

# 공공기관 정책의 새로운 지향: 사회적 가치를 넘어 공공가치와 공동생산으로

## Social Value Revisited for Public Organizations Towards Public Value and Co-Production

우윤석\*

Yoonseuk Woo\*

### Abstract

The aim of this study is to explore an advanced version of value orientation for public organizations by re-examining the orientation of Social Value, which was radically pursued by the Moon Jae-in government. This study finds that the approach was problematic by the Big Society agenda that was a starting point for social value discussions. For this purpose, this study analyzed the Big Society agenda, and then, suggested alternative values and tools in terms of public value and co-production for social value followed by policy implications to make them happen. This study, therefore, acknowledges that current policies and approaches to the social value of public organizations should be changed drastically.

**Keywords :** Social Value, Public Organization, Public Value, Co-Production

### 1. 들어가는 말

문제인 정부에서 추진했던 공공기관 정책의 가장 큰 특징은 '사회적 가치(Social Value)'의 추구라고 할 수 있다. 공공기관이 사회적 가치를 추구하는 것은 어찌 보면 당연하고 필요한 일이라고 할 수 있으나 기재부가 공공기관 경영평가에서 사회적 가치 관련 지표의 가중치를 대폭 높이는 하향식 접근방법을 채택한 관계로 사회적 가치의 의미에 대한 이해와 무관하게 평가점수를 잘 받기 위한 수단으로 전략한 것은 문제라고 할 수 있다(우윤석, 2020). 사회적 가치에 대한 기존 연구를 보아도 사회적 가치의 개념이나 사례에 대한 소개가 대부분으로, 사회적 가치

의 출발이 실제로는 '작은 정부'를 전제로 한 '큰 사회(Big Society)' 논의에서 비롯되었다는 것을 지적한 연구는 없는 실정이다(노영임, 2018; 윤태범 외, 2017; 최현선, 2019). 공공기관이 추구해야 할 본질적인 사회적 가치가 무엇인가에 대한 고민 없이 '일거리'가 늘어나지 않은 상태에서 공공기관이 '일자리'를 양산하고 비정규직의 정규직 전환을 주도한 것이 과연 적절한 것이었는가에 대한 반성이 이제라도 필요한 이유이다. 사회적 가치의 이념적 출발점 있었던 '큰 사회' 개념은 보수주의적 가치였는데 우리나라에 와서 진보주의적 가치로 변질될 것도 아이러니하다고 볼 수 있다.

본 연구는 공공부문이 앞장서서 주도했던 사회적

\*숭실대학교 행정학부 교수(wooyoung@ssu.ac.kr)

가치의 본질적인 출발점이었던 ‘큰 사회’ 논의를 소개하고 사회적 가치를 넘어서는 개념으로서 ‘공공가치(Public Value)’와 ‘공동생산(Co-production)’에 대해 논의함으로써 공공기관이 지향해야 할 새로운 가치체계를 구상하는 것을 목적으로 한다. 지난 정부에서 집중적으로 추진되었던 공공기관의 사회적 가치 창출 성과가 무엇인지 평가하는 것은 아직은 시기상조에 해당하므로 후속연구를 기대하되, 본 연구에서는 사회적 가치의 출발점에 대한 논의를 통해 간접적으로 의미를 재탐색해 보고 새로운 대안적 가치를 모색해 보는 것에 의의를 두고자 한다. 연구방법론은 문헌연구에 한정하고 사회적 가치의 개념은 그간 다른 연구에서 여러 차례 소개되었으므로 별도로 다루지 않는다.

## 2. 사회적 가치의 출발: 큰 사회(Big Society)

### 2.1 개념과 배경

‘큰 사회(Big Society)’는 2010년 영국에서 치러진 총선에서 당시 보수당 당수였던 David Cameron이 내세운 정책 공약으로, 사회문제를 해결하기 위해 시민과 지역사회 그리고 지방정부에 더 많은 권한을 제공하겠다는 목표로 주장된 개념이다. 즉 시민과 지역사회가 사회적 서비스 확대에 필요한 재원을 정부와 함께 마련하고 적극적인 민관협력을 통해 사회적 문제를 공동으로 해결하는 것을 의미하며, 이를 위해 지역 시민활동 활성화, 공동체 참여의 확대, 사회적 경제 주체에 대한 지원, 정부의 정보 공유 등을 강조한 바 있다(행정안전부 사회혁신추진단, 2018).

큰 사회의 핵심은 카메론이 2009년의 강연에서 행한 다음 연설에 잘 나타나 있다(Norman, 2010: 1~2). 그는 “영국정부의 규모와 범위, 그리고 역할이 너무 커진 나머지 빈곤을 타파하고 불평등을 해소하며 전반적인 사회복지를 향상시켜야 한다는 진보적 목적달성에 기여하는 것이 아니라 오히려 방해가

되고 있다. 우리는 정부가 사회적 재생을 촉진하고 큰 사회의 창출을 도울 수 있도록 정부의 범위와 역할에 대해 고민해 보아야 한다. ‘큰 정부’에 대한 우리의 대안은 자유방임에 기초한 무정부도 아니고 단순히 스마트한 정부도 아닌 ‘큰 사회’이다. 사회적 기업과 공동체 활동가들은 이미 존재하고 있지만 큰 사회는 이전에 참여경험이 없던 더 많은 사람들의 참여를 필수적으로 요구한다.”라고 한 바 있는데 이에 따르면 큰 정부(big government)는 국민들의 웰빙에 기여하지 못하고 사회적 유대도 높이지도 못하는 존재이므로 큰 사회(big society)로 치환되어야 하며 정부의 역할은 큰 사회가 창조되도록 지원하고 촉진하는 것이 되어야 한다고 본 것임을 알 수 있다.

Norman(2010)은 ‘큰 정부’가 갖는 문제점이자 ‘큰 사회’의 필요성 중 하나로 경제적 관리 가능성에 대한 믿음이 중앙집권, 정부정책 확대, 불필요한 규제(micro-management)로 이어졌다고 하면서 기존 주류경제학이 ‘사후경직(Rigor Mortis Economics)’ 단계에 이르렀다고 진단한 바 있다. 아울러 ‘큰 사회’는 영국의 번영을 유발했던 ICE, 즉 (독립적)기관이나 제도(Institution), 경쟁(Competition), 그리고 기업가 정신(Entrepreneurship)에 기반해야 한다고 주장한다. 이를 통해 잘못된 정부개입(ill-advised state intervention)이나 만병통치 방식의 처방(one-size-fits-all solutions)을 거부할 수 있는 기제가 마련되기 때문이다. 역시나 ‘큰 사회’가 자유방임적 경쟁과 기업가 정신을 수반한 작은 정부와 동의어라는 의미라고 보고 있음에 주목할 필요가 있다.

