

연구논문

한국의 관료제와 정치적 중립성: 두 블랙리스트 사건*

이 병 량**

- I. 들어가며
- II. 정치적 중립성: 이론적 논의와 한국적 맥락에서의 전개
- III. 한국 관료제에서 정치적 중립성의 현재: 두 블랙리스트 사건
- IV. 두 블랙리스트 사건에 대한 관료제의 대응: 정치적 중립성의 관점에서
- V. 마치며

〈요약〉

이 연구는 지난 박근혜 정부와 이번 문재인 정부에서 발생하였던 두 블랙리스트 사건, 즉 문화예술계 블랙리스트 사건과 환경부의 블랙리스트 사건을 정치적 중립성의 관점에서 분석하였다. 이러한 분석의 전제로서 이 연구는 정치적 중립성의 개념이 선출된 권력의 의지와 정치적 선호에 대한 복종과 자신의 판단과 윤리적 결단에 근거한 그에 대한 거부라는 양가적인 가치를 지닌 규범이라는 점을 밝혔다. 분석의 결과 두 사건은 정치적 중립성의 발현과 관련된 조건에서는 차이가 존재하였지만 결과적으로 관료제가 별다른 저항 없이 선출된 권력의 의지에 복종하여 자신의 역할을 수행하였다는 점에서 공통점을 가진 것으로 확인되었다. 이를 통해 이 연구는 정치적 중립성의 양가적인 요구에 대한 한국 관료제의 현재적 선택은 한국 관료제에 몇 가지 영향을 미침을 가설적으로 논의하였다. 먼저 한국의 관료제가 이러한 사건의 경험을 통해 복종의 의무를 내면화하고 있는 동시에 관료의 영혼이 지향해야 할 대상으로서 혹은 관료의 독자적 판단의 대상으로서 국민에 대한 책임을 방기하는 경향이 나타나고 있

* 이 논문은 2018년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2018 S1A3A2075609).

이 논문은 또한 2021년 한국행정학회 동계학술대회에서 'SSK 정부의 질과 거버넌스의 다양성 연구단'이 주관한 패널에서 발표한 같은 제목의 논문을 2022년 2월 14일 다시 'SSK 정부의 질과 거버넌스의 다양성 연구단'이 주최한 〈민주화 이후 한국의 국가 관료제〉 워크숍에서 같은 제목으로 발표하여 토론한 후 수정·보완한 것이다. 두 차례에 걸쳐 논문을 발표할 기회를 제공하고 다양한 각도에서 논문에 대한 토론이 이루어질 수 있도록 하여 논문의 완성도를 높이는 데 도움을 준 'SSK 정부의 질과 거버넌스의 다양성 연구단'에 감사를 표한다.

** 경기대학교 사회과학대학 행정학전공 교수(libertas@kyonggi.ac.kr)

다는 것이다. 다음으로는 한국 관료제에서 자기방어 기제가 일상화되고 있다는 점이 지적되었다. 그리고 이와 같은 자기방어 기제로서의 기록에 대한 집착은 관료제 운영의 합리성이 아닌 책임 회피의 수단으로 활용되고 있는 것으로 여겨지고 있다. 끝으로 한국 관료제는 이런 경험을 통해 정치에 대한 전통적인 혐오를 강화하고 있는 것으로 보인다. 특히 이와 같은 정치에 대한 혐오는 민주화의 짧지 않은 역사를 감안했을 때 더 이상 사회정치적 변화의 요구에 대한 관료제의 적응 지체라기보다는 과거에의 향수로 해석될 여지가 있다는 점도 논의되었다.

[주제어: 관료제, 정치적 중립성, 정치-행정 관계]

1. 들어가며

1987년을 기점으로 성취되기 시작한 민주화는 국민의 선호를 반영하는 체제로서 정치의 정상적인 작동을 가능하게 하였다. 이를 통해 군사정변을 통해 집권한 권위주의적 정권이 허용하는 범위 내에서 국가발전의 목표를 설정하고 그에 이르기 위한 수단을 사회의 제반 세력으로부터 자율적으로 도출하였던 한국의 국가 관료제는 새로운 도전에 직면하게 되었다. 그것은 바로 선출된 대표를 통한 관료제의 민주적 통제 강화라는 현실이다. 그러나 대의제에 기반한 민주주의 정치체제에서 국민의 선호가 반드시 선출된 대표에 의해 충분하고 적절하게 반영되는가 하는 질문은 남는다. 따라서 국가 관료제는 선출된 대표에 의해 통제되어야 하지만 관료적 전문성을 바탕으로 국민의 진정한 선호가 무엇인지를 판단할 것으로 기대된다. 이는 기본적으로 민주주의 정치체제에서 정치와 행정의 관계가 어떻게 정립되어야 할 것인가 하는 질문과 닿아 있기도 하다.

위에서 제기한 정치와 행정의 관계에 대한 논의는 관료제의 정치적 중립성과 관련된 질문으로 구체화되고 있는 것으로 여겨진다. 민주화 이후 한국의 국가 관료제와 관련하여 논의되었던 복지부동, 관료의 영혼, 철밥통 등의 현상도 결국에는 관료제에 대한 정치적 통제의 강화라는 조건에서 관료제의 정치적 중립성이 어떤 방식으로 외화되고 있는가를 보여주는 것이었다. 그럼에도 불구하고 한국의 행정학 분야에서 관료제의 정치적 중립성에 관한 논의는 그다지 활발하게 이루어지지 않은 형편이다. 그리고 흔하지 않은 관료제와 정치적 중립성에 대한 논의의 대부분도 이론적 논의에 집중하고 있거나 혹은 관료제의 정치적 중립성을 어떻게 확보할 수 있을 것인가라는 질문

에 대한 해답을 원칙적인 차원에서 모색하려는 시도로 볼 수 있다.¹⁾

이 연구는 이런 상황에 대한 문제의식에서 지난 박근혜 정부와 문재인 정부에서 국가 관료제의 정치적 중립성과 관련하여 발생한 두 중요한 사건을 비교하여 분석하고자 한다. 문화예술계 블랙리스트 사례는 박근혜 정부의 국정농단의 한 상징으로서 부당한 정치적 압력을 통한 관료제의 정치적 중립성 훼손의 상징으로 여겨지고 있다. 그러나 이와 같은 부당함과 단절을 중요한 정치적 목표로 하여 수립된 문재인 정부에서 역시 환경부 블랙리스트 사건으로 관련 고위공직자가 법적으로 처벌된 사건이 벌어졌다. 이러한 사례는 선출된 대표에 의한 관료제의 민주적 통제의 합당한 범위와 관련한 논란을 촉발하는 계기가 되기도 하였다.

물론 두 사건을 비교하여 분석하는 데는 다소간의 어려움이 따를 수 있다. 이는 우선 가까이는 문재인 정부에서의 경우나 좀 더 멀리 있는 박근혜 정부에서의 경우조차도 사건의 전모를 파악하고 평가하기에는 충분한 시간이 흐르지 않았다는 판단에 근거할 것이다. 그러나 이보다는 두 사건을 비교하는 것이 온당치 않다는 입장이 존재한다는 점을 고려할 필요가 있다. 특히 문재인 정부에서 이루어진 블랙리스트 사건에 대해서는 사건의 성격을 블랙리스트 사건으로 규정해서는 안 된다는 주장도 있고 또 박근혜 정부의 블랙리스트 사건과는 차원이 다르다는 주장이 제기되기도 한다.²⁾ 그러나

1) 관련한 대표적인 최근의 연구 성과로는 권혁주(2020), 임도빈(2020)과 윤건수(2021)의 논문을 들 수 있다. 이 세 논문은 모두 정치적 중립성을 한국 관료제가 지향해야 할 중요한 규범으로 인식하면서 이를 위협하는 현재의 상황에서 어떻게 관료제가 정치적 중립성을 지킬 수 있을지를 논의한다. 특히 그 가운데 임도빈(2020)과 윤건수(2021)의 논문은 조금 다른 대상을 지칭하고 있기는 하지만 정치적 중립성의 문제를 고위공직자와 관련된 것으로 보면서 이들에게 공익 관점의 회복이나 정치적 신증함을 주문하고 있다. 이와 같은 이들의 논문이 공유하는 전제는 결국 한국 관료제에서 정치적 판단의 책임이 부과될 수 있는 집단이 소위 정무적 판단의 영역에 있는 관료 집단이라는 것으로 여겨진다. 이러한 연구는 물론 한국 관료제의 정치적 중립성의 현재적 상황에 대한 심도 깊은 분석과 고민에 기초하는 것으로 두 연구자의 한국 관료제에 대한 오랜 또 진지한 연구의 결과를 반영한 것으로 평가할 수 있다. 그러나 현재 한국에서 관료제의 정치적 중립성 문제는 단순히 장·차관 혹은 고위공무원단에 소속된 고위공무원에 국한된 것은 아닌 것으로 보인다. 이 연구에서 분석하려는 두 사건의 경우에서도 그렇고 또한 현실적으로 집행을 통해 정치적 결정을 구체화하는 다양한 층위의 관료의 행위 혹은 그의 행위 선택에 있어서 정치적 중립성은 중요한 의미를 지니고 있다고 판단된다.

2) 가령 최무현·김경희(2020: 163)는 “문체부 사건은 민주주의 체계의 근간을 흔들 수 있는 사상검열적 성격을 강하게 띤 것이라면, 환경부 사건은 정부산하 공공기관의 임원인사에서 자기 정파의 사람을 한 명이라도 더 임명하고자 하는 정파적 인사정책 성격을 강하게 띤다는 점에서 차이”가 있다고 한다. 이런 주장과 관련하여 이창길(2020)의 정치화의 유형 구분에 주목할 필요가 있다는 지적이 제기될 수 있다. 이창길(2020: 109-111)은 한국 관료제의 정치화

문재인 정부의 블랙리스트 사건 역시 그에 대한 정파적인 해석이나 입장과는 별개로 2022년 1월 27일 대법원의 판결이 내려져 그 위법성에 대한 최종적 판단이 이루어진 상황이다. 그리고 해당 사건이 현재 한국에서 형성된 정치와 관료제와의 관계를 보여주는 사례라는 점에서는 이의가 없을 것으로 보인다. 결국 이런 의미에서 이 두 사건은 모두 한국의 관료제에서 정치적 중립성 문제가 어떤 상황에 놓여 있는지를 보여주는 중요한 시금석이라고 할 수 있다.³⁾ 특히 블랙리스트 사건의 당사자로서 두 정권이 지니는 뚜렷한 대별점과 사건 발생 시기의 길지 않은 격차는 한국의 민주주의 정치체제에서 관료제의 정치적 중립성이 구체적으로 어떤 모습을 보이고 있는지를 뚜렷하게 확인시켜줄 수 있을 것이라고 보았다. 따라서 이 연구는 두 블랙리스트 사건을 비교하여 분석하고자 한다. 이러한 시도는 물론 한국의 국가 관료제에서 정치적 중립성의 문제가 어떻게 발현되고 해석되고 있는지를 확인하려는 데 일차적인 목적이 있다. 그러나 이 연구가 보다 본질적으로 따져보고자 하는 문제는 이 연구가 분석하고자 하는 두 블랙리스트 사건과 이를 통해 드러나는 한국 관료제에서의 정치적 중립의 현실이 관료제에는 어떠한 영향을 미쳤는지 하는 것이다. 일련의 사건이 한국의 관료제와 관료에게 어떤 의미로 해석되었으며 조직으로서 관료제나 개인으로 관료의 행태에 어떤 영향을 미쳤을까? 이를 통해 이 연구는 민주화 이후 한국 국가 관료제 직면하고 있는 상황과 숙제가 무엇인지를 규명하고자 하였다.

의 현상에 대해 주목하면서 정치화의 복잡한 양상을 구분하여 이해할 필요가 있다는 점을 지적하였다. 그에 따르면 관료제의 정치화는 정책의 정치화, 인사의 정치화, 행태의 정치화로 구분될 수 있다. 이 연구에서 제시된 사례에 적용하자면 문화예술계 블랙리스트 사건은 정책의 정치화로 분류할 수 있고, 환경부 블랙리스트 사건은 인사의 정치화의 사례로 구분할 수 있을 것이다. 그러나 이와 같은 정치화의 유형 구분이 두 사례를 비교할 수 없는 근거는 되기 어렵다고 보여진다. 이창길(2020: 111)은 “세 가지 유형의 정치화는 독립적으로 구분되어 있으나, 부분적으로 상호 중복·연계되어 있다”고 지적하면서 “제도적 정치화로서 인사의 정치화는 정책의 정치화나 행태의 정치화의 필요조건은 아니지만 직접적인 영향을 줄 수 있다”고 한다. 즉 “정책의 정치화는 인사의 정치화를 통해 실현될 수 있”기도 하다는 것이다. 이런 의미에서 이 논문에서 비교하고 있는 두 사례의 정치화의 유형이 다르다는 것이 이 두 사례가 비교가 불가능하다는 근거는 되기 어려울 것으로 보인다. 이 연구는 두 사례의 서로 다른 성격에도 불구하고 이 두 사례가 현재 한국에서 형성된 정치와 관료제와의 관계를 보여주고 있다는 점에 주목하고자 한다.

