

## 01. 서론

2001년 3월 대전발전연구원이 개원한 이래 꼭 10년의 세월이 흘렀다. 그 동안 대전광역시는 각종 외부기관의 공식평가를 통해 '미래경쟁력' 1위 도시, '지속가능지수' 1위 도시, '사회적 통합지수' 1위 도시에 선정되고, '행복한 도시, 일하기 좋은 도시' 대상을 수상하는 등 삶의 질에 있어서나 도시경쟁력에 있어서 가장 비전 있는 도시로의 위상을 공고히 해왔다. 이러한 대전시의 위상 제고에 싱크탱크로서 대전발전연구원의 역할이 지대했음은 부인할 수 없는 사실이다.

연구기관으로서 대전발전연구원의 입지는 지방자치제도 도입에 힘입은 바 크다. 지방자치제 실시이후 무엇보다도 가장 큰 변화는 지방자치단체의 정책기능이 증가한 것이다. 지방자치는 지방정부가 해당 지역의 문제를 정책화를 통해 합리적으로 해결할 수 있는 능력을 갖추고 있을 경우에만 실질적 의미를 갖게 된다. 더 나아가 지방자치는 지방정부의 창의적 정책실험을 통해 중앙정부의 정책결정과정에 영향을 미치는 '지방정부의 정책주도권'(local policy initiative)에

1) 본 연구에는 현재 다른 전문 학술지의 심사를 위해 준비하고 있는 연구내용의 일부가 포함되어있음을 밝힌다.

대한 기대를 포함한다(하혜수·양기용, 2002). 불완전한 분권체계에서나마 민선자치 이후 대전광역시 차별화된 정책역량 또는 정책주도권을 가지고 지역 문제를 풀어나갈 수 있었던 것은 전문정책연구 인력풀로서 대전발전연구원이 존재했기 때문에 가능한 것이었다.

학술세계에 뿌리를 둔 다양한 지역의 제도들 중에서도 지역시민의 삶에 가장 큰 영향력을 행사할 수 있는 실천적 지식의 산파역할을 하는 곳이 대전발전연구원이다. 대전발전연구원에서 수행하는 연구야말로 지식과 행위, 이론과 실천 사이의 공생적(symbiotic)관계의 중요성을 인식하고, 다양한 분야의 전문적 학술지식이 구체적 실천의 맥락에서 적용되고 응용되어야 한다. 연구원의 책임은 행정현상에 대한 설명과 이해를 제공하는 것뿐만 아니라, 행정행위가 갖는 실천적 의미에 대한 다양한 해석 또는 비판과 함께, ‘계몽된 처방’(enlightened prescription)을 제공함으로써 시정발전에 기여하는 것을 포함한다(Evans, 2007).<sup>2)</sup>

학술세계와 실천의 세계를 잇는 중요한 매개기관으로서 대전발전연구원에게 무엇보다 중요한 것은 시대를 읽고 시대에 앞서나가기 위한 거대이론 또는 세계관으로서 ‘패러다임’을 가지는 것이다. 즉, 수많은 변수들이 뒤얽힌 가운데 ‘진흙탕을 헤쳐 나가는 것’(muddling through)같은 실천의 세계를 해석하고 방향을 잡아주기 위해서는 다양한 행정현상을 일관된 틀 안에서 해석할 수 있는 거시적 분석틀이 요구된다.

세계화와 정보화를 통해 많은 분야에서 글로벌스탠다드가 보편화된 현상이라면, 행정 패러다임도 예외가 아니다. 행정에 관한 지식과 정보가 실시간대로 교환되고 전파되는 현실 속에서 지방행정을 포함한 우리나라의 전반적 행정현상도 현 시대의 지배적 행정 패러다임인 ‘신공공관리’(New Public Management)의 영향력을 벗어나지 못하고 있다. 하지만 이제 더 이상 ‘새롭다’고 볼 수 없는 신공공관리에 대한 비판과 함께 그를 대체하기 위한 새로운 대안들이 세계 곳곳에서 등장하고 있다. 이러한 맥락에서 본 연구는 최근 진행되고 있는 행정 패러다임의 변화를 탐색적 수준에서 진단하고, 신공공관리의 대안으로 가장 주목받고 있는 ‘공적 가치 관리’(Public Value Management)를 소개하고자 한다. 더불어 이러한 새로운

2) 계몽된 처방이란 단순히 정부 공직지들에 의해 일반적으로 추진되는 문제해결방식이 아니라 정부와 행정학자간의 상호작용과 담론 및 성찰을 통해 보다 적실하고 효과적인 문제해결방식을 발견하고 실행해나가는 것을 말한다.

패러다임에 비추어 대전시의 선진행정 도약을 견인하는 파트너이자 촉매자로서 대전발전 연구원이 앞으로 지향해야할 연구방향을 제시해보고자 한다.

## 02. 행정 패러다임의 변화와 ‘공적 가치 관리’

### 1. 행정 패러다임의 변화

19세기 말과 20세기 초 영미권을 중심으로 등장한 전통적 공공행정은 1980년대 초까지 지배적 패러다임으로 자리 잡았다. 전통적 공공행정은 기능에 의한 구조화, 문서화된 규칙과 절차를 통한 위계적 통제와 조정, 품목별 예산과 직업공무원제와 같은 특징들을 포함한 계서제와 과정의 표준화에 의해 특징지어진다. 하지만 비유연성과 반응성 부재로 인한 고객서비스의 취약성, 결과보다는 절차와 과정에 대한 지나친 강조에서 발생하는 비효율성 및 비효과성, 전문성을 띤 부서 사이의 칸막이 행정과 책임전가, 불투명성으로 인한 외부통제의 어려움, 내부 구성원들의 나태와 소외감 등이 전통적 행정의 한계로 지적되어왔다.

