

적극행정의 특성과 발전에 관한 탐색적 논의 : 역사적·행정학적 접근을 중심으로*

김학만** 우송대학교

권정만*** 충남대학교

논문 요약

최근 행정 환경의 변화와 국민의 요구에 대한 책임 있는 답변에 보다 효과적으로 대응하기 위한 적극행정의 요구는 커지고, 공무원에 대한 면책과 보상 등과 같은 기존 논의로는 적극행정의 정당성과 타당성을 설명하는데 한계가 있어, 다른 차원의 역사적이고 행정학적인 논의로 적극행정의 발전적 방향성을 탐색해 보고자 한다. 따라서, 본 연구의 목적은 빅데이터를 통해 적극행정의 변화의 경향성을 확인하고, 적극행정의 이론적 한계를 탐색하고 이를 극복하는 발전적 논의 즉, 적극행정의 개념적 구체화와 신공공거버넌스에서의 적극행정 적용 가능성 등 본질적 접근을 통한 적극행정의 근본적 물음에 답을 해 보고자 한다.

주제어 : 공익, 적극행정, 빅데이터 분석, 개념의 구체화, 신공공서비스론

* 이 논문은 2021년도 우송대학교 교내연구비 지원과제임.

** 교신저자 *** 주저자

I. 문제제기

본 연구는 적극행정에 대한 기존 연구의 한정된 측면에서 제시된 정의나 관점과는 다른 역사적·행정학적 관점에서 적극행정을 탐색 조망을 해 보고자 한다.

최근의 행정 환경은 다양하고 급변하는 요인들에 의하여 정부의 적극적이고 선도적인 대응을 요구할 뿐만 아니라, 공무원에 대한 국민들의 기대와 수요가 만족을 넘어, 감동까지로 높아지고 있다. 공공부문이 기존의 방식으로 대응할 수 없는 상황에서 국민의 기대와 수요 등에 보다 효과적으로 대응하기 위한 적극행정이 요구되고 있지만(한국행정연구원 2016; 이순호 2021, 1)¹⁾, 행정의 비효율성, 행정서비스 품질 저하의 문제는 계속적으로 제기되어오고 있다(김윤권, 이재호, 윤수재, 심호 2011; 강나을, 박성민 2019, 880).

실제로도 적극행정은 면책 실적이 저조하고, 제도적 실효성이 떨어지는 것으로 평가되고 있다(박충훈, 이현철, 김지연 2016).²⁾ 최근 들어서는 민주적 시대 변화 또는 적극행정의 필요성 증대로 문재인 정부 들어서 변화를 도모하였지만, 적극행정을 위한 정책적 노력과 비교하면 적용범위가 제한적이며 활성화하기 위한 면책 기준이 아직도 엄격한 편이다.

적극행정의 선행 연구와 전개논리를 살펴보면, 행태에 집중되어 역사적이고, 행정학의 패러다임의 발전상과의 연계성을 파악해 보는 논의가 미흡하기 때문에 적극행정은 법령에 형식적으로 반응하는 수동적인 공무원이 아닌, 보다 적극적이고 재량적인 공익을 탐색하고 이를 구현하는 자발적으로 행동하는 공무원을 지향하는 단순 방어적 표현이거나 정치적 수사나 묘사(description)³⁾와 실제적 한계를 넘어서는 역사적·

1) 공무원이 무사안일하다고 생각하는 국민은 62%에 이를 만큼 높게 나타나고 있지만, 동시에 국민은 정부와 공무원이 보다 적극적으로 업무를 수행함으로써 공익을 실현할 수 있기를 기대하고 있다(한국행정연구원 2016).

2) 근본적으로, 공무원의 가치와 행동의 변경 없이는 적극행정의 촉진이 어렵다.

3) 예를 들어, 단순히 소극행정의 반대이며, ‘공무원을 적극적으로 일하도록 만든

행정학적 기반에서의 적극행정의 논의가 필요하다.

이와 같은 맥락에서 본 연구의 목적은 빅데이터를 통해 적극행정의 변화의 추세를 파악해 봄은 물론, 적극행정의 이론적 한계를 탐색하고 이를 극복하는 발전적 탐색 논의로 적극행정의 개념적 구체화와 신공공거버넌스에서의 적극행정 적용 가능성 등 본질적 접근을 통한 적극행정의 근본적 물음에 답을 해 보고자 한다.

이를 위해 본 연구는 역사적 접근으로 적극행정 개념의 특성을 파악해 보기 위해 적극행정 관련 국내 주요 언론기사로 한국언론진흥재단의 뉴스분석 웹사이트인 ‘빅카인즈(BIGKinds)’⁴⁾에서 ‘적극행정’을 주요 키워드⁵⁾로 1990년 1월 1일부터 2020년 12월 31일까지 시계열 분석과 주요 특이점이 보이는 시기의 2008년과 2019년 워드 클라우드 분석을 통해 추세 및 경향을 파악해 보고자 한다. 또한, 적극행정의 주체를 일선 공무원으로 한정함으로써, 또 다른 행정의 주요 주체 중 국민(이해관계자 등)에 대한 인식이나 관점을 도외시하고 있는 경향이 있을 뿐 아니라, 적극행정의 내면화와 조직 및 집단, 동료 등에 대한 문제를 도외시하고 있다.

최소한 국민의 인식이나 기대를 정확하게 인식하고 이에 대응해야 한다는 논리인 행정학적 패러다임인 신공공서비스론의 논리 차원에서의 적극행정 설명이 필요해, 선행연구의 문헌연구 검토 및 분석을 통해 적극행정의 행정학적 논의를 살펴보고자 한다.

다.’를 뛰어넘어야 한다.

- 4) ‘빅카인즈(BIGKinds)’는 1990년부터 현재까지의 국내 주요 언론기사의 뉴스 유형을 자동 분류 및 핵심 키워드 형태의 표준화 추출을 통해 데이터베이스(DB) 형태로 전환하여, 실증적 기초 연구자료 분석이 가능·활용하도록 제공하고 있다. 또한 유형별 검색필터링을 활용한 뉴스들을 토대로 시각화한 자료를 제공한다.
- 5) 본 연구는 ‘적극행정’만을 분석의 대상 단어로 삼고자 한다. 왜냐하면, 적극행정에 대한 유사 반의어 등이 매우 많고, 개념적으로 모호한 상태에서 연구의 범위를 넓힐 경우 논점을 벗어날 수 있기 때문이다.

