

## 행정책임의 변화

### A Study on the Shifts in Public Accountability

이 군 우(Lee, Kyun Woo)\*1)

#### ABSTRACT

It is emphasized that public accountability represents one of the most basic values or principles of democracy, and the cornerstone of good governance. In recent decades, many states are seemingly incapable of solving diverse and intractable social, economic and environmental problems alone. It is argued that along with the shift in the nature of state formation to market-driven policies, new national and local governance arrangement, based on new idea, different ways of working, and approaches to problems solving have brought into sharper focuses on the issues of democratic legitimacy, scrutiny and accountability. It is argued that there is a reconfiguration of legitimacy and accountability due to new public management(NPM) reforms such as contracting out, privatization, public partnership with nonstate actors and subsequently innovative alternative post-NPM models like new public service(NPS) and new public governance(NPG) that focus on these challenges to accountability with emphasis on greater public participations and responsiveness to citizen rather than clients.

In line with this major transition toward businesslike public management, There have also been considerable changes in various dimensions of public accountability. More specifically There are shifts in public accountability from the traditional bureaucratic model to the current neo-managerial model, from vertical single hierarchy to horizontal complex structures, from collective to individual performance evaluation and so on.

In this new context, the additional dimensions of accountabilities have led to the emergence of multiple accountabilities and increased the level of complexity in accountability structures, specially more ambiguities in identifying which individuals and agencies are accountable and to whom they are to be held accountable. This article attempts to address these contemporary changes and challenges related to accountability by using diverse perspectives and themes.

Key word: 행정책임(public accountability), 거버넌스(governance), 복합 책임(complex accountability)

\* 경남대학교

## 1. 서론

최근 정보화 세계화, 민주화 에 따라 과도한 정세 반대 , 경제와 사회에 대한 정부관리 능력의 쇠퇴, 능률화에 의한 행정서비스 비용감축의 필요성, 관료제의 비효율성과 이해관계자 및 고객에 대한 무책임, 과정중심의 감독과 통제에서 단기적인 정책 산출(output) 장기적인 정책결과(outcome)의 경시 등으로 특징되는 전통적 행정체제에 대한 재검토 및 개혁으로 공식적 계층 제 중심의 Weber식 관리모형과 행정규제를 약화 개선하여 공공부문의 민간 위탁, 공기업 민영화, 정부와 기업의 간의 협력관계인 공공사업에서 “민자유치” 및 “민간투자”형식의 민-관 파트너십 등 선진국을 위시하여 우리나라 현 정부에서도 강력하게 추진추세에 있다. 이러한 사회경제적 여건 변동과 최고 관리 층의 정치이념의 변동은 과거 역대 정권의 정부기구 개편식의 행정개혁의 범위를 넘어 효율성에 있어서 정부에 대한 과도한 불신과 함께 민간 부문에 대한 과도한 신뢰의 결과로서 정부와 기업, 시민사회 및 시민 참여의 역할을 재정립하고, 과거의 전통적인 수직적 상하 감독 통제의 법적 책임에서 수평적인 협력적 책임으로 전환 과 더불어, 과거 정부의 그늘에서 독점적 지위에 따른 비효율, 도덕적 해이 등 광의의 행정책임(responsibility), 시민참여의 활성화에 따른 행정서비스에 대한 고객 및 소비자 만족을 촉진하는 대응성의 책임(responsiveness)등 포괄적인 행정책임의 확보가 중요한 과제로 논의 되고 있다. 미국의 Obama 신정부는 책임의 문화를 국정 의 최우선 과제로 국민에게 힘 실어 주기와 자신감회복에 중점을 두고 출범하고 있다. 정부의 신로도의 척도가 되며 행정통제의 효과적 수행을 위하여 행정정책임의 중요성이 더욱 커지고, 민주적 거버넌스에 대한 전 세계적 관심이 고조되고 있는 가운데 행정책임의 실현에 대한 강조가 각국에서 일어나고 있다. 행정책임은 정치체제에 있어서 가장 기본적 가치의 하나 이며, 또는 민주주의의 원리이다(Hayllar, 2000). 좋은 거버넌스의 초석의 을 이루고 있다. 나아가 행정책임은 정부 기능수행능력의 실패에 의한 부패에 대한 시민들의 책임요구를 위한 시민중심 거버넌스 방법제기와(Andrew,Shah,2005), 시민에 대한 힘 실어 주기의 유용한 방법으로서 ,통치에 대한 학습수단으로서, 정치체제의 통치역량향상수단<sup>1)</sup>으로서, 정부에 대한 신뢰회복에 크게 기여하고 있으므로, 행정책임확보를 통한 공공신뢰 회복(rebuilding public confidence)의 필요성이 증가하고 있다

1) 국가의 역량은 ① 지리적 영토 내에서 주권을 유지하는 역량 으로서 군사, 법률, 재정적 의미에서 독점적 통제를 주장 할 수 있는 능력으로서 다른 어떤 경쟁 세력이 행사 할 수 없다. 반도군(rebel forces)가 있는 국가에서는 사실상 통제가 어렵게 된다. ②과제수행 능력으로서 넓은 의미의 국가의 행정역량(administrative capacity)즉 관료의 직무수행 능력: 관료의 질(Bureaucracy quality) 즉 행정장치 성과의 일반적 평가와 행정질의 간접적 측정인 부패의 통제(control of corruption) 양자를 이용 국가역량을 평가하고 있다. 1984년 이후 ICRG(International Country Risk Guide)에서는 매년 국가 역량평가를 하고 있다. World Bank나 TI 보다 측정의 적실성이 높고 조사대상국이 넓고, 역사가 오래됨,BACk,Hanna and Hadenius, Axel,"Democracy and State Capacity : Exploring a J-shaped Relationship", In Governance:"An International Journal of Policy, Administration, and Institutions, Vol.21,No.1,January 2008(pp2-3).

본연구의 목적은 위와 같은 행정책임의 인식하에 향후 공공부문 민영화에서 나타나는 우리 행정의 규범적 가치인 책임성의 중심(Weight)의 변화를 규명하고 정책적인 시사점을 제공하는데 있다. 이러한 목적을 위하여 거버넌스의 중심에 있는 행정책임의 의의를 보다 포괄적으로 이해하고 민영화와 세계화에 의한 거버넌스 성격의 구조상 변화가 전통적인 책임체계의 혼란을 야기 이의 극복방안이 논문전체를 일관하는 핵심내용이 될 것 이다.

20세기 말 경제, 사회, 환경문제의 다양성과 다루기 힘든 과제의 해결을 위한 새로운 접근법으로 관과 기업, 민의 경계를 초월한 함께 생각하는 총괄적 관리체계인 국가및 지방의 거버넌스 개념의 등장 과 신 공공관리 및 후속적인개혁으로 종래의 전통적 단순 책임체계에 대한 긴장 및 나아가 국가의 정통성과 조사에 대한 재고와 행정책임상의 애매성, 복잡화와 다양화를 초래하여, 결국은 현실적으로 활용되는 복합책임 모델로 전환, 연구의 과제를 제시하고, 이러한 변동은 주로 앵글로색슨계열국인 영미, Australia, Netherland등 나라에서 표출되어 선진국 개도국으로 확산되었으므로 이들 나라의 기존책임체계의 문제점 및책임성 변화의 당위성사례와 정치 문화적으로 토착화의 준비가 미비 된 가운데 IMF등 국제기구에 의한 일방적 추진으로 인한 개도국의 적실성의 문제가 중점 검토 될 것 이다.

본 논문은 거버넌스의 개선과 더불어 전개되는 국가기능의 변화 민영화로 인한 행정책임성의 변화가 왜 그리고 어떻게 일어나는가에 초점을 두고 진행 하므로 이미 행정개혁을 경험한 선진국의 사례를 중심으로 문헌적 연구 방법이 적절한 것으로 판단된다.

## II. 행정책임의 의의

행정책임의 가장 단순한 형태는 행정조직에 있어서 기 행하여 진 것에 대한 석명의 요건으로 의회, 회계감사원 ,일반국민과 외재적 독립기관에 대한 보고와, 그 평가는 공개적 객관적으로 재정회계와 제공된 서비스 및 사업의 성공실패의 측면에서 기술되어야 하고, 투명성의 강조와 ,행정기관 이외의 자에 대하여 인식과 질문이 가능하여야 한다. 이와 같이 통치의 중심에서, 정부자체 사업의 성공실패의 인식 수단과 정부의 부패 제거와 투명성제고에 그 의의가 강조 되고 있다.

또한 행정책임은 위임자-대리인 측면에서도 개념을 정의 할 수 있다. 민주주의 국가에 있어서 국민(투표자)은 위임자이고 정치가 및 공무원은 대리인으로서 위임자의 대리행위권한을 위임하고 있다. 위임자-대리인이론의 핵심은 대리인에게 국민의 복리증진을 부여 한 권한을 성실히 수행하는 것을 확신 하는데 있다. 그러나 대리인은 왕왕 자신의 이익을 위하는 성향이 있어 위임자인 공중과 상충하게 된다. 위임자는 대리인의 과거 또는 제의된 행위에 대하여 문제의 해답을 요구할 능력이 있고, 또한 행위가 불만족 할 경우 대리인에게 제재를 가할 수 있는 능력을 가지고 있는 책임관계를 언급하는

것이다(Keohane, 2002:3). 민주주의 국가에 있어서 정부는 유권자들에게 공공의 의무에 실패할 경우 투표에서 책임을 지고 선거 직 정치가는 집합적 위임자인 유권자를 위한 대리인이다.

행정책임에 관한 의의를 명확하기 위하여 유사개념에 대하여 종합적인 이해가 필요하다. 대응성(responsiveness)과 책임성(responsibility)의 구별이다. 현실적으로 양자는 서로 갈등을 일으키게 되는데, 공무원이 주로 대응성 기준에 따라 동기화 되면 외면적으로 무감각한 관료제에 대하여 소위 거리수준의 관료와 같이 고객이익에만 몰두될 수 있고(Meyers and Vorsanger, 2006), 이와 같은 요구가 범 초월적 경우 법규에 충실한 공무원은 정치적 지도자의 요구에 응할 수 없음을 알게 될 것이다. 대응성은 권력보유자의 시민에 대한 바람직한 태도(the attitude of power-holder toward citizens)이다. 즉 공무원은 다양한 이견과 주장을 불편 공정하게 청취하고, 평가하기 위하여 일반적으로 합의된 규율에 필요와 이익을 일치시킴으로, 공중에 대하여 대응적이어야 한다.

