



## 영국과 일본의 공공 거버넌스 비교연구: 거버넌스 구성형태와 부문간 관계를 중심으로\*

김판석  
연세대학교

홍길표  
백석대학교

김완희  
경원대학교

이 연구의 목적은 영국과 일본의 공공 거버넌스 특성을 정부 및 공공기관의 구성형태 및 부문간 관계 측면에서 분석하여 이를 바탕으로 한국의 공공 거버넌스 개혁에 주는 정책적 시사점을 도출하는데 있다. 특정 국가의 공공 거버넌스 특성 및 운영메커니즘 등을 규명하기 위해서는 구성형태에 포함된 주요 부문의 상하체계 및 각 부문간의 상호관계를 심층적으로 연구하고, 이를 바탕으로 전체 구성형태의 특징 및 운영원리를 탐색하는 구성형태적 접근방법(configurational approach)이 유용하다. 본 연구에서는 영국과 일본 각각의 정부형태와 중앙정부의 하부체계, 지방행정 구조와 중앙-지방정부간 관계, 공공기관의 유형과 중앙-지방정부와 공공기관 관계 등을 살펴보고, 이를 바탕으로 각국의 공공 거버넌스 구성형태의 전체적인 특징 및 운영원리를 비교연구 관점에서 도출하고자 한다. 마지막으로 비교연구의 결과를 바탕으로 정책적 시사점, 특히 한국의 공공 거버넌스 개혁에 주는 시사점을 도출한다.

[주제어: 공공 거버넌스, 구성형태적 접근법, 영국, 일본, 의원내각제, 비교연구]

\* 이 논문은 2008년 정부(교육과학기술부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 기초연구지원인문사회(창의주제연구) 연구임(과제번호: 2008-321-B00241)을 밝힌다.

## I. 문제제기 및 연구목적

본래 거버넌스(governance) 논의에는 정부 및 공공기관은 물론 시장과 시민사회 등 광범위한 대상을 포함한다(Pierre & Peters, 2000).<sup>1)</sup> 공공 거버넌스에 참여하는 단위는 정부부처와 공공기관들을 포함한 정부, 영리를 추구하는 기업체와 자영업자를 포함하는 시장, 공공의 이익을 위해 일하는 비영리기관과 자원봉사단체를 포함한 시민사회 등이다. 그렇지만, 이 중에서도 국가내 경제적·정치적 활동의 게임의 룰을 정하고, 각종 정책 의사결정의 핵심을 차지하는 정부를 포함한 공공부문 역할이 중시된다(Grindle, 2004). 따라서 본 연구에서는 이들 정부 및 공공기관의 거버넌스 문제를 연구대상으로 삼았으며, 이를 약칭해 공공 거버넌스라 칭하고자 한다.

그간의 공공 거버넌스와 관련된 연구들에서는 이를 구성하는 특정 국가내 정부 및 공공기관의 구성형태(configuration)와 이 구성형태에 포함된 부문간 관계(inter-sectoral relations)에 대한 구체적인 규명이 부족한 상태에서, 특정 국가의 공공 거버넌스 특성을 연구하는 경향이 많았다. 그런데 문제는 정부 및 공공부문의 구성형태가 국가마다 상이하며, 구성형태에 포함된 부문간 상호관계 역시 국가별로 상이하다는 점이다. 따라서 특정 국가내 정부 및 공공기관을 대상으로 한 공공 거버넌스의 특성을 명확하게 규명하기 위해서는 해당국가의 정부 및 공공기관의 구성형태 특성과 함께 구성형태에 포함된 부문간 관계 특성에 대한 분석이 필요하다. 특히 특정 국가의 공공부문, 즉 정부 및 공공기관의 구성형태 및 부문간 관계의 특성을 보다 명확하게 파악하기 위해서는, 타 국가와의 비교연구가 필요하다. 특정 국가만의 구성형태 및 부문간 관계를 연구하는 것으로는 해당 국가의 공공 거버넌스 특성을 명확하게 도출하기 어렵다. 다른 국가와의 비교연구를 통해 상대적 특징을 보다 명확하게 도출할 수 있으며, 비교대상 국가를 확대해 나감으로써 국가간 공통성과 특수성을 보다 명확하게 드러낼 수 있다.

1) 거버넌스(governance)를 중국 등에서는 치리(治理)로 번역하고, 경영과 민간분야 등에서는 지배 구조라 칭하지만, 아직은 용어통일이 되지 않았다고 판단하고 여기에서는 그냥 거버넌스라고 표기한다.

본 연구에서는 공공 거버넌스 측면에서 한국보다 선진적으로 평가받고 있는 영국과 일본의 공공 거버넌스 특성을 정부 및 공공기관의 구성형태 및 부문간 관계 측면에서 비교분석하고자 하며, 이를 바탕으로 한국에 주는 정책적 시사점을 도출하고자 한다. 양국은 의원내각제를 기반으로 한다는 점에서 강력한 대통령제를 기반으로 하고 있는 한국과는 다른 공공 거버넌스 특징을 지니고 있다. 그럼에도 불구하고 이들 국가들은 국가규모의 한계를 극복하고 선진국 대열에 일찍 합류한 국가로 한국은 이들을 벤치마킹 대상국가로 삼아 왔다. 특히 최근 한국에서 제왕적 대통령제가 갖는 문제점을 극복해 나가기 위해 의원내각제나 이원집정제 등과 같은 제도를 도입하자는 논의가 일고 있어(강현철, 2007), 의원내각제를 기반으로 한 이들 국가들의 공공 거버넌스 특성을 보다 심층적으로 연구할 필요성이 커지고 있다.

## II. 구성형태적 접근법과 연구모형의 설계

Grunow(2000)는 국가별로 다양한 형식의 공공조직들은 국가마다 헌법적 구조가 다르기 때문에 공공부문의 제도적 구조도 다르다고 주장하면서 일률적인 유형설정과 이에 따른 비교가 어렵다는 점을 강조하고 있다. 그는 국가나 지역별로 정치적 이론, 정치적 법률적 제도 배열, 정치 및 행정문화가 다양하여 때문에 공공부문의 범주를 일률적으로 적용할 수 있는 기준을 만드는 것이 쉽지 않기 때문에 제도적 배열 또는 특징(*institutional arrangement*)에 초점을 두어 연구할 수밖에 없다고 주장하였다. 본 연구에서 구성형태적 접근법을 택하고자 하는 이유도 위와 일맥 상통한다.

본 연구는 특정 국가에서 나타나는 공공 거버넌스의 종합적 모습을 조망하기 위해 구성형태적 접근법(*configurational approach*)을 택하고자 한다. 구성형태적 접근법은 전체 구성형태(*configuration*) 또는 시스템의 효과성이 구현되는 필요조건으로 전체를 구성하는 하위 구성요소간의 내적 적합성(*internal fit*)이나 일관성(*consistency*)을 중시한다(Doty, Glick & Huber, 1993). 따라서 구성형태적 접근법에 따른다면 효과적인 공공 거버넌스는 하위부문

간 내적 적합성을 유지하고 있으며, 전체 구성형태를 관통하는 운영원리를 보유한다고 가정할 수 있다.

또한 구성형태적 관점에서는 전체 구성형태의 점진적 변화에 못지 않게 단절적 변화 또는 불연속 변화 현상에 주목한다(Meyer, Tsui & Hinings, 1993). 전체 구성체계 또는 시스템이 균형적 상태에 있을 경우에는 시스템내 하위부문에서 부분적이고 점진적인 변화가 일어나지만, 불균형성이 부각되는 특정 시기에는 기존의 구성체계가 다른 상태의 구성체계로 전체적으로 변화하는 일종의 양자론적 변화를 경험할 수 있다(Miller & Friesen, 1984). 이는 공공 거버넌스 측면에서 부분적이고 점진적인 제도개선도 필요하지만, 정치민주화나 체제변화 등과 같은 격변기에는 공공 거버넌스 전반이 새로운 구성형태로 급격하게 변화하는 단절적 변화 또는 불연속 변화를 경험할 수 있다는 점을 시사한다.

본 연구에서 제시한 공공 거버넌스 구성형태를 전제로 부문간 관계를 보다 세부적으로 분석할 필요성이 있다. 그 이유는 중앙정부 부문의 하위체계 특성에 따라, 지방정부간 관계 특성에 따라, 그리고 중앙정부 및 지방정부와 공공기관과의 관계에 따라 부문간 관계들이 상호 중첩되어 복합적으로 나타날 수 있기 때문이다. 따라서 특정 국가의 공공 거버넌스 특성, 더 나아가 공공 거버넌스 운영메커니즘을 규명하기 위해서는 단순모형(중앙정부-지방정부-공공기관)으로는 부족하며, 전체 구성형태(중앙정부도 직속과 소속기관을 구분, 지방정부도 직속과 산하기관을 구분, 공공기관도 중앙과 지방소속 등을 구분)를 심층적으로 분석하여, 전체 구성형태에 포함된 주요 부문의 하위체계 및 각 부문 간의 상호관계를 심층적으로 연구할 필요가 있다.

이 같은 분석모형은 국가 간 행정제도의 비교연구를 행함에 매우 중요한 시사점을 제공한다. 많은 연구들이 공공 거버넌스의 전체 구성형태 및 그 속에 내포된 부문 간 관계 특성을 충분히 고려하지 않은 상태에서 특정 부문에 국한된 비교연구, 예를 들어 지방자치제도와 같은 행정제도 비교연구, 공공기관 및 운영제도 비교연구 등을 행하고 있다. 물론 이와 같이 특정한 영역에 초점을 둔 비교연구도 필요하지만, 자칫 잘못하면 외형적 특성 차이 비교에만 근거하여 정책시사점을 도출하는 한계를 노출할 수 있다. 따라서 좀 더 바

탐직한 연구가 되기 위해서는 해당 국가의 공공 거버넌스 구성체계 및 상호 관계, 운영원리 특성을 이해한 상태에서 부문별 비교연구를 행할 필요성이 있다.

### III. 영국의 공공 거버넌스 구성형태 및 부문간 관계

여기서는 영국의 공공 거버넌스 구성형태 및 부문 간 관계를 정부 형태와 중앙정부의 하부체계, 지방행정의 구조와 중앙 및 지방정부간 관계, 공공기관 유형과 중앙 및 지방정부와의 관계로 각각 나누어 살펴보고자 한다. 이를 기반으로 구성형태적 관점에서 공공 거버넌스의 구성형태 및 부문 간 관계를 종합해보고, 주요 특징 및 운영원리 등을 도출하고자 한다.

#### 1. 영국 정부 형태와 중앙정부의 하부체계

영국은 정치체제는 입헌군주제를, 정부형태는 내각책임제를 채택하고 있다. 영국 군주는 국정에 관한 실질적인 권한을 행사하지는 않으며 국가를 상징하는 존재로 그 의미를 갖고 있다. 한편 영국은 국가체제상으로는 단일제 국가이지만, 최근 잉글랜드를 포함한 4개 지역, 즉 스코틀랜드, 웨일즈, 북아일랜드에서 독자적인 정책이 실시되는 등 연방제 국가로 변화하는 모습을 보이고 있다(임성일, 2008). 영국에서 법률상, 제도상으로 최상의 위치를 차지하는 것은 의회이다. 영국의회는 상원과 하원으로 구성되어 있다. 특히 중추적 역할을 담당하는 하원은 국민이 직접 선출한 646명(잉글랜드 529명, 웨일즈 40명, 스코틀랜드 59명, 북아일랜드 18명)으로 구성되며, 하원에서 대다수의 지지를 받은 정당이 정부를 구성하고 있다.

내각은 형식상 추밀원의 일부로서 각 부처 장관으로 구성되며 실질적인 행정권을 행사하고 있고 내각에서 수상이 최후의 결정권을 가진다. 현재 내각은 수상 포함 22명이다. 대부분의 각료는 하원의원 중에서 임명되거나 상원의원도 일부 있다. 정부부처를 맡고 있는 장관들은 보통 내각의 일원이며,

Secretary of State 또는 Cabinet Members로 불리운다. 내각은 정책의 최종 결정, 정부의 최고 통솔기능 및 정부 부처 간 업무조정 역할을 하며, 대부분의 업무는 관련부처 장관들로 구성되는 내각의 관계장관회의에서 검토되어 각료회의에 상정, 처리되고 있다(장지원, 2007). 한편 영국의 수상은 대통령제에 버금가는 강력한 권한을 행사하는 것으로 알려져 있다(한인섭·김정렬, 2004).

영국의 중앙정부조직은 크게 각료급 중앙행정기관과 비각료급 중앙행정기관으로 구분하고 있다. 각료급 중앙행정기관은 총리실, 부총리실, 내각사무처, 무임소장관실, 하원지도자실과 재무부등 17부를 포함하여 22개로 구성되어 있다. 각료급 부처의 경우 상위구조는 장관 1명, 부장관 1명~3명, 정무차관 1명~3명, 사무차관 1명 등 거의 유사한 구조를 가지고 있다. 한편 각 중앙행정기관의 하부구조는 각 부처에 권한이 위임되어 있기 때문에 상이하며 통일적이지 않다. 비각료급 중앙행정기관은 독립된 중앙행정기관의 위상을 갖고 있지만, 기관장이 장관급이 아닌 기관으로 조세청, 공정거래청 등을 비롯한 책임운영기관, 비부처 공공법인(NDPBs) 등이 이에 해당된다. 영국은 정부조직법이 없으며, 부처 수, 기능, 명칭 등이 정부의 결정에 의하여 신설되거나 폐지될 수 있어 매우 신축적이다. 영국에서는 한국에서 나타나는 정권교체기의 대폭적인 정부조직 개편은 없지만, 필요에 따라 수시로 부분적인 조직개편 및 기능조정을 시행하고 있다(장지원, 2007).

