

정책품질관리 제도 및 운영에 관한 이론적·실증적 고찰*

박병호

본 연구는 2005년 7월 중앙행정기관에 도입된 정책품질관리에 대한 이론적 논의가 충분하지 않다고 생각되어 먼저 이론적 배경으로 '정책성공 및 실패요인', 'TQM', '정부혁신'을 들고 정책품질관리와의 관계를 분석하였다. 다음으로 정책품질관리 운영현황을 실증적으로 파악하기 위하여 7개 중앙행정기관소속 공무원을 대상으로 면접조사(2007.5)와 설문조사(2007.9)를 실시하여 관련요인별로 기술분석하였다. 분석결과 많은 사람이 제도의 취지에 긍정하였으나 제도 및 운영에 불편과 애로사항을 많이 제기하였다. 주된 내용은 업무부담 및 타 유사제도와의 중복 등이었다. 이에 정책품질관리대상정책의 한정적 운영, 점검항목의 유형화, 정부업무평가 및 일반업무절차와 정책품질관리의 연계·통합방안 등 제도의 현실적합성과 편의성을 높이는 시사점을 제시하였다.

■ 주제어: 정책품질관리, 정책품질분석, 정책성공 및 정책실패, TQM, 정부혁신

I. 서론

정부는 2005년 7월에 중앙행정기관을 대상으로 정책 전 단계의 품질을 관리하는 정책품질관리제도를 전면 도입하였다. 정책품질관리제도 도입 이후 정책품질관리 활동을 통하여 부분적으로 품질관리 의식이 전파되고 품질개선이 이루어지는 등 성과도 있었지만 운영상 많은 문제점이 지적되고 있다. 그러나 정책품질관리의 운영현황에 대한 조사연구가 있지만 정책품질관리 관련요인별로 구체적이며 심층적인 연구는 충분하지 아니한 실정이다. 특히, 정책품질관리는 우리나라에 도입된 지 얼마되지 아니한 독특한 제도로써 이

* 본 연구는 저자의 박사학위논문(성균관대학교, 2008.8) '정책품질관리 제도 및 운영에 관한 연구'를 요약·재구성한 것이다.

의 정착을 위하여 많은 연구와 논의가 필요하다 하겠다.

이에 따라 본 연구는 2005년 7월에 정책품질관리제도가 시행된 이후 동 제도가 행정현장에서 당초 취지대로 잘 운영되고 있으며 운영효과는 있는지 등에 관하여 의문을 갖게 되었다. 이러한 문제의식하에 본 연구는 먼저 아직 명확하게 정립되어 있지 아니한 정책품질관리의 이론적·제도적 배경을 검토하고, 정책품질관리관련 요인별로 종합적인 운영실태를 실증적으로 파악하여 정책품질관리의 효율적 운영을 위한 시사점을 제시하고자 한다.

II. 정책품질관리의 이론적·제도적 배경

1. 도입배경 및 의의

과거에는 정부의 정책이 국민의 기대를 충족시키지 못하더라도 정부의 권위를 토대로 일방적으로 집행되었으나, 오늘날에는 사회가치의 다원화와 시민사회의 성장 등으로 정책의 이해관계가 충돌되는 경우 정책이 계획대로 집행되지 못하고 표류하게 되는 경우가 빈번하게 발생하고 있다. 정책이 제대로 결정·집행되지 않고 표류하게 되면 경제적 손실을 줄 뿐만 아니라 정부에 대한 국민의 신뢰마저 추락하게 되어 정부의 행정서비스 전달은 악순환을 겪게 된다. 정부는 정책의 효율적인 추진을 위하여 규제영향평가와 각종 영향평가 등을 실시하여 사전에 문제점을 분석하고 대안을 마련하고 있으나 정책의 전반에 걸쳐 다양한 문제를 점검·해결하지 못하는 한계를 보였다. 이에 따라 정책추진과정에 발생하는 문제점을 사전에 발굴하여 이를 점검하여 정책이 효율적으로 추진되도록 정책의 품질을 관리할 필요성이 커졌다. 국무조정실(2007: 3)은 정책품질관리 도입배경으로 새로운 정책환경의 변화 측면에서 “시민사회의 발전, 국경 없는 무한경쟁, 다양한 이해관계자의 참여, 일상화된 위기요인, 사회적 갈등과 비판적 언론”을, 기존의 정책관리 체계 측면에서 “정책실패 원인분석·공유기피, 부분적·단편적 정책관리, 이해관계자 의견수렴 미흡, 부실한 정책홍보관리, 정책평가보상체계 미흡” 등을 들고 있다. 정책품질관리제도를 도입하게 된 직접적 계기는 노무현 대통령의 정책품질관리제도 도입이 필요하다라는 지시(2004.6.1)이다(국무조정실,

2007: 4).

이에 따라 정부는 2005년 1월에서 6월에 걸쳐 정책품질관리를 적용할 수 있는 매뉴얼을 개발하고, 국무총리훈령 「정책품질관리규정」을 제정(2005.2.16)하였다. 그리고 정책품질관리제도를 본격 실시하기 전에 2005년 2월에서 6월에 걸쳐 재정경제부, 교육인적자원부, 행정자치부, 정보통신부, 산업자원부, 건설교통부 등 6개 부처에서 시범 실시하고, 2005년 7월 중앙행정기관을 대상으로 전면 실시하였다.

이러한 정책품질관리를 「정책품질관리규정」은 “정부가 정책실패 및 부실 정책을 방지하기 위하여 정책의 품질을 체계적으로 관리·개선하려고 행하는 총체적인 노력과 활동”이라고 정의하고 있다. 또한 국무조정실(2007: 10)은 정책품질관리를 “정책실패를 사전에 방지하고 바람직한 정책성과를 거두기 위하여 정책형성, 집행, 평가 및 환류 등 각 단계별로 반드시 고려해야 할 사항이나 거쳐야 할 절차를 매뉴얼화하고, 정책의 성공 및 실패 사례에 대한 학습을 강화하여 정책품질을 제고하고자 하는 일련의 활동”이라고 정의하여, 정책품질관리를 정책단계별로 주요 고려사항을 점검하는 ‘정책품질관리’와 사후에 정책성공 및 실패사례 분석을 통하여 정책실패의 재발을 방지하는 ‘정책품질분석’이라는 두 가지 측면을 강조하고 있다.

2. 이론적 배경

정책품질관리의 이론적 배경은 명확히 정립되어 있지 아니하나 허만형(2006)은 ‘TQM’을, 정윤수 외 3인(2007: 4~6)과 국무조정실(2007: 5~9)은 ‘6시그마’, ‘위해요소중점관리기준(HACCP)’, ‘TQM’을, 김병국·김필두(2006: 7~16)는 ‘신공공관리론’과 ‘정책실패·성공의 논리’를 들고 있다. 본 연구에서는 정책품질관리의 이론적 배경으로 정책품질관리가 정책실패를 방지하여 정책품질을 높이려는 목적을 가지고 있다는 점에서 ‘정책성공 및 실패요인’을, 정책품질관리가 품질제고를 위한 기법을 강조하고 있다는 점에서 ‘TQM’을, 정책품질관리가 참여정부에서 정부혁신과제의 하나로 추진되었다는 점에서 ‘정부혁신’을 들고자 한다.

1) 정책성공 및 실패요인

일반적으로 정책성공이란 당초에 달성하고자 했던 정책목표가 달성한 것을 의미한다. 따라서 정책성공과 실패는 정책목표의 달성도에 의하여 결정된다고 할 수 있다(민진, 1985: 244). 그러나 정책성공과 실패에 대한 판단은 시각과 시기에 따라 달라지는 가치판단의 상대성을 가지고 있다. 이러한 정책은 정책자체와 정책환경의 불확실성으로 인하여 정책목표를 달성하기 어려우며, 성공하기 보다는 실패할 가능성이 많다. 이에 따라 정책실패를 방지하고 성공을 유도하기 위하여 정책성공 및 실패요인에 관한 연구가 많이 진행되었으나, 주로 정책집행에 영향을 미치는 요인에 관한 연구가 진행되었다. 이는 정책집행과 정책결정이 상호순환적인 과정을 거쳐 상호영향을 미치기 때문에 정책집행에 영향을 미치는 요인이 정책결정에 영향을 미치는 요인을 포괄하여 정책의 성패에 영향을 미치기 때문이라고 생각한다.

