

연구논문

영국 행정의 본질과 혁신

한인섭 · 김정렬

이 연구의 목적은 중세 이후 영국 행정의 진화과정을 반영하는 현대 정부관료제의 본질적 특성을 규명하는 한편 1980년대 이후에 이루어진 영국의 보수당 정부와 노동당 정부의 행정개혁을 비교분석하는 일이다. 먼저 영국 행정의 본질에 대한 논의는 정실주의와 업관주의를 넘어서는 현대 정부관료제의 정립이 지니는 의미를 행정의 구조와 관리문제를 중심으로 살펴보았다. 다음으로 1980년대 이후 영국 행정의 혁신이 관료제를 중시하는 전통적 행정상에 대한 정치적 공세의 성격을 지니고 있다는 점에 유의하면서, 대처와 블레어 총리로 대표되는 보수당과 노동당 정부의 행정개혁의 주요 특징을 제시하였다. 나아가 민주적 거버넌스의 구현이라는 명제하에 영국의 행정개혁이 주는 교훈을 정부역할의 재정립, 정부 작동방식의 재설정, 정부의 책임성 강화, 정부활동에 대한 공정성 확보 등을 중심으로 살펴보았다.

주제어 : 관리혁명, 공공서비스, 책임성, 파트너십, 민주적 거버넌스

한인섭

서울대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고,

현재 한국자치경영평가원 수석전문위원으로 재직중이다.

ishankr@empal.com

김정렬

고려대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고,

현재 대구대학교 도시행정학과 조교수로 재직중이다.

jung1634@hotmail.com

1. 서론

최근 들어 행정국가(*administrative state*)로 대표되는 전통적 정부상에 대한 비판적 인식과 시장기제(*market mechanism*)의 효율성을 중시하는 신공공관리의 세계화 추세가 확산되는 등 많은 변화가 일어났다. 이러한 변화압력에 직면하여 각국 정부는 기존제도와의 부합성에 초점을 부여하는 방식으로 개혁의 속도조절에 부심하고 있다.

따라서 영국 행정의 본질과 혁신에 대한 집중적 사례분석은 전환기에 직면한 각국 정부의 개혁방향에 유용한 학습자료를 제공할 수 있다. 영국은 중세 이후 오랜 역사를 통해 정부관료제의 본질적 특성들을 구현해 왔다. 또한 1979년 대처의 집권 이래 계속된 다양한 행정개

혁의 결과 영국 정부는 세계 최고 수준의 경쟁력을 확보한 것으로 평가되고 있다. 이 점은 영국의 행정개혁 모델이 미국이나 영연방 국가는 물론 전세계의 유력한 벤치마킹 대상으로 부상한 사실을 통해 잘 나타나고 있다. 물론 영국의 성공에 기인하는 신공공관리적 행정개혁의 세계화 추세는 우리나라도 예외가 아니다. IMF 구제금융을 전후해서 영국식 행정제도에 대한 이식작업이 지속적으로 추진했기 때문이다.¹⁾ 따라서 이 연구는 영국 행정의 기원과 전개과정에 대한 기초적 논의를 토대로 민주적 거버넌스(*democratic governance*)의 견지에서 행정개혁의 쟁점을 다각도로 분석하고자 한다. 특히 1980년대 이후 영국에서 관료제로 대표되는 전통적 행정상에 대한 정치의 공세가 좌우협공방식으로 이루어지고 있다는 점에 주목하고자 한다.²⁾ 즉, 대치로 대표되는 보수당 정부와 블레어로 대표되는 노동당 정부의 행정개혁을 비교분석하는 일에 논의의 초점이 부여될 것이다.

한편, 영국의 행정개혁이 주는 시사점을 도출하기 위해 민주적 거버넌스를 반영하는 네 가지 분석기준에 주목하고자 한다. 행정개혁은 그 자체가 목적이 아니라 민주적 거버넌스를 구축하기 위한 수단으로 인식되어야 하기 때문이다. 따라서 이 논문에서는 ① 민주적 거버넌스의 이상에 부합하는 행정개혁의 방향을 정부의 역할, ② 정부의 작동방식, ③ 정부의 책임성, ④ 정부활동에 대한 공정성 등 네 가지 측면에서 검토한다(Bowornwathana, 1997).

2. 영국 행정의 기원과 특성

1) 영국 행정의 기원과 진화

영국 행정의 기원은 중세 왕조국가로 거슬러 올라간다. 당시 영국의 공무원은 대부분 성직자로 충원되었는데, 여기에는 다음과 같은 이유

가 있다. 먼저 중세 영국은 문맹률이 높았기 때문에 유능한 공직자를 충원하기 어려웠다는 점이다. 다음으로 왕의 녹봉을 받는 성직자들은 최소한의 추가비용으로 종교직에 부가해 행정직을 수행할 수 있었기 때문이다. 그리고 고대에 행정직을 수행한 환관들과 마찬가지로 성직자들은 자식을 낳을 수 없어서 사심 없는 행정활동을 수행할 것으로 기대되었기 때문이다(Colin, 1999).

하지만 성직자의 행정활동의 대한 왕의 낙관적 기대는 종교를 우선시하는 성직자들의 낮은 행정몰입도와 성직자들의 종교적 타락으로 인해 위기를 맞이하게 된다.³⁾ 이 점에서 근대적 관료제의 등장은 종교개혁(르네상스)과 밀접한 관련성을 지니고 있다.⁴⁾ 즉, 수많은 성직자들을 해체하기 위해서는 완전히 새로운 관료와 행정가 계층이 요구되었기 때문이다. 또한 수도원과 교회가 해체되었다는 것은 완전히 새로운 영역의 능력과 조직이 교회에 귀속된 재산을 인수받아 그 수입을 전유하는 행정가들에게 넘어갔다는 것을 의미한다.

입헌군주제의 출현계기로 작용한 스튜어트 왕조의 부패상은 현대 영국의 행정개혁과 관련하여 시사하는 바가 크다.⁵⁾ 17세기 초 스튜어트 왕조하 영국은 전형적인 독점국가(*proprietary state*)였다. 물론 국왕들은 준독립적 토호세력의 견제와 정실주의 임용에 따른 통제력 약화로 인해 모든 결정권을 완전히 독점하지는 못했다. 한편, 후원-수혜체계(*patron-client system*)에 기초한 당시 관료들의 충원경로는 크게 왕실의 총애와 부를 앞세운 개인적 출서기로 대별된다. 따라서 일단 관직에 진출한 관료들은 대부분 공직자로서의 의무에는 큰 관심이 없었다(Scott, 1972).⁶⁾

다른 한편으로 관직의 판매는 신흥세력으로 성장하기 시작한 부르주아지에게 사회적 이동의 중요한 통로를 제공하였다. 유럽에서 관직의 판매는 군주와 부르주아지 사이의 암묵적 연합을 이끌어 냈다. 하지만 새로운 계급의 등장은 기존 세력과의 마찰을 초래하게 된다. 17세기를 통해 관직의 판매와 관련된 일련의 관행은 야심에 찬 새로운 부르주아지 구성원들에게 신분상승의 여지를 제공함으로써 군주제의

공고화에 기여하였다. 이는 프랑스가 부르주아지들의 신분상승경로를 차단함으로써 혁명이라는 비극적 결과를 초래했던 역사적 사실과 대비되는 사례이다.

나아가 당시의 상업적 부는 군주의 보호와 총애에 달려 있었다. 17세기 영국은 법적 체계의 미비로 상인들이 안정적 사업환경을 구축하기가 어려웠다. 이처럼 불확실한 사업환경하에서 상인들은 발생가능한 강탈이나 몰수를 피하기 위해 공직자들을 자신들의 후원세력으로 확보해야 했다. 하지만 공직자들에게 지불하는 뇌물은 단순히 사업을 보호하는 것만을 위해 쓰이지는 않았다. 중상주의 체제로의 전환이 가속화된 17세기에 수익성이 높은 대부분의 사업은 군주의 손에 있었기 때문이다. 따라서 자본가 계급은 족벌과 뇌물을 동원해 군주나 고위공직자에게 줄을 대는 지대추구자로서의 모습을 갖추게 되었다 (Scott, 1972).

결국, 명예혁명(1689)을 계기로 국왕이 전권을 행사하는 독점적 지대 국가는 종말을 고하게 되지만 이후 영국을 풍미한 자유주의 기풍과 야경국가관은 근대적 관료제의 형성과 발전을 제약하는 또 다른 요인으로 작용하게 된다. 이 점은 《Oxford 사전》이 관료제에 대한 기술에서 1848년에 Thomas Carlyle이 ‘관료제라고 불리는 대륙적 성가심’이라고 하여 처음 사용한 것으로 밝히고 있다는 사실을 통해 잘 나타난다. 또한 19세기 초반에 영국은 최소한의 작은 정부를 지향했으며, 몰개인적 기능을 가진 사람들로 관료제를 충원하고, 공식적 조직구조를 가진 중앙집권적 사고에 대해서 적대적 경향이 지배적이었다.

따라서 영국의 관료제는 프랑스나 독일과 같은 대륙국가와 구별되는 독특한 양식으로 진화하게 된다. 특히 영국 행정에서 목격되는 높은 수준의 정치화는 정실주의와 업관주의의 폐해를 심화시키는 주요 계기로 작용한 것으로 평가할 수 있다. 이 점은 실적주의 강화를 통해 관료제의 정상화와 공고화를 의도한 19세기 중반의 행정개혁, 즉 Gladstone보고서(1853)와 Northcote-Trevelyan보고서(1854)를 통해 잘 나타나고 있다.⁷⁾

하지만 19세기 중반의 행정개혁은 실적주의 강화라는 공적에도 불구하고 행정의 전문성과 효율성 확보라는 명제에는 부응하지 못한 것으로 평가된다.⁸⁾ 또한 경쟁시험은 실적에 의한 임용과 승진을 위한 것이지만, 경쟁시험이 일류대학의 교육적 기준과 중산층 공립학교의 커리큘럼에 고착되어 고위공무원이 갖추어야 할 자격조건으로 인식되면서 Trevelyan이 주장한 계급구조(*grade structure*) 속에서 하위공무원으로 출발한 공무원이 승진하는 데에는 보이지 않는 장벽이 존재하게 되었다. 나아가 아마추어리즘을 중시하는 영국 행정은 전문적 능력을 가진 사람보다 일반적 지식을 가진 사람들을 중시했기 때문에 대륙국가와 같이 행정에 관한 전문교육을 받은 직업관료의 발전을 저해하였다.

