

지방정부의 정책품질관리제도 적용가능성 연구

강 창 민*, 정 원 희**

<목 차>

- I. 서 론
- II. 이론적 논의
- III. 지방자치단체의 정책품질관리제도 적용가능성
- IV. 결 론

I. 서 론

현재 참여정부 최대의 화두는 혁신이다. 따라서 참여정부의 모든 정책을 혁신을 위한 과정으로 이해할 수 있다. 그리고 정책품질관리제도 역시 참여정부의 혁신을 위한 하나의 과제이다. 이외에도 정부 혁신관리 매뉴얼에서부터 지식관리 매뉴얼, 팀제 매뉴얼 등 각종 매뉴얼의 생산으로 혁신을 위한 준비를 계속적으로 진행하고 있다. 결국 혁신은 기존의 시스템을 인재에 의존한 시스템에서 시스템 자체만으로 충분히 운영될 수 있는 정부를 창조하고자 하는 것이다.

혁신의 기초 속에서 정책품질관리제도가 2005년 7월 1일부터 전 부처를 대상으로 시행되었다. 2004년 6월부터 관련 전문가·주요 부처가 참여하는 T/F팀을 통해 의견을 수렴하고 시안을 마련하여 시범실시를 통해 제도의 시행을 준비했지만, 기본적으로 제도의 핵심이 되는 점검사항이 그동안 학문적 검증과 행정경험이 녹아든 이상론적 모델(ideal type)이다 보니 현실에 적용하는데는 많은 비판론

* 제주발전연구원 연구원,

**해전대학 강사

이 제기되었다. 이러한 문제에 따라 제도를 실제로 적용할 수 있기 위해서는 각 부처가 이를 구체화시키는 노력을 기울여야 했으며 제도가 다 담지 못하는 것을 실제 적용을 통해 보완하도록 유도하였다. 향후 본 제도가 지속적으로 발전하는 제도로 인식되도록 각 부처에서 자체매뉴얼을 만드는 등 제도를 발전시키는 노력을 지속하고 있는 것이 현재의 상황이다(김성현, 2005: 1).

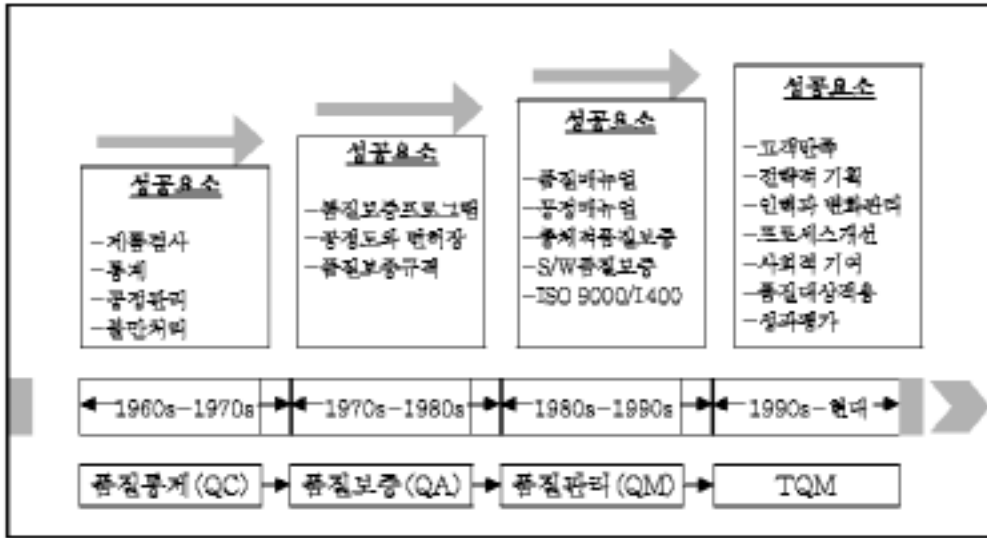
본 연구에서는 정책품질관리제도가 아직은 시행 초기에 있으므로 제도의 현시적인 효과를 보여주기에는 어렵고 우선 TQM에 대한 설명과 함께 제도 도입 배경과 주요내용을 중심으로 소개하며 그에 따른 지방자치단체의 적용가능성을 검토해 보고자 한다.

II. 이론적 논의

1. 종합 정책품질관리(TQM)

가. 품질관리의 발전과정

공사부문을 막론하고 관리 철학으로서 많은 영향을 미치고 있는 TQM의 기원을 어디에서 부터 찾아야 하고 그것에 대한 개념을 어떻게 정의 내려야 하는가에 대한 일치된 견해를 찾기란 쉬운 일이 아니다. Hunt(1993)는 19세기 초까지 거슬러 올라가 일본의 Shingo와 미국의 Taylor로부터 Crosby에 이르는 연대기를 중심으로 TQM의 발달과정을 논의 했는가하면, 대부분의 연구자들은 TQM의 철학 및 이론을 제시한 Deming, Juran, Ishikawa 등을 이와 관련된 아버지로 여기고 있다(Boyne, et al, 2002; Jablonski, 1994; Cohen and Brand, 1993; Carr and Littman, 1993; Hunt, 1993; Mohanty and Lakhe, 2002; West, 1995). 또한, Zairi(2002)는 시대적 범위를 축소하여 19세기 중반을 기점으로 나타나기 시작한 품질통제(QC)로부터 현대의 TQM에 이르는 발달과정 속에서 강조되었던 내용을 중심으로 TQM의 역사를 개관하기도 한다(최길수, 2005: 247).



※ 자료: Zairi(2002: 1164) ; 최길수(2005: 247 재인용).

