

지방정부 정책품질관리 평가체계 구축에 관한 연구
- 주요 국가품질대상(National Quality Award)의 시사점 -
**Building the Evaluation System for Policy Quality Management
of Local Government**
- Focused on Lessons from the National Quality Award -

최길수* · 지충남**

Choi, Kil-Soo · Ji, Choong-Nam

< 목 차 >

- I. 서 론
- II. 이론적 배경 및 연구의 준거틀
- III. 사례연구
- IV. 지방정부 정책품질관리 평가체계 구축방안
- V. 결 론

본 연구의 목적은 주요 품질대상(미국의 Malcolm Baldrige National Quality Award: MBNQA, 유럽의 EFQM Excellence Award: EEA, 일본의 Japan Quality Award: JQA, 한국의 Korean National Quality Award: KNQA)의 사례분석을 통하여 지방정부 정책품질 관리에 대한 평가체계를 구축하기 위한 방안을 모색하고자 하는 것이다. 이러한 목적을 달성하기 위해 제2장 이론적 배경과 연구의 준거틀에서는 우리나라 정책품질관리의 본질, 정책에 대한 품질관리의 논거, 국내외의 연구동향, 그리고 연구모형의 설계 등을 논의하였다. 제3장에서는 우리나라 지방정부 정책품질관리의 도입 및 평가와 국가품질상(MBNQA, EEA, JQA, KNQA)의 사례연구를 통한 시사점을 도출하였다. 제4장에서는 지방정부 정책 품질관리 평가체계를 구축하기 위한 방안으로써 제도적인 개선, 평가주체의 전문성제고,

논문 접수일: 2007년 2월 10일

* 영산대학교 행정학과 교수

** 전남대학교 세계한상문화연구원 연구교수

체계적인 평가들의 설계, 평가요소 및 척도의 타당성이 확보되어야 한다는 것을 제안하였다. 특히, 지방정부 정책품질관리 평가 시 고려해야할 중요한 평가요소는 ①리더십, ②추진전략, ③고객중심, ④정책사례연구, ⑤정책홍보, ⑥핵심절차, ⑦인적자원, ⑧학습동아리, ⑨결과 등이라고 제시되었다.

□ 주제어: 정책품질관리, 말콤볼드리지, 유럽품질대상, 한국품질대상, 일본품질대상

The purpose of this study is to build an evaluation system on the policy quality management of local government throughout analysing cases of Malcolm Baldrige National Quality Award(MBNQA), EFQM Excellence Award(EEA), Japan Quality Award(JQA), and Korean National Quality Award(KNQA). Our researchers discussed on the component of the PQM(Policy Quality Management), the logic of quality management to public policy, the study trend concerned with this research theme, and the design of research model in chapter II. In chapter III, we suggested lessons drew from case study on the current introduction and evaluation of local government's PQM, the National Quality Award Program(MBNQA, EEA, JQA, and KNQA). In chapter IV, we argued to be institutional improvement, capacity development of evaluators, design of systematic evaluation framework, and validity of evaluation element and criteria.

□ Keywords: Policy Quality Management(PQM), Malcolm Baldrige National Quality Award(MBNQA), EFQM Excellence Award(EEA), Japan Quality Award(JQA), Korean National Quality Award(KNQA)

I. 서론

정책품질관리의 목적은 정책의 실패 및 정책불량품의 발생 등을 방지하기 위하여 정책품질을 체계적으로 관리·개선할 수 있는 체계를 구축함으로써 국민의 신뢰와 만족도를 높이고 나아가 국가경쟁력을 강화하기 위한 것이다. 이러한 목적을 가지고 있는 정책품질관리는 2004년 하반기의 준비과정과 2005년 초 시범적용을 거쳐 7월에 모든 중앙행정기관에 전격적으로 도입되었다. 중앙행정기관의 경우 2005년 동안 42개 기관에서 495개의 관리대상정

책을 지정하여 시행했으며, 총 234개 학습조직을 운영하는 성과를 얻었다(국무조정실, 2006: 1).

모든 중앙행정기관이 정책품질관리를 도입하게 된 데에는 그것을 뒷받침하는 [정책품질관리규정]이라고 하는 법적인 장치가 먼저 준비되어 있었기 때문이다. 그러나 이 규정은 지방정부가 정책품질관리와 관련하여 어떠한 조치를 취해야 하는지 아무런 근거규정이 없을뿐더러 특별한 인센티브도 없다. 따라서 지방정부에서 이제도의 도입이 활성화되지 못하고 있으며, 대구광역시(5개의 관리대상정책 지정) 및 서울시 영등포구청(관급공사 품질관리 OK) 등과 같은 극히 일부의 지방자치단체에서만이 이 제도를 도입하였다(대구광역시, 2005; 서울시 영등포구청, 2006).

정책품질관리가 대부분의 중앙행정기관에 도입하여 시행하고 있음에도 불구하고 그 운영 성과에 대한 평가는 체계적으로 이루어지지 못하고 있다. 정책품질관리에 대한 평가체계에 있어서 지방정부의 실정은 더욱 열악하여 매년 실시되는 “지방행정혁신평가”에서도 아주 적은 비중만이 반영될 뿐이다(행정자치부, 2005b: 98-101). 이러한 문제점은 중앙행정기관에서와 같이 법적으로 제도화 하거나 상징적 또는 금전적 인센티브가 수반되는 포상 제도를 도입하여 극복할 수 있다. 그러나 법적인 장치로 정책품질관리를 의무적으로 시행한다고 할 지라도, 이에 대한 평가체계가 확립되어 있지 않으면 의도했던 목적을 달성하기 어렵다. 또한, 포상 제도로써 정책품질관리의 도입을 유인한다면 자율적인 참여를 촉진시킨다는 장점은 있으나 정책품질관리를 광범위하게 확산시키기에는 한계가 있을 수 있다. 어떠한 형식을 취하든 우리나라 지방정부에 정책품질관리의 시행을 촉진하기 위해서는 그것의 평가체계가 확립되어 있어야 한다. 세계적으로 유명한 품질포상제도(Quality Award)들이 자국의 기업체나 공공기관의 성과향상에 기여하고 있는 이유는 각각의 평가기준들이 탁월한 성과를 위한 안내서로서의 역할을 하기 때문이다.

본 연구의 목적은 기존의 지방정부 정책품질관리 도입 및 평가실태와 주요 품질대상(미국의 Malcolm Baldrige National Quality Award: MBNQA, 유럽의 EFQM Excellence Award: EEA, 일본의 Japan Quality Award: JQA, 한국의 Korean National Quality Award: KNQA)의 사례분석을 통하여 지방정부 정책품질관리의 도입을 활성화시키고 평가체계를 구축하기 위한 방안을 모색하고자 하는 것이다.

Ⅱ. 이론적 배경 및 연구의 준거들

1. 정책품질관리의 본질

1) 정책품질관리의 기초이론

정책품질관리는 정책의 품질에 대한 체계적인 관리를 통하여 정책고객의 만족도를 향상시키는 것을 목적으로 한다는 측면에서 TQM, 전략기획, 그리고 성과관리 등에서 논의하고 있는 이론들을 많은 부분 채용하고 있다. 그 중에서도 TQM의 접근방법은 정책품질관리의 내용을 구성하는 근간이 되고 있다(최길수, 2005: 246; 허만형 외, 2006: 167-168; 박병식, 2007: 69). 정책품질관리이론의 기초가 되고 있는 현대적 의미의 TQM은 시대적 배경에 따라서 각기 다른 용어와 중심 관리기법이 제시되고 있다. 예컨대, 1960년대는 QC(Quality Control), 70년대는 QA(Quality Assurance), 80년대에는 QM(Quality Management), 그리고 1990년대 이후에 TQM(Total Quality Management)이라는 용어가 본격적으로 등장하게 되었다(최길수, 2005: 247 재인용). TQM에서 추구하는 기본적인 원칙은 고객중심, 참여관리, 그리고 지속적 개선으로 요약될 수 있으며(Hunt, 1993: 22-23), 이것은 우리나라에서 정책품질관리제도를 도입하게 된 취지와도 상당부분 부합되는 것이다. 예컨대, [정책품질관리규정]을 제정하면서 “정책의 실패 및 정책불량품의 발생 등을 방지하기 위하여 정책품질을 체계적으로 관리·개선할 수 있는 체제를 구축함으로써 국민의 신뢰와 만족도를 높이고 나아가 국가경쟁력을 강화하려는 것”이라고 제정이유를 밝히고 있는 것에서 알 수 있다.

또한, 전략기획은 민간부문에서 급변하는 환경변화에 대응하기 위해서 활용되었으며, 공공부문에서도 새로운 환경변화의 대응과 미래의 합리적인 결정을 위해 도입되었다(박병식, 2007: 69). 정책품질관리에서도 미래를 예측하기 위하여 시나리오 기법, SWOT, PECST, 시계열분석, 교차영향분석, 그리고 각종 영향분석 등이 활용되고 있다.

그리고 정책품질관리에서 관리대상정책 중 정책추진이 부진·미흡하거나 또는 문제가 있는 정책에 대하여는 [정부업무 등의 평가에 관한 기본법]의 규정에 의한 자체평가를 실시하도록 하고 있다(정책품질관리규정 제12조). 그리고 그 평가결과 등을 기록·관리하고, 그 내용을 승진·성과급 지급 및 보직관리 등 인사관리에 적극 반영하도록 되어 있어 성과관리(특히 BSC)의 중요성을 강조하고 있다.

2) 정책품질관리의 개념 및 목표

정책품질관리는 정부가 정책실패 및 부실정책을 방지하기 위하여 정책의 품질을 체계적으로 관리·개선하려고 행하는 총체적인 노력과 활동을 말한다(정책품질관리규정 제2조). 이와 같이 정책품질관리는 제 사회문제를 정부가 개입하여 바람직한 방향으로 해결하려는 행동 방침인 정책(public policy), 고객의 기대를 충족시키고 향상시키는 것을 의미하는 품질(quality), 그리고 품질을 지속적으로 개선하기 위해 조직의 역량을 개발하고 유지하는 것을 의미하는 관리(management) 등의 개별개념의 집합체라고 할 수 있다. 정책품질은 정책 고객의 기대와 욕구를 충족시키는 것을 말한다. 이러한 의미에서 정책품질이 좋고 나쁨은 항상 고객의 입장에서 판단해야 하며, 고객의 개념과 범위를 어떻게 설정하고 그들의 기대와 요구를 어떻게 확인하느냐는 정책품질의 핵심적인 요체라고 할 수 있다. 따라서 정책 품질을 향상시키기 위해서는 총체적인 정책뿐만 아니라 정책의 각 과정상의 품질도 제고하려는 노력이 있어야 한다.

정책품질관리의 목표는 앞에서 지적한 정책품질관리규정의 제정이유에서 잘 표현되고 있다. 정책품질관리의 목표체계는 1차목표(정책의 불량 및 실패의 예방), 2차목표(정책고객인 국민의 신뢰와 만족도 제고), 그리고 궁극적인 목표(국가경쟁력의 강화)로 구성되어 있다.¹⁾ 따라서 정책품질관리는 사례연구를 통하여 정책실패 현상을 규명하고 그 실패를 예방하기 위한 적절한 관리기법을 찾아내는 것이 제1차적인 단계가 되는 것이다.

