

# 정부 관료제의 예견에 대한 책무성 고찰\*

한승주\*\*

이철주\*\*\*

최홍석\*\*\*\*

<目 次>

I. 서론	인식분석
II. 관료제의 예견: 정부의 예기적 책무성	V. 결론: 조직의 예기적 책무를 어떻게 확보할 것인가?
III. 연구 방법	
IV. 예견된 실패와 책임회피에 관한 공무원의	

<요 약>

이 연구는 정부 관료제가 문제 예방에 무능력한 체제라는 사회적 비판에 직면하여, 예방의 실패는 관료적 예측이 무능하고 역량이 부족하기보다는 예견되는 바를 선제적으로 조치하기 어렵게 만드는 조직적 행태와 제약 때문일 것이라고 전제하였다. 예견되는 실패를 최소화해야 할 정부의 예기적 책무성(anticipatory accountability)을 탐색하기 위하여, 조직의 실패가 예견 가능하다는 인식이 어느 정도 존재하는지, 그러한 인식이 조직 내 책임회피 행태에 영향을 받고 있는지를 중심으로 공무원 설문조사를 수행하였다. 분석 결과는 다음과 같다. 첫째, 응답자의 약 43%가 조직의 실패를 예견할 수 있었다고 응답하여 예견된 실패 현상이 있음을 추론할 수 있었다. 둘째, 예견 가능한 문제의 실패 원인으로 개인의 문제의식과 이견을 표출하기 어려운 조직 분위기를 가장 중요하게 꼽았으며, 전문지식과 자원의 부족으로 인한 예견의 어려움은 상대적으로 낮게 평가하였다. 셋째, 조직 내 '지시로의 책임회피' 행태가 강하다고 인식할수록 조직실패가 예견 가능하다는 인식이 높게 나타났다. 이는 지시에 복종하는 계층적 책임을 다하면 자신의 의무를 다한 것이라는 책임회피적인 인식이 문제의 사전 해결을 제한할 수 있음을 의미한다. 공무원이 지시와 다른 자신의 의견을 부담 없이 표현할 수 있는 제도의 마련이 문제의 예방 차원에서도 중요하다는 것을 알 수 있었으며, 이에 근거하여 정부의 예기적 책무성을 높일 수 있는 몇 가지 방안을 제안하였다.

【주제어: 관료제, 책무성, 예견 가능성, 예기적 책무성】

\* 이 논문은 2016년도 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2016S1A3A2924956)

\*\* 제1저자, 명지대학교 행정학과 부교수(sngjoo@mju.ac.kr)

\*\*\* 교신저자, 고려대학교 공공감사연구센터 연구위원 및 콘텐츠랩 탐구생활 프로듀서(leecjay@gmail.com)

\*\*\*\* 제2저자, 고려대학교 행정학과 교수(hschoi@korea.ac.kr)

논문접수일(2020.4.19), 수정일(2020.6.24), 게재확정일(2020.6.30)

## I. 서론

사회는 정부에게 가능한 모든 위험과 피해의 예측과 예방을 기대하지만, 정부는 발생된 문제에 제때 대응하기도 버거운 모습을 반복한다. 국민의 입장에서는, 정부가 그 많은 인력과 기술을 가지고도 문제 발생을 예상하지 못했다는 것이 의아할 수밖에 없기에, 정부가 문제의 발생을 짐작하면서도 사전에 해결하려 나서지 않았다는, 즉 예견하면서도 예방하지 않는다는 의심이 크다. 최근 발생한 일련의 큰 사건·사고에 대해서도 많은 언론은 정부가 문제 발생을 사전에 충분히 예상, 예방할 수 있었다며 질타하였다.<sup>1)</sup>

정부의 사전적 문제 해결과는 동떨어진 사후약방문(死後藥方文)식 행태는 새삼스럽지 않다. 정부는 명확하게 관할로 귀속된 문제를 다루며 규정과 지시를 벗어나지 않는 관료제에 근거한 구조이기에 수동적이고 경직된 행태를 보일 수밖에 없다고 오랫동안 비판되어 왔고(Meyer & Zuker, 1989; Blau, 1955; Merton, 1949), 공무원은 사전에 주동적으로 문제를 찾아 기준에 없던 혁신적 방식으로 예방하는 기민함을 보이기는 사실상 어렵다고 여겨져 왔다(Catino, 2013).

그러나 유사한 문제가 발생되었던 적이 있거나, 문제 예방과 실패 학습을 위한 지침과 절차가 잘 정립되어 있다면 정부 관료제가 문제 발생의 징후를 사전 포착하고 대처하는데 무력하다고 할 수는 없을 것이다. 무엇보다 관료의 전문성(professionalism)과 관리적 경험에 근거한 예측의 가능성이나 공직자로서의 헌신에 근거한 적극적 예방의 가능성(proactive behavior)을 무시할 수는 없다.

중요한 점은 정부 내부에서 문제 예방이 가능하다고 인식되는 상황에서도 무력한 모습을 보인다는 것이다. 예견·예측의 역량이나 기술이 부족한 것이 아니라 예견·예측이 가능함에도 그 예방을 위한 책임과 의무를 회피하는 행태가 존재한다면 심각한 문제일 수 있다. 충분히 예측된 문제마저 사전 해결을 주저하며 준비 없이 직면하는 정부의 문제적 행태는 관료제의 오작동이며, 국민에 대한 관료의 무책임일 것이다. 우리 사회는 정부가 예방에 실패했던 최근의 사회적 참사들을 목도하면서, 행정기관과 공무원에게 사후적이며 법적·계층적 책무를 넘어서 사전적이며 적극적 예방 책무까지 요구하고 있다(박천오, 2016; 김병섭·김정인, 2016). 정부는 법령과 지시를 충실히 수행하는 전통적인 책무를 넘어서, 불확실한 전방을 시찰하며 ‘앞으로 닥쳐올 문제에 대해 미리 생각하

1) 세월호 침몰 사건(2014.4), 상도유치원 건물붕괴 사고(2018.9), KT아현지사 화재사고(2018.11), 강릉선 KTX 탈선사고(2018.12), 진주 아파트 방화·살인사건(2019.4) 등 근래 발생하였던 사건들에 대한 다수 언론기사들은 해당 사건들이 인재(人災)이며 막지 못한 정부의 잘못을 주로 비판하고 있다.

고 기다리는’ 예기적 책무성(豫期, anticipatory accountability)을 실현하기 위한 방안을 숙고해야 하는 것이다. 하지만 관료가 문제를 충분히 예견하고 그 해법을 찾을 수 있음에도 침묵하고 수동적인 행태를 보이고 있다면, 이는 공직자로서의 책무성 회피라고 할 것이다.

이러한 맥락에서 본 연구는 문제의 발생과 해법을 충분히 인지하면서도 사전적 문제 해결에 소극적이며 사후적인 대응에만 집중하는 공무원의 책무성 회피 행태가 존재하는지, 그렇다면 그 원인은 무엇인지를 조직적 차원에서 탐색하려 한다. 먼저, 관료제 구조에서 ‘예견’적 활동에 관한 의미와 가능성에 관한 이론적 논의를 살펴보고, 왜 사전적·적극적 예방 행태가 나타나기 어려운지 이유와 한계를 검토한다. 이어서, 공무원 설문조사를 통하여 예견했던 문제임에도 그 해결에 실패하는 현상이 있는지를 회고적 질문을 통해 조사하고, 그 원인에 관한 인식도 함께 분석할 것이다. 또한 이러한 예견된 실패가 발생하는 중요한 이유의 하나로서 조직 내 책임회피 행태가 영향을 미치는지를 탐색한다. 마지막으로 향후 한국 행정이 예기적 책무성을 다할 수 있는 방향으로 조직 관리와 설계가 이뤄지기 위해 필요한 바를 고찰한다.

## II. 관료제의 예견: 정부의 예기적 책무성

### 1. 예견적 행정의 중요성

근래 예견적 행정의 중요성은 첫째, 미래 불확실성의 국면에서 정부의 책임이 강화될 수밖에 없다는 점 둘째, 신공공관리적 정부개혁으로 전략적 기획이 도입된 점 셋째, 기술 혁신으로 각종 미래 예측의 기법이 합리적 의사결정을 가능하게 할 것이라는 기대에서 부각되는 것으로 볼 수 있다.

먼저, 오늘날 사회가 직면한 불확실성은 상당히 급변하고 복잡적이라고 평가되는데, 최근 4차 산업혁명과 같은 과학 및 산업기술의 비약적 발전과 인구구조의 변화와 같은 사회 구조의 변화 등이 그러한 사례일 것이다. 이러한 변화로 인해 전례 없던 새로운 위험사회(risk society)가 도래할 것이라고 전망되면서, 제어하기가 쉽지 않고 회복하기 힘든 문제의 발생이 우려되고 있다. 피해의 범위와 파급력이 클 것으로 예상될수록, 선제적 예방은 더욱 강조될 수밖에 없으며(Jonas, 1979; Perrow, 1984; Beck, 1998; Halachmi, 2003; Hood, 2010; Malet & Korbitz, 2014), 불확실한 위협에 대처할 책임은 정부에게

주어질 수 있다(Woodhouse, 1988; Drennan, McConnell, & Stark, 2014; 임의영·전영평, 2007; 김병섭·김정인, 2016; 홍성욱, 2018). 정부가 미래 위험을 관리하고 책임질 중요 주체로 소환되면서 전통적 책무의 범위를 넘어서는 포괄성과 적극성, 사후적 치료(cure/reaction)보다 사전적 대응이라는 예방(prevention)의 활동이 중요시 된 것이다.

또한, 정부의 예견적 행정은 민간조직의 전략적 관리가 공공부문에 본격 도입되면서 더욱 강조되었다. 조직 적응(organizational adaptation)이나 전략관리(strategic management)는 불확실한 시장 환경에서 민간조직의 생존과 성장을 위해서 필수적인 환경 분석과 수요 예측 같은 예측 역량(forecast-based planning)을 강조해왔다. 이렇게 부각된 전략기획 및 관리기술이 신공공관리적 정부 개혁과정에서 공공부문에 도입되면서 정부가 나아갈 하나의 지향으로서 예견적 정부(anticipatory government)가 제시되었다(Osborne & Gaebler, 1992). 예견적 정부의 구현을 위하여 정치사회적 합의와 함께 합리적 분석에 근거한 전략기획이 함께 이뤄져야 한다고 주장된 것이다. 정부의 전략적 성과관리를 위한 대표적 사례인 균형성과표(Balanced Score Card, BSC)를 보아도 정부의 성과를 조직 외부, 무형의, 장기적 성과로 확장하고 있어서 예측과 평가 역량을 부각함을 알 수 있다(Kaplan & Norton, 1992).

한편, 최근 정부의 예견적 행정을 위한 노력은 미래 예측의 분석 기법을 동원하여 합리적 정책결정 체계를 구축하려는 기대와 노력으로 나타나는 듯하다. 정교한 계산과 분석, 알고리즘 설계, 시뮬레이션 등 기술적 도구를 통하여 미래 의사결정의 합리성을 지원하고 정책성공과 조직목표의 달성을 강조하고 있다. Chi(1991)에 따르면 미래 예측의 기술은 목표 설정 또는 비전의 창출, 이슈 또는 문제의 확인, 트렌드 분석, 미래 대안 제시라는 네 가지 주제로 나타나고 있다. 여러 연구들은 델파이, 시나리오, 패널, 트렌드분석, 브레인스토밍, 기술로드맵, 빅데이터 분석, 텍스트 마이닝 등 다양한 방법론을 통하여 복잡계의 난제를 해결할 방안들을 제시하고 있다(김윤권 외, 2019). 미래학의 다양한 예측 기법을 통해 사회 전반으로부터 다양한 정보를 수집하여 예측된 내용을 정책과 밀접히 연결·통합하는 예견적 국정관리(anticipatory governance)를 강조한다(Guston, 2013; Schlehahn et al., 2015, 김윤권 외, 2019).

이러한 흐름 속에서 행정 전반에 예견의 역량과 예방의 책임이 중요하게 부각되고 있음은 자명해 보인다. 하지만 그간의 노력에 비할 때, 정부 관료제가 충분한 예견의 역량과 예방의 결과를 보였다고 평가하기는 힘든 것이 현실이라면, 과연 관료제 조직에서 예견이 가능할 것인지, 사회로부터 요구받는 문제에 대한 예견과 예방을 수행할 충분히 할 수 있는 역량을 가지고 있는지에 대한 자문이 필요할 것이다.

## 2. 관료제의 예견 가능성

### 1) 예견에 대한 관료제의 구조적 한계

그렇다면 닥쳐올 사회문제를 정부가 앞서서 탐지하고 적절한 대책을 주도적으로 마련할 수 있을 것인가? 정부 관료제 조직이 예견 역량을 가질 수 있는가? 하지만 그간의 연구들은 관료제 조직의 구조와 운영원리는 학습에 취약한 근시안(organizational myopia)을 가진다고 지적하며 관료제의 예견에 대하여 주로 회의적 시각을 보였다. Catino(2014)는 관료제 조직이 가지는 학습의 제약과 문제 예방의 실패를 분석하며 ‘조직이 자신이 내리는 결정으로 인한 영향을 예견하거나 위험 또는 기회의 신호를 인식하는 역량에 심각한 문제를 보이는’ 근시안을 가지고 있다고 주장한다. 이에 따르면 특히 관료제 조직은 위계적 명령복종의 질서, 규정의 집착 등으로 인하여 사전적인 적극성(proactive)과 주도성이 필요한 예견과 예방 활동에는 무력할 수 있다. 관료제의 메커니즘은 속성상 경직되고 수동적이라 눈앞의 사태에 대한 반응(reactive)에 그치는 근시안적 대응을 한다는 것이다. Osborne과 Gaebler(1992)도 정부를 ‘미래맹’(future-blind)에 비유하면서 단기적 주기로 돌아갈 수밖에 없는 정부 절차와 구조를 장기적 예견이 가능하도록 -장기예산, 범부처 예산, 지역중심 정부 등- 전환해야 한다고 주장한다.

예견에 대한 정부의 구조적 한계를 다음과 같이 정리할 수 있을 것이다. 첫째, 관료제의 높은 수평적·수직적 복잡성, 높은 문서화 및 표준화의 정도, 높은 의사결정의 집권 수준을 고려할 때, 조직이 관할 영역을 넘어서서 예견하고 예방하는 자발성을 기대하는 것은 비현실적일 수 있다. 정치적 과정과 협상을 통하여 조직에 필요한 예산 등의 자원을 획득해야 하는 공공조직에서는(Dahl & Lindblom, 1953) 조직의 관할 구역(turf)을 무조건 확장하는 것이 아니라 예산 획득에 유리한 상황을 확보하고 불리한 정치적 통제를 피하기 위해, 확실한 성과를 보일 업무 영역과 핵심 사명으로 업무 경계를 한정 짓는(Wilson, 1989: 179-232) 행태를 보일 수 있다. 그러므로 여러 부처가 뒤섞일 수밖에 없는 문제가 예견된다고 하여 관할 영역을 넘어서는 자발적 대응을 하기는 어려울 것이다.

