

교육책무성: 개념과 원리 및 쟁점

박선형(동국대학교 교수)

- 40세가 지난 인간은 자신의 얼굴에 책임을 져야 한다(Abraham Lincoln)
- 책임감이 있는 이는 역사의 주인이요, 책임감이 없는 이는 역사의 객이다(안창호)
- 책임과 권위는 동전의 양면과 같다 권위가 없는 책임이란 있을 수 없으며, 책임이 따르지 않는 권위도 있을 수 없다(Max Weber)

I. 서론

○ 민주주의 사상을 대표하는 미국정치가 Abraham Lincoln, 한국 독립·개혁운동 선구자 안창호, 사회학의 거두 Max Weber 등 시대별·국가별로 각 분야를 망라하는 선각자의 다양한 일상 어록에 예시되어 있듯이 ‘책임(responsibility)’은 개인 삶의 모습 형성과 역사적 주체의식 고취 및 관료조직 토대인 법적 권위 확립 등 인간의 사회생활 전반에 걸쳐 영향력있는 핵심 개념으로 주목받고 있음.

○ 또한 공적·사적 분야와 제3섹터를 막론하고 책임은 권한분배와 그에 따른 책임소재 확인 및 책임행정 구현(예: 대선후보의 시대적 사명, 사법부의 공정한 법집행 의지와 역량, 금융위기 상황에서의 은행 역할, 대기업 비자금 조성 관련자 문책범위, 정치 부정부패 감시자로서의 시민단체 의무 등)으로 인하여 일상생활사는 물론이고 공공행정 분야에 있어서도 뜨거운 논란을 유발하는 쟁점이 되기도 함(이광종, 2005; 정우일, 2004).

○ 책임감은 사전적 의미로 ‘직무에 따른 책임이나 의무’를 뜻하는 책무성(accountability)과 사회의 조직활동 속에서 자연스럽게 상호 교환적으로 활용되고 있음.

○ 신자유주의의 대두에 따라 개인과 조직의 자율성과 권한위임 및 책임성과를 강조하는 신공공행정·경영이론이 거버넌스 전 영역에 걸쳐 강력한 영향력을 행사하게 됨으로써 책무성 개념은 공공행정 분야를 넘어 사회 각 분야에서 광범위하게 확대 적용되고 있음.

- 예: 국가발전을 위한 대통령의 책무, 지역선거구 거리경제 활성화를 위한 정치인의 책무, 도로·철도 등 기간시설 안전관리를 위한 일선 공무원의 책무, 대학평가결과에 대한 총장의 책무, 학생성과 향상에 대한 교사의 책무, 바람직한 결혼생활을 위한 부부의 책무, 자녀교육에 대한 부모의 책무 등

○ 교육분야 역시 거버넌스의 주요 지배 이론이었던 신공공행정론과 신공공관리론의 영향력으로부터 자유로울 수 없었으며, 이는 교육개혁의 주요 정책 수단으로서 성과/결

과를 강조하는 교육책임성기제의 활성화로 나타남.

○ 특히 미국의 경우, 1980년대 “모든 학생을 위한 교육의 질적 수준 향상”을 목표로 연방정부차원의 교육 수월성 운동(예: A Nation at Risk 보고서 1983년 출간)이 적극 전개됨에 따라서 1990년대 이후부터 교육자원 배분과 교육과정 및 시설환경 개선(균등한 교육재정 확보, 학교교육 접근 기회보장, 학급규모 조정, 교과투입시간 관리 등) 등에 초점을 두던 기존의 투입자원 중심의 교육개혁 정책에서 벗어나 구체적인 학생의 학업성과와 단위학교의 교육성취 결과를 강조하는 성과기반 책임성(performance-based accountability)이 교육정책의 주요 개혁의제로 정착하게 됨(Adams & Kirst, 1999; McDermott, 2011).¹⁾

○ 우리나라의 경우도 교육의 다양화, 교육기관의 자율성 확대, 수요자의 선택권 강화를 표방한 “신교육체제 수립을 위한 교육개혁방안(1995. 5. 31)” 이후, 국가 경쟁력 강화를 위한 교육체제의 질 확보와 단위학교의 교육력 제고 및 고등교육의 국제화·내실화 확보 등을 목표로 교육책임성기제가 정부의 교육개혁 수단으로 채택되어 본격적으로 운용되고 있음.²⁾

○ 그러나 책임성(과 교육책임성)에 대한 논의가 사회 각 분야 특히, 공공행정과 교육 영역에서 광범위한 연구와 활발한 논의의 핵심주제가 되고 있음에도 불구하고 역설적으로 책임성(교육책임성)의 개념과 논리구조, 구성요인 및 적용범위 등에 관한 보편적 합의점은 학계에서 쉽게 발견되고 있지 않으며, 국내·외 관련 연구자들(김규태, 2001: 289; 양성관, 2005: 24; 신현석, 2004: 29; 조석훈, 2004; Behn, 2001; Boven, 2007, 2010; Dubnick & Yang, 2011)은 개념적·이론적 혼란과 관련 쟁점에 대한 논쟁을 해소하기 위해서는 책임성에 대한 포괄적이고 심층적인 개념 분석적 접근이 필요함을 주장하고 있음.

○ 본 논문은 성과기반 책임성이 교육책임성의 정책 전형으로서 강조되고 있는 현 시점에서 공공행정 분야에서 다각도로 논의되고 있는 책임성의 개념과 유형, 논리구조와 관련 쟁점 등을 체계적으로 분석하고, 이에 기초하여 교육책임성의 개념모형과 연구방향을 탐색으로써 교육책임성의 미래적 발전 방향에 필요한 기초자료 확보와 제반 아이디어 형성에 기여하고자 함.

- 이를 위해서 우선적으로 책임성의 어원과 정의 및 유사개념을 살펴보고, 교육책임성과 공적 책임성 및 학교 책임성의 관계성을 확인하여 기존의 교육책임성 모형을 비판적으로 분석하고자 함.
- 또한 책임성의 유형과 쟁점(주인-대리이론, 내적 책임성과 외적 책임성의 조화, 다중책

1) 대표적 예는 2002년 제정된 NCLB(No Child Left Behind) 법안

2) 초·중등교육분야의 경우, 국가수준학업성취도 평가, 교원능력개발평가, 시도교육청평가/학교평가, 학교정보공시제 등이 해당하며, 고등교육분야의 경우 대학평가, 교원양성기관평가, BK 21, WCU 등이 성과기반 교육책임성 기제로 간주될 수 있음.

무성의 문제)을 확인하여 교육책무성의 미래적 발전을 위한 참조적 아이디어를 제시하고자 함.

- 연구목적 달성하기 위하여 책무성(교육책무성) 관련 국·내외 주요 선행연구와 외국 대표 학자(예: Boven, 2007, 2010; Dubnick, 2007, 2012; Elmore, 2004, McDermott, 2011 등)의 저술을 연구주제와 연구초점에 맞게 내용분석과 개념분석을 실시하였음.

II. 교육책무성의 정의와 개념 구조

1. 책무성의 어원과 정의 및 유사개념

○ 책무성은 구성개념의 모호함과 내용범위의 확대적 성격으로 인하여 문헌상에서 논란의 대상이 되고 있음.

- ‘저개발(underdeveloped)’(Romzek & Dubnick, 1987: 228)되어있고, 진흙탕처럼 ‘혼탁(murky)’(Gormley, 1996: 175)하며, ‘카멜레온(chameleon)’(Sinclair, 1995)처럼 변화무쌍하게 ‘지속적으로 확장적’(Mulgan, 2000: 556)이며, 궁극적으로는 ‘움직이는 표적’(Kearns, 1996: 11)으로 간주되며, 심지어 성적 은유의 시각에서 보면 ‘문란(promiscuous)’(Dubnick & Yang, 2011: 172)하기까지 하다는 비판이 제기되고 있는 상황임.

○ 책무성의 개념적 모호성을 제거하고, 교육책무성의 개념 확립의 명확성을 제고하기 위해서는 동 용어의 발생학적 어원과 다양한 용법을 확인하고, 유사개념과의 내용적 구분을 명료화하는 작업이 선행되어야 함.

가. 책무성의 어원과 사전적 의미

○ 책무성 개념의 시초는 1066년 영국 William I세가 노르웨이 정복 이후 통치기간(특히 1085년) 동안 왕국 안에 있는 모든 재산을 자산소유주가 계산(a count)하여 왕실대리인이 관리하는 토지대장(Domesday Books)에 보고·기록하게 함과 동시에 왕에 대한 충성서약을 요구함으로써 왕실 거버넌스를 확립한데서 연유함(Boven, 2007: 13 ; Dubnick, 2007: 13-16).

○ 어형구문론에서 보면 책무성은 두 개의 단어의 복합명사로서 형용사인 accountable과 접미사 bility가 합쳐진 형태임.

- 형용사인 accountable의 어원적 뿌리는 프랑스 고어(aconter)와 라틴어(computare)로 되어 있음.
- 프랑스어 동사인 aconter(a+conter)는 계산하다, 판단하다(to count, to reckon)의 뜻이

며, 라틴어 동사인 computare는 산정하다 또는 계산하다(to compute or calculate) 뜻임.

- 문자적 의미로 볼 때 책무성 있는 사람(an accountable person)은 일종의 계산 또는 셈 능력을 소유한 사람이며, 이 용어의 의미는 엄밀하게 말하면 회계사(an accountant)를 지칭함.
- 따라서 책무성의 연원은 부기(bookkeeping)라는 언어적 의미를 가지는 회계(account)와 밀접한 관련을 가지며, 책무성 개념의 근본은 재정적 책무성에서 출발했다고 볼 수 있음(그러나 이는 거버넌스 구현 수단 또는 메타적 용어로서 확장된 문화적 개념을 표방하는 책무성의 현대적 용법에 적합하지 않은 협소한 개념임)
- Dubnick(2012)는 책무성 개념이 더 이상 성과달성을 위한 통제적 순종 유발의 정책 수단이 아닌, 좋은 거버넌스 구현을 위한 일종의 공적인 문화적 개념으로 간주되어야 한다고 봄.
- 책무성의 현대적 용법을 정확하게 파악하기 위해서 사전적 용법을 확인하면 다음과 같음.

<표 1> 책무성의 사전적 의미

국어사전의 의미	영어사전의 의미
직무에 따른 책임과 의무, 책임과 임무	①The quality of being accountable ②liability to account for and answer for one's conduct, performance of duties, etc.(in modern use often with regard to parliamentary, corporate, or financial liability to the public, shareholders, etc.); responsibility. Freq. with modifying word.

※ 표준국어대사전(1999) · 새로 나온 국어대사전(2002), Oxford English Dictionary 참조

○ 국어사전의 의미론적 정의에 비추어 보면, 책무와 책임은 상호교환이 가능한 의미론적 유사성을 가지고 있으나 과연 두 용어가 사회체제 내에서 동가의 가치를 가지는지의 여부는 논쟁의 대상이 되고 있음(이 문제는 아래의 유사개념 분석에서 다루기로 함)

○ 영어사전 정의에 따르면 책무성은 첫째, 비물질적인 질적 특징을 나타내는 추상적 명사이고, 둘째, 일종의 동의어인 의무(liability), 응답성(answerability), 책임감(responsibility)과 강력한 의미론적 연계성을 가지고 있으며, 셋째, 다양한 문맥 내에서만 의미가 정확하게 전달되는 일종의 '변경가능한 단어(modifying word)'에 의해서 보통 혼용되어 상이하게 활용되는 측면이 있음을 보여줌(Dubnick, 2012: 7-21).

