공무원의 전문가적 정체성과 책임
- 일반채용과 경력채용 공무원의 인식 탐색

An Exploratory Study on Professional Identity and Accountability of Civil Servants

저자 (Authors)
한승주
Han, Seungjoo

출처 (Source)
한국조직학회보 13(4), 2017.1, 1-32 (33 pages)
Korean Review of Orgarnizational Studies 13(4), 2017.1, 1-32 (33 pages)

발행처 (Publisher)
한국조직학회
Korean Association for Organizational Studies

URL
http://www.dbpia.co.kr/Article/NODE07104052

APA Style
한승주 (2017). 공무원의 전문가적 정체성과 책임. 한국조직학회보, 13(4), 1-32.

이용정보 (Accessed)
대구대학교
203.244.***.232
2018/05/24 08:15 (KST)

저작권 안내

DBpia에서 제공되는 모든 저작물의 저작권은 원저작자에게 있으며, 누리미디어는 각 저작물의 내용을 보증하거나 책임을 지지 않습니다. 그리고 DBpia에서 제공되는 저작물은 DBpia와 구독계약을 체결한 기관소속 이용자 혹은 해당 저작물의 개별 구매자가 비영리적으로만 이용할 수 있습니다. 그러므로 이에 위반하여 DBpia에서 제공되는 저작물을 복제, 전송 등의 방법으로 무단 이용하는 경우 관련 법령에 따라 민, 형사상의 책임을 질 수 있습니다.

Copyright Information

Copyright of all literary works provided by DBpia belongs to the copyright holder(s)and Nurimedia does not guarantee contents of the literary work or assume responsibility for the same. In addition, the literary works provided by DBpia may only be used by the users affiliated to the institutions which executed a subscription agreement with DBpia or the individual purchasers of the literary work(s)for non-commercial purposes. Therefore, any person who illegally uses the literary works provided by DBpia by means of reproduction or transmission shall assume civil and criminal responsibility according to applicable laws and regulations.

한국조직학회보(제13권 제4호): 1~32
DOI http://dx.doi.org/10.21484/kros.2017.1.31.1

논문투고일: 2016.12.19
논문심사일: 2016.12.20
게재확정일: 2017.01.23

연구논문

공무원의 전문가적 정체성과 책임: 일반채용과 경력채용 공무원의 인식 탐색*

한 승 주**

Ⅰ. 들어가며
Ⅱ. 공무원의 전문가적 정체성(professional identity)과 책임성
Ⅲ. 공무원의 전문가적 정체성: 인식 분석
Ⅳ. 나가며

〈 요 약 〉

행정의 전문성 향상을 위한 여러 정책이 추진되는 가운데 정작 공무원들은 전문직으로서의 직업적 정체성을 인식하고 있는가. 이 연구는 전문가로서 공무원의 정체성이 무엇인가를 이론적으로 구성해보고, 실제로 공무원이 자신을 전문가로서 인식하며 전문가로서의 책임을 인식하는지를 탐색하는 것이 목적이다. 공무원이 스스로를 전문가로 인식하고 있을 때 비로소 공무원에게 전문가적 책임을 물을 수 있기 때문이다. 이를 위해 전문가적 정체성을 전문가적 통제, 전문성의 습득, 전문직업적 활동 영역에 관한 인식이라는 세 차원으로 구성하고, 이에 관하여 일반채용 공무원과 경력채용 공무원에게 심층 인터뷰를 진행하였다. 분석 결과 다음의 가능성을 제시할 수 있었다. 첫째, 공무원들은 전문가적 통제를 인식하는 수준이 낮게 나타났다. 대부분의 면담자는 특정 분야의 전문윤리와 공무원으로서의 공직윤리를 구별하지 않았고, 외부 전문가집단과의 관계는 일회적 업무 관계거나 비공식적 관계를 통하여 사적으로 유지되는 정도로 인식할 뿐, 행위의 통제기준으로 인식되지 않았다. 둘째, 공무원의 전문성에 관해 일반채용 공무원은 자신의 전문성을 부처 전반을 걸친 경험과 조직 관리에 관한 내용으로 인식하는 반면, 경력채용 공무원은 특정한 전문기술 및 지식을 체계적으로 교육받고 공인받는 배타적인 역량으로 인식하였다. 셋째, 전문직업적 활동 범위를 정부 밖으로 확장하여 인식하는 수준이 높지 않았으며 경력채용 공무원도 공직에 근속하려는 의지가 높고 자신의 처우와 관련된 경우에 한하여 비판적 시각이 강하였다. 향후 공무원의 전문가적 정체성과 책임에 관한 실증조사가 진행되어야 공무원의 전문성 부족 및 왜곡, 위축의 이유를 밝힐 수 있을 것이다.

[주제어: 전문가적 책임성, 전문가적 정체성, 전문가주의]

* 이 논문은 2016년 명지대학교 교책중점연구소 지원을 받아 수행된 연구임.
** 명지대학교 행정학과 조교수(sngjoo@mju.ac.kr.)

대구대학교 | IP: 203.244.***.232 | Accessed 2018/05/24 08:15(KST)

Ⅰ. 들어가며

요즘 우리 사회에는 공무원의 전문성이 상당히 낮아서 각종 사건, 사고와 비효율이 잇따른다는 불신과 우려가 커지고 있다. 최근 대형 참사나 정책 실패에서 반복적으로 지적되는 한 부분이 현장을 잘 알고 대처할 전문성을 갖춘 공무원이 없었다는 점이었다.[1] 이로 인해 정부는 공무원의 전문성을 높이기 위한 여러 인사정책을 새롭게 추진하고 있는데 -전문직위의 15% 구성, 3년 전보제한, 전문직공무원 신설 등- 주로 순환보직제도와 폐쇄적 임용구조의 개혁에 초점을 두고 있다.[2][3] 이러한 개혁의 기본 가정(假定)은 공무원은 담당 업무의 전문가로서 책임 있는 업무 수행을 해야 한다는 것, 지속적으로 전담하는 특정 직무를 맡아야 한다는 것, 그리하여 공무원은 전담 업무에 관한 전문지식과 규범을 숙지한 전문가로서 행동할 책임, 다시 말해 전문가적 책임(professional responsibility)을 져야 한다는 것이다(Romzek & Dubnick, 1987; 1994; Cooper, 2012).

하지만 공무원에게 전문가적 책임을 묻기 위해서는 공무원 스스로 자신을 전문가로서 인식하는지 여부가 중요하다. 자신이 전문성이 높은 업무를 수행하는 전문가라고 인식할 때 우리는 공무원에게 전문가적 책임을 묻는 것이 가능할 수 있다. 특히 순환보직으로 운영되는 계급제 구조 속 공무원이 자신을 특정 업무의 전문가로 인식할지, 스스로 전문가로 인식하더라도 그들을 전문가로 볼 수 있는지, 그들에게 전문가적 책임을 물을 수 있는지 등은 논쟁의 여지가 있다. 최근 5급 이상 공무원을 대상으로 한 설문조사에 따르면 자신이 전문성이 높은 업무를 수행한다고 응답한 비중이 76%에 이르렀지만[4] 과연 이들이 말하는 전문성이 무엇이며, 전문가적 정체성(professional identity)을 가지고 그 책임을 다하려 하는지는 의문이다.

복잡해진 사회 속에서 정부 관료제는 전문화되어왔고 공직은 하나의 전문직업이 되었지만, 우리 정부 공무원의 전문성 논의는 시작에 가까워보인다. 전문성이 현대 행

1) 조선일보, 2014.5.14.

2) 서울신문, 2015.3.20.

3) 2016년 상반기에는 35년 만에 공무원헌장이 개정되었는데 개정으로 강조된 내용 중 하나가 공무원의 전문성이다. 공무원헌장은 '창의성과 전문성을 바탕으로 업무를 적극적으로 수행해야 한다'고 밝히고 있다.http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201601040937061&code=620101

4) http://www.pollmedia.net/news/articleView.html?idxno=4855

대구대학교 | IP: 203.244.***.232 | Accessed 2018/05/24 08:15(KST)

정의 기본 개념임에도 공무원 스스로 인식하는 전문가적 정체성(professional identity) 및 전문가로서의 책임 의식에 대한 경험적 연구는 많지 않은 실정이다. 공무원에게 전문가적 책임의식이 결여되어 있다면 행정은 편향되거나 도구화될 우려도 크다(박천오, 2014; 임의영, 2014). 그러므로 공무원이 자신을 전문가로 생각하는지, 자신의 전문성을 무엇으로 인식하는지, 전문가로서 무엇을 책임져야 한다고 생각하는지 등을 연구해야할 필요가 크다. 이러한 연구를 통해서 현재 정부 행정의 전문성이 구축되지 못하는 내부 원리를 찾아야 인사 개혁의 성공이 가능할 수 있다.

이 연구는 공무원 스스로 인식하는 전문가적 정체성을 탐색하는 것을 목적으로 한다. 이를 위해, 전문가적 정체성을 무엇으로 볼 것인지 이론적으로 검토하여 차원을 구성하였으며, 이에 관한 공무원의 주관적 인식을 일반채용과 경력채용 공무원으로 구별하여 심층인터뷰를 진행하면서 인식 상의 특징과 가능성을 탐색한 후 향후 실증연구를 위한 논의를 도출하였다.

Ⅱ. 공무원의 전문가적 정체성(professional identity)과 책임성

1. 전문가로서 공무원

1) 전문가라는 역할 기대의 형성

지난 20세기 동안 행정이 하나의 전문분야가 되어 공무원이 전문직업(profession)이 된 것은 분명해 보인다(Jennings et al., 1987: 3). 오늘날 행정의 중요한 특징 하나가 공무원에게 전문적 지식과 기술, 윤리 기준에 따라 판단하고 행동하는 전문가라는 역할 기대가 부여된 것이며, 공무원이 전문가라는 역할을 충실히 수행할 때 행정 성과가 높아질 것을 전제한다.

역사적으로 행정은 주로 정치 영역과의 경계 논쟁을 통해 하나의 직업분야(public administration as a profession)로서 전문성을 획득해왔는데, 행정을 정치성이 최소화된 효율적 관리 활동으로 규정하면서 아마추어적·권력적인 정치 영역과는 다른, 합리적 집행 관리의 독립된 영역으로 간주하였고 이로써 근대 행정은 전문훈련을 받은 공무원들에 의해 집행되는 전문적 직업이 되었다(Overeem, 2005; Pugh, 1989). 관료제

대구대학교 | IP: 203.244.***.232 | Accessed 2018/05/24 08:15(KST)

의 도구성에 대한 비판이 커진 1940년대 이후는 공무원에게 국민에 대한 대응(responsiveness)과 봉사 의무가 강조되고 시민과 선출된 대표 사이를 연결하는 정치적 대표의 임무(representation)가 강조되면서(Mosher & Stillman, 1977; Demir, 2014), 공무원은 사회적 형평과 공정성, 전문성을 추구할 윤리적 공인으로서 책임을 부여받았다(Friedrich, 1940; Denhardt & Denhardt, 2000).

무엇보다 전문가로서 공무원의 역할은 1960년대 전후 미국의 공공조직에 보건의료, 법률, 통계, 사회복지 등 다양한 전문가가 유입되는 전문직화(professionalism)가 벌어지면서 강조되기 시작한 것으로 보인다(Medeiros & Schmitt, 1986: 70-73).[5] 이들이 전문분야에 대한 강한 직업적 정체성과 민간 전문가 집단의 통제를 바탕으로 활동하면서 행정에 전문가주의가 본격화된다. 직위분류제(position classification)에 근거한 미국 정부는 발생한 사회문제를 처리할 인력 및 조직이 필요할 때, 부처별로 민간 전문가를 채용하거나 한시적인 위원회를 설치하는 방식으로 대응하면서 민간인 채용의 규모가 늘었고 이들의 채용 기준으로써 전문성이 중요해진 것이다(Garvey, 1993; Naff et al., 2013).

