

지방 공무원의 전문성에 대한 연구: 정치화와 계급제 기반 관료제를 중심으로*

윤건수**

정민경***

김영은****

한국의 관료제는 계급제와 순환보직에 기반을 두고 있기 때문에 공무원의 전문성이 낮다는 비판을 받아왔다. 개방형 인사제도들은 이러한 한계를 극복하기 위해 도입한 제도들이다. 그렇다면 한국의 계급제 기반 관료제에서 공무원의 전문성 축적은 불가능한가? 그리고 직위분류제의 장점을 살리기 위해 도입한 제도가 공무원의 전문성 제고라는 목적을 달성하고 있는가? 이와 같은 연구 질문에 대한 해답을 찾기 위해 이 연구는 중앙정부와 기초자치단체 사이에 존재하는 광역자치단체 공무원들을 대상으로 심층면담을 실시했다. 경기도 공무원들에 대한 면담결과를 통해 연구진들이 찾아낸 분석 결과는 4가지였다. 첫째, 비록 계급제의 틀을 유지하고 있었지만 나선형(회전날개형) 인사관행을 통해 특정 영역의 전문가들이 육성되고 있었다. 즉, 일반행정가로서의 역량 뿐 아니라 전문가적 역량을 가진 공무원들이 배출되고 있었다. 둘째, 그러나 단체장을 선거로 선출하기 시작하면서부터 승진의 기준이 정치화되고 이것이 계급제 내 공무원의 전문화 과정에 영향을 주고 있었다. 셋째, 계급제를 보완하고 전문성을 함양하기 위해 도입한 각종 개방형 임용제도는 오히려 단체장 선거를 거치면서

* 이 논문은 2018년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2018S1A3A2075609). 또한 이 논문은 2019년 6월 27일 한국행정학회 하계학술대회에서 발표된 논문을 수정·보완한 것이다. 논문의 작성과정에서 인터뷰에 응해주신 공무원, 학술대회와 논문심사 과정에서 의미 있는 토론과 지적을 해주신 토론자와 심사자에게 감사의 마음을 전한다.

** 제1저자, 고려대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 고려대학교 행정학과 교수로 있다. 주요 관심분야는 관료제, 한국행정론 등이다(E-mail: gsmagic@korea.ac.kr).

*** 교신저자, 경기대학교에서 행정학 석사학위를 취득하고, 현재 고려대학교 행정학과 박사과정중 수료하였다. 주요 관심분야는 관료제, 자율규제 등이다(E-mail: minkyung.jei@gmail.com).

**** 공동저자, 서울시립대학교에서 행정학 석사학위를 취득하고, 현재 고려대학교 행정학과 박사과정을 수료하였다. 주요 관심분야는 관료제, 조직문화, 인사행정 등이다(E-mail: youngeunkkim@naver.com).

공무원 인사 및 결재라인을 정치화하는 통로로 작용하고 있었다. 넷째, 전통적인 계급제와 새로 도입되는 개방형 임용제도가 인사의 정치화에서 나타나는 단점을 보완하고 공무원의 전문화에 기여하기 위해서는 중앙과 지방, 광역과 기초 간의 인사교류가 활성화 될 필요가 있다. 인사교류는 공직 전문성을 설명하는 두가지 모형, 즉 조직모형(공무원의 사회화를 통해 전문가 양성)과 전문가 모형(공직사회 외부에서 개방적으로 전문가 임용)의 장점을 공존시킬 수 있는 제도적 장치다.

주제어: 공무원의 전문성, 계급제, 정치와 행정

1. 연구 질문

한국에서 공무원에 대한 비판의 내용 중 하나는 그들의 전문성이 부족하다는 점이다. 이러한 문제 현상의 원인으로 가장 흔히 지적되는 것은 순환보직과 연공서열 중심의 계급제 인사제도이다. 특정 영역에 전속되어 업무 성과를 중심으로 경력을 쌓아가는 직위분류제와는 달리, 계급제 중심 관료제에서 공무원은 여러 영역을 넘나들면서 업무를 수행하다가 직무연한이 채워지면 자동적으로 승진을 하기 때문에 전문성을 축적할 수가 없다고 본다.

이러한 비판에 대한 학계와 연구진의 반응은 크게 두 가지다. 첫째는 관료제를 개선하기 위해서 직위분류제와 개방형의 장점을 도입하자는 것이다. 정부는 1998년 중앙인사위원회의 출범과 더불어 전통적인 인사제도의 단점을 극복하기 위해 많은 제도를 만들어왔다. 개방형 직위, 민간경력채용제도, 임기제공무원 제도 등은 모두 전문성을 요구하는 특정 직위를 (주로) 민간에 개방하여 공직사회의 역량을 높이는 제도들이다. 또한 관료제 내부에서 순환보직을 제한하는 전문직제, 전문직공무원제도와 같은 제도도 도입되었다. 이런 제도들은 전통적 계급제에서 생기는 단점을 보완하고 공무원의 전문성을 향상하기 위한 제도들이다(이선우 외, 2013; 최순영·장지원, 2009; 최순영, 2015).

둘째는 공무원의 전문성에 대한 재해석이다. 순환보직 중심의 계급제의 커다란 장점 중 하나는 공무원이 여러 영역의 업무 경험을 축적하면서 일반행정가(generalist)로 성장할 수 있다는 점이다. 그들은 다양한 이해관계를 조율하고 갈등을 조정하며 조직의 전반적인 방향을 설정한다. 사회 변화가 심하고 국정운영의 패러다임이 관료제에서 거버넌스로 바뀌고 있는 시점에서는 그와 같은 역량이 중요하다. 일반행정가로서의 능력

을 공무원이 가질 수 있는 전문성의 영역에 포함시키지 않을 이유가 없는 것이다(조태준, 2016; 최병대, 2003).

위의 견해대로라면 공무원에게 전문성이 없다는 주장은 지나치게 과장된 표현일지도 모른다. 이미 정부에서 이십여 년에 걸쳐 계급제의 약점을 보완하기 위해 많은 제도를 도입하고 있고, 또 영역을 넘나들면서 업무를 관리할 수 있는 능력도 전문성의 범주에 포함되기 때문이다. 그러나 세간의 평가는 여전히 공무원의 전문성이 민간분야 근로자의 전문성에 비해 현저히 뒤떨어진다는 데에 집중되어 있다. 공무원의 전문성에 대한 기존 연구들은 계급제에서 전문성이 높아질 수 없다는 주장을 받아들이고 제도개혁을 추진했으나 결과적으로 효과를 거뒀는지는 불확실하다.

이 질적 연구의 목적은 기존 학계에서 확인하지 않았던 공무원의 전문성의 측정 과정과 맥락을 확인하는 것이다. 구체적인 논문의 질문은 두 가지다. 첫째, 계급제를 기반으로 한 인사행정 체제 안에서 전문성의 측정이 가능한가? 둘째, 직위분류제의 장점을 살리기 위해 도입한 제도들이 공무원의 전문성 제고라는 목적을 달성하고 있는가?

연구의 대상은 광역과 기초자치단체 가운데 광역자치단체이다. 그동안 지방자치단체에 대한 연구는 대다수가 기초자치단체를 중심으로 이루어졌고 광역자치단체에 집중한 연구는 많지 않았다. 그러나 광역자치단체는 중앙정부가 가진 정책결정 및 제도형성의 기능과, 지방정부가 수행하는 공공서비스 전달 및 정책집행의 기능을 아울러 가진다. 중앙정부 정책과 기초자치단체 사무를 매개하는 연결고리로서의 의미도 크다. 그만큼 전문성에 대한 수요와 역량이 기초자치단체보다 클 것이다. 세종특별자치시와 제주특별자치도를 제외한 15개의 광역시도 가운데 이 논문은 경기도를 연구대상으로 선정하였다. 경기도는 수도권정비법의 대상 지역이자 북한과의 접경지역이다. 도시와 농촌의 성격을 아우르며 31개 시군이나 포함한, 가장 규모가 큰 광역자치단체이기도 하다. 중앙정부와 협조할 일들이 많기 때문에 그만큼 다양한 수준에서 지방 공무원의 전문성에 접근할 수 있다고 봤다.

이 논문은 경험자료의 의미를 밝히고 범주화 과정을 거치는 질적 방법론을 사용했으며, 주된 자료는 계장부터 부지사에 이르는 10명의 공무원과의 심층면담자료이다. 2절에서는 계급제와 공무원의 전문성에 대해 그동안 학계에서 이루어진 담론을 정리한다. 3절에서는 심층면담 자료의 수집과 분석방법 및 자료에서 발견한 분석의 결과를 제시한다. 4절은 분석의 결과를 통해 선출직 공직자를 중심으로 이루어지는 지방정치와 지방공무원의 전문성 측정에 관한 토론거리를 제시한다. 5절은 이 연구가 갖는 함의와 앞으로의 연구방향을 제시한다.

II. 이론적 논의

1. 관료제의 계급제적 속성과 공무원의 전문성

전문성이라는 단어에 대해 학계에서 내리는 정의는 매우 다양하고 때로는 혼란스럽다. 일반적 의미로 특정 분야의 일을 수행하는데 필요한 지식, 기술, 의식과 행태차원의 특별한 능력(노승용, 2010)이라고 개인의 능력에 가깝게 정의내리기도 하고, 어떤 경우는 '전문가라고 논의되는 직업군에 종사하는 자가 가지는 공통적 특성'(주상현·안순엽, 2002)이라고 보면서 특정 집단과 그 구성원의 특징으로 말하기도 한다.¹⁾ 공무원의 전문성²⁾을 공무원 개인이 가진 업무수행의 지식, 기술, 능력으로 볼 것인가 또는 전문직에 속한 구성원이 보이는 공통적 특성으로 볼 것인가에 따라서 논의의 초점은 크게 달라질 수 있을 것이다. 그러나 국내에서 많은 연구자들은 공무원의 전문성을 공무원을 전문직의 구성원으로 볼수 있는가의 논의를 차치하고 공무원이 가진 '직무를 수행하는데 있어서 비전문가와 차별되는 지적·행태적 능력'(최병대, 2003)을 공무원의 전문성으로 정의내리고 있다(금창호 외, 2005; 최순영·장지원, 2009; 조태준, 2016). 이 글에서도 이러한 정의를 따른다. 문제는 공무원을 비전문가와와의 차이가 있도록 만드는 전문성의 내용이 무엇인가 하는 점이다.