영국은 정부부처를 20개-23개로 제한하고 있는데 각 부처는 대부분 정책기능을 담당하고 있다. 반면에 정부기관 중에서 집행기능이나 자문기능을 가진 부서는 책임운영기관, 비부처 공공법인으로 전환하고 있다. 최근에는 책임운영기관보다는 비부처 공공법인(Execuctive NDPB, Advisory NDPB)이 많이 늘어나는 추세이다. 이러한 과도한 책임운영기관화가 국정운영의 단편화를 촉진한다는 문제점(Pollitt & Bouckaert, 2004)을 인식한 블레어 정부는 이를 해결하기 위해 협력정부(joined-up government)를 내세우면서 정책 결정 및 집행사이의 조정을 강조하였다. 이것은 부문주의가 강하게 나타나는 영국의 행정문화에서 조정과 협력을 유도해내는 기관 즉, 내각사무처, 수상실, 그리고 재무부의 기능과 역할에 대한 강조로 나타나고 있다(이윤식 외, 2008).

1980년대 이후 영국의 정부 및 공공부문은 지속적이고 체계적인 개혁을 경험하였다. 이 과정을 거치면서 영국은 중앙정부 및 중앙-지방정부 관계를 포함한 행정시스템의 개혁을 위해 하드웨어가 아닌 소프트웨어의 혁신을 지속적으로 추진하고 있다. 특히 소프트웨어 중심의 정부혁신은 블레어 정부의 정책기조 하에 전개되었다. 블레어 정부는 1999년 정부 현대화(Modernising Government)라는 백서를 통해 5가지 정부개혁 전략을 제시했다<sup>2)</sup>. 이후 효율적 정부를 구현하기 위해 소프트웨어 측면에서 행정서비스의 공급방식과 정부관리의 기본 틀을 근본적으로 바꾸는 일대 변화를 단행하였다. 재정부문에서는 공공지출의 계획성과 재정집행의 효율 및 성과를 강화하는 정책들이 지속적으로 실시되었고, 이를 뒷받침해 주는 제도로서 자원예산회계제도, 중기예산제도, 종합지출검토(Comprehensive Spending Review), 하향식 자율예산제도, VFM 감사제도, 성과평가제도 등이 개발 도입되었다. 이 중에서도 특히 발생주의 복식부기에 기반을 두는 자원예산회계제도는 공공사업의 비용 산정을 통해 정부활동의 성과평가를 실질적 의미에서 한 차원 높이는 발판을 제공하였다(임성일, 2008).

## 2. 영국 중앙-지방정부간 관계와 지방행정 구조

### 1) 중앙정부와 지방정부 관계

영국은 중앙정부와 지방정부간 기능배분이 잘 정립된 국가이다. 중앙정부는 국방, 외교, 사법, 해외원조, 통화관리, 사회보장, 산업·교통 등 국가 차원의 거시기능을 담당하고, 지방정부는 주민의 일상생활과 결부되는 대부분의 복지 편익기능, 즉 교육, 주택, 대인사회서비스, 환경서비스, 경찰 및 소방, 지역개발, 쓰레기 처리, 소비자 보호 등을 담당한다. 중앙정부의 경우 국가보건서비스, 사회혜택 및 연금, 국방, 고등교육 등의 분야에 중점적으로 재정을 지출하는 반면 지방정부는 초중등교육과 사회서비스 분야에 중점적으로 재

2) 5가지 정부개혁 방향은 첫째, 더 나은 정책결정(better policy making), 둘째, 대응적 공공서비스(responsive public service), 셋째, 고품질의 공공서비스(quality public services), 넷째, 정보화시대하의 정부(information age government), 다섯째, 공직의 가치(valuing public service)를 향상시키는 것이었다(이윤식 외, 2008).

정을 지출한다. 이상을 통해 보듯 영국에서는 중앙정부와 지방정부간의 기능분담이 비교적 명확한 편이지만, 지방정부는 중앙정부에 의한 강한 지시와 감독을 받고 있어 지방정부의 자치수준과 독립성은 미약한 편이다(장지원, 2007; 임성일, 2008).

영국의 중앙정부 차원 지방관련 부처로 지역균형발전부(Communities and Local Government)를 들 수 있다. 지역균형발전부는 종래 커뮤니티 및 지방정부부를 개편하면서 2006년 새롭게 설립된 정부부처이다. 당해 기관은 영국내 다양한 커뮤니티들간 결속과 지방정부들 내 각종 사항들, 예를 들면 지방정부들의 주거문제 및 도시재개발 문제 등을 책임지고 있다

한편 중앙정부의 지역사무소는 중앙부처를 대신해서 해당지역내의 환경, 운수, 무역과 산업, 교육과 고용에 관한 업무를 총괄한다(한인섭·김정렬, 2004). 지역 정부사무소(Government Office)는 잉글랜드 내 9개가 있으며, 지역 내 150여개의 지방정부와 중앙정부와의 중계역할을 수행하고 있다. 특히 지역 정부사무소는 중앙정부와 지방정부가 맺는 지역협정(Local Area Agreement)을 체결하고 관리하는 과정에서 중요한 역할을 수행한다(김보영, 2009).

영국의 중앙정부와 지방정부 관계는 보수당의 대처 수상과 노동당의 블레어 수상을 거치면서 지속적으로 변화해 오고 있다(한인섭·김정렬, 2004). 1979년에 대처정부가 들어서면서 중앙정부의 지방정부에 대한 통제와 간섭은 크게 증가하였다. 특히 중앙정부는 지방재정의 효율성, 효과성, 책임성을 제고시킨다는 명분아래 지방재정의 총량을 규제하는 정책을 전개하였다. 지방재정에 대한 통제정책은 90년대 후반 이후 다소 완화되었다. 당시 블레어 정부는 그 동안 지속되어 온 재정통제 정책의 문제와 한계를 인식하고 거시적으로는 재정통제 기조를 유지하면서 미시적으로는 지방에 자율과 선택을 부여하는 다소 유연한 정책을 실시하였다. 블레어 정부는 최고가치(Best Values) 개념을 제시하면서 합리적인 비용으로 최고의 질 높은 행정서비스를 주민에게 제공할 수 있는 정책대안을 적극적으로 추구하였다. 이후 영국 정부는 최고가치 성과평가를 발전시킨 종합성과측정 결과를 토대로 지방에 대한 행·재정상의 자율과 혜택을 확대하거나 각종 규제와 점검을 완화하는

등 인센티브를 부여하는 한편 성과평가가 부진한 지방정부에 대하여는 성과 개선계획을 요구하고 각종 재제조치 및 불이익을 가하고 있다(임성일, 2008).

영국에 있어 중앙정부와 지방정부 관계의 가장 커다란 변화는 1997년에 진행된 파트너십을 위한 틀(A Framework for Partnership)이라는 문서에 동시에 서명하면서 부터이다. 당시 중앙정부는 지방정부에 의해 제공되는 공공 서비스의 질적 향상을 위해 위 문서를 통해 중앙정부와 지방정부의 권한과 역할, 근본적 목표를 명시하였다(김순은, 2005). 이 과정에서 지방정부의 협력체면서 동시에 중앙정부와 파트너십 관계를 맺고 있는 조직이 바로 전국 지방정부연합(LGA: Local Government Association)이다(최영출, 2007). 전국 지방정부연합은 1997년 4월 노동당 정부의 출범과 함께 출범한 조직으로 기존 광역자치단체연합, 기초자치단체연합, 대도시자치단체연합 등이 합병되면서 생겨났다. 영국에서는 부문 내 하위 체계가 복잡하기 때문에 전국지방정부연합과 같은 단일협의체 조직이 발전하고 있다.

## 2) 지방행정 거버넌스와 지방행정 계층구조

영국의 지방행정은 한국과 달리 지방의회를 중심으로 운영되고 있다. 영국의 지방자치는 지방의회가 의결기관이면서 집행기관의 정책을 주도하는 기관통합형 형태로 운영된다. 대부분의 지방정부는 주민의 직접 선거에 의해 선출된 자치단체장 체제를 갖지 않고 있으며 중요한 정책결정이 지방의회와 산하 위원회에 의해 주도되고 있다. 2000년대에 와서 지방정부의 운영 및 통치방식에 다양한 변화가 모색되고 있지만, 아직은 지방의회가 주도하는 거버넌스 체제가 근본적으로 변하지 않고 있다. 한편 영국의 지방행정의 계층구조는 지역별로 차이가 있다. 현재 스코틀랜드와 웨일즈 그리고 북아일랜드는 단층구조의 지방행정체제를 갖는 반면, 잉글랜드는 2계층 구조를 기본으로 하면서 지역에 따라 단층 또는 3계층의 지방행정체제를 갖는다(Byrne, 2004; 최영출·최외출, 2005).

잉글랜드의 지방행정 계층구조는 지방정부의 특성과 환경 요인을 토대로

크게 대도시형 그룹과 비대도시형 그룹으로 구분된다. 대도시형에는 수도 런던<sup>3)</sup>을 비롯하여 잉글랜드 내의 대도시가 포함되며, 이 지역의 행정서비스는 대부분 대도시 디스트릭(Metropolitan district)이라 불리는 통합 자치단체(unitary authorities)에 의해 관장된다. 비대도시형 그룹에는 상위정부인 카운티(county)와 하위정부인 디스트릭(district)이 있다. 이 중에서는 역사적 이유로 시(city) 또는 바러(borough)라고 부르는 지역이 있다. 비대도시형 그룹에는 통합 자치단체가 다수 있는데, 이들은 기초자치단체(하위정부)이면서 카운티의 권한을 갖고 중앙정부와 직접적으로 관계하는 지위적 특성을 지닌다. 이들 외의 대부분 농촌지역은 비대도시 카운티와 그에 속하는 디스트릭으로 구성된다(임성일, 2008).

영국에서는 지방정부내 계층별로도 기능을 분담하고 있다. 상이한 지방행정계층이 존재하므로 다음과 같이 자신들의 계층에 맞추어 서비스 기능을 분담하고 있다. 즉 계층구조가 다원화되어 있지만, 이에 대응하기 위해 기능 분담체계 또한 발달한 것이다. 지방정부의 기능이 수준별로 기능과 업무가 명확히 구분되어 있다. 지방정부가 하는 일이 비교적 단순하고 업무의 구분이 행정 계층별로 명확하다는 사실은 업무와 관련된 재원의 배분이 합리적이고 효율적으로 이루어 질 수 있음을 시사한다.

한편 영국의 경우에서는 위와 같은 정부조직 내 기능의 분담을 넘어서 민간부문으로 기능이 확산되고 있다. 즉 지방정부의 서비스 공급이 지방정부 조직이 직접 생산해서 전달방식에서 벗어나 다양한 형태의 전달방식(직접 공급, 민간위탁, 경쟁 입찰, 민영화 등)을 선택하고 있다는 점이다. 예를 들어 1980년대부터 도입된 각종 민영화 정책, 관민협력체제, 민간자본조달정책(Private Finance Initiative)을 비롯하여 1990년대 후반에 도입된 최고가치 제도와 예산회계제도 개편, 그리고 2000년대에 추진 중인 각종 성과 및 효율성 증진 프로그램 등이 추진되고 있다(임성일, 2008).

3) 런던지역(London area)은 1999년에 통과된 광역런던자치단체법(Greater London Authority Act)에 의해 광역런던자치단체(GLA: Greater London Authority)와 32개의 바러(Borough) 및 런던시티(City of London)로 구성되어 있다. GLA가 담당하는 기능은 크게 8개 부문(교통, 도시계획, 경제개발과 활성화, 환경, 경찰, 소방 및 비상계획, 문화, 보건)인데, 이 중에서도 특히 교통, 지역개발, 소방, 경찰의 4개 분야에 예산과 활동이 집중되고 있다.

영국에서는 한국과 달리 자치계층구조의 개혁이 지속적으로 이루어지고 있다. 예를 들어 카운티-디스트릭트의 통합을 통한 단층제화 개혁추진과 함께 스코틀랜드나 웨일즈 등 보다 광역적인 지역을 중심으로 자치권을 가진 지방정부를 창설하려는 노력이 추진되었다(Lancaster & Roberts, 2004, 최영출·최외출, 2005). 하혜수(2007)는 영국 자치계층구조 개혁의 성공요인으로 첫째, 중앙정부가 강력한 의지를 갖고 독립적인 지방정부위원회를 설치하고, 자치계층구조에 관한 객관적 검토권한을 부여하였다는 점, 둘째, 중앙-정부간 상호작용과 관련하여 중앙정부가 자치계층구조 개혁의 거시적·적극적 목표와 지향점을 제시하였다는 점, 셋째, 전체 지방정부의 계층구조를 일시에 개편하는 전면전략이 아닌 부분적이고 단계적으로 개편하는 점진전략을 채택하였다는 점, 넷째, 단층제개혁 과정에서 주민들의 의견을 반영하는 노력을 기울였다는 점 등을 들고 있다.

특히 영국에서는 지방정부에 대한 정책이 획일적이고 표준적 접근에서 벗어나 지방정부의 능력과 노력 및 성과 등을 고려하는 차등적, 선별적 제도를 적용하는 방식을 강구했다는 특징을 발견할 수 있다(임성일, 2008). 기본전제는 단층제를 선호하면서도 모든 자치단체를 일률적으로 폐지하는 것이 아니라 지역에 따라서는 기존의 2층제를 유지할 수 있도록 하였다. 이에 따라 단층카운티, 단층디스트릭트, 단층 통합디스트릭트, 그리고 기존 2층제의 유지 등 다양한 대안을 권고함으로써 지방정부로부터의 정치적 저항을 완화하고, 자치단체의 다양성과 특수성을 반영할 수 있었다(하혜수, 2007). 이와 같은 자치계층구조 개편과정에서 나타나는 거버넌스 특징은 바로 강력한 중앙정부의 역할과 지방의 다양성 요구를 차등적·단계별 접근방식을 통해 조화시켜 나가고 있다는 점이다.

