

… 정책평가 96 – 1

2만 교화단 정책평가 보고서

교단발전은 정책평가로부터

우리 교단은 원기 100년을 계기로 주제교단으로의 도약을 준비하고 있습니다. 이를 위해 경산종법사님은 1. 교화대불공 2. 자신성업봉찬 3. 주제교단건설 4. 대자비교단 5. 보은대불사의 5대 경륜을 제시하셨습니다. 이 중에서도 장기간의 교화정체를 생각해 볼 때 ‘교화대불공’은 현재 우리 교단의 유품 과제라고 할 수 있습니다.

교단의 활동분야는 크게 교회 · 교육 · 자선(복지)으로 나뉘고 좀 더 자세히 나누면 산업 · 문화 · 훈련 등이 더해질 수 있습니다. 여기서도 ‘교회’는 여타 활동의 총체적 결과물이자 이들을 뒷받침하는 핵심 사업이라고 할 수 있습니다. 교화의 지속적 성장 없이 다른 분야의 발전을 기대하기 어렵습니다. 그렇기 때문에 교화의 정체는 곧 교단의 위기를 의미합니다. 만일 우리 교단이 이러한 상황을 인식하지 못한 채 교화성장에 지지부진한 모습을 보인다면 희망찬 원불교 100년대는 기대할 수 없을 것입니다.

이와 관련하여 현 교정원은 ‘교화단’과 ‘훈련’을 통한 교화 정체성 확립을 교정방침으로 세우고, 종법사님의 ‘2만 교화단’ 경륜을 ‘2만 교화단장 양성 · 2만 교화단 조단 정책’을 통해 실현하고자 최선의 노력을 다하고 있습니다.

한편, 원불교정책연구소는 교단 발전을 위한 조사연구, 대내외 환경분석, 정책평가 및 정책개발 등을 주요 업무로 삼고 그 동안 다양한 사업들을 펼쳐왔습니다. 하지만 상대적으로 정책평가 업무는 제대로 수행하지 못했던 것이 사실입니다. 그 이유는 무엇보다도 전문성을 확보하기가 어려웠기 때문이고, 이와 더불어 각 정책집행부서의 평가에 대한 거부감도 적극적 평가활동의 장애가 되었기 때문입니다.

이번 『새미르통신』 19호에서는 과감하게 그간 소홀했던 교단정책 평가를 시도해 보았습니다. 그리고 첫 평가 대상은 대표적인 교화 활성화 정책인 통칭 ‘2만 교화단 정책’(2만 교화단장 양성 · 2만 교화단 조단)으로 잡아 보았습니다. 물론, 일천한 경험과 역량의 한계로 인해 부족한 점도 많으나, 정책집행부서에서 스스로 적극적인 평가 의지를 보여주었다는 사실만으로도 이번 평가는 큰 의미를 지닌다고 할 수 있겠습니다. 이러한 평가작업을 통해 정책성공률을 높여간다면 교화성장과 교단발전에 긍정적 효과를 낼 수 있을 것입니다. 낯설고 부담스러운 정책평가에 적극적으로 응해주신 정책추진 주무부서인 교화훈련부에 감사드리며, 어려운 작업에 지혜를 보태주신 원광대학교 사회과학대학 정치 · 행정 · 언론학부 임광현 교수님께도 감사드립니다.

1. 평가의 기본틀 – ‘정책품질관리’

1. ‘정책품질관리’ 란?

- 정책품질: 정부의 의사결정 과정을 포함한 일련의 정책과정을 통해 산출되는 사업이나 서비스를 당초 의도대로 성공적으로 실현시켜 국민의 만족도를 제고하는 정도
- 정책품질관리: 정부가 정책실패 및 부실정책을 방지하기 위하여 정책의 품질을 체계적으로 관리·개선하려고 행하는 총체적인 노력과 활동

(정책품질관리규정 – 국무총리훈령 제521호)

이번 정책평가의 기본틀은 2005년 중앙행정기관에 도입된 ‘정책품질관리’ 제도이다. 이 제도의 주요 내용은 정책의제의 형성에서부터 정책의 입안, 집행 및 평가에 이르는 각 단계에서 필수적으로 고려해야 할 기본적인 절차와 기준에 관한 지침의 제시, 정책의 유형과 특성을 고려한 풍부한 매뉴얼의 마련 및 제공, 그리고 정책성공 및 실패 사례를 체계적으로 분석하고 이에 관한 교육을 통해 지식과 경험을 공유할 수 있도록 하는 노력과 정책에 관한 국민들의 이해와 판단을 위한 적극적인 홍보 등이다.

2. 필요성

그 동안 정책실패가 있어도 책임지는 사람은 없고, 누가 어떤 결정을 내렸는지, 어떠한 요인들을 고려하여 판단하였는지, 어떤 절차와 판단기준을 가지고 임했는지 등에 대한 체계적인 기록이 없었으며, 혹 있더라도 정보를 공개하지 않아 정책사례에 대한 객관적인 분석이 불가능하였다. 또한, 실패는 했지만 왜 실패했는지에 대한 분석이 제대로 이루어지지 않아 실패라는 값비싼 대가를 치렀음에도 불구하고 교훈을 찾지 못한 채 유사한 시행착오를 되풀이하기도 하였다. 이러한 상황은 비용 낭비는 물론 교단에 대한 신뢰 저하를 초래하고, 나아가 총체적인 행정의 실패나 집행부의 실패로 이어질 수 있기 때문에 위험하다. 따라서 교단정책 전 과정에 걸친 체계적인 품질관리방안을 수립·시행함으로써, 정책의 실패를 최소화하고 정책효과를 제고할 수 있는 제도적 기반을 마련할 필요가 있다.¹⁾

다만 본 정책평가가 교단정책의 특수성에도 불구하고 정부의 ‘정책품질관리 매뉴얼’에 의거하여 이루어진 까닭은 이번 작업을 교단 정책평가를 위한 학습의 계기로 삼기 위함이다. 가장 일반적인 정책평가를 행정부의 모형을 통해 교단정책을 평가해 봄으로써 이후의 독자적 교단정책 평가틀을 구성할 수 있는 자원을 마련할 수 있기를 기대한다.

