일반논문 「정부학연구」제26권 제1호(2020): 103~130
DOI https://dx.doi.org/10.19067/jgs.2020.26.1.4

원고투고일: 2020.03.21.
원고수정일: 2020.04.28.
게재확정일: 2020.04.29.

한국 관료제의 위기: '정치화'의 역설*

이창길**

본 연구는 정치적 중립성과 정치적 대응성 측면에서 민주화 이후 한국 관료제의 정치화를 분석했다. 관료제 정치화의 유형을 정책, 인사, 행태의 정치화로 구분하고, 한국 관료제의 정치화 현상을 진단했다. 관료제 정치화의 유형이 정치적 중립성과 정치적 대응성에 미치는 영향을 논의했다. 분석 결과, 인사의 정치화가 심화되면서 정책과 행태의 정치화로 확산되는 양상을 보였다. 정책의 정치화 측면에서 국회법안발의 증가와 개별정책의 정치화가 나타나고, 인사의 정치화 측면에서 개방형 직위, 정책보좌관, 공공기관장의 정치적 임용을 분석했다. 행태의 정치화 측면에서 정치적 중립 의무와 복종의무의 준수를 위해 비공식적이고 자발적인 정치행동이 나타났다. 관료제의 정치화 위기를 극복하기 위한 역설적인 처방으로 관료제의 정치화를 제시했다. 고전적 관료제에서 벗어나 민주적 거버넌스의 구축을 위한 정책과정상의 관료제의 역할 강화, 정치적 임용의 제도화, 정치적 기본권의 강화 등을 제시했다.

주제어: 관료제, 정치화, 정치적 중립성, 정치적 대응성

Ⅰ. 한국 관료제의 위기: 정치화 vs. 관료화

민주화 이후 관료제의 정치화는 최근 행정학 연구의 핵심적인 주제로서 학술적・실무적 관심이 증가하고 있다(임도빈, 2007; 박종민・윤견수, 2015). 일반적으로 관료제의 정치화는 '관료 임용에서 정치적 기준의 적용'으로 정의된다((Peters & Pierre, 2014). 관료 임용에서 실적주의 원칙보다는 정치적 기준을 적용하는 것이다. 이러한

* 이 논문은 2018년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2018S1A3A2075609).
** 미국 코넬대학교에서 조직학 박사학위를 취득하고 현재 세종대학교 행정학과 교수로 있다. 주요관심분야는 조직이론, 인사행정, 행정개혁 등이다(cklee@sejong.ac.kr).

변화는 행정과 정치의 관계에 관한 전통적인 시각에 의문을 제기하고, 합리성과 효율성에 기초한 관료제에 대한 근본적인 문제 제기로 나타났다. 그럼에도 불구하고 관료제 체계의 변동은 불완전하고 불안정한 상태로 지속되면서 관료제의 위기, 즉 '관료체계의 내적 균형의 붕괴'를 초래하고 있다(이주헌, 2019).

지금까지 관료제의 정치화에 대한 선행연구를 보면, 두 가지 시각이 다소 혼란스럽게 공존한 것으로 보인다. 첫 번째, 다수의 시각은 관료제의 정치화를 정치적 중립성을 침해하는 현상으로 이해한다. 관료제 위기의 원인은 정치화에 있고 실적주의적 행정 원리의 상실로 나타난다는 시각이다. 이러한 시각은 관료제의 정치화를 '정치적 중립성의 결여'로 규정하고(이병량・김서용, 2019), 정치적 중립성이 침해되는 상황을 정치화로 규정한다(박천오, 2011). 공직 임용이나 정책 집행에 실적주의보다는 정치적 요인이 작용함으로써 관료제가 지향하는 안정성, 합리성, 효율성을 저해한다는 부정적 인식이다(한견우, 2009; 박종민・윤견수, 2015; 한승주, 2016: 김다니・임도빈, 2019).

행정적 효율성이나 합리성, 정치적 중립성 관점보다 정치적 대응성이나 책임성 시각에서 보면 관료제의 위기는 관료들의 폐쇄적 관료화로 인한 정치적 책무성의 상실을 의미한다. 김병섭・김정인(2014)의 연구에 의하면, 우리 관료들은 법적, 계층적 책임성 의식은 강하나 실질적인 책임성으로 이어지지 못했고, 전문적 책임성도 약한 것으로 분석된다. 특히 정치적 책임성은 이기적인 관점에서 이중적 태도를 보이면서, 자신의 성과와 실적과 관련된 경우에는 민감하게 반응하면서도 국민 등으로부터의 비난이 우려된 경우에는 책임을 감추거나 회피하려는 행태를 보였다(김병섭・김정인, 2014:112). 정치로부터의 정당한 압력에도 수동적으로 침묵하기도 하고, 집권세력을 위해 적극적으로 정치적인 충성이나 결정에 나서는 등 정치적 행위를 자발적으로 선택하기도 한다(김다니・임도빈, 2019).

관료제의 위기는 행정적 효율성과 합리성의 위기임과 동시에 정치적 대응성과 책임성의 위기이기도 하다(박종민, 1994; 임도빈; 2007). 관료제 위기의 원인 분석에서도, 전자는 정치인들의 편향성과 자의성을 지적하고, 후자는 정치인들이 말하는 관료제의 폐쇄성과 소극성을 비판한다. Wilson(1887)은 그의 논문 '행정의 연구'에서 행정의 독자성과 중립성을 인정하면서도 "책임이 존재한다면 권력은 위험하지 않다"고 서술한다. 정치적 책임성을 행정적 효율성의 전제조건으로 제시한 것이다. 한국 관료제의 위기는 과거 개발연대의 집행 관료제적 패러다임에서 벗어나 새로운 민주적 공무원 패러다임으로 전환과정에서 발생한 현상이다 (박종민・윤견수, 2015; 윤견수 2018). 관료제의 정치화 연구도 정치화가 관료제 위기의 근본적인 원인이라는 단편적인 시각보다는 거

버넌스 패러다임 변화 속에 관료제의 변동성 관점에서 논의가 필요하다. 정치와 행정의 이분법적인 사고에서 정치와 행정의 통합적 연계의 시각이 필요하다(Dekker & Hansén, 2004: Hustedt & Salomonsen, 2014; Waldo, 2017).

이에 따라 본 연구에서는 정치적 중립성과 정치적 대응성의 균형적 시각에서 관료제의 정치화의 개념과 유형을 재정립하고, 그 원인과 결과를 논의하고자 한다. 유형화된 정치화를 통하여 한국 관료제의 정치화 현상을 진단한다. 관료제 정치화를 규범적이고 형식적인 정치적 중립성의 강화보다는 관료제의 대응성 측면에서 관료제의 위기를 극복하기 위한 제도적 대안들을 제시하고자 한다.

Ⅱ. 관료제의 정치화: 이론적 접근

1. 정치화의 개념과 범위

관료제의 정치화(politicization)는 일반적으로 "공무원의 채용, 이동, 승진, 보상, 훈련에 있어서 실적주의 기준 대신 정치적 기준의 적용"을 의미한다(Peters and Pierre, 2014:2). 이러한 정치화에 대한 개념 정의는 인사의 정치화라는 좁은 의미의 정치화로 해석된다. 후술하는 바와 같이, 넓은 의미의 관료제의 정치화는 공직인사뿐만 아니라 정책과 행태를 포함한 정치화다. 정책의 정치화는 정책결정과 집행과정에서의 정치적 영향을 말하고(이종수, 2009), 행태의 정치화는 관료들의 정치적 행동과 태도를 말한다. 이와 같이 넓은 의미의 정치화는 "정치적 압력이나 자발적 선택에 의해 관료제가 정책, 인사, 행태 상 정치적 기준을 적용하는 것"으로 정의할 수 있다. 정치화는 포괄적이며 다의적인 개념이다.

Peters and Pierre(2004)는 정치화의 개념에 포함된 다층적이고 복합적인 의미를 다음 여섯 가지로 설명한다. 첫째, 정치화는 공직임용과 관련하여 일정 정도의 정치적인 간여가 존재한다. 둘째, 정치화는 정당에 대한 충성도에서 장관에 대한 개인적인 충성도 등 정치적 기준이 작용한다. 셋째, 정치화는 공직임용이나 정책집행에서 실적주의 기준 대신 정치적 기준을 도입하는 정도에 따라 행정성과는 달라진다. 넷째, 정치화는 공무원들이 정치적 성격이 강한 업무를 수행하게 된다. 다섯째, 관료의 정치화의 증가는 이익단체 등의 비정치화를 초래할 수도 있다. 여섯째, 민주적인 가치 측면에서 보면 정치적인 기준이 실적주의 기준보다 더 중요한 가치일 수 있다. 이와 같이 개념 정의는 관료제 정치화의 확장적 개념화를 위한 시도로서 의의가 있다고 하겠다.

국내 연구는 관료제의 정치화를 주로 정치적 중립성 차원에서 접근한다(정재명・최승재, 2010; 박천오, 2011; 윤견수・한승주, 2016; 이병량・김서용, 2019). 박천오(2011)는 정치화를 정치적 중립성의 훼손으로 정의하고 정치적 중립성을 다음 여섯 가지로 구분한다. 첫째, 정치-행정 이원론에 입각한 공무원의 정책 결정 관여 배제, 둘째, 정당에 대한 충성이 아닌 실적을 통한 공무원 선발과 관리, 셋째, 선거운동 등의 파당적 정치활동의 금지, 넷째, 정치적 고려를 배제한 객관적・전문직업적 판단에 근거한 행정, 다섯째, 정권의 정책 및 행정에 대한 공개적 비판의 금지, 여섯째, 자신의 철학이나 의견과 무관하게 충실한 정권의 정책 수행을 의미하고 있다. 정치적 중립성의 위반을 정치화로 해석하고 이에 대한 충실한 준수를 강조한다. 이병량・김서용(2019)은 정치화를 '정치적 중립성의 결여'로 정의하고 이를 형식적인 차원과 내용적 차원으로 구분한다. 형식적 차원의 정치화는 (1) 공무원의 파당적 정치활동, (2) 파당적 충성심에 의한 선발, (3) 정책결정 및 집행과정에서 과도한 재량과 권한의 행사로 규정하고, 내용적 차원의 정치화는 공무원의 객관적, 전문직업적, 양심적 판단과 사고의 중단 및 정권에 대한 충성, 그리고 정치적 충성에 의한 관리로 요약하고 있다. 하지만 이러한 정치화에 대한 정의는 정치적 중립성을 전제로 당파적 편향성을 강조하고 있어 Peters and Pierre(2004)의 정치화의 논의와는 차이가 있는 것으로 보인다. 윤견수・한승주(2016)은 정치와 행정의 관계라는 규범적 차원의 논의 한계를 언급하면서 정치적 중립성을 다층적 차원들은 제시한다. 즉 선거 개입과 동원, 고위 공무원의 재량권 행사, 노조를 통한 집단적 활동, 각종 매체를 통한 의견 표명, 인맥의 적극적인 동원과 활용, 불합리한 명령에 대한 복종 등을 제시한다. 이는 관료제의 정치화를 경험적으로 이해하려는 시도로서 정치적 중립성 논의의 개념적 확장가능성을 보여준다.

