

기획논문

## 영국공무원의 정치화

최영출

이 논문은 우리나라가 최근 공무원제도개혁을 하는 데 많은 참고를 하고 있는 영국 공무원들의 정치화 형태 및 정도가 어떠한지, 이러한 정치화가 실제 정치·행정과정에서 어떤 현상을 야기하고 있는가를 기술적으로 분석하고 있다. 이를 위해 공무원의 구성, 구조, 권력, 행태의 네 가지 변수를 설정하고 이 변수들을 중심으로 영국 공무원의 정치화를 분석하였다. 그 결과 '신공공관리주의'가 영국의 공직사회에 침투되고 확산되면서 무엇보다도 고급공무원의 임명과정에 전문성보다도 정치적 요인이 크게 작용되고 있다는 점이다. 아울러 이러한 과정을 통해서 정치적으로 임명된 공무원들이 행정개혁을 주도하면서 기존의 직업공무원들의 역할을 대신 수행하는 경향이 발견되며 이 때문에 기존의 고위 직업공무원들이 조기 퇴직을 하는 등 직업공무원제 성격이 다소 변화되는 모습을 보여주고 있다.

### 1. 서론

한 나라의 정치와 행정의 관계분석을 위해서는 공무원의 '정치화'(politicization of civil servants) 정도를 비교해 보는 것이 중요하며 이를 위해서는 공무원 정치화의 비교분석을 위한 이론적 틀을 구성하는 것이 필요하다(Hojnacki, 1996). 공무원의 정치화 문제는 중요한 이슈이다. 왜냐하면, 이 문제는 대부분 오늘날의 사회, 특히 자신들의 정부가 민주적인 원칙에 바탕을 두고 있다고 주장하는 사회에서 직면하고 있는 딜레마를 반영해 주고 있기 때문이다. 이 딜레마라고 하는 것은 바로 공무원들이 '정치적 반응성'(political responsiveness)을 가져야 하는 것과 '전문적 책임성'(professional responsiveness)을 가져야 하는 것 사이에서 갈등관계에 직면하는 것을 말한다(Almond and Powell, 1966:152~158). 이러한 갈등관계는 직업공무원과 선거에 의해 선출되는 정치인들과의 갈등에서부터 정치적으로 임명되는 공무원들이 기

최영출은

영국 뉴캐슬대학교  
에서 정책학 박사  
학위를 받고  
현재 충북대학교  
행정학과 교수로  
재직중이다.

ycchoi@trut.chungbuk.ac.kr

존의 직업공무원들의 자리를 대신 차지하는 현상, 정권교체 시 직업 공무원들이 능력과 관계없이 정치적 이념문제로 조기 퇴직하는 문제, 직업공무원들의 신분불안정 및 역할 갈등 문제에 이르기까지 정치나 행정현장에서 많은 왜곡 현상을 낳게 된다.

실제에 있어서 대부분의 국가들의 지배적인 견해는 공무원들은 정치적으로 중립적이어야 한다는 것이다(Gordon, 1982:50~51). 그러나 공무원체제는 정부의 한 하위체제이며 정부는 그 자체가 정치적 성격을 지닌다. 더 나아가서 어떠한 사회도 특정한 정치과정 — 그 과정에서 공무원을 포함한 모든 정부 구성요소들은 적어도 간접적으로라도 피지배자인 국민에게 책임을 진다 — 을 갖지 않고서는 민주적인 원칙들을 이행할 수가 없다. 결국 공무원들은 고도로 정치적인 환경 속에서 기능하게 된다. 정치적으로 기능하도록 공무원에게 주어지는 압력은 크게 나누어 세 가지 원천으로부터 오게 된다. 첫째는 내부적 (*internal*)인 것이다. 행정기관들은 존속하기를 원하며 이 기관들을 통제하는 공무원들은 존속의 성공을 원한다. 행정기관의 존속을 위해서 공무원들은 정치적 기술 (*political skill*)을 필요로 한다. 둘째는 선거에 의해 당선된 공무원 및 정치적으로 임명된 공무원들은 그들 자신의 정치적 의제를 가지고 있으며 공무원들로 하여금 그들을 도와서 이러한 의제를 성취하도록 요구한다. 셋째는 외부 이해관계자들 또한 정치적 의제를 가지고 있으며 그들은 공무원들을 그들의 당연한 동맹자 (*natural allies*)로 여기기도 한다. 따라서 오늘날의 어떤 사회에서든지 공무원이 정치적으로 되는 것 (*being political*)을 배제하고서 훌륭한 고급공무원이 된다는 것은 불가능하다(Hojnacki, 1996:142).

이러한 상황을 염두에 둘 때 발생하는 문제는 “전문적인 공무원이 어떻게 민주주의와 양립할 수 있는가?”(Mosher, 1968: 3) 하는 것과 더불어 “정치가 어떻게 공무원의 책임성과 양립할 수 있는가?”(Hojnacki, 1996:137) 하는 문제이다. 즉 공무원의 정치화 문제는 정치인들이 수행하도록 되어 있는 정치적 반응성과 공무원 본래의 기능으로 인식되는 전문적 책임성 사이에서 공무원들이 겪게 되는 딜레마

라고 할 수 있다.

이와 같은 공무원의 정치적 반응성과 전문적 책임성 사이의 딜레마를 다룰 수 있는 이론적 틀을 구성하고 또 국가간 비교를 위해서는 다음과 같은 문제들이 중요하다(Hojnacki, 1996).

첫째, 정치적 활동과 비정치적 활동을 구분하는 것이 가능하다는 전제하에서 어떤 종류의 활동들이 공무원의 정치화를 구성하고 있는가? 둘째, 공무원의 측면에서 볼 때 어떤 활동들이 적절한 행태(*appropriate behaviour*)에 해당되며 또 부적절한 행태(*inappropriate behaviour*)에 해당되는가? 셋째, 공무원 및 이들과 교호관계를 맺는 사람들 모두가 정치와 관계된 활동을 해 나가는 데 있어서 적절한 방법을 유도하기 위해 그 나라 공무원체제는 무엇을 하고 있고 또 무엇을 해야 하는가?

한편 에버바하와 로크만(Aberbach & Rockman, 1987; 1988)은 후술하는 바와 같이 공무원의 정치화가 공무원이 정치적 중립성을 지키지 않고 정책결정에 관여하는 점을 강조한다. 한편 호네키(Hojnacki) 그리고 에버바하와 로크만, 로크만의 공무원 정치화에 대한 견해는 다소의 초점이 다르다 하더라도 결국은 공무원의 정치화에 대한 우려를 표명하고 국가별로 어디까지 공무원의 정치화가 진행되고 있는지, 또 어느 정도까지 인정할 것인지 또 이런 현상에 대해서 어떻게 대안을 마련할 것인지 등을 다루고 있다고 할 수 있다.

이러한 문제를 제기하는 것은 필요하다. 왜냐하면 비록 많은 연구자들, 가령 알몬드와 포웰(Almond & Powell, 1966), 카우프만(Kaufman, 1969), 에버바하와 로크만(1987; 1988)과 같은 학자들에 의해 행정의 정치적 차원에 관한 연구들이 있었다고 하더라도 공무원의 정치화를 하나의 주된 독립된 연구대상으로 구분짓기 위한 노력들은 거의 없었다(Hojnacki, 1966:138). 여기에는 두 개의 예외가 있는데 하나는 에버바하, 푸트남, 그리고 로크만(Aberbach, Putnam & Rockman, 1981)의 *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*이며, 다른 하나는 도건(Dogan, 1975)의 *The Mandarins of Western Europe : The Political*

*Role of Top Civil Servants*라는 연구이다. 그러나 이 두 개의 연구는 다소 시대에 뒤떨어진 감이 없지 않다. 간단히 말하자면, 공무원의 정치화 분야에서 이론 발전을 도와줄 지침서가 될 만한 연구가 거의 없었다고 할 수 있다.

이하에서는 공무원의 정치화 분석을 위한 분석틀을 설정하고 이를 영국의 경우에 적용시켜 봄으로써 영국 공무원의 정치화 양상, 정치화 수준 및 정치화와 관련한 특징적인 점을 도출하고자 한다. 이러한 공무원의 정치화 현상이 영국정치나 행정현장에서 어떤 현상을 낳고 있는지, 또 이러한 현상들이 영국의 공무원제도에 어떤 영향을 미치고 있는지 등에 대한 사례들도 함께 제시함으로써 공무원 제도운영에 관한 시사점을 발견하는 데 연구의 초점을 둔다.

## 2. 공무원 정치화 연구

### 1) 연구의 의의

공무원의 정치화에 대한 정확한 개념 정의는 어렵다(Hojnacki, 1996:139). 일반적으로 '정치화'는 정치적 목표를 달성하기 위해 정치적 수단을 이용하는 것을 포함하는 인간 행태의 한 형태이다(Hojnacki, 1996:139). 플라노(Plano)와 그의 동료들이 언급한 바와 같이, "정치화는 영향력의 행사, 권력투쟁, 그리고 사회 내에서 가치 분배를 놓고 개인과 집단 사이에서 하는 경쟁" 등과 동일시된다(Plano et al., 1973:291). 이는 전체적으로 볼 때 정치의 연장(an extension of politics)이라고 할 수 있다.

공무원들은 정치세계에서 활동한다. 공무원들이 활동하고 기능하는 환경은 고도로 정치화되어 있다. 에버바하와 로크만이 말하는 바와 같이, "핵심문제는 조직적인 정치가 일어나느냐 안 일어나느냐 하

는 문제가 아니라, 정치가 행해지는 무대의 크기 그리고 이와 관련되는 것으로서 그 정치활동에 관련된 공무원들의 숫자"이다(Aberbach & Rockman, 1987:486).

에버바하와 로크만(1987: 1988)은 공무원의 정치화(*politicization*)를 "공무원에 의해 수행되는 정치활동과 이를 통한 정치적 중립성 원칙의 위반, 그리고 다른 사람에 의해 공무원의 행태에 영향을 미치려는 시도들"로 본다. 필킹톤(Pilkington, 1999:49)은 공무원의 정치화란, "수상과 집권당의 정치이념과 동일한 생각(특히 급격한 변화에 대한)을 보여주는 후보들을 고위공무원으로 임명하는 것을 의미"한다고 본다. 이는 공무원의 정치화를 공무원의 임명과정과 관련시켜서 이해하는 것이라 할 수 있다. 한편 페이지와 라이트(Page & Wright, 1999:8)는 "선거로 뽑힌 정치인들이 고위행정직에 대한 임명을 하는데 있어서 정파적인 임명(*partisan appointment*)을 하는 것"으로 정의하고 정치인들이 공직을 구성하는 데서 차지하는 역할이 공무원 정치화의 주요 관건이라고 주장한다.

적절하고 합법적인 것으로 보이는 정치활동들, 가령 훌륭한 행정가가 되기 위해 필요한 정치기술의 행사 같은 활동들이 정치화라는 우산 속에 반드시 포함되는 것은 아니다(Piffner, 1992). 무엇이 정치화를 구성하고 있는가 하는 문제는 어떤 일단의 정치활동이 여기에 포함된다라고 하기보다는 어떤 것은 적절한 정치행태이고 어떤 것은 부적절한 행태라고 보는 관찰자들의 견해에 더욱 의존하고 있다고 하는 사람도 있다(Aberbach, Putnam & Rockman, 1981).

그러나 본 논문에서의 '정치화'라는 개념은 에버바하와 로크만의 정의, 로크만의 정의, 필킹톤의 정의를 원용하여 "공무원의 임명에 있어서 실적이 아닌 정치적 임용 및 이로 인하여 스스로든 타의에 의해서든 정책결정에의 관여를 통한 정치적 중립성 위반"으로 다소 포괄적인 개념으로 정의하고자 한다. 이렇게 정치화에 대해 개념적 정의를 내리는 경우 두 가지 차원이 발견되는데 하나는 공무원의 임명과정에 있어서 정치적 영향의 개입이고 다른 하나는 정책결정에의 관여

라는 특별한 범위의 활동들을 포괄하게 된다. 이렇게 볼 때 공무원의 정치화는 나라에 따라서 구체적으로 어떤 활동들은 적절한 것으로 고려될 수도 있고, 또 다른 활동들은 부적절한 활동으로 보여질 수도 있게 된다.

공무원의 정치화를 이러한 맥락에서 볼 때 두 가지 중요한 문제가 제기된다. 첫째는 각 나라의 공무원의 구성에 있어서 실적이 아닌 정치적 고려에 의해 임명될 수 있는 여지가 어느 정도 있는가 하는 점이다. 둘째는 공무원들의 정치활동에 관련되는 것으로, 이는 다시 두 가지 측면으로 나누어 생각할 수 있다.

첫번째 측면은 공무원들에 의해서 관여되는 정치활동들이 무엇인가 하는 점이다. 이는 또 다시 두 가지의 서로 구분되나 연결되어 있는 활동들로 나누어 질 수 있는데, 그 하나의 활동들은 공공정책의 내용에 영향을 미치기 위해서 공무원들이 하는 일들을 말한다. 여기에는 다음과 같은 것들, 즉 공직에 직접 출마한다거나 아니면 지지후보를 위해 선거운동을 해 주는 것, 또는 정책 결정과정 그 자체에 직접 관여함으로써(가령, 로비 등을 통해) 공공정책의 내용에 영향을 미치는 것을 말한다. 또 다른 활동들은 정책이 수립되고 집행이 될 준비가 된 이후 공무원들이 하는 것들, 가령 그들이 적법한 정책집행책임을 수행하기 위하여 교섭, 타협 등과 같은 정치적 수단을 이용하는 것을 말한다. 두번째 측면은 다른 사람들이 공무원들의 행태에 영향을 미치기 위하여 정치적인 방법으로 하는 것이 무엇인가 하는 점이다 (Plano et al., 1973:291~292). 공무원의 행태에 영향을 미치기 위한 사람들은 정부 내부에 있는 사람일 수도 있고 외부에 있는 사람일 수도 있다. 이러한 사람들은 공무원들로 하여금 그들의 특수한 정치적 의제를 실현시키도록 노력하는 사람들로서 선거에 의해 선출되든지 또는 정치적으로 임명되는 사람일 수 있다. 또 이런 사람들은 행정적인 의사결정과정의 결과에 영향을 미치기 위해 노력하는 이익집단들의 대표자들일 수도 있다(Riggs, 1988). 비록 공무원들과 이러한 외부 집단들 사이의 관계가 고도로 규제되어 있다고 하더라도 이러한 관계

는 공무원의 정치화 문제를 논의할 때 무시되어서는 안 된다(Hojnacki, 1996:141). 공무원들이 만약 그들에게 주어진 일상적인 행정업무를 수행하는 동안에 고도로 정치적인 방법으로(적법하게든 아니든) 영향을 미칠 능력을 갖고 있다면 이는 매우 큰 문제가 될 수 있다. 이 경우 중요한 것은 과연 개별적인 공무원들이 정치적으로 민감한 결정을 하는 데 있어서 얼마나 많은 재량권을 갖게 되는가 하는 점과 또 공무원들이 이러한 결정을 집행하는 데 있어서 갖고 있는 융통성의 정도와 관계된다고 할 수 있다.

이상에서 검토한 바와 같이, 공무원의 정치화 문제는 쉽게 정의될 수 있는 성질의 것도 아니고 용어 자체도 다양한 차원의 속성을 갖고 있다. 정치화라는 측면에서 볼 때, 공무원 제도는 국가별로 다르게 기능한다. 공무원 체제는 서로 다른 행정적, 정치적 전통에서 출발하여 발전하여 왔고, 서로 다른 사회적 가치를 반영하고 서로 다른 헌법적, 정부적 제도에 의하여 지침을 받는다. 이러한 차이점들은 공무원의 정치화에 대한 비교분석을 어렵게 만든다. 이러한 비교를 가능하게 하기 위해서는 정치화의 바로미터를 수립하는 것, 다시 말하면 정치화된(*politicized*) 활동과 비정치화된(*nonpoliticized*) 활동 사이를 구분짓는 것과 그 다음에 서로 다른 사회에 공통적일 수 있는 일단의 변수들(*a set of variables*)을 확인하는 작업이 필요하다(Wiatr, 1988).