### 2.2 관련 정책

‘큰 사회’를 구현하기 위한 제도적 기반으로 2012년에 제정한 사회적 가치법(SVA)은 우리나라에서도 가장 많이 인용되는 입법례에 해당한다. 이에 따르면 모든 공공조달(procurement), 즉 특정 공공서비스 제공을 맡기기 위한 외주입찰이나 공공서비스 제공

을 위한 물품구매 또는 작업조달 과정에서 공공기관은 어떻게 해당 지역의 사회적, 경제적, 환경적 웰빙(social, economic and environmental well-being of relevant area)이 개선될 수 있을지, 그리고 이를 위해 기관이 해야 할 일이 무엇인지를 고민하도록 요구하고 있다.

여기서 중요한 점은 동법이 ‘큰 사회’라는 사회혁신의 일환으로 추진된 것(Tucker, 2014)이고, 동법에서 말하는 ‘사회적 가치(social value)’라는 것이 경제적, 사회적, 환경적 웰빙을 모두 포함하는 개념이라는 점이다(DfDCMS, 2012). 아울러 서비스 전달 과정에서 시혜적으로 비용을 증가하는 것이 아니라 서비스 이용자를 포함함으로써 비용절감을 유도하는 수단(cost-saving tool)이 되어야 한다고 본다. 이에 따르면 사회적 웰빙은 퇴역군인 고용, 근로조건 준수, 디지털 기술에 대한 접근성 제고 등이고 경제적 웰빙은 장애인 고용창출, 인턴기회 제공, 중소기업 육성 등인데 서로 대립적인 개념이 아니라 유사 내지 상보적인 개념으로 보고 있음을 알 수 있다. 환경적 웰빙은 물소비 관리, 매립 쓰레기 절감, 탄소배출 감축 등을 의미한다. 따라서 동법에서 말하는 사회적 가치란 공공기관이 공공서비스 계약에 있어서 경제적, 사회적, 환경적 복리(well-being)를 고려하는 것이다(전재경, 2014). 사회적 가치가 경제적 웰빙도 포함하는 점에서 우리나라에서 사회적 가치를 마치 경제적 가치와 대립되는 개념으로 보는 것은 적절치 못하다는 것을 알 수 있다.

아울러 비용조달에 있어서도 공공부문의 지출증대를 유발하지 않으려고 노력한 점에 주목할 필요가 있다. 영국은 사회적 기업 및 사회적 벤처에 자금을 조달하기 위한 사회적 투자시장 육성 차원에서 사회적 투자은행인 Big Society Capital을 설립하여 자금 수요자와 공급자를 연결시킬 수 있는 투자환경 구축을 지원하였다(김갑래·박수연, 2013). Big Society Capital은 2012년 휴면예금 계좌와 4개 메이저 은행

(Barclays, HSBC, Lloyds, RBS)이 출자한 6억 파운드를 기반으로 설립된 세계 최초의 사회적 투자금융 기관이라고 할 수 있다. BSC가 사회적 투자 중간기관(Social investment finance intermediaries: SIFIs)에 자금을 공급하면 중간기관들이 사회적 기업이나 사회적 벤처에게 자금을 지원하는 구조로 이루어지는데 여기서 중요한 점은 금융지원이라는 일방적인 시혜를 제공하는 역할을 하도록 한 것이 아니라 사회적 사업에 대한 적절한 투자를 통해 기관 운영비를 충당하고 투자수익 창출까지 창출함으로써 지속 가능한 투자사업모델로 만들었다는 점이라고 할 수 있다(홍길표 외, 2019).

### 2.3 소결: 시사점과 함의

앞서 지적한 것처럼 우리나라에서 사회적 가치의 입법 예로 가장 많이 인용하는 영국의 사회적 가치법(SVA)은 ‘큰 사회’라는 정치적 어젠다에서 출발한 것임에 주목할 필요가 있다. ‘큰 사회’는 사회(Societies)를 시민과 이웃공동체, 비영리·민간·공공을 포함한 공공서비스 제공자, 그리고 정부로 구성되는 일종의 생태계(ecosystem)로 간주한다. 이 생태계 내에서는 어느 집단도 다른 집단에게 지배적 영향력을 행사하지 않고 공동참여와 활동을 통해 사회적 문제를 해결하고 소외를 방지하여 사회적 연대를 강화하는 것이 가능하다고 본다. 이를 통해 개인과 제도의 역량이 향상되고 더 강한 사회와 더 나은 정부(both a stronger society and better government)를 만들 수 있다고 믿고 있다. Norman (2010)에 따르면 ‘큰 사회’는 정부가 아니라 사회의 권한을 강화시키려 한 점에서 정치적으로 가능하지 않은 ‘권력 포기(give up power)’라는 의지표현(apparent willingness)에 해당한다.

‘큰 사회’가 큰 정부의 대안이자 작은 정부의 다른 이름이고 ‘큰 사회’를 이루는 과정도 정부가 주도하는 것이 아니라 사회의 역량과 자생력을 키우는 방식

으로 접근해야 한다는 점에서 공공기관이 주도하는 우리나라의 사회적 가치 활동은 출발부터 문제가 있었던 것은 아닌지 되짚어볼 필요가 있다. 아울러 사회적 가치법(SVA)에서 말하는 사회적 가치가 사회적 웰빙 뿐 아니라 경제적 웰빙도 포함하고 있다는 점에서 그간 공공기관이 추구해 온 사회적 가치가 경제적 가치와 상반되는 것처럼 이해되어 왔던 것도 문제라고 할 수 있다. ‘큰 사회’에서 말하는 사회적 가치의 대립개념은 경제적 가치가 아니라 정부가 주도하는 가치(즉, 비사회적 가치)이기 때문이다. 따라서 사회적 가치의 본래 의미에 충실하자면 이러한 이분법적 견해를 벗어날 필요가 있고 공공기관의 역할도 사회의 역량을 제고하는 것을 지원하는 범위로 제한될 필요가 있음을 알 수 있다.

### 3. 사회적 가치의 대안 개념: 공공가치 (Public Value)

#### 3.1 개념과 배경

사회적 가치에 관한 논의가 대두하기 전 행정학에서 논의된 유사개념은 ‘공익(公益, public interest)’이라고 할 수 있다. 행정학 전자사전<sup>1)</sup>에 따르면 공익이란 ‘사회 전체의 공동 이익, 불특정 다수의 이익을 의미하며, 행정인의 활동에 대한 최고의 규범적 기준을 말한다. 또한 공익은 행정의 전 과정에 있어서의 목적 가치이자 본질적 가치이다. 사행정 내지 경영에 있어서는 이윤의 극대화가 궁극적 목표이지만 공행정 내지 정부행정에서는 공익이라는 점에서 차이가 있다.’로 정의된다. 공익이 공공부문 의사결정의 중요한 기준이 되었음에도 구체적인 적용단계에서는 개념이 모호한 관계로 공익을 누가 정의하느냐에 따라 구현방식이 달라진다는 한계가 있을 뿐 아니라 사익과 별도로 존재하는 공익개념을 인정할

경우 개인의 이익이 공익으로 포장된 또 다른 사익이나 권력에 종속될 가능성도 있다.

