

공공조직의 공공가치 창출 및 관리를 위한 평가모형 개발에 관한 연구

주은혜*

본 연구는 경제적 가치의 실현에 중점을 두고 있는 현 공공조직 성과평가체계의 한계를 인식하고, 공공조직의 운영의 성과를 공공가치의 실현 및 창출의 관점에서 재조명함으로써 공공조직이 지속적으로 공공가치를 실현하고 창출할 수 있도록 지원하기 위한 평가모형 및 관리도구를 제안하는 데 연구의 목적을 두고 있다. 본 연구는 이와 같은 공공가치의 창출 및 관리를 위한 평가모형(이하 공공가치 창출 평가모형)의 개발을 위해 신공공관리론의 보완적, 혹은 대안적 패러다임으로 논의되고 있는 공공가치 접근(Public Value Approach)에 관한 이론적 고찰을 실시하고, 그 내용적 속성을 다음의 다섯 가지 차원으로 분류하였다. '목적(공공가치)', '가치의 결정주체', '공공관리자의 역량', '네트워크 거버넌스', '결과' 차원이 그것이며, 본 연구는 이를 공공가치 창출 평가모형의 평가차원으로 설정하고 각 평가차원에 대한 평가기준 및 평가지표 등을 설정하였다. 이후 평가모형의 타당성 및 실효성을 확보하기 위해 전문가 델파이 조사와 특정 공공조직을 대상으로 파일럿 테스트를 시범적으로 실시하고, 그 결과를 공공가치 지수(Public Value Index, PVI)로 제시하였다. 신정부의 출범과 함께 공공조직의 공공성 확보가 새롭게 주목받고 있는 상황에서, 공공가치 창출 평가모형이 그 대안적 관리도구로서 유용하게 활용될 수 있을 것으로 기대된다.

주제어: 공공가치, 공공가치 접근, 공공가치 창출 평가

* 부산대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고, 한국연구재단 글로벌박사양성사업(2017-2018)의 대상자로 선정되어 연구 지원을 받았다. 현재는 경상대학교 산학협력정책연구소 선임연구원으로 있으며, 관심분야는 공공가치, 정책평가, 성과관리, 산학협력 등이다(E-mail: amazingrace153@gmail.com).

I. 서론

공중(the public)은 자신들이 가치 있다고 여기는 것이 정부의 정책과 사업에 반영되고 그것이 실제로 생산되어 나타나기를 기대한다. 즉, 공공가치의 창출을 목격하고 그것의 실현을 체감하기를 원한다는 것이다(Moore, 2014). Moore(1995)에 의해 제안된 공공가치 창출(creating public value)의 개념은 실은 매우 단순한 비유에서 시작되었다고 할 수 있다. 그것은 사부문의 관리자가 주어진 자산과 기술을 이용하여 주주와 이해관계자들을 위한 사적 가치를 창출하기 위해 전력을 다하는 것과 같이, 공공부문의 관리자는 부여받은 정치적 권위와 공적 자산을 통하여 공중을 위한 공적 가치를 생산하고 창출해야 한다는 것이다(Moore, 1995: 28-29). 즉, 공공부문은 공정하고 효율적으로 공중의 욕구와 바람을 충족시킴으로써 공공가치를 창출할 수 있는 것이다.

이는 자칫 ‘기업처럼 행동하라’는 신공공관리적 접근방식과 상당히 유사한 개념처럼 보일 수 있으나, Moore(1995)에 의해 제안된 가치 창출 전략은 생산하고자 하는 중점적 가치가 신공공관리가 추구하는 가치, 즉 능률성과 효율성, 경제성이 아니라 공공부문이 마땅히 다루어야 할 본질적 가치에 있다는 점에서 신공공관리 접근방식과는 근본적인 차이를 갖는다. 또한 정부가 적극적으로 가치를 창출하고 이를 선도하는 주체가 되어야 한다는 주장은 정부를 ‘해결책이 아니라 오히려 문제’로 보는 신공공관리의 관점을 뛰어넘는 것으로, 결국 정부의 역할과 기능에 대한 근원적인 이해를 달리고 있음을 알게 해준다. 즉, 공공가치 창출 접근방식이 정의하는 정부의 역할은 공적 자원을 가지고 생산해야 할 가치 있는 것이 무엇인가를 결정하며, 생산하기에 가치 있다고 공중이 동의한 것을 생산(Moore, 1995: 189)하는 가치 창출의 주체가 된다.

이처럼 시장주의적 개혁과 경제적 가치에 몰입되어 있는 현 공공부문의 운영기조에 문제를 제기하고, 공공가치의 창출을 위한 정부의 역할과 기능, 그리고 운영방식에 관한 새로운 해법을 모색하는 관리방식을 공공가치 접근(public value approach)이라 정의할 수 있다¹⁾. 즉, 공공가치 접근은 정부가 태생적으로 비효율적이라는 정부

1) 최근 탈신공공관리(Post-NPM)를 넘어 공공가치를 중심으로 패러다임의 전환이 이루어져야 한다는 적지 않은 논의들이 이루어지고 있다. 이는 공공가치 패러다임(public value paradigm), 공공가치 운동(public value movement), 공공가치 접근(public value approach), 공공가치 관리(public value management) 등의 이름으로 명명되고 있는데 (Bryson et al., 2014; O'Flynn, 2007; Stoker, 2006; Alford & Hughes, 2008), 본 연구에서는 이를 공공관리를 위한 하나의 접근방식으로 간주하여 공공가치 접근(public value approach)으로 정의하고자 한다.

실패의 논리와 시장의 상대적 우월성을 토대로 마련되고 시행되어 온 신공공관리적 개혁의 기본전제에 문제를 제기하고, 이를 통해 정부 존재의 본질적 이유와 목적을 진지하게 성찰하기 위한 시도와 노력을 담고 있다. 따라서 공공가치 접근은 정부의 가치를 재발견하고 공공서비스의 혁신을 위한 정부 개입에 정당성을 부여하는 새로운 신념 체계라고도 할 수 있다(Rhodes & Wanna, 2007).

본 연구는 이와 같은 공공가치 접근의 관점에 토대하여 공공조직이 그 설립과 운영의 본질적 목적인 공공가치를 실현하고 창출할 수 있도록 지원하고, 이를 준거로 하여 공공조직의 운영의 성과를 평가하고 관리할 수 있는 대안적 기제를 마련하는 데 연구의 목적을 두고 있다. 즉, 본 연구는 다음과 같은 문제 인식과 당위적 판단을 근거로 공공조직의 공공가치 창출을 위한 가이드라인을 제시하고, 이를 통해 공공조직의 가치 창출 노력과 성과를 평가하고 관리할 것을 제안한다. 첫째, 경제성, 능률성, 효율성과 같은 경제적 가치의 실현에 중점을 두고 있는 현 공공조직의 성과시스템만으로는 공공조직이 추구해야 할 본질적 가치의 실현과 창출 여부를 충분히 포착하고 평가하는 것이 어려우며, 둘째, 공공조직의 존재와 운영의 목적이 공공가치의 실현과 창출에 있다면 그 성과에 대한 평가 역시 공공가치의 실현 및 창출의 관점에 토대하여 이루어져야 하며, 셋째, 공공조직의 평가는 공공조직의 설립과 운영의 본질적 목적인 공공가치의 실현 및 창출의 성과를 달성할 수 있도록 지원하고, 그 개선과제를 도출하는 방향으로 이루어져야 한다는 것이다. 이는 신정부의 출범과 함께 공공조직의 공공성 확보가 새롭게 주목받고 있는 상황에서 매우 적실한 문제 인식이라 할 수 있을 것이다.

기업이 가치를 창출하는 방식과 그 성과를 측정하는 방법은 비교적 명확해 보이는 반면, 공공부문이 가치를 창출하는 방식과 그 창출된 가치를 정의하고 성과를 측정하는 방식은 공공부문의 특성상 다양한 관점이 존재할 수 있으며, 이를 종합하여 단일한 방식으로 제시하기에는 상당한 어려움이 있다. 그럼에도 불구하고 본 연구는 공공조직의 설립과 운영의 본질적 목적이 공공가치의 실현과 창출을 위한 것임에 착목함으로써 공공조직이 이러한 공공가치를 창출하고 관리할 수 있는 수단으로서 공공가치 창출 평가모형을 마련하는 데 연구의 초점을 두고자 한다. 요컨대, 본 연구는 공공가치 창출 평가모형을 통해 각 공공조직이 공공가치의 창출·관리를 효율적으로 수행할 수 있는 평가방식을 제안함으로써, 궁극적으로 공공조직의 설립 및 운영의 궁극적 목적을 달성할 수 있도록 지원하는 데 연구의 목적과 의의가 있다할 것이다.

본 연구는 이와 같은 연구의 목적을 달성하기 위해 다음과 같은 연구접근방법을 채택하였다. 먼저, 공공가치 접근에 관한 이론적 고찰을 통해 공공가치 창출 평가모형의 초안을 마련하고, 전문가 델파이 조사를 통해 평가모형의 최종안을 제시하였다. 그리

고 제시된 최종 평가모형을 토대로 동 모형의 현실적 타당성(적용가능성)을 살펴보기 위해 시범적으로 특정 공공조직(근로복지공단)을 대상으로 파일럿 테스트를 실시하였으며, 그 결과를 정량적 공공성 평가지수인 공공가치 지수(Public Value Index, PVI)로 산출하여 제시하였다. 공공가치 지수(PVI)는 공공조직의 공공가치 창출의 성과를 점수화한 것인데, 이는 향후 공공조직 경영평가에 활용함으로 각 공공조직의 공공가치 창출 및 평가 노력을 평가하는 데 활용될 수 있을 것이다.

II. 이론적 고찰

1. 공공가치(Public Value)

Jorgensen과 Bozeman(2007)은 공공행정에서 공공가치보다 더 중요한 주제는 없다고 말한다. 그만큼 공공가치는 공공부문에 있어 중요한 연구주제이며, 이제는 그에 대한 논의가 하나의 이론적 대안을 제공하는 단계에 이를 정도로 그 개념의 중요성과 영향력이 더욱 부각되고 있다. 즉, 그동안 사부문의 가치와 방법론으로 잠식되어 있던 공공부문이 소홀히 다루어 온 본질적 가치의 문제에 주목하기 시작했는데, 이는 현대 행정의 민주성 결핍에 대한 해결책(Benington & Moore, 2011)의 모색이자, 공공행정의 새로운 시대를 이끌어야 할 핵심 개념으로서 많은 학자들이 공공가치에 관심을 기울이고 있기 때문인 것이다(Talbot, 2009).

이와 같이 학문적·실천적 측면 모두에서 공공가치에 대한 기대와 관심은 급증하고 있지만, 여전히 공공가치가 무엇인지에 대해서는 다양한 견해가 존재하며 아직까지 그 개념에 대한 명확한 합의는 이루어지지 않았다고 할 수 있다. 이에 본 연구는 공공가치의 개념적 합의의 도출과 공공가치가 어떻게 형성되고 창출될 수 있는가를 구체적으로 논의하기 위해 영미계열 등 주로 해외 학회에서 논의되고 있는 공공가치에 관한 선행연구들을 종합적으로 검토한 후, 이를 규범적·행정적(normative & administrative), 규범적·사회적(normative & social), 실천적·사회적(practical & social), 실천적·관리적(practical & managerial) 관점으로 분류하여 제시해 보았다.

규범적·행정적/규범적·사회적 관점은 공공가치의 규범적 실체가 있다고 보는 연역적 접근이라 할 수 있으며, 실천적·사회적/실천적·관리적 관점은 사회·문화적 맥락에 따라 공공가치가 구성되는 것으로 보는 귀납적 접근으로 구분할 수 있다. 본 연

구는 공공가치가 사회적·환경적 맥락 및 여건에 따라 공중과 다양한 이해관계자들의 숙의의 과정을 통해 생성되는 것으로 보는 후자의 접근에 기반하여 평가모형을 설계·개발하였다고 할 수 있다.