- 그러나 첫 번째 정의는 측정하기 쉽지 않은 책무성의 질적 속성을 가정하고 있고, 무엇이 '책무적임(accountableness)'을 구성하는가의 질문을 야기함으로써 책무성의 개념

명료화 달성에 기여하지 못함(즉, 책무성은 책무가 있음(being accountable)을 의미하며, 책무가 있음(being accountable)은 책무성을 소유한 것을 의미하는, 동어반복의 순환적 논리구조로 인하여 무용한 정의임)

- 두 번째 정의는 책무성을 의무, 응답성, 책임감과 동의어로 간주하게끔 하지만 이들 용어는 일상생활의 맥락의 상이성과 사용상황의 다양성에 따라 동가의 의미로 활용될 수도 있지만, 한편으로는 전혀 다른 의미로 의사소통될 수도 있음.
 - 예컨대, “자녀양육에 대한 책임감”, “자녀양육에 대한 의무감과 책무감”, “자녀양육의 충실성에 관하여 외부인에게 응답하는 것”은 맥락과 상황에 따라서 그 의미가 동일할 수도 동일하지 않을 수 있음.
- 영어사전의 세 번째 정의는 책무성이라는 단어가 환경여건과 과업성격에 따라서 변경 가능한 유형으로 상이하게 활용(예: 정치적 책무성, 기업조직 책무성, 법적 책무성, 재정적 책무성 등)될 수 있으며, 그 의미 또한 상황별로 다양할 수 있음을 시사함(예: 법조계의 법적 의무(liability), 정치학분야의 응답성(answerability)과 대응성(responsiveness), 기업조직 거버넌스에서는 회사대표와 주주간의 신뢰관계(fiduciary relationships)와 충실도(fidelity).
 - 요약하면, 책무성 개념은 어형구문론과 의미론 등에 있어서 다중적이고, 매우 복잡한 다의성과 상황성을 반영한다고 볼 수 있으며, 이는 책무성 개념의 모호성과 불명료성에 대한 비판적 관점이 선행연구와 관련문헌 등에서 왜 발생하고 있는지를 이해할 수 있는 단서를 제공한다.

나. 책무성의 정의

- 책무성 연구의 체계성 확립과 엄정성 확보를 위해서는 현대적 의미에서 책무성이 어떻게 전개되고 있는지에 대해서 보다 명시적인 개념 분석이 선행될 필요성이 있음.
- Boven(2007, 2010)은 영국 Margaret Thatcher정부의 신공공관리와 미국 Bill Clinton의 정부재창조 운동에 힘입어 ‘재정적 책무성’에 머물던 기존의 통제 지향의 책무성 정의는 ‘공적 책무성’으로 점진적으로 확대되고 있다고 보고, 책무성연구의 체계적 수행을 위해서는 <표 2> 과 같이 넓은 의미의 책무성과 좁은 의미의 책무성을 구분하여 후자에 초점을 두는 것이 필요하다고 봄.
- 광의의 책무성은 일종의 민주사회 구현과 사회정의 실현 등의 목적적 가치에 기반을 둔 좋은 거버넌스를 지향하는 규범적 차원의 “덕”을 지지하는 입장임.
 - 미국의 학문적·정치적 담론에서 주로 발견되는 개념으로서 조직 또는 개인수행성과상태에 대한 질적인 규범적 평가와 관련되기에 주로 투명성, 공정성 등의 용어에 연계됨.

- 협의의 책무성은 다양한 목표달성을 위한 통제수단으로서 기술적 차원의 “기제” 역할을 담당함.
 - 유럽대륙과 영연방국의 책무성 논쟁에서 주로 사용되는 개념으로서 책무성의 어원과 역사적 근원에 보다 밀접한 관련성을 가지기 때문에 ‘행동을 설명·정당화하기 위한 의무’와 관련된 구체적인 사회적 관계 또는 기제로 사용됨.

<표 2> 책무성의 두 가지 정의

책무성	덕(Virtue)	기제(Mechanism)
위치	행위자의 행동	행위자-포럼 관계
초점	평가적/치방적, 실제적 기준	분석적/기술적, 제도적 기관 배열 효과
연구 분야	좋은 거버넌스	정치적·사회적 통제
연구 설계	종속 변수	독립 변수
중요성	합법성	다양한 목표 달성 수단
결론	부적절한 행동	기제의 부재 또는 역기능적 기제

※ 출처: Boven(2010: 962)

○ Boven(2007: 452)은 책무성에 관한 주요 문헌들은 이러한 두개의 상이한 책무성 정의를 구체적으로 구분함이 없이 혼용하고 있다고 보고, 책무성 연구내용의 체계성 확립을 위해서는 <표 3>과 같이 사회적 관계성 속에서 ‘구체적 설명을 제시하는 실제 기술적 행위’로서의 협의의 개념이 필요하다고 봄.

- 이러한 협의의 정의에는 “행위자(책무이행자)와 포럼(책무요구자)간의 관계성, 행위자의 행동(책무대상), 행동에 대한 행위자의 설명·정당화, 이를 위한 의무감, 포럼의 행위자 행동에 대한 질문, 행위자 행동에 대한 포럼의 판단, 행위자는 포럼의 판단에 따른 결과 직면”이라는 7개의 구성요인을 포함함.

<표 3> 책무성의 협의적 정의

책무성의 사례로 규정되는 관계성은	A relationship qualifies as a case of accountability when:
1. 행위자와 포럼 간에 하나의 관계성이 있는 경우이며,	1. there is a relationship between an actor and a forum
2-4. 그 관계성 안에서 행위자는 자신의 행동에 대해서 설명과 정당화를 제공하기 위한 의무를 가지며,	2. in which the actor is obliged 3. to explain and justify 4. his conduct;
5. 포럼은 질문을 부과할 수 있으며	5. the forum can pose questions;
6. 포럼은 판단을 내리고,	6. pass judgement;
7. 행위자는 그에 따른 결과에 직면함.	7. and the actor may face consequences.

- 책무성 발생과정에 있어서 주인과 대리인의 역할을 담당하는 포럼과 행위자의 관계

가 성립되기 위해서는 3가지 필수적인 단계가 수반되어야 함(Boven, 2007, 2010: 952; Schillemans & Boven, 2011: 5).

- 첫째는 정보교환단계(information phase)로서 행위자는 자신의 행동과 성과수행에 대한 설명이나 상세한 자료 등을 포럼에게 제공해야만 함.
- 둘째는 토의·논의단계(debating phase)로서 포럼은 행위자의 행동과 성과수행에 대하여 조사하거나 추가정보를 요청할 수 있으며, 행위자는 토의·논의 과정을 통하여 자신의 성과를 정당화하고 옹호함.
- 셋째는 결과단계(consequence)로서 포럼은 행위자의 행동에 대한 최종적인 공식적·비 공식적 판단을 내리게 되면 공식적 판단에는 보상과 제재와 같은 긍정적·부정적 평가 수단이 활용됨.
 - 요약하면, 광의의 책무성은 책무성 개념의 다양한 맥락적 용도와 그에 따른 확대적 성격을 확인하는 차원에서는 유용하지만 개념의 추상성으로 인하여 조작적 정의와 측정 관찰이 쉽지 않기 때문에 분석적 연구를 위한 개념으로는 적합하지 않다고 볼 수 있음.
 - 따라서 본 논문의 책무성 정의 논의는 Boven의 협의 개념에 기반을 둔.
 - <표 4>에서 보듯이 책무성 관련 국내 선행연구는 Boven이 제시한 협의의 책무성 정의에 주된 초점을 두고 있음.
- 그러나 책무성의 전체적인 발생과정과 구성요인에 입각한 체계적인 논의를 제시하기 보다는 각각의 시각에서 개별적 구성요인에 대한 개념 분석을 시도한 측면이 강함.

<표 4> 국내 선행연구의 책무성 개념

구분	정의	핵심용어
국 내	김규태(2001: 291): '이행요구자가 이행당사자에게 수행기준과 권한을 부여하고, 이행당사자는 그 수행결과를 이행요구자에게 정기적으로 보고·설명·해명하는 행위' 김규태(2005: 195): '교육당사자들에게 일정한 권한과 책임을 위임하고 그 수행 과정과 결과를 점검·평가하고, 피이드백을 제공하는 행위' 김명수(2003: 50): '개인이나 사회적 기관이 그들 스스로가 내린 결정과 실천에 대해 사회적 책임을 지는 활동' 김영철(2004: 140): '단순하게 책임과 의무를 다하는 수준을 넘어서는 보다 더 적극적인 의미로서 책임과 의무를 다하여 그 결과를 보여줄 수 있는(입증할 수 있는) 능력이나 상태' 김정민 외(2009): '교육관계자가 맡은 책임의 내용이 정해져 있고 책임을 다할 수 있는 권한을 가지고 있으면서 그러한 책임을 이행한 결과를 보고해야할 의무'(교육책무성) 김희대(1998): '특정한 교육 목적을 설정하고, 어떤 목적들이 도달되어지는지를 정확하게 측정하고, 그것을 수행하는데 필요한 비용을 계산하는 것이며, 학교에 특수한 교육 목적을 부여하고 그 목적에 어느 정도 달성하였는지를 각 조직 구성원들이 책임지기를 바라는 과정'(교육책무성) 교육학용어사전(1994: 683): '개인이나 기관이 자기가 한 일이나 산출에 대해 기꺼이 책임을 지고 입증되거나 알게 된 과오를 수정할 수 있는 정도' 배호순(1996: 269): '고객(학생 및 학부모)에 대한 답변가능성(도덕적 책무성), 교사 자신 및 동료에 대한 책임감(전문적 책무성), 고용주 또는 정치적 상급자에게 대한 책무감(계약적 책무성)' 신재철(2004: 110): '개인이나 기관이 부여받은 권한을 행사하기 위한 투입과 변화과정 및 결과에 대하여 이행요구자에게 보고, 설명하고 책임을 지는 능력'이라고 규정 신현석(1999): '어떤 활동 영역이나 직책의 당사자가 주변으로부터 정신적·물질적으로 지원받은 정도에 대해 책임과 임무를 충실히 수행하고 있는지의 정도' 신현석(2002: 153): '그 논의의 당사자인 수행자와 요구자간의 거래·교환 관계를 바탕으로 성립되는 개념' 양성관(2005: 45): '책임/의무와 설명/보고사이에 자리매김한 권한부여' 윤정일(2004: 6): '행위자는 해야 할 일을 수행한 후 그 결과에 대해서 보고·설명·담당화하는 과정을 거치며, 행위에 대한 요구자는 결과 및 일련의 과정에 대하여 보상·지원·처벌을 함으로써 보다 효과적으로 해야 할 일이 전개되도록 하는 기제' 이차영(2010: 37): '책무요구자와 책무이행자 사이에서 발생하는 관계의 성질 혹은 성향' 조석희 외(2006): '학교교육의 책무내용을 이행해야하는 학교가 그 이행 결과를 당사자에게 보고·설명·해명하는 과정과 절차와 아울러, 그 결과에 따라 학교에게 보상과 제재를 가하는 활동 전반'(학교책무성)	▪ 책무요구자와 책무이행자 및 책무대상 ▪ 책임감, 응답가능성, 의무감 ▪ 보고·설명·해명 ▪ 권한부여 ▪ 결과에 따른 보상과 제재 ▪ 책무요구자와 책무이행자간의 관계성 ▪ 결과보고 의무

※ 출처 김규태(2001, 2005), 김정민 외(2009), 신재철(2004), 신현석(2002, 2005), 윤정일(2004), 이차영(2010), 조석희 외(2006) 등을 참조하여 작성

○ 따라서 책무성 어원과 협의의 책무성 개념에 근접하게 접근하고 있는 연구물은 상대적으로 소수에 머물고 있는 상황임.

- 특히, 교육학용어사전의 정의는 책무성 어원과 사전적 정의 및 관련 선행연구의 주요 결과와는 내용적 적합성이 거의 전무하기에 향후 내용 수정이 필요하다고 할 수 있음.

○ 국내 관련 문헌상에서 거의 소개가 되고 있지 않지만 책무성의 기본 전제는 정치조직이론과 경제학에서 자주 활용되는 “주인-대리인이론(principal-agent theory)”에서 출발함.

- 주인-대리인이론은 책무를 이행해야하는 행위자(대리인)와 책무수행을 요구하는 주인을 설정하고 있으며, 여기서 주인은 자기 이익실현을 위하여 대리인에게 직무수행을 위한 권한을 위임함.

- 대리인과 주인 각각은 한 개인에게만 국한되는 것이 아니라 개인, 조직, 기관 등 다양하게 적용될 수 있음.
- <표 4>의 책무성 개념에서 발견되는 공통 핵심용어를 Boven의 7개 책무성 구성요인을 중심으로 재분류해보면, '책무요구자(주인)와 책무이행자(대리인)', '책무내용', '보고·설명·해명', 권한부여, '결과에 따른 보상과 제재', '책무요구자와 책무이행자 간의 관계성', '결과보고 의무'로 정리되며, 그 밖의 용어로는 책임감·응답가능성(이는 유사개념에서 별도로 분석함)이 있음.
- 이러한 공통핵심 용어는 <표 4>에 제시되어 있는 선행연구 대부분이 기술적 기제로서의 협의의 책무성 정의에 충실하였다는 판단 근거가 될 수도 있겠으나, 엄밀히 말하면 이는 각 학자들이 제시한 개별 정의의 핵심개념을 집합적으로 모아 놓은 상태에서 가능하기 때문에 국내 선행연구의 책무성 개념을 책무성발생의 역동적 기제를 설명할 수 있는 체계적 정의로 간주하기에는 상대적으로 부족하다고 볼 수 있음.
- 책무성에 대한 Boven의 협의적 정의와 7개 구성요인은 향후 교육책무성 관련 연구를 위한 기본적인 참조 틀로서 활용되는 것이 바람직함.

