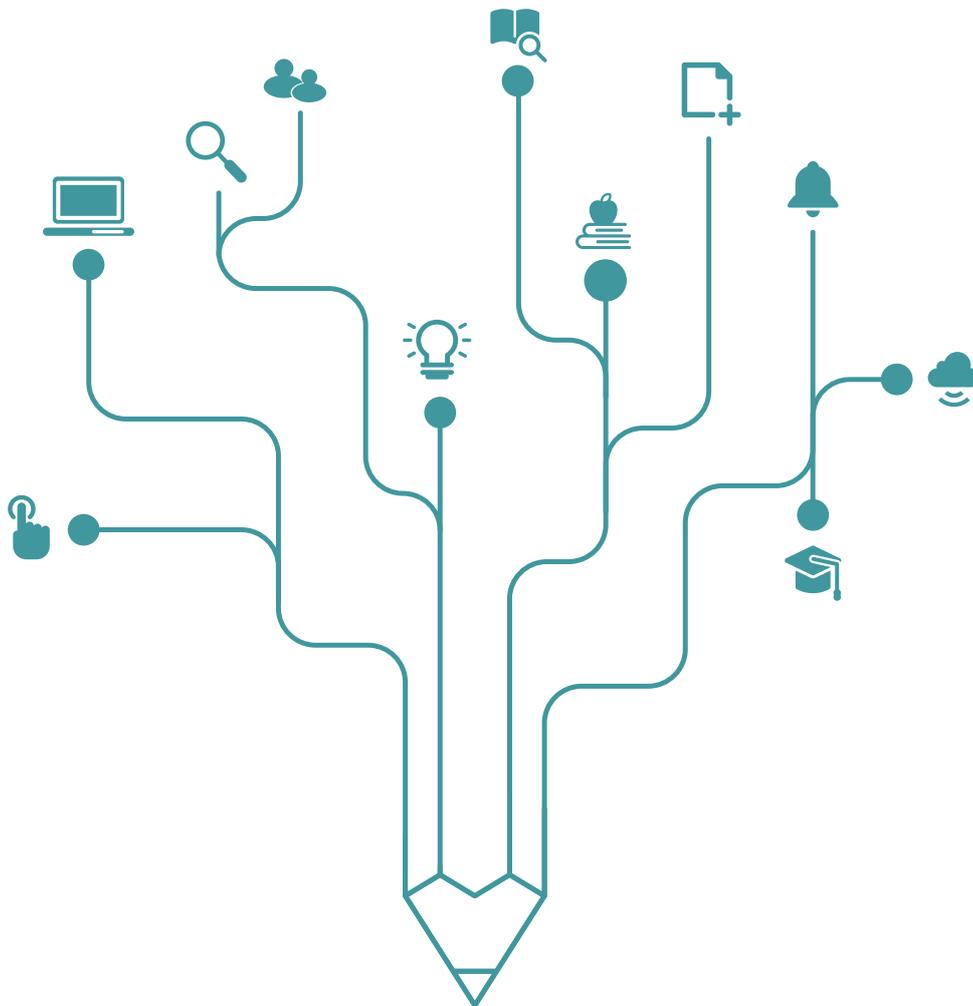


Public Values Frames in Proactive Problem-Solving Processes in Government

Soonhee Kim (KDI School of Public Policy and Management)



Public Values Frames in Proactive Problem-Solving Processes in Government*

Soonhee Kim

Professor of Public Administration

KDI School

Abstract

How do public managers apply a public value perspective to figure out service or policy innovation solutions in a setting of creating a culture of proactive problem-solving in the Republic of Korea? Based on narrative research of the 54 public service and policy innovation cases, the study identifies the 33 public values that public managers consider during the problem-solving processes of diagnosing problems, selecting solutions, implementing solutions, and assessing results. The identified public values are classified by the political values frame, the legal values frame, the organizational values frame, the market values frame, and the collaboration values frame. Finally, the article discusses the implications of the findings and proposes a public values categorization model for public managers' practice, integrating democratic ethos, bureaucratic ethos, and collaboration ethos for proactive problem-solving processes in government.

(Keywords: public values frames, proactive problem-solving, public administration ethos)

*This research was supported by the faculty research funding provided by KDI School of Public Policy and Management.

적극행정과정과 공공가치에 관한 연구

김순희
(KDI 국제정책대학원)

I. 서론: 연구의 관심과 목적

전 세계 많은 국가들은 정치 사회 환경 변화에 따른 법제도 개선 및 인사제도 개혁을 통하여 민주사회에서 성립되어야 할 공무원의 모습 및 역할을 만들어가는 노력을 하고 있다 (Van de Walle and Groeneveld, 2016). 한국도 예외가 아니다. 한국정부설립이후 수많은 행정개혁과 인사제도 개혁의 분석은 행정학자들의 연구에 끊임없이 중요 연구과제로 등장해왔다. 하지만 수많은 행정개혁 및 인사개혁의 노력이 있었음에도 불구하고, 2019년에 실시된 행정에 관한 국민 인식조사에 따르면, 연구조사 참여 시민 57.1%가 공무원들이 ‘무사안일하다’고 인식하였고, 그 원인으로는 “공직자로서의 사명감이 부족해서”라는 응답이 38.1%로 가장 높게 나타났다 (한국행정연구원, 2020). 한국사회에서 시민들이 인식하는 공무원들의 무사안일의 모습을 공직문화 개선을 통해 극복해나가고자 하는 가장 최근의 인사행정 개혁의 노력은 2019년 대통령령의 ‘적극행정 운영규정’ (시행 2019.8.6., 대통령령 제30016호, 2019.8.6., 제정) 제정이다. ‘적극행정 운영규정’ 제2조에서는 적극행정을 “공무원이 불합리한 규제를 개선하는 등 공공의 이익을 위해 창의성과 전문성을 바탕으로 적극적으로 업무를 처리하는 행위”라고 정의하고 있다.

2018년 개최된 문재인 정부의 제1회 정부혁신전략회의에서 발표된 “정부혁신 종합 추진계획”에 따르면 문재인 정부는 정부혁신의 비전으로 ‘국민이 주인인 정부의 실현’을 제시하였고, 정부혁신의 목표로 ‘참여와 신뢰를 통한 공공성 회복’을 제시하였다.¹⁾ 이어 문재인 대통령은 2019년 2월 국무회의에서 “정부는 국민과 기업이 삶과 경제 현장에서 겪는 어려움을 적극적 발상으로 해소하는 문제 해결자가 되어야 한다.”라고 언급하였다.²⁾ 이러한 정부혁신 목적을 성취하기 위한 공공관리, 인사관리 개혁의 일환으로 문재인 정부에서는 2019년에 국무조정실 산하에 관계부처 합동 T/F를 구성하여 ‘적극행정 운영규정’을 대통령령으로 제정하였다.

하지만 적극행정은 문재인 정부에서 시작된 것이 아니라 2009년 감사원의 적극행정 면책제도로 시작되었다. 공공관리 개혁이라는 측면에 감사제도를 접목하여 공무원 및 정부부처 산하기관

1) “문재인정부 정부혁신 종합 추진계획 발표: 행정내부 개혁을 넘어, 국민 삶의 질을 높이는 정부혁신 추진”(행정안전부, (구)국민안전처 보도자료, 2018.03.19.)

2) “[법제처] 4,400여개 행정 법령의 ”기본“... 행정기본법에 어떤 내용 담았나”(한국법학연 보도자료, 2020.03.19.), <https://www.lawsociety.or.kr/45/3105333>

임직원등의 무사안일을 간접적으로 통제하려는 노력으로 이명박 정부의 김황식 감사원장 이하 감사원의 2009년 ‘적극행정 면책제도’ 형성이 적극행정의 시발점이라 볼 수 있다(감사원 2010, 2011). 감사원의 ‘적극행정 면책’ 이란 공무원 등이 국가 또는 공공의 이익을 증진하기 위해 성실하고 능동적으로 업무를 처리하는 과정에서 발생한 부분적인 절차상 하자 또는 비효율, 손실 등과 관련하여 그 업무를 처리하는 공무원 등에 대해 감사원법상의 불이익한 처분요구 등을 하지 않거나 감경하는 것을 의미한다(‘감사원법’ 제2조). 이후 박근혜정부하에 설립된 인사혁신처의 공직문화 개혁논제와 관련 적극행정과 인사행정 의 접목에 대한 관심이 증가하였고, 문재인 정부 하에서 적극행정이 감사제도 차원을 넘어선 행정부 인사행정 차원에서 제도화하는 노력으로 2019년 대통령령으로서의 ‘적극행정 운영규정’ 이 제정된 것이다.

지난 2009년 감사원의 적극행정 면책규정 제정 이후 한국 행정학계에서도 적극행정의 제도화에 관심을 가지고 지속적인 연구가 진행되고 있다. 하지만 다양한 정책집행의 현장에 근무하는 공무원들이 어떤 공공가치를 고려하여 어떻게 적극행정을 추진해 왔는지에 대한 연구질문을 가지고 적극행정과 공공가치의 연계성을 탐구하는 경험적 연구는 아직 미비하다. 적극행정의 제도화가 조직업무 추진방식(organizational routines)의 변화를 통한 적극행정이라는 조직문화의 정착이라는 목적(적극행정 운영규정, 2018)에 초점을 둔다면, 적극행정 제도의 효과적 정착을 위해서는 실제 공무원들의 적극행정 추진경험에 근거한 공공가치 연계 분석이 필요하다. 이에 본 연구는 신공공관리(New Public Management)의 문제점등을 비판하며 1990년 중반 이후부터 꾸준히 증가되고 있는 공공가치 관리(Public Value Management)연구에 대한 시각을 (Alford & O’flynn, 2009; Alford et al. 2017; Kelly et al 2002; Nabatchi 2018) 적극행정에 접목하여 적극행정 추진과정에서 서술된 내러티브로의 공공가치를 분석하고자 한다.

행정서비스 및 정책관련 적극행정 추진과정의 직접경험에 근거 작성된 ‘적극행정 이야기’ (plot)가 정리된 54개 우수사례(중앙정부 27개 사례; 지자체 27개 사례) 자료에 근거, 코딩과 범주화 과정을 통하여 추진과정 단계별 공공가치의 유형화 및 상위범주화를 통해 적극행정 추진과정에서의 공공가치에 대한 내러티브를 공공가치관리 라는 측면으로 재구성하고자 하였다. 행정집행 현장에서 근무하는 공무원들이(street-level civil service) 작성한 사례집의 공공가치 내러티브분석을 통해 본 연구는 공무원들이 어떤 공공가치를 적극행정 추진과정에, 즉 문제진단 단계, 문제해결방안 구축단계, 집행단계, 결과평가 단계, 접목하였는지 분석하고 분석결과에 의거 적극행정의 공공가치 유형화 및 범주화를 시도하고자 한다. 또한 연구결과를 바탕으로 적극행정과 공공가치의 연계성을 개념화할수 있는 적극행정의 공공가치 집합모델을 구상하고자한다.

II. 문헌정리: 적극행정과 공공가치

1. 적극행정 연구

2009년에서 2020년 사이의 적극행정 연구문헌에 따르면, 초창기 적극행정연구는 무사안일 중심의 소극행정인에서 공익증진을 위해 행정서비스 개선을 위해 노력하는 적극행정인으로 변화를 위한 유인체제로 제정된 감사원의 적극행정 면책제도 자체에 대한 연구와 감사제도차원에서의 면책제도의 활성화방안 연구가 주를 이루었다 (감사연구원, 2010; 김윤권 외, 2011). 2019년 ‘적극행정 운영규정’의 제정이후에는 기존의 공무원을 바라보는 부정적 시각, 즉 무사안일, 복지부동, 업무해태, 직권남용을 포함한 공무원이 하지 말아야 할 것들에 대한 것에 초점을 두는 소극행정의 시각에서 벗어나서 적극행정을 활성화하기 위한 전략연구들이 진행되었다 (김호균 2019; 박정호 2019; 조태준 2019). 이러한 논제들과 관련 적극행정의 법제적 접근, 관료제 이론적용 접근, 공무원상에 대한 동양과 서양의 철학적 토대 등의 연구도 진행되어왔다 (최태현 2019).

2009년 이후 초기 적극행정 연구는 적극행정 면책제도 중심으로 법 규정 및 제도연구, 감사 집행관련 소극행정의 실태현황, 적극행정 면책제도 운영현황에 초점을 두고 진행되었다 (박정훈 2009; 감사연구원 2010, 2011). 또한 적극행정 면책제도 및 사전컨설팅감사제도 자체를 분석하면서 적극행정이 함축하는 개념 및 운영현황, 제도적 한계, 법적 시사점 등에 대한 제도적 연구는 꾸준히 진행되었다 (박희정, 2016; 오영균, 2017; 김난영, 2019). 적극행정 면책제도의 활성화증진을 위한 장애 요인 분석연구가 지속되었고 (감사연구원 2019; 이종수, 2016; 김윤권 외, 2011), 적극행정 평가지표에 대한 연구도 진행되었다 (박충훈 외, 2016). 행정법 학자인 박정훈 (2009)은 적극행정의 개념정의에서 국가 또는 공공의 이익 증진 과 성실성은 국가공무원법상 공무원의 성실의무에 비추어 특별한 내용이 아니라고 해석하면서, 적극행정의 핵심적 징표는 ‘능동성’에서 발견된다고 보고 있다. 이는 “자신의 역할·사명에 관해 흔들림이 없이 위치가 확립되면 자신의 임무를 적극적으로 능동적으로 수행할 수 있다”는 의미로 이해할 수 있다고 기술하고 있다 (박정훈, 2009: 334).