1980년대 초 등장한 신공공관리는 이러한 뿌리 깊은 관료제형 정부관리 방식을 개혁하기 위해 진행된 일련의 개혁 프로그램과 그 이면에 담겨있는 가치와 믿음을 포괄하는 개념이다 (유민봉, 2005).<sup>3)</sup> 신공공관리가 대두된 중요한 배경으로는 케인즈 경제 모형의 실패 또는 정부실패에 대한 인식과 함께 1980년대 초 시작된 경제위기가 자리 잡고 있다. 이러한 배경 속에서 탄생한 신공공관리는 효율성과 경제성(economy)에 초점을 맞추고, 예산 확대 대신 절약을 강조하게 된다. 또한 신공공관리는 절차적 규칙을 완화하는 것과 동시에 민간부문과

3) 하나의 개념으로서 신공공관리는 1991년에 영국의 학술지 Public Administration에 게재된 C. Hood의 논문에서 탄생했다. Hood(1991)는 공공서비스전달의 가치들이 효율성, 시장 및 관리주의로 옮겨갔다는 것을 지적하면서, 신공공관리와 관련된 개혁의 특징으로서 실질적 전문관리(hands-on professional management), 명확한 성과기준, 산출통제, 조직의 분해(disaggregation), 경쟁과 계약, 민간부문스타일의 관리 기술(practices), 그리고 재정자원 사용에 있어서의 절약(parsimony)의 7기지를 꼽고 있다.

공공부문 사이의 전문적 경계를 축소시켜왔다. 특히 신공공관리는 거대 관료국가의 문제점을 치료하기 위하여 시장 지향적 경쟁원리를 효율성 제고의 수단으로 삼고, 민간부문 경영방식을 적용하여 성과중심의 관리와 고객만족을 강조하는 것이 특징이다.<sup>4)</sup> 결과적으로 공공관리자를 변화의 주도자로 간주하고, 주된 통치메커니즘으로 시장에 기초한 거버넌스에 초점을 두며, 서비스전달과 관련된 소비자로서의 시민을 개념화하고, 공공관리자들이 직접 '설명할 수 있는' (answerable) 책임성(accountability)을 강조하는 것이 현대 공공관리의 중요한 특징으로 자리 잡게 된다(Greve, 2010; Lodge and Gill, 2011).

이처럼 전통적 행정의 문제점에 대한 치유책으로서 공공부문개혁의 핵심철학으로 자리 잡았지만, 신공공관리 역시 지속적인 비판의 대상이 되어왔다. 공공부문과 민간부문의 유사성에 대한 지나친 강조, 시민을 고객으로 특성화하는 것, 성과측정이 어려운 상황에서도 계량적 성과에 대한 강조, 비경제적이고 측정 불가능한 가치들을 소홀히 다루는 측면 등이 신공공관리의 한계로 지적되어왔다. 이와 같은 신공공관리의 약점을 바로잡기 위하여 최근 공공관리 분야에서 새로운 방식의 사고와 실천방식이 제기되고 있다(Alford and O'Flynn, 2009; Lodge and Gill, 2011). '탈신공공관리' (Post-NPM)로 불리는 이러한 움직임은 다양한 양상으로 전개되고 있다.

우선 신공공관리의 성과에 대한 지나친 강조가 부서간 경쟁과 이기주의를 촉발했다는 반성과 함께, '전체 정부' (whole of government) 또는 '결합정부' (joined-up government)와 같은 개념을 통해 조정(coordination) 과 협력적 역량이 강조되고 있다. 이러한 접근은 행정편의를 위해 만들어진 부서별 기능과 전문성만으로는 서로 복잡하게 얽힌 현대사회의 '사악한' (wicked) 문제들을 해결할 수 없다는 반성에 뿌리를 두고 있다(Leach and Percy-Smith, 2001). 새로운 접근들은 분절된 서비스가 아니라 촘촘히 연결된 서비스에 대한 시민들의 접근을 용이하게 하고, 수평적·수직적으로 조정된 사고와 행위를 조장하는데 초점을 둔다(Alford

4) 예를 들면, 시장경쟁의 관점에서 민영화, 민간위탁(계약), 사업부서화 등이 강조되고, 사업별 예산, 책임운영기관, 균형성과표 (Balanced Scorecard: BSC) 등과 같이 결과(result)에 초점을 둔 성과관리가 부각되었으며, 서비스헌장(Service Charter), 총체적 품질관리(Total Quality Management)와 같은 민간부문에서의 관리기법이 응용되고 있다.

and Hughes, 2008). 이를 위해 부서간 또는 조직간 협력이 강조되면서 집권화, 다양한 행위자들의 네트워크 안에서의 조정, 또는 디지털기술을 사용한 재통합과 조정이 중요한 화두로 떠오르고 있다(Lodge and Gill, 2011).

■ 표 1 신공공관리의 특징과 새로운 공공관리 접근의 의제

신공공관리의 특징	새로운 공공관리 접근의 의제
• 새로운 해결책과 새로운 예산 모형을 필요로 하는 경제위기	• 경제적 효율성에 대한 도전으로부터 어느 한 조직 혼자서 해결할 수 없는 더 광범위한 사회적 도전에 대한 관심
• 성과관리에 대한 초점을 포함하는 관리주의 5)	• 관리주의와 좁은 의미의 결과(results)로부터 장기적 결과(outcomes)에 대한 초점을 포함하는 공적 가치 관리에 대한 초점
• 시장에 기초한 거버넌스	• 시장에 기반을 둔 거버넌스에서 새로운 공적 거버넌스에서의 네트워크에 대한 초점
• 소비자 선택에 대한 초점(소비자로서의 시민)	• 소비자로서의 시민으로부터 공동생산자와, 공동혁신자로서의 시민에 대한 초점
• 효율성을 달성하기 위한 중요한 도구로서 기술(technology)에 대한 초점	• IT가 지원하는 효율성으로부터 web 2.0 소셜미디어를 포함하는 디지털시대 거버넌스 프로필의 부분으로서 IT에 대한 초점
• 결과에 대한 책임성에 초점을 둔 책임성 모형(정부 안에서의 감사 및 규제)	• 결과(results)나 산출에 대한 책임성으로부터 네트워크 안에서의 투명성과 책임성에 대한 더 광범위한 이해와 좀 더 장기적 인결과(outcomes)에 대한 초점
• 부서간·사업간 경쟁에 따른 분절적 접근	• 협력적 역량에 기반을 둔 통합적 접근(joined-up approach)

