

근거이론을 적용한 장관정책보좌관의 역할에 관한 탐색적 연구*

김상숙**

이근주***

〈目 次〉

- | | |
|-------------------|--------------|
| I. 서론 | IV. 분석 |
| II. 이론적 배경 및 선행연구 | V. 분석결과 및 논의 |
| III. 연구 설계 | VI. 결론 |

〈요 약〉

본 연구는 2003년 도입된 장관정책보좌관 제도에 주목하여 전직 장관정책보좌관을 대상으로 한 심층 인터뷰를 바탕으로 이들의 역할 수행 경험을 분석하였다. 근거이론의 패러다임 모형을 통해 장관정책보좌관이 경계인으로서 관료조직에 적응하고 정체성을 확립해 나가는 과정 및 그 과정에서 발휘되는 전문성의 의미를 발견하였다. 이들은 조직 내에서는 장관과 공무원들 사이를 연결하는 중간자적 역할을 수행하였고, 외부적으로는 대국회, 대부처 등 정책 이해관계자들과 조직의 입장에서 관련 현안들을 협의 및 해결하였다. 이러한 활동에는 정무적·정책적 전문성이 강조되었으며, 장관과의 관계, 개인의 태도와 역량, 조직의 지원, 정권의 시기 및 성향 등이 역할 수행에 영향을 미쳤다. 본 연구는 장관정책보좌관이 정치적 대응성과 책임성을 실현하는 의미 있는 자리라는 점에서 제도의 투명성과 효과성을 높이기 위한 제도적 보완 및 학술적 연구가 필요함을 제안하고 있다.

【주제어: 장관정책보좌관, 관료제, 정무적 전문성, 정책적 전문성, 근거이론】

* 본 논문에서는 ‘청와대’ 혹은 ‘대통령실’은 모두 ‘대통령실’로 표기하였다. 인터뷰 대상자들도 두 단어에 특별한 의미를 부여하지 않고 혼용하여 사용하였다. 이에 현재(2025.8.)의 공식 명칭인 ‘대통령실’로 통일하였다.

** 주저자, 이화여자대학교 정책과학대학원 초빙교수(sangsuk_kim@ewha.ac.kr)

*** 교신저자, 이화여자대학교 행정학과 교수(geunjoo@ewha.ac.kr)

논문접수일(2025.7.25), 수정일(2025.9.5), 게재확정일(2025.9.11)

I. 서론

전통적인 관료제는 정치와 행정의 분리, 행정의 효율성과 합리성을 추구해 왔으나, 거버넌스 패러다임의 변화에 따라 행정에서의 정치적 대응성과 책임성이 중요한 가치로 부상하였다(김병섭·김정인, 2014; 이창길, 2020; 임도빈, 2007 등). 특히 민주화 이후 인사의 정치화를 통해 행정의 민주성을 실현하는 수단으로 관료제의 정치화(politicization)¹⁾는 확대되어 왔다(이창길, 2020). 이와 관련하여 지금까지 행정학 분야에서는 주로 대통령에 의해 임명되는 정무직 공무원인 장관을 중심으로 행정부 내에서 이들의 역할에 주목한 연구가 이루어져 왔다(김광웅 외, 2007, 김경은, 2015; 김다니·임도빈, 2019; 김호균, 2004; 박동서·함성득·정광호, 2003 등).

그러나 정치적으로 임용되는 엽관제적 성격을 가진 특수경력직 공무원은 정무직 뿐 아니라 많은 수의 별정직 공무원을 포함하고 있다. 행정부의 별정직 공무원은 비서, 비서관, 장관정책보좌관 등 주로 고위직에서 정무직 공무원을 보좌하고 정치와 행정의 경계에서 국정 운영을 지원하는 역할을 수행한다.²⁾ 특히, 장관정책보좌관은 국무위원 또는 장관급에 준하는 공무원이 장(長)인 각 부·처 해당 기관장을 보좌하는 국가공무원에 해당한다.

장관정책보좌관제도는 노무현 정부 때인 2003년 4월 각 부처의 정책수립능력을 강화하기 위한 목적으로 도입되었다(「정책보좌관의 설치 및 운영에 관한 규정」 제1조).³⁾ 그러나 제도가 도입된 지 20년 이상이 지났으나, 역할의 중요성에 비하여 제도에 대한 전반적인 이해는 매우 낮은 수준이며 관련 연구는 거의 없다. 2025년 상반기 기준, 17개 중앙부처에 35개의 장관정책보좌관 직위가 있는 것으로 확인되나,⁴⁾ 구체적이고 일관성 있는 기준에 의거

1) 관료제의 정치화는 포괄적이며 다의적인 개념이나, 공직임용에서의 정치적 간여의 존재, 정당이나 장관에 대한 개인적 충성도 등의 정치적 기준의 작용, 실적주의가 아닌 정치적 기준에 따른 성과, 정치적 업무 수행 등을 의미한다(Peters & Pierre, 2004; 이창길(2020: 105)에서 재인용).

2) 2023년 기준으로 행정부 국가공무원은 768,067명이며, 이 중 별정직 공무원은 443명에 불과하다(인사혁신처, 2024).

3) 장관정책보좌관은 2~4급 일반직 공무원 또는 이에 상당하는 직급으로, 다음과 같은 업무를 수행한다. 첫째, 해당 부·처 소관 업무 중 기관장이 지시한 사항에 대한 연구 및 검토, 둘째, 해당 부·처 정책 과제와 관련된 전문가, 이해관계자 및 일반국민 등의 국정 참여 촉진과 의견수렴, 셋째, 관계 부·처 정책보좌업무 수행기관과의 업무협조(「정책보좌관의 설치 및 운영에 관한 규정」 제3조)이다. 정원은 각 부처 직제(대통령령)에 의해 결정되며, 부처의 규모에 따라 일반적으로 통상적으로 1-3명이 배치되어 있다. 장관급 위원회 조직의 경우에는 1명의 인원을 전문위원이라는 직위로 운영하는 경우도 있다. 임명은 장관이나 대통령실의 추천 및 검증을 거쳐 이루어지며, 임명된 장관정책보좌관의 임기는 기본적으로 장관의 임기와 같이 하도록 규정하고 있다.

4) 인사혁신처 홈페이지. 2025년 상반기 국가주요직위명부. <https://www.mpm.go.kr/mpm/info/hrInfo/>

한 담당 업무나 보직경력 등에 대한 구체적인 정보는 공개하지 않고 있어 정확한 현황을 파악하기는 어렵다. 또한, 이들에게 요구되는 공무원으로서의 역할이나 수행 업무에 대한 관심보다는 낙하산 인사 관점에서 역할의 모호성과 전문성 부족을 지적하는 언론의 비판을 더 쉽게 찾을 수 있다.⁵⁾

정책 성공의 핵심 요소 중 하나는 대중과의 소통 속에 다양한 이해관계를 올바르게 반영하여 정책 결정을 내리는 것이다(OECD, 2011). 장관정책보좌관은 행정과 정치의 경계에서 정부 정책결정 과정에 다양한 이해관계자와 일반 국민의 시각을 반영함으로써 행정에서의 정치적 민주성과 대응성을 높이는 실무적인 기능을 기대할 수 있다. 장관을 가장 가까이에서 보좌하는 위치에서 해당 부처의 정책사안 및 현안과 관련한 다양한 이해관계자와 접촉하고 정책 과정에 관여하고 있기 때문이다. 물론 제도적 절차나 운영 방식에 대한 정보 부족, 역할과 책임에 대한 불투명성, 일부 당사자의 역량 부족이나 스캔들 등의 문제들도 있겠으나, 제도의 부정적인 측면만 강조되는 것은 바람직하지 못하다. 그렇기에 현실을 바탕으로 한 탐색적 연구를 통해 장관정책보좌관이 수행하고 있는 역할과 기능이 발휘되는 매커니즘을 확인하는 것은 학술적으로도 정책적으로도 유의한 연구가 될 수 있다.

이러한 문제의식을 갖고 본 연구는 그동안 연구되지 않은 장관정책보좌관의 역할과 업무 수행에 경험에 대한 이해를 위한 질적 연구를 다음과 같이 진행하였다. 첫째, 전직 장관정책보좌관에 대한 심층인터뷰를 바탕으로 입직배경, 조직적응 과정과 경험, 수행업무, 성과, 경력기대 등을 통해 역할에 대한 인식을 확인하였다. 둘째, 별정직 공무원인 장관정책보좌관이 경력직공무원이 다수인 조직에 적응하면서 역할을 찾아 가는 과정을 이들의 경험을 바탕으로 구조적으로 분석하고, 관료제 내부에서 정치적 책임성과 정책적 전문성이 작동하는 방식을 구체적으로 발견하고자 하였다. 셋째, 경력직공무원의 전문성과는 차별되는 장관정책보좌관의 전문성의 의미를 발견하고, 이들에게 요구되는 전문성의 내용을 논의하였다. 결론에서는 이러한 발견을 바탕으로 효율적이고 효과적인 제도 운영을 위한 미래지향적인 논의가 필요함을 강조하였다.

hrInfoBoard/?boardId=bbs_0000000000000130&mode=view&cntId=39 검색일: 2025.9.3.

5) 이데일리. “장관의, 장관을 위한, 장관에 의한 낙하산 정책보좌관” (2020.9.18.). <https://www.edaily.co.kr/news/read?newsId=01239846625901432&mediaCodeNo=257&OutLnkChk=Y> 검색일: 2025.7.13.

II. 이론적 배경 및 선행연구

정치적 중립성을 강조하며 정치적 의사결정과 그 실행을 구분하려 했던 Wilson(1887)의 정치-행정 이원론은 행정학의 학문적 출발점으로서 중요한 의미를 갖고 있으나, 점차 정치적 중립성은 모호한 개념이 되었으며 현실에서는 구분이 어려워지고 있다(West, 2005). 점차 정치와 행정의 분리보다는 민주적 정당성과 전문적 합리성의 조화가 요구되어 왔으며(Aberbach, Putnam, & Rockman, 1981), 거버넌스의 측면에서도 정책과정에 다양한 이해관계자의 참여를 확대하는 것이 민주적 책임성을 확보하는 주요한 행정의 수단으로 여겨지기도 한다.

