참여를 보장해야 한다.

둘째, 관리대상 정책별 이해관계자의 순응을 확보하여야 한다. 이를 위해서는 반드시 담당공무원의 법적 구조화 능력과 업무숙련도를 제고할 수 있는 장치를 마련하여야 한다.

셋째, 지방자치단체장 및 부단체장의 강력한 리더십이 확보되어야 한다. 성공적 정착 및 확산의 시발점은 최고관리자의 리더십 확보인 바, 이를 위해서는 이해관계자의 지지를 획득한 후 효과적 리더십을 발휘할 수 있어야 한다.

넷째, 안정적인 정책집행환경을 조성하여야 한다. 이를 위해서는 정책품질 제고에 따른 차별화된 성과관리체제를 반드시 적용해야 하고, 특히 이해관계자의 지지 획득에 따른 인사 및 보수적 보상이 이루어져야 한다.

【참고문헌】

강제상외(2005), 한국적 행정이론의 검색; 정책품질관리제도 추진방안, 추계학술대회 발표논문, 한국행정학회.

권경득・김판석(2000), 한국정부의 목표관리제 도입, 한국행정논집.

권기헌외(2004), 공공정책의 품질향상방안에 관한 연구, 한국정책학회.

권인석(2004), 신공공관리론의 논리, 한계, 그리고 극복, 한국공공관리학보, 한국공공관리학회.

김광웅(1999), 제2차 정부개혁의 모순과 한계, 1999년 한국행정학회 특별세미나 논문집.

김병국외 4명(2002), 목표관리제 성공적 정착사례정립, 지방행정연구, 한국지방행정연구원.

김병섭(1996), 기업가적 정부혁신의 길, 한국정책학회보, 5(2).

김성현(2005), 정책품질관리제도의 이해, 국무조정실 정책품질관리팀.

김정렬(1999), 거버넌스의 구현과 정부간 관계의 미래, 한국정책학회/한국행정학회 1999년도 하계학술대회발표논문집「정부정책 및 정부개혁의 평가」.

노화준(2003), 정책분석론, 박영사.

노화준(2005), 고품질 규제발전을 위한 규제영향분석제도에 관한 연구, 한국정책학회보.

박동서(1998), 행정개혁의 연구와 개혁-궤도수정, 한국행정학보.

박희정・조성호(2004), 지방자치단체의 평가제도 비교연구, 한국행정연구, 한국행정연구원.

서진완(2006), GPLC시스템의 도입과 활용, 정보통신부.

신희영(2003), 신공공관리론에 대한 비판적 고찰, 정부학연구, 고려대학교 정부학연구소.

이병기(2005), 지방자치단체에 있어서 성과관리개선방안 연구, 한국인간관계학보, 한국인간관계학회.

이종범(1995), 기업형정부의 구축방안, 한국행정연구 제4권 제1호, 1995년 봄호.

유 훈(1995), 공공관리론의 의의와 전략관리. 행정논총 33(1), 서울대학교 행정대학원.

정철현(1998), 행정학개론, 서울: 법문사.

최길수(2005), 지방정부에 있어서 정책품질관리제도의 집행전략과 도구에 관한 연구, 지방행정연구, 한국지방행정연구원.

최길수(2005), 지방정부의 정책품질관리제도의 도입방안, 춘계학술대회 발표논문, 한국지방자치학회.

최길수(2005), 지방정부의 정책품질관리제도를 위한 도구에 관한 연구, 하계학술대회 발표논문, 한국지방자치학회.

최성욱(2004), 거버넌스개념에 대한 비판적 고찰, 정부학연구, 고려대학교 정부학연구소.

국무조정실(2006), 2005년도 정책품질관리 개선사례.

정보통신부(2005), IT정책 품질관리매뉴얼.

행정자치부(2003), 지방자치단체 자체평가 지침.

행정자치부(2005), 정책품질관리 매뉴얼.

행정자치부2(2005), 영국 정책품질관리 매뉴얼 해설.

대구광역시(2005), 정책품질관리제도 추진계획(내부자료).

