

아시아 국가의 정부관료제 통제 비교: 유형화를 위한 경험적 탐색*

김두래**
송중대***

정부의 권한이 형성, 위임, 행사되는 방식이 정치적 정당성을 확보하고 그러한 과정을 통해 산출되는 정책성과가 국민의 선호와 기대를 충족시킬 때 정부의 책임성이 구현된다고 할 수 있다. 본 논문은 아시아 14개국을 대상으로 정부의 책임성을 확보하기 위한 다양한 기제들을 분석하여 관료제 통제의 유형을 판별하고자 하였다. 이를 위해 내부 및 외부, 수직 및 수평의 차원을 포함한 관료제 통제의 유형을 개념적으로 도출하고 아시아 정부관료제 통제의 양태를 경험적으로 분류하였다. 분석의 결과는 아시아 정부관료제가 하향적 내부통제, 상향적 외부통제, 수평적 통제가 혼합되어 있는 방식에 따라 상이한 유형으로 분류될 뿐만 아니라 전반적인 통제 수준에 있어서 순차적으로 서열화된다는 것을 보여주었다. 관료제 통제의 유형을 경험적으로 확인한 본 연구의 결과는 향후 아시아 관료제의 변동 및 분화에 대한 통시적 비교연구의 토대를 제공하고 있다.

주제어: 정부관료제, 통제, 책임성, 정부의 질, 아시아

“어떤 이들은 관료들이 나태하고 소심한 나머지 비효율적인 루틴에
과몰입 지내기 때문에 ‘통제 불능’이라고 한다. [중략] 다른 이들은 관

* 이 연구는 정부의 재원으로 한국연구재단의 지원(NRF-2012-2012S1A2033282)과 고려대학교 교내특별연구비의 지원을 받아 수행되었다. 이 논문의 초고에 대해 논평을 해주신 한국행정학회와 한국행정이론학회의 참여자들과 익명의 심사위원님들께 감사한다.

** 교신저자, 미시간주립대학교에서 정치학 박사학위를 취득하고 고려대학교 행정학과에 교수로 있다. 관심분야는 정책과정, 정부제도 등이다(kimdr@korea.ac.kr).

*** 고려대학교에서 행정학 석사학위를 취득하고 박사과정에 재학하고 있다. 관심분야는 자율규제, 환경정책 등이다(qkfma82@korea.ac.kr).

료들이 자신들에게 부여된 정당한 권한을 넘어 정치권력까지 탐하기 때문에 ‘통제 불능’이라고 한다”(Knott and Miller, 1987: 167).

I. 서론

정부와 공적 권위의 정치적 정당성이 높은 수준에서 확보되는 국가에서도 민주주의의 원칙에 대해서는 국민의 지지가 견고한 반면에 이를 현실에서 구현하는 대의기관과 정부에 대해서는 신뢰의 수준이 지속적으로 하락하고 있다(Pharr, Putnam, and Dalton, 2000). 이러한 패러독스와 관련하여 민주주의의 질을 연구하는 학자들은 통치권력의 형성과정에서 시민의 참여, 표현의 자유, 결사의 보장 등 정치적 책임성을 담보하기 위한 선결 조건에 공통적으로 주목하고 있다 (Atman and Perez-Linan, 2002; Diamond and Morlino, 2004; Park 2013; Kim 2000; 김선혁 2011). 그러나 정부신뢰의 경향적 저하가 민주주의의 발전 수준과 상관없이 나타나고 있다는 사실은 정부에 대한 국민의 태도에 영향을 미치는 요인이 정치체제의 특성과는 다른 차원에서 작용하고 있다는 것을 의미한다. 이 문제에 대한 해답은 민주적인 과정으로 성립된 정부라 할지라도 통치권력과 행정 권한이 행사되는 방식과 삶의 조건에 영향을 미치는 정책적 성과에 따라 국민의 신뢰 수준이 달라질 수 있다는 데에서 그 단초를 찾을 수 있을 것이다(La Porta, Lopez-de-Silanes, Shleifer, and Vishny, 1999; Rothstein and Teorell, 2008; 박종민·배정현, 2011; 김두래, 2011).

국민이 신뢰할 수 있는 좋은 정부의 제도적 특성을 구성하는 요소 중의 하나가 정부의 책임성이다. 많은 학자들이 이해하고 있듯이, 책임성은 정부와 국민의 정치적 관계를 포괄적으로 규정하는 개념이다(Behn, 2001; Ingram and Smith, 1993; Lijphart, 1999; Mosher, 1982; 김두래, 2013). 즉, 정부의 권한이 형성, 위임, 행사되는 방식이 정당하고 그러한 과정을 통해 산출되는 정책과 성과가 국민의 선호와 기대를 충족시킬 때 정부의 책임성이 구현된다고 볼 수 있다. 이러한 관점에서 정부의 책임성은 정치체제의 민주주의 특성을 반영하는 국민의 정치적

권리와 참여의 차원에 국한되지 않는다. 좋은 정부의 특성인 책임성은 정책의 형성 및 집행 그리고 공공서비스의 제공이 이루어지는 과정과 결과가 국민의 기대에 부응하도록 정부의 운영을 제어하는 다양한 통제의 차원까지 포함한다고 볼 수 있다.

정부의 책임성을 증진시키기 위한 관료제 통제는 세 차원으로 나누어 볼 수 있다. 첫째, 정부관료제에 대한 권력기관의 수평적 통제이다. 시민이 창출한 정치 권력을 위임받아 권한을 행사하는 행정기구가 정치적 정당성과 구속력을 갖는 법과 제도로 허용된 범위 내에서 정책을 형성하고 집행할 수 있도록 감시하고 통제함으로써 정부의 책임성을 제고할 수 있다(Schedler, 1999; O'Donnell, 1999). 즉, 행정통제는 행정행위가 정해진 재량의 범위 내에서 이루어지도록 제약하는 것이다. 대표적으로 행정부에 대한 입법부나 사법부 그리고 독립적 감사기구의 감시와 통제를 들 수 있다. 이러한 수평적 통제 기제를 통해 행정 기구의 초법적 권력화를 방지하거나 권한의 지나친 집중을 제어할 수 있다. 행정기구가 사회적 합의에 기반을 둔 제도와 규칙을 준수하여 결정을 내리고 정책을 집행하도록 통제함으로써 궁극적으로 국민에 대한 정부의 책임성을 구현할 수 있다.

둘째, 정부의 행정기구에 대한 시민의 통제이다(Behn, 2001; O'Donnell, 1999). 권력 형성과정에서 시민의 의사가 표출되고 대표되는 대의기제의 확립은 정치체제의 민주성을 증진시키는 조건이라 할 수 있다. 마찬가지로 정부가 권력과 권한을 실제로 행사하는 정책과정에 대한 국민의 접근을 보장하는 것도 정부의 책임성을 고양시키는 주요한 기제이다. 시민들은 정부의 권한행사 과정에 관여하여 당국의 결정과 정책에 대한 정보를 획득하고 자신들의 선호와 의사를 표명함으로써 높은 효능감을 갖게 된다. 이러한 시민참여는 정책의 형성과 집행단계에서 모두 가능하다(Ingram and Smith, 1993). 정부가 정책을 형성하는 과정에서 목표와 구체적 수단 및 규칙을 결정하기 이전에 시민들에게 고지하고 시민의 의사를 묻는 행정절차가 확립되어 있는 국가에서 특수한 지위를 점하고 있는 특권집단의 영향력이 제어되고 광범한 시민참여가 촉진될 수 있다. 또한, 집행과정에서 대상집단과 일반 국민이 정부의 권한행사를 감시하고 오류에 대해 시정을 요구할 수 있도록 개방적 체계를 갖춘 국가에서 정책실패의 위험을 감소시켜 정

책산출에 대한 시민의 수용도가 제고될 수 있다.

셋째, 정부의 행정기구에 대한 관료제 내부의 통제이다. 관료제 내부의 통제는 계서제를 기반으로 하는 행정조직의 맥락에서 상급자와 하급자의 상호작용을 통해 이루어진다. 즉, 하급자가 상급자의 결정과 명령에 의거하여 자신에게 부여된 직무를 충실히 수행할 때 통제의 수준이 높다고 할 수 있다. 그러나 통상적으로 상급자와 하급자의 정책선호가 상이할 가능성이 높기 때문에 상명하복의 위계적 관계의 확립만으로는 내부통제의 조건이 충족된다고 볼 수 없다(Brehm and Gates, 2000). 이러한 상황에서는 하급자의 위계적 순응을 강제하는 데 수반되는 감시, 감독, 처벌의 비용을 최소화할 수 있는 기제들이 작동되어야 한다(Miller, 1992). 즉, 정부관료제에서 조직목표에 대한 구성원의 동조, 일선담당자의 직무수행 의욕과 동기, 조직의 생산적 문화를 증진시키는 다양한 물질적 및 비물질적 관리수단을 통해 조직운영의 효율성이 증진되어야 내부통제가 이루어진다고 할 수 있다. 따라서 정부관료제의 위계적 특성뿐만 아니라 조직구성원의 과업 수행을 효율적으로 관리할 수 있는 정부지도자의 역량이 내부통제의 수준을 결정하는 요인이라 할 수 있다.