이러한 배경 하에서 장관정책보좌관제도는 실질적으로 행정부 내에서 정치와 행정의 연결과 통제를 구현하려는 수단으로 볼 수 있다. 대통령에 의해 임명된 장관은 정무직 공무원으로 정책 결정과 집행 과정에서 행정의 효율성과 효과성을 제고하고 정치적 책임성을 강화하는 역할을 수행하거나 혹은 요구받는다. 장관과 임면을 함께하는 장관정책보좌관은 말 그대로 장관의 정책을 보좌하는 역할을 수행한다. 부처 내부에서 행정부 공무원과 함께 장관의 정책결정에서 일정 역할을 수행함으로써 국민의 요구를 반영한 정책과정을 지원하거나, 정치·사회적 변화에 대응하는 정책 기획 및 실행을 통해 행정의 유연성과 정책의 대응성을 확보할 것이 요구된다. 실무적인 측면에서도, 정치적으로 임명된 장관들이 헌법, 정책, 입법의 의무를 수행하는 과정에서 자신이 신뢰할 수 있는 장관정책보좌관의 지원을 통해 긍정적인 업무성과를 기대할 수도 있다.

그러나 실제 장관정책보좌관이 어떤 역할을 어떻게 수행하고 있는지에 대해서는 거의 알려져 있지 않다. 인사행정과 공무원에 관한 연구들은 경력직 공무원을 대상으로 한 연구가 대부분이며, 특수경력직 공무원의 경우에는 장관으로 대표되는 정무직 고위 공무원에 대한 정치·행정적 차원의 리더십 연구가 주로 이루어져 왔다(김광웅 외, 2007; 김경은, 2015; 김호균 2004; 박남기·임수진, 2019; 박동서·함성득·정광호, 2003; 성시영, 2014; 양정호, 2004 등). 최근의 연구로는 장관의 정치적 중립성(김다니·임도빈, 2019), 예산 과정에서의 영향력(강혜진·김병섭, 2022) 등에 관한 질적연구를 찾아볼 수 있다. 반면, 별정직 공무원에 관한 연구는 소수이며, 입법부 별정직 공무원인 국회의원 보좌진을 대상으로 한 연구가 대부분이다(김형철, 2012; 박명호·박재성, 2017; 정광호·김권식, 2008 등). 장관정책보좌관을 본격적으로 다룬 연구는 없으나 연구의 일부 사례로 이창길(2020)은 언론 자료에 근거하여 정권별 장관정책보좌관의 정치경력을 비교하면서 정치적 배경을 가진 장관정책보좌관의 비율이 90%까지 높아지고 있다고 하였다. 이에 관료제의 정치화에 대한 언론의 비판적

시각에도 불구하고, 정치적 역할이 이들의 본연의 업무인 만큼 실질적인 효과를 확인하기 위한 추가적인 연구가 필요하다고 하였다(이창길, 2020: 118).

한편, 영국과 호주, 뉴질랜드 등 웨스트민스터 체제에 기반한 국가들을 중심으로 장관보좌관제도가 활발히 활용되고 있으며, 관련 연구 또한 다양하다. 시초라 할 수 있는 영국의 특별보좌관(special advisers) 제도는 노동당 소속으로 두 차례에 걸쳐 총리직을 역임했던 제임스 해럴드 윌슨(James Harold Wilson)의 1964년 정부 시기부터 본격적으로 활용되었다. 특별보좌관은 장관의 요청과 지시에 따라 정책 자료 조사, 지시 이행 여부 확인, 중장기 계획 수립, 부처 활동에 대한 정책적 기여, 당 연구조직과의 연계, 이해집단과의 교류, 연설문 작성 등 다양한 기능을 수행하였다(Mitchell, 1978).

Eichbaum & Shaw(2007)는 뉴질랜드의 정치-행정 관계를 분석하면서, 장관보좌관의 영향력이 과도하게 확대될 경우 관료제의 독립성과 중립성이 약화될 위험이 존재하지만, 일반적으로는 장관과 관료, 이해관계집단 사이의 조정자로서 정책 품질 향상에 기여한다고 보았다. 다른 연구에서는 영국, 호주, 캐나다, 덴마크, 독일, 그리스, 아일랜드 등을 사례로 장관-보좌관-고위 공무원 간의 관계를 삼각관계의 틀에서 분석하였다(Shaw & Eichbaum, 2018). Craft(2015)는 당파적 보좌관(partisan adviser)의 정책 업무를 'Buffering-Bridging-Moving-Shaping'이라는 네 가지 틀로 구분하여 그 역할을 이론화하고 체계화한 바 있다.

Ng(2018)은 영국, 호주, 캐나다, 뉴질랜드 등 전통적인 앵글로-웨스트민스터 국가들을 비교 분석하면서 책무성을 강화하는 규제는 필요하나 과도한 규제는 유연성을 저해하여 정책 혁신과 제도적 변화의 가능성을 제약할 수 있다는 점을 지적하였다. 반면, 1997-2017년 동안 재직한 영국 특별보좌관 521명의 퇴임 후 경력 경로를 분석한 Orchard et al.(2024)의 최근 연구는 이들 상당수가 민간 기업으로 이동하는 경향을 보여 '그림자 로비(shadow lobbying)'의 가능성에 대한 사회적 우려가 증대되고 있다고 지적하기도 하였다.

주요 국가에서 장관보좌관의 규모와 영향력이 늘면서 이들의 지위와 책임 구조의 불명확성이 문제로 지적됨에 따라 OECD에서도 일찌감치 관련 연구를 진행한 바 있다. 덴마크, 폴란드, 포르투갈, 스페인, 영국에 대한 사례연구(OECD, 2007)를 시작으로, 27개 국가의 고위 공무원과 장관보좌관을 대상으로 한 설문조사를 통해 장관보좌관의 역할과 영향력에 대한 비교연구를 실시하였다(OECD, 2011). 이 보고서에서는 국가별로 장관보좌관(political advisor)의 역할과 권한, 경력, 활동 범위에 대한 분석을 바탕으로 정치 운영 시스템에 따라 장관을 지원하는 역할 및 운영에서 차이가 있음을 보여주면서, 투명성, 성실성 및 책임성을 촉진하는 거버넌스 프레임워크를 확보하기 위한 노력을 강조하였다(OECD, 2011). 해외의 경우와 비교하여 우리나라는 2003년 제도 도입 이후 장관정책보좌관을 대상으로 하는 연구

가 아직 본격적으로 이루어지지 못한 상황이다. 따라서 장관정책보좌관의 실제 모습을 파악하는 다양한 연구가 시급한 상황에서 본 연구의 의의가 크다 할 수 있다.

Ⅲ. 연구 설계

1. 연구문제

전통적인 관료제는 비정치성, 전문성, 규범 준수를 강조했지만, 현대 관료제는 정치적 요구에 유연하게 대응하면서도 행정적 중립성을 유지해야 하는 이중적 과제를 안고 있다. 특히 장관과 같이 정치적으로 임명된 고위 공무원들은 이러한 요구 속에서 행정부 조직의 수장으로써 중요한 역할을 수행한다. 장관정책보좌관 또한 이러한 정치-행정 접점에서 실무적 업무를 수행하는 대표적 사례로, 이들의 역할과 위상에 대한 이해는 행정조직 내 정치적 책임성과 전문성의 균형점을 어떻게 찾을 것인가에 대해 의미 있는 단서를 제공할 수 있을 것이다.

장관정책보좌관이 정부 및 정책 영역에서의 중요한 연결 고리의 역할을 수행할 것으로 보이나, 현실에서는 알려져 있는 바가 별로 없다. 장관정책보좌관의 역할이나 위상은 기존 경력, 임명권자와의 관계, 정권 시기, 조직 특성, 개인 성향 등에 따라 모두 다를 것이다. 그렇기 때문에 다음과 같은 몇 가지 질문에서부터 연구를 시작하였다. 첫째, 장관정책보좌관은 어떤 사람들인가?, 둘째, 이들은 행정부에서 어떤 경험을 하는가?, 셋째, 이들은 어떤 역할을 하는가?, 넷째, 역할을 수행하는 데 어떤 전문성이 요구되는가?, 다섯째, 제도적 개선이 필요한 부분은 무엇인가? 이러한 연구 질문을 바탕으로 장관정책보좌관의 경험과 이를 통한 함의의 발견을 시도하였다.

2. 연구방법

근거이론(grounded theory)은 현실에 기반한 자료(data)에 근거(grounded)하여 귀납적 발견의 맥락에서 이론화까지 나아가기 위한 질적연구의 방법론적 전통이자 이론 자체를 의미하는 개념이다(Charmaz, 2006; Glaser & Strauss, 1965; 1967; Glaser, 1998; Strauss & Corbin, 1990; 권향원, 2016:184에서 재인용). 경험적 현실에 바탕을 둔 연구를 수행함으로써 이론이 적재된 관측의 영향을 최소화하고자 하며, 연구자는 질적자료를 바탕으로 연구문제에 대응하는 이론적 개념들을 추출하면서 상호간의 관계적 패턴과 도식을 조직화하고 분

석해 나간다(권향원, 2016: 184-185). 즉, 근거이론은 현상에 대한 개념을 발견(discover)하고 개념들간의 관계를 직관(insight)하여 논리적이고 체계적인 설명가능한 현상의 이론을 찾아가는 활동이다(권선필, 2006: 53). 또한, 현장에서 수집된 자료를 통해 분석틀이나 가설 구성에 활용함으로써 한국적 현실과 상황을 반영한 행정·정책이론을 개발하는 데 유용한 사례연구방법이기도 하다(김준현, 2010: 326).

Strauss와 Corbin(1990)에서 제시한 패러다임 모형(paradigm model)은 도출된 범주들 간의 관계를 구조적으로 연결할 수 있도록 돕는 분석 틀로 기능하며, 특정 사건이나 현상을 구성하는 복합적 요소들 간의 인과적 흐름과 상호작용을 하나의 통합된 구조로 설명할 수 있도록 해준다(김경은, 2015). 행정학 분야에서는 공무원의 혁신수용 현상(권선필, 2006), 공무원 노조 활동의 지속 경험(박진우, 2012), 공무원의 체면현상(유민봉·심형인, 2011), '우리성'의 발견 과정(양하이데·유민봉, 2012), 공무원의 주관적 책임성(한승주, 2013), 공직의 정체성(윤전수·김순희, 2013), 고위공무원의 정치적 중립에 관한 연구(김다나·임도빈, 2019), 장관 리더십에 대한 연구(김경은, 2015) 등에 패러다임 모형이 활용되었다. 이러한 접근은 연구 대상의 복잡한 맥락과 전략적 행위 양상을 인과적 구조 속에서 해석하는 데 적합하다고 알려져 있다.⁶⁾ 본 연구에서도 패러다임 모형을 분석 과정에 적용함으로써, 범주 간 관계의 체계적 연결을 통해 분석의 깊이와 정확성을 제고하는 직관적이고 체계화된 해석틀(권향원, 2016)로 활용하였다.

