

## 독립행정기관에 대한 연구: 독립성과 절차적 공정성, 전문성을 중심으로\*

심동철\*\*

본 연구는 독립행정기관에서의 전문성의 의미를 고찰한다. 이를 위해 본 연구는 전문성과 독립성간의 관계를 살펴보고 향후 독립행정기관의 전문성연구를 위한 이론적 토대를 마련하고자 하였다. 우선 연구는 이론적 고찰을 통해 독립행정기관에서 전문성과 독립성간의 관계를 고찰하였으며, 독립행정기관에 근무하는 직원과 위원 인터뷰를 통해 그들이 생각하는 독립행정기관의 독립성, 절차적 공정성, 그리고 전문성에 대한 인식을 조사하는 질적 분석 방법을 사용하였다. 연구결과, 독립행정기관의 전문성은 독립행정기관이 정당성을 유지할 수 있는 핵심요소를 확인할 수 있었으며, 독립행정기관의 독립성은 전문성과 밀접한 관계가 있는 것으로 확인되었다. 또한 절차적 공정성 확보가 독립행정기관의 정당성 확보 바탕와 사무처의 전문성에 영향을 미친다는 것을 확인하였다. 결론에서는 독립행정기관의 전문성에 영향을 미치는 요인에 대한 모형을 도출하고 향후 연구 방향을 제안하였다.

주제어: 독립 행정기관, 절차적 공정성, 독립성, 전문성

\* 본 논문은 2022년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2022S1A5C2A03091302).

\*\* 뉴욕 주립대학에서 박사학위를 취득하고 현재 고려대학교 행정학과 교수로 재직중이다. 주요 관심분야는 리더십, 공직가치, 인사행정 등이다(dcshim@korea.ac.kr).

## I. 서론

독립행정기관은 대통령을 포함한 기존 행정부의 관여여지를 축소함으로써, 행정의 효율화와 독립성을 높이기 위한 조직적 방안이다(김해원, 2015). 독립행정기관은 정치적 영향에서 독립해야 하고, 이해집단으로부터 포획되지 않아야 하므로, 전문성은 독립행정기관의 정당성을 부여하는데 핵심적 요소이다.

본 연구는 독립행정기관에서 전문성은 어떠한 의미가 있는가에 대한 질문에서 시작한다. 행정학에서 전문성에 대한 연구들은 공무원의 전문성을 전문분야의 지식에 정책에 대한 이해와 경험, 그리고 공직가치를 포함한 복합적인 개념으로 파악하고 있으며(조태준, 2020; 윤건수·정민경·김영은, 2020), 공무원들은 자신의 업무를 통해 전문성에 대한 정체성을 확립한다고 지적한다(한승주, 2017). 이처럼 행정조직에서 전문성에 위한 논의는 꾸준히 이어져 왔다. 그러나, 독립행정기관의 맥락에서 전문성과 이에 영향을 미치는 요인에 대한 논의는 상대적으로 많이 이루어지지 않은 것으로 파악된다.

이에 본 연구는 다음의 질문에 답해보고자 한다. 첫째, 독립행정기관에서 공무원의 전문성을 구성하는 역할은 무엇인가에 관한 것이다. 둘째, 독립행정기관에서 정치적, 행정적 독립성과, 의사결정의 공정성은 기관의 전문성에 어떠한 영향을 미치고 있는가에 답해보고자 한다. 마지막으로 현재 관료제에서 전문성을 보완하기 위해 마련된 여러 인사제도(예: 직위분류제, 개방형 임용 등)가 독립행정기관의 전문성 강화에 적합한가에 대한 질문에 답해보고자 한다.

현재 우리나라에는 법률이나 헌법에 규정하는 바에 따라 다양한 형태의 독립행정기관이 존재한다. 본 연구에서는 대통령 혹은 국무총리소속의 중앙행정기관으로 설치된 위원회(예: 공정거래위원회, 방송통신위원회, 금융위원회, 국민권익위원회 등)와 감사원의 직원들과 위원들을 대상으로 심층 면담을 진행했다.

본 글은 다음의 순서로 구성될 것이다. 우선, 다음 장에서는 독립행정기관의 맥락에서 전문성, 독립성 그리고 의사결정의 공정성의 의미는 무엇인가를 살펴보고 연구 질문을 도출할 것이다. 세 번째 장에서는, 인터뷰 내용을 중심으로 본 연구 질문에 대한 분석결과를 정리할 것이다. 마지막 장에서는 분석내용을 정리하고 독립행정기관이 전문성을 높이기 위한 방안을 제시할 것이다.

## II. 이론적 배경

### 1. 독립행정기관의 정의

독립행정기관은 '조직 편제상 행정부에 소속되어 있으면서도 대통령을 수반하는 계서질서로부터 벗어나 있는' 행정청(김해원, 2015:75)으로 정의될 수 있다. 즉, 독립행정기관은 입법부와 사법부로부터 법령 집행에 필요한 권한을 위임받아 독립적으로 정책을 해석하고 집행할 수 있는 기관이다.

현존하는 독립행정기관은 법률적 지위에 따라 크게 세 가지 형태로 구분된다. 첫째, 헌법상 그 법률적 지위를 인정받은 기관으로 선거관리위원회와 감사원이 이에 해당한다. 둘째로는 헌법에 존재와 지위가 규정되어 있지는 않지만, 법령에 따라 독립성이 인정받고 국가기능의 일부 업무를 담당하는 중앙위원회로 국가인권위원회, 공정거래위원회, 방송통신위원회, 금융위원회, 국민권익위원회, 원자력안전위원회가 이에 속한다. 특히, 국가인권위원회는 법률에 규정된 독립행정기관 중 행정부나 국회 어느 기관에도 소속이 되어있지 않는다는 점에서, 다른 중앙위원회와 구분된다. 마지막으로, 각각의 행정부에 소속되어져 있는 합의제 기관으로서 다양한 행정위원회가 존재하며, 규제개혁위원회, 무역위원회, 소청심사위원회 등이 이에 속한다. 행정위원회도 법률로 독립성을 어느 정도 보장받고 있지만, 의사결정을 도와주는 사무조직이 마련되어져 있지 않은 점, 대통령, 행정안전부, 기획재정부 등 다양한 부처에 부속하여 설치된 점, 독립적인 의사 결정권을 가지고 있지 않다는 점이 특징이다(김소연, 2013).

우리나라 독립행정기관은 부처 소속 위원회에서 출발해서 사회의 발전과 국민의 요구에 따라 독립행정기관으로 발전한 경우가 대부분이다. 1980년대 이전에도 합의제 행정기관이 존재했으나, 영속적인 독립행정기관의 시작은 1981년에 신설된 방송위원회가 그 시초라고 할 수 있으며, 이후 통신 규제 관련 역할을 더해 방송통신위원회로 개편되었다. 경제기획원 산하 행정위원회였던 공정거래위원회는 1994년에 중앙위원회가 되었고, 이후 1997년에 금융감독위원회, 2001년 국가인권위원회, 그리고 2008년에 국민권익위원회, 2011년에 원자력안전위원회가 중앙위원회로 발전되었다.

독립행정기관에 대해서는 거대화될 수밖에 없는 현대 행정부를 견제하는 데 필요하다는 견해와, 독립행정기관의 법률적 지위가 모호하고 독립행정기관 자체가 행정부의 확장이 될 수 있다는 견해가 함께 존재한다.

독립행정기관에 대해 우려를 표명하는 연구들은 독립행정기관이 입법권과 사법권을 가지는 것이 삼권 분립이 헌법으로 규정돼 있는 국가에서 과연 타당한가에 대한 의문

을 제기한다(Lowi, 1987). 입법부, 행정부, 사법부 어디에도 속하지 않은 독립행정기관은 민주적 통제기능을 상실한 기관이라는 것이다(Mosher, 1976). 또한, 이들은 독립행정기관은 우회 행정부의 역할을 수행하며, 법적으로 독립기관으로 정의돼 있다 하더라도, 대통령 및 정치권으로부터 독립하는 것이 현실적으로 어렵다는 점을 지적한다(권오승, 2004; 김종석·김태윤 2004; 조소영, 2009).

반면, 독립행정기관의 정당성을 주장하는 연구들은 이미 비대해진 현대 행정조직을 견제할 수 있는 가장 현실적인 방안이 독립행정기관이라고 주장한다(Moe, 1982). 복수 행정부 제도나 제4의 특별 부서의 설립이 어려운 상태에서, 국민의 기본권을 보장하는 데 있어서 독립행정기관이 중요한 역할을 담당할 수 있다는 것이다(김소연, 2013). 예를 들어, 인권위원회나 국민권익위원회처럼 독립행정기관은 정부가 국민의 기본권을 해치는 부분이 있었는가를 살펴볼 수 있다. 또한, 공정거래위원회와 같이 독립행정기관은 기업이나 이해관계자로부터 시장의 건전성을 유지하는 데 기여할 수 있다. 이러한 맥락에서 기존 연구들은 삼권 분립이라는 틀에서 독립행정기관의 정당성 유무를 해석하는 것이 아니라, 국민의 기본권 보호라는 관점에서 독립행정기관에 정당성을 평가해야 한다고 지적한다(김해원, 2015). 따라서, 독립행정기관이 그 사회에서 존립의 정당성을 가지기 위해서는 1) 독립행정기관이 행정부로부터 실질적 독립을 이루고, 2) 국민의 기본권 보장을 위한 전문적인 역할을 수행할 수 있는가에 대한 사회적 합의가 중요하다고 할 수 있다.

## 2. 독립행정기관의 전문성

기존 연구들은 독립행정기관이 균형 잡힌 법 집행을 이루어내기 위해서는 전문성의 확립이 매우 중요하다는 점을 지적해 왔다(황충만, 2019; 최무현, 조창현, 2018; 조소영, 2009). 특히, 이해당사자들의 의견 차이의 존재가 상수인 상황에서, 전문성은 독립행정기관 의사결정의 질을 결정하고, 독립행정기관 존재의 정당성을 제공해준다는 점에서 중요하다는 것이다.

그렇다면, 행정에 있어서 전문성이란 무엇인가? 기존 연구에서 공무원의 전문성은 '직무를 수행하는 데 있어서 복잡하고 난해한 현상에서 객관적 진실을 취득해 사회문제를 해결해내는 비전문가와 차별되는 지적 능력'으로 정의되고 있다(최병대, 2003; 이명희 2017). 또한, 공무원의 전문성은 공무원의 직무수행을 위한 전문 지식에 역량, 경험, 공직자로서의 윤리성과 책임성까지 포함한 다차원적인 개념으로 이해되고 있다(조태준 외, 2017).

이처럼 행정학 연구에서 전문성에 대한 정의가 다소 포괄적인 것은 행정관료가 보유하고 있는 전문성은 전문가 집단으로부터 자율적 규제를 받는 의사나 변호사가 보유하고 있는 전문성과는 차이가 있다는 인식 때문이다(한승주, 2017). 또한, 정부조직 내에는 전문성이 낮은 직종에서부터, 전문 업무가 필요한 직종까지, 자율성과 재량에 따라 다양한 유형과 수준의 전문가가 존재하기 때문에 이해된다(Stillman, 1994).

이상훈·오현석(2016)은 기존 전문성 연구들을 정리하면서 다양한 형태의 전문성이 존재함을 지적했다. 이들은 현대사회에는 복잡한 상황 변화나 예외적 상황에서의 문제 해결 능력이 증시되며, 이러한 문제를 해결하는 데는 적응적 전문성(adaptive expertise)이 중요함을 제안하였다. 여기서 적응적 전문성은 반복적인 루틴에서 벗어나는 사례를 해결하기 위한 전문가의 지식을 의미하며, 직무 경험이나 업무 경험을 통해 축적되는 암묵지와 경험적 지식 그리고 상황에 맞는 사고능력이 축적되면서 발달하는 맥락지로 구성된다(Holyoak, 1991; Kimball & Holyoak, 2000). 이상훈·오현석은 기존 전문성 연구들이 반복적 전문성(routine expertise) 습득에 초점을 맞추어 왔음을 지적하였다. 반복적 전문성만을 습득한 전문가들은 익숙한 유형의 업무를 효율적으로 처리하는 데에는 뛰어나지만, 새로운 문제를 인지하고 다양한 해결책들을 조합하여 유연하고 혁신적으로 답을 찾아내는 역량에는 한계가 있다는 것이다.

예를 들어, 개방형 직위로 공직에 들어간 전문가가 조직의 상황에 맞추어 그 전문성을 발휘하지 못한다면, 이들은 아직 적응적 전문성을 획득하지 못했다고 볼 수 있다. 즉, 행정조직에서 초보 전문가와 유능한 전문가의 차이는 자신들이 가지고 있는 지식을 얼마나 유연하게 상황에 대처하면서 사용할 수 있는가에 있다는 것이다. 이러한 관점은 전문성이 조직 학습을 통해 발전할 수 있다는 기존의 전문성 관련 해외 연구들이나(Alexander, 2003; Herling, 2000), 전문성의 다차원적인 특성을 제안한 인사행정 연구들과 그 맥을 같이한다(조태준 외, 2017; 최병대, 2003; 최순영·장지원, 2009).

최병대(2003)는 고시제도를 통해 입직한 일반 공무원은 분야별 전문 지식이나 문제 통합능력을 갖추고 있지 못한 집행가(practitioner)로 정의하고, 이들은 순환보직을 통해 의사결정 및 조직관리에 대한 능력이 특화된 일반행정가(generalist)로 발전해 나간다고 지적하였다. 반면, 공직에서 지향해야 할 전문행정가(specialized generalist)는 분야별 전문지식과 통합적인 문제 조정 능력을 고루 갖추어야 한다고 제안하였다. 즉, 공무원의 전문성은 분야에 대한 명시지 뿐만 아니라, 조정과 통합에 관한 암묵지와 맥락지를 모두 요구하며, 이들의 축적을 위해서는 일정기간이 경험을 필요로 한다는 것이다. 이러한 관점에서 공무원의 전문성과 일반 행정가로서의 역량은 서로 밀접히 연결되어 있다고 할 수 있다(윤견수·정민경·김영은, 2020).