공무원 인사에 있어서 공사구분이 분명하지 않은 영미법 국가에서는 특정 직무를 중심으로 사람을 채용하는 직위분류제를 운용한다. 조직에서 직무를 먼저 정의하고 해당 직무를 맡을 만한 능력과 자질이 있는 사람을 임용한다. 이 때 채용의 기준은 일반적으로 특정 전문직 구성원이 될 만한 자격과 역량이다. 공직이 요구하는 분야를 한정하여 채용하기 때문에 영역 특정성이 매우 높다. 그러나 한국과 같이 국가의 역할과 공법을 강조하는 대륙법 체계의 국가들은 대부분의 공공서비스를 공공조직을 통해 제공해왔다. 공무원의 전문성에 대한 규범과 판단이 애초부터 전문분야에 대한 지식과 기술을 중심으로 이루어지는 것이 아니라, 공공조직의 필요와 관리의 과정에서 이루어져왔다. 이들 국가가 채택한 계급제 기반 인사제도는 주로 공개채용시험과 같은 실적주의 채용을 통해서 임용된 인재가 입직 이후 경험 축적을 통해 일반적 역량을 획득하는 것이라고 본다. 즉 직위분류제와 계급제는 각각 전문기술자(specialist)와 일반행정

1) 전자는 보통 전문성(expertise)으로 후자는 전문직업주의(professionalism)에 대한 개념적 정의이다. 이 글에서 공무원의 전문성은 전자에 가깝게 사용하고 있다.

2) 학자들은 공무원의 전문성을 '관료 전문성', '공직 전문성'으로 부르기도 하지만, 여기에서는 '공무원의 전문성'으로 말하고자 한다.

가(generalist)를 지향한다.

애초부터 자격과 면허를 취득한(의사, 변호사, 사회복지사 등) 사람이 공무원으로 선발될 경우, 그 사람이 전문성이 있다고 말하는 것은 어렵지 않다. 그러나 영역 특정성이 없는 일반 공무원의 경우에는, 순환보직을 통해 승진이 이루어지는 관료조직의 계급제적 성격으로 인해 전문성의 축적이 어렵다는 비판을 받고 있다.³⁾ 정권이 바뀔 때마다 이루어지는 공직자들에 대한 비판과 개혁의 요구는 상당 부분 공무원의 역량과 전문성과 관련된다. 그만큼 순환보직 중심의 계급제가 특정 영역에 대한 전문성과 상치된다고 보는 것이다. 예컨대 계급제는 무사안일과 복지부동을 가져와 전문성과 책임성을 확보하는데 장애가 된다(최순영·장지원, 2009: 58). 잦은 순환보직은 공무원들이 자신의 자리를 승진을 위해 잠시 머무르는 곳이라고 생각하게 만들고 기회주의에 입각하여 경력을 관리하게 한다(김명식, 2001: 8). 특히 지방공무원의 6급의 경우에는 상위계급으로서의 승진소요기간을 장기화함으로써 직무동기를 떨어뜨릴 못하고 전문성 축적을 방해하는 결정적 요인이 된다(박해육·윤영근, 2016: 13).

계급제가 전문성의 축적에 방해가 된다는 비판과 달리, 어떤 연구들은 관리와 조정 능력과 연관된 일반행정 업무는 그 자체로서 이미 충분히 전문성을 가진 업무라고 본다. 공무원의 전문성이 무엇인가에 대해 각 분야 인사전문가(민간기업, 퇴직공무원, 인사행정 및 정책학 전공자, 법학전공자, 현직공무원)를 모아놓고 초점집단면접을 시행한 적이 있었다(조태준 외, 2017). 여기서 흥미로운 연구결과 중 하나는 민간기업 인사담당자가 다른 직업군의 사람들보다 유난히 일반행정가로서의 속성을 공무원의 전문성에 포함시켰다는 사실이다. 예컨대 “장기간의 수행 경험과 노하우가 확보된 사람, 전문기술자와 일반행정가 양자의 특성을 균형 있게 포함한 사람, 통합력 및 조정력, 직무군을 제한하는 것이 전문성을 높인다고 생각하지는 않음” 등의 관점을 제시했다. 즉, 민간에서는 영역을 넘나들며 개발된 일반행정가로서의 관리와 조정능력을 공무원 특유의 영역 특정성이라고 보고 있다.

순환보직 중심의 인사 운영이 전문성 축적에 방해가 된다는 주장과 오히려 일반행정가로서의 경험이 공무원의 전문성을 제대로 말해준다는 주장은 일견 역설적이다. 계급제가 전문성 축적에 방해가 되지만 오히려 영역을 넘나드는 관리자로서의 전문성을 키우는 데는 도움이 된다는 모순된 주장이 공존하기 때문이다. 이러한 모순을 피하기 위해 학자들이 제시한 방법은 두 가지다.

3) 이런 비판을 피하기 위해 직위분류제적 요소를 제도설계에 반영하여 영역 특정한 전문성을 확보하려고 한다. 우리나라도 기술직 공무원의 경우에는 특정 기술 영역 내에서 공무원 인사가 이루어지기 때문에 넓게 보면 직위분류제 요소를 활용하고 있다고 봐야 한다.

첫째는 전문성의 범위를 확대하여 일반행정가로서의 영역을 새로운 영역의 전문성으로 인정해주는 것이다. 관리(management) 영역을 전문적인 영역으로 인정하는 것이다. 이런 경향은 직위분류제를 강조하는 나라에서도 이미 나타나고 있다. 종래에는 전문직으로 포함되지 않았던 관리자(예컨대 정책관리자, 돌봄관리자, 프로젝트관리자 등)가 새로운 전문직군으로 등장한다는 것이다(Noordegraaf, 2007). 협업과 거버넌스가 강조되면서 이들은 조직 내의 업무 조정 뿐 아니라 조직과 조직 바깥의 업무 연계와 네트워크를 관리하며 전문직업군이 되어가고 있다. 즉, 하나의 영역에 특화된 전문성 못지않게 여러 영역을 아우르는 일반행정가로서의 역량을 사회가 새로운 형태의 전문성으로 받아들이고 있다. 우리나라에서도 이것과 유사한 문제의식을 가진 연구가 있었다. 금창호 외(2005)는 지방공무원을 전문가의 범주에 포함할 수 있는가, 그리고 이들의 전문성이 일반적인 전문직이 가지는 전문성(의사, 변호사 등이 가지는 전문성)과 동일하게 규정될 수 있는가에 대한 질문을 던졌다. 첫 번째 질문에 대해서는 요즘의 행정의 직무가 사회의 변화에 맞추어 고도의 전문적 지식이 요구되고 있고 그러한 직무를 수행하는 지방공무원도 충분히 전문가라고 답했다. 두 번째 질문에 대해서는 지방공무원의 직무에 특정 분야에 대한 지적·행태적 역량이 요구되는데, 분야별 전문지식 못지않게 이질적인 이해관계를 조정하고 통합하는 관리능력 역시 지방공무원의 전문성으로 중요하다는 것이다(금창호 외, 2005: 9-12). 이것은 공무원의 전문성을 '실무자로서의 전문성'과 '관리자로서의 전문성'으로 구분하자는 것과 같다(김명식, 2001). 논의를 확대하자면 관료제 내에서 담당하는 역할의 차이에 따라 필요한 전문성의 내용은 달라진다는 뜻이다. 예컨대 과장들은 정책을 기안하는 역할, 국장은 방향을 제시하고 조정하는 역할을 한다(박종민·김병완, 1992: 93-95). 더 넓게 보면 정무직들은 정치적 임무를 수행하고, 사무직 직업관료들은 정무직의 지시를 운영프로그램으로 전환시키는 역할을 수행하고, 일선관료들은 현장에서 운영프로그램들을 집행하고 서비스를 제공하는 역할을 수행한다(박천오, 2012: 46).

둘째는 전문성을 정태적인 것이 아니라 상대적이며 과정적인 개념으로 보는 것이다. 두 가지 예를 들 수 있다. 하나는 전문기술자로서 공무원이 가진 '분야별 전문지식'이 높아지면서 동시에 일반행정가로서 '문제를 조정하고 통합하는 능력'도 같이 높아지기 때문에 공무원 전문성의 지향점을 '전문성을 지닌 일반행정가(specialized generalist)'에 두자는 입장이다(최병대, 2003). 이 입장은 공무원의 직급이 올라가면서 업무의 난이도가 함께 올라가는데, 하위직급일 때는 담당 업무를 원활하게 수행하는 능력, 중간직급일 때는 정책입안 및 형성능력, 상위직급이 되면 정책조정 및 관리능력이 추가되면서 전문관료로 성장한다는 것이다. 다른 하나는 전문성을 협의와 광의 둘로 나누어

‘협회의 전문성’은 직무수행에 필요한 지식과 기술로, ‘광의의 전문성’은 여기에 문제해결능력이나 조정·통합 능력 등을 덧붙인 능력으로 구분하는 것이다(송석휘, 2015). 이 경우에도 조직 내 업무경험이 축적될수록 협회의 전문성에서 광의의 전문성으로 공무원에게 요구하는 역할이 확대된다는 가정을 하고 있다. 실무자로서의 전문성과 관리자로서의 전문성이 존재한다면, 계급제 하에서의 관료의 전문성은 실무자로서의 전문성을 시작으로 나중에 관리자로서의 전문성이 채워지는 형태가 된다는 뜻이다. 지방자치단체 중간직급 공무원의 전문성에 대한 연구는 이에 대한 좋은 예를 보여준다. 중간관리자들은 실무능력에 덧붙여 정책관리능력과 네트워크형성능력, 조정능력 등의 관리기술이 함께 요구되기 때문에 ‘관료적 관리기술가’라고 불려야 한다는 것이다(이계만·안병철, 2014).

그러나 첫 번째 관점은 주로 직급에 따라서 수행해야 할 업무의 성격을 말하는 것이지 엄격한 의미의 특정 직무에 대한 전문성(영역 특정성)을 말하는 것은 아니다. 따라서 계급제 내에서도 어떤 특정 영역에 대한 전문성이 축적될 수 있을 것인가라는 질문에 대한 대답으로 적절하지 않다. 두 번째 관점은 계급제 하에서의 전문성을 설명할 때 좀 더 유리한 측면이 있다. 일반행정을 담당하는 공무원에게 전문성이 있는가라는 질문에 대해 그렇다고 분명히 말할 수 있기 때문이다. 만약 그 공무원이 하위 직급의 실무자라면 행정업무 수행에 대한 지식과 기술이 있기 때문에 전문가이다. 만약 상위 직급의 관리자라면 실무지식에 덧붙여 이해관계를 조율하고 갈등을 조정하는 관리기술을 승진 과정에서 추가적으로 습득했기 때문에 전문가인 것이다. 그런데 여기서의 난점은 순환보직의 과정을 계속 거치면서 일반행정가로 성장하는 과정에서 어떻게 특정 업무에 대한 전문성이 확보되는가를 제대로 설명하지 못한다는 점이다. 이 논문의 목적은 자료를 통해 그 점을 확인하는 것이다.

