

관료정치와 관료제의 정치화: 양상, 기능, 공무원의 정치적 중립과의 관계

박천오*

박시진**

〈目 次〉

I. 서언

II. 관료정치

III. 관료제의 정치화

IV. 두 현상 간 연관성 및 기능 비교

V. 공무원의 정치적 중립과의 관계

VI. 결어

〈요 약〉

관료정치와 관료제의 정치화는 정치와 연관된 현상이라는 동질성에도 불구하고 상호 구분되는 개념이다. 그런데도 이들 개념이 호환적으로 사용되거나 양 현상을 포괄하는 용어들이 통용됨으로써, 해당 현상을 규명하고 이해하는데 혼선이 빚어지고 있다. 이 글은 관료정치와 관료제의 정치화 두 현상을 개념적으로 차별화하여 각각의 양상과 기능을 개괄적으로 살피고, 이들 현상과 맞물린 공무원의 정치적 중립 문제를 다루었다. 그리고 이 과정에서 일부 연구과제를 제시하고 한국적 맥락을 부분적으로 서술하였다.

【주제어: 관료정치, 관료제의 정치화, 공무원의 정치적 중립】

* 제1저자, 명지대학교 행정학과 명예교수(chpark@mju.ac.kr)

** 공동저자, 광운대학교 행정학과 부교수(sjpark@kw.ac.kr)

논문접수일(2024.10.24), 수정일(2024.12.2), 게재확정일(2024.12.10)

I. 서언

정부관료제의 종래 기능은 국민대표기관인 의회와 행정 수반이 결정한 정책을 정치적 중립성과 전문성에 의거 충실히 집행하는 것이었다.¹⁾ 과거 행정학자들은 이른바 정치·행정 이원론(politics-administration dichotomy)적인 이러한 역할분담이 민주주의 정신과 행정의 효율성에 부합한다고 보았다. 그러나 관료들이 정책과정 전반에 깊이 참여하는 ‘관료정치’(bureaucratic Politics)와, 집권 정부의 정무직 공직자들이 관료들에 대해 정파적인 통제(partisan control)를 가하는 ‘관료제의 정치화’(politicization of bureaucracy)가 일반화된 오늘날의 현실에서 이 같은 관점은 유지되기 어렵다.

관료정치는 관료들과 행정기관이 정책과정에서 정치적인 판단과 행위를 하는 현상을 말한다. 관료정치론(theories of bureaucratic politics)은 이들이 실제 정책결정 기능을 수행한다는 사실을 강조하면서 정치·행정 이원론의 틀을 부인한다(Brewer, 2003: 141-145). 관료정치론은 정책결정과정을 다양한 선호와 이해관계를 가진 다수 주체 간 정치적 게임의 전개 과정으로 인식하고, 관료들과 행정기관을 이러한 게임의 주요 참여자로 간주한다.²⁾ 또한 관료들과 행정기관의 기술적 우월성으로 인해 정책과정에서 이들의 영향력이 날로 증대된다고 본다. 관료정치는 정치인들이 담당할 기능을 관료들이 분담하거나 대행한다는 점에서 민주주의와 상합성 여부가 문제 되며, 기능적으로도 긍정적·부정적 양 측면이 있다. 이 때문에 관료정치는 이론적 논쟁과 경험적 연구의 주요 대상이 된다.

관료제의 정치화는 기본적으로 ‘관료제에 대한 정치화’를 의미하며, 집권 정부의 정부관료제에 대한 통제와 관련된 현상이다. 집권 정부가 자신의 정책 이행을 위해 정부관료제를 통제하는 것은 민주적 국정관리(democratic governance)를 위한 당연한 조치이나(Redford, 1969: 70; Lauth, 1990: 194), 관료제의 정치화는 이러한 통제가 적정 수준을 넘어 정파적 통제의 성격을 띠는 것을 가리킨다.³⁾ 관료제의 정치화는 국가사회에 심각한 부작용을 빚지만, 그것이 합법적으로 이루어질 수 있다는 점에서 현실적 쟁점과 학문적 연구 대상이 된다.

관료정치와 관료제의 정치화는 정치와 연관된 현상이라는 동질성이 있다. 그러나 관료정치가 정부관료제에 의한 정치적 영향력 행사라면, 관료제의 정치화는 정부관료제에 대한 집권 정부의 부당한 통제라는 점에서 양 현상은 개념적으로 구분된다. 그런데도 이들 개념이 호환적으로 사용되거나 이들 개념을 포괄하는 용어들이 통용됨으로써, 관련 현상을 규

1) 여기서 정부관료제는 정책과정의 행위 주체인 관료들과 행정기관의 총체를 말한다.

2) Seidman(1998), Frederickson & Smith(2003: 53), 정정길 외(2003: 215) 참조.

3) Rouban(2007: 202), Almendares(2011), Peter & Pierre(2022), 이창길(2020: 110) 참조.

명하고 이해하는 데 혼선이 빚어지고 있다(Ruban, 2007).

이런 인식에서 이 글에서는 관료정치와 관료제의 정치화 두 현상을 개념적으로 차별화하여 각각의 양상과 기능을 개괄적으로 살피고 이들 현상과 맞물린 공무원의 정치적 중립 문제를 다룸으로써, 그리고 이 과정에서 일부 연구과제를 제시하고 한국적 맥락을 부분적으로 서술함으로써, 향후 관련 연구가 본격화되는 데 디딤돌이 되고자 한다.

II. 관료정치

1. 개념과 양상

일찍부터 학자들은 현실에서 정치와 행정이 분리되기 어렵다는 점을 인식하였다. 정치를 가치의 권위적 배분(authoritative allocation of values) 과정이나(Easton, 1965), 누가 무엇을 언제 어떻게 획득하는지(who gets what, when and how)를 결정하는 과정으로(Lasswell, 1936) 정의할 때, 이러한 과정에 관료들과 행정기관이 일상적으로 참여하는 관료정치 현상을 간파하였기 때문이다(Brewer, 2003: 143; Bowornwathana & Poocharoen, 2019: 307).

넓은 의미의 관료정치 양상은 매우 다양할 수 있다. 우선 관료들과 소속기관이 특정 분야에서 쌓은 전문성과 경험을 기반으로 정책의제 설정, 정책대안의 형성과 같은 정책결정과정에 영향을 미칠 수 있다(Smith, 1988; Brewer, 2003: 141). 관료정치는 관료들과 행정기관들이 나름의 이해관계(관할 정책영역, 예산, 인력 등)와 정책정향을 준거로 정책과정에서 상호 경쟁, 갈등, 타협하는 양상을 나타내기도 한다. 행정기관 간 갈등은 정부조직의 관리 업무(예산, 인사, 조직관리 등)를 주로 수행하는 핵심(참모)기관(core agencies)과 특정 정책기능을 담당하는 계선기관(line agencies) 간, 계선기관 상호 간 등 다양한 수준에서 발생할 수 있다.⁴⁾ 행정기관 간 이같은 정치적 게임 양상은 정책결정과정은 물론 정책집행과정에서도 나타난다.⁵⁾ 행정기관 간 관료적 경쟁(bureaucratic competition)의 발생 정도는 정부 구조(structure of government)에 따라 차이가 날 수 있다. 미국이나 스웨덴처럼 분권화된 구조에서는 행정기관 간 경쟁이 개별 기관의 생존과 운영에 큰 영향을 미치기도 하지만, 중앙의 정치적·행정적 통제가 강한 구조에서는 그러한 현상이 드물게 나타난다(Peters, 1995: 218).

4) Bowornwathana & Poocharoen(2010: 306), 조석준·임도빈(2019: 143-147) 참조.

5) Pressman & Wildavsky(1973), Bowornwathana & Poocharoen(2010: 308) 참조.

관료정치는 행정기관이 외부의 여러 정치세력과 연대하는 양상을 띠기도 한다(Peters, 1995: 211-225; Frederickson & Smith, 2003: 42). 이런 관료정치에서는 미국에서 볼 수 있듯이 행정기관이 외부 특정 주체들로부터 정치적 지지를 얻는 대신 이들이 행정기관의 의사 결정에 영향을 미치도록 허용하는 일종의 파우스트적 거래(Faustian bargain)가 이루어지거나, 행정기관과 이익집단 간 강한 정치적 동맹관계가 형성되기도 한다.⁶⁾ 미국에서 상대적으로 근래에 형성된 행정기관과 다수의 관련 외부 주체 간 느슨한 제후 관계인 이슈 네트워크(issue network) 역시 관료정치 현상이라고 할 수 있다(Brewer, 2003: 141).

관료정치론은 정책이란 현실에서 벌어지는 일이지(policy is what happens) 법규에 명시된 것이 아니라는 전제에서, 관료들이 행정 현장에서 재량적인 결정을 통해 실제 정책(realities of policy)을 상당 부분 좌우하는 현상도 관료정치로 간주한다(Peters, 1995: 219-220).

이처럼 관료정치는 정부관료제의 활동이 정치로부터 분리된 기술적·가치중립적(value-neutral)인 성격이 아니라 정치활동 자체임을 실제로 보여준다(Frederickson & Smith, 2003: 41, 48). 현대 국가의 광범위한 기능을 감안하면, 관료정치는 일정 부분 불가피하게 요구되거나 허용될 수밖에 없는 현실이다. 상위직 관료들이 정무직 공직자들과 상호작용 과정에서 자신의 전문성을 바탕으로 정치기능을 일부 수행하는 것이나,⁷⁾ 일선관료들이 정책집행 현장에서 정책을 상황에 부합되게 적절히 해석·적용하는 것과 같은 관료정치가 이에 해당한다. 문제는 관료정치가 관료들과 행정기관의 자기중심적인 행태로 말미암아 여러 병폐를 초래할 수 있다는 점이다. 아래 <표 1>은 그간 학자들이 제시하거나 파악한 관료정치 양상이다.

<표 1> 관료정치 문헌의 고전적 주제

1. 관료들은 재량을 행사함으로써 정책결정을 한다(Appleby 1949).
2. 행정은 정치과정이다(Appleby, 1949; Stein, 1952).
3. 관료들과 관료제는 그들 자신의 고도로 세분화되고 편협한 관점, 이익, 가치관에 의해 움직인다(Long, 1949).
4. 행정기관들은 권력(power), 위상(position), 평판(prestige)을 위해 끊임없이 경쟁하며, 이것이 정책에 막대한 영향을 미친다(Allison, 1971; Halperin, 1974).
5. 관료들의 관점은 소속기관의 독특한 문화에 의해 영향받는다(Halperin & Kanter, 1973). 바꿔 말해 '선 위

6) Peters(1995: 211-225), Frederickson & Smith(2003: 42), Brewer(2003: 141) 참조.