이상의 논의가 보여주는 것처럼 관료제 통제가 다차원적 개념이라는 점을 감안할 때 개별 국가의 특정 국면을 대상으로 수행되는 분석은 정부 책임성의 수준을 전반적으로 평가하는 데 기여하기 어렵다고 볼 수 있다. 실제 정부관료제에 대한 통제는 다차원의 속성들이 혼합되어 있는 매우 다양한 방식으로 작동한다. 따라서 여러 국가의 사례들을 대상으로 하는 비교 연구가 관료제 통제의 특성을 포괄적으로 이해하는 데 더욱 유용하다고 할 수 있다. 본 논문은 국가비교 연구를 통해 정부관료제 통제와 관련한 주요 속성의 유사성 및 차별성을 분석하여 유형화의 가능성을 경험적으로 탐색하는 데 목적을 둔다. 아시아 국가의 정부관료제는 이러한 연구의 목적에 부합하는 다양한 사례들을 제공한다. 아시아는 세계의 다른 지역에 비해 종교, 언어, 인종 등 사회문화적 구성, 식민지 지배, 사회주의 혁명, 내전 등의 역사적 경험, 그리고 경제, 정치, 제도, 삶의 질 등의 사회발전에서 상당한 편차를 보이고 있는 국가들로 구성되어 있다. 본 연구는 아시아 지역에서 사회문화, 정치적 변동, 사회경제적 발전의 다양성이 국가제도 및 정부

운영에 투영되어 있을 것으로 예상되는 주요 국가의 사례들을 비교하여 관료제 통제의 유형에 대한 경험적 이해를 제고하고자 한다.

이 논문의 구성은 다음과 같다. 우선, 본 연구는 정부관료제 통제를 구성하는 내부 및 외부, 수직 및 수평의 다양한 차원을 개념적으로 고찰하여 비교국가 분석에 적합한 틀을 제시하고자 한다. 정부관료제 통제의 차원과 개념에 대한 논의는 II장에 포함된다. 다음으로 본 연구는 관료제 통제의 양태를 포착할 수 있는 다양한 지표들을 활용하여 아시아 국가의 정부관료제 통제를 경험적으로 비교하고 유형을 탐색한다. 정부관료제 통제를 중심으로 하는 아시아 국가 비교 및 유형화는 III장에 제시된다. 마지막으로 IV장에서는 아시아 정부관료제 통제에 대한 분석의 결과를 요약하고, 이 연구에서 시도한 관료제 통제의 유형화가 가진 함의와 한계, 그리고 후속 연구의 과제를 논의한다.

II. 정부관료제 통제의 개념과 차원

정부의 책임성에 대한 개념적 이해는 ‘누가 누구를 무엇에 대해 어떤 기준으로 책임을 물을 수 있는가?’라는 질문으로부터 시작된다. 즉, 책임을 묻는 주체, 책임을 져야 하는 주체, 책임의 대상, 책임성 판단의 기준이 정부의 책임성을 구성하는 개념적 요소들이다. 공적영역에서 책임을 묻는 주체와 책임을 져야 하는 주체의 관계는 권위와 권한의 위임과 담보에 의해 정해진다. 공적 권위와 권한을 창출하여 위임하는 측이 책임을 묻는 주체가 되고 권위와 권한을 위임받은 측은 위임자에게 책임을 져야 하는 주체가 된다. 이때 공적 권위와 권한의 궁극적인 원천이 국민에 있다고 한다면 국민과 정부 사이에 책임성을 중심으로 발생하는 상호작용의 양태는 세 가지 요소로 구성된다(Schedler, 1999). 먼저, 정부는 국민에게 결정과 행위에 대해 소상히 해명해야 한다. 정부가 이 의무를 완수하기 위해서는 국민에게 정부운영에 대해 신뢰할 수 있는 정보를 제공해야 할 뿐만 아니라 정부의 결정에 대해 납득할 만한 설명을 해야 한다. 다음으로 정부는 결정의 결과에 대한 국민의 평가에 따르는 문책에 실효적으로 순응해야 한다. 이를 위해서 정부

는 당국자를 직위로부터 해임하거나 법적으로 제재할 수 있는 국민의 권리를 존중해야 할 의무를 지닌다.

이러한 관점에서 정부 책임성의 요체는 공적 권한의 행사에 대한 제한과 통제라고 할 수 있다. 정부는 공적 권한의 행사자이기는 하나 스스로 그 권한의 원천이 아니므로 국민에게 책임을 져야하는 위치에 있는 것이다. 따라서 국민이 정부의 권한 행사를 제어하고 통제할 수 있어야 정부의 책임성이 구현된다고 볼 수 있다. 그러나 통치권력과 권한의 원천으로서의 국민이 국민으로부터 위임받은 권력과 권한을 행사하는 정부를 통제하는 방식이 이처럼 분명하고 단순한 것은 아니다. 이는 비록 국민이 권력과 권한의 궁극적인 창출자이기는 하나, 동시에 정부의 통치와 권한 행사의 대상이기 때문이다. 경험적으로 국민과 정부의 권력 관계에서 오히려 정부가 국민에 비해 우위를 점하기 쉽다는 근원적인 한계가 있는 것이다. 즉, 국민이 정부를 통제하는 것이 어려운 이유는 통치자가 피통치자에게 책임을 져야하는 역설적 상황에 있다.

Schedler(1999)와 O'Donnell(1999)에 따르면, 권력불균형의 상황에서 정부에 대한 통제는 수직적 차원으로 이해할 수 있다. 수직적 차원에서는 권력의 불균형을 보이는 피통치자와 정부 그리고 관료조직 내에서 상급자와 하급자 사이에 책임의 관계가 형성될 수 있다. 관료조직 내에서 상급자와 하급자의 책임관계는 상급자가 우월한 권위와 권한의 지위에서 하급자의 행동과 성과를 하향식 통제하는 것으로 이해할 수 있고, 국민과 정부의 관계에서는 권력의 열위에 있는 국민이 정부에 대해 책임을 묻는 상향식 통제로 이해할 수 있다. 그러나 정부에 대한 책임 관계는 권력균형의 상황에서도 형성될 수 있다. 즉, 정부 책임성의 두 번째 차원으로 입법부, 사법부, 감사기구 등 균등한 권력의 담보자가 행정부에 대하여 책임을 묻는 수평적 통제가 있다. 수평적 차원에서 정부의 책임성은 행정권력에 대하여 비행정권력이 제한을 가하여 균형을 유지하는 통제 기제가 작동함으로써 유지된다고 이해할 수 있다.

Grant와 Keohane(2005)은 정부가 행사하는 권력에 제한을 가하고 책임을 물을 수 있는 주체에 대한 두 시각에 따라 책임성의 양태가 달라질 수 있다고 주장한다. 권한행사자에 대해 책임을 묻는 주체는 정부행위에 의해 영향을 받는 국민

으로 볼 수도 있고 정부권력을 위임한 국민으로도 볼 수 있다. 이에 따라 책임성의 유형은 참여형과 위임형으로 구분될 수 있다. 또한, 권한행사자에 허용된 재량의 정도에 따라 정부는 재량권이 없는 수단적 대리인으로 간주될 수도 있고 재량권이 있는 당국으로도 이해될 수 있다. 결과적으로 정부와 국민 간에 존재하는 책임의 관계는 네 유형으로 구분될 수 있다. 첫째, 참여형의 책임성은 수단적 대리인인 정부에 대해서는 시민의 직접적 참여와 통제를 통해 구현될 수 있다. 둘째, 참여형의 책임성은 재량권을 가진 정부 당국이 국민의 선호에 부합하는 정책 결과를 산출하는 대중주의에 의해 확보될 수 있다. 셋째, 위임형의 책임성은 수단적 대리인인 정부와 공직자들이 궁극적 권력의 원천인 국민이나 관료조직 내에서 상급자에 의해 하향적으로 통제될 때 확보된다. 넷째, 위임형의 책임성은 재량권이 있는 정부 당국이 자신의 직분에 충실함으로써 확보된다고 볼 수 있다.