3) 정책품질관리의 주요내용

정책품질관리의 주요 내용은 크게 정책품질관리규정, 정책품질관리매뉴얼, 그리고 추진체계 등으로 이루어져 있다. 먼저 정책품질관리규정은 행정기관이 정책품질관리를 도입·집행을 위한 근거로써, 주로 훈령(국무총리훈령, 대구광역시훈령, 경상북도교육청훈령 등)의 형태로 발효되고 있다. 이러한 훈령은 규정의 목적, 용어정의, 적용대상, 중앙행정기관 장의 책무, 정책품질관리매뉴얼의 작성 및 적용, 정책의제의 관리, 관리대상정책의 지정 및 취소, 관리대상정책의 진도관리, 정책품질관리카드의 작성, 정책모니터링의 실시, 홍보, 정책평가, 성과관리, 그리고 정책사례분석 및 교육 등에 관한 내용을 규정하고 있다.

둘째, 정책품질관리매뉴얼은 정책단계별 점검사항과 관리기법 등을 소개하는 참고 자료집이다. 점검사항은 정책과정을 주된 활동을 중심으로 4단계(정책구상-정책홍보-정책집행-정

1) 이와 관련하여 정책품질관리는 무결점 품질을 산출할 수 있는 새로운 조직문화를 조성하는 것이 최종목표라는 주장도 있다(허만형 외, 2006: 170-172).

책평가 및 환류)로 나누고 총 19개의 점검사항과 Q&A로 구성되어 있다. 관리기법은 정책 과정에서 일반적으로 요구되는 담당자의 체계적 사고를 위한 기법과 정책사례학습에 적합한 사례선정 기준 등이 제시되어 있다. 그리고 Q&A는 매뉴얼 이용요령 등에 대한 상세한 설명 자료이다(행정자치부, 2005a: 3-4).

셋째, 추진체계는 정책품질관리제도의 도입, 정착 및 발전을 위한 기구로 운영위원회, 자문위원회, 학습조직(학습동아리) 등이 포함되는데 기관의 실정에 맞게 구성한다. 대구광역시의 경우는 기획관을 총괄로 11명의 정책품질관리추진팀을 구성하여 정책별매뉴얼의 개발, 매뉴얼이 정하는 정책단계별 점검사항 이행여부 확인·점검, 운영실태 분석 및 우수사례 및 문제점발견·개선방안 모색 등의 기능을 하고 있다(대구광역시, 2005: 14). 서울시 영등포구청의 경우 감사담당관을 팀장으로 23명의 [관급공사 품질관리 TFT]를 구성하여 관급공사품질관리매뉴얼 작성, 부실공사방지 대책을 위한 학습 및 정보 공유를 위하여 매월 1회 정기적인 회합을 가지고 있다(영등포구청, 2006: 42).

2. 정책에 대한 품질관리의 논거

우리나라의 공공정책에 대한 체계적인 품질관리가 필요하다는 논리적인 근거와 주장은 그동안 발표된 정부보고서(행정자치부, 2005a) 및 관련규정(국무조정실, 2005)과 학술논문(최길수, 2005; 최길수 외, 2006; 허만형, 2006; 허만형 외, 2006) 등을 통하여 찾아볼 수 있다. 정책에 대한 품질관리의 논거는 일부 과거의 정부정책들이 부실하게 관리되었다는 비판, 정부정책에 대한 국민의 불신 만연, 학습조직을 통한 정책사례연구의 활성화에 대한 요구, 정책에 대한 체계적인 이력관리의 필요성 제기 등을 제시할 수 있다. 이와 더불어 정책고객과 정부의 접점이 지방정부라는 현실을 고려할 때 정책품질관리의 도입은 지방정부에서 더 절실하게 요구되고 있다.

첫째, 정책품질관리제도의 도입은 과거 대규모 국책사업들에서 발생하였던 정책실패 현상을 미연에 방지하여 공공정책의 질적 수준을 향상시키기 위한 관리체계를 확립하기 위해서라고 할 수 있다. 정책실패에 대한 개념이 다양하게 정의되고 있음에도 불구하고(최길수 외, 2006: 212), 정책품질관리제도의 제1의 목표가 “정책실패 및 부실정책”의 예방에 있다는 사실은 국무총리훈령 제462호인 [정책품질관리규정] 제1조 및 행정자치부에서 발간한 [정책품질관리매뉴얼]의 등에서 잘 나타나 있다.

둘째, 반복되는 정부의 정책실패의 결과는 국민들로 하여금 국가정책에 대한 불신(또는 불만족)과 저항의 원인이 된다. 따라서 국가정책을 추진하는 과정에서 예상되는 정책오차(policy error)²⁾ 및 저항요인을 사전에 진단하고 점검하는 데 중점을 두는 관리기법의 도입

이 절실히 요청되게 되었다. “정책품질관리”라는 용어는 원래 공공정책(public policy)과 품질관리(quality management)가 합쳐진 합성어으로써 “공공정책을 위한 품질관리(quality management for public policy)”가 보다 정확한 표현이라고 할 수 있다(최길수 외, 2006: 204). 경영이든 행정이든 일종의 관리기법으로써 품질관리(quality management)가 추구하는 궁극적인 원칙이 ‘고객만족(customer satisfaction)’인 것과 같이, 정책품질관리제도도 국가정책에 대하여 체계적인 품질관리를 통하여 궁극적으로 정책고객(이해관계자, 대상집단, 납세자, 일반국민 등)의 만족감을 극대화시키는 것이라고 할 수 있다.

셋째, 정책사례연구는 정책품질관리매뉴얼(점검사항+관리기법+Q&A)의 기본적인 점검사항을 추출하기 위한 주요한 활동으로 인식되고 있다(행정자치부, 2005a: 3). 정책사례연구(분석)의 교육·연구방법론으로써의 가치에 대한 논의가 과거에 없었던 것은 아니나(이달곤 외, 2005: 13-22), 행정실무자들 주축의 학습동아리 활동을 통한 사례연구의 강조는 정책품질관리제도를 도입하면서 본격화 되었다.

넷째, 우리나라에서 도입한 정책품질관리제도는 정책품질관리카드의 체계적인 작성을 통하여 정책의 이력이 관리됨으로써 정책실명제와 정책투명성을 확립할 수 있다는 장점이 있다. 정책품질관리카드에 포함되는 내용은 사업의 개요와 정책단계별(정책형성-정책홍보-정책집행-정책평가 및 환류) 점검사항을 기재하게 되어 있다(최길수, 2005: 265; 행정자치부, 2005a: 5). 정책실명제는 정책결과에 대한 각 과정별 정책담당자의 책임성을 확보하여 정책오차의 정도를 감소시키며 정책에 중대한 결함이 발생하였을 경우 책임소재를 명확히 하는데 중요한 역할을 한다.

다섯째, 지방정부의 정책고객은 중앙정부의 그것보다 보다 밀접히 관련되어 있기 때문에 지방정부의 정책품질제고는 곧바로 정부에 대한 국민의 신뢰향상으로 이어진다. 따라서 앞에서 지적한 정책품질관리 목적을 가지적으로 실현하기 위하여서는 중앙행정기관과 더불어 지방정부에서의 도입이 절실하다.

우리나라의 정책품질관리제도도 다양한 논리적 근거에 의하여 도입되어 운영되고 있으나 성공적 정착여부를 평가하기에는 아직 무리가 따른다고 하겠다. 정부에서 정책품질관리제도를 도입하여 실행한 경험이 일천하다고 하더라도 그간의 운영에 대한 평가는 부정적인 측면보다는 정책품질을 개선하는 효과가 있었다는 사실을 인정하지 않을 수 없다(허만형 외, 2006: 182).

2) 오차(誤差: error)란 무지나 결함 또는 우연한 일로 행해져야 할 것에서 벗어나거나 그것을 이루지 못한 행동을 지칭하는 말로써 정확하게 미리 규정되었거나 승인된 신념, 절차, 실천 또는 방향으로부터의 괴리를 말한다(송하진·김영평, 2005: 35-36 재인용).

3. 국내외의 연구경향

본 연구와 관련된 국내외 선행연구의 주제영역은 ①정책품질관리, ②지방정부의 정책품질관리, ③지방정부의 정책품질관리 평가, ④국가품질평가모형의 공공부분의 적용 등으로 유형화가 가능할 것이다. 이 중에서 정책품질관리(Policy Quality Management)에 관한 외국의 문헌은 거의 찾아볼 수가 없는데, 이것은 '정책품질관리'라는 용어가 우리나라에서 처음 사용된 개념이기 때문일 것이다(최길수 외, 2006: 204-205).³⁾ 이러한 이유로 정책품질관리에 관한 외국의 연구동향을 파악하기에는 현실적으로 많은 한계가 있다. 그러나 우리나라에서 2005년부터 현장을 중심으로 도입된 정책품질관리제도는 역사적 일천함에도 이와 관련한 연구문헌들이 지속적으로 발표되고 있다.

우선, 국내에서 연구되고 있는 정책품질관리 분야의 연구는 중앙정부와 지방정부를 나누어 연구되고 있으며, 전자의 연구주제와 대상은 일반론적인 정책품질관리제도 및 중앙행정기관의 적용사례를 분석하는 경향이 뚜렷하다(천대운, 2004; 허만형, 2005; 허만형 외, 2006). 이 중에서 허만형(2005)과 허만형 외(2006)의 연구는 정책품질관리를 실행한 중앙행정기관을 대상으로 그 개선효과에 대한 경험적 연구를 실시하였는데, 대체로 긍정적인 효과가 있음을 지적하였다.

둘째, 지방정부의 정책품질관리에 대한 연구물은 중앙정부와 비교하여 지방정부의 정책품질관리에 대한 관심은 아주 저조하다는 문제점을 지적하면서 그것의 도입을 위한 발전방안을 제시하는 접근방법을 사용하는 것이 일반적인 경향이다(최길수, 2005; 최길수 외, 2006). 이 중에서 최길수(2005)의 연구는 주로 TQM의 도구와 정책품질관리의 관리기법에 대한 활용방안을 제시했으며, 최길수 외(2006)의 연구는 지방정부가 정책품질관리를 도입하는데 있어서 야기되는 여러 쟁점과 과제들을 제시하였다.

셋째, 지방정부 정책품질관리 평가에 대한 연구는 그 도입사례가 희소하다는 한계로 인하여 연구가 활성화 되어 있지 못하며, 다만 박병식(2007)의 연구는 대구광역시의 정책품질관리 사례를 대상으로 그 유효성에 대하여 검증을 실시하였다. 그는 정책품질관리의 유효성 검증은 정책품질관리규정에 정해진 바에 따라 얼마나 잘 수행하였는지, 정책이 성공적으로 수행하도록 정책단계별로 정책품질관리의 주요항목들을 잘 검토하였는지를 분석하였다. 전자

3) 다만, 행정자치부(2005a)가 정책품질관리매뉴얼을 발간하면서 외국의 정책품질관리제도라고 하여 ①미국의 규제영향지침, ②호주의 규제영향분석, ③영국의 규제영향분석, ④캐나다의 규제영향분석, ⑤OECD의 규제영향분석, 그리고 ⑥영국의 정책단계별 점검사항 등을 제시하고 있으나(행정자치부, 2005a: 143-158), 이러한 사례가 우리나라에서 말하고 있는 정책품질관리와 유사한 제도인지 진전된 논의가 있어야 한다.