물론 이러한 문제제기는 20세기 중반 영국의 행정개혁을 대표하는 Fulton보고서(1968)를 통해 해결 가능성을 맞이하게 된다. Fulton보고서의 행정개혁안은 현대적이고 효율적인 행정뿐만 아니라, 평등주의적 채용과 승진기준을 제안했기 때문이다.⁹⁾ Fulton보고서는 정부 내부의 격렬한 반대와 경제위기의 심화와 같은 외부환경요인으로 인해 결과적으로 좌초하게 된다. 하지만 역설적으로 Fulton의 개혁실패는 대처 정부의 개혁안을 추동하는 원동력으로 작용한 것으로 평가해 볼 수 있다(Colin, 1999).

2) 영국 행정의 본질적 특성

(1) 행정구조

영국 통치체제와 정부조직 구조상의 기본적인 특징은 어느 한 시점에서 만들어진 성문헌법에 의한 것이 아니라 오랜 역사적 관례와 사건들을 통하여 조금씩 진화해 왔다는 점이다. 일례로 추밀원을 모태로 하는 초기의 내각제는 자문조직에 불과했지만 명예혁명 후 18세기 초엽부터 점차 오늘날과 같은 형태의 행정조직체로 발전했다.¹⁰⁾ 나아가 1차대전 이후에는 연대책임하의 내각책임제에서 총리 중심의 내각은

영체제로 바뀌면서 영국의 총리는 삼권분립을 중시하는 미국이나 한국의 대통령에 비해 더욱 강력한 권한을 행사하고 있다(황윤원 외, 2003: 57).¹¹⁾

영국의 정부조직에는 엄격한 의미에서 공무원(*civil servant*)은 아니면서도 유사한 업무를 수행하는 공공부문의 종사자들(*public servant*)이 많이 있다.¹²⁾ 오늘날 진정한 의미에서 공무원이란 중앙정부의 부처(*department or ministry*), 중앙정부의 지역사무소(*governmental offices for region*), 비부처부서(*non-ministerial department*), 책임운영기관(*executive agencies*) 가운데 하나에서 근무하는 사람이다.

먼저 중앙정부 부처의 경우 전반적 구조를 규정하는 규정이나 협약은 존재하지 않는다. 대법원(*the Lord Chancellor's Department*), 재무성(*Treasury*) 등은 중세부터 존재했기 때문에 정부에 매우 중요한 조직으로 인식되고 있다. 역대 왕들은 핵심부처 이외에는 자기가 원하는 대로 자유롭게 정부조직을 신설, 폐지, 통합 및 분할해 왔다. 외무성(*Foreign Office*), 내무성(*Home Office*), 전쟁청(*War Office*), 식민청(*Colonial Office*), 무역위원회(*Board of Trade*)와 같이 1800년 이전까지 거슬러 올라가는 조직을 제외한 나머지 부서들은 19세기 이후에 정부의 업무와 책임이 확대되면서 새로 만들어진 조직들이다(Colin, 1999).¹³⁾

다음으로 중앙정부의 지역사무소는 1990년대 초반에 보수당 정부가 행정을 재구조화하면서 잉글랜드 지역에 북아일랜드와 스코틀랜드 및 웨일즈 지역과 동일한 서비스를 제공할 수 있도록 마련한 조직이다. 지역사무소의 장은 정부부처를 대신해서 해당 지역 내의 환경, 운수와 지역, 무역과 산업, 교육과 고용에 관한 업무를 총괄한다.

그리고 비부처부서는 일명 특수법인체라고도 부르는데, 부처로부터 예산지원을 받고 있으나 부처의 계선조직이 아니라 이와는 독립된 조직으로서의 위상을 차지하고 있다. 이들 기구들은 장관과 부처의 정책결정을 보좌하거나 부처의 방침에 따라 구획된 일정분야의 사업을 독립적으로 수행하고 있다. 여기에는 주택공사, 관광공사 등과 같

이 비영리공익사업조직이 있는가 하면, 무역·복권·수도·전기·통신 등과 같이 공적 책임이 따르는 민간업무나 민영화된 분야의 규제 업무를 수행하는 기구도 있다(강성남, 1999).¹⁴⁾ 그리고 법령에 규정된 구체적인 책임을 행사하는 부서들이 다수 존재한다. 일례로 재무성과 사회보장청을 대신해서 모든 형태의 세금을 징수하는 내국세단(Inland Revenue), 부가가치세·관세·기타 간접세를 담당하는 왕립관세 및 물품세단(HM Customs & Excise), 금고 및 재정업무를 총괄하는 지출사무소(the Office of Paymaster General), 지방자치단체의 자본지출에 대한 자금대부 업무를 담당하는 공공대부단(the Public Works Loan Board), 보험이나 복권 그리고 정부의 투자사업을 관리하는 국립채무실(the National Debt Office), 국유지나 국유재산 관리업무를 담당하는 왕실관재관(Crown Estate Commissioner) 등이 있다.

마지막으로 책임운영기관(*executive agencies*)은 수십 개가 존재하는데, 어떤 기관은 역사가 오래된 것이지만 대부분은 정부조직 재구조화의 결과로 나타난 것이다. 책임운영기관은 1988년에 <Next Steps> 프로그램에 의해서 도입된 것이다. 여기에 근무하는 사람들은 공무원이지만 채용과 급여 및 승진구조는 자율적으로 결정되며, 고위직들은 공개경쟁채용방식에 의해서 민간에 개방되어 있다.

(2) 총원 및 인력관리

영국의 공무원 수는 1998년 현재 463,270명으로서 전체 고용자수(공공부문과 민간부문을 합제한) 2,650만 명의 약 2%를 차지하고 있으며, 이는 510만 명에 달하는 전체 공공부문 종사자의 9%에 해당하는 수치이다. 또한 공무원은 근무영역에 따라 국내직(중앙부처와 책임운영기관)과 외무직(외교업무와 영연방업무)으로 구분된다(최영출, 2000: 10~13).

공무원 관리를 위해 1850년대에 제시된 Northcote-Trevelyan의 기본틀은 1960년대까지 이어져 왔다. 행정위원회가 경쟁시험을 통해서 채용하고 실적에 따라서 승진을 시켰지만, 공무원들은 자기가 채용됐

던 계층(class) 내에만 머무는 경향이 지배적이다. 이러한 관료사회의 경직성을 타파하기 위해서 Fulton보고서는 채용과 승진과 관련된 문제들을 야기하는 다음의 네 영역을 분리하고자 하였다(Colin, 1999).

첫째, 진입의 폐쇄성(*closed entry*)이다. 이를 타파하기 위해 Fulton 보고서는 기존에 내부충원에 의존해 온 고위직을 외부에 개방해야 한다고 주장했다.

둘째, 일반 행정가의 중시(*cult of generalist*)이다. 대부분의 고위공무원들이 인문학 전공자들로 충원된 것은 이러한 풍토 때문인데, 이로 인해서 과학자, 기술자, 법률가, 회계사 등 전문가들이 고위직에서 배제되는 결과를 초래하였다.

셋째, 일류대학 출신에 대한 편견(*bias towards Oxbridge graduates*)이다. 영국은 외견상 능력에 따른 임용을 추구하고 있지만, 시험의 본질과 면접관의 배경 등을 고려할 때 Oxford와 Cambridge 출신이 다른 대학출신보다 유리한 게 사실이다. 실제로 1968년의 등급시험에서 Oxford와 Cambridge 출신이 전체의 59%를 차지하였다.

넷째, 이동성의 결여(*lack of mobility*)이다. 공무원은 서기, 집행 및 행정의 계층별로 충원되었기 때문에 이론적으로는 계층간 이동(전직)이 가능했지만, 실제로 전직이 이루어진 적은 없었다. 계층간에는 이른바 '유리천정(*glass ceiling*)'이라는 것이 존재하여 실적이나 능력이 아무리 뛰어나더라도 자기가 채용된 계급에 머무는 것이 보통이었다.

또한 영국 정부는 1996년 이래 계급제 전통을 약화시키는 대신 직위분류제적 요소를 강화하기 위한 노력을 전개하고 있다. 일례로 중앙부처 공무원의 경우 직급과 직렬 등을 폐지하고 오로지 직명(*job title*)만을 가지는 방향으로 나아가고 있다. 즉, 전통적 계급이나 직렬에 매여서 보수나 승진, 부처간 이동을 방해받는 시스템이 아니라 누구든지 자기가 하는 직무의 성격, 곤란도, 전문성 등의 정도에 따라 평가하고, 해당 직위에 가장 부합하는 사람을 임명해야 한다는 것이다(최영출, 2000).

하지만 영국의 강력한 계급제 전통은 앞서 지적한 문제점에도 불구하고

하고 빈번한 정권교체에 따른 공직사회의 혼란을 방지하는 자율적이고 중립적인 공공관리의 기풍을 유지시켰다는 점에서 직업공무원제의 모범을 보여 주고 있다. 물론 뒤이어 제시될 고위공무원단(Senior Civil Service) 제도의 도입이 시사하듯이 직업공무원제는 대응성과 대표성의 미약이라는 한계를 노정했지만, 지속성·불편부당성·익명성 등과 같은 강점을 지니고 있다(Colin, 1999).

먼저 지속성(*permanence and continuity*)은 총선결과에 따라 정권이 바뀌더라도 공무원은 선거와 무관하며, 이 때문에 행정의 안정성과 지속성을 확보할 수 있다는 것이다. 새로 임명된 장관들은 자기 부처의 업무를 잘 알지 못하는 경우가 많은데, 경험이 풍부한 고위공직자들이 이를 보좌하여 행정의 연속성을 가능하게 한다. 그러나 고위공직자들은 안전 위주의 보수적 태도를 취하기 마련이어서 급진적 정책을 표방하고 집권한 정부에서는 갈등의 원인이 되기도 한다.

다음은 정치적 중립성(*political neutrality*)이다. 이는 정권교체에도 불구하고 행정의 지속성이 유지된다는 의미로, 공무원이 정치적 지지를 통해서 특정한 정파에 봉사하지 않아야 한다는 것을 전제로 한 것이다. 즉, 공무원은 어떤 정당이 집권당인가에 상관없이 국가 전체의 공복으로서의 의무를 가진다는 것이다.

마지막은 익명성(*anonymity*)이다. 이는 전통적으로 공무원의 이름과 신분이 대중에게 공개되지 않음을 의미한다. 행정에서 익명성을 추구하는 주된 이유로는 우선 정책이나 법안형성에 발언권을 가진 공무원이 누구인지 알려지면, 뇌물이나 위협 등을 활용한 이익집단의 압력행사가 개입될 여지가 있기 때문에, 익명성을 보장함으로써 공무원의 중립성을 유지할 수 있다는 것이다. 다른 하나는 공무원의 행동이나 충고가 잘못되더라도 비난을 받을 우려가 없으므로 장관에게 보다 솔직하고 단호한 조언과 행동을 권장할 수 있다는 것이다.¹⁵⁾

결국, 영국의 행정과정에서 공무원들에 대한 전통적 역할기대는 독립적 권한을 행사하거나 행정을 위한 행동을 주도하는 것이 아니라, 정치인들에 대한 조언이나 봉사 및 지지와 같은 중립적·익명성·영

구적·전문적인 역할을 수행하는 것으로 간주된다. 이와 같은 진보적 중립성 모형(*model of liberal neutrality*)의 취지는 역대 내각들에 의해 충실히 준수되었다. 행정은 헌법상의 인격(*constitutional personality*)이 아니며, 정당하게 선출된 정부와 별개의 책임성을 가지는 것이 아니라 하는 것이 이러한 결과를 초래한 핵심 논거이다(Colin, 1999).