다. 책무성과 유사개념 비교

- <표 4>의 국내 선행연구 분석에서도 볼 수 있듯이 책무성 개념과 자주 혼용되는 용어는 책임감, 응답가능성(answerability), 통제가능성(controllability)임.
- 국어사전적 의미로 '맡겨진 의무나 임무'를 뜻하는 책임(responsible for)은 '책임과 임무'를 뜻하는 책무(accountable for)와 평행적인 단어 배치구조 등(Wagner, 1989: 55-56)으로 인하여 동의어적인 의미로 일상사에서 빈번하게 중복 혼용되고 있으나 두 용어는 결코 동가의 의미를 가지지 않음.
- 영어권과 달리 책무성에 상응하는 동가의 단어를 가진 문화권이 많지 않으며, 대부분의 나라(프랑스, 포르투갈, 스페인, 독일 네덜란드 등)의 언어에서는 책임감과 책무성의 간의 의미론적 구분이 가능하지 않음(Boven, 2007: 449)
- 최근까지 라틴계 언어는 책무성을 책임성으로 번역하였으며, 일본과 헤브루와 같은 언어권은 책무성의 원 의미와는 아주 상이한 번역에 의존하고 있음(Dubnick, 2012: 8)
- 문헌상에서의 책임감과 책무성의 동시적인 혼용은 비선출직 공무원(대리인)의 자유재량권(discretion)과 전문성(expertise)에 대한 선출 정치인(주인)의 외부 통제의 적절성의 문제를 놓고 격렬하게 대립하였던 "Friedrich-Finer 논쟁"에서 연유함(이는 내적 책무성과 외적 책무성 구분의 시초로 알려져 있으며 관련내용은 논문후반부에 기술)
- 책임감은 개인적 수준의 도덕적 차원과 자유재량권의 행사와 관련된 내면적인 윤리적 영역 즉, 주관적 책임감을 의미하는데 반하여 책무성은 어떤 일에 대한 성과와 실행에 대하여 외부인에게

평가를 받는 즉, 객관적 책임감(즉, Boven의 기계적 역할)으로 간주됨(이광중, 2005: 37, 39; 정우일, 2004: 20 참조).

- Mulgan(2000: 558)은 과거에는 책무성이 책임감을 구성하는 한 요인(책무성→책임감)으로 간주되었으나 현대의 책무성 개념은 책임감을 포함(책임감→책무성)하고 있다고 보며, 책임감은 개인의 도덕성 및 전문 윤리의식이라는 내적 기능을 담당하는 역할을 수행한다고 봄.³⁾
 - 사회생활에 있어서 직장인이 자신의 행동에 관하여 상관에게 보고·설명하고 그에 대한 결과(보상 또는 제재)에 직면할 필요가 없는 즉, 책무성이 부과되지 않는 책임감과 관련된 일들은 무수히 많음(예: 학생에 대한 교사의 책임과 책무 비교).⁴⁾
- 또한 Boven의 관점에서 보면 확대된 의미에서의 책무성은 민주주의의 실현수단으로서의 사회적 덕목을 지향하기 때문에 책임감은 책무성과 결코 동의어가 될 수 없음.
- 따라서 책임감은 책무성을 위한 필요조건(Wagner, 1989: 57)으로 간주될 수 있지만 그 반대의 경우는 성립하지 않는다고 볼 수 있음.
 - 책무성과 유사한 의미를 가지는 또 다른 용어는 응답가능성과 통제가능성임.
- 책무성 개념이 대리인의 행동에 대하여 주인이 사후적으로 이를 설명·보고할 것을 요구하는 것을 지칭한다는 점에서 응답가능성은 책무성과 상호 교환적으로 활용될 수 있는 가장 기본적인 단어로 간주될 수 있음(Dunn, 2003: 61).
- 한편, 일단의 학자(Lord, 2004: 136-169)는 주인이 대리인을 통제할 수 있을 때에 한해서 대리인의 책무성이 발생할 수 있다는 점에서 통제가능성과 책무성을 동일시하기도 하지만, 전자가 후자에 비하여 구체적인 대리인 통제 수단(예: 명령, 지시, 법, 규제 등)을 보다 적극 적으로 활용한다는 측면에서 책무성이 통제의 한 형태는 될 수는 있지만 모든 유형의 통제가 책무성 기제와 동일시 될 수는 없음(Boven, 2007: 453-454).
 - Dubnick(2012)은 책무성 개념이 환경여건과 과업상황 및 적용영역에 따라서 다양한 의미를 전달하는 변경 가능한 용어로서 일종의 문화적 개념으로 간주될 필요가 있다고 보고, 한편에서는 사회체제 유지 목적의 행정·정치체제의 “순종유발” 도구로서의 도덕적 구심력(Boven의 책무성 혐의개념)으로, 또 다른 한편에서는 민주주의 사회 구축과

3) 책임감과 책무성의 관계에 대한 국내 선행연구의 논의는 본 논문과 차이가 있을 수 있다. 예컨대, 이광중(2005: 41)은 Cooper(1982)에 입각해서 책임의 개념이 책무의 개념보다 넓은 의미를 가지지만, 객관적 책임은 책무와 유사하기 때문에 책무를 향상시킬 때에 한해서 책임도 증진된다고 본다. 이러한 논의는 책임감을 주관적 책임감(충성, 양심 등의 내적인 도덕적 차원)과 객관적 차원(외부에서 부과된 행위준수)의 복합개념으로 보면 나름 타당한 주장일 수 있으나 책임감이 주관적 차원에 국한된다면 평의와 협의(덕과 기제)의 개념 둘 다를 포괄하는 책무성 개념을 넘어서는 것으로 간주되기는 어렵다.

4) Dubnick(2012)은 책임과 책무의 개념 비교를 위한 흥미있는 사례를 제시하고 있음. 남녀가 한 자리에 같이 있을 때 둘 사이에 빈 공간이 있었으나 내가 앉지 않음으로 인해서 둘이 인연을 맺어 결혼하였다면 나는 당사자들의 결혼에 책임이 있을 수 있지만 이후 해당커플의 결혼생활이 파탄 났을 경우, 이에 대해서 책무를 가지지 않는다는 것임.

정의실현을 위한 “공적 덕목 구현” 수단으로서 도덕적 원심력(Boven의 책무성 광의개념)으로 작동하면서 환경여건 상황별로 다양한 의미로 전용되고 있음을 밝히고 있음.

<표 5> 환경 여건에 따른 책무성 종류의 형식과 의미

구분	법적 환경	조직적 환경	전문적 환경	정치적 환경
도덕적 원심력 (moral pulls)	의무 (Liability)	응답성(Answerability)	책임(Responsibility)	대응성(Responsiveness)
도덕적 구심력 (moral pushes)	의무 (Obligation)	복종(Obedience)	충실성(Fidelity)	복종의무(Amenability)

※ 출처: Dubnick(2012), 20쪽과 21쪽 사이 별지

2. 교육책무성의 개념구조와 구성요인

가. 공적 책무성과 교육책무성 및 학교책무성

- 교육책무성을 표방하는 관련 선행연구의 대부분은 책무성의 개념구조를 논의하는데 있어서 일반 공공행정 분야의 이론과 모형을 그대로 차용하는 경향이 있음.
- 국내 책무성 연구의 역사가 외국에 비하여 상대적으로 일천하다는 사실을 고려할 때 외국의 교육책무성 연구가 일반 책무성 연구와는 다소 차별화되는 논의와 이론적 기제를 다루고 있을 것이라는 상식적 기대가 있음에도 불구하고, 실상은 공공행정 분야 책무성의 주요 모델(예: Romzek and Dubnick, 1998)과 관련 이론(주인-대리이론)을 전적으로 활용하고 있는 상황임.
 - 예컨대, 교육책무성에 대한 철학적 분석을 시도한 Wagner(1989), 교육책무성(Educative accountability)의 정책내용을 확인하고 있는 Macpherson(1996), 교육책무성 개념과 시대적 요구를 분석한 Adams and Kirst(1999: 467), 교육책무성의 정치학을 분석한 McDermott(2011: 13) 등은 일반 행정의 책무성 유형과 논의구조를 그대로 답습하고 있음.
- 따라서 교육책무성이 어떠한 측면에서 공적 책무성과 구분되는 개념구조와 내용범위 및 적용사례를 가지는지, 학교책무성과는 어떠한 유사성과 상이성을 가지는지에 대한 탐색적 논의는 흥미있는 주제임에도 불구하고 현재적 수준에서는 숙련된 연구와 검증된 자료에 근거하기보다는 연구자의 추론적 수준에 머물 수밖에 없는 한계가 있음.
- 우선적으로, 교육책무성의 개념구조를 확인하기 위해서는 각 책무성의 내용범위를 비교하는 것이 선행될 필요성이 있음.
- 책무성의 개념이 상황에 따라서 다양하게 변경·활용되고 있지만 전술된 협의의 관

점이 책무성 개념을 대표하는 가장 보편적인 공통 논리구조를 가진다고 볼 때 공적 책무성과 교육책무성 및 학교책무성의 차별적 성격은 책무성을 수식하는 단어인 “공적(public)”, “교육적(educational)”, “학교(school)”에서 찾을 수 있음.

○ 공적이라는 의미는 첫째, 공익을 지향하며 공개적으로 관련정보가 대중 모두에게 개방된다는 의미와 둘째, 제공되어야 할 서비스(책무)의 대상이 공적인 성격을 가진다는 의미로 해석될 수 있음.

- 따라서 공적 책무성은 “공적 영역에 관한 공적 영역을 위한 책무성(accountability in and about public domain)”이라고 규정될 수 있음(Boven, 2006: 12)

○ 교육책무성과 학교책무성 역시 전술된 공적 책무성의 논리구조에 기반을 두면, “교육에 관한, 교육을 위한 책무성”과 “학교에 관한, 학교를 위한 책무성”으로 정의될 수 있음.

- 교육적이라는 수식어를 살펴보면, 교육의 본질과 내재적 목적에 충실해야 한다는 의미와 함께 제공되어야 할 서비스(책무) 대상이 교육분야라는 의미로 해석될 수 있으며, 학교라는 수식어의 경우도 학교의 성격과 특성에 충실해야 한다는 의미와 더불어 학교가 서비스(책무) 대상이라는 해석이 가능함.

○ 이러한 논의는 교육을 위한 행정(조건정비설)과 교육에 관한 행정(국가공권설)과 간의 개념 구분에 상응하는 유사한 논리구조를 가진다고 볼 수 있음.

- 즉, 두 가지 관점 중 전자의 관점(교육을 위한, 학교를 위한)을 충실히 반영한다면 교육책무성과 학교책무성은 교육의 본질적 성격과 일반조직과는 구분되는 학교의 독특성이 반영되는 책무성기제를 개발 운영해야 할 것이고, 후자의 관점(교육에 관한, 학교에 관한)을 채택한다면 일반 공적 책무성의 틀 안에서 교육의 성과와 학교의 성취수준을 확인하는 책무성 평가체제를 적용해야 할 것임.

- 두 가지 관점 모두를 취한다면 교육적 맥락의 다양성과 학교 환경여건의 상이성 등이 공적 책무성 기제에 포괄적이면서도 섬세하게 반영될 수 있는 책무성정책 구안이 필요할 것임.

○ 그러나 불행하게도 현재의 시각에서 보면 교육책무성과 학교책무성에 대한 기존의 이론체제와 관련논의는 두 개의 관점 모두의 조화나 전자의 관점을 충분하게 반영하고 있지 못하며, 후자의 관점에만 몰입하게 되었고 그 결과 공공행정 부문에서 위세를 떨치고 있는 성과기반 책무성(performance-based accountability)에 매몰되고 있는 상황임(Elmore, 2004; O'day, 2003; McDermott, 2011).

- 한편, 교육책무성은 초·중등·고등교육 분야별로 다양하게 전개되는데 반하여 학교책무성은 주로 초·중등분야의 학교조직을 대상으로 이루어지고 있다고 볼 수 있지만 두 책무성 유형 모두는 측정 가능한 성과기반 책무성을 공통적으로 지향하고 있음.

