

# 정무직 공무원의 균형인사\*

강혜진\*\*

김병섭\*\*\*

〈目 次〉

- |                  |            |
|------------------|------------|
| I. 서론            | IV. 분석결과   |
| II. 이론적 논의와 선행연구 | V. 결론 및 제언 |
| III. 연구설계        |            |

〈요 약〉

본 연구는 역대 정부들이 표방해 온 정무직에 대한 균형인사가 과연 이루어졌는가에 대한 규명을 시도한다. 이를 위하여 역대 정권의 균형인사를 살펴보고, 정무직의 정치적 임명과 대표관료제 논의를 통하여 정무직에 대한 대표관료제 논의의 적용 가능성을 살펴보았다. 실증분석을 위한 자료를 이승만 정부부터 문재인 정부(1948년~2018년)에 이르기까지 대통령이 임명한 차관급 이상 정무직 총 3,141명의 지역·성별·전공 등에 대한 정보를 수집하였다. 자료를 분석한 결과, 여전히 지역별 편중 인사는 지속되고 있지만 조금씩 완화되고 있다는 것을 확인하였다. 전체적인 흐름 속에서 뚜렷하게 나타나는 특이점은 영남 대 호남, 충청 지역이 정치적 지분에 따라서 왔다 갔다 하였다는 것이다. 그 외 선거의 캐스팅보트를 자진 적이 거의 없는 강원·제주·경기 지역은 지역 인구의 규모를 감안하더라도 지속적으로 낮은 비율을 차지하였다. 성별·이공계열의 비중은 성별 대표성이라는 용어가 무색할 만큼 일반 공무원의 여성비율과 비교했을 때도 고위직에서 여성을 거의 찾아보기 어려웠고, 이공계열 역시 마찬가지였다. 따라서 지역 인구비율에 따라 정무직을 임용할 수는 없겠지만, 그래도 특정한 지역이 10%이상 과다 또는 과소대표되는 현상이 나타나지 않도록 지역대표성을 지속적으로 관리할 필요가 있을 것이다. 또한 성별과 이공계열의 비율 역시 20% 정도는 기용되어야 대표성과 균형인사라는 제도의 취지에 부합할 것임을 지적할 수 있다.

【주제어: 정치적 임명, 대표관료제, 균형인사】

\* 논문에 유익한 심사평을 해주신 익명의 심사위원 세분께 감사드립니다.  
 \*\* 주저자. 서울대학교 행정대학원 정보지식정책연구소 국가리더십 연구센터 연수연구원(arahan78@nate.com)  
 \*\*\* 교신저자. 서울대 행정대학원 교수, 한국행정연구소 겸무연구원(bskimn@snu.ac.kr)  
 논문접수일(2018.8.13), 게재확정일(2018.9.22)

## I. 서론

정권이 바뀔 때마다 정무직 인사는 정치권과 국민들의 관심사가 되어왔다. 정무직 인사를 어떻게 하느냐는 대통령이 선거에서 당선되고 난 후 향후 국정운영을 어떻게 할지에 대한 철학과 비전을 엿볼 수 있는 첫 번째 관문이라고 볼 수 있다. 인사는 권력배분 문제와도 연결되며, 이는 곧 어떠한 직위에 어떠한 특성과 배경을 지닌 사람이 어느 정도의 영향력을 행사할지와 관련되어 있다(하태권, 1995: 1466). 또한 대통령의 장차관 인사는 정책결정에 대한 비공식적 개입방식이다(민진, 2015: 119).<sup>1)</sup> 이러한 중요성과 한국의 정치적 특성인 '지역정치' 경향 등으로 인하여 최근의 정부들은 이슈와 관련하여 매번 '탕평 인사'를 거론하여 왔다. 대통령 탄핵이라는 미증유의 사태에서 들어선 문재인 정부 역시 이를 표방하였으며, 첫 조각에서 이루어진 인사에 대한 언론의 평가에도 '탕평'이라는 이야기는 포함되었다.<sup>2)</sup> 이러한 탕평인사라는 용어는 인사를 중립적이고 공평하게 하겠다는 균형인사의 관점을 표현한 것으로 볼 수 있다.

정무직은 대통령 선거에서 이기고 난후 집권 여당이 선거 승리를 위해 기여한 지지자들에게 정부의 직을 제공하는 엽관(spoil) 내지 후원(patronage)으로부터 기원하는 것으로 알려져 있다(박민정·김판석, 2016: 289-290). 이에 따라 정통 행정학에서는 이러한 정치적 임명을 "후원(patronage)"으로 보고 사실상 행정학의 주요 연구대상에서는 그동안 비껴나가 있었던 것이 현실이다(Bearfield, 2009). 하지만 최근의 국정 운영 농단 사태에서 직업관료제가 정착되었다고 하더라도 정치와 행정의 연결고리인 정무직 인사가 제대로 되지 않았을 때의 폐단은 나라의 근본은 흔들 만큼 큰 것이라는 것이 드러났다. 민주화 이후 한국의 대통령이 행사 가능한 헌법에서 인정한 정부 수반으로서의 권한은 사실상 '공무원 임면권'뿐이라는 지적이 있을 만큼<sup>3)</sup> 대통령의 인사는 중요한 이슈이다. 능력과 적재적소라는 원칙이 일반적으로 제시되기는 하지만, 실제 인사권이 발현되는 시점에서 능력을 어떻게 해석하고, 적재적소의 기준을 어떻게 적용하느냐에 따라서 그

1) 반면, 정책과정에서 대통령의 공식적 개입방법은 "법령이 정한 공식적 방법의 대표적인 것은 결재, 회의, 지시"이다(민진, 2015 : 118-119).

2) 연합뉴스. "文대통령 조각 인선서 보여준 키워드…'파격'과 '탕평'(종합)". (2017. 5. 21일자 보도)  
<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2017/05/21/0200000000AKR20170521035651001.HTML?input=1195m> (접속일 2017. 7. 11)

3) 서울신문. "지금은 영도적 대통령이 아니다". (2015. 4. 8일자 보도)  
<http://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20150408030003> (접속일 2017. 2. 19)

결과는 크게 달라질 수 있다.<sup>4)</sup>

한국의 역대 정권들은 특히 정무직에 있어서 탕평을 언급하며 균형인사를 표방해왔다. 균형인사를 논의하기 위한 행정학의 이론적 틀은 대표관료제이다. 대표관료제 논의에서는 일반국민들의 인구통계학적 특성(예: 인종, 성별 등)이 공무원 집단에서도 어느 정도의 비율이 되어야 하는가에 대한 논의와 이들이 공직사회에 들어갔을 때 실질적 효과가 나타나는지에 대한 논의들이 이루어져왔다. 하지만 정무직에 대해서는 일종의 정치적 속성(political nature)을 인정하면서 통치권자의 고유한 수단으로 인식되어 온 측면도 있으며, 대표관료제 논의가 주로 관리직 이하의 공무원에 대한 연구로 많이 이루어져 온 것도 사실이다. 또한 정무직을 대상으로 한 경우에도 장차관을 제외한 넓은 범위의 정무직을 대상으로 한 경우는 찾아보기 어렵다.

학문적 논의뿐만 아니라 현실에서도 정무직에서의 균형인사가 제대로 구현되고 있는가에 대한 의문이 여전히 제기되고 있다. 지역뿐만 아니라, 여성·이공계열 소외현상 역시 지속되고 있다. 그나마 지역 문제는 지역정치라는 한국적 상황을 통하여 문제인식에는 어느 정도 합의가 있는 상황이며, 이와 관련한 연구 역시 이루어지고 있다. 하지만 여성과 이공계열의 문제는 다르다. 여성계는 여성의 대표성이 부족하다고 이야기하고 있지만, 이러한 논의의 중심은 여전히 정치적 측면이 강한 편이다.<sup>5)</sup> 또한 학술적 측면에서도 일부 연구를 제외하고는 대체로 여성의 정치적 대표성에 머무르고 있는 실정이다(예: 김은경, 2010; 황아란·서복경, 2011; 김민정, 2012; 2014; 김원홍 외, 2013; 박지영·조정래, 2016 등). 이공계열의 경우도 마찬가지다. 이공계 인재를 확보하여 국정 운영에 참여시키고 있는 세계적 추세와 역행하는 한국의 ‘문과 공화국’ 현상<sup>6)</sup>은 문재인 정부 등장 이후에도 여전히 지속된다. 이러한 상황에서 과연 역대 정부의 정무직에서는 성별·이공계열의 관점에서 균형인사는 어느 정도인지, 변화는 이루어지고 있는지를 살펴볼 필요가 있을 것이다.