II. 적극행정의 이론적 배경 및 분석 논리

1. 적극행정의 이론적 배경

1) 적극행정 개념의 특성

우리나라에서 사용되고 있는 ‘적극행정’에 대한 정의는 사용되는 부문이나 목적에 따라 차이가 있으며,⁶⁾ 직접적으로 적극행정을 정의한 연구는 찾기 어렵다. 대부분 적극행정을 다차원적이고, 다양한 방법으로 개념의 구체화를 논의한다(최무현 2019; 김윤권, 김민영, 지규원, 정동재, 윤광석 2021).

이를 살펴보면, 먼저 적극행정의 가치지향적 개념의 구체화 방안이다.⁷⁾ 적극행정을 공무원이 행정행위를 통해 달성해야 하는 행정 가치를 포함하는 개념으로 행동적 측면⁸⁾과 개인의 내재된 가치적 측면⁹⁾ 등 다양한 요인을 포함하는 복합적 개념으로 이해한다(조태준, 김상우, 박윤 2020, 226).

둘째, 적극행정을 소극행정과 비교해 개념을 구체화한다. 적극행정의 개념에 대한 단일화된 학문적 합의는 현실적으로 어렵고, 다양하여(이순호 2021), 소극행정과 비교해서 개념을 구체화하는 바, 적극행정은

6) 우리나라에서 ‘적극행정’의 주된 사용과 이것이 갖는 의미는 첫째, 적극행정의 주된 주체는 정책의 실질적인 집행을 담당하는 일선공무원이다. 둘째, 적극행정은 책임성, 성실성, 능동성 등 공무원에게 요구되는 직무태도 및 원칙과 관련되어 있다. 셋째, 공무원은 업무수행 과정에서 내·외부의 지속적인 감독과 통제를 받고 있으며 이러한 통제는 행정의 공정성과 투명성을 제고함에도 부족하고, 동시에 업무상 효율을 낮추는 주된 원인 중 하나로 지적되어 왔다. 넷째, 적극행정은 궁극적으로 문제해결의 결과로써 행정시스템의 개선을 목적으로 한다(손화정 2020, 16).

7) 부연하면, 적극행정을 공무원 개인이 업무를 추진하는 과정에서 보이는 태도와 행동, 그리고 해당 행동이 지향하는 다양한 행정가치와 연계된 개념으로 보는 구체화 방안이다.

8) 적극성, 능동성, 책임성, 성실성, 진취성 등이 이에 해당한다.

9) 대응성, 민주성, 준법성 등이 이에 해당한다.

소극행정을 극복하기 위한 대안으로서, 적극행정을 실현한다는 것은 소극행정¹⁰⁾을 지양한다는 개념으로 이해된다(박충훈, 이현철, 김지연 2016).

셋째, 적극행정을 실무적 차원으로 적극행정 관련 법규를 활용해 개념을 구체화한다. 적극행정의 개념을 구체적이고 명확한 이해를 위해서 「적극행정운영규정」 제2조(정의)에서 ‘공무원이 불합리한 규제의 개선 등 공공의 이익을 위하여 창의성과 전문성을 바탕으로 적극적으로 업무를 처리하는 행위’로 업무과정에서 발생하는 공무원의 적극적·창의적인 업무행위로 이해한다(인사혁신처 2019; 조태준 2019; 조태준 외 2019).

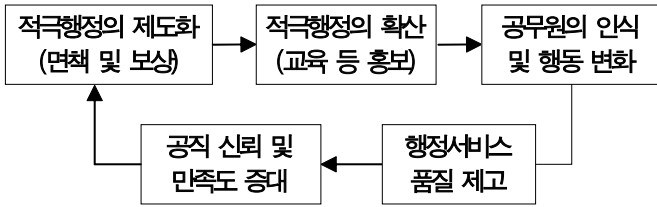
이외에도, 여러 사회과학 분야의 학자들이 적극행정의 개념과 범위, 유형 등에 대한 논의를 진행하고 있어, 개념의 모호성은 완화될 것으로 예상되지만(박정호 2019, 285), 여전히 적극행정이 무엇을 의미하는지 모호하며, 적극행정과 직접적으로 관계된 법적 근거의 미비, 경계불분명 등이 문제로 제기되고 있다(이순호 2021, 7).¹¹⁾

2) 적극행정의 전개 논리

적극행정은 공직사회에 팽배한 소극적인 업무관행을 개선하여 적극적인 업무 수행과 능동적인 서비스 제공을 강조함으로써 공직사회에 대한 불신을 개선하는 수단으로, 공무원과 공직사회의 변화를 바탕으로 행정서비스의 품질을 높임으로써 정부신뢰를 증대하기 위한 수단으로 이해할 수 있으며(조태준, 김상우, 박윤 2020, 224), 이를 도식화 해보면 다음과 같다.

10) 소극행정의 개념은 부작위, 직무태만 등 공무원의 소극적 행위나 직무불이행, 이로 인한 부정적 결과가 함께 수반되어야 한다(이순호 2021, 7).

11) 부연하면, 공무원들이 현재 갖는 궁금증 중 하나는 적극행정(또는 소극행정)의 범주와 영역은 어느 수준에서 결정되는지, 적극행정은 과연 어떻게 정의할 수 있는지 명확한 판단이 어려우며, 새로운 것을 시도하는 것이 적극행정이요, 기존의 업무를 규정·절차·선례에 따라서 업무를 처리하는 것은 적극행정이 아니라는 오해도 발생하고 있다(박정호 2019, 284-285).



<그림 1> 적극행정의 전개 논리

출처: 조태준 외 2019, 1 참고 후 재작성

적극행정은 공무원의 인식 및 행동, 그리고 공직사회의 문화를 개선함으로써 행정서비스의 품질 향상과 더불어, 정부의 신뢰성을 높일 뿐 아니라 공직사회의 일하는 방식을 혁신하는데 초점을 맞추고 있다(조태준, 김상우, 박운 2020, 224).

