

정치적 중립의 경험적 범주에 대한 연구: 지방자치단체 중하위직 공무원을 중심으로

윤건수*

한승주**

〈 목 次 〉

- | | |
|--------------------------|---------------------|
| I. 서론 | IV. 분석결과에 대한 해석과 토론 |
| II. 공무원의 정치적 중립에 대한 논거 | V. 결론 |
| III. 정치적 중립에 관한 공무원들의 경험 | |

〈 요 약 〉

본 논문은 지방자치가 실시되면서 지방자치단체의 정치적 중립성 훼손 우려가 높아지는 가운데, 공무원들이 정치적 중립과 관련하여 어떠한 경험들을 했는지, 그 경험의 차원들을 밝혀내고자 하였다. 그리고 현재 상황에서 논의해야 할 정치적 중립에 관한 토론을 제시하는데 목적을 두었다. 질적 분석을 통해 찾아낸 정치적 중립의 차원들은 선거 개입과 동원, 고위 공무원의 재량권 행사, 노조를 통한 집단적 활동, 각종 매체를 통한 의견 표명, 인맥의 적극적인 동원과 활용, 불합리한 명령에 대한 복종 등과 같이 6가지였다. 정치적 중립에 대한 공무원들의 판단은 단순히 규범적인 수준에 머물지 않고 다층적이었으며, 각각의 범주에 대한 경험들 역시 상호 모순적이었다. 정치적 중립을 명확히 규정하는 것이 쉽지 않았지만 이 연구는 6개 범주 안에 공통으로 작용하는 2가지 담론이 있다는 것을 발견하였다. 첫째는 정치적 중립이라는 것이 정치와 행정의 관계를 설명하기 보다는 행정 내부의 위계적 승진구조를 표현하는 담론이라는 것이며, 둘째는 지방자치의 제도화 과정에서 나타나는 신업관제의 흐름 때문에 중하위직 공무원의 정체성이 흔들리고 전문성이 위협 받고 있다는 것이다. 담론을 토대로 정치적 중립이 훼손되는 것을 막기 위해서는 단체장이나 기관장에게 주어진 과도한 인사권을 견제할 수 있는 장치를 설계해야 한다는 시사점을 제시할 수 있었다.

【주제어: 관료제, 정치적 중립, (신)업관제】

* 제1저자, 고려대학교 행정학과 교수(zeromaum@gmail.com)

** 교신저자, 고려대학교 정부학연구소 연구교수(sngjoo@naver.com)

논문접수일(2012.8.15), 수정일(2012.9.14), 게재확정일(2012.9.17)

I. 서론

행정과 정치의 관계를 파악하는 개념들 가운데 공무원의 정치적 중립만큼 많은 논쟁거리를 제공하는 개념도 드물다. 정치적 중립은 행정이 권력의 도구로 전락하지 않고 독립성을 지켜 나가게 하는 수단이며, 정치의 간섭으로부터 공무원의 권리를 지켜 나가는 장치다. 하지만 직업공무원 제도를 통해 신분과 임기가 보장된 공무원이 권력의 횡포로부터 공직을 지키지 못했을 때, 즉 실제로 공무원의 권리가 훼손되었을 때 그 훼손의 정도가 얼마나 심한지 판단하기가 쉽지 않다. 훼손의 주체가 통치 권력과 관련된 경우가 많기 때문에 공무원이 자신의 권리를 주장하는 것도 어렵다. 우리나라에서는 그와 같은 훼손이 정당한 통치 행위 가운데 하나라고 인식되어 왔다. 이럴 경우 공무원은 다양한 정치적 활동을 통해 자신의 입장을 방어하면서 직업공무원제의 본래 취지를 스스로 지켜나갈 수밖에 없다. 그런데 개인적인 집단적이건 자신의 권리를 정치적으로 지켜나가기 위한 활동, 즉 공무원의 정치참여는 국가공무원법과 지방공무원법에 의해 제약을 당하고 있다. 이 경우에는 정치적 중립이라는 표현이 공무원이 불필요하게 정치적 영향력을 행사해서는 안 되는 근거로 사용된다. 즉, 공무원의 정치적 중립은 한편으로는 공무원의 권리를 보호하는 장치로 작용하기도 하지만, 다른 한편으로는 공무원이 자신의 권리를 주장하지 못하게 하는 걸림돌로도 작용하는 것이다.

정치적 중립이 안고 있는 이러한 딜레마나 역설은 이미 많은 학자들이 지적하고 있다. 법학자들은 정치적 중립의 근거가 되는 헌법 7조 2항 “공무원의 신분과 정치적 중립성은 법률이 정하는 바에 의하여 보장한다”는 조항이 공무원들을 정치적 영향력으로부터 보호하는 권리가 되기도 하지만, 공무원들의 불필요한 정치활동을 금지하지는 취지를 반영하기도 한다고 하였다(한견우, 2011). 행정학이나 정치학에서는 정치적 중립을 국민의 뜻이 반영된 집권정부의 통치철학과 정책의지를 충실히 반영해야 한다는 의미와, 정권이 아니라 공익을 실현하는 지식을 소유한 전문가라는 의미를 동시에 포함하고 있고, 따라서 공무원들에게 딜레마를 안겨주는 개념으로 보고 있다(박천오, 2011).

이와 같은 딜레마는 중앙부처의 고위공무원에게만 해당하는 것이 아니라 지방자치단체의 중하위공무원들에게 더 많이 나타난다. 지방공무원들에 대한 의식조사를 한 결과 정치적 중립이라는 제도가 국민 전체에 대한 봉사과 국민 생활에 미칠 영향을 최소화 한다는 점에서 긍정적이지만, 공무원의 정치적 기본권을 침해하고 시대의 변화를 제대로 반영하지 못한다는 점에서는 그 효과가 부정적이었다(정재명·최승재, 2010). 정치적 중립은 공무원을 보호하는 가치이기도 하지만 반대로 공무원의 기본권을 침해하는 주장이 될 수도 있는 것이다.

그렇다면 지방공무원들은 실제로 정치적 중립(또는 그 훼손)에 대해 어떤 경험들을 했는

가? 지방자치가 실시되면서 정치와 행정의 관계에 대한 중요한 담론들이 중앙에서 지방의 수준으로 확대되고, 그 담론의 선두를 차지하고 있는 것이 바로 정치적 중립과 관련된 논쟁들이지만, 정치적 중립에 대한 경험 연구는 아직까지 부족하다. 경험 연구라고 해도 대부분의 연구가 정치적 중립의 개념과 의미 파악에 대한 연구이지, 실제로 공무원들이 겪었던 ‘정치적 중립’의 경험에 대한 연구는 없었다. 이 연구에서 가장 큰 관심을 두었던 것은 공무원들이 정치적 중립과 관련하여 실제로 가졌던 경험의 차원들을 밝혀내는 것이다. 그래서 심층면접 과정에서 정치적 중립이 무엇이고 그것을 지키기 위한 방법은 무엇인가라는 규범적 질문 대신, 실제로 정치적 중립의 훼손과 관련된 직간접적인 경험을 먼저 떠올리게 하고, 그 과정에서 훼손의 원인과 이에 대한 대책을 얘기하게 했다. 면접 자료들을 분석한 결과 앞의 논의대로 정치적 중립과 연관된 공무원들의 경험은 역설적이었다. 그것은 정치적이지만 정치적으로 지키지 못했다는 역설, 혹은 정치적 중립을 지키기 위해서는 정치적 행동을 해야 한다는 역설이다. 이 연구의 가장 큰 목표는 그러한 역설로부터 가능한 토론들을 끌어내면서 정치적 중립 안에 숨겨진 또 다른 담론들을 찾아보는 것이다.

전반적인 연구는 면접 자료를 원 자료로 하여 몇 개의 범주를 만든 후, 그 범주들이 정치적 중립과 어떤 관련을 갖는가를 단계적으로 해석해 나가는 방식, 즉 질적 연구방법을 활용하였다. 경험적인 분석을 하기에 앞서 2절에서는 정치적 중립과 관련된 논쟁을 정리한다. 이어 3절에서 경험적 분석을 시도하고, 4절에서는 분석의 결과에서 이끌어낼 수 있는 토론들을 정리한다. 마지막으로 5절에서는 연구의 전반적인 함의와 앞으로의 연구방향을 논의한다.

II. 공무원의 정치적 중립에 대한 논거

1. 개념이 가지고 있는 역설적 측면

공무원의 정치적 중립에 대해 학자와 실무진들이 갖고 있는 견해는 다양하다. 우선 학자들마다 정치적 중립에 대한 표현이 상당히 다르다. 정치적 중립이라는 표현을 그대로 쓰기도 하지만(임재홍, 2006; 박천오, 2011), 공무원의 정치활동(이상안, 2004; 임지봉, 2004), 공무원의 정치참여(정재명·최승재, 2010), 공무원의 정치운동(이계수, 2005), 공무원의 정치적 자유(김정수, 2004; 정영태, 2010), 공무원의 정치적 권리(홍성태, 2004), 공무원의 정치적 기본권(장영수, 2012), 공무원의 정치적 중립과 정치활동(한건우, 2011) 등 학자들마다 선호하는 개념은 다르다.

이와 같이 선호하는 개념이 다른 이유는 학자들마다 공무원에 대한 정의가 서로 다르기 때문이다. 예컨대 정치적 자유를 강조하면 “공무원은 공무원이기 전에 노동자이기 때문에 민간부문의 노동자가 누리는 정치적 자유와 권리를 누릴 수 있어야 한다”고 공무원을 정의한다(정영태, 2010: 72). 정치운동이나 정치활동을 강조하면 “고용주인 국가에 대하여 자신들의 고유한 이해관계를 제시하고 그것을 집단적으로 관철할만한 사회, 경제적 기반을 갖는 특별한 사회집단”(이계수, 2005: 312), 즉 분석단위를 집단으로 한 공무원을 강조한다. 행정학을 전공한 학자들은 법학자들 보다는 정치적 중립이라는 표현을 선호하는데, 이 경우에는 “정부관료제의 구성원이자 본질”(박천오, 2011: 25)이라고 간단하게 정의한다.