2. 정치화와 공무원의 전문성

민주주의 국가의 통치 구조상 관료제는 정치와 밀접한 관계를 맺고 있으며 공무원의 전문성은 이러한 맥락 위에서 이해되어야 할 필요가 있다. Weber 모델의 관료제는 정치적 통제로부터 독립적인, 비정치적이며 전문적인 관료제를 강조한다. 역사적으로 많은 국가들이 국가관료제를 근대화하며 기존의 정실적, 엽관적, 후원적이었던 공직 배분 원칙을 능력에 기반한 실적주의 원칙으로 바꾸었다(Silberman 1993). 미국의 경우 관료제 임용의 기준이 19세기 후반까지는 공무원의 정당에 대한 충성심이었으나 1883년 펜들턴 법을 제정하고 실적주의를 채택하면서 능력과 자격에 기반하여 공무원을 채

용하기 시작했다. 이러한 실적주의가 도입된 덕분에 정부가 능력에 기반한 전문가들을 대거 채용하게 되었고 국가관료제에서 공무원의 전문성에 대한 논의가 본격적으로 시작될 수 있었던 것이다(Gargan, 2007; Mosher, 1982; Pugh, 1989). 공무원의 전문성에 대한 기대는 정치적 고려를 배제한 채 객관적·전문직업적 판단에 근거하여 결정하고 행동하는 (당파성으로부터) 중립적인 역량을 가진 공무원을 의미했다(박천오, 2011). 실적기반 채용과 정년보장을 통해 공무원은 정치적 영향에서 벗어나 선출직 공직자와 다른 자신의 입장을 정책과정에서 드러낼 수 있게 된다고 본다(Cooper, 2018; So, 2015).

그러나 행정과 정치와의 관계는 정책과정의 공동 행위자라는 점에서 완전히 구분될 수 있는 것은 아니다. Peters & Pierre(2004)에 따르면 실적주의를 채택한 많은 국가에서도 관료제에 대한 정치화의 확산이 확인되고 있다. 여기서 정치화는 '공공서비스 인사 채용, 실적, 보상 등의 기준이 정치적 관계 등의 기준에 대체되는 현상'이며 이로 인해 일상적인 정책이나 집행과정에서 전반적으로 정치적 개입의 수준이 높아지는 것을 의미한다. 여기서 '정치적 기준'이라는 것은 당파성 뿐 아니라 장관 또는 다른 정치적 리더에 대한 충성심 등을 포함하는 것이며 정치화는 행정의 결과와 공무원의 역할 인식과 정책 과정에서 추구하는 가치 등을 변화시키게 된다(Peters & Pierre, 2004: 2-4).

그렇다면 정치화는 공무원의 전문성에 어떤 영향을 주게 되는가? 정치와의 관계에서 공무원의 전문성을 '전문직업으로서 행정의 중립적 역량'으로 본다면 정치화는 공무원의 정치적 중립을 훼손함으로써 중립적 역량인 전문성을 발휘하기 어렵게 만들 것으로 예상할 수 있다. 중요한 것은 실적주의의 기준을 정치적 기준으로 대체한다는 것이 구체적으로 어떤 의미인지이다. 정치적 개입의 수준, 정치적 개입이 작동하는 방식, 어떠한 정치적 기준을 누가 만드느냐와 같은 정치화의 내용(Peters & Pierre, 2004)이 상황적 맥락에 따라서 큰 차이를 보일 것이기 때문이다.

자치단체장의 선거와 함께 시작된 지방행정의 정치화 과정은 과연 공무원의 전문성에 어떤 영향을 주고 있는가? 특히 전문성을 확보하기 위해 그동안 도입했던 많은 개방형 인사제도가 선출직 단체장과의 정치적 역학관계에서 벗어나 전문성 확대라는 본래의 목적을 달성하고 있는가? 이러한 질문들은 정치와 행정의 관계라는 이론적 맥락에서 이 논문이 제시하는 또 하나의 경험적 질문이다.

Ⅲ. 분석 방법과 결과

1. 분석방법

이 연구는 질적 연구방법을 적용하여 이루어졌다. 2019년 3월 22일부터 2019년 8월 1일 사이에 이루어졌던 광역자치단체 소속 전·현직 공무원들과의 심층 면담 자료가 분석의 기초 자료다. 연구의 대상이 된 광역자치단체 소속 전·현직 공무원은 10명이었는데, 현직 공무원이 5명이었고 5명은 전직 공무원이었다. 행정고시와 지방고등고시(현재는 행정고시 지방직으로 통합) 출신이 5명이고, 나머지 3명은 지방행정 9급, 지방행정 7급, 임기제 민간경력채용자였다. 임기제 민간경력채용자를 제외한 인의 근무 경력은 최하 17년에서 최고 31년까지 다양하였지만 기본적으로 장기근속자들이었다. 면담자의 기본 정보는 <표 1>에 정리하였다.

<표 1> 심층 면담 대상자 기본 정보

번호	면담 일시	전·현직 여부	입직경로	성별
1	2019.03.22.	현직	지방행정 9급	남
2	2019.03.29.	전직	행정고시	남
3	2019.04.13.	전직	임기제 민간경력채용	남
4	2019.05.03.	현직	지방고등고시	남
5	2019.05.20.	전직	행정고시	남
6	2019.05.25.	전직	지방행정 7급	남
7	2019.05.31.	현직	지방고등고시	남
8	2019.06.07.	전직	행정고시	남
9	2019.08.01.	현직	지방행정 9급	남
10	2019.08.01.	현직	지방행정 9급	여

면담자에게 부담을 주지 않기 위해 구조화되거나 표준화된 질문을 만들지 않았다. 대화를 통해 자신의 경험을 자유롭게 얘기하게 하고 면담자의 동의를 얻어 녹취록을 작성하였다. 자유대화의 형식을 취하기는 했지만 “정치화와 시장화처럼 자치단체를 둘러싼 중요한 환경변화, 예컨대 선출직단체장의 등장이 인사행정 제도 전반과 공무원의 전문성과 어떤 관련이 있는가”라는 질문을 면담 내내 유지하려고 하였다. 면담은 2시간을 기본으로 진행되었지만 대부분의 면담이 2시간을 훌쩍 넘었고, 공식면담이 끝난 이후의 비공식 면담 과정에서도 중요한 내용들을 확보할 수 있었다. 면담자료에 대한

분석은 3단계를 거치며 전개되었다. 첫째는 3인의 공동연구자가 각각 면담자료를 읽으며 중요한 주제들을 찾아내고, 둘째는 그 주제 가운데 연구질문과 관련된 내용들을 선정하고 정리하였으며, 셋째는 이렇게 정리된 것들을 3인의 토론을 거쳐 확인하고 다시 정리하는 절차를 거쳤다. 연구질문과 직결되지는 않지만 인사행정 및 제도와 직결된 기타의 중요한 내용들은 토론 과정에 포함하였다.

2. 분석결과

전·현직 공무원에 대한 면담자료를 분석한 결과 크게 두 가지를 확인할 수 있었다. 첫째는 비록 계급제에 기반을 두고 있지만 직위분류제의 영역 특정성을 가진 전문화된 업무군이 존재한다는 점, 둘째는 선출직단체장의 등장과 함께 관료제의 정치화가 가속화 되어 그나마 존재하던 관료제의 전문성이 위협을 받고 있다는 점이다.

1) 계급제 안에 존재하는 직위분류제적 요소

(1) 공무원의 전문성의 내용: 실무전문성

지방자치단체의 공무원들의 전문성은 예상 했던 것처럼 계급제를 벗어나 존재하지는 않았다. 공직 진입 이전에 보유한 지식이나 기술보다는 공직 진입 이후 업무 수행을 통해 쌓은 경험과 능력이 공직 전문성의 토대였다. 관료화 과정을 거치면서 축적되는 전문성을 공무원의 전문성이라고 이해할 때, 공무원의 전문성의 핵심은 ‘실무전문성’이었다. 이것은 법령, 규정, 제도에 대한 지식과 이를 현실에 맞게 운영하는 노하우를 뜻한다. 즉, 법규의 해석과 적용에 대한 지식, 그리고 업무에 필요한 사실정보를 제공하는 능력을 뜻한다. 광역에서는 하위직급부터 팀장 또는 과장 직급에 이르기까지 그러한 전문성이 필요하다고 본다.

“무슨 규정을 알아서 계약할 때 이 규정이 틀렸기 때문에 이걸 잘못됐습니다, 이런 거 아는 게 관료적 전문성. 법이나 세칙 이런 것들 잘 아니까 관료적 전문성이라고..,공직에선 (전문성을) 업무처리하는 기법이라고 봐야죠.”
(인터뷰 1)

“업무의, 실무의 전문성이라는 것은 도에서도 과장급, 아니면 오히려 팀장급까지가 실무의 꽃이 아니겠냐 ... 팩트를 정확하게 실무에서 잡아줘야 그 다

음 판단들이 확대되면서. 확대라는 게 팩트는 변화가 없는 거고 영향력이나 이런 것에 대한 판단들이 위로 가면서 넓어지는 거라고.....” (인터뷰 7)

공무원들은 실무전문성 이외의 역량, 예를 들어 일반적인 관리능력을 전문성의 개념으로 보지는 않았다. 관리 능력은 조직 내 많은 부서와 업무들을 통합적으로 관리하고 조정하며, 도의회, 시의회, 중앙정부 부처, 감사원, 언론 등 다양한 외부기관을 대상으로 설득을 하고 네트워크를 할 수 있는 능력이다. 도에서는 과장 또는 국장 이상부터 관리자로서의 능력이 요구되며, 상위직급으로 갈수록 특정 업무에 대한 전문성보다는 관리역량에 대한 비중이 커진다.

“조직의 고위 관리자로 올라갈수록 요구되는 것은 전문성이 아니더라고요. 조정하는 능력, 소통하는 능력, 관리하는 능력, 이게 중요한 거지. 전문성은 일정 직위에 있는 실무 중간라인에서 필요하다고...” (인터뷰 2)

“사무관까지는 법령, 현실 이런 쪽의 전문성이 더 크다면 사무관을 지나고 도청 같은데 서기관 과장되지 않습니까. 시군에 가면 국장인데, 그렇게 되면 그때부터는 정무적인 판단도 많이 기울여야 됩니다. 이걸 했다가 프로그램 자체가 완전히 없어진단든지, 완전히 실패한다든지 하면 안 되기 때문에. 전문성도 보지만 정무적인 판단도 해야 된다. 그런 정무적인 판단을 해서 균형을 맞추는 예술가가 되어야 하는 거죠. 예술가가. 그래서 행정은 예술이라고 그러지 않습니까.” (인터뷰 8)

(2) 계급제적 요소: Z형 보직구조를 통한 관리역량의 축적

보직구조를 어떻게 설계할 것인가에 대해서 인사행정 전문가들이 많은 고민을 하고 있지만, 현재의 보직구조가 Z형이라는 것은 누구나 동의하고 있다. 이 논문의 면담자들도 이에 대해서는 이견이 없다. 그 이유는 연공서열을 중심으로 한 계급제적 승진구조가 공고하기 때문이다. 연공서열을 따질 때 연령 자체보다는 근속년수나 승진연도가 중요시되고 심지어는 근무기간을 개월 단위로까지 따지기도 한다.

