

## 정책 결과에 관한 공직자의 책임 인식: 부서 내 협업 상황별 비교\*

한승주\*\*·박종수\*\*\*·최흥석·곽창규

### Accountability Perceptions of Public Employees in the Collaborative Policy Implementation Process: Comparison of Perceived Accountability to Different Patterns of Intra-Organizational Collaboration

Han, Seungjoo<sup>①</sup>, Park, Jongsoo<sup>②</sup>, Choi, Heungsuk, & Kwak, Chang-Gyu

Received: 24 March 2022 / Accepted: 3 May 2022

How do public employees perceive and justify the (lack of) accountability to the outcome of the collaborative policy implementation within their workgroup? By considering different collaboration types, we examine how public employees differently perceive and feel their own personal accountability and take the blame for a diffuse failure. We consider the perception of accountability for results as the extent to which public employees blame the poor performance of collaborative work at the department level and are willing to put in extra effort to improve their work. We use a novel vignette experiment administered among a representative sample of 356 public sector employees to examine the influence of collaboration types on the perception and justification of accountability for policy failure. We manipulated the level of collaboration (i.e., individual work; vertical, horizontal, and both vertical and horizontal collaboration) and provided empirical support for the presence of the many hands problem, lacking the felt accountability for results. More specifically, we find that public employees are less likely to perceive their own accountability in collaborative than individual work. The perception of personal accountability is least in the vertical collaboration situation, where public employees implement a project designed and directed by their bosses, and lower than in the situations of horizontal collaboration. Unlike the expectation of the many hands problem, the lack of felt personal accountability is influenced by the verticality of collaboration rather than by the number of collaborators. Regarding who should take the blame or make corrective action, participants strongly prefer hierarchical accountability by responding that the blame for the policy failure should be first directed to the boss or the decision-maker, not themselves or the implementers. We then employ regression analysis to further explore the influences of organizational and individual factors on the perception of personal accountability. We find various but significant effects of public service motivation, job autonomy, collectivism, and procedural fairness on the likelihood that public employees take the blame or rationalize the failure.

**Keywords:** accountability for results, collaboration, many hands problem, hierarchical accountability, collective accountability, individual accountability, job autonomy, collectivism, procedural fairness, public service motivation, vignette experiment method

\* 본 논문은 2016년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2016S1A3A2924956).

\*\* 주저자(sngjoo@mju.ac.kr)

\*\*\* 교신저자(jpark@sm.ac.kr)

① ORCID

Han, Seungjoo, <https://orcid.org/0000-0002-3937-6852>

Park, Jongsoo, <https://orcid.org/0000-0002-8776-9458>

## I. 서론

누가 정책 결과에 책임(responsibility)<sup>1)</sup>을 져야 하는지에 대한 질문은 정책을 집행하는 상황 구조가 변화함에 따라 그 풀이 과정과 답을 달리할 수 있다. 특히, 정책 과정이 정부 내·외부 여러 영역이 조밀하게 상호의존하는 협업 활동으로 이루어지면서(O'Toole & Montjoy, 1984; Mohr, 1971; Van de Ven et al. 1976; Thompson, 1967), 협업으로 인한 결과에 대한 책임을 누구에게 부과할지에 관한 '많은 손의 문제'(the problem of many hands)가 부각되고 있다. 다양한 행위자들이 서로 다른 각자의 방식으로 문제 해결과 정책 집행에 관여하면서, 정책 결과를 책임질 특정한 행위자를 한정하는 것이 어려운 분산된 책임(distributed responsibility)의 문제가 나타나는 것이다. 집행에 참여한 행위자의 권한과 책임을 명확히 하는 것은 정책 성과에 중요한 영향 요인이 되지만, 협업 상황에서 부서 구성원들이 함께 수행한 업무의 결과에 대해 개개인이 이바지한 몫과 그에 따른 책임을 분별해내는 것이 과연 가능할지에 대한 현실적인 고민이 제기된다.

다양한 이해관계자가 정책 과정에 참여하는 상황에서 결과에 대한 책임을 부과할 행위자를 특정하기 어려운 '많은 손의 문제'는 정부관료제 및 공직자 책임과 관련한 논의에서 중요한 쟁점이 되어 왔다(Thompson, 1980, 2014). 여러 구성원이 연결된 집합적 행위, 즉 '많은 손'의 상황에서 정책실패와 같은 바람직하지 않은 결과가 나타날 때, 그 결과에 대한 책임을 부과할 행위자를 지목하는 것의 어려움이 있기 때문이다. '많은 손'의 상황은 정책 결과, 특히 부정적 결과에 대한 책임을 회피하려는 행위자에게 책임 회피의 사유를 제공하며, 그로 인해 결과에 대한 책임이 분산되거나 타인이나 환경, 또는 불운 등에 전가되는 상황이 발생할 수 있다. 많은 손이 참여한 정책이 사회로부터 실패라고 비판받을 때, 정부는 그 정책에 대한 책임을 신속히 인정하거나 타당한 개선조치를 취하는 적극적인 대응을 하지 않을 수 있다. 사회가 정책실패로 인한 비용을 부담하고 희생을 감수하지만 정작 공직자는 책임을 회피하는 현상이 반복되면서, 정책에 대한 불만과 불신으로 이어지기도 한다(Nicol, 2016, 2018; 김병섭·김정인, 2014). 이와 같은 현실에서 정부는 사회로부터 신뢰를 다시 획득하기 위해 업무수행 결과에 관한 책임 배분 구조, 그리고 책임 인정의 과정을 점검하고 재설계할 필요가 있다.

1) 행위 주체가 사건의 결과를 어느 정도 예측 및 통제할 수 있는 상황에서 자신의 자유의지나 자의식에 기반하여 선택한 행동의 결과에 대하여 우리는 그 행위자에게 책임을 물을 수 있다. 하지만, 공직자는 정부 내·외부의 환경적 제약으로 상대적으로 타율적이고 수동적인 선택을 하게 되며, 공직자에 대한 타자-즉 정부관료제 내부, 입법부 및 사법부의 관점, 그리고 일반국민-의 시선이 공직자의 책임을 규정한다. 정책 과정에서 발생한 사건에 대한 공직자의 책임(responsibility)은 직무 대상을 향하여 직무 수행에 대한 설명의무(answerability)를 바탕으로 한 책무(accountability)의 개념으로 확장된다. 본 연구는 공직자의 자율성이 제도적으로 제약되는 상황을 고려하여, 공직자의 책임과 책무의 용어를 병행하여 사용한다. 공직자의 책임을 Dubnick(2003)의 4가지 유형의 책무 중 응답할 수 있음(answerability)과 비난 받을 만한(blameworthiness)의 책무 유형과 유사한 것으로 간주하여 논의를 진행한다.

정부 관료제 구조에서 공직자의 책임은 집행 과정의 합법성(legal accountability)에 국한되거나 위계적 책임(hierarchical accountability)으로 충분한 것으로 여겨졌다. 하지만, 지난 40여년의 행정개혁의 흐름은 공직자에게 기대하는 책임성의 유형으로 업무 결과에 대한 책임성(result-based accountability)을 중요한 차원으로 부각하였다(Patil et al., 2014). 결과 중심 관리(managing for results)가 공직자를 정책 결과에 책임지는 능동적 행위자로 간주하는 것과 별개로, 공직자가 자신에게 할당된 정책 성과에 대한 책임을 어떻게 인정하며, 성과 개선을 위해 얼마나 적극적으로 행동할지에 대한 논의는 충분히 이루어지지 않고 있다. 책임에 관한 이론 및 경험적 연구의 증가에도 불구하고, 공직자가 결과에 대한 자신의 개인적 책임을 부정하고, 조직의 상부나 동료에게 책임을 전가하거나 모두의 책임은 누구의 책임도 아니라고 간주하는 책임 공백(responsibility gap)의 문제는 충분한 관심과 실증적 검토를 받지 못한 것이다. 행위 주체와 행위의 결과 간 인과 관계를 훼손하는 책임 공백은 정책 과정의 환류, 특히 정책의 실패로부터의 학습과 혁신을 저해할 수 있다. 이 때문에, 다수가 함께 협업하여 업무를 수행하는 상황에서 공직자가 어떻게 책임을 인지하고 누구에게 그 책임을 할당하는지를 확인하는 것은 많은 손의 문제 확인과 분산된 책임으로 인한 책임 공백의 문제 해결에 있어서 상당히 중요한 첫걸음일 수 있다.

본 연구는 집합적 행위로서의 부서 내 업무수행의 구조와 과정이 정책 결과에 대한 공직자의 개인적 책임성 인식에 미치는 영향을 분석하는 것을 목적으로 한다. 특히 정부 관료제의 위계를 따라 내려오는 상사의 지시를 부서 내 동료들이 함께 집행하는 전통적인 부서 내 협업 관계에 초점을 둔다. 보다 구체적으로, 정책 집행에 참여하는 상사와의 수직적 협업, 동료와의 수평적 협업, 그리고 수직 및 수평적 협업이 얽혀진 상황들과 자신이 단독으로 업무를 전담 추진하는 상황을 비교하며 공직자의 결과에 대한 책임성 인식을 분석한다. 연구는 단독과 협업의 상황으로 구분한 집행 방식에 따라 공직자 자신이 정책 결과에 대하여 인식하는 개인적 책임의 수준이 달라지는지 비교하고, 결과에 대한 책임을 배분할 대상의 바람직성에 대한 책임 귀인(attribution)을 분석할 것이다.

## II. 집단적 업무수행과 공직자의 책임성

### 1. ‘많은 손’ 상황의 책임성

집단적 행위의 책임성 문제는 정치철학, 조직사회학, 도덕철학 등 여러 분야에서 전개되어 왔다. 행정학 분야에서는 Thompson(1980, 2014)이 정책 과정에 많은 행위자들이 개입된 경우 책임자를 분별하는 것의 어려움을 ‘많은 손의 문제’(the problem of many hands)라고 표현하면서 정부관료제 맥락에서의 집단적 행위의 책임성이 쟁점으로 부각되었다. 그는 “다양한 공직자들이 서로 다른 방법으로 정부의 정책에 관여하기 때문에 정책 결과에 대해서 누가 도덕적으로 책

임이 있는지를 확인하기는 쉽지 않은 문제”가 나타나는 현상을 지적한다. 행위주체와 사건 결과 사이의 관계는 ‘인과적 책임(causal responsibility)’으로 정의될 수 있고, 많은 손의 문제는 복수의 행위주체 중 특정 행위자와 사건의 결과를 명확하게 연결할 수 없는 집합적 행위에 대한 인과적 책임 규명의 어려움을 의미한다.

주요 행정이론은 협력 관계에서의 책임 문제를 중요한 쟁점으로 제기해왔다. 거버넌스적 접근은 다양한 행위자들의 정책 과정에의 협력을 독려하면서 권한과 책임의 공유와 분산을 강조한다(Peter & Pierre, 2006; Nollkaemper, 2018; Bovens, 2007). 신공공관리론(New Public Management) 역시 일선으로의 권한 위임과 결과에 대하여 책임을 묻는 행정 통제를 강조하며 개인적 성과 측정과 보상을 토대로 개인 수준의 인과적 책임을 강조하는 공직자 행동 통제 기제를 주장한다(Osborn & Gaebler, 1992). 다수 행위자 간 연결 관계와 상호의존을 중심으로 한 정책집행에서의 네트워크화된 거버넌스(networked governance)에 대한 관심은 원활한 협업의 확보 및 강화를 행정 연구의 중요한 초점으로 전환하고 있기도 하다(Ferlie et al., 2011). 특히, 협업행정이 다양한 수직적 및 수평적인 관계로 구조됨에 따라, 협업행정을 효과적으로 작동하게 하는 성공 요인(enablers)의 탐색과 집합적 행위에 참여하는 여러 행위주체와 협업행정의 결과 간 관계 및 책임에 대한 관심도 증가하고 있다(Newman, 2004; Klijin & Koppenjan, 2014).

현실에서 수직적 및 수평적 층위의 여러 행위자가 관여하는 정부 의사결정과 정책집행으로 산출된 결과에 대해 개인적 책임을 확인하고 귀속시키기는 쉽지 않다. 더욱이 한국(과 일본) 정부 관료제는 담당자가 기안한 정책이 결재라인을 따라 상부로 올라가면서 내부적 협의와 부분적 조정을 거쳐 결정되는 품의(稟議)제 구조를 운영한다(조석준, 1984; 임도빈, 2001). 그러므로, 정책은 조직 내부의 여러 층위를 거친 다단계 결정물이 되며, 집합적 행위로서의 정책결정과 집행에 대한 책임과 권한이 조직 내에 분산된다. 이러한 단계적 협업으로 기획된 정책은 기능적으로 분화된 여러 단위 간 연결과 조합으로 집행되므로(O'Toole & Montjoy, 1984), 정책 결과의 책임은 협업한 단계와 단위들 사이에 공유된다.