이러한 정책성공 및 실패요인 연구의 주된 목적은 동일한 정책실패를 반복하지 않고 정책성공을 유도하기 위한 것으로 정책품질관리의 목적과 같은 취지를 갖고 있다고 볼 수 있다. 즉 정책성공 및 실패요인 연구에서 정책과 정별 정책오차를 파악하고 오차수정(송하진·김영평, 2006: 17)을 모색하여 정책성공을 유도하고 있는 바와 같이 정책품질관리의 경우도 정책과정별로 주요내용을 점검·보완하여 정책실패를 방지하고 있다. 이런 의미에서 김병국·김필두(2006: 16)는 "정책실패·성공의 논리는 정책품질관리제도의 이론적 배경"이라고 한다.

2) TQM과 정책품질관리

TQM은 단일 개념의 명확한 정의는 존재하지 않아 학자들의 많은 정의가 있으며, Feigenbaum(1984: 6)은 “품질관리 차원에서 소비자가 만족할 수 있는 품질의 제품이나 서비스를 가장 경제적인 수준에서 생산할 수 있도록 조직 내 각 그룹의 품질개발·품질유지·품질개선 노력들을 종합하기 위한 효과적인 시스템”이라고 한다(최임규, 1996: 111에서 재인용). 이러한 TQM은 고객만족과 생산성 제고를 위하여 생산과정에 대한 품질을 제고하고 궁극적으로 품질관리 조직문화를 조성하며, 이를 위하여 리더십 발휘, 전 조직구성원

참여, 지속적인 프로세스 개선 등을 추구하는 총체적인 관리모형이라고 할 수 있다. 그러나 TQM은 민간기업의 생산과정을 모델로 한 관리방식으로서 공공부문에 적용할 경우 공공부문과 민간부문의 특성에서 오는 차이로 인한 문제가 있다(김기식, 1999: 49~52; 이병철, 2003: 37~38).

TQM과 정책품질관리는 양자 모두 품질을 관리하는 활동으로서 기본 성격에서 유사점이 있으나, 품질관리 대상이 서로 달라 차이점도 많이 있다.

먼저 TQM과 정책품질관리의 유사점으로 양자 모두 고객만족과 생산성 제고를 목표로 리더십과 전 구성원의 참여, 지속적 프로세스 개선, 품질관리 조직문화 조성을 강조하고 있다. 이와 함께 TQM이 제품의 품질향상을 위하여 생산공정을 처음부터 끝까지 총체적으로 관리하는 것처럼 정책품질관리도 정책의 한 단계만을 강조하지 않고 정책의 전 단계에 걸친 총체적 품질관리를 강조하고 있다는 점에서 양자의 유사점을 찾을 수 있다. 또한 제도 운영 측면에서 정책품질관리제도에서 시행하고 있는 ‘정책품질관리카드’와 ‘학습조직’은 TQM의 ‘체크리스트방식’과 ‘품질동아리(QC)방식’이라고 할 수 있다(허만형, 2006: 148).

그러나 정책품질관리가 정부의 정책을 대상으로 한다는 점에서 TQM과 정책품질관리는 다음과 같은 차이가 있다: i) 정책품질관리의 대상고객은 제품의 구매자처럼 특정화하기 곤란하다. ii) 정책품질관리는 업무프로세스가 제품의 제조과정처럼 명확하지 않다. iii) 정책품질관리의 성과평가기준을 명확하게 설정하기 어렵다. iv) TQM은 일반적으로 제품의 품질제고를 위하여 조직내부의 프로세스 개선에 초점을 맞추고 있으나, 정책품질관리는 조직 내·외의 문제 모두에 관심을 가지고 있다.

3) 정부혁신과 정책품질관리

(1) 정부혁신의 이론적 배경과 정책품질관리

오늘날 각국은 신공공관리론(NPM: New Public Management)과 거버넌스이론에 입각하여 정부혁신을 추진하고 있다. 미국과 영국, 뉴질랜드 등 영연방 국가들은 주로 신공공관리론에 입각한 정부혁신을 추진하였으며, 네델란드, 아일랜드, 프랑스 등 북서유럽국가들은 주로 거버넌스이론에 입각한 정부혁신을 추진하였다(한국행정연구원, 2005: 81). 그러나 각 국가는 상황에 따라

서 두 가지 접근방법을 병행하기도 해서 천편일률적으로 구분하기가 어려운 점이 있다. 우리나라도 신공공관리론과 거버넌스이론을 구분하지 않고 정부 혁신과 관련된 내용을 취사선택하고 있다.

① 신공공관리론과 정책품질관리

신공공관리론은 공공부문의 다양한 개혁프로그램을 포괄하는 개념으로써 한마디로 특징을 정의하기는 곤란하지만 제반 선행연구를 고려할 때 고객만족의 추구, 효율성 및 효과성의 추구, 작은 정부 지향, 시장원칙의 공공부문 도입 등을 들 수 있다.

이와 같이 신공공관리론은 고객만족과 효율성·효과성을 추구하며 이를 위하여 민간의 성과관리기법을 공공부문에 적용하고 있다. 따라서 정책품질관리도 국민이 만족하도록 정책품질을 제고하고 이를 위하여 정책단계별로 정책목표와 정책수단을 선정·관리하며 성과관리를 전제(권기현, 2007: 82)하고 있는바 신공공관리론과 많은 부분이 관련된다고 할 수 있다. 이러한 점에서 김병국·김필두(2006: 13)는 신공공관리론은 민간기업의 관리기법을 공공부문에 도입하려는 학술적인 이론이고, 정책품질관리제도는 신공공관리론을 구체적으로 행정현장에 적용하는 시책이라고 한다.

② 거버넌스이론과 정책품질관리

현대 사회가 너무 역동적이고 복잡하며 다양해서 정부만으로 사회문제를 해결하기 곤란(Kooiman, 1993)하기 때문에 정부, 시장, 시민단체가 공동으로 문제해결을 하는 것이 바람직하며 이러한 문제해결을 위하여 구성원간 신뢰를 바탕으로 네트워크가 필요하다는 입장에서 거버넌스이론¹⁾이 등장하였다.

이러한 거버넌스이론은 서비스의 대상인 고객과 다양한 집단간 이해관계 조정을 위한 갈등관리, 탈중심화된 분권, 이해관계자의 참여 등을 중시하고

1) 이명석(2002)은 거버넌스 개념이 매우 광범위하게 사용되고 있으며 개념에 대한 정확한 학문적 합의가 이루어지지 않고 있다고 주장하며 다음과 같이 정의하고 있다. 최광의의 개념은 공통문제 해결기체로서의 거버넌스로서 이에 는 관료제 거버넌스, 신공공관리론, 신거버넌스 등이 포함된다. 협의의 개념인 신거버넌스는 개인·조직간의 자발적인 협동에 의한 사회적 조정을 강조하는 특정한 형태의 거버넌스를 의미한다. 특히 학자에 따라서 신거버넌스를 정책네트워크(Policy Network)로 규정하고 있다(한국행정연구원, 2005). 본 연구에서는 거버넌스라는 용어를 신거버넌스 의미로 사용한다.

있다. 따라서 정책품질관리도 정책에 대한 고객의 만족을 중시하고, 정책 이해관계자에 대한 의견수렴과 분석을 중시하며, 조직구성원의 참여와 부서단위의 팀워크를 강조하고 있으므로 거버넌스이론과 상당부문 맥락을 같이 한다고 본다. 정책품질관리에 적용되는 거버넌스 특징을 가진 기법으로 고객만족도 분석, 갈등관리기법, 정책공동체 등을 들 수 있다.