정부 책임성에 대한 이러한 관점은 그 대상을 행정기구로 국한하더라도 적용될 수 있다. Romzek과 Dubnick(1987)에 따르면, 행정의 책임성은 행정기관과 관료들이 정부와 정책에 대한 다양한 기대들을 충족시키거나 관리하기 위한 일련의 통제 수단들을 통해 구현된다고 볼 수 있다. 이러한 책임성 확보 수단의 유형은 두 가지 차원에 따라 구별될 수 있다. 우선, 행정조직에 대한 통제 권한이 행정조직의 내부의 공식적 혹은 비공식적인 위계 관계에 기반을 두고 확립될 수 있고, 행정조직 외부의 법·제도 및 계약과 정치적 권력에 의해 정해질 수도 있다. 다음으로 행정조직에 대한 통제의 정도가 높은 경우에는 통제자가 행정 행위와 기관 운영에 간여할 수 있지만, 통제의 정도가 낮은 경우에는 기관 운영에 대하여 상당한 재량권을 부여할 수 있다. 이에 따라 행정의 책임성을 확보하기 위한 통제 수단은 네 유형으로 구분된다. 첫째는 ‘관료제적 책임성’ 체계로서 관료제의 상하관계, 규칙, 표준운영절차에 기초하여 상급자가 하급자에게 지시와 명령을 내리고 이의 이행을 감독하는 경우이며 통제 권한이 행정조직의 내부에 있고 통제의 정도가 높은 유형이다. 둘째는 ‘법적 책임성’으로 관료제 외부의 통제자가 법, 계약, 정책을 수행할 책임을 행정조직에 부과하고 이를 이행하지 않으면 법적 제재를 가하는 경우로서 통제의 권한이 행정조직의 외부에 있고 통제의 정도가 높은 유형이다. 셋째는 ‘전문가적 책임성’으로 기술적 지식과 역량을 갖춘

전문가들로 하여금 자신들의 성과에 대하여 책임을 지도록 권한을 위임한 경우이며 통제 권한이 행정조직의 내부에 있고 통제의 정도가 낮은 유형이다. 넷째는 ‘정치적 책임성’으로 관료들이 시민, 정치인, 기관의 장, 고객집단, 이익집단 등의 기대와 요구에 대해 반응성과 대표성을 유지하도록 하는 상황이며 통제 권한이 행정조직의 외부에 있고 통제의 정도가 낮은 유형이다.

이상의 논의를 종합하면 정부관료제에 대한 통제는 관료조직 내부 혹은 외부에서 형성되는 불균등한 권력관계에 기초하는 수직적 차원과 균등한 권력관계에 기초하는 수평적 차원으로 구성되는 것으로 이해할 수 있다. 수직적 차원의 통제는 정부관료제의 내부에서 위계적 관계에 기초하여 상급자가 하급자의 행동과 성과에 대해 책임을 묻는 하향식과 관료의 결정과 행동을 제어하기 위해 시민이 정치적 권리를 행사하거나 정책과정에 참여하는 상향식으로 구분할 수 있다. 즉, 수직적 차원의 관료제 통제는 *하향식 내부통제*와 *상향식 외부통제*의 요소로 구성된다. 우선, *하향식 내부통제*는 행정부와 관료조직의 최고 관리자들이 국민의 일반적인 선호에 기초하여 확립된 정책 및 조직운영의 방향에 따라 관료조직의 구성원을 통솔하고 공적 자원을 효율적으로 관리하는 수단을 통해 이루어진다. 우선, 최고위 관리자들은 시민의 요구를 충족시키기 위해 정책목표의 조정, 과업 수행의 절차와 기준 확립 및 과업 성과에 대한 평가 및 상벌 등 관료제 운영의 통합성과 일관성을 유지하는 조향기제를 작동시켜 구성원들을 통제할 수 있다. 또한 행정부와 관료제의 지도자들이 국정목표와 우선순위에 맞게 조직의 인적, 물질 자원을 동원하거나 배치하여 과업 수행의 효율성과 효과성을 증진시키기는 자원통제의 기제를 작동시킬 수 있다.¹⁾ 이러한 내부통제의 기제들은

1) 행정부와 관료제의 지도적 위치를 점하는 공직자들은 대통령과 내각수반을 포함하는 선출직 공직자(elected officials), 행정각부 장관을 포함하는 정치적으로 임명된 공직자(politically-appointed officials), 고위행정공무원(senior executive service)으로 구분될 수 있다. 이 중에서 정치와 행정의 중첩영역에 속해있는 정치적으로 임명된 공직자와 고위행정공무원이 선출직 공직자를 대리하여 관료조직의 일반행정공무원(career civil servants)을 통제하는 역할을 한다고 이해할 수 있다(Meier and Bohte, 2009; Yates, 1982). 그러나 권력분립의 제도적 양태가 국가마다 다르다는 사실을 감안하여 정치와 행정 및 관료제의 영역을 일률적으로 구분하기는 어렵다는 것이 일반적인 이해일 것이다.

관료제의 하급자가 상위자의 결정과 지침에 순응하고 충실히 복무하도록 강제하거나 유인함으로써 조직의 위계적 질서를 강화하고 정부의 책임성을 제고한다고 볼 수 있다.

*상향식 외부통제*는 정부권력의 형성과 정책의 집행 과정에 대한 시민의 참여를 보장하는 다양한 개방적 기제들을 통해 이루어진다. 우선, 유권자인 시민이 대의기관 및 정부의 구성원을 선출하고 정치적 영향력을 행사하여 이들로 하여금 관료제를 통제하도록 하는 간접적인 방식이 있다. 또한, 시민이 행정 및 정책의 집행 과정에 참여하여 공무원에게 의사를 표명하고 선호를 밝히고 영향력을 행사하는 직접적 방식이 있다. 정부관료제에 대한 시민의 간접적 통제 기제들은 정치체제의 전반적인 민주주의 발전 수준과 밀접히 관련되어 있고 시민의 기본적인 정치적 권리가 보장되어야 유효할 수 있다. 이러한 시민의 권리가 확립되어 있지 않는 상황에서는 행정 및 집행 과정에 대한 참여가 형식적이거나 상징에 머무를 가능성이 높다. 따라서 이러한 간접 및 직접적 외부통제의 기제들은 시민의 선호에 대한 관료제의 정치적 반응성을 유지하는 수단이며 이를 통해 정부의 책임성을 확보한다고 이해할 수 있다.

다음으로 *수평적 통제*는 행정부와 관료제에 비견하는 정치적 권력과 권위를 지닌 대의기관과 기구가 시민을 대리하여 행정적 결정과 행동을 견제하고 책임을 묻는 절차와 기제를 통해 이루어진다. 즉, 관료제가 행사하는 권한의 근거인 행정권력에 대해서 의회, 사법부, 독립감사기구 등이 제약을 가함으로써 정부 내에서 권력의 균형을 유지하는 제도적 수단들을 포함한다. 이러한 수평적 통제는 역사적으로 행정부와 엘리트관료를 중심으로 하는 권력의 지나친 집중을 제어하기 위해 시민의 대표기관인 의회와 법치의 교두보인 사법부에 행정권력에 비견하는 독립적 권한을 부여하는 권력분립의 원칙을 구현하는 것이라 할 수 있다. 비록 정치체제에 따라 통치권력의 구조가 상이하어 그 양태를 일률적으로 기술할 수는 없으나, 행정부 및 관료제에 대한 수평적 통제는 행정적 결정과 행위, 정부예산의 편성, 정책의 입법 등에 대한 의회, 법원, 검찰·감사기구의 개입을 제도화함으로써 행정권한이 시민의 총의와 법과 규칙에 의해 정해진 목적과 범위 내에서 행사되도록 제어한다.

정부의 책임성을 확보하기 위한 관료제 통제의 전반적인 수준은 수직-수평의 차원과 내부-외부의 차원에서 다양한 기제들이 균형적으로 작동하는 국가에서 높다고 판단할 수 있다. 관료제에 대한 상향적 외부통제는 정부가 권한을 행사하고 정책을 산출하는 과정과 방식에 대한 사회적 합의를 반영함으로써 정치적 정당성을 확보하게 한다. 관료제 내부의 하향적 통제는 정부가 정책성과를 산출하여 할 수 있는 역량을 증진시킴으로써 시민의 선호와 기대를 반영하는 정책목표를 실제로 구현하게 한다. 관료제에 대한 수평적 통제는 시민의 대리인이 행정과정과 결과에 대하여 상시적으로 감시하고 문책하는 것을 가능하게 하여 행정권한의 행사 방식과 과정을 제어한다. 정부 책임성의 다양한 차원에서 관료제 통제의 기제들이 제대로 작동해야만 정부의 운영이 국민이 신뢰할 수 있는 방식으로 이루어 질 수 있다. 따라서 정부관료제 통제에 대한 평가는 다차원적인 구성요소와 다양한 혼합양태에 포괄적인 분석과 비교를 통해 이루어져야 정부의 책임성을 구현하기 위한 제도적 조건에 대한 이해를 제고시킬 수 있다.

Ⅲ. 아시아 국가의 정부관료제 통제 비교

앞에서 논의한 바와 같이 본 논문에서 정부관료제에 대한 통제는 하향적 내부 통제(조향 및 자원통제), 상향적 외부통제(시민의 정치권리 및 참여), 수평적 통제(행정권한에 대한 제한)로 구성되어 있는 다차원적 개념으로 이해된다. 이러한 구성차원에 대한 개념적 정의와 유형을 기반으로 III장에서는 아시아 국가의 정부관료제에 대한 통제의 양태를 경험적으로 비교 분석하여 국가간 유사성과 차별성을 파악하고 개별 국가의 사례들을 관료제 통제의 유형으로 분류한다.²⁾ 구

2) 이 연구에서 비교 분석은 관료제 통제와 관련하여 개별 유형의 속성이 정의되는 기술적 유형(descriptive typology)과 개별 국가의 사례를 각 유형으로 구분하는 분류적 유형(classificatory typology)으로 이루어져 있다(Elman 2005). 따라서 특정 이론에 의존하여 유형 간 속성의 차이를 예측하고 이를 경험적으로 검증하는 설명적 유형(explanatory typology)은 이 논문의 연구 범위를 넘어선다.