기존 연구에서는 독립행정기관에서 전문성의 당위성은 강조되었지만, 독립행정기관의 전문성이 어떻게 구성되는가에 대한 논의는 상대적으로 이루어지지 않은 것으로 파악된다. 이러한 맥락에서 감사원의 전문성을 분석한 김난영·조원혁(2012)의 연구는 주목할 만하다. 이들은 감사행정기관의 전문성을 1) 법률 전문성, 2) 회계 전문성, 3) 과학적 분석기법에 대한 전문성, 4) 대상기관 전문성으로 파악하고, 네 가지 전문성 중 가장 확보가 획득하기 어려운 전문성으로 대상기관 전문성으로 지적하였다. 또한, 권오승(2004)은 공정거래위원회에서는 법률적 전문성과 경제학적 지식, 특히 산업조직론 관련 전문성이 필요하다고 지적하였다. 따라서, 독립행정기관의 전문성은 전통행정조직의 그것과 어떤 공통점과 차이점이 있는지에 대한 연구가 필요하다.

또한, 개방형 직위나 전문직위제도와 같이 최근 추진되고 있는 공무원의 전문성 함양을 위한 인사정책들이 독립행정기관에서도 효과적일 것인가도 살펴볼 필요가 있다. 만일 기존 인사정책들이 반복적 전문성 함양에 방점을 두고 있고, 독립행정기관에서 필요한 적응적 전문성 함양을 간과하고 있다면, 현재 인사정책은 독립행정조직의 전문성 함양에는 큰 도움이 되지 않을 수 있다.

또한, 독립성과 전문성의 관계도 살펴볼 필요가 있다. 기존 독립행정기관에 관한 연구들은 전문성의 확보는 기관 독립성에 정당성을 제공한다고 지적한다. 그러나 전문성이 반드시 독립행정기관의 독립성을 담보해주지는 않는다. 황충만(2019)은 원자력안전위원회의 발전과정 고찰을 바탕으로 전문성과 독립성은 시대적 요구에 따라 다르게 구축되어 왔으며, 서로 갈등을 보일 수도 있는 가치임을 지적하였다. 예를 들어, 원자력 안전에 대한 평가는 고도의 전문성을 요구하는 것이 사실이다. 그러나 전문성만을 강조하게 되면, 산업에서 포획된 전문가가 평가에 참여함으로써 평가의 독립성을 해칠 가능성이 있다. 반면 위원회의 독립성만을 강조하다 보면, 원자력 안전확보라는 위원회의 본질적인 목표에 상치될 수도 있다는 것이다.

이러한 논의에 바탕을 두고 본 연구는 다음의 질문에 답하고자 한다.

첫째, 독립행정기관의 전문성을 구성하는 역량은 무엇인가?

둘째, 현재 인사혁신처에서 전문성을 보완하기 위해 도입한 인사제도(예: 직위분류제, 개방형 임용 등)가 독립행정기관의 전문성 강화에 적합한가?

셋째, 독립행정기관에서 전문성, 독립성 그리고 의사결정의 질차적 공정성은 어떠한 관계를 가지는가?

### 3. 독립행정기관의 독립성

독립행정기관에서 독립성은 대통령을 포함한 행정부와 입법부의 영향으로부터 기관이 얼마나 격리되었는가를 평가하는 것이다(Moe, 1982). 기존 연구들은 독립성을 다양한 관점에서 정의해 왔다. 정치학에서 독립성은 독립행정기관이 정치적 영향에서 벗어나기 위한 법적 장치가 얼마나 제도화되었는지를 측정하는 것으로 정의한다(Christensen, 2001). 이러한 맥락에서 정치적 독립성은 형식적, 소극적 독립성으로 이해된다. 반면, 독립행정기관이 인사, 재정운영의 자율성을 바탕으로 얼마나 실질적으로 독립된 의사결정을 할 수 있는가에 대한 유지할 수 있는가에 대한 행정적 독립성도 논의된다(Verhoest et al. 2004; Yamamoto, 2006). 또한 서성아(2011)는 Krause(1996)의 독립성 모형을 바탕으로 영향 독립성의 개념을 제안하였다. 영향독립성은 행정기관이 타 기관이나 이해 당사자들과 갈등이 있을 때, 얼마나 이들을 설득할 수 있는 영향력을 가지고 있는가를 의미한다. 예를 들어, 독립행정기관이 준사법적 기능과 준입법적 기능을 행사하는데 있어서, 다른 행정기관이나 이해당사자와 갈등을 겪게 되는데, 독립행정기관이 사전협의권을 어느 정도 사용할 수 있는가가 영향 독립성을 평가하는 기준이 될 수 있다. (<표 1> 참조).

〈표 1〉 독립행정기관에서의 독립성의 종류

구분	선행연구	독립성의 개념
정치적 독립성	Moe(1982) Christensen(2001)	전반적인 정치적 통제로부터 배제되는 영향배제 독립성. 법적, 형식적, 소극적 독립성
행정적 독립성	Verboest et al.(2004) Yamamoto(2006)	독립행정기관이 소속 행정기관으로부터 자율적 의사결정을 하는 역량 독립적 의사결정을 위한 조직적 절차와 자원
영향 독립성	Krause(1996) 서성아(2011)	독립행정기관이 다른 행정기관이나 이해당사자들에게 영향력을 행사할 수 있는 권리와 자원

서성아(2011: p. 247)에서 발췌 및 수정

또한, 독립행정기관에서 독립성은 독립행정기관의 구성과 권한, 그리고 위원의 임면 등의 결정에 해당하는 ‘조직상의 독립’과, 행정조직과의 실질적 계승관계, 독자적인 규칙제정권의 여부, 인사·재정상의 자율권과 관련된 ‘직무상의 독립’으로 나누어 생각해 볼 수 있다(서보국 외, 2012).

<표 2>는 독립행정기관의 위원 구성 및 자격요건을 요약한 것이다. 우리나라 중앙

위원회의 조직상 독립은 관련 기관의 설치와 운영에 관한 법률을 통해 비교적 일관되게 보장되고 있는 것으로 파악된다. 현재 모든 기관에서 의원들의 면직사유를 명시하고 있고, 그 외에 본인의 의사에 반하는 면직은 급하고 있다.<sup>1)</sup> 또한, 임명권은 대통령에게 집중되어 있으나, 국회와 다른 기관에 추천과 선임권이 분산이 되어 있다.<sup>2)</sup> 예를 들어, 인권위원회법에서는 위원의 임명은 대통령이 하나, 국회가 지명하는 4명, 대통령이 지명하는 4명, 대법원장이 지명하는 3명으로 선임권한은 분산되어 있다. 금융거래위원회에서는 한국은행 부총재, 예금 보험공사 사장등이 당연직으로 위원이 되도록 정의되어, 대통령의 임명 범위가 상대적으로 적어 위원회의 정치적 독립성이 보장되는 구조를 가지고 있다(김소연, 2013). 또한 대부분의 기관에서 위원의 자격요건을 정의하고 있다<sup>3)</sup> 이러한 일관된 보장은 정부조직법에 기초해 자격요건과 신분보장을 일관적으로 적용했기 때문이다.

그러나, 많은 독립행정기관에서 대통령의 영향은 여전히 임명에서 중요한 역할을 하는 것으로 파악된다. 예를 들어 국민권익위원회의 경우 대통령, 국회, 대법원장이 나누어 선임하지만 대통령의 지분이 매우 높으며(9:3:3), 공정거래위원회와 원자력위원회는 전원이 대통령 임명으로 이루어지고 있다. 또한, 위원장은 중앙선거관리위원회만이 위원들에 의해 호선될 뿐, 나머지 독립행정기관의 위원장은 대통령이 임명하는 구조로 되어 있다.

〈표 2〉 독립행정기관 위원 구성 및 자격요건 요약

기관명	소속	위원구성	임기	자격요건 위원 신분 보장
감사원	대통령	원장 포함 7명 원장은 국회의 동의를 얻어 대통령이 임명 감사위원은 원장의	감사 위원 4년, 정년 : 위원	〈자격요건〉 1. 고위공무원단에 속하는 공무원 또는 3급 이상 공무원으로 8년 이상 재직한 사람 2. 판사·검사·군법무관 또는 변호사로 10년 이상 재직한 사람

- 1) 인권위의 경우 위원의 2/3 찬성에 따라 극도로 심심 미약을 보이는 위원의 경우 전체 위원의 2/3 찬성으로 위원을 퇴직할 수 있도록 하고 있다.
- 2) 공정거래위원회는 위원장 포함 9인 전원이 국무총리와 위원장의 제청과 대통령이 임명하는 구조로 되어 있는데, 임명 동의나 추천권을 국회가 일부 행사할 수 있도록 권한을 분산할 필요가 있다.
- 3) 다만, 안전위원회 설치 운영에 관한 법률 제 5 조에서는 “원자력·환경·보건의료·과학기술·공공안전·법률·인문사회 등 원자력안전에 이바지할 수 있는 관련 분야 인사가 골고루 포함되어야 한다”는 항목만이 존재할 뿐, 구체적인 자격요건이 명시되어 있지 않다.

		<p>제청으로 대통령 이 임명</p>	<p>65세, 원 장 70세</p>	<p>3. 공인된 대학에서 부교수 이상으로 8년 이상 재직한 사람 4. 정부투자기관에서 20년 이상 근무한 사람으로서 임원으로 5년 이상 재직한 사람</p> <p>〈신분보장〉 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우가 아니면 본인의 의사에 반하여 면직되지 않음. 1. 탄핵결정이나 금고 이상의 형의 선고를 받았을 때 2. 장기(長期)의 심신쇠약으로 직무를 수행할 수 없게 된 때</p>
<p>중앙선거관리위원회</p>		<p>원장 포함 9인  대통령이 임명하는 3인, 국회에서 선출하는 3인과 대법원장이 지명하는 3인의 위원으로 구성.  위원은 국회의 인사청문을 거쳐 임명·선출 또는 지명</p>	<p>6년</p>	<p>〈상임위원 자격요건〉 1. 법관·검사 또는 변호사로서 5년이상 근무 2. 대학에서 행정학·정치학 또는 법률학을 담당한 부교수이상 5년이상 근무. 3. 3급이상 공무원으로서 2년이상 근무</p> <p>〈신분보장〉 다음 각호에 해당할 때가 아니면 해임·해촉 또는 파면되지 아니함. 1. 정당에 가입. 정치 관여. 2. 탄핵결정으로 파면 3. 금고이상의 형의 선고 4. 정당추천위원으로서 그 추천정당의 요구가 있거나 추천정당이 국회에 교섭단체를 구성할 수 없게 된 때와 국회의원선거권이 없음이 발견된 때 5. 시·도선거관리위원회의 상임위원인 위원으로서 국가공무원법 제33조 각호의 1에 해당하거나 상임위원으로서의 근무상한에 달하였을 때</p> <p>(13조-위원의 신분보장) 선거인명부작성기준일 또는 국민투표안공고일로부터 개표종료시까지 중대범죄 및 국가보안법위반의 범죄에 해당하는 경우를 제외하고는 현행범인이 아니면 체포 또는 구속되지 아니함. 병역소집의 유예</p>

<p>인 권 위 원 회</p>	<p>-</p>	<p>위원장 1명과 상 임위원 3명을 포 함한 11명</p> <p>대통령임명 (국 회 5명, 대통령 4명, 대법원장 3 명 선임)</p>	<p>3년, 1 회 의 연임 가능</p>	<p>&lt;위원 자격요건&gt; 다음의 분야에서 10년 이상의 경력을 가지고 있어야 하는 것으로 규정</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 대학이나 연구기관에서 부교수 이상</li> <li>2. 판사·검사 또는 변호사</li> <li>3. 인권 분야 비영리 민간단체·법인·국제기구에서 인권 관련 활동에 종사</li> <li>4. 시민사회단체로부터 추천을 받은 사람</li> </ol> <p>*특정 성비율이 6/10을 넘지 않도록 해야 함</p> <p>&lt;신분보장&gt; 위원은 금고 이상의 형의 선고받지 아니하고는 본인의 의사에 반하여 면직않음을 명시.</p> <p>*전체 위원 3분의 2 이상의 찬성에 의한 의결로 퇴직하게 할 수 있음</p>
<p>방 송 통 신 위 원 회</p>	<p>대통령</p>	<p>원장1인, 부위원 장 1인을 포함한 5인의 상임위원 으로 구성</p> <p>대통령 임명 (위 원장 포함 2인 대통령 지명, 3 인 국회 추천) 부위원장은 위원 회 호선</p> <p>위원장은 국회 인사청문을 거쳐야 함</p>	<p>3년, 1 회 연 임 가 능</p>	<p>&lt;위원 자격요건&gt; 관련 분야에서 15년 이상의 경력을 가지고 있어야 하는 것으로 규정</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 방송통신 관련분야 전공 부교수</li> <li>2. 판사·검사 또는 변호사</li> <li>3. 방송·언론 또는 정보통신 그 밖의 관련분야에 관한 경험이 있는 2급 이상 또는 이에 상당하는 공무원 또는 고위공무원단에 속하는 직</li> <li>4. 방송·언론 또는 정보통신 관련 단체나 기관의 대표자 또는 임·직원</li> <li>5. 방송·언론 또는 정보통신 분야의 이용자 보호활동에 종사</li> </ol> <p>&lt;신분보장&gt; 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 제외하고는 그 의사에 반하여 면직되지 아니함</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 장기간 심신장애로 인하여 직무를 수행할 수 없게 된 경우</li> <li>2. 법률에 따른 직무상의 의무를 위반한 경우</li> <li>3. 법률에 따른 위원회의 소관직무와 관련하여 부당</li> </ol>

				한 이득을 취한 경우
원 자 력 위 원 회	국무 총리	위원장 1명 포함 9명. 위원장 국 무총리가 제청하 고 대통령 임명  위원 4명은 위원 장 제청 대통령 임명하며, 4명은 국회에서 추천 대통령 임명	3년, 1 회 연임 가능	<p>&lt;위원 자격요건&gt; 위원은 원자력안전에 관한 식견과 경험이 풍부한 사 람 중에서 임명하거나 위촉하되, 원자력·환경·보건 의료·과학기술·공공안전·법률·인문사회 등 원자력 안전에 이바지할 수 있는 관련 분야 인사가 고루 포 함되어야 함</p> <p>&lt;신분보장&gt; 방통위와 동일함</p>
공정 거 래 위 원 회	국무 총리	위원장 1명 부위 원장 1명을 포함 9인 위원장과 부위원 장은 국무총리 제청으로 대통령 임명, 위원은 위 원장의 제청으로 대통령 임명 위원장은 국회 인사청문회를 거 쳐야 함	3년, 1 회, 연 임 가능	<p>&lt;위원 자격요건&gt; 다음의 직에 15년이상 근무한 자 1. 2급 이상 공무원, 2. 판사·검사 또는 변호사 3. 법률·경제·경영 또는 소비자 관련 분야 학문을 전공하고 대학이나 연구기관에 근무한 자 4. 기업경영 및 소비자보호활동에 종사한 자</p> <p>&lt;신분보장&gt; 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 제외하고는 그 의사에 반하여 면직되거나 해촉되지 않음. 1. 금고 이상의 형의 선고 받은 경우 2. 장기간의 심신쇠약으로 직무를 수행할 수 없게 된 경우</p>
금 융 위 원 회	국무 총리	위원장 1명 부위 원장 1명 포함 9명으로 구성.  당연직을 제외하 고 해당기관의 추천을 받아 대 통령이 임명 함 1. 기획재정부차관 2. 금융감독원	3년, 1 회 연 임가능	<p>당연직 위원이 많은 관계로 위원 자격요건 없음</p> <p>&lt;신분보장&gt; 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 외 에는 임기 전에 그 의사에 반하여 해임되지 않음을 원칙으로 함 1. 제8조 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 2. 심신의 장애로 직무를 수행할 수 없게 된 경우 3. 이 법에 따른 직무상의 의무를 위반하여 금융위 원회 위원으로서의 직무 수행이 부적당하게 된</p>