표현과 정의를 다르게 하는 이유는 정치적 중립이 포괄하는 내용을 서로 다른 측면에서 바라보기 때문이다. 예컨대 법학자들은 한편으로는 정치적 권리의 측면에서, 또 한편으로는 의무의 차원으로 정치적 중립을 이해하려고 한다. 그래서 헌법 7조 2항의¹⁾ “공무원의 신분과 정치적 중립성은 법률이 정하는 바에 의하여 보장된다”는 조항을 정치적 간섭을 받지 않을 권리로 해석하기도 하지만, 국가공무원법과 지방공무원법에 규정된 공무원의 정치활동 제한 의무에 대한 근거규정이라고 보기도 한다.

실제로 그 법이 만들어진 입법취지나 역사적 배경을 봐도 양면적 해석이 가능하다. 김인재 교수는 원래 “이 조항은 권위주의 정권 시절, 정치권력이 자신의 이해에 따라 공무원을 부당하게 동원하거나 이용해온 역사적 경험에서 비롯된 것으로, 오히려 민주주의의 수호 논리 차원에서 만들어진 것”이라고 하였다(선명수, 2010.2.25). 1960년 3.15 선거가 관의 선거개입과 조작으로 인해 부정선거가 되고 그것이 사회문제가 되자 만들어진 조항이라는 것이다. 이것은 실적주의 인사행정 원칙의 근간이었으며, 또한 정치적 중립을 설명하기 위해 가장 많이 거론되는 사례 중 하나인 미국의 Pendleton법이 만들어진 배경과 같다.²⁾ “...The

1) 공무원의 정치적 중립과 관련하여 일반적으로 거론되는 관련 법조항은 다음과 같이 6가지다. 첫째는 헌법 7조 2항 [공무원의 신분과 정치적 중립성은 법률이 정하는 바에 의하여 보장된다], 둘째는 국가공무원법 65조와 지방공무원법 57조 [① 공무원은 정당이나 그 밖의 정치단체의 결성에 관여하거나 이에 가입할 수 없다. ② 공무원은 선거에서 특정 정당 또는 특정인을 지지 또는 반대하기 위한 다음의 행위를 하여서는 아니 된다], 셋째는 국가공무원법 66조와 지방공무원법 58조 [① 공무원은 노동운동이나 그 밖에 공무 외의 일을 위한 집단 행위를 하여서는 아니 된다. 다만, 사실상 노무에 종사하는 공무원은 예외로 한다], 넷째는 공무원의 노동조합 설립 및 운영 등에 대한 법률 4조 [노동조합과 그 조합원은 정치활동을 하여서는 아니 된다], 다섯째는 공직선거법 9조 [① 공무원 기타 정치적 중립을 지켜야 하는 자(기관·단체를 포함한다)는 선거에 대한 부당한 영향력의 행사 기타 선거결과에 영향을 미치는 행위를 하여서는 아니된다. ②검사(군검찰관을 포함한다) 또는 국가경찰공무원(검찰수사관 및 군사법경찰관리를 포함한다)은 이 법의 규정에 위반한 행위가 있다고 인정되는 때에는 신속·공정하게 단속·수사를 하여야 한다] 등이다.

2) 미국은 연방주의와 반연방주의자간의 갈등이 심했던 독립 초기부터 승리한 정당이 관직을 차지하는 엽관제가 실시되었고 8년 임기 중 2만 명의 연방공무원 중 1/5를 교체한 Andrew Jackson 대통령 때

Pendleton Act classified certain jobs, removed them from the patronage ranks, and set up a Civil Service Commission to administer a system based on merit rather than political connections.”라는 문구에서 알 수 있는 것처럼, Pendleton법은 공무원에 대한 실적제를 기반으로 하여 정치로부터 공직을 보호하겠다는 법이다.

그런데 반대로 헌법 7조 2항을 근거로 하는 공무원의 정치적 중립에 대한 규정이 역사적으로 공무원의 정치적 권리를 제한하는 의무규정에 가깝다는 해석도 가능하다. 우리나라의 법들은 입법화 과정에서 일본의 법리와 판례를 참고하였고, 일본의 법들은 2차대전 패전 후 일본을 점령한 미국의 영향을 받았는데, 그 당시 미군이 참조했던 법은 공무원의 권한이나 영향력이 선거의 결과에 영향을 주어서는 안된다는 Hatch법이였다(임재홍, 2006). 전후 일본에서는 점령군이었던 미군이 공무원들의 반정부 활동을 염려했기 때문에 공무원의 정치적 권리를 포괄적으로 제한하는 법규정을 만들 수밖에 없었다. 그리고 미국은 이미 1939년에 당시에는 규모가 가장 큰 연방공무원 집단인 체신공무원들이 집단행동을 억제하기 위한 Hatch법을 만든 경험이 있었다. 그러므로 미국의 법리가 일본으로 이식되고 일본의 법리가 한국으로 전파되는 역사적 맥락을 봤을 때, 집단행위의 가능성을 차단하기 위해 공무원을 규제하고 복종시키는 것이 정치적 중립이 갖고 있는 본래의 의도였다는 해석이 가능한 것이다.

2. 역설에 대한 대응

정치적 중립의 역설이나 딜레마에 대해 3가지 대응이 가능하다. 첫째는 공무원들은 특수한 신분이기 때문에 정치활동을 금지해야 한다는 주장이다. 공무원은 국가와 국민 사이에 존재하는 매개집단이기 때문에 정당 활동이 근본적으로 제약되어 있고, 따라서 선거나 투표 참여 등과 같은 기본적 정치활동 역시 제한되어야 한다(이상안, 2004: 10)는 것이 기본적인 논리다. 예를 들어 2010년 참여연대에서 개최한 [공무원·교원과 정치적 권리]라는 토론회에서 당시 이동복 공무원 단체과장은 “사적인 차원에서 공무원은 얼마든지 자신의 정치적 자유를 누릴 수 있고 정치적 발언 역시 할 수 있지만, 집단적인 정치 활동은 규제되어야 하는

제도화 되었으며, 2만3천7백 개의 자리를 차지하기 위해 3만에서 4만 명이 워싱턴으로 몰려들었던 William Henry Harrison 대통령 때 절정에 달했다(정영태, 2010:88). 미 국무성 교육문화국에서 펴낸 입법 배경자료에 따르면(<http://eca.state.gov/education/engteaching/pubs/AmLnC/br28.htm>) 남북전쟁당시 연방에 등록되어서 일을 하던 사람 숫자가 2만 명 남짓이었는데 그것이 1891년에는 16만6천 명이 이르고, 특히 타자 등과 같은 전문기술을 가진 사람의 숫자가 급속하게 증가하고 있었다. 이런 과정에서 연관제로 공직을 얻지 못한 사람이 당시의 James Abram Garfield 대통령을 암살하는 사건이 발생하자 1883년에 법을 만들어 1만5천개의 공직을 성과와 업적에 따라 인사위원회에서 관리하는 자리로 등록하고, 1897년에는 연방직 가운데 절반 정도인 8만6천개의 공직을 등록시켰다.

데 이는 공무원이라는 직업이 가진 '특수성' 때문이며, 집단적 정치 활동은 필연적으로 공무원의 직무에 영향을 미칠 수밖에 없기 때문이다(선명수, 2010.2.25).

실무에 종사하는 법률가들은 대개 이런 입장이며 1995년 5월 25일의 헌법재판소 결정은 그것을 대변한다. 당시 헌법재판소는 정치적 중립이 왜 필요한가에 대해 “공무원에 대한 정치적 중립성의 필요성에 관하여, 공무원은 국민 전체에 대한 봉사자이므로 중립적 위치에서 공익을 추구하고(국민 전체의 봉사자설), 행정에 대한 정치의 개입을 방지함으로써 행정의 전문성과 민주성을 제고하고, 정책적 계속성과 안정성을 유지하며(정치와 행정의 분리설), 정권의 변동에도 불구하고 공무원의 신분적 안정을 기하고, 엽관제로 인한 부패·비능률 등의 폐해를 방지하며(공무원의 이익보호설), 자본주의의 발달에 따르는 사회경제적 대립의 중재자·조정자로서의 기능을 적극적으로 담당하기 위하여 요구되는 것(공적 중재자설)이라고 일반적으로 설명하고 있는바, 결국 위 각 근거를 종합적으로 고려하여 공무원의 직무의 성질상 그 직무집행의 중립성을 유지하기 위하여 필요한 것이라고 할 수 있다”라는 논거를 제시하고 있다.³⁾

둘째는 정치적 중립에 관심을 가진 상당수의 학자들이 지적하는 것으로 정치활동을 제한한다는 것은 시대의 흐름에 맞지 않고 그 논리도 빈약하다는 것이다. 예를 들어 1995년의 헌재 결정은 시대에 뒤떨어진 해석일 수밖에 없는데 우선 국민 전체의 이익을 위해 봉사한다고 했지만 이익의 개념이 너무 추상적이고 모호하며, 행정에 대한 정치 개입을 분리할 수 있다고 하는데 비록 규범적으로는 타당할지 모르나 현실적으로는 양자를 분리 하는 것이 쉽지 않기 때문이다. 또한 직업공무원제가 존재하지만 실제적으로는 정치적 임명이라는 이름으로 엽관제가 운영되고 있고, 선출직 공무원과 직업 공무원 간의 역할 차이를 뚜렷이 구분할 수 없는 상황에서, 공무원만 공적 중재자로서의 역할을 수행해야 한다고 말하기도 힘들기 때문이다(정영태, 2010). 그러한 상황에서 공무원의 정치적 자유를 제한하는 것은 Hatch법의 위헌적 요소를 없애나가면서 공무원의 정치적 기본권을 적극 수용한 미국이나 공무원의 정치적 자유에 대한 허용 폭을 넓혀가고 있는 일본의 입장과 견주어 봐도 시대에 뒤떨어진 것이다(정영태, 2010).

더구나 공무원의 의무를 신분상의 의무와 직무상의 의무로 나누었을 때, 공무원의 의무를 직무의 내외를 불문하고 공무원의 신분을 보유하고 있는 한 당연히 지게 되는 의무라고 설명한다면, 헌법재판소의 정치운동 금지 의무에 대한 해석은 신분상의 의무로 봐야 하는데 이것은 구시대적이라는 것이다(이계수, 2005: 325-327). 더구나 공무원 신분이라는 그 이유만으로 모든 공무원들에게 직무관련성 여부를 묻지 않고 정치적 활동을 금지하는 국가공무원

3) 지방의회의원선거법 제35조 등에 대한 헌법소원 [91헌마67, 1995.5.25]을 참고할 것.