본 연구는 근거이론의 일반적인 절차에 따라 연구문제를 설정하고, 심층인터뷰를 통해 수집한 자료를 개방코딩(open coding)-축코딩(axial coding)-선택코딩(selective coding)의 3단계 코딩 방식을 따라 체계적으로 분석하였다.⁷⁾ 개방코딩 단계에서는 자료를 분절하고 해석하여 범주를 도출하였으며, 축코딩에서는 도출된 범주 간의 인과 관계와 맥락을 분석하여 구조화하였다. 이 단계에서 패러다임 모형을 적용하여 중심현상과 이를 둘러싼 인과적 조건, 맥락적 조건, 중재적 조건, 작용·상호작용 전략, 그리고 결과 간의 관계를 분석의 틀로 삼았다. 선택코딩 단계에서는 중심범주를 중심으로 범주 간의 관계를 정리하고, 그 흐름을 설명함으로써 현상에 대한 맥락적 의미구조를 해석하였다.⁸⁾

6) Melia(1996), Charmaz(2006), Kelle(2007) 등 일련의 근거이론가들이 패러다임 모형을 과다형식주의로 비판함에도 불구하고 범주 간의 관계적 구조에 따른 분석으로 분석의 모호성을 완화하고, 연구자의 인식 주관을 최소화함으로써 객관성과 엄밀성을 추구하는 장점이 있다(권향원, 2016: 203). 또한, 인과적 흐름으로 상황을 분석하는 것이 본 연구를 진행하는데도 적합하다고 판단하였다.

7) 범주 간의 관계적 구조가 정해져 있는 Strauss & Corbin(1990: 1998)의 패러다임 모형의 코딩 과정(개방코딩-축코딩-선택코딩)과 연구자의 이론적 민감성과 발견적 과정을 강조하는 Glaser(1992: 1998)의 분석 방법(개방코딩-선택코딩-축코딩)에 차이가 있다(권향원, 2016: 205).

8) 근거이론에서의 이론 형성은 점진적이고 탐색적인 과정으로(Strauss & Corbin, 1990) 항상 완성된 이론

3. 인터뷰 대상자 선정 및 자료수집

질적연구는 사회적으로는 유의미하지만 아직 관료제라는 맥락 안에서 연구된 바 없는 경험에 대한 연구에서 발견적 가치를 지닌다(윤건수, 2013: 189). 장관정책보좌관 연구는 축적된 국내 선행연구가 거의 없기 때문에 먼저 장관정책보좌관제도의 현황을 정확하게 파악하는 것이 중요하다고 판단하였다. 이에 장관정책보좌관 직책을 경험했던 이들을 직접 대면하여 실제 수행 경험을 폭넓게 확인하고 제도 전반에 대한 인식을 분석하였다.

20여 년 간 제도가 운영되어 온 만큼 인터뷰 대상자는 상당수 있으나, 대상이 제한적이고 접근이 어려우며 자료를 확보할 수 있는 샘플도 크지 않기에 대상자를 찾는 것은 쉽지 않았다. 연구진은 우선 접근이 가능한 입법부 및 행정부 유관기관의 경력이 있는 대상자부터 인터뷰를 시작하였다. 첫 인터뷰 이후, ‘눈덩이 표집(snowball sampling)’을 통해 인터뷰 대상자를 확대해 나갔으며, 표본 대표성을 최대한 확보하면서 ‘이론적 포화(theoretical saturation)’ 상태를 목표로 인터뷰를 진행하였다. 인터뷰 대상자는 다양한 부처 출신을 포함하고자 하였으며, 정권에 따라 장관정책보좌관의 정치적 배경이 다르다는 점(이창길, 2020)과 정권에 따라 제도에 대한 이해와 활용도가 다를 수 있다는 점을 감안하여 여야를 고르게 하였다.

인터뷰는 2024년 3월부터 11월까지 이루어졌다. 업무수행 경험에 대한 내용을 중심으로 질문을 하면서 제도에 대한 견해도 함께 물었다. 반구조화된 질문으로 구성하여 사전 질문지에만 의존하지 않고, 인터뷰 참여자의 답변을 충분히 들으며 세부적으로 추가 질문을 이어가는 방식으로 인터뷰를 진행하였다.⁹⁾ 인터뷰는 일관성을 위하여 1인이 전담하여 수행하였으며 매 인터뷰 이후 연구진 내부 회의를 통하여 의견을 교환하면서 새롭게 발견된 개념을 질문에 추가하면서 연구 질문을 발전시키고 구체화하였다. 예를 들어, 이들의 역할 인식에는 자신의 경력, 장관의 역할기대 등 다양한 상황적 요인들이 작용하고 있음을 확인하

에 도달해야만 하는 것은 아니며, 구성주의 근거이론의 관점에서는 현상의 의미 구성과 맥락적 해석(Charmaz, 2006)에 초점을 두기도 한다.

9) 인터뷰 주요 질문은 다음과 같다.

- 어떻게 장관보좌관이 되셨습니까? • 어떤 업무를 주로 하셨습니까? • 업무를 수행하시면서 어려움은 무엇이었습니까? • 조직 적응의 어려움은 없었습니까? • 부처 내 공무원들과의 관계는 어땠습니까? • 성취나 만족을 느낀 부분들은 무엇이었습니까? • 장관정책보좌관에게 가장 필요한(중요한) 역량이나 자질은 무엇이라고 생각하십니까? • 장관정책보좌관에게 요구되는 전문성은 무엇이며, 본인의 전문성은 어디에 있다고 보십니까? • 직무수행이나 업무절차 등에 관한 교육훈련이 필요하다고 생각하십니까? • 업무 역량이나 전문성이 충분히 발휘되기 위해서는 조직차원이나 제도적 측면에서 어떤 지원이 필요하다고 보십니까? • 보상 수준에는 만족하십니까? 기대와 현실의 괴리가 있다면 어떤 부분입니까? • 장관보좌관으로 일한 경험은 어떤 의미가 있습니까?

여 이에 대한 질문들을 더 확대하였고, 공무원의 전문성과는 다른 차별적인 전문성의 내용들을 발견하면서 세부 질문을 포함하였다. 열 번째 인터뷰 대상자 이후 정치적 배경을 가진 장관정책보좌관의 경험에 대한 인터뷰에서는 더 이상 새로운 내용이 발견되지 않아 이론적 포화상태인 것으로 판단하고 인터뷰를 마무리하였다.¹⁰⁾

수집된 자료는 엑셀파일에 정리하여 코딩작업을 수행하였다. 자료의 의미 단위를 식별하고 이를 상위개념으로 조직한 뒤, 범주를 구조화하는 작업을 반복 수행하였다. 도출된 범주들을 패러다임 모형에 의거해 정리하면서 해석의 객관성과 신뢰성을 확보하기 위해 연구진 간 지속적인 의견 교환과 검토를 진행하였다. 정치적으로 민감할 수 있는 발언을 포함하여 자료의 행간을 비교하며 생각해 보고, 다양한 관점에서 반복적인 질문을 통해 범주간의 명확성을 높이고자 하였다. 코딩 결과에 대한 분석 이후에도 연구진 간 재검토를 수차례 이어가면서 연구의 엄밀성과 신뢰성을 확보하고자 하였다.

〈표 1〉 인터뷰대상자

대상자	근무기간	직급	정권성향
가	1년 6개월	2급	보수
나	1년 7개월	2급	보수
다	2년 6개월	2급	보수
라	1년 3개월	2급	진보
마	1년 5개월	2급	보수
바	1년 3개월	2급	보수
사	2년 3개월	3급	진보
아	1년 7개월	4급	진보
자	1년 8개월	2급	진보
차	1년 3개월	2급	진보

*인터뷰 진행 중 일부 질문에 대한 응답을 거절하여 인터뷰를 중단한 1인은 제외하였음.

*신상 정보를 최소화할 것을 요청한 경우가 많았으며, 주요 경력의 경우 정책전문연구자인 1인을 제외하면 모두 국회 혹은 대통령실(청와대) 경력을 갖고 있었음.

10) 인터뷰를 진행한 2024년도 당시 현직인 경우가 있었으나, 2025년 7월 현재를 기준으로 하여 모두 전직인 것으로 표기하였다. 노무현 정부나 문재인 정부 시기에는 일부 시민단체 출신이 장관정책보좌관으로 임명된 바 있어 대상자에 대해 인터뷰를 요청하였으나 거절하여 대상자로 포함하지 못하였다. 내부 공무원 출신인 경우에도 섭외에 어려움이 있었다. 그러나 다른 인터뷰를 통해 이들의 임명이나 역할에 대한 일부 내용을 간접적으로 확인할 수 있었다. 다만, 직접적인 인터뷰가 없었던 만큼, 샘플링의 편향(bias)이 있을 수 있음을 밝힌다. 더 많은 후속연구를 통해 보완될 필요가 있다.

Ⅳ. 분석

분석 과정에서는 수집된 인터뷰 자료를 의미 있는 진술 단위로 나누어 개념을 도출하였고, 이를 반복적 비교 분석을 통해 통합·범주화하여 하위범주와 상위범주로 구성하였다. 그 결과 총 84개의 개념, 28개의 하위범주, 12개의 상위범주가 도출되었으며, Strauss와 Corbin(1990)의 패러다임 모형에 따라 구조화하였다. 패러다임 모형은 중심현상을 둘러싼 여섯 요소의 관계를 체계적으로 설명한다. 중심현상은 연구에서 탐구하는 핵심 주제이며, 이를 발생시키는 인과적 조건과 구체적 환경·상황을 의미하는 맥락적 조건, 그리고 중심현상과 전략 간 영향을 매개하는 중재적 조건이 있다. 참여자는 이러한 조건에 대응하기 위해 작용·상호작용 전략을 취하며, 그 결과로 나타나는 변화와 영향이 결과로 파악된다(Strauss & Corbin, 1990, 1998). 인터뷰 분석을 통해 구체화된 개념과 범주 구성 및 패러다임 요소는 다음 <표 2>와 같다.