감사원 산하의 감사연구원에서 실행한 2010년 적극행정 분위기 조성을 위한 무사안일 감사백서가 출판되었고, 이 백서는 2009년 9월부터 10월까지 실시된 무사안일 및 소극적 업무처리 감사결과 (7개 중앙행정기관, 15개 광역자치단체 및 관하 기초자치단체 대상), 1916건의 무사안일 사례들을 상세히 분석하였다 (감사원 2010). 이 백서에서 감사원은 소극행정에 대한 지속적 감사를 강조하며 동시에 열심히 일하다 생긴 실수에 대해서는 적극행정 면책제도의 과감한 활성화를 강조하고 있다 (감사원, 2010). 다음해인 2011년 감사연구원은 적극행정 면책제도를 운영하고 있는 피감기관 및 감사원 직원을 대상으로 운영실태를 파악하는 적극행정 면책제도에 대한 인식, 운영현황, 개선방안에 대하여 과장급 이하 감사관 을 대상으로 설문조사를 수행하였다(감사원, 2011). 또한 김윤권 외(2011)는 적극행정 면책제도를 맥락분석, 법적분석, 요건 분석으로 규명하고 활성화

방안을 조직관리 차원, 제도운영 차원, 행위자 차원에서 제시하고자 하였다. 이종수(2016)는 지방정부 차원에서의 적극행정제고를 위해 적극행정 저해요인에 대한 요인을 도지사, 중앙부처 차관, 국장, 지방정부 기획관, 시군의 과장, 주무관면접조사를 통해 분석하고 있다. 박희정(2016)은 적극행정에 구현에 기여할 수 있는 지방자치단체 감사의 개선과제 도출 지방자치단체의 감사활동 실태분석을 진행하였다. 2016년 경기연구원은 적극행정면책제도 운영과 사전컨설팅 제도 운영 사례 분석을 통하여 세부적인 평가지표를 도출적극행정의 평가지표 체계를 행태적 측면과 제도적 측면으로 나누어 설계하고 구체적 지표를 개발하였다(박충훈 외, 2016). 행태적 측면의 지표는 ① 민원 해결노력 및 성과, ② 기업애로 해결노력 및 성과의 2개 평가지표로 제안하였고, 제도적 측면의 지표는 ① 사전 컨설팅감사 운영 성과, ② 행정처분의 공정성 및 타당성, ③ 제도개선 노력 및 성과, ④ 청렴도 조사결과, ⑤ 적극행정 모범 사례 발굴 및 전파의 5개 지표로 제시하고 있다(박충훈 외, 2016).

감사원 규정의 적극행정 면책제도의 연구에서 벗어나 2016년 이후 인사혁신처 중심으로 확장된 공직문화 형성 개념으로서의 적극행정 및 적극행정 운영규정에 대한 연구는 2019년에 들어서야 행정학자들의 리더십이론, 조직행태이론, 공직자 윤리와 적극행정의 연계를 강조하는 연구로 등장하게 된다(김호균, 2019; 박정호, 2019; 조태준, 2019; 최태현, 2019). 김호균(2019)은 그의 연구에서 적극행정 실현을 위해서는 조직문화를 중·장기적으로 변환시켜야 한다고 제안하면서 변혁적 리더십(transformational leadership), 서번트 리더십(servant leadership), 그리고 적응적 리더십(adaptive leadership)이 공공조직에 채택되어야 한다고 제시하고 있다. 박정호(2019)는 조직행태이론에서 다루는 개인의 자세, 개인에 대한 보상, 변화에 대한 두려움/저항 등에 대한 이론적 관점을 통해 적극행정의 저해요인을 분석한 연구인데, 적극행정 보상제도의 효과성 및 보상의 공정성(예를 들어 적극적인 공무원, 적극적이지 않은 공무원, 저성과자 간의 조직 내 대응방법)에 대한 연구가 필요함을 강조하고 있다.

강나을·박성민(2019)은 한국행정연구원에서 실시한 2018년 공직생활실태조사 데이터를 활용하여 적극행정을 조직행태주의적 접근법으로 분석하였다. 그 연구에 따르면 공무원들의 공공봉사동기, 조직시민행동, 업무자율성, 직무수행역량, 조직목표의 명확성, 변화지향문화는 적극행정에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 조태준(2019)은 적극행정 운영지침의 제도 전반에 대한 분석을 바탕으로 제도의 한계에 대한 인식과 개선 방안을 제안하기 위하여 인사행정, 조직관리, 제도혁신, 그리고 규제 분야의 전문가 총 7인을 대상으로 제도 개선 방안과 제도의 운영과정에서 합리성을 높이는 방안을 분석하고 있다. 이 연구는 개별 공무원이 적극행정을 하고자 하는 업무동기를 강화하는 방안과 조직문화의 개선에 대한 고려가 중시되어야 한다고 강조했다. 최태현(2019)은 ‘적극행정 운영규정’에서 보여진 면책제도, 보상제도 등이 관료제에 대한 깊은 성찰이나 근본적인 논의 없이 공무원 개인의 윤리적 문제로 접근하는 것의 문제점을 지적하면서 이러한 윤리를 요청받는 관료의 실존, 즉 인간으로서의 관료에 대한 진지한 고려를 헤겔과 키에르케고르의

인간 윤리 분석을 통해 관료윤리적 함의를 찾고자 하였다.

한편 감사원은 2019년에 중앙정부, 지방자치단체, 공공기관을 대상으로 적극행정 장애요소들을 분석하기 위해 설문조사 및, 사례연구, 전문가 의견조사 등을 진행하였고, 환경적 요인, 제도적 요인, 개인적 요인 중에 환경적 요인이 가장 주요한 적극행정 장애요인이라는 결과를 제시하고 있다(감사원, 2019). 이에 따른 장애요소 개선의 전략으로 적극행정에 대한 인정과 보상, 공직자 보호 강화, 감사방식에 대한 개선과 변화, 공직자 인식 개선, 사명감 제고, 전문성 강화 등을 제시하고, 이러한 전략들이 적극행정을 유도하고 소극행정을 억제하는 변수들이라 제안하고 있다. 또한 공무원들이 선례답습, 무사안일, 업무최소화에 익숙하고 적극적으로 일하려는 의지부족이 적극행정의 장애물이지만, 공무원의 적극적 업무추진을 무리한 추진이라고 보는 조직 내 시각이 오히려 팽배하다는 공직문화의 문제점을 분석하면서 혁신에 관용적인 공직문화형성의 중요성을 강조하고 있다(감사원, 2019).

2019년에 실시된 공무원들의 적극행정에 대한 인지도를 조사한 설문결과는 적극행정에 대한 공무원들의 관심과 긍정적 인지를 엿볼 수 있다. 조태준 외(2020)의 연구에 따르면 적극행정 운영현황에 대한 공무원 설문 조사³⁾ 결과 적극행정 인지도 관련 설문에 참여한 응답자의 60.4%는 적극행정에 대하여 알고 있는 것으로 나타났다. 또한 거의 70%의 설문 참여 공무원들이 적극행정을 활성화하기 위한 노력이 지속 되어야 한다고 믿고 있는 것으로 나타났고, 63%의 설문 참여공무원들이 ‘적극행정 활성화로 향후 공직사회가 긍정적으로 변화할 것이라 기대된다’ 고 인지하고 있는 것으로 나타났다(조태준 외, 2020). 또한 적극행정 활성화를 위한 대안으로는, ‘적극행정 공무원에 대한 보호’ (20.7%)와 ‘감사 시 면책 활성화’ (17.2%), 적극행정을 장려하는 조직문화 확산’ (15.8%), ‘적극적 의사결정 지원 제도’ (12.2%), ‘적극행정 공무원에 대한 파격적 보상’ (11.5%) 등이 강조되었다(조태준 외, 2020).

적극행정에 대한 이러한 공무원들의 관심과 기대는 희망적이며 행정학계의 적극행정의 공직문화 형성에 대한 지속적 경험적 연구의 중요성을 함축한다. 2009년에서 2020년 사이 축적된 적극행정 연구는 문헌연구에 근거한 법제도적 측면, 설문조사 및 면담을 통한 제도 활성화 측면, 적극행정과 행정학 이론의 접목에 대한 학계적 고민등의 내용으로 요약될 수 있다. 적극행정을 공직문화로 정착하고자 제정된 2019년 ‘적극행정 운영규정’ 은 아직 초기 집행단계이지만 제도의 정착을 위해 적극행정 실제 집행운영에 대한 경험적 연구 및 행정학이론, 조직이론의 분석틀에 기반을 둔 다양한 적극행정 연구가 필요하다. 특히나 공직문화 형성과정으로서 적극행정과 공공가치의 접목을 공무원의 시각에서 이해하고자 하는 행정학적 연구는 이제 시작단계라 해도 과언이 아니다. 적극행정 추진과정에 대한 경험적 연구의 미비 상황에서, 인사혁신처는 2015년부터 적극행정 공직문화 형성을 촉진하기위해 실시한 적극행정 경연대회에 근거 적극행정의 실제 집행 우수사례들을 모아 적극행정 추진과정에 대한 서술을 담은 사례집을 발행하였다(인사혁신처, 2016, 2017,

3) 해당 설문조사는 2019년 11월에 실시되었으며, 총 16,730명의 국가공무원이 참여하였다.

2018). 현장 공무원들의 적극행정 추진의 서술기록을 공무원과 시민사회에 개방하여 공유하는 것은 적극행정 기록에 큰 의미를 지니며, 실무적 적극행정의 추진과정의 이해를 돕는 중요기록이 될 수 있다.

2. 공공가치 연구

2019년 제정된 ‘적극행정 운영규정’ 제2조에서는 “적극행정”을 “공무원이 불합리한 규제를 개선하는 등 공공의 이익을 위해 창의성과 전문성을 바탕으로 적극적으로 업무를 처리하는 행위”라고 정의하고 있다. 이러한 규정 내용은 적극행정의 공무원형 또는 공무원상 또는 공무원 행태에 대한 기대를 담고 있다. 즉 공무원은 “공공의 이익을 위해 창의성과 전문성을 바탕으로 적극적으로 업무를 처리하는 행위”라는 적극행정 개념은 의식적으로 공익추구 목표를 지향한다는 측면에서 적극행정은 공익추구 목표의 의식성을 함축하고 있다(의식적 공익추구). 또한 “창의성과 전문성”에 근거한 “적극적 업무처리”라는 언어를 통해 주체적 문제해결자로서 인격체인 공무원으로 바라보는 시각(주체적 문제해결), 그리고 “직무를 수행한다”는 서술에서 적극행정은 어느 한 시점 또는 시기만이 아닌, 예를 들어 특정 시점의 국정과제관련 정부혁신이 진행되는 동안만이 아닌, 매일 매일의 실무적이 관점에서의 적극행정을 적용하는 공무원 모습을 기대한다고 해석될 수 있다(지속성).

적극행정과 유사한 맥락에서 행정의 역할, 공공의 이익, 공무원의 역할에 대한 성찰은 미국 행정학 문헌에서도 꾸준히 강조되어 왔다. 행정학이 독립된 학제적 위치를 확보하기 전, 이미 1947년 Robert Dahl은 행정의 구체적인 안건들을 확인하고 강조하기 위해서는 규범적 가치, 인간 행동, 사회문화적 맥락이 얼마나 중요한지에 대한 이해를 위한 연구가 절실하다고 강조하고 있다(Dahl, 1947). 이후 행정학에서 공공가치증진을 위한 공무원의 역할에 대한 학제적 논의는 1968년 Waldo에 의해 구성된 제1차 Minnowbrook 학회에서 발표된 논문들에서 보다 구체화된 논의로 발전되었고 이에 기존 행정학의 문제점들을 비판하면서 신행정학(New Public Administration)이라는 연구 분야로 정립되었다(Frederickson, 1980; O’Leary et al., 2011). 신행정학에서는 행정의 적시성을 강조하면서 행정은 국가와 시민들이 당면하고 있는 사회의 많은 문제들에 개입하고 적극적으로 문제해결에 대한 노력을 해야 한다는 점을 강조한다(Frederickson, 1980; Marini 1971). 또한 신행정학 연구는 기존 행정의 가치중립성 접근을 비판하고 어떠한 발전에도 선제되는 것이 가치라 강조하며 가치 중심성이 조직의 목적이 되어야 함과 동시에 모든 정책 형성의 단계에서도 가치가 고려되어야 한다고 주장하였다(Frederickson, 1980).

신행정학은 구체적으로 사회 형평성을 증진시키기 위해 행정이 개입해야 한다는 점을 강조하고(Frederickson, 1980), 시민참여의 중요성을 강조하였고(Marini 1971), 행정서비스 담당 공무원(street-level public employees)들은 시민들의 당면한 상황에 대한 이해에 근거 적극적으로 업무에

임할 권리와 책임이 있다고 주장하였다 (Harmon 1971). 이후 행정과 가치에 대한 학계의 관심은 관료제적 에토스 (ethos)와 민주적 에토스 (ethos)라는 두가지 접근을 중심으로 행정의 윤리 (administrative ethics)를 연구하는 준거틀로 발전되었다 (Woller 1998). 에토스는 개인 또는 집단의 사회적 행태 또는 개인간 집단간의 관계에 관한 주요 믿음집합 또는 아이디어의 집합, 또는 가치체계라 해석될수 있다 (Cambridge Dictionary 2020; Woller 1998). 학자들은 관료제적 에토스는 효율성(efficiency), 효능성 (efficacy), 전문성 (expertise), 충성 (loyalty), 계층제 (hierarchy)라는 가치(values)를 담보한다고 분석하였다 (Pugh 1991; deLeon and deLeon 2002; Woller 1998). 반면에 민주적 에토스는 헌법주의 (constitutionalism), 국정 가치 (e.g., Rohr 1976), 시민성(citizenship)과 공익 (e.g., Lippmann 1955), 사회적 형평 및 정의 (e.g., Fredrickson 1990) 등 다양한 가치를 담보한다는 관점을 제시하였다.