### 3. 영국 공공기관의 유형과 정부-공공기관 관계

#### 1) 공공기관 현황 및 공공기관 관리

영국에서는 지난 1970년대 이래로 정부산하기관의 개념 정의와 범위 설정

에 대한 논쟁이 지속적으로 전개되어 왔다. 현재 공사(Public Enterprises), 준정부조직(Quango), 공공기관(Public Bodies) 등 다양한 형태 및 기능으로 분류되고 있으나, 정부 및 지방단체 이외의 공공기관에 대한 통일된 용어는 없다. 다만 준정부조직은 부정적인 이미지를 지니고 있는 개념이라고 보고 최근에는 영국정부가 공공기관이라는 용어를 주로 사용하고 있다. 중앙정부와 지방자치단체, 그리고 학교 및 병원을 제외한 정부산하기관은 1970년대 후반 2,000개 정도가 있었으나, 대처수상 집권 후 1,000개 정도를 지속적으로 민영화 및 통폐합함으로써 1,000개 정도가 존재하고 있다고 한다. 2000년을 기준으로 약 1,000개의 공공기관 이외에도 공공업무를 수행하는 자율조직으로 350여 개의 임시조직이 있었다(UK Cabinet Office, 2000).

영국의 공공기관(Public Body)은 정부부처에 속하지 않으며, 중앙정부와는 어느 정도 독립적으로 공적기능을 수행하는 기관으로 정의할 수 있다. 따라서 비각료급 부처(Non-Ministrial Departments)는 공공기관 분류에서 제외된다. 영국 정부의 지원을 받는 공공기관은 공기업(Public Corporation), 영국은행(the Bank of England), 공영방송(Public Broadcasting Authorities), 국가의료서비스기관(National Health Service Bodies), 비부처공공법인(NDPB: Non-Departmental Public Bodies)<sup>4)</sup>으로 구분된다(권오성 외, 2008). 2006년 3월 현재 영국의 공공기관은 883개에 달하며, 이 중 공기업의 수는 21개이며, 영국은행, 2개의 공영방송, NHS 23개, Executive NDPB 199개, Advisory NDPB 448개, Tribunal NDPB 40개와 149개의 독립감시기구가 포함되어 있다.

영국에서는 이들 공공기관 등에 대한 정부의 재정지원이 상당히 많아서 정부예산에 부담을 주고 있다. 이에 따라 이들에 대한 신설, 재정지원, 성과평가 등에 대한 규제를 가하고 있다. 장관은 공공기관의 활동에 대해 의회에 보고할 의무를 지니며, 거의 모든 경우 이사선임권을 행사한다. 인력의 임명 기준은 능력의 우수성과 다양성에 기준하며, 공공기관의 인력 임용절차와 관련, 해당부처 장관의 임명에 대해 1995년 11월 설치된 공공임용감독관이

4) 공공기관의 대종을 접하고 있는 비부처공공기관(NDPB)은 재원조달, 기능 및 활동의 특성(종류)을 기준으로 다시 행정지원형 비부처공공기관(Executive NDPB), 자문형 비부처공공기관(Advisory NDPB), 준사법형 비부처공공기관(Tribunal NDPB), 독립적 모니터링위원회(Independent Monitoring Boards) 등의 네 가지 유형으로 구분되고 있다.

감시, 규제, 보고의 역할을 한다(권오성 외, 2008).

영국에서 공공기관의 설립 및 운영에 관한 일차적 책임은 각 주무부처가 지고 있으나, 공공기관 전체를 아우르는 관리지침을 제정하고 각 주무부처의 효율적인 공공기관 관리활동을 지원하는 역할은 내각사무처가 담당하고 있다. 2002년 이전까지 책임운영기관과 NDPB 등과 같은 모든 공공기관에 대해서 5년 주기로 그 존치 필요성을 의무적으로 점검받도록 하는 QQR(Quinquennial Review) 제도가 있었다. 2002년 이후에는 행정서비스협약제도(PSA: Public Service Agreement)를 도입하면서 QQR 제도를 폐지하고, 그 대신에 PSA를 통해 특정화된 성과 목표를 달성하는 것과 연계하여 지속적으로 사업성과를 점검하는 제도를 도입해 운영하고 있다(경기대 산학협력단, 2006).

## 2) 공기업 민영화 및 공기업 거버넌스

영국에서 공기업(Public Corporations)은 영국 중앙 및 지방정부의 재정보조에 근거하여 운영되는 영리기관을 통칭한다. 철도, 통신, 에너지 등 국가의 기간산업을 형성하던 영국의 공기업은 1980년대이후 계속 민영화되고 있다. 영국 국영기업의 민영화는 대체로 다음의 4단계로 나누어진다(권오성 외, 2008).

1단계는 대처의 집권 1기(1979~83)로, 이 시기에는 주요 공기업보다 규모가 작고 경쟁 환경이 조성된 기업을 일차적으로 민영화하였다. 2단계는 1984~87년까지로 1단계에서 제정된 관계법에 의해 일부 독점 공기업에 경쟁이 도입되어 BT(British Telecom)이나 BG(British Gas)와 같은 자연독점 공기업인 공익산업의 민영화가 시작되었던 시기이다. 3단계는 1987~91년 사이에 해당되며, 매각이 어려운 공기업을 민영화에 앞서 해당 공기업의 분할 등을 통해 공기업을 재조직하여 경쟁체제를 도입하였다. 자연독점 분야인 수도와 전력부문의 민영화가 추진된 것이 특징이다. 40여 개의 기업이 민영화되었고, 매각 수입총액은 225억 파운드에 달했다. 4단계는 1991~94년까지로 앞의 기간들에 비해 민영화가 활발히 추진되지 못한 것으로 평가된다. British Coal이 민영화되었고, 영국철도가 선로 및 역사를 관리하는 회사와 열차운

행을 책임지는 회사로 분할되어 민영화되었다. 이상의 민영화 과정을 거쳐 2006년 3월 기준 영국의 공기업 수는 21개 정도로 줄어들었다.

이러한 민영화를 추진하면서 영국은 독특한 추진방법을 적용하였다. 특히 대처수상은 공기업의 비효율성과 방만을 질타하면서도, 집권하자마자 민영화를 밀어붙이지는 않았으며 매각대금으로 제값을 받아 재정수입을 극대화하고 동시에 국민경제에 미치는 순기능을 극대화하기 위한 사전 정지작업을 진행시켰다. 당시 민영화 추진 목표는 시장경쟁을 통한 기업 효율성 제고, 공기업에 대한 정부의 규제와 간섭 완화, 재정적자 개선 그리고 국민 대중의 지분보유 증가를 통한 자본주의의 저변 확대에 요약된다. 이러한 대처 정부의 민영화 추진 목적과 목표는 다른 국가에도 영향을 미쳐 1980년대 후반에서 1990년대에 걸쳐 세계적인 민영화 붐을 견인하게 된다(김영세, 2007). 특히 국민주 매각방식으로 공기업 민영화를 추진한 방법은 민영화에 대한 국민 지지를 확보함과 동시에 국민 대중의 지분보유 증가를 통해 자본주의의 저변을 확대하는 긍정적 결과를 가져왔다.

영국정부는 공기업을 대상으로 이사의 임명, 경영목표의 설정, 예산지원 등을 통해 공기업을 통제하나, 일반경영에 있어서는 자율성을 최대한 허용하고 있다(권오성 외, 2008). 영국의 공기업은 정부 지분을 측면에서 다양성이 혼재하나, 공익실현과 경쟁력확보라는 목적달성을 위해 개별 기업과 해당부처의 협의를 통해 전략적 목표를 설정하는 구조를 가진다. 민영화로 인해 정부의 지분이 낮아질 경우에는 특수지분(special share 또는 golden share)의 확보를 통해 공익목적에 위배되는 경영권 취득이나 개인소유를 방지하는 장치를 마련하기도 하였다.

영국의 공기업은 기본적으로 주무부처에서 임명권을 행사하고 성과평가를 책임지지만 주주로서의 전문성을 제고하고 주주권한의 효율적인 행사를 위한 지원기능은 2003년에 발족된 주주위원회(Shareholder Executive)가 담당하고 있다.<sup>5)</sup> 주주위원회의 주요 기능은 정부 내에서 주주권의 중요성을 부

5) 설립당시인 2003년에는 독립성 확보를 위하여 Cabinet Office(수상실) 내에 설치되었다가 위원회의 실행력 제고를 위하여 2004년 대규모 공기업을 관할하고 있는 DTI (Department of Trade and Industry)에 소속되었으며 2007년 6월 DTI가 폐지되고 BERR 설립됨에 따라 현재 BERR에 소속되어 있음

각하고 민간부문의 경영 및 재무전문성을 지닌 인재를 발탁하고 공공부문의 경영성과를 면밀히 평가하는 것이다. 주주위원회는 지배주주로서 명확한 경영목표의 제시, 경영진의 임명 및 보수결정, 경영성과평가 및 임원 임기 연장 등의 권한을 수행할 수 있는데 이전에 부처별로 주주권을 행사하던 때에 비하여 주주위원회 설립 이후 이러한 권한이 시기적절하게 행사되었다는 평을 듣고 있다(The shareholder executive and public sector business 42nd report, 2007).

한편 내부적으로 공기업의 최고 의사결정기구인 이사회(Board of Directors)로 이사회 중심의 단일기관제를 채택하고 있다. 이사는 주무부처 장관이 임명하며, CEO는 이사회에서 임명한다. 이사회의 주요 임무는 경영목표 및 주요정책의 결정, 정책의 집행에 대한 평가, 최고경영자의 선임, 회사경영의 공공이익에 대한 부합여부 감시 등이다. 이사회는 경영목표를 설정하여 주무부처와 한다. 이사회는 예산편성을 자율적으로 확정할 수 있다(오연천 외, 2004).

### 3) 영국 지방정부의 공공기관 관리

영국에서는 중앙정부는 물론 지방정부 차원에서도 다양한 민영화 정책이 시행되었다. 통상 민영화는 정부의 활동이나 공공서비스의 공급과정에 시장원리를 적용하는 시장화(marketization)와 밀접한 관계를 지닌다. 정부부문에 시장기능을 도입하는 일련의 정부개혁 프로그램으로는 민영화, 민자유치(Private Finance), 민간위탁(Contracting-out), 시장성평가(Market Testing), 책임운영기관(Agency) 운영, 내부시장제도(Internal Market) 등이 있다(임성일, 2008).

영국에서는 중앙정부는 물론 지방정부 차원에서도 다양한 민영화 정책이 시행되었다. 예를 들어, 지방행정서비스의 공급체계에 일대 변화를 초래한 의무경쟁입찰제도(CCT)<sup>6)</sup>를 비롯하여 국가보건서비스(NHS)에서 적극적으로

6) 의무경쟁입찰제도는 지방정부가 제공하는 일정한 공공서비스에 대해 지방정부와 민간기업들이 함께 입찰에 참여하도록 한 다음 그 중에서 낙찰된 기관이 해당서비스를 제공케 하는 경쟁제도를 의미한다. 동 제도의 핵심은 지방행정서비스의 공급에 경쟁(공개입찰)을 통해 효율과 서비스 질 향상을 도모하는데 있다.

로 활용하는 공급자와 구매자의 분리형태를 띤 준시장(quasi-market)제도, Next Step, 교육부문에서의 증서제도(voucher scheme), 기타 경쟁촉진제도 등은 민영화와 시장화가 복합적으로 적용되는 사례에 해당한다(임성일, 2008).

## IV. 일본의 공공 거버넌스 구성형태 및 부문 간 관계

### 1. 일본 정부 형태와 중앙정부의 하부체계

일본의 정부형태는 기본적으로 내각책임제라 할 수 있다. 다만 헌법에 규정되어 있지 않지만, 일반 국민에게는 천황이 상징적인 군주로 받아들여지고 있다. 일본국 헌법에서는 국회를 “국권의 최고 기관으로, 국가의 유일한 입법 기관”으로 규정하고 있으므로, 표면상의 정치적 권력은 국회가 가장 크다. 하지만 헌법에서는 내각에도 법안 제출권을 부여하였으며, 실제로 국회에서 가결되는 법안의 대부분은 내각이 제출한 법안인 것 등으로 보면 실질적으로는 내각의 권한이 가장 크다고도 할 수 있다. 그러나 한편으로 내각이 제출한 법안은 실제로는 내각 하의 행정 조직에서 만들어지므로, 행정조직의 간부급 공무원, 이른바 관료가 실권을 가진 관료국가화가 두드러진다.

그간 일본 정부는 자민당 1당 우위 정치구조 하에서 수상(내각총리대신)의 권한이 다른 의원내각제 국가에 비해 강하지 않다는 특성을 지니고 있다. 법적으로 수상은 내각을 대표하여 행정각부를 통치·감독하는 권한을 갖고 있다고 규정되어 있지만, 실제로 일본의 수상은 행정각부를 지휘·통제할 정도의 영향력을 발휘하지 못하는 정치역학구도에 놓여 있다. 예외적으로 나카소네 수상이나 고이즈미 수상 등이 강한 영향력을 행사한 수상으로 평가 받고 있지만, 제도적 영향력이라기보다는 강한 여론의 지지를 기반으로 한 영향력이 더 컸다고 볼 수 있다(内山, 2007).

일본의 중앙행정기관은 일본의 국가 행정 사무를 담당하는 행정기관을 말하는 것으로 주로 내각 하의 행정기관을 지칭한다. 통상 수상(내각총리대신)이 장이 되는 내각부와 국무대신이 장이 되는 총무성, 법무성, 외무성, 재무

성, 문부과학성, 후생노동성, 농림수산업성, 경제산업성, 국토교통성, 환경성, 방위성, 국가공안위원회의 1부 12성청을 지칭한다. 현재의 중앙행정조직 체계는 2001년의 대폭적인 정부조직 개혁의 결과로 만들어 졌다. 일본은 2001년 1월 기존 1부 22부 성청을 1부 12성청으로 통폐합하는 중앙조직개편을 추진하였다. 당시의 중앙정부 조직개편은 한편으로 성청 통폐합이라는 정부 효율화 작업과 함께 내각기능의 강화라는 2가지 측면을 갖고 있었다(田中, 2007). 이후 2003년 우정사업청 폐지 등의 추가적인 조직개편이 이어졌다<sup>7)</sup>.