- 3) 문재인 정부의 블랙리스트 사건은 차치하고라도 박근혜 정부의 블랙리스트 사건을 분석의 대상으로 한 행정학 분야의 연구는 배관표·성연주(2019)의 논문 정도를 제외하고는 찾아볼 수 없다. 그러나 이 논문 역시 사건을 통해 한국 관료제나 관료제의 정치적 중립성 혹은 이 논문에서 초점을 맞춘 관료제의 책무성에 미친 영향을 분석하는 것보다는 블랙리스트 사건의 후속 조치로서 제안된 혁신안을 평가하는데 무게가 더 주어져 있다.

II. 정치적 중립성: 이론적 논의와 한국적 맥락에서의 전개

정치적 중립성은 우리에게도 그렇지만 서구에서도 역사가 오랜 개념이 아니다. 이는 정치적 중립성이 그 대상이 되는 집단으로서 관료제의 영역과 이와는 구분되는 정치 영역의 존재, 그리고 이들 간의 길항 관계를 전제하기 때문이다. 서로 다른 정당성의 근거와 작동의 원리, 역할을 지닌 정치와 행정의 영역이 구분되어 논의될 필요가 있을 정도의 민주적 정치체제의 발전과 그의 실행 체계로서 관료제의 성립이 이루어지지 않은 상황에서 정치적 중립성이라는 것은 논의의 여지가 없을 것이다. 이 장에서는 이런 맥락에서 정치와 행정의 관계에 대한 논의로서 정치적 중립성의 개념에 대해 정리하고 그것이 한국적인 맥락에서는 어떻게 전개되었는지를 확인하고자 한다.

1. 정치적 중립성: 상충된 요구

정치적 중립성은 일반적으로 정치적 이슈에 대한 공무원의 불편부당성(impartiality), 다시 말하면 공무원으로 전문적인 역량을 발휘하는 과정에서 정치적 논쟁의 한쪽에 치우치지 않는 것으로 정의되고 있다(Overeem, 2005: 313). 이보다 좀 더 구체적으로 정치적 중립성은 “공무원이 공적 의무를 정치적으로 불편부당한 방식으로 수행하는 그들의 능력을 해치거나 혹은 해치는 것으로 보이도록 하는 활동에 개입되지 않을 것을 요구하는 일종의 교의나 관습”으로도 규정되기도 하였다(Kernaghan, 1986: 640). 이처럼 정치적 중립성은 공무원이 지켜야 할 규범으로서 정치적 불편부당성과 연관된 개념으로 보는 관점에서 “공무원이 공공업무를 수행하는 데서 특정 정파에 유리하게 혹은 불리하게 파당적으로 하지 않고, 불편부당하고(impartial) 공정하게(fairly) 업무를 수행하며, 이를 위해 정치는 행정(공무원)에게 부당한 압력을 행사하지 않는 것”으로 정의되기도 한다(김순양, 2021: 3).

이와 같이 관료에게 정치적 문제에서 불편부당성을 견지할 것을 요구하는 근거에는 관료가 특정한 정치 집단의 대표가 아닌 국민 전체의 대표자 혹은 국민 전체에 대한 봉사자여야 한다는 관념이 전제되어 있다. 이는 현실적으로 정치적 중립성 개념의 성립이 관료제와 집권 정치 집단과의 일체성을 통해 민주주의를 실현하고자 하였던 엽관제에 대한 비판과 이의 극복 과정을 통해 이루어졌다는 점을 통해서도 확인할 수 있다(김두래, 2020: 3-7; 김다니·정윤진·임도빈, 2020: 265). 잘 알려져 있듯이 엽관제

는 선출된 대표가 자신의 지지자 혹은 지지 정당의 구성원에게 공직을 전리품으로 나누어주는 제도이다. 이를 통해 선출된 대표는 선거의 과정에서 제시했던 공약을 책임 있게 실천할 수 있을뿐더러 그 결과를 선거를 통해 전적으로 판단 받을 수 있다는 점에서 엽관제는 민주주의의 이상을 잘 반영하는 것으로 여겨졌다(김순양, 2021: 4). 그러나 엽관제가 애초의 기대와는 달리 민주주의적 이상을 구현하기보다는 부정부패와 비효율이라는 결과를 낳게 된 상황에서 적어도 행정의 영역은 필연적으로 당파성의 근거 위에 존재할 수밖에 없는 정치와는 구분되어 국민 전체의 대표자로서 불편부당성을 견지할 필요가 있다는 자각이 이루어졌다. 진보주의 운동과 그 실천의 일부로서 펜들텐법의 제정으로 이어지는 미국에서의 공무원제도의 개혁은 바로 이러한 문제의식을 구체화한 과정으로 평가할 수 있다(김두래, 2020: 5-6; 김순양, 2021: 4-5).

이처럼 관료의 정치적 중립성을 개념적으로 정립하고 제도화하는 과정은 정치의 영역과 행정의 영역의 개념적 구분을 통해 가능하였다. 윌슨(W. Wilson)을 통해 정립된 정치와 행정의 구분은 기본적으로 권력의 추구라는 정치의 본질에서 자유롭게 묵묵히 맡은 바 일을 효율적으로 수행해낼 수 있는 안정적이고 변하지 않는 영역을 구해내는데 핵심이 있었다(Wilson, 1887; Ostrom, 1973: 26-28; 이병량·김서용, 2019). 권력을 두고 경쟁하는 정치 집단은 당파적인 이해 위에 서 있을 수 밖에 없지만 행정은 국민 전체의 대표로 불편부당성을 견지할 수 있다는 것이다. 그런데 정치-행정의 구분을 통해 행정의 영역인 관료제에게는 당파적 이해가 아닌 전체 국민에 대한 봉사를 기대하고 있는 정치적 중립성의 규범적 요구는 모순의 가능성을 배태하고 있다. 왜냐하면 이와 같은 정치와 행정의 구분과 그에 수반하는 정치와 행정의 역할의 구분, 즉 정치의 영역에서 수행하는 공법의 제정과는 구분되는 그것의 세부적이고 체계적인 집행(detailed and systematic execution)으로서의 행정에게는 결국 당파성에 기인한 정치적 결정을 수용하는 것 이상을 기대할 수 없기 때문이다(Wilson, 1887: 209-212). 물론 정치적으로 결정된 정부의 정책목표에 대한 ‘한결같이 신실한 충심(steady, hearty allegiance)’의 견지는 서로 다른 지향을 지닌 정치 집단 간의 정권교체를 통해서 균형을 잡을 수 있을 것이다(Wilson, 1887: 216; 김두래, 2020: 6).

그럼에도 불구하고 정치적 결정에 대해 신실한 충심을 견지하며 이의 세부적인 집행의 역할을 수행하는 관료를 ‘국민 전체에 대한 봉사자’라고 보기는 어려울 것이다. 이는 적어도 특정 정치 집단이 집권을 하는 기간 동안에는 정치의 과정을 통해 내려지는 공동체의 의사 결정이 결국에는 특정 정치 집단에 의해 대표되는 이해관계나 신념

을 반영하기 때문이다. 그리고 이런 현실은 한편으로는 반드시 자신의 이해와 신념이 반영되지 못하는 집단의 존재를 낳을 수밖에 없다는 점에 기인하기도 한다(이병량·김서용, 2019).

정치와 행정의 엄격한 구분을 통한 정치적 중립성 개념의 정립 과정에서 드러난 모순은 정치와 행정의 경계선이 개념적인 차원과는 달리 현실에서 그다지 뚜렷하지 않다는 점에서 새로운 양상으로 드러난다. 사실 이러한 점은 월슨의 논의에서도 이미 드러나고 있다. 월슨은 행정 현상은 정부와 ‘정부의 작동(government in action)’과 관련된 현상으로 규정하고 있다(Wilson, 1887: 198). 그렇다면 정부와 정부의 작동과 관련된 이 현상은 구체적으로 무엇을 의미하는 것일까? 월슨은 정치를 국가의 구성과 국민의 권리에 관한 헌법적인 원칙을 포함한 일반적인 규칙이나 계획의 결정과 관련된 문제로 규정하고 있다(유현중, 2013: 44). 그리고 행정은 이와 같은 원칙이나 계획의 단순한 집행이 아니라 예를 들자면 조세의 산정과 증대, 우편의 배달, 군의 충원과 설비 등 구체적인 과업의 수행을 의미하고 있다(Wilson, 1887: 212). 따라서 행정은 정치를 통해 정해진 일을 단순히 수행하는 수단(mere passive instrument)을 넘어서 추상적인 계획이나 의지를 실현하기 위한 구체적인 판단과 선택의 영역으로서 의미를 지니게 된다(Wilson, 1887: 212).

월슨의 논의에서 이미 감지되기 시작한 정치-행정의 이분법이 지니는 한계는 왈도(D. Waldo)와 애플비(P. H. Appleby)에 의해 더욱 구체적으로 지적되고 있다. 애플비는 정치와 행정은 정책의 결정과 집행이라는 식으로 이분법적으로 구분이 되지 않는 연속적인 과정이라고 보았다(Appleby, 1949). 왈도 역시 이와 같은 인식의 연장선상에서 행정이 정치 영역의 일로 여겨졌던 정책 결정을 일상적으로 수행하고 있다는 점을 지적하였다(Waldo, 1948). 이러한 논의는 결국 행정, 다시 말하면 관료제를 통해 이루어지는 정부의 작동이 라스웰(H. D. Lasswell, 1936)이 정의한 “누가 무엇을 언제 어떻게 가지는가(who gets what, when, how)”를 결정하는 과정으로서 정치와 중첩되고 있음을 드러내 주고 있다. 그렇다면 이러한 현실에서 관료제가 정치적 중립성을 견지해야 한다는 것은 어떠한 의미를 지니는 것일까? 정치적 중립성은 위선적이거나 혹은 허구적인 개념에 지나지 않는 것일까(Levitan, 1942)?

개념 정립에 관한 이와 같은 혼란에도 불구하고 정치적 중립성은 관료제가 견지해야 할 매우 중요한 윤리적 규범으로 받아들여지고 있다. 이는 정치적 중립성이 현실적으로 선출된 대표와 그의 기반이 되는 정치 집단에게 적어도 정해진 일정한 기간 동안

희소한 자원의 배분과 관련된 중요한 결정을 하는 권한이 주어지는 대의제 민주정치
의 한계를 보완하는 규범으로 역할하기 때문이다. 또한 선출된 대표에 의해 대변되지
못하는 국민의 의지를 포함한 전체 국민의 이해와 요구를 대변하는 집단으로서 관료
제의 역할을 통해 선출된 대표 집단에 의한 일방적인 희소한 자원의 독점을 막을 수
있는 견제의 장치로서 관료제의 정치적 중립성이 중요한 의미를 지니기 때문이기도
하다. 이는 구체적으로 대의제 민주정치의 현실에서 관료제가 스스로의 의지에 기반
하여 선출된 대표가 담보하고 있는 국민의 의지를 왜곡하지 않도록 해야 한다는 것과
선출된 대표에 의해 왜곡되게 대표될 수 있는 국민의 의지를 전체 국민의 입장에서 숙
고해야 한다는 서로 상충되는 요구를 담고 있다.⁴⁾

결국 이처럼 관료제에 대한 윤리적 요구로서 정치적 중립성은 한편으로는 베버(M.
weber)가 이상적 관료로 묘사한 “상관의 명령이 잘못된 것처럼 보이더라도 그것이 마
치 자신의 신념인 것처럼 수용해 정확히 수행하는(Weber, 1947: 95; 김다나·임도빈,
2019: 98 재인용)” 관료를 기대하는 것으로 이해될 여지를 지니고 있다. 그러나 다른
한편으로 정치적 중립성의 요구는 “자신의 전문성 또는 소신에 비추어 상관의 지시를
판단하고 부당하다고 여겨질 때에는 거부할 수 있는” 관료에 대한 기대로 해석될 수
있는 여지도 있다⁵⁾(김다나·임도빈, 2019: 98). 그렇다면 이와 같은 모순된 정치적 중립
성의 요구는 현실을 통해서는 어떻게 나타나고 있을까?

4) 이러한 상충된 요구는 정치적 중립성을 구성하는 대응성(responsiveness)과 책임성(responsibility)
가치의 상충성으로 설명될 수 있다. 즉 정치적 중립성은 정치적 상관의 선호를 실현할 것을 요구
하는 한편(대응성) 정치적 상관의 소망과 무관하게 관료적 판단을 발휘할 것(책임성)도 요구한다
는 것이다(Shaw & Eichbaum, 2020). 이와 비슷한 관점에서 웨스트(West, 2005)는 관료제에게 요
구되는 중립성의 역량, 즉 비당파적으로 객관성을 추구해야 한다는 요구와 정치적 책임성
(political responsibility)의 요구는 실제로 조화시키기가 매우 어려운 매우 비현실적인 것이라는
점을 지적하기도 하였다. 이처럼 정치적 중립성이 지닌 상충되는 윤리적 요구는 이 문제에 대한
이론적 논의에서 공통적으로 지적하는 것이다(박천오, 2011; 이병량·김서용, 2019; 한승주·최홍
석·이철주, 2021).