체적으로, 경험적 비교 분석의 대상은 한국, 대만, 일본, 필리핀, 몽고, 말레이시아, 싱가포르, 인도네시아, 중국, 라오스, 태국, 베트남, 미얀마, 캄보디아 등 총 14개국의 정부관료제를 포함한다. 이들 분석 대상 국가에서 관료제 통제의 특성들은 World Bank Worldwide Governance Indicators(WBGI), Cingranelli-Richards(CIRI) Human Rights Data Project, Bertelsmann Transformation Index(BTI), Polity IV, Institutions and Elections Project(IAEP) 등에 포함되어 있는 다양한 지표들을 활용하여 측정하였다. 이 논문은 국가 수준에서 횡단면 비교로 범위를 제한하고 최근의 측정 자료를 분석하여 아시아 정부관료제의 현재 상태를 재현하는 것을 원칙으로 하였다.

1. 관료제 내부통제

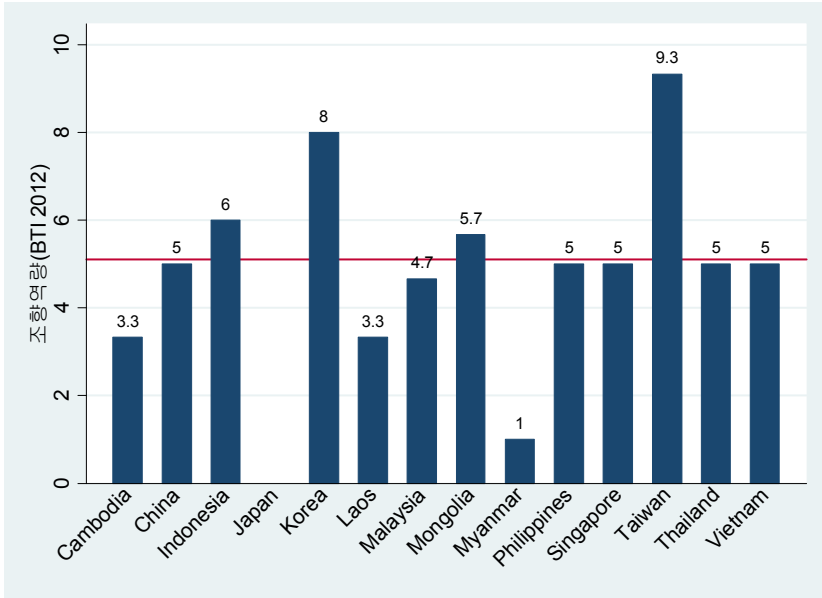
1) 조향역량

아시아 국가에서 관료제의 내부통제 수준을 평가하기 위하여 정부가 수립한 전략적 목표에 따라 관료제를 관리하는 능력을 나타내는 조향역량(steering capacity)을 비교하였다. BTI(Bertelsmann Transformation Index)에 포함되어 있는 정부의 조향역량은 (1) 정부지도자들이 전략적 우선순위를 정하고 유지하는 정도, (2) 정부가 개혁정책을 효과적으로 이행하는 정도, (3) 정부지도력의 유연성 및 혁신성 정도, (4) 정부지도자들이 과거의 과오로부터 학습하는 정도 등의 항목에 대한 평가에 기초하고 있다. 이 점수의 범위는 최저 1점에서 최고 10점이다.

아래의 <그림 1>은 2012년에 평가된 아시아 13개국 정부의 조향역량을 보여주고 있다. 일본을 제외하고 아시아 13개국 중에서 정부의 조향역량이 가장 높게 평가된 국가는 대만(9.3점)이고 가장 낮게 평가된 국가는 미얀마(1점)이었다. 13개국의 조향역량 평균 점수는 5.1점이었다. 대만, 한국, 인도네시아, 몽고는 평균을 상회하여 상대적으로 높은 조향역량을 갖춘 국가로 평가되고 있고, 그 뒤를 이어 중국, 필리핀, 싱가포르, 태국, 베트남, 말레이시아 등이 평균에 다소 미치지 못하는 상태이고, 캄보디아, 라오스, 미얀마 등이 상대적으로 낮은 조향역량을

갖춘 국가로 평가되고 있다.

<그림 1> 관료제 내부통제: 조항역량 (평균 5.10, 범위 1-10)



주: 일본은 BTI의 평가에서 제외되었다.

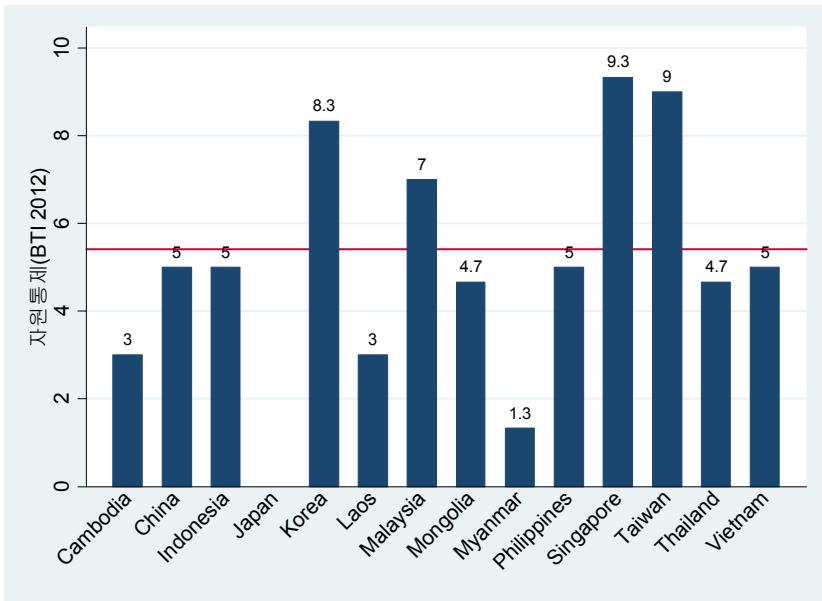
2) 자원통제

관료제의 내부통제 수준을 가늠할 수 있는 두 번째 지표로서 정부가 자원을 효율적으로 관리하는 능력을 나타내는 자원통제(resource control) 정도를 비교하였다. 이 지표 역시 BTI에서 (1)정부가 경제 및 인적 자원을 효율적으로 사용하는 정도, (2)정부가 상충하는 목표를 조정하여 정책의 일관성을 유지하는 정도, (3)정부가 부패를 억제하는 정도 등의 세 항목을 평가하여 측정한 결과이다. 각 국가에 대하여 최저 1점에서 최고 10점의 범위 내에서 점수가 부여되고 있다.

2012년의 자원통제 수준에 대한 평가 결과가 다음의 <그림 2>에 포함되어 있다. 아시아 13개국 중에서 자원통제 능력이 가장 높게 평가된 국가는 싱가포르(9.3점)와 대만(9점)이었고 가장 낮게 평가된 국가는 미얀마(1.3점)이었다. 13개

국의 평균인 5.41점을 기준으로 보았을 때, 싱가포르, 대만, 한국, 말레이시아가 상대적으로 자원통제 능력이 높게 평가되었고, 중국, 인도네시아, 필리핀, 베트남, 몽고, 태국이 평균에 조금 미치지 못한 것으로 평가되었으며, 캄보디아, 라오스, 미얀마의 자원통제 능력이 상대적으로 낮게 평가되었다.

<그림 2> 관료제 내부통제: 자원통제 (평균 5.41, 범위 1-10)



주: 일본은 BTI의 평가에서 제외되었다.

관료제에 대한 내부통제의 전반적인 수준은 전략적 목표에 따른 관료조직 관리 능력을 나타내는 조항역량과 효율적 자원관리 능력을 나타내는 자원통제의 평균 점수로 측정해 볼 수 있다. 이들 2개 지표의 평균 점수로 측정하였을 때, 관료제 내부통제의 전반적인 수준은 대만(9.2), 한국(8.2), 싱가포르(7.2), 말레이시아(5.8), 인도네시아(5.5), 몽고(5.2), 중국(5), 필리핀(5), 베트남(5), 태국(4.8), 캄보디아(3.2), 라오스(3.2), 미얀마(1.2)의 순으로 평가된다.

