

정부관료제와 민주주의: 정부관료제의 책임과 통제 확보를 통한 조화의 모색

박 천 오* · 주 재 현**

〈目 次〉

- I. 문제의 제기
- II. 정부관료제의 비민주적 속성과 정부관료제의 책임 및 통제
- III. 정부관료제의 책임과 통제 확보방안
- IV. 결 론

〈요 약〉

20세기 중반 이후 정부관료제가 막강한 권력을 배경으로 정치적 기관으로서의 역할을 수행하고 있음에도 불구하고 의회나 정치적 집행부가 이를 제대로 통제할 수 없는 현실은 정치적 민주주의와 관련하여 많은 논란을 야기해 왔다. 본 연구에서는 정부관료제의 책임과 통제 확보를 통해 관료제와 민주주의 간의 조화를 모색하는 여러 제도적 방안들의 논리적·현실적인 가능성과 유용성 및 한계를 이론적으로 검토하고, 정부관료제의 정당한 역할(legitimate role)을 규명한다. 본 연구에서 검토된 관료제 통제의 제도적 방안들은 관료들의 자기이익 추구활동과 재량을 허용하되 그것이 사회전체의 집합적 이익에 기여할 수 있도록 하는 접근(①대표관료제, ②다원주의적 조직편성, ③시민참여, ④성과주의 인사)과 관료들의 자기이익 추구활동과 재량을 제한함으로써 정부관료제와 민주주의의 조화를 추구하는 접근(①관료행위지침 정교화, ②업무인사, ③민간위탁)으로 구분된다. 본 연구는 정부관료제의 역할 중대가 민주주의 이념과 본질적으로 상충된다고 보거나 정부관료제를 사회적 부담으로 간주하는 기존의 가치전제에서 벗어나, 정부관료제를 사회문제 해결을 위한 유익한 사회자산으로 적극 활용하려는 인식의 전환이 요구된다는 점을 강조한다.

【주제어: 정부관료제, 민주주의, 책임, 통제】

* 명지대학교 행정학과(chpark@mju.ac.kr).

** 명지대학교 행정학과(jhjoo61@mju.ac.kr).

I. 문제의 제기

오늘날 정부관료제는 정책과정 전반에 심대한 영향을 미친다. 행정기관과 소속 직업관료들을 포괄하는 의미로서의 정부관료제는 대부분의 국가에서 정책집행은 물론 정책결정과정에서도 주요 주체가 되고 있다.¹⁾ 현대 국가가 흔히 관료국가(modern bureaucratic state)로 불리는 것은 이렇듯 정부관료제의 영향력이 막강하기 때문이다(Krislov & Rosenbloom, 1981: 76).

20세기 초 이래 정부관료제의 규모와 기능은 전쟁, 경제적 위기, 외부 고객집단의 요구, 복잡한 사회문제의 증대 등 다양한 요인들로 인해 지속적으로 팽창해 왔고(Koven, 1994: 80-82), 학자들은 일찍부터 정부관료제의 이러한 영향력 팽창을 주목해 왔다. 예컨대 Appleby(1949: 7, 170)는 관료들이 지속적으로 규정을 만들어 내며, 법이 실제로 무엇을 의미하는지를 끊임없이 결정하면서, “행정은 곧 정책결정이다”라고 단언하였다. Hummel(1977: 26) 역시 행정기관은 서비스 조직이라기보다 막강한 힘을 가진 통제도구(control instruments)라고 지적하였다.

정부관료제의 역할 중대에 대한 다수 학자들의 인식과 평가는 대체로 부정적이다. 다수 학자들은 의회가 아닌 정부관료제가 정책과정을 실제로 장악하는 현상을 민주적 정치과정의 전복으로 간주하면서, 정부관료제에 대한 견제 방안을 모색해왔다(Lowi, 1979; Hood et al., 2004). 이들의 기본적 논리는 정부관료제가 국민대표 기관과 선출직 공직자들의 뜻을 충실히 따름으로써 정책과 행정의 민주성이 확보된다는 것이다. 하지만 현대 사회의 복잡한 문제들을 해결하기 위해선 전문지식과 능력을 갖춘 정부관료제가 선출직 공직자들과 정책결정 기능을 공유하는 것이 오히려 바람직하다는 입장을 취하는 학자들도 적지 않다(Long, 1949; Aberbach & Rockman, 1988: 606).

정부관료제의 정책과정상의 영향력 확대를 둘러싼 논쟁은 결국, 정부관료제가 민주적 틀(scheme) 속에서 민주주의와 조화를 이루면서 작동할 수 있는지, 정부관료제의 현대적 기능과 역할을 위축시키지 않으면서도 관료적 책임을 확보할 수 있는지 등의 문제를 둘러싼 것이라고 할 수 있다(Wood & Waterman, 1994: 10; Krislov & Rosenbloom, 1981: 1).

정부관료제가 민주주의라는 정치적 가치와 능률이라는 행정적 가치를 조화시킬 수 있는가와 관련된 위와 같은 사항은 행정의 본질적 문제로서 행정학자들이 끊임없이 해결을 모색해야 할 과제라고 할 수 있다. 그런데도 정부관료제에 관한 최근의 국내외 연구들은 주로 행정기관과 관료들의 규모나 권력행사, 비효

1) 미국에서는 연방관료제가 강력한 힘을 가진 정부의 제4부(fourth branch of government)로 인식된 지 이미 오래이다(Dye & Zeigler, 1986: 269).

율적 기능수행 등과 관련된 실증적 연구에 치우쳐, 이러한 규범적 측면의 연구를 상대적으로 소홀히 해왔다.²⁾

본 연구는 정부관료제와 민주주의간의 관계, 특히 정부관료제의 책임과 통제 확보를 통해서 관료제와 민주주의의 조화를 모색하는 제도적 방안들의 논리적·현실적인 가능성과 한계를 이론적으로 검토함으로써 정부관료제의 정당한 역할(legitimate role)을 규명하는데 그 목적을 둔다. 이하에서는 먼저 정부관료제의 비민주적 속성 및 그에 따른 책임과 통제의 문제에 대해 논의한 후, 관료제의 책임과 통제 확보방안들에 대해 검토한다.

II. 정부관료제의 비민주적 속성과 책임 및 통제

1. 정부관료제의 비민주적 속성

1) 정부관료제의 속성과 활동성향

일반적으로 민주주의는 국민에 의한 지배를 말하며, 민주정부는 피통치자의 동의와 정치적 평등성에 토대를 둔 정부를 뜻한다. 민주정부에서 시민은 정치적·경제적·사회적 선호를 스스로 형성할 수 있어야 하고, 이를 선호를 정부에 효과적으로 전달할 수 있어야 하며, 정부 활동에 반영시킬 수 있어야 한다(Krislov & Rosenbloom, 1981: 10). Redford(1969: 8)는 민주주의는 개인주의·평등·참여 등의 개념에 기초한다고 전제하면서, 참여의 경우는 ① 정보에 대한 접근, ② 의사결정 과정에 대한 직·간접적 접근, ③ 이슈를 공론화시킬 수 있는 능력 등을 포함한다고 하였다.

정부관료제는 이러한 민주주의의 기본정신에 반하는 속성을 적지 않게 내포하고 있다. 우선 행정기관과 관료들은 업무수행에 있어서 시민의 선호나 정치적 평등성보다는 전문성을 우선시하는 경향을 보인다. 또한 정책과정상 비밀을 유지하거나 관료적 이념과 이해에 의해 착색된 정보를 제공하기도 하며, 전문화된 언어(specialized languages)를 개발·사용함으로써 시민들이 정책과 행정을 이해하기 어렵게 만들기도 한다. 이 같은 성향은 시민들이 정책선호를 형성하고 표현하는 데 지장을 주며, 정부관료제의 대응성을 의문케 한다(Krislov & Rosenbloom, 1981: 11-14).

정부관료제는 정책과정상 중립적인 행위자가 아니라 나름대로의 선호와 효용

2) 정부관료제 관련 문헌들의 연구경향 검토는 안병영(1994), 하태권(1995), 김병섭(1995), 권경득(1996), 주상현(2002) 등을 참조.

극대화를 추구하는 합리적 이익추구자의 행태를 보이기 쉬운데, 이 또한 민주주의 정신에 위배된다. 공공선택이론(public choice theory)이나 관료정치(bureaucratic politics)이론은 이 점을 특히 강조한다. 공공선택론자들은 관료들이 자기이익을 추구한다는 사실을 강조한다. 예컨대 Downs(1967)는 관료들이 자신들의 소속 단위에 자원을 증대시키고자 끊임없이 노력한다고 하였고, Niskanen(1971)은 행정기관은 스스로의 예산을 극대화하기를 원한다고 하였으며, Dunleavy(1991)는 고위관료들이 자신들의 이익과 편의를 지키기 위해 조직구조의 변경을 추구한다고 주장하였다. 관료들의 이러한 자기이익 본위의 행위가 비효율과 공익의 해손이라는 비합리성을 낳는다는 것이 공공선택론자들의 논점이다. 관료정치 이론 역시 행정기관과 관료들이 자기중심적인 전략을 강구하는 현상과 관련된 것으로서, 예컨대 Yates(1982: 90)는 관료들의 행태를 소속기관의 영역(turf)을 보호하고, 기존 프로그램을 유지하며, 관할권을 확립하려는 것으로 특징짓는다. 관련 연구들은 대체로 관료정치가 정부관료제의 합리적 의사결정을 저해하는 주요 변수임을 부각시킨다(Brewer, 2003: 145).

요컨대 정부관료제에 대해서는 국가이익이나 사회 후생 증진에 노력하기보다 스스로의 이익 추구에 더 큰 관심을 가진다는 비난과, 정책이나 프로그램의 결정에 있어서 해당 기관이나 소속관료들의 협소한 관점(narrow perspectives)에 집착한다는 비판이 가해지고 있다. Downs(1967: 279)는 어느 행정기관이라도 다음과 같은 관료적 이념(bureau ideology)을 발전시키는 경향이 있다고 지적한다. ① 당해 행정기관의 활동이 가져오는 혜택은 강조하는 반면 그에 수반되는 비용은 평가절하 한다. ② 당해 기관의 서비스 팽창은 언제나 바람직하며, 어떤 경우라도 감축은 바람직하지 못하다고 한다. ③ 당해 기관이 제공하는 서비스는 특정 이익(special interests)이 아니라 사회 전체에 혜택이 된다고 강조한다. ④ 당해 기관이 능률적으로 작동하고 있음을 강조한다. ⑤ 당해 기관의 성과와 미래의 능력을 강조하는 반면, 실패와 무능의 측면은 무시하거나 최소화하고자 한다. Downs는 행정기관의 이러한 이념이 그 구성원들에게 쉽게 전파된다고 하면서, 이는 관료들이 스스로의 신분과 경력이 달려있는 소속기관에 대해 강한 충성심을 가지기 때문이라고 한다. Downs에 의하면 행정기관에서의 전문화와 사회화는 소속 관료들의 세계관을 채색하는 주요 변수라고 할 수 있다.

한편, 관료들은 기존 정책에 이해관계가 있는 고객집단들과의 호혜관계나 기존 정책에 관한 스스로의 전문성과 경험 등을 매몰비용으로 인식하는 관계로 새로운 집권 세력이 시도하는 정책변화에 적극 협조하지 않는 경향을 보이기도 하는데, 이것 역시 민주주의 원칙에 반한다(양재진, 2003: 267). 이 밖에도 대부분의 관료들이 사회의 중산층 출신이어서 정책 활동에 있어 출신 사회계급에서 비롯된 편견을 보일 수 있다는 지적도 제기되고 있다(Rosenbloom & Kravchuk,

2005: 516).

2) 정부관료제의 내부 특성

민주주의와 연관하여 정부관료제를 다룰 때 논의의 초점이 되는 것은 정부관료제의 조직형태가 아니라 정부관료제의 정책과정상의 기능이다(Wamsley et al., 1992: 67). 그러나 정부관료제의 민주성은 행정기관 내적 차원에서 논의되기도 하는데, 이는 행정기관 대부분이 관료제 조직의 특성을 지니고 있기 때문이다(deLEON & deLEON, 2002: 231). Gajduschek(2002)는 관료제의 계층적 구조와 엄격한 규정 등을 관료들의 자의성을 줄이고 공익목표를 어느 정도 달성할 수 있도록 보장하는 일종의 불확실성 감소 장치로 간주하면서, 이것이 대다수 행정기관이 여전히 관료제적 특징을 내포하는 핵심 이유라고 주장한다.

