

## 공감행정: 공공조직의 사회적 책임에 대한 혁신적 접근\*

김정수\*\*

### 국문초록

이 논문은 공공조직의 진정한 사회적 책임을 고양하기 위한 혁신방안에 대해 논의하였다. 오늘날 기업의 사회적 책임(CSR)의 전세계적 확산은 기업에게 사회에 대한 기여를 요구한다는 점에서 공공성의 확장이라 할 수 있다. 그런데 애당초 공공성을 추구하는 공공조직에게 더 높은 수준의 공공성을 요구하려면 민간기업들이 수행하는 사회공헌 활동 이상의 혁신적인 패러다임 변화가 필요하다. 공공성을 뜻하는 public의 어원을 살펴보면 타인의 사정을 헤아리고 보살피는 공감이가 그 핵심에 있다. 그러나 지금까지 전통적인 관료제 및 공공행정에서 공감은 거의 잊혀져 있었다. 합리적 의사결정을 위해서는 감정에 흔들리지 말아야 된다는 것이 베버 이후 현대 관료제 이론의 상식이였다. 그러나 합리적으로 문제를 잘 해결하는 이성만으로는 결코 '좋은 행정'이 될 수 없다. 인간은 감정의 동물이기 때문에 공감과 배려가 없는 기계 같은 행정은 사람들의 마음에 상처와 분노만 남기기 쉽기 때문이다. 따라서 공공조직이 진정한 사회적 책임을 다하고 공공성을 완성하기 위해서는 시민 개개인의 처지를 역지사지로 헤아리는 공감행정이 필요하다.

국가과학기술표준분류: SB0801, 공공조직/관리

주제어 : CSR, 사회적 책임, 공공조직, 공감

논문접수일: 2017년 2월 27일, 심사일: 4월 7일(1차), 5월 16일(2차), 게재확정일: 8월 16일

\* 이 논문은 2015년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2015S1A5A2A03047939)

\*\* 한양대학교 교수(02-2220-0833, coramdeo@hanyang.ac.kr)

## I. 들어가는 말

최근 범세계적으로 ‘기업의 사회적 책임(Corporate Social Responsibility: CSR)’에 대한 관심이 증대되고 있다. 이는 기업을 바라보는 기본 패러다임의 변혁이다. 기업들에게 이제는 이윤극대화 뿐 아니라 더 넓게 사회에 대한 기여까지도 당연한 책임으로 요구하기 때문이다. CSR이 확산되면서 단지 민간기업 뿐 아니라 나아가 공공조직<sup>1)</sup>에도 사회적 책임 개념을 적용하려는 시도들이 나타나게 되었다. 공공기관 경영평가 지표체계에 ‘사회적 책임’이 포함된 것이 그 대표적인 사례이다. 그런데 실제 평가에 사용되는 지표들을 보면 민간기업들이 CSR 차원에서 시행하는 사회공헌 활동들과 별반 다르지 않다. 하지만 민간기업을 따라하는 정도로는 공공조직의 사회적 책임을 논하기에 결코 충분하지 않다. 공공조직에게 요청되는 사회적 책임은 민간기업에게 기대되는 것보다 훨씬 더 막중하기 때문이다.

공공조직은 애당초 공공성을 주된 목적으로 설립·운영되는 존재이다. 기업은 원래 수익성을 추구하기 위해 만들어진 이기적인 존재이다. 그런 민간기업에게 사회적 책임까지 추가적으로 요구된다면 공공조직에게는 그 보다 더 높은 수준의 공공성이 요구되어야 마땅하다. 사회봉사 수준의 사회공헌 활동들은 기업 차원에서는 의미 있는 CSR일 수 있다. 그러나 공공성이 본질인 공공조직에게는 그 이상이 필요하다.

그렇다면 공공조직이 갖추어야 할 보다 높은 차원의 사회적 책임이란 무엇인가? 이것이 이 논문의 핵심 연구질문이다. 공공부문의 CSR에 관한 기존 연구들은 대개 민간기업의 대응전략을 벤치마킹 하는 수준에 그친다는 점에서 근본적인 한계가 있다. 그러나 공공조직의 사회적 책임을 한 차원 더 높이기 위해서는 공공행정에 관한 기존의 고정관념을 깨는 변혁적 시각이 필요하다. 공공성의 영어 단어 ‘public’의 어원에는 ‘타인의 사정을 헤아리고 보살핌’, 즉 ‘공감(empathy)’이 있다. 이 논문은 공공조직의 보다 높은 사회적 책임을 위해 공감이라는 덕목이 필요하다고 주장한다.

1) 이 논문에서는 정부조직과 공공기관을 모두 포괄해서 ‘공공조직’이라는 개념으로 총칭한다. 정부조직이라 함은 행정기관, 즉 중앙정부 및 지방정부의 모든 관료조직을 지칭한다. 공공기관이라 하면 공익적 목적의 수행을 위해 정부의 투자·출자 또는 정부의 재정지원 등으로 설립·운영되는 조직을 뜻한다.

## II. 민간기업의 CSR과 공공조직의 SR

### 1. CSR과 ISO 26000

기업의 사회적 책임이라는 주제는 오늘날 전 세계적으로 기업 경영에 있어서 매우 중요한 화두로 자리 잡고 있다. CSR에 관한 학문적 논의가 급속히 증가된 배경으로는 세 가지 요인을 들 수 있다(정재관, 2015). 첫째, 경제적 세계화의 확산 및 다국적 기업의 영향력 증대에 따라 확장된 기업 영향력에 걸맞은 사회적 책임감이 요구되었다. 둘째, 급격히 진행된 경제적 세계화의 부작용을 지적해 온 시민사회의 요구가 거세어졌다. 셋째, UN, OECD, ISO 등 국제기구들이 전 세계적으로 통용될 수 있는 기업행동의 기준과 책임성 지표 등을 제정해서 국제규범으로 전파하였다.

CSR의 중요성이 부각된 것은 결국 사기업에게도 공적 책무가 요청되고 있음을 의미한다. 즉 이제는 기업들도 이윤추구에만 매달릴 것이 아니라 국가와 더불어 사회·경제적 책임을 분담해야 한다는 공공성 요구가 수용되고 있다는 것이다. CSR이 기업의 일방적인 희생을 강요하는 것은 아니다. 기업의 사회공헌 활동들이 사회의 불균형 해소와 환경문제 해결에 기여하는 동시에 기업의 성과도 높인다는 경험적 연구결과들도 많이 발표되었다(Porter and Kramer, 2006, 2011; Orlitzky, Schmidt, and Rynes, 2003; Posnikoff, 1997; Waddock and Graves, 1997). 이는 CSR이 민간기업의 주요 경영전략으로 자리매김하게 되는 이론적 토대가 되었다.

그런데 우리나라에서는 CSR 개념이 “지나치게 기업만의 역할과 책임에 대한 논의로 한정”되어 마치 “기업의 전유물인양 협소하게 이해”된 경향이 강하다(정한울·정원철, 2015: 69-70). 그러나 당초 민간기업에 초점이 맞춰졌던 CSR 개념은 그 적용 주체가 확대되면서 SR, 즉 ‘사회적 책임(Social Responsibility)’이라는 용어로 대체되는 추세에 있다. 국제표준화기구(International Organization for Standardization: ISO)는 2010년 11월에 발표한 ‘사회적 책임에 대한 지침(Guidance on Social Responsibility)’, 즉 ISO 26000를 발표했다. ISO 26000은 “규모, 업종, 소재지와 무관하게 공공 및 민간분야의 모든 형태의 조직들에게 적용되는 사회적 책임에 관한 최초의 국제표준”이다(동국대학교 산학협력단, 2013: 5). 그리고 사회적 책임이란 “조직의 의사결정과 활동이 사회와 환경에 미치는 영향에 대해 투명하고 윤리적인 행동으로 책임지는 것”이라고 정의된다. 당초 CSR에 관

한 국제표준으로 논의가 시작되었던 ISO 26000은 기업은 물론 정부, 노동계, 소비자, NGO 등 다양한 이해관계자 집단에게 두루 적용되는 사회적 책임의 통합 지침으로 공표되었다(김형욱, 2010: 236-237). 요컨대 ISO 26000은 그 동안 기업에게 국한시켜 요구되었던 사회적 책임의 범위를 모든 조직의 사회적 책임으로 확대시켜 놓았다는 데 그 중요한 의의가 있다(정한울·정원철, 2015: 69).<sup>2)</sup>

## 2. 공공기관 경영평가와 사회적 책임

민간기업 CSR에 비해 공공부문의 SR에 대한 연구는 일천하며 아직 초보적인 단계에 있다(Clements, 2010). 대부분의 기존 연구들은 학술대회에서 발표된 자료들이거나(Gupta and Arora, 2014; 배정환, 2011; 윤태범, 2011; 조승희, 2009; Government Stakeholder Group of ISO 26000, 2007)) 공공기관에서 발간된 연구보고서(권오성 외, 2009; 김지숙, 2011; 라영재, 2012) 혹은 개별 사례조사(Waters and Ott, 2014; Shashank and Bhaskar, 2010) 정도이다. 이들은 공공기관 SR의 중요성을 강조하는 한편 공공기관들의 사회공헌 활동의 예시 및 SR 활동 촉진을 위한 정부의 지원 방안들을 기술하고 있다.