〈표 2〉 코딩 결과와 패러다임 요소

개념	하위범주	상위범주	패러다임 요소
보좌관 직업의 한계/이직희망	지원	입직계기	인과적 조건
유익한 경험 기대/주변 추천/자문 요청	추천		
국회의원 보좌진 관계	의원의 입각		
국회 및 관련 상임위/대통령실/지자체	정치권 경력	이전경력	
국책연구원/기업연구소	정책연구기관경력		
정부 조직 컨트롤/국정철학 실현	도입취지	제도특성	맥락적 조건
대통령실과 부처의 가교			
여공의 취업 진출로라는 비판			
비공식 채용/자리 경쟁/추천 및 검증	임면방식		
장관의 권한/정무수석실(대통령실)의 권한			
장관과의 임기			
부처별 운영 차이/정권별 차이			
장관 출신에 따른 차이			
정치권 보좌관에 대한 부정적 인식	장관의 역할인식	장관의중	
내부 인사 선호/정책 강조/홍보 기능 강조			
역할분담	동료관계	업무분장	
동료 보좌관과의 견제 혹은 협력			
공무원과의 친분/상임위 경력	수월한 적응	조직 적응 노력	중심 현상
외부인에 대한 경계 풀어나가기	시행착오와 스킴십		
공무원과의 소통 노력			

적극적인 업무 파악			
관계 조율 노력			
어려운 문제 해결			
부처에 도움이 된다는 공무원들의 인식			
장관과의 인연 및 신뢰			
보고서 작성/정책 조언/장관의 판단 지원	정책지원	정체성 확립과 역할 수행	
국정과제 점검/국정과제 성과 지원			
부처 간의 정책 의견 조율	대외적 소통		
언론이나 시민단체 등 외부 대응			
국회와의 소통 및 중재			
대통령실과의 소통			
조직 내 관료적 사고 보완	대내적 중재		
장관과 공무원 사이의 중간조정 역할			
조직 내 정책 우선순위 조정			
보도자료작성·검토/메시지 관리/SNS 홍보	홍보·공보		
융화되고자 하는 마음가짐	태도	개인요인	중재적조건
가치를 끊임없이 증명			
부처를 개혁의 파트너로 인식			
협업을 위한 적극적 자세			
정무적 판단력/정책적 지식	역량		
업무 관련 네트워크 구축/인맥 활용	네트워킹		
다양한 사람들과의 소통	커뮤니케이션		
타부처와의 협의			
지원인력 및 업무지원 범위	부처별 조직지원수준	조직요인	
OT 및 교육훈련 수준			
역할 기대 및 지원 차이	정권 특성	환경요인	
정권 초기 및 말기 수행 역할 차이	정권 시기		
대통령실과의 소통 채널 유무	대통령실과의 관계		
언론의 비판에 민감	여론		
리스크 관리/균형감각	정무적 전문성	전문성 발휘	작용 상호작용
국회 출신의 전문성			
정무적 판단 능력			
정책에 대한 외부 관점	정책적 전문성		
정책에 대한 정무적 고려			
업무분야 전문성			
관료적 사고 보완			
문제해결/정책실현	개인적 의미	의미발견	결과
공직현실경험/관료사회이해			
국정수행과 책임성 구현	제도적 의미		
제도 양성화 및 보완			

1. 인과적 조건

인과적 조건은 중심현상에 영향을 미치는 사건으로, 원인이나 조건에 대한 설명이다. 중심 현상이 “왜 발생했는가?”에 대한 답을 모색하는 부분이다. 장관정책보좌관이 관료조직에서 역할을 수행하게 되는 배경은 이전 경력과 입직 계기로 두 요소는 밀접히 연관된다. 확인된 대표적인 경력은 세 가지이다. 첫째, 장관으로 입각한 국회의원의 보좌관이거나 개인적인 정치적 인연이 있는 경우, 둘째, 장관과 개인적인 인연은 없으나 국회나 정치권 경력을 바탕으로 지원 한 경우, 셋째, 특정 정책 분야의 전문가로 영입되는 경우이다. 부처의 일반직 공무원이면서 정책보좌관 직위에서 업무를 수행하는 경우도 있으나 본 인터뷰 대상에는 포함하지 않았다.

입직 과정에서 중요한 요소는 장관과의 개인적인 인연이나 공적 신뢰관계다. 장관정책보좌관은 장관의 직접적인 지시를 받으며 보좌하는 자리이므로, 장관이 개인적으로 신뢰할 수 있는 인물이 임명되는 경우가 많다. 특히 정치권 출신 장관은 최소 한 명 이상을 국회의원일 당시의 보좌관이거나 신뢰할 수 있는 추천 인물로 임명했다. 정치권 출신이 아닌 장관도 당이나 대통령실의 추천을 통해 정치권 출신 경력자를 임명하는 경우들이 많았다.

국회 보좌관 경력자가 경력 발전을 위해 스스로 장관정책보좌관을 희망하고 먼저 입직 의사를 밝히는 경우도 다수였다. 이들은 대체로 국회 상임위원회 업무를 이미 잘 알거나, 국회나 대통령실 근무 경험을 통해 의회·행정부·대통령실 운영을 숙지하고 있다는 공통점이 있다. 인터뷰 대상자 중 1명을 제외하고 모두 국회 경력을 보유하고 있었다. 드물게 정책전문가가 임명되기도 했으며, 이는 장관이 부처 정책에 대한 식견과 합리성을 보완하려는 의도에서였다. 이런 경우 정책 검토, 자문, 정책 발굴 등 전문가로서 장관을 보좌하는 역할이 중요하게 수행되었다.

“저는 계속 국회에만 있었어요. 첫 직장도 국회였고. 국회에서만 있다가 장관정책보좌관 갔다가 다시 또 국회로 왔고요. 20년 됐어요.” (차)

“가고 싶어서 갔어요. 국회 보좌관이라는 직업이 전문성이 밖에서 볼 때는 없잖아요. 한 상임위원회를 계속했다 해도 전문성이 있다고 인정 안 해주잖아요.” (가)

“장관님이 후보자 되셔서 취임하실 때까지 정책을 알려줄 사람을 계속 찾으셨는데, 전문가라고 추천 올라온 사람들을 보시고 전문가로 맞지 않는다, 나는 이렇게 전반적인 시스템이나 정책 체계를 볼 사람이 필요하다, 라고 하셔서... (중략) 자문할 사람이 필요하다

해서 저는 진짜 자문하러 가는 줄 알았어요.” (라)

2. 맥락적 조건

맥락적 조건은 중심현상에 영향을 미치는 구체적 환경과 조건으로, 특정한 대응이 요구되는 상황적 특수성을 뜻한다. 장관정책보좌관의 역할 수행에서 맥락적 조건은 제도 자체의 특성에서 비롯된다. 이 제도는 노무현 정부가 ‘장관의 국정업무를 돕고 공직사회 개혁을 보좌한다’는 취지로 도입했으며,¹¹⁾ 제도 설계상 장관과 함께 부처에 들어가 장관을 정책적·정치적으로 보좌하여 국정 수행과 개혁 추진을 지원하도록 설계되었다. 이 과정에서 장관과 관료 사이의 중간자 역할을 수행하며, 특히 정치권 출신인 경우 부처와 입법부간의 조율 등 정무적 보좌에 주력하는 경향이 있었다.

“제도가 생길 때 대통령실이 부처를 장악해야 되겠다는 생각을 했던 거예요. 처음에는 용산에 있는 사람들을 부처로 파견하는 형태로 해서 생각했던 게 장관정책보좌관 제도에요. 그래서 급수도 높여가지고 장관이나 다른 실국장들을 이렇게 견제할 수 있도록 만들었죠.” (마)

장관정책보좌관은 엽관제적 성격을 띠며 인사가 비공식적으로 이뤄진다는 점도 특징이다. 인선은 주로 장관의 의중과 성향, 출신배경(정치인·관료·학계 등)이나 정치적 상황·입지에 따라 결정된다. 장관이 함께 일하고자 하는 인물을 우선으로 임명하기도 하고, 학계나 민간 출신 장관인 경우 대통령실이 정무적 이해와 대응 능력을 갖춘 인사를 추천하기도 하였다. 내부 관료 출신 장관은 정무적 지원 필요성이나 정책 전문성 확보 여부를 고려해 임명을 결정하기도 하였다. 다만 장관이 임명하는 자리이나 대통령실 및 정당과의 소통이 전제되는 경우가 많다.¹²⁾

“장관정책보좌관들은 대통령실이나 청와대가 핸들링을 좀 합니다. 장관이 먼저 짚해가지고 나 이 사람 할 거야, 라고 하게 되면 그거는 인정을 해주기 때문에 그 몫을 비워놓고 추천을 하는 형식으로 들어갑니다.” (다)

11) 월간조선. [집중취재] 공무원도 잘 모르는 고위공무원 ‘장관정책보좌관’의 세계. (2013. 11월호). <https://monthly.chosun.com/client/news/viw.asp?nNewsNumb=201311100019> 검색일: 2025. 7.13.

12) 보좌관 경력은 주로 국회나 대통령실 등 정치권 출신이 많지만, 부처에 따라 내부 공무원이나 시민단체 활동가, 민간 변호사 등 전문가를 채용하기도 한다.

“저희 같은 경제 부처 같은 경우에는 외부 전문가들을 데려오는 경우가 많은데, 저 같은 경우에는 정책도 알고 국회에서도 일하고 해서 카드가 맞으니까 비교적 순탄하게 임명이 된 부분이 있죠. 힘이 센 장관님들 있잖아요. 그런 분들은 당에서 안 받겠다 하고 자기 사람들 다 채워버렸죠.” (바)

복수의 장관정책보좌관이 있을 경우 이들 간 역할분담이 이루어지기도 한다. 장관의 지시가 명확하면 그에 따라, 그렇지 않으면 자율적으로 업무를 분담한다. 역할은 각자의 경력이나 출신, 직급에 따른 상하관계나 전문성에 따라 조정된다.

“주로 저는 대통령실과의 소통. 국정 철학이 제대로 부처에 전파가 되고 있는지 실행을 하고 있는지. 국회에서 바로 오는 분은 국회와 소통을 하면서 우리가 중점적으로 처리해야 할 법, 상임위, 업무 처리 등을 하고, 한 분은 국정 홍보 파트에 있다 왔어요. 정부에서 각 부처에서는 홍보를 좀 더 강화하라고 해서...” (나)

“한 분은 당 출신이니깐 당과 대통령실에 네트워킹을 전적으로 다 맡기고, 인사, 일정 잡는 거, 정부 역할 이런 거를 주로 맡겼고. 정책은 제가. 그렇게 나눴습니다. 국회나 언론은 또 공동으로 또 같이 하고.” (바)

3. 중심현상

중심현상은 연구주제와 관련한 중심 생각이나 사건을 뜻한다. 본 연구에서는 장관정책보좌관이 관료조직에 적응하며 자리를 찾아가는, ‘경제인으로서 조직에 적응하고 정체성을 확립하는 과정’으로 나타났다. 이들은 행정부에서 업무를 시작하면서 공식적으로 부여받는 역할 규정 없이 장관의 신뢰를 쌓고 소속부처 공무원들과 스킨십을 쌓아가야 하며, 동료 장관정책보좌관들과 역할을 조율해 자신만의 업무를 구축해야 한다. 이는 원활한 역할 수행을 위해서는 필수적이면서도 도전적인 단계로 해석되었다.