관료제 조직의 권위구조는 민주적 권위구조와 대칭된다. 관료제 조직 내의 의사결정 절차는 소수 관리엘리트들에 의해 하향적으로 지배되므로 기본적으로 민주주의 이념이나 자유주의와의 상합성이 낮다(Thompson, 1964; Rockman, 1992: 152; Koven, 1994: 79). 관료제 조직의 계층제는 평등의 원리에 반하고, 규칙과 정확성의 강조는 자유의 원리에 배치된다(Waldo, 1981: 85-92). 또한 관료제 조직에서는 계층제와 명령체계 그리고 하향적인 문제해결과 효율성을 추구하는 데 우선순위를 두는 데 반해, 민주주의는 조직구성원을 포함한 관련자들의 참여와 분권화를 중시한다(Koven, 1994: 92; Kirlin, 1996: 421).

그렇다면 비민주적인 관료제 조직의 특징을 지닌 행정기관들이 정치적 민주주의의 실현에 기여할 수 있고 민주주의와 조화를 이를 수 있는 것인가? 바꿔 말해 행정기관들은 민주적 가치실현을 위한 수단이므로 내적으로 정치적 민주주의와 거리가 먼 행정관리 원리들에 의해 운영되어도 무방한 것인가? 이 문제와 관련하여, Levitan(1943: 359)은 민주적 정부는 민주적 원리들에 토대를 두어야 할 뿐만 아니라 민주적으로 관리되어야 하므로 민주적 철학이 관리장치(administrative machinery)에도 투영되어야 한다고 주장한다. Waldo(1948)도 조직 내부의 운영을 단순히 행정관리 차원의 문제를 넘어선 사회적 문제로 간주하면서, 행정체제 내의 민주주의와 행정체제 외부와의 관계에 있어서의 민주주의를 엄격히 구분할 수 없다고 보았다. 그는 정의를 정의롭지 못한 방식으로 추구할 수 없듯이 민주적인 목표를 비민주적인 조직을 통해 추구할 수 없다고 지적하면서, 민주사회의 이상에 부합되는 민주적 형태의 행정조직을 모색할 것을 주장한다. Waldo가 말하는 민주적 형태의 조직은 분권화나 민주적 리더십과 같은 이른바 후기관료제(post-bureaucratic) 조직의 특징을 지닌 것이라고 할 수 있다(Denhardt, 1992: 30). 상당수 학자들은 공조직 내부의 민주주의가 정치적 민주주의 정신과 부합됨은 물론, 구성원들의 자기발전이나 조직의 생산성 향상과 같은

다른 여러 긍정적 효과를 가져 올 수 있다고 본다(deLEON & deLEON, 2002: 236-238; Smith, 1984: 458-459).

공조직 내 민주주의(organizational democracy)는 정치적 민주주의(political democracy)의 핵심 신조(central tenets)와 상충되지 않는다. 구성원들이 조직 내에서 가지는 통제권을 외부의 선출직 공직자들이 설정한 제약과 테두리 안에서 행사할 수 있을 것이기 때문이다. 뿐만 아니라 조직 내 민주주의는 구성원들에게 자신들의 정책활동에 대한 도덕적 책임 의식을 고취시킬 것이므로 오히려 정부관료제에 대한 외부적 통제체제의 한계를 보완할 수 있을 것이다(Smith, 1984: 456-457).

2. 정부관료제의 책임과 통제

1) 정부관료제의 책임

대다수 학자들은 정부관료제의 책임성(responsibility)과 대응성(responsiveness)을 강조한다(Morrow, 1980: 79; Denhardt, 1993: 153). 먼저, 정부관료제의 책임이란 행정기관 또는 관료들이 주권자인 국민의 기대와 요청에 부응하여 공익·법령·직업윤리 등 일정한 기준에 따라 기능하거나 행동하여야 할 의무를 뜻한다. 민주국가에 있어서 정부관료제의 책임은 ① 국민의 수임자로서 지는 도의적·규범적 책임, ② 법령에 따라야 할 법적 책임, ③ 국민과 그 대표기관에 대한 민주적·정치적 책임, ④ 국민과 여론에 따라야 할 대응적 책임 등을 포함한다. 이러한 책임 문제는 정부관료제가 정책과정상 가지고 있는 재량적 성격의 능력과 권한을 남용할 우려 때문에 제기되며, 정부관료제가 정책의 전 과정에서 스스로의 선호나 이해관계보다 우위에 있는 요구들을 충족시켜야 할 의무를 의미한다(김규정, 1997: 847). 정부관료제의 대응성은 정부관료제가 외부의 요청에 신속히 반응하는 것으로서, 위에서 언급한 국민 여론에 따라야 할 대응적 책임과 유사한 의미이다(오석홍, 1998: 212; 백완기, 2006: 328).

그렇다면 민주국가에서 정부관료제에 대해 책임을 묻는 궁극적 주체는 누구인가? 바꿔 말해 정부관료제는 구체적으로 누구에게 책임을 지는가? 정부관료제는 의회나 대통령 등 국민대표기관에 대해 책임을 지는가? 아니면 시민·이익집단 등 여러 사회세력들에 대해 직접적으로 책임을 지는가? 만약 후자의 경우라면 정부관료제는 그 자체가 대표성을 띤 하나의 제도로 인정받게 된다(Wood & Waterman, 1994: 9-11).

초기 학자들은 위로부터의 민주주의(overhead democracy)에 입각하여 정부관료제의 책임성을 국민대표기관들과 선출직 공직자들의 정책결정을 충실히 집행하는 것으로, 그리고 정부관료제의 대응성을 국민대표기관과 선출직 공직자들의 필요와 요청에 대해 적시성 있게 반응하는 것으로 보았다. 이러한 책임 논리는

선출직 공직자들은 차기 선거에서 국민들의 심판을 받는 형식으로 정치적 책임을 추궁당하기 때문에 국민들의 뜻을 충실히 정책에 반영하고자 노력할 것이므로, 신분보장을 받는 행정 관료들은 이들 선출직 공직자들의 뜻을 따름으로써 간접적으로 국민에게 책임을 지게 되어 민주주의 이념이 실현된다는 것이다 (Redford, 1969; Denhardt, 1993: 144; 정정길, 2000: 227).³⁾

정부관료제의 책임은 크게 관료들 스스로 특정한 방식으로 행동하고자 느끼는 주관적 책임(subjective responsibility)과 외부로부터 주어진 행동기준에 따라야 하는 객관적 책임(objective responsibility)으로 나누어지는 것으로 논의되어 왔다. 전자는 사회화, 훈련, 전문가적 기준 등을 통해 관료들의 인품(characteristics)으로 형성되는 것으로 양심·충성심·일체감 등을 포함한다. 후자는 관료들에 대한 불신을 전제로 외재적으로 설정되는 것으로서 법령을 준수할 책임, 조직의 상하계층관계에 대한 책임 등을 포함한다. 주관적 책임은 관료들이 객관적 책임을 지는 데 대한 기반이라고 할 수 있다(김규정, 1997: 848). 정치적 민주주의와 관련하여 논의되는 정부관료제의 책임은 주로 후자의 객관적 책임을 뜻한다.

이들 양 차원의 책임은 상호 배타적이지 않지만(Denhardt, 1993: 144), 일부 학자들은 주관적 책임감을 특히 더 강조한다. Fredrich(1972)와 Mosher(1968)는 오늘날 관료들은 상부의 지시나 관행에 의해서가 아니라 자신들의 기술 전문성이나 국민정서에 대한 이해를 토대로 의사결정을 하는 경우가 많으므로, 관료들 스스로의 책임감 즉 내적 견제(inner check)가 결정적인 변수가 된다고 한다. 하지만 Finer(1972), Lowi(1979) 등의 다른 학자들은 관료들의 개인적 윤리의식에만 의존하여서는 책임성 확보에 한계가 있다고 지적하면서, 객관적 책임 확보를 위한 제도적 장치의 중요성을 상대적으로 더 강조한다. 그러나 객관적 책임 확보에도 정부관료제의 통제 문제와 관련하여 적지 않은 제약과 한계가 있다. 의회나 행정수반이 방대한 규모를 토대로 고도로 전문적이고 복잡한 사회문제를 다루는 정부관료제를 효과적으로 통제한다는 것은 불가능에 가깝기 때문이다 (김규정, 1997: 853).

3) 그러나 이러한 간접적 행정책임 논리에는 한계가 있다. 미국이나 한국과 같이 행정수반이 국민에 의해 직접 선출되는 대통령제 하에서는 의회와 정치행정부(potitical executives)가 별도로 구성되므로, 의회 다수 정파와 정치행정부가 각각 상이한 정당에 의해 장악되어 서로 대립되는 결정을 하는 상황이 발생될 수 있다. 이처럼 이른바 ‘분리된 정부’(divided government)하에서는 정부관료(제)가 어느 쪽을 따르는 것이 민주주의에 부합되는지를 알 수 없다는 문제가 추가적으로 제기될 수 있다. 영국과 일본 등 의원 내각제를 운영하는 국가에서는 의회의 다수 정파가 행정수반과 장관들을 포함한 정치행정부를 구성하여 정부관료제를 직접 통제하지만, 이때의 정치행정부는 의회 다수정파의 정책 정향을 반영하는 것이 되므로 이 같은 문제는 발생되지 않는다.

2) 정부관료제에 대한 통제

정부관료제의 정책활동에는 재량권의 일탈과 남용 위협이 적지 않으므로, 행정통제의 필요성이 크다. 행정통제는 정부관료제의 객관적 책임을 확보하기 위한 수단으로서 정책과정상 정부관료제의 일탈행위를 억제하는 여러 조치를 말한다(이승종, 2000). 정부관료제에 대한 통제에는 아래로부터의 시장통제와 위로부터의 계층적 통제가 가능하지만 어느 것도 효과적이지 못하다(Peters & Savoie, 1994: 422). 전자가 정부관료제 활동의 효율성을 확보하기 위한 관리적 차원의 통제라면, 후자는 정부관료제 활동의 민주적 책임성을 확보하기 위한 정치적 차원의 통제라고 할 수 있다. 대개의 경우 정부관료제에 대한 통제는 양쪽 모두를 목적으로 하지만(정광호, 2005: 302), 보다 중요한 것은 국민대표기관과 선출직 공직자들에 의한 위로부터의 계층적 책임의 확보이다. 정부관료제에 대한 통제는 정부관료제 활동의 민주성을 확보하는 데 그 주된 목적이 있기 때문이다.

민주사회에 있어서 정부관료제의 본래 역할은 국민으로부터 통치를 위임받은 집권세력에 대해 통치에 필요한 중립적인 전문능력을 제공하는 것이라고 할 수 있다. 그러나 현실에 있어서 정부관료제는 나름대로의 이해관계와 가치판단을 토대로 정책과정에 임하므로, 업무에 대한 협신도와 국정운영방향에 대한 협력 수준은 정권의 성격에 따라 차이가 날 수 있다. 정치이념적 스펙트럼이 넓어 좌·우 정권교체가 적지 않게 이루어지는 유럽 국가들에 있어 정부관료제에 대한 통제 문제가 더 큰 관심사가 되는 것은 이 때문이다(양재진, 2003: 265-266).

Wilson(1887)의 정치-행정 이원론이 비현실적인 것으로 판명된 지 오래지만, 많은 학자들은 여전히 위로부터의 민주주의를 실현하기 위해 정부관료제를 통제할 것을 강조한다(Meier, 1993: 144; Behn, 2001: 42). 이는 행정수반의 계선적 명령체제를 통한 통제, 의회의 예산 심의 및 결정 등을 통한 통제를 주로 의미하지만, 의회나 대통령에 의한 감시와 통제는 전문성 부족, 자원부족, 동기결여 등의 현실적 한계가 있어 소기의 성과를 거두기 어렵다(Rourke, 1984; Wilson, 1989; Aberbach, 1990).

