

한국 관료제에서 전문성의 외주화 현상에 대한 연구*

이병량**

한국의 관료제는 전문 지식과 기술의 측면에서 전문성이 부족한 상황으로 진단되고 있다. 따라서 이 연구는 이러한 상황에서 한국의 관료제가 실제의 업무 수행을 위한 기본적 전제인 전문 지식과 기술을 관료제의 외부에서 구할 수밖에 없을 것이라는 점에 주목하였다. 그리고 이를 전문성의 외주화라는 가설적인 개념을 통하여 확인하고자 하였다. 분석의 결과, 한국의 관료제에서 전문성의 외주화 현상은 위원회와 정책 연구 용역의 형태로 제도화되어 광범하게 나타나고 그 경향도 더욱 강화되고 있는 것으로 확인되었다. 그러나 이러한 전문성의 외주화 현상이 실제로 전문성을 보완하는 역할을 하고 있는가에 대해서는 의구심이 제기되고 있다. 이는 전문성의 외주화를 통해 전문 지식과 기술, 업무의 내용적 측면을 실제로 구하고 보완하는 결과로 이어지지 않고 있기 때문이다. 이 연구는 결론적으로 이와 같은 전문성의 외주화 현상의 귀결이 관료제의 역량이나 책임성 차원에서 부정적 영향을 미칠 가능성을 지적하였다.

주제어: 관료제, 전문성, 전문성의 외주화

* 본 연구는 2022학년도 경기대학교 학술연구비(일반연구과제) 지원에 의하여 수행되었음

** 고려대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고 현재 경기대학교 행정학전공 교수로 재직 중이다. 주로 연구하고 있는 분야는 행정이론(관료제)과 문화정책 등이다(E-mail: libertas@kyonggi.ac.kr).

I. 들어가며

한국의 관료제는 지난 시기 국가의 발전을 이끈 중추라는 평가를 받았다. ‘발전국가’라는 개념으로 공인되고 있는 한국의 국가 주도형 발전 과정에서 합리적이고 근대적인 관료제의 존재가 핵심적인 요인으로 작용하였다는 사실에 대해서는 거의 이견이 존재하지 않는다(Johnson, 1982; Amsden, 1989; Wade, 1990; Evans & Rauch, 1999). 특히 자본주의적 경제 발전이나 그 정치적 결실로서 자생적인 근대국가 성립의 경험이 없이 외재적인 요인에 의한 근대국가의 수립, 그에 뒤이은 내전과 정치적 불안정을 겪은 한국의 경우 발전이라는 국가의 목표를 설정하여 이를 스스로 집행하고 관철한 국가의 자율성과 능력, 그리고 그 핵심으로서 관료제와 관료의 역할은 중요하게 다루어지고 있다(Skocpol, 1985; 김일영, 2001). 그러나 정치적 입장과는 관련 없이, 또 그 부작용에 대한 인정에도 불구하고 주어져던 한국의 관료제에 대한 이와 같은 믿음은 이제 의심으로 바뀌어 가고 있다.

이와 같은 의심은 본질적으로 한국의 관료제가 더 이상 국가의 발전을 이끌어가는 주체가 아니라 오히려 이를 저해하는 장애 요인이라는 현실과 인식을 반영하고 있다. 이러한 사실을 객관적으로 확인하기는 쉽지 않은 일이지만 매년 발표되고 있는 국가경쟁력 평가의 결과에서 한국의 전체 국가경쟁력과 관료제의 역량이나 성취와 관계되는 세부 지표와의 괴리를 통해서 간접적으로 드러나고 있다. 스위스 국제경영개발대학원(IMD)이 매년 발표하고 있는 국가경쟁력 평가에 따르면 한국은 관료제의 역량과 성취를 보여주는 ‘정부효율성’ 항목의 순위는 2018년 이후로는 지속적으로 하락하여 2024년 현재는 39위 수준으로 세부 국가경쟁력 항목 중 가장 낮은 순위를 기록하고 있다. 이는 전체 국가경쟁력 순위 20위와는 물론이고, 다른 세부 지표인 기업효율성(23위), 기반시설(11위), 경제성과(16위)와도 크게 차이가 나는 것이다¹⁾(기획재정부, 2023; 기획재정부, 2024). 이와 같은 지표를 통한 평가와는 별개로 한국의 관료제는 ‘철밥통’²⁾,

1) 물론 IMD의 국가경쟁력 평가에서 정부효율성 지표에는 관료주의와 같은 요소도 존재하지만, 재정여건 및 조세정책 등 재정 관련 지표가 많이 포함되어 있고, 그 외에도 기하교등이나 남녀 실업률 격차 등 사회여건 등 다양한 세부 지표가 존재하고 있다(기획재정부, 2024). 따라서 이를 반드시 정부의 역량이나 성과와 동치 시키거나, 또한 그 결과를 관료제 전문성 저하에서 기인한 것으로 단언하기는 어려울 것이다. 그럼에도 불구하고 이 연구에서 이런 내용을 언급한 이유는 한국의 관료제가 이전과 같이 국가 발전을 주도하는 주체가 아니라는 점은 간접적으로 확인하는 동시에 한국 관료제의 이와 같은 현재적 상황의 근저에 존재하는 원인을 찾아볼 필요성을 제기하기 위한 것이다.

2) ‘철밥통’이라는 용어는 일반적으로 안정적이고 해고가 될 위험이 없는 직장을 지칭하였으나 IMF 외환위기로 인한 전 사회적 위기에도 불구하고 고통 분담 없이 자리를 지키는 관료 집

‘영혼 없는 관료3’), ‘관피아4’)라는 별칭으로 불리기도 하고 있다. 이러한 표현은 한국 관료제에 대한 평가와 인식의 수준을 반영한 것으로 한국의 관료제가 그간 보여준 실망스러운 행태와 성과에 기인한 것이라 할 수 있다. 이에 더해 우리 사회에서 당연한 것이 되어버린 저성장, 청년실업, 저출산, 고령 빈곤, 양극화, 집단 간 갈등 등의 문제에서 드러나고 있는 관료제의 무능과 무책임은 관료제에 대한 의구심을 더욱 증폭시키고 있다.

한국의 관료제가 현재 드러내고 있는 이와 같은 낮은 경쟁력과 문제해결능력의 부재와 무능력이 어디에서 기인하는 것인지에 대해서는 다양한 접근과 진단이 이루어질 수 있을 것이다. ‘전문성’은 이러한 과정에서 새삼스럽게 주목받고 있는 개념이다. 막스 베버에 의해 제기된 관료제 이론은 관료제를 구성하는 관료가 규칙에 따라 직무를 수행하는 합리적이고 객관적인 훈련받은 전문가이어야 한다는 점을 강조하였다(Weber, 1946; Weber, 1952; 이병량, 2014). 즉 관료제와 이를 구성하는 관료는 그 자체로 전문성을 담지하고 있는 존재라는 것이다. 그러나 최근의 환경 변화는 규칙에 따른 직무의 수행 이상의 전문성이 관료제에게 요구될 수밖에 없음을 보여주고 있다. 복잡성과 불확실성이 심화되고 있는 최근의 정책 환경은 이전과는 다른 차원의 증거기반정책형성(evidence-based policy making)의 필요성을 제기하고 있으며 이런 상황에서 전문 지식 없이 정책목표를 효과적으로 달성하는 것은 근본적으로 불가능하다는 것이다. 이런 상황에 대응하기 위하여서는 정보를 수집하고, 이를 전문가적 견지에서 객관적으로 해석하여 정책에 반영할 필요성은 더욱 커질 수밖에 없는 것이다(조인영, 2023). 그런데 한국의 관료제는 이와 같은 복잡성과 불확실성이 심화된 현재적 상황이 요구하는 전문성을 갖추지 못한 것으로 평가되고 있다(조태준, 2016).

이 연구는 현재 한국 관료제가 직면하고 있는 전문성의 상황과 그 귀결을 ‘전문성의 외주화’라는 가설적인 개념을 통해 논의하고자 하는 시도이다. 이 연구는 이를 위하여 관련한 이론적 논의를 소개하고 이를 통하여 관료제의 전문성 개념의 다각적인 해석과 그 함의를 정리하고자 한다. 그리고 한국의 관료제가 보여주고 있는 전문성의

단을 표현하는 용어로 본격적으로 사용되기 시작하였다(윤건수·김순희, 2013: 12).

- 3) ‘영혼 없는 관료’는 이명박 대통령 집권 이후 국정홍보처의 고위 공무원의 발언을 통해 본격적으로 알려지고 사용되기 시작한 용어로 전문성에 입각한 자율적 판단 능력을 포기하는 대신 통치 세력에 충성함으로써 자리를 지키려는 관료의 행태를 지칭하고 있다(윤건수·김순희, 2013: 1-2, 13-14).
- 4) ‘관피아’는 관료와 마피아의 합성어로 2014년 세월호 사건에서 드러난 정부의 무대응과 무책임의 원인이 국민의 생명이나 재산 혹은 이익보다는 자기 집단의 이익을 우선시하는 관료의 행태에 기인함을 지적하는 과정에서 용례가 나타난 용어이다(김병섭·김정인, 2014: 99-100).

현재적 상황을 드러내 보이고 분석하고자 한다. 그리고 그에 기반하여 나타난 귀결로서 ‘전문성의 외주화’가 어떤 양상으로 드러나고 있는지, 그리고 그것이 어떠한 문제점에 직면해 있는지를 보여주고 분석하고자 한다. 이를 위하여 이 연구는 기존에 공개되어 있는 관련 문헌이나 통계 자료 등을 분석의 대상으로 삼았다. 그리고 현상에 대한 보다 심층적인 접근과 이해, 그리고 그에 기반한 해석을 위하여 한국 관료제에서 전문성의 현재적 상황과 그 귀결로서 전문성의 외주화와 관련하여 현직 공무원과의 면담을 진행하고, 그 자료를 분석의 대상으로 삼았다. 이를 통하여 이 연구는 현상에 대한 보다 구체적인 심층적인 이해에 이르고자 한다.

II. 관료제의 전문성과 외주화: 이론적 논의와 합의

전문성은 반드시 관료제에게만 요구되는 개념은 아니다. 사전적으로 전문성은 “특정 분야만 연구하거나 맡아, 해당 분야에 대해 상당한 지식과 경험을 가지고 있는 특성이나 성질”로 정의된다.⁵⁾ 이와 같은 사전적인 정의는 전문성이 지식과 경험을 축적할 수 있는 모든 분야와 관련이 될 수 있음을 보여주고 있다. 그렇다면 다른 특정 영역과 구분되는 관료제의 전문성은 어떻게 정의되고 논의되고 있을까?

1. 관료제의 전문성: 지식인가? 역할인가?

사전적인 개념에서도 드러나듯이 전문성 개념을 구성하는 가장 기본적인 요소는 ‘지식’이다. 정민경(2023)은 관료적 전문성의 유형화와 관련한 연구에서 전문성을 바라보는 두 가지 관점이 존재한다는 점을 지적하면서 그 가운데 비전문가와 전문가를 구분하는 결정적인 차이를 지식의 양과 질에서 발견하는 접근을 인지적 관점으로 규정하고 있다. 전문성은 전문가가 지니고 있는 공통적 특징에서 발견할 수 있는데 그것이 바로 해당 영역에 대한 광범위한 지식의 습득과 이에 바탕을 둔 실천, 그리고 그 결과 나타나는 지식의 변화라는 것이다(Sternberg, 1997; Hoffman, 1998; 정민경, 2023). 이와 같은 인지적 관점의 접근에서는 전문성을 가진 전문가가 비전문가에 비해 더 많은

5) 고려대한국어대사전(<https://ko.dict.naver.com/#/entry/koko/b5350e6c50b54c1a85277c7228ae4fb7>)의 정의를 참고하였다. 표준국어대사전에서는 전문성을 “전문적인 성질 또는 특성”으로 정의하고 있다(<https://ko.dict.naver.com/#/entry/koko/b5350e6c50b54c1a85277c7228ae4fb7>).

것을 알고 있으며, 그렇기 때문에 관련한 새로운 정보를 훨씬 폭 넓게 처리하여 문제 상황에 더 잘 대응할 수 있다고 본다. 이러한 관점에서 전문성은 단지 많고 질 높은 지식의 소유에 그치지 않고 더 좋은 판단과 결정, 그리고 그에 바탕을 둔 탁월한 성과로 이어지게 된다는 것이다(정민경, 2023). 결국 전문성은 그것을 가진 사람이나 집단으로 하여금 지식을 바탕으로 더 좋은 성과를 낼 수 있도록 하는 근거로서 의미를 지니게 되는 것이다.