대구광역시(2006), 2005년도 정책품질관리제도 분석결과(내부자료).

특허청/정보통신부/재정경제부/건설교통부, 정책품질관리 매뉴얼.

Alford, John(2002), Defining the Client in the Public Sector, Public Administration Review.

Bellamy C. and Taylor J.A.(1992), Informatization and New Public Management : Analternative Agenda for Public Administration. Public Policy and Administration, 7.

Bolong, Liu(2003), Improving the Quality of Public Policy-Making in China, Public

Administration Quarterly.

Boston Jonathan(1991), Reshaping the State : NewZealand's Bureaucratic Revolution, Auckland, Newzealand: Oxford University Press.

Boyne, G. A.(2002), Best Total-Quality Management for Local Government, Public Money & Management.

British Cabinet Office(2004), Stratergy Survival Guide.

EPA(2000), Guidelines for Preparing Economic Analysis, Washingron. D.C. : US EPA.

Farnham David and Horton Sylvia(1993), Public Service Managerialsim : A Review and Evaluation in Farnham David and Horton Sylvia (ed.) Managing the New Public Services. London: Macmillan.

Gray Andrew and Jenkins Bill(1995), From Public Administration to Public Management : Reassessing a Revolution, PAR 73. Spring.

Haggett P.(1996), New Modes of Control in the Public Services. Public Administration, Vol. 74. Spring.

Hood Christopher(1991), A Public Management for All Seasons. Public Administration, Spring.

Hood Christopher(1994), Exploring Variations in 1980s Public Management Reform. Working Paper.

Hugh Owen E.(1994), Public Management and Administration : An Introduction. N.Y.: St. Martin's Press.

Kaboolian Linda(1998), The New Public Management : Challenging the Boundaries of the Management vs. Administration Debate. PAR, 58(3).

Kamensky John M.(1996), Role of the "Reinventing Government" Movement in Federal Management Reform, PAR 56(3). May/June.

Kuhn Thomas S.(1970), The Structure of Scientific Revolution, 2nd ed. International Encyclopedia of Unified Science Vol.2. Chicago: University of Chicago Press.

Majone, Giandomenico(1989), Evidence, Argument & Persuasion in the Policy Process, New Haven : Yale University Press.

Morgenstern, Richard D.(1997), "The Legal and Institutional Setting for Econcmic Analysis at EPA", in Richard D. Morgenstern(ed), Econcmic Analysis at EPA : Assessing Regulatory Impact, Washington D.C. : Resources for the Future.

Nagel, Jack H.(1997), Radically Reinventing Government : Editor's Introduction, Journal of Policy Anaysis and Management, 16(3).

Oakland, J. S.(2000), Total Quality Management, Butterworth Heinemann.

Osborne David and Gaebler Ted.(1994), 정부혁신의 길, 삼성경제연구소(역), 서울: 삼성경제연구소, Reinventing Government, Addison Wesley(1992).

Politt Christopher(1990), Managerialism and the Public Service : An Anglo-American Experience, Oxford: Basil Blackwell.

Politt Christopher(1993), Managerialism and the Public Services(2nd ed.), Oxford: Basil Blackwell.

Rohdes, R.A.W.(1997), Understanding Governance: Policy Network Governance Reflexivity and Accoutabillity, Buckingham: Open University Press.

Simon Herbert A.(1973), Applying Information Technology to Organizational Design. Public Administration Review, 33(3).

Sunstein, Cass R.(2002), Risk and Reason, Cambridge Cambridge University Press

Terry, Larry D.(1998), Administrative Leadership, Neo Manageralism and the Public Management Movement, PAR, 58.

Thompson, J. R.(2000), Reinvention as Reform: Assessing the National Performance Review, Public Administration Review.

USEPA(2004a), EPA's Action Development Process : Guidance for EPA Staff on Developing Quality Action, Washington D.C. : USEPA.

USEPA(2004b), EPA's Action Development Process : Guidance for Preparing Analysis Blueprints, Washington D.C. : USEPA.