그렇다면 왜 공무원의 정치화를 연구하고 분석할 필요가 있는가? 공무원의 정치화를 위에서처럼 “공무원의 임명에 있어서 실적이 아닌 정치적 임용 및 이로 인하여 스스로든 타의에 의해서든 정책결정에의 관여를 통한 정치적 중립성 위반”으로 정의해 볼 때, 공무원의 정치화는 그 자체로 장점과 문제점을 동시에 발생시킨다고 할 수 있다. 장점으로서 정권을 잡은 정당이 공약으로 내세운 정책을 실현하는 경우 정당의 정책에 보다 호의적인 고위공직자가 많을수록 정책의 실현가능성을 높일 수 있다는 점이다. 이 때문에 현대국가는 공무원들이 음으로 양으로 정책결정과정에 영향을 미치는 것이 현실이며 또 그것을 당연한 사실로 받아들인다.

그러나 이러한 공무원의 정치화는 문제점 또한 야기하고 있다. 첫째는 공무원의 정치화가 지나치게 될 경우이다. 즉 경력직 구조 (*career structure*)에 있는 고급공무원을 포함해서 현재의 벨기에, 오스트리아 및 이태리처럼 하위 관료제 수준에까지 당원이나 또는 적어도 당의 보스와의 개인적인 연분관계 (*personal connections*)가 영향을 미쳐서 이러한 조건들이 공직 채용과 승진에 있어서 중요한 선행 조건이 될 수 있다 (Page & Wright, 1999:8). 둘째는 공무원들이 정치적 중립성을 상실하고 정파의 이익에 치중함으로써 엽관주의까지는 아니라 하더라도 특정 정당의 이해를 지나치게 고려하는 상황이 발생할 수 있다. 셋째는 정파적 이익을 반영하는 공무원들의 정책결정에 대한 관여는 필연적으로 책임성의 문제를 야기하는 바, 국민에 의해 선출되지 않은 공무원들이 국민에 대해 직접 책임은 지지 않고 장관에 대해서만 책임을 짐으로써 정책결과의 책임성 확보 문제가 발생한다 (Rhodes, 1996:43~44). 바꿔 말하자면 국민들 입장에서는 이러한 공무원들에게 책임을 지울 권한이 없다는 점이다. 이는 책임성 갭 (*accountability gap*) 문제라고 할 수 있는데 (Rhodes, 1996:51) 이러한 문제에 대해서 정부는 심각성을 인정하고 있지 않고 있다고 로오즈 (Rhodes)는 지적하고 있다.

## 2) 분석틀

본 연구에서는 공무원의 정치화가 위에서 언급한 바와 같이, 그것이 가지고 있는 이점에도 불구하고 이러한 정치화가 심화되면 여러 가지 문제점을 야기시킬 수 있다는 관점을 지향한다. 아울러 이러한 정치화 문제를 연구할 필요성이 있다는 점을 강조한다. 공무원의 정치화 문제는 정치-행정간의 관계 연구와도 맥을 같이하는 것으로서 진부한 주제가 될 수도 있다. 그러나 1980년대를 거쳐 90년대에는 많은 주요 선진국들이 행정개혁을 진행시켜 왔고 이 과정에서 공무원의 정치화 문제는 새로운 접근과 연구의 필요성이 제기되고 있다. 주요



국가들의 공무원의 정치화 양상이 어떠한가, 어느 정도로 정치화가 진행되고 있는가, 이로 인해 어떤 문제점들이 발생하고 있는가 하는 점들은 단순히 비교행정분야의 이론에서뿐만 아니라 행정실무적인 측면에서도 의의가 있다고 할 수 있다. 이러한 연구를 위해서는 비교분석의 틀이 필요하나 불행히도 이 분야의 선행연구는 많이 되어 있지 않은 실정이다. 따라서 본 연구에서는 먼저 공무원 정치화 분석을 위한 분석틀을 개념적 수준에서 제시하고 이를 기초로 영국의 공무원 정치화 수준을 분석하고자 한다.

이 연구문제와 관련하여 피터스(Peters, 1988)는 하나의 연구틀을 제시해 준다. 그가 제시하고 있는 4가지 변수들 — 사람(*people*), 구조(*structure*), 행태(*behaviour*) 그리고 권력(*power*) — 에 대한 분석을 통해 위에서 제기한 정치화 쟁점들은 어느 정도 실마리를 제공받을 수 있다. 이러한 변수들이 바로 우리가 행정체제의 비교연구로부터 공무원의 정치화 문제에 관하여 얻고자 하는 것들을 어느 정도 알게 해 줄 수 있다고 생각한다. 비록 이러한 것들이 공무원의 정치화를 평가 하는데 반드시 적절하지는 않다고 하더라도 그의 4가지 변수들은 공무원의 정치화 평가에 하나의 출발점이 될 수는 있다(Hojnacki, 1996: 138).

이하에서는 피터스(Peters, 1988)의 분석틀을 활용하되 비교분석에 도움이 될 수 있도록 다른 연구자들의 견해를 종합하여 공무원 정치화 분석틀을 설정하고자 한다. 그러나 이 분석틀 속에 포함되는 변수들이 상호 중복되어 있고 엄격한 의미에서 조작화가 쉬운 것은 아니기 때문에 이론의 여지가 있을 수 있다고 생각한다. 본 연구에서 설정하는 분석틀 속에 포함되는 정치화 분석의 주요 변수는 공무원 구성, 구조, 행태, 권력이다.

여기서 공무원 구성이란 피터스가 제시하는 분석틀 중에 사람(*people*)과 관련된다. 그는 공공조직에 종사하는 사람들(즉 공무원들이 어떻게 구성되고 관리되고 있는가 하는 것을 말하는데)이 공무원의 정치화 비교분석에서 가장 중요한 변수가 될 수 있다고 주장한다. 공무원

들이 어떻게 구성되어 있고 모집되며 관리되고 있는가 하는 점이 주요 분석대상이다. 좀더 구체적으로 말한다면 공무원들이 중앙정부에 의해 집권화된 인사관리의 적용을 받는가 아니면 각 부처 또는 기관의 자율적인 관리의 대상인가 하는 점이다. 직업공무원제 원칙에 의해 모든 공무원들이 집권적인 장치에 의해 관리되는 경우는 정치화의 가능성이 적은 반면, 각 부처 혹은 기관의 자율적인 관리대상이 될 경우에는 정치화 가능성이 커질 수 있다(Farnham et al., 1996:109~111; Hojnacki, 1996:140~141)는 것이다.

공무원들이 단일의 분류체제로 되어 있는가 아니면 고급공무원들을 별도의 인사체계에 의해 관리하고 있는가 하는 점도 중요한 분석지표가 될 수 있다. 모든 공무원들을 일률적으로 직업공무원 관리라는 관점에서 운영하는 체계에서는 공무원의 정치성이 논의될 여지가 적은 반면에 고급공무원이나 특정한 공무원집단을 별도의 분류체계 속에 두고 독립된 인사체계에 의해 운영할 경우 정치화 가능성이 커진다는 것을 의미한다. 다른 말로 표현하면, 정권적 차원에서 정치적 의지를 용이하게 실현시키기 위해 이들 집단을 정치적으로 활용할 가능성이 커진다는 것이다. 이는 고급공무원들의 구성과 모집방법 등을 통해서 분석할 수 있다. 전체 공무원집단이 일률적으로 관리되는지 아니면 고급공무원 집단 등 별도의 공무원집단들을 가지고 독립된 관리를 하는지, 그리고 이들에 대한 임명이 정치적으로 임명되는지 아니면 순순한 실적에 의해서 임명되는지를 통해서 분석할 수 있다.

구조(*structure*)는 정책결정구조를 의미하는데 제도적, 법률적 측면에서 정책결정구조 및 과정을 분석함으로써 공무원들의 역할과 기능을 발견할 수 있다. 즉, 공무원들이 정책결정과정에 실질적으로(크든 적든) 참여할 수 있는 여지가 제도적으로 보장되어 있는가 하는 점이다. 이 구조에 대한 분석을 통해서 공무원들이 공공정책의 실질적인 측면(*substance of public policy*)에 영향을 미칠 수 있는 여지가 있는가를 알 수 있다. 공무원의 정치적 행태를 이끄는 데 있어서 후진국보다도 선진국의 경우는 법적, 제도적 구조가 더 큰 힘을 발휘한다고

맥레난(McLennan, 1980:181~223)은 주장한다. 헌법적, 공식적 구조는 공무원들의 정치활동을 안내해 주는 역할을 수행하기 때문에 이러한 구조에 대한 분석이 중요하다고 할 수 있다.

행태(*behaviour*)는 공무원들이 법률이나 제도적인 장치와 관계없이 정책과정 속에서 보여주는 일련의 구체적, 실질적 행동들을 포함한다. 호네키는 대부분의 나라들이 공무원들의 정책과정 참여를 제한하나 나라에 따라서는 공무원들이 서로 다른 다양한 방법으로 정책과정에 참여하고 있으며 또 어떤 나라들은 다른 나라에 비하여 보다 두드러지게 정책활동을 수행한다고 한다(1996:151). 이러한 것들은 공무원들의 행태와 관련된다고 할 수 있다. 본 연구에서 이 행태에 대한 분석의 초점은, 특히 전통적으로 영국의 정책과정 속에서 보여 주었던 공무원들의 행태상 특징이 무엇이며 이러한 행태들이 어떻게 변하고 있는지에 맞추어져 있다.

권력(*power*)은 정책과정 속에서 공무원들 — 특히, 고위공무원들 — 이 협조 또는 때로는 이슈를 둘러싸고 갈등관계에 있는 장관(또는 의회)과의 관계에서 상대적으로 어떤 위치를 차지하고 있는지를 분석의 초점으로 한다. 즉, 정책과정 속에서 정치인인 장관과 공무원들의 권력 역학관계를 분석하여 누가 정책과정을 통제하며 공무원들은 장관의 권력에 대해 어떻게 반응하는가 하는 부분에 초점을 둔다.

이상에서 제시한 4가지 주요 변수들에 대한 분석을 통해 영국 공무원들의 정치화 성격, 수준, 정치화의 특징 등을 개괄적으로나마 도출해 낼 수 있을 것이다. 이상에서 논의한 공무원의 정치화 분석을 위한 분석틀을 정리해 보면 다음의 <표 1>과 같다.

<표 1>에서 보여주는 분석틀은 각 변수들간의 관계가 상호 배타적으로 명확하게 구분되지 않고 다소간 중복되는 면이 없지 않다. 구조와 권력간, 그리고 행태와 권력간의 관계는 다소 중복되며 개념적으로 명확히 구분되는 정의를 갖기 힘든 한계가 있다. 이러한 이유는 아직 이 분야에 대한 연구업적이 거의 없어 준거의 틀이 부족한 탓이라고 할 수 있으며 앞으로 보다 정교화하기 위한 노력이 필요하다고

표 1 **공무원의 정치화 분석틀**

변 수	분석 지표	연구방법
공무원 구성	· 공무원의 인사관리를 중앙정부의 집권화 방식에 의해 수행하는가 또는 각 부처에 분권화해 주는 가 여부 · 고급공무원들을 일반공무원들과 구분하여 관리하는지 여부 · 고급공무원들의 임용에 있어서 정치적 임용가능성 여부	2차자료에 의한 법률적, 제도적 문헌 연구
구조	· 정책결정과정에 공무원들이 참여할 수 있는 제도적 장치 여부	
행태	· 정책과정속에서 공무원들이 제도와 관계없이 보여주는 행동적 특성	
권력	· 장관과 공무원들이 정책과정에서 보이는 역학관계	

생각한다. 이러한 한계점을 인정하고 본 연구에서는 위에서 제시한 네 가지 변수를 놓고 각 국의 공무원 정치화를 분석해 보고자 한다. 비록 다소 중복적인 면이 없지 않으나 이를 통해 다양한 차원에서 영국 공무원의 정치화 특징이 개괄적으로나마 발견될 수 있을 것이라고 생각한다.

### 3. 공무원의 정치화 분석

#### 1) 공무원의 구성 및 임명

##### (1) 공무원의 구성

영국의 국가공무원의 총수는 1999년 10월 1일 현재 466,458명이며 이 중에서 362,385명은 책임운영기관에서 근무하고 있다. 크게 보아서 영국의 국가공무원은 2개의 구조, 개방구조(*Open Structure*)와 실무급(*Administrative Levels*)으로 구분되어 있다(〈표 2〉 참조).

1996년까지 Grade 1에서 3까지를 고위개방구조(*Senior Open Structure*)라고 하여 여타 등급과 구분되는 별도의 인사관리체계를 적용하

표 2  
개방구조 공무원의 구성  
(1998년 4월 1일 현재)

등급	계급명칭	대표직위	공무원 수
Grade 1	First Permanent Secretary	사무차관	3, 630
Grade 1 A	Second Permanent Secretary	사무차관	
Grade 2	Deputy Secretary	차관보	
Grade 3	Under Secretary	국장	
Grade 4	Executive Directing Bands	국장보	
Grade 5	Assistant Secretary	과장	
Grade 6	Senior Principal	과장보	5, 170
Grade 7	Principal	계장	17, 630

\* 자료 : Roberts (1999 : 451) 과 Cabinet Office (1999 : 434) 의 내용을 토대로 재구성.

였다. 그러나 1996년 4월에 새로운 고위공무원직 (*Senior Civil Service*) 이 수립되었는데 이는 Grade 1에서 Grade 5까지의 공무원을 포괄하는 새로운 고위공무원단이라고 할 수 있다. 이 개방구조에 있는 공무원들은 직업공무원계층에서 최고위직에 속하는 공무원들이다. 이들은 정책결정과정에 깊숙이 개입하고 있으며 전체 비현업공무원들 (*non-industrial*) 의 약 5%를 차지하고 있다.

장관의 정책결정과 밀접히 관련되어 있으면서 정책자문을 하고 있는 공무원들은 주로 Grade 1에서 4까지에 속하는 공무원들이며 약 1,000명 정도이다. Grade 5에 속하는 공무원들은 우리나라로 말하면 과장급 공무원으로서 부처의 한 부서를 책임지고 있는 공무원들이며 정책결정에 중요한 투입역할을 수행한다. Grade 6과 7에 속한 공무원들은 잠정적인 정책입법활동 중에서 아주 실무적이고 미세한 부분을 담당하고 있다.

다음은 행정실무급에 종사하는 공무원들인데 이들의 구성을 보면 다음 <표 3>과 같다. 행정실무급에 속하는 공무원들은 우리나라로 말하면 대략 6급 이하의 공무원들이라고 할 수 있으며 실무적인 업무에 종사하고 있는 공무원들이다. 이들은 정책결정에 관여하는 폭이 좁다고 할 수 있으며 일상적인 실무업무 종사하는 공무원들이다.

표 3 행정실무급 공무원의 구성  
(1998년 4월 1일 현재)

등급	공무원 수
SEO (Senior Executive Officer)	68, 100
HEO (Higher Executive Officer)	
EO (Executive Officer)	97, 310
AO (Administrative Officer)	145, 830
AA (Administrative Assistant)	58, 810

\* 자료 : Cabinet Office (1999).

### (2) 공무원의 임명

공무원의 정치화 문제는 고급공무원들에게 거의 한정되는 문제이므로 본 논문에서는 개방직에 속하는 공무원들, 특히 고위공무원직(SCS, *Senior Civil Service*)에 속하는 공무원들을 중심으로 살펴보기로 한다. 개방직에 속하는 공무원들은 모집과 승진면에서 행정실무급 공무원들과는 다르다. 후자의 경우는 공무원들의 모집과 승진이 각 부처에서 개별적으로 정한 규정에 따라 이루어진다. 그러나 고위공무원들은 중앙집중방식에 의해 별도 관리된다. 특히 사무차관(*permanent secretary*)과 차관보(*deputy secretary*) 공무원은 수상에 의해 임명이 이루어지며, 수상은 각 부처로부터 들어온 제안서를 검토하는 고위공무원선발위원회(*Senior Appointments Selection Committee*)에 의해 도움을 받는다.

리차즈(Richards, 1996:666~670)는 고위공무원 임명시스템이 사인화(*personalized*)되어 있다고 주장하면서 결정적인 요소는 수상과 수상직속 하에 있는 내각사무처(*Cabinet Office*)의 장관인 내각장관(*Cabinet Secretary*) 사이의 관계에 의존한다고 하고 있다. 특히, 고위공무원임명에 관해서는 수상의 성격에 크게 의존하는데 기본적으로 수동적(*passive*) 수상과 적극적(*proactive*) 수상으로 나눌 수 있다. 수동적 수상은 내각 장관이 제안한 내용에 대해 큰 이의없이 수용하는 스타일을 말하며 적극적 수상은 내각장관이 천거한 후보들의 이름을 모두 지우고 최종후보자 선정에 전적으로 관여하는 스타일을 말한다. 적극

적 수상 스타일의 전형적인 인물로는 대처 수상이 흔히 거론된다. 이렇듯, 수상의 성격 여하에 따라서 고위공무원의 임명은 정치성을 띠 수 있는 여지가 크다.

