

정부관료제의 민주적 책임성: 한국의 제도적 조건에 대한 공간이론적 분석*

김두래**

이 논문은 통치권력이 수평적으로 분산되어 권력기관 간의 상호 견제와 경쟁이 내재화되어 있는 권력분립 체제의 특성이 행정관료의 결정과 행동에 영향을 미치는 과정을 분석하여 한국 정부관료제의 민주적 책임성을 증진시키거나 제한하는 제도적 기제에 대한 이해를 제고하고자 하였다. 이를 위해 일차원의 정책공간에서 권력기관들의 정책선호와 상호작용이 형성하는 다양한 조건들에 따라 관료의 민주적 책임성의 정도가 차별화되는 과정을 이론적으로 밝힌다. 특히, 우리나라 정부의 제도적 특성을 반영하여 대통령, 국회 및 원내정당의 정책선호, 행정부와 의회의 법안제출 권한, 행정부와 의회의 정책감사 등이 관료제에 대한 민주적 통제의 기제로 작동하는 과정을 분석한다.

주제어: 정부관료제, 민주적 책임성, 권력분립, 정부의 질, 공간이론

“과거 민주체제 발전의 요체는 정책결정 권력을 전제군주와 독재자 그리고 그 휘하 관료들의 손아귀로부터 박탈하여 선거로 선출된 지도자들에게 넘기는 것이었다. 따라서 민주적 정부에게 부여된 사회·경제적 책임이 중대되어 왔으나, 정작 선출된 공직자들이 점차 정책결정 권한을 선출되지 않은 공직자들 특히 행정관료에게 위임하여 되돌려 준 것은 현대 거버넌스의 아이러니이다”(Hammond 2003: 73).

* 이 연구는 정부의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행되었다(NRF-2012-2012S1A3A2033 282). 한국행정학회 학술대회에서 이 논문의 초고에 대해 토론해 주신 이화여대 조정래 교수님과 심사과정에서 유익한 제안을 주신 두 분의 심사위원께 감사한다.

** 미시간주립대학교에서 박사학위를 취득하였고 고려대학교 행정학과 교수로 재직하고 있다. 관심 분야는 정책과정, 정부제도, 사회규제 등이다(kimdr@korea.ac.kr).

“관료가 유권자에게 직접적으로 책임을 지지 않는다는 이유로 관료제의 자율성과 관련된 위험이 있다고 한다. 그러나 이러한 위험은 설사 정치적 통제가 어렵고 부담스럽다 하더라도 과장된 것이다. 장기적으로 보면, 관료제가 일반시민의 선호와 동떨어진 잘못된 선택을 할 때 정치적 통제는 더욱 효과적으로 작동하도록 되어 있기 때문이다”(Spence 2003: 121).

I. 서론

행정관료가 시민이 선출한 정책결정자에 대해 정치적 책임성을 지게 되는 조건은 무엇인가? 이 질문은 민주주의체제의 작동원리에 대한 규범적 관점을 통해 본다면 생경하게 여겨질 수 있다. 사회 구성원의 다양하고 상충적인 이해와 선호를 수렴하는 대의민주주의의 절차에 따라 시민이 선출한 정책결정자들은 그들에게 부여된 통치권력의 일부를 행정관료에게 위임하고 행정관료는 자신들에게 위임된 권한의 범위 내에서 사회 구성원에게 구속력이 있는 행정적 결정과 집행의 업무를 수행할 수 있다(Durant 1995). 이러한 관점은 선출공직자와 행정관료의 상호작용을 주인(principal)과 대리인(agent)의 위계적 관계로 이해하는 것에 기반을 둔다고 볼 수 있다(Miller 2005). 즉, 행정관료의 권한과 임무는 민의를 대표하는 정치인의 정책적 목표와 방향을 충실히 수행하는 범위로 한정되어야 하므로 선출직 공직자의 결정에 대한 충실한 순응이야말로 행정관료가 지녀야 할 덕목으로 간주될 수 있다. 선출직 공직자는 행정관료에게 책임을 물을 수 있고(accountability-holder) 행정관료는 선출직 공직자에게 책임을 져야 하는 위치(accountability-holdee)에 있다는 인식이 수용될 수 있는 것이다(Behn 2001; Mulgan 2000). 따라서 이러한 논의들은 정부관료제의 민주적 책임성을 국민의 삶을 증진시킬 수 있는 좋은 정부의 조건으로 보는 시각을 정당화한다고 볼 수 있다(Adsera, Boix, and Payne 2003; Kaufmann, Kraay, and Mastruzzi 2005).

그러나 행정관료의 민주적 책임성에 대한 규범적 관점이 현실에서 구현되는

지에 대해서는 많은 의문이 제기되어 왔다. 우선 대리인의 선호, 능력, 행태에 대한 불완전 정보와 이들에 대한 감시에 소요되는 기회비용으로 인하여 주인이 대리인을 통제하는 것은 한계에 봉착할 수 있다(Brehm and Gates 1997; Miller 1992, 2005). 이러한 대리인 문제(agency problems)는 행정관료가 정책결정자와 상이한 목표를 추구하거나, 업무에 필수적인 능력이 부족하거나, 과업의 수행에 태만한 상황을 초래할 수 있다. 둘째로는 현대의 복잡한 문제에 대응하기 위해 요구되는 전문적 기술과 지식을 보유한 행정관료들이 정책결정자에 비해 정보우위를 향유하게 되어 자신들에게 부여된 행정적 재량의 범위를 넘어 실질적으로 정책의 내용을 결정할 수도 있다(Meier and Bohte 2007). 셋째로는 행정관료들이 자신들이 관할하고 있는 정책영역에서 주요한 문제에 대한 결정과정을 자신들의 선호와 이익에 긍정적인 개인과 집단에게 선택적으로 개방하거나 적극적인 동원을 통해 정치적으로 우호적인 연합을 형성하여 배타적 지배를 고착시킬 수도 있다(Carpenter 2001).

더 나아가 통치권력의 분산으로 필연적으로 발생하는 권력기관 간의 상호 견제와 경쟁도 정책과정에서 주인-대리인의 위계적 관계의 작동을 제약하는 요인이 될 수 있다는 관점도 있다(Cameron 2000; Epstein and O'Halloran 1999; Hammond 2003; Hammond and Knott 1996, 1999; Hammond and Miller 1987; Huber and Shipan 2002; Ström 2000; Tsebelis 2002). 각자 정당한 정책결정 권한을 지니고 있는 복수의 권력기관들이 경쟁할 때 관료의 행정적 결정과 행위가 어느 기관의 정책선호를 반영해야 민주적 책임성이 확보되는지 불분명해진다. 이와 같이 주인과 대리인 간에 1대1의 대응관계(dyad)가 성립되지 않은 상황에서는 고전적인 주인-대리인 이론의 설명력이 제한될 수 있다. 이 상황에서는 대리인의 문제, 관료의 전문성, 관료권력 등의 요인보다 통치권력을 공유하고 경쟁하는 다수의 정치적 주인들(multiple principals)이 상이한 정책선호와 목표를 행정결정과 정책집행에 투입하는 과정에서 나타나는 상호 견제가 행정관료들의 민주적 책임성을 더욱 근원적으로 제약하는 요인으로 작용할 수 있다.

본 논문의 목적은 통치권력이 수평적으로 분산되어 권력기관 간의 상호 견제와 경쟁이 내재화되어 있는 권력분립 체제의 특성이 행정관료의 결정과 행동에

영향을 미치는 과정을 분석하여 한국 정부관료제의 민주적 책임성을 증진시키거나 제한하는 제도적 기제에 대한 이해를 제고하는 데 있다. 이를 위해 권력기관들의 상호작용이 관료행태를 제약하는 인과적 기제에 주목한 기존의 논의를 확장하고(Hammond and Miller 1987; Hammond and Knott 1996, 1999; Kim 2008), 행정관료의 민주적 책임성이 발현되거나 혹은 억제되는 과정을 설명하고자 한다. 즉, 일차원의 정책공간에서 권력기관들의 정책선호와 상호작용이 형성하는 다양한 조건들에 따라 관료의 민주적 책임성의 정도가 차별화될 수밖에 없다는 것을 밝힌다. 특히, 본 논문은 우리나라 정치체제의 특성을 반영하여 대통령, 국회 및 원내정당의 정책선호, 행정부와 의회의 법안제출 권한, 행정부와 의회의 정책감사 등의 요인들이 어떠한 과정으로 민주적 책임성의 제도적 기제로 작동할 수 있는지를 집중적으로 분석하고자 한다.

본 논문은 다음과 같이 구성되어 있다. 우선 II장에서는 정책형성, 인사 및 예산배분, 정책집행의 과정에서 작동하는 통치권력 간 견제와 균형의 기제를 중심으로 우리나라 정부관료제를 둘러싸고 있는 제도적 환경의 특징을 살펴본다. III장에서는 공간이론의 분석방법을 적용하여 우리나라 기관행위자들 간의 정책선호의 차이와 배열, 집합적 의사결정의 경로 및 상호작용이 복합적으로 형성하는 다양한 조건들이 정부관료제의 민주적 책임성에 미치는 영향을 이론적으로 설명한다. 마지막으로 IV장에서는 이러한 이론적 분석이 갖는 함의를 논의한다.