자료 : Greve(2010: 4, 10)에 필자가 일부 내용을 추가함

한편, Dunlevy et al.(2005)은 “신공공관리는 사망했다”(New Public Management is dead)라고 주장하면서 기술을 통한 변혁적 변화의 가능성에 초점을 두고 ‘디지털시대 거버넌스’(Digital-Era Governance)의 등장을 알리고 있다. 그들은 신공공관리를 분해(disaggregation), 경쟁(competition), 유인화(incentivization)로 특징지으면서, 그에 대조되는 디지털시대

5) 이러한 성과관리의 핵심은 ‘관리자들을 관리하도록 하는 것’(letting managers manage)과 ‘관리자들을 관리하도록 만드는 것’(making managers manage)을 0:0:기한 D. Kettl(1994)에 의해 잘 묘사된다. ‘관리자들을 관리하도록 만드는 것’은 공공관리자들은 성과를 향상시키기 위한 명백한 유인을 결여하고 있기 때문에 그러한 유인을 충분히 제공해야 한다는 것이다. 반면, ‘관리자들을 관리하도록 하는 것’은 공공관리자들이 어떻게 성과를 향상시킬 수 있는가를 알지만 수많은 규칙과 규제들이 그것을 방해하는 상황에서 관리자가 성과를 향상시키기 위해서는 필요한 유연성을 갖도록 하는 것이 중요하다는 것이다.

거버넌스의 특징으로서 재통합(reintegration), 욕구에 기반을 둔 전체적 구조(needs-based holistic structures), 그리고 행정과정의 디지털화(digitalization)를 제시하고 있다 이러한 신공공 관리에 대한 비판과 그 대안의 논의들을 통해 도출된 중요한 의제와 특징들을 비교·정리해 보면 <표 1>과 같다(Greve, 2010).

## 2. '공적 가치 관리'와 Moore의 '전략적 삼각축' 모형

신공공관리의 또 다른 대안으로 주목받고 있는 것이 바로 '공적 가치 관리'이다. 1995년 Mark Moore가 「공적 가치를 생성하는 것: 정부의 전략적 관리」(Creating Public Value: Strategic management in government)를 출간하면서 공적 가치 관리에 대한 관심이 지속적으로 확대되어왔다(O'Flynn, 2007; Alford and O'Flynn, 2009; Bennington and Moore, 2011).<sup>6)</sup> 실제 Moore를 비롯한 공적 가치 주창자들은 '공적 서비스에 내재한 사회적 가치들은 시장의 경제적 효율성 계산에 의해서 적절하게 다루어질 수 없다'는 인식과 함께, '행정이 지나치게 민간부문 관리를 지향하는 쪽으로 기울어가는 시계추를 바로잡기 위하여' 공적 가치 개념을 사용하고 있다(Hefetz and Warner, 2004: 174). 새 패러다임에서는 공공관리자들이, 고객만족 또는 효율성이라는 목표를 넘어서서 공적 가치의 생성이라는 좀 더 광범위한 정부 목적 달성을 지향할 것을 요구하고 있다.

공공부문의 관리는 민간부문의 관리와 다르다는 생각은 오래된 것이다. 하지만 외부세계에 인식될 수 있는 용어들로 공공관리자들이 수행하는 중요한 활동들을 기술하거나 특징짓는 것은 쉽지 않은 일이다. 이러한 맥락에서 M. Moore(1995)는 하버드대학 J. F. Kennedy School에서 공공관리자들을 교육한 경험을 바탕으로 공공관리가 무엇인가를 포착하는 프레임워크 개념을 제시하였다. Moore의 핵심 전제는 공공자원은 민간기업의 가치생성과 마찬가지로

---

6) 하버드대학의 Kennedy School의 관리자 교육프로그램에서 시작된 공적 가치 관리 이론은 이후 영국의 Warwick 대학에서 Benington과 그의 동료들에 의해서 집중적으로 발전되고 검증되어왔다. 가장 최근에는 그 동안의 이론적 논의와 공적 가치 이론의 적용사례 논문들을 모아 Warwick 대학에서 한권의 편집된 책으로 출간되었다 (Bennington and Moore, 2011). 이 책은 지금까지 제기되어온 비판들을 염두에 두고, Moore의 초기 전제들을 보다 명확히 하려는 시도로 볼 수 있다.

가치를 증가시키기 위하여 쓰여야 한다는 것이다. 하지만 공적 가치는 협의의 경제적 결과를 넘어서서 일반시민에게 편익을 주는 것뿐만 아니라 시민들이 집합적으로 형성하는 가치를 고려할 필요가 있음을 강조하고 있다. Moore는 공공부문관리의 목적과 제약을 포착하고 이용 가능한 전략들을 도식화한다는 차원에서 '전략적 삼각축(strategic triangle) 모형을 제시하고 있다.

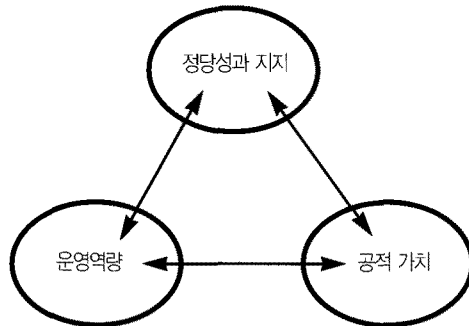
전략적 삼각축은 <그림 1>에 나타난 것과 같이 공공부문 관리 전략을 세 가지 차원에서 설명한다(Moore, 2000: 197-199). 첫째, '공적 가치' (public value)로서 관리자는 자신이 속한 조직을 이끄는 가치 전체에 주의를 기울여야한다는 것이다. 한 조직이 가치를 생성하는데 성공하기 위해서 그 조직의 관리자는 그 조직이 추구하는 가치 또는 목적에 대한 스토리 또는 설명을 가지고 있어야만 한다. 공공관리자들은 그 조직의 존재에 대한 이유, 그 조직의 활동을 통하여 세상이 더 나아지는 측면에 관한 확실한 입장을 갖추어야 한다.