1) 조직 적응 노력

인터뷰에서는 장관정책보좌관들이 조직 적응의 어려움을 극복하며 의미 있는 역할을 찾아간 과정이 가장 많이 언급됐다. 이들에게는 이전 경력과 경험을 통해 확보해 온 전문성에 기반한 역할 수행보다는 큰 조직에 적응하는 과정이 더 도전적이었기 때문이라고 보인다. 공식사회 외부인이자 비판자였던 이들은 처음에 조직에서 환영을 받지 않았으며, 업무 파악을

위한 공식적인 오리엔테이션도 부족했다. 부처 공무원들의 낮은 이해 속에 자신의 필요성을 인식시키고, 조직에 유의미한 역할을 수행하는 사람임을 인정받는 과정이라 할 수 있었다.

“가서 자기 역할을 하기가 무척 어려워요. 수십 년 동안 같이 부대끼고 오는 사람들 입장에서 저희는 이중 집단이거든요.” (다)

“못 섞여요. 안 끼주고 못 섞여요. 앞에서만 대우해 주는 척 하는데 대부분 공무원들이 와서 간 보고 별 볼 일 없네 이러면 그냥 끝나는 거고. 그래서 약간 업자나 업자들 브로커 같이 전략해 버리는 경우가 있는 것 같아요.” (가)

“명함 처음 나올 때 담당 과장들한테 사무관들한테 명함 다 돌렸어요. 거의 다 돌렸어요. 저를 제가 먼저 알렸거든요. 오히려 그런 게 더 필요하지 않을까. (마)

“우리가 군림하러 온 게 아니라 도움이 되려고 온 거다. 필요한 거 있으면 언제든지 얘기를 해라 그런 부분들을 사람들에게 인식시키는 것이 처음의 숙제였다.” (다)

이들은 관료의 ‘외부인’에 대한 경계심 혹은 무관심을 인식하고, 국회에서와는 다른 태도로 스스로 관료조직 공무원들 사이에 융화되기 위해 노력했다. 융화가 상대적으로 쉬운 경우도 있었다. 장관과 긴밀한 관계가 있어 ‘실세’로 평가받아 후광효과가 있는 경우와, 과거 해당 부처 상임위원회 경력 등으로 이미 부처와 인연이 있어 역할 기대가 분명한 경우였다.

“얘기를 들어보니 실세 보좌관이 오는 걸 한편으로는 더 좋아하고. 그런데 실세 보좌관이 와서 상전 노릇 할까 봐 한편으로는 경계심도 품고.” (자)

“모르는 사람이 없어요. 한 80%는 아는 사람들입니다. (중략) 다 친해서 저는 소통에 대한 문제는 전혀 없다고 봅니다. (적응 어려움) 전혀 없었죠. 다 아는 사람들이니까. (바)

장관과 인연이 없는 경우는 장관과 관계 형성이 최우선이었다. 조직에서 실제 힘을 갖고 역할을 수행하는 데에는 장관의 의증을 얼마나 잘 파악하고 있는가가 중요하게 작용했기 때문이다. 장관의 의증을 공무원들에게 정확히 전달하여 업무 지시가 명확해지고 과정과 결과가 효율적으로 나타날 경우 이들의 역할이 발휘될 수 있었다. 특히 정치인 출신 장관을 보좌할 때는 역할의 무게가 더 컸으며, 비정치권 출신 장관이 정치권 출신 장관정책보좌관에

대해 부정적 인식을 가진 경우에는 이를 해소하기 위한 노력과 시간이 필요했다.

“장관님은 정치권에서 오는 사람들의 폐해에 대해서 너무나 실망을 했기 때문에... (중략)
저는 그것을 만들어 나가는 데 시간이 많이 걸렸어요.” (다)

“장관님의 의중을 잘 아는 게 제일 중요할 것 같기는 해요. 그게 빠듯하면 사실은 힘이 쭉
빠져버리는 자리여서. 저도 장관님이 좋게 봐주셨으니까 잘 갔던 거지 그게 만약에 조금
씩 빠듯하기 시작하면 그냥 식물인간 자리니까.” (라)

무엇보다 공무원들과의 실제 업무 과정에서 신뢰를 쌓는 것이 중요했다. 조직에서의 소
통 경험을 통해 신뢰가 공무원 및 장관에게 형성되면서 이들은 ‘존재감을 갖고’ 업무 범위를
넓혀가며 점차 조직에 적응해 나갔다.

“장관님한테는 국회의 입장은 이렇다, 거기서 관료적 답변으로 가는 거가 한계가 좀 있을
수 있다, 그런 측면에서 말씀드렸죠. 저는 경계인으로서 제 정체성을 많이 규정했죠.” (사)

“제가 중간에 조정 역할을 해주면 피드백도 오히려 빨리 오고. 된다 안 된다 이걸 하자 하
지 말자 이렇게 되다 보니까. 오히려 공무원들도 또 만족스럽고. 그러면서 이렇게 자연스
럽게 (적응이) 잘 됐던 것 같아요.” (차)

2) 정체성 확립과 역할 수행

적응을 거치며 모호했던 역할이 점차 뚜렷해지고 적극적 업무 수행이 이루어졌다. 정책
보좌관의 역할은 미리 정해진 것이 아니라 개인의 경력과 전문성을 바탕으로 장관·부처 공
무원과의 상호작용 속에서 형성되었다. 대외적으로는 국회, 대통령실, 이해관계자와의 현
안 대응과 협조가 필요한 부분에서 소통 및 중재의 역할을 수행하는 것이 주요한 업무였다.
정책 관련 보고에 장관과 함께 참석하고 쟁점에 관한 국회에서의 정책 대응 및 추진 방안을
제시하기도 하였다. 국정과제나 정책 법안들이 국회에서 논의·심사를 거쳐 통과될 수 있도
록 국회와 행정부 또는 타부처 사이의 교두보 역할을 하였다. 이들은 다양한 이해관계와 국
민 시각을 반영한 정책을 추진하는 것을 중요하게 인식하고 있었다.

“국정 철학이나 우리 정부에서 추진하고 있는 정책들이 하는 시늉만 하는 건지, 아니면 실
제로 하고 있는 건지, 하고 있는데 속도가 느리지는 않은지, 빨리 되도록 하는 그런 것들

을 계속 챙기는 게 제 미션이라고 보았어요.” (나)

“이 업무만 수십 년 한 사람들끼리 모여서 자기들끼리는 이게 맞다고 하지만 밖에서 봤을 때 일반 국민이나 일반인 시각에서 봤을 때는 맞기는 맞지만 저렇게 하는 건 아닌 것 같은데, 싶은 경우가 있어요. (중략) 그런 거를 잡아주는 게 필요한 역할이고 그런 거 잘하면 일 잘하는 것 같은데요.” (가)

대내적으로는 장관의 의사결정을 지원하며 관료조직과 협력해 중간자 역할을 수행했다. 장관에게 부처 정책을 다각도로 검토·보고하고 우선순위를 조율하며, 정치적으로 민감한 사안의 조정과 지원을 맡았다. 특히 장관과의 친밀도가 높은 경우에는 이런 역할이 강조되었다. 장관 또한 이들에게 관료의 관점만이 아닌 국민 눈높이에서의 의견 전달과 의견수렴 채널 확대를 기대하기도 하였다. 특히 정책전문성이 높은 장관정책보좌관의 경우 정책 논리와 대안을 자문하고 새로운 정책 아젠다를 발굴했다. 또한 공무원의 정책 구체화·실행 과정에 관여해 효율성을 높이고, 보고 문건, 회의 안건, 보도자료를 검토해 장관의 의중을 정확히 반영하고 전파하기도 하였다. 일부는 장관 개인의 메시지를 효과적으로 전달하는 홍보 역할을 담당하였다.

“여당 야당 할 것 없이 자료 요구가 많이 왔을 때, 행정 공무원분들이 그런 거에 대해서 익숙하지 않기 때문에 저한테도 많이 물어봤거든요. 못 나가는 자료인데 어떻게 정중하게 거절해야 될지, 안 그러면 관계가 틀어지면 어떻게 해야 될지 등을 많이 물어봤고.” (차)

“장관님이 그걸 지시를 하고 싶으신데 지시를 하려면 구체적으로 아셔야 지시 사항이 나가잖아요. 그러니까 그런 지시 사항 거리를 발굴하는 게 제일 큰 역할이었어요. (중략) 장관정책보좌관들에게 많은 데서 많은 얘기를 듣고 알려주길 원하시는 자리예요. 저한테도 그런 걸 좀 요구하셨던 것 같고. 대부분은 부처 내부에서 떠도는 얘기.” (라)

“장관 역할을 잘 수행하느냐 아니냐, 공무원들이 믿고 따르느냐 안 따르느냐, 그게 핵심이기 때문에 보좌관이 하는 일은 바로 그걸 링크해 주는 역할인 거죠. 인터프리트 해 주고, 연결해 주고, 디지전 메이킹을 촉구해 주고.” (자)

4. 중재적 조건

중재적 조건이란 중심현상에 대한 대응 전략의 양상을 결정짓는 변수, 작용·상호작용을

제한하거나 촉진하는 역할을 하는 조건을 의미한다. 장관정책보좌관이 관료조직에서 전문성을 발휘해 역할을 수행하는 과정에는 개인·조직·환경 요인이 작용했다. 개인요인은 성공적인 업무 수행을 위해 개인이 갖추어야 할 전문성으로, 태도, 역량, 네트워크, 커뮤니케이션 능력 등을 포함하였다. 업무를 대하는 태도는 업무를 수행하는 과정에서 성과를 도출하기 위한 적극적 노력과 활동으로 연결되었다. 정책보좌관의 ‘쓰임’은 장관이 부여하는 업무에 좌우되지만, 그렇기에 역할 수행이나 성과 없이도 지낼 수도 있다. 따라서, 장관이 특별한 기대를 하고 있지 않아도 스스로 부처와 장관을 위한 역할을 적극적으로 찾아 수행하려는 노력이 중요했다.

