

반부패의 사회인 영국과 캐나다의 책임운영기관의 분석을 통한 신 공공관리론의 적실성에 관한 연구

A Study of the Appropriateness of New Public Management
through the Analysis of Next Step's Executive Agencies and
Special Operating Agencies in the United Kingdom and Canada
as the Society of Anti-corruption.

윤 은 기 (Yun, Eun Gee)*

ABSTRACT

The main purpose of this article is to analyze the usefulness of New Public Management through the study of Next Step's Executive Agencies in the United Kingdom and Special Operating Agencies in Canada as the nation of anti-corruption. The purpose of the establishment of the Agencies is to provide a better service to the public and to improve departmental service. The function of Next Step's Executive Agencies and Special Operating Agencies may not be operative in the society of corruption, while the establishment of the Agencies will be useful in the advanced trust society such as United Kingdom and Canada. The principle of New Public Management, which is in accord with the purpose of the establishment of Next Step's Executive Agencies and Special Operating Agencies, can be regarded as "self-renewing system" and "entrepreneurial government model". The essential factors of New Public Management are "hand-on professional management in public sector", "output controls and competition", "discipline and parsimony" and "result-oriented management system". It is significant to analyze that the function of the Agencies, which emphasizes accountability and autonomy, will be effective in the society of anti-corruption such as the United Kingdom and Canada.

Key Words: New Public Management, Agencies, Anti-Corruption

* 국회예산정책처

I. 서론

본 논문은 반부패 사회인 영국과 캐나다의 책임운영기관의 연구를 통해 신 공공관리 이론의 적실성과 유용성을 분석하고자 한다. 영국과 캐나다 정부는 획일적인 관리와 통제의 수단에 의한 고객 지향적 행정의 한계를 인식함으로써 기관 운영상의 자율성과 책임성을 제공하는 정부개혁을 추진하였다. 분권성, 자율성, 공정성, 책임성의 신 공공관리의 이념은 책임운영기관의 설립취지와 부합되고 있다. 행정의 비효율성을 막기 위해 공공선의 정부 개혁법의 제정, 행정의 민영화, 행정의 종합조정기능 강화, 공공지출의 축소, 규제완화는 신 공공관리의 원칙으로 통용되고 있다. 전반적으로, 영국과 캐나다의 행정 경영체제는 정치적 중립주의 방식을 통한 공공정책 결정과정에서 공정성과 정책 집행과정에서 책임성을 추구하는 신 공공관리 원칙을 강조하고 있다. 신 공공관리체제의 적용은 정책집행과정에서 공정성, 투명성, 형평성 등의 반부패적인 행정체제에서 성공적이었던 반면, 후진국의 부패적인 행정체제에서의 신 공공관리론의 도입은 문제점을 도출하였다.

정부개혁은 공무원의 책임성과 자율성 함양을 위한 정부 개혁정책의 일환으로써 책임운영기관들의 역할을 강조하여 왔다. 영국과 캐나다 정부는 책임운영기관의 설립을 통한 신 공공관리의 이념과 원칙들을 추진하여 왔다. 이와 같이, 신 공공관리 원칙에 근거한 정부의 개혁과정과 영국과 캐나다 책임운영기관의 도입은 반부패적인 행정과 정치시스템에서 적실성이 있음을 분석 할 것이다. 본 논문은 공공선의 대 국민서비스를 위한 당파적인 관료행정의 부적합성의 근절과 효율성의 민주행정의 유효성을 추진하는 신 공공관리론의 적실성과 효과성을 분석할 것이다.

II. 신 공공관리론의 이론적 배경 및 연구의 목적

영국과 캐나다 정부개혁의 이론적 배경은 신 공공관리의 개념에 바탕을 두고 있다. 이 이론의 내용은 “탈규제, 성과관리를 통한 책임성의 제고, 민영화, 경쟁력 확보를 위한 정부 재창조” 등을 포괄하며 신자유주의의 개념인 개인의 창의성의 추구하고 정부의 개입을 최소화하여야 한다는 개념을 포함한다. 신 공공관리 핵심원칙은 ① 정책보다는 관리에 대한 관심과 성과평가의 효율성의 초점, ② 관리 자율성의 위임과 관리신축성의 확보, ③ 조직의 혁신과 창의성의 고취, ④ 비용의 감축과

경쟁원리의 도입 등과 연관되어 있다.

신 관리주의에서 주요 정책 수단은 인력감축, 민영화, 재정지출 억제, 책임운영기관, 규제완화 등을 추진하는 것이고, 인사 개혁 수단으로는 권한위임, 고위직 근무평정 및 성과급제도, 임용권한의 위임 및 사무차관 등을 포함한 고위직 임용계약제 등을 포함하고, 재정개혁 수단으로는 운영 예산제, 연도말 이월, 다년도 예산, 발생주의 회계와 서비스와 성과관리를 위한 개혁 수단들로는 서비스 기준제도, 성과협약, 전략계획 등이 포함된다(김변용, 1997; 총무처, 1997).

신 공공관리론은 영국의 신관리주의(New Managerialism)와 미국의 기업가적 정부모형(entrepreneurial government model)으로 설명되어지고 있다. 신 공공관리론의 지향점으로써 고객 지향적 행정과 기업가형 정부형태는 정부와 국민간의 신뢰의 관계를 증대시키고 정부가 국민에게 제공하는 행정서비스의 질을 개선해 나가는 것이다.

고객 지향적 행정은 과거의 행정 중심적이고 공급 중심적인 관행으로부터 민간 중심적이고 수요 중심적인 것으로 전환을 의미한다(이종범, 1996). 즉 고객 지향적 정부는 고객인 국민에게 고품질의 행정서비스를 제공하고, 국민들의 요구를 적극적으로 수용함으로써 국민들의 만족도의 증대를 추진하는 것이다. 고객 지향적 행정에서는 국민은 행정서비스의 수혜자 보다는 행정서비스의 질의 평가와 서비스에 대한 개선점을 제시하는 적극적 의미의 서비스 요구자 인 것이다.

또한, 신 공공관리론은 기업가형 정부형태를 강조하고 있다. 기업가형 정부란 기업가적 혁신을 창출하는 효율성과 효과성을 모색하는 행정조직의 정부형태이다. 이 정부형태는 고객이 만족하는 행정 서비스를 제공하기 위해 기업가적 혁신정신을 정부의 행정조직에 도입하는 것이다. 이와 같이, 기업가형 정부형태는 복지부동과 사리사욕에서 기인하는 공무원 부패와 부처의 이기주의를 도태시키고 개선되는 공공 행정 서비스를 마련하기 위해 기업가적인 혁신적인 개념들을 창출하는 것이다.

기업가형 정부의 형태는 효과성과 효율성의 기업운영방식인 경쟁주의, 성과주의, 업적주의의 개념을 정부 조직내부에 적용함으로써 저 비용의 공공 행정서비스를 마련하는 것이다. 또한, 기업가형 정부 형태에서 경영혁신은 일회적인 개혁이 아니고 자발적인 혁신을 추진하는 것이다. 한마디로 이 개념은 "자기혁신체제(self-renewing system)"의 정부형태를 창출하는 것이다(Osborne & Plastrik, 1991).

신 공공관리 이론은 최소국가이론과 부합된다. 최소국가이론에서 행정 또는 행정인은 합리적인지만 이기적인 성향과 자신의 이익과 조직의 예산극대화를 추구하는 행위자로서 간주되어진다. 이와 같이, 행정체제를 시장과 같은 경쟁적 체제로 전환할 필요와 함께 정부의 행위는 비용최소화 전략과 소비자중심 관리와 같은 정

책방안을 추진하는 것이다.

