

지방정부에 있어서 정책품질관리의 집행전략에 관한 연구

곽영환* · 최길수**†

* 한국표준협회 / 경기대학교

** 영산대학교

Implementing Strategy of Quality Management for Public Policy in Local Government

Young Hwan Kwak* · Kilsoo Choi**†

* Korean Standards Association/Kyonggi University

** Youngsan University

Key Words : PPQM(Quality Management for Public Policy), Manual of PPQM, Techniques of PPQM, Customer Focus, TQM of Public Sector

Abstract

The purpose of this study is to explore some strategies for implementing successfully the quality management for public policy (PPQM) in local government. Researchers for reaching at the purpose reviewed a literature on QM (or TQM) and PPQM in chapter II and suggested implementing strategies of local government's PPQM in chapter III. Implement strategies of local government's PPQM have to build a framework, establish an operating system, develop a customized PPQM's manual, and develop a capacity of local government's civil servant for implementing the PPQM and then build an evaluating system on the result of the PPQM's implementation in local government.

1. 서 론

민간경영에서 제1의 가치로 여기고 있는 고객개념이 정부부문에 도입되어 사용하기 시작한 것은 신공공관리론(New Public Management : NPM)의 등장과 그 맥을 같이 한다고 할 수 있다. 고객개념은 1980년대에 들어서 동서를 막론하고 정부혁신의 주요의제 중의 하나였으며(Alford, 2002), 신공공리론(NPM)을 주창하는 사람들이 가장 자주 인용했던 개념이기도 하다(Gore, 1993 ; Osborne and Gaebler, 1992). 정부부문에서 생각할 수 없었던 고객개념이 공공관리의 원칙으로 보편화된 데에는 미국과 영국의 품질

관리(QM) 또는 종합적품질관리(TQM) 운동의 확산이 계기가 되었다고 할 수 있다. 우리나라에서도 1990년대 중반부터 일부 중앙행정부처뿐만 아니라 지방정부에서도 TQM을 도입하여 집행한 여러 사례를 찾아볼 수 있다(박세정, 1998 : 163-167).

이렇게 활발했던 우리나라 공공부문의 품질관리 도입은 약 10여 년간의 침체기를 거쳐서 최근에 다시 공공정책을 중심으로 품질을 관리해야 한다는 필요성이 제기되면서 2005년부터 “정책품질관리”라는 제도로 모든 중앙행정부처에서 도입·시행하게 되었다. 즉, 우리나라 국무조정실과 행정자치부에서는 정책품질관리규정의 제정 및 표준매뉴얼의 개발 등의 노력으로 정부행정 및 정책에 대한 품질관리 운동을 다시 확산시키고 있다. 이러한 중앙행정부처

† 교신저자 kschoi@ysu.ac.kr

의 정책품질관리 제도 도입의 활성화와는 달리 우리의 지방정부에서는 이 제도에 대한 인식은 거의 희박한 상태이다. 이렇게 단언할 수 있는 근거는 2005년말에 행정자치부가 추진한 “지방행정혁신평가”에서 자율혁신과제인 정책품질관리를 신청하여 평가받은 지방자치단체가 전무했다는 사실에 기초한다(최길수 외, 2006 : 105). 그러나 중앙정부의 전격적인 정책품질관리 도입을 계기로 이제 일부의 지방정부(대구광역시, 서울시 영등포구청, 광주광역시 교육청, 경상북도교육청 등)에서도 이것의 도입을 위한 논의가 활발히 진행되고 있다.

본 연구는 지방정부에서 정책품질관리를 성공적으로 집행하기 위한 다각적인 방안들을 탐색하기 위한 것이다. 이러한 연구목적의 달성을 위해서 여기서는 문헌고찰을 통하여 정책품질관리의 이론적 배경, 제도적 의의, 그리고 도입사례를 논의하고, 지방정부에서 정책품질관리를 성공적으로 집행하기 위한 방안들을 탐색하게 될 것이다.

2. 문헌고찰

2.1 정책품질관리의 이론적 배경

2.1.1 정책품질관리의 개념정의

정책품질관리에 대한 개념은 물론 그 용어에 대한 명확한 기원이 무엇이라고 설명하거나 논의한 문헌은 거의 찾아보기 어렵다. “정책품질관리”라는 용어가 생소하다고 할지라도 그것이 전통적인 QM 또는 TQM의 철학과 관리기법을 많은 부분 응용하고 있다는 데에는 이론의 여지가 없다. 또한, 품질관리(QM)의 기원에 대해서 일치된 견해를 찾기란 쉬운 일이 아니다. 품질관리의 기원을 포괄적으로 해석한 Hunt는 19세기 초까지 거슬러 올라가 일본의 Shingo와 미국의 Taylor를 품질관리의 시발점으로 보고 있는가 하면(Hunt, 1993 : 23-27), 이 분야의 많은 연구자들이 TQM 철학 및 이론의 창시자 또는 공헌자로서 Deming, Juran, Ishikawa 등 제시하고 있다(Boyne, et al, 2002 ; Jablonski, 1994 ; Cohen and Brand, 1993 ; Carr and Littman, 1993 ; Hunt, 1993 ; Mohanty and Lakhe, 2002 ; West, 1995). 뿐만 아니라, Zairi(2002)는 시대적 범위를 축소하여 19세기 중반을 기점으로 나타나기 시작한 품질통제(QC)로부터 현대의 TQM에 이르는 발달과정

속에서 강조되었던 내용을 중심으로 TQM의 역사를 정리하고 있다.