정부관료제에 대한 위로부터의 통제의 어려움은 흔히 주인-대리인 이론(principal-agent theory)으로 설명된다. 선출직 공직자들로 구성된 집권세력들과 정부관료제 간의 관계에 이 이론을 적용할 수 있는 것은, 양 측의 목표와 선호가 상이하고, 정보 격차가 현격하기 때문이다. 많은 학자들의 지적대로 양측은 효용극대화를 모색하는 합리적인 존재로서, 정치인들은 재선기회의 극대화를 추구하고 관료들은 예산의 극대화 등을 모색한다. 또한 양 측을 비교할 때 관료들이 정치인들에 비해 정책에 관한 정보와 경험 및 전문성 면에서 비교우위를 점한다. 무엇보다도 정부관료제의 규모가 매우 방대하여 누구도 조직·예산·인력·

규제·기능 등을 세밀히 파악하기 힘들다. 더구나 최근 제3자 정부(third-party government)의 출현으로 정부관료제에 대한 통제는 더욱 어려워지고 있다. 정부의 많은 기능이 외부 계약(contracting out) 등에 의해 이루어짐에 따라 정책집행과 관련하여 문제가 발생할 경우 누가 어느 부분에 대해 책임져야 하는지를 파악하기 힘들기 때문이다(Hague & Harrop, 2004: 303).⁴⁾

이렇듯 양 측 간에 목표의 갈등과 정보의 비대칭성이 존재하고 양 측이 추구하는 목표가 상이한 상황에서, 관료들은 집권세력이 원하는 대로 움직이지 않을 수 있는 것이다(Waterman & Meier, 1998). 정부관료제가 정책과정에서 자율권을 행사하는 수준만큼 선거와 정책 내용간의 연결고리는 약화된다. 이는 선거가 더 이상 시민들의 정책선호(policy preferences)를 정치체제에 전달하여 정책과정에 반영하는 효과적인 장치가 되지 못하고, 단지 정치권력에 정통성을 부여하는 수단으로 전락될 수 있음을 의미한다(Krislov & Rosenbloom, 1981: 14-16).⁵⁾

III. 정부관료제의 책임과 통제 확보방안

1. 접근의 기본 구도

정부관료제에 대한 위로부터의 통제가 어렵다는 인식이 확산되면서 정부관료제의 구성과 활동에서 직·간접적으로 민주성을 확보하려는 논리와 방안들이 강구되어 왔다. 이하에서는 정부관료제의 책임과 통제를 확보하기 위한 기존 방안들의 가능성과 한계에 대해 검토한다.

정부관료제와 민주주의간의 조화를 추구하는 접근은 크게 두 범주로 나눌 수 있다(그림 1 참조). 이들 접근은 공히 정부관료제의 실체인 관료들을 스스로의 이익을 추구하는 행위자로 전제한다. 앞서 여러 이론에서 가정하듯이, 관료들도 자신의 이익을 추구하는 행위자로 보고 해결책을 모색하는 것이 이들 접근의

4) 민간위탁에 대한 보다 자세한 논의는 다음 장을 참조.

5) 미국 의회의 경우도 정보의 부족 등으로 이를 통제장치를 제대로 활용하지 못하고 있다(박찬우, 1995). 미국 의회는 정부관료제와의 결탁으로 정부관료제를 동지로 인식하는 탓에 통제하려는 의지가 강하지 못하다는 약점도 안고 있다. 미국의 대통령도 정부관료제에 대한 통제 장치로서 정무직 공무원의 임명권, 예산관리청과 같은 막료조직, 행정조직 개편권, 예산권 등을 가지고 있으나 역시 시간과 정보의 부족, 의지 부족 등으로 이를 통제장치를 제대로 활용하지 못한다고 한다(Meier, 1993: 147-186). 반면, 정부관료제를 통제하기 어렵다는 이 같은 시각에 대한 반박도 존재한다. 예컨대 Kaufman(1981)은 많은 관료들이 선출직 공직자들의 강력한 통제 때문에 업무수행에 있어 자율성을 침해받으며, 오늘날의 정보화 사회에서 행정기관이나 관료들만이 정책 과정상의 전문성을 독점한다는 주장도 현실과 거리가 멀다고 지적한다.

공통점이라고 할 수 있다. 이하에서 살펴볼 두 접근 중 하나는 정부 관료들의 자기이익 추구활동과 재량을 허용하되 그것이 사회전체의 집합적 이익에 기여할 수 있도록 함으로써, 나머지 한 접근은 정부 관료들의 자기이익 추구활동과 재량을 제한함으로써, 정부관료제와 민주주의 간의 조화를 폐한다. 앞의 접근은 다시 정부관료제의 구성과 대표성의 조화를 모색하는 것과 정부관료제의 문제 해결 능력과 책임성의 조화를 추구하는 것으로 구분될 수 있다.⁶⁾ 물론 이러한 구분은 상대적인 것이다. 어느 접근도 정부관료들의 자기 이익추구를 정면으로 허용하거나 전적으로 금한다고 할 수 없기 때문이다.

본 연구가 제시하는 기본적 접근 구도(그림 1)는 현실 세계에 이미 적용되고 있는 여러 방안들을 공공선택론, 다원주의이론, 관료정치론, 신공공관리론에 기초하여 재구성한 것이다(Dunleavy & O'Leary, 1987; Osborne & Gaebler, 1992). 이를 부연 설명하면, 첫째 관료들이 자기이익과 재량을 추구한다는 전제는 여러 이론의 공통분모이다. 둘째, 관료제 구성과 운영의 대표성을 지향하는 접근(인적구성, 조직편제, 시민참여)은 사회세력들과 행정기관들 및 관료들 간의 상호 견제를 유도하는 것으로서, 다원주의이론 및 관료정치론과 관련이 깊다. 셋째, 성과주의와 민간위탁은 공공부문에 시장 경쟁의 원리를 도입하려는 신공공관리론 및 공공선택론에서 도출된 것이다. 마지막으로 관련 법규의 정교화와 엽관인사의 활성화는 관료들의 행태에 제약을 강화하는 것으로서, 관료들의 재량행위를 제한하려는 다원주의이론과 공공선택론에서 근거를 찾을 수 있다. 이상의 접근을 좀 더 자세히 기술하면 다음과 같다.

우선, 정부관료제의 구성과 대표성의 조화를 지향하는 접근은 관료제의 인적·조직적 구성에서 대표성을 확보함으로써 그들 활동의 최종적 결과가 민주주의적 가치에 부응할 수 있도록 하는 방안이다. 이 접근법은 민주적인 사회는 필연적으로 다양한 세력들로 구성되어 있고, 이들 세력 간의 공정한 경쟁으로부터 귀결된 결과의 정당성을 인정한다는 전제하에, 이러한 다원사회的基本을 정부관료제의 운영에 반영한 것이다. 여기에는 ① 관료제의 인적 구성을 통해 대표성을 확보하는 방안, ② 행정조직의 편제를 통해 대표성을 확보하는 방안, ③ 시민참여를 통해 대표성을 확보하는 방안이 포함된다.

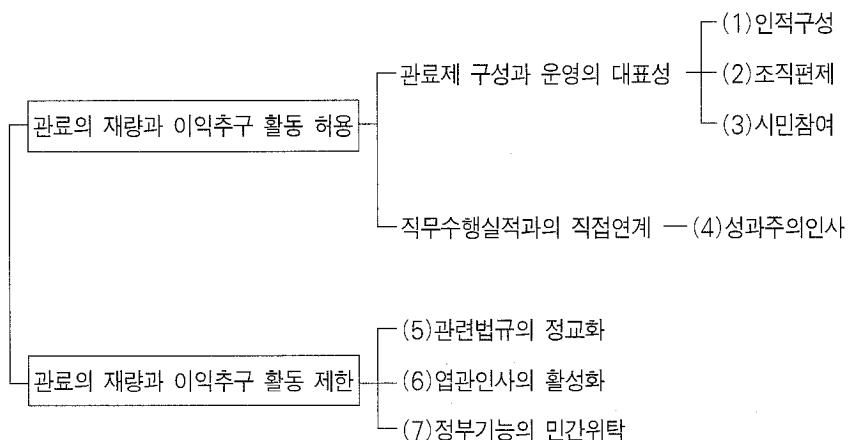
다음, 조직성과와 연계하는 접근은 정부관료제가 인적 구성과 조직편제 측면에서 대표성을 결여하고 있더라도, 자기 이익을 추구하는 ‘대리인’인 관료들의 활동이 결국에는 ‘주인’인 집권세력의 요구와 이익에 부합될 수 있도록 만드는 것이다. 구체적인 방안으로는 성과급여제 등 성과주의 인사제도를 들 수 있다. 이는 관료들의 직무수행실적을 그들이 갈망하는 급여상승이나 승진 등과 직접

6) 이익추구와 재량이 반드시 논리적인 등치관계에 있는 것은 아니지만, 재량이 이익추구의 가능성과 위험을 높인다는 전제에서 유사 분류기준으로 삼았다.

연계시킴으로써 ‘주인’과 ‘대리인’의 이익이 같은 방향으로 향하도록 의도하고 있다.

끝으로, 자기이익을 추구하는 관료들의 재량행위를 제한하는 접근에는 세 가지 방안이 가능하다. 첫째, 각종 법규·지침의 내용을 세밀하게 작성하여 관료들이 이를 준수토록 하는 방안이다. 둘째, 행정기관의 최상위직에 엽관제(spoils system)에 의해 정치적으로 임명하는 정무직 공무원(polynomial appointees)의 수를 늘임으로써 관료들을 통제하는 방안이다. 셋째, 행정기관이 기왕에 수행하던 기능 중 상당 부분을民間에 위탁하여 수행토록 하는 방안이다. 이 경우 행정기관과 관료의 역할은民間위탁사업을 관리하는데 그치며, 이 관리에 있어서도 매뉴얼을 정교화 함으로써 그들의 자의적 개입을 극소화하고자 한다.

〈그림 1〉 정부관료제의 책임과 통제 확보를 위한 접근 구도



2. 구체적 접근 방안

1) 관료제의 인적 구성을 통한 대표성 확보

인적 구성의 대표성(representation by personnel)은 관료들을 사회의 인구 분포와 다양한 사회적 배경을 반영하도록 충원함으로써 정부관료제를 대표성 있는 정치제도로 변신시키려는 접근방안이다. 여기서 대표성은 사회적 특성과 구성원의 가치관이라는 측면에서의 대표성을 말하다. 이른바 대표관료제(representative bureaucracy) 개념을 처음 소개한 Kingsley(1944)는 이러한 측면을 특히 강조하면서, 행정기관의 관료들을 일반국민의 인구학적 특성을 반영하도록 구성할 수 있다면, 행정기관의 결정 사항이 국민의 선호와 요구에 균접할 것으로 보았다. 이는 인적 구성 면에서 다양한 사회세력을 고루 끌어들여 상호견제하게 하는 대

중통제 방식을 정부관료제에 내장시킴으로써 정책과정과 행정의 민주주의를 실현하려는 시도라고 할 수 있다(오석홍, 1999: 266).

그러나 대표관료제의 전제에 대해서는 관료들이 자신들의 본래의 사회적 배경에서 연유된 가치관과 태도를 공조직 내에서 그대로 유지할 수 있느냐의 의문이 제기될 수 있다(Krislov & Rosenbloom, 1981: 23). 이는 정부관료제의 구성에 있어서의 인구학적인 소극적 대표성(passive representation)이 정부관료제의 의사결정에 출신 집단별 의사와 이익이 실제로 반영되는 적극적 대표성(active representation)으로 전환될 수 있느냐의 문제라고 할 수 있다. 그 동안 양자 간의 연관성을 경험적으로 평가하려는 연구 노력이 적지 않게 이루어져 왔다. 예를 들면 흑인경찰과 백인경찰이 소수민족 시민을 대함에 있어서 태도의 차이를 보이는지, 유색인 의사가 유색인 환자에 대해 심정적으로 공감하는 경우가 더 많은지 등에 관한 연구가 그것들이다. 하지만 이들 연구가 일관된 결과를 내놓지 못하고 있어, 적극적 대표성의 실현성 여부는 여전히 논쟁대상으로 남아 있다(Shafritz, 1998: 1958-1960).

