

지방공무원의 정치적 중립 저해요인에 관한 고찰

김순양

본 연구는 규범적으로 요구되는 지방공무원의 정치적 중립이 과연 실현가능한지 그리고 저해요인은 무엇인지를 분석하고, 이를 토대로 지방공무원의 정치적 중립을 제고하기 위한 방안을 제언하려는 것이다. 정치적 중립 저해요인을 분석하기 위한 변수는 환경적, 제도적, 구조적, 인적(人的) 요인들을 복합적으로 고려할 수 있도록 설정하였다. 본 연구의 분석변수는 지역사회 환경적 특성, 정치·행정제도 요인, 정치권 및 자치단체장의 정치적 압력, 외부감사의 실효성 여부, 업무특성 및 재량행위, 지방공무원 자체 요인 등이다. 그리고 이러한 분석변수를 중심으로 지방공무원의 정치적 중립의 실태와 저해요인을 분석하였다. 마지막으로 실제 분석을 토대로 지방공무원의 정치적 중립을 제고하기 위한 다양한 방안들을 제시하였다. 연구방법은 주로 문헌연구와 면접조사라는 질적 연구방법에 의존하였다. 그 이유는 공무원의 정치적 중립과 관련한 공식 통계자료가 거의 없으며, 정치적 중립이라는 개념의 의미와 지칭범위가 다의적이고 모호하며, 정치행위의 방식도 간접적이고 은밀한 경우가 많아 양적인 측정이 어렵기 때문이다. 면접조사는 지방공무원, 지방정치인, 지역사업가 등을 대상으로 심층면접을 실시하였다.

[주제어: 정치적 중립, 정치행위, 지방공무원, 정치적 압력, 자치단체장]

1. 서론

19세기 후반 이후 행정업무가 복잡해짐에 따라 공무원의 전문직업화에 대한 요구도 증가하였다. 이에 따라 정파(政派)를 기준으로 공무원을 충원하던 엽관주의(spoils system) 대신에, 능력과 자격에 의한 충원, 신분보장, 정치적 중립 등을 근간으로 하는 실적주의(merit system)가 확립되었다. 이에 발맞추어 W. Wilson은 1887년 ‘The Study of Administration’이라는 논문을 통해 행정은 정치의 영역으로부터 벗어나 관리(administration)에 치중해야 한다고 주장하였다. 이후 많은 행정학자들은 실적주의 행정과 공무원의 전임성 및 전문화를 제고하기 위해서는 공무

원의 정치적 중립이 긴요하다고 주장하였다(Stillman, 2009). 공무원의 정치적 중립은 공무원이 정치에 개입하지 않을 의무와 정치가 공무원에게 정치행위를 압박하지 않아야 할 의무 즉, 쌍방의무가 포함되어 있다.

20세기 이후 행정의 역할과 권한이 더욱 커짐에 따라 공무원의 정치적 중립의 필요성 또한 증가하였다. 공무원이 커진 권한을 특정 정파에 편파적으로 사용하면, 행정의 전문성과 효율성 저하, 정치적 의사결정, 비합리적 예산배분 등 많은 폐단이 발생한다. 궁극적으로는 공공서비스의 형평성을 저하시키고 행정의 신뢰성을 훼손한다(Shafritz et al., 2015). 따라서 공무원의 정치적 중립은 행정관리의 전문성 확보는 물론, 행정의 안정성과 정당성 확보를 위해서도 긴요하다. 공무원의 정치적 중립은 규범적으로 추구해야 하는 중요한 행정가치이다.

지방공무원은 행정현장에서 주민들과 직접 접촉하는 행정의 촉수(觸手 tentacle)로서, 특정 정치이념이나 정파에 치우침이 없이 공평무사하게 업무를 수행해야 하는 위치에 있다. 따라서 정치적 중립에 대한 요구가 더욱 크다. 이들의 편파적 정치행위는 주민들에게 체감지수가 매우 높다. 주민들의 행정에 대한 신뢰, 지지, 비판 등은 주로 지방공무원에 의해서 영향을 받는다. 그리고 지방공무원은 행정규제와 행정지도를 많이 수행하며, 이 과정에서 광범위한 재량권을 행사한다(Tummers and Bekkers, 2014). 따라서 이들의 정치적 중립 여부는 주민들의 일상생활에 큰 영향을 미친다. 이에 따라 이들의 편파적 정치행위를 방지하기 위한 다양한 법제들이 구비되어 있다.

그러나 실제에서는 지방공무원의 정치적 중립이 쉽지 않다. 이들이 관련 법규를 위반하면서 직접 정치행위를 하지는 않지만, 은밀하고 간접적인 방식으로 편파적인 정치행위를 할 수 있다. 법규를 위반하지 않으니, 정치적 중립을 잘 지키고 있다고 보는 것은 순진한 주장이다. 특히, 자치단체장의 선거결과는 지방공무원의 인사관리에 큰 영향을 미치기 때문에, 지방공무원들로 하여금 파당적 정치행위를 하게 하는 유인이 있다. 다른 한편으로 지방공무원이 정치적 중립을 지키고 싶어도, 지역사업 유치, 예산확보 등에서의 지역 국회의원의 역할, 지방자치제 실시로 인한 자치단체장의 인사권 확대 등을 고려할 때, 이들이 정치적 중립을 지키기가 쉽지 않다. 그리고 선거에 따른 논공행상(論功行賞) 등 개인적 편익을 도모하여 스스로 정치행위를 하는 경우도 많다. 즉, 지방공무원은 정치적 압박은 물론, 개인적 동기에서도 정치적 행위를 할 유인들이 있다. 따라서 현재 지방공무원의 정치적 중립은 심하게 훼손되고 있으며, 정치적 중립이 과연 가능한지에 대한 회의감마저 든다. 이 점에서 지방공무원의 정치적 중립의 규범성과는 다른 차원에서, 이의 실현가능

성에 대한 점점이 필요하다. 이를 위해서는 지방공무원의 정치적 중립을 저해하는 요인들을 규명해야 한다.

이러한 배경 하에서, 본 연구는 규범적으로 요구되는 지방공무원의 정치적 중립이 과연 실현가능한지 그리고 저해요인은 무엇인지를 분석하고, 이를 토대로 이들의 정치적 중립 제고방안을 제언하려는 것이다. 정치적 중립의 저해요인과 관련해서는 환경적, 개념적, 제도적, 구조적, 인적(人的) 요인들을 복합적으로 고려하는 분석변수를 선정하여 지방행정의 현실을 분석한다. 그리고 이러한 분석을 토대로 지방공무원의 정치적 중립을 제고하기 위한 다양한 방안들을 제시한다.

II. 정치적 중립에 관한 이론적 논의 및 분석변수의 선정

1. 정치적 중립의 의의 및 개념화

정치적 중립(political neutrality)에 대한 정의는 다양하지만, 본질적으로는 공무원이 행정업무를 수행하는 데서 특정 정파에 유리 혹은 불리하게 파당적인 정치행위를 하지 않아야 한다는 것이다(Merrill and Weinstock, 2014). 과거에는 행정을 가치중립적인 관리행위로 규정하고 공무원의 정치행위 자체를 금지하였으나, 오늘날은 공무원의 입법행위, 정책결정, 가치판단 등이 불가피함을 인정하고 있다(Cook, 2014). 따라서 정치행위를 하되, 특정 정파에 치우침이 없이 공정하고 불편부당하게(fairly and impartially) 할 것을 강조하고 있다.

구체적으로, 정치적 중립에서 ‘정치적(political)’이라는 용어는 매우 추상적인 개념이지만, 관련 법률상에서는 대체로 정당의 결성·가입과 같은 정당활동과 특정 정당이나 정치인을 위한 선거개입 행위를 주로 의미한다. 국가공무원법이나 공직선거법 등도 주로 이를 중심으로 정치적 중립의 개념이 규정되어 있다. 이는 좁은 의미의 개념규정이다. 반면에 학문적으로는 ‘정치적’이라는 개념을 보다 광의로 이해하고 있다. 즉, 행정학의 발달과정에서 정치적 중립 개념은 엽관주의의 폐단을 시정하고 행정의 효율성, 안정성, 전문성을 확보하기 위해 정치와 행정을 분리하는 과정에서 강조되었다(Overeem, 2005). 이러한 의미의 정치적 중립은 정치와 행정이 각자의 역할범위 내에서 독립적으로 업무를 수행하는 것이 좋다는 취지이다. 이 때 정치적 중립은 정치와 행정 쌍방의 책무이어야 한다(윤견수·한승주, 2012). 공무원의 업무수행과 인사관리 모두에서 정치는 행정에 개입하지 않아야 하며, 반대로 행

정은 정당활동이나 선거개입과 같은 직접적 정치행위는 물론, 입법행위, 정책결정 행위, 가치판단행위에도 개입하지 않아야 한다.¹⁾ 이는 정치의 영역이라고 보았다 (Caiden, 1996).

그러나 오늘날 위임입법의 증가, 행정의 정책기능 증가, 행정의 가치배분기능 수행 등 행정국가화 현상이 심화되면서 행정의 정치적 기능도 불가피하게 되었으며, 정치와 행정의 역할 구분도 모호하게 되었다(Peters, 2014). 특히, 근래 들어 공공가치론, 거버넌스이론 등이 풍미하면서 이러한 추이가 가속화되고 있다. 정치와 행정은 기능과 지칭 범위의 면에서 경계가 무너지고 있다.²⁾ 지방공무원의 경우도 관리자급은 물론 현장집행자의 경우도 기계적으로 집행만 하는 것이 아니라, 집행과정에서 광범위한 재량행위를 하면서 법률과 정책을 재해석한다.³⁾ 이는 기본적으로 법률내용이 추상적이고 모호하여 다양한 현장 사례에 적용하는 데 한계가 있으며, 현실과 부합하지 않는 경우가 많기 때문이다(Evans, 2016). 따라서 지방공무원은 광범위한 재량권을 행사하며, 이 과정에서 정치적 판단을 할 개연성이 크다. 그럼에도 지방공무원의 정치적 중립에 대한 규범적 요구가 높으며, 이에 따라 관련 법규들도 정치적 중립 의무를 규정하고 있다.

요약하면, 정치적 중립에서의 ‘정치적’이라는 개념의 의미는 관련 법규상에서는 주로 공무원의 정당활동과 선거개입 행위를 중심으로 협의로 규정하고 있으며, 학문적으로는 협의의 정치행위는 물론, 정책결정, 가치판단 등도 포함하는 넓은 의미로 이해하고 있다. 이는 20세기 이후 행정의 정치화 현상이 진행됨에 따라 정치와 행정 간의 구분이 모호해지고, 행정에서 정책기능이 강조되는데 따른 결과이다. 현재 학문적으로 정치적 중립은 공무원이 광의의 정치행위를 하되, 중립적으로 불편 부당하게 해야 한다는 것이다(이대희 외, 2015). 본 연구도 기본적으로는 ‘정치적’이라는 의미를 광의로 이해하되, 실태분석에서는 불가피하게 협의의 의미에 초점을 두고자 한다. 적발과 탐지가 가능한 수준은 주로 협의의 의미이기 때문이다.

반면에 통상적으로 ‘중립’ 내지는 중립성(neutrality)은 업무를 수행하는 데서 어

- 1) 이러한 취지에 입각하여, 고전적 정책이론에서는 정치는 정책결정 영역을 담당하며, 행정은 정치가 결정한 정책을 기술적으로 집행해야 한다고 주장하였다(Birkland, 2019).
- 2) 정치의 고유영역이라고 보는 입법기능과 관련하여 위임입법의 증가는 물론, 법률안도 정부제출법률안이 크게 증가하고 있다. 물론 최종 입법권은 정치영역의 몫이지만, 정부제출법안은 당정협의 등을 거치면서 사실상 행정이 법안내용을 결정한다. 입법과정에서 약간의 수정이 있지만, 사실상 입법의 대계는 행정이 주도하여 결정한다(박균성, 2009; 유현중, 2010).
- 3) Lipsky(2010) 등 일선관료제 연구자들은 이를 “일선공무원들은 정책을 집행하면서 결정한다.”라고 표현하고 있다.

느 한쪽에 치우치지 않는다는 의미이다. 즉, 행정업무를 어느 정파에도 유리 혹은 불리하게 편파적으로 처리하지 않고, 공평무사하고 불편부당하게 처리한다는 것이다(Caiden, 1996). 이러한 개념규정에 대해서는 대체로 인정을 하고 있다.⁴⁾ 그러나 이처럼 중립의 개념을 정의할 수는 있지만, 이 경우에는 필연적으로 가치판단 내지는 가치배분의 문제에 직면한다. 1970년대의 신행정론 이후 공무원의 적극적인 가치판단을 요구하고 있으며, 정책을 시행하는 데서도 불가피하게 가치들 간의 우선순위를 정해야 한다(Frederickson et al., 2018). 인간의 본성 면에서도 업무를 수행하는 데서 개인적 가치관이 개입되지 않을 수 없다. 사정이 이러한 데, 공무원이 중립을 유지하는 것이 가능하냐는 것이다. 실현할 수 없는 것을 규범이라는 명분으로 강제한다고 해서 실효성이 있느냐는 점이다.

이처럼 ‘중립’은 지키기 어려운 것이지만, 연구를 위해서는 이 역시 적절한 선에서 개념을 규정해야 한다. ‘중립’은 어느 한 정파 특히, 집권세력의 이해에 치우치지 않고 불편부당하게, 공정하고 비사인적으로, 객관적 사실에 기초하여 업무를 수행하는 것이다. 따라서 정치적 중립은 공무원의 정치행위를 전적으로 금지하는 것이 아니라, 정치행위를 하더라도 불편부당하고 공평무사하게 한다는 것이다(Cheung, 2009). 그리고 국가공무원법, 지방공무원법, 공직선거법, 국가공무원 복무규정, 지방공무원 복무규정 등 관련 법령에는 정치행위를 정당활동과 선거개입행위를 중심으로 좁게 규정하고 있는데, 이는 법령의 속성 상 위반여부를 적발하고 벌(罰)할 수 있는 가시적 행위가 중심이 될 수밖에 없기 때문일 것이다. 그리고 관련 법규들은 정당활동이나 선거개입 행위를 행하되 중립적으로 하라는 것이 아니라, 금지하고 있다.

이와 같이 ‘정치적’이라는 개념과 ‘중립’이라는 개념을 이해하게 되면, 공무원의 정치적 중립은 “공무원이 공공업무를 수행하는 데서, 특정 정파에 편파적으로 유리 혹은 불리하게 업무를 수행하지 않고, 불편부당하게 일을 처리하는 것이다.” 행정학 출범 초기에는 공무원의 정치적 중립을 공무원이 입법행위나 정책결정행위 자체에 개입하지 않는 것까지를 포함하는 정치와 행정의 분리를 강조하였다(김두래, 2020). 그러나 오늘날은 공무원의 입법기능과 정책결정기능도 부인한다고 볼 수는 없으며, 공무원이 이러한 기능을 수행하되 불편부당하게 할 것을 강조하고 있다.

4) 반면에 김다니·임도빈(2019: 98)은 중립의 개념이 일반적으로는 불편부당함으로 통용되지만, 실제로는 자신의 신념과 관계없이 정치적 상관의 이념을 실현하는 것으로 보는 입장과 정권과 독립적으로 자신의 전문적 판단능력을 발휘해야 하는 입장 등이 있어 그 의미가 모호한 측면이 있다고 주장한다.

그러나 이마저도 집권당과 행정이 일체화되는 내각책임제는 물론, 대통령중심제 하에서도 준수하기가 어렵다. 집권당과 행정 간의 밀접한 상호의존이 불가피하기 때문이다. 따라서 공무원의 정치적 중립은 준수하기가 어렵다(Balla and Gormley, 2017). <표 1>은 정치적 중립의 개념을 정리한 것이다.

〈표 1〉 정치적 중립의 개념 규정

개념		내용
정치적 (political)	광의(학술적)	가치개입 및 이념지향성, 정치적·정무적 판단, 정책결정 행위, 정당활동, 선거개입 행위 등
	협의(법률적)	정당활동, 선거개입 행위를 중심으로 함.
중립(neutrality)		불편부당함(객관적, 기술적, 비사인적인 공평무사한 업무수행)

2. 공무원의 정치적 중립과 관련한 몇 가지 쟁점

아무리 조작적으로 정의를 하더라도 정치적 중립은 모호하고 추상적인 개념이다. 따라서 개념을 둘러싼 논란이 적지 않다. 중요한 몇 가지를 살펴보면, 우선 정치적 중립의 방향 즉, 누구를 향한 것인지에 관한 것이다. 즉, 공무원의 정치적 중립은 공무원이 업무를 수행하는 데서 공익과 국민전체를 위하여 불편부당하게 일을 하라는 것이지만, 실제에서는 정치인과 공무원 간의 관계에서 발생하며, 쌍방에 의무를 지우는 것이다. 즉, 정치인은 공무원에 대해서 정책시행 및 예산편성 등과 관련하여 정치적 압박을 하지 않아야 하며, 공무원은 특정 정파에 유·불리한 정책을 수립·시행하거나 예산을 배분하지 않아야 한다. 정치적 중립의 의무가 공무원에게만 일방적으로 주어진다면, 대통령을 포함한 공식적 상급지위의 정치인은 물론, 여당의원 등 권력자원이 우위에 있는 정치인으로부터 정치적 중립을 지키기 어렵다. 따라서 정치적 중립은 정치와 행정 간의 쌍방향에서 정치인은 정치적 압력을 행사하지 않으며, 공무원은 편파적인 정치행위를 하지 않는 것이다(Llorens et al., 2017). 19세기말 실적주의를 제창하던 시기에는 정치적 압력으로부터의 독립을 강조하였지만, 20세기 이후 행정의 권한이 커짐에 따라 행정의 정치개입 금지를 보다 강조하게 되었다. 특히, 행정과 집권세력 간의 정치적 결탁을 경계하는 데 중심이 있었다(Henry, 2015). 오늘날도 대체로 공무원의 정치개입 금지에 보다 큰 비중을 두고 있다. 현재 관련 법규에도 정치가 압력을 행사하지 않아야 한다는 조항도 있지만, 대부분의 관련 조항들이 행정의 편파적인 정치행위를 금지하는 것들이다(정

재명·최승제, 2010). 따라서 행정에 대한 정치의 압력 측면은 소홀하게 다루고 있다. 그러나 공무원의 정치적 중립이 공무원의 노력만으로 되는 것이 아니기 때문에, 정치의 공무원에 대한 압력 금지 및 위반 시의 벌칙도 강화해야 한다.