수상의 정치스타일 여하에 의해 영향을 받는 것 외에도 영국 공무원의 정치화를 가능하게 하는 또 다른 요인은 영국공무원제도의 개혁 내용이다. 즉 개방구조에 속하는 고위공무원들은 많은 경우 외부공개 경쟁(*open competition*)을 통해서<sup>1)</sup> 임명되고 그 과정에서 정치성을 많이 내포하게 되었다는 것이다. 좀더 구체적으로 말한다면 공무원들은 그들이 자리를 잃게 된다는지 승진기회 누락 등을 우려해서 장관들이 요구하는 정치적 문제를 옹호하게 되고 결국 정치적 중립성이 훼손당 하기가 쉽다는 것이다. 이와 관련하여 리차즈(1993)는 공직개방에 의한 공개경쟁을 통해 산업계로부터 진출해 온 사람들이 정부의 효율성 우선주의정책에 동조적인 사람들이 많았으며 이들은 보수당 수상들에 의해 '우리들 중의 하나'(*one of us*)로 인식되어졌다고 지적한다. 비록 영국의 공무원제도가 미국식 업관주의<sup>2)</sup> 쪽으로 나아가고 있다고 주장할 증거는 없다 하더라도 정부기관의 목표와 목적을 열정적으로 수행할 준비가 되어 있는 사람들이 공직으로 임명될 가능성이 높아졌다는 것은 타당한 설명이다(Horton, 1996:111).

한편 1997년 노동당 정부가 들어선 이후 공무원의 정치화는 점점 더 심화되고 있다고 지적받는다. 그 이유는 두 가지 점에서 기인한다. 첫째는 노동당 정부가 1997년 4월 1일 집권하여 그 해 연말까지 69명의 정치적 자문관들을 임명하고(메이저 정부 때는 36명, 대처 정부 때는 5명) 많은 Task Force 팀 및 정책평가팀(*Policy Review Bodies*)을 설치했다는 점이다. 이렇게 임명된 정치적 공무원들은 1997년 11월 현재 500명에 이르렀다(*Sunday Times*, 1997. 11. 30). 이들은 직업공무원들이 아니며 정치적으로 임명된 공무원들인데 이들로 하여금 고위 공무원들의 역할을 대행케 함으로써 공무원제도 전체가 정치화되는데 중요한 요인으로 작용하고 있다. 특히, 1997년 들어선 노동당 정부는 영국의 다른 집권정부와 달리 당조직이 중앙공무원들과 협력하

여 정책들이 집행되기를 원하고 있다(Roberts, 1999:460). 이러한 경향으로 말미암아 중립적이어야 될 공무원조직이 당의 문제와 정부의 문제를 구분하지 못하는 상황(*blurring of party and government matters*)으로 바뀌고 있다는 지적을 받기도 한다(*The Times*, 1998. 8. 7).

둘째는 노동당 정부가 들어선 직후 개방구조에 속하고 있던 많은 고위공무원들이 사임했다는 것이다. 이러한 사임에 대해 비판자들은 노동당정부가 결국 노동당정책에 찬성하는 공무원들을 선호함으로써 직업공무원들을 정치화했다고 비판했다. 그러나 이에 대해 노동당 정부는 정치화가 아니라 전문성을 제고하기 위한 조치였다고 반론하면서 그러한 비판을 부인한 바 있다(*The Times*, 1998. 6. 17).

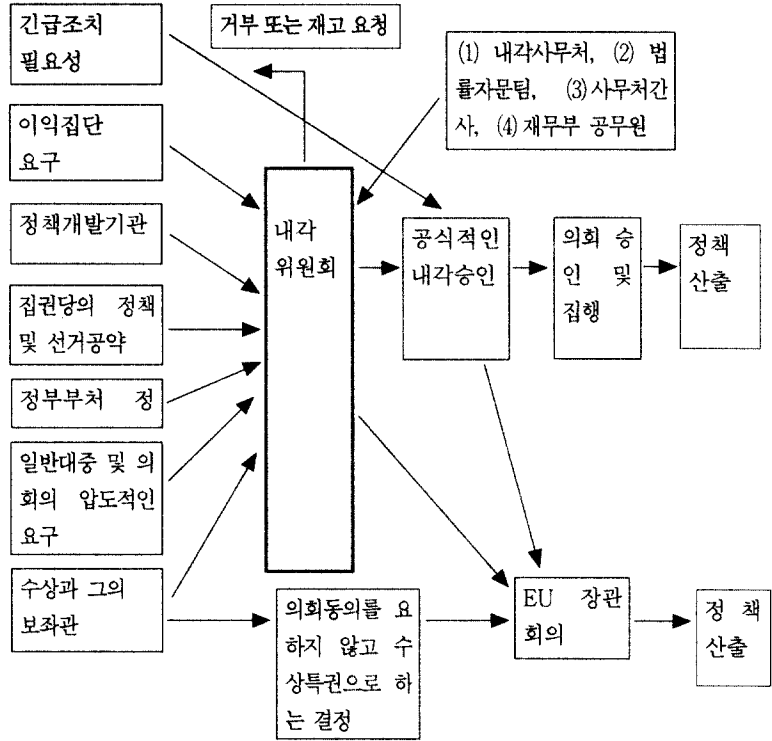
## 2) 정책결정과정

### (1) 거시적 정책결정과정

대부분의 사람들은 영국의 정책결정과정에서 가장 중요한 사람은 수상(*Prime Minister*) 이라는데 동의한다. 그러나 수상에 의해서 행사되는 권한의 정확한 정도는 계산하기가 쉽지 않다. 왜냐하면 수상이 혼자서 통치하는 것은 아니기 때문이다. 예를 들면 전략적인 정책결정들은 수상에 의해서 임명되는 고위장관들의 집단체인 내각(*Cabinet*)에 의해 이루어진다. 대부분의 중요한 문제들이 내각에서 논의된다면 권력은 내각에 의해 집단적으로 행사된다고 주장하는 것이 가능하다. 반면에 수상은 내각의 멤버들을 임명하고 해고할 수 있기 때문에 내각은 거의 실질적인 권한을 갖고 있지 못하다고 주장하는 것 또한 가능하다. 물론 어느 정도 수상과 내각 사이의 정확한 관계는 관련된 사람들의 퍼스널리티에 의해서 결정된다. 가령 권위주의적인 성격을 가진 수상은 내각장관들의 견해에 귀를 기울이지 않고 주목하지 않을 가능성이 큰 반면에, 수동적이고 협조적인 성격을 지닌 수상들은 그렇지 않을 것이다. 주목해야 할 것은 권력은 반드시 정적(*static*)이지 않다는 것이다. 한 정부에서 권력의 중심은 다른 정부에서와는 전혀



그림 1  
영국정부의 정책결정구조



\* 주 : 1. 위의 노선들은 정책의 출발단계에서부터 산출되어 집행에 이르는 과정을 보여줌. 2. 긴급조치필요성이 있는 안건은 내각위원회를 거치지 않고 곧 바로 공식적인 내각승인의 단계로 감. 3. EU의 관할아래 있는 결정들은 내각이나 수상으로부터 오는 권고안들임.

\* 출처 : McNaughton (1999:11, 27, 32)을 재정리하여 종합하였음.

다를 수 있다(Roberts, 1999:403).

영국의 정책결정과정 및 구조를 설명하는 데에는 <그림 1>이 도움이 된다.

<그림 1>을 중심으로 영국정부의 거시적인 정책결정구조를 설명하면 다음과 같다. 정책요구는 다양한 원천으로부터 온다. 이를 요약하면 정책요구는 예측할 수 없는 긴급한 조치의 필요성(가령 천재지변 등), 압력단체의 요구, 정책개발연구기관, 집권당의 정책 및 선거공

약, 정부 각 부처의 정책, 일반 국민 및 의회의 요구, 수상과 그의 보좌진 등 7개 주요 원천으로부터 오게 된다. 이러한 정책요구들은 내각체제 속으로 들어오게 되는데 여기서 주목할 점은 중요한 정책은 모두 내각위원회의 검토를 거쳐(수상이 특권으로 정책산출하는 경우를 제외하고) 공식적인 내각의 승인을 거치고 의회의 승인을 거쳐서 정책으로 산출된다는 점이다. 내각위원회를 지원해 주기 위한 조직들로서는 내각사무처(*Cabinet Office*), 재무부(*Treasury*) 공무원, 내각조정관 등이 있다.

## (2) 미시적 정책결정과정

이 과정은 세 가지 큰 단계 — 자문획득단계(*consultative process*), 입법안 작성단계(*drafting legislation*), 의회와의 관계 — 로 구분지어 생각할 수 있다. 자문획득단계와 입법안 작성단계는 주로 정부 내에서 장관들의 정책결정과정에 부분적으로 관여하는 것을 말하며 의회와의 관계는 주로 의원들과 이루어지는 관계를 말한다.

### ① 자문획득단계

이 단계는 다양한 원천 — 언론, 의회, 정당 내이건 — 을 통해 어떤 문제가 제기되면 의제를 형성하고, 자기의 경험이나, 자문그룹, 이익집단으로부터의 자문 청취 등을 통해서 특정 이슈를 해결하기 위한 정책을 작성하기 위하여 정보를 수집하는 단계를 포함하여 자문(*consultation*)을 구하는 단계를 말한다. 이 단계를 거쳐서 나오는 산출물이 바로 '청서'(*Green Paper*)이다. 이 과정을 좀 더 자세히 살펴 보면서 공무원의 역할을 알아보기로 한다(Pilkington, 1999:130~146).

특정 이슈가 제기되면 그 이슈를 해결하기 위하여 정책을 마련할 의무는 공무원에게로 넘어간다. 공무원은 정부정책이 어떻게 실현될 수 있는지에 관하여 전략을 짜내기를 시작해야 하는 첫번째 역할을 수행한다. 이를 위해서 우선 자문단계를 거친다. 자문을 받기 위한 채널은 다양한데 크게 공식채널과 비공식채널이 있다. 공식채널은 왕

립위원회(Royal Commission), 부처조사위원회(Departmental Committee of Inquiry), 자문그룹(Advisory Group)으로 크게 나누어지는데 사안에 따라 선택적으로 채택된다.

왕립위원회는 선임법관(senior judge)의 지휘 아래에서 이루어지며, 증거를 요구하는 권한, 증인을 소환하는 권한, 연구를 행하고 권고를 행하는 권한 등 광범위한 권한을 가지고 있다. 필요에 따라 구성되는데 대부분 일시적이며 보고서를 제출하자마자 해산된다. 부처조사위원회는 문제에 대한 해결책을 찾는 데 있어서 특히 정당간의 동의를 필요할 때 만들어진다. 가장 낮은 수준에서 운영되는 채널은 자문그룹인데, 이는 장관이나 공무원들이 전문적인 지식을 갖고 있지 않는 분야에서 전문적 조언을 주도록 하는 목적에서 수립된다. 예를 들면, 소수인종들로부터 경찰관 충원을 하는데 자문을 받기 위한 내무부(Home Office)위원회 등이 그러한 예이다. 이러한 공식채널을 통하여 공무원들은 특정 사안에 대한 자문을 얻을 수 있다.

다음은 비공식적 채널로는 이익집단들, 퇴직한 공무원들, 다른 민간기업으로 파견나간 공무원들, 일반고객집단 등 다양한 정책네트워크를 활용하는 것이다. 이러한 공식적, 비공식적 채널을 통하여 다양한 시각에서 자문을 얻은 다음 공식적인 문서(consultation document)를 만드는데 가장 공식적인 것이 청서(Green Paper)라는 것이다(Baggott, 1995:18). 이 청서는 정책형성단계에서 공식적·비공식적 자문을 얻어서 공무원들에 의해 작성되는 문서이며 이는 이해관계가 있는 집단들에게 정보제공을 위해 배포된다. 여기에 대해 이익집단들은 자신들의 의견을 제시할 수 있다.

## ② 입법안 작성단계

자문획득단계에서 만들어진 광범위한 자문내용을 담은 문서가 어떻게 입법화되는가 하는 것이 입법화 단계로 정책결정단계에서 논의된다. 물론 이론적인 측면에서 볼 때, 정책을 결정하는 것은 정부에 있는 정치인들의 책임이다. 그러나 그것은 어디까지나 이론적인 차원이

고 실제로는, 코옥슬과 로빈슨(Coxall & Robinsons, 1995:152)이 말한 바와 같이, 이러한 구분은 실현불가능한 이상적인 것이며 고위공무원들이 정책결정에 다양한 방법으로 기여할 수 있고 실제로도 기여하고 있다.

첫째, 공무원들은 자문획득단계에서 얻어진 다양한 자문을 바탕으로 장관에게 의견개진서(submission)를 제출한다. 이 개진서는 법안의 초안을 만드는 데 매우 중요한 역할을 하며, 특정 정책 사안에 대한 개략적인 제안서라고 할 수 있다. 공무원이 장관에게 제출하는 이 의견개진서에 대한 장관의 답신은 'minute'라고 불린다. 이 의견개진서와 관련하여 중요한 것은 이 개진서가 장관에 대한 브리핑의 성격을 띠고 있어 그 자체의 성격상 특정한 한 가지 행동노선을 권고하는 직선적인(straightforward) 성격을 가지거나 또는 약간 미묘한 방법을 사용하여 있을 수 있는 대안 중에 한 가지 대안을 장관에게 분명하게 제시하는 방법을 취한다거나 혹은 점잖은 방법으로 장관들을 공무원들이 바람직하다고 생각하는 방향으로 조종할 수 있다는 것이다(Pilkington, 1999:141).

둘째, 부처위원회(ministerial committee)에서 정책조정 of 실무적인 역할을 수행한다. 이 부처위원회는 100% 공무원으로 구성되는데 부처 사이의 정책조정 및 부처간 분쟁을 해결하기 위하여 열린다. 이는 장관 및 공무원으로 구성되는 내각위원회가 개최되기 전에 실무적인 조정을 수행하기 위해서 열리는 회의이다. 이 실무적 조정문제를 전적으로 고위공무원들만 참석한 가운데 다룬다는 점에서 공무원들의 역할은 크다고 하겠다.

셋째, 입법안 작성(drafting legislation) 단계에서도 공무원들은 중요한 역할을 수행한다. 입법안 작성단계는 여러 세부 단계로 구성되어 있다. 먼저 위에서 언급한 바와 같이, 공무원들이 의견개진서를 장관에게 보내고 다시 부처위원회가 열려서 장·단점 등이 논의되고 나서는 소관 업무를 처리하는 내각위원회로 이송된다. 내각위원회는 이 정책제안서에 승인을 해주고 난 다음 전체 내각으로 이송되어 승인되

는 절차를 밟는다. 전체 내각의 동의를 얻은 이 제안서는 다시 이익 집단, 전문가들, 연구소 자문그룹 등으로부터 자문을 얻는 절차를 거친다. 그 다음 하원의장은 법안의 작성(*drafting of bill*)이 시작되어야 한다는 지시를 내린다. 실제의 법안은 'parliamentary counsel'이라 불리는 많은 법률 전문가들에 의해 작성되는데 이 과정에서도 공무원들에 의해 계속 자문된다. 법률전문가들이 만든 법안 초안도 상당히 많은 결함을 가지고 있다. 1992~93년 의회의 회기동안 하원은 28개 정부법안에 대하여 1,674개의 수정안을 통과시킨 바 있는데, 이것은 이 단계에서도 여전히 법안의 불완전성을 보여주는 것이다. 이렇게 만들어진 법안 초안은 다시 법률 전문가들에 의해 다시 검토되고 난 뒤 의회로 넘어간다. 의회로 넘어가기 전에 사안에 따라서 장관과 공무원들은 백서(*White Paper*)를 발간하여 자문과정을 더 거치는 경우도 있다. 이러한 경우는 사안이 중요하다고 생각될 때인데 좀더 많은 의견을 수렴하기 위한 절차이다. 제안된 법안이 의회에 넘어가고 난 뒤에도 공무원들은 장관들에게 브리핑하는 등 최종 단계에까지 법안통과를 위해 노력한다. 이렇게 하여 의회를 통과한 법안은 법률(*Act*)로서 만들어지게 된다.