2001년의 중앙정부 조직개편에 대해 전후 가장 대폭적인 정부개혁으로 평가받고 있다. 특히 수상(내각총리대신)의 권한을 강화하기 위한 수상 보좌기관 확충, 내각부 강화, 대장성의 해체와 내각에 의한 종합조정기능 강화 등이 함께 추진되었다. 이와 같이 대폭적인 조직개편 및 기능조정이 있었지만, 기존 관료중심의 종적행정관행을 근원적으로 변경하지는 못했다는 평가, 국토교통성이나 총무성과 같은 거대 관청의 출현에 따른 문제, 성청간 조정의 실효성 문제 등을 남겨두었다는 평가를 받고 있다(채원호, 2005; 박성빈, 2008). 한편 일본의 정치행정시스템은 행정각부가 개별 행정사무에 대해 분담관리하는 권한을 가짐으로써 높은 독립성을 가지고 있는 것으로 평가받고 있으며, 이를 기반으로 국가행정이 전개되기 때문에 이를 독립적인 종적행정구조 또는 관료지배모형 등으로 지칭하기도 한다(박성빈, 2008).

일본의 전반적인 행정시스템을 설명하는 분석모형으로 엘리트모형과 특수한 다원주의모형이 제시되고 있다. 엘리트모형에서는 행정관료제를 담당하는 엘리트의 역할, 특히 과거 통산성 및 대장성의 지배 이미지를 강조하는 관료지배모형을 제시하고 있다(Johnson, 1982). 이 모형은 일본의 고도성장기에 적용될 수 있는 모형이라 할 수 있다. 한편 패턴화된 다원주의 또는 분절적 다원주의로 지칭되는 특수한 성격의 다원주의모형도 제시되고 있다(Muramatsu & Krauss, 1987; 佐藤·松崎, 1986). 이 모형에서는 관료가 주축이 되어 족의원과 같은 정치인이나 재계 등의 이익집단 등이 참여하는 방식으

7) 일반적으로 2001년 성청 통폐합을 통해 1부 22성청이 1부 12성청으로 개편되었다고 알려져 있지만, 보다 구체적인 내역을 보면 1부 12성 8위원회 25청이 2001년 개편을 통해 1부 10성 7위원회 19청으로 축소되었다 이어진 2003년 추가개편을 통해 1부 10성 6위원회 17청으로 변경되었다(박성빈, 2008).

로 정책결정이 이루어진다는 점을 강조하는 것으로, 고도성장기가 끝난 1980년대 이후 적용되는 모형이라 할 수 있다. 박성빈(2008)은 관료제 네트워크로 지칭할 수도 있는 일본의 정치행정시스템이 2000년을 전후한 일본 정부의 조직개편 등의 변화 추세에 따라 변모하고는 있지만, 관료제 네트워크가 근원적으로 약화되었다고 보기 보다는 상대적으로 수상을 포함한 내각 기능이 강화되는 변화를 보이고 있다고 평가하고 있다.

## 2. 일본 지방행정 구조와 중앙 및 지방정부간 관계

일본의 경우 지방자치를 포함한 지방행정시스템의 지속적인 변화가 나타나고 있다. 2차 세계대전 전 일본은 중앙집권적 지방행정체계를 지녔었다. 대부분의 주요한 사무는 국가사무였으며, 관선지사인 부현을 통해 기관위임사무 형태로 처리하는 중앙집권적 행정체계였다. 전후 지방자치법을 기반으로 지방공공단체장 공선, 지방의회 권한 확대 등 지방자치의 민주성을 강화하는 조치들이 취해졌지만, 여전히 중앙통제가 강력한 영향력을 발휘하고 있었다. 예를 들어 기관위임사무, 보조금, 낙하산식 인사 등 행정적 업무배분 측면, 재정적 측면, 인적자원 측면 모두에서 중앙집권적 관행이 사라지지 않았다(권영주, 2003).

1980년대에 들어오면서 일본형 지방자치시스템에 대한 개혁논의가 나타나기 시작했으며, 이를 반영해 지방분권일괄법이 1999년 7월 공포, 2000년 4월 시행되었다. 이 법에 따라 기관위임사무가 폐지되는 등 지방행정체제에 일대 변화가 나타났지만, 그간 유지해온 일본형 지방행정체계 및 지방자치시스템 근간을 뒤흔드는 정도의 변화는 아니었다는 평가가 지배적이다(권영주, 2003). 여기서는 2000년에 시행된 지방분권일괄법 이후의 지방행정 및 중앙-지방 관계를 중심으로 논의한다.

### 1) 중앙행정-지방행정 관계

중앙정부의 지방행정전담조직으로 총무성이 있다. 총무성은 지방 정부의

일을 감독하는 중앙정부 기구로서, 주요 3개국에 있다. 자치행정국은 지방화, 자치단체의 총합, 지방 공무원제도, 선거 제도, 도시 계획 및 지방 IT 이용 장려와 관련된 일을 처리한다. 자치재정국은 지방 재정 제도, 지방 재정 계획, 지방 배분 세액, 지방의 결속, 지방 재정 상태 및 지방 공기업과 관련된 일을 처리한다. 자치세무국은 현의 세무, 시의 세무, 고정 재산세 및 그 밖의 지방세를 담당하고 있다.

중앙정부의 지방행정전담조직 외에 각 성청에서는 지방행정과 관련된 주요한 정책을 결정하며, 이를 과거 기관위임사무제도를 통해 지방에 내려 보냈다. 기관위임사무란 일반적인 지휘·감독을 하는 제도로서 명치유신 이후 일본의 중앙집권적 행정시스템의 중핵을 형성해왔다. 지방분권추진위원회는 기관위임사무제도의 존재로 인해 주민직접선거로 선출된 지방자치단체장이 중앙정부의 하부기관으로 취급되고 그 때문에 중앙과 지방의 관계가 상하 주종관계로 왜곡되어왔다고 비판하면서, 이를 폐지하였다(강광수, 2008). 2000년 기관위임사무제도가 폐지되었지만, 일부 업무는 국가의 직접 집행사무로 변경되었으며, 존속사무 중 자치사무로 변경되지 않은 45.3% 정도의 존속사무가 법정수탁사무로 남아 있기 때문에 기존의 중앙-지방관계가 근본적으로 변경된 것은 아니다(권영주, 2003).

중앙정부의 각 성청의 횡적인 행정에 대해, 지방자치단체는 지역진흥시책이나 문화행정 등에서 볼 수 있는 것과 같이, 각각의 지역에 있어서 각 분야에 걸친 행정을 종합적으로 실시하는 종합지방행정 주체로서의 역할을 맡고 있다(村松岐夫, 1996; 권영주, 2003).

## 2) 지방자치단체의 지방행정체계 및 거버넌스

일본의 지방자치단체 또는 지방공공단체는 도도부현 또는 시정촌 각각의 계층에 있어서 인구나 면적의 규모는 다양하지만, 지방자치법에 의해 그 조직 및 기능은 기본적으로 같은 것이 부여되고 있고, 예외 것은 동경도 중심부 구역 및 15개의 정령지정도시 구역뿐이다. 따라서 일본의 지방자치는 제도 면에서 보았을 때 획일성이 크다.

도도부현은 시정촌을 포괄하는 광역의 지방공공단체로, 현재 전국에 47곳이 있다. 도(都)는 도쿄도 하나가 있다. 도쿄도는 일본의 수도로, 특별구제 도 등 도부현과는 다른 제도를 갖는다. 도(道)는 홋카이도뿐이고, 부(府)는 교토부와 오사카부의 두 곳이 있으며, 그 외는 모두 현(縣)이다. 도(道), 부 및 현 등과 같이 제각기 명칭이 다르지만, 도부현간에 제도적 차이는 거의 없다<sup>8)</sup>. 한편 시정촌은 주민 생활에 가장 밀접한 업무를 하는 기초적인 지방공공단체로, 2006년 10월 현재 전국에는 1,817개의 시정촌이 있다. 시정촌 가운데 시가 되기 위해서는 인구가 5만명 이상으로, 도시다운 형태를 갖추고 있는 등의 요건을 충족할 필요가 있다. 정촌의 구역은 일반적으로 군이라고 하는 구역에 속한다. 그러나 군은 단지 지리적인 명칭에 불과하며, 그 어떠한 행정적 기능도 갖지 않는다. 정(町)과 촌(村)의 경우, 정이 촌에 비해 도시인 형태를 갖추고 상공업과 같은 도시적인 업무를 하는 사람이 많다는 것 뿐으로, 그 업무 범위에 차이가 없다. 시정촌은 도도부현이 하는 사무 이외의 지방공공단체로서의 모든 업무를 한다<sup>9)</sup>.

도도부현 및 시정촌 각각에는 의결기관으로서 의회가 존재한다. 의회는 지방공공단체의 예산 및 조례를 정하거나, 해당 단체의 행정 의사를 결정한다. 한편 의결기관에서 결정된 사항을 실제로 집행하는 집행기관으로는 도도부현 지사나 시정촌장, 기타 각종 행정위원회가 이에 해당한다.

일본의 지방자치제도는 단체장주의를 채택하고 있다. 지방공공단체의 장과 의회 의원 모두 주민의 직접선거에 의해 선출되며, 양자는 독립 대등한 입장에서 상호간에 견제하며 그 직무를 수행하도록 되어 있다. 지방공공단체장은 해당 지방공공단체를 대표하는 기관으로, 주민의 직접선거에 의해 선

8) 도도부현이 하는 업무에는 다음과 같은 것이 있다(<http://korea.clair.or.kr>). ① 시정촌의 구역을 넘는 광역에 걸친 업무(예: 지방종합개발계획의 책정, 치산치수사업), ② 국가와 시정촌간의 연락 및 시정촌에 대한 조인·지도에 관한 업무(예: 시정촌의 조직·운영의 합리화에 관한 조인·권고·지도), ③ 일반 시정촌이 처리하는 것이 부적당하다고 여겨지는 정도의 대규모적인 업무(예: 고등학교, 병원의 설치 및 운영)

9) 시정촌의 업무는 다음과 같다(<http://korea.clair.or.kr>): ① 주민생활에 관한 기본업무(예: 호적, 주민등록, 주거표시, 각종 증명에 관한 업무), ② 주민의 안전, 건강의 확보 및 환경보전에 관한 업무(예: 소방, 폐기물·분뇨의 처리, 상수도, 하수도, 공원 등의 정비), ③ 지역 조성 정비에 관한 업무(예: 도시계획, 도로, 하천, 기타 공공시설의 건설 및 관리), ④ 각종 시설의 설치 및 관리에 관한 업무(예: 공민관, 시민회관, 보육원, 초·중학교, 도서관 등의 설치 및 관리).

출되고, 임기는 4년이다. 지방 행정에 있어서 단체장예의 권력 집중을 방지하기 위해 집행기관으로서 단체장 외에 단체장으로부터 독립된 지위와 권한을 갖는 합의제 행정위원회를 두고 있다. 행정위원회의 예로서는 교육위원회나公安위원회, 선거관리위원회 등이 있으며, 각각의 분야에 있어서 행정 집행에 책임을 갖는다.<sup>10)</sup>

한편 일본에는 다양한 형태의 지방자치단체 간 협력조직이 존재한다. 우선 지방공공단체의 조합이란, 어떤 업무가 지방공공단체가 단독으로 처리하는 것보다도 공동으로 처리하는 것이 효율적이면서 합리적인 경우, 해당 업무를 처리하기 위해 2 개 이상의 지방공공단체가 공동으로 설치하는 조직을 일컫는다. 지방공공단체의 조합의 종류에는 일부사무조합, 광역연합, 행정사무소무조합, 전부사무조합 등이 있지만, 현재는 일부사무조합과 광역연합만 존재한다. 일부사무조합이란 학교나 병원과 같은 시설을 시정촌이 공동으로 설치, 운영하는 경우에 만드는 조합을, 광역연합은 광역에 걸친 사무에 대해서 광역계획을 작성하여 종합적이고 계획적으로 처리하는 목적으로 운영되는 경우이다. 한편 일정한 지역의 종합적인 개발계획에 근거하여, 공공시설의 용지 취득·조성 및 건설 등의 사업을 종합적·계획적으로 하기 위해 2 개 이상의 보통지방공공단체가 공동으로 두는 지방개발사업단이 있다.<sup>11)</sup>

지자체간 협력조직 중에서 주목해볼만한 조직으로 광역연합을 들 수 있다. 1994년 지방자치법 개정에 의해서 지방공공단체조합의 한 유형으로 창설되었다. 이 제도는 다양한 광역적 요구에 유연하고 효율적으로 대응함과 동시에 권한이양의 수용체제를 정비하기 위해 시행된 것이다(소순창, 2007). 그리고 광역연합은 종래의 지방공공단체의 협력의 한 유형으로서, 국가 또는 시도부현으로부터 직접 권한 또는 사무의 위임을 받을 수 있으며, 동시에 권한위양의 실효성을 높이기 위하여, 국가에 대하여 권한 또는 사무의 위임을 요청할 수 있다. 광역연합 의회의 의원 및 장의 선거방법은 직접선거 또는 간접선거에 의하며, 주민에 대해서 보통지방공공단체와 유사한 기능을 지닌다. 1996년 8개의 정촌에서 처음으로 광역연합이 설치되었고, 2002년 6월에

10) 자세한 관련 내용은 다음 홈페이지를 참조: <http://korea.clair.or.kr>.

11) 자세한 관련 내용은 다음 홈페이지를 참조: <http://korea.clair.or.kr>.

는 76개로 총 766개의 도도부현이 구성에 참여하였으며, 2004년 3월 기준 82개의 광역연합이 설치되어 있다.

최근 들어와 일본 시정촌의 합병 문제가 한국의 관점에서 큰 관심을 불러 일으키고 있다. 일본의 시정촌 합병은 지방자치법에 절차가 정해져 있는 ‘시정촌 합병특례에 관한 법률’이 1965년에 제정된 이후 10년 한시법으로 운영되다, 계속 연장되어 현재에 이르고 있다. 1995년 연장 때에는 시정촌 합병을 위해서 직접적으로 주민의 발의를 통하여 합병협의회를 설치할 수 있는 제도를 신설할 수 있게 하는 등 시정촌이 합병하기 쉽게 환경을 만들었다(소순창, 2007). 이에 따라 시정촌 합병이 촉진되어 2006년 3월 기준 1,821개에 이르고 있다.<sup>12)</sup>

일본 시정촌의 합병은 중앙정부의 적극적인 추진과 지원이 있었기 때문에 가능한 것이었다. 분권개혁을 추진함에 있어서 중앙정부는 합병특례법 하에 적극적인 시정촌 합병 추진정책을 내놓았다. 예를 들어 1999년 8월에 당시 자치성 차관 명의의 통지 형식으로 발표된 ‘시정촌 합병 추진에 관한 지침’이 그것이다. 또한 중앙정부는 시정촌 합병의 실효성을 확보하고, 이를 담보하기 위하여 시정촌 합병에 따른 각종 지원책을 내놓았다(오재일, 2007).