둘째, '정당성과 지지' (legitimacy and support)이다. 관리자들은 공적 가치를 추구하는데 대한 지지를 어디서 얻어낼 것인가에 대한 문제에 주의를 기울여야한다. 조직의 리더가 어떤 목적들이 가치가 있다고 판단하는 것만으로 충분하지 않다. 필요한 재정자원과 정당한 권한을 부여하는 다른 주체가 그러한 판단에 동의해야만 한다. 이러한 다른 주체로는 시민, 선출직 대표, 이익집단, 그리고 미디어를 포함한다. 바로 공공조직과 이러한 주체들과 상호작용하는 공간이 바로 '정당성을 부여하는 환경' (authorizing environment)이 된다. 조직에 대한 지지와 정당성을 동원하고 유지하기 위한 정당성부여 환경과의 상호작용 노력, 즉 '정치적 관리' (political management)를 강조하는 것이 기존의 관리이론과 차별화되는 부분이다.

셋째, '운영역량' (operational capacity)으로서, 공공관리자들은 바람직한 결과를 달성하기 위하여 충분한 노하우와 능력이 존재하는가에 주의를 기울여야한다. 운영역량을 형성하는 것은 조직 안팎의 재정, 인재, 기술 등의 운영자원을 이용하고 동원하는 것과 관련된다.

공적 가치 관리는 이러한 세 구성요소 사이의 연합을 극대화하기 위한 공공관리자의 노력을 요구한다. 즉, 시민들에게 실질적 가치가 있는 것을 생성하는 것뿐만 아니라 그러한 가치가 정치적 정당성을 확보할 수 있도록 다양한 이해당사자와의 상호 숙의과정을 밟아야한다. 또한

■ 그림 1 공공분야의 전략적 삼각축



자료 : Moore(2000: 197)

도구적 관점에서 실현가능성을 높이기 위하여 끊임없이 운영역량을 키워나가야 한다. 현실 세계 속에서 공적 가치 관리의 세 가지 구성요소가 자연스럽게 연합되는 것은 아니다. 공공 관리자는 지속적으로 세 요소 사이의 관계를 바람직한 방향으로 유도해나가는 것이 필요하다. 예를 들면, 공공관리자가 가장 높게 판단한 가치가 정당성을 획득하려면, '정당성을 부여하는 환경'의 주요 이해당사자들을 설득하거나 자신의 가치전제를 바꿈으로서 그들의 바람(요구)에 맞추거나 둘 사이의 타협을 이루는 것이 될 것이다. 만약 좀 더 가치 있는 목적이 현재 이용할 수 있는 운영상의 역량을 가지고 달성될 수 없다면, 관리자는 그 목적을 수정하거나 역량을 강화해야한다(Alford and O'Flynn, 2009).

### 3. 공적 가치 관리의 특성

#### 1) 장기적 결과에 대한 초점

Kelly et al.(2002: 4)은 공적 가치를 '정부가 서비스, 법적 규제 및 다른 행위들을 통해 생성한 가치'로 정의내리고 있다. 그들은 Moore의 공적 가치에 대한 해석을 발전시켜 공적 가치의 세 가지 구성요소를 제시하고 있다. 첫째 구성요소인 '서비스'는 사용자 또는 고객과의



실질적 마주침을 통해 공적 가치를 전달하는 도구의 기능을 한다. 이러한 관점에서 볼 때, 민간부문에서 구입하는 재화와 마찬가지로 공적 서비스도 그것을 이용하는 시민들에게 개별적 편익을 제공한다. 서비스 관점에서는 고객만족이 매우 중요하다. 그러나 공적 가치는 서비스에 대한 고객만족에 머물지 않고 궁극적인 결과를 중요시한다.

둘째 요소인 ‘결과’ (outcome)는 일반적으로 서비스와 중복되기도 하지만 훨씬 높은 차원의 가치(국가안보, 빈곤해소, 또는 공중보건 등)를 강조한다. 예를 들면, 쓰레기수거 서비스는 수혜자 개개인에게 편리함과 쾌적함을 전달하는 것뿐만 아니라 시민전체를 위한 ‘공중보건’ (public health)의 결과를 전달하는 것이다(Moore, 1995). 또 다른 예로서 노숙자들이 상담 서비스에 크게 만족하지만 그 상태를 벗어나지 못하고 지속적으로 되돌아온다면, 서비스 관련 고객 개개인의 주관적 가치는 달성했지만 그 사업을 통해 시민전체가 공유하고 궁극적으로 기대한 가치(노숙자의 자활이라는 결과)를 실현했다고 볼 수 없다. 민간부문의 경우 상품이나 서비스의 가치는 고객이 가격을 지불하면서 그러한 산출물에 얼마나 가치를 부여하는가를 밝히는 순간 기업의 경제부분에서 바로 측정된다. 하지만 정부조직의 경우 그 경계를 벗어나 ‘가치의 연쇄사슬’ (value chain)을 따라가면서 고객만족의 여부뿐만 아니라, 고객들의 실제 삶이 변화하는지 여부, 정부가 초기에 의도했던 사회적 결과를 달성한 여부까지를 물어보아야한다(Moore, 2002). 그만큼 공적가치 측정은 장기적이고 불완전하며 비용을 수반하게 된다. 이러한 결과에 대한 초점이 공적 가치를 사적 가치로 부터 구별 짓는 중요한 특징이다.

세 번째 구성요소는 정부에 대한 ‘신뢰, 정당성 및 믿음(confidence)’ 과 관련된다. 만약 공공기관 활동이 순수하게 가치를 생성한다고 시민들이 인식한다면, 그들 기관에 대한 시민들의 순응 또는 공동생산(co-production)에 대한 기여의 가능성이 커지게 된다. 즉, 시민들 스스로 정부활동이 정당하다고 믿고 자신의 공헌을 높여나가는 것은 정부활동의 결과에서 비롯되는 것이다. 제도를 일종의 ‘게임의 규칙’ 으로 본다면, 게임규칙의 설계자이자 심판으로서 정부에 대한 신뢰의 부재는 사회구성원의 정부정책에 대한 순응과 협력을

가로막게 되며, 거래비용을 높이고, 비효율성을 초래하여 그만큼 해당 정부의 경쟁력을 낮추게 된다. 이러한 정부신뢰는 정부가 제공하는 서비스와 결과에 못지않게 일하는 방식 및 과정과 밀접한 관련을 갖는다. 개방되고 공정하며 민주적인 행정방식이 결과에 의해 측정되는 정책품질(quality of policy)의 향상에 공헌할 뿐만 아니라 정부신뢰라는 부가 가치를 가져다준다.

