

포스트 코로나 시대 정부역할과 거버넌스의 변동 : 공공가치 개념에 대한 이해를 중심으로

권향원

이 글은 포스트 코로나 시대 정부역할과 거버넌스의 대안적 방향성에 대한 전망과 제안을 담은 시론적인 연구이다. 연구자는 코로나 사태로 인하여, 향후 매뉴얼을 벗어난 '예외상황'과 '난제'에 대응하기 위한 전략적이고 적극적인 정부역할과 행정역량의 중요성이 다시금 강조될 것으로 보았으며, 이에 걸맞는 거버넌스와 정책과정으로의 변화가 요청됨을 제안하였다. 그리고 이를 보증하는 이론적 관점으로 무어(Mark H. Moore)의 '공공가치'(public value)에 대한 이해를 도모하고, 이를 바탕으로 포스트 코로나 시대 정부혁신과 변화관리에서의 부합성과 함의를 논의하였다. 여기에서 무어의 '공공가치'란, 공공조직의 지속가능성을 담보하기 위하여, 한정된 자원의 제약 상황 내에서 '조직의 이익(수익)'과 '공공의 이익(공익)'의 양자를 모두 충족할 뿐 아니라, 오히려 시너지(synergy)를 일으키기 위한 전략적 기획과 창의적 경영을 강조하는 이론적 입장을 의미한다. 이는 조직이 본업을 넘어서는 부가적이고 창의적인 활동 및 사업모델을 탐색하기 위한 적극적인 역할을 수행할 것을 강조한다는 점에서, 경영자의 전략적이고 창의적인 역할과 역량의 중요성을 환기한다. 더하여 공공가치 접근은 지역사회에 요청되는 효용과 가치를 발굴하고 현실화하기 위한 상호협력적인 공동생산(co-production)과 공동창출(co-creation)의 방법론을 강조한다.

[주제어: 포스트 코로나, 무어(Moore)의 공공가치(public value), 공동창출(co-creation)
/공동생산(co-production), 정부역할과 거버넌스]

I. 문제제기

코로나 사태는 향후의 정부역할과 거버넌스 방향성에 대한 근본적인 재성찰의 계기를 마련하였다. 전대미문의 국가재난 상황에서, 우리는 정부의 선도적이고 전략적인 리더십의 발동, 정부-사회 간 갈등관리, 관료제의 효율적인 집행기능 등이 갖는

중요성과 영향력을 체감할 수 있었다. 이러한 경험은 그간 개혁의 대상이자 축소의 대상으로 여겨져 왔던 정부와 행정의 권한과 기능에 대한 재발견의 계기를 마련하였다고 본다(c.f. 권향원, 2015). 그리고 코로나 사태 이후 ‘지속가능 한 문제해결 역량’을 제고하기 위하여, “향후 정부의 역할과 거버넌스의 방향성을 재탐색해야 한다”는 목소리가 커지고 있다. 소위 ‘포스트 코로나 담론’이라고 불리는 이러한 논의는 한국은행, 금융위원회, 행정안전부를 비롯한 정부부처, 경제인문사회연구회 소속 국정연구기관, 학계연구자, 언론 등에 의해 선제적으로 제기되고 있다(권향원·차세영, 2020; 김군수 외, 2020; 김기봉, 2020; 이동원·이아랑, 2020; 이수진 외, 2020; 이장균, 2020 등). 여기에는 다음과 같은 문제의식이 바탕에 있다고 본다.

첫째, 코로나 사태와 같은 매뉴얼을 벗어난 ‘예외상황’을 관리하기 위해서, 공공문제를 집합적으로 계획하고 관리하는 정부역할과 행정역량의 중요성이 다시금 환기되었다는 점이다. 사실 이러한 중요성은 코로나 사태 이전부터 이미 제기되어왔다. 예를 들어, ‘토드 부크홀츠’는 ‘번영의 대가’(the Price of Prosperity)라는 저서¹⁾에서, 오늘날의 지구적인 세계화(globalization)가 초래한 행정(정부)의 약화는 위기 상황에서 국가의 효율적인 결집과 통합을 저해하여 문제에 효과적으로 대응하는 것을 어렵게 할 것이라고 전망한 바 있다(Buchholtz, 2016). 이러한 전망은 코로나 사태 동안 우리의 경험과 부합하고 있다고 본다. 가령, 미국, 유럽, 일본 등 소위 선진국 그룹들은 1980년대 이후 세계화와 자유무역을 통해 번영을 구가하면서, 감축과 이양을 통해 정부성(stateness)을 약화시키는 방향성을 국정을 재구성해 왔다(Beeson, 2001). 그러나 이들 국가들은 코로나 사태에 직면하여 집합적인 계획, 갈등관리, 집행활동 등의 측면에서 상대적으로 낮은 문제해결 역량의 한계를 드러내었다(Zitek, 2020).

둘째, 코로나 사태는 난제화 된 사회문제에 실효적으로 대응하기 위하여 공공조직이 자신의 본업을 넘어서는 부가적인 활동을 창의적으로 기획하여 수행하거나, 공공과 민간이 서로 유기적으로 협력하는 등 “문제중심의 관리활동”이 갖는 중요성을 드러내었다는 점이다. 가령, 한국의 방역당국은 코로나 확진자 진단의 효율성을 높이기 위하여 “비대면의 드라이브 스루(drive through) 방식”을 도입한 바 있다(Zitek, 2020). 해당 사례는 전대미문의 방역위기에 대하여, 방역당국이 “기존조직이 보유하고 있는 자원 및 기술”을 본업을 넘어서는 부가활동에 대한 창의적인 기획과 수행에 동원한 사례에 해당한다고 본다. 또한 이과정에서 공공과 민간이 서로 양해하고 협력하는 유기적인 협력체계가 작동하기도 하였다. 반면, 코로나 사태 초

1) 한국에서는 ‘다시, 국가를 생각하다’라는 제목으로 번역서가 출간되었다.

기, 행정에서의 합법성과 규정준수를 엄격하게 강조하는 서구국가들에서는 공공부문의 이러한 순발력이 잘 작동하지 않았던 것으로 판단한다. 뿐만 아니라, 상대적으로 높은 자유주의와 개인주의 정서로 인하여, 공공의 안전을 위해 마스크 착용을 장려하는 정부와 이에 거부하는 개인 간의 긴장과 갈등이 표면화 되기도 하였다(McGowan, 2020). 특히 이는 공권력과 시민 간의 물리적 충돌로 이어지는 등 심각한 사회문제로 비화되었다²⁾ 이는 문제해결과 가치창출의 주체로서 공공부문의 역할과 역량에 대한 질문과 함께, 공공성(publicness)을 목적가치로 한 공공과 시민 간의 양해, 협조, 협력, 순응과 같은 고전적인 주제들을 환기하였다고 본다(Burnham, 1941).

요컨대 코로나 사태는 바람직한 정부역할과 거버넌스에 대한 고전적이면서도 시대적인 화두를 다시금 던지고 있다고 생각한다. 특히 ① “예외상황을 집합적으로 계획하고 관리하기 위한 전략적이고 적극적인 정부의 역할” 및 ② ‘공공안전과 공익의 보호자로서 정부의 역할과 거버넌스의 방향성’에 대한 모색을 과업으로 남기고 있다.

그러나, 누군가 “우리의 행정이 이러한 과업에 대하여 좋은 여건을 마련하고 있는가?”라는 질문을 제기한다면, 필자는 대답을 망설이게 될 것이다. 여기에는 다음과 같은 이슈들이 있다.

첫째, “한국의 공공행정이 전략적이고 적극적인 역할을 지속적으로 수행하기에는 이를 저해하는 법적·제도적 족쇄가 강하게 상존하고 있다”는 점이다. 가령, 한국의 관료가 자율성과 창의성을 발휘할 수 있는 제도적 여건은 매우 미흡하다(이종수, 2016). 한국의 방역당국이 자율성과 창의성을 발휘할 기회를 가진 것은 코로나 사태라는 ‘예외상황’ 때문이기에 가능하였다고 본다. 한국의 행정 역시 규정을 넘어선 활동에 대하여 사후에 강하게 책임을 되묻는 구조적 틀을 가지고 있다(권향원, 2015). 이에 관료들은 소극주의나 복지부동의 행태를 보일 수 밖에 없는 구조적 한계가 있으며, 공공과 사회의 니즈(needs)와 요구(demands)에 상대적으로 둔감하게 되기 쉽다. 이는 결국 행정의 주어진 공공문제에 대한 대응능력을 저감시키는 결과로 귀착될 수 있다.

둘째, 한국의 공공행정이 신자유주의적인 개혁과 혁신의 과정에서 수익과 실적을 과도화하여, 재무재표상의 수익률과 같은 영리적 요소를 지나치게 강조하는 ‘과

2) BBC뉴스 Tara McKelvey의 2020년 7월 20일 “Conronavirus: Why are Americans so angry about masks?”라는 사실을 참고.

(<https://www.bbc.com/news/world-us-canada-53477121> 검색일: 2020년 11월 16일)

도한 고객주의화 및 과도한 시장화'에 빠져 있는 문제이다. 특히 이 과정에서 지역 사회의 필요와 효용과 같은 공공가치(public value)가 잘 다루어지지 못해왔다는 점에 문제가 있다(Alford & O'Flynn, 2009). 이는 행정의 “일반시민에 대한 공적의무” 즉 공공성(publicness)을 약화시키고, 공공조직의 존재목적과 수단을 역전시키는 문제를 야기할 수 있다(권향원, 2020; 김명환, 2018). 이 경우 공공조직이 작고 좁은 목표에만 몰두하거나, 특정한 고객의 특수한 이익에만 주력하는 문제를 야기함으로써, 조직의 공적 정당성을 약화시키고 공공부문의 품질을 저해할 수 있다. 관련하여, 앞서 많은 논자들이 “시민관점의 공공서비스의 약화”(곽현근, 2011), “행정(학)의 문제해결능력 저하 및 적실성 저감”(김명환, 2018), “정부에 대한 신뢰약화”(김이수, 2018), “공공행정의 정당성 약화”(신희영), “행정의 공공성(공적 의무) 약화”(이창근, 2013) 등의 문제를 지적한 바 있다.

이 글은 이러한 맥락에서 포스트 코로나 시대 향후 정부역할과 거버넌스 방향성에 대한 전망과 시론을 담고자 하였다. 필자는 특히 향후 난제화 된 사회문제에 실효적으로 대응하기 위하여, 행정이 보다 전략적이고 적극적인 역할과 기능을 갖출 것을 제안하고자 한다. 그리고 이 과정에서 과업환경의 니즈(needs)를 실효적으로 탐색하거나, 행정의 부족한 문제해결 역량을 보완하기 위하여 공공과 사회(민간)가 서로 과업중심으로 협업하는 ‘공동생산’(co-production)을 지향하는 거버넌스 방향성을 제시하고자 하였다. 나아가 필자는 이러한 주장을 이론적-논리적으로 보증하기 위하여, 무어(Mark H. Moore)가 제안한 ‘공공가치(public value) 개념’에 주목하였다. 여기에서 공공가치(public value)란, “공공조직의 지속가능성을 담보하기 위하여, 한정된 자원의 제약 상황 내에서 ‘조직의 이익(수익)’과 ‘공공의 이익(공익)’의 양자를 모두 충족할 뿐 아니라, 오히려 시너지(synergy)를 일으키기 위한 전략적 기획과 창의적 경영을 강조하는 이론적 입장을 의미”한다(Alford & O'Flynn, 2009: 171-174; 곽현근, 2011; 김명환, 2018; 신희영, 2018). 더하여, 이 관점은 지역사회에 요청되는 효용과 가치를 발굴하고 현실화하기 위한 상호협력적인 공동생산(co-production)과 공동창출(co-creation)의 방법론을 강조한다는 점을 특징으로 한다. 이는 주어진 문제에 대하여 공공과 사회가 참여와 소통에 기반한 협력을 통해 서로 부족한 부분을 채우고, 자원을 공유하며, 상황에 따라 정부 단독으로는 창안하기 어려운 창의적인 해법을 모색하기 위한 문제해결 방법론이라고 정의되고 있다(권향원·윤영근, 2020). 무어(Moore)의 공공가치 관점은 공공-사회의 협력을 강조하면서도 공공조직의 경영에 있어서 공공가치 창출을 위한 전략적 기획과 경영역량의 역할을 특히 강조하고 있다는 점에서 기존의 거버넌스 관점과는 다소 궤

를 달리하고 있는 것으로 판단한다. 이에 필자는 ① “예외상황을 집합적으로 계획하고 관리하기 위한 전략적이고 적극적인 정부의 역할” 및 ② ‘공공안전과 공익의 보호자로서 정부의 역할과 거버넌스의 방향성’이라는 두 가지 과업과 높은 부합도를 갖는다고 판단하였다. 이에 이러한 공공가치 개념의 이해를 도모하고, 포스트 코로나 시대 정부혁신과 변화관리에서 실무적 함의를 논의하는 것을 연구의 방향성을 설정하였다.