이처럼 전문성을 지식과 그에 근거한 인지능력으로 바라보는 관점은 관료제의 전문성 개념의 정의에서도 가장 일반적으로 발견되는 경향이다. 한국 공무원 전문성 연구에서 가장 많이 인용되고 있는 최병대(2003)는 공무원의 전문성을 “공무원이 가진 직무를 수행하는 데 있어 비전문가와 차별되는 지적·행태적 능력”으로 정의하고 있다. 또한 송석휘(2015)도 협의의 개념에서 공무원의 전문성을 직무 수행에 필요한 전문 지식과 기술로 국한하여 규정하고 있기도 하다. 또한 권우택·김영우(2018)의 경우도 공무원의 전문성에 대한 다양한 개념 정의를 종합하면서 공무원의 전문성이 다양한 요소들을 포함한 복합적인 개념이라는 점을 강조하고 있지만 그 가운데서 가장 중요한 요소를 ‘전문 지식·기술 및 경험’으로 한정하고 있다. 업무를 원활하게 수행하고 우수한 성과를 창출하기 위해서는 기본적으로 해당 업무 분야와 관련한 고도의 전문 지식과 풍부한 업무 경험이 선결 조건이기 때문이라는 것이다.

이와 같이 지식이나 기술에 초점을 맞추어 정의하는 관점과 달리 행정 혹은 관료제의 역할에 대한 기대와 관련하여 관료제의 전문성을 정의하는 관점도 존재한다. 이는 정민경(2023)이 지적한 사회적 관점의 전문성 개념과도 연결될 수 있다. 사회적 관점의 전문성 개념은 전문성이 사회와의 상호작용 속에서 형성된다는 점을 강조한다. 즉 전문성은 그 인지적 역량이나 지식의 탁월성 보다는 고객집단이 이를 얼마나 유용한 것으로 인식하고 있는가에 달려 있는 개념이라는 것이다(Agnew et al., 1994). 이 경우 전문성은 그가 속한 사회적 맥락 속에서 특정 기준에 기반하여 선택된 ‘역할’의 충족 여부와 관련이 될 수밖에 없다.

이런 관점에서 관료제의 전문성 개념과 관련하여 한승주(2017)는 행정과 공무원에 대한 역할과 기대의 형성에 주목하고 있다. 즉 역사적으로 정치와의 관계 속에서 하나의 전문 영역으로 자리 잡은 행정에 대해 시대의 변화와 함께 새로운 역할에 대한 기대가 형성되고, 그에 따라 요구되는 전문성의 내용이 규정되고 있다는 것이다. 그런 의미에서 전문성은 “특정한 분야 및 업무 수행에서 고도로 축적된 지식, 기술, 정보 등으로 오랜 직업적 훈련을 통해서 습득되고 공통된 전문가 윤리 및 기준으로 전문가 공동체에 의한 자율적 규제가 작동하면서, 그 전문적 권위를 사회적으로 인정받는 것”으

로 정의되고 있다(Schott, 1976; Pugh, 1989; Nalbandian, 1990; 한승주, 2017). 이런 맥락에서 조태준(2016)은 관료제의 전문성 개념을 논의하면서 인사관리의 관점에서 제기되는 다양한 요구와 연결하여 하위개념을 도출하고 있다. 즉 한국 관료제의 제도적 특성에 기인한 일반행정가 양성의 목표와 더불어 복잡한 사회·경제·대외환경 변화에 대응하기 위한 문제해결능력에 대한 요구 등을 충족하기 위해서는 직무 수행을 위한 지식과 기술뿐만 아니라 직무 수행을 위한 역량, 직무 분야와 관련한 경험과 노하우, 그리고 직무를 수행하는 과정에서 요구되는 책무성과 태도로서의 윤리성, 봉사성, 또는 직업의식 등이 관료제의 전문성을 구성하는 하위 요소가 될 수 있다는 것이다. 그리고 이러한 개념은 규정은 김순양(2001)과 같이 전문성을 구성하는 요소로서 전문 지식과 더불어 책임성을 강조하면서 “의사결정과정의 건전한 도덕적 통찰과 판단력, 임무에 대한 성실과 몰입, 그리고 공공가치에 대한 소명의식”을 관료제 전문성의 준거로 정의하는 것과도 연결되고 있다.⁶⁾

이처럼 관료제의 전문성 개념은 전문성에 대한 관점과도 연결되어 전문 지식이나 기술을 강조하는 입장과 더불어 행정이나 관료제에 대한 역할에 대한 기대와 관련되어 직무수행을 위한 역량이나 윤리성과 공공가치의 견지 등을 포함하는 입장이 동시에 존재하고 있다. 이와 같은 관료제 전문성 개념의 다양한 해석의 여지는 이의 현실적 적용 및 활용에서도 다차원적 이해와 접근의 가능성을 열어두고 있다.

2. 관료제 전문성의 현실적 이해: 한국에서 관료제의 역할

위의 장에서 논의한 바 있듯이 관료제의 전문성 개념은 그 속에 다양한 내포를 담을 여지가 있다. 특히 관료제의 역할에 대한 기대와 연관시키는 경우, 관료제의 전문성 개념은 다차원적으로 확대될 여지를 가지게 된다. 공동체를 둘러싸고 있는 문제의 복잡성이 커지는 동시에 그 성격이 급변하고 있는 현재의 환경에서 이러한 문제 해결의 주체가 되어야 하는 관료제의 역할에 대한 기대도 그에 상응하여 다각적으로 제기

6) 미국의 행정에서 전문직업주의(professionalism) 역사에 대한 연구에서 칼(Karl, 1976)은 미국에서 행정이라는 전문직업 영역이 정착되는 과정을 미국 민주주의 발전의 역사와의 관계를 통해 설명하면서 전문 지식과 기술이라는 엘리트적 요구가 핵심인 전문직업주의와 그와는 상반되는 민주주의의 요구를 절충하기 위한 한 방법으로 지식뿐만 아니라 사회 문제에 대한 도덕적 태도를 포함하는 엘리트의 확대에 대한 주장이 있다고 지적한다. 소위 민주주의적 엘리트주의(democratic elitism)이라고도 지칭되는 이와 같은 입장은 여기서 논의되고 있는 공공가치나 소명의식을 전문성의 한 요소로 포함시키고자 하는 입장과 맥락이 닮아 있다고 할 수 있다. 한편 쿠퍼(Cooper, 1976)는 여기서 한 걸음 더 나아가 행정의 전문성을 시민 혹은 시민정신에 대한 기여의 차원에서 인식해야 함을 주장하고 있기도 하다.

될 것이기 때문이다. 또한 이러한 역할에 대한 기대는 한국의 관료제가 처한 기본적인 제도적 조건과 정치-행정 관계를 통해 규정되는 제약 등에 영향을 받을 수밖에 없게 된다. 그런 의미에서 관료제의 전문성 개념을 정태적인 것이 아니라 과정적이며 상대적인 개념으로 보아야 한다는 주장 역시 의미를 지니게 된다(윤전수·정민경·김영은, 2020).

이와 같은 관점에서 한국에서 관료제의 전문성은 현실적으로 어떻게 이해되고 있을까? 이러한 질문은 어떤 의미에서 현재의 한국 상황에서 기대되고 있는 관료제의 역할이 무엇인가에 대한 질문과도 연결된다고 할 수 있다. 이러한 관료제의 역할에 대한 기대는 다시 정부 혹은 행정의 역할에 대한 기대를 반영하는 것이라고도 할 수 있다. 잘 알려져 있듯이 현재 한국이 직면하고 있는 많은 사회 문제에 대응하는 과정에서 제기되는 행정이나 관료제의 대응 혹은 문제해결능력에 대한 의심은 관료제가 새롭게 자신의 역할을 수행하여야 한다는 기대와도 연관이 되기 때문이다. 이런 기대는 예를 들면 “자신의 일에 전문성을 가진 공직자가 갖게 되는 직업적 윤리의식”을 발휘해 줄 것으로 나타나고 있기도 하다⁷⁾(강명구, 2017). 그러나 이러한 규범적인 요구나 기대와 별개로 한국 관료제의 전문성이 현재적으로 어떻게 이해되어야 하는지, 또 구체적으로 어떠한 하위 요소로 구성되어야 하는지에 대해서는 한국 행정학에서 이루어진 관료제의 전문성에 대한 기존의 연구 성과를 통해 확인할 필요가 있다.

여기서 가장 우선적으로 준거가 될 수 있는 것은 관련 연구에서 반복적으로 인용되고 있는 최병대(2003)의 논의라고 할 수 있다. 최병대(2003)는 기능과 직무가 상이한 공무원에게 동일한 전문성을 요구할 수 없다고 보면서 분야별 전문 지식과 통합조정능력에 따라 공무원의 유형을 ‘집행가’, ‘일반행정가’, ‘전문가’, ‘전문성을 지닌 일반행정가’로 구분하고 있다. 이 가운데 ‘집행가’는 분야별 전문 지식이 부족하고 문제의 통합적 조정능력도 부족한 것으로 보았으나, ‘일반행정가’는 자신만의 특화된 전문성은 없지만 통합적 조정능력을 가진 것으로 규정되고 있다. 반면 ‘전문가’는 문제에 대한 통합적 조정능력은 부족하지만 자기분야의 높은 전문 지식을 가진 것으로 보았다. 그리고 ‘전문성을 지닌 일반행정가’는 분야별 전문 지식과 통합적 조정능력을 갖춘 것으로

7) 강명구(2017)는 일 자체를 위해 일을 잘 해내려는 장인의식이 인간의 기본적 충동이라고 지적하면서 관료제가 그러한 장인의식을 회복하는 것을 관료제의 내부 복원력의 회복, 혹은 관료제의 순기능적 복원의 단초가 될 것이라고 주장하였다. 강명구의 이와 같은 주장은 사실상 엄밀한 혹은 전통적 의미의 전문성 보다는 관료에게 더 요구되는 것은 영혼이라는 입장이라고 요약될 수도 있다. 보웬(Bowen, 2016) 역시 이와 비슷한 맥락에서 현대 사회의 공적 문제에 있어 가치나 윤리의 중요성이 전통적 의미의 전문성 보다 중요한 의미를 지니고 있음을 지적하고 있다.

보면서 인사관리 등을 통하여 모든 유형의 공무원이 이를 지향할 수 있도록 해야 한다고 보았다. 이와 같은 논의는 계급제에 기반한 직업공무원제로 정리할 수 있는 한국의 공무원제도에서 대다수의 공무원이 ‘집행가’와 ‘일반행정가’로 공직의 경력을 시작할 수밖에 없다는 사실에 대한 인식에서 도출되는 귀결인 것으로 보인다.

실제로 이후 이어진 관료제의 전문성에 대한 그리 많지 않은 우리 행정학의 연구를 살펴보면 이와 같은 현실 인식에 기반한 전문성에 대한 논의를 어렵지 않게 찾아볼 수 있다. 이는 특히 공무원이나 공무원을 포함한 관련자를 대상으로 한 한국 공무원의 전문성에 대한 연구에서 더욱 두드러지는 현상이라고 할 수 있다. 그 대표적인 예로 공무원의 전문성과 관련한 정책 연구 영역의 결과물로 나온 조태준 외(2017)의 연구는 인사행정 분야 전문가와 전·현직 공무원 등을 포함한 관련 전문가와의 면담을 통하여 한국 공무원의 전문성 구성요소를 도출하고 있다. 이 연구에 따르면 특정한 영역에 대한 전문 지식은 공무원의 전문성에서 그다지 중요하지 않거나 적어도 우선순위가 낮은 구성요소로 이해되고 있다. 이와 같은 인식의 기저에는 “국가적으로 큰 충격을 주는 정책과 사건 등의 경우, 공무원의 전문성 부족에 대한 비판은 단순히 지식과 기술의 부족이 원인이라고 이해하는 것에는 한계”가 있을 뿐만 아니라 “특정 공무원이 (지식과 기술의 측면에서-필자 포함) 전문성이 있는지를 객관적으로 판단하기 어렵다”는 판단이 내재되어 있는 것으로 이해된다(조태준 외, 2017: 153, 155). 따라서 공무원 전문성의 구성요소에서 전문 지식이나 기술은 포괄적인 의미에서의 직무수행능력으로 공직에 입직한 후 경험 등을 통해 습득되는 직무를 수행할 수 있는 능력이나 법규에 대한 기본적 이해, 업무 처리를 위한 일반적인 지식, 기술, 능력 등의 차원에서 논의되고 있다. 그리고 이 보다 훨씬 더 강조되는 전문성의 요소로 “조직 내 한정된 자원을 활용하여 정책문제해결의 극대화를 위한 개인의 판단력·결단력·리더십·자원 활용능력 등을 의미”하는 문제해결능력이나 민간부문과의 차별성을 드러내는 요소로서 “국민에 대한 봉사성, 헌신성, 헌법적 역할에 대한 기대, 소명감, 그리고 직업의식(professionalism) 등”을 의미하는 공직윤리(공직가치)를 도출하고 있다(조태준 외, 2017: 157~158). 그리고 이와 함께 관리능력도 들고 있는데, 이는 “정부 내에 존재하는 다양한 집단과의 균형, 공익에 대한 판단, 이해관계의 조정 및 통합, 그리고 부하직원 및 자원에 대한 관리능력”으로 정의되고 있다(조태준 외, 2017: 158).