		<p>원장</p> <p>3. 예금보험공사 사장</p> <p>4. 한국은행 부총재</p> <p>5. 금융위원회 위원장이 추천하는 금융전문가 2명</p> <p>6. 대한상공회의소 회장이 추천하는 경제계 대표 1명</p>		<p>경우</p> <p>*위원이 제1항의 사유로 해임되는 경우 해임되기 전에 위원으로서 한 행위는 그 효력을 잃지 않음.</p>
<p>권익위원회</p>	<p>국무총리</p>	<p>위원장 1명, 부위원장 3명, 상임위원 3명을 포함 15명의 위원으로 구성</p> <p>상임위원 3명은 위원장의 제청으로 대통령이 임명함.</p> <p>비상임위원은 국회가 3인 대법원장이 3인을 추천하고 대통령이 임명 또는 위촉</p>	<p>3년, 1회 연 임가능</p>	<p>&lt;신분보장&gt;</p> <p>다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 제외하고는 그 의사에 반하여 면직 또는 해촉되지 않음</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 제15조제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 때</li> <li>2. 심신상의 장애로 직무수행이 현저히 곤란하게 된 때</li> <li>3. 제17조에 따른 겸직금지 의무에 위반한 경우</li> </ol> <p>&lt;위원 자격요건&gt;</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 대학이나 공인된 연구기관에서 부교수 이상 또는 이에 상당하는 직에 8년 이상 재직</li> <li>2. 판사·검사, 변호사의 직에 10년 이상</li> <li>3. 3급 이상 공무원 또는 고위공무원단에 속하는 공무원으로 종사</li> <li>4. 건축사·세무사·공인회계사·기술사·변리사의 자격을 소지하고 해당 직종에서 10년 이상 제직</li> <li>5. 시민고충처리위원회 위원으로 위촉되어 그 직에 4년 이상 있었던 자</li> <li>6. 시민사회단체로부터 추천을 받은 자</li> </ol>

자료: 감사원법, 선거관리위원회법, 국가인권위원회법, 방송통신위원회의 설치 및 운영에 대한 법률, 원자력안전위원회의 설치 및 운영에 대한 법률, 독점 규제 및 공정거래에 대한 법률 제 35조, 금융위원회 설치등에 관한 법률, 부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률

독립행정기관에서 말하는 독립성이 절대적인 자율성을 의미하는 것은 아니다(서보국 외, 2012). 의회유보의 원칙상 의회는 독립행정기관의 조직 및 운영과 폐지를 규율할 수 있으며, 행정부는 예산과 조직의 운영권으로 여전히 독립행정기관에 대한 간접적 통제가 가능하기 때문이다. 기존 연구에서는 이를 독립행정기관의 자율권 침해라는 해석보다는, 헌법 질서에서 독립행정기관이 감당해야 할 책임성과 독립성의 균형점이라는 해석이 더 우세해 보인다(김소영, 2013; 김해원 2015). 즉, 독립행정기관의 궁극적 목적이 국민에 대한 권익 보호에 있다고 한다면, 독립행정기관은 국민으로부터 전문성과 중립성의 정당성을 인정받아 본연의 독립성을 유지해야 한다는 것이다(서보국 외, 2012). 따라서, 독립행정기관의 독립성은 절대적인 가치라기 보다는 국민이 부여하는 정당성에 따라 부여되는 상대적 가치로 해석될 수 있다.

이러한 맥락에서 기존 연구들은 입법부와 사법부로부터 독립행정기관이 설립할 수 있는 헌법적 요건과, 독립행정기관이 조직으로서 존속할 수 있는 법률적 범위를 명확히 해야 함을 지적한다(김소연, 2015; 김해원, 2015). 예를 들어, 정부조직법 5조에서는 행정위원회를 설치할 수 있는 요건으로, 1) 전문적 지식이나 경험이 있는 사람의 의견이 필요한 경우, 2) 업무의 성질상 신중한 절차를 거쳐 결정할 필요가 있을 때, 3) 기존 행정기관의 업무와 중복되지 않을 것, 4) 그리고 업무의 계속성이 있을 것을 제시하고 있다.

김소연(2013)은 독립행정기관이 설립될 수 있는 요인으로 비(非)전형성과 업무의 중립성을 제시하고 있다. 여기서 비전형성이란 전통적인 행정영역과는 차이가 있어, 이를 처리하기 위한 별도의 조직이 요구되는 상황을 의미한다. 많은 경우 비전형성은 전문적 의사결정이나 객관적 기술의 해석이 필요한 경우, 그리고 행정조직 내에 이해관계의 충돌이 있는 경우에 발생한다. 반면, 중립성의 요구란 의사결정에서 정치적인 영향에서 벗어나 불편부당한 판단이 매우 중요한 정당성의 근거가 되는 상황을 의미한다. 따라서 독립행정기관 설립에 대한 정당성은 독립행정기관이 공익을 실현하기 위한 전문적 역량이 있는지, 그리고 의사결정과정에서 불편부당한 절차적 공정성이 확보되었는지의 여부에 기초한다고 할 수 있다.

#### 4. 독립행정기관의 절차적 공정성

공정성이란 국가의 권력이 적법한 절차원리에 의해 행사되었는가에 대한 규범적 판단이라고 정의할 수 있다(이영희, 2017). 공정성은 불편부당(impartiality)의 의미를 포함하고 가지고 있는바, 독립행정기관의 의사결정이 이해관계자 중 어느 한쪽에 편파

적이어서는 안되고, 사건 처리와 조사 그리고 판결의 과정에서 객관적이고 투명한 법적 절차를 따라야 함을 의미한다(이봉의, 2021). 조직 분야의 연구에서는 전자에 관련된 공정성을 분배적 공정성으로, 그리고 후자에 관련된 공정성을 절차적 공정성으로 나누어 정의한다(Lind & Tyler, 1988).

독립행정기관은 법률로써 행정부와 입법부로부터 독립할 수 있는 일정 수준의 자율권을 부여받는다. 그러나 이러한 자율권은 잠재적으로 민주적인 책임성과 충돌할 가능성을 내포하고 있다. 이를 방어하기 위해서 행정부는 독립행정기관에 대한 일정 수준의 예산과 인사를 통해 독립행정기관에 대한 간접적 통제권을 가지고, 입법부는 입법유보의 원칙에 따라 독립행정기관의 존폐를 결정할 권한을 가진다. 그러나 독립행정기관에 대한 통제가 어느 수준에서 이루어지는 것이 바람직한가에 대해서는 여전히 논란의 여지가 있다(서보국 외, 2012).

이처럼 독립행정기관에 민주적 대표성과 독립성이 상충하는 상황에서, 독립행정기관의 정당성을 담보할 수 있는 제도중 하나가 합의제 의사결정 방식이다(서승환, 2014). 독립행정기관은 합의제에 의한 의사결정 방식을 채택함으로써, 위원장이나 개인에 의한 자의적 의사결정을 방지하고, 의사결정의 절차적 공정성을 확보할 수 있다. 독립행정기관의 의사결정은 경제, 정보통신, 방송, 인권과 행정에 관련된 분야의 규제와 관련이 있기 때문에, 이해관계가 첨예하게 대립하는 경우가 많다. 따라서 독립행정기관이 내리는 의사결정에는 이해관계에 따라 불만족과 저항이 필연적으로 발생하며, 이러한 상황에서 의사결정의 절차적 공정성에 기반한 합의제 의사결정은 독립행정기관이 정당성을 확보하는데 매우 중요한 역할을 한다.

예를 들어, 독립행정기관의 의사결정에 의결 정족수, 다수결 등에 대한 명확한 규칙이 마련되어 있는지, 그리고 중지적 거부권과 소수자 투표와 같은 개별 규정이 존재하는지, 또한 재척, 기피 회피 등의 규정을 통해 의사결정의 객관성과 공정성의 보장을 위한 사전처리절차규칙 등이 명확히 돼 있는지가 의사결정의 절차적 공정성을 평가하는데 중요하다(서승환, 2014). 따라서, 독립행정기관의 의사결정에 대한 절차적 공정성은 궁극적으로 위원들의 의견이 과연 국민에게 귀결되는가에 관한 민주적 대표성을 판단하는 척도가 될 수 있다.

독립행정기관들은 위원회와 사무처의 이원화돼 있으며, 주요 의결 사항은 위원회에서 결정이 되며, 사무처는 위원들이 의사결정에 필요한 주요 정보를 제공하는 역할을 한다. 또한, 독립행정기관들은 크게 1)조사, 2)심의, 3)의결의 세 단계를 걸쳐 의사결정이 이루어진다. 조사는 해당 사건을 접수하고 그 사건의 자료검토와 조사를 통해 신고된 사건이 심의/의결을 할 필요가 있는지를 판단하는 단계이며, 사무처의 심사관이 주

로 담당한다. 해당 사건에 대한 심의는 위원들에 의해서 이루어지며, 사무처의 조사를 바탕으로 심의한다. 사건의 의결은 합의제 기관의 절차에 의해 사건에 대한 최종적인 처분을 한다. 이 세 단계에는 다른 형태의 의사결정 방식이 적용될 수 있다. 예를 들어 사무처가 담당하고 있는 조사 업무는 사무처장 혹은 위원장의 지시에 따라 독립제의 형태로 업무가 수행될 수 있다. 반면 위원회의 의결은 합의제로 진행되는데, 이러한 이중 구조는 공정성과 효율성이 의사결정에 모두 중요한 가치로 투영되고 있음을 의미한다(김은주, 2013). 따라서 독립행정기관에서 절차적 공정성에 대한 적용은 각 사안에 따라 탄력적으로 운영될 수도 있다. 예를 들어 절차법적으로 심리와 의결이 규정된 의결기관에서는 합의제에 근거한 절차적 공정성이, 조사와 심리가 이루어지는 단계에서는 효율성이 더 강조될 수도 있다. 또한, 각각의 독립행정기관별로 이러한 강조점은 다를 수 있다.

〈표 3〉은 정부조직법에서 독립행정기관의 의사결정 절차 및 사무처의 역할에 관한 법률들을 정리한 것이다. 위원회의 의사결정 절차를 살펴보면, 10명 이하 위원회의 경우, 재적위원 과반수 찬성으로 규정되어 있는 기관(감사원, 인권위원회, 방송통신위원회, 원자력위원회, 공정거래위원회)과, 의원 과반수의 출석에 출석위원 과반수 찬성으로 의결하는 기관(중앙선거관리위원회, 금융위원회, 국민권익위원회)으로 구분할 수 있다. 절차에 차이는 있으나 각 독립행정기관들은 의사결정절차에 대한 세부 부칙들을 명시해 놓고 있다. 또한 회의의 사안에 대한 공개에 대해서, 인권위원회, 방송통신위원회와 원자력안전위원회는 회의내용의 공개와 신청을 하는 경우 위원회 회의내용을 방청이 가능하도록 규정하고 있어, 회의의 절차적 투명성을 더욱 강조하고 있다는 점에서 주목된다.

반면, 정부조직법에서 사무처에 논의는 많은 부분을 할애하고 있지는 않으며, 독립청으로서 국별 조직 구성과 사무총장의 역할과 지위에 대한 언급이 대부분인 것으로 파악된다.<sup>4)</sup> 특히 위원회의 의사결정 절차에서 사무처의 역할에 대한 정의는 크게 언급되어있지 않는데, 이는 사무처의 역할을 의사결정을 위한 행정지원으로 파악하고, 행정청의 효율적 운영의 가치가 강조되고 있기 때문으로 해석할 수 있다. 다만 감사원법 13조에서는 의인과 관계가 있는 사무청장과 직원이 감사위원회에 출석하여 의견을 진술할 수 있도록 규정하고 있는데, 이는 사무처를 합의제 의사결정에 중요한 요소로 인지하고 있다는 점에서 중요하다.

4) 예를 들면, 사무총장은 위원이 겸임을 하는 경우와 소속 공무원이 지휘감독하는 형태로 구분되는 것으로 파악되며, 사무총장은 “위원장의 지휘를 받아 사무처의 사무를 관장하고 소속 직원을 지휘 감독한다”로 역할이 정의되어 있다.