1) 행정안전부, 2008, 『정책품질관리 매뉴얼』 참조.

2. ‘2만 교화단장 양성 · 2만 교화단 조단 정책’ 평가

● 사업개요서

사업명	2만 교화단장 양성 · 2만 교화단 조단 (약칭 – ‘2만 교화단’)	관리번호	정책평가 96 – 1
수립연도	최초 정책수립 연도 – 원기 95년 3월	시행기간	원기 95년 – 100년
담당부서	교정원 교화훈련부		
관련기관	법무실, 각 교구, 각 지구, 수위단회사무처, 원불교100년기념성업회, 교화연구소, 청소년국, 기획실, 정보전산실, 총무부, 역량개발팀, 교육부, 원광디지털대학교, 중앙중도훈련원, 원불교정책연구소		안민순(교화훈련부장) 황성학(교화훈련부차장) 이순주(95년/교화훈련부과장) 최희선(96년/교화훈련부과장) 이광규(95년/교화훈련부과장)
사업 주요내용	1. 원기 100년까지 2만 명의 교화단장 양성. 이를 위해 교단적 단장 훈련 실시(예비단장을 위한 초급과정, 현직 단장을 위한 중급과정, 심화 및 항단장을 위한 고급과정) 2. 원기 100년까지 2만개의 교화단 조단(10인 1단 원칙에 의한 조단, 창의적 교화단 운영 장려)	담당자	김도중(96년/교화훈련부주임) 최정풍(교화연구소장) 최정윤(교화연구소과장) 전명오(교화연구소주임)
사업계획 변경사유 및 내용	훈련 진행에 대한 현장의 부담을 줄이고, 질 높은 훈련 내용의 지속적 제공 및 학사관리의 용이함을 위해 온라인 원격교육 시스템(‘교화단큰학교’ / http://www.wone du.or.kr)을 병행 추진함.		

● 정책단계별 점검사항

1. 정책형성

1-1. 정책현안의 현황과 실태는?

- 원기 94년 9월 22일, 경산 종법사는 출가교화단 총단회에서 원기 100년까지 2만 교화단 조단을 해서 교화대불 공하자는 내용의 유시를 함.
- 원기 93년부터 95년 9월 현재까지의 교화단원 수는 아래표와 같음.

교화단원 수	일반	청년	대학생	학생	기타	합계
원기 95년	38,929	3,189	107	3,452	294	50,325
원기 94년	42,951	4,165	31	3,370	307	56,004
원기 93년	42,873	3,674	41	2,805	151	53,795

출처: '원불교통계', 기획실

1-2. 무엇이 문제인가? 문제의 원인은 무엇인가?

- 교화단을 교화의 핵심 주제로 삼아 정책을 추진해보지 못했음.
- 약 20년간의 교화성장 정체 현상이 지속되고 있음.
- 현장의 이해가 부족함.
- 약 6,000 명의 단장을 2만 명까지 양성해야 함.
- 단장 양성을 위한 체계적인 교육 · 훈련과정이 개발되지 않았음.
- 2만 단장을 양성한다고 해서 2만 교화단을 조단할 수 있는 것은 아님.
- 교단의 모든 역량을 집중하지 못하고 있음.
- 교단적 의지 결집을 위한 시간이 부족함.

1-3. 이 문제를 어떻게 하자는 것인가?

- 교화단을 교화 성장의 핵심 조직으로 만들어야 함.
- 교화단 조단 확대로 교화정체를 극복해야 함.
- 예비단장을 양성해서 단장의 수를 늘려야 함.
- 체계적인 교육 · 훈련 과정을 마련해야 함.
- 교화단장을 양성하는 동시에 새로운 조단 방법을 적극적으로 시도해야 함.
- 교단의 역량을 집중해야 함.
- 교단적 공감대를 형성하고 교단적 의지를 결집해야 함.

1-4. 정책추진을 지방에서 직접 하는 것이 타당한가? 그렇다면 이유와 내용은?

- 원칙적으로 현장(지구 · 교구 또는 출가교화단 단위)에서 진행해야 함.
- 그 이유는 교화훈련부의 역량만으로 단기간에 다수의 단장 훈련 실시가 불가능함.
- 중앙에선 프로그램 개발과 검증을 하고 지방에서 실시하기로 함.

- 대전충남교구와 경기인천교구에서 1년간 시범 실시를 하기로 함.
- 1달에 1회씩 주임교무의 지도로 재가단장 훈련 이 교당 단위로 실시되어야 함.

1-5. 지금까지는(과거에는) 어떻게 했나?

- 단장들을 포함한 요인훈련이 매년 초에 1회씩 주로 교구단위, 지구단위로 실시됨.
- 교당에 따라 매월 단장 훈련을 하는 경우가 있음.
- 매년 1회 또는 4회 정도 재가교역자훈련이 교당 및 교구단위로 실시됨.

2-2. 이루고자 하는 목표는?

■ 단기 목표는?

- 원기 95년: 단장훈련을 위한 프로그램 완성
 - 단장훈련 시범 실시(초급 과정: 대전충남교구 85명, 경기인천교구 60명, 중급 과정: 대전충남교구 60명)
 - 훈련 진행자 교육 4회
- 원기 96년: 전 교단적 실시
 - 온라인학습시스템 ‘교화단큰학교’ 구축 활용(96년 2월 말 개설)
 - 원기 96년 1월 말 현재: 전체 13개 교구 44 개 지구 중 13개 교구 37개 지구에서 단장훈련 실시 또는 2, 3월 실시 계획, 약 84%의 추진율 보임
 - 고급 과정 프로그램 개발 및 시범훈련 실시

2. 정책수립

■ 정책목표의 설정

2-1. 도달하고자 하는 궁극적인 목적은?