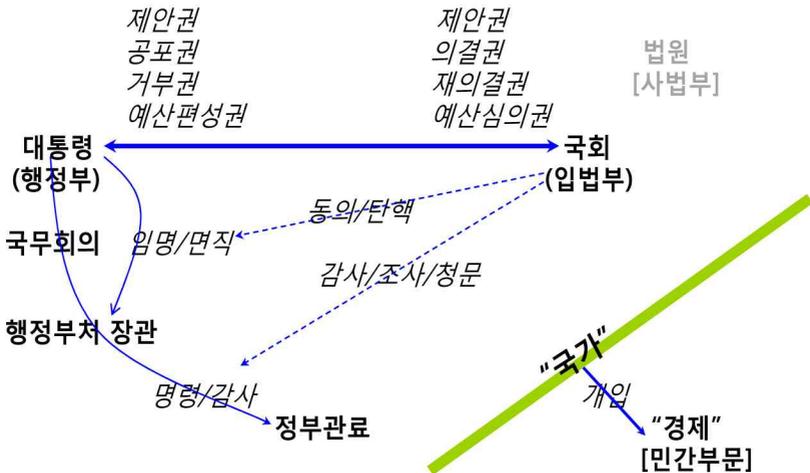
II. 한국 정부관료제의 제도적 환경

우리나라 정부관료제를 둘러싸고 있는 제도적 환경은 관료의 결정과 행동에 영향을 미치는 정책형성, 인사 및 자원 배분, 정책집행의 제반 단계에서 대통령과 국회의 상호견제가 이루어지는 권력분립 체제의 특성을 나타내고 있다. 우리나라의 헌법은 통치권력을 입법권, 행정권, 사법권으로 나누어 이를 각각 국회, 대통령을 수반으로 하는 행정부, 법원에 부여하고, 동시에 이들 통치권력 간에 상호 견제의 원리도 함께 구현하고 있다. 먼저, 정부정책이 형성되는 입법과정에

서 대통령과 국회의 상호작용이 제도화되어 있는데, 이는 우리나라 헌법이 원칙적으로 입법권을 국회에 부여하면서도 대통령과 행정부에게도 상당한 입법 권한을 보장하고 있기 때문이다. 우선 정책아젠다에 대한 통제가 이루어지는 법률안 제출의 권한이 국회뿐만 아니라 행정부에도 부여되어 있고(제52조) 실제 과거의 상당한 기간 동안 입법생산에 있어서 행정부가 국회를 압도한 경험이 있다. 국회는 법률안에 대한 의결권을 갖고 있으나, 이렇게 국회를 통과한 법률의 효력은 대통령의 공포로 발생할 수 있다(제53조). 대통령은 대통령령을 발할 수 있으나 이는 국회가 의결한 법률의 위임으로 가능하다(제75조). 대통령은 천재지변이나 위급한 위기상황에서 법률의 효력을 갖는 명령을 내릴 수 있는 긴급조치권도 행사할 수 있으나 이는 사후에 국회의 승인을 받아야 한다(제76조). 또한, 대통령과 국회 간의 상호건제는 법률안에 대한 거부권에서도 확인할 수 있다. 대통령은 국회가 의결한 법률에 대하여 거부권을 행사할 수 있으나(제53조2항), 이에 대해 국회는 원안을 재의결하여 법률로 확정할 수 있다(제53조3항).

공무원의 임면에 있어서도 대통령과 국회의 상호건제가 제도화되어 있다. 헌

<그림 1> 한국 정부관료제의 제도적 환경



법은 행정부의 수반인 대통령에게 공무원을 임명하거나 면직시킬 수 있는 권한을 부여하고 있다(제78조). 대통령은 국무총리와 행정각부의 장(제86조, 제87조) 뿐만 아니라 사법부에 대해서도 임명권을 행사할 수 있다(제104조, 제111조). 대통령의 인사권이 광범하게 인정되는 만큼 국회가 간섭할 여지도 크다. 대통령은 국무총리(제 86조), 감사원장(제98조), 대법원장과 대법관(제104조), 헌법재판소장(제 111조의 4항) 등을 임명할 때 국회의 동의를 구해야 한다. 또한, 국회는 국무총리, 국무위원의 해임을 건의할 수 있을 뿐만 아니라(제63조), 대통령, 국무총리, 국무위원, 행정각부의 장, 헌법재판소 재판관, 법관, 중앙선관위 위원, 감사원장 및 감사위원 등을 탄핵할 수 있는 권한도 행사할 수 있다(제65조).

정부예산의 결정과정에서도 국회와 행정부는 상호작용을 피할 수 없다. 우리나라의 헌법은 정부예산을 편성할 권한을 행정부에 부여하고(제 54조2항), 정부예산을 심의하고 확정할 권한은 국회에 부여하고 있다(제54조1항). 또한, 행정부는 추가경정예산을 편성할 권한도 행사할 수 있고(제56조), 국회는 정부예산을 심의하는 과정에서 행정부의 동의를 얻어 기존 항목을 증액하거나 새로운 항목을 추가할 수 있다(제57조).

대통령이 관료의 직무수행에 영향을 미칠 수 있는 권한은 막강하다. 대통령은 행정부의 수반이자 국무회의 의장으로서 국가의 중요한 사항에 대한 정책을 심의할 수 있는 권한을 지니고 있다(제88조, 제89조). 또한 대통령은 행정각부의 장을 임명할 수 있을 뿐만 아니라 행정부처에 대해 회계검사와 직무감찰을 할 수 있는 감사원도 관할하고 있다(제97조). 따라서 대통령이 정부관료제에 대해 명령·통제의 강한 권한을 행사할 수 있는 것은 분명하다. 그러나 국회도 행정각부의 장에 대하여 해임을 건의하거나 탄핵할 권한을 행사하여 개입할 수 있다. 또한, 국회는 행정부의 사무를 감사하고 개별의 사안에 대해 조사할 수 있는 권한을 보유하고 있고(제61조), 국무총리와 국무위원에게 소관사항에 대해 보고와 설명을 요구하는 청문권을 행사할 수도 있다(제62조).

이러한 헌법상 권력분립의 체제에서 관료제의 정치적 책임성을 논하기 위해 전제되어야 할 기본조건은 민주주의의 작동이라 할 수 있다. 즉, 민주체제가 성숙한 정치발전의 단계에서 정치권력의 절차적 정당성이 확보된 상태에서 행정

관료의 선출직 공직자에 대한 순응이 통치과정의 유의미한 속성으로 평가될 수 있는 것이다. 우리나라 민주주의에 대해서 법치주의, 부패통제, 정당체제, 다원적 이익대표 등의 측면에서 아직도 진전을 이루어야 할 여지가 크다는 유보적 평가도 있으나(최장집 외 2007; Im 2011), 세계의 모든 국가들을 대상으로 현존하는 정치체제들을 비교한 국제평가들은 우리나라가 이미 통치권력의 절차적 정당성이 다른 국가들에 비해 높은 성숙한 민주주의 단계에 진입하였다는 결과를 내놓고 있다. EIU는 2012년의 세계 민주주의 평가에서 한국을 25개에 불과한 완전한 민주주의 국가 중의 하나로 분류하고, 미국과 일본보다도 앞선 것으로 평가하고 있다(Economist Intelligence Unit 2012). 또한, 프리덤하우스는 우리나라를 1988년을 기점으로 완전한 자유국가로 분류하고, 2005년 이후부터 현재까지 정치적 권리에 가장 높은 점수인 1점, 시민의 자유에는 2점을 부여하여 아시아에서 일본 및 대만과 함께 가장 높은 수준에 도달한 것으로 평가하고 있다(Freedom House 2013).

다음으로, 역사적으로 오랜 기간 대통령에게 통치권력이 집중되었던 우리나라의 정치적 맥락에서 헌법에 명시된 권력분립의 원칙이 실제로 구현된다고 볼 수 있는지는 국회의 상대적인 위상을 어떻게 평가하는가에 달려있다(박종민 1998). 이와 관련해서 우리나라의 민주화 이후에 분점정부의 출현, 대통령의 원내정당 통제력 약화, 입법생산에서 행정부와 국회의 기여도 역전, 국회의 국정조사 및 예산심의 강화 등의 핵심지표에서 대통령과 국회 간의 권력 불균형이 완화되는 경향이 확인되고 있다(김정신·정용덕 2006; 서인석·박형준·권기현 2013; 장문선·윤성식 2002; Kim 2011). 따라서 우리나라도 대통령과 국회가 통치권력의 이원적 정당성에 기초하여 국정운영의 책임을 실질적으로 공유하는 체제로 전환되었다고 볼 수 있다(김근세 2009; 박찬표 2002).

이와 같은 거시적인 제도환경의 특징과 변화를 고려할 때, 우리나라 관료제의 민주적 책임성에 대한 연구도 대통령과 관료제의 양자관계에 국한해서는 그 본질을 이해하기 어려운 단계에 이르렀다고 할 수 있다. 국가의 통치권력이 수평적으로 분산되었을 때 정부관료제는 행정결정과 집행에 있어서 권력기관의 경쟁적이거나 상충적인 요구투입에 반응해야 하는 딜레마에 봉착할 가능성이 높기

때문이다. 따라서 우리나라 정부관료제의 민주적 책임성을 이해하기 위해서는 정치적 정당성을 확보한 복수의 통치권력이 경쟁과 견제를 통해 형성하는 제도적 조건들이 관료의 결정과 행태에 영향을 미치는 과정을 분석하는 것이 필수적이라 할 수 있다.

Ⅲ. 한국 정부관료제의 민주적 책임성에 대한 공간이론적 분석

행정관료의 민주적 책임성은 행정적 결정과 행위가 선출직 정책결정자의 선호를 반영한 정도로 볼 수 있다. 이는 일차원의 정책공간(policy space)에서 행정관료가 집행하고 있는 정책과 정책결정자의 정책선호 간의 거리로 해석될 수 있다. 아래에서는 우리나라 권력분립 체제에서 행정관료의 행태에 영향을 미칠 수 있는 주요 요인인 대통령과 의회의 정책선호, 의회 원내정당의 정책선호, 행정부와 의회의 의제설정 권한, 행정부와 의회의 정책감사 등이 복합적으로 작용하여 형성하는 다양한 제도적 조건에 따라 행정관료의 민주적 책임성이 차별화되는 과정을 집중적으로 분석하고자 한다. 본 장의 분석은 크게 두 단계로 이루어진다. 먼저, 대통령과 의회의 관계를 중심으로 선호배열, 선호차이, 의제설정 주체, 정책감사가 관료의 정치적 책임성에 미치는 영향을 분석하고, 다음으로 대통령과 의회 내 원내정당의 관계를 중심으로 이러한 조건들의 영향을 분석한다.