3. 영국 신우파와 신좌파의 행정개혁 비교

1) 신우파의 행정개혁

20세기의 개막과 더불어 본격화된 영국의 행정국가화 현상은 영국 행정의 비대화와 비효율을 가중시키는 주요 계기로 작용하게 된다. 따라서 여기에서는 앞서 제시한 관료제의 본질적 특성들에 주목하면서 신우파의 문제제기와 혁신노력을 대처가 주도한 관리혁명과 메이저가 추진한 공공서비스 혁신으로 구분해 제시하였다.

(1) 관리혁명

전후 사회민주주의를 지탱해 온 경제적 호황이 1960년대 말 이후 서서히 퇴조하면서 신우파(*New Right*)는 국가가 너무 많은 일을 하고 있다는 점을 부각시켰다. 특히, 신우파 기초하에서 1979년 5월 집권에 성공한 대처의 보수당 정부는 당시 영국의 공직사회가 국가적 위기를 해결할 수 있는 능력을 전혀 갖추고 있지 못하다는 판단하에, 그 해결책을 시장부문의 활력을 회복시키는 데서 찾고자 하였다. 이러한 개혁철학은 하이예크(Friedrich Hayek)가 주창한 신자유주의에 기초한다. 하이예크는 국가나 노조 등 독점세력이 시장을 지배하면 개인이 집단에 종속되는 결과를 초래하고, 규제와 개입은 모험을 추구하는 기업가정신을 약화시키고 자원배분도 왜곡시킨다고 주장했다. 경제는 원칙적으로 시장기능에 맡겨야 하고 국가는 다만 공정경쟁의

규칙을 정하고 심판자 기능에 머물러야 한다는 것이다.¹⁶⁾

신자유주의에 기초한 대처의 관리혁명 (*managerial revolution*)은 ‘국가의 경계를 원상복구(*roll-back*)’, ‘행정규모의 감축’, ‘공공지출의 감축’, ‘관료구조의 효율화’ 등과 같은 목표를 달성하는 일에 초점이 부여되었다. 한편 이러한 목표는 다음과 같은 세 가지 과정을 통해 이루어졌다. 첫째, 경제성·효율성·효과성의 관점(*three Es, Economy, Efficiency, Effectiveness*)에서 비용에 대한 가치(*value for money*)를 탐색하는데, 이것은 효율성 감사의 일종인 일련의 부처점검(*departmental scrutiny*) 프로그램을 통해서 이루어졌다.¹⁷⁾ 둘째, 1982년에 부처점검 프로그램이 재정관리제안(FMI, *Financial Management Initiatives*)으로 대체되었는데, 이것은 중앙정부 전체적으로 자원의 배분·관리·통제를 개선하려는 것이다.¹⁸⁾ 셋째, Rayner의 후임자 Robin

표 1
대처의 관리혁명과
공무원의 탈특권화

구 분	일반직 (<i>Civil service generally</i>)	정무직 (<i>Mandarins</i>)
간접적인 탈특권 (배경조건을 바꾸 거나 자원을 줄임)	① 인원감축	
	② 핵심지출 감축	
	③ 영향력 있는 부서의 감축	
	④ 민간부분과의 이중적 불균형 (<i>double imbalance</i>) 해소	
직접적인 탈특권 (봉급, 특권, 조건 에 대한 직접적인 폐지)	⑤ 민간영역과의 봉급비교 종식과 봉급 삭감	
	⑥ 봉급의 자동 상승과 성과에 근거하지 않은 봉급 폐지	
	⑦ 종신고용 폐지	
	⑧ 60세 ‘자유(물가고려, 기여 없는)연금’의 폐지	
	⑨ ‘책임의 불가침성’ 폐지	
	—	⑩ 자동작위수여의 폐지
	—	⑪ 회전문 인사관행의 폐지
	—	⑫ 폐쇄적 채용의 변화
	—	⑬ 고위직의 외부개방

출처: Hood (1995: 93).

Ibbs는 대처 총리의 집권 3기에 맞추어 <Next Step> 프로그램을 도입했는데, 이것은 정책결정기능과 서비스 전달자로서의 집행역할을 분리하기 위한 것이다(Colin, 1999).

한편 대처 정부가 추구한 개혁노력의 공과는 다음과 같이 정리해 볼 수 있다. 첫째, 1979~1995년 사이에 대처 정부의 행정개혁으로 인해서 공무원 숫자가 20% (732,000명에서 524,000명) 정도 감소하였다. 이는 공무원의 평생고용원칙이 붕괴하면서 해고, 조기퇴직, 면직 등의 숫자가 증가했음을 의미한다. 하지만 이러한 추세는 경제위기가 심화된 1970년대 이래 계속된 것이었다.

둘째, 공무원 급여와 연금지급이 전체 예산에서 차지하는 비중이 1980년을 기점으로 줄어들기 시작했으며, 행정관리 비용도 소폭 감소했다. 또한 급여에 있어 '이중적 불균형'이 해소되는 것이 탈특권을 의미한다면, 관료제의 상위계급보다 하위계급에서의 임금삭감이 이루어졌음을 확인할 수 있다. 그러나 상위계급(사무차관, 부차관)에서는 오히려 임금의 증가가 나타나고 있어서 '탈특권화'라기보다는 오히려 '재특권화'라고 말할 수 있다. 나아가 1984년부터 공무원에게도 신축적인 성과중심의 급여제도가 적용되기 시작했다(Hood, 1995).

셋째, 영향력 있는 부서들(재무부, 내무부, 외무부, 내각사무처 등)은 인원감축이나 재정축소가 없었다. 산업부·고용부·농업관련 부서들의 인원은 13%, 예산은 60% 정도로 감축되었던 반면에, 내무부·대법관부 등의 부서는 인원은 30%, 예산은 100%정도로 증가하였다(Hood, 1995).

넷째, 엽관주의 인사관행이 부활하였다. 고위공무원이 보수주의자일 필요는 없지만, 총리의 정책노선과 일치해야 했다. 따라서 대처의 집권 2기동안 수많은 고위공무원이 전직했고, 1981~1983년 사이에 11명의 사무차관이 교체되었다. 또한 싱크탱크인 중앙점검단(Central Review Body)이 폐지되었고, 고위공무원들이 특권적으로 행사하던 총리와 내각에 대한 자문역할도 경제학자나 우익단체의 손으로 이전되었다(Colin, 1999). 나아가 공무원이 퇴직후 관련 기관이나 기업에

재취업했다가 다시 공직으로 되돌아오는 회전문 인사관행도 계속 유지되었다.

다섯째, 고위공직자들에 대한 개방형 임용이 이루어지고 있는가를 봤을 때 93개의 기관장 중에서 63개의 직위가 공개경쟁으로 이루어졌고 63개중 34개가 민간에서 충원되었다. 그러나 이러한 현상은 기관장에 국한된 것이었고 고위공무원 전반으로 확산되지는 못한 것으로 평가되고 있다.

여섯째, 공무원들이 자기들이 동의하지 않은 정책을 수행하는 데 대해 우려를 표명하자, 공무원들은 의회나 국민이 아니라 장관과 상급자에 대해서 책임을 지는 것이라는 지침을 제시하였다. 이러한 지침에 따라 공무원들은 정치인의 지시가 국가의 이익이 아니라 정당의 이익에 관한 것인 경우에도 정치인의 지시에 따를 의무가 있는 것으로 공식적으로 확인되었다(Colin, 1999).

일곱째, Fulton보고서에 따라 설립된 행정청(Civil Service Department)은 1981년에 해체되었으며, 행정에 대한 통제권은 재무성과 총리실이 공동으로 관장하였다.

결국, 대처가 주도한 관리혁명은 가시적 성과에도 불구하고 <Next Steps> 프로그램의 시행과 주민세 부과를 둘러싼 논쟁 때문에 대처가 사임한 사실을 통해 알 수 있듯이 객관적이고 중립적인 평가를 어렵게 한다. <Next Steps>의 발전은 새로운 기관을 형성하는 데 기여했지만, 그런 기관의 공무원들에 대한 급여는 '특권화'된 반면 퇴직 관련 환경과 급여구조는 '탈특권'을 이루었고, 대처 정부하에서 고위공무원은 지속적으로 광범위한 권한을 유지하였다(Hood, 1995: 112).

1988년 2월에 발간된 Ibbs보고서에 따르면, 새로운 행정구조는 소수의 핵심 정부조직으로 구성되며, 전체 인력은 2만 명을 넘지 않아야 한다. 또한 행정의 95% 이상이 서비스를 공급하고 관리하는 인력이므로 2만 명을 제외한 나머지 인력은 장관이 운영에 개입하지 않는 책임운영기관으로 이관되어야 한다는 것이다. 해당 부처는 정책과 예산규모를 결정하고 성과를 평가하지만, 그 밖의 모든 일은 해당 기관

의 자율에 맡겨야 한다는 것이다(김순은, 1989).

이에 기존의 행정체제를 유지하려는 사람들은 Ibbs보고서를 행정의 민영화를 위한 준비단계로 간주하여 강력하게 저항했고, 대처 정부의 급진주의자들은 보다 완전한 민영화를 지지하면서 정부부처에 대한 재무성의 통제권을 없애고, 서비스 종류에 상관없이 강제경쟁입찰(CCT: *Compulsory Competitive Tendering*)을 부과해야 한다고 주장했다. 결국 대처 총리는 정부내외의 논란을 잠재우기 위해 강력한 시행 의지를 천명했지만 본격적으로 실행된 것은 1992년에 메이저(John Major) 정부가 들어선 이후이다.

(2) 공공서비스 혁신

1990년 집권한 메이저 총리는 대처의 정부개혁 기초를 유지·계승했지만 개혁의 초점을 종전의 재정개혁에서 공공서비스의 혁신으로 전환시켰다. 이는 대처의 집권기를 통해 강력하게 추진된 정부감축이 관련 누구를 위한 것인가라는 사회적 문제제기에 대한 응답이라고 볼 수 있다. 따라서 메이저의 행정개혁은 행정서비스의 질 제고를 위한 관리혁신과 고객만족에 주력했다(황윤원 외, 2003; 김순은, 1989).