“계층적인 구조 내에서 승진은 연공서열밖에 없죠. 간첩을 잡거나 하는 성과를 보이지 않으면 ... 같은 5급 사무관이라고 하더라도 몇월 사무관을 따

지는 구조죠. 2월 군번인데, 3월 군번인데 일을 잘해서 발탁인사를 당해도 내가 나쁜 놈이 되는 그런 문화.” (인터뷰 3)

그러나 승진은 연공적 요소에 의해서만 좌우되는 것은 아니다. 실무능력과 평판도 중요하고 주요 보직을 거쳤는지의 여부도 중요하다. 일 잘하고 인정받는 사람을 주요 보직에 배치하여 중요한 업무를 맡게 하고 승진에서 우선적으로 고려한다. 주무부서의 차석 자리를 해야 다음에 승진할 수 있다. 동일 직급 내에서도 자리에 따라 중요도가 부여되는 문화(윤견수, 2015)가 강하기 때문이다.

“각 실국별로 1번 과장 자리가 있습니다. 주무과장이라고 얘기하는데 주무과장이 승진 대상이거든요. 국장 자리가 두 개 비었다. 그러면 주무과장 중에 누구를 승진시킬 것인가를 보게 됩니다. 그래서 딱 자리가 있고, 그 다음에 각 실국별로 주무과장 다음에 2번 과장, 중요한 과장이 정해져 있기 때문에 이른바 career path가 있죠. 1번 과장이 국장 승진을 했다 그러면 2번 과장이 1번 과장 자리로 옆으로 가는 거잖아요. 본인은 승진했다고 생각합니다. 영전이라고 하는데, 다음 자기 승진할 게 확실시 되니까. 그러면 그 다음 과장은 또 옆으로 옮겨갈 것 아닙니까.” (인터뷰 8)

Z형 보직구조의 영향력이 강하다는 것은 현재의 인사제도가 영역 특장적인 전문성 보다는 관리역량을 키우는데 더 적합하다는 것을 의미한다. 물론 Z형 순환보직이 단점만 있는 것은 아니다. 특정인과의 결탁을 예방할 수 있고 새로운 업무를 보게 함으로써 공무원의 근무의욕을 높이기도 한다. 관심 있는 업무를 다른 각도로 보게 하는 효과가 있기 때문에 오히려 그 업무에 대한 이해도가 높아질 수도 있다. 그런데 현재의 순환보직은 그 주기가 짧고 보직기간이 잘 지켜지지 않기 때문에 문제가 된다. 순환보직 주기가 지나치게 짧기 때문에 업무에 대해 깊이 고민할 시간이 부족하고 전문성을 축적하기가 힘들어진다. 업무를 파악하지도 못한 상황에서 보직을 바꾸어야 하는 경우도 자주 발생한다.

“1년에서 1년 반 정도면 인사이동을 하는데 업무의 양이 1년에서 1년 반 해가지고 집에 와서 밤새 고시공부하듯이 하지 않는 이상은 이 규정조차도 다 알기가 매우 힘든 게 정상입니다. 너무 빨리 움직인다. 이게 큰 원인이 될 테고요.” (인터뷰 8)

승진이 연공, 해당 업무 경험에 대한 내부 평판, 주요 보직을 거쳤는지 여부에 따라 서열 순으로 결정되기 때문에, 업무에 대한 평가도 형식적일 수밖에 없다. 성과평가가 제도적으로는 잘 구비되어있지만 실제로는 상관이 해당 직원의 서열을 먼저 정하고 그에 맞게 성과 실적을 조정한다. 성과평가는 결정을 정당화하기 위한 후차적인 서류 작업에 불과하다. 결과적으로 업무성과가 아니라 자리를 얼마나 지켰는가를 중심으로 보직들이 결정된다. 평판만 나쁘지 않으면 연공이 높은 사람이 승진하고 관리자가 된다.

“제가 이제 성과평가도 그렇고 근무평정도 그렇고... 제도적으로는 잘 관리하게 되어 있는데 실행은 안 돼요. ... 그대로 안 하고 서열만 매겨요. 서열만 6급, 5급 급수별로 1,2,3등 그냥 쪽 순위가 매겨서 거기에 맞춰서 서류화 작업을 하는 거죠.” (인터뷰 4)

“실적 페이지는 다 만들죠. 근데 평가는 또 다른 거예요. 성과 상여금 주는 S등급과 근평과 또 달라요 실적 성과등급은 돌아가면서 주죠. 그런데 근평 할때는, 실적 성과 S받은 사람이 근평 S 받아야 하는데 그건 아니예요...” (인터뷰 1)

(3) 직위분류제적 요소: 나선형 순환보직을 통한 실무전문성과 관리역량의 결합

관리역량을 가진 공무원이 특정 영역의 업무에서도 역량을 발휘 할 수 있을 것인가? 계급제를 비판하는 가장 큰 논거 중 하나는 바로 이 질문에 대한 대답이 부정적이기 때문이다. 분석자료가 보여주는 가장 흥미로운 결과 중 하나는 비록 순환보직 중심의 계급제가 인사행정의 토대였지만, 영역 특정성을 근간으로 하는 직위분류제 요소가 동시에 존재했다는 점이다. 다른 부서와 달리 기획, 인사, 예산, 감사 등 관리부서에서는 ‘전문화된 순환보직’이 두드러지게 나타났다. 면담대상자 중 한 명은 이것을 ‘회전 날개형 인사행정’이라고 불렀다. 회전날개가 돌아가면서 다른 것들이 끼어들면 튕겨내듯, 특정 영역의 업무를 보던 사람들만 계속 그 영역에서 승진을 하고 다른 공무원들이 끼어들지 못하게 한다는 의미다. 하위직급 때 근무했던 영역에서 좋은 평가를 받으면 나중에 다시 그 영역에서 계속 승진하며 최고관리자까지 되는 것이다. 이 논문은 이런 방식으로 승진한 공무원은 영역 특정성을 가지고 있을 뿐만 아니라 순환보직을 통해서 관리역량까지 축적되어있다고 본다.

“처음에 실무자 7급 때, 8급 때 어떤 친구들이 일을 잘하더라 그러면 일단 인사부 핵심부서로 발탁이 돼요. … 그 다음부터는 개가 그 업무를 잘 아니까 그 다음 단계에서는 사람이 필요하면 개 데리고 와. 이렇게 가는 거예요.” (인터뷰 6)

“인사업무가 복잡하고 규정이 많아서. 금방 온 놈은 하기가 힘들어. 그래서 주사보 때부터 인사, 기획 거치면서 기록 관리하고 근평 정리하고 그러면서 주위들은 규정을 본 애들이 나중에 인사 계장 오고 인사 과장까지 하고 그러는데. 그런 거 없이 인사과장 갑자기 오면 힘들지 지도…… 사람을 두루두루 알아야지. 저 사람은 뭐 잘하고, 저 사람은 무슨 문제가 있었고. 그 정도 기초적인 직원에 대한 정보가 쌓여있고 규정에 대한 지식이 있어야 되기 때문에, 인사 분야가 상당히 나름대로 경륜과 전문성을 요구해” (인터뷰 5)

계급제의 영향이 절대적이지만 직위분류제 형태의 전문영역이 존재할 수 있었던 이유는 학연이나 지연 등과 같은 개인적 연계 이외에 업무를 통해 알게 된 업무연이 중요하게 작동하고 있기 때문이다. 예컨대 인사부서의 경우 인사 라인·인우회·인사 마피아 등으로 불리우는 업무연을 토대로 맺어진 선후배간 네트워크가 공고하게 존재했다. 그리고 이 네트워크는 능력 있는 공무원의 인사부서로의 회귀와 경력 축적을 돕고 있었다.

“인사 마피아라고 해요. 000, 000 지사 때 인사과 있던 사람들이 다른 부서 갔다가 다시 인사과로 오는 거예요. 인사 마피아 그룹이 있어요. 다른 데 잠깐 갔다가 승진하면 다시 돌아오고. 그룹이 있는 거예요. 인사과 출신, 예전에는 총무과 출신, 감사관 출신 패밀리 들이 있어요. 자기들 패밀리 족보처럼 있는거죠. 보이진 않지만요.” (인터뷰 1)

“라인이란 그게 있거든요. 왜냐면 실제적으로 새로운 사람을 받기보다는 아는 사람 받는 게 낫거든요. 그렇게 해서 하곤 있는데 그게 너무 몇몇 부서 위주로 가고 있다는 거죠.” (인터뷰 6)

이와 같이 계급제적 요소와 직위분류제적 요소가 동시에 발견되는 대표적인 부서는 인사, 기획, 예산, 감사 등의 관리부서들이었다. 이들 부서는 조직의 핵심 권한들을 보

유하고 있으며 상대적으로 전문화된 순환보직 시스템을 형성하는데 유리하다. 그리고 권한부서이기 때문에 유능한 직원을 부서에 우선적으로 영입하기에도 상대적으로 유리한 위치에 있다.

“인사과가 제일 유능한 애를 제일 먼저 보잖아요. 될 성 싶은 애를 7급, 6급, 5급까지 계속 인사과로 돌리는 거예요.” (인터뷰 3)

그러나 다른 부서들도 해당 업무에 대해 역량이 있는 사람이나 유경험자를 선호한다. 이것은 비록 엄격한 의미에서의 직위분류제는 아니지만, 계급제와 순환보직을 중심으로 하는 관료제 내에서도 직위분류제적 논리가 존재한다는 것이다.