본 연구에서는 정치적 임명의 대상인 정무직 인사에 대한 문제점과 개선 방향을 제시하기 위하여 다음과 같은 흐름으로 논의를 진행하고자 한다. 먼저 역대 정권이 제기한 균형인사에 대한 논의가 어떻게 나타났는지를 살펴보고 이를 위한 이론적 배경인 대표

4) 박남춘 의원. 국가리더십 포럼(2016. 12. 14일자).

5) KBS. “23년째 여성 광역단체장 ‘0명’, 여전히 높은 유리천장”. (2018. 6. 15일자 보도)  
<http://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=3664967&ref=A> (접속일 2018. 9. 21)

6) 전자신문. “[대한민국 ‘문과’ 공화국] (중)세기는 이공계 인재 확보전”. (2009. 9. 15일자 보도)  
<http://www.etnews.com/200909140194> (접속일 2018. 9. 1)

관료제 논의를 정치적 임명과 함께 살펴본다. 다음으로 실제 한국의 정무직 인사가 지역별·성별·전공별 분포가 어떻게 변화되어 왔는지, 그리고 문제점은 무엇인지를 확인한다. 마지막으로 앞선 이론적 검토에서 논의한 내용을 바탕으로 앞으로 어떻게 바뀌는 것이 바람직 할 것인가에 대한 정책적 시사점을 제시한다.

## II. 이론적 논의와 선행연구

### 1. 역대 정권의 균형인사

새 정부가 구성되고 난 후나 정당의 새로운 지도부가 구성되고 난 후 이루어지는 인선에 대해서 언론에서는 ‘탕평인사’에 대한 언급이 곧잘 나온다. 김영삼 대통령은 스스로 ‘인사(人事)가 만사(萬事)’라고 이야기한 만큼, 그의 인사 중에서 지역색을 탈피하려는 탕평인사라는 평가가 집권 초기의 언론에서 언급된 바 있다.<sup>7)</sup> 김대중 대통령은 2001년 1월 11일 연두 기자회견을 통하여 ‘획기적인 인사개선책’의 내용을 발표하였으며, 이에 대해서 언론은 탕평인사를 이야기하고, 이를 위해서 역대 정부의 장관관 및 고위공직자의 지역별 출신자료 등을 토대로 하여 균형인사를 위한 제도적 장치를 마련하였다.<sup>8)</sup> 노무현 대통령도 당선자 시절부터 인사 스타일에 대해서 권한위임형의 민주적 리더십, 탕평인사를 기준으로 내세우고 있다고 평가받았다.<sup>9)</sup> 대통령직 인수위에 국민참여센터를 설치해서 국방부를 제외한 18개 부처의 장관 후보를 국민 누구나 실명으로 추천하도록 하였고,<sup>10)</sup> 이후 집권 6개월 때의 국정운영에 대한 국민들의 평가에서도 인사정책에 대해

7) 연합뉴스. “〈金泳三대통령 1백일〉 YS人事스타일과 물갈이”. (1993. 5. 28일자 보도).

<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0003731741>(접속일 2017. 3. 10)

8) 대전일보. “인사정책 획기적 개선”.(2001. 1. 2일자 보도).

<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=089&aid=0000003997>(접속일 2017. 3. 10)

연합뉴스. “김대통령 고위공직 ‘탕평인사’”. (2001. 11. 12일자 보도).

<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0000111459>(접속일 2017. 3. 10)

9) 한국경제. “[노무현 시대] 차기정부 브레인-(1) 경제분야 : 인사스타일”. (2002. 12. 20일자 보도).

<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=015&aid=0000578802>

서는 어느 정도 긍정적인 평가를 받았다.<sup>11)</sup> 이명박 대통령의 경우에는 다른 대통령들과 달리 균형인사보다는 효율성의 관점에서 인사를 바라보고 있다는 점에서 차이가 있다. 균형인사에 대한 공약을 찾아볼 수 없고, 공무원 인력의 효율적 재배치를 추진한다는 공약이 제시되었다. 박근혜 정부에서는 지역균형발전과 대당평인사를 함께 내세웠다. 덕망과 능력이 있으면 여야를 가리지 않고 발탁하겠다고 공언하였다. 문재인 정부는 짧은 대선 기간에 호남 홀대론을 시작으로 하여 인사에서의 지역 문제가 대두되면서 대당평 인사를 하겠다고 공언하였으며, 성평등 관련한 이슈를 통하여 남성과 여성 내각 동수 구성을 위하여 지속적인 노력을 하겠다고 강조하였다. 앞으로 남은 임기가 있지만, 첫 조각에서는 어느 정도 반영된 것으로 평가받았다.<sup>12)</sup> 이상의 내용을 정리하면 다음 <표 1>과 같다.

10) 미디어오늘. “[장윤환칼럼] 인사만사론(人事萬事論)”. (2003. 1. 19일자 보도).

<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=110&oid=006&aid=0000002782>(접속일 2017. 3. 10)

11) 경향신문. “盧 지지층서도 ‘이반현상’”. (2003. 8. 21일자 보도).

<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=032&aid=0000029532>(접속일 2017. 3. 11)

12) 서울신문. “호남 홀대론·反文 정서 불식… ‘대당평·대통합’ 신호탄”. (2017. 5. 11일자 보도).

[http://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20170511004005&wlog\\_tag3=naver](http://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20170511004005&wlog_tag3=naver) (접속일 2017. 9. 11)

서울신문. “문재인 대통령, ‘여성장관 30%’ 공약 지켰다”. (2017. 7. 23일자 보도).

[http://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20170723500050&wlog\\_tag3=naver#csidx78bd4e5d641c863ae5f0e5a199de287](http://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20170723500050&wlog_tag3=naver#csidx78bd4e5d641c863ae5f0e5a199de287) (접속일 2018. 9. 10)

〈표 1〉 역대 정부별 인사 관련 공약과 국정과제 반영 여부

구분	공약	국정과제 반영여부
김영삼 정부	정실인사가 근절될 수 있도록 인사제도 개혁	-
김대중 정부	- 인사청문회 실시·중앙인사위원회 설치 등으로 인사의 공정성 제고 - 고위 주요공직자(국회에서 임명동의를 하거나 선출하는 공직자, 주요 권력기관의 장)에 대한 국회 인사청문회 실시 - 공무원의 정치적 중립확보와 인사의 합리화를 추진하기 위해 독립적이고 합의제 성격의 '중앙인사위원회'를 설치·운영	-
노무현 정부	지연·학연 등 연고주의를 탈피한 능력·전문성 중심의 공정한 인사 실천 국가정보원장·검찰총장·경찰청장·국세청장에 대한 인사청문회 실시	국가인사기능 통합과 자율·분권화(100대 과제)
이명박 정부	공무원 인력의 효율적 재배치 추진	-
박근혜 정부	지역균형발전과 대당평인사 - 덕망과 능력이 있으면 여야를 가리지 않고 발탁	공직임용의 기회균등과 공평한 대우(정부과제)
문재인 정부	국민통합과 대당평인사 - 비영남 총리 영입, 합리적 진보부터 개혁적 보수까지 포함하는 정부 구성 <sup>13)</sup> - 여성 내각(장관) 30% <sup>14)</sup> - 공공부문 여성대표성 확대(남녀 동수 내각 구성을 위한 지속적 노력, 공공기관 여성관리자 확대) <sup>15)</sup>	적재적소, 공정한 인사로 신뢰받는 공직사회 구현 (100대 과제)

이렇게 최근 정부에서 탕평인사를 강조하고 공약으로 제시하기도 하였지만, 실제 어떤 식으로 할 것인가에 대한 구체적인 내용은 문재인 정부에서 지역과 여성에 대한 강조를 제외하고는 찾아보기 어렵다. 이렇게 정무직에 대해서는 구체적인 시도를 찾아보기 어렵지만, 공무원 전체 인사에 대한 균형인사 달성의 시도는 지속적으로 이루어져서 현재 공무원 균형인사제도라는 이름으로 제도화되었다고 볼 수 있다. 장애인, 사회회통합형 인재 등을 대상으로 한 균형인사제도도 추진되고 있지만, 본 연구에서 초점을 두고 있는 지역·성별·이공계열과 관련한 현 정부의 계획을 〈표 2〉를 중심으로 살펴보면 다음과 같다. 지역균형 인사를 위해서는 지역인재추천채용제와 지방인재채용목표제라는 제도가 시행되고 있으며, 현 정부에서는 적용기간을 연장하고 있다. 양성평등의 관점에서는 공직 내 실질적 양성평등을 달성하기 위한 양성평등채용목표제와 함께 여성관리자의

13) 한국경제. “너도나도 '통합 정부' 공약...당선 후에도 실천할까”. (2017. 5. 7일자 보도).  
<http://news.hankyung.com/article/2017050720991?nv=o> (접속일 2018. 9. 26)

14) 서울경제. “문재인 ‘정권 출범 후 여성 장관 비율 30% 맞출 것’”. (2017. 4. 21일자 보도).  
<http://www.sedaily.com/NewsView/10EQES07QW> (접속일 2018. 9. 5)

15) 성평등 관련한 공약의 세부 내용 중 하나에 포함되어 있음.

