

정부관료제 책무성의 다양성: 분석모형 개발과 활용방안*

한유성**

본 연구는 정부관료제의 책무성을 조직수준에서 설명할 수 있는 분석모형을 개발하고 이를 활용할 방안을 제시한다. 이 모형은 세부적으로는 정치적, 계층적, 법적, 전문적 책무성 메커니즘별 정보제공, 토론/평가, 결과발생 단계에서 결함과 과중을 진단할 수 있으며 주인뿐만 아니라 대리인 입장에서 책무성의 다양성 문제를 진단하는 통합적 분석틀을 제공한다. 책무성의 결핍과 과중이 주인과 대리인 양쪽 모두에 의해서 발생할 수 있으며, 책무성의 다양성 문제에 따른 낮은 성과, 복지부동, 신뢰 감소와 같은 부작용에 대처하기 위해서는 다양한 책무성 메커니즘들에 대한 균형적 접근이 필요하고, 정부관료제를 단지 통제의 대상이 아닌 역량제고를 위한 자원과 자율성을 보장해야 하는 실제임을 알 수 있다. 한편, 이를 위해 정부관료제 측면에서는 전문적이고 독립적인 역량을 함양해야 할 필요가 있다. 이 정부관료제 책무성의 분석모형을 토대로 측정도구 개발 및 추후 연구를 위한 활용방안을 제시한다.

주제어: 정부관료제, 책무성, 다양성

* 이 논문의 완성에 도움을 준 고려대학교 SSK '정부의 질과 거버넌스의 다양성' 연구단의 관료제와 거버넌스 연구자들에게 감사함을 전합니다. 또한 심사과정에서 유익한 논평을 해주신 익명의 심사자들에게도 감사의 마음을 전합니다. 이 논문은 2018년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원(NRF-2018S1A3A2075609)을 받아 수행된 연구임.

** 미국 Indiana University(Bloomington)에서 행정학 박사학위를 취득하고 현재 연세대학교 글로벌행정학과 조교수로 있다. 주요 관심 분야는 행정책임과 인사관리, 거버넌스, 관료제 등이다(youshan@yonsei.ac.kr).

I. 서론

책무성(accountability)¹⁾은 정부관료제의 정당성, 정부신뢰, 성과 등을 담보해줄 수 있다는 측면에서 행정학분야가 연구해온 핵심 개념이다(박홍식, 2016; 박천오·주재현, 2007; Behn, 2001; Romzek & Dubnick, 1987). 국민들의 민주적 선거에 의해 직접 선출된 대통령 및 대의기관과 전문적 지식을 검증하는 시험 등의 실적에 따라 입직한 공무원으로 구성된 정부관료제간의 관계는 중요한 연구 주제였다(박종민·윤건수, 2015; 박천오, 2005; 양재진, 2003). 국민들의 직접적인 선택을 받은 선거 당선인들과 정부관료제와의 사이에서는 전문성과 정보의 비대칭이 존재한다. 정치인들은 국민들의 의사를 파악하고 이에 근거해 선거에서 승리하여 법을 제정하거나 정책을 결정하는데 초점을 두게 된다면, 정부관료제는 이를 구체화하고 효과적으로 집행함으로써 시민들에게 만족스러운 공공서비스를 제공하는 역할을 맡게 된다(윤건수·박진우, 2016). 두 주체간에 상호협력이 필요하지만 이러한 서로 다른 역할로 인해 긴장이 존재할 수 있다 (박천오·주재현, 2007). 현대사회는 민주화, 국제화, 정보화 등으로 인해 사회문제가 매우 복잡·다양해지고 불확실성이 높아지면서 이를 해결하기 위해 정부관료제의 전문적 행정력이 더욱 강조되고 있다. 한편, 대통령을 비롯한 정치적 주체들은 여러 행정기관의 수장을 임명하는데 관여함으로써 정부관료제에 대한 영향력을 행사하여 자신들의 정치적 의사를 관철시키려고 한다(Wood & Waterman, 1991; 한승주 외, 2021). 따라서 정부관료제는 효과적인 공공서비스를 제공하기 위해 전문적 지식에 근거하고 국민들에게 봉사하여야 할 책무가 있는 것 뿐만이 아니라 대통령 포함 선거 당선인들의 의사를 반영해야 할 책무 또한 부여받고 있는 것이다. 이와 관련하여 본 연구는 *정부관료제의 책무성은 어떻게 이해될 수 있는가?* 라는 질문을 아래와 같이 탐색해보고자 한다.

정부를 둘러싸고 있는 사회환경이 변함에 따라 정부관료제에 요구되는 책무성의 종류, 내용, 성격 또한 기존과 다르다. 본 연구는 복잡하고 다양화되고 있는 정부관료제의 책무성 구조를 조직수준에서 분석하기 위해 책무성의 주인-대리인 상호관계를 포함하여, 책무성을 형성하는 과정에서 발생하는 결핍과 과중 요소를 반영한 책무성 분석모형을 개발한다. 이 모형은 세가지 개념적 속성을 통합한다: 첫째, 정부관료제를 둘러싼 주요 이해관계자들과의 관계, 둘째, 대리인의 행위(예: 응답하는 것: to be answerable)

1) 기존문헌에서는 책무성이 책임성과 호환적으로 사용되고 있으며 일반적으로 영어의 accountability와 동일시 되고 있다 (박홍식, 2016).

뿐만 아니라 주인 측면에서의 행위(예: 문책하는 것: to be reproachable), 셋째, 정부관료제의 책무성을 형성하는 단계별 과정에서 발생하는 결핍과 과중. 그리고 이렇게 개발된 정부관료제 책무성의 다양성 분석모형을 활용할 수 있는 추후 연구방향을 크게 두가지로 제시하고자 한다: 기관별·시대별 정부관료제 책무성의 다양성 비교 연구와 정부관료제 책무성의 다양성 측정 및 그 효과와 조절방안 연구.

본 연구는 크게 세가지 측면에서 유용한 정보를 제공한다. 첫째, 정부관료제의 책무성을 조직수준에서 포괄적으로 이해할 수 있는 분석모형(그림 1)을 제공한다. 이 모형은 책무성의 세가지 개념적 측면과 세부항목에 대한 정보를 제공한다. 이 책무성의 개념적 모형은 추후 정부관료제 책무성의 다양성을 측정할 수 있는 측정도구 개발의 근간으로 활용될 수 있다. 더불어 이 모형은 정부관료제가 공공서비스를 제공하는데 요구되는 책무성의 다양한 주요 이해관계자들은 누구이며 이들의 역할은 무엇인지, 그리고 책무성을 형성하기 위해 필요한 주요 과정들은 무엇이고, 책무성의 결핍과 과중이 어느 과정에서 발생할 수 있는지에 대한 정보를 제공한다. 둘째, 본 연구는 개발된 통합적 분석모형을 토대로 추후 연구할 수 있는 다양한 주제를 제공한다. 국내외 정부기관별로 요구되는 책무성 메커니즘들간의 차이점과 공통점을 비교하는 연구를 비롯하여 행정환경에 따라 특정 정부기관에 시대별로 요구되는 책무성 메커니즘들이 어떻게 변화하는지에 대한 연구가 그러하다. 마지막으로 정부관료제 책무성의 다양성 및 결핍·과중 수준을 주인과 대리인 측면에서 평가할 수 있는 측정도구를 제공하며 이에 근거하여 책무성의 다양성과 결핍·과중 문제로 인한 부작용과 이에 대한 대응방안, 즉 정부관료제 책무성의 다양성과 관련된 법칙적 네트워크(nomological network)에 대한 연구주제를 제공한다.

주요 개념에 대한 분석모형개발 및 관련 활용방안 도출의 전제는 해당 개념의 주요 구성요소 및 세부항목들을 밝히는 것이다. 따라서 본 연구는 다음과 같은 순서로 제시된다. 정부관료제 책무성의 다양성 분석모형의 개념적 구성요소와 세부항목을 제시한다. 이어서 이러한 개념적 요소들은 통합하여 하나의 분석모형으로 발전시킨다. 다음으로는 이 개발된 분석모형을 질적 및 양적 방법으로 활용할 연구방향을 제시하고 마지막으로 모형의 함의 및 요약으로 결론짓는다.

II. 정부관료제 책무성의 구성요소: 세가지 측면과 세부항목

정부관료제 책무성의 다양성은 책무성의 주요 개념적 요소들을 분석함으로써 이해될 수 있다(Bovens, 2007; Mulgan, 2000; Willems & Van Dooren, 2012; 엄석진, 2009). 책무성이 영어 문헌에서 나오는 accountability의 한국어라고 한다면, 책무성은 누가 누구에게 무엇에 대하여 accountable하는가를 살펴보는 것이 필요할 것이다. 여기서 누가 혹은 누구에게라는 것은 책무성을 형성하는 이해관계자를 의미하며, 이 이해관계자들 중에서 권한을 위임한 주체를 주인(principal), 권한을 위임받은 주체를 대리인(agent)이라고 한다. 다른 한편으로 account-giving하는 주체를 accountor (accountability actor), account-holding하는 주체를 accountee (accountability forum)이라고 한다. 책무성 forum은 actor로 하여금 설명할 것을 요구하며 이에 대해 질문을 하고 평가를 내리고 이에 근거에 결과물을 만들어낼 수 있는 주체로 본다. 따라서 대리인에게 권한을 위임하는 위치에 있지 않아도 책무성 관계가 성립될 수 있다고 보아 주인보다 넓은 개념으로 보기도 한다(Bovens, 2007; 2010).²⁾

본 연구는 다양한 측면으로 구성된 정부관료제의 책무성을 분석하기 위해 다음과 같은 접근법들을 활용하였다. 첫째, 정부관료제의 책무성을 형성하는 다양한 이해관계자들을 유형화하는 것이다(Romzek & Dubnick, 1987)³⁾. 이들에 따르면, 책무성이란 “공공기관과 그들의 구성원들이 조직 안과 밖에서 요구하는 다양한 이해관계자들의 기대치를 관리하는 것”이라고 하였으며, 이러한 이해관계자들은 정치적, 법적, 계층적 관계 등을 형성하는 주체로 범주화 되기도 한다. 둘째, 주인-대리인 관계(넓게는 accountability actor - forum 관계)에서 정보비대칭 문제를 다룬다(Furlong, 2005; Koppell, 2005). 학자들은 주인의 통제와 대리인의 대응방식을 보고 양 주체의 문제

2) 예를들면, 변호사, 의사, 과학자 등 특정분야의 전문가이기도 한 공무원에 대한 동료평가가 있는 경우는 accountability 관계이나 권한을 위임한 관계는 아니며(Bovens, 2007; Romzek & Dubnick, 1987), 저널리스트 또한 accountability forum이 될 수 있다.