이와 같은 경향은 중앙정부와 지방자치단체의 공무원을 대상으로 전문가로서의 정체성에 대해 면담 조사를 실시한 한승주(2017)의 연구에서도 드러나고 있다. 연구의 결과에 따르면 한국 관료제의 증추가 되는 일반채용 공무원의 경우, 전문성은 관리 역량에 가까운 것으로 업무에 필요한 것은 고도의 처리 기술이나 전문적 지식이 아닌 맥

각 지식으로 인식하고 있다는 점이 드러나고 있다. 그런 의미에서 공무원의 전문성은 “부처 내 여러 부서를 거치면서 습득한 업무 내용과 관리 방식”이고, 보다 구체적으로는 “숙달된 업무 처리 과정, 관련 법 규정에 대한 해박한 지식, 소속 조직의 정치적 상황에 대한 발 빠른 파악과 보고, 문제 해결을 위한 적절한 인맥 동원, 필요한 인력 및 예산의 원활한 확보 등 관리적이면서도 정무적인 능력”이라는 것이다(한승주, 2017: 20-21).

이들 연구 보다 구체적으로 독립행정기관에서의 전문성을 관련 공무원과의 면담 조사를 통해 탐색한 경우에도 이와 같은 경향은 유사하게 나타나는 것으로 확인되고 있다(심동철, 2023). 특히 이러한 정부 기관의 경우, 독립성의 근거나 정당성을 전문성에서 찾을 수 있기 때문에 이들 기관에서 전문성이 어떻게 인식되고 있는지는 중요한 의미가 있다. 그럼에도 불구하고 이러한 기관에서도 전문성은 해당 내용에 대한 전문 지식 보다는 조태준 외(2017)의 연구에서 문제해결능력 등으로 정의된 통합적인 조정 능력에 가까운 것으로 이해되고 있었다. 심동철(2023: 82)에 따르면 독립행정기관에서 의사결정을 담당하는 위원회 위원에게 요구되는 전문성은 “단순한 해당 분야의 기술적 차원의 전문성을 넘어서 통합적인 문제조정능력”이며, 보다 구체적으로 실제로 요구되는 것은 자신 분야의 기술적 전문성을 넘어서 “자신들의 전문 지식을 바탕으로 정부 프로그램을 실현할 수 있는 관리자로서의 구체적 방법론”이라고 한다. 이는 독립행정기관의 사무처에도 마찬가지로 적용되어 “특정한 전문성(회계, 법, IT 등)을 가지고 독립행정기관에 들어온 경우도, 종합적인 문제조정능력을 갖춘 전문행정가로서의 역량이 뒷받침되지 못하면 임무를 수행하기 어렵다”는 인식으로 이어지고 있다(심동철, 2023: 84).

결국 이와 같은 논의를 통해서 확인할 수 있는 사실은 한국에서 관료제의 전문성은 다양한 요소를 포함하고 있지만 전문 지식이나 기술은 덜 중요하게 여겨지는 요소라는 점이다. 오히려 강조가 되고 있는 관료제의 전문성은 통합적 시각이나 조정 능력, 정무적 능력 등으로 요약될 수 있는 문제해결능력이나 관리적 능력인 것으로 이해되고 있다. 특히 이러한 이해는 관료 스스로의 경험이나 판단에 근거한 인식을 반영한 연구에서 더욱 뚜렷하게 나타나고 있기도 하다. 이는 한국의 관료제 혹은 관료 스스로가 경험을 통해 규정한 관료제의 역할에 대한 기대를 반영하고 있는 것이기도 할 것이다.

3. 전문성의 외주화: 가설로서의 의미

위의 장에서 확인한 바와 같이 한국에서 관료제의 전문성 개념을 구성하는 하위 요소로서 전문 지식과 기술은 덜 중요하게 여겨지는 것으로 확인되고 있다. 그런 의미에

서 한국에서 관료제 전문성 개념에 대한 현재적 이해는 지식과 기술의 요소 대신 다른 무엇인가를 관료제에게 기대하는 현실의 반영이라고 할 수 있을 것이다. 이처럼 관료제에게 전문 지식과 기술 이외의 다른 요소를 전문성의 차원에서 기대하는 근본적인 이유는 신공공관리적 개혁에도 불구하고 여전히 유지되고 있는 계급제에 기반한 직업 공무원제의 제도적 제약이라고 추정할 수 있다. 이와 같은 공무원제도 하에서 관료제는 일종의 기본적 소양 및 관련 기본 지식수준에 대한 테스트를 통해 선발된 일반행정가로 충원될 수밖에 없다. 그리고 이와 같이 일반행정가로 충원된 관료는 입직 이후의 경력개발의 과정에서 다양한 직무 경험을 쌓아 관리적 역량을 축적하기 위하여 잦은 보직의 이동을 경험하게 되는 것이다.

순환보직 혹은 Z형 경력구조로 요약되는 한국 관료제의 경력구조는 필연적으로 하나의 보직을 담당하는 기간을 줄임으로써 해당 업무나 분야와 관련한 전문 지식이나 기술을 축적하는데 제약요인이 될 수밖에 없다(김광호, 2008; 권우택·김영우, 2018; 유상엽·김지성, 2018). 결국 이러한 상황은 한국의 관료제로 하여금 전문 지식과 기술과 같은 측면의 전문성을 축적하는 것을 제약하는 대신 관리적 능력의 측면에서 전문성을 강화할 수 있도록 하는 것으로 볼 수 있다. 이와 같은 상황은 윤건수·정민경·김영은(2020: 135)이 지적한 바 있듯이 “계급제가 전문성 축적에 방해가 되지만 오히려 영역을 넘나드는 관리자로서의 전문성을 키우는 데는 도움이 된다는 모순된 주장”을 해소하는 방법으로서 관리의 영역을 전문적인 영역으로 인정하여 전문성의 외연을 확대하거나 전문성 자체를 단순한 분야별 전문 지식에서 이를 포함한 문제의 조정 및 통합 능력까지 성숙하는 개념으로 이해하는 접근을 낳게 된다. 그 결과로서 위의 장에서 논의한 바와 같이 관료제 전문성 개념은 매우 확대되어 현실적으로 이해되는 것이다.

그러나 이와 같은 개념의 확장된 해석을 통하여서도 여전히 해결되지 않은 문제가 남는다. 오히려 이런 개념의 확장된 이해와 해석은 한국의 관료제가 업무를 수행하는 해당 영역에 대한 전문 지식과 기술의 측면에서 전문성을 갖추지 못했거나 혹은 적어도 매우 취약한 상황에 놓여 있다는 사실을 더욱 두드러지게 하고 있다. 그리고 만약 관료제가 이와 같이 전문 지식과 기술의 측면에서 전문성이 취약한 상황이라면 이를 보완할 대안이 필요한 상황이라는 점에 대해서 주목할 필요성도 제기하고 있다. 그렇다면 전문성을 보완하기 위한 대안은 어디에서 찾을 수 있을까? ‘전문성의 외주화’는 바로 이런 상황에 대한 가설적인 답변이 될 수 있을 것이다. 한국 관료의 경력구조에 대한 이병량(2021a)의 연구에 따르면 한국 관료의 경력구조는 이제껏 논의되어 왔던 Z형 순환보직 구조나 이를 보완한 윤건수·정민경·김영은(2020)의 회전날개형 경력구조⁸⁾의 기본적 형태는 지니고 있지만 이를 통해서도 설명되기 힘든 예측 불가능성을

내포하고 있는 것으로 설명되고 있다. 이처럼 경력 구조의 예측 가능성을 떨어트리는 것은 관료의 역량과 성과에 대한 ‘평판’에 준거한 주관적인 판단과 정치권력의 교체와 조직 내 정치의 작용으로 요약할 수 있는 정치적 요인이다. 그리고 이와 같은 요인은 관료제가 전문성, 특히 전문 지식과 기술의 측면에서 전문성을 축적하는 데 부정적으로 작용하고 있는 것으로 설명되고 있다. 이런 상황에서 한국의 관료제에서는 이미 상당한 정도로 전문성의 외주화, 즉 외부로 통해 전문성을 확보하려는 경향이 진전되고 있는 것이 아닐까 하는 추론을 가설적으로 제시하고 있다(이병량, 2021a).

외주화(outsourcing)는 교과서적인 정의로는 인사, 회계, 자산관리 등과 같은 조직의 내부관리 업무 중 일부를 외부의 전문기관에게 위탁하는 것을 의미한다(이종수 외, 2022). 또한 외주화는 재화와 서비스의 생산자가 그 활동의 일부 기능을 계약을 통해 외부에 위탁하는 것으로도 정의되기도 한다. 이를 정부 차원으로 국한시켜보면 외주화는 정부가 시민에게 제공해야 할 재화와 용역을 공공기관 및 준정부 부문을 포함한 정부 이외 부문과의 계약을 통해 공급하는 방식으로 정의할 수도 있다(곽채기, 1999). 이러한 외주화는 신공공관리론적 정부 개혁의 일환으로 기존에 관료제가 제공하던 공공재 공급의 효율성을 제고하기 위한 개혁의 한 방식으로 도입되어 왔다. 외주화는 외부 계약을 통한 기능의 수행이나 재화와 용역의 공급이 조직 스스로가 그 일을 맡는 것에 비해 경제적이고 효율적인 경우에 적용되면 정부 전체의 생산성을 제고하는 수단이 될 수 있다는 것이다(곽채기, 1999). 그러나 이 연구에서 가설로 제시하고 있는 ‘전문성의 외주화’는 이와 같은 효율성 제고의 수단이라기보다는 관료제가 지니지 못한 전문성을 정부 이외의 공공부문을 포함한 다양한 영역에 의존하여 보완하고자 하는 현상과 경향을 포괄하는 개념으로 이해될 필요가 있다. 앞으로의 논의에서는 실제로 한국 관료제에서 전문성의 현재 상황과 이의 외주화 현상에 대하여 관료와의 면담의 내용을 포함한 관련한 다양한 자료를 통해서 규명하고자 한다.

-
- 8) 회전날개형 경력구조는 Z형 경력구조를 보완하는 개념으로 승진과 직결되는 전문 영역으로 진입한 관료가 해당 영역에서 일정한 경력을 축적한 후 여타 전문 영역으로 승진하였다가 다시 해당 전문 영역에서 경력을 축적하는 방식을 의미한다(윤건수·정민경·김영은, 2020; 이병량, 2021a). 윤건수·정민경·김영은(2020)은 이처럼 승진과 직결되는 전문 영역이 주로 인사, 기획, 예산, 감사 등이고, 이런 영역에서 이루어지는 회전날개형 경력구조는 특정 영역에 대한 전문성과 관리 역량을 갖춘 공무원의 성장을 가능하게 할 것으로 보았다. 그런 의미에서 회전날개형 경력구조는 최병대(2003)가 언급한 전문성을 가진 일반행정가의 성장 이 어떻게 이루어지는지를 보여주는 단초로도 이해된다. 그러나 이병량(2021a)은 승진으로 이어지는 전문 영역으로 평판이라는 주관적 판단에 의해 진입하지 못한 관료에게는 Z형으로도 회전날개형으로도 설명하기 어려운 예측하기 어려운 경력구조가 형성되며, 또한 전문 영역으로 진입한 관료 역시 정치적 요인을 비롯한 다양한 요인에 의해 경력구조가 좌우되는 것이 현실임을 지적하고 있다.

Ⅲ. 연구의 방법

이 연구는 이론적 논의에서 가설적인 현상으로 제시하였던 한국 관료제에서의 전문성 외주화 현상을 두 가지 방향에서 탐색하고자 한다. 먼저 이 연구는 한국 관료제에서 전문성의 현재적 상황과 그에 대한 보완의 시도로서 외주화 현상을 현직 관료와의 면담 자료를 통해서 분석하고자 하였다. 면담은 2024년 12월 10일에서 12월 20일 사이에 8명의 현직 관료를 대상으로 이루어졌다.⁹⁾ 면담 대상 가운데 7명은 국가직 5급 공무원 공개경쟁채용을 통하여 입직한 관료로서 입직 이후 공직 경력은 6년을 넘지 않고 있다. 이처럼 비교적 경력이 짧은 관료로 면담 대상을 국한시킨 이유는 긴 공직 경력이 오히려 한국 관료제가 지닌 전문성의 현재적 상황에 대한 방어적 평가로 이어질 가능성을 고려했기 때문이다. 실제로 이는 한국행정연구원에서 매년 정기적으로 실시하는 《공직생활실태조사》의 관련 조사 항목을 통해 유추할 수 있는 사실이기도 하다.