정치적 중립과 관련한 또 하나의 쟁점은 공무원의 정치행위의 성격과 관련한 것이다. 정치적 중립에서 의미하는 정치행위는 공무원이 직접 정당활동이나 선거개입 행위를 하는 것도 중요하지만, 공무원이 특정 정파에게 유리 혹은 불리하게 ‘영향을 미치는 행위’도 중시하고 있다(공직선거법 제9조). 그러나 ‘영향을 미친다.’는 것은 매우 추상적이고 모호한 표현이다.⁵⁾ 흔히 실증연구에서 영향요인은 종속변수에 영향을 미치는 다양한 독립변수들을 의미하며, 이들 간의 영향관계 및 영향력 정도를 보기 위해서 다양한 통계분석을 행한다. 그러나 아무리 엄밀한 통계기법을 적용해도 영향요인들의 설명력은 제한적이다. 이는 어느 사회현상이든 이에 영향을 미치는 요인은 매우 다양하고 복잡적이기 때문이다. 정치적 중립과 관련한 ‘영향을 미치는 행위’도 다의적이고 모호할 수밖에 없다. 대체로 두루뭉술하게 ‘영향을 미치는 행위’로 정의하고, 일부 특징적인 행위들을 열거하는 정도이다. 개념을 보다 엄밀하게 적용해야 하는 관련 법규들에서는 공무원의 선거개입과 관련하여 “선거결과에 영향을 미치는 행위”로 규정하고, 구체적인 행위들을 열거하고 있다. 그러나 공무원이 행정업무를 수행하면서 특정 정파에 편파적으로 영향을 미치는 행위는 매우 다양하기 때문에 일의(一意)로 규정하기가 어렵다(윤건수·한승주, 2012). 오히려 법규에 열거된 직접적인 방식으로 정치행위를 하는 공무원은 거의 없다. 정치행위에는 탐지하기 어려운 은밀한 방식이 많다. 공무원에게 가장 중요한 복무규범이 법을 지키는 것인데, 법을 어기면서까지 정치행위를 하는 공무원은 거의 없다. 오히려 직접적인 방식은 빙산의 일각이다. 은밀하고 간접적인 방식이 오히려 광범위하게 사용되고 효과도 크다. 정책집행, 예산배분, 행정홍보를 통해서 특정 정파에 긍정적 혹은 부정적으로 영향을 미칠 수 있다(Bouchard and Carroll, 2002). 각종 선거에서 공무원이 이러한 간접적인 방식의 정치행위를 하지 않는다고 믿는 사람은 많지 않다. 지방선거에서 지방공무원들이 현직 지방자치단체장으로부터 정치적

5) 공직선거법 제85조의 ‘공무원 등의 선거관계금지’ 조항에 의하면, 공무원은 직무와 관련하여 또는 지위를 이용하여 선거에 부당한 영향을 미치는 행위를 할 수 없다. 행정안전부(2020: 27)에 따르면, ‘지위를 이용한다.’는 것은 공무원이 개인자격이 아니라, 공무원의 지위와 결부하여 선거운동을 하는 행위이다. ‘직무와 관련이 있다.’는 것은 직무와 밀접한 관련이 있는 권한행사를 통하여 선거인에게 이익 또는 불이익을 미칠 수 있는 행위를 하는 것이다. 그러나 실제에서는 공무원의 직무수행과 일상활동을 구분하는 것, 공무원의 지위나 신분을 개인으로서의 그것들과 구분하는 것이 쉽지 않다. 공무원의 행위를 공적인 업무처리와 사적인 의견표시로 명확하게 구분하는 것이 이론처럼 쉽지 않다.

중립을 지킨다고 믿는 사람들이 얼마나 될까. 지방공무원의 일상적인 업무수행 자체가 자치단체장 홍보와 연결되며, 따라서 공무원의 업무수행과 정치행위 간에 엄격한 경계를 두기가 곤란하다(Box, 2015). 이처럼 ‘영향을 미친다.’는 개념 자체가 모호하고 추상적이며, 영향을 미치는 방식도 다양하기 때문에, 정치적 중립의 범위에 대해서는 이설(異說)이 불가피하다.

공무원의 정치적 중립 의무가 적용되는 직급, 공무원 구분, 대상 부처 등을 둘러싸고도 논쟁의 여지가 있다. 현재 공무원은 경력직과 특수경력직 공무원 모두를 포함하며, 직급 상으로는 1급부터 9급까지의 경력직공무원은 물론, 장관·차관급의 정무직공무원도 공무원에 해당한다.⁶⁾ 그리고 정치적 중립 유지의 대상 부처 면에서는 이론상으로는 모든 정부부처가 정치적 중립의 대상이 된다. 청와대도 공무원으로 구성되는 조직이기 때문에 정치적 중립의 대상기관에 해당하는 것이다. 그러나 공무원과 정부부처의 범위는 이처럼 넓지만, 법규 및 실제 상에 정치적 중립 의무로부터 벗어나 있는 공무원이 많다. 특히, 정치적 중립의 의무는 있지만, 현실적으로는 정치적 중립을 지킬 수 없는 공무원이 많다. 구체적으로 보면, 우선 공무원의 직급과 관련하여 특수경력직에 해당하는 정무직은 이들이 선거에 직접적으로 개입해서는 안 되는 것 정도를 제외하고는, 광범위하게 정치행위를 하고 있다. 이것이 정당한지는 논란을 할 수 있다.⁷⁾ 그러나 현실적으로는 이들을 임명하는 대통령이 특정 정파에 속해 있으며, 장·차관급인 청와대의 실장이나 수석은 대부분 대통령과 같은 정파 출신이다. 일반 정부부처의 장·차관도 특정 정파에 우호적인 사람들이 임명된다. 심지어는 현직 여당의원이 장관을 겸임하기도 한다. 법적으로는 이들의 정치적 중립을 요구할 수 있을지라도, 실제에서는 불가능하다. 다음에 국가공무원법 및 지방공무원법 상의 공무원 구분에서 상당수의 별정직 공무원 역시 규범적, 법적으로는 정치적 중립을 요구할 수 있지만, 실제로는 정치적 중립을 지키기가 어려운 경우가 많다. 청와대의 별정직 공무원, 자치단체장이 영입한 별정직 공무원,

6) 공직선거법에서 선거중립 의무를 지는 공무원에는 원칙적으로 국가와 지방자치단체의 모든 공무원(좁은 의미의 직업공무원)은 물론, 대통령, 국무총리, 국무위원, 광역단체장, 기초단체장 등의 정치적 공무원도 모두 포함한다. 국회의 행정 및 입법지원 공무원, 판사를 포함한 사법부 공무원, 헌법재판소 공무원 등도 정치적 중립을 지켜야 하는 공무원이다. 그러나 국회의원, 국회의원의 보좌관·비서관·비서, 지방의회 의원은 선거중립 의무를 지는 공무원에 포함하지 않는다(행정안전부, 2020: 36). 공사, 공단 등 공공기관들도 대부분 국민세금이 투입되기 때문에 규범적으로는 정치적 중립을 지켜야 할 기관들이지만, 구성원들이 공무원 신분이 아니기 때문에 학문적 논의의 대상범위에서 제외될 것이다.

7) 국가공무원법, 지방공무원법에서 대통령, 국무총리, 국무위원, 자치단체장은 정치활동을 할 수 있도록 규정하고 있으나, 공직선거법에서 금지하고 있는 선거중립의무 등에 위반하는 정치행위를 해서는 안 된다(행정안전부, 2020: 5).

국회 및 정당 파견공무원 등에게 정치적 중립을 기대하기는 어렵다. 마지막으로, 정부부처의 성격에 따라 정치적 중립을 기대하기 어려운 부처들이 적지 않다. 대체로 권력기관이라 칭해지는 정부기관들이 그러하다(한승주, 2016). 실제로 검찰, 경찰, 국가정보원 등의 정부기관이 정치적 중립을 유지한다고 생각하는 사람은 많지 않다.⁸⁾ 따라서 공무원의 정치적 중립을 논의하는 데서는 법적, 규범적 측면에서만 논의할 것이 아니라, 현실적으로 정치적 중립을 지키기 어려운 직급, 공무원 구분, 정부부처들을 파악하고, 이들은 상이한 기준과 수준에서 정치적 중립을 논의할 필요가 있다.

3. 분석변수의 선정 및 연구방법

공무원의 정치적 중립은 규범적, 법제적으로 요구되는 의무이다. 본 연구의 연구대상인 지방공무원은 선출직인 자치단체장 정도를 제외하고는,⁹⁾ 대부분이 정치적 중립을 지켜야 한다. 이들의 정치적 중립은 지방공무원법, 공직선거법, 지방공무원 복무규정 등에 규정되어 있다. 물론 어디까지가 정치적 중립인지에 대해서는 학술적 개념과 법적 개념 간에 차이가 있지만, 이들은 특정 정파에 치우치지 않고 불편 부담하게 정책을 시행하고 업무를 처리해야 하는 의무가 있다.

그러나 정치적 중립은 개념 면에서 모호함은 물론, 다양한 원인으로 인해 지키기가 어렵다. 정치적 중립을 저해하는 환경적, 구조적, 제도적, 인적 요인들이 많기 때문이다. 주민들을 직접 현장에서 접촉하는 지방공무원의 정치적 중립에 대한 요구는 크지만, 다양한 저해요인으로 인해 규범 및 법규와 실제 간에 괴리되는 경우가 많다. 따라서 지방공무원의 정치적 중립을 저해하는 현실적 요인들을 찾고, 이를 토대로 대처방안을 모색해야 한다. 이와 관련하여 공무원의 정치적 중립을 분석

8) 1980년대까지의 권위주의체제 하에서는 물론, 1990년대 이후 민주화 이후에도 검찰의 표적수사, 별건수사 등이 비일비재하였으며, 현재까지도 검찰수사의 당파성 논란이 지속되고 있다. 경찰의 편파적 정치행위도 그 동안 수없이 많았다. 국가정보원은 1961.6월 중앙정보부로 출범한 이래, 국가안전기획부, 국가정보원, 대외안보정보원(예정) 등으로 명칭을 바꾸면서 불법적인 국내정치 개입을 하지 않으려고 하였지만, 그 동안 불법 도·감청, 대선 댓글사건 등 편파적 정치행위가 끊이지 않았다.

9) 선출직 자치단체장도 신분은 공무원이다. 지방자치제가 도입되기 이전은 물론, 지금도 스스로 행정가라고 칭하는 자치단체장들이 많다. 자치단체장은 정치활동은 할 수 있으나 선거중립 의무를 위반하는 정치활동을 해서는 안 된다(행정안전부, 2020: 5). 그러나 자치단체장은 대부분 정당 소속의 선출직이기 때문에 현실적으로는 정치인이라고 보는 것이 타당할 것이다. 따라서 이들의 신분이 공무원이고 이들의 직급을 공무원 직급으로 환산할 수는 있지만, 실제로는 정치적 중립을 지킬 것으로 기대하기는 어렵다.

하기 위한 변수들에 관한 일부 선행연구들을 보면, 윤건수·한승주(2002)는 정치적 중립에 대한 공무원의 경험을 중심으로, 선거에 대한 개입과 동원, 고위 공무원의 재량권 행사, 노조를 통한 집단적 활동, 각종 매체를 통한 의견표명, 적극적인 인맥 동원과 활용, 불합리한 명령에 대한 복종이라는 여섯 가지를 들고 있다. 이는 공무원의 정치행위를 유형화한 것이지만, 이를 통해 공무원의 정치적 중립을 저해하는 요인들을 유추할 수 있다. 한승주(2016)는 공무원의 정치화를 정치권력화와 정치도구화라는 두 가지로 구분하고, 국가정보원을 연구대상으로 공무원의 정치적 파당행위를 제도적 차원과 조직적 차원의 요인으로 구분하였다. 김다니·임도빈(2019)은 맥락적 조건, 인과적 조건, 중심현상, 중재적 조건, 상호작용, 결과 등의 분석변수를 개발하여 전직 고위공무원에 대한 면접조사를 통해 공무원의 정치적 중립의 난제를 분석하였다. 이병량·김서용(2019)은 정치행위의 특성을 형식적 측면과 내용적 측면으로 구분하고, 형식적 차원으로는 공무원의 파당적 정치활동, 파당적 충성심에 의한 선발, 정책결정에의 관여, 정책결정과 집행과정의 과도한 재량과 권한 행사를, 내용적 차원은 공무원의 객관적·전문직업적·양심적 판단과 사고의 중단 및 정권에 대한 충성, 정치적 충성에 의한 관리를 변수로 선정하였다. 김두래(2020)는 공무원의 정치적 중립 가능성을 개인의 문제(중립적 관료의 존재가능성), 조직의 문제(중립적인 관료조직의 설계 가능성), 제도의 문제(권력 측면에서의 통치구조와 제도적 환경)를 중심으로 분석하였다. 그리고 Caiden(1996: 22-23)이 공무원의 정치적 중립의 조건으로 언급하고 있는 여섯 가지 변수들도 분석변수로 활용할 수 있다. 여기에는 정치·정책과 행정의 분리, 실적에 입각한 공무원의 임용과 승진, 당파적 정치개입 금지, 공공연한 개인적 견해 피력 금지, 정치적 상관(political masters)에 대한 비공개적이고 객관적인 조언 및 공무원의 익명성 보호, 결정된 정책의 충실하고 열정적인 집행 및 신분보장이 포함된다.

이상에서 보면, 공무원의 정치적 중립을 저해하는 요인들을 직접 연구대상으로 하여 분석변수를 개발한 선행연구는 거의 없지만, 이들이 개발한 변수들을 저해요인에 유추하여 적용하면 매우 유용한 참고자료가 될 수 있다. 따라서 본 연구는 이러한 선행연구들을 참조하되, 우리나라 지방행정 및 지방공무원의 특성을 감안하여, 지방공무원의 정치적 중립 저해요인에 관한 다음과 같은 분석변수들을 사용하고자 한다. 첫째, 환경요인으로서의 지역사회 특성이다. 지역사회 특성은 지방공무원이 소속해 있는 자치단체의 지역적 특성에 관한 것으로, 대도시, 중소도시, 농어촌지역에 따라 지방공무원의 정치적 중립에 달리 영향을 미칠 수 있다. 대체로 농어촌지역 자치단체에서는 지역주민들의 정치성향이 어느 한편으로 치우쳐 있는 경

우가 많으며, 이러한 지역환경 하에서 지방공무원도 지역정치 분위기의 영향을 받기 쉽다. 그리고 농어촌지역은 연고주의 문화가 강하게 남아있어 공무원들의 행태에도 영향을 미친다. 둘째, 정치·행정제도의 요인을 들 수 있다. 관련 법규의 구체성과 현실적합성, 자치단체장 공천제도, 인사제도의 객관성과 공정성, 자치단체장의 인사권, 내부감사 기능, 노동조합의 견제기능 등에 대한 제도적 장치들이 지방공무원의 정치적 중립에 영향을 미치게 된다. 셋째, 정치권 및 자치단체장으로부터의 압력이 영향을 미친다. 정치적 중립은 쌍방향적인 것인데, 지역정치권 특히 지역 국회의원 등이 정치적 압력을 행사하면 지방공무원이 정치적 중립을 유지하기가 어렵다. 다음에 자치단체장과 관련하여, 자치단체장은 승진, 보직관리 등의 인사권을 통해 지방공무원에게 큰 영향을 미친다. 선출직인 자치단체장이 지방공무원의 정치적 중립에 영향을 미치지 않을 수 없다. 넷째, 외부감사의 실효성 여부도 지방공무원의 정치적 중립에 영향을 미친다. 지역주민, 시민사회단체, 지역 언론 등 민간부문의 감시는 물론, 선거관리위원회, 경찰, 검찰 등 공적 감시기구의 역할도 공무원의 정치적 중립에 영향을 미친다. 다섯째, 업무특성 및 업무수행 상의 필요성이 정치적 중립에 영향을 미친다. 담당업무 자체가 정치적 중립을 지키기 어렵거나, 특정 사업이나 예산확보 등을 위하여 편향된 정치행위를 할 수 있다. 즉, 특정 지역사업이나 지역발전을 위한 예산을 확보하기 위해서 지역정치인과의 협력이 필요하며(석호원, 2016), 이 경우에는 서로 도움을 줄 수 있어야 한다. 마지막으로, 지방공무원 자체 요인도 영향을 미친다. 여기에는 두 가지 측면이 있다. 하나는 사적 이해(利害)의 측면이다. 지방공무원은 선거 이후에 승진이나 보직 등에서 편익을 기대하면서 유력한 자치단체장 후보에게 편파적으로 업무를 수행할 수 있다.¹⁰⁾ 다음에는 일선공무원의 개인적 가치관 면에서 자신의 정치적 신념에 부합하는 정파에 경도(傾倒)될 수 있다. 이러한 개인적 동기에 의한 것은 지방공무원이 자발적으로 정치행위를 하는 것으로, 직접적인 선거개입이 아니라도 간접적이고 은밀한 방식으로 얼마든지 정치행위를 할 수 있다. 다음은 지방공무원의 정치적 중립 저해요인과 관련한 본 연구의 분석변수를 요약한 것이다.

10) 윤건수·정민경·김영은(2020)은 자치단체장을 선거로 선출하면서부터 승진이 정치화되고 있으며, 공무원의 전문성을 제고하기 위하여 도입한 개방형임용제 역시 공무원 인사 및 결재라인을 정치화하는 통로가 되고 있다고 주장한다. 이처럼 지방자치제의 실시와 더불어 지방공무원 인사의 정치화 현상이 심화되고 있는 상황에서 지방공무원도 합리적인 인간인 이상에는 자치단체장에게 유리한 방향으로 업무를 수행할 가능성이 높다. 이러한 행위를 직접적인 선거개입이라고 보기는 어려운 면이 있지만, 그렇다고 중립적 행위라고 보기도 어렵다.