3) 책무성을 범주화하는 방식은 분석 대상과 목적에 따라 다양하게 발전되었다. 예를 들어 조직의 전략적 대응과 성과 기준의 명료성에 따라 협상적, 예기적, 재량적, 법적 책무성(Kearns, 1998); 과정 vs. 산출 책무성(Patil et al., 2014; Tetlock et al., 2013); 정치적, 행정적, 전문적, 민주적 책무성(Cendon, 2000); 행정적, 시장적, 정치적 책무성(Klingner et al., 2001); 기술적, 관리적, 제도적 책무성(Thompson, 2003) 등이다. 이러한 책무성의 범주들은 다양한 사례 혹은 양적 분석에 적용되었다(김정숙·문명재, 2019; 김중후, 2005; 한승주 외, 2020).

점과 상호역할을 다룬다(Schillemans & Busuioc, 2015). 셋째, accountability actor - forum 관계 사이의 상호작용이 어떠한 순차적 관계를 맺고 있는지 책무성의 형성 과정을 보는 접근법으로써, 이 과정에서 결합이 발생하거나 과부화되지는 경우의 문제를 분석한다(Brandsma & Schillemans, 2013; Han, 2020). 예를 들면, 대리인이 자신의 지난 행위에 대해서 설명하고 정당화해야 할 의무(answerability: 응답성)와, 주인이 묻는 것에 대한 응답 의무를 제대로 수행하지 못할 시에는 질책하는 것(問責性: 문책성)을 중요한 요소로 보았다. 이러한 점에서 본 연구의 분석 모형은 책무성을 하나의 가치(virtue)라기보다는 accountability actor와 forum사이에서 요구되는 일련의 메커니즘(mechanism)으로 바라본다⁴⁾. 다음은 본 연구가 개발하고자 하는 정부관료제 책무성 분석모형의 근간이 되는 세가지 개념적 측면 - 1) 이해관계자들의 관계, 2) 이해관계자 주인·대리인의 상호작용행위, 3) 행위별 과정 - 과 이를 구성하는 세부항목들을 설명한다.

1. 책무성의 이해관계자

정부관료제가 중요한 관계를 맺고 있는 주체들은 시민, 대통령을 비롯해 국민의 선거에 의해서 선출된 정치인, 행정기관의 장, 그리고 사법기관을 포함하여 법의 제정을 책임지는 기관, 그리고 전문가 집단 등이다. Romzek과 Dubnick의 동료들을 비롯하여 공공책무성을 다룬 기존의 행정학 문헌은, 정부관료제가 관료제 내외의 주된 행위자들과 어떠한 관계를 맺고 있는지를 살펴보는 것이 정부관료제에 요구되는 책무성을 이해하는데 근간이 된다고 말한다. 다양한 책무성 주체들 중에서 통제할 수 있는 권한의 근원이 본질적으로 어디에 있는가에 따라 책무성 관계를 범주화하는 시도가 있어 왔다. 이는 정부관료제는 누구에게 책무를 이행해야 하는가, 즉 책무성의 고객에 관한 것이다. 예를 들면 Romzek과 Dubnick의 동료들은 정치적 책무성 (political accountability), 계층적 책무성(hierarchical accountability), 법적 책무성(legal accountability), 그리고 전문적 책무성(professional accountability)으로 구분하였

4) Bovens(2010)은 accountability는 학자들이 사용했을 방식에 따라 두가지 구별되는 개념적 속성을 가지고 있다고 보았다. 첫째는 좋은 거버넌스, 투명성, 민주성, 형평성, 효과성, 대응성, 질 좋은 정부와 같이 정부가 추구하는 가치와 동음이의어로 사용되어 정부관료제의 행위를 평가하기 위한 기준이 되는 개념이고, 둘째는 제도적 관계 혹은 제도적 배열 ("an institutional relation or arrangement in which an actor can be held to account by a forum")로 보아 이 관계가 작동되는 방식을 가리키는 개념이다(946, 962). 전자에서 책무성은 종속변수로, 후자에서 책무성은 독립변수로 다루어져 왔다(Bovens, 2010; Dubnick, 2005).

다. 이들은 정부관료제가 위 네가지 책무성 메커니즘들 중에서 선호·선택의 기로에 있을 수 있고 특정 하나의 메커니즘을 선택하여 사용하기도 한다고 하였다. 과거에는 공무원들의 계층적·법적 책무성이 중요시 되었으나 점차 윤리적 책임이 중요시되는 것처럼(박천오, 2016), 맥락에 따라 정부관료제 또한 책무를 다해야 하는 대상이 변하고 확대되기도 한다(Mulgan, 2000).

1) 정치적 책무성

정치적 책무성은 정부관료제에 정치적 영향력을 행사할 수 있는 주체와의 관계에 관한 것이다(Romzek & Dubnick, 1987). 정치적 주체는 국민들에 의해 선거로 직접 선출된 권력을 행사하는 주인이다. 따라서 다수대표제에 따라 선출된 대통령, 국회의원, 지방자치단체장, 지방의회의원, 그리고 정당 등이 해당된다. 또한, 우리나라 헌법이 모든 권력은 국민으로부터 나온다고 천명했듯이 국민 또한 정치적 주체이자 모든 권력의 근원이다. 반면에 정부관료제는 국민들에 의해서 선출된 정치인으로 구성되지 않고, 따라서 선출되지 않은 권력을 갖는 대리인이 된다. 정부관료제는 정치적 주체의 결정사항을 집행하여 실현할 수 있는 권한을 위임받은 조직이며 정치적 의사와 상관없이 일반적으로 공개경쟁시험을 통해 선발된 공무원으로 구성된 불편부당한 조직이다. 정치적 주체의 결정사항을 효과적으로 집행할 수 있는 역량과 전문성이 요구된다(윤건수, 2021). 또한 우리나라 헌법에서 명시하였듯이 공무원은 국민전체에 대한 봉사자이며 국민에 대하여 책임을 진다. 정부관료제가 정치적 주체에 의해서 영향을 받고 이들이 요구하고 기대하는 바를 따르고 이를 실현하기 위한 행정시스템을 관리할 책무가 있다(한승주 외, 2020).

2) 계층적 책무성

계층적 책무성은 정부관료제 내에서 계층적으로 구분되는 관료조직들 간의 관계에 관한 것이다(Romzek & Dubnick, 1987). 전체적 관점에서 정부관료제 내에 계층적으로 상위에 위치한 기관이 있고 계층적으로 하위에 위치한 기관들이 있다. 따라서 중앙행정기관과 그 예하 소속기관, 산하기관, 그리고 지방행정기관들과의 관계에서는 전자가 주인 후자가 대리인이 된다(김정숙·하동현, 2021). 물론 행정기관이 계층적으로 특정 기관의 하위기관이면서도 동시에 어떤 기관의 상급기관일 수도 있다. 예를 들어 우리나라 중앙행정기관인 국세청은 하위기관으로 중부지방국세청을 두나 상위기관은 기획재정부이다. 중앙행정기관들과 지방자치단체들 사이에도 계층적 상하관계가 성립한

다. 이들 간의 관계는 일상적인 지시·감독·지휘 관계가 성립하므로, 계층적으로 하위기관의 장은 직무를 수행할 때 상위기관의 장의 명령에 복종하여야 해야 할 의무가 있다. 공무원법에 따르면 소속 장관의 직무상 명령에 복종하여야 하는 것은 공무원의 주된 복무들 중 하나이다. 직무상의 의무를 위반하거나 직무를 태만히 한 때에는 절차에 따라 징계처분이 내려질 수 있다. 따라서 계층적 책무는 직업공무원들에게 실질적으로 상당한 영향력을 미쳐왔다(김정인, 2017).

3) 법적 책무성

법적 책무성은 법을 제정·개정하거나 해석하고 판단하여 적용하는 주체 그리고 계약 주체와 정부관료제와의 관계에 관한 것이다(Romzek & Dubnick, 1987). 법적 책무성의 특징은 법령과 계약에 의한 구속력이 권한의 본질이라는 것이다(김정숙·문명재, 2019). 주인-대리인 관계모형을 적용하면, 주인은 법적 제재를 부과할 수 있고 공식적인 계약 의무를 주장할 수 있는 주체이다(Peci, 2019). 국회 및 의회는 법을 제정하고 정부관료제에게 이를 집행해야 할 의무를 지을 수 있다는 측면에서 법적 주체이다(Romzek & Dubnick, 1987). 또한 법관으로 구성된 법원(Bovens, 2007) 뿐만 아니라, 검찰청과 같이 사법행정 사무를 담당하는 넓은 의미의 사법기관 또한 법적 책무성관계에 속한다. 이 법적 책무성 관계는 공식적이며 강제적이다. 또한 법적 주체와 정부관료제와의 관계는 계층적 책무성 관계처럼 같은 기관 내부의 상하관계로써 제재를 부과할 수 있는 관계가 아니라, 상대적으로 수평적인 대등한 관계이다(김두래, 2013). 국회가 제정한 법을 정부관료제가 집행하는지 국회는 모니터링하고, 법원은 판결내용을 정부관료제가 따르는지 점검한다. 또한, 행정부가 민간기업과, 예를 들어, 최첨단 AI 혹은 사이버보안 기술 유입을 위해 필요한 계약(Romzek & Dubnick, 1987)을 체결하는 경우, 이 또한 법적 책무성 관계가 성립된다. 이러한 경우 기술을 빌려주는 지적재산의 소유주인 민간기업이 주인이고 이를 빌리는 정부관료제가 대리인이 될 수 있다. 행정의 문제는 법적인 문제라는 말처럼(Merriman, 2021), 법적 책무성은 법적 구속력이 작용한다는 점에서 전통적으로 정부관료제에 강한 영향을 미쳐왔다.

