

行政統制體制에 관한 研究**

오 석 홍*

〈目 次〉	
I. 머리말	IV. 통제의 과정
II. 통제와 책임	V. 통제중추의 구성
III. 통제의 유형	VI. 행정통제체제의 한계

〈요 약〉

이 글은 우리 나라 행정통제체제를 준거로 하여 행정에 대한 통제체제의 구조와 과정을 기술하고 평가한 것이다. 이를 위해 통제와 행정책임의 의미를 규명하는 데서부터 논의를 시작하였다. 이어서 통제과정의 주요국면을 고찰하고 통제체제의 구조라 할 수 있는 통제중추들의 구성과 역할을 검토하였다. 일반계서, 교차기능조직, 독립통제기관 등 내부적 통제중추, 국회, 법원, 음부즈단, 국민 등 외부적 통제중추를 다루었다. 끝으로 우리의 행정 통제체제가 가진 한계는 무엇인지를 설명하였다.

I. 머 리 말

우리의 行政體制는 부패구조를 비부패구조로 바꾸는 거의 혁명적 과제와 나아가 행정의 선진화해야 한다는 과제에 직면해 있다. 지금 우리 나라의 政治的·行政的 勢力中樞는 그러한 요청을 받아들여 근본적이며 포괄적인 행정개혁을 추진 또는 계획하고 있다.

포괄적인 행정개혁의 추진에서 행정책임을 확보하려는 統制體制를 개혁하는 사업은 높은 우선순위를 차지해야 한다. 行政國家化가 심화되면서 정부관료제는 근대화·전문화되고 그의 정책간여와 집행재량은 거침없이 확대되어 왔기 때문에 행정책임을 확보하는 문제가 아주 중대한 것으로 부각되어 왔다. 특히 우리 나라는 정치·행정의 독단과 부패를 동반한 성장주의적 국가관리가 빚은 폐단을 시정하고 행정의 책임있는 능동성을 확보할 수 있는 민주적 통제체제를 구축해야 한다는 긴박한 과제에 직면해 있다. 이러한 시기에 행정통제체제의

* 서울대학교 행정대학원 교수

** 이 연구는 1990년도 서울대학교 대학발전기금 학술연구비지원으로 이루어 졌음.

구조와 문제점들을 연구하는 것은 요긴한 일이라 하지 않을 수 없다.

일반적으로 統制라고 하는 것은 목표와 그것을 추구하는 실천행동을 부합시키려는 과정을 뜻한다. 통제는 목표달성을 위하여 조직활동을 집결시키는 과정이라고 할 수도 있고 조직과 조직구성원의 책임이행을 보장하려는 과정이라고 할 수도 있다. 行政統制體制는 정부관료제라는 거대 조직의 책임성을 확보하기 위한 것이며 거기에는 정부관료제 내외의 허다한 통제증추들이 참여하고 다양한 수단과 자원이 동원되는 복잡한 활동과정들이 포함되어 있다.

행정통제체제의 구조를 제대로 이해하려면 그에 앞서 몇 가지 이론적 검토를 해야 한다. 우선 통제의 개념정의를 해야 한다. 그러한 개념정의에는 통제의 유형론이 포함되어야 한다. 통제는 책임확보를 위한 것이므로 책임 내지 행정책임에 대한 개념규정도 있어야 한다. 그리고 통제체제의 구조에서 흘러 나오는 여러 가지 통제과정의 기초적인 요소와 단계에 관해서도 논의를 해 두어야 한다. 이러한 작업을 끝낸 뒤에 행정체제의 구조와 구조의 각부문이 수행하는 기능을 검토하고 문제 내지 장애요인들을 평가하러 한다.

이 글은 민주국가의 행정통제체제, 그리고 우리 나라의 제도를 원칙적인 준거로 삼는 것이며 또한 정부관료제에 대한 정통적·외재적 통제를 준거로 삼게 될 것임을 밝혀둔다.

Ⅱ. 統制와 責任

1. 統制의 정의

統制(control)는 목표와 그 실천행동을 부합시키려는 활동 내지 과정이다. 통제는 목표달성을 위해 조직활동을 결집시키는 과정이므로 조직의 통합작용을 말하는 과정들 가운데 하나라고 할 수 있다. 조직구성원이 추구해야 할 목표는 그의 책임으로 되는 것이기 때문에 통제는 책임이행을 보장하려는 활동이라고도 규정된다. 행정체제에서의 통제는 행정책임을 확보하기 위한 일련의 교호작용이라고 말할 수 있다. 이러한 통제는 외재적인 성격을 가진 것이다. 행동자의 가치와 신념에 따라 내재적 규제를 하는 것도 통제의 일종으로 논의되는 경우가 있으나 통제에 관한 우리의 정의에서는 이를 제외한다. 통제는 행동자의 책임이행을 보장하거나 그것을 목적으로 하는 여러 가지 활동 가운데 하나이다.

우와 같은 통제의 정의에 내포된 주요명제는 다음과 같다.

() 통제의 外在性

통제는 통제대상인 행동자의 외부에서 가해지는 것이다. 따라서 통제는 統制者(control agent)와 被統制者(controllee)의 개념적 구별을 전제로 한다. 피통제자의 지배권 밖에 있는 통제의 수단을 가진 통제자가 존재하고, 통제자에게 책임을 지는 피통제자가 있어야 통제관계가 성립될 수 있다. 개인적 신념이나 가치관 등에 입각하여 행동자가 스스로 자기규제를 하는 것은 우리가 말하는 통제가 아니다.¹⁾

(1) 基準의 존재

통제는 미리 정해진 목표 또는 기준의 존재를 전제로 한다. 통제는 목표 또는 기준에 실천행동을 부합시키려는 활동이기 때문에 기준의 존재는 필수적인 것이다. 통제의 기준설정은 통제활동의 출발점이 된다. 통제과정에서 기준으로 부터 이탈되는 실적을 발견하면 이를 기준에 부합되도록 하기 위해 시정조치를 하게 된다.²⁾ 그러나 통제의 기준이 불가변적인 것은 아니다. 처음 설정하였던 기준은 사정변경에 따라 바꿀 수 있다. 그리고 실적평가의 결과 기준설정의 잘못 때문에 기준과 실적의 괴리가 생긴 것을 발견하면 기준을 시정하는 행동을 취할 수 있다.

통제의 기준은 다양하다. 생산목표뿐만 아니라 체제유지적 목표 등 여러 종류의 목표 또는 요건과 그 실천기준들이 모두 통제기준이 될 수 있다. 통제기준들 사이의 관계는 복잡하다. 상충하는 관계도 많다.

(2) 통제의 手段

통제자는 통제에 필요한 수단(means) 또는 資源(resources)을 가지고 있어야 한다. 통제주체가 통제의 수단을 결여하면 통제가 이루어질 수 없다. 통제의 과정은 조직이 사용하는 수단 또는 자원을 적정히 배분하여 필요로 하는 실적을 얻어내는 과정이라고 말할 수도 있다.³⁾ 통제의 수단 또는 자원은 여러 가지로 분류될 수 있다. 구체적인 경우에 어떠한 자원이 어떻게 사용되느냐 하는 것은

1 E.L. Normanton, *The Accountability and Audit of Governments: A Comparative Study*(Manchester University Press, 1965), p. 23; B.C. Lemke and J.D. Edwards, *Administrative Control and Executive Action*(Charles E. Merrill Books, 1961), p. 8.

2 이러한 통제의 기능은 조직의 투입·전환과정(처리과정) 그리고 산출 사이를 잇는 '연계'(link)라고 설명한 사람도 있다. 통제는 마라는 바 산출을 달성하기 위해 조직의 처리과정을 계속적으로 조정함으로써 그러한 연계작용을 한다는 것이다. John H. Jackson and Cyril P. Morgan, *Organization Theory: A Macro Perspective for Management*(Prentice-Hall, 1978), p. 269.

3 Amitai Etzioni, "Organizational Control Structure," in James G. March, ed., *Handbook of Organizations*(Rand McNally, 1965), pp. 650-651.

조직이 사용가능한 자원과 통제상황의 조건에 따라 달라질 것이다.⁴⁾

(·) 動態的·循環的 過程

통제는 일련의 기본적인 활동단계를 내포하는 동태적이고 순환적인 과정이다. 통제의 과정에 포함되는 기본적인 활동단계 또는 국면은 통제기준의 확인, 통제정보의 수집과 평가 및 시정행동이다. 통제는 다소간의 불확실한 사태에 노출될 수 있는 동태적 과정이기 때문에 그것은 대개 자율조정의 순환적 과정으로 된다.

(!) 부수적 효과

통제의 기본적 기능은 책임이행을 보장하고 목표와 실적을 부합시켜 조직의 통합과 성공에 이바지하려는 것이지만 이와 같은 기본적 기능에 결부된 여러 가지 부수적 효과를 또한 기대할 수 있다. 예컨대 통제는 투자자나 최고관리자들을 안심시키는 역할을 할 수 있다. 조직의 주요 목표가 성공적으로 추구되고 있다는 점에 관해 신뢰감을 줄 수 있기 때문이다. 각급 관리자들은 자기의 결정에 대한 환류를 받아 의사결정능력을 향상시킬 수 있다. 통제는 관리자 또는 감독자가 부하들에게 무엇이 중요한 사업이며 역점을 두어야 할 활동영역이 무엇인가를 알려주는 수단이 될 수 있다.

2. 責任의 정의

통제는 목표와 그 실천행동을 부합시키려는 활동이며 피통제자에게 책임을 묻는 활동이다. 행정통제체제의 목적은 행정책임의 이행을 보장하려는 것이다.

일반적으로 責任(responsibility)이란 비판에 대응하여야 할 의무라고 규정할 수 있다. 이것은 X라는 행동자가 Y라는 일에 관해 Z라는 통제자의 비판에 부응해야 하는 관계를 설명하는 개념이다. 여기서 책임을 묻는 주체의 존재는 의지적이다. 즉 책임을 질 행동자의 의무관계를 결정할 권한을 가진 주체(agent)가 있는 것을 전제하는 개념이다.⁵⁾

이러한 책임개념의 정의는 책임의 객관성 내지 외재성을 강조한 것으로서 통제의 외재성을 강조한 우리의 통제개념정의에 일관되는 관점을 반영하는 것이

4) Cartwright은 통제수단선택의 결정요인을 일곱 가지로 분류한 바 있다. 일곱 가지의 결정요인이란 i) 특정한 수단의 효율성에 대한 예측, ii) 수단의 사용으로 인하여 발생할 손실(비용)의 평가, iii) 특정한 수단의 사용을 지체했을 때의 결과에 대한 평가, iv) 인간본성에 관한 일반이론, v) 수단의 윤리적 평가, vi) 피통제자의 지위, 그리고 vii) 수단의 사용에 대한 법적 제약을 말한다. Dorwin Cartwright, "Influence, Leadership, and Control," March, ed., *Ibid.*, p. 21.

5) Herman Finer, "Administrative Responsibility in Democratic Government," in *Public Administration Review* (Vol. 1, No. 4, Summer 1941), p. 336.

다. 이와는 대조적으로 책임의 주관성과 행동자의 자율규제를 강조하는 관점도 있다.