허지만 1980년대 1990년대에 걸쳐 미국 및 많은 국가에서 신공공관리 패러다임(New Public Management paradigm)이 정부개혁의 준거가 되는 현상이 지속되었다. 이후 미국행정학계에서의 공공가치 연구는 1995년 Mark Moore 의 Creating Public Value: Strategic Management in Government 연구에서 강조된 공공가치 분석틀(Public Value Framework) 이후 서서히 관심이 증가되었다. Moore(1995)는 공무원들이 주체성을 가지고 적극적으로 공공가치 증진을 위한 정책개선 및 행정개혁에 노력할 수 있도록 공공가치 분석틀의 세 가지 요소들(triangle), 즉 공공가치, 정당성 및 지지, 운영역량을 정부의 전략관리 과제로 제시하며 공공가치분석틀의 실무적 적용에 대한 방식을 제안하였다.

이후 공공가치 분석을 위한 유형화 연구(Jørgensen & Bozeman, 2007)의 등장은 공공가치의 행정학적 연구 접목 방식에 대한 담론을 구성하게 되었다. Jørgensen 과 Bozeman(2007)은 1990년과 2003 년 사이 미국, 영국, 스칸디나비아반도 국가들 행정학계 학술지에 출판된 공공가치를 다룬 학술지 230개의 논문들에 언급된 공공가치 분석을 하여 72개의 공공가치 유형을 정리하였다. 이 연구에서 저자들은 제도적 관점(institutional perspective)을 접목하여 시민의 권리, 의무 및 혜택 관점에서의 공공가치 시각, 정부의 의사결정 과정과 정부 내외의 이해당사자들과의 관계 및 상호작용에 적용되는 규범적 가치 시각을 범주화하는 노력을 보여준다. Jørgensen 과 Bozeman(2007)의 공공가치 범주화 연구 이후 시도된 Nabatchi (2018)의 공공가치 범주화 연구는 주목할 만하다. 미국 행정학 연구의 민주적 에토스와 관료제적 에토스의 시각에서 차별적으로 등장하는 공공가치 집합에 근거 Nabatchi (2018)는 공공가치의 네가지 실무적 준거틀을 제공하는 개념적 모델을 제시하였다. 민주적 에토스를 반영하는 두가지 공공가치 범주는 정치적 가치범주와 법제적 가치 범주이며 관료제적 에토스를 반영하는 가치범주로는 조직적 가치범주와 시장의 가치 범주를 제안하였다 (Nabatchi 2018). Jørgensen 과 Bozeman(2007)과 Nabatchi (2018)의 공공가치 범주화 연구는 직접적 행정실무자의 경험적 데이터

(empirical data)에 근거해서 도출된 것은 아니었지만 한 개인 공무원의 직무수행과정에서 다양하고 복잡한 공공가치 유형들이 상호 연결될 수 있다는 연구명제를 제시하여 이 범주화를 준거로 공공가치에 대한 경험적 연구 및 실무적 접목의 관점을 제공해 줄수 있다는 측면에서 의미가 있다.

이러한 공공가치 연구의 관심은 포스트-신공공관리(post-NPM), 협력적 공공관리, 협력적 거버넌스에 대한 학제적 논의의 증가와 함께 보다 구체적인 공공가치의 개념, 역할, 평가방식에 대한 연구로 확장되어 나가는 공공가치관리(Public Value Management) 연구로 집중되었다(Alford & O'flynn, 2009; Alford et al. 2017; Nabatchi, 2018). 공공가치관리 연구는 공공가치가 시민과 공무원들의 공동 노력으로 서비스가 산출(co-production)되는 과정에서 시민과 공무원들은 서비스 이용 시민뿐만 아니라 다른 시민들을 위한 공공가치를 창출한다는(co-creation of values) 명제(proposition)를 강조하는 연구로 확장되어가고 있다. 공공가치 공동창출을 강조하는 학자들은 공동 서비스 산출은 정부개혁에서부터 정책설계, 기획, 집행, 평가과정에서 시민 및 지역사회의 적극적 참여를 통해 민주적 가치 증진 및 정책집행의 재원조달의 역할을 담보해 나가기도 한다고 강조한다(Osborne et al., 2016; Osborne 2020). 공공서비스의 공동 형성에서 서비스 생산자로서의 정부와 서비스 사용자로서의 시민 간의 반복적인 상호작용 및 상호의존성은 매우 중요해지고 있고 이 과정은 21세기의 지속적인 정부서비스 형성의 핵심이라 주장하고 있다 (Osborne et al., 2016). Alam(2006)은 공공서비스의 공동 산출의 과정에서, 서비스사용자, 즉 시민은 서비스제공에서 가장 중대한 혁신의 원천이며, 사용자의 경험과 혁신프로세스의 참여에서 혁신이 도출된다는 것을 강조하였다. 서비스 제공자인 공무원 및 공공 조직에게 시민과의 공공가치 공동창출은 시민 개개인의 사회경제 및 보건 등의 공공서비스의 수요에 대응하는 근본이며, 공공조직으로서 현재 및 미래시점도 고려하는 장기적이면서 넓은 시각에서 사회적 결속 및 사회 복지 등의 공공가치에 기여함을 강조하고 있다(Osborne et al., 2016; Osborne 2020).

이러한 공동 서비스 창출 및 공공 가치의 협력적 창출이라는 시각에서 정부의 역할을 고민하게 되면 공공가치의 증진을 위한 정부의 역할은 무엇이며 어떠한 방식의 의사결정과정, 집행과정이 공공가치 창출을 극대화할 수 있는지에 대한 실무적 고려를 해야 한다. 결국 시민과 정부의 상호의존성 속에서 공공가치가 창출된다는 가치창출 공공관리 접근방식은 기존의 신행정학, 협력적 공공관리(collaborative public management), 협력적 거버넌스(collaborative governance), 정책 네트워크(policy network) 연구와 밀접한 연관을 보이며 이러한 행정학 연구 담론들을 어떻게 공공가치관리의 접근방식에 공헌할 수 있는지의 이론적 논의가 앞으로 계속 필요하게 될 것이다.

요약하면 지난 20년간 증가되어온 공공가치 연구는 여전히 개념정의 및 범주화에 대한 학제적 연구방법론, 행정 실무적 적용 방안을 지속적으로 고민하는 단계에서 진행되고 있으며, 아직 경험적 연구의 축적은 미약하다고 볼 수 있다(Alford et al., 2017; Hartley et al. 2017; Nabatchi 2018). Hartley et al.(2017)은 공공가치 연구에 관심과 연구증가의 현상에도 불구하고 기존 공공가치

연구에 경험적 연구의 미약함을 지적하며 보다 다양한 공공가치 연구의 경험론적 연구 방법론을 고민해야 한다고 제안하고 있다. 이에 이 연구에서는 행정서비스 제공 및 정책집행의 현장에서 공무원들은 어떤 공공가치의 인지하에 적극행정을 추진해 나갔는지를 분석하여 공공가치에 대한 범주화 연구를 실제 집행된 적극행정의 맥락에서 공무원들의 이야기에 근거하여 시도하고자 한다.

3. 연구 접근: 적극행정과 공공가치

본 논문에서는 공공가치관리 연구 학자들이 제시하고 있는 공공가치의 의미에 대한 두 가지 연구접근에 초점을 두고 이 접근방식을 적극행정과 공공가치를 분석하는 연구 분석틀로 발전시키고자 한다. 공공가치에 의미에 대한 두 가지 연구방식의 하나는 내러티브(narrative)로서의 공공가치이며(Alford & O'flynn, 2009; Smith, 2004; Stoker, 2006), 다른 하나는 성과(performance)로서의 공공가치이다(Alford & O'flynn, 2009). 공공가치에 대한 개념 정의는 학자들간 여전히 논의중이며 이 연구에서는 Bozeman (2007)의 공공가치 개념, 즉 “공공가치를 제도적 관점(institutional perspective)에서 시민 들이 보편적으로 반드시 가져야 하는 권리와 혜택, 이를 위한 사회, 국가 등에 대한 시민의 의무, 그리고 정부와 정책이 기반으로 두어야 할 원칙에 대한 규범적 합의로 정의” 와 Kelly et al (2002)의 개념정의, 즉 “공공가치를 정부가 서비스, 법적 규제 및 다른 행위들을 통해 생성한 가치로 정의” 를 적극행정의 공공가치 분석에 적용하고자 하였다.

먼저 내러티브 의미의 공공가치는 공무원들이 행정서비스, 법 규정, 규제 및 여러 정책 행위를 통해 정부조직이 창출하는 가치에 대하여 국민들에게 설명하고 알려야 할 필요성이 있다고 보는 시각이다 (Alford & O'flynn, 2009; Moore 1995). 이는 공무원들의 세계에 대한 이야기, 실제 경험을 해석하는 관점을 형성, 과학적 진실보다는 행위자들의 신념과 그에서 비롯한 행동에 대한 설명력의 개념이라는 특성을 가질 수 있다(Alford & O'flynn, 2009). 이 접근방식은 공공가치 의미를 내러티브로 보며 전 세계 공무원들이 들려주는 이야기(story)로 공무원들이 경험한 일들에 대한 공무원 스스로의 인지과정과 의미 해석 과정 등을 통해 공공가치를 읽어낼 수 있다(Alford & O'flynn, 2009; Patterson & Monroe, 1998)라는 장점을 가진 것으로 이해될 수 있다. 공무원들이 들려주는 이야기 속에는 언어, 지도, 질문들, 이야기들이 포함되어 있으며 중요 등장인물들의 상호작용도 이야기 속에서 분석해 낼 수 있는 것이다(Bevir, Rhodes, & Wellar, 2003; Stoker 2006). Alford & O'flynn(2009)의 연구나 Stoker(2006) 연구 이전에 이미 Smith(2004)는 공공가치 연구가 행정학 연구에 필요한 새로운 이야기들(new stories) 도출을 가능하게 하며, 비지속적으로 진행된 변화과정에 대한 패턴도 그려낼 수 있다고 주장하였다. 또한 Smith(2004)는 공공가치에 초점을 둔 연구는 가치, 제도/조직, 시스템, 과정과 사람들과의 연계되는 논제의 분석을 가능하게 하고, 이러한 분석은 공공정책,

관리, 정치와 거버넌스 등의 다양한 행정학의 연구 틀에서 보여주는 함의성과의 연결점을 만들어낼 수도 있다고 주장하고 있다.

성과로서의 공공가치의 의미는 공공서비스/법 규정 등 기타 조치를 통해 정부가 창출한 성과 내용으로서의 공공가치 의미를 강조하는 접근이며, 정책 성과측정 및 조직성적을 측정하기 위한 개괄적 척도로서 공공가치의 적용을 가능하게 하는 방식이다(Alford & O'lynn, 2009; Kelly et al., 2002). 공공가치를 정부 정책 및 조직평가의 척도로 사용해야 한다는 학자들의 주장은 지속되었지만 공공가치가 평가기준으로 사용되는 실무적 적용은 아직까지도 제한적인 행정학 상황을 고려 시(Moynihan et al 2011; Alford & O' flynn, 2009), 이 접근방법은 행정의 책무성(accountability) 평가를 위해서는 공공가치를 성과의 범주로 포함하여야 한다는 주장이다. 영국의 정부개혁의 일환으로 Kelly et al.(2002)는 공공가치 틀이 행정서비스, 법/제도, 규제정책 및 모든 정책영역 및 정부조직 성과평가의 기준이어야 한다고 제안하였고, 복잡한 평가구조이겠지만 정부의 모든 행정서비스의 궁극적 가치는 공공가치의 실현에 있다고 주장하고 있다. 또한 Kelly et al.(2002)은 공공가치 평가 틀을 활용 시, 정책 의사결정의 방향에 도움을 주고, 공공가치 결과의 평가를 통해 정부와 시민간의 관계도 향상될 수 있다는 제안을 하고 있다. 하지만 아직 행정학계에서 세밀하게 구성된 정책 및 조직평가의 기준틀로서의 공공가치에 대한 평가방식 제도 개발은 미비한 상황이다.

본 연구에서는 내러티브(Narrative)로서의 공공가치, 성과(performance)로서의 공공가치, 두 가지 공공가치 의미의 분석에 초점을 두고, 적극행정 추진과정과 공공가치를 분석하였다. 공공가치 연구에 내러티브분석이라는 질적 연구방법을 적용하여, 공무원들이 적극행정 추진과정과 결과를 기록해 놓은 적극행정 우수사례집에 실린 54개 사례를 (중앙정부 27개 사례 & 지자체 27개 사례) 대상으로 공공가치의 연구를 시도하였다 (인사혁신처 2016, 2017, 2018). 전체 54개 사례에 대한 내러티브 분석을 진행한 결과 적극행정 사례의 공공가치 내러티브가 네 단계의 순차적 단계에 서술되고 있다는 것을 발견하였다. 아래 연구 분석틀에서 보여주듯이, 이러한 네가지 적극행정 추진과정의 순차적 공공가치 이야기 서술(plot)범주에 근거하여, 공공가치 내러티브 분석의 맥락으로 구성되는 네가지 상위범주를 다음과 같이 구체화 하였다: ‘문제 진단 단계’, ‘문제해결방안 구축 단계’, ‘적극행정 집행 단계’, ‘적극행정의 가치창출 단계’.

III. 연구방법론: 내러티브 분석 과정

본 연구에서는 인사혁신처가 발행한 적극행정 우수사례집에 실린 54개의 적극행정사례를 분석하였다. 2016년부터 인사혁신처는 중앙행정기관, 지방자치단체, 공공기관 등이 참여하는 적극행정우

수사례 경진대회를 개최하였고, 우수사례가 선정되었다. 인사혁신처는 2016년, 2017년, 2018년에 적극행정 우수사례를 정리한 사례집으로 출판하였고, 사례집에는 각 사례들의 적극행정 추진과정을 정리하였다(인사혁신처, 2016, 2017, 2018). 본 연구는 이 사례집에 실린 중앙정부부처 적극행정 사례 27개, 지자체 사례 27개를 적극행정과 공공가치 내러티브 연구의 분석대상으로 선정하였다(부록 1 & 부록 2).