4) 전문적 책무성

전문적 책무성이란 정부관료제는 전문성에 근거해 의사결정을 하고 행동해야 할 책무가 있다는 것을 의미한다(Romzek & Dubnick, 1987). 정부가 해결해야 할 기술적

으로 어렵고 복잡한 문제들이 현대사회에서 증가하고 있음에 따라 전문적 책무성은 점점 더 강조되고 있다. 기술과 전문적 지식을 함양한 관료들은 그들에게 권한을 부여한 주체로 하여금 그들이 하는 것에 대해 믿음과 지원을 요구하며, 대신 그들이 결정한 것에 대해 책임이 요구된다(Bundt, 2000). 따라서 전문적 책무성은 정부관료제가 정치세력으로부터 독립된 자율적 통제에 기반한다 (Kearney & Sinha, 1988). 즉, 통제의 근원이 전문성에 대한 존중이다(Friedrich, 1940). 특히, 현대사회는 정부가 해결해야 할 수많은 사회문제들이 복잡하고 다양한 요인들로 연계되어 있어 행정의 역량, 재량, 대응력을 수반하는 정부관료제의 전문성이 더욱 요구되고 있다(Cendon, 2000; Koliba et al., 2011). 따라서 일반적 행정가들로 구성된 정부관료제는 외부의 전문가 집단으로부터 자문이나 정책적 조언을 활용하는 경우가 많다. 정부관료제 밖의 외부 전문가집단은 정부관료제의 의사결정에 직·간접적으로 영향을 미친다.

2. 주인과 대리인의 상호작용

정부관료제의 책무성 연구에는 대체로 주인-대리인 모형이 사용되어 왔다 (Schillemans & Busuioac, 2015). 이 모형은 주인과 대리인의 관계를 주인이 갖고 있는 권한을 대리인에게 위임하여 대리인으로 하여금 주인이 원하는 바를 실현하는 관계로 본다. 이때, 주인은 대리인이 어떻게 자신의 기대치를 실현하는지 일거수 일투족 감독할 수 없기에 대리인에게 일정한 재량이 수반될 수 있다. 주인이 결정한 정책에 대하여 대리인이 집행할 수 있는 권한이 생기는 동시에 어떻게 정책을 집행하고 달성하기 위한 구체적인 방법 등에 대해서는 일정한 자율성이 수반되는 것이다. 따라서 주인은 대리인의 행동과 집행에 대해서 모든 정보를 갖기는 어렵다. 해당 집행업무와 관련된 정보는 정부관료제가 상대적으로 정보우위에 있다(양재진, 2003). 이러한 정보비대칭 관계에서 주인은 대리인이 효과적으로 업무를 수행하도록 감시하고 통제하려고 한다. 정부관료제의 주인, 즉 책무성의 대상은 시민 집단, 선거로 선출된 정치세력, 상급기관, 법적 통제력을 갖춘 법원 등이다.

1) 대리인과 주인의 문제 vs. 상호역할

정부관료제의 통제에 대한 기존의 전통적인 연구들은 주인-대리인 모형을 적용하여 왔으며(김정인, 2017; 양재진, 2003), 연구 흐름은 크게 두가지로 나뉜다. 첫째, 정부관료제와의 정보비대칭 관계 속에서 주인이 정부관료제를 어떻게 감시하고 통제할 것인가에 대한 방법들에 관한 연구들이다(Finer, 1941; McCubbins & Schwartz,

1984; 박천오·주재현, 2007; 박흥식, 2016). 위 연구들은 기본적으로 정보비대칭속에서 정부관료제는 예산 확대 등 자기 이익을 추구하는 존재로 본다. 주인은 대리인을 불신하고 따라서 주인은 다양한 방법을 통해 대리인을 통제하고 제재해야 하는 것으로 설정한다. 따라서, 정보열위에 있는 주인보다는 정보우위에 있는 대리인에 문제가 있다고 전제한다. 둘째, 정부관료제가 이러한 주인들의 통제에 어떻게 반응하고 대응하는지에 대한 연구이다(Furlong, 1998; Wood & Waterman, 1991). 정부관료제인 대리인이 주인의 요구에 대응하지 못하거나 적절히 응답하지 않는 경우 책무성 문제가 있다고 본다. 이러한 전통적인 연구의 경향들은 주인의 문제보다는 대리인의 문제에 초점을 두고 있다.

그러나 최근의 연구(Schillemans & Busuioc, 2015)는 대리인만이 근본적으로 문제가 있는 것은 아니며, 주인 또한 본연의 역할을 못하고 자신의 이익을 추구하는 모습을 강조한다. 그리고 주인-대리인 이론의 전형적인 가정과 달리 대리인이 항상 자신의 이익만을 쫓고 정보를 공유하지 않는 것은 아니라 적극적으로 정보를 주인과 함께 공유하는 책무를 이행한다는 것이다. 반대로, 주인은 대리인에게 위임한 일에 대하여 무관심하거나 대리인의 잘못된 행동에 대하여 문책을 하지 않고 혹은 대리인이 제공한 정보를 무시한다는 것이다.

대리인뿐만 아니라 주인의 문제에 근거할 때, 정보 비대칭하에서 주인과 대리인은 상호 역할이 있다. 대리인은 책임감을 갖고 자율적으로 집행 업무를 관리하되 주인은 대리인에 대한 관심과 지지를 보내고 지원·보상이 없는 일방적 통제는 줄여야 한다. 고위공직자들은 대리인의 입장에서 집권 정치세력의 요구대로 정책을 관리해야 하고 소관부처와 관계를 맺고 있는 고객의 기대를 충족시켜야 할 뿐만 아니라, 주인의 입장에서 소관부처 직업공무원들의 전문성과 독립성을 보호해줘야 한다(윤건수, 2021). 정부관료제는 예산 확대 등 자신의 이익만을 쫓지 말고 정보를 적극적으로 주인과 공유하며 위임된 업무를 효과적으로 수행하고 관련 내용을 설명할 책무가 있으며, 주인은 대리인의 업무에 관심을 갖고 지원하며 적극적 평가와 결과에 대한 관리를 해야 한다.

2) 복수의 주인-대리인 문제

주인과 대리인의 상호작용은 대리인 한명(또는 한개의 조직)을 기준으로 했을 때 현실속에서는 1:1 관계를 넘어 다수의 관계속에서 나타난다(Han & Tang, 2022; 김두래, 2013). 정부관료제는 한명의 주인이 아닌 여러 다양한 주인들의 요구에 대응해야 하는 경우도 있다. 특히, 이들로부터 다양한 요구사항들이 정부관료제로 하여금 상반되

게 인식될 때 조직 내·외 갈등, 비효율성, 정책 실패, 책임 회피, 소극적 대응, 정부 불신 등 부정적인 결과를 가져오기도 한다(Park & Han, 2018; Romzek & Dubnick, 1987; Romzek & Ingraham, 2000; Schillemans & Bovens, 2011; 김두래, 2013; 정주용·이철주, 2010; 한승주 외, 2020). 우리나라 중앙행정기관 중 외청인 조달청, 통계청 등(이수영·오세영, 2014)은 시민 뿐만이 아니라 행정부의 수장인 대통령에 대한 정치적 책무가 있고, 기획재정부의 소속기관이기에 기획재정부에 대한 경제적 책무, 그리고 사법부에 대한 법적 책무도 있다. 외청은 외부전문가 집단 혹은 공무원들의 전문 지식과 기술을 토대로 완성된 업무 결과를 국민들에게 공표하기도 하지만 그 내용을 기획재정부와 청와대에 별도로 보고해야 하며, 사법기관은 해당 업무에 대해서 평가하고 법적 해석을 제공할 수 있다. 따라서 현실에서 다양한 주인-대리인 책무성 관계가 혼재해 있는 경우가 많고 이것들이 상충하는 경우 공무원들이 직면한 중요한 딜레마 상황이 된다(윤건수·김순희, 2013).

3. 책무성의 단계별 과정: 결핍과 과중

정부관료제의 책무성을 이해하기 위해 책무성 결핍(결손: accountability deficit)과 과중(과부하: accountability overload)에 대한 연구가 관심을 받아왔다. 책무성의 결핍과 과중에 대한 개념은 책무성을 가치(value)가 아닌 메커니즘(mechanism)으로 바라본 책무성의 과정이론에 기반을 둔다(Bovens, 2007; 2010). 이 이론에 따르면, 책무성이란 accountability actor가 자신의 행동을 accountability forum에게 설명하고 정당화해야 할 의무가 있으며, accountability forum은 이에 대해 질문을 하고 평가를 내리며, 이에 근거하여 accountability actor에게 결과가 뒤따르게 되는 관계로 정의된다(Bovens, 2007, 450). 이 관계에서 주인과 대리인의 상호작용을 구성하는 책무성의 세가지 핵심 구성 요소가 있으며, 이 요소들은 일련의 과정이고 순환적인 모습을 띤다. 때에 따라서는 이 세가지 요소가 일정 시간내에 동시다발적으로 발생할 수도 있으며 때로는 상대적으로 긴 시간 속에서 순차적으로 발생하기도 한다(Brandsma & Schillemans, 2013). 이 책무성 과정이론은 특정 정부관료제의 책무성 구조를 분석하는 사례 연구에서 주로 활용되었다(예: Bovens, Schillemans, & Hart, 2008; Schillemans, 2011). 아래 세가지 책무성의 핵심 과정요소에서 발생하는 결핍 혹은 과중은 대리인과 주인 모두가 기여할 수 있다.

1) 정보제공 단계

첫 번째 과정은 정보제공(“information”) 단계이다. 대리인이 자신의 행위나 성과에 대한 정보를 주인에게 알리는 것이다. 예를 들어, 정부기관이 자체평가보고서, 연차 보고서 등, 정책집행에 대한 근거물을 제출하는 것들이 해당된다. 제공된 정보는 정책 집행 결과, 재정지표, 절차상의 이슈 등일 것이다(Behn, 2001). 이 단계에서 대리인인 정부관료제의 책무성을 고취하기 위한 주인의 역할은 정부관료제가 성과를 낼 수 있도록 적절한 지원을 해주고 정책집행 활동의 근거를 마련해 주는 것이다. 따라서 정보제공단계에서 책무성 결함은 다양한 형태로 나타날 수 있다. 대리인과 주인의 정보비대칭 상황에서 대리인이 주인에게 본인의 행위와 관련된 정보를 충분하게 제공하지 않는 경우이다(Han & Tang, 2022). 반대로, 대리인 입장에서 너무 많은 보고서를 제출해야 하는 경우에는 업무가 과중될 수가 있다. 이를 책무성에 내재된 부작용이라고 보기도 한다. 이러한 경우, 일반적으로 대리인이 업무를 효과적으로 완수할 수 있도록 충분한 재량을 부여하고 인적 물적 지원과 권한을 부여함으로써 책무성 과중을 상쇄시킬 수 있다.

