

뉴노멀시대 정부의 역할: 新공공성 탐색

2000년대 이후 만연된 저성장, 저소비, 저물가, 저수익률과 같은 20세기 산업화시대와 구별되는 경제 현상을 뉴노멀(New Normal)이라 한다. 문제는 이러한 뉴노멀 현상이 일정 지역에 국한된 일시적 경제현상만이 아닌 장기적이고 다양한 사회현상과 복잡하게 연계된 전 지구촌의 새로운 행정환경의 출현을 의미한다는 것이다. 고용없는 성장, 급속한 양극화, 노인빈곤, 급격한 기상이변 등 뉴노멀시대 새로운 행정환경에 정부가 어떠한 역할을 수행하여야 하는가? 이번 호 정부학 연구는 뉴노멀시대 정부의 역할을 새롭게 조망하고, 기존의 공공성 논의에서 추가되거나 보완하여야 할 공공가치는 무엇인지 살펴보고자 기획논문을 실었다. 이번에 발표되는 세 편의 논문은 뉴노멀시대 정부의 역할에서 기존의 공공성논의에서 극복해야 할 이슈와 쟁점들을 新공공성 논의로 확장하고자 하였다. 新공공성 논의의 출발점이 되기를 기대하는 마음으로 세 편의 논문을 기획하였다.

최상옥은 새로운 행정환경으로서 뉴노멀 시대에 적절하고도 공정한(adequate and equitable) 행정서비스를 제공하는 것이 무엇보다도 중요하다고 지적한다. 뉴노멀의 개념과 논의가 주로 경제학과 경영학에서 시작되고 발전되어 왔다면, 뉴노멀 시대에 요구되는 행정서비스 제공의 적절성과 공정성의 확보는 그동안 행정학계가 “행정학의 적실성”과 “사회적 형평성”을 강조하여 왔던 행정의 공공성 논의와 무관하지 않다. 행정의 공공성과 핵심 공공가치 논의를 기본적인 공공가치(nodal value)로서 행정목표와 정부역할, 그리고 이를 구현하기 위한 필요한 공공가치(neighbor value)를 20세기 산업화시대 신공공관리론에 입각한 공공가치와 21세기 뉴노멀시대 행정환경에 적합한 공공가치로 구별하여 살펴보고 있다. 구체적으로, 20세기 산업화시대 신공공관리론에 입각한 공공성의 기본적 가치는 정부의 역할이 도구적 효율성에 초점을 맞추고 있으며, 정부의 책임성의 범위도 개별적 책임과 자율성에 기초를 두면서, 정부의 개입이나 규제도 최소한에 머물도록 하는 수동적 중립성, 정부혁신관리 및 서비스 절차 및 내용에서도 경쟁적이고 제한적인 다양성을 강조하고 있음에 반해, 21세기 저성장·고령화·고위험의 뉴노멀시대 행정환경에 적합한 핵심 공공가치로는 정부의 역할이 보다 인본적인 보장성을 강조하면서, 개별적이 아닌 공유된 책임성과 자율성 강조와 적극적인 정부의 개입과 규제, 그리고 종합적인 다양성관리를 통한 정부

혁신관리와 서비스제공 절차와 내용에서도 경쟁적이 아닌 포용적 공감성을 요구받고 있다고 점을 강조하고 있다. 특히 뉴노멀시대의 새로운 행정환경에 요구되는 정부의 역할과 행정이 추구해야 할 목표는 공공서비스의 제공을 도구적이거나 선택적이 아닌 인본적으로 보장하는 인본적 보장성이다. 이것은 정부역할에 대한 새로운 정의이며, 행정이 추구해야 할 이념으로 새롭게 강조하지 않을 수 없다. 즉, 무엇보다도 '인본적 보장성'이 뉴노멀시대에 규범적으로 상위 가치로 강조되어야 할 것이다. 인본적 보장성을 달성하기 위하여 행정의 공유된 책임성과 자율성을 강조하는데, 공유된 책임과 자율을 통하여 기존의 수직적·기능 분화 행정체계를 변화시켜 뉴노멀시대에 요구되는 수직적·수평적 협력적 거버넌스체계의로의 전환을 촉진해야 한다. 동시에, 공공서비스 생산 및 자원배분과 정부규제를 포함한 정부혁신과 관리에서 포용적 공감성, 적극적인 중립성, 그리고 종합적 다양성 등의 핵심 공공가치들 간의 선후관계 및 균형을 유지해야 한다. 우리는 이러한 뉴노멀시대에 요구되는 행정의 공공가치를 강조하기 위해 新공공성 선언(New Publicness Manifesto)을 선언하고자 한다.

