

연구논문

한국 공공부문의 다양화와 새로운 책임성 개념의 모색

한 상 일*

- I. 서론
- II. 공공부문의 다양화
- III. 책임성의 개념과 연구경향
- IV. 공공부문의 다양화와 관련한 책임성 연구의 향후과제
- V. 결론

〈요약〉

공공부문의 다양성이 증가하면서 책임성이 공공조직 연구의 중요한 연구주제가 되었다. 공적인 기능을 수행하는 준정부기관과 비영리조직이 증가하면서 한국 행정학계에서는 대리인 이론의 관점이나 재정적 성과의 시각에서 책임성연구가 진행되었고 책임성의 다양한 유형에 따른 실증분석도 증가하고 있다. 개별연구자의 차원에서 책임성에 대한 다양한 연구가 진행되었으나 책임성에 대한 다양한 관점을 비교분석하고 통합하면서 새로운 방향을 제시하는 연구는 이루어지지 않았다. 이 연구는 행정학이 중시하는 공공성의 관점에서 책임성 개념을 재검토하면서 새로운 연구를 위한 방향제시를 목표로 설정하였다. 따라서 이 연구는 한국에서 공공부문이 다양화되는 현상에 대한 설명으로 논의를 시작하였다. 한국 정부가 산업화를 추진하던 시기에서 현재에 이르기까지 공공기관의 다양화 양식을 설명하였다. 그리고 공공기관의 다양화 양식에 부합하는 책임성 연구의 방향을 제안하기 위해 행정학계에서 책임성에 대한 연구가 어떻게 진행되었는지를 분석하였다. 책임성 개념을 고전적 책임성과 공공기관의 영역에 따라 다르게 진행된 책임성 연구로 구분하여 검토하였고 책임성 연구의 바람직한 방향에 대해 상세히 제안하면서 연구를 마무리하였다.

[주제어: 공공부문, 책임성, 공공기관, 공기업, 준정부기관]

I. 서론

역사적으로 한국 정부의 기능과 규모가 변화하는 과정에서 공공부문의 다양화가 가속화되었다. 국가가 압축성장 하는 과정에서 정책집행에 필요한 공기업과

* 연세대학교 정경대학 글로벌행정학과 부교수(hans@yonsei.ac.kr)

준정부기관들이 증가하였고 정치적 지지를 유도하고 산업별 이익의 투입을 위한 비영리조직들도 증가하였다. 민주화가 시작된 이후에는 다양한 비영리조직과 사회적 기업들이 국가가 충족시키지 못한 사회적 수요를 발굴하고 서비스를 제공하는 등 공적기능을 수행하고 있다. 이런 추세는 한국의 공공부문이 경제적, 정치적 환경의 변화에 따라 다양성이 높아지고 있다는 것을 의미한다(정무권·한상일, 2009). 민주주의 국가에서 정부는 시민의 요구에 적절하게 대응해야 할 책임이 있기 때문에 공기업과 준정부기관, 비영리 조직들이 증가하면 이들에 대한 통제와 책임성의 문제가 중요한 과제가 된다(한상일, 2010).

공공부문의 다양성이 증가하면서 책임성도 행정학계의 중요한 주제가 되었고 다양한 방면으로 연구가 진행되었다. 특히 공적기능을 수행하는 준정부기관이나 비영리조직이 증가하면서 대리인이론의 관점이나 재정적 성과의 시각에서 책임성을 증대시키기 위한 연구가 증가하였다. 필요에 따라 책임성의 다양한 유형을 제시하고 유형에 따른 실증분석도 증가하고 있다. 그런데 공공가치의 연구가 이론적 관점에 대한 자각을 바탕으로 여러 관점의 상호작용과 학습을 통해 현상의 인식과 전환을 도모할 수 있음에도 민주적 책임성에 대한 논의는 공익적 관점에서 다양한 시각이 제시되고 그들 사이의 유사성이나 차이점을 분석하면서 활발한 토론이 이루어지지 않는 상태이다.

이 연구는 2000년대 이후 책임성에 대한 연구가 개별 연구자의 문제의식을 따라 진행되어온 반면 행정학이 중시하는 공공성의 관점에서의 고려가 충분하지 못했다는 인식에서 출발한다. 그런 의미에서 공동선의 제고라는 관점에서 책임성을 통해 얻고자 하는 것은 무엇이며, 누가 누구에게 책임을 지는 것이 바람직한지의 관점에서 그간 진행되어 온 한국 행정학에서의 책임성 논의를 검토하고 부족한 부분을 발굴하고자 한다. 아울러 한국의 공공부문이 다양화되어가는 가운데 책임성의 논의는 어떻게 진행되어 왔는지를 검토하고 다양한 시각을 분석하며 향후 연구를 위한 과제를 제시하는 것이 중요하다. 따라서 이 연구는 공공부문이 다양화되는 현상을 한국의 경우를 중심으로 설명하고 이론적 관점도 제시할 것이다. 그리고 행정학계에서 책임성에 대한 연구가 어떻게 진행되었는지를 설명하고 향후 바람직한 발전방향에 대해 상세히 논의하고자 한다.

II. 공공부문의 다양화

1. 한국 공공부문의 다양화

한국 정부는 1960년대 이후 권위주의 체제의 등장과 함께 산업화를 추진하면서 발전국가의 면모를 갖추게 된다. 이 기간 동안에 정부는 급속한 산업화를 위해 가용자원을 최대한 투입하는 과정에서 공공부문의 다양화도 시작된다. 경제발전을 추진하고 조정하는 역할을 국가기구 수준에서 경제기획원을 비롯한 재무부, 상공부 등의 경제정책기구가 담당하면서 부처 간 자원배분과 정책집행이 이루어졌다(양재진, 2009). 당시 관료제의 주된 목표가 산업화였기 때문에 정부는 산업화에 필요한 인프라를 구축하고 부족한 연구개발분야를 활성화하는 과업을 수행했다. 이를 위해 도로, 산업기반 등의 인프라를 구축하기 위한 다양한 공기업과 준정부기관 등이 출범하였고 연구개발의 발전을 위해 다양한 국책연구소들도 만들어졌다. 국가가 발전국가로서의 정체성을 확립해나가는 과정에서 권위주의적이었던 정부가 모든 과업을 수행하는 것은 비효율적이었기 때문에 다양한 공공기관들을 활용한 것이다. 특히 공기업들은 산업발전을 위한 사회간접자본의 구축과 시장형성 등 대규모 국책사업을 지원하는 역할을 수행했다. 기타 공공기관들은 주무부처와 긴밀한 관계를 유지하면서도 관료제적 규제에서 벗어나 정책집행의 효율성을 높이는 기능을 수행했다. 한국개발연구원 등을 비롯한 국가정책연구기관도 대거 설립되어 정책형성, 과학기반의 조성, 신기술개발 등과 같은 기능을 수행하였다. 동시에 정부와 기업 관계를 활성화하기 위해 상공회의소, 중소기업연합회, 전자산업진흥회 등 다양한 산업별 조직을 정부 감독 하에 설립하였다. 당시 설립된 이익집단들은 조정된 이익을 투입하는 창구로서 기능함과 동시에 정부정책을 집행하는 수단으로 활용되었다. 이처럼 한국의 공공부문은 산업화하는 과정에서 정치적 이익의 조정과 경제적 효율성의 달성을 이유로 분화되고 다양화되기 시작한다(안병영·정무권·한상일, 2007: 348).

1980년대 이후 글로벌 환경의 변화는 정부의 기능과 역할, 운영방식에 큰 변화를 초래하였다. 세계화와 함께 치열한 글로벌 경쟁은 사회적 양극화를 가속화시켰고 지역사회의 공동화를 가져왔다. 고령화 사회로 진입하고 기대수명이 늘어

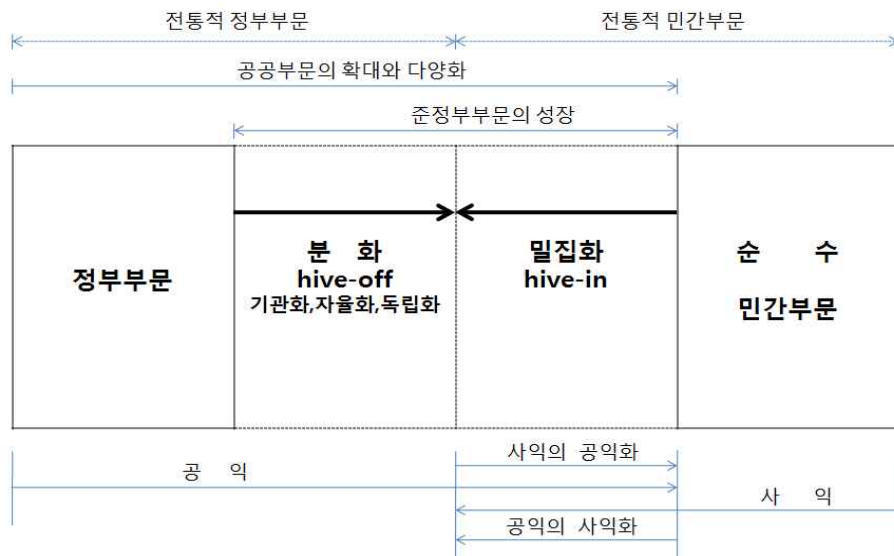
나면서 사회복지에 대한 수요가 양적으로 증가했고 가족제도의 다양화는 사회적 수요의 질적 변화를 유발하였다. 이러한 환경의 변화는 사회복지에 대한 수요를 양적, 질적으로 변화시켰고 특히 양질의 일자리에 대한 수요가 급증했다. 이런 환경변화에 대응하기 위해 공공부문에서도 제도적 변화가 발생하고 있다. 준정부기관 중에서 사회복지와 관련된 기금관리형 기관들의 규모가 커졌고 다양한 시민단체와 노동계의 영향력도 상대적으로 증가하였다(안병영, 2000). 무엇보다도 세계화와 함께 급격히 증가한 다양한 사회적 수요를 충족시키기 위한 사회정책에 비영리조직이나 사회적 기업 등이 참여하였다. 정부의 지원을 매개로 공공정책을 집행하는 조직이 증가하여 공익적 활동과 관련한 정부의 기능을 이들이 분담하게 되었다.