임용확대를 위한 여성관리자 임용확대 계획, 업무영역별 성별 불균형 해소, 일과 생활의 균형 등의 제도가 마련되고 있다. 문재인 정부 들어서면서 ‘여성관리자 임용확대 계획(2018~2022)’이 새로이 신설되어, 임용목표제 대상을 정책결정과정의 실질적인 의사결정권한을 갖는 고위공무원단 및 본부과장급으로 상향하였다. 구체적으로는 2022년까지 고위공무원단 여성 비율 10%, 본부과장급 여성비율 21%를 목표로 하여 추진되고 있다. 마지막으로 이공계열에 대해서는 4차 산업혁명 시대의 정부대응성 강화의 측면에서 이공계 관리자 임용확대, 과학기술 인재의 적극 활용, 과학기술에 대한 인식 제고 등이 추진되고 있다. 구체적으로는 고위공무원단 이공계 30%, 5급 이공계 신규채용 40% 달성을 목표로 한다.

〈표 2〉 제1차 균형인사기본계획(2018~2022)<sup>16)</sup>

구분		내용
지역 대표성 강화	지역인재선발 확대	- 지방인재채용목표제 적용기간 연장 - 고졸인재 선발 확대 : 특성화고 등 지역인재 9급 수습직원 선발 확대 - 지역인재 7급(2005~) : 전국 대학졸업(예정)자 대상 - 지역인재 9급(2012~) : 특성화고·마이스터고·전문대학 졸업(예정)자 대상
	지방인재채용목표제 적용기간 연장	- 5·7급 공채시험에서 선발예정인원이 10명 이상인 직렬에 제도 적용 - 지방인재 채용목표비율(5급 20%, 7급 30%)에 미달시 일정요건을 갖춘 대상을 추가로 합격
공직 내 실질적 양성 평등	여성관리자 임용확대 계획	- 22년까지 고위공무원단 여성 10%, 본부과장급 여성 21% 이상 확대
	업무영역별 성별 불균형 해소	- 기관별 주요직위의 여성임용을 확대·기관평가에 반영, 양성평등채용목표제를 통해 채용시 직종·직렬의 성비 불균형 해소
	일과 생활의 균형	- 육아휴직 경력인정 확대, 모성보호시간 확대, 경찰, 소방 등 현장 공무원 부부 동일지역 거주를 지원하기 위한 보직관리 원칙 규정 및 전보제한 제도 개선
4차 산업혁명 시대 정부대응성 강화	이공계 관리자 임용확대	- 고위공무원단 이공계 30%, 5급 이공계 신규채용 40% 달성
	과학기술 인재 적극 활용	- 빅데이터 등 4차 산업시대 대비 직렬·직류 체계 개편, 행정·기술 복수직위 및 공통부서 기술직 임용 확대 - 여성 이공계 출신 고위직 확대, 여성과학기술 인재 발굴 및 DB 등록
	과학기술 인식제고	- 기본교육과정(신규, 승진대상자, 고위공무원)에 과학 기술 관련 교육 의무화, 과학기술 전문교육 과정 확대

실제 인사 담당 부처에서 추진하는 균형인사제도는 이렇게 추진되고 있지만, 정무직

16) 인사혁신처 홈페이지 참조.

<http://www.mpm.go.kr/mpm/info/infoJobs/jobsBalance/jobsBalance02/> (접속일 2018. 9. 26)

에 대한 논의는 또 다른 측면이다. 이명박 대통령을 제외한 대부분의 대통령이 균형인사를 위한 탕평인사를 내세웠지만, 실제 정권마다 대통령의 인사에 대해서 ‘코드인사’, ‘고소영·강부자 내각’ 등 다양한 용어를 사용하여 언론과 국민들에게 비판을 받기도 했다. 또한 균형인사를 지향하였다고 하더라도 실제 대통령의 인사권 행사 방식과 인사 관련 제도, 그리고 제도의 운영에 따라서 그 결과는 달라질 수 있다.

## 2. 정치적 임명(political appointment)

“위로부터의 민주주의(overhead democracy)”(Redford, 1969: 70)는 국민들이 직접 뽑은 대표인 대통령이 관료제의 최상위의 장관을 임명하는 것을 기본적인 원칙으로 한다. 이러한 대통령의 정치적 임명에 대한 논의는 대통령제 하에서 정치와 행정의 문제를 이야기할 때 빠지지 않고 거론되는 이슈이다. 정치적 임명(political appointment)을 어떻게 볼 것인가에 대한 학자들의 논의를 정리하고 있는 Bearfield (2009)는 “정치적 반응이나 행위를 살 수 있는 정치적 통화”(Sorauf), “투표극대화나 권력기반 확보”(Wilson), “다양한 인종, 종교, 국적으로 구성된 집단을 자기편으로 끌어들이기 위한 인정(recognition)의 수단”(Moynihan & Wilson) 등으로 소개하고 있다. 실제로 국가별로 나타나는 정치적 임명은 국가의 권력구조에 따라 차이가 있지만, 대체로 “대통령, 내각총리, 혹은 장관이 국정을 수행하는데 필요한 중요한 핵심 직위에 필요한 인력을 일반 직업공무원의 경우와는 달리 공개경쟁을 거치지 않고 국정책임자의 선호에 따라 정치적으로 임명하는 것”(김판석, 2005: 3)으로 볼 수 있다. 대통령이 취임하면서 자신이 내세운 공약을 실현하고 이를 정책으로 만들기 위해서는 관련 입법과 예산의 지원을 받아야 한다. 이러한 일련의 과정들은 일차적으로는 정부 각 부처 내에서 입법안을 마련하고, 이를 위한 예산을 확보하는데 성공하여야 한다. 이후 국회에 법안이나 예산이 제출된 후 동의를 얻어야 실제 정책을 시행할 수 있게 되는 것이다. 이러한 과정을 이루기 위한 첫 단계로서 어떤 사람을 어떤 자리에 앉힐 것이냐는 중대한 과제가 아닐 수 없다. 하지만 Neustadt (1990)가 지적한 바와 같이, 민주화가 진행되면서 점점 대통령이 자신의 의지에 따라서 실현하는데 있어서 많은 실질적·제도적 제약이 따르게 된다. 따라서 실질적으로 활용할 수 있는 자원인 인사권을 행사하여 자신이 원하는 정책의 방향과 이념을 실현시키기 위한 수단으로 이러한 생각을 같이하는 사람들인 핵심 참모나 장관 등에게 많이 의존하게 된다(김병섭·박상희, 2010: 94). 따라서 대통령은 자신의 정책의도를 실현하는데 필요한 기술이나 경험을 갖춘 적합한 인물을 찾는 방식으로 정치적 임명을 하게 되는데(Pfiffner, 2001), 한국에서 대표적인 정치적 피임명자는 국무총리, 각 부처의



장차관, 청와대 인사들이다. 미국의 경우에도 대통령이 자신의 아젠다를 실현하기 위해서 저항하는 관료들을 통제하기 위한 수단으로 정치적으로 기관장을 임명하게 된다는 점은 잘 알려져 있다(Wood & Waterman, 1991; 1993).

본 연구의 분석대상은 국가공무원법 상의 '정무직 공무원'은 제2조 제3항 제1호의 나목17)규정을 참조로 행정부를 중심으로 하여 대통령의 정책실현을 위해 임명된 정무직<sup>18)</sup>으로 국회·헌법재판소·대법원·중앙선거관리위원회는 제외하였다. 또한 특정직으로 분류되는 경찰청장, 자문위원회가 아닌 위원회 부위원장 등 차관급의 경우는 포함하였으며, 검찰청의 차관급에서 지역별 고검장은 제외하였다. 이러한 분석대상은 선행연구에서 다루어진 정무직이 주로 장차관 중심이었던데 비하여 국정운영의 중요한 지점에 있는 다양한 행위자들을 광범위하게 포함하고 있다는 점에서 차별성이 있다.