- 지역사회의 환경적 특성: 대도시/중소도시/농어촌지역 자치단체
- 정치·행정제도 요인: 정치적 중립 관련 법규, 공천제도, 인사제도 등
- 정치권 및 자치단체장의 정치적 압력: 지역 국회의원, 자치단체장의 압박
- 외부감시의 실효성 여부: 민간부문의 감시, 정부기관의 감시
- 업무특성 및 재량행위: 업무의 정치적 성격, 재량적 판단 필요성 등
- 지방공무원 자체 요인: 사적 이해 추구, 정치적 신념 및 가치관

본 연구의 방법은 문헌연구와 면접조사는 질적 연구방법에 주로 의존한다. 그 이유는 우선은 경찰청에서 집계하는 공무원 범죄통계 정도를 제외하고는, 공무원의 정치적 중립과 관련한 공식적 통계자료가 산출되지 않아 신뢰할만한 인용 자료가 없기 때문이다. 보다 근본적으로는 정치적 중립이라는 개념의 의미와 지칭범위가 다의적이고 모호하며, 행사방식도 직접적인 정당활동이나 선거개입 보다는 간접적이고 은밀하게 행해지는 경우가 많기 때문이다. 따라서 설문조사를 행하더라도 인식조사 정도에 그칠 우려가 크며, 이에 따라 정치적 중립에 대한 선행연구들도 설문조사를 행한 경우는 거의 없다. 연구주제의 개념이 불명확하고 모호하여 지표나 척도를 개발하기 어려운 경우에는 설문조사 방식은 한계가 있다. 따라서 본 연구는 문헌조사와 면접조사를 기본으로 하며, 필요한 부분에서 언론자료 등도 참조하고자 한다. 문헌조사는 관련 이론논의 및 분석변수 선정 등과 관련하여 학술서적과 선행 논문들을 참조하며, 법령이나 통계자료 등과 관련해서는 법령연혁집, 행정안전부, 경찰청, 중앙선거관리위원회, 지방자치단체 및 지방의회 등에서 발간한 공식자료들을 분석한다. 언론기사는 공무원의 정치행위, 선거개입, 정당활동 등의 주제어로 검색하여 관련 자료를 인용한다.

면접조사는 구조화된(structured), 半구조화된(semi-structured), 非구조화된(unstructured) 면접으로 구분할 수 있다. 구조화된 면접은 준비된 면접문항에 따라 면접대상자들에게 동일한 질문을 행한다. 非구조화된 면접은 정해진 틀이 없이 대화를 하듯이 면접을 진행한다. 半구조화된 면접은 양자의 중간에 위치한다. 면접자는 면접가이드를 가지고 면접에 임하지만, 상당한 융통성을 가진다(Bryman, 2016). 심층면접조사는 비구조화 면접이나 半구조화 면접에 주로 의존한다. 면접자가 질문에 대한 전체적인 틀은 가지고 있지만, 구체적인 질문 내용이나 순서는 사전에 정하지 않는 방식이다. 심층면접조사는 민감한 주제에 대해 응답자들의 반응을 이해하는 데 유용하며, 응답자의 욕구·태도·감정 등을 발견하는 데 유용하다(Flick, 2018). 본 연구도 주로 이러한 면접방식을 사용하고자 한다. 이는 정치적 중립과 같

이 모호하고 추상적인 주제를 정해진 포맷에 따라 획일적으로 질문하는 것이 부적절할 뿐만 아니라, 면접대상자들의 업무특성에 따라 질문방식을 조절할 필요가 있기 때문이다.

본 연구에서 사용한 면접조사의 절차, 내용 등을 구체적으로 보면, 우선 면접조사 방식은 1:1 심층면접조사 방식을 취하며, 이를 위해 질문과 응답에 융통성이 있는 개방형 면접문항을 사용하는 半구조화된 면접조사를 기본으로 하고, 면접과정에서 추가질문과 관련해서는 非구조화된 면접조사 방식을 병행하였다. 그리고 면접문항은 기(既) 선정한 분석변수에 맞추어 개방형 형태의 질문지를 만들었다. 이를 통해 보다 자유롭게 응답을 유도하고, 추가질의의 필요성에 유연하게 대처하였다.

면접조사 질문지의 내용에는 다음과 같은 것들을 포함하였다. 거주하고 있는 지역사회 특성, 주변 사람들 간의 연고관계와 지역의 정치 분위기는 어떠하며, 이러한 것들이 정치적 중립에 어떻게 영향을 미치는지? 관련 법규는 얼마나 구체적이고 현실적합성이 있다고 보며, 이것이 정치적 중립에는 어떠한 영향을 미치는지? 승진·전보 등의 인사관리는 어느 정도 공정하다고 보며, 인사관리가 정치행위와 어떤 관계가 있다고 보는지? 자치단체장의 인사권은 어느 정도 강력하며, 이것이 지방공무원의 정치적 중립에 어느 정도 영향을 미치는지? 소속기관에 공무원노조가 있는지 그리고 공무원노조가 자치단체장의 인사권을 어느 정도 견제할 수 있는지? 지역정치인이나 지역정당의 압력은 없는지, 있으면 어떠한 방식으로 행사되는지? 지방공무원의 정치적 중립 준수여부를 감시하기 위한 내부, 외부 감시체계의 효과는 어떠한지? 업무수행 상의 재량행위가 어느 정도이며, 이것이 정치적 중립에 어떠한 영향을 미치는지? 등이다.

면접대상자 선정은 현재의 코로나19 재난상황 하에서, 일면식(一面識)이 없는 다량의 사람을 무작위로 선정하여 대면면접을 요청하기는 어렵다. 따라서 평소에 면식이 있는 사람들을 중심으로 선정하였다. 그리고 지방공무원은 가급적 5급 이상의 장기 근속자를 면접대상자로 선정하였다. 이는 이들이 업무경험이 많아 다양하고 변칙적인 방식으로 행해지는 지방공무원의 정치행위에 대한 지식이 많을 뿐만 아니라, 지방공무원의 정치적 중립에 큰 영향을 미치는 자치단체장 및 지역정치인 등과의 밀접한 교류가 가능한 직급이기 때문이다. 그리고 지방공무원은 시도 광역단체와 시군구 기초단체 공무원을 골고루 면접대상자로 포함하도록 설계하였다. 광역단체와 기초단체, 기초단체들 중에서는 대도시지역과 농어촌지역의 상이한 실태를 각기 분석할 필요가 있기 때문이다. 또한 일부 지방정치인, 지역정당 당료, 관급공사 수주회사 경영자도 면접대상자에 포함하였다. 정치적 중립실태에 대한 교차점검

을 하는데 유용한 정보를 얻기 위함이었다.

면접조사의 과정은 우선 면접대상자에게 우선으로 조사 취지를 설명하여 조사 참가 동의를 얻었다. 본(本)조사는 현재 관공서 방문에 제약이 있고 정치적 중립과 같은 민감한 사안을 공공기관 내에서 행하면 솔직한 답변을 듣기가 어렵기 때문에 외부에서 만나 대면조사를 실시하였다. 면접조사 기간은 2020년 9월초부터 11월 중순까지였다. 면접조사에 소요되는 시간은 가급적 2시간 이내로 조절하였다. 면접 시에는 간략한 개방형 질문지를 보여 주고 면접대상자가 질문내용을 숙지한 이후에 답변을 하게 하였다. 그리고 답변과정에서 필요하면 질문지와 무관하게 추가 질문을 하였다. 기록은 현장 속기를 하였으며, 기록 이후에 면접대상자와 함께 내용을 확인하였다.

면접조사 결과는 조사내용을 각 분석변수별로 필요한 곳에 삽입하는 방식으로 하였다. 그리고 각 분석변수 항목들에 정부의 공식자료, 언론기사 자료 등도 최대한 포함함으로써 입체적 분석이 되게 하였다. 대체적인 연구흐름과 다소 간 상치되는 면접내용들은 각주를 통해 제시함으로써 실태 이해에 도움을 주고자 하였다. 그럼에도 기본적으로 동태적인 사회현상을 분석하는 데서 면접조사는 완전하게 객관성을 담보하기는 어려우며, 이는 양적인 연구방법의 경우도 정도의 차이만 있을 뿐 마찬가지의 한계가 있을 것이다. 본 면접조사를 통해서 경험한 바로는, 면접조사에 응답한 지방공무원, 지방정치인, 민간기업가 모두가 지방공무원이 정치적 중립을 유지하기가 현실적으로 어려우며, 법과 실제는 괴리가 있음을 지적하였다. 그리고 면접조사를 통해서 학술적으로는 인지하기 어려운 현장의 숨겨진 목소리를 경청할 수 있었다. 제도, 법규, 이론과 현장의 실재는 괴리되는 부분이 적지 않으며, 이 점에서 사회과학 연구의 현실적합성이 중요함을 재인식하였다. <표 2>는 본 연구에서 수행한 면접조사의 응답자들이다.¹¹⁾

11) 면접응답자들이 익명을 요청함에 따라 이들의 신상을 유추할 수 있는 자치단체명은 밝히지 않음.

〈표 2〉 면접조사 응답자 현황

번호	성명	직급	소속
1	김○○	2급 공무원	광역시의회 사무처장
2	김○○	3급 공무원	광역시 산하 본부장급
3	백○○	4급 공무원	구청단위 기초단체 국장급
4	김○○	4급 공무원	군청단위 기초단체 국장급
5	손○○	5급 공무원	도(道)광역단체 팀장급, (전)노조위원장
6	김○○	6급 공무원	시청단위 기초단체 주무관
7	노○○	전문직 공무원	광역시의회 전문위원
8	김○○	지방의회 의원	광역시 산하 구의회 의원(국민의힘)
9	김○○	지방의회 의원	광역시 산하 구의회 의원(더불어민주당)
10	김○○	지역정치인	광역시당 분권위원장(더불어민주당)
11	이○○	지역정당 당료	광역시당 당직자(국민의힘)
12	김○○	민간기업체 사장	지자체 발주(發注) 관급공사 수주(受注)회사
13	권○○	민간기업체 사장	지자체 발주 관급공사 수주회사

III. 지방공무원의 정치적 중립 저해요인에 대한 실태 분석

1. 지역사회의 환경적 특성: 연고주의 문화 및 지역정치 분위기

지방공무원은 대다수가 주민들과 접촉하면서 정책을 집행하거나 공공서비스를 전달하는 역할을 수행한다. 따라서 지역주민들의 정치적 성향 및 지역사회의 정치 분위기 등에 의해 영향을 주고받게 된다. 기초자치단체를 대도시, 중소도시, 도농복합 농어촌지역 등으로 구분할 경우에, 대도시지역의 자치구(區)보다는 농어촌지역의 군(郡)단위 자치단체일수록 지역사회의 특성이 지방공무원들이 정치적 중립을 지키는데 큰 영향을 미치게 된다.

구체적으로, 중소도시나 농어촌지역일수록 연고주의(nepotism) 등의 전통적 요인이 많이 보존되어 있으며, 지역정치권 및 자치단체장과 학연, 혈연, 지연 등의 일차집단(一次集團) 연고관계가 강하게 형성되어 있다(조석준, 2004). 그리고 근래에는 다소 둔화되고 있지만, 오래전에 임용된 관리자급들은 자신의 연고지(緣故地)에서 근무하는 경우가 많다. 이들은 국회의원, 광역의원, 기초의원을 포함하는 지역정

치인, 자치단체장, 지역의 정당 당료, 선거운동원 등과 다양한 방식으로 연고관계를 형성하고 있다. 이러한 환경 하에서 공무원이라고 하여 완전하게 정치적 중립을 지키기는 쉽지 않다. 물론 이들이 법규에서 금지하는 방식으로 정치행위를 하는 경우는 드물며, 대부분 은밀하게 할 수 있다. 정치적 행위의 방식은 매우 다양하다. 타 지역 출신의 지방공무원도 중소도시 및 농어촌지역일수록 유권자인 지역주민들과의 관계가 보다 긴밀하게 형성되어 있다. 대도시지역에 비해, 지방공무원과 주민들 간에 온정주의적 관계가 보다 강하며, 주민들의 수가 적다 보니 상호작용도 보다 용이하다. 이는 정치인이나 자치단체장의 입장에서는 지방공무원이 지역주민들에게 큰 영향을 미칠 수 있다는 의미이며, 득표가 중요한 이들로서는 암암리에 지방공무원을 압박하게 된다. 직접적으로 요구나 압박을 하지 않더라도, 선거운동원이나 비서관 등을 통해 얼마든지 간접적으로 할 수 있다. 이러한 경우, 정치인이나 자치단체장에 비해 열등한 지위에 있는 지방공무원으로서는 자발적으로 혹은 추후의 불이익을 우려하여 편파적인 정치행위를 할 수 있다.¹²⁾ 농어촌지역 자치단체의 현실에 대해 군(郡)의 국장급 공무원은 다음과 같이 말하고 있다.

“이 사람이 선거 때 도와주었는지, 어떤 성향을 가졌는지 다 안다. 선거조직원이 다 체크한다. 선거 후에는 보직에 반영한다. 군(郡)지역은 바닥이 너무 좁기 때문에 우리가 옆에서 보아도 다 알 수 있다. 자치단체장의 선거캠프도 공무원의 성향을 다 안다. 캠프에서 성씨, 출신 학교, 출신 면(面) 등으로 분류를 한다. 공무원은 중립을 지키면서 가만히 있고 싶지만 잘 안 된다.”

(4번, 김○○ 군청단위 기초단체의 국장급공무원)

지역사회의 정치분위기도 지방공무원의 정치적 중립에 영향을 미친다. 현재 우리나라의 정치지형을 보면, 대도시보다는 중소도시나 농어촌지역일수록 특정 정당에 대한 정치적 선호가 더욱 분명하다. 영·호남지역의 시군구는 더욱 그러하다. 사정이 이러하니 지방공무원이 평소에 접촉하는 지역주민들의 정치적 성향도 대체로 어느 한편으로 기울어져 있다. 예로서, 2018년 4월에 실시된 제7대 시군구 기초지방의회 당선자 현황을 보면, 당시 박근혜 정부에 대한 탄핵 여파 등으로 보수정당

12) 경찰청(2000: 580)의 <2019년 경찰범죄통계>에 의하면, 2019년 중 공무원의 선거범죄는 총 29명이며, 이들은 지방공무원 26명, 국회소속 공무원 2명, 기타 1명이다. 중앙정부 공무원은 한 명도 없다. 지방공무원 26명 중에서 특별시·광역시 및 산하 기초단체 공무원은 1명에 불과하며, 나머지 25명은 도(道) 및 산하 기초단체 지방공무원들이다. 따라서 대도시보다는 중소도시나 농어촌지역 지자체에 소속된 지방공무원들의 정치적 중립 위반행위가 훨씬 많다고 볼 수 있다.

지지성향이 강한 소위 TK지역(대구·경북)에서도 진보성향의 여당 후보가 많이 당선되었다. 그러나 대구와 경북을 비교해 보면, 대도시지역인 대구의 경우는 총 102명의 기초의원들 중에서 더불어민주당 45명, 보수야당인 자유한국당 53명, 바른미래당 2명, 무소속 1명으로 여·야당 간의 의석수가 큰 차이가 없는데 비해서, 중소도시 및 농어촌지역을 많이 포함하고 있는 경상북도의 경우는 더불어민주당 38명, 자유한국당 146명, 바른미래당 2명, 정의당 1명, 무소속 60명으로 분포되어 여전히 보수야당에 대한 지지성향이 압도적으로 높다(중앙선거관리위원회 선거통계시스템에서 발췌함). 지방공무원도 지방정치 분위기에 영향을 받게 되며, 해당지역에서 지배적인 정파(政派)의 정치이념에 유리하게 대화나 행동을 할 가능성이 높다. 지속적으로 특정 정치성향의 사람들과 교류하면 의견이나 정치성향의 동조(同調)현상이 발생할 수 있다(Zhou, 2009). 지방공무원도 예외는 아닐 것이다.

2. 정치·행정제도 요인: 권력편차 및 인사권 문제

지방공무원의 정치적 중립은 공무원의 노력만으로 유지되기는 어려우며, 관련 법규, 제도, 조직문화 등이 뒷받침되어야 한다. 그러나 현실적으로는 이러한 것들이 지방공무원의 정치적 중립을 지원하는 방향으로 작동하지 않고 있다. 이로 인해 정치적 중립을 규범적, 법적으로는 강조하고 있지만, 현실은 이와 괴리되는 경우가 많다. 구체적으로 보면, 첫째, 공무원의 정치적 중립을 규정하는 각종 법규들이 정치적 중립을 적발이 용이한 정치행위를 중심으로 좁게 규정하고 있어, 다양한 형태의 직·간접적 정치행위를 규율하는 데는 한계가 있다. 현재 공무원의 정치적 중립에 대해서는 헌법(제7조 2항)에 의거해 국가공무원의 정치적 중립을 규정하고 있는 국가공무원법(제65조)과 공직선거법(제9조, 제85조 등)이 근간이며, 지방공무원법(제57조), 국가공무원 복무규정(제27조), 지방공무원 복무규정(제9조), 교육기본법(제6조, 제14조), 공무원노조법(제4조) 등은 국가공무원법의 내용과 대동소이하다. 이러한 법규들은 공무원의 정치적 중립을 정당활동과 선거개입 행위를 중심으로 규정하고 있어 다양한 형태의 정치행위에 대한 포괄적 감시가 어렵다. 그리고 정치인이나 자치단체장의 정치적 압력과 관련한 규정은 부실하여 정치적 중립의 쌍방 의무가 지켜지기 어렵다.

둘째, 지방공무원에게 가장 민감한 인사제도의 측면에서, 근무성적평정, 보직, 승진 등 중요한 인사관리가 객관성과 공정성을 유지하기 어렵다는 점이다. 주요 인사관리과정은 충원, 배치, 근무성적평정, 교육훈련, 임금, 승진, 전보, 파견근무, 징계

등인데, 이 중에서 지방공무원들이 특히 큰 관심을 갖는 것은 근무성적평정, 전보, 승진, 징계이다(Cascio, 2015). 임금도 중요하지만, 현재처럼 연공급(年功給)이 중심인 상황에서 개별적 관심 사안은 아니다. 교육훈련도 직급별로 교육내용이나 교육기간이 대체로 정해져 있으며, 충원과 배치의 처음 임용되는 지방공무원에게 적용되는 사항들이다. 징계는 징계사유가 있어야 하며, 보편적으로 발생하는 것은 아니다. 따라서 지방공무원에게 현실적으로 가장 중요한 인사관리는 근무성적평정, 전보, 승진이며, 이 중에서도 승진이 가장 중요하다(Riccucci, 2017). 근무성적평정은 그 자체로도 중요하지만, 승진결정을 위한 기초자료를 제공하기 때문에 중요한 것이며, 전보 역시 어떤 직위에 보임되느냐에 따라서 승진에 유리 혹은 불리하기 때문에 중요한 것이다. 현재 이러한 중요한 인사관리는 객관성과 공정성을 유지하기 위해 다양한 방안들을 도입하고 있지만,¹³⁾ 그럼에도 인사관리에는 질적 평가 영역이 있을 수밖에 없으며, 따라서 주관성, 편파성 논란이 불가피하다(유민봉·박성민, 2014). 물론 승진심사에는 인사위원회의 사전심의회가 있지만(지방공무원법 제7조), 이는 사실상 자치단체에서 작성한 승진관련 서류의 하자여부를 점검하는 수준이며,¹⁴⁾ 근무성적평정, 승진후보자명부 작성 등에서 임용권자인 자치단체장이 얼마든지 영향을 미칠 수 있다(금창호·권오철, 2014). 더구나 자치단체의 인사담당자는 대부분 자치단체장의 핵심측근이기 때문에 그를 통해서도 큰 영향을 미칠 수 있다. 자치단체장의 입장에서는 부하직원이 업무도 잘 해야 하지만, 자신의 선거에 도움이 되는 부하직원을 편애하는 것은 인지상정(人之常情)인 것이다. 이러한 상황에서 지방공무원이 정치적 중립을 유지하기가 쉽지 않다.

