

공공성은 위험수준을 낮추는가?: OECD 국가를 중심으로*

구 혜 란**

요약

이 연구의 목적은 세월호 참사 이후 한국사회 위기의 근원으로 주목받고 있는 공공성을 다차원적인 개념으로 재구성한 후, 공공성과 위험과의 관계를 경험적으로 검증하는 데 있다. 이를 위하여 공공성을 공익성, 공정성, 공민성, 공개성 등 4개의 요소들의 총합으로 조작화하고 각 요소들과 관련된 지표들을 선별하여 OECD 국가들의 공공성 수준과 성격을 비교하였다. 또한 이를 위험관련 거시지표들과 연결하여 분석해봄으로써 공공성과 위험 간에 유의미한 관계가 있는지를 확인하였다. 분석결과는 다음과 같이 요약할 수 있다. 1) 공공성이 가장 높은 국가들은 노르웨이, 스웨덴, 핀란드 등 북유럽국가들이며, 한국, 일본, 헝가리 등은 공공성이 매우 낮다. 2) OECD 국가들의 공공성은 참여적 공화주의, 배제적 공화주의, 포용적 자유주의, 배제적 자유주의 등 4개의 유형으로 구분되며 한국은 배제적 자유주의 공공성의 성격을 가진 국가로 분류되었다. 3) 참여적 공화주의 공공성의 성격을 가진 국가들의 위험수준이 가장 낮고 위험관리역량이 가장 높았으며, 배제적 자유주의 공공성의 성격을 가진 국가들의 위험수준이 가장 높고 위험관리역량이 가장 낮았다. 결론적으로 공공성 강화를 위해서는 현재

* 이 논문은 2013년 정부(교육과학기술부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2013-S1A5B8A01053931).

** 서울대학교 사회발전연구소 선임연구원(hrkoo@snu.ac.kr)

한국사회의 공공성 성격을 특정 집단을 배제하지 않으면서 시민들의 참여기반을 공고히 하는 포용적이고 참여적인 공공성으로 재구성하는 것이 중요하며, 한국사회의 위험수준을 낮추고 사회 전반의 위험관리역량을 높이기 위해서는 신뢰와 투명성을 바탕으로 공공성의 수준을 높여나가는 것이 필요하다는 것을 제안하였다.

주제어: 공공성, 공익성, 공정성, 공민성, 공개성, 위험관리역량, 국제비교

1. 문제제기

근대사회로 접어들면서 개인들은 자연재해와 전쟁과 같은 위험으로부터 자신의 생명과 안전을 보장하고자 하는 노력과 더불어 빈곤, 실업, 질병 등과 같은 사회적 위험에 대해서도 합리적으로 대응하고자 하였다. 자연적, 사회적 위험에 대한 체계적인 대응과 관리는 근대국가 성장에 기초가 되었다. 복지국가는 이러한 사회적 위험 관리의 정점에 있다. 복지국가의 발전은 사회구성원들의 안전에 국가가 적극적으로 개입함으로써 위험을 국가가 관리해야 하는 핵심적인 기능으로 자리 잡도록 하는 데 기여하였다.

그러나 복지국가 재정비와 신자유주의 확산을 이끈 사회경제적 변화는 그동안 국가가 제공해온 다양한 공공서비스와 위험관리체제의 조정을 불가피하게 만들었다. 한국도 예외는 아니어서 1990년대 중반 경제위기 이후 본격적으로 신자유주의 기조하에 경쟁과 효율성을 최우선으로 하는 체제개편을 단행하였다. 위험관리를 국가에 의존하는 것보다는 개인의 책임으로 받아들이는 것이 합리적이고 효율적이라고 생각되었다. 경쟁력 강화라는 취지 아래 공공영역은 축소되고 시장친화적인 방식의 구조조정이 이루어졌다. 이 과정에서 서로 다른 집단과 서로 다른 이해관계들 간의 충돌과 사회적 갈등이 빈번하게 발생하였고 한국사회의 공공성 쇠퇴에 대한 우려가 불거져 나왔다.

세월호 참사 이후 공공성이 핵심적인 사회적 화두로 떠오른 것은 이 때문이다. 세월호 참사는 그동안 추진해온 신자유주의적인 위험관리 방식이 위험에 대한 효율적 대응이 아니었다는 것을 보여주었다. 오히려 사회적 위험에 대한 공동의 대응능력을 약화시키고 결과적으로는 공유되어야 하는 위험을 개인에게 책임 지우는 데 불과한 것이었다는 것을 분명하게 깨닫게 해주었다(지주형, 2015).

한 사회의 위험관리체제는 그 사회의 공공문제 해결 방식 및 원칙들과 밀접한 관계를 맺으며 발달한다. 공동의 문제에 대한 집합적 대응양식을 규정하는 토대는 그 사회의 공공성 수준과 맞닿아 있다(Demortian, 2004; 이명석, 2008). 공공성은 공적 영역의 범위와 공적 책임성을 규정하는 기준이 되며 위험을 공공의 문제로 접근하는 방식과 밀접히 연관되어 있기 때문이다. 그러나 아직까지 한국에서 공공성과 위험에 대한 논의는 혼란스런 상태에 있는 듯하다. 공공성에 대한 합의된 정의가 부재한 상태에서 경험적인 검증 없이 추상적인 논의에 머물고 있다. 그러다 보니 공공성을 어떻게 이해하느냐에 따라 이념적인 대립양상까지 보인다. 한편에서는 공공성의 회복이 위험과 사회문제 해결의 열쇠로 인식되는데 반해 다른 한편에서는 공공성 확대로 문제를 해결할 수 있다는 논리는 허구라고 말한다¹⁾. 공공성 확대는 국가간섭과 규제강화를 불러오고 그것이 우리 사회의 자유를 제한하고 비효율성을 낳음으로써 궁극적으로는 성장을 저해할 것이라는 것이다.

이러한 혼란과 갈등은 부분적으로 공공성 개념이 갖고 있는 다의성과 다차원성을 충분히 인식하지 못한 결과이다. 한국에서 공공성 담론은 공공성을 정부와 관련된 것으로만 인식하는 경향이 강하다. 공공성이란 곧 국가에 의해 관리되고 통제되는 영역의 제도적, 규범적 원리이며 국가의 공적 영역이 경쟁과 효율성이라는 시장논리에 의해 잠식되면 곧 바로 공공성의 상실로 이어진다는 단선적인 논리에 의존하여 이루어져왔다. 이는 의료민영화, 국민연금 민영화, 공기업민영화, 교육자율화, 이와 연관된 각종 규제완화 등 공공성이 사회적으로 중요한 의제가 되었던 사안들을 돌아보면 잘 드러난다. 그러나 공공성은 국가나 소수집단에 의해 결정되고 실현되는 것이 아니다. 공적 주체와 사적 주체를 구분하는 기준, 개인이나 집단의 이익과 사회 전체의 이익 간의 경계는 사회관계의 틀 속에서 늘 긴장감을 유지해왔다(이승훈, 2008). 때문에 공공성을 단순히 국가에 의해 지향되는 공공복리, 또는 사적 이익과 대립되는 사회 전체를 위한 이익의 차원에서 제한적으로 이해해서는 공공성이 갖고 있는 복잡성을 제대로 포착해내기 어렵다. 공공성이 위험과 관련하여 사회적으로 의미 있는 담론을 형성하기 위해서는 공공성 개념의 다차원성을 반영한 보다 통일된 정의가 필요하며 이를 통해 구체적인 경험적 사실들을 드러낼 수 있어야 한다.

최근 공공성을 다차원적이고 복합적인 개념으로 정교화하려는 시도들이 사회과학

1) 자유경제원이 지난 10월에 주최한 공공성의 허구 연속토론회에서는 공공성 담론이 대한민국의 발목을 잡는 걸림돌이라고 주장한다.

분야에서 활발히 진행되고 있다(조대엽, 2012; 조대엽, 홍성태, 2013; 임의영, 2010; 윤수재 외, 2008 등). 그러나 이러한 시도들도 아직은 이론적, 개념적 논의에 머물러 있다. 공공성 개념이 사회적 현실에 대한 분석적인 유용성을 갖기 위해서는 그것이 경험적 연구를 통해 본격적으로 측정되고 검증되어야 한다. 현재 우리의 공공성 수준과 성격을 정확히 진단해야만 어떻게 회복해나갈 것인가에 대한 적절한 처방이 가능하기 때문이다.

이 연구의 목적은 세월호 참사 이후 한국사회 문제의 근원으로 주목받고 있는 공공성 개념을 다차원적으로 재구성하고 이를 측정이 가능하도록 조작화하여 공공성과 위협과의 관계를 경험적으로 검증하는 데 있다. 이 글의 구성은 다음과 같다. 우선 다음 장에서는 공공성에 대한 기존의 개념적 논의들을 검토하고 공공성 분석을 위한 틀을 도출한다. 3장에서는 분석방법과 분석에 사용된 지표들에 대해 상세히 설명한다. 4장에서는 OECD 국가들의 공공성 수준을 비교하고 이들 국가들을 공공성 특성에 따라 분류하여 유형화한 후, 공공성 특성이 위협과 어떠한 관계가 있는지를 검증해본다. 마지막 장에서는 분석결과를 요약하고 위협대응에 유효한 공공성 회복을 위해서 무엇을 해야 할 것인가를 생각해보는 것으로 글을 마무리한다.

2. 기존 논의

1) 공공성 개념과 구성요소

공공성은 오랫동안 다양한 학문분야에서 논의되어 온 개념이지만 학문적으로 합의된 정의를 내리기는 매우 어려운 개념으로 인식되어 왔다. 이는 공공성 개념이 가지고 있는 다의적이고 복합적인 성격으로 인한다. 연구자들은 대개 공공성 개념에 대한 명확한 정의 없이 공공성의 어느 한 측면에 초점을 맞추어 논의를 전개해왔다.