2) 토론/평가 단계

두 번째 과정은 토론(“discussion”) 단계이다. 이 단계는 주인은 대리인이 제공한 보고서 및 자료 등을 평가하고 추가적인 정보를 요구할 수 있고 관련 질의를 하며 피드백을 제공하고, 대리인은 질의에 대한 답변, 설명 등을 하게 되는 과정이다. 이 토론 단계는 다양한 방식으로 구현될 수 있다. 공식적인 연차 직무정부업무평가, 인사청문회부터 해서 전화통화 및 카페에서의 비공식적인 대화 등에서도 나타난다. 대리인이 정책을 집행하면서 어려웠던 점이나 기타 생각과 관점들을 주인과 같이 깊이 있게 공유할 수 있는 기회이기도 한다. 이러한 과정은 주인과 대리인의 정보비대칭하에 모호함을 줄이고 관련 내용을 명확하게 전달할 수 있게 해준다. 이는 결국 양 주체간의 신뢰성을 제고시킬 수 있는 방안이 된다(김태영 외, 2017). 그러나 이 토론 단계에서 책무성 결함과 과중이 발생할 수 있다. 주인과 대리인 모두 본인들의 의견을 피력할 수 있는 충분한 여건이 마련되어 있지 않거나 주어진 기회속에서 평강히 주변적인 일에 대한 토론이 있을 시에는 책무성 결핍이 발생한다. 또한, 업무결과의 근거에 대해 충분한 설명이 제공되지 않는 경우 오해와 갈등의 소지가 발생할 수도 있다.

3) 결과 단계

세 번째 과정은 결과(“consequence”) 단계이다. 이는 주인이 대리인의 행동과 집행 등 주인이 대리인에게 위임한 것에 대해서 책망 혹은 제재, 필요하다면 보상을 하는 단계이다. 선거 당선, 포상, 교정, 징계, 계약 파기, 낙선, 해임 등이 이 결과 단계에 해당된다. 또한 이 과정에서는 대중의 찬사, 만찬 등 비공식적인 결과물이 따르기도 한다(Roberts, 2002). 이 단계의 주된 특징은 주인이 제공하는 결과물과 대리인의 행동 혹은 성과와의 연결고리의 적절성을 봐야 한다는 점이다(Frølich, 2011). 대리인은 주인의 보상과 지원에 부합하여 노력해야하며 과오에 대한 책임을 회피하려 하지 말아야 한다. 한편, 대리인의 명백한 과오임에도 가벼운 책망에 그치거나 성실히 업무를 수행했음에도 제3기관과 비교시 불합리한 처우를 받는 경우가 발생할 수 있다: 전자는 주인에 의한 책무성의 결핍에 해당되고 후자는 주인의 지원은 적으나 요구하는 결과물의 양은 많은 책무성 과부하인 경우이다. 대리인이 명백한 과책임에도 이를 묵과하거나 오히려 두둔하는 경우 혹은 대리인의 업적에도 불구하고 오히려 제재를 하는 것은 책무성 결핍과 과중이 더욱 심한 경우에 해당된다(Han & Tang, 2022). 미국의 경우 부시대통령은 집행부의 책무성을 제고하기 위해 Program Assessment Rating Tool(PART)를 도입하여 집행부서의 성과에 따라 차년도 예산 배분을 다르게 하려고 하였으나, 일부 부처의 정책프로그램의 경우 전년도에 비해 성과가 향상됐음에도 예산 삭감을 받는 경우가 발생하여 비판을 받은 적이 있다(Gilmore & Lewis, 2006).

Ⅲ. 정부관료제 책무성 분석모형: 구성요소들의 관계·통합

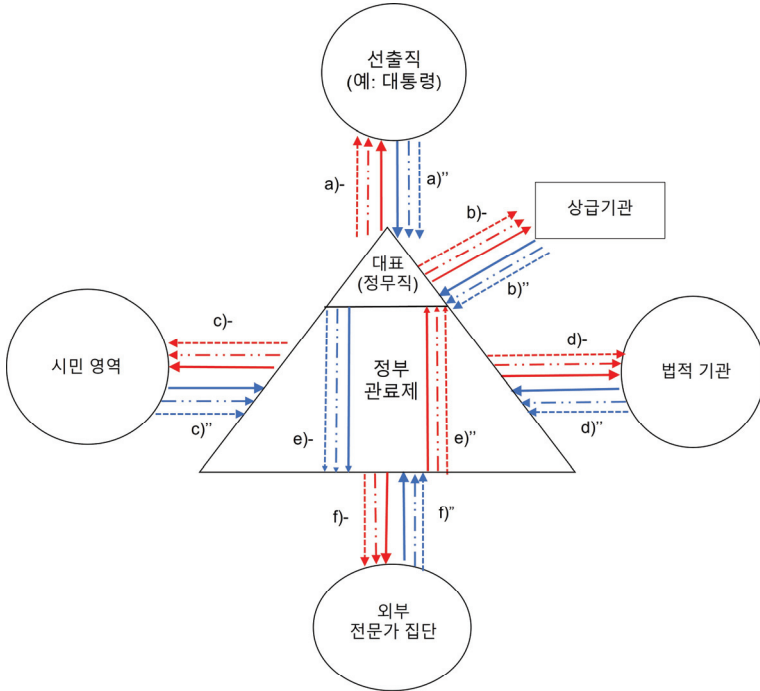
본 연구에서 정부의 책무성을 바라보는 이 세가지 측면 - 1) 이해관계자들의 관계, 2) 이해관계자 주인·대리인의 상호작용행위, 3) 행위별 과정 - 을 통합하여 적용하려는 이유는 다음과 같다. 먼저, 위 접근법들은 다차원적인 행정의 책무성을 이해하는데 서로 배타적이지 않고 매우 밀접한 관련이 있다(Bovens, 2007; Romzek & Dubnick, 1987). 첫 번째 관점은 정부관료제에게 권한을 부여하거나 묻고 평가할 수 있는 다양한 이해관계자들을 범주화한 것이라면, 두 번째 관점은 정부관료제와 다양한 관련 이해관계자들 간의 상호역할의 내용과 문제점에 관한 것이고, 세 번째 접근법은 이들 사이에서 발생하는 주요 행위들에서 나타나는 결함과 과부하에 관한 것이다. 예를 들어, 동시대의 통계청은 기획재정부의 지휘를 받기에 보고의 의무가 있으며 업무

평가와 감독을 받을 뿐만 아니라 성과에 대해서 대통령으로부터 질책 혹은 국회로부터 예산조정 조치를 통보받을 수 있으나 또한 그들로부터 정치적·행정적 관심과 지지를 요구하기도 한다. 그리고 행정 책무성을 이해하기 위한 위 세가지 접근법을 서로 배타적으로 구별하여 개별적으로 이해하기 보다는 통합적으로 살펴보는 것이 정부관료제 책무성 구조의 다양성을 이해하는데 도움이 된다. 마지막으로 책무성을 검토한 기존 문헌에서(예: Han & Perry, 2020: 290), 첫 번째·두번째 관점은 주로 미국 행정학 으로부터 발전하였고 세 번째 관점은 주로 유럽 행정학에서 발전하였다고 하나 최근의 연구들은(Schillemans & Busuioc, 2015; Han & Tang, 2022) 이러한 과거의 경향이 서로 배타적이기 보다는 다채롭고 복잡한 행정의 책무성을 이해하는데 상호보완될 수 있다고 보기 때문이다.

따라서 본 연구의 모형은 정부관료제의 책무성이 잘 작동하기 위해서 대리인 입장에서 발생하는 행위(예: 응답)뿐만 아니라 주인 입장에서 발생하는 행위(예: 문책), 그리고 책무성을 형성하는 일련의 과정속에서 발생하는 결핍과 과중 측면을 포함한다. 이는 정부관료제와 밀접한 관련을 맺고있는 다양한 이해관계자들의 행위속에서 나타날 수 있는 책무성의 다채로운 모습 - 주인과 대리인의 상호작용·역할 및 효과, 그리고 결핍 혹은 과중 - 과 그로 인해 발생할 수 있는 정부의 신뢰 문제와 같은 책무성의 잠재적 효과를 이해하는데 도움을 준다.

요약하면 책무성을 메커니즘(mechanism: institutional arrangements)으로 보는 관점을 적용한 책무성의 결핍과 과중을 발생시키는 주체는 대리인 뿐만 아니라 주인도 해당될 수 있다. 국가를 형성하는 주요 행위자중 하나인 정부관료제는 정책의 집행권 한을 부여받은 실체라고 볼 때 대리인에 해당된다. 따라서 정부관료제가 상대해야 하는 주요 이해관계자들은 정부관료제의 주인으로써 시민들 뿐만이 아니라 시민들이 선출한 정치세력, 정부관료제의 행위에 대해 제기된 법적문제를 판결하는 사법기관, 정부관료제를 감시하고 조언하는 전문가 집단 뿐만 아니라, 정부관료제내에서 계층적으로 높은 위치의 상급기관을 포함한다. 정부관료제와 관련 이해관계자들간의 상호작용속에서 책무성의 결핍과 과중에 따른 부작용을 예방하기 위해서는 대리인과 주인 모두 상호 역할에 충실할 필요가 있다. 아래 <그림 1>은 정부관료제 책무성 분석모형 구성 요소들 - 1) 정부관료제 책무성의 주요 이해관계자, 2) 주인과 대리인의 상호작용, 3) 상호작용 과정속에서 발생하는 책무성 결핍과 과중 - 간의 관계를 통합한 도식화된 모형이며, 이것은 정부관료제를 조직수준에서 개념화하고 이를 토대로 정부관료제의 책무성을 측정하는데 기준을 제공한다.