우리나라는 공공기관에게 사회적 책임을 권장하기 위한 제도적 방편으로 공공기관 경영평가에 ‘사회공헌’ 항목이 포함되어 있다. 공공기관 경영평가의 평가대상이 되는 공공기관들의 유형은 <공공기관의 운영에 관한 법률>에 의거하여 공기업과 준정부기관으로 구분된다. 공기업은 기관의 규모에 따라 공기업I과 공기업II로 구분되며, 준정부기관은 다시 기금관리형, 위탁집행형, 강소형 이렇게 세 가지 유형으로 구분된다. 2016년 유형별 기관의 수는 공기업I 10개, 공기업II 20개, 기금관리형 13개, 위탁집행형 18개, 그리고 강소형 55개이다.

평가지표는 크게 ‘경영관리’와 ‘주요사업’이라는 2개 범주로 구성된다(기획재정부, 2016). 각 평가범주는 다시 세부적인 계량 및 비계량 지표로 이루어진 단위 평가지표로 구성된다. 사회적 책임을 평가하는 항목은 경영관리 범주의 첫 번째 평가지표인 ‘경영전략 및 사회공헌’에 포함되어 있다. 이 지표에는 여섯 가지 하위지표가 포

2) ISO 26000은 인증용 표준이 아니라 행동방향을 제시하는 지침(guidance)이다. 따라서 조직이나 경영 시스템을 심사하고 인증하기 위한 요건 혹은 요구사항(requirement)인 것은 아니며 자발적인 준수를 원칙으로 하는 국제표준이다.

함되어 있는데, 사회적 책임과 관련된 것은 첫 번째 ‘전략기획 및 사회적 책임’과 여섯 번째 ‘정부권장정책’이다.<sup>3)</sup> ‘전략기획 및 사회적 책임’ 지표의 세부 평가내용으로는 세 가지가 제시되어 있는데, 그 중 사회적 책임과 연관된 항목은 두 번째인 “민간 부문의 새로운 일자리 창출에 기여하고 의식·관행·제도 등의 불공정한 사항들을 개선하며, 사회공헌 활동, 균등한 기회와 공정한 경쟁을 보장하기 위한 노력과 성과”이다. 또한 ‘정부권장정책’의 이행실적 평가대상은 “청년미취업자 고용 실적, 상용형 시간제 근무 실적, 장애인 의무 고용, 국가유공자 우선채용, 중소기업제품 등 우선 구매, 전통시장 온누리 상품권 구매, 온실가스 감축 및 에너지 절약 실적”이다.

### 3. 현행 제도 및 논의의 한계

현행 공공기관 경영평가의 지표체계는 공공조직의 진정한 사회적 책임 이행을 파악하기에는 부족한 형편이다. 평가 항목들을 보면 알 수 있듯이, 그저 민간기업들의 자선적 활동을 따라하는 수준에 그치고 있기 때문이다. 실제로 공공기관들이 수행하는 사회공헌 프로그램의 내용을 보면 대부분 각 공공기관의 핵심역량과는 별 상관이 없다.<sup>4)</sup> 이는 공공기관의 사회공헌 활동이 사실은 진정으로 사회적 책임을 다하려는 고민에서 도출된 것이 아님을 단적으로 보여준다. 즉, 주무부처의 정책을 마지못해 수용하거나 혹은 경영평가에서 나쁜 점수를 받지 않으려는 목적에서 면피용으로 사회공헌 프로그램을 시행하고 있을 뿐이라는 것이다.

뿐만 아니라 우리나라 공공기관의 사회공헌 활동들은 실제로 별다른 성과가 없다고 지적된다(조승희, 2009). 예컨대 공공기관의 사회공헌 활동은 여성과 장애인의 채용에 미치는 영향이 거의 없는 것으로 조사되었다. 이런 식으로 형식적이고 구색 맞추기 식의 활동을 한다고 해서 공공기관의 사회적 책임을 충실히 이행한다고 볼 수는 없는 것이다. 공공기관들의 다양한 사회공헌 활동에도 불구하고 국민들의 시선이 호의적이지 않은 것도 이 때문이다.

3) 공기업과 달리 준정부기관의 경우에는 ‘사회적 책임’ 대신 ‘기관혁신’이라는 용어가 사용되고 있으나 세부 평가내용은 동일하다. 그러나 준정부기관 강소형의 경우, 이 지표 자체가 없다.

4) 2008년 조사대상 102개 공공기관의 20% 미만의 기관만이 전체 사회공헌 프로그램 대비 본연의 공공기관의 특성에 맞는 사회공헌 프로그램을 운영하고 있었다. 그리고 89개 본연의 업무에 맞는 사회공헌 프로그램을 전체 조사기관 102개로 나눈 결과 0.87값을 얻어 기관특성에 맞는 사회공헌 프로그램은 하나의 기관에서 최소 1개도 운영하지 못하는 것으로 나타났다(조승희, 2009: 365).

현재 우리나라 공공조직의 사회적 책임에 관한 제도 및 논의는 기본적으로 두 가지 점에서 한계가 있다. 첫째, 공공조직 중 공공기관에 대해서만 사회적 책임을 요구하고 있다. 정부조직에 대해서는 사회적 책임에 대한 관심과 논의 자체가 아예 없는 실정이다. ISO 26000이나 UN 글로벌 정상회의 등 국제규범은 민간기업과 공공기관 뿐 아니라 정부조직에 대해서도 사회적 책임을 준수할 것을 촉구하고 있다. 하지만 우리나라의 경우 정부조직의 평가는 주로 성과 측면에 초점이 맞추어져 있고 사회적 책임이라는 요소는 대부분 고려되고 있지 않다(국회예산정책처, 2015).

둘째, 공공기관 경영평가에 있어서도 사회적 책임에 대한 평가는 사실 지극히 피상적이고 기계적으로 이루어지고 있다. 사회적 책임의 의미에 대한 진지한 성찰을 통해 실천하기 보다는 평가점수 확보 차원에서 형식적으로 마지못해 ‘떼워버리는’ 식이 많다. 더구나 사회적 책임이라는 개념을 그보다 좁은 범주인 ‘사회공헌’이라는 하위 개념으로 치환시켰다. 그리고 실제로 사회공헌 활동의 내용들을 보면 민간기업의 사회공헌 활동들을 그대로 좇아하는 경우도 매우 많다. 공공기관은 본질적으로 공익 증진이라는 공적 목적을 추구해야 하는 존재이다. 따라서 민간기업들의 사회공헌 활동을 따라하는 것으로 사회적 책임을 다했다고 볼 수는 없다. 지금까지 당연시 되어왔던 전통적 패러다임을 뛰어넘는 정도의 변혁이 필요하다.

### Ⅲ. 전통적 공공행정 패러다임의 한계

#### 1. 전통적 베버리안 관료제의 특징: 몰감정성

서구 합리주의 철학의 주류 사조는 이성을 중시하는 패러다임이다. 감정은 합리적 의사결정과 문제해결에 방해가 되는 걸림돌 정도로 치부된다. 개인이나 사회의 문제를 잘 해결하기 위해서는 합리적인 의사결정이 필요하고 그러기 위해서는 인간의 감정은 반드시 억제되어야 한다. 감정의 영향을 받는 의사결정은 곧 비합리적 의사결정이며 그리되면 문제는 해결될 수 없다는 것이다. 결국 감정은 개인과 사회의 발전을 가로막는 장애물이기 때문에 최대한 통제되어야만 한다고 본다.

Weber(1921)의 관료제 이론은 이와 같은 합리주의적 사고의 결정체이다. 베버리안 관료조직에 있어서 합리적 문제해결 능력의 중요한 원천은 바로 비정의성(非情誼

性, impersonality) 혹은 몰감정성(沒感情性)에 있다. 비정의성이란 업무수행에 있어서 하위직 및 고객들과의 감정적 연계를 피하고 공평하게 처리해야 함을 의미한다. 감정적 연계를 피한다는 것은 심리학에서 말하는 감정적 분리(emotional detachment)와도 유사하다. 이는 관료들이 정파를 초월하여 불편부당한 관점에서 주어진 업무를 수행해야 한다는 관료윤리의 핵심이기도 하다(이문수, 2014).