(2) 정부혁신과제로써의 정책품질관리 추진

정부혁신의 목적, 대상, 방법 등이 다양하고 광범위하기 때문에 정부혁신을 단일의 개념으로 특정화하기 곤란하나 그동안 정부혁신에 대한 논의를 종합해 볼 때 정부혁신을 ‘정부의 경쟁력을 강화하여 국민에게 양질의 서비스를 효율적으로 제공하기 위하여 정부부문에 과거에 행하지 않던 새로운 아이디어, 절차, 방법, 기법 등을 도입하거나 기존의 낡은 관행을 새롭게 바꾸어 이를 실행, 정착해 나가는 총체적 활동’이라고 정의할 수 있다.

이러한 정부혁신은 혁신목표(효율, 봉사, 분권, 투명, 참여)별, 혁신초점(제도혁신, 인프라혁신, 행태·문화혁신)별로 구분할 수 있다. 정책품질관리는 문제정책을 사전에 방지하기 위하여 정책 전 단계를 체계적으로 점검·관리하는 총체적 활동이므로, 혁신목표별로 볼 때 효율적인 정부를 구축하기 위한 혁신의 특성을, 혁신초점별로 볼 때 인프라혁신의 특성을 상대적으로 많이 가지고 있다(한국행정연구원, 2005: 151). 이러한 특성을 감안하여 참여정부는 정책품질관리를 전 부처가 공통적으로 추진해야 하는 공통혁신과제²⁾로 선정하여 중앙행정기관에 도입하였다.

3. 제도적 배경

정책품질관리제도는 새로이 도입된 제도로서 이와 동일한 제도를 국내·외에서 운영한 사례를 파악하기 곤란하다. 그러나 국·내외에서 이전부터 정책의 품질제고를 위한 노력을 해 왔는데 관련된 제도로 행정의 책임성을 제고

2) 공통혁신과제는 각 부처에 공통적으로 적용되는 과제를 대상으로 과제와 관련된 제도를 주관하는 부처(주관부처), 과제수행성과가 우수하거나 열정을 가진 부처(선도부처), 정책적·제도적·재정적 협조를 담당할 부처(관련부처)들이 참여하는 혁신포럼을 구성하여 과제의 해결방안을 모색한다. 2005년 및 2006년도에는 공통혁신과제로 17개 과제를 선정·운영하였으나, 2007년도에는 12개 과제로 축소·운영하였다(행정자치부, 2007).

하고 질 높은 규제를 시행하기 위한 규제영향분석제도, 정책의 실효성을 제고하기 위한 영향평가제도, 그리고 정부업무의 성과관리를 위한 정부업무평가제도 등을 들 수 있다.

1) 규제영향분석제도

『행정규제기본법』은 규제영향분석을 “규제로 인하여 국민의 일상생활과 사회·경제·행정 등에 미치는 제반 영향을 객관적이고 과학적인 방법을 사용하여 미리 예측·분석함으로써 규제의 타당성을 판단하는 기준을 제시”하는 것으로 정의하고 있다. 동법은 행정규제를 신설 또는 강화하고자 법령을 개정하는 경우에는 법제처 심사 전에 규제개혁위원회의 규제심사를 받도록 하고 있다.

이러한 규제영향분석은 불필요하고 비효율적인 행정규제를 사전에 억제하여 국민의 삶의 질을 높이려는 것이라고 할 수 있다. 따라서 사전에 정책의 필요성과 타당성을 분석하고 집행과정의 문제점을 점검·개선하는 등 정책 전 단계를 관리하는 정책품질관리와 비교할 때, 규제영향분석은 정책형성단계에서 정책의 필요성과 타당성을 분석하는 정책품질관리방법의 하나라고 할 수 있다.

2) 영향평가제도

영향평가의 개념은 다양하나 “정책대안 또는 사업이 대상집단이나 지역사회에 미치게 될 환경적 영향과 사회경제적 영향을 식별하고 추정함으로써 정책결정과정에서 판단의 기초가 될 정책대안의 결과에 대해 유용한 정보를 제공하는 분석·평가”(노화준, 1986; Nijkamp & Vindigni, 2003; 한국정책학회, 2006에서 재인용)라고 정의할 수 있다. 정부는 1999년에 각각 다른 법령에 의거하여 시행되어 오던 환경, 교통, 재해, 인구영향평가를 『환경·교통·재해 등에 관한 영향평가법』을 제정³⁾하여 통합하였다. 동법에 의하여 사업자는

3) 『환경·교통·재해 등에 관한 영향평가법』은 무분별한 개발을 억제하는 등 나름대로 긍정적인 효과를 나타냈으나 각 영향평가의 중복, 불필요한 항목 평가, 협의 지연 등의 문제점이 지적(감사원 2005.10)되었다. 이에 정부는 『환경·교통·재해 등에 관한 영향평가법』을 전부개정(2008.3.28 공포, 2009.1.1 시행)하여 『환경영향평가법』으로 변경하고 내용 중 교통·인구·재해

사업의 기본계획을 수립한 후 실시계획을 수립할 때 평가대행업체를 통하여 작성한 평가서를 제출하면 사업승인기관이 관련기관과 협의하고 실시계획을 승인하여 사업을 실시한다.

이러한 영향평가는 어떤 정책이 대상집단이나 지역사회에 미치는 영향력과, 투입비용 대비 효과, 문제해결방안으로써의 정책대안의 적절성 등을 미리 검토하여 정책의 추진여부를 결정하는데 유용한 정보를 제공한다. 따라서 영향평가는 앞에서 기술한 규제영향분석과 같이 정책형성단계에서 정책의 필요성과 타당성을 분석하는 정책품질관리방법의 하나라고 할 수 있다.

3) 정부업무평가제도

정부는 각종 평가제도가 개별적이고 중첩적이며 평가가 체계적인 성과관리로 연계되지 않았다는 반성에서 『정부업무평가기본법』(2006.4.1)에 의하여 통합적인 정부업무평가와 성과관리 체계를 구축하고 있다(공병천, 2007: 40).

이러한 정부업무평가의 주요 내용을 2006년의 예를 들어 살펴보면 중앙행정기관의 정부업무평가는 자체평가와 특정평가로 다음과 같이 구분한다(정부업무평가위원회, 2007). 자체평가는 중앙행정기관이 소관 정책 등을 스스로 평가하는 것으로, 주요 정책과제, 재정성과, 인사, 조직, 정보화 부문으로 구성한다. 특정평가는 국무총리가 중앙행정기관을 대상으로 국정을 통합적으로 관리하기 위하여 필요한 정책 등을 평가하는 것으로, 관리대상업무(혁신관리, 정책홍보관리, 법적 의무·권장사항 및 법제업무, 정보공개, 대통령지시사항 관리, 규제개혁, 청렴도, 위기관리), 고객만족도, 특정시책 부문으로 구성한다.

이중 자체평가의 주요정책과제 평가대상 과제는 연두 업무보고 과제를 포함하여 부처가 자율적으로 선정한 과제인 국(局) 수준의 정책목표(대과제)와 과(課) 수준의 이행과제(중과제)이다. 세부단위사업을 포함하고 있는 이행과제는 실제의 평가단위로서 각 과제에 대하여 계획, 집행, 성과, 평가결과 활용 등의 단계별로 공통지표인 평가항목 및 평가지표를 설정하여 자체평가위원회에서 평가를 실시한다.

이러한 주요정책평가는 사후적 평가로서 상대적으로 포괄적인 평가를 하

영향평가 내용을 삭제하고 영향평가절차를 간소화하였다(환경부, 2008).

고 있는 반면에 정책품질관리는 사전적 성격의 품질관리로써 구체적인 점검을 하고 있는 차이가 있다. 그러나 주요정책평가가 정책의 계획수립, 집행, 목표달성도, 평가결과의 활용도를 평가하고 있듯이, 정책품질관리도 정책형성, 정책홍보, 정책집행, 정책평가 및 환류단계별로 정책추진상황을 점검하도록 하고 있어 유사한 부분이 있다.

