

공무원의 정치적 중립: 의미와 인식

박 천 오*

Ⅰ. 서언	Ⅳ. 한국공무원의 정치적 중립 인식
Ⅱ. 정치적 중립 의무의 복합적 의미와 상충성	Ⅴ. 결어: 상충적 의무의 현실적 양립성과 조화
Ⅲ. 한국공무원의 정치적 중립 의무와 관련 사례	

〈요 약〉

공무원은 집권 정부의 정치철학과 정책 실현을 위해 최선을 다해야 한다는 의미의 정치적 중립 의무와, 단순히 정권과 정무직 상관에 충성할 것이 아니라 업무수행에 있어 전문가로서 공익의 관점에서 독자적인 접근을 해야 한다는 의미의 정치적 중립 의무를 동시에 이행할 것을 요구받는다. 본 연구에서는 이들 두 정치적 중립 의무 간의 상충성과 그에 기인된 공무원의 딜레마 문제를 집중적으로 논의한다. 한국공무원의 딜레마 문제를 부각시키기 위해 논의 과정에서 특정 사례를 소개하고 공무원의 관련 인식을 실증 분석하며, 결론에서 이러한 딜레마를 줄일 수 있는 기본 방향을 제시한다.

【주제어: 공무원의 정치적 중립, 한국공무원, 정부관료제】

I. 서 언

현대 국가에서 정부관료제의 구성원이자 본질이라고 할 수 있는 공무원들의 재량권 행사는 단순히 정책집행과정에서 사실적·수단적·기술적 선택을 하는 정도에 머물지 않고, 정책결정과정에서 가치의 우선순위와 목표를 선택하는 수준으로까지 확장된 상태이다(Selden, Brewer & Brudney, 1999: 72; 173). 이는 현대의 복잡한 사회문제 해결을 위한 필연적이고도 보편화된 현상이라고 할 수 있다(Wise, 2004: 670). 이 같은 공무원의 영향력 팽창 현실과

* 명지대학교 행정학과 교수(chpark@mju.ac.kr)
논문접수일(2011.10.24), 게재확정일(2011.12.7)

관련하여 대다수 학자들은 공무원의 권력 남용을 통제하는 문제에 주목하는 반면(Lowi, 1979; Rourke, 1984), 공무원이 확대된 역할을 수행함에 있어 겪게 되는 어려움에는 이렇다할 관심을 기울이지 않고 있다.

공무원들은 법적으로 혹은 정치권과 사회로부터 상반된 복수의 의무를 동시에 수행할 것을 요구받는 관계로 특정 사안을 다룸에 있어 혼란을 겪을 수 있다(Posner & Schmidt, 1994: 21). 공무원의 정치적 중립(political neutrality) 의무는 그 대표적인 예이다. 특히 공무원은 집권 정부의 정치철학과 정책 실현을 위해 최선을 다해야 한다는 의미의 정치적 중립 의무와, 단순히 정권과 정무직 상관에 충성할 것이 아니라 업무수행에 있어 전문가로서 독자적인 접근을 해야 한다는 의미의 정치적 중립 의무는 성격상 상충될 수 있어 때때로 공무원들을 딜레마 빠지게 만든다(Christensen, 1991; Moe, 1985; Hecl, 1975; West, 2005: 147). 정권 교체 시마다 주요 정책과 프로그램들이 대폭적으로 바뀌는 한국의 현실에서, 이러한 딜레마 상황은 공무원의 업무수행을 저해할 뿐만 아니라 정부 기능 전반에 걸쳐 부정적인 영향을 미칠 수 있다(Schreurs, 2005:302; Thompson, 1985).

이와 관련하여 본 연구는 공무원의 정치적 중립 의무라는 포괄적 용어 속에 공존하는 두 가지 의미의 의무 즉 정치적 대응 의무와 전문직업적 접근 의무 간의 상충성 및 그에 기인된 공무원의 딜레마 문제를 조명하고자 한다. 논의는 먼저 관련 연구와 이론을 검토하고, 뒤이어 공무원의 정치적 중립 의무 이행을 둘러싼 딜레마 사례 및 한국 공무원들의 관련 인식을 실증 분석하며, 마지막으로 이러한 딜레마 상황을 줄일 수 있는 방안을 제시하는 순서로 전개된다.

II. 정치적 중립 의무의 복합적 의미와 상충성

1. 정치적 중립 의무의 복합적 의미

공무원의 정치적 중립 의무는 다음과 같이 상호 연관된 여러 의미로 통용되고 인식됨으로써 학자들과 실무자들 사이에 혼란을 빚어왔다. 첫째, 공무원은 정책결정에 관여하지 않아야 한다는 의미로서, 전통적인 정치-행정 이원론에 근거한 공무원의 중립적 역량(neutral competence)을 강조한다. 여기서 중립적 역량은 공무원이 특정인이나 특정 정당에 대한 충성심과 무관하게 객관적이고 전문적인 기준에 입각하여 주어진 정책이나 과업을 실행할 수 있는 능력을 가리킨다(Kaufman, 1956: 1060). 정책과정에서 공무원의 역할과 재량이 크게 팽창된 현대 국가의 현실에서, 공무원의 역할을 제한하는 이러한 전통적 의미의 정치적 중립

의무를 주장하는 학자는 많지 않다(West, 2005: 149).

둘째, 공무원은 정당에 대한 공헌과 무관하게 실적을 토대로 선발되고 관리되어야 한다는 의미로서, 대다수 현대 국가에서 실적 중심의 공무원 인사제도로 확립되고 법제화 되었다.¹⁾ 이는 공무원의 의무라기보다 공무원의 인사에 파당적 성격의 개입을 하지 않아야 할 정치권의 의무라고 할 수 있다. 이런 의미의 정치적 중립 의무는 정치적 변화에도 불구하고 경력직 공무원들이 일상의 국정관리 업무를 지속적으로 수행토록 함을 목적으로 한다(Elliott, 1998: 1714-1715).

셋째, 공무원이 파당적 정치활동(partisan political activities)을 하지 않아야 한다는 의미로서, 공무원이 정당과 관련된 사안들에 직접 개입하지 않아야 함을 뜻한다(Levitan, 2007: 13-15). 여기서는 공무원에게 정치인이나 그 선거운동원과 똑같은 방식으로 정치행위를 할 수 없는 제약을 가한다는 점이 핵심이다(오석홍, 2002: 118). 이런 의미의 정치적 중립은 시민으로서의 공무원의 정치적 권리를 어디까지 제한할 수 있느냐를 둘러싼 논란을 불러일으킬 수 있다. 미국의 경우 1939년의 해치법(Hatch Law)에 의해 경력직 공무원들의 파당적인 정치적 권리(partisan political rights)를 크게 제한하였으나, 1993년 이들 공무원들의 정치활동을 상당 부분 허용하는 방향으로 개정되었다(Elliott, 1998: 1715).

넷째, 공무원이 오랜 행정경험을 쌓은 전문가로서 정치적 고려를 떠난 독립적이고도 객관적·전문직업적(professional)²⁾ 판단에 입각하여 정책과 행정 문제에 접근해야 한다는 의미이다. 이는 공무원이 공적신뢰(public trust)를 받는 공익 수호자로서, 정책과정에서 필요하다면 ‘권력에 대해 진실을 말하고(speaking truth to power)’ 그에 상응하는 행동을 보여야 할 의무라고 할 수 있다(Svara, 2009; 1037).

1) 실적제(merit system)는 공무원의 임명과 경력관리를 정치적 의지에 종속시키는 엽관제(spoils system)와 대비된다. 엽관제는 투표자들의 선택을 실천하려면 공무원들을 당파적으로 통제할 수밖에 없다는 논리에 근거하지만, 19세기 미국 역사가 보여 주듯이 이는 능력과 무관하게 정치적 동지들에게 인사상의 혜택을 주는 경향에서 비롯되는 여러 부작용을 피하기 어렵다. 때문에 오늘날 엽관제는 대부분의 나라에서 국정관리에 중요한 일부 정치적 직위(political positions)에 제한적으로 적용되고 있다(Rouban, 2007: 202).

2) 엄격한 의미에서 전문직업은 본래 일단의 전문화된 지식, 인식론적 지식(cognitive knowledge)과 실천적 기술(practical skills)을 개발시키기 위한 체계적인 훈련, 전문직업적 문화와 윤리 코드 등의 특징을 내포하며, 자율적 전문성(autonomous expertise)과 서비스 이념(service ideal)의 속성을 지닌 것으로 정의된다(deLeon, 2007: 357). 본 연구에서 사용하는 전문직업주의란 용어는 이러한 엄격한 사회학적 개념 정의와 달리, 행정을 하나의 전문 직업(profession)으로 보고, 이에 종사하는 공무원들이 나름의 경험, 전문지식, 공익 가치관에 충실해야 한다는 윤리성(ethos)을 뜻하는 다소 느슨한 의미의 이른바 공공 전문직업주의(public professionalism)이다(Waldo, 1981: 61-62; 105). 공무원의 경우는 변호사, 의사, 회계사의 경우처럼 자격증을 소지한 전문직이라고는 할 수 없으나, 대부분이 일정 임무를 지닌 특정 소속기관에 장기간 근무하므로 전문직에 준하는 전문성을 인정할 수 있는 것이다(Svara, 2009; 1037)

다섯째, 공무원은 정권 혹은 집권정부의 정책이나 행정에 대해 공개적으로 비판할 수 없다는 의미의 정치적 중립이다. 이러한 의무는 집권 정부의 정책추진이 거의 전적으로 공무원들의 충성과 역량에 달려있는 현실에 근거하며, 일본 등의 국가에서는 이를 법적 의무로 규정하고 있다. 하지만 합법성이 크게 의문시되는 사안이나 시민의 건강과 안전을 심각하게 위협할 우려가 있는 정부 조치 등에 대해서는 오히려 이를 비판하고 관련 내부 정보를 폭로하는 것이 공무원의 의무일 수 있다는 반론이 제기되고 있다.³⁾ 앞서 공무원의 전문직업적 판단을 주창하는 입장에서는 공무원이 공익 수호 차원에서 집권 정부의 정책을 공개적으로 비판할 수 있다고 본다(Sossin, 2005: 25).