2. 정치화와 관료화, 정실화

관료제의 정치화 개념을 보다 명확히 정의하기 위해서는 관료화(bureaucratization)와 비교할 필요가 있다. 고전적 관료제가 가지는 두 가지의 상반된 왜곡 현상이 바로 관료화와 정치화이기 때문이다. 기존 연구들을 보면, 정치화는 정치적 중립성 차원에서 관료제에 미치는 부정적 이미지 중심으로 논의된 반면, 관료화는 행정적 효율성 차원에서 관료제에 미치는 부정적 이미지 중심으로 논의되었다. 지나친 관료화는 집권 세력에 충성을 다하는 '도구적 관료제'나 '집행 관료제'로 영혼 없는 관료를 낳는다(윤견수, 2018). 관료제의 집행 중심의 행태와 문화는 주인의 의사에 반하는 대리인들의 도덕적 해이로 나타나기도 한다(이도형, 2012). 공직임용과 관련하여 지나친 관료화는 집단화

된 계층구조로 우월적인 선민의식을 낳고, 공직 개방성에 대해 부정적 태도를 보인다(최순영・조임곤, 2014). 이러한 부정적인 행태는 정치권의 관료사회 때리기로 이어진다(Goodsell, 1985; Garrett, Thurber, Fritschler and Rosenbloom, 2006). 과도한 관료화는 내부 구조와 행태의 폐쇄성을 강화하고 과도한 정치화는 외부 개방과 압력에 의해 불안정성을 증가시킬 수 있다. 또한 관료화는 규정과 제도에 의해 과도한 경직화를 가져오고, 정치화는 단일한 의지에 의한 자의적 결정으로 관료역량을 훼손하기도 한다(Lewis, 2010:5). 이러한 관료화와 정치화의 특성은 관료들의 부정적인 행태와 문화를 낳는다. 관료화로 인하여 권위주의, 형식주의, 보신주의, 비밀주의, 문서주의가 나타나고, 정치화로 인하여 책임 회피, 자의적 판단, 기회주의적 행동으로 나타난다(임도빈, 2007:50). 따라서 관료화는 대외적 대응성을 강화하는 정치화를 통하여 치유될 수 있는 반면, 정치화는 대내적 효율성을 강화하는 관료화를 통하여 치유될 수 있다.

정치화는 개념상 정실화와는 구분할 필요가 있다. 일반적으로 정실화(patronage)는 정당 정치를 전제로 하는 정치적 정실화(political patronage)를 말한다. 하지만, 엄밀히 구분한다면, 정치적 정실주의는 사적 정실주의와는 차이가 있다. 즉 정치적 정실주의는 "정당 정실주의 (party-patronage)"로서 정치적 목적 달성을 위한 공무원의 선별적인 채용과 승진(Mayntz & Derlien, 1989:384)으로서 엽관제로서 오랜 역사적 논란을 야기한 과제다. 반면, 사적 정실주의(private-patronage)는 인사주체의 개인적인 신임이나 친소관계에 의한 공무원의 선별적인 채용과 승진을 말한다. 사적 정실화는 사적 이익을 위한 공직의 임용과 활용을 말한다. 따라서 정치화는 정치적 영향을 미치는 공적 작용으로 단순히 사적 감정과 이익에 의한 사적 행위와는 구별되어야 할 것이다. 특히 공적 지위를 사적으로 이용하는 행위는 부패나 불법일 뿐이고 정치적 행위로 해석하기는 곤란하다. 다만, 현실적으로 관료제의 정치화는 정치적 정실주의를 벗어나 사적 정실주의로 나타나는 경우가 많고, 사적 정실주의를 정치화로 이해하는 경우도 많다. 공적 책임을 다하기 위한 사적 활동이 있다면, 정치인의 더러운 손(dirty hands)으로 보고 도덕적으로 수용가능한 정치화로 볼 것인지 여전히 논쟁이 가능하다.

Ⅲ. 관료제 정치화의 유형화: 정책, 인사, 행태

1. 기존 정치화 논의의 한계

관료제 정치화의 개념과 관련한 선행연구를 보면, 다음과 같은 몇 가지 특성과 시

사점을 발견할 수 있다. 첫째는 관료제의 정치화를 '공직임용의 정치화'라는 개념 정의의 제한성이다. Peters and Pierre(2004)도 제시한 바와 같이, 관료제의 정치화 개념이 내포하는 여섯 가지 의미에는 추가적인 개념들이 포함되어 있다. 즉 공직임용 뿐만 아니라 정책집행 상의 정치적 기준의 적용을 포함하고, 공무원들이 업무수행 과정의 정치화를 포함하고 있다. Weller and Young (2001:172) 역시 협의의 정치화, 즉 고위관료의 정치적 임명만으로는 정치화를 충분히 설명하지 못한다. 이병량・김서용(2019)이 제시한 '내용적 정치화'의 개념 속에도'정권에 대한 충성 ''정치적 충성에 의한 관리 '등 정치적 임용이 아니더라도 나타날 수 있는 현상들을 전제하고 있다. 관료제의 정치화는 단순히 고위직위의 정치적 임용만의 문제라기보다는 '가치의 권위적 배분"이라는 정치 본연의 개념적 특성에 대한 다양한 담론 가능성을 열어 두는 것이 합리적이다.

둘째, 정치적 중립성의 대칭적 개념으로 관료제 정치화의 논의에 대한 심도 있는 성찰이 필요하다. 정치적 중립성의 논의는 관료제의 전문성과 효과성의 가치를 강조하는 경향을 보인다. 반면, 관료제의 정치화는 정치적 편향성이나 중립성과는 구분되는 정치적 책임성이나 대응성이라는 독자적 가치를 강조한다. 박천오(2011)가 제시한 정치적 중립성의 개념에도'파당적 정치활동의 금지 '나'정책 및 행정에 대한 공개적 비판의 금지 '등 중립성과 별도의 가치 담론이 필요한 내용이 포함되어 있다. 공무원들 역시 정치적 중립의 본래 의미를 원칙적으로 전문직업적 접근 의무라고 보면서도 "정치적 대응 (충성) 의무는 공무원의 복종 의무에 속하며, 공무원은 국민의 뜻을 반영하는 집권 정부의 정책실현에 협조해야"한다고 인식하고 있다(박천오, 2011:112) 즉 정치적 중립성 중심의 논의는 정치화의 부정적 의미를 부각하는 상징적 오류 가능성을 내포하고 있다.

셋째, 정치화의 개념상 '정치적 기준'을 당파적 편향성으로 보기보다는 정치적 자유와 권리와 활동의 보장 차원으로 개념적 확장가능성을 고려할 필요가 있다. 즉 정치화는 관료제가 태생적으로 수행하는 기본적인 정치기능이 있고(Mayntz and Derien, 1989:384), 정치적 기준이 실적주의 기준보다 더 높은 가치일수도 있기 때문이다(Peters and Pierre, 2004). 안주열(2009)는 헌법상 규정된 '공무원의 정치적 중립성' 규정이 "본래의 의미 또는 취지와 달리 국민 전체에 대한 봉사자가 아니라 정치권력에 대한 충성을 강요하는 수단으로 활용될 수 있고, 공무원의 정치적 자유를 원천적으로 부인하는 방향으로 해석되고 있음"을 지적한다.

넷째, 정치와 행정의 관계를 이분법적인 관점보다는 연계와 통합의 관점에서 논의가 필요하다. 정치행정이원론 관점에서 관료제의 '합리성'와 '전문성'을 강조하고, 정치

화로 인한 '부패가능성'과 '자의성'을 강조하는 시각(Wilson, 1887; Goodnow, 2003[1900])과 정치행정일원론에 따라 관료제에 대한 정치적 영향을 정당한 현상으로 보는 입장(Svara, 1985; Overeem, 2012; Waldo, 2017[1948])이 공존하는 현실이다. 행정과 정치의 분리는 정치적 중립성의 신화를 낳은 반면, 행정과 정치의 연계는 정치적 대응성과 책임성의 가치를 만들었다(Waldo, 2017). 하지만 행정현실은 행정과 정치의 관계를 이분법적 대립 논리로 통용되기 어려운 상황이며, 특히 민주화 이후 우리 행정은 통합적이고 균형적인 시각에서 행정과 정치의 연계가 불가피함을 보여주고 있다는 점이다.

2. 관료제 정치화의 유형화

위와 같은 선행연구의 특성과 시사점들은 관료제의 정치화에 관한 개념적 혼란과 복잡성에 기인한 측면이 있다. 관료제 정치화의 복합적 의미는 다층적 접근을 요구하고, 확장적 개념화 차원에서 관료제 정치화의 내용을 체계적으로 유형화할 필요성이 제기된다. 기존 연구를 보면, 다양한 기준과 시각에 따라 관료제 정치화의 유형을 다양하게 제시한다. Hustedt & Salomonsen(2014)은 관료제의 정치화를 공식적인(formal) 정치화, 기능적인(functional) 정치화, 행정적인(administrative) 정치화로 구분한다. 공식적인 정치화는 관료들의 정당가입 등 공식적인 규정을 통한 정치화이며, 기능적인 정치화는 관료들의 조언과 행동을 통한 정치화, 그리고 행정적 정치화는 정치인의 자문관의 영향력 행사를 통한 정치화이다. 특히 기능적 정치화는 관료들에게 통합적 시각을 제공하고 정치적 대응성을 강화할 수 있다고 지적한다(p.750). Almendares(2015)는 관료제의 정치화를 제도적(institutional) 정치화와 행동적(behavioral) 정치화로 구분하고, 행동적 정치화는 극단적이고 위법할 수 있는 반면, 제도적 정치화는 정책을 관리하고 안내하는 긍정적 수단이 될 수 있다고 주장한다.

