

# 最近의 英國行政改革

朴 東 緒  
(院 長)

## 目 次

- |           |           |
|-----------|-----------|
| 1. 序      | 3. 改革의 內容 |
| 2. 改革의 動機 | 4. 改革의 評價 |

### 1. 序

60年代 末부터 큰 行政上의 變化가 英國에서 야기되고 있음을 學術誌를 통해서 알고 있었지만 이번에 마침 英國의 Sussex 大學에 부설되어 있는 Institute of Development Studies 에서 “Public Personnel Policies and Administrative Reform”이라는 제목의 Seminar 가 있어 여기에 6 週間이나 참석하게 되어 직접 여러 가지 문헌을 더 광범하게 보게 되고 또한 여러 사람과 만나 이야기하게 되어 최근에 일어나고 있는 行政改革을 글로 정리해 보고자 한 것이다.

물론 行政이란 動態인 것이기 때문에 언제나 끊임 없이 변화가 있게 마련이며 따라서 새삼스러이 英國에만 있는 것은 아니므로 특별히 논문의 형식으로 글을 쓸 필요는 없지 않겠는가 할지 모르겠으나 60年代에 들어서면서 논의가 적극적으로 제기되다가 후술하겠지만 60年代 後半 또는 70년에 가까와지면서 큰 變化가 야기되고 있으며 Michael P. Barber<sup>(1)</sup>가 평하고 있는 바와 같이 아마 19C 中葉의 유명한 Northcote-Trevelyan報告 후 100년만에 제일 큰 또는 기본적인 변화를 겪고 있다고 생각되기 때문에 行政學徒로서 關心을 아니 가질 수 없는 것이다.

더구나 이번의 改革의 주된 內容이 1968년에 제출된 Fulton報告에 입각한 人事이며 人事에 있어서는 그 동안 약 100年間 全世界的으로 自他가 공인할 정도로 칭찬을 받아 오던 것이기 때문에 더욱 관심과 흥미를 끄는 것이며 따라서 英國內에서도 贊反이 있게 되는 것이다. 따라서 여기서는 우선 100년만에 기본적인 改革을 하게 되는 이유 동기가 무엇인가를 검

(1) Michael P. Barber, *Public Administration*, London, Macdonald and Evans, 1972, p.83

토 분석하고, 이들의 내용을 설명한 후 평가를 필자 나름대로 가해 보려고 한다. 물론 이곳에 오기 전부터 문헌을 통해 英國行政에 관하여 어느 정도는 알고 있었다 하더라도 불과 6주 동안 그것도 방관자로서 평한다는 것은 어렵지만 여러 가지 점에서 미국이나 우리의 行政 또는 歐洲大陸과 다르기 때문에 편견, 주관의 介入되는 것을 알면서 평을 해 보고자 하는 것이다.

제목에 英國行政이라고 했지만 대상은 주로 英國에서 지난 4,5年間 크게 변화를 이르고 있는 것이 됨으로 中央行政의 政策決定, 企劃 및 組織, 人事가 될 것 같으며 이의 연구는 최근에 발간된 여러 서적, 정부의 刊行物, 關係學者 및 實務者와의 면접 토의에 의한 것이며, 또한 이 글을 英國에서 쓰고 있음으로 國內에 놓고 온 資料, 문헌은 참고할 수 없고 기억을 더듬을 수 밖에 없음은 물론, 英國에 온 후에 시찰, 관찰을 통해서 느낀 것이 영향을 미치게 될 것으로 생각된다.

## 2. 改革의 動機

최근에 刊行되는 몇가지 문헌에는 改革의 內容에 관해서는 여러 가지 의견을 제시하고 있지만 이러한 改革의 기본적인 원인 동기에 대해서는 별로 많이 또는 깊이 다루고 있지 않은 것 같다.

一般的으로 어느 나라의 行政改革에나 동기 요인으로서는 理念, 權力鬭爭, 官僚利益, 機能의 변천, 能率化 등을<sup>(2)</sup> 들 수 있으며 發展의 정도가 얇은 國家일 수록 앞의 것 들이 主因이 되며 반대로 발전의 정도가 높은 國家일 수록 뒤쪽의 것들이 主因이 된다고 하면 英國의 경우 더구나 극히 實用主義的인 그들의 경우 機能의 변천 및 能率化에 귀착한다고 생각되거나 이를 좀 더 구체적으로 英國이 지난 20年間 당면한 國內외의 여러 사정에 비추어 구체적으로 지적하면 다음과 같다.

### (1) 經濟力의 相對的 低下

英國은 2次大戰中 戰勝國으로서 미국과 같이 여러 나라 특히 歐洲諸國 및 많은 新生國의 선미의 대상이 되었고 이의 反射로서 英國人들은 그들의 政治, 經濟, 社會制度를 자랑으로 생각하였으며 따라서 근본적으로 회의를 가질 필요가 戰後에 없었다. 이점 물론 미국 보다는 많은 폭격 피해를 입었지만 그래도 같은 戰勝國이지만 佛蘭西와 같이 비참한 참패를 당하지는 않았던 것이다.

이러한 결과는 美國과 같이 英國人들도 戰後에 비교적 종래의 傳統을 고수하는 것을 자랑으로 생각하고 保守的인 입장을 택하였는데 반하여 獨·佛·伊 등은 크게 反省을 하고 國力再建에 근본적인 改革, 努力을 戰後 직후부터 시도하였던 것이다.