한편 1980년대 후반 이후 등장한 신자유주의적 경제정책과 신공공관리론(New Public Management)이 정부개혁에 영향을 미치면서 공공부문에도 큰 변화가 발생하였다. 신자유주의적 경제정책은 시장화를 강조하면서 정부관료제의 효율성을 높이기 위해 기업화, 민영화, 규제완화를 강조하였다. 신자유주의 경제정책을 수용한 한국 정부도 정책형성과 집행기능을 분리하여 정부부처가 입안한 정책을 공기업이나 준정부기관이 집하면서 공공기관의 역할이 증가했다. 행정개혁에 많은 영향을 준 신공공관리론은 명확하고 시장지향적인 목표를 설정하고 공무원에게 자율성을 부여한 후 성과를 엄밀한 지표로 활용하여 평가한다는 접근을 표방한다. 이 경우 기관의 자율성을 보장하기 위해 분권화와 분산화를 추구하였고 이러한 관리철학에 맞추어 새로운 준정부기관을 설립하기도 하였다.

요약하면 국가가 산업발전을 주도하던 시기에 증가하는 정부의 업무를 분담하고 경제적, 정치적 지원을 얻기 위한 외곽조직으로서의 다양한 공공기관이 가장 먼저 증가하였다. 시장화와 관리주의에 의해 정부의 기능이 분산되면서 준정부기관들이 증가했고 다양화되는 사회적 수요를 충족시키기 위한 정부와 비영리 영역의 목표가 일치하여 많은 비영리조직과 사회적 기업이 공공부문의 과업에 참여했다. 이러한 기관들은 효율성을 추구하는 신공공관리론에 의거하여 설립되고 관리됨과 동시에 일정한 정책영역의 범위에서 서로 협력하고 공생하는 연결망을 형성하면서 공공부문의 과업을 수행하고 있다. 이러한 이유로 한국의 공공부문은 <그림 1>에 나타난 것과 같은 분화(hive-off)와 밀집화(hive-in)의 두 현상

을 동시에 경험하고 있다. 분화는 정부조직의 특정과업을 수행하기 위한 독립적인 기관을 설립하는 기관화 현상이다. 정부조직이 분화되면서 공기업, 준정부조직 등의 기관이 증가하는 현상이 나타난다. 밀집화는 정부정책의 집행을 대신하기 위해 민간 비영리조직이나 이익집단이 정책과정에 참여하는 현상이다(정무권·한상일, 2009). 이들 민간조직들은 자신들의 이익을 정책과정에 투영하는 투입기능을 통해 의제선정 및 정책형성과정에 영향력을 행사한다. 뿐만 아니라 정부의 재정 및 규제를 통한 지원에 의거하여 공공정책의 집행을 대리하는 역할도 수행한다. 분화와 밀집화를 통해 공익과 사익은 상호 침투하여 구분이 모호해지는 현상이 발생한다. 공공부문이 다양화되고 경계가 모호해 질 때 가장 문제되는 이슈가 민주적 책임성의 문제이며 이 글에서 본격적으로 다루고자 한다.

〈그림 1〉 공공부문의 다양화: 분화와 밀집화



자료: 정무권·한상일, 2009: 34

2. 공공부문의 다양화에 대한 이론과 책임성

이처럼 공공부문의 다양화는 매우 다양한 양상으로 전개되고 이론적으로도 다양한 관점에 따라서 설명된다. 공공부문의 다양화에 대한 관점은 경제적 관점

과 정치적 관점으로 구분된다. 정부 관료제의 능률성을 강조하고 세계화, 민영화 등의 추세에 대응하기 위해 경제적 가치의 극대화를 강조하는 관점은 관리주의 또는 시장화 등의 관점으로 설명할 수 있다. 반면 정부와 공공기관이 시민들의 요구와 필요를 충족시키기 위한 정치적 책임을 중시하는 관점이 존재한다. 이러한 관점에서는 공공부문이 시민들의 정치적 영향력에 대응하는 방식으로서 독립기관이 증가하는 추세를 강조한다. 이러한 시각은 현대 정치학 이론 중에서 다원주의 및 조합주의에서 발견할 수 있다.

첫째, 관리주의는 조직관리에 있어서 효율성과 효과성을 추구하면서 경제성을 극대화하는 것을 강조하는 관점이다(Rosenbloom, 1983). 이 관점에서 바라보는 공공부문의 다양화는 전통적인 행정 관료제가 유발하는 비효율성을 극복하기 위해 독립적인 공공조직을 설립하고 관료제의 권한을 위임하는 과정이다. 일반적으로 정부 관료제는 다양한 법률과 규제 등의 제약조건으로 인하여 유연성과 효율성이 낮다는 인식이 많은 반면 관료제를 넘어선 조직들은 환경변화에 유연한 대응이 가능하고 목표달성이 용이하다고 인식된다. 그리고 정책형성과정은 정치적으로 복잡하고 불확실성이 높은 환경에서 발생한다. 따라서 관리주의 관점에서는 정책의 형성은 정부 관료제가 수행하는 대신 정책의 집행은 공기업이나 준정부조직에서 수행하는 것이 정책의 목표를 명확히 하고 성과평가를 용이하게 하여 효율성, 효과성, 신뢰성을 높일 수 있다고 설명한다(Boston et al., 1996). 뿐만 아니라 활용기술과 자원에 있어서 규모의 경제가 실현될 수 있기 때문에 효율성을 높일 수 있다고 믿는다.

이 관점은 경제학의 거래비용이론에 근거하여 발전하면서 합리적 선택제도주의와 연결된다.¹⁾ 거래비용은 재화와 서비스를 거래하고 관리하는데 수반되는 비용이며 거래비용은 최소화하는 것이 바람직하다(Milgrom & Roberts, 1992). 정책과정의 불확실성이 유발하는 거래비용을 줄이기 위해서 자율성을 가진 다양한 독립적 기관을 설립하고 이들에게 권한을 위임하여 책임부담을 줄이는 것이 바

1) 제도주의 이론에서 합리적 선택이론 뿐만 아니라 역사적 제도주의, 제도적 동형화의 시각으로 공공부문의 다양화를 설명한다. 역사적 제도주의 시각에서는 정부 관료제 내에서 특정 기능이 상대적으로 더 많이 독립기관화 되는 경향 또는 정책과 집행을 분리할 때 발생하는 문제점을 극복하기 위한 비공식적 제도의 역사적 발전을 분석한 연구가 있다(Gains, 2004; Pierre, 2004). 그리고 제도적 동형화 시각에서 유사한 유형의 독립기관들이 모방적 동형화에 의해서 만들어지는 근거를 제시한 연구들도 발견할 수 있다(van Thiel, 2004).

람직하다(Taliercio, 2004). 이들 조직들은 그들이 맡은 분야에 대한 지식과 기술을 집약하여 효율성을 높일 수 있고 정부는 정책실패에 대한 비난을 회피할 수도 있다. 따라서 합리적인 행위자로서의 정부는 당연히 거래비용을 줄이려고 하기 때문에 독립적 기관을 설립하고 이들과의 상호 협력관계를 발전시킨다는 관점이다. 이 관점에서는 조직의 효율성을 극대화시켜 재정적 책임성을 달성하는 것을 중시한다. 효율성이 조직의 주요 이념으로 강조되면서 공공부문에 속한 조직들은 서비스 수혜자들을 고객으로 인식하고 비용대비 효과성에 많은 관심을 갖게 된다. 아울러 특정 서비스 영역이나 사업에 관한 전문적인 기술, 관리능력에도 관심을 갖게 되면서 특정 사업에 대한 조직역량의 극대화를 중시하는 전문가적 책임성을 추구하게 된다.

둘째, 시장화 관점은 시장지향적 가치와 원칙에 의해서 정부가 제공하는 서비스를 기업화하고 기관들 사이에 경쟁을 유도하여 공공부문의 효율성을 향상할 것을 강조하는 이론이다(Simpson & Cheney, 2007). 시장화 관점이 팽배하게 되면 정부가 제공하는 서비스가 기업화되거나 비영리조직, 민간기업 등이 상업적 수익, 시장문화와 전략 등을 토대로 공적기능을 수행하는 형태의 정책수단 등이 활성화된다(Grønbjerg & Salamon, 2006). 시장화 관점에 따라서 공기업과 준정부조직의 영역이 확대되면 이들 공공기관들은 민간기업과 경쟁 관계를 형성하게 된다. 따라서 이들에게는 재정적 책임성과 함께 시장에서의 원칙과 질서를 준수하며 공정한 경쟁에 참여할 시장 책임성이 부여된다(OECD, 2001; 2005). 한편 최근 비영리 조직들에게 재정적 수익모델을 강조하면서 사회적 수요를 충족시킬 것을 요구하는 사회적 기업전략이 확산되고 있다(Dees, Emerson & Economy, 2001). 이 전략은 비영리 기관들이 시장에서 기업가 정신을 발휘하여 지속가능성을 높이면서 본연의 목표와 미션을 달성할 것을 요구한다(Eikenberry, 2009). 이 경우 비영리 영역에도 새로운 시장을 기회로 인식해서 독창적인 서비스를 제공할 경제적 시장에서의 책임성이 요청된다.