1) 규범적·행정적(normative & administrative) 관점: 공공가치에 관한 연역적 접근

(1) 공공조직의 공공성에 관한 논의

규범적·행정적 공공가치에 관한 논의는 공·사 구분의 관점에서 ‘공공조직이 왜 공공적인가?’라는 질문에 답하는 관점으로 파악된다. 즉, 공·사 구분의 기준이 되는 공공성에 관한 논의를 담고 있다. Rainey(2011)는 해당 조직이 합법적·소유권적 지위를 가지면 해당 공공조직이 행하는 것은 공공적이라 보았으며, Scott(2003)은 이를 ‘규범적’ 차원의 공공성으로 분류한 바 있다. Bozeman(1987)은 정부 자원이 차지하는 비중을 기준으로 공공성을 판단하였는데 정부 자원이 더 투입되었다면 이를 공공적이라 보았다. 이 또한 ‘규범적’ 차원의 공공성 논의이다. Goldstein & Naor(2005)는 정부 또는 정치적 행위자로부터의 영향력에 대한 인식을 공공성의 척도로 보았는데 즉, 정부 영향력이 있다면 공공적이라 판단하였다. 이 또한 ‘규범적’ 차원의 공공성 논의이다. Heinrich and Fournier(2004)는 도덕적 결정을 통해 어떤 처방적, 평가적, 의무적 사항을 사회적 삶에 도입하는 기대를 창출하는지를 기준으로 공공성을 판단하였다. 즉, 인가권을 가지고 있으면 공공적이라 보았는데, Scott(2003)는 이를 ‘규범적’ 차원의 공공성으로 분류한 바 있다. Bozeman, Reed, & Scott(1992)는 여러 기관 간의 협력적 협정과 같은 비규제적 관계 또한 간접적인 규제적 영향을 가지므로 공공적이라 보았다. 이 또한 공공성의 ‘규범적’ 차원으로 이해된다.

(2) 공공조직의 운영 원리에 관한 논의

또한 규범적·행정적 공공가치에 관한 논의는 ‘정부나 공공조직이 근거해야 하는 원리는 무엇인가?’에 관한 규범적 질문에 답하는 연구들이다. 앞서 살펴본 규범적 공공성의 논의가 형식적 공공성의 관점이라면 공공조직이 근거해야 하는 원리에 관한 규범적 논의는 공공조직 활동의 준거기준을 제공하는 실질적 공공성의 관점이라 할 수 있을 것이다.

Jorgensen & Bozeman(2007)은 공공가치의 개념을 분석하고 체계화할 수 있는 공공가치의 세계(public value universe)를 제시하였는데, 문헌 및 사례연구 등을 통해 공공행정과 공공조직에 영향을 미치는 72개 핵심적 공공가치를 선정하고, 이들

을 다시 가치의 근접성(proximity), 가치의 계층(hierarchy), 그리고 가치의 인과성(causality) 등을 고려하여 7개의 범주로 재분류하였다.

〈표 1〉 7개 범주별 공공가치

공공가치의 범주	공공가치
공공부문의 사회 기여와 관련된 가치의 범주	공익, 사회적 응집력, 이타주의, 인간의 존엄성, 지속가능성, 미래지향성, 체제의 권위와 안정성
의사결정과 관련된 가치의 범주	다수결원칙, 민주주의, 국민의 의지, 공동의 선택, 시민참여, 소수집단 및 개인의 권리 보호
공공행정과 정치인의 관계와 관련된 가치의 범주	정치적 충성, 책무성, 대응성
공공행정과 환경의 관계와 관련된 가치의 범주	개방성과 보안, 지지와 중립, 경쟁과 협력, 이익의 균형, 타협
공공행정 내부 조직과 관련된 가치의 범주	견고성, 적응성, 안정성, 신뢰성, 적시성, 혁신, 열정, 위기 대비성, 생산성, 효과성, 절약, 기업적 접근
공공부문 직원의 행태와 관련된 가치의 범주	책무성, 전문성, 정직성, 윤리적 인식, 청렴성
공공행정과 시민의 관계와 관련된 가치의 범주	합법성, 개인의 권리 보호, 동등한 대우, 법치주의, 정의, 평등, 합리성, 공평성, 전문성, 소통, 시민 참여 및 자기개발, 친근성 등

*출처: Jorgensen & Bozeman(2007); 주은혜(2016)

2) 규범적·사회적(normative & social) 관점: 공공가치에 관한 연역적 접근

규범적·사회적 공공가치에 관한 논의는 기본적으로 공·사 구분의 관점을 탈피하여 ‘사회와 국가가 지향해야 할 이상(ideal)으로서의 공공성이나 공공가치가 무엇인가?’에 관한 연구들을 포함한다. 따라서 기존의 실체적 공익이나 공공성에 관한 논의 또한 규범적·사회적 공공가치에 관한 논의로 파악할 수 있을 것이다. Antonsen and Jorgensen(1997)은 일반 대중들에 의해 널리 인식되고 있는 공공성의 차원을 파악하였는데 이는 사람들이 공공적이라 인식하는 것이 공공성을 구성한다고 보았기 때문이다. 이는 공공성의 ‘문화인지적’ 차원으로 공공성 가치를 목록화하려는 시도이다.

그리고 Jorgensen & Bozeman(2007)은 공공가치를 공공부문뿐 아니라 사회와 문화, 그리고 개인과 집단에 뿌리를 내리고 있는 개념으로 규정하였는데²⁾ 공공부문이 공공가치를 보호하고 추구해야 할 특별한 역할을 담당해야 하는 것은 맞지만, 시장

과 같은 사부문 역시 공공가치에 대한 그와 같은 의무에서 자유로울 수 없다고 보았다. 따라서 공공조직이든 사조직이든 사회적 필요와 욕구를 충족시킬 수 있는 가치를 생산해야 하므로 공공가치는 공·사 영역을 초월하여 추구하고 창출해야 할 의무가 있는 가치인 것이다. 이러한 관점에서 보면 규범적·사회적 공공가치의 논의는 앞서 살펴본 규범적·행정적 공공가치 논의의 확장으로 이해할 수도 있다. <표 1>에서 공공부문의 사회 기여와 관련된 가치의 범주, 공공행정과 시민의 관계와 관련된 가치의 범주는 행정관리적 측면의 공공가치이기도 하지만 시민사회와 공유하여야 할 가치로서 규범적·사회적 공공가치로 구분할 수도 있다.

3) 실천적·관리적(practical & managerial) 관점: 공공가치에 관한 귀납적 접근

공공성과 공공가치에 관한 명목적 설명(nominal explication)만으로는 해당 개념을 사용하는 정치·행정 분야에서 일관성 있고 유익한 실천적 의미를 제공하지 못한다. 이를 개선하기 위해서는 공공성과 공공가치의 속성을 밝히는 실질적 설명(real explication)이 요구된다. 동 개념에 관한 실질적 설명을 위해서는 설명적 기능을 유지하면서도, 결함을 가진 개념을 과학적으로 수용 가능한 개념으로 전환하는 수정적 설명(revisionary explication)이 필요하다³⁾. 이를 통해 공공성과 공공가치 개념이 행정 현장에서 실천가능하고 과학적 실증연구를 허용하는 중요한 핵심 개념의 역할을 수행할 수 있기 때문이다.

공공성에 관한 수정적 설명으로 실현된 공공성으로서의 공공가치에 관한 논의들이 이루어졌는데 이는 ‘공공가치가 어떻게 창출되는가?’에 관한 생성적, 제도적 관점의 연구들이며 Moore(1995), Stoker(2006), Kelly et al.(2002), Bozeman(2007), Jorgensen & Bozeman(2002, 2007), Davis & West(2009), 그리고 Kernaghan(2003) 등이 대표적이다.

2) 그러나 이러한 견해를 가진 Bozeman과 Jorgensen도 공·사부문 전체를 아우르는 공공가치의 개념보다는 주로 정부와 정책 등 공공부문을 위한 공공가치의 개념 정립에 더 초점을 맞추고 있는 것을 볼 수 있다. 이는 시장과 경제적 가치에 몰입되어 있는 공공부문의 한계와 모순에 문제를 제기하고, 공공부문의 역할과 정체성의 재정립을 위한 구심점으로서 공공가치의 중요성을 조명하고 있기 때문이라고 할 수 있다(주은혜, 2016).

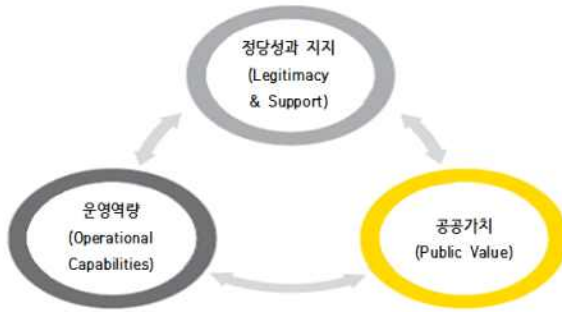
3) 수정적 설명 시 유의할 사항은 1) 피설명항의 기능이 유지되어야 하고, 2) 설명항이 만족시켜야 하는 과학적 품위(respectability)의 기준에 부합하여야 하며, 3) 설명 순서의 적정성을 확보하고(더 나은 개념 측면에서 결함 있는 개념을 설명하는), 4) 설명 형식 및 구조의 적정성을 확보하는 것이다(Greimann, 2012).

(1) 생성적 관점(generative perspective)의 공공가치에 관한 논의

공공가치에 관한 생성적 관점이란 공공가치가 공공서비스의 생산자와 소비자, 즉 선출직 대표와 정부 관료, 그리고 시민 등 다양한 이해관계자들이 관여하는 숙의의 과정을 통해 형성되는 것으로 보는 것이다. 따라서 숙의를 위한 의사결정과정은 곧 공공가치를 창출하는 과정이 된다.

Moore(1995)는 정부가 추진하는 모든 공공서비스가 명확한 공공가치의 비전을 제시할 수 있어야 한다고 주장하였다. 그러기 위해서는 무엇이 가치 있는 것인지, 무엇이 권위를 부여하기에 정당한 것인지에 대한 논의가 지속적으로 이루어져야 하는데, 이러한 숙의의 과정에는 시민뿐 아니라 다양한 이해관계자들의 참여가 필요함을 강조하였다. 다시 말해 성취되어야 할 가치를 정의하기 위한 논의는 '누가 가치를 결정할 것인가'를 정의하는 것에서부터 시작되어야 한다는 것이다(Moore, 2014). 그는 사부문 관리자 등의 궁극적 목적이 주주(shareholder)와 고객을 위한 사적 혹은 경제적 가치를 창출하는 데 있다면 공공부문 관리자들의 핵심적 목적은 시민과 그들의 이해관계자들을 위한 공공적 가치를 창출하는 것이 될 것이라고 하였다(Moore 1995: 28). 그가 공공가치의 창출을 위한 효과적 관리전략으로 제시한 전략적 삼각축(strategic triangle)은 다음의 내용을 기반으로 한다. 1) 조직의 목적은 실질적으로 가치 있는 것, 즉 공공가치를 생산하는 것이어야 하며, 2) 조직은 권위를 부여하는 환경인 시민과 이해관계자들로부터 정치적 정당성과 지지를 획득해야 하고, 3) 조직은 조직의 목적을 성취할 수 있는 효과적 운영역량을 갖추어야 한다. 즉, 이와 같은 가치 창출 전략이 공공관리자들로 하여금 조직의 가치를 향상시킬 뿐 아니라, 사회와 공중의 가치 창출에 기여할 수 있게 된다는 것이다. 공공가치 기반의 관리 연구의 효시가 된 Moore(1995)의 연구는 공공부문이 공공가치를 창출하기 위해 필요한 효과적 관리전략을 개발하는 데 포커스를 뒀으로써 공공가치의 개념과 속성 등에 대해서는 구체적으로 제시하지 않았다는 한계를 갖는다.

〈그림 1〉 Moore의 전략적 삼각축(strategic triangle)



*출처: Moore(2004)

Stoker(2006)는 공공가치란 대화의 산물로서, 이는 광범위한 네트워크 거버넌스(network governance)를 통해 가장 효율적으로 성취될 수 있다고 하였으며, 공공가치가 공공관리의 'next big thing'이 될 것이라고 주장한 Talbot(2009)은 공공가치란 공중이 가치 있다고 여기는 것으로서 가치에 관한 공중의 통합적 관점을 보여주는 것이라 하였다. 즉, 가치에 관한 개인의 주관적 인식과 평가가 민주적 절차와 숙의의 과정을 거쳐 공공가치라는 하나의 집합적 관점으로 나타난다는 것이다. 결국 생성적 관점에서 바라보는 공공가치는 다양한 민주적 수단과 방법을 통해 표명된 공중의 의사와 가치에 의해 결정되는 것으로, 이는 집합적 의사결정을 통해 나타난 공중의 선호, 또는 정치적으로 정제되어 표현된 시민의 선호를 의미한다고 할 수 있다(O'Flynn, 2007). 따라서 공공가치는 '누가 생산하는가에 따른 문제가 아닌 누가 소비하는가에 따라 결정되는 가치'라고 할 수 있겠다(Alford & Hughes, 2008: 131).