적극행정 추진과정의 공공가치 연구를 위해 내러티브 분석을 하나의 탐구방법으로 적용하였다(Connelly & Clandinin, 1990; Patterson & Monroe, 1998; Moen, 2006). ‘순서를 가진 이야기’로 정의되는 내러티브는 서로 다른 사건이나 행위가 일련의 순서로 배열되는 구조를 보여주며, 사건이나 행위관련 등장하는 행위자들을 통해 이해관계, 갈등, 협력, 의사결정 등을 순서적 과정으로 분석할 수 있는 맥락과 줄거리를 제공할 수 있다(Feldman et al., 2004; Franzosi, 1998; Riessman, 1993; 윤건수, 2001). 사회과학 연구에서 현상을 이해하는 해석의 틀로 ‘언어’에 관한 관심이 증가되면서 내러티브 분석은 조직이론 연구(예를 들어 Morgan, 1986) 및 행정연구와 정책연구의 방법론으로 확장되어왔다(Bevir, Rhodes, & Wellar, 2003; Farmer, 1995; Yanow, 1996; 윤건수·김순희, 2013).

적극행정 사례내용은 일련의 순서를 가진 이야기(story telling)로 정의되는 내러티브를 제공하며 적극행정 추진과정에서의 내러티브로의 공공가치를 분석할 수 있는 이야기 줄거리, 즉 플롯(plot)를 제공한다(Franzosi, 1998; 윤건수, 2001). 사례내용은 적극행정 추진과정에서의 행정서비스나 정책변화를 시도해나가는 순서적 과정을 보여주며, 그 과정에서 등장하는 행위자들이 문제 상황을 어떻게 진단하고, 어떤 가치에 준거하여 의사결정 및 행동을 취하는지, 그리고 어떤 결과가 초래되는지의 이야기 순서를 보여줄 수 있다(Pentland, 1999; Patterson & Monroe, 1998). 이에 적극행정 사례의 이야기를 통해 적극행정 추진과정의 공공가치 내러티브 분석 및 해석을 통해 단계별 공공가치 준거 유형화 분석이 가능하고, 공공가치의 유형화 및 범주화 분석은 궁극적으로 적극행정의 추진과 공공가치에 대한 과정이론을 형성할 수 있는 분석틀을 제공한다(Bevir, Rhodes, & Wellar, 2003; Pentland, 1999; Patterson & Monroe, 1998).

윤건수·김순희(20013:6)에 따르면 “각각의 내러티브는 서론 본문 결론의 형태가 되었건, 원인과 결과의 순서가 되었건, 상황 제시와 그에 따른 처방이 되었건 내러티브 구조를 구성하는 차원들을 갖고 있는데, 이런 차원들이 바로 상위범주인 것이다”라고 정리하고 있다. 앞서 언급한 것처럼, 적극행정 사례는 내러티브 구조를 구성하는 네가지 차원들로 구성되었음을 발견하였고, 이 각 단계들이 적극행정 추진과정 각 단계를 의미하는 상위범주로 개념화되었다: 문제 진단 단계’, ‘문제해결방안 구축 단계’, ‘적극행정 집행 단계’, ‘적극행정의 가치창출 단계’. 본 연구는 이 네 단계 상위 범주 틀을 준거로 각 범주 내에 내러티브로서의 공공가치 분석 및 유형화를 진행하였다. 즉, 각 사례내용의 서술문장들을 줄 단위로 읽어가면서 각 단계에서 공공가치 관련 하위범주들을 추출하였고(raw data), 하위범주들 내용이 매우 다양한 경우는 다시 유형화하여

중간범주화를 시도하였다. 궁극적으로 중간범주 유형화 내용을 근거하여 이 중간범주 내러티브 구조(plot)를 구성하는 차원으로 공공가치의 상위 개념을 도출하였다. 예를 들어 적극행정의 문제해결방안 도출 단계에 적용된 공공가치 내러티브를 분석하기 위하여 이 내용 관련 문장을 찾아내어 문제해결방안 제시 시 언급된 공공가치들을 각 사례들의 하위범주로 먼저 분석하였다. 그 다음으로 이 하위범주들의 내러티브에서 언급된 내용들이 유사할 경우 그 내용들을 묶음으로 모아놓기 시작하였다. 하위범주로 나온 가치 내용들을 유사가치들로 재분류하여 중간범주로 유형화 하였고, 중간범주 가치들을 다시 내러티브 구조를 구성하는 상위범주로 유형화하여 하나의 공공가치로 요약하였다. 즉 이 과정을 통하여 내러티브 구조(plot)를 구성하는 공공가치 차원들을 분석하였다.

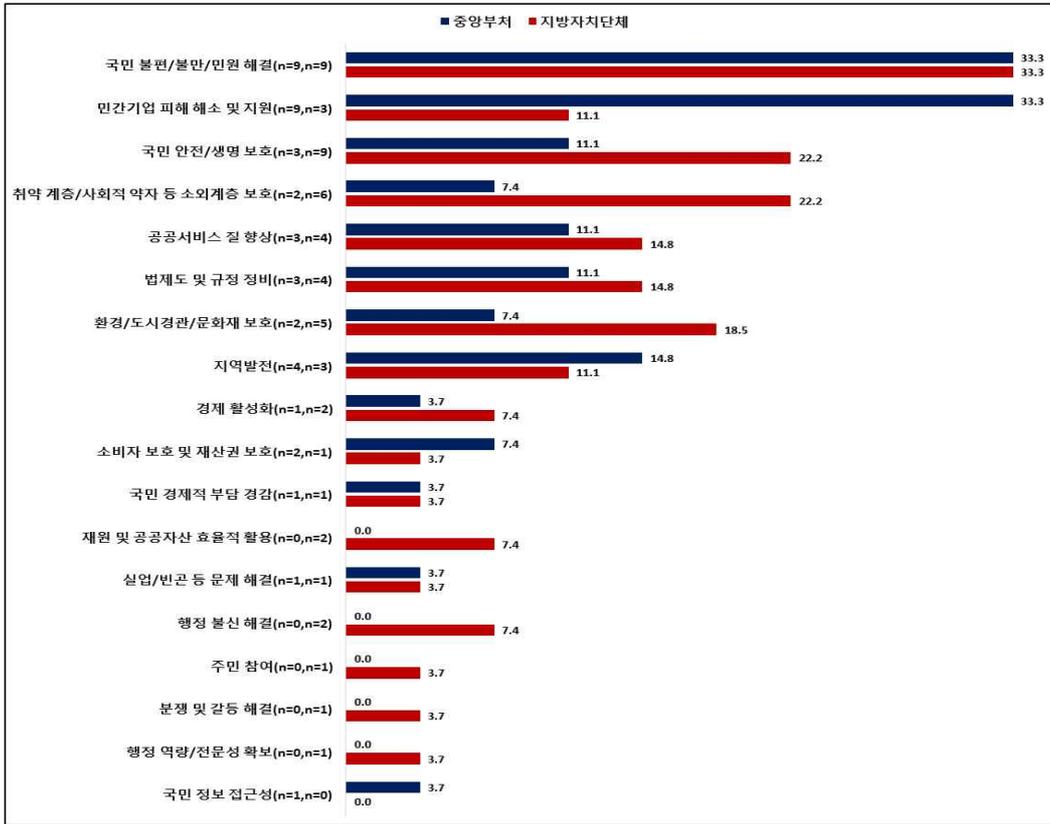
IV. 분석 결과

1. 문제 진단 과정과 공공가치

적극행정의 추진을 위한 첫 번째 진행단계는 어떤 행정 서비스, 프로그램, 정책, 제도 등에 왜 적극행정의 행위를 적용해야하는가 주체적으로 적극행정 행위 결정을 정당화 과정이다. 이 과정은 실제 공무원들이 적극행정 집행 전에 논리적, 성찰적 인지과정을 통하여 적극행정 추진의 필요성을 구체화하는 단계이기도 하다. 내러티브 분석을 통하여 다양한 행정서비스 및 정책분야의 행정 문제현상을 진단하는 과정에서 공무원들이 적극행정의 필요성을 정당화하는 근거로 다양한 공공가치를 서술한다는 것을 발견하여 문제 진단 맥락에서의 공공가치 유형화를 시도하였다. 중앙정부 27 사례들의 분석결과 가장 빈도가 높게 나타난 적극행정 필요성 정당화의 공공가치 준거로는 ‘국민 불편/불만/민원 해결’ 과 ‘민간기업의 피해 해소 및 지원’ 으로 나타났으며, 9개의 사례에서 적용되었다(그림 1). 그외 ‘지역발전’ ‘국민 안전/생명 보호’, ‘공공서비스 질 향상’, ‘법제도 및 규정 정비’, ‘취약 계층/사회적 약자’, ‘소외계층 보호’ ‘환경/도시경관/문화재 보호’, ‘소비자 보호 및 재산권 보호’, 경제 활성화’, ‘국민경제적 부담경감’, ‘실업/빈곤 해결’, ‘국민정보접근성’ 라는 공공가치가 각각 문제현상 진단에 적용되어 적극행정 필요성을 정당화 하고 있다. 지방자치단체 27개 사례들의 분석결과 가장 빈도가 높게 나타난 적극행정 필요성 정당화의 공공가치 준거로는 ‘국민 불편/불만/민원 해결’ 과 ‘국민안전/생명보호’ 로 나타났으며, 각 9개의 사례에서 적용되었다. 또한 지방자치단체에서는 중앙정부부처에서 적극행정 필요성 정당화에 준거가 된 공공가치들이 모두 언급되었고, 차별적으로는 ‘재원 및 공공자산 효율적 활용’, ‘행정 불신 해결’, ‘주민 참여’, ‘분쟁 및 갈등’, ‘행정 역량/전문성 확보’ 등의 가치들은 지자체 사례에서만 언급되었다.

<그림 1> 문제 진단: 적극행정 필요성 준거로서의 공공가치

(N=54; 중앙부처 27개 사례, 지방자치단체 27개 사례; 단위:n/%)

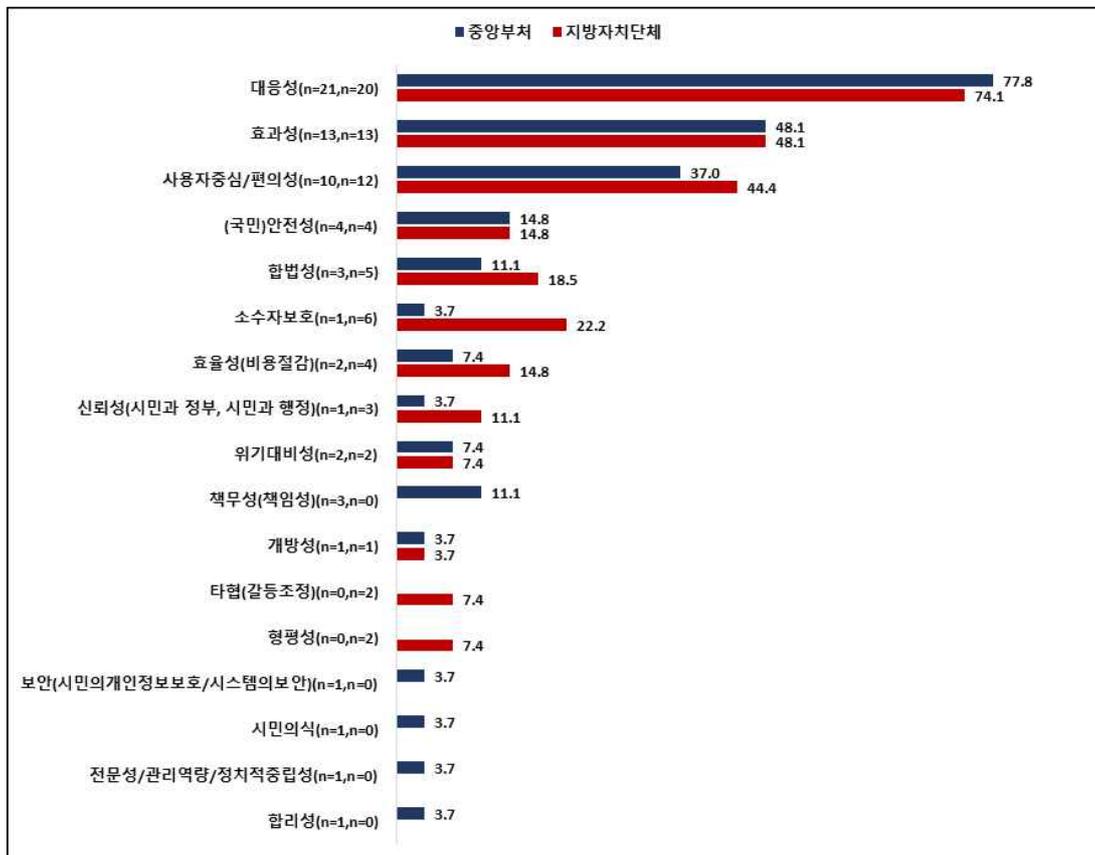


또한 공무원들은 지속되던 기존의 문제 또는 새로운 행정문제 현상이 가져오는 ‘부정적’ 결과로 저해되는 다양한 공공가치를 서술하면서 적극행정 필요성을 정당화하고 있음을 발견하였다(그림 2). 이 맥락에서의 내러티브 분석을 통해 문제 현상의 부정적 결과로 인지된 내용을 공공가치의 범주로 분류하였다. 이와 관련 54개 사례의 내러티브 내용을 먼저 분석하고 원본에서 도출된 개념들을 다시 유사한 가치별로 중간범주화 한 후 이 중간범주 용어들을 상위범주화 하였다. 분석결과 최종 17개의 공공가치들이 공무원들이 인지하는 사례관련 행정 문제현상이 저해하는 공공가치로 유형화 되었다(그림 IV-12). 문제현상이 저해하는 공공가치에 대한 유형화 결과, 행정의 ‘대응성’, ‘효과성’ 그리고 ‘사용자중심/편의성’ 공공가치 저해에 대한 우려가 가장 많은 사례에서 언급되었다. 이외에 중앙정부부처의 사례에서는 ‘(국민의)안전성’, ‘합법성’ 과 ‘책무성(책임성)’, ‘효율성(비용절감)’ 과 ‘위기대비성’ 등이 저해되는 공공가치로 인지되었고, ‘소수자보호’, ‘신뢰성(시민과 정부, 시민과 행정)’, ‘개방성’, ‘보안(시민의 개인정보보호/시스템의 보안)’, ‘시민의식’, ‘전문성/관리역량/정치적 중립성’, ‘합리성’의 공공가치가 우려된 사례도 나타났다. 지방자치단체의 사례에서 ‘대응성’ 과 ‘효과성’ 다음으로 인지된 공공가치는 ‘소수자보호’ 로 나타났다. 이하로는 ‘합법성’, ‘(국민)안전성’ 과 ‘효율성(비용

