

뉴노멀 시대 新공공성 탐색

최상옥*

저성장, 저물가, 고실업의 뉴노멀시대 새로운 행정환경에 맞추어 적절하고 공정한 행정서비스를 제공하는 것이 중요한 과제이다. 본 연구에서는 기존의 행정의 공공성과 공공가치에 대한 논의를 확장하여, 뉴노멀시대에 요구되는 행정의 목표와 정부의 역할로서 보장성의 기본적 공공가치를 논의하고, 이를 구현하기 위한 행정의 책임성과 자율성, 중립성, 다양성, 포용성 등 필요한 공공가치를 검토하였다. 1960-70년대 사회적 형평성을 강조한 신행정학, 행정의 적실성과 행정의 헌법적 가치를 강조하였던 블랙스버그 선언(Blacksburg Manifesto), 그리고 2000년대 민주적 시민의식과 시민에 대한 봉사를 강조한 신공공서비스론(New Public Service) 출현과 같이, 인본적 보장성, 공유된 책임성과 자율성, 적극적 중립성, 종합적 다양성, 그리고 포용적 공감성을 강조하는 新공공성 탐색에 본 연구가 출발점이 되기를 기대한다.

주제어: 뉴노멀, 공공성, 공공가치, 신공공성

I. 들어가는 말: 새로운 행정환경으로서 뉴노멀

뉴노멀¹⁾(New Normal)이란 2000년대 이후 만연된 저성장, 저소비, 저물가, 저수

* 이 논문의 초고는 2015년 고려대학교 행정학과 60주년 학술대회 및 한국행정학회 동계학술대회에서 발표되었음을 밝힙니다. 토론을 맡아 유익한 논평을 해주신 임의영 교수님 그리고 익명의 심사위원님들께 깊이 감사드립니다. 이 논문은 2015년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2015S1A3A2046562).

** Florida State University에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 고려대학교 행정학과 부교수로 있다. 주요 관심분야는 공공관리 네트워크, 인사 및 조직 등 이다(sangchoi@korea.ac.kr).

1) 뉴노멀이라는 용어는 새롭게 만들어진 용어는 아니며, 사전적인 의미로 과거에는 비정상(abnormal)로 여겨졌던 것들이 일상적인 것으로 인식되는 것을 의미한다. 뉴노멀이 새롭게 관심을 갖게 된 것은 2000년도 이후 새로운 경제현상으로, M. A. El-Erian이 2008년

익률과 같은 20세기 산업화시대와 구별되는 경제 현상이다(El-Erion, 2008, 2010; Mcnamee, 2004; IMF, 2015; 미래부 외, 2016; 최양희, 2014; 조성호, 2014). 이러한 뉴노멀은 일정 지역에 국한된 일시적 경제현상만이 아닌 장기적이고 다양한 사회현상과 복잡하게 연계된 전 지구촌의 새로운 행정환경의 출현을 의미한다.

최근의 급속한 기술 혁신은 기술경쟁에서 살아남을 것인가의 문제 뿐 아니라 낙후된 기술을 가지고 있는 경쟁에서 뒤쳐진 노동력이 어떻게 노동시장에서 지속적으로 가치를 유지할 수 있는가의 문제도 동시에 낳고 있다. 기술혁신 문제가 더 이상 단순히 기술만의 문제가 아니라 노동 문제와도 밀접하게 결합되고 있으며, 빠른 기술발전과 저성장의 결합은 고용 없는 성장으로 급속한 양극화와 사회적 약자의 급증으로 이어지고 있다. 또한 의료기술 발전에 따른 인구고령화와 저출산에 따른 핵가족화는 노인빈곤이라는 새로운 사회문제의 원인이 되고 있다. 이렇듯 기술혁신과 연계된 노동시장 경쟁에서 낙오한 한계노동자와 고령화로 인한 노인빈곤의 사각지대에 놓여 있는 한계노년층에 대한 복지 지원은 새로운 뉴노멀 행정환경이다. 또한 기후변화로 인한 급격한 기상이변은 전 지구촌이 어떻게 대응할 것이냐의 문제를 제기하는 동시에 기후변화에 대응하기 위해 범세계적으로 새롭게 등장하고 있는 환경경제 하에서 어떤 대응을 해야 하느냐의 문제도 제기하고 있다.

이와 같이 경제, 기술, 복지, 환경 등 다양한 분야의 뉴노멀 현상을 관통하는 한 가지 특징을 주목한다면 위험(risk)을 들 수 있다. 21세기의 우리나라는 과거와 비교할 때 거의 대부분의 분야에서 스케일이 더 크고 발생가능성이 더 높은 수준의 위험에 직면하고 있다. 따라서 이러한 복잡하고 다양한 위험을 어떻게 효과적으로 관리해 나가야 하는지는 오늘날 우리 정부가 직면하고 있는 가장 큰 과제라고 할 수 있다. 더 이상 과거의 경제성장 패턴을 기대하기도 어렵고 더 나아가 양질의 일자리를 창출하거나 국민의 행복한 생활을 담보해 주기 어려운 고위험의 새로운 뉴노멀 행정환경에 놓여 있는 것이다.

이러한 새로운 행정환경으로서 뉴노멀 시대에 *적절하고도 공정한(adequate and equitable)* 행정서비스를 제공하는 것이 무엇보다도 중요하다. 뉴노멀의 개념과 논의가 주로 경제학과 경영학²⁾에서 시작되고 발전되어 왔다면, 뉴노멀 시대에 요구되

《When Markets Collide: Investment Strategies for the Age of Global Economic Change》라는 저서에서 저성장, 저물가, 저금리, 높은 실업률 등의 새로운 세계경제질서로 언급하면서 널리 사용되었다(El-Erion, 2008, 2010). 이후 Summers 나 Krugman과 같은 경제학자들이 사용하면서 학술적으로 자리잡게 되었다.

2) 뉴노멀의 개념이 저성장의 지속성, 이자율, 경기변동, 수요 위축, 공급능력 저하 등에 대한 경제학적 논의와 경제행위 주체들의 투자전략과 자원배분 행위 등에 대한 경영학적 측면의 논

는 행정서비스 제공의 적절성과 공정성의 확보는 그동안 행정학계가 “행정학의 적실성”과 “사회적 형평성”을 강조하여 왔던 행정의 공공성 논의와 무관하지 않다.

II. 행정의 공공성 논의와 공공가치(public value)

1960-70년도에 과학적 관리주의와 논리적 실증주의에 대한 회의와 ‘행정학의 적실성’에 대한 반성과 함께 ‘사회적 형평성’의 행정의 민주적 가치를 강조한 신행정학이 대두되면서 공공성에 관심을 가지게 되었다. 이후 행정학의 자기의식적 성찰과 정체성에 대한 의문을 제기함으로써 행정에서의 가치의 중요성을 강조한 학자들 중심으로 1982년 Blacksburg Manifesto를 제기하면서 행정이 추구해야 할 목표로서 공공가치에 주목하였다. 하지만, 이러한 행정의 민주적 가치와 행정의 공공가치에 대한 관심에도 불구하고 1980년대 이후 신자유주의 사고와 시장과 경쟁·효율을 강조하는 신공공관리론이 공정성, 정의, 책임성, 민주성 등 다양한 가치들과의 조화를 어렵게 하여 행정의 공공성을 저해한다는 지적이다(Kelly et al., 2002; Terry, 1998; Herets & Wannner, 2004). 한편, 신공공관리론의 오류와 한계에 반작용으로 신공공서비스론(New Public Service)은 민주적 시민의식과 시민에 대한 봉사를 강조하면서 공공성의 회복을 강조하고 있다(Denhardt & Dehnardt, 2000, 2015).