<그림 1> TQM의 역사(전개과정)

2) 품질관리의 개념

대부분의 연구에서 TQM의 기원에 대해서는 간결하게 논의하고 있는 것이 일반적인 경향이다. 반면에 TQM의 개념을 어떻게 정의하는가는 연구전체에 대한 흐름을 이끌어가는 줄기로서의 기능을 하기 때문에 많은 연구자들이 TQM의 개념정의에 많은 노력과 주의를 기울이고 있다. 앞서서도 언급한 바와 같이, TQM은 민간경영기법 뿐만 아니라 공공부문의 관리수단으로 활용되고 있다. 그렇지만 TQM이 무엇인가에 대한 개념을 정의하는데 있어서는 경영과 행정이 가지고 있는 근본적인 특성을 이해하는 것이 전제되어야 할 것이다.

TQM의 정의 속에 제시되고 있는 기본적인 내용들은 연구자들에 따라서 다양하지만, 일반적으로 고객중심, 품질, 팀워크(참여), 지속적 개선 등을 강조하고 있다. 따라서 정부부문에서의 적용을 위한 TQM에 대하여 보다 본질적인 이해를 위하여 최소한도 정부에서 말하는 품질(Quality)이 무엇인가? 그리고 정부의 행정서비스 또는 정책의 고객(Customer)은 누구인가?에 대한 심도 있는 조작적정의가 필요하게 된다.

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

<표 1> TQM의 정의

저 자	개념정의	기본요소			
		고객 중심	팀웍	상시 개선	기타
Cohen & Brand (1993)	종합적(Total): 고객의 요구를 확인하는 데에서부터 고객 만족을 평가하는 전반적인 과정에 이르기 까지 품질(Quality)의 개념을 적용하는 것을 의미 품질(Quality): 고객의 기대를 충족 및 향상시키는 것을 의미 관리(Management): 품질을 지속적으로 개선하기 위해 조직의 역량을 개발 및 유지한다는 것을 의미	○		○	○
Carr & Littman (1993)	품질에 대한 고객의 기대를 충족시키기 위하여 일하는 방법을 통제하고 지속적으로 개선하는데 조직의 모든 사람이 참여하는 것	○	○	○	
Hunt (1993)	품질관리는 고객만족을 목표로 하는 전략적이고 통합적인 관리체계 기본적 요소: 고객만족, 지속적인 개선, 그리고 모든 사람들의 책임	○	○	○	
West (1995)	TQM은 고객지향, 하부위임, 벤치마킹, 지속적 개선 등을 통하여 주민만족과 지방정부의 생산성을 향상키려는 광범위한 전략	○	○	○	○

※ 자료 : 최길수(2005: 249)

그러면 정부의 고객(customer)은 누구인가? 이에 대한 대답은 쉽지 않을 것이

다. TQM을 논의하는데 있어서 고객이 누구인가를 명확히 하는 것은 매우 중요하지만 쉬운 일만은 아니다. 일반적으로 TQM의 개념에 내포되어 있는 고객은 조직체계의 외부뿐만이 아니라 내부에도 있을 수 있다(West, 1995: 8; Hunt, 1993: 36). 정부의 고객은 정부의 산출물을 받거나 사용하는 사람이다. 내부고객으로서의 사용자는 조직내에 있는 다른 부서나 사람이 될 것이고, 최종적인 산출품이나 서비스를 사용하는 사람은 외부고객이다(최길수, 2005: 248-249).

3) 품질관리의 성공요인

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

첫째, Al-Khalaf(1994)는 그의 박사학위논문에서 TQM과 관련된 177개의 문헌 고찰을 통하여 8개의 성공요인을 추출하고 분석하였다. 그 우선순위를 보면, ① 전 직원들이 참여할 수 있는 체계 → ② 품질관리를 위한 조직문화 → ③ 품질관리를 실행하기 위한 최고관리자들의 사명 → ④ 품질관리 관련 지식을 함양하기 위한 충분한 교육훈련프로그램 → ⑤ 직원들의 성과와 조직의 미션을 연계한 보상체계 → ⑥ 조직의 전략적 기획목표와 품질목표간의 조화 → ⑦ 품질관리에 대한 쌍방향 의사전달체계 → ⑧ 의욕이 넘치는 직원 순으로 성공요인을 분석하고 있다.

둘째, 최길수(1999)는 지방공기업을 대상으로 TQM이 아직 도입되지 않는지만, 도입될 경우 가장 쉽게 성공하기 위해서는 지방공기업을 민영화하여야 한다고 분석하고 있다. 그리고 TQM 여러 성공요인들(직원의 참여확대, 교육훈련, 경영층의 리더십, 고객만족 조사체계, 전략적 기획수립, 변화의 수용자세, 조직구조) 중에서 가장 중요시되는 것은 “직원들의 변화수용자세”라고 분석하고 있으며, 일반적으로 가장 적게 영향을 미치는 것은 “교육훈련”으로 분석하고 있다(최길수, 2005: 249-250).

2. 정책품질관리 매뉴얼⁸⁾의 주요 내용

가. 정책품질관리의 개념

정책품질관리는 정부에서 수립·시행하는 정책의 품질을 체계적으로 관리하고 개선함으로써, 정책이 실패하거나 정책에 불량품이 발생하는 것을 사전적으로 방지하고 사후적으로 보정하기 위해 정부가 기울이는 총체적인 노력과 활동을 말한다.