“정책품질관리(Quality Management for Public Policy)”에 대한 영어의 약자를 ‘PPQM’으로 사용하고 있을지라도 그것은 기존문헌의 고찰을 통해서 이끌어낸 것이라기보다는 편의상의 용어로 사용하고 있음을 지적하지 않을 수 없다. 정책품질관리라는 용어를 처음으로 사용한 행정자치부(2005a)는 영국의 [Strategy Survival Guide]를 [영국의 정책품질매뉴얼 해설]로 번역하였으며, 2005년 [정책품질관리매뉴얼]을 발표하면서 미국의 [Guidance for Completing the Program Assessment Rating Tool : PART]의 내용을 일부 인용하고 있다.

정책품질관리가 구체적으로 무엇인가는 2005년 초에 제정된 국무총리훈령 제462호의 [정책품질관리규정]을 통하여 알아볼 수 있다. 여기서 정책품질관리란 “정책의 실패 및 정책불량품의 발생 등을 방지하기 위하여 정책품질을 체계적으로 관리·개선할 수 있는 체제를 구축함으로써 국민의 신뢰와 만족도를 높이고 나아가 국가경쟁력을 강화하려는 것”으로 정의하고 있다. 행정자치부(2005b : 84)에 의하면, “정책품질관리는 민간의 품질관리를 벤치마킹한 것이며, TQM이나 6Sigma 등 민간의 품질관리의 개념을 공공부문에 도입하여 불량정책이 발생하지 않도록 정책의 전과정에 걸쳐 품질관리를 하여야 한다는 것을 의미 한다”라고 하여, TQM의 개념을 응용하고 있음을 암시하고 있다.

그러면, 지방정부의 정책에 대하여 품질관리 한다고 할 경우에 그 개념정의를 어떻게 하여야 할 것인가? 이에 대해서는 3가지 입장에서 가능하다. 첫째로 국무조정실의 정책품질관리규정의 개념을 그대로 준용하는 것이며, 둘째로 TQM의 개념을 지방정부의 정책에 맞게 응용하는 방법이며, 셋째는 양자가 내포하고 있는 핵심적인 요소를 통합하여 새로운 개념을 만들어 내는 것이다. 본 연구에서는 셋째의 관점에 따라 지방정부의 정책품질관리를 “지방정부가 추진하는 사업 및 정책의 품질을 체계적으로 관리하여 고객인 지역주민의 만족감 및 신뢰도를 향상시키기 위한 관리기법”으로 정의하고자 한다.

2.1.2 정책품질의 관리기법

품질관리의 본질은 그것의 궁극적인 목표인 철학과 그 관리기법으로 대별되는데, 품질관리의 도구

(tools) 또는 기법(techniques)은 업무처리과정을 보다 잘 파악하고 의사결정에 필요한 충분한 정보를 얻기 위해서 사용되어진다. 전통적인 품질관리 이론에서는 품질관리의 도구 및 기법에 대하여 지나치다 할 정도로 상세하게 다루고 있는 것이 일반적인 경향이다. 예컨대, Koehler and Pankowski(1996)는 벤치마킹(benchmarking)을 비롯한 22개,¹⁾ Elshennawy and McCarthy(1992)는 미국 국방성에 사용한 10개, Hunt(1993)는 그래픽 도구(tool) 9개와 벤치마킹을 포함한 20개를 소개하는 등 대부분의 연구자들은 최소 5개 이상의 도구와 기법을 소개하고 있다. 이와 같이 품질관리의 도구는 무수히 많은 물론 용도에 있어서도 아주 다양하다.

<표 1> 정책품질관리기법

관리기법	세부내용
참여 및 갈등관리	정보공개 및 참여(정보공개제도, 공청회, 행정예고제도, 협의에 의한 규칙제정), 갈등관리와 협상기법(갈등관리, 협상기법)
영향분석(평가)	규제영향분석, 성별영향분석, 부패영향분석, 환경영향분석, 인구영향분석, 재해영향분석, 교통영향분석
대안의 평가	비용/편익분석, 비용/효과분석, 정책대안평가기준, 정부개입의 정당성 확인
체계적 사고기법	이슈트리, 제1원칙사고, 시스템사고, 벤치마킹, 6개의 생각모자, 입법과정
정책 사례연구	정책사례의 요약, 정책사례의 서술, 정책사례의 시사점

자료 : 행정자치부(2005b : 26-75), 재구성.

이와는 달리, 행정자치부에서 발간한 정책품질관리 표준매뉴얼에서 제시되고 있는 관리기법은 <표 1>에서 보는 바와 같이, 전통적인 품질관리 이론과 정책분석기법 등에서 채용하여 사용하고 있다. 이러

1) 22개의 도구 및 기법은 다음과 같다. Benchmarking, Brainstorming, Cause and Effect Diagram, Check Sheets, Control Chart, Customer Surveys, Deming Cycle, Flowchart, Force Field Analysis, Histogram, Introducing Change, Management Presentation, Milestone Charts, Nominal Group Method, Pareto Charts, Pie Charts, Priority Selection Worksheets, Run Charts, Scatter Diagram, Solution Strategies Matrix, Time Management, World Wide Web.