Williamson O.(1985), The Economic Institutions of Capitalism : Firms, Markets, Relational Contracting, New York: Free Press.

【부록】 지방자치단체 정책품질관리제도 도입에 관한 설문조사서

안녕하십니까?

한국지방행정연구원에서는 지방행정혁신의 지속적 추진을 통한 지방 발전을 도모하고자 현재 자율혁신과제로 분류된 정책품질관리제도에 대한 향후 관리방안을 모색하는 연구를 진행하고 있습니다.

향후 지방자치단체에서 시행하는 다양한 시책들이 반드시 성공해야만 지방발전을 도모할 수 있다는 점에서 지방자치단체의 정책품질관리제도를 도입하는 것이 필요하다고 판단됩니다. 특히 지방행정혁신이 중앙주도에서 지방주도로 전환될 경우 정책품질관리제도는 더욱 중요성이 강조될 것입니다.

이러한 관점에서 보면 현재 중앙부처에서 시행되고 있는 정책품질관리제도의 지방화가 필요하다고 판단됩니다. 따라서 중앙부처와 차별화된 지방정책품질관리제도의 도입은 반드시 사전적 연구가 필요한 것입니다.

당 연구원은 지방공무원 여러분의 의견을 최대한 수렴하여 지방자치단체의 정책품질관리제도 도입을 통하여 정책의 실패를 최대한 예방할 수 있는 제도적 틀을 구축하고자 첨부와 같은 설문조사를 실시하고자 합니다.

어려운 여건임을 잘 알고 있습니다만 객관적이고도 정확한 응답을 해 주시기 바랍니다. 여러분의 의견은 개인적인 용도로 활용되지 않음은 물론 공개되지도 않음을 명확히 할 것입니다. 많은 조언을 부탁드립니다.

2006년 8월

한국지방행정연구원장

문의처 : 한국지방행정연구원
02- 3488 -7317 (김필두박사)
7311 (김병국박사)

지방자치단체의 정책품질관리제도 도입을 위한 설문조사서

○ 정책품질관리제도는 정부단위의 정책(사업 포함)의 품질을 체계적으로 관리·개선함으로써 정책실패 및 불량정책을 사전에 예방하기 위해 정책단계별로 점검사항을 작성하여 관리하는 제도입니다.

○ 정책품질관리제도는 관리대상사업을 정하여 사업별로 정책단계별 점검사항(매뉴얼)을 주기적으로 관리하고, 이를 위하여 관리카드를 작성하고 학습조직을 운영하는 것을 골자로 합니다.

○ 특히 정책품질관리제도는 현재 중앙부처에서 실시하고 있으나 지방자치단체에서는 실시되고 있지 않습니다. 단지 지방행정혁신을 추진하기 위한 과제들 중에서 자율혁신과제로 지방자치단체의 의지에 따라서 실시할 수 있지만 극히 일부 추진하거나 아니면 추진할 예정인 곳을 제외하고는 전무한 실정이라고 할 수 있습니다.

※ 응답하시는 귀하께서는 ( )안에 해당되는 번호에 써 넣어 주시고, 주관식 조사의 경우 고견을 반드시 기재하여 주시기 바랍니다.

1. 귀하는 정책품질관리제도 및 매뉴얼에 대하여 잘 알고 계십니까?( )
   ① 제도와 매뉴얼 및 문제점도 잘 알고 있다
   ② 제도와 매뉴얼의 내용에 대해서 알고 있다
   ③ 대체적으로 알고 있다
   ④ 제도가 존재하는 것은 알지만 구체적인 내용은 모른다
   ⑤ 전혀 모른다

2. 귀하는 정책품질관리제도의 취지에 비추어볼 때 정책품질관리제도가 지방자치단체의 업무처리개선을 위하여 필요하다고 생각하십니까?( )
   ① 매우 필요하다
   ② 일부 필요하다
   ③ 필요할 수도 아닐 수도 있다

