

거버넌스 시대 정책프로세스 차별화 전략

- 구미시 혁신사례를 중심으로 -

A Study on the Differentiation Strategies of Policy Process in
governance Using the Case of Gumi City

이흥희* 이승희**

목 차

- | | |
|-------------------|------------------------|
| I. 서 론 | III. 구미시 정책프로세스 차별화 사례 |
| II. 이론적 배경 | IV. 토의 및 결론 |
| 1. 정책결정의 이론모형 | |
| 2. 구미시의 정책결정 지향모형 | |

Key Words : governance, policy making, process-oriented model, empirical approach, cognitive model

Abstract

This paper tried to develop differentiation strategies of policy process in governance.

Firstly, we reviewed model of policy making(output-oriented model and process-oriented model, normative or idealistic approach and realistic or empirical approach, rational model and cognitive model etc). Now gumi city is making the policy based on the process-oriented model, realistic or empirical approach, cognitive model. So gumi city was winner the test of provinces innovation in 2005.

Therefore, when we make the policy, consider these factor: citizen and public service personnel participate policy making process and control policy quality.

* 구미시 혁신정책담당관, lh954040@egumi.org, (054)450-6030

** 국립금오공과대학교 산업경영학과 교수, marketing@kumoh.ac.kr, (054)478-7846

I. 서론

과거 권위주의 정부 시대에 통용되던 하향식 정부 통치의 개념은 정부재정의 위기, 공익중심에서 사익중심 문화로 변화, 세계화와 지방화 및 정보화 추세의 심화, IMF 사태이후 정부 및 기업개혁의 요구, 정책결정의 부분화와 전문화 경향의 대두 등으로 인해 거버넌스로의 변화를 야기하였다 (Jessop, 2000; Pierre & Peters, 2000; Streck & Schmitter, 1985). 거버넌스는 다양한 의미로 사용되고 있다. 거버넌스는 고전적인 국가 중심적 통치를 의미하는 개념으로 사용되기도 하며, 국정관리, 국정 경영 등과 같이 국가 전체적인 경영 개혁을 의미하는 용어로도 사용되며, 정부개혁과 정책참여 네트워크의 형성을 의미하는 것으로도 사용된다(김석준 등, 2000).

Rhodes(1996)는 뉴거버넌스가 정부개입의 축소, 경영개념의 도입, 효율적 정부구현, 사회적 사이버네틱스 체제, 자기조직화 네트워크를 포함하는 것으로 규정하였으며, 현재 가장 포괄적으로 거버넌스의 핵심요소를 잘 반영하여 정의한 것으로 평가를 받고 있다.

거버넌스 시대에서는 중앙 정부의 개입이 축소되고 지방정부의 역할과 책임이 더욱 강조된다고 할 수 있다. 즉 각 지방정부는 대 시민 서비스 질 향상, 시민 참여를 통한 정책 개발, 정보 공개를 통해 투명하고 공정한 직무수행, 대화와 타협을 기본으로 토론 지향적 문화 조성, 타 지역과 차별화된 정책 개발 등을 통해 지방정부의 역량을 제고하는데 힘을 기울여야 한다. 따라서 본 연구에서는 거버넌스 시대에 걸맞는 지방정부로써 차별화된 정책개발을 통해 지방정부의 역량을 제고하는 방안을 구미시 사례조사를 통해 살펴보려고 한다.

II. 이론적 배경

1. 정책결정의 이론모형

정책결정은 설정된 국가목표나 공익을 달성하기 위하여 복잡하고 동태적인 과정을 거쳐 합리적이고 바람직한 정부의 장래대안을 선택하는 과정이다. 정책개발에 있어서 정책이란 문제해결 및 변화유도를 위한 정부의 방침을 말하며 이를 결정하는 것을 정책결정이라고 한다. 따라서 정책은 미래를 향한 인간의 의도적 노력이고 개발은 충분한 지식과 정보를 기반으로 창조적 아이디어를 통해 가능하다. 이하에서는 정책결정의 이론적 모형에 대해 살펴보려고 한다.