“국회 보좌관 하던 사람들은 좀 적극적이고 (중략) 미션을 달성하기 위해 수단과 방법을 가리지 않고 좀 몰아붙이는 분들이 많거든요. (중략) 부처 협업 과제를 풀어내는 데 빛을 발휘할 수 있고...” (가)

“저희는 오히려 이거 굉장히 문제 아니냐, 바꿔보자. 00부 입장은 어떻게 어디는 어떻게 00부가 어떻게 반대하는 이유를 정확하게 다시 한 번 확인해서 안 되는 이유를 제거하면 되는데. 물론 그래도 안 되는 경우도 있지만 그런 것들에 대해서 일반 공무원분들과 온도차는 있는 것 같아요.” (차)

정치적 배경을 가진 인터뷰 대상자들은 정책 전문성은 일반직 공무원에 비하여 다소 부족할 수 있으나, 커뮤니케이션·네트워크·공감과 국민 눈높이에서 정책을 이해하는 능력 등의 측면에서 강점이 있다는 점을 반복적으로 강조하였고, 이러한 자질을 성공적인 역할 수행의 핵심 요인으로 인식했다.

“커뮤니케이션 능력이 제일 중요해요. 똑같은 얘기를 갖다가 부처 공무원들이 의회에다 얘기를 하거나 상급기관의 대통령실 총리실 이런 데 얘기를 하거나. 그리고 와서 보면 부처 업무라는 게 가장 중요한 게 타 부처 관계 부처들이랑 협의하는 업무가 제일 어려운 업무더라고요.” (가)

“정무적 판단을 정확하게 내리기 위한 시야, 정책적 환경 변화에 대한 끊임없는 지식 습득, 그리고 네트워크. 이게 세 가지가 갖춰져 있어야 제대로 역할을 할 수 있다고 보고 있어요. 그리고 술도 잘 먹어야 되고. 홍보에 대한 감도 있어야 되고.” (바)

대부분의 인터뷰 대상자는 역할 수행에 조직 요인이 중요하다고 보면서도 충분한 지원을

받지 못했다고 지적했다. 임명 후 조직 이해나 업무 시스템 활용을 위한 오리엔테이션·인수인계를 받지 못한 경우도 있었다. 업무 지원의 측면에서 장관정책보좌관이 부처 공무원을 지원인력으로 활용할 수 있다면 중요한 성과를 낼 수 있다고도 보았다.

“가장 중요한 건 조직 뒷받침이 안 돼요. 장관정책보좌관 혼자예요. 국장만 해도 밑에 4개, 5개 과가 있고 직원만 해도 몇 십 명이 되잖아요. 장관정책보좌관은 혼자예요. 혼자서 그거를 다 감당이 안 되거든요. 저는 그게 가장 큰 것 같아요.” (차)

반면 조직적응이 상대적으로 수월한 경우에는 기존 조직과 소통과 협업을 통하여 효과적 인 역할 수행이 가능하다는 입장도 있었다.

“대부분의 정부 조직이 어떤 역할이든 다 할 수 있게 이미 기존의 구성이 다 돼 있습니다. 그러니까 그 지원이 필요하다기보다는 이미 구성돼 있는 조직과의 충분한 커넥션, 소통, 그리고 제때 누가 어디서 있는지를 파악을 하고 있으면 사실 별도의 조직이 필요하지 않아요.” (바)

환경요인으로는 정권의 성격과 집권 시기에 따른 상황이 장관정책보좌관의 역할 내용과 수행 수준에 영향을 미쳤다. 제도에 대한 관심, 역할 기대와 실제 활용은 정권별로 다른 점이 있었다. 진보정권의 경우 보수정권과 비교하여 더 적극적으로 제도를 활용한다는 인식이 있었는데, 이는 노무현 정부 도입 당시의 역사적 상징성과 제도에 대한 오너십 의식이 반영된 결과로 보였다. 정권 시기별로는 정권 초기에는 개혁과 변화를 위한 아젠다 설정과 추진 지원이, 후기에는 성공적인 정권 마무리 및 재창출을 위한 협력과 홍보가 부각되는 측면이 있었다. 장관정책보좌관이 엽관적 성격을 가진 공무원이라는 점에서 이유를 찾을 수 있다고 판단된다. 또한, 컨트롤타워로서 대통령실 차원의 이해와 소통에 대한 지원이 있다면 더 효율적이고 유의미한 제도 운영이 가능했을 것이라는 의견도 있었다.

“000정부 때 오면서 잘못 대통령실에서 권력을 행사하면 이게 이제 문제가 된다고 해서 손발을 거의 묶어놨어요. 그러다 보니까 장관정책보좌관들도 조금 떠다녔죠. 장관정책보좌관들이 부처에 가서 일을 하려면 파워가 실려야 되는데.” (다)

“저는 정권이 중반을 넘어서는 시기였기 때문에. 국정과제 중 국민적 이슈와 관심이 있는 거에 대해서 대통령실이라든지 정부 부처 입장이 진행되게 하는 이런 것들이 주요 역할이

지 않을까라고 스스로 생각했고.” (사)

한편, 언론보도는 장관정책보좌관의 적극적인 활동을 위촉시키는 환경요인으로 언급되었다. 장관정책보좌관의 낮은 전문성, 역할의 모호함 등에 대한 비판은 이들의 활동에 부정적인 영향을 미쳤다. 활동이 거의 드러나지 않고, 주로 비공식적으로 이뤄지다보니 실제적인 역할 수행을 위한 환경은 언론의 기사가 나올 때마다 어려워지는 측면이 있었다.

“정무수석 주재 하에 장관정책보좌관들이 저녁 회식했다는 게 바로 뉴스에 나왔어요. 그래서 장관정책보좌관을 통해 부처 통제하는 정부라고 보도됐어요.” (사)

5. 작용·상호작용

작용 및 상호작용은 중심현상에 대처하기 위해 개인이나 집단이 선택하는 전략적 행위이다. 장관정책보좌관은 주어진 역할을 충실하게 수행하며 두 가지 전문성을 적극 활용하였다. 첫째, 정무적 전문성은 정책을 포함한 광범위한 정무 판단과 리스크 관리 능력을 뜻한다. 정치적 균형감각을 고려하면서 정책 및 정무에 대한 전반적인 리스크를 관리하고, 관료적 사고에 익숙한 관료조직에 국민의 관점에서 정책 과정을 보완한다는 것을 의미하였다. 이들은 부처 공무원들이 직접 수행하기 어려운 다양한 이해관계자와의 접촉, 협의, 조율을 통해 정책의 책임성과 대응성을 높이는 중간자적 역할을 수행하였다.

“부처의 리스크 관리를 해줘야 돼요. 실제로 관료들은 열심히 하지만, (중략) 스톱되는 법들이 많고. 그런 게 없이 어느 정도 목적대로 잘 실행되기 위해서는 이 관리를 잘해야 돼요.” (나)

“소통은 활발하게 하는데 이게 결과가 좀 안 좋을 때가 있어요. 각자가 의견이 다를 때가 있어요. 그래서 장관이 정책을 결정하는 데 있어서 정무적 리스크나 이런 것들을 보좌하는 기능이 더 중요합니다.” (다)

둘째, 정책적 전문성은 외부 시각을 바탕으로 관료의 경직된 사고를 보완하는 데 발휘되었다. 정책 및 부처 업무에 대한 이해는 내부 업무 과정을 조율하고 국정과제를 대내외적으로 지원하는 활동에 필수적이었다. 장관에게 소관 정책의 검토 의견을 제시해 정책결정에 기여하고, 공무원들과의 협의·업무 수행 과정에서도 이를 발휘했다. 공무원의 경험과 지식에 기반한 전문성과 달리, 장관정책보좌관의 전문성은 정책 추진 과정과 입법 과정에 대한

외부적·조정적 시각을 제공해 정책의 실효성과 일관성을 보완하였다. 특히 정책에 대한 이해와 정무적 판단이 결합될 때 일의 성과는 더 커질 수 있었다. 정책과 정무는 맞물려 있을 수밖에 없고, 정책에 대한 지식을 바탕으로 할 때 이들의 전문성 또한 더 빛을 발할 수 있다고 보았다.

“장관님의 입장에서는 이 부처가 낯설고 여러가지로 본인이 상황 판단을 해야 되는 너무 많은 정보들이 오는데, (중략) 리스크 관리를 위한 자리에서 한 번 걸러지는 역할이 되기를 원하시는 거. 그래서 요구하셨던 것 중에 하나가 00부 관점으로만 올라온 거 그거를 좀 틀어서도 볼 수 있으면 봐라.” (라)

“경험적으로도 이런저런 상임위 겪어보면서 각 부처의 현안도 어느 정도 알고 있고. 그걸 둘러싼 논점이 뭔지도 알고 있고. 그 다음에 정책 결정 과정에서 어떤 식으로 무엇을 챙겨야 되는지 뭘 특별히 유의해야 되는지. 이런 데 훈련이 잘 된 사람들이 국회 보좌관 출신이다.” (자)

6. 결과

중심현상에 따른 결과는 그 행위로 나타난 변화나 귀결을 뜻한다. 장관정책보좌관들은 전문성을 발휘해 업무를 수행하며 역할과 제도에 대한 의미를 발견했고, 정책을 추진하고 실현하는 과정에 일정한 기여를 했다는 성취감과 만족감을 얻었다. 또한, 관료사회를 직접 경험한 것은 개인에게 의미 있는 기회이자 새로운 경력 자산이 되었다.

“저는 개인적으로는 아주 큰 성취를 느끼고 있어요. 왜냐하면 제가 만들었던 공약이 국정 과제화 되고 절반 정도는 만들어졌어요. 개인적으로는 제가 역사의 이름을 남기지는 못하지만 어찌 됐든 그런 굵직한 걸 해냈다는 거에 대한 만족도는 어마무시하게 크다. 굉장히 자부심을 느낄 정도로.” (사)

“가서 좋았다 라고 보는 건, 정책을 꽤 높은 관점으로 넓게 한 번 볼 수 있는 기회가 있었던 게 갔다 왔던 가장 큰 남은 자산이라는 생각이 많이 들었고.” (라)

제도적 측면에서는 제도의 유의성을 확인하는 결과로 나타났다. 장관정책보좌관이 행정의 대응성과 국정수행의 책임성을 높이는 중간자로서 의미 있는 역할을 한다는 점을 확인하면서, 이들은 제도의 지속적 보완과 발전이 더 필요하다고 강조하였다.