첫째, 인사의 정치화다. 인사의 정치화는 Peters and Pierre(2004)가 정의하는 가정 전통적인 정치화의 개념으로 '실적주의보다 정치적 기준에 의한 공직의 임용"을 말한다. Hustedt & Salomonsen(2014)의 공식적인 정치화, Almendares(2015)의 제도적(institutional) 정치화가 여기에 해당한다. 공식적인 정치화는 특정직위에 대한 정치적 임명 또는 정치적 기준을 적용할 수 있는 제도화된 규정이 있다는 의미를 담고 있으나, 인사의 정치화는 이러한 공식적인 규정이 없더라도 비공식적으로 정치적 전보나 승진이 이루어진 경우를 포함하는 개념이다. 따라서 경력직 공무원을 정치적 직위에 승진 또는 전보하더라도 정치적 기준에 의해 이루어진 경우에는 인사의 정치화에 포함

될 것이다. 인사 정치화는 정치적 기준에 의해 임명된 고위직 공무원의 규모와 비율로 측정한다. 대통령이나 장관 등 인사권자가 고위 공무원은 물론 하위 공무원을 정치적 기준으로 임명한 공식적·비공식적 규모와 비율을 말한다.[1] 이러한 인사의 정치화는 정치인들이 활용하기 가장 쉬운 정치화의 도구다(Almendares, 2015).

둘째, 정책의 정치화다.[2] 관료제의 정치화는 특정 정책의 결정이나 집행 과정에서 정치적 기준에 의해 결정하는 것을 의미한다. 정책의 정치화는 일반적으로 인사의 정치화의 결과로 나타날 수 있다. 하지만, 정책의 정치화는 인사의 정치화가 부재할 경우에도 발생할 수 있다(Eichbaum & Shaw, 2008: 5). 인사의 정치화로 정책의 정치화를 모두 포괄할 수는 없기 때문이다(Lewis, 2010:54). 하나의 정책에 대해 관료들이 어느 정도까지 정치화될 수 있는지 문제는 단순히 인사의 정치화로 설명할 수는 없다. 정치인들은 정책에 대한 정치적 통제를 강화하는 동기가 있다. 인사의 정치화도 정책의 정치화를 위한 여러 가지 수단 중의 하나이다. 정치인들은 자신의 정치적 목적을 달성하기 위해 인사의 정치화 이외에도 예산의 통제, 행정 절차의 활용, 감시와 감독 강화, 부처 정책의 사전 통제 등 다양한 수단을 통해 정치화가 가능하다(Almendares, 2015). 편향된 정책지식을 생산하거나 과장하기도 한다(Boräng, and et. al, 2018).

셋째, 행태의 정치화다.[3] 행태의 정치화는 관료들의 자발적인 판단에 의거한 행동, 태도, 그리고 역할 수행이다. 관료제의 정치화는 외부의 정치적 영향뿐만 아니라 관료제 내부의 자발적 행동의 결과이기도 하다(Mayntz & Derien, 1989:384). Hustedt & Salomonsen(2014)의 기능적 정치화 또는 Almendares(2015)의 행동적(behavioral) 정치화와 유사한 개념이다. 기능적 정치화는 공무원들이 업무수행 과정에서 정치적인 요소나 효과를 예견하여 행동하는 것이다(Hustedt & Salomonsen, 2014: 750). 공무원도 정치적 여건과 상황을 이해하고 정치의 작동방식과 파급효과를 고려하여 자신의 재량권의 범위 내에서 정치기술적인 보좌를 의미한다. 새 정부가 출범하면 정치적으로 결정된 새로운 정책을 추진하는 것과 같다. 정부 관료들의 정책성과 향상을 위한

---

1) 미국 관리예산처의 정치적 임용비율은 약 7%에 달한 반면, 영국 재무부의 정치적 임용비율은 0.5%에 불과하다(Almendares, 2015).

2) 관료제의 정치화와 정책의 정치화를 구분할 수 있으나, 고위관료들의 정책결정 및 집행과정에서 정치화를 상정하고 있어 관료제의 정치화의 하위요소로 구분하였다. Almendares (2015) 역시 정책의 정치화를 관료제의 정치화 중 제도적 정치화의 하나로 설명한다.

3) Eichbaum and Shaw(2008)는 행정적인 정치화(administrative politicization)라는 개념화하고 있다. 즉 관료제 내에 임명된 정치적 보좌관에 의한 정치화이다. 이는 정치인 장관과 직업 공무원 사이에서 정치적 보좌관들이 정치적 목적 하에 정책의 내용을 정치적인 관점에서 왜곡하거나 과장하는 현상이다. 행정적 정치화는 정책의 정치화로 구분할 수 있으나, 본 연구에서는 정치적 임명의 성격상 인사의 정치화에 다루고자 한다.

정치적 판단과 행동 역량도 여기에 포함된다. 행태의 정치화는 자발적 정치 행위로서 정치인에 대한 자유롭고 솔직하고 당당한 보좌('free, frank and fearless' advice)를 스스로 억제하기도 한다(Mulgan, 2006). 특히 고위관료들은 대통령의 제한된 임기의 연장을 바란다면 관료들의 정치적 행동을 더욱 강화될 수 있다.

위와 같은 세 가지 유형의 정치화는 독립적으로 구분되어 있으나, 부분적으로 상호 중복・연계되어 있다. 즉 제도적 정치화로서 인사의 정치화는 정책의 정치화나 행태의 정치화의 필요조건은 아니지만 직접적인 영향을 줄 수 있다. 아울러 정책의 정치화는 인사의 정치화를 통해 실현될 수 있고, 행태의 정치화는 정책의 정치화를 촉진한다(Eichbaum & Shaw, 2008). 특히 인사의 정치화는 공직의 권위적 임명으로서 하향적 정치화라면, 행태의 정치화는 관료들의 자발성에 기초한 상향적 정치화로 볼 수 있다. 인사의 정치화는 제도적, 공식적 차원의 접근인 반면 행태의 정치화는 비공식적, 행동적 정치화이다.

3. 정치화의 원인과 결과

관료제 정치화의 첫 번째 요인은 정치인들의 행정에 대한 통제 욕구에 기인한 경우가 많다(Peters and Pierre, 2004; Lee, 2018:21). 이러한 정치화 욕구는, 먼저 정치적인 목적 달성, 정치적 대응성이나 책임성의 강화라는 집단적 합리성에 기초하여 나타난다(Aberbach & Rockman, 1988). 정치적 책임성을 확보할 수 있는 가장 좋은 방법 중의 하나는 관료제의 정치화가 된다. 정치인들은 관료들의 책임과 상관없이 모든 업무를 직접 대응하고 책임을 져야하기 때문에 관료들에 대한 정치적 통제가 증가한다는 시각이다(Peters and Pierre, 2004). 특히 개인적 생존과 번영을 위해 권력을 확보하고 확대하려는 정치권력의 속성에서 기인하기도 한다(Lee, 2018:22). 둘째는 관료제에 대한 불신이다. 관료제가 추구하는 안정성, 지속성, 전문성을 신뢰하지 않는다. 정치가는 정책, 이익, 열정의 이미지가 강하고 대응성의 가치를 강조한 반면, 행정가들은 집행, 사실, 균형의 이미지가 강하고 효과성의 가치를 강조한다(Aberbach, Putnam and Rockman, 1981). 따라서 자신 또는 집단이 추구하는 가치나 이념이 유사한 정치인을 임용할 경우 정책방향이나 내용에 대한 신뢰가 강하기 때문이다. 특히 정치화는 개발도상국에서는 빈번한 정실주의(patronage) 임용을 의미하지만, 산업화된 민주주의 국가에서는 정실주의보다는 정책결정과 집행을 정치적으로 통제하려는 시도를 의미한다. 즉 정치화는 관료제 통제의 필요성이 증가하고 집권 정당의 특정정책이나 목표와 관료제와의 일치성을 강화하려는 노력의 일환으로 보인다(Heclo,

2011:82).

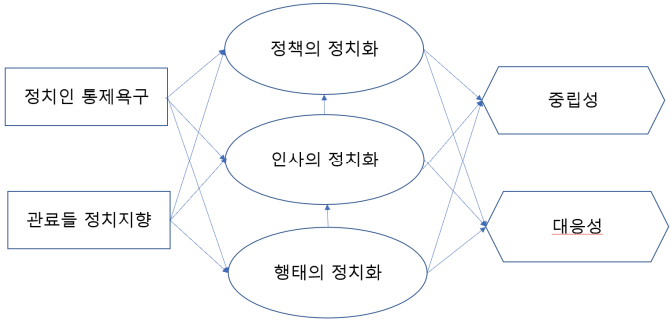
관료제 정치화의 두 번째 요인은 관료들의 자발적인 정치 지향이다. 특히 고위관료들의 경력 상의 생존과 성장은 정치권력의 변화에 직접적인 영향을 받는다. 행태적 정치화와 같이, 고위 관료들이 가지고 있는 정치적 역량은 개인적 야망이나 동기와 융합할 경우 시너지 효과를 발휘한다(이창길, 2012). 관료적 이익을 위해 정치적으로 편향적 자원 배분, 정치적 반대자에 대한 조사, 법 집행 검찰을 통한 수사 등 다양한 형태로 직접 또는 간접적으로 정치적 지향을 보인다(Almendares, 2015). 정치인들의 통제욕구는 개인적인 측면보다 집단적 통제 측면이 강한 반면, 관료들의 정치 지향은 관료집단보다는 개인적 동기에서 비롯된 경우가 많다. 관료들은 자신의 정치적 경력성장을 위해서 정치인의 치명적인 실패나 실수를 원하지 않는다(Aberbach & Rockman, 1988). 고위관료의 정치적 지향은 하위공무원들의 정치화에 직접 영향을 준다.