셋째, 다원주의 관점은 수많은 정치적 파벌이 경쟁하면서 하나의 세력이 정치체계를 독점하는 현상을 방지할 것을 제안한 Madison의 주장에서 출발한다. 이 이론은 신다원주의로 발전하여 1950-60년대 미국 주류정치학계를 주도한다. 신다원주의도 집단 간의 자유로운 경쟁을 통해 정치체제의 안정적인 균형상태가 이

루어진다는 관점이다.²⁾ 다원주의 이론가인 Lindblom(1977)은 정부관료제를 위계적이고 경직된 피라미드 구조를 가진 조직으로 정의하면서 그 문제점은 지속적인 행정개혁과 구조조정을 통해서 극복할 수 있다고 주장한다. 즉 정부조직을 다양한 차원으로 구성하고 이들 간의 협조 체제를 구축할 때 관료제의 문제점을 극복할 수 있다는 것이다. 주요 민간조직이 집단의 이익을 대표하는 기능을 수행하면서 정부는 새로운 정치적 지지세력을 규합하고 정부조직 효과적인 고객집단으로서의 이익집단의 정치화를 원하는 경우 이들 간 협조체제가 구축될 수 있다. 이들은 정부의 정책형성과정에 참여하고 공공기관의 운영이사회에 참여하면서 공익에 영향을 미친다는 논리로 공공부문의 다양화를 설명한다.

넷째, 조합주의 관점은 다원주의 관점을 비판하면서 국가와 자본, 노동의 관계에 주목한다(Schmitter & Lehmbruch, 1979). 이 관점은 국가가 조직화된 자본과 노동 등 거대 이익집단에 권위를 부여하고 그 요구를 정책과정에 투입한다고 설명한다. 국가의 발전경로에 따라 정책의 결정과 집행을 용이하게 하기 위하여 국가가 주된 이익대표체계를 동원하고 통제할 수 있고, 국가주도하에 이해관계를 상향적 투입하는 기능을 부여할 수도 있다. 이 관점에 따르면 정부는 정치적 지지를 얻어내기 위한 지배연합을 형성함으로써 정책을 용이하게 집행할 수 있기에 독립된 기관의 공적 의사결정에 대한 참여를 선호한다고 한다. 역사적으로 거대 이익집단의 국정 참여뿐만 아니라 국가가 사회의 이익을 적극적으로 수렴하기 위해서 형성한 독립적 협의체 기구가 활발하게 활동하였다. 이러한 시각은 최근 사회세력의 참여를 장려함으로써 사회통합을 도모하는 공공기관들에서도 발견된다.

다원주의나 조합주의 관점은 사회에서 표출되는 이익과 요구를 정치행정체제로 반영하거나 상호조정하는 활동을 중시한다는 점에서 공공부문의 정치적 책임성이 강조된다. 공공기관은 사회를 구성하는 다양한 세력들이 의견을 표명하는 중요한 통로가 된다. 그런 의미에서 다양한 이해관계자가 참여하고 의견을 제시할 수 있는 통로가 활성화되는 것이 중요하다. 나아가서 이익균형의 조성을 위한

2) 여기서 강조되는 것은 특정집단의 이익을 추구함으로써 타인의 이익을 침해해서는 안 되고 그 조건으로 모든 참여자가 자유롭게 경쟁하고 협상하는 체제를 형성하는 것이다. 대표적인 다원주의 이론가인 Dahl은 다양한 집단과 정치적 지도자들을 두고 시민들이 공개적으로 선택하는 다두제(polyarchy)를 강조하였다.

조정자로서의 책임성을 갖는 것도 중요하다. 공공부문은 정치적 기능의 활성화를 통해 궁극적으로 공정성을 추구할 책임을 다하고 사회적 통합성을 높이는 기능을 수행할 수 있을 것이다(Behn, 2001).

이 이론들 외에도 네트워크이론이나 제도주의 이론도 공공부문의 다양화를 설명하고 있다. 이와 같이 다양한 이론은 공공부문의 다양화와 관련하여 책임성의 개념화와 유형화에도 일정한 기여를 할 수 있다.

III. 책임성의 개념과 연구경향

1. 기초적 논의

책임성의 개념은 다른 공공가치 개념과 마찬가지로 시대적인 요청에 따라서 다르게 인식된다. 최근 책임성의 중요성이 강조되고 있는 가운데 그 범위도 확장되면서 다양한 유형이 제시되었다(Romzek & Dubnick, 1998; Kearns, 1994). 그렇다면 책임성의 초기 개념은 어떠한지 고전적인 의미를 먼저 검토하고 그 개념을 공공기관의 다양화에 연결하고자 한다.

책임성은 오래전부터 논의되었으나 그 시간의 흐름에 따라서 개념의 모호성이 증가하고 있다(Gormley, 1996: 175). de Vries(2007)에 따르면 고전적 의미의 책임성은 개인적 속성과 계층제적 속성을 갖고 있다고 주장한다. 고대 철학자 아리스토텔레스는 정치의 의미를 집단적 자기결정과정에서의 참여에 두었다(Held, 2006). 그는 인간의 본연적 속성에 관심을 가지면서 공동의 의사결정과 참여의 과정을 시민이 수행할 책임의 영역으로 이해했다. 이 과정에서 공동체는 시민에게 공적인 과정에서 자기결정의 책임성을 부여한다는 것이다. 이러한 사상은 공동체를 위한 의사결정에서 개인이 공동체의 질서와 발전을 주체적으로 고려할 것을 강조하는 개인적, 주관적 책임성의 개념화에 영향을 주었다.

한편 책임성의 계층제적 속성은 조직에서 하급자가 상급자에게 입증책임(answerability)을 갖는 것을 의미한다. 관료제에서 상급자의 명령에 따른 하급자의 책임의 개념은 Max Weber의 계층제적 책임성에서 구체화된다(엄석진, 2009; 이재

원, 2012). Weber 이전의 관료제에 대한 연구는 대체로 관료제의 부정적 특성을 지적하는 것이었다(Etzioni-Halevy, 1983). 그러나 Weber가 가정한 관료제의 개념은 직무를 수직적으로 계층화하여 질서와 복종의 체계를 만드는 것이었고 그 이후 관료제에 대한 논의가 활성화된다. Weber는 관료제가 가지는 기능성과 능력성에 연구의 초점을 맞추었지만 동시에 근대사회가 태동한 이후 두드러진 관료권의 확대현상에도 큰 우려를 표명했고 이 문제를 극복하기 위한 제도적 장치 마련에도 주목하였다. 의회를 비롯하여 관료제를 견제할 수 있는 제도적 장치의 마련을 강조했고 관료제 내에서도 관료의 권한을 상쇄할 수 있는 권위와 장치의 마련을 주장하였다. 이와 같은 Weber의 이론은 많은 논쟁과 비판을 낳았고 그 과정에서 계층제적 책임성의 개념도 보다 정교하게 발전한다.

고전적 책임성 개념이 태동했던 시기에는 개인의 소유권이 비교적 명확했고 업무 소재도 분명했다. 공공조직에서 맡은 직무 범위도 분명하게 규정되었기 때문에 책임성은 여러 사람이 공유하기 보다 한 개인에게 귀속되는 경향이 있었다. 그러나 조직의 규모가 커지고 협력적 의사결정 체계가 확립되면서 책임성의 소재가 불분명해진다. 사회현상이 복잡하고 업무의 협조와 공동의사결정이 발전한 협력적 정부의 개념이 발전했기 때문에 책임성도 다수의 개인에게 귀속되고 있다. 이러한 현상을 협력적 책임성(Behn, 2001) 또는 책임성의 일반화(de Vries, 2007)로 지칭한다. 뿐만 아니라 민영화, 민관협력, 독립기관화 등 공공부문의 다양화가 진행되면서 책임소재를 정확하게 규정하는 것도 어려워졌다. 위임관계가 복잡해질수록 투명성을 확보하기 어렵고 결과적으로 책임성을 밝히기 어렵기 때문이다. 그리고 그 기관들 사이의 협력적 관계가 발전되면 책임성을 공유할 때 누가 얼마만큼의 책임을 지는지를 분명하게 밝혔던 고전적 책임성은 확보하기 더욱 어려워진다. 이렇게 현대사회가 복잡화되고 공공부문이 다양화되는 과정에서 책임성 개념도 변화하였다.

2. 책임성 개념의 변화와 발전

20세기로 진입한 이후 행정학계의 책임성 논의는 행정윤리에 대한 토론과 함께 발전한다. 그 주된 논의의 방향은 내적 책임감(responsibility)과 외적 책임성

(accountability)의 논쟁 그리고 합리주의적 전통과 반합리주의적 전통의 대립에서 찾을 수 있다.