이렇게 특정 분야의 전문가가 정부에 들어와 행정활동을 직접 담당하는 '행정적 전문가'(administrative professionals)들이 늘어나면서 공무원에게 전문가라는 역할과 책임에 대한 기대가 확산될 수 있었을 것이다(Kearney & Shinha, 1988: 572; Ferlie & Geraghty, 2005; Waldo, 1967).[6]

2) 공무원은 전문가인가

이러한 변화 속에서도 전문가로서 공무원에 대한 지위 인정은 다소간의 논쟁을 거치게 된다. 일반적으로 전문가 혹은 전문성(profession)은 '특정한 분야 및 업무 수행에서 고도로 축적된 지식, 기술, 정보 등으로 오랜 직업적 훈련을 통해서 습득되고 공통

5) 구글 북스 라이브러리의 천만권 이상의 디지털 책을 검색하여 단어의 사용빈도를 파악할 수 있는 엔그램뷰어(Google Ngram Viewer)를 통해 professionalism의 사용 빈도를 그래프로 확인하면 1960년대부터 빈도가 급증하는 것을 파악할 수 있다. 이로써 1960년대부터 사회적으로 전문가주의에 대한 논의가 활발해졌으며 공공조직에서도 그러했으리라 유추해볼 수 있다. 〈부록 1〉 참조.

6) Kearney & Shinha(1988: 572)는 역사적으로 전문성의 행정 개입(the invasion of public administration by the professions)과 행정의 직업 전문화(the professionalization of the vocation of public administration)이라는 이중 흐름(double stream)이 있었다고 표현한다.

대구대학교 | IP: 203.244.***.232 | Accessed 2018/05/24 08:15(KST)

된 전문가 윤리 및 기준으로 전문가 공동체에 의한 자율적 규제가 작동하면서, 그 전문적 권위를 사회적으로 인정받는 것'으로 여겨진다(Nalbandian, 1990; Pugh, 1989; Schott, 1976; 박천오·박경효, 1996).[7][8] 그렇다면 공무원은 이러한 전문성을 구축한 전문가인가?

고전적으로 전문가주의를 요구받았던 전문가란 의사, 변호사와 같이 특정한 기능 및 기술을 바탕으로 독립적인 직업 활동을 영위할 수 있는 집단을 의미하였다. 이러한 고전적 전문가(old profession)와 달리, 사회복지사, 간호사, 회계사, 그리고 공무원 등 지난 세기 새롭게 등장한 전문가 집단은 '조직에 속하여' 활동하는 전문가(salaried profession)였으며(Blau & Scott, 2003) 특히, 고전적 전문가에게 두드러졌던 특정한 자격증, 높은 자율성, 전문가협회의 존재라는 특징이 명확하지 않았다.

공무원의 경우, 관료제의 핵심인 전통적 관리 업무는 특수한 전문자격이 요구된다거나 외부의 전문가집단 및 통제가 있기 상대적으로 어렵기 때문에, 고전적 의미의 전문성(pure profession)이 높다고 보기에 한계가 있었다. 일반적으로 공무원(administrator)은 입직 기준을 특정하기 어렵고 과학적 지식에 대한 규범이나 기준에 근거하여 활동하기 힘들며 책임 범위도 단일·특정 영역을 넘어서기 때문에 전문가 지위에 대한 비판적 시각이 존재하였던 것이다(Price, 1965: 133-134).

이견에도 불구하고 Pugh(1989)가 정리한 대로, 미국 진보주의 운동 이후 전문성은 행정의 정당성 근거이며 행정 발전의 방향이 되었고, 행정학은 실무적으로나 학술적으로 관료제적 특징을 연구하는 독립적 직업과 학술 분야가 되었다. 전문적 관리 이론 및 지식 체계를 축적하고 ASPA 및 ICMA와 같은 공식 조직체계 갖추면서 전문적 교육훈련과 윤리체계를 갖춘 전문가의 영역으로 폭넓게 인정받은 것으로 볼 수 있다.

또한 1980년대 신공공관리로 인해 전문적 관리기술을 부각하면서 행정의 관리업무가 보다 전문적인 분야로 인식되었다고 평가되기도 한다. Noordegraaf(2007)에 따르면, 시장지향의 신공공관리적 행정개혁은 경쟁, 서비스 지향, 결과, 고객 만족 등을 강조하였기에, 고전적 전문성에 기반을 둔 배타적인 전문가 통제보다 유연한 전문성

---

7) 전문가, 전문직(profession)은 공개적 선언(public declaration)을 의미하는 라틴어 professio에서 유래했다는데, 어떤 전문직의 일원으로 들어갈 때 그 직업의 규율에 충실히 따를 것을 공개적으로 선언하는 관행에서 나왔다고 한다(정연재, 2007).

8) Hall(1968)은 전문성을 태도 측면의 특징으로, 업무 판단의 중요한 판단기준으로 전문가조직 참조, 대중에게 제공하는 서비스에 대한 믿음, 자율적 규제에 대한 믿음, 해당 분야에 대한 소명감, 자율적 재량을 꼽고 있다.

대구대학교 | IP: 203.244.***.232 | Accessed 2018/05/24 08:15(KST)

인 혼합적 전문성(hybrid professionalism)이 나타났고 관리자나 컨설턴트와 같은 비전문적 집단이 관리적 전문성을 앞세워 전문가로 인정받게 되었다고 평가한다.

또한 정부 관료제는 다양한 수준의 전문성을 지닌 업무로 구성되어 있기에 단일한 기준을 가지고 공무원을 전문가 혹은 비전문가로 판단하기 어렵다고 주장된다. 정부 내에서도 사회복지, 법제, 보건의료, 경찰, 군인, 외무 업무 등은 상대적으로 높은 수준의 전문성을 지니고 있다는 것인데(Demir, 2011: 152), Stillman(1994)은 미국 관료제를 전문성의 정도에 따라 일반전문가(general professionals), 공공전문가(public professionals), 신흥전문가(emerging professionals), 준전문가(para professionals), 숙련기능자(skilled worker) 등으로 분류하기도 하였다.[9] 정부의 업무는 전문성이 낮은 업무부터 매우 전문적인 업무까지 다양한 직무로 구성되어 있는 동시에, 가치중립적 사실을 다루는 일반 업무와 자율적 판단과 재량에 따른 전문 업무가 따로 분리되기 보다는 유동적이라는 것이다. 그렇다면 공무원 전체를 한 집단으로 전문가 여부 판단은 적절치 않은 것이 되며 조직, 직무, 상황 등에 따라서 공무원이 요구받는 전문성이 정도가 달라질 뿐이다.

이와 같이 사회의 변화에 조응하여 행정의 전문성도 강화되면서, 공무원에게 명령복종과 법령집행이라는 전통적 역할 기대에 전문가라는 새로운 역할이 더해진 것으로 볼 수 있다. 개방형 직위분류 체계에서 특정 직무를 전담하기 위해 필요한 자격과 역량을 검증받고 임용되는 민간출신의 '행정적 전문가' 뿐 아니라 그보다 일반적인 관리업무를 담당하는 공무원 전체에게 전문가 지위가 인정되고 전문가주의가 확장된 것이다.

하지만, 여전히 의문으로 남는 것은 우리와 같은 폐쇄형 순환보직 체계에서 일반관리 업무를 담당하는 공무원에게 인정되는 전문가 지위와 내용도 이와 같을 수 있을까 하는 점이다. 현재 우리 사회에서 전문직업으로 인정받는 공직에 복무하는 공무원을 비전문가로 규정하긴 어렵다. 하지만 갈수록 다양해지는 공직 구성(입직 경로, 임용 상태, 보직 경로 등)을 고려할 때, 그 다양성에 따라 공무원 사이의 전문성의 내용과 요구는 충분히 구별되는 것임에도 전문가 지위, 전문가주의가 구별 없이 느슨하고 막

9) 일반전문가(general professionals)의 예로는 변호사, 회계사, 의사 등으로 고위직, 공공전문가(public professionals)의 예로는 외무직, 공공위생직, 도시 계획직, 도시 관리자 등, 신흥전문가(emerging professionals)의 예로는 환경직, 교정직, 소방직, 경찰직, 전산직 등) 등을 제시하고 있다.

대구대학교 | IP: 203.244.***.232 | Accessed 2018/05/24 08:15(KST)

연하게 기대되는 듯 보인다.

2. 공무원의 전문가적 정체성

1) 전문가적 정체성의 개념

전문가로서 공무원의 전문성이 다양하고 상황에 따라 다르게 요구될 수 있다면(Price, 1965)[10] 공직사회에서 공무원에게 이해되는 전문성, 전문가로서 자기 인식, 전문가적 책임의 내용도 상대적일 수 있다(Kearney & Shinha, 1988: 571-572). 공무원이 지녀야 할 전문성은 불명확하거나 가치 충돌적 상황에서 실무자의 처방적이며 직관적인 처리 기술이거나 당연하게 여겨지는 지식에 의지해 지속적으로 해석된 특정한 의미일 수 있다(Schön, 1983). 즉, 자신의 상황, 관계, 역할, 목표 등을 어떻게 이해하는지에 따라 유동적이기에 어떤 업무는 전문성 있고 없다는 식으로 판단하기 어려우며 자신의 업무에 대한 주관적이며 관계적인 해석일 수 있다.

이런 맥락에서 전문가적 정체성을 살펴볼 필요가 있다. 공무원의 전문가적 정체성(professional identity)이란 자신의 전문가적 역할 기대를 받아들이는 정체성 인식이다. 이것은 자아 정체성의 일부를 이루면서, 특정한 분야의 성격, 규범, 가치에 의해 영향 받아 형성된 인식이며 전문가로서 개인적 사고, 행동, 감정을 일으킬 수 있다. 전문가적 정체성에 근거한 행태적 결과가 전문가주의(professionalism)인 동시에, 전문가주의에 입각해 직무를 수행하려는 인식과 의지라 할 수 있다(Freidson, 2001/2007). 전문가주의란 '어떤 직업의 구성원이 자신의 노동을 스스로 통제하는 동시에 삶을 영위하게끔 허용하는 일련의 제도'이므로(Freidson, 2001/2007: 30-37), 노동의 직업적 통제라고 할 수 있으며, 전문가적 정체성은 특정 세력이나 이념의 영향에서 벗어나 일정한 직업적 원칙에 따라 자율적으로 직무를 수행하려는 자기인식과 노력일 수 있다.

---

10) Price(1965)는 가치중립적 사실을 추구하는 과학자로부터 전문가, 행정가, 정치인으로 갈수록 권력을 추구하는 속성을 가지며 이들 사이는 분리된 것이 아니라고 주장한다. 사실적 지식 추구로부터 권력 추구의 정도에 따라서(오랜 공식적 교육훈련 정도에 따라서) 과학자(scientists)부터 전문가(professionals), 행정가(administrators), 정치인(politicians)으로 구별되는 스펙트럼을 제시하였으며 이들 사이의 구별은 임의적이고 상황 의존적이다(Schott, 1976; Price, 1965: 192).

대구대학교 | IP: 203.244.***.232 | Accessed 2018/05/24 08:15(KST)

2) 전문가적 정체성의 구성 차원 및 특징

전문가적 정체성의 하위 차원은 전문가주의의 구성요소를 근거로 구성할 수 있는데, 전문가주의의 특징을 얼마나 인식하고 있는가를 통해 전문가적 정체성을 확인할 수 있기 때문이다(McCabe et al., 2016). Hall(1968)은 전문가주의를 규정하면서 외부 전문가집단 참고(reference), 공익 지향, 소명감, 자율적 규제, 높은 재량을 구성 요소로 보았으며, Blau & Scott(2003)은 보편적 기준, 특정한 분야, 감정적 중립, 성과 지향, 공공서비스, 자율적 규제 등을 꼽았다. Moore(1970)은 전일 직업(full time occupation), 공통된 윤리규범에 따른 규범적·행태적 자격조건, 소명을 공유 및 강화하는 전문가 조직, 교육훈련을 통해 비전문가화 구별되는 전문화된 지식 소유, 서비스 지향, 전문화된 지식에 근거한 의사결정의 재량 및 책임을 들고 있다.[11] McCabe et al.(2016)는 도시관리자(city-manager)를 대상으로 Hall(1968)의 정의를 적용하여 이들의 전문가적 정체성을 측정하기도 하였다.

여기서는 선행연구에서 언급된 요소들을 재구성하여 공무원의 전문가적 정체성을 전문가적 통제에 관한 인식, 전문성의 습득에 관한 인식, 전문직업적 활동 영역에 관한 인식으로 구성하였다. 이 세 차원에 대한 공무원의 인식 수준과 방향이 전문가적 정체성의 정도를 보여줄 수 있다.