7) 대다수 정무직 공직자는 정책결정에 있어 아마추어이며, 정책의 큰 그림(big ideas)을 그릴 수는 있을지언정 이슈에 대한 세부적인 이해 수준이 직업관료들에 크게 못 미친다. 이 때문에 직업관료들은 정책과정에 참여하여 자신들이 보유한 국정관리(governing)에 대한 경험과 조직 기억(organizational memories)을 발휘하는 경우가 많다(Peter & Pierre, 2022: 632).

치는 앉은 위치에 의해 결정된다'(where you stand depends on where you sit)(Neustadt & May, 1986).

6. 모든 관료제는 특정한 자원들을 부여받는다. 정책전문성(policy expertise), 장기성(longevity)과 연속성(continuity), 프로그램 집행에 대한 책임(responsibility) 등이 그것이다. 일부 관료들은 이들 자원을 자신들의 편익을 위해 더 성공적으로 활용한다(Rourke, 1984; Wildavsky, 1981).
7. 관료정치의 장에서 만들어진 정책은 흥정(bargaining), 조정(accommodation), 타협(compromise)에 의한 것으로 특징지을 수 있다(Allison, 1981). 이는 관료정치로 알려진 비합리적인 요인들에 영향받는 혼란스러운 점증주의(muddling-through incrementalism) 형식을 띤다(Lindbloom, 1959).
8. 행정기관과 관료들은 위협을 회피하기 위한 수단으로서 외부 집단들을 흡수(co-opt)한다(Selznick, 1949).
9. 관료제들은 정치제도들(대통령실, 주지사, 시장 등)과의 관계를 발전시키며, 그 과정에서 정보를 제공하고, 조언하며, 의사결정을 한다. 또한 정치적인 방식으로 프로그램을 관리한다 (Wildavsky, 1975; Hecl 1978; Cronin, 1980; Ripley & Franklin, 1990).
10. 관료제 내 조직 장치들(organizational arrangements)은 중립적이지 않다. 그것들은 정치적 동기로 정해진 우선순위와 선택적 실행을 의미한다(Seidman, 1976).

출처: O'Leary(2006: 10)

한편, 관료정치는 협의로는 Allison(1971; 1972)이 1962년 쿠바 미사일 위기 당시 미국 Kennedy 정부가 해상봉쇄라는 군사적 조치를 취한 과정과 이유를 설명하면서 제시한 세 가지 이론모형 가운데 하나인 [모형 3]을 가리킬 수 있다. 이는 정부의 정책결정과정을 행정부 각 기관의 상위직 공직자들(정무직 공직자와 고위 직업관료) 간 갈등과 거래의 정치적 게임 과정으로 보는 관료정치 패러다임(bureaucratic politics paradigm)으로서, 정책결정과정의 개별 참여자들은 복합적인 성격의 목표를 가지며 기본적으로 각기 공식 역할과 소속기관이 다른 관계로 정책선택이 상이하다고 가정한다(Brewer, 2003: 144). 앞서 넓은 의미의 관료정치는 Allison의 이러한 [모형 3]은 물론 그가 제시한 [모형 2]도 함께 포함한다. [모형 2]는 정부를 특정 정책영역에서 각기 준독립성(quasi-independence)을 가진 다수 기관의 느슨한 집합체로 간주하는 조직과정 패러다임(organizational Process Paradigm)으로서, 각 기관은 불확실성을 회피하고 일정한 조직성과를 담보하기 위해 소속 구성원들의 활동을 조율하는 정형화된 표준운영절차(standard operating procedures)를 수립하며 정부의 정책결정은 각 기관의 이러한 SOP 등에 의해 영향을 받는다고 가정하는 것이다. Allison의 이들 모형은 행정부 내 관료정치에 관한 이론적 틀이라고 할 수 있다(Federickson & Smith, 2003: 53).

2. 한국에서의 관료정치

과거 1960년대에서 1980년대에 이르는 기간에 집권했던 한국의 권위주의 정권은 자신의 취약한 정치적 정통성을 보완하기 위한 고도의 경제 성장이라는 책무를 정부관료제에 안

졌고, 해당 과업이 신속히 달성되도록 국회 등 여타 정치세력의 정책과정 참여를 배제하였다. 그 결과 국가의 주요 결정은 대통령과 관련 부처 간 연계를 주축으로 이루어졌으며, 정부 관료제는 그 규모와 기능을 계속 팽창시키면서 대통령이 특별히 관심을 가진 소수 정책영역을 제외한 나머지 정책문제에 대해 정책구상부터 집행에 이르는 전체 과정을 실질적으로 주도하였다. 이 기간 정부관료제는 대통령에게 예측되었지만, 그가 용인하는 범위에서는 그의 보호벽 속에서 외부 세력들의 개입이나 견제 없이 자유롭게 정책과정을 주도하는 관료정치 양상을 나타냈다.⁸⁾ 이러한 관료정치 양상은 관료제의 정치화 영향으로 권위주의 정권이 의도했던 방향으로 전개된 것이 특징이다.

권위주의 정권에서 관료정치는 관료들의 기술적·관리적 능력 발휘에 힘입어 총량적 경제 성장을 이루는데 적지 않게 이바지하였다. 그러나 대통령에게만 집중된 정부관료제에 대한 통제력이 한계를 드러내면서 관료들의 권력남용이나 부패와 같은 병폐가 누적되었고, 이로 말미암아 관료정치에 대한 국민의 불신이 커졌다(안병영, 1994; 정정길, 2000: 141; 정승건, 2004: 125). 이런 가운데 1980년대 후반부터 권위주의 정권의 붕괴와 급속한 민주화라는 정치변화에 힘입어 국회, 정당, 각종 사회집단의 정책과정 참여가 본격화되면서, 정부관료제가 정책과정을 주도하던 기존의 관료정치는 더 이상 지속될 수 없게 되었다(김순양, 1994; 정정길, 1994: 275). 그간 이루어진 민간 부문 역량의 급성장과 1990년대 후반 경제 위기를 계기로 추진된 작은 정부를 지향하는 행정개혁도 기존 관료정치의 와해를 재촉하였다(남궁근, 2021: 193).

이처럼 기존 관료정치가 바뀔 수밖에 없는 상황 전개에도 불구하고 관련 연구가 부족하여 실제로 관료정치 양상이 어떻게 변질되어 현재 작동하고 있는지에 대한 관찰과 진단은 아직 제대로 이루어지지 않고 있다. 한국이 행정국가적 정책체제의 기본 틀을 유지하는 한 정부관료제의 정책기능을 무시할 수 없는 관계로, 새로운 관료정치의 성격과 양상을 규명하는 작업은 앞으로 반드시 필요하다.

이와 관련하여 근래의 한국 관료정치 양상을 보여 주는 소수 연구가 있다. 예컨대 한국의 일부 외교정책에 관료정치 개념을 적용한 특정 연구는 기능적으로 작동해야 할 관료들과 관료 조직들이 외교정책 결정 과정에서 대통령과 여타 행위 주체들을 상대로 정치적 행위를 한 것을 관료정치라고 정의하면서, 김영삼 정부의 UR 협상과 쌀시장 개방, 김대중 정부의 러시아제 잠수함 획득 정책 등을 관료정치 관점에서 파악하였다(배종윤, 2002). 대북정책에 있어 관료정치 현상을 다룬 다른 연구는 대북정책 추진이 대통령에 의해 전적으로 이루어지지 않고 관련 기관 관료들의 정치적 행위에 영향받는다라는 점을 밝혔다(배종윤, 2003). 이 연

8) 장달중(1988: 239), 정정길(1989: 75-76) 참조.

구에서는 관료들의 발언 등이 대통령의 정책선호와 무관하거나 상반될 경우나, 정책의 실제 내용이 대통령의 정책선호보다 관료들이 보인 입장과 유사할 시에, 관료들의 관련 행태를 정치적인 것으로 간주하였다.

북한 핵실험(2006년)에 대한 노무현 정부의 대응 방안이 성안되고 실행되는 과정을 관료 정치 모델을 적용해 설명한 연구도 있다. 이 연구에서는 북한의 핵실험 직후 노무현 대통령이 포용 정책의 근본적 수정을 언명하였지만, 해당 정책의 정당성과 효율성을 주장하는 관료들에 의해 그러한 방침의 기류가 바뀐 것이나, 개성공단과 금강산 관광사업의 지속 여부와 같은 구체적인 정책 방향이 정부 내 강경 세력과 온건 세력 간 논쟁을 거치면서 조정되는 양상이 나타난 것과 같은 현상을 관료정치의 결과로 보았다(안문석, 2008).

III. 관료제의 정치화

1. 개념과 양상

민주 정치체제에서 정부관료제는 집권 정부의 정책과 정부직 공직자들의 지시를 충실히 이행하는 대응성(responsiveness)을 보여야 한다(Mulgan, 2008: 345-346). 그러나 정부관료제는 다양한 연유로 집권 정부의 정책선호에 기대만큼 충실하지 않을 수 있다. 관료들과 행정기관이 이전 정권의 정치이념에 물든 경우 특히 더 그럴 수 있다.⁹⁾ 이 때문에 이념적 스펙트럼이 넓어 좌·우 정권교체 시에 정책변화의 폭이 상당히 큰 유럽 국가들에서는 새로운 집권 정부가 정부관료제의 대응성을 확보하는 것이 국정운영의 주요 과제가 되고 있다(양재진, 2003: 266).

정부관료제에 대한 집권 정부의 통제는 정부관료제의 대응성이 낮은 경우 강화되며, 이러한 통제가 정파적인 목적과 성격을 띠면 관료제의 정치화가 된다. 앞서 밝혔듯이 이하에서 관료제의 정치화라는 표현은 모두 ‘관료제에 대한 정치화’를 뜻한다. 학자에 따라서는 ‘공무원의 정치화’(politicization of the civil service)란 용어 속에 ‘관료들에 의한 정치적 결정 참여’(politicization as participation in political decision making) 현상과 ‘관료들에 대한 집권 정부의 정파적 통제’(politicization as partizan control over bureaucracy) 현상을 포괄하기도 한다(Rouban, 2007). 이와 유사하게 관료들과 행정기관 스스로 정치영역에 적극 개입하는 현상을 관료제의 ‘기능적 정치화’(functional politicization)라고 표현하기도 한

9) West(2005: 151), Moynihan & Roberts(2010: 573), Cooper(2018: 35) 참조.

다(Ebinger, et al., 2019: 863). 그러나 개념상의 혼란을 피하려면 ‘관료들에 의한 정치적 결정 참여’와 ‘기능적 정치화’현상을 앞서 논의한 관료정치로 범주화하는 편이 바람직하다.¹⁰⁾ 다만 앞서 한국의 관료정치 양상에서 보았듯이 예외적으로 관료정치가 관료제의 정치화를 속에서 행해질 가능성을 배제할 수는 없다.