의 주요검증대상은 정책품질관리제도 추진실태, 매뉴얼 및 관리카드작성·관리의 적정성, 그리고 제도 시행상의 문제점과 개선 및 환류방안 연구 등이다.⁴⁾ 또한, 후자의 분석대상은 대구광역시 정책품질관리를 도입한 5개(대구테크로폴리스 조성, DGIST 설립, 2단계 지역 산업진흥사업, 시내버스 준공영제, 매립가스 개발)의 시범사업의 품질관리카드의 작성내용을 바탕으로 유효성을 검증하였다. 정책품질관리카드별 총 65개 점검사항의 이행여부를 5점 척도(매우 높음: 5, 상당히 높음: 4, 중간: 3, 낮음: 2, 미해당: 1)로 분석하였다. 그의 분석결과 정책형성단계 중 「현황」, 「문제점」, 「추진경위」, 「국내외 유사사례 및 참고자료」에 대한 세부점검사항들이 대부분 17점과 18점으로 유효성이 높고, 「이 문제를 어떻게 할 것인가」에 대해서는 유효성이 낮은 것으로 나타났다고 지적하였다.

넷째, 국가품질모형(Quality Award Model)에 관한 연구는 국내외적으로 아주 활발히 진행되고 있다. 그러나 많은 학술연구들이 민간의 경영조직들을 연구의 대상으로 하고 있으며, 공공부문을 대상으로 하는 연구는 극히 한정되어 있다(박희봉·강제상, 1999; Belohlav *et al.*, 2004). 이 중에서 박희봉·강제상(1999)의 연구는 Malcolm Baldrige 모델을 이용하여 포천군 지방공무원들의 자체평가에 의해 지방정부조직을 진단함으로써, 우리나라 공공조직에서 이 모델을 도입할 때 어떤 의미를 찾을 수 있는지를 분석하였다. 분석결과 이 모델이 지방조직의 자가진단모형으로서의 의미가 있음을 발견하였다고 제시하고 있다.

앞에서 논의한 기존의 연구들이 비교적 새롭게 인식되고 있는 정책품질관리 분야의 이론적 발전에 기여하는 바가 있으나 본 연구와 비교하여 연구대상과 연구방법에 있어서 다소간의 차이점을 보이고 있다. 본 연구가 연구의 대상을 지방정부의 정책품질관리로 설정했다는 측면에서는 최길수(2005), 최길수 외(2006), 그리고 박병식(2007)의 연구와 유사성이 있다. 그러나 최길수(2005) 및 최길수 외(2006)의 연구가 정책품질관리의 제도적 발전방안을 논의한 것이라면, 본 연구는 그 제도의 도입을 전제로 한 평가라는 측면에 초점이 맞추어져 있다는 것이다. 또한, 박병식(2007)의 연구가 정책품질관리에 대한 평가에 초점이 있다는 측면에서는 본 연구가 유사성이 있으나, 그의 연구가 기존에 존재하는 개별프로그램(대구광역시 정책품질관리)을 대상으로 한 반면 본 연구는 국가품질평가모형(특히, MBNQA)을 적용한 발전지향적인 대안을 탐색한다는 면에서는 차이가 있다. MBNQA 모델을 지방정부의 차원의 평가에 적용하려는 시도에 있어서는 박희봉·강제상(1999)의 연구와 유사성이

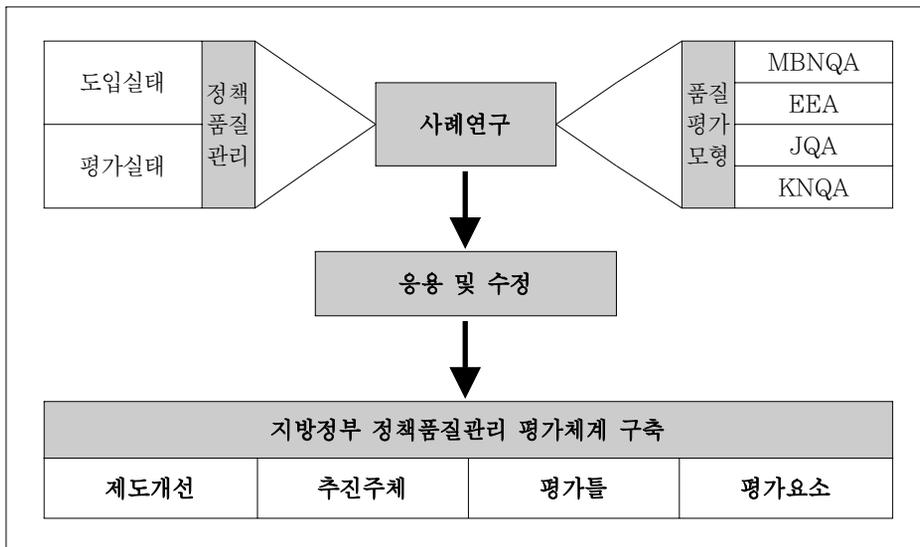
4) 제도운영상의 유효성 검증결과 첫째로 정책품질관리제도 추진실태는 정책의제 선정에 있어서 엄밀성이 부족하였으며, 둘째로 매뉴얼 및 관리카드작성·관리의 적정성은 시범사업에 대한 품질관리카드의 작성이 제대로 이루어지고 있으며, 셋째로 제도 시행상의 문제점과 개선 및 환류방안 연구는 정책평가의 규정이 현실적으로 성과관리와 연결되지 않고 있다고 분석하였다(박병식, 2007: 83-84).

있다. 그러나 본 연구가 전체적인 지방정부조직의 평가가 아니라 정책품질관리에 대한 평가 체계에 MBNQA 등을 응용하고자 하였다는 면에서 차이점이 있다.

4. 연구모형

〈그림 1〉은 본 연구에서 달성하고자 하는 목적인 지방정부 정책품질관리 평가체계 구축방안을 모색하는데 있어서 요구되는 요소들이 어떻게 체계적으로 연결되어 있는가를 보여 주고 있는 연구모형이자 분석모형이다. 이 연구모형은 우리나라의 지방정부 정책품질관리의 도입 및 평가실태의 분석을 통하여 문제점등을 도출함과 동시에 주요 국가품질평가모형(MBNQA, EEA, JQA, KNQA)이 지방정부 정책품질관리 평가에 시사하는 점이 무엇인가 도출하여 그것을 응용 또는 수정 작업을 거쳐 연구의 목적에 도달한다는 것을 시각적으로 표현해 주고 있다.

〈그림 1〉 연구모형



따라서 〈그림 1〉에서 연구모형의 핵심적인 구성요소는 사례연구, 시사점 도출을 통한 응용, 그리고 지방정부 정책품질관리 평가체계의 구축(제도개선, 평가주체, 평가틀, 평가요소) 등이라고 말할 수 있다. 먼저, 사례연구에서는 그동안 우리나라 지방정부에서 도입한 경험을 가지고 있는 대구광역시나 영등포구청의 정책품질관리 추진내용을 고찰하게 될 것이다. 평가

실태에 대한 사례는 2005년 지방행정혁신평가 시 자율혁신과제로 되어 있는 정책품질관리의 평가요소에 대하여 논의하게 될 것이다. 그리고 국가품질평가모형에 대한 사례는 미국의 MBNQA, 유럽의 EEA, 일본의 JQA, 그리고 우리나라의 KNQA 등의 평가주체와 평가들, 그리고 평가요소(척도)를 소개하게 될 것이다.

둘째, 학술연구든 실무적이든 사례연구의 목적은 이것을 통하여 시사점이나 교훈을 얻어 각 분야의 발전적 대안을 찾아내기 위한 것이다. 이와 같이 본 연구에서 사례분석을 통하여 탐색한 시사점들은 지방정부의 정책품질관리 평가체계를 구축하는 대안으로 활용하여야 한다. 그런데, 사회과학분야의 사례분석(연구)은 이것을 통하여 도출한 시사점을 원형 그대로 현장에 적용할 수 있는 것은 극히 제한되어 있다. 따라서 본 연구에서는 사례분석을 통하여 도출한 문제점이나 시사점(교훈)을 연구에서 추구하는 목적에 적합하게 개선하고 응용 가능한 방향으로 수정하는 작업이 진행 될 것이다.

셋째, 지방정부의 정책품질관리 평가체계의 기본적인 구성요소는 제도개선 방안, 평가를 주관하는 기관 또는 주체, 평가의 전반적인 흐름을 제시하는 준거틀(framework), 그리고 어떠한 요소를 평가할 것인가 하는 평가요소와 평가지표 등이 포함된다. 본 연구에서는 선행된 사례연구를 통하여 얻어낸 제도적인 개선방안과 평가주체, 평가들, 그리고 평가요소를 어떻게 구축할 것인가에 대하여 논의하게 될 것이다. 다만, 평가척도에 관한 연구 또는 작업은 좀더 깊이 있게 진행되어야 하기 때문에 장래의 연구과제로 남겨두고자 한다.

Ⅲ. 사례연구

1. 지방정부의 정책품질관리의 도입 및 평가사례

1) 도입사례

우리나라의 정책품질관리제도는 2005년부터 모든 중앙행정기관에서 도입하도록 되어 있으며(정책품질관리규정 제3조), 2006년 2월 기준으로 42개 중앙행정기관에서 492개(부처별 평균 11.8개)의 관리대상정책을 지정하여 운영하고 있다(국무조정실, 2006: 1). 이러한 중앙행정기관의 정책품질관리에 대한 도입의 의지와는 달리 지방정부에서의 도입 실태는 전무하다하여도 과언이 아니다(최길수, 2005: 253; 최길수 외, 2006: 204).

지방정부에서 정책품질관리에 대한 인식이 부족한 근본적인 원인은 이것의 도입에 따른

인센티브가 전혀 없다는 것이다. 다소간의 도입에 대한 인센티브가 있기는 하지만, 행정자치부에서 매년 실시하는 지방행정혁신평가에서도 고작 10%(자율혁신과제로 신청했을 경우)의 비중에 불과하다(행정자치부, 2005: 10). 이러한 상황에서도 대구광역시와 대구테크노폴리스 조성, 대구경북과학기술원 설립, 2단계 지역산업진흥사업, 시내버스 준공영제 도입, 매립가스개발 추진 등 5개의 사업에 대하여 2005년 7월부터 정책품질관리를 도입하였다(대구광역시, 2006; 최길수, 2005: 253). 또한, 서울시 영등포구는 대구광역시와는 달리 관급공사에 한하여 체계적으로 품질을 관리하고자 정책품질관리를 도입하였다(영등포구청, 2006).

이러한 지방자치단체와는 달리 지방교육청에서의 정책품질관리 도입노력은 보다 적극적인 것으로 2005년에 광주광역시교육청은 교육인적자원부로부터 2천 6백만원의 예산을 지원받아 16개 주요사업에 대하여 시범적으로 정책품질관리를 도입하였다. 이후 경상북도교육청이 2006년에 정책품질관리 체계를 구축하고 본청 15개, 23개 지역청에 33개의 대상사업에 대하여 정책품질관리를 도입·시행하였다(경상북도교육청, 2006: 35).