Weber는 이러한 상태를 ‘sine ira et studio(노여움과 열정이 없는)’라고 표현하고 이것이야말로 “관료적 행정의 진수”라고 보았다(Fry and Nigro, 1996: 38). 관료는 철저하게 이성적으로만 움직여야지 자신의 업무에 감정이나 동정심, 타자에 대한 헌신적 배려와 같은 정서적 요인들이 개입해서는 안 된다. 즉, 감정이 중립적인 혹은 아무런 감정도 발동되지 않는 상태에서 복무하는 것이 이상적인 관료의 자세이다. 이처럼 ‘감정이 배제된 관료제가 바람직한 관료제’라는 것은 정설이자 상식이었다.

## 2. 국민을 화나게 하는 몰감정적 행정

감정이 결여된 몰감정적 행정은 진정으로 ‘좋은 행정’이 될 수 없다. 공공조직에서 일하는 관료 개개인은 대부분 충실하게 자기 업무를 수행하려고 노력한다. 열심히 일하는 것은 물론 좋은 것이지만 그것이 다는 아니다. 관료들은 나름대로 공익 업무를 열심히 처리한다고 하는데 외부 시민들 입장에서는 만족하지 못하는 경우가 많다. 아니 오히려 화가 나는 경우도 비일비재하다. 이는 결코 바람직한 행정의 모습이 아니다. 행정철학의 대가 이문영(1991)이 일찍이 지적했듯이, 객관적인 성과가 어떻든지 간에 국민을 화나게 하는 행정이야말로 가장 ‘나쁜 행정’인 것이다.

국민권익위원회에서는 국민들을 화나게 하는 공무원의 유형을 <표 1>과 같이 일곱 가지로 적시하였다.<sup>5)</sup> 이는 시민의 감정을 무시하는 몰감정적 관료의 전형적인 모습들이라 할 수 있다.

5) 국민권익위원회 블로그, [http://blog.daum.net/\\_blog/BlogTypeView.do?blogid=OPEHG&artidno=463](http://blog.daum.net/_blog/BlogTypeView.do?blogid=OPEHG&artidno=463), 또한 <http://jsapark.tistory.com/516>의 해설도 참조.

〈표 1〉 국민을 화나게 하는 몰감성적 관료의 유형

유형	태도	대화 사례
① 무관심	나와 상관없다는 태도	(“나 몰라라”)
② 무시	고객의 요구를 무시하거나 회피	“그래서요?”
③ 냉담	차갑고 통명스러운 태도	“왜 저한테 그러세요?”
④ 어린애 취급	고객을 어린애와 같이 다루는 태도	“그것도 모르세요?”
⑤ 로봇화	인사나 응대가 완전히 기계적	“사람인가 기계인가?”
⑥ 규정 제일	규정만을 따지는 서비스의 경직화	“규정상 안되는데요”
⑦ 발뺌	자신들의 업무영역, 책임한계만을 말하며 서로 업무를 떠넘김	“제 소관이 아닌데요”

사실 정부조직이건 공공기관이건 공공부문의 조직을 상대로 민원업무를 보거나 행정서비스를 받아본 사람이라면 누구나 한두 번쯤 기분이 몹시 상했던 불쾌한 경험을 겪어보았을 것이다. 공공조직의 업무처리는 대개 규정에 의거하여 기계적으로 이루어진다. 민원인의 개인 사정에 대해서는 전혀 상관하지 않고 무신경하거나 통명스럽게 업무를 처리하는 것이 보통이다. 공공조직 홈페이지의 각종 게시판에는 직원의 불친절에 대한 불만을 토로하는 글들을 항상 쉽게 찾아볼 수 있다. 민원인의 문제가 잘 해결되건 말건 자기 일이 아니니 신경을 쓰지 않는다. 민원인 입장에서는 살아있는 사람이 아니라 마치 아무런 감정도 없는 로봇을 상대하는 것처럼 느끼게 된다.

몰감성적 행정이 특히 민감하게 드러나는 경우는 민원인의 문제가 제대로 해결되지 못하는 상황이다. 문제가 잘 해결되어 기뻐하는 민원인 입장에서는 그 일을 처리해준 직원이 자기 일처럼 같이 기뻐해주지 않는다고 해서 기분이 나빠지지는 않는다. 하지만 일이 제대로 처리되지 않아 민원인이 낙심, 슬픔, 당황, 혹은 분노와 같은 부정적 감정을 느끼는 경우, 직원의 기계적이고 무관심한 응대는 그 민원인의 부정적 감정을 더욱 크게 증폭시키기 쉽다.

이렇게 상대방의 부정적 감정을 더 자극하고 키우는 식의 반응은 일반적인 개인들 간의 관계에서는 그렇게 자주 나타나지 않는다. 보통 사람들은 사적인 대인관계에서 위와 같은 태도는 무례하다고 생각하기에 가급적 그런 실례를 범하지 않으려고 주의하기 마련이다. 그런데 그런 개인들의 집합체인 조직은 공감능력이 부족한 경우가 많다(Patnaik, 2016: 263). 특히 공공 관료조직에서는 더욱 그러하다. 그렇다면 공공조직의 업무처리 과정에서 이러한 몰감성적 행정이 나타나는 이유는 무엇인가?



### 3. 몰감성적 행정이 편만한 이유

첫째, 합리성을 강조하고 감성을 철저히 배제하는 베버리안 관료제의 전통이 공공조직 직원들에게 강력한 규범적 행동지침으로 작용하기 때문이다. 관료조직의 합리적 문제해결을 위해서는 오로지 이성애 따라 판단할 것이 요구된다. 민원인의 딱한 사정을 듣고 감정에 휘둘리다가는 자칫 공정한 업무수행에 지장을 초래하기 쉽다. 따라서 관료들의 몰감성적 태도는 인격적 장애라든가 혹은 악감정 때문이라기보다는 그렇게 하는 것이 바람직한 업무수행방식이라는 교과서의 가르침 때문이다.

둘째, 관료들이 규정 준수를 고집하며 조금의 융통성도 허용하려 하지 않는 행태는 비난회피(blame avoidance) 동기의 발현으로 설명할 수 있다. Weaver(1986)는 정책결정자의 동기를 호평 추구(credit claiming), 좋은 정책(good policy), 비난회피(blame-avoidance) 등의 세 가지로 분류했다. 그리고 업무처리 과정에서 호평극대화(credit maximization)보다는 비난최소화(blame minimization) 동기가 작동하는 경우가 많다고 주장했다.<sup>6)</sup> 관료들이 비난을 회피하는 전형적인 방법의 하나는 규정을 문자 그대로 철저하게 준수하는 것이다. 그래야 만일 뭔가 잘못 되었을 때 자신의 책임을 면할 수 있기 때문이다.

셋째, 민원인을 응대하는 대민행정의 경우, 담당 직원의 정체에 관한 직원 본인과 민원인의 인식 사이에 괴리가 있다. 민원인 입장에서는 업무를 처리하는 직원은 단순히 수많은 직원 중의 한 개인이 아니라 그 공공조직 자체로 인식된다.<sup>7)</sup> 따라서 담당 직원의 실수나 잘못은 단지 그 개인이 아니라 전체 조직 차원의 실수·잘못으로 여겨진다. 하지만 담당 직원 입장에서 자기는 결코 조직 전체를 대표하는 것이 아니다. 단지 조직의 수많은 구성원 중 한 명에 불과하며, 조직의 수많은 업무와 기능들 중에서 극히 일부분만 담당할 뿐이다. 다른 동료들 혹은 타 부서의 업무는 자신과 전혀 상관도 없고 자신이 책임질 일도 아니다. 그래서 만약 어떤 민원업무의 일부가 타 부서 혹은 직원의 소관이라면, 그리고 그 일 때문에 민원인의 문제가 제대로 해결 되지 못한다면, 그것은 자신이 책임질 일이 전혀 아니다. 반면 민원인 입장에서는

6) 이는 행태경제학에서 강조하는 손실회피성(loss aversion)과 동일한 맥락이다. 즉, 이익(gain)과 손실(loss)의 크기가 동일한 경우, 이익으로 인한 만족보다는 손실로 인한 불만족에 훨씬 더 민감하게 반응한다는 것이다(Kahneman, 2003).

7) 민원인과의 접촉빈도가 많은 업무를 수행하는 공무원의 언행이 공직사회 전체에 대한 시민들의 평가의 잣대가 된다. [http://www.ohmynews.com/NWS\\_Web/view/at\\_pg.aspx?CNTN\\_CD=A0000406375](http://www.ohmynews.com/NWS_Web/view/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0000406375)

지금 자신을 응대하는 담당 직원이 곧 그 조직 자체이므로 그가 마땅히 그 모든 일들을 책임지고 처리해야 한다. 직원 입장에서 자신의 소관이 아니라는 합리적인 설명은 민원인 입장에서는 잘못을 인정하지도 않고 해결하지도 않으려는 뻔뻔한 변명에 불과하다. 직원 입장에서는 자신의 책임이 아니므로 당연히 미안해할 필요도 없다. 하지만 민원인 입장에서는 조직(직원 개인이라기보다는)이 잘못해놓고 잘못을 인정하지도, 시정하지도 않는 극도의 무신경함에 화가 치솟게 된다.