최근 공공성 개념이 사회적으로 주목을 받으면서 공공성의 다차원성을 포괄하는 복합적인 개념으로 공공성을 이해하려는 노력들이 두드러지게 나타난다. 백완기(2007)는 공공성의 다차원성을 인식하지만 공공성 개념이 너무 포괄적이고 다의적이어서 이를 통합하는 정의를 내리기는 어렵다고 전제하고 그 구성요소가 무엇인가를 통해서 공공성의 개념을 이해하고자 하였다. 그는 공공성은 정부관련성, 정치관련성, 공익성, 공유성, 공정

성, 공개성, 인권 등 7가지 요소들로 구성되어 있다고 보았다. 임의영(2003)은 공공성의 어원 'public'의 사전적인 의미를 기반으로 하여 공공성 개념 안에 국가, 또는 정부와의 관련성, 다수관련성, 공식성, 공익성, 접근가능성과 공유성, 개방성과 공지성 및 정보에 대한 접근가능성 등의 다양한 의미가 내포되어 있다고 지적한다. 또한 공공성은 본질적으로 공동체의 조화를 지향하기 때문에 이를 위해서는 윤리적으로는 사회정의 혹은 공익에, 정치적으로는 실질적 민주주의 이념에 기반을 두고 있는 것이라고 본다.

신정완(2007)은 공공성이 갖는 다섯 가지 함의를 강조하는데, 공중의 시선에 대한 개방성, 의사결정과정의 민주성, 기본적 재화와 서비스에 대한 평등한 접근성, 비시장적 원리에 따른 자원배분, 국민적 자산과 사회경제적 의제들에 대한 국민적 통제 등이 그것이다. 한편 소영진(2008)은 공공성이 갖는 개념적 접근을 형식적 정의와 실질적 정의로 구분한다. 형식적 정의는 공공성을 구현하는 주체와 방법 및 절차와 관련된 것들로, 국가와 공공부문 관련성, 공동체에 속한 것, 외부의존성 등이 포함된다. 실질적 정의는 공공성의 내용과 관련된 것들로 평등과 정의, 민주주의, 공익성, 공리, 또는 후생, 개방성과 보편적 접근성 등이 포함된다.

이러한 논의들은 공공성 개념에 내포되어 있는 여러 속성들을 확인하는 수준에서 유용하지만 다분히 나열적이어서 각각의 속성, 또는 요소들 간의 상호관계를 통합적으로 잡아내는 데는 한계가 있다. 다차원성을 갖는 공공성 개념을 보다 명료하게 개념화하기 위해서는 보다 이론적이고 체계적인 접근이 필요하다.

공공성 개념을 보다 이론적, 체계적으로 포착하고자 하는 시도들은 공공성을 둘러싼 다양한 관점들의 이론적 기반에 초점을 맞춘다. 벤과 가우스(Benn and Gaus, 1983)는 다양한 공공성의 개념적 토대를 두 가지 정치적 이론과 연결하여 논의하고 있다. 하나는 정치적 자유주의에 기반한 개인주의적 관점과 다른 하나는 공동체에 초점을 맞추는 유기체적 관점이 그것이다. 정치적 자유주의는 개인의 자유를 최대한 보호하고 타인의 간섭을 배제하는 사적 영역을 기반으로 사적 이익을 최대한 확대하는 것이 집합적 이익을 극대화하는 것이라 생각한다. 공적 영역을 사적 영역과 분명하게 분리되는 것으로 간주하고 시장실패와 같이 사적 이익의 추구에 문제가 생길 때 최소한의 범위 내에서 공적 영역의 개입과 역할이 필요하다고 본다. 반면 유기체적 관점은 개인의 이익과 구별되는 공동체의 집합적 이익이 존재하며 공동의 이익을 위해 사적 이익을 적절히 통제할 수 있는 공적

영역의 역할에 주목한다.

Pesch(2008)는 공공행정의 관점에서 볼 때 벤과 가우스가 구분하고 있는 개인주의적 관점은 결국 공공재 생산을 중심으로 공공성을 이해하는 경제적 차원을 나타내며, 유기체적 관점은 공익(public interests)을 중심으로 공공성을 도출하는 규범적, 정치적 차원을 나타내는 것이라고 말한다.

이승훈(2008)은 공공성의 차원을 절차적 공공성, 내용으로서의 공공성, 주체로서의 공공성으로 구분한다. 절차적 공공성은 가시적 투명성, 접근성에 기초하여 공사 경계의 정당성을 보장한다. 내용으로서의 공공성은 개인이나 부분이 아닌 전체 이익의 보편성을 의미하며, 주체로서의 공공성은 공공성을 이끌어내는 실천의 주체를 의미한다. 그에 의하면 이들 차원들은 상호 보완적이기도 하지만 이들 간의 긴장과 모순도 존재한다. 공공성은 결국 ‘특정의 사람들을 배제하지 않은 채 모든 개인들의 가치와 이해관계를 보편적 권리로 인정하는 문제’와 ‘보편적 권리를 가진 개인들이 협력하여 어떻게 공동체 전체의 이익을 추구하는 도덕적 질서를 만들 수 있을 것인가의 문제’를 풀어나가는 해법으로 이해된다(이승훈, 2008: 25).

조대엽(2012)은 공공성이 갖는 다차원성을 공공성을 구성하는 핵심요소와 연결시킨다. 그는 공공성의 핵심요소는 주체와 가치의 차원으로서의 공민성, 제도와 규범의 차원으로서의 공익성, 행위의 차원으로서의 공개성이라고 본다. 공민성은 공공성의 주체로서 공민이 추구하는 민주적 성취 수준을 나타내며 사회영역과 제도의 민주주의 이념과 가치의 수준, 민주적 결정과 민주적 참여의 수준, 민주적 자아의 실현을 체감하는 수준 등을 주요 내용으로 한다. 공익성은 한 사회의 물질 자원이 공유되는 수준을 나타내며 물질 자원을 배분하는 다양한 제도와 법규범이 실행되는 수준을 통해 확인될 수 있다. 마지막으로 공개성은 소통의 차원에서 의사소통행위의 형식적, 실질적 개방성을 의미한다(조대엽, 홍성태, 2013).

이상의 논의들에 기반하여 이 연구에서는 공공성에 대한 두 개의 분석적 차원을 축으로 공공성의 구성요소를 대응시키고 이를 공공성 측정을 위한 분석틀로 구성하였다. 분석적 차원의 하나는 경제적 차원으로 공공재 생산을 위한 자원공유와 배분 방식의 문제를, 다른 하나는 정치적 차원으로서 공동의 이익을 규정하는 방식의 문제를 다룬다. 경제적 차원으로서의 자원배분 방식은 누가 어떤 자원을 어떤 방식으로 배분하며 그 효과

성은 어떠한가에, 정치적 차원으로서의 공동의 이익을 규정하는 방식은 자원배분 방식을 결정하는 정치적 과정에 주목한다. 경제적 차원은 궁극적으로 공공성 실현 주체로서의 국가와 시민사회 간의 관계(주체로서의 공공성), 자원배분의 원리를 결정하는 정의 및 평등가치(내용으로서의 공공성)를 드러낼 수 있을 것이며, 정치적 차원은 그러한 결정에 대한 정당성의 원천으로서의 민주주의의 제도적, 실질적 작동원리들(절차로서의 공공성)을 드러낼 수 있을 것이다.

이 연구에서는 공공성의 경제적 차원의 핵심요소로 공익성과 공정성을, 정치적 차원의 핵심요소로 공민성과 공개성을 대응시킨다. 공익성은 공동의 이익에 기여하는 국가와 사적 영역의 자원투입 및 배분상태를, 공정성은 자원에 대한 접근과 분배 및 재분배의 형평성 정도를 나타낸다. 공민성²⁾은 공동의 이익과 관련된 내용, 즉 ‘누가’, ‘무엇을’, ‘어떻게’를 결정하는 과정에서의 시민참여 역량과 제도화 수준을, 마지막으로 공개성은 공익과 관련된 의사표현의 자유와 의사결정과정에서의 개방성과 투명성을 나타낸다. 공공성은 공익성, 공정성, 공민성, 공개성 등 네 개 요소들의 총합으로 파악한다.

[그림 1] 공공성 구성요소



2) 시민성이 아니라 공민성이어야 하는 이유에 대해 조대엽(2007: 11-12)은 다음과 같이 말한다. “국민’은 근대 국민국가적 경계와 함께하는 국가구성원으로서의 시민권적 대상이 강조되는 반면, 시민은 이를 넘어서는 공공적 기능의 담당자이자 주체로서의 존재를 의미하기 때문이다. 나아가 공공성의 범주가 일국적 수준을 넘어 지구적 수준에서도 설정되기 때문에 공적 ‘시민’으로서의 공민이 강조되는 것이다”.

2) 공공성 유형

공공성을 상이한 분석적 차원들의 결합으로 이해한다는 것은 공공성을 구성하는 요소들의 서로 다른 특성들의 유기적 결합과 상이한 배열방식에 따라 다양한 공공성 유형이 존재할 수 있음을 의미한다. 그런데 공공성 요소들의 결합과 배열방식은 그 사회의 제도적, 구조적 특성에 따라 다르게 나타난다. 공공성은 선형적으로 주어지는 것이 아니라 역사적으로, 그리고 사회적인 맥락 속에서 구성되는 것이기 때문이다(조대엽, 2012). 따라서 개별 국가들의 공공성 성격은 다르게 나타날 수 있다. 그렇다면 어떤 유형의 공공성이 나타날 수 있는가?

임의영(2010)은 공공성을 민주주의와 정의 및 평등의 두 차원을 축으로 유형화하고 있다. 민주주의는 참여형태와 참여동기를 중심으로 참여형태가 잠재적이며 사적 이익에 기반을 두고 있는 시민민주주의와 참여형태가 직접적이며 공적 이익에 기반을 두고 있는 공민민주주의로 구분된다. 정의 및 평등의 가치는 사회적 부담과 혜택을 어떻게 분배하는가하는 원칙에 따라 과정지향적 정의와 결과지향적 정의로 나뉜다. 과정지향적 정의는 분배조건의 평등성을, 결과지향적 정의는 분배결과의 평등성을 지향한다. 이러한 구분을 근거로 하여 임의영은 자유지상주의에 기반한 도구적 공공성, 정치적 자유주의, 또는 평등적 자유주의에 기반한 윤리적 공공성, 공화주의에 기반한 담화적 공공성, 마르크스주의에 기반한 구조적 공공성 등 4개의 공공성 유형이 이념형으로 존재할 수 있다고 본다.