논의의 체계성을 위하여, 본 연구는 다음과 같은 차례를 따랐다. 이어지는 II장에서는 ‘공공가치’ 개념에 대한 기본적인 설명과 의의를 다루었다. III장에서는 공공가치 관점의 실무적 적용성 모색하기 위하여 Moore(1995)가 제시한 ‘시립 도서관’의 사례를 토대로 논의하였고, 아울러 그의 ‘전략적 삼각형’(strategic triangle) 개념을 설명하였다. IV장에서는 포스트 코로나 시대 행정(학)의 대안적 관점으로서 공공가치 창출이 지니는 함의를 논의하였다.

II. 공공가치(public value)의 개념 및 의의

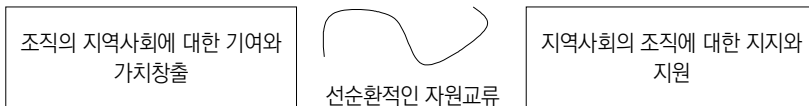
1. 공공가치의 개념

1) 기본논리

공공가치(public value) 관점이란, “공공조직의 지속가능성을 담보하기 위하여, 한정된 자원의 제약 상황 내에서 ‘조직의 이익(수익)’과 ‘공공의 이익(공익)’의 양자를 모두 충족할 뿐 아니라, 오히려 시너지(synergy)를 일으키기 위한 전략적 기획과 창의적 경영을 강조하는 이론적 입장을 의미”한다(Moore, 1995:2-10). 이는 규범적인 측면에서, 공공조직으로 하여금 직접적인 고객의 효용을 의미하는 고객가치(customer value)에 국한하지 않고, 지역사회 내 시민일반의 집합적인 효용 즉 공공가치(public value)를 지향할 것을 촉구하고 있다. 더하여, 이는 실무적인 측면에서, 공공조직으로 하여금 조직차원의 수익활동과 지역사회에의 공적기여 활동이 서로 조화하거나 시너지를 일으킬 수 있도록 하는 창의적인 사업영역을 전략적으로 탐색하기 위한 지침과 방침을 제안하고 있다. 이를 통해, 공공조직의 운영에 있어서 공공성에 기반 한 전략경영(strategic management)의 중요성을 환기하고 있는 것이다(Alford & O’Flynn, 2009: 171-174; c.f. 권향원, 2020).

이와 관련하여, 공공가치 관점의 주창자인 무어(Mark H. Moore)는 다음과 같이 설명하고 있다(Moore, 1995:2-10; 21-30; 71). ① 첫째, “공공조직의 경영자는 조직이 수행해 온 주요사업들을 단순히 반복할 것이 아니라, 이들 기존사업들에 전략적이고 창의적인 아이디어(사고)를 더함으로써 지역사회 구성원에게 부가가치로써 새로운 긍정적인 영향(impact)을 산출할 수 있다.” ② 둘째, “이렇게 새롭게 창출된 부가가치(공공가치)는 조직의 활동(사업)에 정당성(legitimacy)과 긍정적인 이미지를 부여함으로써, 조직이 지역공동체로 부터 사회적 지지 뿐 아니라 물적(재원적) 지원을 이끌어 낼 수 있게 한다.” ③ 셋째, ‘조직의 지역사회에 대한 기여’가 ‘조직의 정당성과 긍정적인 이미지’를 상승시키고, 이를 통해 ‘지역사회가 조직에게 지지와 지원’을 더하는 일련의 인과적 흐름이 선순환을 일으켜 맞물리게 될 수 있다. 이 경우 “조직과 지역사회가 서로 의존적인 관계 내에서 서로 필요한 자원을 교류함으로써 지속가능한 경영이 가능”하게 될 수 있다(Bennington & Moore, 2010: 4-5).

〈그림 1〉 공공가치의 기본논리: 조직과 지역사회의 선순환적인 자원교류

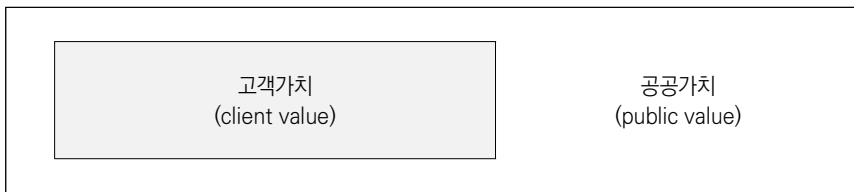


여기에서 무어(Moore)는 공공가치(public value)를 “조직이 자신의 고객(customer)에 부가하여 지역사회에 대한 사회적 기여를 수행함으로써 창출된 효용(utility)”으로 정의하고 있다(Moore, 1995: 21-30)³⁾. 즉, 고객가치(customer value)가 조직이 주요사업을 통해 직접 대상으로 삼는 이해관계자의 효용을 의미하는 반면, 공공가치(public value)는 조직이 주요사업에 부가하여 혹은 결부하여 수행하는

3) 행정과 경영 맥락에서 ‘가치’(value)라는 용어는 경영활동을 통해 창출되는 ‘효용’(utility)이나 ‘성과’(performance)를 의미한다(Porter & Kramer, 2011). “기업(기관)이 어떠한 가치를 창출하다”라고 말할 때의 의미는 “기업이 활동을 통해 어떠한 효용과 성과를 창출하였다”는 것을 의미한다고 할 수 있다. 이러한 맥락에서, 기업이 일련의 활동을 통해 일련의 효용과 성과를 창출하는 것을 도식화 한 것을 ‘가치사슬’(value chains)이라고 부르기도 한다. 예를 들어, 어떠한 기업이 자동차를 제작하여 판매하고 고객이 구매한 자동차에게 만족하고 있는 상황을 상정하자. 그렇다면, 기업은 경영활동을 통해 ‘고객만족’이라는 즉각적인 가치 즉 효용을 창출하였다고 말할 수 있다. 그런데 만약 해당 고객이 구매한 자동차를 활용하여 지역의 어려운 이웃들에게 무료 카셰어링(car-sharing) 활동을 수행하였다고 상정하자. 그렇다면, 결과적으로 고객은 자동차를 통해 사회부문에 ‘공익증대’라는 파생적인 영향(impact)을 부가하게 된다. 이는 기업 입장에서는 의도하지 않았던 ‘부가가치’(added value)의 창출로 나타나게 된다.

사회적 기여를 통해 대상으로 삼는 시민일반의 집합적 효용을 뜻하는 개념이라고 할 수 있다. 무어(Moore)는 향후 조직경영이 지속가능성을 담보하기 위해서는 공공가치를 창출하기 위한 전략적인 기획활동과 창의적인 사업 발굴 등의 중요성이 점점 증하게 될 것이라고 전망한다. 그리고 이렇게 공공가치 창출을 위한 수행하는 전략적 경영활동을 통칭하여 (그의 저서 표제에 해당하는) ‘공공가치창출’(public value creation) 활동이라고 명명하였으며(Moore, 1995: 2-10), Stoker(2006)는 이러한 관련 활동들을 통칭하는 개념으로서 ‘공공가치관리론’(PVM, Public Value Management)이라는 용어를 제안하기도 하였다.

〈그림 2〉 고객가치와 공공가치의 내포관계



무어(Moore)의 이러한 설명을 따를 때, 공공가치(public value)는 시민(공공)일반이 집합적으로 갖는 효용(utility)을 의미한다는 점에서 특정한 고객의 효용을 뜻하는 고객가치(customer value)⁴⁾ 보다 외연이 넓은 개념이자 이를 포함하는 개념이라고 할 수 있다(〈그림 2〉 참고).

4) 공공행정과 기업경영 모두는 가장 직면한 대상으로서 특정한 고객군을 갖고, 궁극적으로 이들의 효용 즉 고객가치(client value)를 지향하는 기본 목적을 갖는다. 가령, 자동차를 생산하는 기업은 자동차 구매자가 핵심 고객군이며, 이들의 만족과 행복이라는 고객효용 및 고객가치를 충족하는 활동을 통해 수익이라는 기업가치를 창출한다. 공공행정의 경우에도 정책대상집단이라고 불리는 고객을 갖는데, 가령 정부부처인 중소벤처기업부는 중소벤처기업, 고용노동부는 취창업자를 고객으로 갖는다고 말할 수 있으며, 공공기관인 인천공항공사는 공항이용자, 수도권매립지공사는 쓰레기 배출인을 고객으로 갖는다고 말할 수 있다. 공공행정과 기업경영 모두는 이렇게 고객가치를 구현한다는 점에서 공통점을 갖는다고 할 수 있다.

2) 새로운 패러다임으로서 공공가치?

공공가치 관점이 조직으로 하여금 ‘특수한 고객가치’를 넘어서 ‘일반적인 공공가치’를 지향할 것으로 제안하고 있다는 점에서, 일부 학자들은 공공가치 관점이 기존의 공공관리 패러다임의 한계를 극복하는 새로운 패러다임으로서의 의미를 갖는다고 주장하고 있다(관련한 논의는 Alford & Hughes, 2008을 참고).

이들에 따르면, 현재의 지배적인 공공관리 패러다임은 “조직으로 하여금 고객 만족과 같은 고객가치를 충실히 구현하도록 하는 고객가치 관리(론)”에 있다고 할 수 있다. 가령, 공공부문의 성과관리와 신공공관리론(NPM, New Public Management) 등의 접근은 공통적으로 정책과 사업의 대상집단으로서 명확한 고객군을 설정하고, 이들에 대한 서비스의 품질 및 전달체계의 효율성을 제고하는 데에 강조점을 두고 있다(Bryson et al., 2014). 요컨대 세계적인 조류에 있는 공공부문의 성과관리 및 정부업무평가 등의 패러다임은 ‘고객가치의 제고’를 본질로 하며, 품질(quality), 서비스(service), 효율(efficiency) 등의 키워드를 개념 축으로 한다(Bennington & Moore, 2011). 이때, 경영자의 시야에는 조직 주요사업의 당사자로서 특정된 ‘고객’들이 가장 중요하게 포착되며, 바람직한 경영이란 이러한 ‘고객’을 만족시키기 위한 ‘본업’에 충실한 관리활동에 있는 것으로 여겨진다.

그런데, 주지한 소위 ‘고객가치 관리(론)’(i.e. 신공공관리론)은 경영자로 하여금 고객 외의 다른 대상들을 중요하게 고려하지 않게 하며, 더욱이 지역사회의 공공일반에 대한 고민은 경영자의 시야 밖으로 밀려나게 한다. 반면, ‘공공가치 관리(론)’의 관점은 “조직의 주요 고객군 밖에 자리 잡고 있는 일반시민의 경우에도, 조직의 지속가능한 생존과 번영에 중요한 의미를 가진다”는 논리를 설파한다(O’Flynn, 2007:354-355). 이는 지역사회에 대한 조직의 사회적 기여를 통해 조직은 사회적으로 정당하고 바람직한 이미지를 얻을 수 있고, 이를 평판자원으로 지역사회 구성원의 지지와 지원을 얻을 수 있다는 설명을 논거로 한다(Miller, 2008). 따라서 ‘공공가치 관점’을 패러다임으로서 내재화 한 경영자는 보다 넓은 시야에서 지역사회를 조망하며, 보다 다양하고 다원적인 가치들을 경영활동과 사업모델 안에 반영하고자 할 것이라고 상정할 수 있다⁵⁾. 이때, ‘공공가치 관점’을 반영한 조직경영은 기존의 ‘고객가치 관점’을 반영한 그것과는 지향점과 방법론 모두를 달리하게 될 것임이

5) 이 경우, 공공가치는 조직이 사회적 기여를 부가적인 활동을 통해 창출된 부가가치(added value)를 강조한다는 측면에서 기업경영에서 논의되고 있는 ‘기업의 사회적 책임’(CSR, Corporate Social Responsibility)과 관련성을 갖는다고 이해되기도 한다(Moore & Khagram, 2004).

예상된다. 즉, 조직경영의 패러다임이 이전과는 다른 궤적을 그리게 될 것이라고 전망할 수 있다(c.f. Stoker, 2006; Gains & Stoker, 2009).