이러한 결과가 객관적, 가치적인 수자로 나타난 것이 50年代의 歐洲大陸諸國과 英國의 經

(2) 朴東緒, 韓國行政論, 서울, 法文社, 1972. pp.418~20

濟力이며 英國은 현저하게 相對的인 지위가 떨어지기 시작한 것이다. 즉 이를 수자로 제시하면 다음과 같다. (3) 우선 1950년부터 1962년간의 Real National Income의 成長을 보면 英國은 2.3%로서 西獨의 7.3%, 佛의 6.0, 伊의 4.9%에 비하여 엄청나게 적으며 또한 9위를 차지하는가 하면 生産性的의 向上에 있어서도 同期間 英國은 不過 1.2%인데 西獨은 4.5% 이태리가 4.3%, 佛蘭西가 3.7%로서 역시 9위를 차지하고 美國이 8位로서 1.4%를 차지하게 된 것이다.

이러한 經濟力의 相對的인 저하 더구나 戰勝國으로서 戰敗國보다 뒤떨어지게 되는데 英國人들은 1960년에 들어서면서 부터 크게 흥분, 분노를 느끼게 되었으며 과거의 傳統을 자랑으로 삼고 근본적인 회의를 품지 않았으며 오히려 典型的인 民主國으로서 他國의 모범이 되는 것을 자랑으로 삼던 것을 지양하고 自家批判이 맹렬히 일어나기 시작한 것이며 여러 學者들이 이의 선두에 나서고 있지만 우리 나라에도 많이 알려진 Brian Chapman은 1963년에 출판한 작은 책자의 서두에서 「英國은 오랫동안 國際評價에서 가장 低位를 차지하게 되었음은 의심의 여지가 없다」(4)고 하면서 통렬히 英國行政, 政府의 能力을 비판하고 있다.

이러한 분위기 속에 1964년에 정권을 오랜만에 장악한 노동당의 公約은 당연히 英國을 近代化하는 것이며 英國의 무엇이 잘못되어 있는가를 파악하려는 것이었다 (Modernizing Britain, What's Wrong with Britain). 이에 따라 여러 가지 政治, 經濟, 社會制度에 대하여 기본적인 검토 연구를 시작하였으며 이의 결과가 60年代末에 나오기 시작하고 이에 따라 60年代末부터 70년에 들어오면서 改革이 이루어졌으며 현재도 진행되고 있는 것이다. 따라서 기본적으로는 英國經濟力의 相對的인 저하가 이들의 자부심을 크게 상한 것으로 생각된다.

## (2) 政府觀 및 政府機能의 변천

18C 및 19C에 걸쳐 民主政이 확립되면서 英國人들이 갖게 된 政府觀은 社會가 國家를 완전히 극복한 것으로서 政府를 기계적인 것(machinistic) 또는 國民의 의사에 따라 기계적으로 움직여주는 것, 즉 政府自體는 獨自的인 의사가 있을 수 없는 것으로 생각되었으며 따라서 國民들은 언제나 政府로 부터 獨立 이를 통제하는데 만 주요 關心을 기울였으며 따라서 後半의 行政國家化함에 따라 실적주의가 수립되어도 그들이 하는 일은 國民의 의사에 따라 利害關係의 조정, 심판역할만 하면 되는 것으로 생각되어 特別한 전문지식 보다는도 건전한 판단력, 넓은 이해력, 公正性만 지니며 되었던 것이다.

그러나 이제는 사실상 사정이 달라져 가고 있는 것이다. 즉 政府가 그렇게 國民의 의사에 따라 기계적으로만 움직이는 것도 아니며 오히려 중요한 決定을 그들이 스스로 決定해 가고

(3) Jeremy Bray, *Decision in Government*, London, Victor Gollancz, 1970. p. 18

(4) Brian Chapman, *British Government Observed*, London, Allen and Unwin, 1963, p. 7

있으며 따라서 어느새 政府를 누구나 有機體的인 것(organic)으로 삼으나 좋으나 보게 되었으며 또한 國民들도 政府로 부터 獨立, 統制만을 생각할 것이 아니라 이와 不可避的으로 不可分의 相互依存的인 關係에 서게 되었으며 다분히 有機體的인 體制로 보게 된 것이다.<sup>(5)</sup> 따라서 政府의 기능도 이제는 문제, 갈등이 야기된 후의 當事者의 이야기를 듣고 이를 조정 심판단 할 것이 아니라 스스로 문제가 야기되기 전에 將來를 예견하고 계획을 세우고 새 政策을 구상하고 이에 따라 막대한 자원을 동원 배분하는 기능을 하게 된 것이다.

정확한 計算은 곤란하나 英國人들의 주장에 의하면 그들이 지닌 과거의 정부기관, 정부기능이 어떠한든 간에 이제는 政府가 총국민소득의 半을 훨씬 넘게 支配하고 있다는 것이다. 따라서 마땅히 이미 벌써 부터 國家의 총자원을 보다 신속한 發展을 위하여 合理的인 동원 배분을 하여야 하며 이에 식자나 國民들이 關心을 갖고 연구 노력을 해야 하는데 과거의 觀念에 사로잡혀 이를 수용하지 못하여 英國人들이 스스로 비판하고 있는 바와 같이 佛國은 英國과 다른 國家觀을 가지고 있었기 때문에 쉽게 計劃制度를 도입 수립하여 成功하고 있으며 國家發展에 이바지 하고 있는데 英國은 너무나 사치스러운 生活을 해 온 것에 대한 反省이 제기되고 있다고 생각된다.

### (3) 經濟的合理性의 강조

以上과 같은 英國人들의 종래의 政府觀은 당연히 政治나 行政을 연구하는데 있어서도 주로 政治的 責任의 문제에 관심을 갖거나 歷史的인 것에 치중하였으며<sup>(6)</sup> 거대한 政府를 하나의 體制로서 파악하고 이를 全體的으로 어떻게 合理的으로 움직여 나가느냐와 같은 管理的인 문제에 비교적 관심이 적었다.