첫째, 전문가적 통제에 관한 인식은 특정 영역에서 받아들여지는 전문적 기준을 공무원 개인이 내면화한 정도와 해당 영역에서 조직화된 전문가집단의 공식 및 비공식적 결정에 자신의 업무가 구속되는 정도라 할 수 있다. Blau & Scott(2003)에 의하면 전문가적 통제란 내부적 측면과 외부적 측면으로 나뉠 수 있는데, 전문가 사이에 통용되는 윤리기준을 내면화하여 스스로 통제감을 느끼는 측면과 외부 전문가집단의 자율규제에 구속되는 측면이다. 내면화된 윤리(internalized norm)은 사적 이익이나 특정 집단을 위한 이익추구를 배제하고 일반인의 공익을 위한 직업윤리적이고 합리적인 판단과 발언, 행동을 의미한다(Campbell & Wilson, 1995). 전문가는 봉사하려는 욕구를 가지고 정직성을 추구하는 '순진성'을 가지고 있다고 전제되는데(Medeiros & Schmitt, 1986: 70-73) 이러한 순진성의 적극적 발현일 수 있다.

한편, 전문가주의의 중요한 특징인 외부 전문가집단의 자율적·폐쇄적 통제는 자

11) 대체로 이와 유사한 속성들로 구성된다고 보면서, 행정 분야에서도 이러한 전문가주의의 특징이 발견된다(Pugh, 1989).

대구대학교 | IP: 203.244.***.232 | Accessed 2018/05/24 08:15(KST)

신의 업무와 관련된 판단을 내릴 때 -공식적 혹은 비공식적으로- 동료 전문가집단의 의견을 참조하는 것이다(Hall, 1968:93). 외부 전문가집단(사회복지사협회, 변호사협회, 의사협회 등)은 업계 동료들이며 이들이 따르는 기준을 수용하여 자기통제를 하는 것, 이들에 의존한 의사결정을 하려는 의지가 전문가적 정체성의 한 측면을 이룰 수 있다. 업무수행 과정에서 외부의 전문가집단의 결정을 참고(reference)하는 정도, 그들 사이에서 통용되는 기준에 따라야 한다는 의무감과 믿음, 또한 전문가집단의 자율적 규제에 실질적으로 통제되는 정도가 강하다면 조직의 위계질서에 복종하는 경직된 관료제 폐단을 완화하는 방안이 될 수 있다.[12] 외부 전문가 집단과 상호교류하면서, 전문적 행위규범을 따르려한다면 보다 객관적이고 전문적인 업무 처리의 가능성이 높아질 것으로 기대되기도 한다(Redford, 1969; Kearney & Sinha, 1988). 하지만 직업협회와 같은 외부 전문가집단은 이익집단으로서 행사하는 배타적 통제권으로 인한 사회적 폐해에 대한 우려도 동시에 존재한다(Illich et al., 1977).

따라서 전문가적 정체성의 한 측면은 소속된 조직이 아닌 외부 직업(전문가)적 통제를 강하게 인식하는 것으로, 직업상의 전문윤리가 내면화된 정도가 강하고, 전문가집단의 규제에 심리적으로 강한 영향을 받는 것이라 할 수 있다.

둘째, 전문성의 습득에 관한 인식은 특정한 영역에 대한 배타적·전문적 권한 인식이며 그 특정한 영역에서 구축된 지식과 기술의 권위를 우월하게 여기는 인식이다. 전문가와 비전문가를 구별하는 명확한 경계, 전문가의 권위가 발현되는 특정한 영역 인식과 존중이 전문가적 정체성의 한 측면이 되는 것이다(Hall, 1968). 특정한 경계 안, 영역 안에서 습득한 정밀하고 정확한 지식 및 기술로 인하여 전문가는 비전문가인 일반인으로부터 존중받고 그러한 권위를 바탕으로 전문가로서의 소명감(calling)을 지니게 된다. 일반인이 쉽게 따라 하기 어려운 전문성은 특정한 영역에 국한되는 것이며 고도로 체계화된 과정에서 습득되고 공식적인 인증절차를 통해 권위가 인정된다.

따라서 전문가적 정체성의 한 측면은 특정한 영역에서 문제의 진단과 처방에 관한 배타적인 권위를 강조하는 정도이며 그러한 전문성이 체계적인 교육훈련이나 자격증과 같은 절차를 통해 획득되어야만 한다는 인식이 될 수 있다.

셋째, 전문직업적 활동 영역에 관한 인식은 소속된 조직 몰입과 관련된다. 선행연

12) 전문가집단이 자기 직업영역에 대해 가할 수 있는 자율규제의 권한은 상이한데, 예를 들어 변호사법에 근거하여 대한변호사협회가 변호사등록심사권을 가지고 있어 실질적 규제를 할 수 있는 반면, 의사협회는 그러하지 못하다.

대구대학교 | IP: 203.244.***.232 | Accessed 2018/05/24 08:15(KST)

구에 의하면 전문가는 소속 조직에 대한 충성도가 비전문가에 비해 낮고 소속 조직에 대한 비판적 태도를 보인다. Blau & Scott(2003)는 cosmopolitans과 locals의 차이로 표현하며 전문가의 특징 중 하나로 여러 조직을 순회하는 것을 꼽는다(itinerant professional). 전문가는 자신의 정체성을 소속 조직이 아닌 전문적 기능 영역에 두기 때문에, 활동 범위를 특정 조직이 아니라 직업 영역으로 확장해 인식하고 직업적 특권과 이익이 좋은 조직으로 이동하려는 의도가 높다는 것이다. 그러나 공무원이 공직을 많은 직업 중 하나로 여기지 않고 공공성에 의미를 강하게 부여하거나 공직봉사동기가 높은 경우라면 이와 같은 특성을 나타낼지 불확실하다. 우리의 경우 공무원이 습득한 기능의 전문 영역(profession)뿐 아니라 속한 조직(organization)에도 몰입도가 높을 가능성이 크다. 공무원이 조직과 전문영역에 이중적 권위 및 정체성을 형성할 수 있으므로(Etzioni, 1969), 조직인(organizational man)으로의 몰입보다는 경계인(marginal man)적인 특성이 나타나는 정도로 파악할 수 있을 것이다.

따라서 전문가적 정체성의 한 측면은 자신의 전문직업적 활동 범위를 소속 부서나 부처에 두지 않고 타 조직으로 확장해서 인식하는 정도이므로 타 조직으로 이동하려는 의도가 높거나 소속 조직에 대한 비판적 태도가 얼마나 나타나는 가로서 구성될 수 있을 것이다.

3) 전문가적 책임

전문가적 책임(professional responsibility)는 전문가주의에 따르는 과정과 그 결과에 대한 책임일 것이다. 공무원의 전문가적 책임은 공무원이 전문가의 위상에서 담당 분야에서 존중받을 만한 전문성을 보유하고 그에 따라 행동할 것을 요구하는 것이며, 전문가로서의 지식과 기술뿐만 아니라 규범과 윤리에 따를 것을 의미한다(Romzek & Dubnick, 1994: 271; Cendón, 2000). 공무원이 전문가적 책임을 다하려면 그 전제는 공무원이 스스로 전문가적 정체성을 강하게 느끼고 행동하여야 한다는 것이다.

위에서 살펴본 전문가적 정체성의 세 차원에 따라 공무원의 전문가적 책임을 정리하면 첫째, 전문가적 책임이란 전문적 윤리규범에 따라 자율적으로 판단하여 사적인 이익 추구를 배제하고 일반인들이 예측하고 판단하기 어려운 문제에 대해 윤리적, 합리적 판단을 내리고 발언할 책임이다. 전문성이란 규범과 윤리를 내포하는 것으로 서비스 윤리 및 규범을 통한 자율성과 처방의 규범성에 따르는 의사결정력이다

대구대학교 | IP: 203.244.***.232 | Accessed 2018/05/24 08:15(KST)

(Ronmzek, 2000). 따라서 공무원의 전문가적 책임은 자율적 의사결정 및 적극적 발언의 책임으로, 전체 국민 관점에서 이익이 되는 것은 무엇일지, 공익을 적극적으로 규정하는 것이기도 하다(Friedrich, 1940).

둘째, 전문가적 책임이란 특정 분야에서 전문적 지식과 기술을 쌓고 그 명료한 기준에 따르려는 책임으로, 비전문가에게 존중받는 전문가적 권위에 의거한 합리적 판단의 의무이다. 전문가적 책임의 출발은 특정 분야의 전문지식 및 기술 확보이므로 공무원이 공공서비스의 전문적 제공자가 되기 위해서는 실질적 처방 역량이 구축되어야 한다. 전문기술 및 지식이 취약한 상태에서 내린 판단은 조직 내에서 인정받기 어렵다. 전문가로서의 지식 및 기술 수준이 낮다면 비전문가, 일반인으로부터 전문성을 의심받게 되고 그러한 상황에서 행하는 공무원의 발언은 전문적 규범에 근거한 것이라도 정당성을 인정받기 어려울 것이다. 특정한 분야의 전문가로서 담당 업무에 관한 숙련된 기술과 축적된 지식을 바탕으로 한 해결책을 제시할 수 있는가 여부가 전문가적 책임의 중요한 측면이 될 수 있다.

셋째, 특정 분야의 전문가일 뿐 아니라 공공조직에 임명된 관료로서 소속한 조직의 특성과 요구를 반영하며 전문적인 업무 수행을 조화롭게 할 책임이다. 공무원의 전문가적 책임은 자신이 전문성을 가진 특정 영역의 기준에 따라 업무를 수행해야 하는 동시에 소속된 조직의 특성과 맡은 직위에 따르는 의무에 부합하려는 균형을 추구하려는 것이다. 공무원에게 부여된 역할이 다양함을 말하는 여러 연구들(Schillemans, 2015; Selden et al., 1999; Kennedy, 2013; Demir, 2011)에서 언급되었듯이 공무원은 전문가(technical expert) 역할 뿐 아니라 임명된 관료(appointed official)라는 역할도 가진다. 따라서 전문가로서의 의견을 배타적으로 주장하는 것이 아니라 소속한 조직의 특성을 반영하여 합리적으로 조정해야 할 의무라 할 것이다. 전문가로서 소속되거나 소속감을 느끼는 전문가 집단의 의견을 경청하고 수용하려는 것이 필요하지만 전문적 판단이라는 이유로 보편적 기준을 조직에 강요하는 것이거나 특정 전문가집단의 이익을 대변하는 역할로 전락해서도 안 되며(Pugh, 1989),[13] 공공조직의 복잡성과 모

13) 이것은 전문가 집단의 폐쇄적 사익추구로 귀결되어 민주주의를 위협할 것이라는 오랜 우려와 연결된다. Pugh(1989)는 규범적 측면에서 전문성 추구는 전문가 집단의 폐쇄적 사익추구로 귀결됨으로써 민주주의에 위협이 될 것을 우려되며, 경험적 측면에서는 전문성으로 주장할 만한 실체적, 보편적 이론 및 체계를 갖추었다고 보기 어렵다는 점이 비판받으며, 정치적 측면에서는 공무원의 전문성 강화가 다른 한편으로 선출직 대표에 복종해야하는 의무와 정치적 정당성을 약화시킬 수 있다고 지적한다(Pugh, 1989: 4-6).

대구대학교 | IP: 203.244.***.232 | Accessed 2018/05/24 08:15(KST)

순을 고려한 조화로운 업무추진이 되도록 노력해야 함을 의미한다. 조직에서 수행해야 할 정책방향과 외부 전문가집단의 상호 이해가 충돌하는 경우에, 전문성을 지닌 영역의 지식과 규범을 공공조직의 맥락에 맞추어 성공적으로 조정해내는 것이 공무원의 전문가적 책임이지, 일방적으로 조직에 강요하는 것이 아닐 것이다.