1.1 산출지향적 모형과 과정지향적 모형

산출지향적 모형은 정책결정의 산출, 결과의 분석에 중점을 두는 모형으로서 처방적 성격이 강하며 보다 나은 정책형성을 위하여 정책내용 내지 정책결정방법의 개선에 목적을 둔다. 합리모형, 만족모형, 점증모형, 혼합관조모형, 최적모형 등이 이에 속한다.

과정지향적 모형은 공공정책의 결정과정을 누가 주도하는가를 분석하는 데 중점을 두며 처방적 성격보다는 기술적 성격을 특징으로 한다. 엘리트모형, 집단모형(다원론), 체제모형 등이 이에 속한다. 산출지향적 모형이 정책중심 모형이라면 과정지향적 모형은 참여자중심 모형이라고 할 수 있다.

1.2 규범적·이상적 접근방법과 현실적·실증적 접근방법

의사결정과정에서 높은 합리성의 개입을 전제로 하는 경우는 규범적·이상적 접근법으로 낮은 합리성의 개입 또는 합리성의 문제를 처음부터 고려하지 않는 경우에는 현

실적·경험적 접근법으로 나누어진다. 규범적·이상적 접근방법은 의사결정의 합리성과 당위성을 강조하며 연역적 추리방법을 주로 사용하나 너무나도 이상적이며 현실을 고려하지 않고 있다는 면에서 현실적·실증적 접근방법이 대두되었다. 현실적·실증적 접근방법은 결정의 비합리성 또는 제한된 합리성을 인정하며 현실의 설명에 더 많은 관심을 가지며 귀납적 논리방법을 주로 사용한다. 공공선택모형, 관리과학, 체제분석 등이 규범적·이상적 접근방법에 속하며, 점증모형, 만족모형 등이 현실적·실증적 접근방법에 속한다.

규범적·이상적 접근방법이 너무 이상적이어서 현실을 고려하지 않는 반면, 현실적·실증적 접근방법은 현실에 있어서 사람들이 어떻게 결정하는가, 합리적 결정을 방해하는 것은 무엇인가, 비교적 합리적인 결정을 하는 데에는 어떠한 조건하에서 가능한가를 분석하는 방법이다.

1.3 합리모형과 인지모형

인간의 지적 능력에 의한 합리적 의사결정이 따라야 할 논리, 절차를 밝히는데 중점을 두는 합리모형과 이와 대립되는 시각에서 사이버네틱스(cybernetics) 모형과 심리학의 인지과정에 관한 이론을 내포하는 인지모형(cognitive model)을 구분할 수 있다. 즉, 합리모형은 의사결정자가 합리적인 의사결정을 한다고 가정하고 여기에서 발생되리라고 예상되는 것을 유추하여 실제의 의사결정과정을 설명하거나 (실증적, 기술적) 의사결정자가 합리적인 의사결정을 하려고 할 때 따라야 할 논리나 절차를 밝히는 의사결정론(규범적 또는 처방적)이다. 어느 경우에도 의사결정자가 목표달성의 극대화 또는 문제해결의 최적해를 구하는 것

을 목표로 하여 의사결정을 한다. 이에 반해 인지모형은 인간능력의 한계 때문에 합리적 의사결정이 이루어질 수 없다는 실증적 측면을 강조한다. 전체적으로 보면 합리모형은 규범론적 측면이 보다 강하고 인지모형은 실증적·경험적 측면이 훨씬 강하다. 정책대안을 탐색하고 결정하는 방법으로서 합리모형은 완벽주의 이론이라고도 볼 수 있다.

1.4 품의제(내부결재제도)

품의제는 관련 업무 담당자가 문서로써 제안을 하여 의사 결정권자의 승인을 얻는 공식적이며 집권적이며 하의 상달적인 절차를 의미하며 내부결재의 형태로 널리 쓰이고 있다. 대체로 우리나라의 정책결정은 행정계층제에 의한 품의제에 의하는 경우가 많다.