공공성을 한마디로 정의하기 어렵지만, ‘국가나 사회구성원이 다수의 보편적 이익을 위해 공평하게 함께하는 것’으로 정의하는데, 학자에 따라 다양한 의미와 내용으로 접근한다(백완기, 2007). 기존의 행정의 공공성 연구에는 공공성 개념의 발전과 접근 방법(Pesch, 2005), 공공가치와 공익(Bozeman, 2007; Stoker, 2006), 신공공관리론의 공공성 제약(Haque, 2001; Kelly et al., 2002; Terry, 1998), 공공성의 개념화와 유형화(소영진, 2003; 임의영, 2010; 이병량, 2011), 공공성의 범위와 수준(정무권, 2011) 등이 있다. 일련의 행정에서 공공성 논의는 주로 신자유주의적 정부 개혁이나 정책에 대한 비판의 도구로 활용되었으며, 새로운 공공가치(public value)로서의 개념화와 이론적 논의가 부족하다(Bozeman, 2007; 정무권, 2011; 임의영, 2010). 특히, 임의영(2010)은 기존의 공공성의 개념을 민주주의와 정의 및 평등에 기초하여 공공성의 유형화를 시도하면서 도구적 공공성, 윤리적 공공성, 담화적 공공성,

의가 주를 이루어 온 것이 사실이다(예, Reinhart & Rogoff, 2014; Dobbs, Lund, Woetzel & Mutafchiva, 2015; Summers, 2014; Krugman, 2014; Peter Hinssen, 2014)

그리고 구조적 공공성 등의 네 가지 유형을 제시하였다(표 1 참조).

〈표 1〉 공공성의 유형

구분	도구적 공공성	윤리적 공공성	담화적 공공성	구조적 공공성
초점	국가(공공부문)	국가(공공부문)	공론영역(시민사회)	사회구조
관점	도구적 차원	도덕적 차원	구성적 차원	구조적 차원
내용	기본권 보장	사회경제권 보장	참여·토론 활성화	착취구조의 폐지
행정이론	관료제론, 신공공관리	복지행정, 신행정학	거버넌스 이론	비판적 행정이론

자료: 임의영(2010)

임의영의 공공성 모형에서 주목할 점은 공공성의 실현 정도를 평가할 수 있는 단초를 제공하였다는 점이다. 구체적으로, 공공성 실현정도는 “기본권의 보호를 위한 법과 제도의 형성과정과 완비정도, 그리고 이의 실제적인 집행수준(도구적 공공성)”, “분배 및 재분배를 위한 규범적 원리의 적정성, 사회경제적 권리의 신장을 위한 법과 제도의 형성과정과 완비정도, 그리고 이의 실제적인 집행수준(윤리적 공공성),” “공론영역의 활성화 정도, 공론영역의 활성화를 위한 법과 제도의 형성과정과 완비정도, 법제도의 실질적인 집행 수준(담화적 공공성),” 그리고 “착취적 사회구조의 완화정도, 그러한 착취구조를 완화시키기 위한 법제도의 형성과 완비정도, 법제도의 실질적인 집행수준(구조적 공공성)” 등으로 판단될 수 있다고 주장하였다 (임의영, 2010:17). 이러한 공공성의 유형화와 공공성 수준을 평가할 수 있도록 공공성의 유형은 새로운 행정환경으로서 뉴노멀시대에 추구해야 할 공공가치로서의 공공성의 논의의 단초를 제공하고 있다.

이하에서는 뉴노멀시대 요구되는 행정의 공공성과 핵심 공공가치 논의를 기본적인 공공가치(nodal value)³⁾로서 행정목표와 정부역할, 그리고 이를 구현하기 위한 필요한 공공가치(neighbor value)를 살펴보고자 한다. 첫째, 불확실성과 고위험의 뉴노멀시대에는 급속한 양극화와 사회적 약자의 증가는 사회구성원 개개인의 기본권을 보호해야 하는 정부의 역할과 행정의 목표로서 공공성의 논의에서 기본적인 공공가치로

3) Jorgensen & Bozeman(2007)은 공공가치를 기본적인 가치(nodal or prime value)와 필요한 가치(covalue or instrumental value)로 설명하고 있다. 물론 기본가치와 필요가치가 개념적으로 상호배타적으로 설명될 수도 있지만, 실제로는 상호배타적일 필요는 없으며 심지어 그 체계성(hierarchy)을 유지하고 있지 않다고 볼 수 있다.

서 보장성을 다룰 것이다. 둘째, 이러한 기본적인 공공가치로서 정부의 역할과 행정의 목표가 논의되었다면, 실제로 행정 및 관료조직이 어떠한 책임을 부여 받고 있으며, 어떻게 그 책임을 행사하거나 제한을 받을 수 있는지 논의하여야 할 것이다. 이것이 뉴노멀시대의 공공가치로서 행정의 공유된(shared) 책임성과 자율성이다. 셋째, 뉴노멀시대에 요구되는 윤리적 차원의 공공가치로서 행정의 중립성에 대한 논의이다. 윤리적 차원에서 행정 및 관료조직은 헌법적 가치와 사회적 약자를 보호하기 위하여, 특정세력의 지지나 정치적 외압이 없는 상태에서 전문성에 기초한 적극적 중립성이 뉴노멀시대에 논의된다. 넷째, 뉴노멀시대에는 글로벌 차원의 사회적 이동으로 인한 인구구성의 변화와 다양한 사회집단에 대한 사회적 인식의 변화 등에 기인한 다양성(diversity)에 대한 이해와 논의가 공공가치로서 행정의 공공성 논의에 추가되어야 한다. 마지막으로, 뉴노멀시대 행정서비스 제공 절차와 내용측면에서 경쟁보다는 상호이해를 통한 행정의 공감성을 공공가치로서 고려한다. 행정서비스 제공의 절차적 정당성과 내용적 정당성을 고려하는 행정의 공공성 논의이다.

요약하면, 행정의 공공성의 개념과 내용이 다의적이고 시대적 맥락에 따른 가변적 특성으로 인해 논의의 어려움이 있다 하더라도, 본 연구에서는 기존의 공공성 논의를 바탕으로 기본적인 공공가치로서 행정의 목표와 정부 역할을 논의하고, 이의 구현을 위해 필요한 공공가치를 행정의 책임성과 자율성, 중립성, 다양성, 공감성 측면에서 살펴보고자 한다.

1. 행정목표와 정부역할로서의 기본적인 공공가치

우선, 행정이 지향하는 목표와 정부역할로서의 가이드라인이 될 기본적인 공공가치이다. 공공서비스를 제공하는 주체로서 정부역할의 범위와 수준에 관한 것으로, 작은 정부와 큰 정부 또는 소극국가(경찰국가)와 적극국가(복지국가) 등의 논의에서 제공되는 서비스의 량과 질이 어느 정도 보장되어야 하는지와 관련되어 있다.⁴⁾ 예를 들면, 신공공관리론으로 대표되는 작은 정부나 민영화 기조는 가능하면 정부가 제공하는 서비스의 양과 질을 민간위탁을 주거나 축소하는 등의 기계적·도구적 효율성과 서비스의 수준을 시장이나 민간에 의존하거나 선택적으로 보장할 가능성이 높다. 이러

4) 최근 정부의 역할에 대한 기존의 소극 vs. 적극국가에서 논의를 확장하여, 보장국가의 개념이 소개되고 있다(임현, 2016). 보장국가의 핵심은 누구에 의해 어떤 방식으로 공공 서비스가 전달되더라도 제공된 서비스의 량과 질에 대한 최종 책임은 정부에 있다는 것이다. 즉 '보장성' 이 행정의 목표이자 정부역할의 주된 공공가치라는 것이다.