### ③ 공무원과 의회와의 관계

자문획득과정과 입법안의 초안작성단계 동안에 장관에게 주어지는 정책보조활동들은 공무원들의 정책관여활동 중의 아주 작은 부분에서 지나지 않는다. 공무원들에 의해서 수행되는 입법과 관계되는 활동 전체는 무시될 수 없는 정도이다. 여기에는 법안(*bill*)의 토론과정 및 내각위원회들의 토론과정 동안에 장관에게 필요한 정보를 제공하는 것, 그리고 무엇보다도 구두 또는 서면으로 의원들이 제기하는 질문(*parliamentary questions*)에 대한 답변을 작성하는 일 등을 포함한다. 의회에 법안이 계류중일 때 공무원들이 장관들을 도와주는 장치 및 관계들이 바로 공무원들의 정책역할, 즉 정책자문관(*policy advisor*), 부처관리자(*departmental manager*) 및 정책행정가(*policy administrator*)

등의 역할을 극명히 보여준다고 할 수 있다.

공무원이 의회와의 관계에서 갖게 되는 정책관여 역할은 의원 질문에 대한 답변 작성과 내각위원회에서의 장관보조활동으로 나눌 수 있다. 먼저 의원 질문에 대한 답변을 살펴보기로 한다. 의원 질문은 정부부처의 조치 및 정책결정에 대해 질의를 하기 위한 공식적인 채널이며 장관의 책임을 조사하기 위한 가장 구체적인 형태이다. 의원 질문에는 두 가지 형태가 있는데 하나는 서면질문(*written questions*)이며 다른 하나는 구두질문(*oral questions*)이다.

서면질문은 의원이 장관에게 자기 선거구의 관심사항이나 기타 정책적 문제에 대하여 질의하는 것이며 편지의 형태를 띤다. 이 편지는 극도로 중요한 것으로 간주되며 적어도 개방구조 공무원 등급(*Grade 5*)에 해당되는 공무원이 처리하도록 전달된다. 이 공무원은 즉시 편지가 담고 있는 내용에 대한 조사를 하게 되고 팀이 구성되어서 의원의 질문에 대한 길고 세부적인 답변 작성을 하게 된다. 이러한 답변 내용은 질문을 한 의원에게 전달되고 복사본은 의회 및 일반국민에게 알려지게 된다. 이 답변을 작성하는 데 있어서 공무원들이 자기들의 정책문제에 대한 인식, 정책방향 등을 답변 내용에 담을 수 있기 때문에 향후의 정책결정에 큰 영향을 미치게 된다.

구두질문은 하원의 회의에서 의원이 장관에게 하게 되는데 미리 질문을 알려주고 하는 경우도 있고 예고 없이 하는 질문도 있다. 미리 알려진 질문에는 공무원들이 팀을 만들어 장관의 답변 방향을 구성해 주고 예기치 못한 질문에 대해서는 예상되는 질문과 그 답변을 작성하는 등의 활동을 통하여 장관을 돕는다.

내각위원회에서 법안(*bill*)에 대한 토론이 있을 때에도 소규모의 팀이 만들어져서 장관을 수행하며 본격적인 토론에 들어가기 전에 공무원들이 구두나 문서로 된 브리핑 내용을 준비해 준다. 회의 도중에도 공무원들은 새로운 쟁점 사항이 생길 때마다 장관에게 메모 용지를 돌리면서 장관에게 자문을 해 준다.

이상에서 살펴본 바와 같이, 미시적인 정책결정과정을 통해 볼 때

공무원들이 정책결정에 영향을 미칠 수 있는 여지는 언제나 있다고 할 수 있다. 다음은 수상, 내각과 내각위원회(Cabinet Committee)의 기능과 역할을 살펴보기로 한다.

### 3) 정책결정구조

#### (1) 내각시스템

내각시스템은 내각, 내각위원회 그리고 내각사무처로 구성되어 있는데 영국정부의 정책결정에서 가장 중심적인 기능을 수행하는 의사결정체이다. 이 시스템 속에서 이루어지는 정책과정 속에서 공무원이 어떤 직위까지 점하고 있으며 어떠한 역할을 수행하고 있는가를 분석해 보면 공무원의 정치화 내지 정치-행정관계의 윤곽을 알 수 있을 것이다.

#### ① 내각(Cabinet)

영국에서 가장 중요한 정책결정구조는 바로 수상과 수상의 내각(Cabinet)이라고 할 수 있다. 영국의 내각(Cabinet)을 논할 때는 먼저 정부(Government)와 내각을 구분하는 것이 필요하다. 정부는 정책형성과 의사결정에 관련된 모든 개인과 집단을 포함하는 넓은 개념이다. 이에 반하여 내각은 수상에 의해 임명되는 약 20명의 고위장관(senior ministers)으로 구성되는 의사결정체를 의미한다. 다시 말하면 정부에는 수상, 수상을 자문하는 사람들 및 기관, 내각에 속하는 것과 관계없이 약 100여명에 이르는 모든 장관, 고급공무원, 정부에 직접적인 정치적 지지를 제공하는 모든 기관들이 포함된다. 그러나 내각에는 수상에 의해 임명되는 20명 내지 25명의 의원(상원 또는 하원, 그러나 대부분 하원)들만으로 구성된 의사결정체를 지칭한다. 내각구성원이 누가 되는가는 전적으로 수상이 결정하며 여기에는 예외가 없다. 그리고 이들이 정부의 정책결정에 있어서 핵심적인 역할을 하는 기관이다.

영국정부에는 특정한 역할을 수행하는 약 100명 이상의 장관(*ministers*)이 있으며 이들은 하원(*House of Commons*) 또는 상원(*House of Lords*) 의원들이다. 여기서의 장관은 우리나라식의 중앙부처의 수장을 의미하는 것이 아니고 *minister*로 칭해지나 등급은 서로 다른 장관급 정무공무원을 말한다. 장관들은 장관 신분을 가지는 동안 의원 신분을 유지하며 모든 장관들은 수상에 의해 임명된다. 다만 PPS(*Parliamentary Private Secretaries*)라는 장관들은 의원신분을 가지고 있으나 보수가 없으며 부처 장관에 의해 임명된 사람들이다. 토니 블레어 정부의 장관들의 종류와 구성은 다음과 같다.

영국에서 'minister'로 포함되는 장관급 장관들은 제일 위층의 수상에서부터 최하위의 장관급 장관인 PPS에까지 이른다. 여기에서 내각장관(*Cabinet Ministers*)들은 고위장관(*senior minister*)으로 불리며, 국무장관과 정무차관은 하위장관(*junior minister*)으로 부른다.

PPS는 엄격히 말해서 장관은 아니나 넓은 의미로 장관직(*ministerial career*)에 포함된다. 이 PPS는 수상에 의해서 임명되는 것이 아니라 내각장관이나 국무장관에 의해 임명되는 의원들이며 이들은 고위장관들의 의회업무를 도와주는 기능을 한다. 이들은 일반의원(*back-benchers*)들과 장관 사이의 정보제공을 위한 채널로서의 역할을 한다. PPS로 임명되면 장관직(*ministerial career*)에 첫발을 디디는 것이 되며 정무차관, 국무장관, 내각장관 등으로 올라갈 수 있는 기회를 제공받는 것이다. 한때는 오직 내각장관들만이 PPS를 갖도록 되어 있었으나 지금은 정무차관(*parliamentary under secretary*)을 제외한 어떠한 장관들도 이 PPS를 가질 수 있다.

정무차관은 하위장관에 속하는 장관급 정무공무원인데 이들은 국무장관으로 승진될 가능성을 가지고 일하는 사람들이다. 정무차관으로 일하는 사람들의 약 반 정도는 승진된다. 각 부처의 정무차관 숫자는 다양하다. 예를 들어, 내무부(*Home Office*)와 교육 및 고용부(*Dept. for Education and Employment*)는 각각 3명을 가지고 있는데 비해 국제개발부(*Dept. of International Development*)는 한 명의 정무차관을 가지고 있다.



표 4 블레어 정부의 내각구성 (1999년 1월 기준)

- 수상 (prime minister: 1명)
- 내각장관 (cabinet ministers: 22명)
- 국무장관 (ministers of state: 29명)
- 정무차관 (parliamentary under secretaries: 36명)
- PPS (Private Parliamentary Secretary: 46명)

장관이름	지위	출신
Tony Blair	수상	하원
John Prescott	환경, 교통, 지방장관	하원
Gordon Brown	재무부장관	하원
Robin Cook	외무부장관	하원
Margaret Becket	하원의장	하원
George Robertson	국방부장관	하원
Stephen Byers	산업 및 무역장관	하원
Lord Irvine	대법관	상원
Baroness Jay	상원의장	상원
Jack Cunningham	내각사무처	하원
Chris Smith	문화부장관	하원
Ann Taylor	의회원내총무	하원
Mo Mowlem	북아일랜드장관	하원
Donald Dewar	스코틀랜드장관	하원
Alun Michael	웨일즈 장관	하원
Nick Brown	농업부장관	하원
David Blunkett	교육 및 고용부장관	하원
Alastair Darling	사회보장부장관	하원
Alan Milburn	재무부장관	하원
Jack Straw	내무부장관	하원
Clare Short	해외개발부장관	하원
Frank Dobson	보건부장관	하원

\* 주 : 재무부장관은 2명임. 이 중에서 고든 브라운 (Gordon Brown) 이 맡고 있는 'Chancellor of the Exchequer'라는 직위가 훨씬 더 중요한 장관임.

\* 자료 : McNaughton (1999:16).

국무장관(*minister of state*)은 정무차관 윗 단계의 장관이며 하원 또는 상원의원 중에서 수상에 의해 임명되는데 주로 하원에서 임명된다. 때때로 외부인 중에서 임명되는 경우도 있다. 하나의 부처가 반드시 하나의 국무장관을 갖는 것은 아니며 부처에 따라 다르다. 예를 들면, 산업 및 무역부(*Department of Trade and Industry*)는 4명의 장관을 가지고 있는데 각자는 각각의 임무에 대해 책임을 진다(에너지, 산업, 무역 그리고 소비자 문제 및 중소기업). 약 25%의 국무장관들은 더 이상 승진하지 못하며 수평이동 되기도 한다.

다음은 영국 정부구조하에서 가장 중요한 결정권한을 갖는 내각(*Cabinet*) 장관들에 대해서 살펴본다. 내각장관들은 두 가지 형태로 나누어지는데 하나는 정부부처의 장인 장관과 또 하나는 정부부처의 임무를 맡고 있지는 않으나 정부의 정치적 문제를 담당하는 사람들이다. 어떤 부처들은 정권에 관계없이 항상 내각의 구성원이 되는 경우(재무장관, 외무장관 등)도 있고 교통장관처럼 포함되거나, 또는 그렇지 않은 경우도 있다. 블레어(Tony Blair) 정부에서의 내각의 구성원들을 보면 <표 4>와 같다.

내각(*Cabinet*)은 17세기 말, 명예혁명 이후 군주의 권력을 통제하기 위해 생겨났으며 19세기에 현대적인 형태로 발전했다. 그 역할은 조금씩 달라져 왔다하더라도 오늘날 영국정부의 정책결정에서 가장 중요한 역할을 수행하는 기관이다. 내각의 권한 및 기능에 대해서 정확히 정의를 내리는 것은 쉽지 않다. 왜냐하면 영국은 한편으로는 그 역할을 규정해 주는 성문헌법이 존재하지 않기 때문이고 또 다른 한편으로는 내각의 운영방식은 수상의 통치스타일에 크게 의존하기 때문이다. 그럼에도 불구하고 내각의 권한에 관한 많은 설명들을 통해 볼 때 다음과 같은 몇 가지 주요 기능을 수행하는 것으로 구분지을 수 있다(McNaughton, 1999:20).

- 정부의 의제 및 프로그램 개발
- 위기관리

- 언론 및 여론관리
- 부처간 분쟁조정
- 중요한 정부결정 입법화
- 수상과 장관사이의 권한 문제의 중재역할
- EU와의 관계 문제 등

이렇듯 내각이 정책결정의 중요한 역할을 수행하고 있는 바 모든 중요한 결정은 20명 정도의 고위장관으로 구성되는 내각의 승인을 거쳐서 이루어진다. <그림 1>에서 보듯이 내각위원회의 심의를 거쳐 온 정책안들은 내각위원회에 의해 기각되거나 또는 재심을 하도록 원래의 정책의제를 형성한 기관으로 돌려보내기도 한다. 이 내각위원회를 통과한 정책안들은 내각의 승인을 받기 위해 내각으로 옮겨진다. 따라서 일차적으로는 내각위원회의 구성과 역할을 살펴보는 것이 필요하다.

## ② 내각위원회 (Cabinet Committee)

내각위원회 제도는 1916년에 도입되었으며 그 중요성이 계속 증대되어 왔다. 내각위원회는 정책사안에 따라 심층적인 분석·검토를 위한 것이 그 목적이다. 내각위원회는 상임위원회(*standing committee*)와 임시위원회(*ad hoc committee*)로 구분된다. 상임위원회는 정부와 항상 관련되는 정책을 다루기 위한 것이며 임시위원회는 임시적이며 단기적인 문제들을 다룬다. 여기에 더하여 큰 위원회들의 업무가 보다 세분화되도록 할 수 있는 소수의 소위원회(*sub-committees*)도 있다. 1998년 4월 1일 현재 존속하고 있는 상임위원회와 임시위원회는 <표 5> 및 <표 6> 과 같다. 이러한 내각위원회들의 구성을 보면 위원장(보통 수상이나 위원회 업무가 가장 가까운 고위 내각장관), 내각장관(2명 혹은 3명 정도), 하위장관(당해 위원회 업무에 대해서 책임을 지고 있는 하위 장관들), 고위 공무원 등이다.

표 5  
내각 상임위원회

위원회 명칭	위원장
국방 및 해외정책	수상
북아일랜드	수상
정보문제	수상
경제문제	재무장관
공공지출	재무장관
환경	부수상
지방정부	부수상
국내 및 사회문제	부수상
여왕어록	대법관
입법	하원의장
직장복지	재무장관
London (소위원회)	부수상
마약남용 (소위원회)	하원의장
보건전략 (소위원회)	하원의장
여성문제 (소위원회)	사회보장부장관

\* 자료 : McNaughton (1999:16).

표 6  
내각 임시위원회

위원회 명칭	위원장
밀레니엄 문제	무역 및 산업부 장관
식품안전	내각사무처 장관
청소년 문제	내무부 장관
공공시설 규제	무역 및 산업부 장관
헌법개혁정책	수상
EC 문제	대법관
정보공개	대법관
상원개혁	대법관
스코틀랜드, 웨일즈에 관한위임	대법관
진보민주당과의 협력위원회	수상

\* 자료 : McNaughton (1999:26).

내각위원회에서 결정한 대부분의 사안들은 공식적인 내각의 승인을 요하지 않는다. 그러나 주요한 정책영역에서는 내각의 승인이 요구된다. 최근에는 위원회에서는 검토가 되었으나 내각결정을 통한 승인을 요한 많은 사례들이 있었다. 그 예로는 다음과 같은 것들이 있었다.

- 국민보건서비스 개혁(1988~9)
- 지방 인두세(local poll tax)를 카운슬 세(council tax)로 대체(1991)
- 국내 최저임금제 도입과 수준(1998) 등이다.

물론 내각으로 이송되었다가 다시 내각위원회나 정책의제를 설정한 기관으로 다시 반송된 위원회의 건의안들도 있다. 예를 들면 1998년의 정보공개법(Freedom of Information Act)이 있다. 이 법은 내각에서 내무부장관이 반대했고 내무부장관의 동의를 충족시키지 못하여 수정되어졌다. 때때로는 내각이 당해 정책의 장점에 대해 확신하지 못하거나 의회가 동의하지 않을 것이라고 생각하면 전체 정책을 철회시킬 수도 있다. 이러한 것은 1993년 우체국의 민영화를 시도한 헤즐타임(Heseltine) 장관의 경우에 발생하였다.

모든 내각위원회는 소위 Official Committee에 의해서 큰 영향을 받는다. 이 위원회는 모두 공무원으로 구성되는데 그 역할은 정보를 수집하고 많은 대안들을, 정치적 성격의 위원회에 있는 장관들이 다룰 수 있고 소화할 수 있는 단순한 대안들로 선별해 주는 것이다. 즉 이러한 Official Committee를 통하여 공무원들이 위원회 장관들이 수행하는 의사결정과정에 실질적으로 관여하는 것이다(McNaughton, 1999:29).