Sandel(2010)은 도덕적 사고가 우리의 판단과 원칙 사이에서 접점을 찾는 것이라고 한다면 그 도덕적 사고는 혼자 추구하는 것이 아니라 여럿이 함께 노력하여 얻는 것이라고 하였다. 이와 같이 공공가치는 사회적·정치적 상호작용을 통해 결정되는 것이므로 공중의 경험과 논의를 통해 지속적으로 변화할 수 있는 가능성을 갖는다(Smith, 2004). 또한 공공가치는 사람들의 인식과 평가의 영역 안에서 합의되는 것이므로 현실적이며 식별 가능한 개념이라고 할 수 있다(Benington, 2011). 요컨대, 공공가치란 '공중이 가치를 부여한 것'이라는 Talbot(2009: 7)의 표현으로 압축될 수 있으며,

4) 실천적·사회적(practical & social) 관점: 공공가치에 관한 귀납적 접근

아직 사회적 차원의 실천적 공공가치 이론을 개발하기 위한 노력 즉, 비관리적(non-administrative) 차원의 공공성이나 공공가치에 관한 수정적 설명이나 경험적 연구는 더욱 드물다. van der Wal & Huberts(2008)는 공·사 부문에서의 가치 연대성을 서베이를 통해 밝히는 연구를 수행한 바 있으며, Meynhardt(2009; 2012; 2014; 2016)는 설문 등 다양한 자료 수집방법을 통해 공·사 조직의 사회적 가치를 측정하는 시도를 하였다.

특히, Meynhardt(2009)는 사람들이 가치의 실현을 인식하고 그것에 대한 주관적 평가를 제시할 때 공공가치가 창출되는 것이라 주장하였다. 즉, 공공가치란 개인 또는 집단이 공공적이라고 인식한 것과 관련하여 가치를 부여한 것이며, 이러한 공공가치는 결코 개인의 사적 가치와 무관하지 않다는 것이다(Meynhardt, 2009). 공공가치에 대한 사적 가치 측면, 즉 개인의 인식과 평가의 중요성을 강조하는 공공가치 이론은 Meynhardt(2009)에 의해 구체화되고 있다.

그는 Epstein(2003)의 인지-경험 자아이론(cognitive-experiential self-theory, CEST)을 활용하여 공공가치의 기본적 가치 차원들을 다음과 같이 체계화하였다. 도덕적-윤리적(moral-ethical), 쾌락적-심미적(hedonistic-esthetical), 정치적-사회적(political-social),功利주의적-도구적(utilitarian-instrumental) 가치 차원이 그것이며, 이러한 가치 차원들에 대한 개인의 주관적 인식과 평가가 공공가치를 구성하고 창출하는 주요 요인이라고 보았다. Meynhardt(2009)의 연구는 공공가치가 개인의 가치와 의사는 무시한 채 집합적 관점에서 공동체의 이익과 가치만을 반영하고 있는 것이 아니라는 중요한 시사점을 제공해준다. Meynhardt(2012; 2016)는 공공가치에 관한 이상의 규범적·사회적 논의에서 더 나아가 공공가치 스코어카드를 개발하여 서베이 등을 통해 수집한 데이터를 활용하여 공·사부문 조직의 공공가치 창출을 평가하는 작업을 수행하였다. Meynhardt의 공공가치 이론은 집합적 선호와 의사결정을 강조하는 규범적 공공가치 이론의 틀을 확장하고, 보다 실질적인 차원에서 공공가치의 범주와 요소들을 경험적으로 규명하려는 노력을 기울인 것으로 평가될 수 있겠다.

2. 공공가치 접근

현재 공유된 주류 패러다임으로 해결할 수 없는 문제들, 곧 변칙현상의 누적적 발생은 새로운 패러다임의 모색으로 이어질 수밖에 없다. 1980년대 이후 공공행정의

지배적 관점이었던 신공공관리론의 사조는 이제 퇴색해가고 있으며 현재 많은 학자들이 공공행정에 대한 새로운 운동, 관리방식, 접근법에 대한 필요성을 지적하고 있다. 그 논의의 중심에는 현대 행정의 주류 패러다임으로 자리매김한 신공공관리론의 위기와 그에 대한 대안적 혹은 경쟁적 패러다임으로 제기되고 있는 공공가치 접근(public value approach)이 있다. Bryson 등(2014)은 공공가치 접근을 전통적 행정이론과 신공공관리론을 대체할 '새롭게 등장한 공공행정 운동(new emerging public administration movement)'이라 정의하였으며, Talbot(2009)은 이를 공공부문의 새로운 시대를 이끌어갈 'next big thing'으로 묘사한 바 있다. 1990년대 후반부터 꾸준히 제기되어 온 신공공관리에 관한 비판들은 새로운 형태의 관리방식과 거버넌스에 대한 요구를 촉발했고, 이에 따라 효율성 등의 경제적 가치를 넘어 그동안 소외되어 온 가치들, 특히 민주성과 공정성, 신뢰와 정당성과 같은 가치들의 실현에 중점을 두고 있는 공공가치 접근이 그 새로운 대안으로서 주목받고 있는 것이다(Bryson et al., 2014; Kelly et al., 2002).

공공가치 접근은 정부의 활동과 정책결정, 그리고 서비스 제공을 구성함에 있어서 공공가치를 중점적으로 고려하는 관리방식을 의미한다(O'Flynn, 2007). 즉, 공공가치 접근은 현재 주류 패러다임으로 자리 매김한 신공공관리 접근의 한계와 그 부작용을 해결하기 위한 대안으로, 또 바람직한 사회적 결과를 창출하기 위한 하나의 방법론으로 그 논의가 진행 중에 있는 대안적 행정 패러다임이라 할 수 있다. 또한 공공가치 접근은 전통적 행정이론과 신공공관리론을 넘어서는 탈관료주의적(post-bureaucratic), 탈경쟁주의적(post-competitive) 관리방식이라 할 수 있다(O'Flynn, 2007). 따라서 공공가치 접근은 관료주의와 경쟁주의를 뛰어넘어 공공가치의 창출이라는 광범위한 정부 목적을 성취하기 위해 무엇을, 누구에 의해, 어떻게 할 것인가에 대한 논의를 재구조화하는 관리방식이라 할 것이다(Alford & Hughes, 2008).

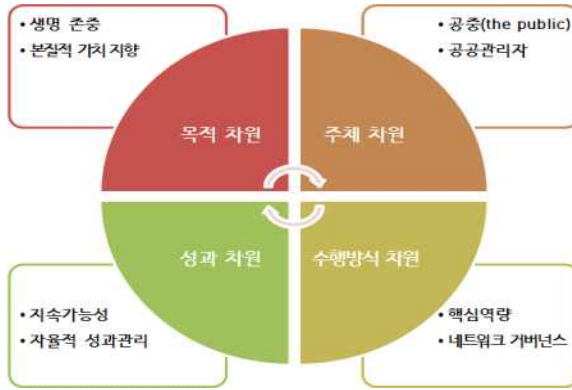
공공가치 접근 및 관리방식의 출발점을 제공한 Moore는 공공부문의 성과관리를 위한 관리 영역을 크게 네 가지로 나누어 제시한 바 있다(Moore, 2012; 2014). 첫째, 무엇이 중요한 가치인가를 확인하는 철학적 영역, 둘째, 명시된 가치들이 공동체의 정치적 염원(aspiration)에 부합하는가를 확인하고 그에 대한 책무성 요구를 수용하는 정치적 영역, 셋째, 공공가치가 창출되었을 때 그것을 포착하고 측정할 수 있는 적절한 측정지표를 개발하는 기술적 영역, 넷째, 이와 같은 성과 측정지표를 실행하고 조직의 성과를 지속적으로 향상시키기 위해 조직을 전반적으로 관리하는 관리영역이 그것이다. Moore(2012; 2014)가 제시한 공공부문 성과관리의 네 가지 영역은 앞으

로 다루게 될 공공가치 접근의 특성과 이를 실현하기 위한 제도적 설계의 골격을 보여주고 있다고 할 수 있다. 즉, 공공가치 접근은 공공부문이 추구해야 할 가치를 확인하고 이를 어떻게 실현할 것이며 어떻게 관리할 것인가에 대한 논의인 것이다.

Rhodes & Wanna는 공공가치의 모호성과 수사적 특성을 지적하며 공공가치 접근이 '패러다임인지, 개념인지, 모델인지, 심지어는 스토리인지 알 수 없으며 결과적으로 이는 모든 사람에 대한 모든 것이다(Rhodes & Wanna, 2007: 408)'라는 비판적 견해를 제시한 바 있다. 그러나 역으로 생각하면 이는 가치와 제도, 시스템과 과정, 그리고 그 속에 포함된 사람들에 대한 논의를 새롭게 하는 것이 될 수 있다. 따라서 이 새로운 논의는 시장 기반적 또는 성과 기반적 개혁이 해결해주지 못한 수많은 공공의 문제들을 해결할 또 다른 해안에 대한 기대를 내포하고 있는 것으로 볼 수 있으며 그 기대의 중심에 공공가치가 있는 것이다. 이상의 논의들을 종합해볼 때, 공공가치 접근은 공공부문의 존재 의의에 대한 본질적 물음으로서 '공공부문과 공공관리자들이 실제로 무엇을 해야 하는가(O'Flynn, 2007)'에 대한 질문을 제기하고 그에 대한 궁극적 해답을 모색하는 시도라 할 수 있다.

본 연구는 이와 같이 공공관리의 또 다른 대안으로 제시되고 있는 공공가치 접근의 내용과 구체적 특성을 밝히기 위해 Moore(1995)의 연구를 중심으로 2000년 이후부터 최근까지 공공가치 이론 및 접근에 관해 논의한 연구들을 종합적으로 검토한 후 공공가치 접근의 속성을 다음의 네 가지 차원으로 분류하였다. 첫째, '목적' 차원: 공적 개입의 본질적 목적은 바람직한 사회적 결과, 즉 공공가치의 실현 및 창출에 있다(Moore, 1995; Stoker, 2006; Meynhardt, 2009; Bozeman, 2007, 2012). 둘째, '주체' 차원: 이를 실현하기 위해서 조직의 미션, 곧 공공가치를 결정하는 주체가 공중(the public)이 되어야 하며, 공공관리자는 공중과 다양한 이해관계자들과의 숙의와 협치를 위한 정치적 역량과 전문성을 갖추고 책무성을 확보하여야 한다(Moore, 1995, 2012, 2014; Kelly et al. 2002; Alford, 2002; Bozeman, 2007; Bryson et al., 2014; O'Flynn(2007)). 셋째, '수행방식' 차원: 조직의 사업과 정책은 시민과 이해관계자, 그리고 다양한 조직들 간의 신뢰와 협력, 그리고 자발적 상호작용에 의해 운영되는 네트워크 거버넌스(network governance) 방식을 준용할 것을 권장한다(Stoker, 2006; Moore, 1995, 2014; O'Flynn, 2007). 넷째, '결과' 차원: 공공조직의 성과는 공동체의 지속가능한 발전과 장기적 시간지평을 기준으로 공중과 이해관계자들과의 합의를 통해 결정된 공공가치의 실현 및 창출 여부를 평가하는 방식으로 이루어져야 한다(Kelly et al., 2002; Moore, 2012, 2014; Bozeman 2002, 2007; Talbot, 2008; Meynhardt, 2012).

〈그림 2〉 공공가치 접근의 차원



공공가치 창출 평가모형은 이와 같은 공공가치 접근의 특성을 기반으로 공적 개입을 통해 공공가치의 실현 및 창출을 지원하기 위한 가이드라인을 제시하고, 이에 근거하여 기관의 운영 성과를 진단·평가할 수 있는 대안적 관리방식으로서 설계되었다. 즉, 공공가치 창출 평가모형은 공공조직의 운영에 따른 성과의 개념을 공공조직의 설립 및 운영의 본질적 목적인 ‘공공가치의 창출 및 관리’로 정의하고, 이와 같은 관점에서 공공조직의 본질적 목적의 성과를 관리하고 평가할 것을 제안한다.

여기서는 공공가치 창출 및 관리를 위한 평가모형의 개발을 위해 기존의 신공공관리 접근과 차별화될 수 있는 공공가치 접근의 특성을 파악하고 이를 공공가치 창출 평가모형의 평가기준으로 활용하고자 한다. 〈표 2〉는 공공가치 접근이 목적, 주체, 수행방식, 성과 등의 네 차원에서 기존의 신공공관리 접근과 어떠한 차이를 보이고 있는지 정리한 것이다.