### 3. 일본 공공기관의 유형과 중앙 및 지방정부와의 관계

#### 1) 일본의 공공기관 현황

일본에는 우리나라의 공공기관에 해당되는 특수법인(인가법인 포함)과 공익법인(주로 행정위탁형)이 있으며, 한국의 책임운영기관에 해당되는 독립행정법인 등이 있다. 일본정부는 특수법인을 포함한 각종 법인에 대한 정리합리화계획(조직개편, 민영화 계획 등 포함)을 추진하고 있으며, 특히 고이즈미 수상은 특수법인 등의 개혁을 강조하였다(오연천 외, 2004).

문제는 이들 정부 산하기관의 수가 정확하게 파악되지 않고 있다는 점이다. 현 하토야마 총리는 2008년 5월 민주당 대표로 당시 아소 총리와 별인 토

12) 자세한 관련 내용은 다음 홈페이지를 참조: <http://korea.clair.or.kr>.

론에서 ‘독립 행정법인·특수법인·인가법인·공익법인·지정법인 등 4500개 단체에 전직 관료 2만5000여 명이 낙하산 인사로 채용돼 국가 예산 12조1000억 엔이 낭비되고 있다’라고 폭로한 바 있다. 이에 대해 당시 자민당은 ‘국가 예산이 지출된 법인은 1606개뿐이다’라고 반박하면서 ‘전직 관료의 인건비는 모두 합쳐도 1026억 엔에 불과하다’라고 주장했다. 그러나 당시 하토야마 대표가 폭로한 내용은 중의원 조사국이 만든 데이터였다. 이 집계에 따르면 2007년 국가 예산 12조1334억엔이 교부되어 그중 9000억엔은 인건비 내지는 단체운영비로 사용되었다는 것이다(시사IN, 2009. 9.24 보도자료).

이상과 같은 논란이 일고 있는 독립 행정법인·특수법인·인가법인·공익법인·지정법인 등 산하기관 문제는 낙하산 인사관행과 밀접한 관련이 있다. 일본에서 산하기관 낙하산 인사가 뿌리를 내린 데는 공무원 사회의 전통과 밀접한 관계가 있다. 중앙 성·청 공무원의 경우 자신보다 나이 어린 상사를 모시지 않는다는 일종의 관례가 있다. 승진 경쟁에서 낙오하거나, 함께 진급하던 동기가 ‘공무원의 최고 자리’인 사무차관에 취임하면 60세인 정년을 채우지 않고 옷을 벗는다. 그리고 이들에게는 독립행정법인 등에 재취업할 수 있는 자리가 주어진다. 정부 통계에 따르면 2003년 8월부터 1년간 퇴직한 중앙 성·청 과장, 기획관 이상 국가공무원 1268명 가운데 552명이 독립법인 등에 재취직했다. 일본의 관료들은 재직 기간 받는 임금이 다른 직업에 비해 상대적으로 낮다. 박봉에도 불구하고 열심히 일하는 것은 퇴직 후 ‘낙하산 직장’에 대한 기대 때문이라는 것은 널리 알려진 사실이다. 그리고 이러한 낙하산 인사가 ‘관제담합’의 온상이란 비난이 제기되고 있다(경향신문, 2009.10.4 보도).

이러한 배경 하에 독립행정법인이나 특수법인 등에 대한 개혁이 필요성이 일찍부터 논의되어 왔다. 일본은 하시모토 수상 때 상당히 개혁적인 행정개혁안을 준비하였고, 그 영향이 고이즈미 수상의 행정개혁에도 많은 영향을 미쳤다. 일본정부의 행정개혁추진기구는 내각 관방 소속의 행정개혁추진사무국이었으며, 이를 기반으로 특수법인 등 개혁, 행정위탁형 공익법인 등 개혁, 공무원제도 개혁 등이 추진되고 있다. 일본정부는 지금도 ‘특수법인과 행정위탁형 공익법인’등을 개혁하는데 커다란 중점을 두고 있다(일본행정개혁추진본부사무국, 2008). 한편 2007년 4월 아베 수상은 관료들의 반발을

무릅쓰고 공무원이 민간 기업 등에 낙하산 인사로 내려가는 것을 막는 공무원 제도개혁법안을 통과시킨바 있지만, 성공적이지는 못하였다. 현 하토야마 총리도 ‘낙하산 인사의 천국을 없애겠다’며 이들 단체에 대한 예산 지원을 끊고 낙하산 인사를 금지하겠다고 공언하는 등 이들을 대상으로 한 개혁 의지를 다지고 있다.

## 2) 일본의 공공기관 개혁 및 거버넌스 동향

일본의 독립행정법인은 공공부문의 개혁으로부터 시작되었다고 할 수 있다. 2001년 추진된 ‘중앙성청등개혁기본법’에 따르면, 국가 행정조직의 감량·효율화를 위해 규제완화, 지방분권, 관민분담을 통한 국가행정조직, 사업 및 업무의 감량과 운영의 효율화, 독립행정법인제도의 창설 등이 담겨 있다. 독립행정법인이란 국민생활과 사회경제의 안정 등을 위해 공공적 필요성이 명백한 사업이나 업무에 있어, 국가가 주체적으로 시행할 필요는 없으나 민간부문에 전적으로 맡길 경우 사업이나 업무의 시행이 불확실한 경우, 일정 주체에 독점적 지위를 부여하고 그 사업이나 업무의 시행을 효율적이고 효과적으로 수행하도록 하는 것을 목적으로 법률과 개별법이 정하는 대로 설립된 법인을 말한다. 일본의 독립행정법인은 주요 사업에 따라 공공사업집행형, 조성사업집행형, 자산채무형, 연구개발형, 특정사업집행형, 정책금융형 등 6 가지 유형으로 분류된다(권오성 외, 2008). 일본의 공기업들도 2001년 이전에는 특수법인 등으로 불리웠는데 2001년부터 공식적인 이름이 ‘독립행정법인’으로 바뀌었다(배준호, 2007).

2001년 독립행정법인제도가 도입된 후 지속적으로 개혁을 추진해 왔지만 공공기관으로서의 비효율성, 수의계약에 따른 담합과 비리, 고위 공무원의 낙하산 인사 등 효율적인 업무수행과 공공부문의 축소라는 설립취지에 위배되는 사례가 발생함에 따라 ‘특수법인 등 정리합리화계획’을 2007년 12월 내각의 결정으로 발표하였다. 이 계획안의 주된 내용은 163개 특수법인 및 인가법인을 대상으로 사업 및 조직 형태를 검토하여 각 법인마다 개별적인 개혁 사항을 제시하는 것이며, 163개의 특수법인 중에서 국가의 정책 실시 기

관 이외의 법인으로서 정리해야 할 공제조합 45개 법인을 제외한 118개 법인에 대해서 17개 법인은 폐지, 45개 법인은 민영화 등, 38개 법인은 36개의 독립 행정법인으로 전환한다는 것이었다(정호성, 2008).

한편 독립행정법인 등에 대해서는 평가제도가 시행되고 있다. 일본의 공기업 평가는 2000년까지 공통된 가이드라인 없이 각 부처가 산하 공기업에 대해 평가해 오다가 독립행정법인 통칙법(법률 제 103호, 1999년 7월) 등에 의거 업무운영 등에 관한 일정한 기준이 설정됨에 따라 목표관리와 사후적 평가제도가 도입되었다. 2001년 4월부터 시작한 평가제도의 평가대상 법인은 초기 57개였는데, 2006년 4월 기준으로 104개로 확대되었다(배준호, 2007). 이 제도에 따라 2001년 1월부터 전문적 지식을 지닌 제3자 평가기관인 각부성 독립행정법인평가위원회에 의한 1차 평가와 전 정부차원의 제3자 평가기관인 총무성 정책평가·독립행정법인평가위원회에 의한 2차 평가를 받는 지금의 제도가 확립되었다.

문제는 제도적으로는 평가관리제도가 확립되었지만, 재무부에 의한 집중관리가 행해지기 보다는 부처에 의한 실질적 관리가 유지되고 있다는 점이다. 일본의 각 부처는 독립성이 강해 재무부 등 특정 부처에 의해 정기적인 평가를 받지 않으며 각 부처의 산하 공기업 기관평가도 2001년부터 시행중인 연도평가(1차 평가)와 5년 단위의 사무사업재검토(중기사업목표)로 대체·수행되는 것으로 파악되고 있다(배준호, 2007). 즉 공기업은 주무부처의 지휘감독을 받고 있으며, 중장기적인 경영목표 및 방향에 대한 중기계획(3-5년) 수립은 해당 주무부처의 지시 및 협의를 거쳐 수립하는 관행이 유지되고 있다(오연천 외, 2004).

한편 일본은 주요 공기업의 민영화 사업을 위한 활동의 대부분을 내각부내에 집중시킴으로써 정부 상층 조직에서의 합의를 확보하였다(정호성, 2008). 민영화는 대부분의 경우 관료나 공기업 임원 등 이해관계자의 대립을 수반하기 때문에 이를 극복하기 위한 정치적 합의가 필수적이다. 개혁과정에서는 공기업 임직원 등 이해관계자들의 1차 정보를 활용하되 개혁을 주도하는 리더로서는 이들을 배제하였다. 고이즈미 총리는 우정민영화 당시 총무장관(구 우정장관)이 아닌 우정민영화 담당 장관직을 신설하여 총리 직할

체제로 민영화를 주도하였다(권오성 외, 2008).

이상과 같은 민영화를 추진하면서 일본은 특정의 방법론에만 국한되지 않는 다양한 방법을 동원하였다. 즉 정부소유 주식의 민간매각 방식 외에 민간이 시설을 건설후 관에 이관하는 PFI(Private Financial Initiative), 단순 반복업무의 일부를 민간에 위탁하는 아웃소싱, 민간자금으로 사회자본을 구입하는 투자펀드 등 다양한 정책수단을 활용하였다(정호성, 2008). 또한 일본의 경우 우정민영화 방안을 통해 보듯 급진적 변화방법보다는 점진적이고 단계적인 변화를 선호한다<sup>13)</sup>. 일본은 우정민영화 법안을 통해 민영화 준비단계에서 민영화 진척 상황을 종합적으로 검토하여 보고할 수 있는 관리 감독 기구의 설치를 의무화하고 있다. 또한 3단계 10년에 걸친 민영화 과정에서 총무성 및 3개의 위원회는 민영화 과정에 대한 관리 감독을 수행하고 신규 사업 진출 및 승인 기능을 수행하게 된다(안명욱, 2007). 최근 한국 공공기관의 민영화 및 통폐합 사례를 통해 보듯, 새로운 정권의 집권초기 2-3년 이내에 대상기관의 민영화 및 기관 통폐합을 마무리 짓겠다는 한국과는 사뭇 다른 양상이다.

### 3) 일본의 지방공기업

일본의 지방공기업에 대해서는 많이 알려져 있지 않다. 일본의 지방자치단체는 물의 공급, 공공수송의 확보, 의료의 제공, 하수 처리 등 지역주민의 생활이나 지역 발전에 불가결한 편익을 제공하는 등의 각종 사업, 기업활동을 하고 있다. 이러한 사업을 전개하기 위해 지방자치단체가 경영하는 기업을 총칭하여 지방공영기업이라고 부르고 있다. 지방공영기업으로서 이루어지고 있는 대표적인 사업은, 수도, 교통, 병원, 하수도, 공업용수도, 전기, 가스, 시장, 도축장, 향만 정비 등이 있다. 최근에는 입지 조건에 따라 스키장 등 각종 관광시설, 택지조성, 와인의 양조 등 사업종별은 다양해지고 있다.<sup>14)</sup> 그리고 지방공영기업

13) 예를 들어 일본 우정공사 민영화법안에서는 일본 우정사업의 민영화를 준비단계(법률공포~2007.9), 이행단계(2007.10~2017.9), 완료단계(2017.10~)를 거쳐 3단계로 진행될 것을 명시하고 있다.

14) 자세한 관련 내용은 다음 홈페이지를 참조: <http://korea.clair.or.kr>.

의 업무는 지방자치단체의 업무의 일부이지만, 일반 행정업무와는 달리 기업으로서의 특수한 성격을 반영해 능률적, 합리적인 운영이 요구된다. 지방 공영 기업에는 민간기업의 사장에 해당되는 기업관리자가 있는 것 외에, 지방공영 기업의 경리는 특별회계를 두어 행하도록 되어 있다.

## V. 부문별 거버넌스 특성 비교 및 종합적 평가

### 1. 영국과 일본의 부문별 거버넌스 특성 비교

중앙정부 부문의 거버넌스 구성 및 운영원리 측면에서 각국은 역사 및 정치체제의 상이성으로 인해 각기 독특성을 지닌 중앙정부 거버넌스를 운영하고 있다. 영국의 경우에는 의원내각제임에도 불구하고 대통령제에 버금갈 정도로 강력한 권한을 수상이 발휘하고 있음에 비해, 일본의 경우에는 영국과 같은 의원내각제임에도 불구하고 관료제 네트워크에 의해 수상의 권한이 제약을 받음에 따라 행정각부를 완벽히 통제할 정도의 영향력을 발휘하지는 못하고 있다. 영국과 일본의 중앙정부 부문의 거버넌스 특징을 요약한 것이 다음 <표 1>이다.