④ 대체로 필요하지 않다
⑤ 전혀 필요하지 않다

3. 만일 정책품질관리제도가 귀하의 업무수행에 일부 부담을 준다고 했을 경우, 지방자치단체에 정책품질관리제도를 도입하는 것에 대한 귀하의 의향은 어떠하십니까?( )
① 도입해야 한다
② 도입할 필요가 없다
③ 기타( )

3-1. 정책품질관리제도를 지방정부에 도입할 경우, 발생할 수 있는 장애요인을 무엇이라고 생각하십니까?( )
① 업무가중으로 인한 직원들의 저항
② 제도시행에 필요한 예산의 미반영
③ 전반적인 정책품질관리에 대한 근본적 취지에 대한 이해력 부족
④ 추진담당자의 순환보직 등으로 인한 운영의 불확실성
⑤ 관리대상정책의 관리카드 등의 작성이 난해하고 복잡함
⑥ 기타( )

4. 현재 국무총리훈령에 의해 중앙부처와 지방자치단체가 혁신추진대상기관이 되고, 행정자치부장관훈령에 의해 지방자치단체의 행정혁신추진이 되고 있습니다. 향후 지방정책품질관리제도를 도입할 경우 법규적 근거를 어디에 두는 것이 바람직한 것입니까?( )
① 국가와 동일하게 국무총리 훈령과 행정자치부장관 훈령으로
② 새로운 정부혁신(지방행정혁신 포함)관련 법규 제정으로
③ 지방자치단체의 조례로
④ 지방자치단체의 규칙으로
⑤ 법규적 근거 불필요
⑥ 기타 ( )

5. 현재 국가정책품질관리제의 대상관리정책(사업) 범위는 신규정책(일정규모이상사업) +추진중인 정책(주민이해 상충이 큰사업) +자치단체장이 지정하는 정책(정책적 파급효과가 큰사업)으로 구분하고 있습니다. 향후 지방정책품질관리제도를 도입할 경우 도입초기에 관리대상정책(사업)을 선정하는 기준으로 가장 중요한 것은 어느 것이라 생각하십니까?( )
① 인구 규모
② 사업비 규모
③ 이해관계자 수

④ 정책파급효과
⑤ 자치단체장 판단
⑥ 국가부담정책사업
⑦ 기타 ( )

6. 지방자치단체의 특성을 반영하는 정책품질관리제도를 구축하고자 한다면 국가정책품질관리제도와 지방정책품질관리제도의 차별화를 시도하여야 합니다. 다음 차별화 방안 중에서 수정되어야 할 것이 있다면 빈칸에 기재하여 주시고, 차별화 내용이 추가되어야 한다면 "구분"란 아래에 기재하여 주십시오.

구분	국가	지방(예상)	수정안 기재
정책단계구분의 차별화	-정책형성+정책홍보+정책집행+정책평가	-정책형성+정책집행+정책평가 (정책홍보는 상기3개 단계에 소단위로 하여 모두 적용)	
매뉴얼의 차별화	-공통매뉴얼 제공 및 중앙부처별 일부수정 활용	-공통매뉴얼과 행정기능별 매뉴얼 제공 및 지방자치단체 수정활용	
관리대상정책(사업)의 차별화	-신규정책+기존정책+대통령지정정책+중앙부처장정책	-공통 : 신규정책+기존정책+단체장정책 -초기단계 : 파급효과가 큰 정책 선택 혹은 국단위별 1개시책 선택 및 차후 점진적 확대	
추진체계의 차별화	-정책대상별 체계구성	-국(과)단위별 체계 구성	

7. 지방정책품질관리제도를 지방자치단체에 성공적으로 정착시키기 위하여 성과관리제도와 연계시켜야 한다면 사업담당자 혹은 사업팀에게 어떠한 보상을 해주는 것이 합리적입니까?( )
① 성과상여금등과 같은 재정적 보상으로 연계
② 승진, 전보 등과 같은 인사상 보상으로 연계
③ 관리대상정책간 경쟁체제 하에서 자체평가를 통한 금전적 보상
④ 관리대상정책간 경쟁체제 하에서 자체평가를 통한 비금전적 보상(상장, 해외연수 등)
⑤ 기타 ( )

7-1. 정책품질관리제도가 우리의 지방자치단체에 성공적으로 정착하기 이해서는 어떤 요건이 필요하다고 생각하십니다?