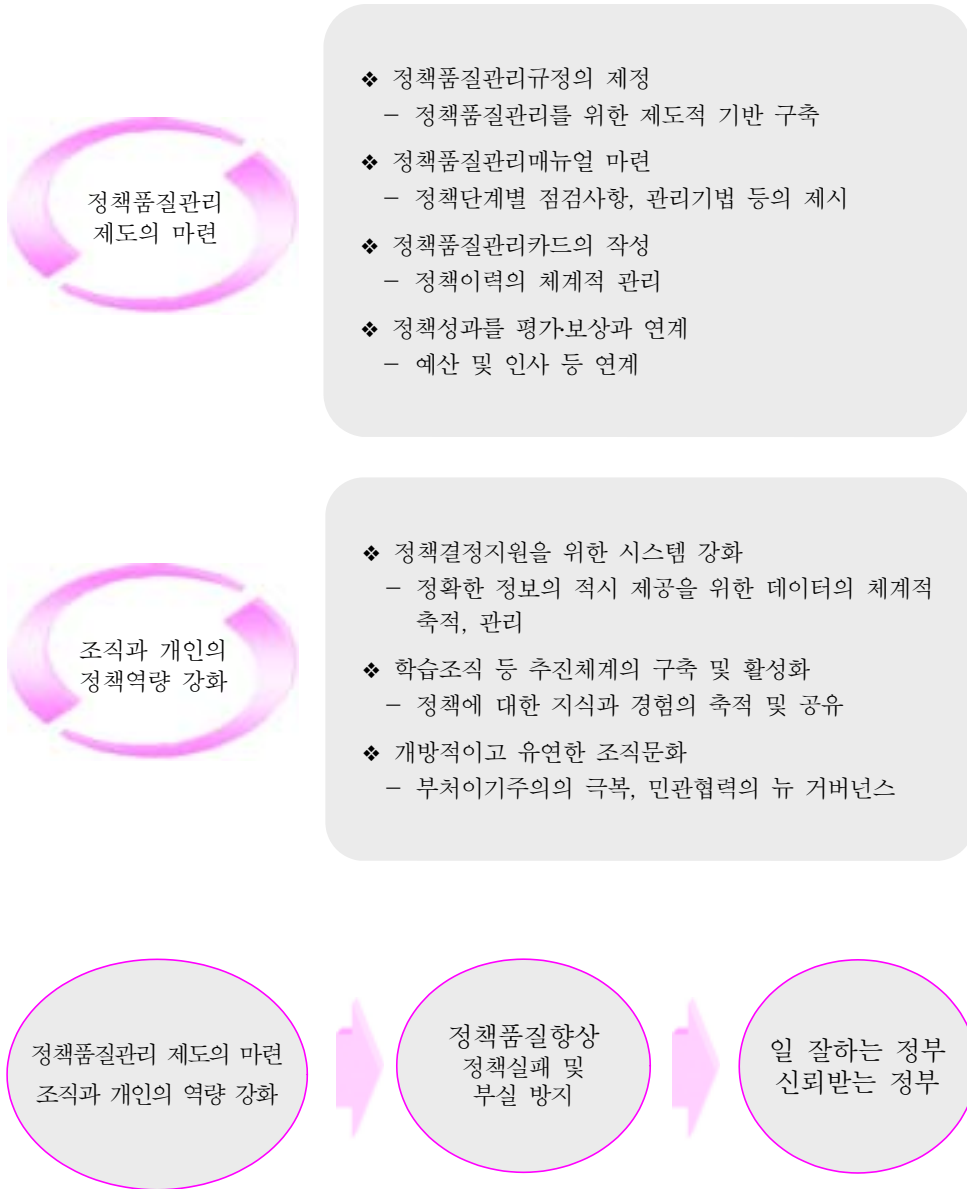
현재 추진하고 있는 정책품질관리제도는 정책추진과정에서 불량 정책이 발생하는 것을 사전에 예방하기 위한 최소한의 안전장치를 마련하는데 초점을 두고 있는 바, 정책품질관리규정과 매뉴얼을 제정하여 정책단계(과정)별로 적용할 점검사항과 기준을 제공하며, 품질관리대상정책 중 모범 또는 불량정책은 평가와 연계하고 개인별 성과관리에 적극 반영하는 것을 기본골격으로 하여 추진하고 있다.

현재 정책품질관리제도는 총리훈령으로 정책품질관리규정을 제정('05. 2월)하여 시행('05. 7월)하고 있고 현장 공무원들이 실제 제도를 운영할 때 도움이 될 수 있도록 제도의 구체적인 내용을 담아 추진에 따른 궁금증이 해소될 수 있도록 정책품질관리매뉴얼을 마련('05. 2월 시안, '05. 6월 확정안)하여 법제도적 기반을 마련하였고, 제도의 운영이 활성화될 수 있도록 학습조직 등 제도 추진체계를 구성·운영토록 하며 제도의 운영·관리가 On-line상에서 쉽게 이루어질 수 있도록 정책품질관리 정보시스템 구축을 추진 중에 있다.

이 제도를 시행하게 되면 정책초기 단계에서부터 정책의 효과를 확보할 수 있도록 내부의 자율적 통제가 가능하게 되고 공무원의 책임성을 확보할 수 있을 것으로 기대하고 있다.

8) 본 정책품질관리 매뉴얼에 관한 사항은 국무조정실 외(2005), 정책품질관리매뉴얼에 있는 내용을 재구성하였다.

<그림 2> 정책품질관리의 개념도



※ 자료 : 국무조정실 외(2005: 14)

2) 정책품질관리제도⁹⁾의 주요내용

(1) 정책품질관리규정의 주요내용

정책품질관리제도의 법적 기반은 총리훈령인 정책품질관리규정에 근거를 두고 구체적인 사항은 정책품질관리매뉴얼에서 정하는 바에 따르도록 하고 있다.

동 규정에서는 국정과제, 대통령·국무총리 지시사항, 대규모 국책사업, 다수의 이해당사자와 연계된 정책 등 국민생활 또는 국가경쟁력에 큰 영향을 미치는 사업과 품질을 높일 필요가 있다고 인정되는 정책을 관리대상정책으로 지정하여 관리하도록 규정(제7조)하고 있다.