<표 1> 영국과 일본의 중앙정부 부문 거버넌스 특성 비교

구분	영국	일본
정부형태	·입헌군주제, 강력한 내각책임제	·다소 미약한 내각책임제(상징적 군주제)
행정부 구성	·양대 정당(보수당과 노동당) 체제하 집권당 주도의 내각-행정부 구성	·자민당의 장기집권 이후 민주당 최초집권 ·내각 구성되지만 관료제 네트워크 작동
중앙정부 구성	·총리실 등 22개(17개 부처 포함) ·1장관 + 복수 부장관 + 복수 차관	·내각부와 12성청(10성 6위원회 17청) ·1국무대신+복수차관+복수정무관
중앙정부 운영	·중앙부처의 정책결정, 부처산하 독립적인 책임운영기관, 비부처 공공법인 등을 통한 정책집행	·중앙부처의 정책결정, 부처산하 소속기관 및 독립행정법인 등을 통한 정책집행

지방행정 구조와 중앙-지방정부 관계 측면에서 각국은 역사 및 정치체제, 기존의 지방행정 계층구조의 상이성으로 인해 각기 독특성을 지닌 채로 발전해 오고 있다. 예를 들어 영국의 중앙정부-지방정부 관계는 지난 30여년간 지속적으로 변화해온 특징을 보인다. 대처수상 시절에는 중앙정부의 집권적 통제가 강화되는 모습을 보였지만, 블레어수상 이후 상호 협력적 방향에서의 다양한 제도를 발전시켜오고 있다. 영국의 경우 기본적으로 중앙정부와 지방정부간 기능분담이 명확하며 중앙정부에 의한 강한 지시와 감독을 받고 있지만, 동시에 지방정부의 다양성과 자율성을 인정하는 방향에서 신축적이고 차별적인 지방행정 관리제도를 발전시키고 있다. 이 때문에 제도적 측면에서는 중앙집권적 성격이 강하지만, 실제 작동면에서는 지방의 자율성이 보장되는 이중성을 갖고 있다는 평가를 받기도 한다. 일본의 경우에도 외형적으로는 상하 주종관계에 준할 정도로 중앙정부의 집권적 특징이 강조되지만, 실질적으로는 제한된 자치행정과 결합한 다원적 지방종합행정, 즉 통협형 자치를 실현하고 있다는 평가를 받고 있다. 영국과 일본의 지방행정 부문의 거버넌스 특징을 요약한 것이 다음 <표 2>이다.

<표 2> 영국과 일본의 지방행정 부문의 거버넌스 특성 비교

구 분	영국	일본
지방행정 총괄 중앙정부 조직	·각 부처마다 지방행정 관여 기능 보유 + 재무부 등을 통한 예산 등 종합조정 ·지역균형발전부(주거 및 도시재개발, 지역개발 업무 총괄)	·총무성 산하 3개국 지방업무 총괄 -자치행정국, 자치재정국, 자치세무국 ·국가 직접집행사무, 법정위임사무를 통 한 중앙부처의 지방행정 관여
중앙부처의 지방행정 조직	·지역 정부사무소(GO)를 통한 중앙-지 방관계 조율 ·부처소속 준정부기관을 통한 정책집행	·중앙부처 소속 지방행정조직 미약 + 지자체가 지방종합행정의 주체 ·부처소속 독립행정법인을 통한 관여
자치행정 단위 및 구성	·지역별로 상이한 지방행정 계층구조 ·잉글랜드를 기준으로 할 경우 2계층과 3계층이 혼합된 지방행정체계 ·지방의회에 의한 지방행정 지배체제	·47개 도도부현 + 1,817 시정촌('06) ·도도부현-시정촌 2계층 지방의회와 지 자체 단체장 주민 직접선출 ·지방의회에 의한 단체장 견제 기능
지역간 협력 및 통합 전망	·지방정부내 계층별 기능분담체계 ·전국지방정부연합, 지역전략협의체 등 중앙정부와 협의를 위한 단일 채널 ·중앙정부 지원 하 차등적·선별적 계층 구조 재조직화 및 지역간 통합	·도도부현과 시정촌간 기능 분담 ·일반사무조합, 광역연합, 지방개발사업 단 등 다양한 지자체간 협력조직 ·중앙정부 지원하 시정촌 중심의 자율적 병합 + 도주제 도입 논의

공공기관 부문 거버넌스 측면에서 공공기관의 유형과 수는 각국별로 운영하는 제도가 다르기 때문에 일률적으로 비교하기 어렵다. 다만 공식적으로 파악된 다양한 유형의 공공기관에 대해 중앙정부 차원 또는 지방정부 차원에서 체계적인 제도적 관리를 행하고 있는가의 여부는 비교가 가능하다. 이 측면에서 본다면 일본이 다소 후진적인 모습을 보이고 있다. 일본의 경우에는 공무원의 낙하산인사 관행을 통해 보듯, 상당수 공공기관들이 관료제 네트워크의 일부로 편입되어 있는 비공식적 관행을 해소하지 못하고 있다. 한편 영국의 경우에는 많은 유럽국가에서 공통적으로 발견되듯 많은 수의 공공기관을 보유하고 있었다. 그러나 대처정부에 의한 공기업 민영화에 이어, 공공기관 전반에 걸쳐 신축적이며 다양한 시장화방안을 시도하고 있다. 이상 영국과 일본의 공공기관 부문에서 나타나는 거버넌스 특징을 요약한 것이 다음 <표 3>이다.

<표 3> 영국과 일본의 공공기관 부문 거버넌스 특성 비교

구분	영국	일본
중앙정부 산하 공공기관	<ul style="list-style-type: none"> <li>·부처에 속하지 않으면서 독립적으로 공적기능을 수행하는 조직</li> <li>·공기업 21개, 집행형 NDPB 119개, 자문형 NDPB 448개 등 약 883개('06)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>·'01년 이전 특수법인, 공익법인, 독립행정법인 등으로 분류, '01년 이후 독립행정법인으로 총칭</li> <li>·최소 1,606개에서 최대 4,500개</li> </ul>
공공기관 관리 및 전환	<ul style="list-style-type: none"> <li>·주무부처가 설립 및 운영에 책임을 지며, 내각사무처가 총괄 지원 및 평가</li> <li>·80년대부터 지속적인 공기업 민영화 추진. 민영화 추진방법론은 다양</li> <li>·공기업에 대해서는 민간기업규제개혁부에서 집중 관리</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>·재무부가 집중관리하도록 되어있지만, 실질적으로 부처의 관리감독 유지</li> <li>·특수법인등 정리합리화계획에 따른 민영화, 통폐합, 독립법인화 추진</li> <li>·'01년 이후 독립행정법인 대상 평가제도 도입</li> </ul>
지방정부 산하 공공기관	<ul style="list-style-type: none"> <li>·중앙부처와 유사하게 다양한 형태의 공공기관 보유</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>·수도, 교통, 병원 등 공익적 사업은 물론 관광시설, 택지조성 등 사업성 목적의 지방공영기업 등 다양화</li> </ul>
지방 공공기관 관리방식	<ul style="list-style-type: none"> <li>·지방정부 차원에서의 다양한 민영화방안 시행</li> <li>·민영화 외 의무경쟁입찰제 등 다양한 시장화 방안 추진</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>·총무처 지침에 따른 일반적인 관리</li> <li>·기업관리자에 의한 관리와 특별회계제도 적용</li> </ul>

## 2. 영국의 공공 거버넌스 특성에 대한 종합적 평가

영국의 경우에는 중앙정부 및 중앙-지방정부 관계, 공공기관 관리 등을 포함한 행정시스템 전반적으로 일련의 제도적 변화와 혁신과정을 거치면서 공공 거버넌스 구성형태가 진화해 온 모습을 보이고 있다. 물론 지난 30여년의 기간 동안 보수당 대처정부 등장, 노동당 블레어정부 등장 등으로 정책기조가 크게 변화한 것처럼 보이면서도, 큰 흐름으로 본다면 1970년대까지의 낡은 공공 거버넌스 체계를 2000년대 들어 새로운 공공 거버넌스 체계, 흔히 말하는 좋은 거버넌스(good governance) 체계로 전환하는데 성공한 것으로 평가할 수 있다. 현 단계 영국의 공공 거버넌스는 상당한 정도 구성형태 내 부문 간 내적 적합성을 확보함으로써 안정적인 발전단계에 진입한 것으로 보인다.

일견 영국의 공공 거버넌스 구성형태는 매우 복잡한 것처럼 보여진다. 이러한 구성형태의 복잡성은 부문 내 구성체계 및 부문 간 관계의 신축성과 다양성 등에 기인한 것이다. 문제는 이러한 다양성에 기초한 복잡성이 제도적 틀 안에서 관리되고 있다는 점이다. 우선 정부 및 공공기관 부문 내 신축성과 다양성이 존재한다. 정부부문에 있어서는 조직 구조화 및 운영의 신축성을 발견할 수 있다. 영국은 정부조직법이 없으며, 부처수, 기능, 명칭 등이 정부의 결정에 의하여 신설되거나 폐지될 수 있어 매우 신축적이다. 영국에서는 한국이나 일본에서 나타나는 정권교체기의 대폭적인 정부조직 개편은 없지만, 필요에 따라 수시로 부분적인 조직개편 및 기능조정을 시행하고 있다.

공공기관 부문에 있어서도 거버넌스 다양성을 인정하고 있으며 공공기관의 민영화방식에 있어서도 신축성을 보인다. 영국의 경우, 제도적으로 공익과 효율성 제고를 달성하기 위해 공기업의 다양한 소유지배구조에 대한 통합적인 제도보다 사안별로 다른 제도적 장치를 마련하고 있다(권오성 외, 2008). 이러한 방침을 기반으로 획일적인 공기업 및 공공기관 관리를 벗어나 좀더 탄력적인 관리를 행하고 있다. 예를 들어 공익사업을 민간에 대역할 경우에는 공익성 실현 계약서를 명시하거나 감시기능으로서 경영진에 정부 파견인사를 배치하기도 한다. 공익사업의 민영화를 고려할 경우에는 민영화된

기업의 시장 지배력을 제한함으로써 효율성을 제고하기 위한 다양한 방안을 강구하고 있다. 민영화와 동시에 즉각적인 경쟁축진이 불가능한 경우에는 규제를 통하여 경쟁을 일시적으로 대체하고 점진적인 자유화를 시행하기도 한다.

다음으로 부문 간 관계에 있어서도 다양성을 인정하고 이에 대응하는 차별적 관리제도가 발전하고 있다. 특히 영국에서는 지방정부에 대한 정책이 획일적이고 표준적 접근에서 벗어나 지방정부의 능력과 노력과 성과 등을 고려하는 차등적, 선별적 제도 적용을 하는 방식을 강구했다는 특징을 발견할 수 있다(임성일, 2008). 기본전제는 단층제를 선호하면서도 모든 자치단체를 일률적으로 폐지하는 것이 아니라 지역에 따라서는 기존의 2층제를 유지할 수 있도록 하였다. 이에 따라 단층카운티, 단층디스트릭트, 단층 통합디스트릭트, 그리고 기존 2층제의 유지 등 다양한 대안을 권고함으로써 지방정부로부터의 정치적 저항을 완화하고, 자치단체의 다양성과 특수성을 반영할 수 있었다(하혜수, 2007). 이와 같은 자치계층구조 개편과정에서 나타나는 거버넌스 특징은 바로 강력한 중앙정부의 역할과 지방의 다양성 요구를 차등적·단계별 접근방식을 통해 조화시켜 나가고 있다는 점이다. 김욱(2007)은 이를 제도적 측면에서는 중앙집권적 성격이 강하지만, 실제 작동면에서는 지방정부 및 지방의회의 자율성이 상당히 보장되는 이중성을 갖기 때문인 것으로 평가하고 있다.

영국에서는 부문 내 구성체계 및 부문 간 관계의 신축성과 다양성 등에 기초한 복잡성을 제도적 틀 안에서 관리하기 위해 공공 거버넌스를 효과적으로 운영하는 각종 소프트웨어를 발전시키고 있다. 대처정부 시절 신공공관리론(NPM)에 기초한 하드웨어 개혁방법론만이 강조된 것처럼 보이지만, 실제 적용과정에서는 민영화 사례를 통해 보듯 제도의 신축적·단계적 운영을 기하려고 노력하였으며, 다양성을 간과하지 않았다. 다만 중앙정부 주도의 강력한 개혁의 후유증으로 인해 공공 책임성에 대한 혼란, 범국가적으로 통합된 행정 상실 위험, 민영화의 위험, 공공 서비스 윤리의 상실 등의 문제점들이 부각되었다(한인섭·김정렬, 2004). 이후 영국정부는 중앙정부 및 중앙-지방정부 관계를 포함한 행정시스템의 개혁을 위해 하드웨어가 아닌 소프트

웨어의 혁신을 지속적으로 추진하고 있다. 특히 소프트웨어 중심의 정부혁신은 블레어 정부의 정책기조 하에 본격적으로 전개되었다.

복잡한 지방행정 계층체계에 대응하기 위한 기능분담체계 발달도 이에 해당된다. 영국에서는 스코틀랜드 등은 단층구조의 지방행정체제를 갖는 반면, 잉글랜드는 2계층 구조를 기본으로 하면서 지역에 따라 단층 또는 3계층의 지방행정체제를 갖는다. 이와 같이 계층구조가 다원화됨에 따라 이에 대응하기 위해 기능분담체계가 발달하고 있다. 즉 영국에서는 지방정부내 계층별로도 기능을 분담하면서 자신들의 계층에 맞추어 서비스 기능을 담당하고 있다.

또 다른 예로 지방정부의 서비스 공급방식을 들 수 있다. 영국의 지방정부는 서비스 공급을 위해 지방정부조직이 직접 생산해서 전달방식에서 벗어나 다양한 형태의 전달방식(직접공급, 민간위탁, 경쟁 입찰, 민영화 등)을 선택하고 있다. 예를 들어 1980년대부터 도입된 각종 민영화 정책, 관민협력체제, 민간자본조달정책(Private Finance Initiative)을 비롯하여 1990년대 후반에 도입된 최선의 가치(Best Value)제도와 예산회계제도 개편, 그리고 2000년대에 추진 중인 각종 성과 및 효율성 증진 프로그램 등이 추진되고 있다(임성일, 2008).