한 표준매뉴얼을 기초로 정보통신부에서 만들어낸 매뉴얼에서 제시하고 있는 관리기법은 행정자치부의 그것 보다 분석적인 기법들을 더 많이 소개하고 있다.²⁾

2.2 정책품질관리의 제도적 의의

정부조직의 운영은 민간의 경영조직과는 달리 법제도의 존재여부에 따라 많은 영향을 받고 있다. 특히, 내부 행정조직을 관리하는 각종 제도들은 그것을 규율하는 법규의 존재유무에 따라서 그 성공의 여부가 결정되는 경우가 대부분이다. 일찍이 미국에서 공사를 막론하고 품질관리문화가 정착될 수 있었던 것도 1987년의 “Malcolm Baldrige National Quality Act”라는 제도적 장치가 있었기에 가능했을 것이다. 이와 같은 차원에서 우리나라에서도 2005년에 국무총리훈령 제462호로 [정책품질관리규정]을 제정함으로써 모든 중앙행정부처의 정책에 품질관리를 도입하기 위한 제도적 장치를 마련한 것이다.

[정책품질관리규정]은 앞에서 지적한 바와 같이, 정부정책의 실패 및 정책불량품의 발생 등을 방지하기 위하여 정책품질을 체계적으로 관리·개선할 수 있는 체계를 구축함으로써 국민의 신뢰와 만족도를 높이고 나아가 국가경쟁력을 강화하려는 취지에서 제정되었으며, 전문 15개조와 부칙 2개조로 구성되어 있다.

이러한 [정책품질관리규정]의 주요내용은 크게 6가지로 구성되어 있다. 첫째는 정책품질관리의 정의로서 정부가 정책실패 및 부실정책을 방지하기 위하여 정책의 품질을 체계적으로 관리·개선하려고 행하는 총체적인 노력과 활동이라는 것을 강조하였다. 둘째로 중앙행정기관의 책무로서 중앙행정기관의 장은 정책의 품질을 높이기 위하여 필요한 시책을

2) 정보통신부의 정책품질관리 매뉴얼에서는 다음과 같이 관리기법을 제시하고 있다(정보통신부, 2005 : 125). ① 정책구상단계 : 현황조사(PECST, 시계열분석, Focus Group, 우선순위행렬표), 의제설정(정책델파이, SWOP, 벤치마킹, 비용편익분석, 비용효과분석, 시계열분석, Focus Group), ② 정책형성 : 정책수립(정책델파이, 교차영향분석, AHP, GAP분석, 시나리오 기법), 정책점검(정책영향분석, Focus Group). ③ 정책보완(위험관리), 홍보계획(PECST). ④ 정책확정 : 정책홍보(PECST). ⑤ 정책집행 : 진행관리(위험관리). ⑥ 정책종결 : 정책평가(BSC), 성과홍보(PECST).

수립하고, 정책추진의 기여도에 따라 성과평가와 보상과의 연계에 대한 내용이다. 셋째로 정책품질관리 매뉴얼의 적용에 관한 것으로 행정자치부장관과 국정홍보처장이 정책품질관리 매뉴얼을 작성하여 중앙행정기관의 장에게 통보하여야 한다는 사실을 명시했다. 넷째로 중앙행정기관의 장은 주요정책에 대하여는 관리대상정책을 지정하여 집중적으로 관리할 것을 제시했다. 다섯째로 중앙행정기관의 장은 관리대상정책을 추진하는 때에는 정책고객 및 이해당사자들에게 정책의 내용을 올바르게 알리기 위한 홍보를 실시하도록 하고 주요정책의 홍보방법 및 홍보시기에 대하여는 미리 국정홍보처장과 협의한다는 내용이 있다. 여섯째로 중앙행정기관의 장은 관리대상정책 중에서 정책추진이 부진·미흡하거나 또는 문제가 있는 정책에 대하여는 자체평가를 실시하고 그 평가결과를 정책추진과정에 적극 반영토록 하였다.

2.3 정책품질관리의 도입사례

앞에서 지적한바와 같이, 우리나라의 정책품질관리는 2005년 7월부터 모든 중앙정부부처에서 도입하여 운영하고 있다. 2005년 2월부터 6월 말까지 6개 선도부처에서 시범 및 적용하였으며, 7월 1일부터 전면 시행하여 42개 기관에서 495개의 관리대상정책을 지정하여 정책품질관리를 시행하였다(국무조정실, 2006 : 1).

이러한 중앙부처와는 달리 우리나라의 지방정부 중에서 정책품질관리제도를 도입하고 있는 곳은 광역단위에서 2005년에 대구광역시가 도입했으며, 기초단위에서는 2006년에 서울시 영등포구가 유일하다고 할 수 있다. 대구광역시는 2005년 7월 1일부터 일부의 정책,³⁾ 그리고 2006년 1월 1일부터는 확대 실시 할 목적으로 품질관리규정을 제정한 상태이다(대구광역시, 2005).