1) 내적 책임성과 외적 책임성: Friedrich와 Finer의 논쟁

책임성에 대한 초기의 이론적 논쟁은 Carl Friedrich의 내적 책임성과 Hermen Finer의 외적 책임성 사이에서 발생한다. 이들은 1940년대 초반 민주주의 체제에서 공직자의 책임성을 확보하는 가장 효과적인 방법이 무엇인가에 대해서 논쟁했다. 이 논쟁은 개인의 양식이나 전문가주의가 얼마나 중요한지와 연관된 중요한 논쟁으로 평가된다. Friedrich(1940)는 자율적 책임성의 개념(responsibility)을 설명하면서 전문가로서의 직업윤리, 책임감에 입각해서 자발적인 재량을 발휘해보일 때 구현되는 책임을 강조한다. 즉 공직자가 자신의 내면에서 우러나오는 책임감이라는 규범에 기초해서 국민의 요구를 이해하고 그에 따른 정책대안을 마련하는 것으로 이해한다. 그는 이러한 덕목이 개인적으로 또는 조직내적으로 형성되는 것으로서 정치인이나 선출직 공무원에 의해서 확보될 수는 없는 것이라고 이해했다. 그러나 Finer(1941)는 객관적으로 확보될 수 있는 교정과 처벌을 위한 제도적 장치가 중요하다고 강조하면서 Friedrich의 관점에 대해 다음과 같이 설명한다.

의무감(sense of duty)이나 책임감(responsibility)을 책임이 발생하는 사실 즉 입증의 책임(answerability)과 구분하는 것이 매우 중요하다. 나는 주관적인 책임성 개념은 정직함을 지키는 것이건 자신의 신념에 충실한 것이건 혹은 특정 기능의 목표에 충실한 것이건 효율성을 유지하는데 매우 중요하다는 사실을 다시 한 번 강조하고 싶다. 그러나 우리는 무엇보다도 공공조직을 지켜 내기에 그런 종류의 주관적 책임감이 충분한 것인지를 분명히 이해해야한다. 결국 정치적 책임감이란 공공조직을 감시하는데 부차적일 수밖에 없다(Finer, 1941: 335).

이 설명에 따르면 공직자나 공공조직 그 자체로는 공공선을 이해할 수 없으며 주어진 공공선을 달성할 때도 무엇이 공공선을 위해 적절한 수단인지 판단해 낼 수가 없다고 주장한다. 오히려 공직자가 조직 내적인 논리에 따라서 행동할

때 부패나 정책실패가 발생하기 쉽다고 주장한다.

이 논쟁은 향후 행정책임성의 개념의 발전에 중요한 지표가 되었다. Friedrich의 내적 가치와 규범을 중시하는 관점은 개별 공직자의 책임성을 계발하는 도덕적 훈련과 학습을 중시하는 이론이나 책임성을 높이기 위한 조직 내적 기준이나 규범의 마련을 중시하는 이론에 반영된다. 예컨대 MacIntyre(2007)의 덕의 윤리(virtue ethic)에 기반하여 외부의 유혹을 내적 도덕성의 발현으로 차단하기 위한 도덕적 관행과 교육을 중시하는 관점(Cooper, 2012) 등이 내적 책임성을 강조하는 유형에 속한다. 반면 조직 외적 통제와 제도적 설계를 강조하는 Finer의 관점은 헌정구조나 법률적 제도 설계를 중시하고 외부 기관의 정치적 영향력을 중시하는 이론으로 발전된다. 미국 정부 관료제에서 근무하는 공직자가 정부에서 나름 대로의 양식과 가치를 바탕으로 행동할 수 있는 것은 그들이 헌법적 정당성을 부여받고 헌법이 정한 제도 속에서 근무하기 때문이라고 주장하는 Rohr(1986)의 헌법적 윤리론이 바로 외적 책임성을 강조하는 관점에 연결된다. 그리고 이들의 논쟁은 많은 책임성의 유형분류의 중요한 기준이 되고 있는 내적, 외적 책임성의 구분으로 이어지고 있다는 점에서 중요하다.

2) 합리주의적 전통과 반합리주의적 관점

Spier(1995)에 따르면 행정학의 발전에 다양한 철학적 전통이 영향을 미쳤는데 그 방향은 합리주의적 전통과 반합리주의적 전통으로 구분된다고 주장한다. 이 중에서 합리주의적 전통은 경제적 능률성과 효과성을 강조하는 경제주의적 전통으로 형성되고 반합리주의적 전통은 행정의 사회적 연관성과 정치적 영향력을 강조하는 정치적 관점으로 귀결된다. 행정학의 태동기에 많은 영향을 미쳤던 Wilson, Goodnow, White, Taylor, Fayol, Mayo, Gulick 등이 모두 경제주의적 관점을 강조했으며 이들은 과학과 이성에 대한 신념을 갖고 있었다. 이들은 이성을 적절하게 활용하면 인간행태와 사회현상도 예견가능할 뿐만 아니라 통제가능하다고 믿었다. 결국 이들이 이성을 통해 달성하고자 한 것은 효율성이었고, 효율성을 강조하는 지적전통은 20세기 후반 신자유주의가 풍미하면서 관리주의와 시장화가 급속하게 전파되는데 기여하였다(Dunleavy & Margetts, 2006). 관리주의와 시장화는 경제적 성과에 대한 책임을 강조하였다. 관리주의 원리에 따라서 독립

기관이 만들어지고 이들의 성과평가가 중시된다. 아울러 시장에서의 경쟁이 조직의 효율성을 높여 성과를 극대화한다는 시장화 원리도 시장 책임성으로 구현된다. 시장 책임성은 공공기관이 시장에서의 공정한 경쟁을 통해 효율적인 조직운영을 실현할 뿐만 아니라 올바른 시장 질서를 유지하고 선도할 책임이 있음을 의미한다. 특히 공기업의 경우 시장책임성의 원리에 따라 정부와의 특수 관계를 통해 이익을 실현할 것을 금지하거나 소수 주주들의 권리를 충분히 보장하는 등의 책무성을 요구받는다.

반대로 행정학계에서는 합리주의적 전통에 반대하는 관점도 발전하였다. 20세기 동안 행정국가화 현상이 가속화되면서 공공가치를 강조하는 관점은 신행정학의 형성, 블랙스버그 선언 등에 큰 영향을 주었다. 실제로 가치중립적이고 기술적인 합리주의적 전통에 의거한 이론들이 능률 지상주의를 가져왔고 실제 문제를 해결하지 못하는 기능적인 결론 만을 도출했다고 비판한다. 그리고 오히려 민주적 가치를 중시하는 규범적인 행정이 중요하다고 설명한다. 이들은 행정은 사회적 진공상태에서 존재할 수 없으며 항상 정치사회적 영향 속에 있음을 강조한다. 따라서 책임성 평가에 있어서도 사회적 연관성이 있는 기준을 마련하는 것을 강조한다. 나아가서 이들이 강조하는 정치적 영향력은 정치적 책임성의 개념과 연계된다.

이 논쟁은 2000년대부터 다시 활발하게 연구되기 시작한 공공성에 대한 연구 경향과도 연결된다(Bozeman, 2007). 20세기 후반을 풍미한 신자유주의 이념과 신공공관리론을 비판하고 공익, 지역공동체, 그리고 인본주의적 조직관리 등에 주목하는 연구가 진행되면서 공공가치의 중요성이 다시 중요한 연구주제가 되고 있다. 이러한 시각에서는 공공의사결정에 중요한 가치가 있다고 주장한다. 그것은 정치적, 사회적 환경에서 공유된 목표를 발굴하고 그것을 국정관리의 주요 이념으로 수용하는 정치적 책임성으로 대표된다.

3. 한국 행정학계의 책임성 연구

한국 행정학계에서 책임성은 어떤 공공가치보다 자주 다루어졌다. 한국 공공부문의 다양화가 본격화되기 전에는 행정책임의 개념이 유발하는 딜레마에 대한

연구가 시도되었다. 김운태(1984)는 책임성의 개념을 “정치기관의 위임을 받은 행정기관 내지 행정관이 국민에 대해서 지는 책임”이라고 설명한다. 그는 행정책임성의 딜레마에 주목하면서 책임성이 갖고 있는 근본적인 문제들을 제기한다. 대표적으로 기능적 책임과 정치적 책임은 항상 딜레마에 처할 수밖에 없다는 것이다. 기능적 책임은 기술적, 과학적 기준에 따라서 판단하는 책임이며 정치적 책임은 시민들의 요구에 응답하여 판단하는 책임성이다. 그는 이 두 가지 서로 다른 책임성은 앞에서 설명한 합리주의와 반합리주의 전통의 대립과 궤를 같이 하는 것이다. 뿐만 아니라 기관과 직위별로 다른 양상으로 발생하는 책임성 사이의 갈등, 개인의 신념과 규칙, 제도의 차이에서 오는 갈등 등을 행정책임성의 딜레마로 설명하였다. 이런 딜레마 상황에 대하여 정부 관료제는 정책적으로 분명한 입장을 표명하고 명확한 제도적으로 보완해서 책임성의 충돌을 해소해야한다고 주장한다.