(1) 책임을 정의하는 두 가지 接近方法

우리는 객관적 내지 외재적 책임론을 채택하였지만 주관적 내지 내재적 책임론도 중요한 의미를 지니는 것이다. 주관적 책임론은 외재적 통제론이 기초로 삼고 있는 객관적 책임론에 긴밀히 연관된 것이다.⁶⁾

1) 客觀的 責任論

객관적 책임(objective responsibility)은 행동자의 외부로부터 부과되는 기대에 관련된 것이다. 객관적 책임은 행동자에게 권한을 행사할 위치에 있는 주체가 원하는 바대로 행동해야 하는 책임이다. 이것은 일정한 직무수행기준에 관하여 행동자 이외의 사람에게 지는 의무이다. 그러한 의무의 출처는 책임을 지는 사람의 외부에 있는 것이다. 객관적 책임은 책임을 져야 할 직위에 있는 모든 사람에게 일반적 의무를 부과하는 것이다. 이 경우 구체적인 占職者의 개인적 욕구, 취약점, 선호 등이 무엇인지는 고려되지 않는다. 외재적으로 설정되는 일반적 의무가 조직 내의 역할을 규정한다. 사람들이 맡은 역할의 계속성은 객관적 책임에 뿌리를 둔 것이다.

리정체제에서 볼 수 있는 객관적 책임의 양태는 여러 가지이다. 그 대표적인 것이 법률에 대한 책임이다. 민주국가에서 법률에 대한 책임은 궁극적으로 주권자인 국민에 대한 책임을 반영하는 것이다. 이 밖에도 규칙·정책·직무기술 계층적 구조에 대한 책임의 양태가 있다. 공익에 봉사해야 한다는 의무도 객관적 책임의 한 양태이다.

2) 主觀的 責任論

주관적 책임은 행동자가 스스로 책임이 있다고 느끼는 것에 관한 개념이다. 이것은 도덕적 의무에 대한 내적·개인적 인식이다. 객관적 책임은 사람들이 맡은 역할에 대한 법률·조직·사회의 요구에서 생기는 것이지만 주관적 책임은 양심·충심성·일체감 등이 조성하는 내적 충동에서 비롯되는 것이다.

주관적 책임론에 따르면 행동자가 과오를 범하는 경우 스스로의 양심이 그것을 과오라고 인정할 때에만 과오가 된다고 한다. 이 경우 행동자의 처벌은 양심의 가책일 뿐이라고 한다. 따라서 책임은 고도로 개인적이며 도덕적인 성격을 지닌다고 한다.

(6) Terry L. Cooper, *The Responsible Administrator: An Approach to Ethics for the Administrative Role*(Kennikat Press, 1982), pp. 42-55.

주관적 책임은 우리가 가치 또는 원칙이라고 부르는 확실한 신념에 뿌리를 둔 것이다. 이러한 신념은 사람들의 사회화과정에서 형성된다.

역할수행자가 행사하는 권력이 클수록 주관적 책임도 클 가능성은 있지만 그것이 공식적 지위나 권력에 반드시 직결되는 것은 아니다. 현실에 있어서 주관적 책임이 객관적 책임을 강화하기도 하지만 그러지 않을 때도 있다. 주관적 책임과 객관적 책임이 서로 다르고 갈등을 빚으면 바람직하지 않다. 정당하게 설정된 공식적 책임의 성공적 이행에 기여할 수 있도록 주관적 책임을 의식적으로 발전시키는 노력이 필요하다.

(4) 行政責任의 성격

위에서 책임을 비판에 대응하여야 할 의무라고 규정하였다. 우리가 관심을 갖는 행정책임은 행정체제와 공무원이 그가 하는 일에 관하여 지는 책임이라고 말할 수 있다. 그러나 행정책임의 의미를 보다 분명히 이해하려면 몇 가지 질문에 대해 답을 구해 볼 필요가 있다.

1) 책임지는 행동자가 누구인가?

통제체제가 책임을 묻는 대상인 피통제자는 경우에 따라 달라질 수 있다. 가장 포괄적인 책임자는 정부관료제 또는 행정체제이다. 행정체제의 개별조직이나 공무원인 사람이 책임자로 되기도 한다. 일하는 방법 자체가 책임추궁의 대상으로 될 수 있다는 사람도 있다. 통제과정에서 행정적 역할을 담당하는 사람을 책임자로 삼는 경우가 가장 많다.

2) 무엇에 대한 책임인가?

행정체제, 그 하위체제인 조직, 그리고 행정역할담당자인 공무원은 그 하는 일에 대해 책임을 진다. 이러한 책임의 대상을 포괄적으로 규정하면 공공정책의 수립과 집행이라고 말할 수 있다. 과거 政治·行政二元論을 신봉하던 사람들은 주어진 정책의 집행이라는 수단적 활동만을 행정책임의 대상으로 규정하였지만 오늘날에는 그 범위를 넓게 잡는다. 행정체제의 입법제안, 정책결정 등 정책활동과 지속적 집행, 그리고 집행상의 재량행위를 모두 책임대상에 포함시킨다. 현대 행정국가에서는 행정의 裁量行爲(discretion)가 크게 늘어날 수밖에 없기 때문에 행정담당자들은 국민의 단순한 代理人(delegate)이 아니라 국민을 위해 스스로 판단할 수 있는 受託者(trustee)로서 한 활동에 대해 책임을 지는 것으로 이해된다.⁷⁾

7) Dannis Palumbo and Steven Maynard-Moody, *Contemporary Public Administration*(Longman, 1991), p. 254.

3) 누구에게 책임지는가?

민주국가에서 행정책임을 묻는 궁극적 주체는 국민이다. 국민주권의 원리에는 정치인이나 행정공무원은 국민이 원하는 바대로 일해야 한다는 규범이 내포되어 있다. 행정책임을 묻는 통제의 실천과정에서 조직화되지 않은 국민일반(people at large)이 책임을 묻는 주체가 되기도 하다. 그러나 행정통제의 실제에서 행정책임을 묻는 통제자 또는 통제중추는 보다 구체적이고 한정적인 것이 보통이다. 즉 대통령, 국회, 이익집단, 정당, 전문직업단체, 법원 등이 행정책임을 묻는 구체적 주체 또는 중계자가 된다.⁸⁾

Ⅲ. 統制의 유형

통제의 유형은 여러 가지 기준에 따라 매우 다양하게 분류되어 있다. 그리고 필요에 따라 얼마든지 새로운 유형론을 개척할 수 있다. 여기서는 이미 개발된 우리들 가운데서 인용빈도가 높은 것들을 골라 소개하려 한다.

1. 統制時點을 기준으로 한 분류

통제의 종류는 통제작용과 통제대상행동 사이의 시간적인 관계를 기준으로 하여 분류될 수 있다. 사전적 통제, 동시적 통제 및 사후적 통제는 통제시점을 기준으로 분류한 통제의 유형들이다.⁹⁾

(1) 事前的 統制

사전적 통제(*a priori* control, precontrol or predictive control)는 豫防的 統制(preventive control)이다. 사전적 통제는 목표실천행동이 목표에서 이탈될 수

8) Arther A. Maass and Laurence I. Radway, "Guaging Administrative Responsibility," *Public Administration Review*(Vol. 9, No. 3, Summer 1949), pp. 182-193. Pfiffner와 Presthus는 행정의 기준 내지 제약요인이라는 관점에서 이른바 '책임의 관료적 준거'를 i) 공익과 같은 규범적 기준에 대한 책임, ii) 전문직업상의 기준에 대한 책임, iii) 소속기관의 고객집단에 대한 책임, iv) 소속기관에 대한 기관적 책임으로 분류한 바 있다. J.M. Pfiffner and R.V. Presthus, *Public Administration*(Ronold Press, 1960), p. 552.

9) Joseph Litterer, *The Analysis of Organizations*(John Wiley & Sons, 1965), p. 284; H.C. Hicks and C.R. Gullett, *The Management of Organizations*, 3rd ed. (McGraw-Hill, 1976), pp. 499-501. Jackson과 Morgan은 통제정보 즉 목적성 취득도에 관한 정보의 출처가 어디냐에 따라 環流統制(feedback control)와 豫測的 統制(feed forward control)를 구분한 바 있다. 전자는 산출로부터 통제정보를 얻는 사후적 통제의 양태이며 후자는 투입에서 통제정보를 얻는 사전적 통제의 양태이다. 이러한 분류도 통제시점에 의한 분류로 볼 수 있다. Jackson and Morgan, *op. cit.*, pp. 269-270.

있는 가능성을 미리 예측하고 그러한 가능성을 제거함으로써 바람직하지 못한 행동이 나타나는 것을 방지하는 통제이다. 하급회계업무담당직원이 전결로 지출할 수 있는 금액의 한도를 미리 정해둠으로써 중대한 재정손실을 예방한다든지, 어린이들이 노는 방에서 값비싼 도자기를 미리 치워 파손을 예방하는 것은 사전적 통제에 해당한다.

사전적 통제는 목표이탈의 가능성을 미리 예측하여 이를 예방함으로써 손실을 피하는 이점을 가지고 있다. 그러나 미래예측의 불확실성에서 오는 제약을 면키 어렵다.

(2) 同時的 統制

동시적 통제(current control, concurrent control)는 목표수행행동이 진행되는 동안 그것이 통제기준에 복합되도록 조정해가는 통제이다. 어떤 행동이 통제기준에서 이탈되는 결과를 발생시킬 때까지 기다리지 않고 그러한 결과의 발생을 유발할 수 있는 행동이 나타날 때마다 교정해 나가는 것이 동시통제이다. 이것은 사전적 통제보다 정확도가 높고 사후적 통제보다 손실방지능력이 큰 통제라 할 수 있다. 그러나 통제과정의 신속한 진행에 의한 적시성확보가 고도로 요구되는 통제이다.

(3) 事後的 統制

사후적 통제(a posteriori control, postcontrol, historical control)는 목표수행행동의 결과가 목표기준에 복합되는가를 평가하여 필요한 시정조치를 취하는 통제이다. 이것은 矯正的 統制(corrective control)이다. 사후적 통제는 목표수행행동의 결과를 측정하기 때문에 통제정보의 정확성을 높일 수 있다. 그러나 기준이탈에 대한 시정조치의 적시성을 확보하기 어렵다.

2. 統制手段과 是正措置를 기준으로 한 분류

통제수단과 시정조치의 성격에 따른 통제유형론은 여러 가지이다.

(1) 통제수단에 의한 분류

통제수단을 세 가지로 나누고 강압적 수단(coercion)에 의한 強壓的 統制, 경제적 수단(economic rewards)에 의한 功利的 統制, 그리고 규범적 수단(moral or normative rewards)에 의한 規範的 統制를 분류하는 유형론이 있다.¹⁰⁾

10) Amitai Etzioni, *A Comparative Analysis of Complex Organizations*(Free Press, 1961). 강압적 수단은 신체적 위협 또는 위협을 내용으로 한다. 경제적 수단은 돈이나 그 밖의 물질적 보상이다. 규범적 수단은 애정, 인격존중, 신망, 사명 등 상징적 내지 도덕적 가치를 내용으로 한다.

소극적인 制裁에 의한 통제(control by negative sanctions)와 적극적인 報償에 의한 통제(control by positive rewards)도 수단을 기준으로 한 분류의 예이다.

어떤 수단이 쓰이느냐에 따라 市場的 統制(market control), 官僚的 統制(bureaucratic control), 그리고 朋黨的 統制(clan control)를 구분하는 사람도 있다.¹¹⁾ 시장적 통제도 조직의 산출과 생산성을 감시·평가하기 위해 가격체제와 경쟁의 개념을 사용하는 통제이다. 여기서는 명백하게 규정된 기준의 성취에 대해 명시적 보상이라는 유인을 제공한다. 관료적 통제는 법규, 권한계통, 기타 관료제적 장치에 의한 통제이다. 봉당적 통제 또는 가족적 통제는 가치관, 전통, 공동의 신념 등 내면적·심리적 요인을 사용하는 통제이다. 봉당적 통제는 일종의 자율규제이며 우리가 채택한 외재적 통제의 개념에는 복합되지 않는다.