신 공공관리 원칙의 개념은 공공기관을 전문 관리자에 운영되는 행정체제, 공공부분의 조직을 개별적인 독립조직들로 전환, 공공기관 상호간 또는 민간부문과의 경쟁 확대, 민간기업 스타일의 사업집행과 경영관행 강조, 채용사용에 있어 규율과 검약의 강조를 포괄한다(Hood, 1991: 4-5). 또한, 신 공공관리의 원칙은 기관책임자에게 관리상의 자유와 재량권 부여, 특정기관의 독점 배제, 계약제나 공개입찰절차를 통한 경쟁방식 도입, 군대식 공직관념에서 탈피 보다 탄력적인 보수, 채용, 내부규칙제정허용, 직접경비의 절감, 근무 규율의 확립, 기업의 규제준수비용 축소 등을 포함한다(Hood, 1991: 4-5). 이와 같이, 반부패적인 관료경영 접근방식인 신 공공관리 원칙은 시민과 공무원의 공민적 자율성 향상, 권한과 권력의 분권화, 비 권위주의적인 조직 체제, 국민에 대한 책임감의 실질적인 가치를 추진하는 것을 주요내용으로 하고 있다. 1980년 이후 정부혁신을 주도하고 있는 OECD국가들에서 공통적으로 추진하고 있는 전략 중에 하나가 책임운영기관의 도입이다. 책임운영기관의 설립과 확대는 신 공공관리 이론과 부합되는 제도로 인식되고 있다.

III. 영국 책임운영기관

1. 책임운영기관 설립배경

대체수상시절인 1983년에 수상능력고문으로 레이너경에 의해 작성된 “정부의 관리 능력성에 대한 전반적인 성과의 보고서”에서 정부의 능력을 저하시키는 요인으로 다음과 같은 점들을 지적하고 있다. 첫째, 장관들의 업무가 과중으로 인한 일상적 관리업무에 대하여 소홀하고, 일선행정 담당자들은 관리상의 문제를 해결하는데 필요한 권한이 부족하다. 둘째, 고급공무원들은 주 업무인 정책대안의 제안과 운영능력의 향상보다는 장관에 대한 보좌적 업무와 언론 관계 등의 부수적 업무에 주안점을 두는 경향이 있다. 셋째, 계선조직상 한 사람의 장관 책임 하에 있는 부처단위의 조직규모가 지나치게 방대하고 한 조직 내에서 여러 복합적이고 다원적인 기능을 동시에 수행함으로써 정책실패에 대한 책임(accountability) 소재 파악과 조직의 효율적 관리가 매우 어렵다는 점이다.

책임운영기관의 이론적 근거는 신 공공관리의 원칙에 바탕을 두고 있다. 정부개혁의 조치로써 책임운영기관의 설립은 공공서비스의 과정에서 부처와 기관들의 기

능의 중복성의 배제와 사업에 대한 효과적인 추진을 달성하기 위해 추진되어졌다. 이 책임운영기관들은 개혁과정에서 신 공공관리의 이론에 근거한 책임성 있는 권위, 고객중심의 운영, 조직원칙과 규정의 준수, 유동성의 경영철학, 업무결과의 중요성의 가치들을 모색하는 것이다.

다른 한편, 1990년 초에 확대되는 글로벌 경쟁, 증가하는 정부예산결손, 개선되는 질적인 서비스를 위한 국민의 요구 등을 포함하는 요소들은 책임운영기관의 설립과 추진을 가속화시킨 동기로 지적되고 있다. 책임운영기관의 설립취지는 정부의 중복되는 운영적인 행정조직들의 재정적인 낭비와 업무의 비효율을 방지하는 것이었다. 이와 같이, 책임운영기관 설립은 개선되는 서비스의 제공과 업무 비용의 축소와 함께 효과적인 공공서비스를 증대하기 위한 것이다.

책임운영기관의 주요한 설립 목적은 경영자와 책임자들에게 자유와 권한의 폭넓은 기회를 부여함으로써 조직의 유연성을 통해 국민들에게 더 효과적인 서비스를 제공하기 위한 것이다. 보편적으로, 책임운영기관의 기능과 임무들은 ① 전반적인 서비스 평가를 통한 고객 상담과 고객서비스의 개선, ② 사업적인 경영철학의 도입과 비용절감의 촉진, ③ 조직 운영결과에 대한 책임감의 부여, ④ 정보기술의 이용, ⑤ 효율적인 경영과 관리, ⑥ 서비스 업무의 개혁, ⑦ 학습과 훈련과정의 발전을 통한 효과적인 경영의 강조 등과 연관된다.

책임운영기관은 1998년 대처정권하에서 교통부 내의 차량검사소(Vehicle Inspectorate)가 최초의 집행기관으로 설립된 것을 시작으로, 1990년까지 9개, 1991년 51개, 1998년 138개로 증가하였는데, 유형별로는 대국민서비스 제공기관이 51개, 대 행정기관 서비스 제공기관 66개, 연구기관이 9개, 규제기관이 4개 등이다(박재희, 1997). 그러나 이후 책임운영기관 수는 민영화와 유사기관과의 기능통폐합 등으로 점차 줄어들기 시작하여 2001년 4월 현재 93개의 책임운영기관이 운영되고 있으며, 책임운영기관 소속 공무원은 전체 공무원의 76%를 차지하고 있고, 책임운영기관 소속공무원들의 행정기관별 분포를 살펴보면, 사회보장(Social Security)분야가 22.9%, 국방 분야가 16.7%, 내국세수입 관리 분야가 16.1%, 내무부가 11.7%, 그리고 관세 및 소비세분야 기관이 6.3%를 차지하고 있는 것으로 나타났다(황윤원, 2003).

정부는 정부조직의 기능적 다원화라는 원칙 하에 기존의 핵심정부부처에서 담당 하던 업무를 관리 자율성을 갖는 책임운영기관으로 전환하는 정책을 추진하였다. 1988년 Next Step 사업의 Robin Ibbs의 고안으로 Exective Agency제도를 처음 도입한 영국은 책임운영기관제도의 성공 모델로 꼽힌다. 현재 영국에는 국방, 보건 등 다양한 분야에 걸쳐 총 106개의 책임운영기관이 있고, 이 기관들에 근무하는 공무원은 전체 공무원의 80%에 해당하는 37만 명에 달한다. 영국의 성공을 표본 삼아 뉴질랜드, 호주, 캐나다(주로 영연방국가) 등이 연달아 이 제도를 도입했다.

책임운영기관은 1988년에 영국에서 Executive Agency 라는 이름으로 처음 도입된 이래 행정기관의 생산성이 매년 3% 정도 증가 하였고, 영국의회는 이 제도를 수십 년 동안의 많은 행정개혁 프로그램 중 가장 성공적인 것이라고 평가하고 있다.

2. 책임운영기관제도의 현황

부 처	기 관 명	기 능
법무부	법원행정서비스처 (Court Service)	잉글랜드와 웨일즈의 법원과 기타 사업기관에 대한 행정적 지원
	부동산등기청 (HM Land Registry)	부동산 등기업무체제 유지 및 개선
	공공후견청 (Public Guardianship Office)	정신적 장애자에 대한 지원
	공공기록보존소 (Public Record Office)	공공기록의 관리, 보존 및 열람
내무부	범죄기록국 (Criminal Records Bureau)	채용과 면허시 전과기록 제공
	범죄과학청 (Forensic Science Service)	경찰수사업무의 과학적 지원과 법원판결을 위한 전문적 자문
	여권 및 기록청 (Passport and Records Agency)	여권 및 범죄기록담당
	전국교도소 관리청(HM Prison Service)	전국의 교도소 운영 및 관리 업무
국방부	의료장비보급위원회 (Medical Supplies Agency)	군에 대한 의료장비지원, 의료인력과 수송 및 기술지원
	기상청 (Meteorological Office)	기상정보 및 기상관측 서비스
	국방경찰청 (Ministry of Defence Police)	군내의 범죄방지와 왕실보호
	해군인력관리처 (Naval Manning Agency)	정예 해군인력정원의 유지 및 효과적 배치
	해군모집 및 훈련위원회 (Naval Recruiting and Training Agency)	해군 및 해병대 모집, 훈련, 능력개발
	국방인사 및 급여청 (Pay and Personnel Agency)	전 국방직원들에 대한 급여체계제공 및 인사정보서비스의 제공
	빅토리아 군사학교 (Queen Victoria School)	스코트랜드 공무원 자녀의 교육기관