이와 달리 공공가치(Public Values)는 비교적 최근 회자되는 개념으로 ‘서비스, 법규제 그리고 다른 행위 등을 통해 정부에 의해 창출된 가치(Kelly et al., 2002: 4)’, ‘선출 및 임명직 공무원과 핵심 이해관계자를 포함하는 숙의과정을 통해 집합적으로 형성된 것으로 공공서비스의 이용자나 생산자들의 개인적 선호를 단순합계한 것 이상의 가치(Stoker, 2006: 42)’, ‘집합적으로 표출되고 정치적으로 증재되어 시민들에 의해 소비되는 선호(preference)로서 결과 뿐 아니라 신뢰와 공정을 생산하는 과정을 통해서 창출되는 것(O’Flynn, 2005: 358)’ 등으로 정의된다. Benington(2011: 42)은 공공가치를 ‘공적 영역에 가치를 더하는 것(what adds value to the public sphere)’으로 현 세대 뿐 아니라 다음 세대까지 고려하는 적극적 개념이며 다음과 같은 경제적, 사회적, 문화적, 정치적, 생태적 가치를 차원을 포괄한다고 보았다.

- 경제적 가치: 경제적 활동, 기업, 고용을 통해 공적 영역(public realm)에 가치를 부여하는 것
- 사회적·문화적 가치: 사회적 자본, 사회적 연대, 사회적 관계, 사회적 의미, 문화적 정체성, 개인 및 공동체 웰빙에 기여하여 공적 영역에 가치를 부여하는 것
- 정치적 가치: 민주적 대화와 적극적인 공공참여, 시민 관여(citizen engagement) 등을 지원하여 공적 영역에 가치를 부여하는 것
- 생태적 가치: 지속가능한 개발을 적극적으로 촉진하고 오염, 쓰레기, 지구온난화와 같은 부의 공재(public bads)를 줄임으로써 공적 영역에 가치를 부여하는 것

한편, 기존의 전통적 공익 관점에서는 공익을 선출

1) <http://www.kapa21.or.kr/epadic/print.php?num=628>, 검색일: 2022.6.4

된 정치인이나 공직자가 결정한다고 보는 반면 공공 가치 관점에서는 정부의 범위를 넘는 광범위한 차원의 포용적 담론과 숙의에 의해 결정된다고 보며, 시민의 역할도 유권자나 소비자, 고객(voter, consumer, customer)가 아니라 문제해결자이자 공동생산자(problem-solver and co-creator)로 정의된다. 공공의 역할은 기존의 직접 노젓기나 방향제시(rowing, steering)가 아니라 때로는 노젓기, 때로는 방향제시, 때로는 파트너 되기(partnering), 때로는 개입하지 않기(staying out of the way) 등을 담당하는 진행자(convener), 촉진자(catalyst), 협력자(collaborator)가 되어야 한다고 본다. 공공이 중시해야 할 가치도 기존의 효율성과 효과성(efficiency and effectiveness) 외에 민주적 가치와 헌법적 가치(democratic and constitutional values)를 중시하는 특징을 갖는다(Bryson et al., 2014).

### 3.2 공공가치 창출(Creating Public Value)

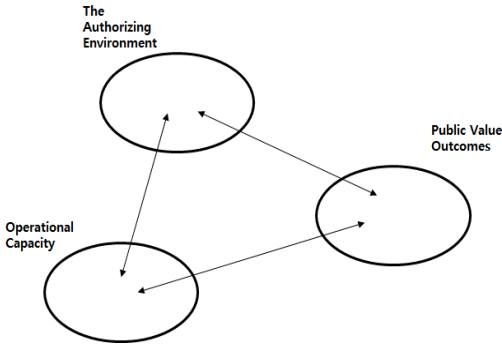
Moore(2014)는 민간부분의 관리자(private manager)들이 사적 자산(private assets)을 활용하여 사적 가치(private value)를 창출하고 이를 주주(shareholders)들에게 제공하는 것을 임무로 하는 것처럼 공공 관리자(public manager)들은 공적 자산(public assets)을 활용하여 시민(citizens)에게 공공가치를 제공하는 것을 그들의 임무로 해야 한다고 보았다. 다만 공공부분의 특성은 민간부분과 달리 소비자의 자발적 선택이 아니라 과세라고 하는 강압적 수단(coercive power of taxation)에 의해 재원이 마련되기 때문에 공공이 생산한 것이 과연 개인이 부담한 것에 비해 가치 있는 것인지 알 수 없다는 차이점이 있다고 한다. 따라서 예를 들어 쓰레기를 치워서 도시를 깨끗하게 하는 것은 민간에 맡겨도 가능한 것이므로 공공이 강제적으로 거둔 세금을 통해 쓰레기 수거(garbage collection) 업무를 담당하려면 더 강력한 정당화(stronger justification)

가 필요하다. 만일 공공의 개입을 통한 깨끗한 환경 유지가 위생요인으로 작용하여 시민의 건강 증진에 기여한다면 쓰레기 청소는 심미적 요인뿐 아니라 공중위생과 보건이라는 공공 가치를 창출했으므로 정당성이 확보된다고 볼 수 있을 것이다(Moore, 1995). 다만 이 경우 쓰레기 청소라는 산출(output)과 시민의 건강증진이라는 성과(outcome) 간의 인과관계(causal chain) 증빙이 필요할 것이다. 이 과정에서 공적 비용인 예산(budgetary cost) 사용의 정당성 외에 시민들로 하여금 도시를 깨끗하게 유지하도록 의무를 부여하거나 쓰레기 배출을 금지하는 등의 공적 권위(public authority) 행사의 정당성도 확보될 수 있다. 이는 민간이 수행할 수 없는 역할이기 때문이다.

이러한 쓰레기 수거의 종합적 편익, 즉 공공가치의 창출이 쓰레기 수거의 비용보다 커야 공공 개입의 정당성이 확보될 수 있는데 그는 한 걸음 더 나아가 공기업(public enterprise)의 경우 그들이 생산한 공공가치가 생산에 투입된 비용보다 크다는 것을 증명하는 것뿐 아니라 왜 생산 주체가 민간이 아니라 공공이어야 하는지 설명하는 테스트를 통과해야 한다고 주장한다. 자유민주주의 사회의 구성원들은 공적인 명령이나 정부관료제보다 시장과 사적 제도를 더 선호하기 때문이다(Moore, 1995: 23). 자유민주주의 사회는 시장에 대한 존경과 사적 제도가 더 효율적이라는 믿음에 기초하고 있으므로 공기업 관리자(manager of a public enterprise)는 그들이 왜 비용을 들여 특정 서비스를 생산하는지 증명해야 하는 것이다.