한 정부의 역할과 지향점이 과연 뉴노멀시대의 행정환경과 결합될 때 어떠한 것인가에 대한 논의이다. 신공공관리론으로 대표되는 행정 개혁적 정책들의 도구적 효율성과 선택적 보장성 추구는 공적 기능의 약화를 초래하였다(정무권, 2011; Haque, 2001). 도구적 효율성과 선택적 보장성에 기반한 20세기의 산업사회에 요구되었던 공공가치로서의 도구적 공공성으로는 양극화 및 고위험의 뉴노멀시대의 사회구성원 개개인의 특성과 보편성에 기인한 행정서비스의 양과 질을 보장받기 어렵다. 다시 말하면, 뉴노멀시대의 행정이 추구해야 할 공공가치로 보장성은 제공되는 서비스의 양과 질을 최종적으로 보장하는 것이다.

2. 행정 책임성과 자율성의 범위로서의 공공가치

행정의 책임성과 자율성의 범위와 관련된 핵심 공공가치이다. 일반적으로, 계층제적 관료제나 공공조직의 역할과 책임은 고전적·개별적 책임성에 기초한 단일한 조직이 단일한 책무를 한 사람의 책임자를 상징한다. 즉, 정부 조직의 책임성과 자율성의 범위를 어떻게 볼 것인가에 대한 것으로 복잡하고 다양한 이해관계 조직이나 개인이 연계되어 있는 상황에서는 고전적·개별적 책임과 자율성은 문제를 정의하고 해결하기 쉽지 않을 것이다. 더욱이 불확실성과 모호성이 증대하는 뉴노멀 시대에는 계층제적 관료제에서도 다양한 조직이 참여하여 다수의 정책과 이슈를 생성하여 다수의 책임자가 관여하는 상황이 발생하는데, 이러한 상황에서는 공동으로 문제를 인지하고 대안을 탐색하여 대안을 마련한 후 공동으로 책임지는 방식의 공유된 자율성이 필요하다. 이러한 공유된 자율성은 협력적 의사결정과 암묵적 규범의 공유와 상호존중, 호혜성과 공정성에 기반한 내부통제 등이 중요하며, 이를 위한 조직 내, 조직간 상호학습의 과정이 필수적이고 특히 비공식적 학습(informal learning)에 기반한 성찰(reflection)을 통한 상호 이해가 필요하다(Marsick & Watkins, 1990). 뉴노멀 시대의 사악한 문제(wicked problems)에 대비하고 해결하기 위한 공유된 자율성에 기반한 거버넌스의 운영은 과거의 행정의 수직적·단절적 기능분화에서 수평적·협력적 거버넌스 체계를 구축하는 것을 의미하며, 개인, 단일부서, 단일조직의 개별적 성과가 아닌 연계된 개인들과 협력 조직들의 총체적 성과에 초점을 두는 것이다.

3. 정부개입과 규제 관련 공공가치

정부 개입과 규제와 관련된 핵심 공공가치이다. 행정의 중립성은 행정이 특정한 집

단이 아닌 국민 전체의 이익을 위해 공정하고 중립적인 입장에 있어야 함을 의미하는 공공성의 한 단면이다. 대표적으로 공무원의 정치적 중립은 정치로부터 행정을 보호하여 행정의 안정성과 전문성에 기여하고자 하였다. 비록 공무원의 정치적 중립이 견제와 균형의 행정과 정치의 건전한 발전에는 기여하였지만, 실질적으로 공공서비스 분배나 행정가치 배분 등 집단간 분쟁조정 과정에서 경제적·정치적·사회적 약자나 특정 집단의 입장을 행정의 조정자로서 개입하는 적극적 역할이 기대된다. 이러한 정부 개입과 적극적 규제 원리로서 적극적 중립성은 뉴노멀시대에 요구되는 공적 가치 중의 하나이다. 수동적 중립성이 단순한 제3자적 관찰자나 게임의 운전자로서 역할을 수행한다면, 적극적 중립성은 적극적으로 경제적, 정치적, 사회적 힘의 불균형 심화로 인한 구조화된 불평등을 해소하기 위해 약자의 입장을 배려하는 규범적 가치를 구현하는 것이다. 이러한 적극적 중립성은 행정의 역할을 정치적 결정을 충실히 수행하는 수동적 행위로 한정하지 않으며, 적극적으로 집단간 분쟁조정 과정에 개입하되 궁극적으로 국민전체를 위한 공공가치 실현에 입각함은 그 전제조건이다.

4. 정부혁신과 관리 관련 공공가치

정부혁신과 관리와 관련된 핵심 공공가치이다. 행정의 다양성(diversity)은 개인이나 조직의 차이(difference)의 이해와 가치부여와 관련되어 있는 공공성의 한 측면이다. 과거에는 동질적인 문화와 특성을 지닌 개인들이나 조직이 갈등의 소지가 적고 긴밀한 유대감을 유지하여 높은 성과를 낼 수 있다고 가정한 반면, 최근에는 이질적인 문화와 특성을 지닌 집단이나 조직이 오히려 새로운 문제해결 능력과 창의적인 아이디어를 발굴하여 궁극적으로 조직의 성과를 높일 수 있다고 보고되고 있다(Pitts, 2009). 그리고 다양성의 근거도 과거에는 인종, 성별, 나이, 소득, 지역 등 신체적·물리적 측면에 제한적이었다면, 최근에는 개인적 믿음, 신념체계, 가치관, 종교 등 정신적·심리적 측면까지 다양성의 근거를 종합적으로 확장하고 있다. 뉴노멀시대에는 글로벌 사회적 이동이 활성화되고, 고령화 등 인구구성의 변화로 인하여 다양한 사회집단 간 상호작용과 불확실하고 고위험의 행정환경에 대처하기 위해서는 새로운 시각과 관점을 소유하고 있는 다양한 개인들과 조직들 간의 유기적 연계가 중요하므로 다양하고 이질적 문화와 특성을 지닌 연합된 조직을 구성하는 조직인사관리가 필요하며, 이를 위한 준칙으로 종합적 다양성을 증시해야 할 것이다.

5. 서비스제공 절차와 내용 관련 공공가치

행정서비스제공 절차와 내용 측면에서의 공공가치이다. 행정의 공감성은 행정의 절차적 정당성 뿐만 아니라 정의와 같은 내용적 정당성을 경쟁적이 아닌 포용적인 방식으로 구현하는 공공가치이다. 기존의 공공문제 해결과정이 문제 위주의 기능적 접근이었다면, 뉴노멀 시대에는 타인이 겪는 고통이나 불행이 자신의 겪는 고통과 불행이라고 감정이입을 통한 상호이해로 포용하는 것이다. 뉴노멀 시대의 개인과 조직은 공유된 자율과 책임을 갖춘 공동체의 일원이기 때문에 사회적으로 불행을 겪거나 어려움에 있는 개인이나 집단을 적극적으로 보듬어 안고 고통을 덜어줄 수 있는 포용적 정책을 펴야 할 것이다. 이러한 포용적 공감성을 구현하기 위해서는 정부 뿐 아니라 보다 넓은 의미의 공공부문의 사회적 약자 보호를 위한 보다 적극적인 개입이 요구될 것이며, 절차 뿐 아니라 내용을 바탕으로 한 의사결정이 요구되는 경우가 많기 때문에 실제로 정책을 집행하는 과정에서 정책 담당자의 합리적 재량권행사가 필요할 것이다.

Ⅲ. 뉴노멀 시대의 新공공성

논의된 행정의 공공성 핵심 공공가치를 20세기 산업화시대와 21세기 뉴노멀시대로 대별하여 정부역할, 책임성 및 자율성 범위, 정부개입 및 규제, 정부혁신과 관리, 그리고 서비스제공 절차와 내용 등의 측면에서 비교·요약하면 아래의 <표 2>와 같다. <표 2>는 신공공관리론에 입각한 공공성 기본적 가치와 뉴노멀시대에 요구되는 공공가치를 정리한 것이다.