둘째, 공공분야 조직은 경쟁의 압력이 부족하여 위험 감수보다는 위험 회피적 행태가 나타나기 쉽기에 불확실한 미래의 위험 해결에 적극적이기 어렵다(Choi & Chandler, 2015). 여러 연구들은 공공조직 관리자가 민간조직 관리자에 비해 위험회피적 성향이 강하다거나, 공공조직의 환경·구조·문화적 특성들이 공공조직 관리자들이 위험회피적 판단과 행동을 하도록 만든다고 지적하고 있다(Turaga & Bozeman, 2005; Bozeman & Kingsley, 1998). 최근 공공조직 관리자의 조직성과 인식과 위험 판단 및 행동 간의 관계

를 분석한 연구들은, 관리자가 조직성고가 기준에 미치지 못한다고 인식하여도 조직 변화를 위한 적극적 행동을 하기 보다는 교육훈련 등 소극적인 행태에 치중하거나(Meier, Favero, & Zhu, 2015) 위험 감수를 우회할 가능성이 있음(Nicholson-Crotty, Nicholson-Crotty, & Fernandez, 2017)을 밝히고 있다.

셋째, 정부는 정치적 요구와 압력에 대응해야 하는 특성 상 선거 주기에 따른 단기적 대응 행태가 나타나기 쉽다(Osborne & Gaebler, 1992; Matei & Antonie, 2015: 345). 미국의 경우 대통령이 소속된 정당의 선거와 본인의 재선에서 승리를 위하여 의회와 연방은행을 적극적으로 지원하여 선거 전 성장 촉진, 실업 감소를 유도하는 등 단기적 처방에 집착한다고 비판받는다(Tafté, 1975; Nordhaus, 1975). 이렇게 결정된 선심성 짙은 국책사업들은 성급한 정책결정으로 인하여 집행실패로 이어질 가능성이 매우 높는데(Warrack, 1993), 우리나라도 예외는 아니어서 대통령 선거가 있는 해에 결정된 대형국책사업일수록 비용 및 기간이 연장되는 등 정치적 선거주기가 정부조직의 비합리적 행태에 중요한 변수가 될 수 있음을 확인하고 있다(문명재 외, 2007).

넷째, 정부의 예산과정은 1년 단위를 기본으로 설계되어 있고 의회의 통제 아래 운용되어야 하므로 이러한 재정적 경직성도 정부가 다년도에 걸치는 사업을 기획하거나 예측하는데 제약으로 작용할 수 있다(Osborne & Gaebler, 1992). 오늘날 많은 예산 항목이 장기적 계약과 집행을 수반하는 경우가 많기 때문에 1년의 회계연도는 너무 짧다는 주장이 끊임없이 제기되어 왔으며, 정부 조직이 예산 불용액 및 이월액을 줄이기 위해 회계연도 마지막에 밀어내기식 예산집행으로 불필요한 예산 낭비를 초래하거나, 장기적으로 추진되어야 할 타당성을 얻은 사업임에도 경로의존적 예산집행을 감시한다는 이유로 인해 매년 예산 과정에서 사업의 단절이 초래될 수 있다는 것이다(배준식·이세구, 2011; 김도승, 2010).

많은 연구에서 관료제 구조의 이러한 특징이 병리적 현상을 발생시키고 조직 실패를 이끈다고 지적해왔고(Pinchot & Pinchot, 1994; Casamayou, 1993; Bennis, 1967; Merton, 1949) 특히, 정부 부처의 문제 예견과 예방의 무기력은 주로 재난 상황을 대상으로 분석되었다. 정부는 문제 확대가 예견됨에도 전개되는 사태가 소속 부처의 관할이 되기 전까지 차레를 기다리는 행태를 보이거나(한승주·정주용, 2011), 발생하는 위험을 평가 절하하는 안일한 대응을 보이고 있었다(조숙정, 2016: 94). 홍성욱(2018)의 연구는 가슴기살균제 참사의 원인을 분석하면서, 부도덕한 기업이나 무능한 정부의 문제가 아니라 관료적 조직의 구조적 비밀주의, 위험에 대한 평가절하 어렵짐작(disqualification heuristic), 칸막이 문화, 피드백과 소통의 단절 같은 관료제 구조의 문제가 더 중요한

원인이라고 주장한다. 이런 관점에서 관료제 구조에 기반을 두고 행정이 운영되는 한, 문제해결을 위하여 예견과 예방이라는 사전적인 적극성은 기대하기 어려운 것이 된다.

한편, 또 다른 구조적 한계를 덧붙이면 다음과 같다. 정부의 예견과 예방을 위한 자율적·선제적 판단과 행동은 규범적 측면에서 오히려 비판을 받을 수도 있다는 점이다. 정부 관료제가 명확한 법령이 없는 상태에서 자발적으로 판단하고 사전적으로 행동한다면, 이것은 행정부의 자의적 행정과 나아가 정치적 불공정으로 이어질 수 있다는 우려이다. 관료제가 국민이 선출한 정치적 대표의 통제 아래서 효율적인 행정 도구로 기능하기 위해서는 정치성을 통제해야 하므로(Kernaghan, 1986) 선출되지 않은 관료 권력의 제어는 매우 중요하다. 그렇기에 정부 관료제가 정치적 대표의 결정과 지시 없이 스스로 판단하는 행위는 바람직하지도 않으며 최소화해야 한다고 주장된다. 이러한 관점에서는 발생하는 문제를 둘러싼 모호함과 불확실함 속에서도 심각성을 판단하고 문제의 해법을 결정할 권한과 의무는 우선적으로 정치적 대표에게 있을 것이다. 그러므로 명료한 법규와 정확한 지시가 없는 상태에서 정부의 예견과 예방의 책무를 강조한다는 것은 관료제의 중립성을 해칠 수 있기에 권장되기 어렵고, 오히려 예방을 위한 공무원의 사전적인 적극성은 불확실성을 기회로 자의적인 판단과 임의적인 대응이 되어 정치적 공정성을 해칠지 모른다는 것이다(안문석, 1994). 이와 같은 정부 관료제의 특성을 고려한다면, 정부가 능동적으로 문제를 탐색하고 선제적으로 대응할 적극성을 기대하기 쉽지 않다는 한계를 가진다.

## 2) 관료의 예견 가능성

이와 같은 예견의 한계와 어려움에도, 정부 관료가 가지는 위상과 역량을 고려하면 예견에 무기력하다고 할 수만은 없다. 관료는 담당하는 업무 영역에서 기술적 우월성을 가진 전문가이며 경험을 통한 조직의 기억과 학습의 주체이다. 그렇다면 관료의 전문적 지식과 기술에 근거한 예견, 관료로서의 경험을 통해 축적 및 학습된 지식에 근거한 예견의 가능성을 충분히 기대할 수 있다.

예견 가능성(predictability)은 어떤 문제의 발생을 사전에 인지할 가능성과 그 문제를 해결할 해법 마련의 가능성이 핵심이고, 전문가로서의 역할은 특정 영역에서 문제의 분석적 진단과 해결책을 제시하며 미래를 전망하는 것이다. 일반적으로 전문가는 '특정한 분야 및 업무 수행에서 고도로 축적된 지식, 기술, 정보 등으로 오랜 직업적 훈련을 통해서 습득되고 공통된 전문가 윤리 및 기준으로 전문가 공동체에 의한 자율적 규제가 작동하면서, 그 전문적 권위를 사회적으로 인정받은 자'로 여겨진다(Nalbandian, 1990;

Pugh, 1989; Schott, 1976). 지난 20세기 동안 행정이 하나의 전문분야가 되어 공직이 전문직(profession)이 되었으므로(Jennings, Callahan, & Wolf, 1987: 3), 공직자는 전담 업무에 관한 전문지식과 규범을 숙지한 전문가로서 여겨진다(Romzek & Dubnick, 1987; 1994; Cooper, 2012). 그렇다면 정부 관료는 전문적 지식과 기술, 윤리기준에 따라 판단하면서 해당 업무에서의 예견의 역량을 갖춰야 할 전문가인 것이다. 다시 말해 공무원의 전문가적 책임(professional responsibility)은 자신의 업무에 대한 예견과 예방의 역량을 포함한다고 할 수 있다. Romzek & Dubnick(1987)은 미국 챌린저호 폭발 사건을 살펴보면 전문가 조직인 NASA가 일련의 정치적 압력과 관료화로 인하여 전문가적 책임이 위축되어 문제의 사전 탐지와 예방을 위한 적극성과 민감성을 잃게 되었고 그 결과, 챌린저호가 폭발하는 실패에 이르렀다고 평가한다. 조직의 예견·예방 활동으로서 전문가적 책임성에 근거한 적극적 발언과 행동이 요구된다는 것이다. 더욱이 한국은 지난 20여 년간 개방형 직위제를 통하여 다양한 경력을 가진 민간인들이 그 전문성을 기반으로 관료로 임용되는 등 정부 관료제의 전문성은 지속적으로 강화되는 추세에 있으므로 강화된 전문성은 문제의 예견 가능성을 높일 것으로 기대할 수 있다.

관료적 예측은 그들의 전문성에 근거하여 가능할 수 있다는 점과 함께, 직업 관료로서 오랜 경험에 근거해서도 가능할 수 있다. 조직이 경험하는 여러 사건과 그로 인한 정보는 다양한 양태로 기록될 수 있지만, 구성원이 직접 경험하고 관찰한 바가 조직적 기억(organizational memory)이 될 수 있다(Walsh & Ungson, 1991). 특히 민간 기업에 비해 이직률이 높지 않은 공공조직에서 관료는 소속기관에서 오랜 근무 경험으로 정보 축적 및 학습의 주체가 될 수 있으며, 선례의 기억을 통하여 조직이 직면할 문제를 예견할 수 있을 것이다. 나아가 축적된 선례는 매뉴얼화 되면서 유사한 문제가 반복될 경우 발생의 징후를 적절히 포착해낼 수도 있다. 관료제 구조에서의 예견은 일관된 질서의 반복을 통해 확보되는 것인데(Kaufman, 1977; Bozeman, 1993), 선례를 통해 구축된 규정의 재량적 운용이 보장된다면 그 응용을 통해서 유사 문제의 예견이 가능할 수 있다. 그러므로 문제의 불확실성이 그간의 경험을 통하여 인지되고 어느 정도 파악된 범위 내에 있다면, 불확실성에 대한 관료제의 예측과 대응은 효과적일 가능성도 있다. 요컨대, 정부 관료제의 구조적 한계에도 불구하고 관료의 전문성과 조직 경험을 통해서 관료적 예측(bureaucratic foresight)은 가능할 수 있다는 것이다.



### 3. 예기적 책무성(anticipatory accountability)

#### 1) 예견된 문제에 대한 예방의 책무

앞서, 관료제 구조의 예견 역량이 낮고 제한되었다고 할지라도 문제 예견에 무력하다고 할 수 없으며 관료의 예견 가능성을 기대할 수 있다고 언급하였다. 이렇게 관료가 문제를 예견할 수 있다고 기대한다면, 예견되는 문제를 예방할 책임과 의무가 강하게 부여된다고 볼 수 있다. 예견되는 문제를 방지하는 것이 아니라 사전에 해결해야 할 책무가 요구되는 것이다.

하지만, 직면한 모든 문제의 예방 책무를 정부에게 요구하는 것 또한 현실적 한계를 무시하는 것일 수 있기에, 문제 상황에 따른 예방의 책무를 상대적으로 다르게 강조하고 평가해야 할 필요가 있다. 따라서 여기서는 정부에게 부여된 문제 예방의 책무를, 문제 상황에 대한 관료의 예견 가능성 인식에 따라서 구분하여 살펴보려 한다. 이 논의에서 중요한 것은 ‘관료의 예견 가능성이 높다고 공공연히 평가되는 상황임에도 예방을 위한 노력을 지연하고 회피하였다면 우리는 정부에게 책무성 회피를 비판할 수 있는 것이다.

예견 가능성은 기본적으로 불확실한 상황에서 문제 발생의 사전인지와 해결책의 사전 마련이라는 두 측면에서 살펴보려 한다. 문제(problem) 측면은 관료가 문제 발생 여부와 징후를 사전에 포착할 가능성인 ‘사전 인지 가능성’을, 해결책(solution) 측면은 관료가 해당 문제의 적합한 해결책을 찾아내 준비할 가능성인 ‘예비(豫備) 가능성’을 의미한다. 두 기준의 높고 낮음에 따른<sup>2)</sup> 네 가지 상황이 도출되는데 상황별 특징을 살펴보면 다음의 <표 1>과 같다.

<표 1> 관료의 예견가능성 인식에 따른 문제 상황 분류

		해결책의 예비 가능성	
		높음	낮음
문제의 사전인지 가능성	높음	A: 예방의 책무 강조	B
	낮음	C	D

출처: Nair & Howlett(2017)<sup>3)</sup>의 유형을 참고하여 재작성.

2) 두 기준의 높고 낮음에 대한 판단은 주관적이며 상대적일 것이며 여기서는 이론적 상황 차이를 구분하기 위하여 제시한 임의적 구분임을 밝힌다.

3) Nair & Howlett(2017)은 정책적 근시안(policy myopia)을 진단하면서, ‘문제 및 해결책에 관한 지식이 잘 알려져 있는가’라는 특성, ‘의사결정자가 그러한 지식을 인지하고 있는가’라는 기준으로 정책 상황을 유형화하였다. 이 유형에서 문제 및 해법에 관한 지식이 잘 알려져 있으며(known), 이를 의사결정자가 인지하고 있는 상황(known)의 유형(informed awareness)이 본 연구에서 주목하는 상황 A

상황 A는 관료가 해당 업무 및 책임의 범위 안에서 벌어질 어떤 문제의 발생 신호를 사전에 감지하기가 용이하고 그 문제의 해결을 위하여 타당한 수단을 준비할 수 있다고 인식하는 상황이므로, 문제 상황의 확실성이 비교적 높다. 상황 A가 문제의 예견 가능성이 상대적으로 높은 영역이라면 B, C, D의 상황은 문제 발생의 사전 인지 또는 해결책의 예비에 있어서 확실성이 상대적으로 낮은 영역이다. B, C, D의 상황은 불확실성을 관리할 상당한 시스템적 사고와 창의적 해법, 전문적 분석기술 등이 요구될 수 있고 정부가 문제에 대한 초기 민감성을 높이고 예측의 기술력을 갖추어 닥쳐올 난제를 관리하는 것이 매우 중요할 수 있다.<sup>4)5)</sup>

특히, 예견 가능성이 모두 높게 인식되는 상황 A는 정부 관료제의 책무성 관점에서 주목될 수 있다. 상황 A는 담당 공무원이 특정한 문제가 조만간 발생할 것임을 알 수 있었고 그 문제를 해결하기에 적합한 수단도 준비할 수 있다고 인식되는 ‘상대적 확실성’의 상황이다. 이 상황의 문제는 담당 공무원에게 ‘보이는 문제’이므로 불확실성의 예측 기술보다는 선제적인 행동과 적극적 태도가 중요하고 또한 이러한 행태를 유인할 수 있는 제도의 마련이 중요할 것이다. 그러므로 관료의 전문가적 책임성과 공직자로서의 윤리에 근거한 적극성이 다른 상황들에 비해 더욱 요구되면서 문제 예방의 책무가 더욱 강조될 것이다.