이러한 적극행정의 전개 논리로 제도론적 접근¹²⁾은 적극행정을 제도적 기제를 통해 공직 사회에 긍정적인 변화를 꾀하고자 즉, 제도를 통해 조직 내 구성원들의 행위 변화에 초점을 두고 있으며, ‘적극행정면책제도’¹³⁾ 또는 ‘사전컨설팅감사제도’¹⁴⁾가 적극행정에 영향을 미치는 주요한 제도가 된다.

또 다른 논리인, 행태론적 관점¹⁵⁾은 적극행정 자체에 대한 것으로

- 12) 제도론적 관점에서는 어떤 사회 현상을 설명할 때 ‘제도’를 중요한 원인 변수로 판단한다(이계만, 안병철 2005; 강나을, 박성민 2019, 5). 즉, 적극행정 면책제도와 사전컨설팅 제도를 통해 적극행정의 행태를 활성화시킬 수 있을 것이라고 본다.
- 13) 적극행정면책제도는 공무원이 국가(또는 공공)의 이익을 위해 적극적으로 업무를 수행하는 과정에서 발생한 절차상 하자 또는 비효율, 손실에 대하여 감사원법상 불이익한 처분을 요구하지 않고 면책하거나 감경하는 것을 의미한다(김윤권, 이재호, 윤수재, 심호 2011). 행정안전부가 주도, 국무조정실, 감사원, 국민권익위원회 등과 함께하여 ‘적극행정 추진방안(2019.3.14)을 마련하였고, 관련 제도 개선과 지방공무원의 적극행정을 활성화하고자 하였다.
- 14) 사전컨설팅제도는 공무원들이 업무처리를 수행할 때 감사를 의식하여 소극적인 행동의 경향성을 줄이기 위해 등장한 제도로, 감사부서에서 사전에 컨설팅을 제공해 주어 해법을 제시해 주는 지원 제도를 의미한다(강나을, 박성민 2019, 5).
- 15) 행태론적 관점은 사회 구성원의 관찰 가능한 행태를 살펴봄으로써 객관적인 분석을 통해 사회현상을 해석하는 논리로 공무원들의 무사안일에 미치는 개

적극행정 확산에 개인적 성향 및 가치 요인들과 직무 및 조직관리 요인들이 영향을 미친다는 것이다. 즉, 적극행정을 활성화시킬 수 있는 요인으로 긍정조직행태¹⁶⁾에 영향을 미치는 요인들로 개인적·구조적·리더십·문화적·사회화 요인으로 구분하고(하미승 2015), 이러한 각 요인들이 긍정조직행태의 구성에 긍정적인 영향을 미친다(박충훈, 이현철, 김지연 2016)는 전개 논리이다.

2. 적극행정의 선행연구 고찰 및 분석 논리

1) 적극행정의 선행 연구 고찰

적극행정에 대한 관심이 지속적으로 증가하고, 최근 들어, 적극행정에 대한 인사행정의 분야(조태준 2019; 조태준, 김상우, 박윤 2020; 김재형, 김성엽, 오수연, 박성민 2020) 및 철학적 논의 접근(최태현, 정용덕 2020) 등, 다변화 노력이 보임에도 불구하고 적극행정과 관련된 연구는 여전히 미흡하다.¹⁷⁾

적극행정과 관련된 선행 연구를 살펴보면, 주로 제도론적 관점에서 접근하고 있다. 즉, 적극행정면책제도와 사전컨설팅 제도를 통해 적극행정의 행태를 활성화시킬 수 있고(김윤권, 이재호, 윤수재, 심호 2011;

인적·조직적·환경적 차원에 관심을 가진다. 개인차원에서는 혁신적으로 업무를 하고자 하는 의지 부족, 자신만의 이익 추구 경향, 독단적으로 업무를 처리하는 상관 등이 있으며, 조직차원에는 의사결정의 권한이 없거나, 부처 간 협조 결여, 전문성 부족, 형식주의 등이 포함되어 있었다. 또한 환경차원에서는 단기 성과 중심의 문화, 권위적 조직 문화 등이 해당되는 것으로 나타났다(강나을, 박성민 2019, 6).

16) 긍정조직행태(Positive Organization Behavior)란 조직구성원이 자신의 능력이나 역량을 믿고, 열정적으로 직무를 수행하고자 하는 심리적 역량이자 행동역량을 의미한다(박충훈, 이현철, 김지연 2016).

17) 학술지 데이터베이스(KCI)에서 '적극행정' 선행연구를 살펴보면, 1980년부터 2021년까지의 범위 내에서 총 29건의 문헌을 찾을 수 있다. 연도별은 2009년 1편, 2011년 1편, 2016년 2편, 2017년 2편, 2019년 8편, 2020년 9편, 2021년 6편으로 양적 측면에서는 연구가 활발하지는 않았으며, 2019년 이후 적극행정 연구가 다소 증가하고 있다. 학문 분야별은 법학 분야 6편, 행정학 분야 19편, 행정학 일반 2편, 정책학 2편에서 이루어진 것으로 확인되었다.

44 한국과 국제사회 제5권 6호 (2021)

박희정 2016; 오영균 2016; 박충훈, 이현철, 김지연 2016; 이종수 2016; 김량기 2019; 김난영 2019), 적극행정을 저해하는 요인으로는 무사안일¹⁸⁾이 핵심변수로 고려되었다(강나울, 박성민 2019, 6).

또한, 연구 분석의 대상은 적극행정면책제도 또는 지방정부의 사전컨설팅 감사 활동과 같은 제도로 운영 현황 분석과 사례분석 또는 인터뷰를 통해 제도의 활성화 또는 저해 요인들을 탐색하는 방법을 활용하고 있다(강나울, 박성민 2019, 6).