대구광역시에서 정책품질관리를 추진하기 위한 팀은 총11명으로 구성되어 있으며, 기획관을 총괄로 기획담당과 학계에서 5명, 대구경북개발연구원에서 1명, 공무원 3명으로 구성하고 있다. 대구광역시

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

가 5개의 관리대상정책에 대한 품질관리의 성과를 분석한 것을 보면, “대구허브시스템에 중앙정부에서도 실시하지 않은 「정책모니터링시스템」을 자체적으로 개발, 구축하여 정책형성단계부터 이해당사자 및 일반시민의 제안과 비판을 수렴·환류하여 민원 해소 및 거버넌스형시스템을 구축”을 성과로 보고 있다. 반면에, “① 정책관리자의 관심저조, ② 형식적인 매뉴얼 작성·관리, ③ 모니터링시스템 실질적인 활용부족, ④ 전략적인 정책홍보 미흡 등”의 문제점이 있었다고 지적하고 있다(대구광역시, 2006 : 5).

기초자치단체 차원에서 정책품질관리를 처음으로 도입한 서울시 영등포구는 행정기관에서 발주하는 2억원 이상 관급공사(건축, 토목, 하수, 조경, 교통 시설 등)를 대상으로 품질관리를 실시하고자 2006년 4월에 감사담당관을 팀장으로 팀원 22명으로 구성된 관급공사 품질관리 TFT 구성하여 운영하고 있다(서울특별시 영등포구청, 2006 : 41-42).⁴⁾

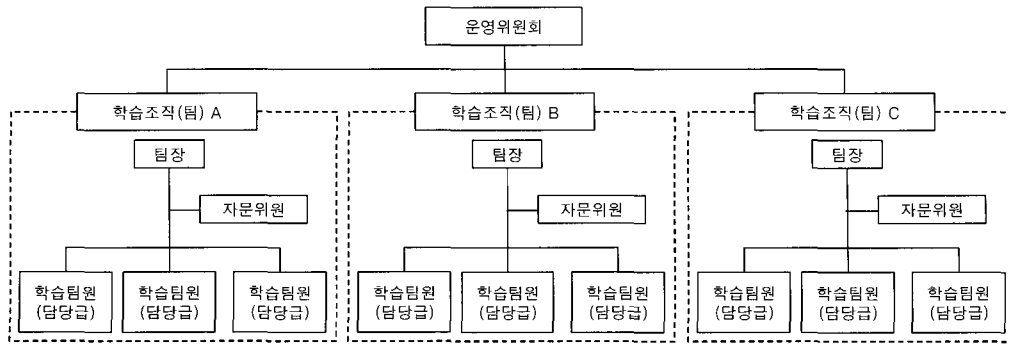
3. 지방정부의 정책품질관리 집행전략

3.1 집행을 위한 준거틀 구축

정책품질관리 제도는 우리의 지방정부에게는 비교적 새로운 관리기법으로써, 이러한 신공공관리기법(NPM)이 지방정부에서 성공적으로 집행이 되고 제도적으로 정착하기 위해서는 전략적 접근이 필요하다. 전략적 접근을 위해서는 잘 짜여진 절차와 실행에 옮길 수 있는 세부적인 행동지침을 포함하는 준거틀의 설계가 선행되어야 한다. 오랜 기간 동안 학문적으로 정착해온 TQM(또는 QM)에 관련된 문헌들에서는 준거틀에 대하여 비교적 상세하게 제시하고 있으나, 연구자마다 또는 그것을 집행한 조직마다 구체적인 절차와 세부활동에 대하여는 다양하게 제시하고 있다.⁵⁾

그러나 정책품질관리 제도는 그 발전의 역사가 짧

4) 이와 아울러, 지방교육청단위에서는 광주광역시 교육청과 경북교육청이 ‘정책품질관리제도’를 도입·시행하였는데, 전자는 전국에서 처음으로 연구 모임을 구성해 ‘교육정책품질관리 매뉴얼’을 자체 개발해 지난 6월 교육인적자원부로부터 2천 6백만원의 예산을 지원받아 16개 주요사업을 대상으로 정책품질관리를 실시하였다. 후자는 2006년에 15개의 관리대상정책을 지정하여 정책품질관리를 시행하였다.



<그림 2> 추진체계의 구성요소

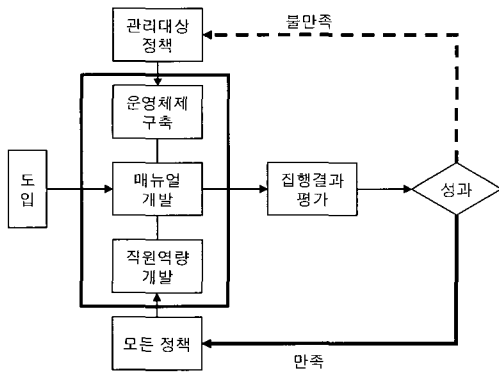
은 관계로 그것의 집행을 위한 준거들에 대한 논의가 활성화 되어 있지 않다. 그럼에도 불구하고 최길수(2005a : 254)는 지방정부에 있어서 정책품질관리제도의 도입과 집행을 위한 준거들에서 시범적용, 그리고 지방정부의 주요정책에 대한 적용, 그리고 지방정부의 모든 정책에 대하여 확대해 나가는 전략을 제시하고 있다.