- 따라서 책무성 내용체계의 복잡성과 적용범위의 수준을 중심으로 층위를 분류해보면 공적 책무성, 교육책무성, 학교책무성의 순서로 정해짐(공적 책무성 ⊃ 교육책무성 ⊃ 학교책무성).

○ 최근 국내·외 일부 학자들(Adams & Kirst, 1999: 486; Elmore, 2004; Rallis & MacMullen, 2000: 770; 김정민, 2009: 125-126; 이차영, 2010: 41-43)이 소개하고 있는 내적 책무성(internal accountability)은 성과기반 책무성이라는 외적 책무성(external accountability)의 역기능적인 측면을 보완해줄 수 있는 가능성을 제시하고 있음(관련내용은 후반부의 책무성 쟁점에서 기술됨).

나. 교육책무성 개념구조와 구성요인

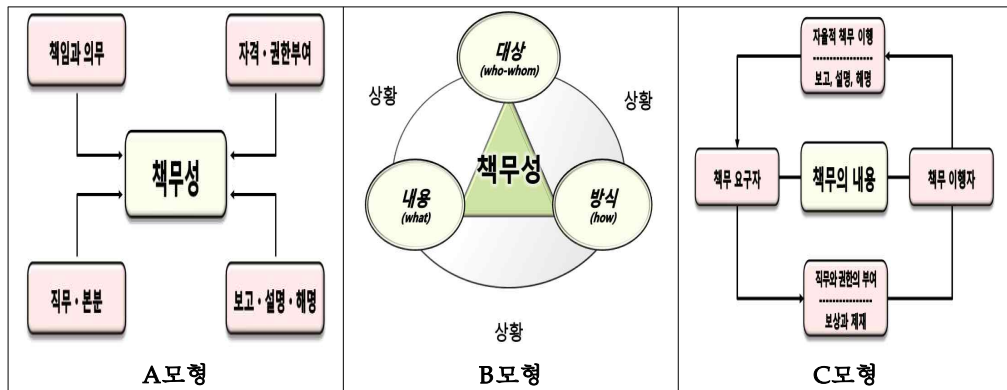
○ 책무성의 구성요인과 속성은 ‘책무이행자, 책무요구자, 책무대상, 책무평가 방법과 결과’ 등이 총체적으로 구현되는 일종의 사회적 관계성 속에서 명료하게 확인될 필요가 있으나 선행연구들은 각자의 연구초점과 선호에 따라 책무성 질문들을 일부 다른 방식으로 제시하고 있음.

- 누가, 누구에게 무엇을 위해서 어떠한 방식으로 어떠한 상황에서 책무를 가지는가?(Who is accountable to whom, for what, in what manner, and under what circumstances?)(Wagner, 1989: preface)
- 누가 책무를 가지는가? 누구에게 책무를 가지는가? 책무의 대상은 무엇인가? 그 결과는 무엇인가?(Who is accountable? To whom are they accountable? For what are they accountable? With what consequences?)(O'day, 2002: 305)
- 책무가 누구에게 제공되어야 하는가? 누가 책무를 제공해야만 하는가? 제공되어야 할 책무는 무엇인가? 왜 행위자가 책무를 제공해야한다는 강제적 느낌을 가져야하는가?(To whom is account to be rendered?, Who should render account? Why the actor feels compelled to render account?)(Boven, 2010: 953-954).⁵⁾
- 어떻게, 누가 어떠한 대상의 책무를 가지며 누구에게 책무를 제공해야 하는가?(How, who should hold whom accountable for what?)(Philp, 2009: 28)

○ 국내 선행 연구물의 교육책무성 개념 논의는 동 주제에 대한 짧은 연구역사로 인하여 공공행정 책무성 관련 연구물의 주요 결과를 차용하고 있는 실정이기에 대부분 위의 질문들에 기초하여 논의를 전개하고 있음.

- 책무성 속성과 개념구조를 확인할 수 있는 주목할 만한 3개의 모형이 있음.

5) Boven은 2007년도 논문에서는 교육책무성의 대상(What is account to be rendered?)을 추가하고 있음.



[그림 1] 교육책무성 개념구조 모형

※ 출처: 김규태(2005: 284), 신현석(2005: 445), 이차영(2010: 37)

○ [그림 1]에 제시된 각 모형은 교육책무성의 개념분석과 내용범위를 규정하는데 있어서 선도적인 역할을 수행하였다는 긍정적 평가를 받지만 한편으로는 책무성 이론의 출발적 전제라고 할 수 있는 “주인(책무요구자)-대리(책무이행자) 모형”의 속성과 작동 원리 및 전술된 책무성 구성요인(책무요구자와 책무이행자의 관계성, 책무대상, 책무이행자의 책무수행 의무감, 책무달성 여부에 대한 설명·정당화, 책무요구자의 평가와 이에 따른 책무이행자의 결과 상황) 등을 단일기제 속에서 총체적으로 보여주지 못하고 있다는 지적을 받을 수 있음.

- 김규태(2001: 297-301)는 교육책무성이 교육당사자 간의 상호관계에 따라 책무성의 개념이 달라질 수 있는 '중의적 구조, 책무성 유형 간의 상호보완적 구조, 외부 권한위임과 통제 및 교육조직 자유재량권이 갈등하는 정치적 구조, 법적 규정 등을 통하여 교육당사자의 책무내용을 구체화하는 체계적 구조'의 4가지 개념적 특성을 가진다고 보고, Wagner(1989: 55-59) 등에 입각해서 교육책무성의 속성을 A모형(김규태, 2005: 284)으로 제시하고 있음.

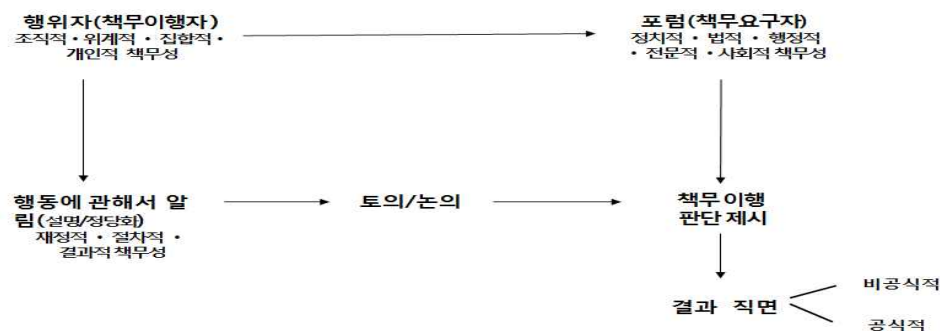
- A모형은 교육책무성의 구조적 속성의 개별 요인을 충실히 제시하는 장점이 있음.

▫ 그러나 책무성 이론의 출발 전제인 주인(책무요구자)-대리인(책무이행자) 관계와 책무성에 대한 보고·설명·해명이 어떠한 결과로 귀착되며 책무성 평가는 어떻게 진행되는지, 즉 책무성 발생경로의 전체적 과정을 충분히 개괄하지 못하는 단점이 있음.

- B모형(신현석, 2005)은 Wagner(1989)와 Halstead(1994: 146)의 논의에 입각하여 책무이행자와 책무요구자(책무이해 당사자: Who-Whom)간의 중층적 관계, 책무내용(What)과 공식·비공식적 평가방식(How), 책무성의 시공간적 상황성 등을 총괄적으로 제시

함으로써 책무성 생성과정에 대한 한층 진보된 내용을 제공하고 있음.

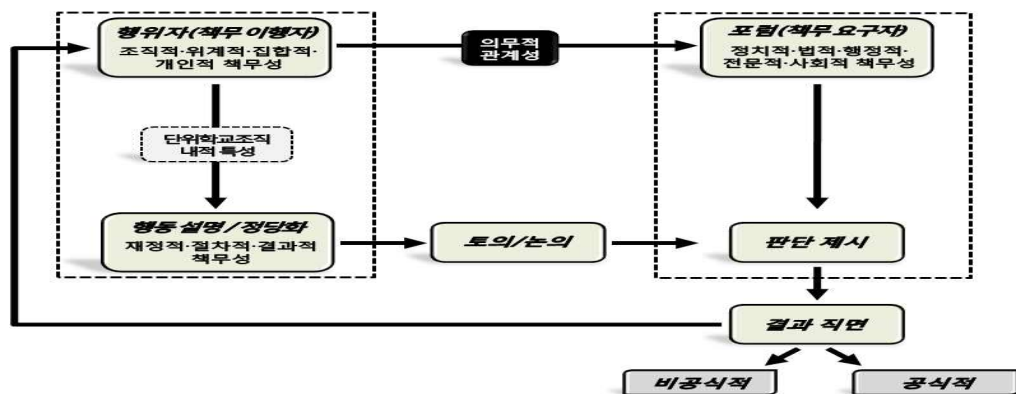
- 그러나 책무이행자와 책무수행자의 의무적 관계성 즉, 왜 책무이행자가 책무수행자에게 성과책무의 달성을 보고·설명해야하는가의 책무이행 강제성의 문제나 책무성 평가에 따른 제재와 보상의 역할 등에 대해서 체계화된 도식화가 상대적으로 부족하다는 지적이 제기될 수 있음.
- C모형(이차영, 2010: 39)은 관련 선행연구(윤정일, 2004; 김정민, 2009 등)의 핵심내용을 종합하여 주인(책무요구자)-대리인(책무이행자)의 관계성과 함께 책무이행의 자율성과 함께 그 결과에 대한 책무요구자의 가용 수단인 보상·제재의 측면을 제시함으로써 책무성 구성요인과 발생과정을 다각도의 차원에서 포괄적으로 표현하고 있음.
 - 그러나 책무성 주류 이론이 책무를 이행자에게 일방적으로 강제 부과하는 “외적 책무성”의 특징을 지향한다고 볼 때 책무이행의 과정은 “자율적”이기보다는 “타율적” 성격에 가까울 수 있으며, 책무성 평가수단으로서의 제재가 과연 책무성 구성요인으로서 필요충분조건의 타당성을 가지는지의 여부는 문헌상에서 여전히 논란의 대상이 되고 있음.
 - 예컨대, Mulgan(2000: 556-557)은 책무성은 본질적으로 외적 책무성의 성격을 가지기 때문에 책무요구자는 책무대상 달성 여부에 대하여 책무이행자의 설명을 당연히 요구하고, 책무이행 장치로서 제재수단을 가용할 수 있다고 보는데 반하여, 사회적 덕목으로서의 광의의 책무성 개념을 지지하는 입장(Philp, 2009: 30; Boven, 2007: 451-452)은 제재가 반드시 책무성의 효과를 보장하지 못하며, 행위자에 대한 제재 부과를 책무성 개념의 필수 요인으로 포함시키기 보다는 “제재할 수 있는 역량이 있다”는 것 즉, 제재 가능성을 인정하는 열린 자세만으로도 책무성은 제고될 수 있다고 주장함.
- Boven(2007)은 전술된 4개의 책무성 관련 기본질문을 충실히 반영하면서 책무성의 개별적 구성요인과 발생경로를 총괄할 수 있는 개념구조를 다음과 같이 제시한 바 있음.



[그림 2] 책무성 개념구조

※ 출처: Boven(2007: 454-462)

- 그에 따르면 포럼과 행위자는 주인-대리인 관계(a principal-agent relation)에 근거하고 있기 때문에 책무요구자로서의 포럼은 개인, 조직 등 다중의 감독자(상관, 장관, 언론인, 의회, 재판소, 감사청 등)가 관여될 수 있으며, 포럼유형(선출의원·정당·투표자·언론, 법정, 감사국, 전문직 동료, 자선단체·각종 이해집단 등)에 따라 정치적, 법적, 행정, 전문적, 사회적 책무성이 발생할 수 있으며, 책무를 이행해야하는 행위자는 개인과 조직 등이 해당되며 처한 문제 상황에 따라서 법인조직 책무성, 위계적 책무성, 집합적 책무성, 개인 책무성이 생성될 수 있다고 보았음.
- 한편, 책무이행자의 책무대상의 성격에 따라서 재정적 책무성, 과정과 결과에 따른 절차적 책무성과 결과적 책무성이 생성될 수 있으며, 행위자 행동에 대한 설명제공의 강제성과 자발성 여부에 따라서 수직적 책무성, 수평적 책무성, 대각선적 책무성이 발생된다고 봄.
 - Boven의 책무성 개념구조는 협의적 책무성의 개별 구성요인의 상호 연관성과 책무성의 발생경로를 구체적으로 확인할 수 있는 설명기제로 작동한다고 볼 수 있음.
 - 그러나 이러한 주장은 여전히 외적 책무성의 개념구조를 대표하기 때문에 연구자는 학교의 내적 특성(단위학교의 환경여건, 내적 역량, 개별 구성원의 책임의식 등)이 외적 책무성 정책실현에 중요한 변수가 된다는 내적 책무성 옹호자(Elmore, 2004; Rallis & MacMullen, 2000 등)의 주장에 근거하여 교육책무성의 개념구조를 다음과 같이 수정하여 제시하고자 함.