2) 시정조치에 의한 분류

시정조치를 기준으로 한 분류의 예로는 否定的 還流統制(negative feedback control), 肯定的 내지 擴張的 還流統制(positive, amplifying feedback control)를 들 수 있다. 부정적 환류통제는 실적이 목표에서 이탈된 것을 발견하고 후속되는 행동이 전철을 밟지 않도록 시정하는 통제이다. 이것은 평가대상인 목표=행행동의 결과를 거부 또는 부정하는 통제이다. 긍정적 또는 확장적 통제는 실적이 목표에 부합되는 것을 발견하고 후속되는 행동이 같은 방향으로 나아가도록 하는 정보를 환류시키는 통제이다.

시정조치를 통제주체가 직접 취하는 直接的 統制와 시정조치를 제삼자에게 취하도록 하는 間接的 統制를 구별하기도 한다. 시정행동을 포함한 통제과정의 정화도를 기준으로 하여 決定論的 統制(deterministic control)와 推計統制(stochastic control)를 구분하기도 한다.

3. 統制主體와 對象을 기준으로 한 분류

부제주체는 통제체제의 구조적 단위이다. 통제주체의 문제는 “누가 통제하는가?”의 문제이다. 통제대상의 문제는 “무엇을 통제하는가?”의 문제이다.

1.) Oliver E. Williamson, *Markets and Hierarchies*(Free Press, 1975); Dave Ulrich, et al., “Designing Effective Organizational Systems,” James L. Perry, ed., *Handbook of Public Administration*(Jossey-Bass, 1990), pp.156-157; William G. Ouchi, “Markets, Bureaucracies, and Clans,” *Administrative Science Quarterly* (Vol. 25, 1980), pp.129-141.

(1) 통제주체에 의한 분류

행정통제체제에 관한 주제별 분류의 대표적인 방식은 통제주체를 일차적으로 외부적 범주와 내부적 내지 행정적 범주로 나누어 外部的 統制와 內部的 統制를 분류한 다음 이를 다시 세구분하는 것이다. 외부적 통제에는 대개 대중통제, 입법적 통제, 사법적 통제, 정당과 압력단체에 의한 통제 등을 포함시킨다. 내부적 통제에는 일반계서제에 의한 통제, 교차기능조직에 의한 통제, 독립통제기관에 의한 통제 등을 포함시킨다.

통제주체를 기준으로 네 가지의 기본적인 통제유형을 분류한 사람도 있다. 그 첫째 범주는 公式的 內部統制(internal formal control)이다. 그 예로 대통령에 의한 통제를 든다. 둘째 범주는 非公式的 內部統制(internal informal control)이다. 여기에는 전문직업상의 행동규범, 대표관료제, 공익, 윤리적 고려 등에 의한 통제가 포함된다. 셋째 범주는 公式的 外部統制(external formal control)이다. 여기에는 국회에 의한 통제와 법원에 의한 통제가 포함된다. 넷째 범주는 非公式的 外部統制(external informal control)이다. 여기에는 이익집단대표에 의한 통제, 시민참여에 의한 통제, 대중언론매체에 의한 통제 등이 포함된다.¹²⁾

내부통제의 경우 통제자가 소속된 계서제상의 위치를 기준으로 하여 통제의 종류를 다시 구분하기도 한다. 예컨대 최고 관리층에 의한 통제, 중간관리층에 의한 통제 및 하급관리층에 의한 통제를 구분할 수 있다.

(2) 통제대상에 의한 분류

여기에 해당하는 통제유형의 예로 우선 全般的 統制(organizational control)와 部分的・日常的 統制(operational control)가 있다. 일반적인 기준에 입각하여 조직 전반의 활동 또는 그 주요부분을 통제하는 것이 전반적 통제이다. 세부적인 활동에 대한 단계적 통제가 부분적・일상적 통제이다.¹³⁾

이 밖에 책임이행의 행동과정에 대한 통제(behavioral control)와 행동의 결과에 대한 통제(output control)를 구별하는 유형론, 형식적 요건을 대상으로 하는 통제(control of regularity)와 실질적인 내용 또는 효율성의 요건을 대상으로 하는 통제(control of substance or effectiveness)를 구별하는 유형론 등이 있

12) Grover Starling, *Managing the Public Sector*, 3rd ed. (Dorsey Press, 1986), p. 133. Starling은 행정부와 이를 이끄는 최고 관리층을 내부로 보고 그 밖의 사회적 및 정치적 장치를 외부로 보았다. 그리고 헌법에 명시되지 않은 관제를 비공식적인 것으로 규정하였다.

13) Hicks and Gullett, *op. cit.*, p. 499.

다. 공익위배에 대한 통제, 부패에 대한 통제, 파괴행위에 대한 통제 등 통제 기준위반양태별 대상을 기준으로 한 통제유형론도 여러 가지이다.

閉自的 統制(closed sequence control)와 補完的 統制(open sequence control)를 구별하는 것도 통제대상에 의한 유형론이라 할 수 있다. 통제가능한 상황만을 직접 통제하는 것이 독자적 통제이다. 이것은 한 가지 목표수행행동의 과정만을 대상으로 한다. 보완적 통제는 통제불가능하거나 통제하기 어려운 행동과정기 기준에 부합되도록 하기 위해 그에 연관된 다른 행동과정에 수정을 가하는 통제과정이다. 즉 통제가능한 행동과정에 수정을 가함으로써 통제불가능한 행동과정에서 필요하지만 할 수 없는 수정을 대신 보상하는 것이다. 바깥 온도가 변동해서 방안의 적정온도를 유지할 수 없을 때 난방장치의 온도를 조절하여 방안의 적정온도를 회복시키는 것은 보완적 통제의 예이다. 바깥 대기의 온도를 통제할 수 없으므로 옥내의 난방기능을 통제하는 것이다.¹⁴⁾

4. 閉鎖統制回路와 開放統制回路

閉鎖통제회로(closed control loop)와 개방통제회로(open control loop)는 단위 통제체제 또는 통제회로의 自足性(self-sufficiency)을 기준으로 분류한 통제의 유형이다. 전자는 자족적인 것이다. 즉 기준확인·정보수집(감지)·평가(식별) 및 시정의 기능을 맡는 장치들이 모두 갖추어진 통제체제이다. 후자는 비자족적인 것이다. 즉 통제과정의 각 단계별 기능을 맡는 장치들 가운데 하나 또는 그 이상을 결여하고 있기 때문에 외부체제에서 그것을 보완해 주어야 하는 통제체제이다.¹⁵⁾

閉鎖통제회로는 자동온도조절장치에 비유할 수 있다. 그러한 장치는 유지해야 할 실내온도의 기준을 기억하고 기준에서 벗어나는 온도변화를 감지·식별할 수 있으며 기준온도에 환원시키는 시정조치를 취할 수 있다. 개방통제회로는 감지·식별장치가 없는 전기세탁기에 비유할 수 있다. 이러한 세탁기는 세탁물이 있건 없건, 그리고 세탁물이 더러운 상태이건 완전히 깨끗해졌건간에 미리 정해진 시간 동안 작동할 뿐이다. 그러므로 세탁물을 집어넣은 사람이 감지 및 식별의 기능을 보완해 주어야 한다.

통제상황이 통제체제의 외부로부터 영향을 받지 않는가 또는 영향을 받는가

- 1.) A.C. Filley and R.J. House, *Managerial Process and Organizational Behavior* (Scott, Foresman, 1969), pp. 200-202.
- 1.) Fremont E. Kast and James E. Rosenzweig, *Organization and Management*, 4th ed. (McGraw-Hill, 1986), pp. 512-514.

에 따라 閉鎖的 統制體制(closed control system)와 開放的 統制體制(open control system)를 구별하기도 한다. 위의 예에서 본 온도조절장치는 폐쇄회로에 입각한 개방적 통제체제의 예이다. 조직은 개방체제이므로 그 통제체제는 거의 개방적 통제체제이다.

IV. 統制의 過程

통제과정의 구체적인 양상은 통제의 유형과 상황적 조건이 다름에 따라 모두 서로 달라질 수 있다. 통제주체에 관한 위의 설명에서도 주체별로 통제과정의 모습이 크게 달라질 수 있는 것을 짐작할 수 있을 것이다.

그리나 다양성 내지 변전성을 관류하는 공통성이 또한 있음을 잊어서는 안된다. 그러한 공통성에 착안하여 통제의 기본적 과정과 거기에 포함되는 활동구면을 규명해 보는 것은 가능하며 바람직한 일이다. 기본적인 통제과정의 관념적 것들없이 그 변전성을 이해하거나 설명할 수는 없다.

역동적이고 순환적인 통제과정에 포함되는 기본적 요소 또는 활동단계는 i) 통제기준의 확인, ii) 정보수집, iii) 평가 및 iv) 시정행동이다. 이러한 활동단계의 순차적 진행이 비교적 뚜렷하게 구별되는 통제유형은 합리적으로 설계·운영되는 사후적 통제이다. 통제체제의 불확실성 내지 비합리성이 높아질수록 그러한 단계구획의 교란은 심해진다.

1. 統制基準의 確認

통제의 과정은 통제의 목표 또는 기준을 확인하는 데서부터 시작된다. 통제기준의 성격은 통제체제와 조직의 효율성에 중대한 영향을 미친다. 특히 현재의 기준이 과거의 기준과 어떤 관계에 있는지, 그리고 기준과 실적의 관계가 어떤 것인지는 매우 중요한 문제이다.¹⁶⁾

(1) 基準의 내용과 형태

통제의 기준은 목표수행의 상황, 목표수행의 과정과 결과, 목표수행에 관한 개인적 책임 등을 명시하는 것이다. 통제의 기준에는 질적인 것도 있고 양적인 것도 있다.

통제주체의 기억장치에 보관되는 통제기준의 형태는 다양하다. 법령, 규칙,

16) 예컨대 현재의 기준이 과거의 기준을 답습하기만하면 조직의 정체를 가져 온다. 마찬가지로 기준이 과거의 실적만을 반영하면 발전이 없게 된다. 반면 실적과 너무 동떨어지게 높은 기준을 설정하면 실천행동의 의욕을 좌절시킨다.

지니, 정책, 직급명세, 선례 등을 적은 문서로 보관되어 있는 경우도 있고 통제자의 머리 속에 무형적으로 보관되어 있는 경우도 있다. 문서화에는 컴퓨터에 의한 여러 입력방법의 활용이 포함된다. 대규모의 조직에서는 통제주체들을 보조하기 위해 전문직원, 자료실 등 특별 기억장치를 두고 있는 것이 보통이다.

2) 基準의 확인

통제기준을 확인하는 단계에서는 통제기준이 무엇이며, 그것이 피통제자에게 제대로 전달되었는가, 그리고 피통제자는 그것을 이해하고 실행에 옮길 수 있는 기회를 가졌었는가를 확인하여야 한다. 통제가 효율적이라면 기준의 정확한 전달과 이해가 반드시 있어야 한다. 통제기준전달의 모호성을 줄이기 위해 상세한 규칙을 문서화하기도 하며, 왜곡을 막을 수 있는 매체를 발전시키기도 하고, 실적측정의 객관적 기준을 설정하기도 한다.¹⁷⁾

3) 基準의 갈등조정

기준확인 단계에서는 전반적인 통제체제의 하위체제들이 상충되는 통제기준을 가지고 있지 않은가, 그리고 피통제자들이 責任葛藤을 일으키고 있지 않은가를 확인하고 기준의 충돌 또는 갈등이 있으면 이를 조정하여야 한다.