5) 박근혜 정부의 국정농단 사건 이후 언론과 학문적 공론을 통해 활발하게 논의된 ‘악의 평범
성(banality of evil)’의 경우도 “책상에 앉아” 자신에게 “주어진 일”을 한 사람인 관료가 ‘말하
는 데 무능력함(inability to speak)’, ‘생각하는 데 무능력함(inability to think)’, ‘타인의 입장
에서 생각하는 데 무능력함’을 통해 저지를 수 있는 악을 비판하고 있다는 점에서 윤리적 규
범으로서 관료의 독자적 판단을 적극적으로 요구하는 것으로 해석할 수 있다(Arendt[김선
욱], 2006; Arendt[윤철희], 2016).

2. 정치적 중립성 개념의 전개: 한국적 맥락

김두래(2020: 4, 24)은 한국 관료제에서 정치적 중립성의 실현 가능성에 대해 논의하면서 대중민주주의의 토대 위에서 성립된 미국의 그것과는 달리 한국에서 정치적 중립성은 “국민이 민주주의의 작동을 경험하기 이전에 정치 권력의 개입 혹은 동원에 대한 반작용으로 나타났다는 점에서 대비”를 이룬다고 지적하고 있다. 그러다 보니 한국에서는 “행정관료의 정치적 중립성을 현실에서 실제 작동하는 과정이나 기제로 이해”하기보다는 “사회·정치적 상황에서 마치 독립된 하나의 규범으로 인식”하거나 “행정영역에서 민주주의의 진전을 나타내는 표상으로도 이해”하는 경향이 나타났다는 것이다. 이와 같은 김두래(2020)의 주장을 그대로 받아들인 김다니·정윤진·임도빈(2020)은 한국에서의 정치적 중립성을 다음과 같이 평가하기도 하였다.

정치적 중립이라는 행정규범은 민주주의가 태동하기도 전에 외부에서 수입되어 그 자체로 이상적이고 선진적인 것으로 여겨지는 경향이 있었다(김두래, 2020: 4). 즉, 정치적 중립의 의미에 대한 깊은 고찰 없이 그 자체로 ‘좋은’, ‘바람직한’, ‘선호되는’ 상태를 가리키는 것으로 이해되고 있었다는 것이다. 따라서 개인적 입장에 따라, 시대적 필요에 따라 소망하는 바가 정치적 중립이라는 개념에 투영되었다. (김다니·정윤진·임도빈, 2020: 266, 필자 강조)

그러나 한국 행정학에서 내려진 한국적인 정치적 중립성 개념의 전개 과정에 대한 평가는 온당한 것이라고 할 수 없다. 이러한 평가는 한국에서의 정치적 중립성의 개념적 정립과 그 제도화가 한국적 맥락과는 동떨어진 것이고 또 그 이해도 매우 자의적인 것이어서 미국에서의 그것에 비해 덜 성숙되어 있거나 후진적이라는 인상을 주고 있다. 대중민주주의와의 관계에서 치열한 고민과 그 결과로 정립된 서구 혹은 보다 구체적으로 미국에서의 정치적 중립성 개념 역시 위에서 인용한 연구자들이 인정하고 있는 바와 같이 또 위에서 정리한 내용과 마찬가지로 개념적 모순을 내포하고 있으며 따라서 이를 어떤 방식으로 해석하고 제도화하여야 하는지에 대한 다양한 모색과 그에 수반하는 시행착오가 지속되고 있다.⁶⁾

6) 미국 혹은 서구에서의 정치적 중립성 개념의 정립과 그 속에서 나타나는 모순, 이에 근거한 개념의 재정립 과정에 대한 논의는 Overeem(2005)을 참고하라. 미국의 공무원법상 정치적 중립성의 제도화 과정에 대해서는 임재홍(2006)의 연구도 참고할만 하다.

잘 알려져 있듯이 한국에서 정치적 중립성은 헌법을 통해 확립된 규범이다. 구체적으로 헌법 제7조는 제1항과 제2항에서 “공무원은 국민 전체에 대한 봉사자이며, 국민에 대하여 책임을 진다”고 하면서 “공무원의 신분과 정치적 중립성은 법률이 정하는 바에 의하여 보장된다”고 규정하고 있다. 이와 같은 헌법에서의 정치적 중립성에 관한 규정의 확립은 3차 개헌을 통해 이루어졌다. 잘 알려져 있다시피 3차 개헌은 4.19혁명을 통한 민주정권 수립의 산물이다. 헌법을 통한 기본권 확립, 지방자치제와 헌법재판소의 도입 등 현행 헌법과 궤를 함께하고 있는 3차 개헌에서는 위에서 제시한 공무원의 정치적 중립성에 대한 조항을 신설하였다. 이와 같은 정치적 중립성 조항의 신설은 이승만 정부에 의해 자행된 3.15 부정선거가 공무원을 동원한 관권선거를 통해 민주정치의 근간을 훼손했다는 문제의식에서 기인한 것이었다(임재홍, 2006: 251). 그러다 보니 한국의 정치적 중립성 관련 규정은 그 대상과 범위를 공무원의 정당 활동과 선거 개입이라는 직접적이고 가시적인 정치 행위를 중심으로 좁게 한정된 특징을 지니게 되었다(김순양, 2021: 11). 이는 정치적 중립성에 관한 헌법적 원칙이 <국가공무원법> 제65조의 정치운동의 금지 조항, <공직선거법> 제9조의 공무원의 중립의무 조항, <국가공무원 복무규정> 제27조의 정치적 행위 금지 조항 등으로 구체화되어 있다는 점을 통해 확인되고 있다(김재선, 2019: 45-48).

이처럼 민주정치의 근간의 훼손 가능성에 대한 우려에 근거한 정당 활동이나 선거 개입과 같은 직접적 정치 행위에 대한 강력한 금지의 규정으로 제도화된 한국의 정치적 중립성 규범은 그러나 민주화의 진전을 통한 기본권 인식의 제고의 과정에서 재검토의 필요성이 제기되었다. 관료 역시 헌법상의 기본권의 주체라는 점을 인식하면서 기존의 정치적 중립성의 규범과 규정이 관료의 정치적 권리를 제약하는 것으로 해석되기 시작한 것이다. 이는 실제로 2000년대 초반 공무원노동조합의 설립 과정을 통해 현실적인 움직임으로 나타나기 시작하였다.⁷⁾ 이러한 상황에 대한 인식을 바탕으로 정치적 중립성을 통한 직접적 정치 활동에 대한 강력한 제한을 완화하여 관료의 정치적

7) 공무원노동조합의 창립선언문을 살펴보면 그간 한국의 공무원이 정권의 유지 도구로 이용되어 왔다는 점을 지적하면서 “세상의 모든 사람들이 제각각 인간임을 선언하고 제 몫 찾기에 열을 올릴 때도 우리는 특별권력관계라는 두터운 껍질 속에서 복종과 침묵으로만 일관하였다”고 주장하고 있음을 확인할 수 있다(전국공무원노동조합 홈페이지 창립선언문 항목, http://www.kgeu.org/intro/intro2.html?bID=INT_021, 2021. 11. 26. 검색). 이런 문제의식의 연장선상에서 공무원노동조합은 2004년 3월 30일 <공무원노동자 정치자유선언>을 발표하기도 하였다(전국공무원노동조합 홈페이지 연혁 항목, http://www.kgeu.org/intro/intro8.html?bID=INT_081, 2021. 11. 26. 검색).

권리를 보장할 필요가 있다는 다양한 논의가 제기되었다(임재홍, 2006; 안주열, 2009; 정영태, 2010).

이와 같은 문제의식은 민주화 이후 정권의 교체가 일상적인 과정으로 정착되면서 새로운 문제의식으로 이어지게 되었다. ‘관료의 영혼’ 논의로 구체화된 정치적 중립성에 대한 또 다른 논의는 결국 정치와의 관계 속에서 관료의 역할이 어떠해야 하는 것인가에 대한 고민을 담고 있는 것으로 보아야 할 것이다(윤건수·김순희, 2013). 특히 한국의 관련 법규에서 정치적 중립성 규정만큼 강력한 규범으로 확립되어 있는 복종의 의무 규정은 정권의 교체가 일상적으로 이루어지는 상황에서 선출된 권력이 대표하는 의지를 관료가 어떻게 해석해야 하고 어떤 윤리적 선택을 하여야 하는가의 문제를 제기하였다⁸⁾(정성호, 2000). 이러한 국면을 통하여 한국에서 관료의 정치적 중립성은 선출된 권력과 관료의 관계, 보다 근본적으로는 한국에서 정치와 행정의 관계는 어떠한 방식으로 정립되어야 하는가와 관련된 논쟁을 불러일으키고 있다. 그리고 이러한 논쟁은 노무현 정부에서의 이명박 정부로의 정권의 교체에 이어 박근혜 정부로부터 문재인 정부로의 정권 교체의 과정에서 이 연구에서도 분석하고자 하는 사건을 포함한 구체적인 현실의 문제와 연결되어 새로운 국면으로 접어들고 있는 것으로 보인다.

Ⅲ. 한국 관료제에서 정치적 중립성의 현재: 두 블랙리스트 사건

민주화 이후 한국에서 실제로 정권의 교체가 이루어진 것은 IMF 경제위기의 상황에서 집권한 김대중 정부의 등장으로부터였다. 이후 대체로 10년을 주기로 정권의 교체가 이루어져 오고 있다. 이런 상황 속에서 비교적 오랜 발전국가의 경험을 통해 권위주의적 군사정권의 국가 목표를 수용하는 한 상대적으로 자율성을 누려왔던 한국의 관료제는 정치적 중립성이라는 모순적인 윤리적 요구 하에서 선출된 대표의 의지를 어떻게 해석하여야 하는지에 대한 다양한 도전에 직면하게 된다. 지난 정부와 이번 정

8) <국가공무원법> 제57조는 “(복종의 의무) 공무원은 직무를 수행할 때 소속 상관의 직무상 명령에 복종하여야 한다”고 규정하고 있다. 이 연구에서 분석하고자 하는 블랙리스트 사건의 해당 부처인 문화체육관광부 공무원의 국정농단 이후의 복종의 의무에 대한 인식과 반응 형태를 분석한 박민정(2019)은 해당 사태를 “헌법상의 국민에 대한 책임 의무와 <국가공무원법>상 상관에 대한 복종의 의무의 충돌을, 현실 속에서 강력하게 맞닥뜨리는 계기”로 규정하고 있기도 하다.

부에 걸쳐 발생한 두 번의 블랙리스트 사건은 한국 관료제가 직면한 도전의 현재적인 성격을 극명하게 보여주고 있다.

1. 문화예술계 블랙리스트 사건

박근혜 정부에서 발생한 문화예술계 블랙리스트 사건은 대통령을 파면에 이르기까지 한 국정농단의 한 상징으로 매우 큰 파장을 던졌다. 그런 이유로 이 사건은 고위 관료를 포함한 관료 집단의 단순한 정책집행 상의 위법 행위의 수준을 넘어서는 국가범죄로 규정되기도 하였다.⁹⁾ 그렇다면 문화예술계의 블랙리스트 사건은 어떠한 작동 과정을 거쳤으며 관료제는 그 과정에서 어떠한 역할을 수행했을까? 이를 위해 먼저 문화예술계 블랙리스트 작동의 조건을 살펴보고자 한다.

1) 블랙리스트 작동의 조건: 재량과 복종의 사이에서

문화예술계 블랙리스트 사건은 위에서 언급했듯이 국가범죄로 규정될 정도로 광범위하게 관료 집단이 개입된 사건이었다. 밝혀진 것에 따르면 사건의 과정에서 법적으로 처벌을 받은 정부직 관료를 별개로 하더라도 문화체육관광부의 적어도 50명 이상의 관료가 다양한 방식으로 개입하였다는 점이 확인되었다. 그렇다면 이들 관료들은 어떠한 조건 하에서 이와 같은 행위를 하게 되었을까? 이를 위해서는 문화체육관광부가 일상적으로 수행하는 업무의 성격에서부터 논의를 시작할 필요가 있다.

문화체육관광부의 가장 주요한 업무는 보조사업이다. 2021년을 기준으로 한국의 중앙정부 지출의 규모는 약 558조 원에 달하고 있다. 그 가운데 문화체육관광부의 지출 규모는 약 6.86조 원에 이르고 있다(중앙정부 지출 규모의 약 1.23%). 그런데 이와 같은 문화체육관광부의 지출 가운데 국고보조금은 약 4조 3,467억 원으로 문화체육관

9) 이런 관점은 2017년 7월 31일 문화체육관광부 소속으로 출범하여 2018년 6월 18일까지 블랙리스트 사건의 진상을 조사한 <문화예술계 블랙리스트 진상조사 및 제도개선위원회>의 다음과 같은 정의를 통해 잘 드러나고 있다. “문화예술계 블랙리스트 사태는 집권 세력이 국가기관 공공기관 등을 통해 법 제도 정책 프로그램 행정 등의 공적 또는 강요 회유 등의 비공식적 수단을 동원하여 정권에 비판적이거나 정치적 견해가 다른 문화예술인들을 사찰 감시 검열 배제 통제 차별하는 등 권력을 오남용함으로써 민주주의 원리를 파괴하고 예술 표현의 자유와 문화예술인의 권리를 침해한 국가범죄이자 위헌적이고 위법 부당한 행위이다(문화예술계 블랙리스트 진상조사 및 제도개선위원회, 2019a: 20).”