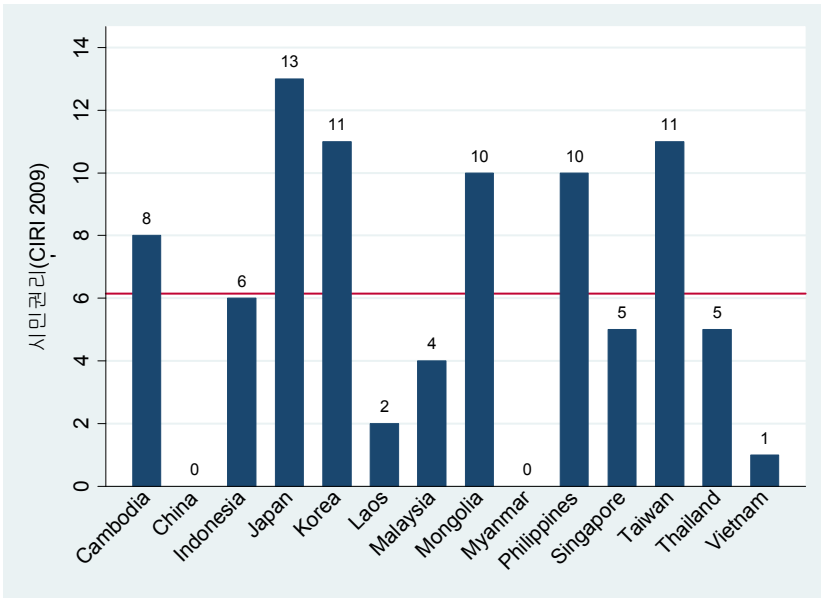
2. 관료제 외부통제

1) 시민권리

관료제에 대한 외부통제 기제로서 시민참여의 보장 정도를 비교 분석하고자 한다. 이를 위해 살펴 볼 첫 번째 지표로 CIRI(Cingranelli-Richards) Human Rights Data Project에 포함되어 있는 시민권리 점수를 활용한다. 이 점수는 (1)국의 이동, (2)국내 이동, (3)의사 표현, (4)집회와 결사, (5)노동, (6)선거, (7)종교 등 7개의 시민 자유권 항목에 대해 3점 척도로(0-2) 평가한 것을 취합한 결과이고, 각 국가에 대하여 최저 0점에서 최고 14점의 점수가 부여된다.

<그림 3>의 2009년 CIRI 평가 결과에 따르면, 일본을 포함한 아시아 14개국 중에서 시민권리 평가 점수가 가장 높은 국가는 일본(13점)이고, 가장 낮은 국가는 중국(0점)과 미얀마(0점)이었다. 14개국의 평균 점수인 6.14를 기준으로 보았

<그림 3> 관료제 외부통제: 시민권리 (평균 6.14, 범위 0-14)



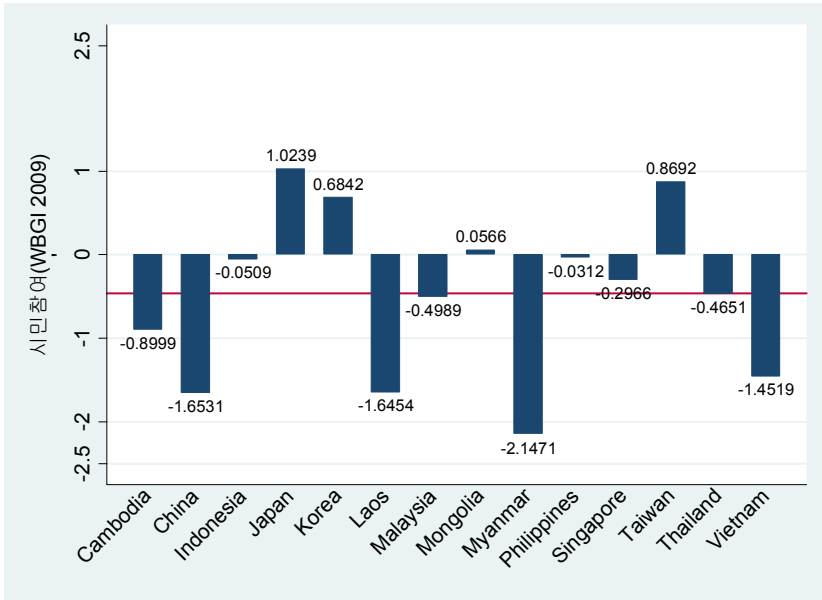
을 때, 일본, 한국, 대만, 몽고, 필리핀, 캄보디아가 상대적으로 시민권리의 보장 수준이 높은 국가이고, 인도네시아, 싱가포르, 태국, 말레이시아가 중간 수준에 있고, 라오스, 베트남, 중국, 미얀마가 상대적으로 낮은 국가로 평가되었다. 캄보디아를 제외하고는 전반적으로 사회주의 국가들이 시민권리 보장의 수준이 낮다고 볼 수 있다. 또한, 앞서 살펴 본 관료제 내부통제 지표에 비해서 시민권리 보장의 수준이 아시아 지역 내 국가들 간에 상당한 편차를 보이고 있다는 것을 알 수 있다.

2) 시민참여

아시아 국가에서 시민참여의 수준을 비교하기 위해서 세계은행 거버넌스(WBGI) 평가에 포함되어 있는 Voice & Accountability 점수를 활용한다. 이 변수는 시민들이 정치과정에 참여하는 정도와 정부당국에 대한 언론의 감시 등 책임성의 확보 정도를 포착하는 지표들로 구성되어 있으며, 세계 모든 국가에 대한 평가 점수는 해당 년도에 평균 0과 SD 1을 갖도록 변환되었다. 이러한 표준화 과정을 거쳐 실제로 관측되는 값은 최소 -2.5에서 최대 2.5의 범위를 벗어나지 않는다.

<그림 4>에서 확인할 수 있는 것처럼 2009년의 세계은행 평가에서 아시아 14개국의 평균 점수는 -0.4647이었다. 이는 세계의 모든 국가에 대한 평가의 평균 점수에 비해서 이들 아시아 국가들의 평균 점수가 0.5 SD 정도로 낮게 분포되어 있다는 것을 의미한다. 14개국 중에서 시민참여 수준이 가장 높은 국가는 일본으로서 세계 평균보다 약 1 SD정도 높고, 가장 낮은 국가는 미얀마로서 세계 평균에 비해 무려 2 SD 이상 낮은 것으로 평가되고 있다. 시민참여 평가에서 세계 평균보다 높은 국가들은 일본, 대만, 한국, 몽고이고, 세계평균보다는 낮지만 14개국 평균에 근접한 국가들은 필리핀, 인도네시아, 싱가포르, 태국, 말레이시아이며, 14개 평균에 훨씬 미치지 못하는 국가들은 캄보디아, 베트남, 중국, 라오스, 미얀마 등이었다. 이러한 평가 결과는 아시아 국가의 시민참여 수준이 시민권리 보장 수준과 상관관계를 보이고 아시아 내에서도 국가들 간에 편차가 상당하다는 것을 알려주고 있다.

<그림 4> 관료제 외부통제: 시민참여 (평균 -0.4647, 범위 -2.5 - +2.5)



3. 관료제에 대한 수평적 통제

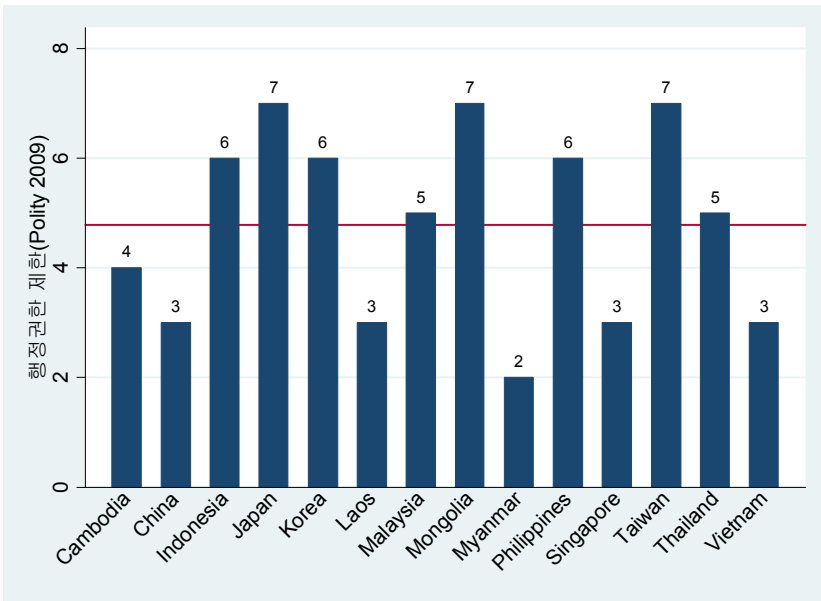
1) 행정권한 제한

관료제에 대한 수평적 통제를 나타내는 지표로서 행정부의 권한에 대한 제한 수준을 평가할 수 있다. 이를 위해 Polity IV에서 행정부를 통제할 수 있는 당국(의회, 지배정당, 귀족원)의 권한이 행정부 자체(대통령, 총리, 왕, 내각, 집행위원회)의 권한에 대해 균형을 이루고 있는 정도를 평가한 행정권한 제한 점수를 활용한다. 이 점수는 7점 척도로 구성되어 있고 행정부에 대한 제한이 없는 국가에는 최하인 1점이 부여되고 통제권한이 행정권한에 비해 크거나 같은 국가에는 최고인 7점이 부여된다.

2009년 Polity IV 평가의 결과를 아시아 14개국을 중심으로 비교한 것이 <그림 5>에 포함되어 있다. 비교에 포함된 아시아 국가들 중에서 행정권한에 대한

제한 정도가 가장 높게 평가된 집단은 일본, 몽고, 대만이었고, 가장 낮은 국가는 미얀마였다. 이들 14개국의 평균 점수인 4.785를 기준으로 할 때, 일본, 몽고, 대만, 인도네시아, 한국, 필리핀이 행정권한에 대한 수평적 통제가 높은 편이고, 말레이시아와 태국은 평균 수준에 머무르고 있으며, 캄보디아, 중국, 라오스, 싱가포르, 베트남, 미얀마 등은 상대적으로 낮은 것으로 평가되었다. 여기에서도 싱가포르를 제외하면 대부분의 사회주의 국가에서 행정부 권한에 대한 통제수준이 낮다는 것을 알 수 있다.