구체적으로, 20세기 산업화시대 신공공관리론에 입각한 공공성의 기본적 가치는 정부의 역할이 도구적 효율성에 초점을 맞추고 있으며, 정부의 책임성의 범위로 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 정부혁신관리와 서비스제공 절차와 내용에서도 경쟁적이 아닌 포용적 공감성을 요구받고 있다고 정리할 수 있다. 이하에서는 보다 구체적으로

21세기 뉴노멀시대에 요구받고 있는 공공가치에 대하여 검토한다.

〈표 2〉 공공가치: 산업화시대 vs. 뉴노멀시대

	20세기 산업화시대 공공성	21세기 뉴 노멀시대 공공성
정부역할(지향목표)	도구성	보장성
책임성과 자율성	개별적 자율성	공유적 자율성
정부개입 및 규제	수동적 종립성	적극적 종립성
정부혁신과 관리	제한적 다양성	종합적 다양성
서비스제공 절차 및 내용	경쟁적 효과성	포용적 공감성

1. 보장성

전통적인 행정 방식은 정부가 직접 공공 서비스를 제공하는 것이다. 2차 대전 이후 1970년 초반까지 서구국가들은 케인즈적 수정자본주의 처방이 작동하는 가운데 순조로운 경제성장에 힘입어 복지가 대폭 늘어나는 ‘복지국가의 황금기’를 지내면서 정부의 공공 서비스 제공은 크게 확대되었다. 1970년대 이후 경제성장의 둔화와 함께 늘어난 복지재정 부담 등으로 1980년대 이후 정부 영역을 축소하는 신자유주의가 대두되었다. 큰 시장과 작은 정부 추구하는 신자유주의는 행정에서 신공공관리론으로 발현되어, 경쟁과 비용절감을 통한 효율을 강조하는 공공서비스 전달의 민영화를 주된 정책 목표와 수단으로 삼았다. 우리나라도 1990년대부터 신공공관리론이 도입되었으며, IMF 외환위기 이후 본격적으로 채택되어 공기업 민영화, 민간투자사업, 사회서비스 바우처 등 민간 계약에 의한 공공서비스 전달이 크게 증가하였다.

그러나, 사적 이익 극대화를 목표로 하는 민간에 의한 공공 서비스 전달은 서비스의 질 저하, 취약계층 소외 등 공공성의 훼손을 가져왔다. 그래서 이에 대한 반성으로 민간이 공공 서비스를 전달하면서도 공공성을 확보할 수 있는 방안을 찾기 시작했는데, 최근 등장한 뉴거버넌스 이론도 그 같은 노력의 하나라고 할 수 있다. 뉴거버넌스 이론은 공공 서비스 전달을 담당하는 민간을 단순히 시장에서 계약 관계에 있는 공급자와 구별하여, 정부와 함께 파트너십을 형성하는 것으로 본다. 그래서 신뢰를 기반으로 정부, 시민사회, 시장의 유기적인 결합을 강조한다. 즉 민간에 의한 공공 서비스 전달에서 시장논리보다는 협력관계를 강조하는 것이다. 신공공관리론을 비판하면서 뉴거버넌스론이 대두된 데서 알 수 있듯이, 21세기 행정의 주요 과제 중 하나는 어떻게 하면 공공 서비스 제공에 민간을 참여시키되, 민간 참여의 장점을 살리면서 동시에 공

공성도 높이는가이다. 이러한 관점에서 주목하고자 하는 개념이 독일 공법학계를 중심으로 논의되고 있는 보장(gewährleistung; guarantee)국가 개념이다.

보장국가는 민간에 의한 공공 서비스 전달에서 의 국가 책임이 무엇인가를 정의하고 있다. 이에 따르면 국가는 민간에 의한 공공 서비스 전달에서, 애초의 공공 서비스 제공 목표가 제대로 달성되도록 보장해야 할 책임이 있다고 한다. 즉 누구에 의해 어떤 방식으로 공공 서비스 전달이 이뤄지든, 시민에게 제대로 된 서비스 제공을 보장하는 것이 현대국가 행정의 주된 책임이라는 것이다. 따라서 보장국가 행정이 추구하여야 할 목표와 이념은 ‘보장성’이라고 할 수 있다. 이러한 ‘보장성’이 21세기 뉴노멀시대의 행정의 주된 공공가치가 되어야 할 것이다.

보장국가의 정부 역할은 준비, 예비, 보완의 세 단계로 구분할 수 있다. 보장국가에서 정부는 사회문제 해결 과정에 직접 개입하는 대신, 문제 해결을 위한 틀(제도)을 만들고 그 안에서 민간 스스로 공공가치 실현 지향적인 방식으로 문제를 해결할 수 있도록 해야 하는데 이것이 바로 준비 역할이다. 준비 역할에 따라 정부는 사회문제 해결에 적합한 기본 조건, 행위 형식, 갈등 해결 수단을 마련해야 한다. 여기에는 민간의 자치적인 규범과 상호작용 수행 체계 구축, 특정 유형의 조직 설치, 합법적 행동을 위한 다양한 선택 가능성의 제공, 허용된 행위에 대한 한계 설정 등이 포함된다. 이러한 제반 과정 속에서 공공가치 실현을 지원하는 구조가 기능할 수 있는 토대를 조성하는 것이 핵심 역할이다. 이를 위해서는 개인이 사적인 이익을 추구하면서 동시에 공공가치 실현을 달성하도록 자극을 주는 것(유인과 규제 장치 설정)이 중요하다. 즉 보장국가는 준비 역할을 통해 민간이 (자발적으로) 공공가치 실현에 기여할 수 있도록 지원해야 한다.

예비 역할은 정부가 보충적인 개입의 여지를 가져야 한다는 것으로서 민간을 통해 목표(사회문제 해결)가 달성되지 못할 경우를 대비하는 장치를 마련해야 한다는 것이다. 예비 역할은 국가에 의한 대안이 존재한다는 사실 자체가 민간 행위자에게 공공가치 실현 지향적 활동을 하도록 묵시적인 압력을 가한다는 점에서도 중요한 의미를 가진다. 즉 국가의 잠재적인 직접 개입 가능성이 민간의 공공가치 실현 지향적 활동을 묵시적으로 강제하는 역할을 하게 되며, 실제로 민간에 의해 문제가 해결되지 않았을 때는 정부가 개입하게 되는 것이다. 예비 역할은 축구경기에 비유하여, 경기가 잘 풀리는 동안에는 벤치에 앉아있지만, 공공가치 실현에 중요한 결함이 생기는 순간 행동을 개시하여 경기에 개입하는 것이라고 설명되기도 한다.

보완 역할은 예비 역할과 마찬가지로 일종의 보충적인 책임으로서 민간에 의해 바람직한 결과 도출이 실패했을 때 후속책임을 맡게 되는 것을 의미한다. 예비 역할과의

차이점은 축구경기의 비유에서 보다 명확히 이해할 수 있다. 즉 보완 역할은 경기장 주변에 대기하고 있다가 선수가 부상을 당해 경기를 할 수 없게 되었을 때 개입해서 응급처치를 하는 기능이며, 이 때 경기 자체는 계속 진행되지만 부상선수는 치료를 받게 된다는 점이 중요하다.

보장국가는 공공가치 실현을 위한 국가와 사회의 거버넌스 체계로 이해할 수 있으며, 이를 위해 강조되는 수단은 시장 행위가 공공가치 실현의 관점에 맞추어지도록 하는 유인과 규제이고, 이를 통해 국가에 의해 형성되는 적절한 체계 내에서 민간의 자율 규제 잠재력이 발휘되도록 한다는 것을 알 수 있다. 정리하면 보장국가에서의 민영화는 단순히 정부 기능을 시장으로 이양하는 것이 아니라 정부가 서비스 제공의 최종적인 보증자로서의 역할을 해야 한다는 점을 강조한다. 국가는 서비스 전달 기능을 민간에 이양하되 민간과의 협력 및 전략적인 기능 수행을 통해 적정하고 충분한 급부 제공을 관철해야 한다는 것이다. 즉 보장국가론은 국가가 공공가치 실현에 대한 독점권을 고집하지 않고 정책 문제 해결을 민간에 맡기면서도 공공가치 실현을 위해 계속적으로 책임을 유지할 것을 요구한다.