---

에 가깝다고 할 것이다.

- 4) B, C, D는 불확실성의 분석과 예측의 기술적 역량 구축이 중요한 상황으로 그간 예견적 행정의 관심과 노력이 주로 여기에 있었던 것으로 보인다. 환경의 불확실성을 탐색하고(exploration) 분석하는 조직 역량에 관한 논의들(Argyris & Schön, 1978·2006; Senge, 1990; March, 1991; McKee, 1992; Raisch & Birkinshaw, 2008; Wheelen & Hunger, 2001; Catino, 2013; Tushman & O'Reilly, 1996; Meyer & Stensaker, 2006)과 새로운 과학기술의 위협에 대한 정부의 선제적 대응 논의(Viscusi, 1983; Jonas, 1979; Perrow, 1984; Beck, 1998; Halachmi, 2003; Hood, 2010; Malet & Korbitz, 2014; 임의영·전영평, 2007; 김병섭·김정인, 2016; 홍성욱, 2018), 사회 전반으로부터 수집한 다양한 정보를 통해 예측한 바에 따라 정책문제 해결의 합리성을 추구하는 예견적 국정관리와 기술적 도구를 통한 난제의 해결 노력(김윤권 외, 2019; Guston, 2013; Schlehahn et al., 2015) 등은 주로 B, C, D 상황의 관리를 다룬다고 할 수 있다.
- 5) 세 상황 간 특징을 상대적으로 비교하면, ‘문제 발생의 인지 가능성’이 높고 ‘해결책 예비의 가능성’이 낮은 B의 상황은 정책 대안의 개발과 대안 간 손익분석 등이 중요할 것이며, 문제 발생의 사전 인지가 어렵지만 해결책의 마련 가능성은 비교적 높은 C의 상황은 문제의 발생 여부에 관한 사전 신호 포착과 조기 경보에 관한 탐색과 기술력이 중요할 것이다. B의 경우는 상당기간 전부터 도래할 문제임이 예견되면서 익숙해진 미래이지만, 문제의 복잡성(complexity)으로 인하여 처방을 내리기 어려울 수 있으며 C의 경우는 문제를 사전에 인지하기는 쉽지 않지만 문제가 확인되면 무엇을 처방해야 할지 해결책은 비교적 특정되므로 문제에 대한 민감성이 중요할 수 있다. 한편, 두 가능성이 모두 낮은 불확실성 상황 D는 문제 탐색의 민감성과 기술적 역량 및 창의적인 해법 기획과 시뮬레이션 등이 모두 중요하게 강조될 것이다.

이와 같은 문제의 예견과 예방의 책무를 예기적 책무성(anticipatory accountability)이라고 표현할 수 있을 것이다.<sup>6)</sup> 예기(豫期)는 ‘앞으로 닥쳐올 일을 미리 생각하고 기다림’을 뜻하는데 즉, 닥쳐올 사회문제에 대하여 정부가 앞서서 전 방위적으로 탐지하여 적절한 대책을 주도적으로 마련해야할 의무를 의미한다. 발생할 또는 발생하는 문제에 대해, 질문 전에 응답하고, 요청 전에 해결할 의무일 것이며 조직의 문제 형성과 탐색의 민감성이나 대처 역량을 키워야 한다는 책무이다. ‘예기적 책무를 다 한다’는 것은 공적 주체로서의 활동 영역을 자발적으로 확장하고, 문제를 장기적 관점에서 내다보며 전략적으로 생각하고, 사전적으로 해결하기 위해 선제적으로 행동하는 적극적 행정이라고 할 수 있다(Osborne & Gaebler, 1992: 219-249).

Kearns(1998)는 공공조직은 조직이 명확히 담당해야할 범위에서 전략적이며 주동적 대응을 할 예기적 책무가 있다고 주장한다. 공공조직은 넓은 범위의 다양한 이해관계자가 요구하는 유·무형의 기대에 부응할 책무가 있다고 전제하면서, 조직의 책무를 ‘조직성과 및 책무 기준의 명료성 수준’과 ‘조직의 전략적 대응 수준’을 기준으로, 법적 책무(legal accountability), 협상적 책무(negotiated accountability), 재량적 책무(discretionary accountability), 그리고 예기적 책무(anticipatory accountability)로 구분하였다.<sup>7)</sup> 여기서 예기적 책무는 공공조직과 공무원이 자신이 담당해야할 업무 범위에서 전략적으로 움직이며 적극적으로 대응하기 위한 권한과 책임이다. 그러므로 자신의 업무 영역 내에서 문제가 발생할 것임을 예견할 수 있었음에도 예방을 위한 전략적·사전적 노력을 다하지 않았다면, 의도적 부작용이며 예기적 책무를 다하지 않은 것이라 할 수 있다.

조직 차원에서는 발생한 문제를 사후 치료하는 것보다 사전 예방하는 것이 사실상 더 쉽고 저렴한 접근이다(Osborne & Gaebler, 1992). 그러므로 정부는 예기적 책무를 다하기 위하여 사전적 인지 역량과 해결책의 마련 역량 등 공공조직 및 공무원의 전문 역량

6) 예측(豫測, foresight), 예방(豫防, prevention), 예견(豫見, foresee), 예상(豫想, forecast), 예기(豫期, anticipatory) 등은 사전적 정의의 다소간 차이가 있다. 예측은 ‘통계와 지식에 근거한 추론’을, 예방은 ‘질병이나 재해 등의 문제가 일어나기 전에 미리 대처하는 행위 전반’을, 예견은 ‘문제의 발생 여부를 미리 짐작하는 것’을, 예상은 ‘발생할 일의 추이를 미리 생각하고 파악하는 것’을, 예기는 ‘닥쳐올 일에 대해 미리 생각하고 기다리는 것’을 뜻하는 상황에서 주로 사용되는 것으로 보이며, 그 구별은 명확하지 않다. 다만, 여기서는 문제의 발생을 사전에 파악하여 준비하는 노력과 책임을 강조하기 위하여 주로 ‘예기’라는 표현을 사용하여 책무성을 표현하려 하였다.

7) <표 2> Kearns의 공공조직 책무성(institutional accountability) 분류

		조직 성과와 책무 기준의 명료성 수준	
		명료	모호
조직의 전략적 대응 수준	전술적	법적 책무	협상적 책무
	전략적	예기적 책무	재량적 책무

을 높이는 지원과 투자를, 그리고 공무원의 적극적 행동을 유인할 제도를 설계하는 것이 매우 중요할 것이다. 이러한 관점에서 이 연구의 초점은 정부가 예기적 책무성 수행에 실패하는 현상과 그 원인에 관해 탐색하는 것이다.

## 2) 조직의 책임회피 행태와 예견된 실패

예견 가능성이 높은 문제는(앞서 상황 A와 같이) 실패를 피할 수 있고 통제할 수 있다고 여겨지므로, 실패의 책임을 정부에게 강하게 물을 근거가 된다. 여기서는 조직의 책임회피 행태로 인해 실패<sup>8)</sup>에 이르렀을 가능성에 주목한다. 물론, 예견되는 문제의 예방 실패는 여러 요인들이 작동했을 수 있는데 예를 들어 인센티브 부족, 리더십의 문제, 법률 공백, 시간·예산·인력과 같은 자원의 부족, 전문성의 부족 등은 모두 예방의 실패를 낳는 요인으로 추론될 수 있다. 하지만 무엇보다 문제적인 요인은 예방을 위한 사전 노력을 꺼리며 침묵하면서 책무를 최소화하려는 조직의 책임회피 행태라고 판단된다.

예를 들어 조직이 담당해야 할 문제임이 명확하더라도 예방을 위해 감수해야 할 정치적 또는 조직적 부담이 상당하다면 명확한 지시 또는 결정이 이뤄지기 전까지 관망하며 회피할 것이고 그 결과, 예견된 문제임에도 해결책 처방에 실패할 수 있다.<sup>9)</sup> 문제를 보지 못한 조직의 근시안(myopia) 때문이 아니라, 알고서도 침묵(organizational silence)하며 실패한 것이라면 그것은 정부의 책무성 회피일 것이다.<sup>10)</sup> 그럼에도 이러한 행태는 의심과 비난의 대상은 되지만 현실적으로 법적 또는 조직적으로 책임의 대상이 되기 쉽지 않다.

여기서는 공무원이 법규와 지시와 같은 고전적·형식적 책무 수행만을 강조하며 책무

8) 여기서 실패는 정책의 매우 낮은 성과, 정책에 대한 실질적 정당성의 상실, 정책목표 달성의 현저한 미흡, 심각한 부정부패 등 정부 조직의 업무와 관련해 발생한 큰 문제를 해결하지 못한 것이라고 느슨히 정의한다.

9) 추론컨대, 주로 이해갈등이 첨예한 문제 상황이 대표적이다. 예를 들어, 연금 문제, 산업 구조조정 등 오래 전부터 예견되어 정부의 조속한 조치가 필요하다는 진단이 계속되었고 정부의 개입 방향도 사회에서는 암묵적으로 수용되어 있었지만, 이해관계자 사이의 입장 차이와 갈등이 상당히 클 때, 관료제는 부담을 피하고자 사전적 조치를 지연할 수 있다. 그러다 문제가 본격적으로 발생하면 황급히 그 사후 대처에 들어가는 상황인 것이다.

10) 문제나 해결책의 예견이 불확실성이 높은 상황 B, C, D는 조직이 문제를 예견하기 어렵기에 실패한다고 볼 수 있지만, 상황 A에서의 예방 실패는 예견의 불능이라 보기 어렵다. 대부분 선행 연구들은 예견과 예방의 문제를 명확히 구별하지 않으며 관료제의 한계로 인해 조직의 근시안이 발생하고 ‘보지 못하여’ 그 대응에 실패한다고 지적한다(Catino, 2013). 이 관점에서는 문제를 ‘예견하였음에도 예방하지 않을 수 있다’는 점은 간과될 수 있다. 하지만 본 연구에서 제시된 상황 A는 예견될 수 있으므로 예견에 대한 책임과 의무를 논할 여지가 발생한다.

성의 범위를 수축하려는 행태를 ‘책임 회피’라고 규정하고, 이러한 책임회피 행태가 조직에 만연할 때 ‘예견된 문제의 예방 실패’를 낳는 원인이 될 수 있음을 검증하려 한다. 예견된 문제를 예방하지 못하고 실패한 결과 그 자체가 예기적 책무성을 다하지 못했음이 아니라, 책임을 최소화하거나 회피하려는 조직행태로 인한 결과일 때 예기적 책무성의 문제를 제기하려는 것이다.

오늘날 공무원에게 기대되는 역할과 책임은 다면적인데, 근대 관료의 고전적 의무인 법적 책임성(legal accountability)과 계층적 책임성(bureaucratic)뿐만 아니라 국민에 봉사하고 선출직 대표에게 대응할 정치적 책임성(political accountability)과 전문가적 지식과 윤리에 근거해 행동할 전문가적 책임(professional accountability)까지 포함한다(Romzek & Dubnick, 1987). 하지만 관료의 성공과 생존을 좌우하는 것은 강력한 통제력을 가진 법령의 준수와 지시에 대한 복종이므로(Romzek & Dubnick, 1987; 1994; Cooper, 2012), 관료는 법적 책임과 계층적 책임을 더 우선시, 중요시하기 쉽다. 전문가적 윤리나 시민의 요구에 대한 대응보다는 조직 내에 대체로 법령과 지침, 상사로부터의 명령과 지시를 따르는 것만으로 자신의 공적 책무를 다하였다고 자족하며 법규 준수 및 지시 복종으로 자신의 책임을 좁게 인식할 가능성이 높다는 것이다.

이와 같은 조직의 책임회피 행태가 예기적 책무를 회피하게 만들 가능성은 다음과 같은 이유로 매우 높다. 먼저, 공무원에게 예기적 책무의 수행은 상당한 부담일 수 있다. 공무원 개인 차원에서는 문제가 불확실하면 결정과 집행을 위한 학습비용을 많이 지출해야 하므로 사전 행동을 꺼리며 행위를 지연할 가능성이 커진다(이종수, 2016: 9). 기존에 따르던 익숙해진 규정을 버리고 관성과 관행을 거스르는 것은 상당한 매몰비용(sunk cost)을 발생시키는 일인 반면, 문제의 사전 해결 노력이 성공적으로 끝나리라는 기대편익은 상당히 불확실하기 때문이다(Downs, 1967). 아직 발생되지 않은 문제에 배태된 불확실성은 구성원들이 선제적이거나 적극적인 행동을 자제하게 만들 가능성이 크다(윤건수, 2017; 이종범, 2005). 또한 정부조직은 입법 공백, 정치적 압력 등과 같은 불안정하거나 모호한 상황에 처해 있는 것이 기본적 환경이기 때문에, 안정을 지향하는 공무원이, 명백한 법령과 정확한 지시가 없는 상황에서 책임의 범위를 넓게 인식하리라고 기대하기는 어렵다.

더욱이 한국의 행정문화 -강한 상명하복, 관계지향적, 보수적이고 폐쇄적 조직문화 등-을 고려하였을 때, ‘조직 구성원이 조직 내 발생하는 현상과 상관의 결정에 대해 문제나 개선사항을 인지하더라도, 상황에 체념 혹은 순응, 자신의 능력에 체념, 상관 혹은 동료와의 관계 악화에 대한 우려를 이유로 의견이나 이의제기를 회피하는 침묵 현상’이

나타날 가능성이 크다(강제상·고대유, 2014). 따라서 문제의 발생을 사전에 예견하더라도 조직 구성원들은 객관적 책무의 ‘최소한’을 충족하는 선에서 행동하고 그 이상의 ‘적극성’은 자제하고 침묵하는, 안정 지향적이며 보신적인 조직 행태가 나타날 가능성이 높다(정현선·박동건, 2013; Morrison & Milliken, 2000).