〈표 1〉 고객가치 관점과 공공가치 관점의 상호비교

	고객가치 관점	공공가치 관점
이론적 배경	신공공관리론 접근 (NPM, New Public Management)	공공가치관리론 접근 (PVM, Public Value Management)
추가가치(목적)	고객의 효용 (customer value)	공공의 효용 (public value)
배경	효율성, 서비스 품질관리	사회성, 부가가치 창출 (사회적 영향)
이념	시장주의, 고객주의	공공성(publicness), 지속가능성
니즈/문제	고객의 욕구충족, 조직 간 경쟁과 성과관리	복잡하고, 휘발성이 높고, 지속적으로 변화하는 문제양상
거버넌스 메커니즘	시장	네트워크/파트너십
이론	공공선택론(Public Choice) 거래비용경제학(TCE)	공공가치론(Public value) 공공거버넌스론(public governance)

출처: Bennington & Moore (2010:34)의 재구성

이와 같은 논리 위에서, Alford & Hughes(2008:130-131) ‘공공가치 관점’을 ‘고객가치 관점’이 지니고 있는 과도한 시장주의나 공공성의 약화를 극복할 수 있는 대안적 패러다임의 성격을 지고 있는 것으로 이해하였다. 더하여, 이들은 흔히 또 다른 패러다임으로 여겨져 왔던 기존의 ‘거버넌스(governance) 관점’은 조직경영의 현실에서 낮은 적응성을 가지므로 한계가 있다고 평가하였다. ‘거버넌스 관점’은 상호신뢰(mutual trust)나 선의(good faith)와 같은 이상적인 조건들을 성공의 전제로서 제시하고 있으며, 이는 조직경영과 조직관리를 통해 다루기 어려운 요소들이므로 실무이론적으로 논의할 실익이 상대적으로 낮다는 것이다(Alford & Hughes, 2008:140). 반면, 이들은 ‘공공가치 관점’은 전략, 기획, 사업모델 발굴 등과 같이 실무이자 기법으로 현장에서 다룰 수 있는 요소들을 이론화의 대상으로 삼는다는 점에서 대안적 패러다임으로서 보다 높은 설득력을 갖는다고 평가하고 있다.

물론, 이러한 주장에 대한 반론도 없지 않다. 가령, Rhodes & Wanna(2007) 등은 ‘공공가치’ 개념 역시 너무 이상적인 비전(platonic vision)을 가지고 있다고 비판한다. “조직과 지역 간의 선순환적 시너지”라는 무어(Moore)의 도식 역시 실무에서는 다소 비현실적인 측면이 있다는 것이다. 이들은 이러한 이유로 인하여, 공공가치관리(론)에 대하여 새로운 패러다임의 지위를 부여하는 것은 “아직 다소 성급하

다”라는 결론을 내리기도 하였다. 이후, Alford & Hughes(2009)와 Rhodes & Wanna(2009)는 이어지는 후속연구들을 통해 공공가치 관점의 패러다임적 속성에 대한 찬·반의 논의를 지속적으로 이어갔다.

이러한 학계 내의 논란에도 불구하고, 이러한 논의들을 포괄하여 집대성한 Bennington & Moore(2010)의 저작에 따르면, 공공가치(public value) 관점은 ‘네트워크 거버넌스’(networked governance)을 실제로 운영하기 위한 전략경영 및 공공서비스 전달모델 운영과 부합하여 시너지를 일으키는 이론적인 관점인 것으로 종합적으로 평가되고 있다. 즉, 거버넌스는 공공가치관리가 잘 작동하기 위한 구조적 조건이며, 공공가치관리는 거버넌스가 의도한 목적을 달성하도록 하는 관리기법으로 의미를 갖는다는 것이다. 요컨대, 공공가치와 거버넌스가 서로 융합한 모델이 새로운 패러다임으로서 의미를 갖는 것으로 판단할 수 있겠다.

2. 대두배경

주지한 논의를 통해 ‘공공가치 개념’은 “공공가치 창출을 목적으로 한 전략적이고 창의적인 기획과 사업모델 발굴 등의 관리활동”의 중요성을 강조하며, ‘거버넌스 개념’과 함께 새로운 패러다임으로서의 의미를 가지고 있다는 점을 강조하였다.

그러나 우리는 공공가치에 대한 이론적 논의와 함께 “이러한 이론적 논의가 현장의 공공행정 및 조직관리 실무자들에게 어떠한 함의를 가지는가?”라는 질문을 무겁게 다루어야 할 필요성이 있다. 특히 한국의 공공관리가 겪고 있는 문제와 지금까지의 논의가 어떠한 부합성을 갖는지에 대한 이해가 명료할 때, 해당 개념이 지닌 함의가 보다 잘 체감될 수 있을 것이다(권향원, 2017). 이를 위하여 다음과 같은 문제상황들을 제시하였다.

1) 세입감소와 세출증대 요구가 동시에 나타나는 쥐어짜기(squeezing)의 상황

‘공공가치 관점’의 필요성이 증대하고 있는 시대적 상황의 첫 번째로 세입감소와 세출증대 요구가 동시에 나타나는 소위 ‘쥐어짜기’(squeezing)의 상황을 들 수 있다(Cole & Parston, 2006:1). 한국을 비롯한 일부 선진국들은 장기화 된 저성장, 고령화, 저출산 등으로 인하여 세입이 감소하고 있으나, 반면 시민의 교육수준 향상, IT 기술의 발전, 기대수명 증대 등으로 공공서비스에 대한 요구의 양과 질은 오히려 크게 증가한 “투입-산출의 비대칭화 상황”을 겪고 있다. 예컨대, 한국의 경우 경기

침체, 인구감소, 고령화 등으로 기대세입이 감소하고 있다. 그러나 동시에 사회문화 수준의 고도화로 인하여 시민의 정부에 대한 니즈(needs)와 요구(wants)는 오히려 강해지고 있는 역설이 발생하고 있는 것이다. 그리고 이러한 추세는 코로나 사태로 인하여 더욱 가속화 될 것으로 전망된다.

이러한 ‘쥐어짜기 상황’은 공공행정으로 하여금 제한된 재원을 최대한 효율적으로 사용하여, 최대한 높은 산출물을 발생시켜야 하는 관리적 어려움을 필연적으로 야기한다. 이로 인하여 공공조직은 이전과는 달리 민간조직과 같이 지속적인 수입원을 창출해야 하는 압력을 받게 되었다. 그리고 사업모델이나 수익모델을 창출하기 위한 전략적 기획과 경영의 중요성이 보다 강조되게 되었다. 그러나 공공조직은 공공성의 제고를 존재의 본질적인 목적으로 한다. 그리고 완전한 영리조직으로의 전환을 추구하는 것은 쉽지 않다(c.f. 권향원, 2020). 따라서 공공조직은 공공성과 영리성을 조화하는 방향성을 추구함으로써 당면한 ‘쥐어짜기 상황’을 극복해야 하는 난이도 높은 문제상황에 놓여 있다고 할 수 있다.

주지한 문제상황에서 ‘공공가치 관점’은 ‘전략적 기획과 경영’, ‘공공성과 영리성의 양립과 조화’, ‘새로운 수익모델과 사업모델’ 등을 경영자의 시야에 올려놓음으로써, 규범적인 측면에서 이를 지혜롭게 극복하기 위한 대안적인 논리를 제공하여 준다고 판단한다(Coates, 2006).

2) 난제(wicked problems)로서 사회문제의 증대로 인한 ‘예외상황’ 대응 필요성

난제(혹은 사악한 문제)란 미리 예측하는 것이 어렵고, 원인을 뚜렷하게 파악하기 힘들며, 향후의 영향을 예측하는 것도 어려운 복잡한 사회문제를 뜻하는 개념이다(권향원·윤영근, 2020:2; Rittel & Webber, 1973). 난제는 이러한 속성으로 인하여 “기존의 정형화 된 혹은 매뉴얼화 된 해결방식으로는 대응하기 어렵다”는 점을 특징으로 한다. 요컨대 난제(혹은 사악한 문제)(wicked problems)는 “기존의 해결방식의 관성화 된 사용으로 대응하기 어려운 ‘새로운’ 혹은 ‘전대미문’의 사회문제들을 묶어서 바라보는 ‘일반화 개념’이라고 할 수 있다”(권향원·윤영근, 2020:6). 이렇게 본다면, 코로나 사태 역시 난제의 한 사례로서 이해할 수 있다.

오늘날 공공관리(public management)의 문제는 직면한 사회문제들이 점점 더 난제화 되고 있다는 데에 있다(Alford & Head, 2017). 이는 기술개발로 인한 사회부문 행위자 간 상호의존성 증대, 글로벌 상호교류 및 이전의 증대로 인한 사회부문의 다양성 증대, 기후변동에 따른 재해와 질병의 예측불가능성 증대 등 오늘날의

다양한 과업환경 변동에 기반한다(Light, 2014). 이러한 난제화로 인하여, 정부를 비롯한 공공조직들이 이러한 난제를 실효적으로 풀기에는 상대적으로 둔하고 영리하지 못한 상황에 있다고 할 수 있다.

이에 공공조직은 과거와 달리 ‘기존의 해결방식이 잘 다루지 못하는 문제’에 대한 ‘대응능력 제고’를 위한 전략적, 창의적 노력을 수행할 것으로 요구받고 있다. 뿐만 아니라, 정부가 사회문제를 가장 잘 다룰 수 있다는 “전지전능한 문제해결자”라는 아집을 내려두고, 겸손한 자세로 “사회부문의 참여자들의 관점들을 다각적으로 받아들이고, 이들과 적극적으로 협업하여 도움을 받을 필요가 있다는 점”이 강조되기 시작하였다(권향원·윤영근, 2020:2). 그리고 ‘공공가치 관점’은 이러한 관점 변동에 대하여 이론적 함의를 갖는다고 판단한다.

〈표 2〉 ‘사악한 난제’와 ‘길들여진 문제’의 비교

	길들여진(tame) 문제	사악한(wicked) 난제
문제의 속성	기존의 단일방식으로 접근이 용이한 문제 (one-size-fits-all approach)	기존의 해결방식이 잘 다루지 못하는 문제 (resistant problems)
	정의된 문제 / 알려진 문제 (defined-known issues)	부정의된 문제 / 미지의 문제 (ill-defined-unknown issues)
	고정된 문제 (problems in fix)	유동적 문제 (problems in flux)
목표	목표의 명확성 (goal clarity)	목표의 불명확성 (goal non-clarity)
수단	표준화된 솔루션 (standardized solution)	비표준화된 솔루션 (non-standardized solutions)
	해결책에 대한 합의도출 용이 (agreed solutions)	해결책에 대한 합의도출 어려움 (non-agreed solutions)
	합리적인 엔지니어링 필요 (rational engineering)	다원적인 문제접근 필요 (pluralist approaches)

출처: 권향원·윤영근 (2020:16의 재인용, Alford & Head (2017:398-399) 및 Rittel & Webber (1973:160))

3) 신자유주의적 행정개혁 및 성과주의의 과도화 문제

공공가치 관점의 마지막 대두배경으로 신자유주의 사고의 행정개혁 및 성과관리의 과도화 및 이로 인한 공공서비스의 협애화 및 공공성의 약화를 들 수 있다.

지난 20년간 지배적인 행정개혁의 방향성이라면, 고객주의를 표방하는 신자유주

의 개혁을 들 수 있다(Kelly et al., 2002; 김명환, 2018). 신자유주의적 사고에서는 공공행정의 역할이 고객을 특정하고, 이들에 대한 고민을 수행하는 데에 놓였다. 고객의 만족도를 성과지표로 측정하고, 특정 고객에 대한 공공서비스의 속도와 품질을 높이는 등 공공행정을 성과지표로 관리가 용이한 내용들로 치환하여 담아내는 작업이 신자유주의 개혁의 의제 저변에 깔려있다(Cole & Parston, 2006:xvi).