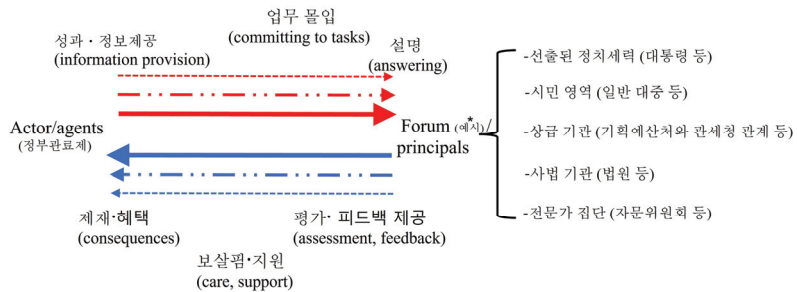
〈그림 1〉 정부관료제 책무성의 다양성 분석모형



출처: 저자가 기존 문헌을 토대로 자체 개발

기호설명:

화살표: 정부관료제와 다양한 이해관계자들(주인-대리인)간 책무성 상호작용 3단계 과정에서 발생하는 책무성 파동(두꺼운 실선 모양), 결핍(긴 파선-점선 모양), 적정수준의 책무성(점선 모양)을 의미함. 책무성 결핍과 파동은 주인과 대리인 양측 모두에서 발생할 수 있음



Ⅳ. 정부관료제 책무성 분석모형의 활용방안

1. 기관별·시대별 정부관료제 책무성의 다양성 비교 연구

1) 정부기관별 책무성의 다양성 비교 연구

〈그림 1〉에서 묘사된 조직수준의 책무성 분석모형은 정부관료제 책무성의 역동적인 구조와 다양한 이해관계자들간의 역학관계를 분석할 수 있는 가이드라인을 제공한다. 추후 연구는 특정 사건/일화에 직·간접적으로 관련된 단일 혹은 복수의 정부기관들의 주요 책무성 메커니즘들이 무엇이 있으며 이 책무성 메커니즘을 형성하는 과정(정보제공, 토론, 결과 단계)에서 어디에 결핍과 과부하가 존재하는지를 분석할 수 있다. 책무성 메커니즘들의 구체적인 모습과 다양성은 특정 일화 혹은 사건별로 다를 수 있으므로, 해당 사건/일화에 직·간접적으로 관련된 대리인과 주인 모두, 즉 관료 및 이해관계자들(예: 시민, 상급기관 등)에게 심도있는 인터뷰를 진행하여 책무성 메커니즘들이 어떻게 역동적으로 작동했는지를 살펴볼 필요가 있다. 이해관계자들의 요구사항과 정부관료제의 의사결정 관점들이 다르고 일치하는지, 그러한 메커니즘들간의 갈등이 발생하는 이유가 무엇인지 등에 대한 조사를 할 수 있다.

정부관료제는 기본적으로 조직내 상관과 부하직원과의 계층적 관계(그림 1의 e-, e^u)가 중요시되나, 중앙행정기관 중 조달청, 관세청 같은 외청들은 상급 중앙행정기관과의 관계(그림 1의 b-, b^u), 검찰청 같은 기관은 사법기관과의 관계(그림 1의 d-, d^u), 질병청 같은 대민 업무의 비중이 높은 기관은 일반 시민과의 관계(그림 1의 c-, c^u)가 중요시 될 수있다. 이와 같이 정부기관들은 서로 다른 책무성 메커니즘을 강조할 수 있으므로 정부기관별 책무성 구조의 다양성을 비교해 볼 수 있다. 특정 정부기관이 상급기관 혹은 국민들에게 제공하는 정보가 부족하여 책무성 결핍이 발생할 수 있고 정부기관에 대한 특정한 주인의 요구사항이 과중될 수 있듯이, 특정 정부기관의 책무성 구조와 다른 정부기관의 책무성 구조를 서로 비교해 볼 수 있다. 또한 정부조직을 둘러싼 복수의 이해관계자의 요구사항들이 서로 불일치 하는 경우는 기관별로 다양할 수 있다.

예를 들어, 기획재정부 산하로 있는 외청들의 책무성 구조를 분석해 볼 수 있다. 행정안전부의 정부조직관리정보시스템에 의하면, 외청은 기획재정부 소관사무 중 업무의 독자성이 높고 집행적인 사무를 독자적으로 관장하기 위하여 기획재정부 소속으로 설치된 기관이다. 따라서 외청은 국민에 대한 책무에 더하여 기획재정부에서 결정한 정책을 집행하는 기관으로써 상급기관에 대한 계층적인 책무를 갖는다. 그리고 정부정책

의 신뢰성을 제고하고자 증거에 기반한 정책(Evidence-based policy)이 강조됨에 따라(박민규·김대진, 2021) 통계청을 비롯한 외청에 전문적 책무성이 요구되며 외청장은 국회의 동의가 필요없이 대통령에 의해 정치적으로 임명되기에 대통령에 대한 정치적 책무도 갖는다. 책무성의 과정이론에 따르면 전문성에 입각한 외청의 의사결정에 대한 보고[**f**]는 정보제공단계이며, 이에 대한 전문가 검토 및 평가[**f**]는 책무성의 과정이론의 토론단계에 해당될 수 있다. 이 과정에서 책무성의 결핍, 즉 외청의 조사와 분석이나 전문가들의 검토에 부실이 발생한 것인지 살펴볼 수 있다. 외청들의 업무 보고에 대해 기획재정부 혹은 청와대측에 설명[**b-**; **a**]하는 것은 책무성의 과정이론에 따르면 토론 단계에 해당되며, 대통령의 외청장 해임[**a**]행위는 주인이 대리인에 대한 문책으로써 결과단계에 해당된다. 이 과정에서 책무성의 결핍과 과부하가 발생한 것인지 조사해 볼 수 있다. 외청과 청와대 사이에 충분한 정보제공 및 대화, 그리고 상호 교류가 있었는지 혹은 대통령의 해임이 적절한 것인지 혹은 과한 것인지를 문제이다.

더불어, Romzek & Dubnik(1987) 등의 연구에 따라 정부관료제의 다양한 이해관계자와 연결된 책무성 메커니즘들 중에서 특정 책무성 메커니즘이 선택될 수 있다고 하였듯이, 정부기관들이 직면한 다양한 책무성 메커니즘들이 불일치하는지 그렇다면 어떠한 책무성 메커니즘이 우선시되는지 살펴볼 수가 있다. 이것은 다양한 책무성 구조 속에 서로 다른 책무성 메커니즘과의 충돌 현상이며(Romzek & Ingraham, 2000), 정부기관(관료)이 선택한 전문적 식견에 근거한 의사가 상급기관(관료)이나 집권 정치세력의 정치적 요구사항에 반하는 경우가 대표적이다. 이러한 정부기관 책무성의 다양성 연구는 특정 국가 내의 서로 다른 기관별 비교를 넘어서서 국가별 유사한 기능의 정부기관들이 어떠한 책무성의 다양성 구조를 보이는지를 비교하는 것으로 확대될 수 있다.

2) 시대별 정부기관 책무성의 다양성 비교 연구

정부관료제의 전통적인 풍토는 공무원들에게 계층적 책임이나 법적 책임을 강조하는 경향 때문에 상관의 지시가 없거나 법적으로 저촉되지 않으면 법적 의무를 넘어선 적극적 행위를 하지 않는 경향이 높다는 것이다(Merriman, 2021; 박천오, 2016; 한승주 외, 2020). 그 결과, 세월호 사건에 대한 기존 분석에 나타났듯이(김병섭·김정인, 2014) 공무원들의 행태가 사회적 기대에 부응하지 못했다는 비판이 있어 왔다. 정부관료제는 다양한 책무성 메커니즘들이 공존하고 있는데 특정한 책무성만을 요구하는 것은 다른 책무성이 묵과될 수 있으며 이는 정부관료제가 이행해야 할 책무성들 간의

불균형을 초래한다.

행정환경의 변화는 정부관료제에 요구되는 책무성의 다양성 구조에 영향을 미칠 수 있다(Mulgan, 2000; 노성민·이창길, 2014). 사회가 정보화, 다양화, 국제화, 민주화가 이루어지고 시민들의 의식수준이 높아질수록, 정부관료제의 투명성, 적극성, 전문적 역량은 더욱 강조된다. 대통령과 시민을 포함한 주인의 이익과 요구에 민감하게 반응하고 적극적으로 대응하며 이를 실현시킬 수 있어야 하기에(Koppell, 2005) 정치적(민주적) 책무성이 강조된다 하더라도 전문적 책무성, 법적 책무성 등 다른 책무성 메커니즘들이 결여될 수 없다(Bundt, 2000; 이진수, 2021). 정부관료제에 요구되는 책무성 메커니즘들 간의 적절한 균형⁵⁾과 포괄적인 행정책임의 확보가 필요하다(이균우, 2009; 최태현 외, 2015). 그러므로 본 논문에서 개발된 책무성의 분석모형을 기준으로 다양한 책무성 메커니즘들 중에 시대별로 특정 책무성이 강조되거나 간과되고 있는지, 관련 책무성 형성의 3단계 과정(정보제공, 토론/평가, 결과)에서 어떤 결합 혹은 과중이 발생했는지를 진단해 볼 수 있다.

민주주의와 법치주의가 성숙하기 전에는 정부관료제에 대한 정치적 통제의 상대적 강력함에 정부관료제는 전문성과 자율성에 입각한 의사결정을 고수하기 어려웠을 수도 있다. 사법기관은 법적 양심에 따라 판결해야 함에도 정치적인 압력에 휘둘러 판결하는 등, 사법권의 정치적 중립성·독립성이 위협받는 경우가 상당히 발생하기도 하였다(박진봉, 2021). 이러한 사법의 정치화는 법적 행위들이 정치적 압력에 휘둘리기에 정부관료제는 법적 책무를 지키지 않을 수 있다. 정부관료의 전문적 식견이 정치적 의사와 충돌되는 것을 들어내지 않기 위해, 즉 두 책무성 메커니즘 사이에 서로 갈등이 발생하지 않도록 애초에 전문적 책무성 메커니즘을 선택하지 않고 복지부동 혹은 소극적 행동을 나타낼 수 있다. 그러나 민주화 이후에는 특정 정치적 압력이 민주적 의사에 부합하지 않는 경우 시민들의 비난이 거셀 수 있고 정부관료제가 전문적 식견에 따른 입장을 고수하는 경우 시민들로부터 더욱 옹호받게 되었다. 특히, 의사결정의 전문성이 강조되는 조직인 경우 증거에 기반한 전문적 의사결정 및 중립적 역량(neutral competence)에 대한 기대감이 더욱 커지고 있다. 이는 민주화, 4차산업혁명 등 행정

5) 책무성의 적절한 균형이란 책무성의 다양성 전체를 $1/n$ 로 나누어 부분별 책무성을 몇 퍼센트 씩 동등하게 달성해야 한다라기 보다는 상황에 따라 특정 책무성만 더욱 강조되거나 혹은 무시되지 말아야 한다는 것을 의미한다. 일반적으로 전문가 집단이 선출직 및 시민과 동격의 집단으로 상정되기 어렵다고 하더라도, 최근의 법령은 행정운영의 전문성을 강조하고 전문가 집단의 행정에 관여를 점차 보장하고 있는 추세이며(예, 통계법 제27조의2; 시행령 제17조의3), 따라서 전문적 책무성의 무시는 정부와 사회에 큰 피해를 가져오기도 한다(Romzek & Ingraham, 2000)

환경이 변화로 정부관료제의 전문성에 대한 시민들의 기대와 강조를 정치적 세력들이 간과할 수 없게 되어 정부관료제의 전문적 책무성 메커니즘이 더욱 영향력을 발휘하게 된 것이다.