2. 구미시의 정책결정 지향모형

현재 구미시에서는 참여중심의 과정지향적 모형에 근거하여 구미사랑 정책모니터링제 운영, 정책품질관리 U-PQC관 운영, 혁신정책 Idea Bank 운영 및 정책개발왕 선발과 같은 정책 실행으로 타 시도와 차별화를 이루고 있다. 또한, 정책결정의 합리성을 추구하기 위해 정책품질관리제도의 점진적 도입, 학습동아리(CoP) 운영, 구미 미래디자인팀 운영을 시행중에 있으며, 현재 전문가로 구성된 구미시 정책연구위원회를 운영하고 정책연구집 발간을 통해 최적의 정책결정을 내리고자 노력하고 있다. 이와 관련된 자세한 사항을 다음 절에서 논의할 것이며, 구미시가 지향하고 채택하고 있는 정책결정의 이론모형은 다음 <표 1>과 같다.

<표 1> 구미시의 정책결정 지향모형

정책결정모형	구미시 지향모형
과정지향적 모형	구미사랑 정책 모니터링제 운영, 정책품질관리 U-PQC관 운영, 혁신정책 Idea Bank 운영 및 정책 개발왕 선발과 같은 정책 실행
현실적·실증적 접근방법	정책품질관리제도의 점진적 도입, 학습동아리(CoP) 운영, 구미 미래디자인팀 운영
합리모형	정책연구위원회를 운영하고 정책 연구집을 발간
품의제	업무 담당자가 문서로써 제안을 하여 의사 결정권자의 승인을 얻는 공식적이며 하의 상달적인 절차를 의미하며 내부결재의 형태로 시행됨

Ⅲ. 구미시 정책프로세스 차별화 사례

앞 장에서 살펴본 바와 같이, 정책개발을 위하여 구미시가 타 지방자치단체와 차별화 전략사업으로 추진 중인 것으로는 구미시 정책연구위원회 운영, 정책연구집 발간, 구미사랑 정책모니터링제 운영, 혁신정책 Idea Bank 운영 및 정책개발왕 선발, 구미 미래디자인팀 운영, 정책품질관리 U-PQC관 운영, 정책품질관리제도의 점진적 도입, 학습동아리(CoP) 운영 등이다. 이상과 같은 차별화된 정책개발전략으로 구미시는 2005년도 지방혁신 평가에서 1위라는 성과를 달성하기도 하였다. 이하에서는 구미시 정책개발 차별화 전략사업에 대해 살펴볼 것이다.

1. 구미시정책연구위원회 운영

구미시정책연구위원회는 2001년도에 처음 실시된 것으로 타 시도에서 사례를 찾기 힘든 정책개발 사례라 할 수 있다.

구미시정책연구위원회의 운영목적은 지역 발전에 관한 정책대안을 제시하는 체제를 상시적으로 구축하고자 각계전문가 28명을 위촉하여, 위원장과 부위원장 그리고 4개의 분과로 구성된다. 주요기능으로는 정책대안을 제시하고 현안과제에 대한 해결방안을 강구하며 새로운 정책에 대한 건의 및 행정 개선에 관한사항 등을 수행한다. 2005년의 성과를 살펴보면 전반기에는 연구비 집행의 투명성 제고, 정책연구결과에 대한 정책 반영률 제고, 연구결과 중간토론회 개최, 정책연구 결과에 대한 시책화를 추진하였으며, 후반기에는 향후 발전적 대안 제시에 집중하였다. 즉 새로운 민선4기 출범을 앞두고 시민들이 향후 시정에 바라는 시의 발전 방향에 대하여 정책연구를 수임하면서 연구 결과의 반영률 제고를 위한 Work-Shop 개최, 시민설문조사, 정책토론회, 정책홍보 등을 수시로 개최하여 기존의 경직되고 실적위주의 틀에서 과감히 탈피하였다. 또한 협의체 구축을 통한 공동연구는 분과위원회에 과감하게 위임하여 민주성을 확보하였다.