특히 정부 조직의 고위직 공무원일수록 정부가 작동되는 복잡한 원리를 이해한 정책 추진의 책임이 클 것이며(Romzek, 1987: 26-27) 특정 기능 수행을 위해 채용된 공무원의 경우(법무, 의료, 홍보, 국제협력 등)도 이러한 경계적 역할 수행이 더욱 강조될 수 있다. 이런 차원에서 공무원의 전문가적 책임은 조직 외부의 전문가 집단의 의견과 규범을 수용하려는 책임과 함께 자신이 소속한 조직의 특성과 자신이 맡고 있는 직위에서 요구되는 바를 합리적으로 수용한 업무 처리의 책임이 될 것이다.

〈표 1〉 전문가적 정체성과 책임

전문가적 정체성		전문가적 책임
전문가적 통제 인식	내면화된 전문윤리	사익 추구 배제, 전문윤리적 판단과 발언 책임
	외부 전문가집단의 규제	
전문성의 습득 인식	배타적 영역 인식	특정한 전문지식의 축적과 기술의 숙련 책임
	전문교육 및 자격 요구	
전문직업적 활동 범위 인식	조직몰입보다 강한 직업영역 몰입	전문직업 분야와 소속조직의 요구 조화 책임

3. 한국 공무원의 경우

1970년대 정부 주도로 국가 경제성장이 이뤄졌던 과정은 공무원에게 전문가로서의 역할과 평판을 강화하는 계기가 된 것으로 보인다. 당시 경제성장이라는 목표를 효과적·경제적으로 달성하기 위한 주요 동력이 기술관료(technocrats)의 전문성이었다(박종민·윤견수, 2014). 일제 강점기와 한국전쟁을 겪으며 민간의 전문 인력층이 매우 취약했던 상황에서 대학 지식인 집단과 해외 교육훈련 기회를 접했던 군대 엘리트로 충원된 고위 관료 집단이 국가발전을 기획하고 추진해냄으로써, 정부와 공무원은 민간에 비해 높은 전문성을 갖췄다고 평가된 것이다(이한빈, 1967; 박종민·윤견수, 2014; 조석준, 1968).[14]

14) 1951년부터 1961년까지 6천여 명의 장교들 미국 군사학교에 파견되어 관리적 지식을 배워왔고 군사정부 시기 군인의 공무원 파견과 임명되면서 군인의 관리지식이 관료제 내 확산되

대구대학교 | IP: 203.244.***.232 | Accessed 2018/05/24 08:15(KST)

한편, 2000년을 전후로 도입된 신공공관리적 행정개혁은 공공부문 전문성 강화의 또 다른 계기가 되었다. 폐쇄적인 계급제도(rank-in-person)의 경직성을 완화하고 전문성을 강화하기 위해 개방형 직위제도가 도입되면서 정부는 민간경력자를 적극 채용해 행정의 전문성을 강화하려 하였다. 순환보직의 제한, 전문직공무원 체계 신설, 전문성에 근거한 성과평가와 연봉제 등 일련의 변화가 추진되었다.[15] 이를 통해 법무, 보건의료, 국제협력, 홍보 등 여러 분야에서 민간출신 전문가가 정부로 지속적으로 유입되고 있으며, 개방형 임용제를 통해 임용된 민간전문가의 비율은 전체 개방형 직위의 약 29.7%(131명, 2016년 6월 기준)에 이르고 있다(인사혁신처, 2016).[16]

하지만 공무원이 전문가로서의 정체성을 형성하고 전문가적 책임을 추구하기는 쉽지 않을 것으로 짐작된다. 개혁조치에도 불구하고, 대부분의 일반직 공무원들에게 순환보직을 통해 승진 가능성이 높은 보직으로 이동하는 인사 관행은 여전히 유지되고 있어서 특정한 직무에 대한 전문성을 쌓기에 한계가 있고, 민간출신의 전문가가 공무원으로 임용되더라도 집단적·위계적인 조직문화의 정부 관료제 내에서 자신의 전문적 판단을 적극적으로 발언하기도 어렵기 때문이다.

한국 공무원의 전문성 및 전문가적 책임을 다룬 연구는 매우 소수이며 대부분이 제도 설계에 편향되어 있다. 관련 연구를 살펴보면, 최병대(2003)는 공무원이 갖춰야 할 분야별 전문지식과 문제통합 및 조정 능력을 기준으로 일반행정가(generalist), 집행가(practician), 전문가(specialist), 그리고 전문성을 지닌 일반행정가(specialized generalist)로 분류하면서, 높은 직급에서는 정책조정과 관리 능력이, 중간 직급에서는 정책 형성 능력이, 낮은 직급에서는 원활한 업무수행 능력이 전문성을 의미한다고 구

었다. 군인들이 미국 각 지역에서 제공되었던 훈련 및 연수과정을 통해 기획과 의사결정이론 등을 배웠고 또한 미국 유학을 통해 계수 작업과 기획의 전문지식을 배워온 이들이 한국은행과 산업은행에 진출한 것도 한 계기가 되었다. 이러한 해외 교육훈련을 통해 미국행정의 전통인 능률주의 행정전통, 중립적이고 능률적인 행정을 강조하고 전문성에 토대를 둔 행정가의 충원을 중시하는 전통이 유입된 것으로 평가된다(김근세, 2012; 윤견수, 2012).

15) 공무원임용령 제43조의1의 제1항은 '소속 장관은 3급 또는 4급의 복수직급 직위에 보직된 3급 공무원 이하 공무원을 전문 분야별로 양성, 관리하기 위하여 해당 기관의 조직을 관련 업무 분야별로 구분하여 공무원의 전보 등 인사관리를 하여야 한다'라고 규정하고 있다.

16) 인사혁신처는 전문직군의 구성하고 핵심정책 분야별 전문가 양성하는 등 공직의 전문성 제고를 위해 채용과 보직관리 개혁 정책을 추진하고 있다. 장기근무의 필요성 및 업무 전문성을 기준으로 순환근무형과 전문직군형으로 나누고 순환근무형은 다양한 경험이나 종합적 시각 요구하는 경우이며 전문직 공무원은 한 업무분야에 평생 근무하면서 승진하더라도 전문 분야를 바꾸지 않도록 차별화된 인사관리체계를 적용할 계획이다.

대구대학교 | IP: 203.244.***.232 | Accessed 2018/05/24 08:15(KST)

분하였다. 공무원이 인식하는 전문성의 내용을 조사한 이계만·안병철(2014)의 연구는 인터뷰와 설문조사를 통해 업무능력, 업무추진력, 예산확보능력, 정책관리능력, 네트워크 형성능력, 조정능력이 전문성으로 규정되고 있음을 밝히면서 공무원 전문성에 관한 논의가 여전히 추상적이며 경험적 연구가 미흡함을 지적하였다. 또한 선행연구 대부분은 교원, 경찰, 사회복지직(김순양, 2001), 법무직(김난영·홍준형, 2006), 감사직(김난영·조원혁, 2012), 특허직(엄석진, 2010) 공무원 등 주로 특정직 및 특정 직렬을 대상으로 경력개발제도 등 제도 분석 및 설계에 초점을 두고 있다.

과연 한국 정부의 맥락에서 공무원의 전문가적 정체성 및 책임에 관한 인식이 어떠한지를 탐색하는 이 연구는 일반채용 공무원과 경력채용 공무원을 모두 포함하여 공무원의 전문가적 정체성에 대한 인식 수준을 파악하려 한다. 일반행정가 양성을 위한 폐쇄적 계급제 구조에서 경력을 쌓아온 일반채용 공무원에게 전문가적 정체성 및 책임이란 무엇인지, 최근 늘고 있는 경력 및 학력을 통해 임용된 경력채용 공무원에게 인식되는 전문가적 정체성 및 책임은 무엇인지 탐색, 비교해볼 필요가 있을 것이다.

Ⅲ. 공무원의 전문가적 정체성: 인식 분석

1. 연구 방법

본 연구는 중앙부처 소속의 공무원 15명과 인터뷰를 통하여 그들이 인식하는 전문가로서의 정체성에 관한 응답을 수집하는 질적 분석방법을 적용하였다. 대상자와 심층 인터뷰를 통한 인식 탐색 방식은 연구 주제를 둘러싼 폭넓은 맥락과 현상 파악에 적절하기에 공무원의 전문가적 정체성의 존재와 특징을 발견하고 추론하려는 이 연구의 목적과 부합된다.

반(半)구조화된 설문지를 마련하여 2014년 5월부터 2016년 10월까지 면접 인터뷰 및 이메일 인터뷰를 실시하였고[17] 질문의 초점과 내용은 분석이 진행됨에 따라 여러 차례 수정되었다. 인터뷰 대상자는 소개를 통하여 선정하는 방식이었으며, 되도록 유사한

17) 이 연구의 인터뷰는 조사와 분석이 동시에 진행되는 과정에서 단계마다 발견되는 내용을 다음 단계 인터뷰에 반영하는 방식으로 진행되었다. 초기 인터뷰를 분석해 발견된 내용을 다음 인터뷰 대상자의 질문에 포함해 진행하면서 분석의 총 기간이 인터뷰 대상 규모에 비하여 길어졌으며 이로 인해 분석 내용의 신뢰도에 다소간 한계가 있을 수 있음을 밝힌다.

대구대학교 | IP: 203.244.***.232 | Accessed 2018/05/24 08:15(KST)

출신과 업무 배경을 가진 2명을 함께 인터뷰하는 방식으로(paired depth interview) 진행하였다. 이러한 방식의 인터뷰는 유사한 상황의 사람들 간 대화를 통해서 더 많은 정보를 얻을 수 있다고 평가된다(Houssart & Evens, 2011).

전문가적 정체성과 관련하여 가장 큰 인식 차이를 보일 수 있는 집단은 일반 공개경쟁시험을 통해 채용된 일반채용 공무원과 민간경력·학위·자격증 등 전문적 역량을 평가받고 채용된 경력채용 공무원일 수 있다. 일반채용 공무원의 경우, 일반행정직 4명, 재경직 2명을 인터뷰하였고(같은 일반채용 공무원이라도 직렬별 인식차이가 존재할 가능성이 있음) 경력채용 공무원의 경우, 법무담당 4명, 홍보담당 3명, 정책기획 2명을 인터뷰하였다(법무담당은 자격증, 홍보담당은 민간경력, 정책기획은 학위가 중요 채용기준이라는 차이가 있음). 또한 중앙부처 소속의 5, 6급 상당 공무원으로 하였다.[18]

인터뷰 대상자의 인식은 중앙정부 및 지방자치단체 소속 여부에 따라, 직급 및 직위에 따라, 일반채용 내의 일반경력직과 특정직 여부에 따라서도, 직렬, 근속년수, 임용상태 등 다양한 요인에 의해 전문가적 정체성 및 책임성 인식 차이가 클 것으로 충분히 짐작된다. 그러나 이 조사에서는 대상자 선정의 현실적 어려움으로 반영되지 못하였으므로 연구결과의 일반화에 한계가 크며 일부 대상자 조사를 통한 탐색적 조사임을 밝힌다.[19]

인터뷰 내용은 앞서 구성한 전문가적 정체성과 책임에 관한 내용을 질문하였는데, 전문가적 통제에 관한 인식, 전문성의 습득에 관한 인식, 전문직업적 활동 범위에 관한 인식 차원으로 나누어 차원 별로 질문된 내용들은 아래의 〈표 2〉에 제시하였다.

전문가적 통제에 관한 인식 차원은 자신의 업무 수행 과정에서 전문가적 통제가 작동하는가에 관한 것으로, 업무 수행 시 전문적 윤리나 규범을 지켜야 한다는 의지가 강한가, 따라야 한다고 느끼는 전문적 윤리의 내용은 무엇인가, 소속감을 느끼는 외부 전문가집단(협회, 학회 등)이 있는가, 업무 수행 시 관련 전문가집단으로부터 어떤 영향을 받는가, 이들과의 관계가 어떤 방식으로 교류되고 유지 되는가 등이다.

---

18) 면담자 중 경력채용 공무원들은 소속 부처에서 경력채용 공무원의 숫자가 적기 때문에 자신이 쉽게 특정될 것을 우려하여서 면담자의 구체적인 특성을 밝히지 않는다. 전체적으로는 여성 5명, 남성 10명, 30대 6명, 40대 9명, 5급 11명, 6급 4명이었다.