‘많은 손’의 정책 결정 과정은 개인적 책임의 성립 요건을 충족하기 어렵게 한다. 일반적으로 특정한 사건에 대한 행위주체의 책임의 성립을 위해서는 인과성(causality), 능력(capacity), 지식(knowledge), 행위의 자유(freedom), 의도(wrong-doing) 등이 확인될 필요가 있다(Nollkaemper, 2018; van de Poel et al., 2012; Thompson, 1980). 학자 간 다소의 견해의 차이가 있지만, 책임 성립의 조건은 공통적으로 1)누구의 어떤 행위로 그 결과가 발생했음이 직접적으로 확인 가능해야 하고(causality), 2) 그러한 행위를 한 당사자가 문제가 생길 것을 알면서도 자발적으로 행위를 했어야 한다는(intention) 조건을 포함한다(Gilbert, 2006). 개인적 책임의 성립 조건은 집합적 행위의 상황, 즉 여러 층위의 많은 행위자가 집단적으로 연결된 상황에서는 충족되기 매우 어렵다. 특히, 인과성 조건(즉, 집단적 업무수행 관계에서 누구의 어떤 행위가 그 결과 발생에 얼마나 기여한 것인지) 확인의 어려움은 집단적 행위에 대한 결과 책임을 개인으로 환원하지 못하는 한계를 가지며, 집단에 공유된 책임성은 책임의 분산(diffusion of responsibility)

으로 이어질 수 있다(Nollkaemper, 2018).<sup>2)</sup>

## 2. 결과 책임의 주체로서 공직자

바람직하지 않은 정책 결과에 대한 책임(results-based accountability)을 직업관료인 공직자에게 귀속하는 것이 타당한가에 관한 이견은 존재한다. 정부 관료제의 고전적 책임 원리는 공직자의 책임을 결과 보다는 과정 책임(process accountability)에 국한하기 때문이다(Patil et al., 2014; Frederickson & Smith, 2003). 관료제에서의 결과에 대한 책임은 결정권을 가진 정치적 대표-선출직 및 정무직 공직자-의 몫이며, 정책을 합법적으로 집행하는 한 공직자에게 결과 책임을 부여하는 것은 제한적일 수밖에 없다. 신공공관리적 행정개혁에 관한 비판적 관점 역시 효율성, 효과성의 성과를 반영한 결과적 가치에 대한 지나친 강조가 투명성, 합법성, 형평성과 같은 과정적 가치의 훼손이라는 대가를 치를 가능성을 우려한다(Behn, 2001). 특히, 책임자를 특정하기 어려운 집단적 업무 관계에서 결과 책임의 무리한 개인화는 오히려 지나친 성과 경쟁, 계량적 성과에의 편중과 같은 부작용을 낳을 수 있고, 결과 책임 강조는 과정 책임의 경시 또는 공직자의 일탈 및 위법 행동과 같은 부정적 행태 발생의 문제로 발전할 수 있다.

정책 결과에 대한 공직자의 개인적 책임은 다음의 이유에서 중요하게 고려될 필요를 가진다. 첫째, 정책 집행의 실천적 행위자인 공직자가 자신이 수행한 업무 결과와 행위주체인 자신을 연결 짓지 못한다면 그 업무가 사회에 미친 영향을 무시 또는 간과하고 사회의 요청과 동떨어진 무감각한 행정, 소외, 낮은 대응성의 행태를 보이기 쉽다. 집단적 업무수행의 결과에 참여하는 행위 주체로서 공직자가 자신의 책임을 인지(perceive) 또는 인정(recognize)하지 않는다면, 공직자는 집단의 이름 아래 자신을 감추면서 자신 앞에 떨어진 일을 무마하고 수습하여 넘기려는 소극적 행정, 무책임, 도구적 행태를 강화하여 보여 줄 가능성이 크다.

둘째, 정책 개선과 국가 혁신을 위해서는 공직자가 자신의 소명과 목표를 명확히 인식하고 그 달성의 결과에 대하여 높은 관심을 가지고 긍정적 결과에 대한 자신의 공헌(taking credit)과 부정적 결과에 대한 자신의 책임을 인정(taking blame)하는 것이 필요하다. 복잡한 업무수행의 장기적 결과를 종합적으로 분석하고 이해할 수 있는 태도와 역량은 혁신을 위해 상당히 중요하다(Patil et al., 2014). 그러므로 공직자가 자신이 관여한 업무수행의 결과에 귀속감을 느끼지 못한다면 결과에 대한 성찰과 향후 혁신을 기대하기는 쉽지 않을 것이다.

셋째, 한국 행정조직의 강한 위계 문화와 집단주의 경향(김호정, 2004; 고대유·강제상, 2017; 박희봉·송용찬, 2018)이 조직 효과성에 부정적 영향을 미칠 가능성을 고려한다면, 정책결과에 대한 개인의 권한과 책임을 명확히 하고 조직성과에 대한 집단적 책임과 개인적 책임을 구분하

2) 정책집행의 범위가 조직 밖으로 확장되어 정부간, 민관간, 국가간 거버넌스인 경우일수록 책임의 분산 문제는 더욱 커질 수 있다. 근래 평화유지, 기후변화, 이민, 천연자원보존 등과 관련된 글로벌 거버넌스에서 '많은 손'의 문제에 관한 연구가 이뤄지는 것이 그 이유일 것이다(Nollkaemper, 2018)

고 성과에 대한 개인적 책임을 연계하는 조직관리는 여전히 중요하다.<sup>3)</sup> 위계적·집단주의적 조직 분위기에서 근무하는 공직자에게 집단적 업무수행 결과에 대한 개인의 성과를 특정하려는 시도는 성과평가와 환류에 있어서 불만과 갈등을 유발할 수 있다. 하지만, 집합적 행위로서의 행정이 사회에 미치는 궁극적 결과(outcomes)를 공직자에게 각성시키고 복잡한 협업 관계의 결과물(collaborative output)과 개인의 산출(individual output)을 유기적으로 연결·통찰하도록 만드는 것은 공직자가 조직의 궁극적 목표 달성(효과성 향상)에 자신의 노력을 기울이도록 하는 기제가 될 수 있다.

현재 행정의 책임성 체계는 투입의 효율과 과정의 합법을 공직자의 기본적 책임으로 요구하면서도(과정적 가치, 위계적 책임의 강조), ‘적극행정’과 같은 정책을 통해서 공직자가 행정의 결과와 개선의 적극적인 주체로서 행동할 것을 규범적으로 요구하고 있다(결과적 가치, 개인적 책임의 강조). 요컨대, 정부와 공직자는 행정의 대응성과 혁신을 위해서 개인적 업무수행 뿐만 아니라 누가 무엇에 어떻게 개입하였는지 판단하기 어려운 집단적 업무수행에서도 결과에 대한 책임을 회피하지 말 것을 요구받는 것이다.

### 3. 집합적 업무수행의 유형과 결과에 관한 책임 인지

공직자가 집단의 업무수행 결과에 대해 자신의 책임을 인정하고 결과 개선을 위해 노력하는 행태는 주관적 책임감(responsibility)의 체감인 동시에 결과에 응답해야 할 책무성(accountability)에 관한 인식과 관련 있다. 그리고 이러한 공직자의 책임 인식은 조직의 업무 환경이나 개인의 특성에 따라서 영향을 받을 수 있다(Frink & Klimoski, 1998).<sup>4)</sup> 이 연구에서는 집단적으로 수행된 정책의 부정적 결과에 대해(개인적) 책임성 인식에 영향을 줄 수 있는 협업 상황의 구조적 측면과 조직 차원 및 개인 차원의 몇 가지 변수에 주목하여 본다.

정부 관료제에 속한 공직자는 수행하는 업무의 집합성의 수준과 내용에 따라 결과에 대한 책임을 다양하게 인식할 수 있다. 정책 과제는 수직적 및 수평적으로 분화된 여러 단위에 의해 기획되고 집행되는 구조적 복잡성을 가지며, 집합적 행위의 특성이 증가할수록 정책과정에 참여하는 행위자가 증가하고 그 결과 복잡성 역시 증가할 수 있다. 하지만, 업무 수행에 관여하는 수평적 행위자들(예: 동료)의 수가 많아지거나 업무 지시와 조정의 권한을 가진 수직적 행위자(예:

3) 집합적 행위에 대한 개인 성과의 평가가 개인 성과보상의 격차를 확대하는 보상 방식의 필요성을 의미하는 것은 아니다. 본 연구는 성과보상에 대한 논의는 제외하고 업무 성과에 관한 관리에서 개인적 책임의 배분과 할당의 필요성을 논의한다.

4) 책임성을 개인이 주관적으로 느끼는 측면으로 접근하여 인지된(perceived) 또는 체감한(felt) 주관적 개념으로 보다 정교하려는 작업이 있다. 이와 같은 사회심리학 분야의 연구들(Lerner & Tetlock, 1999)에 근거해 Han & Perry(2020)의 연구는 공공영역 구성원들의 인지된 책임성(felt accountability)을 다섯 차원으로 -attributability, observability, evaluability, answerability, consequentiality- 구성하기도 하였다. 여기서는 인지된 책임성 개념과 다양한 하위요소에 초점을 두기보다 일반적 경험으로서의 책임성의 인지와 그 영향요인에 초점을 둔다.

상사)의 개입이 심화될수록 행위 주체와 업무 결과 간 관계를 특정하고, 책임을 물을 대상을 특정하여 분별하기는 쉽지 않다. 다양한 행위자가 여러 층위에서 함께 관여하는 업무 결과에 관한 책임은 계층구조의 상층부에 책임을 할당하는 위계적 책임(hierarchical accountability)과 과정에 관여한 구성원에게 분배하거나 집단 자체에 책임을 할당하는 집단적 책임(collective accountability)으로 구분된다(Thompson, 1980, 1987). 정책 집행이 단독 보다는 협업의 형태를 가짐에 따라 위계 및 집단적 책임은 개인적 책임과 일치하지 않게 되고, 정부 관료제의 제도적 환경 속에서 공직자의 결과에 대한 개인적 책임을 대체하는 논거로 주장되고 있기도 하다(Thompson, 1980, 2014).

본 연구는 '많은 손' 상황에 적용 가능한 책임성의 세 모형 -위계 모형, 집단 모형, 개인 모형-을(Thompson, 1987)를 참고하여, 아래 <그림1>과 같이 업무 관계의 복잡성의 다양한 조합으로 나타나는 업무 상황에서 강조될 수 있는 책임성을 구분하였다. <그림 1>의 A는 수직적 및 수평적인 협업 관계가 거의 없거나 적은 상황으로, 행위주체로서 특정 개인의 지목이 가능하며 행위 주체가 수행한 업무의 결과에 대하여 책임을 지는 개인적 책임을 강조한다. <그림 1>의 B, C, D는 각각 수직적 협업 관계의 증가, 수평적 협업 관계의 증가, 수직 및 수평적 협업관계의 동시 증가가 나타나는 상황을 반영한다.

공직자의 업무 수행이 다양한 층위의 협업 관계에 얽혀 있는 상황에서는 공직자 개인의 책임이 다른 행위 주체의 책임으로 전환 또는 분산될 수 있다. 의사결정의 수직적·계층적 집중성(상명하복)을 반영하는 수직적 협업 관계는 행위주체의 자율성을 제약함에 따라 개인적 책임보다는 결정을 내리는 상층부의 위계적 책임을 우선적으로 고려한다. 수직적 협업 관계의 복잡성이 증가할수록 결과에 대한 책임은 업무를 지시하는 공식적인 권한을 가진 행위자(상사)에게 주어지며, 업무를 직접적으로 수행하는 공직자 개인이 결과에 대하여 가지는 책임 인식은 감소할 수 있다. 비교하여, 수평적 협업 관계는 행위주체 간 책임을 공유하는 형태로 나타나고, 수평적 협업 관계의 복잡성이 증가할수록 결과에 대한 책임은 참여자 간 분산되거나 또는 협업 자체에 집합적으로 할당될 수 있다. 요약하면, 조직 내에서 업무를 기획하고 집행하는 상황 구조적 차이는 업무 수행의 결과에 대한 공직자 개인의 책임 인식의 수준에 영향을 미칠 것이라 기대된다.

〈그림 1〉 조직 내 협업 관계와 책임성  
 (Figure 1) Type of Collaboration and Accountability



협업 관계가 최소화되는 단독 업무 상황은 공직자 자신이 기획하고 주도적으로 집행하는 구조이고 행위주체와 사건결과 간 관계는 1:1의 관계로 정의되므로, 직무를 수행한 공직자는 결과에 대하여 높은 수준의 개인적 책임을 인지할 수 있다. 하지만, 업무수행에 관여하는 사람의 수가 많아질수록(즉, '많은 손'의 상황), 행위주체와 사건결과 간 관계를 1:m, m:1, m:m 등으로 확장될 수 있고, 그 결과 공직자가 사건 결과에 대하여 개인의 책임감을 인식하지 않거나 체감하지 못할 수 있다. 특히, 정부 관료제의 위계적 관계를 고려할 때, 상사의 개입과 지시에 의한 수직적 협업상황에서의 업무수행의 결과에 대한 책임은 상사에게 귀속되며, 집행에 참여한 공직자 자신의 개인적 책임성 인식은 낮아질 수 있다. 하지만, '많은 손'의 상황에 따른 공직자의 책임성 인식을 실증적으로 분석한 연구가 거의 없는 상황에서 위와 같은 상황별 책임성 인식의 고하를 가설로 도출하기는 쉽지 않다. 아래에서는 각 상황별로 개인적 책임의 인식이 업무의 방식(단독 vs. 협업 상황)과 복잡성의 내용(수직적 vs. 수평적 협업)이 결합된 업무 수행 구조의 복잡성의 수준에 따라 어떻게 달라지는지를 이론적으로 논의한다.

1) 업무 결과에 대한 개인 책임의 의미와 대체

공직자 개인이 단독으로 업무를 수행하는 상황(〈그림 1〉의 A)은 수직 및 수평적 협업의 관계를 보유하지 않고, 행위 주체와 업무 결과 사이의 인과 관계를 집행자를 중심으로 규정하여 결과에 대한 인과적 책임으로서 개인의 책임을 선호한다. 국가 및 시민에 대한 봉사 또는 서비스를 제공하는 공직자의 역할을 고려할 때, 공직자는 자신이 수행한 업무 과정에 응답하고, 그 결과에 대하여 공적 책임을 지는 주체가 된다. 정부관료제가 본질적으로 공직자의 재량 및 권한 행사의 자율성을 제약하더라도, 공직자는 자신이 업무를 수행하는 행위를 인지하고 행위에 따른 결과를 어느 정도 예측하고, 행위를 조작함으로써 결과에 변화를 가져올 수 있다. 그 결과, 단독 업무 상황에서 공직자는 업무 결과에 대한 개인적 책임(responsibility)을 강하게 인식하는 행위자임과 동



시에 업무 결과를 발생시킨 자신의 행위에 대한 책무(accountability)를 져야 하는 존재이다.