	공군인사국 (RAF Personnel Management Agency)	공군인력관리업무
	공군훈련국 (RAF Training Group Defence Agency)	공군의 비행 및 지상훈련 담당
	해외군무자 자녀교육원 (Service Children's Education)	해외군무민간인 자녀 및 군인자녀들의 교육 및 자문
	재향군인청 (Veterans Agency)	전사군경, 전쟁미망인, 전쟁부상자에 대한 지원
	전함지원부 (Warship Support Agency)	함대 및 기타 해군관련 병참지원
환경 식품 지역부	농촌지원청(Rural Payments Agency)	EU관련 공동농업정책에 대한 시장지원책의 실시
	수의학실험실(Veterinary Laboratories Agencies)	수의학 연구개발 및 유해감시 및 조사
	가축용 의약품국(Veterinary Medicines Directorate)	수의학 관련 약품의 안전, 질, 효능의 확보
	중앙과학시험소 (Central Science Laboratory)	환경보호와 식품에 관련된 과학적 연구 업무
	환경 수산 수생생물과학연구소 (Centre for Environment Fisheries and Aquaculture Science)	수산자원에 관련된 기술적 지원업무
	살충제안전국 (Pesticides Safety Directorate)	살충제의 판매, 공급, 사용에 대한 규제업무
통상 산업 부	기업청(Companies House)	기업설립, 청산, 공시업무
	고용법원행정처 (Employment Tribunals Service)	고용법원과 고용항소법원에 대한 지원업무
	파산 채무관리청(Insolvency Service)	파산 및 재산압류관련 업무, 위법행위의 조사
	국립도량형 연구소(National Weights and Measures Laboratory)	무역에 사용되는 측량장비의 규제 및 인가, 표준도량형에 관한 법률안 마련
	특허청(Patent Office)	특허업무
	무선통신위원회 (Radiocommunication Agency)	무선주파수의 사용에 대한 업무
	중소기업청(Small Business Service)	중소기업에 대한 지원업무
보건부	의료장비심사위원회 (Medical Devices Agency)	의료설비의 안정성과 질의 점검을 통한 공중 건강보호
	의약품규제위원회 (Medicine Control Agency)	약물감독, 면허, 조사체제 및 약물기준강화를 통한 공중건강보호

	NHS재산관리국(NHS Estates)	NHS의 재산과 건물의 관리, 유지, 발전에 대해 자문
	NHS연금청(NHS Pension Agency)	NHS연금관리, NHS보상, NHS상해공제
	NHS구매 및 보급청(NHS)	의료서비스를 위한 각종 물품의 구매 및 제공
	육류위생국(Meat Hygiene Service)	육류식품허가시설의 수의학적감독 및 육류검사를 통한 공공보건과 동물보호
재무부	국립예금투자청 (National Saving and Investments)	저축관련 상품과 정보의 제공
	채무관리청 (Debt Management Office)	국채 및 대금관리업무
	국립통계청 (Office for National Statistics)	경제, 사회정책에 필요한 통계자료의 조사 및 제공
	OGCBUYING.Solutions	재무부에 대해 조달을 담당하는 조직
	공공평가청(Valuation Office)	공공부문에 토지 및 건물평가제공
	영국조폐국(Royal Mint)	각종 동전, 메달, 실의 제조 및 배포
교통부	운전 및 자동차면허위원회 (Driver and Vehicle Licensing Agency)	차량의 등록 및 운전면허업무
	운전평가위원회(Driving Standards Agency)	운전자시험 및 운전강사 승인
	해양 및 해안경비청 (Maritime and Coastguard Agency)	해양오염방지 및 피해방지, 해난사고로 인한 인명피해방지
	자동차보증위원회 (Vehicle Certification Agency)	영국 및 국제기준에 맞는 자동차 형태의 실험 및 인증
	차량검사소(Vehicle Inspectorate)	도로안전 및 환경기준 향상을 위한 업무
	고속도로청(Highways Agency)	도로운영, 유지, 개선
내각부	중앙공보처(Central Office of Information)	국내외 국가기관에 대한 홍보자료 제공 및 자문
	소방학교(Fire Service College)	소방관련 전문가 양성, 소방관료를 위한 재정 및 관리기술교육, 민간기업과 해외고객을 위한 소방훈련제공
	지형조사국(Ordnance Survey)	공공부문 및 민간부문고객을 위한 지형정보 서비스
	기획조사국(Planning Inspectorate)	지방정부의 정책결정 및 집행에 대한 민원의 조정
	엘리자베스 회의센터 (Queen Elizabeth II Conference Centre)	중앙정부, 국제기구 및 민간기구에 안전환 회의시설의 제공
	주택임대서비스처(The Rent Service)	공정한 임대료에 대한 평가
	정부차량급송부(Government Car and Despatch Agency)	공공기관에 수송, 배달, 우편서비스 제공

노동 연금부	소청심사위(Appeals Service)	사회보장, 육아, 백신문제, 세금감면에 등에 관한 소청업무관할
	어린이양육지원청(Child Support Agency)	아동지원과 관련된 업무담당
	연금청(The Pensions Service)	최소수입보장, 정년기금, 연료지원금 지급 등 담당
고용 연금부	직업센터(Jobcentre Plus)	실직자에 대한 고용정보 제공
산림부	산림청(Forest Enterprise)	국가산림업무담당
	산림연구소(Forestry Research)	산림과 관련된 연구
문화 미디어 체육부	국립공원관리청(Royal Parks Agency)	런던 및 기타 지역의 국립공원의 관리
검찰	공공변호사회 (Treasury Solicitor's Department)	정부부처에 대한 법률자문과 소송
외무 영연방부	윌튼파크(Wilton Park)	국제문제에 대한 정치인, 공무원, 학자들의 회의주선 및 민간고객을 위한 소규모회의
북아일 랜드청	보상국(Compensation Agency)	북아일랜드 지역에서 형사피해자에 대한 보상업무 및 기타긴급지원업무
	북아일랜드범죄과학조사국 (Forensic Science Northern Ireland)	북아일랜드 사법 및 경찰기관에 대한 과학적 자문 및 지원
	북아일랜드 교도청 (Northern Ireland Prison Service)	북아일랜드 지역의 교도소 운영 및 관리

자료: 정부개혁론, 2003.

3. 영국 책임운영기관제도의 문제점

1) 책임운영기관의 비대화

영국에서 책임운영기관의 종사자도 공무원 총수의 3/4에 달하고 있는 실정이다. 영국 최대의 책임운영기관인 Benefit Agency에는 71,593명의 공무원이 종사하고 있는데, 책임운영기관의 비대화는 책임운영기관의 도입 목적에 위배되는 비효율을 초래할 우려가 있다.

2) 중앙행정기관의 장&기관장의 책임한계의 모호성

중앙행정기관의 장&기관장의 책임한계의 문제는 정책과 운영의 한계가 애매모

호하다는 것이다. 책임운영기관장의 기관장의 책임과 운영의 한계의 문제가 상존하여 왔다. 특히 중앙행정기관의 장과 참모들이 책임운영기관의 일상적 업무에 대해 간섭이 심할 경우에 책임의 한계문제는 더욱 어렵게 된다. 영국의 경우 prison service의 기관장 Derik Lewis와 그의 상관인 내무장관 Michael Howard간의 갈등은 Lewis의 사임으로 종결되었지만 내무장관이나 참모들의 간섭은 정책과 운영(operation)의 한계를 지극히 모호하게 만들었던 것이다.

3) 기관장의 신분보장상의 문제

기관장은 직업공무원이 아니고 따라서 임기를 지닌 계약직 공무원이며 성과에 따라 책임을 지게 되어있다. 따라서 임기만료 전이라도 계약의 해지사유가 발생하면 해임될 수 있다. 이와 같이 기관장은 계약직 신분으로써 소신 있게 책임운영기관을 꾸려가기 힘들다는 문제가 발생한다. 따라서 기관장은 성과에 따라 책임을 지되 채용규약의 계약해지사유를 구체화하여야 한다. 또한, 영국에서는 책임운영기관의 장을 공개 채용한 결과 민간기업의 관리자들이 많이 채용되었는데 기관장의 직책을 마친 다음 다시 민간기업으로 돌아가는 소위 revolving door syndrome이 발생하여 부패를 조장하고 있다는 비판이 제기되고 있다. 뿐만 아니라 민간 위탁을 하는 업무 중에는 개인에 관한 정보가 민간기업으로 유출됨으로써 개인의 privacy가 침해되고 있다는 우려도 있다.