법 65조 같은 법률은 헌법 37조에서 규정한 기본권 제한 최소한의 원칙과 과잉금지의 원칙에도 위배된다(김정수, 2004: 26). 이러한 조항들은 참정권의 과도한 제한이며, 특별권력관계도 예외 없이 사법통제의 대상이 된다고 하는 최근의 변화 추세 및 정치적 기본권이 신장되고 있는 세계적인 추세와도 맞지 않다(임지봉, 2004: 28-31). 한마디로 대한민국은 민주공화국이라는 국체를 의심케 하고 주권재민의 원칙과 어긋난다는 것이다(홍성태, 2004). 경험 조사를 해보면 실제로 공무원들은 정치적 참여를 제한하는 규정이 필요하다고는 보지만, 정치적 기본권의 신장과 더불어 그 규정이 앞으로 개정되어야 한다고 보고 있다(정재명·최승재, 2010: 479-508).

셋째는 일종의 신중론이다.⁴⁾ 선부르게 공무원의 정치적 기본권을 확대하고 강화하면 오히려 공직사회를 혼란에 빠트릴 수도 있고, 그렇다고 반대만 하는 것도 능사는 아니기 때문에, 우리나라가 처한 정치문화적 환경을 고려하여 단계적으로 접근할 필요가 있다는(장영수, 2012: 20) 주장이다. 역사적이며 제도적 맥락을 고려하지는 신중론은 어떻게 보면 두 개의 관점을 둘 다 수용한다는 입장과 같다. 공무원의 입장에서는 규범적으로 볼 때 상관에 대한 책임과 시민에 대한 책임을 모두 중요하게 봐야 한다. 현실적으로도 공무원들은 정치적 충성 의무를 우선시 하면서도 가능한 직업전문적 접근 의무도 함께 지키려고 하기 때문이다(박천오, 2011). 이것은 막스 베버의 입장을 충실하게 반영해야 한다는 것과, 막스 베버의 논리를 비판적으로 접근하는 상호 모순된 입장을 동시에 수용하는 것이다.

“...관료는 데마고그가 아니며, 데마고그가 되려는 것이 목표도 아니다. 그런데도 불구하고 데마고그가 되려 한다면 대개는 아주 형편없는 데마고그가 된다. 순수한 관료는 정치에 관여하지 않으며 오히려 어디에 치우치지 않게 행정을 수행해야 한다.... 관료는 정치인들이 하는 그런 행동, 즉 싸움을 해서는 안 된다는 것이다. 관료의 명예는 책임 있는 상관의 명령을 마치 자신의 신념인 냥 받아들여 그대로 수행하는데 달려있다...” (Weber: Translated by Gerth and Mills, 1946: 95).

상관에게 최선을 다한다는 입장은 일찍이 막스 베버가 소명으로서의 정치를 설명할 때 언급했던 행정과 정치의 관계, 특히 행정이 정치에 간섭해서는 안된다는 입장이다.⁵⁾ 관료제

4) 앞의 두 가지 입장도 장기간이라는 시간의 개념을 도입하면 신중론에 속할 수는 있지만, 이 글에서는 앞의 두 가지는 규범적인 측면에서 어느 한 가지를 선택하는 방식이고, 마지막의 신중론은 현실적인 측면에서 두 가지를 조화롭게 모색해보려는 방식임을 일러둔다.

5) 사회가 근대화되면서 군사, 재정, 법률 등의 영역에서 등장한 전문가들이 권력을 쥐게 되는데, 이들에게 과도한 권력이 가는 것에 대해 경계하는 말이다. 적어도 베버의 경우라면 정치적 중립에 대한 의미를 관료가 정치적 행위를 해서는 안 되는 상황으로 이해하고 있다.

는 정치가의 뜻을 충실하게 반영하는 기계이며, 관료는 기계의 부품이고, 행정과 관련된 지식을 도구적이라고 보는 입장이다. 하지만 실제의 정책 과정이나 행정이 작동되는 과정을 볼 때 행정을 정치와 분리한다는 것은 거의 불가능하다. 더구나 사회가 근대화되면서 시민들의 이해관계가 다양하게 표현되기 때문에 관료에게 필요한 지식은 더욱 전문화되고 결정의 판단 근거가 되는 가치 역시 다양해진다.

“정치적 책임만으로는 행정 행위의 책임성을 확보하기 힘들다... 정무직 공무원에 대한 책임이 제한적일 수밖에 없는 상황에서 관료가 가지고 있는 재량성이 좀 더 책임있게 발휘될 수 있게 하는 조건이 있을까?.....Friedrich가 결론을 내리고 있는 것처럼 행정책임이라는 것은 기술적 지식과 대중의 정서라는 두 가지 핵심요인에 대해 반응하는 것이다” (Cooper, 1982: 111).

정치와 행정을 분리할 수 없으며 행정이 가치중립적인 기계가 아니라고 주장한 신행정학자들의 주장에 따르면, 위에서 말하는 기술적 지식과 대중의 정서라는 것은 "좋은 관리와 사회적 형평(good management and social equity)"을 의미한다(Cooper, 1982: 113). 즉 정무직 상관에 대한 충성이 정치적 반응성을 지켜져야 한다는 측면에서는 필요하지만 현실적으로 그것이 제한적이기 때문에, 관료에게 시민에 대한 형평을 고려하는 전문가로서의 직업윤리 역시 행동의 중요한 기준이 된다는 것이다.

정치적 중립이 권리의 측면에서 공무원을 보호한다는 취지와 연결 되고, 의무의 측면에서는 반대로 공무원의 기본권을 제한하고 있다는 점은 일견 역설적이다. 하지만 이러한 역설이 관료제 내부의 상하관계 안에서 표현될 때는 “상급자는 자신의 정치적 활동으로 인해 부당하게 하급자의 권리를 침해해서는 안 될 의무가 있고, 하급자는 상관의 정치적 간섭으로 인해 자신의 권리를 침해당하지 않을 권리가 있다”는 논리로 정리되기 때문에 역설이 아니다. 상하관계를 전제로 했을 때는 상관이 “자신의 정치적 이해관계 때문에 하급자의 기본권을 침해하지 않으면” 정치적 중립이 지켜지는 것이다. 그렇다면 하급자의 기본적 권리란 무엇인가? 이 연구가 주목하는 것은 바로 이 부분이다. 정치적 중립이라는 가치가 헌법이 보장하고 있는 기본권과 직결되고, 헌법은 기본권의 다양한 측면들을 언급하고 있기 때문에, 정부관료제라는 조직적인 상황을 염두에 두어도 정치적 중립과 관련된 경험은 다층적일 수 있다는 점이다. 그것을 확인하기 위해서는 정치적 중립을 개념이나 이론적으로만 접근하지 말고, 실제 정치적 중립에 대해 공무원들이 어떤 경험을 했는지를 살펴볼 필요가 있다. 3절에서는 그러한 경험들을 어떻게 분석했는지에 대해 논의한다.

Ⅲ. 정치적 중립에 관한 공무원들의 경험

1. 연구 방법

본 연구는 면접을 통해 수집한 언어 자료를 분석하는 질적 연구방법에 속한다. 반 구조화된 설문지를 마련하여 예비조사와 본조사 단계를 거쳐 총 24명의 중하위직 공무원들과 면접 및 이메일 조사를 약 1년간 진행하였다. 조사 대상은 예비조사 단계에서는 5급 이하 중앙 및 지방자치단체 공무원으로 중하위직 공무원들이 겪는 정치적 중립에 관련한 경험과 그 맥락을 분석하였으며, 그 결과를 바탕으로 본조사 단계에서는 6급 이하 지방자치단체 공무원으로 범위를 최종 설정하고 인터뷰를 진행하였다.

예비조사는 2011년 4월부터 2011년 8월까지 10명의 중앙 및 지방 공무원을 대상으로 ‘정치적 중립이 지켜지지 않는다고 느낄 때가 언제인가?’ ‘정치적 중립에 관련한 본인의 경험은 무엇인가?’ 등을 면접 및 전화로 질문하였다. 예비조사 과정에서는 심층면담보다 반 구조화된 면담법을 사용하여 연구에서 제시한 질문에 대해 공무원들에게 가능하면 생각할 시간을 충분히 주고 그에 대한 답을 얻으려고 하였다. 예비조사 단계의 초점은 앞으로 해야 할 면담의 내용과 그 방법을 발견하는 것으로, 이 과정에서 정치적 중립에 대한 기존의 논의들을 정리하려고 하였다. 이를 통해 공직사회의 정치적 중립에 관한 전반적인 이해를 얻었고 상이한 경험적 차원이 존재함을 짐작할 수 있었다. 이러한 예비조사의 결과를 반영하여 조사범위를 지방자치단체 중하위직 공무원으로 설정하였으며 본조사를 위한 질문 사항들을 수정 및 보완하였다.⁶⁾

6) 인터뷰 설계 과정에서는 연구의 유효성을 높이기 위해 예비조사 단계부터 다양한 연구대상에 대한 삼각검증 노력을 하였다. 정치적 중립에 대한 인식 및 경험이 상이할 것으로 짐작되는 대상에게 같은 질문을 통해 상이한 반응이 존재하는가를 교차 확인하였다. 특히 중앙정부 소속 공무원과 지방자치단체 소속 공무원을 구분하여 정치적 중립에 관한 경험의 차이가 나타나는지를 중심으로 하였다. 이는 최근 지방자치단체의 단체장 선거로 인하여 지자체 공무원들에게 정치적 영향력이 급격히 증가하고 있다는 평가를 고려한 것으로 중앙정부에 비해 정치적 영향력 수준이 높을 것으로 여겨지는 지자체의 경우 정치적 중립에 관한 인식이 다를 수 있기 때문이다. 예비조사 단계에서 동일한 질문을 중앙공무원 6명과 지자체공무원 4명에게 묻고 대응 차이를 살펴본 결과, 뚜렷한 상이성을 발견하지 못하였으나 지자체공무원의 경우 ‘선거 개입과 동원’을 더 강조하고 있음을 발견하였다. 이를 반영하여 이후 본조사 단계에서는 연구대상을 지자체 공무원으로 좁혔고 이들에게서 나타나는 정치적 중립에 관한 경험을 심도 깊게 분석하는 것으로 하였다. 한편 직급/직위에 따라서 정치적 중립에 대한 상이한 반응이 나타날 것을 예상할 수 있는데 일반적으로 높은 직급일수록 정치성이 높은 업무 관계가 형성되기 때문이다. 이를 고려할 경우 인터뷰를 각 직급별로 일정 인원을 할당하여 같은 질문에 관한 대응의 차이를 확인하여야 하나, 본 연구에서는 직급별 대응의 상이성을 구체적으로 확인하는 것은 분석의 범위에서 제외하였고 다만 이를 통제하기 위해 연구대상의 범위를 6급 이하 공무원으로 설정하여 중하위직 분석에 초점을 두었다.