〈그림 3〉 신자유주의 행정개혁 및 성과주의 과도화의 문제

과제	현상	문제	관련 제도	관련이념
공공가치 창출의 필요성	공공서비스의 협애화 공공성의 약화	신자유주의 행정개혁 및 성과주의 과도화로 인하여, 공공조직이 고객주의에 좁은 틀에 갇히고, 일반시민을 고려하지 못하는 문제	민영화 /고객중심 성과관리	효율성/ 생산성

그러나 조직의 일반 시민을 대상으로 한 공공가치 창출 노력은 성과지표로 관리하기가 어렵다는 데에 문제가 있다. 무릇 고객(대상)이 특정되어야만 계량화를 통한 산출물의 관리가 용이한 바, 다소 막연하여 특정하기 어려운 일반시민(공공)의 효용과 가치는 즉각적으로 계량하기도 어려울 뿐 더러, 조직 활동과 어느 정도 시차를 두고 파생되는 속성을 갖는다(곽현근, 2011:202). 따라서 기존의 지배적인 신자유주의 행정개혁 및 성과주의 패러다임 내에서, 조직이 지역사회의 공공가치를 사업 및 성과체계에 녹여 담는 일은 쉬지 않았다. 때문에, 계량화 된 지표관리와 동기부여를 핵심으로 하는 신자유주의적 사고방식에서는 공공가치를 제고하는 일이 현실적으로 어렵다. 그리고 이는 공공행정에 있어서 공적의무의 약화를 초래할 수 있다. 공공행정의 공적의무를 ‘공공성’(publicness)이라는 개념으로 묶어 표현한다면, 신자유주의 개혁이 공공성의 약화를 초래했다라고 다르게 말할 수도 있겠다(권향원, 2020).

이러한 맥락에서, 공공조직이 공공성을 제고하고 지역사회의 일반시민의 효용과 복리 즉 공공가치 창출에 기여하기 위하여, 우리는 기존의 공공관리 패러다임을 넘어서는 대안적인 관점을 필요로 한다. 그리고 ‘공공가치 관점’은 이에 대한 하나의 대답으로 의미를 갖는다고 본다.

III. 공공가치 창출의 사례와 실무적 적용

1. 공공가치 창출의 사례: 무어(Moore)의 ‘시립도서관’ 사례

지금까지 무어(Mark H. Moore)가 제안한 소위 ‘공공가치관리론’이 “조직이 자신의 주요사업에 ‘만’ 갇히지 않고, 경영자가 전략적이고 창의적인 사고를 더하여 조직에게 처한 제약과 위기를 극복할 뿐 아니라, 지역공동체에게 긍정적이고 바람직한 영향(impact)을 미치도록 제안하는 이론적 관점”임을 논의하였다(Moore, 1995:2-10; 21-30; 71)⁶⁾.

그러나 이러한 사변적인 정의방식은 독자로 하여금 “공공가치의 창출 및 관리가 어떻게 실무에서 구현될 수 있는지”에 대하여, 다소 흐릿한 이미지를 전달하고 있는 것이 사실이다. 무어(Moore) 본인 역시 이러한 문제를 예상하여, 개념이 보다 쉽고 직관적으로 체감될 수 있도록 개념을 ‘가설적인 사례’에 적용하여 설명을 보완하고 있는데, 관련한 제시된 대표적인 사례로서 ‘시립도서관(town library)의 공공가치 창출 및 경영혁신 사례’를 들 수 있다(Moore, 1995:13-21). 본장에서는 해당 사례에 대한 논의를 통해, “다소 사변적인 색조를 가지고 있는 공공가치 개념이 실무에서 어떻게 적용될 수 있는지”를 탐색해 보겠다.

1) 무어(Moore)의 시립도서관(town library) 사례

무어(Moore)에 따르면, 공공조직에 해당하는 시립도서관(town library)에게 본업으로 주어진 역할은 “장서를 보유하고, 시민들에게 열람 및 대출 서비스를 제공하는 것”에 있다. 그런데 어떤 시립도서관이 만성적자 상황에 놓여있으며, 때문에 지역주민들이 원하는 양질의 공공서비스를 효과적으로 제공하지 못하는 상황에 있다고 가정해보자(i.e. 쥐어짜기(squeezing) 상황). 이에 대하여 경영자는 다음의 두 가지 선택지를 가진다. (a) 첫째, 시립도서관 경영은 민간경영과 달리 투자자(주주)에 대한 책무성(accountability)을 갖지 않으므로 적자가 나더라도 현상을 유지하고 급

6) 필자는 학술논문의 형식적 구성상 어쩔 수 없이 공공가치 개념을 위와 같이 정의하였으나, 이러한 정의가 독자에게 잘 전달될 수 있을지는 의문이다. 주지한 무어(Moore)의 저서는 학술서적이라기 보다는 실무적 에세이에 가까운 성격을 가지고 있다. 따라서 그는 “공공가치 개념은 이러이러한 것이다”라는 명시적인 정의를 자제하고 있으며, 공공가치 개념에 대한 이해를 도모하기 위해서도 <챕터1>을 ‘가설적인 사례’로 시작하고 있다. 그런데, 무어(Moore)가 제안하고 있는 해당 ‘가설적인 사례’는 그의 ‘공공가치’ 개념을 매우 쉽고 명징하게 전달해준다고 생각한다.

여를 받아가는 것이다. (b) 둘째, 경영자가 높은 직업적 소명의식을 가지고 전략적이고 창의적인 사고를 더하여 만성적자 상황을 극복하기 위하여 노력하는 것이다.

한편, 무어(Moore)는 주어진 선택지들 중에서 후자를 규범적으로 바람직한 것으로 본다. 그리고 경영자가 적극적인 ‘기업가 정신’(entrepreneurship)을 발휘하는 ‘가상의’ 시나리오를 제안한다. 즉, 경영자가 현상유지를 넘어서 문제상황을 극복하기 위하여 창의적이고 혁신적인 대안을 모색하는 시나리오를 모색하고 있는 것이다.

그의 시나리오 속 경영자는 먼저 자신이 관할하는 시립도서관의 상황을 면밀하게 관찰하는 데에서 출발하였다. 그리고 낮 시간에 도서관을 지역의 ‘맞벌이 가정 아이들’(latchkey children)이 시간을 보내는 장소로 활용하고 있음을 확인하였고, 이에 따른 고객의 민원이 발생하고 있음을 파악하였다. 이때 만약 경영자가 고객가치(customer value)에 경도되었거나 고객만족도 증가와 같은 성과지표에 연연하는 입장을 가지고 있었다면, 경영자의 시야에 (책을 빌리는 것 보다는 시설 내에서 시간을 보내는 데에 열중하는) 이들 ‘맞벌이 가정 아이들’은 골칫거리이며 관리되어야 할 대상으로 여겨졌을 것이다.

그러나 무어(Moore)의 시나리오 속에서 해당 경영자는 고객가치(customer value) 보다 외연이 넓은 공공가치(public value) 관점을 내재하고 있다. 이에 도서관 시설 인프라를 조금 활용하면, 도서관이 아이들을 위한 데이케어센터(day-care center)의 역할을 함으로써 지역에 부족한 복지시설의 공백을 채울 수 있을 것이라고 판단하였다. 즉 기존의 사업영역을 창의적으로 확장하여 부가가치를 창출할 수 있다고 본 것이다.

한편, 단순히 업무를 확장하는 것에 그친다면 구성원들에게 부가적인 업무부담을 야기할 것이고, 재원은 더욱 부족하게 될 것이다. 때문에 경영자는 지역의회와 기업간담회 등에서 도서관이 공동체를 위해 좀 더 공적으로 타당한 일을 수행하고자 한다는 홍보와 마케팅을 통해 지역사회로부터 사회적 정당성(legitimacy)을 획득하고자 하였다. 취득된 정당성을 바탕으로 기업으로부터 재원(funding)을 기부 받았고, 의회로부터 예산(budget) 지원을 약속받았으며, 지역사회 학부모들의 자원봉사 참여 등의 각종 지원을 얻어낼 수 있었다.

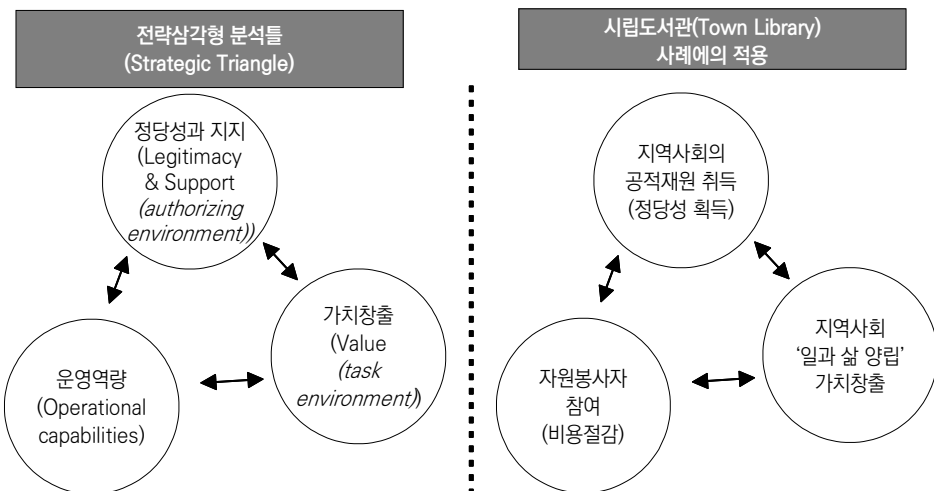
경영자의 이러한 아이디어와 노력으로 인하여, 도서관은 만성적자 상황을 극복할 수 있었을 뿐 아니라, 자원봉사자 충원을 통해 업무도 경감하고, 지역사회에 긍정적인 영향(impact)을 미칠 수 있었다. 이때 창출된 공공가치는 ‘지역의 복지사각지대를 채우고, 아이들에게 돌봄을 제공하며, 부모들의 부담을 완화하는 것’ 등을 포함한다. 그리고 공공가치를 창출하는 조직과 사회의 지지가 서로 맞물려, 해당 도서관은 애초 고민하였던 만성적자의 쥐어짜기 문제 역시 극복할 수 있었다.

2) 무어(Moore)의 전략삼각형(strategic triangle)

무어(Moore)가 제시한 공공가치 창출의 사례가 담고 있는 가장 큰 실무적 함의는 “경영자의 대응이 전략적이고 적극적이었다”라는 데에 있다(Benington & Moore, 2020). 해당 사례에서 경영자는 과업환경에 대한 전략적이고 적극적인 진단과 분석을 바탕으로 지역사회의 공공가치를 지향하는 스튜어드십(stewardship)의 강화를 통해 서로 양립하기 힘들다고 생각되었던 문제들을 창의적으로 양립하였던 것으로 판단된다(Moore, 1995:20-21).

한편, 여기에서 유의할 점은 무어(Moore)의 “경영자가 무엇인가 착하고 옳은 일을 해야 한다”는 정언적이고 연역적인 동기에서 출발하지 않았다는 것이다. 오히려 해당 경영자는 지역사회에 대한 사회적 기여를 “조직의 지속가능성을 제고하기 위하여 전략적으로 활용”하고 있는 모습을 보였다. 이에 대하여 무어(Moore)는 명시적으로 “공공가치 창출은 윤리적인 사고(ethical thinking) 보다는 전략적인 사고(strategic thinking)를 지향한다”고 표현하고 있다(Moore, 1995:20). 즉 “경영자가 전략적인 사고를 바탕으로 서로 양립하기 힘든 딜레마를 양립할 수 있도록 함으로써, 조직의 관리역량과 필요자원을 선순환적으로 제고하는 것”에 무어(Moore)의 공공가치론의 실무적 핵심논리가 담겨있다고 할 수 있다.

〈그림 4〉 전략삼각형 분석틀 및 사례적용



출처: Moore(1995:71)의 설명을 바탕으로 저자 재구성

한편 무어(Moore)는 이상의 논의를 바탕으로 경영자들이 자신의 조직이 직면하고 있는 과업환경의 문제와 공공가치 창출을 위한 전략적 사고를 구현하는 데에 지침(guide)으로 기능할 수 있는 일종의 분석틀을 제안하고 있는데(Moore, 1995:71), 해당 분석틀은 이후 연구자들에 의해 ‘무어(Moore)의 전략삼각형’(strategic triangle)이라고 명명되었다⁷⁾. 이는 위 <그림 4>와 같은 구조를 갖는다(Alford & O’Flynn, 2009:172-174).

‘전략삼각형’에 따르면, 조직의 경영자는 ‘운영역량’(e.g., 재원 및 인력), ‘지역사회의 지지와 정당성’(e.g., 참여와 도움), 그리고 ‘가치창출’의 세 가지 목표를 가진다. 그런데 현실적으로 이러한 목표들을 동시에 달성하는 것은 쉽지 않다. 가령 ‘지역사회의 지지’를 얻기 위해서는 일반적으로 지역사회에 대한 기여활동을 수행해야 하는 데, 이는 조직의 재원과 인력의 효율성을 약화시킬 수 있다. 또한 조직 내 ‘운영역량’과 같은 내부 관리적 체질을 개선하기 절차와 인력을 효율화 하는 경우, 지역사회에 대한 ‘가치창출’ 능력은 상대적으로 약화되기 쉽다. 즉, 전략삼각형을 구성하는 복수의 목표들은 서로 트레이드오프(trade-off) 관계에 있다고 할 수 있다.