장기요양 서비스, 무상보육 등 정부가 재원을 부담하고 민간이 서비스를 제공하는 방식은 지난 수년 동안 크게 확대되었다. 그러나 어린이 집 아동 학대, 요양병원 화재 사건 등에서 알 수 있듯이, 제공되는 서비스의 질은 많은 문제를 안고 있다. 뿐만 아니다. 최근 메르스 사태로 인해 감염에 취약한 응급실, 가족에 의한 입원환자 케어 등 기존에 관행으로 이뤄졌던 의료 서비스 전달 방식의 문제점이 크게 대두되었다. 보장국가론은 거버넌스 구조를 통한 민간과의 협력자, 공공가치 실현의 최종적인 책임자로서의 국가를 강조하면서 그에 적합한 규범 구조를 제시한다는 점에서 향후 정부가 나아가야 할 방향에 대해 유용한 시사점을 제공한다.

2. 공유된 자율성

불확실성과 모호성이 증대되는 뉴노멀 시대에는 정책과정에 있어서 다양한 조직들 및 행위 주체들의 참여로 정책과정의 불확실성이 유발된다. 뉴노멀 시대에는 정책 형성 및 집행에 있어서 계층적 관료제인 정부 조직만이 유일한 주체로서 역할하지 않고, 공기업, 준정부조직 등의 기관들뿐만 아니라 민간 비영리조직이나 이익집단이 정책과정에 참여하게 된다. 이렇듯 공공부문이 다양화되고 경계가 모호해지는 뉴노멀 맥락에서 공공성은 시민사회가 주체로서 자발적으로 자신들의 삶의 문제나 사회적 의제를 토의하고 합의하는 과정을 통해 획득될 수 있다. 자율성은 타인 혹은 타 조직에게서의

명령이나 구속에 의하여 하지못해 행하는 것이 아니라 자신 혹은 자체 조직이 보고 생각해서 결정하여 자체 의지에 의하여 행동하는 것이다. 시장자본주의의 시장에 대한 맹신과 경쟁 논리, 그리고 효율성에 경도된 신공공관리론은 공공성의 훼손을 결과했는데, 정책과정에 있어서 시민 및 시민사회의 자율성은 시장자본주의의 폐해와 모순을 시정하고 정부의 실패를 극복하게 함으로써 궁극적으로 뉴노멀 시대의 새로운 공공성을 확립하는데 기여할 수 있다.

시민사회가 자율성에 기초해 공공부문의 정책과정에 직접 관여하기 시작한 것은 사회적 경제 영역의 등장과 함께이다. 사회적 경제 영역은 19세기 산업화 시대 자유방임 국가 하에서 노동의 삶이 피폐하게 되자 이에 대한 자구책으로 자발 조직들이 결성되면서 등장했지만, 20세기 복지국가의 성립과 더불어 쇠퇴되었다. 하지만 1970년대 오일쇼크로 촉발된 경제 침체와 고실업이 장기화되면서 복지국가체제가 심각한 위기를 맞게 되자 1980년대 이후 사회적 경제가 재등장하게 되었다. 협동조합, 상호공제조합, 사회적 기업, 지역화폐, 마이크로크레딧 등의 다양한 자발 조직들 형태로 등장하면서 시장 부문과 전통적 공공 부문에서 만족되지 못한 재화와 서비스를 제공한다. 사회적 경제 조직들은 조합원에 대한 연대를 추구할 뿐만 아니라 지역사회에 대한 사회적 기여를 목적으로 노동자, 소비자, 지역공동체 등 다양한 이해관계자들이 정책과정의 의사결정에 참여한다. 사회적 경제는 자본주의 시장경제 체제의 문제점을 보완 또는 대체하는 대안으로서 시도되고 있으며, 자발 조직들의 참여를 통해 권위주의적 국가시스템에 기초 민주주의의 토대를 제공한다. 사회적 경제의 정당성은 공공성에서 나오며, 사회적 경제가 대안적 영역과 방향을 설정하는데 중요한 기준이 되는 것도 공공성이다. 사회적 경제에서 공공성은 시민들이 스스로 토의하고 합의하는 자발성을 통해 확보되며, 이는 시민사회 및 자발조직들이 사회활동의 주체로서 자기 역할을 해야 함을 의미한다.

이렇듯 뉴노멀 시대의 공공성의 확립은 전통적인 공공부문인 정부 조직뿐만 아니라, 준공공기관, 이익단체들, 그리고 사회적 경제로 대변되는 시민사회 조직들의 자율성에 크게 영향을 받는다. 이렇듯 다양한 조직들이 정책 과정에 참여하여 다수의 정책과 이슈들을 생성하고 다수의 책임자들이 관여하는 상황이 발생하는데, 이러한 상황에서는 공유된 책임성을 바탕으로 한 자율적인 참여와 상호 협력이 필요하다. 최근 세월호 사고에서 보듯이 예기치 못한 사고와 대응능력의 저하는 재난사고 유관기관 및 부서간 공유된 책임성의 결여로 기관간 서로 책임을 회피하면서 자발적인 참여와 협력을 통한 적절한 초기 재난대응 상황의 기회를 상실하였다. 이러한 공유된 책임성과 자율성의 부재는 행정의 수직적·단절적 기능 분화에서 비롯되고 있으며, 이는 궁극적

으로 행정의 수직적·수평적 협력거버넌스 체계로의 변화를 유도해야 할 과제이다. 이러한 협력적 거버넌스체계로의 변혁은 개인, 부서, 조직 간의 협업역량을 강화할 것이며 협업성과관리를 통한 행정의 공공성의 실현이 기여할 것이다. 이는 개별 부서(조직)의 성과가 아닌 부서(조직)간 협업의 총체적 성과가 장기적으로 불확실하고 고위험의 행정환경에 대응할 수 있는 뉴노멀시대 행정의 핵심 공공가치로 인식되어야 한다.

3. 적극적 중립성

산업화 시대 압축성장 과정에서 나타난 과도한 성과주의와 배금주의의 만연은 공존과 배려보다는 배제와 독식이라는 심각한 부작용을 낳았다. 이 결과 21세기 초반의 한국에는 사회구성원 간의 신뢰가 무너진 불신사회, 공정한 경쟁이 이루어지기 힘든 세습사회의 그림자가 드리어지고 있다. 사회적 신뢰의 붕괴는 민주주의의 근간인 책임 있는 시민 의식의 실종을 필연적으로 유발한다. 공동체의 규범과 윤리가 무시되고 편법이 용인되고 있는 우리 사회는 이미 정부 신뢰도, 부패지수, 사회적 자본의 순위에서 OECD 국가들 가운데 최하권에 속해 있는 상황이다. 아울러, 물려받은 부가 부의 집중을 심화시키고 이를 통해 사회적 지위가 세습되는 사회에서 많은 젊은이들은 극심한 무력감과 분노, 자괴심의 추락을 경험하기 마련이다. 높은 청년 실업률에 더하여 수백 대 1의 경쟁을 뚫고 취업한 청년들도 재산의 세습 없이 급여만으로 자기 집을 마련하기 어려운 현실은 뉴노멀 시대 우리 사회의 경제적 불평등을 단적으로 보여주는 예이다. 사회적 약자의 배려와 공동체적 헌신을 위한 적극적 노력이 없다면 분파 짓기를 통한 타협 없는 갈등의 생산과 증폭, 그리고 사회를 유지하는데 필요한 유대감의 상실은 예측 가능한 결과이다. 결국, 우리 사회의 지속 가능성은 다양한 집단 간의 갈등의 해소와 좌절감의 극복을 통한 공존의 길 모색을 필요조건으로 한다. 이러한 맥락에서 뉴노멀 시대의 행정이 추구해야 할 가치로서 적극적 중립성을 고려한다.