## 2) 고객이 아닌 시민 관점의 강조

공적 가치 관리가 신공공관리로부터 차별화되는 부분은 지나치게 전자의 시장지향성을 지양하고, 공공서비스의 중요한 특징을 소비자(consumer)가 아닌 시민(citizen)이라는 언어로 대체하려는 점이다(Evans, 2009). 공적 가치 관리 이론가들에게 있어서 가치를 공적인 것으로 만드는 것은 ‘누가 생산하는가?’가 아니라 ‘누가 그것을 소비하는가?’의 문제이다. 이와 관련하여 공적 가치는 고객에 의해 개인적으로 소비되는 것이라기보다 시민(citizenry)에 의해 집합적으로 소비되는 가치이다. 이처럼 Moore를 비롯한 공적 가치 학자들은 고객과 시민 사이에 분명한 구분을 짓는다. 신공공관리 철학의 영향으로 공공부문에서도 고객이 지나치게 강조됨으로써 공공부문의 가치를 결정하는 사람들이 마치 시장에서 자발적으로 재화를 사고파는 소비자와 같은 것으로 간주되어왔다. 실제 시장에서의 고객은 자신에게 제공되는 서비스에 대하여 개인적으로 얼마나 가치를 두는가에 따라 구입여부를 판단한다. 하지만 공적 가치를 결정하는 중요한 주체는 사적 선호만을 가진 소비자로서의 개인만이 아니라 민주적 과정 속에서 성찰하고 행동하는 사회 집합체 속의 개인이 될 수 있다. 이 때 중요해지는 개인은 자신을 고객으로 생각하는 것이 아니라 ‘집합적 시민’(citizenry)으로 생각하는 사람이다. 시민은 무엇이 정의롭고, 공정하며, 좋은 사회인가에 대한 자신의 개념을 발전시키고, 정부가 집합적으로 소유하고 있는 자원과 권한을 가지고 어떤 노력이 취해져야 할 것인지에 관심을 둔다. 이러한 시민은 각각의 개인 또는 사적 선호의 만족이 아니라, 집합적 관점에서 바람직한 목적의 달성여부에 관심을

갖는 '사회효용함수' (social utility function)를 갖게 된다(Moore, 2007). 결국 공적 가치는 시민들이 상호의존성을 인식하고 개인의 세계를 뛰어넘어 하나의 집합체 구성원으로서 부여하는 가치이다.

### 3) 공공관리자의 '정치적 관리' 역할과 숙의민주주의의 강조

공적 가치 관리는 신공공관리에 의해 행정 분야가 지나치게 조직내부에 초점을 둔 관리주의(managerialism)와 도구적 효율성에 집착하게 되면서 민주성과 책임성 같은 행정의 중요한 정치적 측면을 간과해온 점에 대한 반성에 뿌리를 두고 있다(Nabatchi, 2010; Bourgon, 2009). 전통행정학과 신공공관리는 정치를 관리체계에 대한 초기투입과 최종 판단에 한정하려는 성향을 갖는다. 반면, 공적 가치 관리 이론의 중요한 특징 중 하나는 정치를 공공관리에게 주어진 중요한 도전으로 간주하고, 공공부문의 전략적 관리 영역으로서 지지와 정당성을 동원하고 유지하기 위한 '정치적 관리' (political management)를 강조한다는 것이다(Moore, 2000: 199).

이와 관련하여 공적 가치 관리는 어떤 특정 시대, 장소와 서비스에 있어서 공공관리자들(비선출직 공직자들)이 무엇이 공적 가치를 구성하는가에 대한 아이디어를 주창할 권리와 의무를 가지고 있다고 본다(Moore, 1995: 20-21). 공공관리자들은 자신들의 개념화를 통해 자신이 다루고 있는 문제를 정치안을 포함한 관련 이해당사자에게 알리고, 무엇이 좀 더 가치 있는가에 영향력을 행사한다. 공공관리자들은 문제해결을 위해 가장 바람직한 대안들이 정치적 환경에서 좀 더 수용되도록 노력한다. 즉, 자신의 임무를 유용한 방식으로 수행하기 위해서뿐만 아니라, 공공관리자들이야말로 실질적 문제와 그것을 둘러싸고 있는 이해당사자 환경에 관하여 값진 지식을 가지고 있기 때문에 정치적 환경에 관여하고 있고 관여할 필요가 있다. 이것은 정책개발을 관리하고, 정치인들과 목적을 협상하며, 공적 숙의와 사회학습을 이끄는 데 있어서 공공관리자의 '기업가적 역할' (entrepreneurial role)에 대한 기대를 반영한다. 하지만 공공관리자의 이러한 역할이 사회를

위하여 공적 가치를 직접 정의내리는 것을 의미하는 것은 아니다. 최종결정은 시민들의 정치적 대표들에 이루어져야한다는 민주적 정치과정의 제약 범위 안에서 공공관리자는 집합적 시민 또는 그들의 정치적 대표들에 의해 고려될 수 있는 가치명제들을 제시할 수 있다. 이러한 제안들은 선출직 정치인들과 이해당사자 또는 시민들의 입장과 마주치면서 검증되고 조정될 수 있다. 이러한 과정을 통해 공공관리자들은 정치적 의사결정과정의 향상에 기여하게 된다.