〈표 3〉 독립행정기관 의사 결정절차 및 사무처 역할 기술

기관명	위원회 의사결정 절차	사무처의 역할 기술
감사원	<p>감사위원회는 원장을 포함한 감사위원 전원으로 구성하며, 원장이 의장이 됨.</p> <p>감사위원회는 재적 감사위원 과반수의 찬성으로 의결</p>	<p>사무총장은 원장의 명을 받아 의안(議案)을 작성하고 감사위원회에 출석하여 의안을 설명하고 의견을 진술하며 회의에 관한 사무를 처리</p> <p>안과 관계있는 직원은 감사위원회의의 승인을 받아 감사위원회에 출석하여 의견을 진술할 수 있음</p>
증빙선거관리위원회	<p>각급선거관리위원회는 위원과반수의 출석으로 개의하고 출석위원 과반수의 찬성으로 의결</p> <p>위원장은 표결권을 가지며 가부동수인 때에는 결정권을 가짐</p>	<p>사무총장은 위원장의 지휘를 받아 처무를 장리하며 소속공무원을 지휘·감독함</p>
인권위원회	<p>위원회의 회의는 위원장이 주재하며, 이 법에 특별한 규정이 없으면 재적위원 과반수의 찬성으로 의결</p> <p>상임위원회 및 소위원회의 회의는 구성위원 3명 이상의 출석과 3명 이상의 찬성으로 의결.</p> <p>위원회의 의사는 공개를 원칙으로 하며 방청과 녹음이 가능함</p>	<p>사무총장은 위원장의 지휘를 받아 사무처의 사무를 관장하고 소속 직원을 지휘·감독함.</p>
방송통신위원회	<p>위원회의 회의는 2인 이상의 위원의 요구가 있는 때에 위원장이 소집. 다만, 위원장은 단독으로 회의를 소집할 수 있음.</p> <p>위원회의 회의는 재적위원 과반수의 찬성으로 의결.</p> <p>위원은 직무를 수행할 때 외부의 부당한 지시나 간섭을 받지 않음을 명시 (8조 신분보장)</p> <p>위원회의 회의는 공개를 원칙으로 하며</p>	<p>위원회의 사무를 처리하기 위하여 위원회에 필요한 사무조직을 둠</p> <p>사무조직의 직원은 방송통신직렬의 일반직 공무원으로 하되, 대통령령으로 정하는 바에 따라 방송통신직렬 외의 공무원을 둠</p> <p>사무조직의 구성 및 운영 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정함</p>

	방청과 녹음이 가능함	
원자력안전위원회	2명 이상의 위원에 요구가 있는 때에 위원장이 소집가능 다만, 위원장은 단독으로 회의를 소집 가능  위원회의 회의는 재적위원 과반수의 찬성으로 의결한다.  위원회 회의는 공개를 원칙으로 함	위원회의 사무를 처리하기 위하여 위원회에 사무처를 둔다.  사무처에 사무처장 1명과 필요한 직원을 두되, 사무처장은 상임위원인 위원이 겸임함  그 밖에 사무처의 조직 및 운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다
공정거래위원회	전원회의는 위원장이 주재하며, 제적위원 과반수의 찬성으로 의결  소회의는 상임위원이 주재하며, 구성위원 전원의 출석과 출석위원 전원의 찬성으로 의결	공정거래위원회의 사무를 처리하기 위하여 공정거래위원회에 사무처를 둠  사무처에 운영지원과·경쟁정책국·기업집단국·소비자정책국·시장감시국·카르텔조사국 및 기업거래정책국을 둠
금융위원회	3명 이상의 위원이 요구할 때에 위원장이 소집함. 다만, 위원장은 단독으로 회의를 소집할 수 있음  의결방법에 관하여 이 법 또는 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 재적위원 과반수의 출석과 출석위원 과반수의 찬성으로 의결함	위원회의 사무를 처리하기 위하여 위원회에 사무처를 둠.  사무처장은 위원장의 명을 받아 사무처의 사무를 처리하며 소속공무원을 지휘·감독 함.  사무처에 행정인사과·자본시장조사단·금융소비자국·금융정책국 및 금융산업국을 둠.  위원장 밑에 대변인 1명을 두고 사무처장 밑에 기획조정관 1명을 둠
국민권익위원회	위원회는 재적위원 과반수의 출석으로 개의하고 출석위원 과반수의 찬성으로 의결함	위원회의 사무를 처리하기 위하여 위원회에 사무처를 둠  사무처에 사무처장 1명을 두되, 사무처장은 위원장이 지명한 부위원장이 겸직하고, 위원장의 지휘를 받아 위원회의 소관 사무를 관장하며 소속 직원을 지휘·감독함

자료: 감사원법, 선거관리위원회법, 국가인권위원회법, 방송통신위원회의 설치 및 운영에 대한 법률, 원자력안전위원회의 설치 및 운영에 대한 법률, 독점 규제 및 공정거래에 대한 법률 제 35조, 금융위원회 설치등에 관한 법률, 부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률

### Ⅲ. 분석 방법과 결과

#### 1. 분석 방법

본 연구는 독립행정기관에 근무하는 직원과 위원 인터뷰를 통해 그들이 생각하는 독립행정기관의 독립성, 절차적 공정성, 그리고 전문성에 대한 인식을 살펴보기 위해 질적 분석 방법을 사용하였다. 질적 조사방법론은 독립행정기관 종사자가 생각하는 전문성의 유형을 탐색하고, 이들이 생각하는 독립행정기관의 독립성과 전문성의 관계를 파악하기에 적절한 방법론이다.

온라인 심층 인터뷰는 개인이 생각하는 독립행정기관의 독립성과 전문성에 관련된 반(伴) 구조화된 설문지를 중심으로 이루어졌으며, 인터뷰가 여의치 않을 경우, 서면에 응답자가 응답하는 방식으로 이루어졌다. 인터뷰는 2021년 10월에서 11월까지 이루어졌다. 7명의 인터뷰대상자는 감사원, 국민권익위원회, 인권위원회, 방송통신위원회, 공정거래위원회에서 이루어졌으며, 6명의 현직 위원과 사무처 직원, 그리고 1명의 전직 위원에게서 이루어졌다. 인터뷰대상자는 기관별 직원이나 의원을 소개를 받는 방식으로 이루어졌다. 전문성이나 독립성에 대한 이해가 지위별 기관별로 다를 수 있으므로 본 연구에서는 직위별 기관별 분포를 고려해 인터뷰대상자를 선정했다. 행정위원회도 법령에 따라 독립성이 명시돼 있다는 점에서 독립행정기관의 지위를 가지고 있으나, 사무조직을 가지고 있지 않아 독립청 상황에서의 공무원의 전문성을 연구하기에는 적합하지 않아 본 연구의 대상에서는 제외했다. 또한, 전문성에 대한 인식은 소속기관에 따라, 직급이나 직위에 따라, 개방형 직위인가 일반채용인가에 따라서 다를 수 있을 것이다(조태준 외, 2017; 한성주, 2017). <표 4>는 심층 인터뷰대상자에 대한 기본정보를 정리한 것이다.

<표 4> 인터뷰대상자 기본정보

번호	입직 경로	지위 (현직/전직)	성별
1	5급공채	사무관(현직)	여
2	개방형직위	상임위원(현직)	남
3.	5급공채	과장	남
4.	5급공채	상임위원(현직)	남
5.	5급공채	과장 (현직)	여
6.	5급공채	과장 (현직)	여
7.	5급공채	부위원장(전직)	남

## 2. 분석결과

### 1) 독립행정기관에서의 전문성

인터뷰조사 결과, 독립행정기관에서 전문성의 중요성에 대해서는 모든 응답자가 동의하고 있음을 확인할 수 있었다. 특히, 인터뷰 응답자들은 전문성이 독립행정기관의 정당성을 유지하는데 매우 중요함을 지적하고 있었다. 독립행정기관의 경우, 다른 기관과의 갈등상황이 많으므로 국민으로부터의 지지가 필수적인데, 그 지지는 국민으로부터 전문성을 인정받을 때 가능하다는 점을 강조하였다(인터뷰6). 응답자들은 전문성이란 것은 독립행정기관의 신뢰성과 밀접한 연관이 있다고 인식하고 있었으며, 전문성이 없다는 것은 결국 신뢰성이 없다는 것이기 때문에, 기관의 전문성은 정당성과 밀접한 관계가 있다고 지적하였다(인터뷰4, 인터뷰2).

“(전문성은) 독립성을 유지하기 위한 조건이라기보다 독립적으로 업무를 처리한 결과로도 볼 수 있겠죠. 하지만 이걸 다 연결되는 거로 생각합니다. 반부패 업무, 국민 고충 해결이라는 업무의 특성상 타 기관과의 갈등이 불가피하고, 특별한 이익집단이 없어 강하게 여론을 몰아줄 집단도 없는 것이 현실입니다. 그 과정에서 (우리의) 목소리를 지속해서 내기 위해서는 (내부 조직의) 기능 강화, 구성원들의 역량/전문성 강화와 함께 국민의 지지가 필요합니다. 최근 들어 주요한 사건의 신고가 들어오는 것은 위원회에 대한 신뢰에 기반한 것이고 그것이 지속되면 우리의 독립성은 더욱 확고해질 것으로 생각합니다.”(인터뷰6)

응답자들은 독립행정기관에서는 위원회의 전문성도 중요하지만, 사무처의 전문성도 중요하다는 점을 지적하였다. 사무처는 안건 논의를 위한 기초자료를 구성하고, 의제를 선정하기 위한 기초작업을 진행하기 때문에, 사무처의 전문성이 위원회를 운영하기 위한 기본적인 전제조건이 된다는 것이다. 기존의 독립행정기관에 대한 전문성에 대한 논의들이 대부분 위원회를 중심으로 논의되었던 것에 반해, 응답자들은 사무처의 전문성도 독립행정기관의 업무수행에 핵심축이 될 수 있다는 것을 지적했다(인터뷰2, 인터뷰3).

“전문성은 양쪽(위원회와 사무처)이 다 갖추어져야 성공합니다. 그러니까 저희 위원회는 크게 조직상으로 보면 두 조직인데… (중략) 위원들하고 그 다음에 (중략) 이를 보좌하는 사무처로 이렇게 구성이 되어있는데, (위원회

가) 보다 전문적인 기관이 되려면 위원들의 전문성도 중요하고요, 사무처의 전문성도 중요합니다. 사무처는 다른 위원회의 조직이 다 그렇지만 사무처가 제대로 기능하지 못하면 위원회는 어떤 결정도 하기 힘들어요. 왜냐하면, 위원들이 위원회를 열어서 여러 주요한 아젠다, 안건들을 심의해서 결정하는 것인데, 사무처는 그 과정에서 안건 논의를 위한 자료들을 다 정리를 하는 곳이거든요. 보고서를 만드는 곳이고. 그렇기 때문에 그 작업이 이루어지지 않았으면, 위원회를 열어서 어떤 것을 결정하겠습니까? 그러니까 사무처의 전문적인 보좌 기능이라고 하는 것이 위원회의 구조, 위원회라고 하는 것을 제대로 운영하기 위한 전제에 있죠.” (인터뷰2)

“사무처 직원의 전문성과 업무역량이 강화될 필요가 있습니다. 주요 법무법인, 연구기관과의 협업도 중요하지만, 방송 통신 분야 시장과 환경을 분석하고 아이디어를 제공할 수 있는 최소 수준의 자체 방송 통신 미디어 시장 연구 분석 조직이 설치되는 것이 도움이 될 것 같습니다. 사무처의 의견이 위원회 위원들 간의 토론 및 의사결정과정에서 보다 잘 반영될 수 있는 제도 또는 조직 차원의 노력이 있으면 도움이 될 것 같습니다” (인터뷰3)

위원들에게 고도의 전문적 역량이 요구된다는 점에서는 인터뷰 응답자의 대부분이 동의하고 있었다. 다만 인터뷰 응답자들은 위원들에게 요구되는 전문성은 단순한 해당 분야의 기술적 차원의 전문성을 넘어서 통합적인 문제조정능력임을 분명히 하였다. 즉, 위원들은 자신 분야의 기술적 전문성뿐만 아니라, 자신들의 전문 지식을 바탕으로 정부 프로그램을 실현할 수 있는 관리자로서의 구체적 방법론을 가지고 있어야 한다는 것이다(인터뷰 2; 인터뷰 7). 이러한 전문성은 최병대(2003)가 지적한 전문행정가(specialized generalist)가 보유해야 할 역량이나, 이상훈·오현석(2016)이 지적한 적응적 전문성(adaptive expertise)과 그 맥락을 같이한다고 할 수 있다. 또한, 위원으로 독립행정기관에 임명을 받은 자는 교육을 통해 전문성을 학습할 수 있는 시간적 여유가 없으므로, 자신의 역량을 즉각적으로 발휘할 수 있도록 준비가 되어 있어야 하는데, 이러한 고도의 전문성을 가진 위원을 찾는 것이 현실적으로 매우 어렵다는 점을 지적하였다.

“딱 두 가지예요. 바깥에 있을 때부터 저 사람은 저 분야에 굉장히 많은 나름의 업적을 가지고 있어요. 그래서 그 분야라고 하면 그 친구, 매우 믿을 만한 국민적 지식을 가지고 있다고 이렇게 평가되고 있고... 그 지식이

그냥 단순하게 그냥 머릿속에서만 생각되는 그런 지식이 아니라 매우 현실(에 적용될 수 있는) 그런 구체적인 그 프로세스를 저 사람이 잘 이해하고 있다(는 것이죠)…(중략)… 그러니까 쉽게 말해서 그 기관의 업무와 기능에 대한 명확한 이해, 그 다음에 그 기관의 조직 구성에 대한 이해, 조직관리에 대한 이해, 이런 것들에 대해서 상당히 오랫동안 관찰을 해오고 이해를 하고 있으니까, 이런 분들은 들어오자마자 바로 일반 공무원들이 생각하지 못한 이상의 퍼포먼스를 내거든요. 가장 최상이죠. 그런데 이제까지 실패한 (위원)들은 그 둘 중에, 그 둘을 전부 가지고 있지 못한 그룹도 있고, 둘 중에 하나, 그냥 전문적인 어떤 역량, 예를 들어서 논문을 썼다든가 뭐 했다든가 하는 것들은 그런대로 괜찮은데, 이걸 구체적으로 현실화하는 이 방법론을 제대로 모르는 사람이 있는가 하면, 또 한 사람은 매우 실무적이긴 한데 또 전문성이 약해요. 그러다 보니까 결국은 뭐냐면, 저 사람은 학자가 아니라 그냥 일반 공무원인데, 보통 우리가 개방직이나 이런 걸 통해서 전문가를 영입하는 이유는 전문성 때문인데, 아니 이진 전문성은 없고 오로지 그냥 수단과 방법에만 관심이 있던 말이죠. 근데 그걸 거라면은 그냥 일반 공무원들 승진시켜서 그 자리에 올리는 것이 오히려 낫지, 외부에서 전문가를 들일 필요는 없지 않습니까?” (인터뷰 2)

“그냥 시민단체에서 이런 분들이 정말 이제 막 그 분야만 계속 연구를 해서. 그런 분들이 있는지 모르겠는데, 혹시 그런 분들이 와서 이 업무를 아주 막 집중해서 했던 분들은 좀 역할을 할 수도 있을 것 같은데, (그래도 이게) 일반 행정하는 거하고도 좀 이게 동떨어져서… 그제 뭐냐 하면 예전에 …(중략)… 전문가인 교수님을 모셨었는데 이 안에 직원들이 너무 힘들어하는 거예요. …(중략)… 이게 계속 공무원들이 하는 게 계속 보고서만 들고 회의 가는 건데 회의에서 엄청난 역할을 해줘야 한단 말이야. …(중략)…회의 가려면 그 회의 자료를 외워서는 도저히 안 되거든요. 써준 거 가지고는 안돼. 왜냐면 거기서 막 돌아가면서 현장에서 이렇게 응대해야 할 그런 게 되게 많이 생기는데 이게 잘 안 돼요. …(중략)… 한 분은 저런 분은 진짜 내가 생각할 때는 이게 정말 외부 전문가로 와서 역할을 한 경우였는데 그것도 (임기에 상한선이 있으니까).” (인터뷰 7)

반면, 사무처의 전문성은 다양한 구성요소로 이루어진 것을 확인할 수 있었다. 응답자들은 독립행정기관 사무처 업무는 조사업무가 주를 이루기 때문에, 일반 행정기관의

그것과 매우 다르다고 지적하였다(인터뷰1, 인터뷰5), 이러한 맥락에서 사무처가 가져야 하는 전문성은 검찰기법이나 문답 기법, 내부적인 규정의 숙지 등과 관련된 지식이라는 점에서 경찰이나 검찰이 가지고 있는 전문성과 매우 유사하다고 응답했다(인터뷰 1, 인터뷰4, 인터뷰5, 인터뷰6). 대부분의 사무처 직원들은 이러한 전문성을 보유하고 입직한 것이 아니므로, 몇몇 독립행정기관들은 사무처 직원의 조사역량을 높이기 위해 보수교육을 집중적으로 실시하고 있는 것으로 파악되었다(인터뷰 4, 인터뷰 7). 그러나 또 다른 독립행정기관 응답자들은 보수교육을 통한 조사역량 강화가 체계적으로 이루어지고 있지는 않으며, 개인들이 실무 경험을 통해 조사 전문성을 함양해야 해서 개인에 따라 전문성의 편차가 크다고 응답했다(인터뷰1, 인터뷰 5). 또한, 특정한 전문성(회계, 법, IT 등)을 가지고 독립행정기관에 들어온 경우도, 종합적인 문제조정능력을 갖춘 전문행정가로서의 역량이 뒷받침되지 못하면 독립행정기관에서 임무를 수행하기 어렵다는 지적이 있었다(인터뷰1, 인터뷰2, 인터뷰7).