이를 환언하면 주로 政治的 合理性에 치중하고 經濟的인 合理性에 관심이 적었던 것이다. 그러므로 民主性의 確保에 치중했지 能率性의 문제는 상대적으로 등한시되었던 것이다. 그러나 옛날과 달리 君主가 정부를 지배하고 있는 것도 아니며 다 主權者인 國民이며 더구나 그들이 장악하고 있는 자원의 양이 엄청나게 커지고 있는 이때에 能率性이 경시된 民主性이란 있을 수 없게 된 것이다. 왜냐하면 非能率性은 곧 非民主性, 主權者 또는 自治國民의 손해가 되기 때문이다. 그러므로 이제는 政府의 政策決定能力을 向上시켜 보다 經濟的 合理性을 높여야겠다는 생각을 갖게 되어 分化에서 統合을 지향하고 政府의 決定能力 특히 能率性を 높혀 보고자 한 것으로 생각된다.

(5) J.H., Robertson, *Reform of British Central Government*, London, Chatto and Windus Charles Knight, 1971, pp. 210-215

이는 더 나아가 이제는 政府를 權力으로 보지 말고 Collective action으로 보아야 하며 따라서 中央, 地方, 部問의 權力問題에 關心을 가졌던 것으로 부터 合理的인 決定, 活動으로 關心을 돌려야 하지 않는가 까지 말하고 있다 p. 10.

(6) R.G.S. Brown, *The Administrative Process in Britain*, London, Methuen, 1970. p. 170

#### (4) 管理科學의 發展

英國의 政策決定의 주역을 담당하고 있는 行政 class 의 公務員들의 學歷이 우선 人文科學 專攻者가 많은데다 任官後에도 社會科學 특히 計量的인 것을 전연 연구할 기회를 갖지 않아 모든 문제를 전전한 판단력만 가지고 決定을 하여 왔으나 이제는 政府의 모든 문제가 體制的으로 복잡하게 연결을 맺게 되며 직관적인 판단으로만 일을 하기에는 너무나 어려워진 것이다.

따라서 미국에서 中心이 되어 소위 決定의 合理性을 높이기 위한 手段으로서 管理科學에 속하는 體制分析, 情報處理, OR, 費用效果分析, PPB, 등 여러 가지 方法들이 計劃的인 지식을 利用하면서 發展하여 온 것이다.

그러나 英國의 기술한 바와 같은 전통 특히 行政 class 人들의 취향에 이러한 管理科學 또는 管理(management)라고 하는 용어자체가 쉽게 받아들여지지 않았던 것이다. 따라서 우리는 英國의 行政研究者들의 글에서 管理라는 용어를 별로 구경하지 못하였으며 本格的으로 사용되기 시작한 것은 60年代에 들어서면서 부터라고 하는 것도 우연은 아닐 것이다.<sup>(7)</sup>

그러나 전술한 바와 같은 여러 가지 사정의 변화는 不可避的으로 英國의 行政人들도 직관이나 상식, 교양에 입각한 판단단으로는 너무나 무책임한 잘못 낭비를 저지를 가능성이 많아졌음을 자인하게 되었으며 따라서 이를 도우는 手段으로서의 管理科學의 자극을 안받을 수 없는 것이며 60年 後半부터 이를 도입하게 되었던 것이며 行政을 보다 體制, 管理的인 것으로 보게 된 것이다.

#### (5) 平等化, 實績化

계속 民主化되어 감에 따라 平等化의 의식이 강해지며 또한 社會科學의 계속적인 발전은 人間觀도 달라지기 시작하였다. 즉 보다 구체적으로 지적하면 高級公務員 특히 行政 class 로 임명되는 사람은 名門의 大學을 우수한 성적으로 나와 처음부터 이에 任命된 자란 될 수 있는 것이 아니라 누구나 계속적인 연구 경험에 따라 特定한 學閥, class 와 關係없이 政策決定者가 될 수 있다고 하는 생각의 대두인 것이다.

이는 反對로 말하면 종래의 귀속성(ascriptive)이 어느정도 있었던 任用原則에 대한 반발이며 보다 學閥, 專攻, class 와 關係없이 能力, 實績 위주로 任用해야 한다는 原則의 강조인 것이다. 어느 나라나 學問이 발달하기 전에는 사람의 能力을 귀속적으로 고정적인 것으로 견제하고 人事를 하고 있으나 學問의 발달은 계속 人間の 能力은 先天보다 後天에 크게 左右되는 것으로 지적되고 있어 이러한 견해의 변화가 英國에서도 行政改革 특히 후술할 人事의 변화에 크게 영향을 주고 있다.

(7) Desmond Keeling, *Management in Government*, London, Allen and Unwin, 1972, pp.18-20.

### 3. 改革의 內容

지난 3,4年 동안에 이루어지고 있는 주요 改革의 內容을 몇 가지로 정리하면 다음과 같다.

#### (1) 政策決定 및 企劃

근본적으로 막대한 資源의 合理的인 配分을 좌우할 政策決定 및 企劃能力이 不實하다는 비판이 심하게 제기되었으며 이의 주요원인을 들어보면,

첫째로 지나친 비밀과 참여의 제한을 들고 있다.<sup>(8)</sup> 우리의 경우도 비밀, 보안이 심하여 비난을 받고 있지만 原因은 英國의 경우 우리하고 다른데 있는것 같다. 우리의 경우는 주로 가상적일 언제나 전제로 하는 軍事作戰과의 分別을 잘 못하는데 기인하지만 英國의 경우는 傳統的인 政治와 行政의 엄격한 分別과 行政人의 익명성에 기인하는 것 같다.

고도로 정치성, 당파성을 띤 문제에 공무원이 간여하는 경우 비공개 익명성이 요청되지만 今日의 行政의 점점 많은 부분을 차지해 가고 있는 科學的 技術的인 문제에는 보다 광범한 公開, 참여가 있어야 되겠다는 것이다.