광부 전체 지출 규모의 약 63.4%에 해당하고 있다. 또한 문화체육관광부의 국고보조금의 내역 사업 수는 971개이고, 개별 사업의 수는 35,927개에 달하고 있다.¹⁰⁾ 결국 문화체육관광부가 주로 수행하는 일은 보조금을 통하여 문화예술, 체육, 관광 분야의 다양한 개인이나 집단을 지원하는 것으로 요약할 수 있다. 당연히 이와 같이 보조금을 통해 특정의 개인이나 집단을 지원하기 위해서는 그에 상응하는 공모와 선정 등의 절차를 거칠 수 밖에 없다. 그리고 또 이런 과정에서 특히 자율성과 창조성, 다양성에 기반하여 성립하여 객관적인 기준으로 평가하기 힘든 문화예술에 대해 정부가 영향력을 미칠 가능성은 상존하고 있다.

물론 이러한 가능성에 대해서 문화정책의 중요한 이념으로서 ‘팔길이 원칙’이라는 것이 제기되기도 하였다. 팔길이 원칙은 ‘지원은 하되 간섭은 하지 않는다’라는 이념으로 요약되기도 하는데 이는 정부의 문화예술에 대한 지원에도 불구하고 문화예술의 본질적인 존립 근거로서는 자율성과 독립성을 침해하지 않아야 한다는 것으로 이해되고 있다(성상현, 2018: 107). 그러나 현실적으로 팔길이 원칙은 그야말로 구현이 매우 어려운 이념으로 알려져 있다. 위에서도 이미 언급했지만 지원을 위한 공모와 선정의 과정의 속성상, 또한 객관적인 평가 기준의 부재라는 문화예술의 속성상 팔길이 원칙은 정부에 의한 문화예술 영역에 대한 통제로 귀결되는 경향이 뚜렷하게 나타나고 있다¹¹⁾(Quinn, 2009; 정인숙, 2017:10). 그리고 이러한 상황은 한국에서도 예외가 없이 나타나는 것으로 평가되고 있다. 팔길이 원칙의 구현을 위하여 정부의 직접적인 문화예술 지원을 배제한 독립적인 문화예술 분야의 지원 기관으로 출범한 한국문화예술위원회의 경우도 정권에 따라 매우 당파적으로 위원회가 구성되는 경향이 뚜렷하게 나타나는 것으로 알려져 있다. 그 때문에 한국문화예술위원회 등 정부의 문화예술 지원 기관을 둘러싼 문화 권력의 치열한 투쟁은 한국에서 일상적인 상황이기도 하였다(오

10) 2021년 기준으로 문화체육관광부의 국고보조금 규모는 전체 국고보조금의 4.4%의 비중을 차지하는 것이다. 또한 내역사업 수는 전체 중앙부처 가운데 가장 많은 것이고, 개별 사업의 수는 보건복지부 다음으로 많은 것이다. 관련 정보는 기획재정부 열린재정(<https://www.openfiscaldata.go.kr>)과 역시 기획재정부 국고보조금 통합관리시스템 e나라도움(<https://opn.gosims.go.kr>)의 해당 항목을 통해 확인한 것이다.

11) 문화예술 분야만이 아니라 일반적으로 정부의 지원 정책은 집행과정에서 단순히 ‘지원’만이 아닌 수혜 집단에 대한 유무형의 제약, 즉 규제적 속성도 가질 수 있다(이혁우, 2009: 176-177). 이는 당연히 지원을 받기 위한 유착으로 이어지게 되는 것이다. 이런 측면에 주목하여 김정수(2016: 6)는 “예술에 대한 공적 지원은 당초 기대와는 달리 ‘좀비 예술가’의 양산이라는 사회적 비효용(social disutility)을 초래”했다고 지적하기도 하였다.

상길, 2006; 이병량·황설화, 2012). 그 결과로 그간의 정부의 문화예술 지원에 대해서는 심의과정의 공정성과 투명성, 또 심의 결과를 좌우할 수 있는 심의위원의 선정 및 구성, 그리고 심의의 방법에 대한 논란이 꾸준히 제기된 것으로 알려져 있다(성상현, 2018: 109).

이처럼 그간 한국에서 이루어진 문화예술에 대한 지원은 여타의 영역과 마찬가지로 제한된 자원을 둘러싼 치열한 권력 투쟁의 양상을 보여 왔다. 그리고 이 과정에서 정권의 교체를 반영한 당파성의 개입은 일상적인 것이기도 하였다. 그렇다면 문화예술의 지원과 관련하여 한국의 관료제는 선출된 대표를 통해 구체화된 당파적 요구에 복종하기만 하였던 것일까? 그러나 현실은 반드시 그렇지만은 않았다는 점을 보여준다. 이는 위에서도 언급했듯이 문화체육관광부 등 한국의 중앙 문화부처를 통한 문화예술 분야에 대한 지원이 매우 방대하고 다양했다는 사실에서 기인하는 것으로 판단된다. 즉 선출된 대표, 그리고 그들의 의지를 공유하는 집단으로서 문화예술 지원 기관을 통해서 일일이 영향을 미치기에는 너무나도 많은 사업들을 통해 정부가 문화예술을 지원하고 있었던 것이다. 또한 창조자와 공급자를 포함한 문화예술 분야의 이해관계자에게 정부의 문화예술 지원이 지니는 중요성¹²⁾과는 별개로 정부 차원에서 문화예술 분야의 우선 순위는 그다지 높지 않았다는 현실도 고려할 필요가 있다. 따라서 이와 같은 공백의 공간에서 정부의 문화예술 지원 부처 및 기관은 일종의 재량권을 가지면서 독자적인 판단을 할 수 있는 여지가 존재했던 것으로 보인다. 즉 정권으로 대표되는 선출된 대표의 의지와 함께 전문성을 포함하여 관료제의 의지와 판단이 작용할 수 있는 영역이 적어도 박근혜 정부의 출범 전까지는 남아 있었다는 것이다.¹³⁾

결국 박근혜 정부에서 이루어진 문화예술계의 블랙리스트 사건은 문화예술에 대

12) 김정수(2016: 21)에 따르면 2012년을 기준으로 공공기관으로부터 보조금을 받은 예술가의 비중은 35%에 달하고 있다(2003년의 경우는 20%). 또한 공연단체의 전체 수입 중 공공지원금의 비중은 55%(자체수입 비중 42%)이고, 공연시설의 경우는 전체 수입 중 공공지원금의 비중이 57%(자체수입 비중 31%)을 차지하고 있다고 한다.

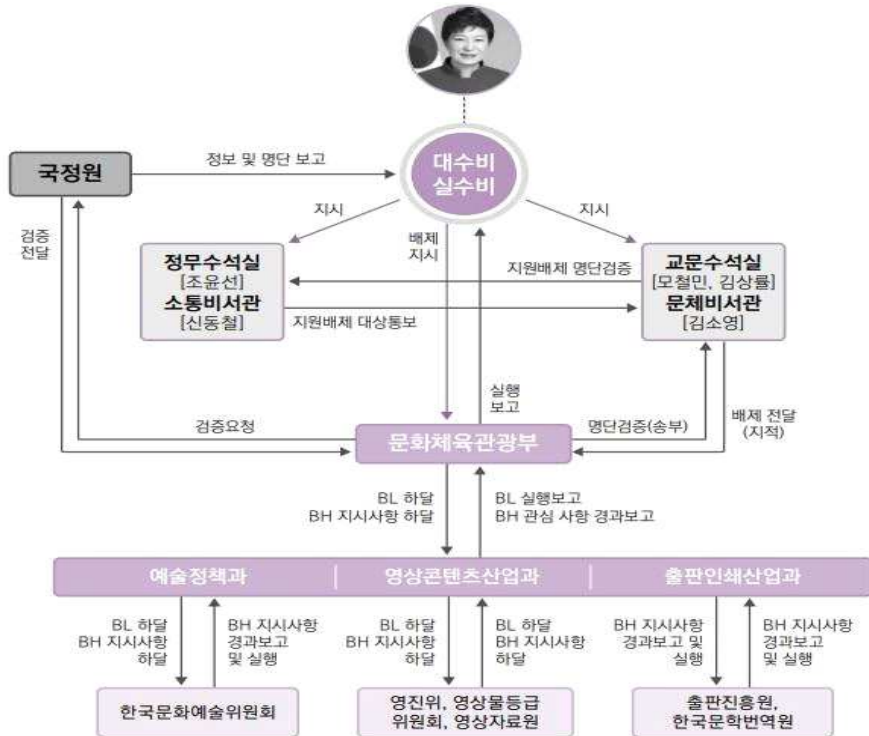
13) 이런 사실은 역설적으로 박근혜 정부의 문화예술계 블랙리스트 사건의 본격적인 출발점이 된 <민간단체보조금 TF>의 활동(2014. 4. ~ 2014. 5.)을 통해서 확인할 수 있다. 민간경상보조금 지급내역과 주요 부처별 공모사업 현황 등을 취합하여 검토하고 필요한 조치사항과 추진계획 등을 논의한 것으로 알려져 있는 이 TF의 활동 결과 2014년 당시 정부의 지원배제 사유에 해당하는 개인이나 단체에게 지원된 소위 '문제예산'은 139억 원으로 확인되었는데 문화체육관광부가 93건 80억 원 규모로 압도적인 다수를 차지하고 있는 것으로 나타났다. 또한 정부 공모사업 심의위원으로 활동하는 소위 좌편향 인사도 문화체육관광부가 12명으로 전체 26명의 가장 많은 것으로 나타나고 있다(진상조사위원회, 2019b: 126-128).

한 정부 지원의 특수성에 기반한 선출된 대표의 당파적 이해에 대한 복종과 관료제의 독자적인 판단에 근거한 재량의 사이에 놓여 있었던 정부의 문화정책, 보다 구체적으로는 문화예술 지원정책이라는 조건에서 출발한 것으로 이해할 수 있다. 이러한 조건은 또한 정부 정책 전체에서 문화정책이 차지하는 우선 순위가 높지 않은 현실에서 기인한 것이기도 하였다. 이런 상황에서 복종과 재량의 일종의 균형 아래에서 결정되고 집행되었던 문화예술 지원정책은 박근혜 정부의 등장과 함께 선출된 권력의 강력한 의지와 관심 하에 놓이게 되었던 것이다. 그렇다면 문화예술계의 블랙리스트 사건은 어떠한 과정을 통해 실제 작동하였으며 이 과정에서 관료제의 역할은 어떠한 것이었을까?

2) 문화예술계 블랙리스트 사건의 작동 과정

진상조사의 결과를 통해 알려진 바에 따르면 문화예술계의 블랙리스트 사건은 박근혜 정부에서 본격화되었지만 2008년 8월 작성된 것으로 알려진 이명박 정부의 <문화권력 균형화 전략>서부터 이루어지기 시작하였다(문화예술계 블랙리스트 진상조사 및 제도개선위원회(이하 ‘진상조사위원회’), 2019b: 18). 그리고 공식적으로 진상조사의 결과가 발표된 사건만도 115건에 달하는 다양한 문화예술 관련 정부 사업을 통해 정부가 문화예술계의 다양한 영역에 영향을 미친 사건이기도 하다(김미도, 2021: 155). 또한 각각의 개별 사건에서 다양한 일들이 벌어졌고 그러다 보니 블랙리스트 만도 9개가 존재하며 중복을 제외하더라도 342개 단체와 8,931명이 리스트에 올라와 있기도 하다(진상조사위원회, 2019a: 30-31). 따라서 문화예술계의 블랙리스트의 작동 과정과 방식을 하나로 정리하는 것은 무리가 따른다. 그럼에도 불구하고 그 과정을 전체적으로 조망할 수 있는 일종의 관계도를 확인할 수 있다. 이는 위에서 언급한 사건의 진상조사위원회를 통해 밝혀진 것이다.

〈그림 1〉 문화예술계 블랙리스트의 작동 과정¹⁴⁾



출처: 진상조사위원회(2019b: 93)

위의 <그림 1>에서 보는 바와 같이 문화예술계 블랙리스트 사건은 비서실장을 중심으로 당시의 대통령의 측근에서 정무적인 판단을 보조한 정무직 관료들에 의해 관

14) 진상조사위원회의 블랙리스트 실행 과정에 대한 이 그림과 같은 정리에 대해서 완전한 합의가 있는 것은 아니다. 문화예술계의 일각에서는 진상조사위원회 활동의 한계를 지적하며 블랙리스트의 주체를 ‘청와대, 국정원, 기무사, 대법원, 검찰, 경찰, 기재부, 문체부, 감사원’ 등으로 지목하는 경우가 있기도 하다(송경동, 2018: 319). 반면 위의 그림에서도 명시된 것과 같이 박근혜 전 대통령이 블랙리스트의 최종적인 책임자였는지에 대해서는 정치적 차원과는 별개로 실정법상의 논쟁의 여지가 존재한다. 실제로 문화예술계 블랙리스트 사건으로 법적으로 처벌을 받은 사람은 위의 그림에 명시된 사람 중 모철민을 제외한 4명과 당시 대통령 비서실장 김기춘, 문화체육관광부 장관 김종덕, 당시 청와대 소통비서관 및 체육부 차관 정관주 등 7명이었다. 또한 헌법재판소의 박근혜 대통령 파면 판결에서도 문화예술계 블랙리스트 사건은 대통령의 파면 사유로 다루어지지 않았다(헌법재판소, 《대통령(박근혜) 탄핵》, 법제처 국가법령정보센터, 헌재결정례 정보 항목 참고, [https://www.law.go.kr/헌재결정례/\(2016헌나1\), 2021. 11. 29. 검색](https://www.law.go.kr/헌재결정례/(2016헌나1), 2021. 11. 29. 검색)).