도구적 공공성은 개인의 사적 이익을 효율적으로 추구할 수 있는 권리와 조건을 보장하기 위한 최소한의 간섭을 원칙으로 하기 때문에 공공부문을 최소화하고 민간부분을 확대하는 것이 공공성 실현의 방안으로 간주한다. 윤리적 공공성은 사회불평등 해소에 개입할 수 있는 근거들을 토대로 사회적으로 열악한 상황에 처해 있는 사람들에게 사회적 혜택을 부여하기 위해서 국가의 역할을 확대하는 것이 필요하다는 입장이다. 담화적 공공성은 공공성 추구의 핵심을 시민들의 참여와 합의에 근거한 국가의 개입으로 보기 때문에 공익을 실현하는 과정에서의 시민의 참여와 토론을 보장하는 것을 중요시한다. 마지막으로 구조적 공공성은 필요에 의한 분배와 실질적인 평등을 보장하기 위한 사회구조변혁을 꾀함으로써 실현되는 것으로 본다.

임의영의 유형화는 자유주의적 입장 안에서의 분화는 포착하면서도 공화주의적 입장 안에서의 차이들은 잡아내지 못한다는 점에서 한계가 있다. 공화주의는 개인의 이익에 우선하는 국가의 이익을 강조한다는 점에서 자유주의와 구분된다. 그러나 기존 논의들을 보면 공화주의 내부에도 크게 두 가지 분파가 존재한다(Petit, 1997; 이명순, 2007; 정태창, 2013). 공화주의는 시민적 덕성과 정치참여에 대한 입장에 따라 강한 공화주의, 또는 윤리적, 참여적 공화주의와 약한 공화주의, 또는 도구적, 제도적 공화주의로 구분할 수 있다. 강한 공화주의(윤리적, 참여적 도구주의)는 시민 참여의 자유를 보장하는 것을 중요시 하는 반면, 약한 공화주의(도구적, 제도적 공화주의)는 시민참여에 대해 소극적인 대신 법의 비자의성, 즉 시민들의 이해관계를 반영하는 법과 제도의 지배를 통해서 국가의 이익을 실현할 수 있다고 본다.

이 연구에서는 공공성 유형에 대한 이러한 이론적 논의들이 OECD 국가들을 대상으로 했을 때 경험적으로 어떻게 드러나는가를 확인할 것이다.

3) 공공성과 위험 간 관계

이 연구는 공공성의 상이한 유형은 위험감소라는 공동의 문제를 해결하는데 있어서 서로 다른 모습을 보일 것이며 그 효과성 면에서도 차이를 가져올 수 있을 것이라고 가정한다. 어떤 측면에서 그러한가?

현대사회의 고도의 기능적 분화는 부문들 간의 긴밀한 연계와 복잡성을 증가시켰으며 이에 따라 위험의 성격도 변화하였다. 과학적, 기술적 합리성을 토대로 하는 근대화는 그 사회시스템이 갖는 내재적 속성으로 인해 복합적인 위험이 일상화되는 위험사회로 진입하였다(Beck, 2006). 위험사회에서 위험은 공간적, 시간적 경계를 넘어설 뿐만 아니라 사회적으로도 원인과 결과를 분명히 규명하기 어려운 위험들이 발생한다. 말하자면 현대사회 위험은 동시대를 살아가는 사회구성원들뿐 아니라 다음 세대의 사회구성원들에게 까지 광범위하게 영향을 미치며 다양한 주체들의 행위들이 복잡하게 결합되어 나타난다. 이로 인해 모든 사람이 위험의 원인이자 결과로서 작용하게 된다. 이러한 복합위험의 일상화는 다양한 행위 주체들 간의 협력과 소통, 책임공유를 기반으로 사회구조 전체를 대

상으로 하는 위험관리의 필요성을 증가시킨다. 결국 위험은 그 사회가 공동으로 대처해야 하는 중요한 사회문제가 되는 것이다.

위험사회 연구와 위험거버넌스 연구들의 결과들은 공공성과 위험 간의 의미 있는 관계가 있음을 암시한다. 위험에 대한 근대적 대응방식이 전문가를 중심으로 하는 기술적 통제에 맞추어져 있었다면 복합위험 사회에서의 위험에 대한 접근은 위험발생과 증폭, 위험불평등과 위험에 대한 사회적 취약성 등과 같은 사회적 요인들에 대한 통제를 포괄하고 있다. 이러한 접근은 위험이 가치중립적이지 아니며 사회적 맥락과 밀접히 연결되어 있다는 인식에 기반한다(Luhmann, 1993; Beck 1999; Tierney and Bevc, 2007; Renn, 2008; Lim, 2011). 티어니와 벡(Tierney and Bevc, 2007)에 의하면 위험은 그 사회가 불확실성을 어떻게 다루는가를 반영하는 사회적 구성물이다. 이는 위험이 객관적으로 측정가능하거나 개인의 주관적인 인식의 산물이라기보다는 사회구조에 깊게 배태되어 있는 사회적 상호작용의 산물이라는 것을 의미한다. 따라서 위험에 대한 대응이나 관리가 기대하는 결과를 생산해내려면 사회문화적 차원을 고려할 필요가 있다는 것이다.

위험거버넌스는 ‘위험·안전 문제에 관련된 이질적인 행위자들 간의 협력적 네트워크를 구성하여 문제를 해결하는 과정’으로 정의된다(최성욱, 이재열, 2006: 244). 위험은 복잡성, 불확실성과 모호함으로 인하여 그 원인과 파급효과 등에서 다양한 관점이 존재한다. 때문에 위험거버넌스는 위험과 관련된 여러 이해당사자들 간의 이해관계를 조정하는 다분히 정치적인 과정을 중요한 축으로 한다. 이 과정에서 사회구성원들의 문제를 규정하는 틀과 문제해결 방식, 그리고 이를 규정하는 공공성의 성격이 위험대응에 있어서 큰 차이를 가져올 수 있다. 즉 그 사회에서 안전문제를 어떻게 인식하는가, 안전문제 해결을 위해 어떻게 자원을 배분하는가, 그 과정에서의 공정성은 어떻게 보장되는가, 그리고 그러한 결정들을 이끌어내는 절차적, 실질적 민주주의가 어떻게 작동하는가에 따라 위험거버넌스의 성격은 서로 다르게 나타날 수 있다. 공공성은 이러한 맥락에서 위험관리와 그 효과성에 밀접히 연결되어 있는 것이다.

3. 분석방법과 자료

1) 분석방법

한국의 공공성 수준을 파악하기 위해서 이 연구는 공공성을 구성하는 4개의 요소들을 측정할 수 있는 지표들을 선별하고 이를 표준화하여 공공성 종합지수를 산출한 후 OECD 국가들의 공공성 수준을 비교하였다. 다음으로 개별 지표값들을 기반으로 군집분석을 수행하여 공공성 특성이 유사한 국가군들을 분류하고 개별 군집들이 어떠한 특징을 가지고 있는지를 살펴보았다. 마지막으로 개별 군집들의 공공성 수준을 국가 간 위험관련 지표들과 비교함으로써 공공성과 위험관리역량 간의 관계를 파악하였다.

분석은 원칙적으로 OECD 국가들을 대상으로 하였으나 지표의 가용여부에 따라 일부 국가들은 분석에 포함시키지 못하였다. 공공성 지표산출과 군집분석에는 칠레, 에스토니아, 멕시코, 터키를 제외한 30개 국가가 포함되었다. 공공성 수준과 위험관리역량을 비교할 때는 30개 국가 중에서 헝가리와 이스라엘이 분석에서 제외되었다.

2) 자료

(1) 공공성 지표

앞에서 언급한 바와 같이 이 연구는 공공성이 공익성, 공정성, 공민성, 그리고 공개성 등 4개의 요소들의 상이한 결합상태로 드러난다고 본다. 때문에 공공성을 측정하는 지수도 이들 4개의 차원들을 개별적으로 측정하고 이를 종합하는 방식으로 구하였다. 공익성 지표는 현재 공공성이 문제가 되는 가장 핵심적인 공익의 영역을 복지, 교육, 의료 부문으로 보고 사회적으로 이들 부문에 투입되는 자원 중에서 국가의 자원투입이 어느 정도 비중을 차지하고 있는지를 파악할 수 있는 지표를 선정하였다. 아울러 공익을 위해 국가 이외의 주체의 역할을 파악할 수 있도록 개인들이 자신이 가지고 있는 자원을 공익활동에 투입하는 정도를 보여줄 수 있는 지표를 추가하였다³⁾.

3) 공공성 구현의 주체는 일반적으로 국가, 시장, 시민사회로 구분된다. 때문에 국가와 시민사회의 기여부분과 함께 시장공공성을 드러낼 수 있는 지표(예를 들면, 기업의 사회적 공유가치활동)들을 함께 고려할 필요가 있다고

공정성은 한 사회의 자원배분 상태의 형평성과 자원에 대한 접근성을 측정함으로써 그 사회의 공정성의 원칙들을 파악할 수 있도록 하였다. 이를 위해 성, 연령, 교육수준, 경제적 배경 등에 따른 소득, 고용, 교육성취, 건강상태 면에서의 분배격차를 보여줄 수 있는 지표를 선정하였다. 또한 국가가 공익을 위해 사회구성원들에게서 마련한 자원, 즉 조세가 어느 정도 그 사회의 형평성을 구현하는 데 효과적으로 쓰이고 있는가를 측정할 수 있는 지표를 포함시켰다.