둘째로 이것하고 관련되는 것이지만 소위 그들이 자랑으로 삼아온 長官의 責任(ministerial responsibility)의 원칙에 집착하다 보면 바로 그밑에 있는 事務次官下의 고급공무원들은 政治的인 責任을 공식적으로 지지 않으며 이는 더구나 사실상 長官의 政策決定에 決定的인 역할을 하면서도 責任은 지지 않는다고 하는 것이다. 물론 이에는 長點도 있지만 자칫하면 無責任 無誠意를 조장할 可能性이 있게 되며 따라서 사실상 政策의 質의 低下를 초래하게 된다는 것이다. 그러므로 長官 밑에 같이 책임을 지는 高級行政人을 몇명 갖게 하는 소위 官房(secretariat)과 같은 것을 설치 해야 한다는 주장이 나오고 있다.<sup>(9)</sup>

셋째로 이러한 결과는 또한 政策決定의 質을 절대적으로 좌우하는 정보의 質의 低下 빈곤을 초래하고 있다는 것이다. 더욱 흥미 있는 것은 정부가 스스로 조사하는 것조차 꺼리고 있는데<sup>(10)</sup> 그 이유는 장래의 方向을 알리게 될까봐 주저하게 된다고 하는 것이다. 이러한 것은 보다 근본적으로 政府가 先導的인 역할을 하는 것을 고도로 꺼리고 언제나 社會內에서 문제가 고조화된 후에야 政府가 介入하는 正當性을 찾을 수 있다는 전술한 民主政府觀에 기인한다고 생각된다.

네째 先導的인 研究調查의 경시와 政策 및 企劃과의 연결이 안되고 있다는 것이다.<sup>(11)</sup> 이의 原因은 英國全體로서는 대단한 人力을 지니고 있으면서 政府內에서는 이러한 일을 하는 것을 바람직한 것으로 생각하지 않았으며 언제나 문제가 야기되면 政治的인 해결 또는 協商

(8) Michael Barber, *op. cit.*, pp. 202-3, J.H. Robertson, *op. cit.*, p. 26

(9) Brian Chapman, *op. cit.*, pp. 38-9.

(10) *Ibid.*, p. 29

(11) R.G.S. Brown, *op. cit.*, p. 8, p. 256

妥協으로 일의 성질이 너무나 專門化 技術化하고 있어 이것만으로 극히 不充分하게 되어 가고 있는 것이다.

이상과 같은 原因으로 야기되는 政策決定 및 企劃能力的 向上을 위하여 여러 가지가 건의되었지만 현재 改革되어 가고 있는 주요 내용을 보면 대체로 다음과 같이 정리될 수 있을 것 같다.

첫째로 1970년에 Cabinet Office on Central Policy Review Staff 를 창설하여 政府의 각 기관에서 추진하려는 政策間的 우선순위를 종합적으로 고려하려는 것이며 다만 수상의 결심을 도우려는 데 있는 것으로 해석된다.<sup>(12)</sup>

둘째로 各部에 企劃의 명칭이 붙은 기구가 처음으로 창설되기 시작하여 1972년 1월 現在 10部に 기획기구가 창설되었다고 하는 것이다.<sup>(13)</sup> 사실 이러한 기획과 日常業務와는 分明히 구분되어야 한다는 건의는 이미 1918년의 Haldane 보고서 부터 시작하여 1964년의 Plowden 보고서에서도 지적되었으며 1968년의 Fulton 보고서에서는 더욱 대담하게 종래의 事務次官은 日常業務만 관장하고 새로이 신설될 기획 擔當官도 직접 長官과 직결되게 하여야 한다고 까지 건의 하고 있다.

그러나 그렇게 쉽게 하나의 건의서의 영향력을 가지고 100년 이상을 끌어온 事務次官의 地位에 도전할 수는 없는 것이며 따라서 이들의 官僚的 利益으로 인하여 현실적으로 낙착된 것이 소규모의 얇은 지위의 주로 局長級의 공무원으로 구성되어 事務次官과 併存하는 것이 아니라 이의 예측하에 들어가게 된 것은 이해될 수는 있으나 유감이며 특히 무엇처럼 行政改革의 바람이 세게 부는데 역시 力不足임을 나타내고 있으며 英國의 行政發展을 위하여 不幸한 일로 생각된다.

이러한 企劃의 강조와 밀접한 關聯性이 있는 것이 PPB라고 생각되는데 이를 英國 中央政府에 전면적으로 적용하는 것을 반대하면서 部分的으로 조심성 있게 하거나 오히려 한 차원 내려서 생각하는 PAR (Program Analysis and Review)에 力點을 둘 것을 권장하고 있다.<sup>(14)</sup>

이문제는 미국에서 Johnson 大統領이 너무 서둘러 擴大適用하려는 데서 形式化한 결점이 이미 지적되고 있어 他國에서는 더욱 신중을 기해야 겠으나 英國人들의 태도는 좋게 말하면 보다 實用主義的, 經驗主義的 태도가 강해서 그렇다고 할까, 그렇지 않으면 美國 또는 外國에서 창안한 것에 대한 반발 같은 것도 있는 것 같다.

그러므로 최근에 미국에서 고안된 여러 가지 管理科學의 제기술에 대하여 정부에서 연구하

(12) Michael P. Barber *op. cit.*, p. 56.

(13) Geoffrey K. Fry, "Policy-Planning Unit in British Central Government Department", *Public Administration*, Vol. 50. Summer 1972, p. 139-40

(14) Desmond Keeling, *op. cit.*, pp. 169-175 A.W. Peterson, "Planning, Programming and Budgeting in the GLC," *Public Administration*, Vol. 50. Summer 1972. pp. 122-3.