일반적으로 관료제의 정치화는 제도적 정치화(institutional politicization)와 그에 수반되는 행태적 정치화(behavioral politicization)라는 형태로 구현된다.¹¹⁾ 제도적 정치화는 집권 정부가 다양한 제도적 수단을 동원해 관료들과 행정기관에 대해 정파적 성격의 통제를 가하는 것이다(Wood & Waterman, 1994: 28). 대표적으로 정무직 인사의 정치화를 들 수 있다. 이는 정권에 대한 충성심을 주된 기준으로 정무직 공직자들을 임용하여 관료들에 대한 제서적 감독과 통제를 강화하는 것이다(Almendares, 2011). 이런 기준으로 임용된 정무직 공직자들은 정책결정과정에서 가능한 관료들을 배제하고, 집행과정에서 이들이 행사할 수 있는 재량을 최소화하며, 정치적 기준으로 이들에게 인사상 이익이나 불이익을 주는 방식으로 정부관료제를 장악하려 한다(Moynihan & Roberts, 2010: 574; Mulgan, 2007: 571).

대통령 중심제하에서 제도적 정치화는 주요 정책의 실질적인 결정 권한을 대통령실로 집중시키는 집권화 전략을 취하기도 한다. 이는 대통령이 관련 행정기관을 배제한 채 자신과 개인적으로 친밀하거나 정치적 성향이 비슷한 소수 주변 인물에게 정책 조언을 주로 구하고 실질적 정책결정 권한을 부여하는 양상을 나타낸다(Wamsley & Wolf, 1996: 236).

제도적 정치화는 대통령이 행정부 예산편성의 권한을 가진 중앙예산기관 등을 통해 집권 정부에 협조적인 기관과 비협조적인 기관을 구분하여 예산상의 이익과 불이익을 차등화하는 양태를 띌 수도 있다. 또한 정부조직개편을 통해 행정기관들의 기존 임무와 정책지향, 관행, 외부 세력들과의 연대 등을 와해시키고 집권 정부의 정파적인 목적에 부합되게 작동하도록 조직편제를 재구축하는 방식으로 이루어질 수도 있다(Peters, 1995: 313-315; Wood & Waterman, 1994: 28). 제도적 정치화는 정부관료제의 영향력이 상대적으로 강한 선진국에서 흔히 볼 수 있다. 예컨대 미국에서는 20세기 중반 이후 George W. Bush를 비롯한 여러 대통령이 정부관료제에 대한 정치적 통제를 강화하였다(Moynihan & Roberts, 2010: 574).

한편, 관료제의 행태적 정치화는 관료들이 집권 정부와 정무직 공직자들에게 과잉 동조 혹은 과잉 충성하는 행태를 보이는 것을 말한다(Almendares, 2011; Mulgan, 2007: 577). 관료들의 이 같은 행태는 이들의 인사에 실적 기준(merit-based criteria) 대신 정치적 기준을

10) 1940년대 초반 일부 학자들이 관료들이 재량(discretion) 행사를 통해 정책결정에 참여한다는 주장을 제기하면서 정치·행정 이론론에 반기를 든 것을 계기로 관료정치 연구가 시작되었던 점에 비춰 보더라도, 이러한 범주화가 타당하다(O’Leary, 2006: 8-9).

11) Richardson(2019), Rouban(2007: 202), Almendares(2011) 참조.

적용하는 식의 제도적 정치화의 결과로 나타나는 경우가 많지만(Peters & Pierre, 2004: 2),¹²⁾ 관료들이 자발적으로 정권과 정무직 공직자들의 정파적 기대에 부응하는 행태를 보일 수도 있다(Mulgan, 2008: 351; Almendares, 2011). 특히 상위직 관료는 정권이 바라는 정치적 행위를 선제적으로 할 수 있으며(Mulgan, 2007: 578), 이러한 행위는 하위직 관료들에게도 영향을 미칠 수 있다(이창길, 2020: 108-112). 다만 일견 자기 동기(self-motivated)에서 비롯된 것으로 보이는 행위도 제도적 정치화에 간접적으로 영향받았을 수 있다.

관료제의 정치화는 대부분 합법적인 형식을 띠며 정파성을 명시적으로 드러내지 않는 탓에 국정운영을 위한 정당한 관료제 통제와 외관상 구분하기 쉽지 않다. 이런 연유로 관료제의 정치화를 경계하거나 비판하는 데 현실적 한계가 있다(Rouban, 2007: 202).

2. 한국에서의 관료제의 정치화

과거 권위주의 정권하에서는 모든 면에서 관료제의 정치화가 강도 높게 이루어졌고, 관료정치도 그 틀 안에서 이루어졌다. 권위주의 정권이 무너지고 민주적 정치체제가 자리 잡은 지금도 집권 정부에 의한 관료제의 정치화 관행은 지속되고 있다. 대통령과 비서실에 집중된 행정 권력, 정치적 충성도 위주의 정무직 공무원 임용,¹³⁾ 고위 직업관료에 대한 대통령실의 인사 검증, 부처 주요 결정에 대한 청와대의 내락, 정치적 목적에서 이루어지는 조직개편 등을 역대 정부가 답습하고 있다.¹⁴⁾ 과거 정부에서 수행했던 특정한 업무를 문제 삼아 관련 공무원들에게 인사상 불이익을 주거나 형사 처벌을 가한 사례 등도 관료제의 정치화 현상으로 볼 수 있다(권혁주, 2022: 113).

공무원의 전 경력을 특정 기관에서 쌓게 하고 타 기관이나 민간으로 수평 이동할 기회를 제한하는 공무원 인사관리는 관료제의 정치화를 한층 수월하게 만든다. 공무원들이 인사상 불이익을 우려해 집권 정부나 현재의 정무직 직속상관에게 묵종하도록 유도하기 때문이다. 예컨대 상위직 공무원들이 종종 통계 조작과 같은 양심에 반하는 ‘정무적 감각’을 발휘하는 것은 이런 연유에서이다(매일경제, 2023. 11. 14). 최근에는 집권 정부에 최대한 협력을 한 뒤에 차기 대선 선거 캠프로 뛰어들려는 고위공무원들도 없지 않은 것으로 전해지고 있다. 이는 대선 승리로 정권이 연장되면 부처 고위직이나 산하기관장으로 복귀할 수 있다는 기대

12) 정치적 인사관리는 대통령의 정책선택에 적극 호응하는 관료들을 주요 보직에 임명하는 식으로 이루어질 수 있다(Lewis, 2008; Richardson, 2019).

13) 한국에서는 새로운 정권과 코드가 맞는 장·차관이 임명되면 공직사회의 계급제적 관성으로 인해 실·국장과 담당과장들도 연쇄적으로 보직 이동을 하게 되는 등 파급효과가 크다(윤건수, 2018: 16).

14) 조석준·임도빈(2019: 282), 이창길(2020), 한승주 외(2021) 참조.

때문일 것이다(한겨레, 2023. 10.31).

국내에서는 관료제의 정치화를 중심 주제로 한 학술 연구를 찾기 어렵다.¹⁵⁾ 반면에 검찰, 경찰, 감사원 등 이른바 권력기관을 포함한 행정기관의 정치화를 비판하는 언론보도는 상당수 있다.¹⁶⁾ 다수 언론보도대로라면 한국 정부관료제의 당면 과제는 정치권력으로부터의 자율성 확보라고 할 수 있다. 그러나 한국 정부관료제에 대한 집권 정부의 정치적 통제가 겉보기만큼 강하지 않다는 견해도 있다. 이러한 견해는 한국 대통령은 임기가 상대적으로 짧으며 다음 선거에 출마할 수 없어 취임 후 일정 기간 경과하면 레임덕에 빠지기 쉽고, 임기 중반에 실시되는 국회의원 선거나 지방선거에서 집권당이 패배할 시에는 정치적 리더십이 타격을 받아 국정운영 동력이 급속히 약해질 수 있다는 점에 근거한다(강원택, 2014: 73-75). 이런 상황에서는 공무원들이 부담스럽거나 소속기관의 이익에 배치되는 정책 이행을 지연시키는 경향을 보일 수 있다는 것이다. 실제로 현 윤석열 정권은 대통령 임기가 2년 반 남았음에도 야당이 국회를 장악하고 있고 대통령에 대한 대중적 지지가 약해 정부의 정책추진력이 크게 꺾인 실정이다(동아일보, 2024. 11.26.). 정권교체 시에 전임 대통령의 핵심 정책이 그 합리성 여부와 무관하게 사장되는 경우가 많은 탓에 대통령의 임기 후반에 공무원들이 주요 정책 실현에 소극적인 태도를 보인다는 지적도 정부관료제에 대한 정치적 통제에 한계가 있음을 시사한다(강원택, 2014: 73-75).

위와 같은 상황과 지적을 감안하면 한국 관료제의 정치화는 새로운 정권이 들어선 초반에 집중적으로 이루어지며, 대통령 임기가 중반을 넘어서면 그 위력이 떨어진다고 할 수 있다. 다만 이러한 경향은 앞으로 보다 체계적인 실증 연구에 의한 검증이 필요하다.

IV. 두 현상 간 연관성 및 기능 비교

1. 관료정치와 관료제의 정치화 간 연관성

관료정치와 관료제의 정치화는 공히 정책과정에서의 정치인과 관료의 역할 및 상호작용과 맞물린 현상이다. Aberbach 등(1981)의 연구는 서구 국가에서의 정치인과 관료 간 역할과 상호작용을 시대적으로 정책/행정 분리형(policy/administration), 사실/이해 분리형

15) 최근 이창길(2020)의 연구는 관료제의 정치화를 정책, 인사, 행태의 정치화로 유형화하여 한국 관료제의 정치화 현상을 진단했지만, 구체적 사례연구에 초점을 두지 않았다.

16) 중앙일보(2018.7.21.; 2018.7.21; 2024. 5. 23), 주간조선(2023.7.4.), 한겨레21(2023. 3. 2) 참조.

(facts/interests), 에너지/균형 분리형(energy/equilibrium), 순수 혼합형(the pure hybrid)의 네 유형(images)으로 구분하는 이론 모델을 제시하였다.

정책/행정 분리형은 정치인들이 정책을 결정하고 관료들은 단지 이를 집행만 하는 유형으로서, 행정국가 초창기 양자 간 관계의 특징이라고 할 수 있다. 사실/이해 분리형은 정치인들과 관료들이 함께 정책결정에 참여하지만, 전자가 가치판단과 이해관계를 주로 다루고 후자는 정책문제에 관한 사실과 지식을 제공하는 차별화된 역할을 담당하는 유형이다. 정치인들에게는 시민에 대한 정책 대응성 제고가 관료들에게는 정책의 효율성 제고가 각각 주된 관심사가 되며, 정치 합리성과 행정 합리성이 상호 다름을 전제한다. 셋째, 에너지/균형 분리형은 정치인들은 물론 관료들도 정책결정에 나름 적극 참여하며, 관료들의 활동이 정치성을 띤다. 정치인들이 사회 광범위한 이익표출을 지향하는 반면, 관료들은 소속기관 주변의 조직화된 이익집단들 간 이해관계 조정 등을 우선시한다는 점이 두 집단 간 정책 정향 차이라고 할 수 있다. 순수 혼합형은 정책과정에서의 역할과 태도 면에서 양 집단 간 구분이 모호해진 유형으로서, 앞서 세 유형을 거치는 동안 정치인과 관료의 역할이 상호 겹치는 ‘관료제의 정치화’(politicization of bureaucracy)와 ‘정치의 관료제화(bureaucratization of politics)’현상이 점진적으로 진행되어 온 결과라고 할 수 있다(Aberbach et. al., 1981: 1-23). 이들 현상은 이 논문에서 이제까지 논의해 온 관료정치 및 관료제의 정치화와 성격상 유사하다.