관리대상정책에 대해서는 정책단계별로 진도를 관리(제8조)하고 ‘정책품질관리카드’에 정책담당자, 정책단계별 추진내용 등을 기록·보존(제9조)하며 이해당사자 반응·국민만족도 등에 대한 정책모니터링 계획을 함께 수립하여 모니터링을 실시(제10조)하도록 규정하고 있다.

관리대상정책 중 정책추진이 부진·미흡하거나 문제가 있는 정책은 부처 자체 평가 대상과제에 포함하고 정책품질 관리대상정책의 자체평가결과를 국무총리실의 기관평가에 반영하도록 규정(제12조)하며 평가결과를 인사·예산·성과급 등에 반영(제13조)하고 정책사례에 대한 교육(제14조·제15조)하도록 규정하고 있다.

(2) 정책단계별 점검사항

정책품질관리제도에서는 정책과정을 정책형성·집행·홍보 및 평가·환류단계로 구분하여 각 단계가 상호 유기적으로 연계되어 있다는 것을 전제로 하여 각 단계별로 점검하여야 할 사항을 크게 19개 분야 65개 상세 점검사항으로 구분하여 정책을 추진하는 과정에서 사전적으로 점검사항을 고려하여 정책을 수행토록 하고 그 결과를 관리카드에 기록하며 다음 과정으로 이행하기 전에 해당 이행사항이 적절한지를 상위관리자가 점검하는 절차를 거치도록 하고 있다.

9) 정책품질관리제도에 대한 상세한 내용은 정책품질관리매뉴얼(05. 6월)에서 설명하고 있으며, 동 매뉴얼은 매뉴얼의 구성 및 활용, 제도의 개요 및 주요내용(훈령·점검사항·관리카드작성요령·추진체계·관리시스템 운영 등), 관리기법, Q&A, 참고자료의 순으로 구성되어 있다. 매뉴얼 열람은 혁신포털사이트(<http://www.gov-innovation.go.kr>) 매뉴얼뱅크 참조.

매뉴얼에서는 점검사항의 상세한 작성요령을 제공함과 동시에 관리카드 작성요령을 제시하고 있으며, 각 부처의 정책 환경이 다양하므로 업무수행상의 특성을 반영하여 점검사항을 수정·보완하는 등 자체매뉴얼을 작성·관리할 수 있도록 하고 있다.

정책단계별 주요 점검사항

I. 정책형성

1. 정책수립의 필요성

- 문제의 현황 및 실태는 어떠한가?
- 문제의 원인은 무엇이며, 어느 정도로 시급한가?
- 지금까지 정부는 어떻게 대응해 왔는가?
- 국내·외 유사사례 및 참고자료에는 무엇이 있는가?

2. 정책의 수립

- 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?

II. 정책홍보

- 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?

III. 정책집행

- 정책이 계획대로 집행되고 있는지 점검(모니터링)하고 있는가?
- 집행과정에 제기된 문제점 및 대응방안은 무엇인가?

IV. 정책평가 및 환류

- 누가, 무엇을, 언제, 어떻게 평가할 것인가?
- 평가결과 및 평가결과의 시사점은 무엇인가?
- 평가결과를 어떻게 활용할 것인가?

점검사항은 실제 정책수행과정에서는 완벽하게 순서적으로 진행되지 않으므로 각 단계로 구분되어 제시된 점검사항을 입체적으로 고려하여야 하며 정책수행과정에서 지속적으로 관리카드의 기록내용을 현행화하고 보완하도록 하고 있다.

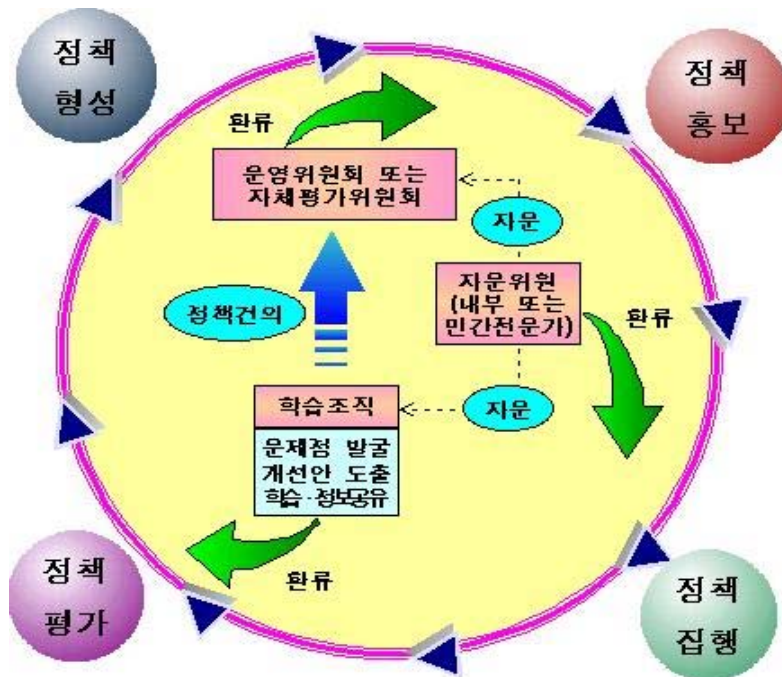
3. 정책품질관리제도 추진체계의 구성·운영

가. 추진체계 구성·운영의 필요성

정책품질관리제도는 단순히 매뉴얼을 참고·적용하고 관리카드를 작성하는 것만으로는 제도 운영의 품질을 보장할 수 없게 되므로 제도의 형식적 운영을 방지하고 제도가 각 부처의 사정에 맞도록 뿌리내리고 발전할 수 있도록 하기 위해 부처별로 정책품질관리 추진체계를 구성·운영하도록 하고 있다.