여섯째, 공무원은 자신의 정치적 철학이나 의견과 무관하게 집권 정부의 정책실현에 충실해야 한다는 의미로서, 공무원은 정당 간의 정권교체와 무관하게 그리고 특정 정당에 대한 편견 없이, 어떤 정권 하에서도 똑 같은 열정으로 업무를 수행해야 한다는 의미이다. 이는 공무원의 정치적 대응(political responsiveness) 내지 정치적 충성을 강조하는 의미라고 할 수 있다(Levitan, 2007: 13-15; Thompson, 1985: 459).

이상에서 살펴 본 여섯 가지 의미의 공무원의 정치적 중립 의무 가운데 국내외에서 가장 쟁점이 되고 있는 것은 집권 정부에 대한 공무원의 정치적 대응을 강조하는 정치적 중립 의무(위의 여섯 번째 의무)와 비파당적 객관성(nonpartisan objectivity)에 근거한 공무원의 전문직업적·독자적 판단을 부각시키는 정치적 중립 의무(위의 네 번째 의무) 간의 상충(conflicts)과 양립(compatability)의 문제라고 할 수 있다(West, 2005: 147). 국내에서는 본 연구에서 소개하는 특정 사건이 발단이 되어 이 문제가 언론의 뜨거운 관심사가 되기도 하였다.

2. 정치적 대응 의무와 전문직업적 접근 의무의 상충

Christensen(1991)은 관료적 역할과 관련된 규범을 정치적 규범(political norms)과 전문직업적 규범(professional norms)으로 구분하고, 공무원들이 의사결정 시에 이들 규범을 어떻게 수용하는지 인식을 조사함으로써, 그들의 정치적 충성심과 전문직업적 독립성 수준을 파악하였다. 정치적 규범은 공무원이 현 정권(existing government)의 도구로서 정무직 상관에 대해 충성을 다해야 한다는 정치적 중립 의무 내지 정치적 대응의무와 연관된다. 전문직업적 규범은 공무원이 업무수행에 있어 자신의 전문직업적 자율성과 독자적 전문성(independent expertise)에 입각하여 객관적인 접근을 해야 한다는 의미의 정치적 중립 의무와 일맥상통한다.

이 처럼 집권 정부에 대한 공무원의 철저한 대응을 강조하는 중립 의무와 업무 수행에 있어 공무원의 객관적·독립적 접근을 강조하는 중립 의무는 성격상 상충될 수 있다. 전자의

3) 이는 또한 내부고발과 관련된 문제이기도 하다(Sossin, 2005: 30).

경우 변화하는 정권(changing partisans)에 따라 충성의 방향을 달리하는 것이 공무원의 중립 의무라면, 후자의 경우는 정권의 성격과 무관하게 관료적 자율성과 전문성을 토대로 업무에 임하는 것이 중립 의무의 이행이라고 할 수 있다. 현실에서 그리고 규범적으로 공무원은 종종 이 두 가지 의미의 정치적 중립 의무 이행을 동시에 요구 받는 상황에 처함으로써 혼란과 딜레마 상황에 빠질 수 있는 것이다(West, 2005: 151-157).

미국의 경우 과거에는 정치-행정 이원론에 입각하여 공무원에게 전문직업적 지식(professional knowledge)을 객관적이고 비파당적인 태도로 공공문제 해결에 적용할 수 있는 중립적 역량(dispassionate neutral competence)을 강조하였다.⁴⁾ 제도적 측면에서 보더라도 1883년 Pendleton법에 의해 도입된 실적제는 이전의 엽관제 하에서 정무직 공직자들에 대한 공무원들의 과도한 충성에서 비롯된 여러 부작용을 극복하기 위한 것이었다(Ingraham et al., 1998: 196). 그러나 시간이 흐르면서 미국 대통령들은 점차 단순히 중립적 역량을 갖춘 공무원들보다는 자신들의 정책선호와 관심사에 민감하게 반응하는 이른바 대응적 역량(responsive competence)을 갖춘 공무원들을 원하게 되었다.⁵⁾ 국가 정책에 획기적인 변화를 구상하는 대통령일수록 공무원들에게 소극적인 중립적 역량보다는 열정적인 몰입을 기대하는 경향을 보였다. 새로운 대통령의 입장에서 보면 중립적 역량을 지닌 공무원들은 기껏해야 정권의 정책 목표에 대해 일정한 거리를 두는 수준의 미지근한 순응을 할 뿐, 정권의 적극적인 협력자가 못되는 경우가 많기 때문이다(Rourke, 1992: 540-541). 실제로 과거 오래 동안 재직권으로 무장된 미국의 경력직 공무원들은 정치지도자들의 정책우선 순위에 대해 충분한 대응을 보이지 않았고, 이 때문에 대통령들은 관료제 내에 자신들이 직접 임명할 수 있는 정무직의 수를 계속 늘이는 등의 방안을 강구해 왔다.⁶⁾

근래 들어 미국학자들도 집권 정부에 대한 공무원들의 충성과 대응이 정권의 비전 실현에 특히 중요하다는 점에 공감하면서, 정치와 행정이 교차하는 회색영역(grey zone)에서 일하는 고위공무원일수록 이러한 의미의 정치적 중립에 충실해야 한다는 입장을 피력하였다(Aberbach et al., 1981: 225; 227; Moe, 1985). 이와 관련하여 예컨대 Benveniste(1977)는 직업 공무원들이 중립의 가면(mask)을 벗어던지고 자신들이 전문가이면서 동시에 정치행위자들임을 인정해야 한다고 주장하면서, 이른바 공무원들에 의한 ‘전문성 정치’(politics of expertise)의 불가피성을 강조하였다. 영국에서도 장관에 대한 고위경력직 공무원들의 정치적 대응성을 제고시킬 수 있는 메커니즘을 모색하는 것이 정부의 주요 과제가 되어왔다(Matheson, A.

4) Hecl(1975), Rourke(1992), Svava(2001: 178), Knott & Miller(1987: 235), West(2005: 147) 참조.

5) Thompson(1990: 362), Rourke(1992: 541), West(2005: 153) 참조.

6) Moynihan & Roberts(2010), Dunn(1997), Light(1995), Peters, et al.(2004) 참조.

et al., 2007: 11). 정치적 대응성을 강조하는 이러한 의미의 정치적 중립은 공무원이 집권정부와 정무직 공직자들에 대응함에 있어 스스로 독자적인 판단을 하지 않음을 뜻하는 것이 된다(Thompson, 1985: 556).

반면에 일각에서는 정치적 대응성을 지나치게 강조할 경우, 공무원들을 정권에 무조건 복종하는 하수인으로 전락시켜 그들의 합리적 직무수행을 저해할 수 있고, 이념정당 간 정권교체 시에는 정책의 일관성과 합리성을 희생시킬 수 있다는 우려를 표명해 왔다.⁷⁾ 이런 측면에서 Friedrich(1972)는 선례나 상관들의 지시가 아니라 스스로의 전문성과 시민정서에 대한 자신의 이해를 토대로 의사결정을 해야 할 공무원의 책임성을 강조하였다. Hecl(1975) 역시 공무원들은 정책문제에 대한 최선의 전문적·객관적 판단을 파당적인 상관들(partisan bosses)에게 제공해야 하지만, 그 과정에서 정치적 고려는 하지 않아야 한다는 중립적 규범을 강조하였다.

이들이 말하는 정치적 중립 의무는 한시적으로 공직을 점유하는 정무직들의 파당적 이해관계(partisan interests)와 무관하게 직무를 수행해야 할 경력직 공무원들의 불편부당한 의무(impartial duties)로서, 관료적 독립성(bureaucratic independence)을 강조하는 것이 된다(Sossin, 2005: 2). 즉 경력직 공무원들이 단순히 정무직 상관에 ‘충성스런 행정(loyal administration)’을 할 것이 아니라, 전문가로서 공익 차원에서 공평무사한 판단과 접근을 해야 한다는 것이다(Sossin, 2005: 3; 24).⁸⁾ 이러한 정치적 중립은 정책과정에서 공무원들이 정무직 공직자들의 지시에도 불구하고 전문가로서 국민이익을 위한 독자적 판단을 할 수 있는 여지를 부여하는 것이 되며, 정무직 공직자들이 정책과정상 필요한 조치를 취하지 않거나 부적절한 조치를 취할 경우 현실적 중요성을 띠게 된다(Box, 1992: 326). 공무원이 사회의 집합적 이익을 우선시하는 방향으로 판단해야 한다는 원칙으로서의 정치적 중립은 대부분의 OECD 국가에서 강조되고 있다(Matheson, A. et al., 2007: 14).

그러나 이러한 의미의 정치적 중립 또한 여러 측면에서 도전받아 왔다. 무엇보다도 공무원의 전문직업적 자율성 강화는 민주주의가 요구하는 공무원의 정치적 대응에 대한 위협된다는 문제점이 제기되어 왔다(Christensen, 1991: 311; Sossin, 2005: 3-4). 이와 함께 공무원들은 정부권력의 활용에 경도된 경향을 보이거나(Butler, et al., 1984), 자기중심적 혹은 소속기관 중심적 정책 추구를 하거나(Finer, 1941; Niskanen, 1971; O’Leary, 2006: 14), 공익을 자

7) Moynihan & Roberts(2010), West(2005: 149), Dickinson(1997), Sossin(2005: 28) 참조.

8) 예컨대 선거 후 정권교체가 이루어지기 전과 같은 정권교체기에 공무원들은 현 정권에 대해 봉사를 계속하면서도, 다른 한 쪽으로는 새로 출범할 정권의 성향 등에 신경을 기울이지 않을 수 없는 것이다. 따라서 공무원들은 떠나는 정권이 일상적이거나 긴급한 일만을 수행토록 하고, 새로 출범하는 정권에 대해서는 진행 중인 이슈 등을 충실히 알림으로써 집권과 동시에 국정관리가 효율적으로 이루어질 수 있도록 해야 하는 중립적 의무를 진다는 것이다(Sossin, 2005: 21).

신들의 전문성과 동일시하는 기술자적 태도(a technocratic attitude)를 형성하는(Cooper, 1990: 41) 등의 경향을 나타내기 쉬운 관계로, 공무원의 자율성 강조가 오히려 공익을 저해하는 결과를 초래할 수 있다는 지적도 이어져 왔다.