2) 평가사례

중앙행정기관의 정책품질관리의 운영성과에 대한 평가는 정부업무평가와 별도로 국무조정실에서 정기적으로 실시하고 있는 반면 지방정부의 정책품질관리는 그 도입이 의무적이지 않을뿐더러 매년 시행하는 지방행정혁신평가에서도 그 비중이 낮게 배분되어 있는 실정이다. 따라서 개별 지방자치단체에서 정책품질관리를 도입하였다 하더라도 연말 행정자치부에서 주관하는 지방행정혁신평가 시 자율혁신과제로 정책품질관리를 신청하지 않았다면, 그 운영결과에 대한 외부의 객관적인 평가를 받을 기회는 거의 없다는 것이 문제로 지적되고 있다.⁵⁾ 개별 지방자치단체가 자율혁신과제로 정책품질관리를 신청하였다 할지라도 평가척도의 타당성이 매우 결여되었다. 지방행정혁신평가의 정책품질관리 영역의 평가는 정책품질관리 관련 제도화 실적의 평가로서 추진계획 수립과 실적, 그리고 관련규정의 제정 등이 적절하게 구축되어 있는가에 대해 심사를 한다. 즉, 평가척도는 대상정책(사업)에 대한 품질관리의 집행의 결과로써 정책의 품질개선의 효과성을 측정하기보다는 지나치게 형식적 운영과 서면실적에 초점이 맞추어져 있다는 것이다.⁶⁾

5) 매년 행정자치부에서 실시하는 지방행정혁신평가는 크게 혁신역량 부문(혁신기반역량, 혁신관리역량)과 혁신과제 부문(지방공통혁신과제, 자율혁신과제)으로 나누어 각각 100%씩 점수를 부여하고 있다. 여기서 정책품질관리는 5개의 자율혁신과제(지식관리, 기록관리, 정책품질관리, 자원봉사인프라 확충, 갈등관리) 중의 하나로 10%의 비중을 차지하고 있다(행정자치부, 2005b: 6-10).

지방행정혁신평가의 실적보고서에 나타나고 있는 문제점으로는 첫째로 10개의 공통혁신과제 중에 정책홍보에 대한 평가항목이 있음에도 불구하고 정책품질관리의 세부 평가항목에 포함되어 있어 평가결과가 중복 계상될 수 있다. 이것은 정책홍보와 정책품질관리 사이에 각각의 위상이 명확히 정립되어 있지 못한데서 오는 문제점이라고 할 수 있다(최길수 외, 2006: 212). 둘째로 품질관리에서 관리기법 또는 도구의 적용을 통한 품질개선의 효과가 중요함에도 불구하고 기존의 평가척도로서는 관리기법(management technique)에 대한 인지도와 활용도를 평가할 수 없다는 것이다. 품질도구는 전체적인 정책의 품질을 개선하기 위해 각 정책과정(정책형성-정책집행-정책평가)에 적합한 관리기법을 선택하였는지에 대하여 평가할 수 있어야 함에도 불구하고, 이에 대한 구체적인 평가지침이 제시되어 있지 않다.

2. 주요 품질평가모형에 대한 사례연구

1) 미국의 MBNQA

미국에서 정부부문의 중요한 품질평가 모델은 말콤볼드리지국가품질대상(Malcolm Baldrige National Quality Award: MBNQA)과 대통령품질상(President's Quality Award)이⁷⁾ 있으나 공사를 막론하고 품질제고의 모델로서는 전자가 후자에 비하여 보다 널리 알려져 있다(문재영 외, 2006: 22). 따라서 미국을 대표하는 국가품질상은 MBNQA이라고 할 수 있는데 MBNQA은 1987년 행정법 제100-107호에 의해 설립되었으며, 일반분야·교육분야·의료분야로 나누어 시상을 하고 매년 평가초점과 척도는 상황에 맞게 수정하여 적용하고 있다.⁸⁾ MBNQA은 미국 상무부(Department of Commerce)의 Technology

6) 정책품질관리의 평가항목은 크게 정책품질관리 관련 계획수립(정책품질관리 추진계획 수립 및 시행실적, 정책품질관리 관련 조례 및 운영규정 등 제정), 정책품질관리 운영 매뉴얼 발간 실적(정책품질관리 운영 매뉴얼 발간 및 공유실적), 정책연구 학습동아리 구성 및 운영실적(학습동아리 구성실적, 학습동아리 활동 점검실적, 학습동아리 인센티브 부여실적), 정책홍보 및 집행 단계에서의 품질관리 노력(기관내 홍보실적, 정책집행 및 평가·환류단계별 품질관리 실적) 등이다(행정자치부, 2005b: 98-101).

7) Presidential Award for Quality는 1995년 관리의 주체가 FQI(Federal Quality Institute)에서 미국의 OPM(Office of Personnel Management)로 이관되어 President's Quality Award 로 그 명칭이 바뀌었으며, 부시 행정부에 들어와서 평가의 방향이 대통령의 행정관리 아젠다의 성취도를 평가하는 것으로 변화되었다(최길수 외, 2006: 216).

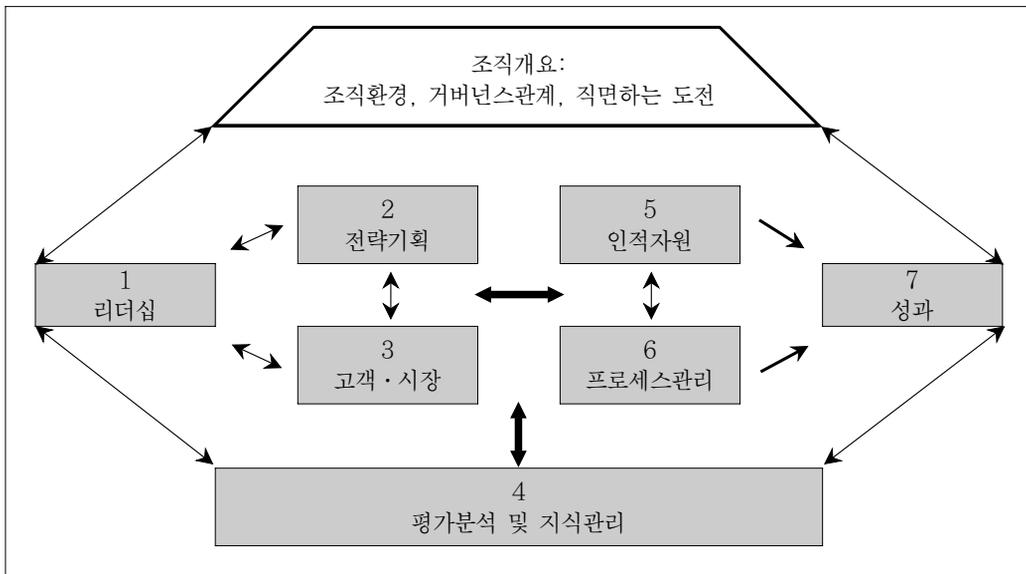
8) Malcolm Baldrige는 1980년 12월 11일 로널드 레이건 대통령에 의해 상무부장관으로 지명되어 다음해 1월에 상원의 인준을 받았으며, 장관으로 재직하는 동안 부서 예산을 30%이상 절감했으며 행정직원을 25%이상 감축하여 상무부 조직을 작고 효율적으로 재구축하는 데 공헌했다(김연성 외, 2001: 37).

Administration 산하에 1901년에 설립한 NIST(National Institute of Standards and Technology)에서 주관하고 있다.

말콤볼드리지 모델이 추구하는 궁극적인 목표는 탁월한 성과(Business Excellence)를 겨냥한 체계적인 경영시스템을 확립하는데 있으며(신완선 외, 2005: 19), 전 세계적으로 가장 많이 응용되고 있는 경영개선 모형이다(Bell & Elkins, 2004: 13). 미국의 MBNQA는 3개 부문(일반부문, 교육부문, 의료부문)으로 나누어, <그림 2>에서와 같이 7개의 영역(①리더십, ②전략기획, ③고객중심, ④평가분석 및 지식관리, ⑤인적자원중심, ⑥프로세스 관리, ⑦성과)을 적용하여 총1,000점으로 평가하고 있다. 또한, 7개의 평가영역에 대하여 상세하게 설명하고 있음은 물론 비영리조직의 특수성을 반영한 해설이 추가되어 있다는 것이 특징이다(NIST, 2006: 14-33).

첫째, 리더십(leadership) 영역은 120점이 배분되어 있으며, 조직의 고위관리자들이 조직을 어떻게 운영하고 있으며, 지역사회에 있어서 조직의 거버넌스 역할의 정도를 평가한다. 세부적으로 고위관리자들의 리더십에 70점, 거버넌스와 사회적 책임에 50점을 배분하고 있다.

<그림 2> MBQNA의 평가구조



둘째, 전략기획(strategic planning)의 영역에는 85점이 배분되어 있으며, 여기서는 조직의 전략적 목적과 실행계획을 어떻게 설정했으며, 이러한 전략목표와 실행계획을 어떻게 전개하고 상황변화에 어떻게 대응하며 진행상황을 어떻게 측정하고 있는가에 대하여 평가한

다. 세부적으로는 전략의 개발이 40점, 선택된 전략의 전개(접근방법)에 45점이 배분되어 있다.

셋째, 고객 및 시장 중심(customer and market focus)은 조직이 고객 및 시장의 요구 조건, 수요, 기대, 그리고 선호도 등이 무엇인지 어떻게 확인하고 그 것들을 어떻게 만족시키는지를 평가하여 85점을 부여하고 있다. 세부적으로 고객 및 시장지식에 대한 평가점수가 40점, 그리고 고객관계 및 만족도에 대한 평가점수를 45점 배분하고 있다.

넷째, 평가분석 및 지식관리(measurement, analysis, and knowledge management) 영역은 조직과 관련된 자료, 정보, 그리고 지적자산을 어떻게 선별, 수집, 분석, 관리, 그리고 개선하고 있는지를 평가한다(총90점). 세부적으로는 조직성과에 대한 평가분석 및 검토를 어떻게 하고 있는가에 45점, 그리고 조직에 관한 정보와 지식을 어떻게 관리하고 있는가에 45점을 배분하고 있다.

다섯째, 인적자원중심(human resource focus) 영역은 조직의 전반적인 목적, 전략, 그리고 실행계획을 달성할 수 있도록 직원들의 잠재능력을 개발하는 업무시스템, 교육훈련체계, 그리고 동기부여체계가 어떻게 작동하고 있는가에 대한 평가로서 총 85점이 부여된다. 세부적으로는 업무시스템에 35점, 직원들의 역량개발 프로그램에 25점, 직원들의 복지시책과 직원의 업무만족도를 향상시키는 프로그램에 25점이 배분되어 있다.

여섯째, 프로세스관리(process management) 영역은 총85점이 배분되어 조직이 보다 나은 성과를 얻기 위하여 어떻게 주요 프로세스를 설계하고, 실행하며, 또한 관리하고 향상시키는지를 평가한다. 세부적으로 가치 창조적 프로세스의 개발에 45점, 개발된 프로세스를 지원하고 운영하는 절차에 40점이 배분되어 있다.