또한 공무원의 부작위에 대해 법적인 죄를 엄격히 묻지 않는 제도적 현실에서는 문제 예방적 노력은 회피되기 쉽다. 현 제도에서는 사전적 행동이 잘못된 경우는 법적 책임을 질 가능성이 높지만 사전적 행동을 하지 않아 실패한 경우는 법적 책임을 묻기 어렵기 때문에, 관료의 예기적 책무 회피가 제도적으로 충분히 합리화될 수 있다. 현재 예방을 위해 필요한 활동을 하지 않더라도 그러한 부작위를 통제할 방법이나 실효적 수단은 사실상 없다고 평가된다.<sup>11)</sup> 책무 이행의 태만(omission)에 대한 통제가 지시받은 책무 이행의 잘못(commission)에 대한 통제에 비할 때 그 통제의 강도가 현저히 낮은 현실에서(정승윤, 2012), 예기적 책무성은 공무원 개인의 선의에 달린 취약한 규범 또는 선언적 책무에 그칠 수 있다.

이와 같은 한계를 고려할 때, 충분히 예견할 수 있었음에도 예방에 실패하는 사건들이 반복되는 기저에는 정부 조직의 법규나 지시와 같은 ‘확실성으로의 도피’ 행태가 있을 것이 짐작된다. 전문적 지식이나 기술의 부족, 자원이나 역량의 부족으로 문제를 예견하지 못해 예방에 실패하기 보다는, 문제가 결국 발생할 것이 짐작되더라도 예방을 위한 책임은 자신의 책무로 인식되기 어렵고 인식되더라도 회피되므로 예기적 책무는 기대하기 어렵다는 것이다.<sup>12)</sup> 공무원은 문제 발생 전보다는 발생 이후에, 관할 범위 내의 문제 임이 명확해진 순간이 되어야 나설 것이며, 기 규정된 방식과 절차를 따르는 방법으로 위험을 회피하려 할 것이기에 최소한의 객관적 책무수행에 그치는 조직행태는 결국 예견된 문제의 실패를 낳을 것으로 추론된다.

11) 메르스 환자가 제기한 국가배상소송의 경우 “질병관리본부 소속 공무원들이 메르스 의심환자에 지체 없이 진단검사 및 역학조사를 실시하지 않은 점”에서 국가의 손해배상 책임을 일부 인정하는 판결(서울중앙지방법원 2018. 2. 9. 선고, 2017나9229 판결)이 나온 바 있지만, 공무원의 부작위에 대한 사법적 판단기준은 ‘명백한 고의와 중과실 여부’로서 여러 판례를 보더라도 부작위가 명백한 고의 및 중과실인가를 판단하는 것은 상당히 어렵고 실제로 사법적 책임을 물은 경우도 극히 드물다.

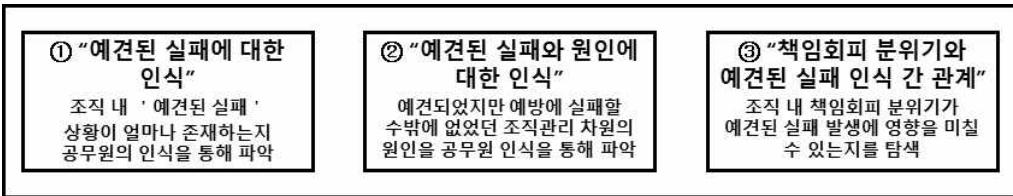
12) 예기적 책무성을 어떻게 물을 수 있는지 구체적인 수준과 방법은 이 연구의 범위를 벗어나므로 본격적으로 논의하지는 않지만 공공분야의 조직과 공무원에게 보다 강화된 책무를 조직적 차원에서 합리적으로 물을 원리와 방식이 추후 고려되어야 한다. 또한 업무상 권한에 따른 예기적 책무성의 차이에 대해서도 고려되어야 할 것이다.

### Ⅲ. 연구 방법

#### 1. 전반적인 분석의 흐름

본 연구를 위한 분석은 크게 3가지 차원에서 진행되며, 전반적인 흐름을 도식으로 표현하면 <그림 1>과 같다. 첫째, 조직 내에 ‘예견된 실패’ 상황이 얼마나 존재하는지를 공무원의 인식을 통해 파악한다(<그림 1>의 ①과 <표 4>에서 제시한 문항 참조).

<그림 1> 전반적인 분석의 흐름



둘째, 그렇게 예견되었지만 예방에 실패할 수밖에 없었던 조직관리 차원의 원인에 대해 공무원들은 무엇으로 귀인하고 있는지를 탐색한다(<그림 1>의 ②와 <표 5> 참조). 여기서 원인으로 제시하고 있는 측정문항들은 변수화를 위해 구성한 문항들은 아니며, 공무원들의 주관적 귀인을 통해서 다양한 원인들 중에 무엇이 중요 원인일 수 있는지를 탐색하기 위한 목적이다.<sup>13)</sup>

셋째, 조직 내에 책임 회피 분위기(법규 및 지시를 수행하였으면 책무를 다하였다고 여기는 인식과 행태)가 예견된 실패의 발생에 영향을 미칠 수 있는지 그 인과성을 탐색한다(<그림 1>의 ③과 <표 6>참조). 본 연구에서 제기한 ‘책임 회피 분위기’와 ‘예견된 실패 상황에 대한 인식’과의 가설적 관계를 확인해 보기 위해 <그림 1>의 ①번 분석과정에 사용되었던 ‘예견된 실패상황에 대한 인식’을 종속변수로 하고 책임 회피 분위기를 주요한 독립변수로 하여 회귀분석을 실시한다.

#### 2. 조사 대상 및 방법

이 연구의 조사 대상은 중앙정부 및 지방자치단체로서 여기에 소속된 공무원의 인식

13) 다만, 본 연구 결과를 기반으로 이러한 탐색적 질문들을 보다 체계적으로 구분하여 향후 양적, 질적 연구를 위한 문항으로 구성될 필요가 있을 것이다.

을 통하여 예견 가능한 문제의 예방 실패 현상이 존재하는지, 조직의 책임회피 경향이 존재하는지 등을 설문조사하는 방식으로 진행되었다. 공무원들이 조직에서 발생되었던 큰 문제들이 얼마나 예견 가능하였다고 판단하는지 정도와 그 원인, 그리고 조직의 책임회피 경향 등에 관한 인식이 조사되었다.

<표 3> 응답자 특성

구분	항목	응답 수	비율
조직 구분	중앙정부	117	23.4%
	지방자치단체	383	76.6%
업무 분야	경제 및 산업 정책	74	14.8%
	지역개발행정	51	10.2%
	조세행정	23	4.6%
	복지행정	103	20.6%
	교육행정	75	15%
	보건의료행정	29	5.8%
	환경행정	26	5.2%
	경찰 및 구급행정	46	9.2%
	기타	73	14.6%
직급	8급 이하	235	47%
	6-7급	204	40.8%
	5급 이상	61	12.2%
직책	팀원	376	75.2%
	팀장	91	18.2%
	과장	29	5.8%
	실국장	4	0.8%
근속년수	5년 이하	185	37%
	6-15년 이하	192	38.4%
	16-25년 이하	84	16.8%
	26년 이상	39	7.8%
성별	남성	282	56.4%
	여성	218	43.6%

중앙정부 및 지방자치단체 소속 공무원 500명을 대상으로 설문조사 업체(리얼미터)에 의뢰하였으며 온라인(모바일) 조사 방식으로 실시되었다. 해당 업체의 온라인 패널 중에서 무작위 표집 되었으며 2018년 7월 16일부터 20일까지 5일간 진행된 결과, 응답률은



32.5%로 나타났다(총 시도 15,408명 중 500명 응답 완료). 응답자 특성은 <표 3>과 같다. 중앙정부에 비해(117명, 23.4%) 지방자치단체 소속 공무원(383명, 76.6%)이 더 높은 비중을 차지하고 있으며, 정책분야에서는 복지행정 분야의 응답자 비중(103명, 20.6%)이 약간 더 높았지만 대체로 고르게 분포되었다. 응답자의 직급은 6, 7급의 비중이 40%(204명)를 넘어 가장 많았고 직책은 대부분이 팀원으로(376명, 75.2%) 나타났으며 근속기간은 6-15년 사이 근무자가 약 38%(192명)로 가장 많았다. 성별은 남녀 비율이 비슷하게 구성되었다. 이러한 표본 분포를 통해서 본 분석의 결과는 주로 지자체에 소속된 중하위 직 공무원의 인식을 반영한다고 볼 수 있다.

### 3. 측정 항목과 분석 방법

각 연구에 사용된 측정 문항과 분석방법을 살펴보면 다음과 같다. 첫 번째 분석 내용에 해당하는 ‘조직 문제의 예견된 실패 현상이 인식되는지’에 관하여, 문제의 사전 인지 가능성과 해결책의 예비 가능성이라는 두 측면에 해당하는 설문문항을 개발하고 5점 척도(1점 전혀 동의하지 않음, 2점 동의함, 3점 보통, 4점 동의함, 5점 매우 동의함)로 측정하였다(<표 4> 참고). 문제의 발생 가능성 차원에서는 ‘우리 조직에서 발생했던 큰 문제들을 돌아보면, 매우 새롭거나, 뜻밖이라 짐작도 못했던 경우는 별로 없다’, ‘우리 조직에서 발생했던 큰 문제들을 돌아보면 대체로 그와 유사한 사건이 이전에 발생한 적이 있었다’, ‘우리 조직에서 발생했던 큰 문제들을 돌아보면 조직의 실수는 예상 가능한 방식으로 재발하였다’라는 세 문항으로 측정되었다. 해결책의 예비 가능성 차원에서는 ‘우리 조직에서 발생했던 큰 문제들을 돌아보면, 문제 발생을 막기 위해 다른 선택을 할 가능성이 충분히 있었다’와 ‘우리 조직에서 발생했던 큰 문제들을 돌아볼 때, 사전에 그 문제의 해결책을 전혀 알지 못했던 경우는 별로 없다’라는 두 문항으로 측정되었다.

다만, 사후의 인식을 묻는 방식으로 조사됨에 따라, 조직 내 예견된 실패의 정도에 대한 ‘사후과잉확신 편향(hindsight bias)’의 가능성이 있으므로 분석결과의 해석에 일정한 한계가 있을 것이다. 이미 일어난 사건에 대하여 예측 가능성을 묻는 경우, 그 일이 일어나기 전에 비해 그 일의 결과에 대해 이미 알고 있었던 것으로 생각하는 인지적 경향(knew-it-all-along effect)이 나타날 수 있기 때문이다(Fischhoff & Beyth, 1975; Tversky & Kaneman, 1973; 최인철, 2004; Bernstein et al., 2016).<sup>14)15)</sup>

14) 예를 들어 실제로 대형 사고나 재난이 일어났을 때 이것이 예측하거나 예방하기 어려웠던 사건이거나 혹은 당장에는 그 원인을 밝히기가 어려운 경우에 속한다 하더라도 사후확신편향이 높은 사람들은 이 모든 것이 미리 막을 수 있었던 일이었다고 생각하는 경향이 높기 때문에 그 결과 그들은

<표 4> 조직 실패의 예견 가능성에 관한 측정 문항 및 요인 분석 결과

구분		설문항목	요인분석				신뢰도 Cronbach's α
			요인적 재량	공통성	고유값	분산 설명	
조직실패의 예견 가능성	문제의 사전 인지 가능성	우리 조직에서 발생했던 큰 문제들을 돌아보면, 매우 새롭거나 뜻밖이라 <b>짐작도 못했던</b> 경우는 별로 없다.	.697	.486	2.405	48 %	0.730
		우리 조직에서 발생했던 큰 문제들을 돌아보면 대체로 그와 <b>유사한 사건</b> 이 이전에 발생한 적이 있었다.	.681	.463			
		우리 조직에서 발생했던 큰 문제들을 돌아보면, 조직의 실수는 <b>예상 가능한 방식으로 제발</b> 하였다.	.698	.487			
	해결책의 예비 가능성	우리 조직에서 발생했던 큰 문제들을 돌아보면, 사전에 그 문제의 <b>해결책을 전혀 알지 못했던</b> 경우는 별로 없다.	.695	.483			
		우리 조직에서 발생했던 큰 문제들을 돌아보면, 문제 발생을 막기 위해 <b>다른 선택</b> 을 할 가능성이 충분히 있었다.	.697	.485			

한편, <표 4>에서 제시된 바와 같이, 예견된 실패를 측정하기 위해 구성된 총 다섯 문항을 대상으로 탐색적 요인분석(주성분분석, 배리맥스회전)을 한 결과, 요인적재량이 0.6 기준을 모두 충족하였으며 공통성도 최소 0.4 기준을 충족하였다.<sup>16)</sup> 따라서 조직 문제의 예견된 실패에 관한 인식을 하나의 요인으로 볼 수 있었다. 다만, 예견된 실패 인식이 문제의 발생가능성과 해결책의 예비가능성이라는 두 하위요인으로 구분되지는 않았다.<sup>17)</sup>

두 번째 분석 내용에 해당하는 ‘공무원들이 예견된 문제의 실패에 대한 원인을 조직관리 차원의 여러 요인들 중에서 무엇에 귀인하는지’를 파악하기 위해 다음과 같은 항목을 제시하였다. ‘소속 조직에서 발생했던 문제들을 돌아켜볼 때, 그 문제의 예측과 예방을

이렇게 뻔한 결과를 예상하지 못한 책임자들을 무능하다고 낙인찍고 관리감독을 제대로 하지 못한 담당자는 물러나야 한다고 주장할 수 있다(최인철, 2007).

15) 이러한 편향으로 사전에 알고 있었다는 응답이 과잉 측정되었을 가능성이 있는데 이러한 편향을 제어하기 위해서는 사전-사후 인식조사 방식의 설계가 필요하다. 따라서 본 연구의 결과에 대한 해석과 일반화에는 일정한 한계가 있음을 밝힌다. 추후 사후확인편향과 책임성 귀인에 관한 실험설계 등의 연구가 이뤄진다면 예견된 실패와 책임회피 사이의 인과성이 보다 명확히 확인될 수 있을 것이다.

16) KMO값은 0.741로 기준치 0.5 이상을 충족하였고, Bartlett 검정 유의확률  $p=.000$ 으로  $p<.05$  기준을 충족하여 요인분석에 적절한 수준으로 판단되었다.

17) 실패의 예견 가능성을 설문조사 방식으로 조사하기 위해 처음 개발, 적용된 문항인 만큼 여러 한계가 있을 것이며 특히 구성타당성 측면에서 보다 타당한 문항의 개발과 검증이 추후 필요할 것이다.

어렵게 하였던 요인은 주로 무엇이었는지'를 묻고 다음에 제시된 각 항목에 동의하는 정도를 5점 척도로 응답하도록 하였다. 제시된 문항은 '조직의 분화된 구조', '성과평가 기준의 문제', '권위주의 및 집단주의적 조직분위기', '전문적 지식과 기술의 부족', '관심과 자원의 부족' 등이다(<표 5> 참고). 이와 같은 예견 가능했던 조직 실패의 원인에 대한 공무원의 인식 측정은 조직관리 차원의 요인들의 영향에 대하여 탐색적 조사를 목적으로 기초통계적 수준을 파악하는 것이다.