2. 구미사랑 정책모니터링제도

운영

시정에 대한 비판과 견제 및 정책제안과 참여 기능을 주 역할로 2005년 3월 첫1기가 태동하였으며, 모니터링 할 내용은 우선 지정과제가 주어졌을 때는 평상시 불편을 느꼈거나 미흡하다고 여겨지는 사항, 관련 법령이나 제도의 불합리한 점, 문제점 해결을 위한 대책, 제안 등을 제시한다. 자율적으로 모니터링을 할 때에는 각종 시책, 관리 시설 등 시정과 관련하여 시민들이 불편을 느끼거나 불합리 또는 미흡하다고 여겨지는 사항의 실태를 분석하고 시민의 편익증진, 불편해소를 위해 유용할 것으로 판단되는 사항을 제언하고 있다. 모니터 내용 구성상의 유의사항으로 인지된 문제가 실재하는지 확인 검증하고 추상적, 일반적, 상식적 언급은 시책의 활용가치가 떨어지므로 구체적이고 체험을 토대로 현장감을 최대한 부각하여 작성한다. 그리고 모니터 개인의 의견뿐만 아니라 주변 사람들의 의견을 반영하여 객관성 제고 및 제언의 경우 당위론적인 언급은 지양하고 구체적인 실천방안을 제시하고 있다.

모니터 결과는 구체적인 시책반영(시책의 입안, 추진시책의 점검, 보완 등에 직접 활용), 행정참고(시책입안, 보완에 반영되지는 않으나 시책 추진상 참조), 중장기 검토 과제(현행제도 하에서 조치는 곤란하나 의견의 타당성이 인정되어 중장기적으로 검토하는 과제로 관리) 등으로 활용되고 있다. 활용결과에 대해서는 소관 부서에서 조치결과를 개별통보 하도록 되어 있다.

3. 참신한 혁신정책 발굴을 위한

Idea 창구 운영 및 정책개발 왕선발

국정의 최대 목표인 혁신과 분권, 지역

균형발전에 부합하는 참신한 정책 발굴 및 시행으로 건강하고 질 높은 생활문화 조성을 위해 2005년 7월부터 시행 중에 있다. 정책개발 분야는 조직혁신, 경제, 환경, 복지, 문화, 체육레저, 도로 교통, 건설, 정보 통신 등이다. Idea 창구 운영의 경우 시민, 기업, 대학, 공무원 등 누구든지 제안하고 제안분야는 지역첨단산업진흥, 근로 및 사회복지, 정주여건개선, 향토자원 활용 등으로 하고 있다. 제안된 정책안은 구미시 정책연구위원회에서 심의하고 채택된 우수 제안 건은 정책 개발 왕으로 선발, 시상하고 있다. 정책개발 Idea Bank의 활성화와 프로세서의 원활을 기하고자 ① 혁신정책담당관실에서 제안 건을 면밀히 분석한 후 부서를 지정 통보하고, 정책·채택여부에 따른 부서의견, 채택 시 예상되는 문제점 및 대책, 제안내용에 대한 보완의견 등을 검토한다. ② 정책제안 및 집행에 대한 평가는 개인별(시민, 공무원)로 제안한 것을 토대로 실시하고, 부서별 정책집행 된 제안 건수로 하고, 평가 시기는 반기 제안실적과 연중 집행실적으로 한다. 평가방법은 객관적이고 공정한 평가를 위해 정책평가팀에서 평가하고 시장의 최종 결심으로 정책개발 왕과 정책집행 우수부서를 결정한다. ③ 정책집행 확대를 위해 정책제안 건에 대하여 담당부서에서 세부추진계획 수립 집행하도록 하여 제안사항이 사장되지 않고 시정에 반영하는 우수부서를 선정 시상하고 있다.

4. 구미미래디자인팀 운영

2005년 10월에 제3기 미래디자인팀을 재구성하여 젊은 직원들을 팀으로 참여시켜 토론과 학습을 통해 참신한 아이디어 개발로 급변하는 행정환경 변화에 능동적으로 대응하고자 한 것이다. 현재 30명이 5개의 소모임으로 구성되어 있고 각 소모임은 테마별, 분야별 학습, 토론, 벤치마킹을 실시하고 민원서비스, 제도개선, 문화예술, 건

설교동, 사회복지 등 전 분야를 망라하고 있다. 정책개발 역량 강화를 위해 지속적으로 교육(action learning 교육, 현장에서 문제를 도출하고 과제를 수행하는 학습과정, 정책개발 과제 발굴, 개선안 도출을 위한 전문가 교육)을 실시하고 있으며, 타 자치단체나 기업체의 우수시책 벤치마킹을 통해 운영의 활성화를 위해 노력하고 있다.