① 단체장의 확고한 의지
② 시행을 위한 법규적 근거 마련
③ 추진부서에 대한 적절한 보상
④ 중앙행정기관의 재정적 지원(예: 일반행정->행자부, 복지기능->보건복지부, 산업기능->산업자원부, 소방행정->소방방재청 등)
⑤ 전문가들의 권역별 순회강연 및 교육훈련
⑥ 이해 관련 지역주민들의 적극적 참여

8. 지방행정혁신과제 중에서 정책품질관리제도가 현재 자율혁신과제로 분류되어 있어 지방자치단체 내에서 제대로 정착되고 있지 않습니다.

8-1. 향후 정책품질관리제도가 공통혁신과제로의 전환되어야 할 필요성이 있다고 생각하십니까?( )

① 매우 필요하다
② 일부 필요하다
③ 필요할 수도 아닐 수도 있다
④ 대체로 필요하지 않다
⑤ 전혀 필요하지 않다

8-2. 지방정책품질관리제도가 공통혁신과제가 되고 지속적으로 관리되기 위하여 반드시 필요한 조치라고 판단되는 것은 어느 것입니까?( )

① 정부합동평가의 핵심시책으로 추가
② 행정자치부 행정혁신평가체제의 평가요소로 추가
③ 자치단체 주관의 자체평가의 평가요소로 추가
④ 자치단체장 의지로 추진 및 평가
⑤ 기타 ( )

9. 지방정책품질관리제도가 정착되고 효율적으로 활용되기 위해서는 정보화기반을 구축해야 하는 바, 이를 위한 바람직한 방향은 어느 것입니까?( )

① 행정자치부가 주도적으로 표준적인 정보화 프로그램을 만들어서 자치단체에 배포하는 것이 바람직하다
② 다른 지방행정정보화시스템과 다르기 때문에 지방적 특색에 부합한 정보화 프로그램을 자치단체가 자체적으로 개발하도록 행정자치부가 재원을 지원해 주는 것이 바람직하다
③ 다른 지방행정정보화시스템과 다르기 때문에 지방자치단체의 특성에 맞는 정보화 프로그램을 자체재원으로 개발하는 것이 바람직하다

10. 지방자치단체에서 이루어지는 정책(사업)은 국가 혹은 지방자체적인 문제를 해결하기 위해 형성되고, 주민과 밀접한 현장중심적으로 집행되며, 사업에 대한 주민에 의하여 이루어지는 것이 바람직하다는 관점에서 보면 국가정책과는 차이가 있습니다. 그렇다면 정책단계별로 매뉴얼을 작성할 경우 새로운 기준을 설정하여 구분하는 것이 실효성을 확보할 수 있습니다.

10-1. 결국 지방정책품질관리제도에서 정책단계별로 고려해야 할 요소들이 있다면, 아래 표에 예시된 것 이외의 것을 판단하시여 모두 기재하거나 예시된 것을 보다 자세히 기재하여 주십시오

구 분	예 시 기 준	추가되어야 할 기준	보다 세분화된 기준
정책형성	현황/법제파악, 문제분석, 과거사례, 이해집단, 추진체계, 시급성, 목표적절성, 계획타당성, 정책형성홍보		
정책집행	계획대비추진실적, 모니터링 및 현장점검, 기관간 업무협력성, 재원투입적실성, 갈등대응성, 정책수정타당성, 정책집행홍보		
정책평가 및 환류	평가계획타당성, 평가결과 활용성, 평가홍보		

10-2. 한편 지방자치단체에서 추진하는 시책을 아래와 같이 구분할 수 있다면, 각 시책별로 그리고 각 정책단계별로 가장 중요하게 점검해야 할 요소들을 자유롭게 기재하여 주십시오