셋째, 지방자치체의 시행과 더불어 지방공무원에 대한 자치단체장의 인사권이 더욱 강화되고 있다는 점이다.¹⁵⁾ 자치단체장은 형식적으로는 행정가이지만, 실제로는 정당공천을 받고 선출되는 정치인이다. 유력 광역단체장은 대선에 관심을 가지고 있으며, 기초단체장들도 임기 이후에 국회의원이나 광역단체장에 관심을 가지는

13) 예로서, 근무성적평정의 객관성을 제고하기 위하여 다면평가방식을 가미한다거나, 승진심사에서 외부 심사를 강화하는 등의 방안이다.

14) “도나 시군의 인사위원회는 승진만 심사를 한다. 그러나 집행부에서 인사안을 올리면 거의 그대로 승인한다. 외부의 인사위원들이 누구인지도 모르는 승진대상 공무원의 능력이나 자질을 알 길이 없다. 그리고 같은 인사위원이 몇 차례 임기를 연임하는 경우가 많다. 담당공무원 입장에서 성향을 알만한 같은 사람이 하는 것이 편하니까 계속 같은 사람에게 부탁한다. 이들은 인사 관례를 잘 알아서 별로 태클을 걸지 않는다. 그리고 행정부지사, 행정부시장 등 자치단체 부단체장이 자동으로 인사위원장을 겸임한다.”(5면, 손○○ 도(道)광역단체 팀장급 공무원)

15) 자치단체장은 소속공무원의 임명·휴직·면직과 징계를 하는 권한을 가진다(지방공무원법 제6조).

경우가 많다. 따라서 자신의 정치적 미래를 위해서 지방선거에서 승리하는 것이 매우 중요하다. 물론, 지방공무원의 인사관리는 기준이 있고 인사위원회의 심의도 있지만, 자치단체장이 얼마든지 영향력을 행사할 수 있다. 인사관리는 아무리 객관적이고 공정한 기준을 적용해도 임용권자의 재량권이 크다(김종익, 2007). 자치단체장은 특히 관리자급에 대해 강력한 인사권을 행사하며, 선출직 자치단체장이 선거를 염두에 두지 않고 고위직 인사를 단행한다고 보기는 어렵다. 특히, 선거가 가까워질수록 이러한 현상이 심하다.¹⁶⁾ 따라서 관리자급은 자치단체장의 정치적 의도와 무관하게 일을 하는 경우는 거의 없다고 보아야 한다. 지방공무원들이 무리하게 선거에 개입하지는 않지만, 증거를 남기지 않고 자치단체장의 선거지원을 얼마든지 할 수 있다. 자치단체장이 주요 관리자급을 통제하면, 하위직급에 대해서는 관리자들이 알아서 영향을 미칠 수 있다. 이는 계층제조직의 기초적인 작동방식이다(Hood, 2010). 선거결과가 보직과 승진에 영향을 미치는 것은 지방행정에서는 일종의 상식이다. 지방공무원의 정치적 중립과 인사관리의 관계에 대한 다음과 같은 면접조사 결과는 시사(示唆)하는 바가 크다.

“전보(轉補)는 거의 자치단체장의 전권이다. 견제할 방법이 거의 없다. 특히, 규모가 작은 지자체일수록 산하 공무원들의 인사에서 자치단체장이 거의 절대적인 권한을 행사한다. 지방선거 등 각종 선거에서 지방공무원이 정치적 중립을 유지하는 것은 어렵다고 본다. 소속 공무원들에 대한 신원파악이 다 되어 있으며, 단체장에게 찍히면 좋은 보직을 받기는 어렵다고 봐야 한다. 그러면 승진도 당연히 힘들게 된다. 도(道) 단위도 도지사나 핵심 보직자의 눈치를 보아야 하지만, 그래도 조직 규모가 크다 보니 좀 덜하다.”

(5번, 손○○ 도(道)광역단체 팀장급 공무원)

“작은 고을에서는 자치단체장 선거 때에 어디에 줄을 섰는지 다 안다. 다른 부서는 잘 모르겠지만, 사업 부서를 보면 6개월쯤 지나보면 단체장이 사업부서 담당자를 짝 바꾼다. 모두 지방선거에 관계가 된 사람으로 바꾼다. 우리처럼 특정 시군 단위의 관급공사를 많이 해 본 사람은 단번에 알 수 있다. 선거 때가 되면 우리는 양쪽 캠프에 다 줄을 서야 한다. 관급공사는 담당공무원이 절대적이다. 일부러 자기 시군구(市郡區) 업체에 공사를 주기 위해서 1차, 2차로 작게

16) “선거전에 지역 유권자들과 직접 접촉을 하는 면이나 동으로 내려 보냈다가, 선거가 끝나면 다시 불러올리는 방법으로 선거운동을 하게 하는 경우도 많이 있다. 물론 이 때는 선거결과에 따라 보직을 배정하는 논공행상이 뒤따른다.”(3번, 구청단위 기초단체 국장급공무원)

나누어서 시도심사가 아닌 시군구심사로 돌린다. 공사금액에 따라 심사주체가 다르다.”

(12번, 김○○ 지자체 발주 관급공사 수주업체 사장)

이러한 상황에서 지방공무원들이 자치단체장 및 상급자들의 은근한 압력과 중용으로부터 정치적 중립을 지키기가 어렵다. 특히, 중소도시나 농어촌지역 자치단체에서는 평소에도 관리자급들이 지방공무원의 정치적 성향을 대체로 파악할 수 있다. 따라서 대부분의 지방공무원들이 평소에는 업무수행의 일환으로 현직 자치단체장에게 유리한 정책을 시행하거나 정책홍보를 행하며, 선거 전후로는 은밀한 방식으로 현직 자치단체장에게 유리하게 한다. 현직 자치단체장이 여당이면 보다 직접적으로 지원할 수 있다. 반대로 현재의 자치단체장 하에서 소외되어 있던 사람들은 반대편에 줄을 대기도 하지만, 현실적으로 현직 단체장이 선거에서 이길 확률이 높기 때문에 이는 위험부담이 큰 것이다. 따라서 좀처럼 발생하지 않는다.¹⁷⁾ 오히려 선거를 기회로 신임을 얻기 위해 더욱 적극적으로 정치적 행위를 할 개연성이 있다. 이처럼 자치단체장 및 참모들로부터의 유·무형의 압력 및 이로 인한 부담감이 지방공무원의 정치적 중립을 어렵게 하는 주요 요인이다.

넷째, 지방공무원의 정치적 중립을 감시해야할 내부감시제도 및 조직문화가 부실하다. 지방공무원의 정치적 중립을 감시하는 데는 지역의 선거관리위원회, 경찰, 검찰 등이 중요한 역할을 하지만, 은밀하게 행해지는 다양한 종류의 정치적 행위를 외부에서 탐지하는 데는 한계가 있다. 따라서 내부의 감시망이 작동해야 하는데, 현실적으로 감시기구도 부실하며, 무엇보다 정치적 중립을 규범으로 인식하는 조직문화가 취약하다. 구체적으로 보면, 기초지자체 내에는 감사관실 등 내부감시기구가 있지만, 이들 조직은 지방공무원의 정치적 중립이 법적으로 문제가 되지 않으면, 윤리적 측면에서 공무원의 행위를 사전 점검하는 경우는 거의 없다. 더구나 지방공무원의 정치적 행위는 대부분 은밀하게 행해지기 때문에 탐지가 어렵다. 그리고 내부감시기구는 자치단체장의 지휘 하에 있어 자치단체장의 의도를 중시한다. 특히, 지방공무원의 정치행위는 대체로 현직 지역 국회의원이자 자치단체장에게 유리하게 하

17) “현(現) 단체장 하에서 좋은 보직을 맡거나 승진한 직원들은 현 단체장이 계속 있는 것이 좋으니 현 단체장 편에서 운동을 한다. 반대로 현 단체장으로부터 소외된 직원들은 반대편에 서려는 욕구가 있다. 선거 때는 물론이고 평소에도 공무원사회가 대체로 편이 갈린다. 그러나 시군구는 자치단체장의 영향이 절대적이어서 실사 자기가 한직(閑職)을 전전하더라도 현 단체장에게 대놓고 반대운동을 하기는 어렵다. 현 단체장이 재선이나 3선을 할 확률이 높은 선거에서 반대하기가 쉽지 않다.”(1번, 김○○ 광역시의회 사무처장)

는 것인데, 이들의 지휘·감독을 받는 내부감시기구가 정치적 중립 여부를 제대로 감시하기는 어렵다. 다음에 지자체의 조직문화 면에서도 정치적 중립에 대한 인식이 약하다. 현재와 같은 양당제 하에서 수도권 일부지역을 제외하고는, 대부분의 지자체에서 주요 지지정당이 편중되어 있으며, 지역 국회의원과 자치단체장이 동일 정당인 경우가 많다.¹⁸⁾ 따라서 이러한 지역정서를 감안할 때, 지자체내에도 대체로 자치단체장이 소속된 정파를 지지하는 분위기가 형성된다. 조직분위기 자체가 이렇게 되면, 정책집행이나 정책홍보 등도 정치적 성향을 띠게 된다. 특히, 근래에는 범정부차원에서 적극행정을 독려하고 있는데, 이는 공무원이 공공의 이익을 위해 창의성과 전문성을 바탕으로 적극적으로 업무를 처리하라는 것이지만(지방공무원 적극행정 운영규정 제2조), 이는 필시 지방공무원의 정치적 중립에 영향을 미치게 된다. 정치적으로 불편부당하게 적극행정을 한다는 것이 이론처럼 쉽지 않다.

“지역구 국회의원이나 자치단체장은 물론, 자치단체장의 소속 정당이 선거에서 많은 영향을 미친다. 지방공무원이 대놓고 선거운동을 하는 경우는 별로 없으며, 은근히 암암리에 지역 국회의원이나 자치단체장 홍보를 한다. 시군구 내에 주민단체가 최소한 20~30개씩 있다. 이런 단체에 은근히 좋게 이야기한다. 이것이 선거운동이다. 현직은 업무자체가 선거운동이다. 자기사람을 보직에 심어서 간접적인 방식으로 선거운동을 한다. 이거는 적발도 어렵고 따라서 불법이라고 하기도 어렵다.”

(7번, 노○○ 광역시의회 전문위원)

다섯째, 공무원노조의 역할이 제한적이어서 자치단체장의 인사권을 견제하는 데 한계가 있다. 현재 많은 지자체에 공무원노조가 결성되어 있으며, 공무원노조의 존재가 자치단체장의 인사권 오남용을 견제하는데 일정한 기여를 하고 있다. 그러나 공무원노조는 단결권과 단체교섭권은 가지고 있지만 단체행동권은 가지고 있지 못해(공무원노조법 제5조, 제11조) 자치단체장을 견제하는 데 한계가 있다. 그리고 현

18) 그러나 자치단체장과는 달리, 2018년 지방선거 결과 많은 지방의회에서 여야가 혼재해 있는 곳이 많다. 예로서, 대구광역시 관내 기초단체들의 경우 총 102명의 기초의원들 중에 여당인 더불어민주당 45명, 야당인 자유한국당(현 국민의힘) 53명, 기타 3명이었다. 대전광역시 관내 기초단체들의 경우는 총 54명의 기초의원들 중에서 더불어민주당 33명, 자유한국당 21명이었다(중앙선거관리위원회 선거통계시스템). 이에 따라 지방공무원의 편향적 정치행위에 대한 상당한 정도의 견제효과가 있다. “지역적으로는 전반적으로 보수성향이 강하지만, 우리 구의회는 총 21명의 구의원들 중에 9명이 여당 소속이어서 수적으로도 여야 간에 어느 정도 균형을 이루고 있으며, 아무래도 여당이다 보니 야당 구청장과 구의원들을 적절하게 견제할 수 있다.”(9번, 김○○ 광역시 산하 구의회 의원).

재 지자체에서 사업소 등에서는 공무원노조가 강성인 곳도 있지만, 일반조직 내의 대부분의 공무원노조는 소극적인 경우가 많다. 그리고 광역단체장은 물론, 기초단체장들도 취임과 동시에 일정 수의 별정직을 임용하며,¹⁹⁾ 어느 정도 업무파악이 되면 자기 색깔에 맞는 인사를 단행한다. 이는 일반적으로 통용되는 인사권 행사이다. 따라서 이들이 정치적 편파성을 보인다고 해도 공무원노조의 견제수단이 별로 없다. 따라서 공무원노조의 인사권 견제는 한계가 있다. 공무원노조의 실태에 대해서 현직 지방공무원들은 다음과 같이 말하고 있다.

“사업소는 사무직 보다 현업부서가 많아 공무원노조의 영향이 강하다. 본부장 하면 노조를 다루는 것이 가장 힘들다. 근무조건, 인사관리 등에 시비를 걸만한 것들이 많이 있다. 그러나 노조가 사업소 공무원의 정치적 중립 자체는 별로 문제로 삼지 않는다. 보직 등 인사관리가 정치적 인사인지에는 관심을 가지지만, 노조가 구체적인 내용을 알 길이 별로 없다. 대부분의 인사를 광역시 본청에서 영향을 주는데, 본부장이 본청에서 영향을 받아서 인사를 하는지 자기들이 알 길은 없다. 그냥 시비대상으로 하면서 근무조건 등 다른 것에서 이득을 취하려고 한다.”

(2번, 김○○ 광역시 산하 본부장급)

“내가 노조위원장을 할 때 보면, 공무원노조 중에는 매우 강성인 노조도 있으며, 또한 한 조직 내에 공무원노조가 여러 개가 있어 집행부서에서도 어느 정도 눈치를 본다. 그러나 승진의 경우는 근평, 인사위원회 등 절차를 거쳐서 하고, 전보는 단체장 재량권이 크기 때문에 시비 거리가 별로 많지 않다. 따라서 인사 관리에 대한 노조의 영향력은 크지 않다. 특히, 작은 지자체에서는 공무원노조가 별로 힘이 없다.”

(5번, 손○○ 도(道)광역단체 팀장급, (전)노조위원장)

19) 서울시의 경우를 신문기사를 통해서 보면 다음과 같다. <...서울시장이 사망함에 따라 그가 기용한 별정직 공무원 27명이 (2020년 7월) 10일 당연 퇴직 처리됐다. 이들은 대부분 정무직 공무원들로 시장실이 위치해 있는 '6층 사람들'로 불린다...지방별정직공무원 인사규정 12조에는 지방자치단체장이나 지방의회 의장을 보좌하기 위해 지방별정직공무원으로 임용된 경우 단체장이나 의장의 임기 만료나 퇴직 등과 함께 면직된다고 규정돼 있다...이들은 대부분 대권을 꿈꾸던 박(朴)시장을 보좌하기 위해 영입됐지만 시장의 타계와 함께 당연 퇴직 수순을 밟게 됐다.> (한국일보, 2020.7.10일자). 물론 규모나 상징성 면에서 서울시와 비교하기는 어렵지만, 전국 대부분의 자치단체장 산하에 보좌관 등의 명칭으로 별정직 혹은 임기제공무원을 두고 있으며, 이들은 대부분 자치단체장과 임기를 같이한다.

3. 정치권 및 자치단체장의 정치적 압력과 상호 필요성

정치적 중립은 공무원이 정치행위를 하지 않는다는 것과 정치가 공무원에 대하여 정치행위를 하도록 압박하지 않는다는 쌍방향 의무를 부과하는 것이다. 지방공무원이 아무리 정치적 중립을 지키고자 해도 권력자원이 우세한 정치인 특히, 집권 여당이 부당한 정치적 압력을 가하면 공무원은 정치적 중립을 지키기 어렵다. 물론 정치적 압박을 받더라도 불편부당하게 공익을 추구하는 것이 공무원의 책무이지만, 모든 공무원에게 이를 주문하는 것은 비현실적인 것이다.²⁰⁾ 지방공무원은 업무 자체가 투표권을 행사하는 지역주민들의 일상생활에 직결된다. 따라서 선거승리가 절대적 과제인 지역정당과 정치인, 자치단체장 등이 지방공무원에게 직·간접적으로 압박을 하게 되는 것이다. 따라서 지방행정은 지방정치(local politics)의 맥락 속에서 이해해야 하며, 지방공무원의 정치적 중립 역시 단순하게 규범적, 법규적 관점에서만 이해하는 것은 비현실적인 것이다. 정치는 중앙정치이든 지방정치이든 법대로 작동하지 않는다(Berman, 2015). 법규를 어겨가면서, 더구나 선거운동 기간에 정치적 중립 의무를 위반하는 공무원은 거의 없다.²¹⁾ 평소애, 암암리에, 심지어는 부지불식간에 정치적 중립을 위반하는 것이다. 지방정치는 지역단위의 여당과 야당, 자치단체장, 지방의원, 지역 시민사회단체 등 다양한 정치적 행위자들 간의 역동적 상호작용 속에서 발생하는 것이며(Cook et al., 2017), 지방공무원 역시 이러한 지역정치의 역동성을 벗어나 초연하게 일을 하기는 어렵다.