〈표 2〉 신공공관리 접근과 공공가치 접근의 비교

구분		신공공관리 접근	공공가치 접근
목적 차원		경제적 개인주의	공동체주의
		도구적 가치	본질적 가치
주체 차원	공중	소비자	가치 결정자
	관리자	공식구조(법적 정당성)	공식구조 + 지배구조(사회적 규범)
수행방식 차원		민간 역량 활용	공무원 역량 제고
		지휘적 상호작용	자발적 상호작용
성과 차원		경쟁 중시	협력 중시
		단기적 시간지평	장기적 시간지평
		효율성	지속가능성

Ⅲ. 공공가치 창출 평가모형의 설계

1. 평가모형의 설계 과정

이 연구는 신공공관리 접근의 대안으로 떠오르고 있는 공공가치 접근에 기반하여 각 공공조직이 공공가치의 창출 및 관리를 효율적으로 수행할 수 있도록 지원하기 위한 평가모형을 개발하는 데 목적이 있다. 이와 같은 평가모형의 설계과정은 다음과 같다. 첫째, 공공가치 접근에 관한 문헌연구를 통해 공공가치 창출 평가모형의 구축을 위한 평가차원/기준/지표로 구성된 평가모형의 초안을 제시하였다. 둘째, 공공가치 창출 평가모형(초안)의 평가차원 및 지표의 타당성 및 실효성을 높이기 위해 관련 분야의 전문가 패널을 구성하여 2차에 걸친 델파이 조사를 실시하였다. 셋째, 델파이 조사를 통해 평가모형의 잠정안을 도출하고, 이를 토대로 공공조직의 공공가치 창출 및 관리노력을 평가하기 위한 설문지를 구조화하여 1개 공공기관(근로복지공단)을 대상으로 파일럿 테스트를 실시하였으며, 그 결과를 공공가치 지수(Public Value Index, PVI)로 산출하여 제시하였다. 넷째, 파일럿 테스트 결과 및 공공조직 성과관리 분야의 전문가(행정학과 교수) 5명을 대상으로 추가 심층 토의를 실시하여 공공가치 창출 평가모형의 최종안을 도출하였다.

2. 평가모형의 구성

1) 평가기준의 도출

먼저, 공공가치 창출 및 관리를 위한 목적 차원에서는 공공조직이 시민을 위한 바람직한 결과를 적극적으로 창출하여야 한다는 점에서 공동체의 번영을 지향하는 공동체주의를 기본 이념으로 견지하여야 할 것이다. 이를 위해서는 공공조직 자체와 조직 구성원의 이해관계에 기반한 도구적 가치에 착목하기보다 시민의 요구에 대응하고 사회 전체의 지속가능한 발전에 기여할 수 있는 방향으로 전략적 목표관리가 필요하다. 따라서 '공공가치 창출 및 관리' 평가모형의 목적 차원의 평가기준으로 공동체 지향성(공동체의 지속가능한 발전)과 합목적성(조직 설치의 궁극적 목적)을 고려하여야 할 것이다.

그리고 공공가치 창출 및 관리를 위한 주체 차원에서는 공공가치의 창출 주체가 대중(the public)이어야 한다는 규범적 주장과 공공관리자가 공공가치의 창출을 적극

적으로 관리하여야 한다는 실질적 관점을 함께 고려할 필요가 있겠다. 먼저 전자의 관점은 시민이 단순히 공공서비스의 수혜자(고객)가 아니라 '가치의 결정주체'로서 공공조직 활동의 방향성을 제시하는 적극적 행위자로 규정하는 것인 만큼, 이러한 활사개공(活私開公)의 관점을 평가모형에 반영하기 위한 평가기준은 시민 스스로 주인의식을 갖고 개인적 불이익이나 희생을 감수하고서라도 사회에 대해 공공의 문제를 제기하고 이를 적극적으로 실천하는 시민 주체성(시민의 주체적 실천)이 될 것이다. 이에 공공관리자는 공공가치 창출을 위한 기존의 대의제적 접근이 가진 한계를 인식하고 적극적으로 공중이 공공가치 창출에 기여할 수 있도록 하기 위한 활사봉공(活私奉公)의 노력을 경주하여야 한다. 공공조직이나 관리자는 부여받은 법적 권한을 행사하는 것만으로 공공조직 활동의 정당성을 자동적으로 보장받는 것이 아니고, 공중이 표명한 가치 즉, 사회적 규범을 동시에 고려하여야 한다. 이를 위해 공공관리자는 공중이 이해관계를 표명할 수 있는 기회를 제공하고 공중과 소통하고 공중의 요구를 실천할 수 있는 역량 또한 갖추어야 할 것이다. 따라서 '공공가치 관리' 평가모형의 주체 차원의 평가기준으로 시민 주체성과 함께 시민 참여를 위한 접근성과 관리자의 공공가치 관리역량을 고려할 수 있을 것이다.

한편, 공공가치 창출 및 관리를 위한 수행방식 차원에서는 네트워크 거버넌스가 강조되고 있는데 이는 효율성에 초점을 맞춘 조직적 거버넌스(organizational governance)와 달리 지휘적 조직(lead organization)이 주도하기보다 참여자 주도적이고 거버넌스 책임(governance responsibility)을 공유하는 형태이다(Provan & Kenis, 2008: 234). 따라서 네트워크 거버넌스가 작동하기 위해서는 네트워크 구성원들의 높은 역량수준이 요구된다할 것이다. 그리고 상대적으로 참여자가 적고 네트워크 구성원 간의 상호작용이 미약한 공유된 거버넌스(shared governance)와 달리 네트워크를 구성하는 하위 조직들 간에 상호작용과 협력 수준이 높은 편이다. 따라서 '공공가치 관리' 평가모형의 수행방식 차원의 평가기준으로는 참여자 주도성 등 네트워크 역량과 함께 네트워크 구성원 간의 협력적 상호작용이 중요하게 고려되어야 할 것이다.

마지막으로 공공가치 창출 및 관리를 위한 성과 차원에서는 단기적 효율성에 초점을 맞추기보다 장기적 지속가능성에 관심을 가질 필요가 있다. 정부 활동의 성과는 공동체 번영을 위한 장기적 시간지평 위에서 지속가능한 발전을 지향하여야 하기 때문이다. 이러한 관점에서 공공가치 창출 평가모형의 성과 차원의 평가기준으로는 적극적인 책무성 확보노력과 함께 장기적 시간지평과 지속가능성을 중요하게 고려하여야 할 것이다.

〈표 3〉 공공가치 창출 평가모형의 평가기준

구분		평가기준
목적 차원		공동체 지향성, 합목적성
주체 차원	공중	시민 주체성
	관리자	참여 접근성, 관리 역량
수행방식 차원		네트워크 역량
		협력적 상호작용
성과 차원		장기적 시간지평, 지속가능성
		책임성 확보노력

2) 평가모형의 초안 제시

여기서는 공공가치 이론 및 접근에 관한 기존 연구들을 바탕으로 공공조직이 공공가치를 창출·관리할 수 있도록 가이드하고 그 성과를 분석·평가할 수 있는 공공가치 창출 평가모형의 초안을 〈표 4〉와 같이 구성해 보았다. 이 평가모형은 공공가치 창출 및 관리를 위한 차원, 기준, 지표로 구성되어 있다.

먼저, 공공가치 창출 및 관리를 위한 목적 차원에서는 합목적성과 공동체 지향성 기준에 부합하는 지표로 기관의 주요 사업 중 설립 목적에 부합하는 사업의 비중, 설립 목적사업의 실현가능성, 기관의 공공가치에 대한 공중의 지지(support) 등을 제시하였다. 해당 기관의 본질적 가치 즉, 공공가치는 해당 기관이 추진하고 있는 정책 및 사업에 의해 달성된다고 볼 때 설립목적에 부합하는 사업의 비중이 높을수록 합목적성 기준에 부합한다고 보았다. 그리고 공동체 지향성은 기관의 표명된 가치에 대한 공중의 지지(support) 수준으로 파악할 수 있다고 보았는데 이는 기관별로 설립목적이 상이하기 때문에 기관의 설립 목적에 이해관계자를 포함한 공중의 지지 수준에 의해 해당 기관 운영의 공동체 지향성을 간접적으로 측정할 수 있다고 보았기 때문이다.

그리고 공공가치 창출 및 관리를 위한 주체 차원에서는 참여 접근성, 시민 주체성, 관리역량 등의 기준에 부합하는 지표로 가치표명 메커니즘의 제도화, 시민의 관심도, 가치 종합화 메커니즘의 수준, 관리자의 의사소통 능력과 업무수행 능력 등을 제시해 보았다. 공중이 공공가치 창출의 주체적 역할을 수행하기 위해서는 먼저, 해당 기관이 적극적으로 공중의 가치표명 기회를 제공하는 메커니즘을 제도화하여야 한다. 그리고 시민들이 해당 기관의 운영에 관심을 갖고 참여하여야 할 뿐 아니라 이들이 표명한 가치를 효과적으로 종합화하여 기관 운영에 반영하는 메커니즘 또한 갖추어야 한다. 이러한 가치 표명 및 종합화 메커니즘이 효율적으로 작동하도록 하기 위해서는 관리자

들은 핵심역량 즉, 의사소통역량과 업무수행능력(전문성)을 갖추어야 할 필요가 있기 때문이다.

〈표 4〉 공공가치 창출 평가모형의 차원, 기준 및 지표(초안)

차원	기준	지표	내용(예시)
목적	합목적성	설립목적사업의 비중	기관의 운영 및 사업의 추진을 통해 달성하고자 하는 본질적 가치는 무엇인가? 이러한 가치에 부합하는 사업을 추진하고 있는가?
		설립목적사업의 실현가능성	기관이 천명한 공공가치를 실현하기 위한 구체적 전략과 목표가 설정되어 있는가?
	공동체 지향성	기관의 공공가치에 대한 공중의 지지(support)	기관이 천명한 공공가치가 공중으로부터 정당성과 지지를 획득하고 있는가?
주체	시민 주체성	시민의 관심도	해당 기관의 정책 및 사업에 대해 시민들이 얼마나 인지하고 있는가? 그리고 해당 기관의 운영에 적극적으로 참여하고 있는가?
		가치 종합화 메커니즘의 수준	기관의 운영과 관련된 의사결정과정에 공중의 가치와 의사를 왜곡 없이 종합화하여 적절히 반영하고 있는가?
	참여 접근성	가치표명 메커니즘의 제도화	기관의 운영과 관련된 의사결정과정에 공중이 자신들의 가치와 의사를 충분히 표명할 수 있는 제도적 기제와 장치를 마련하고 있는가?
		관리 역량	의사소통 능력
업무수행 능력	기관의 관리자가 사업 및 정책을 효율적이고 효과적으로 수행할 수 있는 충분한 전문성을 갖추고 있는가?		
수행 방식	네트워크 역량	네트워크 관리조직의 통제수준	해당 기관의 본부조직이 네트워크 참여자를 집권적으로 관리·통제하고 있는가?
		네트워크 참여자의 역량 수준	네트워크의 참여자들이 충분한 지식과 기술을 보유하고 있는가?
	협력적 상호작용	신뢰와 협력 수준	네트워크 참여자들 간의 신뢰에 기반하여 협력적 상호작용이 이루어지고 있는가?
성과	장기적 시간지평	중·장기적 성과관리 여부	기관의 운영 성과를 중장기적 관점에서 관리하고 있는가?
		지속 가능성	편익배분의 공정성
	가치 있는 자원 보전		기관의 운영 과정에 미래의 가치 있는 자원을 유지·보전하려는 노력이 이루어졌는가?
	책무성 확보노력	기관성과의 설명노력	기관의 관리자가 공중에게 사업 및 정책으로 인해 바람직한 사회적 결과가 창출되었음을 적절한 방식으로 설명하고 있는가?

또한 공공가치 창출 및 관리를 위한 수행방식 차원에서는 네트워크 역량과 협력적 상호작용 기준에 부합하는 지표로 네트워크 관리조직의 통제수준, 네트워크 참여자의 역량 수준, 신뢰와 협력 수준 등을 제시해 보았다. 네트워크 거버넌스를 위해서는 네트워크 관리조직이 집권적으로 네트워크 참여자를 통제하는 방식보다 참여자 주도적 거버넌스가 이루어져야 하고 이를 위해서는 참여자의 역량수준이 높아야 하기 때문이다. 그리고 네트워크 거버넌스의 원활한 작동을 위해서는 네트워크 참여자 간의 자발적 상호작용 즉, 신뢰에 기반한 협력이 이루어져야 할 것이다.