책임(responsibility)은 책무(accountability)와의 관계에서, 공식적인 강제성의 여부에 따라, 가난한자의 운명을 개선키 위하여 조치를 치할 책임을 느끼지만 법적의무가 없는 경우와 같이 즉 합의된 공식적 규정인 계약보다도 공동의 인도적인 미덕(virtue of a shared humanity) 또는 도덕적인 책임 관념 내재적 가치관에 응하는 것이다(Jenkins, 2007:147-148). 책무는 실현을 위하여 외재적 행위자의 역할을 강조하고 있다<sup>2)</sup>. 공공부문의 원활한 기능은 시민의 선호에 맞추어 공공서비스의 질을 제공하고, 재정재원을 신중이 관리하면서 시장주도의 사부문의 성장을 촉진하는데 있다고 볼 때에 시민선호 중심의 대응성(responsive)과 적절한 재정으로 사회적 위험이 없이 서비스제공의 능률성과 형평성을 강조하는 책임성(responsible), 특히 개도국에 있어서는 모든 행위에 시민에게 책무를 지는(accountable) 공공 거버넌스(public governance) 책임관이 위와 같은 엄격한 구분을 떠나서 특히 앞으로 본 논문의 행정책임의 변화에 있어서 위 3자의 보완적 종합적인 인식(김동원, 2002: 401-403)에서 전개 될 것이다.

A가 B에게 책임을 질 경우 A는 B에게 자기 행위에 대하여 설명하고 정당화할 의무가 있다. 또는 A는 그의 행위와 설명이 B에게 부족하다고 발견될 경우 A는 제재를 받게 되는 관계가 성립하게 된다. 따라서 책임은 하나의 권력관계(relationship of power)인 것이다<sup>3)</sup>. 특수한 권력관계로서 행위의 정당화를 요구할 수 있는 능력과 성과 불량에 대하여 처벌을 과할 수 있는 능력이 있게 된다.

2) Carl Friedrich와 Herman Finer의 공직 생활의 행위기준원에 대한 고전적 논란으로 Finer는 법적 책임을 강조하고 Friedrich는 윤리적 내적 책임을 강조한다. Peter, B. Guy, 2001, The Politics of Bureaucracy, 5th ed. London: Routledge.

3) 권력은 상대방의 행동을 통제할 수 있는 능력(capacity to control the behavior of others by the manipulation of available means)으로 보고(Max Weber와 R. M. MacIver, The web of Government, p87.) 또는 광의로는 영향력 행사(form of influence)로 보고 있다(H. D. Lasswell, Power and personality p223, 이극찬, 정치학, 1999, 법문사, pp172-184.

최근 거버넌스의 개선 향상방안으로 특히 강조되고 책임의 중심관념은 한 개인 또는 기관은 그의 활동에 대하여 타인과 타 기관에 대해 설명의 의무가 있는 관계 즉 책임의 일반적 모델은 관계에 관한 것으로서 거버넌스 분야에 있어서는 공공기관과 사행위자간의 관계, 정부와 시민간의 구체적 적용은 고립된 관계가 아니고 상황적관계의 시스템이라고 볼 수 있다.

책임은 궁극적으로 민주적 책임으로 권력을 위임한 공무원에 대한 통제를 행사하는 피치자의 능력에 관한 것이다. 실제로 일일이 일반 국민의 동의를 얻는 것이 어렵고 현실적으로 다른 요소들이 복잡하게 개입된다. 오늘날 책임체계의 실제 운용은 책임개념이 국가와 시민 간, 공공부문과 사부문간, 국가와 국제기구간의 복잡한 관계의 변화에 대응하여 어떻게 전개 되는가에 대한 이해와 특징에 주목하여(Jenkins,2007: 137), 행정책임변화의 문제점을 제기하고 있다.

첫째 앞으로 4.5장에서 논의될 특히 국가 기능의 민영화와 포함한 거버넌스 성격의 구조상 변화는 종래의 교과서적인 전통적 수직적 단순책임체계위주와 형식적인 수평적 관점에서는 특정정책과 서비스에 대하여 어떤 행위자가 궁극적인 책임을 질 것인가에 대하여 모순 및 어려움을 나타내어 책임의 체계의 애매함 및 혼란을 야기 시키고 있으므로 (blurred lines of responsibility),이의 극복방안으로 책임체계의 분산, 고객에 대한 시장 책임 등 다양하고 복합적인 책임체계, 더 나아가 책임체계의 통합화의 시도로 책임의 피라미드화가 결론으로 논의 될 것이다.

둘째 진행 중인 세계화 과정은 국가주권을 분리하는 관찰 상 틈새를 통하여 스며들고 있는 다국적 기업과 초국가적 사회적 이동은 그들의 행동을 통하여 국민생활에 심각한 영향을 미치는 새로운 권력 보유자의 범위를 소개하고 있다. 세계은행, IMF, 세계무역기구와 같은 다자적 기구의 빈곤국에 대한 경제정책의 영향력 행사는 국내의 민주적 책임을 더욱 회피케 하여 많은 정부의 자율성을 축소하고 있는 실정이다. 이러한 국가기능의 개혁적 변화와 세계화의 추세는 전통적 책임관에 문제점 과 변화를 야기하고 있다.

오늘날 책임의 의미는 더 좋은 서비스, 더 큰 책임, 더 많은 시민 참여의 요구, 나아가 더 책임 있는 서비스와 공무원에 대한 수요가 유행처럼 되고 있다(Hayllar, 2000:60).

## 1. 행정책임의 중요성

거버넌스의 향상과 더불어 책임의 중요성이 인식되는 가운데 책임과 투명성은 민주주의 정부형태의 본질적 요소로서, 오늘날 발전된 민주주의 국가에서 집행부의 권한의

4) 책임의 중요성의 징후로서 미국재개발 처(USAID)의 책임에 관한 출판물이 1995년부터 2002년 매년 증가됨을 알 수 있다. 즉1995:4, 1996:7, 1997:14, 1998:16, 1999:17, 2000: 21, 2001: 21, 2002: 24.



중요성에 비하여 정당과 의회가 상대적으로 약화됨에 따라 집행부의 활동을 조사하는 능력이 더욱 중요시 되고 있다(Peters, 2007). 조사와 책임은 정책을 준비하고 집행하는데 주요한 역할을 하는 대규모 항구적 전문 관료제에 대하여 효과적 통제권을 행사하는 중요한 수단을 국민이 가지게 된다.

일반적으로 잘 발전된 시민사회가 결여된 개도국 경우 행정책임의 수단으로서 공공역무의 성과측정 방법을 활용함에 있어서 어려움이 있지만, 정부 엘리트를 통하여 성과 불량과 수치심을 주면서 정부조치에 대한 불편부당한 경험적 증거를 하는 것이 중요하다. 많은 개도국 정부 내에서 성과관리에 대한 불충분한 지식으로 이와 같은 노력이 약화 되고 있다.

### (1) 효과성과 능률성

책임구도는 정부활동에 대한 환류와 공공서비스 전달을 개선하는 수단으로서 중요하다. 모든 조직은 그들의 성공과 실패를 확인하고, 그 결과로 부터 교훈을 배워야 하고 정부는 자신의 과거 행위에 대하여 대응하여야 한다. 책임은 직무에 부정을 확인하고 행위가 부패로 인하여 적절하게 직무를 수행치 못한 개인과 조직을 처벌하는 수단으로서, 정부가 시민을 위하여 생산 한 것을 평가하는 수단으로 의의가 크다. 정부가 채택한 프로그램의 재화와 용역의 제공 성공실패 원인의 규명은 부정과 부패를 확인하는 것이며, 또한 가장 능률적이고 효과적인 행정가에 요구 되는 바람직한 서비스를 전달할 수 없는 잘못 설계된 계획과 집행체계를 확인 할 수 있는 방법이다.

재정은 서비스 제공의 능률성을 결정하는 기준으로서, 특히 재원이 한정된 개도국 정부들은 사업선정에 애로가 많으므로 사업의 비용-효과 분석 또는 비용-편익분석법이 유용 하 지만 재정책임의 평가와 집행에 판단이 중요하다.

### (2) 사회의 방향키를 잡는 책임 역할

책임은 사회를 통치하고, 방향을 잡는 역할로서 정부는 실패와 성공으로부터 학습의 필요와 실수를 탐지 시정하는 과정의 중심에 있어서, 적정수준이하의 결과의 발견은 정치적 인사 상 처벌보다도 서비스를 제공하는 더 좋은 수단을 배우고 발견하는 기회로 보는 것이 과정에 개입된 행위자들에게 더 중요하다

책임은 정치적 처벌보다도 성과의 향상에, 거버넌스로 이르는 하나의 학습과 운영 접근법을 제도화하는 수단으로서, 성과 평가는 사업의 성공과 실패의 척도와 동시에 다음라운드의 정책결정을 위한 준비를 하는 정책평가의 필요성을 제공하는 것이다(Vedung, 2006). 문제의 인식으로 부터 평가로 끝나는 정책 결정은 하나의 지속적인 과정으로서 환류를 위한 하나의 구도로서의 성과 관리는 단기 보다 정책의 의미 있는 효과는 먼 미래에 일어나고 성과 측정은 계속되는 정책선택의 장에 유용한 정보를 제

공할 수 있다.

### (3) 전통적 책임의 취약성

전통적 책임은 조직과 그 사업, 개인의 평균적인 성과와 그에 대한 체계적 고려 보다 예외적인 행사에 치중하고 정치적 곤욕을 강조함으로써(emphasis on political embarrassment), 사업과 성과를 위한 진솔한 토론이나 객관적 분석보다는 정치적 개입의 기능에 한정되고 있다. 전통적 책임의 논리는 개선보다는 처벌에, 공무원의 불법과 부작위(malfeasance or nonfeasance)의 시정 보다 이를 폭로하는데 정치적 편익에 두고 있고<sup>5)</sup>, 또한 조직과 개인을 함께 책임지우는 체계적이고 양적인 방법이 결여되고 있다(Peters, 2007: 27)

## 2. 행정책임의 실패

국민의 이름으로 권한이 행사되고, 국민에 대하여 책임을 향상하여야 하는 정치기구는 의도된 기능수행이 잘못되어 실패하는 경우가 있다. 특히 개도국에 있어 책임실패는 부패로 귀착되고, 책임기구의 실패와 인간 개발능력의 박탈에 대한 면밀한 조사에 의하면 책임실패를 일으키는 중요 요소로서 사적이익을 위한 공권력의 불법적 사용인 부패와 부당한 영향력 행사(undue influence)와 편파(bias)에 있음을 지적 하고 있다<sup>6)</sup>. 특히 전2자는 책임을 소진 시키는 원인으로, 책임은 공무원이 직접적 금전적 이익보다도 정치가나 조직된 범죄 집단의 위협의 결과로서 의사 결정 규범을 무시할 때에 더 크게 발생하고, 편파는 사적을 위한 불법적 또는 동기 보다 기 이익 집단에 편익을 주는 배분적 규제적 결정(allocative or regulatory decisions)을 하는 사례에서 많이 볼 수 있다(Jenkins, 2007: 141-142).