하지만, 현실의 공직자가 수직적 또는 수평적으로 연결된 협업 상황에서 수행한 정책결과에 대하여 개인적 책임을 얼마나 체감하고 어떻게 수용할 것인가에 대한 논의와 경험적인 분석은 충분히 이루어지지 못했다. 협업이 가져 오는 행위자 간 연결 및 상호작용의 증가는 협업 결과에 대한 개인적 책임 인식을 낮출 수 있으며 이는 정부 관료제의 오랜 병리적 조직행태인 결과에 대한 책임 회피 행태의 가능성을 높일 수 있다. 이 때문에, 공직자가 부서 내 집단적 업무수행 관계에서 발생한 결과, 특히 부정적 결과를 자신의 책임으로 인식하고 적극적으로 문제를 개선하려는 조치를 취하는 태도를 보일 것인가에 대해서는 회의적이다.<sup>5)</sup> 여러 연구가 밝혀왔듯이 업무와 관련된 행위자의 수는 개인의 책임을 희석하고(bystander effect)(Fischer et al., 2011; May, 1997), 위계적 또는 집단적 책임 논리 아래, 개인의 책임 인식을 최소화할 수 있다.

Thompson(1980, 2014)은 개인적 책임(individual responsibility)이 낮아지는 책임성 왜곡의 가능성을 우려하여 정책실패를 이끈 구조적 결함을 찾는 동시에 책임 있는 개인을 특정할 수 있어야 한다고 주장한다. 행위주체와 행위결과 사이의 책임의 관계를 지나치게 단순하게 접근하는 위계 및 집단적 책임에 대한 강조는 공직자가 자신에게 부여되는 책임을 회피하기 위한 변명으로 협업 상황을 사용하는 문제를 내재한다(Braham & van Hess, 2012). 하지만, 위계 및 집단적 책임의 지나친 개인화 시도는 희생양(scapegoat) 찾기와 같은 책임 전가로 나타날 수 있다(Brändström & Kuipers, 2003; Hood, 2010). 집합적 수행 과정의 복잡함을 단순화하고 인과성과 행위능력과 같은 책임성 요건을 간과하는 위계 및 집단적 책임의 개인화 시도는 행위 결과에 책임을 질 행위 주체로서의 개인을 무리하게 특정하기 때문이다.<sup>6)</sup>

정책 결과를 개인적 책임의 방식으로 배분하는 개인적 책임에 대한 선호는 업무 권한이 비교적 분권화되어 업무 수행의 자율성이 높거나 권한이 명확히 구분된 상황, 또는 개인주의적 성향이 강한 조직에서 더 높을 수 있다. 관료제적 속성이 낮은 조직 또는 업무 환경에서 공직자는 결과에 대한 자신의 기여를 보다 분명하게 인식하여, 결과에 대한 귀속감을 높게 가질 수 있기 때문이다.

## 2) 개인 책임의 상충부로의 전가: 위계 책임 모형(hierarchical model)

계층제의 권위 구조(chain of authority)를 따라서 통제와 조정의 형태로 협업이 이루어지는 상황(그림 1)의 B와 D)은 공식적인 지위와 권한의 위계가 높은 행위자(상사, 기관장, 상급기관)에게 결과에 대한 책임을 할당하여 책임의 경중을 수직적으로 배분한다. 위계적 구조의 조직일수

5) 여러 심리학 연구 결과에서 보듯, 긍정적 성과에 대한 자기 기여 강조(self-serving bias) 경향과 마찬가지로 부정적 성과에 대해 자기 책임 부정 경향이 존재하리라 추론된다(Burger & Rodman, 1983; Zaccaro & Peterson, 1987; Urban & Witt, 1990).

6) 이런 점에서 Thompson(2014)은 조직의 구조적 문제를 감시하고 변화를 요구할 책임 단위를 설계하여 집단적 업무수행 결과에서도 그 책임을 물을 수 있는 조직설계(design responsibility)가 필요하다고 주장한다.

록 집행의 내용과 형식을 결정하고 지시하는 상층의 정책결정자 또는 명령지시자에게 결과에 대한 책임을 묻고, 정책집행자 개인의 책임은 위계적 책임으로 대체되기 때문이다(Bovens, 2007).

하지만, 위계 책임의 강조는 행위와 결과의 인과성에 따라 책임을 부여해야 한다는 전통적인 책임의 원리와 동떨어지고,<sup>7)</sup> 타율적으로 정책을 집행하는 공직자가 자율성을 가지는 상사에게 결과에 대한 책임을 전가하거나 집행에 관여한 공직자의 책임을 묻지 못하는 한계를 가진다(Thompson, 1987). 결정권을 가진 상층부에 결과에 대한 책임이 귀속되므로 정책을 실행한 상당수의 공직자가 결과 책임에서 벗어나서 면죄부를 얻을 수 있기 때문이다. 또한, 위계 책임의 강조는 과정과 절차를 중심으로 한 소극행정을 강화하며, 일선 공직자의 자율성을 높이고 결과 책임을 강화하여 행정 성과를 높이려는 근래의 행정 흐름과 부딪힐 수 있다.

정책 결과를 위계 책임의 방식으로 배분하려는 선호는 업무 권한이나 절차 상 위계적 구분이 강한 조직과 그 조직에 속한 구성원에게서 주로 발견될 수 있다. 상층부가 많은 결정권을 가지고 일선 공직자에게 업무 권한의 부여가 높지 않은 관료적 성격이 강한 조직은 수행 결과에 대한 책임을 위계에 따라 배분하는 것이 타당하다고 여기며, 그 결과 일선 공직자의 재량적인 직무 수행이나 적극적인 행정행태에 제약이 가해질 수 있다.

### 3) 개인 책임의 분산: 집단 책임(collective model)

수평적 협업 관계가 많은 상황은 집단의 결과를 산출하는 부분적 활동으로 다수의 협업을 강조하며, 결과에 대한 책임을 조직이나 집단 전체에 귀속시킬 수 있다. 관료제 구조 속 엄격히 나눠진 업무 영역에서 수평적으로 분산된 업무만을 집행하는 공직자는 공식 규정과 여러 단계를 거쳐 내려온 지시와 조직 관행에 따라 행동하며, 결과에 대한 책임을 개인에게 묻는 것을 부당한 것으로 인식한다(Fletcher, 2004; Bratman, 2013). 따라서, 수평적 협업 관계의 행위자가 많은 경우(<그림 1>의 C와 D), 결과에 대한 책임은 조직 내 특정 구성원이 아닌 조직 전체에게 부여된다.

협업 결과에 대한 집단 책임과 관련하여 Bovens(2007)는 조직의 모든 구성원 개인에게 책임을 부여하는 집단적 책임(collective accountability)과 조직 자체에 책임을 부여하는 기관 책임(corporate accountability)을 구분한다. 집단적 책임과 기관 책임의 두 책임성 유형은 개인에게 책임을 전적으로 귀속하는 것의 부당성을 전제하고, 결과에 대한 책임을 조직과 공유하는 유사함을 가진다(Nicol, 2018; Fletcher, 2002). 하지만, 조직구성원 모두가 책임을 조금씩 나눠지는 방식은 조직의 규모나 협업에 참가하는 참여자의 수가 증가할수록 구성원 개인에게 귀속되는 책임이 지나치게 가벼워져 그 의미를 상실하는 한계를 지닌다. 구성원 대신 조직에 책임을 귀속하는 방식은 구성원 누구도 결과에 대한 책임을 지지 않는 결과로 이를 수 있다. 예를 들어, Nicol(2018)의

7) 정책결정과 집행의 분리는 업무 수행의 결과가 잘못된 결정의 문제인지 아니면 잘못된 집행에 기인하는지의 구분을 어렵게 한다. 위계책임에 대한 강조는 정책집행의 중간 과정에서 역할을 수행하는 일선 관료의 책임을 간과하는 한계를 가진다.

연구는 2007년 금융위기에 관련된 여러 행위자가 문제 과정의 복잡성을 이유로 정책실패의 책임을 구조의 잘못으로 귀인하면서 개인 책임을 집단 책임으로 전가함을 보여 준다.

본 연구는 '많은 손'의 상황에서 개인은 자신의 책임을 최소화할 것이라는 선행 논의를 근거로, 협업자의 수가 적고 자신이 주도적으로 업무기획을 하는 단독 상황에 비교하여 협업 상황에서 개인적 책임의 인식이 감소하고 책임의 귀인 양태가 달라질 것으로 예측한다. 책임의 인식은 사건의 결과에 대하여 자신의 책임이라고 인정하는 수준(책임 인정)과 결과 개선을 위하여 추가적인 노력을 부담할 의향(부담감수의향)으로 구분 가능하다. 업무수행의 집합성을 증가시키는 협업상황은 단독상황과 비교하여 공직자의 책임 인정 및 부담 감수 의향의 두 차원 모두를 감소시킬 수 있다. 단독상황에서 강조되는 결과에 대한 개인적 책임이 협업 상황에서는 행위주체-행위결과 사이의 인과적 관계가 모호해짐에 따라 위계적 책임(수직적 협업 관계)이나 집단적 책임(수평적 협업 관계)으로 대체될 수 있기 때문이다. 이상의 논의를 토대로, 아래와 같은 가설을 제안한다.

가설1: 협업 상황의 복잡성에 따라 결과에 대한 개인적 책임의 인식(a. 자신의 책임 인정 & b. 결과개선을 위한 부담 감수 의향)에 차이가 있을 것이다.

결과 책임의 귀인 양태(협업 상황에 따라 결과에 대한 책임을 누구에게 귀속하는게 타당하다고 인식하는 태도) 또는 책임 소재에 대한 선호는 업무를 수행하는 협업의 상황구조적 특성에 따라서 달라질 수 있다. 협업의 상황구조적 특성은 상급 감독자 및 결재권자와 같은 상층부가 책임을 져야 한다는 위계 책임, 협업한 부서 구성원 모두가 책임을 나눠서 져야 한다는 집단 책임1(분산), 구성원 개인에서 책임을 부여함 없이 조직의 절차나 구조의 개선이 이뤄져야 한다는 집단 책임2(전체), 실무를 담당했던 개인에게 책임을 부여해야 한다는 개인 책임의 방식으로 나눌 수 있다. <그림 1>에 근거하면 단독 상황에서는 개인 책임 방식을, 수직적 협업 상황(B, D)은 다른 상황에 비해 상대적으로 위계 책임을, 수평적 협업 상황(C, D)에서는 상대적으로 집단 책임1을 선호할 것으로 예상된다. 하지만 경험적 근거가 약하므로, 본 연구는 그 차이만을 가정하고, 아래와 같은 가설을 제안한다.

가설2: 협업 상황의 복잡성에 따라 공직자의 결과 책임에 대한 귀인에 차이가 있을 것이다.

#### 4. 조직 및 개인 차원의 특성

공직자의 개인적 책임성 인식과 결과 책임에 대한 귀인 양태는 위의 협업 상황과 함께 조직 및 업무에 대하여 개인의 기여와 애착 정도와 연관한 조직 및 개인 차원의 특성을 통해서도 설명될 수 있다. 본 연구는 협업 결과를 자신의 책임으로 받아들일 가능성에 영향을 미칠 여러 요인 중 집단주의 조직문화, 조직 공정성(절차 공정성), 직무 자율성의 효과에 주목한다.

구성원 간의 강한 연대와 응집성을 강조하는 집단주의 조직문화는 집단적으로 수행하는 업무를 공직자 자신과 밀접한 업무로 여기도록 할 것이다. 공동체적 목표와 협력적 행태를 강조하는 집단주의적 문화 정향(Robert & Wasti, 2002)을 인식하는 공직자는 협업의 긍정적 결과뿐만 아니라 부정적 결과에 대해서도 책임을 공유하고 개선을 위한 조치를 취한 의지를 가질 수 있을 것이다. 집단에 강한 동질감·소속감을 느끼며 연대를 강조하는 집단주의적 문화 성향을 가진 공직자는 집단적으로 수행한 결과를 자신과 밀접한 것으로 인식할 수 있다. 조직 공정성, 특히 절차적 측면의 공정성(procedural justice)이 높다고 인식되는 상황도 집단적 업무 결과에 대한 공직자의 개인적 책임의 수용성을 높일 수 있다. 직무 자율성(job autonomy)도 영향 요인으로 볼 수 있는데, 공직자가 직무 수행에서 충분한 자율성을 가진다면, 집단적으로 수행된 결과라 하더라도 자신의 의견에 따른 업무 추진과 그 영향의 결과로 이해하고, 결과에 대한 자신의 책임을 인정할 것이다.

가설3: 공공조직의 직무환경(집단주의적 성향, 절차 공정성, 직무 자율성)은 공직자의 결과에 대한 개인적 책임 인식(a. 자신의 책임 인정 & b. 결과개선을 위한 부담 감수 의향)과 긍정적인 관계를 가질 것이다.

결과에 대한 자기 책임에 영향을 미칠 수 있는 공직자의 개인적 성향으로 공공봉사동기(public service motivation)와 적극성(proactive personality)이 작용할 수 있다. 공공봉사동기는 공익에 대한 헌신, 타인에 대한 봉사, 자기희생 등에 기초하므로(Perry, 1996; 김상묵, 2013), 이러한 동기가 강한 공직자라면 소속한 부서의 집단적 업무수행 결과가 부정적일 때 이를 수용하고 개선하려는 의도가 높을 것으로 추정된다. 협업행위의 결과에 대한 책임을 공감하는 개인의 심리적 토대로서, 공공봉사동기의 자기희생 차원과 공익에 대한 헌신 차원은 조직의 불법행위에 자신의 책임을 인정하는 태도에 긍정적(+) 영향을 미친다고 보고된 바 있다(한승주·최홍석, 2018). 자신을 둘러싼 환경에 영향을 주려는 행동 성향(Bateman & Crant, 1993; Parker et al. 2006)을 의미하는 적극적 성향(proactive personality) 역시 결과 공직자의 결과에 대한 자기 책임 인식을 높일 것으로 추정된다. 적극성이 높다면 문제 해결에 주동적으로 대응하려는 행태를 보일 수 있다고 보고되는 바, 적극적 성향을 가진 공직자일수록 협업 결과에 대해서도 그 개선과 해결을 위한 책임 인식과 추가 행동을 더욱 많이 보일 것이라 기대된다.