이 밖에도 공무원들의 전문직업적 접근을 강조할 경우, 다음과 같은 여러 의문이 제기될 수 있다. 첫째, 공무원이 어떤 상황에서 집권정부 혹은 정무직 상관의 방침이나 지시를 어느 수준까지 거부할 수 있는지? 공무원이 자신의 반대 입장이나 전문직업적 소견(professional opinions)을 표출하기 위해 어떤 방법을 사용할 수 있는지? 공무원이 자신의 반대 입장을 조직 혹은 정부 외부로 표출할 수 있는지?(Thompson, 1985: 557-558). 이들 질문에 대한 해답은 행정 이론과 현실 양 측면에서 적지 않은 함의를 내포한다. 만약 공무원들이 정무직 상관의 지시에 쉽게 불응할 수 있다면, 민주주의의 기본 원칙에 위배 될 뿐만 아니라 관료제 체제 전체가 와해될 수 있기 때문이다(Danhardt, 1991: 118).

이상의 논의에서 알 수 있듯이 공무원은 정치적 중립 의무라는 표현 하에, 집권정부에 대해 ‘충성스런 행정’을 제공하는 동시에, 공익에 대한 나름의 전문적·독자적 판단에 의거하여 정책문제에 접근할 것을 요구받는다고 할 수 있다(Matheson, A. et al., 2007: 9). 상충되는 이들 두 중립 의무를 어떤 식으로 조정할 것인지 혹은 어떤 기준에서 어느 한 의무를 상대적으로 우선시 할 것인지는 문제는 공무원에게 현실적이고도 심각한 도전이 될 수 있으나, 현재 이에 대한 마땅한 해법이 존재하지 않는다. 이하의 한국 사례는 이 같은 이중적인 정치적 중립 의무를 이행함에 있어 공무원들이 처할 수 있는 딜레마 상황을 보여준다.

Ⅲ. 한국공무원의 정치적 중립 의무와 관련 사례

1. 관련 법규

한국에서는 앞서 기술하였던 다양한 의미의 공무원의 정치적 중립이 법적 의무로서 혹은 비공식적 의무 내지 불문율(不文律)의 의무로서 강조되고 있다. 공무원 인사원칙으로서의 정치적 중립과 공무원의 파당적 정치활동을 금지하는 의미의 정치적 중립은 이미 오래 전에 법규에 명문화 되었다. 전자와 관련하여 헌법(제25조)과 국가공무원법(제28조, 제35조)은 균등한 공무담임권, 공개경쟁시험 등을 규정함으로써 실적주의 인사원칙을 분명히 하고 있다. 또한 국가공무원법(제26조, 제32조의 5, 제40조, 제50조, 제51조)은 신규채용과 승진을 비롯한 모든 인사활동이 개인의 능력, 자격 및 성적을 기준으로 이루어져야 함을 규정함으로써, 엽관이나 정실 요소가 인사관리에 개입하는 것을 엄격히 금하고 있다. 뿐만 아니라

헌법 제 7조는 “공무원의 신분과 정치적 중립성은 법률이 정하는 바에 의하여 보장된다.”라고 규정하고 있다. 이렇듯 분명한 명문규정이 존재하기 때문에 비파당적 인사원칙으로서의 정치적 중립에 대해서는 학자들과 실무자들 사이에 이견이 없다고 할 수 있다.

파당적 정치활동을 금지하는 의미의 정치적 중립 의무는, 정치인들이 공무원들을 선거 등에 부당하게 끌어들이는 안 된다는 것과, 공무원 스스로 선거 등에 관여해서는 안 된다는 것이 핵심 내용인데, 이 또한 법제화된 상태이다. 국가공무원법 제65조 및 지방공무원법 제 57조에서는 공무원의 정당가입과 정치운동 등을 금지하고 있다. 같은 맥락에서 공직선거법 (제 9조, 제 85조, 제 86조)에서도 공무원의 중립 의무, 선거운동 금지, 지위를 이용한 선거 운동 금지 및 선거에 영향을 미치는 행위 금지 등을 규정하고 있다.

공무원의 파당적 정치활동을 방지하기 위해 공무원의 정치활동을 일정 수준 제약해야 할 필요성에는 정치권과 사회에 공감대가 어느 정도 형성되어 있지만, 국가공무원법 등에서 규정하고 있는 제약이 적절한 수준인지는 논란의 여지가 있다. 한국은 현재 세계에서 공무원의 정치적 활동을 가장 엄격히 제약하는 국가에 속하지만(Matheson, A. et al., 2007: 19), 공무원의 정치적 활동 제한을 완화해야 할지의 문제는 아직 정부 차원에서 심도 있게 검토되지 않고 있다. 이는 과거 권위주의 정권 하의 선거과정에서 외부의 강압에 의한 공무원의 정치활동과 공무원의 자발적 정치 가담으로 인한 폐해가 컸고, 오늘날도 이러한 폐해가 완전히 불식되지 않았다는 판단 때문일 것으로 여겨진다. 그러나 그간에 이루어진 정치적 민주화의 진척과 시대적 요청을 감안 할 때, 이제는 공무원의 정치활동 제한을 최소화하여 시민의 한 사람으로서 당연히 누려야 할 참정권을 보장해야 한다는 주장이 점차 늘고 있다(오석홍, 2009: 546-547; 정영태, 2010).

한편, 본 연구에서 논의의 초점을 맞추고 있는 두 개의 상충되는 중립 의무의 경우에는, 상호 성격 차이가 있다. 우선 정권 내지 정무직 공직자들에 대한 충성 의무로서의 정치적 중립과 관련하여서는, 국가공무원법 제57조(복종의 의무)가 ‘공무원은 직무를 수행할 때 소속 상관의 직무상 명령에 복종하여야 한다’라고 규정하고 있다. 때문에 집권 정부와 정무직 상관에 대한 충성을 의미하는 정치적 중립의 의무는 법적 의무 내지 법제화된 윤리규범이라고 할 수 있다. 이와 달리 공무원의 전문직업적 접근을 강조하는 의미의 정치적 중립 의무에 대해서는 직접적인 명문 규정이 없으므로, 이는 비공식적·불문율적 성격의 규범이라고 할 수 있다. 다만 헌법 제 7조 ①의 ‘공무원은 국민전체에 대한 봉사자이며, 국민에 대하여 책임을 진다’라는 규정은 공무원에게 업무수행에 있어 단순히 상관의 명령에 복종하는 데 그치지 않고, 국민을 위해 자신의 전문가적 판단을 적용해야 할 의무가 있음을 밝히는 간접적 근거가 될 수는 있을 것이다.

2. 관련 사례

공무원의 정치적 대응(충성) 의무와 전문직업적 접근 의무 간의 상충 문제는 한국 공무원들이 업무현장에서 직면하는 심각한 현실 문제일 수 있다. 실제로 2008년 초 특정 사건이 발단이 되어 이 문제가 언론매체와 정치권 및 사회 일반인들 사이에 큰 관심사로 부각되기도 하였다. 공무원의 정치적 대응(충성) 의무와 전문직업적 접근 의무 간의 상충 문제를 논정시킨 2008년의 사례를 개략적으로 소개하면 다음과 같다.

2008년 1월 3일 이명박 당선자의 대통령직인수위원회 대변인은 언론 브리핑에서, 앞서 노무현 정부에서 국정홍보처가 주도했던 ‘기자실 통폐합 방안’이⁹⁾ “언론 자유에 역행하는 것”이라며, 이명박 당선인이 기자실을 원상회복하고 조직개편을 통해 국정홍보처를 폐지할 예정임을 밝혔다. 그러면서 국정홍보처 측이 인수위원회에서의 보고에서 “지난 5년간 언론과 적대적인 관계로 정책 동력이 퇴색됐고 국민에 대한 정부 홍보가 부족했다”고 시인하였음을 밝혔다. 특히 국정홍보처의 한 간부는 “우리는 (시키는 대로 하는) 영혼 없는 공무원들”이라는 말을 했다고 전하였는데, 이 ‘영혼 없는 공무원’이란 표현이 언론으로부터 강한 비판을 받으면서 세간의 관심을 집중시켰던 것이다.¹⁰⁾

국정홍보처 간부의 문제의 발언에 대해 대부분의 언론매체들은 잘못된 정책이고 지시인 것을 뻔히 알면서도 자신들의 안위와 영달을 위해 본인의 소신이나 가치관과는 상관없이 상사(대통령과 그 측근 포함)가 지시하는 일이라면 아무 생각 없이 따르면서 권력에 부화뇌동 하는 공무원들과, 어떤 일이 문제되면 자신은 단지 위에서 시키는 대로만 했을 뿐이라고 항변하는 무책임한 공무원들이 다수임을 개탄하였다. 그러면서 공무원이 잘못된 일임을 알면서도 이를 바로 잡으려고 하지 않았다면 이는 명백한 직무유기라고 질타하였고, ‘영혼이 없는 공무원’이라면 자리에서 물러나는 것이 마땅하다고 다그쳤다. 아래 사설들은 당시 언론의 이 같은 비판적 기조를 선명하게 보여준다.

[사설 1] ‘영혼 없는 공무원’은 필요 없다

국정홍보처의 한 공무원이 “우리는 영혼이 없는 공무원”이라고 했다 한다. 그제 대통령 직인수위원회에 보고하는 자리에서였다. 이날 보고는 국정홍보처 존재 여부와 언론정책

9) 기자실 통폐합 방안은 2007년 5월 노무현 정부의 국정홍보처에 의해 발표된 이른바 ‘취재선진화 방안’으로서, 37개 부처에 분산되어 있던 브리핑룸들을 정부중앙청사, 과천청사, 대전청사 등 3곳으로 통폐합하고, 기자의 부처사무실 무단출입을 방지한다는 것 등을 골자로 한다. 이러한 방안은 추진과정에서 언론과 정치권으로부터 취재제한을 통해 언론의 자유를 말살하려 한다는 강한 비판과 함께 많은 저항을 받았다.

10) 중앙일보(2008. 01. 04), 조선일보(2008, 01. 05) 참조.

등에 대한 의견을 주고받는 자리였다. 정권홍보, 기사실 폐쇄 등 언론자유에 역행하는 언론정책을 그저 시키는 대로 했을 뿐이라는 뜻이었던 모양이다. 코드홍보로 일관하다 부처 해체의 위기에 몰렸는데도, 공무원들 책임은 없다는 발상이다. 한심하고 어안이 병병하다.