19) 이 연구는 엄밀한 면접자 선정으로 설계되지 못함으로 인하여 인터뷰 대상자 선정의 타당성과 신뢰성은 한계를 가지고 있다. 검증 및 일반화를 목적으로 하지 않는 탐색 연구로서 진행되었음을 밝히고, 향후 양적 방법이나 엄밀한 표집 설계를 통한 심층 인터뷰로 보강되어야 할 것이다.

대구대학교 | IP: 203.244.***.232 | Accessed 2018/05/24 08:15(KST)

전문성의 습득에 관한 인식 차원은 자신의 전문성이 발휘되는 영역과 전문성이 습득되는 과정에 대한 배타성의 정도에 관한 것으로, 담당 업무 처리에 특정한 영역의 전문적 지식 및 기술이 얼마나 필요한가, 필요한 전문적 지식 및 기술은 체계적인 전문교육, 학력, 자격증 등이 요구 되는가 등이다.

전문직업적 활동 범위에 관한 인식 차원은 자신의 직업적 활동 범위를 특정 조직에 한정하는지 조직보다는 범(凡) 직업 영역으로 확장하여 인식하는가에 관한 것으로, 소속하고 있는 조직(부서, 부처, 공공-민간)을 옮길 의사가 있는가, 계속 근무하고 싶은지, 지금 속한 조직에 대해서 얼마나 비판적 입장인가 등을 질문하였다.[20]

위와 같은 질문에 대한 인터뷰 대상자의 경험을 정리하였으며 초기 면접은 주관적 전문성 및 전문가적 정체성 여부 및 영향요인을 중심으로 물었으나 후기 면접은 분석 과정에서 도출된 전문가적 책임 인식의 특징을 비교 및 확인하는 질문을 중심으로 진행하였다.

확보된 인터뷰 텍스트는 개념화 코딩 작업과 범주화 코딩 작업을 진행하면서 수정하는 재코딩 작업을 거쳤으며 그 결과, 면접자들의 인식하는 전문가적 정체성에 관한 인식적 특징과 일반채용과 경력채용 집단 사이의 공통점 및 차이점이 발견되었다.

〈표 2〉 전문가적 정체성에 관한 차원 구성 및 질문

차원	하위 차원	주요 질문
전문가적 통제 인식	내면화된 전문윤리	업무수행 시 전문적 윤리나 규범에 따라야 한다는 의지가 강한가? 소속감을 느끼는 외부 전문가조직이 있는가? 업무수행 시 관련 외부 전문가조직이 어떤 영향을 느끼는가? 언제, 왜, 어떤 방식으로 이들과의 관계가 유지되는가?
	외부 전문가집단의 규제	
전문성의 습득 인식	배타적 영역 인식	업무수행 시 필요한 전문성은 구체적으로 무엇인가? 업무처리에 특정한 영역의 전문지식 및 기술이 필요한가? 업무처리에 필요한 전문지식 및 기술은 체계적인 전문교육, 학력, 자격증 등이 요구되는가?
	전문교육 및 자격 요구	
전문직업적 활동 범위 인식	조직몰입보다 강한 직업영역 몰입 (이직의도, 조직비판적 태도)	소속한 조직을 옮길 의사가 있는가? 소속한 조직에 대한 충성도가 높은 편인가? 소속한 조직의 운영에 대해 비판적인 편인가? 자신이 전문성이 조직에서 존중받는다고 여기는가?

20) 전문가의 코스모폴리탄적 특징을 파악하기 위한 목적으로 제시된 질문이지만 한국의 공직 현실에서 이직의도나 조직비판의 수준이 전문가의 강한 직업 정체성을 파악하기에는 한계가 있을 수 있다.

대구대학교 | IP: 203.244.***.232 | Accessed 2018/05/24 08:15(KST)

2. 전문가적 정체성에 관한 인식

1) 전문가적 통제에 관한 인식

- 추상적인 공직윤리 인식과 외부 전문가집단에 의한 미약한 통제

자신을 전문가로 인식한다는 것의 한 측면은 담당 직무를 처리하는 과정에서 전문적 윤리기준 및 전문가집단에 대한 강한 심리적 구속감이라는 전제에 따르면, 인터뷰 결과는 담당 직무 처리에서 따라야할 특정한 전문 기준이 있어서 그것을 지켜야 한다는 의지가 강하고 특정한 전문가집단에 소속감을 느끼면서 그들의 의견을 의미있게 참고한다고 나타나야 할 것이다.

하지만, 대부분의 면담자에게 이를 발견하기 어려웠는데, 자신의 전문적 영역 영역이란 '공직' 그 자체이지, 담당하는 특정한 부처나 부서 직무 영역이 아니라고 인식하는 것이다. 구체적으로 발견된 내용은 다음과 같다.

첫째, 전문윤리를 공직윤리로서 인식하는 경향이 강하였다. 대부분 윤리적 기준에 따라야 한다는 의지가 강한 편이고 구속감을 강하게 느낀다고 응답하였지만, 전문윤리를 강하게 느낀다고 대답한 경우도 그 내용을 구체적으로 질문하면 준법과 청렴을 중심으로 하는 공직윤리였으며, 특정한 분야 상의 전문윤리를 강조하는 것이 아니었다.

일반채용자의 경우 직업으로서 공무원 인식이 강하므로 공직윤리가 곧 전문직업윤리로 인식되는 것이 당연할 수 있다. 일반채용 공무원에게 전문가적 윤리는 공직자로서 공직윤리가 핵심이므로 분리된 것으로 보기 어렵기 때문이다. 더불어 순환보직 구조에서는 2년 남짓 담당하는 직무에 대해서 전문적 직무지식을 쌓거나 특정한 전문규범을 내면화하기도 힘들 것이다.

하지만 경력채용자의 경우도 -외부에 직업영역이 존재하고 각 직업영역마다 전문윤리규정이 있음에도- 이러한 인식이 다르지 않았다. 변호사 자격을 가진 전문가로서 법률 분야의 윤리, 박사학위를 가진 분야의 학문윤리 등이 공직자로서의 청렴성, 성실성, 봉사정신과 내용적으로 다를 바 없다는 것이다. 통상적으로 전문직업윤리는 일반적 도덕성 수준을 넘어서서 전문직 실무에 수반되는 특수한 윤리기준로 정의되지만 (정연재, 2007), 경력채용 공무원들에게는 구체적이며 실무적 직업윤리에 대한 인식이 약하게 나타난 것이다.

이에 대해 경력채용자들은 직업영역의 전문윤리가 구체성이 높지 않고 특별한 내

대구대학교 | IP: 203.244.***.232 | Accessed 2018/05/24 08:15(KST)

용을 포함하는 것이 아니라서 공직윤리가 담고 있는 내용과 다를 바 없다고 설명하였다. 전문가윤리의 추상성이 공직윤리와 그다지 차이가 없기에 업무 수행 시 행위의 기준으로 의미 있게 작동하지 못하리라고 추론되었다.

> "변호사법에서 정하는 내용이야 많다. 그래도 변호사로서 윤리규정이나 공무원으로서 윤리규정이 내용적으로 다르지도 않고 오히려 공무원이 공무원윤리법만 아니라 여러 규정에서 더 많은 내용을 지키라고 하고 있을 것이다. 다른 것 없다."

둘째, 일반채용 공무원의 경우, 소속감을 느끼는 외부 전문가집단은 특별히 없었으며, 업무와 관련해 외부 전문가와 공식적 교류를 하더라도 일회적이며 업무 수행 상 필요로 인해 '이용' 하는 관계에 가깝고, 오히려 이들을 관리해야하는 부담이 있었다. 업무상 필요한 인맥이므로 관리해야 할 몇몇의 외부 전문가는 있지만 그것이 전문가집단에 대한 소속감은 아니었다.

또한 그들로부터 얻는 전문적 견해가 실질적인 도움을 얻는다고 보지 않았는데, 업무 수행 상 전문적 지식·기술이 필요할 때 외부 전문가에게 위탁하거나 영입하는 방식으로 전문성을 이용하므로 전문가로서 공식적 권위를 인정하지만, 그들이 생산해내는 전문적 견해에는 큰 신뢰를 보이지 않았고 업무 추진 시 실질적으로 기준으로 삼지는 않는다고 응답하였다.

> "우리가 더 잘 안다. 사건 터지면 누가 전문가라고 나와서 뭐라고 하는데 들어보면 영 맞지 않는 소리다. 현장 돌아가는 건 우리가 제일 잘 알고 그 좁은 지식 가지고 돌아가는 현실을 보려는 돌팔이들이 많다... 그래도 앞에서는 잘 해줘야한다. 외부 전문가 관리하는 것도 능력이다."

경력채용 공무원의 경우도 이와 크게 다르지 않다는 점이 두드러진다. 경력채용 공무원은 자신의 출신 영역에 학회나 협회 등 공식적인 전문가집단이 존재하고 그 구성원일 가능성이 높음에도, 강한 소속감을 느끼고 밀접하게 교류하는 전문가집단이 없다고 응답한 것이다. 소속감을 느끼는 전문가집단이 있더라도 업무수행 시 구체적 영향력을 행사하는 경우는 희박하고, 전문가집단과의 교류도 친분 관계가 있는 몇몇 전문가와 사적인 교류이지 공식적인 교류와 접촉은 잦지 않다고 응답하였다. 전문잡지, 협의회, 전문조직에의 참여를 통한 연계가 강할 것이라는 전제와는 다른 응답인

대구대학교 | IP: 203.244.***.232 | Accessed 2018/05/24 08:15(KST)

것이다.

이에 대해, 한 면담자는 정부에서 경력채용하는 전문가가 '전문가이지만 전문가로 갓 진입한 경우가 많기 때문일 것'이라고 말하였는데, 전문가집단 속에서 활발한 교류를 하며 소속감이나 심리적 구속감을 받을 정도라면 상당한 전문가 경력을 가진 경우일 텐데, 공직에 들어오는 경력채용자는 이 정도의 전문경력을 가진 이가 들어올 가능성이 많지 않다는 것이다. 특히, 이 연구의 조사대상자가 개방형으로 들어온 국실장급의 고위직 공무원이 아니라 5급 상당의 사무관급이 많았기 때문에 채용조건인 학위나 민간경력 등의 기준이 그다지 높지 않으며 전문가집단에서 활발한 활동을 할 경력 수준은 아닐 수 있다.

> "연락하는 사람도 있지만 그냥 친한 사람 만나는 자리이다."
> "(관련 전문가집단 및 분야가) 어떻게 돌아가는지 신경 쓰며 살지는 않는데, 공직에 들어오고 감이 떨어졌다는 생각도 한다."

인터뷰를 통해 발견되는 특징은, 대체로 특정한 영역의 직업윤리를 따로 인식하지 않고 있으며 직업공무원으로서의 공직윤리를 받아들이지만 구체적인 통제감·구속감을 느끼지는 못하는 추상적인 규범으로 여기고 있었고, 더불어 경력채용자의 경우에도 외부 전문가집단에 의한 직업적 통제는 매우 미약한 수준으로 인식하였다.

〈표 3〉 전문가적 통제에 관한 인식

차원	하위 차원	코딩된 개념	인식 비교	
			일반채용자	경력채용자
전문가적 통제 인식	내면화된 전문윤리	공직윤리와 차이 없음/ 추상적 가치	추상적인 공직윤리. 구체적인 행위규범이 되지 못함	공직윤리와 구별되는 직업윤리 인식 낮음. 구체적인 행위규범이 되지 못함.
	외부 전문가집단의 규제	개인적 교류/ 형식상 필요한 자문/ 행사용 관계	통제감 거의 없음	형식적·개인적 관계 낮은 통제감

2) 전문성 습득에 관한 인식

- 전문성의 영역과 습득에 관한 상이한 인식

전문가적 정체성의 또 다른 측면은 자신이 습득한 전문성을 특정한 분야에서 고도

대구대학교 | IP: 203.244.***.232 | Accessed 2018/05/24 08:15(KST)

의 수련이 요구되는 것으로 인식한다는 것인데 이에 따르면, 인터뷰 결과는 배타적 영역인식과 교육훈련 및 자격증 취득을 강조하는 인식이 발견되어야 한다.