일부를 선택하여 관리대상정책으로 지정하고 집중적으로 품질관리를 실시한 후 집행결과를 평가하여 만족할 만한 성과가 나타나면 모든 지방정부의 정책에 품질관리를 확대하여 집행하고 불만족스러운 성과가 있으면 새롭게 관리대상정책을 선정하여 품질관리 한다는 전략을 나타내는 것이다.

3.2 정책품질관리 운영체계 구축

정책품질관리제도의 도입, 정착 및 발전을 위해서는 지방정부별로 정책품질관리 추진체계를 구성·운영함으로써 정책품질관리의 실현가능성을 제고하여야 한다. 추진체계는 지방정부의 수준별(특별시, 특별자치도, 광역시, 시·군·구) 특성을 감안하여 구성되되 정책품질관리제도의 목적을 구현할 수 있도록 적극적인 추진의지와 더불어 효율적으로 구성·운영하여야 한다(<그림 2> 참조).

<그림 2>와 같이, 운영위원회를⁶⁾ 최상위기관으로 하고 그 아래 자문위원회,⁷⁾ 그리고 각 정책품질



<그림 1> 정책품질관리 집행을 위한 준거들

<그림 1>은 지방정부에 정책품질관리의 도입을 전제로 그 성공적인 집행을 위한 준거들을 보여주고 있다. 여기의 준거들은 지역주민들에 지대한 영향을 미치거나 예산상 규모가 큰 지방정부의 정책 중에

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

6) 지방정부의 정책품질관리 운영위원회는 정책품질관리 제도 운영상 중요한 사항을 부처별 운영위원회에서 결정, 정책품질관리 대상정책의 추진상황을 주기적으로 점검하고, 학습조직의 학습활동 결과 도출된 개선안 및 필요한 사항에 대해 심의·결정 및 지속적인 평가·감독 활동 수행한다.

7) 정책품질관리 자문위원회는 정책품질관리분야 내·외부 전문가를 위촉하여 제도의 도입과 시행과정에서 나타나는 제반 문제점 및 애로사항을 분석·진단·처방하는데 전문적인 지식과 아이디어를 제공하는데, 정책 품질관리제도를 도입한 경험이 있었던 대구광역시, 영등포구청, 광주광역시교육청, 경북교육청 등은 모두 자문위원회(또는 자문교수)를 두고 있다.

관리 대상정책별로 학습조직(학습동아리)을 두는데, 이러한 운영체제는 지방정부의 수준과 초기 운영성과의 결과에 따라서 달리 정할 수 있다. 즉, 광역자치단체의 경우는 운영위원회의 위원장을 실(국)장급으로 하고, 기초자치단체에서는 부단체장급으로 하며, 제도 도입의 초기에는 학습조직도 관리 대상정책의 주무부서를 주축으로 구성하며, 운영의 성과와 경험이 축적되면 모든 정책에서 학습조직을 운영한다.

3.3 정책품질관리의 자체매뉴얼개발

우리나라 정책품질관리 표준매뉴얼의 구성요소는 일반적으로 정책단계별 점검사항, 관리기법, 그리고 Q&A로 이루어져 있으며, 이 매뉴얼은 정책사례분석을 통해 추출된 성공 및 실패요인을 점검사항으로 제시하여 정책실패를 예방하고 정책품질을 제고하는 것이 목적이다(행정자치부, 2005b : 3).

<표 2> 정책품질관리 매뉴얼의 구성요소

개요	<ul style="list-style-type: none"> • 정책품질관리의 개념과 필요성 • 정책품질관리 기본 추진체계
규정	<ul style="list-style-type: none"> • 제안이유 • 정책품질관리규정 본문
점검사항	점검사항 <ul style="list-style-type: none"> • 각 정책단계별 거시적 관리사항 • 정책품질관리카드의 문항 구성
	세부 점검사항 <ul style="list-style-type: none"> • 각 점검사항별 세부 확인사항 • 점검사항에 대한 자의적 해석 방지 • 각 점검사항별로 3~6개씩 열거
관리기법	<ul style="list-style-type: none"> • 공개·참여, 갈등관리, 입법절차 등 안내 • B/C분석, 규제영향평가 등 관련 기법과 제도 소개
Q&A	<ul style="list-style-type: none"> • 매뉴얼 이용요령 및 품질관리카드 작성요령

정책품질관리를 도입한 경험이 있는 행정기관과 지방정부에서는 <표 2>와 같은 구성요소를 포함하고 있다. 정책품질관리 매뉴얼에서 핵심적인 활동은 관리대상정책에 대하여 정책단계별로 정책의 부실을 예방하기 위하여 작성하는 정책품질관리카드와 이에 대하여 지속적으로 보완(update)하는 작업이 주축이다. 정책품질관리 카드는 <표 3>와 같이 정책단계별로 요구되는 일반적인 점검사항으로 구성되어 있다.