### ③ 내각위원회에서 수상의 역할

1916년 내각위원회가 도입되었을 때, 그것은 내각에게 부여된 과중한 업무부담 및 의사결정을 정부 중심부에서 보다 효율적으로 하기

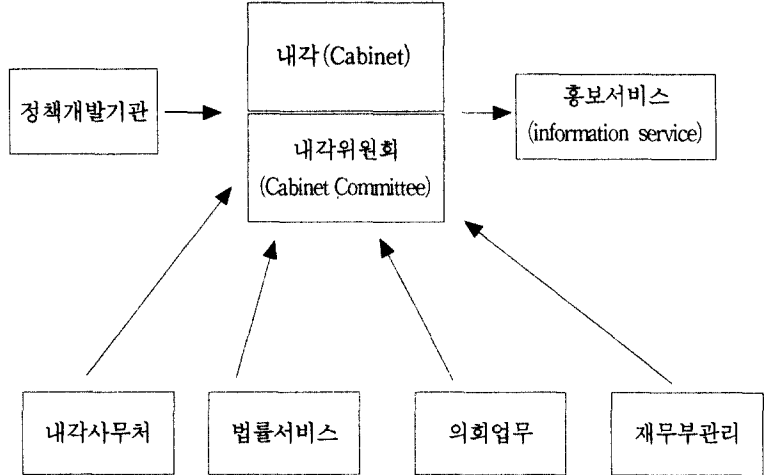
위해서였다. 그러나 이 제도는 또한 수상의 권한을 강화시키기 위한 방편으로 만들어졌다. 위원회 숫자가 많아지고 중요성이 커짐에 따라 수상권한 강화를 위한 위원회 설치는 더욱 뚜렷해졌다. 내각위원회의 구조 및 활용은 전적으로 수상의 스타일에 의존한다. 어떤 위원회가 만들어져야 하는가, 그 위원회의 권한이 무엇이어야 하는가, 누가 위원장이 되어야 하는가 그리고 누가 그 위원회의 구성원이 되어야 하는가 등을 결정하는 사람은 수상이다. 이를 요약하면 다음과 같다.

- 수상은 대부분의 중요한 내각위원회의 위원장이며 따라서 정책형성 및 내각위원회의 권고안을 내각에 보내는데 직접적인 통제권을 행사할 수 있다.
- 위원회의 수립, 위원장 그리고 구성원 등은 전적으로 수상의 권한 하에 있다.
- 수상은 모든 중요한 위원회들이 수상의 정치적 지지자들을 포함하도록 할 수 있고 이를 통하여 수상이 부재시 대표자들이 특정 사안에 대해 처리하도록 만들 수 있다. 토니 블레어 수상은 이런 목적을 위해서 절친한 친구인 상원의원 어바인(Irvine)을 활용한 바 있다.

#### ④ 내각사무처 및 지원부서

위에서 본 바와 같이 영국의 핵심 정책결정기관은 내각과 내각위원회인데 이 두 조직은 공무원으로 구성되어 있는 내각사무처 및 지원부서의 지원을 받고 있다. 공무원들은 바로 내각사무처와 지원부서에서 정책결정을 위한 지원 역할을 하고 있는데 어떤 직위를 맡고 있고 어떠한 역할을 수행하고 있는지를 분석해 봄으로써 공무원의 정치화정도 및 정치-행정관계를 이해하는데 도움이 될 수 있다. 내각 및 내각위원회에 대한 지원관계는 다음과 같은 <그림 2>를 통하여 이해될 수 있다.

그림 2  
내각시스템(내각 및 내각  
위원회)에 대한 지원관계



\* 자료 : McNaughton (1999:32).

<그림 2>에서 보듯이 내각 및 내각위원회에 대해서는 내각사무처와 법률, 의회업무, 재무부 예산관계업무 등 전문공무원들이 지원 역할을 해 주고 있다.

첫째, 내각 및 내각위원회에 대한 지원업무는 내각장관(Cabinet Secretary)이 이끄는 내각사무처에 의해 주로 제공된다. 내각사무처는 1998년 6월 1일 현재 1,875명의 공무원들이 근무하고 있는데 (Guardian, 1998. 6. 30) 중요한 것은 모두 이 내각사무처 안에 있는 내각사무국(Cabinet Secretariat)에 의해서 수행된다. 내각사무처에 따르면, 내각사무국은 기능과 목표에 있어서 특정한 부처에 얽매이지 않는다. 내각사무국은 내각과 내각위원회에 봉사하며 이 사무국은 정부의 업무가 적시에 그리고 효과적인 방법으로 수행되도록 해주는 동시에 정책결정이 이루어지기 전에 적절한 검토 및 고려가 이루어지도록 보좌해 주는 기능을 한다(Cabinet Office, 1998). 이 내각사무국은 정치적 영향력 면에서 매우 크다. 왜냐하면 내각사무국의 고위공무원들은 내각 및 내각위원회의 회의에 참석하며 수상 및 내각위원회 멤버인 고위장관들과 많은 시간을 보낸다. 그렇다고 하여 내각사무국이

정치적 성격을 가지고 있다는 의미는 아니다. 그러나 수상 및 내각위원회 장관들과 회의 때마다 만나고 필요한 자료를 제시하며 위원회 위원장 및 수상에게 브리핑을 한다. 동시에 수상은 장관뿐만 아니라 고위공무원들과도 비공식적으로 접촉하면서 정책에 관련된 조언을 듣는다. 이러한 과정 속에서 내각사무국의 공무원들은 정책과정에 실질적으로 큰 영향력을 행사한다. 특히 토니 블레어 정부 이래로 내각사무국의 정책결정권한은 점점 커지고 있다(McNaughton, 1999:426).

1998년 내각장관이던 리처드 윌슨 경은 내각사무처를 위한 개혁조치들을 제시했으며 대부분이 블레어 수상에 의해 채택되었고 집행되었다. 그 개혁의 주요 내용들은 내각사무처의 정책결정기능 및 행정적 역할을 강화하는 것이었으며 이를 위해 많은 정책결정 단위들이 내각사무처에 만들어졌다. 그 예로는 규제개선단(Better Regulation Unit), 정보기술단(IT Unit), 성과혁신단(Performance and Innovation Unit), 관리정책연구센터(Centre for Management and Policy Studies), 그리고 관리위원회(Management Board) 등이다.

둘째, 대부분의 정책과 결정들은 법으로 전환되어야 한다. 따라서 법률기관으로부터 상당한 양의 자문이 필요하게 된다. 법무장관(Attorney General)은 정책사안들이 법률적으로 문제가 없는지 등에 대해서 자문을 해 주어야 한다. 기존 법률이 폐지 또는 수정되어야 하는지, EU법과 상충되는 것은 아닌지 등 법률서비스를 통해 내각 및 내각위원회의 정책활동을 지원하게 된다.

셋째, 모든 결정들은 재정적인 문제가 수반되기 때문에 재무부 공무원들의 지원이 필요하다. 재무부 공무원들은 특정 정책이 재정적으로 가지고 있는 약점들에 대해 조언해 주는데 아주 중요한 부분이다.

넷째, 내각 및 내각위원회의 정책업무와 관련해서는 의회에 대한 고려가 중요하다. 입법화가 필요하지 않는 경우에 의회는 단지 통보만 받으면 된다. 그런 경우에는 정부정책을 설명해주는 백서(White Paper)나 부처의 발표문만 필요하다. 그러나 실질적으로 입법화가 필요한 경우에는 문제는 더욱 복잡해진다. 프로그램이 신중히 계획되어



야 하고, 토론을 위한 시간표가 작성되어야 하며, 필요한 문서들이 만들어져야 한다. 이 계획을 전체적으로 통제하는 사람은 상·하 양원의 의장들이다.

그러나 만약 의회로부터 심각한 반대가 있을 것 같으면 — 상원으로부터든 하원으로부터든 — 내각사무처에 있는 공무원인 의회담당관 (*parliamentary business manager*)이 움직여야 한다. 의회담당관은 반대 정도를 평가하고 어떤 조치가 필요한지를 결정한다. 극단적인 경우에는 입법화 노력이 중지되어야 한다고 조언할 수도 있다. 이러한 예는 1988년 7월 동성연애자들이 ‘동의의 연령’ (*Age of Consent*)<sup>3)</sup>을 낮추기 위한 법이 상원을 통과하지 못하려고 했을 때, 그리고 우체국의 민영화가 하원들의 반대에 부딪쳐 처리가 중단되었을 때 일어난 바 있다. 이런 상황이 생길 때 의회담당관들은 내각시스템 속에서 중요한 역할을 한다.

다섯째, 홍보담당관은 정책과정보다는 정책이 산출되고 난 다음 대 언론홍보역할을 담당하는 공무원들을 말한다. 이 분야에 종사하는 공무원들은 정치적 역할이 없고 정책산출된 내용만 발표하는 중립적인 공무원으로 인식되지만 실제로는 이들도 정치성을 떨 수밖에 없다. 왜냐하면 정책에 대한 해석을 하는 데에 있어서 이들의 정치성이 개입될 수 있기 때문이다. 대처정부 시절 공무원 신분인 홍보책임자 버나드 잉햄 (Bernard Ingham)의 홍보내용은 정책에 관련된 사건들을 설명하는 데 있어서 내각장관들의 인식과 차이가 나는 경우가 가끔 있었다 (McNaughton, 1999:31).

토니 블레어 정부 들어와서는 이러한 문제를 직시하고 정책에 대한 해석에 있어서 혼선이 없도록 하기 위해 특별한 노력을 기울이고 있다. 공무원들의 정책산출에 대한 홍보에 있어서 이러한 혼선 때문에 어떤 사람들은 “정책의 설명이 정책 내용 그 자체만큼 중요하다”고 주장한다 (McNaughton, 1999:31). 어찌되었든 정책내용 그 자체와 정책에 대한 설명 사이에는 약간씩의 차이가 있을 수 있으며 그러한 과정에 공무원들의 정치적 영향력이 스며들어 있다고 할 수 있다.

#### 4) 공무원의 행태

공무원의 행태 부분에서는 영국 공무원들이 전통적으로 정책과정에서 보여준 행태들의 특징을 설명하고 이러한 행태상의 특징들이 현재는 어떻게 유지되고 있는지에 초점을 맞추어 설명하고자 한다.

##### (1) 전통적인 견해

이론적으로 볼 때 영국 공무원제도는 비정치적(*apolitical*)이다. 임용은 정치적 배경에 의해 이루어지는 것이 아니며 승진은 정부의 교체에 의해 영향을 받는 것은 아니기 때문이다. 리들리(Ridley, 1986)는 이러한 특징 때문에, 공무원들이 그들 정부의 정책에 동조한다는 이유로 임용되는 다른 유럽국가들의 경우와 대조를 이룬다고 지적하고 있다.

전통적으로 영국 공무원들의 역할은 어떤 정당이 집권하든지 간에 장관에게 자문을 제공해 주는 것이었다. 1986년 당시 국내공무원부(*Home Civil Service*) 장관이던 로버트 암스트롱(Robert Armstrong)의 말은 영국 공무원의 역할을 잘 정리해 주고 있다.

정책의 결정은 장관의 책임이다... 정책결정에 있어서 공무원은 헌법상 책임이나 역할을 갖지 않는다. 공무원의 의무는, 그가 제공하는 자문이 장관의 견해에 부합하든 아니든 관계없이, 그리고 어떤 두려움이나 편애 없이, 장관에게 정직하고 공정한 자문을 해 주는 것이다. 공무원이 그가 특정 정책에 동의하지 않는다는 이유로 특정 정책 결정을 방해하거나 지연시키려고 한다면 이것은 공무원의 의무를 위반하는 것이다. 장관이 모든 관련되는 정보를 가지고 어떤 결정을 할 때, 이 결정에 대해 공무원이 동의하든 아니든 간에 정확하게 같은 에너지와 호의를 가지고 그 결정을 충실히 실행하는 것이 공무원의 의무이다(HMSO, 1986:7~8).

영국 공무원들의 이러한 역할 규정에서 발생하는 전통적인 행태는

다음과 같은 세 가지이다(McNaughton, 1999:456~7).

첫째, 공정성(*impartiality*)과 연관된 것으로 공무원들은 정책과정에서 공정하도록 기대된다. 즉, 어떤 방식으로든 정치적 색채를 띠어서는 안 된다. 정책을 결정하는 것은 정치인들의 역할이고 어떤 정당이 집권하든간에 정책을 충실히 집행하는 것은 공무원의 역할이다.

둘째, 중립성(*neutrality*)의 문제로 공무원은 그들이 개인적으로 어떤 특정 정부의 정책을 동의하지 않는다 하더라도 중립적으로 남아 있어야 한다. 국가정치에 참여하거나 어떤 특정 정당을 지지하기를 원하는 고위 공무원들은 사임해야 한다. 공무원은 그들의 의견을 언론에서나 의회 위원회 앞에서 표현해서는 안 된다.

셋째, 익명성(*anonymity*)과 관련하여, 공무원들은 장막 뒤에서(*behind the scenes*) 일하며 그들의 부처에서 일어나는 일들을 외부 기관이나 언론과 논의해서는 안 된다. 나아가 공무원들은 문서로 된 정보를 누설해서도 안 된다. 어떤 문서가 공무상의 파일에 있으면 이것은 공무상의 비밀이다(정부부처에 근무하는 모든 공무원들은 공무비밀법(*Official Secrets Act*)에 서명해야 한다). 토론내용이나 문서내용의 비밀성 유지가 중립적인 공무원제도의 유지에 있어서 결정적으로 중요한 부분이라는 데에 대해서는 논란이 있을 수 있다. 적어도 이론적으로는, 일반대중이 알아야 하는 것과 알지 말아야 할 것을 결정하는 것은 장관들이며 공무원들은 그들이 설사 특정 사안에 대해 동의하지 않는다 하더라도 중립적으로 남아 있어야 된다. 이러한 견해의 밑바탕에는 장관들이 그들의 부처에서 일어나는 판단에 대한 어떠한 잘못에도 책임을 져야 한다는 논리가 깔려있다. 즉, 책임을 지는 것은 장관이지 공무원들이 아니라는 것이다.

## (2) 전통적 견해의 변화

고위공무원제도에 영향을 미치는 최근의 제도에 대한 검토에서 베이리스와 다이지(Bayliss & Dargie, 1998:76)는 고위공급원들의 행태가 변화되기 시작했다고 주장한다. 1979년 보수당 정부가 들어서기

이전까지만 해도 영국의 고위공무원들은 위에서 기술한 바와 같은 전통적인 행태를 보여준 '전통적인 행정가들'(traditional public administrator)이었다. 그러나 시간이 흐르면서, 적어도 1998년에는 이미 이전의 전통적인 행정가들 행태에서 '신공공관리자'(new public manager)로의 행태 변화가 이루어졌다. 신공공관리자로서의 발전은 공공서비스의 조직 및 관리에 있어서 세계적인 추세이다. 이러한 새로운 형태의 공무원들은 다음과 같은 질문, 즉 무엇이 행해져야 하며, 왜 행해져야 하는가, 그리고 어느 정도의 비용이 드는가에 대해 관심을 가진다. 신공공관리자는 특정한 관리기술분야에서의 훈련, 직장의 이동성 그리고 모집, 승진 등에서의 경쟁을 요구한다. 다른 식으로 말한다면 신공공관리자는 일반 민간기업의 관리자들이 기업을 유지하는 것과 같은 방법으로 공공서비스를 운영코자 한다.

이러한 신공공관리자들의 행태가 생겨나게 된 것은 무엇보다도 공무원의 모집, 유지, 승진, 보수구조 등에 대한 변화 때문이다. 특히 공직에 대한 내외부 공개경쟁과 공무원의 이동성(mobility)의 증가가 큰 이유이다(Bayliss & Dargie, 1998:96). 이러한 이유는 결국 공무원들이 능력 외적인 이유로 직위를 잃거나 승진기회를 잃을 염려를 받게 하였다(Roberts, 1999:459). 특히 1988년부터 설치된 책임운영기관(Next Steps Agency)의 증가는 이러한 현상을 가중시켰다. 1998년 4월 1일 현재 영국 전체 국가공무원의 77%인 355,902명이 책임운영기관에서 근무하고 있는데 내·외부 공개모집 방법에 의해서 임명되는 책임운영기관의 장은 공무원 신분을 가지며 소관부처의 장관에게만 책임을 진다. 이러한 장들은 집권정부 및 소관부처의 정치적 이념이나 정책노선에 동조하는 사람이 임명될 가능성이 큰 것이 사실이다(Roberts, 1999:459).