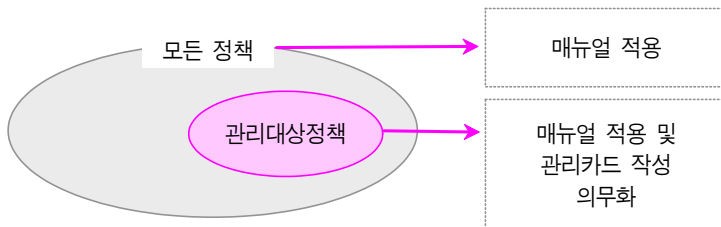
Ⅲ. 정책품질관리제도의 주요내용 및 운영현황

1. 주요내용

1) 정책품질관리의 적용대상

『정책품질관리규정』은 중앙행정기관에서 추진하는 정책을 적용대상(제3조)으로 하면서, 관리대상정책을 지정·관리(제7조)하도록 규정하고 있다. 관리대상정책은 정책품질관리매뉴얼이 정하는 바에 따라 정책품질관리카드를 작성하고, 진도관리, 모니터링, 홍보, 정책평가, 성과관리 등에 있어서 통상의 정책에 비하여 품질관리 의무를 강화하고 있다. 이에 따라 중앙행정기관은 국정과제, 연두업무보고 중 주요과제, 국민생활 또는 국가경쟁력에 큰 영향을 미치는 사업 등을 관리대상정책으로 지정하고 사유가 없어졌을 때에는 취소하는 등의 관리를 하여야 한다. 이를 정리하면 <그림 1>과 같다.

〈그림 1〉 관리대상정책과 일반정책의 정책품질관리 적용내용



자료 : 행정자치부(2005: 5)

2) 정책품질관리매뉴얼

정책품질관리매뉴얼은 정책형성, 정책홍보⁴⁾, 정책집행, 정책평가와 환류 등 정책단계별 점검사항과 관리기법 등을 소개하는 참고 자료집이다(행정자치부, 2005: 3). 이러한 정책품질관리매뉴얼은 크게 3가지 부문으로 구성되어 있다. 하나는 각 정책단계별 점검사항과 세부점검사항이고, 다른 하나는 정책을 추진할 때 참고할 수 있는 필요한 관리기법이며, 기타 질의응답 모음(Q&A)이다. 이중 점검사항은 정책담당자들이 정책을 추진하는 과정에서 점검해야 할 체크리스트를 말하며 정책품질관리매뉴얼은 동 점검사항으로 크게는 19개 항목을 규정하고, 이들 점검사항을 보다 명확하게 하기 위하여 작게는 65개 항목으로 세분한다.

3) 정책품질분석

정책품질분석은 정책추진이 부진하거나 미흡한 문제정책에 대해 정책품질 관리의 주요 점검사항을 기준으로 정책 과정상의 주요 문제점을 분석하고 향후 개선방향을 도출하여 정책추진 부처에 환류시킴으로써 정책 개선의 기회를 제공하고 유사한 실수·실책을 방지하기 위한 노력이라고 할 수 있다(국무조정실, 2006b).

문제정책 품질분석의 추진체계(2006년 8월 이전)는 대통령 비서실이 문제정책을 선정하고 주요 분석방향을 제시하는 등 품질분석을 주관하고, 국무조정실은 대통령 비서실 검토결과를 토대로 대상 정책별로 민간 전문가, 평가담당관 등이 구성원이 되는 분석 TF를 구성하여 분석·모니터링하였다. 분석대상 과제의 해당 부처는 국무조정실의 품질분석 결과를 토대로 추진 중인 정책에 대한 보완 대책을 마련하고 이를 정책에 반영하였다. 아울러 분석결과를 학습자료로 활용하여 동일한 실패를 사전에 예방하는 사후 관리시스템을 구축·운영하였다(국무조정실, 2006b). 그러나 2006년 8월부터 정책품질분석 관리주체를 대통령 비서실에서 국무조정실로 전환하였다. 이는 문제정책을 국무조정실의 특정시책 평가와 연계·운영함이 바람직하기 때문이다

4) 정책품질관리규정(국무총리훈령) 개정(2007.2.13)으로 정책홍보는 필요시 다른 정책단계에 포함하여 적용할 수 있도록 되었다.

(국무조정실, 2007: 64~65).

2. 운영현황

정책품질관리제도가 시행(2005.7.1)된 지 1년이 경과한 시점에 국무조정실에서 그동안의 추진상황을 점검⁵⁾하였다. 점검결과 부처별로 관리대상정책 및 학습조직이 지속적으로 증가하고 있으며 “기획예산처 등 20개 부처에서는 자체매뉴얼 개발을 통한 부처 특성에 맞는 제도 적용”으로 제도의 실효성을 확보해 나가고 있는 것으로 나타났다. “다만 일부 부처에서는 관리카드가 충실히 작성되지 못하고, 학습조직이 형식적으로 운영되는 사례 등이 있어 보다 적극적인 운영”이 필요한 것으로 나타났다(국무조정실, 2006a). 정책품질관리의 운영현황을 정리하면 <표 1>과 같다.

〈표 1〉 정책품질관리 운영현황

관리대상정책	<ul style="list-style-type: none"> ○ 446개('05.7.1)에서 44개 기관 619개('06.6.30)로 증가 ○ 619개를 정책추진단계별로 분류하여 정책품질관리의 효과를 분석한 결과 형성단계 25.7%, 홍보단계 9.0%, 집행단계 57.2%, 평가 및 환류단계 8.1%로 나타남
정책품질관리 카드	<ul style="list-style-type: none"> ○ 동시 작성 및 주기별 작성 87.4%, 일괄 작성 및 미작성 12.6% ○ 상급자 보고, 총괄부서 관리 등 점검부서에서 관리 91.4%, 해당 실무자 수준에서 관리 8.6% ○ 매뉴얼에 따라 충실히 관리 75.2%, 점검항목 누락 등 형식적 작성 24.8%
학습조직	<ul style="list-style-type: none"> ○ 175개('05.7.1)에서 646개('06.6.30)로 증가 <ul style="list-style-type: none"> - 총 646개(기관별 평균 14.7개) 학습조직 구성·운영 내역 : 제도운영관련 90개(14.0%), 분야별 189개(29.3%), 정책별 367개(56.7%) ○ 정기적 운영 및 수시 운영 68.7%, 형식적 운영 및 미운영 31.3% ○ 회의결과 공유 및 국장급 이상 간부에게 보고 등 적절히 환류·관리되는 경우가 대다수(80%) ○ 학습조직에 외부전문가가 참여하는 경우도 상당수(67.4%)

자료 : 국무조정실(2006a) 자료 요약 재구성

5) 국무조정실은 44개 부처를 대상으로 부처별 현장 점검(2006. 7.10~13), 설문조사(758명) 및 우수·개선사례발굴(서면 및 현지점검)을 실시하여 정책품질관리의 운영현황과 제도 운영 효과 및 수용도 등을 점검하였다.

국무조정실(2006a) 설문조사⁶⁾ 결과, 2005년 12월에 비하여 2006년 6월에 정책품질관리카드 및 학습조직의 활용을 통해 정책품질이 개선되고 있다는 인식이 높아졌다. 그리고 개인 및 조직역량 강화부문에 있어서 정책품질관리제도 운영에 참여한 그룹이 비참여 그룹에 비하여 모든 항목에서 효과가 높은 것으로 나타났다.

이러한 정책품질관리의 운영효과에도 불구하고 정책품질관리가 행정현실에 정착되지 못하고 여러 가지 적용상의 이슈와 문제점을 노정하고 있는 것으로 지적되고 있다. 정운수 외 3인(2007: 61~62)은 정책품질관리제도 성과 측정의 어려움, 제도 이해 곤란, 기존 다른 시스템과의 중복, 정책품질 개선이라는 실질적인 성과제시 미흡, 수준차이가 있는 여러 부처에 대한 획일적인 적용 등의 문제점을 제기하고, 김병국·김필두(2006: 75~76)는 비참여 그룹의 정책품질관리제도에 대한 낮은 인지도, 정책품질관리제도에 대한 부담감, 정책품질관리제도의 실효성을 높일 수 있는 다양한 장치의 개발 미흡 등의 문제점을 제기하였다.