공무원들이 지금의 국정홍보처 직원처럼 철저하게 정권의 하수인 노릇을 한 적이 있었던가. (중략) 공무원들이 국민들을 위해 존재한다는 기본원칙을 지키려는 의지가 조금이라도 있었다면, 오늘처럼 참담한 평가를 받지 않았을 것이다. 이제 정권이 바뀔 때가 되니, 영혼 없는 공무원 운운이다. 무책임, 면피의 극치라 하지 않을 수 없다. ‘관료는 영혼이 없다.’라는 말은 원래 정치학자 막스 베버가 한 이야기이다. 관료는 정부의 철학에 따라 일한다는 의미다. 정권주구 노릇을 한다는 뜻은 아님을 알아야 한다.

국정홍보처뿐이 아니다. 정부 조직 곳곳에 따리를 틀고, 정권의 눈치를 보는 무책임, 무소신의 영혼 없는 공무원이 적지 않은 것으로 알고 있다. (중략) 이들에게 지급되는 월세가 아깝다. (이하 생략) — 서울신문, 2008. 01. 05.

[사설 2] 영혼이 있는 공무원이 나라를 살린다

국정홍보처가 대통령직 인수위원회에 업무보고를 하던 중 “우리는 영혼이 없는 공무원”이라고 했다고 한다. 인수위가 홍보처의 정책 실패 문제를 계속 지적하자 “대통령제 하에서 관료는 대통령의 뜻에 따라 일할 수밖에 없는 것 아니냐”며 자신들의 입장을 변명한 셈이다. ‘관료는 영혼이 없다’는 저명한 사회학자 막스 베버의 이 말은 관료의 특성을 압축적으로 표현하고 있다.

(중략) 공무원도 ‘영혼’이 있어야 한다. 그들에게도 판단이 있고, 양식이 있고, 양심이 있다. 대통령과 장차관이 지시한 일이 불법적 요소를 지니고 있거나 실패할 게 뻔한데도 무조건 복종하겠다는 영혼 없는 로봇이나 허수아비와 다름없다. 그렇다고 주요 국가정책에 대해 사사건건 항의하고 반대하라는 얘기가 아니다. 국민이 낸 세금으로 봉급을 받는 공직자라면, 국민에게 봉사할 책무를 가진 공무원이라면, 민주사회의 건강한 시민이라면, 인격을 가진 인간이라면 자신의 마음속에 결코 물러설 수 없는 최저선(Bottom Line)은 있어야 한다.

(중략)현실적으로 임면권자의 지시를 거부하면 신분상 손해가 발생할 수 있다. (중략) 그렇다고 ‘공무원은 영혼이 없다’며 굴종하는 자신을 합리화해서는 안 된다. 부당한 권력자의 요구와 지시를 거부하는 공직자가 나타날 때마다 공직사회는 한 단계씩 발전해 나갈 수 있다. — 중앙일보, 2008. 01. 05.

이 처럼 대다수 언론이 자기 판단을 포기한 공무원들의 정치적 충성에 대해 매우 냉소적이고 비판적이었지만, 일부 언론은 동정론을 펴기도 하였다. 즉 새로운 정권이 어제까지의

정책을 한순간에 바꾸도록 강요함으로써 공무원들에게 모멸감을 불러일으키는 등 공직사회의 사기와 안정성을 크게 저해하고 있는 점을 지적하면서, ‘영혼이 없다’는 말은 어느 정권이든 그 철학에 맞게 공무원들은 공복의 역할을 다한다는 뜻이지, 자조적이거나 비굴함의 표출은 아닐 것이란 믿음을 나타내었다. 예컨대 한겨레신문(2008. 01.04)은 <“하라니까 하지만...” 공무원들 ‘무력감’>이란 관련 기사에서 “인수위원회가 각 부처에 기존 정책에 대한 ‘자기배반적’인 보고를 요구해 공무원 사회가 몸살을 앓고 있고, 특히 노무현 정부와 이명박 대통령 당선인의 정책 기조가 완전히 달라 그 사이에 낀 부처의 공무원들은 업무보고를 치르면서 큰 마음고생을 하고 있다”고 강조하였다. 2008년 9월에도 한겨레신문에는 이와 유사한 인식을 담은 칼럼이 아래와 같이 게재되었다.

[칼럼1] 영혼이 없는 존재

대통령직 인수위원회의 서술이 퍼렇던 시절 ‘공무원은 영혼이 없는 존재’라는 한 고위 관료의 말이 화제가 된 적이 있었다. 그때 대부분의 사람들은 너무나 자조적인 말이 아니냐는 반응을 보였다. 최소한의 자존심은 갖고 있어야 할 공직자가 그런 말을 서슴없이 내뱉으면 어떻게 하느냐는 게 일반적인 정서였다. 솔직히 말하면 나도 그렇게 생각한 사람 중 하나였다.

그런데 시간이 흐르면서 그런 말을 하게 된 심정을 점차 이해하는 쪽으로 바뀌어 갔다. 정치가가 이래저래라 하는 대로 따라가야 하는 것 그 자체도 무척 피곤한 일임에 틀림 없다. 어디 그뿐인가? 열심히 일을 해도 정권이 바뀌면 열심히 일한 것 자체가 시비의 대상이 되는 판이다. 오죽 답답했으면 자신을 영혼이 없는 존재라고 비하했을까(이하 생략).— 한겨레신문 2008. 09. 01.

2008년 이명박 정부 출범 당시 공무원들은 자율성을 가지지 못한 상명하복의 ‘영혼이 없는’ 존재인가를 둘러싸고 전개되었던 언론에서의 논쟁은 이후 세종시 건설 사안이 쟁점화 되면서 재연되었는데, 아래 칼럼이 이를 보여준다.

[칼럼 2]공무원의 영혼

(중략) 어느 날 갑자기 (이명박 정부의) 권력 핵심층에서 참여정부 때 마련한 세종시 건설은 ‘백년대계’를 위해 백지화해야 한다고 밝혔고, 공무원들은 부정을 위한 논리 마련을 위해 우왕좌왕 하고 있다.

이들은 참여정부 때도 공무원이었고, 지금도 공무원이다. 달라진 것이 있다면 권력의 주체가 바뀌었다는 점뿐이다. 권력의 출렁임이 공무원들에게 영혼을 허락하지 않는 것이다. 최근 슬자리에선 현 정부가 끝나면 행정도시를 위한 추진해야 한다는 주장이 또 다시 제

기되고 공무원들은 행정도시 원안 추진을 해야 하는 각종 논리를 다시 만들어 낼 것이라는 농담이 오간다.

결국 공무원의 영혼은 권력이 하기 나뉘어 아닐까. 정권을 관통하는 시대적 진리와 국민적 합의가 바탕이 된 정책의 추진이라면 공무원들은 자신들의 영혼을 실어 일할 것이다. 권력은 더 이상 세종시 문제처럼 공무원들에게 거짓말을 하도록 유도하지도, 그들의 영혼을 버리도록 강요하지도 말아주길 당부한다. — **충청투데이, 2009. 11. 23.**

앞서 논의하였듯이 한국의 경우 국가공무원법 제57조(복종의 의무)는 ‘공무원은 직무를 수행할 때 소속 상관의 직무상 명령에 복종해야 한다’고 규정함으로써, 공무원의 정치적 대응(충성) 의무를 법적 의무화 하고 있다.¹¹⁾ 반면에 공무원의 전문직업적 접근 의무와 관련하여서는 아무런 명시적 규정을 두지 않고 있다. 헌법 제7조 제①항은 “공무원은 국민 전체에 대한 봉사자이며, 국민에 대해 책임을 진다”라고 규정하고 있고, 국가공무원법 제1조도 공무원이 “국민전체의 봉사자”임을 밝히고 있지만, 이들 규정에 근거하여 공무원이 정책과정에서 독자적인 판단을 하는 등의 방식으로 국민에 대한 직접적 책임을 질 수 있는 것인지는 불분명하다. 그럼에도 불구하고 전문직업적 접근 내지 판단 의무도 공무원이 자율적으로 마땅히 준수하여야 할 직업윤리인 동시에 당위적 행동규범이라고 할 수 있다(Waldo, 1981: 104-105; Olson, 2005: 3).

한국 언론은 대체로 공무원들의 정치적 대응(충성) 의무를 저평가하는 반면, 공무원의 전문가로서의 혹은 공익수호자로서의 의무를 강하게 부각시키는 경향을 보인다. 그러나 공무원에게 법적인 복종의 의무가 있는 점, 오늘날 정권의 국가비전 실현과 국정관리에 있어 공무원들의 적극적인 협력이 필수적인 점, 과거 권위주의적 정권 못지않게 지금의 민주정부에서도 대통령의 영향력이 막강하여 공무원들이 정권의 국정철학이나 정책비전 등으로부터 자유롭지 못한 점, 상급자에 대한 복종을 미덕으로 여기는 권위주의적 행정문화가 공직사회에 여전히 자리 잡고 있는 점, 신공공관리(New Public Management)에 토대를 둔 최근의 성과급제 하에서 공무원의 정치적 대응성이 그의 성과와 동일시 될 수 있는 점 등을 감안할 때,¹²⁾ 공무원의 정치적 대응(충성)을 무조건적으로 폄하할 수만은 없는 것이다. 규범적 측면에서 보더라도 정책과정에서 공무원이 정권의 방침과 정무직 상관의 지시에 불응하면서까지 자신의 전문가적 소신을 고집하는 행위는 민주주의 원리에 반하는 것은 물론 조직 내 계층제의 원칙에도 위배된다(Caden, 1981: 50; Box, 1992: 5). 공무원이 정무직 공직자의 합법적인

11) 다만 이는 조직 내의 질서유지와 기강확립을 위해 하급자의 복무규정 의무를 규정한 것으로서, 정권이나 정무직 공직자들에 대한 정치적 충성을 의무화 한 것은 아니라는 해석도 가능하다.

12) 강신태(2009: 101), 정성호(2000: 71-72), Jong & Park(2001), Bowman & West(2009: 52) 참조.

지시를 거부할 수 없다는 것이 대다수 국내 학자들의 견해이기도 하다(오석홍, 1999: 263-264; 박동서, 1997: 76). 이는 공무원들의 판단이 정무직 상급자들의 판단에 보조적으로 기능할 수는 있지만 정무직 상관들의 판단을 대신할 수는 없다는 견해라고 할 수 있다.