런 방침과 계획이 수립되고 이를 문화체육관광부와 한국문화예술위원회 등의 그 유관 및 산하 기관을 통해 구체적인 실행한 구조를 가지고 있다. 이명박 정부와 박근혜 정부 초기의 상황에 대해서는 판단하기는 어렵지만 2014년 초부터 블랙리스트를 통한 정부의 문화예술 관련 사업에 대한 지원 여부의 본격적인 선별이 이루어진 이후 문화체육관광부는 장관의 차원에서 대통령의 측근으로부터 내려진 지시를 형식적으로 집행하는 것으로 논의를 하였다. 그러나 그 과정에서 장관이 교체되고 이후 이런 사실이 대통령 비서실장에게 알려지면서 해당 논의에 참여한 1급 공무원 3명에 대한 사직 강요에 이은 명예퇴직 처분이 내려지게 되었다(진상조사위원회, 2019b: 141-143).

이후 문화체육관광부의 많은 관료는 블랙리스트를 통한 문화예술 관련 지원 사업의 지원 배제 과정에 다양한 방식으로 참여하게 된다. 아래의 <표 1>은 문화예술계 블랙리스트를 활용한 문화예술 관련 사업의 지원 배제가 어떤 과정을 통해 이루어졌는지를 정리한 것이다.

〈표 1〉 문화예술계 블랙리스트 실행 방식

① 예술위 등 지원기금 주관기관, 문체부에 신청자 명단 전달→② 문체부, 누적리스트로 자체 판단해 1차 표시→③ 문체부, 국정원·청와대에 신청자 리스트 송부(인적사항, 주민번호 포함)→④ 국정원, 교문수석에 배제명단 전달→⑤ 교문수석, 문체비서관 혹은 교문수석실 행정관에 배제명단 전달, 정부수석실 검토의견 반영→⑥ 문체비서관, 문체부 예술정책관에 배제명단 전달→⑦ 예술정책관, 문체부 장차관에 배제명단 보고→⑧ 문체부 장차관, 예술정책관에 배제명단 승인→⑨ 예술정책관, 오OO 사무관에 배제명단 전달→⑩ 오OO 사무관, 예술위 등 주관기관에 배제명단 전달→⑪ 주관기관 '실행'→⑫ 양해 필요시 주관기관, 오OO 사무관에 전달→⑬ 오OO 사무관, 문체부에 내부 보고→⑭ 문체부, 교문수석실에 양해 요청

출처: 진상조사위원회(2019b: 361)

위의 <표 1>을 통해 확인할 수 있듯이 문화예술계의 블랙리스트 사건에서 사무관 급의 관료 1명이 매우 중요한 역할을 한 것으로 드러나고 있다. 실행 방식의 흐름을 통해서도 알 수 있듯이 이 사무관의 경우는 실무적인 차원에서 블랙리스트를 사업별로 주관 기관에게 전달하고 그 실행 여부를 확인하고 통제하는 실질적인 권한을 행사하였다. 그러나 역시 위의 <표 1>을 통해 확인할 수 있듯이 작성된 블랙리스트의 실행 과정에서 문화체육관광부에서만도 사업 신청 명단을 수령한 관료, 자체적인 판단을 내린 관료, 이를 국정원과 청와대에 전달한 관료, 배제 명단을 보고·승인·전달한 관료, 이를 다시 주관기관에 전달한 관료, 주관기관의 실행을 확인하고 보고한 관료 등 매우 많은 관료가 개입할 수밖에 없는 상황이었음이 확인된다. 결과적으로 진상조사위원회

의 차원에서 문화체육관광부 관료만 56명(수사의뢰 12명, 징계의뢰 44명)을 수사 및 징계를 의뢰하기에 이른다¹⁵⁾(문화체육관광부, 2018).

이처럼 문화예술계의 블랙리스트 사건에서 한국의 관료제는 선출된 권력의 의지를 담보하는 것으로 여겨지는 정무직 관료의 지시에 전적으로 복종한 것으로 드러나고 있다. 이는 해당 사건이 정부의 문화 담당 부처를 중심으로 이루어지는 보조금의 분배를 둘러싼 당파적인 이해의 충돌이 일상적이면서도 그 동안 관료의 재량이 암묵적으로 인정되는 영역에서 벌어졌다는 점에서 민주화 이후 한국에서 정치와 한국 관료제와의 관계의 현재를 보여주는 것으로 이해될 수 있다. 결국 한국의 관료제는 전통적으로 재량의 영역으로서 독자적 판단을 수행했던 사안에 대해서도 선출된 대표의 의지가 강하고 정확하게 전달되면 이를 전적으로 수용하였던 것이다. 해당 사건을 통해 한국의 관료제에서 정치적 중립성의 요구는 자신의 전문성 또는 소신에 기반한 부당한 지시의 거부라기보다는 옳고 그름에 대한 판단과 관련 없이 상관의 명령에 정확히 복종하는 것으로 이해되고 구체화되고 있었던 것으로 확인되고 있다.

2. 환경부의 블랙리스트 사건

2018년 말 소위 <산하기관 임원들의 사퇴 등 관련 동향>의 공개를 통해 드러난 환경부 블랙리스트는 민간인에 대한 정부의 지원 과정에서 작성된 문화예술계의 블랙리스트와는 달리 선출된 권력을 통한 인사권의 행사 과정에서 작성되었다는 점에서 성격을 달리한다는 주장이 있다.¹⁶⁾ 그러나 대법원의 최종 판결이 내려진 현재 이 사건은

15) 진상조사위원회가 수사 및 징계를 의뢰한 관련자는 총 131명이다. 그 가운데 수사 의뢰를 권고한 대상자는 26명이고, 징계 의뢰를 권고한 대상자는 105명이다. 그 중 실제로 수사의뢰가 이루어진 대상자는 10명으로 문화체육관광부 관료는 7명이었다. 또한 징계의뢰의 경우는 문화체육관광부에서는 1명에게만 중징계가 내려졌고 31명에게는 주의 조치가 내려졌다(문화체육관광부, 2018). 그 가운데 앞의 자료에서 중징계 처분 대상으로 유일하게 구분된 위의 000 사무관에 대한 국무총리실 산하 중앙징계위원회에서 불문경고 처분이 내려지기도 했다(《한국일보(인터넷판)》, 2020. 3. 7.). 사실 최종 결론이 나오기 전에 문화예술계를 중심으로 블랙리스트 사건에 대한 문화체육관광부 관료의 면책에 대한 우려가 제기되기도 했다(《서울문화투데이(인터넷판)》, 2018. 10. 22; 배선애, 2018). 결국 이런 우려대로 사건 초기부터 구속되어 법적으로 처벌을 받은 정무직 관료를 제외한 문화체육관광부의 관료는 관련하여 공식적으로 책임이 면제되었다고 할 수 있을 것이다.

16) 가령 청와대는 사건의 수사 중인 2019년 2월 20일 공식 논평을 통해 “과거 정부 블랙리스트는 민간인들이 목표였지만 이번 환경부 건은 (대상자) 국민 전체에 봉사하고 국민에게 책임을 지는 것을 본질로 하는 분들”이라며 블랙리스트라는 표현을 사용하는 것에 문제제기

합법적인 범위를 넘어서는 인사권의 행사로 인정이 되었고 당시의 환경부 장관과 청와대의 관련 비서관에 대해 유죄가 확정이 되었다.¹⁷⁾ 그렇다면 이 사건은 어떠한 조건 하에서 어떠한 방식으로 작동하였을까?

1) 블랙리스트 작동의 조건: 정치적 통제와 법의 지배 사이에서

공공기관은 정부가 소유하거나 지배력을 행사하는 기관으로서 공공재의 공급에서 중요한 역할을 수행한다. 물론 공공재는 일반적으로 비배타성과 비경합성의 속성을 가진 재화로서 시장에서 공급되지 않아 정부가 공급하는 재화로 정의된다. 그러나 구체적으로 어떠한 재화를 공공재로 볼 것인지 또한 그것을 어떠한 수준까지 누구에게 어떠한 방법으로 공급해야 할 것인지를 결정하는 것은 결국 공동체의 집합적인 의사 결정을 반영하는 정치적인 문제라고 할 수 있다. 따라서 공공기관을 통한 공공재의 공급 과정에서 국민의 이해와 의지를 반영하는 것은 매우 중요한 문제가 된다. 그리고 대의제 민주주의 정치체제에서 일정 기간 동안 국민의 이해와 의지를 대표하는 것으로 가정되는 선출된 권력을 통한 공공기관의 정치적 통제는 정당성을 가진다. 그러나 이와 같은 정치적 통제는 무한하게 허용되는 것이 아니고 법의 지배라는 원칙 하에 작동하여야 한다(김두래, 2020: 17-18; 임도빈, 2020: 48-49). 왜냐하면 법은 선출된 권력의 교체에도 불구하고 적어도 일정 기간 동안은 당파성에 관계 없이 공동체의 구성원 모두가 준수해야 하는 합의된 규칙으로서 공동체의 안정성을 담보할 뿐만 아니라 구성원의 권리 행사와 권리 구제의 근거로 작동하기 때문이다.

보다 구체적으로 한국의 공공기관에서 정치적 통제의 한계로서 작동하는 법적인 규칙은 <공공기관 운영에 관한 법률>이라고 할 수 있다. 책임경영체제 확립을 위한 공공기관의 자율적 운영을 보장한다는 원칙(제3조) 하에서 이 법률은 특히 공공기관의 운영과 관련하여 기관장을 포함한 임원의 자격 기준(제30조), 임면의 구체적인 절차

를 하기도 하였다(《중앙일보(인터넷판)》, 2019. 2. 20.).

17) 대법원의 판결은 2022년 1월 27일 내려졌고 공개된 판결문과 대법원의 보도자료에 따르면 피고인의 상고를 기각하여 환경부 산하 공공기관의 임원 임명의 과정에서 사표제출 강요, 임원 내정자 지원 등 직권남용권리행사방해 등 공소사실에 대해 유죄로 판단하였다(대법원, 2022; 대법원 공보연구관실, 2022). 그러나 상고에 대한 기각의 이유를 간략하게 제시하고 있는 대법원 판결문과 달리 법적인 관점에서 사건의 전모를 밝히고 있는 하급심의 판결문의 공개와 그에 수반된 하급심 판결문 공개는 현재까지 이루어지지 않은 상황으로 해당 내용은 언론의 보도 등을 활용하여 정리하였다.

(제25조, 제26조, 제29조), 임기(제28조) 등을 규정하고 있다.¹⁸⁾ 이 법률에 따라 공공기관의 기관장을 포함한 임원은 ‘임원추천위원회’를 통하여 임면되도록 되어 있는데 이를 통하여 공공기관 임원의 공정한 임용을 위한 실적제 기반의 법제도 및 운영절차가 완비가 된 것으로 평가되고 있다(최무현·김경희, 2020: 164).

그러나 현실적으로 이와 같은 과정에서 정치적 통제와 법의 지배가 균형을 이루고 있는지에 대해서는 꾸준히 논란이 제기되어 왔다. 예를 들면 위의 문화예술계 블랙리스트 사건에서도 중요한 역할을 담당한 것으로 되어 있는 한국문화예술위원회의 경우도 노무현 정부 시절이었던 2007년 9월에 임명된 2기 위원장이 이명박 정부 출범 이후 사임 여부를 놓고 계속 중앙 문화부처와 갈등을 겪다가 2008년 12월 부실투자, 채용 부적정 등의 이유로 해임된 사건이 있었다. 이러한 해임에 대한 법원의 판결은 부당하다는 것이었다(이병량, 2011).