가설4: 공직자의 개인적 성향(공공봉사동기, 적극적 성향)은 공직자의 결과에 대한 개인적 책임 인식(a. 자신의 책임 인정 & b. 결과개선을 위한 부담 감수 의향)과 긍정적인 관계를 가질 것이다.

### Ⅲ. 연구 설계

#### 1. 연구 참여자 및 연구 절차

본 연구는 실험적 비넷 방법론(experimental vignette methodology, EVM)을 활용해 업무 수행 방식이 공직자의 개인적 책임성 인식과 책임성 귀인에 미치는 영향을 분석하였다. 중앙행정 기관 및 지방자치단체, 공공기관 소속 공직자 356명이 본 연구에 참여하였으며, 설문실험과 자료수집은 2020년 11월 26일부터 12월 8일까지 13일간, 설문조사 대행업체(리얼미터)를 통하여 수행되었다. 본 연구는 업체의 기 구축된 온라인 패널 프레임 내에서 무작위 확률 표집으로 추출된 표본을 활용하여 총 360명의 연구 참여자를 모집하였고, 참여자를 성별, 지역별로 층화 추출하여 인구사회적 특성에서 동질성을 지니는 총 4개의 집단으로 구분하였다. 각 집단별로 불성실한 응답이 1건씩 발생하여, 이들을 제외하여 총 356명의 데이터가 분석에 사용되었다.

EVM 진행을 위해 본 연구는 업무수행의 방식에 대한 설명과 시나리오를 중심으로 4개의 비넷(vignette)을 구성하고, 자발적으로 조사에 참여한 연구 대상자를 비넷을 중심으로 4개의 집단으로 무작위로 배정하였다. 실험 설문의 방법은 일반적인 설문조사에 비해 응답자와 관련한 편향성을 줄이는 효과가 있다고 평가된다(Bellé et al., 2018). 본 연구는 비교적 동질적인 응답자 집단에게 상이하게 표현된 협업 상황의 시나리오를 제공하였고, 응답자는 설문지에 제시된 특정한 협업 상황을 읽고 관련된 후속 문항에 응답하였다. 이 과정에서 실험자는 연구참여자에게 연구목적과 실험절차 등 연구에 대한 전반적인 안내를 제공하고, 지시문에 특별히 주의를 기울일 것을 강조하였다. 제시된 글을 읽은 후, 참여자들은 지시문과 관련한 책임성에 관한 문항, 직무 경험 및 태도에 관한 문항, 인구사회통계적 정보 등을 묻는 문항에 응답하였다.

조사참여자는 주로 35~44세의 7급 또는 8급의 직급을 가진 공직자이며, 자료에 사용한 표본은 여성의 비율이 남성의 비율보다, 지방공무원의 비율이 중앙공무원과 공공기관의 비율보다 상대적으로 높은 특징을 가진다. 연구참여자의 프로필을 보면 특정 집단에서 여성의 비율이 상대적으로 높게 나타나고 있으나, 각 비넷별 연구 대상의 인구통계학적 특성, 즉 성별, 연령대, 직급, 재직기간, 학력의 분포에서 통계적인 차이가 유의하게 관찰되지 않아 집단 간 동질성은 확보되었다고 볼 수 있다.

〈표 1〉 실험 및 통제 집단별 응답자 특성  
 〈Table 1〉 Sample Characteristics across Treatment and Control Group

		집단1 (단독상황)	집단2 (협업 상황1)	집단3 (협업 상황2)	집단4 (협업 상황3)	집단 간 동질성 검정
성별	여성	49	49	58	62	$F_{(1,355)}=2.13$ $p=.145$
	남성	40	40	31	27	
연령대	25~34세	27	23	24	24	$F_{(2,354)}=.289$

	35~44세	40	36	34	38	$p=.749$
	45~54세	22	30	31	27	
직급	4급 이상	1	1	1	1	$F_{(5,351)}=1.664$ $p=.143$
	5급	3	8	9	10	
	6급	17	18	20	14	
	7급	31	32	34	42	
	8급	21	24	13	13	
	9급	16	6	12	9	
소속 기관	중앙	27	23	20	25	$F_{(3,353)}=.684$ $p=.563$
	광역	14	11	11	10	
	지방	29	36	37	40	
	공공기관	19	19	21	14	
재직 기간	5년 미만	34	21	22	20	$F_{(5,351)}=.996$ $p=.428$
	5~10년 미만	18	16	20	26	
	10~15년 미만	16	27	18	19	
	15~20년 미만	9	11	11	10	
	20~25년 미만	10	10	9	10	
	25~30년 미만	2	3	6	4	
학력	고등학교 졸업 이하	5	1	3	4	$F_{(3,353)}=1.522$ $p=.208$
	2년제 졸업	5	3	2	14	
	4년제 졸업	69	6	8	62	
	대학원 졸업 이상	10	68	75	9	

## 2. 실험 및 측정 도구

### 1) 자극물의 구성과 실험적 조작

본 연구는 자신이 주도하는 상황을 준거로 하고 부서 내 수직적 협업 상황과 수평적 협업 상황, 그리고 수직 및 수평적이 함께 있는 협업 상황을 구분하는 비넷을 구성하였다. 중하위직 공직자의 기본적인 업무 수행은 부서 내 상사, 자신과 동료 사이의 협업<sup>8)</sup>임을 고려하여, 본 연구는 수평적 및 수직적 협업 관계의 수준을 기준으로 업무수행 상황을 4개로 유형화하였고, 그 내용은 다음의 <표 2>와 같다. 부서 내 집단적 업무수행 관계는 ①자신의 업무 결정권한이 많아 주도적으로 기획할 수 있으며 협업자의 수는 적어서 집행 역시 자신이 주도적으로 하는 단독 상황,

8) 본 연구에서의 협업은 하나의 정책 사업 단위로 연결된 조직 내 구성원들의 집합적 업무 수행 관계 및 활동을 의미한다. 협업 관계는 정책집행의 범위가 조직 밖으로 확장된 기관 간(inter-organizational) 혹은 영역 간(inter-sectoral) 관계에서 더 주목받고 있지만, 본 연구는 조직 내에서 하나의 사업 수행 과정에서 공식 및 비공식적으로 이뤄지는 집합적 행위로 나타나는 기관 내 협업(intra-organizational) 관계에 국한하여 살펴본다.

②자신의 업무 결정권한은 적어서 상사의 주도로 업무가 기획되지만 집행은 자신이 맡는 협업 상황, ③자신에게 업무 결정권한이 많아 주도적으로 기획할 수 있으나 집행은 동료들과 함께하는 협업 상황, ④자신의 업무 결정권한은 적고 상사의 주도로 업무가 기획되며 협업자의 수는 많아서 자신뿐 아니라 동료들이 함께 집행하는 협업 상황으로 구분된다. 단독 상황은 공직현실에서 상사의 개입 없는 하위직 일선 공직자의 단독 결정은 사실상 어렵다는 점에서 가상의 상황이며, 본 연구는 협업 상황의 결과를 비교하여 판단할 기준으로 단독 상황을 통제 집단으로 정의한다.

〈표 2〉 조직 내부의 집단적 업무수행 상황  
 〈Table 2〉 Intra-Organizational Collaboration Patterns

		수평적 협업 관계	
		적음	많음
수직적 협업 관계	적음	단독 업무관계 (자신기획-자신집행)	수평적 업무관계 (자신기획-함께집행)
	많음	수직적 업무관계 (상사기획-자신집행)	수직·수평적 업무관계 (상사기획-함께집행)

본 연구가 비넷을 위하여 설계한 협업 상황 시나리오의 내용은 〈표 3〉과 같다. 실험자는 연구 참여자에게 ‘자신이 담당한 정책/프로그램이 상당 기간 매우 낮은 성과를 보이며 이 정책 사업의 낮은 성과에 대한 책임을 져야 한다는 정치사회적 요구가 크다’는 배경을 제시한 후, 각 비넷 집단별로 업무 수행 방식의 복잡성을 단독과 협업의 형태를 중심으로 상이하게 제시하였다(밀줄 친 부분). 단독 상황은 자신이 업무를 주도적으로 기획하고 집행도 담당하는 상황이며(단독 상황), 이에 대한 실험군으로 3개의 협업 상황을 상사의 지시에 의해 시작되었고 자신이 주로 집행한 상황(협업 상황1), 자신이 주도적으로 기획하고 동료 구성원들과 함께 협력하여 집행한 상황(협업 상황2), 그리고 상사의 지시에 의해 시작되었고 여러 동료 구성원들과 함께 협력하여 집행한 상황(협업 상황3)으로 조작하였다.

〈표 3〉 협업 상황별 시나리오  
 〈Table 3〉 Vignette Scenarios of Collaboration Patterns

협업 상황	상황별 시나리오
단독 상황 (자신기획-자신집행)	귀하가 담당한 정책/프로그램이 상당 기간 매우 낮은 성과를 보이고 있다. 이 담당 업무는 귀하의 아이디어에 근거하였으며, 주로 귀하가 기안 및 집행하였다. 이 정책 사업의 낮은 성과에 대한 책임을 져야 한다는 정치사회적 요구가 크다.
협업 상황1 (상사기획-자신집행)	귀하가 담당한 정책/프로그램이 상당 기간 매우 낮은 성과를 보이고 있다. 해당 정책은 상사의 지시에 의해 시작되었고, 귀하가 주로 집행하였다. 이 정책 사업의 낮은 성과에 대한 책임을 져야 한다는 정치사회적 요구가 크다.

협업 상황2 (자신기획-함께집행)	귀하가 담당한 정책/프로그램이 상당 기간 매우 낮은 성과를 보이고 있다. 해당 정책은 귀하의 아이디어에 근거했지만, 여러 동료 구성원들과 함께 협력하여 집행하였다. 이 정책 사업의 낮은 성과에 대한 책임을 져야 한다는 정치사회적 요구가 크다.
협업 상황 3 (상사기획-함께집행)	귀하가 담당한 정책/프로그램이 상당 기간 매우 낮은 성과를 보이고 있다. 해당 정책은 상사의 지시에 의해 시작되었고, 여러 동료 구성원들과 함께 협력하여 집행하였다. 이 정책 사업의 낮은 성과에 대한 책임을 져야 한다는 정치사회적 요구가 크다.

## 2) 책임성 인식

본 연구는 정책결과를 정책 사업 단위별로 조직 내에서 공식 및 비공식적으로 이뤄지는 집합적 행위에 대하여 평가된 성과로 정의한다.<sup>9)</sup> 결과 책임에 관한 공직자의 책임성 인식은 1) 자기 책임의 인정 정도와 2) 결과 개선을 위한 부담감수 의향, 그리고 3) 책임 귀인의 대상과 방식에 대한 선호로 구별할 수 있다. 결과에 대한 자기 책임 인정은 집단적 업무 상황에서 발생한 부정적 결과를 기꺼이 자신의 책임으로 인식하는 정도를 그리고 부담감수 의향은 부정적 결과의 수습 및 개선을 위해 보상 없이 추가적 희생을 감수하려는 의향을 의미한다. 마지막으로, 책임 귀인 선호는 특정한 결과에 대하여 책임을 묻을 대상에 대한 선호로, 대상(referent)의 변화에 따라 책임에 대한 평가가 달라짐을 반영한다.

정책 결과에 대한 책임성의 인식을 측정하기 위해 본 연구는 참여자에게 ‘해당 상황의 정책 결과에 대해 자신의 책임이 어느 정도 있다고 생각하는지’를 문항을 제시하고 10점 척도(1점: “전혀 나의 책임이 아니다.”, 10점: “온전히 나의 책임이다.”)로 응답하게 하였다. 결과 개선을 위한 부담감수 의향을 측정하기 위해 추가로 ‘해당 상황의 정책결과를 개선하기 위해 시간 외 근무가 필요한 상황’을 제시하고 ‘어느 정도의 시간을 사용할 의향이 있는지’의 문항을 제시하였고, 참여자는 시간으로 응답하였다(0-100시간 사이). 시간 외 근무는 수당 등 금전적 보상이 없는 것임을 명시하여, 부담 감수 의향을 보상 없이 기꺼이 감수하려는 추가적 노력으로 조작하였다.

공직자들이 협업 상황에서 선호하는 책임 귀인 행태를 측정하기 위하여, 본 연구는 네 가지 책임 귀인 방식(개인 책임, 위계 책임, 집단책임1, 집단책임2)을 개별 문항으로 제시하고, 각 방식의 합리성을 5점 척도(1점: “전혀 합리적이지 않다.”, 5점: “매우 합리적이다.”)로 응답하도록 하였다. 실험자는 연구참여자에게 개인적 책임을 특정하기 어렵지만 결과에 대한 책임을 져야 한다는 요구가 강한 상황이라는 제시문을 제공하여 연구의 주요 관심사인 협업의 ‘많은 손’ 상황의 문제를 명확히 하였다. 책임 귀인 방식 중 **위계 책임**은 ‘결재권자/상급 감독자가 대표로 책임을 지는 방식’, **집단 책임1**은 ‘정책/프로그램의 결정과 집행에 참여한 모든 구성원에게 책임을 나누어 부여하는 방식’, **집단 책임2**는 ‘누구에게도 책임을 묻지 않고 조직의 개선 조치(구조 개혁이나 절차 개선 등)를 시행하는 방식’, 마지막으로 **개인적 책임**은 ‘정책/프로그램의 실무담당자

9) 연구 참여자의 개별 업무 상황이 다르므로 각자에게 이해된 협업 및 정책 결과의 의미가 다를 수 있는 한계가 있을 것이다. 추후 보다 다양한 거버넌스 상황, 업무 종류 등을 대상으로 구체적 설정에 따른 연구가 필요할 것이다.