추진체계는 매뉴얼에서 제공하는 구성·기능·운영전략 등을 참조하여 부처별로 특성을 반영하여 구성토록 하였고 정책을 직접 기안하고 집행하는 실무자로부터 최고정책결정자가 참여할 수 있도록 학습조직(학습동아리), 자문위원, 운영위원회 삼자가 상호 긴밀히 협조하고 의사소통하는 방향으로 구성·운영토록 하고 있다.

추진체계는 운영위원회를 최상위기관으로 하고 자문위원, 그리고 각 정책품질관리 대상정책별로 학습조직(학습동아리)을 두는 형태로 운영되며 초기에는 관리대상정책을 담당하는 관련 공무원으로 구성된 통합된 하나의 학습조직을 두게 되지만, 조직 내 분위기가 활성화되고 제도 운영에 대한 경험·학습이 심화되면 대상정책별로 분화·발전시켜 복수의 학습조직을 운영할 수 있도록 하고 있다.



※ 자료 : 국무조정실 외(2005: 62)

<그림 3> 정책품질관리 추진 체계도

2) 추진체계별 기능 및 운영전략

(1) 학습조직

학습조직(학습동아리)은 품질관리대상정책을 담당하는 공무원들이 참여하여 수행하고 있는 정책 중 성공·실패 사례를 분석하여 문제점을 도출하고 개선안을 모색하여 상위로관리자로 구성된 운영위원회에 건의하여 정책과정에 반영될 수 있도록 하는 역할을 수행한다. 또한, 정책성공·실패사례 분석 결과, 정책추진과정 개선사례, 제도 개선사례 등 학습활동 결과를 부내지식관리시스템, 사례발표회 등을 통해 전 부서에 확산하는 등 지식·정보의 공유·학습하는 기능을 수행한다.

학습조직은 품질경영이론 중 QC(Quality Circle, 품질분임조) 등 품질개선을 위한 소집단활동이론에 근거하고 있으며, 활동의 자율적 참여와 동기부여, 상호적

(bottom-up) 의사소통이 가능한 조직문화를 지향하고 있다.

학습조직은 Brown Bag Meeting, Can Meeting, Hof Meeting 등 자유로운 모임을 정기적으로 개최하는 등 격식에 구애 받지 않는 자발적이고 적극적 참여를 유도하는 방향으로 운영토록 하고 있다.

(2) 운영위원회

각 부처의 장·차관, 실·국장 등 부처의 상급관리자 또는 정책결정권자가 참여하는 운영위원회는 부처별로 정책품질관리제도 운영상 중요한 사항을 결정하고 품질관리대상정책의 주기적 점검, 학습조직의 학습활동 결과 도출된 개선안 및 필요한 사항에 대한 심의·결정, 지속적인 평가·감독 활동을 수행한다.

운영위원회는 필요시 외부 전문가를 참여시키고 별도의 운영위원회를 구성하는 것이 어려울 경우에는 자체평가위원회가 그 기능을 대신해 수행할 수 있도록 할 수 있으며, 운영위원회 운영은 반드시 격식을 갖출 필요는 없으며 부처에서 일상적으로 이루어지는 간부회의 등을 활용할 수 있다.

(3) 자문위원(내·외부 전문가 참여)

학습조직 및 운영위원회 활동시 정책품질관리에 대한 전문적이고 객관적인 시야를 확보하기 위해서 전문가를 자문위원 등의 형태로 위촉하여 참여토록 하고 있다.

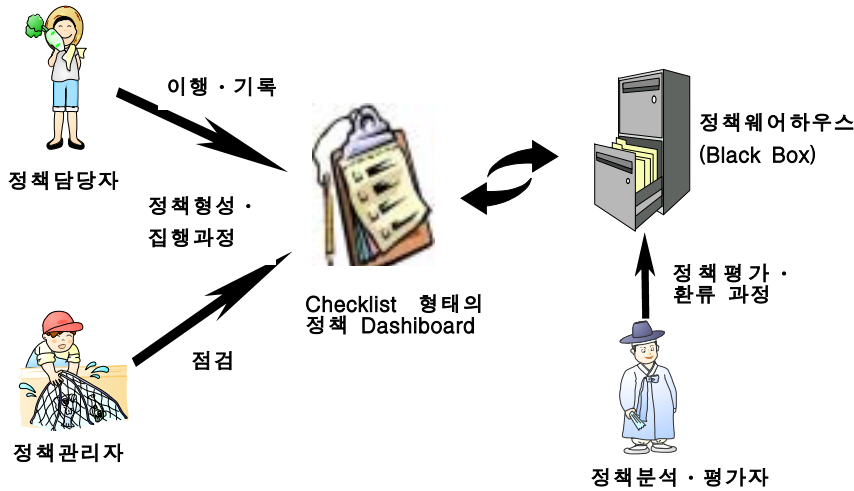
이러한 전문가는 반드시 외부 전문가만을 위촉할 필요는 없으며 오히려 부처내의 업무에 정통한 다양한 경험과 전문성을 갖춘 내부 인사를 참여시키도록 할 수 있으며, 제도의 도입과 시행과정에서 나타나는 제반 문제점 및 애로사항을 분석·진단·처방하는데 전문적인 지식과 아이디어를 제공할 수 있도록 하고 있다.

4. 정책품질관리제도 관리시스템의 구축 · 운영

가. 관리시스템 구축 · 운영의 필요성

정책품질관리제도를 효율적으로 운영하기 위해서는 매뉴얼 운영, 관리카드 작성 · 점검 및 학습조직 등 추진체계의 활동을 통합적으로 관리하고 다른 유형의 업무관리 활동과도 유기적으로 연계하여야 하므로 이를 관리하기 위한 정보시스템의 구축·운영이 필요하다.