적극적 중립성이란 “공공서비스의 분배 및 국가적 문제로 인식 혹은 증폭될 수 있는 집단 간 분쟁의 조정 과정에서 사회적 약자의 입장을 적극적으로 배려하는 행정의 규범적 가치”를 의미한다.

행정의 중립성에 관한 지배적 논의는 공무원의 정치적 중립을 통한 행정의 안정성 및 전문성 제고를 강조하였다. 이러한 기존 관점은 행정을 특정 정치 집단이 아닌 국민 전체를 위한 봉사 행위로 규정하고 이를 달성하기 위한 전제 조건으로서의 중립성을 강조했지만, 결과적으로는 행정의 중립성이 기계적 중립성으로 귀결되고 행정의 역할을 정치적 결정을 충실히 수행하는 수동적 행위로 전락시켰다. 부의 분배를 두고

일어난 구조적 변화가 고착화가 되어가고 있는 현실의 사회적 갈등 상황에서 제3자적 입장만을 강조하는 기계적/수동적 중립성은 정치적 목소리를 내기 힘든 사회적 약자의 분노를 심화시켜 문제 해결을 더욱 어렵게 할 우려가 있다. 적극적 중립성은 경제적, 정치적 힘의 불균형 심화로 인한 구조화된 불평등의 완화/극복을 위한 행정의 적극적 역할을 강조한다.

4. 종합적 다양성

일반적으로 다양성이란 “인간의 차이와 유사성에 대한 집합적 혼합(collective mixture)”으로 정의된다(Cox, 1995:246). 이러한 다양성은 인종, 문화, 종교, 나이, 성별, 민족 등과 같은 여러 가지 차원을 포함하며, 조직 구성원들 사이에 존재하는 여러 차원에 대한 동일성과 차이에 대한 시각에 의해 결정된다(Wise and Tschirhart, 2000). 다양성을 어떻게 이해하고 접근하느냐에 따라 여러 시각이 존재한다. Thomas and Ely(1996)은 구별-공정성, 접근-정통성, 학습-효과성의 세 가지의 시각을 제시하고 있다. 구별-공정성(discrimination-fairness) 시각은 조직이 구성원에 대한 차별없는 공정한 대우를 강조하며, 접근-정통성(access-legitimacy) 시각은 다양성의 이해에 있어서 구성원들 간의 문화적 차이를 인정하고, 학습-효과성(learning-effectiveness) 시각은 문화적 차이의 인정과 함께 가치를 부여하는 것이다. 결국, 다양성에 대한 이해가 Thomas and Ely에 의하면 문화적 차이를 인식하고 서로 다른 문화를 어떻게 학습하고 적용하여 효과성으로 연결시킬 것인가에 대한 합의를 제공하고 있다.

산업화시대의 정부혁신과 관리에서는 개인이나 조직의 상이함은 극복되어야 할 문제이거나 이슈로 다루어졌으며, 비록 개인이나 조직의 다양성이 기본적인 인권에 위배되거나 법제도상의 제약조건으로 이해되거나 조직의 생존에 위협적인 상황이 아닌 경우에는 제한적으로 다양성을 인정하는 경향이 있었다. 따라서 다양성에 대한 행정학적 논의가 매우 제한적인 내용과 범위 - 예를 들면, 소수민족 또는 사회경제적 약자 배려, 기본적인 인권이나 신념체계에 허용 등 -에서 논의되었다. 따라서 개인과 조직의 다양성이 적극적인 의미로 해석되기 보다는 최소한의 검토와 제한된 범위에서의 당위적인 고려로 논의되었던 것이다. 한편, 최근에는 조직 내에서 다양한 배경을 가진 개인들이 그리고 이질적인 문화적 특성을 지닌 조직간 협업과정에 다양성 자체가 새로운 문제해결 능력과 접근을 통한 성과에 직접적인 영향요인이 될 수 있고, 적극적으로 다양성을 확보하는 조직인사관리 전략을 구사한 조직이 종국적으로 높은 성과와

조직 성장에 기여하고 있다는 일련의 연구 결과가 보고되고 있다(Pitts, 2009). 이러한 연구경향은 과거의 전통적인 다양성이 단순히 지켜져야 할 분야를 제시하거나 다양성 영향요인을 제한적으로 해석하였던 것에서 탈피하고 있는 것을 의미한다.

뉴 노멀시대에는 기존의 문제해결 형태나 조건과는 전혀 새로운 그리고 복잡하고 불확실성이 높은 문제의 해결을 요구받고 있기 때문에, 새로운 시각에서 문제를 진단하고 해결기제를 찾아야 할 것이다. 종합적 다양성에 근거한 새로운 문제의 접근과 해결은 다양한 배경과 특성을 지닌 개인들과 이질적인 조직문화와 학습체계를 갖춘 조직들 간의 유기적 연계가 중요할 것이다. 이러한 다양하고 이질적 문화와 특성을 지닌 연합된 개인들과 조직들로 구성된 조직인사관리가 뉴노멀시대의 공공성 논의에서 필요할 것이며, 이에 대한 준칙으로서의 종합적 다양성은 그 중요성이 지대할 것이다.

구체적으로 다양성이 행정에 적용된 사례를 보면, 공직임용과정에서 특별한 집단(예를 들면, 여성, 장애인, 경제사회적 약자 등)에 대한 가산점 부여나 우선적 채용을 고려하거나 연령·국적·종교·언어에 기초한 고용 차별금지 등에 제한적으로 다양성이 응용되어 왔다. 이러한 제한적 다양성 논의는 Thomas and Ely에 의하면 신체적·물리적·가시적 차별이 없는 공정한 대우를 의미한다. 한편 이러한 채용과정의 다양성이 상이한 문화에 대한 깊은 지식과 이해를 가지고 그러한 차이가 가지는 실질적 의미와 개인 및 조직구성원들이 문화적 차이를 받아들이는 개방적 조직문화와 결합되어서 그러한 차이를 존중하고 거기에 가치를 부여할 때 뉴노멀 시대에 요구되는 종합적 다양성이 구현될 것이다. 뉴노멀 시대의 요구되는 종합적 다양성은 개인과 조직의 물리적 차이는 물론 문화적 차이를 인식하고 그 차이의 가치에 의미를 부여하면서 동시에 그러한 차이를 개방적인 태도와 문화로 학습하는 과정을 통해 동일성(sameness)을 추구하는 것을 의미한다. 종합적 다양성을 인정하고 가치를 부여하기 위해서는 조직 구성원들에게 지속적인 훈련이 요구되는데, 뉴노멀시대에 문화적으로 다양한 구성원들과 조직을 통합시키고 유지하는 것은 다양성의 가장 중요한 요소 중의 하나이며, 종합적 다양성 훈련은 일시적인 행사가 아닌 조직 구성원들이 조직에서 함께 어우러지고 생활하기 위한 중요한 과정으로 인식된다(Riccucci, 1997).