Aberbach 등은 첫 번째 유형은 19세기 후반부에, 두 번째 유형은 20세기 전반부에, 세 번째 유형은 지난 몇십 년 동안에 각각 나타났고, 네 번째 유형은 20세기 중반 이후부터 부상하고 있다고 설명한다. 그리고 전체적으로는 뒤의 두 유형이 현대 국가에서의 양 집단 간 실제 관계에 가깝다고 전제하지만, 근래에도 앞의 두 유형은 관료제 계층의 하위 수준에 적용될 수 있다고 본다. Aberbach 등의 이러한 분류에 의하면 서구 국가에서는 적어도 세 번째 에너지/균형 분리형에서부터 관료정치와 관료제의 정치화 현상이 상호 맞물려 등장하였고, 네 번째 순수 혼합형에서 본격화되었다고 볼 수 있다.

대리인 이론(principal-agency theory) 역시 정치인과 정부관료제 간 상호작용과 관련성이 있는 이론이다. 대리인 이론은 주인(principal)인 집권 정부가 자신의 업무를 위임받는 대리인(agent)으로서의 정부관료제를 효과적으로 통제할 필요성을 부각한다. 대리인 이론에 의하면 관료제는 한편으로는 자기 이익을 우선시하고 집권 정부의 정책목표 이행을 소홀히 하는 도덕적 해이(moral hazard)에 빠질 수 있고, 다른 한편으로는 자신이 보유한 정보의 우월성(information asymmetry)을 이용해 정무직 공직자들을 기만 혹은 조종하거나 자신의 정책 책임을 회피할 수 있다고 가정한다. 대리인 이론은 정부관료제가 집권 정부와의 관계

에서 관료정치를 할 기회와 가능성이 크다는 전제에서, 이를 제어할 필요성을 강조한다. 그리고 그 방법론으로서 집권 정부의 정보력 제고, 관료제에 대한 적절한 제제와 보상 활용, 관료제 활동에 대한 감시 강화 등을 제시한다(Wood & Waterman, 1994: 22-26). 대리인 이론에서는 집권 정부가 정부관료제를 통제하는 과정에서 발생할 수 있는 관료제의 정치화에 관한 측면을 별도로 고려하지 않는다.

2. 두 현상 간 기능 비교

우선 관료정치는 민주주의 원칙에 반하고 정책과정의 합리성을 저해한다는 평가를 받아왔으며, 가능한 이를 제한해야 한다는 것이 다수 학자의 입장이었다.¹⁷⁾ 관료정치에 대한 이런 부정적인 관점은 관료들과 행정기관이 정책과정에서 국민의 요구나 국민대표기관의 의사에 충실하지 않고 자신들의 정책논리와 이익에 집착한다는 인식에 기인한다(Brewer, 2003: 141). 예컨대 공공선택론(public choice theory)은 공공관료제가 지나치게 비대해지고 서비스 생산비용이 불필요하게 증대되는 원인이 관료들의 자기 이익 추구에 있다고 지적한다(Tullock, 1965; Niskanen, 1971; McLean, 1987). 많은 기존 정책과 프로그램들이 이미 자리 잡아 제도화된 상태에서, 관료들과 소속기관이 경쟁적으로 내놓는 새로운 정책과 프로그램들이 예산을 계속 증가시킨다는 것이다.

관료정치는 관료들과 행정기관이 정책과정에서 문제의 해결보다 기존 규정과 표준운영절차에 의한 집행의 수월성을 정책대안 제시의 주요 기준으로 삼는다는 이유로도 불신받는다(Peters, 1995: 216). 관료정치는 각 행정기관이 조직편협주의(organizational parochialism)에 빠져 정부 정책의 내적 일관성과 응집성을 떨어뜨린다는 점에서도 비판 받아왔다. 조직편협주의는 특정 행정기관이 장기간 수행한 기존 정책과 프로그램 등이 해당 기관 내부에 깊숙이 침윤하여 이른바 ‘기관의 관점’(departmental view)이나 ‘기관의 이념’(agency ideologies)으로 뿌리내림으로써 고착된다(Peters, 1995: 213, 227). 이러한 조직편협주의로 기관 간 협업과 공조가 어려워져 정부관료제가 통합된 공적 기구로 기능하지 못하게 된다는 것이다(Peters, 1995: 218; Edwards III & Mayne, 2003: 240-241).

이처럼 관료정치는 민주주의와 공익을 저해할 위험성이 있지만, 긍정적인 면도 적지 않다. 무엇보다 관료들은 정책 전문성과 경험을 바탕으로 합리적이고 실행가능한 정책대안들을 제시할 수 있다(Peters, 1995: 224; Peters & Pierre, 2022: 632). 행정기관 간 관료적 경쟁도 단일 기관에 의한 비합리적인 정책추진을 견제하는 효과를 거둘 수 있다(Peters, 1995:

17) Niskanen(1971), Yates(1982), Barzelay(1992), Gruber(1987), Gormley(1989) 참조.

217). 정책집행과정에서 관료들이 발휘하는 재량 역시 해당 정책을 현실에 부합되게 적절히 보완할 수 있다(Rourke, 1984: 35-44). 다수 학자가 관료적 재량 없이는 현대 정부가 제대로 작동하기 어렵다고 주장하였다(Davis, 1969; Downs, 1967; Bryner, 1987).

관료정치의 순기능을 인정하는 학자들은 정부관료제에 대한 정치권의 강한 통제를 우려한다.¹⁸⁾ 이들은 관료들과 행정기관이 자신들의 역량을 공익을 위해 발휘한다면 관료정치가 바람직할 수 있다고 믿는다. 관료들이 공공가치 실현을 중시한다는 공공서비스 동기(public service motivation) 이론과¹⁹⁾ 관료들이 인구사회학적 특성(교육 수준, 사회적 위상, 소득 등)과 정책지향 면에서 일반 국민을 대변할 수 있다는 대표관료제(representative bureaucracy) 이론은²⁰⁾ 관료정치에 대한 이러한 긍정적 기대를 뒷받침한다.

집권 정부가 정부관료제를 정파적으로 통제하는 관료제의 정치화 역시 많은 부작용을 빚을 수 있다(Moynihan & Roberts, 2010: 575). 무엇보다 관료들에게 정권의 방침에 묵종하도록 압력을 가함으로써 정책과 행정의 합리성을 저해하는 것이 가장 큰 문제라고 할 수 있다.²¹⁾ 관료제의 정치화는 정책의 전문직업적 조언자(professional advisers)인 관료들을 정책의 정파적 옹호자(partisan defenders)로 전락시킨다(Mulgan, 2007: 569-573). 예컨대 집권 정부는 흔히 ‘결정할 정책’(yet-to-be-determined policies)의 근거가 될 증거가 아니라 ‘이미 결정된 정책’(predetermined policies)을 지지할 증거가 필요한 경우가 적지 않다. 관료제의 정치화는 관료들이 집권 정부의 이러한 의도에 부응하여 진실을 은폐하고 허위 정보 등을 제공하도록 분위기를 조성할 수 있다. 논란이 된 2003년 미국과 영국의 이라크 침공이 이러한 사례에 해당한다.²²⁾ 관료들이 제공했거나 묵인한 ‘정치화된 그릇된 정보’(politicized misinformation)는 시민을 속이고 국가사회에 막대한 손실을 초래할 수 있다(Mulgan, 2007: 572-573). 전문성을 도외시하고 충성심 위주로 정무직을 임용하거나, 정책결정권을 대통령비서실로 집중시키는 식의 관료제의 정치화 역시 많은 폐단을 초래할 수 있다(Moynihan & Roberts, 2010: 577).²³⁾

18) Appleby(1949), Long(1949), Rourke(1984), Yates(1982: 149, 153), Svava(1985), Brewer(2003: 142) 참조.

19) Brewer(2003: 143), O’Leary(2006: 14) 참조.

20) Goodsell(1985), Sowa & Selden(2003) 참조.

21) Moynihan & Roberts(2010: 573), Wamsley & Wolff(1996: 236), Lauth(1990: 195) 참조.

22) 이 사례에서 미국과 영국 정부는 이라크에 대량살상 무기가 존재한다는 분명한 정보가 없는데도 2003년 이라크 침공을 결정하였고, 이들 정부의 정보원들은 이러한 결정을 암묵적으로 지지하였다(Mulgan, 2007: 573).

23) 예컨대 미국 G.W. Bush 행정부에서 임명된 연방위기관리청(FEMA: Federal Emergency Management Agency) 기관장은 위기관리 전문성이 부족하였던 탓에 2005년 Katrina 태풍으로 인한 재난에 제대로 대처

학자에 따라서는 관료제의 정치화가 정부관료제의 대응성과 책임을 효과적으로 담보하는 수단이라는 측면을 긍정적으로 평가하기도 한다(이창길, 2020: 111). 관료제의 정치화가 그러한 도구적 합리성을 지니려면 그에 기인한 변화가 기존 정책들 가운데 타당한 것에는 영향을 주지 않는 등 제한된 수준에 머물러야 할 것이다(Moynihan & Roberts, 2010: 575).

관료제의 정치화는 그 자체를 가능한 제한하는 것이 관료들의 정파적 활동을 방지하고 정책의 타당성과 행정전문주의(public service professionalism)를 제고 하는 길이기 때문에 관한 연구가 학문적·현실적 의미를 지닌다(Mulgan, 2007: 571). 또한 관료제의 정치화 연구는 관료제를 적절히 통제할 수 있는 메커니즘(mechanism)을 모색하는 데 좋은 참고와 길잡이가 될 수도 있다(Wood & Waterman, 1994: 29).