분석 결과, 자신의 업무 전문성이 무엇인지에 관한 면담자의 진술 속에서 다소 상이한 두 입장이 발견되었는데 일반채용자에 비해 경력채용자는 자신의 전문영역을 강조하는 배타적 인식이 강했고 자신의 업무처리를 위해 학위나 자격증 등 전문교육체계 및 인증체계의 필요성을 상당히 강조하였다. 경력채용의 과정이 모집공고부터 자신의 임용분야 및 요건이 정해져 있으므로 이것을 전문가로서 자신의 전문영역으로 중시하는 것은 당연할 수 있다. 법제, 홍보, 국제협력 등과 같은 채용 분야가 자신의 영역의 경계가 되며 분리된 직업영역이기 때문이다. 이 영역에서 자신이 이수하거나 습득한 학위와 자격증은 다른 구성원들과 자신을 구별해주는 전문가 권위의 원천이므로 그 필요성과 중요성을 강하게 주장할 것이다. 이들에게 전문성은 당연히 해당 전공의 학위나 자격증, 실무 경력과 같이 전문교육을 통해 습득된 것이며 담당 업무를 처리하기 전에 반드시 습득해야할 것에 가깝다. 해당 업무를 맡기 위해 요구된 특정한 자격 및 능력은 전문 교육이나 시험을 통해 축적함으로써 실체적 지식을 갖춘 전문성을 확보한다는 것이다.

> "(공직에) 들어와서 교육훈련을 통해서 배울 수야 있지만 현실적이진 않다. 공무원하면서 학위과정 가서 배우는 것보다 학위를 가진 사람을 뽑는 게 (그 사람의) 전문성이 더 높을 것이다."
> "내용을 생산해야 전문가인데, 아시다시피 그냥 일반직 공무원들은 그런 전문성은 없다고 봐야한다. (일반직 공무원의) 전문성을 기르는 것이 필요한데 2년마다 자리를 옮기거나 하면서 전문성 기르기는 힘들다고 본다."
> "민간 전문가가 전문성 살려서 정책 만드는데 기여하고 있다."
> "학위가 있거나 민간경력이 수년간 있어서 전문성을 인정받는 전문가 중에서 공직에 흥미 있는 사람들을 뽑아서 공직사회의 전문성을 높이는데 활용하고 있다. 이런 전문성을 공무원더러 쌓으라고 할 수는 없는 것이다."

반면 일반채용자가 강조하는 자신의 전문영역은 부처 단위로 확장되었다. 자신의 전문성을 조직의 관리 역량에 가까운 것으로 인식하면서 부처 내 여러 부서를 거치면서 습득한 업무 내용과 관리 방식이 자신의 전문성이므로 전문영역은 부처 전반이 포괄된다. 순환보직의 일반직 공무원에게 공무원의 전문성은 이렇게 여러 부서를 거치

대구대학교 | IP: 203.244.***.232 | Accessed 2018/05/24 08:15(KST)

면서, 오랜 시간 다양한 업무를 경험함으로써 생겨나는 것으로 인식될 수 있다. 이들이 강조하는 바는 숙달된 업무 처리 과정, 관련 법 규정에 대한 해박한 지식, 소속 조직의 정치적 상황에 대한 발 빠른 파악과 보고, 문제 해결을 위한 적절한 인맥 동원, 필요한 인력 및 예산의 원활한 확보 등 관리적이면서도 정무적인 능력까지 포괄하였고 정부 조직에서 더욱 중요한 것은 부처 전반에 관련된 맥락을 알고 조정하는 것이라고 주장하였다. 이들은 경험적 지식과 인적 관계를 쌓음으로써 숙련된 업무 처리가 가능한 것이 공직 사회라고 본다. 업무 처리에 필요한 지식 및 기술이란 고도의 처리 기술 혹은 전문적 지식이기 보다는 맥락 지식이라고 주장한다. 특정 정책 및 업무가 어떻게 진행되어왔으며 담당자나 관련자가 누구였는지 등을 아는 것, 기억하는 것 그 자체를 지식으로 본다. 그렇다면 이러한 전문성은 특정한 교육과 훈련을 통해 습득되기 보다는 업무를 오래 담당하거나 조직에 오래 근속할 때 자연히 축적된다.[21]

> "무엇을 보고할지 알고 보고해야할 것만을 보고하는 것, 그게 전문능력이다."
> "기획, 시범사업, 시행까지 전체를 경험하고 관리한 경험이 중요한 전문성이 된다."
> "아무래도 오래 근무하면 전문성이 높이질 수밖에 없다. 일이 어떻게 돌아가는지를 알게 되니까 우위에서 일을 진행할 수 있다."
> "공무원의 전문성은 한 곳에서 오래 있어서 생기는 것이 아니라 여러 자리를 돌아다니면서 생겨나는 것이다."
> "정책을 만들어서 그럴싸한 것 하나 내놓으면 성과도 크고 빛나니 승진하는 자리가 된다. 이 자리 맡으면 (관련 내용을) 열심히 공부하고 전공하는 교수들 만나 열심히 주워듣고 그러지 않을 수가 없다. 그러니 반 전문가가 될 수밖에."
> "전문적 의견이란 게 딱 있고 확신이 들면 강하게 나가겠지만, 그런 게 아니다. 정해진 것이 있어서 딱딱 판단하는 것이 아니라 매번 상황마다 여러 의견과 정보를 조정하며 입장을 만들어 나가는 것이다."

인터뷰를 통해 발견되는 특징은 주로 일반채용자과 경력채용자 사이에 전문성의 영역 인식과 전문성의 내용, 전문적 교육 체계 강조 등에 관한 인식이 상이하며 이는 각자의 지위와 업무를 반영하는 것으로 보였다. 순환보직 체계에서 관리업무를 주로

21) 한편, 일반채용 중에서도 재경직 면담자의 경우는 일반직 면담자와는 다소 다른 인식을 보였는데, 전문성의 영역을 부처 단위로 인식하는 점은 유사하지만 일반관리와 다른 재무·경제·세무 등 관련 영역의 전문지식 습득의 체계성, 자격 공인 등을 강조하였다.

대구대학교 | IP: 203.244.***.232 | Accessed 2018/05/24 08:15(KST)

맡는 일반직 공무원은 자신의 전문영역을 부처 전반으로 인식하고 업무경험에서 축적되는 지식과 숙련을 중시하였고, 경력채용 공무원은 자신의 전문영역을 직무관련 분야로 특정하면서 전문적 교육훈련과 공인(公認) 체계를 강조하였다. 이러한 결과는 공무원들 사이에 전문성에 대한 이해가 상당히 다를 수 있음을 추측하게 한다.

〈표 4〉 전문성의 습득에 관한 상이한 인식

차원	하위 차원	코딩된 개념	인식 비교	
			일반채용자	경력채용자
전문성의 습득 인식	배타적 영역 인식	부처전반/ 내용적 전문성/ 기능적 전문성	부처 전반	특정 직무 영역 내
	전문교육 및 자격 요구	관리기술/ 맥락지식/ 실체적 지식/ 공인체계 필요	업무경험과 숙련과정 강조	전문학위, 자격증 필요성 강조

3) 전문직업적 활동 범위에 관한 인식

- 높은 공직 근속의향

전문가적 정체성을 파악할 수 있는 또 다른 차원은 소속한 조직에 대한 근속 의지나 조직 비판적 태도를 살펴봄으로써 가능하다. 전문가는 소속한 조직과 직업영역 양측에 이중적 정체성을 형성할 수 있는 바, 비전문가에 비하여 조직 충성도가 약할 수 있고, 자신의 전문능력이 더 좋은 처우를 받을 수 있다면 다른 조직으로 이동할 의사가 높을 것으로 전제되어 왔다. 이에 근거하면 조직에 대한 충성도나 몰입도, 이직 이도, 조직에 대한 비판적 태도 등을 통해 전문가적 정체성의 한 특징이 될 수 있을 것이다. 이 측면에서 인터뷰를 통해 발견된 특징은 다음과 같다.

먼저, 정부 밖 민간조직으로 이직할 의도를 적극적으로 보이는 면담자는 거의 없었고 민간조직으로 이동할 가능성을 열어두고 있더라도 '아직 그럴 때가 아니며' '매우 신중해야할 결정'으로 표현하는 등 공직 근속의향이 높았다. 다른 전문직과 달리, 직업으로서 공무원은 정부 조직이 아닌 조직으로 이동하는 경우 성립될 수 없으므로 직업 정체성이 곧 조직 정체성이 된다. 그러므로 공직을 나가 유사 분야의 민간조직에 이동하는 것이 단순히 조직을 바꿔 같은 일을 하는 것이 아니라 전혀 다른 직업으로 이동하는 것이 된다. 또한 공무원이라는 직업은 신분보장의 매력으로 인하여 우리 사회에서 직업적 매력이 높은 편이기에 이직 의도가 높지 않을 수 있다. 이런 점에서 일

대구대학교 | IP: 203.244.***.232 | Accessed 2018/05/24 08:15(KST)

반채용 공무원들이 자신의 직업적 활동 범위를 공직에 국한시키고 유사 업무를 하는 민간영역까지 확장된 인식을 보이지 않는 것은 자연스러울 수 있다. 일부 면담자는 오히려 공직에서 민간조직으로의 이동은 '감수할 위험이 높다'면서 민간기업과의 연결이 많고 기업 쪽에서 관 경력 인사를 필요로 하는 특정한 부처의 특정한 직위라면 이동하겠지만 대부분의 경우는 가능성 낮다고 응답하였다.

하지만 경력채용 공무원은 더 좋은 처우가 주어지면 민간조직으로 이동하는 것이 훨씬 용이할 수 있음에도 공직에 계속 남기를 희망한다는 점이 특징적이었다. 물론 일반채용 공무원에 비해 민간으로의 이직 가능성을 긍정적으로 보았지만 이들 역시 이직을 적극적으로 고려하지는 않았다. 예를 들어 변호사 자격을 가진 경우라면 민간에서 변호사로서 활동할 가능성이 충분하고 보수가 훨씬 더 높을 텐데, 공직 근속을 희망하는 것은 전문가적 정체성에서 논의된 기존의 가정과 상당히 다른 점이다.

면담자들은 이미 민간조직보다 처우가 낮은 것을 감수하고 온 것이며 직업으로서 공직이 주는 기회와 경험을 그 이유로 꼽고 있었다. 공직봉사동기 혹은 신분안정추구라는 자신의 공직에 대한 선호가 강해서 상대적으로 낮은 처우라도 공직에서 근무하는 것을 더 매력으로 느낀다는 것이다. 자신의 전문가적 정체성을 '변호사라는 직업을 가지고 정부라는 조직에 취업된 상태'로 인식하는 것이 아니라, '법무를 담당하는 공무원'으로 인식하려는 모습이었다. 면담결과로부터 추론되는 바는 경력채용으로 공직에 들어온 이들이 특정한 전문직업인으로서의 직업적 영역인식보다, 공공조직에 근속을 더 희망하는 조직몰입, 조직정체성이 더 강한 상태로 볼 수 있었다.

> "(다시 민간으로 나갈 고민을) 별로 하지 않는다. 계속 있을 수 있다면 그럴 생각이다. 10년 후를 생각해보면 경쟁력이 걱정되기는 하는데 민간에 있다가 공직으로 들어올 수 있어도 공직에 있다가 민간으로 나갈 수는 없을 것 같아서."
> "공직을 경험해보고 싶었다. 회사에서 말렸는데... 국가직이라는 자부심 있다. 국민을 위하는 일을 할 수 있다는 만족이 있다. 상품홍보를 하다가 국민을 위한 정책을 홍보한다는 만족 같은 것이 있다."

그러나 경력채용 공무원이 정부 내에서 부처나 부서를 이동하려는 의향, 업무를 전환해보려는 의향은 적지 않아 보였다. 일부 면담자들은 '평생 같은 일만 하라는 것은 비인간적'이라고 표현하면서 공공조직 근무의 장점이 유사하지만 다른 업무를 맡

대구대학교 | IP: 203.244.***.232 | Accessed 2018/05/24 08:15(KST)

을 수 있는 점으로 꼽는 등 자신의 전문 직무 외 다른 직무 경험을 원하면서 부서 이동을 원했다. 자신이 전문성이 갖지 않은 분야에서 일하려는 것은 전문가적 정체성으로 보기 힘든 특징이며, 전문성을 기반으로 임용된 후 자신의 전문성이 떨어지는 직무로 이동하려는 모순이 연출될 수 있는 것이다.