- 10인 1단의 교화단으로 창생을 제도하시고자 했던 소태산 대종사의 경륜과 역대 종법사의 경륜을 실현하고, 진리적 신앙과 사실적 도덕의 훈련을 정기훈련과 상시훈련으로 실현하고자 했던 교법정신을 교화단을 통해 구현함으로써 원불교 교화의 정체성을 새롭게 함.
- 이를 위해 교화단을 교단의 핵심 조직화하고 교화단장을 교화단과 교단의 핵심 인재로 양성하여, 교화 체질 개선 및 교화의 내실 강화와 역동성을 회복함으로써 결복 100년대를 열어갈 교화대불공의 기틀을 마련하고자 함.

■ 중장기 목표는?

- ‘교화단장 자격 인증제’ (가칭) 추진
- 조단 확대 방안 마련
- ‘교화단 평가 인증제’ (가칭) 추진
- 조단 확대 계획: 추후 수립 예정

■ 연도별 단장 훈련 이수자 목표

연도별 목표	일반			청소년(청년·대학생·학생·어린이)		
	초급(예비단장)	중급(현직단장)	고급(항단장)	초급(예비단장)	중급(현직단장)	고급(항단장)
원기 96년	2,000명	3,000명		1,000명	1,000명	
원기 97년	3,000명	3,000명	1,000명	1,000명	1,000명	1,000명
원기 98년	3,000명	3,000명	1,000명	2,000명	1,000명	1,000명
원기 99년	3,000명	3,000명	2,000명	3,000명	1,000명	1,000명
원기 100년	3,000명	3,000명	2,000명	3,000명	1,000명	1,000명
합계	14,000명	15,000명	6,000명	10,000명	5,000명	4,000명

■ 계획 수립

2-3. 추진하려는 내용과 대상은?

■ 단장 양성 훈련

- 초급 과정: 단장 역할을 맡을 예비 단장을 대상으로 3회기×3시간(수료식 포함)

1개 회기는 ‘교화단큰학교’ (LMS) 온라인 학습으로 대체

- 중급 과정: 현직 단장을 대상으로 10회기×3시간(수료식 포함)

4개 회기는 ‘교화단큰학교’ (LMS) 온라인 학습으로 대체

- 고급 과정: 중급 과정 이수자와 상위단장을 대상으로 한 훈련 과정(개발 중)

매년 격월로 ‘교화단큰학교’ (LMS) 온라인 학습 활용하도록 개발할 계획

- 출가교화단 과정: 재가 단장을 지도할 출가교역자용 훈련 과정(개발 중)

- 상세한 프로그램 내용은 『2만단장양성을 위한

단장 훈련 자료집』과 ‘교화단큰학교’

www.wonedu.or.kr(자료실)’ 참조

- ‘교화단장 자격 인증제’ (가칭) 추진: 훈련을 이수한 교도들에게 단장 역할을 맡을 수 있는 자격을 인증하여 단장을 핵심 인재화
- ‘교화단 평가 인증제’ (가칭) 추진: 각 교화단의 수준별 평가 기준 개발 및 질적 향상 방안 제시로 교화단 내실을 강화하여 교화성장 견인

■ 조단 확대

- 기존 교화단들을 10인1단 원칙에 충실하게 조단
- 새롭고 적극적인 조단 방식 실시
- 예비단장 훈련 이수자들을 단장으로 임명하고 중급 단장 훈련 실시

2-4. 소요인력은 몇 명이며 동원방법은?

- 전 교단 실시: 220명(44개 지구×5명)

2-5. 소요 예산은 얼마이며 조달 방법은?

■ 원기 95년 결산서

항목	내역	예산액	결산액
프로그램 연구비	연구	8,400,000	4,200,000
훈련교재 발행비	교재, 인쇄	52,060,000	15,807,000
훈련 진행비 (초급, 중급 과정 훈련, 진행자 연수)	자료, 진행, 차량, 물품, 통신	14,600,000	26,613,790
동영상 촬영비		12,600,000	800,000
홍보비	홍보	5,700,000	4,200,000
예비비(행사비)	수료식	3,000,000	19,988,500
합 계		96,360,000	71,609,290

* 원기 96년 2월 현재, 자료집 인쇄비가 미지출된 상황임.

■ 원기 96년 예산서

사업 내용	세부 내용	예산
현장 지원 활동	진행자 연수 및 현장지원	8,400,000
	교화단 모델교당 운영[5개교당(지구)]	3,200,000
	홍보 및 훈련 참가자 관리	8,460,000
	수료식	4,000,000
LMS 운영	사이트 개발 및 운영	36,600,000
	콘텐츠 개발	9,300,000
교재 발간	훈련 진행자 교재 발행	5,060,000
프로그램 연구	교화단 관련 세미나	18,500,000
평가	평가 자료 정리	1,839,000
합 계		95,359,000

* 예산 조달 방법: 원불교100년기념성업회 후원 및 교화훈련부

2-6. 기타 지원은 무엇이 필요하며 학보 방안은?

- 이 정책에 대한 교단적 인식 공유
 - 수위단회 결의, 출가교화단을 통한 의지 결집, 출가교역자들의 적극적 태도
- 전담 인력 확보
 - 현재는 고유 업무를 가지고 있는 인력들을 활용 중
 - 교정원의 업무 분장 조정을 통해서 집행력을 극대화할 필요가 있음.
- 진행자 교육 · 훈련 및 현장 지도 인력 확보
 - 전무출신 역량개발교육팀을 활용하는 방안
- 출가교역자의 의식 전환과 역량 강화를 위한 다양한 프로그램
 - 출가교역자를 위한 온라인 학습 프로그램 개발
 - 중앙중도훈련원의 프로그램 지원
- 새로운 정보통신기술을 접목한 학습시스템 개발
 - 정보전산실과의 협력
- 원광디지털대학교를 활용한 재가교역자 양성
 - 교육부, 원광디지털대학교
- 교화단장 관련 법규 개정
 - 총무부
- 지속적 예산 확보
 - 원100기념성업회, 교정원의 지원

■ 계획의 사전 타당성 검토

- 시범 실시 지역 이외 지역의 불만
 - 단장 훈련 시범실시의 경우(95년) 대부분의 예산을 중앙에서 지원
- 타 교구에서 형평성에 대한 문제를 비공식적으로 많이 제기
 - 시범 실시가 종료되었기에 문제 재발생 소지 없음.
- 44개 지구 중 37개 지구가 훈련을 실시할 예정으로 상당한 지지를 받고 있음(원기 96년 2월 16일 현재)

2

1. 문제점은 무엇인가?