공무원들이 업무수행에 있어서 자신들과 출신 배경을 같이하는 사람들의 입장과 이익을 적극적으로 옹호하는 적극적 대표성을 실현하기 어려운 것은 정부관료제 내의 사회화 과정 등이 관료들의 본래 가치관을 변질시킬 수 있기 때문이다(Thompson, 1976). 이로 인해 현실에서 관료들은 자신들이 본래 속한 인구학적 집단의 이익보다 소속 행정기관이나 전문가 집단의 입장과 이익을 우선시하는 경향을 보이기 쉽다(Denhardt, 1993: 151).

한편, 대표관료제는 능력과 자격을 기준으로 공무원을 임용하는 실적제(merit system)와의 관계에서도 문제를 낳을 수 있다. 대표관료제의 실천 수단 가운데 여성이나 소수집단을 위한 모집망 확대, 채용시험의 타당성 제고, 교육훈련기회의 확대, 각종 인사 조치에서의 차별금지와 같은 부드러운 방안은 실적제를 보완하거나 수정하는 성격을 지니지만, 비례적 대표성을 강제적으로 확보하는 임용할당제와 같은 강경한 방안은 실적제의 원리와 정면으로 충돌하게 된다(오석홍, 1999: 266). 이러한 방안을 수반하는 대표관료제는 공직수행의 전문성과 합리성을 저해할 수 있을 뿐만 아니라, 실적제를 적용하였더라면 임용될 수 있는 사람들을 희생시키는 이른바 역차별(reverse discrimination)의 문제를 야기할 수 있다. 뿐만 아니라 사회 인적 구성을 토대로 임용되는 관료의 비율이 어느 수준일 때 정부관료제 활동의 민주성과 전문성 간에 균형이 유지될 수 있는지에 대한 해답은 아직 없다.

요컨대 대표관료제는 일반시민들의 구성과 유사하게 관료들을 구성함으로써 정부관료제가 대표기관으로서의 성격을 띠게 되고 일반시민과의 연결고리가 강화된다는 것을 전제로 하지만, 사회학적 대표성(sociological representation)이 정

치적 대응성(polynomial responsiveness)과 일치하느냐의 문제, 사회적 형평성과 능률성간의 적절한 균형문제 등의 해결과제를 안고 있다(Pitkin, 1967; Koven, 1994: 86). 이러한 여러 우려와 의문이 해소되지 않고 있지만, 관료들 특히 고위관료들의 구성에 있어서 대표성 증진은 그 자체가 민주적 가치에 부합될 뿐만 아니라 관료들의 정책 시각을 확대시킬 수 있다는 인식에 힘입어 현재 대표관료제는 인사행정의 주요 제도의 하나로 자리 잡고 있다.

2) 행정조직의 편제를 통한 대표성 확보

행정조직 편제를 통한 대표성(representation by administrative organizations)은 정부관료제의 조직구조와 임무를 통해 정치공동체의 다양한 이익과 사회세력을 대표하도록 하려는 접근방안이다. 이러한 접근은 농림·노동·교육 등 사회 각 부문을 대표하는 행정 각 부처의 명칭에서도 나타나 있듯이 현실 세계에 이미 상당 부분 구현되고 있다(Krislov & Rosenbloom, 1981: 75). 많은 국가의 행정기관들이 다원주의적 사회의 경쟁하는 여러 세력들의 이익을 반영하는 정치적 기능을 지닌 텁에, Seidman(1970: 13)은 행정부의 구조는 사회의 축소판이라고 지적하였다. 행정조직 편제의 대표성은 정부관료제의 정책과정에 사회의 다양한 세력들을 광범위하게 반영시킬 수 있다는 장점을 내포한다. 관료정치(bureaucratic politics) 이론은 이러한 관료제적 분산이 기관들 간에 상호 경쟁과 제도화된 갈등을 유발시킴으로써 관료권 행사를 제약하는 내부장치가 될 수 있음을 지적한다(Yates, 1982: 71-88; Fesler & Kettle, 1991: 90-94). 상이한 시각과 이해관계를 지닌 다수 행정기관과 소속관료들이 분산된 관료제적 구조 속에서 기능하면서 정책결정과정상 상호 갈등을 빚고 경합하게 되는 현실이 관료정치의 핵심 내용인 것이다(Allison, 1971; Smith et al., 1993: 583).

그러나 다수 행정기관들이 특정 정책영역에 중첩적으로 연루되어 상호 경쟁할 경우 과다 서비스나 중복 규제를 초래하여 인력과 예산의 낭비를 가져 올 수 있다. 특히 이를 기관이 복합적인 성격의 정책 사안들을 다룸에 있어 균형감각과 종합적인 시각이 결여된 채 힘겨루기를 한다면, Pressman & Wildavsky(1973)가 정책집행과정과 관련하여 지적한 이른바 ‘합동행위의 복잡성’(complexity of joint action)으로 인한 정책과정의 지연과 혼란을 피하기 어렵다. 또한 개별 기관의 책임을 모호하게 함으로써 국민대표 기관들과 선출직 공직자들에 의한 통제를 어렵게 만든다. 뿐만 아니라 부처 간에 이익대변 구도의 골이 깊게 형성될수록 부처 간의 협력이 점점 더 어려워지는 결과를 낳게 된다(Allison, 1972; 이달곤, 2000).

이러한 역기능에도 불구하고 다원주의적 조직편성이 정부관료제의 사회이익 대표성을 제고시킨다는 점은 부인하기 어렵다(Krislov & Rosenbloom, 1981: 83).

Long(1965: 17-18)은 정부관료제에 의한 이러한 대표성이 의회의 대표성과 비교하여 결코 뒤지지 않는다고 주장한다. 정부관료제의 조직구성과 임무에 의거한 대표성 확보는 Janowitz 등(1977)에 의해 개발된 민주적 균형이론(theory of democratic balance)과 맥을 같이 한다. 민주적 균형이론은 민주주의는 다양한 집단들, 정당들, 후보자들 간의 끊임없는 경쟁을 통해 어느 누구도 정치체제의 모든 이슈 영역들을 지배하지 못하도록 할 때 보장된다는 이론이다. 이 이론에 의하면 정부관료제는 정치체제에서 단일의 지배세력이 되지 못하도록 구성되어야 하며, 이를 위한 가장 효과적인 방법은 정부관료제 내에 경쟁의 원리를 제도화시키는 것이다. 즉 행정기관들 간에 그리고 프로그램들 간에 경쟁을 유발시켜 정부관료제 내부에 관료적 권력에 대한 강력한 상호 견제가 이루어지도록 하는 것이다(Krislov & Rosenbloom, 1981: 18).

정부관료제의 다원주의적 조직편성은 사회 여러 관련 이익집단들에 의해 타협·조정된 의견을 추상적인 국민들의 의견이 실체화된 것으로 간주하는 다원주의론자들의 주장에 근거한 것이다(정정길, 2000: 232). 다원주의적 민주주의(pluralist democracy) 이론에 의하면, 정부관료제 혹은 행정기관은 ① 권력의 중심이 여러 기관(혹은 부서)에 분산되도록 구성되고, ② 다양한 이익집단들 특히 소수집단(minority interests)에게 스스로의 이익을 표출할 수 있는 접근 기회를 다수 제공하고, ③ 조직 내적으로 분권화와 경쟁의 요소들을 내포하고, ④ 개방적이면서 참여의 범위를 확대하고, ⑤ 기능 수행에 있어 협상지향적인 정향을 강화하는 방향으로 변신해 나갈 때, 어느 정도 민주제도로서 인정받게 된다. 정부관료제에 대한 이러한 다원주의적 주문은 정부관료제의 권력에 대한 의혹에서 비롯된 것이라고 할 수 있다(Yates, 1982: 13). 그러나 이러한 주문에 대해서는 정부관료제의 합리적이고도 가치중립적인 의사결정이 저해 받게 된다거나, 정부관료제의 이익조정 기능에 대한 통제는 시민의 이익을 대표하는 선출직 공직자들에 의해 이루어져야 한다는 반론이 제기되고 있다(Yates, 1982: 20-30).

3) 시민참여를 통한 대표성 확보

시민참여를 통한 대표성(representation through citizen participation)은 정부관료제의 주요 결정과정에 시민을 직접 참여시킴으로써 민주행정의 이념을 실현하려는 접근방안이다(Van Styke et al., 2005). 여기서의 시민은 공동체의식을 지닌 일반시민으로서 특수 이익을 대변하는 사람들과 구분된다. 이들은 이익집단의 구성원이 아님은 물론이고, 자신의 요구만을 강하게 주장하는 고객도 아니다. 이러한 성격의 일반시민이 정부관료제의 정책과정에 참여하게 되면 직접민주주의 이념이 실현 가능하다는 것이다. 문제는 일반시민에게는 많은 시간과 노력을 들여 정부관료제의 정책과정에 참여할 동기가 없는 점이다. 일부 혁신적인 시민

이 있을 수 있겠지만, 이들은 대부분 시간과 경제적 여유가 있는 중상층 사람들일 것이고, 따라서 사회적 하층의 입장과 이익을 대표하기 어려울 것이다(정정길, 2000: 231).

정부관료제가 주도하는 정책결정과 집행에 있어서는 사회적 하층(lower-class)에 속하는 사람들의 참여가 오히려 더 큰 의미를 지닐 수 있다. 이들이야말로 정부관료제를 불신하고 정부관료제와의 관계에서 소외되기 쉽기 때문이다. 이는 정부관료제가 중간계층의 가치와 이익을 과도하게 대표하기 때문일 수도 있겠지만, 하층에 속하는 사람들이 관료적 구조와 규범에 익숙하지 않은 데도 그 원인이 있을 수 있다.⁷⁾ 하층 사람들의 이러한 부적응은 정책집행상의 어려움을 초래하기도 한다. 예컨대 저소득층에 도움을 주기 위한 정부 프로그램들은 해당 수혜자들의 무관심과 비협조로 소기의 성과를 거두지 못하는 경우가 많다(Krislov & Rosenbloom, 1981: 160-161).

시민참여에는 관료조직 내부의 타성이나 전문가들의 거부감과 같은 장애요인들도 작용할 수 있지만(McSwite, 1997), 정보기술의 혁신 등으로 정부와 정책정보에 대한 시민들의 접근이 날로 용이해지고 있는 현실로 미루어 볼 때 앞으로 시민참여가 활성화될 수 있는 가능성은 매우 크다(Vigoda, 2000; Thomas & Streib, 2005).

이 밖에도, 최근에는 정부관료제의 업무수행 과정을 통해 정부관료제의 역할과 기능에 민주성을 부여하려는 논리가 새롭게 등장하였다. 이는 이른바 고객지향적 행정을 말하는 것으로, 행정기관과 관료들이 주로 정책집행 과정에서 고객들의 다양한 요구를 충족시키고 고객에게 만족을 줄 수 있는 좋은 서비스를 제공함으로써 정부관료제의 민주성이 제고될 수 있다는 논리이다(정정길, 2000: 230). 그러나 행정서비스 전달체계 향상을 통한 고객과의 관계(customer relations) 개선에 초점을 맞춘 이러한 접근에 대해서는 정부관료제에 의한 정책활동의 민주성 제고를 위한 본질적인 접근이 되지 못한다는 비판이 가해지고 있다(박천오, 1997).

전체적으로 시민참여를 통해 정부관료제 의사결정에 대표성을 부여하려는 시도는 시간과 비용 등 각종 비용을 유발시켜 정책과정의 능률성을 저해하거나, 다수 시민들이 무관심한 가운데 이익집단과 직접적 이해당사자들만 참여함으로써 일반시민의 보편적 이익을 해칠 수 있는 위험을 수반한다(Peters, 2000;

7) 사회적 하층에 해당하는 사람들과 달리 중간계층 사람들은 스스로의 이익을 위해 관료적 규칙 등을 어떻게 이용할 것인지를 잘 알고 있는 것이 일반적이다. 더구나 중간계층 사람들은 물인격적인 맥락(an impersonal context) 속에서 타인들과 관계를 맺는 데 비해, 하층 사람들은 사적인 성격(personal manner)의 관계를 맺는다. 이 또한 하층 사람들이 관료제 체제의 작동방식과 상황을 제대로 인식하지 못하는 이유 중의 하나이다(Sjoberg, et al., 1972).