한편 이를 반영하는 메이저의 정부개혁 사례로는 먼저 공공서비스 추진조직의 정비를 들 수 있다. 신정부를 구성하면서 메이저 총리는 교육과학청이 담당하던 과학업무와 <Next Steps> 프로그램, 시민헌장(*citizen's charter*), 사전선택(*prior option*), 시장성 검증(*market-testing*)과 같은 업무를 담당하기 위해 공공서비스 및 과학청(OPS, the Office of Public Service and Science)이라는 새로운 부처를 창설하였다. 그리고 <Next Steps> 업무와 책임은 OPS의 Next Steps and Management Development Group에 맡겨졌다. 특히 메이저 정부는 <Next Steps>를 담당한 Peter Kemp가 OPS의 사무차관 등과의 갈등으로 사임하자 새로운 보완장치로서 시민헌장을 도입했다(Colin, 1999).¹⁹⁾ 이 제도는 공공서비스에 대한 시민의 만족도를 확보하기 위해서 1990년에 메이저 총리가 창안한 것이다. 나아가 1991년의 <품질경쟁>(Com-

peting for Quality)이라는 백서를 통해 시장성 검증제도를 도입하였다 (Choi, 1999).²⁰⁾

다음으로 행정의 자율성을 중시하는 신행정 (*New Civil Service*) 레짐의 정립이다. <Next Steps> 프로그램은 재정관리제안(FMI), 시장성 검증, 사전선택 등과 함께 중앙집권적이고 획일적이던 전통적 행정을 자율적 요소를 가진 연합형 관리체 (*federation of discrete component parts*)로 변화시켰다. 특히 1992년에 제정한 행정법은 재무성과 OPS가 독점해 온 관리권한을 다른 기관이나 부처에 위임할 수 있도록 하였다. 따라서 정부부처나 기관들은 자율적으로 급여와 서비스 조건은 물론 조직구조를 결정할 수 있는 권한과 책임을 부여받았다. 나아가 1994년 발간한 행정백서는 자율성에 대한 보완장치로 “연차성과점검”(annual performance review)을 도입하였다.

또한 고위공무원단 제도를 도입하였다. 1994년 발간된 《지속성과 변화》(*the Continuity and Change*)라는 백서는 고위공무원 계층의 완전한 재구성을 의도하였다. 이 백서가 적용된 1996년까지 중앙정부의 정무직 (*Whitehall mandarins*)이라고 알려진 정책결정구조의 최고위층은 3개 계급 650명 정도의 고위공무원으로 구성된 개방형 직위였다. 백서가 발간된 이후에는 5개 계급 3,500명의 공무원으로 구성된 고위공무원단으로 대체되었으며, 책임운영기관(*executive agency*)의 장도 여기에 포함되었다. 그리고 이들에 대한 보수는 임기보장철폐에 대한 보상과 기업인재의 적극적 유인을 위해 ‘소수에게 더 많이 지급하는’ 성과급 방식을 채택하였다.²¹⁾

앞서 제시된 메이저 정부의 행정개혁은 1994년 발간된 재무성 및 행정위원회(TCSC, Treasury and Civil Service Committee)의 자체평가 보고서를 통해 알 수 있듯이 적어도 <Next Steps> 프로그램과 시민현장에 측면에서 소기의 성과를 이룩한 것으로 보인다. 하지만 메이저 정부 말기에 연이어 발생한 고위공무원들의 부패사건을 통해 알 수 있듯이 책임성과 사기 및 윤리의 저하문제는 좀처럼 해소되지 못하고 있다.²²⁾ 일례로 TCSC의 위원들은 장관과 책임운영기관장의 책

임을 구분하는 정책적 문제와 운영 사안이 어떤 차이가 있는지를 명확하게 이해하기 어려웠다고 지적했다. 이론적으로는 장관이 산하 공무원의 모든 행위에 대해서 책임을 지도록 되어 있지만, 상당한 자율권을 가진 책임운영기관의 행위에 대해서 어느 정도까지 책임을 져야 할 것인지를 문제가 남아있었다. 이러한 문제에 대한 위원회의 제안 가운데 하나는, 책임운영기관의 장이 장관이 아니라 의회의 선정위원회(Select Committees)에 책임을 지도록 하자는 것이다(Colin, 1999).

마지막으로 공무원의 책임한계를 명시한 행정관리규칙(the Civil Service Management Code)의 마련이다. 이는 계층체적 구조에 있어서 공무원의 위치, 관리구조 내에서의 의무와 책임의 본질 등과 같은 용어와 조건들을 담고 있다. 1995년에 마련된 이 규칙은 1992년에 제정된 행정법에서 요구하는 사항에 대해서 당시의 행정장관이 도출한 원칙들을 포괄하고 있다.²³⁾ 정부부처 내에서 공무원이 책임성을 유지하도록 할 궁극적 책임은 국무장관과 사무차관에게 있지만, 정책에 대한 장관의 책임과 운영사안에 대한 관리자의 책임이 구분되기 어려운 정부기관의 경우에는 문제가 명확하지 않다. 실제의 규약에 따르면, '책임운영기관의 경우에 장관이나 공무원에게 위임된 기능은 최고관리자가 행사하지만, 구체적으로 최고관리자가 그러한 권한을 어느 정도까지 행사할 것인가 하는 것은 장관이나 공무원이 스스로 결정한다'고 규정하고 있다(Colin, 1999).

2) 신좌파의 행정개혁

1997년 토니 블레어의 집권을 계기로 본격화된 신좌파의 행정개혁은 사회민주주의와 신자유주의를 절충한 제 3의 길 노선으로 집약된다. 한편 제 3의 길 노선을 구체화시키는 블레어 정부의 행정개혁은 크게 관리적 측면의 책임성(투명성) 강화와 정책적 측면의 파트너십의 구현(다층 거버넌스)으로 대별해 볼 수 있다.

(1) 정부의 책임성과 투명성 강화

신좌파로 통칭되는 노동당 현대화론자들의 지원에 힘입어 당수로 선출된 블레어는 새로운 집권전략으로 좌와 우를 초월하는 제3의 길(*the third way*)을 표방하게 된다. 특히 블레어는 대처리즘을 극복하기 위해 공동체주의(*communitarianism*)와 사회정의(*social justice*)를 대안적 정책이념으로 제시하였다. 결국 제3의 길로 통칭되는 신노동당이념에서 공동체와 사회정의의 결합은 대처리즘을 초월하는 새로운 정치의 기초를 제공해 준다. 여기에는 도덕, 경제적 효율, 사회통합이라는 세 가지 테마가 어우러져 있다. 경제적 성공은 사회정의와 사회통합을 가져오고, 책임과 의무를 다하는 시민들로 인해 더욱 강화되며, 결국 이러한 사회통합은 시장경제를 더욱 활성화시키게 된다는 것이다(Driver & Martell, 1998).

이러한 신좌파의 정책이념은 행정개혁과도 밀접한 관련성을 지니고 있다. 즉, 신좌파의 행정개혁은 신우파가 노정한 문제점들의 치유와 직결된 문제이다. 부연하면 첫째, 책임성에 대한 혼란(*confusion over accountability*)이다. 이것은 장관과 책임운영기관장의 운영적 사안과 정책적 사안에 대한 이분법과 재정적 책임을 해당 기관이 져야 할 것인지, 정부부처가 져야 하는 것인지 등의 문제와 관련되어 있다. 둘째, 범국가적으로 통합된 행정의 상실(*loss of the national, unified civil service*)이다. 책임운영기관의 파편성으로 인해 분열주의(*balkanisation*)가 심화되면, 다양한 기관들이 공통의 목적을 위해서 협조하지 않으려고 한다는 것을 의미한다. 셋째, 민영화의 위협(*looming privatization*)이다. 이는 그동안의 개혁에도 불구하고 책임운영기관이 충분히 확산되지 않았으며, 모든 정부활동들이 완전히 민영화되어야 한다는 논리를 반영한다. 넷째, 공공서비스 윤리의 상실이다. 대처리즘의 핵심요소는 '최고를 추구한다'는 것인데, 시장성 검증·성과급·경쟁입찰 등과 같은 관리주의는 공익에 봉사한다는 전통적 행정윤리를 상당히 훼손할 것이라는 논거이다(Colin, 1999).

그러나 블레어 정부의 개혁이 당초의 기대에 충분히 부응한 것으로

평가하기는 어렵다. 이러한 결과가 초래된 주요 원인으로는 신우파의 행정개혁을 되돌리기에 너무 많이 변했기 때문이기도 하지만, 신노동당(New Labour)이 그동안의 행정개혁에 동감하는 측면도 있었기 때문이다. 즉, 책임성 확보 등을 둘러싼 논란에도 불구하고 책임운영기관들이 대체로 성공적으로 운영되고 있다. 또한 블레어 정부가 강제 경쟁입찰제의 문제점을 해결하기 위해 도입한 최고의 가치(Best Value)로 당초의 기대를 충분히 구현한 것으로 평가하기는 어렵다.

다만 신우파를 발전적으로 계승한 신노동당의 행정개혁은 1999년에 발간된 《정부현대화》(Modernizing Government)라는 백서를 통해 그 의미와 특성을 가늠할 수 있다. 이 백서에서 블레어 총리는 정보기술의 혁명적 발전, 공공부문과 민간부문간 경계선의 퇴색, 효율적이고 반응성 높은 정부에 대한 국민들의 요구증대 등의 상황을 영국 정부가 현재 당면한 도전으로 규정하고, 정부현대화를 위한 정책결정 방식의 개선, 행정서비스의 대응성과 질 제고, 정보시대에 걸맞은 정부 구현 등을 주요 개혁과제로 제시하였다.

이를 반영하는 구체적 개혁사례로는 먼저 행정처리 절차의 투명성 강화조치를 들 수 있다. 전통적으로 행정은 폐쇄적인 것으로 악명이 높았는데, 이것은 비밀주의와 정보를 외부에 유출하는 것을 금기시하는 전통에서 비롯되었다. 하지만 최근에 정부가 공익을 위해서 봉사한다는 점에 대한 비판적 시각이 점증함에 따라 정부를 공개해야 한다는 쪽으로 여론이 기울어지고 있다. 이에 블레어 정부는 '정부 내의 불필요한 비밀'이 정부를 오만하게 하고 정책결정의 결함을 유발한다는 인식하에 <정보접근에 관한 실천강령>(Code of Practice on Access to Government Information)을 제정하고, 음부즈만이 적용되는 모든 정부부처와 기관 및 공공단체 등이 이를 준수하도록 하였다.²⁴⁾ 또한 블레어 정부는 메이저 정부가 부패방지를 위해 제정한 장관직무규정(QPM, Questions of Procedure for Ministers)을 보완하기 위해 행정장관규약(administrations's ministerial code)을 발간하는 한편, 정부부처간 협력강화(the core executive) 차원에서 현업부처의 주요한 인터뷰, 연

설, 언론보도 그리고 장관의 정책과제들에 대한 사전조정 기능을 활성화시켰다.