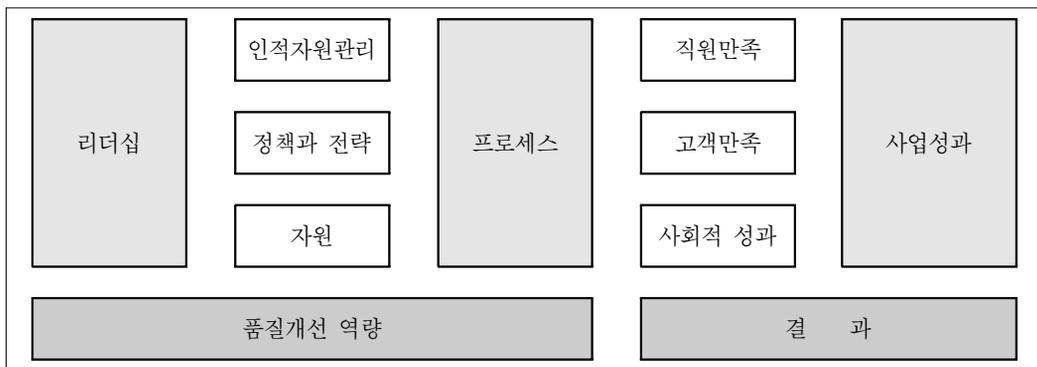
일곱째, 사업성과(results) 영역은 총 1,000점 중에 가장 많은 450점이 배분되어 있으며, 조직의 핵심적인 부분(생산과 서비스, 고객만족도, 재정 및 시장점유율, 인적자원, 운영성과, 그리고 리더십 및 사회적 책임성)의 성과와 개선의 정도를 평가한다. 세부적으로는 생산 및 서비스성과에 100점, 고객만족도에 70점, 재정과 시장점유율에 70점, 인적자원관리에 70점, 조직의 효율성에 70점, 리더십의 정도와 사회적 책임성에 70점이 배분되어 있다.

2) 유럽의 EEA

유럽의 경우는 영국 품질재단(British Quality Foundation)의 Business Excellence Award(<http://quality-foundation.co.uk>), 유럽품질관리재단(European Foundation for Quality Management: EFQM)의 품질상(EFQM Excellence Award: EEA) 등이 있는데 후자가 전자에 비하여 보다 많이 적용되는 모델이다. EFQM은 유럽기업들의 효율성

과 효과성을 증진시켜 국제시장에서 경쟁우위를 점한다는 목적을 가지고(문재영 외, 2006: 24), 1988년에 유럽위원회의 승인으로 설립되었으며, EEA는 1991년 유럽에서 탁월한 경영실적을 보인 단체를 시상하기 위하여 미국의 MBNQA와 유사하게 개발되었으며(Standing & Vokurka, 2003: 936), EEA는 1996년 수상의 범위를 공공부문의 조직까지 확대하게 되었다(Lee *et al*, 2003: 2003).

<그림 3> 유럽 EEA의 평가구조



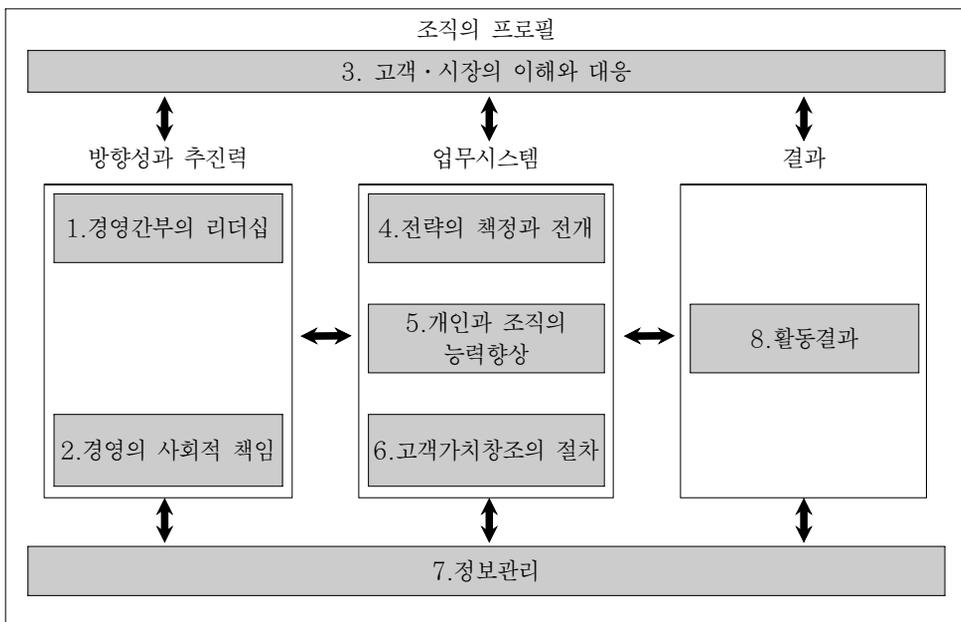
앞에서 지적한 바와 같이, MBNQA는 전 세계적으로 많은 나라의 품질평가제도에 직간접적으로 영향을 미치고 있는 것이 사실이다. 그렇다 하더라도 MBNQA가 제시하고 있는 평가기준과 구조를 그대로 채용하지는 않았으며 자국의 실정에 부합하게 수정하여 적용하는 것이 일반적인 현상이다. 유럽의 EEA(EFQM Excellence Award)는 ①리더십(100점), ②정책과 전략(80점), ③인적관리(90점), ④자원(90점), ⑤프로세스(140점), ⑥고객만족(200점), ⑦직원만족(90점), ⑧사회적 성과(60점), ⑨주요 사업성과(150점) 등 9개영역에 걸쳐서 총 1,000점 만점으로 평가하고 있으며, 평가구조는 <그림 3>와 같다(<http://www.efqm.org/Default.aspx?tabid=40>; 문재영 외, 2006: 24). 유럽의 EEA의 성과에 대한 배분점수가 150점으로 나머지 품질평가모형의 400-450점보다 낮게 배분되어 있으며, 고객만족에 대한 평가는 120점으로 많은 비중을 두고 있어 고객의 개념을 중요시하고 있음을 알 수 있다.

3) 일본의 JQA

일본의 경우는 탁월한 경영실적을 보인 조직에게 수여하는 포상제도로써 Deming Prize와 일본 국가품질상(Japan Quality Award) 제도가 있으며, 후자는 전자를 수상한 기업들

중 3년이 지나면 신청자격이 주어지며 후자의 상을 수상하면 국가품질상에서 완전히 졸업한다. 또한 전자는 주로 QC(Quality Control)에 탁월한 제조업에게 수여하는 품질상으로 1951년에 일본 과학기술연맹(Union of Japan Scientists & Engineer: JUSE)에 의하여 설립되었다(<http://www.juse.or.jp/e/deming/01.html>; Standing & Vokurka, 2003: 937).

<그림 4> 일본 JQA의 평가구조

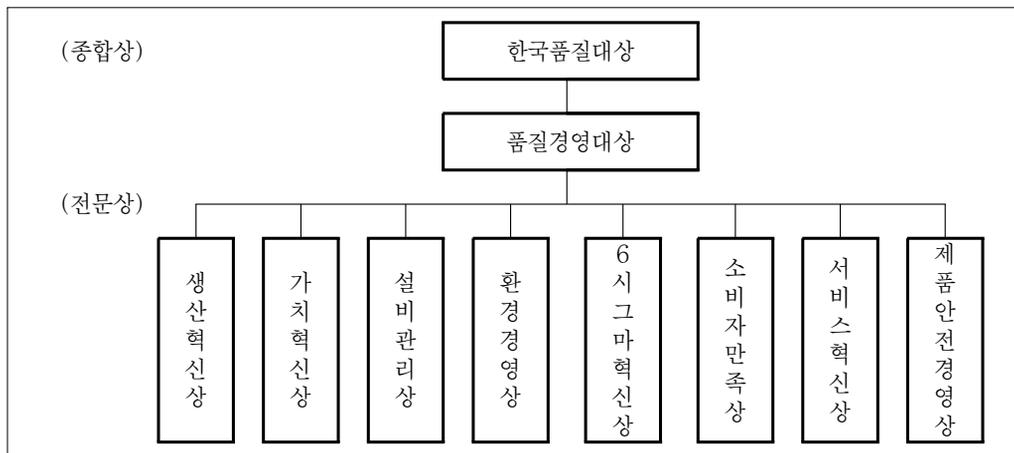


JQA는 일본 사회경제생산성본부(Japan Productivity Center for Socio-Economic Development)에 의해 1995년 설립되어 미국의 MBNQA의 자가진단척도를 일본의 실정이 맞게 응용하여 사용하고 있다. 일본의 JQA(Japan Quality Award)는 MBNQA와 거의 흡사한 평가기준을 가지고 있으며, 평가영역은 ①경영간부의 리더십(120점), ②경영의 사회적 책임(50점), ③고객·시장의 이해와 대응(100점), ④전략의 책정과 전개(60점), ⑤개인과 조직의 능력향상(100점), ⑥고객가치창조의 절차(120점), ⑦정보관리(50점), ⑧활동결과(400점) 등으로 구성되어 있으며, 그 구조는 <그림 4>과 같다(www.jqac.com).

4) 한국의 KNQA

우리나라는 일본의 데밍상을 모방하여 1975년부터 국가적 품질포상제도를 운영하고 있어, 외형상으로는 가히 오랜 역사를 가지고 있다 하겠다. 이러한 품질상 제도는 1994년 제조업 중심의 '품질관리대상(공산품 품질관리법의 적용)'을 서비스업을 포함한 광범위한 조직까지 대상을 확대하여 '품질경영상(품질경영촉진법 적용)'으로 변경하고 심사기준도 데밍상의 유형에서 MBNQA의 유형으로 바꾸었다. 우리나라의 품질경영상은 기업의 입장에서 볼 때 한번만 수상하면 끝나는 일회성 제도라는 문제점이 있었다. 따라서 1994년 공업진흥청에서 '품질경영상'을 이미 수상한 기업들만 도전할 수 있는 '한국품질대상'을 만들어 '품질경영상' 수상 후 3년이 지나면 신청자격이 생기고 다시 '한국품질대상'을 수상하면 국가품질상에서 완전히 졸업하게 된다(김연성 외, 2001: 82-85). 현재 한국품질대상은 [품질경영 및 공산품안전관리법] 제6조 및 [동법시행령] 제5조의 법적 근거를 두고, <그림 5>와 같이 기업체부문(종합상, 전문상), 유공자부문, 그리고 단체·개인부문에 나누어 각각 다른 척도로 평가하고 시상하고 있다(산업자원부·한국표준협회, 2006: 4).

<그림 5> KNQA의 포상체계



자료: 산업자원부·한국표준협회(2006: 5)

KNQA에서 종합상(한국품질대상, 품질경영대상)의 평가척도는 리더십(110), 전략기획(85), 고객과 시장중시(85), 정보와 분석(85), 인적자원중시(85), 프로세스관리(100), 경영성과(450) 등 총 1,000점으로 구성되어 있다(산업자원부·한국표준협회, 2006: 13). KNQA는 [품질경영 및 공산품안전관리법] 제6조⁹⁾ 및 동법시행령 제5조에 의하여 한국표

준협회가 주관이 되어 한국품질대상 제도를 운영하고 있다. 한국품질대상은 품질경영대상을 수상한 조직에 한하여 신청자격이 주어지며, 품질경영대상 제조업, 서비스업, 공공부문으로 평가하여 종합상을 수여 한다.

3. 사례의 시사점

1) 우리나라 지방정부 정책품질관리의 제도적 문제점

앞의 사례연구에서 살펴보았듯이 우리나라 지방정부가 정책품질관리를 도입하기 위한 어떠한 규정과 인센티브가 존재하고 있지 않다. 또한, 지방자치단체장의 의지에 따라 개별적으로 정책품질관리를 도입하였다 하더라도 연말 행정자치부에서 주관하는 지방행정혁신평가 시 자율혁신과제로 정책품질관리를 신청하지 않는 한 객관적인 외부의 평가를 받아 볼 수 없다는 사실을 알았다. 더욱이, 지방행정혁신평가를 위한 정책품질관리분야에 대한 평가척도의 타당성이 매우 결여되었다는 것이다. 따라서 지방정부의 정책품질관리 활성화를 위하여서는 어떠한 형태로든 관련 규정을 시급히 제정하여야 할 것이다.