〈표 1〉 한국 공무원의 업무역량 및 전문성 인식(2023)

재직 기간	업무수행 역량 인식	민간 대비 업무수행 역량 인식	전체 공무원 전문성 수준 인식	전체 공무원 대비 본인 전문성 수준 인식
5년 이하	3.36	3.16	3.08	3.10
6~10년	3.35	3.19	3.05	3.21
11~15년	3.42	3.25	3.13	3.35
16~20년	3.48	3.36	3.20	3.44
21~25년	3.56	3.42	3.29	3.50
26년 이상	3.73	3.53	3.40	3.60

*출처: 한국행정연구원(2024) 《2023년 공직생활실태조사》

위의 〈표 1〉에서 확인할 수 있듯이 한국의 공무원은 입직 후 재직 기간이 길어질수록 본인의 업무수행 역량이나 본인의 전문성 수준 등을 긍정적으로 평가하는 경향이 뚜렷하게 나타나고 있다. 구체적으로 5점 척도로 측정된 본인의 업무 수행 역량 인식을 살펴보면 재직 5년 이하나 재직 6년에서 10년 사이의 공무원은 각각 3.36점이나

9) 구술된 면담 내용은 면담 대상자의 확인이 가능하도록 현장에서 정리하였으며 현장에서 정리되지 않은 면담 대상자에 대한 면담 내용은 추후에 정리된 내용을 확인하였다. 4장 이후의 분석과 해석에 포함된 내용은 이러한 정리된 구술 내용에 근거한 것임을 밝힌다.

3.35점으로 평가하고 있는 반면 재직 11년을 넘어서면서부터는 점차 높아지기 시작하여 재직 26년 이상의 공무원의 경우는 3.73점을 기록하고 있다. 이는 유사 업무를 수행하는 민간기업 담당자와의 비교에서도 비록 전체적으로 평가가 부정적으로 변화하고 있기는 하지만, 그대로 드러나고 있다. 더욱 주목할 만 한 점은 공무원의 전문성 수준에 대한 인식이다. 재직 5년 이하 공무원의 경우는 전체 공무원의 전문성에 대한 수준이나 전체 공무원 대비 본인의 전문성 수준에 대한 평가가 각각 3.08점과 3.10점으로 거의 차이가 나지 않는 반면 재직 기간이 길어질수록 전체 공무원의 전문성 수준과 전체 공무원 대비 전문성 인식 수준의 차이가 커지면서 긍정적인 인식의 수준이 높아지고 있음이 드러나고 있다. 이는 재직 기간이 길어지면서 본인이나 조직 자체에 대한 긍정적 평가의 수준이 높아지면서도, 특히 본인에 대한 긍정적 평가가 더욱 높아지고 있다는 점을 확인시키고 있다. 이는 역으로 한국 관료제의 전문성에 대해서도 재직 기간이 긴 관료의 경우 방어적인 평가를 할 가능성이 높아진다는 점을 보여주기도 한다. 따라서 이 연구는 비교적 재직 기간이 짧은 관료들을 통하여 한국 관료제에서 전문성이 직면한 현재 상황에 대한 보다 객관적인 평가가 이루어질 것으로 기대하였다. 그리고 이들이 지니는 짧은 경력을 보완하기 위하여 전문자격을 바탕으로 입직한 후 재직 기간이 20년 차에 이른 관료 1명의 면담도 포함하였다.

이 연구는 기본적으로 면담을 통하여 관료의 경험, 관찰, 평가, 반성 등을 포함한 연술을 언어적으로 분석하는 방법을 취하였다. 이러한 방법을 취한 것은 이 연구가 어떤 현상의 경향이나 변수 간의 상관관계를 규명하는 것 보다는 전문성의 외주화라는 가설적인 현상을 드러내고 조망하기 위한 다양한 이야기(story)를 보여주하고자 하였기 때문이다. 그러나 이 연구는 위의 관료와의 면담 자료에 국한하지 않고 이미 출간된 형태로 공개된 관료의 자기 경험 혹은 고백과 관련한 자료에서 이 연구와 연결되는 부

〈표 2〉 심층 면담 대상자 기본 정보

	면담 일시	재직 연차	성별
A	2024.12.13.	5년차	여
B	2024.12.13.	3년차	여
C	2024.12.13.	2년차	여
D	2024.12.13.	6년차	여
E	2024.12.20.	4년차	남
F	2024.12.20.	4년차	남
G	2024.12.20.	6년차	여
H	2024.12.20.	20년차	여

분도 활용하였다. 또한 전문성의 외주화라는 가설적인 현상이 현실에서는 어떤 형태로 나타나고 있는지를 보여줄 수 있는 관련 통계 자료나 언론보도 자료 등도 활용하여 분석이 좀 더 다각적으로 이루어질 수 있도록 하였다.

면담 내용의 인용을 위하여 정리한 면담 대상자의 기본 정보는 위의 <표 2>로 정리하였다. 이들 관료와의 면담은 30분에서 1시간 정도 진행하였다. 면담에서 제시한 질문은 관료제의 전문성과 관련한 본인의 경험과 생각 및 평가로 국한되었다. 면담은 공통의 질문지 등을 통하여 이루어진 것이 아니라 아래의 공통된 기본 질문을 중심으로 열린 형태로 이루어졌다.

1. 공무원으로서 매일 수행하는 업무(일)는 무엇인가?
2. 공직 입직 이후 축적되었다고 생각하는 역량 혹은 능력은 무엇인가?
3. 공무원은 전문직업인가? 공무원으로서 본인은 전문가라고 생각하는가?
4. 현재 수행하는 업무와 관련하여 관료제의 전문성에 대해 진단(혹은 평가)한다면?
5. 전문성의 보완은 어떻게 이루어지는가?

IV. 한국 관료제에서 전문성의 현재적 상황: 평가와 진단

최근 국가직 5급 공무원 공개채용시험을 통해 입직한 후 서기관으로 승진하자마자 민간으로의 이직 등과 같은 특별한 사유 없이 퇴직한 한 전직 관료가 쓴 공직사회에 대한 자전적 경험을 담은 저서는 서문에서 “지금의 공직사회에 진정한 의미의 기술 관료가 있는가?”라는 도전적인 질문을 던지고 있다(노한동, 2024: 9). 그에 따르면 나라 운영의 큰 방향이 민주주의 원리에 의해 임명되는 정무직에 의해 결정되더라도 이를 장기적 시각에서 세밀한 정책으로 구체화하여 다루는 주체는 전문성을 갖춘 기술관료(technocrat)여야 하는데 현재 한국은 그렇지 못하다는 것이다. 그리고 그 이유는 반드시 정치에만 있지 않고 공직사회 내에 존재하는 측면이 크다고도 진단하고 있다(노한동, 2024). 그런데 이런 진단은 현실을 얼마나 반영하고 있는 것일까?

1. 관료의 일과 전문성

전문성은 기본적으로 업무와 연관이 된다. 전문성은 그 자체로 특정 영역이나 업무에 해당하는 특별한 지식과 기술과 연관이 되는 개념이기 때문이다. 따라서 관료제의

전문성에 대해 논의하기 위해서는 관료제가 담당하고 있는 업무, 보다 구체적으로는 한국의 관료제가 실제로 수행하고 있는 일이 어떠한 것인지에 대한 이해가 필요할 것이다. 이 점에 대해서는 놀랍게도 면담 대상인 모든 관료가 일관된 응답을 하였다. 실제로 출근해서 하는 일이 무엇인가를 묻는 질문에 이들 관료는 모두 보고서 작성이라는 답변을 하였다. 물론 보고서 작성 이외의 다양한 돌발적인 업무나 업무 성격에 따라 주기적으로 수행하는 담당 업무가 있다고 한 경우도 있었지만 이 경우에도 보고서 작성이 가장 기본적인 실제로 하는 일이라는 점에는 차이가 없었다.

출근하면 일단 신문과 뉴스, 메일을 확인합니다. 그리고는 보고서를 작성합니다. 보고서를 작성하고 초안을 수정하고 과장께 보고하고 피드백을 받아 반영하는 것이 가장 기본적인 일입니다. 또 수시로 국회나 국무조정실이나 기획재정부 등의 자료 요청이 있으면 이에 대응합니다. 그것도 역시 결국 보고서의 작성을 통해 마무리가 되는 일입니다. - A

업무는 기본적으로 제가 지닌 전문자격과 관련한 고객 대면 서비스를 수행하는 것과 그와는 별개의 행정 일, 예를 들면 사업의 계획, 수행으로 나누어집니다. 그런데 의외로 본연의 업무라고 할 수 있는 전문자격 관련 업무 이외에 사업 수행과 관련한 일의 비중이 적지 않습니다. ... 이런 사업을 수행하는 경우에는 다른 공무원의 일과 마찬가지로 기본적으로 위에서 하도록 정해진 일, 혹은 시키는 일을 수행하기 위한 계획서의 작성, 제안서의 작성, 과정 혹은 결과보고서의 작성 등의 일을 하고 있습니다. - H

위에서 확인할 수 있는 바와 같이 보고서의 작성은 심지어 전문자격을 바탕으로 공직에 입직하여 관련한 특수 업무를 담당하고 있는 관료의 경우에도 상당한 비중으로 수행해야 하는 일인 것으로 나타나고 있다. 행정안전부에서 소위 MZ세대의 공직 진입 이후 나타나는 조직관리상의 문제를 진단하기 위해 젊은 관료를 광범하게 참여시켜 발간한 《90년생 공무원이 왔다》의 첫 장에서 새로운 세대 공무원의 증언을 빌어 요약한 ‘호모 리포투스’라는 표현 역시 이러한 상황을 요약하고 있다고 할 수 있다(정부혁신 어벤져스, 2020).¹⁰⁾

10) ‘호모 리포투스’라는 표현은 신세대 공무원이 대한민국 공직사회에 오직 두 종류의 인간, 즉 보고하는 인간과 보고를 받는 인간만 존재한다고 규정하면서 쓰이는 조어이다(정부혁신 어벤져스, 2020).

보고서의 작성은 어떤 의미에서 관료제에서 이루어지는 업무 수행에서 자의성을 배제하는 것을 핵심으로 하는 막스 베버(Max Weber)적 의미의 근대적 관료제 운영 원리의 한 상징이라고 할 수도 있다. 자의와 변덕에 의한 업무의 수행이 아닌 규칙에 따른 물개인적이고 불편부당한 업무의 수행에 있어 문서는 매우 중추적인 의미를 지니고 있다. 그런 의미에서 문서의 작성, 즉 보고서는 근대적 관료제의 합리성을 담보하는 한 수단이라고 할 수 있고, 한국의 관료제에서도 여전히 중요한 의미를 지니는 것으로 이해할 수 있을 것이다. 그러나 현재 한국의 관료제에서 보고서의 작성은 이와 같은 의미와는 또 다른 의미도 지니고 있는 것으로 보인다.

보고서는 주로 상사의 질문에 대한 답변의 성격을 지닌 것이라고 보면 되겠습니다. 그런 의미에서 제 역할은 일종의 인간 챗지퍼티 역할이라고 할 수 있겠네요. “00사무관 00문제에 대해서 00페이지 분량의 PPT 형식 보고서 만들어줘”라고 하면 자료조사하고 구성해서 만들어 드립니다. 의사결정 방향에 도움이 되려니 하겠어요. - C

보고서는 주로 상사를 대상으로 하는 것입니다. 거기에는 교육, 민원, 감사 등 행정적인 잡무와 관련해서 만드는 보고를 위한 보고도 있네요. - F

공무원 되기 전에 생각한 것 보다 자율성이 없더군요. 업무 자체에 성격에 기인한 것이겠지만 대체로 큰 방향에서 정해져 내려온 일을 마치 아래에서 올라가는 것처럼 참고 자료나 선례 등으로 살을 붙이고 풍부하게 만들어서 올리는 것이 보고서라고 생각합니다. - G

이처럼 현재 한국에서 관료제에서 관료가 주로 하는 일은 보고서의 작성으로 집약되고 있는 것으로 확인되고 있다. 그러나 이와 같은 보고서의 작성은 관료에게 업무의 공식성을 확보하기 위한 수단이나 혹은 업무에 대한 지식이나 역량을 키워주는 것과는 관련 없이 상사가 알고 싶어 하는 일을 요약하고 정리하거나, 업무와 관련 없는 부수적인 일에 대응하거나, 혹은 정해져 있는 일을 그럴듯하게 보이도록 하는 것에 초점이 맞추어져 있는 것으로 인식되고 있다.