본조사는 2011년 9월부터 2012년 8월까지 14명의 지방자치단체 6급 이하 중하위직 공무원을 대상으로 면접, 전화, 이메일 조사를 실시하였다. 먼저 연구자가 알고 있는 공무원과 면담을 하고 그 공무원이 추천한 다른 공무원들과 면접하거나 이들에게 이메일을 통해 질문에 대한 답을 기술하게 하여 그것을 취합하는 과정을 거쳤다. 이 중 8명은 이메일을 통한, 6명은 면접을 통한 면담자였으며 이들은 C시청, G시청, S시청, J구청에 재직하는 공무원이었다.⁷⁾

본조사 단계는 초기의 예비조사를 통해 만들어 낸 정치적 중립과 관련된 질문들을 가지고 진행하였는데 첫째, ‘정치적 중립하면 떠오르는 이미지는 무엇이며 현재 정부/공무원의 정치적 중립 수준은 어느 정도라고 생각하는가?’ (정치적 중립에 대한 문제 인식), 둘째, ‘공직생활하면서 정치적 중립과 관련된 문제 때문에 고민했던 경험이 있는가, 왜 그러한 고민을 하게 되었으며 고민의 강도는 어느 정도였는가, 그러한 상황에서 어떻게 처신하였는가?’ (정치적 중립에 대한 직접적 경험), 셋째, ‘직접 경험 이외에도 정치적 중립에 관하여 간접적으로 듣거나 보았던 경험이 있는가?’ (정치적 중립에 대한 간접적 경험), ‘정치적 중립을 지키지 못하는 상황이 왜 생긴다고 보는가, 그런 상황에서 어떤 선택을 주로 하는가, 선택 이후의 주위의 평가는 어떤가?’ (정치적 중립을 지키지 못하는 상황의 원인 및 대응), 넷째, 정치적 중립을 위배한다고 생각하는 상황을 제시하고 상황별 정치적 중립 위배 인식 질문, 다섯째, ‘공직사회에서 정치적 중립을 지키기 위한 방법은 무엇이라고 생각하는가?’ (해결방안에 관한 인식) 등 이었다. 위의 다섯 가지 공통 질문을 상황에 맞추어 제시하였고 이에 관한 면담 내용을 기록 및 정리하였다.

〈표 1〉 조사 기간 및 대상

조사 기간	예비조사	2011년 4월부터 2011년 8월까지
	본 조사	2011년 9월부터 2012년 8월까지
조사 방식	면접 조사(6명), 전화 및 이메일 조사(8명)	
조사 대상	예비조사: 중앙부처 공무원 6명 + 지방자치단체 공무원 4명 본조사: 지방자치단체 6급 이하 중하위직 공무원 총 14명	

2. 정치적 중립에 대한 공무원 경험의 다층성

공무원이 인식하는 정치적 중립의 범주들을 발견하는데 초점을 두고 인터뷰 자료를 분석한 결과 여섯 가지를 도출할 수 있었다.⁸⁾ 첫째는 선거 개입과 동원, 둘째는 고위공무원의

7) 이 중 1인은 G시청에서 10년은 근무하고 현재 국가직으로 재직하고 있음.

재량권 행사, 셋째는 노조를 통한 집단적 활동, 넷째는 각종 매체를 통한 의견 표명, 다섯째는 인맥의 적극적인 동원과 활용, 여섯째는 불합리한 명령에 대한 복종 등이었다.⁹⁾ 즉, 구체적으로 정치적 중립에 대한 경험은 선거 개입 금지 등과 같은 원래의 법적 개념 범위를 넘어서 훨씬 다양하게 나타나고 있었다.

1) 선거 개입과 동원

많은 공무원들이 정치적 중립이 훼손되는 상황으로 가장 많이 언급한 것이 단체장의 선거와 관련된 것이었다. 정치적 중립에 관한 법적 요구의 핵심은 공무원이 선거에 동원되는 것을 막겠다는 것이며 관권선거와 부정선거의 역사적 교훈이 일러주듯 정당정치의 압력으로부터 공무원을 보호하겠다는 것이다. 그런데도 선거과정에서 단체장에 대한 정당 공천 제도가 운영되고 선출된 공무원이 예산과 인사권을 독점하기 때문에, 중하위직 공무원들은 단체장의 업적을 홍보 하거나 선거인단을 모집 하는 등의 사조직 활동에 참여한다. ‘시장 선거 시 도움을 요청받거나’ ‘누구도 강요하지 않지만 어느 쪽에 서야 앞날을 기약할 수 있다는 분위기를 느낀다’고 하면서 지방자치단체장이 강한 권한을 가진 상황 아래서 이는 어쩔 수 없다고 보고 있었다. ‘선거 후에 총무과 같은 핵심부서에 없던 직원이 핵심부서로 들어 오거나 하면 줄서기 했구나 짐작할 수 있다. 확실한 인과관계를 파악할 수 없지만 밖에서 보면 선거 후 보직이 어떻게 바뀌었는지를 보고 파악이 가능하다’며 지자체장 선거 후 보은 인사 혹은 보복 인사를 경험하고 있다고 하였다.

시장이 소속 정당으로부터 공천 받을 자신이 없었는지 자신이 조정 가능한 당원을 늘리기 전략으로, 비서실장 등을 동원하며 00당원 가입원서를 시청 각 과마다 100부씩 할당 한 사례가 있었다. 행정조직 동원하여 시민에 영향력을 높이려는 것인데, 시청 안에서 시장의 힘이 너무 세서 이를 막을 수 있는 사람은 없다.(G시청 7급)

공무원의 보람은 승진인데 거기에 너무 매달리니까, 승진 때문에 소신이 없어지게 만들고 있다. 지방자치 이후 훨씬 더 심해지고 있다. 공무원들이 지자체장에 의존할 수밖에

8) 인터뷰의 출발점은 정치적 중립의 훼손에 대한 경험이며, 실제로 이 연구에서 제시한 것들도 정치적 중립의 훼손에 대한 경험이다. 그런데도 불구하고 훼손이라는 개념을 사용하지 않은 이유는 각각의 차원들 안에 훼손과 반대되는 상황이 함께 포함되어 있기 때문이다.

9) 본 연구에서 정치적 중립과 관련된 6가지 차원들을 찾아낸 후 본 연구 과정에서 실시했던 8명에 대한 이메일 면접 때 정치색이 가장 짙은 [선거과정에 대한 개입]을 제외한 나머지 다섯 가지 차원 가운데, 어떤 차원들이 정치적 활동과 가장 가까운가를 각각의 차원들에 대한 순위를 매기도록 하였다. 순위가 중요한 의미를 갖지는 않지만 여섯 가지 차원의 순서는 이때 각 응답자의 응답순위를 합산한 결과임을 밝혀 둔다.

없는 경향이 더 짙어지고 있다.(C시청 공무원)

규범적으로는 선거에 개입해서는 안 되지만 현실적으로는 줄서기 등을 통해 직간접적으로 개입할 수밖에 없는 상황이 재연되는 것은 중립을 지키는 것 자체가 특정 입장을 지지하는 것이라고 해석되고 개인의 중립 수준이나 강도가 쉽게 드러나지 않기 때문이다. 예를 들어 현단체장이 선거 과정에서 도와달라고 했는데 정치적 중립의 이유를 들어 거절한다면 그것은 흔히 현단체장을 반대하는 것이라고 해석된다. 선거가 끝난 후 단행되는 인사 조치를 경험하면서 정치적 중립을 지킨다는 것이 현실적으로는 불가능하다고 인식하기 쉽다. 그리고 공무원이 사석에서 그 단체장에 대한 우호적인 발언을 많이 했을 때 이것이 선거개입인지 여부도 불확실한 것이다. 행위의 의도나 결과에 대한 해석의 여지가 존재하는 한 선거개입 여부를 판단하는 것도 쉽지 않다.

2) 고위 공무원의 재량권 행사

정치적 중립과 연관된 경험 가운데 면접대상자들이 선거 이외에 가장 정치적인 활동이라고 봤던 것 중 하나가 공무원의 재량권 행사다. 고위직이 될수록 조정과 통합의 필요성이 확대되고 비일상적 업무가 많아지기 때문에 그만큼 전문적 식견이 중요해진다. 그런데 고위직이 될수록 그에 비례하여 판단 과정에서 재량권을 많이 행사하기 때문에 특정 입장과 견해를 반영할 수밖에 없다. 특정 견해를 반영한다는 것은 정치적 중립을 지킬 수 없다는 것이며, 이것은 재량권 행사 과정이 본질적으로 정치적이라는 것을 뜻한다. 고위 공무원은 직위와 업무의 성격상 정무적 감각과 판단이 필수적이기 때문에 이들의 활동은 더욱 정치적인 수밖에 없다. 직위, 직급을 막론하고 일정 정도의 정책 결정 재량, 판단 재량을 가지는 공무원이 전문적 업무 지식과 윤리만으로 활동한다는 것은 현실적으로 어려운 일이다. 재량의 여지가 큰 고위직이라면 지방자치단체장의 정치적 선호를 고려할 수밖에 없는 것이다.