다음으로 행정의 공적 책임성을 강화하기 위해 시민헌장(*Citizen's Charter*)을 보완한 “서비스 제일주의”(Service First)를 도입하였다. 정부부처에 대한 의회의 외부통제 장치는 음버즈맨과 부처별 선정위원회 제도인데, 이들 제도가 가진 한 가지 공통점은 법원이나 공개심문 등과 달리 국민에 대해서 직접적으로 책임을 지지 않는다는 것이다 (Colin, 1999).²⁵⁾ 이에 메이저 정부는 고객으로 간주되던 시민들에게 권한을 부여해 (*empower the people*) 행정성과를 평가하는 시민헌장제를 도입하였다. 하지만 총리의 지속적인 관심에도 불구하고 쓸데없는 전시행정이라는 냉소적 조롱거리로 전락했다. 하지만 블레어는 ‘서비스 우선주의’ 구호하에 범국가적 헌장운동을 전개하였다. 특히 성과 기록을 공표함으로써 책임성 확보에 진전을 이룩한 점이 긍정적으로 평가된다.

마지막으로 민영화의 부작용을 치유하기 위해 재규제 (*reregulation*)를 중시하고 있다. 블레어는 기존에 현업부처 내에 산재해 있던 규제 기능을 유형별로 통합해 규제집행의 실효성을 제고했다 (Better Regulation Unit, 1998). 일례로 소비자 보호를 위해 독점 및 합병위원회와 공정거래위원회를 통합해 단일의 경쟁 및 소비자기준치를 출범시킨 일이 여기에 해당된다. 또한 농축산물에 대한 안전성 강화를 위한 식품규제부서의 신설이나 대중교통의 편의제고를 위한 버스규제의 강화 등과 같은 조치가 이루어졌다. 나아가 공공부문에 대한 자율규제방식을 확산시킨 일도 블레어 정부의 주요한 성과로 평가될 수 있다. 정부 내부에 대한 새로운 규제관리 방식은 공공조직에 대한 기존의 공식적이고 외적인 통제체계가 비효과적이라는 인식을 토대로 한다. 하지만 자율규제는 성과에 대한 평가를 수반한다는 점에서 강요된 자율규제로 지칭되고 있다 (Hood, 2000: 91). 일례로 블레어 정부는 각급 학교에 관리상의 자율성을 최대한 부여하면서도 저조한 성과를 나타낸 학교들에 대한 무관용 (*zero tolerance*) 정책을 병행하였다.

(2) 파트너십의 구현: 분권화, 지역화, 시민참여 및 노사협력

신좌파의 정부혁신은 신우파의 관리혁명과 공공서비스 혁신을 계승하는 과정에서 신노동당의 정책이념에 부응하는 차별성 확보에 부응하지 못한 것으로 평가된다. 하지만 최근 신노동당은 약화된 정부능력의 보완차원에서 국제조직(*moving up*), 지역공동체(*moving down*), 시민사회(*moving out*) 등의 지원과 협력을 유도하는 일에 주력하고 있다(Pierre & Peters, 2000: 75~93; Rhodes, 1996). 따라서 파트너십의 구현에 초점이 부여된 새로운 정책방향은 신노동당이 표방한 공동체주의와 사회정의와도 밀접한 관련성을 지니는 것으로 평가해 볼 수 있다.

먼저 신우파의 집권기를 통해 노정된 중앙집권적 정책사고는 블레어의 집권 이후 급속히 변화되고 있다. 부연하면, 블레어 정부의 분권화 정책은 스코틀랜드와 웨일즈 및 북아일랜드에 자치권을 부여하는 주민투표의 실시로 본격화되었다. 블레어는 과거 노동당 정부가 실패한 주민투표를 성공적으로 관리했을 뿐만 아니라 이들 지역의 지방정부 선거에서 승리하여 소기의 성과를 달성한 것으로 평가되고 있다. 또한 대처 정부가 폐지한 런던광역정부와 시장직선제의 부활조치도 분권화 추세의 상징적 조치로 지적될 수 있다. 나아가 영국의 분권화 추세는 중앙정부에서 지방정부로의 권력이동이라는 고전적 도식을 초월해 이루어지고 있다(OECD, 1997). 이른바 로컬거버넌스(*local governance*) 추세하에서 지역공동체가 지방정부를 대치하기 때문이다.

다음으로 블레어 정부의 대 유럽연합정책은 보수당에 비해 상당히 호의적인 것으로 평가되고 있다. 이 점은 블레어가 유럽연합에 주도적으로 참여하는 과정에서 일정한 지도력을 발휘하고 있다는 것이나 유럽연합이 제정한 인권선언의 수용 등을 통해 잘 나타나고 있다. 하지만 유럽연합에 대한 블레어 정부의 전향적 자세는 현재 영국 내에서 치열한 찬반논쟁이 계속되는 유로화 동참문제를 둘러싸고 딜레마 상황에 직면해 있다. 이에 블레어의 신노동당은 무리한 추진보다는 여론의 호전을 기다리면서 국민투표를 실시한다는 방침을 유지하고

있다. 또한 블레어는 신노동당의 친유럽연합 기조에 대한 국민들의 막연한 불안감을 해소시키는 안전장치의 고안에도 주력하고 있다.

또한 블레어 정부는 시민사회와의 관계재정립을 위해 다양한 형태의 협력방안을 강구하고 있다. 영국의 정부와 시민사회의 관계는 복지정책의 변동과 밀접한 관련성을 지니고 있다. 전후에 지속된 정부 주도의 복지서비스 공급이 공공부문의 비대화와 시민사회의 의존성을 심화시키는 부작용을 산출하게 되자 대처의 보수당 정부는 Keynes-Beveridge의 결합으로 표현되는 전후 복지정책 레짐과의 단절을 추구했다. 즉, 대처의 복지정책 기조는 자조(*self-help*)와 개인책임, 보편주의 원칙에서 후퇴한 선별주의(*selectivism*) 원칙 및 전 국민의 최저 생활유지라는 원칙에서 후퇴한 열등처우의 원칙을 들 수 있다(Driver & Martell, 1998).

하지만 보수당 정부의 복지개혁은 효율성의 증진에도 불구하고 민주성 측면에서 소득불평등을 심화시켰다는 비판을 회피하기 어렵다. 이에 블레어 정부는 효율성 제고 측면의 개혁방안들을 계승하면서도 계층간 분리현상(*two-nation hegemony project*)의 치유에 주력하는 전략으로 방향을 선회하게 된다. 특히 복지제공에 있어 정부의 한계를 반영하는 신노동당의 정책정향은 민간, 자원봉사 및 비공식 부문들과의 연계강화로 나타나고 있다. 전통적으로 노동당은 복지제공자로서 국가역할에 대한 어떠한 훼손도 용납하지 않는 강경한 자세를 취해왔다. 하지만 이러한 신념은 급속히 약화되고 있다. 따라서 정부는 직접적 제공자 역할에 부가해 자원봉사나 민간부분이 제공하는 복지서비스의 구매자와 규제자로서의 역할을 강화시키고 있다.

나아가 블레어 정부는 친노동을 당연시한 노동당 집권하의 정부와 기업의 관계를 개혁하는 일에도 주력하고 있다. 실용주의를 표방한 노동당의 현대화를 계승한 블레어는 국유화와 기획을 규정한 노동당의 핵심당헌 제 4조를 폐기하면서 자본과 노동간의 균형성을 확보하기 위한 노력을 추구하고 있다(Driver & Martell, 1998). 특히 세계화와 정보화 추세의 강화에 따라 영국경제가 제조업 중심에서 지식기

반경제로 급속히 전환되고 있다는 경제재사고의 확산은 신노동당이 채택한 자본과 노동간의 균형추세를 지속시킬 것으로 전망된다. 특히 이해관계화(stakeholding)의 토대하에서 추진되고 있는 신노동당의 경제정책은 구노동당은 물론 대처리즘에 대한 초월을 추구한다.²⁶⁾ 블레어는 구노동당이 공적 소유에 이념적으로 과도하게 몰입해 왔으며, 공공부분과 생산자의 이익에 연연한 것으로 진단한다. 또한 산업정책을 통해 ‘승리자 뽑기’(pick winner)에 주력한 일이나 케인지안식 수요 관리에 대한 몰입 및 고율의 과세가 초래한 부작용에 주목하였다.

3) 소결론: 신우파와 신좌파의 행정개혁 비교

대처와 메이저 정부의 행정개혁 추진과정에서 발견되는 특징은 크게 세 가지로 요약된다.

- 첫째, 개혁추진방법과 관련하여 경제논리에 기초한 재정차원은 물론 공공관리 측면의 특수성을 포괄하는 방식으로 추진되었다.
- 둘째, 개혁추진전략과 관련하여 개혁전담조직과 현업 부처의 역할분담이 체계적으로 이루어졌다.
- 셋째, 개혁추진전술과 관련하여 정부개혁에 대하여 단계별·연동적 추진방식을 채택하였다.

(강성남, 1999)

한편 블레어 정부의 행정개혁은 신우파의 개혁기조를 계승하면서도 21세기를 지향하는 정부의 새로운 비전을 제시한 것으로 평가된다. 신노동당은 세계화와 정보화로 대표되는 구조전환의 시대를 맞이하여 좌(사회민주주의)와 우(신자유주의)를 초월하는 제3의 길의 명체에 부응하기 위해 공동체주의와 사회정의라는 새로운 국정이념을 제시했을 뿐만 아니라, 거버넌스의 지향점인 경쟁(시장)과 협력(네트워크)을 구현한 것으로 평가되고 있다. 특히, 공동체주의와 사회정의는 자본주의와 공산주의라는 고전적 이념대립 구도를 초월해 자본주의 체

제간의 절충을 시도했다는 점에서 탈이념적이다. 물론, 정부현대화를 표방한 블레어 정부의 행정개혁은 적어도 공공관리의 측면에서 신우파와의 차별성을 확보하는 일에 실패한 것으로 평가된다. 하지만 신좌파는 다층거버넌스를 지향하는 과정에서 행정개혁의 새로운 패러다임을 제시한 것이 인상적이다. 특히, 다층거버넌스는 신공공관리로 초래된 정부의 공동화를 치유하기 위해 국제조직, 지역공동체, 시민사회 등을 적절히 활용한 것으로 평가된다.

결국 21세기를 지향하는 정부의 미래상과 직결된 영국의 행정개혁은 앞으로도 계속 각국의 벤치마킹 대상이 될 것이다. 하지만 행정개혁은 자국의 독특한 역사적 경험을 토대로 이루어진다는 점에서 영국에 대한 벤치마킹은 과거와 현재는 물론 미래에 대한 다차원적 분석을 전제로 이루어져야 한다. 또한 영국과 여타 국가의 행정개혁에 대한 비교분석은 신공공관리의 일반화와 직결된 문제이다. 따라서 향후 영미국가간의 비교, 영미 국가군과 여타 국가군과의 비교연구가 지니는 중요성을 제기해 볼 수 있다.