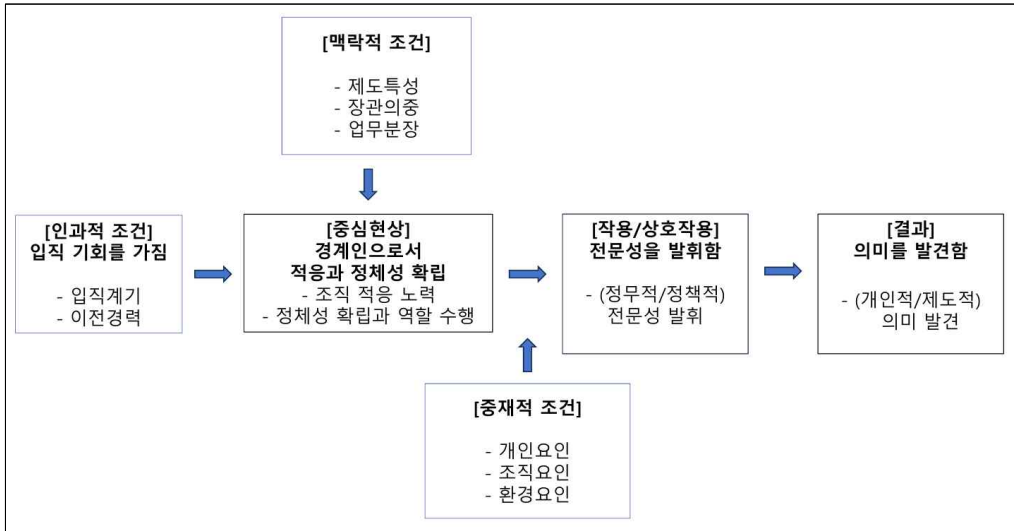
“관료 집단들은 권위적이라고 하기보다는 위계적이어서 위에서 뭔가 결정을 하거나 어떤 방향성을 정해주면은 거기서 벗어나지 못하는 거예요. 그래서 일단 제도를 잘 활용하면 굉장히 큰 효과를 볼 수 있고요.” (다)

“장관정책보좌관제도를 정치 영역과 행정 영역을 연결해서 국정 방향으로 잘 돌아가도록 이끌어주는 역할을 하는 중요한 제도 중 하나로 원래대로 인정하고, 그 역할을 제대로 하느냐 안 하느냐를 지켜보고 평가하는 게 맞다.” (자)

V. 분석결과 및 논의

본 연구는 Strauss와 Corbin(1990)의 패러다임 모형을 적용하여 장관정책보좌관의 조직 경험과 역할 수행 과정을 분석하였다. 중심현상은 장관정책보좌관이 경계인으로서 관료조직 내에서 적응하고 정체성을 확립하는 과정으로, 이들은 조직에 적응하고 자신의 전문성이 조직 내에서 수용·인정받는 방식에서 다양한 긴장과 갈등을 경험하였다. 이러한 중심현상은 인과적 조건인 입직 배경과 맥락적 조건인 조직 구조 및 제도적 환경에 의해 형성되었고, 개인·조직·환경적 중재 조건에 따라 정무적·정책적 전문성을 발휘하는 전략적 대응이 나타났다. 이 전략은 전문성을 조직과의 관계와 과업 속에서 실천적으로 구현하고 정당화하려는 시도로 해석된다. 즉, 중심현상에서는 ‘전문성을 둘러싼 정체성과 역할 수행의 문제’가 드러났고, 전략에서는 ‘그 전문성을 구체적으로 실행하는 방식’이 나타났다고 볼 수 있다. 이러한 전략은 장관의 활동을 정책적으로 지원하고, 조직 내외의 업무를 조율하는 역할로 구체화되었다. 그 결과 이들은 역할 수행의 의미를 형성하고 제도의 유의성 확대의 필요성을 인식하게 되었다(〈그림 1〉).

〈그림 1〉 장관정책보좌관의 업무경험에 대한 패러다임 모형



분석을 통해 장관정책보좌관들은 국회, 대통령실, 정책연구기관 등의 경력을 토대로 행정부에 진입해 관료조직이라는 낯선 환경에 적극적으로 적응하면서 자신만의 역할을 정립해 나갔음을 확인하였다. 이 과정에서 장관의 출신 배경과 장관정책보좌관과의 관계가 큰 영향을 미쳤으며, 장관의 배경에 따라 인선과 활용 방식도 달랐다. 특히 정치권 출신 장관의 경우 장관정책보좌관의 정무적 역할이 두드러졌다. 또한, 장관과의 개인적 인연이나 신뢰가 있을 때는 적응이 비교적 수월했으나, 그렇지 않은 경우에는 개인적 역량과 전문성을 통해 조직 내 위상을 확보해 가는 데 더 많은 노력과 시간이 필요했다.

또한, 장관정책보좌관의 공식적 임무는 장관 지시 검토, 정책 추진 지원, 수행기관과의 협조 등에 한정되지만, 실제로는 조직 내 업무 조율, 정책 메시지 관리, 대외 홍보 등 규정 외의 보다 광범위한 정무적 측면의 기능 및 부처 내부에서의 역할이 비중 있게 이뤄지고 있었다. 이들의 역할에는 정무적 전문성과 정책적 전문성이 모두 요구되었으며, 개인적 자질, 조직 환경, 외부 정치적 요인들이 복합적으로 작용하였다. 특히 국회와 정부, 대통령실 사이의 다리 역할을 수행하면서 장관의 정치적 리스크를 흡수하고 국정과제 추진을 실질적으로 지원하는 전략적 위치에 있었으나, 역할의 비공식성과 제도적 불명확성으로 인해 충분한 자원과 조직적 지원이 결여된 현실적 한계에 직면하기도 하였다. 그럼에도 장관정책보좌관들은 국정과제 실현과 정권 성과 창출에 강한 책임감과 의지를 가지고 전략적 중개자이자 실행 촉진자로 역할을 수행하고자 하였다.

VI. 결론

정치-행정의 관계는 정치인과 행정가가 공적 영역에서 별개의 행위자로 간주되기 시작하면서 오랜 시간 쟁점이 되어 왔다(Appleby, 1949; Waldo, 1948; 윤건수, 2018; 이송호, 2016; 이종수, 2009 등). 본 연구는 정치-행정의 경계지대에서 활동하는 장관정책보좌관의 조직 내 역할 인식과 행위 양상을 탐색함으로써, 장관정책보좌관이 단순한 별정직 공무원을 넘어 정치-행정의 매개자이자 전략적 중개자로 기능하고 있음을 확인한 의미가 있다.

장관정책보좌관은 장관의 과중하고 복잡한 업무 수행 과정에서 정치적 리스크를 사전에 탐지·관리하고 완충하는 역할을 통해 장관의 활동을 지원하고 있다. 또한 정책 과정에 국민의 눈높이와 우선순위를 반영·조정하는 등 실질적인 내부 정책 과정을 조율하는 역할을 수행하고 있다. 이는 장관정책보좌관이 선출권력(장관)과 행정전문가(관료) 사이의 인식과 가치의 격차를 매우며, 정책 결정의 민주적 정당성과 행정적 신뢰성을 연결하는 장치로 기능함을 보여준다. 나아가 이들은 관료의 정치화 위험을 낮추고 장관의 정치적 리스크를 완화하는 정치적 완충(political buffering), 장관·부처·외부 행위자를 연결하는 가교(bridging)를 넘어 정책 전반에 기여하는 역할(moving and shaping)까지 수행할 수 있음을 시사한다(Craft, 2015).

그러나 이러한 역할 수행은 제도의 명확한 설계 없이 개인의 역량과 장관의 재량에 의존하고, 역할과 책임이 공식화되어 있지 않다는 점에서 보완이 필요하다. 장관정책보좌관 제도는 각 부처의 정책수립능력을 강화하려는 목적에서 도입되었으나, 관련 규정에서 이들의 역할은 여전히 모호하다. 구체적인 업무범위, 성과평가, 역할 수행 과정에서의 윤리적 기준 등에 관한 명문화된 규정도 부족하다. 장관정책보좌관 제도를 1970년대부터 본격적으로 도입해 온 영국을 비롯하여 유럽 및 호주, 뉴질랜드 등은 책임성과 투명성을 강화할 수 있는 공식적인 역량이나 윤리규칙을 명문화하고 있다(OECD, 2011). 특히 웨스트민스터 체제 국가에서는 장관보좌관제도가 제3의 축으로 자리 잡으면서 역할의 균형과 건강한 경쟁성을 유지하기 위한 제도적 논의가 활발하다(Shaw, 2021). 이들 국가들은 정부 업무 증가와 공공정책의 기술적 복잡성이 심화되는 상황에서 비정치적인 공무원 문화 속에 정치적 사명을 완수하는 데 제도를 활용해 왔고, 스캔들로 인한 책임 문제가 불거지면서 법제화된 방식으로 역할과 책임을 공식화하는 규제 프레임워크를 강화해 왔다(Pickering, Brans, & Gouglas, 2019). 이러한 해외 사례는 우리나라 장관정책보좌관 제도 운영에도 시사하는 바가 크다. 장관정책보좌관이 수행하는 정치적·정책적 기능을 정교화하고, 책임성과 공적 기준을 명확히 할 수 있는 제도 설계와 관리 방안이 요구된다.

정책적 차원에서 볼 때, 장관정책보좌관 제도의 성패는 정치적 책임성과 행정의 예측가능성 간의 균형에 달려 있다. 정치적 책임성은 장관의 정책 선택이 국민적 요구와 민주적 통제를 반영하도록 하는 핵심 원리이며, 행정의 예측가능성은 정책 집행 과정에서의 안정성과 전문성을 보장하는 토대이다. 정치적 책임성을 강화하는 동시에 행정적 안정성을 해치지 않으려면, 제도적 차원에서 다음과 같은 보완이 필요하다. 첫째, 장관정책보좌관의 권한과 책임을 법·제도적으로 명확히 규정하여 임무 수행이 자의적이지 않도록 해야 한다. 둘째, 행정 관료와 이들 간 협력적 관계를 제도적으로 지원할 수 있는 절차와 기제를 마련해 행정의 예측가능성을 확보해야 한다. 셋째, 윤리규범과 투명성 확보 장치를 강화하여 이들의 활동이 특정 정치적 이해나 장관 개인의 정치적 입지를 위한 수단으로 변질되지 않도록 해야 한다.

이상의 논의는 장관정책보좌관이 정치와 정책 사이의 전략적 매개자이자 실질적 정책 조정자로 기능할 수 있는 제도적 기반과 실천적 역량이 조화되어야 함을 시사한다. 한편, 본 연구는 연구대상 및 자료 접근의 한계 등으로 주로 정치적 배경을 가진 장관정책보좌관을 대상으로 한 질적연구로 분석이 이루어졌다. 시민사회 출신이나 공무원 내부에서 장관정책보좌관으로 활동한 이들의 경험은 포함하지 못했으며, 장관정책보좌관과 협업했던 고위 공무원이나 다른 정책 행위자의 시각을 반영하지 못한 점 역시 한계로 남는다. 또한 이미 해외의 축적된 연구들은 여러 양적연구를 포함하고 있는 바(Askim, Karlsen, & Koltveit, 2017; Connaughton, 2015; Christensen, & Opstrup, 2018; Eichbaum, & Shaw, 2006; Shaw, & Eichbaum, 2019 등), 정량적 분석을 포함한 후속연구를 통해 일반화된 이론적 도출과 정책 설계에 기여할 필요가 있다.