마지막으로 공공가치 창출 및 관리를 위한 성과 차원에서는 장기적 시간지평, 지속가능성, 책무성 확보노력 등 기준에 부합하는 지표로 중·장기적 성과관리 여부, 편익 배분의 공정성, 가치 있는 자원 보전노력, 기관성과의 설명노력 등을 제시해 보았다. 해당 기관의 설립 목적을 달성하기 위해서는 단기적 효율성보다 장기적 관점에서의 성과관리가 유효하기 때문이다. 그리고 해당 기관의 운영 결과로 발생한 편익이 특정 집단이나 계층에 편중되는 편익의 비축이 발생하지 않아야 하고, 운영 과정의 부작용으로 미래 세대를 위해 보전하여야 할 소중한 자원(환경 등)을 희생시키는 우를 범하지 않아야 한다고 보았다. 그리고 해당 기관의 운영 성과를 적극적으로 공중에게 알리고 이해를 구하는 노력도 경주되어야 하므로 책무성 관련 지표도 포함하였다.

Ⅳ. 평가모형의 타당성 제고를 위한 델파이조사

1. 델파이 조사의 개요

공공가치 접근을 이론적 토대로 하여 설계한 공공가치 창출 평가모형의 타당성을 확보하고 모형의 실효성을 높이기 위해 본 연구에서는 관련 분야의 전문가들을 대상으로 델파이 조사를 실시하였다. 델파이 조사의 신뢰성을 높이기 위해서는 전문가 패널 선정 시 참여자의 전문적 지식 능력, 해당 분야의 경력, 성실성 등 전문가로서의 자질을 충분히 고려해야 한다. Anderson(1977)에 의하면 10-15명의 소집단의 전문가만으로도 유용한 결과를 얻을 수 있는 것으로 알려져 있다(안진성, 2011 재인용). 또한 적게는 4명에서 11명으로도 델파이 조사가 가능하고 작은 그룹일수록 효과적이라는 연구도 있으며, 규모가 큰 경우에는 100명이 넘는 전문가 패널이 운영되기도 한다. 그러나 일반적으로 특정 분야의 전문가 15명 이상이 참여하게 되면 정규분포적인 구성을 이루게 되고, 각종 조사결과의 중위수에 큰 차이를 보이지 않는 것으로 평가되

고 있다(조진만·윤종빈, 2012).

본 연구를 위한 델파이조사는 2017년 8월 9일부터 10월 15일까지 총15명의 전문가(행정학 교수 11명, 전문 연구원 4명) 패널들을 대상으로 1차 델파이를 예비 조사로, 2차 델파이를 본 조사로 하여 2회에 걸쳐 델파이 조사를 실시하였다. 이후 델파이 조사의 결과를 토대로 파일럿 테스트를 위한 평가모형의 잠정안을 제시하였다.

1) 델파이 조사의 내용 구성

(1) 1차 델파이 조사

1차 델파이 조사(예비 조사)는 15명의 전문가를 대상으로 2017년 8월 9일부터 18일까지 실시하였다. 1차 델파이 조사는 당초 제시한 공공가치 접근의 네 가지 차원을 다섯 가지 차원(목적, 가치의 결정주체, 공공관리자의 역량, 네트워크 거버넌스, 결과)으로 구체화하여 이에 대한 포괄적 의견을 묻는 개방형 설문으로 진행하였다. 즉, 1차 델파이 조사의 설문 내용은 1) 공공조직의 설립 및 운영의 목적이 본질적 가치에 주안점을 두어야 한다는 내용에 대한 견해, 2) 공공조직의 정당성 확보(공중의 참여 및 의사 반영)와 관련된 내용에 대한 견해, 3) 공공관리자의 역량 강화를 통한 성과 향상에 대한 견해, 4) 네트워크 거버넌스를 통한 조직의 운영에 관한 견해, 5) 기관의 성과(결과)가 공공가치의 창출과 지속가능성에 근거해야 한다는 내용에 대한 견해로 구성하였고, 본 설문에 관한 전문가 패널들의 포괄적 의견을 수렴하였다.

(2) 2차 델파이 조사

2차 델파이 조사는 1차 델파이 조사에 참여한 전문가 15명을 대상으로 2017년 9월 13일부터 10월 15일까지 실시하였으며, 폐쇄형과 서술형을 혼합한 설문 형식으로 진행하였다. 즉, 각 평가차원별로 제시된 평가지표의 적절성 및 중요도에 대해 리커트 5점 척도도 평정하도록 하였으며, 폐쇄형 설문의 한계를 보완하기 위해 자유 응답식 서술란을 마련하여 패널들의 비평이나 의견을 추가적으로 제시할 수 있도록 하였다. 이와 같은 2차 델파이 조사의 설문 문항은 다음과 같다. 1) 목적 차원: 본질적 가치의 실현, 천명한 공공가치의 실현 가능성, 기관의 공공가치에 대한 공중의 지지(support), 2) 가치의 결정주체 차원: 공중의 가치 표명 메커니즘, 가치의 종합화 메커니즘, 3) 공공관리자의 역량 차원: 정치적 역량, 전문성, 책무성, 4) 네트워크 거버넌스 차원: 네트워크의 구축, 원활한 상호작용, 신뢰와 협력, 5) 결과 차원: 바람직한 사회적 가치의 실현, 편익배분의 공정성, 고객의 만족감, 지속가능성

2) 델파이 조사 결과의 검증

델파이 조사는 전문가의 의견에 기초하여 미래를 예측하는 방법이다. 따라서 조사 결과의 타당성, 즉 그 측정이 얼마나 정확한가를 검증하는 것은 델파이 조사에 있어 매우 중요한 과정이라 할 수 있다. 일반적으로 델파이 조사에서는 평균, 표준편차, 사분범위, 내용타당도 비율(CVR: Content Validity Ratio), 그리고 수렴도 및 합의도 등을 통하여 조사 결과의 타당성을 검증할 수 있다(송달용·이용환, 2008). 이하에서는 CVR을 중심으로 하되, 그에 대한 보완적 준거로 수렴도, 합의도, 안정도 등도 살펴보고 이 기준들에 의거하여 설문 문항의 타당도를 검증할 것이다.

〈표 5〉 타당도 판정 기준

검증척도	판정기준	판정결과
내용타당도 비율(CVR)	$CVR \geq 0.60^{4)}$	타당도 있음
수렴도	$\frac{IQR}{2} \leq 0.50$	타당도 있음
합의도	$1 - \frac{Q_3 - Q_1}{M_{dn}} \geq 0.75$	타당도 있음
안정도	$CV(= \frac{S_X}{\bar{X}}) \leq 0.50$	타당도 있음

본 델파이 조사에 참여한 패널의 수는 15명이며, Ayre & Scally(2014)의 기준에 따르면 패널 수가 15명일 경우 내용타당도 비율(CVR)의 최소 허용 임계치는 0.60⁵⁾이 된다. 본 델파이 조사결과 모든 관리지표의 CVR이 0.60~1.00의 범위에 있으므로 각 관리지표가 내용타당도를 확보한 것으로 볼 수 있다. 또한 전문가 패널의 의견 일치도는 수렴도 및 합의도, 그리고 안정도를 통해 판단할 수 있는데, 본 델파이 조사의 수렴도는 0.13~0.50의 분포를 보이고 있고, 합의도는 0.75~1.00의 범위에 있으며, 안정도는 모두 0.5이하의 값을 가지므로 패널들의 의견이 안정적으로 일치하고 있는 것으로 볼 수 있겠다⁶⁾.

4) 본래 CVR는 패널 수에 따라 달라지는데 본 연구에서는 n=15이므로 이에 필요한 Ayre & Scally(2014)의 CVR 임계치는 0.6이다. 후술하는 Lawshe(1975) 및 Ayre & Scally(2014) 참조.

5) Lawshe(1975)의 기준에 따르면 패널수가 15명일 경우 CVR의 최소 허용값은 0.49이다.

〈표 5-1〉 통계적 검증 결과

평가차원	평가지표	평균	표준 편차	중위 수	사분위수(IQR)		CVR	수렴 도	합의 도	안정 도
					25%	75%				
목적	설립목적사업의 비중	4.53	.743	5.0	4.0	5.0	0.73	0.50	0.80	0.16
	설립목적사업의 실현가능성	4.27	.799	4.0	4.0	5.0	0.60	0.50	0.75	0.19
	기관의 공공가치에 대한 공중의 지지(support)	3.73	1.033	4.0	3.0	4.0	0.60	0.50	0.75	0.28
가치의 결정주체	가치 종합화 메커니즘의 수준	4.27	.594	4.0	4.0	5.0	0.87	0.50	0.75	0.14
	가치표명 메커니즘의 제도화	4.13	.640	4.0	4.0	5.0	0.73	0.50	0.75	0.15
공공관리자 역량	정치적 역량 (의사소통 역량)	4.27	.594	4.0	4.0	5.0	0.87	0.50	0.75	0.14
	전문성 (업무수행 능력)	4.27	.704	4.0	4.0	5.0	0.73	0.50	0.75	0.16
	책무성	4.27	.961	5.0	4.0	5.0	0.60	0.50	0.80	0.23
네트워크 거버넌스	네트워크 관리조직의 통제수준	4.13	.352	4.0	4.0	4.0	1.00	0.00	1.00	0.09
	네트워크 참여자의 역량 수준	4.47	.516	4.0	4.0	5.0	1.00	0.50	0.75	0.12
	신뢰와 협력 수준	4.57	.514	5.0	4.0	5.0	0.87	0.50	0.80	0.11
결과	중·장기적 성과관리 여부	4.29	1.069	5.0	4.0	5.0	0.60	0.50	0.80	0.25
	편익배분의 공정성	4.07	.616	4.0	4.0	4.25	0.60	0.13	0.94	0.15
	가치 있는 자원 보전	4.00	.784	4.0	4.0	4.25	0.60	0.13	0.94	0.20
	기관성과의 설명노력	4.23	.599	4.0	4.0	5.0	0.60	0.50	0.75	0.14

3) 공공가치 창출 평가모형의 잠정안 도출

여기서는 1, 2차 델파이 조사를 통해 최초의 평가모형(안)을 수정·보완하여 공공조직이 각각의 공공가치를 창출하고 관리할 수 있도록 지원하기 위한 가이드라인을 제공하고 그 성과를 관리할 수 있는 평가모형의 잠정안을 <표 6>과 같이 제시하였으며, 이는 이후 파일럿 테스트를 위한 잠정적 평가모형이라 할 수 있다.

6) 델파이 조사에 수렴도는 0.5 이하, 합의도는 0.75 이상, 안정도는 변이계수가 0.5이하일 때 패널들의 의견이 안정적으로 일치하는 것으로 판단할 수 있다.

당초 제시한 다섯 가지 평가차원, 즉 목적, 가치의 결정주체, 공공관리자의 역량, 네트워크 거버넌스, 결과 차원을 중심으로 제시된 전문가 패널들의 의견을 반영하여 수정이 필요하다고 판단된 몇 가지 지표들을 수정·보완함으로써 공공가치 창출을 위한 평가모형의 평가차원 및 세부 평가지표들의 타당성을 제고한 것이다.

〈표 6〉 공공가치 평가를 위한 평가모형(잠정안)

차원	지표	내용
조직의 목적	본질적 가치의 실현	기관의 운영 및 사업 추진을 통해 달성하고자 하는 가치는 무엇이며, 이는 본질적 가치의 실현에 근거하고 있는가?
	전략의 구체성 및 실현가능성	기관이 천명한 공공가치를 실현하기 위한 구체적 전략과 목표가 설정되어 있는가?
	기관의 공공가치에 대한 공중의 지지	기관이 천명한 공공가치가 공중으로부터 정당성과 지지를 획득하고 있는가?
가치의 결정주체	가치표명 메커니즘	기관의 운영과 관련된 정책결정과정에 공중이 자신들의 가치와 의사를 충분히 표명할 수 있는 제도적 기제와 장치를 마련하고 있는가?
	가치의 종합화 메커니즘	기관의 운영과 관련된 정책결정에 공중의 가치와 의사가 왜곡 없이 종합화되어 적절히 반영되고 있는가?
공공관리자의 역량	정치적 역량	기관의 관리자가 공중 및 다양한 이해관계자와의 협치와 소통을 위한 정치적 역량을 갖추고 있는가?
	혁신성	기관의 관리자가 기관이 당면한 전략적 과제해결을 위한 혁신적 문제해결 능력을 갖추고 있는가?
	전문성	기관의 관리자가 사업 및 정책을 효율적이고 효과적으로 수행할 수 있는 충분한 전문성을 갖추고 있는가?
	책무성	기관의 관리자가 사업 및 정책을 통해 바람직한 사회적 결과를 창출하고 공중에게 그에 대한 성과 및 결과를 충분히 설명하고 있는가?
네트워크 거버넌스	네트워크의 구축	기관의 운영 및 의사결정을 위해 시민 및 기관의 다양한 이해관계자가 참여하는 협력적 네트워크가 구축되어 있는가?
	네트워크 구성의 적절성	네트워크 참여자의 구성이 다양한 이해관계자들의 가치와 의견을 충분히 반영할 수 있도록 적절히 구성되어 있는가?
	참여와 협력	네트워크의 참여자들 간에 참여와 협력이 원활하게 이루어지고 있는가?
	조정과 통제 메커니즘	네트워크 참여자 간의 의사소통 및 상호작용이 원활히 이루어질 수 있도록 조정하고 통제할 수 있는 메커니즘이 마련되어 있는가?