김호섭(1991)도 합리적 책임과 도덕적 책임의 딜레마 상황을 강조하는데 이 두가지 책임성은 Friedrich와 Finer의 책임성 논쟁과 연결된다. 여기서 합리적 책임이란 Weber의 관료제 이론에 기반하여 책임성의 근원이 외부에서 온다는 개념이다. 반면 도덕적 책임은 공직자 개인의 주관적 특성을 강조하는 내적 책임성의 관점이다. 이 연구는 두 가지 서로 다른 책임성의 개념이 모두 필요한 것으로 서로 배척할 수 있는 것이 아니라고 주장한다. 따라서 두 가지 책임성은 모두 필요한 것으로 인식되어야 하고 서로 동등한 중요성을 가지는 것으로 인식해야한다고 주장한다. 다만 이 두 가지 책임성이 불가피하게 충돌하는 경우 사적으로(ideographic)해결하는 것이 아니라 일반적인(monothetic)수준에서 해결하는 것이 마땅하다고 주장한다. 따라서 행정책임성의 연구도 책임성의 딜레마를 경험하는 관료들의 상황을 실증적으로 분석하고 그 결과를 규범적 차원으로 연계시키는 것이 중요하다고 강조한다.

책임성에 대한 이 두 논문은 책임성과 관련한 주요 쟁점을 다룬 것으로 향후 연구의 방향을 제시했다는 점에서 의미가 있다. 조직의 합리성과 시민의 정치적 요구가 충돌하는 경우나 조직적 판단과 개인적 판단이 서로 충돌하는 경우에 대한 분석과 정책적 제안이 필요하다는 것이다. 그리고 개인적 책임성과 조직적 책임성은 모두 필요한 것으로 그것을 구체화시킬 수 있는 조건을 탐색할 필요성을

제기한다. 그러나 1990년대 이후에 진행된 책임성에 대한 연구는 이 같은 본질적인 문제의 분석은 이어지지 못한 반면 시대적인 필요성에 부응하기 위한 이론적 검토가 제공되고 정부 관리와 운영수준에서의 책임성을 단편적으로 접근하는 방향으로 전개된다.

실제로 1990년대 이후에 출간된 많은 책임성 관련 연구가 지방재정의 책임성 제고를 위한 일련의 분석이나 공공조직에서 책임성을 높이는 조건에 대한 실증 분석이었다. 지방재정의 책임성과 관련된 연구는 특히 2000년대 중반 이후 지방분권이 국가목표로 설정되면서 더 활성화되었다. 재정의 자기책임성, 사업의 합리성, 투명성 등이 관심의 대상이었다(임성일, 1999; 윤영진, 2004; 이창균, 2006; 이재원, 2012). 나아가 지방교육재정의 책임성에 대해서도 책임성 영역별로 사례 분석이 이루어진다(김재훈, 2012). 이러한 일련의 연구들은 지방재정의 격차가 커지고 지방재정위기가 심화되면서 지방예산 과정에서의 책임성 제고를 위한 규범과 제도를 강화하는데 기여하였다.

최근 행정학계에서 실증분석의 분위기가 성숙해감에 따라 정부조직에서 책임성을 높일 수 있는 독립변수를 탐색하는 연구도 확대되었다. 대표적으로 송석휘(2009)는 성과측정이 책임성을 제고할 수 있는지 실증분석하여 실제로 책임성을 높이는데 기여한 것으로 판단하고 있다. 박나라·이종수(2010)는 공공부문의 인적구성의 다양성이 책임성에 미치는 영향을 고려하였다. 이 연구는 책임성을 다른 종속변수와 함께 고려했다. 그리고 조직특성변수중 책임성과 연결되는 변수를 조합해서 책임성 지표를 개발하였다. 권오성 외(2009)는 공공부문의 기관들을 유형별로 구분하고 기관유형이 책임성과 어떤 관계가 있는 지 분석했다. 이 연구는 책임성의 유형을 Hoek et al.(2005)의 연구에 입각하여 수직적, 내부적, 고객, 사회적 책임성으로 구분하고 유형별 차이를 실증적으로 분석하였다. 이들의 분석은 다른 연구와는 구별되는 책임성의 유형을 활용하여 공공부문의 다양성을 고려하면서 조직의 특성과 책임성의 정도를 결부시켰다는 점에서 중요한 의미를 찾을 수 있다.

실증적 분석과는 별개로 이론적인 분석들도 출간되기 시작한다. 민주주의가 발전하고 공공부문의 다양성이 가속화된 1990년대 이후 책임성의 외연이 확대되면서 다양한 책임성 유형에 대한 논의가 본격화적으로 시작된다. 최승범(2001)은

Friedrich와 Finer의 논쟁을 인용하면서 책임성의 유형을 법적 책임성, 도덕적 책임성, 대응성으로 구분하였다. 이 연구는 개념적 유형화에 머물지 않고 책임성의 개념과 유형에 관한 연구를 실증분석으로 연결했다. 류준호(2003)는 책임성을 성과에 대한 응답가능성과 대응성 그리고 시민의 요구에 대한 일정한 정부활동을 하거나 하지 않음으로써 대응하는 것으로 설명하였다. 그는 민간부문으로 위탁되거나 파트너십이 체결되어 수행되는 업무에 대한 책임성과 시장 지향적으로 변화하는 공공부문에서 요구되는 책임성에 초점을 맞추었다. 그는 Romzek & Ingraham(2000)의 책임성의 유형을 인용하면서 상세히 설명했는데 통제의 원천과 자율성의 정도에 따라서 계층제, 법적, 전문가적, 정치적 책임성으로 구분했으며 다시 각각의 책임성이 중시하는 가치와 기대대는 행태가 무엇인지 설명하고 이를 체계이론에 연결시킨다.³⁾

박천오·주재현(2007)은 책임성에 대한 다양한 개념과 유형을 제시하고 책임성을 높이기 위해 정부관료제를 통제할 수 있는 다양한 수단을 이론체계에 따라서 구분하여 제시하였다. 이 연구에서는 인적구성, 조직편제, 시민참여 등을 통해 대표성을 높이는 방안과 성과주의 인사제도를 통해 실적과의 연계를 실시하고 정교한 법규, 엽관인사 활성화, 정부기능의 민간위탁 등을 통해 관료의 재량행위를 제약하는 방법을 설명하고 있다. 각각의 제도가 갖는 장점과 단점을 분석하고 이론적인 연계를 시도하면서 향후 책임성 연구에 기여한다.

엄석진(2009)은 책임성의 근거를 Weber와 Wilson의 이론에서 발견하면서 책임성에 대한 이론적 기반을 보다 확고히 하는데 기여한다. 여기서도 Romzek & Dubnick(1998)의 연구를 바탕으로 책임을 지는 자와 책임을 묻는 자의 구분 그리고 책임성에 대한 판단기준에 따라서 책임성 유형을 구분한다. 나아가서 네 가지 책임성을 실행정학, 신공공관리론, 거버넌스 이론 등의 행정학 이론과 접목시키면서 이론별로 중시되는 책임성의 개념을 강조하여 책임성 이론의 발전에 기여

3) 여기서 제시된 네 가지 책임성의 개념은 다음과 같다. 첫째, 계층적 책임성은 관료가 상급자의 감독, 명령이나 지시, 표준운영규칙 등 내부 규율을 지킬 책무를 말하며, 둘째, 법적 책임성은 법적 제재 및 계약적 책임을 부과하는 외부의 개인이나 집단과의 의무적 관계를 말한다. 셋째, 전문가적 책임성은 관련 기술이나 지식을 가진 관료들이 자신의 업무에 대한 재량권과 자율성을 가지고 기술적이고 복잡한 정책문제에 대한 해답을 제시할 책임을 말하고, 마지막으로 정치적 책임성은 기관 외부의 이해관계자들에 대한 반응성을 강조하는 책임성이다.

한다.

정주용·이철주(2010)도 위에서 언급된 네 가지 책임성 유형을 주된 분석의 틀로 활용한다. 이들은 제도적 분화의 정도나 집권화의 정도에 따라서 강조되는 책임성이 다를 수 있다고 설명한다. 이들은 사례분석을 통해 제도적 분화에 따라서 기능과 책임이 분산된다는 점과 위기상황에서 시간이 흐름에 따라서 단계적으로 책임성의 변화가 발생한다는 점을 설명한다.

국내에서 발표된 책임성 유형에 대한 일련의 연구들은 책임성 개념의 외연이 확대되어가는 상황에서 그 개념을 분명히 정립하려는 시도로 이해할 수 있다. 그러나 한국 행정학계에서의 책임성 연구는 아쉬움도 남긴다. 대부분의 책임성 유형분류에 대한 연구가 Romzek & Dubnick(1998)의 분석틀을 수용한다. 그러나 동일한 유형분류를 활용한 기존 연구를 바탕으로 한 단계 더 도약하는 이론적 발전을 도모한 성과를 내지는 못했다. 위에서 소개된 각각의 연구가 의미 있는 연구방향과 과제를 제시하였다. 그러나 그 이후의 성과는 확인되지 않고 있다. 그리고 Romzek & Dubnick의 연구를 넘어선 한국의 공공부문에 적실성이 높은 책임성 유형에 대한 탐색도 필요할 것으로 사료된다.