## III. 행정책임과 거버넌스

시민은 좋은 거버넌스를 가질 권한이 있고, 행정은 고질의 서비스를 제공하고, 정치 과정에 있어서 참여가 허용되어야 한다. 좋은 거버넌스의 개념은 통치 행위자에 관하여 피치자의 새로운 기대를 반영하고, 시민은 정부의 주 체 로서, 자유로운 선택과 논

5) 만약 책임의 요건이 정치적인 것이라면 정부의 결과와 산출측정에는 초점이 없고, 책임에 개입된 상당부분의 정치적 요건의 주관적 요소는 중요하지만 공공사업평가에 충분한 정보를 제공 하지 못하게 된다.

6) 부패유형으로서 대소부패, 체계적 및 개인적 부패, 공직을 이용 유익을 치하는 적극적 및 권력자의 분노를 유발하는 소극적 부패 등, Jenkins Rob, "The Role of Political Institutions in Promoting Accountability", p142.

의가 정부조직의 초석이며, 시민을 섬기는 방향으로 정부를 구체적으로 이끌어 가야 하나 실제적으로 이과정이 많은 국가에서 경시 되고 있다(Saarenpaa, 2002:10). 좋은 거버넌스는 피치자를 결과와 과정에 헌신적인 야망과 기대를 가진 시민으로 간주하고, 8개의 중요 특징을 들고 있다<sup>7)</sup>.여기에서 책임은 효과적 관료제는 물론 민주적 거버넌스의 의미에 있어서 중요특징이라는 것을 명확히 하고 있다.

민주적 거버넌스는 정책개발, 정책결정, 서비스과정에 참여하고 영향을 미치는 시민 의견 의 기회를 제공하면서 시민과 ,정치적 대표자 , 행정기관사이의 상호작용관계를 강조하게 된다. (Anttiroikko, 2004: 25). 투명한 정책결정에 시민들의 적극적 참여와 책임은 좋은 거버넌스 형성에 크게 기여하게 된다. 이와 같은 좋은 거버넌스의 이해에 따라서, 시민들이 거버넌스에 적극적으로 참여하고 좋은 질의 공공서비스를 가지게 되는 강력한 권한을 가지게 된다.

## 1. 거버넌스 개념의 등장

20세기 말 여타 많은 나라와 같이 영국은 경제, 사회, 환경문제의 다양하고 다루기 힘든 거대한 변혁, 문제 해결을 위한 새로운 사고방식과 접근법에 기초한 국가 및 지방 거버넌스의 조정문제와 이로 인하여 야기될 국가의 민주적 정통성 ,조사 및 행정책임을 초점으로 논의하였다. Blair 정부는 신자유주의 사고 와 기업적 정책에 기초한 관리주의 국가(managerial state)에 박차를 가하고, 혁신적, 실험적, 재조정되고, 구조 조정된 거버넌스 형태(innovative,experimental,reconfigured and re-engineered forms of governance) 로 전환종래의 전통적인 상의 하 달식 ,명령적 계층 제 형태를 바꾸어 놓게 되었다. 공동으로 합의된 목표 달성을 위하여 국가와 비국가 행위자가 조직상 경계를 넘어(across organizational boundaries) 함께 협동하는 이와 같은 새로운 조정은 기구의 포함여부와 국가와 비국가 행위자의 민주적 정통성에 대한 시비의 과제를 주고 (Liddle, 2007: 397-398), 그러나 더욱더 의미가 있는 것은 조사권과 책임성의 문제는 여전히 영국 현대화의 중심과제로 되었다.

공무원은 이와 같은 "민주적 행동의 공간"에 공동으로 참여키 위하여 인사, 자원, 정보를 비 국가 행위자로부터 끌어들여야 했고, 새로운 관계와 책임은 민주적 개입과 정통성의 변화를 야기하고, 거버넌스 의미가 강조되면서 국가의 더 많은 기능이 외부 계약 화, 민영화, 또는 국가와 사기업간의 혼합의 형태로 제공되면서 정통성 ,조사 및 책임에 대한 재고가 불가피 하였다.

한편 친 시장 국가로 본질상 변화로 인한 신공공관리(NPM)의 공공부문관리개혁의

7) 아시아 태평양지역 UN경제사회 위원회에 따르면 좋은 거버넌스의 8개 특징으로 " 참여적이고, 여론 지향적, 책임성 있고, 투명하고, 대응 적이며, 효과적이고 능률적이며, 형평 적이며 포용적이며, 그리고 법의 지배에 따르는("participatory, consensus oriented, accountable, transparent, responsive, effective and efficient, equitable and inclusive, and follows rule of law"(UNESCAP 2006 :1)것을 들고 있다.



시장 지향적 정책과 제도의 채택으로 소비자주의(consumerism), 경쟁(competition), 능률성(efficiency), 비용가치(value for money), 고객지향, 성과측정(performance measurement), 결과중심예산(result-based budget) 같은 기업경영원리를 적용함으로 행정책임영역에 상당한 변화를 초래하고(Lodhia and Burritt, 2004), 이에 따라 전통적 관료 모델에서 신 관리 모델로, 수직적 단일계층책임에서 수평적 복수 구조로, 집합적 성과 평가에서 개인적 성과평가로 전환의 전기를 마련하였다(Ryan and Walsh, 2004). 반면에 성과 측정에 주력함으로 인하여 다른 행정적 가치인 형평성과 공익에 대한 배려는 문제점으로 남게 되었다.

이와 같은 거대한 변화에 직면하여 종래에 익숙하여온 방법과는 전혀 다른 국가와 지방 거버넌스의 새로운 조정이 불가피하고 이에 새로운 형태의 정통성, 조사, 책임성의 개발이 시의적절한 시점으로 되었다. 전통적 책임의 변화 관련하여 보다 구체적인 논점을 알기 위하여는 다음의 거버넌스의 개념, 신 공공관리, 신공공서비스 및 신 공공 거버넌스의 전개와 혁신 내용을 살펴 볼 필요가 있다.

지난 10년간 유행되어온 거버넌스는 정부개념의 희생 하에 나온 불확정한 개념으로 여러 다른 차원과 적용에 사용되고 일반적으로 정부에 대한 대안으로 인식되고 있다. 구라파에서는 2차 대전이후 복지국가 확장으로 정부가 적극적 역할을 하였으나, 1980년대 그 이후 정부와 다른 국가기관과의 균형을 바꾸는 극적인 변화가 있었다. 정부형태 변화의 정도는 나라마다 다르지만 공통적 특징은 경제와 사회영역에 있어 정부의 적극적 역할 감소와 조직의 광범한 범위에 걸친 정책 결정의 다원화와 정부 간 관계의 구조개혁이 뚜렷하였다(Salet, Thonley, and Kreukels, 2003:6). 새로운 형태의 거버넌스 등장의 배경은 다음과 같다.

첫째 정부기구가 새로운 거버넌스 형태로 전환에 대한 이유는 일반적으로 급진적 세계화와 기술의 변화와 이에 따른 국제적 상호의존의 증대와 이와 함께 성장률의 감퇴와 국가내의 경쟁적 압력의 증가 이다. 둘째 다른 영향력으로는 사회복지 계획에 대한 예산 축소, 정부와 기업 간의 경계의 애매, 셋째 복잡한 문제의 해결을 위한 법적 과정에 대한 불만, 넷째 조직의 경계가 느슨하고 더욱 복잡하고, 문제화 되는 시대에 있어서 단일기관보다, 대부분의 조직상의 문제는 수평적으로 연합의 형태로 뿐만 아니라 수직적으로 사용자와 소비자 관계를 중심으로(vertically around relationships with users and consumers) 파트너십이 필요하다는 것이다(Attwood, Pedler, Pritchard, and Wilkinson, 2003: 143). 더구나 새로운 서비스전달의 기준으로 협동관례와 서비스 사용자 개입을 장려하고 있다. 다섯째 실제 현실적 문제로서 연이은 정부가 문제 해결에 실패함에 따라, 영국 노동당 정부의 공공부문 현대화의 목표는 “총괄적 정부”(holistic government), “함께 생각하는”(“joined up thinking”) 즉 정책영역의 광범한 범위를 넘어 좋은 결과 달성의 실현능력에 의지하게 되었다. 그러나 이와 같은 정책영역의 협동 노력은 책임, 조사, 및 정통성의 기존체계에 혼란을 일으키는 문제점을 야기 시켰다.

과거의 정부는 전통적으로 공식적 정책결정기구의 구조로 생각되었다면 새로운 형

태의 “거버넌스”는 국가와, 시장, 그리고 시민사회 사이의 경계를 애매하게 하고 있다 (blurred the boundaries between the state, the market and civil society)(Geddes,1997). 이와 같은 거버넌스의 새로운 방식은 특수한 문제의 해결을 위하여 복수의 기구와 조직을 국가기관에 연(沿)하여 관여시키고, 다기관 혼합 (multi-agency partnership)이 공동목표 달성의 가장 효과적 수단으로서 인정되기 때문이다(Taket and White,2000 :19-20). 거버넌스의 단계별 전개를 보면 다음과 같다.

## 2. 신 공공관리, 신 공공 봉사, 신 공공 거버넌스

### (1) 신 공공관리방법(New Public Management: NPM)

행정혁신으로 공공부문에 기업적 원리의 접목은 첫째 종래의 익명의 종립적 공무원이 장관에게 객관적 조언을 하는 전통적 수직적 영국 의원내각(Westminster)관료 모델에 대하여 하나의 위협을 초래 하게 되었다. 둘째 자율적이고 책임지는 관리자로 구체화 하는 새로운 성과 문화의 창조와 더불어 특별 교문, 연구기관, 외부 정책 포럼 등의 조언을 통하여 공무원은 서비스 제공을 위한 계약적 경쟁적 방법에 능숙하게 된다. 셋째 안정성, 법규, 시민에게 절차 중심의 전통적 용어 대신 관리주의변화, 분권화, 대응성, 창조성, 혁신, 성과 산출과 결과 중심의 신용어로 대체 되었다. 넷째 재정적 측면에서는 NPM의 채택으로 과거의 조직과 기구에 대한 재원으로부터 성과에 대한 재원으로 변화 노력(Norman, 2003)과 정부의 관료제를 통한 공공서비스의 전통적 전달 대신에 가용재원에 대한 공사 양조직의 경쟁의 혼합경제를 통한 제공이 증가 하고 있다. 다섯째 정부 관료제는 납세자에 대한 비용절감인 감세와 고객과 시민에 대한 대응성 제고를 위한 노력으로 재창조 되었다(Osborne and Gaebler, 1992). 즉 다시 세부적으로 보면 공공부문에 전통적 단순 장관 책임제 대한 도전, 성과중심의 관료문화, 경쟁적 계약방법의 숙달, 과거의 절차 과정 중심에서 결과 중심으로, 법규 중심에서 관리 중심으로, 행정의 분산관리 및 분권화, 창조성, 혁신성의 강조, 재정측면에서 과거의 조직에 대한 재원에서 성과에 대한 자원활용, 서비스제공의 민-관 혼합 방식의 증가로 정치적 책임 개선적 책임감소와 관리적 책임의 증가(5장 책임변화의 내용 중 Australia Victory주 사례), 감축관리와 고객 및 시민 위주의 대응성 제고 등(5장 복합 책임 모델 중 고객과 기업인 관계와 같은 시장책임 및 유권자 관계에서 볼수 있는 대응성) 현재 우리나라의 공공부문개혁에 시사 하는 바가 많다

### (2) 신 공공 봉사(New Public Service: NPS)

NPS는 한 단계 넘어 구전통적 공공행정과 NPM와의 2분법적 관계 또는 관리주의

모델 양자에 대한 대안으로 NPM의 장점과 공공서비스 개선으로 더 많은 시민 참여의 요건과의 조화를 시도하고 있다(Denhardt and Denhardt, 2000), 이론적으로 민주적 시민상과 지역사회와 시민사회의 모델을 강조한다. 이 접근법에 의하면 공공부문조직과 공무원들은 고객보다도 시민에 대응 적이어야 한다고 주장하고 NPS에서 강조점은 방향을 조정하고 기능을 노를 젓는데 있지 않고(Osborne and Gaebler, 1992), 대응성과 청렴성위에 공공기구를 어떻게 구축 하느냐 하는 방법에 있다. 이점에 NPM 과 NPS의 차이가 있다. NPS의 주요원리를 보면 다음과 같다.