Callahan, 1999).

4) 성과주의 인사

성과주의 인사는 관료들의 자기이익 추구활동이 선출적 공직자들의 정책실현에 기여하도록 유도함으로써 책임성을 확보하고자 하는 접근방안으로서 주로 성과급제도로 대표된다. 인사행정에 있어서 성과주의는 목표의 실현과 결과를 중시하는 대신 절차와 수단에 의한 목표대치를 배격하는 산출중심적 관리를 뜻한다(오석홍, 2005: 60). 성과주의는 관료들의 업무와 활동을 평가함에 있어서 조직전체의 임무완수나 정책의 구체적 실현 등을 강조함으로써, 관료들이 우수한 성과를 내고 그에 따라 상대적으로 높은 수준의 급여를 받거나 승진하려고 노력하는 활동의 자연스러운 결과로서 집권층의 정책추진이 강화될 수 있게 한다(Hood, 1986: 114-115).⁸⁾ 즉 성과주의 인사제도는 보수와 승진을 정책지향적인 직무수행실적과 결부시킴으로써 관료들에게 집권층의 정책실현에 협력도록 동기를 부여하는 제도적 장치라고 할 수 있다. 관료들의 입장에서 본다면 집권층의 정책추진에 공헌하는 것이 곧 보수증대와 승진이라는 스스로의 효용을 극대화 하는 길인 것이다.

현재 뉴질랜드, 영국, 캐나다, 호주 등 세계 각국은 신공공관리론에 토대를 둔 정부혁신의 흐름 속에서 관료들을 통제하고 정부의 경쟁력을 향상시키려는 두 가지 목적에서 공공부문에 직무성과계약제도 등 성과주의 인사관리를 광범위하게 확대 적용하고 있다(Christensen & Legreid, 2003; Ingraham, 1997; Hood, 1990). 이들 국가에서 공히 고위공무원단제도를 도입하고 있는 이면에는 비협조적이거나 성과가 낮은 고위공무원을 해직할 수 있는 권한을 정무직 공직자들에게 부여하고, 고위공직을 개방하여 민간인의 진입이 가능토록 함으로써, 고위공무원들에 대한 통제를 강화하려는 정치적 목적이 포함되어 있다(Huddleston, 1991: 178-184; Durant, 2003: 1089).

이러한 접근은 정치적 책임성보다는 관료제적 또는 관리적 책임성을 강조하는데 그 주된 특징이 있다(Hughes, 2003: 246-254; Hood, 1994: 129-132). 우리나라의 경우도 2006년부터 4급 이상 국가직 공무원 및 고위공무원단 소속 공무원들은 의무적으로 성과계약 평가를 받게 하고 있다. 직무성과계약제는 통상 장·차관 등 조직의 책임자와 실국장, 과장 간에 성과목표와 지표에 대해 공식적인 성과계약을 체결하고, 계약의 이행도를 평가하여 인사와 보수 등에 반영하는 인사관리시스템을 말한다(중앙인사위원회 내부자료, 2006). 이러한 직무성과계약제

8) 이러한 성과주의에 입각한 성과급(pay-for-performance)은 직무수행의 실적을 결정기준으로 삼는 보수로서, 기초적인 보수(base pay) 위에 추가하여 지급하는 보수를 말한다(오석홍, 2005: 60).

는 폐평가자인 관리자들에게 업무에 대한 긴장감을 가지게 하고 정무직 공직자들에 정책방향 및 집권층의 의도에 주의를 기울이게 만드는 효과를 거둘 수 있다.

〈표 1〉 외국의 성과계약제도 운영 실태

구분	영국	캐나다	호주	뉴질랜드
계약 당사자	장관/고위공무원단 (SCS)간	장관/고위공무원단 (Executive Group)간	인사처 처장 /고위공무원단간	장관/차관/고위공무원단간
계약내용	업무목표, 수행방법, 평가방법 등	핵심/지속 수행과제, 성과지표 등	직무기술서, 성과책임, 성과표준 등	단위기간내 달성할 기대성과
결과활동	성과상여금 지급 등	기본급/성과급 등에 반영	보수와 인사 평가에 반영	인사, 성과급 등에 반영

출처: 중앙인사위원회 내부 자료(2006)

전체적으로 성과주의 인사관리는 관료들의 업무와 활동을 평가함에 있어서 조직전체의 임무완수나 정책의 구체적 실현 등을 강조하므로, 관료들의 재량과 자의적 행태를 정책목표의 추진으로 유도하는 유용한 수단이 될 수 있다. 그러나 성과주의는 명확한 성과지향적 목표가 설정되고 그에 대한 직무수행실적이 측정될 수 있을 때 효과적으로 적용될 수 있는 것인데, 정부조직에 있어서는 이에 대한 객관적인 측정과 계량화가 어려운 경우가 많으며 조직임무완수나 정책 추진 성과에 대한 개인별 기여도를 구분하기 곤란하다는 한계가 있다(오석홍, 2005: 433-434).

뿐만 아니라 평가지표는 원래 성과를 측정하기 위한 수단적 의의를 지닌 것 이지만, 평가의 대상이 되는 관료들은 평가지표 그 자체를 활동의 목표로 삼을 수 있다. 따라서 그들은 성과평가를 통해서 궁극적 가치 - 공익의 증진, 책임성의 제고 - 를 추구하기보다 자신들의 행위동기 즉 급여의 증대에 도움이 되는 활동에 주력할 수 있고, 이는 공익의 증진이나 책임성의 제고와는 거리가 먼 결과를 가져 올 수 있다.

5) 관련 법규의 정교화

이는 관료들의 재량과 자율, 이익추구 등을 제한하기 위해 관련 법규의 내용을 정교화 하는 접근방안이다. 이와 관련하여 Lowi(1979)는 정부관료제가 정책 과정상 너무 많은 재량권을 가짐으로써 정책의 공식성과 방향성을 저해한다고 지적하면서, 입법부가 보다 세밀한 법규를 제정하고자 노력함으로써 집행과정에서의 관료제의 재량과 협상 범위를 축소시킬 수 있다고 주장한다. Lowi의 이러한 주장은 행정에 대한 정치의 우선 내지 우월성을 전제로 정치가 행정을 통제

해야 한다는 논리를 강조하는 정치행정이원론적 입장을 재천명하는 것이라고 할 수 있다.

그러나 오늘날과 같이 복잡·다기한 현대사회에서 입법부가 법의 내용을 관료제의 재량행위를 대폭 제한할 수 있을 만큼 정교하게 구축하는 것은 실질적으로 기대하기 어렵다. 입법부가 전문성과 정보의 한계를 극복하기 어려울 뿐만 아니라, 법의 내용이 구체적일수록 현실의 상황변화에 따라 이를 빈번히 수정하여야 하는 정치적 부담을 감당하기 벅차기 때문이다. 뿐만 아니라 다수 학자들은 정책입안 단계에서는 새로운 정책수단이 어떤 효과를 야기할지 결과 예측이 불확실하므로 관료들이 정책집행 과정에서 정책내용을 상황에 부합되게 구체화하고 지속적으로 재조정할 수 있는 재량을 가지도록 법의 내용을 추상적이고 개략적으로 규정하여야 한다는 점을 강조한다(Elmore, 1980; Ham & Hill, 1993). 법규의 내용을 세부적으로 규정함으로써 현실에 존재할 수 있는 예외적인 상황을 인정하지 않을 경우, 자칫 법 자체의 정당성과 현실적 타당성에 대한 의문이 제기될 우려마저 없지 않다(Hood, 1986: 20-22).

정부관료제에 대한 행동지침을 정교화하기 어렵다는 점은 일선관료들(street-level bureaucrats)의 정책집행 현장에서 보다 분명해진다. 여기서 일선관료들은 일반 시민과 직접적으로 접촉하며, 직무수행에 있어서 상당한 재량권을 가진 현장근무 공무원들을 말한다(조일홍, 1996: 171). 일선관료들은 업무수행과 관련하여 조직계층 구조상 상위에 위치한 중상위층 관료들의 통제를 받아야 하지만, 다른 하위직 공무원들과 달리 직무의 자율성이 광범위하다. 일선관료들의 경우 집행현장에서 당면하는 상황과 접촉하는 고객의 다양성으로 말미암아 업무수행의 표준화가 어려워 재량적 판단이 불가피하기 때문이다(Lipsky, 1980).

법규나 지시가 아무리 정교하여도 일선관료들이 집행현장에서 취해야 할 조치 모두를 획일적으로 규정하기란 불가능한 것이다. 일선관료들이 행사하는 재량권에는, 추상적이고 일반적인 정책지침이나 정책내용을 현실에 맞게 구체화시켜서 적용하기 위한 재량권, 구체적인 정책내용이나 지침이 현실에 맞지 않는 경우 광범위하게 예외를 인정할 수 있는 재량권, 현장에서 예상하지 못했던 사태가 발생할 경우에 대비한 재량권 등이 있다(정정길, 2003: 707).

일선관료들은 이러한 재량권 행사를 통해 정책에 입각한 편의과 제재의 적용을 실제로 결정짓는 관계로 현실정책(real policy)의 궁극적 결정자라고도 할 수 있다(Palumbo & Maynard-Moody, 1991: 123). 정책은 일선관료들에 의한 해석의 프리즘을 통해 여파되는 과정을 거쳐 실행되는 것이 보통이다.

일선관료들의 재량이 문제가 되는 것은 일선관료들이 우월한 입장에서 행동하고 고객들은 종속적 입장에서 이들의 임의적 처분에 따르는 경우가 많아, 일선관료들은 고객과의 관계에 있어서 자기이익 중심적 행태나 목표대치(goal

displacement)와 같은 행정편의적 행태와 병리현상을 보인다는 데 있다(Lipsky, 1980). 더 큰 문제는 이들이 상급자들의 직접적 감독이 물리적으로 불가능한 원거리에서 고객에 대한 서비스나 제재와 관련된 의사결정을 한다는 사실이다. 최근 컴퓨터화된 관리체계에 힘입어 일선관료들에 대한 관리적 통제력이 증대되고는 있지만 여기에도 일정한 한계가 있다(Palumbo & Maynard-Moody, 1991: 123).

6) 엽관인사의 강화

오늘날 엽관인사는 행정수반이 책임정치의 구현을 위해 상위직에 자신과 신념이 갖거나 자신이 신뢰할 수 있는 사람을 정치적으로 임용하는 형식으로 운영된다. 엽관인사의 강화는 이런 식으로 임명하는 정무직 공무원들의 수를 증대 시킴으로써 행정기관과 관료들을 장악하려는 접근방식이다. 정무직 공무원들은 자신을 임용한 집권 정치인의 정책이념이나 정책방향에 충실하고자 한다. 그것이 자신을 임용한 정권이 다음 선거에서 승리할 수 있게 하고 자신의 기득권을 유지할 수 있는 길이기 때문이다. 따라서 엽관인사의 핵심적 요소는 정치적인 ‘주인’인 정권의 명운과 정무직 공무원의 임기 또는 보직을 연계시키는 것이라고 할 수 있다(Hood, 1986: 112).

선출직 공직자 - 특히 대통령제하의 대통령, 의원내각제하의 수상/장관 등 - 의 입장에서는 자신에게 전달되는 정보의 원천이 직업 관료들에 국한될 경우, 정보협착(information impactedness)⁹⁾으로 인해 부하 관료들에 대한 통제를 수행하는데 있어 제한을 받을 수 있다. 이 경우 정무직(또는 별정직) 공무원은 경력직 관료들과는 구분되는 또 하나의 정보 원천이 됨으로써 관료들에 대한 집권 층의 권력을 증대시키고 통제력을 높이는 기능을 수행할 수 있다(Hague & Harrop, 2004: 299-300).