지방공무원이 정치적 압력을 받게 되는 구조적 요인을 보자. 무엇보다 지방공무원은 주요 정당 및 지역 국회의원으로부터 정치적 압박을 피하기 어렵다. 우선 지자체의 재정 면에서 몇몇 자치구 정도를 제외하고는 대부분의 자치단체들이 재정자립도가 매우 낮다. 2020년 기준으로 전국 지자체의 평균 재정자립도는 50.4%에 불과하다(행정안전부, <2020 행정안전통계연보>, 2020: 213). 특히 중소도시나 농어촌지역 자치단체들은 중앙정부의 재정지원이 없이는 생존자체가 어렵다.²²⁾ 주요

20) 국가전체 차원에서는 정권만 바뀌면, 지방행정에서는 자치단체장만 바뀌면 행정인력이 나 가치는 고사하고 정책내용까지도 폐기되거나 바뀌면서 많은 행정낭비를 초래하고 있다. 사정이 이러한데, 공무원이 정치적 중립을 유지하고 있다고 말하기는 어렵다.

21) 2019년 공무원의 정치적 중립 위반과 관련한 징계실태를 보면, 국가공무원의 경우 총 징계건수 1,952건 중에 정치운동금지 위반은 2건에 불과하며, 양정(量定)도 정직 1건, 견책 1건으로 경미한 처분을 받았다(인사혁신처, 2020: 71).

22) 전국 자치단체의 재정자립도를 보면, 광역단체의 경우는 특별시 78.4%, 광역시 47.5%, 도 39.4%로 중소도시 및 농어촌지역을 포함하는 도(道)지역의 재정자립도가 낮으며, 기초단체의 경우는 시 33.5%, 자치구 29.0%, 군 17.3%로 농어촌지역인 군(郡)지역의 재정자립도가 훨씬 낮다(행정안전부, <2020 행정안전통계연보>, 2020: 213).

지역사업도 중앙정부의 재정보조가 없이는 수행하기 어렵다. 더구나 대규모 공모사업은 외형상으로는 공정한 심사를 거치도록 하고 있지만, 실제로는 중앙정부의 영향이 크다. 사정이 이러하면 관리자급이든 실무자급이든 간에 중앙정부의 예산을 확보할 수 있어야 유능한 공무원이 될 수 있으며, 이것이 본인의 인사관리에도 유리하다. 그런데 공모사업 선정이나 예산확보를 위해서는 국회의 예산심의는 물론 예산편성과정에서도 지역 국회의원의 지원이 필수적이다. 특히, 여당의 중진급 국회의원일수록 유리하며,²³⁾ 이 경우는 지방공무원의 지역 국회의원에 대한 의존이 더욱 클 것이다. 그런데 편익은 호혜적인(reciprocal) 것이다. 지역 국회의원이 해당 지역의 사업선정이나 예산확보를 돕게 되면, 지방공무원에게 기대하는 바가 있다. 물론, 사업이나 예산을 확보하는 것이 지역 국회의원 본인에게도 좋지만, 도움을 받은 지방공무원으로서도 지역에서 해당 국회의원의 역할을 홍보하지 않을 수 없다. 더구나 지역 국회의원은 자치단체장의 공천에 결정적인 영향을 미치는 위치에 있다. 이러한 현상들은 단위를 낮추면 지방공무원과 시도의원과 의 관계에서도 나타나는 것이다. 시군구에서 주요사업을 시행하거나 선정되기 위해서는 중앙정부는 물론, 상급단체인 광역단체로부터의 재정지원도 필수적이다. 이때는 시도의원의 역할이 중요하다. 따라서 이들에게 협력을 요청하게 되며, 그 결과로 시도로부터 예산 지원이나 사업선정이 되면, 지방공무원은 시도의원에게 공(功)을 돌려야 한다. 그런데 국회의원도 물론 시도의원도 정당공천을 하고 있는 현실에서, 예산확보나 지역 사업 유치 등에 이들로부터 도움을 받았다면, 이들에게 유리한 정책을 집행하거나 정치적 홍보를 하지 않을 수 없는 구조적 제약이 있는 것이다. 지역사업 예산확보, 예산심의 등과 관련하여 지역 국회의원 및 지방의원과의 상시적 협력이 필요하며, 이로 인해 지방공무원이 정치적 중립을 유지하기가 어려움을, 면접조사에 응한 지방공무원과 지방정치인은 다음과 같이 언급하고 있다.

“중소도시나 군 단위 지자체는 재정이 매우 열악하다. 그리고 공모사업을 하려면 정무적으로 접근해야 한다. 이를 위해 지역위원의 비서진들과 계속 접촉을 한다. 군청 과장급만 되어도 이들과 상시로 접촉해야 한다. 지방행정과 의정활동이 맞물려 있다. 지역위원이 열심히 도와주어 공모사업이 선정되면 우리도 지역에서 ○○의원님 덕분이라고 홍보를 많이 해주어야 한다. 지방교부세를 받은 것 등을 평소에 홍보해 주지 않으면 다음에 안 도와준다. 지역구에 사무직원이 있어 자기들도 다 안다. 그러나 선거기간에는 비서진 등과 일체 SNS나 전화

23) 국회의원선거 때마다 “힘 있는 여당의원 뽑아 지역발전 앞당기자!”는 류(類)의 선거캠페인을 보게 되는 것이 이를 증명한다.

통화를 하지 않는다. 도비(道費)를 따려면 도(道)의원 및 군(郡)의원과 평소에 연락을 잘 해야 한다. 그리고 도비를 따면 도의원을 홍보해 주어야 한다. 기초단체로서는 상급 지자체인 광역단체의 도움이 많이 필요하다. 지방의원도 사업을 되게는 못해도 안 되게는 할 수 있다. 지방행정은 재정이 아킬레스군이다.”

(4번, 김○○ 군청단위 기초단체의 국장급공무원)

“지자체와 지방의회 관계에서는 예산이 가장 중요하다. 따라서 현역 지방의원들의 심기를 건드리면 안 된다. 시장이나 군수와 소속정당이 다르면, 지방의원들이 예산심의 등에서 까다롭게 하기도 한다. 그러면 공무원들도 까다롭게 구는 지방의원의 지역구에 아무래도 관심을 더 가지게 된다. 자치단체장이 우리와 소속정당이 다르면 저쪽 정당에 편파적이지 않도록 더 많이 따지기도 하지만, 지역 공익예산은 여·야 구분이 없이 별로 손을 대지 않는 경향이 있다.”

(10번, 김○○ 여당 광역시장 분권위원장)

이러한 방식의 정치행위는 지역 국회의원이나 시도위원이 압박을 하지 않더라도, 지방공무원으로서는 하지 않을 수 없는 것이다. 더구나 지방공무원의 당파적 정치행위는 판별이 쉽지 않으며, 간접적이고 은밀하게 행할 수 있는 것이 많다. 그리고 지방행정 단위에서는 정치와 행정 간의 권력 차이가 크다. 소속정당과 지역 국회의원이 자치단체장의 공천 나아가서는 당락에 절대적인 영향을 미치는 현실에서, 자치단체장이 정치인들부터 정치적 중립을 유지하기 어려우며, 이는 다시 지방공무원이 자치단체장으로부터 정치적 중립을 유지하기 어렵게 한다.

“자치단체장은 지역구위원의 눈치를 봐야 한다. 자치단체장 후보를 선출할 때 당원투표 등을 하지만, 아직 지역구위원이 공천에 결정적인 역할을 한다. 특히, 기초단체가 그렇다. 광역시장이나 도지사의 경우는 시·도당협의회장의 영향력이 크지만, 관내 국회의원 전부와 관계가 좋아야 한다. 현재 광역단체장은 거의 정치인 출신이기 때문에 중립적일 수가 없다. 그 밑에서 일하는 지방공무원들도 항상 선거에 신경을 써야 하고, 주요 사업도 알아서 잘 해야 한다.”

(8번, 김○○ 광역시 산하 구의회 의원)

4. 외부감사의 부실함과 무관심

지방공무원의 정치적 중립을 유지하기 위해서는 법, 제도, 내부 감시체계를 통한 단속이 필요하다. 그리고 법과 제도의 내용은 명확하고, 내부감시와 벌칙은 엄중해

야 한다(Matravers, 2013). 그러나 실제에서는 공직선거법, 국가공무원법 등 관련 법규상의 공무원의 정치적 중립 의무는 정당활동이나 선거개입 행위라는 좁은 범위에 한정되어 있으며, 그나마도 관련 개념들이 모호하고 추상적이다.²⁴⁾ 따라서 법규에만 의존해서는 다양한 방식의 편파적 정치행위를 단속하기 어렵다. 반면에 자치단체장의 영향력 하에 있는 내부 자체감사기구도 독립성이 부족하여 엄중한 단속에 한계가 있다(문상덕, 2015). 그리고 지방공무원의 정치개입을 단속하는 정부기관들도 공식적인 선거기간 전후에만 집중적으로 관심을 가지며, 평소에는 감시가 느슨하다(이재목 외, 2019). 따라서 지방공무원의 편파적 정치행위를 일상적으로 감시하기 위해서는 외부의 감시체계가 잘 작동해야 한다.

구체적으로, 지방공무원의 정치적 중립이 실효성을 거두기 위해서는 시민사회단체, 언론, 주민 등 외부의 자율적 감시와 신고정신이 필요하다(Cristofoli et al., 2011). 특히, 선거기간이 아닌 평상시에 감시가 잘 되어야 한다. 선거기간에는 선거관리위원회 등은 물론, 정치권 스스로도 상호 감시를 강화한다. 따라서 지방공무원이 편파적 정치행위를 하기가 어렵다. 그러나 평소에는 이러한 감시망이 느슨하며, 따라서 정치적 중립의 사각지대가 많이 발생한다(김광수, 2010). 지역사회에 다양한 종류의 시민사회단체, 주민단체 등이 있지만, 이들 단체들은 자신의 활동영역에 주력하며, 평상시에 지방공무원의 정치적 행위를 감시하는 경우는 드물다. 더구나 일상에서 행해지는 지방공무원의 정치행위는 탐지하기가 어렵기 때문에 체계적으로 감시하지 않으면 적발이 어렵다. 그리고 지역주민들도 평소에는 지방공무원의 정치적 행위에 대해 무관심하다(유성진, 2014).²⁵⁾ 지방공무원의 편파적 정치행위는 공익에는 반하지만, 주민 개인의 이해관계에 직접 영향을 미치는 경우는 많지 않기

24) 공무원의 정치행위가 모호하다는 데 대해서는 국가도 인정하고 있다. 즉, 헌법재판소는 2018.5월 현직 교사 9명이 국가공무원법 65조 1항에 대해 제기한 헌법소원에 대해 2020.4월, “그 밖의 정치단체”라는 문구는 모호하여 기본권을 과도하게 제한한다는 이유로 위헌을 선고했다. 그러나 “공무원과 교원이 정당에 관여하거나 가입할 수 없다”는 조항은 합헌으로 판단했다. 이에 대해 현재는 “공무원의 정치적 행위가 직무 내의 것인지 직무 외의 것인지 구분하기 어려운 경우가 많고, 공무원의 행위는 근무시간 내외를 불문하고 국민에게 중대한 영향을 미치므로, 직무 내의 정당활동에 대한 규제만으로는 입법 목적을 달성하기 어렵다”고 이유를 밝혔다.(매일노동뉴스 2020.11.6일자)

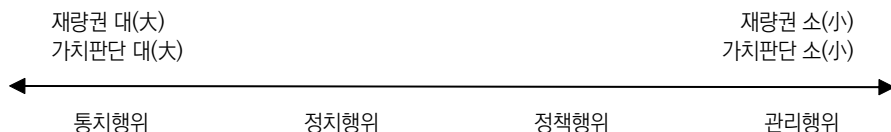
25) “관내에 각종 민간단체들이 많다. 이들 중에는 친여(親與)성향도 친야(親野)성향도 있다. 여·야당 모두 당원확보 등을 위해 지역사회의 각종 단체에 공을 많이 들인다. 지방정부에서도 선거에 대비해야 하니까 이들 단체에 신경을 많이 쓴다. 현직 단체장에게 비판적인 단체들은 비판을 줄이기 위해, 우호적인 단체는 지지를 더욱 강화하기 위해 관리를 해야 한다. 관련 예산도 있다. 선거철이 되면 이들 민간단체의 활동이 매우 활발하다. 그러나 이들은 평소에는 정책이나 예산집행을 비판은 하지만, 지방공무원의 사전선거 운동 등에 대한 관심은 크지 않다.”(11번, 이○○ 광역시장 당직자)

때문이다. 따라서 자신의 이해에 직접 관계되지 않으면 적극적으로 신고를 하지 않는다. 물론, 지역주민들이 은밀하게 발생하는 정치행위를 탐지하기도 어렵다. 따라서 평소에는 지역의 시민사회단체나 주민들의 감시가 느슨하며, 이는 지방공무원의 편파적 정치행위를 방조하는 결과를 초래한다.

5. 업무특성 및 재량행위 필요성

지방공무원이 수행하는 업무 자체가 정치적 중립을 지키기 어려운 면이 있다. 관련 법규의 정치적 중립 조항을 통해 지방공무원의 정당활동이나 직접적인 선거개입 행위는 단속할 수 있지만, 정치적 중립의 범위를 공직선거법 규정대로 “선거에 영향을 미치는 행위”로 넓혀서 접근하면, 행정업무 중에 선거에 영향을 미치지 않는 것이 거의 없다. 또한 의도적이든 부지불식간이든 특정 정파에 유·불리하게 영향을 미치게 된다. 공공업무는 속성상 이념지향성과 가치지향성을 내포하기 때문에 불편부당하게 영향을 미치기가 어렵다. 특히, 오늘날은 지방공무원도 단순한 집행업무뿐만 아니라, 정책결정을 포함한 정책업무 전반을 취급한다(Evans, 2016). 관리자급은 더욱 그러하며, 하위직도 정책집행과정에서 정책내용을 재해석하는 등 상당한 재량권을 행사한다. 본래 정책기능은 가치판단 및 가치배분 기능을 포함하는 것으로, 관리기능과 정치기능의 중간단계에서 혼합적 성격이 강하다(〈그림 1〉 참조). 지방공무원이 이러한 정책업무를 수행하는 이상에는 완전한 정치적 중립을 유지하기는 어렵다(Page et al., 2005). 가치판단과 가치배분이 필요하며, 이는 특정 정파의 정치이념에 연관될 수밖에 없는 것이다. 현실적으로 중앙정부 보조금을 받는 사업은 중앙정치로부터 영향을 받을 것이며, 지방정부 자체사업은 자치단체장이나 지역 국회의원의 소속 정당의 영향을 받는다(3번, 백○○ 구청단위 기초단체 국장급 공무원).

〈그림 1〉 관련 개념들의 연속선상의 위치 매김



지방공무원 스스로도 업무수행과정에서 정치적 중립 위반여부를 판별하지 못하는 경우가 많다. 오늘날 지방행정에서 공사(公私)협력에 기초하는 거버넌스

(governance) 관점이 보편화되면서 지방공무원은 지역정치권, 시민사회단체, 지방의회 등과 수시로 협력하고 상호작용을 해야 한다(Wilson et al., 2016). 따라서 지방정치와 지방행정은 그 경계가 모호해지고 있다. 이 과정에서 지방공무원들은 자신이 수행하는 업무가 정치적으로 어떤 의미를 가지는지, 특정 정파에 유리하지 않은지 등을 명확하게 판단하기 어렵다. 물론 이 경우에도 관련 법규에서 정하는 정도의 직접적인 정치행위는 하지 않겠지만, 어떤 정파에도 치우치지 않는 불편부당성을 유지하기는 어렵다. 특히, 정치적 중립은 모호하고 다의적인 개념이어서 지방공무원들은 업무수행과정에서 부지불식간에 정치행위를 하게 된다. 근래에는 범정부차원에서 적극행정을 강조하고 있어 업무수행에서 재량적 판단이 불가피하다. 재량적 판단은 법규로부터의 자율성과 상급자로부터의 자율성을 모두 포함하는 것으로(Tummers and Bekkers, 2014), 지방공무원이 재량행위를 하는 한에서는 정치적 중립을 지키기는 어렵다. 이밖에도 지방공무원들 중에서 일부는 업무특성상 정치적 중립을 유지하기 어렵다. 자치단체장과 함께 들어온 별정직 공무원, 자치단체장을 정무적으로 보좌하는 공무원 등이 그러하다.

6. 지방공무원 자체 요인: 사적 이해 및 가치관의 개입

지방공무원이 정치적 중립을 지키기가 어려운 이유는 정치인이나 자치단체장의 압박과 같은 외적 요인만이 아니라, 지방공무원 본인에 기인하는 면도 크다. 이는 기본적으로 지방공무원도 한편으로는 자기이익을 추구하며, 다른 한편으로는 자신의 가치관, 신념을 중시하는 보통의 인간이기 때문이다. 공무원이 되었으니 이러한 이해와 신념으로부터 초연하기를 주문하는 것은 규범적으로는 가능해도 현실적으로는 어려운 일이다. 공무원이 공익만 추구하면서 철저히 멸사봉공(滅私奉公)하는 사람은 아니다. 따라서 정치적 중립이 이론처럼 쉬운 것은 아니다.

우선 지방공무원이 추구하는 이해의 측면에서, Downs(1967)에 따르면 공무원은 지위, 권한, 위세 등을 극대화 하고자 하는 욕구를 가지고 있다. 그러나 이러한 욕구를 충족해 줄 수 있는 자리는 한정되어 있어 동료들과 끊임없이 경쟁해야 한다. 널리 인용되는 Parkinson의 부하배증의 법칙, Niskanen의 예산극대화모형 등도 모두 공무원을 순수한 공익 추구자가 아니라, 개인이익을 극대화하고자 하는 보통의 경제인이라고 가정하고 있다(O'Toole and Meier, 2004). 그런데 지방공무원이 개인적 욕구를 극대화하기 위해서는 좋은 평가를 받고 승진에 유리한 직위에 보임되어야 하는데, 인사권은 선출직 자치단체장이 보유하고 있으며, 인사관리는 정치적

속성도 가진다(Klingner et al., 2015). 전보와 승진이 성실함과 유능함만을 기준으로 행해지는 것이 아니다. 이처럼 지방공무원에게 가장 중요한 인사관리가 정치적 속성을 가지는데, 본인은 비(非)정치적이기를 기대하기는 어렵다. 선거와 관련해서 정치권과 자치단체장의 압박도 있지만, 지방공무원 스스로도 이에 부응하여 직·간접적으로 편파적 정치행위를 하게 된다. 이것이 선거 이후의 인사관리에 반영이 되는 것이 현실이기 때문이다. 일종의 논공행상(論功行賞)이다. 관리직일수록 더욱 그러하다. 논공행상에 따라 권한과 비중이 큰 보직을 받고 승진도 유리해진다. 그리고 자치단체에는 대체로 이권부서라고 인식되는 부서들이 있는데, 이 역시 논공행상의 결과로 보직이 행해지는 경우가 많다. 그리고 관리직급이 되면 퇴직이후도 대비해야 하는데, 여기에는 자치단체장의 배려가 중요하다.²⁶⁾ 현실적으로 관리자급은 자치단체장에게 미운털이 박히면 공무원 신분은 유지할 수 있어도 선호하는 직위에 보임되기는 어렵다. 이처럼 지방공무원의 사적 이해가 개입되는 이상에는 정치적 중립을 유지하기 어렵다.