〈표 2〉 관료정치와 관료제의 정치화 기능 비교²⁴⁾

구분	관료제의 정치 관여(관료정치)		관료제에 대한 통제와 정치화	
	합리적 참여	불합리한 개입	적절한 통제	관료제의 정치화
긍정적 기능	▶관료들이 전문성과 전문직업주의에 의거 실행 가능한 합리적 정책대안들을 제시할 수 있음. ▶행정기관 간 관료적 경쟁을 통한 집권정부의 정책 선택지 확장과 단일 행정기관에 의한 비합리적인 정책 추진 견제 ▶정책집행 현장에서 일선관료 등이 상황에 적합한 재량적 판단을 함		▶책임정치의 구현 ▶정책과정에서 관료들과 행정기관의 자의적·자기이익 중심적인 영향력 행사 제어 ▶기존의 조직 관행과 절차에 집착하는 관료들과 행정기관을 자감함으로써 변화와 혁신을 유도	▶집권 정부가 추진하는 정책에 대한 정부관료제의 협력과 책임을 보다 확실히 담보
부정적 기능		▶관료들과 행정기관의 자기중심적인 편협한 관점과 행태로 인한 정책의 합리성 저하와 공익 저해 ▶행정기관 간 관료적 경쟁으로 인한 국가에		▶정책과정에서 발휘될 수 있는 관료들의 기술적·전문직업적 역량을 사장함으로써 정책과 행정의 합리성 저해 ▶관료들에게 정파적 봉사 강요

하지 못해 피해를 엄청나게 키웠다(Moynihan & Roberts, 2010: 575). 미국 Trump 행정부에서는 환경보호에 적대적인 인물을 환경청(EPA) 기관장으로 임명한 데 대한 반발로, 환경청 소속 관료 700명 이상이 이직함으로써 이들이 수십 년간 축적한 환경보호에 관한 지식을 활용할 수 없게 되었다(Richardson, 2019: 879).

24) 박천오·박시진(2024: 108-109).

	산 팽창과 정부 규모 확장 ▶조직편협주의에 기인된 기관 간 공조와 협업 제약 및 전체 정부 정책의 일관성 결여 ▶정부관료제가 정책 과정을 사실상 독점하는 관료정부화 우려	▶찾은 정책변화를 방치함으로써 국가사회에 혼란과 손실 초래
--	--	----------------------------------

V. 공무원의 정치적 중립과의 관계

1. 공무원의 정치적 중립 의무

포괄적 의미의 정치적 중립 의무는 공무원이 국민 전체의 봉사자로서 당파적 정쟁등에 영향을 받거나 그에 개입하지 않아야 한다는 공무원의 행동규범으로서, 실적제를 기반으로 임용된 직업관료들은 직무를 수행 함에 있어 비정파적이어야 한다는 정치적 가치관(a political value)에 기초하고 있다(Elliott, 1998: 1714). 민주 정치체제에서 정부 업무는 정권 교체와 같은 정치적 상황변화에도 불구하고 흔들림 없이 수행되어야 하기에 공무원의 이러한 중립 의무는 당연하다. 그러나 공무원의 정치적 중립이 내포하는 구체적 의미는 강조하는 내용에 따라 여러 갈래로 분화될 수 있다(Sossin, 2005). 정치적 중립의 다양한 의미 가운데 다음 세 가지가 현실에서 특히 중시된다.

- 1) 공무원의 파당적 정치참여 제한: 공무원은 선거운동 등 파당적 정치활동을 하지 않아야 한다는 의미의 정치적 중립 의무로서, 공무원이 정당 간 경쟁을 하는 선거에 영향을 미치는 정치행위를 할 수 없다는 것이 핵심이다(Levitan, 2007: 13-15).
- 2) 집권 정부에 대한 대응: 공무원은 자신의 개인적 정책선호나 소속기관의 이해관계 등과 무관하게 집권 정부의 정책에 충실해야 한다는 의미의 정치적 중립 의무로서, 여기서는 공무원이 특정 정당에 대한 편견 없이 어떤 정권하에서도 동일한 열정과 성실함으로 직무를 수행해야 한다는 것이 중심 내용이다(Levitan, 2007: 13-15; Thompson, 1985: 459).
- 3) 전문직업적 중립: 공무원은 특정 정책분야에서 전문지식과 오랜 경험을 쌓은 전문직업인(professionals)으로서 자신의 정체성을 지키면서,²⁵⁾ 특정 정파적 이익에 치우치지 않고

25) 여기서 전문직업적이란 용어는 행정을 하나의 전문 직업(profession)으로 보고, 이에 종사하는 공무원들이 나름의 경험, 전문지식, 공익 가치관에 충실해야 할 윤리성(ethos)을 뜻하는 다소 느슨한 의미의 이

공익의 관점에서 불편부당하게 직무를 수행해야 한다는 의미의 정치적 중립 의무이다. 이는 공무원이 필요시에 ‘권력에 대해 진실을 말하고’(speaking truth to power) 부당한 정책 등에 대해서는 문제 제기와 시정 노력을 해야 할 의무이기도 하다(Svara, 2009: 1037).

이들 세 가지 의미의 정치적 중립 의무는 대등하게 중요하므로, 공무원은 이들 의무 모두를 준수해야 하며 어느 하나를 소홀히 할 시에는 법적 혹은 윤리적 책임을 면할 수 없다. 문제는 공무원이 상부에서 부여한 정책 등을 있는 그대로 충실히 따라야 할 중립 의무(위 두 번째 의미)와 공무원이 관련 정책(혹은 업무)의 전문가로서 주어진 정책이나 지시의 합리성을 공익 관점에서 스스로 판단하면서 직무를 수행할 중립 의무(위 세 번째 의미)가 논리적·현실적으로 상충될 수 있다는 점이다(West, 2005: 147). 이러한 상충성은 공무원의 정치적 중립 의무 이행을 딜레마에 빠뜨릴 수 있다. 뒤에서 서술하듯이 한국에서는 이들 두 의무 간 상충성이 심각한 현실 문제가 되고 있다.

정치적 중립의 진정한 가치는 공무원이 한편으로는 어느 정당이 집권해도 정부의 정책과 지시에 충실히 대응하면서, 다른 한편으로는 해당 정책분야의 전문가이자 국민의 봉사자로서 부당한 정부 정책에 대해서는 문제를 제기하고 시정하고자 노력하는 과정을 통해 구현될 수 있다. 그러나 후자의 전문직업적 중립 의무는 법적 기반이 분명하지 못한 의무일 수 있기에 이를 준수하려는 공무원은 집권 정부의 민주적 정통성(democratic legitimacy)에 도전한다는 비난을 받거나 인사상 불이익을 당할 위험성이 크다(Mulgan, 2008: 351). 따라서 이러한 중립 의무는 공무원의 강한 소신과 실천 의지 없이는 이행되기 어렵다(Mulgan, 2008: 350-352; Ebinger, et al., 2019: 864).

전문직업적 중립 의무 이행에 걸림돌이 많다고 하여 의무 자체의 중요성이 감소 되지는 않는다. 공무원이 자신의 성향에 맞지 않는 정권이라고 하여 비협조적으로 일해서는 안 되듯이, 정치적인 고려에서 혹은 개인적인 안위를 위해 정파적인 정책이나 지시에 묵종하지 않아야만 공익이 확보될 수 있는 것이다. 이런 연유로 전문직업적 중립 의무를 배제한다면, 정치적 중립 의무의 현실적·학문적 의미는 퇴색될 수밖에 없다. 같은 맥락에서 공무원의 전문직업적 중립 의무 이행이 가능하도록 이론적 뒷받침과 현실 여건을 조성하는 것이 학계와 정치권의 앞으로의 과제라고 할 수 있다(Ingraham, 1995: xix).

2. 두 현상이 정치적 중립에 미치는 부정적 영향

관료정치는 공무원이 정책과정 등에서 자신이나 소속기관의 이해관계에 경도되어 정치적으로 편향된 행위를 하는 것과 관련성이 있는 현상이고, 관료제의 정치화는 공무원을 정파적으로 통제하는 현상이기에, 양쪽 모두 공무원의 정치적 중립을 저해할 수 있다(Overeem, 2005). 다만 관료정치에서는 공무원이 능동적·선제적으로 정치적 중립 의무에 반하는 행위를 할 수 있는 반면에, 관료제의 정치화는 집권 정부가 압력과 회유로 공무원이 비자발적으로 정치적 중립 의무를 위반하게 만든다는 측면에서 양쪽 간 질적 차이가 있다. 아래에서는 관료정치와 관료제의 정치화가 앞서 서술한 세 가지 의미의 공무원의 정치적 중립에 미칠 수 있는 부정적인 영향을 개략적으로 서술한다.

1) 관료정치의 부정적 영향

첫째, 공무원은 자신이나 소속기관의 이익을 위해 정당 간 경쟁하는 선거에서 특정 정당에 유리하게 간여함으로써, 공무원이 선거에서 파당적 정치활동을 하지 않아야 한다는 의미의 정치적 중립 의무를 위반할 수 있다. 한국 국가공무원법 제65조는 공무원의 정당 가입과 정치운동 등을 금지하고 있고, 지방공무원법 제57조도 같은 내용을 담고 있다. 이들은 기본적으로 공무원이 능동적으로 선거 등에 간여하지 못하게 함으로써 관련 관료정치를 차단하려는 취지의 법규라고 할 수 있다.²⁶⁾ 그러나 이들 규정에도 불구하고 한국 공무원들은 과거 선거 과정에 자발적으로 개입하여 집권 여당에 직간접적으로 유리하게 움직인 경우가 적지 않았고, 현재도 지방선거에서는 이러한 행태가 남아 있다(오석홍, 2013: 217; 유민봉, 2015: 511).

둘째, 공무원은 자신의 이익이나 소속기관의 이익을 기준으로 집권 정부의 정책 정향에 과도하게 호응하거나 비협조인 행태를 보일 수 있다. 이는 공무원이 어떤 정권하에서도 똑같은 열정으로 직무를 수행해야 한다는 의미의 정치적 중립 의무에 위배 된다. 예컨대 서구 국가에서는 공무원들이 경제적·사회적 문제들에 대한 정부개입을 확장하는 큰 정부(big government)를 지향하는 좌파 정권에 밀착하는 반면, 작은 정부와 정부 개혁을 추진하는 우파 정권에 대해서는 거부반응을 보이는 것으로 파악되었다(Roubin, 2003: 207). 그러나 한국 공무원들은 어느 정권의 정책에도 적극 호응하는 경향이 있으므로 정치적 대응성이라는 의미의 정치적 중립 의무를 위반하는 경우가 매우 드물다. 한국 공무원들은 오히려 집권 정

26) 다만 이들 법규는 선거에서 정치권이 공무원에게 정파적 정치활동을 강요할 수 없다는 의미로도 해석될 수 있으며, 이 경우는 관료제의 정치화를 금하는 것이라고 할 수 있다.

부의 정책과 정무직 공직자의 지시라는 틀 안에서만 움직인다는 지적을 받고 있다(임도빈·유민봉, 2022: 70).