- 교도들의 훈련에 대한 부담감
- 규정에 의해 진행되던 법위단계별 훈련 등과 일정이 겹치는 문제
- 훈련 담당 교무(현장 및 교정원)들의 과중한 업무 부담
- 급속한 교화성장에 대한 지나친 기대
- 비교도를 대상으로 한 교화프로그램의 상대적 비중 감소
- 기존 역량개발팀의 역할과 중첩 현상 발생(지도자 훈련, 출가교화단과정 관련)
- 정보전산실의 기능과 겹칠 가능성(온라인 학습 시스템 관리)
- 큰 관점에서 볼 때 교단적으로 이익이 충돌할 내용은 없다고 판단

2-9. 다른 대인을 충분히 겸투하였는가?

- 역량개발팀과의 업무 협의(94년 12월)
- 정보전산실과의 업무 협조 검토(95년)
- 중앙중도훈련원과의 업무 협조 진행 못함.
- 여러 차례의 자체 회의를 통해 대안 검토, 실현 가능성 높은 정책 채택함.
- 현장에서 발생하는 실무적인 문제들은 매주 개 최하는 교화훈련부 2만단장훈련팀 회의에서 논의 해결, 관련 기관과의 협의는 교정원 교화 대불공팀에서 논의 해결

2-10. 교화성장을

- 교화단이 교화성장을 견인하는 핵심 조직으로 변화할 것임.
- 교화단장이 교단의 핵심 인재로 새롭게 인식될 것임.

■ 갈등관리 및 정책영향평가

2-14. 교단의 다른 목표 및 권장 시장은 충분히 반영 하였는가?

- 원100기념성업의 5대 지표
- 혁신과제의 하나인 이단치교를 촉진할 수 있음.
- 현장 중심의 훈련 진행으로 교구자치 역량을 강화할 수 있음.

■ 관계 부처 · 기관 협의 및 의견 조정

- 법무실, 각 교구, 각 지구, 수위단회사무처, 원불교100년기념성업회, 교화연구소, 청소년국, 기획실, 정보전산실, 총무부, 역량개발팀, 교육부, 원광디지털대학교, 중앙중도훈련원, 원불교정책연구소

2-15. 경제의 진보로 재가·출가 교육에게 미치는 영향평가 및 대처방법은?

- 평가 도구를 만들어서 주기적으로 측정 및 평가할 계획

2-12. 협의(점차) 및 의견조정 내용은?

- 역량개발팀: 교화단 관련 교육과정 개설을 요청했으나 부분적으로만 합의
- 정보전산실: 온라인학습시스템 개발 협조를 요청했으나 정보전산실의 부족한 인력, 예산으로 인해 외부 업체에 발주하기로 함.
- 원광디지털대학교 원불교학과 개설: 재가 교역자 양성 과정 활용을 위해 원기 96년 초 개설을 요청했으나 원기 97년 초로 연기됨. 따라서 당분간은 재가 교역자 온-오프라인 콘텐츠를 교화연구소에서 독자 개발하기로 함.

3. 정책집행

3-1. 계획(일정)대로 추진되고 있나?

- 현재까지는 계획대로 추진되고 있음.

3-2. 필요자원(인력, 예산)의 확보 및 투입 상황은?

- 사이트('교화단큰학교') 관리 전담인력 필요: 교화연구소 간사 활용 예정
- 출가교화단 교육과정 개발 시급: 예산 확보 필요
- 고급과정 프로그램 개발 및 시범훈련에 필요한 예산: 예산 확보 필요

3-3. 애로 및 장애요인과 극복 대책은?

- 추진 인력 부족: 태스크포스팀 출범 필요(교정원 업무 조정)
- 예산 부족: 안정적 예산 확보 필요(원불교100년기념성업회)
- 교단적 공감대 및 의지 결집: 수위단회 결의, 교구장회의 결의, 출가교화단회 결의 필요

3-4. 중대한 여건 변화와 정책의 수정·변경의 필요성은?

- 집행 초기라 아직 여건의 중대 변화 없음.
- 온라인학습시스템('교화단큰학교')에 대한 투자 확대 필요
- 정책추진 주체인 교무들을 위한 교육·훈련 강화 필요
- 출가교화단 운영의 내실화로 교화역량 강화 필요

3-5. 정책현장의 여론·만족도 등을 통해 평가하고 그 결과를 반영하여 집행계획을 수정, 보완하고 있는가?

- 원기 95년 7월 교화단 현황 분석을 위한 설문조사 실시
 - 설문지 배포 및 회수: 원기 95년 7월 26일 ~ 8월 30일
 - 설문지 회수 부수: 교무용 164부, 단장용 1,259부
- 지구별 진행자 연수 참가로 여론과 진행 상황을 파악
- 매주 화요일 2만단장 훈련팀 회의를 통해 문제 파악 및 해결

3-6. 정책추진 경과 및 운영 실태를 정책현장에서 주기적으로 확인하고 있는가?

- 교구의 적극적 역할이 필요함.

4. 정책평가 및 환류

4-1. 평가의 주체는? (내부 / 외부)

- 내부: 교정원 교화훈련부
- 외부: 원불교정책연구소(수위단회 산하 연구기관)

4-2. 평가 시기는?