영국의 공공 거버넌스에서는 국가차원의 요구와 부문차원의 요구를 조화시키기 위한 Middle-up & down 기제가 발달되어 있다. 예를 들어 잉글랜드 내 9개가 있으며, 지역 내 150여개의 지방정부와 중앙정부와의 중계역할을 수행하고 있는 지역 정부사무소(Government Office)가 바로 그것이다. 특히 지역 정부사무소는 중앙정부와 지방정부가 맺는 지역협정을 체결하고 관리하는 과정에서 중요한 역할을 수행한다(김보영, 2009). 지역협정은 3년을 주기로 중앙정부와 지방정부간에 맺게 되는데, 중앙에서는 부처별 전략목표를 기반으로 지역협정 지표를 산출하며, 지방정부는 지역전략협의체를 중심으로 우선순위를 선정한다. 이 과정에서 상호 연계역할을 담당하는 정부 사무소는 지역협정 과정에서 한편으로 중앙정부 부처들의 의도를 대변하고 관철시키는 역할을 맡고 있으면서, 다른 한편 중앙부처들의 이해관계를 조정하여 해당 지역의 지역협정이 특정 부처에 휘둘리지 않고 지역적 이해를 반영

한 종합적이고 통합적인 협정이 이루어지도록 중재하는 기능 역시 담당하고 있다(김보영, 2009). 이러한 정부사무소의 기능은 지역내 지역전략협의체와 함께 중앙의 Top-down 논리와 지방의 Bottom-up 논리를 상호연계 조정하는 Middle-up & down 기제로서 작동한다. 중앙정부와 지방정부간 맺었던 파트너십을 위한 틀(A Framework for Partnership)에 서명한 전국지방정부연합도와 유사한 역할을 수행하고 있다. 영국에서는 부문 내 하위 체계가 복잡하기 때문에 전국지방정부연합, 지역전략협의체 등과 같은 단일협의체 조직이 발전하고 있다.

중앙-지방간 지역협정 체계를 통해 보듯 국가 차원의 정책목표 달성을 위한 지역에 대한 중앙정부의 통제와 지역주민의 참여의 원리를 바탕으로 한 지방자치가 서로 상충된다는 전형적인 관념에 얽매이지 않고 그 두 가지의 목적을 동시에 추구하려고 노력하고 있다. 그 결과 수행 과정에 자율성을 부과하는 대신 궁극적 성과(outcome) 중심의 성과평가 체제와 양자 간 협상과 합의에 기초한 협정체제를 바탕으로 조화를 이룬 새로운 모형을 창출해 내었다는 점에서 그 의미를 찾을 수 있다(김보영, 2009).

### 3. 일본의 공공 거버넌스 특성에 대한 종합적 평가

한때 일본 주식회사(Japan Corporation)로 불리우며, 일본의 고도성장기를 이끌던 안정적인 정치·행정·경제 일체시스템이 거대한 변혁의 요구에 직면해 있으며, 1990년대 이후 다각적인 변화를 모색하고 있지만 아직까지는 새로운 정부 및 공공부문 거버넌스 체계가 안정화되지 못한 모습을 보이고 있다. 최근 민주당이 집권하면서 공공 거버넌스는 물론 정치행정시스템 전반적인 변화를 모색하고 있지만, 아직 그 윤곽을 잡아내기는 힘들다. 여기서는 민주당이 집권을 시작한 2008년 이전의 시기를 중심으로 일본 공공 거버넌스의 구성형태적 특징을 논의한다.

일본은 외형적인 구성형태 측면에서 한국과 유사한 수직적 계층구조를 지향하는 것처럼 보이지만, 실제 운영측면에서는 한국과는 전혀 다른, 그리고 영국과 같이 의원내각제를 취하고 있는 국가들과도 다른 독특한 특징을 내

포하고 있다. 흔히 일본의 문화적 특징을 묘사하면서 외면적인 겉과 내면적인 속이 다르다는 평가를 자주 하곤 한다. 예를 들어 겉으로는 타인의 생활과 가치를 존중하는 다원주의 모습을 띠지만, 집단에서 결정된 사항에 대해서는 개별적인 행동이 용납되지 않는 강한 집합주의 성격을 띠고 있다. 이를 다원존중의 강한 집합주의라 평가할 수 있을 것이다. 이렇듯 일본의 문화는 한 두마디의 특징으로 구분 짓기 어려운 복합적 모습을 보인다. 일본의 공공 거버넌스를 통해 본 일본의 정치행정시스템에서도 이러한 복합적 특징을 찾아볼 수 있다. 우선 수상을 포함한 내각과 관료와의 관계에서 제도상으로는 내각으로 권력이 집중되는 내각책임제이면서도 실질적으로는 엘리트 관료들과 국회의원들이 영향력을 행사하는 관료제 네트워크 특징을 지니고 있다(박성빈, 2008). 일부 학자들은 이러한 특징을 패턴화된 다원주의, 분절적 다원주의로 지칭하고 있다(Muramatsu & Krauss, 1987; 佐藤・松崎, 1986).

중앙정부와 지방정부의 관계에서도 일본의 문화적 특징과 유사한 모습을 발견할 수 있다. 강광수(2008)는 일본내 연구(天川晃, 1986; 天川晃, 1983)들을 참조로 일본의 중앙정부와 지방정부의 관계를 집권-융합형으로 지칭하고 있다. 여기서 ‘집권’이란 지방에 관한 의사결정을 전적으로 중앙정부가 행하고 지방단체와 그 주민에 허용하는 자주적 결정을 좁게 한정하려는 것을 지칭하며, ‘융합’이란 중앙정부의 기능일지라도 지방단체의 구역 내의 것이면 지방단체가 그 고유의 행정기능과 합하여 분담하는 것을 의미한다. 즉 외면적으로는 중앙정부가 집권적으로 결정하고 일방적으로 시행하는 것처럼 보이지만, 실질적으로는 지방자치단체에서 제한된 자치행정과 결합한 다원적인 종합행정을 수행하고 있다는 것이다. 村松岐夫(1996)은 이를 통합형 자치라 지칭한다. 이와 같이 운영되면서도 외형적으로 예외없이 모든 지방행정이 2계층으로 통일되어 운영되는 모습을 보인다.

본 연구에서는 이러한 일본의 공공 거버넌스 구성형태 및 운영 특징을 다원적 융합지향의 집권적·집합적 위계구조로 특징짓고자 한다. 즉 외형적으로는 집권적·집합적 위계구조를 띠고 있지만, 실제적이고 암묵적인 운영을 통해 다원적인 융합을 실현하는 일본만의 고유한 공공 거버넌스 특징 및 운영메커니즘을 지니고 있다는 것이다.

한편 공공 거버넌스의 운영 및 변화 측면에서는 일본은 점진적이고 단계적인 변화를 추구하는 특성을 보인다. 일본의 경우에는 우정민영화 방안을 통해 보듯 급진적 변화방법보다는 점진적이고 단계적인 변화를 선호한다. 물론 2001년에 있었던 대규모 정부조직 개편처럼 다소 큰폭의 변화도 있었지만, 이는 행정시스템적 특징이라기보다는 고이즈미 수상의 독특한 리더십에 기인한 바가 크다. 다만 일본의 경우 향후에도 공공 거버넌스 측면에서 점진적이고 단계적인 변화전략을 유지해 나갈 것인지에 대해서는 다소 불투명하다. 최근 등장한 민주당 정권의 경우, 그간 자민당에서 추진해 온 정책의 방향을 급선회하는 다소 급진적인 변화 모습을 보이고 있다. 하토야마 수상의 개인적인 리더십 차이인지, 정권교체에 따른 정책패러다임의 근본적 수정인지에 대해서는 좀 더 시간을 두고 지켜볼 필요가 있다. 이와 더불어 이러한 급진적 변화가 그간의 일본의 정치행정관행에 비추어 정치사회적으로 수용 가능할지 의문이다. 만약 향후 일본이 과거와는 단절되는 급진적인 변화를 도모해 성공한다면, 지금까지 유지되어온 공공 거버넌스 측면에서의 다원적 융합지향의 집권적·집합적 위계구조 특징은 다른 구성형태적 특징으로 변화될 것이다. 그러나 현재까지는 새로운 정부 및 공공부문 거버넌스 체계가 확립되지는 못한 것으로 보인다.

## VI. 결어 및 정책적 시사점

그간 전세계적으로 각국의 공공 거버넌스가 혁신의 새로운 대상으로 부상하는 경향을 보여 왔다. 최근 들어와 논의되는 우량 거버넌스(good governance)가 그 방향성의 한 예다. 그런데 이러한 커다란 흐름이 존재한다고 해도, 모든 국가의 공공 거버넌스가 동일한 정부형태나 행정시스템을 목표로 발전해 나가지는 않는다. 영국의 경우에는 공공 거버넌스 측면에서 가장 선진적인 모습을 보이고 있다. 그러나 이러한 선진적 모습이 어느날 갑자기 만들어진 것은 아니었다. 지난 30여년의 기간 동안 보수당 대처정부 등장, 노동당 블레어정부 등장 등으로 정책기조가 크게 변화한 것처럼 보이면

서도, 큰 흐름으로 본다면 1970년대까지의 낡은 공공 거버넌스 체계를 2000년대 들어 새로운 공공 거버넌스 체계, 흔히 말하는 좋은 거버넌스(good governance) 체계로 전환하는데 성공한 것으로 평가할 수 있다. 최근에 들어서 영국의 공공 거버넌스는 상당한 정도 구성형태 내 부문 간 내적 적합성을 확보함으로써 안정적인 발전단계에 진입한 것으로 보인다.

일본의 경우에는 과거 일본의 고도성장기를 이끌던 안정적인 정치·행정·경제 일체시스템이 거대한 변혁의 요구에 직면해 있으며, 1990년대 이후 다각적인 변화를 모색하고 있지만 아직까지는 새로운 정부 및 공공부문 거버넌스 체계가 안정화되지 못한 모습을 보이고 있다. 중앙정부-지방정부 관계 측면에서는 고유한 일본의 사회문화적 특성을 반영한 통합형자치를 구현하고 있으며, 이를 기반으로 좋은 거버넌스에 근접한 지역 거버넌스(local governance)로 발전하는 모습을 보이고 있지만, 중앙정부 거버넌스나 공공기관 거버넌스 측면에서는 일본적인 관료제 네트워크, 또는 분절적 다원주의 속성을 탈피하지 못하고 있다. 일본의 경우에는 공공 거버넌스 구성형태 측면에서 내적 적합성이 부족한 다소 불안정한 모습을 보여주고 있다.

한편 한국의 경우에는 그간 다른 국가들과는 달리 권력이 국가행정체계 위계에 따라 계층적으로 집중된 공공 거버넌스 특징을 유지해 왔다. 국회나 지방의회가 존재해 일부 견제는 하지만, 행정권력은 대부분 대통령에게 집중되어 있으며, 지방행정의 경우에도 광역단체장이나 기초단체장에게 행정권한이 집중되어 있다. 다양한 공공기관 관리에 있어서도 선택적 집중관리와 배타적 분산관리가 공존하는 구조가 발전해 왔다. 이와 같이 계층적으로 집중된 공공 거버넌스를 채택하고 있는 경우, 민주적 합의에 의한 조정 메커니즘은 발전하기 힘들며, 그 대신 위계적 통제와 조정 메커니즘이 그 자리를 대신하게 되었다. 문제는 한국에 있어서도 그간 유지되어 온 공공 거버넌스가 시대적 변화추세에 적합한가에 대한 근본적 의문이다. 이에 지난 정부부터 중앙정부와 지방정부 관계 측면에서 지방분권화를 중심으로 한 로컬 거버넌스 논의, 공공기관 선진화방안을 토대로 한 공공기관 거버넌스의 재구조 문제, 정부조직 개편을 기점으로 한 작은 정부화 및 시장화 방안 등이 다각적으로 모색되고 있다.

이상을 통해 보듯 특정 형태의 공공 거버넌스가 다른 형태보다 바람직하다는 일반적 주장보다는 그 사회의 역사적·정치적·사회경제적 배경을 바탕으로 부문간 정합성(fitness)을 높이는 방향으로 발전해 나가는 것이 필요하다는 주장이 더 설득력이 있다. 이러한 측면에서 선진국 중심의 우량 거버넌스(good governance)나 최우수 사례(first best practice) 논의에만 주목하기 보다는(Grindle, 2004, 2007), 개발도상국 등의 사정을 감안한 우량근접 거버넌스(good enough governance), 준우수사례(Rodrik, 2008) 혹은 사다리형 발전론(Chang, 2002) 등을 감안하여 자국에 알맞은 거버넌스체제를 모색하는 노력이 필요하다.

본 연구의 입장에서 본다면 중앙정부에 초점을 둔 정부형태 논쟁과 함께 지방행정구조 개편도 동시에 추구되지 않는다면, 공공 거버넌스의 내부 부정합성(unfit) 문제로 인해 많은 어려움에 봉착할 수 있을 것으로 판단된다. 만약 정부형태를 의원내각제 형태로 변경하면 지방정부 거버넌스 역시 이에 상응하는 방향으로 동시에 변화시키는 것이 필요하다. 현행의 계층적 지방행정 체계를 유지한 채 중앙정부 형태만 의원내각제 형태로 변경한다면, 현행보다도 더욱 혼란스럽고 비효율적인 중앙-지방정부간 관계를 초래할 수도 있다. 정부형태 논쟁에 앞서 한국의 공공 거버넌스를 향후 어떤 방향으로 발전시켜 나가는 것이 필요한지에 대한 사회적 합의를 도출하고, 그 방향성 위에 정부형태는 물론 지방행정체계 변혁, 더 나아가 공공기관 관리체계의 변혁방안을 함께 강구할 필요성이 있다.