셋째, 공무원은 자기나 소속기관을 보호하기 위해 공익에 부합되는 정치적 중립 행위를 하지 않을 수 있다. 해당 정책분야의 전문가로서 집권 정부가 추진하는 정파적 정책의 부당성을 직언하지 않는 것이 그 예이다. 이는 공무원이 상급자가 달가워하지 않더라도 공익 관점에서 전문가로서 진실을 말해야 한다는 전문직업적 중립 의무를 준수하지 않는 것이 된다. 한국에는 공무원의 전문직업적 중립 의무를 명시한 법규가 없고, 헌법 제7조 ①에 ‘공무원은 국민 전체에 대한 봉사자이며, 국민에 대하여 책임을 진다’라는 선언적 규정만 있다. 이런 연유로 해당 중립 의무의 존재와 당위성을 제대로 인식하는 공무원은 많지 않은 편이다.

2) 관료제의 정치화가 미치는 부정적 영향

첫째, 관료제의 정치화는 공무원이 공직선거에서 집권당에 유리한 정파적인 행위를 하도록 압력을 가하거나 회유함으로써, 공무원이 선거에 영향을 미치는 행위를 할 수 없다는 의미의 정치적 중립을 저해할 수 있다. 한국 헌법 제7조 ②는 ‘공무원의 신분과 정치적 중립성은 법률이 정하는 바에 의하여 보장된다’고 규정하고 있다. 이는 공무원을 선거 등에 부당하게 끌어들이려는 정치권의 압력이나 이에 불응하는 공무원들에 대한 정치권의 보복으로부터 공무원을 보호하려는 취지의 규정으로서, 관료제의 정치화가 선거에 미치는 부정적 영향력을 예방하려는 목적을 내포한다. 헌법 규정에도 불구하고 과거 한국 공무원들은 집권 정부의 강요로 선거에 직간접적으로 개입하기도 하였으며, 현재도 자치단체 선거에는 이와 유사한 현상이 남아 있다(오석홍, 2013: 217; 유민봉, 2015: 511).

둘째, 공무원은 어떤 정권하에서도 정부 정책 실현에 충실히 대응할 중립 의무가 있지만, 그것이 정권의 정파적 정책마저 충실히 이행해야 할 의무를 의미하지는 않는다. 따라서 집권 세력이 관료제의 정치화를 통해 공무원에게 정파적 정책 이행을 강요한다면, 설사 그것이 합법적 수단들을 동원하였더라도 공무원의 정치적 중립을 저해하는 권력남용이라고 할 수 있다. ‘공무원은 직무를 수행할 때 소속 상관의 직무상 명령에 복종하여야 한다’는 한국 국가공무원법 제57조(복종의 의무)는 공무원의 정치적 대응을 법적 의무로 규정하고 있다. 이러한 규정은 집권 세력이 계층적 통제를 통해 공무원들에게 정파적 정책 이행을 관철할 수 있는 길을 터놓았다. 더구나 한국 공무원들은 관료제의 정치화가 아니더라도 집권 정부의 정파적 정책에도 민감히 반응한다는 비판을 받고 있다.

셋째, 관료제의 정치화는 공무원들을 정치도구화함으로써 그들이 전문성과 공익에 기초해 판단과 행위를 할 수 없게 만들 수 있다. 이는 공무원의 전문직업인 정치적 중립 의무 이

행을 저해하는 결과가 된다. 관료제의 정치화가 공무원이 집권 정부의 부당한 정책에 직언하기 어려운 분위기를 조성하는 것도 같은 결과를 빚는다. 위에서 서술했듯이 한국에는 공무원의 전문직업적 중립 의무가 명문화되지 않은 관계로, 이러한 의무를 이행하려는 공무원의 인식과 의지가 미약하여 상관의 정파적인 지시 등에 쉽게 낮은 자세를 취하는 경향이 있다.

뒤에 제시된 <표 3>은 관료정치 및 관료제의 정치화와 공무원의 정치적 중립 간 여러 부정적 연관성과 함께, 한국의 관련 법규 및 한국 공무원들의 유관 행태를 개략적으로 제시한 것이다. 관료정치 및 관료제의 정치화가 공무원의 정치적 중립에 미치는 여러 부정적 영향에도 불구하고 양자 간 인과관계를 다룬 연구는 국내외를 막론하고 아직 찾기 어렵다(Astrom, et al., 2022: 1025). 많은 국가에서 공무원의 정치적 중립 보장 문제가 현안 과제인 현실에 비춰 볼 때, 향후 해당 관계에 관한 심도 있는 성찰과 조사연구가 요구된다.

관료정치와 관료제의 정치화 양 차원에서 공무원의 정치적 중립과 관련하여 논란이 될 수 있는 것 가운데 하나는 정무직 상관에 대한 공무원의 조언(advice)이다. 여기서 조언은 공무원이 정무직 상관에게 제공하는 다양한 정보와 의견, 봉사 등을 포괄한다. 예컨대 정책 초안 작성, 정책 대안(policy options) 마련, 정책 연설 관련 배경 브리핑(background briefing), 정부 활동 보고(reports on government activities) 등이 모두 이에 포함된다(Mulgan, 2007: 571). 조언은 공무원의 능동적인 정치참여가 될 수 있는 동시에 정치권에 의한 관료제의 정치화에 피동적으로 영향받을 수 있다.

정무직 상관에게 조언을 성실히 하는 것은 공무원의 의무이며(Smith, 1988: 45), 이러한 조언의 내용은 원칙적으로 객관적이어야 한다. 하지만 공무원은 대체로 집권 정부의 정책 우선순위나 정무직 상관의 정책 선도(policy lead) 등에 맞춰 정책 조언을 하며, 소속기관에 유리한 방향으로 조언하기도 한다(Mulgan, 2007: 571). 따라서 이러한 조언은 관료제의 정치화나 관료정치에 의한 공무원의 정치적 중립 의무 위반 소지가 있다(Mulgan, 2008: 348).

3. 한국 공무원의 정치적 중립 의무 이행

정권교체 시마다 정책 기조가 극단적으로 바뀌는 근래의 현실에 자극받은 탓인지, 공무원의 정치적 중립 문제가 학계 관심사로 급부상하였다. 관련 연구로는 정부의 정책 실현에 무조건 충실하다고 비판받는 한국의 '영혼 없는 공무원들'이 실제로는 제한된 범위 내에서나마 전문직업적 판단과 행위를 하려는 의식이 어느 정도 있다고 밝힌 연구(박천오, 2011), 한국에서는 통치 권력과의 관계에서 행정의 자율성이 없으며 공무원들에게 공직에 대한 정체성과 전문직업주의가 구축되지 않았다고 진단한 연구(윤건수·김순희, 2013), 한국 공무

원들이 정치적 중립을 자신들의 행동규범으로 이해하고 지키려 노력하지만, 정치적 중립의지가 적극적인 저항보다 소극적인 불응의 행태로 주로 구현되기에 이들이 ‘영혼 없는 공무원’으로 비친다고 파악한 연구(김다니·임도빈, 2019), 한국의 상위직 공무원은 집권 정부의 정치도구로 전락하여 정치권력자의 정책과 지시에 과잉 대응하거나 순응하고, 중하위직 공무원은 상부와 상급자의 부당한 지시 등에 묵종하는 행태를 보인다고 분석한 연구(한승주, 2016: 131), 한국 공무원들이 집권 정부에 순응하는 것은 한국 공직사회에 위계적·권위주의적 조직문화가 여전히 강하게 자리 잡고 있고, 인사상 불이익 등에 부담을 느끼기 때문으로 조사한 연구(주재현·한승주, 2015) 등을 들 수 있다.

이들 기존 연구는 공무원의 정치적 중립 문제를 한국에서의 관료정치나 관료제의 정치화 현상과 직접 연계해 다루지 않았다. 대신에 정치적 중립의 의미에 대한 한국 공무원들의 인식이나 전문직업적 중립 의무를 준수하지 않거나 하지 못하는 공무원들의 처신과 상황 문제 등을 주로 조명하였다. 이러한 연구 경향의 배경에는 집권 정부의 정책과 지시에 따라야 할 중립 의무가 실정법적인 근거가 있고 현실적 요청이 커서 공무원들이 이를 준수하려는 인식이 강한 반면에, 전문직업적 중립 의무는 직접적인 근거 법규가 없고 공무원들이 자신의 소신을 자유롭게 표출할 수 있는 조직문화도 아니어서 해당 의무를 이행하려는 의지가 약할 수밖에 없는 현실 여건이 자리 잡고 있다.

발전된 정치체제에서는 공무원의 정치적 대응 의무가 강화되어야 하고 발전이 상대적으로 늦은 정치체제에서는 공무원의 전문직업적 중립 의무를 중시해야 한다는 주장을 굳이 들지 않더라도(Peter & Pierre, 2022: 632), 집권 정부의 정파적 정책추진과 관료제의 정치화 현상을 드물지 않게 겪고 있는 지금의 한국 현실에서는 공무원의 전문직업적 중립 의무 준수를 우선으로 강조할 필요성이 있다. 공무원의 전문직업적 중립 의무는 정부관료제에 대한 정치권력의 지배가 완화되고 정무직 공직자들이 공무원의 전문가적 판단을 존중할 때, 공무원들이 직무수행에 있어 어느 정도 자율성을 가질 때, 그리고 공무원들이 불문율 성격의 전문직업적 중립 의무를 진정한 행동규범으로 인식할 때, 온전히 준수될 수 있다. 이 같은 여건을 갖춰 나가는 것이 한국의 향후 과제이다.

〈표 3〉 두 현상과 공무원의 정치적 중립 간 부정적 연관성

정치적 중립의 의미	관료정치		관료제의 정치화	
	부정적 연관성	한국 법규 및 실상	부정적 연관성	한국 법규 및 실상
1. 공무원의 파당적 정치 참여 제한	▶공무원은 자신이나 소속기관의 이익을 위해 정당 간 경쟁을 하는 선거에 자발적으로 간여할 수 있음	▶국가공무원법 제 65조와 지방공무원법 제57조 등에서 공무원의 정당 가입과 정치운동 등을 금지하고 있음. 이들 법규는 기본적으로 공무원이 능동적으로 선거 등에 간여하지 못하게 하는 내용으로서, 관련 관료정치를 차단하려는 취지의 내용이라고 할 수 있음 ▶과거 한국 공무원들은 선거과정에서 지배적 정치세력에 능동적으로 가담함으로써 많은 폐단을 빚었음(오석홍, 2013: 217). ▶현재도 위와 같은 공무원 행태의 잔재가 남아 있음(유민봉, 2015: 511)	▶공무원이 공직선거에서 정파적 정치활동을 하도록 집권세력이 압력을 가하거나 회유할 수 있음	▶헌법 제7조는 공무원을 선거 등에 부당하게 끌어들이려는 정치권의 압력이나 이에 불응하는 공무원들에 대한 정치권의 보복으로부터 공무원을 보호하려는 취지의 규정으로서, 관료제의 정치화가 선거에 미치는 부정적 영향력을 예방하려는 목적을 내포함 ▶과거 공무원이 정치권의 강요에 의해 선거에 직간접적으로 개입하기도 하였음(오석홍, 2013: 217; 유민봉, 2015: 511) ▶지금도 단체장 선거 등에서 공무원이 특정 후보 편에서 직간접적 선거 운동을 하고 인사상 특혜를 받은 사례가 드물지 않음(유민봉, 2015: 511)
2. 집권 정부에 대한 대응성	▶공무원이 집권정부의 정파적 정책 등에 적극 호응함으로써 자신의 이익이나 소속기관의 이익을 극대화하는 행태를 나타낼 수 있음 ▶서구 국가에서는 공무원들이 경제적·사회적 문제들에 정부개입을 확장하는 큰 정부(big government)를 지향하는 좌파 정권에 밀착하는 반면,	▶국가공무원법 제 57조(복종의 의무)는 이를 공무원의 법적 의무로 규정함 ▶한국 공무원들은 어느 정권의 정책에도 적극 호응하므로, 정치적 대응성이라는 의미의 정치적 중립 의무를 위반하는 경우가 매우 드물다고 할 수 있음 ▶한국 공무원들의 정책결정과정에 참여는 정부 정책과 정무직	▶공무원에게 집권정부의 부당한 정파적 정책에 적극 협력하도록 강요할 수 있음	▶국가공무원법 제 57조(복종의 의무)는 대응성 의무를 공무원의 법적 의무로 규정함 ▶실적인사에 관한 여러 법규에도 불구하고 고위직 공무원 인사에 정치적 영향력이 작용하는 등 일부 비실적 인사 관행이 아직 남아 있음 ▶집권 정부에 대한 충성도가 낮은 공무원들에게 명예퇴직을