하지만 공무원의 궁극적 충성 대상은 국가와 국민이고, 정책과정에서 정권과 정무직 공직자들이 언제나 국민을 위한 초당적인 입장을 취하는 것은 아니기 때문에, 공무원들은 자신들과의 단순한 정책성향 차이가 아니라 명백히 공익에 위배되거나 정권만을 위한 것으로 판단되는 사안과 관련하여서는 이의를 제기하거나 불응할 의무가 있다고 할 수 있다(김해동, 1988; 정성호, 2000). 이런 차원에서 본다면, 공무원이 나름의 내면화된 윤리적 기준 내지 ‘영혼’을 가지지 못한 채 무조건 정권에 충성한다는 언론의 비판은 타당한 것이다. 앞서 사례에서 “우리는 (시키는 대로 하는) 영혼이 없는 공무원들”이라는 표현을 사용한 국정홍보처 간부의 경우, 그의 행동이 단순히 상층부에서 결정한 정책과 지시들을 무조건 충실히 수행하거나 복종할 뿐, 스스로 그 결과에 대한 책임은 지지 않아도 된다는 식의 과거의 그릇된 의식과 관행에 따른 것이었다면 더욱 더 그렇다(강신택, 2009: 120-121).

IV. 한국공무원의 정치적 중립 인식

앞서 소개한 국정홍보처 사례에도 불구하고 공무원의 정치적 중립 의무에 대한 한국 공무원 다수의 인식은 아직 알려지지 않고 있다. 특히 궁금한 부분은 다수 공무원들이 공무원의 정치적 중립 의무를 어떻게 인식하고 있는지, 앞서 사례에서의 국정홍보처 간부의 발언에 얼마나 동의하는지, 공무원들이 그간의 행정문화와 관행에도 불구하고 새로운 책임의식을 갖추기 시작하였는지 하는 점이다. 본 연구에서는 이를 파악하고자 간단한 실증조사를 실시하였다.

1. 조사방법

Simon(1957)에 의하면 공무원은 의사결정 시에 인식과 주의력의 제약으로 말미암아 제한된 가치규범 및 사실 전제(a limited set of value and factual premises)를 선택하여 그에 주의를 집중할 수밖에 없다. 따라서 공무원의 역할 인식 속에 투영된 일부 전제들은 공무원 자신의 활동모델(model of action)을 구성하며, 이 모델은 그들의 실제 의사결정에 강력한 영향을 미치게 된다. Simon의 이 이론에 따르면, 공무원들의 정치적 중립에 대한 인식을 밝히는 조사는 관련 사안에 대한 그들의 지배적인 의사결정 전제와 규범을 진단하는 것이 된다.

본 연구의 실증조사는 두 개의 상충된 중립 의무 즉 정치적 대응 의무와 전문직업적 접근 의무에 대한 한국 공무원들의 인식을 파악하기 위한 것으로, 간단한 설문조사를 실시하는 방식으로 이루어졌다. 설문조사는 2010년 5월에 실시되었으며, 평소 저자와 직간접적으로 친분이 있는 6개 중앙부처 소속 30명의 중상위직 공무원(국장급 15명, 과장급 15명)을 조사대상으로 하였다.¹³⁾ 구체적으로는 연구자가 사전에 전화로 조사대상자들에게 조사의 취지를 설명한 뒤, 공무원의 정치적 중립과 관련된 소수의 개방형 질문을 이메일로 전송하여 이를 회신 받는 방식을 취하였다. 중상위직 공무원을 조사대상으로 삼은 것은 이들이 장관과 같은 정무직 공직자들과 빈번히 접촉하므로 정치적 중립 의무 이행의 딜레마 상황을 직접 겪었을 가능성이 크다는 판단에서였다. 개방형 질문을 사용한 것은 응답자로부터 보다 자유롭고 현장감 있는 응답을 확보하기 위해서였다.

개방형 질문에서는 먼저 정치적 대응 의무와 전문직업적 접근 의무의 개념을 간략히 기술하였다.¹⁴⁾ 그리고 한국 공무원의 정치적 대응(충성)에 대한 다수 언론의 비판적 시각과 일부 언론의 동정적인 보도에 대해 기술하면서, 앞서의 [사설 1]과 [칼럼 1]을 제시하였다. 마지막으로 다음 몇 개의 구조화된 질문을 중심으로 정치적 중립 의무에 대한 응답자 본인의 인식과 의견을 자유로이 기술하도록 요청하였다.

- ① 정치적 대응(충성) 의무와 전문직업적 접근 의무 가운데, 어느 것을 본래의 공무원의 정치적 중립 의무로 인식하는지?
- ② 두 가지 의미의 중립 의무 간의 상충성을 인지하고 있는지? 어느 쪽 의미의 정치적 중립을 규범적으로 더 타당한 것으로 인식하는지? 그 이유는 무엇인지?
- ③ 한국 공직사회에서 어느 쪽 의미의 중립 의무가 현실적으로 더 요구되는지? 어느 쪽 의미의 중립 의무가 실천하기 더 어려운지? 그 이유는 무엇인지?
- ④ 스스로 직무수행과정에서 어느 쪽 의미의 정치적 중립에 더 충실한지? 그 이유는 무엇인지?

2. 조사 결과 및 현실적 함의

회신된 응답을 내용 분석한 결과, 공무원의 정치적 중립 의무에 대한 응답자들의 인식은

-
- 13) 연구자와 친분이 있는 공무원들을 조사대상으로 삼은 것은 좀 더 성의 있는 응답을 확보하기 위해서였다. 조사 시에 당사자들에게 응답자의 익명성을 보장하고 응답 내용을 학술적인 용도로만 사용한다는 약속을 개인적으로 하였다. 대다수 응답자가 A4 용지 한 쪽 정도 분량의 답변을 보내 주었다.
 - 14) 개념 정의는 다음과 같이 제시하였다. ① 정치적 충성(대응)의무: 공무원은 자신의 개인적 철학이나 의견과 무관하게 집권 정부의 정책실현에 충실해야 한다는 의미의 정치적 중립 의무로서, 이는 공무원이 정당간의 정권교체와 관계없이 어떤 정권 하에서도 똑 같은 열정으로 업무를 수행해야 한다는 것이다. ② 전문직업적 접근 의무: 공무원은 정치적 고려를 떠나 행정 전문가로서의 객관적 입장에서 정책과 행정 문제에 접근해야 하는 의무로서, 이는 공무원이 공의 수호를 위해 정책과정에서 나름의 경험, 전문지식, 가치관에 입각한 독자적 의사결정과 행동을 보여야 한다는 것이다.

대체로 다음과 같이 나타났다. ① 정치적 중립의 본래 의미는 전문직업적 접근 의무이며, 이 의무가 정치적 충성 의무에 비해 규범적 측면에서 더 타당하다. ② 그러나 정치적 대응(충성) 의무는 공무원의 복종 의무에 속하며, 공무원은 국민의 뜻을 반영하는 집권정부의 정책실현에 협조해야 하므로, 이러한 의무 또한 지켜져야 한다. ③ 공무원이 어느 쪽 의무에 보다 충실할 수 있는냐는 여건에 따라 달라진다. 정치적으로 긴급하거나 정무직 상관이 특히 관심을 가진 사안들에 대해서는 전문직업적 접근을 하기 어렵고 정치적 대응을 할 수밖에 없다. ④공무원은 현실적으로 전문직업적 판단보다 정치적 대응을 더 강하게 요구받는다. ⑤ 고위직 공무원일수록 정무직 상관과의 잦은 접촉 등으로 말미암아 정권의 국정 철학과 방향에 민감하게 반응하게 되지만, 하위직에서는 전문직업적 판단을 적용할 여지가 커진다. ⑥ 소신에 따른 전문직업적 접근 의무는 공직사회의 여건상 실천하기 쉽지 않다. ⑦ 전문직업적 접근이 가능한 경우에도 그것이 진정으로 국민을 위한 길인지 확신이 서지 않는 상황이 적지 않다. ⑧ 적어도 위법하거나 상식적으로 부당한 정무직 상관의 지시에 대해서는 그대로 따르지 않고 공무원으로서 할 말을 해야 한다는 책임감을 느낀다. ⑨ 정치적 충성 의무와 전문직업적 접근 의무는 상충적이지만 공무원에게 공히 요구되는 것이고 선택사항이 아니다.

아래는 내용분석의 근거가 된 응답자들의 응답 가운데 일부를 저자가 압축·재정리한 것이다.

- 정치적 충성 의무와 전문직업적 접근 의무 가운데 어느 의무를 진정한 정치적 중립 의무로 인식한다고 단정적으로 얘기하기 어렵습니다. 사안의 복잡성과 긴급성, 상급부서 혹은 정무직 상관의 관심 여하에 따라 인식을 달리한다고 할 수 있습니다. 정치적으로 긴급하거나 상급기관에서 관심을 가지고 있는 사안은 공무원 개인의 가치관이나 전문성을 바탕으로 판단하고 결정하기보다는 상급부서의 의지, 관련부처의 협조여부, 이해단체의 반응, 그리고 여론 등을 고려하여 정치적 인식을 가지고 판단하고 결정하는 수가 많습니다. 사안의 성격상 자신의 판단으로 결정하여도 무리가 없는 것은 개인의 가치관과 전문성을 바탕으로 처리하고 있고, 여기서는 전문직업적인 인식이 바탕이 된다고 봅니다. 고위직일수록 전문직업적인 인식보다는 정치적 충성의 인식을 가지는 비중이 커질 수밖에 없는 것이 현실이라고 봅니다.

규범적으로는 정치적 충성보다는 전문직업적 접근이 정치적 중립에 타당하다고 봅니다. 정치적 충성으로 처리된 정책이나 사안들은 문제의 본질에 바탕을 두고 민주성과 효율성의 합리적인 가치기준에 의해 판단 또는 결정하기보다는 권력의 영향으로 비합리적인 결정이 될 우려가 있기 때문입니다. 하지만 현행 선거제도와 대통령 중심의 막강한 권력

구조에서는 공무원들이 전문가적인 정치적 중립을 지키는 것이 현실적으로 어렵다고 봅니다. 또한 오늘날 사회문제의 복잡성과 다양성, 세계화의 시대적 특성을 감안할 때, 정권의 권력유지와 권력창출을 위해 공직사회에서는 정치적 중립보다는 정치적 충성을 더욱 요구하고 있다고 생각합니다.