<표 3> 품질관리카드의 점검사항

<p>1. 정책형성</p> <p>1) 정책수립의 필요성</p> <ul style="list-style-type: none"> - 문제의 현황 및 실태는 어떠한가? - 문제의 원인은 무엇이며, 어느 정도로 시급한가? - 지금까지 정부는 어떻게 대응해 왔는가? - 국내·외 유사사례 및 참고자료에는 무엇이 있는가? <p>2) 정책의 수립</p> <ul style="list-style-type: none"> - 정책목표는 무엇인가? - 계획추진을 위한 세부 내용 및 필요 자원은 무엇인가? - 계획의 사전 타당성을 어떻게 확보할 것인가? - 협의가 필요한 관계부처(기관)는 어디이며, 어떤 절차를 거쳐야 하는가? - 갈등관리 방안 및 정책영향평가 등의 결과에 따른 대응책은 무엇인가? <p>2. 정책홍보</p> <ul style="list-style-type: none"> - 홍보주체 및 대상은 누구인가? - 홍보하고자 하는 핵심메시지는 무엇인가? - 어떤 언론매체를 통해 언제부터 어떻게 홍보할 것인가? - 예상되는 비판논리 및 이에 대한 대응논리는 무엇인가? - 여론의 반응에 따른 대응방안은 무엇인가? <p>3. 정책집행</p> <ul style="list-style-type: none"> - 정책이 계획대로 집행되고 있는지 점검(모니터링)하고 있는가? - 집행과정에 제기된 문제점 및 대응방안은 무엇인가? <p>4. 평가 및 환류</p> <ul style="list-style-type: none"> - 누가, 무엇을, 언제, 어떻게 평가할 것인가? - 평가결과 및 평가결과의 시사점은 무엇인가? - 평가결과를 어떻게 활용할 것인가?

자료 : 행정자치부(2005b : 22).

정책품질관리 카드는 지방정부의 모든 정책에 대하여 작성하는 것이 아니라, 정책의 품질을 높일 필요성이 있는 시범정책(대구광역시 5개, 서울특별시 영등포구는 1개, 광주광역시 교육청은 16개, 경상북도교육청은 15개) 및 주요정책(관리대상정책)에 대하여 만들게 된다. 품질관리카드는 정책담당자가 각 정책단계별 활동내용을 기록하는 자료로서 [사업개요], [정책단계별 점검사항] 등으로 구성되어

진다.

이와 같이 정책품질관리 카드를 작성하는 목적은 첫째로 지방정부가 추진하는 중요한 정책 및 사업에 대한 설명체를 확립할 수 있다는 것이며, 둘째로 정책의 전 과정을 집중적으로 관리함으로써 정책부실을 예방하고, 셋째로 특정 정책의 이력에 관한 정보를 투명하게 하기 위한 것이다. 따라서 정책품질관리 카드는 각 담당자가 온라인(online) 상에서 입력이 가능하도록 시스템을 개발하여야 한다.

3.4 정책품질관리에 대한 직원들의 역량개발

일반적으로 역량(capacity)은 기능을 효율적으로 그리고 지속적으로 수행할 수 있는 개인 및 조직의 능력으로 정의할 수 있다(최길수, 2005b : 144 재인용). 이러한 관점에서 본다면 정책품질관리에 대한 역량은 정책품질관리를 효율적으로 집행할 수 있는 지방정부의 개인 및 조직의 능력이라고 말할 수 있다. 그렇다면, 정책품질관리를 제대로 운영하기 위한 능력을 어떻게 개발하여야 할 것인가가 문제가 된다. 이것에 대한 해답은 결론부터 말하면 지속적인 교육훈련이라고 말할 수 있다. 그러나 교육훈련 프로그램에 어떤 내용을 담고 있어야 하는지에 대하여는 논자에 따라서 다양하게 제시되고 있는 것이 사실이다.

지방정부의 정책품질관리를 위한 교육훈련과정은 크게 품질관리(QM)와 PPQM의 영역으로 나누어서 진행할 수 있다. 전자는 품질관리 일반론에 관한 것으로 그동안 품질관리(QM 또는 TQM)에서 제시되고 있는 교육훈련의 내용으로 품질관리의 의의, 철학, 개선도구(tools), 그리고 대표적인 품질관리대상(Quality Award)의 평가기준 등이 포함되어야 한다. 그리고 PPQM에 관련된 교육훈련의 내용은 PPQM의 목적 및 정의, PPQM의 추진경위, 중앙 및 지방정부의 운영사례, 관리기법, 학습동아리(분임조) 운영, 정책품질관리매뉴얼의 허와 실, 관리카드작성기법, 정책사례의 발굴 및 정리 등이 포함된다고 하겠다(최길수 외, 2006 : 116-117).

3.5 정책품질관리에 대한 평가체계 구축

여기서 논의하고자 하는 평가와 보상체계 구축의

내용은 일반적인 정책평가나 성과평가를 의미하는 것이 아니라 지방정부의 특정 사업 또는 정책에 PPQM을 집행하고 있을 경우 그 운영에 대한 평가를 말하는 것이다. 우리나라에서 시행하고 있는 PPQM은 그 역사적 일천함으로 인하여 그 평가에 대한 척도를 개발하려는 논의들은 아직 초보적인 단계에도 접근하지 못하고 있다고 할 수 있다. 물론, 국무조정실과 대구광역시가 PPQM의 운영성과에 대한 평가결과를 내놓기는 했지만 체계적인 평가척도를 사용했다고 보기는 어렵다.⁸⁾

이러한 상황은 미국이 정부부문에 품질관리(QM)를 도입하여 시행할 당시 다양한 품질평가프로그램을 적용한 것과 비교되는 것이기도 하다. 주지하는 바와 같이, 미국의 정부부문에서 QM의 도입이 활발했던 1990년대 초에 정부부문에서 적용한 대표적인 품질평가프로그램으로서 “*President's Quality Award*”와 “*The Malcolm Baldrige National Quality Award*”가 있다.