넷째, 관료 개인의 감정적 분리(emotional detachment, 감정적 절연) 역시 물감성적 행정의 원인의 하나가 된다. 감정적 분리란 의도적으로 타인과의 감정적 연계를 차단하려는 심리상태를 의미한다. 인간에게 있어서 관심(attention) 혹은 주의력은 다른 모든 물질적·정신적 자원들과 마찬가지로 제한되어 있다. 주변의 모든 사람들과 모든 일들에 다 관심을 기울이고 모두 자기 일처럼 감정을 쏟아 붓는 것은 불가능하다. 타인의 고통에 동정심을 느끼는 것은 인간의 본성이지만 그 강도와 빈도가 심해지면 견디기 어려워진다. 따라서 생존 차원에서 심적인 평안을 유지하기 위해서는 어떤 식으로든 감정 발현의 경계를 설정하지 않을 수 없다. 공공조직의 관료 입장에서는 단지 일(업무) 차원에서 맺어지는 수많은 대인관계에 자신의 제한된 자원인 관심/감정을 일일이 다 쏟아 붓지 않는 것이 지극히 합리적인 선택이 된다.<sup>8)</sup>

다섯째, 공공조직 직원과 민원인 상호간에 기대감 혹은 서로를 필요로 하는 정도에 있어서 상당한 불균형이 존재한다. 담당직원 입장에서는 지금까지 무수히 많은 민원인들을 상대해왔고 또 앞으로도 상대해야 한다. 따라서 그에게 있어서 각 민원인은 특별할 것 하나 없는, 그저 일상적인 수많은 케이스 중의 하나에 불과하다. 반면 보통 민원인 입장에서는 그 조직을 상대로 일을 보는 것은 늘상 있는 일이 아니라 어쩌다 한번 생기는 특별한 경험일 때가 많다. 각 민원인은 담당 직원이 자신의 사정을 충분히 이해해주고 성실하게 처리해주기를, 가능하다면 뭔가 특별한 대우를 기대한다. 그런데 담당직원의 일상적인 응대수준은 민원인의 높은 기대수준에 훨씬 못 미치기 마련이다. 따라서 담당직원 입장에서는 그저 평범한 일상적인 응대가 민원인 입장에서는 아주 불친절하고 불쾌한 언행으로 받아들여지게 된다.

8) 흔히 감정근로자들에게서 자주 발견되는 정서적 피폐 혹은 동정피로(compassion fatigue)도 이 때문이다(Joinson, 1992; Yoder, 2010). 공무원들의 과중한 업무와 열악한 근로조건, 그로 인한 스트레스는 시민들이 느끼는 '불친절'과 '무사안일'과 비례한다. [http://www.ohmynews.com/NWS\\_Web/view/at\\_pg.aspx?CNTN\\_CD=A0000406375](http://www.ohmynews.com/NWS_Web/view/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0000406375)

## IV. 공공조직의 새로운 SR로서의 공감행정

공공조직의 본분은 국민을 섬기는 데 있다. 그러므로 업무수행 과정에서 국민을 하나게 만드는 공공조직은 그 본연의 공적인 책임을 다하지 못하는 것이다. 그렇다면 전통적인 베버리안 관료제의 한계를 극복하고 공공조직의 사회적 책임을 한 차원 더 높이기 위해 필요한 것은 무엇일까?

### 1. 공공성의 잊혀진 본질, 공감

공공의 영어단어 *public*의 어원을 살펴보면 공공조직이 지향해야 할 차원 높은 공공성 및 사회적 책임의 핵심을 만나게 된다(Mathews, 1984:). 먼저 *public*이라는 단어는 라틴어 *pubes*에 뿌리를 두고 있다. *Pubes*는 “자기 행동이 타인들에게 미치는 영향을 이해하는 능력(the ability to understand the consequences of individual actions on others)”을 의미한다. 즉, 우리 자신을 넘어 다른 사람들의 사정까지 헤아려볼 수 있는 능력(the ability to see beyond ourselves)을 말하며 이는 곧 성숙함(maturity)을 뜻한다. 한편 희랍어 *koinon*은 공동체(common)를 뜻하는 말인데, 이는 사람들간의 관계의 중요성을 존중하고 인정하는(an appreciation for, or a recognition of, the importance of relationships) 것을 의미한다. 원래 *koinon*은 “보살핌(care with)”을 뜻하는 *kom-ois*에서 나온 말이다. 이처럼 공공성을 뜻하는 *public*의 어원에서 핵심은 ‘공동체 관계 속에서 타인의 사정을 이해하고 보살핀다’는 것, 즉 ‘공감(共感, empathy)’인 것이다.

공감이란 문자 그대로 감정을 공유하는 것이라 할 수 있다. 국립국어원(2015)에 의하면 공감이란 “남의 감정, 의견, 주장 따위에 대하여 자기도 그렇다고 느낌, 또는 그렇게 느끼는 기분”으로 정의된다. 공감의 개념에 대해 Eisenberg and Miller는 “다른 사람의 정서적 상태나 조건의 이해로부터 촉발된 그와 부합하는 정서적 상태”, Bastpm, Fultz and Shoenrode는 “다른 사람의 고통을 목격한 결과로서 경험된 타자 지향적인 배려, 자비, 상냥함의 느낌”이라고 정의하였다(박성희, 2004: 55). 황태연(2014: 87)은 “긍정적·부정적 감정을 가리지 않고 남의 감정을 자기 속에서 ‘재현’하여 남의 감정과 유사한 감정을 ‘남과 같이 느끼는’ 이심전심의 감정적 ‘작용’ 또는 ‘능력’이 공감이라고 정의하였다.”<sup>9)</sup> 한편 Rifkin(2010)은 사회적 위치나 신분

의 차이에도 불구하고 공동체적 영혼에 의해 다른 사람이 삶의 역경에서 가지게 되는 느낌, 생각 등을 공유하게 되는 것을 공감으로 보았다.

공감은 타인의 느낌, 기분, 마음을 유발하게 된 사정이나 처지를 그의 입장에서 서서 헤아려 보는 것까지 포함한다(김환, 2014). 즉, 나만이 아니라 다른 사람의 형편까지도 역지사지(易地思之)로 헤아리는 것이다. 같은 맥락에서 Baron-Cohen(2013: 32)은 “우리가 관심사에 외골수적(single-minded)으로 집중하길 중단하고 대신 이심적(double-minded)으로 집중”할 때 공감이 일어난다고 설명한다. 여기서 이심적인 집중이란 “우리가 자신과 동시에 다른 사람을 염두에 두고 있음”을 의미한다. 즉, 자신의 이해관계뿐만 아니라 다른 사람의 이해관계에도 관심을 갖고 집중하는 것이 공감이라는 것이다.

그런데 공감은 단지 감정적 상태만을 의미하는 개념이 아니다. 공감에는 느낌 부분(feeling part)과 생각 부분(thinking part)이라는 두 가지 측면이 있다(Barlow and Maul, 2002: 190). 즉, 인지적 요소와 정서적 요소가 통합되어 있다는 것이다. Gribble and Oliver(1973)는 공감이 이루어지기 위해서는 인지적 상태를 지칭하는 지식 조건(타인의 느낌과 그 이유를 안다)과 느낌 상태를 지칭하는 정서적 조건(타인과 동일한 방식으로 느낀다)이 충족되어야 한다고 주장하였다. 이처럼 공감은 기본적으로 감정적 상태이긴 하지만 타인의 입장을 정확히 이해한다는 점에서 인지적 요소도 존재하는 복합개념이라고 할 수 있다(박통희·김영아, 2016: 400).

공감은 다른 사람들과의 상호작용을 요구한다는 점에서 “사회생활의 근간”이 된다(Frazzetto, 2016: 204). 공감은 사람과 사람 사이의 상호작용과 유대관계를 가능케 하는 접착제와도 같다고 할 수 있다. 공감 능력이 결여된 사람은 타인과의 관계 형성 자체가 매우 어렵다. 만약 인간에게 공감 능력이 없었다면 사회가 형성·유지되지도 못했을 것이며 지금과 같은 문명도 이룩할 수 없었을 것이다. 공감은 인간이 사회적 존재로서 공동체 생활을 유지하는 데 없어서는 안 될 필수요소인 것이다.