목적은 여러 가지 목표를 가지고 있으며 목표들 사이의 관계는 상충적일 때가 많다. 하나의 목표를 효율적으로 달성하는 것이 다른 목표의 추구를 저해하여 조직의 전체적인 효율성에 기여하지 못할 때도 있다.¹⁸⁾ 피통제자들은 조직의 상충되는 목표체계때문에, 또는 조직운영상의 엇갈리는 요청때문에 역할갈등이라는 객관적 책임의 갈등을 경험하는 일이 많다. 주관적 책임과 객관적 책임의 갈등, 그리고 이익충돌로 인한 갈등을 일으키는 경우도 흔히 있다. 통제활동은 조직전체의 효율성을 제고할 수 있도록 통제기준을 위요한 여러 갈등과 충돌을 조정하는 데 기여해야 한다.

2. 情報蒐集

통제기준을 확인한 다음에는 통제기준의 실천상황에 관한 정보를 수집하고 선별한다.

() 積極的 調査・消極的 接受

정보의 출처와 수집의 방법은 매우 다양하지만 정보수집방법의 범주를 적극

17) Anthony Downs, *Inside Bnreucracy*(Little, Brown, 1967), p. 145.

18) 목표상충문제에 대응할 때 조직평가의 矛盾模型(contradiction model)에서 많은 시사점을 얻을 수 있다. Richard H. Hall, *Organizations: Structures, Processes, and Outcomes*, 5th ed.(Prentice-Hall, 1991), pp. 265-272.

적 조사와 소극적 접수로 대별해 볼 수 있다. 적극적인 조사는 통제주체가 정보를 요구하는 산출활동을 하는 결과로 정보가 수집되는 경우이다. 즉 정보를 요구하는 정보를 산출하여 전달함으로써 그에 대응하는 정보의 투입을 받는 경우이다. 그 예로 현지감사, 보고서제출요구, 관계자심문 등을 들 수 있다.

통제주체는 투입되는 통제정보를 소극적으로 접수할 수도 있다. 그러한 접수는 통제체계의 환류장치를 통해서 이루어지기도 하고 환경적인 요청이나 지지에 의하여 이루어지기도 한다. 소극적 정보접수의 예로 이의제기·고충제기·진정·보고·시정요구 등의 접수를 들 수 있다.

(2) 統制點의 선택

통제주체는 통제대상에 관한 정보수집에 있어서 전략적인 통제점(information gathering points or strategic control points)을 선택하는 것이 보통이다. 이 말은 통제대상에 관한 모든 정보를 수집하기는 어렵기 때문에 통제대상 및 정보의 출처와 종류를 표본추출하게 된다는 뜻이다. 선택의 방법에는 i) 임의선택을 하는 경우, ii) 환경으로부터 강한 통제요청이 있는 것을 선택하는 경우, iii) 기준미달의 정도가 심각한 것만을 선택하는 경우, iv) 수량적인 기준에 비추어 일정한 수준 이상의 중요성이 있는 것만을 선택하는 경우 등이 있다.¹⁹⁾

일반적으로 통제점의 선택에는 적시성, 경제성, 효율성과 대표성이 구비되어야 한다. 그리고 전체적인 통제대상의 어느 부분에 치우쳐 통제의 불균형을 초래하는 일이 없도록 해야 한다.²⁰⁾

(3) 정보의 選別

통제주체는 수집한 정보를 선별(coding or screening)한다. 즉 수집된 정보들 간추리기도 하고 처리가 가능하도록 재구성하기도 한다. 이 과정에서 통제주체가 처리할 수 있는 정보의 양과 종류를 결정하고 처리능력에 맞게 선별한다. 정보선별의 기준은 각 통제체계의 특성을 반영한다.

8. 評 價

평가의 단계에서는 통제기준과 실적에 관한 정보를 평가하여 기준과 실적의 차질 여부를 확인하고 시정의 필요성에 관한 결정을 한다.

(1) 평가의 對象

평가과정에서는 피통제자의 행동뿐만 아니라 행동의 상황에까지도 관심을 갖

19) Downs, *op. cit.*, pp.146-147.

20) William H. Newman, *Administrative Action: The Techniques of Organization and Management*(Prentice-Hall, 1963), pp.423-428.

는다. 평가대상이 되는 행동에는 의사결정의 과정과 내용, 의사결정의 결과 등이 포함된다.

현대행정은 상당히 과학적인 의사결정의 과정들을 마련해두고 있기 때문에 의사결정의 여러 기준과 절차를 준수했다는 것은 온당한 결과를 가져올 수 있는 조건이라고 이해될 수도 있다. 경우에 따라서는 의사결정과정의 엄격한 준수 자체가 피통제자의 주된 책임일 때가 있다. 의사결정결과의 효율성은 평가할 수 없기 때문에 의사결정과정만을 평가할 수밖에 없는 경우도 있다. 그러나 의사결정과정의 준수가 언제나 기대되는 결과를 가져온다는 보장은 없다.²¹⁾

의사결정의 결과를 평가할 수 있으려면 결과의 측정이 가능하고 측정된 결과가 목표기준과 비교될 수 있어야 한다. 의사결정의 결과에 착안한 통제는 비전문가인 상관이 전문가인 부하의 실적을 비교적 쉽게 평가할 수 있게 하는 이점이 있다고 한다. 어떤 결정에 도달할 때까지의 전문적인 사고과정을 심사하지 않고 그 결과만을 기준과 비교하여 평가하기 때문이다.

(1) 기준과 실적 사이의 차질 확인

통제기준과 실적 사이의 차질에는 수없이 많은 종류가 있다. 그와 같이 많은 차질의 양태 즉 책임위반의 양태는 여러 가지로 범주화되고 있다.

책임위반의 양태를 i) 불이행(non-feasance), ii) 부적합이행(mal-feasance), iii) 과잉이행(overfeasance) 등 세 가지로 나누는 유형론이 널리 인용되고 있다. 불이행은 책임이행(목표수행)을 하지 않는 것이다. 부적합이행은 책임이행에 낭비와 손상 등 부작용이 수반된 것이다. 과잉이행은 권한과 책임의 범위를 벗어나 과잉적인 목표수행을 한 것이다.²²⁾

책임위반의 양태를 i) 결정상의 무책임, ii) 결정절차상의 무책임, 그리고 iii) 결정결과로 초래된 무책임으로 분류하기도 한다. i) 부패와 같은 부정직한 행동, ii) 법적 기준의 위반, iii) 공평한 봉사의 원리 위반, iv) 절차적 정당성에 관한 원리위반, v) 비능률 등을 나누기도 한다. 또 다른 유형론은 i) 범조행위, ii) 비윤리적 행동, iii) 심각한 비능률과 비효율, iv) 선거직 공무원에 대한 대응성 결여, v) 재량권의 남용, vi) 공익의 무시 등을 분류한다.²³⁾

실적과 통제기준을 비교하여 차질유무를 판단하고 시정행동의 필요를 결정할

21) Gordon Tullock, *The Politics of Bureaucracy* (Public Affairs Press, 1965), pp. 196-197.

22) Finer, *op. cit.*, p. 337.

23) Rayburn Barton and William C. Chappell, Jr., *Public Administration: The Work of Government* (Scott, Foresman, 1985), p. 167.

때 한계로 되는 것은 ‘目標離脫의 許容範圍’ (allowable margin of goal deviation) 이다. 행정의 실제에서 기준과 실적 사이에 다소간의 차질이 있는 경우는 허다하다. 그리고 목표이탈의 유무와 수준에 대한 관계자들의 지각에는 서로 차이가 있을 수 있다.

사소한 목표이탈도 허용하지 않고 ‘과잉통제’ (overcontrol)를 하는 경우 조직 운영의 경직성, 문서작업과다, 통제비용과다, 창의성 억압, 생산성 저하 등의 문제가 야기될 수 있다. 그런가하면 ‘과소통제’ (undercontrol)는 조직의 지향노선을 흐리게하고 조직성원을 불확실한 상황에 놓이게 하며 결국은 문란한 상황을 빚게 된다. 과잉통제와 과소통제를 피하려면 어느 정도의 목표이탈이 있을 때 시정행동을 취할 것인가 또는 어느 정도의 목표이탈을 용인할 수 있는 것으로 그야 시정행동을 취하지 않을 것인가 하는 문제를 적절히 해결해야 한다.

목표이탈의 허용범위를 결정할 때 채택할 수 있는 기준에는 最適의 실적 (best feasible performance), 先例 (precedents: doing as well as previously), 선례에 비해 약간 개선된 실적 (‘ratchet principle’: doing a little better than previously) 등이 있다. 일반적으로 선례에 비해 약간 개선된 실적이 성취분위적 평가기준이라고 이해되고 있다. 가능한 최적의 실적을 요구할 경우에는 피통제자를 좌절시킬 염려가 있다고 한다. 그리고 선례는 현상유지적인 기준으로서 발전을 촉진하지 못한다고 한다.²⁴⁾ 어떤 기준을 어떻게 적용하느냐 하는 것은 물론 상황응적으로 해결해야 할 문제이다.

4. 是正行動

평가의 결과에 따라 통제주체는 시정행동을 취한다. 시정행동의 결과는 통제중추에 환류된다. 그에 따라 새로운 통제과정이 진행될 수 있다. 그러므로 시정행동단계는 하나의 통제과정을 마무리짓는 단계이기도 하며 다음의 통제과정을 촉발하는 단계이기도 한 것이다. 이 단계의 중요과제는 시정조치의 적시성을 확보하고 시정조치의 적정수준을 유지하는 것이다.

시정행동에는 긍정적 내지 확장적인 것과 부정적인 것이 있다. 시정조치의 대부분을 차지하는 부정적 시정의 경우 과거의 행동결과를 고칠 때도 있고 새로운 행동을 유발시킬 때도 있다. 실적보다 기준이 잘못되어 있다고 판단될 때에는 기준을 시정하기도 한다. 통제주체가 직접 시정조치를 취하기도 하고 다

24) Chadwick J. Haberstroh, “Organization Design and Systems Analysis,” in March, ed., *op. cit.*, p. 1187.

른 통제중추에 시정조치를 의뢰할 수도 있다.

통제의 수단은 시정행동단체에서 가장 뚜렷하게 실체화된다. 통제수단의 개별적 적정성은 상황에 따라 달라진다.

V. 統制中樞의 구성

1. 行政責任履行을 보장하기 위한 統制體制의 구조적 배열

나라마다 행정을 통제하는 통제장치의 복합체가 있다. 그러한 복합체의 전체는 각 부관료제에 대한 總體的 統制體制(master control system)이다. 민주국가에서 이러한 전반적 체제는 국민주권의 원리에 입각한 주기적 선거와 代議制度, 권력분립제도 그리고 인권보장제도에 의하여 그 기본적인 성격이 규정된다.

총체적 통제체제는 제한된 통제기능을 가진 下位統制體制 또는 統制中樞(control centers)들로 구성된다. 여러 통제중추들의 통제활동은 크게 두 가지 방향으로 범주화해 볼 수 있다. 그 하나는 행정권력이 피치자의 동의에 의해 정당하게 승인되고 지지되는 목적에 사용되는 것을 보장하려는 활동이다. 다른 하나는 구체적인 경우의 권력남용 또는 부당한 사용에 대해 국민의 권리를 보호하려는 활동이다.²⁵⁾

총체적 통제체제를 구성하는 하위통제체제들은 두 가지 범주로 대별해 볼 수 있다. 첫째 범주는 내부적(행정적) 통제체제이며, 둘째 범주는 외부적 통제체제이다.

내부적 또는 행정적 통제체제에 포함되는 통제중추에는 일반계서, 교차기능조직, 독립통제기관 등이 있다. 행정수반이 임명하는 ‘옴부즈만’은 내부적인 독립 통제기관의 일종이다. 그리고 정부관료제내의 모든 공무원은 內部告發者가 되어 독자적인 통제중추의 역할을 할 수 있는 가능성을 지니고 있다.²⁶⁾

외부적 통제체제에 포함되는 통제중추에는 국민, 국회, 법원, 공공통제중개자 등이 있다. 국회에서 임명하는 ‘옴부즈만’은 외부적 통제체제에 포함된다.