에게 책임을 묻는 방식'으로 제시하였다.

### 3) 조직 및 개인 차원 영향 요인

조직 및 개인 차원의 영향 요인들은 선행연구에서 타당성이 검증된 측정문항을 일부 활용하여 측정하였으며, 참여자들은 각 문항에 대하여 5점 척도(1점: “전혀 동의하지 않는다.”, 5점: “매우 동의한다.”)로 응답하였다.

조직 차원의 영향 요인 중 **집단주의 조직문화**는 Roberts & Wasti(2001)가 조직적 집합주의(organizational collectivism)의 측정을 위해 제시한 7개 문항으로 측정하였고 ‘기관장과 관리자는 조직에 충성하는 직원을 더 많이 보호해주고 더욱 관대하다’ 등의 문항을 활용하였다( $\alpha = .90$ ). **절차 공정성**은 한국행정연구원의 ‘공직생활실태조사’에 활용하는 4개 문항을 활용하였으며, 구체적인 측정문항은 ‘우리 기관에서는 공정한 방식을 통해 의사결정이 이루어진다’ 등으로 조직의 의사결정 과정에서 절차적 측면의 공정성 인식을 묻는 문항을 포함한다( $\alpha = .82$ ). **직무 자율성**은 Morgeson와 Humphrey(2006)가 제시한 WDQ (Work design questionnaire)의 척도 중 직무 자율성에 해당하는 3개 문항을 활용하였으며, ‘나는 직무를 하면서 많은 것을 나 스스로 결정한다’ 등의 문항을 포함한다( $\alpha = .82$ ).

개인 차원의 영향요인 중 공직자의 **공공봉사동기**는 Kim et al.(2013)의 연구에서 활용된 측정 문항을 활용하였다. Kim et al. (2013)의 지표는 12개 국가를 대상으로 한 국제조사 결과를 근거로 공공봉사동기를 공공봉사 호감도, 공공가치몰입, 동정심, 그리고 자기희생이라는 네 차원으로 나누고 차원마다 4개의 하위 측정문항을 구성하였다. 하지만, 공공봉사동기를 구성하는 상위와 하위차원의 이념적 구조가 검증에 사용한 자료의 구조와 일치하지 않아, 본 연구는 탐색적 요인분석 결과를 참고하여 공공봉사동기를 공공봉사호감도, 공공가치몰입, 동정심 차원에 대한 공통요인으로 공공봉사동기1(규범·정서동기,  $\alpha = .93$ )와 자기희생 차원에 대한 요인으로 공공봉사동기2(자기희생동기,  $\alpha = .82$ )로 구분하였다. **적극성향**은 Bateman & Crant(1993)의 적극적 성격(proactive personality)를 측정하는 17개 문항 중에서 4개 문항을 활용하였다. 개인의 적극성은 자신의 계획을 실현하기 위해 주동적으로 행동하는 성향이므로 ‘어떤 일이 있더라도 나는 내가 믿고 있는 것을 실제로 일어나게 할 것이다’ ‘다른 사람들이 반대하더라도 내 아이디어를 옹호하고 지켜가는 것을 좋아한다’ 등의 문항을 활용하였다( $\alpha = .82$ ).

그 외, 공직자의 성별, 연령, 직급, 재직기간, 학력, 소속기관(중앙행정기관, 광역자치단체, 기초자치단체, 공공기관)을 통제변수로 포함하였다.

## IV. 분석 결과

### 1. 협업 상황에 따른 공직자의 책임성 인식

집단적 업무수행의 복잡성에 따라 정책 결과에 대한 공직자의 책임성 인식(책임 인정과 부담 감수 의향)에 차이를 구분한 결과는 다음과 같다. 결과에 대한 공직자의 개인적 책임의 인정은 단독상황( $M=6.81$ ) > 수평적 협업관계(협업2,  $M=6.46$ ) > 수직·수평적 협업관계(협업3,  $M=6.41$ ) > 수직적 협업관계(협업1,  $M=6.04$ )의 순서로 높게 나타났다. 자신이 기획 및 집행을 전담하는 단독 상황의 책임 인정 정도가 협업 상황보다는 높게 나타난 분석 결과는 정책집행에 다수의 행위자가 참여하여 업무 과정의 복잡성이 증가하는 상황 자체가 참여자의 책임성을 분산시킬 수 있음을 보여 준다. 하지만, 상사와 동료 모두가 협업하여 수직 및 수평적 차원의 복잡성이 가장 높은 협업3보다 상사와 자신이 협업한 수직적 업무수행의 협업1에서 공직자의 개인적 책임에 대한 인식이 더 낮게 나타났다. 수평적 관계가 추가되지 않아 협업자의 수가 더 적음에도 공직자가 개인적 책임을 더 낮게 인식하는 것은 행위자의 수가 많을 때 책임성이 낮을 것이라는 ‘많은 손’ 상황의 가정과는 다소 다른 결과이다. 이는 부서 내 업무 수행의 상황에서 집합적 행위로서의 협업의 경우 협업에 참여하는 행위자의 수보다 협업 관계의 특성이 책임 인식에 상대적으로 더 큰 영향을 미칠 수 있음을 보여 준다.

결과 개선을 위한 추가적인 부담을 감수하려는 의향은 단독상황(상황0,  $M=30.65$ ) > 수직·수평적 협업관계(상황3,  $M=24.48$ ) > 수직적 협업관계(상황1,  $M=24.3$ ) > 수평적 협업관계(상황2,  $M=23.15$ )의 순으로 높게 나타났다. 분석 결과는 단독 상황에 비하여 협업 상황에서 공직자의 추가 부담 감수 의향이 더 낮을 것이라는 가정과 부합하나, 그 차이가 통계적으로 유의미하지는 않았다. 책임 인정과 부담감수 의향의 결과를 비교하면, 자신의 책임을 인정하는 정도가 가장 낮았던 상황은 수직적 협업의 상황1인데 비하여 부담감수의 의향이 가장 낮은 상황은 수평적 협업의 상황2로 나타났다. 상사가 지시하고 자신이 집행한 상황(수직적 협업 상황)에서 공직자는 결과에 대한 자신의 책임을 가장 낮게 인식하고, 자신이 기획하고 동료들과 함께 집행한 경우(수평적 협업 상황)에서 공직자는 결과 개선을 위한 추가 부담감수 의향을 가장 낮게 보여 주고 있다.

〈표 4〉 협업상황의 복잡성 수준과 공직자의 책임성 인식: 집단 간 평균 비교  
 〈Table 4〉 Association between Complexity of Collaboration and Personal Accountability Perception

협업상황	N	책임 인정				부담 감수			
		M	S.D	최솟값	최댓값	M	S.D	최솟값	최댓값
단독 자신기획-자신집행	89	6.81	1.77	2	10	30.65	26.19	0	100
협업1(수직관계) 상사기획-자신집행	89	6.04	1.80	1	10	24.34	21.83	0	80
협업2(수평관계) 자신기획-함께집행	89	6.46	1.57	2	10	23.15	20.95	0	100
협업3(수직·수평관계) 상사기획-함께집행	89	6.31	1.56	1	10	24.48	25.23	0	100
합계	356	6.41	1.69	1	10	25.65	23.73	0	100

협업 상황에 따른 책임 인정과 부담감수 의향의 집단 간 차이를 다변량 분산분석(MANOVA)한 결과<sup>10)</sup>는 보다 흥미로운 결과를 보여 준다. 협업 상황의 복잡성의 차이는 개인적 책임의 인정 수준의 차이에 유의미한 영향을 미치지 않지만( $F(3,356)=3.211, p=.023$ ), 부담감수 의향의 차이에는 영향을 주지 않았다( $F(3,356)=1.823, p=.143$ ). 협업 상황에 따른 개인 책임 인정에 대한 집단 간 차이가 통계적으로 유의미함에 따라, 본 연구는 집단 간 차이를 세분하여 비교하는 사후 분석을 추가로 진행하였다. 오차 분산의 동일성에 대한 Levene 검정 결과 집단 간 등분산 가정을 충족되었고( $F(3,356)=0.853, p=.466$ ), 집단 간 표본수( $n=89$ )가 동일하므로 사후 분석은 Tukey 검정을 활용하였다. 사후 검정 결과, 수직적 관계에서의 차이를 반영하는 단독상황(자신기획-자신집행)과 협업상황1(상사기획-자신집행) 집단 간에 책임 인정의 차이가 발견되었다(Cohen's  $d=0.764, p=.013$ ).

이상의 결과는 가설 1과 부분적으로 일치하는 결과로, 업무수행의 복잡성은 공직자의 책임성 인식에 영향을 미치나(가설 1a 지지), 개인 책임 귀인에만 영향을 주고 추가 부담 감수에는 영향을 미치지 않은 것으로 나타났다(가설 1b 기각). 특히, 공직자는 '상사'와 자신만 연계된 관계에서는 자신이 집행을 담당할 행위주체임에도 불구하고 결과 책임을 자기에게 귀인하지 않는 경향을 보인다. 이는 수직적 협업 상황일수록 공직자가 정책을 기획하고 지시한 상사에게 부정적 결과에 대한 책임을 더 강하게 귀인하고 책임을 전가할 수 있음을 시사한다.

10) 다변량 검정 결과, Pillai의 트레이스( $F(6)=2.224, p=.039$ ), Wilks의 람다( $F(6)=2.228, p=.039$ ), Hotelling의 트레이스( $F(6)=2.232, p=.038$ ), Roy의 최대근( $F(3)=3.820, p=.010$ )에서  $F$ 값에 대한 유의확률 값이 모두 0.05보다 적은 것으로 나타나, 비넷 집단 간에 나타난 책임성 인식의 차이는 통계적으로 유의하였다.

## 2. 협업 상황에 따른 공직자의 책임 귀인

협업상황의 복잡성에 따라 책임 귀인의 대상에 차이가 나타나는지 살펴보기 위해, 본 연구는 일원배치 분산분석(ANOVA)을 실시하였으며 그 결과는 아래 <표 5>와 같다.

협업상황2(자신기획-함께집행)를 제외한 나머지 세 상황에서 응답자에게 가장 선호된 책임 분배의 방식은 상사에게 책임을 귀인하는 '위계 책임'이었다. 구체적으로, 전체 응답자들의 선호는 위계 책임( $M=3.40$ ) > 집단 책임2(구조책임)( $M=3.24$ ) > 집단 책임1(모두책임)( $M=3.16$ ) > 개인 책임 방식(담당자 책임)( $M=2.86$ ) 순으로 높게 나타났다. 분석 결과는 공직자가 협업의 결과를 개인 책임으로 귀인하기 보다는 상사 등 계층 상부에 귀인하려는 선호를 강하게 가짐을 보여 준다. 흥미로운 발견 중 하나는 자신이 주로 기획하고 집행한 단독 상황에서도 그 결과 책임은 담당자가 아닌 상사가 져야 한다는 응답이 가장 높게 나타났다는 것이다. 이는 공직자들이 자신에게 위임된 권한으로 수행된 업무라도 책임의 위임 주체(즉, 상사)에게 귀인하는 강한 위계적 책임 성향을 가짐을 시사한다. 모든 상황에서 위계 책임 방식이 가장 선호되었지만, 예외적으로 자신이 기획하고 동료들이 함께 집행한 수평적 협업의 상황2에서는 개인에게 책임을 묻지 않고 조직 전체에 책임을 묻는 방식(집단 책임2)에 대한 강한 선호가 나타났다. 집단 책임2의 내용이 구성원에게 결과에 대한 책임을 묻지 않고 조직구조와 절차 개선을 강조한다는 점에서, 집단적 책임에 대한 강한 선호는 사실상 결과에 대한 개인 책임의 부정 혹은 전가에 가깝다고 할 것이다.

하지만, 책임귀인의 대상 또는 유형별로 협업상황이 책임 귀인에 미치는 영향에 대한 일원배치 분산분석 결과는 개인 책임방식의 선호에서만 집단 간 차이가 존재함을 확인한다. 개인 책임 방식(실무담당자 책임)에 관한 선호는 단독상황의 경우( $M=3.11$ )가 협업1( $M=2.64$ )과 협업3( $M=2.73$ ) 보다 높은 것으로 나타났다( $F(3,356)=4.514, p=.004$ ). 수직적 관계를 포함한 협업1과 협업3은 수직적 관계를 포함하지 않은 단독과 협업2보다 위계 책임(상사책임귀인)을 더 선호할 것으로 기대되었지만, 단독상황에서도 위계 책임이 가장 선호되었고 집단 간 통계적 차이는 발견되지 않았다. 수평적 관계를 포함한 협업2와 3은 수평적 관계를 포함하지 않은 단독과 협업1과 비교하여 집단 책임을 더 선호할 것으로 가정하였지만, 이 역시 집단 책임1과 집단 책임2에서 모두 집단 간 통계적 차이를 발견할 수 없어 가설과 일치하지는 않았다. 즉, 협업상황의 복잡성에 따라 공직자의 결과 책임에 대한 귀인이 다를 것이라는 가설 2는 개인 책임 방식 선호에서는 유의미했지만, 그 선호의 우선순위에 관한 추론을 지지하지는 않았다.