그러나 정무직 공무원들은 주로 정치적 이유에서 임용되는 관계로 사회적 배경이 다양한 반면, 해당 정책영역에 관한 전문지식이 부족하거나 자신들이 이끌 행정기관과 관련된 경험을 갖추지 못한 경우가 많아 관료들을 제대로 통제하기 어렵다(Palumbo & Maynard-Moody, 1991: 110; 박경효, 2005). 뿐만 아니라 미국에서 보듯이 정무직 공무원의 수를 늘일 경우 관료들의 반발을 불러일으킬 위험이 크다(Durant, 1990). 독일이나 핀란드에서처럼 장관에게 더 많은 개인 보좌관들(personal advisory staff)을 제공함으로서 직업관료들에 대한 통제력을 강화하려는 시도는 어느 정도 효과를 거둘 수 있겠으나 보좌관들 스스로에 대한 책임

9) 정보협착은 ‘주인’(master or principal)이 ‘대리인’(agent) 또는 ‘수하’(servant)의 행태를 평가·통제하는데 필요한 정보가 평가·통제를 받아야 할 대리인(수하)으로부터 나오는 상황을 말한다(Hood, 1986: 106).

문제를 수반하게 된다(Hague & Harrop, 2004: 299-300).¹⁰⁾

게다가 정무직 공무원의 재임기간은 대부분 매우 짧아 선진국에서도 이들의 재임기간은 평균 2-3년을 넘는 경우가 드물다(Stillman, 1992: 156). 때문에 Heclo (1977)는 이들을 ‘정치적 철새’라고 부른다. 철새처럼 잠시 머물다 떠나는 일과성이 이들의 신분상 특징이라는 것이다. 정무직 공무원들이 안고 있는 시간적 제약은 행정기관에 대한 그들의 통제력을 특히 더 감소시킨다. 정무직 공무원들은 짧은 재임기간으로 인해 임용되는 순간부터 레임 덕(lame ducks)¹¹⁾ 된다고 한다. 때문에 정무직 공무원의 정책방향에 동의하지 않는 관료들은 그가 떠나기만을 기다리면 되며, 그 기간은 그리 길지 않는 것이 보통이다(Palumbo & Maynard-Moody, 1991: 112).

이렇게 볼 때 엽관인사를 강화함으로써 행정기관과 관료들을 통제하고 그들의 대응성을 증진시키기는 쉽지 않다고 할 수 있다. 뿐만 아니라 정치적 임용의 중대는 정부관료제가 수행하는 정책·행정업무의 능률성과 효과성을 저해하는 부작용을 가져 올 수 있다(Pfiffner, 1987). 대표관료제의 경우와 마찬가지로 여기서도 정치적으로 임용되는 정무직 공무원의 비율이 직업관료들과 비교하여 어느 수준일 때 정부관료제 활동의 대응성과 능률성이 균형을 이룰 수 있는지에 대한 해답은 아직 제시되지 않고 있다.

7) 정부기능의 민간위탁

관료의 자기이익 추구활동을 상당부분 제한할 수 있는 또 하나의 방안은 정부가 수행하던 기능을 민간에 위탁하는 접근방안이다(Mintro, 2003). 민간위탁(contracting out, outsourcing)이란 공공서비스의 생산과 공급을 정부 또는 공공부문이 직접 수행하지 않고 민간부문에 맡기는 것을 말한다. 민간위탁은 공공서비스 공급의 민영화 전략 가운데 가장 널리 사용되는 방법으로서, 서비스 공급의 세 가지 요소 - 서비스의 공급결정, 서비스의 생산, 서비스의 대가지불(재정부담) - 중 서비스의 공급결정과 대가지불은 정부가 담당하고 서비스의 생산만을 민간부문이 담당하는 방법이다.¹¹⁾ 바꿔 말해, 민간위탁은 정부가 최종적인 관리책임과 비용부담을 보유하면서 재화나 서비스의 생산·공급기능을 민간부문에 맡기는 것이다(서정섭, 2001: 36-37). 민간위탁은 관료행위의 재량범위를 크게 제약함으로써 관료제 통제의 의의를 지니지만, 다음과 같은 조건이 갖추어지지 않

10) 이와 유사한 맥락에서, 노무현정부가 장관을 보좌하는 별정직 정책보좌관제도를 도입한 것은 이러한 엽관인사의 긍정적 측면을 기대한 것이라고 하겠다.

11) 민간위탁은 정부가 무엇을 언제·어떻게 공급하는가에 대한 결정권을 가지고 있으면서 민간의 혜력을 이용하는 방법으로서, 공급주체의 변동이라는 점에서는 민영화와 같지만 재화·서비스를 구입하는 쪽이 소비자가 아니라 정부라는 점에서 차이가 있다.

으면 책임성과 능률성의 증진이라는 궁극적 취지를 달성하기 힘들다(Williamson, 1975).

먼저, 수행되어야 할 과제와 관련하여 불확실성 또는 복잡성의 정도가 과도하게 높지 않아야 한다. 정부관료제가 아니라 민간위탁을 통해서 특정 기능을 수행할 경우, 정부는 민간의 수탁기관 - 기업 또는 NGO - 과 계약을 체결하여야 한다. 그런데, 해당 기능 또는 과제와 관련하여 불확실성의 정도가 매우 높아서 앞으로 발생할 상황을 예측하기 어려운 경우, 정부는 이러한 상황들을 계약내용에 모두 반영하기 힘들게 된다. 계약내용에 반영되어 있지 않은 상황의 발생으로 인해 위탁된 과제의 수행에 문제가 발생한 경우, 정부는 수탁기관에 그 책임을 물을 수 없게 된다. 이러한 상황은 오히려 해당 기능을 관료제에 의해 수행할 때 발생할 수 있는 부작용보다 심각한 것일 수 있다. 따라서 민간위탁 방식이 적용가능하기 위해서는 해당 기능을 둘러싼 상황의 불확실성이 일정 수준 이상을 넘지 않아야 한다는 조건이 전제되어야 한다.

다음, 해당 과제를 수행할 수 있는 역량을 지니고 있는 기관이 민간부문에 다수 존재하여야만 민간위탁 방식을 적용할 수 있다. 만약 역량 있는 민간기관 간에 적절한 수준의 경쟁이 확보될 수 없을 정도로 관련 민간기관의 수가 적을 경우, 정부는 계약상대인 민간기관들에 대해 열등한 위치에서 계약에 임할 위험이 있기 때문이다. 특히 민간기관들 간에 담합이 있거나 한다면, 정부는 불리한 조건을 감수하고라도 계약을 체결할 수밖에 없게 되고, 이러한 상황은 민간위탁 방식의 타당성에 의문을 놓게 한다. 따라서 이러한 상황을 피하기 위해서는 수탁을 희망하는 기관의 수가 충분히 확보되어 정당한 경쟁이 존재하여야 한다는 조건이 추가되어야 한다(주재현, 2004; 손희준·최영환, 2003).

한편, 민간위탁 방안은 다음과 같은 측면에서 오히려 책임성을 훼손할 수 있는 것으로 지적된다. 즉 정부기관이 아니라 민간기관이 공공서비스의 제공을 담당하는 관계로 서비스제공에 있어 문제가 발생할 경우 해당 민간기관이 일차적으로 책임을 지게 되나, 이와 관련하여 해당 행정기관이나 관료들에게 책임을 묻기는 쉽지 않다(Hughes, 2003: 252; Dunleavy & Hood, 1994: 12).¹²⁾ 다만 이러한 부정적 가능성은 계약의 내용을 충실히 구축하고, 이를 투명하게 운영하며, 정부가 최종적인 관리책임을 지니고 있다는 점을 명료하게 함으로써 어느 정도 줄일 수 있을 것이다.

<표 2>는 이상에서 검토하였던 정부관료제의 책임과 통제 확보를 위한 접근방안들 각각의 내용, 강점, 제한점 등을 간추려 정리한 것이다.

12) 책임운영기관이나 준정부조직 운영의 경우에도 이와 유사한 문제가 나타날 가능성이 존재한다(Peters, 1996).

〈표 2〉 정부관료제의 책임과 통제 확보방안

확보방안	내용	강점	한계 내지 잠재적 문제점
대표관료제	관료제의 인적구성을 통한 대표성 확보	<ul style="list-style-type: none"> 제 사회세력간의 상호경쟁방식을 정부관료제에 내장함으로써 정책과정과 행정의 민주주의 실현 	<ul style="list-style-type: none"> 관료의 사회적 대표성과 정치적 대응성의 불일치 실적제와의 충돌
다원주의적 조직편성	행정조직편제를 통한 대표성 확보	<ul style="list-style-type: none"> 정부관료제의 정체체제에 사회의 다양한 세력들을 광범하게 반영 	<ul style="list-style-type: none"> 정책과정의 지연과 혼란 개별기관의 책임소재 모호
시민참여	시민참여를 통한 대표성 확보	<ul style="list-style-type: none"> 직접 민주주의의 이념에 근접 · 고객지향적 행정의 실현 	<ul style="list-style-type: none"> 중상계층만의 참여 정책과정의 능률성 저해
성과인사	성과평가에 근거한 관료급여의 책정	<ul style="list-style-type: none"> 급여수준을 높이려는 관료노력의 결과로써 공익의 증진과 서비스수준의 개선을 도모 	<ul style="list-style-type: none"> 정부기관 목표구체화의 한계 직무수행실적측정과 계량화 곤란 개인별기여도 구분 곤란 성과평가지표라는 수단의 목표화
관료행위지침 정교화	법규내용을 정교하게 작성하여 법집행상 관료들의 재량 제한	<ul style="list-style-type: none"> 관료들의 자기이익 추구가능성을 제한하고, 행정에 대한 정치적 통제력을 강화 	<ul style="list-style-type: none"> 현대사회문제의 복잡성으로 인한 실질적 실현기능성의 제한 경직적 법집행으로 인한 부작용
업관인사	고위관직에 대한 정치적 임명	<ul style="list-style-type: none"> 정치적 '주인'과 정무직 공무원의 성쇠를 연계시킴으로써 직업관료들에 대한 통제 도모 	<ul style="list-style-type: none"> 정무직 공무원의 역량 한계 정무직 공무원의 임기 제한
민간위탁	특정 공공서비스의 생산과 전달을 민간에서 담당	<ul style="list-style-type: none"> 관료들의 자기이익 추구가능성을 제한하고, 보다 능률적인 서비스 제공을 도모 	<ul style="list-style-type: none"> 적용 가능한 서비스의 제한(낮은 불확실성과 기관선정상의 경쟁이 확보되어야 적용가능) 정치적 책임성의 훼손

IV. 결 론

20세기 이래 사회문제가 복잡화·이질화되고 공공수요가 다양해짐에 따라, 국정의 주도권이 비전문가인 선출직 공직자들로부터 정책과 행정의 전문성과 경험을 겸비한 행정기관과 관료들에게로 이전되는 행정국가화 현상이 심화되어 왔다. 오늘날 행정기관과 관료들이 정책과정에서 행사하는 영향력은 단순히 수단적·기술적 선택에 머물지 않고 가치·우선순위·목표의 선택으로 확장된 상태

이다. 많은 나라에서 정부관료제의 이러한 영향력 팽창은 20세기 새로운 환경과 사회경제적 요구에 대한 필요한 대응이었지만(Wood & Waterman, 1994), 의회나 정치집행부가 정부관료제를 제대로 통제할 수 없는 현실은 정치적 민주주의와 관련하여 많은 논란을 야기 시켜왔다.

이념적으로나 현실적으로 민주정부에 위협이 될 수 있는 것은 정부관료제의 권력 자체가 아니라 그것의 비대표적인 권력(unrepresentative power)과 관료들의 자기이익 추구행위라고 할 수 있다. 이러한 입장에서 볼 때, 정부관료제 자체를 일반국민의 정치적 대표성을 제공할 수 있도록 구성·운영하고, 관료들의 자기이익 추구행위를 제한하거나 그들의 이익추구활동이 공익에 도움이 되는 방향으로 유도하는 기존 접근들은 정부관료제를 민주적 정치체제에 접목시키는 유용한 방안이 될 수 있다. 이 경우 정부관료제의 권력행사는 민주적 가치에 상당 부분 균접할 것이기 때문이다.

그러나 앞서 보았듯이 기존의 여러 접근방안들은 나름대로 문제 해결의 실마리를 제공하고는 있으나, 개별 방안을 놓고 보면 그 현실적 타당성은 아직 미흡한 수준이다. 다만 현재에도 많은 국가들이 정부관료제의 민주성과 책임성을 제고하기 위한 여러 방안들을 부분적이나마 적용하고 있고, 이것이 제한적인 범위 내에서 어느 정도 성과를 보이고 있다.