공공관리자의 정치적 관리의 성격에서 시사하듯 공적 가치 관리는 다분히 숙의민주주의(deliberative democracy) 관점에서 공공관리자 역할을 강조하고 있다. 특히 대의민주제와 관료제의 전문성을 근간으로 한 전통적 공공행정, 고객만족도 조사대상 수준의 소극적 시민참여를 강조하는 신공공관리를 벗어나 공적 가치 관리는 공적 가치를 정의하는 주체로서 시민들의 역량강화와 숙의를 강조하는 것이 특징이다. 공적 가치는 공공조직이 '정제된 시민들의 선호'(refined citizens' preferences)에 반응하는 정도만큼 실현된다(Hutton, 2007; Blaug et al., 2006a). 시민들의 일차적 선호 또는 압력집단의 조직화된 목소리에 직접적으로 반응하는 것이 아니라, 쌍방향적 대화, 토의, 서로 다른 행위 방침들의 결과에 대한 이해의 기반위에서 정제되어진 시민들의 선호에 반응하는 것이 중요하다. 공공조직은 이러한 정제된 선호들을 만족시키기 위해 자신의 자원, 인력, 그리고 전달의 우선순위를 조직화해야한다. 그 과정에서 공공관리자는 개방된 자세를 가지고, 시민들을 참여시키고, 그들과 적극적으로 공적 가치에 대한 생각을 교환하고, 학습하며, 행위방침을 결정해나갈 것이 요구된다. 사용자들은 자신들의 욕구에 부합되는 서비스를 제공받는 것뿐만 아니라 그러한 서비스 형성과 전달의 공동설계자로서의 역할을 수행할 필요가 있다. 사용자가 형성하고 스스로 동화된 서비스는 바로 공적 가치의 중요한 원천이 된다(Blaug et al., 2006a). 이러한 맥락에서 공적 가치 관리가 바라보는 '정치'는 정당정치를 뛰어넘어 광범위한 영역에서 활발히 이루어지는 것이다(Stoker, 2006).

#### 4) 협력적·개방적 전달 체계의 강조

서로 공공부문과 민간부문의 독점적 우월성을 강조하는 전통적 행정과 신공공관리와는 대조적으로 공적 가치 관리는 공공서비스 정신에 기초하여 결합적(joined-up)이고 매끄러운(seamless) 공공서비스의 효과적 조달을 위해 공공부문, 민간부문, 또는 자원(自願)부문(voluntary sector)을 가리지 않고 최고의 공급자를 확인하는 개방된 자세와 함께 이들 사이의 지속가능한 파트너십 관계를 강조한다(Stoker, 2006; Alford and Hughes, 2008). 이렇듯 결과를 성취하기 위한 조직들 사이의 협력과 조정의 중요성은 ‘네트워크 거버넌스’, ‘협력적 정부’, ‘공공-민간파트너십’, ‘결합정부’, ‘전체정부’와 같은 용어에 의해 표현되고 있다. 앞서 논의한 것처럼 이러한 움직임은 현대사회의 복잡한 문제를 다루기 위해서는 부서 또는 부문(sector)의 이기주의를 벗어난 일하는 방식의 변화가 우선되어야 한다는 반성에서 비롯된다. 이러한 관점에서 보았을 때, 공공관리자의 역할 또한 과거와는 달라질 것이 요구된다. 즉, 과거 서비스생성과 전달이 공공관리자의 주된 역할이었다고 한다면, 이제 다른 부문의 조직들과 함께 집합적 행위를 수행할 수 있는 역량을 키우고, 주어진 문제 및 목표에 맞게 파트너십을 이끌어내는 것과 같은 촉매자(catalysts), 촉진자(facilitators), 협력자의 역할이 요구된다. 이러한 맥락에서 앞으로 공공관리자에게는 갈등 해결, 신뢰형성, 정보공유와 같은 ‘관계 관리기술’(relationship management skills)을 습득하고, 다양한 이해당사자들과 협력적 파트너십을 형성할 수 있는 역량이 보다 강조될 수밖에 없다(O’Flynn, 2007).

이렇듯 공적 가치 관리는 공적 가치를 추구하는 과정 속에서 더 광범위한 이해당사자 참여의 정당성에 대한 인식과 서비스전달에 있어서의 개방된 관계적 접근, 즉 ‘숙의와 전달의 네트워크’(networks of deliberation and delivery)에 기반을 둔 ‘공공영역의 거버넌스’(governance of public realm) 구축이 핵심이 된다(Stoker, 2006: 47). <표 2>는 다양한 차원에서 전통적 공공행정, 신공공관리, 그리고 공적 가치 관리 사이의 차이를 보여주고 있다.

■ 표 2 공공관리의 패러다임

기준	전통적 공공행정	신공공관리	공적 가치 관리
공익의 정의	정치인 혹은 전문가에 의해 정의됨 / 공공의 참여를 통한 투입의 여지가 거의 없음	고객선택에 의해 드러나는 개인 선호의 합산	투입과 기회비용에 대한 속의 (deliberative reflection)의 복잡한 상호작용과정을 통해 생성되는 개인과 공공의 선호
성과목표	정치적으로 제공된 투입을 관리하는 것	경제성과 고객에 대한 반응성을 확보하는 방식으로 투입과 산출을 관리하는 것	공적가치의 산출 <ul style="list-style-type: none"> <li>• 서비스산출</li> <li>• 만족</li> <li>• 결과</li> <li>• 신뢰와 정당성을 유지하는 것</li> </ul>
지배적 책임성 모형	행정부서를 통한 정치인에 대한 책임 및 정치인을 통한 의회에 대한 책임의 상향적 성격	성과계약을 통한 상향적 성격; 때때로 시장메카니즘을 통해 고객을 향하는 경우도 있음	다원적(multiple) <ul style="list-style-type: none"> <li>• 정부감시자로서의 시민</li> <li>• 사용자로서의 고객</li> <li>• 납세자</li> </ul>
선호하는 전달체계	계층적 행정부서 혹은 자기 규제적 전문인	민간부문 또는 엄격히 정의된 준공공기관(arms-length public agency)	대안적 전달체계의 메뉴를 실용적으로 선택함(공공부문기관, 책임행정기관, 민간기업, 지역사회 집단 등)
공공서비스 정신(ethos)에 대한 접근	공공부문이 공공서비스 정신의 독점권을 가지고 있고, 모든 공공기관은 공공서비스 정신을 갖고 있음	공공부문 정신에 대해 회의적임(비효율성과 그들만의 왕국형성으로 귀착됨) / 고객서비스를 선호함	어느 부문도 공공서비스 정신을 독점하지 않음; 공유한 가치를 통해 관계를 유지하는 것이 필수적인 것으로 간주됨
공공참여의 역할	선거투표와 선출된 대표에 대한 압력에 국한됨	고객만족조사 수준에 국한됨	중요함-다면적임(고객, 시민, 주요 이해관계자)
관리자의 역할	정치적 지시에 대응하는 것 / 규칙과 적절한 절차에 따르도록 하는 것	동일한 성과목표를 달성하는 것	시민과 사용자의 선호에 대응하고, 성찰과 전달의 네트워크의 방향을 조정하는 역할을 적극적으로 수행하며, 체계의 전체적 역량을 유지하는 것
민주적 과정의 기여	책임성을 만들어냄 선거를 통한 리더간의 경쟁을 통해 전체를 아우르는 책임성을 제공함	목표들을 만들어냄 목표를 설정하고 성과를 점검하는데 한정되고 수단을 정하는 것은 관리자에게 맡김	대화를 만들어냄 민주성을 띤 교환의 과정이 지속적으로 이루어지는 것이 가장 핵심적임