4. 영국의 행정개혁이 주는 교훈: 민주적 거버넌스의 구현을 중심으로

1979년 대처의 집권이래 계속된 영국의 행정개혁은 민주적 거버넌스의 구현이라는 명제에 효과적으로 부응한 것으로 평가된다. 우선 신우파의 행정개혁은 정부역할의 재정립과 정부작용방식의 재설정에 크게 기여하였다. 또한 신좌파의 행정개혁은 상대적으로 정부의 책임성 강화와 공정성 확보에 기여한 것으로 보여진다.

1) 정부역할의 재정립

영국의 행정개혁에서 나타나는 감축관리, 인력감축, 조직슬림화, 민영화, 민간위탁, 규제완화 등은 정부규모가 지속적으로 축소되고 있음을 보여준다. 이것은 정부가 너무 비대하고 비효율적이어서 시민들의 기대에 크게 미치지 못하고 있다는 인식을 반영한다. 이러한 문제점에 대한 논리적 귀결은 관료제의 규모를 축소하고, 성과지향적으로 전환하는 것일 수밖에 없다. 그러나 관료들은 자기의 영역을 확장하려는 경향이 있다는 것이 Niskanen을 위시한 공공선택론자들의 기본적인 관점이다. 따라서 정부의 역할과 규모를 축소하기 위해서는 관료들의 의식과 가치관을 변화시키는 것이 선결과제라고 할 수 있다.

가령, 민영화정책은 정부의 독점적 구조에 의한 비효율성을 제거하기 위한 것이다. 그러나 이러한 정책이 유효하기 위해서는 관료들이 스스로 사회문제를 해결하려는 인식을 버리고, 민간부문에 대한 신뢰를 바탕으로 민간부문과의 협력관계 (*partnership*)를 촉진시키는 데 주력해야 한다. 그러나 관료들이 스스로의 의식과 가치관을 변화시키도록 할 것인가? 아니면 관료들의 자기규제 (*self-regulation*) 또는 가치변화를 점진하기 위한 외부장치가 필요한지의 문제는 논란의 대상이다. 따라서 행정개혁을 통한 민주적 거버넌스의 구축을 위해서는 관료들의 의식과 가치관을 어떻게 전환시킬 것인지, 그리고 그러한 변화를 어떻게 점진할 것인지 등에 대한 논의가 뒤따라야 한다.

2) 정부 작동방식의 신축화

민주적 거버넌스의 구축을 위한 또 다른 구성요소는 정부의 작동방식, 즉 정부가 어떻게 일해야 하는가 하는 점이다. 이와 관련하여 영국의 행정개혁에서 나타난 주요한 특징은 신축적 정부운영을 위해서 정부와 정부의 산출물 또는 운영부서 (*operating units*)를 분리하고자 하는 노력이다. 이의 전형적 예는 책임운영기관인데, 이러한 노력은

정부가 정책기능을 보유하지만, 집행단계에서는 누가 운영하는가 하는 문제는 중요하지 않다는 사고에 기초하고 있다. 정부는 운영적 사항을 민간에 위탁할 수 있고, 책임운영기관의 책임자는 계약제로 고용되어 상당한 정도의 재정적 자율성과 인사권을 갖지만 Weber식 의미의 종신공무원은 아니다. Weber식 계층제의 한계와 신속적 운영의 필요성을 주장하는 사람들은(Golembiewski, 1995; Rhodes, 1996) 세계화로 인한 불확실성(*uncertainty*)을 주요 논거로 제시한다. 이런 관점에서 관리론자들(*managerilists*)은 정부의 신속적 운영을 위한 대안으로 정보지향적 조직(Drucker, 1994), 혁신조직(Benveniste, 1994), 학습조직(Senge, 1990), 리엔지니어링 조직(Hammer & Champy, 1992) 등을 제시하고 있다.

이러한 관점에서 볼 때, 민주적 거버넌스를 구축하기 위한 미래정부의 모습은 관료들이 세계적 비전(*global vision*)을 가지고 신속적인 조직에서 업무를 수행할 수 있도록 하는 것이다. 관료들이 세계화 현상을 이해하고, 이를 토대로 세계적 비전을 가질 수 있도록 해야 한다. 이를 위해 세계무역체제에 관한 새로운 규칙과 규정 등을 이해하고, WTO·GATT·The World Bank·UNCTAD 등과 같은 국제회의에 적극적으로 참여함으로써 세계화 현상에 대한 학습능력을 제고해야 한다.

3) 정부의 책임성 강화

정부에 대한 통제(*control*)와 책임성(*accountability*) 문제는 행정학 분야의 전통적 주제이다. 그러나 영국 행정개혁 과정에서 나타난 장관 책임의 원칙(*doctrine of ministerial responsibility*)의 해체현상은 정부관료제 내에서의 계층적 책임성(*hierarchical accountability*) 만으로는 충분하지 않으며, 정부는 시민이나 정치인 등 관료제 외부의 사람들에게 높은 책임성을 가져야 한다는 것을 시사한다. 민주주의의 원칙이 강조될수록 정부는 관료의 책임성을 강조하는 방향으로 행정을 개혁

해 나갈 수밖에 없는데, 이러한 노력은 투명성 (*transparency*), 공개성 (*openness*), 책임성 (*accountability*), 접근성 (*accessibility*) 을 강화하는 방향으로 이루어져 왔다.

시민에 대한 정부의 책임성을 강화하기 위해서는 관료들의 재량적 권한이 어떻게 사용되는지를 시민들이 알고 통제할 수 있도록 해야 한다. 이러한 관점에서 보면, 책임성이라는 것은 시민들이 정부와 관료제에 대해서 어떤 권리를 가진다는 것을 의미한다. 이러한 권리에 는 깨끗하고 정직한 정부를 가질 권리, 양질의 서비스를 받을 권리, 관료적 결정과 지배에 대해서 의문을 제기하고 시정을 요구할 수 있는 권리, 공무원들이 하는 일에 대해서 알 권리, 특히 지방정부가 스스로를 통치할 수 있는 권리(자치권), 부적합한 공무원을 퇴출시킬 수 있는 권리 등이 있을 수 있다.

즉, 민주적 거버넌스의 구축을 위한 정부의 책임성을 강화하기 위해서는 부패하지 않고, 효율적이며, 투명하고, 개방적이며, 분권화 되어 있고, 부패공무원을 퇴출시킬 수 있는 제도적 방안을 마련하는 것이 관건이라고 할 수 있다.

4) 정부활동에 대한 공정성 확보

행정개혁으로 인한 결과는 특정 집단에게 유리할 수도 있고, 불이익을 가져올 수도 있다. 이러한 문제의식은 행정개혁의 공정성에 관한 것으로, 개혁으로부터 이익을 보는 집단이 누구인지에 대해서 관심을 기울여야 한다.²⁷⁾ 예컨대, 인재유출의 방지와 사기양양을 위한 급여 제도가 상하위직 간의 임금격차를 확대시킨다거나, 노동문제의 해결을 위해서 설치한 노동부가 오히려 노사문제의 집권화를 가져온다거나, 규정이나 규제의 변화로 인해서 여성이나 다른 기업의 진입을 조장하거나 저해하는 경우도 있을 수 있다.

중요한 것은 행정개혁은 곧 정치 (*politics*) 이기 때문에 정부개혁에 대한 관점이 입장에 따라서 달라지며, 정부개혁의 수단이나 내용도

권력을 장악하고 있는 집단의 이익에 따라 선택적으로 이루어진다는 것이다. 따라서 정부개혁을 올바르게 이해하기 위해서는 해당 국가의 정치적 맥락에 관한 실질적인 지식이 필요한데, 이러한 지식에는 어떤 집단이 어떤 권력을 가지고 있는가? 정치인과 관료간의 권력관계는 어떠한가?²⁸⁾ 등이 포함된다. 행정개혁의 공정성 여부를 파악하는 것은 매우 곤란할 뿐 아니라, 공정성의 기준을 무엇으로 설정할 것인지의 여부가 논쟁의 대상이 될 수 있다. 그럼에도 불구하고, 행정개혁을 통해서 누가 이익을 보는가 하는 문제는 민주적 거버넌스에 있어서 매우 중요한 문제이다.

정부의 공정성을 확립하기 위해서 관료들은 자기의 행동이 사회나 특정 집단에 많은 영향을 미친다는 점을 인식해야 한다. 민주화가 진전될수록 시민들은 공무원들의 행동이 적절했는지에 대해서 더 많은 문제를 제기하게 될 것이다. 이런 점에서 관료들이 보편적이고 민주적인 행동양식과 전문성을 함양할 필요성은 더욱 크다고 하겠다.

5. 결론

중세의 왕조국가를 통해 본격화된 영국의 행정은 이후 다양한 형태의 진화과정을 경험해 왔다. 특히 이 점에서 초창기의 행정개혁은 국왕의 관직사유관에 기초한 정실주의와 정당정치의 출현과 직결된 엽관주의의 부작용을 치유하는 일에 초점을 부여하였다. 또한 명예혁명과 산업혁명을 계기로 본격화된 자유주의 기풍과 야경국가관은 당시 유럽대륙국가에서 보편화된 근대적 관료제의 형성과 발전을 제약하는 요인으로 작용하기도 하였다.

하지만 20세기의 개막과 더불어 본격화된 행정국가의 기풍하에서 영국의 행정은 급속한 관료주의화 과정을 경험하게 된다. 적어도 20세기의 전반부와 중반부를 통해 관료때리기식의 정치공세는 약화되었

다. 그러나 1970년대를 강타한 전 세계적 경기침체와 재정위기에 직면하여 행정개혁을 열망하는 정치의 공세가 재연되었다. 특히 대처의 집권과 더불어 본격화된 영국의 관리혁명은 그 성과에 대한 가치판단이 배제된 상태에서 영미국가는 물론 전 세계로 확산되고 있다.

그러나 영국식 행정개혁 모델의 우수성과 당위성에도 불구하고 행정개혁은 불가피하게 저항을 수반하기 마련이다. 특히, 관료들은 자기들의 영역과 전통적 권한을 잃지 않으려고 하기 때문에 관료들이 수용할 수 있는 대안적 해결책을 만들지 못하면 강력한 저항에 직면할 수 있고, 관료권이 강한 정치체제에서는 그러한 저항으로 인해서 정부가 흔들릴 수도 있다(Bowornwathana, 1994). 따라서 영국식 개혁모델의 토착화를 위해서는 다음과 같은 점에 유의해야 한다.