그러나 무어(Moore)는 경영자의 전략적 사고와 적극적 활동을 통해 트레이드오프(trade-off) 관계가 오히려 시너지(synergy) 관계로 전환될 수 있다고 논증하고 있다. 그리고 이러한 시너지 관계로의 전환을 위해, 경영자는 조직이 직면한 과업환경을 ‘전략삼각형’의 분석틀을 통해 진단하고, 선순환적인 관계구조화를 위한 시나리오를 수립할 것을 제안하였다. 요컨대 경영자는 ‘전략삼각형’을 구성하는 세 가지 목표 항목들을 기준으로 전략적 공공가치 창출을 위한 방향성을 수립하기 위한 ‘시나리오 구축 프레임워크’로 활용할 수 있을 것이다.

2. 새로운 역할정의 및 공공부문과의 부합성

‘공공가치 관점’은 실무적인 측면에서 공공조직의 경영자에게 새로운 역할을 부여하고 있으며, 이것이 ‘전략적-적극적 혁신가’로서의 이미지를 특징으로 한다는 점은 주지의 사실이다(Moore, 1995:2).

그런데 공공조직이 공공가치 창출을 위해 전략적-적극적 혁신의 모습을 갖추는 것은 매우 난이도가 높은 과업이라고 할 수 있다. 일반적으로 공공조직은 규정과 규칙의 제도적 틀 안에서 작동하는 ‘합법성’을 주요한 속성으로 하기 때문이다. 따라서 규정과 규칙의 틀로부터 비교적 자유로운 영리기업과 비교하여 공공조직의

7) 무어(Moore)는 자신의 저서에서 전략삼각형이라는 개념을 명시적으로 표명하지는 않았다.

자유도는 상대적으로 낮다고 할 수 있다(Moore, 1995:17).

이러한 점을 고려할 때, 공공부문 중에서도 정부부문과 일정한 거리를 지니며, 경영상 상대적으로 높은 자율성을 기대 받는 공기업 및 공공기관이 공공가치관리(론)과 보다 높은 부합성을 갖을 것으로 생각할 수 있을 것이다(Cole & Parston, 2006). 물론 정부부문의 경우에도, 공공사업의 기획과 집행을 주요업무로 하는 조직과 부서의 경우에는 공공가치 관점과 어느 정도의 부합성을 가질 수 있을 것으로 판단한다.

한편, 공공가치 관점이 강조하는 “정부조직과 공공조직의 지역사회 일반에 대한 긍정적인 가치창출 및 영향(impact)의 파생”이라는 아이디어를 고려할 때, 이것이 최근 영국과 뉴질랜드 등에서 실무적으로 논의되고 있는 ‘후기신공공관리론’(Post-NPM, Post-New Public Management) 운동과 맥을 함께 하는 여지가 있다고 판단한다(Christensen, 2012). ‘후기신공공관리론’은 행정혁신을 위한 실무적 개혁패키지의 일환으로 추동된 성격을 가지고 있으므로, 이는 ‘공공가치 관점’에서의 공공부문에 대한 새로운 역할 도출 측면에서도 참조 및 벤치마킹의 실익이 있다고 본다. 이에 다음과 같은 요소들을 검토하였다.

〈표 3〉 정책 과정별 행정개혁(론)의 주요 패러다임 및 내용

정책 과정	투입 (Input)	과정/활동 (Processes/ activities)	산출 (Output)	결과/영향 (Outcomes/Impacts)		
				단기	중기	장기
과제	재원확보 및 역할확장	(내부) 운영역량 제고	산출물의 양적-질적 제고	조직활동과 조직산출을 통해 조직환경(사회부문)에 파생하는 긍정적 영향(가치) 창출		
목표 (타겟)	예산극대화	업무과정 재설계 및 효율화	공공재와 공공서비스 개선	공공가치 창출 (지역사회 시민일반 대상)		
관련 행정 개혁론	행정국가(론)	신공공관리(론) (NPM, New Public Management)		후기신공공관리(론) (Post-NPM)		
	공공가치관리(론) (public value management)					

출처: Alford & O'Flynn(2009:175)와 Cole & Parston(2006:21)을 참고로 저자 재구성

첫째, 기존의 행정개혁(론)들은 정책과정을 구성하는 특정 국면에 대한 강조하고 있으며, 후기신공공관리론은 그 중에서도 정책의 결과(outcome) 및 영향(impact) 측면을 강조하는 입장에 있다는 점에서 기존 논의와의 차이를 드러낸다. 이에 후기

신공공관리론의 관점에서는 정책산출물이 시차를 두고 파생시키는 부가가치에 대한 측정 및 평가, 즉 ‘영향평가’(impact evaluation)와 같은 구체적인 관리기법과 평가지표를 개발하고 운영하는 데에 주요한 관심을 두고 있다(Cole & Parston, 2006:21). 이러한 측면은 행정국가(론), 신공공관리(론) 등의 관련 행정개혁론들이 조망하지 못하였던 주제라고 할 수 있다. 따라서 이러한 측면을 아울러 고려하고 있는 공공가치관리(론)의 적용에 있어서, 향후 이러한 관리기법과 평가지표를 벤치마킹하거나 응용할 수 있을 것으로 전망한다.

둘째, 공공가치관리(론)은 ‘전략적 삼각형’에서의 논의가 합의하듯, 재원확보 및 역할확장, 내부의 운영역량제고, 산출물의 양적·질적 제고, 그리고 공공가치 창출 등 기존의 행정개혁론들이 부분적으로 다루었던 주제들을 모두 아우르고 있으며, 더 나아가 이들 간의 시너지 관계를 구축하고자 시도하였던 점에서 가장 전략적이며 도전적인 성격을 갖는다고 본다(c.f. (Alford & O’Flynn, 2009:176). 특히 공공가치관리(론)은 경영자의 ‘창의성과 전략적 사고’와 같은 인격적 요소를 아울러 고려함으로써, 기존 정부개혁의 이론적 논의가 담고 있지 못하였던 ‘리더십’(leadership)의 중요성을 아우르고 있다고 할 수 있다. 그리고 오늘날 사회문제의 난제화나 포스트 코로나 시대 예상하는 문제대응 난이도 증가를 고려할 때, 연구자는 정책과정의 어느 한 측면만을 좁게 고려하지 않고 사태를 포괄적으로 보고자 하는 공공가치관점의 현실적 부합성이 오히려 더욱 강조될 것이라고 보는 입장에 있다.

셋째, 경영자 단독의 전략성과 창의성은 인간적인 한계로 인하여 제한될 수밖에 없으나, 이러한 제약을 사회성원의 참여와 간여 및 집단지성(collective intelligence)을 통해 보완할 수 있다(Bovaird & Loeffler, 2012). 따라서 공공가치의 실효적인 창출을 위하여, 경영자는 다양한 참여자의 네트워크와 참여·협력을 조직자원으로서 적극 활용할 필요가 있다고 할 것이다. 이는 후기신공공관리(론)이 지역사회의 니즈(needs)를 발굴하기 위하여 강조하는 ‘네트워크 거버넌스’ 방법론의 활용과 결을 함께 하는 바가 있다. 이러한 거버넌스 메커니즘을 통해 공공과 민간이 함께 협력적인 역할을 할 수 있으며, 조직의 입장에서는 거버넌스 메커니즘은 조직의 필요자원을 적극적으로 얻을 수 있는 플랫폼이자 채널의 역할을 수행할 수 있다. 즉 공공가치 창출은 정부조직의 전유물이라고 할 수 없으며, 민간도 협력적인 과정을 통해 함께 공공가치를 생산할 수 있다는 것이다. 이러한 접근논리를 정책의 공동생산(co-production) 혹은 공공가치의 공동창출(co-creation)이라고 부르는데(권항원·윤영근, 2020), 이 지점은 공공가치관리론이 후기신공공관리론과 철학을 공유할 수 있는 지점이라고 평가한다.

IV. 포스트 코로나 시대 공공가치 접근이 갖는 함의

1. 행정의 역할과 거버넌스 측면

1) '전략적 관리자'로서 행정의 역할 제고

무어(Moore)의 공공가치 접근이 공공조직 경영자에게 '전략적 관리자'로서의 역할을 부여하고 있음은 주지의 사실이다. 그는 자신의 저작에서 가상의 '시립 도서관' 사례를 통해, 공공가치 창출을 위하여 경영자가 창의성과 자율성을 발휘하여 기존에 존재하지 않던 새로운 사업모델을 발굴하여 운영할 수 있음을 보인 바 있다.

이러한 '전략적 관리자'로서 공공경영의 이미지는 코로나 사태와 같이 메뉴얼을 벗어난 '예외상황'에 대한 대응역량의 강화를 가능하게 하는 이론적 토대를 제공한다고 본다. 가령, 한국의 방역당국은 코로나 확진자 진단의 효율성을 높이기 위하여 "비대면의 드라이브 스루(drive through) 방식"을 도입한 바 있다(Zitek, 2020). 해당 사례는 전대미문의 방역위기에 대하여, 방역당국이 "조직이 보유하고 있는 자원 및 기술"의 활용도를 극대화하여 "공적 효용"을 창출하기 위하여, 창의성과 자율성을 발휘한 것으로 판단된다.

한편, 이러한 혁신안이 가능하게 된 배경에 방역위기라는 특수한 예외상황에서 '전략적 리더십을 갖춘 방역 전문가 집단', 즉 갤브레이스(Galbraith)가 '테크노 스트럭처'(techno-structure) 불렀던 전문가 그룹이 전적인 권한을 행사할 수 있었다는 점을 유의해야 할 것이다(Galbraith, 2007). 지금까지 이루어져 왔던 정부개혁 및 정부혁신의 주요 담론은 주로 정부의 역할을 제약하고, 의사결정 과정에서 '시장'(우파적 개혁) 또는 '시민'(좌파적 개혁)의 역할을 강조하는 자유주의적 방향성을 가져왔다(권향원·공동성, 2015). 그러나 코로나 방역위기를 통해 우리가 경험해 온 것은 '비상시적인 예외상황'의 대응과 관리에 있어서 전문가의 전략적 리더십이 갖는 역할이 작지 않다는 것이다. 이는 McGowan(2020)이 지적한 대로 자유주의적 행정논리가 지배적인 미국, 유럽 등 서구 선진국들이 코로나 팬데믹 상황에서 오히려 낮은 관리역량을 보이거나, 정부-시민 간 갈등양상을 효과적으로 풀어내지 못하였던 사례를 통해 반증된다고 본다.

이에 포스트 코로나 시대, 바람직한 정부개혁 담론은 행정의 축소를 일방적으로 지향할 것이 아니라, 전략적 경영자로서 행정의 역량강화와 시장 및 시민의

고유한 역량강화 모두를 동시에 함양하되, 비상시적인 문제들에 대하여 행정성이니셔티브를 가지고 관련된 행위자들을 조율하고 연계해 가는 ‘메타 거버넌스’(meta-governance)의 모델을 지향해야 할 것으로 전망한다(권향원·공동성, 2015).

2) 행정-시민 간 상호협력의 필요성과 공동생산(co-production) 방법론

무어(Moore)의 공공가치 논의에서 얻을 수 있는 또 하나의 함의는 각 조직은 서로 다른 ‘과업환경의 특수성’으로부터 자유로울 수 없기 때문에, 각자가 창출할 수 있는 공공가치 역시 저마다 차이를 보일 수 밖에 없다는 점이다. 가령, 무어의 가설적인 사례에서 ‘시립 도서관’은 자신이 보유한 자산 인프라와 지역사회의 니즈(needs)가 서로 맞물리는 지점에서 고유하고 독창적인 공공가치를 창출할 수 있었다. 이렇게 특수한 과업환경이 부여하는 고유성과 독창성으로 인하여, 각 조직은 각자가 처해 있는 여건과 상황에 대한 면밀한 진단을 수행할 것이 요청되며, 실질적인 문제대응을 위하여 지속적으로 변화하는 니즈(needs)와 욕구(wants)를 순발력 있게 탐색하고 맞춰가는 ‘적응적’(adaptive)인 관리방법론을 내제화 할 필요가 있다(권향원·윤영근, 2020).