지방행정에서 5급이면 정치인이다. 국장, 실장급이 되면 수장의 의중을 파악하여 정책을 만들어갈 수밖에 없다. 의중행정이다. 윗분 의중 파악 못하고 절차 연연하거나 자기 소리를 내는 멍청한 짓거리하면 찬밥된다.(G시청 6급)

아무래도 정치적 중립에 취약하다면 4.5급 국·과장들이나 6급 이상들 같은데 구의원들과 친분 맺고...구의원과 관계가 안 좋으면 예산을 못 받아오기 때문에 사실 모든 과에서 다 구의원들과 친분 맺거나 라인을 잡으려 한다.(J구청 8급)

정치인 시장을 의식하지 않을 수 없다. 국장, 실장이 시장을 위해 작품 만들어 가는 것이다. 시장이 바라는 사업과 끼리를 만들어야 유능한 국장이 되는 것이다. 이슈화하고 시나리오 짜고.. 스스로 자기 성과를 만들고 직접 과시하려는 게 아니라 윗사람이 역량 발휘할 수 있게 해주는, 디딤돌이 되는 것에 목적을 둔다. 그렇게 하면 보은 인사가 따른다.(G시청 6급)

면접 내용에서 확인되듯이 4, 5급 이상의 공무원은 정치인들을 대하고 정치적 판단을 하는 것이 본 업무이기 때문에 그만큼 정치적 영향력에 민감했다. 위계적 질서가 강력한 구조 속에서 전문가로서의 기준과 양심을 지키며 정치적 중립을 유지하는 일은, 비록 개인에 따라 편차가 있기는 하지만 결코 쉬운 것은 아니다.

공무원의 재량권 때문에 정치적 역학관계로부터 자유로울 수 없다는 인식은 때로는 그로 인해 전문직업적 의무가 손상될 수도 있다는 것을 뜻한다. 그래서 고위 공무원이 조직 내외의 정치적 상황을 고려한 결정을 하는 것은 직위에 걸맞은 당연한 판단이라고 볼 수도 있고, 전문가적 행위 규범에 어긋나는 정치적 행동이라고 볼 수도 있다. 전자의 입장을 따른다면, 재량 행사에서의 정치성은 다른 부처 및 부서, 정치인과의 관계 등 정치적 역학 관계에 적절히 대응함으로써 정책의 실현가능성을 높이는 것을 의미한다. 후자의 입장을 따른다면, 재량 행사에서의 정치성은 국민에게 통제받지 않는 관료 권력이 확대되는 것이고, 의회를 중심으로 한 정치적 책임 체계의 변질을 의미하는 것이며, 특정 집단에 혜택을 주는 행동을 의미한다.

그런데 면담 대상 공무원들이 고위직의 결정을 전문성에서 오는 재량권 행사라고 보지 않고 정치적 행위라고 봤다는 것은 그만큼 그들의 결정과 판단이 상당 부분 단체장을 의식하면서 이루어졌다는 것을 뜻한다. 즉, 전문가로서의 윤리를 지키지 못하고 정치적 중립을 훼손했다는 측면이 더 강조되었다는 뜻이다.

3) 노조를 통한 집단적 활동

공무원의 정치적 중립과 밀접히 연관된 또 하나의 차원은 공무원노동조합을 통한 집단적 행위다. 이는 본질적으로 공무원의 기본권을 어느 수준에서 제약할 것인가에 대한 이슈다. 앞서 살펴본 대로 현재 공무원은 신분적 특수성으로 인하여 국가공무원법상 단결권, 단체교섭권, 단체행동권에 강한 제약을 받으며 특히 공무원노조 설립 및 활동 등 집단적 행위는 공무 이외의 일에는 원천적으로 금지되어 있다. 노조를 통한 집단적 의사표명은 공무원의 정치세력화를 부추키고 파업을 불러일으키기 때문이다. 여기서는 노조가 특정 정책을 주장/반대하거나 정책결정 및 집행을 방해할 가능성에 주목하며 암묵적으로 공무원이 정치적 의

견을 가지지 않는 탈정치적 상태, 정치성의 진공상태를 정치적 중립으로 전제한다. 특히 수가 많은 교사, 공권력을 가진 검사와 경찰 등 특정직의 집단적 활동을 더 우려하고 있다. 반대로 공무원을 정치적 영향력으로부터 보호하기 위해, 그리고 공무원의 기본권을 존중하기 위해 집단적 행위를 인정해야 한다는 관점이 존재한다. 노조를 통해 채용과 임용 상의 불법이나 조직 관리상의 구태를 혁신할 수 있고 이러한 집단적 활동은 조직민주주의 차원에서 긍정적으로 기능할 수 있다는 것이다.

공무원의 정치적 중립과 노조의 정치적 중립으로 나누는 것 같다. 공무원의 정치적 중립은 윤리니까 개인의 정당 가입 같은 것은 규제될 수 있지만 노조의 정치활동을 다르다. 조직적으로 의사표시는 가능하다고 본다. 공무원노조도 결국 이익집단인데 정치적 색깔을 못내면 어떻게 영향력을 낼 수 있는가.(S시청)

노조를 통한 의견 표명은 정치적 중립과 별개라고 본다. 노조는 노조원의 복지나 권익을 위한 자발적 단체이고 노조를 통해 인센티브나 휴가, 복지 포인트 올리는 것을 주장하는데 정치적 활동이라고 보기 어렵다. 노조는 불합리한 상사의 명령과 같은 정치적 문제에 대항하는 기능을 해야 하는데 그렇지 않아서 아쉽다.(J구청 8급)

공무원도 근무 외 일상생활에서 정당 선호 가능하고 공무원 노조도 정책적으로 지지활동 가능하다고 본다...시장이 선거개입 압력을 줬을 때 당시 노조는 어용노조라서 별다른 저항을 못했다.(G시청 7급)

앞의 관점이 노조를 정치세력과 결탁하여 공무원들을 정치화시키는 수단으로 보았다면, 후자의 관점은 정치적 외압으로부터 공무원의 중립성을 지킬 수 있는 구체 장치로 노조를 바라보고 있다. 상사로부터 내려오는 정치적 지시에 개인적으로 저항할 수 없을 때 노조를 통해 이를 제어함으로써 정치적 중립을 지켜낼 가능성이 있기 때문이다. 이와 같이 공식사회에는 공무원의 집단적 활동이 정치적 영향력의 주체가 될 것인지, 아니면 정치적 영향력을 막을 수 있는 수단이 될 수 있는지에 관한 입장의 차이가 분명히 존재하였다.

4) 각종 매체를 통한 개인적 의견 표현

공무원이 개인적 의견을 자유롭게 표명하는 것이 정치적 중립성을 위배하는 것인지에 대한 판단 역시 양면성을 띠고 있었다. 예를 들어 공무와 직접적 관련이 없는 시간과 장소에서 소셜 네트워크를 통해 정치적 견해를 밝히는 것이 정치적 중립을 훼손하는가? 헌법상의 권리로만 본다면 공무원 역시 기본권의 주체이기 때문에 헌법에 의해 보장된 표현의 자유

를 누릴 수 있다. 하지만 국가공무원법과 공무원 복무규정에서는 특정 정책을 주장하거나 반대하는 활동이 금지되고 정권에 대한 공개적 비판을 할 수 없도록 되어있다. 그런데 정보화와 더불어 새로 등장한 다양한 소통의 매체들 때문에 과연 표현의 자유를 어디까지 인정해야 하는가에 대한 현실적 혼란이 존재한다. 예컨대 인터뷰 과정에서 만난 선관위 공무원은 다양한 가이드라인이 발표되고 있지만 그 규제 기준이 모호하고 현실과 맞지 않는 부분이 있어 어려움이 있다고 밝혔다.

좀 헛갈린다. 정치적 중립과 다른 범주라고 생각하는데 사적 부문이 공적으로 평가받는 것이라고 생각한다. 하지만 지위에 따라서 파급력이 다르고 공적 영향력이 커서... 정치적 중립이라기보다 공무원의 품위 문제 아닌가 싶다.(J구청 8급)

밖에서 보기에 공무원이 개인적으로 어떤 정치성을 가진 것처럼 여기지만 그렇지 않다.....우리가 무슨 죄를 졌나. 정치적 중립을 풀어 주어야 한다.(G시청 6급)

이러한 주장 밑에는 공무원의 표현의 자유는 강한 정치성을 띠 수밖에 없어 표현의 자유를 보장할수록 정치적 중립은 낮아질 것이라는 배타적 인식이 깔려있다. 공무원이기 때문에 표현의 자유를 제약받아야 한다는 공적 영역과, 자유 시민이기 때문에 표현의 자유를 누릴 수 있다는 사적 영역이, 실제의 현실에서는 늘 서로 충돌하고 있는 것이다.

5) 인맥의 적극적 동원과 활용

연구를 하기 전에는 생각하지 못했던 것 중 하나는 인맥을 적극적으로 활용하여 일을 하는 행위가 정치적 중립을 훼손하는 경험과 밀접히 관련된다는 사실이다. 이는 정치적 중립이 의미하고 있는 원래의 법적 개념을 벗어난 것으로 업무 추진 및 인간관계에서 나타나는 전략의 선택을 상황에 따라 정치적 중립을 해치는 행위로 인식한다는 것이다. 공무원이 담당 업무를 처리하는데 도움이 될 수 있는 사람들과 친하게 지낸다거나, 평소 친분 관계가 있는 주요 인사와의 접촉을 통해 업무를 원활히 해결한다면 그것은 자신에게 하나의 정치적 능력이 된다. 그런데 연출과 인맥을 통해 형성된 정치적 수완이 공식적인 업무를 처리하는 과정에서는 부정적인 영향력으로 해석될 수도 있다.