반면, 행태론적 관점에서는 사회 구성원의 관찰 가능한 행태를 통해 객관적인 분석을 실시하는 개인의 적극행동을 살펴본다. 즉, 행태론적 관점에 근거하여 적극행정에서 개인, 즉 공무원의 행태 또는 행동과 영향요인을 살펴보는 바(박충훈, 이현철, 김지연 2016; 이종수 2016; 김윤권, 이재호, 윤수재, 심호 2011), 공무원들의 무사안일을 핵심변수로 고려하고, 더 나아가 영향요인으로 개인·조직·환경차원으로 구분 또는 개인적·구조적·리더십·문화적·사회화 요인으로 구분하였으며(하미승 2015), 이러한 각 차원 및 요인들이 긍정조직행태의 구성에 긍정적인 영향을 미친다(박충훈, 이현철, 김지연 2016; 강나울, 박성민 2019, 6).

요컨대, 적극행정과 관련된 선행연구들은 적극행정의 주체를 공무원으로 인식하고, 무사안일은 행태나 요인으로 전제하여 이를 제도적 측면의 효과성을 살펴보거나, 적극행정을 직접적으로 연구하기보다는 적극행정에 영향을 줄 수 있는 개인·직무·조직적 차원 등의 결과변수들을 연구한다.

2) 본 연구의 분석 논리

오늘날 한국에서 적극행정에 대한 관심과 활성화 논의가 활발한 이유 설명으로¹⁹⁾, 역사적·행정학적 인식과 이를 통한 검증도 미흡한 실정

18) 무사안일은 구성원 자신에게 돌아오게 될 피해를 줄이기 위해 자기방어적으로 선택하는 행동으로(Argyris & Schon 1978), 복지부동, 절차주의, 형식주의, 책임회피, 무책임 등을 포괄하는 복합적 개념이다(이유진, 정재삼 2011).

19) 최태현, 정용덕(2020)은 첫째, 한국에서 과거의 발전국가 특성이 줄어들고, 대신에 자유민주주의의 다원주의 특성을 지닌 행정이 이루어지고 있을 가능

이다.

왜냐하면, 적극행정을 우리나라에서 행정학적 발전 패러다임에서 적극행정의 위상과 역사적 정당성에 대한 배경에 대해 설명하는데 한계가 있기 때문이다. 부연하면, 적극행정과 관련된 이론은 크게 적극적 행정행위에 관한 이론²⁰⁾과 적극적 행정행위를 하게 하는 동기이론²¹⁾으로 구분 가능한데, 적극행정과 관련된 이론들은 연구 대상이 개인 차원의 동기 즉, 공무원의 행태 변화에 중점을 두고 있다. 따라서 전술한 적극행정의 접근 논리와 선행 연구 경향과 마찬가지로 제도론적 관점과 행태론적 관점으로 구분된다.

따라서, 적극행정의 목적과 절차, 그리고 내용적 측면에서의 발전에 대한 개인의 동기나 규범적 차원에서 진행하고 있는 현재의 노력에서 놓치고 있는 인식 제고를 위한 방안을 역사적·행정학적 접근을 통해 적극행정의 필요성 및 정당성을 탐색해 보는 편이 나올 것이다.

이런 차원에서 본 연구의 분석 논리를 살펴보면 다음 <그림 2>와 같으며, 본 연구에서는 적극행정의 이론적 배경으로 적극행정의 특성과 구체화로 개념을 살핀 후, 적극행정의 선행연구의 연구 경향과 비판적 논의를 통한 검토와 적극행정의 전개 논리를 살펴보고자 한다.

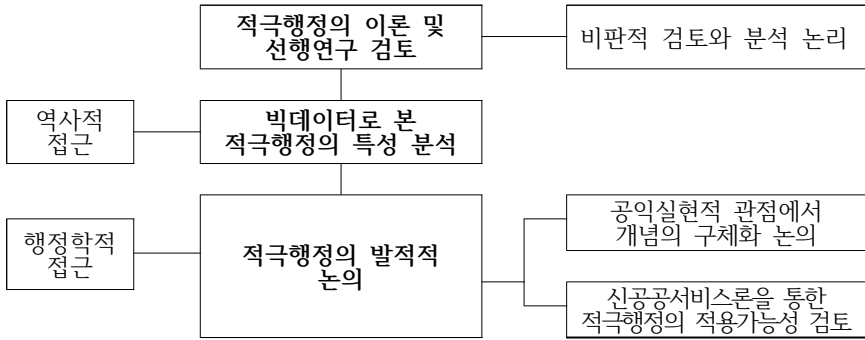
또한, 빅데이터로 본 적극행정의 특성을 역사적 접근으로 그동안의 변화와 추세를 파악하고, 적극행정에 대한 발전적 논의로 공익실현적 관점에서의 개념 구체화와 이론적·연구적 경향의 한계를 극복하는 행정

성이 커졌음을, 둘째, 적극행정 면책과 관련된 법제도들(‘적극행정면책제도’ 또는 ‘사전컨설팅감사제도’)이 정교화되고, 공무원에게 주어졌던 재량권과 면책 특권이 더 이상 효율성이 떨어졌으며, 셋째, 공무원들에 대한 민주적 통제가 강화되어, 정부의 주기적 집권 교체에 따른 정책변동성으로 적극적 행동에 부담이 늘어났으며, 넷째, 정보기술의 발달 및 국민의 기대 수요의 진화 등에 대한 새로운 행정규제를 필요로 하는 사회변화에 대한 대응력의 미흡으로 관료들의 재량행위 범위가 넓어지고 있는 점 등을 들어, 적극행정 필요성이 증대되고 있으나, 이에 대해 설명하는 노력은 미흡하다고 주장한다.

20) 조직구성원(공무원)의 적극적 행동(행정행위)에 대해서는 조직시민행동, 선제적 행동, 긍정조직행동, 공공 기업을 정신 등의 이론에 근거를 두고 있다.

21) 적극적 행정행위의 동기에 대해서는 공직봉사동기, 인지과정이론, 행동주의 이론에 근거를 두고 있다.

학적 패러다임에서의 논의, 즉 신공공거버넌스에서의 적극행정 적용 가능성을 통해 발전적 논의를 해 보고자 한다.