Benington and Moore(2011)는 공공가치 창출에 필요한 과정 요소를 전략적 삼각형으로 정의하고 있다. 첫째, 주어진 여건 하에서 공공가치 성과와 목표를 구체화하는 과정(Defining public value), 둘째, 정의된 공공가치 성과를 달성하기 위해 정당성을 확보하는 과정(Authorization), 셋째, 공공가치 성과달성

을 위해 조직 내외부로부터 인적, 물적, 기술적 자원을 동원하는 과정(Building operational capacity)이며, 이는 아래 Fig. 1에 도식화되어 있다.



**Fig. 1.** Strategic Triangle of Public Value

Source: Benington and Moore (2011: 5)

위 전략적 삼각형을 고려할 때 공공기관이 공공가치 창출을 통해 사회에 기여하고 있는지 증명하려면 다음 세 가지 테스트를 통과해야 한다. 첫째, 공공가치 성과를 창출하기 위해 설득력 있는 목표를 제시하고 있는지, 둘째, 충분한 지지와 지속가능성을 동원하고 있는지, 셋째, 운영적·행정적으로 실현 가능한지 여부이다. 여기서 Bozeman(2002)이 제시한 ‘공공실패(public failure)’에 주목할 필요가 있다. 그가 말하는 공공실패는 시장과 공공부문 모두 공공가치를 달성하는데 필요한 재화나 서비스를 공급하지 못할 때 발생하는 것인데 시장실패가 정부개입의 정당성을 담보하지 않는다는 전제에 기초하고 있다. 즉, 시장이 효율적임에도 정부개입으로 실패가 발생할 수 있고 시장이 비효율적이어서 정부가 개입했다 라도 실패가 발생할 수 있다고 하는 것인데 공공기관의 역할이 시장에서 공급되기 어려운 재화나 서비스를 제공하는 것이라고 하더라도 그 정당성이 자동적으로 확보되는 것이 아니므로 공공가치 창출 테스트를 통과해야 하는 이유로 해석할 수 있을 것이다.

### 3.3 소결: 시사점과 함의

사회적 가치가 자본주의 발달에 따른 빈부격차, 양극화, 환경적 이슈와 같은 사회문제의 해결방안으로 기업의 사회적 책임(Corporate Social Responsibility)이나 공유가치 창출(Creating Shared Value)에 적용돼 오던 것을 공공분야에 확대적용한 개념이라고 한다면, 공공가치는 경제적 가치를 증시했던 신공공관리적 접근이 훼손한 공익 내지 공공성을 회복하려는 대안적 관점에서 대두한 개념이라고 할 수 있다. 하지만 두 개념 모두 구체적이고 명확한 학술적 개념으로 자리 잡았다기보다 여전히 개념 모색 차원의 논의가 주를 이루고 있는데, 문재인 정부의 사회적 가치는 공공부문이 주체가 되어 공공이익을 추구한 점에서 본래 사회적 경제 영역에서 다루어진 사회적 가치 개념보다 오히려 공공가치 개념에 더 접근해 있다는 주장도 있다(이석환, 2018). 따라서 앞으로의 공공기관 정책에 있어서 사회적 가치에 해당하는지 공공가치에 해당하는지를 구별하거나 양자의 관계를 논의하기보다는 공공가치 논의를 통해 공공성을 확보하는데 어떤 시사점을 찾을 수 있을 것인지 검토하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

사회적 가치를 넘어 확장된 개념인 공공가치를 통해 얻을 수 있는 공공기관의 가치지향에 대해서는 다음과 같은 시사점을 찾아볼 수 있다. 첫째, 공공가치를 추구함에 있어 공급자가 아닌 수요자마인드를 충분히 고려해야 한다는 것이다. Kelly et al.(2002)는 공공가치의 핵심요소를 서비스, 성과 그리고 신뢰(services, outcomes and trust)로 들면서 공공가치를 적절히 관리하기 위해서는 서비스 만족도를 높이는 요인, 성과를 증시하는 조직문화, 이용자 참여, 공동생산 등에 대한 관리가 중요하다고 본다. 공공기관이 사회적 가치를 추진함에 있어서도 공급자 입장에서 그들이 주도하는 아이템 발굴에 치중할 것이 아니라 공공가치의 공동생산자인 수요자의 입장과 만족을 정확히 파악하고 이들에게 적절하게 전달

하기 위한 전달체계를 구상하는 것이 더 중요할 것이다.

둘째, 공공가치를 추구하기 위해 반드시 큰 정부가 필요한 것은 아니라는 것이다. Beck Jorgensen and Bozeman(2007: 373)은 ‘공공가치는 정부적인 것이 아니다(‘Public Value Is Not Governmental’)'라고 주장하였고, Alford(2015: 144)는 공공가치가 공공적인 이유는 공공부문에 의해 생산되었기 때문이 아니라 시민들에 의해 집합적으로 소비되기 때문이라고 지적한 바 있다. 문제인 정부에서 공공기관이 신규채용과 정규직 전환을 늘려 규모를 대폭 키운 것이 과연 올바른 사회적 가치 창출 방식이었던지에 대해 고민이 필요한 이유이다.

셋째, 공공가치를 실현함에 있어 기회비용 문제를 고려해야 한다는 것이다. 앞서 살펴본 것처럼 민간과 달리 공공가치 실현에 필요한 비용을 납세자가 자발적으로 제공한 것이 아니라는 점에서 공공기관은 공공지출로 생산된 가치가 공동체 전체를 만족시킬 수 있는지 설명해야 한다는 Moore(1995: 39)의 주장은 의미심장하다. 지난 정부에서 사회적 가치를 일종의 시혜적 차원의 지원으로 보고 재원에 대한 고민 없이 지원규모 확대에 집중했던 것은 재고될 필요가 있다.

넷째, 공공가치는 사회적 측면의 효과만 고려하는 것이 아니라는 점이다. 공공가치의 성과는 경제적, 사회적, 정치적, 생태적 측면에서 공공에 기여한 가치가 무엇인지, 그리고 공공의 만족이 무엇인지 차원에서 평가되어야 하기 때문이다(Benington, 2011: 48). 이런 점에서 사회적 가치를 경제적 가치의 반의어처럼 이해했던 지난 정부의 접근방법도 수정될 필요가 있다.

이런 점에서 비추어 본다면 지난 정부에서 추진했던 공공기관의 사회적 가치는 수요자가 아닌 공급자 위주의 성급한 아이템 발굴, 일거리 증가 없는 일자리 확대와 같은 큰 정부적 사고방식, 기회비용이나

공공가치 실현에 무관심한 구매 및 지원확대 마인드, 사회적 가치에 대한 편협한 인식과 같은 문제가 있었던 것으로 평가할 수 있다.