5. 포용적 공감성

20세기 산업에서 공공부문에 요구된 가치가 경쟁과 효율성의 명제에 바탕을 둔 작고 효율적인 정부였다면, 21세기 뉴노멀 시대에는 이와는 다른 성격의 공적 가치를 필요로 하고 그 중 하나로서 공감성을 제시한다. 공감(compassion)은 다른 사람의

불행에 대한 감정적 동조 현상이라고 정의할 수 있다. 공감은 감정의 영역에 포함되나 18세기 계몽사상에서부터 오늘날 현대 사회과학에 이르기까지 주된 관심의 대상은 이성이었다. 그래서 공감은 단지 이성과 대비되는 비이성적 감정으로 다루어 졌으며, 법경제학을 개척했던 Posner 같은 학자는 공감을 합리적 추론과정에 거의 도움을 주지 못하는 따라서 학문적 연구 대상으로는 전혀 가치가 없는 개념으로 성격 규정을 하였다. 20세기 행정학 분야의 연구 흐름을 지배했던 실증주의, 행태주의적 접근은 바로 이러한 사조의 반영이었다고 볼 수 있다. 사실과 가치를 엄격히 구분하고 경험적으로 검증이 가능한 현상만을 연구대상으로 삼아야 한다고 주장했던 Simon 이후의 행태론적 접근의 관점에서 감정의 영역에 속하는 공감은 과학적, 객관적 연구의 대상이 되기엔 너무 거리가 멀었다.

그럼에도 불구하고 공감은 사회과학, 특히 공공성(publicness)을 핵심 개념으로 삼고 있는 행정학 분야에서 앞으로 상당히 비중 있는 개념으로 다뤄져야 한다. 공공성의 어원인 ‘pubes’는 어떤 행위가 다른 사람에게 미치는 영향을 이해할 수 있는 능력을 의미하는데 이는 감정적 동조 현상을 가리키는 공감과 그 의미가 일맥상통한다. 이러한 맥락에서 공감성이 가지는 의미는 다음과 같은 측면에서 찾을 수 있다.

첫째, 공감은 개인과 공동체의 연결고리 역할을 한다. 인간이 아무리 이기적일지라도 다른 사람의 희로애락을 보고 함께 기뻐하고 슬퍼하는 본성을 가지고 있으며, 이러한 인간 본성은 공감으로 정의할 수 있다. 공감은 나 자신을 타인의 입장에 놓고 타인의 모든 감정을 이해해 주는 과정을 통하여 이루어지는데, 따라서 이를 위해선 상호간의 이해가 필요조건이 된다. 공감을 위한 이러한 역사사지와 상호이해의 과정은 개인이 가지고 있는 경계를 무너뜨리는데(왜냐하면 타인의 입장이 되어 생각해야 하므로), 이와 같이 공감하는 과정이 바로 개인에서 공동체로 연결되는 고리의 역할을 하는 것이다. 이와 같이 개인과 공동체를 잇는 공감은 따라서 공공문제를 해결하는 정부 정책의 핵심 개념이라고 볼 수 있다.

둘째, 공감은 정의의 일면으로서의 성격을 가진다. 루소에 의하면 공감은 타인과 나 사이에 형성된 공감대를 바탕으로 나도 같은 불행에 처할 수 있을지 모른다는 일종의 두려움에 심리적 기반을 두고 있다. 비슷한 맥락에서 Rawls의 정의론에 등장하는 ‘prudentially rational agent’도 자신이 살게 될 사회를 디자인하기 위해서 필요한 모든 정보를 가지고 있으며 자기 자신이 최종적으로 그 사회의 어떤 위치에 있게 될지 모르는 상태에서 사회구조를 디자인하게 함으로 해서 정의를 구현하게 된다. 자신이 어떤 위치에 놓이게 될지 모르므로 agent는 당연히 모든 면에서 공정한 사회가 되도록 사회구조와 제도를 디자인 할 것이기 때문이다. 공감과 정의는 이러한 측면에서 서

로 맞닿아 있다고 할 수 있다.

셋째, 공감은 효과적인 공공 문제해결 메커니즘으로 기능한다. 공감에 기초한 의료 행위는 치료의 목적을 질병 자체로 인식하는 것이 아니라 ‘인간’으로 인식하며, 이러한 접근은 환자들이 겪는 고통을 경감시키고 결과적으로 회복 기간을 줄여준다는 연구 결과가 최근 많이 보고되고 있다. 이와 같은 의료윤리 분야에서의 최근 연구 결과는 공감이 문제해결 메커니즘의 일부로서 기능하고 있음을 암시한다. 공공문제의 해결에 있어서도 정부가 지나치게 문제 위주의 기능적 접근을 할 경우 많은 부작용이 발생할 수 있음은 잘 알려져 있다.

정부 정책이 공감을 기초로 입안될 경우 뉴노멀 시대의 새로운 환경이 만들어 내는 불평등과 경쟁에서 낙오된 사회적 소외계층에 대한 보호의 강화를 기대할 수 있다. 신경계의 풍요로움에서 소외된 하층 노동자들의 운명이 더 이상 나와 상관없는 일이 될 수 없기 때문이다. 개인이 더 이상 독립적인 개인이 아니고 공동체의 일원으로 정의된다면, 우리 주변의 많은 소외된 사람들의 불행은 그들만의 불행이 아니며 사회 전체의 불행이 된다. 공감하는 정부라면 마땅히 이들 소외그룹을 적극적으로 보듬어 안고 고통을 덜어줄 수 있는 포용적 사회정책을 펴야 할 것이다.

즉 공감성은 시장의 생산과 자원배분 과정이 끝난 이후의 단계에서 요구되는 공적 가치라고 할 수 있으며 이를 실현하기 위해서는 정부 뿐 아니라 보다 넓은 의미의 공공부문의 사회적 약자 보호를 위한 보다 적극적인 개입이 요구된다. 또한 정부 정책에서 공감성의 적극적 구현을 위해서는 전통적 행정의 가장 중요한 가치 중 하나인 절차적 정당성으로부터 조금은 자유로울 필요가 있다. 공감을 위해서는 절차 뿐 아니라 내용을 바탕으로 한 의사결정이 요구되는 경우가 많기 때문에 실제로 정책을 집행하는 과정에서 잠재적 정책수혜자의 내용적 필요성을 적극적으로 반영할 수 있도록 정책담당자의 재량권을 좀 더 폭넓게 허용해야 할 필요성이 요구된다.

IV. 뉴노멀시대 新공공성 탐색에서의 주요 쟁점

지금까지 뉴노멀시대의 행정환경 변화에 따른 행정의 핵심 공공가치를 산업화시대의 신공공관리론과 대비하면서 개괄적으로 살펴보았다. 본 연구에서는 행정의 공공성의 개념을 이론화하는 작업보다는 뉴노멀 시대 행정환경 변화에 어떠한 공공성의 핵심가치가 강조되어야 하는지 탐색적으로 살펴보았다. 그렇다면 이러한 뉴노멀시대의 행정환경 변화에 따른 공공성의 핵심가치가 과연 얼마나 새로운 것이며, 우리는 그것

을 신공공성이라고 선언할 수 있는가? 관련된 핵심 쟁점은 무엇이 있을 수 있는가?

1. 뉴노멀시대 상위 행정이념으로서 인본적 보장성

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 보장성은 행정서비스의 전달주체나 방식에 상관없이 당초 공공서비스 제공목표가 달성되도록 정부가 도구적·선택적이 아닌 인본적·보편적으로 보증하는 것이다. 정부는 공공서비스 제공의 최종적 보증자, 책임자, 협력자인 것이다. 이러한 인본적 보장성을 달성하기 위하여 행정의 공유된 책임성과 자율성을 강조해야 하는데, 공유된 책임과 자율을 통하여 기존의 수직적·기능 분화 행정체계를 변화시켜 뉴노멀시대에 요구되는 수직적·수평적 협력적 거버넌스체계로의 전환을 촉진해야 한다. 동시에, 공공서비스 생산 및 자원배분과 정부규제를 포함한 정부혁신과 관리에서 포용적 공감성, 적극적 중립성, 그리고 종합적 다양성 등의 핵심 공공가치들 간의 선후관계 및 균형을 유지한다. 예를 들면, 사회적 약자를 보호하기 위한 사업 정책에서 종합적 다양성과 적극적 중립성을 유지하면서 정부개입과 사업관리를 완료한 이후에 포용적 공감성을 고려하면서 생산 및 자원배분의 과정의 행정의 공공가치를 구현하도록 한다.