이처럼 공감은 공공성의 근원이 되는 본질임에도 불구하고 지금까지 공공행정에 관한 전통적인 패러다임에서는 완전히 배제되어 있었다. 공공의 문제해결에 있어서 공감이 결여되어 있다면 공공성의 핵심 본질이 간과된 것이라 할 수 있다. 그러므로 공공조직의 사회적 책임을 한 차원 더 높이려는 노력은 공공성의 잊혀진 본질인 공

9) 공감과 유사한 개념인 동정심(sympathy) 혹은 연민(compassion)은 대개 “남의 고통, 고난, 슬픔 등 부정적 감정에 대한 ‘동병상련’이나 ‘연대감(fellow feeling)’”을 의미한다.

감을 포용하는 것에서부터 출발해야 할 것이다.

## 2. 공감을 중시하는 감성지능적 행정의 필요성

공공성의 본질이 공감에 있다는 인식은 사회생활에 있어서 감정의 중요성을 다시 한 번 일깨워준다. 인간은 이해관계를 따지는 이성적 존재이기도 하지만 기분, 느낌에 의해 휘둘리는 감성적 존재이기도 하다. “말 한 마디로 천 냥 빚을 갚는다”는 오래된 속담은 사회관계에서 감정의 중요성을 단적으로 보여준다. 인간은 돈이나 물질적 이익 때문에 행복해지기도 하지만 따뜻한 위로의 말 한마디에 그보다 더 큰 행복을 느끼기도 한다. 반대로 물질적 손해 때문에 불행해지기도 하지만 가슴을 후벼 파는 모진 말 한마디 또는 아무런 감정도 읽을 수 없는 무표정한 얼굴을 보고 더 불행해지기도 한다. 그렇기 때문에 공감이 결여된 몰감성적 행정은 결코 이상적인 공공행정의 모델이 되어서는 안 된다.<sup>10)</sup>

감정을 무시한 정책은 내용면에서 아무리 합리적이라고 해도 국민의 만족과 신뢰를 얻기 어렵다. Lawrence(2001)는 장기간의 미국 여론조사를 분석한 결과, 정부에 대한 국민들의 신뢰와 불만은 정책의 실제 성과와는 직접적인 연관성이 없음을 지적한 바 있다. 우리나라의 경우도 그동안 “머리 좋은 공무원들이 효율성·합리성을 내세우며 열심히 일해 왔음에도 불구하고 국민들이 체감하는 만족도는 그에 상응할 정도로 높지 않은 것이 사실”이다(우윤석, 2008). 물론 국민들의 불만과 실망은 정책의 내용적·절차적 합리성이 부족한 탓일 수 있다. 그러나 그 못지않게 중요한 이유는 관료들의 공감 결여이다. 합리성이라는 교리가 낳은 몰감성적 행정은 정작 공공관료들이 섬기고 봉사해야 할 대상인 시민들에게 ‘마음의 상처’라는 크나큰 피해를 끼치게 된다. 국민에게 진정한 만족을 주는 ‘좋은 행정’이 되기 위해서는 냉철한 이성 위에 따뜻한 감성이 더해져야 한다(김정수, 2011). 말하자면 “똑똑한 공무원보다 친절함 공무원이 낫다”는 것이다(김정길, 2009).

이러한 맥락에서 주목할 필요가 있는 개념이 바로 ‘감성정부’(이대희, 2005)이다. ‘이성정부(rational government)’가 “이성을 토대로 합리적으로 운영되는 정부”라면,

10) 사실 경영학/마케팅 분야에서는 고객과의 관계에서 감정이 중요하다는 사실이 일찍부터 인식되어졌다. 그래서 단지 제품의 가격과 성능 뿐 아니라 소비자와의 감성적 연계를 강조하는 감성경영, 감성마케팅에 관한 연구와 적용이 활발하게 이루어져왔다(Robinette, 2003). 하지만 공공부문에서는 여전히 감정이 설 자리가 없는 것이 사실이다.

‘감성정부(emotional government)’는 “감성화된 정부, 국민들의 감성을 고려한 행정을 수행하는 정부”를 의미한다. 물론 감성정부라고 해서 이성은 도외시하고 오로지 감정에만 충실한 조직을 지향하는 것은 아니다. 정부는 기본적으로 이성적이어야 하고 합리적 정책결정을 위해 노력해야 한다. 하지만 그것만으로는 부족하다(이대희, 2007: 119-141). 이성적인 문제해결을 인정하면서 동시에 감성의 중요성을 고려해야 한다는 것이다. 이런 맥락에서 우윤석(2008)은 감성지능을 갖춘 정부, 즉 ‘감성지능적 정부’라는 개념을 제시한다. 감성지능(Emotional Intelligence)이란 “자신과 타인의 느낌과 감정을 관찰 및 검토하고, 타인의 감성을 인식 혹은 판별하여 얻은 정보를 생각과 행동을 유도하는데 활용할 수 있는 능력”을 의미한다(Mayer and Salovey, 1997). 그리고 타인의 입장에서 타인이 느끼는 감정을 이해하는 공감 능력은 감성지능을 구성하는 핵심요소이다(Goleman, 2008). 따라서 진정으로 ‘좋은 행정’이란 단지 합리적 문제해결 능력만 갖춘 것이 아니라 더 나아가 “정책수요자의 입장을 공감하는 감성지능”(우윤석, 2008: 100)까지 겸비한 행정이어야 한다.

### 3. 공공조직의 새로운 사회적 책임, 공감행정

공공조직의 역할을 재규정함에 있어 시민들의 감정을 배려하는 공감이 필수적으로 다루어져야 할 논거는 세 가지 측면에서 제시될 수 있다(구교준, 2009: 249). 첫째 공감은 개인과 공동체의 연결고리가 된다. 나와 타인 사이에 형성되는 공감은 ‘우리’라는 공동체를 만들어주는 감정적 기초가 된다(Nussbaum, 1996). 따라서 개인과 공동체를 잇는 공감은 공공문제의 해결이라는 공공행정의 핵심이 된다. 둘째 공감은 정의의 일면이 된다. 사회적 약자 혹은 소외계층의 사정을 이해하고 역지사지하는 공감은 Rawls의 정의를 실천하는 출발점이라고 할 수 있다. 셋째, 공감은 문제해결의 핵심요소이다. 환자들의 감정과 고통에 대한 배려가 없는 치료 행위는 때로 병자체보다 더 큰 고통을 준다고 한다. 마찬가지로 공공문제의 해결과정에 있어서 공감 없는 공공행정은 사회적 고통의 총량을 오히려 더 증가시킬 수 있다.

공공조직의 모든 업무수행은 궁극적으로 국민의 행복을 위한 섬김을 지향해야 한다. 그런데 오로지 효율적인 문제해결에만 초점을 맞춘다면 정작 그 목적이 되는 ‘인간’은 소외되기 쉽다. 공공행정의 중심에는 필히 ‘사람’이 있어야 한다. 그러려면 국민의 불행과 상한 마음에 대한 감정적 동조, 즉 공감에 기반한 소통이 필요하다(구교

준, 2009: 255). 공감이라는 주제를 오랫동안 연구했던 Baron-Cohen(2013)은 잔인하고 악한(evil) 행동은 ‘공감의 침식’(empathy erosion), 즉 공감 능력의 부재로 말미암은 결과라는 결론을 제시하였다. 그의 주장을 원용하면, 공감이 결여된 공공행정은 그저 ‘나쁜 행정’ 정도가 아니라 ‘악한 행정’이라고 할 수 있다.

행정사상가 이문영(2001)은 관료제의 완성을 위해서는 ‘성실함’을 기본으로 그 위에 ‘친절함’이 더해져야 한다고 주장한 바 있다. 난감한 문제에 직면하여 공공조직의 도움을 바라는 사람은 업무담당자가 자신의 처지를 헤아려주고 같이 공감해주기를 바란다. 그가 ‘내 문제에는 전혀 관심이 없는 타자’라는 인상을 받게 되면 상처받고 분노하게 된다(김정수, 2011). 정부에 대한 지속적인 신뢰와 유대관계는 시민 “자신이 소중하게 여겨지고 배려받는다”고 느끼게 될 때라야 이루어질 수 있다(Robinette, 2003: 24). 정부와 국민 간의 “진정한 소통은 정부가 국민의 의사에 대한 이성적 고려를 넘어 국민의 정서를 감성적으로 이해하고 배려할 때 가능”해진다(이현정·박통희, 2011: 68). 즉, 물질적 이해관계의 증진보다도 “타자에 대한 인정”이야말로 공공조직 윤리의 중심에 놓여야 한다는 것이다(이문수, 2012). 요컨대 공감행정이야말로 오늘날 절실히 요청되는 ‘좋은 행정’의 본질이라고 할 수 있다.

## V. 공감행정의 구현 전략

그렇다면 공공조직에서 실제로 공감을 실천하기 위한 방안은 무엇인가? 공감행정의 구현을 위한 전략을 설계할 때 고려해야 할 것은 무엇인가?