[그림 3] 교육책무성 개념구조

※ 출처: Boven(2007)과 Elmore(2004)를 참조하여 수정 보완

- [그림 3]의 교육책무성 개념구조는 행위자와 책무요구자 간에 존재하는 의무적 관계성을 보다 명시적으로 표현하였고, 교육환경 속에서 책무달성을 요구받는 행위자(학교, 교사 등)의 내적 특성을 추가하였으며 책무이행 여부에 대한 공식적·비공식적 보

상·제재 여부의 가능성을 행위자에 대한 환류기제로 표시하였음.

○ 이러한 개념구조는 단위학교행정조직에 대해서 중앙·지방교육행정조직이 다양하게 실시하고 있는 책무성 정책의 구현과정과 이에 대한 학교조직의 현장적 반응을 통합적으로 확인할 수 있는 참조기제로서 활용될 수 있을 것임.

III. 교육책무성의 유형과 쟁점

1. 교육책무성 유형과 기제별 특성

가. 교육책무성 유형

- 교육책무성은 새롭게 형성된 아이디어가 아닌, 교육현장에서 과거와 현재, 그리고 미래에도 항상 존재하는 개념으로 간주될 필요성이 있음.
- 공식적 교육활동은 교육당사자의 책무성이 전제될 때에 한해서 의도한 교육목표를 달성할 수 있으며, 성과의 지속적 유지를 위해서도 책무성 관리기제는 상시적으로 필요하기 때문임.
- 행정가와 정치가에게 있어서 교육분야는 가시적인 정책목표 달성을 통하여 공공이익 실현과 대중의 관심을 유발하는 최우선적인 공적 영역으로 인식되어 왔음.
- 특히 신자유주의의 도래, 신공공행정·관리론의 영향력 증대 등의 시대환경의 변화는 책무성 기제가 교육정책 의제로서 우선적인 중요성을 다시금 획득하게 되는 계기가 되었음.
- 현대적 의미에서의 교육책무성 즉, '신교육책무성'의 초점은 교육기회 보장, 학교시설 개선 등의 투입자원 기반 중심의 전통적 책무성 시각에서 학생의 학업성과 단위학교의 교육성취를 강조하는 성과기반 책무성 접근으로 재규정되고 있음(Adams & Kirst, 1999: 472; McDermott, 2011: 1)
- 또한, 교육책무성은 중앙집권적 외부권위에 의해서 일방적으로 부과된 성과기준 달성에 초점을 두기 때문에 외적 책무성의 성격을 가지며, 개별 학교단위를 성과평가의 대상으로 간주한다는 점(O'day, 2002; Elmore, 2004)⁶⁾에서 학교책무성과 동일시되기도 함.
- 그러나 교육책무성의 궁극적 이행주체와 성과달성의 책임범위에 대해서는 논쟁의 여

6) Elmore(2004: 145-146)는 외적 책무성기제가 학업성취도 등의 수행성과에 대한 책무이행을 '단위학교'에 명시적으로 강제한다고 보고, 책무성의 기본질문 형태를 책무이행자인 '누구'를 생략한 채 '무엇을 위한 책무성, 누구에게, 어떻게?(accountability for what, to whom, and how?)'로 표현하고 있다. 이는 교육책무성과 학교책무성이 환치될 수 있음을 보여주는 사례임.

지가 있음.

- 교육책무성 관련 정책실행을 주도하는 교육행정가의 시각에서 보면, 책무이행자는 단순히 학교로 귀착되지만, 교육당사자의 관점에서 보면, 단위학교의 교육활동은 내·외부 환경적 요인과 관련 이해당사자의 상호 연계성에서 복합적으로 발생하기 때문임.
- 교육책무성 실행과 관련된 이러한 쟁점은 내부 책무성과 외부 책무성의 갈등으로 알려져 있음.

○ 국내·외 문헌들은 교육책무성의 유형을 다음과 같이 제시하고 있음(김정민 외, 2009: 122)⁷⁾

<표 6> 교육책무성 유형

구분	Neave (1985)	Darling- Hammond & Ascher (1991)	Magpherson (1996)	Adams & Kirst (1999)	Garn (2001)	배호순 (1996)	정우일 (1996)	김규태 (2001)	신현석 (2002)
관료적		○		○	○		○	○ (행정)	○ (행정)
법적	○ (계약)	○	○ (계약)	○		○ (계약)	○		○ (계약)
전문적	○	○	○	○	○	○	○	○	○
정치적	○	○	○	○			○		
도덕적	○		○	○		○	○	○	○
시장적		○	○ (공공)	○	○			○ (고객지향)	
성과적					○				

○ 분류(classification)는 복잡한 현상을 명료한 패턴으로 정리해주는 효과가 있지만 학자의 선호에 따라서 다양한 관점이 대립적으로 반영될 수 있다는 난점이 있음.

○ <표 6>은 교육책무성 관련 선행연구, 특히 국내연구의 대부분이 주요 책무성 유형에 있어서 정치적 책무성을 누락한 채 관료적, 법적, 전문적, 도덕적 책무성으로 분류하고 있음을 보여주고 있음.

○ 그러나 연구자는 관료적, 법적, 전문적, 정치적 책무성이 교육책무성의 대표유형으로 간주되는 것이 타당하다고 봄.

- 전술한 바와 같이 성과적 책무성은 공통적으로 모든 유형의 책무성, 특히 교육책무성이 본질적으로 지향하는 차원이므로, 시장적 책무성은 성격상 초·중등교육보다는 고등교육분야에 보다 적합하게 부합될 수 있기 때문에 교육책무성의 한 유형으로 분류되기에는 상대적으로 대표성이 부족하다고 볼 수 있음.

- 또한 주관적 윤리의식을 강조하는 도덕적 책무성은 자체 규범성을 개별적으로 강조하

7) 김정민 외(2009)는 Adams & Kirst(1999)의 6개 교육책무성 유형을 7개 유형으로 표시하였기에 이를 수정하였음.

는 법적·전문적 책무성과 내용적으로 차별화되기가 쉽지 않음.

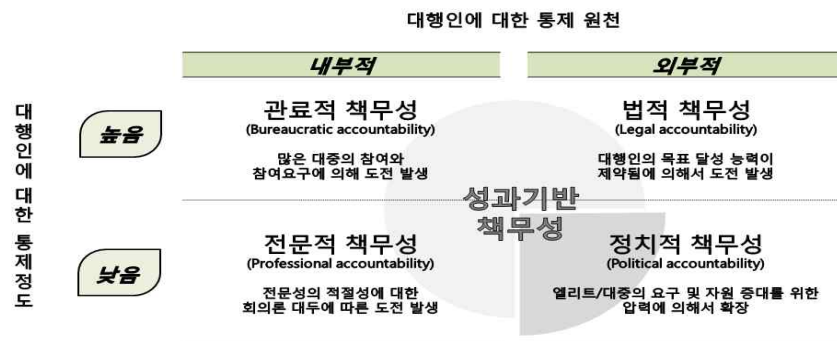
○ 책무성이론의 발달역사는 이러한 논의를 강력하게 지지할 수 있는 근거가 될 수 있음.

- 책무성 연구에 있어서 가장 고전적이면서 선구자적인 업적은 Romzek과 Dubnick(1987)에 의해서 이루어진 바 있음.

- 이들은 미국 우주선 챌린저호 폭발이 열악한 기상상태나 기술결함에서 발생한 것이 아니라 외부의 정치적 압력(발사일정 준수 등)에 의해서 NASA의 내부규범과 기술전문성이 희생된 결과로 나타났다는 사실을 행위주체자에 대한 통제원천(내부 vs 외부)과 통제정도(고수준 vs 저수준)의 좌·우, 상·하 교차점을 중심으로 관료적·법적·전문적·정치적 책무성으로 구성되는 사분면 책무성기제로 설명하였음.

○ 국가발전을 위한 정책의제 실행압력과 법적 규제의 영향을 받는 공식적 위계조직 속에서 교원자격증을 소지한 전문인력이 다양한 교육활동을 전개하는 단위학교는 Romzek과 Dubnick(1987)의 4가지 책무성 유형 모두가 공통적으로 적용된다고 볼 수 있음.

○ McDermott(2011: Ch. 10)는 단위학교 성과기준과 목표달성 여부에 대해 다양한 이해당사자의 요구와 압력이 점증하고 있는 현 상황에서 성과기반의 특징을 갖는 교육책무성은 4가지 책무성 유형 중에서도 특히 정치적 책무성 영역에 보다 적합한 대응적 성격을 가진다고 봄.



[그림 4] 성과기반 교육책무성의 유형별 특징

※ 출처: Romzek & Dubnick(1987)과 McDermott(2011: 184)를 수정·보완하여 작성

○ 요약하면, 선행 문헌과 전술된 내용을 종합해 볼 때 교육책무성은 외적 책무성의 형태를 가정하면서 단위학교의 책무성과를 지향하는 성과기반 책무성의 성격을 동시적으로 갖는다고 볼 수 있으며, 이러한 입장은 단위학교의 내적 역량과 자율성에 근거한 내적 책무성의 필요성을 주장하는 학자들의 거센 반발을 초래하기도 함.

나. 교육책무성의 기제별 특성과 기능

○ 전술한 바와 같이 책무성기제는 사회적 덕목을 강조하는 입장(광의의 책무성)과 성과달성을 목표로 사회통제기제에 초점을 두는 입장(협의의 책무성)이 상호 보조적이면서 대립적 관계를 유지하고 있지만, 대부분의 책무성 논의는 성과달성을 위한 협의의 책무성에 국한되고 있음.

○ 책무성기제와 마찬가지로 교육의 목적 역시 지식의 공공성(배려와 관용, 시민정신, 공동체 의식 등)과 본질적 가치(정의, 공익, 형평성, 자유 등)를 지향하는 발달주의와 지식의 경제성(효율성 함양, 생산성 제고 등)과 수단적 가치(효과성, 합리성, 만족도 등)를 강조하는 도구주의가 상호 긴장관계를 형성하고 있음(박선행, 2012: 53-54).

○ 교육의 수월성과 국가발전을 위한 정책의제 설정과 교육개혁 노력은 이러한 별개의 두 가지 교육목적을 교육현장에서 어떻게 황금률적인 비율로 조화롭게 달성할 것인가에 초점을 두어야 하며, 이는 공적 책무성 기제를 활용하는 교육책무성도 예외가 될 수 없음.

○ Dubnick과 Yang(2011: 172-174)은 Boven의 협의의 책무성과 광의의 책무성에 상응하는 2개의 가치 지향적 차원 즉, 도구적 차원과 내재적 차원을 재설정하여 각 차원의 투입, 과정, 산출 영역별로 책무성기제가 정책수단으로서 어떠한 약속을 전달할 수 있는지를 6개 영역으로 구분하여 제시한 바 있음.