공공정책은 이미 정부정책결정의 단순한 결과가 아니므로 방향키를 잡는 것 보다 봉사를 공익의 목적성, 지역사회 비전 과 목표를 중심으로 이익과 책임 을 확립하는 것이 필요하다. 민주적으로 행동하고 전략적으로 생각 하라. 집단적 노력과 협력적 과정은 공개적이고 접근 가능한 정부 내에 존재하여야 한다. 시민을 고객 보다 봉사의 대상으로 , 더 큰 지역사회에 대한 관심, 책임의 기구와 기준의 복합적 성과이론, 사람 중시와, 협동적 과정과 참여적 리더십은 사람에 대한 존경에 기초하여야 한다. 시민성과 공공봉사를 기업성 보다 우선하고, 공공서비스 전달에 따른 시장 실패 때문에 NPM에 대한 신뢰 상실을 지적하고, 고객보다 시민 우선시 즉 위의 고객 중심에서 나아가 시민의 직접 참여를 통한 5장의 유권자 관계 책임과 밀접한 관계를 갖게 된다.

### (3) 신 공공 거버넌스(New Public Governance: NPG)

의사결정에 대한 민주적 통제와 시민개입을 강화 하고, 정부 기구와 제공된 서비스 형태에 대한 공중의 신뢰 향상에 초점을 두고, 관리적 합리성(managerial rationality)에 기초한 NPM은 권력의 남용에 대한 감각이 결여 되어 있고, 반면에 정치적 합리성(political rationality)은 권력을 증가, 제한, 통제 하는 내재적 본능을 가지고 있다는 사실을 경시하고 있는 것으로 지적하고 있다(Liddle,2007: 403). 위 와 같은 일련의 개혁 과정에 책임체계가 중요하게 작용하고 있다.

위와 같은 일련의 추세와 변화는 세계화와 더불어 선진국을 넘어 개발도상국의 풍토에 있어서 일방적 외재적으로 부정적 영향을 미쳤으며(Therkildsen, 2001), 시민, 이익 단체, 비정부기관 및 언론계에 대한 보다 직접적인 공공거버넌스 책임론(비국가행위자와의 합동)으로 전환이 일어나고 있다. 이러한 변화는 새로운 책임제도가 개도국의 충분한 풍토적 굴절이 없이, 기능화 되기도 전에 전통적 제도가 없어지는 비판과 더불어 새로운 책임의 방법과 구조에 대한 개도국의 과제를 주고 있다.

## IV. 행정책임의 변화

위에서 검토한바와 같이 지난 30여 년간 국가의 환경변화에 따른 성격변화와 연계

되어 종래의 전통적 장관 책임과 관료적 계층적 책임은 새로운 형태의 외재적 조사, 책임관리 및 시장과 거버넌스 맥락에서의 책임으로 변화 및 전환이 일어나고, 나아가 통제적 필요성을 충족시키기 위한 계속되는 노력은 새로운 형태의 책임 또는 변형으로 연결되는 책임의 모순이라고도 할 수 있지만, 이러한 결과는 책임구도의 복잡성(complexity)을 증대하고 나아가 책임의 다양화 및 복수화(multiplication)를 초래하게 되었다. 책임의 개념이 종래의 순수성을 잃고 공공분야에 있어서 책임관계가 공공관리자로 하여금 보다 넓은 범위의 행위자에 대하여 대응을 높이고, 책임을 져야하는 복잡성을 띠게 된다. 따라서 이와 같은 책임변화의 개념과 타당성을 분석하기 위하여 다 시각적 개념구성의 채택과 정부, 기업, 그리고 시민사회의 재조정선상에서 결과 되는 변화하는 국가 및 지방 거버넌스 구조를 둘러싼 논의 안에서 검토를 할 필요가 있다(Geddes, 1997).

실제적으로 현재의 책임체계의 위기 및 긴장은 그 원인은 첫째 거버넌스 형태의 등장으로 종래의 하나의 단순책임체계에 가중된 부담을 주고 있, 즉 현실적으로 많은 공무원들은 다양한 책임 구도에 따라 여러 다른 방향으로 끌려 다니고 있다는 것이다. 둘째는 누가 무엇을 행하였는가에 대한 석명을 모색 할 때 와 더욱더 의의가 있는 것은 게임 룰이 어떻게 변경 되었느냐에 에 대하여 누가 책임을 질것이나 에 대한 긴장이 거세지고 있다.

의원내각책임제의 모국인 영국은 여러 레벨에서 책임관리가 잘 이루어지고 있다. 통치적 차원에서 의결기관인 내각의 존속을 의회에 의존하고 의회에 연대하여 정치적 책임을 지므로 내각 불신임의 경우 총사퇴하여야 하고 동시에 내각총리는 의회 해산권을 가져 상호견제를 유지 일원적으로 책임이 이루어져 민주주의 책임정치구현에 적합하다. 우리나라는 미국식 대통령제와 같이 국회와 대통령은 별도 선거에 의하여 정부가 이원적으로 구성되고 순수한 미국식 대통령제도 아닌 국무위원에 대한 개별적 불신임 책임권을 의회에 인정 의원내각책임제와 절충을 취하고 있다는 것이 특징이다. 전통적으로 권한을 행사 하는 자는 책임계통에 따라 주기적 선거를 통하여 시민에 의한 책임을 묻게 된다. 또한 책임 있는 공공행위의 보장을 위하여 적절한 절차와 절차의 준수에 기초를 두고, 대부분의공무원은 복수의 책임을 지게 되는데, 법규, 규칙, 중앙정부나 상급관청으로 부터의 지침에 따름으로 재량권이 통제되고, 나아가서 자신들의 전문영역을 지배하는 일반 법규, 조건, 지식에 대한 이해를 하게 되면 중앙 지방 레벨에 있어 더욱 복잡하고 동적인 형태의 책임을 발견하게 된다.

## 1. 책임전환의 사유

전통적 수직적 의회 책임체계의 실제 운영상의 문제점을 이미 경험한 영국, Australia, Netherland 등은 이를 책임체계의 전환의 사유로 삼아 책임변화를 이미 실시하였다. 이러한 경험적 사례의 분석은 책임변화 내용 설명의 전제적 작업으로 생각

되어 다음에 논하고자 한다.

## 1) 영국의 사례

1997년 영국의 Blair 정부는 정부현대화 아젠 다를 제시하여 능률적인 공공서비스와 배분의 형평성 양대 목표달성에 초점을 두고, 공공서비스 질의 향상의 핵심목표로서 (a) 서비스의 현대화 및 혁신, (b) 복지 강조로서 사회민주주의 재현, 큰 정부대신에 (c) 서비스 제공의 핵심으로 공사혼합형태<sup>8)</sup>를 제시 하였다.

### (1) 거버넌스 형태의 정부운영-기존체계의 정통성과 책임성에 도전

위와 같은 목표 달성을 위하여 Blaire 정부는 사실상 새로운 형태의 거버넌스를 적극 장려하였다. 전통적 책임 채널은 중앙레벨에 있어서는 내각장관, 공무원, 의회선별위원회, 중앙 부성, 의회의원, 국가 회계원, 회계위원회 또는 규제기관, 재무성, 의회 Ombudsman을 통하여 이루어지고, 지방의 경우 지방의원을 경유하여 지방정부의 형태에 따라 내각 또는 위원회를 통하여 이루어진다.

그러나 거버넌스 형태의 채택으로 공공부문 내 및 공공부문과 사부문간의 경계를 초월한 총괄적 정부의 성격을 띠게 됨에 따라 종래 정부라는 계층제적 단위와 수평적 조직경계 벽을 허물어 종래의 정통성과 책임성에 도전하는 문제점을 제기, 전통적 책임의 후퇴와, 공무원과 선출된 의원에게 부과된 공생활의 복잡성과 더 많은 행정수요로 체계에 과부담의 의문을 제기하기에 이르렀다(Stewart, 1992: 4).

### (2) Weber적 계층책임제의 현실과의 괴리

전통적 책임은 철저한 책임의 연쇄원리(coherent chain of accountability)에 따라, 즉 Weber적 관료제 내에서, 공무원은 장관에게, 장관은 의회에게, 그리고 의회는 국민에게로 대부분 현실적으로 거리가 먼 착각으로 인식 실제 현실에 잘 적용되지 아니하여 (McGarvey, 2001), 치자와 피치자간의 통상적인 책임 채널이 긴장되고, 해결하기 어렵게 되어 정치와 정책의 중심에 있는 책임이 최근의 거버넌스체제 변혁으로 많은 긴장과 곤란을 조성하고, 반면에 실제 현실에는 아직도 공무원들이 계층제 내에서, 장관과 일반 국민에 대한 그들의 지위의 이해에 윤리 규범에 의존하는 전통적 책임관을 완전히 버릴 수 없는 공무원의 행태에 갈등을 주고 있다(Chapman, 1993).

### (3) 개별입법을 통한 책임변화의 수권을 정부에 위임-부단한 책임 변혁

불문헌법 국가로서 영국은 정부체제의 특성상 권리장전(Bill of Right)을 위시하여 정보화 자유법(Freedom of Information Act)등 특수 법률을 통하여 책임체계에 영향을 미치는 변화를 주도할 수권을 정부에 주고<sup>9)</sup>, 전통적 책임체계에 영향을 미치는 변혁과

8) 1998년 Tony Blair 영국 수상이 인사원장 및 내각관방장관에 대한 문서 연설문, Cabinet Office, whitehall, london, October.

9) 영국 노동당 정부는 1997년 집권이후 의회 내의 160석의 다수당을 향유하면서 많은 헌법상, 조직 구조상, 관례 및 절차에 영향을 미치는 변혁의 현대화 아젠다 계획을 추진하여 왔다.