신공공관리로 인한 공무원의 임명제도의 변화 때문에 생기는 위와 같은 문제로 공무원의 정치적 중립이 훼손되고 정치성이 문제가 되는 것과는 별도로 또 다른 측면에서 공무원의 정치성이 문제가 되고 있다. 이는 다시 두 가지로 구분될 수 있다. 하나는 공공의 이익(public

*interest*) 을 위해 정치적 중립성을 위반하는 것이고 또 다른 하나는 자기 이익(*self-interest*) 을 위해 이를 위반하게 되는 것으로 나눌 수 있다. 먼저 공공의 이익을 위해서 생기는 공무원의 정치성 문제를 살펴보기로 한다. 이는 클리브 폰팅(Clive Ponting)의 사례가 잘 설명해 주고 있다(Roberts, 1999:457~458).

클리브 폰팅은 1980년의 포클랜드 전쟁 동안에 국방부에 근무했던 공무원이었는데 1984~85년에 재판을 받게 되었다. 그 이유는 보수당 정부에서 일하던 폰팅이 중요한 정보를 당시 노동당 의원에게 누설하면서부터 생긴 것이다. 그 개요를 보면 다음과 같다. 포클랜드전쟁이 끝난 후 전쟁 동안에 영국 해군에 의해 격침된 아르헨티나 군함(General Belgrano)이 군사적인 이유 때문이 아니라 정치적인 이유로 격침되었다는 소문이 계속되었다. 정부는 이러한 소문들을 부인했다. 그러나 폰팅은 정부에 의해 제기된 주장들과 배치되는 정보를 갖고 있었다. 그는 일반국민이 실제로 무엇이 일어났는지를 알아야 한다는 이유로 이 정보를 한 노동당 의원에게 누설하게 되었다. 폰팅이 이 문서를 누설했다는 것이 알려진 후 그는 공무비밀법(*The Official Secrets Act*)을 위반한 혐의로 기소되었다. 그의 재판에서 폰팅은 주요한 헌법상의 부당성을 의원에게 알리는 것은 그의 의무라고 항변했다. 다른 식으로 말한다면 그는 국가(일반 대중의 이익)에 대한 그의 의무를 장관에 대한 의무 위에다 놓았다는 점이다. 재판관은 배심원들이 폰팅을 유죄선고 하도록 지침을 내렸다. 왜냐하면 무엇이 일반 대중(국민)의 이익에 해당되는지를 결정하는 것은 장관에게 달려있다는 논리에서였다. 그러나 배심원들은 폰팅을 무죄선고 했다.

1989년 대처정부는 새로운 공무비밀법을 통과시켰는데 이는 공무원상의 비밀누설을 범죄행위로 규정함으로써 어떠한 비밀누설도 하지 못하도록 방지하자는 데 그 목표가 있었다. 그 법은 또한 피고들이 폰팅의 사례처럼 일반대중의 이익보호라는 논리를 이용하지 못하도록 하였다. 그러나 공무원상의 비밀누설은 계속되고 있다. 1994년 10월부

터 1996년 12월까지 중앙행정기관에서 정치적으로 누설된 사례들이 64건에 이르렀다(Roberts, 1999:458).

두번째는 공무원들이 자신의 이익을 위해 정치적 중립성을 위반하는 경우이다. 이는 공무원들이 장관들의 정치적 신념, 노선 등에 반대해서가 아니라 그들이 장관들과 결탁하는 것에서 비롯한다. '스코트 조사'(Scott Inquiry)라는 조사과정에서 나타난 것인데 이 조사에 따르면, 공무원들이 1980년대 후반 이라크에 대한 무기판매를 금지하는 정부의 지침을 피해나갈 수 있도록 장관에게 정보를 제공해 주었을 뿐 아니라 장관들로 하여금 의회와 일반국민에게 잘못된 정보를 주도록 장관들을 도와주었다(Roberts, 1999:458). 이러한 행위는 공무원들은 공평하고 중립적인 관리들이라는 전통적인 견해에 배치되는 것이다.

'스코트 조사' 사례는 공무원들과 장관들이 정보를 의회에 주지 않으려는 의도로 공모한 것인 반면, 1998년 5월에 발생한 시에라리온에 대한 무기판매 문제는 공무원들이 때때로 장관으로부터 정보를 격리시키고 공무원 자신의 목적을 관철시키려고 한다는 것을 보여주었다. 이러한 이유들로 인하여 전통적인 공무원들의 정치적 중립, 공평성 등의 행태들은 사실상 약해지고 있다.

공무원의 정치성 문제는 책임운영기관의 업무와 관련해서 더욱 문제가 된다. 책임운영기관을 실질적으로 책임지는 책임자는 공무원이다. 그리고 이 책임운영기관에서 결정한 정책들은 직접 국민에게 영향을 미치나 이들은 선거에 의해 국민들로부터 심판을 받지 않는다. 이들은 오직 소관부처의 장관에게만 책임을 지고 장관은 여기에 대해 정치적인 책임만 지는 과정에서 '책임성의 갭'(accountability gap)이 발생한다(Bayliss & Dargie, 1998:93). 이러한 문제는 공무원의 역할 및 행태와 관련하여 큰 문제를 야기시키게 된다.

어린이지원청(Child Support Agency) 과 교도청(Prison Service)에서 일어난 바와 같이, 두 기관의 정책실패에 대해 실질적인 책임을 지지 않을 수 없었던 사람들은 바로 청장(Chief Executive)을 비롯한 고위공

무원들이었다(Bayliss & Dargie, 1998:93). 왜냐하면 책임운영기관들은 장관으로부터 인사상, 재정상, 조직상 운영권을 독립적으로 활용할 수 있고 그 성과에 따라 책임을 지는 기관이기 때문에 실질적인 권한들이 공무원에게 있는 것이다. 장관들이 아니라 이러한 공무원들이 책임을 져야 한다면 공평하고(*impartial*) 중립적인(*neutral*)인 정책자문관으로서의 공무원들의 역할 및 행태들은 변하지 않을 수 없다. 이러한 현상은 책임운영기관의 장(*Chief Executive*)들이 익명성을 유지할 수 없도록 만들고 오히려 공개적으로 드러나는 위치를 갖지 않을 수 없게 한다. 이러한 이유로 공무원의 공평성, 정치적 중립성, 익명성 등이 전통적으로 유지되어온 행태인 반면에 이러한 전통적인 요소들이 무너질 개연성은 크다.

## 5) 권력

공무원들의 권력을 이해하기 위해서는 장관과 공무원들의 권력관계 속에서 이해하는 것이 용이하다. 이하에서는 공무원의 권력을 장관과의 역학관계 속에서 파악하고자 한다.

### (1) 장관과 공무원관계의 이론적 모델

영국 공무원들의 권한을 분석하기 위해서는 장관과 공무원과의 관계 속에서 이해하는 것이 유용한 방법이 된다(Smith, 1999:106). 왜냐하면 공무원이 권력관계 차원에서 가장 예민한 상대가 바로 정치인인 장관이기 때문이며 이를 통하여 누가 권력을 가지고 있는가 하는 부분이 보다 분명해 질 수 있기 때문이다. 식스톤(Theakston, 1992)은 장관과 공무원의 권력관계에 관하여 다음과 같은 구분되는 4가지 모델이 이용될 수 있다고 말한다.

① 공식적-헌법적 모델(The formal-constitutional model)

이 모델은 공무원체제를 정부의 이익에 충실히 봉사하는 것을 목적으로 하는 비정치적인 중립적 관료제로 정의된다. 공무원들은 장관들이 정책을 결정하기 전에 모든 제약요건과 선택대안들을 알 수 있도록 해주어야 한다. 결정이 한번 이루어지면 공무원들은 정해진 정책을 집행하기 위해 업무를 충실히 수행해야 한다는 것을 강조한다.

② 적대적 모델(The adversarial model)

이 모델은 장관과 공무원의 관계를 권력을 위한 계속된 투쟁관계로 파악한다. 리차드 크로스만(Richard Crossman)과 토니 벤(Tony Benn)<sup>4)</sup>은 공무원들이 노동당정책을 집행하는 데에는 도움이 되지 않고 오로지 현상태(*the status quo*)를 유지하는 데에만 관심을 갖고 있다고 주장한 바 있다(Roberts, 1999:462). 비슷한 비판들은 신우파(*New Right*)의 장관들에 의해서도 제기된 바 있다.

③ 화이트홀 모델(The Whitehall community model)

이 모델은 장관과 공무원들이 조화롭게 함께 근무하는 관계로 본다. 공무원들은 부처에서 오래 근무한 경험을 통해 얻어진 전문지식을 제공하고 반면 장관들은 이념적인 에너지를 공무원에게 제공한다.

④ 관료적 확장 모델(The bureaucratic expansionism model)

이 모델은 관료들이 자기중심적이고 오직 그들의 권한 영역을 확대하는 데에만 관심을 가지고 있으며 이러한 노력들은 결국 낭비와 비효율을 유발한다고 주장한다. 즉 고위공무원들은 국가를 위해 무엇이 최선인지에 관심이 있는 것이 아니라 자기들의 제국건설(*empire building*)에만 관심을 갖고 있다고 한다. 예를 들면, 1979년에서 1997년까지 경쟁개념과 시장성평가(*Market Testing*) 제도를 도입함으로써 능률성을 증진시키는 방법을 찾는 것은 장관에게 달려 있었다고 주장하였다. 이 이론은 미국에서 시작되었으나 신우파에 의해 영국에서도



채택되었다.

결국, 본질적인 면에서 보면 장관과 공무원 사이의 관계에는 두 가지 대조되는 견해가 있다. 하나는 공무원들이 중립적인 조언자라는 것이고 다른 하나는 정책을 결정하는 사람은 공무원들이며 이들은 오히려 장관들이 부처에서 이미 진행중인 일들에 대해 충실히 따라가 주기를 기대한다는 것이다.

## (2) 장관과 공무원들 관계의 이상과 현실

### ① 이상적인 관계

노턴(Norton, 1989:82)은 공무원체제를 “성실한 공무원에 의해 충원되어 있고, 그들의 정치적 신념이 무엇이든간에 충실히 정부에 봉사하는 사람들로 구성된 조직”으로 정의하고 있다. 이상적인 면에서 볼 때 장관의 역할은 정부 정책을 결정하는 것이고 공무원의 역할은 장관들이 도입하기를 원하는 정책들을 어떻게 잘 집행할 수 있는가에 관하여 장관들을 자문해 주는 것이다. 그러므로 이상적인 세계에서는 장관과 공무원들은 공공의무감에 의해 동기부여되어 있다. 양측은 그들의 위치를 알고 있으며 각자가 해야할 역할을 인지하고 있다. 공무원들은 장관에게 공평하고 객관적으로 조언한다. 장관들은 공무원들이 말하는 것을 주의깊게 경청하고 이러한 권고안들을 평가한 후 결정을 하게 된다. 비록 장관들이 정당의 구성원이라고 하더라도 그들은 공무원들이 정당 및 정치적 문제를 수행하도록 요구하는 것에 관해서는 결코 꿈도 꾸지 않는다. 또 공무원들은 그들의 개인적인 견해가 무엇이든간에 당파적인 방법으로는 결코 행동하지 않는다. 이것이 바로 이상적인 장관과 공무원관계라고 할 수 있다.

### ② 장관과 공무원 관계의 현실

현실에 있어서 장관과 공무원관계는 매끄럽고 사무적일 수도 있고 우호적일 수도 있는 반면에 대결적일 수도 있다.<sup>5)</sup> 정책과정과 관련하여 영국에서 장관과 공무원 사이의 관계가 현실에 영향을 미치는 많은 요소들이 있다(Smith, 1999:106~118; Roberts, 1999:461~463).

첫째, 장관은 제한된 정보만을 가지고 있다. 장관들은 그들의 부처가 수행하는 업무영역에 대해 충분한 지식을 갖고 있지 못한 경우가 많다. 장관들이 장관직을 새롭게 수행할 때 그들은 전임자들의 서류를 보지 않고 공무원들에 의한 브리핑 문서를 제공받는다. 그러므로 처음부터 공무원들은, 장관들이 그들의 직무를 대하는 방법을 만들게 할 수 있는 기회가 있다.

둘째, 장관들은 의회나 그들의 선거구 등을 위해 수행해야 할 업무들이 많다. 그러므로 장관들은 풀타임으로 일하는 공무원들보다 정책 결정에 헌신할 시간이 부족하다. 이러한 이유 때문에 그들은 공무원들의 경험과 행정적 전문성에 의존한다. 공무원들의 자문 형태는 부처의 내부문화에 의해 형성되기도 한다. 하디(Heady, 1974:109)는 한 사무차관(*Permanent Secretary*)의 말을 인용하면서 공무원들이 정책과 정상에서 역할을 크게 하고 있음을 설명하고 있다.

사실, 나의 장관들이 우리가 진행중인 정책에 착수하도록 하게 만드는 것은 하나의 문젯거리였다. 내가 지근거리에서 함께 일했던 6명의 장관들 중에 어느 한 사람이라도 정책에 작은 기여라도 했다고 보기는 힘들다

그러나 이러한 인용문은 대차 정부에 의해서 공무원제도가 개혁되기 이전에 나온 것임을 주목해야 한다. 그러나 1998년 5월의 시에라리온에 대한 무기판매 문제는, 공무원들이 여전히 정책의 주도권을 잡고 싶어하고 있으며 심지어 장관들을 정책정보로부터 멀어지게 할 수 있다는 것을 보여주고 있다. 이러한 점에서 공무원들은 그들 자신의 의사대로 그리고 장관의 영향으로부터 독립해서 정책결정을 추진할 수 있는 여지가 많이 있다(Pilkingston, 1999:130).

셋째, 공무원은 장관보다 수적으로 훨씬 많다. 최고정책결정단계에서는 장관 1명에 대하여 10명의 공무원 비율로 구성되어 있다. 투입단계에서부터 정책결정에 관여하는 모든 공무원들을 포함한다면 장

관 1명당 40명의 공무원 비율로 구성되어 있다. 이러한 비율은 실질적으로 공무원들과 장관들의 정책결정과정에 큰 영향을 미치고 있다.

넷째, 최고위 공무원들은 자기들끼리 공식적, 비공식적인 모임을 통하여 만나고 있다. 비록 공무원들이 수적으로 장관보다 훨씬 많다고 하더라도 계층제의 최고위에 있는 공무원으로서 공식적으로나 사교적으로 자주 만나는 공무원 신분을 가지고 있는 사무차관들은 소수라고 할 수 있다(모든 부처에 약 40명). 이들은 자기들끼리 만나는 모임을 통하여 공무원들간의 협조를 취하고 있다. 예를 들어, 어떤 장관에 대해 '문제'를 가지고 있는 사무차관은 다른 정부부처에 있는 동료로 하여금 보다 순응적인(*compliant*) 장관을 설득하여 '문제'를 야기하고 있는 장관에게 압력을 행사하도록 할 수 있다. 이런 방식으로 최고위층 고급공무원들은 어떤 정책에 대해서 같이 의견일치를 볼 수 있고 그 정책에 대해서 추진할 수 있다.

다섯째, 공무원들과 보내는 시간이 길다. 장관들은 다른 정치인들과 보내는 시간보다도 공무원들과 보내는 시간이 훨씬 많다. 1주일을 평균으로 했을 때, 한 명의 내각장관은 수상이나 그의 정당 동료들을 만나는 것보다 고급공무원들 — 사무차관 포함 — 을 만나는 빈도가 훨씬 많다. 이는 단순한 사실이지만, 장관들이 고급공무원들 기대에 순응하도록 하는 압력의 원천으로 작용한다는 사실이 과소평가 되어서는 안 된다(Headey, 1974:153).

여섯째, 장관들의 재임기간이 공무원들에 비해 짧다. 한 부처 내에서 장관들의 평균 재임기간이 공무원들에 비해 상대적으로 짧다. 개각이나 정치적 이유 등으로 한 부처에서 보내는 재임기간은 평균 2년 정도 된다. 따라서 몇 년에 걸치는 장기적인 정책개발과 관련해 본다면 2~3명의 장관들이 한 정책에 관여하게 된다고 할 수 있다. 그러나 공무원들은 정책과정에 연속성을 있기 때문에 현실적으로 공무원들이 큰 역할을 정책과정 속에서 할 수 있다.