<표 5> 예견 가능했던 조직 실패의 원인 귀인에 관한 측정 문항

구분	설문 문항	
예견된 실패의 원인 귀인	우리 조직 내부에는 문제를 예측하고 해결할 충분한 <b>전문적인 지식과 기술, 자원</b> 을 가지고 있지 못하다.	5점 척도 (1점: 전혀 동의하지 않음, 5점: 매우 동의)
	우리 조직은 업무가 <b>전체적으로 어떻게 진행되고 있는지에 관한 정보</b> 를 쉽게 알 수가 없다.	
	우리 조직은 발생할 문제를 미리 예측하기에 <b>충분한 시간적 여유</b> 가 없다.	
	우리 조직은 업무수행 시 <b>성과평가 기준</b> 을 충실히 따르더라도, 발생할 우려가 높은 문제를 미연에 찾기는 어렵다.	
	우리 조직은 문제의식과 이견을 표현할 때 <b>눈치가 보이거나 불편한 분위기</b> 가 있다.	
우리 조직은 발생하지 않은 문제를 <b>미리 탐색하는 것을 의미 있는 업무로 인정</b> 하지 않는다.		

예견된 문제의 실패에 주요 원인으로 위의 항목들을 제시한 이유는 다음과 같다. 먼저, '분화된 구조'로 인한 예방의 어려움의 경우는, 정부 관료제 조직은 명확히 분화된 업무 영역에 따라서 정보가 소통하고 관계가 이뤄짐으로써 문제 전반을 파악하기 어렵고, 파악하더라도 담당 업무와 관련된 일부분에만 권한과 책임이 있어 문제에 대한 주도적 예방 활동이 쉽지 않을 수 있다. 이러한 추정에 근거하여 예견된 문제의 예방에 실패한 원인으로서는 '조직의 업무가 전체적으로 어떻게 진행되고 있는지에 관한 정보를 쉽게 알 수가 없다'는 항목을 제시하였다. 둘째, 성과평가의 기준이 미흡할 가능성의 경우는, 조직에서 개인의 업무 성과를 평가하는 기준에 문제의 예방을 위한 적극적 노력을 포함하고 그 가치를 반영하고 있다면 공무원은 예견된 문제의 예방을 위한 적극적 활동을 할 가능성이 있다. 반대로 조직이 문제의 사후적 대응과 처리를 위한 가시적 활동을 성과로 인정하면서도 사전적 예방 노력은 평가의 어려움 등을 이유로 간과하고 있다면 공무원의 예방을 위한 적극성을 발휘하기는 어려울 수밖에 없다. 이러한 추정으로 '업무수행 시 성과평가 기준을 충실히 따르더라도, 발생할 우려가 높은 문제를 미연에 찾기는

어렵다'라는 항목을 제시하였다. 셋째, 조직에 권위주의적이거나 집단주의적 분위기가 강하다면 공무원은 문제 발생을 예견하더라도 이를 문제로 제기하거나 조직의 적극 대응을 촉구하는 활동을 하기 어려울 수 있다. 이러한 추정으로 '우리 조직은 문제의식과 이견을 표현할 때 눈치가 보이거나 불편한 분위기가 있다'는 항목을 제시하고 문제의 예방과 예측을 얼마나 어렵게 하였는지에 대한 동의 정도를 질문하였다. 넷째, 문제 해결을 위한 전문적인 지식과 기술이 부족한 경우에 문제가 예견되더라도 전문적 조치를 취하기가 어려울 가능성이 있다. 이러한 상황이 공무원들이 인지하고 있는 예견된 실패의 원인으로 중요하게 작용하고 있는지에 관하여 '우리 조직 내부에는 문제를 예측하고 해결할 충분한 전문적인 지식과 기술, 자원을 가지고 있지 못하다'는 문항을 제시하였다. 다섯째, 업무를 수행할 때 시간적 압박이 큰 경우도 문제에 대한 사전 예측과 대응 활동이 미흡할 가능성이 크기에 '우리 조직은 발생할 문제를 미리 예측하기에 충분한 시간적 여유가 없다'는 항목을 통하여 그 인지된 영향력을 조사하였다. 마지막으로, 관심의 부족을 제시하였는데, 조직의 전반적인 관심이 '발생하지 않은 문제를 미리 탐색하는 것을 의미 있는 업무로 인정하지 않는다'면 문제 예견이나 예방을 위한 노력을 다할 유인이 적어질 것이므로 예견된 실패의 한 원인으로 제시하였다.

세 번째 분석 내용이자 이 연구에서 검증하려는, '조직의 책임회피 행태와 예견된 실패 사이의 관계성'은 회귀분석을 통하여 이뤄지며, '지시로의 책임회피 인식'과 '법규로의 책임회피 인식'에 관한 각각 단일의 측정문항을 제시하였다. 예견된 실패 사태가 특정한 지식, 자원의 부족이라기보다 법령이나 지시와 같은 확실성으로의 책임회피 분위기 때문이라고 가정하고 이를 공무원의 인식분석을 통하여 탐색하려는 것이다. 조직 내에 '지시로의 책임회피' 행태에 해당하는 항목으로 '자신이 속한 부서에 상부의 지시에 따라 행동했을 경우 책임을 묻지 않는 분위기가 존재한다'는 문항을 제시하였으며, 조직 내에 '법규로의 책임회피' 행태에 해당하는 항목으로 '법규와 운영방침을 어기지 않았을 경우에 책임을 묻지 않는 분위기가 존재한다'는 문항을 제시하였다(<표 6> 참고). 다만, 지시로의 책임회피 행태와 법규로의 책임회피 행태가 복합적 내용을 포함할 수 있는 개념임에도 단일의 항목으로 측정되었으므로 타당성의 한계가 있을 수 있다.

<표 6> 조직의 책임회피 행태와 조직 관리적 특성 등에 관한 측정 문항

구분	설문 문항	
지시로의 책임회피	<b>상부의 지시</b> 에 따라 행동했을 경우에는 책임을 묻기 어렵다는 분위기이다.	5점 척도 (1점: 전혀 동의하지 않음, 5점: 매우 동의)
법규로의 책임회피	<b>법규와 운영방침</b> 을 어기지 않았을 경우에는 책임을 묻기 어렵다는 분위기이다.	
조직 신뢰	내가 소속된 부서의 구성원들 간에는 <b>신뢰가 존재</b> 한다.	
혁신분위기 (Cronbach's α = 0.666)	우리 조직은 기존 관례보다는 <b>새로운 방식의 도입을 장려</b> 하는 분위기이다 우리 조직은 다소 위험을 감수하더라도 <b>모험적인 방법을 시도</b> 하는 것이 장려된다	
성과중시관리	우리 조직은 개인 업무능력과 <b>성과향상에 대하여 중시</b> 하는 분위기이다	

그 외에, 통제 변수로서 ‘조직신뢰’(‘부서 구성원 사이의 신뢰가 존재한다’), 조직의 혁신 분위기(‘우리 조직은 기존 관례보다 새로운 방식의 도입을 장려하는 분위기이다’와 ‘우리 조직은 다소 위험을 감수하더라도 모험적인 방법을 시도하는 것이 장려된다’), 조직의 성과 중심 수준(‘우리 조직은 개인 업무능력과 성과향상에 대해서 중시하는 분위기이다’와 ‘우리 조직은 조직의 생산성과 성과관리에 대하여 관심이 많다’) 등을 포함하였다. 조직신뢰, 혁신분위기, 성과중시분위기 등은 여러 선행연구를 통하여 공무원의 혁신 또는 적극적 행태에 영향을 줄 수 있는 주요 요인들로 다뤄져왔기에 문제의 예견과 예방을 위한 행태에도 충분히 영향을 미칠 수 있을 것이다. 조직신뢰가 높다면 문제 예견과 예방이 적극적인 가능성이 있으며(송운석·김용빈, 2010; 정재화·강여진, 2007; 설홍수, 2006; Van Dynem, Ang, & Botero, 1994), 조직이 새롭고 모험적인 시도를 중시한다면 문제의 사전 예방을 위한 적극성도 인정될 가능성이 있다(이효주·최은영·박성민, 2017; Wang & Hsieh, 2013; Jiang, Lepak, Hu & Baer, 2012; Morrison, 2011; Dyne, Ang & Botero, 2003). 또한 개인의 성과를 중시하는 조직관리가 이뤄진다면 구성원의 문제 예방을 위한 적극성이 고무될 가능성(고은비·한영석, 2019; Schneider, Eharhart, & Macey, 2011; De Dreu, Nijstad, & Van Knippenberg, 2008)도 기대할 수 있다.

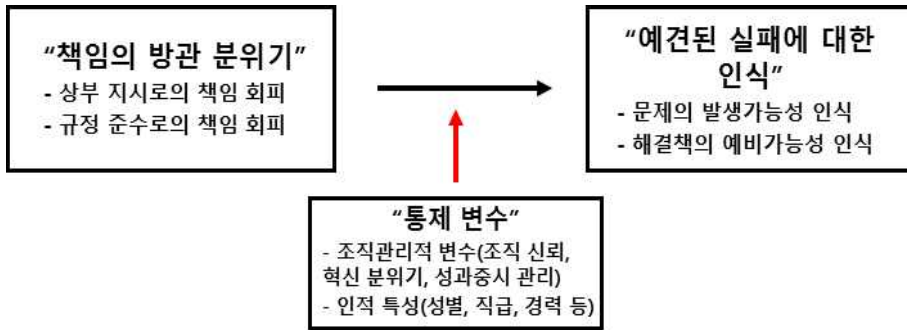
또한, 인구 특성 중 직책, 직급, 근속 년수를 탐색적으로 생각하여 통제변수에 고려함으로써 직책이 높고 관리자에 해당하는 구성원들이 문제에 대한 예견 가능성과 책임 인식이 높을 가능성을 확인하고 통제할 수 있다. 직급과 근속 년수 역시, 해당 조직에서 구성원으로 오래 근무한 경우, 조직의 상황과 맥락을 더 많이 이해하고 있고 그러한 맥락 속에서 실패에 대한 예견 가능성이 높거나 혹은 낮을 가능성을 있다. 따라서 이러한 요인들을 통제한 가운데에서 나타나는 책임회피와 예견된 실패 상황에 대한 인식의 관

계를 살펴보려 한다.

조직신뢰는 단일 항목으로 측정되었으며, 조직의 혁신분위기와 성과 중시 관리는 각 2개 문항으로 구성되어 측정되었으며 두 요인 모두 신뢰도 값(Cronbach's α)이 0.6을 넘어서 요인으로서의 통계적 신뢰성이 있다고 판단할 수 있었다(<표 6> 참고).

따라서 법규와 지시 같은 확실성에 집착하는 책임회피 분위기가 예견되었던 문제의 실패를 가져올 수 있다는 관계의 탐색을 위하여, '지시로의 책임회피 분위기를 강하게 인식할수록 조직의 실패를 예견하였다는 인식이 높을 것이다(가설1)', '법규로의 책임회피 분위기를 강하게 인식할수록 조직의 실패를 예견하였다는 인식이 높을 것이다(가설2)' 라는 가설을 제시하고 <그림 2>와 같은 모형으로 회귀분석을 진행하였다.

<그림 2> 분석틀



#### IV. 예견된 실패와 책임회피에 관한 공무원의 인식분석

##### 1. 문제의 예견 가능성에 관한 인식

분석 결과, 소속된 조직에서 발생하였던 큰 문제들을 돌아볼 때, '문제 발생을 사전에 인지하였다'는 응답이 평균 3.33, '해결책을 예비할 가능성이 있었다'는 응답이 평균 3.335로 나타나 응답자들에게 조직의 문제가 대체로 예견되었지만 예방에는 실패하고 있다는 인식이 보통 이상의 수준으로 나타났다. <표 7>의 항목별로 응답 수준을 보면, '최근 조직에서 발생했던 큰 문제들은 대체로 그와 유사한 사건이 발생'한 적이 있었으며(평균 3.42, 긍정 응답 47%), '문제 발생을 막기 위해 다른 선택을 할 가능성'이 충분히 있었고(평균 3.40, 긍정 응답 46.6%), '조직의 실수는 예상 가능한 방식으로 재발하였다'

고 응답하였다(평균 3.31, 긍정 응답 42.6%). 응답자의 약 43% 이상이 문제의 발생을 예측할 수 있었다는 점을 인정하는 것이며 예측하기 힘들었다는 응답(부정 응답)은 약 10%에 그치고 있었다.

예견되었음에도 문제를 예방하는데 실패하였던 경우가 절반 가까이 인식된 이러한 결과는 조직에서 발생하는 문제가 예측의 어려움으로 사전 해결에 실패하는 것은 아니라는 것을 추론할 수 있으며, 현재 조직에서 발생하는 많은 문제들이 뜻밖의, 미처 예측하지 못했던 문제라거나 해결책 찾기가 어려운 ‘난제’라서 예방에 실패하였던 것이 아님을 강하게 의심할 수 있는 대목이다.<sup>18)</sup>

또한 문제의 사전인지 가능성과 해결책의 예비가능성의 평균이 모두 3점을 넘는 이러한 결과를 앞서 이론적 논의에서 제시하였던 <표 1>의 ‘예견 가능성에 따른 문제 상황’의 유형과 연결하면, 문제의 사전인지 가능성과 해결책의 예비가능성이 모두 높은 상황 A의 영역에 해당한다고 할 수 있다. 앞서 가정한다면, 상황 A에서 정부는 예기적 책무성이 다른 상황보다 더 강하게 요구됨에도 현실에서는 예방에 실패한 결과를 맞이하였다면, 그 원인의 진단이 중요할 것이다. 예견된 실패가 책임회피와 같은 행태의 영향으로 발생하였을 가능성, 다시 말해 예기적 책무성을 회피하였을 가능성을 검증할 필요가 있다는 것이다.<sup>19)</sup>

<표 7> 조직 실패의 예견 가능성에 관한 인식

항 목		평균		표준 편차	긍정	부정
문제의 사전 인지 가능성 측면	문제 발생의 짐작 가능성	3.26	3.330	.808	39.8%	16.4%
	유사한 사건의 존재	3.42		.772	47.0%	10.2%
	문제 재발의 예상 수준	3.31		.804	42.6%	15.2%
해결책의 예비가능성 측면	문제의 해결책에 관한 사전 인지	3.27	3.335	.814	40.6%	16.6%
	문제 예방을 위한 충분한 선택 가능성	3.40		.776	46.6%	10.2%
평균		3.33		.794	43.3%	13.7%

\* 긍정=매우 동의+동의, 부정=전혀 동의하지 않음+동의하지 않음.