## 4. 사회적 가치 창출의 대안 수단: 공동생산 (Co-production)

### 4.1 개념과 배경

공동생산(Co-production)은 1970년대 오스트롬(E. Ostrom)의 연구팀이 시카고 지역 범죄율의 증가 이유를 설명하는 과정에서 대두한 개념으로, 경찰이 도보로 순찰하던 방식을 경찰차를 타고 이동하는 방식으로 변경하면서 범죄예방 효과 감소는 물론 주민과의 단절로 경찰의 현장정보 수집력이 떨어졌다고 하면서 지역공동체만 경찰이 필요했던 것이 아니라 경찰도 지역공동체가 필요했다는 의미에서 명명한 개념이다(Stephens et al., 2008). 그 후 공공서비스의 공급자와 고객을 구분하는 시장적 공공관리론이 등장하면서 주목을 받지 못하다가 2000년대 들어 보건복지 분야에서 환자가 의사를 필요로 하는 것처럼 의사도 환자가 필요하다는 논의가 대두하면서 새롭게 조명되기 시작하였다(Coote, 2002). Bovaird and Loeffler(2012)는 1990년대 이후 공공서비스에 대한 기대수준이 높아지면서 공무원이나 공공기관이 제공하는 공공서비스에 대한 불만이 커지게 되자 시민이 직접 공공서비스 생산에 참여하게 되면서 공동생산이 주요 이슈로 떠오르게 되었다고 한다.

공동생산의 가장 직관적인 사례는 민간 가구조립 회사인 IKEA 모델이라고 할 수 있는데 이용자의 DIY가 추가되지 않으면 제품과 서비스가 완성되지 않기 때문이다. 공동생산의 개념에 대해서는 다양한 견해가 존재하는데, 공공서비스 관련 조직과 시민이 서로의 자원과 참여를 통해 더 나은 결과를 창출하거나 효율성을 높이는 과정(Governance International, 2019), 전문가와 시민들이 공동체의 삶의 질 향상을

위해 공동으로 도움(support)을 계획하고 전달하는 관계(Slay and Penny, 2014), 가치 있는 성과창출을 위한 시민과 공공서비스의 파트너십과 권한부여(Horne and Shirley, 2009) 등으로 정의된다.

공동생산은 시민이 서비스 생산과 전달에 직접 참여하기 때문에 공공부문이 그들의 의견을 물을 필요가 없는 점에서 시민의 의견을 묻는 자문(consultation)과 다르다. 또한 서비스 공급자와 수요자 간 구분 없이 상호 협력을 하고 서비스 이용자가 자신들이 이용하는 서비스에 직접 관여한다는 점에서 시민들이 공공서비스 전달을 지원하는 자원봉사(volunteering)와도 다르다(Verschuere et al., 2012). 아울러 공동생산은 참여자 간에 지식과 기술, 역량의 차이가 있을지라도 각자 고유한 기여가 가능하다는 점에서 평등한 파트너십을 인정하기 때문에 동등한 참여(equal participation)를 강조한다. 이를 통해 민간의 풍부한 자원과 역량을 활용할 수 있게 되고 그들의 역량을 활성화시킴으로써 공공서비스 제공의 지속가능성 제고에도 기여할 수 있을 것으로 기대된다.

#### 4.2 공동생산의 과정과 효과

Loeffler and Bovaird(2019)는 아래 Table 1에서 보듯이 공동생산의 과정을 공동 커미셔닝(Co-commissioning), 공동 디자인(Co-design), 공동 전달(Co-delivery), 그리고 공동 평가(Co-assessment)라는 4개의 하위 ‘공동(4-Co)’ 모델로 설명한 바 있다. 일반적으로 커미셔닝(commissioning)은 외주계약(externalization, contracting out)의 의미로 이해되고 있지만 저자들은 분석, 계획, 집행, 평가(analyse, plan, do, review)를 커미셔닝 사이클(commissioning cycle)이라고 넓게 해석하고 있다. 이들에 따르면 공공서비스의 기획과 전달, 평가 전 과정에 걸쳐 공동생산이 가능한 것으로 볼 수 있는데 아래와 같이 개념을 구분할 수 있다.

- 공동 커미셔닝(Co-commissioning): 이용자와 공동체 대표의 집행기구 참여, 참여예산, 크라우드 펀딩 등
- 공동 디자인(Co-design): 서비스 재설계, 도시 재생 포럼 등

**Table 1.** 4-Co Model of Co-Production Process

Key co-production modes	Examples of co-production approaches	Mechanism
Co-commissioning of prionity outcomes, services, User groups and resources	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Service users and community representatives on commissioning boards and procurement panels</li> <li>• Participatory budgeting to prioritize public policies or budgets</li> <li>• Crowdfunding</li> </ul>	Citizen voice
Co-design of improved pathways to outcomes	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Service redesign with users Innovation Labs</li> <li>• Website redesign with specific target groups</li> <li>• Neighbourhood and community regeneration forums</li> </ul>	Citizen voice
Co-delivery of pathways to outcomes	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Volunteering by local communities</li> <li>• Peer support groups</li> <li>• Training of staff by ‘experts by experience’</li> <li>• Streetwatch , speedwatch</li> <li>• Community asset management</li> </ul>	Citizen action
Co-assessm-ent of public services, public governance and public outcomes	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Service-user inspectors and tenant inspectors</li> <li>• Web-based user rating of public services</li> <li>• Action-oriented complaints system</li> <li>• Peer review of services with users</li> </ul>	Citizen voice

Source: Loeffler and Bovaird (2019: 244)



- 공동 전달(Co-delivery): 자원봉사 참여, 자기투약 및 자기보호 등
- 공동 평가(Co-assessment): 이용자 감독관, 이용자 평판조회 등

이를 시민참여의 메커니즘과 연계하여 사례를 정리하면 다음 표와 같은데 공동 커미셔닝(Co-commissioning)의 예는 공동체 대표의 위원회나 패널 참여, 시민참여 예산, 크라우드 펀딩 등을 들 수 있고, 공동 디자인(Co-design)은 이노베이션 랩 참여, 웹사이트 재설계 참여, 도시재생 참여 등을 들고 있다. 공동 전달(Co-delivery)은 지역공동체 자원봉사, 동료지지 그룹(같은 어려움을 겪는 환자 모임 등), 재능기부, 법규 위반 주민신고, 공동체 자산관리 등이 있고 공동 평가(Co-assessment)는 서비스 이용자 감시, 웹기반 사용자 만족도 조회, 행위기반 불만 처리 시스템, 서비스 이용자 평가 등을 사례로 들 수 있다.

한편 Vanleen et al.(2015)는 다양한 사례분석을 통해 공동생산을 통해 거둘 수 있는 효과를 다음과 같이 세 가지 측면에서 제시하고 있다. 첫째, 더 나은 서비스 차원에서 시민참여를 통한 공공서비스 확대, 이용자의 평가 참여를 통한 공공서비스 품질향상, 기획부터 전달까지 이용자들의 기여를 통한 만족도 제고, 평가자와 피평가자 간 사회적 학습을 통한 성과창출 등의 효과이다. 둘째, 더 나은 관계 차원에서 시민/고객과 전문직 조직 간 상호학습, 서비스 제공자와 수혜자 간 믿음과 신뢰 형성, 이용자의 수요와 능력에 대한 이해 가능 등의 효과를 거둘 수 있다. 셋째, 더 나은 민주적 품질 차원에서 시민의 영향력을 확대하는 권한부여, 의사결정 과정의 공정성과 투명성, 편익의 공정한 분배를 통한 형평성 등을 효과로 거둘 수 있다고 한다.