조사업무가 독립행정기관의 사무처 직원들에게 요구되는 공통적인 전문성이라고 한다면, 사무처의 직원에게는 조직에 따라 특화된 전문성도 요구된다. 예를 들어, 인권위원회 사무처에서는 인권 감수성이 중요한 전문성으로 지적되었다. 여기서 인권 감수성은 법률적 지식에 바탕을 두고 있지만, 가해자인 국가의 행위를 인권의 관점에서 재해석할 수 있는 능력을 의미한다. 감사원에서는 회계 감사를 위한 회계 지식 이외에도 감사대상 조직에 대한 지식이 요구된다. 이 부분은 김난영·조원혁(2012)의 기존 연구와 일치한다. 방송통신위원회는 통신과 방송, 미디어에 대한 신기술과 법률에 대한 이해가 중요하다고 응답했으며, 이들 시장에 대한 이해와 분석이 사무처 직원들에게 요구되는 전문성이라고 응답했다. 국민권익위원회에서는 공직 가치와 현장 중심의 문제 해결을 위한 유연성이 중요하다고 응답하였는데, 이러한 태도와 가치의 중요성에 대한 언급은 기존 공무원의 전문성에 공직 가치와 태도를 포함했던 기존 연구들과 일치한다(조태준 외, 2017).

따라서 사무처의 전문성은 단순한 법적, 경제적 지식을 넘어서 그 조직의 직무 특수성에 맞추어 특화된 전문성으로 이해될 수 있다. 예를 들어 감사원의 전문성은 회계 분야에 대한 지식, 조사업무에 대한 지식, 그리고 감사대상 조직에 대한 이해가 융합되어 회계 감사나 검찰업무에서 전문성이 발휘되어야 한다. 또한, 공정위원회에서는 경제적 지식과 법적인 지식을 넘어, 기업의 시장 독점 여부를 판단하기 위한 역량을 요구한다.

“그 다음에 이제 사건 처리인데 사건 처리에서는 ‘법 집행이면 법 적용하는 사람들이 더 전문가 아니냐?’ 이 생각을 가질 수도 있는데 거거는 절대로

그건 아니라고 생각해요...(중략) ... 일반 형사 사건은 그냥 어떤 잣대나 기준이 있어요. 뭐냐면 예컨대 음주운전 측정을 한다 그러면 음주운전은 측정기를 대고 붙어서 얼마 정도 나오면 면허 취소, 면허 정지, 벌금 이렇게 다 나온다는 말이야...(중략)...근데 공정거래법은 그게 아니에요. 공장거래법에는 '부당한', 내지는 '정당한 이유 없이,' 이게 있어요. 그게 뭐냐 하면 '거래거절'. 이거는 거래를 거절하면 이거는 어떤 잣대를 가지고 와도 쟁 수가 있어요. 그런데 거기 앞에 '부당한' 거래거절(하면), 부당성을 판단하는 거는 잣대나 기준이 없어. 그러므로 이거는 경제 분석이나 이런 게 딱 들어가야 해요...그러므로 일반 형사법처럼 집행하는 게 아니라는 거고. 그 다음에 또 공정거래법에서 또 더 중요한 게 이게 경쟁에 영향을 미치지 않으면 이게 위반이 안 돼요...(중략)... 그래서 공정거래법 집행을 하는 별도의 기관을 국가에서 만드는거란 말이에요." (인터뷰7)

하태수(2020)는 전문성을 정의하는 데 있어서 협의의 전문성과 광의의 전문성으로 나누어 구분하고, 협의의 전문성을 특정 분야에서의 축적된 지식을 통해 공무원이 직무를 효과적으로 수행할 수 있는 능력으로 정의했으며, 협의의 전문성에 종합적이고 장기적 시각에서 통합적으로 문제를 해결하는 능력을 더한 것을 광의의 전문성으로 구분했다. 인터뷰 응답자들은 전문성의 중요한 요소로 조직적 프로세스 관리 능력을 지적하고 있다는 점에서, 전문성을 정의하는데 광의의 전문성을 인용하고 있다고 할 수 있다. 또한, 응답자들은 문제해결을 해나가는 과정에서, 전문가는 기존에 가지고 있던 전문적 지식과 경험을 광범위하게 적용하고 재해석하면서, 전문성을 소속 조직을 위해 더욱 구체화해야 한다는 점을 강조하고 있었다. 이러한 관점은 전문성은 문제해결과 학습을 통해서 계속해서 고도화될 수 있도록 개방형 구조를 가지는 것이 바람직하다는 기존 연구들의 관점과 그 맥을 같이한다(Jacobs, 1988; Senge, 1990; 최구기·임준형, 2018).

## 2) 독립행정기관의 독립성과 전문성

이 연구에서 응답자들은 독립행정기관은 대부분 법이 정한 범위에서 독립성을 확보받고 있다고 응답했다(인터뷰3, 인터뷰4, 인터뷰6, 인터뷰7). 다만, 응답자들은 헌법적 해석에서 독립행정기관도 행정부의 소속에 놓여있기 때문에 행정청이라는 기본적인 한계를 벗어나기는 어렵다는 점을 분명히 하였다(인터뷰2, 인터뷰6). 이러한 한계를

‘헌법적인 한계’라고 지적하기도 하였는데(인터뷰6), 이러한 관점은 헌법이 아닌 법령으로 독립성을 보장받고 있는 중앙위원회에서 두드러지게 나타나고 있었으며, 독립행정기관이 독립성이 절대적 자율성을 의미하는 것은 아니라는 기존의 연구(서보국 외, 2012)와도 일치한다.

“(독립행정기관에 요구되는) 독립성은 행정부 조직이라는 본질적인 한계를 벗어나지 못한다고 생각합니다. 이것은 독립성이 중요하지 않다가 아니라, 기본적으로 다른 독립제 행정기관과 마찬가지로 정부의 정책 기조와 대통령이 중요하게 생각하는 정책 등을 구현하는데 위원회 조직 또한 역할을 해야 함을 의미합니다. 물론 공무원은 정치적으로 중립을 지켜야 하는 의무가 있기 때문에, 위원회 조직이든 아니면 부처 조직이든 대통령의 정치적 영향에 좌우되어서는 안 되는 것은 당연한 것으로 생각합니다.”(인터뷰6)

“우리 대한민국은 대통령 중심제라고 이야기가 되고 있고 우리 헌법의 통치 구조 자체가 그렇게 되어있습니다. 대통령 중심제하에서의 국가 기관은 대통령의 영향을 벗어날 수는 없는 겁니다. 근본적으로. 그러니까 독립성을 아무리 강조한다고 하더라도 헌정 체제라고 하는 그 한계 내에서의 독립성이지 그걸 벗어나서 완벽한 독립성 추구라고 하는 것은 사실은 상상하기 어렵습니다.”(인터뷰4)

반면, 응답자들은 자신이 속한 기관의 행정적 독립의 정도에 대해서는 다소 상반된 의견을 가지고 있었다. 헌법에서 독립성이 보장된 감사원이나 독립기관으로서 오랫동안 존재해왔던 공정거래위원회나 방송통신위원회의 경우, 예산이나 인사에 대한 독립성이 보장돼 있다고 응답했다. 반면, 다른 독립행정기관의 응답자는 예산이나 조직의 운영 등의 독립성이 부족하다고 응답했다. 실제로 예산에 관한 법령을 살펴보면, 감사원과 중앙선거관리위원회는 예산편성시 독립성을 존중받도록 법령이 마련되어져 있지만, 중앙위원회들에는 이러한 명문조항이 존재하지 않는다(김소연, 2013).

“(독립행정기관의) 업무는 독립적으로 수행한다고 되어있지만 다른 부분은 독립적으로 수행하기가 대단히 힘들어요. 그 대표적인 것이 인사와 예산이 예요. 사실 업무를 독립적으로 수행하려면 인사에 대한 부분도 약간 독립성이 있어야 하지 않겠습니까? 위원장이나 인권위원을 임명하는 과정에서야 헌법 질서 속에서 이루어져야 하겠지만, 예를 들어서, 사무처의 직원들

임명이라든가 이런 것에 있어서는 상당한 정도 위원회의 독립성에 입각해서 자율성이 확보돼야 하는데...(중략)...대한민국의 어떠한 국가 기관도 조직과 인력의 임명, 직원의 임명과 관련돼서 독립성을 가지고 있는 기관은 사실 없습니다. 헌법기관이라고 이야기하는, 대법원, 헌재, 이런 곳은 좀 성격이 다르지만, 법률 기관으로 만들어진 경우에는, 예산과 조직에서는 행정부의 영향을 받을 수 밖에 없죠. 구체적으로 얘기하면, 조직 직원들의 인사와 관련된 문제라든가, 또 사무처에 각 조직이 있지 않습니까? 과거 있고 무슨 팀이 있고. 이런 것들도 대통령령에 따라 가지고 일일이 행자부라든가, 그다음에 인사혁신처라든가 이런 데에 관여와 통제를 받아요. 그러니까 독립적 업무를 수행하는 데는 어려움이 좀 있고. ...(중략)...부서도 마음대로 못 만들죠. 왜냐하면, 대통령령에 따라서 직제에 관한 규정이 있는데, 직제를 저희 위원회가 마음대로 내부적으로 논의해서 이렇게 설치하거나 폐지할 수가 없고 일일이 그것은 행자부하고 논의해서 대통령령으로 규정하도록 되어 있어요.” (인터뷰2)

이러한 행정적 독립성의 부재는 독립행정기관의 의사결정이 행정부의 영향을 받을 수 밖에 없는 상황을 일으키기도 한다.

“(조직의 독립성이 없다보니까) 일단 행안부 기재부로부터 자유로울 수가 없고, 연계해서 청와대로부터도 자유롭지가 못한 거죠. 그래서. 진정한 독립기관이라고 말하긴 좀 어려운 것 같아요. 왜냐하면 (우리를) 없애는 것이 가능하고... 국회에서만 없애야 하는데... 그냥 청와대나 행안부, 기재부가 합심하여 우리를 10분의 1 (크기의) 조직으로 만들 수도 있거든요... (중략)... (얼마전) 저희가 행안부와 관련해서 저희랑 충돌되는 의견이 있었는데, 행안부가 이제 우리 조직을 관장하다 보니까 저희가 조직 협의를 하러 갔을 때 그 얘기를 몇 분들이 하시는 거죠. ...(중략)...그럼 우리는 이제 부탁을 하러 갔는데, 조직을 파내려고... 근데 그 이야기를 없어서 하면 우리가 좀 곤란한 그런 상황들이 발생하게 됩니다.” (인터뷰1)

앞서 살펴보았듯이 법률적으로 위원의 선임권은 대통령, 국회, 법원의 권한이 분리가 되어져 있는 것으로 파악되었다. 그러나 인터뷰 응답자들은 위원장이나 위원의 임명은 여전히 전문성보다는 정치성에 초점이 맞추어져 있는 것이 사실이며(김소연,

2013), 특히 위원장은 여전히 정치적 프로세스에 의해서 전문성이 상대적으로 적은 후보가 임명될 가능성이 크다는 점을 지적하였다(인터뷰2). 즉, 구조적으로는 정치적 독립성이 보장되어 있지만, 실질적으로는 그렇지 못하다는 것이다. 또한, 응답자는 민주화로 인해 국민의 요구에 대응하는 것이 중요해지면서, 독립행정기관의 의사결정도 국회의 요구에 영향을 받을 수밖에 없게 되고, 이는 독립행정기관의 전문성 강화에 부정적인 영향을 미친다는 것을 지적하였다.

“법을 입법부에서 만드는 건 당연하고, ‘이 법을 통과시키려면 시행령 어떻게 만들지 가지고 와봐.’ 이러거든요. …(중략)… ‘가이드라인을 어떻게 만들 거냐’ 여기까지 다 이렇게 실질적으로 심사를 해요. 그러면 이거 보고 통과시켜주겠다. 그리고 또 어떤 법은 꼭 통과돼야 하는 건 전부 다 연계를 시켜서 통과 안 시켜줘요. 근데 이게 너무 세져서 해야 할 것도 안하고 안해야 될 것을 막 만들고 그러니까 공무원들은 이거는 아니다 …(중략)… 이렇게 행정부 입법부하고 불균형을 심화시켜서, 이게 정치적으로는 좀 민감한 어떤 법안을 만들어내고 하는데 기여했는지 몰라도, 행정적인 측면에서는 정말 이게 엄청난 문서 생산만 해내고… 자료 제출해야 하나까…그래서 오히려 행정의 어떤 효율이나 아니면 행정의 (전문성을) 떨어뜨리지 않았나 하는 그런 것도 저는 (생각합니다.)” (인터뷰7)

그러나 이러한 정치적 영향이 독립성의 훼손으로 볼 것인가에는 논란의 소지가 있다. 앞서서 살펴보았듯이 행정권을 정부에 귀속시키고 있는 현 헌법구조에서 예산권과 조직권은 정부가 독립행정기관의 책임성을 부과하기 위한 간접적 수단이기 때문이다(김소연, 2013). 실제로 인터뷰 응답자 중에서도 의사결정의 독립이나 행정적 독립성이 반드시 바람직한 결과로 이어지는 것은 아니라는 지적을 하기도 하였다. 또한, 독립행정기관의 독립성이 너무 강조되어 기관이 고립되면, 다른 행정부와의 협의를 통해 정책적으로 풀 수 있는 문제들을 외면하게 됨으로써, 독립행정기관의 업무 영역이 줄어들 수 있다는 지적도 있었다(인터뷰7). 따라서 독립행정기관과 행정부와의 공조를 독립성 침해로 볼 것인가, 아니면 보다 넓은 관점에서 정책적인 조정으로 볼 것인가에는 다소 애매한 부분이 있다.