구 분	정책형성단계	정책집행단계	정책평가단계
기획조정시책			
행정지원시책			
문화관광체육시책			
환경관리시책			
보건복지시책			
산업시책			
지역경제시책			
도시주택시책			
지역개발시책			
소방방재시책			
지방의회시책			
읍면동시책			

10-3. 향후에 정책품질관리제도를 도입할 경우 반드시 고려해야 할 점입니다. 이 중에서 가장 중요하다고 판단하시는 것을 2개만 선택하여 주십시오
( )
① 업무부담 경감을 위한 추진절차와 점검사항의 단순화
② 자치단체 공통의 표준매뉴얼 및 사업특성별 추가매뉴얼의 보급
③ 사업초기에 파급효과가 큰 사업에 한정하여 실시하는 단계적 접근
④ 부서별 관리대상정책(사업)의 형평성 제고
⑤ 혁신담당부서 이외의 사업부서 참여도 제고
⑥ 정책품질관리제도에 대한 이해도 확산 및 실천전략 교육
⑦ 혁신평가에 귀속시켜 강제화 하고 동시에 성과평가와의 연계를 통한 인센티브화 추진
⑧ 홍보 강화 및 이해관계자의 모니터링 장치 마련
⑨ 자치단체장의 의지 확보 및 조직문화의 개선
⑩ 관련된 인력 및 예산 확보
⑪ 기타 ( )

11. 학습조직의 운영이 필요하다고 보십니까, 필요하다고 보는 이유는 무엇입니까? ( )
① 다변화 사회에 대한 대응을 위하여
② 실무경험상 모르는 것 많아 답답해서
③ 전문적일 정도의 고급지식이 필요할 경우가 많아서
④ 기타( )

11-1. 학습조직의 운영이 불필요하다면, 그 이유는 무엇입니까?( )
① 현실적으로 잘 운영될 것 같지 않다
② 조직을 만들어서까지 학습할 만한 내용이 별로 없다
③ 안그래도 바쁘다
④ 지역의 업무는 반복적이기 때문에 특별한 교육이 필요없다
⑤ 기타( )

11-2. 현재 운영되는 학습조직이 있습니까, 있다면 몇 개입니까?( )
① 1-2개 ② 3-4개 ③ 5-6개 ④ 7-8개 ⑤ 9개 이상

11-3. 학습조직의 주요 학습내용은 무엇입니까?( )
① 정책의 성공과 실패이유
② 업무관련 지식
③ 정보화 관련 지식 및 기법

④ 고객만족서비스 관련 사항
⑤ 기타(　　)

11-4. 학습조직의 강사는 누구입니까?(　)
① 사회저명인사
② 인근대학교수
③ 자치단체 간부
④ 내부 조직원들끼리
⑤ 기타(　　)

11-5. 지역의 미래 발전을 위해 알아야 할 새로운 지식이 필요할 때 대응방법은 무엇이라고 생각하십니까?(　)
① 별로 새로울 것이 없는 편이다
② 언론 매체
③ 용역보고서 혹은 학술논문, 관련 서적
④ 아는 교수
⑤ 기타(　　)

12. 선생님의 연령대는?(　)
① 20대　② 30대　③ 40대　④ 50대 이상

12-1. 선생님의 학력사항은?(　)
① 중졸 이하　② 고졸　③ 대졸　④ 대학원 이상

12-2. 선생님의 직급?(　)
① 9급　② 8급 ③ 7급　④ 6급　⑤ 5급 이상

12-3. 선생님의 근무부서는? (　　부서)
예: 기획부서, 총무부서, 문화관광부서, 사회복지부서　등등

- 감사합니다 -

지방자치단체 정책품질관리제도
도입 및 정착방안

발행일 : 2006년 12월 31일
발행인 : 김 주 현
발행처 : **한국지방행정연구원**
서울특별시 서초구 서초동 1552-13
Tel : 02)3488-7300
판매처 : 정부간행물판매센타
Tel. 02)394-0337
http://www.gpcbooks.co.kr
인쇄처 : 부국문화인쇄사
Tel. 2268-9254~5

※출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수는 있으나 무단전제나 복제는 금합니다.
ISBN 978-89-7865-284-1