지방직은 담당자가 업무, 예산작성, 법안작성, 의회 및 기자관리 등 총체적인 것에 능해야 한다. 오더처리, 의회나 기자관리가 얼마나 원활한가로 평가받는데 이런 일로 개인적으로 인맥이 많고 발 빠르게 움직이는 사람들이 유리하다. 아무래도 의원과 친하게 지내

고 단체장 인맥에 줄 놓는, 정치적으로 구는 사람들이 능력 있고 더 성공할 수 있다.(G 시청 7급)

(예산확보나 조례제정을 위해) 구의원 라인을 잡는 국장, 과장들이 상당히 정치적이지만 중립 위반은 아니라고 본다. 본인들은 자기 정치력, 정치적 능력으로 생각할 것이다.(J구청 8급)

공무원들이 인맥에 특히 관심을 갖는 이유는 그것이 승진을 위한 자산이 되기 때문이다. 공무원들은 학연, 지연, 기수, 출신 등에 따라 다양한 네트워크를 맺고 있다. 평소에 인맥을 잘 구축해 놓으면 예산을 확보하거나, 우선순위가 높은 정책을 제도화하는 것과 같이 해당 부서의 중요한 사안들을 잘 해결할 수 있고, 그것이 장기적으로는 자신의 승진에 도움을 준다. 이러한 행태가 업무와 관련한 적극적 활동 혹은 조직구성원 개인의 능력인지, 아니면 공무원의 당파적 관계 맺기이며 정치적 편향인지에 대해서는 해석이 달라질 수 있다. 전자의 경우는 정치적 중립과 관련이 없다고 해석 되지만, 후자는 정치적 중립을 훼손하는 것이라고 해석이 된다. 자신이 정치적 관계를 맺기 어렵거나 그로 인해 피해를 볼 경우는 승진상의 불이익을 우려해 이를 우회적으로 표현하기도 하는데, 그것이 바로 정치적 중립이 지켜지지 않았다는 표현이다. 승진의 욕구가 강한 공직 사회에서는 인맥을 형성하고 활용하는 등의 사내(社內)정치 행태가 중하위직 공무원에게 꼭 필요한 정치적 자산이지만, 그것은 정치적 중립을 지키기 힘들게 하는 요인으로도 작용하는 것이다.

6) 상급기관 및 상사의 불합리한 명령에 대한 복종

정치적 중립과 관련된 또 다른 중요한 경험은 불합리한 명령이지만 그것을 따라야 하는 상황과 관련된다. 상급기관이나 상사의 지시가 불합리하거나 정치적 편향성이 있다고 하더라도 어쩔 수 없이 이를 수용한다면 이는 정치적 중립이 훼손되는 상황이다. 지시를 수용해야 하는 하위직의 처지에서, 그리고 미래의 승진을 염두에 두었을 때 상사로부터의 지시는 거부하기 힘들다. 집단적·위계적인 조직문화를 특징으로 하는 공직 사회에서 부하는 업무 외에도 개인적, 정치적으로 상사에게 의존하기 쉬운데(Hummel, 2008: 209), 하물며 불법적 지시가 아닌 경우라면 부하는 특정한 정치적 입장을 옹호하거나 배척하는 지시더라도 따를 수밖에 없다는 것이다. 실제로 면담자들은 단체장으로부터 내려오는 지시에 대한 중압감을 느끼고 있었으며 이러한 지시를 거스르는 언행은 ‘감히’ 할 수 없다고 밝히면서 이것이 개인이 정치적 중립을 훼손하게 만드는 상황이라고 인식하고 있었다.

세금을 부과 징수할 때.. 과세시기를 늦추거나 과세액을 약간 줄일 수 있는데 합법적으로 재량의 범위 내에서 가능한 일들이다. 과장님의 명령으로 특정 인사에게 이런 재량으로 이득을 줬야했던 경우가 있었다. 00당 구의원 인맥의 어떤 사람에게 대해서 줄여서 과세하라는 지시였다. 과장님의 명령이니까 별수 없이 따랐다...부당한 명령에 따를지 말지 조금은 고민 되지만 어차피 거부하긴 힘들다.(J구청 8급)

윗사람한테 딴 소리 할 수가 없다. 상하간의 스킨십이 없고 수직적인 관계가 업무지시 패턴이다. 담당자가 기획하지 않는다. 수직적으로 받는 것이 대부분이다. 시장 지시사항이 내려오면 그대로 해야 한다. 부당하고 위에서 잘못알고 내린 지시사항이라고 생각돼도 아래에서 수정할 수 없다. 시장 말이 법이다. 못 바꾼다.. 다들 무서워서 그대로 할 수밖에 없다.(G시청 7급)

중하위직 공무원들은 자신에게 가해지는 상사의 명령과 지시가 자신의 전문가적 판단과 다를 경우, 그 명령을 정치적 영향력으로 이해하고 있었다. 그리고 명령복종 의무 때문에 어쩔 수 없이 따라야 하는 것을 정치적 중립이 훼손되는 상황으로 보았다. 앞에서 제시했던 고위 공무원의 재량권 행사 과정에서 나타나는 정치성과 연결해서 본다면, 고위 공무원의 정치적 판단을 중하위직 공무원 개인이 통제 하거나 거부할 수 없는 것이다.

IV. 분석결과에 대한 해석과 토론

공무원의 경험에 기반을 둔 본 분석에서 발견된 정치적 중립의 여섯 가지 차원들 안에는 정치적 중립의 본래적 개념 뿐 아니라 그 범위를 벗어나는 처세적이거나 윤리적인 인식까지 포함되어 있었다. 공무원에게 규범적으로 주어진 정치적 행동, 정치적 기본권, 정치적 자유의 허용 범위와 조건들이 현실에서는 다양한 방식으로 표현되기 때문에 정치적 중립에 대한 경험은 때로는 역설적이다.

1. 정치적 중립의 훼손에 대한 판단 기준

정치적 중립이 관료제 내의 상하관계에서는 중하위직 공무원의 기본권으로 표현될 수 있는데 그것에 대한 경험이 다층적이고 양면적이라는 것은, 정치적 중립에 대해 어떠한 판단을 내리기가 쉽지 않다는 것을 뜻한다. <표 2>는 실제의 경험에서 나타난 양면성들을 정리한 것이다.

〈표 2〉 정치적 중립의 경험에 포함된 양면성

선거에 대한 개입과 동원	규범적으로 공무원의 정치적 중립은 곧 선거과정의 중립성을 의미하지만, 현실적으로는 각종 불이익 때문에 직간접적으로 선거 과정에 개입할 수밖에 없다.
고위 공무원의 재량권 행사	고위직일수록 재량권 행사가 많아지게 되면서 전문가적 판단과 윤리가 강조되지만, 그에 비례하여 정치적 이해와 판단도 많아지게 된다.
노조를 통한 집단적 활동	공무원을 정치화 하는 수단이면서 동시에 정치적 압력으로부터 공무원을 보호하는 수단이다.
각종 매체를 통한 의견 표명	헌법상의 기본권이기 때문에 특정 정책을 비판하거나 반대할 수 있지만, 국가공무원법과 공무원 복무규정상 공무원의 그런 행동은 금지되어 있다.
적극적인 인맥 동원과 활용	파당적이고 정파적인 이해관계를 확산시키기도 하지만, 업무처리를 적극적으로 하기 위한 현실적 자산이다.
불합리한 명령에 대한 복종	불합리하거나 파당적 명령이라 할지라도 그것이 합법성의 테두리 안에서 이뤄지는 상사의 명령이라면 복종해야 한다.

예컨대 업무를 처리하기 위해 자신에게 주어진 재량권을 최대한 활용하는 행위, 불합리하지만 상관의 명령을 적극적으로 이행하는 행위, 부처의 업무를 완수하기 위해 적극적으로 인맥을 동원하는 행위, 노조 활동을 통해 상관의 부당한 인사개입을 항의하는 행위, 각종 매체를 통해 자신의 입장을 적극적으로 표현하는 행위 등이 정치적 중립을 위반한 행위라고 말하는 것은 쉽지 않다. 반대로 정치적 중립을 적극적으로 지켰기 때문에 바람직하다고 말하기도 힘들다.

정치적 중립이 비정치적 활동을 의미하는 것이 아니라 바람직한 정치활동의 영역을 벗어나지 않는 것이라고 해석한다면 정치적 중립의 기준에 대한 판단이 중요해진다. 정치적 중립을 지키기 위해서는 어느 당이 집권하던 공무원이 ‘공평’하게 최선을 다하면 되지만(박동서, 1972: 508), 특정 시점에서 선택을 강요당할 때는 공평한 행동을 하는 것이 쉽지 않은 것이다. 하지만 정치적 행동이 파당적 행동이라고 오해될 수 있는 상황이 자주 발생하기 때문에 결정의 과정에서 ‘공적인 것’을 염두에 두어야 한다는 것은 중요하다.¹⁰⁾ 다시 말해 공

10) 이와 관련하여 최근 논란이 되는 사례 하나가 있다. 한미자유무역협정을 비판한 최은배 부장판사의 글에 대해 헌법재판소 관계자는 헌법 7조는 선출직 장관에게 정치적 행동을 강요하지 않도록 막아주는 헌법의 보호이기 때문에 정치적 중립 의무를 위반한 것이 아니라고 보았다. 하지만 이 상황에 대해 법원 관계자는 “부인과의 대화라면 확실하게 사적이고, 지상파 TV 토론이라면 확실하게 공적이다. 하지만 페이스북 친구 100명, 친구의 친구 500명, 트위터 팔로워 1000명 등을 분류한다고 할 때 어디까지가 사적이고 어디서부터 공적인지는 구분하기 어렵다. 게다가 사적 성격이 강하다면 정치인을 비판하는 발언까지 가능할 테고, 공적 성격이 강하면 현안에 대한 단순 의견도 중립성을 의심받을 것이다. 도저히 부적절한 수준을 구분할 수 없다”라고 하면서 정치적 중립의 판단 기준도 애매하고, 사적 영역과 공적 영역의 구분도 명확하지 않다고 하였다(이범준·유정인, 2011.11.25.). 위

무원의 정치적 행동이 과당적 이해관계에 매달려 공공성을 침해한 것이라면 중립성을 훼손한 것이고, 비록 정치적 행동을 했다고 해도 그것이 공공성과 밀접한 관련이 있다면 중립성을 지킨 것이라고 볼 수 있는 것이다. 특히 공무원의 판단과 행위가 선출직 단체장이나 기관장의 뜻과 어긋날 때, 민의를 통해 선출되었다고 하는 단체장이나 기관장의 명령이 사적인 이해관계에서 나온 것인가 하는 판단은 중요하다. 관료제의 정치적 중립은 결국 나와 입장을 달리 하는 통치자가 나에게 명령을 내렸을 때 나의 행동이 과연 공공성에 얼마나 적합한가라는 판단 윤리와 직결될 수밖에 없다.¹¹⁾

2. 정치적 중립- 행정 내부의 위계적 승진구조를 표현하는 담론

정치적 중립에 대한 인식이 경험적으로 다양하지만 6가지 차원들이 공통으로 언급하고 있는 현상에 주목할 필요가 있다. 이것은 정치적 중립이라는 경험 안에 배태되어 있는 기본적인 경험은 과연 무엇인가라는 질문과 관련된다. 본래 정치적 중립은 행정이 정치적 결정을 충실하게 반영하는 행위자인가, 아니면 전문성을 가진 독자적 행위자인가를 둘러싼 쟁점과 관련된다. 쟁점의 핵심은 행정의 독립성과 관련되는 것이다. 그런데 ‘독립성’의 내용이 무엇인가, 즉 무엇으로부터의 독립성인가라는 질문에 대한 대답이 없이는, 독립성에 대한 논의가 추상적이고 그만큼 정치성에 대한 해석도 애매해진다.