일곱째, 회피전략(*avoidance tactics*)이라는 측면에서 볼 때, 공무원들은 장관들보다 재직기간이 길며 그들이 좋아하지 않는 정책을 집행

하는 것을 회피할 수 있는 다양한 전략을 구사할 수 있다. 노턴(Norton, 1989)에 따르면, 공무원들이 장관의 결정을 뒤엎을 수 있는 세 가지 방법이 있다. 첫째는 장관이 바뀔 때까지 기다릴 수 있다. 새로운 장관은 공무원들이 제시하는 자문에 전향적일 수 있기 때문이다. 둘째, 공무원들은 다른 부처에 있는 공무원들에게 상황 설명을 하고 그 공무원들이 속하고 있는 부처의 장관들로 하여금 문제가 되고 있는 장관의 결정에 반대하도록 설득할 수 있다. 이는 한 부처의 정책이라도 내각위원회와 내각을 통과해야만 정책산출이 되기 때문에 타 부처의 장관들도 중요한 결정 권한이 있다는 점을 활용하는 전략이다. 셋째, 공무원들은, 소속장관의 신용도를 떨어뜨릴 목적으로 언론에 해당 문서를 누출시키는 전략을 쓸 수도 있다.

이상과 같은 이유로 장관과 공무원들은 이상적인 관계 속에서 기능하는 것이 아니다. 현실적으로는 수상의 스타일이나 부처의 전통 등에 의해 다소간 영향을 받지만 공무원들이 정책결정과정에서 깊이 관여할 수밖에 없는 것이다.

### ③ 대별 장관과 공무원 관계 변화

1979년 이전에는 공무원들이 그들 자신의 정책목표를 가지고 있었고 장관들을 조종해서 어떠한 방향으로 결정을 하도록 유도할 수 있었다. 그러나 1979년에서 1997년 보수당 집권기간 동안 이러한 관계는 많이 바뀌게 되었다. 이것은 이 기간 동안 공무원들이 정치적 중립성을 지키고 철저히 집행가로서 역할을 했다는 뜻은 아니다. 대신에 그 활동 방향이 바뀌었다는 것을 의미한다. 플라우든(Plowden, 1994:101~102)이 말하는 바와 같이, Grade 1과 2에 속하는 모든 공무원들은 대처와 메이저 수상에 의해 임명동의가 이루어져야 했다. 이 경우, 이러한 공무원들은 보수당 정부에 대해 그들이 은혜를 입고 있다고 생각했다는 점이 중요하다. 이것 자체만으로 장관과 공무원 관계 사이를 변화시켰다고 말할 수는 없지만 다른 요인들 — 정책결정 구조 — 과 결합해서 고급공무원들이 보수당의 정치적 노선을 지지하

고 그에 부합하도록 정책을 만드는 노력에 관계했다.

보수당 집권기간 동안 플라우든에 의하면, 비록 장관들이 최고위 공무원직에 있는 어떤 공무원의 임용을 보장해 주기 위하여 거의 구체적인 활동을 하지 않았다고 하더라도 장관들은 승진 과정을 조종할 수 있고 특정 공무원들의 승진을 방해하기 위하여 영향력을 행사할 수 있다. 어떤 공무원들은 납득할 수 없는 불분명한 이유로 승진에 실패하기도 했다. 플라우든은 한 가지 예를 들고 있다(Plowden, 1994:101).

모든 사람이 느끼기에, 사무차관으로의 승진이 부당하게 지연된 한 공무원에 관하여 언급하면서, 한 전직 장관은 거의 지나가는 말투로, 예, 그의 신상카드는 어떤 이유로 마크가 되어 있었습니다. 그렇지요?

보수당 집권기간 동안, 특히 대처수상 집권기인 1979년에서 1990년까지, 직업공무원 임용과정에 있어서 장관들의 이러한 관여는 결국 장관들의 이념적인 목표(*ideological goals*)에 반대할 것 같지 않은 공무원들로 충원되었다는 것을 의미한다(McNaughton, 1999:463)<sup>6)</sup>.

1979년 보수당 정부기간 이전에는 공무원들이 오히려 장관을 조종하고 정책방향을 유도할 수 있었다. 반면 1979년 이후 보수당 집권기간 동안에 공무원과 장관 사이의 관계는 장관이 공무원들로 하여금 장관의 노선에 따르도록 할 수 있는 장관 우위의 관계라고 할 수 있었다. 이 기간 동안 공무원들은 무력하고 공평성을 잃었다고 비판받았다. 그러나 장관들이 반드시 전지전능했다는 것을 의미하는 것은 아니다. 어느 정부처럼 장관들은 모든 세세한 것들을 결정할 시간과 전문지식이 없었기 때문에 그들은 기준을 정하는 일에 전념했다. 아주 구체적인 결정문제는 여전히 공무원들이 관여할 수 있었기 때문에 정책결정과정에 어느 정도 통제력을 발휘할 수 있었다.

1997년 노동당정부가 들어선 이후 공무원의 정치화는 또 다른 차원에서 전개되고 있는 것 같다. 노동당의 1997년 정강정책은 보수당정

권 18년 동안에 일어났던 구조적 변화를 뒤집을 어떠한 계획도 포함하고 있지 않았다 하더라도 여전히 블레어 정부는 정책상 과거와 다른 강조점을 성취하기 위하여 장관들에게 공무원들을 해고하고 구조조정을 할 수 있는 많은 여지를 남겨 놓고 있었다(Hood & James, 1997:184).

노동당정부는 공무원의 정치화와 관련하여 주요한 특징을 보여주고 있다. 그 특징은 보수당 정부 때 고급공무원들이 수행했던 정책결정상의 중요한 자문역할을 정치적으로 임명되는 정치적 자문관들(*political advisors*)에게 상대적으로 많이 의존하고 있다는 것이다. 이는 다시 두 가지 요인과 관계되어 있는데 그 하나는 집권 초기에 노동당의 정치적 이념을 신속히 정책화시키려는 것이고 다른 하나는 보수당집권시의 공무원들에 대한 불만의 표출이라고 할 수 있다.

먼저 첫번째 요인과 관련해서 보면 전술한 바와 같이, 블레어 정부는 정치적 자문관, 태스크 포스, 정책평가단(*Policy Review Bodies*) 등의 구성원으로 1997년도에만 500명 이상을 임명한 바 있다. 예를 들면 정치자문관으로서 69명을 임명해서 매년 260만 파운드(약 52억)를 지출하고 있는데 이는 보수당 정부에서의 36명을 임명해서 180만 파운드(약 36억)를 지출한 것과 대조를 이룬다. 정부정책을 검토하기 위한 태스크 포스(*task force*)의 경우도 18개를 운영하고 있고 80개의 정책평가단을 구성해서 여성들의 유방 확대를 위한 실리콘 주입의 문제부터 준정부기관(*Quango*)의 수 조정문제까지 정책평가를 통한 자문을 하고 있다. 이를 통하여 보수당 정부 때의 직업 고위공무원들의 역할이 다소 무시되었다. 결국 직업공무원들도 노동당 정책에 적극적으로 정치화하는 효과를 달성하고자 한 것이라 볼 수 있다(Roberts, 1999:464).

이러한 첫번째 요인과 관련하여 노동당 정부는 역대 어느 정부보다도 당의 조직들이 공무원조직과 같이 보조를 맞추어 활동하도록 하기를 원하고 있다. 이것의 한 가지 목적은 미국식 모델, 즉 정부조직들이 새 정부가 구성되면서 새 정부노선에 동조적인 사람들로 대치하게

하는 방식과 비슷한 형태를 만들고자 한 것이다. 한 노동당 인사는 다음과 같이 말을 하면서 정치인과 중립적인 공무원 사이를 구분짓는 전통적인 생각을 비웃고 있다.

공무원들은 깨어나서 현실 세계(*real world*)로 나와야 한다. 모든 것이 정치이다. 정치를 공무원으로부터 끊는다는 생각은 실효성이 없다. 더 이상 가장하는 것(*pretending*)을 중지하자(Roberts, 1999:460에서 재인용).

1997년 12월까지 9명의 정부홍보담당관들(직업공무원들)이 옷을 벗었고 장관들의 특별자문관들에 의해 인수되었다. 이러한 사건들에 대하여 전통적인 중립적 공무원제도에 대한 지지자들은 당시의 정부홍보담당관들이 객관적인 정보를 제공해왔다고 주장하면서 분개한 바 있다. 그러나 전통적 시스템의 반대자들은 노동당이 재집권을 원한다면 더 이상 혼란을 거듭할 여유가 없다고 하면서 노동당 입장을 옹호한다.

두번째 요인은 노동당 장관들이 기존의 공무원들에 대해서 상당히 불신하고 있다는 점이다. 1997년 9월 몇몇 장관들은 고위공무원들이 제공하는 정책자문의 질(*quality*)에 대하여 비판을 가하기 시작했다. 어떤 장관들은 공무원들을 'Tory Holdovers'(보수당에서 넘어온 재직자들)이라고 하면서 이들이 노동당의 사고방식에 적응하지 못하고 있다고 비판했다(*Independent on Sunday*, 1997. 11. 14); Roberts, 1999:464에서 재인용).

이러한 두 가지 요인들로 인해서 그 동안 공무원들이 수행했던 정책결정에 관한 자문역할 및 정책결정 영향력이 정치적으로 임명되는 사람들에 의해 상대적으로 약해지고 있다. 그 결과 장관들은 심지어 직업공무원들을 위협하고 괴롭히는 사례까지 발생한다고 한다.<sup>7)</sup>

#### 4. 공무원 정치화의 특징

이하에서는 분석틀에서 설정한 각 변수별로 영국 공무원의 정치화의 특징을 도출하고 이의 시사점을 찾아보고자 한다.

##### 1) 공무원들의 구성

공무원들의 구성 및 임용과정을 볼 때 영국 공무원들의 정치화 여지는 상당히 크다고 할 수 있다. 첫째, 1996년 4월부터 국가공무원들의 인사관리권은 고급공무원단(SCS)을 제외하고는 각 부처 및 책임운영기관으로 이양되었다. 이에 따라 각 부처 및 책임운영기관들은 자체 실정에 맞는 직명체계(*job title system*)를 가지면서 동시에 별도의 보수체계를 가지고 있다. 이러한 공무원 인사권의 분권화(*decentralization*) 및 개별화(*individualization*)는 인사행정의 전문성을 유지한다는 측면에서 장점이 되기도 한다. 그렇지만 단일의 인사행정체제를 통하여 직업공무원제를 확보한다는 면에서는 문제가 있고 특히 공무원의 정치화를 조장시킨다고 지적하는 학자도 있다(Rhodes, 1996:51~52; Verheijen & Coombes, 1998:224~225). 물론 이 문제에 대해서 경험적인 연구가 많이 이루어진 것은 아니다. 그러나 페이지와 라이트(Page & Wright, 1999:8)가 지적하는 바와 같이, 중앙집중식 인사관리체제가 아니고 각 부처에 인사권이 주어질 경우 장관들은 부처내의 정책개발을 포함하여 관료제에 대한 통제를 행사하기 위하여 공무원들의 정치적 종속화(*political subordination*)를 야기할 수 있는 개연성이 커진다고 할 수 있다. 판함 등(Farnham et al., 1998)도 역시 인사관리 책임을 부처 및 책임운영기관으로 이양하는 것과 국가 전체적인 보수 및 등급체계를 없애는 것 등이 공무원들을 정치적 영향력(*political influence*)에 보다 쉽게 노출시키고 있다고 지적한다.

둘째, 고급공무원들을 일반공무원들과 구분하여 관리하느냐 하는



문제이다. 이 문제도 위에서 언급한 첫번째 이슈와 연관된다고 할 수 있다. 그러나 공무원의 인사권을 부처나 책임운영기관에 이양하는 문제와 고급공무원단을 가지고 있는 문제는 달리 구분할 수 있다. 영국은 1996년부터 고급공무원단(SCS)을 운영하고 있는바, 이 제도는 신공공관리에 입각하여 전문성이 있는 후보자들을 공직 내·외부에 구애받지 않고 임용하고자 하는 제도이다. 그러나 1979년부터 1997년까지의 보수당 집권 시기나 1997년 이후의 노동당 정부의 경험에서 보듯이, 정치적 신념 여하에 따라 정치적으로 임용되거나 배척될 가능성은 존재한다. 비취(Birch, 1998:139)는 영국에서 고급공무원단이 운영된 이후 고급공무원들이 이론적으로는 정치적 중립성을 유지하도록 되어 있으나 “장관의 마음을 아는 것”(to know the minister's mind)이 하나의 의무로 되어 있다고 지적한다. 이렇게 장관의 마음을 미리 알아서 장관이 필요로 하는 정보를 제시하거나, 장관이 추구하고자 하는 정책의 방향과 부합되는 권고안들을 제공한다고 지적한다. 물론 이러한 과정에는 고급공무원단 제도가 공무원의 내·외부로부터 전문성이 있는 자격소지자를 공개경쟁에 의해 채용하도록 하는 장치가 마련되어 있다. 그러나 실제 운영과정에서는 전문성보다도 정치적 논리에 의해서 채용되는 가능성이 훨씬 크다.

물론 이러한 현상을 오히려 장점으로 인식할 수도 있다. 정부의 정치적 이념에 부합되는 사람이 고위공직을 맡아서 추진해 나갈 때 해당 정부의 정책이 쉽게 이행될 수도 있을 것이다. 그러나 이것은 미국의 엽관주의와는 본질을 달리한다. 미국의 엽관주의는 정당이 바뀔 때마다 공직의 교체가 이루어지지만 영국의 경우는 설령 정당이 바뀌더라도 한번 고위공무원단에 들어온 사람은 ‘카멜레온 같은 능력’(chameleon-like ability)을 가지고 정치적 성향이 다른 후속 정부에 계속 머물 수 있기 때문이다(Birch, 1998:139).

아울러 우리나라에서도 중앙부처 3급 국장급 이상 직위 725개 중에서 129개 직위를 개방형 직위로 선정하여 시행하고 있고 점차적으로 지방자치단체로 확대할 예정으로 있다. 아직은 초창기이고 선정된 직

위 중에서도 내·외부 공개경쟁을 거친 직위가 얼마 되지 않아서 문제가 발생되고 있는 것 같지는 않다. 그러나 고위직에 대한 공직개방 제도는 그 운영을 어떻게 하느냐에 따라서, 영국의 경험에서 보듯이 전문성이나 실적보다도 정치적인 요인에 의해 운영될 개연성은 언제나 존재한다.

셋째, 공무원의 임명에 있어서 정치적 임명 가능성 여부이다. 위에서 다룬 바와 같이 고급공무원단의 구성과 운영은 기본적으로 실적주의 체제 내에서 정치적 성격이 반영될 여지가 있는가 하는 점이다. 그러나 이와는 별도로 실적주의 체제 밖에서 정치적 임명가능성이 있는지, 있다면 어느 정도 있는지도 중요한 부분이다. 이는 미국의 업관주의와 같은 맥락에서 정치적으로 공직임명가능성의 폭과 정도를 보는 것이다. 영국의 경우, 1997년 11월 말 현재 실적주의 밖에서 임명된 공무원들의 수는 약 500명에 이른다. 이들은 정치적 자문관, 태스크 포스, 및 정책평가단 등에서 일하고 있는데 영국의 행정개혁작업을 선도하고 있는 각종 핵심적인 팀 및 부서에서 일하고 있어서 중앙정부의 정책의 방향을 정하는 데 중요한 역할을 수행하고 있다. 이를 필킨톤(Pilkington, 1999:51)은 토니 블레어의 '친구주의'(cronyism)라고 부른다. 이러한 현상은 정부의 정책을 추진력있게 이행하는 데에는 도움이 될 수 있을지라도 실적주의 적용을 받는 공무원들에게까지 정치화의 영향을 줄 수 있다(Kickert, 1997:52). 아울러 장관들이 실적주의에 의한 공무원들을 과소평가하고 공무원들의 자문을 무시할 수도 있으며 외부에서 정치적으로 임명된 공무원들에게 의존하게 하는 현상을 낳고 있다고 지적한다(Turpin, 1999:227~228).