관료제 정치화의 결과는 두 가지로 요약된다. 첫째는 정치적 중립성에 미치는 영향이다. 관료제의 정치화는 정치적 중립성의 결여나 약화는 당연한 결과일 것이다. 일반적으로 관료제의 정치화는 정치적 임명자들이 정책과정에 대한 세부적인 이해와 경험가 부족하고, 정책의 전문성도 낮으며, 자신이 보유한 정치적 자산을 정책에 투입하려는 의지도 약하기 때문에 부정적 효과가 강하게 나타날 수 있다(Almendares, 2015). 정치적 압력의 증가는 관료들로 하여금 시간 제약 때문에 조직의 구조적인 문제로 인하여 성과가 낮아져도 적절하게 대응하지 못하게 되기도 하고, 단기적으로 문제를 비정치화하기 위해 수사학적 기교를 부리거나 책임과 비난의 대상을 개인에게 부과하기도 한다. 이러한 행동들은 결국 조직의 구조적인 문제에 대한 관심을 줄이고 조직전체의 잠재적 학습역량을 약화시키는 결과를 초래할 수 있다(Dekker & Hansén, 2004:218). 하지만, 정치화된 관료제로 인한 정치적 중립성의 결여가 반드시 행정의 효율성이나 합리성에 부정적으로 작용하는지는 경험적 연구가 필요하다. 근본적으로 정치인의 열정과 패기가 관료제의 전문성과 안정성이 융합하여 건전한 대화를 통한 창조적인 시너지를 발휘할 경우 행정의 효과성은 높아질 수 있다(Aberbach & Rockman, 1988). 관료들 역시 정책수행과정에서 자신의 정치적 선호가 반영될 수 있기 때문에 정치적 통제 없으면 효과적인 행정이나 정책 수행에 부정적으로 작용할 수 있다(Almendares, 2015). 따라서 정치적 임용의 규모나 비율, 정치적 임용자의 특성, 관료문화의 특성, 관료들의 책임의식 등 다양한 변수에 대한 경험적 연구가 필요할 것이다.

둘째, 관료제 정치화는 정치적 대응성 또는 정치적 책임성에 영향을 미친다. 우선 관료제의 정치화는 행정과 정책에 대한 민주적 통제를 강화함으로써 관료제의 대응성과 책임성을 높인다(Almendares, 2015). 관료제의 정치화는 행정의 공정성과 객관성,

전문성보다는 선거에 의해 정당성을 인정받은 정치이념과 가치를 실현하는 과정이기 때문이다. 즉 관료제의 정치화는 민주적으로 선출된 인사권자가 국민들의 의사를 반영하여 공직을 임용하는 현상으로 해석한다면 민주행정, 참여행정을 위한 긍정적인 지향점을 발견할 수 있다. 정치적 대응성 실적주의의 폐해를 예방하고 보완할 수 있는 현상으로 나타날 수 있다. 아울러 이와 같이 관료제에 대한 정치적 관여의 증가는 조직학습에 긍정적인 효과를 낼 수 있다. 정치화를 "국회의 질문, 청문, 토론, 그리고 조사 등 정치적 관심의 증가"라고 정의한다면, 조직성과와 발전에도 긍정적인 영향을 가져올 수 있다(Dekker & Hansén, 2004). 예를 들면, 형사 집행업무에 대한 정치적인 관심이 높은 상황이 되면, 형사 집행 기관인 검찰은 보다 민감한 문제들을 해결하고, 조직운용을 개선하며, 궁극적으로 정당성을 유지하기 위한 노력을 기울이게 된다는 점이다. 조직학습의 인지적 측면에서 보면, 정치화는 조직의 과거와 현재 성과를 회고하고, 기본적인 원칙과 가치들을 점검하게 한다(Dekker & Hansén, 2004:213). 다만, 정치적 대응성의 증진 효과는 국민과 정치인의 대리적 관계가 정상적인 경우에 한한다. 정치인들의 경우 민주적 의사에 반하는 정치적 이익을 우선시 할 경우에는 관료제의 대응성이나 책임성의 증가로 이어지기 어렵다. 이와 같이 관료제의 정치화는 이러한 대리인 문제가 해결된 경우에만 긍정적 효과를 발휘할 수 있을 것이다. 〈그림 1〉은 관료제의 유형화된 정치화와 정치적 중립성 및 대응성의 관계를 표시하고 있다.

〈그림 1〉 관료제 정치화의 유형과 효과



Ⅳ. 한국 관료제의 정치화 논의: 어떻게 볼 것인가

앞에서 논의한 3가지의 관료제 정치화 유형을 한국 관료제의 에 의 정치화는 정치

적 민주화와 동시적 과정으로 나타났다. 한국 관료제의 정치화는 민주화와 동시적 현상이었다. 민주화의 제도적인 성취는 1988년 대통령 직선제와 1995년의 지방자치단체장의 직선제로 나타났다. 이러한 민주화를 상징하는 두 가지 정치제도는 관료제의 정치화를 낳았고, 관료제의 총체적인 패러다임 변화수요를 담고 있다. 앞에서 언급한 관료제의 정치화를 정책, 인사, 행태로 구분하여 한국 관료제의 정치화 변화 추이를 탐색하고, 민주화 이후 관료제의 정치화를 통한 정치적 중립성과 대응성의 변화를 논의한다.

1. 정책의 정치화

한국 관료제는 민주화 이후 정책의 정치화가 심화되고 있다. 한국 관료제의 정치화는 인사의 정치화에서 정책의 정치화의 논의가 확대되고 있다. 정책과정에서의 전문적 판단과 중립적 관점의 투입의 기대가 높아진 반면(이종수, 2009), 정책의 정치화는 다양한 방식으로 확산되고 있다. 앞에서 언급했듯이 인사의 정치화의 궁극적인 목적은 정책의 정치화이기도 하기 때문이다. 관료제의 정책적 정치화는 주요현안에 대한 첨예한 대립상황에서 증폭된다.

정책의 정치화는 정부발의 입법의 감소와 국회발의 입법의 증가를 통해서도 확인할 수 있다. 〈표 1〉에서 보는 바와 같이, 정부발의 비율이 1980년 11대 국회에서는 75.4%에 달했으나 최근 20대 국회에서는 10% 수준에 현저히 떨어졌다. 행정부의 정책추진 과정에서 정치화 가능성이 높아진 상황으로 해석된다. 이러한 결과는 법률 발의라는 정치적 행위가 국회에서 이루어짐으로써 과거와 비교하여 관료제의 정치화는 축소된 것으로 해석할 수 있으나, 관료제 정책수립 및 집행과정에서 국회 등 정치적 요소의 개입가능성이 높아졌다고 해석할 수 있다. Potter(2019)는 법률의 세부사항을 시행하는 과정에서 관료들은 전략적으로 판단하고 정치적으로 해석하는 역할을 피할 수 없다고 지적하고 이러한 현상을 “절차적 정치활동(procedural politicking)”으로 규정한다. 즉 “관료들은 정치적 성향을 지닌 정책을 억제하고 자신들이 선호하는 정책을 유지하기 위해 전략적으로 절차들을 활용하는 것”이다(Potter, 2019:6). 자신의 의도와 이익을 정치적으로 반영하는 위한 전략적 수단으로서 법안 시행을 위한 보고서 작성, 전문가들로부터 선택적 자문, 법안시행 시행시점의 조정 등을 활용한다는 것이다. 이와 같이 한국 관료제 역시 법안의 국회발의가 증가하면서 법률 시행을 위한 구체화 작업 과정에서 정책의 정치화는 가속화된 것으로 판단된다.

〈표 1〉 국회회기별 발의주체별 공포법률안 현황 (11대국회-20대국회)

구분	11대	12대	13대	14대	15대	16대	17대	18대	19대	20대
정부발의	257	156	321	537	659	431	563	690	379	268
국회발의	84	65	171	119	461	517	1352	1663	2417	2500
계	341	221	492	656	1120	948	1915	2353	2796	2768
정부발의비율	75.4%	70.6%	65.2%	81.9%	58.8%	45.5%	29.4%	29.3%	13.6%	9.7%

* 출처: 국회의안정보시스템(http://likms.assembly.go.kr)

정부에서 추진하는 세부정책을 보면, 정책의 정치화 현상을 구체적으로 확인할 수 있다. 특히 이러한 정치화로 인하여 정치적 대응성이나 책임성은 얼마나 강화되었고 행정적 전문성이나 합리성이 얼마나 훼손되었는지 확인할 수 있다. 안문석(2015)은 박근혜 정부의 대북정책결정과정을 관료제의 정치화 관점에서 분석한다. 통일부, 외교부, 국방부는 자신의 정책선호가 최종 결정될 수 있도록 다양한 정치적 자원을 동원한다. 통일부는 국회와 여론을, 외교부는 국제사회와 국제기구를, 국방부는 국제기구와 언론을 권력자원으로 활용한다. 이러한 관료제의 정치화 현상은 자신들의 존재기반 강화 등 관료이익을 위한 정치활동, 즉 관료정치 현상인 동시에 관료(제)의 정책의 정치화 현상으로 "정책결정과정의 독점 완화"라고 진단한다(안문석, 2015:171). 이병량・김서용(2019)은 지방 관료제의 정치화는 부정적 효과를 지적하면서 국민전체의 봉사자라는 책임성의 가치를 위배한 것으로 진단한다. 관료들의 인식도 "정치화를 정치적 이념이나 그에 근거한 정책 방향 보다는 선출된 대표 개인 그 자체가 중요한 의미로 받아들여지고 있다"는 분석이다(p.26). 정책적 차원의 정치화는 정치적 대응성이나 책임성보다는 정치적 중립성의 파괴라는 부정적 결과만을 초래했다는 진단이다.

채경석(2003)은 원전건설의 정책집행과정을 연구한 결과, 집행되는 정책이 집행되는 지역의 정치적 요소에 따라 관료제의 정책집행 대응이 달라질 수 있다고 분석한다. 특히 지방정부가 민선자치단체장이 선출되면서부터는 지역주민들의 입장을 적극적으로 옹호하고 나서는 상황으로 변모했고, 중앙정부에 대하여 저항전략이나 전략적 지연 전략의 사용을 가능하게 했다는 것이다. 변기용(2019)은 최근 교육정책 과정의 합리성을 무너뜨리는 가장 큰 원인은 오히려 교육체제 외부에서 오는 경우가 많다고 분석한다. 그는 정치 행태를 "전체 조직 차원의 합리성으로부터의 일탈로 간주되는 모든 행태"(p.235)로 정의하고 교육 정책의 정치화 현상이 행정 내부의 전문성과 합리성을 훼손하는 원인으로 진단한다.

이와 같이 정책 정치화의 대부분의 연구를 보면 한국 관료제의 정치화는 정책의 전

문적이고 합리적인 판단과 집행을 왜곡하고 훼손하는 등 부정적 효과를 보인 것으로 진단한다. 정치권의 자의적인 정책결정으로 직업공무원의 자발적인 충성의지를 훼손하고 개인적인 일탈 현상도 나타나고 있는 것으로 분석한다. 그럼에도 불구하고 대체로 특정정책 결정과 집행과정에서 이해관계자의 참여의 확대, 관료제의 독점 완화, 주민 중심의 정책 민감성 증가 등 정치적 대응성과 책임성 강화 측면도 있음을 인정하고 있다. 특히 협력 중심의 정치화가 가진 근본적인 비합리성이나 정책 과정에서 관료제의 독점적 정보 활용을 경시하고 지나치게 관료적 효율성의 훼손에 집착한 분석들도 발견된다.