이상의 조사·연구결과를 살펴볼 때 정책품질관리제도를 시행한 이후 정책품질관리카드와 학습조직 운영 등을 통하여 정책품질개선 효과가 긍정적으로 나타나고 있는 것으로 보인다. 그러나 정책품질관리제도에 대한 인식이 확산되지 아니하고 운영상 여러 가지 문제점과 애로사항 등으로 업무의 일부로 제도화되지 아니한 것으로 보인다.

IV. 연구설계 및 방법

1. 조사대상 선정 및 표본의 특성

1) 면접조사

면접조사는 행정자치부, 정보통신부, 기획예산처, 국가보훈처, 농촌진흥청, 해양경찰청, 국가청소년위원회 등 중앙행정기관 7개 기관을 방문하여 실무

6) 설문조사는 중앙부처 공무원을 대상으로 2005년 12월(42개 기관, 649명)과 2006년 6월(44개 기관, 758명)에 5점 척도로 실시하였다.

담당자를 대상으로 임명을 전제로 2007년 5월에 실시하였다. 면접조사 면담자는 각 기관별 평균 3인으로 총 21인(5급14, 7급1, 8급1, 연구관1, 지도관1, 경감2, 경사1)이다. 정책품질관리에 관한 종합적인 내용을 파악하기 위하여 각 기관별로 정책품질관리제도를 총괄관리하는 부서 근무자 1인과 정책 실무부서에서 정책품질에 참여하는 2인을 기준으로 구분·조사하였다.

2) 설문조사

설문조사도 면접조사와 같이 행정자치부, 정보통신부, 기획예산처, 국가보훈처, 해양경찰청, 농촌진흥청, 국가청소년위원회 등을 대상으로 2007년 9월에 실시하였다. 설문조사는 기관별로 정책품질관리에 참여하고 있는 공무원을 대상으로 하되 참여하고 있는 공무원의 수가 많지 않음을 감안하여 참여한 경험이 있는 공무원도 포함하였다. 설문대상 인원은 기관별로 본부에 근무하고 있는 20인 내지 30인을 원칙적으로 하였으며 총 176인이 참여하였다. 설문대상자의 특성은 직급별로 4급이상 20, 5급73, 6급이하 46, 연구관·지도관10, 연구사·지도사5, 경정2, 경감2, 경위6, 경사9, 경장2, 순경1인이고, 성별로 남자 150, 여자 24인이며, 근무연수별로 10년이하 81, 11년이상 20년이하 58, 21년이상 33인이고, 참여형태별로 정책담당자 133, 제도담당자 41, 학습조직 26인이다⁷⁾. 본 설문은 정책품질관리 담당자가 각 부서에 분산되어 있어 설문서의 배부 및 회수가 곤란하여 대상자에게 이메일을 통하여 실시하였다.

2. 조사내용 및 방법

본 연구에서는 정책품질관리 관련요인으로 조직외부 환경요인은 정책품질관리와 간접적으로 관련되며 인과관계가 불분명하다고 생각되어 조직외부 환경요인을 제외하고, 정책품질관리의 조직내부 추진여건과 제도 및 운영, 그리고 정책품질관리 운영효과 등을 조사분석하였다. 이러한 조사분석은

7) 설문대상자 특성별 총계가 176인과 다른 것은 설문에 표기를 하지 아니한 사람 때문이며, 참여 형태별 총계가 176인을 초과한 것은 일부사람이 정책담당자, 제도담당자, 학습조직 등에 중복으로 포함되었기 때문이다.

2005년 7월 정책품질관리제도가 시행된 이후부터 2007년 5월(면접조사)과 9월(설문조사)까지의 정책품질관리의 운영실적을 대상으로 한다.

이에 따라 면접조사 내용은 정책품질관리의 조직내부 추진여건, 운영내용, 운영효과 및 발전방향 등 정책품질관리와 관련된 전반적인 내용을 포괄하였다.

설문조사 내용은 크게 정책품질관리의 조직내부 추진여건, 정책품질관리 제도 및 운영, 정책품질관리의 운영효과 및 효용성, 그리고 정책품질관리제도 운영 전반에 관한 질문으로 4등분하고 총 51개 문항으로 <표 2>와 같이 구성하였다.

각 질문문항은 서열척도(ordinal scale)와 명목척도(nominal scale) 등으로 이루어졌으며, 서열척도는 서열수준을 보다 정확히 측정하기 위하여 5점 Likert 척도를 사용하였다.

<표 2> 설문구성 내용

구 분		설문 내용(문항수)	척도 유형
조직내부 추진여건	혁신적 조직문화	혁신적 아이디어 수용정도, 변화관리에의 적극성, 고객의견의 적극적 반영도, 전 직원의 참여도(4)	서열
	관리자의 관심과 지원	기관장/실장·본부장·국장/팀·과장의 정책품질관리에 대한 이해도와 지원·관심도(6)	서열
	유기적 조직구조	권한위임, 규정과 절차에 따른 업무수행정도, 수직적/수평적 의사소통의 원활성, 조직의 신속적 운영(6)	서열
	조직구성원 의 역량	전체 조직구성원의 정책품질관리제도의 필요성 공감도, 이해도, 교육정도, 참여정도(4)	서열
정책품질 관리 제도 및 운영	제도 적합성	정책품질관리대상정책의 내용 및 수의 적정성, 점검내용 및 수의 적정성(4)	서열
	제도운영	정책품질관리 매뉴얼의 활용도, 관리카드의 충실한 작성도, 온라인시스템 활용도, 학습동아리의 효과적 운영정도, 정책실패사례의 운영정도, 정책품질관리 총괄지원부서의 지원정도(6)	서열
	평가와 보상	객관적 평가정도, 적절한 보상 유무, 평가결과의 사후활용도(3)	서열
정책품질 관리 운영효과 및 효용성	운영효과	정책품질관리제도를 적용한 결과 업무만족도, 조직몰입, 정책품질, 조직문화, 고객만족의 제고 정도(5)	서열
	타제도와의 중복성,비교 효용성, 정착가능성	정책품질관리와 온나라시스템, 정부업무평가, 기존 성과관리제도와의 중복 정도, 정책품질관리제도의 유용성, 성공적 운영정도, 정착가능성(6)	서열
운영 전반		정책품질관리제도의 성공적 적용을 위한 중요요인(1)	서술
		정책품질관리의 효과, 정책 및 점검 수, 평가횟수(4)	명목
		정책품질관리의 문제점과 개선방안(2)	서술

정책품질관리 관련요인별로 면접조사와 설문조사 결과를 분석하되, 면접조사와 설문조사의 연계성과 시너지를 높이기 위하여 양 조사결과를 통합하여 기술분석하였다. 조사결과의 분석은 SPSS 프로그램을 통하여 설문문항의 적절성과 신뢰도를 검증하기 위하여 Cronbach's α 값을 이용한 문항간 신뢰도 분석을 실시하였다.

V. 분석결과

분석결과 면접조사에서 정책품질관리의 운영상 문제점과 애로사항이 많이 제기되었다. 그러나 설문조사(5점 척도)에서는 ‘제도 적합성’(3.46), ‘운영효과’(3.38)를 제외하고 모든 변수가 3.5 이상의 인식을 보여 주고 있어 상대적으로 긍정적 인식을 보여준다. 이는 면접조사는 구체적 운영현황을 이야기할 수 있으나, 설문조사는 사회적으로 바람직한 내용에 답변하거나 관대하게 답변하는 경향 등이 있기 때문이 아닌가 생각한다.