IV . 캐나다 특별운영기관

1. 특별운영기관 제도 도입환경 및 이론적 배경

캐나다 정부의 행정 집행과정과 공공서비스의 개혁의 추진은 1960년대에 Glassco Commission의 추천과 조언에 근거들을 두고 있다. 1960년대에 주요한 캐나다 정부의 개혁은 Glassco위원회에 의해 추진되었다. 이 개혁 내용은 각 부처에게 많은 재량권을 부여하고 특별히 사무차관에게 자율권을 마련하는 것이다. Glassco위원회는 각 부처와 기관에게 자체직원의 채용, 배치, 훈련, 승진에 대한 광범위한 권한부여와 중앙에 의해 이 과정을 조정, 관리, 통제할 수 있는 관리기구(board of management)가 필요하다고 조언하였다(총무처, 1997:592). 경영은 경영

자에게 위임하는 원칙에 대한 Glassco위원회의 강조는 업무의 조절지향에서 책임 지향의 정책방향으로의 선회로써 캐나다 정부개혁의 장기간의 개혁목표 이었다.

이 개혁목표는 장관의 권한 책임 확대조치 의안 제출권(Increased Ministerial Accountability and Authority Initiative(IMAA)과 Special Operating Agency(SOA)의 설립에서 구체화되어져 오고 있다. 1986년 재정위원회가 마련한 "장관의 권한 책임 확대조치(Increased Ministerial Accountability and Authority)"의 내용은 재정위원회의 중앙 집권적 권한을 축소시키고, 장관과 고위공무원에 대한 책임을 강화하는 내용을 주요 골자로 하고 있다. 이 개혁 추진전략은 공무원의 책임성의 강조라는 맥락 속에서 전개되어 왔다.

SOAs는 행정서비스에서 선택적 서비스 전달(Alternative Program Delivery)의 개념을 실천화하고 있다. 이 선택적 서비스 전달의 개념은 주무부처로부터 권한이 임을 받고 연방정부 통제의 탈피와 기관의 독립성의 강화를 통해 고객 지향적 행정서비스 제공을 모색하는 것이다(TBS, 1996; 김근세, 1999: 140).

재정위원회 사무처가 규정한 특별운영기관이 되기 위한 후보 기준은 ① 특별한 이익을 기대할 수 있는 독립기관, ② 정책기능보다 서비스 제공기능이 중요한 기관 ③ 명확한 성과기준의 개발 및 분명한 권한 위임이 가능한 기관, ④ 특별운영기관 운영방식을 적용할 수 있는 관리자와 직원을 보유한 기관 등으로 묘사된다(총무처, 1997:603).

특별운영기관들은 재정위원회에 의해 설립되고 구체적 사업계약이나 권한위임은 주무장관에 의해 결정되며, SOAs의 설립을 위한 입법과정은 요구되지 않고 설립 과정에서 특별한 법률을 요구하지 않는다(총무처, 1997:602-603). 특별운영기관의 주무부처들의 장관은 구체적 사업계획의 승인의 결정권을 갖고, 사업업무의 효과적인 수행과 성공적인 사업추진을 위해 특별집행기관장은 차관에 의해 폭넓은 권한을 위임받는다. 각 SOAs는 재정위원회와 주무부처로부터 실제적으로 재정적인, 개인적인, 행정부적인 유동성의 운영지침을 부여받고 있다. 이 목적은 기관들의 운영에서 경영자들과 고용인에게 광범위한 유동성의 부여를 통해 서비스의 개선을 추구하는 것이다.

2. 캐나다 특별운영기관의 운영 현황

1989년 12월에 특별운영기관의 설립이 처음으로 제안되어지고, 1990년대의 최초의 설립에서 5개로 출발하였으나 1993년 10개가 추가되었고 2002년 12월 현재 연방 서비스 분야에서 11 주무부처에 걸쳐 18개의 특별운영기관들이 현존하고 있다(TBS, 2002).

기관명	설립연도	주무부처	주요기능
Consulting & Audit Canada	1990.6	공공사업조달부	감사와 상담서비스, 공공부문관리 및 운영개선
Translation Bureau	1995.2	공공사업조달부	공공서비스에서의 언어능력의 개선 및 발전
Passport Office	1990.4	외교통상부	여권발급시 효율적인 서비스, 대국민행정서비스 개선
Training & Development Canada	1990.4	인사위원회	공무원 훈련과정을 통한 건전한 노사관계의 확립
CORCAN	1992.2	보안교정부	수감자의 사회적응을 위한 직업재활 프로그램 개발
Canadian Intellectual Property Office	1992.5	산업부	지적재산권의 효율적인 관리
Measurement Canada	1996.8	산업부	생산품의 판매와 구매시 불공정거래의 감시
Superintendent of Bankruptcy	1997.2	산업부	파산신청과 관련된 업무처리
Technology Partnerships Canada	1996.12	산업부	기술투자에 대한 전략과 지침 마련
Canadian Heritage Information Network	1992.7	문화유산부	캐나다 유산에 관련된 정보, 기록 등에 관련된 업무처리
Canadian Conservation Institute	1992.11	문화유산부	문화유물보존, 박물관의 경영 및 관리
Canadian Parimutuel Agency	1992.11	농업부	경마에서 불법질차의 규제
Indian Oil & Gas Canada	1993.4	인디언복방개발부	Oil과 Gas의 경영관리
Physical Resources Bureau	1993.7	외교통상부	캐나다 국민의 국제적인 조직과 프로그램을 지원
Canada Investment & Savings	1995.8	재무부	소매상인의 부채내용의 현황, 검토 및 분석업무 담당
Occupational & Environmental Health Services	1996.12	보건부	국민건강, 위생, 안전서비스의 업무담당
Canadian Forces Housing Agency	1995.10	국방부	건축수요의 분석, 검토 및 예측을 위한 업무담당
Defence Research & Development Canada	2000.4	국방부	기술과 과학의 발전을 통한 캐나다 방위능력의 향상

특별히, Consulting and Audit Canada, Occupational and Environmental Health Services, Training and Development Canada 특별운영기관들은 정부사업의 추진 과정에서 민간부분과 경쟁하기 위한 권한을 부여받고 있다.

특별운영기관들에 의해 개선된 서비스 제공의 대표적인 사례들은 다음과 같다. 주부처가 공공사업조달국(PWGC)인 Consulting and Audit Canada(CAC) 특별운영기관은 국내와 외국에서 공공분야의 경영과 운영을 개선하기 위한 실제적인 역할과 임무를 담당하고 있는데, 공공분야 경영자들에게 관련된 수준 높은 정부감사와 회계서비스의 기능을 제공하고 있다. CAC는 원칙적으로 중소기업(small and medium enterprises-SMEs)들을 지원하기 위한 업무를 담당하고 있다. 상담과 감사평가의 보편적인 임무와 기능은 CAC에 의해 마련되어 지는데, 중소기업은 CAC에 의해 마련되어진 기업 업무에 대한 정보와 지식을 제공받고 있다. 또한, 국제적으로 CAC는 높은 수준의 상담과 감사서비스들의 제공에 의해 국제적인 커뮤니티에서 상당한 평판과 명성을 구축하고 있다. 이 기관은 국제적인 업무를 개시한 이래로, 40개국 이상의 나라에서 업무를 담당하고 있고 경영상담과 감사의 영역에서 100여 종류의 할당된 국제적인 업무의 기능을 맡고 있다. CAC는 캐나다 수도인 오타와에 중앙사무소를 두고 Atlantic, Quebec, Ontario, Western and Pacific Regions에 지역적인 사무소를 가지다. CAC의 기관의 업무는 세 분야의 서비스 부서(Assurance, Accounting and Audit Services, Consulting Services, International Services)에서 직업적인 전문가들에 의해 추진되고 있다.

Translation Bureau(TB)은 언어 번역의 업무를 담당하는 부서로, 의회의 상원과 하원 그리고 연방부처와 기관들에게 서비스를 제공하기 위해 1934년에 설립되었다. 이 기관은 1995년에 특별운영기관으로 승인되는데, 언어의 해석과 번역 그리고 전문 술어와 용어를 포괄하는 언어학습 업무를 담당하고 있다. 구체적으로, 이 기관의 주요한 기능은 영어와 불어의 공식적인 언어의 장벽문제의 축소와 캐나다인들 사이에 의사소통의 용이함과 언어의 불편함의 해소를 통한 대 국민 서비스를 마련하는 것이다. 이 기관에서 개선되는 번역과 해석 서비스를 위해 100명의 번역, 해석, 용어 전문가를 포함하는 1200명의 공무원들이 종사하고 있다. 이 번역기관은 세계에서 가장 큰 번역 시스템 기관 중에 하나로 간주되고 있다.