### 3. 대표관료제의 이론적 논의와 선행연구의 검토

#### 1) 대표관료제

대표관료제는 관료정치(bureaucratic politics)의 다원주의 측면을 반영하는 이론이라는 평가를 받는다(Hindera & Young, 1998: 655). 즉, 다원적 사회의 인적 구성요소에 맞추어 정부관료제도 구성되어야 한다는 논의이다. 하지만 어느 정도 맞추어야 하는지에 대한 일종의 대표성의 정도 내지는 요건을 어느 정도 엄격하게 볼지에 대한 입장은 학자들 간 견해의 차이가 존재한다(예: Van Riper, 1958; Kranz, 1976; 오석홍, 1993 등). 이러한 차이가 존재하기는 하지만 대체로 대표관료제는 모든 사회집단들의 정책 선호를 반영할 수 있도록 한 나라의 인구 전체에서 차지하는 수적 비율에 맞게 관료조직을 구성하여야 한다는 원리가 적용되는 관료제라고 정의해 볼 수 있다. 이는 관료제가 사회

17) 가. 선거로 취임하거나 임명할 때 국회의 동의를 필요한 공무원

나. 고도의 정책결정 업무를 담당하거나 이러한 업무를 보조하는 공무원으로서 법률이나 대통령령(대통령비서실 및 국가안보실의 조직에 관한 대통령령만 해당한다)에서 정무직으로 지정하는 공무원

18) 인사혁신처 홈페이지를 참조하여 구체적으로 제시하면 다음과 같다. ① 감사원장·감사위원 및 사무총장 ②국회사무총장·차장·도서관장·예산정책 처장 · 입법조사처장 ③헌법재판소 재판관·사무처장 및 사무차장 ④중앙선거관리위원회 상임위원·사무총장 및 차장 ⑤국무총리 ⑥국무위원 ⑦대통령비서실장 ⑧국가안보실장 ⑨대통령경호실장 ⑩국무조정실장 ⑪처의 처장 ⑫각부의 차관, 청장(경찰청장은 특정직) ⑬차관급상당 이상의 보수를 받는 비서관(대통령비서실 수석비서관, 국무총리비서실장, 대법원장비서실장, 국회의장비서실장) ⑭국가정보원장 및 차장 ⑮방송통신위원회 위원장 ⑯국가인권위원회 위원장 등이 이에 해당한다.

[http://www.mpm.go.kr/mpm/info/infoJobs/org2-4\\_3/jobsProcedures02/](http://www.mpm.go.kr/mpm/info/infoJobs/org2-4_3/jobsProcedures02/)(접속일 2017. 3. 1)

내의 모든 세력들의 요구에 공평하게 반응하도록 한다는 측면에서 ‘관료제의 대응성(bureaucratic responsiveness)’을 높이는 방법 중의 하나이며, 이러한 관점은 행정의 형평성과 민주성을 달성시키려는 의도와도 닿아있다.

## 2) 외국의 선행연구

이러한 대표관료제에 대한 논의들은 크게 소극적 대표성(passive representation)과 적극적 대표성(active representation)으로 이루어지며, 흐름은 세 단계로 진행되어 왔다. 첫 번째는 성·인종 등의 인구통계학적 요인의 비율이 정부 관료에서 어떻게 다른가이다. 이는 초기의 대표관료제 논의로서 앞서 언급한 소극적 대표성으로 명명되며, 논의가 먼저 시작된 외국에는 주로 일선 공무원을 대상으로 하여 성별과 인종 등의 인구통계학적 요인을 중심으로 연구가 이루어져 왔다(예: Hindera & Young, 1998; Keiser et al., 2002; Meier & Nigro, 1976; Pitts, 2007; Grissom, et al., 2009 등). 여러 경험적 연구에서 관료제에서 소수집단과 여성의 비율이 일반 국민에서의 비율과 일치하는지, 관료제의 상하위 비율이 얼마나 변화하고 있는지의 소극적 대표성을 검증하고, 공공기관에서 여성과 소수집단의 비율 차이에 미치는 영향요인을 밝히려는 노력이 있었다(예: Nachmias & Rosenbloom, 1973; Grobasky & Rosenbloom, 1975; Cayer & Sigelman, 1980; Dometrius & Sigelman, 1984; Eisenger, 1986; Lewis, 1988; Kellough, 1990; Kellough & Elliott, 1992; Lewis, 1994; Cornwell & Kellough, 1994; Naff & Crum, 2000; Greene et al., 2001; Kim, 2001). 하지만 소극적 대표성 그 자체로는 실제 행정이 달라지는데 있어서 크게 의미가 없으며, 최소공직비율(critical mass)나 재량권을 가지고 있을 때 실질적으로 작동한다는 한계가 지적되었다(윤창근·문명재, 2009: 27). 이에 따라서 발전된 연구가 다시 진행되었다.

두 번째는 이런 요인들이 태도의 차이를 가져오는가이다. 인구통계학적 비율이 적절히 반영되는 것만으로 그치는 것이 아니라, 이러한 요인이 태도에서 차이를 적극적으로 가져오는가의 문제이다. 성별과 인종 등의 요인에 따라 정책에 대한 태도의 차이가 나타나는지에 대한 연구를 진행하였는데, 그러한 차이가 나타난다는 연구(예: Rosenbloom & Kinnard, 1977; Rosenbloom & Featherstonehaugh, 1977; Murray et al., 1994; Selden et al., 1998; Naff, 1998 등)와 이와 다른 상반된 결과를 보이는 연구(예: Meier & Nigro, 1976; Rosenbloom & Featherstonehaugh, 1977)가 진행되었다. 이러한 차이는 원래 개인이 가지고 있던 인구통계학적 요인에 따라서 태도가 달라지는지, 아니면 재사회화를 통하여 관료제 내부로 들어오고 나서 태도가 동료들과 비슷하게 되는지에

대한 논쟁적 관점에서 비롯된다.

마지막으로는 이러한 태도의 차이가 정책 결과의 차이를 가져오는가이다. 소수인종 출신의 관료가 정책 집행과정에서 재량권을 사용하여 그동안의 차별적 조치들을 줄이는데 까지 이어지는가에 대한 연구가 진행되었다. 연구결과는 적극적 대표성이 달성된다고 보는 경우(예: Meier & Stewart, 1992; Meier, 1993a; Hinderer, 1993a; Selden, 1997; Naff, 1998; Meier et al., 1999)와 그렇지 않은 경우(예: Kim 2001; Meier et al., 2005)로 나누어진다.

### 3) 한국의 선행연구

한국의 연구에서도 대표관료제와 관련한 외국 연구의 흐름과 비슷하게 여러 연구들이 진행되었다(예: 유훈, 1966; 안용식, 1977; 이규태, 1985; 하태권, 1990; Kim, 1990; 박경효, 1993; 양형일·이태형, 1993; Kwon, 1995; 권경득, 1996; 김창문, 2002; 원구환, 2003; 조경호·최정해, 2004; 권경득, 2005; 박상희·김병섭, 2006; 허전, 2006; Park, 2013). 이들 연구들은 대표관료제 논의의 발전과정과 연구대상을 중심으로 분류해볼 수 있다. 대체로 소극적 대표성을 살펴보는 연구(예: 유훈, 1966; 이규태, 1985; 김순양, 1996; 박종민, 1996; 김창문, 2002; 민병익, 2003; 배병용·민병익, 2003; 원구환, 2003; 박영원, 2011 등)가 이루어지다가, 적극적 대표성(예: 조경호·최정해, 2004; 박상희·김병섭, 2006; 윤창근·문명재, 2009; Park, 2013; 박지영·조정래, 2013; 김두래, 2017 등)으로 연결되고 있다. 또한 연구대상을 중심으로 분류해 보면, 일반적인 공무원을 대상으로 한 연구(예: 하태권, 1990; 원구환, 2003; 조경호·최정해, 2004; 박상희·김병섭, 2006; 김상호, 2007; Park, 2013 등), 5급 이상 공무원을 대상으로 한 연구(예: 유훈, 1966; 안용식, 1977; Kim, 1990; 박경효, 1993; Park, 2013 등), 장차관급 이상을 대상으로 한 연구(예: 김순양, 1996; 박종민, 1990; 박종민, 1996; 김창문, 2002; 민병익, 2006; 박영원, 2011 등)로 구분해볼 수 있다.

본 연구에서 초점을 맞춘 장차관급의 고위직의 임명요인 내지는 대표성에 대한 연구(예: 김순양, 1996; 박종민, 1996; 민병익, 2006 등)에서는 출신지역·교육수준·전직을 중심으로 논의가 이루어졌으며, 성별에 대한 연구는 대체로 일반공무원이나 5급 공무원 정도를 대상으로 진행되었다(예: Park, 2013). 또한 전공별 연구는 정무직이 아닌 고위공무원을 대상으로 한 Kim(1990)에서 다루어졌으며, 국민들과 교육적 배경에서 고위공무원은 차이가 난다는 결론을 내리고 있다.

본 연구에서 중점적으로 살펴보고자 하는 고도의 정치적·정책적 판단을 요하는 고위

직을 다루고 있는 연구를 보다 구체적으로 살펴보면 <표 3>과 같다. 전체적으로 보면, 출신 지역을 중심으로 논의가 많이 이루어지고 있다는 것을 확인할 수 있다. 이는 한국 정치에서 지역주의의 이슈와 연결되는 것으로, 지역주의 논의 중에서도 지역발전격차론에서 이야기하는 지역개발과 지역별 차등 인사 적용 문제(김성모·이현우, 2015: 246)와 비슷한 관점이다.