2. 현재적 상황에서 한국 관료제의 전문성

위의 장에서 드러난 바와 같이 한국의 관료제에서 보고서의 작성이 지니는 의미는 매우 크지만 그것이 업무의 내용에 대한 전문 지식의 축적 등과는 관련이 적은 것이라고 여겨지고 있다. 그러다 보니 보고서에서 중요한 것은 형식이나 속도 같은 요소가 된다.¹¹⁾

보고서에서 중요한 것은 속도입니다. 보고서는 일반가 입장에서 정확히 이해될 수 있어야 한다는 필요성이 있습니다. 따라서 정보를 그 필요 수준에 맞추어 요약하여 빨리 보고하는 것이 중요합니다. - A

보고서는 상사를 대상으로 하는 것이라 알기 쉽도록 하는 것이 중요합니다. 그렇기 때문에 그림이나 표 같은 형식이 중요합니다. - F

면담의 대상이 된 모든 관료가 입직한 후 새로 축적된 역량이나 능력이 무엇인가를 묻는 질문에 대해 일관되게 보고서 작성 능력을 드는 것은 이런 상황을 고려한다면 어찌면 당연한 귀결이라고 할 수 있을 것이다. 그리고 이러한 보고서의 작성과 관련하여서는 역량의 축적뿐만 아니라 전수도 이루어지는 것으로 설명되고 있다.

업무적으로는 개조식 보고서 작성하는 능력이 가장 높아졌습니다. - B

보고서와 보고 체계에 대해서는 철학이 있는 것 같습니다. 고시 기수로 내려오는 보고서의 내용과 형식의 중요성에 대한 가르침이 있습니다. 이걸 따르고 습득하면서 결국에는 비슷한 사고방식을 가지게 되는 것 같습니다. 이건 다른 조직에서 찾기 힘든 다른 점이지 않을까 생각합니다. - C

11) 이와 관련해서 위에서 언급한 《90년생 공무원이 왔다》에서는 관련한 에피소드와 함께 “‘보고하는 인간’은 보고서의 ‘내용’이 아니라 ‘형식’에 더욱 집중해야 한다는 사실”을 깨닫게 된다는 주무관의 이야기가 나온다(정부혁신 어벤져스, 2020). 또한 역시 앞에서 소개한 노한동(2024: 50-57)도 보고서와 관련한 에피소드를 소개하면서 “정부 보고서는 가독성에 목숨을 건 문서”라고 하면서 형식에 대한 집착에 가까운 규칙과 관례를 소개하고 있다. 그런 의미에서 “보고서 작성의 목적이 문제의 해결이 아니라 깔끔한 문서 작성”에 있다고 지적하고 있다. 그러면서 그는 보고서의 이런 형식성의 한계로 인해 보고서를 작성하는 사무관이 문제를 복잡하게 생각하지 않으려는 습성을 가지게 되고, 이는 결국 보고서를 통한 복잡한 현실의 평탄화로 이어진다는 우려를 제기하고 있다.

18 「정부학연구」 제31권 제1호(2025)

법령을 받아들이는 것이 자연스러워졌습니다. 그리고 보고서 작성을 잘하게 되었습니다. 내용을 파악해서 정리해서 체계를 갖추어 보고받는 사람에게 맞는 형식으로 문서를 작성할 수 있게 되었다고 하겠습니다. - E

그러다 보니 관료에게는 전문성을 축적할 수 있는 기회가 제공되지 못하는 것으로 보인다. 따라서 단면의 대상이 된 관료 가운데 공직을 전문 직업이나 자신을 전문가라고 생각하는 경우는 드물었다.

사무관 이상은 다양한 업무를 경험하면서 뭔가를 조율하는 역량이 강조되는 것 같습니다. 그러다 보니 콘텐츠적인 전문성은 낮다고 할 수 있습니다. 얇게 넓게 알게 하는 것이 목표라고 할까요. - A

타 전문 직종에 종사하는 사람들을 보면 자기주장이 강한 것 같습니다. 그만큼 자기 분야에 대한 책임을 지는 것이라고 할 수도 있겠네요. - B

과장 이상 관리자는 전문가가 될 수 없습니다. 이를 조력하기 위해서 사무관은 가장 많이 아는 사람이 되어야 합니다. 그러나 사무관도 해당 분야에 대한 지식적 전문성은 부족합니다. 사무관에게는 정책적 전문성이 필요하다고 생각합니다. 아는 것과는 별개로 어떻게 정책화할 것인가와 관련하여 국민이나 국회, 기획재정부를 설득할 수 있는 당위성을 찾는 것이 정책적 전문성이 아닐까 합니다. - C

저희 부처는 부처 성격상 타 부처에 비해서는 전문성이 있다고 생각합니다. 그러나 민간부문의 파트너를 만나면 우리랑 다르다는 생각이 듭니다. 민간부문의 파트너는 우리 보다 문제를 더 잘 알고 깊이가 있습니다. 기초 역량의 차이가 있다고 생각합니다. - F

공무원의 일은 대체되기 쉬운 일이라 공무원은 전문가가 아니라고 생각합니다. 공무원의 업무는 누가 와도 잘 적응할 수 있도록 절차나 체계를 통해 수행되는 성격을 가진 것인 것 같습니다. 저는 이 시기에 이 자리에 있는 사람이구요. - G

이처럼 면담의 대상이 된 관료는 대체로 스스로를 전문가라고 생각하지도, 또한 관료제를 전문 직업 집단으로도 인식하지 않는 것으로 나타나고 있다.¹²⁾ 이는 기본적으로 콘텐츠적 전문성 혹은 지식적 전문성의 부족에 대한 자기 인식에 기반한 것으로 나타나고 있다. 또한 이러한 인식은 민간 부문 혹은 민간 전문 집단과의 비교를 통해 기초 역량의 부재나 자기주장이나 책임성의 부재 등 전문가로서의 정체성 부재를 느끼는 것으로도 이어지고 있다. 결국 이런 상황에서 우리의 관료제는 보고서를 작성하는 기술 이외의 전문 지식과 기술의 측면에서 전문성을 축적하기가 어려운 것으로 보인다. 이와 같은 상황은 다음의 구체적인 사례와 같이 드러나기도 하였다.

업무 중에 플랫폼을 통해서 온라인 설문조사를 해야 하는 것이 있었습니다. 이를 위해서는 문항 개발도 해야 하고, 어떤 조사 기법을 적용할지도 결정해야 하고, 표본의 대표성 문제도 해결해야 합니다. 그런데 이와 관련한 지식은 저를 포함해서 아무도 없었습니다. 이런 경우에는 어쩔 수 없이 그냥 합니다. 설문 이후 표본 문제 등 여러 문제가 발생하였고, 그 점에 대해서 문제의식은 가지고 있지만 대처할 수 있는 방안은 마련하지 못하였습니다. - C

물론 위에서 언급된 바와 같이 관료제의 전문성은 ‘정책적 전문성’으로 인식하는 경향도 있었고, 이는 이론적 논의에서 언급된 바와 같이 관리적 역량 혹은 문제해결 및 조정 능력이라는 측면의 전문성으로 해석할 여지가 없는 것은 아니다. 그리고 이는 관료 스스로가 자신의 역할을 지식적 전문성보다는 조정 능력이나 정책적 전문성을 요구되는 것으로 인식하는 데 기인하고 있는 것으로도 확인되고 있기도 하다. 그럼에도 불구하고 전문성이라는 개념을 구성하는 가장 기본적인 요소로서 특정 영역과 관련한 전문 지식과 기술의 부재는 그 자체로 문제가 될 수 있을 것이다. 그렇다면 이와 같이 관료제에게 전문 지식과 기술의 측면에서 전문성을 축적하지 못하도록 하는 구조는 어떻게 이해되고 있을까?

3. 전문성을 축적하지 못하게 하는 구조

한국의 관료제가 전문 지식과 기술의 측면에서 전문성을 축적하지 못하는 이유로 순환보직은 일관되게 지적되어 온 것이다. 보다 구체적으로 순환보직은 순환을 통해

12) 물론 “국가 기관 운영의 전체적 과정, 정책 형성 과정 자체를 분야로 생각한다면 공직 전체를 전문 직업으로 볼 수 있다(D)”고 답변을 한 경우도 있었다.

얻어지는 정보를 이용하지 않고 끊임없이 배치전환을 함으로써 전환비용을 초래함과 동시에 숙련도가 축적될 기회를 막으면서 전문성 축적의 장애 요인으로 작용한다는 것이다(김광호, 2008: 86). 이 점은 면담의 대상이 된 관료 역시 일관되게 지적하고 있었다.

어떤 일을 지속적으로 담당하면 그 부문에서 전문가 될 수 있을 것 같습니다. 그런데 담당하는 분야가 계속 바뀝니다. 저만해도 입직 이후 3번이나 자리를 바꾸었습니다. 1년에 한 번 정도 풀입니다. - E

전문성을 만들어 줄 수 있는 분위기가 아닙니다. 순환보직이 이루어지는데다가 전문성을 습득하게 하는 지원 정책도 없습니다. - G

한국의 관료제가 전문성을 축적하지 못하는 이유는 단순히 순환보직이라는 제도적 문제점에 그치지 않고 있다. 위의 인용에서 언급되었지만 전문성을 습득하게 하는 지원 정책 등도 마련되어 있지 않다고 대다수 면담 대상자가 슬회하였다. 이런 지원은 공식적인 정책적 차원을 포함하여 선배나 상사로부터 이루어지는 공식적·비공식적 교육이나 지식이나 노하우의 전수도 포함하고 있는 것이라고 할 것이다.

본부에 발령을 받아서 왔을 때, 아무것도 가르쳐주지 않았습니다. 가르쳐주는 사람도 없었습니다. 팀장과 상사는 보고서 쓰는 방법 정도와 절차적인 부분 정도만 알려 주었습니다. - A

이러한 상황과 함께 다양한 업무에 집중할 수 없는 잡무의 존재에 대해서도 많은 면담 대상자가 지적하였다. 더불어 인사 관리상의 근본적인 문제도 다양하게 지적되기도 하였다. 이러한 인사 관리상의 문제에는 공무원 채용 시험의 기본적 한계에 대한 인식도 포함되어 있었다.

입직 준비를 위한 과목의 준비로 기본 지식 정도를 가지고 입직하게 됩니다. 더구나 7, 9급의 경우에는 업무의 전문성과 관련된 과목도 없고, 또 입직 후 교육도 없습니다. 그러다 보니 그때그때 선례로 해결하게 되는 것 같습니다. - B

본 업무를 열심히 하고 싶은데 집중력이 분산되게 하는 일이 너무 많습니다. 의무 교육이나 민원 대응 같은 것이 대표적인 예입니다. 그 외에 정부 업무평가 대응이나 감사 대응 등도 있습니다. - E

일반 공무원의 경우는 채용 단계에서 전문성이 고려되지 않습니다. 입직 이후 지식이나 정보에 대해 익숙해지기 시작하는데 전문성을 쌓을 정도의 분위기나 구조는 아닙니다. - G

결국 이처럼 순환보직, 관련 교육의 부재, 채용 시험을 포함한 인사 관리상의 문제, 업무에 집중하지 못하도록 하는 다양한 부가적 업무의 존재 등은 한국 관료제가 적어도 전문 지식과 기술의 측면, 혹은 업무와 관련한 내용적 측면에서 전문성을 축적하지 못하게 하는 원인이 된다. 이러한 상황은 근본적으로 관료제 전체의 전문성과 관련하여 우려할 만한 상황으로 이어지는 것으로 보인다. 이런 상황에 대해 한 면담 대상 관료는 조직 관리의 차원에서 매우 의미 있는 진단을 내어놓고 있다. 또한 전문자격을 바탕으로 입직하여 20년 동안 관료제 내부에 있지만 다소 객관적인 입장에서 관료제를 관찰한 면담 대상자는 관료제의 전문성에 관한 보다 근본적인 질문을 던지고 있다.