‘절감’, ‘신뢰성(시민과 정부, 시민과 행정)’ 이 적용된 것으로 나타났으며, ‘타협(갈등조정)’ 과 ‘형평성’ 가치 및 ‘개방성’ 의 가치도 인지된 것으로 분석되었다. 전체 16개의 공공가치 중 중앙정부부처의 사례에 언급된 문제현상이 저해하는 공공가치 유형은 14개, 지방자치단체의 경우는 11개로 중앙정부부처의 사례에서 보다 다양한 공공가치가 문제현상으로 저해된다고 인지함을 볼 수 있다.

<그림 2> 문제현상결과로 저해되는 공공가치 (상위범주 17개)

(N=54: 중앙부처 27개 사례, 지방자치단체 27개 사례; 단위:n/%)



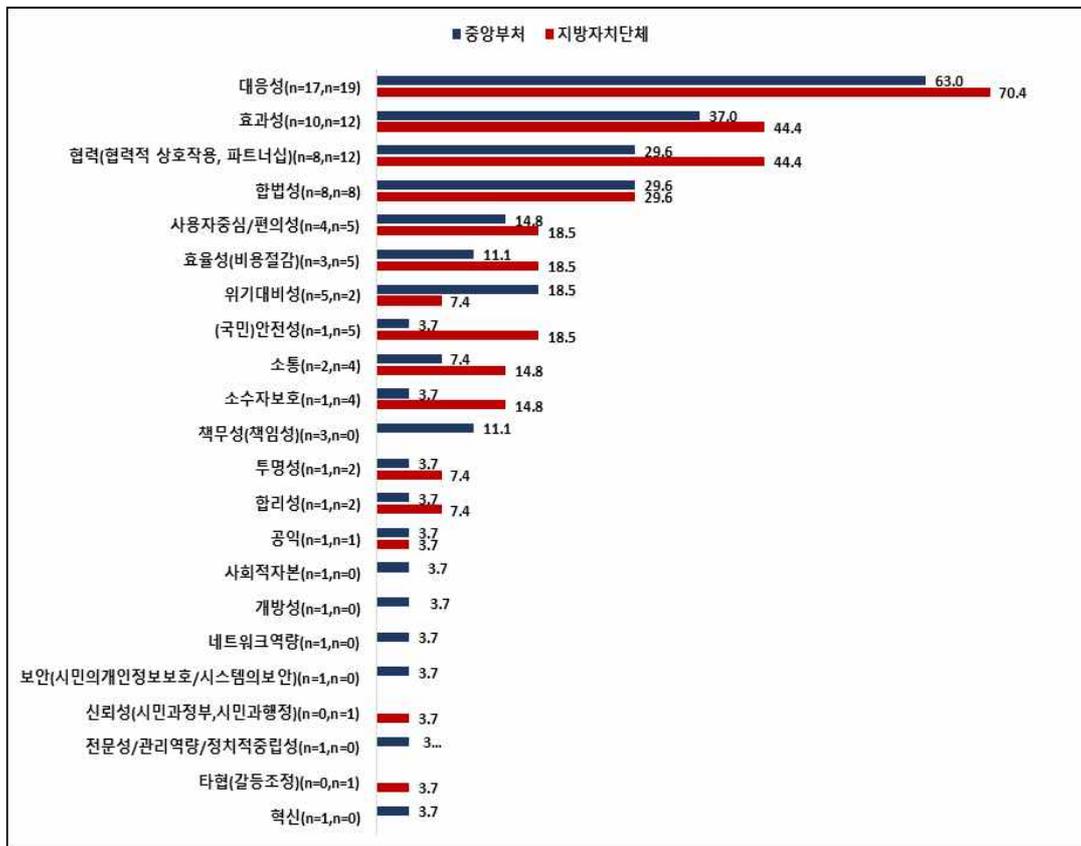
2. 문제 해결방안 구축과 공공가치

문제해결의 방안 도출단계의 공공가치유형들을 상위범주화한 결과 22개의 공공가치 유형화(그림 3)로 분석되었고, ‘대응성’ 의 공공가치가 중앙정부부처와 지자체의 사례에서 가장 많이 준거틀로서 활용된 것으로 나타났다(36개 사례). ‘효과성’ 의 가치가 22개 사례에서 나타나 두 번째로 높은 빈도를 보였고, ‘협력(협력적 상호작용, 파트너십)’ 이 20개 사례, ‘합법성’ 이 16개 사례에서 나타나, 위의 4가지 공공가치가 구체적 문제해결 방안도출 준거 공공가치로 가장 많이 적용된 것으로 이해할 수 있다.

특히나 문제 진단 단계에서 강조되지 않았던 ‘협력(협력적 상호작용, 파트너십)’ 이 문제 해결방안 도출의 중요 준거 상위범주 공공가치로 등장한 것은 매우 흥미로운 결과이다. 비록 다수의 사례는 아니지만 중앙정부부처의 사례 중 문제해결방안 도출 준거 가치로 적용된 ‘위기대비성’, ‘사용자중심/편의성’, ‘소통’, ‘(국민)안전성’, ‘소수자보호’, ‘투명성’, ‘합리성’, ‘공익’, ‘개방성’, ‘사회적 자본’, ‘네트워크 역량’, ‘보안’, ‘전문성’, ‘혁신’의 결과는 효율성, 효과성, 경제성 등의 초점을 넘어선 다양한 공공가치들이 다양한 중앙정부조직의 행정 문제해결방안 의사결정 행위에 영향을 미치고 있다는 의미로 이해될 수 있다. 지방자치단체의 준거 공공가치의 유형 결과 또한 흥미롭다. ‘대응성’의 19개 사례에 이어 ‘효과성’과 ‘협력(협력적 상호작용, 파트너십)’의 공공가치가 각각 12개의 사례에서 적용되었다. 이하로는 ‘합법성’, ‘사용자중심/편의성’, ‘효율성’, ‘(국민)안전성’, ‘소통’과 ‘소수자 보호’, ‘투명성’과 ‘합리성’, ‘공익’의 공공가치가 나타났다. 이외에 ‘신뢰성’ (시민과 정부; 시민과 행정), ‘타협(갈등조정)’이라는 공공가치가 지자체 조직에서 행정문제현상의 해결방안 준거로 적용되었다.

<그림 3> 문제해결 방안도출 준거 공공가치(상위범주 22개)

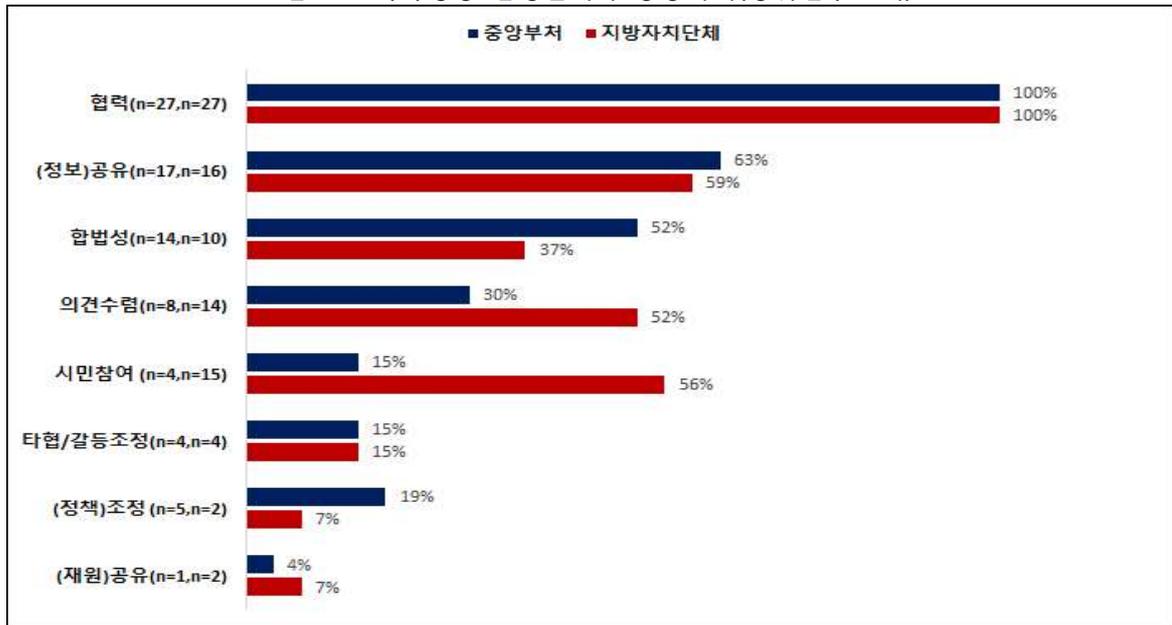
(N=54: 중앙부처 27개 사례, 지방자치단체 27개 사례; 단위:n/%)



3. 적극행정 집행과정과 공공가치

적극행정 집행단계의 공공가치유형들을 상위범주화한 결과(그림 4), ‘협력(협력적 상호작용, 파트너십)’의 공공가치가 중앙정부부처와 지방자치단체의 모든 사례에서 가장 많이 준거 틀로서 활용된 것으로 나타났다(54 사례). 협력의 행위자들 유형은 적극행정 담당 부처내 또는 부처간, 중앙정부부처-지자체, 공공기관, 기업, 시민사회(비영리조직, 시민단체, 전문조직), 시민, 외국정부로 나타났고 세 개 이상의 행위자들이 참여하는 다자간 공식협력의 유형도 나타났다. ‘(정보)공유’의 가치가 33개 사례에서 나타나 두 번째로 높은 빈도를 보였고, ‘합법성’이 24 사례, ‘의견수렴’ 22사례, ‘시민참여’ 19사례로 협력과 함께 위의 4가지 공공가치가 적극행정 집행과정 준거 공공가치로 가장 많이 적용된 것으로 이해할 수 있다. 이외에도 타협(갈등조정)이 8개 사례, ‘(정책)조정’ 7개 사례, ‘(재원)공유’ 가치가 3개로 분석되었다. 중앙정부 사례에 비해 지방자치단체의 적극행정 집행 준거가치로 ‘의견수렴’ 및 ‘시민참여’라는 민주적 과정 공공가치의 준거 사례가 훨씬 많았다는 결과는 지자체의 풀뿌리 민주주의 역할을 반영하는 것으로 해석된다.