결 과	공동체의 번영과 인간존엄성의 보장	기관의 사업과 정책으로 인해 발생한 결과가 공동체의 번영과 인간존엄성의 보장에 기여하고 있는가?
	편익배분의 공정성	기관의 운영으로 인해 발생한 편익이 특정 개인이나 집단에 의해 비축(hoarding)되지 않고 공정하게 배분되고 있는가?
	신뢰의 획득	기관의 정책과 사업의 운영을 통해 기관은 공중으로부터 신뢰를 획득하고 있는가?
	성과의 지속가능성	기관의 운영 성과가 장기적 관점에서 지속가능할 수 있는가?
	고객의 만족감	기관이 운영하고 있는 사업과 서비스를 통해 개인으로서의 고객은 만족감을 얻고 있는가?

V. 공공가치 창출 평가모형의 적용: 파일럿 테스트

1. 공공가치 지수(Public Value Index, PVI)의 개발

델파이 조사를 거친 공공가치 창출 평가모형을 토대로 공공조직의 공공가치 창출 및 평가노력을 평가하기 위한 설문지를 구조화하여 근로복지공단의 내·외부 고객을 대상으로 파일럿 테스트를 실시하였으며, 그 결과를 공공가치 지수(Public Value Index, PVI)로 산출하였다. 공공가치 지수(Public Value Index, PVI)는 공공가치 창출 평가모형을 통하여 공공조직의 공공가치 창출·평가의 성과를 평가하고, 그 평가 결과를 지수화한 것이다. 즉, 공공조직이 그 설립목적인 공공가치를 실현하고 창출하기 위해서 평가해야 하는 5가지 영역- 목적, 가치의 결정주체, 공공평가자의 역량, 네트워크 거버넌스, 결과 차원 -에 대한 기관의 성과평가 결과를 뜻한다.

이와 같은 공공가치 지수(PVI)는 공공가치 창출 평가모형을 토대로 구조화한 설문지를 통해 내부평가 및 외부평가를 실시하고, 그 결과로 도출된 평가차원별 평균점수를 합산하여 5개의 평가차원으로 나눈 값으로 산출하는데, 이 때 평가차원별 가중치 산정 여부에 따라 균일 모형(Uniform Model)과 가중치 모형(Weighted Model)으로 그 산출방식을 분류할 수 있다. 먼저, 균일 모형은 기관의 공공가치 창출에 미치는 평가차원별 영향력이 모두 균일한 것으로 가정하여 평가차원별 가중치를 부여하지 않고 평균점수뿐만 공공가치 지수(PVI)를 산출하는 방식이다. 그리고 가중치 모형은 기관의 공공가치 창출에 미치는 평가차원별 영향력에 상대적 차이가 있는 것으로 가정하고, 각 평가차원별로 가중치가 부여된 평균점수에 의해 공공가치 지수(PVI)를 산출

하는 방식이다⁷⁾. 또한 이 같은 방식으로 산출된 공공가치 지수(PVI)는 리커트 5점 척도를 세 구간으로 분류하여 A(우수), B(보통), C(미흡)의 세 개 등급으로 나누어 제시할 수 있다.

〈그림 3〉 공공가치 지수(PVI) 산출 방식

1. 균일 모형(uniform model)

$$PVI = \left(\sum_{i=1}^n G_i + \sum_{j=1}^m D_j + \sum_{k=1}^o M_k + \sum_{l=1}^p N_l + \sum_{q=1}^r R_q \right) / 5$$

2. 가중치 모형(weighted model)

$$PVI = \left[\alpha \sum_{i=1}^n G_i + \beta \sum_{j=1}^m D_j + \gamma \sum_{k=1}^o M_k + \delta \sum_{l=1}^p N_l + \epsilon \sum_{q=1}^r R_q \right] / 5$$

- * PVI: 공공가치 지수
- * G_i, D_j, M_k, N_l, R_m : 평가차원별 평균점수
- * $\alpha, \beta, \gamma, \delta, \epsilon$: 각 평가차원에 부여된 가중치
- * 종합 PVI = (내부 PVI + 외부 PVI)/2
- * 가중 PVI의 평균 = $\frac{PVI}{(\alpha + \beta + \gamma + \delta + \epsilon)}$

〈표 7〉 공공가치 지수(PVI) 평가등급

등급	A(우수)	B(보통)	C(미흡)
점수	5.0~4.0	3.9~3.0	2.9 이하

2. 파일럿 테스트 개요

본 연구는 파일럿 테스트의 대상기관으로 근로복지공단을 선정하고 기관의 공공가치 지수(PVI)를 산출하여 제시해 보았다. 즉, 평가주체를 내부 직원과 외부 고객으로 분류하고, 근로복지공단의 본부 직원 51명, 근로복지공단의 창원 지사 고객 39명(총 90명)을 대상으로 내부평가 및 외부평가를 실시하였으며, 유효 설문지 74부(직원 38

7) 평가차원별 가중치는 델파이 조사에 참여한 전문가 패널단에 의뢰하여 산정하였다.

부, 고객 36부)를 수집하여 그 결과를 분석하였다.

〈표 8〉 설문대상 기초 자료

구 분		내부평가(직원)	외부평가(고객)
성별	남성	25명(65.8%)	26명(72.2%)
	여성	13명(34.2%)	10명(27.8%)
연령대	30세미만	2명(5.3%)	5명(13.9%)
	40세미만	21명(55.3%)	7명(19.4%)
	50세미만	14명(36.8%)	14명(38.9%)
	60세미만	1명(2.6%)	10명(27.8%)
근무기간	5년미만	11명(28.9%)	해당없음
	10년미만	13명(34.2%)	
	15년미만	6명(15.8%)	
	20년미만	7명(18.4%)	
	20년이상	1명(2.6%)	

1) 분석 결과

(1) 균일 모형(uniform model)에 의한 공공가치 지수(PVI)

균일 모형에 의한 근로복지공단의 공공가치 지수(PVI) 산출 결과는 다음과 같다. 먼저, 근로복지공단의 직원들을 대상으로 실시한 내부평가의 PVI는 3.78점(5점 만점 기준)으로 산출되었으며, 평가차원별 PVI는 목적 차원 4.32, 가치의 결정주체 차원 3.45, 공공평가자의 역량 차원 3.68, 네트워크 거버넌스 차원 3.32, 결과 차원 4.09 점으로 나타났으며, 결과와 목적 차원의 PVI가 가장 높은 것을 확인할 수 있다. 이는 다른 평가차원들에 비해 기관의 목적과 그에 따른 운영의 결과 측면에서 기관의 공공가치 창출의 성과가 더 높은 것으로 인식되고 있음을 의미한다. 반면, 네트워크 거버넌스 차원의 PVI는 3.32점으로 가장 낮았는데, 이는 기관 내부적으로 네트워크 거버넌스에 의한 기관 운영의 성과가 높지 않은 것으로 인식하고 있음을 나타낸다.

또한 고객에 의한 외부평가 PVI는 3.51점으로 산출되었으며, 평가차원별 PVI를 살펴보면 목적 차원 4.22, 결정주체 차원 3.03, 공공관리자의 역량 차원 3.44, 네트워크 거버넌스 차원 2.99, 결과 차원 3.89점으로 나타났으며, 외부평가 역시 목적과 결과 차원의 PVI가 가장 높은 것으로 나타났다. 이는 고객들 역시 다른 평가차원들에 비해 목적과 결과의 측면에서 기관의 공공가치 창출의 성과가 높은 것으로 인식하고

있음을 의미한다. 또한 외부평가에서도 네트워크 거버넌스 차원의 PVI 점수가 가장 낮았는데, 이 또한 내부평가 결과와 마찬가지로 고객들 역시 기관의 의사결정 및 운영 과정에 개입할 수 있는 네트워크나 조직이 제대로 마련되어 있지 않은 것으로 인식하고 있음을 나타낸다. 또한 전반적인 PVI 점수를 보면, 내부평가의 PVI가 외부평가의 PVI보다 더 높은 것을 확인할 수 있는데, 일반적으로 내부평가의 경우 평가주체가 내부 직원들이므로 자신이 속한 기관에 대해 다소 주관적이고 관대한 평가를 내릴 가능성이 높다는 점을 감안하여 해석할 수 있겠다.

결론적으로 균일 모형에 의한 근로복지공단의 내부평가 PVI는 3.78, 외부평가 PVI는 3.51로 종합 PVI는 3.65점(B등급)으로 산출되었다. 이를 평가차원별로 살펴보면, 목적 차원의 PVI가 4.27점으로 가장 높았고, 그 다음 결과 차원의 PVI가 3.99점으로 높았다. 그러나 다른 세 가지 평가차원은 종합 PVI 점수보다 낮은 평점을 받은 것으로 확인되는데, 즉 공공평가자의 역량 차원의 PVI는 3.56점, 가치의 결정주체 차원의 PVI는 3.24점이었으며, 이 중 네트워크 거버넌스 차원의 PVI는 3.16점으로 다른 평가차원들에 비해 가장 낮은 점수를 받은 것으로 나타났다.

〈표 9〉 균일 모형에 의한 근로복지공단의 공공가치 지수(PVI)

평가차원	내부평가	외부평가	PVI	등급
목적	4.32	4.22	4.27	A(우수)
가치의 결정주체	3.45	3.03	3.24	B(보통)
공공관리자의 역량	3.68	3.44	3.56	B(보통)
네트워크 거버넌스	3.32	2.99	3.16	B(보통)
결과	4.09	3.89	3.99	B(보통)
종합 PVI	3.78	3.51	3.65	B(보통)

또한 위와 같이 산출된 내부평가와 외부평가의 평가차원별 PVI가 유의미한 차이가 있는지 알아보기 위해 t-test를 실시하였다. 그 결과로, ‘가치의 결정주체(t=2.538, p=.013)’, ‘네트워크 거버넌스(t=2.390, p=.019)’, ‘결과(t=3.356, p=.001)’ 차원의 PVI는 유의수준 .05이하에서 유의미한 차이가 있는 것으로, ‘목적(t=.710, p=.480)’과 ‘공공관리자의 역량(t=1.354, p=.180)’ 차원의 PVI는 유의미한 차이가 없는 것으로 나타났다.

〈표 9-1〉 내부평가와 외부평가의 평가차원별 차이 검증

	평균 등식에 대한 T 검정						
	t	df	유의수준 (양쪽)	평균 차이	차이의 표준오차	차이의 95% 신뢰구간	
						하한	상한
목적	.710	72	.480	.09357	.13174	-.16905	.35618
결정주체	2.538	72	.013*	.41959	.16530	.09008	.74910
공공관리자	1.354	72	.180	.23977	.17705	-.11318	.59271
거버넌스	2.390	72	.019*	.32273	.13504	.05354	.59193
결과	3.356	72	.001**	.19503	.05811	.07919	.31087

*p<.05

이는 가치의 결정주체 차원(가치표명 메커니즘, 가치의 종합화 메커니즘), 네트워크 거버넌스(네트워크 구축, 원활한 상호작용, 신뢰와 협력, 조정과 통제), 결과(바림직한 사회적 결과 실현, 편익 배분의 공정성, 고객이 느끼는 만족감, 성과의 지속가능성)에 대해서 조직 내부자들은 외부자들보다 더 높은 점수를 부여하는 경향이 있음을 시사한다.

(2) 가중치 모형(weighted model)에 의한 공공가치 지수(PVI)

가중치 모형은 각 평가차원이 상이한 강도로 조직의 공공가치 창출에 기여할 것이라는 가정 하에 공공가치 지수(PVI)를 계산하는 것이다. 패널들의 의견을 종합 평균하여 얻은 가중치는 목적, 가치의 결정 주체, 공공관리자의 역량, 네트워크 거버넌스, 결과 차원에 관해 각각 2.75, 1.12, 1.63, 1.88, 2.63이다. 공공가치의 창출은 공공조직의 공식적 목적 및 그 결과의 산출이 가장 중요하며 그 다음으로는 고객과 주요 이해관계자, 유관 조직들과의 네트워크를 통해 조직을 운영하는 방식인 네트워크 거버넌스 차원을 중시하는 것으로 평가할 수 있다. 이 가중치에 의거하여 새로이 산정한 공공가치 지수(PVI)는 다음과 같이 요약할 수 있다.