정보시스템을 통해 제도를 운영하게 되면 발생 가능한 문제를 사전에 파악·대응하고 이미 발생한 문제에 대해서 민첩하게 대응하며 지난 정책에 대해 회고하여 정책품질 향상을 위한 학습이 될 수 있게 된다.



※ 자료 : 김성현(2005: 6).

<그림 4> 정책품질관리 시스템 구축 · 운영 개념도

2) 관리시스템 구축 추진 현황 및 계획

정책품질관리 정보시스템은 현재 일부 부처가 자체적으로 관리시스템을 구축하여 운영하고 있지만 행정자치부에서 추진하고 있는 정부업무통합시스템에 포함

하여 표준 관리시스템을 개발 중에 있으며 2005년 9월까지 행자부 자체 운영을 통해 전 부처에 보급할 표준시스템을 개발하고 2005년 12월까지 기획예산처 등 4개 부처의 시범운영을 거쳐 2006년에 보급을 추진할 계획이다.

Ⅲ. 정책품질관리제도의 지방자치단체 적용가능성

1. 관리규정에 대한 적용

우선 정책품질관리는 정부정책의 품질을 체계적으로 관리·개선함으로써 정책 실패 및 정책의 불량품을 방지하는 총체적인 정부의 노력 및 활동으로 지방자치단체 역시 정책수립의 상당부분이 지방에 이양되었으므로 그러한 정책에 대한 품질관리를 시행하는 것은 어쩌면 당연한 귀결일 것이다. 즉, 현재까지의 단편적인 정책의 수립 및 집행에서 좀 더 주민과 가까이 갈 수 있는 정책을 수립·관리 한다면 주민의 편익 증진 및 지방자치단체의 정책 효과성을 제고 할 수 있는 효과적인 방법이 될 수 있을 것이다.

현재 정책품질관리의 경우 국무총리훈령(제462호)으로 지정되어 활용되고 있으며 이에 따라 각 부처는 관리규정의 적용 하에 정책품질관리제도를 시행하고 있다. 따라서 지방자치단체의 경우도 이러한 국무총리훈령을 적용하고 따로 지방자치단체의 실정에 맞는 관리규정의 개발이 선행되어야 할 것이다.

일례를 살펴보면 정책품질관리규정 제7조(관리대상정책의 지정 및 취소)에서 “중앙행정기관의 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 정책으로서 정책의 품질을 높일 필요가 있다고 인정되는 정책에 대하여는 이를 정책품질관리대상정책(이하 “관리대상정책”이라 한다)으로 지정하여 관리하여야 한다.”라고 규정하고 있으며 그 자세한 내용은 아래의 내용과 같다.

1. 신규정책
 - 가. 국정과제 또는 국가전략사업
 - 나. 여러 부처와 관련된 주요 복합사업
 - 다. 연두 업무보고 중 주요과제
 - 라. 대통령 지시사항 및 국무총리 지시사항
 - 마. 직접적인 이해당사자가 1백만명 이상인 정책 또는 사업
 - 바. 간접적인 이해당사자가 5백만명 이상인 정책 또는 사업
 - 사. 사업구상단계의 추정 총사업비가 500억원 이상이거나 추정 총 사업비 중 국가가 부담하는 금액이 300억원 이상인 사업
 - 아. 그 밖에 국민생활 또는 국가경쟁력에 큰 영향을 미치는 사업
2. 추진 중인 정책

외부여건의 변화 및 사업내용의 변경 등으로 국민생활에 큰 영향을 주거나 많은 국민의 이해가 상충되어 추진상의 문제가 예상되는 사업
3. 대통령 또는 국무총리가 특별히 지정하는 정책
4. 그 밖에 이해관계인이 소수라고 하더라도 문제발생의 위험성이 크거나, 중앙행정기관의 장이 관리대상정책으로 지정·관리할 필요가 있다고 인정하는 정책

이러한 규정을 지방자치단체의 특성에 맞게 고친다면 우선 신규정책에 대한 개념 정의부터 수정되어야 하는 것이다. 즉, 지방자치단체 고유사업, 이해당사자가 주민의 50%이상인 사업, 추정되는 총 사업비가 10억 이상인 사업 등으로 수정되어야 하는 것이다. 이러한 세부적인 규정들을 수정하지 않고서는 지방자치단체에서 정책품질관리규정을 그대로 도용할 수는 없다. 앞서 제시하였듯이 우선 현재의 관리규정은 그대로 유지하되 지방자치단체 스스로 자치단체의 환경에 맞는 시행규칙을 제정하여 운용의 효과성을 높여야 한다.

이외에도 관리대상정책의 단위 및 관리주체, 관리대상정책의 취소, 관리대상정책의 진도관리 등 시행규칙에 포함되어야 할 자세한 내용들이 수정·제시되어야 한다.

2. 점검사항에 대한 적용

앞서 정책품질관리에 대한 내용을 언급하였듯이 정책품질관리 점검사항은 정책 단계별로 총 19가지의 점검사항으로 구성되어 있다. 이러한 점검사항들은 정책형성단계에서 평가 및 환류의 단계까지 세분화되어 있으며 중요한 것은 이러한 점검사항들이 모두 유기적으로 연결되어 있다는 사실이다. 이해를 돕기 위해 구분을 해 놓은 것 일뿐 실질적으로 살펴보면 정책의 모든 단계에 정책홍보는 필수적으로 들어가야 할 요소인 것처럼 단지 매뉴얼을 만들기 위한 구분의 과정인 것이다.