〈표 3〉 한국의 정무직 공무원을 대상으로 한 연구

연구자	연구대상	관심요소	주요결과
김순양 (1996)	이승만 정부~김영삼 정부의 사회복지부처 <sup>19)</sup> 장·차관	실적요인/실적요인(정실성 <sup>20)</sup> ·업관성·대표성)	- 장관의 경우 60년대 후반까지는 총원기준으로서 실적요인이 주요작용, 70년대부터는 실적외적 요인 중 정치적 연고성이 크게 작용 - 차관은 이승만 정부의 사회부차관과 60~70년대 노동청장 제외하고는 실적요인이 크게 작용하고 60년대 초반 이후부터는 외부인사보다는 내부 승진에 의한 관료 임용이 많아짐.
박종민 (1996)	박정희 정부~노태우정부의 국무총리 및 내각장관 <sup>21)</sup>	지역적 기초, 교육적 기초(교육수준과 교육지역), 전직, 의회적 기초(국회의원경험),	- 출신지역이 각료선택에 중요 - 대학교육이 중요하고, 주요 통로는 관료, 군인, 학자로 나타났으며, 그 중 가장 주요한 것은 관으로 나타남. - 정당정치, 국회경험은 중요하지 않았음
김창문 (2002)	정무직 189명과 행정관료(1~3급) 120명	정무직의 출신지역과 행정관료(1~3급)의 출신지역	- 양자의 상관관계를 분석 - 정무직 관료의 출신지역이 행정관료의 출신지역에 직접적으로 영향을 미치지 않고, 전문성이 많은 영향을 미치는 것으로 나타남.
민병익 (2006)	이승만 정부~김대중 정부의 장관 및 차관	지역대표성	- 지역에 따른 장·차관 인사의 편중이 있었으며, 전체적으로 영남이 과대대표·호남이 과소대표되고 있음. - 장관이 차관에 비해서 지역대표성이 조금 높으며, 양자 간의 지역적 보완관계도 찾아보기 어려움.
박영원 (2011) <sup>22)</sup>	전두환 정부~이명박 정부의 정무직(국무총리, 장·차관급 <sup>23)</sup> )	인사형평성(출신지, 출신대학, 전직	- 대통령의 출신지에 따라서 정무직의 출신분포 달라짐. - 출신대학은 서울대가 압도적, 사관학교 출신은 줄어드는 추세 - 전두환, 노태우 정부에서는 군인출신 비율이 높으나 김영삼 정부 이후에는 관료, 정치인 출신 비율이 높아짐.
박민정·김판석 (2016)	이명박 정부~박근혜 정부(2016년 1월)의 부처 장차관	능력, 대표성(지역·성), 정치적 연결	- 주요경력과 학위를 기준으로 보면 직무에 적합한 인물이 임명됨. - 정치적 연결 역시 강하고, 국내외의 특정한 대학 출신이 과대대표됨. - 특정 지역이 과대대표되고, 남성 위주의 임명이 이루어진 것으로 나타남.

박종민(1996)의 연구에서는 박정희 정부에서 노태우 정부까지 국무총리 및 내각 장관의 자료를 통하여 각료 선택의 측면에서 지역이 중요한 요인이 된다고 결론을 내리고 있다. 이승만 정부에서 김대중 정부까지 장관을 대상으로 분석한 민병익(2006)은 지역에 따른 장·차관 인사의 편중이 있었으며, 전체적으로 영남이 과대표·호남이 과소대표되고 있다는 점과 장관은 차관에 비해 상대적으로 지역대표성이 높으며 양자 간의 보완관계는 찾아보기 어려웠다고 지적하였다. 박영원(2011)은 출신지·출신대학·전직을 전두환 정부에서 이명박 정부까지의 국무총리와 장관급에 대하여 분석하였는데, 대통령의 출신지에 따라서 정무직의 출신분포 달라진다는 점과 대체로 서울대가 압도적인 비율을 차지하고 사관학교 출신은 줄어드는 추세라는 점을 밝히고 있다. 또한 전두환·노태우 정부에서는 군인 출신 비율이 높았으나 김영삼 정부 이후에는 관료나 정치인의 비율이 높아진다는 점을 제시하였다. 박민정·김판석(2016)의 연구에서는 이명박 정부에서 2016년 1월까지 두 정부의 부처 장관의 배경을 중심으로 하여 능력·대표성·정치적 연결을 비교하였다. 주요경력·직무적합성·학위·해외학위여부·정치적 연결(인수위, 집권여당 출신)·출신대학·출신지·성별을 장관과 차관을 정부별로 단순 비율을 제시하고 있다. 이를 통하여 대체로 직무에 적합한 경력이나 학위를 가지고 있지만 정치적 연결이 강한 측면이 있다는 것을 확인하고, 특정 지역과 성별이 과대표 되고 있음을 보여주었다.

#### 4) 선행연구의 비판적 검토: 정치적 임명에 대한 적용을 중심으로

이상의 이론적 논의와 선행연구에서 살펴본 바를 정리하면, 대표관료제 논의가 시작된 외국에서 진행된 연구들은 대체로 일선 공무원이나 행정직에서의 고위공무원(SEs: Senior Executive Service)들<sup>24)</sup>을 대상으로 연구가 이루어지고 있어서 장관급 정무직에 대한 연구는 많지 않다는 것을 확인할 수 있다. 반면, 한국의 경우에는 장관급 공무

19) 보건복지부, 노동부, 환경부를 포함시킴.

20) 지역성 연고성과 획득적 연고성으로 연고성을 나누어서 접근하고, 전자의 귀속적 연고성 외에 정치적 관계 등을 통한 획득적 연고성을 고려하고 있다.

21) 정부조직법상 국무위원인 장관을 칭함.

22) 이명박 정부 정무직에 대해서 정무직과 1급까지 따로 분석한 내용도 포함되어 있으나, 정리에서 제외함.

23) 정부의 각종 위원장은 연구대상에서 제외.

24) 한국의 경우로 보면 국장급에 해당

원에 대한 소극적 대표성을 살펴본 연구를 찾아볼 수 있는데, 이는 실질적인 정책에 대한 결정을 이들이 한다는 점에서 의미가 있다. 그동안의 대표관료제 논의가 진행되면서, 이러한 논의가 의미를 가지기 위해 제시된 여러 조건들 중에서 관료제의 위계적 계층에서 결정권을 가졌는지 여부도 중요하다는 지적(김두래, 2017: 318)이 있다. 이러한 지적은 국가 정책을 결정하는 정무직에 대한 대표성 논의가 소극적 대표성이 적극적 대표성으로 연결되는데 있어서 필요하다라는 점을 보여주는 것이다. 하지만 한국의 정무직에 대한 연구는 주로 지역을 중심으로 이루어졌다. 또한 정무직 전체를 전 정권에 걸쳐 살펴보기 보다는 중앙 행정부처의 장차관을 대상으로 하여 그 범위가 정무직 전체 범위를 크게 아우르지 못하고, 시간적 변화와 성별이나 전공 등의 여러 측면을 동시에 살펴보지 못한 한계를 보였다.

이러한 분석상의 한계뿐만 아니라 대표관료제를 활용하여 정무직 인사에 대한 균형인사를 논의하는 것은 두 가지 측면의 논쟁이 있을 수 있다. 바로 “정치적 임명에 의한 인사에도 대표관료제의 논의를 적용할 것인가”, 그리고 “그것이 바람직한 것인가”의 문제이다.

첫 번째 문제는 정치적 임명이 가지는 고유한 의미 때문에 제기된다. 정치적 임명은 대통령이 자신과 정치적·정책적 뜻을 같이 하는, 말 그대로 ‘동지(同志)’를 정책결정의 최고 정점에서 관여하는 자리에 앉힌다는 의미를 지니기 때문에 치우치지 않게 해야 한다고 주장하는 것 자체가 앞뒤가 안 맞는 이야기일 수 있다. 하지만 이를 뒤집어서 생각해 보면 그런 중요한 자리인 만큼 균형적인 인사가 필요함을 주장할 여지가 생기는 것도 인정하지 않을 수 없다.