〈표 10〉 평가차원별 가중치⁸⁾

차원	목적	가치의 결정주체	공공관리자의 역량	네트워크 거버넌스	결과
가중치	2.75	1.12	1.62	1.88	2.63

8) 각 평가차원별 가중치는 델파이 조사에 참여한 전문가들에게 의뢰하여 산정하였으며, 총15명중 8명의 응답결과를 토대로 평균을 산출하고 이를 평가차원별 가중치로 산정하였다.

〈표 10-1〉 가중치 모형에 의한 근로복지공단의 공공가치 지수(PVI)

평가차원	가중치	내부평가	외부평가	가중 PVI	가중 PVI의 평균	등급평가를 위한 조정	등급
목 적	2.75	4.32	4.22	11.74		4.27	A(우수)
가치의 결정주체	1.12	3.45	3.03	3.63		3.24	B(보통)
공공관리자의 역량	1.62	3.68	3.44	5.77		3.56	B(보통)
네트워크 거버넌스	1.88	3.32	2.99	5.94		3.16	B(보통)
결 과	2.63	4.09	3.89	10.49		3.99	B(보통)
				가중된 종합 PVI =37.57	3.76	3.65	B(보통)

가중치 모형에서는 당연히 총 PVI(37.57)가 균일모형(18.22)보다 높게 나오는데 이 절대 총점을 대비함은 의미가 적고 균일모형의 평균값과 대비하는 것이 중요하다. 가중된 공공가치 지수(PVI)의 평균은 3.76인데 이는 균일모형에서의 3.65보다는 다소 증가된 값이다. 이러한 공공가치 창출 값의 상승은 근로복지공단이 높은 가중치를 갖는 목적, 결과 등의 차원에서 비교적 높은 성취도를 보였다는 점에 기인하는 것으로 해석할 수 있다. 한편 가중치 모형 하에서도 각 차원별 등급에는 균일모형에서와 거의 차이가 없다. 이는 등급 평가는 각 차원 속에서, 그 차원에 부여된 가중치 점수에 토대하여 이루어지기 때문이다.

VI. 공공가치 창출 평가모형(최종안)의 도출

평가모형의 초안을 기반으로 1,2차 델파이 조사를 실시하고, 이를 통해 도출된 평가모형의 잠정안을 기반으로 1개 공공조직을 대상으로 시범적으로 파일럿 테스트를 실시하였다. 이후 공공조직 성과관리 분야의 전문가(행정학과 교수) 5명을 대상으로 추가적 심층 토의를 실시하여 공공가치 창출 평가모형의 최종안을 〈표 11〉과 같이 도출하였다.

〈표 11〉 공공가치 창출 평가모형(최종안)

차원	지표	내용
목 적	본질적 가치의 실현에 토대한 목적 설정	기관의 설립 및 운영을 통해 달성하고자 하는 가치는 무엇이며, 이는 본질적 가치의 실현에 근거하고 있는가?
	목적(공공가치) 실현을 위한 구체적 목표 및 전략 설정	기관이 천명한 목적(공공가치)을 실현하기 위한 기관의 목표와 전략이 구체적으로 설정되어 있는가?
	목적(공공가치)에 대한 공중의 지지 획득	기관이 천명한 공공가치가 공중(the public)으로부터 정당성과 지지를 획득하고 있는가?
가치의 결정주체	가치표명 메커니즘의 마련(참여의 제도화)	기관의 의사결정과정에 공중의 가치와 의사가 충분히 표명될 수 있는 제도적 장치와 기제가 마련되어 있는가?
	가치의 종합화 메커니즘(의견 반영의 제도화)	표명된 공중의 가치와 의사가 기관의 의사결정과정에 왜곡 없이 종합화되어 반영되고 있는가?
공공관리자의 역량	협치와 소통을 위한 정치적 역량 개발	기관의 관리자가 공중 및 다양한 이해관계자와의 협치와 소통을 위한 정치적 역량을 갖추고 있는가?
	전략 과제해결을 위한 혁신적 역량 개발	기관의 관리자가 기관이 당면한 전략적 과제해결을 위한 혁신적 역량을 갖추고 있는가?
	효율적·효과적 업무수행을 위한 전문성 강화	기관의 관리자가 사업 및 정책을 효율적이고 효과적으로 수행할 수 있는 충분한 전문성을 갖추고 있는가?
	목표 달성 및 성과 설명을 위한 책무성 강화	기관의 관리자가 사업 및 정책을 통해 바람직한 사회적 결과를 달성하고, 그에 대한 성과를 시민과 이해관계자들에게 충분히 설명할 수 있는 책무성을 갖추고 있는가?
네트워크 거버넌스	협치와 협업을 위한 네트워크의 구축	기관의 운영과정에 시민과 이해관계자, 유관 조직이 참여할 수 있는 협력적 네트워크를 구축하고 있는가?
	네트워크 참여자의 대표성과 객관성 확보	네트워크 참여자의 구성이 시민과 다양한 이해관계자들의 가치와 의사를 충분히 반영할 수 있도록 대표성과 객관성을 확보하고 있는가?
	네트워크의 효과적 운영을 위한 참여와 협력의 강화	네트워크의 효과적 운영을 위해 참여자들 간의 참여와 협력이 원활히 이루어지고 있으며, 이를 강화하기 위한 노력이 이루어지고 있는가?
	네트워크의 조정과 통제에 위한 메커니즘의 마련	네트워크 참여자 간의 의사소통 및 상호작용이 원활히 이루어질 수 있도록 조정하고 통제할 수 있는 메커니즘이 마련되어 있는가?
결 과	공동체의 변영과 인간존엄성의 보장에 기여하는 결과의 실현	기관의 사업과 정책으로 인해 발생한 결과가 공동체의 변영과 인간존엄성의 보장에 기여하고 있는가?
	공정한 편익 배분의 실현	기관의 운영으로 인해 발생하는 편익이 특정 개인이나 집단에 의해 비추되지 않고 공정하게 배분되고 있는가?
	기관 운영을 통한 신뢰의 획득	기관의 사업과 서비스의 운영을 통해 공중의 신뢰를 획득하고 있는가?
	지속가능한 성과의 창출	장기적 관점에서 볼 때, 기관의 운영으로 인해 지속가능한 성과가 창출되고 있는가?
	고객 만족감의 획득	기관의 운영으로 인해 발생하는 결과가 개인으로서의 고객의 만족감을 높여주고 있는가?

VI. 연구의 시사점 및 한계

공공가치 창출 평가모형은 경제적 가치의 실현에 중점을 두고 있는 현재의 성과관리 체계만으로는 다양한 본질적 가치의 실현을 목적으로 하는 공공기관의 성과를 제대로 관리하고 평가하는 것이 한계가 있음을 인식하고, 공공기관의 성과의 개념을 공공가치의 창출로 재정의함으로써 공공기관이 그와 같은 성과를 달성할 수 있도록 지원하기 위한 관리도구의 대안이라고 할 수 있다. 즉, 공공가치 창출 평가모형은 공공가치 접근의 관점을 토대로 공공기관이 그 설립과 운영의 본질적 목적인 공공가치의 실현 및 창출의 성과를 달성할 수 있도록 지원하기 위한 관리방안을 제시하고, 이를 기반으로 기관의 가치 창출 노력과 그 성과를 분석·평가하기 위해 개발된 공공관리를 위한 대안적 평가모형이다.

본 연구는 이와 같은 공공가치 창출 평가모형의 개발을 위해 Moore(1995)의 ‘공공가치 창출(Creating Public Value)’의 연구를 중심으로 신공공관리론의 보완적·대안적 패러다임으로 논의되고 있는 공공가치 접근(Public Value Approach)에 관한 주요 연구들을 이론적으로 고찰하고, 공공가치 접근의 속성을 다음의 다섯 가지 차원으로 분류하였다. 즉, ‘목적’, ‘가치의 결정주체’, ‘공공관리자의 역량’, ‘네트워크 거버넌스’, ‘결과’ 차원으로 공공가치 접근의 속성을 분류하고, 이를 공공기관이 공공가치를 창출할 수 있도록 가이드하기 위한 관리 및 평가의 차원으로 구성하였으며, 각 평가차원에 대한 세부 지표들 또한 설정하였다. 이어 모형의 평가차원 및 세부 지표들의 타당성을 검증하기 위해 관련 분야의 전문가들을 대상으로 2차에 걸친 델파이 조사를 실시하였고, 이를 통해 도출된 타당성 검증 결과 및 파일럿 테스트 결과, 추가적 전문가 심층 토의 결과 등을 종합적으로 수렴하여 공공가치 창출 평가모형의 최종안을 확정하였다.

본 연구는 공공부문이 추구해야 할 본질적 가치의 실현 및 창출의 측면에서 공공부문의 성과를 재조명함으로써 경제적 효율과 가치의 측면에 중점을 두고 시행되고 있는 현 공공부문 성과평가 제도의 한계를 보완하고, 공공조직이 공공가치를 창출할 수 있도록 지원하기 위한 대안적 관리방식을 제안했다는 점에서 기존의 연구와는 차별화된 연구의 의의와 가치가 있다고 할 수 있다. 본 연구는 다음과 같은 점에서 연구의 한계를 갖는다.

첫째, 본 연구는 공공가치 접근이라는 이론적 관점을 토대로 공공기관의 공공가치의 실현 및 창출을 지원하기 위한 대안적 관리방식의 마련을 목적으로 수행된 탐색적 연구라고 할 수 있다. 즉, 아직까지 공공가치 접근은 신공공관리론과 같이 공공부문의

이론적·실천적 접근방식으로 공식화된 관리방식이라 할 수 없으며, 현재 학계와 실천 현장에서 그에 대한 논의와 적용이 동시에 진행 중인 대안적 관리방식이라고 할 수 있다. 본 연구는 이러한 공공가치 접근의 속성적 차원을 Moore(1995)의 연구를 중심으로 그와 관련된 다수의 선행 연구들을 종합적으로 검토하여 다섯 가지의 차원으로 분류·제시하였는데, 이는 연구자의 임의적 판단에 따른 것으로 공공가치 접근의 특성을 완전히 반영한 것이라 할 수 없을 것이다. 이에 그 내용적 속성이 다양한 이견과 문제 제기를 불러일으킬 가능성 역시 존재한다. 특히, 공공가치의 결정과정에서 공중의 주체적 역할을 강조하는 '가치의 결정 주체' 차원의 논의가 그러할 수 있다. 예컨대, '조직의 설립 및 운영의 목적, 미션 등을 결정하는 과정에 과연 공중이 의사결정의 주체로 관여할 수 있는가', 또 '기존에 설립·운영되고 있는 공공조직의 목적이 공중의 가치와 의사를 반영한 공공가치에 토대한 것으로 볼 수 있는가' 등 다양한 의문들이 제기될 수 있다.

본 연구가 공공가치 접근의 속성적 차원으로 제시한 '가치의 결정주체' 차원은 공공조직의 설립 목적 및 운영을 위한 의사결정과정에서 공중의 가치와 의사가 적절하게 반영될 수 있어야 한다는 것이다. 이는 자칫 다수의 힘과 논리에 의해 의사결정이 왜곡될 수 있는 위험성 또한 배제할 수는 없겠으나, 이 같은 공론화 과정 및 숙의의 절차는 민주 시민으로서 성숙할 수 있는 기회와 장을 제공하게 될 것이다. 또한 공중을 포함한 다양한 이해관계자들이 참여하는 숙의의 과정을 통해 개별적 선호와 의사가 포괄·조정됨으로써 공동체의 존속과 발전에 기여할 수 있는 공공의 가치가 결정될 수 있을 것으로 기대된다. 결국 이와 같은 규범적·당위적 목적을 달성하기 위해서는 공중과 다양한 이해관계자들이 참여할 수 있는 공공가치의 결정 과정이 활성화되어야 하며, 이를 위한 실천적 대안과 도구를 마련하는 것이 공공가치 접근의 실현을 위한 핵심 과제가 될 것이라 판단한다.

한편, 기존에 설립·운영되고 있는 공공조직의 설립목적 및 미션의 경우, 본 평가모형의 기준인 '공중의 선호와 이익의 숙의적 반영으로서 공공가치'와 명확히 일치한다고는 볼 수 없으나, 해당 조직의 설립 이전부터 표명되어온 공중의 가치와 의사가 반영된 것으로 간주할 수 있을 것이다. 다만, 조직이 운영하고 있는 정책과 사업이 그 설립목적, 즉 공공가치에 부합한 것인가에 대해서는 검토가 필요할 것이며, 이 과정에 공중과 다양한 이해관계자의 참여와 개입이 필요할 것으로 보인다. 또한 이러한 과정은 향후 해당 조직의 목적과 미션이 보다 민주적 의사결정과정에 기반한 공공가치에 근접하게 할 것으로 기대할 수 있다.