공민성 지표는 민주주의 사회에서의 시민참여의 형식적이고 제도적인 장치들의 수준뿐만 아니라 그러한 장치들이 제대로 작동하고 있는지를 측정할 수 있는 지표들을 선정하고자 하였다. 이를 위하여 지속가능한 거버넌스 지표(Sustainable Governance Index, 이하 SGI)⁴⁾의 하위 지표들을 적극적으로 활용하였다. SGI는 정책수행, 민주주의, 거버넌스 등 세 개의 하위 영역의 성격과 효과성을 드러낼 수 있는 다양한 지표들로 구성되어 있다. 특히 SGI 지표 중 민주주의 영역에는 민주주의 국가의 기본권 보장과 법의 지배 수준뿐만 아니라 민주적 참여를 어느 정도 보장하고 있는지를 측정한 지표들을 다수 포함하고 있으며, 거버넌스 영역에는 NGO를 포함하여 시민사회의 참여역량을 측정한 지표들을 포함하고 있다. 이 연구에서는 이들 중 선거, 시민권, 정당활동, 입법활동, 이익단체와 시민참여 역량 등과 관련된 지표들을 선별하여 민주적 참여의 실질적인 수준을 측정하고자 하였다. SGI 지표들은 정부기관에서 제공하는 공식적인 양적 지표들과 각 국가의 전문가들에 의한 질적 평가를 결합하는 방식으로 산출하기 때문에 각 국가들이 가지고 있는 사회문화적, 제도적 차이들을 고려한 비교지표로서의 장점을 가지고 있다.

마지막으로 공개성 지표는 정부가 가지고 있는 정보에 어느 정도 접근가능하지, 다양한 의견을 가진 매체가 어느 정도 독립성을 가지고 있는지, 그리고 의사결정과 정책실현 과정에서의 투명성 정도가 어느 정도인지를 측정하는 지표로 구성하였다.

선정된 지표는 공익성 영역이 4개, 공정성 영역이 6개, 공민성 영역이 9개, 그리고 공개성 영역이 4개로 총 23개이다. 지표는 가용한 가장 최근 년도의 것을 사용하되 개별 국

판단한다. 그러나 이를 보여줄 수 있는 비교자료를 구할 수 없어서 이 연구에서는 포함시킬 수 없었다. 이는 추후 보완이 필요한 부분이다.

4) SGI는 독일의 대표적인 싱크탱크인 베텔스만 재단(Bertelsmann Stiftung)이 2009년부터 자유시장경제체제를 가진 41개 국가(OECD와 EU회원국 중심)를 대상으로 산출하는 국제비교지표로 67개의 질적 지표와 72개의 양적 지표로 구성되어 있다.

가에 따라서 비교년도의 값이 없을 경우 이전년도의 값을 취하였다. 분석에 사용된 상세한 지표에 대한 설명은 [표 1]에 정리하였다.

[표 1] 공공성 측정 지표와 자료출처

공공성 영역	세부영역	상세지표	지표출처
공익성: 자원배분 (4)	사회지출 배분	총사회지출 대비 공적지출 비중, 2009	OECD Stat.
	교육지출 배분	총교육지출 대비 공적 교육지출 비중, 2010	OECD Education at a Glance, 2013
	의료지출 배분	총의료지출 대비 공공의료지출 비중, 2010	OECD factbook, 2013
	시민의 공익활동	기부+자원봉사+타인지원경험, 2012	Society at a Glance, 2014
공개성: 개방성/ 투명성 (4)	언론자유	언론매체의 독립성+다원성	SGI survey 2014
	언론매체 수	15세 이상 인구 대비 유료일간지수	SGI 2014
	정보접근성	정부의 정보에 대한 접근성	SGI survey 2014
	투명성	부패인식지수	TI 2013
공민성: 민주주의/ 참여 (9)	선거절차공정성	시민의 선거참여권한+후보나 정당의 매체접근성+선거참여기회+정치후원금과 선거활동비에 대한 감시+중요사안에 대한 구속력 있는 정치적 결정을 내릴 수 있는 권리	SGI survey 2014
	시민권과 정치적 자유	시민권+정치적 자유+차별금지	SGI survey 2014
	법치	법적 확실성+사법기관의 독립성+부패방지조치	SGI survey 2014
	사회적 협의와 소통	사회적 행위자들과의 협의정도+의사소통의 일관성	SGI survey 2014
	시민의 참여역량	정부정책에 대한 지식+의견개진 경험+투표율	SGI survey 2014
	입법활동 자원	정부감시 위한 의회 자원+정부문건청구권한+정부관료와 전문가소환권+ 의회위원회와 정부부처 간 업무영역 일치도+감사부서의 책무성+옴부즈부서 존재	SGI survey 2014
	정당 간 민주주의	정당 내부 의사결정과정의 포괄성 및 공개성	SGI survey 2014

공공성 영역	세부영역	상세지표	지표출처
공민성: 민주주의/ 참여 (9)	협회역량	경제단체의 정책입안 역량+비경제단체의 정책입안 역량	SGI survey 2014
	시민사회 강도	Hertie School of Governance, Governance Report 2013	SGI 2014
공정성: 분배정의 (6)	10분위임금격차	1분위집단의 평균소득에 대한 9분위집단의 평균소득 비율 (전일제 근로), 2012	OECD Stat.
	임금격차평균	(성별+연령별+교육수준별 임금격차)/3	
	성별고용률격차	남성고용률에 대한 여성고용률(25~64세), 2012	OECD Stat.
	세금의 소득재분배효과	세금과 이전소득으로 인한 지니계수감소 정도	SGI 2014
	사회경제적 배경과 교육성취	사회경제적 배경과 수학능력 간의 관계 강도	PISA 2013
	소득수준별 건강 격차	고소득집단의 주관적 건강인식 대비 저소득집단의 주관적 건강인식 (좋음 이상)	OECD how's life 2013

수집된 모든 지표는 1에서 10까지의 값을 갖도록 표준화하여 사용하였으며, 4개 영역 각각의 지표값은 해당 영역의 표준화한 지표값들의 평균을 구하여 사용하였다. 최종적으로 공공성 수준을 나타내는 종합지수는 4개 영역의 지표값의 평균을 계산한 값으로 구하였다.

(2) 위험수준과 위험관리역량 지표

개별국가들의 위험수준을 비교할 수 있는 지표는 거의 없다고 해도 과언이 아니다. 개별 위험이 아닌 사회적 수준에서 위험을 수치화한다는 것이 어려운 일일뿐 아니라 재난과 같은 위험의 경우 지리적 조건이나 자연환경의 영향을 많이 받기 때문에 재난발생건수와 피해규모 등을 단선적으로 비교할 수는 없기 때문이다. 따라서 여기서는 위험발생과 함께 위험관리역량을 보여줄 수 있는 지표를 사용하여 그 사회의 위험관리체계의 질을 가늠해 볼 수 있도록 하였다. 먼저 국가별 위험수준을 나타내는 대리변수로 인구 10만명당 산업재해사망률을 사용하였다. 산업재해사망률은 산업화가 고도로 발달한 사회에서의 위험

통제와 안전의식 수준을 보여줄 수 있기 때문이다. 이 지표의 경우에도 각 국가별로 산업 재해통계산출방식이 다르고 산업재해로 인정되는 기준이 다르기 때문에 개별 국가들을 일대일로 비교하기는 어렵다. 그럼에도 불구하고 공공성 특성에 따른 국가군을 분류하여 집단 간의 위험수준에 차이가 있는가를 확인하는 데는 큰 무리는 없다고 판단하였다.

위험관리역량을 나타내는 지표로는 세계경제포럼(World Economic Forum)에서 2013년 발표한 위험관리효과성(Risk Management Effectiveness) 결과를 활용하였다. WEF는 매년 세계위험보고서(Global Risk Report)를 발간하고 있는데, 2012년에는 매년 조사하는 관리자의견조사(Executive Opinion Survey)의 응답자를 대상으로 자국이 재정위기를 포함하여 자연재해, 기후변화, 전염병 등과 같은 지구적 위험에 대해 어느 정도 효과적으로 모니터링하고 대비 및 대응하고 있는지를 질문한 바 있다. 질문은 1점부터 7점의 척도로 측정되었으며 점수가 높을수록 효과적으로 위험을 관리하고 있음을 나타낸다.

4. 분석결과

1) 공공성 수준

위에서 선정한 공공성 측정 지표들을 토대로 산출한 공공성 종합지수를 기준으로 OECD 국가들의 공공성 수준을 비교해보면(표 2 참조, 노르웨이, 스웨덴, 핀란드, 덴마크 등 북유럽국가들의 공공성 수준이 가장 높음을 알 수 있다. 네덜란드와 독일, 벨기에, 이탈리아 등은 중상위 수준이었으며, 영국, 프랑스, 미국 등은 중하위 수준이었다. 반면 한국과 일본, 헝가리, 슬로바키아, 그리스 등은 공공성이 매우 낮은 것으로 나타났다. 특히 한국은 OECD 국가들 중에서 공공성이 가장 낮았다.

공공성을 구성하는 4개의 요소별로 그 수준을 비교해보면, 공공성 수준이 가장 높은 북유럽국가에서는 공공성의 4개 요소들의 수준도 골고루 높음을 확인할 수 있다. 반대로 공공성이 낮은 국가들은 4개 요소의 수준도 모두 낮다. 반면 중위권의 국가들에서는 공공성의 4개 요소에서 특정 요소값은 매우 낮지만, 다른 영역값은 높은 경우들이 발견되었다. 이탈리아와 미국이 특히 그러한 경우이다. 이탈리아는 공익성과 공정성의 수준은 각각 9위와 5위로 상당히 높지만 공민성과 공개성 수준은 낮다. 특히 공개성은 29위로 매우

낮은 수준이다. 미국의 경우에는 반대로 공민성과 공개성 수준은 각각 5위와 7위로 매우 높지만, 공익성과 공정성 수준은 모두 29위로 최하위권에 속한다. 이러한 차이는 개별 국가들의 공공성을 지지하고 있는 주요 요소가 서로 상이할 수 있음을 보여준다. 그렇다면 개별 국가들이 갖고 있는 공공성 하위요소들의 특징을 중심으로 공공성의 특성을 유형화할 수 있을 것인가?