“과거에 그 자리에서 경험이 있느냐 없느냐 그것부터 물어. 국장들이 사람 뽑을 때. 애가 도시계획 업무 했느냐 안 했느냐 도시계획과에 사람 뽑을 때. 그리고 교통분야도 애가 옛날에 광역교통업무를 해본 애냐 아니냐. 판단기준이 옛날에 해서 잘 했느냐 안 했느냐 그거부터 물어.” (인터뷰 5)

다시 말해, 계급제 안에서도 특정 업무영역에서 전문성과 함께 업무를 통합·조정하는 일반관리역량도 갖춘 공무원의 성장이 가능하다. 최병대(2003)는 이러한 공무원을 “전문성을 지닌 일반행정가(specialized generalist)”라고 정의했다. 그러나 어떤 과정을 거쳐 그러한 유형의 전문성을 갖춘 공무원으로의 성장이 가능한지에 대한 분석은 없었다. 이 논문은 비록 공식적인 것은 아니지만 ‘나선형(회전날개형) 인사관행’이 Z형 연공서열 구조와 영역 특정성을 잇는 연결고리로 작용하고 있다는 것을 확인하였다. 공식적인 제도를 통해 직렬별로 나누어 공무원을 충원·임용하기 전에, 이미 실제 공무원 인사는 일정 부분 그런 방식으로 운영되고 있었다. 비공식적인 관행이지만 실무능력이 있고 조직 내 평판이 좋아야 회전날개의 한 축이 될 수 있기 때문에, 계급제가 갖는 단점을 상당 부분 보완하는 역할을 했을 것이다.

2) 정치화: 결재라인의 정치화와 관료제의 전문성 약화

비록 계급제가 토대를 이루고 있지만 특정 영역에 대한 전문성을 강조하는 직위분류제적 요소가 경기도 공무원들의 인사행정 안에 존재하고 있었다. 지금까지의 분석이 보여주는 것은 공무원들이 가진 실무전문성이 나선형(회전날개형) 인사 관행과 결합하

여 특정 영역에서의 전문성을 보여주고 있다는 사실이다. 즉, 계급제이기 때문에 영역 특정적인 전문성이 축적되지 않는다고 말할 수는 없다. 그러나 선출직 단체장의 등장과 함께 나타난 결재라인의 정치화가 기존의 제도를 빠른 속도로 와해시키고 있었다. 첫째, 단체장에 대한 정치적 충성이 중요한 승진의 기준으로 인식되면서,⁴⁾ 하위직급에서 상위직급, 또는 주요 관리보직으로 이동하면서 축적되는 경력직공무원들의 전문성 축적을 저해하고 있었다. 특히 단체장 관심의 초점이 하위직급보다는 상위직급에, 그리고 인사, 예산, 기획, 감사 등 주요 보직으로의 승진에 맞춰져 있기 때문에 이런 현상은 더욱 심했다. 둘째, 계급제의 한계를 극복하기 위해 도입한 임기제공무원 등의 개방형 임용제도가 그 장점을 살리지 못하고 오히려 부정적 영향을 주고 있었다. 임기제공무원제도⁵⁾이나 개방형직위제도⁶⁾ 등 직위분류제를 강조하면서 특정 영역의 전문성을 관료제 내부에 도입한다는 제도의 취지와는 달리 단체장이 자신의 정치적 지지자를 관료제 내부에 '심는' 도구로 사용되고 있었으며, 이들이 조직 내 단체장의 영향력을 강화시키는 역할을 하게 되고 기존 계급제의 상급자의 조정력이 약화되는 것이다.

(1) 주요 보직의 정치화와 공직 전문화 과정의 왜곡

지방자치단체장은 지방공무원의 인사에 있어서 임용권자로서 임용, 휴직, 면직 등에 공식적 권한을 가지며, 공무원의 승진과 보직변경에 있어서 중요한 역할을 하고 있다. 지방공무원법은 실적에 의한 승진 원칙과 함께 인사위원회 절차규정, 단체장의 권한을 규정한다.⁷⁾ 그러나 단체장은 공무원의 평점에 가점을 활용할 수 있는 공식적 업무권한

4) 앞서 확인했듯이 계급제의 내부 승진 기준은 연공서열, 업무경험, 내부 평판, 주요 보직등을 두루 거쳤느냐가 된다.

5) 전문지식이나 기술이 요구되거나 임용관리에 특수성이 요구되는 업무를 담당하게 하기 위한 경력직공무원을 임용할 때 일정기간을 정하여 근무하는 공무원 (지방공무원법 제2조, 제25조의5)

6) 공직사회의 경쟁력을 제고하기 위해 전문성이 특히 요구되거나 효율적인 정책 수립을 위해 필요하다고 판단되는 직위에 공직 내부와 외부를 대상으로 공개모집에 의한 시험을 거쳐 해당 직위에 가장 적합한 인재를 충원하는 제도 (지방공무원법 제29조의4(개방형직위))

7) 지방공무원법에 따르면 지방관료제의 계급 간 승진임용은 근무성적평정, 경력평정, 그리고 그 밖에 능력의 실증에 의해 이루어진다(지방공무원법 제 38조). 승진은 같은 직렬의 바로 하급 공무원에서 임용하게 되며, 임용하려는 결원에 대해서 승진후보자 명부의 높은 순위에 있는 사람부터 임용하고, 해당 인사위원회의 사전심의를 거쳐야 한다(지방공무원법 제39조 제3항·4항). 승진후보자 명부작성의 권한은 임용권자, 즉 단체장에게 있다. 지방공무원 임용령 제32조는 구체적으로 5급 이하 공무원에 대해서는 근무성적평정점 70%, 경력평정점 30%에 따라 승진후보자 명부를 직급별로 작성하도록 하고 있는데, 이 때 임용권자가 기관 및 직무 특성을 반영하여 근무성적평정점은 10퍼센트의 범위 내에서 가산하여 조정할 수 있

내에서, 또는 비공식적인 권한 행사를 통해 승진과 보직변동에 개입한다.⁸⁾ 특히 선거가 끝나면 단체장은 개혁이라는 명분으로 공무원 인사를 단행하고, 우선적으로 인사·예산·기획·감사 부서 라인을 교체한다. 이들 부서의 ‘주요 보직’이 단체장이 직접 챙기는 ‘자리’라는 것에 많은 면담대상자들은 동의하고 있다. 직급에 있어서는 광역에서는 4급 이상 과장부터 상위직급, 기초에서는 5급 이상 과장부터 상위직급, 그리고 ‘꽃보직’이라고 불리는 승진을 예측할 수 있는 주요 직위의 과장정도가 일반적인 단체장의 관심 범위이다.

“(단체장님이) 바뀌게 되면 일단은 주요 보직에 있는 국장 과장 팀장까지 다 바뀌요. 인사라인은 다 바뀌요. 인사팀장부터 인사과장, 자치행정국장 그라인을 다 바꾸고 기획부서 정책기획관실 기획팀 팀장 정책을 다루는 파트에 있는 거기도 바꾸고. 그다음에 자치행정파트라고 해가지고 여론 수렴 하거나. 군구 관리하는 부서가 있거든요 자치행정과라고 있는데. 또 거기에 있는 라인도 바꾸고....” (인터뷰 4)

“사람마다 다릅니다만 아마 핵심라인, 경기도는 기초실장, 인사담당하는 자치행정국장, 또 자신의 일정이나 활동을 책임지는 총무과장, 자신의 입 노릇을 하는 대변인... 실장급이 경제실장, 도시, 균형발전실장 같은 이런 실장급 들까지는 챙길겁니다. (...) 과장 중에서도 특히 예산담당하는 예산담당관, 인사담당하는 총무과장, 조직담당하는 조직과장 정도는 챙기죠.” (인터뷰 2)

“예를 들어서 예산과 같은 경우로 과장이랑 예산총괄계장 감사관 같은 경우는 감사담당관 조사담당관. 과장들은 무조건 관심을 갖는 거고 밑에 팀이 있으면 밑에 거기서 주무팀장 자리에는 자기 사람을 심어요.” (인터뷰 3)

단체장의 인사 개입은 공약을 실현하고자 하는 선출직 공직자의 입장에서는 당연한

고 경력평정점은 10퍼센트 범위 내에서 감하여 조정할 수 있다고 하고 있다. 다만 조정내용은 그 조정일로부터 1년이 지난 날부터 적용한다고 정하고 있다.

8) 단체장은 지방관료제의 임용권자로서 임용, 휴직, 면직 등의 공식적 권한을 가지며, 승진에 있어서는 승진후보자 명부에 가중치를 주는 등의 공식적인 권한을 가지고 있다. 그러나 면담과정에서 공무원 인사에 있어서 이러한 공식적인 인사권한 이외에도 단체장 개인의 또는 비서실을 통한 인사 청탁 또는 오더가 존재하다는 사실이 확인되었고 이 글에서는 이러한 비공식적 정치적 개입이 있다는 것을 전제로 한다.

일이다. 임기 내에 공약을 달성하고 재선을 도모하려면 역량 있는 공무원의 도움이 필요하다. 그러나 공무원의 인사주기가 단체장의 선거주기와 꼭 맞춰지는 것은 아니다. 많은 경우 보직에 따른 공무원의 임기가 종료되기도 전에 인사가 시작된다. 다시 말해 보직의 과정과 주기를 어느 정도 예측 할 수 있다는 계급제 본래의 장점이 지켜지지 않는다. 경력직공무원들이 그것을 민감하게 받아들이는 것은 분명하다. 단체장 선거는 일정한 주기에 따라 반복되는데 그때마다 순환보직의 주기도 빨라지고 결과 예측도 힘들어진다면, 지방 공무원들이 정치적 연결고리에 관심을 가질 수밖에 없다. 특히 중요한 보직의 임명이 정치화되기 때문에 승진에 대한 열망이 큰 직업공무원 스스로 정치적 행동을 보이는 경우가 많다. 경력직공무원은 단체장의 눈치를 보면서 ‘적극적으로 단체장에게 코드를 맞추거나’ ‘바람이 불기 전에 바짝 엎드리게’ 된다.