예를 들면, 동시대의 통계청의 전신은 노태우 정부때 경제기획원 조사통계국이었으며 국장이 장관(비선출직)에 의해서 선임되어 계층적 책무성 메커니즘이 상대적으로 강하게 작용했을 것으로 예상된다. 한편, 동시대의 통계청은 부에서 분리되어 외청이 되어 통계청장은 대통령(선출직)에 의해 선임되었다. 따라서 통계청에 정치적 통제가 더욱 강하게 적용될 수 있다. 이는 시대 환경의 변화에 따라 정부관료제 책무성의 다양성 구조의 변화를 의미한다. 따라서 후속 연구는 본 정부관료제 책무성의 분석모형을 기준으로 시대별로 특정 정부기관 책무성의 다양성 구조가 어떻게 변화하여 이로 인해 책무성의 다양성이 어떤 갈등 모습을 보이는지 살펴볼 수 있다.

2. 정부관료제 책무성의 다양성 분석모형에 대한 효과성 검증 연구

1) 정부관료제 책무성의 다양성 측정

개발된 정부관료제 책무성의 다양성 분석모형이 경험적으로 유효한지를 검증하는 과정이 추후 연구의 중요한 부분이다. 후속 연구는 정부조직별로 책무성의 수준이 서로 다르고 이로 인해 책무성의 효과가 경험적으로 유의미한지를 검증할 수 있다. 이는 정부관료제 책무성의 다양성 수준을 양적으로 측정하고 책무성의 다양성과 관련 결과 요인들간의 인과관계성에 대한 검증 연구이다. 정부기관별로 책무성 수준이 다르다면 그 책무성 차이로 인해 서로 다른 결과가 도출될 것이다.

〈그림 1〉의 정부관료제 책무성의 다양성 분석모형이 보여주듯이 정부기관은 일반시민, 상급기관, 대통령, 법원, 전문가집단을 포함해서 정책과정에 관여한 주요 이해관계자들과의 상호과정에서 요구되는 다양한 책무성을 경험한다. 정부기관은 이들과의 관계속에서 정보제공, 토론/평가, 결과라는 책무성 형성과정을 접하면서 결핍과 과증을 경험할 수 있다. 이러한 결핍과 과증은 비단 정부기관만의 문제가 아니라 해당 이해관계자들도 관련되어 있다. 그러므로 이러한 개념적 요소들이 정부관료제 책무성의 다양성에 대한 측정 도구에 포함되어야 할 것이다. 〈표 1〉에서 제시된 측정도구는 〈그림 1〉의 책무성의 다양성 분석모형의 개념적 요소들을 토대로 현직 중앙공무원들(4명)과의 포커스 그룹 인터뷰를 통해서 개발되었다. 그러나 이는 정부관료제 책무성의 다양성을 측정할 수 있는 측정도구의 예시이므로 추후 연구는 더 포괄적인 측정도구를 개발할 수 있을 것이다.

〈표 1〉 정부관료제 책무성의 다양성 측정도구 예시(설문항)

책무성 형성 과정의 3단계	구분	대리의 행위 진단 항목	주인의 행위 진단 항목
정보 제공	(횟수)	당신이 속한 조직이 아래의 사람/조직/대표자별로 다음의 사람/조직/대표자별로 다음의 사람/조직/대표자별로 이루어진 행위가 다음의 진술문에 동의(7)~비동의(1)수준/ 매우과함(7)~적당함(4) ~매우부족(1) 어디에 부합하는지 응답해주세요: [일반시민], [시민단체], [언론기관], [인법부의원], [대통령], [전문가집단], [상급기관], [법원] 등	아래의 사람/조직/대표자별로 이루어진 행위가 다음의 진술문에 동의(7)~비동의(1)수준/ 매우과함(7)~적당함(4)~매우부족(1) 어디에 부합하는지 응답해주세요: [일반시민], [시민단체], [언론기관], [인법부의원], [대통령], [전문가집단], [상급기관], [법원] 등
	(질)	당신이 속한 조직은 조직 성과를 해당 사람/조직/대표자에게 자주 공개한다.	해당 사람/조직/대표자는 당신의 조직 성과를 보고·발표하려는 요청을 자주 한다.
	(갈등)	당신이 속한 조직은 조직 성과에 대한 정보를 해당 사람/조직/대표자에게 효과적으로 공개한다.	해당 사람/조직/대표자는 당신의 조직 성과에 대한 보고·발표 내용을 철저히 살펴본다.
토론/평가	(횟수)	해당 사람/조직/대표자들이 요구하는 것들이 서로 달라 무엇을 선택해야 하는지 어렵다.	해당 사람/조직/대표자는 당신의 조직 성과를 보고·발표한 것에 대해 자주 피드백을 제공한다.
	(질)	당신이 속한 조직은 조직 성과에 대해 해당 사람/조직/대표자에게 받은 피드백에 자주 응답을 한다.	당신의 조직 성과 보고/발표에 대해 해당 사람/조직/대표자에게 받은 피드백은 상호 토론·커뮤니케이션에 도움이 된다.
	(갈등)	당신의 조직 성과 보고/발표에 대해 해당 사람/조직/대표자에게 받은 피드백은 상호 토론·커뮤니케이션에 도움이 된다.	해당 사람/조직/대표자들이 요구하는 것들이 서로 달라 무엇을 선택해야 하는지 어렵다.

		<p>당신이 속한 조직은 조직업무 성과를 미달성시 해당 사람/조직/대표자부터 적절한 제재를 수증한다(책임을 회피하지 않으려 한다).</p> <ul style="list-style-type: none"> - 언론기관: [적용 예: 당신이 속한 조직은 성과에 대해 언론기관으로부터의 제재 (비난 등)를 수증한다.] - 법원: [적용 예: 당신이 속한 조직은 성과가 법원의 판결에 따라 위법행위를 통해 이루어진 경우 법원의 제재·처벌을 수증한다.] 	<p>해당 사람/조직/대표자는 당신이 속한 조직이 조직업무 성과를 미달성시 적절한 제재를 한다.</p> <ul style="list-style-type: none"> - 언론기관: [적용 예: 언론기관은 당신의 조직 성과에 대해 적절한 제재 (비난 등)를 제공한다.] - 법원: [적용 예: 당신이 속한 조직의 성과에 대해 법원이 위법행위를 통해 이루어졌는지 판결하여 제재·처벌을 내릴 수 있다.]
<p>결과</p>		<p>당신이 속한 조직은 조직 성과에 대한 해당 사람/조직/대표자들의 보상 (기회, 예산증가 등)에 부합하도록 노력한다.</p> <ul style="list-style-type: none"> - 언론기관: [적용 예: 당신이 속한 조직은 언론기관으로부터의 보상 (지지 등)에 부합하도록 노력한다.] - 법원: [적용 예: 당신이 속한 조직은 법원의 적법판결에 따라 부여된 구속력있는 권한을 효과적으로 사용한다.] 	<p>해당 사람/조직/대표자는 당신의 조직 성과 달성시 적절한 보상을 제공한다.</p> <ul style="list-style-type: none"> - 언론기관: [적용 예: 언론기관은 당신의 조직 성과에 대해 적절한 보상 (지지, 혜택 등)을 제공한다.] - 법원: [적용 예: 법원은 당신의 조직업무가 적법행위를 통해 이루어졌는지 판결하여 구속력있는 권한을 부여한다.]
	<p>(갈등)</p>	<p>해당 사람/조직/대표자들이 제공하는 것들이 서로 달라 무엇을 선택해야 하는지 어렵다.</p>	

출처: 자체 개발

2) 정부관료제 책무성의 다양성 효과 및 조절방안 연구

정부관료제 책무성을 형성하는 단계별 과정에서 발생하는 결합 혹은 과중으로 인한 효과 등을 검증하는 연구가 가능할 것이다. 전형적인 계층적 혹은 법적 책무만 받아들이면 맹목적이고 소극적인 정부관료제로 인식되듯이 다양한 책무성 메커니즘들 중에서 정부기관별로 특정 책무성 메커니즘이 강요되어 책무성 메커니즘들간에 불균형이 발생할 수 있다. 더 나아가 다양한 책무성 메커니즘들간의 충돌로 인해 갈등이 발생할 수 있다. 정부관료가 대통령의 정치적 요구사항에 부합하지 않는 전문적 식견을 고수하여 책임당하는 경우 정부와 정부정책에 대한 시민들의 비판으로 정부는 신뢰 감소를 경험할 수 있다. 책무성의 결핍으로 인해 감소된 정부조직의 성과와 복지부동이 문제가 되며 책무성의 과중으로 인해 정부관료가 탈진(burn-out)을 경험하기도 한다 (Han, 2020; Tu & Gong, 2022; 은중환, 2021).