<그림 4>: 적극행정 집행단계와 공공가치(상위범주 8개)



4. 적극행정과 창출된 공공가치

전체 54개 적극행정 사례 내러티브로의 공공가치 분석에서 총 68개의 다양한 적극행정 결과가 가져온 공공가치 향상관련 용어가 중간범주로 분류되었다. 한 사례내용 분석결과에서도 여러

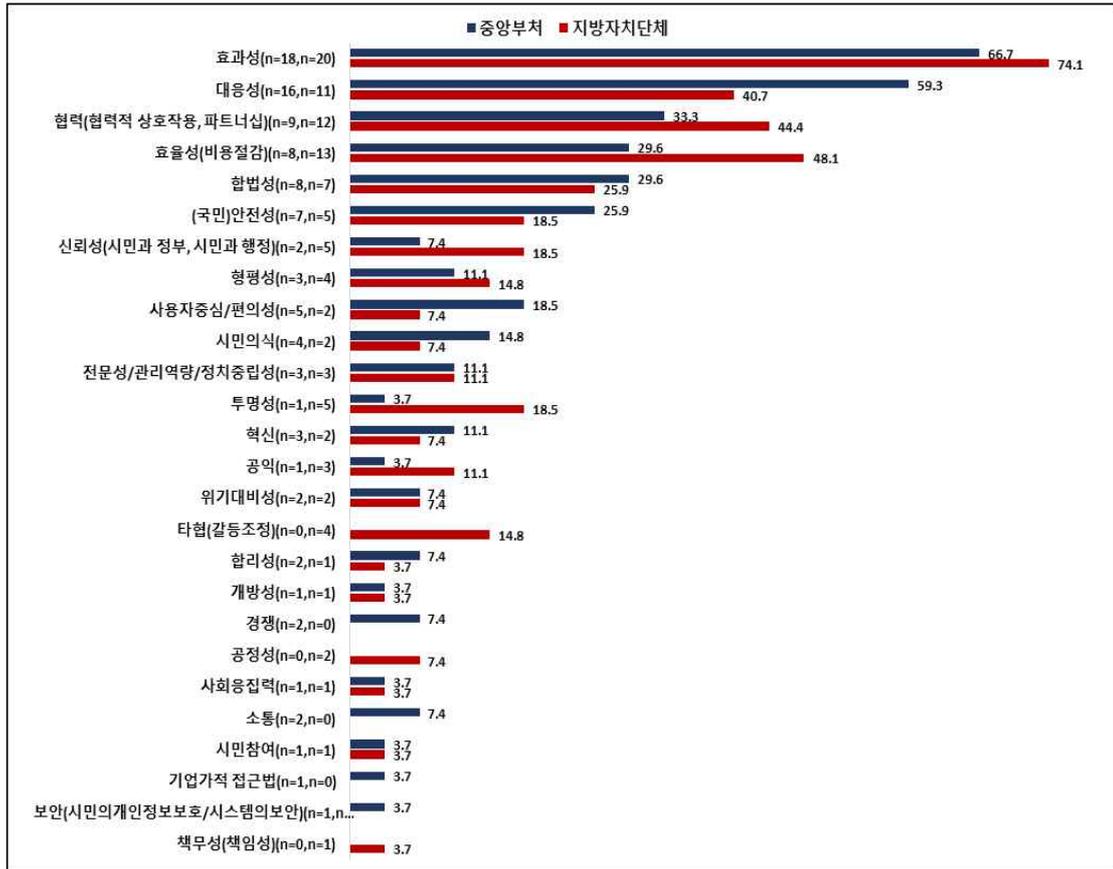
공공가치가 창출가치로 언급되고 있음을 발견하였고, 정책, 서비스, 프로그램의 다양성으로 창출된 공공가치 세부유형도 매우 다양하다는 것으로 이해될 수 있다. 적극행정 추진결과로 창출된 공공가치라는 맥락에서 언급된 68개 중간범주 세부용어 유형을 분석한 결과, 중앙정부부처의 27개 사례 중에서는 9개, 지방자치단체 27개의 사례에서는 11개가 ‘협력/협업’의 공공가치를 창출한 것으로 나타나 가장 높은 빈도를 보였다. 적극행정이 창출한 중간범주 68개 세부 공공가치 용어를 다시 상위범주화 한 결과 26개의 다양한 공공가치로 유형화되었다(그림 5).

분석결과와 빈도를 정리하면, ‘효과성’은 두 기관의 사례들에서 모두 가장 높은 빈도로 나타났으며, 중앙정부부처는 18개, 지방자치단체는 20개의 사례에서 나타났다. ‘대응성’의 가치는 중앙정부부처의 사례 16개, 지방자치단체의 사례 11개로 중앙정부부처의 사례들에서 더 많이 나타났으며, ‘협력(협력적 상호작용, 파트너십)’의 가치는 중앙정부부처의 사례 9개에서 나타났는데 지방자치단체는 이보다 많은 12개의 사례에서 확인되었다. ‘효율성’의 가치는 중앙정부부처의 경우 8개의 사례에서 나타난 반면 지방자치단체의 사례에서는 ‘효과성’ 다음으로 많은 13개의 사례에서 나타났다. ‘합법성’의 가치는 중앙정부부처 8개, 지방자치단체 7개로 비슷한 빈도를 보였고, ‘(국민)안전성’의 가치는 중앙정부부처 7개, 지방자치단체 5개로 나타났다. ‘사용자중심/편의성’의 공공가치는 중앙정부부처는 5개 사례, 지방자치단체는 2개 사례에서 발견되었다.

그 외 중앙정부부처와 지자체 모두 ‘신뢰성(시민과 정부, 시민과 행정)’, ‘형평성’, ‘시민의식’, ‘전문성/관리역량/정치적 중립성’, ‘혁신’, ‘공익’, ‘위기대비성’, ‘개방성’, ‘사회응집력’, ‘시민참여’ 등의 다양한 공공가치가 유형화 되었다. 중앙정부부처의 사례에서만 유형화된 공공가치로는 ‘경쟁’, ‘소통’, ‘기업가적 접근법’, ‘보안(시민의 개인정보보호/시스템의 보안)’이 있으며, 지자체의 사례에서만 유형화된 공공가치로는 ‘타협(갈등조정)’, ‘공정성’, ‘책무성(책임성)’가 있는데, 특히 ‘타협(갈등조정)’의 가치는 지방자치단체의 사례에서만 4개의 사례에서 확인된 것은 주목할 만하다.

<그림 5> 적극행정과 창출된 공공가치 (상위범주 26개)

(N=54: 중앙부처 27개 사례, 지방자치단체 27개 사례; 단위:n/%)

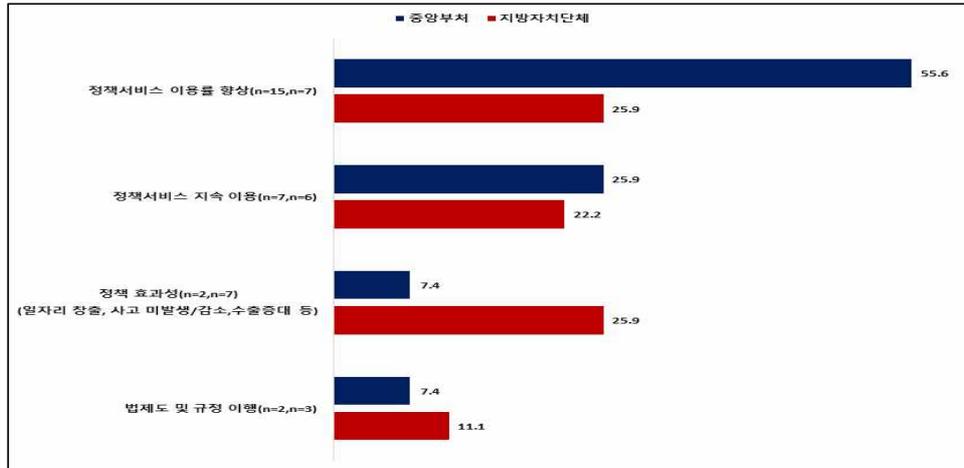


4-1. 적극행정의 실제 결과평가 및 모니터링

성과로서의 공공가치 의미를 (Public value as performance) 분석하고자 실제 적극행정 결과를 평가하고 모니터링 맥락의 내러티브를 분석한 결과, 데이터 수집의 행동을 통해 적극행정 결과를 평가/모니터링 하는 내용이 언급된 사례는 전체 54개 사례 중에 46개의 사례였다(85.2%) (그림 6). 관련 언급이 부재한 사례는 중앙정부부처 2개의 사례, 지자체 6개 사례였다. 몇 개의 사례는 정책입안 과정까지만 적극행정으로 소개하여 아직 적극행정 결과 평가 데이터가 수집되지 않은 경우도 있었다. 이에 46개의 사례에 근거 적극행정 결과를 모니터링 하는 데이터의 내용은 어떤 것이 있는지를 분석한 결과 네 가지 내용으로 유형화되었다. 분석결과 ‘정책서비스 이용률 향상’을 언급한 사례가 중앙정부, 지자체 전체 54개 사례 중 22개인 것으로 나타났다. 다음으로 ‘정책서비스 지속 이용’의 효과는 13개, ‘정책 효과성(예시: 일자리 창출, 사고 미발생/감소, 수출증대 등)’은 9개의 사례에서 언급됐으며, ‘법제도 및 규정 이행’의 결과를 언급한 사례는 5개였다.

<그림 6> 적극행정 결과 평가/모니터링 데이터 유형화

(N=54: 중앙부처 27개 사례, 지방자치단체 27개 사례; 단위:n/%)



V. 연구결과 논의 및 함의성

본 연구는 적극행정 추진과정에서의 내러티브로서의 공공가치 분석을 통해 각 단계별 공공가치 유형화 분석을 하였고 전체 33개의 다양한 상위범주 공공가치 집합을 도출하였다(표 1). 문제 진단의 공공가치 분석을 위해 문제현상이 저해하는 공공가치에 대한 내러티브를 분석한 결과, 16개의 공공가치 상위범주가 유형화되었다. 문제현상이 행정서비스 및 정책의 ‘효과성’의 저해를 가져온다는 내러티브는 중앙정부부처와 지자체 26개 사례에서 도출되었다. 이결과는 적극행정이 신공공관리(NPM)의 효율성 및 생산성 개념에서 더 확장되어 나가는 정책의 결과로서의 효과성에 대한 고민이 깊다는 의미로 해석될 수 있다. 즉 적극행정이 시민의 삶에 영향을 미치는 행정서비스 및 정책 결과(outcomes)의 효과성에 대한 문제의식을 강조하는 것이 행정현장 공무원들에게 인지되고 있다는 것이다. 이외에 나타난 다양한 공공가치의 분석결과는 적극행정이 이미 문제 진단 단계에서부터 다양한 유형의 공공가치의 집합체가 다양한 정책 및 행정서비스 문제 현상의 진단에 준거로 인지되고 있다는 해석이 가능하다.

문제해결의 방안 도출 단계의 22개의 공공가치 중에서 ‘대응성’ (36개 사례), ‘효과성’ (22개 사례), ‘협력(협력적 상호작용, 파트너십)’ (20개 사례), ‘합법성’ (16개 사례) 등의 4가지 공공가치가 구체적 문제해결 방안도출 단계 준거 공공가치로 가장 많이 적용된 것으로 나타났다. 기존 행정학 공공가치 연구에서 강조되었던 ‘대응성’, ‘효과성’, ‘합법성’ 가치가 다수의 사례에서 여전히 강조된 것은 이러한 가치들이 적극행정에서도 여전히 중요 공공가치로 문제해결방안 의사결정에 적용되고 있음을 암시하고 있다. 문제 진단에서 도출되지 않은 협력가치가 문제해결방안도출 단계에서 강조된 연구결과는 전 세계 행정학 연구에서 꾸준히 논의된 것처럼, 더 이상 정부조직이 혼자서 문제해결을 할 수 있기는 어려운 행정환경이 도래했다는(O’ leary et al.,

2010) 현실이 한국 행정의 현실이기도 하다는 함의성을 유추할 수 있다. 협력 외에 비록 다수의 사례는 아니지만 문제 진단에서 도출되지 않은 ‘소통’, ‘공익’, ‘사회적 자본’, ‘네트워크 역량’, ‘혁신’, ‘투명성’, ‘타협(갈등조정)’ 등의 공공가치들이 문제해결방안 구축 단계에서 도출된 것은 매우 흥미롭다. 이러한 결과는 ‘효율성’, ‘효과성’, ‘경제성’ 등의 초점을 넘어서 다양한 공공가치들이 다양한 행정 문제해결방안 의사결정 행위에 영향을 미치고 있다는 의미로 이해될 수 있다. 이러한 가치들의 강조는 정부조직이 당면한 문제현상들이 전통적 행정학 연구에서 강조된 조직 내 초점을 둔 관료제적 에토스를 벗어난 공공가치 유형들이 공무원들 인지과정과 적극행정 의사결정에 반영되고 있음으로 해석될 수 있다.

적극행정의 결과로 창출된 공공가치 내러티브를 상위범주화 한 결과 ‘효과성’, ‘대응성’, ‘협력’, ‘효율성’, ‘합법성’, ‘(국민) 안전성’ 등 여섯 개의 창출가치가 중앙정부부처, 지방자치단체 동일하게 가장 많이 언급된 가치유형으로 나타났다. ‘사용자중심/편의성’, ‘협력’, ‘합법성’, ‘(국민) 안전성’, ‘시민참여’의 공공가치가 적극행정의 주요 창출가치로 강조된 것은 현재 한국행정의 현실에서 기존에 강조된 정부조직 중심의 공공가치 범주를 넘어서 적극행정이 실현할 수 있는 정부와 시민과의 관계로 확장된 공공가치 영역을 보여준다는 점이 중요하고, 이러한 확장된 공공가치의 유형들에 대한 행정성과 평가제도의 관심이 요구되고 있다는 해석도 가능하다.

적극행정 결과를 실제로 평가/모니터링 하는 내용이 언급된 사례는 전체 54개 사례 중에 46개의 사례였다(85.2%). 실제 적극행정 평가 4가지 데이터 유형의 결과는 (‘정책서비스 이용률 향상’, ‘정책서비스 지속 이용’, ‘정책 효과성’, ‘법제도 및 규정 이행’) 적극행정추진을 통한 다양한 공공가치 실현의 성과평가의 연결을 어떠한 평가 시스템을 통해 이루어야 하는가라는 어려운 과제를 안고 있음을 시사한다. ‘효과성’은 9개 사례에서 ‘합법성’은 5개 사례에서만 평가되고 있다는 결과는 적극행정이 다양한 공공가치 실현의 목적을 두고 집행되었음에도 불구하고 아직 평가의 기준이 결과(outcomes)에 초점을 둔 공공가치 관련 효과성 평가의 단계에 접목되지 않은 한계를 보여주고 있는 것이다. 특히 중앙정부부처의 경우 ‘정책서비스 이용률 향상’의 데이터수집이 지방자치단체의 사례 대비 빈도가 높은 것으로 나타났으며, 지방자치단체의 경우 네가지 평가 데이터 수집에 보다 균형 잡힌 적극행정 결과 평가를 하고 있다는 해석이 가능하다.