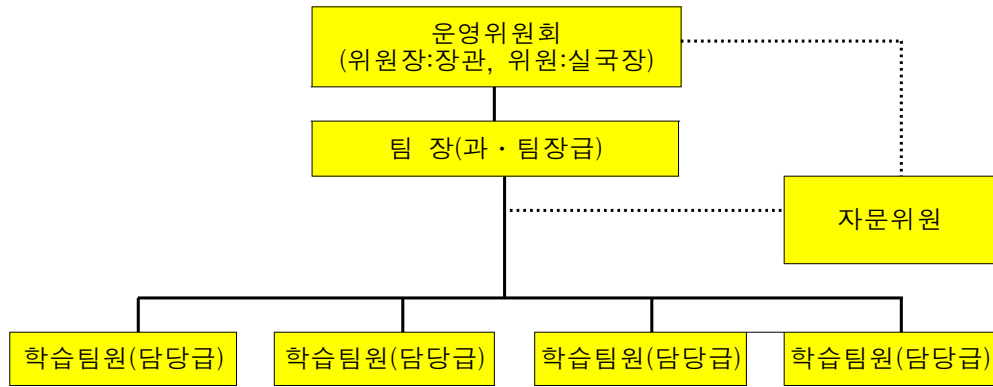
점검사항에 대한 자세한 자료는 앞서 제시한 정책품질관리 매뉴얼에 잘 나와 있으며 지방자치단체의 적용에 있어서도 점검사항에 대한 내용은 큰 문제는 없어 보이는 것으로 판단된다. 특히 기본적인 내용에 대한 서술들은 그 내용을 그대로 적용할 수 있으며 지방자치단체의 경우 점검사항 전의 착안사항에 대한 내용들을 실제 매뉴얼에 사업을 적용하여 수정할 필요가 있는 부분이다.

또한 각 부처가 따로 정책품질관리매뉴얼을 작성하고 있는 이유도 서로간의 격차로 인해 착안사항과 매뉴얼의 내용이 조금씩 수정되기 때문이다. 따라서 각 지방자치단체들도 이러한 착안사항과 매뉴얼에 대한 내용을 각 지방자치단체의 특성에 맞게 수정·변형 시킨다면 지방자치단체 정책품질관리제도가 완성되는 것이다. 또한 완성된 매뉴얼은 서식 및 작성요령의 과정을 통해 다시 자치단체의 특성에 맞게 수정·보완되는 과정을 최종적으로 거쳐 다음의 단계로 진행하게 된다.

결국 점검사항에 대한 내용은 향후 계속적으로 사업별로 보완되어 계속적으로 매뉴얼들이 성장한다면 좀 더 나은 정책을 주민들에게 적용할 수 있고 지방자치단체도 주민들의 신뢰를 얻게 되어 상승작용을 일으키게 될 것이다.

3. 추진체계에 대한 적용

초기 정책품질관리의 추진체계는 다음 그림과 같이 운영위원회, 자문위원회, 학습조직으로 설명될 수 있으며 각자 서로 다른 기능을 수행함으로써 최종적으로 학습조직의 효과를 극대화 시키는데 그 목적이 있다.



※ 자료 : 국무조정실 외(2005: 67)

<그림 5> 초기 정책품질관리 추진체계

운영위원회의 경우 정책품질관리제도 운영상 중요한 사항을 부처 운영위원회에서 결정하며, 정책품질관리 대상정책의 추진상황을 주기적으로 점검하고, 학습조직의 학습활동 결과 도출된 개선안 및 필요한 사항에 대하여 심의·결정 및 지속적인 평가·감독 활동을 수행한다. 이처럼 지방자치단체의 경우도 상급관리자(지방자치단체 국장 이상)와 일부 민간 전문가까지 포함하여 운영위원회를 구성하고 위와 같은 업무를 수행할 수 있다.

또한 자문위원회의 경우 정책품질관리분야 내·외부 전문가를 위촉하여 제도의 도입과 시행과정에서 나타나는 제반 문제점 및 애로사항을 분석·진단·치방하는데 전문적인 지식과 아이디어를 제공하는 기능을 수행하며 지방자치단체의 경우 해당과장이 주무과장이 되어 자문위원회를 위촉부터 운영·관리까지 시행함으로써 기능을 제대로 발휘할 수 있도록 구성한다.

마지막으로 학습조직의 경우 본 연구에서 빠질 수 없는 중요한 요소로써 각각의 매뉴얼 작성 및 관리담당자들로 팀을 구축하여 매뉴얼 작성과 관련된 사항에 대한 전반적인 토론과 문제점 그리고 개선방안을 도출하여 실제 지방자치단체 매뉴얼에 적용시킬 수 있도록 지속적으로 운영한다. 학습조직이 중요한 이유는 이러한 매뉴얼의 수정·보완이 계속적으로 이루어진다면 다음번 업무에 누가 투입되어도 같은 실수를 반복하지 않을 수 있으며 그에 따른 시간과 비용의 절약으로

매뉴얼의 효과를 극대화 시킬 수 있기 때문이다. 모든 정책품질관리제도의 핵심은 학습조직에 있다고 해도 과언이 아니다.

4. 시스템에 대한 적용

정책품질관리제도가 활성화되고 발전하기 위해서는 매뉴얼, 카드, 학습조직 등의 활동들을 통합적으로 관리할 필요가 있으므로 정보시스템을 구축·운영할 필요가 있다. 또한 제도상 각종 활동들을 통합적으로 관리하고 다른 유형의 업무관리 활동과의 유기적 연계를 위해서도 이를 관리하기 위한 정보시스템을 구축·운영할 필요가 있는 것이다.

그에 따른 정부의 예는 다음의 그림과 같다.



※ 자료 : 국무조정실 외(2005 : 80).