〈표 5〉 협업 상황의 복잡성에 따른 결과 책임 귀인의 대상별 차이  
 〈Table 5〉 Association between Complexity of Collaboration and Accountability Attribution: ANOVA Test

	위계 책임 (상사 책임)			집단 책임1 (모두 책임)			집단 책임2 (구조 개선)			개인 책임 (실무담당 책임)		
	M	S.D.	F p	M	S.D.	F p	M	S.D.	F p	M	S.D.	F p
단독	3.34	.78	1.124  .339	3.16	.95	.064  .979	3.02	.99	2.186  .089	3.11	.93	4.514  .004** (단독)협업1**, (단독)협업3*)
협업1	3.45	.97		3.15	.86		3.26	1.13		2.64	.97	
협업2	3.30	.85		3.19	.89		3.42	.98		2.97	.92	
협업3	3.52	.89		3.13	.90		3.25	1.00		2.73	.99	
합계	3.40	.88		3.16	.89		3.24	1.03		2.86	.97	

주: \* p < .05, \*\* p < .01

### 3. 공직자 책임성 인식의 영향요인 검증

본 연구는 결과에 대한 공직자의 개인적 책임성 인식에 영향을 주는 협업상황의 효과와 조직 및 개인 차원의 변수의 영향을 확인하기 위하여 OLS 회귀분석을 실시하였다. 분석을 위한 회귀 모형은 협업상황의 복잡성을 수직 및 수평적 협업상황을 중심으로 명목변수화하고(단독 상황을 준거 집단으로, 그 외 협업 상황을 더미변수로 조작), 조직 차원 및 개인 차원의 조직행태 변수들과 그 외 통제변수들을 포함한다.

#### 1) 예비적 분석: 변수의 타당성 검증

공직자 책임성 인식에 대한 회귀분석을 실시하기 위한 예비적 분석으로 조직 및 개인차원의 변수에 대한 탐색적 요인분석-요인추출 방식: 주성분 분석, 요인회전 방식: 오블리민-을 실시한 결과, 독립변수에 해당하는 집단주의적 조직문화, 직무 자율성, 절차 공정성, 적극성에 대한 측정항목은 각각의 차원으로 요인화되었다(아이겐값 1이상). 다만, 공공봉사동기의 경우 이론적으로 가정된 네 개 차원이 아닌 공공봉사호감도, 공공가치몰입, 동정심이 한 차원(공공봉사동기 1-규범·정서동기)으로 요인화되고, 자기희생 차원이 또 다른 요인(공공봉사동기 2-자기희생동기)으로 구분되면서 2개의 요인이 나타났다. 공공봉사호감도를 측정항목인 문항1은 낮은 요인값을 보여 제외하였고, 그 외 나머지 문항은 공통성과 요인적재값이 일반적인 기준인(cut-off) 0.5보다 높아 모두 해당 요인으로 분류되었다. 탐색적 요인분석 결과를 참고하여, 6개의 구성변수를 측정하는 각 측정문항을 연결한 확인적 요인분석을 추가로 실시하였고, 분석 결과 모형적합도(goodness of fit)는 연구가 설계한 측정모형이 분석에 활용한 자료와 높은 적합도를 가지는 것으로 나타났다(RMSEA=.069, CFI=.943, TLI=.938, SRMR=.063). 그리고, 구성변수 간 상관성은

공공봉사동기의 2개 하위 요인 간 관계( $r=.533, p<.001$ )를 제외하고, 모두 0.5보다 낮은 것으로 나타나 변수 간의 다중공선성의 문제는 높지 않은 것으로 판단된다.

## 2) 회귀분석: 가설 검증

부서 내 집단적 업무수행의 결과가 부정적일 때, 그 결과에 대하여 공직자가 자신의 책임을 인정하는 정도를 종속변수로 한 회귀분석 결과는 다음 <표 6>의 모형 1과 같다. 회귀모형 분석 결과, 수직적 협업의 상황1(상사기획-자신집행)은 단독업무상황과 달리 결과에 대한 개인적 책임 인정을 감소시키는 것으로 나타났고( $b=-0.82, p<.001$ ), 그 관계는 통계적으로 유의하였다. 상사와 자신의 업무 관계를 중심으로 협업이 이루어진 상황에서 공직자는 업무 수행의 결과에 대한 자신의 책임을 더 부정하는 경향을 보인 것이다. 하지만, 그 외 협업 상황은 책임 인정 수준에서 단독 상황의 경우와 통계적인 차이를 보이지 않았다. 업무 관계가 수직·수평적으로 모두 복잡하게 연결된 경우라도 단독 상황에 비해 책임을 인정하는데 별다른 차이가 없지만, 상사가 지시한 업무를 자신이 수행한 결과에 대해서는 공직자가 자신의 책임을 상대적으로 더욱 크게 부정하는 것으로 나타났다. 다변량 분산분석의 결과와 일치한 이러한 결과는 가설 1a를 지지한다.

공직자의 개인적 책임의 인정에 영향을 미치는 조직 및 개인 차원의 영향요인의 역할은 다음과 같다. 우선, 직무 자율성이 높을수록 공직자는 협업 결과에 대한 자신의 책임을 더 높게 인정하며( $b=0.38, p<.01$ ), 이 결과는 자신이 재량을 행사해 업무를 추진할수록, 업무 과정에 대한 개입과 기여가 커지고 이에 조응하여 결과에 대한 책임감도 높아질 것이라는 가정과 부합한다. 반면, 조직 내 절차 공정성을 높게 인식될수록, 협업 결과에 대한 공직자 자신의 책임 인정은 더 낮았는데( $b=-0.35, p<.05$ ), 이러한 변수 간 부적 관계의 상관성은 통계적으로 유의미하였으나 그 방향성은 기대와 반대로 나타났다. 절차 공정성을 확보하는 과정에서 다수의 참여가 이뤄지고, 다수의 소통으로 합의된 결과는 자신의 책임보다는 집단 전체나 조직 체계에 귀인될 가능성을 조심스럽게 추정해 볼 수 있다. 개인 차원의 요인 중 공공봉사동기1(규범정서동기)은 결과 책임성의 인정과 정적인 관계를 가지며( $b=-0.61, p<.001$ ), 이 관계는 통계적으로 유의하였다. 공공봉사동기1(규범정서동기)은 공공봉사에 대한 호감이나 공공가치에의 몰입, 동정심을 의미하는 요인이므로, 이러한 동기가 강한 공직자일수록 업무 결과 개선에 대해 자신의 동참과 기여를 수용할 것이라는 가정과 부합한다. 그러나, 공공봉사동기2(자기희생동기)와 적극적 성향 그리고 집단주의적 조직문화는 결과에 대한 개인의 책임 인정에 유의미한 영향을 미치지 못하였다.

결과 개선을 위한 부담감수 의향을 종속변수로 한 회귀분석 결과(<표 6>, 모형 2)는 다음과 같다. 수평적 협업의 상황2(자신기획-함께집행)는 다변량분산분석의 결과와는 다르게 결과 개선을 위한 부담을 추가로 감수할 의향에 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다( $b=-7.30, p<.05$ ). 그러나 그 외 협업 상황은 단독상황과 비교하여 통계적으로 유의미한 차이를 보이지 않았다. 즉, 협업 결과의 개선을 위해 기꺼이 부담을 감수하며 행동하려는 의향은 다른 상황에서

는 단독 상황과 별다른 차이가 없었지만, 자신이 기획하고 동료들이 함께 수행한 수평적 협업 상황의 결과는 단독 상황에 비해 부담감수 의향이 더 낮게 나타난 것이다. 이러한 결과는 앞서 다변량 분산분석과는 차이를 가지지만, 가설 1b를 지지하지 않는다는 점에서는 공통점을 가진다.

추가 부담 감수 의향에 영향을 미치는 조직 및 개인 차원의 영향 요인의 역할은 다음과 같다. 조직 차원의 요인으로는 집단주의 조직문화가 부담감수 의향에 긍정적 영향을 미치고 있었으며 ( $b=3.03, p<.05$ ), 직무 자율성도 역시 긍정적 영향을 미치고 있었다( $b=1.88, p<.05$ ). 조직구성원 간 연대와 보호를 중시하는 문화에서는 자신의 책임이라 인정하지 않더라도 부담을 나누기 위한 행동 의사를 가질 수는 있을 것이다. 개인 차원의 요인으로 공공봉사동기2(자기희생동기)가 높을 경우 부담감수 의향이 통계적으로 유의미하게 높았다( $b=2.22, p<.05$ ). 공공봉사동기2(자기희생동기) 성향은 사회를 위해서 자신의 손실을 감내하려는 성향이므로 낮은 정책결과를 만회하기 위해 추가적 노력이 필요한 상황에서 자신이 부담을 감수하려는 의향으로 이어질 수 있을 것이다. 그러나 공공봉사동기1(규범정서동기)의 영향에 대한 통계적 유의미성은 발견되지 않았다. 절차 공정성과 적극성향 역시 공직자의 추가 부담감수 의향과 통계적으로 유의미한 상관성을 가지지 못하는 것으로 나타났다.

〈표 6〉 부서 내 협업 상황과 공직자의 책임성 인식: 회귀분석 결과

〈Table 6〉 Association between Complexity of Collaboration and Perception of Accountability: Regression Analysis

	모형 1 책임인정				모형 2 부담감수			
	<i>B</i>	<i>SE</i>	$\beta$	<i>t</i>	<i>B</i>	<i>SE</i>	$\beta$	<i>t</i>
실험 변수								
수직적 협업 상황1	-0.82	0.24	-0.21	-3.47***	-5.41	3.50	-0.10	-1.55
수평적 협업 상황2	-0.29	0.24	-0.08	-1.24	-7.30	3.53	-0.13	-2.07*
수직·수평적 협업 상황3	-0.39	0.24	-0.10	-1.63	-6.18	3.53	-0.11	-1.75
조직차원 변수								
집단주의 조직문화	0.29	0.20	0.13	1.44	7.25	3.03	0.23	2.39*
직무 자율성	0.38	0.13	0.18	3.02**	3.74	1.88	0.13	1.99*
절차 공정성	-0.35	0.17	-0.17	-2.04*	-3.66	2.56	-0.13	-1.43
개인차원 변수								
공공봉사동기1(규범정서)	0.61	0.17	0.24	3.57**	-3.28	2.54	-0.09	-1.29
공공봉사동기2(자기희생)	0.08	0.15	0.04	0.55	4.69	2.22	0.15	2.12*
적극성	0.06	0.10	0.04	0.62	-2.17	1.46	-0.09	-1.49
통제변수								
성별	0.28	0.18	0.08	1.58	1.08	2.68	0.02	0.40
연령	-0.07	0.16	-0.03	-0.45	-2.33	2.44	-0.08	-0.96
직급	-0.10	0.09	-0.07	-1.08	-1.09	1.40	-0.05	-0.78
재직기간	-0.10	0.09	-0.10	-1.18	-0.04	1.31	0.00	-0.03
학력	0.15	0.15	0.05	0.97	-0.13	2.24	0.00	-0.06

소속(광역)	-0.16	0.28	-0.03	-0.56	0.58	4.18	0.01	0.14
소속(기초)	-0.02	0.21	0.00	-0.08	0.66	3.18	0.01	0.21
소속(공공기관)	-0.03	0.25	-0.01	-0.11	-11.32	3.64	-0.19	-3.11**
상수	3.16	1.12		2.808	25.60	16.69		1.53
모형 적합도	R <sup>2</sup> = .206, F = 5.17, p < .001				R <sup>2</sup> = .113, F = 2.52, p < .001			

주: \* p < .05, \*\* p < .01, \*\*\* p < .001

## V. 결론

정부 부서 내에서 상호의존된 협업 결과에 대하여 공직자는 개인적 책임을 얼마나 느낄 것인가? 협업 여부 및 상황의 차이가 결과 책임에 관한 태도 차이와 관련되는지를 확인하고, 공직자의 결과 책임성 인식에 영향을 미치는 요인을 탐색하는 것이 이 연구의 목적이었다.

예상대로 공직자의 개인적 책임에 대한 인식이 협업상황의 복잡성에 따라 다르게 나타났지만, 모든 참여자가 가설의 기대와 동일한 방향으로 응답한 것은 아니었다. 협업 상황에 따라 공직자가 자신의 책임을 인정하는 수준에는 차이가 있었으나, 개선을 위한 부담감수 의향에는 집단 간 차이가 나타나지는 않았다. 많은 손의 가정과 같이 단독 상황보다는 협업의 상황에서 결과에 대한 책임이 낮게 나타난 본 연구의 분석결과는 협업 상황이 개인 책임을 전가하는 행태를 유발할 가능성에 대하여 경험적 근거를 제공한다.<sup>11)</sup>

공직자의 자기 책임 인식은 협업의 상황과 그에 따른 복잡성의 수준에 따라서 차이를 가지나, 공직자는 상사가 주로 기획하고 자신이 집행을 주도했던 전통적인 관료제의 업무 수행 상황에서 자신의 책임을 가장 낮은 수준으로 인정하는 것으로 나타났다. 상사가 기획을 주도하고 동료와 함께 집행을 한 업무 상황에서 공직자는 자기 책임을 더 낮게 인식할 것으로 기대되었지만, 상사개입이 공통되더라도 동료 없이 자신이 집행을 주도한 상황에서 공직자의 책임 인식이 더 낮게 나타났다. 이러한 결과는 단순히 협업자의 수가 많을 때 책임이 분산되어 개인적 책임성이 희박해지는 문제가 나타나는 것이 아니라, 위계적 관계의 개입 여부가 책임 인식에 강한 영향을 미친다는 것을 의미한다. 즉, 'the more hands, the less responsibility'가 아니라, 상사의 손(the hand of boss)이 책임 인식에 더 중요한 영향을 미치는 것이다. 이러한 결과는 협업 관계에서의 결과에 대한 책임 인식은 '많은 손'이 아니라 '누구의 손'인가에 의해서 결정됨을 보여 준다. 이러한 추론을 보다 명확히 확인하기 위해 후속연구에서는 협업상황에서 공직자가 체감하는 상사

11) 하지만, 결과 개선을 위한 추가적인 노력을 부담할 의향과 관련하여, 참여자들이 연구자의 의도와 달리 부정적 결과의 심각성을 상대적으로 적게 인식했을 가능성을 배제할 수 없다. 후속연구는 정책 결과 개선의 시급성과 중요성에 대한 정보를 추가로 제공하거나 응답자의 판단을 물어봄으로써 책임성 인식에 영향을 미치는 다른 요인이 무엇인지 살펴볼 필요가 있다.