### 4.3 소결: 시사점과 함의

Loeffler and Bovaird(2019)에 의하면 공동생산은 ‘있으면 좋은 부가적인 것(add-on to nice-to-have services)’이 아니라 ‘필수적인 것(must have)’가 되었다고 한다. 개인적 차원의 ‘이용자 가치(user value)’ 더 큰 문제는 회의체 운영을 마친 협업(collaboration)인 것으로 보는 경우가 많다는 것이다. 회의체 운영은 단순히 정보나 아이디어를 교환하는 협의(communication) 과정으로 이후 단계를 위한 시작에 불과하다. 회의체 운영이 문제해결을 위한 작업장(work-shops)이 아니라 말잔치장(talk-shops)가 될 가능성도 있다(Loeffler and Bovaird, 2019). 한편, 협력(cooperation)은 각자 다른 목표를 갖고 있지만 서로의 필요에 의해 자원(resources)을 공유하는 개념이고, 조율(coordination)은 공동의 목표를 달성하기 위해 조율자의 관리 아래 서로 업무(works)를 공유하는 개념이라고 할 수 있다. 반면, 협업(collaboration)은 각각의 개별적 노력만으로 달성할 수 없는 새로운 가치 창출을 위해 서로 책임(responsibilities)까지 공유하는 단계라고 할 수 있다(Denise, 1999; MacFadden, 2018). 공동생산(Co-production)이 앞서 말한 효과를 거두려면 결과에 대한 책임까지 공유하는 협업의 단계로 나아가야 한다고 본다. 뿐 아니라 공동체 차원의 ‘사회적 가치(social value)’, 비즈니스 차원의 ‘경제적 가치(economic value)’ 창출에도 기여하기 때문이다. 아울러 공동생산은 이용자 참여를 통해 장래의 문제 발생을 미연에 방지할 수 있는 행태변화의 계기가 될 수 있으며, 품질향상과 함께 비용절감까지 가능하다는 점에서 필요성과 중요성이 증가하고 있다(Bovaird and Loeffler, 2012).

공동생산의 수준과 관련하여 Slay and Penny (2014)의 공동생산사다리 모형에 주목할 필요가 있다. Fig. 2에서 보듯이 Doing To에 해당하는 수준은

공공서비스 공급자들이 권한을 갖고 있고 공공서비스 수혜자는 전달과정에 참여하지 못하고 있으므로 수혜자들을 강제하거나 가르치는 수준이다. Doing For 수준은 수혜자들의 참여가 있긴 하나 정보제공이나 청문대상, 또는 공급자들이 정해 놓은 범위 안에서 제한적으로 이루어지는 형태로 참여하는 수준이다. Doing With 수준은 공공서비스 수혜자나 이용자의 참여 없이는 성과가 창출될 수 없다는 인식을 바탕으로 의사결정과 서비스 전달과정에 참여할 수 있도록 권한을 부여하는 수준에 해당한다.

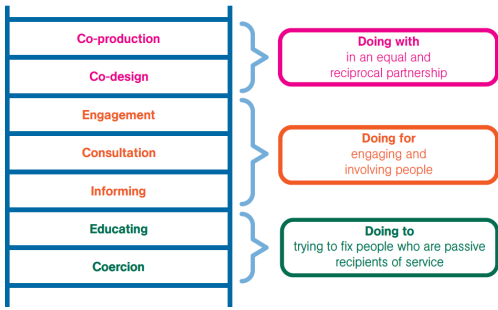


Fig. 2. Ladder of Co-Production

Source: Slay and Penny (2014: 85)

우리나라 공공기관의 공동생산 수준은 주로 만족도 조사나 정책 제안 등의 형태로 이루어진 것이 대부분이므로 위 사다리 모형에 따르면 자문(consultation) 수준에 그치는 것은 아닌지 의문이다. 우리가 관심을 두어야 할 사다리 계층은 공동생산이므로 구체적으로 어떤 방식을 통해 서비스를 제공할 있을지 확인할 필요가 있는데 다음 유형화와 서비스 전달 사례를 참고할 수 있을 것으로 본다(Bovaird and Loeffler, 2012). 사다리 모형의 하위 참여가 아니라 이러한 다양한 방식의 공동생산 방식을 추가적으로 개발하려는 변화가 요청된다.

- 공동기획(Co-planning of policy): 숙의적 참여
- 공동설계(Co-design of services): 이용자를 대상으로 한 협의
- 공동 우선순위설정(Co-prioritisation of services): 참여예산
- 공동재무(Co-financing of services): 기금모금, 증세 등의
- 공동관리(Co-managing of services): 공적 자산 관리, 학부모 운영이사
- 공동전달(Co-delivery of services): 주민감시단
- 공동평가(Co-assessment of services): 온라인 평가

## 5. 사회적 가치의 진화 방향: 결론을 대신하여

공공기관에게 경영평가는 1년간의 성과 평가를 통해 임직원들의 성과급 결정 기준으로 작용하는 관계로 경영평가 항목의 가중치 조정이 있을 경우 즉각적으로 반응하는 동조과잉(overconformity)이 나타날 수밖에 없다. 과거 공공기관 경영평가에서 사회적 가치에 해당하는 항목은 경영관리 범주의 ‘전략기획·사회적 책임(5점)’, ‘정부 권장 정책(사회적 약자 고용과 중소기업 제품 구매 등 6점)’ 등으로 총 11점 배점에 불과했지만, 2018년부터 사회적 가치 부문 배점이 공기업은 최대 30점, 준정부 기관은 최대 28점으로 대폭 증가(기획재정부, 2019)한 것은 공공기관으로 하여금 사회적 가치를 맹목적으로 추진하도록 하는 계기로 작용했다고 볼 수 있다(우윤석, 2020). 결과적으로 주요사업 분야나 경영관리 분야에서 실적이 나쁘더라도 사회적 가치 관련 사업 추진과 지출을 확대하면 이를 만회할 수 있다는 소위 ‘코드 채점2)’에 대한 문제도 대두하였다(우윤석 외, 2020).

2) 정인설(2020.6.20), “고객만족도 조작 철도공 ‘D등급’…탈원전 잘못된 한수원엔 ‘A’”, 한국경제신문; 김태준(2019.7.1), “공기업 평가때 ‘정책코드 점수’ 더 높인다”, 매일경제신문.