이 연구에서는 논의의 추상성을 줄이기 위해 면담 과정에서 먼저 정치적 중립이 훼손된 직간접적인 경험들을 떠올리게 한 후, 나중에 내러티브의 형태로 정치적 중립이 지켜지지 않은 상황에 대한 원인과, 만약 중립성이 훼손되었다면 그것을 어떻게 해소할 것인가에 대한 처방책을 물어보았었다. 그리고 <표 3>에 나타난 것처럼 원인과 대책으로 지적한 내용들은 상당 부분 승진과 관련된 것들이었다. 승진 과정에서 순서가 뒤바뀌면서 생기는 불안감과 승진에 대한 욕망, 그리고 그 과정에서 선출직 단체장에게 예산과 인사상의 권한이 지나

사례는 정치적 중립의 기준을 결정하는 것이 무엇을 공적 영역으로 할 것인가의 기준과 밀접하게 관련되어 있다는 것을 뜻한다.

- 11) 이와 같은 상황에서 책임 있는 상관의 명령을 충실히 이행하면 된다는 것이 Weber의 입장인 반면, 그 명령이 공무원이 본래 추구해야 할 가치와 부합하는지를 판단해야 한다는 것은 신행정학을 비롯한 관료제를 반대하는 학자들의 입장이다. 상관의 명령을 따르는 것 같지만 사실은 자신들의 전문화된 이익을 추구하기 때문에 오히려 공무원을 정치적으로 감시해야 한다는 주장도 많다. 예컨대 선거에 의해 당선된 공무원은 시간도 없고 전문적인 지식도 없기 때문에, 중요한 결정을 관료들에게 위임해 왔고, 그 과정에서 관료제는 스스로의 역량을 갖추게 되면서 동시에 거대한 권력이 되고 말았다. 따라서 참여, 고객관계, 공익 추구, 책임 확보 등과 같은 민주적 통제 방식을 활용하여 관료제를 통제해야 한다는(Gruber, 1987) 입장이다. 그런데 그 어느 입장이 되었건 본질적으로 정치적 중립은 공무원의 행위에 의해 과연 공공성이 얼마나 침해를 받는가라는 질문과 관련이 있다고 봐야 한다.

치게 집중되어 있는 상황을 그 원인으로 지적하였다. 마찬가지로 정치적 중립의 훼손을 막기 위한 대책으로 선출직 공무원의 과도한 인사권 제한, 공무원의 승진 욕망을 억제하는 방법의 모색 등과 같이 상당 부분 승진의 규칙이 지켜져야 한다는 규범과 직간접적으로 관련된다.

〈표 3〉 정치적 중립이 훼손되는 상황 및 그 원인과 처방

원인	상황	처방
<ul style="list-style-type: none"> ·개인의 존재감 상실· 불이익에 대한 두려움 ·승진에 대한 욕망(과거에는 조직문화, 현재는 출세욕구) 선거 과정에서 단체장에 대한 정당 공천 ·단체장의 지나친 권한(인사·예산 독점) ·공무원복무규정 등으로 공무원의 정치적 기본권 지나친 제한 	<ul style="list-style-type: none"> ·선거와 사조직 운동에 동원됨 ·공무원의 재량권 행사는 본질적으로 정치적이며 전문성과 충돌하기 쉬움 ·노조활동을 통해 집단으로 입장을 표명 ·각종 매체를 통해 자신의 입장을 표명 ·각종 연줄을 통해 업무의 적극성 확보 ·불합리하지만 상관의 명령이기 때문에 복종 	<ul style="list-style-type: none"> ·침묵하거나 적극적으로 입장을 표명 ·공무원 노조 가입 및 활동 등 ·공무원법과 공무원 복무규정의 엄격한 집행 ·단체장의 정당 공천 제도 폐지 ·교육·성찰을 통해 승진의 욕망을 억제 ·선출직 공무원에게 인사권 주지 않음

적어도 우리나라에서는 고위직 공무원의 인사권 때문에 만들어지는 줄서기 구조가 정치적 중립의 훼손에 대한 해석의 근원이었다. 정치와 행정의 관계라는 거대 담론이 아니라, 행정 내부의 계층적 승진 구조, 강한 위계적 관계, 승진의 적체라는 현실적 이해관계를 통해 정치적 중립이 해석되고 있었다.¹²⁾

3. 산업관제의 등장과 중하위직 공무원의 위기

위계적 승진구조에 대한 경험이 본질적일 수밖에 없는 이유는 공무원들이 승진을 통해 동기를 부여받는 상황에서, 단체장이나 기관장에게 인사와 예산에 대한 권한이 지나치게 집중되어 있고, 그러한 권한을 견제하는 장치가 부족하기 때문이다. 공무원의 행동에 대한 판단 기준이 인사권자의 의지와 역량에 좌우되는 상황인 것이다. 이는 업관제가 나타나기에

12) 이와 같은 연구결과는 이 연구의 면접대상자가 주로 중하위직 공무원들이었기 때문이라는 추측도 가능하다. 하지만 고위공무원들 역시 통치자를 정점으로 하는 위계적 승진구조 속에서 예외일 수는 없다. 논의를 확대하면 정치적 중립과 연관된 근본적인 담론은 정치와 행정의 관계가 아니라 행정 내부에서는 인사권자와 중하위공무원, 행정 외부에서는 통치권자와 고위공무원과의 관계를 전제로 할 수 있으며 그것을 매개시켜 주는 것이 바로 ‘승진’이라고 볼 수 있다.

상당히 유리한 상황이며, 그러한 상황은 1995년 지방자치가 실시된 이후의 우리나라의 지방 정부에서 흔히 관찰된다.

선거에서 승리한 정당이 관직을 가져간다는 엽관제(spoils system)는 정권을 장악한 사람의 입장에서 보면 자신의 통치철학을 구현하기 위한 단순한 관직순환제다. 미국의 잭슨대통령은 자신의 정치철학인 공화주의 이념, 즉 중앙정부의 권력집중을 반대하고 작은 정부 이념을 구현할 수 있는 인사제도를 강조했는데, 이것이 엽관제다. 이것은 모든 시민이 관직에 참여할 수 있다는 관직순환의 철학, 그리고 과정에서 부패는 제거될 수 있다는 철학에 근간을 두고 있다(양홍석, 2008).

그런데 우리나라는 그것이 관직순환제가 되었건 혹은 엽관제가 되었건 미국과는 달리 평생직을 전제로 한 직업공무원제를 근간으로 한다. 통치철학을 공유한 모든 시민이 관직에 참여하는 것이 아니라 일정한 자격과 조건을 통과한 사람만 공직에 임용된다. 그렇기 때문에 엽관제라고 해도 미국과는 근본적으로 다른 공직관리시스템 속에서 운영된다. 이 연구에서는 이와 같은 상황을 감안하여 현재 우리나라에서 작동되고 있는 엽관제를 신엽관제라고 부르기로 한다. 신엽관제는 ‘평생직을 근간으로 하는 직업공무원제 국가에서, 공무원에 대한 인사권이 단체장이나 기관장에게 집중되어 있고, 단체장과 기관장에 대한 추천이 정당을 통해 이뤄지는 상황’을 토대로 한다. 즉 공직임용 및 승진의 기준이 평생직과 경력직의 토대 위에서 이루어진다는 점이 기존의 엽관제와 다르다.

분석결과에서 확인한 바와 같이 불합리한 명령이지만 따를 수밖에 없는 경험, 인맥을 적극적으로 동원하여 줄서기를 하는 경험, 승진에 뒤쳐지지 않기 위해 단체장의 선거 과정에 직간접적으로 개입하는 경험 등은 인사권을 통한 정치적 영향력이 과잉되었다는 것을 반영한다. 더구나 지방자치 정착 과정에서 신엽관제 상황을 부추기는 것은 고위공무원의 재량성에 대한 무비판적인 수용이다. 공무원들 스스로 고위직은 본질적으로 정치적 중립을 발휘하기 힘든 상황에 처해 있다고 보고 있고, 이를 당연하거나 어쩔 수 없는 것으로 받아들이고 있었다.¹³⁾ 다시 말해 계층제적 질서가 엄격한 관료제이기 때문에 정치적 중립이 불가능하다고 보고 있다.

이와 같은 논리는 중하위직 공무원의 전문성을 떨어뜨리고 장기적으로는 공직에 대한 정체성을 잃어버리게 할 것이다. 고위직이 모든 권한을 가지고 있는 위계적 승진구조 속에서, 승진에 대한 열망이 넘치는 중하위직 공무원들이 자신의 불이익을 극복할 수 있는 유일한

13) 연구과정에서 공무원의 정치활동에 가장 가까운 상황은 어떤 상황인가를 물어본 적이 있었다. 그런데 개인적으로나 집단적으로 자신의 견해를 표명하는 것을 정치적 참여의 강도가 가장 낮은 것으로 보았고, 연줄을 통해 업무를 처리하거나 비록 불합리한 명령이지만 상관의 뜻대로 업무를 처리하는 상황을 중간 정도의 정치 참여로 보았으며, 고위직이기 때문에 재량권을 발휘하는 것을 가장 정치적인 활동으로 간주하였다.

길은, 정치적 역학관계 속에 들어가는 것이기 때문이다. 관료제 상부의 정치적 판단과 분리된 중하위직의 정치적 중립성이란 현실적으로 괴리된 논의일 수밖에 없는 상황인 것이다.¹⁴⁾ 특히 단체장과 같이 고위공무원이 공천 등을 통해 정당정치의 중요 주체가 되고 그것을 기반으로 정책의 결정과 집행이 이루어지는 상황에서 중하위직 공무원이 정당정치로부터 벗어난 전문가적 윤리나 재량을 행사한다는 것은 태생적으로 불가능하다. 이러한 현실 속에서 행정부 내부의 고위직과 중하위직 공무원 사이의 정치적 중립을 분리하고 차별적으로 관리할 구조에 대한 논의가 필요한 것으로 보인다.