공직에 전문가가 필요하다고 생각합니다. 가장 먼저 정보를 접하고 판단하고 전파하는 역할을 해야 하니까요. 그래서 내부에서 역량 있는 사람을 찾기는 합니다. 그러나 그것이 효과적이라고는 할 수 없습니다. 조직적 차원에서 관리되는 것이 아니라 개인기에 전적으로 의존합니다. 뛰어난 공무원, 예를 들어 개인의 역량이 높고, 동기 부여가 되어 있는 공무원이 우연히 그 일을 담당하면 성과가 높아집니다. 그러나 성과가 높아도 잘 모릅니다. 반대의 경우, 실패가 있었다고 해도 큰 사고가 나기 전에는 알 수 없습니다. - A

기본적으로 공무원은 ‘왜?’라는 질문을 하지 않는 사람입니다. 저는 전문가는 자신이 하는 일에 대해 ‘왜?’라는 질문을 하는 사람이라고 생각합니다. 전문가니까 이 일이 왜 필요한가, 왜 해야 하는가?라는 질문을 스스로 할 수 있고, 그에 대해 스스로 납득할 수 있는 답을 찾아야 일을 수행할 수 있기도 할 겁니다. 그런데 공무원은 기본적으로 위에서 시킨 일에 대해 의문을 제기하지 않는 것 같습니다. 그것이 상식적인 선에서 합당하지 않고,

경우에 따라서는 주민들의 복리와 관계가 없는 경우라도 그냥 수행합니다. 하라고 한 일에 대해서는 그걸 어떻게 하면 해낼 수 있을까 하는 생각 이외에 다른 생각은 거의 하지 않습니다. 그리고 그것을 어떻게 정리하여 보고할 것인가만 생각합니다. 그런 것이 행정의 본질이라고 생각합니다. - H

V. 한국 관료제에서 전문성의 외주화: 현실과 귀결

위의 장에서 한국 관료제에서 전문성, 특히 전문 지식과 기술, 혹은 업무의 내용적 측면에서 전문성이 어떠한 상황에 있는지를 정리하였다. 이와 같은 전문 지식과 기술, 업무의 내용에 대한 지식의 부재 혹은 부족의 상황에서 관료제는 어떻게 대응하고 있을까? 위에도 언급한 바 있듯이 정책적 전문성, 혹은 기존의 논의에서 문제해결능력 및 조정능력으로 언급되고 있는 관리적 역량 혹은 전문성이 있다고 하더라도 그 과정이나 절차를 채울 내용이 부재한 경우 업무의 수행이나 더 나아가서는 정책의 결정이나 집행이 불가능하기 때문일 것이기 때문이다. 따라서 한국의 관료제는 이와 같은 전문성을 관료제의 외부에서 충족하고자 하는 다양한 시도를 하고 있는 것으로 확인된다.

전문가 간담회를 활용합니다. 부처의 정책 방향을 이 간담회를 통해 정당화할 필요가 있기 때문이지요. 간담회에서 부처의 방향이나 추진하고자 하는 정책의 취지를 대신 이야기해줄 전문가를 섭외합니다. 주로 교수인 전문가 풀은 대부분 부서장의 추천에 의존합니다. 가끔 인터넷을 통해 찾기도 합니다. 그리고 이들을 섭외하는 경우, 부서의 의견을 전달하고 간담회를 통해 그 내용을 말할 수 있도록 조정을 합니다. - B

보통 개별 사업에 대해 설명하려는 사람이 있습니다. 대체로 지원이 필요한 집단, 예를 들면 업체나 기관, 협회 등인데요. 이들이 찾아와서 설명을 합니다. 이를 통해서 문제의 기본 메커니즘을 이해합니다. - D

전문가를 통한 자문이나 보다 구체적으로는 간담회 등은 한국 관료제에서 전문성을 보완하기 위한 수단을 쉽게 활용되는 방법인 것으로 보인다. 그러나 이 과정에서 전문가는 진정한 의미의 객관적인 사실이나 정보를 알려 주기 위한 사람이라기보다는 부처의 입장을 대변하기 위한 사람이 될 수도 있고, 이를 위해서는 이들과는 일정한 상호

조정이 이루어지는 경우도 존재할 수 있음이 확인된다. 또한 전문가의 풀도 객관적인 기준에 의해 구성되고 관리된다기보다는 부서장의 네트워크가 활용되기도 한다는 점도 확인할 수 있었다. 이런 의미에서 이와 같은 전문성 보완의 방안은 왜곡되어 활용될 가능성이 존재하는 것으로 보인다. 또한 청취의 과정에서 객관성을 유지하기 위해 애를 쓴다고는 하였지만 이해관계 집단이 제공하는 정보 자체가 가지는 편향성의 가능성에 대한 우려도 제기될 수 있을 것이다. 그래서 이보다 더 제도적으로 전문성을 보완하는 방법으로 자문위원회를 포함한 위원회가 활용되는 것으로 보인다.

사업을 시작할 시점이나 개편이 이루어질 시점에 전문가의 자문을 구하는 경우가 많습니다. 그리고 주기적으로 어떤 특수성 있는 제도 등과 관련해서는 전문가 등이 포함된 자문위원회를 개최합니다. 현장의 전문가에게 얻을 수 있는 일종의 철학 같은 것이 있기 때문입니다. - C

구체적인 사업에 대해 질문이 있는 경우, 위원회 등 회의를 개최하는 경우가 있습니다. 이 경우에는 현업 종사자에게 의미 있는 정보를 얻을 수 있습니다. - D

자문위원회 등 위원회의 활용과 관련해서는 위의 대담 내용과 같이 전문성의 차원에서 긍정적인 측면을 지적하는 경우가 있었다. 그러나 반면에 전문성 보완의 차원에서 위원회가 지니는 기능과 역할에 대한 부정적인 입장도 마찬가지로 확인되었다.

자문 교수 풀은 타 부처와 타 과, 타 기관과 리스트를 공유합니다. 그런데 대체로 연령이 높은 경향이 많습니다. 그러니까 이런 위원회는 절차적 공정성이나 민주성 차원에서 운영되는 것이라고 보면 됩니다. 참여하는 전문가도 열의가 별로 없고, 저희도 별로 큰 기대는 하지 않습니다. - D

위원회가 많습니다. 대체로 분기별로 개최되는데, 내부 의견에 한계가 있어서 피드백을 받으려고 한다고 할 수 있지요. 그러나 의견은 심도가 높지 않습니다. 정당성이나 근거 확보를 위한 것입니다. - G

실제로 한국의 관료제에서 위원회는 매우 광범위하게 운영되고 있다.¹³⁾ 그리고 위원회의 수도 매년 지속적으로 증가한 것은 아니지만 경향적으로 증가 추세에 있는 것

이 사실이다. 이러한 사실은 아래의 <표 3>을 통해 확인할 수 있다. 중앙정부 행정기관이 운영하고 있는 위원회는 1997년 이후 오르내림이 있지만 대체로 경향적으로 증가하고 있는 추세가 뚜렷하게 드러나고 있다.

<표 3> 중앙정부 행정기관 운영 위원회 수(1997~2024)

	합계	소속별			성격별	
		대통령	국무총리	각부처	행정위원회	자문위원회
1997	380	10	23	347	23	357
1998	383	13	26	344	29	354
1999	319	16	28	275	29	290
2000	352	18	31	303	32	320
2001	366	18	32	316	33	333
2002	364	18	34	312	35	329
2003	368	17	35	316	35	333
2004	358	23	44	291	42	316
2005	381	25	47	309	42	339
2006	403	28	50	325	44	359
2007	416	28	52	336	44	372
2008	579	30	69	480	44	535
2009	461	25	57	379	42	419
2010	431	20	53	358	40	391
2011	499	18	56	425	34	465
2012	505	20	55	430	36	469
2013	536	17	60	459	37	499
2014	537	17	65	455	38	499
2015	549	17	65	467	37	512

13) 한국의 중앙정부가 운영하는 위원회는 공식적으로 행정기관위원회로 지칭되며, 이는 “행정기관의 소관 사무에 관하여 자문에 응하거나 조정, 협의, 심의 또는 의결 등을 하기 위한 복수의 구성원으로 이루어진 합의제 기관”으로 규정되고 있다. 행정기관위원회는 다시 행정위원회와 자문위원회로 구분되는데 행정위원회는 “행정기관의 사무 일부를 독립해서 수행할 필요가 있는 준입법적·준사법적 기능을 가지는 합의제행정기관”으로 필요한 최소한의 사무기구 설치가 가능하도록 되어 있다. 그러나 자문위원회는 원칙적으로 사무기구를 둘 수 없고, 비상설적으로 운영된다(<행정기관 소속 위원회의 설치·운영에 관한 법률> 제2조, 제5조, 제10조; 정부조직관리정보시스템, 행정기관위원회 항목 참조, 2025. 3. 26. 현재, <https://www.org.go.kr/intrcn/system/viewCmit.do>).

	합계	소속별			성격별	
		대통령	국무총리	각부처	행정위원회	자문위원회
2016	554	17	62	475	36	518
2017	556	18	59	479	38	518
2018	558	19	56	483	37	521
2019	574	22	56	496	40	534
2020	585	23	59	503	43	542
2021	622	22	60	540	42	580
2022	636	21	61	554	42	594
2023	615	19	62	534	42	573
2024	590	18	58	514	40	550

*출처: 행정안전부, <행정기관 소속 위원회 현황 자료>

e-나라지표, 행정기관위원회 현황 항목(2025. 2. 11. 현재)

(https://www.index.go.kr/unity/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1017)

위의 <표 3>에서 확인할 수 있듯이 한국 중앙정부의 경우에는 2024년 기준으로 590개의 위원회가 운영되고 있다. 2005년까지 300개 대에서 증감을 반복하였던 중앙정부의 위원회가 그 6년 후인 2011년까지 400개 대를 유지하다가, 2012년 이후는 다시 500개 이상이 운영되고 있어 지속적으로, 그리고 경향적으로 증가하고 있음이 확인된다. 특히 2021년 622개, 2022년 636개, 2023년에는 615개 정도 수준까지 확대되어 2005년 이후 약 20년 만에 위원회가 두 배에 가깝게 늘었음도 보여주고 있다. 특히 이런 위원회의 증가 추세는 소속별로는 각 부처가 부처의 상황에 따라 설치한 위원회와 성격별로는 상임위원회나 직제에 대한 규정이 없이 설치하여 비상설적으로 운영하는 자문위원회의 증가를 통해 이루어지고 있음이 확인되고 있다. 이는 한국의 중앙정부에서 운영되는 위원회의 증가가 각 부처의 판단에 따라 편의적인 방식으로 이루어지고 있다는 사실을 보여주고 있기도 한 것이다.¹⁴⁾

문제는 이와 같은 위원회가 관료제의 전문성을 보완하는 기능을 얼마나 제대로 수행하고 있는가 하는 점이다. 위에서 인용한 면담의 내용을 보았을 때 위원회가 그와 같은 역할을 수행하고 있는가 하는 점에는 의문이 제기될 수 있다. 특히 현업 종사가

14) 이는 지방자치단체의 경우도 비슷하다. 2023년 현재 지방자치단체가 운영하고 있는 위원회는 21,267개로 집계되고 있는데, 이를 2023년 현재의 광역자치단체(17개)와 기초자치단체(226개)의 수를 합하여 나누면 87.5개 정도가 된다. 또한 지방자치단체 운영 위원회 수도 관련 통계가 제공된 2013년의 17,928개에서 부침은 있으나 경향적으로 증가하고 있는 추세이다(e-나라지표, 정부위원회 여성참여율 현황 항목 참조, 2025. 2. 11. 현재, https://www.index.go.kr/unity/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1589).

가 아닌 교수 등의 전문가를 중심으로 구성된 위원회의 경우에 대해서는 전문성 보다는 절차적 정당성이나 민주성, 대표성의 차원의 기대가 더 큰 것으로 인식되고 있기도 하다. 또 위원회의 전문성을 담보할 수 있는 근거가 되는 실제 전문가를 중심으로 한 네트워크의 구축도 체계적으로 이루어지지 않고 있을 가능성이 농후해 보인다.¹⁵⁾ 부서장이 개인적으로 관리하거나 타 부처나 타 과, 타 기관 등과 공유되는 전문가의 풀을 통해 영입된 전문가로 구성된 위원회가 높은 열의로 관료제에서 충족되지 않는 전문성을 보완해 주기를 기대하는 것은 무리가 따르는 일일 수 있을 것이다.

이처럼 위원회를 통한 전문성의 보완에 대한 노력만큼 빈번히 이루어지고 있는 것은 정책 연구 영역의 발주와 수행이다. 관련해서는 면담에 참여한 대부분의 관료가 자신이 현재 일하고 있는 과나 팀 등의 단위에서 정책 연구 영역을 진행 중이라고 답변하였다.¹⁶⁾

현재 정책 영역을 진행 중입니다. 아마 연 2~3개 정도의 영역은 항상 진행한다고 보면 되겠습니다. - C

사업을 추진하는 경우 산하 연구원에 연구 영역을 의뢰하여 보고서를 받는 것은 일상적인 것이라고 보면 됩니다. - D

이전에 있었던 과에서는 1년에 11개까지 연구 영역을 진행하기도 했는데,

15) 관련하여 2024년 국회 환경노동위원회 소속 국회의원의 조사에 의하면 관련 위원회 등 회의체 13개에 중복하여 위촉된 교수 등의 전문가가 13명에 달하는 것으로 밝혀지고 있다. 그 가운데 한 교수는 모두 6곳의 회의체에 참여하고 있으며, 7명은 3~5개의 회의체에 중복하여 활동하고 있는 것을 확인되었다고 한다(《뉴시스(인터넷판)》, 2024. 10. 13.).