결론적으로, 본 연구는 장관정책보좌관의 실질적 역할과 기능에 대한 초기 탐색연구로서 제도적 정비와 이론적 정교화를 위한 출발점의 의미를 가진다. 정치-행정 이분법을 넘어서는 실천적 접점에 대한 이론적 재해석의 필요성을 제기하고자 하였다. 연구 과정에서 눈덩이 표집(snowball sampling)을 사용하였으나 표본이 제한적이어서 대표성과 편향 가능성이 존재한다. 따라서 연구 결과 해석에는 신중함이 요구되며, 이를 보완하기 위해 향후에는 보다 다양한 표집 전략을 적용하거나 추가적인 심층 인터뷰 및 후속 연구를 통해 결과를 검증하고 확장할 필요가 있다. 보다 심화된 이론적 논의와 정책적 논의가 병행됨으로써 우리나라의 정치-행정 관계 연구에 새로운 방향을 제시할 수 있을 것이다.

참고문헌

- 강혜진·김병섭. (2022). 장관의 영향력에 관한 근거이론적 접근-예산과정에서의 패러다임 모형 탐색. 「한국정책학회보」, 31(3): 31-71.
- 권선필. (2006). 근거이론(Grounded Theory)을 통해 재구성해 본 지방정부 하급 공무원의 혁신수용현상에 관한 해석과 함의. 「한국사회와 행정연구」, 16(4): 45-67.
- 권향원. (2016). 근거이론의 수행방법에 대한 이해: 실천적 가이드라인과 이론적 쟁점을 중심으로: 실천적 가이드라인과 이론적 쟁점을 중심으로. 「한국정책과학학회보」, 20(2): 181-216.
- 김광웅·김동욱·김병섭·김준기·노화준·박상인·임도빈. (2007). 「장관 리더십」 성남: 지혜로.
- 김경은. (2015). 한국의 장관은 정치가인가 행정가인가: 장관 리더십에 대한 근거이론 적용. 「한국행정학보」, 49(3): 391-425.
- 김다니·임도빈. (2019). 고위공무원의 정치적 중립에 대한 이해: 근거이론을 이용하여. 「한국행정학보」, 53(1): 95-123.
- 김병섭·김정인. (2014). 관료 (무)책임성의 재해석 세월호 사고를 중심으로. 「한국행정학보」, 48(3): 99-120.
- 김준현. (2010). 행정사례연구 접근방법으로서 근거이론의 전망과 한계. 「한국사회와 행정연구」, 21(2): 323-343.
- 김형철. (2012). 국회의원 보좌인력의 평가와 기능강화 방안: 제 18대 국회의원 보좌진 설문조사를 중심으로. 「동북아연구」, 17: 113-137.
- 김호균. (2004). 「한국의 장관론 연구: 역할과 직무수행을 중심으로」. 파주: 한국학술정보.
- 박남기·임수진. (2019). 교육부 부처 내부를 대상으로 한 교육부장관 리더십 사례 연구. 「교육행정학연구」, 37(1): 277-305.
- 박동서·함성득·정광호. (2003). 「장관론」. 서울: 나남출판사.
- 박명호·박재성. (2017). 국회의원 보좌직원 제도의 개선방안 모색: 한국과 미국의 사례를 중심으로. 「사회과학연구」, 24(3): 197-220.
- 박진우. (2012). 공무원 노조활동의 지속경험에 관한 근거이론적 접근. 「한국행정논집」, 24(1): 131-160.
- 성시영. (2014). 장관의 정치적 경력, 장관 재임기간, 대통령의 장관 인사, 내각. 「한국행정논집」, 26(4): 951-970.
- 양정호. (2004). 한국 교육부 장관에 대한 연구: 장관, 그들은 누구인가?. 「교육행정학연구」, 22(4): 213-229.
- 양하이데·유민봉. (2012). 조직에서 구성원이 경험하는 '우리성'에 대한 질적 연구: 근거이론(Grounded Theory)의 적용. 「한국행정학보」, 46(4): 325-355.
- 유민봉·심형인. (2011). 공무원이 조직생활에서 경험하는 체면현상과 행위에 대한 질적연구: 근거이론(Grounded Theory)을 적용하여. 「한국행정학보」, 45(1): 199-225.

- 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. 『한국행정학보』, 47(1): 1-23.
- 이승호. (2016). 행정의 정치적 환경(정치-행정 관계). 『한국행정학보』, 50(5): 127-167.
- 이종수. (2009). 한국의 정치-행정 맥락의 분석. 『한국사회와 행정연구』, 20(3), 17-39.
- 이창길. (2020). 한국 관료제의 위기: '정치화'의 역설. 『정부학연구』, 26(1): 104-130.
- 인사혁신처. (2024). 「2024 인사혁신통계연보」.
- 임도빈. (2007). 관료제, 민주주의, 그리고 시장주의정부개혁의 반성과 과제. 『한국행정학보』, 41(3): 41-65.
- 정광호·김권식. (2008). 국회의원 보좌진의 입법 영향력 탐색. 『한국행정학보』, 42(1): 77-95.
- 조원혁. (2013). 일선 경찰관의 재량행위에 관한 연구. 『한국행정학보』, 47(3): 389-423.
- 한승주. (2013). 공무원의 주관적 책임성: 자치단체 중하위직 공무원의 경험을 통한 분석. 『한국행정학보』, 47(1): 25-45.
- Appleby, P. H. (1949). *Policy and Administration*. Alabama: University of Alabama Press.
- Askim, J., Karlsen, R., & Kolltveit, K. (2017). Political appointees in executive government: Exploring and explaining roles using a large-N survey in Norway. *Public Administration*, 95(2): 342-358.
- Aberbach, J. D., Putnam, R. D., & Rockman, B. A. (1981). *Bureaucrats and politicians in western democracies*. Harvard university press.
- Brans, M., & Pickering, H. (2020). Government Ministers and Their "Special" Advisers [Double book review]. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 30(3): 521-523.
- Charmaz, K. (2006). *Constructing Grounded Theory*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Christensen, J. G., & Opstrup, N. (2018). Bureaucratic dilemmas: Civil servants between political responsiveness and normative constraints. *Governance*, 31(3): 481-498.
- Connaughton, B. (2015). Navigating the borderlines of politics and administration: Reflections on the role of ministerial advisers. *International Journal of Public Administration*, 38(1): 37-45.
- Craft, J. (2015). Conceptualizing the policy work of partisan advisers. *Policy Sciences*, 48(2): 135-158.
- Eichbaum, C., & Shaw, R. (2006). Enemy or ally? Senior officials' perceptions of ministerial advisers before and after MMP. *Political Science*, 58(1): 3-22.
- Eichbaum, C., & Shaw, R. (2007). Ministerial advisers and the politics of policy making: Bureaucratic Permanence and popular control. *Australian Journal of Public Administration*, 66(4): 453-467.
- Glaser, B. G., & Strauss, A. L. (1965). *Awareness of dying*. Chicago: Aldine Publishing Company.

- _____. (1967). *The discovery of grounded theory: strategies for qualitative research*. Hawthorne, NY: Aldine de Gruyter.
- Glaser, B. G. (1998). *Doing grounded theory*. Mill Valley, CA: Sociology Press.
- Mitchell, J. E. (1978). Special advisers: A personal view. *Public Administration*, 56(1): 87-98.
- Ng, Y. F. (2018). *The rise of political advisors in the Westminster system*. Routledge.
- OECD. (2007). *Political Advisors and Civil Servants in European Countries* (SIGMA Paper No. 38). OECD Publishing.
- OECD. (2011). *Ministerial Advisors: Role, Influence and Management*. OECD Publishing.
- Orchard, D., Gouglas, A., & Pickering, H. (2024). Life after Whitehall: The career moves of British special advisers. *The British Journal of Politics and International Relations*, 26(1): 149-169.
- Peters, B. G., & Pierre, J. (2004). *Politicization of the civil service in comparative perspective. The quest for control*. London: Routledge.
- Pickering, H., Brans, M., & Gouglas, A. (2019). The institutionalisation of ministerial advisers in Westminster governments (1970-2019): a systematic review and thematic synthesis. In *4th International Conference on Public Policy* (ICPP4). International Public Policy Association.
- Shaw, R., & Eichbaum, C. (Eds.). (2018). *Ministers, minds and mandarins: An international study of relationships at the executive summit of parliamentary democracies*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.
- Shaw, R., & Eichbaum, D. C. (2019). Still friends? Revisiting New Zealand public servants' perceptions of ministerial advisers. *Political Science*, 71(2): 123-139.
- Shaw, R. (2021). Ministerial advisers, contestability, and politicization in the core executive in Westminster systems. In *The Palgrave Handbook of the Public Servant*. Cham: Springer International Publishing.
- Strauss, A., & Corbin, J. (1990). *Basics of qualitative research: Grounded theory procedures and techniques*. Newbury Park, CA: Sage.
- Strauss, A., & Corbin, J. (1998). *Basics of qualitative research: Grounded theory procedures and techniques* (2nd ed.). Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Waldo, D. (1948). *The administrative state: A study of the political theory of American public administration*. New York, NY: Ronald Press.
- West, W. F. (2005). Neutral competence and political responsiveness: An uneasy relationship. *Policy Studies Journal*, 33(2): 147-160.
- Wilson, W. (1887). The study of administration. *Political Science Quarterly*, 2(1): 197-222.

ABSTRACT

Exploring the Role of Ministerial Policy Advisors Using Grounded Theory

Sangsuk Kim & Geunjoo Lee

This study explores the role of ministerial policy advisors, introduced in 2003, using grounded theory. In-depth interviews with former advisors were conducted and analyzed. The findings show that advisors acted as boundary actors within bureaucratic organizations, mediating between ministers and civil servants while establishing their professional identity. They also assisted ministers in addressing policy issues with stakeholders such as the National Assembly and other ministries. Their work required both political and policy expertise, shaped by factors including the minister/advisor relationship, individual capacity, organizational support, and the orientation of the administration. The study highlights the position as a key mechanism for political responsiveness and accountability and calls for institutional reforms for enhancing transparency, effectiveness, and future research.

【Keywords: ministerial policy advisor, bureaucracy, political expertise, policy expertise, grounded theory】