그러나 앞서 살펴본 것처럼 사회적 가치라는 것은 본질적으로 작은 정부를 실현하기 위한 도구로 영국의 보수당 정권에서 추진했던 ‘큰 사회’ 논의에 뿌리를 두고 있고, 경제적 웰빙을 포함하고 있으며, 비용 개념을 고려해야 하는 가치체계로 볼 수 있다. 아울러 일방적인 시혜가 아니라 민간과 공공이 협업적으로 달성해야 하는 가치체계라고 할 수 있다. 그러나 그간 공공기관이 성급하게 추진해 온 사회적 가치는 단순히 공공조달 규모를 확대하거나 일자리 수를 늘리고 지역사회에 자원봉사 수준의 시혜적 지원을 제공하는 차원에 머무른 것이 많았고 공공서비스 이용자의 참여도 진정한 협업의 동반자로서가 아니라 회의체 구성원으로서의 제한적 참여에 그친 것이 일반적이었던 것으로 판단<sup>3)</sup>된다. 이런 점에서 편협하게 이해되었던 사회적 가치는 공공가치라는 보다 광범위한 가치체계로, 그리고 공공이 주도하는 방식이 아니라 공동생산이라는 수단을 통해 민관협력적 차원에서 실현되도록 진화할 필요가 있다. 따라서 공공가치는 목적을 가진 지향성으로, 공동생산은 실현을 위한 추진방식으로 개념화할 수 있기 때문에 공공가치와 공동생산이 관계는 독립적이라기보다 ‘목적-수단’ 내지 ‘가치-방법’의 관계로 자리매김할 수 있다고 본다.

이하에서는 공공기관 정책에 있어서 공공가치와 공동생산을 구현하는데 필요한 몇 가지 방향성을 제안하는 것으로 본 연구의 결론에 같음하고자 한다. 첫째, 공공가치를 실현하고 공동생산을 확대하려면 공공기관의 서비스를 이용하는 이용자의 니즈를 파악하고 협업할 필요가 있는데 그들의 역할이 단순한 회의체 참여자 역할에서 벗어나도록 해야 한다는 것이다. 회의체 운영은 단순히 정보나 아이디어를 교환하는 협의(communication) 과정에 불과하므로 이후 단계를 이어가기 위한 시작으로만 보아야 한다.

회의체 운영이 문제해결을 위한 작업장(work-shops)이 아니라 말잔치장(talk-shops)가 될 가능성도 배제할 필요가 있다(Loeffler and Bovaird, 2019). 협의 이후 고도화된 단계는 협력과 조율로 나눌 수 있는데 협력(cooperation)은 각자 다른 목표를 갖고 있지만 서로의 필요에 의해 자원(resources)을 공유하는 개념이고, 조율(coordination)은 공동의 목표를 달성하기 위해 서로 업무(works)를 공유하는 개념이라고 할 수 있다(Denise, 1999). 반면, 공동생산을 통한 공공가치 실현이 이루어지려면 더 고차원적인 협업 단계로 나갈 필요가 있다. 협업(collaboration)은 개별적 노력만으로 달성할 수 없는 새로운 가치 창출을 위해 서로 책임(responsibilities)까지 공유하는 단계라고 할 수 있기 때문이다(MacFadden, 2018).

둘째, 참여자 입장에서의 거래비용은 줄이고 동기부여는 늘리려면 공공기관이 이에 필요한 적절한 인프라를 구축할 필요가 있다(Verschuere et al., 2012). 이용자가 공동생산에 참여하려면 시간과 노력을 투자해야 하므로 이러한 비용을 상쇄하는 동기부여가 없을 경우 공공선택이론에서 말하는 합리적 무시(rational ignorance)가 발생할 수밖에 없기 때문이다. 따라서 공동생산에 필요한 참여가 용이한 온오프라인 환경을 제공하는 한편, 이용자의 참여의지를 제고할 수 있는 내적/사회적/규범적 동기(intrinsic/social/normative motivation) 유발이 가능하도록 최종적으로 달성하고자 하는 공공가치의 결과물을 사전에 구체화하고 그 중요성이나 현저성(importance or salience)을 강조할 필요가 있다.

셋째, 공공기관이 공공가치를 실현하는 수단으로 공동생산이 자리잡을 수 있도록 공공기관 경영평가에서 구체적인 방법론을 제시하고 이를 평가에 반영

3) 본 소고에서는 문제제기 수준에 그치는 한계가 있으므로 이러한 문제점에 대해서는 향후 데이터에 기반한 객관적 검증이 이루어질 것으로 기대한다.

할 필요가 있다. 특히 새로이 출범한 윤석열 정부에서는 공공이 주도하는 방식이 아니라 민간이 이끌고 공공이 지원하는 방식을 강조하고 있는데 기존과 같이 공공기관이 공적 예산을 묻지마 방식으로 투하하는 것이 아니라 일종의 ESG 관점에서 우수한 민간주체에게 투자하는 개념으로 변화시키는 것이 중요할 것이다. 이를 위해 ESG의 S를 Social과 Service를 합한 개념으로 이해하는 것도 필요하고, G를 민관협력으로 해석하는 것도 필요하다고 본다. 과거 기업의 사회공헌 사업으로 추진되었던 CSR(Corporate Social Responsibility)이 비용투입에 근거한 시혜적 성격을 갖고 있었고 CSV(Creating Shared Value)는 사회공헌이 기업과 민간 모두의 편익 창출에 기여할 수 있다는 입장이라고 한다면 ESG는 일종의 투자기준이므로 공공가치와 같은 가치판단이 개입할 수밖에 없는 개념이기 때문이다. 다만 경영평가 방식의 변화가 공공기관을 옥쇄는 수단으로 작용하지 않도록 할 필요가 있다. 사회적 가치가 폭주했던 지난 5년간 공공기관들도 경영평가 점수를 잘 받기 위한 수단으로 이에 적극 부응할 수밖에 없었다. 있는 대학들도 문을 닫는 판에 적자에 허덕이는 한전이 교육 사업으로 지역사회에 기여하겠다는 사회적 가치의 기치 아래 나주에 한전공대를 세운 것은 사회적 가치가 연출한 코메디의 압권이다. 모든 공공기관들이 일자리 창출 명목으로 신입직원을 지역사회에서 뽑는 데 혈안이 되고 비정규직을 정규직으로 전환하는데 앞장선 것도 나중에 두고두고 기관에 부담으로 작용하게 될 사회적 가치의 사생아이다. 이러한 문제가 반복되지 않도록 세심한 정책방향 마련이 필요한 이유이다.