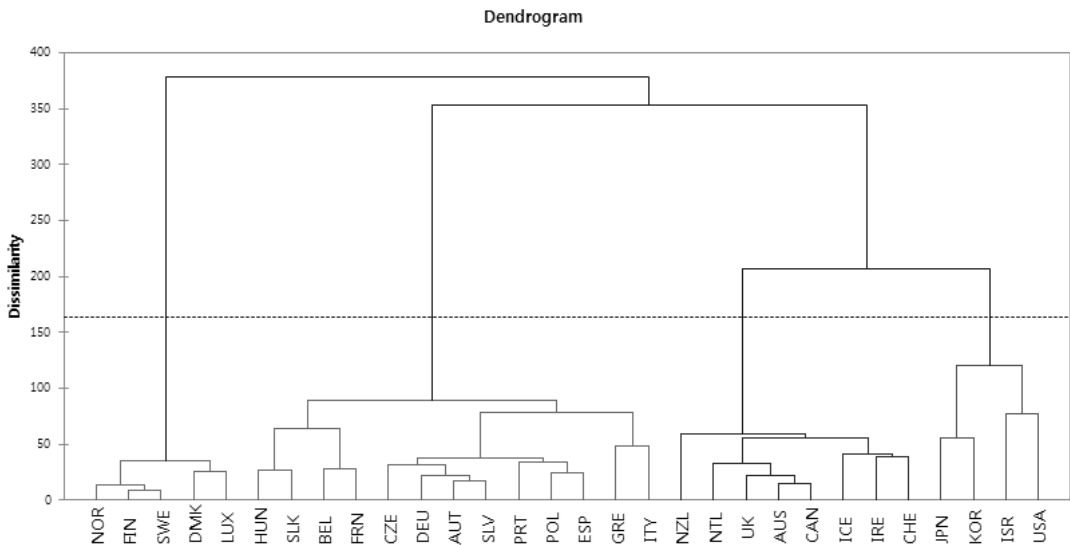
[표 2] 국가별 공공성과 공공성 하위영역 지표값과 순위 (공공성이 높은 순으로 정렬)

국가명	구분	지표값					순위			
		공공성	공익성	공정성	공민성	공개성	공익성	공정성	공민성	공개성
노르웨이		8.64	8.41	8.29	8.34	9.53	3	1	3	1
스웨덴		8.38	7.95	8.29	8.61	8.66	6	2	1	3
핀란드		8.26	8.02	7.84	8.18	9.02	5	3	4	2
덴마크		8.08	8.23	7.51	8.61	7.98	4	6	2	4
룩셈부르크		7.64	8.54	6.80	7.60	7.63	1	14	7	6
뉴질랜드		7.52	8.51	6.92	7.39	7.27	2	10	9	8
아일랜드		7.15	7.90	7.15	6.90	6.66	7	9	18	11
스위스		7.13	5.89	7.42	7.38	7.85	25	7	10	5
아이슬란드		7.10	6.84	7.72	7.24	6.60	16	4	13	12
네덜란드		7.06	7.32	7.41	7.12	6.38	11	8	14	13
독일		7.02	6.88	6.51	7.76	6.92	15	18	6	9
벨기에		6.88	7.33	6.89	7.32	5.99	10	11	12	18
이탈리아		6.69	7.77	7.67	6.47	4.86	9	5	22	29
호주		6.63	6.25	6.53	7.45	6.28	21	17	8	14
오스트리아		6.61	7.78	6.03	6.99	5.65	8	22	16	21
체코		6.61	7.19	5.72	6.64	6.87	13	24	20	10
캐나다		6.55	6.11	6.70	7.37	6.00	23	16	11	17
슬로베니아		6.54	7.19	6.85	6.25	5.88	12	12	24	20
폴란드		6.51	6.78	6.14	7.07	6.03	18	21	15	16
스페인		6.43	7.02	6.82	6.67	5.19	14	13	19	27
영국		6.38	6.22	6.23	6.91	6.16	22	20	17	15
프랑스		6.29	6.80	6.73	6.27	5.38	17	15	23	25
미국		5.97	3.77	4.73	7.98	7.40	29	29	5	7
포르투갈		5.93	6.50	5.46	6.16	5.59	20	26	25	23
이스라엘		5.87	6.06	4.94	6.52	5.98	24	28	21	19
그리스		5.75	5.32	6.40	5.67	5.60	28	19	27	22
슬로바키아		5.65	5.71	5.46	5.96	5.46	26	27	26	24
헝가리		5.55	6.62	5.93	4.93	4.74	19	23	30	30
일본		5.47	5.33	5.56	5.63	5.36	27	25	28	26
한국		4.44	3.51	3.91	5.23	5.11	30	30	29	28

2) 공공성 유형

이를 확인하기 위하여 공공성 측정에 사용한 23개의 지표를 이용하여 군집분석을 수행하였다. 군집분석은 유사한 패턴을 가진 국가들을 묶어서 군집 간의 특성을 파악해보는데 적합한 분석방법이다. 군집분석을 수행한 결과, 30개 국가는 크게 4개의 집단으로 분류되었다. 첫 번째 집단은 노르웨이, 핀란드, 스웨덴, 덴마크, 룩셈부르크 등 모든 공공성 하위 요소에서 공공성 수준이 최상위권인 북유럽국가들이 속하였다. 두 번째 집단은 헝가리, 슬로바키아, 슬로베니아, 체코, 폴란드 등 동구권국가와 스페인, 포르투갈, 이탈리아, 그리스 등 남유럽국가, 그리고 프랑스, 독일, 벨기에, 오스트리아 등 보수주의 복지체제를 가진 국가 등이 속하였다. 세 번째 집단은 영국, 캐나다, 호주, 아이슬란드, 아일랜드, 스위스, 뉴질랜드 등 주로 자유주의 복지체제를 가진 국가들이며, 네덜란드는 보수주의 복지체제의 성격을 갖고 있지만 이 집단에 속하였다. 마지막으로 네 번째 집단에는 미국, 일본, 이스라엘, 그리고 한국이 속해 있는데, 아래 덴드로그램에서 보이는 것처럼 이들 간의 거리가 상대적으로 멀어서 한 집단으로 묶이기는 하지만 그 안에 어느 정도 편차가 존재하고 있음을 예상할 수 있다.

[그림 2] 군집분석 결과: 덴드로그램



이제 각 집단의 공공성 성격을 비교해보자(표 3 참조). 우선 북유럽국가들이 속해있는 1집단의 공공성 지수가 8.20으로 그 수준이 가장 높고 4집단이 5.44로 가장 낮다. 2집단과 3집단은 중간 수준이다. 이러한 집단 간의 유의미한 차이는 공익성과 공정성 지수에 대해서도 동일하게 발견된다. 공민성과 공개성 지수에 대해서는 1집단과 나머지 3개의 집단 간의 차이가 유의미한 것으로 나타났다. 결국 1집단은 공공성의 4개 요소들 모두에 대해 다른 집단들에 비해 유의미하게 높은 수준이고, 다른 3개의 집단은 공민성이나 공개성 면에서는 유의미한 차이가 없지만 공익성과 공정성 면에서 4집단이 2집단과 3집단보다 유의미하게 낮음을 알 수 있다.

[표 3] 집단 간 공공성 및 위험 수준 비교

구분	1집단	2집단	3집단	4집단	집단 간 차이 검증 결과 (Turkey HSD, $\alpha=.05$)
해당국가	노르웨이, 핀란드, 스웨덴, 덴마크, 룩셈부르크	헝가리, 슬로바키아, 슬로베니아, 체코, 폴란드, 포르투갈, 스페인, 그리스, 이탈리아, 벨기에, 프랑스, 독일, 오스트리아	뉴질랜드, 네덜란드, 영국, 호주, 캐나다, 아이슬란드, 아일랜드, 스위스	한국, 일본, 이스라엘, 미국	—
공공성	8.20	6.34	6.94	5.44	1>3, 2>4
공익성	8.23	6.84	6.88	4.67	1>3, 2>4
공정성	7.75	6.36	7.01	4.79	1>3, 2>4
공민성	8.27	6.47	7.22	6.34	1>3, 2, 4
공개성	8.56	5.70	6.65	5.96	1>3, 4, 2
산재사고사망률	1.80	4.23	2.94	9.23	1, 3, 2>4
위험관리역량	4.93	3.79	4.66	4.16	1, 3>4, 2

이들 집단들이 공공성의 하위 영역별 지표들에서 어떤 유사점과 차이점을 가지고 있는지 확인해보면 각 집단의 공공성 성격을 보다 분명하게 알 수 있다(그림 3 참조). 우선 공익성을 구성하는 지표들을 살펴보면, 4개의 집단에서 두 가지 패턴이 존재하는 것을 발

견할 수 있다. 1집단과 2집단은 복지, 교육, 의료부문에 대한 사회총지출 대비 국가의 공적 자원투입이 높는데 비해 기부, 자원봉사, 타인에게 도움을 준 경험과 같은 시민의 공익 활동은 상대적으로 적은 편이다. 이와는 대조적으로 3집단과 4집단은 공적 자원투입의 비중은 적은 반면 시민의 공익활동은 많은 편이다. 이러한 차이는 공익을 실현하는 주체의 역할에 있어서 국가들 간의 차이를 반영하는 것이라고 볼 수 있다. 공익성이 공익을 창출하는 주체들이 어느 정도 수준의 자원을 공익창출에 투입하고 있는가를 드러내는 것이라 할 때, 1과 2집단은 국가를 중심으로 하는 공익성이, 3과 4집단은 시민사회를 중심으로 하는 공익성이 핵심적으로 작동하고 있음을 알 수 있다.