한편 영국 및 일본의 연구를 통해 지자체 행정구역 통합 및 지방행정체계 개편논의와 관련된 시사점을 얻을 수 있다. 영국과 일본의 경우에는 중앙정부의 적극적 지원하에 지역 간 협력과 자발적 통합 움직임이 활성화되고 있다. 영국의 경우에는 차등적·선별적 계층구조 재조직화 및 지역간 통합 움직임이 지속적으로 나타나고 있으며, 일본의 경우에는 광역수준은 아니지만 기초자치단체 수준인 시정촌 중심의 자율적 병합 노력이 지속적으로 나타나고 있다. 양국의 공통점은 중앙정부가 지원을 하지만, 동시에 지방자치단체 간 수평적 협력체계가 발전하고 있다는 점이다.

이에 비해 한국의 경우 지방자치단체 간 수평적 협력체가 제대로 그 기능

을 수행하지 못하고 있는 반면, 광역 및 기초 단위 지자체의 수직적 업무추진 체계만 발달해 왔다. 이 점이 자치단체 간 자율적 행정구역 통합이 원활하게 이루어지기 어려운 이유 중의 하나이다. 현재 논의되고 있는 지방행정체제 개편은 광역자치구(시도) 폐지여부 및 일부 초광역단위 도입 문제 그리고 시군구 단위의 행정구역 통합 논의 등에 초점을 두고 있을 뿐 지방행정 거버넌스 차원에서 자치행정의 운영 메커니즘 등에 대한 논의가 결여되어 있는 것이 문제다. 향후에 자율적 지방행정 및 자율적 통합을 촉진하기 위해서는 복수라인 자치행정 운영구조(광역과 기초간의 이중성 및 지방의회와 단체장 선거의 분리 문제)를 근본적으로 변경하는 문제와 함께 지방자치단체 간 수평적 협력체 활성화 방안을 보다 집중적으로 논의할 필요가 있다.

공기업의 민영화를 포함한 공공기관 전환방안과 관련해서는 영국식의 신축적인 제도운영에 주목할 필요가 있다. 영국의 경우에는 공기업을 포함한 공공기관 전반에 걸쳐 신축적이며 다양한 시장화방안을 시도하고 있으며, 민영화도 시장화방안의 한 유형으로 추진되었다. 이 점에서 공공기관으로 남을 것인가 아니면 민영화할 것인가라는 이분법적 구분체계를 중시하고 있는 한국식의 공공기관 전환방안을 개선할 필요가 있다.

마지막으로 정치구조의 변동과 공공 거버넌스와의 관련성에 주목할 필요가 있다. 특정국가의 정부 및 공공부문에 초점을 둔 공공 거버넌스 특성, 특히 공공 거버넌스의 역동적 특성을 이해하기 위해서는 정부 및 공공부문 외부에 위치하면서 공공 거버넌스에 지대한 영향을 미치는 해당 국가의 정치구조 특성을 반드시 고려해야 할 것이다. 영국의 경우 보수당과 노동당의 양대 정당구조가 안착되어 있어 정당에 따른 정책기조가 주기적으로 변동하는 양상을 보이고 있다. 의원내각제임에도 불구하고, 수상의 권한이 강력하며, 중앙정부의 집권적 통제력도 강해 정권변동에 따른 정부 정책기조의 전반적인 변화가 가능한 정치행정시스템을 지니고 있다. 한편 일본에 있어서 수상을 포함한 내각보다 중앙정부의 관료들이 보다 큰 정책적 영향력을 발휘하는 독립적 종적행정시스템을 유지할 수 있었던 것은 과거 수십년 간 유지되어 온 자민당 1당 우위체제가 그 배경이라 할 수 있다. 이 속에서 일본의 관료들은 수상 개인보다는 장기집권 조직으로서의 자민당과 장기적인 융합관계

를 형성하고 있었으며, 상호 이익이 되는 관계를 유지해 왔다고 볼 수 있다 (이상훈, 2002). 문제는 그간 장기집권을 해오던 자민당이 쇠락하고, 2009년 민주당이 집권당으로 부각했다는 점이다. 독립적 종적행정시스템이나 관료와 자민당간의 융합관계를 뒷받침해 온 정치구조가 급변함에 따라 향후 일본의 행정시스템, 정부 및 공공기관을 포함한 공공부문 거버넌스는 보다 근원적인 변화를 겪을 것으로 예상된다.

## 참고문헌

- 강광수. (2008). 일본의 기관위임사무제도에 관한 연구 :제도의 형성, 변용 그리고 폐지, 「한국행정논집」, 20(3): 999-1023.
- 강현철. (2007). 이원정부제에 관한 비교헌법 연구, 「외법논집」, 26: 1-34.
- 권영주. (2003). 일본형 지방자치 시스템의 형성과 변용, 「한국지방자치학회보」, 15(4): 211-233.
- 권오성·안혁근·황혜신. (2008). 「공공기관 책임성 제고방안」. 서울: 한국행정연구원.
- 김보영. (2009). 중앙 통제와 지방자치의 조화, 영국의 지역 협정 체제, 「보건복지포럼」, 150: 86-95.
- 김순은. (2005). 영국 중앙정부와 지방정부간의 정부 간 관계의 혁신적 모형, 「지방행정연구」, 19(2): 3-34.
- 김영세. (2007). 영국 대처(Thatcher) 정부의 경제정책과 함의, 「유럽연구」 25(3): 213-235
- 김 욱. (2007). 영국 의회-지방의회간 관계의 발전과 시사점, 「세계지역연구논총」, 25(3): 329-351.
- 김 일. (2008). EU의 다층적 거버넌스에 대한 민주적 정통성, (경희대학교 인류사회재건연구원), 「OUGHTOPIA」, 23(2): 93-111.
- 김정덕·조영호. (2002). 중소기업유형에 따른 인적자원시스템과 조직성과에 관한 연구, 「중소기업연구」 24(4): 225-253.

- 김관석·홍길표·김완희. (2008). 공공기관 거버넌스 및 운영제도 혁신의 성과와 향후 과제, 「한국행정논집」, 20(2): 473-502.
- 박성빈. (2008). 일본의 중앙정부조직개편과 내각의 종합조정기능의 강화 : 대장성 주도의 정책조정에서 내각주도의 종합조정으로, 「한국정책학회보」, 17(3): 339-379.
- 박정민. (2008), 정부간 관계 모형에 관한 고찰, 「NGO연구」, 6(1): 165-190.
- 박혜자. (1998), 지역문화정책에 있어 중앙정부와 지방정부간의 관계 모형 연구, 「도시행정학보」, 11: 207~233.
- 배준호. (2007), 「주요국 공기업 평가제도 비교와 시사점 분석」, <http://public.inochong.org>.
- 소순창. (2007), 일본의 대도시 특례와 광역행정제도에 관한 연구, 「아태연구」, 14(2): 59-81.
- 안명욱. (2007), 일본 우정공사 경영체제 전환과 중기 경영 전략, 「우정정보」, 68: 1-24.
- 오연천 외. (2004), 「공공기관의 유형별 특성에 적합한 지배구조 및 감독체계 모델 개발, 서울: 기획예산처(연구보고서).
- 오재일. (2007), 일본의 행정구역 개편에 관한 고찰, 「한국거버넌스학회보」, 14(2): 349-371.
- 우윤석. (2009), “지방정부 간 협력을 위한 거버넌스 모형의 구상,” 「국토연구」, 60: 189-214.
- 유재원·소순창. (2003), 정부인가 거버넌스인가? 계층제인가 네트워크인가?, 「한국행정학보」, 39(1): 41-63.
- 이상훈. (2002). 일본의 중앙성청 재편에 관한 요인분석, 「국제정치논총」, 42(1): 177-202.
- 이윤식·배귀희·윤종현. (2008). 영국과 호주의 중앙정부 정부개혁에 관한 소고: 역사적 신제도주의적 관점을 중심으로, 「한국공공관리학보」, 22(4): 385-420.
- 일본 행정개혁추진본부사무국. (2008). 「행정개혁의 개요(行政改革の概要)」. 동경: 행정개혁추진본부사무국. (접속: <http://www.gyokaku.go.jp/about/index>)

\_gaiyou.html).

- 임성일. (2008). 영국의 지방재정개혁과 지방세계개혁, 「한국지방재정학회 2008년 09월 추계 지방세미나 발표논문집」, 21-52.
- 장지원. (2007). 「주요국의 행정제도 동향조사: 영국의 정부조직」, 서울: 한국행정연구원.
- 정호성. (2008). “일본 공기업 민영화의 성공요인과 시사점,” 「SERI 경제포커스」, 192호.
- 채원호. (2005). 전환기 일본의 중앙정부 개혁, 「한국거버넌스학회보」, 12(1): 285-302.
- 최영출. (2007). 영국에 있어서 지방정부의 국정참여, 「지방행정」, 2007, 5: 46-55.
- 최영출·최외출. (2005). 영국의 단층자치단체 개혁 사례와 정책적 시사점, 「지방행정연구」, 19(3): 153-184.
- 하혜수. (2007). 자치계층구조개혁의 성공적 추진요인. 「한국행정학보」 41(2): 47-68.
- 한인섭·김정렬. (2004). 영국 행정의 본질과 혁신, 「정부학연구」, 10(2): 151- 184.
- Bache, I. (2005). Europeanization and Britain: Towards multi-level governance?, Paper presented at the EUSA 9th Biennial Conference in Austin, Texas, March 31-2 April.
- Chang, H. J. (2002). *Kicking away the ladder: Development strategy in historical perspective*. London: Anthem Press.
- Grindle, M. (2004). Good enough governance: Poverty reduction and reform in developing countries. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*. 17(4): 525-548.
- \_\_\_\_\_. (2007). Good enough governance revisited. *Development Policy Review*, 25(5): 533-574.
- Grunow, D. (2000). Social administration in Germany: Basic structures and reform history, in Wollmann, H. & Schroter, E. (eds.), *Comparing Public*

- Sector Reform in Britain and Germany*, Aldershot: Ashgate, 244-263.
- Johnson, C. (1982). *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy 1925-1975*. Stanford University Press.
- Lancaster, S. & Roberts, D. eds. (2004). *British Politics in Focus as Level*. Lancashire, UK: Causeway Press.
- Meyer, A.D., Tsui, A.S. & Hinings, C.R. (1993). Configurational Approaches to Organizational Analysis, *Academy of Management Journal*, 36(6): 1175-1195.
- Muramatsu, M. & Krauss, E. (1987), The conservative policy line and the development of patterned pluralism, in K. Yamamura & Y. Yasuda (eds.), *The Political Economy of Japan* Vol. 1, Stanford University Press.
- OECD (2002). *Distributed Public Governance: Agencies, Authorities, and Other Government Bodies*. Paris: OECD.
- Pierre, J. & Peters, G. (2000). *Governance, Politics and the State*, New York: St. Martin's Press.
- Pliatzky, L. (1992). Quangos and agencies, *Public Administration*, 70(4), 555-563.
- Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2004). *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, 2nd ed., New York: Oxford University Press.
- Richards, D. & Smith, M. (2002). *Governance and Public Policy in the United Kingdom*. New York: Oxford University Press.
- Rodrik, Dani. (2008). Second Best Institutions, *American Economic Review* 98(2): 100-104.
- UK Cabinet Office. (2000). *Public Bodies 2000*, London: HMSO (the Stationery Office).
- UN/DESA. (2007). *Public Governance Indicators: A Literature Review*, New York: UN, Department of Economic and Social Affairs.
- Wright, D. S. (1998). *Understanding Intergovernmental Relations*. Boston: Allyn and Bacon.

- 内山融 (2007), 小泉政權, 中公親書.
- 田中利幸 (2007), 内閣機能強化の現状と今後の課題, 立法と調査, 2007.01, 263号.
- 佐藤誠三郎・松崎哲久 (1986), 自民党政權, 中央公論社.
- 天川晃. (1983), 広域行政と地方分権, ジュリスト増刊総合特集29 行政の轉換期, 120-126.
- \_\_\_\_\_. (1986). 変革の構想: 道洲制の文脈. 大森彌・佐藤誠三郎編), 日本の地方政府, 111-137, 日本: 東京大学出版会.
- 村松岐夫 (1996), 日本における地方分権論の特質, 日本行政学会編), 年報行政研究31 地方分権-その特質と課題, 17-34.



## A Comparative Study on Public Governance in the United Kingdom and Japan in terms of Intersectional Relations and Configuration of Governance

**Pan Suk Kim**  
Yonsei University, Korea  
**Kil-Pyo Hong**  
Baekseok University, Korea  
**Wanhee Kim**  
Kyungwon University, Korea

The purpose of this study is to analyze the characteristics of public governance in the United Kingdom and Japan in terms of intersectional relations and configuration of governance and then to provide policy implications for public governance innovation in South Korea. In order to examine the characteristics of public governance and operational mechanism in a country, it is necessary to review intersectional relations and the hierarchical system of each sector in the configuration of governance. After that, it is useful to utilize the configurational approach in examining the characteristics of overall configuration and operational principles in a country. Accordingly, this study examines the type of government, the relationship between the central government and its subgovernments including public bodies, local governments and their subunits, which includes public bodies, intergovernmental relations, the type of public bodies, and the relationship of public bodies in the central government and local governments. In doing so, it should be possible to figure out the characteristics of public governance and operational mechanisms in the United Kingdom and Japan. Based on the findings, policy implications will be provided for public governance innovation in South Korea.

[Key Words: public governance, configurational approach, UK, Japan, Parliamentary system, comparative study]

논문접수일: 2009년 11월 5일 / 게재확정일: 2009년 12월 14일

제1저자: 김판석(Pan Suk Kim)

소속 및 직위: 연세대학교 정경대학 행정학전공 교수  
주소: 강원도 원주시 흥업면 매지리 연세대학교 정경대학  
전화번호: (033) 760-2341 이메일: pankim@yonsei.ac.kr

제2저자(교신저자): 홍길표(Kil Pyo Hong)

소속 및 직위: 백석대학교 경상학부 경영학전공 부교수  
주소: 충청남도 천안시 안서동 백석대학교 경상학부  
전화번호: (041) 550-9170 이메일: kphong@bu.ac.kr

제3저자(공동저자): 김완희(Wanhee Kim)

소속 및 직위: 경원대학교 경영회계학부 교수  
주소: 경기도 성남시 수정구 복정동 경원대학교 경상대학  
전화번호: (031) 750-5209 이메일: wanhikim@kyungwon.ac.kr