이러한 ‘적응적’인 방법론의 대표적인 것으로 ‘공동생산’(co-production) 혹은 ‘공동창출’(co-creation)을 들 수 있는데, 향후 공공부문은 이러한 접근방법을 적극적으로 수용할 필요가 있다고 본다. 여기에서 공동생산(co-production)이란, “공공 문제 해결을 목적으로 하는 정책과 사업의 기획(planning), 설계(design), 전달(delivery), 평가(assessment) 등 각 단계에서 정부가 제한된 문제진단 및 해결 역량의 한계를 극복하기 위하여 민간의 전문가, 사회의 활동가, 정책의 이해관계자(혹은 이해당사자) 등 참여자들과 적극적으로 협업을 공동수행하는 것을 의미한다”(Sorrentino et al., 2018: 279-280, 권향원·윤영근, 2020에서 재인용). 요컨대, 공동생산은 경영과 시민이 함께 지역사회가 필요로 하는 공공가치가 무엇인지를 함께 발견해 가는 소위 참여기반의 ‘시민적 발견’(civic discovery) 방법론이라고 할 수 있다. 예시하자면, 실무에서 ‘공동생산’은 정책과정의 다양한 국면에서 다음과 같이 다양한 방법으로 구현된다.

〈표 4〉 정책단계별 공동생산의 구성개념 및 설명

정책단계	구성개념	설명
기획단계	공동기획 (co-planning /co-commissioning)	정부, 이해관계자(혹은 정책대상자), 전문가가 함께 정책문제를 정의하고, '문제해결을 위한 방향성과 방법론' 및 '대안 간의 우선순위 등을 설정'하는 것을 의미. 주로 '참여형 위원회'의 형태로 운영.
	공동설계 (co-designing)	공공문제 해결에 대한 기존의 정형화 된 해법을 극복하고, 기발하고 창의적인 대안을 모색하기 위하여 참여자들의 집단지성, 실험, 시제품화(prototyping) 등을 활용하는 것을 의미. 이 과정에서 해법설계 작업의 '공동적 성격'을 강조하는 경우 '공동설계'(co-design), 사회부문 행위자들의 혁신적 역량을 강조하는 경우 '사회혁신'(social innovation)이라고 부름.
	사회혁신 (social innovation) 공동혁신 (co-innovation)	사회혁신은 사회부문 행위자들의 지속가능한 문제해결 역량 배양까지 포괄하는 학습적 관점.
집행단계	공동집행 (co-implementation)	효율성 혹은 생산성의 이유에서 정부가 직접 정책과 사업을 수행하지 않고, 외부의 민간(혹은 사회)부문 행위자의 도움을 받는 것을 의미. 경우에 따라 정부의 정책과 사업을 완전히 외부 행위자에게 위탁(commission)하는 경우도 있음. 공동자금조달의 경우 부족한 정부재원을 충당하기 위해 민간의 투자자금을 유치하는 방식이 일반적임
	공동전달 (co-delivery)	
	공동자금조달 (co-financing)	
	공동창출 (co-creation) 공동구성 (co-construction)	공공문제 해결 활동을 통해 사회부문에 부가적인 긍정적 영향(가치)을 적극적으로 창출하는 것을 의미. 가령, '공동설계'는 문제해결 그 자체를 과업으로 보고 있으나, '공동창출'은 주어진 문제해결을 모색하는 과정에서 부가적으로 창출할 수 있는 가치가 있다면, 이를 적극적으로 추구하는 것을 의미함.
평가단계	공동평가 (co-assessment)	정부, 이해관계자(혹은 정책대상자), 전문가가 함께 정책성고를 평가하고, 바람직한 개선안을 모색하기 위한 환류과정을 가지는 것을 의미.

출처: 권향원·윤영근(2020:3)으로 부터 직접 인용

공동생산의 접근방법은 EU, 일본 등 선진국에서 공공문제 해결을 위한 협력적 방법론의 일환으로 적극적으로 활용되고 있는 추세에 있다(Sorrentino et al., 2018).

연구자는 개인적으로 공동생산 방법론은 “전략적 가치창출 활동에 있어서 경영자의 겸손을 강조한다”는 점에서 함의를 갖는다고 본다. 리더로서 경영자는 자신의 삶 속에서 성공의 경험을 연속한 개인이기 쉬우므로, 자신의 성공모델과 사고 틀 밖에서 사유하기가 쉽지 않다. 따라서 문제대응에 있어서 보수적인 태도를 넘어서기 어려워 합리성을 스스로 제약하기 쉽다. 그러나 “지역의 니즈(needs)는 지역이 가장 잘 알고 있으며, 해결방안 역시 당사자가 가장 잘 알고 있다”는 단순 명제를 받아들인다면, 경영자가 지역으로부터 겸손하게 답을 구하는 자세가 강조된다고 할 수 있다.

〈표 5〉 공동생산의 수요발생 영역

		위탁(commissioning) 필요성	
		낮음	높음
전달(provision)에서의 협업 필요성	낮음	전통적인 서비스 (traditional service)	공동위탁 서비스 (co-commissioned service)
	높음	공동제공 서비스 (co-provided service)	완전 공동생산 서비스 (fully co-produced service)

출처: Bovaird & Loeffler(2012:1124)

요컨대 공공가치 창출의 맥락에서 이러한 입장은 조직이 혼자 스스로 가장 잘 할 수 있는 영역에 대해서는 스스로 본업에 충실하되, 지역의 도움을 받아 좀 더 잘 할 수 있는 영역에 대해서는 참여와 협력을 함께하는 전략적 사고를 강조한다고 할 수 있다. 이 경우, ‘스스로 할 일’과 ‘남에게 요청할 일’을 구분하여 접근하는 논리적 사고가 반드시 필요한데, 이와 관련하여 ‘공동생산 수요발생 영역’에 대한 유형화의 한 사례를 〈표 5〉에 제시하였다.

그러나 공동생산 방법론이 모든 가치창출 활동에서 필수적이며 강제적인 것이라고 보는 태도 역시 경계해야 한다. Alford & Hughes(2008:141)는 “참여적 방법론은 실효성에 대한 판단을 기준으로 한 선택의 대상인 것이지 의무사항은 아니다”라고 말하고 있다. 더하여, 참여의 방법을 실제 수행하는 경우 “참여자들이 이해관계를 바탕으로 당파성을 갖음으로써 ‘공공가치를 둘러싼 갈등’(public value conflict)을 야기할 수 있다”는 점을 명심해야 한다(Nibatchi, 2012).

3) 경영자(행정가)의 재량과 역량이 지닌 의미의 재발견 및 함의

실효적인 공공가치 창출을 위해서는 경영자에게 높은 수준의 관리재량을 부여할 필요가 있다. 그래야만 경영자가 비로소 자유롭게 고민하고, 창의적으로 생각하며, 과감하게 실험할 수 있는 여지를 가질 수 있기 때문이다. 앞에서 살펴 본 무어(Moore)의 공공도서관 사례는 경영자의 관리재량이 갖는 중요성을 잘 보여주고 있다. 사례 속 도서관장은 새로운 공공서비스 모델을 개발하기 위하여, 주어진 틀을 벗어나는 엉뚱한 생각까지도 포용하여 반영하였기 때문이다. 이러한 사고의 유연함과 자유로움은 반드시 높은 수준의 재량을 전제로 한다고 할 수 있다(Bennington & Moore, 2010; 2011).

그러나 한국의 경우 경영자의 재량을 보장하기 어려운 제도적인 한계가 있다. 한

국의 공공행정과 공공경영은 결과의 책임소재를 “규정준수 여부”를 바탕으로 되묻는 ‘규정주의’를 제도적 특질로 하기 때문이다. 규정에서 정하지 않은 새로운 활동이 부정적인 결과로 이어지는 경우, 경영자는 사후적인 책임과 불이익으로부터 자유롭기 어렵다. 그러므로 한국에서 본업에 부가한 전략적 활동이 현장에서 구현되는 것은 어렵다. 이로 인하여, 한국 공공부문의 ‘혁신활동’은 이미 검증된 다른 조직의 사례들을 모방하는 일종의 동형화(isomorphism) 행태를 보이는 것이 일반적이다. 그러나 ‘벤치마킹’ 또는 직설적으로 ‘베끼기’를 실질적인 혁신활동이라고 보기는 어렵다. 조직은 저마다 서로 다른 상황과 맥락 속에 있기 때문이다.

이러한 맥락에서 무어(Moore)가 제안하는 바람직한 공공가치 창출 활동은 “조직이 자리 잡고 있는 지역의 시민일반과 조직 간의 상호작용과 교호작용을 통해 함께 발견되는 탐색적인 것”이어야 한다는 점을 유의해야 한다. Alford & Hughes(2008:13)가 지적한 대로, “조직은 자신이 처한 환경과 여건에 따라 서로 다른 다양한 공공가치창출 전략을 가질 수 있다.” 그리고 이를 위해선 경영자의 유연하고 다원적인 사고와 전략이 요청되며, 이들은 이러한 태도를 갖는 것을 ‘공공가치 실용주의’(Public Value Pragmatism)라고 불렀다.

그러나 유감스럽게도 한국의 경우 이러한 ‘공공가치 실용주의’가 착근되기에는 아직 ‘규정주의’의 구조적인 한계가 존재하고 있음은 개선의 필요성이 있다. 2000년대 이후 신행정국가 정부개혁의 일환으로 고위공무원단, 책임운영기관, 공공기관 혁신 등 공공부문의 경영 자율성과 전문가의 재량을 강화하기 위한 노력들이 이루어져 왔다. 그러나 이러한 노력이 외국 제도들의 외형에 대한 ‘흉내내기’와 답습에 그치고 있는 것이 아닌지에 대한 성찰이 필요한 시기라고 본다. 한국행정의 ‘규정주의’에 기반한 ‘책임 되묻기’가 구조적 제약으로 남아 있는 한, 이러한 제도도입과 운영의 노력들은 실효성을 담보하기 어려울 것이다. 때문에 행정의 합법성과 법적 안정성을 침해하지 않은 범위에서, 향후 행정의 자율성과 실험정신을 구현할 수 있는 ‘재량영역의 확대’를 추구할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다고 제안한다. 최근 공공부문 ‘적극행정’의 논의는 이러한 방향성을 일부 반영하고 있다고 생각한다. 그러나 한국행정의 독특한 ‘법적 규정주의’에 기반한 ‘책임 되묻기’에 대한 구조적 제약을 해소하지 않고, ‘적극행정’을 논의하는 것은 또 하나의 ‘흉내내기와 형식주의’의 결과로 귀결될 수 있다고 전망한다. 요컨대, 한국행정에 내재되어 있는 가장 본질적인 요소에 대한 개선 없는 자잘한 제도개선 만으로는 효과를 거두기 어려울 것이다.

4) 몇 가지 가치들을 사전에 상수화 하고, 연역적으로 적용하는 방식의 문제점

앞서 ‘공동생산’의 중요성을 강조하면서, 각 조직은 서로 다른 ‘과업환경의 특수성’으로부터 자유로울 수 없기 때문에, 각자가 창출할 수 있는 공공가치 역시 저마다 차이를 보일 수 밖에 없다는 점을 주지한 바 있다.

실무적인 측면에서 이는 공공가치 창출에 있어서 모든 조직들을 아울러 특정한 가치들을 ‘일반화된 이데올로기의 목록’으로서 미리 제시하고 따르도록 제안하는 연역적인 접근 방식이 지닌 문제점을 환기한다고 본다. 이는 조직경영 각자가 지닌 실무적인 특수성과도 결이 맞지 않을 뿐 아니라, 자칫 다소 전체주의적인 경향성을 가질 수 있다.

관련한 예로서 최근 한국의 공공부문에서 이슈가 되고 있는 ‘사회적 가치’(social value) 담론을 들 수 있다. ‘사회적 가치’ 담론은 영국이 정부공공서비스의 조달과정에서 사회적 약자를 우선 대상으로 고려하도록 하는 것을 골자로 하였던 ‘사회적 가치법’(Social Value Act)를 참조하여, 한국의 제반 공공조직이 공적재원을 배분하는 과정에서 ‘사회적 열위자’를 우선 고려하도록 하는 일련의 조치를 의미한다. 2020년 9월 현재 ‘사회적 약자를 우선하는 가치창출’을 위한 과업활동이 공공기관 경영평가에 지표로 담김으로써 사실상 의무화 되어 있는 상황에 있다.

그러나 이렇게 절대적인 기준을 설정하고 시작하는 것은 조직 각자가 접하고 있는 과업환경의 특수성과 배치되기 쉽다고 본다. 뿐만 아니라, 해당 가치들과 전혀 배치되는 본업을 본질로 하는 몇몇 조직들의 경우 관련한 자원 마련에 어려움을 겪거나, 오히려 이러한 부가적인 활동에 의해 본업에 충실하지 못하게 되는 문제를 갖게 될 것으로 예상된다.