2. 인사의 정치화

인사의 정치화는 관료제 정치화의 개념 정의에서 보듯이, 채용, 이동, 승진, 평가와 보상, 그리고 퇴직 과정에서 정치적 기준의 적용을 말한다(Lee, 2018; 이창길, 2019). 공직현장에서 경험하는 정치화는 행정내부의 계층적 승진구조를 표현하는 담론으로 해석되기도 한다(윤견수・한승주, 2012). 그만큼 관료제의 정치화의 핵심적인 요소는 인사의 정치화다. 일반적으로 인사의 정치화는 고위직을 중심으로 정치적 임용이 얼마나 있었는지 측정할 수 있다. 민주화 이후 한국 관료제는 행정부 내에 인사의 정치화가 심화되고 있다(Lee, 2018). 공식적인 정보로 확인할 수 있는 정치화 경향은 개방형 임용제의 도입, 정책보좌관제의 운영, 공공기관장의 정치적 임용 등을 보면 관료제의 정치화를 가늠할 수 있다.[4)]

첫째, 개방형 임용제의 도입이다. 공직의 개방형 외부임용은 2000년에 도입된 경력직 외부모집의 일환이다. 다만, 개방형 임용제는 2010년 특별채용이 통합관리로 전환되면서 면접이 강화되는 등 정치적 요인의 개입 가능성이 줄어든 것은 사실이지만, 필기시험 위주의 공개채용보다 면접으로 진행되는 특성상 정치 개입의 가능성을 상대적으로 높다고 할 것이다. 〈표 2〉에서 보는 바와 같이. 개방형 직위 임용 중 외부임용은 제도가 도입된 2000년 16.9%에서 최근 60% 수준으로 증가했다. 외부임용이 그만큼 늘어난 것이다. 이렇게 임용된 공무원은 단기 임기제이기 때문에 내부 공무원보다 정치화의 가능성이 높을 것이다. 즉 개방형 직위의 외부 임용 증가는 인사의 정치화가 간접적으로 증가하고 있는 상황을 설명해준다. 최순영・조임곤(2015)에 의하면, 개방

4) 정치화가 제도적으로 완성되지 못한 우리 관료제는 공식적인 임용보다 비공식적인 임용에 미치는 정치적 영향이 큰 것은 사실이지만, 공식적 또는 간접적인 통계로도 인사의 정치화 정도를 측정할 수 있을 것이다.

형 임용에 대한 공무원 의견조사에 의하면 50% 이상의 응답자들이 개방형 임용이 정치적 영향을 받기 쉽다고 인식한 것으로 나타났다.

〈표 2〉 개방형 임용제의 외부임용률 변화추이(2000-2019)

연도	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
충원수	65	115	118	124	136	146	166	196	136	149
외부임용	11	19	23	37	61	67	72	110	72	67
(외부임용률,%)	16.9	16.5	19.5	29.8	44.9	45.9	43.4	56.1	52.9	45.0
연도	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
충원수	157	194	235	227	288	300	341	334	366	390
외부임용	71	86	88	82	95	128	203	211	220	227
(외부임용률,%)	45.2	44.3	37.4	36.1	33.0	42.7	59.5	63.2	60.1	58.2

* 출처: 인사혁신처, 2019. 2019 인사혁신통계연보.

둘째, 정책보좌관제의 운영이다. 정책보좌관의 설치 및 운영에 관한 규정에 의하면 정책보좌관은 '정책 환경의 변화에 효율적으로 대처하고 기관의 정책수립능력을 강화하기 위해 설치했다. 특히 그들의 직무는 (1) 기관장이 지시한 사항의 연구 및 검토, (2) 전문가, 이해관계자 및 일반국민 등의 국정 참여 촉진과 의견수렴, (3) 정책보좌업무 수행기관과의 업무협조이다. 즉 장관 및 부처 정책에 대한 정치적인 보좌기능을 담당한다. 2003년 정책보좌관 제도 도입 이후 정책보좌관들은 대부분 정치권으로부터 특별 채용되었다. 〈표 3〉은 정부별 정책보좌관의 정치적 배경 비율을 보여준다. 전반적으로 정치적 배경을 가진 절대적 비율이 높은 수준으로 제도 도입당시 60% 수준에서 최근에는 90%까지 증가했다. 관료제의 인사 정치화, 즉 정치적 임용이 심화되고 있는 양상을 보여준다.

〈표 3〉 정부별 정책보좌관의 정치적 배경 비율

구분	노무현 정부 (2004)	이명박 정부 (2012)	박근혜 정부 (2013)	문재인 정부 (2019)
총계	45	28	27	42
정치적 배경	27	18	21	38
비율	60.0%	64.3%	77.8%	90.5%

* 출처: 이명박 정부(매일경제 MBN, 2012.1.29.), 노무현 정부 및 박근혜 정부(월간조선, 2013.11월호), 문재인 정부(디지털타임스, 2018.10.25)

셋째, 공공기관장의 임명은 민주화 이후 인사의 정치화를 명확히 보여주는 연구가 많다.[5] 정부별로 차이가 있지만, 대부분의 연구결과는 전반적으로 정치적 임용의 비율이 증가하고 있음을 말해준다. 종합하면 정치임 임용 비율은 약 10% 내지 20%에 달하고 있다. 이명석(1997)에 의하면, 전두환 및 노태우 정부의 경우 정치인 임용이 각각 4.2%, 7.0%로 상대적으로 낮은 반면, 민주화 이후 김영삼 정부는 21.3%로 정치인 임용이 크게 증가하는 추이를 보인다.[6] 김병섭・박상희(2009:104)의 경우에도 김영삼 정부부터 이명박 정부까지의 공공기관 임원의 출신을 분석결과, 정치인이 차지하는 비중이 김영삼 정부(10.0%), 김대중 정부(11.3%), 노무현 정부(8.5%), 이명박 정부(14.2%)로 다소 증가하는 경향을 보인다. 특히 한인섭・김형진・곽채기(2018)의 분석결과, 김대중 정부(15.4%), 노무현 정부(8.5%), 이명박 정부(14.2%), 박근혜 정부(10.0%) 모두 상당한 정치적 임용이 이루어진 것으로 나타났다. 이러한 연구는 연구대상과 범위, 표본크기나 선정기준이 달라 일률적으로 말할 수 없지만, 공공기관 인사의 정치화가 상당히 진전된 것으로 해석된다.

이와 같이 인사의 정치화는 심화되고 있음은 통계적 근거와 연구를 통하여 확인될 수 있다. 다만, 다만 인사 정치화의 효과가 과연 정치적 중립성과 정치적 대응성에 어떤 영향을 주었는지 살펴볼 필요가 있다. 개방형 직위의 증가의 경우 실적주의와 정치적 중립성이 훼손했다는 명확한 근거는 찾아보기 어렵고, 오히려 제도 도입의 성과는 대체로 긍정적으로 인식되고, 개방형 직위 임용자의 직무수행 역량에 대해서도 비교적 긍정적으로 평가된다(박천오・최승주, 2017). 정책보좌과제의 경우, 전반적으로 관료제의 정치화에 대한 비판적 시각이 많지만, 정책보좌관의 정치적 역할은 그들의 본연의 업무이기 때문에 실질적인 효과는 실증적 연구가 필요하다. 마지막으로 공공기관장의 정치적 임용은 정치적 대응성의 강화보다는 전문성과 성과의 약화로 지적된다(유승원, 2014).

---

5) 이명석(1997)은 1984년부터 1996년 말까지 18개 기관의 이사장, 사장, 감사 등의 임원 284명을 대상으로 출신유형을 구분하였고, 김병섭・박상희(2010)는 1993년 2월부터 2009년 12월까지 17년 동안 85개의 정부투자기관 및 정부산하기관 기관장과 상임이사, 상임감사 등 총 2609명을 대상으로 정권별로 임용유형을 구분하여 연구했다. 한인섭・김형진・곽채기 (2018)의 경우, 1998년부터 2015년까지 공운법에 규정된 대규모 공기업 30개를 대상으로 총 452명의 기관장을 분석하였다. 2019년 바른미래당 정책위원회가 발표한 내용에 의하면, 2017년 9월부터 2019년 10월까지 전체 공공기관 347곳에서 총 2799명이 임용되었고 이중 515명이 정치적 임용, 소위 '낙하산 '으로 임용되었다고 주장했다(한국일보, 2019.10.13.).

6) 이명석(1997:298)의 통계에 의하면, 당시 직업군인들의 비율이 40-50%를 차지하였음을 감안할 필요가 있다.

3. 행태의 정치화

민주화 이후 공무원들은 행태의 정치화가 심화되고 있다. 즉 자신의 행동이나 태도가 정치적으로 미칠 효과를 미리 예단하여 행동하고, 정치권력에 맹목적으로 복종하거나 의도적 침묵이 확산되고 있다. 고위공무원들은 선출직 인사권자인 정치인의 의중을 살피는 정치적 활동을 강화함으로써 인사의 정치화는 쌍방향적・공생적 형식으로 나타난다(김다니・임도빈, 2019). 구체적으로 고위공무원들은 정치인들의 민원성 청탁, 정책개입, 인사개입을 통하여 정치화를 경험하고, 신분보장, 순환보직, 재취업 금지가 확대되면서 고위공무원들의 정치화는 가속화하고 있다(김다니・임도빈, 2019). 즉 인사와 정책의 정치화가 증가되면서 행태의 정치화도 확대 심화되는 양상이다. 이러한 행태의 정치화는 고위직 공무원부터 실무직 공무원에 이르기까지 광범위하게 나타나고 있다. 고도의 정책을 수립하는 고위직들의 경우 채용 선발이나 승진 과정만이 아니라 성과 평가에 있어서도 혁신역량 등 자의적 잣대를 사용하여 행정적 소신보다는 정치적 분위기에 의존하는 현상을 보이기도 한다(임도빈, 2007).

그럼에도 불구하고 전형적인 고전적 관료의 가치 의식은 지속성을 가지고 그대로 유지함으로써 민주화와 정치화로 인한 심각한 갈등상황이 나타나고 있다. 박종민(1994)은 중앙부처 중간관료를 대상으로 하는 설문조사 결과, Putnam(1975)이 말한 정치적 관료보다는 고전적 관료가 다수인 것으로 분석하고 있다.[7] 즉 고전적 관료제는 국가이익이라는 단원적 공직관을 가지고 스스로 비정파적이고 공정하며 객관적임을 강조한다. 다원주의적 민주주의의 이상에 호의적이지 않고 다양한 이해관계자 상호간의 협상과 타협의 가치를 경시하는 태도를 유지하는 것이다. 하지만, 정치적 행위가 자신에게 도움이 될 경우에는 얼마든지 적극적 또는 소극적 행동과 태도를 보이는 모습을 보인다.