두 번째 문제는 정치적 임명에 대한 정치적·사회적 모니터링이 필요한가의 논의와도 연결된다. 대표관료제 논의는 정부 구성의 민주성과 사회적 형평성의 측면에서 접근하는 만큼 옛날과 같은 엽관제가 아닌 한 정도의 차이는 있다고 하더라도 함께 논의될 필요성이 제기될 수 있다. 이는 최근의 인사혁신처에서 하위직 관료에서부터 고위직 관료를 아우르는 “균형인사정책”과 맥락을 같이 하는 부분이다. 하지만 장관 등의 정무직을 임명하는 것은 임명권자의 동기에 따라서 영향을 받는 요인들이 많이 있다. 정무직의 임명은 ‘대통령의 정치적 자산 증가’, ‘내각의 정책적·상징적 대표성 증가’, ‘대통령의 정책설계를 돕는 정책 전문가 임명’, ‘행정가나 조직관리가의 임명’ 등이라는 장관 선택의 기준(Fenno, 1959; Wyszomirski, 1989; 박종민, 1996: 38 재인용)이 적용될 수 있다. 이러한 관점에서 본다면, 정책을 수행하는 관리직 이하의 공무원 뿐만 아니라 국정운영을 위한 정책을 결정하는 정무직에 대한 대표성 역시 고려될 필요성이 제기될 수 있는 것이다.

이상의 이론적 논의를 바탕으로 하여 본 연구에서는 정무직에 대한 균형인사가 역대 정권에서 어느 정도 달성되어왔는지를 지역·성별·이공계열을 중심으로 살펴보고, 향후 정무직 인사에서의 개선 방안을 살펴보고자 한다.

### Ⅲ. 연구설계

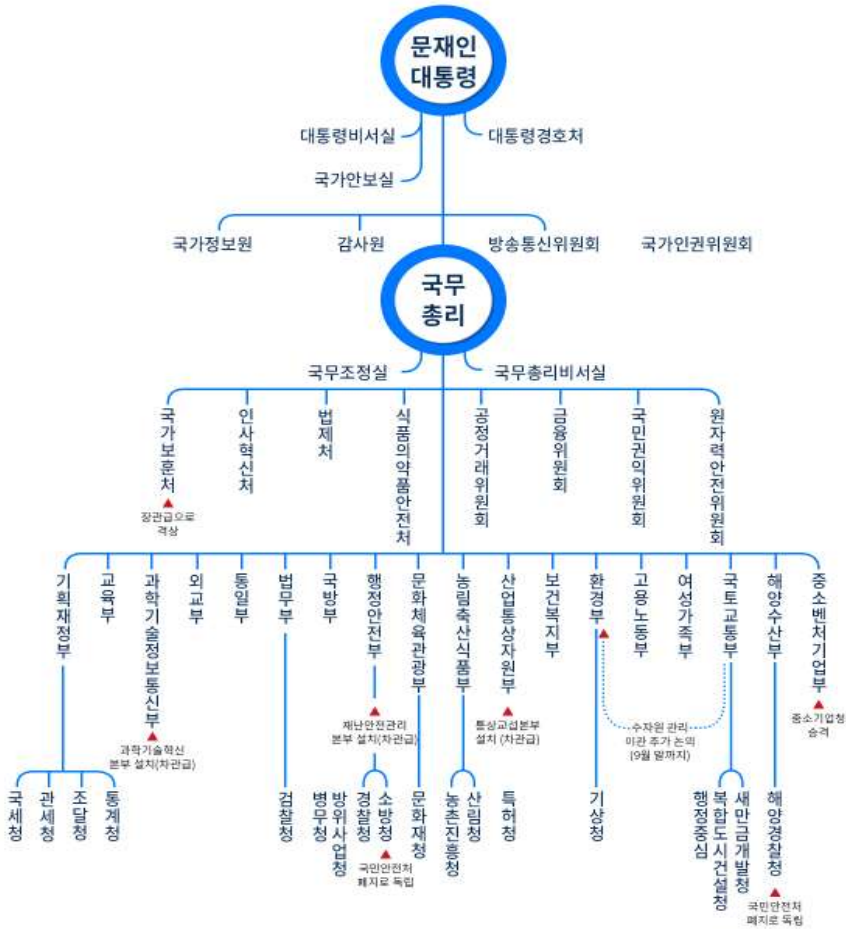
#### 1. 분석대상

본 연구의 분석대상은 대통령이 임명하는 정무직이다. 기본적으로 대통령 기록연구실<sup>25)</sup>과 각 부처 홈페이지에서 확인할 수 있는 대통령이 임명한 장관급 이상의 정무직을 대상으로 하며, 아래 정부조직도(출처: 청와대 홈페이지)에 나타나는 모든 조직을 포함하였다. 구체적으로는 이승만 정부에서부터 문재인 정부의 첫 개각에 이르기까지<sup>26)</sup> 국무총리, 장관 및 차관, 권력기관장, 청와대의 차관급 이상을 지낸 총 3,141명의 인물들이 대상이다. 같은 사람이 다른 정권에 두 번 임명된 경우에는 두 번으로 보고, 같은 사람이 조직이 개편되면서 두 번 나타나는 경우에는 전 조직에서 임명된 경우로 보았다. 이들에 대한 출신지역, 성별, 학부 전공 등의 정보는 언론사의 인물검색 사이트(조선일보 인물정보인 피플조선, 중앙일보 인물검색, 연합뉴스 인물정보)를 중심으로 수집하되, 여기에 나오지 않는 인물들에 대해서는 한국민족문화대백과사전, 취임 관련 언론 기사를 검색하여 수입하였다. 그럼에도 불구하고 일부 인물의 경우(특히, 오래된 인물일수록) 찾을 수 없는 정보의 경우에는 불가피하게 분석에서 제외되었다. 하지만 지역 분석에서 정보를 찾지 못한 경우는 극히 일부(전체의 1.5% 정도)로 포함된다고 하더라도 전체적인 흐름에 큰 변화는 없을 것으로 예상된다. 지역 변수에 있어서는 지역 파악이 가능한 3,093명을 대상으로 분석하였다. 성별·전공의 경우에도 일부 정보를 찾기 어려운 경우는 제외하고 각각 3,120명, 2,690명을 분석하였다. 전공의 경우에는 대학 전공의 경우를 기준으로 산출하였는데, 박사학위자의 경우에는 정무직 재임 이후에 탄 경우도 있기 때문이다. 또한 학부 정보는 있더라도 전공을 밝히지 않고 있는 경우도 있는데 이런 경우에는 분석에 포함되지 않았다.

25) <http://www.pa.go.kr/research/index.jsp>

26) 2018년 9월을 기준으로 임명이 완료된 경우를 포함하였다.

〈그림 1〉 현재의 정부조직도



출처: 청와대 홈페이지.

지역별 대표성에 대한 비교를 위해서는 지역을 출신지로 볼 것인지 거주지로 볼 것인지의 문제와 어느 시점의 인구비율을 적용하여 비교할 것인가를 정하고 논의에 들어가야 한다. 먼저, 지역의 기준을 어떻게 볼 것인지는 지역주의 정치에 대한 논의에서 이슈가 되는 바와 같이 지역을 출신지로 볼 것인지 거주지로 볼 것인지의 문제가 있다. 지역주의는 원래 출신지를 기준으로 한 개념이기는 하지만, 한국의 선거연구에서는 선거가 가지는 특성으로 인하여 거주자 중심으로 연구가 이루어지다가, 출신지를 중심으로 하면서도 거주자와 비거주자를 구분하여 양자를 다 고려하는 것이 더 통계적 설명력이 높다는 연구가 제시되고 있다(김성모·이현우, 2015). 본 연구의 목적인 인사의 지역대표성을 보기 위해서는 소외지역 출신들이 대도시로 이동한 경우 이동한 이후의 대도시를 기



준으로 지역을 측정하게 되면 수도권 및 대도시 지역이 실제보다 많이 측정될 가능성이 있다. 따라서 여러 선행연구에서 출신지를 기준으로 측정한 바와 같이(박종민, 1996; 김창문, 2002; 민병익, 2006; 박영원, 2011 등) 출신지를 중심으로 지역을 파악하기로 한다. 그럼에도 불구하고 출생하고 다른 도시로 이사를 가서 자란 경우까지는 중간 단계를 파악하기 어렵기 때문에 측정 상의 한계로 남겨둘 수밖에 없을 것이다.

두 번째로 어느 시점의 인구비율로 할 것인지는 통계청에서 공개하고 있는 1925년부터 2015년까지 대략 5년 단위로 시행된 ‘인구총조사’ 결과를 지역별로 비교하되, 정무직의 평균 연령이 50대 전후 임을 감안하여 이들이 태어난 시기의 인구비율과 정무직이 임용될 당시의 50대들의 출생 당시 지역별 비율을 함께 비교하였다.<sup>27)</sup> 이승만·장면 정부의 경우에는 1910년대의 지역별 분포를 비교하여야 하나 조사 시작 시점인 1925년을 기준으로 비교하였으며, 나머지 정부는 해당하는 시기의 조사를 비교하였다. 다만, 박근혜 정부의 경우 임기 5년을 채우지 못한 채 끝나고, 문재인 정부는 1년 정도 지난 상태로 동일하게 1966년 조사를 활용하였다. 정무직의 지역별 비율과 인구조사 비율의 차이를 통하여 도출한 대표율은 임명된 정무직의 출생 당시에 가장 가까운 인구조사 비율을 활용하였다. 지역대표성을 측정하기 위한 기준점으로는 장차관이 태어난 시기의 인구비율을 기준으로 볼지, 장차관이 임명된 시기를 기준으로 볼지의 문제가 발생할 수 있다. 이 연구에서는 전자를 기준으로 가장 가까운 시기의 인구조사 결과와 비교하여 지역대표성을 측정하였다. 선행연구에서도 장관을 재임하는 평균 연령대의 사람들이 태어난 시기를 기준으로 보는 것이 70년대 이후의 급속한 인구 이동 등을 고려할 때 타당한 것으로 보고 있다(예: 민병익, 2006).