자료 : Kelly et al.(2002: 10)와 Stoker(2006: 44)를 통합·수정함

### 03. 대전발전연구원의 연구방향

이상에서 살펴본 것처럼 공적 가치 관리의 시각은 다분히 ‘규범적’ 성격을 띤다.<sup>7)</sup> 또한 방법론(methodology)적으로나 분석도구로서의 세밀한 부분에 있어서 아직까지 충분하게 일관성과 엄격성을 보여주지 못하고 있다. 그럼에도 불구하고, 공공정책에 관한 숙의적 접근을 지지하는 유용한 개념적 틀을 제시해주고 있다(Wanna et al., 2010). 특히 공공조직이 생성하는 것은 개인수준의 고객만족과 효율성 가치를 넘어 집합적 시민 관점에서의 사회적 결과와 정부에 대한 신뢰이어야 하고, 그러한 사회적 결과에 대한 정당성 확보 또는 정부신뢰 형성을 위해서는 시민의 숙의에 뿌리를 둔 민주적 과정이 강화되어야 한다는 시각은 다분히 신공공 관리의 편협한 도구적 관리주의로부터 공공부문의 정체성과 고유성을 회복하려는 시도로 간주될 수 있다. 지나치게 시장 지향적 행정이 강조되고 있는 현 시점에서 균형 잡힌 시각을 가지고 대전시정을 지원한다는 차원에서 대전발전연구원도 공적 가치적 사고와 접근이 갖는 유용성에 주목할 필요가 있다고 판단된다.

공적 가치 관리가 향후 대전발전연구원의 연구방향에 대해 시사하는 점을 몇 가지 제시하면 다음과 같다. 첫째, 공적 가치의 문제를 단순히 합의를 이룰 수 없는 규범적 문제로 치부하여 회피할 것이 아니라, 좀 더 적극적으로 대전시에 필요한 공적 가치를 찾고 의미를 부여하며 공론화하는 주도적 역할을 대전발전연구원이 수행해야 할 것이다. 예를 들면, 도시재생과 관련하여 선진국에서는 ‘사회적 지속가능성’(social sustainability)과 같은 개념을 도입하고, 도시재생과정에서 발생하는 지역사회의 붕괴와 취약계층의 강제이주를 최소화하는데 주력하고 있다. 이와 같이 세계적 동향의 분석을 통한 선진적 가치의 발견과 소개, 그리고 현존하는 문제들에 대한 규범적 재해석 등의 작업을 통해 폭넓은 공적 가치의 스펙트럼을 마련하고 공직사회와 시민사회가 함께 대전시에 가장 절실한 공적 가치가 무엇인지를 숙의할 수 있는

7) 실제 Moore(1995: 5)는 자신의 이론을 ‘공공관리의 규범적 이론’(normative theory of public management)으로 소개하고 있다.

지적 토대를 제공하는 대전발전연구원의 역할이 기대된다.

둘째, 고객관점이 아닌 시민관점에서 공공사업을 바라보는 관료문화 또는 시민문화를 정착 시키기 위한 의식적 노력이 필요하다. 이와 관련하여 대전시가 수행하는 사업들에 대한 장기적 결과에 대한 분석을 강화할 필요가 있다. 특히 사업홍보시 단순히 시민의 편의성이나 단기적 이익이 아니라 시 전체 차원의 장기적 편익에 주목할 수 있도록 철저한 객관적 자료의 확보와 제공에 힘써야할 것이다. 또한 현재 고객만족 수준에서 사업평가가 종결되는 관행을 벗어나 결과중심의 평가가 이루어지도록 성과관리체계의 변화를 주도해나갈 필요가 있다. 이를 위해서는 현재 대전시가 갖고 있는 성과관리체계에 대한 총체적 진단과 함께 시민관점에서의 결과지표를 어떻게 도입할 것인가에 대한 대전시와 대전발전연구원의 협력적·보완적 노력이 요구된다.

셋째, ‘전체정부’ 또는 ‘결합정부’의 관점에서 어떻게 하면 부서간 협력과 조정을 이끌어 낼 수 있을 것인가에 대한 연구도 집중적으로 이루어져야할 것이다. 오랜 세월 비판되어온 칸막이 행정의 관행에 비추어볼 때 통합적 접근에 대한 강조는 새로운 것이 아닐 수 있다. 하지만 최근 선진국에서 논의되고 발전되어온 통합적 접근에 대한 이론과 경험적 연구들의 검토를 통해 문제해결을 위해서라면 과감히 부서간 벽을 허물 수 있는 조직문화 정착을 위한 지적·실천적 단초를 마련하는 역할이 대전발전연구원에 요구된다.

넷째, 사업의 목표와 수단에 초점을 둔 정책분석뿐만 아니라 사업과 관련된 이해당사자들의 관계에 초점을 둔 정책분석이 이루어질 필요가 있다. 공적 가치 관리를 전달과 숙의의 네트워크에 기반을 둔 거버넌스의 관점에서 바라보았을 때, 네트워크 참여주체들 사이의 신뢰와 호혜 규범과 같은 사회자본(social capital)의 수준에 대한 이해가 매우 중요하다. 실제 이러한 사회자본 수준이 높아질 경우에만 효과적인 거버넌스를 형성할 수 있다. 그렇다면 단순히 선언적 차원에서 네트워크 참여주체들 사이의 협력적 관계를 강조할 것이 아니라, 현존하는 관계에 대한 객관적 진단과 함께 어떻게 하면 상호작용의 질과 신뢰를 향상시킬 수 있는가에 대한 미시적 시각의 처방적 성격의 연구가 강화될 필요가 있다.