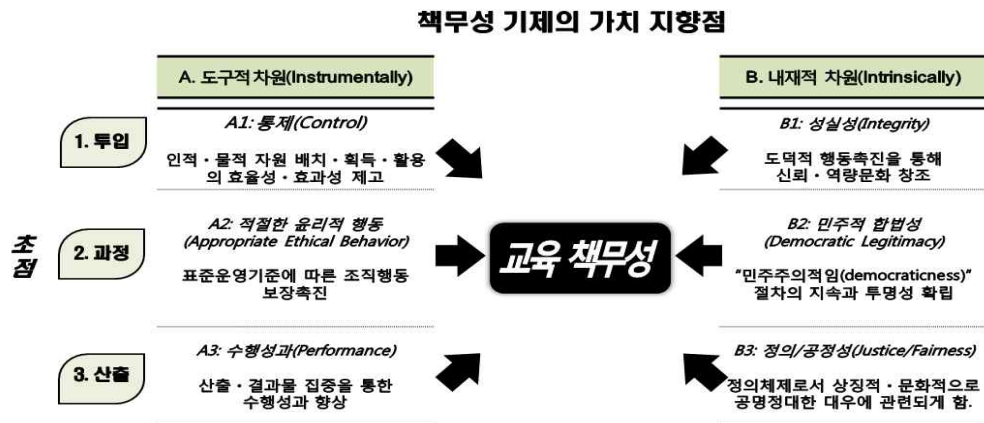
<표 7> 책무성기제의 특성과 기능

구분	A. 도구적 차원(Instrumentally)	B. 본질적 차원(Intrinsically)
1. 투입	A1: 통제(Control) 가장 기본적인 책무성기제로서 인적·물적 자원의 효율적·효과적 활용을 목적으로 활용되며 관료제문헌과 고전경영이론에서 쉽게 발견됨.	B1: 성실성(Integrity) 책무성기제는 신뢰성있고 책임감있는 도덕적 행동을 촉진(doin the right thing)하는 수단으로서 활용되며, 성실성 유지를 위한 법·규칙 및 윤리적 코드를 강조함.
2. 과정	A2: 적절한 윤리적 행동 (Appropriate ethical Behavior) 책무성기제는 조직내 직무역할에 상응하는 정확한 일처리(doin the correct thing)에 활용되며 표준운영절차 준수, 규칙과 제재, 조직충성도 등을 강조함.	B2: 민주적 합법성 (Democratic Legitimacy) 책무성기제는 민주정부의 핵심적 특징으로 간주되며, 거버넌스의 모든 수준에서 추구되는 투명성 의제의 기저가 됨.
3. 산출	A3: 수행성과(Performance) 가장 강력한 형태의 책무성기제로서 작동하며 수행성과 향상에 도구적으로 연계됨.	B3: 정의/공정성(Justice/Fairness) 책무성기제는 일종의 사법시스템역할(예: 과거사 청산 진실위원회 등) 수행을 통해서 반민주주의적 사건과 반인륜적 과거사를 청산·보상함으로써 회복적 차원의 통합과 사회정의 구현에 활용됨.

○ 교육정책의 효율적 실행과 성과달성의 통제수단으로 규정되고 있는 교육책무성은

도구주의·목적주의 교육목적의 균형적 실현과 교육의 내재적 성격에 대한 성찰적 숙고 및 학교조직의 교육적 특성을 종합적으로 반영하면서 시민의식 제고와 사회적 양심 및 사회의 신뢰문화 배양을 위한 포괄적인 정책수단으로 재설계될 필요성이 있음.

- [그림 5] 는 이를 위한 방향성을 제시함



[그림 5] 도구적·내재적 차원 균형에 기초한 교육책무성 발전 방향

※ 출처: M, Dubnick and K. Yang(2011: 172-174)을 수정

2. 교육책무성 쟁점

○ 교육책무성은 일반조직과 성격을 달리하는 학교조직과 관련 이해당사자를 대상으로 적용되는 개념이기 때문에 예측 가능하지 않은 수많은 쟁점을 가질 수 있음.

○ 본 절에서는 공적 책무성과 교육책무성 관련 선행 연구(Adams & Kirst, 1999; Elmore, 2004; Philip, 2009 등)에서 책무성기제의 한계점으로 지적되고 있는 주요쟁점에 대하여 살펴보고자함.

- 주인-대리이론의 한계점과 이에 따른 책무이행자와 책무요구자 범위의 명료성 문제와 내적 책무성과 외적 책무성의 대립적 관계 및 다중책무성의 문제가 그것임.

가. 주인-대리인이론

○ 교육책무성 관련 국내 선행연구에는 거의 소개가 되어 있지 않지만 책무성(교육책무성) 개념은 조직경제학에서 유래한 주인-대리인이론(principal-agent theory)에 근거하고 있음(Bovens, 2007, 2010; Adams & Kirst, 1999; Philip, 2009).

- 주인-대리이론은 모든 유형의 사회적 관계를 주인과 대리인의 계약적 관계로 규정함

(김병섭 외, 2008: 343-345; 백완기, 2010: 51).

- 주요 내용은 대리인은 주인보다 특정과업 수행을 위한 전문지식과 능력을 더 많이 소유하고 있기 때문에 주인은 계약관계를 통해서 대리인에게 성과급 등의 유인을 제공하고, 대리인은 이에 입각해서 주인의 이익 실현을 위하여 최선을 다한다는 것임.
- 주인-대리인이론의 기본문제는 정보의 비대칭성(information asymmetry)로 알려져 있으며, 이는 두 가지로 요약될 수 있음.
 - 대리인의 선호 내지 이익이 주인의 것과 일치하지 않을 수 있음.
 - 대리인이 주인의 이익 실현을 위하여 최선을 다하고 있는지 감시할 수 없음
- 주인-대리인이론의 최대 쟁점은 주인과 대리인의 이익이 상충 또는 대립할 경우 주인의 이해에 따라 대리인이 행동할 수 있는 최적의 동기부여 방법을 찾아내는 것이며, 이는 유인설계(incentive design)로 알려져 있음.
 - Adams & Kirst(1999: 472-474, 481)는 주인-대리인이론 기반 교육책임제체제의 핵심 문제점으로서 책무요구자(주인)와 책무이행자(대리인)의 다중적 관계성과 책무이행자의 순종을 유발할 수 있는 특징적인 유인체계 부족을 지적하고 있음.
 - 교육현장에서 성과달성을 요구하는 주인의 역할은 정치가, 지역구 주민, 교육감, 교육위원, 판사, 공직관료, 각종 이해단체, 교재출판사, 교육행정가, 교사, 학부모 등이 망라될 수 있으며, 책무이행자로서 대리인은 단위학교, 교장, 학교운영위원회, 교사, 학생 등이 해당될 수 있음.
 - 그러나 성과기반 교육책임제 달성 확인을 위한 평가단위로서의 학교는 복잡한 환경 속에서 수많은 조직구성원이 각자의 선호와 이해관계 및 기대치에 따라서 상호작용하고 있음.
 - 따라서 단위학교 수준내에서 주인과 대리인, 즉 책무요구자와 책무이행자의 범위를 명료한 형태로 구체적으로 규정하기에는 현실적인 난점이 있으며, 책무요구자/이행자의 상호이해관계도 주인-대리인이론이 상정하는 수준의 일치성을 확보하기 쉽지 않음(교육책임제의 난점).
 - Adams & Kirst(1999: 467)에 따르면, 주인-대리인으로서의 책무요구자와 책무이행자의 복합적 성격은 <표 8>과 같이 책무성 유형별로 상이한 책무성체계 설계를 유발한다고 봄.

<표 8> 책무성체제의 속성과 유형

책무성체제 유형	주인-대리인관계 성격	책무성기대 성격	책무성 기제	유인가
관료적	상관/부하	조직규칙 순종	관리감독 (supervision)	보상/벌
법적	정책형성자/집행자	법적 규정 순종	감시(oversight)	법적 제재
전문적	대중/전문가	전문지식	훈련	자유재량
정치적	선거구/대의제	대응성	선거	지원
도덕적	집단/개인	노력	의무	확약
시장적	고객/공급자	서비스제공	선택	단골거래

- 기존 책무성체제는 전술된 주인-대리인의 상이한 관계성과 중복 갈등적 역할을 해소하기 위하여 대리인의 주인이익 일치성과 실현성을 제고할 수 있는 순종기반체제 (compliance-based systems) 확립을 유인가 설계의 핵심으로 간주함(Adams & Kirst, 1999: 472-473; Philps, 2009: 37-38)
 - 순종기반 책무성기제는 주인의 요구조건과 이익을 실현 보장하기 위하여 대리인의 자율성과 자유재량권을 경감 축소하기 위한 다양한 유형의 제재와 관련규칙을 설계하는데 주안점을 둠.
 - 따라서 책무성과정은 오로지 성과달성을 위한 유인가와 제제로서만 작동하고, 사전에 결정된 목표결과 달성 수단으로 전략하게 됨.
- 그러나 단위학교의 사회학적 조직특성과 교사 교수행위의 개별성(Lortie, 1975)을 감안할 때 주인-대리이론에 근거한 외적, 순종기반 책무성을 학교조직에 일반화하기는 무리가 있을 수 있음.
 - 학교구성원들은 단순히 외부에서 부과된 목표성과 달성을 위한 통제대상이 아니며, 교육활동에 대한 자율적 책임감과 자아효능감 및 업무처리의 자유재량권을 가진 주체적 존재이기 때문임.
 - 따라서 교육책무성 정책기제는 외적 책무성기제에 기초한 일방적 복종을 유발하기 보다는 신뢰성에 기초하여 구성원의 자발적 책임감과 정직성 등이 통합적으로 연계된, 즉, 성실성기반체제(integrity-based system)에 근거하여 설계될 때에 한해서 의도한 정책효과를 달성할 수 있을 것임(Philps, 2009)
 - 조직생활의 기본단위인 신뢰성기반이 결여된 기존의 외적 책무성기제와 관련 유인가체제는 조직구성원들에게 수용되지 않은 채 거센 심리적 저항의 대상이 될 가능성이 큼 (예: 교원평가를 둘러싼 교육 이해당사자간의 쟁점 등)

나. 내적 책무성과 외적 책무성의 보완적 관계

- 교육책무성은 교육정책 실현의 주요수단으로 외부에서 규정한 공통기준(학업성취기

준, 교육과정편성운영 지침, 교원능력개발평가 실행지침 등)의 성과달성을 목표로 하기 때문에 태생적으로 외적 책무성의 성격을 가짐.

○ 그러나 외적 책무성은 성과책무 대상인 학교의 자율성과 조직구성원의 전문성 등이 총체적으로 구현된 내적 책무성이 확보되지 않는 한 의도한 정책효과가 발생하지 않는다는 비판적 주장도 제기되고 있음(Elmore, 2004)

- 외적/내적 책무성 관련 쟁점을 확인하기 위해서는 이에 대한 시초를 제고한 Friedrich와 Finer의 논쟁을 검토할 필요성이 있음.

1) Friedrich와 Finer의 논쟁

○ 행정책임(책무) 소재가 외부 권위에 있는가 아니면 내부 전문성에 있는가의 문제 즉, 외부 통제와 내부 통제의 갈등은 Friedrich와 Finer의 논쟁에서 연유함(이광중, 2005: 47-49; 박연호, 2003: 744-745).

- Friedrich(1940)는 행정책임(책무)은 행정인이 단순하게 외부에서 강요된 정책집행이 아닌, 인간의 '기술적 지식'과 '대중의 감정'에 대한 민감성을 가질 때 한해서, 즉 주체적 행위자로서 전문성과 내면적 책임성을 확보할 때 실현된다고 봄.

- 반면에 Finer(1941)는 Friedrich가 외부통제의 중요성을 간과하였다고 비판하면서 행정인의 책임은 외부자의 통제 및 제재에 대한 철저한 추종과 복종을 통해서 더욱 견고하게 실현될 수 있으며, 일사불란한 명령통일원칙에 근거한 계선조직이 민주주의 각료제의 근간을 이룬다고 보았음.

○ 이들의 논쟁은 내적 책임과 외적책임을 강조하는 입장으로 전개되어 왔으며, 조직 내부 전문인의 가치와 지식을 중요시하는 내적 책무성기제와 조직 밖의 외적 통제의 필요성을 적극 찬성하는 외적 책무성기제의 발달에 각기 심대한 영향을 미침.

- 또한 Friedrich와 Finer의 각 주장은 책무성 정의에 있어서 "덕"으로서의 책무감(광의의 책무성)과 "기제"로서의 책무성(협의의 책무성) 관점 형성에 기초토대를 제공하기도 하였음(Boven, 2010: 962).

2) 내적 책무성과 외적 책무성

○ 내적 책무성과 외적 책무성의 균형적 조화에 대한 다양한 의견은 3가지의 입장으로 정리될 수 있음.

- 첫 번째는 책무성 개념은 근본적으로 외적 책무성의 성격을 가지기에 양자의 조화는 논리적으로 가능하지 않다는 입장임(예: Mulgan, 2000): 행위자의 양심과 도덕적 가치가 반영된 내적 책무성은 개념적으로만 가능하며, 관료 조직체제에서 모든 유형의 책무성은 누군가의 다른 사람으로부터의 통제를 피할 수 없다고 봄.