근래 들어 우리나라에서도 사회 비혜택집단을 위한 공직 충원 확대, 다양한 기능과 사회세력들을 반영하는 다원주의적 조직개편, 직·간접적인 시민참여 방안 강화, 성과주의 인사제도 실시, 사회복지서비스를 중심으로 한 일부 공공서비스의 민간위탁 확대 등 본 연구에서 검토된 여러 통제방안을 시도해 왔다. 특히 김대중 정부에서는 성과주의 인사제도를 포함한 신공공관리론적인 행정개혁을 광범위하게 전개하였고, 참여정부에서는 그 동안 사회형평 차원에서 여성·장애인·기술인력·지방인재 등의 공직 충원을 확대해 왔는데 이는 대표관료제의 실현과 관련성이 깊다. 하지만 이들 통제방안의 효과는 아직 미지수이다. 예컨대 다원주의적 조직편성은 정부기관의 과편화에 따른 조정의 문제를 야기하고 있으며, 성과급제와 민간위탁방안은 성공을 위한 필요·충분조건에 대한 체계적인 검토 없이 시행되어 크고 작은 문제점들을 노정하고 있다.

앞서 논의된 바와 같이, 정부관료제의 책임과 통제를 확보하기 위한 여러 방안들은 모두 가능성과 더불어 한계를 지니고 있으며, 어떤 한 방안이 다른 방안들에 비해 보편적인 우월성을 확보하고 있는 것은 아니다. 따라서 각 사회와 정부는 처해 있는 여건에 따라 이러한 방안들에 대해 취사선택을 할 수 밖에 없다. 우리나라의 경우, 국민과 정치권의 정서를 감안하면 엽관인사는 정치적의혹만 불러일으킬 가능성이 크다. 반면에 시민참여·민간위탁·성과급제·다원주의적 조직편제 등을 앞으로 사회발전과 행정문화의 변화가 진행되면서 활용도와

효과가 제고될 것으로 기대된다. 사회형평적인 인재 등용은 여성공무원의 중대에서 알 수 있듯이 이미 가시적인 효과를 거두고 있다.

Mosher(1968)는 어떻게 관료제가 민주주의에 부합되는 방향으로 작동하게 할 수 있는가, 어떻게 관료들이 국민의 이익을 위해 움직이고 국민의 도구가 되게 할 수 있는가의 문제를 관료적 시대(bureaucratic age)의 핵심과제로 보았다. Waldo(1981)도 정부관료제가 정책결정의 주요 주체가 되고 강력한 영향력을 행사하는 현실에 대한 대안은 존재하지 않으며, 이러한 현상을 민주주의 원칙에 비추어 정당화시킬 방법도 마땅치 않다는 의견을 피력하였다. 또한 모두가 추상적 차원에서는 정부관료제를 비난하면서도, 다른 한편으로는 정부관료제가 더 많은 문제를 풀어주기를 기대하면서 자신들에게 도움이 되는 행정기관의 폐지나 축소를 반대하는 것이 실상이라고 지적하였다. 그는 자유와 평등을 지향하는 민주주의는 바람직한 규범이기에 소중한 반면, 정부관료제는 현실적으로 요구되는 존재이자 도구여서 받아들일 수밖에 없으므로, 양자를 조화시키는 것은 현대 정부가 안고 있는 어려우면서도 피할 수 없는 과제라고 결론짓는다.

현대 국가는 국민과 그 대표기관에 의한 국가운영의 이상과 사회문제 해결을 정부관료제에 의존할 수밖에 없는 현실을 어떻게 조화시키느냐의 핵심 과제를 안고 있다. 정부관료제가 민주주의 원리에 어긋나지 않으면서도 사회문제 해결에 강력한 힘을 발휘할 수 있도록 하는 방안은 무엇인가? 정부관료제가 합리적인 수준(a reasonable degree)의 민주성과 능률성을 동시에 추구할 수 있게 하는 방안은 무엇인가? 이를 질문에 대해 만족할 만한 해답을 제시하는 이론과 제도가 구상될 때 정부관료제의 정당한 역할(legitimate role)과 적절한 기능이 재정립될 수 있을 것이다. 본 연구에서 검토된 기존의 방안들은 이론적 실제적 양 차원에서 아직 많은 발전을 필요로 한다.

정부관료제가 수행할 정당한 역할을 발전시키기 위해서는, 정부관료제의 역할 중대가 민주주의 이념과 본질적으로 상충된다고 보거나 정부관료제를 사회적 부담(a social liability)으로 간주하는 기존의 가치전제에서 벗어나, 정부관료제를 사회문제 해결을 위한 유익한 사회자산(a social asset)으로 적극 활용하려는 인식의 전환이 요구된다(Lynn, 2001). 이와 관련하여 Cooper(1984)는 행정책임의 문제와 관련하여 국민의 대표기관과 정부관료제 간의 관계를 전자가 후자를 지배·감독하는 수직적인 관계로 보기보다 서로를 보완하는 수평적인 관계로 보는 것이 옳다고 지적한다. 이는 정부관료제를 민주질서의 참여자로 긍정적으로 바라보고 그것이 보유한 전문지식과 역사적 경험을 정책과정에 적극 활용하여야 할 필요성을 강조한 것이라고 할 수 있다. 실제로 민주주의는 정부관료제가 정책과 관련하여 지난 지식과 정보 및 경험을 토대로 국민대표기관을 보완하는 기능을 수행하지 않고서는 실현되기 어렵다. 따라서 의회와 정치집행부 그

리고 정부관료제는 모두 하나의 정치체제에서 서로 협동하는 주체로 바라보고 삼자 간의 합리적인 협력관계를 모색하여야 할 것이다.

정부관료제에 대한 통제 문제는 최근 새롭게 부각되고 있다. 세계적인 흐름을 타고 있는 정부혁신운동의 이론적 토대인 신공공관리론(New Public Management) 등이 행정개혁과 함께 정부관료제의 통제라는 정치적 목적을 내포하고 있기 때문이다. 신공공관리론은 고위직 관료들에게 정책결정의 역할보다 정치적으로 내려진 결정을 집행하는 관리기능과 역할을 수행할 것을 강요한다. 그러면서 이들에게 경쟁, 시장 인센티브(market incentives), 업무성과기준, 산출측정 등을 적용함으로써 선출직 공직자들의 책임확보와 통제를 강화하고자 한다. 그러나 신공공관리론이 관료들에 대한 통제에 얼마나 효과적인지는 선진국의 경우도 아직 실증적으로 밝혀지지 않고 있다. 한국 역시 근래 들어 민주화의 진척과 신공공관리론의 확대 적용 등으로 정부관료제의 역할과 기능이 예전에 비해 위축된 것이 사실이지만, 한국 정치체제의 여러 특성으로 미루어 볼 때 한국의 정부관료제는 비록 수단과 방법을 달리할지언정 앞으로도 정책과정상 주요 역할을 수행할 것으로 전망된다. 따라서 정부관료제가 현대적 기능과 역할을 발휘하면서도 민주주의와 조화를 이루도록 하기 위한 방안의 모색은 앞으로 중요한 학문적·현실적 과제가 될 것이며, 이러한 측면에서 본 연구에 의미를 부여할 수 있다.

참고문헌

- 권경득. (1996). 한국행정학의 연구경향에 관한 실증적 분석: 「한국행정학보」 기고논문 (1967-1995)을 중심으로. 「한국행정학보」, 30(4): 139-153.
- 김광웅. (1991). 「한국의 관료제 연구」. 서울: 대영문화사.
- 김규정. (1997). 「행정학 원론」. 서울: 법문사.
- 김병섭. (1995). 한국 행정조직 실증연구의 분석. 「한국행정학보」, 29(4): 1413-1440.
- 백완기. (2006). 「행정학」. 서울: 박영사.
- 박경효. (2005). 장관과 관료 사이의 관계에 관한 이론적 고찰. 「정부학연구」, 11(1): 171-200.
- 박천오. (1997). 고객지향적 행정: 실천상의 의문점과 한국관료의 시각에 대한 탐색적 연구. 「한국행정학보」, 31(2): 1-19.
- 손희준·최영환. (2003). 지방자치단체 민간위탁사업에 대한 평가: 충청북도를 대상으로. 「지방행정연구」, 17(1): 159-180.
- 안병영. (1994). 한국관료제의 전개과정. 안해균 외, 「한국관료제와 정책과정」. 서울:

다산출판사.

- 양재진. (2003). 정권교체와 관료제의 정치적 통제에 관한 연구: 국민의 정부를 중심으로. 「한국행정학보」, 37(2): 263-287.
- 오석홍. (1999). 인사행정원리의 이해와 오해. 「행정논총」, 37(2): 255-270.
- _____. (1998). 「행정학」. 서울: 나남
- _____. (2005). 「인사행정론」. 서울: 박영사.
- 이달곤. (2000). John C. Campbell의 정책결정과 해소. 오석홍 외, 「정책학의 주요 이론」, 99-107. 서울: 법문사.
- 이승종. (2000). 행정통제. 2000년도 한국행정학회 추계학술대회 발표논문.
- 정광호. (2005). 노무현 정부의 관료제 개혁에 관한 평가. 「행정논총」, 43(2): 301-348.
- 정용덕. (1996). 한국의 관료집단과 국가정책결정. 「한국정신문화연구」, 19(1): 73-88.
- 정정길. (2000). 「행정학의 새로운 이해」. 서울: 대명출판사.
- 정정길 외. (2003). 「정책학원론」. 서울: 대명출판사.
- 조일홍. (1996). Michael Lipsky의 일선행정관료체제에 관한 연구. 오석홍 편, 「행정학의 주요이론」, 171-180. 서울: 경세원.
- 주상현. (2002). 한국행정학 연구경향의 실증적 분석: 최근 7년(1995-2001)간 한국행정 학보 기고논문을 중심으로. 「한국행정학보」, 36(3): 39-56.
- 주재현. (2004). 정부와 자원조직간 협력관계: 종합사회복지관 위탁운영 분석을 중심으로. 「사회복지연구」, 24: 149-186.
- 최병선. (1992). 한국의 산업화과정에서의 관료역할과 정책. 「1992년 행정학회 국제학술대회논문집」.
- 하태권. (1995). 한국 인사행정의 실증적 연구에 대한 고찰: 연구경향과 연구결과를 중심으로. 「한국행정학보」, 29(4): 1463-1484.
- Aberbach, Joel D. (1990). *Keeping a Watchful Eye: The Politics of Congressional Oversight*. Washington, D.C.: Brookings Institution.
- Aberbach, Joel D & Bert A. Rockman. (1988). Mandates or Mandarins? Control and Discretion in the Modern Administrative State. *Public Administration Review*. 48(1):606-612.
- Allison, Graham T. (1972). The Power of Bureaucratic Routines: The Cuban Missile Crisis. In Francis E. Rourke (ed.), *Bureaucratic Power in National Politics*, 81-99. Boston: Little Brown.
- Appleby, Paul. (1949). *Policy and Administration*. Tuscaloosa: University of Alabama Press.
- Behn, Robert. (2001). *Rethinking Democratic Accountability*. Washington DC:

- Brookings Institution Press.
- Brew, Gene A. (2003). Bureaucratic Politics. In Jack Rabin. *Encyclopedia of Public Administration and Public Policy*, 141–146. New York: Marcel Dekker, Inc.
- Christensen, T. & P. Lægreid. (eds.) (2003). *New Public Management: The Transformation of Ideas and Practice*. Aldershot, UK: Ashgate.
- Cooper, T. L. (1984). Public Administration in the Age of Scarcity: A Citizenship Role for Public Administrators. In J. Rabin and J. S. Bowman (ed.), *Politics and Administration: Woodrow Wilson and American Public Administration*, 297–314. New York: Marcel Dekker.
- deLEON, Linda and Peter deLEON. (2002). The Democratic Ethos and Public Management. *Administration and Society*. 34(2): 229–250.
- Denhardt, Robert B. (1993). *Theories of Public Organization*. Belmont California: Wedsworth Publishing Company.
- Downs, Anthony. (1967). *Inside Bureaucracy*. Boston: Little Brown.
- Dunleavy, P. (1991). *Democracy, Bureaucracy and Public Choice: Economic Explanations in Political Science*. Hemel Hempstead, UK: Harvester Wheatsheaf.
- Dunleavy, P. & C. Hood. (1994). From Old Public Administration to New Public Management. *Public Money & Management*. 14(3): 9–16.
- Dunleavy, P. & B. O'Leary. (1987). *Theories of the State*. London: Macmillan.
- Durant, Robert F. (1990). Beyond Fear or Favor: Appointee–Careerist Relations in the Post–Reagan Era. *Public Administration Review*. 50(3): 319–331.
- _____. (2003). Senior Executive Service. in Jack Rabin ed. *Encyclopedia of Public Administration and Public Policy*. 1089–1093. New York: Marcel Dekker, Inc.
- Dye, Thomas R. & Harmon Ziegler. (1986). *American Politics in the Media*. Monterey, California: Books/Cole.
- Elmore, R. (1980). Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions. *Political Science Quarterly*. 94.
- Etzioni-Halvy, Eva. (1983). *Bureaucracy and Democracy*. Londen: Routledge & Kegan.
- Fesler James W. and Donald F. Kettle. (1991). *The Politics of the Administrative Process*. Chatham, New Jersey: Chatham House Publishers, Inc.
- Finer, H. (1972). Administrative Responsibility in Democratic Government. In

- Francis Rourke (ed.), *Bureaucratic Power in National Politics*, 326-337.
Boston: Little Brown.
- Fredrich, Carl J. (1972). *Public Policy and The Nature of Administrative Responsibility in Bureaucratic Power in National Politics*. 165-175.
Boston: Little Brown.
- Gajduschek, Gyorgy. (2002). Bureaucracy: Is It Efficient? Is It Not? Is That the Question? Uncertainty Reduction: An Ignored Element of Bureaucratic Rationality. *Administration and Society*. 34(6): 700-723.
- Gerth, H. and W. Mills. (1948). *From Max Weber*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Hague Rod and Martin Harrop. (2004). *Comparative Government and Politics*. New York: Palgrave Macmillan
- Ham, C. and Hill, M. (1993). *The Policy Process in the Modern Capitalist State*. 2nd ed. London: Harvester Wheatsheaf.
- Hecko, Hugh (1977). *A Government of Strangers*. Washington, D.C.: The Brookings Institutions.
- Hood, Christopher. (1986). *Administrative Analysis: An Introduction to Rules, Enforcement and Organizations*. London: Harvester Wheatsheaf.
- _____. (1990). De-Sir Humphreyfying the Westminster Model of Bureaucracy: A New Style of Governance? *Governance*. 3(2): 205-214.
- _____. (1994). *Explaining Economic Policy Reversals*. Buckingham, U.K.: The Open University Press.
- _____. et al. (2004). *Controlling Modern Government*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Huddleton, Mark W. (1991). The Senior Executive Service: Problems and Prospectives for Reform. in Carolyn Ban and Norma M. Riccucci. eds. *Public Personnel Management*. 175-189. New York: Longman.
- Hughes, Owen E. (2003). *Public Management and Administration: An Introduction*, 3rd ed. New York: Palgrave Macmillan.
- Hummel, Ralph. (1977). *The Bureaucratic Experience*. New York: St. Martin's
- Ingraham, P. W. (1997). Play It Again, Sam; It's Still Not Right: Searching for the Right Notes in Administrative Reform. *Public Administration Review*. 57(4): 325-331.
- Janowitz, Morris et al. (1977). *Public Administration and the Public*. Westport, Conn.: Greenwood Press.

- Kingsley, Donald. (1944). *Representative Bureaucracy: An Interpretation of British Civil Service*. Yellow Springs, Ohio: Antioch University Press.
- Kirlin, John H. (1996). The Big Questions of Public Administration in a Democracy. *Public Administration Review*. 56(5): 416-423.
- Koven, Steven G. (1994). The Bureaucracy-Democracy Conundrum: A Contemporary Inquiry into the Labyrinth. In A. Farazmand (ed.), *Handbook of Bureaucracy*, 79-95. New York: Marcel Dekker, Inc.
- Krislov, Samuel & David H. Rosenbloom. (1981). *Representative Bureaucracy and the American Bureaucracy*. New York: Praeger.
- Levitin, D. M. (1943). Political Ends and Administrative Means. *Public Administrative Review*. 13: 353-359.
- Lipsky, M. (1980). *Street-Level Bureaucracy*. New York: Russell Sage.
- Long, Norton. (1965). Power and Administration. In Francis Rourke (ed.), *Bureaucratic Power in National Politics*, 14-23. Boston: Little Brown.
- _____. (1949). Power and Administration. *Public Administration Review*. 2: 257-264.
- Lowi, Theodore J. (1979). *The End of Liberalism: The Second Republic of the United States*. New York: Norton.
- Lynn, Laurence. (2001). Globalization and Administrative Reform: What is Happening in Theory. *Public Management Review*. 3(2): 191-208.
- McSwite, O. C.(1997). *Legitimacy in Public Administration: A Discourse Analysis*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Meier, Kenneth J. (1993). *Politics and the Bureaucracy: Policymaking in the Fourth Branch of Government*. Pacific Grove, California: Brooks/Cole Publishing Company.
- Meier, Kenneth J. (1997). Bureaucracy and Democracy: The Case for more Bureaucracy and Less Democracy. *Public Administration Review*. 57(3): 193-199.
- Michels, Robert.. (1915). *Political Parties*(trans E. Paul and C. Paul) London: Jarrold & Sons.
- Milward, H. Brinton & Kith G. Provan. (1993). The Hollow State: Private Provision of Public Services. In Helen Ingram & S. R. Smith (ed.), *Public Policy for Democracy*, 222-237. Washington, D.C.: Brookings Institution.
- Mintro, Michael. (2003). Market Organizations and Deliberative Democracy: Choice and Voice in Public Service Delivery. *Administration and Society*. 35(1):

52-81.

- Moe, Ronald. (1994). The 'Reinventing Government' Exercise: Misinterpreting the Problem, Misjudging the Consequence. *Public Administration Review*. 54(2): 111-122.
- Morrow, William L. (1980). *Public Administration: Politics, Policy, and the Political System*. New York: Random House.
- Mosher, Frederick. (1968). *Democracy and the Public Service*. New York: Oxford University Press.
- Niskanen, William. (1971). *Bureaucracy and Representative Bureaucracy*. Chicago: Aldine-Atherton.
- Osborne, David & Ted Gaebler. (1992). *Reinventing Government*. Reading, M.A.: Addison-Wesley.
- O'Toole, Laurence J. (1997). The Implications for Democracy in a Networked Bureaucratic World. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 7(3): 443-459.
- Palumbo, Dennis & Steven Maynard-Moody. (1991). *Contemporary Public Administration*. New York: Longman.
- Peters, B. Guy & Donald J. Savoie. (1994). Civil Service Reform: Misdiagnosing the Patient. *Public Administration Review*. 54(5): 418-425.
- Peters, B. Guy & Jon Pierre. (2000). Citizens versus the New Public Managers. *Administration and Society*. 32(1): 9-28.
- Pfiffner, James P. (1987). Political Appointees and Career Executives: The Democracy-Bureaucracy Nexus in the Third Century. *Public Administration Review*. 47(1): 57-65.
- Pitkin, H. F. (1967). *The Concept of Representation*. Berkeley, Cal: University of California Press.
- Pressman, Jeffrey L. and Aaron B. Wildavsky. (1973). *Implementation*. Berkeley: Univ. of California Press.
- Redford, E. S. (1969). *Democracy in the Administrative State*. New York: Oxford University Press.
- Rockman, Bert A. (1992). Bureaucracy, Power, Policy, and the State. In Larry B. Hill (ed.), *The State of Public Bureaucracy*, 141-169. Armonk, New York: M. E. Sharpe, Inc.
- Rosenbloom, David H. & Robert S. Kravchuk. (2005). *Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector*.

- Boston: McGraw Hill.
- Rosenbloom, David. (1983). Public Administration Theory and the Separation of Powers. *Public Administration Review*. 43(3); 219-227.
- Rourke, Francis E. (1984). *Bureaucracy, Politics, and Public Policy*. Boston: Little Brown.
- Seidman, Harold. (1970). *Politics, Position, and Power*. New York: Oxford University Press.
- Shafritz, Jay M. (1998). *International Encyclopedia of Public Policy and Administration*. Boulder, Colorado: Westview Press.
- Sjoberg, Gideon, et al. (1972). Bureaucracy and the Low Class. in F. Rourke ed. *Bureaucratic Power in National Politics*. 395-408. Boston: Little Brown.
- Smith, Michael P. (1984). Barriers to Organizational Democracy in Public Administration. In Frank Fischer & Carmen Sirianni (ed.), *Organization and Bureaucracy*, 453-472. Philadelphia: Temple University Press.
- Smith, Martin J. David Marsh, and David Richard. (1993) "Central Government Departments and the Policy Process. *Public Administration*. Vol 71(winter): 567-594.
- Stillman, Richard J. (1992). *The American Bureaucracy*. 김번웅 외 옮김, 서울: 대영문화사.
- Thomas, John Clayton and Gregory Streib. (2005). E-Democracy, E-Commerce, and E-Research: Examining the Electronic Ties between Citizens and Governments. *Administration and Society*. 37(3): 259-280.
- Thompson, Victor A. (1964). *Modern Organization: A General Theory*. New York: Alfred A. Knopf.
- Thompson, Frank J. (1976). Minority Groups in Public Bureaucracies: Are Passive and Active Representation Linked. *Administration and Society*. 8(2): 201-248.
- Thompson, Victor A. (1965). Bureaucracy in a Democratic Society. In Roscoe C. Martin (ed.), *Public Administration and Democracy*, 205-226. New York: Syracuse University.
- Van Slyke, David M. et al. (2005). The Implications of Public Opinion for Public Managers: The Case of Charitable Choice. *Administration and Society*. 37(3): 321-344.
- Vigoda, Eran. (2000). Are You being Served? The Responsiveness of Public Administration to Citizen's Demands: An Empirical Examination in Israel.

- Public Administration 78(1): 165–191.
- Waldo, Dwight. (1981). *The Enterprise of Public Administration*. Novato, California: Chander & Sharp Publishers, Inc.
- _____. (1948). *The Administrative State*. New York: Ronald Press.
- Wamsley, Gary L. et al. (1992). A Legitimate Role of Bureaucracy in Democratic Governance. In Larry B. Hill (ed.), *The State of Public Bureaucracy*. 59–86. New York: M.E. Sharpe, Inc.
- Waterman, Richard W. and Kenneth J. Meier. (1998). Principal-Agent Models: An Expansion. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 8(2): 173–202.
- West, William F. (1995). *Controlling the Bureaucracy: Institutional Constraints in Theory and Practice*. New York: M.E. Sharpe.
- Williamson, O.E.(1975). *Markets and Hierarchies*. London: Collier Macmillan.
- Wilson, James Q. (1989). *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*. New York: Basic Books.
- Wilson, Woodrow. (1887). The Study of Administration. *Political Science Quarterly*. 2: 197–222.
- Wood, B. Dan and Richard W. Waterman. (1994). *Bureaucratic Dynamics: The Role of Bureaucracy in Democracy*. San Francisco: Westview Press
- Yates, Douglas (1982). *Bureaucratic Democracy*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.

Abstract

Government Bureaucracy and Democracy: In Search of Reconciliation by methods of Controlling Bureaucracy

Chunoh Park · Jaehyun Joo

Government bureaucracy often exercises enormous political power in the policy process. However control on it by elected officials is not effective enough to guarantee the responsiveness of bureaucratic activities. In fact bureaucracy has been condemned for unresponsiveness to people as well as political institutions such as legislature. These realities are a serious concern in a democratic political system. This study examines the relationship between bureaucracy and democracy in context of both theory and practice, and proposes various practical methods to control bureaucratic power. Basically, this study seeks a legitimate role of bureaucracy on the assumption that bureaucracy is a crucial component of social capital needed for solving social problems.

【Key words: government bureaucracy, democracy, responsibility, control】