보완을 계속주도하여 왔다.

#### (4) 책임추궁을 위한 의회운영의 편 법화

영국의 의회 책임은 전통적으로 의회의 질문 조사와 선별위원회를 통한 행정부 조치에 대한 질의 하는 의원을 통하여 행하여 왔다. 수상은 동료중의 수장(Primus Inter Pares: first among equals)으로서 각료(Cabinet) 및 주요 정부장관 팀의 선발에 책임을 지게 된다. 현정부하에서 각료회의와 수상의 질문 기간이 단축되어, 집행부의 책임을 추궁할 유일한 합법적 방법으로서 의회의 선별위원회제도를 이용하여 공무원의 지지와 책임능력이 결여된 많은 뒤 자석의 일반 초선평의원들 중심으로 운영, 이로 인하여 많은 평론가들로 하여금 영국의 풍토에 경험되지도 않은 대통령제 정치와 같은 제도를 제외하는 등 전통적 제도의 변형을 암시 하였다.

#### (5) 전문책임의 비효율성과 수직, 수평적 다양한 이해관계인에 대한 책임증가

신 공공관리와 신 거버넌스의 조정으로 인하여, 전문지식이나 기술 집단으로부터 행위 규범을 도출하는 전문책임(professional accountability)의 경우 개인과 단체들이 과거의 전문훈련과 경험을 제쳐 두고, 전문적 범위를 넘어 새로운 관할 범위에서 협동이 증가함에 따라 공무원들에게 전문 집단들이 지도를 시도하자, 과거 기준과 지도의 전문적 시각을 포기하고 새로운 것을 모색하게 되었다(Liddle, 2007: 407)

공무원은 수직적으로 정치적, 관리적, 재정적, 기타 감사와 규칙에 의한 책임질 것을 기대하여 왔으나, 현실적으로 수직적 수평적 다양한 이해관계인(vertical and horizontally to a variety of stakeholders) 즉 다양한 거버넌스 레벨, 다양한 전문적, 유권자, 다 성격 기관에 대한 책임이 증가 하고 있다. 지금까지 공무원의 국왕과 의회에 대한 충성책임은 1965년 Ponting사건<sup>10)</sup>으로 개별 공무원에 대한 책임에 더 큰 관심을 두게 되고, 장관 사직이 줄어들게 되었다. 이후 개별 공무원 관계와 윤리 강령을 분명히 하는 공무원법(Civil service Act) 제정 요구가 있게 되었다.

#### (6) 분권화와 재무성의 지도력 약화-책임체계 애매

의사 결정과 예산의 분권화 로 중앙 조정의 필요성이 증대되어 재무성이 한때강력화 되었으나, 중앙 과 분권화 모델의 육성과의 조화 및 분권적 의사 결정의 수사화, 결과 달성에 지도약화로, 특히 궁극적 재정 지원기관인 재무성의 분명한 지시 실패로 서비스전달 기관의 중앙의 지시 해석을 둘러싼 추측에 말김으로서 중앙기관 사이의 책임이 애매하게 되었다. 많은 책임기관장들(Next Step Agency: arms-length)은 단기 계약 관계에 있으므로 행동의 자유가 엄격히 제한되어, 필요시 사퇴압력과, 지속적인 활동 보고를 제출해야 하는 도전을 받고 있다.

#### (7) 내외 요소, 세계화와 민영화, 의회의 약화와 집행부 강화, 계층제 내부 통제노력과 외적인 분여추세-갈등의 복잡한 책임의 변화과정

책임 변화의 이유는 복잡하여 변화과정에 대한 광범한 이해가 필요하다. 과거 전통

10) 한 공무원이 그의 장관이 의회를 속인다고 믿었기 때문에 의회에 정보를 누설한 사건

적 책임은 공공서비스는 시간에 따라 기분과 선호의 변화에 따라 번갈아 움직이는 시계추와 같이 유행추의 단순한 산물로서 변화를 간주하여 왔다(Spann, 1981). 그러나 변화는 내외요소의 산물로서 정책 퇴진의 외적 요소로서 신사고 세력을 포함한 새로운 연합과 이익의 압력, 정책을 구식으로 만드는 환경의 변화, 내적 요소로 정책과 제도 중심부의 내적 부패가 있다(Hood, 1994: 4). 이와 같은 양대 영향력이 새로운 형태의 책임의 기원, 확대, 감소에 기여하게 된다.

또 다른 행정개혁에 있어 두개의 모순추세의 갈등에서도 설명 될 수 있다. 즉 더 큰 공공조사와 책임증가로 향하는 국제적 추세와 반면, 민간부문과 연계하여 정부의 기능을 민간에 이양하고, 공공책임의 축소 노력 간의 갈등이다(Mulgan, 2003: 4). 동시에 의회 권한의 장기적 약화의 계속과 집행부의 우월화와 반면에 초 의회 조사기관(extra-Parliamentary agency 예: 회계원장)의 재정적 및 입법적 통제 하에 놓이게 되는 현상이다<sup>11)</sup>. 또한 책임은 내외적 영역 측면에서, 즉 책임변화의 핵심에 있는 근본적 동력은 수직적 또는 수평적으로 묘사 되는 내 외적 영역간의 긴장 관계이다. 책임문제를 둘러싼 대부분의 움직임은 궁극적으로 의회에 대한 장관책임을 극으로 관료제 계층 내부에 포용 통제하려는 내적노력과 외적 영역으로 더 많은 보고와 책임을 추구하는 초정부적 기관에 의한 압력과 내적 통제를 복잡하게 하는 책임의 분여 추세에 있다고 볼 수 있다(Halligan, 2007:454-456). 내외적 모순은 새로운 해결책을 모색하게 된다.

## 2) Australia 사례

### (1) 경쟁 입찰 과 구매자와 공급자간 직접조정제도

지난 10년간 공공부문 민영화 와 외부 계약제에 의한 서비스 공급에 외거 경쟁과 계약주의 원리의 실현으로, 경쟁 입찰계약은 책임향상의 견인차로서, 특히 계약은 명세서와 서비스 기준과 소비자 조사를 요건으로 책임을 향상할 수 있다고 하였다(Boxall,1998:121). 또한 정부와 계약자의 분리 실현으로, 과거 연방고용청(Commonwealth Job Service)의 경우 서비스 제공에 있어서 독점권의 행사, 계층적 책임제였지만, Australian Job Network로 교체된 후 300개 이상 의 제공자가 경쟁 입찰 계약으로 서비스 공급 계약을 체결하고 구매자-공급자 조정 제(purchaser-provider arrangement)를 실시 운영하였다. 이에 따라 공무원의 전통적 책임의 감소와, 여러 관계자가 공공목적을 위하여 공급자가 스스로 목표를 추구하고 책임을 인식 측정하는 수단을 발견하였다.

### (2)행정공소 원 및 Ombudsman제도의 법제화

Australia의 경우 전통적 책임제도의 한계에 대한 대응으로 1980년대에 특정 사건의 정부 조치에 대한 구제와 조사를 다루는 신행정법의 제정이 있었다. 행정부의 결정은

11) 행정부의 우월화와 이에 따른 입법부의 약화에 이어 독립적 책임기관 인 회계감사원 역시 재정적 지원기관인 집행부와 입법기관의 제약 하에 놓이게 되어 책임확보가 어렵게 됨.

재심하고, 반복하는 행정공소 원(Administrative Appeals Tribunal)과 기관과 공무원의 조치에 관한 불평의 조사를 위한 Ombudsman 에 관한 사항이 동법에 포함되어, 책임 변화의 시도로 볼 수 있다.

### 3) Netherland의 사례

(1) 계층제의 절차중심, 형식주의-정부운영능력저하, 상 하간 위기감 팽배-우수인재 퇴출

Behn은 과거 고전적 책임을 공격적이라고 평가하고, 공무원의 국민에 대한 고전적 상향식 책임은 공격적이고, 제재 지향적이고, 개인의 비행에 대한 개별 책임으로서 제반 부정적 효과 즉 결과 보다는 절차에 대한 편견, 지나 친주의, 실험에 대한 유보 등 모든 부정적인 것을 막기 위하여 지나친 자기 부 하적 엄격한 법규, 형식 등으로, 정부의 운영능력저하와 더 나아가 아래로 부터 분노감과 위로부터의 압력으로 항상 위험에 처하는 위기감 때문에 가장 우수한 인재를 퇴출시키는 결과를 초래 하고 있다 (Anerachio and Jacobs, 1996; Jackall, 1988).

(2) 성과 책임-처벌과 보상의 균형, 적대관계에서 협력적 책임

위와 같은 문제 때문에 과거생각을 근본적으로 변화, 계층제 책임제의 재고와 모든 개인과 조직은 당연히 책임 수용하는 방향으로 정신적 정향의 필요성을 강조 하였다. "각자 개인은 그의 책임 환경 내에 있는 모든 사람에게 책임을 지는 세계이다"라는 말과 같이 성과 책임으로 확대, 처벌과 보상의 균형의 유지, 적대 관계에서 협력적 책임으로 변화함으로써(changing from adversarial to cooperative responsibility) 가능하게 된다. 대조적으로 과거책임은 우발적 사건, 계층적 인 토론장(hierarchical forum), 가시적인 책임자, 특수 상황 또는 특수요건 ,제재(sanction)가 책임과정의 내재적 요소 이었다. Behn이 Netherland를 360도 성과 책임으로 변화 시킨 것은 과거의 순응, 법규, 제재, 제도에 관 것도 아니고 각 개인이 다른 모든 자 에게 책임을 지는 "각자 개인은 서로 다른 사람에게 자기의 행위에 설명을 요구 할 수 있다"는 공공기관의 책임 환경변화를 설명한 것이다(Behn, 2001: 200).

(3) 공공분야 질 증가에 대한 인센티브 없음-투명성강조

지난 10여 년간 고전적 책임은 완전히 역전된 책임형태(completely reversed kind of accountability)인 투명성과 성과 측정에 관련된 관리책임이 등장하게 되었다. 책임진다는 것은 투명성과 같으며, 그것은 곧 정보 제공이다. 많은 학자들이 이론적 논거로서 투명성의 증가를 강조 하고 있는바, 1988년 Nobel 수상자 Stiglitz는 특히 사적분야에 있어 투명성의 장점을 예시하고<sup>12)</sup>, 사 부문과는 달리 공공분야는 만약 위임자가 서비스

12) Stiglitz는 사 분야의 투명성제고는 고객에 대한 기회비용을 감소하고, 상호 비교평가를 가능케 하고, 요행을 줄이고, 비용가치 를 얻을 가능성을 증가 시킨다고 투명성의 이점을 논함 (It can be argued that transparency in the private sector decreases opportunity cost for

질의 고저를 분별할 수 없는 것은 질의 증가에 대한 인센티브가 없는 것이 특징이라고 공공분야의 특수성을 설명하면서, 공공분야에서 책임성에 기초한 투명성의 필요성을 강조하였다(Akerlof, 1970). 반면 성과 책임은 조직 내 반경정적 형태와 조용한 협력을 조장하지만 공공책임과 관련된 정보의 수집, 종합, 발간에 따른 행정비용 증가, 사적 비밀의 위험, 책임과정 결과의 무의미, 회계의 편파, 책임자 제재불능 등의 문제점도 지적하였다(Vries, 2007:488-493).