Training and Development Canada 특별운영기관의 기능은 학습 프로그램을 관리, 평가, 분석을 통하여 학습자들의 마련과 학습조직의 개선 안을 제시하는 것이다. 이 기관은 ① 발전적인 공공 행정체도의 평가, ② 서비스 수행 훈련과정의 평가, ③ 학습 프로그램 분석의 평가, ④ 재정적인 경영과 인력자원 경영의 평가에 주안점을 두고 있다. 궁극적으로 이 특별운영기관은 개인회사와 비정부 조직들, 국제적 기관들, 다른 연방부처들과의 협력을 추진하고 있다. 이 특별운영기관은 ① 학습연구기능의 체제와 조직구조, ② 공공서비스 입법화 절차, ③ 성적주의에 근거한 임명과 승진 과정, ④ 책임성에 근거한 중심적인 기관들의 정책추진, ⑤ 공공행정에 대한 분석과 같은 서비스들을 제공하고 있다.

Health Canada은 책임성과 자율성의 기능아래 국민의 건강과 위생을 지원하기 위한 업무를 추진하는 특별운영기관이다. 주와 지방정부의 협조와 함께 이 보건기관은 캐나다인 들의 질병의 사전 예방, 건강법의 촉진, 건강 정책을 발전시키기 위한 국가적인 정책적 추진방향을 마련하는 것이다. 캐나다 정부는 캐나다 위생법의 행정지침을 통하여 모든 영주권자들에게 제공되는 국민 건강보험 체제를 발전시키고 있다.

정보 과학기술의 발달을 통한 특별운영기관의 서비스제공의 성공적인 한 사례는 여권과의 과학기술 발전계획(The Technology Enhancement Plan of the Passport Office)이다. 저렴한 비용과 신속화 과정의 추진을 통한 서비스를 개선하기 위해 여권과는 시스템의 과학화와 자동화라는 기술전략을 모색하고 있다. 자동화를 통한 신속한 여권발급을 개선하는 동안, 자동화 시스템은 부차적 결과와 과급효과를 과생시키고 있다. 이 여권과의 자동화의 과정은 여권과 증명서의 발급에서 저 비용을 통한 수익성을 추구하는데 크게 기여하였다고 평가되고 있다.

다른 사례는 캐나다 유산 정보네트워크(Canadian Heritage Information Network-CHIN) 특별운영기관에 의해 생산되어진 CD-ROMs 일 것이다. CHIN 특별집행기관의 주된 목적은 캐나다 박물관의 유산 조사일람표와 테에타 베이스 경영서비스들을 고객에게 제공하기 위한 국가적인 테이타 베이스 관리시스템을 구축하는 것이다. 첨가해서, 전자출판 시스템에 의해 생산되어진 표준화된 생산물들은 고객의 만족도의 증대와 구매비용을 감소시키고 있다. 예를 들면, 캐나다 일반 표준 협의회(Canadian General Standards Board-CGSB)는 상품의 광범위한 보급화와 저변화를 통해 생산 비용들을 감소시키기 위해 전자 출판업 시스템을 장려하고 있다. 또한, 캐나다인 지적재산 기관(Canadian Intellectual Property Office-CIPO)은 특허와 등록상표 정보의 엄청난 자료를 정보화함으로써, 캐나다인 회사들에게 정보화된 지적 재산권의 목록과 정보를 신속히 이용 할 수 테이타 베이스 시스템을 발전시키고 있다. 이와 같이, 근래에 SOAs은 정보과학과 지식의 확충을 위해 연방정부의 과학기술 투자는 확대되고 있다. 이 전략은 정보과학의 사용을 통한 정부서비스 개선을 위한 재정위원회 청사진(Treasury Board's Blueprint For Renewing Government Services Using Information Technology)과 부합하는 것이다.

이런 특별운영기관의 운영에서, 신 공공관리의 원칙인 자율성의 권한부여, 책임성과 효율성확보를 위하여 명확한 목표의 설정과 목표달성에 대한 엄격한 평가, 절차보다 결과에 대한 책임강조, 경비절감과 품질향상을 위하여 경쟁원리 도입, 민간 부문에서 검증된 관리기법과 수단들을 공공부문에도 적용함으로써 국민 서비스개선을 위한 가시적인 성과를 도출하였다.

3. 캐나다 특별운영기관의 운영현장과 방침

SOAs 집행과정의 일반적인 실적평가는 협력부처들에 의해 분석되어 지다. 이 협력적인 연구의 분석, 평가, 보고는 특별집행기관들과 그들의 주무 부처들, 재정위원회 사무국, the Office of the Auditor General, the Canadian Centre for Management Development를 포함하는 협력적인 연구평가 부처들에 의해 행해지고 있다. 이 연구평가는 차관과 보조차관들, SOAs의 주요한 행정사무관들의 인터뷰와 SOAs의 Annual Reports, Framework Documents, Business Plans를 포함하는 문서와 주무부처와 재정위원회의 분석, 특별집행기관으로부터의 자체평가에 의해 마련되어 진다. 이 공통적인 연구평가는 “Special Operating Agencies: Taking Stock”의 보고서의 작성에 토대를 제공하고 있다. 이 평가보고서는 SOAs와 관련된 문제점들의 분석을 위한 평가 작업으로서 최종적으로 Auditor General’s Report로 발표되어진다.

특별운영기관을 위한 자금조성은 투명성 아래 충당되고 있고 자금운영은 자율성 아래 관리되고 있다. Consulting & Audit Canada, Translation Bureau, Passport Office, Training & Development Canada, Corcan, Canadian Intellectual Property Office, and Canadian Pari-mutuel Agency 특별운영기관들은 회전자금(Revolving Fund)을 통하여 재정적인 자금을 제공받고 Measurement Canada, Technology Partnerships Canada, Canadian Heritage Information Network, Canadian Conservation Institute, Indian Oil & Gas Canada, Physical Resources Bureau, Canada Investment Savings, and Defence Research & Development Canada 특별운영기관들은 정부보조금(Appropriation)으로 재정을 충당하고 Super-intendent of Bankruptch, Occupational Health and Safe Agency, and Canadian Forces Housing Agency 특별운영기관들은 회전자금과 정부보조금의 결합의 형태에 의해 자금을 마련하고 있다.

회전자금은 어떤 특별한 목적들을 위해 정해진 금액의 한도까지 법적으로 합법화된 수요자금이다. 이 회전자금의 제공의 근거는 “Drawdown Authority”로 지칭되어 진다. “Drawdown Authority”는 주요평가검토(Main Estimates review)를 통해 혹은 의회에 의해 재정 위원회에 의해 승인되어 진다. 승인된 회전자금은 법적인 지출자금으로 간주되어 지고, 회전자금을 위한 회계평가는 10월과 11월에 재정위원회의 의해 추진되어진다. 재정위원회는 SOAs의 설립 없이 회전자금을 승인하지 않은 것을 원칙으로 하고, 회전자금을 제공받기 위해 SOAs의 설립조건을 전제로 하고 있다. 일반적으로, SOAs의 책임성과 투명성은 업무내용의 분석과 회전자금의 감사를 통해 평가되고 있다.

정부보조금은 특별집행기관의 고용인 봉급, 운영비용과 경비, 다른 부가적인 비용을 포함하는 재정적인 수요자금을 충당하기 위해 마련되는 자금이다. SOAs에 대한 정부보조금의 할당된 자금은 의회의 예산안에 포함되어져 있다. 실질적으로, 대부분의 경우에 의회는 SOAs 회전자금들을 감사하기 위한 조치를 하지 않는 것은 관례로 되어 있는바, 주무부처로부터 SOAs에 대한 자금이전에 관한 의회적인 법안의 구속은 없고, SOAs는 부처들로부터 자금 운영에 대한 제한을 받지 않는다. SOAs의 기관장은 봉급, 운영, 관리의 지출비용의 운영예산 집행을 위한 자율적인 권한을 갖는다.