2. 內部的・行政的 統制體制

내부적・행정적 통제체제는 궁극적으로 행정수반인 대통령이 관장한다. 행정

25) Leonard D. White, *Introduction to the Study of Public Administration*, 4th ed. (Macmillan, 1958), p. 495.

26) 내부고발자 또는 폭로자는 조직 내의 비리 또는 비윤리적 정책·명령·관행 등을 대외적으로 폭로하여 시정을 촉구하는 사람을 지칭한다.

적 통제는 행정체제의 행정수반에 대한 제도적 책임에 바탕을 둔 것이다. 국민과 국회가 대통령에게 행정전반의 책임을 묻는 한 대통령은 행정체제가 그에게 책임을 지도록 하지 않으면 안된다. 그러므로 대통령은 행정적 통제에 필요한 수단을 부여받고 있다.

행정적 통제체제는 행정체제에 내장된 하나의 하위체제로서 다른 하위체제들과 상호 의존적인 관계에 있다. 행정적인 통제작용은 행정전반에 깊이 삼투되어 있기 때문에 다른 작용들과의 한계가 모호할 때도 흔히 있다. 행정적 통제체제는 또한 총체적 통제체제에 속하는 하나의 하위 체제로서 다른 하위체제 즉 외부적 통제체제와 상호 의존적인 관계에 있다.

행정적 통제체제의 일반적 통제구조는 행정체제 전반에 걸쳐 계서적으로 형성되어 있다. 이것이 주된 통제의 흐름을 관장하지만 교차기능조직, 독립통제조직 등 추가적인 통제장치들이 함께 가동된다.

(.) 一般階序

행정체제 내의 일차적 통제구조는 일반계서(ordinary hierarchies)이다. 이것이 위서제적 통제중추이다.

階序制(hierarchy)는 각기 하위계층에 명령을 발하는 의사결정계층의 연쇄로 구성된다. 대통령과 정치적으로 임명되는 최고관리층이 이끄는 행정운영조직의 계서제는 넓은 의미로 파악된다. 즉 주된 편제인 系線組織뿐만 아니라 그것을 보조하는 참모조직, 보조조직 등을 포괄하는 것으로 이해된다. 이러한 계서제는 생산활동의 중추이면서 동시에 이를 뒷받침하는 통제작용의 중추가 된다. 일반 계서 내의 전반적인 통제과정은 하위통제과정들의 계층으로 구성된다. 종횡으로 연결된 수많은 하위통제과정들은 계층을 형성한다. 통제권한은 각 계층에 계서적으로 분배된다.

1) 계서적 통제의 수단

계서적 통제의 가장 기본적인 수단은 명령하고 감독하는 권한의 행사이다. 상관들은 업무수행기준을 설정하여 이행을 명령하며 그에 관한 보고를 받고 부하들의 실적을 심사하며 시정을 명령할 수 있다.

이러한 명령·감독작용을 보완·보강하기 위해 여러 가지 수단들을 개발·사용하고 있다.²⁷⁾ 근무성적평정절차, 징계절차, 자체적인 회계감사와 직무감찰은

27 cf. David H. Rosenbloom, *Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector*, 2nd ed. (Random House, 1989), pp. 474-480; Barton and Chappell, Jr., *op. cit.*, pp. 170-171; Ronald J. Oakerson, "Governance Structures for Enhancing Accountability and Responsiveness," Perry, ed., *op. cit.*, pp. 114-116.

그리한 수단인 대표적인 예이다.

계서적 통제의 직접적인 수단은 아니지만 그 효율성을 높이고 탈선을 막기 위한 방편으로 여러 가지가 처방되고 사용되어 왔다. 그 예로 권한계층과 명령 계층의 명확한 규정, 명령에 대한 복종의 강조, 통솔범위의 적정한 설정, 행정 절차의 공개, 내부고발자의 보호, 이익충돌의 방지, 관료제의 대표성제고 등을 들 수 있다.

그러한 정책들은 대개 고전적이거나 전통적인 것이다. 계서적 통제의 능력제고를 위한 고전적 처방은 단순한 집권적 교층구조의 계서제를 구현하는 것이었다. 그러나 관할중첩과 같은 구조적 복잡성의 점진적 용인과 분권화의 촉진을 요구하는 처방들이 차츰 실천적인 영향력을 갖게 되었다. 고도로 감정적이고 비계서제적인 脫官僚化의 처방이 정부관료제를 장악하는 시대가 오면 계서제에 의한 통제의 논의는 지금과 전혀 달라질 것이다.

2. 계서제에 의한 통제의 효용과 한계

계서제에 의한 통제의 이점으로 통제의 책임이 각 계층에서 보장된다는 점이 들어지고 있다. 자기가 받은 명령을 부하들에게 전달하는 감독자의 행동은 쉽게 관찰되고 통제될 수 있다. 권한계층에 따라 흐르는 명령은 각 계층의 상관-부하관계에서 새로운 힘을 얻는다. 그리고 승진문제, 징계가능성 등에 대한 생각은 복종을 촉진하게 된다. 종합적으로 볼 때 계서제는 명령전달을 용이하게 할뿐만 아니라 조직전체에 방향감각, 공통의 접근방법, 운영원칙, 공통의 통제기준을 전달하는 데도 효과적이다.²⁸⁾

그러나 계서적 통로를 거쳐 올라가는 통제정보는 축소되거나 왜곡되는 경우가 많다. 전통적 계서제에서 상향적 정보통로의 폐쇄성은 높다고 한다. 각 계층의 감독자들은 상향적 정보의 흐름을 가로막거나 왜곡시키려하기 때문이다. 같은 계서제 안에서는 잘못을 저지른 피통제자의 편견을 통제자도 공유할 가능성이 높기 때문에 통제도 그릇쳐질 수 있다.

계서제의 결함을 시정하려는 노력이 오래 진행되어 왔지만 계서적 통제의 기능은 제한적일 수밖에 없다. 대통령이 아주 복잡한 관료제를 통제하려면 계서적 통제를 감시·보완할 수 있는 추가적 수단을 가지고 있어야 한다.

(2) 交叉機能組織

행정체제 전반에 걸쳐 관리작용을 분담하여 수행하는 조직단위들을 통제 작용

28) Fritz Morstein Marx, *The Administrative State: An Introduction to Bureaucracy* (University of Chicago Press, 1957), pp. 22-23.

에 국한하여 교차기능조직 또는 교차통제조직 (criss-cross organizations)이라고 규정한다.²⁹⁾ 교차기능조직들은 정부관료제의 계서적 명령통로를 가로지르는 작용을 한다. 이들은 계선적 운영조직들의 이차적 또는 관리적 작용 (house keeping functions)을 대신함으로써 일반운영기관의 활동을 돕고 또 통제한다. 이들은 행정수반에게 각 분담영역에서 조정·통제수단을 제공한다.

1) 교차기능조직의 특성

첫째 통상적인 참모기능을 수행한다. 일종의 特別參謀로서 계선적 운영조직 즉 일차적 생산활동조직에 조력·권고·자문한다. 그리고 정책을 입안하고 실천방안을 개발한다.

둘째 자기 조직 자체의 계서에 대해 지휘권을 가지며 자기 관할내의 중요 사안에 관하여 계선적 운영기관들에 대해 기능적 권한을 행사한다. 그러한 권한의 범위 내에서 직접적인 통제권을 행사한다.

셋째 관료제의 계서적 명령통로를 가로질러 활동한다. 그리하여 두 가지 상호견제적 명령계통이 교차하는 조직상의 배열을 형성한다. 이러한 배열은 최상계층으로부터 필요한 하급계층까지 이원적 의사전달통로를 형성하기 때문에 일종의 관할중첩이라고 볼 수 있다.

2) 교차기능조직의 통제작용

조직관리기구, 인사기관, 예산기관, 개발계획기관 등 교차기능조직은 행정수반의 관리수단이며 그 역할이 통제활동에만 국한된 것은 아니다. 그러나 행정체제 전반에 걸친 통제과정에서 아주 중요한 구실을 한다. 그 통제역할을 보면 다음과 같다.

첫째 명령통로를 가로지르기 때문에 관할범위 내에서 계선운영기관의 활동을 자연스럽게 점검하게 된다.

둘째 정부전반에 적용될 통제기준을 설정한다.

셋째 계선운영기관들의 실적을 객관적이고 전문적으로 평가한다.

넷째 사전적 통제활동을 한다. 교차기능조직들은 계선기관의 일정한 의사결정에 대해 동의권 또는 협의권을 가질 경우 이를 수단으로 하여 사전적 통제를 할 수 있다.

다섯째 운영상의 권한을 갖는 범위 내에서 운영기관들로부터 보고를 받고 활동을 감사한다.

(3) 獨立統制機關

29) Gullock, *op. cit.*, p. 217.

독립통제기관(separate monitoring agency)은 행정체제의 중앙통제조직이다. 이것은 행정체제의 내부적 통제기구로서 그 하위체제이지만 일반행정체제와는 어느 정도 분리된 위치에 있다. 이 기관은 일반행정체제와 대통령 그리고 외부적 통제중추들의 중간쯤에 위치하여 상당한 수준의 독자성과 자율성을 누린다. 이 기관은 통제작용을 주된 목적으로 하며 행정수반의 행정통제작용을 돕는다. 외국 통제중추들의 활동도 보완하고 돕는다.

독립통제기관은 행정조직들이 처리하는 투입에 많은 영향을 미치는 일종의 '弓導的 體制'(leading system)라고 할 수 있다.³⁰⁾ 이 기관은 행정체제의 환류통로를 지키면서 환경으로부터의 자극과 환류를 받는 중요한 위치에 있다. 행정체제의 활동과 환경적 요구를 증계·조정하고 행정체제의 발전을 인도할 수 있는 전략적 위치에 있는 것이다. 한국정부의 전형적인 독립통제기관은 監査院이다. 정부는 대통령이 임명하는 일종의 '옴부즈만'제도의 설치를 추진중인데 이것도 독립통제기관의 범주에 포함시킬 수 있다.

1) 독립통제기관의 필요성

행정체제 내부에서도 일반체제에 의한 통제를 보완·감시하기 위해 제 3의 기관이 필요하기 때문에 독립통제기관은 오래 전부터 활용되어 왔다. 행정적 통제·재결·심판 등은 입법 및 사법구조로부터 분리되어야 할 뿐만 아니라 행정의 일반체제로부터도 독자성을 누리는 기관이 담당해야 한다는 요청이 있었기 때문에 독립통제기관과 같은 조직양태가 발전된 것이다.

행정국가화의 촉진에 따라 행정에 대한 보다 포괄적인 통제수단의 필요는 커지고 일반행정체제와 외부적 통제중추들의 통제능력을 보완할 필요 또한 커졌다. 이러한 여건변화는 독립통제기관의 역할과 중요성을 크게 제고시켰다.

2) 독립통제기관의 조직양태

이 조직의 구성양태는 나라마다 그리고 개별조직에 따라 다소간에 달라질 수 있다. 엄격하고 공식적인 권한을 가지고 엄격한 법적 제약하에서 활동하게 하는 강경한 노선의 구성방식이 있는가하면 대통령이 임명하는 '옴부즈만'의 설계에서 보는 바와 같은 부드러운 노선의 조직들도 있다.³¹⁾ 활동영역이 한정적인 것도 있으며 포괄적이고 다목적적인 통제기능을 수행하는 것도 있다.