한편, 공공가치의 연구자들은 이미 이러한 상황을 예견하고, 이에 대한 주의를 강조한 바 있다. 가령, 무어(Moore, 1995:57)는 “경영자가 미리 사전에 어떠한 공공가치를 창출할 것인지를 파악하기는 불가능하다”고 말하며, 공공가치 창출은 발견의 맥락에 있음을 언급하였다. Alford & O’Flynn(2009:176)은 “공공가치 개념에 대한 잘못된 개념화는 정치학에 뿌리를 두고 있는 많은 학자들이 해당 개념을 어떠한 절대적인 기준으로 파악하는 데에 있다”고 말하고 있다. 이에 더하여, Rhodes & Wanna(2007:416)는 “공공가치는 주어진 것이 아니다”(“Public value is not a given”)라고 말하며, 공공가치를 주어진 것으로 파악하는 것은 오류일 뿐 아니라, 틀린 접근이라고 주장하고 있다. Rhodes & Wanna(2007:408)은 “우리가 공공가치를 논의할 때, 구체적으로는 각자 어떠한 가치를 지시하고 있는 것인지에 대한 사

전적인 이해가 서로 매우 다르다”고 언급하였다(Alford & O'Flynn, 2009:174에서 재인용). 요컨대 무어(Moore, 1995)는 매우 간결한 어조로 “공공가치는 과업환경에 따라 상대적이다”(“relative to circumstances in the task environment”)라고 주장하고 있다.

몇 가지 가치들을 사전에 상수화 하고, 연역적으로 적용하는 것은 하나의 ‘가장 바람직한 목적’이 있다고 믿는 독재적인 태도에서 비롯한다고 본다. 그러나 이는 공공조직이 각자의 본업에 충실하고자 하는 것을 저해할 수 있다. 또한, 만약 ‘조직 각자의 본업이 필요로 하는 가치’와 ‘위로부터 지시된 가치’가 서로 모순되거나 갈등하는 경우, 조직경영에 딜레마를 야기할 수 있다. 따라서 조직이 처하고 있는 각각의 맥락적 상황은 서로 다르다는 것을 인식 및 인정하고, 각자의 업에 충실한 유연한 공공가치의 관점을 부여할 필요가 있다.

2. 실무상의 주의점

공공가치 접근을 실무에 적용하고자 하는 경우, 예상하지 못한 빈틈과 사각지대가 나타날 수 있다. 구체적으로 다음과 같은 주의점을 제안한다.

1) 혁신성을 성과평가할 수 있는가?

첫 번째 이슈는 공공가치 창출과 같은 가치지향 활동에 대해서는 되도록 성과주의와 평가의 틀을 적용하지 않도록 해야 한다는 것이다. 조직의 공공가치 창출 활동은 전략적인 동시에 실험적인 성격을 갖는다. 가령, ‘시립 도서관’의 사례에서 경영자는 새로운 사업모델이 성공을 거둘 것인지 여부를 사전에 알 수 없다. 그런데 만약 이렇게 실험적인 사업모델의 산출물에 대하여 성과주의와 평가의 틀을 적용하였다면, 경영자가 애초 자유롭게 실험적인 사업모델을 시도해 볼 여유를 가질 수 있었을까? 혁신성은 실험과 실패를 투자 삼아 얻어지는 것으로 되도록 성과주의와 평가의 틀을 적용하여, 잠식되지 않도록 해야 할 것이다.

이와 관련하여, 가령 연구자는 20여 명 남짓의 매우 작은 규모의 공공기관을 성과평가 한 경험이 있다. 이 조직은 매우 한정된 재원으로 단순한 집행업무를 담당하는 단일기능조직(single purpose organization)의 속성을 가지고 있었다. 이 조직은 매우 한정된 조직자원을 가지고 있었기 때문에, 추가적이고 부가적인 가치창출을 위한 여력을 거의 지니지 못하였을 뿐 아니라, 그러한 활동은 조직의 본질적인

존재 목적과도 부합하지 않았다. 반면 해당 조직은 자신의 본업에 해당하는 집행업무에서 ‘투명성과 공정성 확보’는 핵심 가치를 지니고 있었으며, 해당 가치만을 실효적으로 창출하기에도 조직자원이 충분하지 않은 여건에 있었다.

그러나 해당 조직은 ‘사회적 약자에 대한 우선고용과 부가사업 수행’이라는 정부의 ‘가치창출 지침’을 수행해야 할 상황에 직면하게 되었고, 이에 본업을 담당하고 있던 일부 직원들을 해당 업무에 배정하였다. 결과적으로 조직은 본업에 상대적으로 소홀하게 될 수 밖에 없었으며, 이후 집행절차상 투명성과 공정성 확보를 저해하는 상황들이 발생하여 경영상의 위기에 처하게 되었다. 이러한 문제에 대하여, 경영자는 구성원들에게 본업과 부가업무 모두에 보다 충실하도록 조직기강을 강화하는 선택을 내렸다. 이후 조직구성원의 피로도는 매우 높아져, 높은 이직률과 더불어 정부의 지침으로부터 자유롭도록 공공기관으로 부터의 면직을 요구하는 내·외부의 목소리가 높아지게 되었다.

이러한 사례가 함의하는 것은 조직에게 특정한 가치를 강제하는 것은 해당 조직의 현실적 상황과 맞닿지 않는 불합리로 작용할 수 있다는 점이다. 때문에 국제적 맥락에서도 ‘가치’에 대한 지침들은 일반적으로 강제력이 없는 권고 혹은 가이드라인의 형식을 지니고 있다(e.g., ISO 96,000). 그리고 ‘지도화 된 평가’로 조직들 일반에게 일괄하여 적용하는 사례는 찾아보기 어렵다.

정부가 강제화 된 지침을 내려놓기 위해서는 먼저 ‘현장의 가치창출 주체’인 공공조직을 신뢰하고 계도적인 시각으로 바라보지 않는 태도를 견지해야 한다. 뿐만 아니라, 추상적이고 관념적인 ‘가치’(value)를 물리적이고 물질적인 ‘공공재’(public goods)와 혼동하거나 같은 것으로 치부하지 않는 태도 역시 요청된다. 또한 가치를 평가의 지표로 활용하는 경우에도, 경영에 대한 권고와 제안의 목적에서 제안적으로 접근할 필요가 있다고 본다. 만약, 가치에 대한 평가를 “조직의 통제를 위한 도구”로 활용하고자 하는 경우, 조직경영과 과업 환경 사이에 마찰과 갈등을 야기하게 될 것이다.

2) 가치창출의 재량부여가 정치적 포획으로 나타날 가능성

마지막으로 주의할 점은 공공경영자 혹은 관료가 공공가치 창출을 명분으로 특정한 이해관계에 포획될 수 있다는 점이다. 이는 한국 뿐 아니라, 다른 국가들에서도 나타날 수 있는 일반적인 문제라고 생각한다.

이에 대하여, 무어(Moore)의 ‘시립 도서관’ 사례를 다시 활용하여 다음과 같은 가

상의 상황을 상정하겠다. 사례 속에서 시립도서관 경영자는 도서관을 맞벌이 가정 아이들을 위한 ‘데이케어센터’(day-care center)로 변모시킴으로써 지역사회에 공공가치를 창출하였다. 그런데 만약 경영자가 이러한 돌봄 서비스를 제공하고자 한 동기의 이면에 “자신과 친분이 있는 특정사업자에게 관련한 수탁사업을 독점적으로 몰아주기 위한 의도가 있었다”면 어떨까? 더욱이 해당 지역에서 해당 사업자가 거의 유일한 독점적 지위를 가지고 있어서 경쟁입찰의 여지가 없었고, 따라서 법적 하자가 전혀 없는 상황이라면? 사실 이는 실무적으로 매우 빈번할 수 있는 상황이라고 할 수 있다.

이렇게 때로 ‘공공가치 창출’과 ‘사적가치 창출’ 간의 구분이 뒤섞이게 될 경우, 해당 조직의 공공성(publicness)과 사사성(privateness)이 문란하게 될 여지가 있다는 점을 유의해야 한다. 관련하여, Roberts(1995:293)는 “managerial realpolitik”라는 표현을 사용하여, 관료가 행정과정에서 정치적인 영향력에 포획되는 상황이 오히려 공공가치 창출의 명분으로 포장될 수 있는 상황을 경계하고 있다. 더하여 민간부문 및 사회부문 행위자들에게 공공가치 창출의 권한을 과도하게 양도하는 경우, 이러한 모호성과 딜레마는 더욱 증폭될 수 있다(Bryson et al., 2014:445).

따라서 강조되는 것은 공공가치 창출의 법적 허용범위, 기준, 대상 등에 대한 면밀한 판단을 전제로 하는 것이다. 또한 공공가치 논의를 절대명제화하거나 만병통치약으로 성급하게 확정하는 오류를 경계해야 할 것이다.

V. 결론

이 글은 포스트 코로나 시대 향후 정부의 역할과 거버넌스 및 정책과정의 변동에 대한 전망을 담는 것에 목적을 두었다. 연구자는 코로나 사태로 인하여, 향후 ‘매뉴얼을 벗어난 예외상황의 관리’ 및 ‘공공안전과 공익의 보호’ 필요성이 특히 강조될 것으로 보았다. 이에 기존에 비하여 보다 ‘전략적이고 적극적인 행정의 역할’ 및 ‘이에 걸 맞는 거버넌스와 정책과정으로의 변화가 요청될 것으로 전망하였다. 그리고 이러한 변화를 설명하고 보증하는 이론적 관점으로 무어(Mark H. Moore)가 제안한 ‘공공가치’(public value) 개념 및 관련 이론과 기법을 논의하였다. 이 관점은 “공공조직의 지속가능성을 담보하기 위하여, 한정된 자원의 제약 상황 내에서 ‘조직의 이익(수익)’과 ‘공공의 이익(공익)’의 양자를 모두 충족할 뿐 아니라, 오히려 시너지(synergy)를 일으키기 위한 전략적 기획과 창의적 경영을 강조하는 이론적 입

장을 의미”한다(Moore, 1995:2-10). 요컨대 공공가치 관점은 실무적인 측면에서 공공조직의 경영자에게 새로운 역할을 부여하고 있으며, 특히 ‘전략적-적극적 혁신가’로서의 이미지를 강조하고 있다. 한편, 경영자 단독의 전략성과 창의성은 인간적인 한계로 인하여 제한될 수밖에 없으므로, 이를 보완하기 위한 사회성원의 참여와 간여, 그리고 이를 통한 집단지성(collective intelligence)을 발현을 목적으로 하는 ‘거버넌스 메커니즘’과 ‘공동생산’(co-production)의 방법론을 제안한다. 이에 대하여, 연구자는 향후 포스트 코로나 시대, 공공가치론의 이러한 이론적-실무적 제안들이 공공관리 실무와 갖는 부합성이 보다 증대할 것으로 보았다.

요컨대 공공가치 접근은 그간 축소되어왔던 행정의 역할을 ‘전략적 관리자’로서 복권하였다는 점에서 코로나 사태와 같이 메뉴얼을 벗어난 ‘예외상황’을 관리하기 위한 정부의 자율적인 노력을 가능하게 하는 이론적 토대를 제공하고 있다고 본다. 그리고 무어(Moore)가 제안한 ‘전략적 삼각형’ 등의 분석틀은 공공가치 관점을 실무에 응용하여 착상시키기 위한 좋은 출발점이라고 생각한다. 뿐만 아니라, 지금까지의 정부개혁 담론이 공공문제 해결자로서 정부의 이니셔티브와 역할을 일정부분 제약하고, ‘시장’(우파적 개혁) 또는 ‘시민’(좌파적 개혁)의 주도성을 강화하는 자유주의적 지향성을 바탕으로 이루어져 왔음을 고려할 때(권향원·공동성, 2015), 공공가치론은 행정의 전략적-창의적 역할을 재강조하고 있다는 점에서, 행정(학)의 역할을 재복권하는 이론적 의미를 갖는다고 평가한다. 사실 그 동안 정부개혁 담론은 규범적인 논의에 파묻혀, 실무에 대한 전략적, 관리적 논의와 일정부분 유리된 일면이 있었다. 공공가치 관점은 이러한 측면에서 높은 수준의 행정학적 함의를 갖는다고 본다.