### 1. 공감행정의 대상

공공조직 차원에서 공감이 발현되어야 할 대상은 일단 내부 구성원과 외부 환경으로 크게 구분할 수 있다. 내부 구성원이라 함은 공공조직에서 근무하는 직원(employee)들을 의미한다. 기업의 감성경영을 강조하는 사람들은 먼저 조직 내에서 일하는 종업원들의 감성을 보듬는 감성적 관리가 필요하다고 주장한다(삼성경제연구소, 2010). 이는 공감행정에도 동일하게 적용된다. 공공조직 내부적 차원에서 공감이 구성원들의 “일상에 녹아들어야” 한다는 것이다(Patnaik, 2016: 190). 이

를 위해서는 리더는 물론 모든 직원들의 공감능력 향상을 위한 노력이 필요하다.

공공조직의 외부환경은 다시 고객집단(customer)과 일반 공중(society)으로 나눌 수 있다. 먼저 고객집단이라 함은 공공조직과 긴밀한 이해관계에 있거나 업무관계로 직접 접촉하는 사람들을 의미한다. 공공조직 입장에서 볼 때, 고객은 조직의 설립목적과 직결된 존재이다. 따라서 이들의 사정을 배려하고 공감해주는 것이 공감행정 구현의 1차적 과제라고 할 수 있다. 한편 일반 공중은 공공조직과 직접적인 상호작용이 없는 시민들을 의미한다. 하지만 공공조직은 시민 모두의 공익을 위해 운용되고 있기 때문에 모든 시민들은 곧 잠재적인 고객이기도 하다. 따라서 공감행정은 고객집단 이외의 일반 시민들도 염두에 두고 추진될 필요가 있다.

## 2. 공감능력 향상을 위한 교육과 훈련

공감은 인간의 본성이자 오래된 가르침이기도 하다. 신경과학자들이 발견한 ‘거울 뉴런(mirror neuron)’은 공감 및 감정전염(emotional contagion)이 인간의 타고난 본성중의 하나임을 보여준다(Rizzolatti and Craighero, 2004; Gallese, 2003). 그런데 개인 차원에서 흔히 관찰되는 공감 행태가 조직 차원에서는 잘 드러나지 않는 경우가 많다(Patnaik, 2016: 263). 대부분의 사람들은 성장하면서 가정에서부터 감정이입의 중요성과 실천방법을 배우게 된다. 하지만 공식적인 업무상황에서는 사람들에게 어떻게 감정이입을 적용하는지 모르는 경우가 많다.

공감이 실제로 의미가 있으려면 상대방이 알 수 있도록 밖으로 드러나야 한다. Baron-Cohen(2013: 33)은 공감에는 정서적·인지적 인식 이후에 ‘반응’이라는 단계가 있음을 강조한다. 그는 공감의 정의를 “타인이 생각하거나 느끼는 것을 파악하고 그들의 사고와 기분에 적절한 감정으로 대응하는 능력”이라고 확장한다. 같은 맥락에서 Frazzetto(2016: 204)는 공감을 “다른 사람이 생각하거나 느끼고 있는 것을 알아채고 확인해내는 능력이자 비슷한 감정 상태로 반응하는 능력”이라고 정의했다. 다른 사람의 사정을 알아차렸다고 해도 그것에 대해 반응을 하지 않는다면 전혀 공감하지 않은 것이라고 할 수 있다. 요컨대 공감은 “다른 사람의 기분과 생각을 파악할 수 있는 능력뿐 아니라 그것에 적절한 감정으로 대응하는 능력 역시 요구한다”는 것이다.

물론 공감능력은 개인마다 다를 수 있다. 하지만 교육과 훈련을 통해 더 감정이입



이 되고 공감을 더 잘 실천하도록 개선될 수 있다(Barlow and Maul, 2002: 185). 구체적으로 어떻게 공감능력을 교육할 것이냐에 대해서는 크게 두 가지 고전적인 접근방법이 있다. 하나는 요소주의 입장이고 다른 하나는 의사소통기능 입장이다(박성희, 2004: 294-336). 요소주의 접근은 공감을 구성하는 네 가지 요소(지각, 공명, 인지, 의사소통)들을 교육하는 여섯 단계의 훈련프로그램으로 구성된다. 의사소통기능 입장의 교육프로그램으로는 교수적-체험적 접근, 대인관계 생활실험실, 심리기능의 훈련, 프로그램화된 자기지도 등의 방법이 있다.

### 3. 실천 매뉴얼 준비

공공조직의 고객집단이 공감행정을 실감하기 위해서는 조직 구성원들에 대한 공감교육만으로는 충분하지 않다. 실제 현장에서 공감행정이 실천되기 위해서는 구체적인 행동코드가 미리 매뉴얼로 준비되고 모든 구성원들이 이를 숙지해야 할 필요가 있다. 공공조직의 임직원들이 업무관계로 고객을 대응할 때 특히 유의해야 할 것이 두 가지 있다.

#### 가. 사전 대응: 들어주기(listening)

Barlow and Maul(2002: 190)은 공감 능력에 있어서 제일 먼저 ‘들어주기’의 중요성을 강조한다. 공감에는 다른 사람의 기분을 감지하는 정서적 측면과 그 기분을 이해하는 인지적 측면이 있다고 하였다. 들어주기는 공감의 인지적 측면에서 결정적인 역할을 한다. 상대방이 어떤 처지에 있는지, 왜 그러한 감정 상태에 있는지를 이해하고 헤아리기 위해서는 먼저 그 사람의 사정이 어떠한지 충분히 숙지할 필요가 있다. 그러기 위해서는 필히 상대의 이야기를 잘 들어주는 것이 선행되어야 한다. 또한 들어주기는 상대방에 대한 존중(caring)의 표시이기도 하다. 상대방에게 공감하고 있음을 보여주는 가장 기본적인 방법은 그가 이야기할 때 판단하지 않는 자세로 그냥 조용히 들어주는 것이다. “내가 들어주기 원한다는 것은 내가 상대방에 대해 관심을 갖고 있다는 뜻”이 되기 때문이다(Barlow and Maul, 2002: 193). 따라서 고객과의 응대과정에서 반드시 충분한 들어주기가 이루어질 수 있도록 규정화할 필요가 있다.

## 나. 사후 대응: 사과(apology)

‘들어주기’가 문제를 예방하기 위한 사전 대응이라면, ‘사과’는 일단 문제가 터진 이후에 사후적으로 수습하기 위한 대응이다. 사과는 공공조직 혹은 그 구성원의 실수나 잘못으로 인해 의도치 않은 문제가 발생했을 때 가장 필요한 조치이다. 물질적 손해 혹은 심리적 상처로 분노한 민원인에 대해서는 공감이 담긴 진실된 사과가 용서의 가능성을 크게 높이기 때문이다(McCullough *et al*, 1997; Susskind and Field, 2010). 사과는 사후적으로나마 피해자에게 존중과 공감을 표현하는 길이다. 또한 사과는 분노 감정을 가라앉히고 이성적 대화를 가능하게 한다. 사람들은 화가 났을 때 설명을 듣고 이해되면 마음이 풀리는 것이 아니다. 그 반대로 먼저 마음이 풀려야 이해도 되고 설득도 된다(김정수, 2011: 104). 그래서 화를 가라앉혀주는 진정된 사과는 갈등조정 및 관계회복을 위한 최고의 방책인 것이다(Engel, 2001).

제대로 된 사과를 위한 매뉴얼에는 ‘하지 말아야 할 것들(Dont’s)’과 ‘해야 할 것들(Do’s)’이 포함되어야 한다. 사과하려는 의도가 있다고 해서 그 의도가 항상 그대로 전달되는 것은 아니다. 자칫하면 사과를 한다고 했는데 오히려 화만 더 나게 할 수도 있다. 사과할 때 피해야 할 잘못된 사과의 대표적인 유형은 다음과 같다(Lazare, 2004).

〈표 2〉 사과할 때 하지 말아야 할 것들

유형	대화 사례
① 애매한 인정	“제가 어떤 잘못을 했건 ...”
② 수동적 표현	“잘못이 있을 수 있습니다”
③ 조건부 설정	“만일 실수가 있었다면...”
④ 피해를 의심	“피해를 입었다고 하니까..”
⑤ 잘못을 축소	“크게 사과할 일은 아니지만..”
⑥ 교만한 태도	“피해를 줬다니 유감입니다”
⑦ 잘못된 대상에게 사과	“(피해 당사자가 아닌) 저 분들에게 죄송합니다”
⑧ 엉뚱한 잘못만 인정	“(핵심이 아닌) 저 일에 대해서는 잘못 되었다고 생각합니다”
⑨ 구차한 변명	“미안합니다. 하지만 ...”