	작은 정부와 정부 개혁을 추진하는 우파 정권에 대해서는 거부반응을 보이는 것으로 파악되었됨 (Roubin, 2003: 207)	공직자들의 지시 틀 내에서 주로 이뤄짐 (임도빈·유민봉, 2022: 70)	강요하거나 대기발령 (혹은 연수) 등의 인사상 불이익을 강요하는 사례가 드물지 않음(임도빈·유민봉, 2022:64) ▶한국 공무원들은 다수 국민의 뜻이나 공익에 반하는 집권 정부의 정파적인 정책 등에도 민감하게 대응하는 경향을 보임(임도빈·유민봉, 2022:70)
3. 전문직업적 중립	▶공무원이 자기 이익이나 소속기관의 이익을 위해 공익을 추구해야 할 자신의 전문가적 의무를 소홀히 할 수 있음 ▶공무원이 자기 보호나 소속기관의 이익을 위해 부당한 정책에 대해 직언을 하거나 시정하려는 노력을 회피할 수 있음 (Svara, 2009: 1037)	▶법률에 직접적인 관련 명문 규정이 없는 관계로 이러한 의무를 비공식적·불문율적 윤리 규범으로 볼 수 있음	▶집권세력이 공무원을 정치도구화함으로써 공무원의 전문직업적 업무 수행을 저해할 수 있음 ▶공무원 스스로 불합리하다고 판단하는 상부의 정책이나 지시라도 정치적인 이유에서 이에 복종하는 행위를 나타낼 수 있음(이창길, 2019: 498) ▶헌법 제7조 ①의 규정은 공무원이 정치적 압력에도 불구하고 직무수행에 있어 국민을 위해 자신의 전문가적 판단을 적용해야 할 의무가 있다는 간접적 근거일 수 있음(박천오, 2011: 32) ▶전문직업적 중립 의무가 명문화되지 않은 관계로, 이러한 의무를 이행하려는 공무원의 인식과 의지가 미약함. 그 결과 상관의 정파적인 지시 등에 쉽게 낮은 자세를 취하는 경향이 있음 ▶한국 공무원은 집권 정부가 정파적인 정책을 추진하거나 정무직 상관이 부당한 지시를 내려도 문제 제기를 하지 않는 경향을 나타냄(감사원, 2010: 228, 232)

VI. 결어

정치적 관점에서 볼 때 근대국가의 탄생 이래 정부관료제는 집권 정부의 정책을 충실히 집행하는 도구적 역할을 담당해 왔다. 그러나 오늘날은 정부관료제가 정책결정을 포함한 정책과정 전반에 참여하면서 자신의 고유 관점과 이해관계를 반영하는 관료정치가 보편적 현상이다. 관료정치는 나라에 따라 양상은 달라도 앞으로도 지속될 전망이다. 정부 규모가 팽창하고 사회문제가 날로 복잡해지는 현실에서 대규모 조직과 전문성으로 무장된 정부관료제를 정책과정에서 배제하기 어려울 것이기 때문이다(Meier, 1993: 48-57).

이와 더불어 관료정치에 대한 의심이 걷히지 않는 한 정부관료제를 통제하려는 집권 정부의 노력 또한 이어질 것이고, 이는 관료제의 정치화로 변질될 수 있다. 실제로 근래 스칸디나비아 국가들과 많은 서유럽 국가에서 관료제의 정치화 현상이 확대일로에 있다(Dahlstrom & Niklasson, 2013; Peter & Pierre, 2022: 637). 그러나 관료제에 대한 과도한 정치화는 관료들과 행정기관을 정치적 굴레에 가둬 그들이 전문성을 발휘할 기회를 박탈함으로써 정책과 행정의 합리성을 저해할 수 있다. 이런 모순과 관련하여 일찍이 Kaufman(1956)은 집권 정부에 대한 정부관료제의 책임과 대응을 최대화하려는 노력과, 집권 정부의 편협한 정파적 이해관계에 의해 정부관료제의 중립적·전문직업적 역량이 제한받지 않게 하려는 노력 간 조정과 조화를 도모하는 것이 향후 행정학의 핵심 과제라고 예견하였다. 관료정치와 관료제의 정치화 현상을 둘러싼 현안과 과제의 기본골격은 한국에도 그대로 적용될 수 있다.

공무원의 정치적 중립은 공무원의 정파적 정치 관여와 공무원에 대한 정치권의 정파적 통제를 막음으로써 확보될 수 있다. 어느 나라에서나 공무원의 정치적 중립 의무 이행과 관련된 현실적 과제는 대부분 같다. 공무원이 한편으로는 공무원이 정파 정치에 관여하지 않고 어느 정당이 집권해도 동요 없이 정치지도자들의 정책을 충실히 집행하면서, 다른 한편으로는 부당한 정치적 영향력에 굴하지 않고 중립적 전문가(neutral experts)로서 자신의 판단에 따라 공익에 부합되게 직무를 수행할 수 있도록, 조직 안팎에 적절한 여건을 조성하는 것이다(Ingraham, 1995: xix). 이러한 과제는 공무원이 전문직업적 중립 의무를 이행할 수 있는 법적 기반을 다지고 결핍된 구체적인 이행 기준을 설정하는 등 선행조건을 점차 충족해 나감으로써 해결의 실마리를 찾을 수 있다. 공무원들에게 묵종을 강요하기보다 그들의 건의나 충고를 수용하려는 정치권의 자각도 이에 못지않은 중요한 선행조건이다.

정부관료제 연구에 있어 관료정치와 관료제의 정치화라는 개념 렌즈(lens)는 정책과정에 누가 어떻게 얼마나 영향을 미치는지 실태를 관찰하고, 민주사회에서 관료들과 행정기관의 바람직한 역할과 적절한 책임이 어떤 것인지를 진단할 수 있는 주요 수단이다. 이 글은 서언

에서 밝혔듯이 이들 두 개념에 내포된 현상의 특성과 관련 양상, 그에 따른 정책적·행정적 순기능과 역기능, 공무원의 정치적 중립과의 연관성 등을 논의하였다. 이 과정에서 일부 연구과제를 제시하였고, 한국적 맥락과 현실적 함의를 부분적으로 서술하였다. 국내에서는 대통령과 정부관료제 간 정치적 상호작용에 관한 연구 등을 찾기 어려운 점에 비춰 볼 때, 이를 비롯한 관련 후속 연구들이 활성화되는 데 본 연구가 조금이나마 보탬이 되기를 기대한다.

참고문헌

- 감사원. (2010). 「무사안일 감사백서」.
- 강원택. (2014). 한국의 관료제와 민주주의: 어떻게 관료제를 통제할 것인가. 「역사비평」, 108: 65-90.
- 권혁주. (2022). 「갈등사회의 공공정책: 자유와 책임의 관점에서」. 서울대학교 출판부.
- 김다니·임도빈. (2019). 고위공무원의 정치적 중립에 대한 이해: 근거이론을 이용 하여. 「한국행정학보」, 53(1): 95-123.
- 김순양. (1994). 이익집단의 갈등과 정부개입에 관한 비교연구: 보건의료정책분야 의 의약분업사례와 한약조제권분쟁사례의 비교. 「한국정치학회보」, 28(1): 375-402.
- 남궁근. (2021). 「정책학」. 경기: 법문사.
- 박천오. (2011). 공무원의 정치적 중립: 의미와 인식. 「행정논총」, 49(4): 25-50.
- 박천오·박시진. (2024). 「한국관료제」. 경기: 법문사.
- 배종윤. (2002). 한국외교정책 결정과정에서의 관료정치적 해석. 「국제정치논총」, 42(4): 97-115.
- 배종윤. (2003). 1990년대 한국의 대북정책과 관료정치: 통일부와 국정원을 중심으로. 「한국정치학회보」, 37(5): 147-165.
- 안문석. (2008). 북한 핵실험에 대한 한국의 대북정책 결정과정 분석: 관료정치 모델의 적용. 「한국정치학회보」, 42(1): 207-226.
- 안병영. (1994). 한국관료제의 전개과정. 안해균 외. 「한국관료제와 정책과정」, 67-96. 서울: 다산출판사.
- 양재진. (2003). 정권교체와 관료제의 정치적 통제에 관한 연구: 국민의 정부를 중심으로. 「한국행정학보」, 37(2): 263-287.
- 오석홍. (2013). 「행정학」. 서울: 박영사.
- 유민봉. (2015). 「한국행정학」. 서울: 박영사.
- 윤건수. (2018). 한국 행정의 오래된 미래:관료제와 정치. 「한국행정학보」, 52(2) 3-35.
- 윤건수·김순희. (2013). 공직의 정체성에 대한 연구: 공무원의 영혼에 대한 내러티브를 중심으로. 「한