“지방 단위에서는 단체장선거, 지방의원선거, 조합장선거 등이 골치가 아프다. 이 중에도 단체장 선거가 가장 신경이 쓰인다. 선거가 가까워 오면 단체장은 “추진하던 일을 마치기 위해 한 배를 타자”는 식으로 말을 한다. 그러면 다음 선거에 나온다는 것이고, 도와달라는 것이다. 단체장 입장에서는 가만히 있는 것은 기분이 나쁘다. 선거가 끝나고 인사가 있게 되면 말로는 순환보직이라고 하지만, 인사에 다 반영한다. 기획부서, 인사부서, 예산부서가 승진 일순위이다. 업무비중에 따라서도 요직과 한직이 있다. 지역특성에 따라 설치한 조직도 선호한다. 면장도 중심지역과 거점지역이 있어 이를 선호한다.”

(4번, 김○○ 군청단위 기초단체 국장급공무원)

“관리직 정도 되면 다 알아서 한다. 시켜서 하는 정도면 그 조직에서 살아남기 어렵다. 어떤 일을 추진하는 것이 지역의원과 자치단체장의 정치적 장래나 선거에 유리할지를 알고 일을 한다. 특히, 핵심부서에서 일하는 사람들은 자치단체장이 선호하는 바를 잘 알고 있다. 대우를 받으려면 미리 알아서 행동해야 한

26) “자치단체 산하에는 사업기관들이 많이 있으며, 책임자는 상당수가 관리자급의 퇴직공무원들로 충원되고 있다. 관리자급들은 자치단체 산하 조직이나 단체의 기관장을 2~3년 역임하는 것을 가장 이상적인 정년 후 경력관리 경로의 하나로 보고 있다.”(2번, 김○○ 광역시 산하 본부장급 공무원). “고위급이면 조기 퇴직하고 열심히 선거운동을 하면, 선거 이후에 자치단체장이 시군 산하기관에 자리를 마련해 주는 경우도 더러 보았다.”(10번, 김○○ 광역시당 분권위원장)

다. 정치적 중립 따지고 있어서는 단체장의 신임을 얻기 어렵다.”

(3번, 백○○ 구청단위 기초단체 국장급공무원)

지방공무원이 행동하는 데는 신념이나 가치관 등도 영향을 미친다. 이와 관련하여, 정책결정 및 정책변동의 동태성을 설명하기 위하여 고안된 옹호연합모형(advocacy coalition framework)은 행위자의 신념 특히, 근본적인 세계관 및 가치관과 관련 되는 핵심신념(core beliefs)이 행동이나 의사결정에 큰 영향을 미친다고 보고 있다(Pierce et al., 2020). 그런데 사람의 가치관이나 신념은 정치적 판단과 관련되는 것이다. 지방공무원 역시 자신이 선호하는 가치관과 신념이 있으며, 이는 불가피하게 업무수행에 영향을 미치게 된다. 특히, 2000년대 이후 우리나라 정치가 보수와 진보로 극명하게 대립하고 있는 현실에서 지방공무원의 가치관과 신념이 업무수행에 영향을 미치게 되면, 정치적 중립을 유지하기는 어렵다. 직접적인 정당 활동이나 선거개입은 아니어도 다양한 방식으로 자신의 가치관이나 신념에 부합하는 정당에 유리하게 업무를 수행할 수 있다. 그리고 지방공무원은 자기이익만 추구하는 것이 아니라, 공직자로서의 이타적 성향도 있다.²⁷⁾ 이는 가치관 및 신념과 결부되기 쉬우며, 그 결과 자신의 가치관이나 신념에 부합하는 정파에 대한 편향성을 띠기 쉽다. <표 3>은 지금까지 논의한 지방공무원의 정치적 중립 저해요인들을 정리한 것이다.

〈표 3〉 지방공무원의 정치적 중립 저해요인

저해요인	구체적 내용
지역사회의 환경적 특성	-지역사회 내에서의 지방공무원과 지역 정치인, 자치단체장 등과 의 일차집단 연고관계 형성 -지방공무원과 지역주민 간의 온정주의적 관계 및 밀접한 상호작용 -지역사회의 정치 분위기에 의한 영향 등(특히, 중소도시, 농어촌지역 지자체일수록)
정치·행정 제도 요인	-관련 법규들이 정치적 중립의 범위를 좁게 규정하고 있어 다양한 형태의 정치적 중립 위반행위를 단속하는데 한계가 있음. -근평, 전보, 승진 등 주요 인사관리의 공정성 및 객관성 유지 한계 -지방자치제 시행과 더불어 자치단체장 인사권의 강화. 특히, 자치단체장의 전보권(轉補權)에 대한 제약이 약함. -정치적 중립에 대한 내부감시제도 및 조직문화가 부실함. -공무원노조가 자치단체장의 인사권을 견제하는데 한계가 있음.

27) 예로서, 사회복지공무원은 사회복지 약자를 배려하고자 하는 성향이 강하며, 이에 따라 복지서비스 신청자를 가능한 구제하고자 하는 경향이 있다(김소정, 2014). 교육공무원이 최선의 실험기자재 구입을 요청하는 행위를 계산적, 합리적 관점으로는 설명하기 어렵다. 지방공무원도 보통의 사람들처럼 이기적 속성과 이타적 속성을 동시에 가지고 있는 것이다(김순양, 2020).

저해요인	구체적 내용
정치권 및 자치단체장의 정치적 압력	-중앙정부의 예산지원 확보 및 공모사업 선정을 위해 지역 국회의원의 지원이 필요하며, 이에 대한 보답이 필요함. -시도의 재정보조를 받기 위해서는 광역의원의 지원 및 상호협력 관계 형성이 필요함. -지방행정 단위에서의 정치와 행정 간의 권력격차가 커 자치단체장이 정치로부터 압력을 받으면, 이것이 지방공무원에게로 전가됨.
외부감시의 실효성 여부	-선거기간이 아닌 평상시에는 외부기관들의 감시가 느슨함. -지역사회의 시민사회단체, 주민단체 등의 감시도 체계적이지 못하고 느슨함(특히, 평상시에 그러함). -간접적이고 은밀한 방식으로 행해지는 지방공무원의 정치행위를 외부에서 감시하는 데는 근본적 한계가 있음.
업무특성 및 재량행위	-지방행정 업무의 이념 지향적, 가치 지향적 특성 -지방공무원의 정책결정 및 정책집행 업무 수행 -거버넌스 관점 및 지방정치와 지방행정 간 경계의 모호함. -지방공무원의 법규 및 상급자로부터의 재량행위 증대 -별정직, 정무직 지방공무원의 업무 수행
지방공무원 자체 요인	-지방공무원의 개인이익 극대화 추구(승진, 보직 등 논공행상에 대한 기대, 퇴직이후의 경력관리 등) -지방공무원의 개인적인 정치적 신념과 가치관의 영향 -공직자로서의 이타적 성향

IV. 지방공무원의 정치적 중립 제고방안

지방공무원의 정치적 중립은 이들이 지역주민들과 직접 접촉하는 최일선(最一線)에 위치에 있다는 점에서 매우 중요하다. 지방공무원의 정치적 중립은 지방행정의 전문성, 공정성, 형평성을 제고하고, 궁극적으로는 지방행정의 신뢰성과 정당성을 획득하는 데 기여한다. 이에 따라 다양한 관련 법규들에서 지방공무원의 정치행위 제한 및 벌칙 조항들을 두고 있다. 그럼에도 불구하고, 지방공무원의 정치적 중립은 다양한 이유들로 인하여 유지하기가 어렵다. 여기에는 개념화의 한계, 환경적 요인, 법규의 불완전성, 제도적 요인, 조직 요인, 인적 요인 등 다양한 요인들이 복합적으로 작용한다. 그러나 이러한 한계에도 불구하고, 지방공무원의 정치적 중립이 규범적으로 요구되는 가치라면, 완전하기는 어렵지만 가능한 범위 내에서 정치적 중립을 제고하는 방안들을 강구해야 한다. 여기서는 지방공무원의 정치적 중립 제고방안을 전술한 정치적 중립 저해요인을 제거하는 데 초점을 두면서, 비교적 실현가능성이 높은 것들을 중심으로 제언하고자 한다.

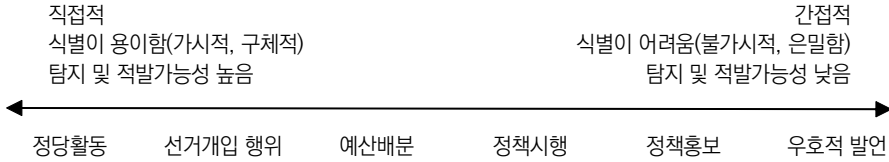
1. 정치적 중립 개념의 명확화 및 지침 마련

정치적 중립은 모호하고 추상적인 개념이다. 정치적 중립을 규정하는 불편부당함(impartiality)도 매우 주관적인 개념이다. 법규대로 정당활동이나 선거개입 행위와 같은 제한된 범위 내에서 중립을 지키면 되는 것인지, 입법행위, 정책행위, 예산배분행위 등을 편파적으로 행하는 것까지를 포함하는지 등에 대한 개념규정이 모호하다. 실제에서 지방공무원의 정치행위는 직접적인 선거개입 행위로부터 간접적이고 은밀하게 행하는 특정 정파에 대한 지지유도, 정책홍보, 상대후보 비난 등에 이르기까지 스펙트럼이 매우 넓다. 또한 정치행위는 가시적이고 식별·적발이 가능한 행위에서부터 은근하게 종용하는 것과 같은 불가시적이고 적발이 어려운 행위에 이르기까지 다양하다.

따라서 이러한 혼란을 줄이기 위해서는 “정치적”이라는 개념을 광의, 중간수준, 협의로 구분하여 보다 구체적으로 규정하고, “중립”을 의미하는 불편부당함 개념 역시 편파성 정도를 판별할 수 있는 척도를 대강이나마 개발하는 것이 필요하다. 이러한 작업은 개별 지방정부 단위에서는 한계가 있으며, 지방행정을 총괄하는 행정안전부와 각종 선거를 관장하는 선거관리위원회 차원에서 지침이나 가이드라인을 만들어야 한다. 이 경우에는 정당가입, 선거운동, 집권당 지지 등과 같은 직접적인 정치행위, 편파적인 정책시행과 예산배분, 반대자에 대한 비난 및 불리한 정책시행, 편파적 행정홍보 등의 간접적인 정치행위를 구분하여, 구체적인 위반사례나 처벌사례 등을 제시함으로써 정치적 중립에 대한 이해도를 높여야 한다.²⁸⁾ 〈그림 2〉는 지방공무원의 정치적 중립 위반행위를 다양한 변수들의 연속선상에 배치한 것이다.

28) 현재 행정안전부에서 〈공직선거법 등에 따른 공무원이 지켜야할 행위기준〉을 발간하고 있는데, 정당활동이나 선거개입 행위를 중심으로 선거관련 법규의 조항별로 해석 및 위반사례를 적시하고 있다. 그러나 지방공무원의 편파적 정치행위는 관련 법규의 위반 외에도, 다양한 방식으로 행해질 수 있다. 따라서 관련 법규상의 직접적인 중립위반 사례 외에도, 일상적으로 발생할 수 있는 다양한 편파적 정치행위 유형을 체계적으로 정리하고, 이를 행동지침 및 교육자료로 활용하는 방안을 강구해야 한다.

〈그림 2〉 지방공무원의 정치적 중립 위반행위의 위치 매김



2. 정치적 중립 관련 입법과 제도의 보완

현재 헌법에서부터 국가공무원법, 지방공무원법, 공직선거법, 정당법, 국가공무원 복무규정, 지방공무원 복무규정 등 다양한 법규들에서 공무원의 정치적 중립을 규정하고 있다. 이러한 법규들 덕분에, 현재 공무원노조 차원에서 정치적 권리를 주장하는 정도를 제외하고는,²⁹⁾ 공무원 개인 차원에서 법규에서 금지하는 정당활동이나 선거개입 행위를 하는 경우는 많지 않다. 그러나 전술하였듯이, 이러한 법규들은 정치적 행위의 범위를 정당활동과 선거개입이라는 좁은 범위에서, 그것도 직접적인 행위를 중심으로 규정하고 있다. 그리고 용어상 모호한 개념들도 포함하고 있다. 따라서 현재의 관련 법규만으로는 다양한 방식으로 행해질 수 있는 지방공무원의 정치행위를 근절하기는 어려우며, 현실에 맞는 보완이 필요하다.

우선은 법규 내용을 보다 구체적이고 현실적합성 있게 보완해야 한다. 그러나 법률에 세부사항을 모두 규정하기는 어렵기 때문에 시행령이나 시행규칙에 보다 구체적으로 정치적 중립 위반행위들을 적시하는 것이 필요하다. 그리고 국가공무원법의 관련조항을 모방만 할 것이 아니라, 자치단체조례 등을 통하여 수권(授權)범위 내에서 지역실정에 부합하는 인사·복무조례를 만드는 것이 필요하다. 같은 급의 자치단체라고 하더라도 대도시, 중소도시, 농어촌지역에 따라 지방공무원의 정치적 행위의 형태가 상이할 것이다. 그리고 지방공무원의 정치적 중립은 본인만의 노력으로 되지 않는다. 지역정치권과 자치단체장의 정치적 압력을 금지하고 위반 시의 벌칙을 명확하게 하여 쌍벌(雙罰) 규정을 적용함으로써 정치적 중립을 지방공무원

29) 2020.11월 공무원노동조합총연맹과 전교조 주도로 ‘공무원·교원 정치기본권보장 관련 법률개정에 관한 청원’이 10만 명의 동의를 얻어 국회 행정안전위원회에 회부되었다. 관련 법안은 정당법·공직선거법·정치자금법·국가공무원법·지방공무원법 개정안이다. 공무원과 교원도 정치기본권을 행사할 수 있도록 정치적 중립 의무를 없애라는 것이 골자이다.(매일노동뉴스, 2020.11.6일자). 그리고 정재명·최승제(2010: 494)의 연구에 따르면, 공무원의 정치적 자유권 제한의 필요성에 대한 설문에 대해 긍정적 응답(매우 필요하다, 대체로 필요하다) 비율이 노조가입 공무원은 40.3%, 비조합원 공무원은 51.4%로 나타나 노조에 가입한 공무원일수록 공무원 정치적 중립 의무에 대해서 비판적이다.

의 의무인 동시에 권리가 되게 해야 한다.

그러나 모든 것을 법규에 정할 수는 없다. 특히 정치적 중립처럼 개념 자체가 모호한 것은 법규로 단속하는 데는 한계가 있다. 많은 지방공무원들이 자신의 행동이나 업무수행이 정치적 중립을 위반하는 지조차 모르는 경우가 많다. 따라서 이를 다소나마 정비하기 위해서는 구체적인 정치적 중립 위반사례들을 적시하는 내부지침이나 가이드라인을 만들어 이를 공유하고 교육자료로 활용하는 것이 필요하다. 이러한 취지의 지침에는 직급별, 공무원 구분별, 부서별, 선거수준별(대선, 총선, 단체장선거, 지방의원선거 등) 등 다양한 변수별로 구분하여, 각기 빈번하게 발생하는 위반사례들을 예시한다. 직급 기준을 예로 들면, 상위직급으로 갈수록 정치행위의 가능성이 커지면서, 방식도 정책의 편향성 등 보다 간접적인 방식이 많이 나타날 것이다. 공무원 구분별로는 자치단체장에 소속된 별정직의 경우는 정치행위를 다반사로 행할 소지가 있다.³⁰⁾ 부서별로도 예산배분업무, 시민사회단체 관리업무, 홍보업무, 공사발주업무 등을 담당하는 부서의 경우가 정치적 편향성을 보일 수 있으며,³¹⁾ 그 방식을 잘 예시하면 지방공무원의 업무수행 시에는 물론, 내·외부에서 감시를 하는 데도 도움이 될 것이다. 그리고 선거의 종류별로 전국적인 선거와 지방선거의 경우에 다른 방식의 정치행위가 나타날 수 있기 때문에, 별도의 지침이나 준칙을 수립할 수 있다.

보다 기본적인 제도 개선방안으로는 자치단체장에 대한 연임제한 축소와 정당공천제도 폐지 등을 검토할 수 있다. 우선 현재 3선까지 허용하는 자치단체장의 연임을 재선 정도로 줄이는 것이다. 자치단체장의 직무수행 자체가 사실상 선거운동이나 다름없다. 자치단체장에게 유리한 정책홍보, 주민집결지 방문, 경조사 참석, 불요불급한 시설설치 및 프로그램 시행, 특정지역 숙원사업 해결 등 자치단체장이 행하는 거의 모든 것들이 궁극적으로는 선거에 영향을 미친다. 따라서 자치단체장이

30) “지자체에 별정직도 많이 있다. 이들의 상당수는 단체장이 취임하면서 같이 들어온 사람들이다. 이들은 단체장의 핵심측근들로 주로 지역주민들을 많이 접촉하는 직위에 배치되어 평소에도 표를 관리한다. 이들은 단체장의 임기와 관계없이 계속 공무원을 할 수 있지만, 단체장 임기가 끝나면 알아서 그만두는 경우가 많다.”(5번, 손○○ 도(道)광역단체 팀장급공무원)

31) “우리 회사는 관급공사를 주로 하는 회사이다. 요즈음 공사발주가 많이 투명해졌다고 하지만, 여전히 담당과장 선에서 밀어주면 얼마든지 가능하다. 금액 단위가 좀 커지면 담당자나 담당과장은 단체장의 의중에 신경을 써야 한다. 단체장이 강하게 언질을 주면 무조건 수주가 된다고 봐야 한다. 우리 같은 회사는 지방선거 때 신경을 많이 쓴다. 한 지역에서 계속 정부사업을 하면 지역구위원, 단체장 등의 지역정치인들과 관계를 하지 않을 수 없다. 그렇게 하면 효과도 있다고 본다. 사정이 이런데, 지방공무원도 정치적인 마인드를 갖지 않을 수 없다.”(13번, 권○○ 지자체 발주공사 수주회사 사장)

지역 국회의원과의 관계만 원만하면 3선까지 연임하는 경우가 많다. 즉, 자치단체장의 진입장벽이 매우 높다. 이는 자치단체장 업무의 연속성 면에서는 장점도 있지만, 지방정치 엘리트의 순환을 어렵게 하고, 권력집중, 인사권 오남용 등 여러 면에서 폐단이 크다(최진혁, 2014; 황아란, 2002). 자기에게 도움이 될 만한 사람들로 주요 보직을 채우면, 이들이 지방선거에서 정치적 중립을 지키기를 바라는 것은 무리이다.