<표 1> 적극행정 추진과정과 공공가치 유형화(중앙정부부처 & 지방자치단체)

공공가치 상위범주] 54개 사례(중앙정부부처 27개, 지방자치단체 27개)							
문제현상이 저해하는 공공가치 (17개 유형)	사례 수 C:중앙 L:지자체	문제해결방안 준거 공공가치 (22개 유형)	사례 수 C:중앙 L:지자체	적극행정 집행 공공가치 (8개 유형)	사례 수 C:중앙 L:지자체	적극행정 창출 공공가치 (26개 유형)	사례 수 C:중앙 L:지자체
대응성	41 C:21/L:20	대응성	36 C:17/L:19	협력 (협력적 상호작용, 파트너십)	54 C:27/L:27	효과성	38 C:18/L:20
효과성	26 C:13/L:13	효과성	22 C:10/L:12	(정보)공유	33 C:17/L:16	대응성	27 C:16/L:11
사용자중심/편의성	22 C:10/L:12	협력 (협력적 상호작용, 파트너십)	20 C:8/L:12	합법성	24 C:14/L:10	협력 (협력적 상호작용, 파트너십)	21 C:9/L:12
(국민)안전성	8 C:4/L:4	합법성	16 C:8/L:8	의견수렴	22 C:8/L:14	효율성 (비용절감)	21 C:8/L:13
합법성	8 C:3/L:5	사용자중심/편의성	9 C:4/L:5	시민참여	19 C:4/L:15	합법성	15 C:8/L:7
소수자보호	7 C:1/L:6	효율성(비용절감)	8 C:3/L:5	타협 (갈등조정)	8 C:4/L:4	(국민)안전성	12 C:7/L:5
효율성 (비용절감)	6 C:2/L:4	위기대비성	7 C:5/L:2	정책(조정)	7 C:5/L:2	신뢰성 (시민과 정부, 시민과 행정)	7 C:2/L:5
신뢰성 (시민과 정부, 시민과 행정)	4 C:1/L:3	(국민)안전성	6 C:1/L:5	재원(공유)	3 C:1/L:2	형평성	7 C:3/L:4
위기대비성	4 C:2/L:2	소통 2	6 C:2/L:4			사용자중심/편의성	7 C:5/L:2
책무성(책임성)	3 C:3/L:0	소수자보호 2	5 C:1/L:4			시민의식	6 C:4/L:2
개방성	2 C:1/L:1	책무성(책임성)	3 C:3/L:0			전문성/관리역량/정치적중립성	6 C:3/L:3
타협(갈등조정)	2 C:0/L:2	투명성 2	3 C:1/L:2			투명성	6 C:1/L:5
형평성 2	2 C:0/L:2	합리성	3 C:1/L:2			혁신	5 C:3/L:2
보안(시민의 개인정보보호/ 시스템의 보안)	1 C:1/L:0	공익	2 C:1/L:1			공익	4 C:1/L:3
시민의식	1 C:1/L:0	사회적 자본	1 C:1/L:0			위기대비성	4 C:2/L:2
전문성/관리역량 /정치적중립성	1 C:1/L:0	개방성	1 C:1/L:0			타협(갈등조정)	4 C:0/L:4
합리성	1 C:1/L:0	네트워크역량	1 C:1/L:0			합리성	3 C:2/L:1
		보안(시민의 개인정보보호/ 시스템의 보안)	1 C:1/L:0			개방성	2 C:1/L:1
		신뢰성 (시민과 정부, 시민과 행정)	1 C:0/L:1			경쟁 1	2 C:2/L:0
		전문성/관리역량 /정치적중립성	1 C:1/L:0			공정성 1	2 C:0/L:2
		타협(갈등조정)	1 C:0/L:1			사회응집력 1	2 C:1/L:1
		혁신 2	1 C:1/L:0			소통	2 C:2/L:0
						시민참여 1	2 C:1/L:1
						기업가적 접근법 1	1 C:1/L:0
						보안(시민의 개인정보보호/ 시스템의 보안)	1 C:1/L:0
						책무성(책임성)	1 C:0/L:1

이 연구결과의 또다른 의미있는 함의성은 실제 적극행정 결과의 평가/모니터링 데이터

수집에 적용된 공공가치 유형, 즉 합법성은 민주적 에토스로, 효과성, 사용자 중심/편의성은 관료제적 에토스 범주에 적용되어 평가의 공공가치들이 민주적 에토스와 관료제적 에토스를 접목하는 부분적 역할을 하고 있다는 해석이 가능하다. 또한 적극행정 집행과정에서 54개 모든 사례가 협력이라는 공공가치에 준거한다는 분석결과는 민주적 에토스와 관료제적 에토스 뿐만 아니라 협력의 에토스가 적극행정의 공공가치 범주 분석을 위해 필연적일 수 있다는 함의성을 지닌다. 이에 지난 20년 미국 행정학 연구에서 강조되어오던 협력적 공공관리, 협력적 거버넌스는 협력의 에토스를 민주적 에토스 또는 관료제적 에토스와 접목시켜주는 다리 역할을 해준다는 해석이 가능해진다. 즉 협력 에토스하의 협력적 거버넌스 범주는 민주적 에토스와 협력에토스를 연결해 줄 수 있으며 이는 시민사회와 정부의 협력적 거버넌스가 민주적 에토스의 공공가치 증진에 도움을 줄 수 있는 역할을 수행할 수 있다는 의미로 해석될 수 있다. 협력 에토스하의 협력적 공공관리 범주 역시 관료제적 에토스와 협력 에토스를 접목하는 역할이 가능하며 중앙정부, 지방자치단체, 산하 공공기관간의 수직적, 수평적 협력적 공공관리는 관료제적 에토스의 공공가치 함양에 도움을 줄 수 있는 역할을 수행할 수 있다는 함의성을 지닌다. 결론적으로 우수사례로 선정된 54개의 적극행정 추진과정의 공공가치 준거는 민주적 에토스, 관료제적 에토스, 협력 에토스를 함축하고 있다고 요약될 수 있으며, 이 결과는 앞으로 적극행정을 추진하고자 하는 많은 공무원들에게 유용한 실무적 교훈을 제공할 수 있다.

VI. 맺음말

본 연구는 지난 11년 동안 공공의 이익을 위하여 공무원들이 적극적으로 직무를 수행한다는 의미의 적극행정 방식이 추진되었음에도 불구하고 적극행정의 집행에 대한 경험적 자료에 근거한 적극행정과 공공가치의 연계성에 대한 연구는 미비하다는 문제의식으로 시작되었다. 실제 적극행정의 실무적 적용, 집행에 대한 다양한 조직의 다양한 정책분야의 적극행정 추진 과정에 준거가 된 공공가치 내러티브 분석은 적극행정의 효과적 정착과 공무원과 정부조직의 공공가치 중심의 적극행정 공직문화 형성에 도움이 될 수 있는 발전방안모색에 도움이 될 것이라는 동기에서 본 연구를 진행하였다.

전체 54개 사례의 결과를 종합하면 민주적 에토스 및 관료제적 에토스하의 공공가치 범주들이 적극행정 맥락에서도 가장 강조되고 있다는 것이다. 하지만 다양한 행정서비스와 정책 맥락에서 내러티브로서의 34개 공공가치가 도출된 본 연구의 결과는 앞으로 적극행정의 효과적 제도화 정착을 위한 일환으로 공공가치에 대한 경험적 연구가 더 확대될 필요성을 시사하고 있다. 또한 모든 54개 적극행정 사례에서 강조된 협력의 중요성은 협력 에토스에 대한 가능성을 제공하며, 다양한 협력유형(정부조직 내, 정부조직 간, 정부와 시민사회 간, 정부와 시민 간)이 적극행정 추진과정에 적용되고 있는 실무적 현실을 고려 앞으로 협력적 공공관리(collaborative public

management) 및 협력적 거버넌스(collaborative governance) 관련 다양한 이론적 연구접근방식을 적극행정의 연구에 연결하는 한국행정학계의 관심이 필요하다. 더불어 본 연구의 결과에 의하면 적극행정의 창출결과 평가 관련하여 효과성 중심(outcome oriented)의 평가 및 민주적 에토스하의 공공가치 증진 평가제도가 아직은 미흡하다는 한계를 보여주고 있다. 결론적으로 적극행정의 제도화를 위하여 효과성과 공공가치의 접목이라는 공공가치관리 방식(public value management approach)의 적극행정에의 적용을 위한 심도 있는 연구와 실무적 논의가 필요하다는 함의성을 도출할 수 있다. 본 연구의 54개 사례 분석만으로는 적극행정과 공공가치에 대한 경험적 연구는 그 한계성을 지닌다. 이에 앞으로 이 주제에 대한 보다 깊이 있는 경험적 연구의 축적으로 적극행정과 공공가치에 대한 이론적 틀의 구성과 실무적 접목에 대한 다양한 학제적 담론이 구성되리라 기대해본다.

참고문헌

- 감사원 (2010). (적극행정 분위기 조성을 위한)무사안일 감사백서. 서울: 감사원.
- 감사원 (2011). 적극행정 면책제도 운영 개선방안 연구. 서울: 감사연구원.
- 감사원 (2019). 적극행정 활성화 장애요인 분석: 적극행정 길찾기, 감사원의 현장 소통. 서울: 감사원.
- 강나을·박성민 (2019). 공직 내 적극행정의 영향요인에 관한 연구: 조직 행태주의적 관점에서. 한국행정논집, 31(4), 879-909.
- 김난영 (2019). 감사기구와 적극행정: 17 개 시·도 사전컨설팅제도 운영 성과와 위험요인 분석. 한국행정학보, 53(3), 103-136.
- 김윤권 외 (2011). 적극행정 면책제도의 분석 및 활성화 방안. 한국행정논집, 23(3), 829-853.
- 김호균 (2019). 적극행정과 공공가치 (public values) 의 실현: 조직문화와 리더십이론을 중심으로. 한국인사행정학회보, 18(4), 257-272.
- 박정호 (2019). 조직행태이론이 적극행정에 주는 시사점. 한국인사행정학회보, 18(4), 283-294.
- 박정훈 (2009). 積極行政 實現의 法的 課題. 공법연구, 38, 329-353.
- 박충훈 외 (2016). 적극행정 평가지표개발 연구. 정책연구, 1-96.
- 박희정 (2016). 적극행정을 위한 지방자치단체 감사의 개선과제. 지방행정연구, 30(4), 25-51.
- 오영균 (2017). 주민복리를 위한 적극행정의 정당성과 한계: 사전컨설팅감사제도를 중심으로. 지방행정연구, 31(2), 63-85.
- 윤건수 (2001). 자연언어에 토대를 둔 조직 연구방법/스토리텔링 구조를 중심으로. 정부학

- 연구, 7(2), 9-41.
- 윤건수 · 김순희. (2013). 공직의 정체성에 대한 연구: 공무원의 영혼에 대한 내러티브를 중심으로. *한국행정학보*, 47(1), 1-23.
- 이종수 (2016). 적극행정의 활성화를 위한 쟁점과 방안 고찰. *지방행정연구*, 30(4), 3-23.
- 조태준 (2019). 적극행정 촉진을 위한 인사제도 발전방안-[적극행정 운영규정] 을 중심으로. *한국인사행정학회보*, 18(4), 311-324.
- 조태준 외 (2020). 적극행정에 대한 평가와 발전방안 연구: 공무원의 인식을 중심으로. *한국인사행정학회보*, 19(2), 223-245.
- 최태현 (2019). 운명적 인간으로서 관료: 적극행정의 윤리적 쟁점들을 중심으로. *한국행정학회 학술발표논문집*, 603-616.
- Alam, I. (2006). Removing the Fuzziness from the Fuzzy Front-End of Service Innovations through Customer Interactions. *Industrial Marketing Management*, 35(4), 468-480.
- Alford, J., Douglas, S., Geuijen, K., & 't Hart, P. (2017). Ventures in Public Value Management: Introduction to the Symposium. *Public Management Review*, 19(5), 1-16.
- Alford, J., & O'flynn, J. (2009). Making Sense of Public Value: Concepts, Critiques and Emergent Meanings. *International Journal of Public Administration*, 32(3-4), 171-191.
- Bevir, M., Rhodes, R. A., & Weller, P. (2003). Traditions of Governance: Interpreting the Changing Role of the Public Sector. *Public administration*, 81(1), 1-17.
- Cambridge international dictionary of English. (1995). Cambridge: Cambridge University Press.
- Connelly, F. M., & Clandinin, D. J. (1990). Stories of Experience and Narrative Inquiry. *Educational Researcher*, 19(5), 2-14.
- Dahl, R. A. (1947). The Science of Public Administration: Three Problems. *Public Administration Review*, 7(1), 1-11.
- DeLeon, L., & DeLeon, P. (2002). The Democratic Ethos and Public Management. *Administration & Society*, 34(2), 229-250.
- Farmer, D. J. (1995). *The Language of Public Administration: Bureaucracy, Modernity, and Postmodernity*. University of Alabama Press.
- Feldman, M. S., Sköldbberg, K., Brown, R. N., & Horner, D. (2004). Making Sense of Stories: A Rhetorical Approach to Narrative Analysis. *Journal of Public Administration Research*

- and Theory*, 14(2), 147-170.
- Franzosi, R. (1998). Narrative Analysis—or Why (and How) Sociologists Should be Interested in Narrative. *Annual Review of Sociology*, 24(1), 517-554.
- Frederickson, H. G. (1980). *New Public Administration*. University Alabama Press.
- Harmon, M. M. (1971). Normative Theory and Public Administration: Some Suggestions for a Redefinition of Administrative responsibility. In: F. Marini, *Toward a New Public Administration: The Minnowbrook Perspective* (pp. 172–185). Scranton, Pa.: Chandler Publishing.
- Hartley, J., Alford, J., Knies, E., & Douglas, S. (2017). Towards an Empirical Research Agenda for Public Value Theory. *Public Management Review*, 19(5), 670-685.
- Jørgensen, T. B., & 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.
- Lippmann, W. (1955). *The Political Philosopher*. Boston, MA: Little, Brown.
- Moen, T. (2006). Reflections on the Narrative Research Approach. *International Journal of Qualitative Methods*, 5(4), 56-69.
- Moore, M. H. (1995). *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Harvard University Press.
- Moynihan, D. P., Fernandez, S., Kim, S. H., LeRoux, K. M., Piotrowski, S. J., Wright, B. E., & Yang, K. (2011). Performance Regimes Amidst Governance Complexity. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21(suppl_1), 141-155.
- Nabatchi, T. (2018). Public Values Frames in Administration and Governance *Perspectives on Public Management and Governance*, 1(1), 59–72.
- 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'Leary, R., Van Slyke, D. M., & Kim, S. (Eds.). (2011). *The Future of Public Administration around the World: The Minnowbrook Perspective*. Georgetown University Press.
- Osborne, S. P. (2020). *Public Service Logic: Creating Value for Public Service Users, Citizens,*