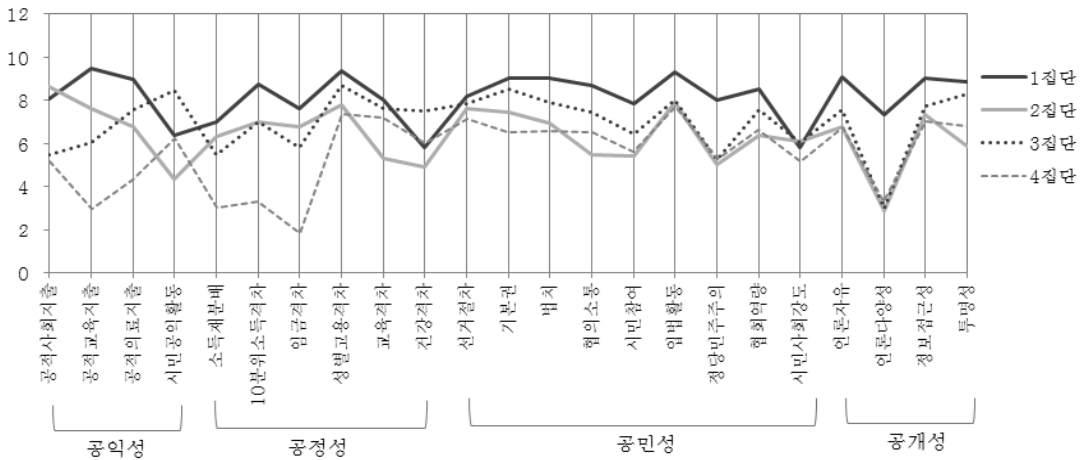
다음으로 공정성 지표들을 보면 1집단과 4집단 간에 소득분배 격차와 소득재분배 효과 면에서의 그 차이가 현저하게 벌어진다는 것을 알 수 있다. 1집단은 소득격차가 작고 소득재분배효과도 큰 반면, 4집단은 소득격차가 매우 크고 소득재분배효과도 작다. 2집단은 소득분배는 상대적으로 양호한 반면 성별고용격차나 사회경제적 배경에 따른 교육 성취와 건강격차는 오히려 소득분배격차가 가장 큰 4집단보다 크다. 반대로 3집단의 경우에는 소득분배격차는 크지만 고용격차나 교육격차, 건강격차는 다른 집단들에 비해서 양호하다. 소득분배격차와 조세의 소득재분배효과는 분배와 재분배에 있어서의 차등의 원칙과 분배결과의 평등성을 반영하고, 고용, 교육, 건강격차는 분배조건의 평등성을 반영한다. 그렇게 볼 때, 1집단은 분배조건의 평등과 함께 결과의 평등이 잘 실현되고 있는데 반해 2집단은 분배결과의 평등성은 어느 정도 실현되고 있으나 분배조건의 평등성은 확보되지 못하고 있다고 할 수 있다. 3과 4집단은 결과의 평등보다는 분배조건, 즉 기회의 평등원리를 기반으로 한다고 볼 수 있다. 그러나 3집단과 달리 4집단은 분배조건의 평등성도 상대적으로 취약하다고 할 수 있다.

공민성 지표들을 살펴보면, 1집단이 선거절차나 기본권, 법치 등 민주주의의 제도적 정비 면에서뿐 아니라 합의와 참여 정도 및 시민사회의 역량을 나타내는 지표들에서 높은 점수를 받고 있음을 알 수 있다. 다시 말해서 민주주의의 기본권과 제도화의 질이 높은 상태에서 정당, 국가, 의회 등 국가부문의 민주성과 시민사회, 협회 등의 시민부분의 실질적 참여역량이 모두 높다. 반면 2집단은 민주주의의 제도적 수준에 비해서 실질적인 참여나 참여역량은 상대적으로 낮은 편이다. 이는 절차적 민주주의는 보장되고 있지만 실질적 참여 수준은 그에 비견하지 못함을 의미한다. 3집단의 경우에는 1집단보다는 다소 떨

어지지만 제도적으로나 실질적으로 민주주의 수준이 양호한 것으로 나타난다. 4집단은 제도적으로나 실질적으로나 민주주의의 질적 수준이 낮다.

마지막으로 공개성 지표의 경우에는 1집단이 언론의 질이나 정보접근성, 그리고 투명성 면에서 모두 높은 점수를 받고 있는데 반해서 다른 집단들은 상대적으로 그렇지 못하다. 특히 2집단은 투명성이 가장 낮은 것으로 나타난다. 주목할 만한 것은 투명성 면에서 2집단과 3집단이 보여주는 차이이다. 두 집단 모두 1집단에 비해 전반적인 공개성 지표의 점수가 낮지만 3집단의 경우 투명성 면에서는 1집단에 근접하고 있음을 확인할 수 있다.

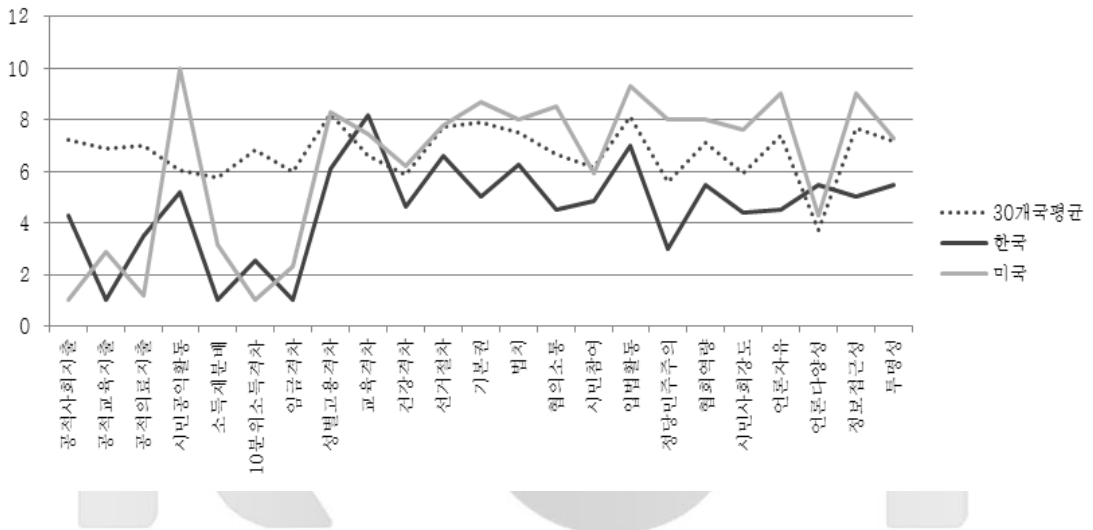
[그림 3] 지표별 군집 간 차이



각 집단별 특성을 유형화하기 위해 앞서 4집단 내 국가들 간 편차를 살펴볼 필요가 있다. 앞서 언급했듯이 4집단은 상대적으로 이질적인 국가들이 함께 묶여 있기 때문이다. 특히 미국은 다른 세 개의 국가들과 상당히 다른 모습을 보여준다. [그림 4]를 보면 미국은 공적 지출규모가 적고 소득격차가 매우 크다는 점에서 4집단의 공통적인 성격을 공유하고 있다. 그러나 다른 지표들에 대해서 미국은 한국과 사뭇 다른 모습을 보여준다. 미국이 한국과 구별되는 특징은 공익성 부분에서 시민들의 공익활동참여가 매우 높고 민주주의 수준이나 공개성 수준을 보여주는 지표들이 매우 양호하다는 점이다. 이는 미국의 공공성이 변화해온 과정과 연관이 있는 것으로 보인다. 미국의 공공성은 자유주의와 공동체주의적인 특성이 혼합되어 나타난다(김동원, 2008). 미국의 자유주의 전통은 공리주의와 결합하

여 사회적 효율성을 중시하고 민간영역 중심으로 사회의 총체적 효용을 확대하는 것을 통해 공익을 달성할 수 있다고 본다. 그러나 자유주의에 대한 반발로 공공선, 시민의 덕목, 민주적 참여 등을 강조하는 공동체주의적 공공성도 중요한 역할을 하고 있다. 이런 특징을 지닌 미국이 공공성이 낮은 4집단으로 묶이는 것은 자원의 불균등한 분배가 심화된 상태에서 시민사회의 역할은 한계가 있을 수밖에 없다는 점을 암시하는 것으로 보인다⁵⁾.

[그림 4] 지표별 한국과 미국 간 차이



[표 4] 집단별 공공성 성격

		1집단	2집단	3집단	4집단
공익성	국가 중심	O	O	X	X
	시민사회 중심	X	X	O	O
공정성	분배결과의 평등성	O	O	X	X
	분배조건의 평등성	O	X	O	X
공민성	제도화수준	O	△	O	X
	실질적 참여수준	O	X	△	X
공개성	정보접근성	O	X	△	X
	투명성	O	X	O	X

5) 2005년 미국을 강타한 허리케인 카트리나의 대응과정에서 드러난 미국의 위험불평등의 심각성은 이를 잘 보여주는 사례라고 할 수 있다. 자세한 것은 고동현(2015)를 참조할 것.

이상에서 살펴본 집단별 특징들을 단순화의 위험을 감수하고 정리해보면 앞의 [표 4]와 같이 요약해볼 수 있다.

1집단과 2집단은 공익을 실현하는 데 국가가 적극적인 역할을 담당하고 있으며, 사회불평등 해소를 위한 분배와 재분배에 적극적으로 개입하고 있다는 점에서 공화주의적 성격이 강하게 드러난다. 반면 3집단과 4집단은 국가보다는 시민사회의 자발적인 공익활동을 중심으로 개인의 선택과 책임을 강조하는 자유주의적 성격이 강하다. 그러나 같은 공화주의적 성격을 갖는다고 하더라도 1집단과 2집단은 차이가 난다. 1집단은 높은 공개성을 바탕으로 공공영역에의 실질적인 참여수준이 높다. 반면 2집단은 국가를 중심으로 하는 공익실현 정도는 강하지만 실질적인 시민사회의 참여수준은 낮다. 말하자면 약한 공화주의, 또는 도구적, 제도적 공화주의의 성격을 갖고 있다. 그러면서 분배조건의 평등성이 낮고 정보공유 및 투명성도 낮아 공공성의 민주적 기반이 상대적으로 취약하다.