“제가 단체장이면 미끼를 하나 던집니다. 내가 이렇게 할건데, 하고. 그런데 대부분 법적으로 안되는 걸 던집니다.....그러다가 누군가가 이걸 뭉니다..... 애네들이 주요부서의 과장이나 핵심 팀장으로 이동을 하게 돼요.... 조직을 움직이는 건 10명입니다. (...) 철저히 10명이 친위대를 형성하게 되죠.” (인터뷰 3)

“더 노골적으로 말하면 보통 단체장은 재선을 위한 프로젝트를 가동합니다. 말할 수는 없지만요. 지방공무원들은 평생 그 자리에 있잖아요. 국가직은 자리 바뀌지만, 운 좋으면 4년, 운 나쁘면 8년, 12년까지 갈 수 있구요. 그러니까 한 번 찍히면 큰일 나니까요. 그래서 줄이 딱 서집니다.” (인터뷰 2)

“(공무원들이) 이거는 안 됩니다. 규정에 안 맞습니다. 문제됩니다. 그런데 이런 얘기를 했는데도 불구하고.... 안하면 잘리니까 했을 거고 아니면 그게 무서워서 처음부터 말도 안 하고 바람이 불기도 전에 엎드린다는 말이 유행이거든요.” (인터뷰 8)

(2) 개방형 인사제도의 정치적 오남용

개방형직위제나 임기제공무원 등의 채용제도는 관료제 외부의 전문성을 활용하기 위해 도입한 직위분류제적 제도들이다. 특정 업무에 지식이나 기술을 요구하며 외부 채용을 목적으로 하기 때문에 여기에서는 ‘개방형 인사제도’로 칭한다. 지방관료제에서

개방형 인사제도의 정치화는 주로 임기제공무원을 활용하여 이루어진다. 임기제공무원을 특정업무에 대한 전문성이나 업무기술이 아니라 단체장에 대한 충성심을 기준으로 채용하는 것이다. 때로는 이를 위해서 기존에 업무능력이 있던 임기제공무원을 재임용하지 않기도 한다. 이러한 개방형 인사제도 임용이 공식적인 인사절차를 지키지 않아서 문제가 되는 것은 아니다. 모든 신규임용은 지방관료제 내의 인사위원회에 의해서 이루어지는 공개채용 절차를 통해서 진행되고 있으며, 채용절차에 외부인을 참석시켜서 채용과정의 공정성과 투명성을 확보하고자 노력하고 있다. 그러나 실제 운영에 있어서 단체장 의사(또는 단체장의 의사를 전달받은 인사과장 등 공무원)가 최종 결정을 좌우한다. 이렇게 임용된 공무원들은 단체장의 임기가 끝나면 공직을 떠나는 경우가 많다.

“구조적으로 그렇죠. 일반 직업공무원 같은 경우에는 아예 공개적으로 다 채용해서 누구도 간섭을 못하게 하고 들어오고 있잖아요. 그러나 임기제 같은 경우는 결국은 간섭 할 수 있는 여건이 많거든요.” (인터뷰 6)

“단체장이 컨트롤 할 수 있는 자리의 숫자가) 2배, 3배, 10배 늘어나죠. 아까 말씀드린 대로 원래는 정무적으로 임명할 수 있는 별정직 자리는 딱 정해져 있습니다. 그 자리를 해야 답입니다. 그런데 그걸 늘리기 위해서 계약직 자리를 우선 활용합니다. 그 다음에 그걸 더 늘리기 위해서 이번에는 정원 대체계약직으로 해서 정원을 줄이고 일반직 자리를 줄이고..” (인터뷰 8)

“전문성 없는데 정치성은 있는 사람들이 들어와서 과에서 싫어하는 거예요. 들어와봐야 아무런 도움이 안 된다 이렇게 생각하고. 지방도 시군도 마찬가지입니다. 시군도 시장이 자기 사람을 심는 도구로 사용하는 이런 개방형이나 계약직 자리들을 활용을 해버리니까 의도와 달리 전문성을 높이는 데 크게 기여를 못하는 거죠.” (인터뷰 8)

“별정직으로 쓸 수 있는 건 제도적으로 몇 자리 안돼요. 임기제 형태로 많이 들어오는 거죠. 2000년대 들어와서도 직업공무원제에서 이제 개방형으로 많이들 직제가 늘어났잖아요. 그런 게 아까도 말씀드렸지만 본래 목적의 전문화보다는 그런 식으로 나쁘게 이용하는 사례가 좀 많은 거죠.” (인터뷰 6)

“일반직공무원과 임기제공무원은 서로 다르고, 정원에 포함이 돼요. 시간선택제는 정원에 포함이 안되니까 정무적으로 많이 뽑죠. (...) 결국 자기 코드에 맞는 사람을 쓰고 싶다는 거니까... 또 4년 지나면 다 나가죠. (인터뷰 1)

본래의 목적인 전문성을 가진 인력을 활용하지 못하는 데서 나타나는 단점 이외에 임기제가 가져오는 더 큰 폐단은 결재라인을 정치화함으로써 계급제의 장점마저 약화시킨다는데 있다. 정치적으로 임용된 임기제공무원은 단체장의 정책 방향과 의지를 관료조직 내에 전달하는 비공식적 역할을 한다. 이때 중간직급으로 채용된 임기제공무원이 실질적으로 정무적 역할을 하는 경우가 많다. 단체장의 지시를 전달하고 단체장에게 보고하는 사적 채널이 만들어지는 것이다. 이렇게 되면서 기존의 실·국장이 해왔던 결정이나 조정력은 약해지고, 단체장의 직접적인 지시를 받고 그 의증을 아는 임기제공무원이 그것을 대체하게 된다.

“이 사람들의 파위가 장난이 아니에요, 지금은. 청와대 식으로 해서 국장이 힘을 못 써요. 적어도 국장 정도 되면 자기 소관 분야에 대해서 최종 의사 결정권자 하거든요... 여기서 통과가 돼야 그러니까 국장들도 요즘은 일을 안 한다 해요.” (인터뷰 6)

“예산을 의회에 제출하기 전에 법적인 절차 우리 시행규정에 보면 실장 부지사 지사만 결재를 받으면 가요. 그런데 지금 어떻게 되어있냐 하면, 예산과장이 실장한테 검토를 받고 실장이 부시장에게 검토받은 것을 비서실장이나 정책실장한테 갔다가 지사한테 가는 거죠.” (인터뷰 3)

“예를 들어 정책 비선이라고 해야 되나. 조직의 비서실 내지는 이렇게 있으면서 스크리닝 작용을 거기서 다 하거나 그런데요. 결정적인 책임 소재 권한이나 책임이 일치가 안 되는 현상이 뭐가 되느냐면 공무원 조직이 사실 형해화된다고 해야하나 국·과장이나 어떻게 보면 거기가 다 의미가 없어진다고 해야하나.” (인터뷰 7)

박해욱·윤영근의 연구(2016)에 의하면 직위분류제와 연관된 대안들은 단기성과에 집착함으로써 행정의 책임성을 확보하는데 어려움이 생길 수 있고, 민간경력채용 5급

일괄채용 이외에는 수시 채용이기 때문에 단체장의 영향력이나 외부청탁에 의한 엽관과 정실 임용의 가능성이 존재한다고 봤다. 이들은 채용 과정의 다양화를 통한 전문성 함양에 한계가 있으므로 전문직위 지정, 전문임기제, 전문직공무원제 등의 제도가 가져올 수 있는 문제점들을 예방하며 활용할 것을 제안하고 있다. 이들의 연구는 역설적으로 지방행정이 이미 상당히 정치화 되었다는 것을 보여주고 있다.

Ⅳ. 토론: 관료제의 정치화와 지방 관료제의 고립

1. 분석내용의 정리

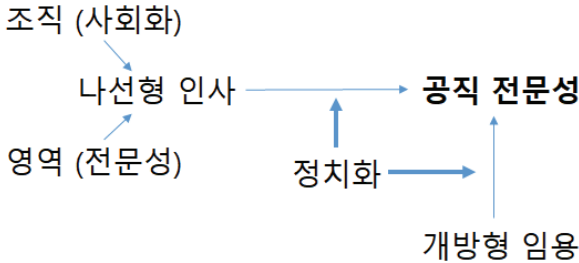
Silberman(1993)은 관료제가 근대화 되는 과정을 크게 전문가모형과 조직모형으로 나누었다. 전문가모형을 택하는 영국과 미국은 개인의 숙련도와 전문직업적 훈련의 토대 위에서 관료의 역량이 발전해왔고, 조직모형을 택한 일본과 프랑스는 조기입직과 승진의 과정을 거치는 조직내 사회화 과정을 통해 관료의 역량이 축적되어 왔다. 한국 관료제의 경우는 대부분의 공무원들이 조기에 공직에 입직하고 공직 경험을 통해서 직무에 필요한 전문성과 역량을 축적해왔기 때문에 조직모형에 가깝다. 그러나 공무원이 전문성을 가진 전문가인가 아니면 관리역량을 가진 관리자인가, 전문가모형인가 조직모형인가 하는 것이 흑백논리처럼 명확히 구분되는 것이 아니며 현실적으로는 양자가 뒤섞여 있다(Noordegraaf, 2016).

이 연구의 분석도 이와 동일한 결과를 보여주고 있다. 공무원의 전문성은 특정 업무에 대한 법규 해석과 사실 판단에 필요한 '실무전문성'을 근간으로 하고 있다. 이것은 비교적 낮은 직급(광역에서는 5급 팀장, 시군에서는 6급 이하)에서 요구되는 역량이다. 그런데 이들이 Z형 보직과정을 거치며 관리역량을 습득해 가는 과정에서 특정 업무 영역에 대한 실무전문성이 없어지는 것은 아니었다. 논문의 분석이 보여주는 것처럼 '회전날개형(나선형) 인사 관행'이 실무전문성과 관리역량을 결합하여 특정 영역 내 전문가들을 배출하고 있었다. 직렬별 선발이나 전문직제 등과 같은 직위분류제적 요소가 계급제를 통해 이루어지는 조직사회화 과정에 나타나고 있다. 이것은 완벽하지는 않지만 전문가모형과 조직모형이 공존하고 있다는 예가 된다.

그러나 지방관료제의 정치화는 이러한 계급제 내 공무원의 전문성의 축적과정을 훼손시키고 있었다. 공무원의 승진 과정에 단체장이 개입하고, 이것이 승진을 중요하게 생각하는 공무원의 계급적 욕망과 맞물리면서 계급제 내에서 전문성이 축적되는 통로

에 균열이 생기고 있다. 더구나 임기제 등의 개방형 임용제는 전문성을 가진 공무원을 채용한다는 본래의 제도적 취지를 살리지 못하고 오히려 관료제 내의 결재라인을 정치화하는 요인으로 작용하고 있었다. 그래서 느슨하게나마 발휘되고 있던 계급제 내의 전문성마저 약화시키고 있었다. 크게 보면 전문가모형과 조직모형 모두를 위기에 빠뜨리고 있다. 이러한 분석내용을 정리하면 <그림 1>과 같다.