4. 한국 공공부문의 유형별 책임성에 대한 연구

통상적으로 중앙정부와 지방자치단체를 제외한 정부조직을 제외한 공공기관은 공기업과 준정부기관으로 나뉜다. 이 조직들은 조직의 유연성과 능률성을 추구하지만 한편으로는 책임성도 요구되는 딜레마 상황에 직면하기 쉬운 조직들이다. 이들 조직은 비교적 조직규모가 크고 국가공동체에 대한 영향이 크기 때문에 많은 관심의 대상이 된다. 그런 의미에서 이해관계자 관계(여영현, 2012), 경영평가제도(정재진, 2010), 성과관리(박석희, 2006), 재정건전성(이남국, 2012) 등의 영역에서 많은 연구가 진행되었다. 이 연구들에서 직접적으로 책임성을 언급하고 있지 않음에도 불구하고 공기업의 재정 책임성, 정치적 책임성 등을 제고하는데 유용한 통제방식을 고려하고 있다. 따라서 책임성을 높이기 위한 효과적인 통제방식의 조합을 검토할 필요가 있다.

공기업과 준정부기관의 책임성 개념 정립과 그에 따른 통제방식의 조합에 대

하여 한상일(2010)은 입증책임성과 기대관리 책임성, 그리고 경제적 영역과 정치적 영역을 두가지 축으로 구성하였다. 이 두 가지 축에 따라서 관료적 책임성과 관리적 책임성 그리고 시장 책임성과 정치적 책임성으로 구분하였다. 이 연구는 공공기관에 대한 통제 및 거버넌스개선을 위한 대안의 모색을 위해 기관의 주된 환경을 경제적 영역과 정치적 영역으로 구분하였다. 그 이유는 공기업의 경우 경제적 환경이 중요하고 준정부조직의 경우 주무부처와 국회 등 제도적 환경이 중요하기 때문이다. 여기서 도출된 네 가지 유형 중에서 중시되는 책임성을 보장하기 위해 경영평가, 공시, 이사회 임명방식의 개선, 주주 및 이해관계자 참여제도의 개선, 시민참여의 확대 등과 같은 제도의 조합을 고안할 수 있다. 향후 공기업과 준정부조직에 대한 책임성 연구에는 이러한 거버넌스 구조의 조합에 대한 면밀한 분석이 있어야 할 것이다.

전통적으로 공공기관에 속하지는 않는 것으로 판단되었지만 실제로는 공익적 과업을 수행하고 있는 비영리법인은 직간접적으로 정부 등 공적인 기관 또는 자원과 긴밀한 연계를 맺고 있다. 그런 의미에서 비영리법인에 대한 책임성연구도 매우 중요한 영역이 된다. 비영리 법인의 책임성과 관련해서는 사회복지학계에서 다양한 논의가 진행되었다(한동우, 1997; 정무성, 2002). 이 연구들은 주기적인 경제위기가 도래하면서 사회적 위험이 커질 뿐만 아니라 정부의 지원도 감축되는 상황에 직면하기 위해 보다 책임있는 조직운동을 위한 다양한 방안을 고려하고 있다.

비영리조직의 책임성과 관련하여 손유진(2011)은 관리주의와 시장화가 비영리 영역에 가져온 위기 구조를 설명하고 그러한 위기로 인해 비영리 영역의 책임성 개념이 변화하는 과정을 설명하고 있다. 노연희(2007)는 책임성에 대한 기존 연구들을 일별하며 통합적인 이해의 틀을 제시한다. 이 연구는 비영리조직에서 책임성은 무엇이며 기존연구는 어떻게 진행되어 왔으며 한국의 경우 어떤 논의가 필요한지에 대한 기초적 연구를 진행하였다. 이 연구에서는 기존 문헌에서 강조되었던 위계적, 관료적, 법적, 순응적 책임성 외에 전문적, 도덕적, 협상적, 상호적 책임성의 개념을 제시했으며 이러한 책임성은 어떤 제도적 장치를 통해서 확보될 수 있는지를 설명한다.

한편 박치성·조성한(2011)은 Kearns(1994)의 비영리조직 책임성 유형분류를 바

탕으로 상향적 책임성과 하향적 책임성, 내적 책임성, 외적 책임성 등의 기준을 바탕으로 순응적 책임성, 협상적 책임성, 전문적 책임성, 포지셔닝 책임성의 네 가지 책임성 유형을 제시한다. 그리고 두 조직의 사례에서 네 가지 책임성 유형을 준거로 삼아 조직운영, 기금모집, 감사, 모금사용 등의 기능을 분석하고 각 조직의 책임성 유형을 도출하였다.

일반적으로 공기업, 준정부기관, 비영리 조직, 사회적 기업 등은 정부조직과는 구별되는 특징을 갖고 있으며 조직목표와 특성도 서로 달리한다. 그렇다면 이들 영역에 대한 책임성연구는 다른 시각으로 진행되어야 한다. 특히 각 유형별로 중시되는 책임성의 유형을 밝히고 이들 조직이 정부로부터 지원받는 다양한 공적 자원의 사용에 따른 통제방식의 조합을 제안하고 실증적으로 확인하는 연구가 필요하다.

IV. 공공부문의 다양화와 관련한 책임성 연구의 향후과제

1. 고전적 책임성의 재발견

이미 지적한 것처럼 고전적 책임성은 개인적 책임성과 조직의 계층제적 책임성으로 구분된다. 책임성에 대한 한국 행정학계의 초기 연구도 이 두 가지 책임성을 중요하게 고려하였다(김운태, 1984; 김호섭, 1991). 그러나 여러 가지 이유로 1990년대 이후 한국 행정학계의 책임성 연구는 이 두 가지 책임성을 심도 있게 검토하거나 책임성 유형간의 딜레마 극복을 위한 대안제시에 실패하였다. 개인적 책임성을 제고하기 위해서는 공직자가 가져야 할 책임의 유형을 세분화하고 이에 따른 실증분석 및 사례분석을 진행하는 것이 바람직하지만 이에 대한 연구는 여전히 부족하다. 이미 본문에서 언급한 책임성을 유발하는 조건에 대한 실증분석이 진행된 바 있으나 그 조사대상이 비교적 협소하고 독립변수도 협소한 편이다. 그런 의미에서 일각에서 진행되고 있는 공직서비스동기(public service motivation)에 대한 연구도 개인적 책임성 연구의 발전에 기여할 수 있을 것이다. 그러나 공직서비스동기 개념은 정치적 책임성이나 경제적 책임성 이외의 요인들까지 영역

을 확장하고 있는 추세이다. 따라서 두 개념사이의 관계를 밝히기 위한 이론적인 검토와 실증적 조사도 선행되어야 할 것이다. 그리고 개인적 책임성을 강조하는 행정윤리의 관점에 따르면 책임성의 제고를 위해서 지속적인 학습이 중요하다 (Cooper, 2012). 공직자가 다양한 사례를 통해 딜레마 상황에 노출되고 위기에 직면해 보는 것은 책임성 향상에 긍정적인 영향을 줄 것이다.

2. 책임성의 딜레마에 대한 연구모색

민영화나 권한위임을 통해 다중 책임성 개념이 발전하고 공공부문의 협력적 관계가 활성화된다는 것이 고전적 책임성에서 강조하는 관료제적 통제나 법률적 통제가 중요하지 않다는 것을 의미하지 않는다. 이러한 통제는 여전히 중요하고 사업의 소유권과 과업의 소관에 대한 규정을 명확히 하는 것은 공공부문의 신뢰성을 높이는데 중요하다. 그리고 계층제적 책임성은 개인적 책임성과 상충될 수 있다. 따라서 실제 공공조직에서 발생하는 책임성의 위기나 책임성의 딜레마 상황에 대한 분석도 중요하다. 무엇보다 시장화와 관리주의가 요구하는 큰 변화를 요구한다고 하더라도 경제적 책임성과 정치적 책임성은 같이 중요한 것이다. 오히려 정치적 책임성은 공익적 과업을 수행하는 공공부문에 속한 조직이 지켜야 할 가장 핵심적인 덕목이다.

책임성의 딜레마를 분석하기 위한 수단으로 공공기관들의 활동성과를 연구함에 있어서 다차원적 공공성과 개념을 고려할 필요가 있다(정무권, 2010). 다차원적 공공성과의 개념에는 경제주의적 관점에서 강조하는 관리차원의 성과뿐만 아니라 사업의 효과성, 실체적 공공성, 절차적 공공성 등을 모두 포함시킬 수 있다. 그 동안 공공조직의 성과측정이 단편적이거나 측정하기 쉬운 재정성과 등에 편중되었다. 공공기관은 다양한 책임성을 함께 고려해야한다고 가정한다면 다차원적인 평가지표를 통해 복합적인 책임성의 영역과 그 영역의 딜레마를 보다 명확하게 진단할 수 있을 것이다. 다차원적 공공성과의 개념을 개발하기 위해서는 공공성에 대한 이론분석이 완결되어야 할 것이며 개념화된 가치에 대한 실증적 측정도 병행해야 한다.

3. 공공부문의 다양화에 대한 대응

공공부문의 다양화와 공공기관들 사이의 정치경제적 관계에 많은 관심을 가져온 Koppell(1995)은 공공부문의 책임성의 유형을 제시하면서 가장 중요한 고려사항은 조직의 목표라고 밝혔다. 조직이 추구하는 목표가 무엇인가에 따라서 책임성의 실체도 달라지고 책임성을 위한 제도도 달라진다고 주장한다. 이러한 주장은 각 사업이 갖는 성격과 기능에 따라서 책임성은 다르게 접근해야한다고 주장한 O'Connell(1995)의 입장과도 부합한다. 공공부문은 매우 다양한 기관들로 구성된 만큼 그 목표와 기능, 운영방식이 매우 다양하며 이러한 다양성에 부합하는 책임성 개념과 평가기준이 고려될 필요가 있다.