<그림 6> 정책품질관리 시스템 개요도

정책품질관리의 시스템 개요는 위의 그림과 같이 향후 구성될 것이다. 그러나 시스템의 구축과 그에 따른 비용이 적지 않아 지방자치단체의 단독으로 시스템을 구축하는 것은 쉽지 않을 것이다. 따라서 중앙정부의 상황('06년 2월 5개 부처 시범적용 후 3월부터 전 부처 적용)과 지방자치단체의 여건에 따라 시스템을 구축하는 것이 바람직하며 지방자치단체의 경우 꼭 시스템을 구축하지 않는다 하더라도 이러한 각종 점검사항과 추진체계의 활용을 통해 정책품질관리제도를 성공적으로 정착시킬 수 있을 것이며 성공적인 정착 후 중앙의 시스템을 이어 받아 그에 적용을 하는 것이 바람직할 것이다.

IV. 결 론

지금까지 정책품질관리제도에 대한 전반적인 내용과 지방자치단체의 적용가능성에 대한 내용을 설명하였으나 아직까지 여러 가지 시행의 중간과정에서 판단을 하기에는 어려운 요소들이 많이 존재하는 것으로 보인다. 또한 정책품질관리제도는 이를 운영해야하는 각 부처 또는 지방자치단체(적용을 할 경우)의 입장에서는 정말 피곤한 제도이고 이 제도의 효용성을 얘기하기 위해서는 과거 우리 정부가 수행해온 수많은 정책 과정들에 대한 뼈아픈 회고를 해야 하기 때문에, 실제수행 과정이 쉽지 않은 것이 사실이다. 하지만, 실제 제도를 구체화하고 적용하는 단계까지 거칠 경우 제도에 대한 인식은 달라질 수 있으며 지방자치단체도 시행에 적극적으로 동참할 수 있을 것이다.

과거 우리나라가 급속한 발전을 정부중심으로 유도할 수 밖에 없었던 어려운 시기였다면 이제는 사회를 안정시키고 과거 이룩했던 발전의 성과를 내실화해야 할 시기에 이르렀다. 따라서 합리적이고 이상적인 절차 및 내용을 담은 시스템에 의해 사회가 움직일 수 있도록 하는 설계가 확산되어야 할 것이고, 정책품질관리제도 역시 이러한 취지에서 도입되었고 정부혁신과제의 하나로 추진되는 이유일 것이다.

정책품질관리제도의 내용은 앞서 밝힌 것처럼 모든 정책에 완벽하게 적용되거나 실천하기가 결코 쉬운 제도는 아니지만 정책의 품질을 높이기 위해서 필요한

과정들을 제시하고 있으므로 부족하거나 현실과 맞지 않는 부분은 각 부처 또는 지방자치단체가 제도 운영을 통해 적극적인 인식 제고와 자체매뉴얼 마련, 학습 조직 활성화 등의 노력을 통해 보완·발전시켜야 이 제도가 성공적으로 정착될 수 있으며 소기의 목적을 달성할 수 있을 것이다(김성현, 2005: 7).

마지막으로 제주도는 현재 특별자치도가 진행 중이므로 앞으로 정책품질관리를 해야 할 정책들이 수없이 많을 것으로 판단된다. 따라서 이러한 제도를 빨리 받아들여 지방자치단체에 적용할 수 있다면 본 제도의 선두에서 새로운 지평을 열 수 있을 것이다.

□ 참 고 문 헌 □

- 김성현(2005). 정책품질관리제도의 이해. 한국행정연구원 발표자료.
- 국무조정실 외(2005). 정책품질관리매뉴얼. 정책품질관리혁신포럼.
- 강금식(1997). 품질경영. 서울: 박영사.
- 김선엽 · 김상문(2000). 지방행정조직에서의 TQM 활용방안에 관한 연구. *경희대행정문제연구*, 7(1).
- 박세정(1998a). 지방자치단체의 행정서비스 제고를 위한 품질경영프로그램 도입 및 활성화 방안에 관한 연구. *정부학연구*. 8(1).
- 오석홍(2004). 행정학. 서울: 박영사.
- 최길수(1999). 지방공기업에 있어서 TQM의 성공요인에 관한 연구. *한국행정연구*. 8(2).
- _____(2005). 지방정부에 있어서 정책품질관리제도의 집행전략과 도구에 관한 연구. *지방행정연구* 제19권 제3호(통권 62호).
- 행정자치부(2005). 영국 정책품질매뉴얼 해설(Strategy Survival Guide). 행정자치부.
- Al-Khalaf, A.M(1994). *Factors that Affect the Success and Failure of TQM Implementation in Small United State Cities*.
- Boyne, George A., Julian S. Gould-Williams, Jennifer Law, and Richard M. Walker(2002). Best Value-Total Quality Management for Local Government?, *Public Money & Management*, July-September.
- Carr, David K., and Ian D. Littman(1993). *Excellence in Government: Total Quality Management in the 1990s*, Coopers & Lybrand.
- Cohen, Steven, and Ronald Brand(1993). *Quality Management in Government*, Jossey-Bass Publishers.
- Hradesky, John L(1994). *Total Quality Management Handbook*, McGraw-Hill, Inc.
- Hunt, Daniel V(1993). *Quality Management for Government*, ASQC Quality Press.

- Jablonski, Joseph R(1994). *Implementing TQM*, Technical Management Consortium, Inc.
- Mohanty, R.P., and R.R. Lakhe(2002). *TQM in Service Sector*, Jaico Publishing House.
- Oakland, John S(2000). *Total Quality Management*, Butterworth Heinemann.
- West, Jonathan P. ed(1995). *Quality Management Today*, International City/County Management Association.
- Zairi, Mohamed(2002). Beyond TQM Implementation: the New Paradigm of TQM Sustainability, *Total Quality Management* 13(8).