<그림 1> 지방관료제 정치화와 공무원의 전문성



2. 공무원 전문성 함양의 대안적 기제: 인사교류

그동안 우리나라에서는 관료제의 전문성을 강화하기 위한 많은 인사제도들이 도입되어왔으며 이들은 공통적으로 개방성과 직위분류제적 요소를 강조하고 있다. 임기제 공무원제도·개방형 직위제·경력경쟁시험제도와 같은 개방형 채용제도, 전문직위제·전문직공무원제도, 직렬·직류 구조개편 등이 그 안에 포함된다(김기형·진종순, 2018; 박해욱·윤영근, 2016; 조태준 외, 2016; 최순영, 2015). 물론 사회가 전문화 되고 각 분야의 기술발전이 빠른 만큼, 공무원들에게 특정 영역에 대한 전문성을 요구하는 이러한 개혁의 방향이 잘못된 것은 아니다. 그러나 면담자료의 분석결과에서 확인할 수 있듯이 현재 관료제에서 계급제를 통한 조직내 사회화와 이를 통한 전문성 함양이 이루어지고 있음에도 이러한 장점을 유지하고 강화시켜나가려는 제도적 노력은 상대적으로 부족하다. 그리고 적어도 면담자료 분석에 따르면 지방관료제 공무원들의 전문성은 조직의 환경적 맥락, 이 글에서 제시했듯이 정치화에 의해서 크게 영향받고 있다. 예를 들어 선출직 단체장이나 의회를 비롯한 선거제도들의 작동은 어떤 측면에서 민주적 가치의 실현이지만 관료제의 전문성과 관련해서는 갈등 관계에 있다. 그리고 갈등관계의 적절한 균형과 공무원의 전문성에 대한 고민은 간과되고 있다고 보여진다. 균형에 대한 논의는 현장에서 어떤 일이 일어나는지에 관심을 가지고 난 다음 더

육 활발히 이루어질 수 있을 것이다.

이런 맥락에서 정치가 공무원의 전문성에 영향을 줄수 있는 또 다른 논의거리에 대해서 화두를 던져보고자 한다. 그것은 지방자치 이후 지방관료제의 인사교류에 관한 것이다. 지방자치 이후 단절된 중앙정부·광역자치단체·기초자치단체간 인사교류는 그것이 지방공무원 전문성 제고의 대안적 기제가 될 수 있음에도 불구하고 간과되고 있다. 지방자치제도 시행 이후 단체장을 비롯한 선출직 공직자들은 정치적 분권과 자율의 원칙을 지나치게 강조하면서, 본래 행정시스템이 중앙과 지방이 하나로 연결된 국가관료제라는 틀 속에서 오랫동안 이어져 왔다는 것에는 별로 관심을 보이지 않고 있다. 이와 같은 현상이 가져오는 가장 큰 위험은 자치단체들간의 교류가 사라지며 지방의 관료제가 고립화되어 가는 현상이다. 특히 공무원들 간의 인사교류가 줄어들면서 사회화를 통한 공직 전문성 함양의 기회가 줄어든다. 본래 인사교류는 계급제 하에서 공무원의 전문성을 촉진할 수 있는 중요한 제도적 장치다. 인사교류는 우수한 사례를 공유함으로써 유용한 지식을 창출할 수 있고, 중앙과 지방의 상호이해와 협력을 증진함으로써 조직의 생산성을 기할 수 있으며, 개인의 적성과 능력을 살리는 기회가 된다(배귀희·류현숙, 2010: 292; 금창호, 2013: 10). 인사교류는 중앙과 지방 간에 증가하고 있는 협력사업을 수행하기 위해, 우수한 지역인재의 균형 활용을 위해, 개인의 역량과 능력 향상의 기회를 제공하기 위해 필요하다(방근배, 2010). 지방공무원 인사 혁신을 위한 4가지 정책, 즉 인사교류시스템, 교육훈련시스템, 채용관리시스템, 보직관리시스템 가운데 가장 우선순위가 높은 정책이기도 하다(이택구, 2018). 특히 자기개발 유도를 통한 공직사회의 변화를 불러일으켜 행정의 전문성을 향상시키는 효과가 크다(배귀희·류현숙, 2010: 313).

“중앙 부처에서 정책만 하던 친구들이 딱 내려오니까 경기도의 수준이 중앙보다 못하니까 그 옆의 주변의 수준이 딱 올라가게 되고. 이 친구는 우리 에이스, 고시 출신을 뽑아서 중앙부처로 보내니까 가보니까 자기는 경기도에서는 1번이라 생각했는데 가서 보니까 중앙에 날고 기는 애들이 또 많단 말이에요. 보고서 잘 만들고 정책분석 잘 하고 이런 애들 많으니까 가서 또 반성을 하고 배워오니까. 배우니까 실력이 올라가고요. 그 다음에 인맥이 형성되는데 서로 간에. 다시 돌아오거든요 2년 지나면. 돌아오면 이 사람은 이쪽에 인맥, (저)쪽에 인맥 있으니까 그걸 이용해서 서로 소통이 되는 이런 측면이 굉장히 크고요. 중앙에서 내려온 친구는 정책을 가르치는 것만 하는 게 아니라 현장을 가까이서 보게 됩니다. 경기도 남부는 현

장이 가깝기 때문에. 그러면 중앙에 생각했던 게 아, 이게 현장 적응력이 없는 정책 대안이었구나 이런 것도 반성하고 올라가기 때문에.” (인터뷰 8)

그러나 인사권자인 자치단체장은 자신이 통제할 수 있는 영역 내에서 관료들이 일하는 것을 원하기 때문에 대체로 인사교류의 필요성을 크게 느끼지 못한다. 관료들 역시 상위기관에서 온 공무원으로 인해 자신의 승진자리가 줄어들었다고 생각하기 때문에 인사교류를 꺼린다. 같은 직급일지라도 기초보다 광역, 광역보다 중앙정부 관료가 상대적으로 젊기 때문에 중앙→광역, 광역→기초로 인사교류로 온 젊은 사람이 상위 직급을 차지해 승진 적체를 유발한다고 생각해 달갑지 않아한다. 또 기초→광역, 광역→중앙의 경우 자신의 삶의 터전을 떠나 낯선 환경에서 가족과 떨어져 살아야 하는 부담 역시 인사교류를 원치 않는 개인적 이유로 작용한다.

“시군에서 보면 단체장 입장에서 제가 보기에도 여차피 표심이 중요한 거니까. 나한테 예를 들어 00시 어떤 과장이면 이 지역에서 30년 자기 터전이 있고 그러니까 누가 더 도움이 과연 되겠느냐 실질 이런 판단들을 하지 않겠느냐. 단체장 입장에서 그런 게 있을 것 같고요.” (인터뷰 7)

“중앙부처에서 내려오면 젊은 사람이 자리를 잡거나 하면 9급, 7급 출신들이 승진이 적체가 되니까 싫어하죠... 요새는 80년대 후반 사무관들이 오면 차석은 20살 차이나는 아버지뻘인 경우가 생기죠.” (인터뷰 1)

“시군에서는 우리 5급이 내려가는 걸 싫어하죠. 자기네 과장 티오 하나가 없어지니까.” (인터뷰 3)

“어디를 가더라도 한번밖에 가서 다른 물을 보고해야 생각이 트이거든요. 그 안에서 그거 밖에 모르고 또 지역의 유력 인사와 지역 유지들과 너무 밀착하게 되기 때문에 사실은 부패의 고리도 거기서 형성이 다 되고요.” (인터뷰 8)

인사교류의 단절로 인해 과거와 달리 중앙-광역-기초간 인사교류를 통한 상호 학습과 전문성 축적의 기회는 줄어들었다. 더구나 기초 시군으로 갈수록 교류의 단절로 인해 지역의 공무원과 주민들간의 유착관계가 심해지는 부작용까지 발생한다. 분권과 자

올이라는 정치적 논리가 지방 관료제의 고립을 가져와 공무원의 내부사회화 과정을 통한 전문성의 축적을 크게 방해하는 것이다. 다시 제도적으로 정부간 인사교류의 활성화에 관심을 기울여야 할 이유이다.

V. 결론

행정의 전문성이라는 주제는 행정학이 하나의 학문으로 나타나기 시작하면서부터 강조되어왔던 행정의 핵심 가치다. 일찍이 베버는 세습이나 연고주의와 달리 사회가 근대화되면서 법적 권위와 전문직업주의를 강조하며 나타난 시스템이 관료제이며, 그 안에서 일하는 관료는 정치인과는 달리 소명의식을 갖고 평생 자신이 맡은 역할을 수행해나가는 존재라고 봤다(Weber, 1946; 윤건수, 2011). 윌슨은 자신의 논문인 “The Study of Administration(1887)”에서 ‘행정’이라는 것은 공법을 정교하게 체계적으로 실행하는 것(detailed and systematic execution of public law)이며, ‘행정적’이라는 것은 정부의 광범위한 활동계획이 아니라 그러한 계획을 정교하게 집행하는 상황이라고 봤다(Wilson, 1887: 212). 공무원이 정치인과 달라야 한다는 이러한 주장은 직업으로서의 행정과 직업으로서의 정치가 서로 다른 영역이라는 정치행정이원론 담론과 뒤섞여 상당히 오랫동안 행정의 정체성을 형성해왔다. 예컨대 공무원이 정치인과 달리 전문가인 이유는 선출직 공직자에게 중립적인 위치에서 정책에 대한 기술적 전문성을 제공할 책임이 있고, 과학적인 도구들을 사용하여 사실에 기반을 둔 결정을 만들어 내기 때문이다(Demir, 2011; Demir & Nyhan, 2008).

그러나 전문성 안에는 특정 직종의 업무를 수행하는데 필요한 역량 뿐 아니라 역사적으로 그 직종이 제도적 환경 내에서 받아들여온 규범과 윤리도 포함한다(신재은 외, 2013: 13).⁹⁾ 전문성은 조직 내부구성원들 간의 암묵적이고 명시적인 합의, 그리고 외부의 기대와 평가를 통해 제도화 된다(Noordegraaf, 2016). 특히 지방행정은 일선종합행정이라고 할만큼 다양한 관점과 이해관계를 전제로 한다. 행정을 관리하는 직급에 있는 공무원은 실무전문성에 더해 다양성을 조율하고 종합하는 관리역량을 갖출 것이 요구된다. 공공서비스에 대한 전문성이 있다는 것은 단지 공공서비스에 대한 기술이나 지식을 갖고 있기 때문이 아니라, 그러한 공공영역의 서비스를 자신이 관리하고 주도

9) 엄밀히 말하면 이 개념은 전문성보다는 ‘전문직업주의(professionalism)’로 설명할 수 있다. 해당 전문직 내의 구성원들에 의해서 정해진 업무수행에 있어서의 지식, 기술, 절차, 태도, 규범, 윤리 등을 포함한다.

해나간다는 정신을 갖고 있기 때문이다(Argyriades, 2006).