위와 같은 전통적 단순 책임(simple accountability Model) 즉 장관 책임의 Westminster Model은 반세기 동안 운영의 복잡화 및 논란으로 기대에 못 미치고, 국가의 환경변화에 따른 성격 변화, NPM과 NPS 및 NPG거버넌스의 변화와 연계 등, 특히 민영화 추세의 매각 공사혼합 등으로 보다 복합책임모델(more complex accountability Model)로 변화가 일어나게 되었다. 우리나라는 통치적 차원의 책임에 있어서 정부의 구성과 존속이 의회에 의존하는 의원내각제의 일원적 책임제도와는 다른 국회와 대통령은 별도의 선거를 통하여 이원적으로 구성 미국식 대통령제에 가까운 절충식 형태이지만, 부서의 전통적 수직적 계층적 책임의 원리에 있어서는 양자 큰 차이가 없으므로 복합책임모델의 변화가 동일하게 적용될 수 있다고 본다.

## 2. 책임변화의 내용

최초의 가장 유명하고 역사가 오래된 장관 책임은 강력하면서 필수적 서비스에 대한 단순 책임모델로서 장관의 책임 범위 내의 모든 활동에 대하여 책임을 짐으로서, 장관이 정책개발과 집행을, 장관의 정책이 공공재원을 이용하여 능률적이며 효과적인 방법으로 추진되는 것을 공무원이 보장하는데 있었다(Hughes, 1994:34). 장관은 정책의 결과에 대하여 책임을 지고, 해당 공무원은 계층제의 상관에 책임을 지는 것으로 시작되는 책임체계는 장관을 통하여 궁극적으로 의회에, 의회의 선출의원들은 시민을 위하여 행동하기 때문이다. 운영의 복잡화와 당초기대의 미완으로 이전통적 책임모델은 정치와 관료의 상호 작용으로 붕괴되고 있다고 말한 바와 같이(Hughes, 1994: 244), 이론상으로는 우수하지만 실제 운영상 실패로서 이 시스템은 결과 달성<sup>13)</sup>에 대한 책임보다도 실수에 대한 책임을 목적으로 하는 제도의 현실이었다고 지적하고 있다.

전통적 책임에 대한 개선 노력을 보면, Corbett(1992)는 전통적 모델에 이어 3차원의 책임모델을 제시하였다. 즉 상향적 책임으로서 장관, 의회, 국민에 대한 책임, 내적 책임으로 개인 및 윤리적 규범 그리고 지역사회에 대한 외적 책임<sup>14)</sup>으로 구분하였다. 과

customers, enables benchmarking, lowers prizes and increases the likelihood of getting value for money).

13) Funnell과 Cooper(1998,46)는 Hughes에게 현실적으로 “공무원은 지나치게 세심하고, 비밀적이며, 결정을 보장된 그 이상으로 높은 곳으로 떠넘기고, 실제에 있어 장관책임은 관리상 비능률(managerial inefficiency)을 초래하고 있다”.

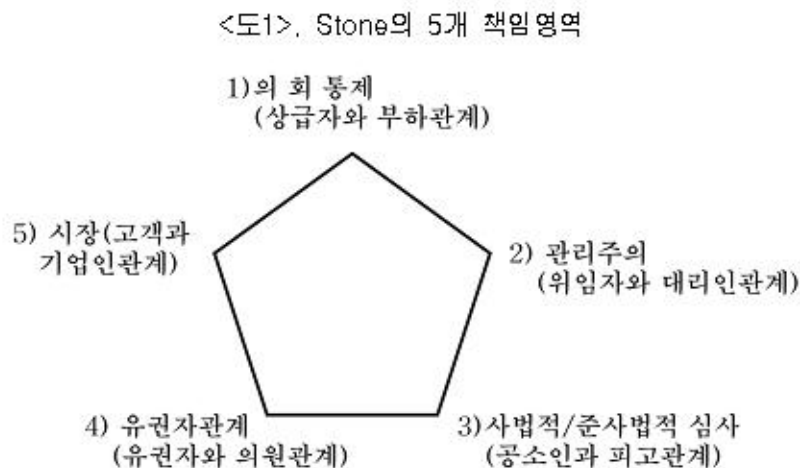
14) Scott(2000)는 공공서비스책임의 3개 영역으로 상향적 책임, 하향적 책임, 측면적 책임

거 정보자유법, Ombudsman제도, 행정공소 원 등과 같은 입법을 통한 책임변화 노력이 있었지만, 전통적 장관 책임의 실패를 부인하면서도 다만 책임과 권한이 장관 수중에 집중하는 것 보다는 민주주의 제도에 있어서 분산되기를 권장하여 왔다.

### 1) 복합 책임모델(complex accountability model)

자유민주주의 국가에 있어서 권력이 분산되는 것과 같이 책임도 분산되어야 하며, 복수의 행위자와 기관 간에 분산되고 있다. 이러한 복합성에 대한 모델설명은 다음과 같다.

(1) Stone(1995)은 권력 분산의 관점에서 초기의 책임체계를 개발 하였다. <도1>에서 보는 바와 같이 각기 다른 형태의 관계를 의미하는 5개영역의 측면에서 행정책임을 설명하고 있다.



민주주의 국가에 있어서 책임의 다양성과 이들 각 책임 간에는 상호 견전한 공존을 발견할 수 있고, 특히 민영화와 관련하여 책임향상 여부는 다음의 5개 영역책임의 전체를 고려해야 한다. 책임별 주요 내용을 보면 아래와 같다.

① 의회 통제 책임: 전통적 장관책임으로서 장관의 특별 정책이나 입법과 지지, 조치의 측면에 있어서 의회위원의 관심에 대한 행정관과 기관의 대응성을 의미하고, 문제가 발생하면 즉각적인 책임이 장관에게 내려진다.

② 관리자주의 책임(managerialist): 주로 전략적 사항으로, 기관의 자체 평가 강조와 주기적 외부 평가 및 기관대응성의 합리화의 3가지를 특징으로 하고, 기관 회계검사 및 목표 검사와 성과 측정 요건에 부 합 해야 한다.

(side-way accountability)로 구분 하였다.



③ 사법적 또는 준사법적 심사 책임: 의사 결정을 위한 엄격한 형식적 기준의 적용으로 절차지향을 특징으로, 의사 결정에 이익 충돌방지를 위한 행정적 또는 제정법적 법규와 책임정도를 측정하기 위한 법률과정의 적용을 위한 통로, 연방 주행정공소원을 통하여 법원에서의 행정결정의 재심이 예가 된다.

④ 유권자 관계 책임( constituency relations): 개인들의 관심을 제도화 하기 위한 측면에서의 책임으로, 특수 행정청이 자문기구와 규제기관에 의한 유권자 연례회의와 청문회 개최, 개인의 불평처리, 성과 검증을 위한 소비자 위원회 및 Ombudsman 존재 등이다.

⑤ 시장책임(market): 소비자 주권단체에 대한 서비스 공급자의 대응성, 이는 소비자가 구매로부터 떠나는 능력으로서 공급자의 선택과 서비스의 질 과량의 선택을 요구하고 있다.

Stone의 책임 모델은 광의의 책임으로, 이 모든 책임의 핵심은 정부와 시민간의 관계, 즉시민은 국민주권으로부터 나오는 민주적 권한을 정부에 위임하고 그대가로 적정한 책임 제도를 얻는데 있다. 일반 국민은 시민으로서, 사용자로서, 고객으로서, 참여자로서, 또는 정송 인으로서 정부에 대하여 어떤 관계에 있든지, 하나의 강력한 책임구조의 존재를 기대하고 있다.

또한 Australia의 사례로서 Coghill의 특히 민영화 된 기관의 예로서, 의회- 계층책임 하의 장관 책임대신 현실적으로 의미 있는 언론매체를 포함한 "복합적 책임 망상"으로 구성되는 많은 책임역군(accountability agents)을 통하여 운영되는 복합 책임 망상조직(Complex accountability Network)이 있다(Coghill, 1999). 공식적 제재의 Hard적 구조와 영향력을 행사의 Soft적 구조로 나누고, 국가 집행부의 책임에 영향력을 행사하는 기관으로서 의회, 의회선임위원회, 야당, 정당 의회 및 조직 특수부, 회계감사원, Ombudsman, 연방정부, 언론매체, 왕립 위원회, 유권자등 으로 구성되어 있다. 이 체계에 있어서 중요한 것은 민영화 부분의 경우 시장부문의 행위자가 책임망의 일부를 구성하고 있음을 강조하고 책임은 개인과 기관 간의 관계의 하나의 복잡한 망상조직이 된다. 이 망조직에 참여자는 정보와 방법을 교환 하게 되는데, 수상으로서, 야당지도자로서, 언론매체의 편집정책결정자로서와 같은 각 개인의 가치관, 윤리규범, 능력, 기술에 의하여 개인의 행위가 조정되고 있는 것이다. 망상체계의 개념을 이용한 서비스 공급에 관한 책임조정방법은 완전 민영화된 전력공급방법에서 대표적 예를 볼 수 있다.(Hodge and Coghill, 2007: 680).

MB정부는 대선공약으로 공기업민영화에 적극적 이었으나 여론과 야당의 반대에 막혀 건강보험, 가스, 수도, 전기등 공공성이 강한 4개 분야를 제외하고 민영화를 추진해가고 했다. 최근 산업은행 민영화가 확정 되었고, 여타 민영화에 대한 방법과 관련 심층 연구가 진행 중에 있으나 우리나라 최대 공기업인 한전과 국가 기관형태인 수도가 민영화 될 경우 앞으로의 정책적 시사점이 크다.

마지막으로 Freeman의 "집합책임"(aggregate accountability)으로서 "전통적, 형식

적 법률절차와 기관 감독은 적절한 책임의 외양을 제공하지만, 공사부문의 혼합배열의 역할을 과소평가 하고 있다"고 지적하고, 이복합책임 모델에 거버넌스 방법을 개입시켜, 효과적 책임 방법으로서 "내적 절차적 규율, 시장압력에 대한 대응성, 합의 또는 협상, 비공식적인 순응 규범 및 제3당사자 감시"를 포함한 "비공식적, 비전통적, 비정부적 메카니-즘의 편입을 주장 하고 있다.(Freeman,2000a: 38).