자유주의적 특성을 보이는 3집단과 4집단도 차이가 난다. 3집단은 4집단과 비교하여 민주주의의 제도화수준이나 실질적인 참여수준이 양호하고 공개성, 특히 투명성이 높다. 다시 말해서, 시민의 공익실현 참여를 위한 민주적 기반이 강하다고 할 수 있다. 반면 4집단은 자원배분의 형평성이 확보되지 못한 상태에서 참여의 제도적, 실질적 기반이 모두 취약하다. 이런 특징들을 고려할 때, 1집단의 공공성 특징은 참여적 공화주의 공공성으로, 2집단은 배제적 공화주의 공공성으로, 3집단은 포용적 자유주의 공공성으로, 4집단은 배제적 자유주의 공공성으로 명명할 수 있다. 이를 공공성 수준과 연결해보면, 참여적 공화주의 공공성의 성격을 갖는 국가군들의 공공성 수준이 가장 높고 배제적 자유주의 공공성의 성격을 갖는 국가군들의 공공성 수준이 가장 낮음을 알 수 있다.

2) 공공성과 위험과의 관계

다음은 이상에서 살펴본 집단별 공공성의 특징이 그 사회의 위험수준과 실질적인 연관이 있는가를 살펴보자(앞의 [표 3] 참조). 우선 한 사회의 위험수준을 가늠할 수 있는 대리변수로 10만명당 산재사고사망률을 위의 4개의 집단에 대해 비교해보면⁶⁾, 참여적 공화주

6) 집단별 산재사고사망률은 집단에 속하는 국가들의 산재사망률 평균으로 구함.

의 공공성 국가군의 10만명당 산재사고사망율은 1.8명인데 반해 배제적 자유주의 공공성 국가군의 10만명당 산재사고사망율은 9.23명으로 참여적 공화주의 공공성 국가군과 비교하여 5배 가까이 높다. 공공성 수준이 중간 정도인 배제적 공화주의 국가군과 포용적 자유주의 국가군은 산재사고사망율이 각각 4.23명과 2.94명으로 참여적 공화주의 국가군 보다는 높고 배제적 자유주의 공공성 국가군보다는 낮다.

국가의 위험관리역량과 각 국가의 공공성 수준과의 상관관계를 살펴보면 둘 간의 관계가 어느 정도 유의미한 것으로 나타난다(상관계수=.381; $p=.035$). 집단별로 비교해도 공공성 수준이 가장 높은 참여적 공화주의 공공성 국가군의 위험관리역량이 가장 높은 것을 확인할 수 있다. 포용적 자유주의 공공성 국가군이 그 다음으로 위험관리역량이 높다. 반면 배제적 공화주의 국가군과 배제적 자유주의 국가군은 위험관리역량이 다른 두 국가군에 비해 유의미하게 낮다.

이러한 결과들은 공공성과 위험 간의 관계에 대한 흥미로운 사실을 드러낸다. 먼저 참여적 공화주의 공공성의 성격을 보여주는 국가들은 상대적으로 위험수준이 낮고 위험도 잘 관리하고 있는 반면, 배제적 자유주의 공공성의 성격을 가지고 있는 국가들의 위험수준과 위험관리역량은 상대적으로 취약하다. 또한 배제적 공화주의 국가군의 경우와 같이 공화주의적 분배원리를 제도적, 규범적 원리로 지향할 때 시민의 참여역량과 공개성이 충분히 뒷받침되지 않는다면 위험에 대해 취약할 수 있다는 사실도 주목할 만하다. 이는 지난 2008년 재정위기를 경험한 남유럽국가들의 사례에서 확인할 수 있을 것이다. 다른 한편으로 자유주의적 공공성의 원리를 지향하는 경우라도 포용적 자유주의 공공성 국가군과 같이 민주적 참여와 공개성이 보장되어 보다 포용적인 원칙들을 견지할 수 있다면 위험에 대해 효과적으로 대응하고 관리할 수 있는 것으로 보인다. 결국 공화주의적 공공성이든 자유주의적 공공성이든 보다 참여적이고 포용적인 성격의 공공성을 가질 때 한 사회의 위험수준은 낮아지고 위험관리역량도 강화된다고 할 수 있다. 참여적이고 공개적으로 이루어진 원전위험에 대한 독일의 대응(김주현, 2015)이나 대홍수 위험에 대한 네덜란드의 대응(정병은, 2015) 등이 중장기적으로 위험을 관리하는데 성공한 반면, 공개성에 심각한 문제를 노출했던 일본의 후쿠시마 원전사고가 위험을 증폭시킨 사례(김지영, 2015)는 이러한 사실을 뒷받침해준다.

5. 요약 및 정책 제언

지금까지 살펴본 분석결과를 요약하면, 공공성이 높은 국가에서 위험수준은 낮고 위험관리역량은 높다. 또한 위험수준과 관리역량은 공공성 성격에 따라 차이가 난다. 그 사회의 공공성이 참여적이고 포용적인 성격을 가질 때 위험수준이 낮고 위험관리역량이 높다. 한국은 다른 어느 국가들보다도 심각한 공공성의 위기에 직면해 있으며 공공성이 배제적 자유주의 성격이 강해서 위험에 취약하다. 따라서 위험수준을 낮추기 위해서는 공공성의 회복이 필요할 뿐만 아니라 한국이 갖고 있는 공공성의 성격을 재구성하는 것이 필요해 보인다. 어떤 공공성인가에 따라 위험은 다른 양상을 보이기 때문이다.

그렇다면 보다 안전한 사회시스템을 만들어 나갈 수 있도록 공공성을 재구성하는 방법은 무엇인가? 사실 공공성은 다양한 요인들이 복합적으로 작용하여 나타난 결과이다. 때문에 어느 한 부분을 개혁한다고 해서 갑자기 변화되는 것을 기대하기는 어렵다. 그러나 쉴렌(Theelen, 2004)이 『제도는 어떻게 진화하는가』에서 보여주고자 했던 것처럼 제도의 진화는 제도 변화를 지향하는 행위자들의 장기간의 집합행위와 소규모의 점진적 변화의 누적을 통해 점진적으로 이루어진다. 그렇다면 어디서부터 문제를 풀어나가야 할 것인가?

한국의 공공성 지표를 살펴보면 여러 지표들 중에서 경제적 차원의 공공성인 공익성과 공정성이 특히 낮다는 것을 알 수 있다. 그 중에서도 공적교육지출이나 소득재분배, 임금격차 등은 다른 OECD 국가들과 비교하여 그 격차가 심하게 크다. 따라서 이 부분에 대한 격차를 줄여나가는 것이 시급한 문제일 것이다. 이를 위해서는 국가의 역할이 보다 확대될 필요가 있어 보인다.

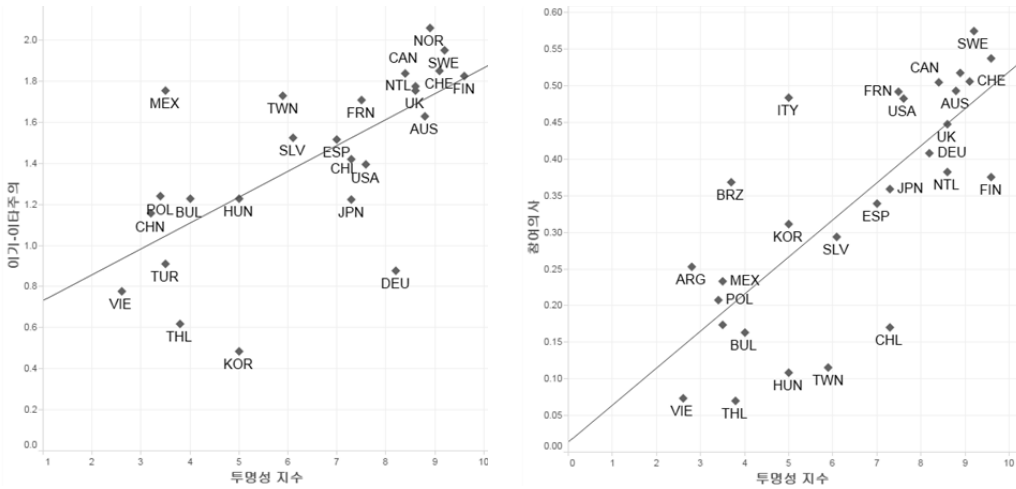
아울러 공공성 유형과 위험 간 관계에 대한 분석결과들은 공공성 강화를 위해 공공 부문과 정부의 팽창이 필요한가, 아니면 경쟁을 더욱 강화하는 것이 필요한가에 대한 논의만큼이나 중요한 것은 공공성 실현의 민주적 기반을 공고히 하는 것이라는 점을 보여 준다. 공공성은 경제적 차원과 정치적 차원의 균형적인 맞물림을 통해서 실현되는 것이기 때문이다. 공공성의 민주적 기반을 공고히 한다는 것은 실질적인 참여가 가능하도록 제도를 마련하고 모든 사람들이 접근가능한 공개적이고 투명한 공론장을 활성화하는 것

이다. 결국 이는 다양한 이해관계와 이견을 가진 개인들이 자신들의 문제를 공론화할 수 있는 플랫폼이 있는가, 그러한 플랫폼이 효과적으로 작동하는가의 문제이다. 따라서 이를 위한 제도적 마련이 필요할 것이다.

공공성 회복에는 법적, 제도적 개혁뿐만 아니라 미시적 수준에서의 사회적 실천 또한 중요하다. 비롤리(Vilori, 2006)는 공공성 실현의 기반으로 사회구성원들이 공동체에 대한 집합적 정체성을 갖고 공동의 문제에 헌신하고자 하는 시민적 덕성, 혹은 시민적 공공윤리를 들고 있다. 즉, 공공성은 공적인 것에 대한 공동의 관심과 행위 의지를 통해 사회적 실천으로 재생산된다는 것이다. 공공성의 어원인 ‘public’의 의미에서 보듯이 공공성은 ‘개인의 행동이 다른 사람들에게 미치는 영향을 이해할 수 있는 능력이나 자기 자신의 입장에서 벗어나 전체를 볼 수 있는 성숙성’이라는 의미를 가지고 있다(임의영, 2003: 32). 공공성 재구성에 있어서 타인에 대한 배려와 공적인 것에 대한 관심, 그리고 정치적 의견형성과 참여가 중요하다고 할 때, 한 사회의 이기적-이타적 성향과 정치행동에의 참여의사는 공공성을 재구성하는 데 필요한 가장 기초적인 동력이라고 할 수 있다. 따라서 이를 이끌어낼 수 있는 방안이 무엇인가를 고민해보아야 한다. 기존 연구들을 통해서 보면, 신뢰와 투명성 제고는 이 두 가지 요소에 긍정적인 기여를 한다. 인간 행위의 다양한 실험들은 인간 행위의 동기가 이기심만이 아니라는 것을 보여준다(Benkler, 2011). 또한 신뢰를 통해 공공의 가치를 창출하는 사회에서 높은 협력시스템이 만들어진다는 것을 보여준다.