V. 결 론

정치적 중립의 원칙은 관료제 내부에서는 “자신의 정치적 이해관계 때문에 중하위직 공무원의 기본권을 침해하지 않는다”라는 명제로 표현할 수 있다. 이 원칙을 토대로 이 연구에서 발견한 여섯 가지 차원은 궁극적으로는 공무원의 (정치적) 기본권을 구성하고 있는 범주들이다. 여섯 가지 차원들이 공존하고 서로 충돌하기 때문에¹⁵⁾ 그것들의 상위개념인 정치적 중립이 공무원을 보호하는 가치로 사용되고, 때로는 공무원의 정치적 행위를 규제하는 논리로 사용된다. 그래서 역설적으로 정치적 중립을 지키기 위해서는 정치적 행동이 필요할 것이다. 이 논문에서는 정치적 중립에 대한 훼손의 판단 기준은 ‘공공성’이 되어야 한다고 하였다. 마찬가지로 정치적 행동이 필요하다면 그 행동의 기준은 ‘공공성’이 되어야 할 것이다.

6개의 범주 속에 공통으로 작용하는 담론은 크게 2가지였다. 첫째는 정치적 중립이라는 것이 정치와 행정의 관계를 설명하기 보다는 행정 내부의 위계적 승진구조를 표현하는 담론에 가깝다는 것, 둘째는 지방자치의 제도화 과정에서 신입관계(평생직과 경력직을 토대로 한 직업공무원 제도와 관련된 업관계) 경향이 나타나고 있었고, 그로 인해 중하위직 공무원의 정체성과 전문성이 위태로울 수 있다는 것이다. 두 가지 담론은 6가지 범주의 바탕에 깔

14) 더구나 최근 신공공관리적 개혁 과정에서 공무원에게 새로 부과되는 역할이 성과를 추구하는 공적 기업가인데, 권한에 근거한 전문적 판단이 필요한데도 불구하고 인사에 관한 권한은 여전히 선출된 고위정치인에게 달려 있는 상황은 모순적이다.

15) 여기서의 충돌은 두 가지 측면에서 발생한다. 하나는 각각의 차원들이 모순된 현상을 가지고 있기 때문에 나타나는 충돌이다. 노조가 정치적 중립을 방해하기도 하지만 동시에 보장하기도 한다는 것은 좋은 예다. 반대의 예로 상사의 명령이 불합리하다고 볼 경우 그에 따르는 것이 중립을 지키는 것이지만 반대로 불합리하기 때문에 따르지 않는 것이 중립을 지키는 것이기도 하다. 다른 하나는 각각의 차원이 서로 충돌할 수 있다는 점이다. 예를 들어 노조에 가입한다는 것과, 불합리하지만 상사의 명령에 따르는 것은 정치적 행위와 정치적 중립 간의 충돌이라고 볼 수도 있는 것이다.

려있는 배경과 비슷하고 정치적 중립의 훼손을 막기 위해서는 두 가지 담론의 구조를 바꾸는 것이 효과적일 것이다. 그러기 위해서는 위계적 승진구조 및 그에 대한 인식을 바꾸거나, 단체장이나 기관장의 과도한 인사권을 견제할 수 있는 장치를 설계하는 것이 가장 현실적이다. 고위공무원의 판단은 재량성이 존재하는 한 언제나 정치적일 수밖에 없고, 중하위직 공무원들은 위계적 승진구조에서 벗어나기 힘들기 때문이다. 선출직 공무원에게 인사권이 집중되어 있는 상황에서 만약 정당이 민의를 수렴하지 못하고 파당정치를 한다면, 잘못된 정치가 행정을 지배하고 공무원은 영혼이 없는 존재로 낙인이 찍힐 것이다.

위계적 승진구조를 바꾸거나 과도한 인사권을 견제할 수 있는 장치를 도입하는 것이 정치적 중립을 지킬 수 있는 실질적 대안이 될 수 있는가에 대해서는 향후 다른 연구로 보충되어야 할 것이다. 그 과정에서 순차적으로 다음의 세 가지 연구가 필요하다. 첫째, 중하위직으로 제한했던 연구의 대상을 고위직으로 확대하여 정치적 중립(의 훼손)에 대한 경험적 차원들을 더 발견한다. 둘째, 지방정부로 한정했던 분석단위를 중앙정부로 확대하여 정치적 중립에 대한 경험적인 차원들을 더 발견한다. 셋째, 이상의 연구들에서 제시된 경험적 차원을 기반으로 공무원이 정치적 중립에 대해 갖는 태도를 양적으로 조사한 후, 한국적 맥락에서 공무원의 정치적 중립을 지키는 제도적 방안을 제시한다. 본 연구가 가지고 있는 한계 중의 하나는 자료의 다각화가 이루어지지 않아서 생기는 연구의 엄격성 부족이다. 이러한 한계는 앞으로 세 가지 연구를 순차적으로 해나가는 과정에서 보완되어야 할 것이다.

참고문헌

- 김정수. (2004). 공무원의 정치적 자유보장이 '정치적 중립'을 지키는 길이다. 「정책지식」, 21: 25-27.
- 박동서. (1972). 「한국행정론」. 서울: 법문사
- 박천오. (2011). 공무원의 정치적 중립: 의미와 인식. 「행정논총」, 49(4): 25-50.
- 선명수. (2010.2.25). 공무원 '정치적 중립성', 어떻게 봐야 하나- 수면 위로 떠오른 공무원의 정치적 기본권'. 프레시안.
- 양홍석. (2008). 잭슨시대 관직순환제 연구. 「서양사학연구」, 19: 41-58.
- 이계수. (2005). 공무원의 정치운동 금지 의무에 대한 비판적 고찰. 「민주법학」, 29: 311-334.
- 이범준·유정인. (2011.11.25). 공직자 '정치적 중립' 판단기준 불명확- 사적·공적영역 구분도 애매. 경향신문.
- 이상안. (2004). 공무원의 정치활동, 어떻게 볼 것인가- 정치활동 반대의 논리. 「정책지식」, 21: 2-13.
- 임재홍. (2006). 공무원의 정치적 중립 의무 비판- 미국 공무원법제와의 비교법적 검토. 「민주법학」,

32: 241-2166.

- 임지봉. (2004). 공무원의 정치활동 금지 관련 법규정 개정의 당위성. 「정책지식」, 21: 28-32.
- 장영수. (2004). 공무원의 정치활동, 어떻게 볼 것인가- 정치활동 찬성의 논리. 「정책지식」, 21: 14-24.
- _____. (2011). 공무원의 정치적 기본권- 보장 범위의 확대와 그 전제조건. 「안암법학」, 37: 1-26.
- 정영태. (2010). 공무원의 정치적 자유에 대한 헌법재판소의 논거와 문제점. 「한국정치연구」, 19(1): 71-99.
- 정재명·최승재. (2010). 공무원의 정치참여에 관한 연구- 공무원들의 인식을 중심으로. 「한국행정논집」, 22(2): 479-508.
- 최동훈. (2012). 한국 공무원의 정치적 중립 개념 인식. 「주관성연구」, 24: 63-83.
- 한건우. (2011). 공무원의 정치적 중립과 정치활동의 제한. 「연세 공공거버넌스와 법」, 2(1): 55-116.
- 홍성태. (2004). 공무원의 정당한 정치적 권리. 「정책지식」, 21: 33-36.
- Baddeley, S. & James, Kim. (1987). From political neutrality to political wisdom. *Politics*, 7(2): 35-40.
- Cooper, Terry L. (1984). *The responsible government: An approach to ethics for the administrative behavior*. Port Washington, NY: Kennikat Press.
- Gerth H. H. & Mills, C. Wright. (1946). *From Max Weber: Essays in Sociology*. NY: Oxford University Press.
- Gruber, Judith E. (1987). *Controlling bureaucracies- dilemmas in democratic governance*. Berkeley: University of California Press.
- Hummel, R. (2008). *The Bureaucratic experience: The post-modern challenge*. NY: M. E. Sharpe.
- Ingraham, P. & Rosenbloom, D. (1990). Political foundations of the American federal service: rebuilding a crumbling base. *Public Administration Review*, 50(2): 210-219.
- Jackson, M. (1987). The eye of doubt: neutrality, responsibility, and morality. *Australian Journal of Public Administration*, 46(3): 280-292.
- Kernaghan, K. (1986). Political rights and political neutrality: finding the balance point. *Canadian Public Administration*, 29(4): 639-652.
- _____. (1976). Politics, policy and public servants: political neutrality revisited. *Canadian Public Administration*, 19(3): 432-456.
- Overeem, P. (2005). The value of the dichotomy: politics, administration, and the political neutrality of administrators. *Administrative Theory & Praxis*, 27(2): 311-329.
- Richman, R. (1994). Balancing government necessity and public employee privacy: reconstructing the fourth amendment through the special needs doctrine. *Administration & Society*, 26(1): 99-124.
- Svara, J. (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.
- West, W. (2005). Neutral competence and political responsiveness: uneasy relationship. *Policy Studies Journal*, 33(2): 147-160.

ABSTRACT

A Qualitative Study on the Political Neutrality of Civil Servants: The Experience of Middle-and-Lower-Ranking Civil Servants in Local Government

Gyun-soo Yoon and Seung-joo Han

The primary purpose of this study is to explore the meaning of the political neutrality of civil servants: how they perceive it, what they experience of it, and what it means to them. The empirical findings say that middle-and-lower-ranking civil servants in local government have different perceptions of political neutrality. The empirical dimensions of violating political neutrality are intervention in elections, use of the discretionary power of high-ranking civil servants, the performance of duties through personal connections, the release of personal opinions on public policy or public administration, intractable obedience to absurd orders, and activities as a member of a labor union. Two discussion points come from the analysis. Firstly, the political neutrality of civil servants is closely related to the hierarchical promotion system of local government rather than the relationship between politics and public administration. Secondly, local government civil servants get promoted and credited according to their commitment to an electoral movement. This fact, which this study calls the 'new spoils system,' prevents civil servants from forming a professional identity. Civil servants' basic rights can be protected if there is a device to restrict elected officials' excessive intervention in personnel affairs.

【Keywords: bureaucracy, political neutrality, (new) spoils system】