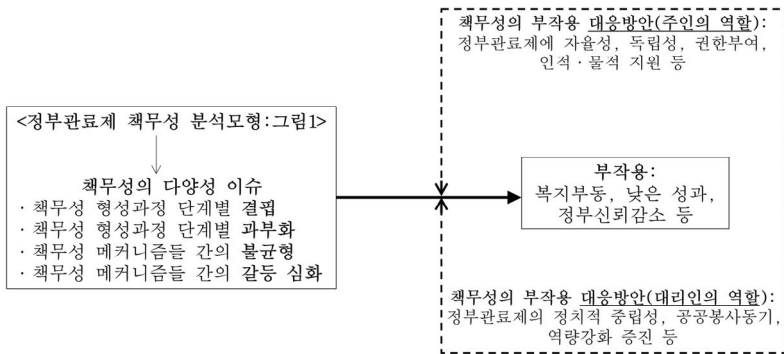
정부관료제에게 요구되는 책무성이 법적·계층적·정치적 책무성을 넘어 전문적 책무성이 강조되고 있으며 대통령의 민주적 통제뿐만 아니라 시민들에 대한 책무가 강조되고 있다. 따라서 정부관료제는 어느 하나 책무성 메커니즘이 무시될 수 없고 이행해야 할 책무성의 다양성을 피할 수 없는 행정환경속에 있는 것이다. 그러므로 요구되는 책무성의 다양성으로 인해 발생하는 부작용을 개선시킬 수 있는 방안들에 대한 연구가 시의적절하다 (Aleksovska & Schillemans, 2021; Han & Tang, 2022). <그림 1>의 통합적 분석모형에 따라 정부관료제 책무성의 다양성 효과를 조절하는 방안은 대리인과 주인의 입장 모두에서 고려될 수 있다.

정부관료제의 주인의 입장에서는 정부기관으로 하여금 확장된 책무성에 의해 과부하되지 않고 대응할 수 있도록 책무성 형성 단계별 (정보제공, 평가/토론, 결과 측면) 지원과 권한을 보장하는 역할을 수행해야한다. 대리인의 독립성, 전문성 등을 보호해주는 것이 요구된다(윤건수, 2021). 최근에 COVID-19사태로 국민의 공감대속에 질병관리 및 방역의 중요성이 커져 질병관리본부의 업무 및 책임이 확대되었고 이에 증가하는 책무성 요구에 대처하고자 2020년 9월에 질병관리청으로 승격이 되었다. 즉, 주인 측면에서 대리인의 권한과 독립성을 증가시킨 것이다. 한편 대리인인 정부관료제의 입장에서는 주인의 지원에만 의존하지 말고 공익을 위해 특정 정치적 요구사항에 휘둘리지 않는 중립적 역량(neutral competence)을 유지하고 공공봉사동기를 함양하며 복잡한 문제에 대응할 수 있는 전문적 역량(professional competence)을 기르는 상호 역할을 이행해야 한다.

책무성에 대한 경험적 연구는 정부관료제의 책무성을 독립변수로 설정하고 그 효과

를 검증하는 것을 장려해 왔다(Bovens, 2010; Dubnick, 2005). 양적연구에서 <표 1>의 측정도구를 활용하여 특정 책무성 메커니즘들의 결합 혹은 과부하로 인해 발생하는 효과를 검증할 수 있다. 또한 책무성 메커니즘들간의 불균형과 갈등으로 인해 발생하는 정부관료제의 행태를 검증할 수 있다. 아래 <그림 2>는 이러한 정부관료제 책무성의 다양성으로 인한 주요 이슈들이 어떠한 효과를 가져오고 이에 대한 대응방안을 검증하는데 활용될 수 있는 관련 법칙적 네트워크(nomological network)의 예시를 보여준다.

<그림 2> 정부관료제 책무성의 다양성 효과 및 대응방안 연구 프레임워크



V. 결어

본 연구는 정부관료제 책무성의 다양성에 대한 이해를 증진하기 위해 조직수준에서 정부관료제 책무성의 다양성을 분석할 수 있는 이론적 통합모형을 개발하고 이 분석모형을 토대로 앞으로 어떠한 의미있는 연구를 할 수 있는지 그 활용방안 제시하였다. 행정책무성(행정책임)의 기존 문헌에 근거하여, *정치적, 경제적, 법적, 전문적 책무성 메커니즘, 주인-대리인의 상호역할, 책무성을 형성하는 과정에서 발생하는 결핍과 과중 요인*을 통합한 모형을 제시하였다.

이 정부관료제 책무성 분석모형<그림 1>의 함의를 요약하면 다음과 같다. Bovens (2010)가 명명했듯이, 책무성을 정부가 추구하는 고귀한 가치(accountability as virtue)로 보기 보다는 정부관료제를 둘러싼 다양한 주인 (혹은 accountability forum)과의 상호관계 속에서 일어나는 일련의 과정(accountability as mechanism)으로 보았다. 이는

정부관료제의 책무성을 확보하는데 필요한 제도적 장치들의 배열구조(institutional arrangements)를 분석하기 위해 사용될 개념적 기초를 제공한다. 또한 본 모형은 정부관료제를 공공가치적 혹은 규범적 관점으로 바라보기 보다는 관리적 접근법(제도적 배열구조를 조정·개선시킬 수 있는 방법)에 가깝다. 이 모형은 정부관료제에 대한 특정 하나의 통제기제가 아닌, 복수의 행정통제기제들의 영향력을 갈등 혹은 조화 측면에서 분석하는 것을 보여주고자 한다. 그리고 대리인측에서의 행위(예: 투명하게 보여주는 것, 응답하는 것과 관련 제도들)와 주인측에서의 행위(예: 문책하는 것과 관련 제도들) 모두 책무성에 결핍 혹은 과증을 일으킬 수 있음을 보여준다. 그러므로 이 모형에 입각할 때 응답성, 문책성, 투명성 등과 같은 개념들은 책무성의 하위 구성요소가 됨을 의미한다. 본 연구에서 제시한 책무성의 다양성 분석모형은 정부관료제가 본질적 속성이 다른 이해관계자와 다양한 책무성 메커니즘을 형성하는 것을 보여주는 것 뿐만 아니라 요구되는 책무성들의 다양성으로 인해 발생하는 결핍과 과증이 존재하는 부분들이 어디에 있는지 밝혀내는데 활용된다. 본 분석모형을 토대로 추후 연구는 기관별로 혹은 시대별로 정부관료제 책무성의 다양성을 비교할 수 있으며 이를 위해 질적연구방법이 활용될 수 있다. 또한 양적연구방법을 적용하여 정부관료제 책무성의 다양성으로 인해 발생하는 책무성 메커니즘들간의 갈등과 불균형 문제, 그리고 책무성 형성과정상 발생하는 결핍과 과부하가 일으키는 효과에 대한 검증을 할 수 있다. 이 책무성 분석모형의 효과성 검증을 위해 본 분석모형을 토대로 제시된 측정도구<표 1>가 활용될 수 있다.

본 연구의 책무성 분석모형은 정부관료제를 주로 대리인 입장에서 살펴보았으나 범정협회와의 계약관계처럼 정부관료제가 주인에 해당되는 경우도 있다. 정부관료제는 정책과정에서 대통령, 국민, 상급기관, 법적기관, 전문가 집단외에 국회와도 중요한 관계를 맺을 수 있다. 따라서 본 연구의 책무성 모형은 완전하다기 보다는 다른 맥락에 적용될 수 있는 기본적 토대라고 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고 변화하는 사회환경에 따라 정부관료제에 요구되는 책무성의 다양성, 변화, 형성과정을 조직수준으로 분석하고 설명하는데 기여할 수 있는 연구라는 점에서 의의가 있다.

■ 참고문헌

- 김두래. 2013. “정부관료제의 민주적 책임성: 한국의 제도적 조건에 대한 공간이론적 분석.” 《정부학연구》, 19(3): 215-244.
- 김병섭 · 김정인. 2014. “관료 (무)책임성 재해석: 세월호 사고를 중심으로.” 《한국행정학보》, 48(3): 99-120.
- 김정숙 · 문명재. 2019. “법정협회의 책임성 영향요인 연구: 과정 책임성과 산출 책임성을 중심으로.” 《한국행정학보》, 53(4): 27-60.
- 김정숙 · 하동현. 2021. “한국과 일본의 지방조직관리제도 비교 연구 : 지방조직의 자율성과 책임성 간 관계를 중심으로.” 《지방행정연구》, 35(4): 113-144.
- 김정인. 2017. “공직 책임성의 재조직화 (reorganization): 책임성의 집권화에 관한 연구.” 《한국인사행정학회보》, 16(1): 1-24.
- 김종후. 2005. “지방정부 관리정향과 책임준거.” 《한국사회와 행정연구》, 15(4): 373-398
- 김태영 · 김기룡 · 송성수. 2017. “정부신뢰 제고를 위한 대안 탐색: 정부의 사회적 책임(GSR)을 중심으로.” 《한국공공관리학보》, 31(4): 123-144.
- 노성민 · 이창길. 2014. “국민권익위원회의 민주적 책임성에 관한 연구.” 《현대사회와 행정》, 24(1): 295-319.
- 박민규 · 김대진. 2021. “증거기반 정책형성제도로서 통계기반 정책관리제도의 문제점과 개선방안.” 《정책개발연구》, 21(1): 1-39.
- 박종민 · 윤건수. 2015. “민주화 및 신자유주의-신공공관리 이후 한국의 국가 관료제: 변화와 지속.” 《정부학연구》, 21(3): 35-63.
- 박진봉. 2021. “정치의 사법화와 준사법기관의 정치화에 관한 연구 -검찰총장직무집행 중지 처분과 고위공직자범죄수사처 설치의 헌법상 쟁점을 중심으로.” 《법학연구》, 32(3): 11-47.
- 박천오. 2005. “정부관료제 연구의 두 관점: 특성과 과제.” 《행정논총》, 43(1): 1-31.
- _____. 2016. “한국 공무원의 책임 확장: 법적, 계층적 책임에서 윤리적, 개인적 책임으로.” 《한국행정학보》, 50(1): 1-25.
- 박천오 · 주재현. 2007. “정부관료제와 민주주의: 정부관료제의 책임과 통제 확보를 통한 조화의 모색.” 《행정논총》, 45(1): 221-253
- 박홍식. 2016. “한국 행정책임 연구 60 년: 행정통제, 공직윤리, 공직부패를 중심으로.” 《한국행정학보》, 50(5): 339-366.
- 엄석진. 2009. “행정의 책임성: 행정이론간 충돌과 논쟁.” 《한국행정학보》, 43(4):

19-45.