4. 독립서비스기관

1993년의 행정조직 개편은 운영과 프로그램상의 합병과 정책의 통합을 통해 정부 내의 중복업무를 배제함으로써 행정의 효율화에 기여하였다고 평가되고 있다(Aucoin, 1995a). 첫 번째, 운영상의 합병(operational mergers)에서, 비슷한 정책관할권을 가진 국세청(Revenue Canada)과 공공사업조달부(Department of Public Works and Government Service)의 조화로운 합병을 통해 행정의 효율성과 효과성을 증대하는데 기여하였다고 평가되고 있다(Aucoin, 1995a). 두 번째, 프로그램상의 합병(program mergers)에서, 다양한 행정단위와 관련성이 비교적 적은 정책프로그램들을 하나로 묶는 합병형태인데 환경부에 속해 있던 산림관리기능 및 에너지 광산 업무를 천연자원부(Department of Natural Resource)에 합병하여 정책의 시너지 효과를 기대하는 조직개편 이었다(Aucoin, 1995a). 세 번째, 복수의 기관이 하나로 합병되는 정책상의 합병인데 산업부(Department of Industry), 인력자원개발부(Department of Human Resources Development), 시민권 및 이민부(Department of Citizenship and Immigration)등이 합병되어 새로운 부처로 탄생되었다. 세 가지 유형의 합병을 통한 신공공관리론의 개념의 하나인 조직규모의 축소와 개편은 고객지향의 행정의 실현, 행정 절차의 간소화, 정부 역할의 제고와 규제 축소, 지방 분권, 행정의 종합조정기능 강화, 공무원 이기주의 시정 등의 행정개혁의 기본방향에서 가시적인 성과를 달성하였다고 지적되어 지고 있다(Aucoin, 1995a).

정부의 신 공공관리 원칙을 추진하는 기관으로는 특별운영기관 외에 독립서비스기관(Separate Service Agency)이 있다. 독립서비스기관은 업무기능이 유사한 부처들의 집행기능을 통합하여 수행하는 기관으로서 담당사업의 공공성이 낮거나 높은 수준의 자율성이 필요할 경우 설치하는 것이 관례로 되어있다. 이와 같이 정부조직개혁은 제한된 재원으로 국민에 대한 향상된 서비스 제공을 위해 부처내의 집

행적 기능을 분리하여 경영상의 재량권과 신축성을 보장한 특별운영기관의 설립과 부처간 유사한 기능을 통합하여 별도의 법률을 근거로 설립된 독립서비스기관의 조직형태가 추진되었다(총무처, 1997:588).

동일한 업무와 중복 성향의 연방부처간의 기관을 통합하여 하나의 독립서비스기관(Separate Agency)을 설치하였다. 이 독립서비스기관에서 주 정부에 할당된 소관업무를 이임 받아 업무의 중복성과 비효율성을 줄이고 공정성, 정확성, 신뢰성을 향상시키기 위한 서비스업무 수행 작업을 진척 시켰다.

독립서비스기관의 사례로, 캐나다 정부는 1996년 공원 프로그램을 관리하기 위해 독립서비스기관인 Parks Canada 설립하였다. 이 독립서비스기관은 국가적인 공원 시스템을 경영하고, 국가적인 역사적인 유적과 캐나다인의 여가장소를 제공하기 위한 지정된 보호지역을 관리한다. 또 하나의 독립서비스기관의 사례로써, Canadian Food Inspection Agency는 독립적인 업무수행과 인력 자원관리를 위한 권한과 책임을 부여받고 있다. 캐나다는 1997년 초 농산식품부, 보건부, 해양수산청 등 3개 부처의 식품검사업무를 통합하고 부처조직으로부터 독립시켜 식품과 관련된 업무를 담당하는 식품검사청(Canadian Food Inspection Agency)의 독립서비스기관을 설립하였다(총무처, 1997:607).

이 식품검사청은 연방수준에서 식품검사를 위한 의무와 기능을 행사한다. 이 검사청은 연방, 주, 지방 차원에서 30개의 여러 가지 정부 부처와 기관들과 함께, 식품 검사와 관련된 80여 종류의 입법화와 "식품 안전에 대한 기준 설정"을 마련하고 있다. 이 독립서비스기관은 검사시스템을 향상시키기 위해 조치로써 ① 검사서비스와 정보시스템의 개선과 비용절감을 달성하기 위한 연방부처 중복기능의 최소화, ② 음식의 자질과 안전에 관련된 규범과 표준의 설립, ③ 부처 시스템 중첩성 배제, ④ 연방과 주 차원의 공조를 통한 협조적인 모델을 추진, ⑤ 국가검사시스템의 발전에서 주 참여를 촉진하기 위해 협력적인 업무 등을 모색하였다.

V. 영국과 캐나다 책임운영기관 제도와 정부개혁에 대한 평가

영국 책임운영기관의 설립과 확대는 보편적인 것 이었던 반면에, 캐나다 특별운영기관의 설립은 영국에 비해 협소한 범위와 영역을 보여주고 있다. 캐나다도 영국의 책임운영기관제도를 도입하여 1990년부터 정부기록 보존소, 여권관리국, 특허청, 훈련개발원 등을 'Special Operation Athority(특별운영기관)'으로 지정·운영하

고 있다. 그러나 특별운영기관에 대한 각 부처의 권한위임이 원활하지 않고, 기관장의 장관에 대한 직접보고체계가 갖추어지지 않고, 그 운영성고가 미흡하다고 볼 수 있다.

캐나다 특별운영기관에 대한 부정적인 견해와 한계점은 다음과 같이 지적 될 수 있다. 첫째, 특별운영기관 제도를 가능한 한 많은 부처에 적용하려 하였으나 각 부처가 특별운영기관에 대한 권한위임에 비협조적이고 기관장이 장관에게 직접 보고하는 체계를 갖지 못함으로써 기관운영의 문제점이 있다는 지적이다(Aucoin, 1995b:122; 김근세, 1999:150). 둘째, 1994년 감사원과 재정위원회 사무처의 합동진단보고서는 특별운영기관이 제대로 운영되기 위해서는 설치기준에 대한 재검토 및 특별한 조건(특별운영기관장과 차관과의 권한 명확화, 책임을 수행하기 위한 권한과 자율성의 부여 등)이 충족 되어야 한다고 지적하고 있다(Wright & Waymark, 1995: 16; 김근세, 1999: 150-151).

특별운영기관 제도를 다수의 부처에 적용하는 것은 원칙적인 목적이었지만, 특별운영기관에 대한 각 부처의 권한이임이 원활 하지 못하고, 기관장이 직접 장관에게 보고하지 못하는 조직시스템, 기관장의 권위와 책임성의 한계는 기관의 업무수행 과정에서 성공적이지 못 할 수 있다는 지적이 있어왔다. 이와 같이, 평가보고서에서 특별운영기관 제도의 성공적인 수행을 위해 기관장의 권한의 명확화와 확대되는 자율성은 강조되어져 오고 있다.

운영과정에서 문제점이 지적될지라도 기관운영의 긍정적인 측면은 ① 조직 구성원들 간의 내적 응집성을 증진하고 혁신과 창의성을 자극 하였다는 점, ② 기본문서, 사업계획서, 연간보고서의 작성의 과정에서 관리 자율성의 강조와 행정 책임성에 대한 인식 하였다는 점, ③ 재정운영의 투명성 확보와 행정서비스의 개선되었다는 점을 포함한다(Wright & Waymark, 1995: 7-11; 김근세, 1999: 148-150).

특별히, 책임운영기관은 자치와 책임성이라는 두 가지 주요한 측면을 부각하고 있다. 책임운영기관의 운영에서 자율성의 부여는 책임성의 필연적 결과를 수반하는 것이다. 책임운영기관은 중앙기관들과 주무부처 들에게 업무결과에 대한 주요한 책임성의 관계가 설정되어 있다. 첨가해서, 책임운영기관들은 업무결과에 대해 의회와 장관에게 책임을 갖는다. 신 공공관리의 원칙인 업무의 과정보다는 결과에 대한 중요성의 강조, 자율적인 관리 시스템, 당위적인 책임성 부여들은 책임운영기관의 주요한 설립취지로 통용되어 왔다. 정부에 의해 조직관리의 자율권과 유연성을 강조하는 책임운영기관의 설립과 부처의 중복되는 기능을 통합하는 책임운영기관 제도가 추진되었다. 개선된 재정수행, 조직의 효과적인 운영, 개선되는 서비스 체제를 마련하기 위한 것은 책임운영기관 설립의 취지였다.