공적인 것에 대한 개인의 투자와 참여는 이러한 행동을 했을 때 발생하는 비용을 낮추는 것을 통해서 활성화될 수 있다. 투명성의 제고는 이러한 비용을 낮추는 방향으로 작용한다. 다음의 [그림 5]에서 보는 바와 같이 투명성이 높은 사회에서 이타주의적인 성향이 나타나고 참여의사도 더 높다. 결국 한국사회의 위험수준을 낮추기 위해서는 신뢰와 투명성을 바탕으로 참여적이고 포용적인 성격의 공공성을 사회적으로 재구성하는 것이 필요할 것이다.

[그림 5] 이타주의성향 및 정치적 행동 참여의사와 투명성 간의 관계



자료: 세계가치관조사, 5차년도(2005-07), 부패인식지수, 2005년. 이타주의성향은 슈바츠(Schwartz)의 가치모듈 중 ‘부자가 되는 것이 중요하다’, ‘성공하는 것이 중요하다’에 대해 긍정적으로 응답한 것을 이기주의적 성향으로, ‘타인을 돕는 것이 중요하다’, ‘환경을 돌보는 것이 중요하다’에 대해 긍정적으로 응답한 것을 이타주의성향으로 보고, 이타주의성향 점수에서 이기주의성향 점수를 뺀 값으로 구함. 정치행동 참여의사는 탄원 혹은 진정서에 서명, 보이콧에 참여, 시위 참여 문항에 대해 참여한 적이 있다는 1점을, 참여할 수도 있다는 0.3점을 절대 참여하지 않겠다는 0점을 준 후 이를 평균하여 구한 값임.

이 연구의 한계는 다음과 같다. 우선 이 연구의 초점이 공공성 유형에 따라 위험 수준이나 위험대응역량이 달라지는가를 경험적으로 검증하는데 맞추어져 있다. 그러다보니 왜 특정 공공성은 위험에 더 잘 대응하는데 다른 공공성은 그렇지 못한가에 대한 논의를 진전시키지 못하였다. 이는 추후 연구로 보완되어야 할 것이다. 아울러 이 연구에서 사용한 위험지표의 타당도가 만족할만한 수준은 아니라는 점이다. 비록 이 연구가 그동안 공공성과 위험 간의 관계에 대한 경험적 검증을 시도한 연구들이 거의 없었다는 점에서 연구의 의의를 찾을 수 있다고 하더라도 지표의 분석에 사용된 지표의 적절성이 떨어질 때 경험적 검증결과의 의미는 제한적일 수밖에 없다. 국가 간에 위험수준을 비교하기에 보다 적절한 지표가 산출된다면 이를 활용하여 이 연구의 결과를 확인해 봄으로써 분석결과의 신뢰성이 추가적으로 검증될 필요가 있을 것이다.

■ 참고문헌 □

- 고동현(2015). 사회적 재난으로서의 허리케인 카트리나: 정부실패와 위험불평등. *한국사회정책*, 22(1), 83-119.
- 김경희, 김동규 역(2006). 공화주의. M. Viroli의 *Republicanism*, trans. by Antony Shugaar, (2002), 서울: 인간사랑.
- 김동원(2008). 미국의 공공성. 윤수재 · 이민호 · 채종현(편). 새로운 시대의 공공성 연구. 서울: 법문사. 245-74.
- 김수근, 안홍엽, 이은희(2009). OECD 국가의 산업재해 및 사회 · 경제활동 지표변화에 관한 비교연구. 산업안전보건연구원.
- 김주현(2015). 공공성을 기반으로 한 독일의 위험거버넌스. *한국사회정책*, 22(1), 121-153.
- 김지영(2015). 일본의 공공성 변화가 후쿠시마 원전사고 극복과정에 미친 영향. *한국사회정책*, 22(1), 49-81.
- 류수연, 윤미란, 윤대석 역(2009). 민주적 공공성. 사이토 준이치(齋藤純一)의 公共性. (2000), 서울: 이음.
- 백완기(2007). 한국행정과 공공성. *한국사회와 행정연구*, 18(2), 1-22.
- 소영진(2008). 공공성의 개념적 접근. 윤수재 · 이민호 · 채종현(편). 새로운 시대의 공공성 연구. 서울: 법문사. 32-63.
- 신원철 역(2011). 제도는 어떻게 진화하는가: 독일 · 영국 · 미국 · 일본에서의 숙련의 정치경제. K. Thelen의 *How institutions evolve: the political economy of skills in Germany, Britain, the United States, and Japan*, (2004), 서울: 모티브북.
- 신정완(2007). 사회공공성 강화를 위한 담론전략. *시민과 세계*, 11, 40-53.
- 신진욱(2007). 공공성과 한국사회. *시민과 세계*, 11, 18-39.
- 이명석(2008). 신거버넌스와 공공성. 윤수재 · 이민호 · 채종현(편). 새로운 시대의 공공성 연구. 서울: 법문사. 488-514.
- 이명순(2007). 공화주의의 유형과 그 비판: 강한 유형과 약한 유형. *철학사상*, 26, 269-95.
- 이승훈(2008). 근대와 공공성 딜레마: 개념과 사상을 중심으로. *민주사회와 정책연구*, 13, 13-45.
- 이현주 역(2013). 펭귄과 리바이어던: 협력은 어떻게 이기심을 이기는가. Y. Benkler의 *The Penguin and the Leviathan: how cooperation triumphs over self-interest*, (2011), 서울: 반비.
- 임의영(2010). 공공성의 유형화. *한국행정학보*, 44(2), 1-21.
- _____ (2003). 공공성의 개념, 위기, 활성화의 조건. *정부학연구*, 9(1), 23-50.
- 정병은(2015). 네덜란드 홍수위험 극복과 공공성. *한국사회정책*, 22(1), 155-184.

- 조대엽(2012). 현대성의 전환과 사회 구성적 공공성의 재구성: 사회 구성적 공공성의 논리와 미시공공성의 구조. *한국사회*. 13(1). 3-62.
- 조대엽, 홍성태(2013). 공공성의 사회적 구성과 공공성 프레임의 역사적 유형. *아세아연구*. 56(2). 7-41.
- 최성욱, 이재열(2006). 지역사회와 위험거버넌스 구축. *지방정부연구*. 10(4). 237-259.
- 홍성태(2008). 시민적 공공성과 한국 사회의 발전. *민주사회와 정책연구*. 13. 72-97.
- ____ 역(2006). 위험사회. U. Beck의 Risk Society: Towards a New Modernity. Sage. (1992). 서울: 새물결.
- Benn, S. I. and Gaus, G. F. (1983). The liberal conception of the public and the private. In S. I. Benn & G. F. Gaus eds, *Public and private in social life*, London: Crom Helm,
- Demortain, D. (2004). Public Organizations, Stakeholders and the Construction of Publicness. Claims and Defence of Authority in Public Action, *Public Administration*, 82(4). 975-992.
- Lim, W. (2011). Understanding Risk Governance: Introducing Sociological Neoinstitutionalism and Foucauldian Governmentality for Further Theorizing. *International Journal of Disaster Risk Science*, 2(3). 11-20.
- Luhmann, N. (1993). *Risk: A Sociological Theory*. New York: Aldine de Gruyter.
- Pesch, U. (2008). The publicness of public administration. *Administration & Society*. 40(2). 170-193.
- Renn, O. (2008). Concepts of risk: an interdisciplinary review. *Ecological Perspectives for Science and Society*. 17(1). 50-66.
- Tierney, K. J., & Bevc, C. (2007). Disaster as War: Militarism and the Social Construction of Disaster in New Orleans. In D. Overfelt & J. S. Picou, eds, *The Sociology of Katrina: Perspectives on A Modern Catastrophe*. D. L. Brunson, Rowman & Littlefield Publishers, Inc. 35-50.
- Weintraub, J. (1997). The theory and politics of the public/private distinction. In K. Kumar & J. Weintraub eds, *Public and private in thought and practice: Perspectives on a grand dichotomy*. Vol. 1. Chicago: University of Chicago Press.
- World Economic Forum (2013). *Global Risks 2013*. Switzerland: World Economic Forum,

Does publicness reduce risks?: examined across OECD countries

Hearan Koo*

This study aims to examine the level of publicness in OECD countries and to test the relationship between publicness and risks. In order to do it, I construct a composite index of publicness consisting of four sub-dimensions; public values, social justice, democratic civiness, and public openness and compare the level of publicness across OECD countries. In addition, I identify four different types of publicness in OECD countries and analyze the relationship between the publicness types and public and private risk management capability. The results can be summarized as follows. 1) the level of publicness is the highest in the northern European countries, such as Norway, Sweden, and Finland, and the lowest in Korea, Japan, and Hungary. 2) there are four types of publicness found: participatory republican, government-centered republican, inclusive liberal, and exclusive liberal. Korea shares the distinct characteristics of the exclusive liberal publicness. 3) countries representing the participatory republican publicness type show better capability to responding to a broad range of risks, while countries representing the exclusive liberal publicness type show poor capability. In conclusion, I suggest that it is necessary to restructure publicness to become more participatory and more inclusive in Korea, in order to reduce risks. Trust and transparency may provide a firm basis for realizing publicness.

Key Words: publicness, public values, social justice, democratic civiness, and public openness, risk management capability

◆ 2014.12.02. 접수 / 2015.02.04. 1차 수정 / 2015.03.09. 게재 확정

* Senior researcher, Institute for Social Development and Policy Research, Seoul National University(hrkoo@snu.ac.kr)