“아시겠지만, 공직자의 금품수수 제한하는 청탁금지법에서 사교·의례 목적으로 허용되는 금품수수의 범위를 시행령에서 정하고 있는데, 경계가 어

렵하거나 농수축산물 소비 진작을 위해(해당 분야 종사자 등 이해관계자들의 요구를 반영한 관련 부처의 요구로) 개정한 사례가 있습니다. 국민권의 위원회를 구성하는 위원들은 기본적으로 공직자의 청렴 중요성, 청탁금지법의 입법 취지 및 개정으로 인한 경제적 효과가 크지 않거나 입증이 곤란하다는 이유로 초기에 개정에 부정적인 입장이었습니다. 하지만, 개정의 필요성이 크게 제기되고, 그것이 정부가 추진하는 다른 정책 목표를 위해 필요하다는 정책적 판단에 따라 이를 위원들에게 설명하고 이해를 구해 개정이 이루어진 것입니다. 이것을 독립성의 훼손으로 볼 것인지는 보는 입장에 따라 다를 수 있겠죠. 위원회의 정책 목표만이 중요한 가치인 것이 아니기에 정부 전체의 정책 방향 속에서 정책적으로 조율하고 조정을 한 것으로도 볼 수 있다고 생각합니다.”(인터뷰6)

이처럼 논란의 소지가 있음에도 불구하고, 행정부가 예산과 조직권을 통해 정치적 합의가 필요한 사안에 대해 독립행정기관에 영향력을 우회적으로 사용하고 있는 것은 분명해 보인다(김소연, 2013; 정태욱, 2010). 또한, 정권이 바뀌면 대통령과 행정관청은 예산권과 조직권을 사용해 독립행정기관의 운영에 대한 자의적 결정을 할 가능성이 있으므로, 독립행정기관은 의사결정의 불확실성을 높게 느낄 수 있으며, 이는 독립행정기관이 전문성을 발휘하는 데 영향을 미친다(인터뷰2). 요약하면, 독립행정기관의 전문성은 독립행정기관의 정당성을 구축하는 가장 중요한 요소이기도 하지만(인터뷰4, 인터뷰7), 반대로 기관의 독립성 자체가 독립행정기관의 전문성에 영향을 미치기도 한다(인터뷰1, 인터뷰2).

### 3) 의사결정 절차의 공정성과 전문성

앞서 살펴보았듯이, 독립행정기관의 특징 중의 하나는 합의제의 의사결정을 통해 의사결정의 절차적 공정성을 확보한다는 것이다. 독립행정기관의 의사결정은 결과에 따라 이해관계자와의 갈등을 유발할 가능성이 높은 상황에서, 위원회 의사결정 절차의 공정성과 투명성은 독립행정기관이 독립성과 정당성을 확보하는 데 중요하다(서승환, 2014). 인터뷰 응답자들도 의사결정 방식에 있어서 의사결정 절차의 공정성의 함의를 잘 이해하고 있었다.

“저희가 …(중략)… 국가적으로 중요하다고 생각되는 관심사들을 받아들여

서 그것을 이제 (업무) 아젠다로 삼거나, (업무)를 수행하는 것이 사실은 그게 중립성이나 독립성을 위반하는 행태가 아니라, 당연히 어떻게 보면 그런 기관들을 통해서 국민의 사회 요구를 받아들여서 (업무)상황으로 전환하는 당연한 프로세스인데, 이게 어떤 때는 독립성을 훼손한다고 공격을 받고 어떤 때는 사회 대응성이 있다고 인정을 받게 되더라고요. 그래서 그 어떤 차이를 일으키는 요소가 뭘까? 저도 한번 생각을 해봤는데요. 일단 투명하지 않을 때, (의사) 결정하는 프로세스, 그 다음에 (업무)가 진행되는 프로세스, 그리고 이제 그 감사 결과를 배포 공개하고 해당 부처가 시행케 하는 프로세스에 참여자가 제한된다든지, 편향된다든지, 내지는 일부 참여자는 참가가 제한된다든지, 내지는 관련 정보가 충분하게 이해관계자들이 다 만족할 만큼 공개가 안 된다든지 할 때, 그 어떻게 보면 만족을 못 느낀, 불만을 가진 측에서는 중립성을 훼손했다, ...(전문성을) 유지하지 못했다, 독립성을 유지하지 못했다고 공격을 받는다고 느꼈습니다.”(인터뷰5)

즉, 의사결정 절차의 공정성은 독립행정기관이 독립적으로 사안을 진행하겠다는 내적 의지의 표현으로 해석되며, 의사결정의 결과가 전문성에 의해 이루어졌다는 것을 판단하기 위한 시금석이 된다는 것이다(인터뷰4). 앞서서 살펴보았듯이 독립행정기관들은 위원들의 의사결정과정에 대한 절차를 정부조직법에 명시해놓고 있다. 독립행정기관이 처음 설립되던 90년도 초반에는 이러한 법규가 형식상의 것이었을 수 있고, 실질적 의사결정은 의장의 의도에 따라 이루어질 수도 있었으나, 응답자들은 회의의 진행이 공개되고, 합의제에 의한 의사결정과정이 공식화되기 시작하면서, 위원회의 의사결정의 절차적 공정성은 어느 정도 확립돼 왔다고 지적한다(인터뷰7).

다만 사무처에도 합의제에 준하는 의사결정 방식이 존재하는가에 대한 여부는 독립행정기관마다 편차가 있는 것으로 판단된다. 본인들의 조사한 사건에 대한 관점이 상층에서 바뀌었을 때, 이를 바로잡을 수 있는 조직 내부의 프로세스가 있는가에 대한 질문에는 대부분 응답자가 부정적으로 대답을 했다(인터뷰1, 인터뷰3, 인터뷰6). 이러한 결과는 위원회는 합의제로 운영이 되고 있다 하더라도, 사무처는 대부분 독임제의 형태로 운영되고 있음을 시사한다. 즉, 사무처에서 이루어지는 조사업무에도 전문적 판단이 이루어지고 있는 경우가 많은데, 조사대상 선정과 방향성이 상위직급에서 이루어진다면 사무처의 전문성이 조사 프로세스에 반영되기 어려울 수 있다는 것이다. 한 인터뷰 응답자는 사무처의 의견이 위원들 간의 토론 및 의사결정에 잘 반영될 수 있는 조직 차원의 노력이 필요하다는 점을 지적하기도 하였다(인터뷰3). 반면, 다른 응답자

는 소속기관에서 의사결정의 중심이 단순히 위원에게만 있는 것이 아니라 사무처의 실무진에게 있으며, 소속 조직에서 이러한 자율성과 전문성을 보호할 수 있는 문화와 의사결정체계를 구축하고 있다고 응답했다.

“(저희) 업무는 기본적으로 ‘뭘 조사하겠다’라는 그 자체는 비록 이제 상위 직급자들이 결정하지만, 조사 사항 내에서 ‘뭐가 문제다,’ ‘이것을 문제로 보겠다, 안 보겠다’라는 그 판단 자체는 일차적으로 실무자(5급 이하 공무원), 즉 낮은 하위 직급자들에 의해서 이루어진다는 겁니다. 물론 이제 거기서 끝나는 게 아니라 이게 정말 문제인지 여기에서 바라보는 우리의 관점이나 분석 툴(tool)을 어떻게 해야 할지에 대해서는 상급자들과 같이 검토 결제를 거치지만, 기본적으로 그 사안, 우리가 하는 업무에 본질적이고 핵심적인, 어떻게 보면 밑그림을 …(중략)… (우리는) 속성상 하층부에서 결정돼서 상층으로 올라가는 구조의 성격을 띠고 있어서, 그 중간 단계에서 사실은 중립성을 훼손하는 부당한 개입이라는 거는 …(중략)… 상당히 어려운 구조라는 거죠. 이미 그 업무의 밑그림이랄까, 그 프레임이 아래 단계에서 짜져서 올라가게 되어있는 상태이기 때문에, 그걸 흔들려는 시도가 두드러지고 문제가 되기 쉽고, 충돌을 빚기 쉬워서, 또 실제로 충돌을 빚은 전례도 있고요. 그러다 보니까 그런 시도 자체를 가급적 하지 않게 되는, 그런 어떻게 보면 긍정적인, 저절로 중립성이 지켜지는 효과가 있는 거 아닌가 이렇게 생각을 합니다. 이를테면 그런 개입의 시도가 노출되기 쉬운 갈등으로 노출되기 쉬운 구조라는 얘기죠.” (인터뷰5)

요약하면, 의사결정의 절차적 정당성의 확보는 민주적 가치와 충돌할 수 있는 독립행정기관이 정당성을 확보할 수 있는 바탕이 되며, 아래로는 사무처의 전문성에 영향을 미친다는 것이다.

#### 4) 인사정책과 전문성

인터뷰 응답자들은 대체로 인사혁신처가 개발한 전문성 강화 정책의 효과성에 대해서는 대체로 회의적이었다. 예를 들어, 개방형 직위 제도로는 독립행정기관에 필요한 전문인력을 보충하는 것이 매우 어려우며(인터뷰1, 인터뷰3, 인터뷰5), 모든 직원에게 높은 수준의 전문성이 요구되는 독립행정기관에서 특정한 공무원만 전문직 직위로 인

정받는 것이 독립행정기관의 상황과 잘 맞지 않는다는 지적이 있었다(인터뷰1).

“(개방형 직위로 들어온) 사람이 과연 잘 자리를 잡고 본인이 가진 전문성을 잘 확산시키고 이걸 계속 전문성을 보양하는 매개체로 계속 자리매김할 것이냐라고 본다면 저는 사실 과거 경험에 비추어서 부정적으로 보거든요. 왜냐하면 …(중략)… 과연 그 외부에서 가장 전문적인 분이 들어올지가 일단 의문입니다. 들어오려면 장점이 있어야 하는데 공직사회가 가진 장점이 그렇게 사실 크지가 않습니다. 그 분야에 전문가로서 인정을 받는 사람이 그 업계에서 받는 대접에 비한다면 상당히 낮은 수준이기 때문에 특별한 경우가 아니라면 아주 그 분야, 그 분야에 있었던 건 확실하지만 과연 그 분야에서 전문적인 권위를 인정받는 것이냐에 대해서 약간의 회의감이 있고요…(중략)…두 번째는 설사 이제 전문성이 있는 분이 여러 가지 장점이 라든지 개인적인 사유로 들어오신다고 하더라도 조직 내에서 이 분야의 전문성이라는 거는 현장 전문성이지 않습니까? 이를테면 이론적 전문성은 이제 내부 직원도 함양할 수 있는 거고 하지만 그 현장의 전문성을 수혈한다는 건데, 현장의 전문성은 역설적으로 현장에서 떨어지는 순간 시간이 흐름과 동시에 떨어질 수밖에 없거든요. 그래서 결국은 초반 1, 2년은 어떻게 할 수 있을지 몰라도 특히나 이제 최첨단 분야 내지는 핫(hot)한 분야 일수록 시간이 지나면 오히려 그 분야의 전문성은 당연히 고갈되고 일반 관리자로서의 전문성까지 부족해서 어떻게 보면 조직에서 좀 중요한 역할을 맡기기가 어려워지는 그런 경우가 발생할 가능성이 크다고 생각하고요. 세 번째는 법 회계 이런 것 같은 …(중략)…어떤 시류를 타지 않는 그런 전문성이라고 하더라도 그리고 우연히 아주 전문적인 분이 채용됐다고 하더라도 공무원이라는 조직에 들어왔을 때 본인이 이 조직에서 인정받고 성과를 받는다는 동기부여가 돼야 이제 본인의 전문성을 확산시키고 좀 시너지를 낼 수 있을 텐데요. 공직사회가 가지고 있는 기본적인, 어떻게 보면 공평주의라고 해야 하나요, 연공 서열주의라든지 공평주의 그런 어떤 집단적인 룰(rule), 이런 것 때문에 되게 메리트(merit)를 느끼기가 어려워져 자신이 설사 이제 가지고 있는 전문성을 백 번 이제 동기부여가 되도 발휘하기가 확산시키기가 사실상 어렵지 않나 (생각합니다.)”(인터뷰5)

또한, 독립행정기관에는 해당 분야의 기술적 지식과 조직에서의 맥락적 지식이 합쳐

진 통합적 문제해결역량을 원하는 전문가가 필요한데, 많은 경우, 이러한 수준의 전문가가 보수와 직업의 안정성이 낮은 공직에 들어오기는 현실적으로 어렵다는 지적도 있었다(인터뷰1, 인터뷰2, 인터뷰6, 인터뷰7).

“시민사회에서는 능력 있고 전문성이 있는 사람들이 공무원으로서 채용되는 길을 많이 열어야 한다, 이렇게 주장을 많이 해요. …(중략)… 원칙적으로 틀린 말은 아닙니다. 그런데 현실적으로는 어떤 문제가 있냐면, 일반직 공무원이 아니면 신분에 굉장한 불안을 느껴요. …(중략)…임기제라고 하는 것은 임기가 있어요. 보통 3년. 그리고 임기가 연장됩니다. 보통 그게 우리 법상 2년을 더해서 5년 정도까지 임기제 공무원으로 일할 수 있어요. 근데 5년 지내고 나면 그러면 나가야 한다, 보통은 재공모를 하게 됩니다. 재공모에 다시 자기가 응시를 하게 되면은 다시 또 임기가 연장되고 해서 또 3년, 또 2년 해서 이렇게 10년 그 이상으로 이렇게 임기를 연장해가면서 공무원을 하는 사람들이 굉장히 많이 있어요…(중략)…생각을 해보십시오. 일반 공무원들은 60세까지 정년이 보장되는데 나는 몇 년에 한 번씩 임기 연장을 위해서 평가를 받아야 한단 말이에요. 신분상 불안하죠. 위에 인사권자한테 잘못 보이면 나가야 하잖아요. 그러니까 결국에 와서는 아주 유능하고 능력 있는 유능한 사람이 그런 자리에 올라요? 그렇지 않죠.” (인터뷰2)

다른 응답자는, 인사혁신처가 주도하는 중앙집중적인 인사 정책은 적재적소에 기관이 원하는 전문가를 찾는 데는 한계가 있음을 지적했다(인터뷰2). 중앙집권적인 인력배치는 인적자원관리의 공정성을 확보하는 데는 유리하지만, 독립행정기관의 전문성을 높이는 데에는 한계가 있다는 지적이었다.