- 교화훈련부: 과정평가가 가능하도록 매월 평가 회의를 하고, 분기별로 보고서 작성
- 원불교정책연구소: 매년 정책평가보고서 작성 후 수위단회 보고 및 교단적 공유

- 정체고객인 단장훈련 참가자의 만족도 / 추진 주체인 교무들의 만족도 / 추진 과정상 각 주체들의 참여도 및 호응도 / 계획된 수량적 목표 달성을 정도

- 새로운 조단 방법 개발 및 시행 필요
- 창의적인 교화단 운영 방안 창출
- 교화단 중심의 교화 모델 창출 및 교화구조 개선
- 교화단과 훈련 중심의 교화체질 개선
- 온라인학습시스템에 대한 요구 증대 예상됨.
- 전무출신 훈련 과정에 교화단 관련 프로그램 강화 필요

- 만족도 설문 조사 / 평가를 위한 면접 조사 / 성과지표에 의한 정량 평가 / 추진 주체 및 단장들의 정성 평가

4-7. 지식관리 활용방안은?

- 교재 및 자료집 발간으로 정보 공유
- 온라인학습시스템 ‘교화단큰학교’를 통한 정보 공유
- 다양한 사례관리를 통한 교화단 관련 지식 축적 및 공유
- 교도(고객)중심의 정기 · 상시훈련 프로그램 개발

- 잘된 점
 - 단장훈련 진행자 연수는 총 4회에 걸쳐 450명이 참석함.
 - 온라인학습시스템을 구축(‘교화단큰학교’)하여 시공간적 제약과 인력의 부족 현상을 극복할 수 있게 된 점

- 미흡한 점
 - 초기 단계에서의 교정원 내부와 현장의 인식 부족
 - 교화훈련부와 현장의 원활한 소통 부족
 - 소극적인 인적 · 물적 자원의 투입
 - 훈련에 필요한 전담인력 부족

- 원기 95년도 시범 훈련 실시: 초급과정 51명, 중급과정 85명 수료
- 개발된 프로그램: 약 50개(초급 3회기 / 중급 9회기 과정)
- 중급 과정 시범훈련 결과 89.2%의 높은 만족도가 나타남.
- 초급 과정 시범훈련 결과 대전충남교구는 78.3%의 만족도가 나타나고, 경기인천교구는 84.3%의 만족도가 나타남

4-6. 평가 결과 시사점은?

- 출가교화단원을 대상으로 한 교육 · 훈련의 강화 필요
- 온라인학습시스템 구축 및 활용 방안 강화
- 질 높은 콘텐츠(교재, 프로그램 등)개발 투자 필요
- 현장의 다양한 사례를 활용한 사례관리 필요
- 고급과정 프로그램 개발

■ 원기 95년 초급·중급 과정 훈련 이수자 설문 통계 결과

	훈련명	훈련일	훈련생	내용	정말 그렇다	그렇다	보통이다	그렇지 않다	전혀 그렇지 않다
1	현직 단장 (중급) 훈련	4월 4일	58명	단장훈련 1회기 통계	42.1%	52.5%	4.9%	0.5%	
2		4월 25일	56명	단장훈련 2회기 통계	33.5%	50.6%	15.5%	0.2%	0.2%
3		5월 23일	49명	단장훈련 3회기 통계	43.1%	49.3%	7.0%	0.6%	
4		6월 27일	46명	단장훈련 4회기 통계	38.8%	52.2%	7.7%	1.3%	
5		7월 25일	46명	단장훈련 5회기 통계	37.0%	50.4%	11.3%	1.3%	
6		8월 29일	53명	단장훈련 6회기 통계	26.9%	54.3%	17.3%	1.1%	0.4%
7		9월 26일	39명	단장훈련 7회기 통계	31.5%	57.8%	10.3%	0.4%	
8		10월 17일	48명	단장훈련 8회기 통계	39.7%	52.7%	6.8%	0.7%	
9		11월 28일	48명	단장훈련 9회기 통계	35.5%	55.2%	7.9%	1.3%	
	총 9회	평균	49명	대전지구 단장훈련 1~9회기 통계	36.46%	52.78%	9.86%	0.83%	0.07%
1	예비 단장 (초급) 훈련	5월 16일	85명	예비단장 1회기 통계	37.8%	46.1%	14.4%	1.6%	0.1%
2		9월 12일	35명	예비단장 2회기 통계	26.3%	51.1%	20.6%	1.3%	0.6%
3		11월 21일	37명	예비단장 3회기 통계	25.8%	47.8%	20.7%	5.4%	0.3%
		평균	52명	대전충남교구 예비단장훈련 1~3회기 통계	29.97%	48.34%	18.57%	2.77%	0.34%
1		6월 13일	47명	예비단장 1회기 통계	40.2%	42.7%	16.1%	1.0%	0.2%
2		9월 4일	57명	예비단장 2회기 통계	49.3%	40.2%	9.6%	0.9%	0%
3		11월 13일	25명	예비단장 3회기 통계	31.4%	49.3%	14.5%	4.8%	0%
	총 6회	평균	43명	경기인천교구 예비단장훈련 1~3회기 통계	40.30%	44.07%	13.40%	2.24%	0.07%

5. 정책홍보 – 홍보는 정책의 형성, 집행, 환류의 각 단계에 공통 적용됨.

5-1. 대상별 여론파악은?

- 주 대상인 재가교화단장에 대한 여론수렴을 하지 못하고 정책을 수립함.
- 단장 양성과 조단 확대를 주도할 또 다른 주체인 출가교화단원(각 교당 주임교무)들에 대한 여론수렴을 하지 못하고 정책을 수립함.
- 단, 원기 94년 11월, 원불교정책연구소에서 실시한 재가교도 대상 일반조사 결과에 의하면, 재가교도들은 공부와 친목을 겸해서(80%) 교리공부와 인간적 교류가 시너지 효과를 낼 수 있도록 유연성 있는 교화단 모형 창출을 기대하고 있는 것으로 나타남.