구교준과 이용숙은 뉴노멀 시대를 저성장과 불확실성의 시대라고 정의하고, 필연적으로 빈부격차의 심화와 양극화라는 부작용을 가져온다고 주장한다. 뉴노멀 시대에 우리 사회가 추구해야 할 가치 중 인본적 보장성, 포용적 공감성, 공유된 자율성 등은 바로 빈부격차와 양극화로 인해 낙오된 우리 사회의 일원을 보듬어 안으려는 노력 속에 녹아들어 있어야 한다. 이와 더불어 다양성은 뉴노멀 시대 성장의 한계를 극복하기 위해, 그리고 증대된 불확실성에서 생존가능성을 높이기 위해 추구해야만 하는 또 다른 축이다. 다양성은 혁신의 요체인 recombinant search의 가능성을 높여 혁신 역량을 제고할 수 있다. 또한 다양성은 경제주체들의 문제해결 능력을 제고하여 우리 사회의 혁신 시스템이 더 효율적으로 작동할 수 있도록 도와준다. 그리고 나아가서는 정책 혁신을 통한 사회변화의 원동력이 될 수도 있다. 다른 한편으로 이러한 다양성은 배의 침몰가능성을 낮추주는 격실 설계와 같이 불확실성 하에서의 외부 충격을 완화시켜 시스템의 생존가능성도 높여줄 수 있다. 저성장으로 대표되는 뉴노멀 시대에 새로운 성장의 원천으로 대두되고 있는 사회적 경제의 가치를 포용하고 적극적으로 활용하는 것 역시 경제적 다양성을 인정할 때 비로소 가능해진다. 더욱이 혁신 역량 제고를 위한 다양성의 가치와 달리 생존가능성 제고를 위한 다양성은 특히 공공분야의 공공성과 밀접한 연관성을 가지고 있다. 이와 같이 다양성은 공공분야 뿐 아니라 뉴노멀 시대를 살아가야 하는 오늘날 우리 사회의 전 분야에 요구되는 정부의 중요한 핵심 가치라고 할 수 있다.

김태일은 뉴노멀 시대에 더욱 중요한 정부의 경제적 역할이 시장소득에서의 불평등 시정임을 밝히고, 이를 위한 공공성으로 '적극적 중립성'에 대해 논의하였다. 경제 활동에서 정부는 심판의 역할을 한다. 이해가 상반되는 당사자들 사이에서 심판이 지켜야 할 기본 원칙은 '중립성'이다. 최근의 불평등 심화 현상에 대한 원인의 하나로 많은 사람들이 경제활동의 장(場)이 공정하지 않음을, 즉 '기울어진 운동장'임을 들고 있다. 기울어진 운동장에서 경기를 진행하면, 설사 심판이 중립적으로 판정한다고 해도, 결과는 한 쪽으로 치우칠 수밖에 없다. 심판에게 중립성이 요구되는 까닭은 공정한 게임을 위해서이다. 형식적으로는 중립을 지키더라도 실질적으로 게임의 공정성이 훼손된다면 심판으로서의 역할을 제대로 못한 것이다. 실질적으로 공정한 게임이 되기 위한 심판의 역할, 이를 위한 규범으로서 '적극적 중립성'을 제시한다. 스티글리츠와 옛킨슨의 저작에서 소득 불평등의 원인 각각 지대추구와 평등지향 정책(재분배, 조세 및 최저임금 등) 약화를 제시하지만, 두 학자 모두 정부의 책임이 근본적인 원인이라 주장한다. 뉴노멀시대 정부의 역할로서 적극적 중립성은 이해가 상반되는 당사자들 사이의 관계(계약, 협상, 갈등, 분쟁 등)에서 정부의 공정한 심판으로서의 역할에 요구되는 가치이다. 공정한 심판으로서의 역할은 경제뿐만 아니라 거의 모든 정부의 활동 영역에서 요구된다. 즉 적극적 중립성의 적용 영역은 거의 모든 행정 분야를 포괄한다. 따라서 소득 불평등 완화를 위한 적극적 중립성 가치는 시장경제의 공정성 확보로 나타나듯이, 타 분야의 적극적 중립성 가치는 구체적으로 어떤 정부 역할을 요구하는지에 대한 개념 개발이 필요하다. 직관적으로, 경제 분야도 그렇지만 타 분야의 적극적 중립성은 더욱 실질적인 민주주의 구현과 밀접한 관련성이 있다고 주장한다.

이상의 세 편의 논문은 21세기 뉴노멀시대 새로운 행정환경에 대응하는 행정의 목표와 정부의 역할을 新공공성차원에서 탐색적으로 논의하였다. 뉴노멀 시대의 신공공성 개념 논의는 우리 사회의 문제 해결을 위한 정부 역할은 무엇인가에 대한 고민에서 나왔다. 인본적 보장성, 종합적 다양성, 적극적 중립성을 포함하는 새로운 공공가치에 대한 논의가 앞으로 동료학자들과 함께 풀어가야 할 숙제라고 생각한다. 기존의 공공성과 공공가치를 뛰어 넘는 뉴노멀시대의 신공공성에 대한 연구가 활성화되기를 기대한다.

고려대학교 최상욱