관료들의 정치적 행동을 가속화는 권리보다는 의무 중심의 관료통제가 비롯된 측면도 있다. 관료들에 대한 엄격한 징벌과 통제체계는 관료제의 수동적 정치화를 강요한 것이다. 정치적 중립이라는 맹목적 규범을 만들어 관료들의 정치활동을 억제하고 복종을 강요하는 수단으로 활용한 측면이 있다(윤견수, 2018). 이병량・김서용(2019)이 지적한 바와 같이, 전문직업적 판단과 사고의 중단은 스스로의 선택에 의해 내면화되는 경향을 보고 정치적 충성을 강화하기도 한다. 공무원의 복종의무와 정치중립의무는 행

7) Putnam(1975)에 따르면, 고전적 관료는 국익이라는 단원적 공익관을 가지고 관료자신이 비정파적이고 공정하며 객관적임을 강조하고, 다원주의적 민주주의의 이상에 다소 호의적이지 않다. 반면에 정치적 관료는 다원적 공익관을 가지고 사회내 다양한 집단들의 상반된 이익들을 인식하고 협상과 타협을 중시하고, 정치적 자유와 평등의 가치를 지지한다. 이에

태의 정치화의 가속 요인으로 볼 수 있다. 이 두 가지의 의무 위반과 관련된 판례는 민주화 이후 지속적으로 증가하는 추세를 보인다. 즉 판례는 행정쟁송의 결과물이기 때문에 관료들의 법적 다툼을 전제로 한다. 공무원에게 의무를 과도하게 부과하거나 자발적으로 의무를 위반하여 발생한 사건들로 공무원 행태의 정치화를 반증할 수 있는 근거자료로 해석될 수 있다. 복종의무는 관료들에게 고전적 관료의식을 강요하는 도구로 활용되고 있다. 직무상의 필요에 의한 상관의 지휘와 통제에 대한 복종은 정치권력에 대한 복종으로 나타난다(박민정, 2019).

〈표 4〉는 역대정부별 공무원의 복종 의무와 정치적 중립 의무와 관련한 대법원 판결건수의 추이를 보여준다. 전반적으로 두 가지 의무에 대해 공무원들이 제기한 법적 다툼이 민주화 이후 급격하게 증가하고 있다. 복종 의무의 경우 노무현 정부가 18건, 이명박 정부가 17건이었으며, 정치적 중립 의무의 경우 이명박 정부가 21건으로 가장 높게 나타났다. 민주화 이후 정치적 통제에 대한 반발이 절대적으로 높은 수치를 보이고 있음을 알 수 있다. 정부별로 비교가능한 연평균 건수로 비교하더라도 여전히 복종의무에 대한 법적 다툼은 노무현, 이명박, 박근혜 정부가 상대적으로 높게 나타났고, 정치적 중립 의무 위반에 대한 법적 다툼은 이명박 정부에서 가장 많이 발생하였음을 말해준다. 이는 대법원 판례만 조사했지만, 하급법원에서도 대법원의 대표성과 비추어 이와 유사한 결과를 보일 것으로 보인다.

〈표 4〉 역대정부별 공무원의 복종의무와 정치적 중립의무 관련 판결추이(1960-2019)

구분	이승만 정부	박정희 정부	전두환 정부	노태우 정부	김영삼 정부	김대중 정부	노무현 정부	이명박 정부	박근혜 정부	문재인 정부
복종의무 (건수)	1	4	6	6	12	9	18	17	14	6
정치적중립 (건수)	.	.	0	1	2	2	14	21	10	11
복종의무 (연평균)	.	0.2	0.9	1.2	2.4	1.8	3.6	3.4	3.5	2.0
정치적중립 (연평균)	.	0.1	3.1	2.4	2.2	1.8	2.2	6.2	1.8	4.0

*출처: 대한민국법원 법률종합정보(https://glaw.scourt.go.kr/), 저자 수집 및 작성
*주의: 문재인 정부는 2019년 말까지 2년 반만을 계산한 것임.

이러한 통계결과의 해석은 다양하게 가능하다. 의무 위반에 대한 공무원들의 법적 다툼이기 때문에 공무원들의 법과 정치의식이 높아진 것으로 해석할 수 있는 반면, 정

부 차원의 강력한 정치적 통제에 대한 공직사회의 반발로도 해석할 수 있을 것이다. 한승주(2012)는 관료제의 '배태된 정치성'을 인정하면서도 관료의 정치성을 통제하기 위한 규범으로서 정치적 중립성을 강조한다. 즉 2012년 국정원의 정치개입 사건을 통하여 정치화된 행정의 위험성을 명확히 보여준다. 윤견수(2018)은 국가주의적 전통, 제왕적 통치관행, 개발연대의 행정유산이 정치적 중립성을 맹목적 규범으로서 강조함으로써 집행적·도구적 관료제를 만들었다고 분석한다. 즉 정치적 중립성의 엄격한 준수는 행정과 정책에 부정적 효과를 나타내는 형식적인 규범으로 이해한다(윤견수, 2018). 이러한 규범적 접근이 행태의 정치화를 가속화한 것으로 볼 수 있다.

Ⅴ. 대안과 담론: 관료제 '정치화'의 역설?

1. 정치화의 대안으로서 '정치화'

이상에서 살펴본 바와 같이, 한국 관료제의 위기는 세 가지 형태의 정치화로부터 그 원인을 찾을 수 있다. 정책, 인사, 행태의 정치화는 정치적 중립성의 훼손을 가져왔고, 행정의 전문성과 합리성을 절하하는 부정적 효과를 가져 왔다. 인사의 정치화, 정책의 정치화, 행태의 정치화가 혼합적 교환을 통해 관료제의 정치화가 확대 생산되면서 관료제의 위기를 초래했다. 하지만, 대부분 기존 연구들은 관료제의 정치화가 정치적 중립성에 미치는 부정적 효과를 강조한 반면, 정치적 대응성에 미치는 긍정적 효과를 명확하게 설명하지 않는다. 통일정책, 원전건설, 교육정책 등의 정치화는 부정적 효과와 함께 긍정적 효과에 대한 실증적인 분석이 필요하다. 개방형 임용, 장관보좌관제, 공공기관장임명 등의 경우도 정치적 중립성의 훼손보다는 정치적 대응성 강화로 해석할 여지가 있다. 행태상의 복종이나 정치적 중립의 경우에도 실질적인 이익과 가치가 무엇인지 검토할 필요가 있다.

관료제의 정치화는 정치적 중립성의 회복이나 행정의 전문성과 합리성의 확보라는 시각만으로 해결될 수는 없다. 정치적 대응성 관점과 균형적 시각이 필요하다. 관료제의 위기상황을 극복하기 위해서는 균형적 시각에서 관료제의 근본적인 패러다임의 변동을 모색해야 할 시점이다(이창길, 2017). 1990년대 중반 '작은 정부 구현'을 강조한 정부방침에 대해 당시 박동서(1993) 교수는 관료제의 효율화를 위한 노력보다 권력에 대한 통제를 강화하는 방향의 개혁을 주장했다. 관료화를 극복하기 위한 시장화보다는 정치화, 즉 관료제에 대한 정치적 통제를 강조한 셈이다. 이후 한국 관료제는 시장화

와 정치화의 사이의 불완전한 결합 형태를 보이면서 정체성 위기를 맞게 된 것으로 해석된다(박종민・윤견수, 2015).

본 연구는 정치화로 인하여 발생한 관료제 위기를 해결하는 대안으로 관료제의 새로운 정치화를 제시하고자 한다. 관료적 효율성과 중립성이라는 기존규범을 넘어 정치적 대응성과 책임성을 담보하는 관료시스템이 필요하다. 즉 정치화로 인하여 발생하는 문제들은 역설적으로 '정치화'로 푸는 방식이다. "정치화의 역설"이다.8) 관료제의 과도한 정치화를 경계하면서도 관료제 속에 새로운 정치화를 내재화하는 대안들을 모색해 보는 것이다. 이는 정치적 중립성 측면에서 당파적 정책결정과 관료들의 정치적 예속화를 강화함으로써 관료제의 안정성과 실적주의 원칙을 훼손할 수 있는 반면, 정치적이고 민주적인 관료 통제를 강화함으로써 정치적대응성과 책임성을 높일 수 있는 점을 고려한 제도적 대안이다. 지금까지의 역기능적인 정치화를 순기능적 정치화로 극복하는 것이다.

행정학을 탄생시킨 Woodrow Wilson(1887)도 그의 논문 "the Study of Administration"에서 정치와 행정의 구분을 통한 행정의 독자성과 전문성을 강조하면서도, 정치와 행정을 각각 의지(will)와 행동(deed)으로 구분할 수는 없다고 지적하고 있다. 즉 "행정가는 자신의 업무를 성취하는 수단들을 스스로 선택할 수 있는 의지를 가져야 하고 또 가지고 있다. 결코 단순히 수동적인 도구는 아니고 그런 도구여서도 안 된다 "고 명확히 밝히고 있다(p.212). 뿐만 아니라 행정학의 기본 원칙들은 민주적 정책결정의 원칙이어야 한다는 것도 강조한다(p.220). 단순히 맹목적이고 도구적인 행정보다는 민주적인 정치체계 하에서 국민여론을 살피고 행정가의 양심과 정직함을 전제로 하고 있음이 분명하다. 박종민・윤견수(2015: 53)은 "정치 및 사회적 영향력으로부터 벗어나 있었던 관료제의 절연성이 대표성과 문책성이 강조되는 민주정치에서는 더 이상 정당화되기 힘든 상황이 되었다"고 진단한다. 과거 권위주의 정부 하에서 중립적이고 안정적인 관료시스템을 견고하게 유지하기보다는 민주화 이후 정치적 정당성이 부여되는 정당 중심의 정치체제하에서는 관료제의 대응성과 정치성은 중요한 시대적 가치가 되었다.