공공가치 접근 및 이에 근거하여 제안한 공공가치 창출 평가모형은 기존에 설립·

운영되고 있는 공공조직 및 향후 설립될 공공조직이 공공가치를 실현하고 창출할 수 있도록 지원하기 위한 관리의 방향과 지침을 제시하는 데 중점을 두고 있다. 따라서 정량화된 지표에 의해 목표 달성 정도와 성과를 제시하는 데 주안점이 있는 것이 아니라, 공공조직의 공공가치 창출을 위한 가이드라인과 개선방안을 제시하는 데 평가의 주된 목적이 있다고 할 수 있다. 그러나 여전히 이론적·실천적 부분에서 보완되어야 할 여러 요소들이 노정되고 있어 이를 위해서는 향후 공공가치 접근에 관한 이론적 고찰이 더욱 깊이 있게 수행되어야 할 것이며, 그에 따라 공공가치 창출 평가모형의 평가차원 및 세부 지표들 역시 수정·보완되어야 할 필요성이 있을 것이다.

둘째, 본 연구는 공공가치 창출 평가모형의 적용 가능성을 검토하기 위해 시범적으로 근로복지공단을 대상으로 조직의 공공가치 창출의 성과를 분석해 보았다. 그러나 본 모형의 성과평가 모형으로서의 범용화 가능성을 검토하기 위해서는 평가 대상기관의 범위를 공공기관의 유형별로 확대하여 적용해볼 필요성이 있는 것으로 판단된다. 또한 본 평가모형에 의한 평가는 설문조사 방식에 따른 응답결과를 바탕으로 그 결과를 계량화한 지수인 공공가치 지수(PVI)로 산출하여 제시하는데, 이는 응답자의 주관적 인식에 근거한 평가결과라는 점에서 기관의 성과에 대한 객관적 평가 자료로 활용하는 데 다소 한계가 있다고 할 수 있다. 따라서 본 모형이 공공가치 창출의 성과평가를 위한 실질적 관리도구로 활용되기 위해서는 설문조사 방식의 양적 분석 외에 사례연구와 같은 질적 분석 역시 추가적으로 실시되어야 할 것으로 판단된다.

본 연구는 공공부문이 추구해야 할 본질적 가치의 실현 및 창출의 측면에서 공공부문의 성과를 재조명함으로써 경제적 효율과 가치의 측면에 중점을 두고 시행되고 있는 현 공공부문 성과평가 제도의 한계를 보완하고, 공공조직이 공공가치를 창출할 수 있도록 지원하기 위한 대안적 관리방식을 제안했다는 점에서 기존의 연구와는 차별화된 연구의 의의와 가치가 있다고 할 수 있다. 이제는 기업도 기업을 위해 좋은 일을 하는 것만으로는 그 존재의 정당성을 인정받을 수 없는 시대가 되었다(Drucker, 1993). 즉, 기업도 기업 자신 뿐 아니라 사회적 이익을 창출함으로써 그 존재의 정당성을 입증해야 하는 시대적 요구에 직면하고 있는 것이다. 따라서 공공부문 역시 단순히 공적 재화와 서비스를 제공하는 것만이 아니라, 공공부문의 존재와 역할의 본질적 목적을 얼마나 성실히 수행하고 있는지, 즉 공공부문이 추구해야 할 본질적 가치들이 어떻게 실현하고 창출하고 있는가를 국민들에게 적극적으로 알리고 설명함으로써 그 존재와 역할의 정당성을 입증할 수 있어야 할 것이다. 공공가치 접근이 공공관리의 새로운 관리양식이 될 것이라는 예측은 너무 이른 판단일 수 있다. 그러나 공공가치 접근이 공공관리에 대한 이해와 실천에 있어 기존의 접근방식들을 보완할 수 있는 이론

적·실천적 대안이 될 수 있다는 가능성은 예측해볼 수 있을 것이다(Talbot, 2009). 공공가치 접근의 이러한 가능성을 토대로 제안된 공공가치 관리 평가모형이 공공부문의 본질적 미션을 성취함에 있어 새로운 아이디어와 방법론의 개선에 기여할 수 있기를 기대해본다.

■ 참고문헌

- 송달용·이용환. 2008. “특성화 고등학교 평가준거 개발”. 《농업교육과 인적자원개발》, 403: 115-135.
- 안진성. 2011. 《델파이 기법Delphi과 계층적 의사결정방법AHP의 적용을 통한 전통 정원의 보존상태평가지표 개발》. 성균관대학교 대학원 박사학위논문.
- 조진만·윤종빈. 2012. “전문가 델파이조사를 통한 18대 대선 예측”. 《미래정치연구》, 21: 63-83.
- 주은혜. 2016. “공공가치실패모형(Public Value Failure model)을 적용한 서울시 무상급식정책 분석-무상급식정책의 공공가치실패 가능성 진단”. 《한국정책학회보》, 251: 269-297.

- Alford, John. 2002. “defining the client in the public sector: A social-exchange perspective”. *Public administration review*, 623: 337-346.
- Alford, John, & Hughes, O. 2008. “Public value pragmatism as the next phase of public management”. *The American Review of Public Administration*, 382: 130-148.
- Alford, John, & Janine O'Flynn. 2009. “Making sense of public value: Concepts, critiques and emergent meanings”. *Intl Journal of Public Administration*, 323(4): 171-191.
- Ayre, Colin, & Andrew John Scally. 2014. “Critical values for Lawshe's content validity ratio: revisiting the original methods of calculation”. *Measurement and Evaluation in Counseling and Development*, 471: 79-86.
- Antonsen, M., & Jørgensen, T. B. 1997. “The ‘publicness’ of public

- organizations". *Public Administration*, 752: 337-357.
- Bozeman, Barry. 1987. *All organizations are public: Bridging public and private organizational theories*. Jossey-Bass Inc Pub.
- _____. Reed, P. N., & Scott, P. 1992. "Red tape and task delays in public and private organizations". *Administration & Society*, 243: 290-322.
- _____. 2002. "Public-value failure: When efficient markets may not do". *Public administration review*, 622: 145-161.
- _____. 2007. *Public Values and Public Interest*. Georgetown University Press.
- _____. & Stephanie Moulton. 2011. "Integrative publicness: A framework for public management strategy and performance". *Journal of public administration research and theory*, 21suppl_3, i363-i380.
- _____. & Stuart Bretschneider. 1994, The "Publicness Puzzle" in Organization Theory: A Test of Alternative Explanations of Differences between Public and Private Organizations. *Journal of public administration research and theory*, 42, 197-224.
- Bryson, John M., Barbara C. Crosby, & Laura Bloomberg. 2014. "Public value governance: Moving beyond traditional public administration and the new public management". *Public Administration Review*, 744: 445-456.
- Benington, John. 2011. "From private choice to public value". *Public value: Theory and practice*, 31-49.
- Benington, John., & Mark H. Moore. 2011. "Public value in complex and changing times". *Public value: Theory and practice*, 1-30.
- Davis, Paul, & Karen West. 2009. "What do public values mean for public action? Putting public values in their plural place". *The American Review of Public Administration*, 396: 602-618.
- Drucker, Peter. F. 1993. *Managing for the Future*. Routledge.
- Goldstein, S. M., & Naor, M. 2005. Linking publicness to operations management practices: a study of quality management practices

- in hospitals. *Journal of Operations Management*, 232, 209-228.
- Greimann, D. 2012. A Typology of Conceptual Explications. *Disputatio*, 434, 645-670.
- Heinrich, C. J., & Fournier, E. 2004. Dimensions of publicness and performance in substance abuse treatment organizations. *Journal of Policy Analysis and Management*, 231, 49-70.
- Jørgensen, Torben Beck, and Barry Bozeman. 2002. Public Values Lost? Comparing cases on contracting out from Denmark and the United States. *Public Management Review*, 41: 63-81.
- _____. 2007. Public values an inventory. *Administration & Society*, 39(3): 354-381.
- Kelly, Gavin, Geoff Mulgan, & Stephen Muers. 2002. "Creating public value". *London, Cabinet Office*.
- Kernaghan, K. 2003. "Integrating values into public service: The values statement as centerpiece". *Public administration review*, 63(6): 711-719.
- Lawshe, Charles H. 1975. "A quantitative approach to content validity". *Personnel psychology*, 28(4): 563-575.
- Moore, Mark H. 1995. *Creating public value: Strategic management in government*. Harvard university press.
- _____. 2003. "The public value scorecard: a rejoinder and an alternative to 'strategic performance measurement and management in non-profit organizations' by Robert Kaplan".
- _____. 2012. "Recognizing public value: Developing a public value account and a public value scorecard". Available at: www.leadership.umn.edu/documents/Moore-9_4_12.
- _____. 2013. *Recognizing public value*. Harvard University Press.
- _____. 2014. Creating public value: Transforming Australia's social services. Available at: [www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY_-_Creating_public_value/\\$FILE/ey-creating-public-value.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY_-_Creating_public_value/$FILE/ey-creating-public-value.pdf)
- _____. & Sanjeev Khagram. 2004. "On creating public value:

- What business might learn from government about strategic management”. *Corporate Social Responsibility Initiative Working Paper*, 3.
- Meynhardt, Timo. 2009. “Public value inside: What is public value creation?”. *Intl Journal of Public Administration*, 323-4: 192-219.
- _____. 2012. “Public Value-Turning A Conceptual Framework Into A Scorecard. Paper Submitted For The Conference: Creating Public Value Ina Multi-Sector”, *Shared-Power World Minneapolis On September*.
- _____. Peter Gomez, & Markus Schweizer. 2014. “The Public Value Scorecard: what makes an organization valuable to society?”. *Performance* 6(1): 1-8.
- _____. & Peter Gomez. 2016. “Building Blocks for Alternative Four-Dimensional Pyramids of Corporate Social Responsibilities”. *Business & Society*, 0007650316650444.
- O’Flynn, Janine. 2007. “From new public management to public value: Paradigmatic change and managerial implications”. *Australian journal of public administration*, 663: 353-366.
- Provan, K. G., & Kenis, P. 2008. “Modes of network governance: Structure, management, and effectiveness”. *Journal of public administration research and theory*, 182: 229-252.
- Rainey, H. G. 2011. Sampling designs for analyzing publicness: Alternatives and their strengths and weaknesses. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21suppl_3, i321-i345.
- Rhodes, Rod AW, & John Wanna. 2007. “The limits to public value, or rescuing responsible government from the platonic guardians”. *Australian Journal of Public Administration*, 664: 406-421.
- Sandel, M. J. 2010. *Justice: What’s the right thing to do?*. Macmillan.
- Stoker, Gerry. 2006. “Public value management: a new narrative for networked governance?”. *The American review of public administration*, 361: 41-57.
- Scott, W. R. 2003. *Organizations: rational, natural, and open systems*.

Prentice Hall, Englewood Cliff.

- Smith, R. F. I. 2004. "Focusing on public value: Something new and something old". *Australian Journal of Public Administration*, 63(4): 68-79.
- Talbot, Colin. 2008. Measuring public value. *The Work Foundation, London*.
- _____. 2009. "Public value—The next "big thing" in public management?". *International of Public Administration*, 32: 167-170
- Van der Wal, Z., & Huberts, L. 2008. "Value solidity in government and business: Results of an empirical study on public and private sector organizational values". *The American Review of Public Administration*, 38(3): 264-285.
- Wang, Bing. 2016. "Public Value in Moral Market: A Case Study of Human Organ Transplantation System". *International Journal of Public Administration*, 39(2): 135-145.

Study on Developing Evaluation for Creating and Managing Public Value

Eun Hye Ju

Based on recognition that the existing performance management system focusing on realization of economic values, has limitations to properly measure and assess performance of public institutions, in which the objective should be realization of various intrinsic values, the evaluation model for creating and managing public value was developed to redefine performance of public institutions as the creation of public values, and to suggest guidelines and ways of improving management of public institutions to achieve such performance. This study conducted a theoretical study on major studies of public value approach, discussed as a complementary and alternative paradigm of the New Public Management, based on Moore's 'Creating Public Value(1995),' to develop the management model for creating public value. Attributes of the public value approach were categorized into the following five dimensions: goal (public value), decision-maker of value, capability of public manager, network governance, and results. Dimensions were composed as a managerial dimension to guide creating public value of the public institution, and detailed indicators for each managerial dimension were suggested in this study. It is expected that the evaluation model for creating and managing public value will contribute to new ideas and improvement of such methodology in addressing such missions of the public sector.

※ Keywords: public value, public value approach, creating public value