5-2. 홍보 목표 · 전략은?

- 원기 94년
 - 원불교100년기념성업회의 교화제도혁신분과에서 주요 사업으로 채택되도록 함.
그 결과 ‘원불교100년 비전’에 명문화됨.
- 원기 95년
 - 홍보 목표: 교화대불공의 유품 과제가 ‘2만교화단’ 임을 교단 구성원들에게 인식시킴.
 - 홍보 전략:
 - 최고지도자인 종법사 법문을 통해 강조될 수 있도록 함.
 - 원100기념성업의 유품 과제로 인식하게 함.
 - 각항단 훈련 시 홍보
 - 단장훈련의 시범실시를 통한 지속적 광고와 홍보
 - 원불교신문에 ‘교화대불공 단장님께 달렸죠’라는 컬럼 연재
 - 단법회진행교재(교화단마음공부)에 전반적인 단중심 교화기반 조성
 - 교역자 전문웹진(월간교화)에 교화단프로그램, 교화단 중심설교, 교화단중심 월초기도문, 칼럼 등을 연재하여 교화단 활성화 여론조성
 - ‘교화단은 가족입니다’ 포스터 제작하여 각 교당에 보급
 - 시범실시(대전충남교구, 경기인천교구) 성과를 바탕으로 단장 훈련 진행자 연수 4회 실시(중앙총부 2회, 전북·중앙교구 1회, 부산교구 1회)
 - ‘교화단큰학교’ (LMS)사이트 개발
 - 각종 콘텐츠 개발(1분선콘텐츠, 10분성업일기 등)
 - 자료집 발간 및 강의 등 동영상 DVD제작

- ‘2만교화단장양성 · 2만교화단조단’은 현실적으로 너무 과한 목표가 아닌가?
 - 수량적 목표에 너무 집착하기 보다는 ‘교화단’과 ‘훈련’을 통해 교화의 정체성을 확보하고 교화의 체질을 개선하는 것이 중요함.
 - 현재 교화단장 약 6,000명을 훈련시키고, 중앙 6,000명을 훈련시켜서 단장으로 진급시킨다면 약 12,000명임. 또한 10명을 넘는 수로 조단된 교화단들을 10인 1단의 원칙대로 조단하면 약 2,000명의 새로운 교화단장이 증원됨(약 14,000명). 이들이 교화력을 좀 더 발휘한다면 2만 교화단장 양성은 가능한 목표임.
- 교화단장 훈련은 그동안 해온 것 아닌가?
 - 그동안 훈련은 요인들과 함께 연초에 일회적으로 실시해왔음. 이런 훈련으로는 실질적인 단장의 역량강화는 불가능함. 또한 상시훈련을 체질화하기 위해서는 매월 1회의 훈련을 정기훈련화할 필요가 있음.
- 예비단장 3회, 중급단장 10회 훈련은 너무 과한 것 아닌가?
 - 현직 단장들을 대상으로 한 중급훈련은 매월 1회의 훈련을 교당별로 할 것을 전제로 구조화된 프로그램임. 중급훈련이 부담스럽다는 것은 그동안 교당별로 단장훈련이 이뤄지지 않고 있었다는 반증이기도 함. 매월 1회의 단장 훈련을 체질화하기 위해서도 중급단장훈련을 장기적으로 실시할 필요가 있음.
- 현장에서 감당하기 힘든 훈련이다. 충부에서 해달라.
 - ‘교당교화단규정’ 상 각 교당 주임 교무는 재가교화단의 총단장임. 출가교역자들이 지도력을 발휘해야 함.
 - 각 지역의 교화단 실태는 다양함. 나이와 성별, 학력, 직업, 법위 등에서 차이가 날 수 밖에 없음. 이들에게 적합한 훈련은 각 교화현장별로 창출되고 조정되어야 함.
 - 중앙 집행부의 역량의 한계는 분명함.
- 추진하다가 말 것이다. 성공할 것인지 걱정된다.
 - 잣은 정책의 변화로 인해 정책에 대안 신뢰가 낮아진 것에 공감함.
 - 이 정책은 ‘원불교100년 비전’으로 명문화할 만큼 교단적 의지가 강고함. 교화대불공의 유품 사업으로서 교화의 성패가 달려있음을 자각해야 함. 교화단을 통한 교화로 교화의 체질을 개선하고 훈련으로 실질적인 변화를 이끌어야 함. 기존 종교의 교화와 차별되는 대종사의 교법을 실현하기 위한 시도임. 교단적 의지는 확고함.

5-4. 남계별 대상별 훈련방법은?

- 1단계: 2만교화단장 양성의 필요성을 인식하게 하고 시범훈련 중심으로 성과를 창출함.
- 2단계: 시범실시의 성과를 바탕으로 전국적 확대, 훈련성과의 교단적 공유
- 3단계: 조단확대 성과 창출, 교화단별 수준향상으로 교화의 질적 향상
- 홍보방안: 매체를 활용한 홍보와 광고, 교화대불공실천 경진대회를 통한 촉진과 보상, 법제화, 출가교화단 훈련을 통한 촉진

- 정기적 여론조사 실시 – 원불교정책연구소 1회, 교화연구소 1회

5-6. 정책발표 사건들에는?

- 94년: 원100기념성업회 교화제도혁신분과회의
- 95년 1월 12일: 제177회 임시수위단회에서 교정원 4대 핵심정책 승인 받음.
- 95년 4월 1일: 원불교100년기념성업회 제5회 상임위원회에서 100년 비전과 과제 확정

5-7. 정책발표 주제·내용·시기?