저 자신은 전문성에 입각하여 정치적 중립을 견지하면서 직무수행을 하고 있다고 생각하며, 앞으로도 그럴 것입니다. 공무원은 공직자로서 국민에 대한 성실봉사의 의무와 책임성을 지니고 있기때문에 영혼이 없는 존재라기보다는 영혼이 있는 존재가 되어야 한다고 봅니다(A 국장)

- 학교에서 행정학 강의를 들을 때는 전문직업적 접근을 정치적 중립이라고 배웠습니다. 다른 공무원들도 정치적 중립을 일반적으로 그렇게 이해하고 있다고 생각됩니다. 공무원은 기본적으로 전문직업적 접근을 하여야 한다고 봅니다. 다만 최근에 공무원이 판단하기 보다는 국민의 수권을 받은 정부의 정책실현에 충실해야 한다는 주장이 설득력을 얻고 있다고 봅니다. 공무원의 처신은 직급에 따라 다르다고 봅니다. 국·실장급(특히 1급)은 정치적 대응을 보다 많이 해야 할 것이지만, 대부분의 일반직원들은 위법부당하지 않게 중립적으로 일을 처리할 수 있다고 봅니다.

그러나 현실적으로는 정무차원에서 가치판단을 하여 결정된 정책은 위법부당하지 않다면 모든 공무원이 그 집행을 위해 노력해야겠지요. 결국 정부는 국민이 원하는 정책을 시행해야하고 국민의 뜻은 수권한 집권정부에 있기 때문에 공약한 정책실현을 하도록 하는 것이 국민을 위한 행정이 되겠지요. 정치적 충성의무와 전문직업적 접근 의무 가운데 어느 하나를 더 중시해야 할 선택문제는 아닌 것 같습니다. 후자의 경우 소신껏 일하는 것을 의미하는 것이겠지만, 그 한계가 어디인지 또 자기 소신이 국민에게 이익이 되는지 아니면 자기만의 아집은 아닌지 확신이 서지 않은 경우도 적지 않습니다(K 국장)

- 공무원의 정치적 중립은 공무원 자신이 가진 정치적 입장이나 견해를 업무수행에 반영하여서는 안 된다는 뜻으로 이해하고 있습니다. 하지만 이것을 정치적 충성으로 보기에 는 무리가 있습니다. 정치적 충성이란 정권에 대한 적극적인 자세와 의사표시를 전제로 하기 때문입니다. 정부 관료제에서 공무원 개인의 위치에 따라서도 정치적 중립 의무가 달라질 수 있습니다. 고위직으로 갈수록 대통령의 국정 철학과 방향이 피부에 와 닿은 정도가 더 실질적이므로 전문직업적인 접근만으로는 직무수행과 주어진 역할을 제대로 수행하기는 쉽지 않을 것입니다. 상부 관리층으로 갈수록 외부적 시각, 의사결정자의 생각 등에 민감할 수밖에 없으나, 이러한 태도 역시 주어진 역할에 충실한 것이라고 생각

됩니다. 또한, 사안에 따라서도 달라질 수 있습니다. 즉 단순한 법령집행적인 혹은 기술적인 사안이나 중요한 정책 사안이나에 따라 전문직업적 판단의 적용 가능성에 차이가 있는 것입니다.

정치적 충성 의무와 전문직업적 접근 의무 가운데 어느 쪽이 더 타당한지의 문제는 이를 당위론적으로 볼 것인지 현실론적으로 볼 것인지에 따라 대답이 달라질 수 있습니다. 개인적 판단으로는 현실적으로는 전자이고 당위론적으로는 후자가 타당하다고 생각합니다. 다른 나라에서 후자가 실제로 얼마나 실현 가능한지 알 수 없지만, 우리의 경우 현실적으로는 전자의 의미의 정치적 중립이 강조되고 있다고 생각합니다. 그렇지만 한 가지 분명한 것은 저 자신은 불법적인 상부지시까지 받아들이지는 않습니다. 불법적인 상부 지시까지 따르는 공무원은 거의 없다고 봅니다. 공무원은 자신의 신념과 가치를 가지지 않고 무뎌야적으로 직무를 수행하지는 않습니다. 인간은 일을 통하여 자아를 실현하려고 하며, 공무원도 자신의 일에 알게 모르게 스스로의 신념과 가치를 담게 됩니다. 비록 그 신념과 가치가 상사의 그것과 충돌하여 삭제되는 경우가 있더라도 그렇게 하는 것이 인간의 본성이라고 생각합니다(C 과장).

- 저는 평소 정치적 중립의 의미를 전문직업적 접근 의무라고 인식하고 있습니다. 어느 당파의 이익과 무관하게 공익의 대변자로서 업무를 수행하는 것이 정치적 중립을 규정한 국가공무원법의 제도적 취지라고 생각합니다. 국민이 선택한 정부의 가치와 이념을 실현하기 위한 통치권자의 노력을 뒷받침하는 것은 정치적 중립의 의무라기보다 임용권자에 대한 공무원의 복종의무를 다하는 것이라고 생각합니다. 저 자신의 경우 정치적 중립과 복종의 의무가 충돌되는 경우도 있었다고 생각합니다. 현실적으로 기관장이 정무직이고, 고위공무원의 신분상의 보장이 실질적으로 되지 않은 상황에서 정치적 중립 의무를 다하는 데는 한계가 있다고 생각합니다. 다만 정권이나 정무직 상관이 공익을 심각하게 해칠 것으로 판단되는 정책을 무리하게 추진할 시에는 공무원이 분명히 반대 입장을 밝히는 것이 옳다고 봅니다(Y 과장)

- 공무원의 정치적 중립 의무를 정치적 충성(대응)의무로 인식해 왔습니다. 공무원은 예산 등과 함께 정부를 구성하는 한 요소로서 국민에게 약속한 국가목표 실현을 위해 노력하는 대통령을 보좌하여 현장에서 뛰는 인적자본이라고 할 수 있습니다. 따라서 공무원으로서 직업적 전문성을 갖추고 있다면 이를 민주적 절차에 따라 국민이 뽑은 대통령이 그 직무를 효과적으로 수행하는데 최대한 도움이 되도록 활용하여야 할 것입니다. 이러한 측면에서 정치적 충성(대응)의무가 타당하다고 생각합니다. 또 현실의 정부 행정시스

템도 이에 맞추어 작동되고 있습니다. 따라서 공무원이 각종 정책수립 또는 정책집행 등의 과정에서 자기의 주장을 집권당이나 대통령의 뜻까지 거슬러 가며 유지하는 “전문직업적 접근”은 현실적으로 어렵거니와 타당하지도 않다는 판단입니다.

정치적 충성(대응)의무에 입각한다고 하더라도 권력에 대해 진실을 말하지 않거나 하는 식으로 처신하여야 한다는 의미는 아닙니다. 사안의 객관적인 현황과 문제점, 그리고 정책처방에 따르는 한계와 영향 등을 집권층과 함께 규명하고 분석하여 국민적 관점의 정책대안을 마련하는 것이 공무원의 일반적 행태라고 할 수 있습니다. 대통령의 뜻에 따라 직무를 수행하는 것에 대해 ‘영혼이 없는 존재’라고 표현하는 것은 다소 과장된 표현이거나 사실을 비하·왜곡하는 측면이 있다고 여겨집니다(k1 과장).

- 공무원은 공익의 수호자로서 정치적 고려를 떠나 전문가로서의 객관적 입장에서 정책과 행정 문제에 접근해야 하는 전문직업적 접근의무를 가진다고 생각합니다. 공무원의 역할이 커지고 있는 현대행정국가에서는 정치적 약자들의 이익을 반영할 수 있는 안전판으로서, 전문직업주의에 기반한 공익수호자로서의 공무원들이 정치적 중립성을 지키는 것이 더욱 중요해지고 있습니다.

정책 대안의 탐색 기준인 소망성 차원에서 보더라도 전문직업주의적 접근의 타당성은 분명합니다. 정치적 중립성을 정치적 충성의무라고 해석할 경우, 대안 탐색이 제한될 수 있습니다. 다양한 정보를 보유하고 있는 공무원은 효과성과 효율성 있는 대안을 탐색하기보다 정치적 고려에 의해 의도적으로 선별된 대안과 정보만을 제공할 가능성이 높습니다. 정책의 일관성 또는 예측가능성도 훼손될 수 있습니다. 정권이 바뀔 때마다 정책이 변경될 경우 사회의 준거기준이 흔들림으로써 사회질서가 위협받게 될 뿐만 아니라 시장의 신뢰도 하락하게 되어 장기적 투자 등이 어렵게 될 것입니다.

그러나 현실에서 전문직업적 접근을 하기는 쉽지 않습니다. 특히 고위직의 경우 과거 어느 정도 정치적 고려에서 자유로웠던 국장급(2~3급) 공무원들이 고위공무원단에 편입되면서 집권 정부의 정책실현을 위한 정치적 충성에 몰입할 수밖에 없는 상황이 되었습니다. 전문직업적인 정치적 중립성을 확립하는 것이 더 소망스럽다고 할 수 있지만, 전문직업주의의 강화에는 위법·부당·무능 등 역기능에 대한 통제가 수반되어야 하므로, 행정책임의 확보방안도 동시에 검토되어야 할 것입니다(k2 과장).

응답자들의 응답 내용을 종합하여 재해석해 보면, 우선 응답자들은 규범적으로는 전문직업적 접근 의무를 진정한 중립 의무로 이해하지만, 현실적 여건이 되지 않아 혹은 스스로의 판단이 반드시 옳다는 확신이 서지 않아, 그 실천에 소극적인 것으로 보인다. 다음, 응답자

들은 현실에서는 정치적 대응 의무를 전문직업적 접근 의무보다 상대적으로 우선시하며, 이것 역시 민주주의 정신과 시대적 요청에 부합된다고 여기고 있다. 또한, 정치적 대응 의무와 전문직업적 접근 의무는 공무원에게 공히 요구되므로, 사안과 상황에 따라 그리고 공무원의 직위에 따라 어느 한 쪽을 우선시하거나 양 쪽 의무를 적절히 배합할 수밖에 없다고 인식한다. 응답자들의 이러한 인식은 앞서 사례에서 공무원이 정치권력에 무조건 복종한다는 식의 언론의 비판과 다소 거리가 있는 것으로 해석된다.