첫째는 각국의 관료들이 세계화와 신속적 조직은 과도하게 강조하면서, 작은 정부와 책임성 및 공정성은 무시하는 경향이 있다는 것이다. 세계화의 비전과 신속적인 조직을 운영하는 것은 외관상 그럴듯하고 근대적으로 보일 수 있지만, 작은 정부와 책임성 및 공정성을 무시하는 것은 적어도 자기가 은퇴할 때까지는 기존의 관료권을 보유할 수 있다는 것을 의미하는 것이다.

둘째는 국가는 기업이 아니기 때문에 리엔지니어링, TQM, 전략적 관리 등과 같은 민간부문의 기술이나 기법들의 우월성이나 공공부문에 이전 가능성을 맹목적으로 믿는 것은 위험하다는 것이다. Peters & Savoie(1994)는 민간기업의 관리기법에 크게 의존했던 1980년대의 영미계열의 개혁이 책임성과 공무원의 사기문제를 간과하는 문제점이 있음을 지적한 바 있다. 또한 Moe(1994)는 정부기관의 임무는 해당 기관의 관리층이 아니라, 국민의 대표자에 의해서 결정되는 것이라는 점을 인식할 필요가 있다는 점을 강조하였다.

■ 주

- 1) 영국은 한반도와 비슷한 242,910km²의 면적과 약 5,950만 명의 인구(2000년 기준)를 포괄하고 있다. 단일 중앙집권국가인 영국은 정식 국명인 영국 및 북아일랜드 연합왕국(The United Kingdom of Great Britain & Northern Ireland)을 통해 알 수 있듯이 외견상 연합국가의 형식을 취하고 있다. 따라서 영국의 영토를 구성하는 잉글랜드(England), 웨일즈(Wales), 스코틀랜드(Scotland), 북아일랜드(Northern-Ireland)는 일정 수준의 자율성을 부여받고 있다. 특히, 1997년 노동당 집권이후 추진된 지방정부 권한강화정책에 따라 1999년 이후 각 지역의 의회와 집행부가 구성되고 더 많은 권한의 이양이 이루어졌다(이남국, 2001).
- 2) Beetham(1987)은 관료제의 비효율성과 권력남용이 이념을 초월한 협공을 초래했다는 점에 주목한다. 즉, 우파(The Right)는 자유시장(*free market*)을 앞세워 관료제를 제한하려 하고, 중도파(The Centre)는 개방(*openness*)과 법적 의무(*accountability*)를 앞세워 개혁하려 하며, 좌파(The Left)는 참여(*participation*)와 자기경영(*self-management*)을 앞세워 관료제를 대체하려 한다는 것이다.
- 3) 물론 이러한 가정은 잘못된 것이었다. 즉, 성직자들은 독신생활을 하지 않았으며, 교황을 비롯한 다른 성직자들의 불법적 자산을 지칭하기 위해서 *nephew*라는 완곡어가 활용되었다.
- 4) 종교개혁에 부가해 <대헌장>(1215)은 관료제와 왕실의 분리를 가속화시키는 주요 계로 작용했다는 점에서 근대적 관료제 형성의 원인(遠因)으로 지적할 수 있다(이종수, 1994). 나아가 산업혁명은 근대적 관료제의 본격적인 발전과 직결된 문제이다.
- 5) 스튜어트 왕조를 전후한 영국의 역사는 5세기 중반까지 계속된 로마의 지배, 앵글로색슨 왕조(827~1066), 노르만 왕조(1066~1154), 플란타지네트 왕조(1154~1485), 튜더 왕조(1485~1603), 스튜어트 왕조(1603~1714), 하노버 왕조(1714~1901), 에드워드 7세(1901~1910), 윈저가(1910~현재) 등으로 구분해 볼 수 있다.
- 6) 17세기 유럽에서 관직의 매매는 보편적 현상이었다. 관직은 일종의 상품으로 간주되었고 투기나 투자의 대상이 되기도 했다. 당시 프랑스에서는 관직매매를 알선하는 왕실의 공식기구(*le bureau des parties casuelles*)가 존재했으며, 관직매매로 인한 수익은 왕실 전체수입의 25~40%에 달하였다. 하지만 영국의 스튜어트 왕조는 프랑스와는 달리 관직매매수입에 대한 의존도가 상대적으로 낮았다. 비교적 강력한 반절대주의 세력의 존재로 인해 군주의 요직임명권이 제한적이었고, 절대적인 정부조직의 규모도 프랑스에 비해 적었기 때문이다.
- 7) 당시 보고서들이 주장한 행정개혁안의 주요 내용은, 행정업무의 기계적(열등한) 노동과 지적(우월한) 노동으로의 분리, 경쟁시험에 의한 채용과 독립위원회에 의한 시험관리, 실적에 의한 임용과 부서간 전보의 촉진, 특수지식보다 일반지식의 선호, 계층제의 등급에 따른 임용, 실적에 의한 승진 등이다.
- 8) 이 점은 19세기 중반까지 야경국가관에 기초해 최소한으로 유지되던 정부가 빅토리아 시대를 지나면서 공무원의 수가 4만 명에서 8만 명으로 두 배 증가한 데서 분명하게 나타난다. 물론 행정조직의 성장은 행정의 역할증대에 따른 불가피한 현상이지만, 영국의 행정현실을 토대로 개념화된 파킨슨법칙을 통해 알 수 있듯이 적어도 20세기 중반 이후 영국 공공부문의 성장은 효율성과 정당성을

담보한 성장으로 평가하기 어렵다.

- 9) Fulton위원회의 주요 권고안은 다음과 같다. 첫째, 재무성(Treasury)이 가지고 있는 행정에 대한 통제권을 관장할 행정청(Civil Service Department)을 신설하고, 사무차관(permanent secretary)을 두어 내무행정(Home Civil Service)을 총괄하도록 할 것. 둘째, 서기와 집행 및 행정계층으로 분리된 공무원 계층을 단일구조로 통합하고, 능력에 따라서 최하층에서부터 최고층까지 승진할 수 있도록 할 것. 셋째, 전문가 양성을 위해 행정대학(Civil Service College)을 설립할 것. 넷째, 인력을 활용할 부서가 채용과 훈련 등에 대한 발언권을 가질 것. 다섯째, Oxford나 Cambridge 등 일류대학 위주의 채용을 배제하고, 직무수행 능력을 강조할 것. 여섯째, 연령제한의 완화, 수평이동 및 전직의 활성화를 위해 관련 규정을 완화할 것. 일곱째, 장관으로 하여금 정책형성 및 결정에 필요한 전문가를 임용할 수 있도록 할 것. 여덟째, 각 부처는 회계관리, 기획부서, 관리지원부서 등과 같은 근대적 관리행태를 도입하여 효율성을 향상시킬 것. 아홉째, 부처의 기능 가운데 정부부처가 아닌 조직(non-department organization)이나 기관 등을 창설함으로써 효율성을 제고할 수 있는 기능이 존재하는지를 점검할 것 등이다.
- 10) 영국 내각의 전신으로는 추밀원(Privy Council)을 들 수 있다. 이는 노르만 왕조 때 성립되어 18세기까지는 국가행정의 중심기관이었으나 점차 내각 및 각 정부부처에 대부분의 권한이 위임되어 현재는 형식적인 행정부의 최고기관으로 자리잡고 있다. 참고로 현재 추밀원을 구성하는 위원 총수는 400명 내외로서 추밀원 총회는 국왕의 사망 또는 결혼의사 발표 시에만 개최된다(강성남, 1999).
- 11) 영국은 입헌군주제(constitutional monarch)를 채택한 관계로 명목상 왕이 국가의 실권을 장악하고 있지만 실질적으로 내각을 책임지는 총리가 전권을 행사한다. 그리고 의회는 양원제(bicameral parliament)를 채택하고 있다. 먼저 659명에 달하는 임기 5년의 하원의원은 소선거구제하의 직접선거로 선출된다. 다음으로 대략 650명 수준인 상원의원은 세습직, 종신직, 선임판사, 주교 등과 같은 다양한 경로를 통해 총원된다(Fry, 2000: 12).
- 12) 영국의 경우 경찰(police), 세금조사원(tax inspector), 관세청 직원(customer officers), 의회의 서기와 직원, 전체 지방공무원 등이 이러한 유형에 해당된다.
- 13) 정부의 각 부처를 맡고 있는 장관들은 보통 내각의 일원인데, 이들을 호칭하는 공식명칭은 다소 차이가 난다. 예컨대, 외무장관에 대해서는 Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs라고 부르고 있고, 농·수산·식품부 장관에 대해서는 Secretary of State 대신에 Minister of Agriculture, Fisheries and Food라고 부른다. 또한 재무장관의 경우에는 Secretary 또는 Minister라는 호칭을 붙이지 않고 대신 Chancellor of the Exchequer라고 부르고 있다. Secretary of State라는 호칭을 부여하는 경우를 보면, 장관이 한 명 이상이 존재하는 부처에 대해서 총리가 이 가운데 한 명을 선임하여 국무위원의 역할을 수행하도록 하는 경우에 해당한다(강성남, 1999).
- 14) 비부처부서는 공적 책임이 따르는 민간업무나 민영화된 업무를 감독하고 규제하기도 하는데, 여기에 해당하는 조직으로는 공정무역단(Office of Fair Trading), 전기규제단(OFFER, Office of Electricity Regulation), 가스공급단(OFGAS, Office of Gas Supply), 국립복권단(OFLot, Office of the National Lottery), 정보통신단(OKTEL, Office of Telecommunications), 상하수도단(OFWAT, Office of Water Services) 등이 있다.
- 15) 장관은 자기부처의 업무에 대해서 직접 책임을 지기 때문에 자기의 통제를 받는 공무원들의 모든

행동에 대해서도 책임을 진다. 이것이 장관책임의 원칙(*doctrine of ministerial responsibility*)인데, 이는 앞서 제시한 영국 행정의 특징인 지속성과 중립성 및 익명성과 밀접한 관련성을 지니고 있다. Kingdom(1994)에 따르면, “민주주의의 요체는 … (중략) … 공무원 스스로가 자기의 일에 관해서 언급하지 않고 익명으로 존재해야 한다. 칭찬이나 비난은 장관에게 귀속되며, 심각한 오류가 있을 때에는 장관이 사임하는 것”이라고 한다.