다섯째, 대전시정의 정당성부여 환경의 질을 높이고 대의민주제를 보완하는 차원에서 속의 민주주의 제도에 대한 연구가 좀 더 심층적으로 수행될 필요가 있다. 이러한 노력은 대전시정의 민주성 회복을 위해서뿐만 아니라 날로 증가하는 공공갈등관리를 위해서도 중요하다. 현재 대전시가 채택하고 있는 주민참여예산제의 강화방안을 모색하는 것뿐만 아니라, '심의적 공론조사', '합의회의' 또는 '시민배심원제'와 같은 시민의 숙의와 역량강화를 강조하는 제도들의 적용가능성에 대한 충분한 검토와 함께 제도도입의 촉매자 역할을 수행할 것이 기대된다.

## 참고문헌

- 유민봉. (2005). 『한국행정학』, 서울: 박영사.
- 하혜수·양기용. (2002). 정부간 정책결정에 있어서 지방정부의 정책주도권에 관한 시론적 연구. 『한국행정학보』, 36(3): 207-227.
- Alford, J., and Hughes, O. (2008). Public Value Pragmatism as the Next Phase of Public Management. *American Review of Public Administration*, 38(2): 130-148.
- Alford, J., and O'Flynn, J. (2009). Making Sense of Public Value: Concepts, Critiques and Emergent Meanings. *International Journal of Public Administration*, 32: 171-191.
- Bennington, J., and Moore, M. (eds). (2011). *Public Value: Theory and Practice*. Palgrave Macmillan.
- Blaug, R., Horner, L., and Lekhi, R. (2006a). *Public value, politics and public management*. London: The Work Foundation.
- Blaug, R., Horner, L., and Lekhi, R. (2006b). *Public value, citizen expectations and usercommitment*. London: The Work Foundation.
- Bourgon, J. (2009). New Directions in Public Administration: Serving Beyond the Predictable. *Public Policy and Administration*, 24(3): 309-330.
- Callahan, K. (2007). *Elements of Effective Governance: Measurement, Accountability and Participation*. Auerbach Publications.

## 참고문헌

- Davis, P., and West, K. (2009). What Do Public Values Mean for Public Action?: Putting Public Values in Their Plural Place. *The American Review of Public Administration*, 39(6): 602 – 618.
- Davis, P., and West, K. (2010). What is the Public Value of Government Action? Towards a (New) Pragmatic Approach to Values Questions in Public Endeavours. *Public Administration*, doi: 10.0000/j.1467-9299.2010.01847.x: 1-16.
- Diefenbach, T. (2009). New Public Management in Public Sector Organizations: The Dark Side of Managerialistic 'Enlightenment'. *Public Administration*, 87(4): 892-909.
- Dunleavy, P., Marggetts, H., Bastow, S., and Tinkler, J. (2005). New Public Management Is Dead—Long Live Digital-Era Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(3): 467-494.
- Evans, M. (2007). The Art of Prescription: Theory and Practice in Public Administration. *Public Policy and Administration*, 22(1): 128-152.
- Evans, M. (2009). Gordon Brown and public management reform—a project in search of a 'big idea'? *Policy Studies*, 30(1): 33-51
- Goldfinch, S., and Wallis, J. (2010). Two Myths of Convergence in Public Management Reform. *Public Administration*, 88(4): 1099-1115.
- Greve, C. (2010). Whatever Happened to New Public Management? Paper presented at the Danish Political Science Association meeting 4-5 November, 2010.
- Hefetz, A., and Warner, M. (2004). Privatization and Its Reverse: Explaining the Dynamics of Government Contracting Process. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14(2): 171-190.
- Hood, C. (1991). A Public Management for All Seasons? *Public Administration*, 3: 3-19.
- Horner, L., and Hazel, L. (2005). *Adding Public Value*. London: The Work Foundation.
- Horner, L., Lekhi, R., and Blaug, R. (2006). *Deliberative democracy and the role of public managers*. London: The Work Foundation.
- Kelly, G., Mulgan, G., and Muers, S. (2002). *Creating Public Value: An Analytical Framework for Public Service Reform*. Discussion paper prepared by the Cabinet Office Strategy Unit United Kingdom.

## 참고문헌

- Kettl, D. (1994). *Reinventing Government: Appraising the National Performance Review*. Washington, D. C.: Brookings Institution Press.
- Lodge, M., and Gill, D. (2011). Toward a New Era of Administrative Reform? The Myth of Post-NPM in New Zealand. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 24(1): 141-166.
- Mager, C. (2007). *Public value and leadership*. Centre for Excellence in Leadership.
- Moore, M. and Braga, (2004). Police Performance Measurement: A Normative Framework. *Criminal Justice Ethics*, 23(1): 3-19.
- Moore, M. H. (1995). *Creating Public Value: Strategic management in government*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Moore, M. H. (2000). *Managing for Value: Organizational Strategy in For-Profit, Nonprofit, and Government Organizations*. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 18(1): 183-208.
- Moore, M. H. (2002). The 'Public Value Scorecard': A Rejoinder and an Alternative to 'Strategic Performance Measurement and Management in Non-Profit Organizations' by Robert Kaplan. HCNO Working Paper Series. May.
- Moore, M. H. (2007). Mark H. Moore on public value. *Management Issues*. 5 November. [http://www.management-issues.com/2007/11/5/mentors/mark-h\\_-moore-on-public-value.asp](http://www.management-issues.com/2007/11/5/mentors/mark-h_-moore-on-public-value.asp)
- Nabatchi, T. (2010). Addressing the Citizenship and Democratic Deficits: The Potential of Deliberative Democracy for Public Administration. *The American Review of Public Administration*, 40(4): 376-399.
- O'Flynn, J. (2007). From New Public Management to Public Value: Paradigmatic Change and Managerial Implications. *Australian Journal of Public Administration*, 66(3): 353-366.
- Stoker, G. (2006). Public Value Management: A New Narrative for Networked Governance. *American Review of Public Administration*, 36(1): 41-57.