여 쉽게 설명서를 作成하여 政府刊行物로 1967年 경부터 10餘가지나 出版하고 있으면서도 面接으로 이야기하면 언제나 그대로 채택 안한다고 강조하고 있음을 볼 수 있다.

세계로 이러한 새로운 기능의 담당은 필연적으로 새로운 人力을 요하게 되며 종래의 人文科學專攻者로서는 안되며 역시 社會科學, 自然科學을 전공한 計量的인 分析能力을 가진 人員을 많이 수용하게 되며 따라서 60年代 後半에 급증하여 1961年 不過 12人 밖에 없었던 Economist 가 1969년에는 150人으로 증가 하였으며 이러한 종류의 소위 專門職業人이 10年 間에 10倍나 증가하고 있다는 것이며<sup>(15)</sup> 이는 다음에 설명될 Generalist 와 Specialist 논의의 대두와 後者에 더 많이 비중을 두는 새 傾向과 一致되는 것이라고 생각된다.

## (2) 中央組織

어느 나라의 경우에나 지난 100年間的 추세를 보면 계속 行政機能이 늘어나고 이에 따라 부처의 수도 늘어나고 있음을 볼 수 있는데 英國의 경우도 同一하며 특히 1964년에 노동당이 집권후 급속도로 증가하였으며 따라서 1970년에 現保守黨이 집권했을 때는 閣員이 영도하는 部가 25個나 되며 非閣員機關이 70이나 되었다는 것이다.<sup>(16)</sup>

마침 行政改革의 바람이 강하게 불 때에 보수당이 집권하게 되어 이를 계기로 하여 가장 큰 變化를 조직상에 초래한 것은 中央部處의 대담한 統合이며 巨大化(giant department)라고 할 수 있으며 이에 따라 1971년에는 閣員이 영도하는 部를 首相室을 포함하여 17로 감축한 것이다.<sup>(17)</sup>

이러한 統合의 근본적인 목표는 主要政策決定의 合理化에 있었던 것 같으며 이를 보다 구체적으로 지적하면 너무 부처의 수가 많으니까 各機關間의 협조, 조정에 너무나 많은 시간을 빼앗기며 또한 各機關에서 추진하는 일들간의 우선 순위의 결정도 어렵고 閣議도 각의답게 토의 운명이 될 수 없기 때문이다.<sup>(18)</sup>

그러나 이러한 목표의 달성은 단순한 기구의 巨大化, 統合만으로 이루어질 수는 없는 것이며 무엇보다도 중요한 것은 政府가 추구하는 目標의 階層化, 政策, 事業의 우선 순위의 決定 및 이에 따른 人的, 物的 資源의 配分이 이루어질 수 있게 內部 구조가 재편성 되어야 하는데 여기까지 가 있지는 못한 것이 현재 통합후의 문제인 것 같다.<sup>(19)</sup>

즉 가장 合理的인 것은 發展企劃에 資源과 行政管理가 뒤따르는 것인데 英國 學者中에는 佛蘭西의 企劃制度가 잘 되었다고 칭찬하는 사람도 있지만 아직 거기까지 政府의 役割을 인정하려 들지 않고 기껏 생각하고 양보한 결과 나온 것이 전술한 首相宅에 企劃機構를 둔 것

(15) Desmond Keeling, *op. cit.*, p. 186.

(16) Her Majesty's Stationery Office, *The Central Government of Britain*, London, 1971. p. 5

(17) J.H. Robertson *op. cit.*, p. 18.

(18) Sir Richard Clarke, *New Trends in Government*. London. Her Majesty's Stationery Office, 1971, p. 110.

(19) *Ibid.*, p. 33, p. 117



이다. 그러나 豫算, 人事 및 行政管理가 따로 떨어져 있다는 것이다.

여기서 Seminar 中에서 듣기로는 Ireland 의 최근의 改革에서는 長官 밑에 企劃, 財務, 人事를 幕僚로서 系線에서 피어서 설치하는 方向으로 움직이고 있다는 이야기를 들었으나 이것도 역시 기획을 따로 系線에서 피어낸 것은 進一步한 것이나 여러 幕僚가 따로 떨어져 있어 조정의 문제는 그대로 남게 되는 것이다. 그러므로 결국은 한 기구안에 企劃과 資源의 配分이 統合되며 이 기구가 가장 우선 우위의 지위에 서게 將來 개편되었지만 거기까지 英國國民의 政府觀이 현재 가 있지 않은 것 같다.

### (3) 人 事

英國人들이 60年代에 들어와서 戰勝의 안이한 태도를 反省하고 그의 화살을 政府에 돌려 여러 면에서 改革을 시도하였음을 이미 政策決定이나 組織面에서 언급했지만 결국 核心은 이를 운영하고 이 속에서 움직이는 公務員의 能力인 것은 再言을 요하지 않을 것이다.

그러므로 가장 심한 비판이 人事에 加해졌으며 또한 제일 크게 改革을 시도하고 있는 것 같다. 사실 人事는 行政中에서 가장 公務員들의 利害關係와 직결되는 것이기 때문에 제일 개편이 어려운 것이나 크게 이루어지고 있는 것을 보아도 얼마나 강한 바람이 불고 있는가를 알 수 있다.

100年 以上 자랑으로 自他가 생각해 온 人事에 대한 비판 및 改革의 내용은,

① 너무 專門家가 경시 천대되고 Amateur generalist 들의 영향력이 강하다는 것이다. 이러한 비판의 원인은 종래 Generalist 와 Specialist 를 2元的으로 조직하여 後者は 최종적인 정책 결정자인 長官과 직결되지도 못하고 보수등급도 알았던 것이다.