2. 정치화의 유형별 정치화

관료제의 정치화는 민주적 거버너스 중심의 새로운 패러다임의 안정적 정착을 지향한다. 정치적 중립성이나 편향성을 억제하기 위한 제도적 보완과 동시에 정치적 민주성과 대응성 강화하기 위한 제도에 대한 논의가 필요하다. 정치와 행정의 관계 연구는 오랜 연구와 논의 끝에 엄격하고도 완전한 분리는 불가능하다는 의견이 지배적이다

(Adolph, 2013: Huber, 2007). 정치적 중립을 정치적인 성격의 일에 일체 개입하지 않는 것이라는 소극적·기계적인 해석은 정치적으로 그리고 정책적으로 중립적일 수 없는 관료제의 현실을 왜곡할 수 있다(Overeem, 2005). 따라서 정책, 인사, 행태의 정치화가 직업공무원의 기본 원칙을 훼손하지 않으면서 정치적 대응성을 강화하기 위한 제도적 노력이 무엇인지 고민이 필요하다.

먼저 정책의 정치화는 '제4의 정부'로서 관료제의 정치적, 정책적 영향력을 공식적으로 인정할 필요가 있다(Bowles, 1998). 다양한 하위법령에 통해 정치적 기준을 반영하는 관료제의 '절차적 정치화'를 최소한 인정하기 않을 수 없기 때문이다(Peters and Pierre, 2014). 정치와 행정이 상시적 연계 지점이 어디인지 그 지점을 얼마나 적정한지에 대한 제도적 연구가 필요하다. 즉 협력적 거버넌스를 통한 정책 결정을 강화하고, 관료들의 정책적 정직성과 전문성이 사회적 정당성을 획득할 수 있는 메커니즘이 강화될 필요가 있다(이종수, 2009). 관료제의 정책적 대응성 강화를 위한 정책결정 과정에서 공론화 및 참여를 위한 제도적 노력도 필요하다. 정책의 정치화를 위해 정책과정상의 관료제의 역할과 책임을 강화하고, 정책결정 과정의 민주화를 위한 행정절차 제도를 전면적으로 개편도 필요할 것이다. 이해관계자들의 정책 참여, 정책 공론과 토론, 정책 여론의 상시적인 조사 발표, 정당과의 정책 협의, 정책계획안의 언론 공개, 주기적인 정책설명 등을 활성화하기 위한 법적, 제도적 장치를 강화하는 것이다.

인사의 정치화 역시 전면적인 금지는 선출직 인사권자들의 비공식적인 인사개입을 증가시키는 결과를 초래했다. 행정과 정치의 경계를 완화하는 대신, 행정과 정치의 역할을 명확히 하는 제도적 노력이 필요하다. 따라서 고위공무원은 물론 공공기관의 경우에도 정치인을 임용할 수 있는 직위를 선정하여 임용 근거와 운영 규정을 공식적으로 마련할 필요가 있다. 고위 공무원의 경우 정치적 임용이 가능한 일정한 직위를 구체적으로 나열하고 제시하는 것이다. 이러한 제도화는 국가별로 차이가 있지만, 미국의 경우 총 7,000여명의 고위공무원(SES) 중 전체 정원의 10%, 부처별 정원의 최대 25%를 넘지 않는 범위에서 정치적으로 임명되는 비경력직으로 임용할 수 있도록 법으로 규정하고 있다. 이에 따라 관리예산처(OMB)의 경우 7%를 유지하고 있다(Almendares, Nicholas, 2011). 이와 같이 고위공무원 중에 정치적 활동이 허용된 직위를 명확히 열거하고 공공기관의 경우에도 구체적으로 정치적 임용이 허용될 수 있는 범위와 대상을 명확히 제시하고, 인사과정상 관료제와 노동조합의 참여를 제도화함으로써 상호 견제와 균형의 원리를 도입하는 것이다. 노동조합 또는 직원대표 등이 인사결정과정에 참여하여 발언하도록 하는 방안 등 다양한 접근이 필요하다.

행태의 정치화는 의무 중심보다는 권리 중심의 논의가 필요하다. 헌법 제7조제2항

정치적 중립성에 대한 규정은 공무원들도 하여금 업무수행 과정에서 정치적으로 부당하게 가해지는 압력에 대해 정치적 중립성을 이유로 거부할 수 있다는 권리적 측면을 내포하고 있다(안주열, 2009: 416). 그럼에도 불구하고 현행 국가공무원법과 공무원복무규정은 공무원이 지켜야 할 의무로 규정하고 정치적 기본권을 포괄적으로 제한하는 근거로 활용한다. 이러한 의무 중심의 접근은 적극적 저항을 통한 정치적 중립의 확보보다는 '영혼 없는 공무원' 방식의 소극적인 불응을 촉진한다(김다니・임도빈, 2019). 따라서 관료들의 행태의 정치화로 인한 부정적 결과를 방지하기 위해서는 공무원의 권리 강화가 중요한 과제가 된다.[8] 국가공무원법상의 복종의 의무도 상관의 부당한 지시와 명령에도 무조건 지켜야 할 의무라기보다는 복종하지 않을 권리를 부여해야 한다. 상관의 명령과 복종의 조건과 전제, 과정을 구체적으로 규정하고, 관료들의 정치적 활동을 보장하는 제도적 장치에 대한 논의도 확대할 필요가 있다. 의무 측면에서 정치적 중립 의무, 품위유지 의무, 복종 의무의 제도적 완화가 필요하고 권리적 측면에서 언론의 자유, 집회의 자유 그리고 결사의 자유 등 소위 정치적 자유권의 확대가 필요하다. 혼합형의 정치관료제가 확산되면서 기존의 전통적인 베버 관료제의 쇠퇴는 불가피하다(Aberbach, Putnam and Rockman, 1981:19).

Ⅵ. 결론: 시사점과 한계

본 연구는 정치적 중립성과 정치적 대응성 측면에서 관료제의 위기와 정치화를 논의했다. 관료제의 정치화를 정책, 인사, 행태의 정치화로 유형화하고 한국 관료제의 정치화 현상을 진단했다. 정치인의 통제 욕구와 관료들의 정치지향으로 발생한 관료제 정치화는 정치적 중립성과 정치적 대응성에 이중적 영향을 주었다. 분석결과, 민주화 이후 한국 관료제는 정책, 인사, 행태 차원에서 관료제의 정치화가 급격하게 확산되고 있다. 정책의 정치화 측면에서 국회법안 발의의 증가와 개별 정책의 정치화가 증가하고 있고, 인사의 정치화 측면에서 개방형 직위 임용, 정잭보좌관제의 임용, 공공기관장의 정치적 임용 등이 강화되고 있다. 행태의 정치화 측면에서 정치적 중립 의무와 복종의무가 엄격히 적용되면서 비공식적이고 자발적인 정치행동이 나타났다. 인사의 정치화가 심화되면서 정책과 행태의 정치화로 확산되는 양상을 보였다.

---

8) 미국 공무원의 정치활동을 규정하는 해치법은 "공무원은 정치의 운영이나 정치적 선전에 적극적으로 참가할 수 있다"고 규정하면서 예외적으로 제한되는 경우를 열거하고 있다(US Congress, 2019).

본 연구는 다음 몇 가지 학술적·정책적인 의의와 시사점을 제공한다. 첫째, 관료제 정치화의 개념과 의미를 정립하고 이를 정책, 인사, 행태의 정치화로 유형화했다. 지금까지 정치화의 개념이 다의적이고 복합적인 특성을 경시하고 지나치게 단선적으로 접근하거나 다양한 주제를 산만하게 논의한 측면이 있다. 즉 이러한 유형화는 기존 개념의 세부화라기보다는 확장적 개념화를 시도했다는 점에서 의의가 있다. 둘째, 무엇보다도 중요한 기여는 관료제 정치화를 정치적 중립성 중심의 논의에서 정치적 대응성 중심의 논의로 전환하고자 했다. 지금까지 정치화 논의가 정치적 중립성이나 관료제의 전문성의 회복에만 매달려왔으나 민주적이고 정치적인 대응성을 관료제 정치화의 핵심적인 연구과제로 다루었다는 점에 의의가 있다. 셋째, 한국 관료제의 위기를 촉발시킨 정치화의 대안으로서 '정치화'를 제시한 점이다. 이러한 '정치화'의 역설은 정치적 중립성과 전문성을 숙명적인 규범으로 인식한 고전적 관료제에서 벗어나 관료제 패러다임의 근본적이고 혁명적 변화를 강조하는 새로운 접근을 시도했다는 점에 의의가 있다. 넷째, 정치적 대응성 강화를 위한 제도적 방안을 구체적으로 제시했다. 단순히 정치적 대응성 강화의 추상적 논의보다 관료제 정치화의 유형별 제도적 대안을 다양하게 제시하였다. 하지만, 본 연구는 실증과 분석에서 여러 가지 한계를 가지고 있다. 무엇보다도 세 가지 정치화를 유형화하는 실증적인 연구의 한계이다. 나름대로 통계적인 자료수집을 통하여 정치화의 유형을 설명하고자 했으나 근거자료로서의 타당성은 독자들의 판단에 맡기고 싶다. 아울러 관료제 정치화의 유형화와 함께 정치화의 원인과 결과에 대한 인과적 논의가 부족함을 인정하기 않을 수 없다. 정치화의 원인이 되는 정치인의 통제욕구가 어떤 유형의 정치화를 야기하며 그리고 그런 유형이 정치화의 결과로서 중립성과 대응성에 어떻게 영향을 미치는지 충분히 분석해내지 못했다. 즉 원인, 유형, 결과의 다양한 관계를 포괄적으로 가설과 검증을 통해 밝혀내는데는 한계가 있었다. 이 부분에 대한 실증적 논의와 검증은 미래 정치화 연구의 핵심적인 과제로 열어두기로 한다. 뿐만 아니라 정치화된 현실에서 정치화를 대안으로 제시하는 역설의 타당성이나 실증적 연구가 추가적으로 이루어지길 바란다.

민주화 이후 한국 관료제의 위기는 우리 사회의 미결 과제다. 관료화, 시장화, 정치화에서 비롯된 한국 관료제의 위기는 행정학계에 주어진 핵심적인 숙제이다. 본 연구는 관료제 정치화의 대안으로서 정치적 중립성과 전문성 중심의 고전적 관료제로의 회귀가 올바른 미래행정의 길인지 의문을 제기했다. 민주화 시대에 상응하는 관료시스템은 체제변동의 시각에서 새로운 접근이 필요하다(이주헌, 2019). 이한빈(1967:1)은 한국 관료제의 두 가지 유산으로 "중앙집권적 전제왕조"가 남긴 전통사회 관료제와, "압제적 관료통치"인 일제식민 관료제의 잔존을 꼽았다. 그리고 "4.19 학생혁명과 자유당

정권의 붕괴라는 정치변동은 관료조직과 외부사회를 가로 막고 있었던 장벽을 제거"했다고 기술하고 있다(p.13). 즉 새로운 정치변동에 상응하는 관료체제의 변동을 강조했다. 21세기 우리 앞에 놓인 관료제의 혼란과 위기는 1960년대 봄의 데자뷰가 아닐지 상상해본다. 이제 개발 연대의 중립적인 기술 관료를 넘어 관료적 효율성과 정치적 대응성의 균형적 시각에서 새로운 거버넌스 패러다임을 모색할 시점이다.