3) H.A. Thelen, *Exploration of a Growth Model for Psychic, Biological and Social Systems*(mimeo., 1964), p. 139.

3) 대통령이 임명하는 '옴부즈만'(Ombudsman)은 법적 성격으로 보아 내부적 통제체제의 일부라 하지 않을 수 없다. 그러나 그 활동은 외부적 성격이 짙기 때문에 입법기관에서 임명하는 '옴부즈만'과 함께 따로 설명하려 한다.

aa) 일반적 특징

이러한 다양성에도 불구하고 조직양태의 공통적인 특성은 있다.

첫째 독립통제기관은 행정에 대한 통제작용의 수행을 주임무로 한다. 행정의 남용으로부터 시민을 보호하고 행정활동의 기준준수를 요구하며 이탈적 행동을 시정한다.

둘째 독립통제기관의 구조와 구성원의 경력계통은 일반행정체서의 그것과 어느 정도 구별된다. 이 조직은 궁극적으로 대통령에게 책임을 지지만 운영상의 자율성을 인정받는 것이 원칙이다. 그리고 이 조직은 행정체제의 계서적 통로 밖에서 독자적인 의사전달통로를 마련한다.

셋째 독립통제기관은 행정체제의 頭上組織(overhead unit) 가운데 하나이다. 그 기관적 지위는 높고 행정수반에게 직접 보고하는 의사전달통로를 가진다.

bb) 한국정부의 監査院

우리 정부의 감사원은 전형적인 독립통제기관으로서 적어도 공식적으로는 위에 말한 특성을 모두 가지고 있다.

감사원은 국가의 세입·세출 결산, 국가 및 법률이 정한 단체의 회계감사, 그리고 행정기관 및 공무원의 직무에 관한 감찰을 담당하는 두상조직으로서 대통령 소속하에 설치되어 있다. 이 조직이 대통령 소속하에 있지만 그 자율성과 일반행정체서로부터의 독자성을 높이기 위한 제도적 장치들이 마련되어 있다. 감사원장의 임명에 국회의 동의를 조건으로 한 것, 최고의사결정기구를 감사원장과 감사위원의 합의체로 구성한 것, 감사원장과 감사위원의 임기를 헌법에서 보장한 것 등이 그러한 제도적 장치에 해당한다. 감사원의 설치를 헌법에서 규정함으로써 이를 ‘憲法機關’으로 만든 것도 그 지위격상과 독자성 증진에 도움이 된다고 할 수 있다.

감사원은 감사활동에 필요한 準司法的 權限을 행사한다. 감사원은 강력한 조사권과 행정체제 내에서 시정조치의 최종적인 결정권을 가진다. 그리고 대통령과 국회에 보고하는 과정에서, 그리고 여러 통제중추에 권고하는 과정을 통해서 감사의 효과를 높이는 기회를 갖는다.

3 外部的 統制體制

외부적 통제체제는 환경으로부터 행정체제에 작용하는 통제중추들로 구성된다. 내부적 통제체제를 내부적 통제체제로부터 구별해 주는 기준은 구조적인 것이다. 내부적 통제체제는 행정구조 내에서 활동하는 반면 외부적 통제체제는

행정 구조의 환경으로부터 작용한다.

민주주의적 이념에 비추어 규범적으로 생각할 때 내부적 통제는 국민과 그 대표기관에 대한 책임을 확보하려는 외부적 통제를 보완하는 것이라고 이해할 수도 있다. 그러나 실천적 기술적으로는 외부적 통제란 행정적인 자율통제가 실패하는 경우 불러들여질 수 있도록 예비된 권력이라고 이해되는 것이 보통이다.

() 國會：立法的 統制

代議機關인 國會는 민주주의의 기관적 체현이다. 행정의 국회에 대한 책임은 민국정부의 요체이다. 민주국가에서 국회의 授權의 行動(enabling actions)은 행정적 권한의 근원이 된다. 행정체제에 권한을 부여하거나 이를 제한하고 행정 활동을 조사·비판할 수 있는 국회의 권한은 책임있는 정부를 위한 안전장치인 것이다. 행정체제의 국회에 대한 책임은 대통령을 통한 책임이라는 것이 권력 분립제도하의 원리이다.³²⁾

1) 국회의 통제수단

우리 나라의 국회는 행정체제에 대하여 어떤 통제수단을 가졌는지 알아보기로 한다.

첫째 국회는 立法權을 가진다. 국회의 가장 핵심적인 권능인 입법권은 행정체제에 권한을 부여하기도 하고 그 활동을 제약하기도 한다. 법률은 행정에 대한 통제의 기준을 설정하고 통제방법과 절차를 규정한다.

둘째 국회는 국가재정에 관한 권한 즉 財政權을 통해 행정을 통제한다. 국회의 가점권은 예산·결산과 조세에 관한 것이다. 국회는 국가의 예산안을 심의·확정하고 결산을 심사한다. 그리고 조세의 종목과 세율을 법률로 정한다.

셋째 국회는 調查權에 의해 행정을 통제한다. 국회가 가진 조사권은 행정체제에 대한 조사권에 국한되는 것이 아니고 사법부를 포함한 '국정전반'에 관한 조사권을 포괄한다. 우리 국회의 조사권은 國政監査權과 國政調査權으로 이원화되어 있다. 국정감사는 국정전반에 관하여 상임위원회별로 정기회 회기중 법정된 기일내에, 그리고 법정된 기관에 대해 실시하는 것이다. 국정조사는 특정 한 국정사안에 대해 수시로 실시할 수 있는 것이다. 국정감사와 조사의 결과는

32) 행정체제의 국회에 대한 책임에 관련하여 '직접책임론'과 '대통령을 통한 간접책임론'이 갈려 있다. 직접책임론의 근거는 실제로 국회와 행정체제의 각 계층이 빈번히 교호작용한다는 것, 각 행정기관의 권한과 예산을 국회가 결정한다는 것, 국회가 대통령을 통제하기 어렵다는 것 등이다. 그러나 행정체제의 국회에 대한 책임은 이념적으로나 실천적으로 대통령을 통한 책임이라고 이해하는 것이 옳다는 주장이 우세하다.

국회 본회의에서 처리한다. 처리한다는 데에는 조사대상기관에 대한 시정요구를 결의하는 것이 포함된다.

넷째 국회는 여러 가지 政策統制權을 행사한다. 대통령의 각종 긴급명령에 대한 승인권, 선전포고에 대한 승인권, 일반사면에 대한 동의권 등을 통해 대통령의 통치권행사를 통제한다. 그리고 외교정책과 방위정책을 통제하고 국무위원 등에 대한 출석요구 및 질문을 통해 통제권을 행사한다.

다섯째 국회는 人事權에 의해 행정을 통제한다. 국회의 인사권은 고위공직자의 선출·임명동의·해임건의·탄핵소추 등에 관한 것이다. 국회는 행정체제 내의 국무총리와 감사원장의 임명에 대해 동의권을 행사하고 국무총리 또는 국무위원의 해임을 대통령에게 건의할 수 있다. 이 밖에도 국회는 다른 통치기관의 구성에 관하여 선출 동의 등 인사권을 행사한다. 즉 일부 헌법재판관과 선관위원을 선출하고 대법원장·대법관·헌법재판소장의 임명에 대해 동의권을 행사한다. 국회는 또 대통령결선투표권을 행사하고 고위공직자에 대한 탄핵소추권을 행사한다.

여섯째 국민의 請願을 접수·처리하는 과정에서 행정에 대한 통제적 조치를 취할 수 있다.

입법적 통제 가운데 일부는 헌법적·법률적이며 다른 일부는 정치적·비공식적이다. 국회에 헌법적 내지 법률적 구속력이 있는 통제수단이 없더라도 국회는 조사·항의·비난·권고 등의 방법에 의해 대통령과 행정체제에 압력을 가할 수 있다. 그리고 여론환기 등을 통해 다른 통제중추들의 행동을 촉발할 수 있다.³³⁾

2) 法的 統制에 대한 비판과 옹호

국회의 가장 기본적인 기능은 법률의 제정이다. 그러나 넓은 뜻의 입법권은 국회가 독점하는 것이 아니다. 법적 규범의 양태는 헌법, 법률, 각종 명령, 규칙, 절차 등 여러 가지이며 헌법과 법률의 규정을 구체화하는 명령, 규칙, 절차는 행정체제에서 제정하는 것이 원칙이다. 이러한 여러 법적 규범이 행정에 대한 법적 규제의 틀을 형성한다.

민주국가는 법에 의한 지배의 국가이므로 행정에 대한 법적 규제는 불가피하지만 그것이 행정재량을 억제하여 적응성을 저하시키고 나아가 효율성을 저하시킨다는 비판이 있어 왔다.

그러나 비판에 대한 반론 또한 나란히 있어 왔다. 법적 규제를 옹호하는 사

33) 許營, 韓國憲法論(博英社, 1993), pp. 881-883.

관들은 법적 규제가 반드시 규칙제일주의적인 경직성을 강요하는 것은 아니며 행정의 효율성을 가로막는 장벽을 만드는 것만도 아니라고 주장한다. 행정이 직면하고 있는 문제를 잘 아는 사람들이 법규범을 제정하기 때문이라고 한다. 법적 규범들은 행정에서 유용성이 큰 개념, 절차 등을 규명하고 있기 때문에 질서있는 의사결정을 돕는다고 한다. 그리고 자의적인 행동을 억제하는 법적 책임확보장치는 행정을 정당화시키는 힘을 가진다고 한다. 법적 규범은 政派的인 간섭이나 기타 부당한 영향력으로부터 행정을 보호하고 공무원들의 사기진작에 이바지할 수 있다고 한다.³⁴⁾

(2) 法院：司法的 統制

행정체제의 책임은 법 아래서의 책임이다. 법적 책임이행의 최종적인 감시자는 법원이다. 사법적 통제의 대상인 행정기관들은 다툼이 있는 경우, 재량권을 남용하거나, 관할을 일탈하거나, 법률적·사실적·절차적 과오를 범하거나 하지 않았다는 것을 법원에서 입증해야 하는 책임을 진다.

행정작용에 이의가 있거나 그로부터 피해를 입은 당사자들이 사법적 통제를 불비들이는 경우가 많지만 행정체제도 사법적 통제에 능동적으로 호소할 수 있다. 행정기관들은 법을 집행하는 데 조력이 필요한 경우, 행정담당자가 해결할 자격이 없는 다툼이 있는 경우, 공무원들이 업무수행과정에서 시민의 법적 권리를 침해한 경우, 사법적 통제를 능동적으로 요구할 수 있다.

1) 법원에 의한 통제의 성격

법원에 의한 사법적 통제의 원칙적인 성격은 사후적·소극적인 것이다. 사법적 통제는 행정적 실책을 사후적으로 시정 또는 처벌하는 비교적 경직한 통제이다. 사법적 통제결정이 장래의 행정적 실책을 예방하는 효과를 수반하기도 하지만 그것은 대개 부수적·간접적인 것이다. 법원은 다툼의 당사자들이 제기하는 문제에 대해서만 결정할 수 있으며 심사할 문제를 스스로 선택할 수 없는 것이 원칙이다. 그리고 행정행위에 대해 다툼은 당사자들은 사법적 구제를 요구하기 전에 행정적 구제절차를 모두 거쳐야 한다.

2) 법원에 의한 통제의 수단

법원은 사법적 심사를 통해 그릇된 행정작용을 시정하고 국민이 입은 피해를 구기하며 잘못을 저지른 공무원을 처벌한다.

3) 법원은 行政裁判機能에 의해 행정을 통제한다. 즉 행정소송에 대한 결

3.) Phillip J. Cooper, "Legal Tools for Accomplishing Administrative Responsibilities," in Perry, ed., *op. cit.*, pp. 97-105.