전체적으로 응답자들은 정권의 정책 방향과 정무직 상관들의 정책지시에 순응하는 경향을 보인다. 이는 조직 내 위계질서를 중시하는 전통적 한국 행정문화와 과거 권위주의적 정권 시대부터 이어져오고 있는 복종적 행정관행의 영향 때문일 것으로 추측된다. 이를 고려할 때, 공익에 반하는 것이 자명한 정책이나 정무직 상관의 부당한 지시에 대해서는 스스로 반대 의견을 표명할 것이란 의지를 담은 응답도 없지 않지만, 적어도 정책에 관한 공무원이 자신의 전문직업적 가치와 기준을 고수하거나 Hirschman(1970) 등이 말하는 다양한 불만 표출 행위를 드러내기는 현실적으로 쉽지 않을 것으로 여겨진다.¹⁵⁾

V. 결어: 상충적 의무의 현실적 양립성과 조화

대의 민주주의 원칙과 Weber(1947)의 관료제 이론에 따르면 공무원은 분명히 집권 정부의 정책과 정무직 상관의 지시에 충실할 의무가 있다. 하지만 Cooper(1998: 200)의 지적대로 공무원은 집권정부 뿐만 아니라 일반 시민에 대해서도 책임을 진다. 전자에는 직접적이고도 상시적인 책임을, 후자에는 보다 궁극적인 책임을 진다. 이런 측면에서 본다면 공무원에게는 정책과정에서 전문가로서 일반시민과 사회전체를 위해 독자적인 판단과 행위를 해야 할 전문직업적 접근 의무도 함께 있는 것이다(Butcher & Massey, 2003: 10).

일반적으로 재직 기간이 상대적으로 짧은 정무직 공직자들은 자신들에게 잠시 동안 열리는 기회의 창(a window of opportunity)을 최대한 활용하여 정권유지나 다른 정치적 목적을 위한 왜곡된 정책을 추진하려는 경향을 보일 수 있다. 뿐만 아니라 직무에 요구되는 기본적인 자질과 역량을 갖추지 못한 경우에는 정책과정에 오류를 범할 수도 있다.¹⁶⁾ 이 때문에 공무

15) 불만표출 행위(voice)는 정책에 대한 반대이사나 나쁜 입장을 공식 회의석상에서나 문서 등을 통해 제기하거나, 반대를 위한 집단적인 행동을 공개적으로 취하거나, 정책의 문제점을 언론 등 외부 세력에 제보하거나, 정책이 더 이상 진척되지 못하도록 암암리 저해하는 것 등이 될 것이다 (Hirschman, 1970; Golden, 1992: 33).

16) Rosen(1986), Newland(1983), Kingdon(1984), Wamsley, et al.(1992: 77-80) 참조.

원의 행위는 단순히 정치적 대응만으로 정당화되기 어렵고, 자신의 전문 지식과 경험에 입각하여 업무를 수행할 전문직업적 접근 의무가 함께 요구되는 것이다(Stull et al., 1988: 219).

정무직 상관들과 공무원들 양 측 간의 관계는 정치적 통제와 전문직업적 독립성 간의 상호작용으로 단순화시킬 수 있다. 정치적 통제는 정무직 상관의 정책 방향을 설정·지시하고 공무원들에 대해 감독권을 행사하는 것을 말한다. 전문직업적 독립성은 공무원들이 정책형성에 있어 전문직업적 관점을 투입하고 정책집행에 있어 전문직업적 기준을 고수하는 것을 포함한다. 정치적 통제는 공무원의 정치적 충성 의무와, 전문직업적 독립성은 공무원의 전문직업적 접근 의무와, 각각 연결된다. 정치적 통제와 전문직업적 독립성 간의 관계는 어느 한 쪽이 일방적으로 지배하는 상황과 둘 사이에 일정한 균형이 이루어지는 상황으로 대별될 수 있으며(March & Olson, 1995: 7; Svava, 2001: 179), 전자의 경우 심각한 부작용을 빚을 수 있다. 정무직 상관의 정치적 통제가 지나칠 경우, 공무원의 전문적 역량이 매몰되고 정책의 오류나 정치적 부패, 정치권력의 남용 가능성이 커진다. 반대로 공무원의 전문직업적 독립성 내지 관료적 자치성이 지나치게 확장되면, 공무원의 자기중심적 혹은 소속기관 중심적 행태 등이 증폭될 수 있다(Svava, 2001: 179). 따라서 정치적 통제와 전문직업적 독립성은 상호 균형 속에 공존하는 것이 바람직하다. 그러기 위해서는 정무직 공직자들과 공무원들 양 측에게 서로를 국정관리의 건전한 공동 참여자로 인정하면서 업무수행에 있어 상호보완성과 상호의존성을 받아들여야 하는 의식이 요구된다.

정무직 공직자들의 입장에서는 이는 곧 정책과정에서 이른바 행정의 중립성(administrative neutrality)을 존중하는 것이 된다. 행정의 중립성은, ①정무직 공직자가 공무원에게 전문지식과 판단을 투입할 수 있는 기회를 부여하지 않은 채 정책과 프로그램을 일방적으로 부과하지 않아야 한다는 비부과(non-imposition)의 원칙, ②정무직 상관 자신이 선호하는 정책결과를 옹호하려는 목적으로 공무원이 제공하는 정보를 선별적으로 선택하지 않아야 한다는 비조작(non-manipulation)의 원칙, ③특정 세력이나 이해관계자들에게 유리하도록 행정기준을 왜곡하지 않아야 한다는 비정실(non-favoritism)의 원칙 등을 포괄하는 의미이다. 정무직 공직자들은 흔히 이런 행정의 중립성을 간과한다(Svava, 2006: 130-131). 정무직 공직자들에게는 공무원들이 특정 사안과 관련하여 즉각적·제한적·단기적·과당적인 시각이 아닌, 보다 중립적인 시각을 제공한다는 긍정적인 인식이 부족한 것이다(Loverd & Pavlak, 1995: 11).

공무원들의 입장에서 본다면 정무직 상관들과의 상호보완성을 받아들인다는 것은 한편으로는 직무수행에 있어 정무직 상관의 정치적 우월성(political supremacy)을 존중하고 그의 정치적 통제에 순응하면서도, 다른 한편으로는 스스로 객관적이고도 공익실현적인 입장에서 정책과정에 임할 수 있는 독립성을 어느 정도 유지하는 것을 뜻한다. 이는 공무원이 정무직

상관의 정치적 판단을 수용하면서도 가능한 범위 내에서 자신의 전문직업적 판단과 기준을 업무에 적용하는 것을 의미한다(Svara, 2001: 179).

실제로 일부 서구 국가에서는 정무직 공직자들과 공무원들이 각기 상호 보완적으로 협력하고자 나름의 노력을 기울이는 것으로 알려지고 있다. 예컨대 Christensen(1991)은 실증연구를 통해 노르웨이 공무원들이 정치적 충성 내지 대응성의 규범을 잘 수용하지만, 전문직업적으로 정당한 이유가 있을 시에는 정무직 상관과의 갈등을 유발할 수 있는 정책제안을 하는 것도 서슴지 않으며, 정무직 상관들 또한 공무원들의 전문직업적 자율성과 영향력을 대체로 수용하나 때때로 계층적 통제권을 행사함으로써 공무원들의 정치적 대응 의무를 상기시킨다는 사실을 밝혔다.

정치적 중립문제의 내용과 중요성은 특정 사회가 처한 시,공간적 특수성에 따라 달라질 수 있다. 즉 미국과 같은 나라에서는 공무원들이 스스로 권력기반을 구축하여 대통령을 비롯한 정무직 상관들의 정책과 지시에 충실히 대응하지 않는 것이 문제라면, 이와 대조적으로 한국에서는 앞서 보았듯이 공무원들이 정무직 상관들에 지나치게 민감하게 반응하는 것이 문제될 수 있는 것이다. 한국에서는 기본적으로 정무직 상관들과 경력직 공무원들 간의 관계는 전자의 의식과 행태에 의해 상당 부분 설정되므로, 위에서의 논의와 같이 정무직 공직자들이 정책과정에서 ‘행정의 중립성’을 존중하고 공무원들의 정책 조언을 중시한다면, 공무원들이 정치적 충성 의무와 전문직업적 접근 의무의 이행에 균형을 기할 수 있게 될 것이다(Aberbach & Rockman, 1999: 168).

한국의 경우 아직은 공직사회에 공무원들이 자신의 소신을 부담 없이 표출할 수 있는 문화적·현실적 여건이 충분히 갖추어졌다고 보기 어렵지만, 본 연구의 설문조사의 결과는 응답자들이 현실적으로 정치적 대응(충성) 의무를 우선시 하면서도 가능한 한 전문직업적 접근 의무도 함께 지키려는 인식을 키워가고 있음을 보여주고 있다. 앞으로 한국 사회에서 민주적 가치의 중요성이 증대될수록 공직사회에서도 권위와 계층에 대한 공무원의 복종의식과 충성심은 점차 약해 질 것이고, 업무수행 과정에서 자신들의 전문성에 입각한 독자적 판단을 적용하려는 공무원들의 인식과 의지는 상대적으로 강해질 것이다. 정무직 상관들의 인식과 태도도 공무원들의 이러한 변화에 상응하는 방향으로 전환될 것으로 예상된다.

국내에서는 이제까지 공무원의 정치적 중립에 관한 연구가 거의 이루어지지 않았지만, 한국사회가 정치적으로 발전할수록 이 주제의 학문적·현실적 중요성은 커질 것으로 전망된다. 본 연구가 공무원의 정치적 중립 이슈에 대한 학자들과 실무자들의 관심을 불러일으키는데 작게나마 기여하였으면 하는 바람이다. 다만 본 연구에서 공무원의 인식을 실증 조사한 부분은 설문조사 대상자 수가 제한적이어서 그 결과를 일반화하기 어려운 관계로, 향후 이에 관한 보다 체계적인 후속 조사연구가 필요하다.