와 동료, 그 외 이해관계자 사이의 권력을 측정하여 ‘많은 손’의 문제인지 ‘누구의 손’의 문제인지를 구분할 필요가 있을 것이다.

또한, 책임 배분의 방식과 그에 따른 책임귀인의 대상에 대한 선호 분석 결과는 ‘조직의 상사 및 상층부가 결과에 대한 책임을 져야 한다’는 응답이 대부분의 업무 상황에서 높았다. 조사에 참여한 공직자는 부정적인 업무의 결과를 협업 여부를 떠나서 1차적으로 상사의 책임으로 귀인하는 경향을 보였다. 업무 상황에서 상사의 지시와 감독이 상당히 강할 때 공직자는 자신의 의견을 반영시키기 어렵고 복종의 경향을 강하게 보일 수 있으며, 그에 따라 자신이 수행하는 업무를 자신의 정책이라는 소유의식(ownership)을 강하게 가지지 못할 것이다. 결국, 정책결과로부터 자신의 책임을 분리시키고 자신을 방어하려는 심리적 상태가 수직적인 협업 과정에서 더욱 커질 것이라 예상된다.

한편, 회귀분석의 결과는 조직 및 개인 차원의 요인 중 일부가 공직자의 결과 책임성 인식을 결정할 수 있음을 보여 준다. 특히, 직무 자율성이 책임의 인정과 부담감수 의향 모두에 대하여 가지는 긍정적 영향이 확인되었으므로, 권한과 책임을 조화하는 조직 과정과 업무 수행 방식의 재설계를 통하여 공직자가 본인이 참여한 과업에 대한 결과 책임을 보다 강하게 인지하도록 하는 것이 필요하다. 업무 수행에 자신이 기여하고 개입할 수 있는 권한이 보장되는 상황에서는 협업 상황이라도 그 결과에 대한 자신의 책임을 인정하고 개선을 위한 노력을 기꺼이 투입할 것으로 추론된다. 공직자의 결과 책임의 강화는 직무 상의 권한 강화와 함께 이뤄져야 한다고 주장될 수 있을 것이다. 또한 집단주의 조직문화는 업무 결과에 대한 자신의 책임을 인정하는데 영향력을 미치지 못했지만, 결과의 개선을 위한 부담감수 의향에는 긍정적 영향을 미치고 있었다. 이는 구성원 간의 연대와 결속을 강조하는 분위기는 자신의 책임으로 내적 동기가 되지 않더라도 개선 책임을 나누려는 ‘외적 행동’을 유인하는 효과를 미칠 수 있음을 보여준다.

개인적 차원의 성향에서는 공공봉사동기가 일부 영향을 미치는 것으로 나타났다. 규범적, 정서적 측면의 공공봉사동기는 업무 결과에 대한 자신의 책임을 인정하는데 긍정적인 영향을 미쳤지만, 부담을 감수하는 의향에는 영향을 미치지 못하였다. 오히려 자기희생 측면의 공공봉사동기가 부담 감수의 의향에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 공직자가 규범적·정서적으로 봉사하려는 동기는 내적 책임 인정과 밀접한 관련이 있는 반면, 사회를 위해 기꺼이 헌신하려는 자기희생성향은 결과 개선을 위한 부담감수의 행동을 유인하는데 밀접한 관련이 있음을 보여 준다. 요컨대, 개인의 공공봉사동기는 결과 책임성 인식에 의미 있는 영향력을 미치는 요인이 될 수 있는 것이다.

이러한 분석 결과는 현재 한국 공직사회 내부에 강한 위계적 책임 편향이 존재한다는 것을 뚜렷하게 보여 준다. 본 연구를 통해 협업 관계에서 개인적 책임성이 낮아지는 ‘많은 손의 문제’의 실재와 개인의 책임을 대신하여 상사의 책임으로 전가하는 인식이 경험적으로 확인되었다. 그동안 공공분야의 개혁과 혁신이 공직자들이 결과 책임의 주체가 되길 기대했음에도, 공직사회의 현실에서는 결과에 대한 책임을 자신의 책임으로 귀속하려는 인식이 여전히 약한 것으로 평

가할 수 있을 것이다. 그리고, 공직자가 발생된 결과로부터 자신을 분리하는 태도는 공직자들의 자기방어와 책임회피 행태로 이어질 가능성을 우려하게 한다.

위계적 책임 방식으로 결과 책임을 배분하는 조직을 설계한다고 하여도, 결과 책임이 위계를 따라 올라가야 한다면 모든 책임이 기관장을 향해야 하는 것인지 아니면 책임이 위계를 따라 특정 수준까지 올라가는 경우 어디까지 올라가야 하는지에 관한 판단도 모호하고 어렵다. 모든 책임이 맺는 곳이 기관장이라는 표현은 좋은 레토릭일 수 있지만, 조직의 상층부만 책임을 지는 방식이 -예를 들어, 기관장의 교체- 과연 정책의 학습과 행정의 개선으로 이어질 수 있는지 의심스럽다. 위계적 책임에 대한 강조는 정치적 의례로서 효과적일 수도 있겠으나, 실제로 집행한 일선의 공직자가 면책되고 문제적 구조는 여전할 수 있다는 점에서 위계적 책임이 위계적으로 조직화된 무책임이 될 우려가 있다.

협업의 관계에서 공직자가 결과에 대한 자기의 책임을 강하게 느끼고 적극적으로 결과 개선을 위해 행동을 하는 주체가 되도록 하기 위해서는, 개인적 권한과 책임을 명확히 하면서 이를 확장하는 방향으로 제도의 변화를 추진할 필요가 있다. 협업 상황에 비하여 자신이 주도했던 업무 상황에서 공직자는 더 강한 결과에 대한 책임인식을 보이고 있으므로, 협업 관계 속에서도 과업에 대한 개인의 권한과 책임을 강화한다면 결과 책임에 관한 공직자의 자기 귀인 또는 귀속감이 높아질 것으로 추론된다. 또한 결과 개선을 위한 자발적 행동 의지는 단순히 협업 상황에 따라서 큰 변화가 발견되지 않았으므로 사후적으로 책임 행동을 이끌 수 있는 적절한 인센티브의 설계도 요구된다.

## 참고 문헌

- 고대유·강제상 (2017). 한국의 행정문화를 적용한 침묵현상의 개념화와 측정도구 개발: 순응적 침묵을 중심으로. *한국행정학보*, 51(4): 29-55.
- 김병섭·김정인 (2014). 관료 (무) 책임성의 재해석: 세월호 사고를 중심으로. *한국행정학보*, 48(3): 99-120.
- 김상묵 (2013). *한국인의 공공봉사동기*. 서울: 집문당.
- 김호정 (2004). 행정조직과 기업조직의 조직문화 비교. *한국행정학보*, 38(3): 49-67.
- 박희봉·송용찬 (2018). 공·사조직의 조직 문화와 조직 사회자본: Hofstede 의 모형을 중심으로. *한국공공관리학보*, 32(3): 381-403.
- 임도빈 (2001). 한국 행정관료제의 조직운영 원리에 관한 연구: 행위체계(action system)로서 A 도청의 사례. *한국정치학회보*, 35(1): 381-398.
- 조석준 (1984). 품의제도와 한국행정의 의사결정과정. *행정논총*, 22(1): 112-125.
- 한국행정연구원 (2019). *공직생활실태조사*.
- 한승주·최홍석 (2018). 공직자의 집단적 책임감과 영향요인 탐색. *행정논총*, 56(2): 55-82.
- Bateman, T. S., & Crant, J. M. (1993). The proactive component of organizational behavior: A

- measure and correlates. *Journal of Organizational Behavior*, 14(2): 103-118.
- Behn, R. D. (2001). *Rethinking democratic accountability*. Washington: Brookings Institution Press.
- Bellé, N., Cantarelli, P., & Belardinelli, P. (2018). Prospect theory goes public: Experimental evidence on cognitive biases in public policy and management decisions. *Public Administration Review*, 78(6): 828-840.
- Bovens, M. (2007). Analysing and assessing accountability: A conceptual framework. *European Law Journal*, 13(4): 447-468.
- Braham, M. & van Hees, M. (2012). An anatomy of moral responsibility. *Mind*, 121: 601-634.
- Brändström, A., & Kuipers, S. (2003). From 'normal incidents' to political crises: Understanding the selective politicization of policy failures. *Government and Opposition*, 38(3): 279-305.
- Bratman, M. E. (2013). *Shared Agency: A Planning Theory of Acting Together*. Oxford: Oxford University Press.
- Burger, J. M., & Rodman, J. L. (1983). Attributions of responsibility for group tasks: The egocentric bias and the actor-observer difference. *Journal of Personality and Social Psychology*, 45(6): 1232-1242.
- Dubnick, M. J. (2003). Accountability and Ethics: Reconsidering the Relationships. *International Journal of Organization Theory and Behavior*, 6(3): 405-441.
- Ferlie, E., Fitzgerald, L., McGivern, G., Dopson, S., & Bennett, C. (2011). Public policy networks and 'wicked problems': a nascent solution?. *Public Administration*, 89(2): 307-324.
- Fischer, P., Krueger, J. I., Greitemeyer, T., Vogrincic, C., Kastenmüller, A., Frey, D., Heene, M., Wicher, M., & Kainbacher, M. (2011). The bystander-effect: a meta-analytic review on bystander intervention in dangerous and non-dangerous emergencies. *Psychological Bulletin*, 137(4): 517-537.
- Fletcher, G. P. (2002). The Storrs Lectures: Liberals and Romantics at War: The Problem of Collective Guilt. *Yale Law Journal*, 111(7): 1499-1573.
- Fletcher, G. P. (2004). Collective Guilt and Collective Punishment. *Theoretical Inquiries in Law*, 5(1): 163-178.
- Frederickson, G. and Smith, K. (2003) *The Public Administration Primer*, Boulder, CO: Westview Press.
- Frink, D. D., & Klimoski, R. J. (1998). Toward a theory of accountability in organizations and human resource management. In G. R. Ferris (Ed.). *Research in personnel and human resources management*, 16: 1-51. Elsevier Science/JAI Press.
- Gilbert, M. (2006). Who's to Blame? Collective Moral Responsibility and Its Implications for Group Members. *Midwest Studies in Philosophy*, 30(1): 94-114.
- Han, Y., & Perry, J. L. (2020). Employee accountability: development of a multidimensional scale. *International Public Management Journal*, 23(2): 224-251.
- Hood, C. (2010). *The blame game*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Kim, S., Vandenabeele, W., Wright, B. E., Andersen, L. B., Cerase, F. P., Christensen, R. K., Desmarias,

- C., Koumenta, M., Leisink, L., Liu, B., Palidaukaite, J., Pederson, L. J., Perry, J. L., Ritz, A., Taylor, J., & De Vivo, P. (2013). Investigating the structure and meaning of public service motivation across populations: Developing an international instrument and addressing issues of measurement invariance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 23(1): 79-102.
- Klijin, E-H, & Koppenjan, J. F. M. (2014). Accountable Networks. in M. Boven, R. E. Goodin, & T. Schillemans (Eds). *The Oxford Handbook of Public Accountability*, 242-258. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Lerner, J. S., & Tetlock, P. E. (1999). Accounting for the effects of accountability. *Psychological Bulletin*, 125(2): 255-275.
- May, L. (1987). *The Morality of Groups*. Notre Dame, IN: University of Notre Dame Press
- Mohr, L. B. (1971). Organizational technology and organizational structure. *Administrative Science Quarterly*, 16(4): 444-459.
- Morgeson, F. P., & Humphrey, S. E. (2006). The work design questionnaire (WDQ): Developing and validating a comprehensive measure for assessing job design and the nature of work. *Journal of Applied Psychology*, 91(6): 1321-1339.
- Newman, J. (2004). Constructing Accountability: Network Governance and Managerial Agency. *Public Policy and Administration*, 19(4): 17-33.
- Nicol, O. (2016). *Dynamics of Attribution of Responsibility for the Financial Crisis*. Ph.D. Dissertation, Columbia University.
- Nicol, O. (2018). No body to kick, no soul to damn: Responsibility and accountability for the financial crisis (2007-2010). *Journal of Business Ethics*, 151(1): 101-114.
- Nollkaemper, A. (2018). The duality of shared responsibility. *Contemporary Politics*, 24(5): 524-544.
- Osborne, D. & Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. New York, NY: Plume.
- O'Toole, L. J., & Montjoy, R. S. (1984). Interorganizational policy implementation: A theoretical perspective. *Public Administration Review*, 44(6): 491-503.
- Parker, S. K., Williams, H. M., & Turner, N. (2006). Modeling the antecedents of proactive behavior at work. *Journal of Applied Psychology*, 91(3): 636-652.
- Patil, S. V., Vieider, F., & Tetlock, P. E. (2014). Process versus outcome accountability. in M. Boven, R. E. Goodin, & T. Schillemans (Eds). *The Oxford Handbook of Public Accountability*, 69-89. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Perry, J. L. (1996). Measuring Public Service Motivation: An Assessment of Construct Reliability and Validity. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 6(1): 5-22.
- Peters, B. G., & Pierre, J. (2006). *Handbook of public policy*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications
- Robert, C., & Wasti, S. A. (2001). Organizational Individualism and Collectivism: Theoretical Development and an Empirical Test of a Measure. *Journal of Management*, 28(4): 544-566.
- Romzek, B. S. & Dubnick, M. J. (1987). Accountability in the Public Sector: Lessons from the Challenger Tragedy. *Public Administration Review*, 47(3): 227-238

- Thompson, D. F. (1967) *Organization in Action*. Chicago, IL: McGraw-Hill
- Thompson, D. F. (1987) *Political Ethics and Public Office*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- 황경식·정원규 역 (1999). *공직의 윤리*. 서울: 철학과 현실사.
- Thompson, D. F. (2014). Responsibility for Failures of Government: The Problem of Many Hands. *American Review of Public Administration*, 44(3): 259-273.
- Urban, M. S., & Witt, L. A. (1990). Self-serving bias in group member attributions of success and failure. *Journal of Social Psychology*, 130(3): 417-418.
- Van de Poel, I., Nihlén Fahlquist, J., Doorn, N., Zwart, S., & Royakkers, L. (2012). The problem of many hands: Climate change as an example. *Science and Engineering Ethics*, 18(1): 49-67.
- Van De Ven, A. H., Delbecq, A. L., & Koenig Jr., R. (1976). Determinants of coordination modes within organizations. *American Sociological Review*, 41(2): 322-338.
- Zaccaro, S. J., Peterson, C., & Walker, S. (1987). Self-serving attributions for individual and group performance. *Social Psychology Quarterly*, 50(3): 257-263.