지방정부에서 집행한 초기의 정책품질관리는 대부분 관리대상정책이 될 것이다. 따라서 초기의 성과평가의 결과는 지방정부의 모든 정책으로 확대하여 품질관리를 집행할 것인가의 여부를 결정하는 중요한 기준이 된다. 지방정부의 모든 정책에 품질관리를 집행한다면, 그때의 평가는 운영에 대한 평가보다는 앞에서 지적한 각종 품질평가프로그램(Quality Award)의 척도를 적용한 평가체계를 구축하여야 할 것이다.

4. 결 론

참여정부에 들어서 우리나라는 과거 굵직한 국책사업들에 대하여 체계적인 품질관리가 제대로 이루어 지지 않아 정책실패와 정책불신의 결과로 이어졌다는 많은 비판의 목소리가 제기되었다. 따라서 범정부 차원에서 국민의 정책에 대한 신뢰를 회복하고 국가경쟁력을 강화하려는 노력의 일환으로 2005년

8) 국무조정실의 PPQM 평가척도는 정책품질관리의 필요성, 제도 및 매뉴얼에 대한 인지도, 학습조직 활동의 참여수준, 간부의 관심도, 정책품질관리 도입의 부담수준, 정책품질의 개선효과, 정책품질관리에 대한 평가방법, 정책단계별 활용도 분석, 정책품질관리카드 활용의 효과, 학습조직 활용의 효과 등이다(국무조정실, 2006 : 129-137).

7월부터 모든 중앙행정기관에 정책품질관리 제도를 전격 도입하여 시행하고 있다. 이러한 경향은 일부 이기는 하지만 지방정부 또는 행정기관의 차원에서 도 도입한 사례가 있었음은 물론 소극의 성과도 있었음을 지적하였다.

위에서는 우리나라 지방정부에서 정책품질관리(PPQM)를 도입한다는 사실을 전제로 하여 그것의 성공적인 집행에 요구되는 몇몇의 전략들에 대하여 논의하였다. 정책품질관리(PPQM)는 정책(Public Policy)과 품질관리(QM)의 통합적 개념으로 PPQM의 집행적 효율성을 제고하기 위해서는 이 양자에 대한 올바른 이해가 선행되어야 한다. 따라서 앞에서는 정책품질관리의 이론적 배경이 되는 제 개념에 대하여 논의했음은 물론 우리나라의 중앙부처와 지방정부에서 도입하여 시행하게 된 경위와 사례에 대하여 소개하였다. 이러한 이론적 이해를 바탕으로 지방정부에서 정책품질관리를 성공적으로 집행하기 위한 전략적 접근은 다음과 같은 5가지 차원으로 요약될 수 있다.

첫째, 지방정부에서 정책품질관리가 성공적으로 집행되기 위해서 모든 과정을 한눈에 들여다 볼 수 있는 준거틀이 마련되어야 한다. 이러한 준거틀에는 집행과정에서 있게 될 세부 활동의 핵심내용과 구조적인 특징이 가능한 모두 포함되어야 할 것이다. 이러한 준거틀의 개발은 경험적 사례분석을 통하여 보다 용이하게 개발할 수 있으나, 지방정부의 정책품질관리의 집행은 그 사례가 매우 적기 때문에 기존의 품질관리론과 각종 정책품질관리매뉴얼 등의 문헌고찰을 통해서 응용할 수밖에 없는 한계가 있다.

둘째, 지방정부에서 정책품질관리를 활성화 시킬 수 있는 운영체계를 구축해야 한다는 것이다. 이 운영체계에는 전체적인 팀구조와 운영위원회의 구성과 기능, 자문위원회의 구성과 기능, 그리고 품질분임조(정책품질관리에서는 학습조직이라고 함)의 구성원칙과 기능 등에 대하여 가능한 상세히 규정하는 것이 바람직하다. 이 중에서 학습조직의 역할과 활성화는 전체적인 정책품질관리의 성과에 결정적인 영향은 준다. 대부분 정책품질관리를 도입한 행정부서에서는 학습조직의 운영단위를 관리대상정책 담당 부서 위주로 하고 있으나 경험이 축적되면 전체 정책 및 부서로 확대하는 것이 바람직하다.

셋째, 지방정부의 정책에 적합한 정책품질관리 매뉴얼을 개발하여야 한다는 것이다. 우리나라의 정책

품질관리 도입의 초기에는 대부분의 기관에서 2005년 행정자치부에서 개발한 정책품질관리 표준매뉴얼을 그대로 적용한 것이 일반적인 경향이었다. 이 매뉴얼의 구성은 정책단계별 개요, 규정, 점검사항, 관리기법, 그리고 Q&A로 이루어진 것이 전형적이다. 그러나 지방정부의 조직환경은 정부수준에 따라서 천차만별이기 때문에 정책품질관리 매뉴얼을 개발할 때에는 그 지방정부의 조직특성 및 정책환경의 특수성이 잘 반영될 수 있도록 하여야 할 것이다.