이와 같은 신자유주의적 모델은 국가와 수단에 대하여는 최소한 의지 하나 영국의 배경을 중심으로 Scott의 모델(Scott, 2006)은 국가의 지속적 강력한 역할을 강조하고, 규제력의 행사는 적어도 국가의 전속적 대권인 두 가지 자원에 대한 규제력의 행사 즉 정통성의 근거인 법적 권한과, 다른 하나는 정보, 자금과 조직, 관리와 행정에 관한 역량 이다. 특히 규제자가 행사하는 공식적 권한과 실제 즐겨 쓰는 관행과의 이원적 관계에 주의를 기울이고, 충고, 교육, 논의 와 같은 순응 추구를 위한 비공식적인 방법의 선호로, 일종의 규제력 집행의 피라미드화의 기초를 주고 있다.

위와 같은 고찰을 통하여 얻은 결론 또는 정책적 시사점은 첫째 장관 책임의 전통적 원리는 이미 비현실적으로 반영이 어렵고, 둘째 책임의 현실 세계는 복수의 영역과 관련되어 보다 복잡성을 띠고 있다는 것이다. 이러한 복잡성은 Stone(1995) 5개 책임영역이론과 Coghill(2000)의 복합책임망상조직, Freeman(2000a)의 집합책임이론, Scott(2006)의 복합책임체제 이론들은 책임 실제 운영의 이해에 도움이 되고, 이러한 복잡성은 다원적 민주주의로부터 오는 복수의 기대욕구(multiple expectation)반영으로 볼 수 있다.

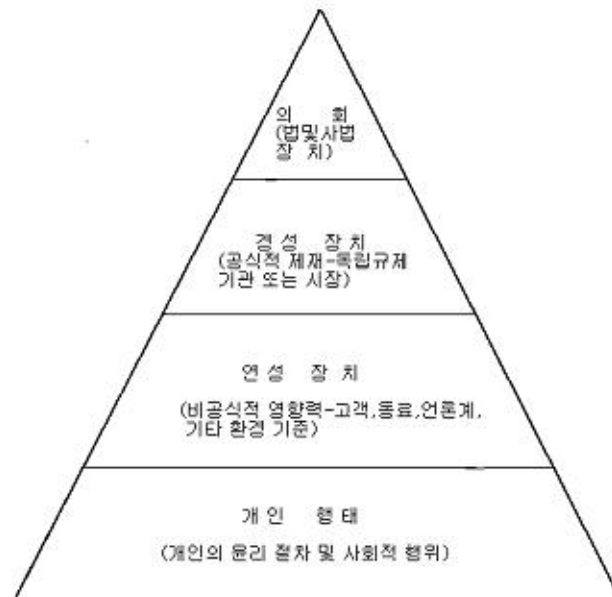
또 다른 정책적 시사점은 최근 전 세계적으로 민영화 가 도입된 후로 개혁의 논의는 정부기능의 분 활 또는 용역 화에 의한 민영화 가 행정 책임을 향상할 수 있다 고 주장 하는 것이다<sup>15)</sup>. 서비스 공급자에 대한 시민의 기대 즉 질에 대한 바람, 제공의 가격 상 효율성 등이 증가하고 있다는 것을 알 수 있고, 이와 같은 높은 기대감으로 민영화 의 효과성과 책임관계의 조정에 대한 평가를 어렵게 하고 있다. 따라서 구체적 실증적 연구로서 정치적 책임은 감소하고 관리적 책임은 증가한다는 가설이 민영화 국가가 어떻게 운영되고 있느냐에 대한 몇 개의 사례연구<sup>16)</sup>에서 나타나고 있다.

15) 매각을 통하여 행정책임을 향상 할 수 있다고 예로서 민영화된 회사의 성과와 행태를 보다 투명하게 하고, 과거 공기업이 정부장관에 잠재되어 성과에 대한 책임을 확립할 수 없었으나, 민영화후로 기업은 분명한 책임체계로 창조 되었다. Bishop,Kay and Mayer(1994). 기업의 엄격하고 규율된 발생주의 회계(accrual accounting)방식은 과거 느리고, 불가침 영역의 관료제의 현금회계(cash-based accounting)에 비하여 실제적으로 적어도 관리 주의적 의미에서 책임향상을 가져옴. 책임의 중심영역은 공개성과 정보의 공개에 관한 영향 으로서, 투명성은 입찰평가의 간단 명 요를 통하여, 분명한 경쟁절차, 구매가격과 구매자의 공포, 명확한 제도 상 책임, 적절한 검토 및 계획의 감독이다. 반면에 New Zealand 경우 Ombudsman 심사, 정보자유화 법에 의한 보호, 회계 감사원, 장관책임 등 공공분야 광범한 책임제도가 박탈당하고 공공책임의 중요 영역이 일반법원이 개입하게 되는 책임의 공백상태로 교체 되었고("an accountability vacuum which the court may be drawn into"), 또는 의회 절차를 무시한 밀실결정의 사례는 민영화가 주권국가로 부터 국제 시장으로 권력을 이양하였다고 단점 및 비난도 있음(Kesley, 1993).Governance : An International Journal of Policy, Administration, and Institutions, Vol.20, No.4,October 2007, pp682-683.

어느 경우이든지 일반적으로 정부에 대한 시민의 민주적 개입을 위한 메카니즘은 이론적으로 존치하면서 반면에 시민협약에 앞서 서비스 전달과 같은 보다 관리적 문화(more managerial culture)의 존재가 분명하고, 전체적 공통적 시사점은 정치적 책임과 사법적/준사법적 책임은 지속적으로 감소되고 반면 이와 병행하여 특히 계약법을 통한 시장 중심과 관리적 책임은 동시에 증가되고 있다는 것이 사실이다.

3).따라서 민영화된 국가의 적실성을 반영하고 사례의 특징과 지금까지의 다양한 복합적 책임형태의 조화와 통합의 측면에서 고려될 수 있는 피라미드형 책임(accountability as a pyramid)을 생각하여 볼 수 있다<sup>17)</sup>.

<도2> 책임의 피라미드



16) Australia, Victoria주는 1992-1999에 걸쳐 전력공사 전 시스템을 민간부문에 매각하고, 1997년 Victoria도시 철도업무는 철도노조의 끈질긴 파업으로 kennett 정부에 의하여 극적으로 민영화되고 기존의 공사에서 프랜차이즈화 운영 매각 결정으로 성과에 대한 책임향상과 정부의 비용저하를 공약으로 시작 되었다. 또한 2001년 도로 도시기반시설에 대한 공사혼합형태의 기반시설의 계약제공으로 보다 강화된 검증제도 와 책임으로 Victoria 시민들에게 더 향상된 능률과 서비스를 시민들에게 약속하였다. 3개 사업에 대한 사례조사 결과 시민에 대한 서비스전달의 관점에서 본 민영화 전후의 책임기구를 보면, 민영화 전의 계 선적 책임구도(linear accountability mechanism)는 서비스 민영화 후에는 보다 분산 된 것이 분명하다. 전력공급의 경우 Ombudsman과 독립규제 기관이 특징이고, 도시철도의 경우 사용자는 프랜차이즈계약의 명세서에 의존하고, 더구나 주요도로기반시설공급의 경우 역시 사용자는 정부혁신에 의한 복잡한 계약합의에 의존하고 있는 것으로 나타났다. Governance, Ibid, pp685-692.

17) Ayres와 Braithwaite는 규제적 집행(regulatory enforcement)에 관한 논의에서 규제적 피라미드 의 최정상에 면허의 철회와 같은 궁극적 법적조치를 두고, 그 밑에 면허 정지와 형사상 및 민사상 벌을, 최 저변에 개인 간의 상호행위에 관한 경고문과 설득으로 피라미드형을 설명함. Ayres, Ian, and John Braithwaite, 1992, Responsive Regulation, New York:Oxford University Press.

<도>에서 볼 수 있는 바와 같이 최정상에 공식적인 법적 책임요건을 특징으로 책임의 피라미드를 상정 할 수 있다. 그 밑에, 규제적 피라미드와 병행하여, 실제에 있어 공공책임을 보장할 수 있는 "hard"적 및 "soft"장치와 저변의 개인적 사례의 많은 장치들이 체계화 되어있다.

이개념 모델에서, 국가는 책임을 집행 할 수 있는 입법에 관한 궁극적 권한을 보유하고, 시민의 요구를 충족할 수 있는 다른 장치의 보유는 물론, 여기서의 사법행정은 공급자를 구속하는 법률 또는 국가와 계약관계 내에 있는 다른 규정의 법적체계를 말한다. 전통적 책임모델과는 약간 다른 최저변의 실제로 재화와 용역을 공급 하는 자들이 실천하는 윤리와 절차, 그들의 개별적 개인적 책임은 물론 법인의 내부 책임문화(corporate accountability culture)는 책임에 영향을 미치는 중요한 요소가 된다.

위의 양극단의 중간에 시장 원리에 영향을 받고, 국가 기능의 민영화의 특징을 설명하는 두 개의 넓은 책임 층이 있다. 마치 Freeman의 집합적 책임과 밀접히 연관되어 있다. 위쪽의 금융시장 및 독립규제기관은 가혹한 책임제재를 과할 수 있다. 그 아래의 사회적 세력들은 비공식적 책임 장치를 통한 민영화 행위자들을 위한 규범적 환경을 조성하는 반면에 소비자나 매체의 보도는 평판비용을 부과 하게 된다. 위의 각 수준에는 준수와 적응을 측정하기 위한 수단들이 필요하다(Scott, 2006: 10). 전체적으로 이와 같은 4계층책임 피라미드형은 국가기능의 민영화에서 고려 될 수 있는 책임형태의 개념적 설명을 위한 대표적 형태임을 시사 하여 주고 있다<sup>18)</sup>.

## V. 결 론

좋은 거버넌스의 초석을 이루고 있는 행정책임은 최근의 민주적 거버넌스의 강조와 행정책임의 실현과 더불어 능률과 경쟁성 중심의 성과 강조의 시장 지향적 정부에서 경시되기 쉬운 시민의 정치 및 사회적 권리능력의 배양과 권력을 위임 받은 공무원에 대한 통제를 행사하는 피치자의 능력 및 자격강화 측면에서 강조 되고 있다. 오늘날 집행부의 우월성에 비하여 정당과 의회가 상대적으로 약화됨에 따라 조사와 책임은 대규모 항구적 관료제에 대하여 통제권을 행사하는 중요한 수단으로서 의의가 있고, 특히 잘 발전된 시민사회가 결여된 개도국에 있어서 성과 관리에 대한 지식 부족으로 책임향상에 대한 노력을 약화 시키고 있다. 책임구도는 정부활동의 효과성과 능률성을 통하여 환류를 제공하고 사회를 통치하고 방향을 잡는데 중심적 역할을 하여 정치적 처벌보다는 정부의 실패 및 성공에 대한 학습기회를 제공하고 연속되는 정책결정에 유

18) 이 모델은 전통적 모델로부터 하나의 중요한 발전의 계기로, 전통적 모델에서 볼 수 있는 의회 대다수결의 지지로부터 오는 정당성을 이용하여 정치적 권한을 행사할 수 있는 정치 집행부의 간섭을 피하고 대신으로 유권자의 지지(electoral support)에 의지하는 것으로 이 모델의 의의가 있다.