1. 대통령과 의회의 상호작용이 관료의 정치적 책임성에 미치는 영향

행정관료의 민주적 책임성을 제약하는 조건은 대통령과 의회의 상호견제와 경쟁에 의해 형성될 수 있다. 대통령과 의회의 정책선호가 일치하지 않으면 행정관료와 정책결정자 간의 위계적 관계가 불명확해지는 결과를 초래한다. 즉, 행정관료가 대통령의 정책선호에 따라 정책을 수행하게 되면 의회의 정책선호가 배제되는 결

과를 낳게 되고, 의회의 정책선호에 따르게 되면 대통령의 정책선호가 배제되는 상황에 처하게 된다. 따라서 통치권력의 수평적 분화가 제도화되어 있는 권력분립 체제에서 행정관료의 과업수행은 다수의 정치적 주인들(multiple principals)의 목표와 선호를 부분적으로 충족시킬 가능성이 높다. 이러한 정책결정 권한의 분산과 정책선호 배열의 변화로 인해 행정관료 정치적 책임성의 수준이 달라지는 과정은 다음의 두 경우로 나누어 살펴 볼 수 있다. 첫째, 대통령과 의회가 기존의 정책을 대체할 수 있는 새로운 정책에 대해 합의할 수 없는 경우이다. 둘째, 대통령과 의회가 기존의 정책을 대체할 수 있는 새로운 정책에 대해 합의할 수 있는 경우이다.

1) 대통령과 의회가 새로운 정책대안에 대해 합의할 수 없는 경우

행정기관이 정책을 집행하는 기존의 방식을 변화시키기 위해서는 권력기관의 입법적 개입이 효과적이어야 한다. 그러나 권력기관의 정책선호가 새로운 정책대안에 대해 합의가 불가능할 정도로 상이할 때에는 행정기관에 대한 통제가 제한될 수밖에 없다. 즉, 대통령과 의회의 정책선호의 불일치 정도와 행정관료의 정치적 책임성 사이에는 부의 관계가 존재한다고 볼 수 있다. 이를 일차원의 정책공간에서 설명하기 위해 다음의 가정으로부터 출발한다.¹⁾

(i) P=대통령의 정책선호

(ii) $L_{1,2,3,\dots,n}$ =의회 의원들의 정책선호

(iii) L_{med} =다수결 규칙에서 원내 중위(median) 의원의 정책선호

(iv) SQ=행정관료가 집행하고 있는 기존의 정책

1) 일차원의 정책공간에서 행위자들의 효용은 각자의 이상점에서 극대화되고 이상점과 대안의 거리에 비례해서 감소하는 것으로 가정한다. 단, 현실에서 정책문제의 다차원성을 고려할 때 차원의 감축이 모형의 외적타당성을 제한할 수 있다고 평가할 수도 있다(Isebelis, 2002). 그러나 정부의 집합적 의사결정의 과정을 연구하고 있는 많은 학자들이 현실적으로 의사결정자들이 단일의 공통차원에 집중하는 경향이 있고, 분석적으로는 모형의 tractability를 제고할 수 있을 뿐만 아니라 일차원의 정책공간에서 전개된 논의들이 다차원에서도 유지될 수 있으므로 정책공간 차원의 감축을 수용하고 있다(Hammond, Bonneau, and Sheehan, 2005).

(v) $W_P(SQ)$ =대통령이 SQ에 비해 선호하는 대안의 집합

(vi) $W_{L_{med}}(SQ)$ =원내 중위(median) 의원이 SQ에 비해 선호하는 대안의 집합

정책결정의 권한이 대통령과 의회에 분산되어 있고, 대통령은 입법제안권과 거부권을 행사할 수 있으며, 단원제(unicameral) 의회 내부에서 의사결정의 규칙은 단순다수제인 것으로 가정한다. 의회의 의사결정은 단순다수에 의해 이루어지므로 일차원의 정책공간에서 원내 의사결정은 중위(median) 의원에 의해 지배된다.²⁾ 따라서 권력기관인 대통령과 의회의 정책선호는 P와 L_{med} 로 대표될 수 있고, 각각은 현재 행정관료가 집행하고 있는 기존의 정책인 SQ와 상이하다고 가정된다. 대통령이 행정관료가 집행하고 있는 기존의 정책인 SQ에 비해서 더욱 선호하는 대안들이 존재하므로 이들의 집합은 공집합이 아니다($W_P(SQ) \neq \emptyset$). 또한 의회의 중위 의원이 SQ에 비해서 더욱 선호하는 대안의 집합도 존재한다($W_{L_{med}}(SQ) \neq \emptyset$).

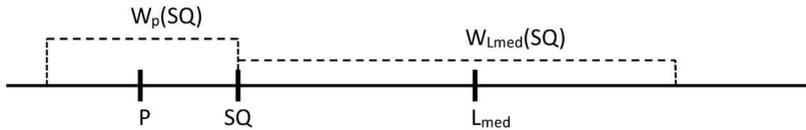
(1a) 기본 조건: $W_P(SQ) \cap W_{L_{med}}(SQ) = \emptyset$

정책결정권을 가진 대통령과 의회가 각자 행정관료가 수행하고 있는 기존의 정책에 비해 더 바람직한 것으로 여기는 대안들이 존재함에도 불구하고 새로운 대안을 채택할 수 없는 상황은 어떤 것인가? 이는 대통령과 의회가 각각 SQ에 비해 더욱 선호하는 새로운 대안들의 집합이 서로 배타적인 경우로 해석할 수 있다. 즉, 대통령의 선호대안과 의회의 선호대안의 교집합이 존재하지 않는 경우인 것이다($W_P(SQ) \cap W_{L_{med}}(SQ) = \emptyset$). 일차원의 정책공간에서 $W_P(SQ)$ 과 $W_{L_{med}}(SQ)$ 의 교집합이 존재하지 않는 경우는 대통령의 정책선호와 의회의 정책선호가 SQ

2) 이러한 가정은 다수제 기관(majoritarian institution)의 특성을 강조하는 것이다. 이 경우에 원내 지도부의 정책선호는 의회 전체(chamber as a whole)의 총의와 구별되지 않는다는 시각이다. 그러나 원내 의사결정에 지배적인 영향력을 행사하는 행위자가 누구인가에 대해서는 다른 관점도 존재한다. 이 논문의 후반부에서 집중적으로 다루고 있는 것처럼 의회의 지배적 의사결정자는 원내 다수당일 수도 있다(Rohde 1991; Cox and McCubbins 1993). 또한 의회의 분업구조에서 정책영역에 대한 상임위원회의 독점적 관할권을 강조하는 시각도 있다(Weingast and Marshall 1988).

를 중심으로 반대편에 위치할 때이다. 즉, 정책번호가 $P < SQ < L_{med}$ 이거나 $L_{med} < SQ < P$ 로 배열되어 있는 경우이다.

<그림 2> 대통령과 의회의 합의 불가능 상황



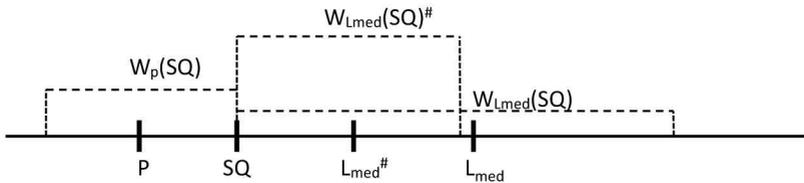
<그림 2>는 이러한 상황을 나타내고 있다. 만약 대통령이 행정부의 입법제안권을 행사하여 SQ를 대체하기 위하여 $W_p(SQ)$ 에 속하는 대안을 제출하더라도 그 대안은 의회 중의위원이 선호하는 대안의 집합인 $W_{L_{med}}(SQ)$ 에 속하지 않으므로 원내에서 통과될 수 없다. 또한 의회가 SQ를 대체하기 위한 대안으로 $W_{L_{med}}(SQ)$ 에 속하는 대안들 중의 하나를 제안하고 통과시키더라도 그 대안이 $W_p(SQ)$ 에 속하지 않으므로 대통령은 거부권을 행사할 것이다. 이러한 교착상황에서 비록 대통령과 의회 모두 행정관료가 현재 집행하고 있는 정책에 대하여 만족하지 않다고 하더라도 행정관료의 정책을 변화시킬 수 있는 통제력을 발휘할 수 없게 된다. 결과적으로 행정관료는 대통령과 의회 중의위원의 정책번호인 P와 L_{med} 사이에 존재하는 어떤 정책을 수행하더라도 권력기관으로부터 간섭받지 않는다. 즉, 행정관료는 권력기관의 정책번호와 상이한 정책을 수행하고 있음에도 불구하고 권력기관에 대한 정치적 책임으로부터 벗어날 수 있다.

(1b) 합의 불가능 상황에서 정책번호 불일치 정도의 영향

정책결정 권한이 복수의 기관으로 분산되어 있으며, 이들 간의 정책번호의 불일치로 인하여 행정관료가 집행하고 있는 기존 정책을 대체하는 새로운 대안에 대한 합의 가능성이 없을 경우 행정관료의 정치적 책임성은 제한된다. 그러나 이러한 상황에서도 행정관료의 정치적 책임성은 권력기관 정책번호의 불일치 정

도에 따라 그 수준이 달라질 수 있다. 새로운 정책결정이 이루어지지 않는 상황이라 하더라도 권력기관 간의 정책선호 불일치 정도가 낮아질수록 행정관료의 정치적 통제를 받지 않는 영역도 감소하는 경향이 있다. 즉, 일차원의 정책공간에서 대통령과 의회 중위의원 정책선호의 거리를 나타내는 $|P-L_{med}|$ 가 “0”에 근접할수록 행정관료의 정치적 책임성은 제고된다고 볼 수 있다.