<그림 2> 본 연구의 분석 논리

Ⅲ. 빅데이터로 본 적극행정의 특성 분석

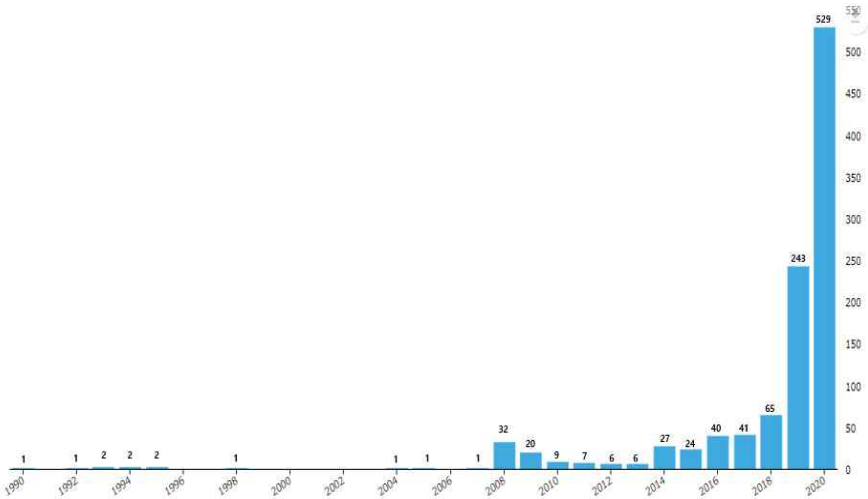
그동안 적극행정의 연구는 법률·제도적 측면의 연구가 주류를 이루고 있어, 제도의 소개나 법리적 정당성이나 타당성에 한정되어 있다. 즉, 면책제도에 대한 정당성이나 타당성에 한정된다. 따라서 적극행정의 경향이나 추세를 파악하는 역사적 맥락을 도외시한 경향이 있다. 이에, 본 연구에서는 빅데이터로 본 적극행정의 변화와 추세를 파악해 적극행정의 역사적 경향성을 살펴보고자 한다.

1. ‘적극행정’의 언론 기사 시계열 분석

적극행정의 역사적 추세나 변화를 살펴보기 위해, ‘적극행정’으로 검색어를 설정하여, 1990년 1월 1일부터 2020년 12월 31일까지 제목 및 본문에 나타나는 모든 사건 사고 분야(범죄, 사고, 재해, 사회), 모든 통합분류(정치, 경제, 사회, 문화, 국제, 지역, 스포츠, IT_과학)에서 형

태소 분석 방식으로 진행하였다. 언론사는 조선일보, 중앙일보, 동아일보, 경향신문, 국민일보, 내일신문, 문화일보, 서울신문, 세계일보, 한겨레, 한국일보 등 총 11개의 중앙지에서 검색하였다. 그 결과 1,384개의 기사가 검색되었고, 그 중 관련 없는 기사들과 중복기사를 제외한 언론 기사 1,342개를 선별하여 분석한 결과는 <그림 3>과 같다.

이를 통해 본 적극행정은 본격적으로 ① 2008년 이전에도 년도별 1~2건씩 검색되고 있으며, ② 가장 유의미한 변화는 2008년과 2019년으로, 2008년은 처음으로 가장 유의미하게 반등을 보이는 지점이고, 그 이후 약간의 등락을 보인다. 2019년에 큰 유의미한 증가를 보이고 있다. 그리고 ③ 2008년, 2019년 사이에 증감을 살펴보면, 2008년부터는 지속적으로 감소를 보이다가 2014년에 약간의 반등을 보였다.²²⁾



<그림 3> 적극행정의 신문기사(1990~2020) 시계열 분석 결과

특히, 2008년과 2019년에는 큰 변화 추세를 보이고 있다. 따라서, 이에 대한 자세한 분석이 필요해 ‘적극행정’의 연관어 워드 클라우드

22) 이러한 약간의 등락은 대통령 임기와 연동해서 살펴볼 수도 있을 것이다. 이는 결국 대통령의 리더십 요인이 적극행정에 영향을 미친다고 할 수 있다.

분석을 통해 별도로 후술하겠다.

2. 2008년 ‘적극행정’ 연관어 워드 클라우드 분석

2008년 적극행정의 역사적 추세나 경향을 살펴보기 위해, ‘적극행정’으로 검색어를 설정하여, 2008년 1월 1일부터 2008년 12월 31일까지 제목 및 본문에 나타나는 일부 사건 사고 분야(범죄, 사고, 재해), 일부 통합분류(정치, 경제, 지역)에서 형태소 분석 방식으로 진행하였다. 언론사는 조선일보, 중앙일보, 동아일보, 경향신문, 국민일보, 내일신문, 문화일보, 서울신문, 세계일보, 한겨레, 한국일보 등 총 11개의 중앙지에서 검색하였다. 그 결과 33개의 기사가 검색되었고, 그 중 관련 없는 기사들과 중복기사를 제외한 언론기사 32개를 선별하여 워드 클라우드 분석한 결과는 <그림 4>와 같으며, 이명박 대통령이 공무원들의 무사안일 행태를 꼬집어, 경제난 극복을 위해 공직사회문화 개선을 위해 감사원을 통한 징계 면책을 강조하여 공무원들에게 예산조기집행 등을 강조하였으며, 감사 면책이라는 매우 한정된 부분에서 활용되었음을 알 수 있다.

요컨대, 이 시기의 적극행정은 시기적으로는 이명박 대통령, 취지 배경은 경제난 극복, 주체는 공무원이며, 주요 원인은 무사안일, 관련 기관은 감사원이었으며, 주요 수단으로는 징계 책임 면책을 이에 대한 구체적인 실천 수단으로는 예산조기 집행이었음을 파악해 볼 수 있다.

한편, 당시 이명박 대통령은 공무원의 소극적이며 무사안일한 행태를 비판하여 적극적인 행정행위의 바램 뿐 아니라, 당시의 경제난 극복을 위한 대통령의 모습을 보이기 위한 경제 대통령의 이미지를 강화시키기 위해 적극행정을 강조하는 정치적 의도도 있었다고 볼 수 있다.