자치단체장의 정당공천 문제는 오래전부터 논란이 되고 있다. 기본적으로 지방행정은 정치가 아닌 행정이라는 점에서 자치단체장의 정당공천은 재고가 필요하다(안광현, 2014). 국회의원들에게 자치단체장 후보의 공천권이 큰 권한이고 통제수단이기 때문에 놓지 않고 있지만, 지방행정 단위에서 정치와 행정의 결합은 불가피하게 정치적 편파성을 파생할 수밖에 없다. 자치단체장이 어느 정당 소속이냐에 따라 지역사업이나 예산배정의 형평성에도 부정적 영향을 미친다(석호원, 2016).³²⁾ 지방공무원도 관리자급으로 갈수록 정치권과 자치단체장에게 줄을 대지 않을 수 없게 된다.

3. 지방공무원 인사제도의 개선

지방공무원이 정치행위를 하는 중요한 이유 중의 하나가 소극적으로는 근무성적평정, 전보, 승진 등의 인사관리에서 불이익을 받지 않기 위하여, 적극적으로는 인사상의 편익을 얻기 위한 것이다. 이는 지방공무원에게 인사관리는 가장 중요한 관심사인 반면에, 주관성과 편파성이 개입될 소지가 크며, 특히 선출직 자치단체장에게 인사권이 집중되어 있기 때문이다(이동영, 2016). 따라서 인사관리에 기인한 편파적 정치행위를 방지하기 위해서는 인사관리의 공정성과 객관성을 제고하고, 자치단체장의 인사권을 제한하는 것이 기본적인 대응책이다. 제안할 수 있는 구체적인 방안으로는 우선, 근무성적평정제도의 객관성과 공정성을 제고하는 것이 필요하다. 이를 위해 현재 형식화 되어 있는 다면평가(多面評價, multiple appraisal)를 내실화하는 방안을 강구한다. 이를 통해 역산제(逆算制)의 가능성을 줄여야 한다(김순양, 2020). 그럼에도 지방공무원의 전보는 근무성과 무관하게 행할 수 있어 자치단체장의 재량권이 크다. 재량권은 법제적으로 통제가 어렵다(Ellis, 2013). 그런데

32) 특별교부금 배분에 영향을 미치는 요인을 조사한 이상일 외(2014)의 연구결과에 따르면, 지역 국회의원과 자치단체장 모두가 야당인 지역이 특별교부금 배분에서 불리한 입장에 있다.

현실적으로 지자체 내에서 자치단체장을 통제할 수 있는 곳은 지방의회 정도이다. 따라서 자치단체장의 전보권(轉補權) 오남용에 대한 지방의회의 감시기능을 강화해야 한다. 이를 위해 적어도 지자체의 관리자급의 보직임용 시에는 지방의회에 가칭 ‘인사소명서’를 제출하고, 해당 상임위원회에서 임용예정자의 경력이나 전문성 등을 점검하는 기회를 갖는 것이 필요하다. 이 경우, 인사 자체를 무효화하면 집행기관에 대한 과도한 간섭이 되기 때문에 참고 용도로 활용한다. 그렇게만 해도 자치단체장의 보직임용이 보다 신중해지는 예방효과가 있을 것이다. 그리고 근무성적평정의 평가항목에 해당 공무원의 정치적 중립 준수 정도를 포함하는 방안도 강구할 수 있는데, 이는 객관성을 유지하기 어렵기 때문에 우선은 상징적 효과를 거둔다는 차원에서 고려할 수 있다.

승진심사에서 자치단체장의 권한을 줄이는 방안이 필요하다. 이를 위해 우선은 인사위원회의 심사기능을 내실화해야 한다. 현재 인사위원회는 행정내부에서 결정한 승진임용안을 특별한 하자가 없으면 승인하는 수준에 머물러 있는데, 내부평판, 탐문 등을 강화하여 승진임용과정에서 정치적 고려가 없는지를 세밀하게 점검할 필요가 있다. 이를 위해서는 인사위원을 보다 중립적이고 전문성이 높은 인사들로 위촉하고, 이들의 임기를 짧게 제한하는 것이 필요하다. 현재 많은 자치단체 인사위원들이 자치단체장 및 핵심측근들과의 관계를 통해 위촉되어 수차례 연임하는 경우가 많다(5번, 손○○ 도(道)광역단체 팀장급공무원). 이는 인사위원의 중립성을 확보하는데 장애가 된다.

자치단체장의 인사권 오남용을 방지하기 위한 다른 방안은 자치단체에 인사신고 제도를 도입하는 것이다. 이 경우, 무분별한 투서행위를 방지하기 위해 실명(實名)으로 인사 관련 제안을 하게 한다. 또 다른 보완책은 승진임용에서 외부심사를 강화하는 것이다. 특히, 관리자급으로 진입하는 5급 승진심사의 객관성과 공정성을 높이는 것이 필요한데, 과거에는 별도의 승진시험을 부과하였으나, 지금은 자치단체마다 다양한 방식을 도입하고 있다. 어떤 교육청의 경우 현재 5급 승진을 결정하는 데서 내부에서 행하는 근무성적평정 외에도, 외부심사가 중심이 되는 보고서평가, 집단토론, 개별면접 등의 다단계 평가를 행하고 있다(전북도교육청 내부자료 참조). 기관장의 인사권을 제한하는 데 좋은 방안이라고 보여 진다. 그러나 전통적으로 5급 승진은 실무자에서 관리자로 입직하는 길목이기 때문에 심사의 객관성 제고에 많은 신경을 쓰지만, 5급 이상 직급의 승진은 임용권자의 재량이 크게 작용하였다. 따라서 업무능력도 중요하지만, 임용권자인 자치단체장의 눈에 들어야 승진이 유리하다. 선출직 자치단체장으로서의 자신에 대한 정치적 기여도를 반영하지

않을 수 없다. 지자체 특히, 기초자치단체에서 5급 이상이 되면 모두 자치단체장의 사람이 되어야 보직이나 승진에서 유리한 위치를 점할 수 있다. 따라서 관리자급의 승진임용에서도 자치단체장의 인사권을 감시하는 역할이 필요한데, 이를 5급 승진 심사처럼 각종 시험을 부과하기는 어려우며, 전문적인 점검위원회를 구성하거나 지방의회의 검토기능을 강화하는 등의 다소 간편한 방식을 고안할 수 있다.

4. 정치적 중립에 대한 외부감시의 강화

지방공무원의 정치적 중립을 내부감시나 윤리적 자기통제에만 맡겨두는 것은 한계가 있다. 보다 엄중한 통제를 위해서는 외부감시를 강화해야 한다. 물론, 정치행위의 범위가 모호하고 은밀하게 행해지는 경우가 많아 외부감시에 한계가 있지만, 그럴수록 지방공무원의 정치행위에 대한 전(全)방위적 감시와 통제가 필요하다. 왜냐하면 집행공무원인 지방공무원의 정치적 중립이 지켜지지 않으면, 선거를 의식한 불요불급한 프로그램의 남발과 중복, 인기영합주의(populism) 예산배정, 외형중심의 형식주의 행정 등 많은 폐단이 발생하기 때문이다(Cheung, 2009; Merrill and Weinstock, 2014). 따라서 지방공무원의 정치적 중립에 대한 다층적 감시체계가 필요하다.

우선 지방의회에서의 여야 간 견제역할이 필요하다. 지방의회는 지방공무원에 대한 정치적 압력의 당사자이기도 하지만, 지방재정의 수호자로서의 본질적 기능을 잘 수행해야 한다. 그리고 현재 지역에 따라 어느 한편이 의석을 독점하는 지방의회도 있지만, 기본적으로는 여·야 정당 간에 지방행정의 인사관리와 예산배정 등이 편파적으로 되지 않도록 상호견제가 필요하다. 특히, 자치단체장의 인사권에 대한 통제가 필요하다.

지역 시민사회단체에 대한 지방정부의 편파적 재정지원을 감시해야 한다. 현재 어느 지역이나 보수 또는 진보 성향의 시민사회단체들이 활발하게 활동하고 있으며, 이들은 정치성향에 따라 특정 정당을 지지하고 있다. 따라서 자치단체장 및 지역 국회의원의 소속정당이 어디냐에 따라 시민사회단체에 대한 지방정부의 재정지원도 편파성을 띠 소지가 있다. 선거 때가 되면 이들 시민사회단체들은 특정 정당과 후보를 지지하거나 혹은 낙선운동을 하는 등 적극적인 정치활동을 한다. 물론, 이들 단체들이 합법적인 범위에서 선거운동을 할 수는 있지만, 이를 대가로 자치단체장이나 지방공무원이 편파적으로 재정지원을 하거나 위탁사업을 맡기는 등의 행위는 정치적 중립을 저해하는 것이다. 현재 대부분의 정치지향 혹은 이념지향의 시

민사회단체는 특정 정파에 대한 우호세력으로 볼 수 있기 때문에, 지방공무원이 특정 성향의 시민사회단체에 편파적인 편익을 주는 행위는 정치적 중립 위반으로 보아야 한다. 따라서 지방공무원의 정치적 중립을 논의할 때는 특정 정당이나 정치인에 대한 편파적 정치행위뿐만 아니라, 특정 성향의 시민사회단체에 대한 편파적 재정지원 역시 감시의 대상이 되어야 한다. 이를 위해 지역사회 내의 중립적 감시기구의 역할을 강구해야 한다.

주요 정책의 시행이나 예산배정에서 가칭 ‘정치적 중립성 영향평가’를 검토한다. 이러한 역할은 전문가들로 구성하는 위원회에서 담당하는 것이 좋으며, 동 위원회는 지방정부가 특정 정책이나 사업에 대규모 예산배정을 할 시에, 이러한 정책이나 예산이 특정 정당에 현저하게 유·불리한 것이 아닌지, 선거와 관련한 선심성 정책이나 사업은 아닌지 등을 사전에 점검하는 것이다.

5. 내부감시 기능의 내실화

지방행정은 기본적으로 폐쇄적이고 비밀주의적 속성이 있다. 따라서 외부로부터의 감시는 한계가 있다. 더구나 행정의 전문화, 복잡화 추세가 심화되면서 외부감시는 더욱 어려워지고 있다(Henry, 2015). 따라서 자치단체장과 지방공무원들이 정치적 중립의 중요성을 자각하고 실효성이 있는 내부감시체계를 구축해야 한다. 특히, 정치적 중립을 저해하는 요인들 중에 중요한 것이 인사관리이기 때문에, 자치단체장의 발상 전환이 필요하다. “인사가 만사이다.”라는 말처럼, 지방행정의 성과를 좌우하는 것은 유능한 부하를 발탁하는 데 있다는 각오를 가지고, 독점과 편애(偏愛)를 내려놓고 개방적이고 능력본위의 인사를 단행해야 한다. 이를 바탕으로 필요한 제도들을 보완해야 한다.

내부감시를 강화하기 위한 몇 가지 제도적 장치를 보면, 우선 내부고발자 보호의 실효성을 제고해야 한다. 지방공무원의 정치적 중립 준수여부는 내부에서 가장 잘 알 수 있다. 따라서 내부고발이 가장 효과적인 방법들 중의 하나이다. 그러나 현재 공익신고자보호법, 부패방지권익위법, 고위공직자범죄 등 내부고발자 보호에 관한 규정 등 내부고발자 내지는 공익신고자를 보호하는 입법은 되어 있으나, 실제에서는 이들을 따돌림 하는 조직문화 등으로 내부고발이 활발하지 못하다(박흥식 외, 2019). 인력규모가 작고 연고주의에 따른 내집단 성향이 강한 중소도시 및 농어촌지역 지방정부일수록 이러한 추세가 더욱 강하다. 따라서 자치단체장이 내부고발을 두려워하지 않고 내부고발자를 보호

하려는 의지가 필요하며, 잘못된 것에 대한 경고를 적극적으로 수용하는 조직 문화를 형성해야 한다. 그리고 내부신문고, 내부통신망 등을 통해 내부고발에 따른 부담을 완화해주는 방안도 강구할 수 있다. 또한 일부 광역단체에서 운영하는 옴부즈만(ombudsman) 제도를 기초단체 단위에도 설치하여 민간전문가를 위촉하고 인권침해 등과 아울러 지방공무원의 정치적 중립도 감시하게 한다.

자치단체장에 대한 공무원노조의 견제 역할을 강화한다. 대체로 인사는 인사권자의 고유권한이라는 생각하여 인사권에 대한 견제를 간섭이라고 인식하는 경향이 있다. 그리고 공공업무는 객관적인 성과평가가 어렵기 때문에, 주관적이고 편파적인 인사를 감시하기도 어렵다. 그러나 자치단체장의 가장 강력한 권한이 인사권임을 감안하면, 인사권은 적절하게 견제되어야 한다(최진혁, 2014). 현재 지방행정 내부에서 이러한 역할을 할 수 있는 곳은 공무원노조이다. 따라서 단체교섭 시에 집행기관과 공무원노조 간에 주요 보직인사에 대한 협의를 하게 하는 등의 제도적 보완이 필요하다.

지방공무원의 정치적 중립에 대한 부단체장의 감시기능을 강화한다. 부시장, 부청장, 부군수 등의 부단체장은 자치단체장이 아닌 상급기관인 행정안전부나 시도에서 인사를 하고 짧은 임기가 지나면 보직이동을 하기 때문에 부하통솔권이 부실한 경향이 있다. 지방공무원들이 곧 갈 사람이라 생각하여 보고나 정보제공을 소홀히 할 수 있기 때문이다.³³⁾ 그러나 다른 면에서는 지방공무원과 연고관계가 적은 이들이 보다 중립적인 입장에서 지방공무원을 평가하고 감시할 수 있다. 따라서 지방공무원의 정치적 중립을 감시하는 데서 부단체장의 역할을 제고할 필요가 있다.

6. 지방공무원의 자기통제 강화

정치적 중립처럼 개념이 모호하고 적발과 탐지가 어려운 것을 법과 제도 그리고 외부로부터 강제하는 데는 한계가 있다. 지방공무원 스스로가 관련 법규, 복무규정, 윤리강령 등을 준수하려는 자기통제가 필요하다. 지방공무원은 관리직급이나 내근직의 경우는 지방정책의 결정 및 예산배정 등을 통해 정치행위를 할 여지가 많으

33) “지자체 공사를 많이 해 보면 지자체 내의 권력지도가 금방 눈에 잡힌다. 사업부서는 핵심부서이다. 본인도 오고 싶어 하지만, 단체장의 눈에 들어야 한다. 사업부서의 담당자나 책임자가 바뀌어 인사차 가면 몇 마디만 해보면 이들의 위상과 생각을 알 수 있다. 이들은 단체장에게 직보(直報)를 한다. 부단체장은 곧 간다고 생각하며 조직 내에 뿌리도 약해 핵심 사안에는 잘 관여하지 못한다. 우리도 부단체장에 대해서는 신경을 별로 안 쓴다.”(13번, 권〇〇 지자체 발주 관급공사 수주회사 사장)

며, 일선공무원은 현장업무 수행과정에서 재량행위를 통해 다양한 형태의 정치행위를 할 수 있다. 이러한 재량행위는 법규 및 상급자로부터의 재량권을 포함하기 때문에 본인이 정치적 중립을 지키겠다는 의지가 없으면, 외부에서 감시하기가 어렵다. 현재 지방공무원들이 감사적발 우려, 민원우려 등으로 인해 재량행위를 하지 않으려는 경향이 강해지고 있다는 조사도 있지만(김순양, 2020), 오히려 범정부차원에서 적극행정을 장려하고 있어 지방공무원의 재량권 행사가 불가피하다. 따라서 재량행위 과정에서 정치적 중립을 위반할 개연성도 커지고 있어, 지방공무원 스스로 용인가능한 정치행위의 선(線)을 설정하고 윤리적 사명감을 가지고 자기통제를 하는 것이 필요하다. 그리고 오늘날 지방행정에서 공공가치, 공공봉사동기 등이 강조되기 때문에(O'Flynn, 2007), 자치단체장이나 관리자들도 부하직원들을 사적 이익을 위하여 동원하지 않아야 한다. 자치단체장과 관리자들이 솔선수범하여 정치적 중립을 지키는 것이 필요하다.

지방공무원의 자기통제는 윤리적 영역이기 때문에 본인에게 맡겨두는 것이 좋지만, 현실적으로 이것만으로는 부족하다. 조직전체 차원에서 지속적으로 정치적 중립을 상기(想起)시켜야 한다. 이를 위해 우선은 지방공무원의 자기기술서에 정치적 중립 항목을 추가하여 자기점검의 기회를 제공하며, 교육훈련 시에도 정치적 중립 교육을 강화한다. 보다 안정적인 방안으로는 지자체 내부적으로 윤리규정을 만들어 어느 정도 압박을 가하는 방안도 필요하다. 현실적으로 자치단체장으로부터의 정치적 압력이 가장 민감하기 때문에, 취임 시에 자치단체장 선서제도를 마련하고, 공정 인사 및 부하직원의 정치적 중립 보장 등을 선서하게 하는 방안을 고려한다. 물론 선서가 준수되는 것은 아니지만, 상징적 효과는 있을 것이다. 그리고 지방공무원 윤리실천 주관을 설정하여 공익실천이나 정치적 중립의 중요성을 주기적으로 일깨우는 것도 필요하다.