16) 아래의 D의 면담 내용에서 확인할 수 있는 바와 같이 정책 연구 영역은 정부 부처의 산하 연구원을 통해서도 상당 부분 수행되고 있다. 이럴 경우, 관련 법령(《공공기관의 운영에 관한 법률 시행령》 제7조의2)에 의해 기타 공공기관으로 분류되는 이들 연구원에 의한 정책 과제 수행을 전문성의 외주화로 볼 수 있는지에 대해서는 논란의 가능성이 있다는 한 심사위원의 의미 있는 지적이 있었다. 외주화의 개념은 기본적으로 어떤 조직을 통해 수행해야 할 업무나 서비스를 조직 외부 기관을 통해 수행함을 의미한다. 이 경우 정부 조직의 범위를 어디까지로 보느냐가 중요한 의미를 지닌다. 산하 연구원이 포함된 기타 공공기관은 넓게 보아 공공기관에 속하므로 공공기관을 정부 조직의 하나로 보면 산하 연구원을 통한 정책 연구 영역 수행은 외주화로 보기 어려울 수 있다. 그러나 다소 엄격한 기준에 의하면 정부 조직을 정부 부처 등 정부의 본질적 역할을 수행하는 영역으로 보고, 공공기관을 포함한 정부가 소유한 그 외의 영역과 구분하는 관점도 존재한다(곽재기, 2012; 이종수 외, 2022). 이런 의미에서 곽재기(1999)는 외주화는 정부가 시민에게 제공해야 할 재화와 용역을 공공 기관 및 준정부 부문을 포함한 정부 이외 부문과의 계약을 통해 공급하는 방식으로 정의하고 있기도 하다. 이 연구는 이와 같은 관점과 정의에 따라 산하 연구원 등 공공기관의 정책 연구 영역 수행도 전문성의 외주화로 규정하여 논의를 진행하고자 한다.

현재 근무하고 있는 과에서는 2개를 진행하고 있습니다. - G

정부가 진행 중인 정책 연구 영역의 규모는 현재 관련 규정에 따라 정부의 정책 연구 영역의 결과를 등록하여 공개하도록 되어 있는 <정책연구관리시스템(PRISM)>을 통해 확인할 수 있다.¹⁷⁾ 아래의 <표 4>는 1998년 이후 2024년까지 <정책연구관리시스템(PRISM)>에 등록되어 있는 정책 연구 영역 과제의 수를 정리한 것이다.

<표 4> 정책연구관리시스템(PRISM) 등록 정책 영역 과제 수(1998~2024)¹⁸⁾

							1998	1999	2000
							2	159	356
2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
435	492	601	754	728	1832	2166	2102	2043	2238
2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
2660	3481	3351	3523	3656	3632	3680	4144	4618	4383
2021	2022	2023	2024						
4983	4797	3947	1108						

*출처: <정책연구관리시스템(PRISM)> 상세 검색 항목 조사 결과(2025. 2. 12. 현재)
<https://www.prism.go.kr/homepage/organtheme/retrieveOrganthemeList.do>

위의 <표 4>에서 확인할 수 있는 것과 같이 정부의 정책 연구 영역은 2018년 이후 총 4,000건을 넘어선 이후 거의 5,000건에 육박하고 있다. 물론 <표 4>의 시스템에 등록되지 않는 여타의 영역을 고려한다면 정부가 발주하여 관리하는 정책 연구 영역의 규모는 이보다 더 클 것으로 추정할 수 있다. 이를 통해 적어도 추세적으로 한국의 관

17) 관련 규정은 <행정업무의 운영 및 혁신에 관한 규정>이다. 애초에 관련 규정은 2005년 제정된 <정책연구영역관리규정(국무총리훈령)>이었으나 정부의 사무관리 규정에 통합되면서 현재에 이르고 있다(<정책연구관리시스템(PRISM)> 인터넷 홈페이지 연혁 항목 참고, 2025. 2. 12. 현재).

18) <정책연구관리시스템>의 정책 영역 등록은 영역이 종료된 후 하도록 되어 있기 때문에 2024년은 물론 2023년 연구 결과도 최종적인 것이라고 할 수는 없다. 또한 이 시스템에는 <과학기술기본법>, <학술진흥법>, <국민건강진흥법> 등을 포함하여 <행정업무의 운영 및 혁신에 관한 규정>에 적용되지 않는 정책 영역은 등록이 면제된다. 지방자치단체에서 수행하는 정책 영역 결과 역시 2014년부터 공개가 의무화되어 이전의 추이와 직접적으로 비교하기는 어려울 수 있다. 그러나 실제로 지방자치단체가 정책 영역 결과를 등록하기 시작한 것은 2009년 무렵인 것으로 확인된다.

료제는 정책 연구 용역에 점점 더 많이 의존하고 있다는 사실이 확인된다.¹⁹⁾ 정책 연구 용역이 본질적으로 “정책현안에 대한 조사·연구 등을 목적”으로 하는 만큼 이를 통해서 전문 지식이나 기술의 측면에서 관료제의 전문성을 보완하려는 시도는 바람직 하기도 하고 당연한 일이기도 할 것이다.²⁰⁾ 그러나 정책 연구 용역이 이러한 기대를 충족하고 있는지에 대해서는 역시 의문이 제기된다. 이는 일차적으로 정책 연구 용역에 대한 관리의 부재에서 기인하는 일이라는 할 것이다. 국민권익위원회(2018)에 따르면 2018년 10월 기준으로 최근 5년간 중앙행정기관, 지방자치단체, 공공기관, 지방공기업 등 공공기관에서 수행한 정책 연구 용역이 총 33,985건으로 규모는 약 2조 3,631억 원에 이르고 있다. 그런데 그 가운데 반 이상이 공개가 되지 않고 있는 상황에서 이해관계가 있는 특정 연구자나 기관에 지속적으로 수의계약을 체결하여 용역을 수행하거나, 기존 연구와 유사하거나 중복되는 경우도 상당히 발견되어 관련 규정의 정비가 권고되고 있다. 그러나 중앙정부 차원은 아니지만 2020년과 2023년 다시 국민권익위원회(2020; 2023)는 지방자치단체와 지방의회에 대해 정책 연구 용역의 관리 부실을 지적하고 관련 규정을 정비할 것을 요구하고 있는 상황이기도 하다. 또한 정책 연구 용역의 관리 부실 사례에 대해서는 일일이 인용하기 어려울 정도로 언론을 통한 보도도 지속되고 있기도 하다.

이러한 현실은 관료와의 면담을 통해서도 유사하게 확인되고 있다. 적어도 관리의 부실 문제를 지적하는 경우는 존재하지 않았지만 정책 연구 용역에 대한 기대가 높지 않다는 점은 대체로 일관되게 확인되었다.

용역은 전문성을 위해서가 아니라 국회 등과 같은 외부 기관에 정당성을 확보하기 위해 실시됩니다. 여기서부터는 우리가 못 하겠다는 것을 외부에 맡겨야 하는 것인데, 솔직히 우리가 해도 이만큼 하겠다는 것도 많습니다. - D

용역은 교수와 같은 전문가의 의견을 획득하기 위해 시행됩니다. 해외사례 등을 소개하거나 해서 내용이 의미가 있다고 생각하고 전문성을 어느 정도 보

19) 이병량(2021b)에 따르면 한국행정학회가 수주한 용역의 수도 1980년대에 연평균 1.5건, 1990년대에 연평균 3.9건에 그치다가, 2000년대에는 29.0건, 2010년대에는 65.2건에 이르고 있다. 한편 2020년에 103건이었던 한국행정학회 수주 연구 용역은 이후 계속 증가하여 2022년과 2023년에는 200건에 육박하는 것으로 확인되고 있다(〈한국행정학회〉 홈페이지 연혁 중 연구사업 항목, 2025. 2. 12. 현재, <https://www.kapa21.or.kr/history/research>). 직접적이지는 않지만 이를 통해서도 정부의 정책 용역 발주 규모의 확대를 확인할 수 있다.

20) 〈행정업무의 운영 및 혁신에 관한 규정〉 제49조를 참조하라.

완합니다. 그렇지만 전문성 보다는 명분 확보가 더 큰 의미가 있습니다. - F

연구 영역은 기본적으로 전문가의 제언을 확보하기 위해 발주합니다. 전문가 풀을 활용하지요. 그러니까 전문성 보완에 도움이 됩니다. 그리고 새로운 것을 하고자 하는 경우에는 정당성을 확보하는데 도움이 되기도 합니다. - G

위의 면담 내용에서도 확인할 수 있듯이 정책 연구 영역은 일정한 기능을 가지고 있으며 전문성을 어느 부분에서는 보완하는 것으로 인식되고 있다. 그럼에도 불구하고 정책 연구 영역의 목적이 정당성이나 명분 확보에 있다는 사실도 분명한 것으로 보인다. 이와 같은 상황에 대해서는 퇴직 관료의 다음과 같은 슬회에도 주목할 필요가 있어 보인다.

정책 연구 영역은 정책이나 사업의 전문성을 높여 그 타당성을 확보하기 위한 목적으로 공직사회에서 폭넓게 추진된다. ... 이 중 정부가 정말 답을 몰라서 의뢰하는 연구 영역이 얼마나 될까? ... 설사 정부가 정말 모르는 문제에 대한 답을 찾고자 연구 영역을 수행하려고 해도, 제대로 연구를 수행할 주체를 찾기조차 어려운 경우도 많다. 애당초 정부가 궁금해 하는 문제에 대해 제대로 알고 있는 연구자가 없는 경우도 허다하기 때문이다. ... 그렇다 보니 자연스럽게 연구 영역은 그 수행에 대한 경쟁이 치열하지 않아 정부출연연구소나 정부 영역에 친화적인 특정 교수에게 몰린다. ... '그 나물에 그 밥'이란 말처럼 매년 같은 기관과 연구자가 하는 연구 영역에 정부가 모르는 변칙이는 아이디어가 담겨 있을 리 만무하다. - 노한동 (2024)

결론적으로 한국의 관료제는 전문 지식과 기술의 측면에서의 전문성을 보완하기 위하여 관료제의 외부에서 전문성을 다각적으로 구하고 있는 것으로 확인되고 있다. 특히 위원회와 정책 연구 영역을 통한 전문성의 외주화 경향은 갈수록 그 규모가 확대되어 가는 있는 점이 확인되었다. 그러나 이와 같은 전문성의 외주화 경향의 확대가 관료제에게 실제로 전문성의 부족을 보완하는 역할을 하고 있는가라는 질문에 대해서는 긍정적인 답변을 내리기가 어려운 상황이라는 점도 동시에 확인되고 있다. 그렇다면 한국의 관료제는 급격한 환경 변화와 공동체를 둘러싸고 있는 문제의 복잡성 심화라는 현재의 상황에서 어디에 근거를 두고 어떻게 문제의 해결책을 마련하고 있는 것일까?

Ⅵ. 마치며

이 연구는 한국 관료제가 직면하고 있는 전문성의 현재적 상황과 그 귀결을 ‘전문성의 외주화’라는 가설적인 개념을 통해 드러내 보이고자 한 시도였다. 관료제의 전문성 개념은 전문성에 대한 관점에 따라 다양하게 정의되고 있으며 그 구성요소에 대해서도 이론적인 합의가 존재하지는 않는다. 관료제의 전문성 개념에서 전문 지식과 기술을 중요시하는 관점이 존재하는 반면 관료제의 역할에 대한 기대에 근거하여 공공가치에 대한 헌신과 같은 윤리적 태도나 복잡한 현실의 문제를 해결할 수 있는 능력, 그리고 이런 과정을 관료제 내에서 구현하기 위한 관리적 역량 등을 그 구성요소로 이해하는 이론적 논의도 있다. 그러나 현재의 한국 관료제에서 전문 지식과 기술은 이론적 논의에서 덜 중요하게 다루어지고 있었다. 이는 이 연구에서 이루어진 관료와의 면담의 결과나 관련한 다양한 자료를 통해서 밝혀진 바와 같이 전문 지식과 기술, 혹은 담당하는 업무의 내용 등의 측면에서 전문성이 부족하고 또 이를 축적하기 힘든 한국 관료제의 현실을 반영하고 있는 것이기도 하다.