한편, 공공가치 접근을 한국의 공공부문에 성찰 없이 적용하려 시도할 경우 예상되는 문제점 역시 없지 않다. 가령, 공공가치가 강조하는 전략적 사고에 충실하기 위해서는 경영의 무게중심이 “우리 조직에게는 지금 어떠한 가치가 필요하며 가능한가?”라는 문제를 탐색하는 데에 있어야 한다. 즉, ‘우리 조직’으로부터 논의를 출발시키는 일종의 ‘내재적 접근’이 시작점이 되어야 하며, 이는 조직의 과업환경에 대한 진단과 분석을 통해 이루어져야 한다. 따라서 이러한 ‘우리의 문제’에 대한 고민을 전제로 하지 않은 채, 또 하나의 유행처럼 공공가치 관점의 이론과 기법을 일원적으로 적용하려 하는 것은 또 다른 ‘개혁피로 증후군’과 ‘이론-현실 간의 격차’를 야기할 수 있음을 유의해야 한다. 그리고 이렇게 전망되는 문제와 이슈들에 대하여, 보다 깊은 탐구는 후속 연구를 통해 지속적으로 탐구할 실익이 있다고 제안하는 바이다.

참고문헌

- 권향원. (2015). 관료제의 이론적-철학적 변호: 반관료주의(신자유주의) 행정개혁 담론의 극복과 제언. 「정부학연구」, 21(1), 41-82.
- _____. (2017). 행정이론의 한국화를 위한 연구방법 및 이론화 전략: 보편성과 특수성의 이분법적 흑백논리의 극복. 「한국행정학보」, 51(2), 1-31.
- _____. (2020). 공공성 개념: 학제적 이해 및 현실적 쟁점. 「정부학연구」, 26(1), 1-36.
- 권향원·공동성. (2015). 공공철학으로서의 행정학-한국 행정개혁의 사상적 빈곤과 편향에 대한 비판적 검토와 교훈. 「한국행정학보」, 49(2), 25-59.
- 권향원·윤영근. (2020). 공공문제해결을 위한 '정책 공동생산'(co-production)의 개념적 이해 및 사례의 유형화 연구. 「한국사회와 행정연구」, 30(4), 1-26.
- 권향원·차세영. (2020). '일과 삶 균형'(WLB) 이후의 새 패러다임? '일과 삶 통합'(WLI) 개념의 시론적 이해 및 사례 유형화 연구. 「인사행정학회보」, 19(3), 53-84.
- 곽현근. (2011). '공적 가치 관리'의 맥락에서 바라본 시민관점의 공공서비스 인식에 관한 탐색적 연구. 「한국사회와 행정연구」, 22(2), 201-228.
- 김군수·성영조·한영숙. (2020). 포스트 코로나 19, 뉴노멀 시대의 산업 전략. 이슈 & 진단, 1-25.
- 김기봉. (2020). 포스트 코로나 시대 문명의 전환과 인구정책. 「역사문화연구」, 75, 177-208.
- 김명환. (2018). 공공가치론과 행정학의 적실성. 「한국공공관리학보」, 32(2), 57-82.
- 김이수. (2018). 공공가치가 지방정부 신뢰에 미치는 영향에 관한 탐색적 연구: 정의, 민주성, 공동체성을 중심으로. 「한국거버넌스학회보」, 25(1), 153-181.
- 김광호, 이옥기, & 신명희. (2007). 국회방송 공공가치 평가에 관한 연구. 「한국방송학보」, 21(6), 81-131.
- 서민승. (2018). 공익사업법에 의한 산업단지조성사업의 공익성 진단: 공공가치 실패모형(Public Value Failure Model)을 중심으로. 「지방정부연구」, 22(1), 91-118.
- 신희영. (2018). 공공행정의 정당성 위기와 공공부문 개혁 모델로서의 공공가치접근. 「한국사회와 행정연구」, 29(2), 31-56.
- 이동원·이아랑. (2020). 포스트 코로나 시대의 글로벌 산업통산정책 향방 및 시사점. BOK 이슈노트 2020-4호.
- 이수진·조현지·김민지·진광선·주소윤·이재용. (2020). 포스트코로나 시대를 준비하는 각국의 정책 동향. 국토, 96-109.

- 이장균. (2020). 포스트 코로나 시대의 산업정책 방향에 관한 제언. 한국경제주평 20-15호.
- 이종수. (2016). 적극행정의 활성화를 위한 쟁점과 방안 고찰. 「지방행정연구」, 30(4), 3-23.
- 이창근. (2013). 공영방송의 공공 가치 개념에 대한 이론적 검토. 「언론과 사회」, 21(1), 64-135.
- 최광. (2011). 개념과 이념의 오류 및 혼란과 국가 정책. 「제도와 경제」, 5(2), 9-50.
- 최예나. (2017). 공공가치 인식의 결정요인에 관한 탐색적 연구-제도적 소통(국민과 정부간 소통)을 중심으로. 「한국자치행정학보」, 31(2), 241-261.
- Alford, J., & Head, B. W. (2017). Wicked and less wicked problems: a typology and a contingency framework. *Policy and Society*, 36(3), 397-413.
- Alford, J., & Hughes, O. (2008). Public value pragmatism as the next phase of public management. *The American Review of Public Administration*, 38(2), 130-148.
- Alford, J., & O'Flynn, J. (2009). Making sense of public value: Concepts, critiques and emergent meanings. *Intl Journal of Public Administration*, 32(3-4), 171-191.
- Beeson, M. (2001). Globalization, Governance, and the Political-Economy of Public Policy Reform in East Asia. *Governance*, 14(4), 481-502.
- Benington, J., & Moore, M. H. (2010). *Public value: Theory and practice*: Macmilan International Higher Education.
- _____. (2011). *Debating and Delivering Public Value*. Palgrave: Basingstoke.
- Blaug, R., Horner, L., & Lekhi, R. (2006). *Public value, politics and public management: A literature review*. The Work Foundation (<http://www.theworkfoundation.com>).
- Bovaird, T., & Loeffler, E. (2012). From engagement to co-production: The contribution of users and communities to outcomes and public value. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 23, 1119-1138.
- Boyte, H. (2011). Constructive politics as public work: Organizing the literature.

- Political Theory*, 39(5), 630-660.
- Bozeman, B. (2002). Public-value failure: When efficient markets may not do. *Public Administration Review*, 62(2), 145-161.
- _____. (2007). *Public Values and Public Interest: Counterbalancing Economic Individualism*. Georgetown University Press.
- Brown, T., & Wyatt, J. (2010). Design thinking for social innovation. *Development Outreach*, 12(1), 29-43.
- Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Bloomberg, L. (2014). Public value governance: Moving beyond traditional public administration and the new public management. *Public Administration Review*, 74(4), 445-456.
- Buchholz, T. G. (2016). *The Price of Prosperity: Why Rich Nations Fail and How to Renew Them*. HarperCollins. (번역본. 다시, 국가를 생각하다. (박세연 역). 21세기 북스)
- Burnham, J. (1941). *The Managerial Revolution: What is Happening in the World*. New York: John Day Co.
- Buruma, I., & Margalit, A. (2005). *Occidentalism: The West in the eyes of its enemies*. Penguin.
- Christensen, T. (2012). Post-NPM and changing public governance. *Meiji Journal of Political Science and Economics*, 1(1), 1-11.
- Coates, D. (2006). *Introducing Public Value*. London: The Work Foundation.
- Cole, M., & Parston, G. (2006). *Unlocking public value: A new model for achieving high performance in public service organizations*. Hoboken, New Jersey: John Wiley & Sons.
- Denhardt, J. V., & Denhardt, R. B. (2003). *The New Public Service: Serving, Not Steering* (Third Edition). Armonk, NY: M. E. Sharpe.
- Gains, F. & Stoker, G. (2009). "Delivering public value: The implications for accountability and legitimacy." *Parliamentary Affairs*, 62(3). 438-455.
- Galbraith, J. K. (2007). *The new industrial state*. Princeton University Press.
- Horner, L., & Hazel, L. (2005). *Adding Public Value*. London: The Work Foundation.
- Jørgensen, T., & Bozeman, B. (2007). Public Values An Inventory. *Administration & Society*, 39(3), 354-381.
- Kelly, G., Mulgan, G., & Muers, S. (2002). *Creating Public Value: An analytical*

- framework for public service reform*. London: Strategy Unit, Cabinet Office.
- Light, Paul C. (2014). *A cascade of failures: Why government fails, and how to stop it*. Report from the Center for Effective Public Management at Brookings.
- McGowan, T. (2020). *The Mask of Universality: Politics in the Pandemic Response*. (a report issued in Crisis and Critique)
(<https://crisiscritique.org/uploads/24-11-2020/todd-mcgowan.pdf> 검색
일: 2020년 9월 13일)
- Meynhardt, T. (2009). Public value inside: What is public value creation? *International Journal of Public Administration*, 32(192-219).
- Miller, J. (2008). The Ongoing Legitimacy Project: Corporate Philanthropy as Protective Strategy. *European Management Review*, 5, 151-164.
- Moore, M. H. (1994). Public value as the focus of strategy. *Australian Journal of Public Administration*, 53(3), 296-303.
- _____. (1995). *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Boston: Harvard University Press.
- _____. (2013). *Recognizing public value*: Harvard University Presss.
- Moore, M. H., & Khagram, S. (2004). *On Creating Public Value: What Business Might Learn from Government about Strategic Management*. A Working Paper of the Corporate Social Responsibility Initiative, Harvard University, John F. Kennedy School of Government.
- Nabatchi, T. (2012). Putting the “public” back in public values research: Designing participation to identify and respond to values. *Public Administration Review*, 72(5), 699-708.
- 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.
- Osborne, S. P. (2010). *The New Public Governance?* New York: Routledge.
- Porter, M. E., & Kramer, M. R. (2011). Creating Shared Value: How to reinvent capitalism-and unleash a wave of innovation and growth', *Harvard Business Review*, 89(1/2), 62-77.
- Rhodes, R. A. W., & Wanna, J. (2007). The limits of public value, or rescuing

- responsible government from the Platonic guardians. *Australian Journal of Public Administration*, 66(4), 406-421.
- Rittel, H. W., & Webber, M. M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences*, 4(2), 155-169.
- Sorrentino, M., Sicilia, M., & Howlett, M. (2018). Understanding co-production as a new public governance tool. *Policy and Society*, 37(3), 277-293.
- Stoker, G. (2006). Public value management: A new narrative for networked governance? *The American Review of Public Administration*, 36(1), 41-57.
- Talbot, C. (2011). Paradoxes and prospects of 'public value'. *Public Money & Management*, 31(1), 27-34.
- Williams, I., & Shearer, H. (2011). Appraising public value: Past, present and futures. *Public Administration*, 89(4), 1367-1384.
- Zitek, T. (2020). The appropriate use of testing for COVID-19. *Western Journal of Emergency Medicine*, 21(3), 470.

권향원(權享遠): 미국 USC(University of Southern California)에서 기획·정책·공공관리 분야 박사학위를 취득하였으며, 현재 아주대학교 행정학과 교수로 재직 중이다. 주 연구분야는 정부혁신론(정부개혁론), 산업·기술정책, 조직전략 및 성과관리, 행정이론 및 연구방법론 등이다. 최근 정부의 공공서비스 및 정책분야의 혁신, 공공부문의 공공가치 창출전략, 성과관리제도 개선, 행정이론의 한국화 및 정부 공공성 제고 등의 주제에 천착하고 있다 (99blackmonday@hanmail.net).

Prospects of the Role of Government and the Structure of Governance in the Post-COVID19 Era: Focusing on the Notion of Public Value

Hyangwon Kwon

This study seeks to suggest the prospects and suggestions for the future government role and governance direction in the post-corona era. The researcher predicted that the need for “management of exceptions beyond the manual” and “protection of public safety and public interest” will be particularly emphasized in the future due to the corona crisis. Accordingly, it was suggested that a more “strategic and active role of administration” and a change to the governance and policy process that suits it is required compared to the previous one. In addition, from a theoretical perspective that explains and guarantees these changes, an understanding of Mark H. Moore's concept of “public value” was sought. This perspective refers to a theoretical position that emphasizes the role of active administrators, such as strategic planning and management, in order to harmonize public interests and organizational interests within the limited resource constraints in the management of public organizations. It aims to create public value, that is, the utility of ordinary citizens in the local community that goes beyond special customer values. In addition, this perspective emphasizes the methodology of cooperative co-production and co-creation to discover and realize the utility and value requested by the local community. This study aims to understand the concept of public value, and discusses conformity and implications in government innovation and change management in the post-corona era.

[Key words: Government Innovation and Change Management, Public Value, Co-Production/Co-Creation, Governance]