이와 같은 제도의 正當性의 근거는 아직 行政의 專門性의 정도가 얇고 行政은 어느 정도의 약식만 있으면 할 수 있는 기술적인 것으로만 보던 100年전의 실정에 있었던 것이다.

그러나 이제는 고도로 여러 分野의 지식이 科學化해 가고 있으며 따라서 종래와 같은 양자간의 關係를 기본적으로 계속 견지할 수 없게 되는데 근본적인 문제가 있게 된 것이다. 따라서 Specialist 도 政策決定者인 長官과 직결될 수 있게 움직여져 가고 있으며 무엇보다도 현저한 현상을 行政各部에 이제는 Specialist 의 수가 급증하고 있다는 것이다. 새로 新設된 人事部만 하더라도 이제는 거의 80名의 Specialist 가 일을 하고 있다는 것이다.

② 또 하나의 革新이라고 할 수 있는 것은 英國만이 아니라 歐洲大陸의 거의 모든 國家에서 利用하여 모든 4大 class 制에 대한 改革인 것이며 이에 대한 비판은 너무 class 의 수가 많아<sup>(20)</sup> 사무의 번잡화를 초래하고 있으며 또한 class 間의 승진이 극히 어려우며<sup>(21)</sup> 특히

(20) Bernard Schaffer, "Fulton in Winter: Conditions of Public Establishments," Brighton University of Sussex (mimeo.), 1969, p.3. 이에 의하면 general class 가 47 이고 departmental class 가 1400 이나 된다고 한다. Fulton Report 의 책임자인 Fulton 은 마침 이번 Seminar 가 개최된 Sussex 大學의 총장이었다.

문제는 行政 class 에의 任用이 종래 英國의 特定大學出身人에게 사실상 한정된데 대한 반발이 크다고 하겠다.

따라서 이러한 class 間의 벽을 헐고 하나의 行政職群이라고 할 수 있는 것으로 統合하여 사무를 간소화하고 밑으로 부터의 승진의 길을 學閥, 出身과 關係없이 能力 위주로 승진 임용하자는데 있는 것으로 생각된다. 그러나 여기서 주의를 요하는 것은 현재까지 전연 승진이 안된 것은 아니고 이미 行政 class 의 下位職에는 約 40%가 他 class 에서의 전입자로 되어 있으나 이들이 行政 class 內에서 올라갈 수 있는 정도는 극히 한정되어 있는 것 같다.

③ 이것과 關聯해서 보다 公平한 대우 및 실적에 입각한 인사를 하기 위한 노력으로서 보다 적극적으로 職位分類制의 것의 도입 즉 직무분석과 평가를 할 것을 권장하고 있으며 실전에 옮기는 方向으로 움직이고 있다는 것이다.

종래에는 기술한 바와 같이 너무 class 의 수가 많고 분류의 기준이 다양하고 특히 보수 및 採用, 승진, 人力管理에 큰 지장을 초래하였으며 보수에 있어서도 제각기 管理者와 協商을 통해서 決定지어 오다 최근에 와서 中央人事機關에 보수조사담당관이 任命되어 이를 하고 있으나 여기의 조사의 결과는 하나의 참고자료 밖에 안되고 기본적으로는 協商에 의지하고 있다는 것이다.

이러한 결과 보수란 절대액도 중요하지만 다분히 상대적인 것이기 때문에 점차 私企業과 비교하여 公共機關의 보수가 상대적으로 低下하여 소위 比較性(comparability)의 原則에 어긋나는 현상이 야기되고 있어 특히 下位職을 많이 지니고 있는 部處에서는 70년경부터 점점 강경해져(militant) 法上할 수 없는 파업까지 사실상하고 있어 문제를 제기하고 있다.<sup>(21)</sup>

이러한 움직임에 대하여 他面 직무평가라고 하는 막대한 人力과 경비를 소모하는 작업을 구태여 꼭 해야 되느냐 하는 점과 公務員의 경우는 私企業과 다른 惠澤 즉 身分保障 및 여러 가지 fringe benefits 가 있다는 점과 政府의 全體豫算에서 차지하는 比率도 생각해야 되지 않느냐는 점에서 의문이 제시되고 있으며 특히 후자의 경우는 우리 나라의 경우는 전연 문제가 현재 안되고 있으나 영국에서는 公務員의 수가 地方政府, 公企業까지 합하면 엄청난 人員數를 차지하고 있으며 또한 현재까지 그들의 보수는 상대적으로 높아 地方政府나 中央政府의 고급공무원의 年俸이 1萬파운드를 上下라고 있으며 이는 1,000萬원을 의미하며 per capita income 면에서 日本과 비교할 적에 월등한 대우를 받고 있다는 것을 의미한다.

④ 高級公務員의 자격과 任用問題에 대한 비판을 들 수 있으며 여기의 초점은 물론 종래

(21) Sir William Armstrong, *Personnel Management in the Civil Service*, London, HMSO. 1971. pp. 22-3.

(22) 영국의 보수는 계속 上下階級間의 차가 적어지고는 있으나 아직도 상대적으로 차가 큰데도 원인이 있다고 보겠다. 公務員勞組幹部의 말로는 1970年の 保守黨執權과는 關係가 없으며 私企業과의 차 및 上位者와의 차가 크기 때문이라고 말하고 있었다.

의 行政 class 에 대한 것이며 이를 요약하면<sup>(23)</sup> 行政을 너무 기술시하여 직무와 關聯 없는 專攻者를 모집하고 있다는 것이며 즉 歷史나 Latin 語를 전공한자도 學校成績만 좋으면 採用되고 있다는 것이다.