공공기관들은 국가나 지역별로 정치이론, 법률적 제도배열, 정치와 행정의 분화 정도 등이 다르기 때문에 실증적으로 구별되는 기준을 만들기 어렵다. 그럼에도 불구하고 공공부문을 유형화할 때 주로 활용되는 기준으로는 근거가 되는 법률, 정부가 재정지원하는 정도와 방식, 각 기관이 하는 일의 성격 등이 있다. 법률은 공공조직이 설립되고 운영되는 전반적인 과정을 규정하고 있는 만큼 기관의 활동을 점검하여 법적 책임성을 강화할 수 있을 것이다. 정부가 재정지원하는 정도와 방식도 기관마다 다르다. 정부가 투자하거나 출자할 수 있고, 보조금을 지급할 수 있으며 기관에 독점적으로 수행하는 기능을 부여한 후 수수료 수입을 통해 재원조달을 할 수 있다. 이러한 재정지원의 정도나 방식에 따라서 재정 성과평가의 엄밀함을 달리할 수 있다. 정부조직과 직접 연계가 없지만 수행하는 과업의 공공성이 높은 경우 고객이나 이해관계자의 참여와 의사결정 참여의 정도를 통해 책임성의 실현정도를 판단할 수 있을 것이다. 이렇게 다양한 책임성 평가기준을 설계하고 그것을 공공조직의 목표와 특성에 부합하도록 배열하는 것은 향후 중요한 연구과제가 될 것이다.

그 동안 책임성에 대한 많은 논의가 있었지만 공공기관의 영역별 특징에 따른 책임성 연구는 부족했다. 특히 공공기관의 거버넌스는 공공부문의 책임성을 결정하는 매우 중요한 요인임에도 불구하고 두 개념을 직접 연결해서 검토한 분석이 충분히 진행되지 못했다. 최근 한국사회에서는 공공기관의 임원 임면 방식을 둘러싼 논쟁, 기관의 통폐합 절차에 대한 논쟁, 국가사업에 공기업의 예산을

투입하는 과정에서 발생한 적절성의 논쟁 등이 있었다. 이 사례들은 모두 공공기관의 거버넌스가 지켜야할 책임성의 범위와 관련된 사안이다. 향후 공공부문이 다양해지고 그 기능도 확대될 것으로 기대된다. 따라서 앞으로의 책임성 연구는 다양한 공공기관의 운영과정에서 지켜야할 재정적 책임성, 관료적 책임성, 법적 책임성, 정치적 책임성 등에 대한 논의로 확대되어야 할 것이다.

4. 협력적 책임성 개념의 발전

Weber가 상정한 계층제적 관료제에서 불확실성이나 모호성은 중요한 문제가 아니었다. 사회가 복잡해지면서 집단행동이 증가하고, 공공부문이 다양화되면 협력적 활동이 증가한다. 따라서 고전적 책임성이 가정하는 단일한 조직이 단일한 정책을 한사람의 책임자를 정해두고 작동하는 상황보다 다양한 조직이 참여하여 여러 가지 정책의 조합을 만들고 여러 명의 책임자가 집행하는 상황이 많이 발생한다. 이러한 상황에서 증시되어야할 개념이 협력적 책임성이다. 그간 행정학계에서 진행된 책임성의 논의도 계층적 관료제에서의 책임성 개념에 편중되었다. 향후 협력적 의사결정과 공동으로 책임성이 부과되는 사례를 발굴하거나 계층제적 의사결정과 협력적 의사결정에서 나타난 결과의 차이분석 등이 새로운 연구과제가 될 것이다.

실무적으로도 앞으로의 책임성은 Behn(2001)과 김홍희(2005)가 강조한 360° 책임이론에 입각하여 공동으로 문제를 인지하고 대안을 탐색하여 대안을 마련한 후 공동으로 책임지는 방식이 된다. 이와 같은 책임성을 강화하기 위해서는 암묵적 규범의 공유와 상호존중, 호혜성과 공정성에 기반한 내부통제 등이 중요하다(엄석진, 2009). 조직 내, 조직간 상호학습의 과정이 필수적이며 특히 비형식학습(informal learning)에 기반한 상호 이해가 필요하다. 비형식학습이란 “공식적으로 구조화되거나, 제도적으로 지원 받거나, 교실을 중심으로 한 활동 이외의 활동”(Marsick & Watkins, 1990: 6)을 말한다. 협력적 책임성을 확보하는데 이러한 유형의 활동이 중요한 것은 성찰(reflection)을 통한 상호이해에 도움이 되기 때문이다. 교실에서 교육자가 피교육자에게 전달하는 교육을 이용하기보다 비형식 학습을 통해서 자신을 돌아보고 새로운 발전의 계기를 발견할 뿐만 아니라 상호협

력을 활성화할 수 있다. 이와 같은 비형식 학습의 개념이 강조된다면 다중 이해관계자 책임성(multi-stakeholder accountability)의 개념에 주목할 필요가 있다. 조직이 운영되는 과정에서 개입하는 다양한 이해관계자들을 나열하고 이들과의 관계를 고려하여 의사결정에서 이들의 참여와 개입을 보장할 경우 협력적 책임성의 체계는 어떻게 구현할 것인지에 대한 고민이 필요할 것이다.

V. 결론

이 글을 통해 공공부문의 다양화의 추세와 책임성의 개념과 연구추세를 검토하였다. 책임성의 개념은 시간이 흐름에 따라서 점차로 확대되었음을 지적함과 동시에 고전적 책임성의 의미를 강조하였다. 결과적으로 고전적 책임성에 대한 고려를 소홀히 해서는 안 되며, 책임성이 유발하는 다양한 딜레마를 정확히 이해하기 위해 다차원적 공공성과의 개념을 활용할 것, 공공부문의 다양성에 대한 대응하기 위해 거버넌스나 통제방식에 대한 연구를 할 것 그리고 공동으로 대안을 모색하고 책임감도 나누어 갖는 협력적 책임성의 개념을 강화할 것을 제안하였다. 이 연구를 바탕으로 공공부문의 책임성의 강화를 위한 다양한 연구가 진행될 수 있을 것이며 그러한 연구결과를 토대로 실무적으로도 다중 책임성이 유발하는 책임성의 딜레마를 극복하고 협력적 책임성을 제고할 것으로 기대된다.

참고문헌

- 권오성·황혜신·박석희·김철희 (2009) 공공기관의 책임성 유형과 우선순위에 관한 실증분석, 『한국사회와 행정연구』 20(1): 51-74.
- 김명환 (2010) 지방선거에 의한 지방정부 평가: 대표성, 자율성, 책임성: 강원도 동시지방선거의 결과를 중심으로, 『한국지방자치학회보』 22(4): 151-172
- 김성호 (2011) 지방의회의 책임성 강화방안 「자치의정」 14(1): 35-50.
- 김영태 (2011) 후견인, 고객, 그리고 정책: 민주적 책임성의 유형과 정치적 경쟁, 『의

정연구」 17(2): 243-250.

김운태 (1984) 현대 관료제 조직에 있어서 행정책임에 관한 성찰. 「행정논총」, 22(2): 190-201.

김운권·윤두섭 (2011) 공공부문의 책임성 확보 방안: 기업 거버넌스의 주인-대리인 시각에서, 「현대사회와 행정」 21(2): 27-51.

김재훈 (2012) 좋은 교육서비스를 위한 지방교육재정관계 평가: 효율성, 책임성 및 충분성을 중심으로, 「정부학연구」 18(2): 99-129.

김호섭 (1991). 행정책임의 논리, 「한국행정학보」, 25(3): 783-802.

김홍희 (2004) 학교단위 책임 경영제를 통한 단위학교의 책임성 확보: 미국의 사례와 한국에의 시사점 「교육행정학연구」 22(1): 47-65

김홍희 (2005) 협동 거버넌스에서의 부패, 신뢰, 그리고 책임성 「한국행정논집」 17(4): 1123-1136.

김희강 (2010). 일본군 ‘위안부’ 문제와 책임성, 「아세아연구」 53(3): 79-108

노연희 (2007) 비영리 사회복지조직에서의 책임성은 무엇을 의미하는가?: 책임성의 주체, 대상, 및 확보방안을 중심으로 「사회복지연구」 33: 35-64.

류준호 (2003) 공공부문 경쟁논리와 책임성의 부조화에 관한 연구 「지방정부연구」 7(4): 315-337

박나라·이종수 (2010) 지방정부 인력구성의 다양성이 업무과정에 미치는 효과: 혁신, 투명성, 책임성 수준을 중심으로, 「한국지방자치학회보」 22(2): 79-101

박석희 (2010) 책임성 관점에서의 공공기관 부서간 만족도 평가와 분석, 「행정논총」 48(2): 249-280.

박석희 (2006) 공공부문의 성과관리와 조직역량: 차단된 시계열설계를 통한 13개 공기업의 실증분석, 「한국행정학보」 40(3): 219-244.

박천오·주재현 (2007) 정부관료제와 민주주의: 정부관료제의 책임과 통제 확보를 통한 조화의 모색, 「행정논총」, 45(1): 221-252.

박치성·조성한 (2012) 비영리 공동모금재단 책임성에 관한 시론적 연구: 공동모금재단 책임성 모형개발과 공동모금회/대한적십자사 사례비교를 중심으로, 「현대사회와 행정」 21(3): 169-199.