이처럼 공공기관의 임원 임명을 둘러싼 선출된 권력의 정치적 통제와 법의 지배 사이의 갈등의 문제는 관료제의 정치적 중립성 문제와 직접적으로 연관이 되어 있다. 선출된 권력은 자신의 정책 선호를 관료제를 통해서 구현할 수밖에 없다. 또한 관료 역시 자신의 전문성이나 선호에 근거한 정책 선호를 가질 수 있다. 그런데 선출된 권력과 관료의 정책 선호가 일치하지 않는 경우 정치적 통제의 원리는 자신의 정책 선호와 관련 없이 관료가 선출된 권력의 정책 선호를 따르도록 한다. 그런데 이 같은 정치적 통제의 한계를 지어주는 것은 법의 지배의 원리이다(김두래, 2020: 17-18). 만약 선출된 권력을 통한 정치적 통제가 법적 절차나 규정의 내용을 벗어나는 경우, 따라서 법적으로 허용된 범위를 넘어서 선출된 권력의 정책 선호를 관료제가 수용하도록 하는 것은 정치적 중립성의 훼손으로 볼 수밖에 없다. 구체적으로 공공기관의 기관장을 포함한 임원의 임명 과정은 이처럼 선출된 권력의 정책 선호의 구현과 법의 지배의 한계에서 벌어지는 사건으로 볼 수 있다. 당연히 이러한 사건의 과정에서는 선출된 권력의 정치적 선호나 통제가 뚜렷하게 드러나게 된다. 이런 뚜렷하고 강한 선출된 권력의 의지가 법의 지배의 한계를 어느 만큼 존중하는지, 그리고 이러한 법적 규칙을 구체적으로 집행하는 관료제의 재량과 판단을 어느 만큼 존중하는지의 문제가 환경부의 블랙리스트 사건의 작동 과정에서 확인되는 정치적 중립성의 조건이라고 할 수 있다.

18) 국가법령정보센터의 <공공기관 운영에 관한 법률> 항목을 참고하였다(<https://www.law.go.kr/LSW/lInfoP.do?efYd=20210101&lsiSeq=216101#0000>, 2021. 12. 04. 검색).

2) 환경부 블랙리스트 사건의 작동 과정

위에서도 언급했듯이 환경부 블랙리스트 사건은 현재 대법원에서 최종적인 판결이 내려졌다. 그러나 대법원의 판결문과는 별개로 사건의 전체를 파악할 수 있는 하급심의 판결문은 언론을 통해서 공개된 일부분만이 알려져 있는 상황이다. 또한 국가범죄로 규정되어 정부가 진상조사를 주도하고 그 결과 10권에 달하는 백서가 발간된 문화예술계의 블랙리스트 사건과는 달리 판결문이나 관련된 언론 보도를 통하여 사건의 작동 과정을 확인할 수밖에 없는 한계가 존재한다. 또한 관련하여 관료제의 역할이나 그에 상응하는 징계의 규모 등을 통하여 관료의 개입의 범위나 수준을 확인하기 어려운 상황이기도 하다. 그러나 현재까지 확인할 수 있는 정보를 통해서 드러나고 있는 환경부 블랙리스트 사건의 작동 과정은 아래와 같이 정리할 수 있다.

기본적으로 환경부의 블랙리스트는 청와대의 관련 비서관과 환경부 장관이 산하 공공기관의 임원에 정치적으로 선호하는 인사를 임명하기 위하여 관련한 법률에 규정되어 있는 규칙을 형해화하는 부적절한 개입을 한 사건으로 정의할 수 있다. 소위 소위 <산하기관 임원들의 사퇴 등 관련 동향>이라는 제목이 붙은 블랙리스트는 이전 박근혜 정부에서 임명되어 문재인 정부에서도 임원의 자리에 남아 있었던 인사의 명단과 임기, 현재의 상태 등을 정리하기 위하여 작성된 것이었다. 이 과정에서 환경부의 관료가 문화예술계의 블랙리스트 사건에서와 같이 주무과를 나누어 임무를 부여받는 형식 등으로 조직적으로 참여한 흔적은 드러나지 않는다. 그러나 환경부의 관료는 블랙리스트의 작성, 기존 산하 공공기관 임원에 대한 사표 요구, 임원 내정자에 대한 지원서류 대리작성 및 예상 질문지 제공 등의 지원, 임원추천위원회 참여 등을 통하여 이 과정에서 개입하여 역할을 한 것으로 드러났다.¹⁹⁾

이러한 과정은 본질적으로 선출된 대표를 보좌하여 정무적인 판단을 수행하는 집단으로서 대통령비서실과 환경부의 정무직 관료의 요구를 환경부의 주무 관료들이 법적인 절차를 넘어서 실행한 것으로 요약할 수 있다. 즉 해당 사건에서 관료는 정치적 통제와 법적 지배의 사이에서 정치적 통제에 복종하였던 것이다. 이는 정치적 중립성의 요구가 결국에는 정치적 통제의 민주주의적 의미에도 불구하고 법의 지배라는 한계를 견지할 필요성을 제기하고 있다는 점에서 한국의 관료제가 처한 정치적 중립성

19) 《뉴시스(인터넷판)》의 기사(2021. 2. 11.)와 《한국일보(인터넷판)》의 기사(2021. 9. 24.) 등을 참고하였다.

의 현실을 드러내는 한 단면으로 해석할 수 있다.

IV. 두 블랙리스트 사건에 대한 관료제의 대응: 정치적 중립성의 관점에서

위의 장에서 지난 정부와 이번 정부에 걸쳐 이루어진 문화예술계의 블랙리스트 사건과 환경부의 블랙리스트 사건의 작동의 조건과 과정을 정치적 중립성의 관점에서 정리하였다. 그렇다면 이러한 사건에 대한 관료제의 대응은 어떻게 나타났을까? 현재의 상황에서 관료제의 대응을 직접적으로 확인하는 것은 한계가 존재한다. 이 연구는 한계를 전제로 블랙리스트 사건에 대한 관료제의 대응과 관련하여 몇 가지 가설적인 논의를 제기하고자 한다.

1. 복종의 의무 내면화: 영혼의 포기

위의 두 블랙리스트의 사건에서 확인할 수 있는 흥미로운 점은 사건의 과정에서 관료제의 저항의 흔적이 뚜렷하게 드러나지 않는다는 점이다. 악의 평범성으로까지 질타를 당한 문화예술계의 블랙리스트 사건에서는 논외로 하더라도 적폐의 청산과 관료의 적극행정을 강조한 문재인 정부에서의 환경부 블랙리스트 사건에서도 관료제의 저항은 거의 찾아볼 수 없었다. 물론 문화예술계 블랙리스트 사건에서는 초기에 문화체육관광부 장관과 실장급의 고위 관료들이 관련 지시를 형식적으로 운영하기로 결정한 사실이 알려지면서 실장급 고위 관료들이 사표를 제출하는 일이 있었고, 환경부 블랙리스트 사건에서도 특정 임원 내정자의 서류 심사 탈락 후 관련 관료 2명의 전보 조치 등이 이루어지는 일이 있기도 하였다(진상조사위원회, 2019b: 141-143; 《뉴시스(인터넷판)》, 2021. 2. 11.). 그러나 문화체육관광부에서 이루어졌던 대응은 당사자의 주장을 그대로 받아들인다고 하더라도 적극적인 의미의 저항이라고 평가하기에는 어렵고, 환경부 블랙리스트 사건에서의 조치는 지시 사항의 미숙한 처리에 대한 질책에 가까운 것이라고 보아야 할 것이다.

오히려 더욱 두드러지는 점은 두 블랙리스트 사건 모두 과정 내내 관료의 적극적인 역할 수행이 이루어졌다는 사실이다. 이런 점은 민주화 이후 정권의 교체를 지속적으로 겪으면서 관료제가 복종의 의무와 재량의 충돌, 혹은 정치적 통제와 법의 지배가

충돌하는 상황에서 복종의 의무와 정치적 통제를 수용하는 방향으로 정치적 중립성을 해석하고 있는 것이 아닌가 하는 추정을 가능하게 한다. 이러한 점은 박근혜 정부의 국정 농단 사건의 과정에서 두드러지게 나타난 관료의 침묵 현상의 원인을 관련 기사에서 포함된 관료의 인터뷰 내용을 통해 분석한 이병량(2017: 75)의 연구에서 제기한 ‘복종의 이상화’ 현상과도 맥락이 닿아 있는 것으로 보인다. 박근혜 정부의 국정 농단 사건이 드러난 직후인 2016년 1월 1일부터 2017년 8월 4일까지의 신문기사 가운데 사건에 대한 관료의 침묵이나 무책임 현상에 대한 관료의 언급을 포함한 기사를 분석한 위의 연구의 결과에 따르면 관료 혹은 공무원이라는 직업에 주어진 기본적인 책무를 정권의 의지에 순응하는 것이라고 언급하고 있는 경우가 두드러지게 나타나고 있다는 점이 확인되고 있다. 또는 보다 단순하게 지시 자체를 따를 뿐이라는 것이 한국의 관료가 정치적 통제에 대해 취하는 기본적인 입장이라는 점도 드러나고 있었다²⁰⁾(이병량, 2017).

현실적으로 관료의 이러한 선택은 블랙리스트와 같이 복종의 의무와 재량의 충돌, 혹은 정치적 통제와 법의 지배가 충돌하는 상황에서 복종의 의무나 정치적 통제를 수용하는 것이 현실적으로 훨씬 덜 위험하다는 판단에 근거하는 것으로 해석할 수 있다.²¹⁾ 위에서 정리한 바 있듯이 해당 사건에서 다양한 방식으로 개입한 관료 중 법적인 처벌에 이른 관료는 한 명도 없었다는 사실은 이러한 해석을 뒷받침해주고 있다. 또한 이러한 점은 한국의 관료가 복종의 의무와 정치적 통제에 저항하여 재량을 발휘하고 최소한 법적인 규칙을 지켜야 하면서 고려할 대상으로서 국민으로부터 먼 위치에 있다는 사실로부터 기인하기도 하는 것으로 해석될 수 있다. 한국의 관료는 이병량

20) 이러한 점은 입직 4년 이내의 5급 공무원 경쟁채용 시험 합격 사무관과의 면담을 수행한 이병량(2015: 114-115)의 연구에서도 확인되고 있다. 위의 연구에 따르면 한국의 젊은 엘리트 관료는 “공무원이 갑이라고 하는데 정책 과정에서는 별로 그렇지 않다고 생각”하면서 자신의 업무는 국민을 위한 것도 공적 가치를 위한 것도 아닌 선출직 공무원의 업적을 위한 일이라고 인식하고 있었다. 그 결과 관료는 “주어진 일을 하는” “영혼이 없”는 존재로 “모든 논리를 다 개발”하는 사람이라는 인식에 도달하고 있었다(이병량, 2015: 106, 114-115).

21) 관련하여 한승주·이철주·최홍석(2020)의 연구는 흥미로운 결과를 보여준다. 중앙정부와 지방자치단체의 공무원 인식 조사에 기반한 한국 관료의 책임 회피에 관한 실증 연구인 이 연구는 한국의 관료가 실패가 예견된 경우 지시로의 책임 회피를 하는 경향이 나타난다는 점을 보여주고 있다. 반면 같은 경우 법규로의 책임 회피는 통계적으로 유의한 관계가 나타나지 않았다. 이는 미시적인 행태의 수준에서도 한국의 관료가 어떤 잘못된 결과가 나올 것으로 예측하는 경우 법규를 준수하는 것보다 지시에의 복종으로 회피하는 경향이 존재한다는 점을 보여준다.

(2018)과 김두래(2020: 10-11)의 지적대로 특별히 공공에 봉사하려는 동기가 높지도 않으면서 보통사람에 비해 확연히 우월한 지적, 경제적 능력으로 무장되어 있어 국민과 공감하지 못하는 태도를 가지는 엘리트화된 집단이 되고 있다. 이러한 엘리트화된 관료에게 자신과 먼 위치에 있는 국민을 고려하는 것보다는 가까운 위치에 있으면서 자신의 경력경로와 운명에 영향을 미치는 선출된 권력에 의한 정치적 통제에 복종하는 것은 매우 쉬운 선택일 것이다.

2. 자기방어 기제의 일상화: 책임 회피의 수단

박민정(2019)은 문화예술계 블랙리스트 사건 이후 문화체육관광부의 5급~7급 관료 8명과 면담을 통해 한국 관료의 복종 의무에 대한 인식을 조사하였다. 이 연구에서 제시된 해당 관료의 면담 내용을 통해서 한국의 관료가 정치적 중립성의 양가적인 요구의 충돌 상황을 경험한 이후 어떤 방식으로 복종 의무를 해석하고 있는지를 가늠해볼 수 있다. 매우 흥미로운 사실은 한국의 관료에게 자신의 이익은 대체될 수 없는 중요한 의미를 지닌다는 점이다. 이는 블랙리스트 사건보다 큰 범위에서 문화체육관광부와 관련하여 벌어진 국정농단 사건과 관련한 복종 의무에 대한 인식에서 중심 현상이 ‘불이익에 대한 우려’라는 점을 통해서도 확인되고 있다. 즉 관료에게 중요한 것은 국민에 대한 책임성이 아닌 ‘주무관이 청문회에 선’ 충격이라는 것이다(박민정, 2019: 40).