## 2) 구조

다른 나라의 경우와 마찬가지로 영국의 경우에도 정책결정구조 속에서 공무원들은 공식적, 비공식적으로 크고 작은 정치적 영향력을 행사하고 있다. 문제가 제기된 이후 정책형성을 위한 자문획득단계에

서 얻어진 내용들을 장관에게 제출할 때부터 의회에서 토론 등이 있을 때 장관에게 답변자료를 제공해 주는 데까지 전 과정에서 영향력을 행사하고 있다. 이러한 권한들은 제도적으로 보장되어 있다 (Turpin, 1999:219~220). 정책결정 구조적인 측면에서 공무원들이 행사하는 정책결정 관여 범위와 관련하여 그 특징을 보면 다음과 같다. 첫째, 입법안 작성단계에서 부처위원회 (*ministerial committee*)가 있는데 100% 공무원으로 구성되어 있다. 이 부처위원회는 내각위원회가 개최되기 전에 실무적인 조정을 하기 위해 열리는 회의인데 고위 공무원들만 참석한 가운데 입법안을 작성한다는 점에서 실질적인 정책 내용이 이 단계에서 구성된다고 할 수 있다. 둘째, 영국의 경우, <그림 1>에서 보는 바와 같이 내각위원회가 중요한 정책결정을 담당하는 공식적인 기관이다. 이 위원회는 수상과 핵심 장관들로 구성되는데 내각위원회는 고위 공무원들로만 구성된 Official Committee에 의하여 자문받는다. 그런데 이 Official Committee는 맥노턴 (McNaughton, 1999:29~30)이 말하는 바와 같이, 위원회 장관들에게 이들이 선택할 수 있는 대안들을 제시해 줌으로써 실질적으로 정책과정에 참여하는 역할을 하고 있다. 셋째, 고위공무원들이 내각위원회에서 수상과 비공식적 접촉이 관례화되어 있다는 점이다. 수상은 내각위원회에서 고위공무원과 항상 비공식적으로 접촉하여 실질적인 아이디어를 제시받는다.

### 3) 행태

전통적으로 영국 공무원들은 공평성, 정치적 중립성, 익명성 등이 행태상의 특징으로 인정되어 왔고 또 그렇게 이어져 왔다. 그러나 '클리브 폰팅'의 사례와 '스콧 조사'에서 보듯이, 전통적인 행태들은 변하고 있으며 공무원들이 오히려 정치적 중립성과 공평성을 저해하기도 한다. 1980년대 대처 수상이 집권한 시기에는 대처 수상 특유의 공무원 불신감과 강력한 개혁드라이브의 실현을 위해 고위공무원들의 임

명 과정에 적극적으로 관여했다. 판함 등(Farnharm et al., 1998:111)은 특히 1996년의 고위공무원단(SCS)의 도입과 직위 개방제 및 기간 계약제도 도입은 공무원들로 하여금 과거보다 정치적 영향을 좀더 받도록 하였으며 이것은 공무원의 정치화를 가속화시키고 있다고 지적했다. 이것은 결국 공무원들이 능력 외적인 요인들로 인하여 자리를 잃거나 승진기회를 잃게 할 가능성을 높여주는 것이기 때문에 문제가 되는 것이다. 판함 등(Farnharm et al., 1998)은 더 나아가, 신공공관리에 입각한 최근의 개혁조치들은 고급공무원들을 신공공관리자(*New Public Managers*)로서 자리매김해 주고 역할면에서는 변화 집행자(*agents of change*)로서의 역할을 강조하기 때문에 정부정책에 동조적인 사람들이 공무원조직 내로 많이 흡수될 수밖에 없다고 지적한다.

#### 4) 권력

공무원의 권력을 특히 장관과의 관계 속에서 볼 때, 보수당의 경우보다 노동당 정부에서 공무원들의 권한이 약해지는 경향을 보이고 있다. 노동당이 들어와서 많은 정치적 자문관, 태스크 포스, 정책평가단 등의 역할을 하는 공무원들을 대거 정치적으로 임용하고 이들로 하여금 기존의 고위 공무원들의 역할을 대행하게 한 것도 중요한 원인 중의 하나이다. 이러한 상황에 위기의식을 느낀 고위공무원들은 기존의 정치적 중립성 유지를 포기한 채 생존하기 위한 전략으로 중요한 자료를 외부 야당에 누출시킨다든지 아니면 직업공무원으로서 임기가 남아 있음에도 불구하고 정치적으로 임용되는 공무원들과의 갈등관계 및 보수당 정부에서 오래 동안 일했다는 이유 등으로 장관의 압력에 못이겨 조기 퇴직한다든지 하는 현상이 발생하고 있다. 이러한 현상들은 심각한 상태는 아니라 하더라도 직업공무원제도 자체에 영향을 주고 있는 것은 사실이다(Farnharm et al., 1998:111~112).

## 5. 결론

본 논문은 공무원의 정치화에 관한 시론적 성격의 연구이다. 특히 공무원의 정치화 분석을 위한 틀이 학문적으로 정립되어 있지 않은 상태에서 특정 국가의 공무원의 정치화 수준 및 그 특징을 분석적으로 연구한다는 것은 대단히 어려운 일이다.

본 논문에서는 공무원 정치화의 개념을 “공무원의 임명에 있어서 실적이 아닌 정치적 임용 및 이로 인하여 스스로든 타의에 의해서든 정책결정에서의 관여를 통한 정치적 중립성 위반”으로 정의해 보았다. 이러한 관점에서 영국 공무원 정치화의 특징은 한마디로 말해서 신공공관리주의가 공직사회에 침투·확산되면서 고급공무원(SCS)의 임명 과정에 전문성보다도 정치적 요인이 작용하게 되고 동시에 이렇게 정치적으로 임명된 많은 공무원들(1997년 현재 500명 정도)이 행정개혁의 주도적인 역할을 수행하는 중요한 직위를 담당하고 있다는 사실이다. 이로 인하여 장관들은 기존의 직업공무원들을 무시하는 경향이 생겼고 고위 직업공무원들이 조기 사직을 하게 되는 등 직업공무원 자체가 영향을 받고 있다. 그러나 오랜 직업공무원제 역사를 가지고 있는 영국이 이러한 과정에서 전통적인 미국식의 엽관제로 간다는 주장은 아니지만 직업공무원제도 역사가 일천한 우리나라와 같은 나라에서는 주목할 부분이 있다고 하겠다. 특히 영국의 신공공관리주의를 상당부분 받아들이고 있는 우리나라의 경우 향후의 인사행정체제를 설계하는 데 있어서 시사받을 부분이 있을 것으로 생각한다.

그러나 본 연구는 공무원의 정치화에 대한 연구가 부족한 상태에서 경험적 연구가 아닌 기술적 연구로서 2차 자료에만 의존한 한계가 있다. 따라서 분석적인 성격이 약하고 정보제공식(*informative*)의 기술적 연구의 성격을 지니고 있다. 특히 이론적인 측면에서는 공무원의 정치화를 비교분석하기 위한 프레임워크가 더욱 정교화되어야 할 필요성이 있다고 생각한다.

## ■ 주

- 1) 개방구조에 속하는 고위공무원 직위에 결원이 생겼을 경우 First Civil Service Commissioner는 직위를 내부에서 승진시킬 것인지 아니면 공개 경쟁에 의해 충원할 것인지를 결정한다.
- 2) 미국식 엽관주의라고 해서 집권정당이 바뀌면 일시에 대량적으로 교체되는 것을 의미하는 것은 아니다. 미국의 공무원들도 대부분 경력직 공무원이며 고위공무원(SES)의 경우에도 정치적으로 임용되며 신분보장을 받지 못하는 비경력직은 SES전체의 10%를 넘지 못하도록 규정하고 있다. 그러나 여기서 강조하고자 하는 것은 전통적인 미국의 엽관주의방식을 의미하는 것이며 현재 운영되고 있는 제도 그 자체를 의미하는 것은 아니다.
- 3) 영국에는 부모의 동의 없이 이성간에 성관계를 하기 위해서는 16세가 되어야 하고 동성연애자들인 경우에는 17세가 되어야 한다는 법이 있는 바 이를 '동이의 연령'(Age of Consent) 법이라고 한다. 그런데 동성연애자들이 자기들도 이성간처럼 부모의 동의 없이 성관계를 할 수 있는 연령을 16세로 낮춰 달라고 시위를 하곤 한다.
- 4) 이들은 노동당 정부의 장관들임.
- 5) 가장 대표적으로 대결적인 사례는 1964년과 1966년 사이에 주택부 장관이던 리처드 크로스만과 그의 사무차관이던 에벌린 샤프(Evelyn Sharp) 사이, 또 1970년 당시 교육부장관이던 마가렛 대처(Margaret Thatcher)와 그녀의 사무차관이던 윌리엄 파일(William Pile) 사이의 관계를 들 수 있다. 이 사례들은 장관과 공무원인 사무차관간에 장기간에 걸쳐서 지속적인 갈등과 불화를 낳는 전형적 관계라 할 수 있다(Pilkingston, 1999: 131).
- 6) 그러나 왕립행정연구소(The Royal Institute of Public Administration)는 1985년에 공무원의 정치화에 관한 연구를 수행했는데 정치화의 증거를 발견하지 못했다고 보고하고 있다. 그러나 드루어리와 부처(Drewry & Butche, 1993), 헤네시(Hennessy, 1995), 바버리스(Barberis, 1996), 캠프(Kemp, 1994)와 같은 논평가들은 공무원 중에서 '할 수 있습니다'(can do) 라고 하는 공무원이 '잠깐만'(wait a minute) 하고 소신껏 말하는 공무원보다 비율 면에서 증가했다고 하면서 공무원의 정치화의 가능성을 시사하고 있다. 한편 로오즈(Rhodes)는 1979년과 1985년 사이에 공무원 신분인 43명의 사무차관과 138명의 차관보가 임기를 못 채우고 공직을 떠났다고 한다(Rhodes, 1997:90).
- 7) 1998년 3월과 6월에 공무원들은 자기들이 장관들에게 당하는 있는 사례들을 제시하면서 불평한 바 있다. 몇몇 공무원들에 의하면 노동당 장관들은 공무원들을 전례없이 위협하여 괴롭히는 일을 많이 하고 있다고 한다. "압력은 장관들로부터 온다. 공무원들은 심한 스트레스 속에서 애를 먹고 있다"고 최고급공무원 노동조합(The First Division Association)의 조합장 조나던 바움(Jonathan Baume)은 말하고 있다. "공무원들은 고통을 듣고, 다양한 괴로움을 겪고 있다, 장관들은 공무원들을 고립시키고 때때로는 눈물을 흘리게 한다"고 덧붙였다. 공무원들은 이러한 문제들이 중앙관가(Whitehall) 모든 수준으로 확산되었다고 인정하였다. 또 장관들은 공무원들에게 즉각적인 결과를 기대하고 비현실적인 데드라인을 요구함으로써 비난과 위협의 분위기를 조장하고 있다고 한다. 이러한 일을 하는 대표적인 장관들로서 헤리트 하먼(Harriet Harmon), 로빈 쿡(Robin Cook) 및 고든 브라운(Gordon Brown) 등이 있었다(The Times, 1988. 5. 31; McNaughton, 1999:465)에서 재

인용).

## ■ 참고문헌

- Aberbach, J. D. and B. A. Rockman. 1987. "Comparative Administration : Methods, Muddles, and Models." *Administration and Society* 18.
- Aberbach, J. D., R. D. Putnam and B. A. Rockman. 1981. *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Cambridge : Harvard University Press.
- Almond, G. A. and G. B. Powell Jr. 1966. *Comparative Politics : A Developmental Approach*. Boston : Little Brown.
- Baggott, R. 1995. *Pressure Groups Today*. Manchester : Manchester University Press.
- Birch, A. H. 1998. *The British System of Government*. London : Routledge.
- Cabinet Office. 1998. *Equal Opportunities in the Civil Service : a Progress Report 1995-7*. London : The Stationery Office.
- Cabinet Office. 1999. *The 32nd Civil Service Year Book 1999*. London : The Stationery Office.
- Coxall, B. and L. Robins. 1995. *Contemporary British Politics*. London : Macmillan.
- Dwivedi, O. P. and R. B. Jain. 1988. "Bureaucratic Morality in India." *International Political Science Review* 9.
- Farnham, D., J. Barlow and Horton, S., ed. 1996. *New Public Managers in Europe : Public Servants in Transition*. London : Macmillan Press.
- Gordon, G. J. 1982. *Public Administration in America*. New York : St. Martin's Press.
- Greenwood, J. 1989. "Managing the Civil Service-from Fulton to Ibbs." *Talking Politics* 1, 2(Winter), 1988~89.
- Headey, B. 1979. *British Cabinet Ministers*. London : Allen & Unwin.
- Heady, F. 1979. *Public Administration : A Comparative Perspective*. 2nd Edition. New York : Marcel Decker.
- HMSO. 1986. *Civil Servants and Ministers : Duties and Responsibilities*. London : HMSO.
- HMSO. 1994. *The British System of Government*. London : HMSO.
- Hojnacki, W. 1996. "Politicization As A Civil Service Dilemma." in H. A. G. Bekke, Perry, J. L. and T. A. J. Toonen, ed. 1996. *Civil Service Systems in Comparative Perspective*. Indianapolis : Indiana University Press.
- Hood, C. and O. James. 1997. "The Central Executive." in P. Dunleavy, Gamble, A., I. Holliday and Peele, G. *Developments in British Politics*. London : Macmillan.
- Horton, S., D. Farnham, J. Barlow and Hondeghemed, A. 1996. *New Public Managers in Europe*

- : *Public Servants in Transition*. London: Macmillan Press.
- Karl, B. D. 1987. "The American Bureaucrat : A History of a Sheep in Wolves Clothing." *Public Administration Review* 47.
- McLenn, B. N. 1980. *Comparative Politics and Public Policy*. MA: Duxbury Press.
- McNaughton, Neil. 1999. *The Prime Minister and Cabinet Government*. Coventry, UK: Hodder & Stoughton.
- Newland, C. A. 1987. "Public Executives : Imperium, Sacerdotium, Collegium? Bicentennial Leadership Challenges." *Public Administration Review* 47.
- Norton, P. 1987. "Prime Ministerial Power : a framework for analysis." *Teaching Politics* 163.
- Norton, P. 1989. *The Constitution in Flux*. London: Blackwell.
- O'Toole, L. J. 1987. "Doctrines and Developments : Separation of Powers, The Politics-Administration Dichotomy, and the Rise of the Administrative State." *Public Administration Review* 47.
- Page, E. C. and V. Wright. 1999. *Bureaucratic Elites in Western European States*. Oxford: Oxford University Press.
- Peters, B. G. 1988. *Comparing Public Bureaucracies : Problems of Theory and Method*. Tuscaloosa: University of Alabama Press.
- Pffiner, J. P. 1992. "Political Appointees and Career Executives : The Democracy-Bureaucracy Nexus." *Agenda for Excellence : Public Service in America*. Chatham, NJ: Chatham House.
- Pilkingston, C. 1999. *The Civil Service in Britain Today*. Manchester: Manchester University Press.
- Plano, J., M. Greenburg, Olton, R. and R. E., Riggs. 1973. *Political Science Dictionary*. Hinsdale, IL: Dryden Press.
- Plowden, W. 1994. *Ministers and Mandarines*. London: Institute for Public Policy Research.
- Rhodes, R. A. W. 1981. *Control and Power in Central Local Relations*. Farnorough: Gower.
- Rhodes, R. A. W. 1996. "Reinventing Whitehall." in W. J. M. Kickert, ed. *Public Management and Administrative Reform in Western Europe*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Richards, D. 1996. "Appointments to the Highest Grades in the Civil Service-Drawing the Curtain Open." *Public Administration* 1744.
- Ridley, F. 1986. "Political Neutrality in the Civil Service." *Social Studies Review* 1(4).
- Roberts, David, ed. 1999. *British Politics in Focus*. Lancaster: Causeway Press.
- Smith, Martin. 1999. *The Core Executive in Britain*. London: Macmillan.
- Theakston, K. 1992. "Ministers and Mandarins." *Talking Politics* 42.
- Turpin, Colin. 1999. *British Government and the Constitution*. London: Butterworths.
- Verheijen, T. and D. Coombes. 1998. *Innovations in Public Management : Perspectives from East and West Europe*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Wiatr, J. 1988. "Introduction : Political Leadership from a Comparative Perspective." *International*



*Political Science Review* 9.

William, J. 1994. "The Civil Service." in Kavanah and Seldon. *The Major Effect*. London: Macmillan.

# Journal of Governmental Studies

Vol.6, No.2

(December 2000)

## Abstract

### 1. Politicization of Civil Servants in Britain

Young-Chool Choi

This paper aims to establish a theoretical framework for cross-national comparison of civil service politicization and to apply it to the British civil service which is regarded as one of the leading public systems across the world, especially in terms of administrative reform. Using Peter's suggestion, but modifying it somewhat for present purposes, four variables- structure, people, power and behavior- have been chosen to analyze the level and type of civil service politicization in Britain. The analysis shows that there are some signs that the traditional role of senior civil servants may be changing as new public management techniques are adopted. It also shows that the neutrality and impartiality of civil servants can be compromised for many reasons. Although there is a debate about whether the civil service in Britain is becoming politicized, it argues that Labour's use of many political advisors, task forces and policy reviews has led to greater politicization.