<그림 4> 2008년 적극행정 연관어 워드 클라우드 분석 결과

3. 2019년 적극행정 연관어 워드 클라우드 분석

2019년 적극행정의 역사적 추세나 경향을 살펴보기 위해, ‘적극행정’으로 검색어를 설정하여, 2019년 1월 1일부터 2019년 12월 31일까지 제목 및 본문에 나타나는 일부 사건 사고 분야(범죄, 사고, 재해, 사회), 일부 통합분류(정치, 경제, 사회, 문화, 국제, 지역, IT_과학)에서 형태소 분석 방식으로 진행하였다. 언론사는 조선일보, 중앙일보, 동아일보, 경향신문, 국민일보, 내일신문, 문화일보, 서울신문, 세계일보, 한겨레, 한국일보 등 총 11개의 중앙지에서 검색하였다. 그 결과 254개의 기사가 검색되었고, 그 중 관련 없는 기사들과 중복기사를 제외한 언론기사 243개를 선별하여 워드 클라우드를 분석한 결과는 <그림 5>와 같으며, 문재인 대통령이 공무원들(일선공무원들)의 복지부동하지 않는 소극적 행정에서 벗어나 공직사회 전반에서 창의적이며 공익적 제도개선을 통한 모범사례(우수사례)를 강조하는 내용으로 살펴볼 수 있다. 감사원의 감사면책에서 벗어나 인사혁신처 등 다른 중앙부처기관이나 다른 지자체, 공공기관 등으로 확산되고, 사전컨설팅 등을 통한

활성화 등도 강조되었다.

요컨대, 이 시기의 적극행정은 시기적으로는 문재인 대통령, 주체는 공무원(일선공무원 등)이며, 주요 원인은 복지부동, 관련 기관은 인사혁신처 등 중앙부처, 공공기관, 지방자치단체 등이었으며, 수단으로 모범(우수)사례, 특별승진, 활성화, 구체적 방안으로 사전컨설팅을 강조하였다.



<그림 5> 2019년 적극행정 연관어 워드 클라우드 분석 결과

결국, 2008년과 2019년 적극행정의 연관어 워드 클라우드 분석 결과를 비교해 살펴보면, 2008년과 달라진 경향은 당시의 경제적 위기 극복을 위한 방안으로 적극행정이 시작되었다고 할 수 있겠으나, 2019년 들어서는 공익 및 창의성 등 공직사회의 근본적인 변화를 위한 것으로 변화되었으며, 주요 추진 수단이나 기관도 감사면책의 경우 감사원에서 시작되어, 혁신을 위한 인사혁신처와 기재부 등 중앙부처와 국세청, 공공기관 및 지방자치단체로 확대되었다는 점이다. 2008년 당시에는 징계나 감사의 면책으로, 처벌의 소거로 시작되었다면, 2019년에는 사전 컨설팅 등 보상 및 포상 등이 매우 강조되는 경향으로 긍정적 강화로 변화되었음을 알 수 있다.

IV. 적극행정의 발전적 논의

1. 공익 실현 중심 관점의 적극행정 개념 구체화 논의

전술한 적극행정 개념의 명확화를 위한 구체화로 적극행정의 모호성을 일부 완화한다 하더라도, 특히, 개념 구체화 방안 중 하나인 소극행정과의 대비적 개념 정의를 통한 적극행정의 이해가 쉬운 장점도 있지만, 시대적 변화와 추세에 따른 개념의 패러다임의 변화를 반영하기 어렵고, ‘소극행정이 아니면 다 적극행정이다’라는 이분법적 개념 정의로 빠지기 쉬운 한계가 있다.

이런 한계를 극복하기 위한 방안으로 다음 <그림 6>과 같은 통제(control) 중심과 공익 실현(creation) 중심 관점으로 적극행정 인식 차이를 더해 적극행정의 다양성과 풍성함을 더 해보고자 한다. 이는 앞서 빅데이터를 통해 살펴본 적극행정의 역사적 차원의 논의와 맥락이 같으며, 기존의 적극행정의 구체화 방안의 한계를 극복해 적극행정의 개념을 좀 더 명료화할 수 있다.

적극행정은 통제(control) 중심 관점을 벗어나 공익 실현(creation) 중심 관점으로 이해되어야 한다. 왜냐하면, 행정통제의 목적도 공익의 효과적 실현에 있는 것이고, 그것 자체가 행정의 존재 이유이기 때문이다. 또한, 통제 중심 관점이 제공하는 감사행정적 법적 장치들에 대한 관심도 필요하지만, 궁극적으로 공익 실현을 위한 공무원의 적극적 행동이라는 큰 틀에 부합해야 한다(최태현, 정용덕 2021).

따라서, 적극행정을 공무원들이 국민과 공공의 이익을 증진시키기 위해 능동적이고 적극적으로 업무를 수행하는 행위라는 공익 실현(creation) 중심 관점으로 정의하고, 막대한 규모의 일자리 창출, 투자 유치와 같은 거창한 과제가 아니라도, 소관 업무를 수행할 때 국민(시민)의 관점에서 업무 절차를 보다 편리하게 개선하거나 예산을 절감하

는 행위뿐만 아니라 국민(시민)의 참여, 만족, 그리고 감동을 줄 수 있는 행정까지도 적극행정의 개념화에 포함시켜야 할 것이다.

통제(Control) 중심 관점	공익 실현(Creation) 중심 관점
<ul style="list-style-type: none"> • 2008년 감사원 훈련의 정의 • 감사행정정책장차들에 대한 관심 • 관직 요건 중심의 논의로서 적극행정이 • 비조직적으로 법규인행의 임을 함축 • '국민행복의 복지부동'은 '민사안일' 등 • '국민행복의 형태에 대한 통제에 초점 • '사회 내부에 초점 • '면책사유로서 공익성을 요구하는 문제 	<ul style="list-style-type: none"> • 2019년 대통령령의 정의 • 공익 실현을 위한 공무원의 적극적 재량적 행동 • 공무원의 존재 의의 내지 목적으로서의 공익실현 부각 • 통제 중심의 합법성과 합목적성에 대한 논란 부각
<ul style="list-style-type: none"> • 대의민주주의 체제에서 공무원의 역할 범위에 대한 논란 부각 • 국민(시민)의 관점에서 업무 절차를 보다 편리하게 개선하거나 예산을 절감하는 행위 등도 포함 	

<그림 6> 적극행정의 통제중심과 공익 중심의 관점 비교도
출처: 최태현, 정용덕, 2021 수정·보완.