<그림 3> 합의 불가능 상황에서 선호불일치 정도의 변화



<그림 3>은 이러한 경향을 보여주고 있다. 다른 모든 조건이 <그림 2>의 상황과 동일한 상태에서 의회 중위의원의 정책선호가 L_{med} 에서 $L_{med}^{\#}$ 로 이동한 상황이다. 이러한 정책선호의 변화에 따라 의회가 SQ에 비해 더욱 선호하는 새로운 정책대안의 집합도 $W_{L_{med}}(SQ)^{\#}$ 로 바뀌게 된다. 이때 행정관료의 행태에 가장 큰 영향을 미치는 요인은 대통령과 의회 사이의 정책선호 불일치 정도라는 것을 알 수 있다. 즉, 대통령과 의회의 정책선호 거리가 감소함에 따라 ($|P-L_{med}| < |P-L_{med}^{\#}|$) 행정관료가 권력기관의 간섭없이 집행할 수 있는 정책이 이전에 비해 $[L_{med}^{\#}, L_{med}]$ 의 영역만큼 감소한다. 이에 상응하여 행정관료의 정치적 책임성이 증가하게 된다. 따라서 대통령과 의회의 정책선호가 행정관료가 집행하고 있는 기존의 정책인 SQ와 새로운 대안에 대한 합의가 불가능한 상태로 배열되어 있는 조건에서 대통령과 의회의 정책선호 불일치 정도가 행정관료의 정치적 책임성에 미치는 영향에 대해 다음과 같은 주장을 도출할 수 있다.

Proposition 1: 대통령과 의회가 새로운 정책대안에 대해 합의할 수 없는 상황 ($W_p(SQ) \cap W_{L_{med}}(SQ) = \emptyset$)에서 대통령과 의회의 정책선호 불일치 정도가 낮아질수록 행정관료의 정치적 책임성은 높아진다.

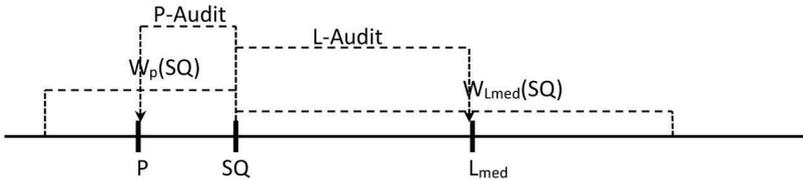
(1c) 합의 불가능 상황에서 정책감사의 영향

정책결정 권한을 공유하고 있는 권력기관이 상이한 정책선호로 인하여 행정관료의 정책을 대체하기 위한 새로운 대안에 대해 합의하지 못하는 상황에서 행정관료의 정치적 책임성에 영향을 미치는 또 다른 요인으로 행정적 결정과 행위에 대한 감사(audit)를 고려할 수 있다. 일반적으로 감사는 행정관료의 결정과 행위가 정책결정 기관이 정한 법의 범위 내에서 이루어졌는지를 검토하는 준법감사와 행정관료의 성과가 정책결정 기관의 정책목표와 선호에 부합하는지를 판단하는 정책감사로 분류된다. 행정관료가 집행하고 있는 정책(SQ)은 정책결정 기관이 과거의 시점에서 내린 입법적 결정을 기반으로 하므로 준법성의 기준에 부합한다고 볼 수 있다. 따라서 정책결정 기관 간의 합의 부재로 인하여 기존의 정책이 새로운 정책으로 대체될 수 없는 상황에서 준법감사는 행정관료의 행위에 유의미한 변화를 가져오지 못한다. 반면 정책감사는 법이 정한 범위 내에 있는 행정관료의 행위라 하더라도 정책결정 기관의 목표와 선호에 부합하는 성과를 달성하였는가를 평가하므로 행정관료가 자신이 선택할 수 있는 영역 내에서 정책결정자의 선호에 근접한 정책을 집행하도록 유도할 수 있다. 따라서 정책감사를 중심으로 행정관료의 정치적 책임성에 미치는 감사의 영향을 살펴본다.

앞에서 살펴본 바와 같이, 우리나라의 헌법은 정부의 세입·세출 결산, 회계감사, 행정기관 및 공무원의 직무감찰의 업무를 수행하는 감사원을 대통령 소속으로 하고 있다(제97조). 그러나 이러한 감사기능은 입법부에도 국정감사 및 조사, 국무위원에 대한 청문권으로 보장되어 있다(제61조, 제62조). 따라서 행정부와 입법부의 감사가 행정관료의 민주적 책임성에 미치는 영향을 이론적으로 비교하여 분석하는 것이 가능하다.

<그림 4>는 행정부와 입법부가 각각 정책감사를 실행함에 따라 행정관료의 행동이 어떻게 변화하는가를 보여주고 있다. 행정관료는 일차원의 정책공간에서 대통령의 정책선호인 P와 의회의 정책선호인 L_{med} 사이에 존재하는 어떤 정책을 집행하더라도 권력기관의 통제로부터 자유롭다. 이러한 상황에서 행정부의 정책감사는 행정관료가 자유롭게 선택할 수 있는 영역을 대통령이 선호하는 대

<그림 4> 합의 불가능 상황에서 대통령 혹은 의회의 정책감사



안들의 집합인 $W_p(SQ)$ 과 중첩되는 정책들만을 포함하는 P-Audit로 감소시킨다. 결과적으로 행정관료의 대통령에 대한 책임성은 행정부의 정책감사로 인해 더 이상 선택할 수 없는 $[SQ, L_{med}]$ 의 영역만큼 증가한다고 볼 수 있다.

다음으로 의회가 행정관료에 대해 정책감사를 실행하는 경우를 살펴볼 수 있다. 이 경우에도 정책결정 기관의 정책선호 불일치로 인해 정치적 통제력이 미치지 않는 영역은 의회가 기존의 정책에 비해 더욱 선호하는 대안들의 집합인 $W_{L_{med}}(SQ)$ 와 중첩되는 부분집합인 L-Audit으로 축소된다. 이때 행정관료는 입법부의 정책감사로 인하여 $[P, SQ]$ 의 영역에 포함된 정책을 더 이상 집행할 수 없게 되고, 이에 상응하여 의회에 대한 행정관료의 정치적 책임이 증가한다고 볼 수 있다. 이러한 이론적 분석을 바탕으로 기존의 정책을 새로운 대안을 대체할 수 없는 조건에서 대통령과 의회의 정책감사의 영향에 대해 다음과 같은 결론을 도출할 수 있다.

Proposition 2: 대통령과 의회가 새로운 정책대안에 대해 합의할 수 없는 상황 ($W_p(SQ) \cap W_{L_{med}}(SQ) = \emptyset$)에서 행정부 혹은 의회의 정책감사는 행정관료의 정치적 책임성을 증가시킨다.

2) 대통령과 의회가 새로운 정책대안에 대해 합의할 수 있는 경우

(2a) 기본 조건: $W_p(SQ) \cap W_{L_{med}}(SQ) \neq \emptyset$

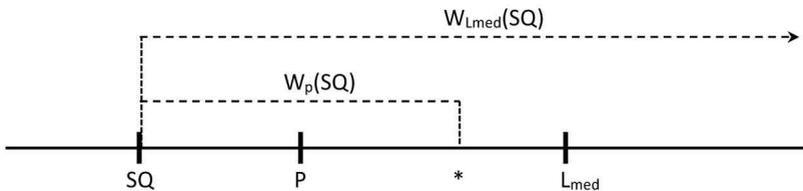
대통령과 의회가 모두 현재 행정관료가 수행하고 있는 기존의 정책을 대체할 수 있는 대안들에 대하여 합의할 수 있을 때는 대통령이 선호하는 대안과 의회가

선호하는 대안의 교집합이 존재하는 경우이다($W_P(SQ) \cap W_{L_{med}}(SQ) \neq \emptyset$). 일차원의 정책공간에서 $W_P(SQ)$ 와 $W_{L_{med}}(SQ)$ 의 교집합이 존재하는 경우는 대통령의 정책선호와 의회의 정책선호가 SQ를 중심으로 같은 편에 위치할 때이다. 즉, 정책선호가 $P < L_{med} < SQ$, $L_{med} < P < SQ$, $SQ < P < L_{med}$, $SQ < L_{med} < P$ 로 배열된 경우를 포함한다.

<그림 5>는 정책선호가 $SQ < P < L_{med}$ 로 배열된 경우이다. 그러나 다음의 소절에서 살펴보는 바와 같이 분석의 일반적인 결과는 다른 선호배열의 경우에도 적용될 수 있다. 대통령과 의회가 SQ에 비해 더욱 선호하는 새로운 대안의 집합이 중첩되는 부분은 $[SQ, *]$ 의 영역이다. 이때 대통령과 의회의 상호작용에 따라 결정되는 새로운 정책의 구체적인 위치는 법률을 제안하는 의제설정 기관(즉, agenda setter)에 따라 달라진다. 먼저 의회가 법률안을 제출하는 의제설정자인 경우부터 살펴본다(즉, ‘기존정책→의회 법률안→의회 통과→대통령 재가→새로운 정책’의 경로). 원내 중의원은 자신이 SQ에 비해 더욱 선호하는 대안의 집합인 $W_{L_{med}}(SQ)$ 중에서 대통령이 거부권을 행사하지 않을 대안을 제안하는 것이 유리하다. 따라서 자신의 가장 선호하는 대안인 L_{med} 보다는 대통령이 동의할 수 있는 대안 중에서 자신의 효용을 극대화할 수 있는 지점인 “*”를 선택할 가능성이 높다. 대통령의 입장에서서는 SQ와 새로운 대안인 “*”가 동일한 효용을 가지고 있으므로 받아들일 가능성이 높다. 따라서 “*”가 최종적인 결정의 결과이다.