정을 통해 법규적용의 잘못을 저지른 행정작용을 시정한다. 행정재판기능을 별도로 마련된 행정재판소에 맡기는 나라도 있으나 우리 나라에서는 일반법원에서 그 기능을 함께 수행한다. 행정소송은 행정청의 처분 등이나 부작 위에 대해 취소·무효확인·부작위위법확인을 요구하는 抗告訴訟, 행정청의 처분 등을 원인으로 하는 법률관계 기타 공법상의 법률관계를 다투는 當事者訴訟, 국가 또는 공공단체의 기관이 위법행위를 한 때에 자기의 법률상 이익에 직접 관계가 없더라도 그 시정을 구하기 위해 제기하는 民衆訴訟, 국가 또는 공공단체의 기관 상호간에 권한의 유무 또는 그 행사에 관한 다툼이 있을 때에 제기하는 機關訴訟를 포함한다.³⁵⁾

둘째 법원은 法規命令審査權에 의하여 행정을 통제한다. 법원은 명령·규칙이 헌법이나 법률에 위반되는지의 여부가 재판의 전제로 된 경우에는 이를 심사하고 위헌·위법으로 판단된 명령·규칙의 적용을 거부할 수 있다.

법원은 법률의 위헌여부도 심사하지만 그 결정은 최종적인 것이 아니다. 그에 대한 최종적 결정은 헌법재판소에서 하게 된다.³⁶⁾

셋째 법원은 행정상의 損害賠償과 損失補償에 관한 재판기능을 통해 행정을 통제한다. 손해배상 또는 국가배상이란 국가나 지방자치단체가 위법을 저질러 국민에게 손해를 입힌 경우 이를 배상하는 것이다. 손실보상이란 국가 또는 지방자치단체가 합법적인 행위를 했지만 그로 인해 어떤 개인이 특별한 재산상의 희생에 당하게 된 경우 이를 보전해 주는 것이다.

넷째 법원은 刑事裁判機能에 의해 잘못을 저지른 공무원을 처벌한다. 이러한 형사적 작용에는 행정체제의 일부인 검찰·경찰 등 準司法的 組織이 가담한다.

3) 憲法裁判所

위헌여부가 문제로 된 입법적·정치적·행정적 사건에 대해서는 일반법원과 구별되는 憲法裁判所가 주된 관할권을 행사하는 것이 우리의 제도이다. 헌법규정에 의하면 헌법재판소는 i) 법원이 판단을 요구한 법률의 위헌여부, ii) 탄핵, iii) 정당 해산, iv) 국가기관 상호간, 국가기관과 지방자치단체간 및 지방자치단체 상호간의 권한쟁의, 그리고 v) 법률이 정하는 憲法訴願에 관한 심판을 담당하도록 되어 있다. 헌법소원이란 국가권력에 의해서 헌법상 보장된 자유·권리를 위법적으로 침해받았다고 생각하는 국민이 직접 헌법재판소에

35) 참조 : 許營, 전제서, pp.961-962면; 朴鎭鈺, 最新 行政法講義(上), (國民書館, 1993), 844-856면; 洪井善, 行政法原論(上) (博英社, 1993), 672-766면.

36) 헌법재판을 일반법원에서 담당하게 하는 나라들도 있지만 우리 나라에서는 독립형의 헌법재판소를 따로 두고 있다.

권리구제를 요구하는 제도이다.

헌법재판제도는 헌법을 수호하고 부당한 국가권력으로부터 국민의 권리와 자유를 보호하는 과정에서 행정에 대한 통제기능을 수행한다. 헌법재판은 강제집행의차를 결여하는 경우가 대부분이기 때문에 소송당사자인 헌법기관들의 성의 있는 순응이 있어야만 그 통제력이 실효를 거둘 수 있다.

(3) 國民：大衆統制 또는 公共統制와 그 仲介者

행정의 책임을 묻는 궁극적인 주체는 국민이다. 따라서 국민은 행정에 대한 통제의 궁극적인 출처이다. 국민이 촉발 또는 주도하는 통제작용을 대중통제 또는 공공통제라 한다.

1 대중통제의 성격

행정의 환경인 사회체제 전반은 행정체제에 광범한 영향을 미친다. 행정이 얼마나 책임있게 행동하느냐 하는 것은 국민이 행정에 얼마나 관심을 가지고 참여하느냐에 의존하는 바 크다.

행정의 책임이행을 촉구 또는 확보하기 위해 조직화되지 않은 국민이 등원할 수 있는 수단은 많다. 행정과정에 참여하고 공청회 등에서 의견을 달하는 것, 민원행정상의 제기·시정요구 등을 하는 것, 손해배상·손실보상을 요구하는 소송을 제기하는 것, 각종 행정소송을 제기하는 것, 행정의 잘못에 대해 진정·고발·청원을 하는 것 등을 국민에 의한 통제수단의 예로 들 수 있다. 각종 선거와 국민투표에서의 투표행위도 국민에 의한 행정통제라는 성격의 일면을 가지고 있다.

그러나 이러한 통제수단들은 대부분 간접적인 성격을 지니고 있다. 대체로 보아 조직화되지 않은 국민일반은 행정에 대한 통제의 직접적이고 즉각적인 제도적 수단 내지 기관적 수단을 가지고 있지 않다고 말할 수 있다. 일반국민이 가진 구체적 내지 시정적 권력은 대개 간접적인 것이다. 구체적인 행정행위에 대한 공공통제의 제도적 통로가 있는 경우에도 통제과정의 마지막 단계인 시정행동은 다른 통제중추에 의해 시행된다. 이런 의미에서 공공통제는 간접적인 형태적 통제라고 할 수 있다.

2) 대중통제의 仲介者

국민 개개인이 다른 통제중추들의 통제활동을 촉발하고 통제정보를 제공할 수 있는 것처럼 대중통제의 중개자 내지 매체들도 그와 같은 활동을 할 수 있다. 그러한 중개자(intermediaries)들은 사회의 '構造的 調節者'(structural regulator)로서 정치체제에 대한 사회적 요구(social demand)를 조절 또는 구술

하는 기능을 수행한다.³⁷⁾ 중개자들은 정치행정체제와 그 환경을 연결하는 의사 전달통로의 문을 지키며 국민의 통제요구를 조종, 축소 또는 창출한다. 중개자의 세로 각종 이익집단, 정당, 전문직업단체, 언론매체, 영향력 있는 사람 또는 '有志'(opinion leaders or influential men) 등을 들 수 있다.

이러한 구조적 조절자들의 행태와 영향력은 다양하다. 목소리가 크고 적극적인 것도 있으며 소극적인 것도 있다. 영향력이 약한 중개자들은 서로 연대하거나 보다 강한 통제중추들의 힘을 빌리기도 한다. 행정체제는 이들로부터 수동적으로 요구를 받아들일 뿐만 아니라 이들에게서 적극적으로 통제정보를 이끌어 내 받아들이기도 한다.

(4) 음부즈만

음부즈만제도가 우리 나라에서는 아직 가동되고 있지 않으나 이 제도의 설치준비가 진행되고 있으므로 음부즈만제도의 일반적인 성격을 여기서 고찰해 보는 것은 의미 있는 일이라고 생각한다. '음부즈만'(Ombudsman)은 나라마다의 구체적인 구성과 보는 시각에 따라 내부적 통제체제에 속하는 독립통제기관의 일종이라고 할 수도 있고 국회에 속한 입법적 통제의 도구라고 할 수도 있고 대중통제의 한 중개자라고 할 수도 있는 다면적 성격의 제도이다.³⁸⁾

음부즈만제도는 1809년 스웨덴에서 처음으로 채택되었다. 그 때부터 1세기 이상이 지난 뒤 이웃나라에 전파되기 시작하였으며 1960년대 이후 이 제도가 세계 여러 나라에 급속히 퍼져 나갔다. 이러한 전파의 과정에서 음부즈만제도의 공통적인 모형은 높은 적응성을 보인 바 있다. 적응성이 높았다는 것은 여기 저기서 다소간의 변형이 여러 가지로 일어났다는 뜻이다. 원래 음부즈만은 입법기관에서 임명하는 음부즈만(Parliamentary Ombudsman)이었으나 국회의 제청에 의해 행정수반이 임명하거나 대통령, 총독, 국왕이 임명하는 음부즈만도 나오게 되었다.

이와 같이 세계각국의 음부즈만제도는 엄격한 통일성을 결여하고 있다. 그러나 공통적인 모형의 본질이 손상된 것은 아니다. 공통적인 모형을 주된 준거로 삼으면서 여러 나라 제도의 공통점을 찾아 음부즈만제도의 성격을 다음에 살펴 보려 한다.

1) 구성과 운영

37) David Easton, *A Framework for Political Analysis*(Prentice-Hall, 1965), p.122.

38) Ombudsman은 스웨덴에서 유래한 것이지만 영어로 쓸 때에는 Ombudsmen이라고 複數로 표기하기도 하고 남·여의 구별을 없앤다는 뜻으로 Ombudsperson이라고 표기하기도 한다.

대개 국회에서 임명 또는 선출하는 옴부즈만은 국가기관의 행위에 대해 국민이 제기하는 불평을 조사하고 그러한 불평이 정당하면 시정방법을 강구하는 기능을 수행한다.³⁹⁾

옴부즈만제도의 구성양태와 기능을 보면 다음과 같다.⁴⁰⁾

첫째 옴부즈만은 대개 국회가 임명하며 의회의 임기와 같은 임기동안 재임하는 것이 보통이다. 이것이 다수의 예이다.

둘째 옴부즈만의 자격요건은 별로 엄격하지 않으나 대개 법관처럼 법률지식이 있는 사람을 선정한다. 그에 대한 처우는 대법관에 준하는 것이 보통이다.

셋째 옴부즈만을 보조하는 직원은 10여명 내외의 소수인 경우가 대부분이다.

넷째 옴부즈만의 임무는 국가기관종사자들의 법령준수여부와 책임이행여부를 감시하며 국민의 침해된 권리와 자유를 구제하는 것이다. 그는 임무수행상 높은 자율성을 누린다. 옴부즈만의 관할은 넓으며 행정체제뿐만 아니라 법원이나 군대에까지 미치는 경우가 많다. 그의 임무수행은 국민의 불평제기에 의해 촉발되는 경우가 많지만 자체정보에 의해 능동적으로 조사·시정요구 등의 활동을 하는 경우도 있다.

다섯째 옴부즈만은 그가 요구하는 시정조치를 법적으로 강제하거나 이를 대행하는 권한을 갖지 않는 것이 원칙이다. 그는 요구의 관철을 위해 공표·보고·권유·설득 등의 수단을 주로 쓴다.

여섯째 국민이 옴부즈만에게 제출하는 불평제기의 대상이나 전제조건은 별로 없으며 수수료나 기타 비용부담도 없는 것이 원칙이다.

기존의 경직된 통제구조를 보완하도록 고안된 옴부즈만제도는 융통성과 비공식성이 높은 제도이며 법적이라기보다 사회적·정치적 성격이 짙은 제도이다. 이것은 옴부즈만의 개인적 신망과 영향력에 의존하는 바 큰 제도이다. 그는 엄격한 통제자라기보다 조정자·중재자에 가깝다. 옴부즈만의 가치관과 정치문화의 성격에 따라 옴부즈만의 활동영역과 영향력은 크게 달라질 수 있다.

2) 효용과 한계

옴부즈만제도는 다른 통제중추들이 간과한 통제의 사각지대를 감시하는 데 유용하며 정부와 국민의 관계를 人間化하는 데 크게 기여할 수 있다. 그리고

39) Donald C. Rowat, "The Suitability of the Ombudsman Plan for Developing Countries," *International Review of Administrative Sciences*(Vol. 1, No. 3, 1984), p. 207.