2. 신공공서비스론을 통한 적극행정의 적용가능성 검토

행정학적 패러다임에 따른 적극행정의 이론적 정당성과 타당성 등의 논의가 미흡하다고 본다.²³⁾ 따라서 신공공서비스론을 통한 적극행정의 적용가능성 검토를 통해 발전적 논의를 해보고자 한다.

신공공서비스론²⁴⁾은 어느 주체가 강조되는가와 같은 역할 주체가 모형의 초점이 아니라, 속도와 융합을 통해 새로운 사회 변동 과정에서 해결이 요구되는 복잡하고 악의적인 문제(Complex & Wicked problem)

23) 이미 전술한 바와 같이, 적극행정의 전개 논리 등에 맞춘 정책적 노력에도 불구하고, 개인적 동기론과 규범론적 차원, 그리고 이에 따른 정책 적용 및 활용이 제대로 효과를 보고 있지 못한 상태이기 때문이다.

24) 신공공서비스론은 일반적으로 국정운영에 있어 단순히 경제적 이윤 추구를 넘어 생산성 보다 인간에게 가장 높은 가치를 부여하고, 이러한 패러다임 인식 안에서 국민의 요구에 부합하는 정책과 프로그램을 통해 집단적 노력과 프로세스를 실행하며, 리더는 가치중심적 행정을 위하여 시민의 합의된 이익을 이끌어 낼 수 있는 리더십을 발휘해야 한다(Denhard & Denhart 2003, 42-43).

들을 신속하고 민첩하게 해결하면서 국민과의 밀접한 소통을 통해 윤리성과 책임을 강조한다(권기현 2018, 8).

따라서, 적극행정은 공무원이 업무를 수행하는 과정에서 나타나는 적극성, 능동성, 책임성, 주인의식, 그리고 주도적 성향 등을 강조하는 개념이기 때문에 혁신의 주체인 공무원의 참여가 무엇보다 중요하다(박윤 2019; 조태준 외, 2019). 그래서, 현재의 적극행정의 전개 논리는 ‘조직문화, 분위기, 상사, 동료 등’에 대한 요인이 미흡해, 이에 미치는 영향에 관심을 기울일 필요가 있다. 왜냐하면, 기존의 적극행정 운영에서 미흡한 부분은 앞서도 언급했듯이 적극행정을 할 것인지(예를 들면, 특정 사례에 대해 규제 법령을 적용하지 않는 것)에 대한 판단의 주체를 개인으로 한정하고 있기 때문이다.²⁵⁾

그러나, 판단의 주체는 공무원(일선공무원)뿐만 아니라 그러한 공무원(일선공무원)의 가치판단에 영향을 미치는 행정문화, 분위기, 상사, 동료, 더 나아가 국민들이다. 이렇게 볼 때 중요한 것은 적극행정 제도의 설계나 교육뿐만 아니라, 현재 행정문화나 분위기, 상사 및 동료, 뿐만 아니라 행정의 주체가 되고 있는 국민까지 적극행정에 대한 진단과 순기능적 혁신 등에 포함하여 고려해야 한다.

25) 적극행정 주체에 대한 다양한 논의를 살펴보면, 김윤권, 이재호, 윤수재, 심호(2011)는 적극행정을 “공무원 등이 국가 또는 공공의 이익을 증진하기 위해 성실하고 능동적으로 처리하는 행위”로 이해하였다. 이와 비슷하게 박정훈, 이현철, 김지연(2016)는 적극행정이란 일차적으로 공무원이 처리하는 업무에 초점을 맞추어서 정의해야 하며, 국가공무원법상에 제시되어 있는 공무원의 성실의무에 따라 ‘능동적’으로 이행하는 행위를 의미한다고 밝혔다. 또한 이종수(2016)는 적극행정이란 “행정의 집행을 맡고 있는 직업공무원이 자신의 재량행위에 관련된 사항을 합법성의 범위 내에서 성실하고 진취적인 태도로 처리하여 공익을 증진하는 행위”로 규정하였다. 이 외에도 박정훈(2009)은 적극행정이 공무원 개인의 행위에 국한되는 것이 아니라 행정작용, 행정쟁송, 행정조직의 차원들을 모두 포괄하여 정의되어야 한다고 주장하기도 했다.

V. 결론

변동성(Volatility), 불확실성(Uncertainty), 복잡성(Complexity), 모호성(Ambiguity)으로 대변되는 최근의 행정환경은 새로운 행정학의 이론적 패러다임을 요청하고 있다. 현대 사회문제의 복잡성과 모호성은 정부의 새로운 문제해결 방식을 요구하고 있기도 하다.

이에, 본 연구는 적극행정의 역사적 전개가 어떤 추이와 경향성을 보이는지와 발전적 논의로 공익실현적 개념의 구체화와 행정학적 인식 패러다임에 적극행정은 어떻게 접목되는가와 같은 열려 있는 질문에 답을 탐색하였다.

부연하면, 본 연구는 역사적·행정학적 적극행정 논의를 통해 적극행정의 역사적 경향성을 살펴보고, 발전적 논의로는 공익실현적 개념 구체화를 제시하였고, 행정학 패러다임의 발전적 맥락 차원에서 적극행정의 주체와 관련된 논의로 개인 차원(일선 공무원)을 뛰어넘는 방향적 논의를 하였다.

이와 같이, 본 연구는 탐색적 연구로 향후 실증적 연구를 하기 위한 기초 연구가 될 것이며, 적극행정의 한국화(토착화)에 기여하기를 바란다. 더 나아가, 향후 공익실현 관점의 적극행정에서 ‘공무원에게 재량을 얼마나 부여할 것인가?’, ‘공무원이 재량을 얼마나 행사할 수 있는냐?’에 대한 질문에 대한 답을 찾는 것은 다음 연구과제로 남긴다.