넷째, 지방정부에서 정책품질관리를 성공적으로 집행하기 위해서는 직원들의 적극적인 참여와 역량이 뒷받침되어야 한다는 것이다. 이러한 정책품질관리를 위한 역량의 개발은 무엇보다도 지속적인 교육훈련을 통해서만이 가능하다 할 것이다. 정책품질관리의 역사가 일천한 관계로 이를 전담하는 교육훈련기관 많지는 않지만 중앙공무원교육원 및 국제지식재산연수원(특허연수원) 등에서 이에 대한 교육과정을 운영하고 있는 것은 다행이라고 할 수 있다. 교육훈련의 내용은 일반적인 품질관리론과 관리기법, 정책품질관리의 개요, 그리고 정책사례분석(성공 또는 실패) 등은 필수적인 교육과정이라 할 수 있다.

마지막으로 운영성과에 대한 평가가 있어야 한다. 여기의 평가는 정책품질관리를 집행한 결과를 분석하여 그 운영하는 과정에 예상하지 못했던 문제점 및 장애요인이 발견되었을 경우 문제와 장애의 원인을 규명하고 장애 개선방안을 제시하기 위한 평가이다. 그리고 정책품질관리가 전 지방정부의 정책에 집행이 보편화되고 나면 각종 품질평가프로그램(Quality Award)의 척도를 우리의 실정에 맞게 적용할 필요가 있다.

참 고 문 헌

- [1] 경상북도교육청(2006), 「정책품질관리 매뉴얼」.
- [2] 광주광역시교육청(2005), 「교육정책품질관리매뉴얼」.
- [3] 국무조정실(2006), 「2005년도 정책품질관리 개선사례」.
- [4] 대구광역시(2005), 「정책품질관리제도 추진계획」.
- [5] 대구광역시(2006), 「정책품질관리제도분석결과」.
- [6] 박세정(1998), “지방자치단체의 TQM 도입실태, 문제점, 그리고 향후방향”, 「한국행정학보」, 32권, 4호, pp. 157-171.

- [7] 영등포구청(2006), 「수도권혁신브랜드사업 포럼」.
- [8] 정보통신부(2005), 「IT정책품질관리매뉴얼」.
- [9] 최길수(2005a), “지방정부에 있어서 정책품질 관리제도의 집행전략과 도구에 관한 연구”, 「지방행정연구」, 19권, 3호, pp. 245-274.
- [10] 최길수(2005b), “지방분권시대에 있어서 자치역량개발에 관한 연구”, 「한국거버넌스학회보」, 12권, 1호, pp. 141-165.
- [11] 최길수, 김병국, 김필두(2006), “지방정부의 정책품질관리(PPQM) 도입·집행에 따른 쟁점과 과제”, 「2006년 한국정책과학학회 동계학술대회 발표논문집」, pp. 105-124.
- [12] 행정자치부(2005a), 「영국 정책품질매뉴얼 해설(Strategy Survival Guide)」.
- [13] 행정자치부(2005b), 「정책품질관리매뉴얼」.
- [14] Alford, J.(2002), “Defining the Client in the Public Sector : A Social-Exchange Perspective”, *Public Administration Review*, Vol. 62, No. 3, pp. 337-346.
- [15] Boyne, G. A., Gould-Williams, J. S., Law, J., and Walker, R. M.(2002), “Best Value-Total Quality Management for Local Government?”, *Public Money & Management*, July-September, pp. 9-16.
- [16] British Cabinet Office(2004), *Strategy Survival Guide*.
- [17] Carr, D. K. and Littman, I. D.(1993), *Excellence in Government : Total Quality Management in the 1990s*, Coopers & Lybrand.
- [18] Cohen, S. and Brand, R.(1993), *Quality Management in Government*, Jossey-Bass Publishers.
- [19] Elshennawy, A. K. and McCarthy, K. M. (1992), “Implementing Total Quality Management at the US Department of Defense”, *Total Quality Management*, Vol. 3, No. 1, pp. 31-46.
- [20] Gore, Al.(1993), *Creating Government that Works Better & Costs Less*, Times Books.
- [21] Hunt, D. V.(1993), *Quality Management for Government*, ASQC Quality Press.
- [22] Jablonski, J. R.(1994), *Implementing TQM*, Technical Management Consortium. Inc.
- [23] Koehler, J. W. and Pankowski, J. M.(1996), *Continual Improvement in Government : Tools & Methods*, St. Lucie Press.
- [24] Mohanty, R. P. and Lakhe, R. R.(2002), *TQM in Service Sector*, Jaico Publishing House.
- [25] Osborne, D. and Gaebler, T.(1992), *Reinventing Government*, A William Pattrick Book.
- [26] U. S. Office of Management & Budget (2005), *Guidance for Completing the Program Assessment Rating Tool(PART)*.
- [27] West, J. P. ed.(1995), *Quality Management Today*, International City/County Management Association.
- [28] Zairi, M.(2002), “Beyond TQM Implementation : the New Paradigm of TQM Sustainability”, *Total Quality Management*, Vol. 13, No. 8, pp. 1161-1172.