다음으로 대통령이 법률 제안권을 행사하는 경우(즉, ‘기존정책→대통령의 법률안→의회 통과→대통령 재가→새로운 정책’의 경로), 대통령은 SQ에 비해서 자신이 더욱 선호하는 대안의 집합 중에서 의회가 동의할 수 있는 대안을 선택하

<그림 5> 대통령과 의회의 합의 가능 상황



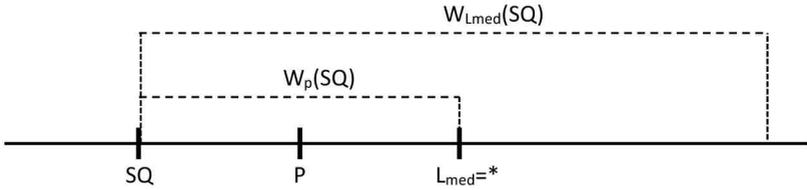
여 제안하는 것이 유리하다. <그림 5>의 경우에는 P가 바로 그러한 대안이다. 만약 이때 의회가 행정부의 법률안인 P를 수정하여 “*”를 통과시킨다면 대통령이 거부권을 행사하게 되고 기존 정책 SQ이 유지된다. 이를 감안하여 의회도 대통령의 법률안 P를 통과시킬 가능성이 높다. 두 경우에서 모두 관찰할 수 있는 공통점은 행정관료가 수행하고 있는 기존의 정책 SQ는 정책결정자의 정책선호를 좀 더 반영하는 새로운 정책으로 대체되고, 행정관료의 행태에 유의미한 변화가 발생한다는 것이다. 따라서 앞에서 살펴 본 대통령과 의회가 새로운 정책대안에 대해 합의할 수 없는 상황과 비교하여 지금 살펴 본 합의 가능한 경우에 행정관료의 정치적 책임성이 높다는 결론에 도달한다.

Proposition 3: 대통령과 의회가 새로운 정책대안에 대해 합의할 수 있는 상황 ($W_P(SQ) \cap W_{Lmed}(SQ) \neq \emptyset$)에서 대통령과 의회가 새로운 정책대안에 대해 합의할 수 없는 때 ($W_P(SQ) \cap W_{Lmed}(SQ) = \emptyset$) 보다 행정관료의 정치적 책임성이 높다.

(2b) 합의 가능 상황에서 정책선호 불일치 정도의 영향

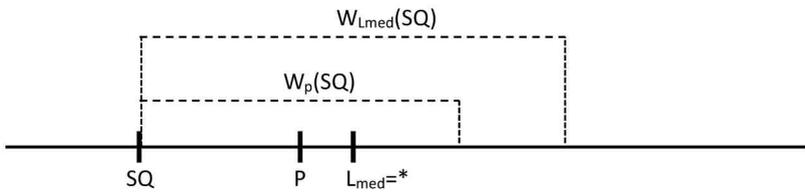
앞에서는 정책결정 기관이 행정관료가 집행하고 있는 기존의 정책을 대체하는 새로운 대안에 대해 합의할 수 있는 경우에 그러하지 않은 경우에 비해 행정관료의 정치적 책임성이 높아진다는 것을 밝혔다. 그러나 이러한 상황에서도 정책결정 기관 간 정책선호의 불일치 정도에 따라 행정관료의 정치적 책임성은 차별화될 수 있다. SQ를 대체하는 새로운 정책이 정책결정 기관의 정책선호를 반영하는 정도는 일차원의 정책공간에서 대통령과 의회 중위원의 정책선호의 차이인 $|P-L_{med}|$ 가 ‘0’에 근접할수록 높아진다. 즉, 정책결정 기관이 공통적으로 선호하는 대안의 집합이 존재하는 경우에도 행정관료의 정치적 책임성은 권력기관의 정책선호 불일치 정도가 낮아질수록 증가하게 된다.

<그림 6> 합의 가능 상황에서 선호불일치 정도의 변화 (1)



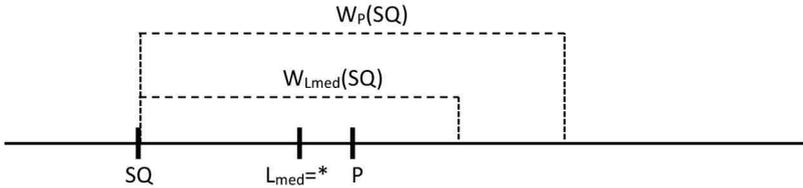
이러한 과정은 <그림 6>와 <그림 7>로 설명할 수 있다. 먼저, <그림 6>은 다른 모든 조건이 <그림 5>와 동일한 상태에서 의회 중의원의 정책선호가 대통령에 근접한 상태를 나타내고 있다. 특히, L_{med} 의 위치는 대통령의 정책선호 P와 SQ 사이의 거리만큼 P에서 떨어져 있고(즉, $|L_{med}-P|=|P-SQ|$), 대통령이 SQ에 비해 더욱 선호하는 대안의 집합인 $W_P(SQ)$ 에 포함된다. 이때 SQ를 대체하는 새로운 정책은 대통령입법제안의 경우에는 P이고 의회 입법제안의 경우에는 L_{med} 가 된다는 것을 알 수 있다.

<그림 7> 합의 가능 상황에서 선호불일치 정도의 변화 (2)



<그림 7>은 L_{med} 의 위치가 대통령의 정책선호 P에 더욱 근접한 상태를 표현하고 있다(즉, $|P-SQ| > |L_{med}-P|$). 이 경우에도 새로운 정책은 P 혹은 L_{med} 가 된다. 그러나 <그림 6>의 경우와 비교했을 때 행정관료가 수행해야 할 새로운 정책이 대통령의 정책선호 P와 의회의 정책선호 L_{med} 에 더욱 근접하게 된다는 것을 알 수 있다. 즉, 정책결정 기관 사이의 정책선호 차이가 SQ부터의 거리와 같거나 작을 때($|L_{med}-P| \leq |P-SQ|$), 행정관료는 대통령과 의회의 정책선호를 더욱 잘 반영하는 새로운 정책을 집행하게 된다.

<그림 8> 합의 가능 상황에서 선호불일치 정도의 변화 (3)



더 나아가 기존의 정책을 새로운 정책으로 대체하는 것이 가능할 때 정책결정 기관 간의 정책선호 불일치 정도가 행정관료의 정치적 책임성에 미치는 영향은 선호배열이 다른 경우로 일반화될 수 있다. 예를 들어, <그림 8>은 정책선호가 $SQ < L_{med} < P$ 로 배열된 경우이다. 대통령의 정책선호 P는 의회의 $W_{L_{med}}(SQ)$ 에 포함될 만큼 L_{med} 에 근접해 있다. 이 경우에도 행정관료가 수행해야 할 새로운 정책은 P 혹은 L_{med} 이고 정책결정자의 선호를 더욱 반영하는 것을 알 수 있다.

<표 1> 선호배열과 제안주체에 따른 결정결과 및 행정관료 행태의 변화

선호배열	행정부 법률 제안	입법부 법률 제안	행정관료 행태	
$P < L_{med} < SQ$	$ L-P > SQ-L $	*	L_{med}	$SQ \rightarrow *$ 혹은 L_{med}
	$ L-P \leq SQ-L $	P	L_{med}	$SQ \rightarrow P$ 혹은 L_{med}
$L_{med} < P < SQ$	$ P-L > SQ-P $	P	*	$SQ \rightarrow P$ 혹은 *
	$ P-L \leq SQ-P $	P	L_{med}	$SQ \rightarrow P$ 혹은 L_{med}
$SQ < P < L_{med}$	$ L-P > P-SQ $	P	*	$SQ \rightarrow P$ 혹은 *
	$ L-P \leq P-SQ $	P	L_{med}	$SQ \rightarrow P$ 혹은 L_{med}
$SQ < L_{med} < P$	$ P-L > L-SQ $	*	L_{med}	$SQ \rightarrow *$ 혹은 L_{med}
	$ P-L \leq L-SQ $	P	L_{med}	$SQ \rightarrow P$ 혹은 L_{med}

<표 1>은 대통령과 의회가 기존의 대안을 대체하는 정책변화를 이끌어 낼 수 있는 모든 선호배열의 경우와 정책제안의 주체가 행정부 혹은 입법부인지에 따라 달라지는 정책결정의 결과와 행정관료의 정치적 책임성을 비교하고 있다. 모든 상황에서 대통령과 의회의 정책선호 불일치 정도가 SQ와의 거리에 비교하여 상대적으로 낮을수록 행정관료의 정치적 책임성이 높아진다는 것을 알 수 있다.

따라서 다음의 이론적 주장을 도출할 수 있다.

Proposition 4: 대통령과 의회가 새로운 정책대안에 대해 합의할 수 있는 상황 ($W_p(SQ) \cap W_{med}(SQ) \neq \emptyset$)에서 대통령과 의회의 정책선호 불일치 정도가 낮아질수록 행정관료의 정치적 책임성은 높아진다.

2. 대통령과 원내정당의 상호작용이 관료의 민주적 책임성에 미치는 영향

본 절에서는 의회의 입법가들이 정책선호의 유사성을 바탕으로 연합을 형성한 상황에서 대통령과 의회의 상호작용이 행정관료의 정치적 책임성에 어떤 영향을 미치는지를 분석하고자 한다. 이 때 입법연합은 상호경쟁적인 원내정당의 형태로 존재하는 것으로 간주한다. 이론적으로 가능한 원내 입법연합의 수는 의원들의 수이다. 여기에서는 의원 개인 혹은 소집단의 입법연합이 원내 다수당과 소수당으로 수렴된 경우를 상정하고 다음을 가정한다.