이와 같은 상황에서 한국 관료의 정치적 중립성의 양가적 요구에 대한 기본 인식은 자기방어 기제에 대한 집착을 불러일으키고 있는 것으로 확인된다. 구체적으로 문자나 메시지 저장, 통화 녹취, 일지 작성 등의 증거 수집, 공문 등의 공식기록 남기기, 중요 사안에 대한 검토 사실 등을 포함한 민감한 이슈 감추기 등 다양한 방식으로 이와 같은 방어기제가 작동하고 있는 것으로 보고되고 있다(박민정, 2019: 46-48). 이와 같은 현상은 단지 위의 연구에서만 확인되는 것은 아니고 최근 한국의 관료에게 두드러지게 나타나는 현상으로 설명되고 있기도 하다.²²⁾

22) 2021년 10월 6일 필자가 직접 참여한 전직 고위 관료와의 면담에서도 최근의 젊은 관료의 공식 이탈에 관한 질문에 대해 관료제에 대한 정치적 통제에 대한 부담과 그에 대한 반작용으로 녹취 등 자료 남기기를 통해 자기방어 기제를 일상화할 수밖에 없는 현재의 상황에 대하여 언급하였다. 현재까지 녹취의 내용이 정리되지 않아 기억에 의존하여 내용을 정리하였다는 점을 밝힌다. 현재로서는 보다 정확한 자료로 보완할 필요가 있다는 점을 언급하고 넘어간다. 한편 역으로 한국 관료의 텔레그램 의존 현상 역시 이와 같은 자기방어 기제의 작동으로 이해할 수 있을 것이다(《문화일보(인터넷판)》, 2019. 1. 11.).

물론 문서 등을 통한 기록에 의존한 업무의 처리는 관료제의 기본적인 운영의 원리라고 할 수 있다. 그리고 이는 관료제가 자의에 의해 운영되었던 전통적인 조직의 운영 원리에 대비해 보여주는 합리성의 상징으로 이해되기도 한다. 그러나 위에서 언급된 한국의 관료제가 최근에 보여주고 있는 기록에 대한 집착은 자의성의 배제와 같은 합리성의 구현이라기보다는 관료의 이익을 보호하기 위한 자기방어의 기제라는 점에서 긍정적으로 평가하기 어려운 것으로 판단된다. 그리고 이러한 기록에의 집착이 행정의 투명성이나 국민에 대한 책임성의 강화의 수단이 아니고 관료의 책임을 회피하기 위한 수단으로 활용될 가능성이 더 크다는 점도 지적할 필요가 있을 것이다.

3. 정치 혐오하기: 발전국가에의 향수?

전통적으로 한국의 관료에게 정치는 혐오의 대상이었던 것으로 보인다. 박천오(1995: 74)는 이익집단과 정당의 활동에 대한 관료의 인식을 조사하는 연구에서 관료의 솔직한 심정이 전문지식 없이 이권이나 쫓는 정치인이나 사회 혼란만 초래하는 이익집단, 무지한 일반 국민 대신 나라를 움직일 수 있는 능력을 갖춘 것은 자신들 뿐이라는 것으로 해석된다고 주장하였다. 이러한 주장의 근거는 당시의 조사에서 이익집단의 활동과 정당의 역할에 대하여 부정적인 태도를 가진 관료의 비중은 각각 83%와 92%에 달하였으며 자신들의 정책수립능력을 국회나 정당에 비해 높은 것으로 인식하고 있는 관료의 비중이 93%로 나타난 사실에서 발견되고 있다. 이러한 관료의 인식은 앞의 박천오(1995)의 연구를 잇고 있는 박천오·강여진(2003)의 연구에서도 그대로 확인되고 있다. 이 연구에서도 이익집단과 정당 등 정치의 역할에 대한 부정적인 태도는 각각 92%와 97%였으며, 국회나 정당 대비 관료의 정책수립능력의 우월성에 대해서도 92%가 긍정하는 답변을 한 것으로 나타나고 있었다.

그런데 이와 같은 인식은 민주화의 진전과 일상적인 정권교체 등을 경험하고 있는 현재의 한국 관료제에도 별다른 변화 없이 그대로 나타나고 있는 것으로 보인다. 이는 비록 지방 관료제의 차원이지만 중앙정부와 지방정부의 고위직을 역임한 관료의 정치와 행정의 관계에 대한 인식을 보여준 이병량·김서용(2019)의 연구에서도 확인되고 있다. 즉 여전히 한국의 관료제는 정치를 일을 수행하는 과정에서 나타나는 방해물로 생각하고 있다는 것이다. 이와 같은 관료제의 정치에 대한 부정적인 인식은 이 연구에서 논의한 블랙리스트 사건의 경험을 통해 더욱 강화되었을 가능성이 큰 것으로 보인

다. 특히 비교적 짧은 시간 동안 두 정부를 겪으면서 서로 반대의 방향으로 작용된 정치적 통제에 복종한 경험은 그것이 관료제의 선택이었다고 하더라도 정치에 대한 부정적인 인식을 강화하는 요인으로 작용했을 것으로 여겨진다.

또한 정치적 중립성의 요구가 정부의 정치적 지향에 따라 때로는 ‘관료의 영혼’의 발휘로 때로는 ‘선출된 권력의 정치적 요청’에 대한 복종으로 나타나는 모순적인 상황을 경험한 관료로서는 자기방어의 차원과는 별개로 정치적 요인에 대한 고려는 비합리성의 상징으로 받아들여졌을 가능성이 크다. 이런 상황에서 관료제가 지닌 기술성과 전문성은 정치의 비합리성에 비해 우월한 것으로 여겨지기도 하였을 것이다. 또한 두 블랙리스트 사건을 통해 드러난 정치적 요구는 관료제가 지켜야 할 최소한의 객관성과 공정성조차 저버리게 하는 요인으로 받아들여졌을 가능성이 크다. 이는 박종민(1994: 147-148)이 지적했던 것처럼 한국의 관료제가 민주화의 진전에도 불구하고 여전히 정치적 민주화가 요구하는 다양한 이해와 요구를 고려하고, 가치에 대한 반응성과 대표성의 증대하려고 하기보다는 주어진 국가이익이라는 목표를 수용하는 범위에서 자신의 역할을 다하고자 하는 데에 머무르고자 하는 상황이 이어지도록 하는 요인이 될 수 있을 것이다. 이는 더 나아가 민주화 이후 정치와의 관계의 경험을 통해 ‘발전 국가 시대의 정치와 행정의 관계를 이상화’하는 관료가 발견되고 있는 현상과도 연결이 될 수 있을 것이다(이병량·김서용, 2019: 24). 관료제와 정치와의 이상적인 관계에 대한 이와 같은 관료의 이해는 1990년대 초반의 상황에서는 민주화라는 사회정치적 변화가 요구하는 것과 관료의 지체된 인식의 격차로 이해될 수 있었을 것이다(박종민, 1994). 그러나 현재의 시점에서도 여전히 발견되는 한국 관료의 이와 같은 정치-행정 관계에 대한 인식은 단순한 지체나 격차가 아닌 과거에의 향수로 평가되어야 할 것으로 여겨진다.

V. 마치며

이 연구는 지난 박근혜 정부와 이번 문재인 정부에서 발생하였던 두 블랙리스트 사건, 즉 문화예술계 블랙리스트 사건과 환경부의 블랙리스트 사건을 정치적 중립성의 관점에서 분석하였다. 이러한 분석의 전제로서 이 연구는 정치적 중립성의 개념이 선출된 권력의 의지와 정치적 선호에 대한 복종과 자신의 판단과 윤리적 결단에 근거

한 그에 대한 거부라는 양가적인 가치를 지닌 규범이라는 점을 밝혔다. 그리고 정치적 중립성이 지니는 이런 양가적 가치의 충돌과 그에 근거한 정치와 행정과의 관계의 정립은 한국에서도 다양한 맥락 속에서 현실의 문제를 바탕으로 논의가 전개되어왔음을 밝혔다.

문화예술계의 블랙리스트 사건은 문화예술에 대한 정부 지원의 특수성에 기반한 선출된 대표의 당파적 이해에 대한 복종과 관료제의 독자적인 판단에 근거한 재량의 사이에 놓여 있었던 정부의 문화예술 지원정책이라는 조건에서 이해할 필요가 있다. 정부 문화정책의 높지 않은 우선순위가 허용하였던 복종과 재량의 균형은 박근혜 정부에서 선출된 권력의 강력한 의지와 관심 하에 새로운 국면을 맞이하게 되었다. 한편으로 환경부의 블랙리스트 사건은 공공기관의 임원 임명을 둘러싼 권력의 정치적 통제와 법의 지배 사이의 지속적인 갈등의 문제로 조건 지어질 수 있는 것으로 보았다. 이런 상황 하에서 두 블랙리스트 사건에서 한국의 관료제는 별다른 저항 없이 선출된 권력의 의지에 복종하여 자신의 역할을 수행한 것으로 나타난다.

블랙리스트 사건을 통해 확인된 한국 관료제의 정치적 중립성의 양가적인 요구에 대한 해석과 선택은 관료제의 대응에 대한 몇 가지 가설적 논의로 연결되었다. 먼저 한국의 관료제가 이러한 사건의 경험을 통해 복종의 의무를 내면화하고 있는 동시에 관료의 영혼이 지향해야 할 대상으로서 혹은 관료의 독자적 판단의 대상으로서 국민에 대한 책임을 방기하는 경향이 나타나고 있다는 점이 논의되었다. 다음으로는 한국 관료제에서 자기방어 기제가 일상화되고 있다는 점이 지적되었다. 그리고 이와 같은 자기방어 기제로서의 기록에 대한 집착은 관료제 운영의 합리성이 아닌 책임 회피의 수단으로 활용되고 있는 것으로 여겨지고 있다. 끝으로 한국 관료제는 이런 경험을 통해 정치에 대한 전통적인 혐오를 강화하고 있는 것으로 보인다. 특히 이와 같은 정치에 대한 혐오는 민주화의 짧지 않은 역사를 감안했을 때 더 이상 사회정치적 변화의 요구에 대한 관료제의 적응 지체라기보다는 과거에의 향수로 해석될 여지가 있다는 점도 논의되었다.

이 연구는 서론에서 두 사건 자체의 비교와 분석에서 더 나아가 궁극적으로 이와 같은 일련의 사건이 한국의 관료제와 관료에게 어떤 의미로 해석되었으며 조직으로서 관료제나 개인으로 관료의 행태에 어떤 영향을 미쳤을지에 주목하겠다고 밝혔다. 그럼에도 불구하고 이 연구는 분석을 통해 제시한 한국 관료제의 대응에 대해서는 가설적인 논의의 형태로 정리하는 데 그치고 말았다. 이는 이 연구가 다양한 각도에서 제

시한 한국 관료제의 대응이 분석을 시도한 두 사건에 대한 직접적인 반응의 형태를 지니지 않는다는 점에 기인한다. 그런 의미에서 이 연구에서 논의된 두 사건으로 대표되는 정치적 중립의 훼손에 대한 한국 관료제의 대응은 가설로서 보다 면밀하게 논의되고 검토될 필요가 있다고 본다. 당연히 이와 같은 이 연구의 해석은 여러 견지에서 비판적으로 재검토가 될 필요가 있기도 하다. 이를 위해서는 사건의 현재성이 탈각되어 객관적으로 사건을 바라볼 수 있을 약간의 시간과 관련자나 관련 부처의 관료를 대상으로 한 일차적인 자료의 수집이 필요할 것이다. 이는 이 논문이 앞으로 감당해야 할 숙제이자 동시에 현재적인 한계라는 점을 솔직히 밝힌다.

그럼에도 불구하고 이 연구는 두 사건의 현재성이 살아 있는 시점에서 한국 관료제가 처한 상황을 정치적 중립성의 관점에서 조명하려 하였다. 연구의 과정에서 든 문제의식은 정치적 중립성이 요구하는 불편부당성 혹은 비당파적 중립성이 어떤 현상에 대한 분석과 해석의 과정으로서 학문적 논의에서도 견지되기 쉽지 않다는 점이다. 그런 의미에서 정치적 중립성에 관한 행정학의 많은 논의들이 구체적인 현실에 대한 분석보다는 이론적이고 그만큼 추상적인 논의에 치중하고 있는 것은 안전한 선택으로 여겨지기도 한다. 다른 한편으로는 상대적으로 정치적 중립성의 두 가지 상충되는 요구에 대해서도 관료의 영혼이나 전문성 등의 견지에서 국민에 대한 보편적 책임성을 강조하는 해석이 적용되는 정권과 그 반대로는 관료가 당연히 감당해야 할 정치적 반응성이나 이를 위한 수단으로서 정치적 통제를 강조하는 해석이 적용되는 정권이 따로 존재하는 것이 아닌가 하는 인상을 지울 수 없기도 하다. 다시 말하자면 정치적 중립성 개념의 현실적 적용과 해석에서의 당파성 문제 역시 존재한다는 것이다. 그러나 이 연구는 정권의 성격과 관계없이 민주화 이후 한국에서 정치와 행정의 관계가 경향적으로 어떠한 방식으로 정립되고 있는지를 확인하고자 하였다. 그리고 그것이 한국의 관료제와 관료에게 어떠한 영향을 미치고 있는지를 조망해 보고자 하였다. 개인으로서 한국의 관료가 지니고 있는 엘리트적인 요소나 역량에도 불구하고 집단으로서 한국 관료제가 보여주고 있는 성과의 괴리는 적어도 부분적으로는 청와대로 상징되는 선출된 권력의 행사가 관료의 무조건적인 복종이나 법의 지배 원리의 훼손을 요구하는 상황에서 원인을 찾을 수 있지 않을까 하는 질문으로 이 연구를 마무리하고자 한다.