1. 정책품질관리의 조직내부 추진여건 분석

첫째, ‘혁신적 조직문화’와 관련하여 면접조사 결과 변화와 혁신의 필요성을 인식하고 고객의 요구를 반영하고 있었으나 변화와 혁신에의 적극적인 참여는 낮은 것으로 파악되었다. 설문조사(5점 척도)에서는 ‘조직내부 추진여건 관련요인’ 중에서 ‘혁신적 조직문화’(3.90)가 두 번째로 높은 긍정적 인식을 보였으며, ‘혁신적 조직문화’의 내용 중 ‘고객의견 반영 정도’에 대한 긍정적 인식은 높게 나타났으나, ‘전 직원의 참여도’는 낮게 나타났다. 이러한 결과를 고려할 때 각 기관에서 변화와 혁신의 필요성에 대한 공감대는 어느 정도 구축되었으나 조직구성원의 적극적인 참여는 아직 미흡한 것으로 생각된다.

둘째, ‘관리자의 관심과 지원’과 관련하여 면접조사 결과 관리자 일부는 적극적으로 정책품질관리를 점검·관리하고 있었으나, 많은 경우 일반적인 정책관리차원에서 정책품질관리를 인식하고 구체적인 내용은 숙지하지 않고 있는 것으로 나타났다. 설문조사(5점 척도)에서는 ‘조직내부 추진여건 관련

요인' 중에서 '관리자의 관심과 지원'(3.93)이 가장 높은 긍정적 인식을 보였다. 이러한 설문조사 결과는 면접조사 결과와 차이가 있는 것으로 제도도입 초기에 관리자의 역할이 다른 요인에 비하여 상대적으로 비중이 크기 때문에 긍정적 인식이 높은 것으로 생각된다. 이러한 측면에서 아직 많은 관리자가 정책품질관리의 구체적 내용을 숙지하고 조직구성원이 정책품질관리를 적극 추진토록 동기부여를 하는 데에 미흡하다고 생각된다.

셋째, '유기적 조직구조'와 관련하여 면접조사 결과 위임규정에도 불구하고 많은 경우 위에서 결정하고 실질적인 권한이 과·팀에 효과적으로 위임되지 않고, 지식관리시스템 등을 통하여 정보공유가 개선되고 있으나 아직 충분하지 않는 것으로 보인다. 특히 일부는 팀제 시행이후 경쟁심리로 정보공유가 제약된다고 한다. 설문조사(5점 척도)에서는 '조직내부 추진여건 관련 요인' 중에서 '유기적 조직구조'(3.79)는 긍정적 인식이 상대적으로 낮은 3위를 보였으며, '유기적 조직구조'의 내용 중에서 '의사결정권한의 효과적 위임(3.57)'에 대한 긍정적 인식이 가장 낮았고, '의사소통' 역시 높지 않은 인식도를 나타냈으며, '조직의 신축적 운영'(4.06)은 가장 높은 긍정적 인식을 보였다. 이러한 결과를 고려할 때 팀제 시행 등으로 조직의 신축적 운영은 상대적으로 잘 되고 있으나 효과적인 권한위임 등은 미흡하다고 생각된다.

넷째, '조직구성원의 역량'과 관련하여 면접조사 결과 정책품질관리제도가 조직구성원에게 널리 인식되지 않고 있으며 많은 조직구성원이 수동적으로 참여하고 있는 것으로 보인다. 설문조사(5점 척도)에서도 '조직내부 추진여건 관련요인' 중에서 '조직구성원의 역량'(3.55)이 가장 낮은 긍정적 인식을 보였다. 이와 같이 조직구성원의 역량에 대한 낮은 인식으로 정책품질관리에 대한 자발적 참여가 낮고 제도운영의 활성화가 미흡하다고 생각된다.

2. 정책품질관리 제도 및 운영 분석

첫째, '정책품질관리제도의 적합성'과 관련하여 면접조사에서 많은 사람이 정책품질관리 대상정책을 현행처럼 중요한 과제를 대상으로 하거나 축소해야 하며, 정책품질관리 점검항목은 수가 많으며 내용이 중복되거나 해당사항이 없는 경우가 있다고 인식하고 있었다. 설문조사(5점 척도)에서는 전체적으로 '정책품질관리 제도 및 운영'(3.61)에 대한 긍정적 인식이 '조직내부

의 추진여건'(3.79)보다 낮았다. 특히, '정책품질관리 제도 및 운영 관련요인' 중에서 '제도 적합성'(3.46)에 대한 긍정적 인식이 가장 낮았다. 이와 같이 많은 조직구성원이 제도 자체가 행정현실에 부합되지 아니한 면이 있으며 업무부담과 불편을 느끼고 있는 것으로 나타났다.

둘째, 정책품질관리와 '타 유사제도와 중복성'과 관련하여 면접조사에서 많은 사람이 주요정책평가 등 기존업무와 차별성이 적다고 인식하고 있었다. 설문조사(5점 척도)에서도 타 제도와 중복(3.90)된다는 인식이 높게 나타났다. 유사제도별 중복성에 대한 인식은 주요정책평가 등 정부업무평가(3.96), 업무관리시스템(3.91), 기존 성과관리제도(3.83) 순으로 나타났다. 이에 따라 많은 사람이 유사제도와 연계 또는 통합 필요성을 제기하였다.

셋째, '정책품질관리제도의 운영'과 관련하여 면접조사 결과 정책품질관리를 위한 자료입력이 기존 업무와 연계되지 아니하여 중복입력하는 불편이 있었으며, 정책실패를 줄이기 위하여 문제정책의 원인을 분석하는 정책품질분석도 활성화되지 않고 있었다. 그러나 정책품질관리 관련 학습동아리활동이 상대적으로 많이 활성화되고 있는 것으로 보였다. 설문조사(5점 척도)에서는 '제도 및 운영 관련요인' 중에서 '제도운영'(3.53)에 대한 긍정적 인식이 낮게 나타났으며, '제도운영'의 내용별 긍정적 인식은 정책품질관리카드의 충실도(3.80), 총괄지원 부서의 지원(3.78), 온라인 시스템 활용도·학습동아리의 효과적 운영(3.45), 매뉴얼 활용도(3.42), 정책실패사례 운영(3.21) 순으로 나타났다. 이러한 결과를 고려할 때 아직 전반적인 제도운영이 활성화되지 않았으며 특히 정책실패사례에 대한 학습 및 운영이 미흡한 것 보인다.

넷째, '평가와 보상'과 관련하여 면접조사에서 응답자는 정책품질관리에 대한 평가가 있으나 구체적인 평가내용과 보상을 모르는 경우가 많았다. 설문조사(5점 척도)에서는 '제도 및 운영 관련요인' 중에서 '평가와 보상'(3.58)에 대한 긍정적 인식이 높았으나 전체적으로 높은 수준은 아니며, '평가와 보상'의 내용별 긍정적 인식은 '실적에 대한 객관적 평가'(3.74), '평가결과의 활용'(3.59), '적절한 보상'(3.41) 순으로 나타났다.

3. 정책품질관리 운영효과 분석

‘정책품질관리의 운영효과’와 관련하여 면접조사에서 많은 응답자는 정책품질관리가 제대로 운영된다면 정책품질제고 효과가 있을 것이라며 제도자체의 취지는 긍정적으로 보았으나 상당수는 정책품질제고 효과를 확신하지 못하고 있었다. 또한 정책품질관리와 조직몰입·직무만족과는 상관관계가 없거나 불확실하다는 응답이 많았다. 설문조사(5점 척도)에서 정책품질관리의 운영효과(3.38)에 대한 긍정적 인식이 ‘조직내부 추진여건’(3.79)과 ‘제도 및 운영’(3.61)보다 낮게 나타났다. ‘운영효과’의 내용별 긍정적 인식도는 ‘정책품질 제고’(3.48), ‘고객만족도 향상’(3.40), ‘직무몰입 제고’(3.39), ‘품질관리분위기 제고’(3.36), ‘업무만족도 향상’(3.27) 순으로 나타났다. 이와 같이 ‘운영효과’에 대한 상대적으로 낮은 긍정적 인식을 볼 때 정책품질관리가 상당부분 형식적으로 운영되고 있는 것으로 생각된다. 또한 정책품질관리의 보다 직접적 목표인 ‘정책품질제고’에 대한 긍정적 인식이 장기적이고 간접적인 목표인 ‘품질관리분위기 제고’나 조직효과성 관련 ‘직무몰입’ 및 ‘업무만족’보다 더 높게 나타났으나, 이러한 ‘정책품질제고’에 대한 긍정적 인식도 ‘조직내부 추진여건’과 ‘제도 및 운영’ 관련요인과 비교하면 낮은 인식이다.