- 설명-능력(account-ability)으로 규정되는 책무성은 어의의 성격상 설명을 외부로부터 항상 요구받을 수밖에 없으며, 이는 강력한 내적 책무성 유형으로 간주되는 전문적 책무성 역시 “외적 정사(예: 전문직단체의 소속회원에 대한 직업윤리 준수 여부 확인 등)”로부터 자유로울 수 없음을 의미함.
- 두 번째는 두 책무성의 조화가 균형적으로 필요하다는 입장임(Boven, 2010; Dunn, 2003; O’day, 2002)
 - 예컨대, 학교조직의 궁극적 교육향상을 위해서 일종의 내적 책무성/외적 책무성 기제라고 할 수 있는 전문적 책무성과 관료적 책무성의 체계적 연계를 촉구하는 입장(O’day, 2002: 318-322)은 이러한 시각을 반영함.
- 세 번째는 내적 책무성을 중심으로 외적 책무성의 한계를 극복하자는 입장임(Elmore, 2004; Adams & Kirst, 1999)
 - Elmore(2004: 3-5)는 ‘체제작동의 역기능은 가장 작은 구성단위의 문제’로 귀착된다는 전제하에 책무성교육정책은 정책이 실행되는 단위학교의 내적 특성과 개별적 상황맥락 및 조직구성원의 신념체계 등을 충실하게 반영하는 방향에서 재설계되는 것이 필요하다고 봄.
 - 즉, ‘내적 책무성은 외적 책무성에 선행하며 이는 학교향상을 위한 어떠한 과정을 위해서도 반드시 필요한 사전조건’(Elmore, 2004: 114)이라는 것임.
 - 따라서 내적 책무성과 관련된 운영준거와 관련 내용을 명료하게 정립하는 작업은 교육행정이 21세기 학교기반 책무성을 확립하기 위한 최우선 조건이 될 것이라고 봄(Adams & Kirst, 1999: 485-486)
- 요약하면, 내적 책무성과 외적 책무성로 명명되는 상이한 갈등적 책무성기제는 Friedrich와 Finer의 논쟁에서 유래함.
- 정치환경의 불확실성과 현대행정의 복잡성이 점증하고 있는 상황에서 공공정책 실행과 책임행정의 체계적 구현을 위해서는 내적 책무성(조직구성원의 전문성과 자유재량권 행사에 따른 내부통제 강조)과 외적 책무성(조직외부의 관리체제 가동을 통한 외적 통제 지향)의 대립적 배치관계를 유지하기 보다는 상호간 최선의 융합적 조화를 탐색하는 것이 바람직하다는 관점이 설득력을 얻고 있음.
- 그러나 선행 문헌상에서 내적 책무성과 외적 책무성의 최적의 균형점을 어떻게 확인 달성할 수 있을 것인가의 문제는 양자의 조화에 대한 수사학적 호소에 멈추고 있을 뿐 이를 위한 상세한 관련연구나 구체적인 방법론은 제시되고 있지 못한 상황임.
- 따라서 향후 올바른 교육책무성의 개념기제를 확립하기 위해서는 단위학교 상황에서 발생하는 내적 책무성기제의 작동원리를 구체적으로 연구·탐색하여 책무성 교육정책 설계에 구체적으로 반영하는 노력을 기울이는 것이 필요함.

다. 다중책무성의 문제

○ 교육영역은 정책형성자와 교육 이해당사자간의 정책 선호와 공적·사적 관심이 다양하게 교차되는 분야임.

- 따라서 정책실행 평가수단으로서의 교육책무성은 단일 책무성기제보다는 관료적·전문적·법적·정치적 책무성 등이 상호 중복(고등교육분야의 경우는 시장적 전문성이 추가될 수 있음)되어 전개되는 복합 책무성기제의 성격을 가진다고 볼 수 있음.

○ 그러나 책무성 기제는 <표 8>에서 보았듯이 성과달성의 지향적 목표에 따라서 다양한 책무성유형과 상이한 책무성준거를 동시에 가용할 수 있기 때문에 책무이행자는 복합적 책무성 요구에 따른 다층 수준의 내재적 문제점에 빠질 가능성이 큼.

- 관습적 표현인 “다다익선”과 달리 책무성기제는 운영기제의 숫자가 점증할수록 성과 기대치의 다양성과 성과목표의 중복성 등으로 인하여 의도한 정책효과를 달성하지 못하는 경향성이 있음(이는 책무성 역설로 알려져 있음)

○ 문헌상에서 다양하게 진술되고 있는 다중책무성기제의 문제점은 “행위자와 포럼의 3단계 사회적 관계 구성요인”별로 <표 9>와 같이 7가지로 정리될 수 있음(Schillemans & Boven, 2011: 6-8).

<표 9> 책무성 발생 과정별 다중책무성의 역기능

정보교환 단계	토의·논의단계	결과
갈등적 기대 (Conflicting expectations): 책무이행자는 다중책무성으로 인하여 발생하는 갈등적인 성과목표와 기대치를 어떻게 균형적으로 달성할 것인가 또는 갈등적인 책무성 기대 중 어떠한 것에 우선순위를 두어야 할 것인가 등의 문제점, 즉 책무성 딜레마(accountability dilemma) 현상에 빠지게 됨.	거래·기회비용 (Transaction & opportunity costs): 다중책무성은 책무이행자(행위자)와 책무요구자(포럼)가 성과에 대하여 상호의견교환을 함에 있어서 단일책무성 기제보다 훨씬 많은 노력, 자원, 시간을 소요되고, 이에 따른 거래·기회비용 발생	다중책무성장애 (Multiple accountabilities disorder): 다중책무성은 행위자의 의사결정을 저해하고 마비시킴.
	부정론(Negativism): 다중책무성의 다중포럼(다중적 책무요구자)은 공적서비스 향상이라는 목적보다는 행위자의 결점과 오류를 발견하는데 부정론에 집중하게 되어 혁신을 저해	통제상실(Loss of control): 갈등적 다중책무성은 각기 다른 책무성을 서로 견제하는 역할을 하게 되며, 여러 명의 주인(포럼)으로 인하여 대리인(행위자)은 더 많은 자율성을 행사할 가능성이 크며, 그 결과 주인은 행위자에 제한 통제를 상실함.
	비난게임(Blame games): 책무성달성 실패에 대한 책임을 다중 행위자에게 전가하는 현상 발생	상징적 책무성 (Symbolic accountability): 다중적 책무성은 긍정적·부정적 효과를 생성하기 보다는 영향력이 없는 일종의 의식적인 상징적 역할로 귀착될 가능성이 있음.

- 상호경쟁적인 다중 책무성기제의 존재성은 의도한 성과달성목표를 공통적으로 지향하는 교육책무성기제(외적 책무성) 설계는 물론이고 단위학교의 내적 역량 강화에 주안점을 두는 내적 책무성 구축에 있어서도 반드시 고민해야할 문제로 대두됨.
- 교육책무 이행자와 교육책무 요구자의 역동적 관계 속에서 다중책무성기제가 야기할 수 있는 잠재적 난점 확인과 이에 대한 이용 가능한 해결책 탐색을 위한 심층적 논의는 향후 책무성기제 설계의 합리성 제고와 운영내용의 적실성 확보를 위해서 학문공동체의 우선적인 핵심연구 주제가 될 필요성이 있음.

IV. 교육책무성의 향후 발전 방향

- 현대사회에 있어서 책무성기제는 개인의 일상 삶과 조직생활 및 심지어 국가 거버넌스 실행과정에 있어 흔히 발생할 수 있는 다양한 사건들⁸⁾과 민주사회의 지향적 가치(정의, 공정성, 시민정신 등)를 제어·통제 또는 촉진·보상할 수 있는 일종의 문화적 용어로서 상황에 따라서 순종유발 도구기제로서, 한편으로는 공적 가치 구현과정으로서 사회 각 계층, 각 분야 이해당사자들로부터 지대한 관심(학문저술활동, 심층 정책연구, 언론보도, 일반인의 생활담론 등)과 활발한 논의의 대상이 되고 있음.
- 앞서 살펴본 바와 같이 책무성 개념을 대별해보면, 협의의 책무성과 광의의 책무성으로 구분되고, 책무성기제는 달성목적에 따라서 도구적·내재적 차원으로 분류되어 투입, 과정, 산출 영역에서 각자의 지향점에 따라서 서로 다른 개별적 기능과 상황적 역할을 수행함.
- 책무성기제의 이러한 다중·복합적 성격의 근원은 책무성체제가 환경 맥락적 상황(예: 문화적 환경, 역사적 상황, 정치유형, 조직문화 등)에 따라서 다양한 공식·비공식적 책무성준거(예: 법적 제재, 금전적 보상, 상세한 직무기술서, 자율적 권한위임, 직업윤리, 도덕적 책임감 등)를 활용하여 사회 각 계층·분야에서 상이한 기능과 역할을 수행하는, 즉 '상황성(situatedness)', '다형태성(polymorphism)', '다기능성(multifunctionality)'이라는 운영 적용의 태생적 문제점을 가지기 때문임(Dubnick & Yang, 2011: 176-179).
- 도구주의·목적주의 교육관의 균형적 달성과 교육의 본질적 성격 및 국가 교육정책의 실행수준을 동시에적으로 구현해야 하는 교육책무성기제 역시 전술된 책무성의 자체

8) 대부분 사회공익 저해사범(예: 대중교통 파업, 민원공무원의 권위적 업무처리, 직무태만으로 인한 조직생산성 저하, 기업소유주의 도덕적 방종, 사법기능의 권력의 시녀화 등)으로서 직무(업무)수행자에 대한 책무를 추궁하면서 적극적인 보상체제 보다는 제재와 같은 징벌적 도구를 활용하는 성향이 있음. 이러한 경향성은 책무성기제에 대한 일반적 인식이 긍정적인 느낌보다는 대체로 감시·통제를 위한 전략적 수단이라는 부정적 느낌을 생성하는 주된 이유가 된다고 할 수 있음.

한계점으로부터 자유로울 수 없음

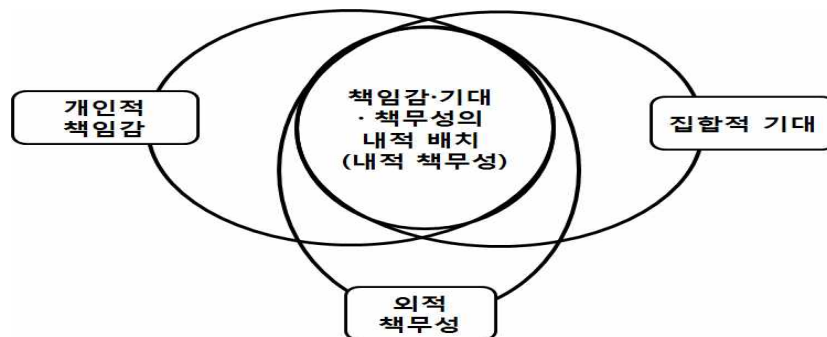
○ 그러나 국가교육정책 실행을 위한 전략적 수단으로서 성과목표달성에만 매몰된 교육책무성기제는 책무성 운영적용의 상황성·다형태성·다기능성을 간과한 채 외적 책무성의 충실한 이행 역할에만 국한해서 작동한 측면이 있음(이에 대한 자세한 논의는 이후 발표논문 참조).

- 이러한 난점을 해결하기 위해서는 교육책무성 관련 논의에서 최근 꾸준히 제기되고 있는 내적 책무성 개념에 대한 포용적 접근과 신뢰기반 문화 확립 및 책무성기제 연구를 위한 다중적 방법론에 대한 논의가 학계에서 활성화될 필요성이 있음.

○ 이를 위한 잠정적 수준의 논의를 제시하면 다음과 같음.

○ 외적 책무성기제가 가시적인 목표달성을 위하여 유인가 작동(보상과 제재)을 통한 객관적 책임감을 강조했다면 내적 책무성기제는 주로 도덕적 가치와 학교의 규범적 내부구조 등에 의존하고 있음(Elmore, 2004; O'day, 2002: 296)

- 학교는 [그림 6] 과 같이 개인의 자율적 책임과 조직구성요인의 집합적 기대의 상호작용으로 구성된 “자체 형성적인 규범적 내부구조”(Elmore, 2004: 194)를 가지고 있으며, 이는 외적 책무성의 구현가능성을 제약하는 내적 환경 요인이 되고 있음.