용한 정보를 주고 있다고 볼 수 있다. 전통적 계층적 책임의 결점이 조직과 사업의 성과 보다는 정치적 곤욕을 강조함으로 사업의 성과의 진실한 토론이나 개관적 분석보다 정치적 개입의 기능에 한정되고, 더구나 개발도상국에 있어서는 책임 실패는 부패로 이어지고 있으므로 통치역량 향상 수단으로서 나아가 정부의 공공신포 회복 수단으로서 의의가 크다.

20세기 말경 경제 사회 환경문제의 다양하고 어려운 문제에 직면하여 문제 해결을 위한 새로운 접근법으로 등장한 국가 및 지방 거버넌스의 조정의 변화 맥락에 따라 또한 시장 지향적 이 데 오르기에 근거한 국가 성격변화에 따른 신 공공관리 (NPM)의 혁신은 기업 관리의 원리를 적용케 하고 또한 정부, 사 부문(시장), 시민사회간의 재조정 선상은 물론 경제를 애매케 하는 변혁을 초래하였고, 이로 인한 더 많은 국가 기능의 외부 계약화, 민영화, 국가와 비국가행위자 간 기관간의 혼합화, 협력적 정부의 형태를 띠게 하고, 이러한 혁신적이고 재조정된 거버넌스 형태는 종래의 전통적 수직적, 명령적 계층적 정부형태의 변화 교체를 초래 하고 국가의 정통성은 물론 전통적 단순 장관 책임 모델을 책임 영역의 다양화, 애매화, 복합화하는 새로운 복합적 책임형태로 그 중심을 전환케 하였다. 이는 책임채널에 가중한 부담과 긴장을, 정치와 정책의 중심에 있는 책임이 최근의 변화로 많은 곤란을 조성하고, 실제운용에 있어서는 복합적 성격을 띠게 되어 본래의 약속에 충실치 못하여, 결과 달성보다는 실수에 대한 정치적 책임에 치중 하여 반세기 이상 논의 대상이 되었기 때문이다.

마지막의 4단계책임 피라미드형도 현대국가에서 볼 수 있는 확장된 책임형태인 자동적 가외성(inbuilt redundancies)은 물론 여러 행위자간의 완전한 상호의존성과 복잡성의 반영, 책임의 사회 전체적 성격과 한국가의 시민의 권한이 종국적으로 우세하는 정치과정의 편입상 문제점도 있다. 1999년 총선에서 Australia Kennett 정부의 패배의 원인을 제공한 이 책임문제는 특히 국가회계검사원과 같은 더 강력한 독립책임기관을 통한 더 강화된 공공책임의 필요성을 시민들은 명백히 지지하고 능률성과 효과성 등 관리 주의적 가치관(Managerialist value)이 공공책임을 능가 할 수는 없다는 교훈을 주고 있다.

결론적으로 첫째 민영화 국가에 있어서 책임은 관리적 또는 시장적 책임이 우세하고 정치적 책임은 낮은 것이 특징이며, 둘째 소비자 또는 다른 유권자집단의 책임 정도는 사례에 따라 다르지만 존재를 무시할 수 없다. 또한 민영화 자체는 정치적패배의 원인이 될 수 없지만 책임문제에 있어서 관리주의 가치관이 공공책임을 우선시 될 수 없다는 것이다.

특히 개발도상국에 있어서 최근의 국가재창조의 혁신이 대부분 외재적으로 이루어지고 국내 기득 이익 지방유력 기업과(국유재산의 매각 및 외 주) 압력과 영향력 때문에 민주적 책임이 공공역무 개혁 제단위의 제물이 될 수 없다는 확실한 보장이 있어야 한다는 것이다(Kernaghan, 2000:16). 공공책임은 능률성이나 돈의 가치기준보다 앞서야 하며, 책임의 민주적 수단이 관리적 자율성이나 신축성을 위한 희생제물이 되어서는 않



되 며, 공공책임의 궁극적 판단은 일반 국민에게 귀속되어야 한다는 것이다.

그러므로 특히 현 정부에서는 공기업을 비롯하여 공공부문의 민영화를 강력히 추진할 계획으로 알고 있는바, 미래의 민영화의 추진에 있어서 민영화가 복합성을 초래하고 나아가 관리 주의적 가치관과 공공책임에 대한 강한 관심간의 잠재적 갈등관계를 잘 고려 책임설계의 신증이 요구 된다 할 것이다.

### <참고문헌>

- 김규정, (1998), 『행정학 원론』, 서울: 법 문 사.
- 이극찬, (1999), 『정치학』, 서울: 법 문 사.
- 김동원, (2002), 민-관 파트너십과 행정의 책임성, 『한국 행정논집』 14(2)
- Akerlof, G. (1970), "The Market for Lemons: Quality Uncertainty and the Market Mechanism," *Quarterly Journal of Economics* 84(3): 488-500.
- Andrews, Matthew and Anwar Shah, (2005), "Citizen-Centered Governance: A New Approach to Public Sector Reform," In *Public Expenditure Analysis*, ed, Anwar Shah, 153-13, Washington, DC: World Bank.
- Anerachio, F. and J. B. Jacobs, (1996), *The Pursuit of Absolute Integrity: How Corruption Control Makes Government Ineffective*. Chicago: Chicago University Press.
- Anttiroiko, Ari-Veikko, (2004), "Introduction to Democratic E-Governance," In *E-Transformation in Governance: New Directions in Government and Politics*, ed, Matti Malkia, Ari-Veikko Anttiroiko, and Reijo Savolainen, Hershey, PA: Idea Group Publishing.
- Attwood, M., Pedler, M., Pritchard, S., and Wilkinson, D. (2003), *Leading Change: A Guide to Whole Systems Working*. Bristol, UK: Police Press.
- Behn, R.D. (2001), *Rethinking Democratic Accountability*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Boxall P. (1998), "How the Reforms Fit Together: An Australian Perspective," *Canberra Bulletin of Public Administration* 88(May):117-21.
- Chapman, R. A. (1993), "Governance, Scrutiny and Accountability, Ethics in the Public Sector," *Politeia* 12(2): 28-42.

- Coghill, Kenneth (1999). "Complex Governance: Ministers, Responsibility and Accountability," Ph.D. dissertation, Monash University, Melbourne.
- \_\_\_\_\_. (2000). "Best Practice in Accountability," Paper presented at the Privatization and Good Governance Conference, Parliament House, Melbourne, September 8, 2000.
- Corbett, David (1992). *Australian Public Management*, St. Leonard NSW: Allen.
- Denhardt, R.B. and J.V. Denhardt. (2000). "The New Public Service: Serving Rather Than Steering," *Public Administration Review* 60(6): 549-559.
- Freeman, Jodi. (2000a). "The Private Role in Public Governance," *New York University Law Review* 75: 1-92.
- Funnel, Warwick, and Kathie Cooper. (1998). *Public Sector Accounting and Accountability in Australia* Sydney: UNSW Press.
- Geddes, M. (1997). *Partnerships against Poverty and Exclusion* Bristol: Policy Press.
- Halligan, John. (2007). "Accountability In Australia: Control, Paradox, And Complexity," In *Public Administration Quarterly*, Vol.31, No.4.
- Haylar, Mark.(2000). "The Importance and Attributes of Effective Accountability Relationships," *Asian Review of Public Administration* 12(2): 60-80.
- Hood, C. (1994). *Explaining Economic Policy Reversals*. Oxford University Press.
- Hodge, Graeme A and Ken,Coghill. (2007). "Accountability in the Privatized State," In *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, vol.20, No.4.
- Hughes, Owen. (1994). *Public Management and Administration: An Introduction*. New York: ST. Martins Press.
- Keohane, Robert. (2002). "Global Governance and Democratic Accountability," Working Paper, Department of Political Science, Duke University, Durham, DC.
- Kernaghan, k. (2000). *Rediscovering Public Service: Recognizing the Value of an Essential Institution*. Toronto, Canada: Institute of Public Administration of Canada.
- Liddle, Joyce.(2007). "Challenges to Democratic Legitimacy, Scrutiny, Accountability in the UK National and Local State,"In *Public Administration Quarterly*, Vol. 31, No.4, 2007.
- Lodhia, Sumit K, and Roger L. Burritt (2004). "Public Sector Accountability Failure in an Emerging Economy: The Case of the National Bank of Fiji,"*International Journal of Public Sector Management*17(4): 345-359.

- McGarvey, N. (2001), "Accountability in Public Administration: A Multi-Perspective Framework for Analysis," *Public Policy and Administration* 16(2):17-28.
- Meyers, Marcia and Susan, Vorsanger,(2006), "Street-Level Bureaucracy," In *Handbook of Public Policy* ,ed. B. Guy Peters and Jon Pierre, London: Sage.
- Mulgan, R. (2003), *Holding Power to Account: Accountability in Modern Democracies*. Basingstoke: Palgr
- Osborne, D. and T. Gaebler, (1992), *Reinventing Government*. Boston, M A: Addison-Wesley
- Salet, W. A, Thornley, and Kreukels, A. (ed), (2003), *Metropolitan Governance and Special Planning: Comparative Case Studies of European City Regions*. London: Spon Press.
- Saarenpaa, Athi (2002), "e-Government: Good Governance? an Impossible Equation?"Paper presented at the Public Policy Forum"Integrating Government with New Technology :How Is technology Changing the Public Sector?" Commonwealth Centre for Electronic governance, Ottawa, February 25.
- Scott, Colin. (2000), "Accountability in the Regulatory State,"*Journal of law and Society* 27(1): 38-60.
- \_\_\_\_\_. (2006), "Privatization and Regulatory Regimes," In *The Oxford Handbook of Public Policy*, ed. Michael Moran, Martin Rein, and Robert Goodin, New York: Oxford University Press.
- Spann, R.N. (1981), "Fashions and Fantasies in Public Administration," *Australian Journal of Public Administration* 40(1):12-25.
- Stone, Bruce. (1995), "Administrative Accountability in the Westminster Democracies: Toward a New Conceptual Framework," *Governance* 8: 505-526.
- Taket, A. and L. White (2000), *Partnership and Participation: Decision-making in the Multi-agency Setting*. Chichester, UK: John Wiley and Sons.
- Therkildsen, Ole. (2001), *Efficiency, Accountability and Implementation Public Sector Reform in East and Southern Africa*. Paper No.3, United Nations Research Institute for Social Development, Geneva.
- Vendung, Evert (2006), "Evaluation Research," In *Handbook of Public Policy* ,ed. B. Guy Peters and Jon Pierre, London: Sage.
- Vries, Michiel D. (2007), "Accountability in the Netherlands: Exemplary In Its Complexity," In *Public Administration Quarterly*, Vol31, No.4.