〈English Translation of the Korean References〉

- Go, Dea-yoo & Kang, Je-sang. (2017). Conceptualization and development of measurement tools for the silence phenomenon in Korean administrative culture: Focus on adaptive silence. *Korean Public Administration Review*, 51(4): 29-55.
- Han Seungioo & Choi, Heungsuk. (2018). An Exploratory Analysis of Collective Responsibility and its Determinants: Focused on South Korea's Public Officials. *Korean Journal of Public Administration*, 56(2): 55-82.
- Im, Tobin. (2001). Organizational Analysis: Action System's Approach to a Prefecture. *Korean Political Science Review*, 35(1): 381-398.
- Jo, Sukjoon. (1984). Upward Referral System and Decision Making Process of Public Administration in Korea. *Korean Journal of Public Administration*, 22(1): 112-125.
- Kim, Byong Seob & Kim, Jungin. (2014). A study of South Korean bureaucrats' accountability: Focusing on the case of the Sewolho breakdown. *Korean Public Administration Review*, 48(3): 99-120.
- Kim, Ho-jung. (2004). 김호정. (2004). A Comparison of Organizational Culture in Public Agencies and Private Firms. *Korean Public Administration Review*, 38(3): 49-67.
- Kim, Sangmook. (2013). *Public Service Motivation of Korean*. Seoul: Jipmoondang.
- Korean Institute of Public Administration. (2019). *Public Employee Perception Survey*. Korean Institute of Public Administration.
- Park, Hee-Bong & Song, Yongchan. (2018). Organizational Culture of Public and Private Organization and Organizational Social Capital. *Korean Public Management Review*, 32(3): 381-403.

**한승주:** 고려대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 명지대학교 행정학과 부교수로 재직 중이다. 연구 관심 분야는 공공관리, 인사행정, 관료제 등이며, 최근 논문으로는 “대통령의 관료 통제와 정책공간”(2021), “정부 관료제의 예견에 대한 책무성 고찰”(2020), “행정수반의 관료제 활용과 통제 전략”(2019), “공직자의 집단적 책임감과 영향요인 탐색”(2018) 등이 있다.(sngjoo@mju.ac.kr) **박종수:** 미국 오하이오 주립대학교(Ohio State University)에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 숙명여자대학교 행정학과 조교수로 재직 중이다. 연구 관심 분야는 공공리더십, 조직행태, 경쟁가치(리더십, 문화), 공공관리 등이며, 최근 논문으로는 “공공부문 종사자는 어떻게 딜레마를 느끼는가?(2021)”, “Taking a Closer Look at the Empowerment-Performance Relationship(2019)”, “Does the Influence of Empowering Leadership Trickle Down?(2018)” 등이 있다.(jpark@sm.ac.kr) **최흥석:** Syracuse University에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 고려대학교 행정학과 교수로 재직 중이다. 연구 관심 분야는 지방행정, 공공관리, 전자정부이다. 최근 논문으로는 “국민의 디지털 전환 대응 유형 분석”(2021), “대통령의 관료 통제와 정책공간”(2021), “기대불일치이론을 적용한 중앙정부 국정업무와 정책수행에 대한 국민만족도 결정요인”(2021), “정부 관료제의 예견에 대한 책무성 고찰”(2020), “스마트시티를 위한 플랫폼 거버넌스”(2019) 등이 있다.(hschoi@korea.ac.kr) **곽창규:** 미국 플로리다 주립대학교(Florida State University)에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 세종대학교 행정학과 조교수로 재직 중이다. 연구 관심 분야는 정책네트워크, 조직행태, 규제정책 등이며, 최근 논문으로는 “Selective vs. Collective Outcomes of Collaborative Governance(2021)”, “Strength of Strong Ties in Intercity Government Information Sharing and County Jurisdiction Boundaries(2020)”, “사회적 신뢰형성 메커니즘에서 나타나는 개인적/제도적 편차 연구(2019)” 등이 있다.(ckwak@sejong.ac.kr)

투 고 일: 2022년 3월 24일  
 게재확정일: 2022년 5월 3일

**〈부록 1〉 공직자의 책임성 인식 측정**  
**〈Appendix 1〉 Measuring Public Employee's Perception of Accountability for Results**

종속 변수	측정 문항	척도
자기책임 인정	귀하는 위 상황의 정책 결과에 대하여 귀하의 책임이 어느 정도 있다고 생각하십니까?	1-10점
부담감수 의향	위 상황의 정책 결과를 개선하기 위해서는 시간 외 근무가 필요한 상황입니다. 귀하께서는 어느 정도의 시간을 사용할 의향이 있으십니까? 단, 이 경우 시간 외 근무에 대한 수당/금전적 보상은 없습니다.	주 0-100시간
책임귀인 방식	위 상황에 대하여 소속 조직은 아래와 같은 방식으로 책임을 묻겠다고 합니다. 귀하께서는 각 방식이 얼마나 합리적이라고 생각하십니까? 단, 누가 얼마나 정책 결과에 영향을 미쳤는지 구체적으로 파악하기 어렵고, 누군가 책임을 져야 한다는 외부 압력이 상당히 강한 상황을 가정해주시시오.	5점 (1매우 불합리- 5매우 합리)
위계책임	1. 상급 감독자/결재권자가 대표로 책임을 지는 방식	
집단책임1	2. 정책/프로그램의 결정과 집행에 참여한 모든 구성원에게 책임을 나누어 부여하는 방식	
집단책임2	3. 누구에게도 책임을 묻지 않고 조직의 개선 조치(구조 개혁이나 절차 개선 등)를 시행하는 방식	
개인책임	4. 정책/프로그램의 실무 담당자에게 책임을 묻는 방식	

〈부록 2〉 공직자의 조직 및 개인 차원의 영향 요인 측정

〈Appendix 2〉 Measuring Organizational and Individual Factors of Affecting Public Employee's Perception of Accountability for Results

변수	측정 문항	출처	
집단주의 조직문화	1) 기관장과 관리자는 조직에 충성하는 직원을 더 많이 보호해주고 더욱 관대하다.	Robert & Wasti (2001)	
	2) 우리 부서는 조직운영기법의 변화를 위한 의사결정과정에서 상사와 부하가 함께 참여한다.		
	3) 우리 부서는 직원을 가족과 같이 보호한다.		
	4) 우리 부서는 조직구성원 모두가 조직의 성공 뿐 아니라 실패에 대해서도 공동의 책임감을 느낀다.		
	5) 조직 내 서열에 관계없이 우리 부서의 조직구성원은 상대방의 의견을 존중한다.		
	6) 일단 조직구성원으로 선발되면 우리 부서는 그들의 종합적인 복지에 관심을 기울인다.		
	7) 우리 부서의 모든 구성원은 조직의 성공에 영향을 미치는 주요 결정에 대한 정보를 지속적으로 제공한다		
직무 자율성	1) 나는 직무를 하면서 많은 것을 내 스스로 결정한다.	Morgeson & Humphrey (2006)	
	2) 나는 직무를 하면서 주도적으로 일하고, 일에 대해 판단할 수 있는 기회가 있다.		
	3) 나는 내 직무에서 어떤 일을 먼저 할지 순서를 스스로 결정할 수 있다.		
절차 공정성	1) 우리 기관에서는 공정한 방식을 통해 의사결정이 이루어진다	한국행정연구원 (2019)	
	2) 우리 기관은 어떠한 의사결정을 하는데 있어 모든 직원들의 의견을 고려한다		
	3) 우리 기관에서 이루어지는 의사결정에 대해 명확한 설명이나 추가적인 정보를 요구할 수 있다		
	4) 우리 기관에서 이루어지는 의사결정에 대해 직원들이 이의를 제기할 수 있다		
적극성	1) 어떤 일이 있더라도 나는 내가 믿고 있는 것을 실제로 일어나게 할 것이다.	Bateman & Crant (1993)	
	2) 다른 사람들이 반대하더라도 내 아이디어를 옹호하고 지켜가는 것을 좋아한다.		
	3) 나는 기회를 포착하는 것에 탁월하다.		
	4) 내 아이디어에 확신이 있다면, 어떤 장애물도 내가 이 아이디어를 실현하는 것을 방해할 수 없다.		
공공 봉사 동기	공공봉사 호감도	1) 의미 있는 공공봉사는 나에게 매우 중요하다.	Kim et al. (2013)
		2) 내가 공공선(公共善)을 위해 기여하는 것은 중요하다.	
		3) 사회 문제를 해결하려는 활동에 동참하는 것이 중요하다.	
		4) 나는 지역 사회에 도움이 되는 활동에 참여하는 사람들을 존경한다.	
	공공가치 몰입	5) 모든 시민에게 동등한 기회를 제공하는 것이 중요하다.	
		6) 공공정책을 만들 때에는 미래 세대의 이익도 고려하는 것이 중요하다.	
		7) 시민들이 지속적으로 행정서비스를 제공 받는 것이 중요하다.	
		8) 윤리적으로 행동하는 것은 공직자에게 필수적이다.	
	동정심	9) 나는 사회적 약자의 어려운 처지를 보면 동정이 간다.	
		10) 나는 어려움에 직면한 사람들을 보면 안타까운 마음이 든다.	
		11) 나는 부당하게 대우받는 사람들을 보면 매우 화가 난다.	
		12) 다른 사람들의 복지를 고려하는 것이 매우 중요하다.	
	자기희생	13) 사회의 공공선(公共善)을 위해 나 자신의 희생을 감수할 준비가 되어 있다.	
		14) 나 자신보다 시민으로서의 의무를 우선시해야 한다.	
		15) 나는 사회를 위해 개인적인 손실도 감내할 수 있다.	
		16) 비록 내가 비용을 지불하게 되더라도, 가난한 사람들을 돕기 위한 좋은 계획에 찬성한다.	



## 국문초록

## 정책 결과에 관한 공직자의 책임 인식: 부서 내 협업 상황별 비교

한승주·박종수·최홍석·곽창규

상호의존된 협업을 통한 정부 부서의 업무 결과에 대해 공직자는 자신의 개인적 책임을 얼마나 느낄 것인가? 협업 상황의 차이가 공직자의 결과 책임성 인식에 미치는 영향을 탐색하는 본 연구는 부서 내 협업으로 부정적 정책결과가 발생했을 때, 자신의 책임을 인정하는 정도와 결과 개선을 위해 기꺼이 부담을 감수하려는 의향을 분석하였다. 공직자 356명을 대상으로 실험적 비넷 방법론을 수집한 실험 연구를 시행한 본 연구의 분석 결과는 다음과 같다. 첫째, 부서 내 협업 상황은 공직자의 책임성 인식에 차이로 나타나며, 단독 상황보다 협업 상황의 결과에 대해서 낮게 나타나는 개인적 책임의 결과는 '많은 손의 문제'의 발생 가능성을 지지하였다. 둘째, 상사가 주로 기획하고 자신이 집행을 주도했던 수직적 협업 상황에서 자기 책임성이 가장 낮게 인식되었으며, 이는 동료들과 수평적 협업이 발생한 경우보다도 낮았다. '많은 손의 문제'가 협업자의 수가 증가하면서 분산되는 책임을 가정하지만, 본 연구 결과에 따르면 협업자의 수보다 위계적 관계의 개입 여부가 결과에 대한 개인적 책임 인식에 강한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 셋째, 협업의 결과를 상사가 책임지는 방식에 대한 가장 높은 선호는 공직사회의 강한 위계적 책임에 대한 선호 또는 공직자의 결과 책임을 자기 책임으로 귀속하지 않으려는 성향을 보여 주었다. 한편, 협업 상황 이외의 조직 및 개인 차원의 영향에 대한 회귀분석 결과, 직무 자율성이 높은 공직자일수록 결과에 대한 자신의 책임을 인정하고 결과 개선을 위한 부담감수 의향을 높이는 것으로 나타났다. 집단주의 조직문화는 정책 결과를 자신의 책임으로 내적 동의하지 않더라도, 개선 책임을 나누려는 외적 행동을 유인할 가능성을 보여 주었다. 반면 조직의 절차 공정성은 자기 책임을 부정하는 방향으로 나타나, 다수의 참여와 소통 과정이 오히려 정책 결과를 다수의 책임으로 전가할 가능성이 추론되었다. 또한 개인의 공공봉사동기는 책임성 인식에 부분적으로 의미 있는 영향 요인으로 볼 수 있었다.

[주제어: 결과 책임성, 협업, 많은 손의 문제, 위계적 책임, 집단적 책임, 개인적 책임, 직무 자율성, 집단주의 조직문화, 절차 공정성, 공공봉사동기, 적극성, 실험적 비넷 방법론]