2. 新공공성 선언(New Publicness Manifesto)

우리는 뉴노멀시대에 요구되는 행정의 핵심 공공가치를 강조하기 위해 신공공성 선언을 하고자 한다. Jorgensen과 Bozeman(2007)은 공공가치의 인과관계와 계층성을 주장하면서 행정의 핵심 공공가치와 그 위계성을 규명하고, 가치들 간 선후관계 및 연계성을 밝히는 것이 중요한 행정학의 화두라고 주장하고 있다. 개념적이지만 명백하게 뉴노멀시대에 요구되는 핵심 공공가치의 위계성과 선후관계(연계성 포함)를 주장은 1960-70년대 사회적 형평성을 강조하는 신행정학의 출범, 행정의 적실성과 행정의 헌법적 가치를 강조하였던 블랙스버그 선언(Blacksburg Manifesto), 그리고 2000년대 민주적 시민의식과 시민에 대한 봉사를 강조한 신공공서비스론(New Public Service) 출현 등과 같이 "인본적 보장성"과 "공유된 책임성과 자율성"을 강

조하는 新공공성 선언(New Publicness Manifesto)는 관심과 지지를 받을 수 있을 것이다.

3. 新공공성과 민주적 가치(democratic value)

신공공성 선언과 관련된 핵심 쟁점은 우선, 뉴노멀시대에 신공공성 핵심 공공가치는 어떠한 다른 가치들이 있는가이다. 이 쟁점은 분명히 다루어져야 할 쟁점이며, 동시에 지속적으로 논의되어야 할 것이다. 기존의 행정의 공공성 유형화 및 기준(임의영, 2010; 소영진, 2003; 정무권, 2011) 측면에서 신공공성을 어떻게 바라볼 것인가이다. 임의영(2010)의 공공성의 유형에 비추어 볼 때, 뉴노멀시대에 요구되는 신공공성의 핵심 공공가치는 도구적 공공성이 아닌, 윤리적·담론적·구조적 공공성에 가까울 것으로 판단된다. 특히, 도구적 공공성의 이론적 기초인 관료제와 신공공관리론의 공공성 훼손에 대한 기존의 논의에서도 알 수 있듯이 뉴노멀시대의 핵심 공공가치는 도구적 공공성을 뛰어 넘어야 함을 의미한다. 또한 민주적 가치(democratic value)와 인본적 보장성과의 관계도 본 연구에서는 심도있게 논의되지 않았으나 향후 면밀한 검토가 있어야 할 것이다.

▣ 참고문헌

- 미래창조과학부·KISTEP·KAIST. 2016. 《10년 후 대한민국, 이제는 삶의 질이다》. 지식마당.
- 백완기 2007. “한국행정과 공공성.” 《한국사회와 행정연구》. 18: 1-22.
- 소영진. 2003. “행정학의 위기와 공공성 문제.” 《정부학연구》. 9: 5-24.
- 이병량. 2011. “문화정책과 공공성.” 《한국행정학회 추계학술발표논문집》.
- 임의영. 2010. “공공성의 유형화.” 《한국행정학보》. 44: 1-21.
- 임현. 2016. “보장국가론의 이해를 위한 소고.” 《정부학연구》. 22(1): 31-50.
- 정무권. 2011. “행정민주주의와 공공성: 심의 민주주의와의 접목.” 《사회과학연구》. 50: 33-80.
- 조성호. 2014. “지방분권적 국가운영체제 구축방안에 관한 소고.” 《지역정책연구》. 25(2): 125-142.
- 최양희. 2014. “창조경제의 역동으로 경제혁신 이끌어야.” 《한국행정포럼》. 147: 5-8.

- Beck Jørgenson, T. and B. Bozeman. 2007. "Public values: an inventory." *Administration and Society*, 39(3): 354-381.
- Cox, Taylor. 1995. "A Diversity Framework." In Martin M. Chemers, Stuart Oksamp, and Mark A. Costanso (eds). *Diversity in Organizations* (pp. 246-60). Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Denhardt, J. & Denhardt, R. 2015. "The New Public Service Revisited." *Public Administration Review*, 75: 664~672
- Denhardt, R., & Denhardt, J. 2000. "The New Public Service: Serving rather than steering." *Public Administration Review*, 60: 549~559
- Dobbs, R. Lund, S, Woetzel, J and Mutafchiva, M. 2015, *Debt and (not much) Deleveraging*, Mckinsey Global Institute
- El-Erion, M.A. 2008. *When Markets Collide: Investment Strategies for the Age of Global Economic Change*. McGraw-Hill Books, New Yorks
- _____. 2010. *Navigating the New Normal in Industrial Countries*. Washington, D.C. Per Jacobsson Foundation
- Era Dabla-Norris, Si Guo, Vikram Haksar, Minsuk Kim, Kalpana Kochhar, Kevin Wiseman, and Aleksandra Zdzienicka. 2015. *The New Normal: A Sector-Level Perspective on Productivity Trends in Advanced Economies*. International Monetary Fund, Washington.
- Haque, S. 2001. The Diminishing Publicness of Public Service under the Current Mode of Governance. *Public Administrative Review*, 61: 65~82.
- Hefetz, A., & Warner, M. 2004. Privatization and Its Reverse: Explaining the Dynamics of the Government Contracting Process. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14: 171~190.
- Kelly, G., Mulgan, G., & Muers, S. 2002. *Creating Public Value: An Analytical Framework for Public Service Reform*, Discussion paper prepared by the Cabinet Office Strategy Unit, United Kingdom
- Marsick, V. J. & Watkins, K. 1990. *Informal and Incidental Learning in the Workplace*. London and New York: Routledge.
- Mcnamee, R and Diamond, D. 2004. *The New Normal: Great Opportunities in a Time of Great Risk*. Penguin Books Ltd, London
- Pesch, U. 2005. *The Predicaments of Publicness*. Ebron: Delft.

- Pitts, D. 2009. Diversity management, job satisfaction, and performance: Evidence from U.S. federal agencies. *Public Administration Review*, 69(2): 328-338.
- Reinhart, C.M. and Rogoff, K.S. 2014. "Recovery from Financial Crisis: Evidence from 100 Episodes", *American Economic Review*, 104(5): 50-55.
- Riccucci, Norma M. 1997. "Cultural Diversity Programs to Prepare for Work Force 2000: What's Gone Wrong?" *Public Personnel Management*, 26(1): 35-41.
- Stoker, G. 2006. "Public Value Management: A New Narrative for Networked Governance?" *American Review of Public Administration*, 36: 41~57.
- Summers, L. 2014. "U.S. Economic Prospects : Secular Stagnation, Hysteresis, and the Zero Lower Bound", *Business Economics* 49(2): 65-73.
- Szymanski, S. & Wilkins, S. 1993. "Cheap Rubbish? Competitive Tendering and Contracting Out in Refuse Collection." *Fiscal Studies*, 14: 109-130.
- Terry, T. 1993. "Why We should Abandon the Misconceived Quest to Reconcile Public Entrepreneurship with Democracy." *Public Administration Review*, 53: 393~395.
- _____. 1998. "Administrative Leadership, Neo-managerialism, and the Public Management Movement." *Public Administration Review*, 58: 194~200.
- Thomas, David A., and Robin J. Ely. 1996. "Making Differences Matter: A New Paradigm for Managing Diversity." *Harvard Business Review*. 74(5): 79-90.
- Wise, Lois R. & Mary Tschirhart. 2000. "Examining Empirical Evidence on Diversity Effects: How Useful is Diversity Research for Public Sector Managers?" *Public Administration Review* 60(5): 386-395.