▣ 참고문헌

≪국회의안정보시스템≫, 2020. http://likms.assembly.go.kr

김다니・임도빈. 2019. "고위공무원의 정치적 중립에 대한 이해: 근거이론을 이용하여." ≪한국행정학보≫, 53(1): 95-123.

김병섭・박상희. 2010. "공공기관 임원의 정치적 임명에 관한 연구: 법제도 및 대통령의 영향을 중심으로." ≪한국행정학보≫, 44(2): 85-109.

≪대한민국법원 법률종합정보≫, 2020. https://glaw.scourt.go.kr/

≪디지털타임스≫, 2018.10.25

≪매일경제MBN≫, 2012.1.29.

박민정. 2019. ≪공무원의 복종 의무 인식에 관한 연구≫ (Doctoral dissertation, 서울대학교 대학원).

박종민. 1994. "민주화시대의 정부관료의 의식." ≪한국행정학보≫, 28(1): 135-149.

박종민・윤견수, 2015. "민주화 및 신자유주의-신공공관리 이후 한국의 국가 관료제: 변화와 지속." ≪정부학연구≫, 21(3): 35-63.

박천오. 2011. "공무원의 정치적 중립: 의미와 인식." ≪행정논총≫, 49(4):25-50

박천오・한승주. 2017. "개방형 직위제도의 성과에 관한 실증 연구: 관련 공무원들의 인식 비교." ≪한국인사행정학회보≫, 16(3): 1-31.

변기용. 2019. "교육정책 과정에서 나타나는 관료의 정치행태의 양상과 원인 분석." ≪교육정치학연구≫, 26(3): 231-258.

안문석. 2015. 관료정치와 관료세력의 권력자원 동원: 박근혜 정부 대북정책 결정 과정을 중심으로," ≪국제정치논총≫, 55(4): 169-201.

안주열. 2009. "공무원의 정치적 중립성에 관한 헌법적 고찰." ≪한국자치행정학보≫, 23(2): 407-425.

≪월간조선≫, 2018.11월호, 전 문체부 국장 한민호 인터뷰.

유승원. 2014. "공공기관 경영평가 영향요인 연구: 공기업 임원의 정치적 연결과 정치

적 갈등을 중심으로." ≪한국행정학보≫, 48(1): 339-368.
윤견수. 2018. "한국 행정의 오래된 미래: 관료제와 정치." ≪한국행정학보≫, 52(2): 3-35.
윤견수・한승주, 2012. "정치적 중립의 경험적 범주에 대한 연구: 지방자치단체 중하위직 공무원을 중심으로." ≪행정논총≫, 50(3): 37-261.
이도형. 2012. "행정의 민주화; 시민-관료 간 우리-관계 회복을 중심으로." ≪정부학연구≫, 18(3):93-124.
이명석. 2001. "정부투자기관 임원의 정치적 임용과 경영실적." ≪한국행정학보≫, 35(4): 139-156.
이병량・김서용. 2019. "지방 관료제의 정치화에 관한 연구." ≪행정논총≫, 57(4): 1-30.
이종수. 2009. "한국의 정치-행정 맥락의 분석." ≪한국사회와 행정연구≫, 20(3): 17-39.
이주헌. 2019. "관료제 위기 해석을 위한 제언: 체계적 합리성과 제도적 효율성의 조화와 이격을 중심으로." ≪한국행정학보≫, 53(1): 1-29.
이창길. 2019. ≪인적자원행정론(제3판)≫. 법문사.
이창길. 2017. 공공기관 거버넌스 모형의 탐색적 연구: 조직 간 네트워크 관점에서. ≪한국조직학회보≫, 14(3):1-30.
이창길. 2012. 관료제와 '관료'의 탈일체화: James Q. Wilson 의 관점을 중심으로. ≪정부학연구≫, 18(3):5-32.
이한빈. 1967. "해방 후 한국의 정치변동과 관료제의 발전," ≪행정논총≫ 5(1): 1-23.
인사혁신처, 2019. ≪2019 인사혁신통계연보≫.
임도빈. 2007. "관료제, 민주주의, 그리고 시장주의: 정부개혁의 반성과 과제." ≪한국행정학보≫, 41(3): 41-65.
채경석. 2003. "지방의 정치화와 지방정부의 집행대응." ≪한국지방정부학회 학술대회 자료집≫: 129-146
최순영・조임곤. 2015. ≪개방형 임용제도에 대한 공무원 의견조사≫, 한국행정연구원
한국일보, 2019.10.13.https://www.hankookilbo.com/News/Read/201910131574724522
한승주. 2016. "관료제의 정치적 중립 훼손: 2012 년 국가정보원 정치개입 사건 분석. ≪행정논총≫, 54(1): 103-137.
한인섭・김형진・곽채기. 2018. 정권의 변화와 공공기관 기관장의 임용 특성. " ≪한국인사행정학회보≫, 17(2): 165-187.
Aberbach, Joel D., Robert D. Putnam, & Bert A. Rockman. 1981. *Bureaucrats*

and Politicians in Western Democracies. Harvard University Press.

Aberbach, Joel D., & Bert A. Rockman 1988. "Mandates or mandarins? Control and Discretion in the Modern Administrative State". *Public Administration Review*, 48(2): 606-612.

Adolph, Christopher. 2013. *Bankers, Bureaucrats, and Central Bank Politics: The Myth of Neutrality.* Cambridge University Press.

Almendares, Nicholas. 2011. "Politicization of Bureaucracy." *SAGE International Encyclopedia of Political Science* (Bertrand Badie, et al. eds.), 2011. Available at SSRN: https://ssrn.com/abstract=2641351

Boräng, Frida, Agnes Cornell, Marcia Grimes, & Christian Schuster. 2018. "Cooking the books: Bureaucratic politicization and policy knowledge." *Governance*. 31(1): 7-26.

Bowles, Nigel. 1998. *Bureaucracy: The Fourth Branch of Government. In Government and Politics of the United States* (pp. 250-276). Palgrave, London.

Dekker, Sander, & Dan Hansén. 2004. "Learning under Pressure: The Effects of Politicization on Organizational Learning in Public Bureaucracies." *Journal of Public Administration Research and Theory,* 14(2):211-230.

Eichbaum, Chris, & Richard Shaw. 2008. "Revisiting Politicization: Political Advisers and Public Servants in Westminster Systems." *Governance,* 21(3): 337-363.

Garrett, Sam R., James A. Thurber, A. Lee Fritschler, & David H. Rosenbloom. 2006. "Assessing the Impact of Bureaucracy Bashing by Electoral Campaigns." *Public Administration Review,* 66(2): 228-240.

Goodnow, F. J. 2003[1900]. *Politics and Administration: A Study in Government.* 2003 ed. New Grunswick, NJ: Transaction Publishers.

Goodsell, Charles T. 1985. *The Case for Bureaucracy: A Public Administration Polemic* (pp. 1-139). Chatham, NJ: Chatham House.

Heclo, Hugh. 2011. *A Government of Strangers: Executive Politics in Washington.* Brookings Institution Press.

Huber, Gregory A., 2007. *The Craft of Bureaucratic Neutrality: Interests and Influence in Governmental Regulation of Occupational Safety.* Cambridge University Press.

Hustedt, Thurid, & Heidi Houlberg Salomonsen. 2014. "Ensuring Political Responsiveness: Politicization Mechanisms in Ministerial Bureaucracies." *International Review of Administrative Sciences*, 80(4): 746-765.

Lee, Chang Kil. 2018. "The Politicization of Senior Civil Service in Korea: a Human Resource Management Perspective." *Asian Education and Development Studies*. 7(4):412-425.

Lewis, D. E. (2010). The Politics of Presidential Appointments: Political Control and Bureaucratic Performance. Princeton University Press.

Mayntz, Renate, & Hans-Ulrich Derlien. 1989. "Party Patronage and Politicization of the West German Administrative Elite 1970–1987: Toward Hybridization?" *Governance,* 2(4):384-404.

Overeem, Patrick. 2012. *The Politics-Administration Dichotomy: Toward a Constitutional Perspective.* CRC Press

Peters, B. Guy, & Jon Pierre (Eds.). 2004. *The Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective. A Quest for Control* (Vol. 7). Routledge.

Pierre, Jon. 2004. "Politicization of the Swedish Civil Service: a Necessary Evil–or just Evil?." In *The Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective* (pp. 53-66). Routledge.

Potter, Rachel Augustine. 2019. *Bending the Rules: Procedural Politicking in the Bureaucracy.* University of Chicago Press.

Putnam, Robert D. 1973. "The Political Attitudes of Senior Civil Servants in Western Europe: A Preliminary Report." *British Journal of Political Science*, 3(3): 257-290.

Rouban, Luc. 2003. "Politicization of the Civil Service." *Handbook of Public Administration*, 310-320.

Svara, James H. 1985. "Dichotomy and Duality: Reconceptualizing the Relationship between Policy and Administration in Council-Manager Cities." *Public Administration Review,* 45: 221-232.

US Congress, https://www.congress.gov/bill/103rd-congress/house-bill/20

Waldo, Dwight. 2017. *The Administrative State: A Study of the Political Theory of American Public Administration.* Routledge.

Woodrow, Wilson. 1887. "The Study of Administration." *Political Science Quarterly,* 2(2): 197-222.

Bureaucratic Crisis in Korea: Paradox of Politicization

Chang Kil Lee

The purpose of this paper was to discuss the politicization of bureaucracy in Korea after democratization in the late 1980s from the perspective of political responsiveness, rather than that of political neutrality. Redefining the meaning and range of politicization and its cause and effect, it analyzed three types of politicization: policy process, personnel affairs, and bureaucratic behavior. The results of the analysis showed that politicization has been significantly expanding and that the politicization of personnel affairs leads the other two. To overcome the crisis of politicization and promote political responsiveness, this paper paradoxically suggests the politicization of the bureaucracy including relaxing political neutrality, reinforcing political rights, institutionalizing political appointments, and reducing hierarchical obeyance.

※ Keywords: politicization, bureaucracy, responsiveness, political neutrality, political appointment