또한 일반채용 공무원에게 순환보직 체계아래 부서 간 이동 의향은 두드러질 수 있는 특징이다. 이들은 특정 직무에 전문성을 인정받는 경우를 꺼릴 수 있는데, 특정 직무에 특출한 역량을 보이면 해당 직무를 연임하면서 승진에서 밀릴 수 있다고 인식하였다. 승진을 위해서는 다양한 핵심 보직을 거쳐야하는데 자신이 상대적으로 잘하는 전문 직무가 생기면 업무가 많아지고 승진에 도움 되는 별다른 이득은 없다는 것이다. 그렇기에 오히려 전문가로 평판 얻기를 꺼려하는 경향이 있고 해당 직무를 오래 담당하는 것을 서로가 미안하고 안쓰럽게 바라보기 까지 한다고 응답하였다.

> "좋은 보직이 아니라면 전문성 쌓으라고, 전문성이 높다고 그 자리에 오래 근무시킨다면 본인은 분명히 '갇혔다'고 느낄 것이다. 뭘 잘한다는 평가가 달갑지만은 않다. 승진에 좋은 부서로 가야 하는데, 여기에 묶어두면 어떡하나 하는 생각이 든다."
> "전문가라고 소문난다고 본인이 좋아하지는 않을 것이다. 나라면 그렇다."

둘째, 경력채용자의 경우는 소속 조직을 거리감을 두고 바라보며 비판하는 태도가 높을 수 있다는 예상대로, 정부 조직에 대한 비판적 발언을 많이 하였지만 비판 내용의 대부분이 자신의 처우에 대한 불만이었다. 정부가 자신을 전문가로서 충분히 대우하지 않는다는 불만으로, 보수, 임용기간, 승진 등에서 일반채용 공무원과 비교한 부당함을 강조하였다. 외부로부터 충원된 경력채용 공무원들이 조직의 존중을 받지 못하고 도구화되고 있다는 것인데, 5급 공채 일반 행정직이 주류를 이루는 공직 사회에서 경력채용된 전문계약직, 임기제공무원 등은 전문가적 권위나 권력을 갖기 힘들다는 것으로 전문가로서 판단을 내세우기 어렵고 상부의 지시에 따라 움직일 수밖에 없다는 것이다. 이들은 수적으로도 전체 구성원의 10% 내외에 그치며 담당 업무도 대체로 관료제 내에서 비핵심 업무로 여겨지는 것들이기 때문이다. 더욱이 경력채용된 경우 중 임기제 상태라면 일반직으로 전환을 희망하기 때문에(이춘해·박천오, 2010)[22]

22) 이춘해·박천오(2010)은 전문계약직 공무원이 가장 원하는 것이 승진기회의 부여, 보수의 현실화, 계약기간의 연장, 일반직 전환 가능성 부여라는 것을 밝히고 있다.

대구대학교 | IP: 203.244.***.232 | Accessed 2018/05/24 08:15(KST)

정년이 보장되는 일반직으로의 전환을 위해서는 상사의 지시를 적극 수용하고 원활하게 처리하여 좋은 평가를 받으려 노력을 할 수밖에 없고 조직에 비판적 시각을 가지더라도 표현하기 힘들 것이다. 전문적 지식·기술에 의거한 판단과 의견 개진은 현실적으로 거의 힘들며, 이를 주장한다 해도 암묵적으로 소외되므로 자신의 전문성은 권력의 원천이 되지 못하고 도구적 전문가에 그치고 만다(조성수, 2014). 전문가로서의 권위를 세울 수 없는 조직 상황에서 전문성에 근거한 적극적 행정 활동은 기대하기 어려울 수 있다.

앞서 살펴본 대로 공직에 근속하길 바라는 의향은 높은데 전문가로서의 처우에 대한 현실에 불만이 있으므로 비판적 태도가 나타날 수 있는 것이다. 정부가 전문성을 키우고 전문가를 존중하려는 구조를 가지지 못한 현실에 대한 비판적 목소리가 경력채용 공무원을 중심으로 강하게 나타난 것이었다.

> "(전문계약직은) 권력 있는 업무에 배치되지 않는다. 일반직 위주로 관리되고 돌아가는 조직에서 한 단계 낮은 계급이다. 권력이 있어야 목소리를 내는데 (권력 없으니) 시키는 대로 할 수밖에 없다."
> "정부의 주인은 고시출신 5급 사무관이다. 별정직, 전문계약직은 이들을 지원하는 일, 허드렛일 한다. 다 정리해서 올리면 공을 가져간 달까. 그들끼리의 커뮤니티, 동기문화, 누가 먼저 출세하느냐 경쟁도 있고.

인터뷰를 통해 발견되는 특징은, 전문직업적 활동 범위에 대해서 소속한 정부조직을 넘어서 외부 민간영역으로 확장되어 있다고 보기 어려웠다. 일반채용은 물론, 경력채용자도 관련된 영역의 외부 조직으로 이직할 의향이 높지 않았다. 또한 조직에 대한 비판적 시각은 존재하였지만 전문성에 근거한 조직운영과 정부정책에 대한 비판적 관점이라고 보기 어렵고 자신의 전문가적 처우에 대한 불만에 가까웠다.

〈표 5〉 전문직업적 활동 범위에 관한 인식

차원	하위 차원/특징	코딩된 개념	인식 비교	
			일반채용자	경력채용자
전문직업적 활동 범위 인식	조직몰입보다 강한 직업 영역몰입 (이직의도, 조직 비판적 태도)	낮은 이직의도/ 이직의 위험부담 인식	공직으로 국한, 부서 간 이동희망	공직 근속 희망
		박탈감/ 종속적 태도/ 소극적 태도	특별한 강조 없음	전문가로서 처우의 부당함 강조

대구대학교 | IP: 203.244.***.232 | Accessed 2018/05/24 08:15(KST)

Ⅳ. 나가며

공무원의 전문성이 낮다는 사회의 비판은 공무원에게 어떠한 전문성을 기대하는 것일까. 전문직업으로 인정받는 공무원에 대해 우리가 기대하고 요구하는 전문성은 어떠한 것일까. 오늘날 공무원이 부여받은 다양한 역할 속에서 공무원은 다양한 전문 역량을 갖춰야 한다고 요구받고 있지만 그 구체적 전문성은 어떤 윤리적 요구인지 구체적 기술인지 여전히 모호하다. 이 연구는 공무원 스스로가 이해하고 있는 전문성을 찾고 스스로 어떤 전문가적 정체성을 가지고 있는지 탐색하는 것이 목적이었다.

선행의 이론적 논의에 근거해 전문가적 정체성의 차원 및 특징을 전문가적 통제에 대한 인식, 전문성의 습득에 대한 인식, 전문직업적 활동 범위에 대한 인식으로 구성하였다. 전문가적 정체성이란 자신의 직업영역에서 존재하는 전문지식과 전문윤리를 따르려는 심리상태이며 같은 직업영역에서 성립된 전문가집단에 강한 소속감을 느끼며 영향을 받는 것이다. 또한 자신의 전문영역을 특정하면서 그 영역에서 자신이 구축한 전문지식과 기술에 권위를 부여하는 교육훈련 및 공인 체계를 강조하는 특징을 가진다. 또한 전문가적 정체성은 소속한 조직에 대한 몰입이 상대적으로 낮고 조직에 거리감을 두고 비판적으로 바라보는 경계적 태도를 보이며 다른 조직으로의 이동 의향이 높다는 특징을 보일 수 있다.

이러한 전문가적 정체성의 차원을 적용하여 면담한 결과는, 일반채용 및 경력채용 공무원 집단 모두에게 전문가적 정체성의 특징이 강하다고 보기 어려웠다. 전문가적 통제 차원에서는 특정 직무분야에서 성립된 전문윤리 인식이 낮았고, 공직윤리를 강조하더라도 구체적인 직무규범으로 심리적 구속력은 약해보였으며, 외부 전문가집단에 대한 심리적 구속감도 매우 낮았다. 일반채용 공무원라면 자연스러울 수 있는 인식이지만 경력채용 공무원 역시 이와 유사한 인식 수준을 보이는 것은 특징적이었다. 추론컨대, 면담 대상자였던 5, 6급의 경력채용자들이 외부 전문가집단에서 활동한 경력이 길지 않아서 전문직업적 인적 교류가 많지 않은 것도 한 요인으로 보인다.

전문성의 습득에 대한 인식 차원에서는 일반채용과 경력채용의 인식 차이가 두드러졌다. 일반채용 공무원에게 전문성이란 부처 전반에 걸친 관리적, 정무적 역량으로 인식되는 반면, 경력채용 공무원에게 전문성은 특정한 직무로서 배타적 영역 인식이 나타났고 전문교육과 자격증의 필요성이 크게 강조되고 있었다.

전문직업적 활동 범위에 대한 인식 차원에서는 일반채용의 경우는 당연히 공직에

대구대학교 | IP: 203.244.***.232 | Accessed 2018/05/24 08:15(KST)

근속할 의지가 매우 높게 나타났지만, 경력채용의 경우도 이론적 가정과는 달리 공직에 근속 의지가 높았다. 경력채용자들이 자신의 직업(적 정체성)을 가지고 공공조직에 근무하고 있다기보다는 공무원이라는 직업을 추구하는 것으로 볼 수 있었다. 신분안정의 욕구와 공직봉사동기 등이 결합하여 나타난 인식으로 짐작된다.

전문가적 정체성의 특징들이 약하게 나타났다는 이 탐색조사의 결과는 새로운 현상의 발견이라 할 수는 없지만, 공무원들이 생각하는 전문성, 전문가적 책임이라는 것이 사회의 기대나 요구와는 상당히 다를 수 있음을 보여준다. 일반채용과 경력채용 집단별 차이뿐 아니라, 일반채용 안에서도 직렬(직류)별로 조직적, 직무적 특징이 다름으로 인한 차이가 클 것이고, 경력채용의 경우에도 임용상태와 경력분야에 따라서 매우 다른 인식 차이를 보일 수 있다.

현재 공직은 업무 역량, 역할 기대 등에서 상당히 다른 전문성으로 구성되어 있으며, 그 다양성은 앞으로 더욱 높아질 것으로 짐작된다. 각기 다른 전문성에 근거하여 공무원에게 해당 분야의 전문가로서의 정체성을 가지고 적극적 책임 이행을 사회는 요청하고 있다. 하지만 일반행정가 양성을 위한 폐쇄적 계급체계에서 경력을 쌓아왔으며 승진을 위해 순환보직이 유리한 구조에서, 여전히 공무원의 신분 안정을 큰 매력으로 느끼고 있는 대다수의 공무원에게, 공무원에게 전문가주의(professionalism)를 막연히 기대하고 전문가주의에 입각한 활동을 동일하게 요청하기에는 상당한 난관이 있을 수 있다. 이에 더하여 공무원의 전문성 향상, 전문가적 책임 추구가 왜곡되거나 다른 방향으로 진행될 수도 있다는 우려도 가능하다.

우리의 바람대로, 직무의 전문성을 강화하고 다양한 전문성의 권위를 인정하며 전문가적 지위에서 적극적 책임질 것으로 요구하는 제도의 마련은 쉽지 않을 것이다. 최근 공무원의 전문성을 높이려는 여러 제도가 -전문직위제, 보직변경제한 기간 등- 설계되고 시행되고 있다. 대체로 순환보직의 폐해를 줄여 직무 전문성을 높이려는 취지로 이뤄지고 있는데, 전문가적 정체성을 구축하고 책임을 다하기 위해서는 이러한 제도가 시행될 필요는 높아 보인다. 그러나 다른 한편으로, 전문가로서 실질적인 자기정체성을 확립하고 행위 할 수 있도록 거시적인 제도와 조직문화의 변화를 설계해 나가야 할 것이다.

이 연구는 중앙부처 5, 6급 공무원 일부를 대상으로 한 면담에 근거한 분석이므로, 해석의 확장에 한계가 있다. 전문가적 정체성과 책임 인식은 매우 다양하게 인식될 수 있고 공직경험에 따라서 인식이 변화할 가능성도 매우 크다. 반면, 이 연구에서 포함

대구대학교 | IP: 203.244.***.232 | Accessed 2018/05/24 08:15(KST)

한 조사대상은 매우 한정되었고 조사 시기도 한정되었으므로 발견된 특징들의 일반화는 어렵다. 다만, 전문가로서의 공무원 자기인식을 분석한 연구가 미흡한 상황에서 향후 실증적 연구조사의 기초 연구로서 의미가 있을 것이다.