- 16) 정책정향을 통해 목격되는 사회민주주의와 신자유주의 간의 주요 대비점으로는 혼합경제(*mixed economy*)와 자유시장경제(*free market economy*), 집단주의(*collectivism*)와 개인주의(*individualism*), 지역분권(*regional devolution*)과 애국주의(*patriotism/strong state*), 기획과 방임, 국유화와 민영화, 국가독점주의(*state monopolism*)와 경쟁(*competition*) 등을 지적할 수 있다(양형일, 1997).
- 17) 점검프로그램의 기본 사고는 실제로 행정을 운영하는 데 소요되는 돈이 정확히 얼마인지를 밝히는 데 있다. 점검작업은 부처기능의 특정 영역을 선정하여 면밀하게 검토하는 방식으로 이루어진다.
- 18) 재정관리제안(FMI)은 관료제를 간소화하고(*streamline*), 민간기업의 효율적 기법들을 행정분야에 적용하기 위해서 효율성 추진단이 1982년에 창설한 것이다. FMI 백서에 따르면, FMI의 목표는 모든 부처의 관리자들이 성과평가를 자율적으로 관리할 수 있도록 유도하는 것이었다.
- 19) 시민헌장제도는 모든 시민이 공공서비스의 소비자라는 인식을 기초로 하고 있다. 국민들에게 약속한 수준의 서비스 제공이 이루어지지 못할 경우 국민들은 시정 및 보상을 요구할 수 있으며, 이로 인해 행정의 투명성과 대응성을 확보하게 된다.
- 20) <Next Steps> 프로그램의 실행기제인 시장성 검증은 사전선택(*prior options*)의 논리를 원용해 각각의 정부활동을 세 가지 대안, 즉 정부부처에 남겨두어야 할 활동과 정부 및 행정부문이 아닌 곳에서 가장 잘 관리될 활동, 그리고 민간부문에서 관리하되 정부가 통제해야 할 활동으로 유형화시켰다. 아울러 정부부처에 남겨두어야 할 활동은 조직구조의 변화 없이 그대로 수행하지만, 두 번째와 세 번째 유형의 정부활동은 민간위탁이나 민영화, 혹은 책임운영기관에 이관하도록 하였다.
- 21) 사실상 모든 공무원들의 임용과 승진은 자기가 근무하는 부처 내에서 이루어졌으며, 급여와 근무조건은 자율적인 부처협약을 통해 결정되었다. 그러나 개방구조(*Open Structure*)에 속하는 고위공무원의 경우에는 달랐다. 사무차관(Permanent Secretary)과 차관(Deputy Secretary)은 총리가 임명하는데, 이때 내각의 내무행정장관(Cabinet Secretary as Head of the Home Civil Service)이 총리를 보좌하며, 이들은 고위임명직선정위원회(SASC, the Senior Appointment Selection Committee)의 지원을 받는다. 고위직 임용에 있어서 핵심적인 사항은 총리와 내각비서실의 관계와 그러한 관계에 있어서 총리가 수행하는 역할에 있다. 총리는 수동적 입장에서 내각비서실과 SASC가 추천하는 사람을 승인하는 역할만을 할 수도 있고, 보다 적극적으로 자기가 원하는 사람을 지명하고자 고집할 수도 있다.
- 22) 1996년에 *Observer* 지는 리서치기관인 ICM과 공동으로 개혁프로그램과 이러한 개혁을 주도해 온 보수당 정부에 대한 공무원들의 태도를 조사하였다. 이 조사결과 공무원의 사기가 상당히 악화된 것으로 나타났다.
- 23) 관련 제도의 변화과정은 ‘재무성과 총리실(후에 OPS로 대체)에 의한 집중화 ⇒ 1980년대 및 1990년대 초기의 정치개혁 ⇒ 행정법(1992) ⇒ 행정명령(1995) ⇒ 행정규칙(1996)’ 등으로 요약된다.
- 24) 당초 신노동당(New Labour)은 선거공약으로 <정보자유법>(Freedom of Information Act)의 제정

과 <공무원 비밀보장법>(Official Secrets Act) 가운데 특히 독소조항인 제 2조를 개정하여 정부를 더욱 개방하겠다고 약속했다. 그러나 정보자유법의 제정과 공무원 비밀보장법을 개정하는 대신에 실천강령을 제정한 것이다. 하지만 실천강령은 정보제공의 대상에서 제외되는 예외적 범주를 포괄적으로 규정했다는 점에서 그 실효성이 의문시되고 있다.

- 25) 조사권을 가진 부처별 선정위원회 제도(departmental select committee system)가 도입된 것은 1960년대이다. 영국의 의회제도에는 정부부처의 비밀주의에 취약한 약점이 있었기 때문에 미국식 정치제도에서 견제와 균형을 도모하는 의회위원회에 맞추어 조사권을 가진 기구를 만든다면, 이러한 결함을 분산시킬 수 있을 것으로 생각되었다. 이러한 생각은 특히 정보의 부족으로 정부부처에 대응하기 어려운 야당과 평의원들에게서 두드러졌다. 그 결과 정부의 활동을 검증하기 위해서 법원의 강제력과 권한, 증거와 증인을 요청할 수 있는 각종의 자격을 가진 위원회 제도가 요구되었던 것이다.
- 26) 기업 거버넌스의 유형은 크게 영어권 국가들의 앵글로색슨형과 독일을 비롯한 유럽대륙과 일본에서 나타나는 라인형으로 나뉘어진다. 두 모형의 가장 큰 차이점은 라인모형이 종업원들의 부분소유권을 인정한다는 것이다. 독일에서는 종업원 대표들이 이사회에 참여하고, 일본에서는 이사들이 대부분 종업원에서 승진한 사람들이라 종업원들의 이익확보를 우선시 한다. 반면에 앵글로색슨 모형은 소유자(owner)는 주주(shareholder)에 국한된다(하태수, 2001).
- 27) 이와 관련하여 Bowornwathana(1997)는 공정성을 세계적 공정성, 헌법적 공정성, 정부의 공정성 및 개인적 공정성으로 구분한다. 이때 세계적 공정성(global fairness)이란 세계화로 인해서 새로 등장한 정부행동에 관한 세계적 가치를 지칭하는 것으로, 지속적인 개발·인권·환경보호 등이 여기에 해당된다. 이에 비해 헌법적 공정성(constitutional fairness)은 행정개혁을 위해서 선택된 정책이나 조치들이 해당 국가의 헌법과 일치하는지의 여부를 말하고, 정부의 공정성(government fairness)은 행정개혁이 집권정부(ruling government)의 정강정책(policy statements)에 따라서 이루어지는지의 여부를 의미한다. 끝으로 개인적 공정성(individual fairness)은 개혁조치가 모든 사람들에게 공정하다고 시민들이 인식할 때의 공정성을 의미한다.
- 28) 정치인과 관료간의 권력관계를 통해서 행정개혁을 이해하려는 사례에 대해서는 Schultz & Maranto(1998)를 참조.

■ 참고 문헌

- 강성남. 1999. 《비교행정연구》, 서울: 장원출판사.
- 김순은. 1999. "영국의 행정조직 및 관리개혁에 관한 연구: Next Steps 프로그램을 중심으로," 《한국지방자치학회보》 11(4): 249~270.
- 양형일. 1997. "영국 노동당 정부의 이념과 정책적 진로," 《한국행정학보》 31(2): 141~155.

- 이남국. 2001. 《주요 제국의 행정제도 동향조사: 영국의 중앙정부조직》, 한국행정연구원.
- 이종수. 1994. “영국에서의 행정개혁과 최근의 쟁점: 대처정부의 행정개혁과 그에 대한 평가를 중심으로,” 《한국행정연구》, 3(1): 27~46.
- 최영철. 2000. “최근 영국 공무원의 분류체계의 동향과 시사점,” 《한국토지행정학회보》 7.
- 하태수. 2001. “영국의 기업거버넌스와 정부개입,” 《한국사회와 행정연구》 12(4): 43~58.
- 황윤원 외. 2003. 《정부개혁론》, 서울: 박영사.

- Benveniste, Guy. 1994. *The Twenty-Fist Century Organization: Analyzing Current Trends-Imaging the Future*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Better Regulation Unit. 1998. *The Better Regulation Guide and Regulatory Impact Assessment*. <http://www.open.gov.uk/co/bru/bruhome.htm>
- Bowornwathana, Bidhya. 1997. “Transforming Bureaucracies for the 21st Century: The New Democratic Governance Paradigm,” *Public Administration Quarterly*. 21.
- Choi, Young-Chool. 1999. *The Dynamics of Public Service Contracting: The British Experience*. London: The Policy Press.
- Colin Pilkinton. 1999. *The Civil Service in Britain Today*. Manchester University Press. Manchester and New York.
- Driver, Stephen & Martell, Luke. 1998. *New Labour: Politics after Thatcherism*, London: The Polity Press.
- Drucker, Peter F. 1994. *Managing in a Time of Great Change*, Great Britain: Butterworth-Heinemann Ltd.
- Fry, Geoffrey K. 2000. “The British Civil Service System,” in Hans A. M. G and Frits M. van der Meer (eds.), *Civil Service System in Western Europe*, Edward Elgar.
- Golembiewski, Robert T. 1995. *Managing Diversity in Organizations*. Tuscaloosa and London: University of Alabama Press.
- Hammer, Michael & James Champy. 1992. *Reengineering the Corporation: A Manifesto for Business Revolution*, London: Nicholas Brealey Publishing.
- Hood, Christopher. 1995. “‘Deprivileging’ the UK civil service in the 1980s: dream or reality?” in Jon Pierre (ed.), *Bureaucracy in the Modern State*. USA: Edward Elgar Publishing Company.
- Hood, Christopher. James, Oliver. Jones, George. Scott, Colin and Travers, Tony. 2000. “Bureaucratic Gamekeeping: Regulation of UK Public Administration, 1976-96,” In Rhodes, R. A. W. 2000. *Transforming British Government: Changing Institutions*. New York: St. Martin's Press.

- Kingdom, John. 1994. *Government and Politics in Britain*. Polity Press. Cambridge.
- Moe, Ronald C. 1994. "The 'Reinventing Government' Exercise: Misinterpreting the Problem, Misjudging the Consequences," *Public Administration Review* 54 (2).
- OECD. 1997. *Managing Across Levels of Government*, Paris, France.
- Peters, B. Guy & Donald J. Savoie. 1994. "Civil Service Reform: Misdiagnosing the Patient," *Public Administration Review* 54 (5).
- Pierre, John. & Peters, B. Guy. 2000. *Governance, Politics and the State*, New York: St. Martin's Press.
- Rhodes, R. A. W. 1996. "The New Governance: Governing Without Government," *Political Studies* 44 (September).
- Rhodes, R. A. W. 1996. "The New Governance: Governing Without Government," *Political Studies* 44 (4) : 652~667.
- Robert Pyper. 1995. *The British Civil Service System*. Harvester Wheatsheaf. Hemel Hempstead.
- Schultz, David A. & Robert Maranto. 1998. *The Politics of Civil Service Reform*. New York: Peter Lang Publishing.
- Scott, James C. 1972. *Comparative Political Corruption*. Englewood Cliffs, N. J. : Prentice-Hall, Inc.
- Senge, P. M. 1990. *The Fifth Discipline: The Art and Practice of the Learning Organization*. New York: Doubleday.