<그림 5> 관료제 수평적 통제: 행정권한 제한 (평균 4.785, 범위 1-7)



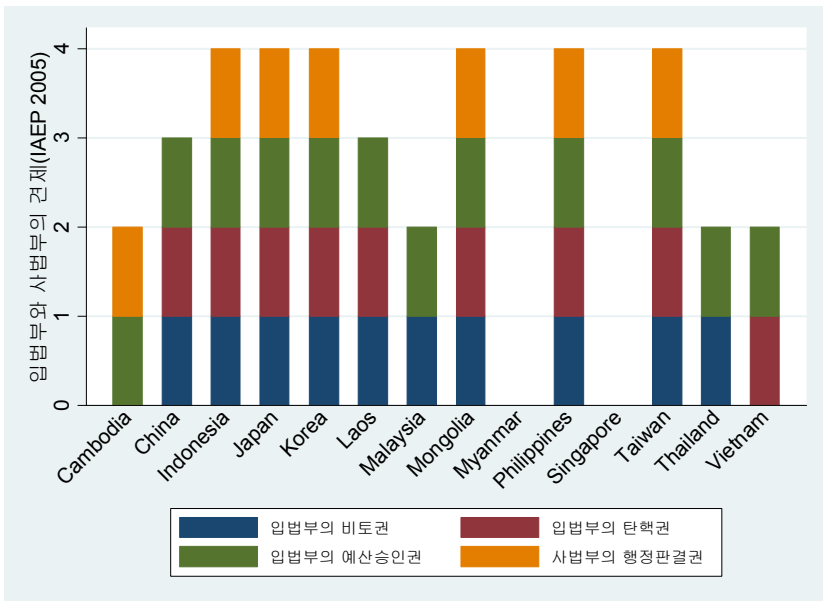
2) 입법부와 사법부의 견제

관료제에 대한 수평적 통제에서 가장 큰 역할을 하는 것은 입법부와 사법부로서 이들이 행정부의 결정과 행위에 대하여 견제하여 권력의 균형을 유지하는가를 평가할 수 있다. 이와 관련해서 IAEP(Institutions and Elections Project)는 (1)

행정행위에 대한 입법부의 비토권 (2)행정부에 대한 입법부의 탄핵권 (3)예산에 대한 입법부의 승인권 (4)행정행위에 대한 사법부의 판결권의 4가지 항목의 행정부 견제 장치가 제도화되어 있는지를 조사하였다. 이를 바탕으로 입법부와 사법부의 견제 정도를 0-4점의 점수로 평가할 수 있다.

2005년 IAEP에 따르면, 미얀마와 싱가포르를 제외한 아시아 12개국에서 다양한 방식으로 입법부와 사법부의 견제 수단을 혼합하고 있다(<그림 6> 참조). 먼저, 가장 보편적으로 사용되는 견제 수단은 입법부의 예산 승인권으로 12개국 모두에서 제도화되어 있다. 다음은 행정행위에 대한 입법부의 비토권으로서 캄보디아와 베트남을 제외한 10개국에서 제도화되어 있다. 세 번째로, 행정부에 대한 입법부의 탄핵권은 캄보디아, 말레이시아, 태국을 제외한 9개국에 있다. 마지막으로, 행정행위에 대한 사법부의 판결권은 중국, 라오스, 말레이시아, 태국, 베트남을 제외한 7개국에서 보장되어 있다. 행정부에 대한 입법부 및 사법부의 견제

<그림 6> 관료제 수평적 통제: 입법부와 사법부의 견제 (범위 0-4)



수준이 가장 높은 국가들은 인도네시아, 일본, 한국, 몽고, 필리핀, 대만으로 이들 국가에서는 4개 항목의 견제 수단이 모두 존재하고 있다. 다음으로는 중국과 라오스에서 3개 항목의 견제 수단이 존재하고 있으며, 마지막으로 캄보디아, 말레이시아, 태국, 베트남에서 2개 항목의 견제 수단이 확인되고 있다.

4. 관료제 통제의 유형

본 논문에서는 관료제에 대한 통제를 수직적 차원에서 관료조직의 계서제를 기반으로 하는 내부통제와 시민의 권리와 참여를 기반으로 하는 외부통제로 구분하여 살펴보았고, 수평적 차원에서 행정부에 대한 입법부 및 사법부의 견제 제도를 비교하여 보았다. 본 절에서는 수직적-수평적 차원에서 내부-외부 통제로 구분하여 아시아 국가들을 비교하여 분석한 결과를 바탕으로 관료제 통제의 유형을 탐색하고자 한다. 여기에서 기본적인 전제는 수평-수직 혹은 내부-외부의 통제 기제들이 각각 개별적으로 작동하기 보다는 이러한 이질적인 요소들의 영향력이 균형을 이루며 작동할 때 관료제에 대한 통제가 효과적일 수 있다는 것이다. 따라서 아시아 국가들이 관료제 통제에 대한 종합적인 비교 평가를 위해 유형을 탐색하는 것이 유용하다고 볼 수 있다.

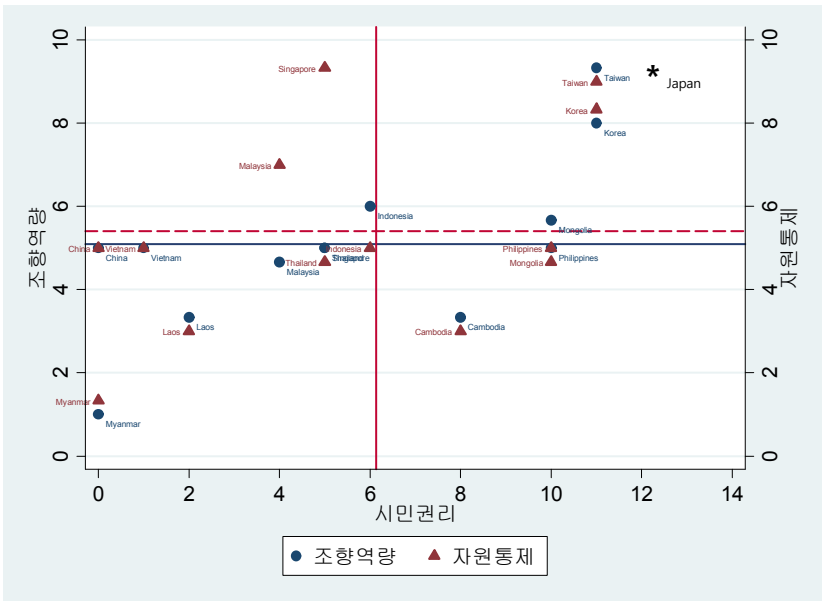
1) 내부-외부 차원의 유형

먼저 관료제에 대한 내부 및 외부통제의 두 차원을 통합하여 아시아 국가들이 어떠한 유형으로 구분될 수 있는지를 탐색할 수 있다. 아래의 <그림 7>은 내부통제의 기제인 조향역량과 자원통제의 수준을 세로축에 배열하고 외부통제의 기제인 시민권리의 보장 수준을 가로축에 배열하였다. 각각의 차원에서 평균점수를 기준으로 비교 대상 국가들을 상-하의 집단으로 구분할 수 있다. 이에 따라 관료제의 내부-외부 통제의 4개 유형이 확인된다. 첫 번째로, 내부통제인 조향역량 및 자원통제와 외부통제인 시민권리의 보장 수준이 모두 높은 유형이 판별되는데, 이에선 대만과 한국이 포함된다. 또한, 내부통제의 평가에서 제외된 일본

도 평균이상의 수준을 유지할 것으로 추정하고 시민권리의 보장은 비교 국가군에서 가장 높은 수준이므로 이 유형에 속할 것으로 보인다.

두 번째로, 내부통제의 역량은 평균 이상으로 높은 편이만 시민권리 보장의 수준은 낮은 유형에는 싱가포르, 말레이시아, 인도네시아가 속한다. 세 번째로, 내부통제의 수준은 낮지만 시민권리 보장의 수준은 높은 유형에는 필리핀, 몽고, 캄보디아가 속한다. 마지막으로, 내부통제와 외부통제의 수준이 모두 낮은 유형으로 이에는 중국, 베트남, 태국, 라오스, 미얀마가 속한다.