## 참고문헌

1. 기획재정부(2019), 「2018년도 공공기관 경영실적 평가결과 발표 보도자료」, 2019.6.20.
2. 김갑래·박수연(2013), 「사회적 투자시장 육성정책의 시사점: 자본시장을 통한 복지서비스 확대를 중심으로」, 서울: 자본시장연구원.
3. 김태준(2019.7.1), “공기업 평가때 ‘정채코드 점수’ 더 높다”, 매일경제신문.
4. 노영임(2018), “공공기관의 사회적 가치 기반 성과평가제도 마련에 관한 연구”, 「한국행정학회 학술발표논문집」, 2207~2215.
5. 우윤석(2020), “공공기관 임직원의 사회적 가치 인식과 함의에 관한 연구”, 「사회적 경제와 정책연구」, 10(3): 1~28.
6. 우윤석·홍길표·김완희·이립(2020), “공공기관의 사회적 가치 성과: 경영평가 결과를 중심으로”, 「공기업논총」, 21(2): 1~14.
7. 윤태범 외(2017), 「사회적 가치 실현을 위한 평가방안 연구」, 국무조정실 연구용역보고서.
8. 이석환(2018), “공공가치와 사회적 가치에 대한 연구동향 비교”, 「한국행정학회 동계학술발표논문집」, 1103~1118.
9. 전재경(2014), “영국의 사회적 가치법”, 「최신외국법제정보」, 8: 2~16.
10. 정인설(2020.6.20), “고객만족도 조작 철도공 ‘D등급’…탈원전 잘따른 한수원엔 ‘A’”, 한국경제신문.
11. 최현선(2019), “사회적 가치 관점에서의 경영평가 제도 개선방안”, 「한국정책분석평가학회 학술대회 발표논문집」, 271~283.
12. 한국행정학회 행정학전자사전, “공익”, 2022. 6. 4 읽음, <http://www.kapa21.or.kr/epadic/print.php?num=628>
13. 행정안전부 사회혁신추진단(2018), 「시민참여로 만드는 변화, 사회혁신의 이해」, 공직사회 사회혁신 학습참고자료.
14. 홍길표·우윤석·이립·이학선(2019), 「한국 공공기관의 사회적 가치와 사회적 성과 평가방법 연구」, 백석대학교 산학협력단, 2019.
15. Alford, J. (2015), *Weighing the Public Value of Alternative Methods of Providing Public Services: Toward a Contingency Framework*, In Bryson, J., B. Crosby and L. Bloomberg (eds.), *Public Value and Public Administration*, Washington: George Washington Univ. Press, 68~81.
16. Beck Jorgensen, T. and B. Bozeman (2007), “Public

- Values: An Inventory”, *Administration & Society*, 39(3): 354~381.
17. Benington, J. (2011), “From Private Choice to Public Value?”, in *Public Value: Theory & Practice*, (ed) Benington, J. and M. Moore, 31~51, NY: Palgrave Macmillan.
  18. Benington, J. and M. Moore (2011), “Public Value in Complex and Changing Times,” in *Public Value: Theory & Practice*, (ed) Benington, J. and M. Moore, 1~30, NY: Palgrave Macmillan.
  19. Bovaird, T. and E. Loeffler (2012), “From Engagement to Co-Production: The Contribution of Users and Communities to Outcomes and Public Value”, *Voluntas*, 23: 1119~1138.
  20. Bozeman, B. (2002), “Public-Value Failure: When Efficient Markets May Not Do”, *Public Administration Review*, 62(2): 145~161.
  21. Bryson, J., B. Crosby and L. Bloomberg (2014), “Public Value Governance: Moving Beyond Traditional Public Administration and the New Public Management”, *Public Administration Review*, 74(4): 445~456.
  22. Coote, A. (2002), *Claiming the Health Dividend*, London: King’s Fund.
  23. Denise, L. (1999), “Collaboration vs. C-Three (Cooperation, Coordination, and Communication)”, *Innovating*, 7(3): 25~30.
  24. Governance International (2019), “Co-Production”, Accessed May 1, 2022. <https://www.govint.org/our-services/co-production>
  25. Horne, M. and T. Shriley (2009), *Co-Production in Public Services: A New Partnership with Citizens*, London: Cabinet Office.
  26. Kelly, G., G. Mulgan and S. Muers (2002), *Creating Public Value: An Analytical Framework for Public Service Reform*, Strategy Unit, Cabinet Office.
  27. Loeffler, E. and T. Bovaird (2019), “Co-Commissioning of Public Services and Outcomes in the UK: Bringing Co-production into the Strategic Commissioning Cycle”, *Public Money & Management*, 39(4): 241~252.
  28. MacFadden, M. (2018), “The Four Cs: Communication, Coordination, Cooperation, and Collaboration”, Convergence Lab, Jan. 03, Accessed May 1, 2022. <https://convergenceclabs.com/blog/2018/01/the-four-cs-communication-coordination-cooperation-and-collaboration/>
  29. Moore, M. (2014), “Public Value Accounting: Establishing the Philosophical Basis”, *Public Administration Review*, 74(4): 465~477.
  30. Moore, M. (1995), *Creating Public Value: Strategic Management in Government*, Cambridge: Harvard Univ. Press.
  31. Norman, J. (2010), *The Big Society: The Anatomy of the New Politics*, Buckingham: Univ. of Buckingham Press.
  32. O’Flynn, J. (2005), “A Public Value Framework for Contractual Governance”, *PUBLIC*, Issue 97, ESADEs Institute of Public Management, Barcelona.
  33. Slay, J. and J. Penny (2014), *Commissioning for Outcomes and Co-production: A Practical Guide for Local Authorities*, London: New Economic Foundation.
  34. Stephens, L., J. Ryan-Collins and D. Boyle (2008), *Co-Production: A Manifesto for Growing the Core Economy*, London: New Economic Foundation.
  35. Stoker, G. (2006), “Public Value Management: A New Narrative for Networked Governance?”, *American Review of Public Administration*, 36(1): 41~57.
  36. Tucker, S. (2014), *Social Innovation for Public Service Excellence*, UNDP Global Centre for Public Service Excellence.
  37. Vanleene, D., B. Verschuere and J. Voets (2015), “Benefits and Risks of Co-Production: A Preliminary Literature Review”, *Paper for the IIAS Conference on Co-Production of Public Services*, June.
  38. Verschuere, B., T. Brandsen, and V. Pestoff (2012), “Co-Production: The State of the Art in Research and the Future Agenda”, *Voluntas*, 23(4): 1083~1101.

---

요 약

---

본 연구는 문재인 정부에서 공공기관 정책으로 급격하게 추진되었던 ‘사회적 가치’가 당초 출발점이 되었던 ‘큰 사회’ 어젠다에 비추어볼 때 지향성에 문제가 있었다는 점을 지적하고 새로운 가치지향을 탐색하는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 영국의 ‘큰 사회 논의’에 대해 살펴본 후 ‘공공가치’와 ‘공동생산’이라는 대안적 가치와 수단을 제시하였고 이를 실현하기 위한 정책적 시사점을 제안하였다. 이에 따르면 공공기관이 주도했던 기존의 사회적 가치 관련 정책과 방법은 대폭 수정될 필요가 있을 것으로 판단된다.

**주제어** : 사회적 가치, 공공기관, 공공가치, 공동생산

---