- (i) P =대통령의 정책선호
- (ii) LP_{maj} =원내 다수당 중의원의 정책선호
- (iii) LP_{min} =원내 소수당 중의원의 정책선호
- (iv) SQ =행정관료가 집행하고 있는 기존의 정책
- (v) $W_p(SQ)$ =대통령이 SQ 에 비해 선호하는 대안의 집합
- (vi) $W_{LP_{maj}}(SQ)$ =원내 다수당 중의원이 SQ 에 비해 선호하는 대안의 집합
- (vii) $W_{LP_{min}}(SQ)$ =원내 소수당 중의원이 SQ 에 비해 선호하는 대안의 집합

본 절에서는 원내정당 내부의 의사결정도 단순다수 규칙을 따른다고 가정한다. 그 결과 정당의 정책은 소속 의원들 중 중위에 있는 의원에 의해 지배된다고 본다. 따라서 주요 정책결정자들의 정책선호는 일차원의 정책공간에서 P (대통령), LP_{maj} (다수당 중의원), LP_{min} (소수당 중의원)으로 대표되고, 각각은 현재

행정관료가 집행하고 있는 기존의 정책 SQ와 상이하다고 가정된다. 그러므로 이러한 주요 결정자들이 각각 기존의 정책인 SQ에 비해서 더욱 선호하는 새로운 대안들의 집합도 존재한다($W_P(SQ) \neq \emptyset$, $W_{LPmaj}(SQ) \neq \emptyset$, $W_{LPmin}(SQ) \neq \emptyset$).

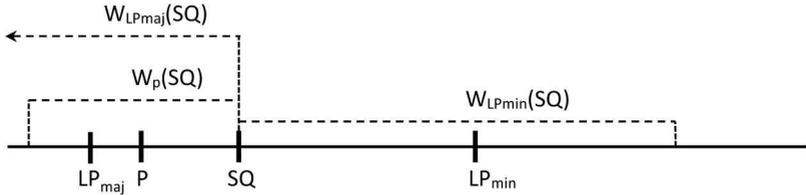
1) 단점정부와 분점정부의 영향

행정관료의 정치적 책임성에 미치는 영향을 주요 요인은 대통령과 원내정당의 선호불일치 정도이다. 의회의 의사결정은 원내 다수당에 의해 지배되므로 대통령과 의회 정책선호의 차이는 대통령과 원내 다수당이 어떤 정책을 추구하는냐에 의해 결정된다. 이 관점에서는 대통령과 원내 다수당 정책선호 차이의 정도와 기존 정책 SQ를 기점으로 하는 선호배열의 조건에 따라 단점정부(unified government) 혹은 분점정부(divided government)의 상황으로 구분될 수 있다. 아래에서는 단점정부와 분점정부의 상황에서 대통령과 원내정당의 상호작용이 행정관료의 정치적 책임성에 어떤 영향을 미치는지 분석하고자 한다.

(1a) 단점정부: $W_P(SQ) \cap W_{LPmaj}(SQ) \neq \emptyset$

단점정부는 현재 행정관료가 집행하고 있는 기존의 정책 SQ를 대체할 수 있는 새로운 대안에 대해서 대통령과 원내의 지배적 입법연합이 합의할 수 있는 상황의 한 경우라고 볼 수 있다. 즉, 일차원의 정책공간에서 대통령이 SQ에 비해 더욱 선호하는 대안들의 집합($W_P(SQ)$)과 의회 다수당이 더욱 선호하는 대안들의 집합($W_{LPmaj}(SQ)$)이 서로 중첩되는 영역이 존재하는 경우라고 해석할 수 있다 ($W_P(SQ) \cap W_{LPmaj}(SQ) \neq \emptyset$). 대통령과 원내 다수당이 기존의 정책 SQ를 대체하기 위해 추구하는 정책변화의 방향이 동일한 경우인 것이다. 이는 일차원의 정책공간에서 대통령의 정책선호와 의회 다수당의 정책선호가 SQ를 중심으로 같은 편에 위치할 때이다.

<그림 9> 단점정부의 상황



<그림 9>는 정책선호가 $LP_{maj} < P < SQ < LP_{min}$ 로 배열되어 있고 대통령과 원내 다수당 간의 정책선호 차이가 기존의 정책과의 차이에 비해 작은 상태 ($|P - LP_{maj}| \leq |SQ - P|$)를 나타내고 있다. 이 경우를 이용한 분석은 LP_{maj} 와 P 가 SQ 를 기준으로 같은 편에 있지만 하면 구제적 배열순서와 상관없이 동일하게 적용될 수 있다. 이러한 선호배열 상태에서 대통령이 P 를 제안하는 경우에는 이 제안이 원내 다수당의 선호집합에도 속하게 되므로 P 가 최종적인 결정의 결과가 된다. 만약, 원내 다수당이 지배하고 있는 의회가 LP_{maj} 를 제안을 하는 경우에는 이 제안이 대통령의 선호집합에 속하므로 최종적인 정책결정의 결과는 LP_{maj} 이다. 반면, 원내 다수당과 대통령의 정책선호 차이가 SQ 와 차이에 비해 크다면 ($|P - LP_{maj}| > |SQ - P|$) 다소 다른 결과가 도출된다. 만약 대통령이 입법제안을 하게 되면 원내 다수당도 이를 받아들여 P 에서 최종적인 결정이 이루어지지만, 의회가 입법제안을 하게 되는 경우에는 LP_{maj} 는 대통령의 선호집합에 포함되지 않으므로 거부될 위험이 있다. 따라서 의회는 대통령의 선호집합에 속한 대안 중 LP_{maj} 에 가장 근접한 지점인 $*$ 를 제안하고 대통령도 이를 받아들여지게 된다.

이러한 정책변화로 인해 행정관료는 선호배열의 다양한 조건에서 SQ 에서 P , LP_{maj} , 혹은 $*$ 로 이동한 새로운 지점에서 정책을 집행해야 한다. <표 2>는 단점 정부 상황에서 대통령, 원내 다수당, 원내 소수당의 선호배열에 따른 정책결정의 결과와 행정관료의 행태변화를 보여주고 있다. 대통령과 원내정당이 SQ 를 대체할 대안에 대해 합의할 수 있는 단점정부인 경우에 원내 소수당의 정책선호 LP_{min} 는 대통령과 원내 다수당의 상호작용으로 도출되는 정책변화에 영향을 미치지 못한다는 것을 알 수 있다. 관료의 책임성에 가장 큰 영향을 미치는 요인은

<표 2> 단점정부 선호배열과 제안주체에 따른 결정결과 및 행정관료 행태의 변화

선호배열		행정부 법을 제안	입법부 법을 제안	행정관료 행태
$P < LP_{maj} < SQ < LP_{min}$	$ LP_{maj}-P > SQ-LP_{maj} $	*	LP_{maj}	$SQ \rightarrow *$ 혹은 LP_{maj}
	$ LP_{maj}-P \leq SQ-LP_{maj} $	P	LP_{maj}	$SQ \rightarrow P$ 혹은 LP_{maj}
$LP_{maj} < P < SQ < LP_{min}$	$ P-LP_{maj} > SQ-P $	P	*	$SQ \rightarrow P$ 혹은 *
	$ P-LP_{maj} \leq SQ-P $	P	LP_{maj}	$SQ \rightarrow P$ 혹은 LP_{maj}
$LP_{min} < SQ < P < LP_{maj}$	$ LP_{maj}-P > P-SQ $	P	*	$SQ \rightarrow P$ 혹은 *
	$ LP_{maj}-P \leq P-SQ $	P	LP_{maj}	$SQ \rightarrow P$ 혹은 LP_{maj}
$LP_{min} < SQ < LP_{maj} < P$	$ P-LP_{maj} > LP_{maj}-SQ $	*	LP_{maj}	$SQ \rightarrow *$ 혹은 LP_{maj}
	$ P-LP_{maj} \leq LP_{maj}-SQ $	P	LP_{maj}	$SQ \rightarrow P$ 혹은 LP_{maj}

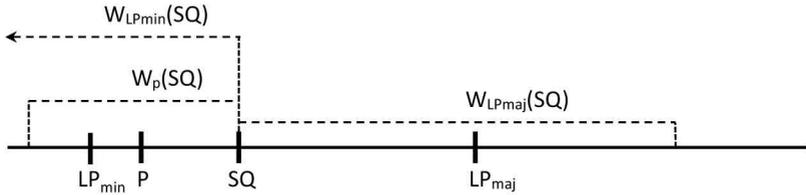
대통령과 원내 다수당 정책선호의 차이이며 이들이 유사한 정책대안을 선호할 수록 행정관료는 권력기관에 대해 높은 정치적 반응성을 보이게 된다는 것을 알 수 있다.

Proposition 5: 단점정부 상황($W_P(SQ) \cap W_{LP_{maj}}(SQ) \neq \emptyset$)에서 대통령과 원내 다수당의 정책선호 불일치 정도가 낮아질수록 행정관료의 정치적 책임성은 높아진다.

(1b) 분점정부: $W_P(SQ) \cap W_{LP_{maj}}(SQ) = \emptyset$

분점정부는 기존의 정책 SQ를 대체할 수 있는 새로운 대안에 대해서 대통령과 원내의 지배적 입법연합이 합의할 수 없는 상황의 한 경우이다. 이 경우에는 일차원의 정책공간에서 대통령이 SQ에 비해 더욱 선호하는 대안들의 집합 ($W_P(SQ)$)과 의회 다수당이 더욱 선호하는 대안들의 집합 ($W_{LP_{maj}}(SQ)$)의 교집합이 존재하지 않는다($W_P(SQ) \cap W_{LP_{maj}}(SQ) = \emptyset$). 즉, 대통령과 원내 다수당이 기존의 정책 SQ를 대체하기 위해 추구하는 정책변화의 방향이 반대인 경우인 것이다. 이 때 대통령의 정책선호와 의회 다수당의 정책선호가 SQ를 중심으로 서로 반대편에 위치하게 된다.