- 양재진. 2003. “정권교체와 관료제의 정치적 통제에 관한 연구: 국민의 정부를 중심으로.” 《한국행정학보》, 37(2): 263-288.
- 윤건수·김순희. 2013. “공직의 정체성에 대한 연구: 공무원의 영혼에 대한 내러티브를 중심으로.” 《한국행정학보》, 47(1): 1-23.
- 윤건수·박진우. 2016. “개발연대 국가관료제의 정책집행에 관한 연구: 관료적 거버넌스를 중심으로.” 《한국행정학보》, 50(4): 211-242.
- 윤건수. 2021. “고위공직자의 책무성: 정치적 중립에서 정치적 신중함으로.” 《한국행정연구》, 30(1): 1-24.
- 은중환. 2021. “공직자의 책임 모호성과 복잡성에 관한 주관적 인식 탐구: 병무청 사회복무 연구센터 공직자를 중심으로.” 《한국행정학보》, 55(2): 183-215.
- 이균우. 2009. “행정책임의 변화.” 《한국부패학회보》, 14(2): 51-76.
- 이수영·오세영. 2014. “우리나라 청(廳) 조직의 권한과 한계에 대한 소고 (小考).” 《한국행정연구》, 23(3): 81-110.
- 이진수. 2021. “정무직 공무원의 책무성에 관한 공법적 고찰.” 《한국행정연구》, 30(1): 25-46.
- 정주용·이철주. 2010. “책임성의 분산과 위기상황에서의 의사결정: 승례문 화재사건의 재구성.” 《정부학연구》, 16(1): 243-272.
- 최태현·김덕수·하정연. 2015. “전자정부 책임성 구현을 위한 대안적 접근: 맥락적 정의와 공유된 인지모형.” 《한국행정학보》, 49(4): 181-206.
- 한승주·최홍석·이철주. 2021. “대통령의 관료 통제와 정책공간.” 《한국행정학보》, 55(3): 25-58.
- 한승주·이철주·최홍석. 2020. “정부 관료제의 예견에 대한 책무성 고찰.” 《행정논총》, 58(2): 35~72.
- 《행정안전부 정부조직관리정보시스템》. 2022. “정부조직체계” <https://org.go.kr/>
검색일 2022년 12월 30일.

Aleksovska, Marija, & Schillemans, Thomas. 2021. “Dissecting Multiple Accountabilities: A Problem of Multiple Forums or of Conflicting Demands?” *Public Administration*, 100(3): 711-736.

Behn, Robert D. 2001. *Rethinking Democratic Accountability*. Brookings Inst Press.

Bovens, Mark. 2007. “Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual

- Framework.” *European Law Journal*, 13(4): 447-468.
- _____. 2010. “Two Concepts of Accountability: Accountability as a Virtue and as a Mechanism.” *West European Politics*, 33(5): 946-967.
- Bovens, Mark, Schillemans, Thomas, & Hart, Paul T. 2008. “Does Public Accountability Work? An Assessment Tool.” *Public Administration*, 86(1): 225-242.
- Brandsma, Gijs Jan, & Schillemans, Thomas. 2013. “The Accountability Cube: Measuring Accountability.” *Journal of Public Administration Research and Theory*, 23(4): 953-975.
- Bundt, Julie. 2000. “Strategic Stewards: Managing Accountability, Building Trust.” *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(4): 757-778.
- Cendon, Antonio Bar. 1999. “Accountability and Public Administration: Concepts, Dimensions, Developments.” In Michael Kelly (eds). *Openness and Transparency in Governance: Challenges and Opportunities* (pp. 22-61), Maastricht: NISPACEE Press.
- Dubnick, Melvin, J. 2005. “Accountability and the Promise of Performance: In Search of the Mechanisms.” *Public Performance & Management Review*, 28(3): 376-417.
- Finer, Herman. 1941. “Administrative Responsibility in Democratic Government.” *Public Administration Review*, 1(4): 335-350.
- Friedrich, Carl J. 1940. “Public Policy and the Nature of Administrative Responsibility.” In Carl J. Friedrich and Edward S. Mason (eds). *Public Policy: A Yearbook of the Graduate School of Public Administration* (pp. 3-24), Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Frølich, Noline. 2011. “Multi-layered Accountability. Performance-Based Funding of Universities.” *Public Administration*, 89(3): 840-859.
- Furlong, Scott R. 1998. “Political Influence on the Bureaucracy: The Bureaucracy Speaks.” *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8(1): 39-65.
- Gilmour, John B., & Lewis, David E. 2006. “Assessing Performance Budgeting at OMB: The Influence of Politics, Performance, and Program Size.” *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(2):

169-186.

- Han, Yousueng. 2020. "The Impact of Accountability Deficit on Agency Performance: Performance-Accountability Regime." *Public Management Review*, 22(6): 927-948.
- Han, Yousueng, & Perry, James L. 2020. "Conceptual Bases of Employee Accountability: A Psychological Approach." *Perspectives on Public Management and Governance*, 3(4): 288-304.
- Han, Yousueng, & Tang, Shui Yan. 2022. "How Quality Reporting Reduces Accountability Deficit and Overload." *Public Management Review*, 24(12): 2079-2100.
- Kearney, Richard C., & Sinha, Chandan. 1988. "Professionalism and Bureaucratic Responsiveness: Conflict or Compatibility?" *Public Administration Review*, 48(1): 571-579.
- Kearns, Kevin P. 1998. "Institutional Accountability in Higher Education: A Strategic Approach." *Public Productivity & Management Review*, 22(2): 140-156.
- Klingner, Donald E., Nalbandian, John, & Romzek, Barbara S. 2002. "Politics, Administration, and Markets: Conflicting Expectations and Accountability." *The American Review of Public Administration*, 32(2): 117-144.
- Koliba, Christopher J., Mills, Russell M., & Zia, Asim. 2011. "Accountability in Governance Networks: An Assessment of Public, Private, and Nonprofit Emergency Management Practices Following Hurricane Katrina." *Public Administration Review*, 71(2): 210-220.
- Koppell, Jonathan GS. 2005. "Pathologies of Accountability: ICANN and the Challenge of "Multiple Accountabilities Disorder"." *Public Administration Review*, 65(1): 94-108.
- McCubbins, Mathew D., & Schwartz, Thomas. 1984. "Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms." *American journal of political science*, 28(1): 165-179.
- Merriman, Ben. 2021. "Public Management's Problems are Legal Problems: How Law Contributes to Inequity in Contemporary Governance." *Perspectives on Public Management and Governance*, 4(2): 213-228.

- Mulgan, Richard. 2000. "‘Accountability’: An Ever-Expanding Concept?" *Public Administration*, 78(3): 555-573.
- Park, Chun-Oh, & Han, Seungjoo. 2018. "Bureaucratic Responses to the Cross Pressures of Political Neutrality in Relation to Cultural Orientation and Role Perception: The Case of Korean Civil Servants." *Korean Journal of Policy Studies*, 33(3): 47-71.
- Patil, Shefali V., Vieider, Ferdinand, & Tetlock, Philip E. 2014. "Process Versus Outcome Accountability", in Mark Bovens, Robert E. Goodin, and Thomas Schillemans (eds). *The Oxford Handbook of Public Accountability*(pp. 69-89), Oxford: Oxford University Press.
- Peci, Alketa, & Rudloff Pulgar, Osvaldo Cristian. 2019. "Autonomous Bureaucrats in Independent Bureaucracies? Loyalty Perceptions within Supreme Audit Institutions." *Public Management Review*, 21(1): 47-68.
- Roberts, Nancy C. 2002. "Keeping Public Officials Accountable through Dialogue: Resolving the Accountability Paradox." *Public Administration Review*, 62(6): 658-669.
- Romzek, Barbara S., & Ingraham, Patricia Wallace. 2000. "Cross Pressures of Accountability: Initiative, Command, and Failure in the Ron Brown Plane Crash." *Public Administration Review*, 60(3): 240-253.
- Romzek, Barbara S., & Dubnick, Melvin, J. 1987. "Accountability in the Public Sector: Lessons from the Challenger Tragedy." *Public Administration Review*, 47(3): 227-238.
- Schillemans, Thomas. 2011. "Does Horizontal Accountability Work? Evaluating Potential Remedies for the Accountability Deficit of Agencies." *Administration & Society*, 43(4): 387-416.
- Schillemans, Thomas, & Busuioc, Madalina. 2015. "Predicting Public sector Accountability: From Agency Drift to Forum Drift." *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25(1): 191-215.
- Schillemans, Thomas, & Bovens, Mark. 2011 "The Challenge of Multiple Accountability: Does Redundancy Lead to Overload?" in Melvin J. Dubnick and H. George Frederickson (eds). *Accountable Governance: Problems and Promises* (pp. 3-21). New York: M.E. Sharpe.
- Tetlock, Philip E., Vieider, Ferdinand M., Patil, Shefali V., & Grant, Adam.

2013. "Accountability and Ideology: When Left Looks Right and Right Looks Left." *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 122(1): 22-35.
- Thompson, James D. 2003. *Organizations in Action: Social Science Bases of Administrative Theory*. Routledge.
- Tu, Wenyan, & Gong, Ting 2022. "Accountability Intensity and Bureaucrats' Tesponse to Conflicting Expectations: A Survey Experiment in China." *Public Management Review*, 24(11): 1779-1801
- Willems, Tom, & Van Dooren, Wouter. 2012. "Coming to Terms with Accountability: Combining Multiple Forums and Functions." *Public Management Review*, 14(7): 1011-1036.
- Wood, B. Dan, & Waterman, Richard W. 1991. "The Dynamics of Political Control of the Bureaucracy." *American Political Science Review*, 85(3): 801-828.

Diversity of Accountability in Government Bureaucracy: Analysis Model Development and Application Method

Yousueng Han

This study developed an analytical model that could explain the accountability of government bureaucracies at the organizational level and suggested ways to utilize it. This model could be used to diagnose accountability deficiencies and overloads in stages of information provision, discussion/evaluation, and consequence manifested by political, hierarchical, legal, and professional accountability mechanisms. It also provides an integrated analysis framework for diagnosing diversity issues of accountability from the point of view of both principal and agent. Deficiencies and overloads of accountability can be created by both principals and agents. To cope with side effects such as low performance, immobility/buck-passing, and loss of trust due to diversity of accountability, a balanced approach to various accountability mechanisms is required. The government bureaucracy is not just an object of control, but an entity that must ensure support and autonomy for capacity building while it is necessary for the bureaucracy to develop professional and neutral competences. Based on this analysis model of the accountability of governmental bureaucracy, application methods for future research including the development of measurement tools are presented.

※ Keywords: Government bureaucracy, Accountability, Diversity