이것이 시정되어야 한다는 것은 Fulton 보고서에서도 강하게 지적되고 있으나 이점만은 시정이 실천에 옮겨지고 있지 않는데<sup>(24)</sup> 英國人의 근본철학은 누구나 大學에서 우수한 성적을 올린자는 專攻의 여하를 不問하고 우수한 公務員이 될 수 있다는 것이며 이것이 行政의 專門性의 고도화에도 不拘하고 이번에도 시정이 안되고 있으며 다만 使用性의 훈련에서 이를 補完하는 하는 政策을 쓰고 있다는 것이다.

두번째의 비판은 너무 주관적인 성격 평가에 比重을 두고 있지 않으나 하는 것인데 이는 公務員의 근무성적에 성격이 차지하는 비중에 대한 것 보다도 후술하겠지만 合格者의 大部分이 特定大學出身이기 때문에 혹씨나 시험관의 편견이 많이 介入하고 있지 않느냐는데 초점이 있는 것 같다.

셋째의 비판은 Oxford Cambridge 出身이 너무나 많다고 하는 것이다. 최근의 숫자를 보면 1948년부터 1963년까지는 平均 68%이며, 1964년에 85%, 1968년에는 59%로 되어 있으나 全大卒生中 두 大學卒業生의 比率은 14%라고 하는 것이며 다시 계속해서 官僚의 代表性의 문제가 논의되고 있는 것 같다.

네째 行政外의 경험이 너무나 없으며 심지어 地方政府의 경험도 大體로 없어 문제가 된다는 것이며 너무 Parochial 하고 閉鎖的이라고 하는 것이다.

이외에 전술한 지나친 Amateur 的인 즉 技術, 專門性의 결여, 大卒者로서 곧 바로 行政 class 에 直接採用者에 대한 지나친 우대등을 들고 있는 것 같다.

이러한 비판이 가해지고 있지만 실제 採用에 있어서 큰 문제인 專攻과 採用 또는 職責과 연결시키려는 改革은 없고 큰 變化도 들 수 있는 것은 종래보다 더 他 class 出身者를 채용하는 方向으로 門戶를 개방하고 人員數를 75정도에서 약 300인으로 증가한 것과 종래의 Method I 이 1969년부터 廢止되고 Method II 에 의존하고 있다는 것인데<sup>(25)</sup> 이는 결국 採用의 기준으로서 學校成績 및 성격 또는 면접, 심리검사에 중점을 두어가고 있다는 것인데 一般理論上으로도 옳은 方向이며 또한 몇 차례에 걸친 경험적인 妥當性調査의 결과에서도 Method II 로 使用된자의 근무성적이 우수하며 將來의 成長可能性도 큰 것으로 나타나 있기

(23) Michael P. Barber, *op. cit.*, pp.80-1

(24) Richard A. Chapman, *The Higher Civil Service in Britain*, London Constable, 1970. p.136. 任用자계 보다도 任用후의 훈련 配置의 잘못이 시정되어야 한다는 입장을 취하고 있다. 그러나 筆者의 생각으로는 이는 財政의 낭비이며 또한 훈련만으로서의 한도가 있지 않나 생각한다.

(25) Civil Service Department, "The Personnel Function in Administration," London (mimeo.) 1972. p.2. R.G.S. Brown, *op. cit.*, p.42. E. Grebenik "The Civil Service College: The 1st Year," *Public Administration*, Vol.50 Summer 1972, p.130

때문인 것으로 해석된다.

⑤ 英國에서는 傳統的으로 行政能力의 向上은 훈련을 훈련소에서 하는 것 보다는 직장에  
서 일을 하면서 배우는 것으로 생각해 왔기 때문에 거의 도의시되다 近來에 이르러 약간 짧  
은 기간의 것이 이루어져 오기 시작하였으나 이번에 이에 대한 비판도 상당히 강하게 제기  
되었다.

비판의 초점은 역시 너무 전문적인 것이 경시되고 그저 「통근 사람」(all rounder)만 만드  
는데 지나지 않으며 따라서 전보다 심하여 직무를 통하여 專門人이 될수도 없다는 것이며<sup>(26)</sup>  
따라서 新規任用된 후 이들의 能力發展을 위한 經歷管理計劃이 전연 없다는 것이다.

이러한 비판에 따라 能力發展을 훈련면에서는 큰 變化를 이르고 있으며 우선 Civil  
Service College 를 신설하고, 승격시키고, 운영의 규모를 크게 하고 주로 세가지 일을 擔當케  
하고 있는 것 같다. 즉 첫째로 新規로 임용된 Administrative Trainee<sup>(27)</sup> 300명에 대한 훈  
련이며, 둘째로 새로 급증하는 Specialist 에 대한 行政 및 管理科學에 대한 훈련이며, 끝으로  
管理者階層에 해당되는 Assistant Secretary 들에 대한 훈련인 것이다.

이 세가지 내용은 보다 종래에 비하면 革新的인 것이라고 할 수 있는데 우선 Administrative  
Trainee 들에 대한 것은<sup>(28)</sup> 大體로 이 階級에 머물러 있을 5年동안에 4週, 12週, 22週, 6  
週로 4회에 나누어 計量分析, 管理科學, 經濟, 社會行政 및 各者의 전문분야에 대한 훈련  
을 막대한 비용을 들여하기 시작하고 있다는 것이며 內容의 편성에 대해서는 적절하게 되었  
다고 볼 수 있으며 우리의 경우 얼마나 역행하고 있으며 人力과 財政을 낭비하고 있는가 하  
는 것을 알 수 있다. 다만 문제는 아직도 이러한 것을 採用當時에 과하지 않고 任用後 훈련  
을 통해서 하려고 한다는데 있다고 본다.