5. 정책품질 및 고객관리 향상을 위한 U-PQC관 구축 운영

“U-PQC” 체계는 정책결정의 전 단계를 첨단 정보시스템과 연계 유비쿼터스화 하여 언제 어디서나 시정에 동참할 수 있도록 정보통신망체계 등을 구축한 유비쿼터스 정책품질관리(U-PQC) 체계이며, 종전 기업에서 도입한 총괄품질관리(TQC)를 응용하였다. 정책품질관리란 정부가 정책실패 및 부실정책을 방지하기 위하여 정책의 품질을 체계적으로 관리·개선하려고 행하는 총체적인 노력과 활동을 말한다.(정책품질관리규정 제2조) 중앙정부는 정책형성 단계의 비중이 큰 반면 지방자치단체의 경우 만들어진 정책이 실제로 집행되고 주민에게 전달되는 과정이 매우 중요하기 때문에 지방공통혁신과제에서의 정책품질관리는 민원접점 현장에서의 행정서비스 품질관리까지 포함하는 포괄적 의미로 이해되어야 한다.

U-PQC관 활용을 통해 실시간으로 서비스를 제공(행정의 주요 고객인 일반시민, 학생, 근로자 등 대상)하고, 모든 업무를 고객의 입장에서 맞춤서비스를 제공할 수 있게 되었다.

6. 조직내 연구 및 토론문화 정착을 위한 학습동아리(CoP) 구성·운영 계획

전 직원이 자발적인 연구와 학습동아리

(Community of Practice)를 구성하여 시정이 추구해야 할 혁신 및 정책개발 과제를 토론과 학습 등을 통해 스스로 발굴하고 연구함으로써 전문가적 사고를 배양하며, 급변하는 행정환경에 적극 대응하고 조직내부의 문제해결 및 발전방안을 제시하여 조직의 활성화와 시정발전에 기여하고자 발족되었다. 본청 및 사업소별 부서단위로 자율적인 학습조직을 통한 전문지식 창출과 지식공유체계를 확립하였다. 참여대상을 전 직원으로 하고 동아리별 참여인원은 10명 정도(중복가입 불가, 단 5명이상 의무화)로 하고 있다. 동아리 회원은 연구와 관심분야가 같은 직원끼리 자발적으로 구성하고 대표 및 총무는 동아리에서 자율적으로 결정되도록 하고 직원 부서이동시 교체토록 하고 있다. 동아리별 외부전문가(교수, 시민단체 등) 1~2명(최대5명까지)의 참여를 원칙으로 하고 있다. 연구 및 학습 분야는 정책품질 향상을 위한 과제 발굴 및 개선안 도출, 불필요한 일 버리기, 제도개선 등 업무프로세스 개선, 인사·조직혁신·팀제, 교육 지원·후생복지 및 조직개선, 고객감동의 참여정책 및 민원서비스 개선, 청소·환경관리, 교통 분야, 문화체육 분야, 세정분야, 복지 및 보건·위생분야, 지역산업경제 활성화 분야, 도시관리 및 공원녹지(산림) 분야, 자체평가, 목표관리제 및 BSC 도입을 통한 통합 성과관리 시스템 등 평가분야, 정책홍보 분야, 기타 시정에 대하여 개선 또는 혁신이 필요한 분야 등이다.

IV. 토의 및 결론

최근 급격한 세계화의 진전은 민간부문의 생산성 향상뿐만 아니라 정부부문의 생산력 향상을 위한 노력에 관심을 가지게 하였다. 세계화와 같은 변화의 물결은 결국 중앙정

부의 역할감소와 지방정부의 권한위임을 강화시키고 있다. 즉, 소위 정부(government)에서 거버넌스(governance)로의 방향전환을 의미한다. 21세기 새로운 환경변화에 적응하기 위한 공공분야에서의 거버넌스 개념의 등장은 전통적인 국가 중심의 정치와 외교, 그리고 정책결정체제의 근본적인 변화를 의미한다. 공공정책결정 영역은 전통적으로 정부의 독점적인 영역으로 간주되었으나, 이제는 기업과 시민사회들도 동참하는 공동 거버넌스의 영역으로 간주되고 있다(주성수, 2000).

거버넌스 시대는 중앙정부의 역할이 감소되고 지방정부의 역할이 더욱 증대된다. 따라서 지방정부는 지방정부의 역량강화를 위해 노력해야 할 것이다.