## 2. 분석방법

선행연구에서의 대표성은 다음 표와 같이 측정이 이루어지고 있다. Meier & Nigro(1976)는 단일 지수로서 대표성을 측정하는 방법으로 로렌즈 곡선과 지니계수를 사용하였다. Nachmias & Rosenbloom(1973)은 변화량을 포함하여 소수집단의 대표성을 측정하는 방법을 개발하였고, Greene et al.(2001)는 관료제 내 특정집단의 전체에 대한 비율(penetration)과 관료제 내의 다양한 계층에 분포된 정도(stratification)를 조합하여 관료제의 대표성을 측정하는 단일 측정모형을 제시하였다. 관료제 내 여러 계층에 대한 정보와 다양한 집단에 대한 정보가 있을 때 사용 가능한 지표는 본 연구의 연구대상 분석에서는 불가능하기 때문에 본 연구에서는 한국의 장차관을 대상으로 한 민병

27) 민병익(2006) 방식 적용.

익(2006)의 연구에서 제시한 대표율 측정방식을 원용하여 사용하기로 한다.

〈표 4〉 선행연구에서의 대표성 측정

연구자	측정방식	결과	비고
Meier(1975)/ Meier & Nigro(1976)	로렌츠 곡선과 지니계수를 활용 로렌츠 곡선 활용 : 특정 요소의 전체 인구 수와 공무원의 비율을 45° 선을 기준으로 곡선으로 표시 지니계수 : 로렌츠 곡선 45° 아래 불평등 한 부분	45° 선=완전한 대표 45° 선 아래는 과소대표, 45° 선 위에는 과대대표 지니계수가 0이면 완전한 대표 1 이면 완전 비대표	단일지표
Subramaniam (1967)	특정 요소의 공무원 중의 비율을 전체 인 구 중의 비율로 나눔	1=완전한 대표 X>1, 과대대표 X<1, 과소대표	
Greene et al. (2001)	관료제 내 특정집단의 전체에 대한 비율 (penetration)과 관료제 내의 다양한 계 층에 분포된 정도(stratification)를 조합 하여 관료제의 대표성을 측정하는 단일 측 정모형	Rho값=0일 경우, 계서제 내에서 특정 집단이 전혀 없음. Rho값=1일 경우, 계서제 내에서 특정 집단이 완전 독점되었을 때	
민병익(2006)	대표율=장차관의 출생당시 지역별 인구비 율-임명된 장차관의 지역비율	0=완전한 대표 X>0, 과대대표 X<0, 과소대표	
Nachmias & Rosenbloom (1973)	변화량을 포함하여 소수집단의 대표성을 측정 : $\frac{\text{총 관찰된 차이}}{\text{최대 가능한 차이}}$	0=변화량이 없음(absence of variation). 1=최대 통합(maximum integration)	통합지표

본 연구의 분석방법은 정무직의 출신지역을 8개 범주(서울, 경기인천, 영남, 호남, 충청, 강원, 기타)로 측정한 후 빈도분석하여 각 정권별 지역의 비율을 계산하였다. 각 지역별 비율을 계산한 후 정무직의 평균 연령인 50대 전후의 출생년도의 지역별 인구비율을 계산한 후 앞선 결과에서 이를 빼 값으로 대표율을 계산하였다(민병익, 2006).

$$\text{대표율} = \text{정권별 정무직의 지역비율} - \text{정무직 출생당시의 지역별 인구비율}$$

또한 남성과 여성의 성별로 구분한 후 각 장권별 성별의 비율을 계산하였으며, 이공계열은 정무직의 학부 전공을 이공계열과 비이공계열로 나눈 후 각 정권별 비율을 계산하였다.

## IV. 분석결과

분석결과는 차관에서 국무총리에 이르는 정무직에 대한 비율을 지역별·성별·전공별 분석을 순서대로 제시한다. 이 중에서 지역별 비율은 재임 장관들의 평균 연령을 고려하여 이들이 태어난 시기의 인구조사 비율 결과와의 차이를 통하여 대표율을 계산하여 한국 정무직 인사의 경향을 구체적으로 살펴볼 것이다. 대표율의 계산은 민병익(2006)의 방식과 같이 임명된 장관의 출신지 비율에서 인구조사 상 지역별 인구 비율을 뺀 값으로도출하였다. 따라서 값이 마이너스값(-)인 경우에는 지역 인구비율 대비 과소대표되며, 플러스값(+인 경우에는 지역 인구비율 대비 과대 대표 된 것으로 볼 수 있다. 그 값의 절대치가 클수록 인구 비율에 대한 왜곡이 더 큰 것으로 판단할 수 있다.

### 1. 지역별 분석

한국의 역대 정부별 전체 정무직 인사에서 지역별 비율로 보았을 때 역대 정권 전체의 평균으로 보았을 때, 가장 높은 비율을 차지하는 지역은 영남 지역(전체 33.88%) 호남 지역(16.07%) 충청 지역(14.78%)이었다. 각 정권별 차이의 특징을 <표 5>를 중심으로 살펴보면, 영남 지역의 비율이 김영삼 정부 때 가장 높으며(43.27%), 김대중 정부 때 줄어들다가 다시 노무현 정부 이후에 36% 이상을 지속적으로 차지하고 있다. 호남 지역의 경우에는 김영삼 정부 때까지 비율이 10%대를 왔다 갔다 하다가 김대중 정부 들어서면서 30%를 넘어서고 노무현 정권에서도 26.48%를 차지하고 있다. 이후 정권이 바뀌면서 다시 10%대로 낮아졌다가 문재인 정부 때 28%를 넘어섰다. 충청 지역은 노무현 정부를 제외하고는 정권에 큰 관계없이 10% 중반대를 보이고 있다.

<표 5> 역대 정부별 정무직 지역 출신비율(%)

	서울	경기인천	영남	호남	충청	강원	제주	기타
이승만 정부	20.29	11.96	19.57	5.8	14.86	6.88	0.36	20.29
1925년 인구조사	10.34		22.30	18.07	10.91	6.82	0.00	31.55
윤보선 정부	7.19	8.38	22.75	15.57	15.57	0.6	1.8	28.14
박정희 정부	11.05	4.37	31.36	11.57	14.4	5.14	1.54	20.57
1930년 인구조사	10.24		21.62	18.22	10.84	7.06	호남 포함	5.84
최규하 정부	12.12	10.61	30.3	12.12	15.15	6.06	0	13.64

전두환 정부	11.02	8.66	41.73	10.63	13.78	2.36	0	11.81
1935년 인구조사	10.71		21.01	17.97	10.86	7.01	호남 포함	32.44
노태우 정부	8.57	8.98	39.59	10.61	15.1	5.71	0.82	10.61
1940년 인구조사	10.71		21.01	17.97	10.86	7.01	호남 포함	32.44
김영삼 정부	9.46	7.16	43.27	14.61	16.05	2.29	0.29	6.88
1944년 인구조사	11.49		19.42	17.30	10.43	7.31	호남 포함	34.05
김대중 정부	9.23	7.38	25.23	30.15	15.69	4.92	0.92	6.46
1949년 인구조사	7.13	13.56	31.43	25.24	15.73	5.65	1.26	
노무현 정부	11.84	5.61	37.07	26.48	10.59	4.98	0.31	3.12
1955년 인구조사	7.30	10.97	33.14	24.42	15.87	6.96	1.34	
이명박 정부	17.26	6.55	36.9	16.37	16.37	4.17	1.19	1.19
1960년 인구조사	9.79	11.00	32.14	23.80	15.60	6.55	1.13	
박근혜 정부	24.15	7.17	36.98	12.08	15.47	3.4	0.75	0
문재인 정부	12.87	3.96	36.63	28.71	14.85	2.97	0	0
1966년 인구조사	13.57	10.61	31.30	22.17	15.08	6.13	1.14	0
전체	13.06	7.34	33.88	16.07	14.78	4.2	0.74	9.93