[그림 6] 내적 책무성 기제

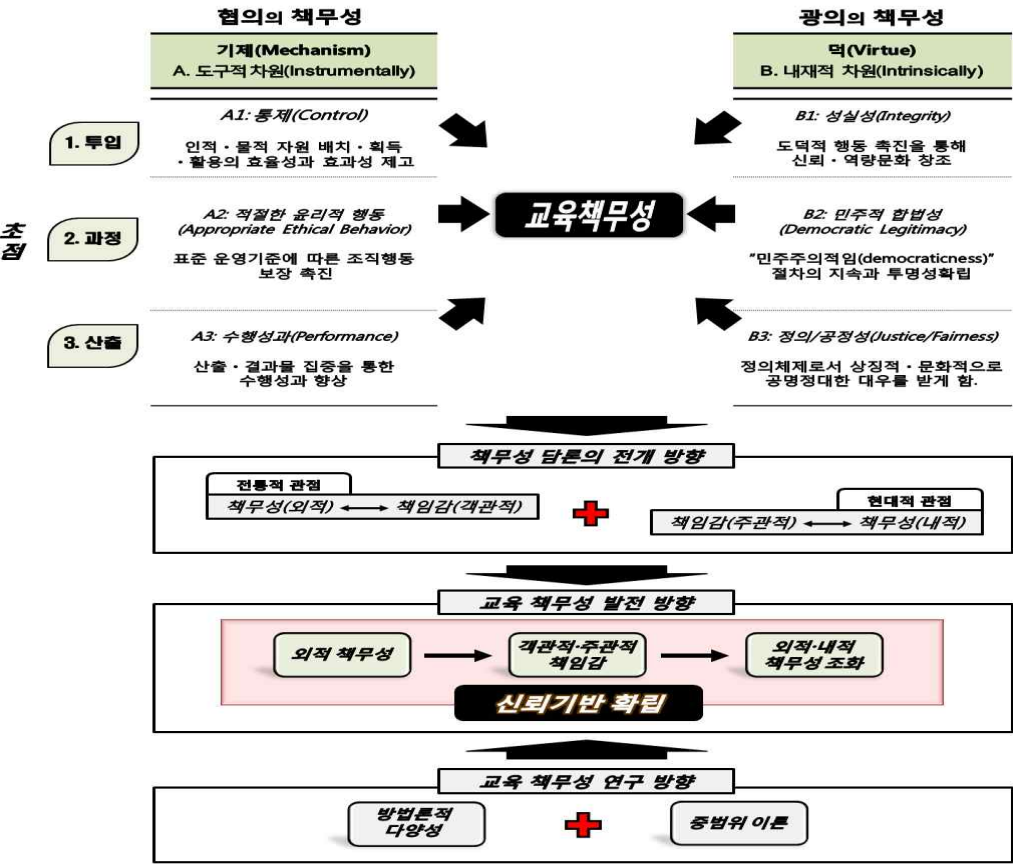
※ 출처: Elmore(2004: 141)

- 따라서 정책형성가들은 모든 유형의 학교에 적용될 수 있는 단일한 외적 책무성기제의 일방적 개발·적용보다는 학교현장의 상황적 맥락과 내부여건을 반영할 수 있는 정책노력으로서 내적 책무성기제와 외적 책무성기제의 균형적 조화를 교육책무성 설계과정에 반영할 필요성이 있음.

○ 그러나 다소 상충적인 내적 책무성과 외적 책무성을 개별 단위학교의 내적 역량과 상황여건에 맞는 최적의 수준으로 어떻게 조화시킬 것인가의 방법론적 문제는 향후 교육책무성연구의 중요한 연구의제가 될 것임.

- 이를 위해서는 조직의 중층구조 속에서 교육책무성이 전개되는 양상을 실증적·맥락적으로 확인할 수 있는 양적·질적 연구와 더불어 이를 종합적으로 구명하는 혼합방법연구가 동시에 활용되는 것이 바람직함.
- 이와 동시에 교육책무성기제의 교육 내재적 성격 강화와 외연적 범위 확대를 위해서는 조직문화로서 신뢰기반을 구축할 필요성이 있음.
- 공적·사적 조직 및 제3섹터 조직 등 모든 조직의 성장과 국가체제의 발전은 지력기반의 인적 자본의 효율적 활용에 근거하는 것이 아니라 성실성, 정직성, 도덕적 책임감 등의 사회적 자본 중심의 상호 호혜적 신뢰사회 형성에 달려있으며, 교육책무성기제도 예외가 될 수 없음(Hargreaves, 2008; Philp, 2009; Sahlberg, 2010)
- 한편, 책무성기제는 구조적인 규제적 힘으로써 학교조직 구성원의 책무성에 영향을 미치지만 역으로 구성원의 교육활동과 개별적 경험은 책무성의 지배적 규범과 운영모델 형성에 일조를 함(Yang, 2011).
- 따라서 책무성(교육책무성)기제가 외부 구조적 특성에 의해서 어떻게 실행(외적 책무성)되고 개별 구성원의 활동에 의해서 어떻게 생성(내적 책무성)되는지에 관한 의문점 즉, 책무성기제의 이원적 특성을 구조와 개인행위자의 특성 모두를 연구할 수 있는 중범위이론(middle range theories)의 시각에서 체계적으로 연구할 필요성이 있음.
- 결론적으로 교육책무성기제의 향후 발전 방향성을 종합 도식화하면 [그림 7] 과 같음.

책무성 기제의 가치 지향점



[그림 7] 교육책무성기제의 발전·연구 방향

참고문헌

- 김규태(2001) 교육적 책무성의 개념적 구조. 교육행정학연구, 19(2), 287-307.
- 김규태(2005). 교육의 책무성 평가의 실제와 대안: 학교평가 중심으로 교육행정학회, 23(3), 195-210.
- 김명수(2003). 학교경영의 자율성과 책무성. 학교경영, 16(8), 48-54.
- 김병섭 외(2008). 휴먼조직론. 서울: 대영출판사.
- 김영철(2004). 초·중등학교의 책무성. 한국교육의 책무성에 대한 반성과 과제. 제32차 한국교육행정학회 연차학술대회 자료집, 137-158.
- 김정민 외(2009). 교육책무성 제고를 위한 학교평가 및 지원전략 연구. 한국교육개발원.
- 김희대(1998). 교육의 책무성에 관한 연구. 지방교육경영, 3(1)
- 박선형(2012). 교육행정철학의 발전과제와 향후과제. 교육행정학연구, 30(1),
- 박연호(2003). 행정학신론. 서울: 박영사.
- 배호순(1996). 교육적 책무성 확립방안 모색을 위한 기초 연구. 사회과학논총 제2집, 269-290.
- 백완기(2010). 행정학. 서울: 박영사.
- 서울대학교 교육연구소편(1994). 교육학용어사전(1994). 서울: 하우.
- 신재철(2004). 대학의 책무성에 대한 반성과 과제. 제32차 한국교육행정학회 연차학술대회 자료집.
- 신현석(1999). 새학교 문화창조를 위한 교원의 전문성, 책무성 제고방안. 새천년을 여는 대전교육. 대전교육과학연구원.
- 신현석(2002). 단위학교 책무성의 동향분석 연구. 교육행정학회, 20(2), 151-178.
- 신현석(2004). 중앙교육행정기관의 책무성. 제32차 한국교육행정학회 연차학술대회 자료집.
- 신현석(2005). 교육인적자원부의 책무성. 교육행정학회, 23(1), 439-459.
- 양성관(2005). 교사참여를 통한 학교운영. 교육행정학회, 23(2), 23-50.
- 윤정일(2004). 교육행정기관의 책무성에 대한 반성과 과제. 제32차 한국교육행정학회 연차학술대회 자료집.
- 이광중(2005). 행정책임론. 서울: 대영출판사
- 이차영(2010). 학교 교육의 책무성에 대한 개념적 명료화와 발전과제. 교육연구, 18(3), 33-69.
- 정우일(2004). 행정통제론. 서울: 박영사
- 조석훈(2004). 사립학교의 책무성: 자주성과 공공성의 조화. 제32차 한국교육행정학회 연차학술대회 자료집.
- 조석희 외(2006). 학교책무성 강화를 위한 학교평가 체제 개발 연구. 한국교육개발원.

- Adams, J.E., Jr., & Kirst, M.W. (1999). New demands and concepts for educational accountability: Striving for results in an era of excellence. In J. Murphy, & K.S. Louis(2nd Eds.), *Handbook of Research on Educational Administration*(pp. 463-489). San Francisco: Jossey-Bass Publishers. pp.
- Behn, R.D. (2001). *Rethinking democratic accountability*. Washington, D.C: Brookings Institutions Press.
- Bovens, M. (2006). Analysing and assessing accountability: A conceptual framework. European Governance Paper.
- Bovens, M. (2007). Analysing and assessing accountability: A conceptual framework. *European Law Journal*. 13(4), 447-468.
- Bovens, M. (2010). Two concepts of accountability: Accountability as a virtue and as a mechanism. *West European Politics*, 33(5), 946-967.
- Darling-Hammond, L., & Ascher, C. (2001). *Creating accountability in big city school systems*. New York: ERIC Clearinghouse on Urban Education/
- Dubnick, M. (2012). Accountability as cultural keyword. Prepared for a presentation at a seminar of the Research Colloquium on Good Governance Netherlands Institute of Government.
- Dubnick, M.J., & Yang, K. (2011). The pursuit of accountability. In D.C. Menzel & H.L. White(Eds.), *The state of public administration: Issues, challenges and opportunities*(pp. 171-186). Armonk, New York: M.E. Sharpe. Inc.
- Dunn, D. (2003). Accountability, democratic theory and higher education. *Educational Policy*, (17). 1, 60-79.
- Elmore, R.F. (2004). *School reform from the inside out: Policy, practice and performance*. Cambridge: Harvard Education Press.
- Finer, H. (1941). Administrative responsibility in democratic government. *Public Administrative Review*, 1, 335-50.
- Friedrich, C. J. (1940). Public policy and the nature of administrative responsibility. In C.J. Friedrich & E.S. Mason(Eds.), *Public Policy*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Gormley, W.T. (1996). Accountability battles in state administration, In C.V. Horn(Ed.), *The state of the state*. CQ Press.
- Hargreaves, A. (2008). The fourth way of change: Towards an age of inspiration and sustainability. In A. Hargreaves & M. Fullan(Eds.). *Change wars*(pp. 11-44). Toronto: Solution Tree.
- Kearns, K.P. (1996). *Managing for accountability*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.

- Kernaghan. K. (1978), Changing concepts of power and responsibility in the canadian public service, *Canadian public administration*, 21(3),
- Lord, C. (2004). *A democratic audit of the European Union*. Palgrave: Macmillan.
- Lortie, D.C. (1975). *Schoolteacher: A sociological study*. Chicago: University of Chicago Press.
- McDermott, K.A. (2011). *High-Stake reform: The politics of educational accountability*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- McPherson. R.J.S. (1999). *Educative accountability: Theory, practice, policy and research in educational administration*. New York: Elsevier Science Inc.
- Mulgan, R. (2000). Accountability: An ever-expanding concept? *Public Administration*, 78(3), 555-573.
- Neave, G. (1985). Accountability in Education, In T. Husen & N.T. Postlethwaith(Eds.), *The International Encyclopedia of Education*(pp. 19-29). Vol.1., New York: Pergamon Press.
- O'day, J.A. (2002). Complexity, accountability and school improvement. *Harvard Educational Review*, 72(3), 293-329.
- Philp, M. (2009). Delimiting democratic accountability. *Political Studies*. 57. 28-53.
- Rallis, S., & MacMullen, M. (2000). Inquiry-minded schools: Opening doors for accountability. *Phi Delta Kappan*, 81(10), 766-773.
- Romzek, B.S., & Dubnick, M.J. (1987). Accountability in the public sector: lessons from the challenger tragedy. *Public Administration Review*, 47(3), 227-238.
- Sahlberg, P. (2010). Rethinking accountability in a knowledge society. *Journal of Educational Change*, 11, 45-61,
- Schillem, T., & Bovens, M. (2011). The challenge of multiple accountability: Does redundancy lead to overload? In M. Dubnick & H. G. Frederickson(Eds.), *Accountable governance: Problems and promises*(pp. 3-21). Armonk, New York: M.E. Sharpe. Inc.
- Sinclair, A. (1995). The chameleon of accountability: forms and discourses, *Accounting Organizations and Society*, 29(2/3), 219-237.
- Wagner, R.B. (1989). *Accountability in education: A philosophical inquiry*. New York: Routledge.
- Yang, K. (2011). Emergent accountability and structuration theory: Implications. In M.J. Dubnick & H.G. Fredericson(Eds.), *Accountable governance: Problems and promises*(pp. 269-281). Armonk, New York: M.E. Sharpe. Inc.