본 연구에서는 거버넌스 시대를 맞이하여 지방정부가 시민 복지의 향상, 질 높은 생활 문화 향상, 고품질 행정서비스 제공 등을 위해 구미시 사례를 통해 차별화된 정책 개발을 위한 방향을 제시하고자 하였다.

구미시 사례를 통해서 볼 때 거버넌스 시대에 적합한 차별화된 정책을 개발하기 위해서는 다음의 사항을 고려해야 할 것이다.

첫째, 정책개발 시, 외부의견을 적극적으로 반영하여야 할 것이다. 거버넌스 시대는 주민이 시민정치의 주인이므로 시민들이 스스로 시정참여를 통하여 비전 제시뿐만 아니라 활동의 촉진자로서 역할을 수행하도록 하여야 할 것이다. 시민의 작은 목소리에 귀를 기울임으로써 고품질 행정서비스를 제공할 수 있을 것이다. 현재 구미시에서는 정책연구위원회, 구미사랑 정책모니터링제 실시를 통해 시민 만족형 시정을 구현하고자 노력하고 있다.

둘째, 타 시도와 차별화된 정책을 개발하기 위해서는 내부 공무원의 아이디어를 적극 활용해야 할 것이다. 차별화된 정책을 개발하고 지역의 특성을 반영하기 위해서는 정책실행에 참여하는 공무원의 적극적인 참여가 있어야 한다. 토론과 학습을 통해 참

신한 아이디어를 개발하도록 장려하고 정책 개발 역량 강화를 위한 교육 등을 통해 다양하고 창의적인 아이디어가 정책개발에 반영되도록 해야 할 것이다. 구미시에서 실시 중인 구미미래디자인팀 운영, 학습동아리(CoP) 구성 및 운영이 한 예가 될 수 있을 것이다.

셋째, 정책 개발 및 결정이 체계적으로 관리되어야 한다. 정책은 기본적으로 성공보다는 실패할 확률이 높아 부적절한 정책의 수립 및 운영은 행정의 낭비일 뿐만 아니라 국민의 불신을 야기하는 결과를 초래하기도 한다. 현재 전 중앙부처에서는 정책 품질관리제도 실시를 통해 정책실패의 재발을 방지하고 정책성공의 확률을 높이고자 하고 있으나 지방자치단체의 경우 의무사항이 아니어서 실시율이 저조한 상황이다. 그러나 지방자치단체도 적극적으로 정책품질제도 도입을 통해 정책실패를 미연에 방지하고 국민의 기대와 수요에 적합한 정책을 수립·관리하여야 할 것이다. 현재 구미시에서는 U-PQC관을 구축하여 운영하고 있다.

앞서 살펴본 바와 같이 거버넌스 시대에는 지방정부의 책임과 역할이 더욱 강조된다. 그러므로 주민의 요구와 내부 공무원의 참여를 적극 권장하고 정책개발 및 결정을 체계적으로 관리하여 시민 생활의 질, 주민 만족 극대화를 실현할 수 있는 정책을 개발하여야 할 것이다.

참 고 문 헌

1. 김규정, 「행정학원론」, 서울; 광명사, 1997.
2. 김석준, 이선우, 문병기, 박진영, 「뉴거버넌스 연구」, 서울:대영문화사, 2000.
3. 주성수, 「글로벌 거버넌스와 NGO」, 아르케, 2000.
4. 전영평, "지방정부의 거버넌스 모형 구축: 공익형 NGO의 형성 정도와 정책참여 수준을 중심으로", 행정논총, 제41권 제1호, 2003.
5. Jessop, Bob, "Governance Failure", In G. Stocker, ed., *The New Politics of British Local Governance*, London: Macmillan Press., Ltd, 2000.
7. Pierre, John & Peters, B. Guy., *Governance, Politics and the State*. New York: St. Martin's Press, 2000.
8. Rhodes, R. A. W. "The new governance: governing without governance", *Plitical Studies*, vol. 44(4), pp.652-667, 1996.
9. Streeck, Wolfgang & Schmitter, Philippe C. des, *Private Interest Government: Beyond Market and State*, London: Sage Publications, 1985.