손유진 (2011) 관리주의와 시장주의가 비영리 섹터의 책임성에 미치는 영향, 「한국 NGO학회」 41-70.

- 송석휘 (2009) 성과측정이 공공부문 종사자의 책임성에 미치는 영향분석, 「한국인사행정학회보」 8(3): 1-26.
- 안도경 (2009). 행정학의 체계: 공공선택론의 관점. 박종민·정무권(편). 「한국행정연구: 도전과 과제」, 서울: 박영사, 253-279.
- 안병영 (2000). 국민기초생활보장법의 제정과정에 관한 연구. 「행정논총」, 38(1): 1-50.
- 양재진 (2009). 발전국가론 다시보기. 박종민·정무권(편). 「한국행정연구: 도전과 과제」, 서울: 박영사, 63-84.
- 엄석진 (2009). 행정의 책임성: 행정이론간 충돌과 논쟁, 「한국행정학보」 43(4): 19-45.
- 여영현 (2012). 한국과 일본의 지방공기업 이해관계자에 대한 특성연구: 양국의 지하철 공조직을 중심으로, 「한국행정학보」, 46(1): 181-205.
- 유재원·김영미 (2006). 성과관리를 통한 지방정부의 책임성 확립: 영국 Best Value의 교훈 「지방행정연구」 20(1): 21-43.
- 유춘호 (2003). 공공부문 경쟁논리와 책임성의 부조화에 관한 연구 「지방정부연구」 7(4): 315-337
- 윤영민·최윤정 (2011). 한국 공중의 도의적·실체적 위기 책임성 지각과 사과 수용에 영향을 미치는 요인들은 무엇인가? 「한국언론학보」 55(5): 158-184.
- 윤영진 (2004). 지방자치단체의 자기책임성 제고방안, 「지방재정」, 2: 77-87.
- 이남국 (2012). 지방공기업 재무건전성 검토: 부산광역시를 중심으로, 2012년 한국행정학회 하계학술대회 발표논문.
- 이재원 (2012). 지방재정의 책임성 제고를 위한 정책과제, 「한국지방재정학회 세미나 자료집」, 1-27.
- 이종수 (2010). 지방정부 기관 구성의 다양화와 책임성 제고, 「지방자치」 267: 110-113
- 이창균 (2006). 자치단체의 재정운용 책임성 제고에 관한 연구. 「지방행정연구」, 20(4): 183-206.
- 임성일 (1999). 지방자치단체의 재정책임성에 관한 연구: 일반시를 중심으로, 「재정논집」, 13(2): 93-111.
- 정무권 (2010). 공공조직의 다차원적 성과분석을 위한 ‘공공성과(public

- performance)'의 개념화: 한국 준정부조직에의 적용을 중심으로, 「정부학연구」, 16(1): 333-376.
- 정무권·한상일 (2009). 공공부문의 다양화와 새로운 연구 영역. 박종민·정무권(편). 「한국행정연구: 도전과 과제」, 서울: 박영사, 27-62.
- 정무성 (2002). 비영리조직의 책임성과 효율성: 사회복지조직에서의 효율성 적용기준 한국비영리학회 학술대회자료집, 43-51.
- 정재진 (2010). 지방공기업 경영평가정보 수용의 영향요인 분석: 경기도 지방공기업 경영평가를 중심으로, 「한국행정학보」, 44(1): 203-230.
- 정주용·이철주 (2010). 책임성의 분산과 위기상황에서의 의사결정: 승례문 화재사건의 재구성, 「정부학연구」 16(1): 243-272.
- 최승범 (2001). 한국의 지방관료제: 자율, 통제와 책임성, 「한국행정학보」, 36(1)
- 최홍석 (2008). 한국 행정학의 연구 영역에 관한 고찰: 미국 행정학과와의 비교를 중심으로. 「정부학연구」, 14(1): 85-102.
- 한동우 (1997). 책임성 위기: 실증주의적 대안과 새로운 딜레마, 「연세사회복지연구」, 4: 293-311.
- 한상일 (2010). 한국 공공기관의 민주적 책임성과 지배구조. 「한국조직학회보」, 7(1): 65-90.
- Behn, R. D. (2001). *Rethinking Democratic Accountability*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Boston, J. J., Martin, J., Pallot, J & Walsh, P. (1996). *Public Management: The New Zealand Model*, Auckland: Oxford University Press.
- Bozeman, B. (2007). *Public Values and Public Interest: Counterbalancing Economic Individualism*, Washington DC: Georgetown University Press.
- Cooper, T. L. (2012). *Responsible Administrator: An Approach to Ethics for the Administrative Role*. San Francisco, CA: John Wiley & Sons, Inc.
- Dees, G., Emerson, J. & Economy, P. (2001). *Enterprising Nonprofits: A Toolkit for Social Entrepreneurs*, New York: John Wiley and Sons.
- de Vries, M. (2007). Accountability in the Netherlands: Exemplary in its Complexity, *Public Administration Quarterly*, 480-507.
- Dunleavy, P. & Margetts, H. (2006). New Public Management is Dead: Long Live

- Digital-Era Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(3): 467-494.
- Eikenberry, A. M. (2009). Refusing the Market: A Democratic Discourse for Voluntary and Nonprofit Organizations, *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 38(4): 582-596.
- Etzioni-Halevy, E. (1983). *Bureaucracy and Democracy: A Political Dilemma*, London, Routledge & Kegan Paul.
- Finer, H. (1941). Administrative Responsibility in Democratic Government, *Public Administration Review*, 1(4): 335-350.
- Friedrich, C. J. (1940). Public Policy and the Nature of Administrative Responsibility. In C. J. Friedrich (ed). *Public Policy*. Cambridge: Harvard University Press.
- Gains, F. (2004). Adapting the Agency Concept: Variations within Next Steps. In C. Pollitt & C. Talbot (eds). *Unbundled Government: A Critical Analysis of the Global Trend to Agencies, Quangos and Contractualisation*. New York: Routledge, 53-74.
- Gormley, W. (1996). Accountability Battles in State Administration. In Van Horn, C. (ed.), *The State of the States*, Washington, D.C.: CQ. Press, pp. 161-178.
- Grønberg, K. & Salamon, L. M. (2002). Devolution, Marketization and the Changing Shape of Government-nonprofit Relations. In L. M. Salamon (ed). *The State of Nonprofit America*, Washington DC: Brookings Institution, 447-470.
- Held, D. (2006). *Models of Democracy*, Cambridge: Polity Press.
- Hoek, F., van Montfort, C, & Vermeer, C. (2005). Enhancing Public Accountability in the Netherlands. *OECD Journal on Budgeting*, 5(2): 69-86.
- Kearns, K. P. (1994). The strategic management of accountability in nonprofit organizations: An analytical framework, *Public Administration Review*, 54(2).
- Lindblom, C. (1977). *Politics and Markets: The World's Political-Economic Systems*. New York: Basic.
- MacIntyre, A. (2007). *After Virtue: A Study in Moral Theory*, University of Notre Dame Press.
- Milgrom, P. & Roberts, J. (1992). *Economics, Organization and Management*,

Englewood Cliffs: Prentice-Hall.

OECD. (2001). *Distributed Public Governance: Agencies, Authorities and Other Governmental Bodies*, Paris: OECD.

OECD. (2005). *OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises.*, Paris: OECD.

Pierre, J. (2004). Central Agencies in Sweden: A Report from Utopia. In C. Pollitt & C. Talbot (eds). *Unbundled Government: A Critical Analysis of the Global Trend to Agencies, Quangos and Contractualisation*. New York: Routledge, 203-214.

Rohr, J. A. (1998). Constitution of the United States. In Jay M. Shafritz (ed). *International Encyclopedia of Public Policy and Administration*. Boulder, CO: Westview Press.

Romzek, B. S., & Dubnick, M. J. (1998). Accountability in J. M. Shafritz, (ed.) *International Encyclopedia of Public Policy and Administration*, Westview Press.

Romzek, B. S., & Ingraham, P. W. (2000). Cross Pressures of Accountability: Initiative, Command, and Failure in the Ron Brown Plane Crash, *Public Administration Review*, 60(3): 240-253.

Rosenbloom, D. H. (1983). Public Administrative Theory and the Separation of Power, *Public Administration Review*, 43: 219-227.

Sabine, G. H. & Thorston, T. L. (1973). *A History of Political Theory*. Hinsdale, IL: Dryden Press.

Schmitter, P. C. & Lehmbruch, G. (Eds.). (1979). *Trends toward Corporatist Intermediation*. London: Sage.

Simpson, M. & Cheney, G. (2007). Marketization, Participation, and Communication within New Zealand Retirement Villages: A Critical-rhetorical and Discursive Analysis, *Discourse & Communication*, 1(2): 191-222.

Spier, M. W. (1995). *The Founders, the Constitution, and Public Administration: A Conflict in World Views*, Washington DC: Georgetown University Press.

Taliencio Jr. R. R. (2004). The Design, Performance and Sustainability of Semi-autonomous Revenue Authorities in Africa and Latin America In C. Pollitt

& C. Talbot (eds). *Unbundled Government: A Critical Analysis of the Global Trend to Agencies, Quangos and Contractualisation*. New York: Routledge, 264-282.

van Thiel, S. (2004). Quangos in Dutch Government. In C. Pollitt & C. Talbot (eds). *Unbundled Government: A Critical Analysis of the Global Trend to Agencies, Quangos and Contractualisation*. New York: Routledge, 167-183.