한편 “미안하다”라고 말하는 것은 사과의 출발점이자 필수조건이지만 충분조건은 아니다. 진정한 사과가 되기 위해서는 적어도 <표 3>과 같은 요건들이 갖추어져야 한다(김호·정재승, 2011; Chapman and Thomas, 2006).

〈표 3〉 사과할 때 반드시 해야 할 것들

사과의 필수 요소	대화 사례
① 유감(regret) 표현	“미안해요”
② 무엇이 미안한지 구체적으로 표현	“~해서 미안합니다”
③ 책임 인정	“내가 잘못했어요”
④ 보상 및 개선의지	“~ 해드리도록 하겠습니다” “어떻게 해드리면 좋을까요?”
⑤ 재발방지, 진실한 뉘우침	“다시는 그러지 않을게요”
⑥ 용서 요청	“나를 용서해주세요요?”

#### 4. 공감지수 평가

공감행정 실천을 유도하기 위해서는 공공조직의 평가지표 체계에 공감 항목을 포함시킬 필요가 있다. 현재 대부분의 정부조직 및 공공기관의 평가체계에는 고객 만족도 조사가 포함되어 있다. 일반적으로 고객 만족도는 조직 전체 차원이 아니라 특정한 정책, 사업, 프로그램을 대상으로 조사가 이루어진다. 따라서 이외는 별도로 공공조직의 전반적인 공감지수(Emotional Quotient)에 대한 평가가 이루어질 필요가 있다.

그러나 아직 공감지수 측정을 위한 확실한 도구체계가 정립되어 있는 것은 아니다. 그나마 널리 인용되고 있는 것은 Baron-Cohen(2013)이 개발한 40개의 문항으로 이루어진 공감지수 측정도구이다. 하지만 이 모델은 개인 차원의 공감지수를 측정하기 위한 것이어서 조직 단위의 공감지수 평가로는 적절하지 않다. 한편 Parmar(2015, 2016)는 2015년부터 기업들의 공감지수를 조사하여 발표하고 있다. Parmar의 측정체계는 기본적으로 고객(customer), 종업원(employee), 그리고 사회매체(social media) 이렇게 세 축으로 구성된다. 그러나 구체적으로 어떤 지표들이 사용되었는지에 대해서는 상세하게 밝히고 있지 않다. 결국 공공조직의 공감지수 측정용 지표체계를 구축하기 위해서는 별도의 심도 있는 연구가 필요할 것이다.

## VI. 맺는 말

이 논문에서는 민간기업의 CSR에 상응할 정도로 공공조직의 사회적 책임을 고양하기 위한 방안에 대해 논의하였다. CSR은 이윤극대화를 당연시하던 기업들에게 사회에 대한 기여를 요구한다는 점에서 기업의 본질에 관한 전통적 패러다임의 변혁이라 할 수 있다. 기업 입장에서 사회공헌 활동은 공공성의 실천이 된다. 그런데 공공조직은 애당초 공공성을 목적으로 설립·운영되고 있기 때문에 민간기업들이 수행하는 사회공헌 활동 정도로는 충분하지 않다. 공공조직에게 CSR에 상응하는 정도로 사회적 책임을 요구하려면 공공성을 한 차원 더 높일 수 있을 정도의 혁신적 패러다임이 필요하다.

공공성의 영어 단어 public의 어원을 살펴보면 타인의 사정을 헤아리고 보살피는 공감에 그 핵심에 있다. 그러나 지금까지 전통적인 관료제 및 공공행정에서 공감은 완전히 잊혀져 있었다. 합리적 의사결정을 위해서는 감정에 흔들리지 말아야 된다는 것이 현대 관료제 이론의 초석을 정립한 막스 베버의 핵심주장이었다. 공공부문의 문제해결에 있어서 감정은 배제되어야 한다는 것은 일종의 상식이었다.

그러나 합리적으로 문제를 잘 해결하는 ‘차가운 머리’만으로는 결코 ‘좋은 행정’이 될 수 없다. 국민(특히 공공조직의 도움을 애타게 바라는 사람)의 입장에 서서 같이 공감할 수 있는 ‘뜨거운 가슴’까지 있어야만 한다. 인간은 감정의 동물이기 때문에 자신의 처지에 대한 공감과 배려가 없는 기계 같은 행정에 대해서는 마음의 상처로 분노하게 되기 때문이다. 따라서 공공조직이 진정한 사회적 책임을 다하고 공공성을 완성하기 위해서는 국민 개개인의 처지를 역지사지로 헤아리는 공감행정이 무엇보다 필요한 것이다.

그러나 이 논문에서는 실제로 공감행정을 구현하기 위해 필요한 전략들을 상세하게는 제시하지 못하였다. V장에서 공감행정의 대상, 교육훈련의 유형, 매뉴얼의 구성, 공감지수 평가의 필요성 등에 대해 다루기는 하였다. 그러나 현장에서 바로 적용될 정도로 구체적이지는 않다는 것이 이 논문의 한계이다. 이들 각각에 대해서는 향후 보다 깊이 있는 후속연구가 이어져야 할 것이다.

## 참고문헌

- 구교준. 2009. “아담 스미스와 지식경제, 그리고 정부의 역할: 작고 효율적인 정부에서 동정적인(compassionate) 정부로.” 『정부학연구』, 제15권 제2호, pp.237-257.
- 국립국어원. 2015. 『표준국어대사전』.
- 국회예산정책처. 2015. 『2016년도 정부 성과계획 평가』.
- 권오성·황혜신·박석희·김철희. 2009. “공공기관의 책임성 유형과 우선순위에 관한 실증분석.” 『한국사회와 행정연구』, 제20권 제1호, pp.51-74.
- 기획재정부. 2016. 『2016년도 공공기관 경영평가편람』.
- 김정길. 2009. 『공무원은 상전이 아니다』. 서울: 행복한책읽기.
- 김정수. 2011. “감정의 재발견: ‘화성男 금성女’ 은유를 활용한 정부-국민간 정책 갈등에 대한 시론적 재해석.” 『한국정책학회보』, 제20권 제1호, pp.83-110.
- 김지숙. 2011. “공공기관의 사회적기업 지원을 통한 사회적 책임 제고방안.” 한국보건사회연구원 보건복지포럼, Vol.171.
- 김형욱. 2010. “ISO 26000(사회적 책임) 국제표준제정과 이행이 우리 산업에 미치는 영향과 효율적 대응방안: 국내 기업에 대한 ISO 26000의 영향력 분석을 중심으로.” 『품질경영학회지』, 제38권 제2호, pp.236-247.
- 김호·정재승. 2011. 『쿨하게 사과하라』. 서울: 어크로스.
- 김환. 2014. 『공감연습』. 서울: 소울메이트.
- 동국대학교 산학협력단. 2013. 3. 『공공기관의 ISO 26000 활용 촉진을 위한 정부의 역할과 과제』.
- 라영재. 2012. 『공공기관의 사회적 책임과 공정사회』. 서울: 한국조세연구원.
- 박성희. 2004. 『공감학: 어제와 오늘』. 서울: 학지사.
- 박동희·김영아. 2016. “‘정책공감’과 사회경제계층: 2013년 9급 공무원 진입장벽 완화정책에 대한 ‘인지적 정책공감’을 중심으로.” 『한국정책학회보』, 제25권 제1호, pp.395-432.
- 배정환. 2011. “공공기관의 사회적 책임경영 발전방향: 농촌지역 발전과 지역사회 공동체.” 한국비교정부학회 학술대회.