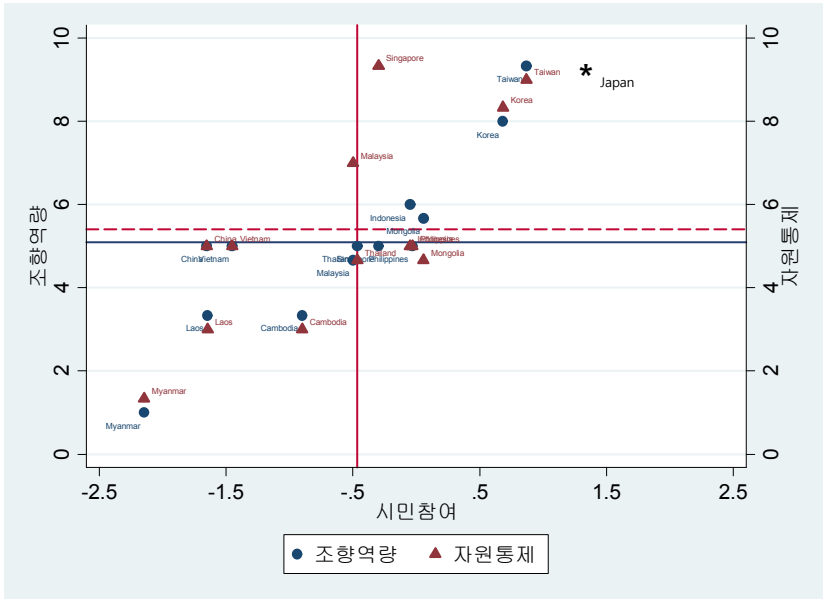
<그림 7> 내부-외부 차원 유형화: 내부통제와 시민권리



다음으로, 아래의 <그림 8>은 내부통제의 수준을 세로축에 배열하고 외부통제의 기제인 시민참여 수준을 가로축에 배열하였다. 이때에는 다음과 같은 4개 유형이 확인된다. 첫 번째로, 내부통제인 조향역량 및 자원통제와 외부통제인 시민참여 수준이 모두 높은 유형에는 일본(추정), 대만, 한국, 싱가포르, 인도네시아

가 속한다. 두 번째로 내부통제의 수준이 높지만 시민참여의 수준은 낮은 유형에는 말레이시아가 속한다. 세 번째로 내부통제의 수준은 낮지만 시민참여의 수준이 높은 유형에는 필리핀, 몽고, 태국이 속한다. 네 번째로 내부통제와 외부통제의 수준이 모두 낮은 유형에는 중국, 베트남, 캄보디아, 라오스, 미얀마가 속한다.

<그림 8> 내부-외부 차원 유형화: 내부통제와 시민참여



위의 분석을 바탕으로 아시아 14개국은 내부 및 외부 통제의 두 차원에서 다음과 같이 분류될 수 있다. 이 중에서 싱가포르와 인도네시아는 유형1과 2의 경계 국가로 볼 수 있고, 태국과 캄보디아는 유형3과 4의 경계 국가로 보인다.

- 유형1(높은 내부통제-높은 외부통제): 한국, 대만, 일본
- 유형2(높은 내부통제-낮은 외부통제): 말레이시아, 싱가포르(*), 인도네시아(*)
- 유형3(낮은 내부통제-높은 외부통제): 필리핀, 몽고
- 유형4(낮은 내부통제-낮은 외부통제): 중국, 베트남, 라오스, 미얀마, 태국(*), 캄보디아(*)

위의 유형 분석에서 몇 가지 패턴을 확인할 수 있다. 첫째, 아시아 국가들의 내부통제와 외부통제의 수준에 상당한 상관관계가 존재한다. 내부통제는 관료조직의 위계관계에 기초하여 상급자가 하급자에 대하여 통제하는 하향식이고, 외부통제는 일반시민의 정치적 권리와 참여를 보장하여 관료제를 통제하는 상향식으로 구분된다. 이렇게 관료제 통제의 두 차원은 개념적으로 분명하게 구분되지만, 경험적으로 시민에 의한 외부통제가 보장된 국가일수록 관료조직 내부의 통제 기제도 효과적으로 작동할 가능성이 높다. 둘째, 관료제 통제 유형이 발현되는 정도가 아시아 국가들 간에 차이가 있다. 이는 내부-외부 통제 기제의 작동을 다양한 지표로 포착하여 유형화를 시도할 때 각 유형의 원형에 가까운 국가들과 그러하지 않은 국가들이 나타나는 것에서 확인할 수 있다. 예를 들어, 한국, 대만, 일본은 관료제 통제의 두 차원이 상이한 지표로 측정되어도 내부 및 외부 통제의 수준이 모두 높은 국가들로 분류될 수 있다. 반면, 싱가포르, 인도네시아, 태국, 캄보디아 등은 외부통제의 지표에 따라 유형상 분류가 변화하는 국가들이었다. 셋째, 사회주의 체제의 영향이 강한 국가군이 내부-외부 통제의 수준이 모두 낮은 경향이 있으나 그 내부에 상당한 편차가 존재한다. 선거민주주의를 도입한 몽고는 다른 사회주의 국가들과 확연히 구분되어 필리핀과 유사한 특성을 보이고, 중국과 베트남은 사회주의 국가 집단에서 관료제 내부통제의 수준이 상대적으로 높은 특성을 보이고 있다.

2) 수직-수평적 차원의 유형

아시아 국가의 전반적인 관료제 통제 수준을 비교하기 위해서는 지금까지 살펴본 수직적 통제의 유형을 바탕으로 수평적 통제의 비교 결과를 통합하여 평가할 필요가 있다. 이를 위해서는 우선, 수직적 통제의 유형을 순차적으로 평가하는 것이 필요하다. 여기에서는 수직적 통제의 수준을 세 등급으로 나누고자 한다. 내부-외부 통제 수준이 모두 높은 유형 1에 속한 국가들은 상위군으로 분류될 수 있다. 다음으로, 내부통제형인 유형2와 외부통제형인 유형3에 속한 국가들이

중위군으로 분류된다. 마지막으로, 내부·외부 통제 수준이 모두 낮은 유형 4에 속한 국가들이 하위군으로 분류될 수 있다.

관료제에 대한 수평적 통제와 관련해서는 행정권한 제한과 입법 및 사법 견제의 지표로 평가하였을 때 일본, 대만, 한국, 몽고, 인도네시아, 필리핀이 높은 수준의 국가로 평가되었으므로 이들 국가들이 상위군을 형성한다고 볼 수 있다. 다음으로 행정권한 제한의 지표로 평가하였을 때에는 말레이시아와 태국, 그리고 입법 및 사법 견제의 지표로 평가하였을 때는 중국과 라오스가 중간 수준으로 분류되었다. 따라서 말레이시아, 태국, 중국, 라오스가 수평적 통제의 중위군을 형성한다. 마지막으로 양 지표에서 낮은 수준으로 평가되었던 싱가포르, 인도네시아, 베트남, 캄보디아가 하위군을 형성한다.

이러한 분류를 바탕으로 아시아 국가들의 수직적·수평적 통제 수준을 통합적으로 살펴 볼 수 있다. 우선, 수직적 차원에서 상위군인 유형1로 분류된 일본, 대만, 한국은 모두 수평적 차원에서도 상위군으로 분류될 수 있다. 수직적 차원에서 중위군인 유형2에 속한 국가들 중에서 말레이시아는 수평적 차원에서도 중위군으로 분류되고, 싱가포르와 인도네시아는 수평적 차원에서는 하위군으로 분류된다. 수직적 통제의 차원에서 중위군인 유형 3에 속한 국가들인 필리핀과 몽고는 수평적 차원에서는 상위군으로 분류된다. 마지막으로 수직적 통제의 차원에서 하위군인 유형 4에 속한 국가들 중에서 중국, 라오스, 태국은 수평적 차원에서는 중위군으로 분류되고 베트남, 미얀마, 캄보디아는 수평적 차원에서도 하위군으로 분류된다.

이와 같은 비교 평가에 따라 아시아에서 정부관료제에 대한 통제의 유형을 결과를 정리해 놓은 것이 <표 1>이다. 종합적으로 수직적 차원과 수평적 차원의 관료제 통제에 대한 비교를 바탕으로 아시아 14개국의 전반적인 관료제 통제 수준은 다음과 같이 분류될 수 있다. *I군(상위·상위)*: 한국, 대만, 일본; *II군(상위·중위)*: 필리핀, 몽고; *III군(중위·중위)*: 말레이시아; *IV군(중위·하위)*: 싱가포르, 인도네시아; *V군(하위·중위)*: 중국, 라오스, 태국; *VI군(하위·하위)*: 베트남, 미얀마, 캄보디아. 이러한 수직·수평 차원의 유형화의 결과는 아시아에서 정부료제에 대한 통제의 수준이 *I군*→*II군*→*III군*→*IV군* 및 *V군*→*VI군*의 순으로 서열화된다는

것을 보여주고 있다.