다음 Specialist 에 대한 것은 종래와 같이 처음 부터 Specialist 이니간 一般行政家 또는 政  
策決定者가 될 수 없다는 人事原則이 무너지고 이들도 일찍부터 훈련을 받으면 사람에 따라  
서는 行政家 政策決定者가 될 수 있다는 원칙의 확인에 대한 훈련이 이루어지고 있는 것이며

끝으로 管理者에 대한 것은 종래 Administrative Staff College 에서 하여 왔으나 이의 人  
員은 1회에 60餘명인데 그中 公務員은 大體로 10% 밖에 안되어 너무나 수가 적고 또한 오  
히려 一般經營에 치중하고 있어 새로히 公務員에 치중하는 管理者訓練이 신설된 것은 보다  
적절한 것으로 해석 된다.<sup>(29)</sup>

(26) Michael P. Barber, *op. cit.*, p. 63. R.G.S. Brown, *op. cit.*, p. 53 이에 의하면 Assistant Principal  
은 1년에 1회, Principal은 2년에 1회, Assistant Secretary는 3년에 1회 꼴이라고 하며 이러한  
빈번한 정보가 本人의 적성 선호에 대한 고려 없이 이루어지고 있다고 탈하고 있다.

(27) 行政 class 가 없어지면서 종래의 Assistant Principal 에 해당되는 명칭을 Administrative Trainee  
라고 개칭하고 인원수를 대폭증가하고 있다.

(28) R.G.S. Brown, *op. cit.*, pp. 309-10.

(29) Sir Richard Clarkee, *op. cit.*, p. 22.

⑥ 끝으로 이러한 거대한 人事를 관장하는 人事權이 종래 財務部에 속하고 있어 利點도 있었으나 단점은 人事業務의 專門化가 힘들었으며 많은 경우 人事에 대한 투자란 可視의인 결과가 곧 도출되는 것이 아니기 때문에 더욱 예산을 주관하는 입장에서는 인색하게 되는 것이다.

그러므로 보다 적극적인 人事行政 또는 보다 이의 專門化를 촉진하기 위하여 이것에만 전념할 수 있는 새로운 關員이 영도하는 人事部를 1968년에 보고서가 나오자마자 설치한 것은 어려운 일을 처리한 것 같다.<sup>(30)</sup> 이에 따라 이미 기술한 바와 같이 80名이나 되는 專門家가 들어가 일을 하고 있으며 보다 적극적으로 系線機關員의 참여를 조장하고 人力計劃 및 經歷管理를 體系的으로 하려는 움직임이 보이고 있다는 것이며 끝으로 지적할 것은 종래 財務部에 있던 定員 및 組織管理 기능도 人事部에 같이 이양된 것이다.

이러한 變化 후 즉 돈을 쥐고 있는 財務部로 부터 分離된 후에 일을 하는데 무슨 不便, 문제는 없느냐는 質問에 아직은 財務部에서 협조를 잘해주어 별 不便을 느끼고 있지 않으나 將來에는 그러한 걱정이 없는 것도 아니라고 답하고 있었다.

#### 4. 結語—評價

行政이란 언제나 기본적으로 國民이나 政策決定者가 원하는 일을 效率的으로 수행할 수 있는 體制를 갖추어야 하며 따라서 이러한 점에서 보면 英國의 政府機能은 이미 오래전에 최소한도 二次大戰時부터 크게 변화하여 이제는 法秩序의 유지도 아니고 또한 이미 私經濟分野에서 야기된 문제를 사후적으로 조정 해결하는 것만도 아니고 새로이 적극적으로 사전에 政府에서 全國家的인 입장에서 문제가 터지기 전에 무엇을 해야 하며 이를 위하여 어떻게 자원을 배분해야 하느냐에 관한 문제를 다루고 있었는데 이를 效率的으로 할 수 있는 行政體制가 적절하게 갖추어지지 않아 그간 막대한 낭비를 초래했다고 생각된다.

60年代에 와서 國力の 차가 객관적으로 나니까<sup>(31)</sup> 이 문제가 폭발하여 改革에 착수하게 된 것인데 이것이 이와 같이 늦어진 原因에는 그들의 자랑스런 傳統 즉 政府관, 政治的 合理性의 강조, 政治·行政二元論의인 생각, 一般行政家의 중시 등에 너무 오래 집착한데 있다고 생각된다.

이제 이러한 것에 대하여 全國的으로 비판적, 회의적인 눈으로 보게되고 보다 적극적으로 政府의 기능을 效率的으로 또는 經濟的 合理性을 강조하는 方向으로 움직여가고 있음이 이번의 改革에 깔려 있는 큰 조류라고 생각된다. 그러나 주의를 요하는 것은 이들은 우리와 달

(30) Sir William Armstrong. *op. cit.*, pp.2-3 Armstrong은 人事部의 事務次官으로서 소위 Head of the Civil Service가 되는 셈이다.

(31) 이는 마치 韓·日人の 아동의 키, 體力の 객관적인 차가 入試制度 개선과 有關한 것과 비슷하다.

리 行政權만을 一方的으로 強化하는 어려움을 저지르지 않고 동시에 이에 대한 견제 方法을 그들답게 철저한 經驗主義, 實用主義에 따라 補完해가고 있으며 이미 國會의 行政關係委員會機能의 개편 및 Ombudsman과 유사한 Parliamentary Commissioner for Administration 같은 것을 운영하고 있다는 것이다.

이러한 改革作業이 이루어지는 과정상의 영국인의 태도는 이나라의 기후가 年中 온도의 차가 별로 없이 언제나 일하기 좋을 정도로 선선하고 흐린 날씨가 많은 것과 같이 1時에 큰 변화를 흥분중에 가져오려고 하지 않고 언제나 침착한 마음으로 꾸준히 계속 조금씩 改革에 손을 대고 있음을 볼 수 있는데 당분간은 계속 經濟的 合理性이 강조되는 方向으로 나아가게 되지 않을까 생각된다.