<그림 10> 분점정부의 상황



<그림 10>은 분점정부의 한 예로서 정책선호가 $LP_{\min} < P < SQ < LP_{\max}$ 로 배열되어 있는 상태를 보여주고 있다. 이 때 원내 소수당(여당) 정책선호 LP_{\min} 는 어느 지점에 위치하더라도 P 와 LP_{\max} 가 SQ 를 기준으로 서로 반대 편에 위치한 상태에서는 결과에 영향을 미치지 못한다. 대통령과 원내 다수당의 중의원이 SQ 를 대체하기 위해 각자의 선호대안 집합에 속하는 어떤 대안을 제안하더라도 상대방의 동의를 얻을 수 없는 교착상태임을 알 수 있다. 따라서 행정관료가 $[P, LP_{\max}]$ 의 영역에 위치하는 어떤 정책을 집행하더라도 권력기관이 입법을 통한 정책변화로 통제할 수 없다. 따라서 분점정부 상황에서 단점정부 상황에 비해 행정관료의 정치적 책임성이 낮다는 결론을 도출할 수 있다.

Proposition 6: 분점정부 상황($W_P(SQ) \cap W_{LP_{\max}}(SQ) = \emptyset$)에서 단점정부 상황($W_P(SQ) \cap W_{LP_{\max}}(SQ) \neq \emptyset$)에 비해 행정관료의 정치적 책임성이 낮다.

비록 단점정부 상황에 비해 분점정부 상황에서 행정관료의 정치적 책임성이 낮아진다고 하더라도 주요 정책결정자들의 정책선호의 불일치 정도에 따라 행정관료의 정치적 책임성 수준은 더욱 차별화 될 수 있다. 분점정부 상황에서도 행정관료의 정치적 책임성은 대통령과 원내 다수당 정책선호의 차이($|LP_{\max} - P|$)가 작아질수록 권력기관의 통제 없이 수행할 수 있는 정책의 범위가 줄어든다는 것을 알 수 있다.

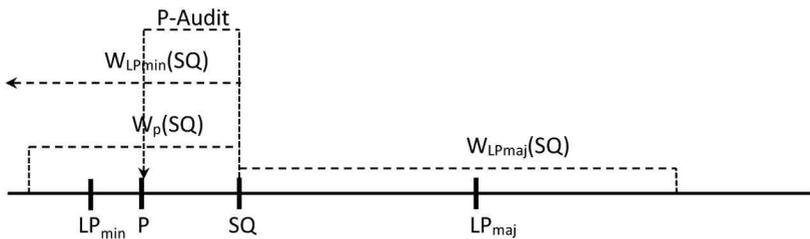
Proposition 7: 분점정부 상황($W_P(SQ) \cap W_{LP_{\max}}(SQ) = \emptyset$)에서 대통령과 의회 다수당의 정책선호 불일치 정도가 낮아질수록 행정관료의 정치적 책임성은 증가한다.

2) 분점정부에서 정책감사의 영향

앞의 절에서 논의한 바와 같이 정책감사가 행정관료의 정치적 책임성에 미치는 영향은 정책결정자들이 기존의 정책 SQ를 대체하는 새로운 대안에 대해 합의할 수 없는 조건에서 부각된다. 이는 대통령과 원내정당의 상호작용이 있는 경우에도 유사하다. 입법결정을 바탕으로 정책을 변화시켜 행정관료를 통제하는 것이 불가능한 상황에서는 정책감사가 행정관료로 하여금 정책결정자들의 정책 선호에 더욱 민감하게 반응하도록 하는 역할을 한다. 따라서 단점정부보다는 분점정부의 상황에서 정책감사의 영향을 확인할 수 있다.

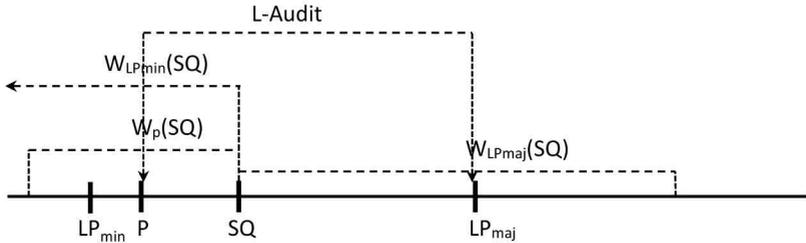
분점정부 상황에서 행정관료의 정치적 책임성 수준은 SQ를 기준으로 서로 반대편에 위치한 대통령과 원내 다수당(야당)의 정책선호가 위치한 지점 간의 거리인 $[P, LP_{maj}]$ 혹은 $[LP_{maj}, P]$ 영역의 크기에 의해 결정된다. 이러한 상황에서 정책감사는 행정관료가 정치적 통제를 받지 않는 영역을 $[P, LP_{maj}]$ (혹은 $[LP_{maj}, P]$)와 정책결정 기관이 각각 SQ에 비해 더욱 선호하는 대안들의 집합의 중첩되는 부분으로 축소시켜 행정관료의 정치적 책임성을 증가시키게 된다.

<그림 11> 분점정부 상황에서 대통령의 정책감사



<그림 11>은 위에서 살펴 본 분점정부 상황에서 행정부가 행정관료에 대하여 정책감사를 실시할 때 행정관료가 자유롭게 선택할 수 있는 영역은 대통령이 기존 정책에 비해 더욱 선호하는 대안들의 집합인 $W_P(SQ)$ 과 중첩되는 정책들만을 포함하는 P-Audit으로 감소하게 된다. 결과적으로 행정관료의 대통령에 대한 책임성은 행정부의 정책감사로 인해 더 이상 선택할 수 없는 $[SQ, LP_{maj}]$ 의 영역만큼 증가한다고 볼 수 있다.

<그림 12> 분점정부 상황에서 의회의 정책감사



다음으로 의회가 행정관료에 대해 정책감사를 실행하는 경우는 <그림 12>의 상황으로 살펴볼 수 있다. 이 경우에도 정책결정 기관의 정책선택 불일치로 인해 행정관료가 정치적 통제를 받지 않는 영역은 부분집합인 L-Audit이 된다. 그러나 이 때 L-Audit의 크기는 의회의 감사기구가 원내정당의 선호를 모두 반영하는지 혹은 원내 다수당의 선호만을 반영하는지에 따라 달라진다. 만약 원내 다수당이 의회의 감사기구를 독점적으로 통제한다면, L-Audit은 $[SQ, LP_{maj}]$ 로 축소된다. 즉, $[P, LP_{maj}]$ 와 $W_{LP_{maj}}(SQ)$ 의 교집합인 영역이다. 결과적으로 행정관료는 원내 다수당에 대하여 높은 정치적 책임성을 보이게 된다. 그러나 의회의 감사기구가 원내 다수당뿐만 아니라 소수당의 정책선택까지도 반영한다면 L-Audit은 $[P, LP_{maj}]$ 와 $[LP_{min}, LP_{maj}]$ 의 교집합이 된다. 그런데 이 영역은 $[P, LP_{maj}]$ 와 다르지 않다. 즉, 이 경우에는 의회의 정책감사가 행정관료의 정치적 책임성에 어떤 영향도 미치지 못하게 된다. 따라서 대통령과 의회 원내정당의 정책감사가 행정관료의 정치적 책임성에 미치는 영향에 대해 다음과 같은 결론을 도출할 수 있다.

Proposition 8: 분점정부 상황($W_P(SQ) \cap W_{LP_{maj}}(SQ) = \emptyset$)에서 의회의 정책감사보다는 행정부의 정책감사가 행정관료의 정치적 책임성을 증가시킨다.

IV. 결론

본 논문에서는 정부관료제의 민주적 책임성을 시민의 이해와 선호를 대표하는 선출직 정책결정자의 정책선호를 관료가 자신들의 행정적 결정과 행위에 반영하는 정도로 정의하고, 이를 정부의 질에 대한 중요한 평가지표 중의 하나로 간주하였다. 민주적으로 선출된 공직자에 대한 관료의 책임성은 전자로부터 후자로 권한이 위임되어 형성되는 상하관계에서 나타나는 여러 가지 본질적 제약-대리인의 문제, 관료의 전문성, 관료권력-으로 인해 충분히 실현되기 힘들다. 본 연구는 통치권력이 다수의 정책결정 기관에게 수평적으로 분산되어 민의를 대변하는 권력기관의 상호 견제와 경쟁이 내재화되어 있는 우리나라의 권력분립 체제에서 행정관료의 정치적 책임성을 제약하거나 증진시키는 조건을 밝히고자 하였다. 이를 위해 대통령, 의회 및 원내정당의 정책선호의 배열, 행정부와 의회의 의제설정, 행정부와 의회의 정책감사 등이 복합적으로 형성하는 다양한 제도적 조건들이 행정관료의 민주적 책임성을 제한하거나 증진시키는 과정을 공간이론의 관점에서 분석하였다.

본 연구의 주요한 이론적 분석결과는 다음과 같다. 첫째, 행정관료의 정치적 책임성은 정책결정과정에서 대통령, 의회 및 원내정당의 정책선호가 기존의 정책을 기점으로 배열되어 있는 상황에 따라 그 수준이 차별화된다. 우선, 대통령과 국회 및 원내다수당이 기존의 정책을 대체하기 위해 추구하는 정책변화의 방향이 동일할 때에 그러하지 않은 경우에 비해 행정관료의 정치적 책임성이 높아지는 경향이 있을 것으로 보였다. 이는 정책결정권을 가진 기관행위자들이 정책변화의 방향에 동의하는 조건에서 새로운 정책을 채택하여 관료의 행정적 결정이나 행위를 변화시키는 입법적 통제가 가능하기 때문이다.