참고문헌

- 권혁주(2020) “민주·공화주의 관점에서 정치·행정의 통제와 견제: 책임성, 정치적 중립을 중심으로”. 『행정논총』, 58(3): 31-54.
- 김다니·임도빈(2019) “고위 공무원의 정치적 중립에 대한 이해: 근거이론을 이용하여”. 『한국행정학보』, 53(1): 95-123.
- 김다니·정윤진·임도빈(2020) “공무원의 정치적 중립 행태에 관한 실증 분석: 불편부당성, 정치적 대응성, 정치적 책임성을 중심으로”. 『한국행정학보』, 54(4): 263-295.
- 김미도(2021) “문화예술계 블랙리스트 작동 방식에 관한 연구: 연금계를 중심으로”. 『한국연극학』, 77: 153-208.
- 김두래(2020) “한국 행정관료의 정치적 중립성은 가능한가?: 정치적 중립성의 비판적 이해와 정치적 통제의 병립가능성”. 『한국행정학보』, 54(2): 3-31.
- 김순양(2021) “공무원의 정치적 중립(political neutrality): 개념, 규범성, 실현가능성에 대한 토의”. 『한국사회와 행정연구』, 31(4): 1-29.
- 김재선(2019) “공무원의 소셜미디어를 활용한 의사표현의 허용범위에 관한 고찰: 공무원의 정치적 중립 논의를 중심으로”. 『법조』, 733: 42-64.
- 김정수(2016) “좀비예술가와 별거벗은 임금님: 우리나라 예술지원정책에 대한 비판”. 『문화정책논총』, 30(1): 4-30.
- 대법원(2022) 「2021도13541 직권남용권리행사방해, 강요, 업무방해 사건 판결」.
- 대법원 공보연구관실(2022) 「대법원 2021도13541 직권남용권리행사방해등 사건 보도자료」, 대법원.
- 문화예술계 블랙리스트 진상조사 및 제도개선위원회(2019a) 「문화예술계 블랙리스트 진상조사 및 제도개선위원회 백서: 위원회 활동 보고서」, 문화체육관광부.
- 문화예술계 블랙리스트 진상조사 및 제도개선위원회(2019b) 「문화예술계 블랙리스트 진상조사 및 제도개선위원회 백서: 블랙리스트 진상조사 종합보고서」, 문화체육관광부.
- 문화체육관광부(2018) 「문화예술계 블랙리스트 책임규명 권고안 이행방안 최종 확정: 문화예술계 의견을 존중하고 신뢰를 회복하기 위한 민관 협치 지속 다짐(보도자료, 2018. 12. 31.)」, 문화체육관광부.
- 박민정(2019) 「공무원의 복종 의무 인식에 관한 연구: 근거이론의 적용」, 서울대학교 행정학 석사 학위 논문.
- 박종민(1994) “민주화시대의 정부관료의 의식”. 『한국행정학보』, 28(1): 135-149.
- 박천오(1995) “한국 국가관료의 정치적 태도”. 『사회과학논총』, 10: 61-77.
- 박천오(2011) “공무원의 정치적 중립: 의미와 인식”. 『행정논총』, 49(4): 25-50.

- 박천오·강여진(2003) “다원주의적 정치환경과 한국관료의 태도”. 『행정논총』, 41(4): 23-49.
- 배관표·성연주(2019) “한국문화예술위원회와 블랙리스트 실행: 관료의 책임성 관점에서”. 『문화정책논총』, 33(2): 111-136.
- 배선애(2018) “블랙리스트는 끝나지 않았습니다”. 『공연과이론』, 70: 5-8.
- 성상현(2018) 「예술가 권리보호 방안 연구: 문화예술계 블랙리스트를 중심으로」, 한국예술종합학교 예술전문사 학위논문.
- 안주열(2009) “공무원의 정치적 중립성에 관한 헌법적 고찰”. 『한국자치행정학보』, 23(2): 407-425.
- 오상길(2006) “문화예술위원회, 문화권력 재편의 교두보로 전락”. 『미술세계』, 259: 46-47.
- 유현중(2013) “Woodrow Wilson, 박동서, 그리고 한국행정”. 『행정논총』, 51(3): 31-66.
- 윤건수(2021) “고위공직자의 책무성: 정치적 중립에서 정치적 신중함으로”. 『한국행정연구』, 30(1): 1-24.
- 윤건수·한승주(2012) “정치적 중립의 경험적 범주에 대한 연구: 지방자치단체 중하위직 공무원을 중심으로”. 『행정논총』, 50(3): 237-261.
- 윤건수·김순희(2013) “공직의 정체성에 대한 연구: 공무원의 영혼에 대한 내러티브를 중심으로”. 『한국행정학보』, 47(1): 1-23.
- 이병량(2011) “문화정책과 공공성”. 『한국거버넌스학회보』, 18(3): 119-146.
- 이병량(2015) “관료 나르시시즘의 원인에 관한 탐색적 연구”. 『정부학연구』, 21(1): 83-121.
- 이병량(2017) “관료의 침묵과 자기 정당화”. 『한국정책연구』, 17(3): 65-82.
- 이병량(2018) “한국 관료의 엘리트화 현상에 대한 연구: 관료 나르시시즘의 조건으로서”. 『정부학연구』, 24(1): 129-155.
- 이병량·김서용(2019) “지방 관료제의 정치화에 관한 연구”. 『행정논총』, 57(4): 1-30
- 이병량·황설화(2012) “정책이념과 정책의 변화: 노무현 정부와 이명박 정부에서의 문화정책”. 『한국정책연구』, 12(3): 255-270.
- 이창길(2020) “한국 관료제의 위기: ‘정치화’의 역설”. 『정부학연구』, 26(1): 103-130.
- 이혁우(2009) “지원정책 프로그램의 규제적 속성과 그 유발 메커니즘의 규명: 미신고 복지시설 지원 프로그램에 대한 분석을 중심으로”. 『한국행정학보』, 43(3): 173-196.
- 임도빈(2020) “영혼‘있’는 공무원을 위하여: 공익적 관점에서의 정치적 중립”. 『한국행정학보』, 54(2): 33-58.
- 임재홍(2006) “공무원의 정치적 중립의무 비판: 미국 공무원법제와의 비교법적 검토”. 『민주법학』, 32: 241-268.
- 정성호(2000) “21세기 한국행정의 업무수행가치 모색: 명령복종성에서 공공봉사성으로”. 『한국정책학회보』, 9(3): 69-89.
- 정영태(2010) “공무원의 정치적 자유에 대한 헌법재판소의 논거와 문제점”. 『한국정치연구』,

19(1): 71-99.

정인숙(2017) “한국 문화예술 지원 정책의 팔길이 원칙 이념과 실현의 문제: 박근혜 정부의 블랙리스트 사건을 중심으로”. 『언론정부연구』, 54(3): 7-40.

최무현·김경희(2020) “공공기관 임원의 임용제도 개선방안에 관한 연구: 한국적 맥락을 중심으로”. 『공공사회연구』, 10(3): 162-186.

한승주·이철주·최흥석(2020) “정부 관료제의 예견에 대한 책무성 고찰”. 『행정논총』, 58(2): 35-72.

한승주·최흥석·이철주(2021) “대통령의 관료 통제와 정책공간”. 『한국행정학보』, 55(3): 25-58.

Appleby, P. H.(1949) *Policy and Administration*. Alabama: University of Alabama Press.

Arendt, Hannah(김선옥 역, 2006) 『예루살렘의 아이히만(Eichmann in Jerusalem)』. 서울: 한길사.

Arendt, Hannah(윤철희 역, 2016) 『한나 아렌트의 말: 정치적인 것에 대한 마지막 인터뷰(Hannah Arendt: The Last Interview and Other Conversations)』. 서울: 마음산책.

Heclo, H.(1975) “OMB and the Presidency-the Problem of Neutral Competence”. *The Public Interest*, (38): 80-98.

Kernaghan, Kenneth.(1976) “Politics, Policy and Public Servants: Political Neutrality Revisited”. *Canadian Public Administration*, 19(3): 432-456.

Kernaghan, Kenneth.(1986) “Political Rights and Political Neutrality: Finding the Balance Point”. *Canadian Public Administration*, 29(4): 639-652.

Lasswell, Harold D.(1936) *Politics: Who Gets What, When, How*, New York: Whittlesey house, McGraw-Hill book company, inc.

Levitan, David M.(1942) “The Neutrality of the Public Service”. *Public Administration Review*, 2(4): 317-323.

Ostrom, Vincent.(1973) *The Intellectual Crisis in American Public Administration*. Alabama: The University of Alabama Press.

Overeem, Patrick.(2005) “The Value of the Dichotomy: Politics, Administration, and the Political Neutrality of Administrators”. *Administrative Theory & Praxis*, 27(2): 311-329.

Quinn, Ruth-Blandina M.(2009) “Distance or Intimacy?: The Arm's Length Principle, the British Government and the Arts Council of Great Britain”. *Cultural Policy*, 4(1): 127-160.

Shaw, Richard & Chris Eichbaum.(2020) “Bubbling Up or Cascading Down? Public Servants, Political Advisers and Politicization”. *Public Administration*, 98(4): 840-855.

Svara, James H.(2001) “The Myth of the Dichotomy: Complementarity of Politics and Administration in the Past and Future of Public Administration”. *Public Administration Review*, 61(2):

176-183.

Waldo, D.(1948) *The Administrative State: A Study of the Political Theory of American Public Administration*. New York: Ronald Press.

_____.(1980) *The Enterprise of Public Administration: A Summary View*. Novato, California: Chandler & Sharpe Publishers, Inc.

Weber, Max.(1947) *From Max Weber: Essays in Sociology*, Translated, edited, and with an introduction, by H. H. Gerth and C. Wright Mills. New York: Oxford University Press

_____.(1997) 「경제와 사회」(*Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriss der Verstehenden Soziologie*) . 박성환 역, 문학과지성사.

_____.(2002) 「행정의 공개성과 정치 지도자 선출」(*Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland*) . 이남석 역, 책세상.

West, William F.(2005) "Neutral Competence and Political Responsiveness: An Uneasy Relationship". *Policy Studies Journal*, 33(2): 147-160.

Wilson, Woodrow.(1887) "The Study of Administration". *Political Science Quarterly*, 2(2): 197-222.

“블랙리스트 ‘징계 0명’, ‘어물쩍 넘어가려는’ 문체부와 도종환”. 「서울문화투데이(인터넷판)」, 2018. 10. 22.

“靑 포렌식에 텔릴라: ‘카톡’ 쓰던 공무원들 ‘텔레그램’ 망명”. 「문화일보(인터넷판)」, 2019. 1. 11.

“靑, ‘블랙리스트 용어 신중해야’ 野, ‘청와대가 민주주의 먹칠’”. 「중앙일보(인터넷판)」, 2019. 2. 20.

“블랙리스트 작성·집행했는데: 징계 안 받은 ‘가해자’”. 「한국일보(인터넷판)」, 2020. 3. 7.

“환경부 블랙리스트 판결보니: 혼자선 못해’ 워선 암시”. 「뉴시스(인터넷판)」, 2021. 2. 11.

“조현옥 주재한 靑수석 인사간담회서 임원 단수후보 정해 통보”. 「동아일보(인터넷판)」, 2021. 2. 11.

“‘환경부 블랙리스트’ 김은경, 2심도 실행: ‘130명에 심한 박탈감 야기’”, 「한국일보(인터넷판)」, 2021. 9. 24.

Abstract and Key Words

Korean Bureaucracy and Political Neutrality: A Comparative Analysis of Two Blacklist Cases

Lee, ByungRyang
Kyonggi University

This study analyzed the two blacklist cases that occurred under the previous Park Geunhye government and the current Moon Jaein government, namely, the blacklist case of the culture and arts and the blacklist case of the Ministry of Environment from the viewpoint of political neutrality. As a premise of this analysis, this study revealed that the concept of political neutrality is a norm with ambivalent value of obedience to the will and political preferences of elected power and rejection of him based on his own judgment and ethical decisions. As a result of the analysis, it was confirmed that the two cases differed in the conditions related to the expression of political neutrality, but as a result, the bureaucracy performed its role by obeying the will of elected power without much resistance. Through this, this study hypothetically discussed that these situation has several effects on Korean bureaucracy. First, it was discussed that the Korean bureaucracy internalizes its obligation to obey through the experience of these events, and at the same time, it tends to abandon its responsibility to the people as an object for the spirit of the bureaucracy to pursue or as an object of independent judgment of the bureaucracy. Next, it was pointed out that self-defense mechanisms are becoming common in the Korean bureaucracy. In addition, this obsession with records as a self-defense mechanism is believed to be used as a means of avoiding responsibility, not as a rationality of the operation of the bureaucracy. Finally, the Korean bureaucracy seems to be strengthening its traditional hatred of politics through these experiences. In particular, it was also discussed that given the short history of democratization, such a hatred of politics is no longer a delay in adapting to the demands of socio-political change, but a nostalgia for the past.

[Key Words: Bureaucracy, Political Neutrality, Politics-Public Administration Relations]