참고문헌

김난영·조원혁. (2012). 감사인력의 전문성: 감사원 감사직 공무원에 대한 인식 조사.「한국인사행정학회보」, 11(2): 165-194.

김난영·홍준형. (2006). 행정부 공무원의 입법역량에 관한 실증적 연구.「행정논총」, 44(1): 329-358.

김순양. (2001). 읍·면·동 사회복지전담 공무원의 전문성 수준 분석.「한국행정학보」, 35(2), 155-176.

박종민·윤견수. (2014). 한국 국가관료제의 세 가지 전통.「한국행정학보」, 48(1): 1-24.

박천오. (2014). 한국 지방공무원의 윤리 의식에 관한 실증 연구: 정책 윤리를 중심으로.「한국인사행정학회보」, 13(2): 93-112.

박천오·박경효. (1996).「한국 관료제의 이해: 현상과 변화」. 법문사.

엄석진. (2010). 특허 공무원의 전문성 제고를 위한 변리사 자격제도의 개선방안: 특허청 경력 공무원의 변리사 자격 자동부여 제도를 중심으로.「한국인사행정학회보」, 9(2): 135-158.

윤견수·김순희. (2013). 공직의 정체성에 대한 연구: 공무원의 영혼에 대한 내러티브를 중심으로.「한국행정학보」, 47(1): 1-23.

윤견수·한승주. (2012). 정치적 중립의 경험적 범주에 대한 연구: 지방자치단체 중하위직 공무원을 중심으로.「행정논총」, 50(3): 237-261.

이계만·안병철. (2014). 관료의 전문성에 관한 연구.「한국거버넌스학회보」, 21(1): 391-414.

이춘해·박천오. (2010). 한국 계약직공무원제도 및 운영 개선의 우선순위에 관한 실증연구.「한국정책과학학회보」, 14(4): 101-122.

이한빈. (1967). 해방후 한국의 정치변동과 관료제의 발전.「행정논총」, 5(1): 1001-1023.

임의영. (2014). 행정의 윤리적 과제: '악의 평범성'과 책임의 문제.「한국행정학보」, 48(3): 5-25.

임재홍. (2006). 공무원의 정치적 중립 의무 비판: 미국 공무원법제와의 비교법적 검토.「민주법학」, 32: 241-268.

정연재. (2007). 프로페셔널리즘과 전문직 윤리 교육.「윤리교육연구」, 14: 131-146.

조석준. (1968). 군사혁명정부와 조직개편.「행정논총」, 6(1): 215-1235.

조성수. (2014). 일반논문: 권력 없는 도구적 전문가, 임기제 공무원의 소외현상에 관한 연구: A 도청 조직을 중심으로.「정부학연구」, 20(2): 185-221.

최병대. (2003). 공무원의 전문성 확보 방안: 서울시 도시계획분야를 중심으로.「한국지방자치

대구대학교 | IP: 203.244.***.232 | Accessed 2018/05/24 08:15(KST)

학회보」, 15(3): 125-144.

Blau, P. M., & Scott, W. R. (2003/1962). Formal Organizations: A Comparative Approach. Stanford University Press.

Campbell, C., & Wilson, G. K. (1995). The End of Whitehall: Death of a Paradigm?. Blackwell.

Cendón, A. B. (2000). Accountability and public administration: concepts, dimensions, developments. Openness and Transparency in Governance: Challenges and Opportunities, 22-61.

Cooper, T. L. (2012). The Responsible Administrator: An Approach to Ethics for the Administrative Role. John Wiley & Sons.

Demir, T. (2011). Professionalism, responsiveness, and representation: what do they mean for city managers?. International Journal of Public Administration, 34(3): 151-158.

Denhardt, R. B., & Denhardt, J. V. (2000). The new public service: Serving rather than steering. Public Administration Review, 60(6): 549-559.

Etzioni, A. (1969). The Semi-Professions and Their Organization: Teachers, Nurses, Social Workers. Free Press.

Ferlie, E., & Geraghty, K. J. (2005). Professionals in Public Service Organizations.

Fox, C. J. (1992). What do we mean when we say "Professionalism?": A language usage analysis for public administration. The American Review of Public Administration, 22(1): 1-17.

Freidson, E. (2001). Professionalism: The Third Logic. UK: Polity Press. 박호진 옮김. (2007).「프로페셔널리즘」. 아카넷.

Friedrich, C. J. (1940). Public policy and the nature of administrative responsibility. Public Policy 1: 1-24

Garvey, G. (1993). Improving Government Performance: An Owner's Manual. John J. DiIulio, & Donald F. Kettl(eds.). Brookings Institution Press.

Hall, R. H. (1968). Professionalization and bureaucratization. American Sociological Review, 33(1): 92-104.

Houssart, J., & Evens, H. (2011). Conducting task-based interviews with pairs of children: consensus, conflict, knowledge construction and turn taking. International Journal of Research & Method in Education, 34(1): 63-79.

Illich, I., Zola, I. K., McKnight, J., Caplan, J., & Shaiken, H. (1977). Disabling Professions. New York, M. Boyars.

대구대학교 | IP: 203.244.***.232 | Accessed 2018/05/24 08:15(KST)

Jennings, B., Callahan, D., & Wolf, S. M. (1987). The professions: public interest and common good. Hastings Center Report, 17(1): 3-10.

Kearney, R. C., & Sinha, C. (1988). Professionalism and bureaucratic responsiveness: Conflict or compatibility?. Public Administration Review, 48(2): 571-579.

Medeiros, J. A., & Schmitt, D. E. (1986/1977). Public Bureaucracy: Values and Perspectives. Brooks/Cole.

Moore, W. E. (1970). The Professions: Roles and Rules. Russell Sage Foundation.

Mosher, F. C., & Stillman, R. (1977). The Professions in government. Public Administration Review, 37(6): 45-56,

Naff, K. C., Riccucci, N. M., & Freyss, S. F. (2013). Personnel Management in Government: Politics and Process. CRC Press.

Nalbandian, J. (1990). Tenets of contemporary professionalism in local government. Public Administration Review, 50(6): 654-662.

Noordegraaf, M. (2007). From "Pure" to "Hybrid" professionalism: present-day professionalism in ambiguous public domain. Administration & Society, 39(6): 761-785.

Overeem, P. (2005). The value of the dichotomy: politics, administration, and the political neutrality of administrators. Administrative Theory & Praxis, 27(2): 311-329.

Price, D. K. (1965). The Scientific Estate. Harvard University Press.

Pugh, D. L. (1989). Professionalism in public administration: Problems, perspectives, and the role of ASPA. Public Administration Review, 49(1): 1-8.

Redford, E. S. (1969). Democracy in the administrative state. New York: Oxford University Press.

Romzek, B. S. & Dubnick, M. J. (1987). Accountability in the public sector: lessons from the challenger tragedy. Public Administration Review, 47(3): 227-238.

Romzek, B. S. & Ingraham, P. W. (2000). Cross pressures of accountability: initiative, command, and failure in the Ron Brown plane crash. Public Administration Review, 60(3): 240-253.

Romzek, B. S. (2000). Dynamics of public sector accountability in an era of reform. International Review of Administrative Sciences, 66: 21-44.

Romzek, B. S., & Dubnick,M. J. (1994). Issues of accountability in flexible personnel systems. In P. W. Ingram, & B. S. Romzek(eds.), New Paradigms for Government: Issues for the Changing Public Service, (pp. 263-294). Jossey-Bass.

Romzek. (1987). Dynamics of public sector accountability. International Review of Administrative

대구대학교 | IP: 203.244.***.232 | Accessed 2018/05/24 08:15(KST)

Science, 66(1)

Rourke, F. E. (1992). Responsiveness and neutral competence in American bureaucracy. Public Administration Review, 52(6): 539-546.

Schillemans, T. (2015). Managing public accountability: how public managers manage public accountability. International Journal of Public Administration, 38(6): 433-441.

Schott, R. L. (1976). Public administration as a profession: problems and prospects. Public Administration Review, 36(3): 253-259.

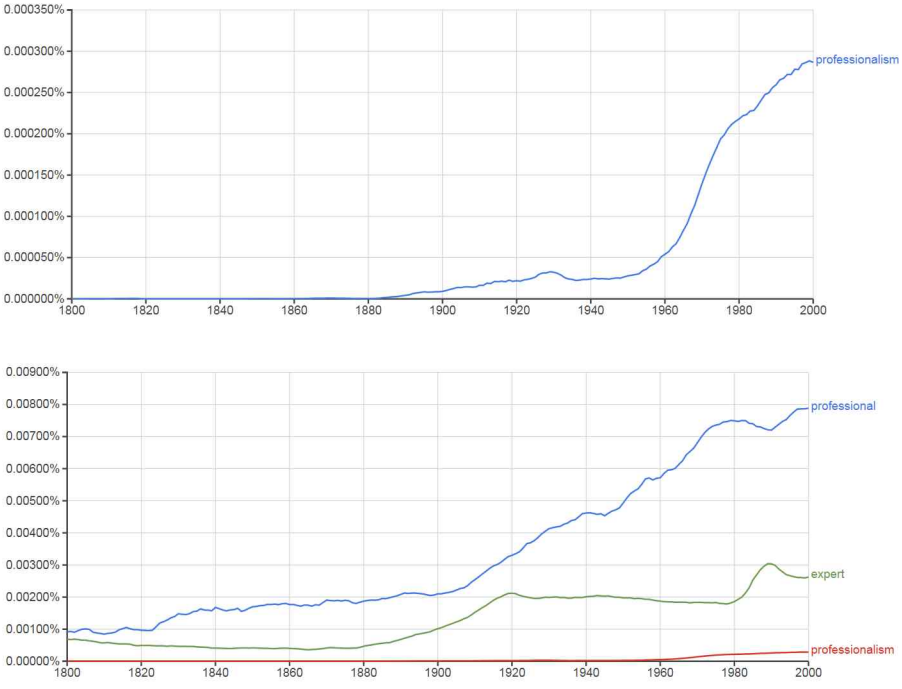
Spicer, M. W. (2010). In Defense of Politics in Public Administration: A Value Pluralist Perspective. Tuscaloosa: University Alabama Press.

Stillman. R. (1994).「미국 관료제론」. 김번웅·김동현·이흥재 공역. 대영문화사.

Svara, J. H. (2006). Complexity in political-administrative relations and the limits of the dichotomy concept. Administrative Theory & Praxis, 28(1): 121-139.

대구대학교 | IP: 203.244.***.232 | Accessed 2018/05/24 08:15(KST)

〈부록 1〉 NGRAM VIEWER의 Professionalism 사용 빈도 그래프



대구대학교 | IP: 203.244.***.232 | Accessed 2018/05/24 08:15(KST)

Abstract and Key Words

An Exploratory Study on Professional Identity and Accountability of Civil Servants

Han, Seungjoo
Myongji University

Over the last two decades, the Korean government has put forth an effort to enhance civil servants' professional accountability since it had come under criticism for lack of professionalism. For the success of its efforts, the most essential thing might be whether the civil servants have professional identity or not. When the civil servants perceive themselves as a professional with specialty, they would take their own responsibility for serving the public. This study aims to explore the professional identity of civil servants in Korean central government by applying a qualitative method. It suggests that the professional identity of civil servants consists of three dimensions: the sensitivity on internal and external professional control, the exclusiveness on acquisition of expertise, and the perception on the scope of occupational field. As results of 15 civil servants' interviews (including 9 civil servants hiring with experience and 6 civil servants hiring by open competitive examination), they seem to commit to their organization rather than to their occupation and to be less restricted by professional standards and external expert group evaluations. As a result, it is hard to determine whether Korean civil servants under the position rotation system have strong professional identities or not. More research is needed in follow-up studies to ascertain the factors which have an influence on professional identity.

[Key Words: Professional accountability, Professional identity, Professionalism]

대구대학교 | IP: 203.244.***.232 | Accessed 2018/05/24 08:15(KST)