- 국행정학보」. 47(1): 1-23.
- 이창길. (2019). 「인적자원행정론」. 서울: 박영사.
- 이창길. (2020). 한국 관료제의 위기: '정치화'의 역설. 「한국행정학보」. 26(1): 103-130.
- 임도빈·유민봉. (2022). 「인사행정론」. 서울: 박영사.
- 장달중. (1988). 제3공화국과 권위주의적 근대화. 안청시 외, 「현대한국정치론」. 225-248. 서울: 법문사.
- 정승건. (2004). 「한국관료제론」. 부산대학교출판부.
- 정정길. (1989). 대통령의 정책결정과 전문관료제의 역할 - 경제정책의 경우를 중심으로. 「한국행정학보」. 23(1): 483-571.
- 정정길. (1994). 관료와 정책결정구조: 김영삼 정부의 경제정책관리를 중심으로. 「정책결정구조의 비교: 정·경·관의 역학관계」. 한국행정학회 국제학술 대회논문집.
- 정정길. (2000). 「행정학의 새로운 이해」. 서울: 대명출판사.
- 정정길 외. (2003). 「정책학원론」, 서울: 대명출판사.
- 조석준·임도빈. (2019). 「한국행정조직론」. 서울: 법문사.
- 주재현·한승주. (2015). 공무원의 책임성 딜레마 인지과 대응: 지방자치단체 공무원을 중심으로. 「정부학연구」. 21(3): 1-33.
- 한승주. (2016). 관료제의 정치적 중립 훼손: 2012년 국가정보원 정치개입 사건 분석. 「행정논총」. 54(1): 103-137.
- 한승주 외. (2021). 대통령의 관료제 통제와 정책공간. 「한국행정학보」. 55(3): 25-58.
- Aberbach, John D. et al. (1981). *Bureaucrats & Politicians in Western Democracies*. Cambridge: Harvard University Press.
- Allison, Graham T. (1971). *Essence of Decision*. Boston: Little Brown.
- Allison, Graham & Morton Halperin. (1972). Bureaucratic Politics: A Paradigm and Some Policy Implications. in Tanter R. & Ullman, R.H. (eds.), *Theory and Policy in International Relations*. 40-79. Princeton, NJ: Princeton University.
- Almendares, Nicholas. (2011). Politicization of Bureaucracy. in Bertrand Badie et al. eds. *International Encyclopedia of Political Science*. 2063-2066. Los Angeles: Sage Publications Inc.
- Appleby, Paul. (1949). *Policy and Administration*. Tuscalusa: University of Alabama.
- Astrom, Joachim et al. (2022). Does Policy Influence Hollow Out Public Manager's Political Neutrality? *Administration & Society*, 54(6): 1019-1044.
- Barzelay, Michael. (1992). *Breaking Through Bureaucracy*. Berkeley: University of California Press.
- Bowornwathana, Bidhya & Oraorn Poocharoen. (2010). Bureaucratic Politics and Administrative Reform: Why Politics Matters. *Public Organization Review*. 10:303-321.
- Brewer, Gene A. (2003). Bureaucratic Politics. in Jack Rabin. (ed.), *Encyclopedia of Public*

- Administration and Public Policy*. 141-146. New York: Marcel Dekker, Inc.
- Bryner, Gary C. (1987). *Bureaucratic Discretion: Law and Policy in Federal Regulatory Agencies*. New York: Pergamon Press.
- Cooper, Christopher. (2018). Bureaucratic Identity and Resistance of Politicization. *Administration & Society*. 50(1): 30-52.
- Dahlstrom, Carl & Brigitta Niklasson. (2013). The Politics of Politicization in Sweden. *Public Administration*. 91(4): 891-907.
- Davis, Kenneth Culp. (1969). *Discretionary Justice: A Preliminary Inquiry*. Baton Rouge: Louisiana State University Press.
- Downs, Anthony. (1967). *Inside Bureaucracy*. Boston: Little, Brown
- Easton, David. (1965). *A System Analysis of Political Life*. New York: Wiley.
- Ebinger, Falk et al.(2019). The Partisan-Professional Dichotomy Revisited: Politicization and Decision-Making of Senior Civil Servants. *Public Administration*. 97: 861-876.
- Edwards III, George C. & Stephen J. Mayne. (2003). *Presidential Leadership: Politics and Policy Making*. Belmont, CA: Wadsworth/Thompson Learning.
- Elliott, Robert H. (1998). Political Neutrality. in Jay M. Shafritz, (ed.), *Encyclopedia of Public Policy and Administration*. Boulder Colorado: Westview Press. pp. 1714-1715.
- Frederickson, H. George & Kevin B. Smith. (2003). *The Public Administration Theory Primer*. Boulder, Colorado: Westview Press.
- Goodsell, Charles T. (1985). *The Case for Bureaucracy: A Public Administration Polemic* 2nd. Chatham, NJ: Chatham House Publishers.
- Gormley, Williams. (1989). *Taming the Bureaucracy*. Princeton:Princeton University Press.
- Gruber, Judith. (1987). *Controlling Bureaucracies*. Berkeley: University of California Press.
- Ingraham, Patricia Wallace. (1995). *The Foundation of Merit: Public Service in American Democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University.
- Kaufman, Herbert. (1956). Emerging Conflicts in the Doctrine of Public Administration. *American Political Science Review*. 50: 1057-1073.
- Lasswell, Harold. (1936). *Politics: Who Gets What, When, How?* New York: McGraw-Hills.
- Lauth, Thomas P. (1990). Responding to Elected and Appointed Officials. In Perry, James L. (ed.), *Handbook of Public Administration*. 193-207. San Francisco: Jossey-Bass, Inc.
- Levitan, D. M. (2007). The Neutrality of the Public Service. In Norma M. Riccucci ed. *Public Personnel Administration and Labor Relations*. pp: 13-20. Armonk, New York: M.E.
- Lewis, David E. (2008). *The Politics of Presidential Appointments: Political Control and Bureaucratic Performance*. Princeton, NJ: Princeton University Press
- Long, Norton. (1949). Power and Administration. *Public Administration Review*. 9: 257-264.

- McLean, Lain. (1987). *Public Choice: An Introduction*. Oxford: Basil Blackwell.
- Meier, Kenneth J. (1993). *Politics and the Bureaucracy: Policy Making in the Fourth Branch of Government*. 3rd Ed. Pacific Grove, CA: Brooks/Cole Publishing Co.
- Moynihan, Donald P. & Alasdair S. Roberts. (2010). The Triumph of Loyalty over Competence: The Bush Administration and the Exhaustion of the Politicized Presidency. *Public Administration Review*. 70(4): 572-581.
- Mulgan, Richard. (2007). Truth in Government and the Politicization of Public Service Advice. *Public Administration*. 85(3): 569-586.
- Mulgan, Richard. (2008). How Much Responsiveness is Too Much or Too Little? *The Australian Journal of Public Administration*, 67(3): 345-356.
- Niskanen, William. (1971). *Bureaucracy and Representative Bureaucracy*. Chicago: Aldine-Atherton.
- O'Leary, Rosemary. (2006). *The Ethics of Dissent: Managing Guerrilla Government*. Washington D.C.: A Division of Congressional Quarterly Inc.
- Overeem, Patrick. (2005). The Value of Dichotomy: Politics, Administration, and the Political Neutrality of Administrators. *Administrative Theory & Praxis*. 27(2): 311-329.
- Peters, B. Guy. (1995). *The Politics of Bureaucracy*. N.Y.: Longman.
- Peters, B. Guy. & Jon Pierre. (2004). Politicization of the Civil Service: Concepts, Causes, Consequences. In B. G. Peters & J. Pierre (eds.), *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective: The Quest for Control*. 1-13. Routledge.
- Peters, B. Guy & Jon Pierre. (2022). Politicization of the Public Service during Democratic Backsliding: Alternative Perspectives. *Australian Journal of Public Administration*. 81:629-639.
- Pressman, Jeffery L. & Aaron Wildavsky. (1973). *Implementation*. Berkeley: University of California Press.
- Richardson, Mark D. (2019). Politicization and Expertise: Exit, Effort, and Investment. *The Journal of Politics*. 81(3): 878-891.
- Redford, Emmett S. (1969). *Democracy in the Administrative State*. New York: Oxford University Press.
- Richardson, Mark D. (2019). Politicization and Expertise: Exit, Effort, and Investment. *The Journal of Politics*. 81(3): 878-891.
- Riley, Dennis D. & Bryan E. Brophy-Baermann. (2006). *Bureaucracy and the Policy Process*. New York: Rowman & Littlefield Publishers, INC.
- Rosati, Jerel. (1981). Developing A Systematic Decision-Making Framework: Bureaucratic Politics in Perspective. *World Politics*. 33: 234-254.
- Rouban, Luc. (2007). Politicization of the Civil Service. In Peters, B. Guy and Jon Pierre, (eds). *The*

- Handbook of Public Administration*. 199-209. Los Angeles: Sage Publications.
- Rourke, Francis E. (1984). *Bureaucracy, Politics, and Public Policy*. Boston: Little Brown.
- Seidman, Harold. (1998). *Politics, Position and Power: The Dynamics of Federal Organizations*. New York: Oxford University Press.
- Smith, Brain. C. (1988). *Bureaucracy and Political Power*. Sussex: Wheatsheaf Books.
- Sossin, Lorne. (2005). Speaking Truth to Power: The Search for Bureaucratic Independence in Canada. *University of Toronto Law Journal*. 55: 1-59.
- Sowa, Jessica & Sally Coleman Selden. (2003). Administrative Discretion and Active Representation: An Expansion of the Theory of Representative Bureaucracy. *Public Administration Review*. 63(6): 700-710.
- Svara, James H. (1985). Dichotomy and Duality: Reconceptualizing the Relationship between Policy and Administration in Council-Manager Cities. *Public Administration Review*. 45(5): 221-232.
- Svara, James. H. (2009). Introduction to the Symposium: The Nature of Public Professionalism and the Future of ASPA. *Public Administration Review*. 69(6): 1037-1039.
- Thompson, Dennis. F. (1985). The Possibility of Administrative Ethics. *Public Administration Review*. 45(5): 555-561.
- Tullock, Gordon. (1965). *The Politics of Bureaucracy*. D.C.: Public Affairs Press.
- Waldo, Dwight. (1981). *The Enterprise of Public Administration*. Novato, California: Chandler & Sharp Publishers, Inc.
- Wamsley, Gary L. & James F. Wolf. (1996). *Refounding Democratic Public Administration*. Thousand Oaks, California: Sage Publications, Inc.
- West, William F. (2005). Neutral Competence and Political Responsiveness: An Uneasy Relationship. *The Policy Studies journal*. 33(2): 147-160.
- Wood, B. Dan & Richard W. Waterman. (1994). *Bureaucratic Dynamics: The Role of Bureaucracy in a Democracy*. Boulder: Westview Press.
- Yates, Douglas. (1982). *Bureaucratic Democracy*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.

ABSTRACT

Bureaucratic Politics and the Politicization of Bureaucracy: Aspects, Functions, and the Relationship with the Political Neutrality of Civil Servants

Chun-Oh Park & Seejeen Park

This article conceptually differentiates the two phenomena of bureaucratic politics and the politicization of bureaucracy, examines each aspect and function in general, and addresses the issue of the political neutrality of public officials intertwined with these phenomena. In this process, some research tasks are presented and the Korean context is partially described. It is hoped that this article will be helpful in conducting more systematic follow-up research in the future.

【Keywords: bureaucratic politics, politicization of bureaucracy, political neutrality】