40) Kent M. Weeks, *Ombudsmen Around the World: A Comparative Chart*(Institute of Governmental Studies, UC Berkeley, 1973), pp. 3-47.

국민이 쉽게 접근할 수 있다는 것, 비용이 적게 들고 간편·신속한 문제해결이 가능하다는 것, 절차의 융통성이 높아 문제에 대한 개인적·인간적 접근이 가능하다는 것 등도 이 제도의 장점으로 지적되고 있다.

그러나 적은 인력의 보조밖에 받지 못하며 가용자원도 많지 않은 옴부즈만의 활동범위는 제약될 수밖에 없으며 시민의 불평·고충을 충분히 구제하지 못한다는 제약이 있다. 특히 인구가 많은 거대국가에서는 단일의 옴부즈만이 제대로 기능할 수 없다. 대개 시정조치의 강제권이 없기 때문에 비행의 시정은 비행자의 재량에 달려 있는 형편이다. 따라서 시정권유를 받은 기관에서는 시정을 기부할 수도 있고, 사안에 따라 자의로 차별적인 시정을 할 가능성도 있다. 국민의 불평제기를 기다려 조사에 임하는 소극적 역할에 얽매이고 문제의 근본적 원인에 대해서는 대책을 강구하지 못한다는 비판도 있다. 다른 통제중추들과의 관할중첩 때문에 마찰과 낭비의 가능성이 크다는 지적도 있다.⁴¹⁾

3) 성공의 조건

정치·행정의 발전과 국민의 민주의식향상은 옴부즈만제도의 목표인 동시에 전제된 조건이다. 민주적 제도와 관행이 발전되고 부패가 만연되어 있지 않은 선진 사회에서는 옴부즈만제도가 효율적으로 운영될 수 있는 반면 질서가 혼란된 후진사회에서는 기능을 제대로 발휘하기 어렵다.

옴부즈만제도의 성공조건으로 들어지고 있는 여건들을 보면 다음과 같다.⁴²⁾

첫째, 정부체제에서 옴부즈만의 지위가 보장되어야 한다. 정부는 행정 등 국가작용에 대한 국민의 불평·고충을 대변할 독립적인 기관의 존재를 인정할 용의가 있어야 한다.

둘째 정치체제가 국민의 개인적 자유와 권리를 존중하고 국민의 권리구제를 위한 여러 통로를 보장해야 한다.

셋째 행정의 효율성이 높고 내부적 통제가 발전되어 있어야 한다.

넷째 공직윤리의 수준이 높아야 하며 행정적 실책의 공개에 대해서 공무원들은 민감한 대응성을 보여야 한다.

위에서 열거한 여건이 갖추어지지 못하고 그와는 역으로 정치적 불안정, 민주주의의 미발달, 정치·행정적 실책의 미만, 직업윤리의 타락 등의 문제가 심각한 곳에서는 옴부즈만과 같은 통제중추의 발전이 더욱 절실히 요구됨에도 불구하고 그 활동의 효율성을 기대하기 어렵다.

41) Gerald Caiden, "Ombudsman in Developing Democracies," *International Review of Administrative Sciences*, op. cit., p. 225.

42) *Ibid.*, pp. 221-222.

Ⅵ. 行政統制體制의 한계

오늘날 모든 나라들은 행정통제체제의 기능을 강화해야 한다는 요청에 직면해 있다. ‘行政國家化’의 진도가 빠른 나라들일수록 방대한 행정통제체제를 유지하고 작동시키는 데 더 많은 투자를 하고 있다. 그러나 행정국가의 행정통제 수요에 제대로 대응하지 못하는 행정통제체제의 능력결함과 실패에 대해 많은 비판이 제기되어 있다. 우리 나라도 예외는 아니다. 우리는 그 정도에 있어서 오히려 더 심각한 문제들을 안고 있다.

우리의 경우 통제의 어려움을 가중시키는 요인들이 무엇이며 통제체제의 능력부족 내지 실패는 무엇인지 알아보기로 한다.

1. 統制의 애로

①) 政府官僚制의 규모와 역할에서 연유하는 애로

행정국가화의 일반적 추세와 전통적 및 발전행정적 유산은 통제수요를 급증시키고 행정통제체제에 과부하를 안겨주고 있다.

첫째 정부관료제의 규모가 방대해지고 그 활동이 복잡해짐에 따라 그에 대한 통제가 힘들게 되었다. 이러한 변화는 행정국가화의 세계적인 추세 이외에 官位의 역사적 유산, 정부주도의 국가발전관리, 정치체제의 불균형성장과 정치·행정적 권위주의의 오랜 유산 등에서 연유하거나 그에 결부된 것이다. 정부관료제의 규모확대와 우월적 지위에 연관된 요인들은 그 자체가 민주적 통제에 애로를 안겨주는 것들이었다.

둘째 정부관료제의 활동범위가 넓고 복잡해짐에 따라 그리고 행정수요와 그 여력이 급속히 변동함에 따라 行政裁量의 필요가 커져왔다. 재량범위의 확대는 그다음 외재적 통제를 어렵게 한다.

셋째 행정체제와 공무원의 전문성이 높아지고 전문적 업무에 대한 정보독점과 정책참여가 늘어남에 따라 행정통제가 어려워졌다.

넷째 행정규모의 팽창과 기능의 복잡성증대는 행정체제 내의 分立化(fragmentation)·관할중첩 등의 현상을 심화시켰는데 이것은 책임소재를 흐리게 하고 통제를 어렵게 하는 요소이다.

다섯째 공무원을 효율적으로 통제하기 어렵게 하는 인사절차들이 늘어나고 있다. 강화되는 공무원의 신분보장과 권익보호, 그리고 처벌절차의 복잡성은

외재적 통제에 제약할 가한다. 우리 정부의 공무원신분보장제도는 보호해야 할 사람을 제대로 보호하지 못하는 약점과 처벌해야 할 사람의 처벌에 지장을 주는 약점을 동시에 지니고 있다.

(2) 공무원의 否定的 行態에서 연유하는 애로

오랫동안 정부관료제에 미만되어 왔던 부정적 행태 내지 그 유산은 통제수요의 과다 그리고 통제체제의 과부하로 나타나고 있다.

첫째 무엇보다 심각한 것은 우리가 물려받은 직업윤리타락과 체제화되었던 부패의 유산 내지 그 잔재이다. 이러한 조건이 많이 개선되고 있지만 여전히 통제수요의 과다, 통제의 효과 축소, 통제체제의 능력감퇴를 조장하고 있다.

둘째 우리의 경우 외재적 통제를 강화하면 공무원들의 회피·대항적 행태가 증가하는 逆統制(counter-control)의 현상이 지나친 것으로 평가되어 왔다. 소극적인 겁무처리, 무사안일, 불친절, 보신주의 등이 역통제의 증상이다. 역통제는 통제를 어렵게 할 뿐만 아니라 새로운 통제문제를 야기한다.

셋째 공무원의 권위적 행태와 목적보다 절차를 우선시키는 경직된 행태도 행정통제체제의 활동을 교란하는 요소이다. 그러한 요소 가운데서도 통제기준에 부합하는 외형을 갖추는 데만 급급한 형식주의와 정당치 못한 방법으로 통제기준부합상태를 연출하는 행태이다.

넷째, 통제정보의 왜곡과 허위보고 등이 통제활동을 교란할 수 있는 것은 물론이다.

2. 統制體制의 능력부족과 실택

(1) 능력부족

행정체제 내의 통제중추들은 전반적으로 자원부족·시간부족·동기결여 등의 어려움을 겪어 왔다.

1) 내부적 통제

정부관료제전반의 행정문화와 제도적 조건을 공유하는 내부적 통제체제는 통제의 심정성과 효율성이라는 측면에서 미흡한 실적을 보여 왔으며 행정현실에 타협하는 일이 많았다.

2) 국회에 의한 통제

국회는 행정부에 대한 比較的 劣位때문에 행정통제의 고삐를 잘 당기지 못했다. 행정의 나가야 할 방향을 분명히 제시하는 데도 비효율적이었다. 정치·행정적 권위주의와 체제적 부패의 유산은 국회의 행정통제능력을 손상시켜 왔다.

오래 정치적 격동기를 거치면서 정치인들은 단순히 살아남기 위해 많은 에너지를 소모했다. 그런 일이 아니더라도 행정통제를 위해 필요한 의원들의 시간·정보·관심은 크게 제약되어 있다.

3 법원에 의한 통제

사후적인 사법적 통제는 대부분 적시성이 결여된 비능률적인 것이다. 우리나라와 같은 행정국가에서 사법적 통제가 일상적인 행정통제의 수단으로 적합한 것은 물론 아니다. 전문행정에 대한 사법적 통제에는 제도적 한계가 있는 것이다. 지금은 크게 달라지고 있으나 과거 국민보다는 권력의 편에 서는 재판이 흔했다는 사실은 법원이라는 통제중추의 신망을 크게 손상시켜 놓았다.

4) 대중통제

국민에 의한 행정통제도 비효율적이다. 국민의 민주주의에 대한 혼란부족과 낮은 시민의식 그리고 공익에 대한 존중심결여가 가장 큰 문제이다. '官廳位의 문화적 전통과 체제화된 부패의 영향은 행정참여와 권리구제에 관한 국민의 자세를 소극적·피동적인 것으로 길들여 왔다. 행정에 대한 참여와 비판이 점차 활발해 지면서부터는 통제방법의 왜곡, 공익무시, 집단이기주의 등이 심각한 문제로 부각되고 있다.

(2) 통제의 실택

행정에 대한 통제의 가장 일반적인 결함은 통제의 범위와 수준이 만족스럽지 못하다는 것이다. 구체적인 차원에서 미흡한 점 또는 실택이 허다하겠으나 여기서는 중요한 예를 몇 가지만 들기로 한다.

첫째 통제작용이 전반적으로 소극적이다. 책임이행의 실질보다 기준부합의 외형에 치중한 통제, 그리고 행정목적의 적극적 성취보다는 절차의 규칙성확보와 낙정방지에 치중한 통제는 공무원의 피동화와 업무수행의 소극화를 조장한다.

둘째 통제우선순위결정의 부적절성과 통제중추간의 조정실패는 통제의 효율성을 저하시키고 행정체제에 불필요한 압력을 가하기도 한다. 과소통제와 과잉 통제나 문제를 동시에 야기한다. 즉 통제가 필요한 곳에서 통제를 하지 못하고 다른 곳에서는 중복감사 등으로 행정효율을 저하시킨다.

셋째 협착하고 단기적인 관점에 의한 통제, 그리고 측정이 용이한 것에 치중한 통제는 행정목표의 왜곡을 초래한다.

넷째 통제의 일관성과 지속성 결여가 언제나 문제로 된다. 통제체제의 장기적인 계엄과 실택을 한꺼번에 단회하려는 '강조국간적 통제운동'은 여러 후

유증을 낳고 이를 일과성의 태풍으로 인식하는 공무원들의 통제면역증을 기르게 된다. ‘세상을 놀라게 하는 사건’(sensational events)을 뒤쫓는 ‘소나기식’ ‘사드약방문식’ 통제도 폐단을 수반한다.

다섯째 통제외적·정치적(정파적) 목적이 통제작용행사에서 우선적으로 고려되는 폐단도 오래 지적되어 온 문제이다.

여섯째 통제작용의 부패가능성은 언제나 있는 위험이다. 그러한 위험은 과거에 비해 많이 줄어들었으나 만족스러울만큼 배제되었다고 말할 수는 없다.