4. 기관별 인식 분석

설문조사에 의한 기관별 인식도를 살펴보면 ‘조직내부 추진여건 관련요인’에 관하여 자체 정책관리시스템(GPLCS)을 이용하는 정보통신부와 상대적으로 기관장의 관심이 많은 국가보훈처, 상설 정책품질관리팀을 구성하고 전 부서차원에서 적극적으로 정책품질관리를 추진한 해양경찰청 등은 모든 요인에서 평균이상의 긍정적 인식을 보였으며, 농촌진흥청과 국가청소년위원회는 요인별로 평균이상 또는 이하를 보였고, 직접적인 대민업무가 아닌 기획·조정업무를 다루는 행정자치부와 기획예산처는 모든 요인에서 평균이하의 인식을 하였다. 그리고 ‘제도 및 운영 관련요인’에 관하여 ‘조직내부 추진여건 관련요인’에서 긍정적 인식이 높은 수준인 국가보훈처와 해양경찰청과 보통수준인 국가청소년위원회가 평균이상의 긍정적 인식을 보였으며,

‘조직내부 추진여건’에서 높은 수준인 정보통신부는 ‘제도운영’에서 평균수준을 ‘평가와 보상’은 평균이상의 인식을 보였다. 그리고 ‘조직내부 추진여건’에서 긍정적 인식이 높지 않는 행정자치부, 기획예산처, 농촌진흥청은 평균이하의 인식을 보였다. 마지막으로 ‘정책품질관리의 운영효과’에 관하여 ‘조직내부 추진여건’과 ‘제도 및 운영’ 관련 모든 요인에서 평균이상의 긍정적 인식을 보인 해양경찰청과 비교적 긍정적 인식이 많은 국가청소년위원회는 평균이상의 긍정적 인식을 보였으며, ‘조직내부 추진여건’과 ‘제도 및 운영’에서 평균이상의 긍정적 인식을 보인 정보통신부와 국가보훈처는 평균이하의 인식을 보여 불일치를 보여준다. 한편 ‘추진여건’ 및 ‘제도운영’에서 낮은 인식을 보인 행정자치부, 기획예산처, 농촌진흥청은 ‘운영효과’에서도 낮은 인식을 보였다.

정책품질관리에 관한 부문별 설문조사 결과는 <표 3>과 같다.

〈표 3〉 정책품질관리에 관한 설문조사 종합분석(5점 척도)

정책품질관리의 조직내부 추진여건에 관한 인식								
기 관	혁신적 조직문화		관리자의 관심·지원		유기적 조직구조		구성원의 역량	
행정자치부	3.53	(0.65)	3.49	(0.55)	3.35	(0.47)	3.16	(0.61)
정보통신부	4.11	(0.43)	4.38	(0.52)	3.87	(0.57)	4.03	(0.64)
기획예산처	3.68	(0.76)	3.48	(0.58)	3.75	(0.75)	3.08	(0.64)
국가보훈처	4.20	(0.46)	4.48	(0.55)	4.07	(0.58)	3.64	(0.67)
농촌진흥청	3.76	(0.39)	3.40	(0.43)	3.89	(0.39)	3.03	(0.34)
해양경찰청	4.21	(0.52)	4.19	(0.57)	4.05	(0.50)	3.97	(0.70)
청소년위원회	3.83	(0.65)	4.01	(0.67)	3.63	(0.63)	3.78	(0.76)
평 균	3.90	(0.62)	3.93	(0.69)	3.79	(0.61)	3.55	(0.75)
F-value	5.245		15.587		4.539		10.747	
P-value	0.000		0.000		0.000		0.000	
정책품질관리 제도 및 운영에 관한 인식								
기 관	제도 적합성		제도운영		평가와 보상		중복성	
행정자치부	3.35	(0.58)	3.25	(0.64)	3.23	(0.65)	3.80	(0.85)
정보통신부	3.59	(0.73)	3.52	(0.46)	3.77	(0.47)	4.00	(0.87)
기획예산처	3.35	(0.57)	3.13	(0.70)	3.14	(0.58)	4.06	(0.63)
국가보훈처	3.49	(0.94)	3.80	(0.58)	3.75	(0.86)	4.03	(0.82)
농촌진흥청	3.42	(0.49)	3.32	(0.25)	3.44	(0.34)	4.13	(0.53)
해양경찰청	3.68	(0.57)	3.95	(0.67)	4.08	(0.52)	3.51	(0.75)
청소년위원회	3.39	(0.76)	3.71	(0.56)	3.67	(0.62)	3.83	(0.58)
평 균	3.46	(0.68)	3.53	(0.64)	3.58	(0.67)	3.90	(0.74)
F-value	0.885		7.092		7.844		2.060	
P-value	0.507		0.000		0.000		0.061	

(다음 쪽에 계속)

정책품질관리 운영 효과에 관한 인식		
기 관	전 체	평균/F-value/P-value
행정자치부	3.19 (0.76)	3.38(0.82)/2.843/0.012
정보통신부	3.29 (1.01)	
기획예산처	3.19 (0.62)	
국가보훈처	3.28 (1.13)	
농촌진흥청	3.17 (0.25)	
해양경찰청	3.88 (0.70)	
청소년위원회	3.60 (0.73)	

주: ()안의 값은 표준편차임

VI. 결론 : 정책적 시사점 및 연구한계

앞에서 살펴본 바와 같이 본 연구에서 정책품질관리 제도 및 운영에 많은 문제점과 애로사항이 파악되었다. 그러나 많은 사람들이 정책품질관리제도의 취지를 긍정적으로 인식하고 있었으며 제도의 운영에도 부분적으로 성과가 있었다고 생각한다. 이에 정책품질관리의 효율적 운영을 위한 시사점을 다음과 같이 제시한다.

첫째, '정책품질관리 조직내부 추진여건' 개선에 관한 사항이다.

전반적으로 조직내부 추진여건이 개선되고 있으나 정책품질관리를 추진하기에 여전히 미흡한 부문이 많은 것으로 보인다. 따라서 변화지향적·고객지향적이며 구성원의 참여를 강화하는 품질지향적 조직문화를 조성하고, 형식적이고 일방적인 리더십이 아닌 조직구성원에게 실질적인 도움과 동기부여를 강화하는 변혁적 리더십을 제고하며, 효과적인 권한위임과 실질적인 의사소통이 이루어지는 효율적인 조직체계를 구축하고, 정책품질관리를 직접 수행하는 조직구성원의 역량 강화가 필요하다. 특히 '조직내부 추진여건'을 묻는 설문조사에서 '조직구성원의 역량'에 대한 긍정적 인식이 가장 낮은 것으로 나타났는데, 조직구성원의 역량을 높이기 위하여 정책품질관리를 왜 하며, 무엇인지, 그리고 어떻게 하는 지에 대한 이해와 교육·훈련이 매우 필요하다고 하겠다.

둘째, '정책품질관리 제도' 개선에 관한 사항이다.

먼저 기관별 특성에 맞는 제도의 적용이 필요하다. 일반정책은 매뉴얼에 따라 정책품질관리를 하도록 하고, 관리카드를 작성하는 정책품질관리대상

정책은 정책기관, 집행기관, 연구기관 등 각 기관별 특성에 따라 핵심적인 정책에 한정하여 선정·운영하는 것이 바람직하다 하겠다. 아울러 점검항목도 정책유형별로 특성에 맞게 차별화하며, 공통적용항목을 축소하고 기관별 업무특성에 적합한 점검항목을 개발·적용하도록 함이 바람직하다. 다만 점검항목을 구체적으로 예시하되 항목을 선택적으로 적용할 수 있도록 하는 것도 하나의 방법이라고 생각한다.