V. 결론

지방공무원의 정치적 중립은 지방행정의 전문성, 효율성, 공정성을 제고하고 지방행정 본연의 목적인 공익을 추구하기 위해 긴요한 것이다. 따라서 정치적 중립은 지방공무원이 준수해야할 중요한 규범이며, 이에 따라 다양한 법규들에서 이를 규정하고 있다. 그러나 전술하였듯이, 다양한 원인들에 의해서 지방공무원의 정치적 중립은 어려운 과제이다. 여기에는 지역사회의 환경적 특성, 정치권의 압박, 개념의

모호성, 제도적 요인, 외부감시의 부실, 지방행정의 업무특성, 지방공무원 자체적 요인 등 다양한 요인들이 영향을 미친다.

본 연구에서는 지방공무원의 정치적 중립 저해요인들을 분석하고, 이를 토대로 정치적 중립 제고방안들을 제시하였다. 그럼에도 지방공무원의 정치적 중립은 난제이다. 무엇보다 정치적 중립이라는 개념이 모호하고 추상적이어서 구체적으로 특정하기가 어렵다. 현재 관련 법규들에서는 정치행위를 정당활동과 선거개입 행위를 중심으로 규정하고 있지만, 지방공무원의 정책결정, 예산배분, 정책홍보는 물론, 넓게는 일상적인 재량행위나 규제행위도 정치행위인 경우가 많다. 그리고 지방공무원이 관련 법규에서 금지하는 편파적 정치행위를 하는 경우는 거의 없으며, 은밀하게, 암암리에, 간접적으로 정치행위를 하는 경우가 많아 적발과 탐지가 어렵다. 그리고 자치단체장의 은근한 중용도 탐지와 제재가 어렵다. 정치적 압력의 경우도 정치인과 자치단체장의 최대 관심사가 선거에서 이기는 것이라면, 이를 근절하기가 어렵다. 더구나 지방공무원도 궁극적으로는 자기이익을 극대화하려는 보통의 인간이다. 따라서 유력한 정당이나 정치인에게 편파적이기 쉽다. 따라서 지방공무원의 정치적 중립은 제도와 법규로서 제한한다고 해서 그대로 지켜지는 것은 아니다. 집권 세력, 지역 국회의원, 자치단체장으로부터 정치적 중립을 유지할 수 있는 지방공무원이 얼마나 될지 의문스럽다. 그리고 지방공무원의 직급, 구분, 소속부서, 담당업무 등에 따라서도 정치적 중립의 여건이 매우 상이하다.

따라서 우선은 지방공무원의 정치적 중립이 현실적으로 매우 어려운 과제이며, 제한적인 범위에서 추구해야함을 인식해야 한다. 지키지 못할 규범은 강제한다고 해서 지켜지는 것은 아니다. 그리고 정치적 중립의 개념을 보다 구체적으로 규정하고, 정치적 중립의 내용과 범위를 지방공무원의 직급, 구분, 소속부서 등에 따라서 융통성 있게 정하는 것이 필요하다. 물론 관련 법규를 지방행정이 마음대로 바꿀 수는 없기 때문에, 법규의 틀 내에서 각 지방정부의 실정에 부합하도록 정해야 한다. 그리고 지방공무원의 정치적 중립을 저해하는 요인이 다양하기 때문에 대처방안도 통합적 접근이 필요하다. 법규의 보완, 제도적 개선, 정치권과 자치단체장의 인식 전환, 지방공무원 본인의 사명감 고취 등 다양한 처방책들을 종합적으로 검토해야 한다. 그리고 지방행정의 적극성, 책임성 문제와 지방공무원의 정치적 중립을 조화하는 방안에 대한 논의도 필요하다.

본 연구는 지방공무원의 정치적 중립 저해요인을 탐색하고 이를 토대로 정치적 중립을 제고하는 방안을 모색하는 데 중점을 두었다. 그러나 정치적 중립이라는 개념 자체가 추상적이고 주관적인 성격이 강하며, 관련 통계자료도 매우 부실하다.³⁴⁾

따라서 엄밀한 실증분석을 행하는 데는 한계가 있다. 이에 따라 본 연구는 일부 공무원 및 민원인을 대상으로 심층 면접조사를 시행하는 것으로 보완하였지만, 현재의 보건의위 국면에서 대면접촉에 한계가 있어 만족할만한 수준의 면접대상 인력을 확보하지는 못하였다. 따라서 본 연구는 엄밀한 실증분석 면에서 부족한 점이 있다. 그럼에도 본 연구는 주민들의 일상생활에 큰 영향을 미치는 지방공무원의 정치적 중립이 법규나 제도의 규정대로 이행하기 어려운 현실을 다방면에서 점검하고, 몇 가지 유의한 제안을 하였다는 점에서 의의가 있을 것이다. 이는 지금까지 선행연구가 희소한 연구주제이다. 본 연구를 계기로 향후 지방공무원의 정치적 중립에 대한 다양한 후속연구가 기대되는바, 우선 연구주제 면에서 다룰만한 것들로는 대민접촉을 주로 하는 일선공무원의 정치적 중립 저해요인 및 확보방안, 지역 시민사회단체와의 관계에서의 정치적 중립 문제, 지방의회와의 관계에서의 지방공무원의 정치적 중립 실태, 지역정치인 및 자치단체장의 지방공무원에 대한 정치적 압박 실태 등의 주제를 연구할 수 있다. 그리고 지방공무원의 정치적 중립에 대한 비교연구를 위해서는 자치단체의 지역특성(대도시, 중소도시, 군지역), 지방공무원 직급별(관리직, 실무직 등), 담당업무 특성별(내부관리, 규제행정, 서비스행정 등), 자치단체 수준별(광역단체, 기초단체), 국가공무원과 지방공무원 등 다양한 비교변수들을 개발할 수 있다. 마지막으로, 연구방법 면에서도 연구결과의 객관성을 높이기 위해 정치적 중립 실태의 측정변수 및 지표의 개발, 설문조사와 면접조사의 병행 실시 등이 필요하며, 특정 지방공무원에 대한 생애사연구 등 다양한 질적 연구를 행하는 것도 가능할 것이다. 이러한 방법론적 다양화를 통해서 연구결과의 타당성을 제고하기 위한 노력이 필요하다.

참고문헌

- 권향원(2017), 근무성적평정 공정성인식 영향요인에 대한 탐색적 이론화 연구: 중앙부처 산하 공공부문을 중심으로, 『한국조직학회보』 14(2): 47-74.
- 금창호·권오철(2014), 지방자치단체 인사관리의 공정성 확보방안, 『한국인사행정학

34) 국회 행정안전위원회 박재호의원이 행정안전부로부터 제출받은 <최근 5년간 지방직 공무원 징계현황(2015~2019)>에 의하면, 지방공무원의 징계유형을 복무규정 위반, 품위손상, 비밀누설, 공문서 위·변조, 직권남용, 직무태만, 감독소홀, 공금유용, 공금횡령, 금품수수, 기타 항목으로 분류하고 있어, 정치적 중립 의무 위반은 별도의 징계유형에도 포함하지 않고 있는 실정이다.

- 회보」 13(3): 179-197.
- 김광수(2010), 우리나라 국회의원 선거제도의 개선방향, 「유럽헌법연구」 7: 149-174.
- 김다니·임도빈(2019), 고위공무원의 정치적 중립에 대한 이해: 근거이론을 이용하여, 「한국행정학보」 53(1): 95-123.
- 김두래(2020), 한국 행정관료의 정치적 중립성은 가능한가?: 정치적 중립성의 비판적 이해와 정치적 통제의 병립가능성, 「한국행정학보」 54(2): 3-31.
- 김병국·김영희(2005), 지방자치단체의 인사공정성 강화방안, 「한국인사행정학회보」, 4(2), 41-63.
- 김소정(2014), 사회복지전담공무원의 재량행사에 관한 연구: 동사무소 사회복지전담 공무원을 중심으로, 「사회복지연구」 45(2): 349-374.
- 김순양(2020), 「정부관료제의 개혁과제」, 박영사.
- 김종익(2007), 지방자치단체 인사의 공정성 연구, 「한국인사행정학회보」 6(1): 163-192.
- 문상덕(2015), 지방자치와 감사제도: 현황과 과제, 「행정법연구」 42: 159-187.
- 박균성(2009), 정부입법 60년의 평가와 과제, 「입법학연구」 5: 137-187.
- 박지영·조정래(2019), 기초자치단체장 재선 득표율 결정 요인: 성과요인과 정치요인, 「한국정책학회보」 28(3): 189-220.
- 박천오(2011), 공무원의 정치적 중립: 의미와 인식, 「행정논총」 49(4): 25-50.
- 박홍식 외(2019), 「내부고발자 그 의로운 도전」, 한울아카데미.
- 서원석(2017), 「거버넌스시대의 공무원 정치적 중립성 보장을 위한 제도개선방안 연구」, 한국행정연구원.
- 석호원(2016), 국고보조금 배분의 정치적 영향요인에 관한 실증연구: 지방자치단체장과 국회의원의 정치적 자원을 중심으로, 「한국행정학보」 50(2): 71-96.
- 안광현(2014), 기초자치단체장 정당공천폐지와 반부패전략, 「지방정부연구」 18(3): 255-277.
- 유민봉·박성민(2014), 「한국인사행정론」, 박영사.
- 유성진(2014), 지방선거에서의 정책선거: 한계와 가능성, 「한국정치학회보」 48(5): 97-117.
- 유현중(2010) 대통령의 입법의제로서 정부법안의 국회제출과 통과에 영향요인: 민주화 이후 역대 정부를 중심으로(1988-2007), 「행정논총」 48(4): 263-293.
- 윤건수·한승주(2012), 정치적 중립의 경험적 범주에 관한 연구, 「행정논총」 50(3): 237-261.

- 이대희 외(2015), 「행정」, 조명문화사.
- 이동영(2016), “분권” 없는 한국의 지방자치와 지방의회, 「월간 공공정책」 132: 28-32.
- 이병량·김서용(2019), 지방 관료제의 정치화에 관한 연구, 「행정논총」 57(4): 1-30.
- 이상일·최근호·엄태호(2014), 구유통 정치가 특별교부금 배분에 미치는 영향에 관한 연구: 부동층 모형을 중심으로, 「국가정책연구」 28(3): 299-322.
- 이재묵·김기동·차보경(2019), 선거관리위원회의 관리활동과 유권자 만족도: 제7회 전국동시지방선거를 중심으로, 「사회과학연구」 26(2): 7-31.
- 인사혁신처(2020), 「2020 인사혁신통계연보」.
- 정재명·최승제(2010), 공무원의 정치참여에 관한 연구: 공무원들의 인식을 중심으로, 「한국행정논집」 22(2): 479-508.
- 조석준(2004), 「한국행정과 조직문화」, 대영문화사.
- 최동훈(2012), 한국공무원의 정치적 중립 개념 인식, 「주관성연구」 24: 63-83.
- 최동훈(2015), 「공무원의 정치적 중립 인식이 불만족과 반응양식 간 관계에 미치는 영향에 관한 연구」, 서울대학교 박사학위 논문.
- 최진혁(2014), 민선 6기 자치단체장의 역할: 인사권한의 발전적 검토를 중심으로, 「한국지방정부학회 학술대회자료집」, 299-316.
- 한승주(2016), 관료제의 정치적 중립 훼손: 2012년 국가정보원 정치개입 사건 분석, 「행정논총」 54(1): 103-137.
- 행정안전부(2020), 「공직선거법 등에 따른 공무원이 지켜야할 행위기준」.
- 황아란(2002), 지역주의와 지방자치: 기초자치단체장의 정당공천, 「한국행정학보」 36(2): 129-143.
- Balla, S. and W. Gormley (2017), *Bureaucracy and Democracy: Accountability and Performance*, Washington D. C.: CQ Press.
- Berman, D. (2015), *State and Local Politics*, Abingdon, UK: Routledge.
- Birkland, T. A. (2019), *An Introduction to the Policy Process*, Abingdon, UK: Routledge.
- Bouchard, G. and B. W. Carroll (2002), Policy-making and Administrative Discretion: The case of Immigration in Canada, *Canadian Public Administration* 45(2): 239-257.
- Box, R. C. (2015), *Democracy and Public Administration*, Abingdon, UK: Routledge.
- Bryman, A. (2016), *Social Research Methods*, Oxford, UK: Oxford University Press.

- Caiden, G. E. (1996), The Concept of Neutrality, in H. Asmerom and E. Reis (ed.), *Democratization and Bureaucratic Neutrality*, London: Macmillan.
- Cascio, W. F. (2015), *Managing Human Resources*, New York: McGraw-Hill.
- Cheung, C. Y. (2009), Public Service Neutrality in Hong Kong: Problems and Prospects, *Australian Journal of Public Administration* 68: 17-26.
- Cook, B. (2014), *Bureaucracy and Self-Government*, Baltimore, MD: JHU Press.
- Cook, N., G. Wright and K. Andersson (2017), Local Politics of Forest Governance: Why NGO Support Can Reduce Local Government Responsiveness, *World Development* 92: 203-214.
- Cristofoli, D. et al. (2011), Civil Service Reforms in Italy: The Importance of External Endorsement and Administrative Leadership, *Governance* 24(2): 261-283.
- Downs, A. (1967), *Inside Bureaucracy*, Boston: Little, Brown and Company.
- Ellis, K. (2013), Professional Discretion and Adult Social Work: Exploring Its Nature and Scope on the Front Line of Personalisation, *British Journal of Social Work* 43: 1-18.
- Evans, T. (2016), *Professional Discretion in Welfare Services: Beyond Street-level Bureaucracy*, Abingdon, UK: Routledge.
- Flick, U. (2018), *An Introduction to Qualitative Research*, London: Sage Publications.
- Frederickson, H. G. et al. (2018), *Public Administration Theory Primer*, Abingdon, UK: Routledge.
- Henry, N. (2015), *Public Administration and Public Affairs*, Abingdon, UK: Routledge.
- Hood, C. (2010), *The Blame Game: Spin, Bureaucracy, and Self-Preservation in Government*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Klingner, D., J. Llorens and J. Nalbandian (2015), *Public Personnel Management*, Abingdon, UK: Routledge.
- Lipsky, M. (2010), *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Service*, New York: Russell Sage Foundation.
- Llorens, J., D. Klingner and J. Nalbandian (2017), *Public Personnel Management: Contexts and Strategies*, Abingdon, UK: Routledge.

- Macdonald, S. and B. Birdi (2019), The Concept of Neutrality: A New Approach, *Journal of Documentation* 76(1): 333-353.
- Matravers, M. (2013), Political Neutrality and Punishment, *Criminal Law and Philosophy* 7(2): 217-230.
- Merrill, R. and D. Weinstock (2014), *Political Neutrality: A Reevaluation*, New York: Springer.
- O'Flynn, J. (2007), From New Public Management to Public Value: Paradigmatic Change and Managerial Implications, *Australian Journal of Public Administration* 66(3): 353-366.
- O'Toole L. and K. Meier (2004), Parkinson's Law and the New Public Management?, *Public Administration Review* 64(3): 342-352.
- Overeem, P. (2005), The Value of the Dichotomy: Politics, Administration, and the Political Neutrality of Administrators, *Administrative Theory & Praxis* 27(2): 311-329.
- Page, E., B. Jenkins and W. Jenkins (2005), *Policy Bureaucracy: Government with a Cast of Thousands*, Oxford, UK: Oxford University Press.
- Peters, B. G. (2014), *The Politics of Bureaucracy*, Abingdon, UK: Routledge.
- Pierce, J., H. Peterson and K. Hicks (2020), Policy Change: An Advocacy Coalition Framework Perspective, *Policy Studies Journal* 48(1): 64-86.
- Riccucci, N. (2017), *Public Personnel Management*, Abingdon, UK: Routledge.
- Shafritz, J., E. Russell and C. Borick (2015), *Introducing Public Administration*, Abingdon, UK: Routledge.
- Simard, F. (2004), Self-interest in Public Administration: Niskanen and the Budget Maximizing Bureaucrat, *Canadian Public Administration* 47(3): 406-412.
- Stillman, R. (2009), *Public Administration: Concepts and Cases*, Toronto, Canada: Nelson Education.
- Tummers, L. and Y. Bekkers (2014), Policy Implementation, Street-level Bureaucracy, and the Importance of Discretion, *Public Management Review* 16(4): 527-547.
- Wilson, J. Q., J. DiIulio and M. Bose (2016), *American Government: Institutions and Policies*, Boston, MA: Cengage Learning.
- Zhou, Y. (2009). *The Role of Communication in Political Participation*, Doctoral

Dissertation, Washington State University, USA.

김순양(金淳陽): 런던정경대(LSE)에서 Ph.D(사회정책학), 서울대학교에서 행정학박사를 취득하고, 현재 영남대학교 행정학과 교수로 재직하고 있다. 학문적 관심분야는 사회정책, 정책이론, 복지행정, 정부관료제론 등이며, 이 분야에서 〈Health Politics in Korea〉 〈Health Systems in Transition: Republic of Korea〉, 〈정부관료제의 개혁과제〉, 〈한국의 노동정치〉, 〈사회복지행정의 개혁과제〉, 〈한국 보건의료개혁의 정치〉, 〈사회복지정책론〉, 〈한국 다문화 사회의 이방인: 사회적 배제와 정책적 대응〉, 〈복지서비스의 민간위탁 시스템 분석〉 등의 학술 저서와 170여 편의 학술논문을 발표하였다. 〈한국행정학보〉 편집위원장을 역임하였다(kimsy@ynu.ac.kr).

An Exploration of the Factors Impeding the Political Neutrality of Local Public Servants

Soon-Yang Kim

The purpose of this article is to examine whether the political neutrality of local public servants is feasible and realizable and what are the factors impeding their political neutrality, and to suggest policy measures to enhance the political impartiality in local administration. The variables to analyze the factors undermining the political neutrality of local public servants are selected in the manner to comprise the comprehensive factors of environmental context, institutions, structure, legality, and human elements. The analytical variables of this article include the environmental characteristics of local community, political and administrative institutions, political pressures from political powers and the head of local government, effectiveness of external supervision, job characteristics and discretionary power, and local public servants themselves. Research methodology of this article relies on qualitative methods including document research and interview method. Using quantitative methods has limitations under the circumstances where there are few formal statistical data on the political neutrality of public servants and the term 'political neutrality' is very broad and polysemous in its meaning and reference range. The partisan political behaviors of local public servants are also conducted not by direct and overt manners but by indirect and covert ones. Accordingly, this article adopts an in-depth elite interview method targeting a small number of local public servants, local politicians, and local businessmen.

[Key words: political neutrality, political behaviors, local public servants, political pressure, head of local government]