이 논문은 지방 공무원의 전문성이 실무전문성과 관리역량이라는 두 가지 유형으로 나뉘어질 수 있음을 확인했다. 그리고 법규 해석과 사실 판단에 익숙한 실무 전문가들이 관리역량을 키우고 행정관리 전문가로 커나가는 과정에서, ‘회전날개형(나선형) 인사관행’이 Z형 보직경로의 단점을 보완하고 있다는 것을 밝혔다. 이것은 우리나라의 (지방)관료제가 계급제에 기반을 두고 있지만, 그 안에 직위분류제의 장점이 공존하고 있다는 것을 뜻한다. 그러나 지방자치와 함께 등장한 단체장의 영향력이 확대되면서 전통적으로 유지되었던 경력직공무원의 공직 전문화 과정이 훼손되고 있었다. 나름대로 계급제를 보완하는 역할을 했던 회전날개형(나선형) 인사관행이 오히려 계급제의 단점을 키우는 기능을 하게 되었다. 또한 직위분류제의 장점을 수용하기 위해 도입하였던 개방형 인사제도의 정치적 오남용도 적지 않았다. 이 과정에서 공식적인 결재 과정이 무력화 되고 결재라인이 정치화 되는 현상이 나타났다. 더구나 지역의 정치적 분권과 자율을 강조하는 과정에서 중앙과 지방정부, 광역과 기초자치단체, 기초와 기초자치단체 공무원들 간의 교류가 줄어들고, 그 결과 지방자치단체가 하나의 섬처럼 고립되는 현상도 나타났다. 이러한 문제점을 극복하기 위한 대안으로 본 논문이 제시한 것은 인사교류다. 공무원들이 교류를 통해 정책 기획과 현장 집행에 대한 종합적 시각을 키울 수 있는 기회, 즉 교류를 통해 부족한 전문성을 보완할 수 있는 통로를 확보할 필요가 있다.

관료제에 대한 정치적 영향력의 확대가 반드시 선출직 단체장을 중심으로 전개되는 것은 아니다. 지방의회의 영향력도 있고, 정당과 시민단체의 영향력도 무시할 수 없다. 전통적인 관료제에 대한 비판이 커질수록 인사와 정책 과정에서 이들의 영향력은 더 커질 것이다. 다양한 현장에 대한 추가적인 경험연구를 통해 정치와 행정의 관계 변화가 계급제 중심의 관료제에서 실제로 어떻게 나타나는지에 대한 분석이 필요하다. 직위분류제적인 제도들이 연공서열에 기반을 둔 계급제와 실제 현장에서 어떻게 조화될 수 있는지, 그리고 이 과정에서 일반행정가의 관리역량이 어떤 모습을 가져야 할 지에 대한 연구도 필요하다. 이 모든 것은 앞으로의 연구임을 일러둔다.

▣ 참고문헌

- 권우덕·김영우. 2018. “지방공무원의 전문성 제고에 관한 연구: 순환보직 관행 개선을 중심으로.” 《한국인사행정학회보》, 17(2): 115-141.

- 금창호·한부영·권오철. 2005. 《지방공무원의 전문성 제고방안》. 한국지방행정연구원.
 _____. 2013. 《정부간 인사교류의 활성화방안》. 한국지방행정연구원.
- 김기형·진중순. 2018. “공직 전문성 강화를 위한 공직분류체계 개선방안에 관한 연구: 국가 일반직 공무원의 직군, 직렬, 직류를 중심으로.” 《한국인사행정학회보》, 17(3): 89-116.
- 김명식. 2001. “21세기 행정환경에서 요구되는 공무원 업무수행능력.” 한국행정학회 동계학술대회발표논문집.
- 노승용. 2010. “지방공직자의 전문성 제고.” 《지방행정》, 59(678): 20-25.
- 박종민·김병완. 1992. “한국 국가관료의 의식.” 《한국행정학보》, 25(4): 85-102.
- 박천오. 2011. “공무원의 정치적 중립: 의미와 인식.” 《행정논총》, 49(4): 25-50.
 _____. 2012. “승진 영향 요인에 대한 한국공무원의 인식 연구-중앙공무원과 지방공무원간 인식 비교.” 《한국인사행정학회보》, 11(2): 195-220.
- 박해욱·윤영근. 2016. 《지방공무원 직위분류제 확대방안》. 한국지방행정연구원.
- 방근배. 2010. “고윤환 행정안전부 지방행정국장 인터뷰: 능력있는 지방공무원의 인사교류가 국가경쟁력 향상입니다.” 《지방행정》, 59(677): 54-57.
- 배귀희·류현숙. 2010. “중앙정부와 지방자치단체 간 인사교류의 성과평가: 중앙과 지방정부의 인사교류자의 인식차이를 중심으로.” 《한국지방자치학회보》, 22(4), 289-319.
- 송석휘. 2015. “‘전문성’에 대한 지방공무원의 인식 연구: 서울시 공무원을 중심으로.” 《한국지방자치학회보》, 27(2): 249-270.
- 신재은·조성우·박미경·서창현. 2013. 《경기도 사회복지공무원의 전문성 향상방안 연구》. 경기복지재단.
- 윤건수. 2011. “정부의 질과 관료제의 합리성- 관료제 이념형 구성의 기본단위인 ‘공직’ 개념을 중심으로.” 《정부학연구》, 17(3): 19-48.
 _____. 2015. “한국 공직문화의 원형: 자리문화.” 《한국행정학보》, 49(4), 1-28.
- 이계만·안병철. 2014. “관료의 전문성에 관한 연구-지방관료 중간관리층의 인식을 중심으로.” 《한국거버넌스학회보》, 21(1): 391-414.
- 이선우·조선일·권용수·노승용. 2013. 《공직 전문성 강화를 위한 보직관리 등 개선방안 연구》. 안전행정부 용역보고서. 한국인사행정학회.
- 이택구. 2018. “지방공무원 인사혁신정책의 상대적 우선순위분석.” 《한국콘텐츠학회논문지》, 18(3): 550-556.
- 조태준. 2016. “공직 전문성 강화를 위한 관리방안 연구.” 《한국인사행정학회보》, 15(4): 169-191.

- _____. 진종순·박정호·김상우·임재진. 2017. “공직전문성 개념에 대한 탐색적 고찰.” 《한국정책과학학회보》, 21(3): 143-172.
- 주상현·안순엽. 2002. “공무원의 전문성에 영향을 미치는 요인 연구: 전라북도 읍·면·동 사회복지전담공무원에 대한 사례를 중심으로.” 《한국사회와 행정연구》, 13(3): 147-166.
- 최병대. 2003. “공무원의 전문성 확보 방안: 서울시 도시계획분야를 중심으로.” 《한국지방자치학회보》, 15(3): 125-144.
- 최순영. 2015. 《직위분류제 확대와 연계한 공무원 인사관리의 개선방안》. 한국행정연구원.
- _____. 장지원. 2009. 《공무원 전문성 제고를 위한 경력개발제도의 재설계방안》. 한국행정연구원.
- Argyriades, Demetrios. 2006. “Good Governance, Professionalism, Ethics and Responsibility.” *International Review of Administrative Sciences*, 72(2): 155-170.
- Cigler, Beverly A. 1990. “Public Administration and the Paradox of Professionalization.” *Public Administration Review*, 50(6): 637-653.
- Cooper, Christopher A. 2018. “Encouraging Civil Servants to Be Frank and Fearless: Merit Recruitment and Employee Voice.” *Public Administration*, 96(4): 721-35.
- Demir, Tansu. 2011. “Professionalism, Responsiveness, and Representation: What Do They Mean for City Managers?.” *International Journal of Public Administration*, 34(3): 151-158.
- _____, & Ronald C. Nyhan. 2008. “The Politics-Administration Dichotomy: An Empirical Search for Correspondence between Theory and Practice.” *Public Administration Review*, 68(1): 81-96.
- Gargan, John J. 2007. “The Public Administration Community and the Search for Professionalism.” In Jack Rabin, W. Bartley Hildreth, and Gerald J. Miller (eds). *Handbook of Public Administration* (pp. 1089-1162), Boca Raton, FL: CRC/Taylor & Francis
- Mosher, Frederick C. 1982. *Democracy And The Public Service(2nd edition)*. New York: Oxford University Press, Inc.
- Noordegraaf, Mirko. 2007. “From “Pure” to “Hybrid” Professionalism: Present-day Professionalism in Ambiguous Public Domains.”

Administration and Society, 39(6): 761-785.

- _____. 2016. "Reconfiguring Professional Work: Changing Forms of Professionalism in Public Service." *Administration and Society*, 48(7): 783-810.
- Peters, Guy and Jon Pierre. 2004. *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective*. New York: Routledge.
- Pugh, Darrell L. 1989. "Professionalism in Public Administration: Problems, Perspectives, and the Role of ASPA." *Public Administration Review*, 1-8.
- Silberman, Bernard S. 1993. *Cages of Reason: The Rise of the Rational State in France, Japan, the United States, and Great Britain*. Chicago: University of Chicago Press.
- So, Bennis Wai Yip. 2015. "Exam-Centred Meritocracy in Taiwan: Hiring by Merit or Examination?." *Australian Journal of Public Administration*, 74(3): 312-323.
- Weber, Max. 1946. From Max Weber : *Essays in Sociology*. Trans. by Hans H. Gerth and C. Wright Mills. New York: Oxford University Press.
- Wilson, Woodrow. 1887. "The Study of Administration." *Political Science Quarterly*, 2(2): 197-222.

A Study on the Expertise of Local Public Officials: Focusing on Politicization and Rank-based System

Yoon Gyun Soo & Jung Min Kyung & Kim Young Eun

The rank-based career system in the Korean bureaucracy has been criticized as the cause of the low level of public servants' professional capacity. Open selection policies were introduced to overcome these limitations. Has it been impossible to develop the expertise of civil servants within the hierarchy-based bureaucracy? Could the new personnel policies such as open and position-based recruitment achieve the goal of enhancing bureaucratic expertise? To ascertain such research questions, this study conducted in-depth interviews with government officials in the Gyonggi metropolitan government. Four research findings were obtained by the researchers. First, professional capacity has been developed through spiral (rotary-wing) personnel practices. Specialists with professional competencies have been produced in the conventional rank-based personnel system. Second, since the beginning of the governor election, the criteria for promotion has been politicized. And this has negatively influenced the process of specialization of civil servants within the rank system. Third, various new appointment devices, such as open and/or position-based recruitment, have been used largely for the governor's political purpose, rather than for the enhancement of bureaucratic expertise. Last, to compensate for the weakening of bureaucratic professionalism attributed to the politicization of the personnel administration, it is necessary to activate personnel exchange programs between the central, metropolitan, and local governments. Civil service exchange programs could serve as institutional devices that mix the advantage of the two models of bureaucratic expertise: the organizational model of inside socialization, and the professional model of outside recruitment.

※ Keywords: bureaucratic expertise, rank-based system, politics and administration