다음으로 제도의 중복으로 업무담당자의 업무부담이 가중되고 제도의 효율성이 저하되므로 관련 유사제도의 통합 또는 연계방안의 강구가 필요하다. 중복문제가 많이 제기된 정부업무평가를 살펴보면, 정부업무평가는 사후에 하는 평가로써 정책추진시 사전에 점검하는 정책품질관리와 서로 성격이 다른 면이 있다. 그러나 정부업무평가제도와 정책품질관리의 대상범위가 중복되며, 정부업무평가와 정책품질관리 실적평가가 중복되어 실제 업무담당자들은 중복의 문제를 심각히 느끼고 있으므로 양자를 통합 운영하는 방안을 강구할 필요가 있다. 예컨대, 정부업무평가지 정책품질관리실적이 필요한 경우 각 기관의 정책품질관리실적 평가결과를 공동활용하는 방안과 더 나아가 개별정책평가에 정책품질관리 요소가 포함되도록 하여 정부업무평가에 정책품질관리가 내재화되도록 하는 방안을 생각할 수 있다.

셋째, '정책품질관리 제도운영' 개선에 관한 사항이다.

먼저 제도 운영의 부담을 완화하고 편의성을 제고해야 하겠다. 이를 위하여 정부업무관리시스템상 일반 정책업무관리와 정책품질관리를 연계·운영하는 것이 바람직하다고 생각한다. 즉 정책품질관리카드를 별도로 입력하는 것 보다 일상적인 업무실적 입력이 품질관리와 자동적으로 연계되도록 하는 것이 필요하다고 생각한다. 궁극적으로 정책품질관리를 별도의 품질관리절차가 아닌 일반 업무절차에서 할 수 있도록 하는 것이 바람직하다 하겠다.

그리고 정책품질관리 평가와 환류를 강화해야 하겠다. 정책품질관리 실적평가는 정량적인 평가 뿐만 아니라 정책품질관리로 정책품질과 고객만족이 얼마나 좋아졌는지에 대한 정성적인 평가가 필요하며 이에 적합한 지표를 개발하는 것이 바람직하다고 생각한다. 다만 평가의 부담을 고려하여 타 평가와 연계·통합 실시하고, 평가지표 뿐만 아니라 평가대상과 방법을 신중하게 결정해야 할 것이다. 아울러 정책품질관리 평가결과 기관별·부서별로 우수사례를 발굴하여 이를 각 기관에 전파하여 학습·공유하여야 하겠다.

다음으로 정책품질관리의 동기부여를 위한 인센티브의 강화가 필요하다. 모든 제도는 운영실적이 객관적으로 평가되고 적극적인 인센티브가 부여될 때 지속적으로 발전될 수 있다. 이러한 인센티브는 팀원에게만 부여할 경우 지나친 경쟁으로 팀워크가 저하되므로 팀별 인센티브가 많이 부여되어야 할 것이다.

또한, 정책사례분석을 통한 정책품질분석을 활성화해야 하겠다. 이를 위하여 실패사례를 제공하도록 하는 적극적인 유인책이 필요하다고 생각한다. 즉 실패사례와 이를 방지하기 위한 대책을 제공하는 개인과 기관에 대하여 평가를 우대하고 이를 독려하는 조직문화를 구축해야 한다. 그리고 정책사례 교육을 각 기관 및 중앙공무원교육원 등 교육훈련기관을 통하여 광범위하게 실시되어야 할 것이다.

본 연구는 문헌조사·면접조사·설문조사 결과를 기술분석하여 정책품질관리 관련요인들이 어떻게 운영되고 있는지를 분석하였지만 연구한계로써 7개 중앙행정기관을 대상으로 연구하여 연구결과를 전체 행정기관에 일반화하기 어려운 점, 설문조사 대상인원이 적고 설문지에 비하여 상대적으로 부담이 많은 것으로 생각되는 이메일을 통하여 설문조사를 한 점, 정책서비스를 제공받는 고객이 아닌 담당공무원의 인식에 기초하여 정책품질관리의 효과를 파악한 점 등을 들 수 있다. 그러나 본 연구는 정책품질관리 관련요인에 대한 종합적인 실태조사와 분석을 통하여 정책품질관리제도가 어떻게 운영되고 있는지를 파악하고 정책적 시사점을 제시하는 데 소기의 의의를 두고, 정책품질관리제도의 발전을 위한 구체적인 방안은 후일의 연구에 기대해 본다.

참고문헌

- 공병천. (2007). “성과중심 정부업무평가의 주요 현안 및 과제: 중앙행정기관을 중심으로”. 『정부평가의 이해와 실제』. 서울: 대영문화사.
- 국무조정실. (2006a). “정책품질관리제도 추진상황 점검 및 향후 조치계획”. 국무회의 보고자료(2006. 7.25).
- _____. (2006b). 『정부정책도 품질을 관리해야 합니다: 국민에게 신뢰받는 정책을 만든다』. 내부자료.
- _____. (2007). 『국민이 만족하는 명품정책, 정책품질관리가 만든다!』(참여정부 정책보

- 고서). 내부자료.
- 권기현. (2007). 『정책학의 논리』. 서울: 박영사.
- 김기식. (1999). 행정조직의 품질행정(TQM) 도입효과와 적용수준의 영향요인. 부산대학교 박사학위논문.
- 김병국·김필두. (2006). 『지방자치단체 정책품질관리제도 도입 및 정착방안』. 한국지방행정연구원.
- 노화준. (1986). “프로그램 이론 형성으로서의 정책영향평가”. 『행정논총』. 24(1).
- 민 진. (1985). “공공정책실패원인에 관한 연구”. 한국행정학보. 제19권 제1호.
- 송하진·김영평. (2006). 『정책 성공과 실패의 대위법』. 경기: 나남출판.
- 이명석. (2002). “거버넌스의 개념화: 사회적 조정으로서의 거버넌스”. 『한국행정학보』. 제36권 제4호.
- 이병철. (2003). 지방행정에의 TQM도입을 위한 영향요인 연구, 기초자치단체의 적용 사례분석을 토대로. 연세대학교 박사학위논문.
- 정부업무평가위원회. (2007). 『2006년도 정부업무 평가결과(종합보고서)』.
- 정운수·김영민·박용성·장지호. (2007). 『정책품질관리 사례분석』. 정부혁신지방분권위원회.
- 최임규. (1996). “정부생산성 제고를 위한 경영기법의 도입 : TQM(Total Quality Management)을 중심으로”. 『한국행정연구』. 5(2).
- 한국정책학회. (2006). 『영향평가제도 개선 연구』.
- 한국행정연구원. (2005). 『정부혁신의 이해: 참여정부의 혁신전략과 실천논리』.
- 행정자치부. (2005). 『정책품질관리매뉴얼』.
- _____. (2007). “2007년도 공동혁신과제 추진지침”. 내부자료.
- 허만형. (2006). “진화론적 관점에서의 정책품질관리 효과 분석”. 『한국정책학회보』. 제15권 제1호.
- 환경부. (2008). “환경·교통·재해 등에 관한 영향평가법 전부개정”. 내부자료.
- Feigenbaum, A. V. (1984). *Total Quality Control*. 3rd ed., Massachusetts, Pittsfield: General Systems Company, Inc.
- Kooiman, Jan. (1993). "Governance and Governability: Using Complexity, Dynamics and Diversity". *Modern Governance: New Government- Society Interactions*.
- Nijkamp, P. & Vindigni, G. (2003). "Impact assessment of qualitative policy scenarios". *Management of Environment Quarterly*. 14(1).

박병호(朴炳昊): 성균관대학교 국정관리대학원에서 행정학 박사학위(논문: 정책품질관리 제도 및 운영에 관한 연구, 2008)를 취득하고, 현재 행정안전부 국가기록원 기록정책부장으로 재직 중이다(byhopark@naver.com).