참고문헌

- 강신태. (2009). 논의의 배경과 의의. 이민호 외 편저. 「한국의 행정이념과 실용행정」, 93-121. 경기: 법문사.
- 김해동. (1988). 공무원의 정치적 중립. 「행정논총」, 26(2): 69-90.
- 박동서. (1997). 「인사행정론」, 서울: 법문사.
- 오석홍. (1999). 인사행정원리의 이해와 오해. 「행정논총」, 37(2): 255-270.
- _____. (2002). 「한국의 행정」, 서울: 법문사.
- 오재록. (2007). 「한국의 관료제 권력구조: 진단과 처방」, 경기도 파주: 한국학술정보(주).
- 정성호. (2000). 21세기 한국행정의 업무수행가치 모색 - 명령복종성에서 공공봉사성으로. 「한국정책학회보」, 9(3): 69-89.
- 정영태. (2010). 공무원의 정치적 자유에 대한 헌법재판소의 논거와 문제점. 「한국정치연구」, 19(1): 71-99.
- Aberbach, Joel D., Putnam, Robert D. and Rockman Bert A. (1981). *Bureaucrats & Politicians in Western Democracies*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Benveniste, Guy Boyd. (1977). *The Politics of Expertise*. 2nd. Berkeley, California: Boyd and Fraser.
- Bowman, James S. and Jonathan P. West. 2009. To “Re-Hatch” Public Employees or Not? An Ethical Analysis of the Relaxation of Restrictions on Political Activities in Civil Service. *Public Administration Review* 69(1): 52-63.
- Box, Richard C. (1992). The Administrators as Trustee of the Public Interest: Normative Ideals and Daily Practices. *Administration and Society*. 24(3): 323-345.
- Butcher, Tony and Andrew Massey. (2003). *Modernizing Civil Services*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Butler, Stuart M., Michal Sanera, and W.B. Weinrod. (1984). *Mandate for Leadership II: Continuing the Conservative Revolution*. Washington, DC: Heritage Foundation.
- Caden, Gerald W. (1981). Ethics in the Public Service: Codification Misses the Real Target. *Public Personnel Management*. 10(1): 109-118.
- Campbell, Colin. (1983). *Government under Stress. Political Executives and Key Bureaucrats in Washington, London and Ottawa*. Toronto: University of Toronto Press.
- Christensen, Tom. (1991). Bureaucratic Roles: Political Loyalty and Professional Autonomy. in Moshe Maor and Jan-Erick Lane, eds. *Comparative Public Administration Volume I: Analytical Frameworks and Critiques*. 435-452. Brookfield, Vermont: Ashgate Publishing Company.
- Cooper, Terry. (1998). *The Responsible Administrators: An Approach to Ethics for the Administrative Role*. 4th ed. San Francisco, CA: Jossey-Bass.

- deLeon, Linda. (2007). On Acting Responsibly in a Disorderly World: Individual Ethics and Administrative Responsibility. in B. Guy Peters and Jon Pierre eds. *The Handbook of Public Administration*. 351-362. Los Angeles: Sage Publications.
- Denhardt, Robert B. 1991. *Public Administration: An Action Orientation*. Pacific Grove, California: Brooks/Cole Publishing Company.
- Dickinson, Matthew J. (1997). *Bitter Harvest*. New York: Cambridge University Press.
- Dunn, Delmer D. 1997. *Politics and Administration at the Top - Lessons from Down Under*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- _____. (1990). *The Responsible Administrator*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Elliott, Robert H. (1998). Political Neutrality. in Jay M. Shafritz, ed. *International Encyclopedia of Public Policy and Administration*. 1714-1715. Boulder, Colorado: Westview Press.
- Finer, Herman. (1941). Administrative Responsibility in Democratic Government. *Public Administration Review* 1(Summer): 335-350.
- Friedrich, Carl J. (1972). Public Policy and the Nature of Administrative Responsibility. in Francis Bourke ed. *Bureaucratic Power in National Politics*. 165-175. Boston: Little, Brown.
- Golden, Marissa Martino (1992). Exit, Voice, Loyalty, and Neglect: Bureaucratic Responses to Presidential Control during Reagan Administration. *Journal of Public Administration Research and Theory* 2(1): 29-62.
- Hecl, Hugh. (1975). OMB and the Presidency - the Problem of Neutral Competence. *The Public Interest* 38: 80-98.
- Hirschman, Albert. (1970). *Exit, Voice, Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Kauman, Herbert. (1956). Emerging Conflicts in the Doctrines of Public Administration. *American Political Science Review*. 50(4): 1057-1073.
- Kernaghan, K. (1986). Political Rights and Political Neutrality: Finding the Balance Point. *Canadian Public Administration* 29: 639-852.
- _____. (1976). Politics, Policy, and Public Servants: Political Neutrality Revisited. *Canadian Public Administration*. 19: 432-456.
- Kingdon, John W. (1984). *Agendas, Alternatives, and Public Policy*. Boston: Little, Brown.
- Knott, Jack H and Gary J. Miller. (1987). *Reforming Bureaucracy: The Politics of Institutional Choice*. New Jersey, Englewood Cliffs: Prentice-Hall, Inc.
- Levitan, David M. (2007). The Neutrality of the Public Service. in Norma M. Riccucci ed. *Public Personnel Administration and Labor Relations*. 13-20. Armonk, New York: M.E. Sharpe.
- Loverd, Richard A. & Thomas J. Pavlak. (1995). Analyzing the Historical Development of American Civil Service. in Jack Rabin, (ed.), *Handbook of Public Personnel Administration*. 1-19. New York:

- Marcel Dekker, Inc.
- Lowi, Theodore. (1979). *The End of Liberalism: The Second Republic of the United States*. New York: Norton.
- March, James G. and John P. Olson. (1995). *Democratic Governance*. New York: Free Press.
- Matheson, A. et al. 2007. "Study on the Political Involvement in Senior Staffing and on the Delineation of Responsibilities Between Ministers and Senior Civil Servants", *OECD Working Papers on Public Governance*, 2007/6, OECDdoi:10.1787/136274825752
- Moe, Terry M. (1985). The Politicized Presidency. in John E. Chubb and Paul E. Peterson eds. *New Directions in American Politics*. 235-271. Washington D.C.: Brookings.
- Moynihhan, Donald P. and Alasdair S. Roberts. (2010). The Triumph of Loyalty over Competence: The Bush Administration and the Exhaustion of the Politicized Presidency. *Public Administration Review*. 70(4): 572-581.
- Newland Chester A. (1983). A Mid-Term Appraisal-The Reagan Presidency: Limited Government and Political Administration. *Public Administration Review*, 43(1): 1-21.
- Niskanen, William. (1971). *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine-Atherton.
- O'Leary, Rosemary. (2006). *The Ethics of Dissent: Managing Guerrilla Government*. Washington, D.C.: CQ Press
- Olson, Johan P. (2005). Maybe It Is Time to Rediscover Bureaucracy. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 16(1): 1-24.
- Peters, B. Guy and Donald J. Savoie. (1994). Civil Service Reform: Misdiagnosing the Patient. *Public Administration Review*. 54(5): 418-425.
- Posner, Barry Z. and Warren H. Schmidt. (1994). An Updated Look at the Values and Expectations of Federal Government Executives. *Public Administration Review*. 54(1): 20-24.
- Rosen Bernard (1986). Crises in the U.S. Civil Service. *Public Administration Review*, 46(3): 207-214.
- Rouban, Luc. (2007). Politicization of the Civil Service. in B. Guy Peters and Jon Pierre. eds. *The Handbook of Public Administration*. 199-209. Los Angeles: Sage Publications.
- Rourke, Francis E. (1992). Responsiveness and Neutral Competence in American Bureaucracy. *Public Administration Review*. 52(6): 539-546.
- _____. (1984). *Bureaucracy, Politics, and Public Policy*. Third Edition. Boston, MA: Little Brown, and Co.
- Selden, Sally Coleman, Brewer Gene A., and Brudney, Jeffery L., (1999). Reconciling Competing Values in Public Administration: Understanding the Administrative Role Concept. *Administration and Society*. 31(2): 171-204.
- Simon, Herbert A. (1957). *Administrative Behavior*. New York: The Free Press.
- Sossin, Lorne. (2005). Speaking Truth to Power: The Search for Bureaucratic Independence in Canada. *University of Toronto Law Journal*. 55: 1-59.

- Stull, Donald D., Steven Maynard-Moody, and Jerry Mitchel. (1988). The Ritual of Reorganization in a Public Bureaucracy. *Qualitative Sociology*. 11(3): 215-233.
- Svara, James H. (2009). Introduction to the Symposium: The Nature of Public Professionalism and the Future of ASPA. *Public Administration Review*. 69(6): 1037-1039.
- _____. (2006). Complexity in Political-Administrative Relations and the Limits of the Dichotomy Concept. *Administration Theory & Praxis*. 28(1): 121-139.
- _____. (2001). The Myth of the Dichotomy: Complementarity of Politics and Administration in the Past and Future of Public Administration. *Public Administration Review* 61(2): 176-183.
- _____. (1999). Complementarity of Politics and Administration as a Legitimate Alternative to the Dichotomy Model. *Administration and Society* 30(6): 676-705.
- Thompson, Dennis F. (1985). The Possibility of Administrative Ethics. *Public Administration Review*. 45(5): 555-561.
- Thompson, Frank J. (1990). Managing Within Civil Service Systems. in James L. Perry. ed. *Handbook of Public Administration*. 359-374. San Francisco: Jossey-Bass.
- Waldo, Dwight. (1981): *The Enterprise of Public Administration*. Novato, California: Chandler & Sharp Publishers, Inc.
- Wamsley, Gary L., Charles T. Goodsell, John A. Rohr, Orion White, and James Wolf. (1992). A Legitimate Role for Bureaucracy in Democratic Governance. in Larry B. Hill. ed. *The State of Public Bureaucracy*. 59-86. New York: M.E. Sharpe, Inc.
- Weber, Max. (1947). *The Theory of Social and Economic Organization*. Translated by A.M. Henderson and Talcott Parsons. New York: Oxford University Press.
- West, William F. (2005). Neutral Competence and Political Responsiveness: Uneasy Relationship. *The Policy Studies Journal*. 33(2): 147-160.
- Wise, Lois Recascino. (2004). Bureaucratic Posture: On the Need for a Composite Theory of Bureaucratic Behavior. *Public Administration Review*. 64(6): 669-680.

ABSTRACT

The Political Neutrality of Civil Servants: Meanings and Perceptions

Chunoh Park

Civil servants have the duty of political neutrality in faithfully and zealously administering the decisions of the government in power. They also have the duty of political neutrality in remaining sufficiently independent to exercise impartial judgment in the public interest on the basis of their expertise and professional spirit. This study focuses on the conflicts between these two duties of political neutrality and the dilemma of carrying out them. The study covers the recent controversy surrounding the political neutrality of civil servants in Korea. It also reveals the perceptions of political neutrality among Korean civil servants based on survey results. In conclusion, the study suggests a way of avoiding the dilemma of carrying out the conflicting duties.

【Key Words: political neutrality, Korean civil servants, government bureaucracy】