<표 1> 수직-수평적 차원의 유형

차원		수직적 통제			
		상위	중위		하위
		유형 1	유형 2	유형 3	유형 4
수평적 통제	상위	한국 대만 일본 (I군)		필리핀 몽고 (II군)	
	중위		말레이시아 (III군)		중국 라오스 태국 (V군)
	하위		싱가포르 인도네시아 (IV군)		베트남 미얀마 캄보디아 (VI군)

아시아 관료제 통제의 수준이 이러한 편차를 보이게 된 원인에 대해서는 개별 국가의 정부관료제 발전 과정을 통시적으로 추적하는 보다 심층적인 비교연구가 필요하다. 그러나 다음과 같은 몇 가지 가능성에 대한 예비적 분석은 가능하다. 우선, 아시아에서 근대적 관료제의 발전에 미친 유교적 전통의 영향을 고려해 볼 수 있다. 본 연구에서 분석된 14개국 중에서 유교적 가치의 영향이 남아 있는 국가들로는 중국, 한국, 일본, 대만, 베트남, 싱가포르 등이다. 이 중에서 한국, 일본, 대만은 관료제에 대한 통제 수준이 높은 국가들이지만 중국, 베트남, 싱가포르는 아시아에서도 관료제 통제의 수준이 낮은 국가들이었다. 다음으로는 경제발전이 관료제에 미친 영향을 고려할 수 있다. 수직적 및 수평적 차원에서 통제 수준이 높은 국가들인 한국, 일본, 대만은 1인당 국내총생산을 기준으로 모두 아시아 지역에서 최상위에 도달한 국가들이었다. 그러나 싱가포르, 중국, 태국의 경우와 같이 경제발전에 비해 관료제 통제의 수준이 낮은 국가들도 있고 필리핀과 몽고와 같이 경제수준에 비해 관료제 통제의 수준이 높은 국가들도 있었

다. 마지막으로, 사회주의 지배가 미친 영향도 크다는 것을 알 수 있다. 이는 시장 경제의 역사가 일천하고 서구 민주주의가 확립되어 있지 않은 중국, 라오스, 베트남, 미얀마, 캄보디아가 수직적 차원에서 시민에 의한 상향적 통제뿐만 아니라 관료제 내부의 하향적 통제도 매우 낮다는 것에서 확인할 수 있다. 따라서 본 연구에서 분석한 자료로 국한하였을 때에는 사회문화적인 요인보다는 경제 및 정치적 요인이 아시아 국가의 관료제 통제 수준에 더욱 크게 영향을 미친다고 할 수 있다.

IV. 결어

본 연구에서는 정부의 책임성을 증진시키기 위해 수직-수평 및 내부-외부의 차원에서 작동하고 있는 관료제 통제의 기제들을 아시아 국가들을 대상으로 비교 평가하였다. 아시아에서 정부관료제에 대한 통제를 하향적 내부통제, 상향적 외부통제, 수평적 통제의 차원에서 분석한 결과는 통제 기제의 혼합방식에 따라 상이한 유형으로 분류될 뿐만 아니라 통제의 수준에 있어서 순차적으로 서열화된다는 것을 보여주고 있다. 전반적으로 한국, 일본, 대만이 수직 및 수평 차원에서 모두 관료제 통제의 수준이 높은 편이었고, 필리핀과 몽고가 수평적 통제의 수준은 높고 수직적 통제는 중간 정도로 다음 순위였으며, 말레이시아가 양 차원에서 중간 정도로 그 뒤를 이었고, 싱가포르, 인도네시아, 중국, 라오스, 태국이 전반적으로 낮은 관료제 통제의 수준을 보였으며, 마지막으로 베트남, 미얀마, 캄보디아 수직 및 수평차원에서 모두 가장 낮은 통제의 수준을 보였다. 본 연구는 이러한 정부관료제의 분류 및 유형화를 통해 아시아 국가의 정부운영과 정책과정의 특징에 대한 체계적 분석의 가능성을 높이는 데 기여하였다고 볼 수 있다.

본 연구의 국가비교 분석은 관료제에 대한 통제와 관련하여 행정조직 내부의 구조 및 관리적 특성뿐만 아니라 행정 및 정치권력의 관계가 형성하는 제도적 조건에 의해 형성되는 다양한 양태를 보여주고 있다. 따라서 정부관료제에 대한 통제를 이해하기 위해서는 행정조직, 정치권력, 시민의 관계에 대한 포괄적인 접근

이 필요하다고 볼 수 있다. 국가비교 연구의 맥락에서 이러한 거시적 접근은 비교가능성(comparability)의 측면에서 극복해야할 난제들을 수반할 수 있다. 그러나 행정조직 내부의 계서적 관리, 행정과 의회의 관계, 감사 및 검찰기구, 시민의 정치적 권리와 참여 등 특정 차원에 국한된 국가비교는 정부책임성 및 관료제 통제에의 다차원성을 반영하지 못하는 오류를 범할 가능성이 크다. 따라서 중범위의 국가비교 연구를 통해 관료제 통제에의 다양한 차원을 포괄적으로 분석하면서 비교가능성을 확보할 수 있다고 본다.

이 논문에서 시도한 관료제 통제 유형화의 결과는 향후 아시아 정부관료제에 대한 후속 연구의 토대를 마련해주고 있다. 구체적으로 후속 연구는 다음과 같은 주제로 확대될 수 있다. 우선, 아시아 정부관료제에 대한 통제에의 유형이 순차적으로 차별화된다는 것이 확인되었으므로 이를 바탕으로 관료제 통제에의 수준과 정책적 성과 사이의 관계에 대한 인과적 설명을 시도할 수 있다. 즉, 빈곤, 보건, 환경 등 주요한 정책영역에서 정부 책임성 및 관료제 통제가 정부의 성과를 증진 시키는지에 대한 연구가 필요하다. 다음으로, 좋은 정부의 질을 구성하고 있는 다른 요소들인 행정역량, 법의 지배, 부패통제 등이 정부의 책임성과 독립적이거나 복합적으로 국민의 정부신뢰에 미치는 영향에 대해 분석하는 것도 후속 연구의 과제이다. 마지막으로, 횡단면적 비교에 국한하고 있는 이 연구의 분석범위를 시간차원에서 확장하여 아시아 국가의 정부책임성 및 관료제 통제에의 변화를 추적할 수 있다. 이러한 통시적 비교연구는 사회문화, 정치적 변동, 사회발전의 영향을 분석하여 아시아 정부관료제의 변동과 분화 양태에 대한 이해를 제고할 수 있다.

■ 참고문헌

- 김두래. 2011. “정치체제, 정부의 질, 그리고 정부성과: 합의체제 수월성 가설의 수정과 검증.” 《정부학연구》 18(1): 55-79.
- 김두래. 2013. “정부관료제의 민주적 책임성: 한국의 제도적 조건에 대한 공간이론적 분석.” 《정부학연구》 19(3): 215-244.

- 김선혁. 2011. “정부의 질과 시민사회: 비판적 검토와 지표개발을 위한 시론.” 《정부학연구》 17(3): 49-79.
- 박종민·배정현. 2011. “정부신뢰의 원인: 정책결과, 과정 및 산출.” 《정부학연구》 17(2): 117-143.
- Atman, David, and Anibal Perez-Linan. 2002. “Assessing the Quality of Democracy: Freedom, Competitiveness and Participation in Eighteen Latin American Countries.” *Democratization* 9(2): 85-100.
- Behn, Robert D. 2001. *Rethinking Democratic Accountability*. Washington DC: Brookings Institution Press.
- Brehm, John, and Scott Gates. 2000. *Working, Shirkng, and Sabotage: Bureaucratic Response to a Democratic Public*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.
- Diamond, Larry, and Leonardo Morlino. 2004. “The Quality of Democracy: An Overview.” *Journal of Democracy* 15(4): 20-31.
- Elman, Colin. 2005. “Explanatory Typologies in Qualitative Studies of International Politics.” *International Organization* 59(2): 293-326.
- Grant, Ruth W., and Robert O. Keohane. 2005. “Accountability and Abuses of Power in World Politics.” *American Political Science Review* 99(1): 29-43.
- Ingram, Helen, and Steven R. Smith. eds. 1993. *Public Policy for Democracy*. Washington DC: Brookings Institution Press.
- Kim, Sunhyuk. 2000. *The Politics of Democratization in Korea: The Role of Civil Society*. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.
- Knott, Jack H., and Gary J. Miller. 1987. *Reforming Bureaucracy: The Politics of Institutional Choice*. Englewood Cliffs, NY: Prentice-Hall, Inc.
- La Porta, Rafael, Florencio Lopez-de-Silanes, Andrei Shleifer, and Robert Vishny. 1999. “The Quality of Government.” *Journal of Law, Economics, and Organization* 15(1): 222-279.
- Lijphart, Arend. 1999. *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven, CT: Yale University Press.
- 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.

- Mosher, Frederick. 1982. *Democracy and the Public Service*. 2nd ed. New York: Oxford University Press.
- O'Donnell, Guillermo. 1999. "Horizontal Accountability in New Democracies." In Adreas Schedler, Larry Diamond, and Marc F. Plattner. Eds. *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, pp. 29-53.
- Park, Chong-Min. 2013. "Democratic Quality of Institutions and Regime Support in East Asia." *Taiwan Journal of Democracy* 9(1): 92-116.
- Pharr, Susan J., Robert D. Putnam, and Russell J. Dalton. 2000. "A Quarter-Century of Declining Confidence." *Journal of Democracy* 11(2): 5-25.
- Romzek, Barbara S., and Melvin J. Dubnick. 1987. "Accountability in the Public Sector: Lessons from the Challenger Tragedy." *Public Administration Review* 47(3): 227-238.
- Rothstein, Bo, and Jan Teorell. 2008. "What is Quality of Government? A Theory of Impartial Government Institutions." *Governance* 21(2): 165-190.
- Schedler, Andreas. 1999. "Conceptualizing Accountability." In Adreas Schedler, Larry Diamond, and Marc F. Plattner. Eds. *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, pp. 13-29.
- Yates, Douglas. 1982. *Bureaucratic Democracy: The Search for Democracy and Efficiency in American Government*. Cambridge, MA: Harvard University Press.