영국과 캐나다 정부개혁은 공공서비스 개혁과 공무원의 책임성을 강조하고 있다.

구체적으로 정부조직개혁에 있어서 경직된 조직구조의 배제, 고용평등의 실천, 공공서비스를 담당하는 반부패적인 공무원들의 자율성과 책임성을 부각하여 왔다. 정부개혁은 신 공공관리 원칙인 업무절차보다는 업무결과에 대한 중요성을 부각하고 결과 지향적과 고객 중심적 서비스관리를 강조한다.

중앙집권적인 하향식 명령통제와 전달방식은 정부기관을 경직화와 중앙집권화 함으로써 정책과정에서 비효율성의 증대의 가능성을 배제할 수 없다. 영국과 캐나다 정부개혁 추진체계는 중앙집권의 권위성과 경직성을 탈피하고 융통성과 자율성의 개념을 도입하는 방안이다. 이 추진원칙은 정부와 지방정부간의 기능의 중복성을 탈피하면서 지역과 계층 사이에 형평성의 개념에 근거한다. 이와 같이, 정부개혁의 추진과정은 각 부처 자원의 효율적인 이용을 통해 총괄적인 질적인 대 국민 서비스를 개선하는데 주안점을 두어왔다. 영국과 캐나다 정부 주무부처 내부에서 그리고 책임운영기관 설립에 의해 모색되어진 자율적인 책임성의 강화, 서비스 향상, 자율권과 재량권의 증가, 관료조직의 전문화, 효율적인 관리체제의 확립은 신 공공관리론에 근거한 서비스개혁의 주요한 추진전략으로 평가될 수 있다.

영국과 캐나다의 정부개혁은 책임운영기관의 도입, 효율성에 근거한 정부조직개편, 성과주의 근거한 인사관리 개혁, 균형예산을 달성하기 위한 정부지출의 축소를 위한 재정개혁 분야 등에서 이론적인 신 공공관리 원칙들이 정부개혁 과정에 적용됨으로써 영국과 캐나다 정부 개혁은 가시적인 성과를 도출해 내고 있다.

향후기관 발전과정에서 중앙집권적 관리체제로부터 탈피하여 신 공공관리의 이념인 중복된 정부기능의 폐지, 정부사업의 책임성의 강조와 공무원의 책임 경영조직, 지속적인 분권화와 자율성의 개혁방법을 수용하는 것은 강조되어져 오고 있다. 정부부처들과 책임운영기관의 업무수행 과정은 부패적인 행정체제에서 나타나는 수직적인, 권위적인, 명령적인 정부의 관리체제가 아니라 수평적인 조직구조의 지향인 신 공공관리론에 입각한 과정이다. 영국과 캐나다의 반부패적인 정치와 행정체제의 여건아래 중앙 집권적 구조의 경직성을 탈피하여 신 공공관리 원칙의 특징인 자율성, 책임성, 분권적 조직체계성의 지속적인 추진은 성공적인 것으로 평가되고 있다.

신 공공관리모형의 한 형태는 정부부처 내부에서 혹은 책임운영기관의 도입으로 "비용최소화전략"과 "소비자 중심적인 관리방식"의 추구하고 함께 "경쟁지향성, 성과지향성, 고객지향성"의 목표를 지향하는 것이었다. 다양한 민족으로 구성되어진 영국과 캐나다 사회의 특수성에서 "성과지향적과 고객지향적인" 시장모형을 근거로 국민들로부터 정부 신뢰를 구축하는 것은 가속화될 필요가 있다고 할 수 있다.

VI . 시사점

영국과 캐나다 행정체제는 정부와 이익단체 사이에 투쟁과 갈등을 통해 민주적인 정책 결정과 집행을 수행한다. 정부와 이익단체사이에 갈등은 공공선의 정책의 산출을 위한 필수 불가결한 과정으로써 적실성을 갖는다. 반부패적 행정체제는 부패적인 행정체계보다 정책 네트워크의 의존성 때문에 분권화의 정책 과정을 지지하며 신공공관리론의 개념과 결부된다.

신공공관리 이론의 원칙들은 반부패적 행정과 정치체제의 환경에서 적실성을 갖는다. 이 개념은 국가의 영향력의 감소의 경향과 자발적인 이익단체들의 행동들과 밀접하게 연관되어 있다. 부패적인 사회의 수직적인 행정체제는 정책과정에서 부패를 방지하기 위한 중앙집권화의 정책을 모색하고 있다. 이와 같이, 반부패적인 행정체제에서 신 공공관리이론의 적용은 영국과 캐나다 사례와 같이 적실성과 효과성을 동시에 보여주고 있지만, 부패적인 사회의 환경에서 신 공공관리이론의 적용은 부패를 증대시킬수 있다는 점에서 효과성에 대해서 의구심을 가질 수 있다.

영국과 캐나다에서 행정체제의 개혁과정의 추진은 공공부분에 경쟁원리와 시장원리의 형태를 수용하는 신 공공관리 전략의 접근이었다. 영국과 캐나다의 행정체제의 개혁은 개인주의 문화에 근거한 신 공공관리 모형의 추구로 가시적인 결과를 이룩하고 있는 반면에, 집단적인 문화에 근거한 권위적인 부패 사회에서 신 공공관리 이론의 적용에 문제점과 비효과적인 측면이 도출되었음을 부인할 수 없다.

후진국에서 정부운영시스템 자체에 대한 변화를 시도하기 위기 위해 책임운영기관의 설치와 운영에 관한 법률의 제정과 공포가 추진되었지만, 반부패 사회에서 운영되는 제도를 도입하여 부패사회의 환경에서 제도화하기에는 문제점이 발생할 소지가 많다고 할 수 있다. 책임운영기관의 운영에서 그 문제점들은 세 가지로 설명될 수 있다. 첫째, 기관장 추천위원회의 도입에서 이 위원회가 임명권자인 장관의 의사에 구속받지 않고 외부인사에게 문호가 개방된 책임운영기관장의 임명에 객관적인 추천과정이 실행되는 지에 대한 의문점을 갖는다. 둘째, 책임운영기관장은 제한적인 권한만 부여받고, 실질적인 예산의 이용 및 전용에 관한 권한은 주어지지 않음으로써 그 자율성의 원칙이 침해되고 있다. 셋째, 책임운영기관의 운영에서 집단주의 문화에 근거한 사회 구성원들 간의 과벌의식과 부처간의 이기주의와 비 신뢰의 관계는 기존 행정시스템과의 제도적인 마찰과 운영상의 갈등 등을 파생시키고 있다.

신 공공관리론 개혁이 가능하기 위해 반부패 기반조건이 선행되어야 하는데 부

패의 사회적 환경은 신 공공관리론의 개혁 과정의 접근을 어렵게 만드는 근원적 배경이 되고 있다. 부패의 사회는 사회 구성원들 간의 또는 정부와 국민들과의 신뢰의 관계를 훼손하고 자율성과 책임성을 강조하는 신 공공관리 이론의 적용의 효과성을 상쇄시키고 있다. 영국과 캐나다 국가의 낮은 부패수준에서 신 공공이론의 적용은 효과성에서 긍정적 영향력을 행사 하지만, 높은 부패 지수의 국가에서 그 이론의 적용은 적실성과 필요성을 갖지만 효과성이라는 측면에서 부정적인 것으로 평가될 수 있다. 저개발 국가의 부패사회에서 자율성과 책임성에 근거한 신 공공이론의 적용을 통한 개혁정책은 성공적으로 평가되지 못하고 있다. 이 신 공공관리론의 적용은 부패가 적은 신뢰의 사회에서 효과성과 효용성을 도출 할 수 있고, 부패 사회에서 신 공공이론의 적용이 적실성을 가질지라도 그 효과성은 미미한 수준으로 평가되고 있다. 주지하였듯이, 목적 달성을 위해 제도화된 수단성의 발전과 낮은 부패지수에 근거한 영국과 캐나다의 신뢰사회의 정부개혁 과정에서 신 공공관리론의 적용은 성공적으로 평가될 수 있다.