18) 다만, 앞서 언급하였듯이 사후과잉확신 편향의 가능성을 고려해야 하므로 문제의 예견이 가능했던 정도에 대한 해석에 있어 어느 정도 제한과 한계를 두어야 할 것이다.

19) 한편, 측정 항목이 조직이나 업무의 특성을 특정하지 않은 개괄적인 질문이었으므로 소속 부처나 담당 업무에 따라서 문제의 사전인지나 해결책의 예비에 관한 가능성 인식은 다를 수도 있다. 이 가능성을 확인하기 위해 응답자의 업무 분야별로 실패의 예견 가능성 인식 차이를 검정한 결과, 통계적 유의성을 발견하지 못하였다. 향후, 부처 및 업무의 특성을 고려한 문항 개발과 조사가 필요할 것으로 판단된다.

## 2. 예견된 실패에 대한 원인 귀인

그렇다면 공무원들은 조직의 문제를 예견하면서도 예방하지 못했던 이유를 무엇 때문이라고 생각할까? 문제의 사전 해결을 어렵게 할 수 있는 조직관리 차원의 여러 요인들을 제시하여 원인을 평가하도록 한 결과는 <표 8>과 같다. 예견된 실패에 대하여 가장 큰 원인으로 인식된 것은 조직의 권위주의적 분위기나 압력으로 나타났는데 평균 3.21, 응답자의 38.6%가 ‘문제의식과 이견을 표현할 때 눈치가 보이거나 불편한 분위기’가 문제의 예방을 가장 어렵게 한 요인이라고 꼽은 것이다. 이견을 말하기 어려운 분위기, 예를 들어 권위주의적 분위기가 선제적 해결 노력을 어렵게 하는 가장 큰 요인이 될 수 있다는 것이다. 두 번째로는 ‘시간적 여유의 부족’이 꼽혔는데 평균 3.19, 긍정 응답비율이 34.4%로 나타났는데 현재 진행 중인 문제를 처리하기에도 바쁠 만큼 시간적 압박을 느끼는 상황에서 아직 발생하지도 않은 일의 예방을 위한 활동을 적극적으로 수행하기는 어렵다는 인식이 강함을 알 수 있었다.

또한 ‘조직의 성과관리의 기준에 예측과 예방 활동이 반영되지 못하는 문제’도 평균 3.12, 긍정 응답비율 31.6%로 높게 나타났다. 문제 해결을 위한 사전적 예방 노력이 자신의 성과로 적절히 평가되어 정당하게 보상받기 어려운 체계라면 예기적 책무의 수행은 어려울 것이다. 반면, 전문적 지식, 기술, 자원의 부족을 원인으로 꼽은 경우는 평균 2.98, 긍정 응답 28.8%로 나타나 보통 이하의 인식 수준을 보였다. 문제 예방의 실패가 전문 지식이나 기술의 부족으로 발생하기보다는 자신의 판단과 견해를 사전에 제기하기 어려운 조직 분위기나 문화에 기인되는 것임을 의심해 봄직한 결과이며, 사전에 해당 문제에 대해서 ‘몰랐던 것’이 아니라 ‘알아도 말하지 못했다’는 것을 추론할 수 있다.

<표 8> 예견된 실패의 원인 귀인

항 목	평균	표준편차	긍정	부정
1) 문제의식과 이견 표현이 어려운 조직 분위기	3.21	.922	38.6%	20.6%
2) 시간적 여유의 부족	3.19	.877	34.4%	19.4%
3) 성과평가 기준의 문제	3.12	.823	31.6%	19.6%
4) 조직적 관심의 부족	3.08	.867	30%	24%
5) 분화된 구조	3.03	.863	27.8%	24.4%
6) 전문적인 지식과 기술, 자원의 부족	2.98	.905	28.8%	29.6%

\* 긍정=매우 동의+동의, 부정=전혀 동의하지 않음+동의하지 않음.



이러한 공무원들의 귀인 결과는 문제 예방의 실패는 문제의식과 이견을 표현하기 어려운 조직의 분위기, 다시 말해 조직의 책임회피 행태에 중요한 원인이 있을 것이라는 본 연구의 가정과 연결되는 것이다. 결국 문제의 사전해결을 위해서는 다른 어떤 요인들보다도, 책임회피를 합리화하고 방관하는 조직행태를 극복하기 위한 방안이 요구된다고 할 수 있을 것이다.

### 3. 예견된 실패 인식과 책임회피 인식과의 관계 분석

#### 1) 조직의 책임회피 인식

조직 구성원들이 '예견된 실패'의 원인에 대해서 '문제 의식과 이견 표현이 어려운 조직 분위기'가 가장 중요한 이유라고 인식되었는데, 이러한 조직 분위기에서는 새로운 문제제기나 모험적이고 탐색적인 해결방식이 제기되기에는 많은 한계가 있을 것이다. 설사 그러한 문제제기와 해결방식이 채택되었다고 하더라도 '누가 책임질 것인가?'에 부딪히게 될 경우 확실한 법령이나 상사의 지시, 명령에 기대려는 경향이 짙어져서 예기적 책무를 회피하는 행태가 만연할 수 있다. 법령이나 지시와 같은 '확실성으로의 책임회피' 분위기가 강할수록 공무원은 사후적 대응에만 집중할 뿐, 사회문제의 사전적 해결을 위한 관심은 줄어들 것이며, 예견된 실패 현상이 늘어날 수 있다. 이러한 맥락에서 예견된 실패 인식과 책임회피 성향 사이의 관계를 분석하여 '책임회피 인식이 예견된 실패에 영향을 미치고 있는가'를 확인해 보는 것은 중요하다. 실패를 예견했다는 것이 예기적 책무성을 다하지 못한 것이 아니라, 책임회피로 인한 결과라는 관계성이 확인되어야 예기적 책무성에 대한 비판을 할 수 있기 때문이다.

먼저, 책임회피 인식과 관련하여 조직의 법규나 지시를 준수하는 것으로서 책임을 다하였다는 인식이 얼마나 존재하는지를 물어본 결과, 공무원들의 지시와 법규로의 책임회피 수준은 <표 9>와 같이 '보통'을 약간 상회하는 수준으로 나타났다. '법규와 운영방침을 어기지 않았을 경우에는 책임이 없다'(법규로의 책임회피)는 응답이 평균 3.30, 긍정 응답이 43.6%로 나타났고, '상부의 지시에 따라 행동했을 경우에는 책임이 없다'(지시로의 책임회피)는 응답이 평균 3.05, 긍정 응답이 33.6%였다. '지시로의 책임회피'보다는 '법규로의 책임회피' 수준이 약간 더 높게 인식되고 있었다. 이러한 결과는 공무원이 자신의 책무를 지시나 법규의 준수만으로 한정 짓고 그 외의 책임을 회피하는 행태가 조직에 있다는 것을 의미한다.

<표 9> 조직의 책임회피 수준에 관한 인식

항 목	평균	표준편차	긍정	부정
1) 법규로의 책임회피 수준	3.30	.915	43.6%	16.8%
2) 지시로의 책임회피 수준	3.05	.969	33.6%	26.8%

\* 긍정: 매우 동의+동의, 부정: 전혀 동의하지 않음+동의하지 않음.

다음으로 변수들 간의 관계를 파악하기 위하여 실시한 상관관계 분석의 결과는 <표 10>과 같다. Pearson 상관계수의 관계 상, 예견된 실패 인식이 독립변수로 상정된 ‘지시로의 회피’ 및 ‘법규로의 회피’, 그리고 조직관리적 특성 변수 등과 유의미한 양(+)의 상관관계가 존재하는 것으로 나타났다. 이것은 사전적이며 능동적인 노력이 부족하였어도 법규와 명령, 지시 등에 따라서 수행된 결과라면 책임을 물을 수 없다는 책임회피 인식이 강한 조직일수록 예견된 실패 현상이 많이 발생할 것이라는 추론에 부합한다. 또한, 연령과 직책 등의 변수가 예견된 실패 인식 변수와 유의미한 양(+)의 상관관계를 가짐으로써 오랜 조직생활을 거치면서 학습된 조직사회적 특성이 예견된 실패 인식에 영향을 미칠 수 있음을 예상하게 해준다.

<표 10> 예견된 실패 인식과 다른 변수들과의 상관분석 결과

	예견된 실패인식	지시 회피	법규 회피	조직 신뢰	혁신 분위기	성과 관리	성별	연령	직책	직급	근속
예견된 실패인식	1.000										
지시로의 회피	.263***	1.000									
법규로의 회피	.148***	.418***	1.000								
조직신뢰	-.040	-.031	.160***	1.000							
혁신 분위기	-.030	.162***	.084***	.233***	1.000						
성과관리	.049	.148***	.214	.325***	.555***	1.000					
성별	-.079*	-.122**	-.050	.000	-.107**	.010	1.000				
연령	.113**	.046	.059	.086*	.233***	.160***	-.383***	1.000			
직책	.126**	.062	.060	.028	.158***	.070	-.184***	.477***	1.000		
직급	.060	.039	.073	.095*	.124**	.152***	-.215***	.509***	.591***	1.000	
근속기간	.084*	.014	.055	.106**	.199***	.181***	-.241***	.809***	.491***	.574***	1.000

Pearson 상관계수. \*: p<0.05, \*\*: p<0.01, \*\*\*: p<0.001

## 2) 책임회피 인식과 예견된 실패 인식 간의 회귀분석 결과

예견된 실패에 대한 인식을 종속변수로 하고 지시로의 책임회피와 법규로의 책임회피 인식 간 관계를 중심으로(Model 1) 조직신뢰, 혁신 장려 분위기, 성과중심 관리(Model 2), 개인적 특성 등을 통제변수로 함께 포함(Model 3)하여 모형을 구성한 후 3단계의 회귀 분석을 실시한 결과는 <표 11>과 같다.<sup>20)21)</sup> 분석 결과, ‘지시로의 책임회피’ 조직행태 인식과 ‘예견된 실패’ 인식은 Model 1( $t=5.108, p<.000$ ), Model 2( $t=5.147, p<.000$ ), Model 3( $t=5.060, p<.000$ ) 모두에서 통계적으로 유의미한 관계로 확인되었다(가설 1 채택). 자신이 속한 조직에 상부의 지시에 따라 행동했을 경우에는 책임이 없다는 분위기가 높다고 응답한 경우, 조직에서 발생하는 실패가 예견 가능했다는 인식이 높은 것이다. 상사의 지시에 따라 행동했을 경우는 책임을 묻지 않는다는 인식과 분위기가 조직에 만연되어 있다면, 문제의 발생을 예견하더라도 이를 해결하기 위한 적극적 노력을 수행할 가능성은 낮아질 수 있다는 것이다. 이 결과는, 예견된 문제의 사전 해결을 제약하는 것은 무엇보다 지시에의 복종을 지나치게 강조하는 조직행태임을 의미할 수 있다.

반면, 법규로의 책임회피 분위기와 예견된 실패 인식은 Model 1, 2, 3 모두에서 통계적 유의성이 확인되지 않았다(가설 2 기각). 예상과는 다르게 자신이 법규와 운영방침에 따라 행동했을 경우 책임질 것이 없다는 분위기와 조직에서 발생하는 실패의 예견 가능성과 그 관계가 발견되지 않은 것이다.

또한 조직관리적 특성 중 혁신을 장려하는 조직 분위기가 예견된 실패를 줄일 수 있는 원인으로서 Model 2( $t=-2.038, p<.01$ )와 Model 3( $t=-2.724, p<.01$ )에서 통계적으로 유의미하게 나타났다. 새로운 시도와 혁신을 장려하는 조직 분위기가 있다고 응답할수록, 예견된 실패에 관한 인식이 낮게 나타난 것이다. 이는 예견된 문제의 예방을 위해서는 조직이 새로운 시도와 혁신의 노력을 인정하고 가치 있게 여기는 분위기를 마련하는 것이

20) 단일 설문조사를 통해서 종속변수와 독립변수 전체를 묻는 자기보고 방식은 단일자료편향(common method bias)이 나타날 수 있다. 따라서 Harmon's 단일요인검증을 통해서 분산설명력을 검토해볼 필요가 있는데 분산설명력에서 한 요인의 설명력이 절대적인가(50% 이상)를 확인한 결과, 첫 번째 요인이 28%로 나타나 우려할 만한 수준은 아닌 것으로 나타났다.

21) 모형의 F값에 대한 유의확률이 0.000으로서 회귀모형이 적합하다고 할 수 있다. 다만, 모형에 포함된 독립변수들이 종속변수인 예견된 실패를 설명하는 정도를 나타내는 수정된 R<sup>2</sup>의 값은 8.5%로 낮은 편이라 한계가 있으나 본 분석이 예견된 실패를 설명하는 원인 변수들을 찾는 것이 목적이 아닌, 책임회피 인식과 예견된 실패 인식 사이의 관계를 확인하는 것만으로 한정되었기 때문에 분석의 정당성을 찾고자 한다. Durbin-Watson 값은 2.0017로 나타난 1과 3사이에 위치하므로 잔차의 독립성 가정을 충족하였다고 판단하였다. 또한 VIF 값이 10미만이면 다중공선성 문제가 없는 것으로 판단되는데 여기서는 모두 1점대이므로 다중공선성 문제도 없는 것으로 판단하였다.

중요함을 시사한다. 요컨대, 조직의 문제를 사전에 예방하는 역량을 높이기 위해서는 명령과 지시에 복종했다면 공무원으로서 할 바를 다 했다고 여기는 좁은 책임 인식 또는 책임회피의 분위기를 쇠신하는 것이 중요하며, 새로운 시도나 모험을 장려하는 조직 분위기 역시 예견된 실패를 낮출 수 있음을 의미하는 것이다.