- 94년 9월 22일: 출가교화단 총단회 시, 경산종법사님께서 “… 현재 재가 교화단이 6,400개 된다 그립니다. 교화부 이게 맞습니까? 6,400개 교화단을 가지고 있답니다. 이 교화단이 단별로 2, 3개의 교화단으로 한 교화단이 2개 내지 3개 교화단으로 분열을 해서 확대 시켜 가지고 목표를 잡는다 하면은 어쩔까. 그래서 우리가 100년대에는 2만개의 교화단이 됐으면 좋겠다”는 법문을 하심.
- 95년 4월: 원불교100년기념성업회에서『원불교 100년 세상의 희망이 되다』라는 홍보책자에 원불교 100년 비전과 5대 지표 및 핵심과제를 상세히 기록하여 전국 기관과 교당에 배포함.
- 교정원 기획실에서 95년 한 해 동안 부정기적으로 각항단 합동 훈련, 교구출가교역자협의회, 재가교역자훈련, 교무훈련 등 직접 현장에 가서 정책 발표
- 원불교신문에서 원기 95년 4월 16일부터 원기 96년 2월 18일 현재까지 39회에 걸쳐 기획특집란에 ‘교정원 핵심정책 현장과 소통한다’라는 제목으로 정책을 다루고 있음. 이 중 1회에 ‘교화대불공 – 2만 교화단장 훈련’ (원불교신문, 1517호, 2010년 4월 16일자)을 다룸.

5-8. 언론 출보 및 보도사항은?

- 원기 95년: 원불교신문 – 4회 광고(3월 12일, ‘교화단은 하나의 가족입니다’ / 3월 26일, 시 범 단장훈련 일정 / 5월 14일, 단장훈련 진행자 연수 안내 / 12월 3일 단장훈련 수료식)
월간 원광 – 1회(6월호, ‘교화단은 하나의 가족입니다’)
한울안 신문 – 1회(12월 12일에서 18일자 733호)
원음 방송 – 원기 95년 10월부터 96년 2월 현재까지, 매주 월요일 원음의 소리
‘행복한 단장! 즐거운 교화단! 신바람나는 교당’ 코너에 교화연구소
최정윤교무가 출연해서 방송
- 원기 96년: 원음 방송 – 계속 방송 중
원티스 교역자광장 게시판 – 단장훈련 자료집, 단장훈련 관련 동영상 자료 업로드, ‘교화단큰학교’ 안내

3. 정책의 성공 - 교법 실천의 성공

우리 교단은 개교의 동기를 구현하기 위해 다양한 교법 실천의 노력을 하고 있습니다. 하지만 모든 노력이 바람직한 성과를 가져오는 것은 아닙니다. 노력에 비해 성과가 적은 경우도 많고, 목표 자체가 잘못 설정된 경우도 있습니다. 더구나 인력과 자원을 낭비하고 의외의 결과 앞에서 뒤늦은 후회를 하는 경우도 적지 않습니다.

현재 교단은 3대 3회와 원불교 100년대를 준비하고 있습니다. 특히 원불교 100년기념성업과 관련해서는 수백억 원 대의 예산이 집행될 계획입니다. 수많은 크고 작은 정책들이 이 예산에 기초하여 수립되고 집행될 것입니다. 하지만 이 정책들이 반드시 성공하리란 보장은 없습니다. 정책의 성공을 보장하기 위해서는 반드시 합리적이고 과학적인 노력이 동반되어야 합니다.

그동안 우리 교단엔 일회적 이벤트나 캠페인 또는 실무 담당자의 반짝이는 아이디어가 정책이란 이름으로 불린 경우도 많았습니다. 또한 엄청난 인력과 재정을 쏟아부은 정책들이 변변한 평가도 없이 종결된 경우도 많았습니다. 좋은 의도와 노력만으로 바람직한 성과를 얻는 것은 아니라는 냉엄한 이치를 우리 모두가 깨달아야 하겠습니다. 정책이 성공하려면 성공의 요건들을 충족시키기 위한 사전 노력을 기울이고, 사후에는 반드시 평가를 통해서 정책의 진화 매커니즘을 확보해야 합니다.

교리적으로 보자면 정책 성공의 관건은 인과의 이치를 구체적 현실세계 속에서 구현하는 능력에 있습니다. 달리 표현하면, 대소유무의 이치를 시비 이해로 활용하는 능력이라고 할 수도 있고, 이사 병행의 능력이라고도 할 수 있습니다. 이런 관점에서 본다면 정책의 실패는 결국 우리 공부를 제대로 하지 못했기 때문에 발생한다고 할 수 있습니다.

우리 교단은 그동안 정책평가에 대한 노력을 게을리 해왔습니다. 이는 참회 없는 생활과 다르지 않습니다. 참회문에 ‘새 생활을 개척하는 초보’라는 말씀이 있습니다. 정책의 실패가 거듭된다면 아마도 이는 교단적으로 참회가 부족했기 때문일 것입니다. 정책평가는 가장 생산적인 참회 과정입니다. 이번 『새미르통신』 19호의 작업은 이런 노력의 하나입니다. 이는 더 이상 정책적 실패를 하지 않겠다는 의지이자, 정책에 대한 학습이고, 나아가 교리적 차원의 자기반성으로 볼 수 있습니다.

지금은 교단사적으로 대단히 중요한 시기입니다. 정책 성공을 위한 교단적 노력이 필요합니다. 이 평가 작업이 교회대불공의 성공으로 이어지고 원불교 100년을 희망차게 열어가는 디딤돌이 될 수 있기를 기원합니다.

총평: 교단의 경쟁력은 평가와 성과관리로부터

임광현 교수

원광대학교 정치·행정·언론학부 교수

한국정책분석평가학회 부회장 역임

한국지역정보화학회 회장(현재)

원불교 100년이 얼마 남지 않은 시점에서 원불교정책연구소의 정보지인『새미르통신』19호에 처음으로 실리게 되는〈정책평가 보고서〉는 국내외 타 교단들과 어깨를 나란히 하기 위한 인적·물적 역량의 강화라는 면에서 교단 및 관계자들에게 시사하는 바가 크다고 할 수 있습니다. 총평을 하자면 이 보고서의 목차 행간에 담긴 내용들은 그간 교단의 제도와 관습에 묻혀 제대로 이루어지지 못했던 정책의 우선순위 선정 문제를 진단하고, 교단의 혁신적 평가문화 형성을 위한 일반적인 이론과 방법론을 제시하는 단초가 되기에 충분하다고 할 수 있습니다.