“예를 들어서 그 해당 기관의 전문적 역량을 갖는, 전문적 역량이 필요해서 어떤 자리에 인력을 선발하는데, 그거는 그 기관이 제일 잘 알거거든요. 어떤 전문적 역량이 필요한지. 근데 그것을 인사처가 너무 과도하게 제한을 해 버리면 그 기관이 필요한 사람은 뽑히지를 않고 다른 사람이 뽑히게 되는 것이거든요. 그런 어떤 편차를 줄일 방법을 좀 더 강구해야 된다. 네, 이런 생각이 들어요. 과거에는 제가 15, 6년 전에 국장을 했을 때만 하더라도 외부 인사, 외부 직원을, 외부에 있는 사람을 우리가 뽑는 데 우리 기관의 자율성이 굉장히 많았어요…(중략)… 그런데 그게 시간이 가면 갈수록 그

자율성이 점점 축소돼서 지금은 인사혁신처의 콘트롤 속에서 진행되는 경우가 대부분입니다. 그래서 사실은 적재적소의 인력을 선발하는 데 어려움이 있는 것이 또 사실이죠. 하여튼, 인사의 공정성 때문에 인사혁신처에 의한 이런 노력이 나오게 됐는데, 결국에 가서는 우리 위원회뿐만 아니라 각 기관의 전문성에 맞는 그런 사람들을 뽑는 데 어려움이 또 생겼다. 이렇게 볼 수 있습니다.” (인터뷰2)

인터뷰 응답자 중 한 명은 인사혁신처의 이러한 노력은 독립행정기관의 전문성을 향상하기에는 부족한 ‘소소한 변화’라고 표현했다(인터뷰5). 반면, 다른 응답자는 기존의 인사 혁신보다 전문성 강화를 위해 더 근본적으로 중요한 것은 공무원의 실질적 신분 보장이라고 지적하였다. 여기에서 신분 보장은 60세까지의 공무원의 신분을 유지한다는 의미가 아니라, 공직에 입문에서 경력관리가 정치적 영향을 받지 않고, 일관되게 이루어지는 시스템이 구축돼야 한다는 것이다. 이러한 제안은 기존에 조태준(2020)이 제안한 전문성 중심의 일관된 경력관리나 윤건수·정민경·김영은(2020)이 제안한 나선형 인사관리와 일맥상통하는 부분이 있다. 응답자는 전문성향상을 위해서는 독립행정기관의 인사권이 조직 내에서 결정이 되어야 함을 강조하였다.

“예를 들면 A라는 국장이 각 부처 내에서 핵심보직으로 있었는데. 누구한테 미움받았다고 해서 아주 한직으로 밀려났다가 그러면 그 A 국장은 공무원이라는 신분은 유지하고 있기 때문에 공무원으로서의 어떤 신분 보장은 된 거지만은 아까 제가 말씀드린 어떤 공무원으로서의 자기 정상적인 성장을 해나가는 데 있어서 신분 보장, 사실상 신분 보장은 아닌 거로 봐야 하거든요... 87년에 헌법이 개정되면서 어떤 민주화는 상당 부분 누구도 부인할 수 없을 만큼 진전이 된 건 맞아요. 근데 공무원 제도에 있어서 공무원들에게 신분 보장, 진정한 의미에서 신분 보장, 이제 그게 과연 현재 제대로 보장되고 있냐 하는 것은 저는 오히려 저하되고 있다고 보거든요. 왜 그러냐면은 모든 고위 공무원들이 승진할 때 인사 검증을 청와대에서 다 하고 있습니다. 그리고 그 검증에서 통과하지 못하면 고위 공무원으로 승진이 안 되거든요. 그리고 주요 보직이나 이런 거 관리하는 인사도 그게 각 부처 장관들이 독립적으로 수행을 해야 하는데 그런 인사권들이 많이 제약돼요...(중략)...그 인사권, 이게 바로 말해서 청와대에 너무 집중돼 있어요. 인사를 어떻게 풀 것이냐. 인사의 독립을 어떻게 쟁취할 것이냐가

(중요합니다)…(중략)… 이거를 제대로 개혁하지 않고서는, 뭐 공무원들의 전문성과 독립성을 높이기 위해서 직위분류제를 강화한다든지 개방형을 확대한다든지 전문직 공무원 선발 폭을 넓힌다든지 뭐 이런 것, 저는 그거는 굉장히 부차적인 문제라고 생각을 해요.” (인터뷰4)

순환보직이 전문성 향상에 과연 걸림돌이 된다는 기존의 연구(예: 권우덕·김영우, 2018; 남궁근·유임철, 2004; 조태준, 2020; 하미승·권용수·이재은, 2007)와는 달리, 인터뷰 응답자들은 순환보직이 전문성향상에 도움이 될 수도 있음을 지적하였다. 특히, 응답자들은 하나의 전문성이 아닌 다양한 요소가 결합한 전문성이 요구되는 상황에서 순환보직은 긍정적인 영향과 부정적인 영향이 함께 가지고 올 수도 있음을 지적하였다(인터뷰3, 인터뷰4, 인터뷰5). 반면, 전문직위제는 승진이 중요한 공무원의 특성상, 조직 내의 형평성을 무너뜨릴 수도 있는 단점을 가지고 있다는 지적이 있었다. (인터뷰1, 인터뷰5).

“순환보직은 ‘감사대상 전문성’을 해치는 반면에 역설적으로 또 ‘감사 전문성’을 오히려 향상시키는 측면이 있어요. 예를 들어서 한 부서에만 있다 보면 어떤 스킬업(skill-up)할 수 있는 기회가 좀 제약적이지만, 여러 부서를 돌다 보면 그런 이제 여러 부서에서 취득한 각기 다른 노하우와 이제 감사 자료를 처리하는 노하우를 익혀서, 사실은 감사 소위 말해서 역량이 좀 업그레이드되는 경우가 일반적이라고 보이거든요. 그래서 순환 보직이 (감사 대상 조직에 대한) 전문성이라는 측면에서는 취약하지만, 오히려 첫 번째 (감사) 전문성에는 도움이 되는 그런 측면이 있어서 무조건 나쁘다고 보면, 볼 수 없다(는 겁니다). …(중략)… (전문직위 제도로의) 전격 전환은 안 해 봤지만…(중략)… 저희도 수십 년에 걸쳐서 주기적으로 해왔는데, 큰 결실이나 큰 성과를 못 빚었습니다. 일단 그렇게 그걸 원하는 직원도 적고, 일단 들어오더라도 승진과 관련 불만이 제기돼서 정착이 됐다고 보기는 어려운 측면이 있는데, 이거는 비단 우리만의 특징은 전혀 아니고요. 인사혁신처에서 전문직위제, 전문직군제 이런 여러 가지를 시기에 따라서 조금씩 이름이 다른데, 그런 제도를 계속 시도를 하고 장려를 하고 여러 가지 인센티브를 법제적으로 도입을 했어도, 사실은 승진할 때 그 불이익의 문제, 그러니까 이를테면 피라미드 조직에서 승진을 하고 싶어 하는 그 욕구에 대한 조화가 안 돼서, 결국은 제가 알기로는 사실상 실패라고 불려도 좋을

정도로 정체되고 있는 걸로 알고 있습니다.” (인터뷰5)

이러한 응답자의 순환보직에 대한 관점은 독립행정기관이라는 특수성이 반영된 관점으로 판단된다. 금창호·한부영·권오철(2005)은 전통적 행정조직에서는 순환보직이 직무에 상관없이 광범위하게 적용되면 전문성 강화에 부정적인 영향을 줄 수 있지만, 순환보직이 좁은 직렬내에서 이루어질 경우, 이는 전문성을 오히려 강화할 수 있다고 지적하였다. 윤권수·정민경·김영은(2020)의 지방정부에서 ‘회전날개형’ 순환보직으로 표현되는 방식으로 핵심 공무원의 직무를 연계해 관리함으로써, 실무전문성과 관리역량을 결합한 전문가를 양성하고 있음을 발견하였다. 독립행정기관의 경우, 조직 전체에서 요구되는 공통된 전문성(조사 전문성)이 존재하고, 기본적으로 관련된 조사업무 내부에서의 이동이 대부분이기 때문에, 독립행정기관에서의 직무연계형 순환보직은 전문성 향상에 도움이 될 수 있을 것으로 판단된다.

## IV. 토론 및 결론

### 1. 분석내용의 정리

본 연구에서는 독립행정기관에서의 전문성의 의미를 고찰하고, 전문성과 독립성간의 관계를 살펴보았다. 본 연구에서 나타난 주요내용은 다음과 같다.

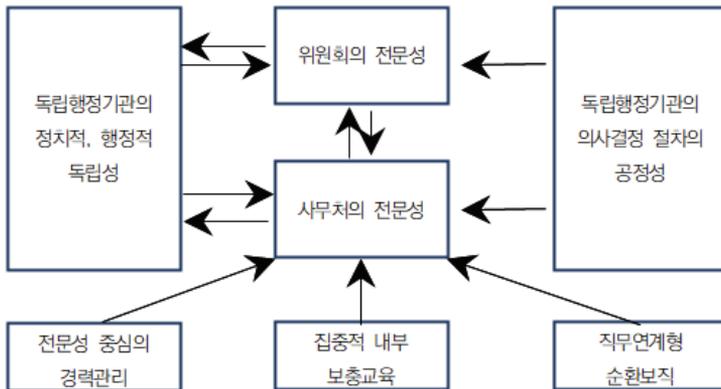
첫째, 독립행정기관의 전문성은 독립행정기관이 정당성을 유지할 수 있는 핵심요소로 파악되고 있었다. 독립행정기관의 전문성은 위원회의 전문성과 사무처의 전문성으로 구분해 파악할 수 있었으며, 사무처의 전문성이 위원회의 전문성에 근간이 된다는 점을 확인할 수 있었다. 또한 사무처의 전문성은 조사에 대한 전문성이 공통적으로 요구된다는 점에서 일반 행정기관의 전문성과는 구분되는 것으로 나타났다. 또한 조사에 대한 전문성 이외에도 각 독립행정기관별로 다양한 요소의 전문성이 요구되는 데, 기관별로 강조점이 다르지만, 다차원적으로 전문성이 구성된다는 점에서 조태준(2017)의 연구와 일치한다. 또한, 독립행정기관에서 궁극적으로 추구하는 전문 역량은 조직의 프로세스를 이해하고 종합적인 문제조정능력을 갖춘 전문행정가로서의 역량이라는 점은, 최병대(2003)의 제안과 일맥상통한다고 할 수 있다.

둘째, 독립행정기관의 독립성은 전문성과 밀접한 관계가 있는 것으로 확인되었다. 앞서서 지적했듯이, 전문성은 기관의 독립성의 정당성을 제공하기도 하지만, 기관의 정

치적, 행정적 독립여부는 위원과 사무처의 전문성에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 응답자들은 위원회가 정치적으로 구성되는 경우가 많아 전문성에 한계가 있을 수밖에 없음을 지적하였고, 독립행정기관의 전문성의 발현은 예산과 조직이 실질적으로 예측되어져 있는 상황에서는 제한될 수 있음을 지적했다. 이러한 상황에서 독립행정기관의 의사결정 절차의 공정성은 독립행정기관의 전문성을 지지할 수 있는 하나의 다른 축임을 확인할 수 있었다. 다만, 위원회의 의사결정 절차의 공정성은 정부조직법에 명시되어 있고 공개를 원칙으로 하기 때문에 어느 정도 확립이 되어졌다고 할 수 있으나, 사무처의 역할은 명확히 정의되어지고 있지 않는 것으로 파악된다. 특히 인터뷰에서는 기초자료의 수집과 조사의 방향성을 정하는데 있어서 사무처의 중요성을 강조하고 있었으나, 법률에서 사무처는 독립제 기관으로써의 효율적 지원에만 초점을 맞추고 있어 간극을 확인할 수 있었다.

셋째, 인터뷰 응답자들은 대부분 현재 인사혁신처에서 주도하고 있는 개방형직위나 전문직위제 등의 개혁에는 부정적인 태도를 보였다. 독립행정기관의 특징상 그 기관에 맞는 전문가를 찾는 것이 현실적으로 어려울 뿐만 아니라, 소위 분야의 전문가를 찾는 다 하더라도, 그 전문가가 특정 독립행정기관의 운영경험이 적어 자신들의 역량을 발휘하기 어려운 구조라는 지적이 많았다. 특히 단기간에는 독립행정기관의 특징 파악조차 어려운 부분과 계약직으로서 심리적 안정성이 떨어지는 것도 개방형 직위로 들어온 직원이 전문성을 발휘하기 어려운 이유로 지적되었다. 반면, 공무원의 실질적 신분보장과 전문성 중심의 경력관리가 확립될 것과, 직무연계형 순환보직이 실질적으로 사무처의 전문성을 높일 수 있는 것으로 분석되었다. 특히, 몇몇 기관에서 시행되고 있는 집

〈그림 1〉 독립행정기관의 전문성에 영향을 미치는 요인들



중적 내부 보충교육은 사무처의 조사 전문성을 높이는데 중요한 것으로 나타났다. <그림 1>은 본 연구의 분석내용을 정리한 것이다.

## 2. 독립행정기관의 전문성 함양을 위한 제언

본 연구는 관료제의 전문성에 관한 기존 연구와 법제도에 관한 고찰, 그리고 인터뷰 내용을 바탕으로 독립행정기관의 전문성을 어떻게 이해할 것인가에 관한 질문에서 시작하였다. 본 연구에서는 독립행정기관의 전문성 함양을 위해서는 기관의 독립성과 절차적 공정성을 유지하는 것이 중요하다는 지적했으며, 사무처의 역량강화를 위한 노력이 필요함을 지적하였다. 이를 바탕으로 독립행정기관의 전문성 함양을 위한 제도적 개선 방안을 몇가지 제시해 보고자 한다.