2) 주요 국가품질평가모형의 시사점

오랜 역사와 전통을 가지고 있는 주요 품질평가모형(Quality Award)에 대한 사례분석은 우리나라 지방정부에서 정책품질관리의 도입을 촉진하는 데 기여할 수 있는 평가체계를 구축하기 위해서 유용하게 작용할 것이다. 특히, MBNQA의 모형은 전세계적으로 많은 나라들에서 활용되고 있는 것으로 우리나라 지방정부의 정책품질관리 평가체계를 구축하는데 시사하는 바가 크다고 생각한다. 따라서 주요 국가의 품질평가모형(특히 MBNQA)이 주는 평가주체의 전문성, 평가틀(구조)의 체계성 및 현실성, 그리고 평가요소(척도)의 타당성 등의 관점에서 많은 교훈을 주고 있다.

첫째, 대부분의 국가에서 추진하고 있는 품질평가제도는 그것을 주관하는 기관의 전문성 강화를 위하여 과감함 투자를 한다는 것이다. 예컨대, MBNQA가 전 세계적인 품질평가의 일반적인 모형으로 성장하는데 결정적인 역할을 한 것은 무엇보다도 근거 법(1987년 행정법 제100-107호)이 뒷받침되어 있다는 것이다. 그리고 다양한 기관들(NIST 산하의 NQP,

9) 동법 제6조는 “정부는 품질경영을 통하여 품질향상·원가절감·생산성향상 및 서비스품질개선에 현저한 성과를 거둔 기업 등, 생산현장의 소집단 또는 개인을 대통령령이 정하는 바에 의하여 품질경영우수기업·서비스품질우수기업 등으로 선정하여 포상하거나 필요한 지원을 할 수 있다”고 규정하고 있다.

MB상 재단, ASQ, 감독위원회, 심사위원회, 수상업체) 간의 협력체계가 견고하게 구축되어 있다는 것이다. MBNQA는 심사위원의 양성과 전문성 향상을 위해서 매년 수백명의 심사위원을 선발하여 훈련시키고 있으며(김연성 외, 2001: 83)¹⁰⁾, 일본의 JQA역시 평가위원들의 전문성 향상에 많은 투지와 노력을 아끼지 않고 있다. 미국의 MBNQA의 경우, 상설조직인 NIST의 국가품질기획부(NQP)는 연간 3백만달러에 달하는 운영비를 연방정부로부터 지원받고 MBNQA 재단은 1천만달러 이상의 기금이 형성되어 있다.

둘째, 앞에서 사례로 든 국가 품질평가모형들은 모두 MBNQA의 평가요소를 적용하고 있음에도 불구하고 자국의 실정에 부합하는 평가틀(구조)로 발전시켜 사용하고 있다는 것이다. <그림 2>의 미국 MBNQA 평가구조/framework)에서 “평가분석 및 지식관리” 영역은 모든 평가요소의 기초로서 기능을 한다. 그리고 유럽의 EEA의 구조를 보여주고 있는 <그림 3>에서는 품질개선 역량과 성과가 중요한 기능을 하고 있으며, 일본의 JQA의 구조를 나타내고 있는 <그림 4>에서는 정보관리와 고객·시장의 이해와 대응이 중요한 기능을 하고 있음을 보여주고 있다. 따라서 우리나라 지방정부의 정책품질관리 평가체계 구축의 일환으로 설계되는 평가틀(구조)의 경우도 우리의 지방정부 및 정책품질관리의 본질적 요소들이 체계적으로 연계되도록 설계하여야 할 것이다.

<표 1> 주요 품질평가모형의 평가기준

MBNQA	EEA	JAQ	KNQA
①리더십/120	①리더십/100	①경영간부의 리더십/120	①리더십/110
②전략기획/85	②정책과 전략/80	②경영의 사회적 책임/50	②전략기획/85
③고객중심/85	③인적관리/90	③고객·시장의 이해와 대응/100	③고객·시장중시/85
④평가분석·지식관리/90	④자원/90	④전략의 책정과 전개/60	④정와 분석/85
⑤인적자원중심/85	⑤프로세스/140	⑤개인과 조직의 능력향상/100	⑤인적자원 중시/85
⑥프로세스 관리/85	⑥고객만족/200	⑥고객가치창조의 절차/120	⑥프로세스 관리/100
⑦성과/450	⑦직원만족/90	⑦정보관리/50	⑦경영성과/450
	⑧사회적 성과/60	⑧활동결과/400	
	⑨사업성과/150		
총1,000점	총1,000점	총1,000점	총1,000점

셋째, 사례연구에서 제시된 평가모형들의 요소와 척도가 상당히 타당성을 가지고 있다는

10) MBNQA의 심사위원회는 심사원(Examiner) 약 320명, 선임심사원(Senior Examiner) 약 70명, 심판관(Judges) 약 9명으로 구성되어 있는데, 심사위원회의 모든 위원은 NIST가 주관하는 심사원 준비과정에 참여해야 하며, 심판관의 임기는 3년이고 나머지는 1년이다(김연성 외, 2001: 44).

것이다. 유럽의 EEA, 일본의 JQA, 그리고 한국의 KNQA 등은 미국의 품질평가모형인 MBQA의 평가기준을 많은 부분 채용하고 있다. 이처럼 많은 나라에서 MBQA의 평가기준을 채용하고 있는 이유는 이 평가모형이 상당히 체계적으로 잘 설계되어있다는 것이며, 기업들이 탁월한 성과를 내는데 기여하는 부분이 많다는 것이다. 그럼에도 불구하고, MBQA에서 제시하고 있는 평가요소와 척도를 원형 그대로 적용하고 있다기 보다는 <표 2>에서 보는 바와 같이 자국의 환경에 적합하게 수정하여 사용하고 있다.

IV. 지방정부 정책품질관리 평가체계 구축방안

1. 제도적인 개선

먼저, 지방정부 정책품질관리의 도입이 활성화되고 평가체계가 확립되기 위해서는 제도적인 장치가 마련되어 있어야 한다. 여기서 제도적 장치란 지방정부에서 정책품질관리를 도입하기 위한 근거규정과 정기적인 평가가 가능하게 하는 조치가 있어야 한다는 것이다. 그리고 가능하다면 MBQA나 KNQA와 같은 국가수준의 정책품질관리에 대한 포상제도를 도입하는 방안을 강구하여야 한다는 것이다.

우선, 우리나라의 정책품질관리제도의 경우 이것을 도입하기 위한 법적인 근거로써 [정책품질관리규정]이 있지만, 이것은 원칙적으로 중앙행정기관에 한하여 적용되기 때문에 지방정부는 기속력을 갖지 못한다. 그러나 지방정부의 정책품질관리를 위한 법규가 어떠한 형태로 규정되어야 하는가에 대하여는 많은 논란이 있을 수 있다(최길수 외, 2006: 210-213). 대구광역시나 여타 지방교육청의 도입사례에서 보았듯이 훈령의 형태를 취하고 있는 것이 일반적인 현상이다. 그러나 국무총리훈령과 같이 기속력이 있는 규정이 존재하지 않는 한 지방정부의 정책품질관리 도입은 구호에 지나지 않을 것이다. 따라서 이러한 문제를 해결하기 위한 방안으로 현행 [정책품질관리규정] 제3조(적용대상)를 개정하여 지방행정기관에까지 확대 적용하도록 할 수 있다.

둘째, 현재로서는 지방정부가 정책품질관리를 도입함으로써 얻을 수 있는 인센티브는 지방행정혁신평가 시 10%의 비중을 차지할 뿐이다. 따라서 지방정부에 정책품질관리를 활성화시키는 또 하나의 방안은 현재 지방행정혁신평가에서 자율혁신과제로 되어 있는 것을 공통혁신과제로 격상시키는 것이다. 그러면 별도의 법규제정의 조치를 취하지 아니하고도 지방정부의 정책품질관리를 활성화시킬 수 있다. 이럴 경우, 정책품질관리 영역의 평가 타당성 확

보를 위하여 평가요소와 척도에 대한 대대적인 개선조치가 있어야 한다는 것이다.

셋째, 앞의 사례에서 논의한 우리나라 KNQA는 [품질경영 및 공산품안전관리법] 제6조 및 동법시행령 제5조에 의하여 한국표준협회가 주관이 되어 한국품질대상 제도를 운영하고 있는데, 공공부문의 조직도 응모가 가능하도록 되어 있다. 즉, KNQA의 종합상만을 본다면 중앙행정기관뿐만 아니라 지방자치단체에게도 품질경영대상은 문호가 개방되어 있다고 하겠다. 그러나 이 상에 도전하는 공공기관은 특정 정책에 대한 품질관리를 평가받는 것이 아니라 조직 운영 전반에 걸친 아주 포괄적인 부분에 대하여 평가를 받게 된다. KNQA는 이것에 도전하여 수상하더라도 수상단체에 대한 특별한 재정적 인센티브는 현재 주어지지 않고 상징적인 표창으로서 메달 또는 트로피가 수여된다. 그러나 공공부문의 경우 재정적인 인센티브가 없다면 KNQA는 큰 매력을 주지 못하게 되어 있다. 따라서 지방정부에 정책품질관리를 활성화시키는 세 번째 제도적 대안은 정책품질관리에 대한 포상제도를 마련하는 것이다. 이러한 포상제도를 도입할 경우 운영의 책임은 행정자치부 장관이 하고, 이렇게 되면 이것을 주관하는 조직은 행정자치부 소속의 조직진단센터 또는 한국지방행정연구원 등에서 담당할 수 있을 것이다.

2. 국가품질평가모형(National Quality Award)의 응용방안

1) 평가주체의 전문성 제고

앞에서 논의한 지방정부 정책품질관리의 활성화와 평가체계의 구축을 위한 제도개선 방안 중 어떠한 대안을 선택하더라도 평가기관이 전문성을 가져야 한다는 것은 반론의 여지가 없을 것이다. 첫 번째로 제시한 현행 [정책품질관리규정] 제3조(적용대상)를 개정하여 지방행정기관에까지 확대하는 개선방안을 취하더라도 운영성과를 평가하게 되며, 두 번째안의 정책품질관리를 지방혁신평가에서 공통혁신과제로 격상시키는 방안에도 평가위원들의 전문성제고를 위한 방안을 모색해야 할 것이다. 정책품질관리 평가에 있어서 전문성을 확보하기 위해서는 정부정책에 대한 전문적인 식견을 가지고 있는 인사들이 평가위원으로 위촉되어야 할 것이다. 분야별 전문성을 반영한 평가위원의 구성도 중요하지만 구체적인 평가요소에 대한 기본적인 이해가 없으면 평가결과에 대한 신뢰성을 확보하지 못하게 된다. 따라서 평가척도와 현장의 사례에 대한 이해를 돕기 위해 평가위원으로 위촉된 인사들에 대한 체계적인 교육훈련(주로 workshop)이 실시되어야 한다.