- and Society Through Public Service Delivery*. Routledge.
- Osborne, S. P., Radnor, Z., & Strokosch, K. (2016). Co-production and the Co-creation of Value in Public Services: a Suitable Case for Treatment? *Public management review*, 18(5), 639-653.
- Patterson, M., & Monroe, K. R. (1998). Narrative in Political Science. *Annual Review of Political Science*, 1(1), 315-331.
- Pentland, B. T. (1999). Building Process Theory with Narrative: From Description to Explanation. *Academy of Management Review*, 24(4), 711-724.
- Pugh, D. L. (1991). *The Origins of Ethical Frameworks in Public Administration*. In Ethical Frontiers in Public Management, ed. J. S. Bowman, 9-33. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Riessman, C. K. (1993). *Narrative Analysis (Vol. 30)*. Sage.
- Smith, R. F. (2004). Focusing on Public Value: Something New and Something Old. *Australian Journal of Public Administration*, 63(4), 68-79.
- Stoker, G. (2006). Public Value Management: a New Narrative for Networked governance? *The American Review of Public Administration*, 36(1), 41-57.
- Van de Walle, S. Published in: Van de Walle, S. & Groeneveld, S.(eds)(2016). *Theory and practice of public sector reform.(Critical Studies in Public Management series)*, 131-143. London: Routledge.
- Woller, G. M. (1998). Toward a Reconciliation of the Bureaucratic and Democratic Ethos. *Administration & Society*, 30(1), 85-109.
- Yanow, D. (1996). *How Does a Policy Mean?: Interpreting Policy and Organizational Actions*. Georgetown University Press.

[기타 웹사이트 자료]

국민신문고. 소극행정 신고. <https://idea.epeople.go.kr/nep/pttn/negativePttN/NegativePttNContent.npaid>, 검색일: 2020.09.12

박찬석 · 정연상 (2015). 「감사권익보호관」 제도의 도입배경 및 개요. 감사원 격월간 감사지 가을호(128호). https://www.bai.go.kr/bai/cop/bbs/detailBoardArticle.do?bbsId=BBSMSTR_10000000015&nttId=86934&mdex=bai26&searchCnd=&searchWrd=&searchBgnDe=&searchEndDe=&searchYear=&pageIndex=3&recordCountPerPage=9,

검색일: 2020.10.4

법제처 (2020). 행정기본법안 추진배경. <https://www.moleg.go.kr/menu.es?mid=a10111010000>, 검색일: 2020.10.4.

인사혁신처 (2015). 2015 소극행정·적극행정 사례집. http://www.mpm.go.kr/flexer/index.jsp?FileDir=bbs_000000000000036/20151207&SystemFileName=20151207142207868.pdf&FileName=%EC%86%8C%EA%B7%B9%ED%96%89%EC%A0%95%EC%82%AC%EB%A1%80%EC%A7%91.pdf, 검색일: 2019.12.01.

인사혁신처. (2016). 2016 적극행정 우수사례집. http://www.mpm.go.kr/mpm/comm/pblcateList/?boardId=bbs_000000000000036&mode=view&cntId=832&category=&pageIdx=, 검색일: 2019.12.01

인사혁신처. (2017). 2017 적극행정 우수사례집. http://www.mpm.go.kr/mpm/info/infoService/serviceBoard/?boardId=bbs_000000000000122&mode=view&cntId=19&category=%EA%B8%B0%ED%83%80&pageIdx=. 검색일 2019.12.01

인사혁신처. (2018). 2018 적극행정 우수사례집. http://www.mpm.go.kr/mpm/info/infoService/serviceBoard/?boardId=bbs_000000000000122&mode=view&cntId=25, 검색일: 2019.12.01

인사혁신처. (2016). 2016년 신년사-인사혁신처장 이근면. http://www.mpm.go.kr/mpm/comm/newsInnoNotice/?boardId=bbs_000000000000020&mode=view&cntId=909&category=&pageIdx=27, 검색일: 2020.10.04

인사혁신처. 적극행정 제도 소개. <http://www.mpm.go.kr/mpm/theActive/definition>, 검색일: 2020.09.12

인사혁신처. 적극행정 온. <http://www.mpm.go.kr/proactivePublicService>, 검색일: 2020.09.12

한국행정연구원. (2020). '2020년 제2차 사회조사센터 데이터브리프: 데이터로 본 일반 국민과 공무원에게 가장 중요한 공직자의 자질은?' 한국행정연구원 웹사이트 https://www.kipa.re.kr/site/mblk/research/selectPublishView.do?gubun=DA&pblctId=PUBL_000000000000553, 검색일: 2020.10.04

[법령 참고자료]

감사원법 (법률 제13204호, 2015. 2. 3, 일부개정) 법제처 국가법령정보 <https://www.law.go.kr/LSW/lsc.do?section=&menuId=1&subMenuId=15&tabMenuId=81&eventGubun=060101&query=%EA%B3%B5%EB%AC%B4%EC%9B%90+%EC%A7%95%EA%B3%84%EB%A0%B9+%EC%8B%9C%ED%96%89%EA%B7%9C%EC%B9%99#undefined>, 검색일: 2020.10.4.

감사원 훈령 (감사원훈령 제368호, 2010. 3. 18). 감사원 법령 및 규정자료. https://www.bai.go.kr/bai/cop/bbs/listBoardArticles.do?bbsId=BBSMSTR_100000000008&mdex=bai18,
검색일: 2020.10.4.

공공감사에 관한 법률 시행령 (대통령령 제30833호, 2020. 7. 14., 타법개정) 법제처 국가법령정보 <https://www.law.go.kr/LSW/lSc.do?section=&menuId=1&subMenuId=15&tabMenuId=81&eventGubun=060101&query=%EA%B3%B5%EB%AC%B4%EC%9B%90+%EC%A7%95%EA%B3%84%EB%A0%B9+%EC%8B%9C%ED%96%89%EA%B7%9C%EC%B9%99#undefined>, 검색일: 2020.10.4

적극행정 운영규정 (대통령령 제 30968호, 2020. 8. 25., 일부개정) 법제처 국가법령정보센터 <https://www.law.go.kr/LSW/lInfoP.do?efYd=20200825&lsiSeq=221089#0000>, 검색일: 2020.10.4

부록 1: 중앙행정기관 27개 사례 목록

연도	기관	담당부서	사례 제목
2018	경찰청	교통기획과	해외출국자 안심운전을 위한 첫걸음, 찾아가는 인천국제공항 국제운전면허증 발급 서비스 실시
	고용노동부	거제고용복지플러스센터	22개 기관의 협업으로 만든, 희망의 124개 일자리
	관세청	FTA협력담당관실	美 301조, 정부부처 하나되어 '한-중 연결공정제품' 원산지 통관으로 해소하다
	농림축산식품부	농림축산검역본부 위험관리과	수출 종자의 유전자변형생물체(LMO) 검사 및 증명으로 우리나라 고부가가치의 종자 수출 가능
	관세청	성남세관	수입주류 소각하면 공해, 재활용으로 세 마리 토끼를 잡다.
	문화재청	문화유산교육팀	잃어버린 문화재를 되찾는 다자간 민관협력 (주미대한제국공사관 복원 및 효명세자빈 축책 환수)
	식품의약품안전처	의약품정책과	공급중단, 수입의존 필수치료제의 국내 자급 성공
	조달청	구매총괄과	창업·벤처기업 전용물 벤처나라 운영으로 창업·벤처기업의 공공조달시장 진출·판로지원 적극 지원
행정안전부	개인정보보호협력과	2018.5.25. EU 개인정보보호법 시행 대비 7개 부처가 역할 분담으로 효율적 업무지원	
2017	경찰청	충북지방경찰청 경비교통과	소방차 골든타임 확보를 위한 '긴급차량 우선 교통신호 연동시스템' 구축
	과학기술정보통신부	정보통신방송 기반과	표준결제창 적용 등을 통한 휴대폰 소액결제 이용자 피해 최소화
	보건복지부	의료보건정책과	의료기관간 진료정보교류서비스 활성화
	행정안전부	개인정보보호정책과	불필요하게 가입한 웹사이트, 한 눈에 보고 탈퇴도 손쉽게
	경찰청	경북지방경찰청 여성청소년과	전국최초, 상설 '장기실종자 추적팀' 운영
	관세청	특수통관과	내국세 환급(Tax Refund) 절차 간소화로 국민경제 활성화
	보건복지부	질병관리본부 검역지원과	국제공인 예방접종지정기관 전국 확대를 통한 대국민 편의 제고
	여성가족부	가족지원과	'원스톱 양육비 이행 지원 서비스'로 한부모자녀의 안정적 성장지원
식품의약품안전처	식품안전정책과	음식점의 주방 공동사용 확대	
2016	법제처	법령정보과	적극행정 문화 정착을 위한 신고 민원 처리제도 합리화 방안
	경찰청	수원중부경찰서	상습 정체교차로 차량소통 개선과 보행자 안전 확보를 위한 「보행자 중심 신호체계」 운영
	관세청	심사정책과	8억 원이 돌려 준 5,000만 국민 감동! "해외직구 반품도 세금을 돌려줌으로써 국민만족도 UP"
	농촌진흥청	수출농업지원과	농식품 수출애로 '현장형 협업'으로 One-Stop 해결 "기관합동 '찾아가는 수출현장 종합컨설팅' 추진"
	법무부	출입국심사과	자동출입국심사 이용 확대 및 간소화
	식품의약품안전처	식품기준과	과학적 근거에 기반한 적극적 협상으로 중국의 김치 기준 개정, 국내 김치의 수출 지원
	인사혁신처	인재정보담당관실	민간 스카우트 및 국민추천제를 통한 적극적 인재발굴
	조달청	구매총괄과	정부조달 적용 인증 대폭 축소로 조달업체 부담 경감
	행정자치부	지방규제혁신과	규제혁신 현장토론회 순회개최, 해묵은 규제혁파

부록 2: 지방자치단체 27개 사례 목록

연도	기관	담당부서	사례 제목
2018	전라남도 광양시	교육청소년과	간하면 '명동', 전국 최초 명동카 사업 어린이집 통학차량 간힘 사고 막는다
	강원도 철원군	경제진흥과	국내 최초 주민참여형 태양광 발전소 건설로 주민주도형 신재생에너지 단지 조성
	부산광역시	융복합주력산업과	민·관 협치 규제개혁으로, 신발기업 10개사 유치 및 일자리 1,400여개 창출 촉진
	충청남도	물관리정책과	내포신도시 축산악취 해결에 '청신호' 밝히다
	경기도 수원시	도시디자인과	불법 유동광고물 자동 전화안내 서비스
	경기도	토지정보과	지도기반의 부동산포털 빅데이터를 활용하여 관광지도, 규제지도 온라인 서비스 실시
	광주광역시	교통정책과	교통관련 공공기관 협업을 통한 전국 교통 사망사고 감소를 전국 1위 달성
	인천광역시 미추홀구	위생과	장애인 등 노약자분들께 외식의 자유를 드려요 B.F.(배리어프리) 행복한 음식점 운영
	전라북도	새만금개발과	오랜 산고 끝에 태어난 새만금, 드디어 출생신고 !
2017	인천광역시 남구	건축과	"집이 바뀌었어요" 뒤바뀐 동, 호수 바로 잡는다
	부산광역시 시하구	창조도시기획단	관광진흥법 개선을 통한 주민일자리 창출
	전라남도	노인장애인과	전국 최초 '고독사 지킴이단' 운영
	충청남도 공주시	환경지원과	법적사각지대 집단적, 고질적 악취 환경민원 해결
	강원도	기획관실	동계올림픽 성공개최와 지역경제 활성화를 위한 규제개혁 추진
	경기도 김포시	공업관리사업소	폐지주목을 활용한 나무화분 제작설치로 공원 내 수목 식재
	부산광역시 서구	생활지원과	'취약계층 안부확인 돌봄 순찰' 협업을 통한 촘촘한 사회 안전망 구축
	인천광역시	장애인복지과	비영리법인 설립, 운영 공공증! 확 해소
	전라남도 보성군	도시경관과	40여년간 규제로 방치된 노후주택 서민의 주거안정대책 마련
2016	경기도	회계과	행복카셰어(공용차량 무상공유)를 통한 도민행복기치 실현
	전라북도	투자유치과	개성공단기업의 조기 정상화(적극행정의 미래)
	강원도 속초시	주민생활지원실	찾아가는 공공요금 감면신청 대행서비스
	서울특별시	계약심사과	재개발·재건축 분쟁갈등 해소를 위한 민간 건설공사 원가자문 서비스
	경상남도	환경정책과	저소득층 슬레이트지붕 개량 민관협력사업
	대전광역시 서구	주차관리과	학교주차장 야간개방으로 주택가 주차난 해소
	부산광역시	노인복지과	민간기업과의 협력을 통한 재정지원 없는 베이비부머·노인 일자리 창출
	전라남도 광양시	특별징수팀	모든 세금 한 장으로 알려주는 서비스
	충청남도 서천군	지역경제과	오지마을 어르신들의 발 전국최초의 100원 요금 "희망택시"