이 연구는 이러한 상황에서 한국의 관료제가 실제의 업무 수행을 위한 기본적 전제인 전문 지식과 기술을 관료제의 외부에서 구할 수밖에 없을 것이라는 점에 주목하였다. 그리고 이를 전문성의 외주화라는 가설적인 개념을 통하여 확인하고자 하였다. 분석의 결과, 한국의 관료제에서 전문성의 외주화 현상은 위원회와 정책 연구 용역의 형태로 제도화되어 광범하게 나타나고 그 경향도 더욱 강화되고 있는 것으로 확인되고 있다. 그런데 문제는 이러한 전문성의 외주화 현상이 전문성을 관료제의 밖에서 보완하려는 시도이기는 하지만 실제로 전문성을 보완하는 역할을 하고 있는가에 대해서는 의구심이 제기된다는 점이다. 외주화라는 방식의 활용이 지니는 정당성은 외주화를 통한 일의 수행이 조직 스스로가 그 일을 맡는 것에 비해 경제적이고 효율적이라는 데 있다. 그런데 한국 관료제에서 시도되고 있는 전문성의 외주화는 이를 통해 전문 지식과 기술, 업무의 내용적 측면을 실제로 구하고 보완하는 결과로 이어지지 않는 것으로 의심하게 하는 진단이 제기되고 있는 상황이다. 관련한 적절한 전문가가 역할을 하고 있는지, 그 과정이 적절하게 관리되고 있는지, 충분하고 필요한 전문 지식과 기술을 주고 있는지에 대한 긍정적인 답변이 이루어지기 어려운 상황에서 절차적 정당성이나 명분을 충족시키기 위해 시도되고 있는 전문성의 외주화가 장밋빛의 결과를 가져오기는 힘들 것이다. 오히려 급격한 환경 변화와 공동체를 둘러싸고 있는 문제의 복잡성 심화라는 현재의 상황을 해결하기 위한 중요한 주체가 관료제라는 점을 고려할 때, 이런 상황은 공동체 차원의 또 다른 문제가 될 가능성을 가진 것으로 보인다. 또한 이런

상황은 관료제 내부의 차원에서도 역량과 성과, 책임성이나 정체성에 부정적인 영향을 미칠 수 있을 것으로도 예측된다.

이 연구는 이제껏 본격적으로 이론적인 차원에서 논의되거나 정립되지 않은 전문성의 외주화라는 가설적인 개념을 한국의 관료제를 통해 확인하기 위한 탐색적인 시도이다. 이와 같은 시도는 한국의 행정학에서 그 중요성에 비해 연구가 활발하지 않은 관료제 연구의 지평을 확대하는 데 기여할 수 있을 것으로 기대된다. 특히 한국의 관료제 연구에 대해서는 여전히 연구의 확장이 필요한 시점이며, 어떤 의미에서 “이제부터가 시작”이라는 상황에 놓여 있다는 평가도 존재한다(윤견수, 2024: 86-90). 이런 상황을 고려한다면 이 연구의 시도는 미약하게나마 관료제 연구의 확장과 담론의 확대에 학술적인 기여를 할 수 있을 것이다. 또한 이 연구는 현실적인 측면에서 한국의 관료제가 직면하고 있는 전문성의 현재적 상황과 그에 대한 대응으로서 전문성의 외주화 현상을 구체적으로 드러내 주고 있다는 점에서 의의를 지닌다. 문제의 해결책을 찾기 위해서는 이와 같은 상황에 대한 문제의식의 공유가 있어야 할 것이다. 이 연구는 그런 의미에서 이와 같은 문제의식이 현실적인 차원에서 공유할 만한 것인지에 관해 논쟁을 불러일으킬 수 있는 근거를 제시하고 있다. 물론 현상의 전모를 밝히기에는 면담 자료가 제한적이라는 한계가 존재한다. 이를 관련한 저술이나 통계 자료를 통하여 보완하려고 하였으나 충분할 수는 없을 것이다. 그럼에도 불구하고 이 연구를 통해 드러난 현상의 일단은 한국의 관료제와 한국이라는 공동체 자체에 일정하게 영향을 미칠 수 있는 의미를 가지는 것이다. 이 연구가 비판과 논쟁을 통해 한국 관료제의 현재에 대한 이론적·현실적 논의를 좀 더 풍부하게 할 것을 기대한다.

■ 참고문헌

- 강명구. 2017. “관료제와 장인정신: ‘영혼 없는 공무원’을 위한 변론.” 《한국행정학보》, 51(4): 3-18.
- 곽채기. 1999. “외주화(outsourcing)를 통한 공공서비스 공급의 효율화 방안: 우편수집 업무 사례를 중심으로.” 《공기업논총》, 11(1): 1-28.
- _____. 2012. “공공기관 지정 및 분류 기준의 재구축 방안.” 《한국사회와 행정연구》, 23(3): 1-29.
- 국민권익위원회. 2018. 《매년 수천억 원 쓰는 ‘깜깜이’ 정책연구용역 결과 공개 확대 된다》, 2018. 10. 22. 보도자료.
- _____. 2020. 《국민권익위, “지자체 연구용역 결과 공개·관리 절차 투명하게 해야” 제도개선 권고: 유사·중복 과제 여부 검증, 과제 담당관 실명제 도입 등 전국 243개 지자체에 권고》, 2020. 8. 19. 보도자료.
- _____. 2023. 《지방의원 정책연구용역 셀프심의 차단》, 2023. 12. 21. 보도자료.
- 권우덕·김영우. 2018. “지방공무원의 전문성 제고 방안에 관한 연구: 순환보직 관행 개선을 중심으로.” 《한국인사행정학회보》, 17(2): 115-141.
- 기획재정부. 2023. 《'23년 IMD 국가경쟁력 평가 결과, 한국은 64개국 중 28위 기록》, 2023. 06. 20. 보도참고자료.
- _____. 2024. 《'24년 국제경영개발대학원(IMD) 국가경쟁력 평가 결과, 한국은 67개국 중 20위로 역대 최고 기록》, 2024. 06. 18. 보도참고자료.
- 김광호. 2008. “공무원 순환보직에 관한 연구.” 《한국개발연구》, 30(2): 64-97.
- 김병섭·김정인. 2014. “관료의 (무)책임성의 재해석: 세월호 사고를 중심으로.” 《한국행정학보》, 48(3): 99-120.
- 김순양. 2001. “읍·면·동 사회복지전담 공무원의 전문성 수준 분석.” 《한국행정학보》, 35(2): 155-176.
- 김일영. 2001. “한국에서 발전국가의 기원, 형성과 발전 그리고 전망.” 《한국정치외교사논총》, 23(1): 87-126.
- 남궁근·류임철. 2004. “공직의 전문성 제고를 위한 보직관리시스템 개선방안.” 《한국인사행정학회보》, 3(2): 93-120.
- 노한동. 2024. 《나랏를 위해서 일한다는 거짓말》, 도서출판 사이드웨이.
- 《뉴스시스(인터넷판)》 2024. “‘정부 노동 회의체 소수 학자 편중 심각’: 1명 최대 6개 중복 위촉.” 2024년 10월 13일자

- 송석휘. 2015. “‘전문성’에 대한 지방공무원의 인식 연구: 서울시 공무원을 중심으로.” 《한국지방자치학회보》, 27(2): 249-270.
- 심동철. 2023. “독립행정기관에 대한 연구: 독립성과 절차적 공정성, 전문성을 중심으로.” 《정부학연구》, 29(1): 63-104.
- 유상엽·김지성. 2018. “우리나라 공무원의 경쟁력 및 전문성 제고를 위한 공직분류체계의 진단과 혁신방안.” 《한국인사행정학회보》, 17(4): 233-259.
- 윤건수. 2024. “관료제 연구의 주요 담론.” 《한국행정학보》, 58(5): 61-100.
- 윤건수·김순희. 2013. “공직의 정체성에 대한 연구: 공무원의 영혼에 대한 내러티브를 중심으로.” 《한국행정학보》, 47(1): 1-23.
- 윤건수·정민경·김영은. 2020. “지방 공무원의 전문성에 대한 연구: 정치화와 계급제 기반 관료제를 중심으로.” 《정부학연구》, 26(1): 131-160.
- 이병량. 2014. “관료의 나르시시즘 연구.” 《정부학연구》, 20(1): 5-34.
- _____. 2021a. “한국 관료의 경력구조에 관한 연구.” 《행정논총》, 59(2): 75-106.
- _____. 2021b. “한국 행정학의 정체성 위기에 관한 연구.” 《정부학연구》, 27(3): 1-34.
- 이종수 외. 2022. 《새행정학 3.0》, 대영문화사.
- 정민경. 2023. 《관료적 전문성의 유형에 관한 연구: 사회적 특성을 중심으로》, 고려대학교 행정학 박사학위논문.
- 정부혁신 어벤져스. 2020. 《90년생 공무원이 왔다》, 행정안전부.
- 조인영. 2023. “전문행정기관의 전문성과 자율성 강화를 위한 제언: 질병관리청을 중심으로.” 《정부학연구》, 29(1): 29-62.
- 조태준. 2016. “공직 전문성 강화를 위한 관리방안 연구.” 《한국인사행정학회보》, 15(4): 169-190.
- 조태준·진종순·박정호·김상우·임재진. 2017. “공무원 전문성 개념에 대한 탐색적 고찰.” 《한국정책과학학회보》, 21(3): 143-172.
- 최병대. 2003. “공무원의 전문성 확보 방안: 서울시 도시계획분야를 중심으로.” 《한국지방자치학회보》, 15(3): 125-144.
- 한국행정연구원. 2024. 《2023년 공직생활실태조사》, 한국행정연구원.
- 한승주. 2017. “공무원의 전문가적 정체성과 책임: 일반채용과 경력채용 공무원의 인식 탐색.” 《한국조직학회보》, 13(4): 1-32.

〈공공기관의 운영에 관한 법률 시행령〉

〈행정기관 소속 위원회의 설치·운영에 관한 법률〉

〈행정업무의 운영 및 혁신에 관한 규정〉

- Agnew, N. M., Ford, K. M., & Hayes, P. J. 1994. "Expertise in Context: Personally Constructed, Socially Selected, and Reality-Relevant?." *International Journal of Expert Systems*, 7(1): 65-88.
- Amsden, Alice H. 1989. *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. New York: Oxford University Press.
- Bowen, Shannon A. 2016. "Values, Ethics, and Professionalism in Public Affairs." In Phil Harris & Craig S. Fleisher (eds). *The SAGE Handbook of International Corporate and Public Affairs* (pp. 316-331) London: SAGE Publications Ltd.
- Cooper, Terry L. 1984. "Citizenship and Professionalism in Public Administration." *Public Administration Review*, 44: 143-149.
- Evans, Peter & James E. Rauch. 1999. "Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of 'Weberian' State Structure on Economic Growth." *American Sociological Review*, 64: 748-765.
- Hoffman, Robert. R. 1998. "How Can Expertise be Defined? Implications of Research from Cognitive Psychology." In Robin Williams, Wendy Faulkner & James Fleck (eds). *Exploring Expertise: Issues and Perspectives* (pp. 81-100) London: MacMillan Press Limited.
- Johnson, Chalmers. 1982. *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*. Stanford: Stanford University Press.
- Karl, Barry D. 1976. "Public Administration and American History: A Century of Professionalism." *Public Administration Review*, 36(5): 489-503.
- Nalbandian, J. 1990. "Tenets of Contemporary Professionalism in Local Government." *Public Administration Review*, 50(6): 654-662.
- Pugh, D. L. 1989. "Professionalism in Public Administration: Problems, Perspectives, and the Role of ASPA." *Public Administration Review*, 49(1): 1-8.
- Schott, R. L. 1976. "Public Administration as a Profession: Problems and Prospects." *Public Administration Review*, 36(3): 253-259.
- Skocpol, Theda. 1985. "Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research." In Peter Evans, Dietrich Rueschemeyer and Theda

- Skocpol (eds). *Bringing the State Back In* (pp. 3-37) Cambridge: Cambridge University Press.
- Sternberg, R. J. 1997. "Cognitive Conceptions Of Expertise." In Paul J. Feltovich, Kenneth M. Ford & Robert R. Hoffman (eds). *Expertise in Context: Human and Machine* (pp. 149-162) Menlo Park, Cambridge & London: AAAI Press; The MIT Press.
- Wade, Robert. 1990. *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. Princeton: Princeton University Press.
- Weber, Max. 1946. *From Max Weber: Essays in sociology*, Translated, edited, and with an introduction, by H. H. Gerth and C. Wright Mills. New York: Oxford University Press.
- _____. 1952. "The Essentials of Bureaucratic Organization: An Ideal-Type Construction." In Robert K. Merton, Ailsa P. Gray, Barbara Hockey and Hanan C. Selvin (eds). *Reader in Bureaucracy* (pp. 18-27) New York: The Free Press.

A Study on Outsourcing of Expertise in Korean Bureaucracy

ByungRyang Lee

Korean bureaucracy is characterized by a lack of expertise in terms of professional knowledge and technology. Based on this fact, this study hypothesizes that the Korean bureaucracy will have no choice but to obtain professional knowledge and technology, which are basic prerequisites for performing actual work, by outsourcing of expertise. Results of testing this hypothesis revealed that the phenomenon of outsourcing of expertise in the Korean bureaucracy was institutionalized in the form of government committees and government's policy research projects. This trend is becoming more and more strengthened. However, doubts are being raised as to whether this phenomenon of outsourcing of expertise actually plays a role in supplementing expertise. This is because outsourcing of expertise does not actually lead to obtaining or supplementing professional knowledge, technology, or content aspect of work. In conclusion, this study points out that this phenomenon of outsourcing of expertise might have a negative impact on the capacity or responsibility of the bureaucracy.

※ Keywords: Bureaucracy, Expertise, Outsourcing of expertise