세 번째 제도적 개선방안인 정책품질관리에 대한 포상제도를 도입할 경우 평가위원이 갖추어야 할 전문성은 보다 강조되어질 수밖에 없다. 왜냐하면, 이 방안의 성격상 수상조직에

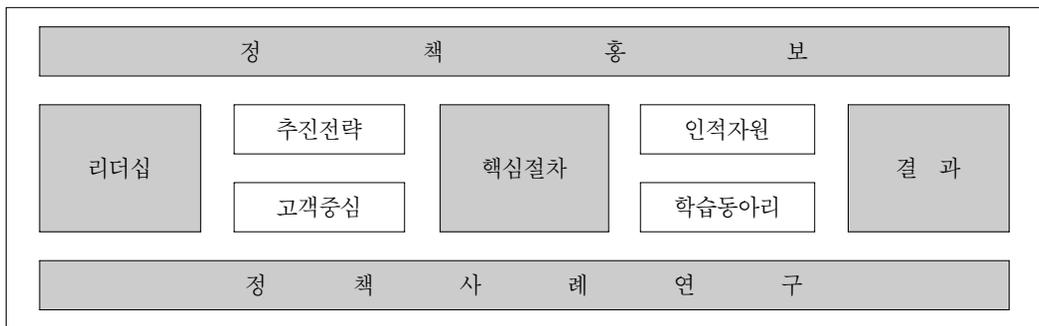
대하여는 재정적 인센티브가 주어지며, 평가보고서의 피드백이 정책의 품질개선에 충분히 기여할 수 있어야 하기 때문이다. 평가의 결과보고서를 피드백(feedback) 하는 이유는 평가 위원들의 평가에 대한 도덕적 책임성과 객관성을 확보하는 동시에 신청기관의 입장에서도 그 평가결과가 정책품질개선에 기여할 수 있도록 하기 위해서이다.

2) 체계적인 평가를 설계

정책품질관리평가의 틀(framework)은 체계적인 관점에서 설계되어야 한다. 이러한 평가 틀이 갖추어야 할 조건으로서는 첫째, 정책품질관리의 본질적 구성내용에 대하여 빠짐없이 평가할 수 있도록 모든 요소가 포함되어야 한다. 둘째, 앞의 국가품질평가모형들에서 나타나는 바와 같이 평가틀은 체계적으로 연결하고 통합하는 구조를 가져야 한다. 셋째, 기초가 되거나 강조되고 있는 요소가 무엇인지 평가틀 속에 나타나 있어야 한다.

<그림 6>은 국가품질평가모형(특히, MBNQA)의 사례를 응용하여 우리나라 정책품질관리의 관점에서 설계되었다. 이것은 정책의 품질을 제고하는데 취해야 할 모든 조치에 대한 정보획득의 원천이 정책사례연구이며¹¹⁾ 관리대상정책과 관련된 모든 활동은 정책홍보와¹²⁾ 연계하여야 한다는 것을 보여주고 있다. 따라서 지방정부 정책품질관리 평가영역은 정책품질관리의 본질적 내용으로써 리더십, 추진전략, 고객중심, 정책사례연구, 정책홍보, 핵심절차, 인적자원, 학습동아리, 그리고 결과 등이 포함되어야 한다.

<그림 6> 지방정부 정책품질관리 평가틀



- 11) 정책품질관리의 핵심은 정책성공과 실패에 대한 학습이다(행정자치부, 2005a: 122).
- 12) 정책품질관리에서 '정책홍보'의 위치 정책집행과정 앞에 놓이게 되나, 고정되어 있다고 이해하는 것은 문제가 있으며(최길수 외, 2006: 212), [정책품질관리규정] 제11조(홍보)의 규정에서도 "...관리대상정책을 추진하는 때에는 정책고객 및 이해당사자 등에게 정책의 내용을 올바르게 알리기..."라고 규정하여 전 정책과정에서 정책홍보가 중요함을 강조하고 있다.

3) 평가요소 및 척도의 타당성 확보

어떤 분야이든 평가제도의 성패는 결국 평가요소와 척도가 타당하게 개발되었는가에 달려 있다고 하겠다. 이것은 정책품질관리의 평가에 있어서도 예외가 될 수 없다. <그림 6>의 평가틀을 구성하고 있는 다음의 9개영역은 우리나라 정책품질관리와 국가품질평가모형(특히, MBNQA)의 사례연구를 통하여 도출해 내었다.

첫째는 리더십영역이다. 정책품질관리에서 리더십의 평가는 지방정부의 고위관리자(일반적으로 지방자치단체장)가 어떠한 이유에서 정책품질의 관리대상으로 선정했으며, 그 정책을 통하여 달성하려고 하는 목표를 고객의 입장에서 명확히 인식하고 표현하는가를 조사하여야 한다. 관리대상정책을 지정하는 기준은 전략적으로 중대한 국책사업, 이해당사자의 규모가 대단히 큰 사업, 막대한 공공예산이 수반되는 사업, 그리고 국민생활에 큰 영향을 미치는 사업 중에서 지정하게 된다. 만약에 어떤 지방자치단체에서 관리대상정책으로 지정했음에도 불구하고 왜 지정이 되었는지 단체장이 명확하게 표현하지 못하면 리더십평가 항목에서는 좋은 점수를 얻지 못할 것이다. 또한 담당직원들이 어떤 정책에 대하여 품질관리를 하면서 왜 그 정책이 집중관리 되어야 하고 달성하려는 목표에 대하여 인식의 정도가 낮으면, 관리대상정책을 지정하면서 일반직원들의 참여를 배제했거나 원활한 의사소통이 이루어지지 못했으므로 리더십 항목에서는 좋은 평가를 받을 수 없다. 관리대상정책을 추진함에 있어서 단체장은 적극적으로 거버넌스체계(governance system)를 구축하려는 의지를 가지고 있는가에 대하여도 평가하여야 한다. 단체장이 어떤 정책을 추진함에 있어서 시민단체(특히, 환경에 영향을 미치는 정책일 경우 환경단체), 지역사회의 민간기업 등과 지속적인 협력체계를 유지하고 있는가를 평가하는 것이다.

둘째는 추진전략영역이다. 원래 국가품질평가모형에서 전략은 조직의 장단기 운영계획이 어떻게 합리적으로 수립되고 실천하고 있는지를 평가하는 것인데(김연성 외, 2001: 109; NIST, 2006: 17-19), 정책품질관리와 관련해서는 정책의 전과정(정책형성-정책집행-정책형성)에 걸친 정책오류(송하진·김영평, 2005)를 극소화 하는 방법을 어떻게 개발하고 시행하였는가를 평가한다. 따라서 이 영역에서는 정책과정별 정책실패를 극소하기 위해서 어떠한 관리기법이 동원되었으며, 적용한 관리기법이 정책오류를 방지하는데 기여 하였는가 평가하게 된다. 또한, 정책품질관리에서는 [정책품질관리매뉴얼]의 중요성을 강조하고 있는데(행정자치부, 2005b: 99), 이 영역에서 평가가 이루어 져야 한다. 정책품질관리제도를 도입한 근본적인 목적은 중대한 정부정책에 대해 체계적인 관리를 통하여 정책의 실패를 예방하자는데 있다. 정책품질관리를 추진하는 방법에 대한 전반적인 청사진과 계획서는 [정책품질관리매뉴얼]로 대표되고 있는데, 여기에는 정책품질관리의 추진체계, 정책과정별 점검사

항 및 관리기법 등이 포함되어 있다. 따라서 추진전략의 영역에서는 정책실패를 차단할 수 있는 수단이 합리적으로 개발되었는가를 평가한다.

셋째는 고객중심영역이다. 이 영역은 원래 조직이 자신이 활동하고 있는 시장의 흐름을 명확히 이해하여 자신의 고객을 제대로 확인하고 있는가, 어떻게 우호적인 고객관계를 형성하고 있는가, 그리고 고객의 만족여부를 어떻게 측정하고 있는가 등을 평가한다(NIST, 2006: 17-19). 여기서 고객은 자사의 제품과 용역을 사용하고 있는 구체적인 집단인데 비하여 시장은 포괄적인 관점에서 현재의 고객뿐만 아니라 잠재적인 고객까지를 포함하는 개념으로 볼 수 있다. 상품을 생산하는 제조업과는 달리 공공정책에 있어서 고객개념을 정의하기란 쉬운 일이 아니다. 그리고 고객이 누구를 말하는지 일치된 견해가 없지만, 신공공관리론(NPM)의 대두와 더불어 공공부문에서도 고객이라는 용어가 자주 등장하고 있다. 따라서 정책품질관리의 관점에서 고객은 이해관계자(stakeholder), 대상집단(target group), 고객(client), 수혜자(beneficiary), 그리고 납세자(taxpayer) 등 특정 정책과 관계를 형성하고 있는 집단이다. 정책품질관리에서 고객영역의 평가는 정책담당자들이 자신의 정책고객을 명확히 인지하고 있는지, 그 고객의 정책에 대한 만족여부를 어떠한 방법으로 조사하였는지를 평가한다.

넷째는 정책사례연구 영역이다. 정책품질관리에서 정책사례연구는 핵심적인 활동이 된다. 따라서 이 영역에서는 정책사례집의 발간실적(양적)과 내용(질적)을 평가하게 된다. 사례집에 수록된 사례는 정책과정별로 적절하게 배분되었는가, 이해하기 쉽게 집필되었는가, 해당 학습동아리에서 적절하게 활용되고 있는가 등을 평가하게 된다.

다섯째는 정책홍보영역이다. 불특정 다수의 고객에게 정부가 추진하고 있는 정책의 내용을 올바르게 알려서 정책에 대한 신뢰성을 확보한다는 측면에서 정책홍보는 정책의 모든 과정에서 행해지는 활동이다. 정책홍보영역은 홍보의 내용과 방법이 적절하게 선정되었으며, 홍보의 효과성은 어떠한 방법으로 측정하고 있는지를 평가한다.

여섯째는 핵심절차영역이다. 이 영역은 원래 보디나온 성과를 얻기 위해 어떻게 주요 프로세스를 설계하고, 실행하며, 또한 관리하고 실행시키는지 검토한다(김연성 외, 2001: 468-481; NIST, 2006: 27-28). 세부적으로 제품 및 프로세스(제품 및 서비스의 설계와 배송을 위한 핵심프로세스를 어떻게 관리하는지), 경영프로세스(경영의 성장과 공공을 이끌 수 있는 핵심 프로세스를 어떻게 관리하는지), 그리고 지원프로세스(제품과 서비스를 제공하는데 있어서 일상적인 업무와 종업원을 지원하기 위한 핵심프로세스를 어떻게 관리하고 있는지) 등을 평가한다. 정책품질관리의 관점에서 본다면 이 영역은 정책과정(구상-형성-집행-평가-환류)에서 정책결과에 결정적인 영향을 미치는 핵심요소를 어떻게 선정하고 관리하는가, 그리고 운영체계 내에서 제지원체계(운영위원회, 자문위원회)가 담당팀을 효과적으로 지

원하고 있는가를 평가해야 한다.¹³⁾

일곱째는 인적자원영역이다. 이 영역은 조직의 채용제도, 교육훈련제도, 승진제도, 보상제도, 그리고 직장의 복지제도 등이 직원들의 업무역량의 향상에 기여하고 있는가를 평가한다. 정책품질관리의 관점에서 교육훈련제도, 성과보상제도, 직무만족도 조사와 피드백 등을 평가한다. 지방정부는 관리대상정책의 담당자들에게 실시한 교육훈련의 내용이 무엇이며 기대하는 효과는 달성했는가를 평가한다. 관리대상정책이 종결되었을 때 정책담당자들에게 주어지는 보상체계(인사상, 재정상, 능력개발 기회부여)가 마련되어 있으며, 실현가능성이 있는가를 평가한다. 정책담당자들에 대한 정책추진과정의 직무만족도는 조사되고 있으며, 조사결과를 어떻게 활용하고 있는가를 평가하여야 할 것이다.