<표 11> 예견된 실패 인식과 책임회피 인식 간의 회귀분석 결과

모형	Model 1				Model 2				Model 3			
	비표준화 계수		표준화 계수	t	비표준화 계수		표준화 계수	t	비표준화 계수		표준화 계수	t
	B	표준오차	β		B	표준오차	β		B	표준오차	β	
상수	2.817	.099		28.418	2.938	.148		19.790	2.726	.237		11.492
지시로의 책임회피	.138	.027	.243	5.108***	.142	.028	.250	5.147***	.140	.028	.245	5.060***
법규로의 책임회피	.028	.029	.046	.973	.026	.029	.043	.875	.022	.029	.036	.750
조직 신뢰					-.027	.032	-.039	.405	-.025	.032	-.037	-.801
혁신 분위기					-.072	.035	-.107	-2.038*	-.098	.036	-.146	-2.724**
성과 관리					.054	.039	.074	1.368	.061	.040	.085	1.545
성별									-.022	.053	-.019	-.411
연령									.007	.005	.102	1.299
직책									.104	.049	.117	2.106*
직급									-.044	.042	-.060	-1.027
근속기간									-.005	.027	-.014	-.175
모형설명	F=18.906***, R <sup>2</sup> =.071, Adj.R <sup>2</sup> =.067, Durbin-Watson=2.028				F=8.626***, R <sup>2</sup> =.080, Adj.R <sup>2</sup> =.071, Durbin-Watson=2.037				F=5.607***, R <sup>2</sup> =.103, Adj.R <sup>2</sup> =.085, Durbin-Watson=2.0017			
	*: p<0.05, **: p<0.01, ***: p<0.001				*: p<0.05, **: p<0.01, ***: p<0.001				*: p<0.05, **: p<0.01, ***: p<0.001			

한편, 통제적 변수인 ‘직책’과 ‘예견된 실패’ 인식은 Model 3(t=2.106, p<.01)에서 통계적으로 유의미한 관계로 확인되었다. 책임과 권한이 많은 팀장급 이상일수록 조직에서 발생하는 실패가 예견 가능했다는 인식이 높은 것이다. 이러한 분석결과는 관리자급 이상의 관료의 경우는 관리자적 역량과 경험, 축적된 지식으로 문제를 예견할 가능성이 높을 수 있음을 의미하며, 더불어 높은 직책에서조차 예견 가능했음에도 사전 해결에 실패할 수밖에 없는 여러 정치적, 조직적 요인으로 있음을 짐작하게 한다.

#### 4. 분석결과의 시사점

첫째, 분석 결과, 약 43%의 응답자들이 조직에서 발생했던 큰 문제들이 사전에 예견 가능했다고 밝히고 있었다. 사후과잉확신 편향을 감안하더라도 적지 않은 이들이 예견된 실패를 인정하고 있으므로, 예방의 실패가 문제의 사전인지와 해결책의 예비 가능성이 모두 높은 상황(<그림 1>의 A)에서 주로 발생하고 있음을 의미한다고 할 것이다.

정부가 문제 예방에 실패하는 것이 단지, 예측과 예견의 기술적 역량의 문제만은 아니며, 일부는 관료제 조직행태 상의 문제임을 짐작할 수 있다. 특히, 지자체 소속 중하위직 공무원이 다수였던 표본 분포를 고려하면, 전략적 결정 업무를 맡는 고위직 공무원만이 아니라 다수의 일선 중하위직 공무원들도 자신의 업무를 수행하는 과정에서 문제의 발생을 사전 인지하고 적절한 해법을 충분히 제시할 역량이 있음에도 이를 발현하지 못함을 알 수 있다.

그러므로 정부의 문제 예방 역량을 높이기 위해서는 미래예측의 기술적 합리성을 높이는 동시에, 공무원들의 문제 발견에 관한 의견을 사전에 적극적으로 표출할 방안을 모색해야 할 것이다. 예견되는 문제의 사전 해결을 위하여 해당 조직과 공무원이 적극적으로 나설 수 있는 유인기제의 설계가 정부의 미래 문제의 대응 역량 강화에서 중요한 관건이 되는 것이다.

둘째, 본 연구는 예견 가능했던 문제임에도 적절한 사전 대응에 실패하는 이유가 조직 내 책임회피 행태의 영향을 받음을 가정하였었다. 법규나 지시를 따른 것이라면 책무를 충분히 다 한 것이며, 그 외의 책임을 질 이유가 없다는 인식이 조직에 만연에 있을 경우, 사전 예방을 위한 적극적 행정은 줄어들 수 있기 때문이었다. 분석 결과, 상사의 지시에 따른 행동이라면 자신의 책임을 다하였다는 인식이 조직에 강할수록 실패를 예견했다는 응답이 더 높았기에, 이러한 가정이 어느 정도 타당할 수 있다고 추론되었다. 관료의 선제적 행동을 제약하여 실패에 이르게 하는 중요한 한 원인은 지시에의 지나친 복종 요구, 그리하여 지시 없이는 먼저 행동하지 않으려는 것일 수 있다. 또한 조직에서 혁신적 활동을 장려하는 분위기가 강한 경우에 예견된 실패 인식이 낮은 결과를 볼 때, 문제 예방에 실패하는 주요 이유는 지시와 다른 의견을 제기하고 발언할 수 있는 조직 문화적, 제도적 기반이 부족한 것일 수 있다. 따라서 공무원의 적극성과 혁신성을 발휘할 수 있는 관리 제도의 설계가 필요하다고 판단된다.

셋째, 직책이 높은 구성원일수록 조직에서 발생하는 큰 문제들에 대하여 사전에 예견 가능했다고 응답하고 있다. 공무원의 경우 책임과 권한이 큰 직책이 될수록 상부기관의 지시 등 정치적인 환경에 더 많이 노출될 뿐만 아니라 정치적 합리성이 반영된 정책적

판단을 내려야 하는 상황에 직면하기 때문에 의사결정을 내려야하는 당사자는 부담을 느낄 수밖에 없다. 더욱이 책임소재로 인한 본인의 인사문제까지 고려된다면 적극적으로 문제해결에 나서기보다 침묵하여 책임을 회피하려는 가능성은 더욱 높아질 수 있다. 이러한 상황에서는 기존에 무난하게 평가받았던 제도와 정책을 따르는 경로의존적 조치를 선택함으로써 문제의 새로운 해결시도를 피하려 할 수 있다. 그러므로 상부기관의 지시 등 정치적 환경과 압력 속에서도 고위직 관료들의 전략적, 선제적인 선택할 보장할 제도가 필요하다고 보여 진다.

## V. 결론: 조직의 예기적 책무를 어떻게 확보할 것인가?

본 논문은 정부 관료제가 문제 예방에 무능력한 체계라는 사회적 비판에 직면하여, 관료적 예측(bureaucratic foresight)이 항상 무능하기 보다는 예측된 바를 적극적으로 조치하기 어렵게 만드는 조직적 행태와 제약이 있을 것이라고 전제하였다. 정부 조직 내에 문제의 발생을 예견할 수 있음에도 사전에 해결을 방관하는 행태가 존재하며, 그 원인의 하나로서 법규와 지시에 따름으로서 자신의 책임을 다하였다는 책임회피 분위기의 영향을 살펴보았다. 정부의 예기적 책무성이 단순한 규범적 기대에 그치지 않고 실효성 있는 책무가 되도록 하는 것이 무엇보다 중요하며, 이를 위해서는 공무원 개인의 선의나 윤리적 책임을 넘어서 적극적인성을 발휘할 수 있는 조직관리 차원의 방안들이 모색되어야 한다. 이를 위해 공무원들이 어떤 조직적 요인들이 예기적 책무를 제약한다고 인식하는지를 더불어 살펴보았다.

응답자들의 원인 귀인 결과에 근거하여, 정부의 예기적 책무를 확보하기 위한 몇 가지 제안을 한다면 다음과 같다.

첫째, 공무원들은 자신들이 문제 발생을 예상했으면서도 예방하지 못했던 주요 원인으로 문제의식과 이견 표출이 어려운 조직의 분위기, 시간적 압박, 성과평가 기준의 문제 등을 꼽았으나, 전문적인 지식과 기술의 부족으로 예방하지 못한다는 것에는 부정적으로 나타나 전문성의 부족이 주요 문제가 아니라고 인식하였다. 전문적 지식이나 기술의 부족으로 예방에 실패하기보다는 자신의 우려를 사전에 밝히고 대책 마련을 요구할 수 있는 조직 분위기가 부족하기 때문이라는 것이다. 앞서 지시로의 책임회피가 예견된 실패를 유발할 수 있다는 분석 결과와 연결하면, 지시 내용에 이견을 허심하게 밝힐 수 있는 분위기가 문제 예방에 상당히 중요한 것으로 보인다. 지시를 그대로 수행하는 것이

아니라 유연하게 적용하고 상황에 따라 변경할 수 있는 기반이 마련될 때 정부는 예기적 책무를 다할 수 있을 것이다.

이러한 기반 마련을 위해서는 리더십을 중요할 것이다. ‘조직 내에서 발언을 하는 것이 무시될 것’, ‘상사로부터의 보복과 불이익을 초래할 것’이란 부정적 기대가 구성원들 사이에 강한 믿음과 분위기로 공유되었다면 불확실한 문제 해결을 위한 수평적인 소통은 어렵고(Morrison & Milliken, 2000: 710-715), 고위관리자들 역시, 조직에 관한 부정적인 피드백을 받기 꺼리며, 부하를 신뢰하지 못하는 경향을 보이기 쉽다(Athanassiades, 1973; Roberts & O'Reilly, 1974). 예견되는 문제에 대한 자유로운 논의를 이끌기 위해서는 고위관리자들의 태도 변화가 중요할 것이기에, 이견의 표명을 불안함 없이 할 수 있도록 하는 소통의 리더십으로 상호 신뢰하고 발언할 수 있도록 보장해야 할 것이다.

둘째, 예기적 책무를 다할 수 있는 조직으로 혁신하기 위해서는, 성과평가와 보상을 예방의 노력 인정과 연결해야 할 필요가 있다. 현재 성과평가 기준을 충실히 따르더라도 발생할 우려가 높은 문제를 미연에 방지하기가 어렵다는 응답이 약 31%로 나타났으므로, 사전 예방을 위한 활동이 성과평가의 기준과 지표로 반영될 수 있도록 설계할 필요가 있을 것이다. 현재 예방을 위해 필요한 활동을 하지 않더라도 그러한 부작위를 통제할 방법이나 실효적 수단은 사실상 없다.<sup>22)</sup> 책무 이행의 태만(omission)에 대한 통제가 지시받은 책무 이행의 잘못(commission)에 대한 통제에 비할 때 그 통제의 강도가 현저히 낮은 현실에서(정승윤, 2012), 예기적 책무성은 공무원 개인의 선의에 달린 취약한 규범 또는 선언적 책무에 그칠 수 있다. 따라서 예방 성과에 대한 적절한 보상과 평가가 제공되어야 할 필요가 있는 것이다. 현재의 감사 제도를 통한 내부 통제 역시 책무 이행의 잘못을 통제하는 방향으로 진행됨에 따라서 공무원 입장에서는 최대한 적극적 활동을 줄이는 방향으로 대응하는 것이 합리적인 상황이 되고 있다.<sup>23)</sup> 현재의 성과관리 체계는 업무에 대한 사후 성과와 결과를 평가하는 것에 초점을 두고 있어서 사전적인 예방 노력을 성과측정에 충분히 반영하지 못하고 있다(이재형, 2018). 이런 상황에서 승진에

22) 메르스 환자가 제기한 국가배상소송의 경우 “질병관리본부 소속 공무원들이 메르스 의심환자에 지체 없이 진단검사 및 역학조사를 실시하지 않은 점”에서 국가의 손해배상 책임을 일부 인정하는 판결(서울중앙지방법원 2018. 2. 9. 선고, 2017나9229 판결)이 나온 바 있지만, 공무원의 부작위에 대한 사법적 판단기준은 ‘명백한 고의와 중과실 여부’로서 여러 판례를 보더라도 부작위가 명백한 고의 및 중과실인가를 판단하는 것은 상당히 어렵고 실제로 사법적 책임을 묻은 경우도 극히 드물다.

23) 정부가 여전히 ‘결과의 실패’를 징벌하고 공무원의 도전정신을 저해한다(이민화, 2018)거나 효율성 패러다임의 합법성 위주의 감사를 극복해야 한다(심광호·이철주, 2018: 90-91)는 지적, 그리고 최근 감사원이 발표한 ‘코로나19 경제위기 극복과 방역 적극행정은 과감히 면책한다’ 등의 내용은 예기적 책무의 확보에 있어서 주는 의미가 크다.

도움이 되지 않는 예견과 예방 활동을 업무추진의 우선순위로 삼을 사람은 그리 많지 않을 것이다. 따라서 내부통제의 방향을 전면적으로 전환하는 동시에, 성과평가와 보상 체계를 통해서 최대한 사전 예방의 적극적 행정을 이끌 수 있도록 설계할 필요가 크다. 또한, 문제 예방을 위한 적극적 판단이라는 재량 행위의 결과에 대해서 통제하고 책임을 묻기 보다는, 기록하고 조직 학습의 방식으로 대응하며 예방의 성과에 대해서는 보상하는 방식으로 접근해야 할 것으로 판단된다.

본 연구는 정부가 문제의 발생을 예견하면서도 이를 예방하지 못하는 현상이 존재하는지를 탐색하고 그것이, 사전 해결에 필요한 주도적인 활동을 회피하는 것이 중요한 원인일 수 있음을 탐색하는 것이 목적이었다. 그러므로 사전적 문제 해결이 조직의 책무임을 강조하고 예견과 예방을 위한 사전적 적극성을 발휘할 수 있는 조직인사관리 제도가 마련되어야 할 것을 주장하였다. 그러나 이러한 문제제기와 주장에 비할 때, 탐색적 연구로서의 한계와 대안 제시의 추상성이라는 제약, 향후 대안 설계를 위한 구체적인 실증분석의 필요가 있음을 연구의 한계로 밝힌다.

## 참고문헌

- 강제상·고대유. (2014). 한국적 조직침묵의 개념과 측정도구 검증. 「한국인사행정학회보」 13(1): 141-159.
- 고은비·한영석. (2019). 위계적 조직구조와 성과주의 인사시스템이 침묵 풍토와 이기적 침묵 행동에 미치는 영향. 「한국심리학회지: 산업 및 조직」. 32(4): 473-494.
- 김도승. (2010). 「국가재정건전화를 위한 중기재정관리관리제도 개선방안」. 한국법제연구원.
- 김병섭·김정인. (2016). 위험사회와 관료책임. 「한국사회와 행정연구」, 26(4): 379-407.
- 김영평. (2008). 정책이론에서 합리성의 한계와 모순의 관리, 「행정논총」, 46(3): 1-33.
- 김윤권 외. (2019). 「미래예견적 국정관리와 정부혁신」. 경제·인문사회연구회 협동연구총서 19-05-01.
- 문명재·이철주·주기완·하연희·곽연륜. (2007). 대형국책사업 집행실패의 영향요인 분석. 「한국정책학회보」, 16(2): 49-89.
- 박천오. (2016). 한국 공무원의 책임 확장. 「한국행정학회보」, 50(1): 1-25.
- 배준식·이세구. (2011). 「다년도 예산제도 도입 방안 연구」. 서울시정개발연구원.
- 설홍수. (2006). 조직혁신 과정에서 사회정치적 지원, 조직지원인식, 혁신행동의 관계. 「조직과 인사관리연구」, 30: 63-85.