위원들의 전문성 강화를 위해 우선적으로 위원들의 임기의 연장이 필요하다. 독립행정기관 위원들의 임기는 대부분 3년이며 한번의 연임이 가능한 구조이다. 위원의 임기가 상대적으로 단기인 이유는 위원들은 이미 습득된 고도의 전문성을 바탕으로 기관에 임용되어 단기간에 성과를 낼 수 있다고 가정하고 있기 때문이다. 그러나, 독립행정기관의 위원에게 요구되는 전문성은 해당 분야의 기술적 차원의 전문성을 넘어서 종합적인 문제조정능력임을 감안하면, 위원 개인이 조직의 맥락을 이해하고, 자신이 전문적 지식을 기관에 접목하는데 3년이라는 기간은 현실적으로 매우 짧다. 또한 정치적 이해관계로 인해연임이 현실적으로 어렵다는 점을 감안한다면, 위원의 임기는 4년에서 5년의 임기가 보장되는 것이 바람직한 것으로 판단된다. 그렇지 않다면, 해촉사유에 해당하는 사항이 없는 경우, 임기 연장이 보장되는 방안을 마련할 필요가 있다.

위원 개인의 전문성을 높이는 것 이외에도 기관들은 전문위원회를 통해 위원회 의사결정의 전문성을 보완할 수 있다. 현재 각 독립행정기관은 전문위원회의 설치를 법률에서 이미 명시해 놓고 있다. 그러나 많은 기관에서 아직 전문위원회 운영을 위한 구체적 운영 조항이 마련되어 있지 못한 것으로 파악된다. 이는 대부분의 독립행정기관에서 전문 위원회가 독립행정기관의 상시조직이라기보다는 위기사항이나 위원장의 필요에 의해 만들어지는 조직으로 사용되고 있으므로 보인다. 향후 전문위원회가 전문성의 보완이라는 원래의 취지에 맞는 역할을 하기 위해서는 위원회를 상설화 하고 이에 관한 규칙이 보다 세분화 될 필요가 있다. 예를 들어, 국가인권위원회에서는 각각의 상임위원회별로 구성되는 전문위원회를 위원회 규칙으로 명시하고 있는데, 향후 전문위원회를 활용하고자 하는 기관들은 이를 참고할 필요가 있다. 다만 전문위원회들이 위원장이나 상임위원장에 의해 임원의 선발이 임의적으로 이루어질 경우, 시장에서 포

확된 전문가가 위원회에 구성될 가능성도 배제할 수 없다. 따라서, 전문위원회를 단순히 위원장이나 상임위원장 직권으로 구성하기 보다는 전문위원의 자격요건과 제척·기피·회피 사유를 기존의 위원 선별에 준해서 규정할 필요가 있다(조소영, 2009).

독립행정기관의 전문성을 위해서 반드시 보완되어야 할 부분은 사무처의 전문성이다. 사무처 전문성 함양이 어려운 이유 중 하나는 인사혁신처가 전문성 함양을 위해 추진하는 정책과 독립행정기관에서 요구되는 전문성간에 간극이 크기 때문으로 파악된다. 따라서 독립행정기관의 특수성을 감안한 인사제도와 전문성을 위한 교육시스템을 마련할 필요가 있다. 예를 들어 감사원의 경우, 감사 교육원과 감사연구원의 별도의 조직을 두고 있는데, 다른 독립행정기관들도 이러한 제도를 유심히 살펴볼 필요가 있다. 다만, 헌법기관인 감사원과 같이 각각의 기관이 별도의 교육기관과 연구기관을 가지는 것이 현실적으로 불가능하다면, 중앙위원회 관련 연구와 교육을 담당하는 별도의 기관을 신설하는 것을 고려해볼 필요가 있다.

또한, 기관의 전문성 함양을 위해서는 의사결정의 절차가 투명하게 정립될 필요가 있다. 이를 위해서는 현재 일부 기관에서 실시하고 있는 위원회의 내용 공개를 확대 실시해, 상임위원회와 소위원회 그리고 전문위원회까지 그 결과를 공개하는 것이 고려될 수 있다. 또한 위원장의 영향력이 큰 현재 의사결정구조를 위원장은 회의를 주관하되 의사결정에서는 공식적으로 참여하지 않는 방안도 고려해 볼 수 있다. 현재 절차적 투명성이 가장 낮은 부분은 사무처의 조사 보고 부분이다. 위원회에서 조사는 의사결정의 방향을 결정하는 가장 기초가 되는 부분이므로, 이부분에 대한 투명성을 확보하는 것이 중요할 것으로 판단된다. 예를 들어 감사원은 감사원법 13조에서 사무총장은 의안을 작성하고 출석하여 의안을 설명하고 의견을 진술하도록 정하고 있으며, 의안과 관련 있는 직원이 감사위원회의 승인을 받아 의견을 진술할 수 있도록 명시하고 있는데, 다른 중앙위원회들도 이러한 절차를 고려할 필요가 있다. 즉, 조사관이 조사대상의 선정에서부터 조직 대내외의 부당한 영향으로부터 독립성이 유지될 수 있도록 보호될 수 있는 제도적 차원의 노력이 마련되어야 한다.

### 3. 결론

전문성과 정치와의 관계는 Wilson(1887)이 행정과 정치를 분리하여 행정의 관리적 전문성을 강조했다 때부터 논해져 온 주제이다. 독립행정기관에서의 전문성은 업무에 대한 근본적 이해와 의사결정의 방향성을 마련하고, 정치적 편향에 대한 내적인 기준을 마련하는 근간이라는 점에서 중요하다. 민주성이 국민의 요구에 응답하기 위한 대

응을 강조한다면, 전문성은 공공성을 추구하기위한 내적기준이 된다는 점에서 이 둘의 관점은 서로 상치하는 것도 사실이다. 정치와 행정과의 관계의 적합성에 관한 논의는 신행정학, 신공공관리, 그리고 신공공서비스론 등에서 그 관점을 달리했고, 어느 관점이 더 바람직하다는 것을 논하는 것은 본 논고의 범위를 벗어난다. 다만 독립행정기관의 결정이 그 전문성을 인정받지 못하는 최근의 경향은 한번 생각해볼 필요가 있다. 예를 들어 우아한 형제 지분 인수에 대한 공정거래위원회의의 심의결정이 나오기 전에, 의사결정 방향성을 제시하는 듯한 정치인의 의견이 언론을 통해 흘러나오는 것(노컷뉴스, 2020. 4.8)은 독립행정기관에 대한 정치와 국민의 시선이 어떠한가를 보여준다고 할 수 있다. 더욱이 독립행정기관의 전문성을 향상시키려는 인사혁신처의 노력이 인터뷰에서 지적하였듯이 '소소한 노력'으로 평가된다면, 독립행정기관의 전문성 향상을 위한 보다 근본적인 변화는 무엇이어야 할 것이며, 이를 위한 사회적 합의를 어떻게 이루어 가야 하는가에 대한 고민이 더 필요하다고 하겠다.

## ▣ 참고문헌

- 권오승. 2004. “공정거래위원회의 독립성과 전문성.” 《경쟁저널》, 107: 2-11.
- 권우덕·김영우. 2018. “지방공무원의 전문성 제고 방안에 관한 연구: 순환보직 관행 개선을 중심으로.” 《한국인사행정학회보》, 17(2): 115-142.
- 금창호·한부영·권오철. 2005. 《지방공무원의 전문성 제고방안》. 한국지방행정연구원.
- 남궁근·류임철. 2004. “공직의 전문성 제고를 위한 보직관리시스템 개선방안.” 《한국인사행정학 회보》, 3(2): 93-120.
- 김난영·조원혁. 2012. “감사인력의 전문성: 감사원 감사직 공무원에 대한 인식 조사.” 《한국인사행정학회보》, 11(2): 165-194.
- 김소연. 2013. “독립행정기관의 헌법적 체계화에 관한 연구-중앙행정기관으로서의 독립위원회를 중심으로.” 《법조》, 62(9): 5-52.
- 김종석·김태윤. 2004. 《독립규제위원회의 발전방향》. 한국경제연구원.
- 김해원. 2015. “독립행정기관에게 입법권을 수권하는 법률에 대한 헌법적합성심사로서 권한법적 통제.” 《법학연구》, 23(3): 75-100.
- 서보국·이상경·윤혜선·한동훈·홍중현. 2012. 《독립행정기관의 설치·관리에 관한 연구》. 한국법제연구원. 현안분석 2012-13.
- 서성아. 2011. “독립규제기관의 독립성이 조직성과에 미치는 영향: 공정거래위원회를 중심으로.” 《한국행정학보》, 45(2): 241-268.
- 서승환. 2014. 《합의제 독립규제기관의 민주적 정당성에 관한 연구-금융규제기관을 중심으로》, 박사학위논문, 서울대학교 대학원.
- 윤건수·정민경·김영은. 2020. “지방 공무원의 전문성에 대한 연구: 정치화와 계급제 기반 관료제를 중심으로.” 《정부학연구》, 26(1): 132-160.
- 이봉의. 2021. “공정거래위원회의 독립성에 관한 단상(斷想).” 《법학연구》, 31(1): 213-237.
- 이상훈·오현석. 2016. “전문성 발달에서 경험의 역할과 쟁점.” 《아시아교육연구》 (Asian Journal of Education), 17(3): 461-489.
- 이영희. 2017. 《공정거래위원회의 조직 및 절차에 관한 행정법적 연구》 서울대학교 대학원 박사학위논문.
- 정태욱. 2010. “국가인권위원회 독립성에 관한 제도 개선론 소고.” 《법학연구》, 13(2): 229-264.
- 조소영. 2009. “독립규제위원회의 전문성 제고를 위한 시스템에 관한 연구: 방송통신

- 위원회의 기능과 역할을 중심으로.” 《공법학연구》, 10(1): 475-500.
- 조태준·진종순·박정호·김상우·임재진. 2017. “공무원 전문성 개념에 대한 탐색적 고찰.” 《한국정책과학학회보》, 21(3): 143-172.
- 조태준. 2020. “공직의 전문성 강화를 위한 탐색적 고찰: 전문직공무원 제도를 중심으로.” 《국가정책연구》, 34(1): 101-129.
- 최구기·임준형. 2018. “전문직위제 공무원의 전문성 영향요인과 개선방안: 공공봉사동기, 인사제도적 요인, 학습문화를 중심으로.” 《한국인사행정학회보》, 17(3): 175-203.
- 최무현·조창현. 2008. 정부위원회 인적 특성과 정책 효과성: 대표성과 전문성에 대한 공무원의 인식을 중심으로.” 《행정논총》, 46(2): 25-50.
- 최병대. 2003. “공무원의 전문성 확보 방안: 서울시 도시계획분야를 중심으로.” 《한국지방자치학회보》, 15(3): 125-144.
- 하미승·권용수·이재은. 2007. “공무원 직종·직급체계의 합리적 개편방안 연구: 공무원 인식을 중심으로.” 《한국인사행정학회보》, 6(2): 163-194.
- 하태수. 2020. “정부조직 전문성 강화 제도에 대한 역사적 분석.” 《한국행정사학지》, 50: 159-195.
- 황충만. 2019. “원자력안전위원회의 전문성과 독립성에 관한 연구-전문성과 독립성 조화의 관점에서.” 《가천법학》, 12(2): 51-88.

- Alexander, Patricia A. 2003. “The development of expertise: The journey from acclimation to proficiency.” *Educational Researcher*, 32(8): 10-14.
- Herling, Richard W. 2000. “Operational definitions of expertise and competence.” *Advances in Developing Human Resources*, 2(1): 8-21.
- Holyoak, Keith J. 1991. “Symbolic Connctionism: Toward Third Generation Theories of Expertise” In In K. A. Ericsson & J. Smith (Eds.) *Symbolic Connctionism: Toward Third Generation Theories of Expertise*(pp. 301-335.) Cambridge University Press.
- Jacobs, Ronald L. 1988. “Systems theory applied to HRD.” In Deane B. Grados. (Ed.), *Systems Theory Applied to Human Resource Development* (pp.27-60). Alexandria, VA: ASTI.
- Kimball, Daniel R. & Keith J. Holyoak. 2000. “Transfer and expertise.” In Tulving, Endel & Fergus I. M. Craik (Eds.), *The Oxford Handbook of*

- Memory* (pp. 109-122). London Oxford University.
- Krause, George A. 1996. "The Institutional dynamics of policy administration: Bureaucratic influence over securities regulation." *American Journal of Political Science*, 40(4): 1083-1121.
- Lind, E. Allan, & Tom R. Tyler. 1988. *The Social Psychology of Procedural Justice*. Springer Science & Business Media.
- Lowi, Theodore J. 1993. "Two roads to serfdom: Liberalism, conservatism, and administrative power." Elkin, Stephen L & Karol Edward Soan, (Eds.) *A New Constitutionalism: Designing Political Institutions for a Good Society* (pp.149-173).
- Moe, Terry M. 1982. "Regulatory performance and presidential administration." *American Journal of Political Science*, 26(2): 197-224.
- Senge, Peter M. 1990. *The Fifth Discipline: The Art and Practice of the Learning Organization*. New York, NY: Doubleday/Currency.
- Verhoest, Koen, B. Guy Peters, Geert Bouckaert, G., & Verschuere, Bram. 2004. "The study of organizational autonomy: a conceptual review." *Public Administration and Development: The International Journal of Management Research and Practice*, 24(2): 101-118.
- Wilson, Woodrow. 1887. "The study of administration." *Political Science Quarterly*, 2(2): 197-222.

[국문 기사]

《노컷뉴스》. 2020. "이재명 '공정위. 배달의 민족합병 불허해야...'" 4월 8일.

## Exploring the Role of Expertise in Independent Administrative Agencies: Investigating Relationships of Expertise, Independence, and Legitimacy

Dong Chul Shim

This study investigated the meaning of expertise in independent administrative agencies. To achieve this, the study examined relationship between expertise and independence, aiming to establish a theoretical foundation for future research on the expertise of independent administrative agencies. Firstly, this study explored the connection between expertise and independence in independent administrative agencies through theoretical considerations and interviews with staff and members working in these agencies and investigated their perceptions of independence, procedural fairness, and professionalism. A qualitative analysis method was employed for this investigation. The study's findings confirmed that an independent administrative agency's expertise was crucial for maintaining its legitimacy and that its independence was closely related to its expertise. Furthermore, securing procedural fairness affected the foundation for ensuring the legitimacy of independent administrative agencies and the professionalism of secretariats. In conclusion, a model for factors affecting the expertise of independent administrative agencies is derived and future research directions are suggested.

※ Keywords: Independent administrative agencies, professionalism, expertise, procedural justice, administrative independence