<참고문헌>

- 강나을, 박성민. 2019. “공직 내 적극행정의 영향요인에 관한 연구: 조직 행태주의적 관점에서.” 『한국행정논집』 Vol.31 No.4. 879-909.
- 권기현. 2018. “새로운 행정학의 개념 탐색을 위한 전제: 좋은 거버넌스와 제4세대 정부모형의 구현 조건.” 『국정관리연구』 Vol.13 No.1. 1-27,
- 김난영. 2019. “사전컨설팅 제도 운영 성과와 위험요인 분석: 17개 시·도를 중심으로.” 『한국정책학회 춘계학술발표논문집』. Vol.2019. 23-61.
- 김량기. 2019. “적극행정 면책제도의 활용 실적 저조의 영향요인 분석.” 서울대학교 대학원 박사학위논문.
- 김윤권, 김민영, 지규원, 정동재, 윤광석. 2021. “적극행정의 개념 및 판단준거에 관한 탐색적 연구: 출연연구기관을 중심으로.” 『한국인사행정학회보』 Vol.20 No.2. 57-93.
- 김윤권, 이재호, 윤수재, 심호. 2011. “적극행정 면책제도의 분석 및 활성화 방안.” 『한국행정논집』 Vol.23. No.3. 829-852.
- 김재형, 김성엽, 오수연, 박성민. 2020. “공직 내 변혁적 리더십과 공무원의 적극행정과의 관계성 연구: 형태적 매개효과 및 채용제도와 직급의 조절효과를 중심으로.” 『한국사회와 행정연구』 Vol.31 No.3. 161-195.
- 박윤. 2019. “적극행정에 관한 개념적 연구.” 『한국인사행정학회보』 Vol.18. No.4. 273-282.
- 박정호. 2019. “조직행태이론이 적극행정에 주는 시사점.” 『한국인사행정학회보』 Vol.18. No.4. 283-293.
- 박정훈. 2009. “적극행정 실현의 법적 과제-적극행정법으로의 패러다임 전환을 위한 시론-.” 『공법연구』 Vol.38. No.1-1. 329-353.
- 박충훈, 이현철, 김지연. 2016. “적극행정 평가지표 개발 연구.” 『정책연구』. 1-96.
- 박희정. 2016.. “적극행정을 위한 지방자치단체 감사의 개선 과제.” 『지

- 방행정연구』 Vol.30. No.4. 25-51.
- 손화정. 2020. “지방자치단체 적극행정 활성화 방안 연구.” 『한국지방행정연구원 연구보고서』 2020-03.
- 오영균. 2016. “한국행정과 효율성.” 『한국행정학보』. Vol.50. No.4. pp.43-62.
- 이순호. 2021. “적극행정의 선행요인과 결과요인에 관한 연구.” 충남대학교 대학원 박사학위논문.
- 이유진, 정재삼. 2011. “중간관리자의 변혁적 리더십, 조직몰입, 그리고 무사안일 간의 관계: 경기도 공무원을 대상으로.” 『한국행정학회 추계학술발표논문집』. 1-26.
- 이종수. 2016. “적극행정의 활성화를 위한 쟁점과 방안 고찰.” 『지방행정연구』 Vol.30. No.4. 3-24.
- 인사혁신처. 2019. 『적극행정운영지침』.
- 조태준 외. 2019. 『적극행정에 대한 인식 조사 및 추진 방안 연구』. 인사혁신처.
- 조태준, 김상우, 박윤. 2020. “적극행정에 대한 평가와 발전 방안 연구: 공무원의 인식을 중심으로.” 『한국인사행정학회보』 Vol.19 No.2. 223-244.
- 조태준. 2019. “적극행정 촉진을 위한 인사제도 발전 방안: ‘적극행정 운영 규정’을 중심으로.” 『한국인사행정학회보』 Vol.18. No.4. 311-323.
- 최무현. 2019. “적극행정의 개념적 다양성에 기반한 발전 방향에 관한 연구.” 『한국인사행정학회보』 Vol.18 No.4. 325-337.
- 최태현, 정용덕. 2020. “적극행정의 철학적·윤리적 토대의 검토: 가능성, 한계 그리고 맥락.” 『한국행정연구』 Vol.29. No.1. 1-30.
- 하미승. 2015. “긍정조직형태의 영향요인 연구.” 『한국사회와 행정 연구』 Vol.26. No.2. 77-113.
- 한국행정연구원. 2016. 『행정에 관한 국민 인식 조사』.
- Argyris, C. & D. A. Schon. 1978. *Organizational learning: A theory of action perspective*. MA.: Addison-Wesley.
- Denhard, R. B. & J. V. Denhart. 2003. *The New Public Service:*

Serving, not Steering(Paperback). ME Sharpe.

빅카인즈(www.kinds.or.kr)

학술지 데이터베이스(www.kci.go.kr)

투고일 : 2021년 11월 15일 . 심사일 : 2021년 11월 22일 . 게재확정일 : 2021년 12월 7일

* 김학만은 충남대학교 행정학박사를 취득하고, 현재 우송대학교 사회복지학과 교수로 재직중이다. 주요 관심 분야는 사회복지정책, 사회복지행정이며, 주요 저서 및 논문으로 『사회복지정책론』, 『사회복지행정론』, 『저출산 고령사회의 복지정책』 등과 다수의 논문이 있다. 교육부 규제완화위원회 위원장과 우송대학교 보건복지대학장 등을 역임하고 있다.

* 권정만은 충남대학교 행정학박사를 취득하고, 행정철학(행정 개념사), 복지, 도시 등에 관심을 가지고 있다.

< Abstract >

Exploratory discussion on the characteristics and developmental of active administration : Focusing on historical and administrative approaches

Kim, Hak-man

(Woosong University)

Kwon, Jeong-man

(Chungnam National University)

Active administration is required to more effectively respond to recent changes in the administrative environment and the demand and response situation of the people. Therefore, this study aims to find the developmental direction of active administration through historical and administrative discussions at another level, as existing discussions such as immunity and compensation for public officials have limitations in explaining the legitimacy and validity of active administration. In this context, the purpose of this study is not only to grasp the trend of changes in active administration through Big-data, but also to explore the theoretical limitations of active administration and to have a developmental discussion to overcome them. We would like to answer the fundamental questions of active administration through an essential approach, such as the applicability of the active administration.

Keywords : Public interest, Active administration, Big-data analysis, Conceptualization, The new public service theory