- 삼성경제연구소. 2010. “직원의 열정을 불러일으키는 ‘정서적 소통.’” SERI 경영 노트. 제78호.
- 우윤석. 2008. “감성지능적 정부의 개념화와 구현을 위한 모색: 미학적 유비추리와 도구적 활용을 중심으로.” 『행정논총』. 제46권 제2호. pp.99-134.
- 윤태범. 2011. “공공기관의 사회적 책임성과 ISO 26000.” 서울행정학회 동계학술대회 발표논문집. pp.93-116.
- 이대희. 2005. “감성정부와 이성정부의 비교론적 고찰.” 『한국사회와 행정연구』. 제16권 제1호. pp.1-34.
- 이대희. 2007. 『감성정부』. 서울: 대영문화사.
- 이문수. 2012. “포스트모던 시대의 행정윤리.” 『한국행정논집』. 제24권 제3호. pp.669-691.
- 이문수. 2014. “윤리적 관료는 인격이 될 수 없는가?: 막스 베버의 관료 윤리의 내재적 모순과 재해석.” 『정부학연구』. 제20권 제3호. pp.35-69.
- 이문영. 1991. 『자전적 행정학』. 서울: 실천문화사.
- 이문영. 2001. 『인간·종교·국가』. 서울: 나남.
- 이상민. 2016. “한국 CSR의 역사.” 『시민사회와 NGO』. 제14권 제1호. pp. 93-140.
- 이현정·박통희. 2011. “감성지능과 조직시민행동: 감성역량의 관점에서 한국 중앙 정부 공무원을 대상으로.” 『한국조직학회보』. 제8권 제2호. pp.67-10.
- 정재관. 2015. “CSR 논의의 전개 과정.” 서재혁 외 공편. 『사회적 책임 사회적 기업』. 서울: 동아시아연구원. pp.11-35.
- 정한울. 2015. “국민여론으로 본 한국 CSR의 4대 딜레마.” 서재혁 외 공편. 『사회적 책임 사회적 기업』. 서울: 동아시아연구원. pp.87-106.
- 정한울·정원철. 2015. “책임사회로 가는 길.” 서재혁 외 공편. 『사회적 책임 사회적 기업』. 서울: 동아시아연구원. pp.69-84.
- 조승희. 2009. “공공기관의 사회적 책임: 사회적 채용 및 사회공헌의 분석.” 서울행정학회 추계학술대회 발표논문집. pp.339-369.
- 황태연. 2014. 『감정과 공감의 해석학』. 서울: 청계출판사.
- Barlow, J and Maul, D 저. 최중범 역. 2002. 『숨겨진 힘: 감성』. 서울: 김영사.
- Baron-Cohen, S 저. 홍승효 역. 2013. 『공감 제로』. 서울: 사이언스북스.

- Carroll, A.B. 1991. "The Pyramid of Corporate Social Responsibility: Toward The Moral Management of Organizational Stakeholders." *Business Horizons*, Vol.23, No.4. pp.39-48.
- Chapman, G and Thomas, J.M 저. 김태곤 역. 2012. 『5가지 사과의 언어』. 서울: 생명의말씀사.
- Clements, M. & Bowrey, G. (2010). "Corporate Social Responsibility in Public Sector Supply Chains: An Insight." *Journal of New Business Ideas and Trends*, Vol.8, No.2. pp.1-13.
- Engel, B. 2002. *The Power of Apology*. John Wiley & Sons.
- Frazzetto, G 저. 이현주 역. 2016. 『감정의 재발견』. 서울: 프런티어.
- Gallese V. 2003. "The Roots of Empathy: The Shared Manifold Hypothesis and the Neural Basis of Intersubjectivity." *Psychopathology*. Vol.36, No.4. pp.171-180.
- Goleman, D 저. 한창호 역. 2008. 『EQ 감성지능』. 서울: 웅진 지식하우스.
- Government Stakeholder Group of ISO 26000. 2007. *The Role of Government in Social Responsibility*. Proceedings of an International Workshop. Side-event of the 5th Meeting of the ISO Working Group on Social Responsibility. November 3.
- Gupta, K.L. and Arora, R. 2014. "Study of Corporate Social Responsibility in the Central Public Sector Enterprises of India." Paper submitted to 2<sup>nd</sup> International Conference on Corporate Governance: Contemporary Issues & Challenges in Dynamic Indian Economic Environment. Post Graduate Research Center for Governance System Gujarat Technological University, Ahmedabad. March 14-15.
- Joinson, C. 1992. "Coping with Compassion Fatigue." *Nursing*. Vol.22. pp.116-122.
- Kahneman, D. 2003. "Maps of Bounded Rationality: Psychology for Behavioral Economics." *The American Economic Review*. Vol.93, No.5. pp.1449-1475.

- Kim, S.E. and Kim, D.Y. 2016. "The Profits of Cause: A New Direction for Corporate Social Responsibility in South Korea." *International Review of Public Administration*. Vol.21, No.1. pp.57-71.
- Lawrence, R.Z 저. 박준원 역. 2001. "경제가 정말 문제란 말인가?" J.S. Nye 편저. 박준원 역. 『국민은 왜 정부를 믿지 않는가』. 서울: 굿인포메이션.
- Lazare, A 저. 윤창현 역. 2009. 『사과(謝過) 솔루션』. 서울: 지안출판사.
- Mathews, D. 1984. "The Public in Practice and Theory." *Public Administration Review*. Vol.44. pp.120-125.
- Mayer, J.D. and Salovey, P. 1997. "What is Emotional Intelligence: Implications for Educators." P. Salovey and D. Sluyter(Eds.), *Emotional Development, Emotional Literacy, and Emotional Intelligence*. New York: Basic Books.
- McCullough, M.E., Worthington, E.L., and Rachal, K.C. 1997. "Interpersonal Forgiving in Close Relationships." *Journal of Personality and Social Psychology*. Vol.73, No.2. pp.321-336.
- Nussbaum, M. 1996. "Compassion: The Basic Social Emotion." *Social Philosophy and Policy Foundation*. Vol.13. pp.27-58.
- Orlitzky, M., Schmidt, F.L., and Rynes, S.L. 2003. "Corporate Social and Financial Performance: A Meta-Analysis." *Organization Studies*. Vol.24, No.3. pp.403-441.
- Parmar, B. 2015. "Corporate Empathy Is Not an Oxymoron." *Harvard Business Review*. January 08.
- Parmar, B. 2016. "The Most Empathetic Companies, 2016." *Harvard Business Review*. December 01.
- Patnaik, P 저. 주철범 역. 2016. 『호모 엠파티쿠스: 공감하는 인간』. 서울: 이상미디어.
- Porter, M.E. and Kramer, M. 2006. "Strategy and Society: The Link Between Competitive Advantage and Corporate Social Responsibility." *Harvard Business Review*. Vol.84, No.12. pp.78-93.



- Porter, M.E. and Kramer, M. 2011. "Creating Shared Value." *Harvard Business Review*. pp.1-17.
- Posnikoff, J.F. 1997. "Disinvestment from South Africa: They Did Well By Doing Good." *Contemporary Economic Policy*. Vol.15, No.1. pp.76-86.
- Rifkin, J 저. 이경남 역. 2010. 『공감의 시대』. 서울: 민음사.
- Rizzolatti, G. and Craighero L. 2004. "The Mirror-Neuron System." *Annual Review of Neuroscience*. Vol.27. pp.169-192.
- Robinette, S 외 저. 윤천규 역. 2003. 『감성 마케팅: 평생 고객을 얻는 홀마크 전략』. 서울: 김앤박스.
- Shah, S. and Bhaskar, S. 2010. "Corporate Social Responsibility in an Indian Public Sector Organization: A Case Study of Bharat Petroleum Corporation Ltd." *Journal of Human Values*. Vol.16, No.2. pp.143-156.
- Susskind, L. and Field, P 저. 박성철·정유라 역. 2010. 『달려드는 고객과 시민 끌어안는 기업과 정부: 공중과의 갈등 관리 원칙과 PR 성공 사례』. 서울: 커뮤니케이션북스.
- Waddock, S. and Graves, S. 1997. "The Corporate Social Performance-Financial Performance Link." *Strategic Management Journal*. Vol.18, No.4. pp.303-319.
- Waters, R.D. and Ott, H.K. 2014. "Corporate Social Responsibility and the Nonprofit Sector: Assessing the Thoughts and Practices Across Three Nonprofit Subsectors." *Public Relations Journal*, Vol.8, No.3. Available online: <http://www.prsa.org/Intelligence/PRJournal/Vol8/No3>.
- Weaver, R.K. 1986. "The Politics of Blame Avoidance." *Journal of Public Policy*. Vol.6, No.4. pp.371-398.
- Weber, M. 1921. *Economy and Society*. Vol. I, II. 1978. ed. and trans. G. Roth and C. W. Mills, Oxford : Oxford University Press.
- Yoder, E.A. 2010. "Caring Too Much: Compassion Fatigue in Nursing." *Applied Nursing Research*. Vol.23, No.4. pp.191-197.

## Empathy Administration: A Radical Alternative to the Social Responsibility of Public Organizations

Jungsoo Kim\*

### Abstract

This paper discusses the way to radically enhance the social responsibility of public organizations. The world-wide expansion of the Corporate Social Responsibility(CSR) represents the extension of publicness in that it requires private companies to provide significant contributions to the society. Public organizations, however, are by nature expected to pursue public goals. Therefore it requires more than just imitating CSR activities of private companies for public organizations to fully realize their social responsibility. The origin of the word “public” is in the Greek word for “caring with” and in the Latin word for “common.” It implies that the very essence of publicness lies in empathy, which has been totally excluded in the traditional public bureaucracy. The Weberian bureaucracy that emphasizes impersonality is ‘bad’ public administration in that it tends to make citizens angry. This paper argues that, in order to fully realize the publicness and social responsibility of public organizations, empathy needs to be seriously incorporated into the emotionless public administration.

Field: Public Organizations/Management

Key Words: CSR, Social Responsibility, Public Organizations, Empathy

---

\* Professor of Public Administration, Hanyang University.