- 송운석·김용민. (2010). 조직 신뢰와 혁신 행동과의 관계에 관한 연구. 「사회과학연구」, 26(3): 127-151.
- 심광호·이철주. (2018). 교육감사 결과의 수용성과 영향요인에 대한 실증분석: 시·도교육청과 학교단위 구성원의 인식을 중심으로. 「교육행정학연구」, 36(4): 73-101.
- 안문석. (1994). 행정지능론: 관료실패의 증상분석. 「사회과학논집」, 19: 149-175.
- 윤건수. (2017). 공직 수행의 딜레마와 의사결정의 어려움. 「정부학연구」, 23(3): 1-35.
- 이민화. (2018). 정책실패 감사가 국가혁신 막아. 서울경제 2018. 12. 12일자 <https://www.sedaily.com/NewsView/1S8FQC14L2>
- 이종범. (2005). 불확실성, 모호성과 딜레마 상황 하에서 절차적 합리성의 탐색. 「행정논총」, 43(4): 1-27.
- 이중수. (2016). '적극행정'의 활성화를 위한 쟁점과 방안 고찰. 「지방행정연구」, 30(4): 3-24.
- 이재형. (2018). 성장마이크로셋·상시 피드백 중시하는 애자일(agile)이 포스트 성과주의의 중심. DBR 259호. [https://dbr.donga.com/article/view/1201/article\\_no/8853](https://dbr.donga.com/article/view/1201/article_no/8853)
- 이효주·최은영·박성민. (2017). 입법부 공무원의 성과평가제도 수용성에 미치는 영향요인 연구: AMO 이론과 사회자본이론 관점을 중심으로. 「한국조직학회보」, 14(2): 1-45.
- 정승윤. (2012). 국가배상법상 위법과 고의·과실에 관한 대법원 판례 분석·비평. 「법학논총」, 19(1): 189-224.
- 정재화·강여진. (2007). 공무원의 인사공정성 인식이 혁신적 업무행동에 미친 영향: 중앙부처 공무원의 인식을 중심으로. 「한국행정학보」, 41(3): 243-271.
- 정현선·박동건. (2013). 중업원 침묵의 전염: 방어적 및 체념적 침묵을 중심으로. 「한국심리학회지: 산업 및 조직」, 26(1): 73-101.
- 조숙정. (2016). 감염병 행정의 현상 진단과 개선방안: 정보프로세스관점에서. 「국정관리연구」, 11(2), 77-108.
- 최인철. (2007). 「나를 바꾸는 심리학의 지혜 프레임」. 서울: 21세기북스.
- 최인철. (2004). 사후 과잉 확산 편향과 인과 추론. 「한국심리학회지: 일반」, 23(1): 137-152.
- 한승주·정주용. (2011). 위기관리시스템의 조직화된 무질서의 원인에 관한 연구: 구제역 재난 사례를 중심으로. 「한국행정연구」, 20(2): 35-66.
- 홍성욱. (2018). 가슴기살균제 참사와 관료적 조직 문화. 「과학기술학연구」, 18(1): 63-127.
- Argyris, C., & Schön, D. A. (1996). *Organizational Learning II: Theory, Method, and Practice*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Beck, U. (1998). Politics of Risk Society. In J. Franklin(ed.), *The Politics of Risk Society*. Cambridge: Polity Press, 9-22.
- Bennis, W. G. (1967). *Beyond Bureaucracy*. In *American Bureaucracy*(eBook version, 2017). NY: Routledge, 3-16. <https://www.taylorfrancis.com/books/e/9781315082707>
- Bernstein, D., Aßfalg A., Kumar, R., & Ackerman, R. (2016). Looking Backward and Forward on

- Hindsight Bias. *Handbook of Metamemory*, 289–304. Oxford.
- Blau, P. M. (1955). *The Dynamics of Bureaucracy*. Chicago: University of Chicago Press.
- Bozeman, B. & Kingsley, G. (1998). Risk Culture in Public and Private Organizations. *Public Administration Review*, 58(2): 109–18.
- Bozeman, B. (1993). A Theory of Government “Red Tape”. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 3(3): 273–304.
- Casamayou, M. H. (1993). *Bureaucracy in Crisis: Three Mile Island, the Shuttle Challenger, and Risk Assessment*. Westview Press.
- Catino, Maurizio. (2013). *Organizational Myopia: Problems of Rationality and Foresight in Organizations*. Cambridge University Press.
- Chi, S. Keon. (1991). Foresight Activities in State Government. *Futures Research Quarterly*, 7(4): 47–60.
- Choi, T., & Chandler, S. M. (2015). Exploration, Exploitation, and Public Sector Innovation: An Organizational Learning Perspective for the Public Sector. *Human Service Organizations: Management, Leadership & Governance*, 39(2): 139–151.
- Cooper, T. L. (2012). *The Responsible Administrator: An Approach to Ethics for the Administrative Role*. John Wiley & Sons.
- Dahl, R. A., & Lindblom, C. E. (1953). *Politics, Economics and Welfare: Planning and Politico-Economic Systems, Resolved into Basic Processes*. NY: Harper & Brothers.
- Downs, A. (1967). *Inside Bureaucracy*. RAND Corporation Research Study. Waveland Press.
- De Dreu, C. K., Nijstad, B. A., & van Knippenberg, D. (2008). Motivated Information Processing in Group Judgment and Decision Making. *Personality and Social Psychology Review*, 12(1): 22–49.
- Drennan, L. T., McConnell, A., & Stark, A. (2014). *Risk and Crisis Management in the Public Sector*. Routledge.
- Dyne, L. V., Ang, S., & Botero, I. C. (2003). Conceptualizing Employee Silence and Employee Voice as Multidimensional Constructs. *Journal of Management Studies*, 40(6): 1359–1392.
- Fischhoff, B., & Beyth, R. (1975). I Knew It Would Happen: Remembered Probabilities of Once—Future Things. *Organizational Behavior and Human Performance*, 13(1): 1–16.
- Guston, D. H. (2013). Understanding Anticipatory Governance. *Social Studies of Science*, 44(2): 218–242.
- Halachmi, A. (2003). Governance and Risk Management: the Challenge of Accountability, Transparency and Social Responsibility. *International Review of Public Administration*, 8(1): 67–76.
- Hood, C. (2010). *The Blame Game: Spin, Bureaucracy, and Self-Preservation in Government*.

Princeton University Press.

- Jennings, B., Callahan, D., & Wolf, S. M. (1987). The Professions: Public Interest and Common Good. *Hastings Center Report*, 17(1): 3–10.
- Jiang, K., Lepak, D. P., Hu, J., & Baer, J. C. (2012). How Does Human Resource Management Influence Organizational Outcomes? A Meta-Analytic Investigation of Mediating Mechanisms. *Academy of Management Journal*, 55(6): 1264–1294.
- Jonas, H. (1979). *Das Prinzip Verantwortung: Versuch einer Ethik für technologische Zivilisation*. Frankfurt am Main: Insel Verlag. 이진우 옮김, 「책임의 원칙: 기술시대의 생태학적 윤리」, 서광사, 1994.
- Kaplan, R. S., & Norton, D. P. (1992). The Balanced Scorecard: Measures that Drive Performance. *Harvard Business Review*, January–February issue. <https://hbr.org/1992/01/the-balanced-scorecard-measures-that-drive-performance-2>
- Kaufman, H. (1977). *Red Tape: Its Origins, Uses, and Abuses*. (2015). Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Kearns, K. P. (1998). Institutional Accountability in Higher Education: A Strategic Approach. *Public Productivity & Management Review*, 22(2): 140–156.
- Kernaghan, K. (1986). Political Rights and Political Neutrality: Finding the Balance Point. *Canadian Public Administration*, 29: 639–652.
- Malet, D., & Korbitz, M. (2014). Accountability Between Experts and the Public in Times of Risk. *Australian Journal of Public Administration*, 73(4): 491–500.
- March, J. G. (1991). Exploration and Exploitation in Organizational Learning. *Organization Science*, 2(1): 71–87.
- Matei, A. & Antonie, C. (2015). The Need for Positive Change: Adapting Management in Public Administration, *Procedia Economics and Finance*, 26: 345–350.
- McKee, D. (1992). An Organizational Learning Approach to Product Innovation. *Journal of Product Innovation Management*, 9(3): 232–245.
- Merton, R. K. (1949). Social Structure and Anomie: Revisions and Extensions. In R. N. Anshen(Ed.), *The Family: Its Function and Destiny*. Oxford, England: Harper, 226–257.
- Meyer, C. B., & Stensaker, I. G. (2006). Developing Capacity for Change. *Journal of Change Management*, 6(2): 217–231.
- Meyer, M. W. & Zucker, L. G. (1989). *Permanently Failing Organizations*. Newbury Park, CA: Sage.
- Meier, K. M., Favero, N. & Zhu, L. (2015). Performance Gaps and Managerial Decisions: A Bayesian Decision Theory of Managerial Action. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 25(4): 1221–1246.

- Morrison, E. W. & Milliken, F. J. (2000). Organizational Silence: A Barrier to Change and Development in a Pluralistic World. *Academy of Management Review*, 25(4): 706–725.
- Nair, S. & Howlett, M. (2017). Policy Myopia as a Source of Policy Failure: Adaptation and Policy Learning under Deep Uncertainty. *Policy & Politics*, 45(1): 103–118.
- Nalbandian, J. (1990). Tenets of Contemporary Professionalism in Local Government. *Public Administration Review*, 50(6): 654–662.
- Nicholson–Crotty, S., Nicholson–Crotty, J. & Fernandez, S. (2017). Performance and Management in the Public Sector: Testing a Model Relative Risk Aversion. *Public Administration Review*. 77(4): 603–612.
- Nordhaus, W. D. (1975). The Political Business Cycle. *Review of economic studies*. 42(2): 169–190.
- Osborne, D. & Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government*. New York, NY: Penguin Press
- Perrow, C. (1984). Complexity, Coupling and Catastrophe. *Normal Accidents: Living with High-Risk Technologies*. NY: Basic Books. pp. 62–100.
- Pinchot, G. & Pinchot, E. (1994). *The End of Bureaucracy and the Rise of the Intelligent Organization*. CA: Berrett-Koehler Publishers, Inc.
- Pugh, D. L. (1989). Professionalism in Public Administration: Problems, Perspectives, and the Role of ASPA. *Public Administration Review*, 49(1): 1–8.
- Raisch, S. & J. Birkinshaw. (2008). Organizational Ambidexterity: Antecedents, Outcomes, and Moderators. *Journal of Management*, 34(3): 375–409.
- Roberts, K. H., & O'Reilly III, C. A. (1974). Failures in Upward Communication in Organizations: Three Possible Culprits. *Academy of Management Journal*, 17(2): 205–215.
- Romzek, B. S., & Dubnick, M. J. (1987). Accountability in the Public Sector: Lessons from the Challenger Tragedy. *Public Administration Review*, 47(3): 227–238.
- Romzek, B. S., & Dubnick, M. J. (1994). *Issues of Accountability in Flexible Personnel Systems*. In P. W. Ingraham and B. S. Romzek(ed.), *New Paradigms for Government*. SF, CA: Jossey-Bass. 263–294.
- Schlehahn, E., Aichroth, P., Mann, S., Schreiner, R., Lang, U., Shepherd, I. D., & Wong, B. W. (2015, September). *Benefits and Pitfalls of Predictive Policing*. In 2015 European Intelligence and Security Informatics Conference, 145–148. IEEE.
- Schneider, B., Ehrhart, M. G., & Macey, W. H. (2011). Perspectives on Organizational Climate and Culture. In S. Zedeck (ed.), *APA Handbook of Industrial and Organizational Psychology. Vol. 1. Building and Developing the Organization*, 373–414.
- Schott, R. L. (1976). Public Administration as a Profession: Problems and Prospects. *Public Administration Review*, 36(3): 253–259.

- Senge, P. (1990). *The Fifth Discipline*. New York: Currency Doubleday.
- Tafte, E. (1975). Determinants of the Outcomes of Midterm Congressional Elections. *American Political Science Review*, 69: 812-826.
- Tversky, A., & Kahneman, D. (1973). Availability: A Heuristic for Judging Frequency and Probability. *Cognitive Psychology*, 5: 207-232.
- Tushman, M. L., & O'Reilly III, C. A. (1996). Ambidextrous Organizations: Managing Evolutionary and Revolutionary Change. *California Management Review*, 38(4): 8-29.
- Turaga, R. M. R., & Bozeman, B. (2005). Red Tape and Public Managers' Decision Making. *American Review of Public Administration*. 35(4): 363-379.
- Van Dyne, L., Ang, S., & Botero, I. C. (2003). Conceptualizing Employee Silence and Employee Voice as Multidimensional Constructs. *Journal of Management Studies*, 40: 1359-1392.
- Viscusi, W. K. (1983). *Risk by Choice*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Walsh, James, P. & Ungson, R. G. (1991). Organizational Memory. *The Academy of Management Review*, 16(1): 57-91.
- Wang, Y. D. & Hsieh, H. H. (2013). Organizational Ethical Climate, Perceived Organizational Support, and Employee Silence: A Cross-Level Investigation. *Human Relations*, 66(6): 783-802.
- Warrack, A. (1993). *Megaproject Decision-Making: Lessons and Strategies*. Albert, Canada: Western Center for Economic Research.
- Wheelen, T. L., & Hunger, J. D. (2001). *Concepts in Strategic Management and Business Policy: Achieving Sustainability*. Pearson, Prentice Hall.
- Wilson, J. Q. (1989). *Bureaucracy: What Government Agency Do and Why They Do It*. Basic Books.
- Woodhouse, E. J. (1988). Sophisticated Trial and Error in Decision Making about Risk. Kraft, M. & N. J. Vig. (eds.) *Technology and Politics*. Durham, NC: Duke University Press, 208-223.

## ABSTRACT

### A Consideration of the Anticipatory Accountability of Government Bureaucracy

Seung-Joo Han, Cheol-Joo Lee & Heung-Suk Choi

In the face of social criticism that the government bureaucracy is incapable of preventing problems, this study assumes that governmental failure in terms of prevention is not due to inability or lack of capacity for bureaucratic prediction, but rather because of organizational behavior and constraints that make it difficult to act preemptively on what is predicted. This study used data from a survey of 373 public employees in South Korean central and local governments in order to explore how the government anticipates its accountability to minimize predictable failures. It focuses on the perception that organizational failures were predictable and whether such perception is affected by avoidance of accountability within the organization. The survey had three main results. First, it could be inferred that there was a predicted failure as about 43% of respondents said they were able to predict the failure of the organization. Second, the most important reason for the failure of predictable problems was an organizational climate where public employees are reluctant to express different views. The difficulty in making predictions due to a lack of knowledge and resources was perceived as relatively low. Third, the stronger the perception that there was accountability avoidance based on using instructions from superiors as an excuse, the more likely an organization's failure would be predictable. This means that the perception of accountability avoidance can block a problem from being solved in advance. It was found that it is crucial to establish a system where public officials would not feel a burden expressing a difference of opinion regarding instructions in order to prevent predictable problems. Several measures were proposed on the basis of these results to enhance anticipatory accountability in government.

【Keywords: bureaucracy, accountability, bureaucratic foresight, predictability, anticipatory accountability】