VII . 결론

영국과 캐나다 정부개혁과 책임운영기관의 도입과 추진은 신 공공관리의 원칙을 통한 형평성, 능률성, 민주성의 행정체제를 추구하고 있다. 정부기능 및 규모의 축소를 통한 효과적인 정부조직, 성과주의와 관리 자율성을 강조하는 인사행정, 자원 이용에 있어 규율과 절약을 통한 재정개혁에서 신 공공관리론의 도입과 적용을 통해 총체적인 정부 행정개혁의 접근이 이루어져 왔다.

영국과 캐나다 정부는 중앙 집권적 구조의 경직성을 탈피하여 각 부처의 관리자와 조직에게 책임 있는 권한을 부여함으로써 개혁성, 자율성, 책임성을 고취하는 혁신적인 개혁을 심도 있게 추진해 오고 있다. 정부개혁은 구체적인 중앙의 통제와 감시보다는 각 기관과 부처에게 어느 정도 자율권을 부여함으로써 책임감과 자율성을 중시하는 신 공공관리 원칙을 추구하고 있다. 영국과 캐나다 정부개혁의 방향은 중앙집권화의 권위성과 경직성의 탈피와 함께 중앙집권적인 하향식 명령 통제와 전달 방식을 배제하는 것이었다. 자율적인 책임성의 강화, 자율권과 재량권의 증가, 관료조직의 전문화, 융통성과 유연성의 효율적인 관리체제의 확립은 영국과 캐나다 정부개혁의 주요한 추진전략이다. 근본개혁원칙은 정부와 지방정부간의 파벌주의를 탈피하면서 지역과 계층사이에 형평성과 공평성의 신 공공관리 개념에

근거하는 것이다. 언급되어진 대로, 신 공공관리론의 원칙에 근거한 영국과 캐나다 정부개혁은 수직적인 명령 하달식 정부의 관리 체제가 아니라 수평적인 조직 구조를 지향을 통해 국민서비스 개선을 위한 결과들을 도출해 내고 있다고 할 것이다. 행정 분권화와 행정책임성을 추진하기 위해서는 업무과정과 성과에 대한 신뢰가 전제 되어야한다. 부패 문화로부터 기인된 비 신뢰의 행정적 환경에서 신 공공관리론의 적용은 효과적이지 못하다. 반 부패적인 행정체제는 신 공공관리론의 적용을 위해 필요한 조건임을 간과할 수 없는 것이다.

신 공공관리 개념은 국가경영을 책임질 관료의 책임성과 자율성의 기능 아래 귀중한 이론적 바탕을 제공해준다고 할 것이다. 분권화의 정부개혁과 책임운영기관의 도입은 자율성과 윤리성을 통한 공정한 행정관리체제를 달성함으로써, 소비자 중심주의의 정부 개혁을 모색하는 것이었다. 신 공공관리 원칙의 적용은 “고위 공직자의 정책결정 기능보다는 관리기술의 효율성 강조”이고, “고정임금에서 변동임금”으로의 행정개념의 변동이며, “자유재량권한을 통한 성과계약관계”의 내용으로 요약될 수 있다. 본 논문은 반부패적 신뢰 사회에서 신 공공관리 원칙에 근거한 분권화의 정부혁신과 책임운영기관의 적용과 확대는 행정의 창의성 고취와 민주적인 행정을 통해 국민들의 삶의 질의 향상을 위해 그 적실성과 효과성을 제시할 수 있는 논거를 제공하는데 그 의미를 두고 있다.

참 고 문 헌

- 김근세. (1999). 캐나다 특별운영기관에 관한 연구. 「한국행정연구」. 8(1):139-157.
- 김근세. (2000). 「책임운영기관제도에 대한 비교분석」. 서울: 집문당
- 김번웅 외. (1997). 「한국행정개혁론」. 서울: 법문사
- 박재희. (1997). 『영국의 중앙정부조직』. 서울: 한국행정연구원.
- 박천호, 박희봉, 김근세. (2003). 한국책임운영기관의 선정기준 및 확대적용에 관한 연구. 「한국행정학보」. 37(2): 43-65.
- 이중범. (1995). 기업형 정부의 구축방안. 「한국행정연구」. 4(1).
- 최양식. (1998). 『영국을 바꾼 정부개혁』. 서울: 매일경제신문사.
- 총무처 직무분석기획단. (1997). 「신정부 혁신론」. 서울: 동명사
- 황윤원 외. (2003). 「정부개혁론」. 서울: 박영사
- Agency Service Delivery Team home page(<http://www.civil-service.gov.uk/agencies>)

- Aucoin, P. (1995a). "Restructuring the Canadian Government: The Management of Organizational Change", Seeking a New of Public Administration in Democratic Society. Paper presented at 1995 International Symposium of the KAPA - The SOG, IPSA.
- Aucoin, P. (1995b). The New Public Management: Canada in Comparative Perspective. Montreal: The Institute for Research in Public Policy.
- Civil Service Cabinet Office Statistics Website (<http://www.civil-service.gov.uk/statistics/diary.htm>).
- Dingwall, John. (1997). Special Operating Agencies: Marketing, Canadian Centre For Management Development.
- Dingwall, John. (1997). Special Operating Agencies: Financial Issues, Canadian Centre For Management Development.
- Ekos Research Associates. (1996). Perception of Government Service Delivery, Report for Deputy Ministers' Task Force on Service Delivery Models. Ottawa: Privy Council Office.
- Guide to the Centre of Government, Public Services Directorate. HM Treasury.
- HM Treasury. (2000). Spending Review 2000: Public Service Agree Agreements 2001-2004. July. 2000.
- HM Treasury. (2001). Outcome Focused Management in the United Kingdom.
- Hood, C. (1991), "A Public Management for All Seasons?", Public Administration, Vol. 69 No. 1.
- List of Ministerial Responsibilities-Including Agencies. Cabinet Office, October 2002 (www.civil-service.gov.uk/central/2002/Imr09.pdf).
- Newcombe, Jane.(1996). Special Operating Agencies: Management Advisory Boards, Canadian Centre For Management Development.
- Osborne, D. & T. Gaebler. (1992). Reinventing Government Reading, MA:Addison-Wesley.
- Robert K. Merton. (1968). Social Theory and Social Structure. New York: Free Press.
- Rodal, Alti. (1997). Special Operating Agencies: Issues for Parent Department and Central Agencies, Canadian Centre For Management Development.
- Rogers Betty. (1997). Special Operating Agencies: Human Resources Management Issues, Canadian Centre For Management Development.
- Treasury Board of Canada Secretariat. (2000). Treasury Board of Canada Secretariat Performance Report for the period ending March 31, 2000. Ottawa: Treasury Board of Canada Secretariat, 2001.
- Treasury Board of Canada Secretariat. (2001). Treasury Board of Canada

- Secretariat Performance Report for the period ending March 31, 2001. Ottawa: Treasury Board of Canada Secretariat, 2002.
- Treasury Board of Canada Secretariat. (2001). Alternative Service Delivery Policy Guide, Ottawa: Treasury Board of Canada Secretariat, 2001.
- Treasury Board of Canada Secretariat. (2002). Becoming an Special Operating Agency, Ottawa: Treasury Board of Canada Secretariat, 2002.
- Thomas, Michael (1996). Special Operating Agencies: Audit and Evaluation, Canadian Centre For Management Development.
- Wilson, D. (1997). Special Operating Agencies: Business Plans and Annual Reports. Canadian Center for Management Development.
- Wright, J. (1997). Special Operating Agencies: Autonomy, Accountability and Performance Measurement. Canadian Center for Management Development.
- Wright, J. and G. Waymark. (1997). Overview of the Special Operating Agency Initiative. Canadian Center for Management Development.

저자약력: 저자는 캐나다 토론토 대학에서 학부를 마치고 영국 버밍햄 대학에서 정치학 박사 학위를 취득하였다. 현재 국회예산처 사회행정사업팀에 연구관으로 재직 중이다. 주요 관심분야는 비교행정, 정부개혁, 행정문화, 지역학 등이다.