이 보고서가 갖는 중요한 의의 중 하나는 교단의 내부기관에 의한 자체평가라는 데에서 찾아 볼 수 있습니다. 일반적으로 이루어지는 정책평가는 대부분이 외부기관에 의해 이루어지기 때문에 관련 정책의 전문가라고 하더라도 집행이 완료된 사안이나 진행 중인 사안의 문제점만 적시하는 데 그치는 것이 관행입니다. 하지만 원불교정책연구소의 이번 보고서는 이와 같은 평가의 한계를 극복하고 미래 100년을 준비하는 데 요구되는 대안제시까지 시도하고 있어 나름의 의의를 더하고 있다고 할 수 있습니다.

다음으로 이 보고서가 갖는 또 다른 의의는 정책평가의 필요성을 교단의 정책부서에서 인

식하고 스스로 시행 의지를 보였다는 데 있습니다. 2차 대전 이후 관련 이론의 개발과 50년대 후반의 정성적·정량적 평가방법론의 확산은 대부분 선진국의 공공부문에 의해 주도되었고, 민간부문의 경우에도 주로 현실적 필요에 의해 경영 부문에서 평가가 이루어지는 것이 관례입니다. 그런 면에서, 종교조직에서 그것도 자체평가를 시도한다는 것은 극히 이례적인 일이고, 나아가 평가결과를 교단구성원이 공유하는 채널을 통해 공개하는 것도 획기적이라 할 수 있습니다. 일반적으로 평가작업을 수행하기 위해서는 관련 자료의 공개가 수반될 수밖에 없습니다만, 결과 보고 시에는 공공부문은 물론 사기업부문에서도 조차도 부담을 줄이기 위해 내부 자료는 공개 대상에서 제외하고 있습니다. 이러한 관행을 혁신한 이번 보고서는 조직의 투명성 제고와 의사결정의 민주성을 확보하는 데 많은 기여를 하게 될 것으로 보입니다.

마지막으로 이 보고서가 담고 있는 시사점은 정책(사업) 평가기준을 선정하는 데 있어 독창적인 평가기준 개발 의지를 보이고 있다는 점입니다. 시원적 성격을 띠고 있는 평가이다 보니 기준편람을 외부 공공기관의 매뉴얼에 의존하고 있지만, 이러한 시행착오 과정을 통해 개발될 각 기관별 평가기준과 지표는 교단혁신을 성공으로 이끄는 원불교형 정책(사업)평가 모델 개발을 위한 소중한 자원이 될 것입니다. 실제적으로 정책결정(내지는 의사결정)의 합리성 논의가 제시된 때가 2차 대전 전후이고 조직에서의 성과에 대한 체계적인 평가방법론의 모형화가 정착된 시기가 1950년대 후반인 점을 고려해 볼 때, 종단의 특성상 이제부터의 정책(사업)평가 시작은 타 종단에 비해 결코 늦지 않았다고 볼 수 있습니다.

아래에서는 교단의 지속적인 발전과 그 초석이 되는 교화사업의 알찬 성공을 위해 이번 <정책평가 보고서>를 접하면서 생각하게 된 몇 가지 말씀을 드리고자 합니다.

무엇보다도 **교단의 경쟁력 강화방안을 강구해야 합니다.** 이는 인적·물적 부문 공히 해당된다고 할 수 있습니다. 전 세계적으로 일기 시작한 신공공관리 중심의 개혁물결은 그 역사가 불과 20여년 밖에 되지 않습니다. 평가 및 성과관리를 주요 핵심으로 하는 주요 선진국들의 개혁 물결은 재원의 한계를 극복하기 위한 인적·물적 쇄신 방안의 강구에 그 기반을 두고 있습니다. 이와 같은 21세기 지식정보 사회의 흐름을 이제는 교단에서도 깊이 되새겨야 할 시점에 와있습니다. 평가는 결코 쉽지 않은 것이며, 더구나 종교조직의 특수성이 개입하게 되면 그 어려움은 배가될 것입니다. 그러나 ‘평가를 통한 성과관리의 강화,’ ‘성과관리 기반에서의 평가 내실화’를 위한 합심의 노력이 있을 때만이 새로운 100년을 찬란하게 맞이할 수 있다는 점을 반드시 인식해야 할 것입니다.

그러기 위해서는 기존 평가기구의 내실화 및 구성원의 합의에 바탕을 둔 사업별 평가모델의 개발이 시급합니다. 평가기구의 내실화를 위해서는 기구 구성원의 전문화가 관건이 될 것입니다. 또한, 이번 정책평가를 통해 학습이 되었듯이 평가기준 내지는 평가지표의 선정과 모델 개발에는 시간과 비용이 필요합니다. 그리고 더 중요한 것은 평가 가능한 우선 사업선정에 대한 민주적인 합의 도출을 이루어 내야 한다는 점입니다. 이를 위해서는 인내의 자세를 가지고 의사소통에 매진하며 성숙된 조직문화를 이룩해 나아가야 할 것입니다. 정책결정과 집행이 감초라면 평가는 계륵이기 때문입니다. 물론 평가에는 어떤 형태의 보상이든 동반되어야 한다는 점 또한 깊이 새겨야 할 것입니다.

이번 <정책평가 보고서> 작성을 통해 선현님들이 일깨워주셨던 ‘공부심’의 참의미를 되새길 수 있도록 해주신 교회훈련부의 각심과 원불교정책연구소의 노력이 교단의 향후 천년대계 성업을 위한 한 초석이 되기를 범신불 사은전에 기원합니다.