이와 같이 정부관료제의 민주적 책임성이 구현되는 수준이 정책변화에 대한 기관행위자들의 동의 정도에 의해 결정되는 경향은 행정부와 국회 중에서 의제설정의 주체가 어느 기관인지와 상관없이 일반화될 수 있다. 다만, 이 과정에서 의제설정권의 소재는 행정관료의 정치적 책임의 대상을 좀 더 명확히 해주는 요인으로서 부가적 역할을 하는 것으로 이해할 수 있다. 다른 한편으로, 이러한 이

론적 결과는 의회의 작용을 기관전체 혹은 원내정당 수준에서 분석하였을 때 모두 일관되게 유지되었다. 다만, 본 논문에서 고려하지 않았던 정당들 간의 정책 연합을 분석에 포함한다면 원내소수당의 영향이 좀 더 부각될 가능성이 있다.

관료제에 대한 외부통제 수단인 감사활동이 행정관료의 정치적 책임성에 미치는 영향은 정책결정자들이 정책변화의 방향에 대해 서로 동의하지 못한 교착 상태에 처해 있어 관료의 행태에 대한 입법적 통제가 불가능한 경우에 부각된다. 이때 정책감사의 주체가 어느 기관인가에 따라 행정관료의 정치적 책임성의 대상은 명확해진다고 볼 수 있다. 그러나 의회의 원내다수당이 대통령과 상이한 정책변화를 추구하는 분점정부에서는 정책선택이 분명한 행정부의 정책감사가 원내정당 간 정책선택 차이가 내재되어 있는 의회의 정책감사에 비해 행정관료의 정치적 책임성 수준에 더욱 영향을 미치게 될 것으로 보인다.

기본적으로 이 논문의 분석의 결과들은 정부관료제의 정치적 책임성이 구현될 수 있는 제도적 조건들을 밝히고 있다. 역설적으로 이러한 분석은 관료제에 대한 정치적 통제가 작동하는 상황에서도 관료가 정치적 제약으로부터 자율성을 향유할 수 있는 영역이 존재할 수밖에 없다는 점도 설명하고 있다. 즉, 관료제의 자율성은 통치권력의 상호건제로 인해 관료들의 의도와 상관없이 정치적 순응이 제한될 수 있는 제도적 과정의 결과물로도 이해될 수 있는 것이다. 비록 관료제의 정치적 순응이 민주적 통치과정에서 요구되는 덕목이라고 하는 관점을 견지한다 해도 관료제의 자율성이 필연적으로 그러한 원칙을 위배한다는 평가가 성립하는 것은 아니다(Spence 2003). 오히려 정부관료제의 정치적 책임성뿐만 아니라 자율성도 민주적 통치과정의 일부로 이해해야 하는 논리적 근거가 존재한다(Kim 2008).

결론적으로 이 논문은 우리나라의 권력분립 체제에서 대통령과 국회를 포함한 대의기관과 관료제 간에 책임성의 경로가 명확하지 않은 상황에서도 기관행위자들의 정책선택, 의제통제, 비입법적 통제의 복합적 작용을 통해 관료제의 민주적 책임성이 발현되는 수준을 설명할 수 있다는 것을 이론적으로 보여주고 있다. 또한, 관료제의 민주적 책임성에 대한 설명은 국가의 통치체제에 대한 거시적 설계로 결정되는 제도적 특성뿐만 아니라 기관행위자들의 상호작용으로 발

생하는 정치적 동학도 모두 고려해야 한다는 주장도 담고 있다. 따라서 우리나라 정부관료제의 민주적 책임성에 대한 연구는 이렇게 이론적으로 관별된 주요 요인들-특히 기관행위자들의 정책선호-의 측정과 그 영향에 대한 경험적 분석으로 완성될 수 있을 것으로 보인다.

■ 참고문헌

- 김근세. 2009. “집행부중심에서 입법부중심 행정으로.” 박종민·정무권(편). 《한국행정연구: 도전과 과제》 서울: 박영사.
- 김정신·정용덕. 2006. “한국 의회의 제도화, 1948-2006: 행정부와 대비한 위상 변화를 중심으로.” 《행정논총》 44(4): 91-129.
- 박종민. 1998. “행정부의 입법부 지배: 변화와 지속.” 《의정연구》 4(2): 6-29.
- 박찬표. 2002. 《한국의회정치와 민주주의: 비교의회론의 시각》 서울: 오름.
- 서인석·박형준·권기현. 2013. “정책유형과 정책대상집단에 따른 정책결정 소요시간: 발의 법률안의 통과기간의 영향요인 탐색연구.” 《한국행정학보》 47(2): 55-83.
- 장문선·윤성식. 2002. “국회 예산심의액 증감의 영향요인에 관한 실증적 분석: 예산결산특별 위원회를 중심으로.” 《한국정책학회보》 11(2): 99-119.
- 최장집·박찬표·박상훈. 2007. 《어떤 민주주의인가: 한국 민주주의를 보는 하나의 시각》 서울: 후마니타스.
- Adserá, Alicia, Carles Boix, and Mark Payne. 2003. “Are You Being Served? Political Accountability and Quality of Government.” *Journal of Law, Economics, & Organization* 19(2): 445-490.
- Behn, Robert D. 2001. *Rethinking Democratic Accountability*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Brehm, John, and Scott Gates. *Working, Shirking, and Sabotage: Bureaucratic Response to a Democratic Public*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.
- Cameron, Charles M. 2000. *Veto Bargaining: Presidents and the Politics of Negative Power*. New York, NY: Cambridge University Press.
- Carpenter, Daniel P. 2001. *The Forging of Bureaucratic Autonomy: Reputations, Networks, and Policy*

- Innovation in Executive Agencies, 1862-1928*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Cox, Gary W., and Matthew D. McCubbins. 1993. *Legislative Leviathan: Party Government in the House*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Durant, Robert F. 1995. "Public Policy, Overhead Democracy and the Professional State Revisited." *Administration & Society* 27(2): 165-202.
- Economist Intelligence Unit. 2012. "Democracy Index 2012." <http://knoema.com/nfwist/democracy-index-2012>.
- Epstein, David, and Sharyn O'Halloran. 1999. *Delegating Powers: A Transaction Cost Politics Approach to Policy Making under Separated Powers*. New York, NY: Cambridge University Press.
- Freedom House. 2013. "Freedom in the World." <http://www.freedomhouse.org/report-types/freedom-world>.
- Hammond, Thomas H. 2003. "Veto Points, Policy Preferences, and Bureaucratic Autonomy in Democratic Systems." In George A. Krause and Kenneth J. Meier (eds), *Politics, Policy, and Organizations: Frontiers in the Scientific Study of Bureaucracy*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.
- Hammond, Thomas H., Chris W. Bonneau, and Reginald S. Sheehan. 2005. *Strategic Behavior and Policy Choice on the U.S. Supreme Court*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Hammond, Thomas H., and Gary J. Miller. 1987. "The Core of the Constitution." *American Political Science Review* 81(4): 1155-1174.
- Hammond, Thomas H., and Jack H. Knott. 1996. "Who Controls the Bureaucracy? Presidential Power, Congressional Dominance, Legal Constraints, and Bureaucratic Autonomy in a Model of Multi-Institutional Policy-Making." *Journal of Law, Economics, & Organization* 12(2): 119-166.
- Hammond, Thomas H., and Jack H. Knott. 1999. "Political Institutions, Public Management, and Policy Choice." *Journal of Public Administration Research and Theory* 9(1): 33-85.
- Huber, John D., and Charles R. Shipan. 2002. *Deliberate Discretion? The Institutional Foundations of Bureaucratic Autonomy*. New York, NY: Cambridge University Press.
- Im, Hyug-Baeg. 2011. "Better Democracy, Better Economic Growth? South Korea." *International Political Science Review* 32(5): 579-597.
- Kaufmann, Daniel, Aart Kraay, and Massimo Mastruzzi. 2005. "Governance Matters IV:

- Governance Indicators for 1996-2004.” *World Bank Policy Research Working Paper*-No. 3630.
- Kim, Doo-Rae. 2008. “Political Control and Bureaucratic Autonomy Revisited: A Multi-Institutional Analysis of OSHA Enforcement.” *Journal of Public Administration Research and Theory* 18(1): 33-55.
- Kim, Doo-Rae. 2011. “Revisiting the Origins of Volatility in Mass Attitudes toward the Roh Moo-Hyun Government in South Korea.” *Korea Observer* 42(2): 203-222.
- Meier, Kenneth J., and John Bohte. 2007. *Politics and the Bureaucracy: Policymaking in the Fourth Branch of Government*. Belmont, CA: Thomson Wadsworth.
- Miller, Gary J. 1992. *Managerial Dilemmas: The Political Economy of Hierarchy*. New York, NY: Cambridge University Press.
- Miller, Gary J. 2005. “The Political Evolution of Principal-Agent Models.” *Annual Review of Political Science* 8: 203-225.
- Mulgan, Richard. 2000. “Accountability: An Ever-Expanding Concept?” *Public Administration* 78(3): 555-573.
- Rohde, David W. 1991. *Parties and Leaders in the Post-reform House*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Spence, David B. 2003. “The Benefits of Agency Policy-Making: Perspectives from Positive Theory.” In George A. Krause and Kenneth J. Meier (eds), *Politics, Policy, and Organizations: Frontiers in the Scientific Study of Bureaucracy*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.
- Strøm, Kaare. 2000. “Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies.” *European Journal of Political Research* 37(2): 261-289.
- Tsebelis, George. 2002. *Veto Players: How Political Institutions Work*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Weingast, Barry R., and William J. Marshall. 1988. “The Industrial Organization of Congress.” *Journal of Political Economy* 96(1): 132-163.