여덟째는 학습동아리 영역이다. 학습동아리는 원래 품질관리이론에서 품질분임조(quality circle)라는 용어로 사용하고 있다. 정책품질관리에서 학습동아리는 첫째로 정책품질향상을 위한 과제발굴 및 개선안 도출을 주요 임무로 하고, 둘째로 정책 중 성공·실패사례를 분석하여 그 원인을 도출하고 향후 개선방안 등을 모색하며, 셋째로 평소 정책추진과정에서 불합리하거나 비효율적으로 생각되었던 제도나 관행 등을 분석하고 개선안을 도출하는 등의 기능을 한다. 이 영역에서는 관리대상정책별로 학습동아리 모임은 결성되었으며, 매월 평균적으로 몇 회의 회합을 가지며, 동아리활동을 통한 업무개선안의 도출 실적은 어느 정도인가 등을 평가한다.

아홉째는 결과영역이다. 이 영역은 대부분의 국가품질평가모형에서 가장 중요하게 다루어지는 부분으로(MBNQA는 45%, EEA는 15%, JQA는 40%, KNQA는 45%), 성과향상 노력이 어느 정도의 결실을 보였는가를 평가하게 된다. 성과평가는 제품과 서비스의 성과, 고객중심의 성과, 재정과 시장지배적 성과, 인적자원의 성과, 조직의 효과성 성과, 그리고 리더십 및 사회적 책임의 성과 등으로 나누어 평가하고 있다(NIST, 2006: 32-29). 한마디로 MBNQA의 성과평가는 BSC의 관점에서 조직의 품질을 평가한다는 것이다. 성과영역을 정책품질관리의 관점으로 이해하면, 과거에 비하여 정책오차가 극소화되었는가, 정책고객의 만족도의 수준은 어느 정도이고 나아졌느냐, 정책홍보에 대한 효과성, 관리대상정책의 담당자들의 정책역량 및 직무만족도는 향상되었는가, 정책품질관리에 대한 인식이 조직 전반으로 확산되었는가, 그리고 정책을 추진하면서 단체장의 도덕성과 사회적 책임감이 향상되었는가를 평가한다.

13) 정책품질관리 운영위원회는 정책품질관리 대상정책의 추진상황을 주기적으로 점검하고, 학습조직의 활동결과 도출된 개선안 및 필요한 사항에 대해 심의·결정 및 지속적인 평가·감독 역할을 수행한다. 자문위원회는 이제도의 도입과 시행과정에서 나타나는 제반 문제점 및 애로사항을 분석·진단·처방하는데 전문적인 지식을 제공한다(국제지식재산연수원, 2006: 17-18).

V. 결 론

정부정책에 대한 품질관리가 행해져야 하는 본질적인 이유는 정책의 추진과정에서 있을 수 있는 불량요소를 사전에 제거하여 고품질의 정책결과를 고객인 국민 또는 주민에게 제공하고 자 하는데 있다. 이러한 목적을 가지고 있는 정책품질관리의 도입은 중앙행정기관의 경우 2005년부터 본격화되었지만 지방정부의 차원에서는 대구광역시와 서울시 영등포구를 제외하고는 그 사례를 찾아볼 수가 없었다. 지방정부에서 정책품질관리의 도입의 실태가 이처럼 저조한 원인은 법제도적인 근거가 없다는 것, 이것을 도입하여 시행한다고 하더라도 특별한 인센티브가 없다는 것, 그리고 이것을 이해하고 적용하기란 쉽지 않다는 것 등을 지적할 수 있다. 이와 같은 상태에서 본 연구에서 제기한 정책품질관리의 평가체계 또는 정책품질관리에 관한 포상제도 등에 대한 논의와 주장이 설득력을 갖지 못할 수도 있다. 그러나 중앙행정기관과 일부 지방정부의 정책품질관리제도 운영과 평가에서 나타나는 문제점에 대한 다양한 개선 방안들을 도출하고 연구되어 진다면, 공공부문에서 품질관리문화는 널리 확산될 것이다.

지방정부 정책품질관리의 도입을 촉진시키고 평가체계를 확립하기 위한 제도적인 조치로서는 첫째로 관련규정을 제정 하거나 현행 [정책품질관리규정] 제3조(적용대상)를 확대 적용할 수 있도록 개정하는 방안이다. 둘째로 지방행정혁신 평가에서 정책품질관리영역을 격상시켜 공통혁신과제화 하는 방안이다. 그리고 셋째로 지방정부 정책품질관리에 대한 포상제도를 도입하는 방안이다.

앞의 사례연구를 통하여 미국의 Malcolm Baldrige National Quality Award (MBNQA), 유럽의 EFQM Excellence Award (EEA), 일본의 Japan Quality Award (JQA), 그리고 한국의 Korean National Quality Award (KNQA) 등이 자국의 민간 및 공공부문의 품질개선에 현격한 공헌을 했다는 사실을 지적하였다. 이와 같은 각국의 품질평가모형(National Quality Award)이 지방정부 정책품질관리 평가체제를 구축하는데 시사하는 바가 크다 것도 지적하였다. 예컨대, 평가추체(평가위원)들의 전문성을 향상을 위한 과감한 투자, 평가틀(framework)은 자국의 환경을 반영하거나 시스템적 관점에서 설계하고 있다는 것, 그리고 평가요소와 척도의 개발에 있어서도 MBNQA의 요소를 많은 부분 준용하고 있지만 자국의 현실에 적합하도록 수정·보완하여 사용하고 있다는 것 등이다. 따라서 본 연구에서도 지방정부 정책품질관리 평가요소를 개발하는데 있어서 국가품질평가모형을 응용하고 수정하여 9개의 영역을 제시하였다. 즉, 지방정부 정책품질관리 평가요소는 ①리더십, ②추진전략, ③고객중심, ④정책사례연구, ⑤정책홍보, ⑥핵심절차, ⑦인적자원, ⑧학습동아리, ⑨결과 등으로 제시되었다.

위에서 논의되고 제시한 방안들은 지방정부의 실무적인 측면에서 정책품질관리의 도입 및 평가를 시도할 경우 그것의 본질적 내용과 핵심요소를 파악하는데 기여할 것이다. 그리고 우리나라 지방정부 정책품질관리의 도입과 평가가 제도적으로 정착되고 품질관리문화를 확산 시키는데 기여가 있기를 기대한다.

【참고문헌】

- 경상북도교육청. (2006). 「무결점 정책을 위한 정책품질관리메뉴얼」.
- 국무조정실. (2006). 「2005년도 정책품질관리개선사례」.
- 국제지식재산연수원. (2006). 「정책품질관리과정」.
- 대구광역시. (2006). 정책품질관리제도 분석결과.
- 문재영·이상철·서영호. (2006). 한국 국가품질상(KNQA)의 효과성 측정을 위한 측정도구 개발, 「품질경영학회지」, 34(2): 22-32.
- 박병식. (2007). 정책품질관리제도의 유효성 검증, 「한국지방자치학회 2007 동계학술대회 자료집」, 67-88.
- 박희봉·강제상. (1999). 말콤볼드리지 모형을 이용한 지방자치단체 조직평가: 포천군 공무원의 자체평가를 중심으로, 「한국행정학보」, 33(3): 257-272.
- 박희정·박해육. (2005). 지방자치단체 자체평가모형에 관한 연구, 「정책분석평가학회보」, 15(1): 113-144.
- 산업자원부·한국표준협회. (2006). 「국가품질상운영계획」.
- 서울 Q&I. (2001). 「말콤볼드리지」, 서울: 한·언.
- 송하진·김영평. (2006). 「정책 성공과 실패의 대위법」, 나남출판.
- 신완선 외. (2005). 「말콤볼드리지 성공법칙」, 서울: 김영사.
- 이달곤 외. (2006). 「정책사례연구」, 대영문화사.
- 영등포구청. (2006). 「수도권혁신브랜드사업 포럼」.
- 천대윤. (2004). 정책품질관리제도, 「한국정책학회 동계학술대회 자료집」, 593-609.
- 최길수. (2005). 지방정부에 있어서 정책품질관리제도의 집행전략과 도구에 관한 연구, 「지방행정연구」, 19(3): 245-274.
- 최길수·김병국·김필두. (2006). 지방정부의 정책품질관리(PPQM) 도입·집행에 따른 쟁점과 과제, 「한국정책과학학회보」, 10(4): 203-222.
- 행정자치부. (2005a). 「정책품질관리메뉴얼」.
- _____. (2005b). 「지방행정혁신평가 실시계획」.
- 허만형. (2006). “신화론적 관점”에서의 정책품질관리 효과 분석, 「한국정책학회보」, 15(1): 147-282.
- 허만형·김성현·신양수. (2006). 정책품질관리제도의 부처 기능별 정책품질 개선효과 비교분석, 「정책분석평가학회보」, 16(2): 167-188.
- Bell, Robert, R. and Susan, A. Elkins. (2004). A Balanced Scorecard for Leader: Implication of the Malcolm Baldrige Nation Quality Award Criteria, *Sam*

- Advanced Management Journal*, Winter: 12-17.
- Belohlav, James, A., Lori, S. Cook, and Daniel, R. Heiser. (2004). Using the Malcolm Baldrige National Quality Award in Teaching, *Decision Sciences Journal of Innovative Education*, 2(2): 153-176.
- Hall, Mary-Jo and Jacqueline Lawson. (2003). *The Journal for Quality & Participation*, Spring: 36-39.
- Hunt, Daniel, V. (1993). *Quality Management for Government*, ASQC Quality Press.
- Jun, Jong, S. and Osamu Koike. (1998). Why is Total Quality Management not Popular in Japanese Public Administration?, *International Review of Administrative Sciences*, 64(2): 275-288.
- Lee, S. M., B. H. Rho and S. G. Lee.(2003). Impact of Malcolm Baldrige National Quality Award Criteria on Organizational Quality Performance, *International Journal of Production Research*, 41(9): 2003-2020.
- National Institut of Standards and Technology(NIST). (2006). *Baldrige National Quality Program*.
- Stading, Gary, L. and Robbert, J. Vokurka. (2003). Building Quality Strategy Content Using the Process from National and International Quality Awards, *TQM & Business Excellence*, 14(8): 913-946.
- Shin Wan Seon and Na Seung Kyun. (2006). A Set of Simplified Assessment Criteria for the Malcolm Baldrige Model, *The Asian Journal on Quality*, 7(3): 92-106.
- Tague, Nancy, R. (1994). *The Quality Toolbox*, ASQ Quality Press.
- U.S. General Accounting Office. (1992). *Quality Management: Survey of Federal Organizations*.
- West, Jonathan, P., ed. (1995). *Quality Management Today*, International City/County Management Association.
- Wilson, James, P., Mary Ann, T. Walsh and Kim LaScola Needy, PE. (2003). An Examination of the Economic Benefits of ISO9000 and the Baldrige Award to Manufacturing Firms, *Engineering Management Journal*, 15(4): 3-10.
- <http://quality-foundation.co.uk>
- <http://www.efqm.org/>
- <http://www.jqac.com/website.nsf/newmainpagee?openpage>
- http://www.nist.gov/public_affairs/factsheet/baldafaqs.htm
- http://www.quality-foundation.co.uk/ex_framework.htm