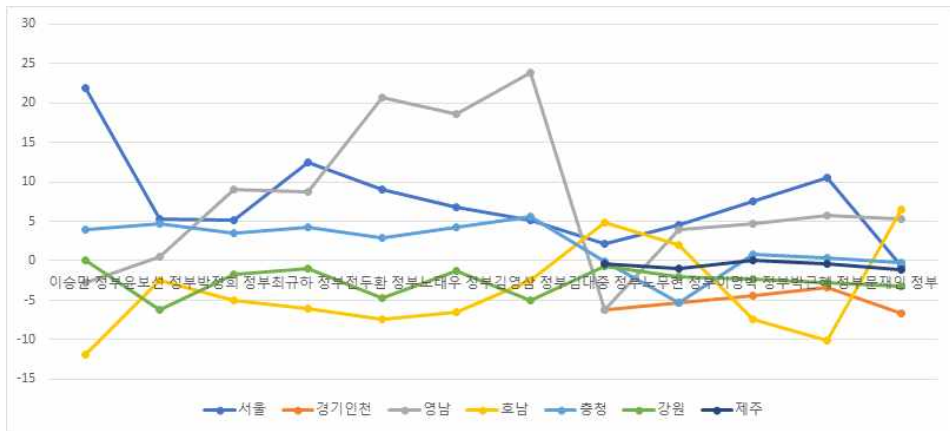
\*총 3,141명 기준으로 지역 파악이 가능한 3,093명을 대상으로 분석함.

영남지역 출신의 정무직이 많은 해당 지역 인구가 많기 때문일 수도 있기 때문에, 인구조사에서 나타난 지역별 인구 비율을 기준으로 그 비율이 어느 정도인지를 조사하여 보았다. 결과 인구비율보다 10% 이상 많거나 적은 경우가 다음 <표 6>과 같이 나타났다. 영남 지역은 이승만, 김대중 정부를 제외하고 대체로 과대대표되는 경향을 보이고 있다. 특히 전두환, 노태우, 김영삼 정부에서는 20% 전후로 과대대표되는 것으로 나타났다. 호남 지역은 김대중·노무현·문재인 정부를 제외하고는 인구조사 지역비율에 못 미치는 것으로 나타났는데, 특히 이승만 정부와 박근혜 정부 시절은 10% 이상 과소대표되는 것으로 나타났다. 수도권은 이승만 정부 약 22% 정도 과대대표되는 것으로 나타났고, 박근혜 정부 들어서도 서울은 10% 정도 과대 대표 되는 것으로 나타났다. 최규하 정부도 비슷하다. 인구조사가 서울과 경기권이 분리된 이후에는 경기·인천지역이 지속적으로 과소대표 되고 있음을 확인할 수 있다. 충청 지역은 대체로 인구비율과 비슷하거나 약간 과대 대표되어 온 것을 확인할 수 있다. 반면, 강원·제주 지역은 인구비율이 낮은 지역이면서도 대체로 과소대표 되어 왔다는 것을 확인할 수 있다.

〈표 6〉 정권에 따른 지역별 대표율(%p)

	서울	경기/인천	영남	호남	충청	강원	제주	전체 대표율
이승만 정부		21.91	-2.73	-11.91	3.95	0.06		40.56
윤보선 정부		5.23	0.45	-2.5	4.66	-6.22		19.06
박정희 정부		5.08	9.06	-4.96	3.49	-1.68		24.27
최규하 정부		12.49	8.68	-6.1	4.31	-1	호남에 포함	32.58
전두환 정부		8.97	20.72	-7.34	2.92	-4.65		44.6
노태우 정부		6.84	18.58	-6.54	4.24	-1.3		37.5
김영삼 정부		5.13	23.85	-2.4	5.62	-5.02		42.02
김대중 정부	2.1	-6.18	-6.2	4.91	-0.04	-0.73	-0.34	20.5
노무현 정부	4.54	-5.36	3.93	2.06	-5.28	-1.98	-1.03	22.12
이명박 정부	7.47	-4.45	4.76	-7.43	0.77	-2.38	0.06	27.32
박근혜 정부	10.58	-3.44	5.68	-10.09	0.39	-2.73	-0.39	33.30
문재인 정부	-0.70	-6.65	5.33	6.54	-0.23	-3.16	-1.14	23.75

〈그림 2〉 정무직 전체의 정권에 따른 지역별 대표율 그래프



이러한 결과를 각 지역별 지역의 대표율의 절대값의 합으로 정권별 전체 대표율을 계산하여 보면, 민주화 이전에는 윤보선 정부 때, 민주화 이후에는 김대중·노무현·문재인 정부 때 격차가 상대적으로 작다는 것을 확인할 수 있다.

## 2. 성별·전공별 분석

정무직의 여성 비율은 전체로는 3.33%이며, 5%를 넘는 경우는 노무현·박근혜 정부

정도를 확인할 수 있다. 문재인 정부 첫 개각까지는 여성이 13.7%인데, 향후 남은 기간 동안의 인사를 지속적으로 추적해봐야 한다고 해도, 성별에 대한 균형인사를 기대할 수 있는 긍정적인 변화로 평가해 볼 수 있다. 문재인 정부를 제외하면 한국의 대표성에 대한 논의에서 사실상 성별은 거의 무시되고 있다는 선행연구의 지적(민병익, 2006: 69)과도 일맥상통한다.

〈표 7〉 역대 정부별 성별에 따른 출신비율

	이승만 정부	윤보선 정부	박정희 정부	최규하 정부	전두환 정부	노태우 정부	김영삼 정부	김대중 정부	노무현 정부	이명박 정부	박근혜 정부	문재인 정부	전체
남성	98.59	100	99.75	98.48	99.61	98.37	95.14	95.38	94.74	95.55	94.36	86.27	96.67
여성	1.41	0	0.25	1.52	0.39	1.63	4.86	4.62	5.26	4.45	5.64	13.73	3.33

이러한 정무직에서의 여성 비율을 국민 전체의 단순 남녀비율로 비교하기에는 무리가 있으므로, 전체 공무원의 비율과 비교하여 보면 얼마나 성별 대표성에 개선의 필요성이 있는지 확인할 수 있다. 인사혁신처의 자료에 따르면, 2015년 12월 31일부 우리나라 행정부 공무원 수 1,001,345명 중 여성이 448,271명으로 전체 44.8%를 차지하고 있으나 다음 〈표 12〉에서 살펴볼 수 있는 바와 같이 위로 올라갈수록 여성이 차지하는 비율은 현저히 줄어들고 있다. 즉 국가공무원 5급에서 여성이 차지하는 비율은 약 20%이나 1-2급은 3.7%에 불과하다.

〈표 8〉 행정부 공무원 성별 비율

구 분	국가공무원		
	전체	여성	여성비율
합 계	637,654	315,290	49.4%
정무직 계	126	9	7.1%
일반직 계	158,181	53,327	33.7%
고 위(1~2급)	1,031	38	3.7%
3급	733	46	6.3%
4급	5,870	726	12.4%
5급	14,128	2,803	19.8%
6급	28,617	7,350	25.7%
7급	41,396	17,067	41.2%
8급	26,379	12,478	47.3%
9급	11,191	4,634	41.4%
연구직	5,207	2,003	38.5%
지도직	122	31	25.4%

우정직	20,255	4,617	22.8%
시간선택제	315	252	80.0%
전문경력관	752	238	31.6%
일반임기제	897	368	41.0%
전문임기제	694	214	30.8%
한시임기제	594	462	77.8%

자료: 인사혁신처, 2015. 12.31일 기준.

### 3. 전공별 분석(이공계열의 비율)

정무직의 이공계열 출신 비율은 전체적으로 8.33%로 매우 낮으며, 건국 초기인 이승만 정부 때 10%대를 넘은 이후 더 낮은 비율을 차지하다가 최근 정부에서는 김대중·노무현 정부가 10%를 넘어서고 있으며, 이명박·박근혜 정부에서 비율이 줄어들었다가 문재인 정부 때 15%를 넘어선 것을 확인할 수 있다. 전반적으로 이공계열의 비율은 높지 않다는 것을 확인할 수 있다.

〈표 9〉 역대 정부별 이공계열 출신비율

	이승만 정부	윤보선 정부	박정희 정부	최규하 정부	전두환 정부	노태우 정부	김영삼 정부	김대중 정부	노무현 정부	이명박 정부	박근혜 정부	문재인 정부	전체
비이공 계열	83.63	90.74	93.45	90.2	92.63	95.07	96.15	89.74	89.39	93.21	91.51	84.38	91.67
이공 계열	16.37	9.26	6.55	9.8	7.37	4.93	3.85	10.26	10.61	6.79	8.49	15.63	8.33

전공별 대표성 역시 전체 국민들의 이공계 비율을 반영하기는 어려우므로 성별과 마찬가지로 실제 공무원에 대한 인사혁신처 자료와 비교하여 볼 수 있다. 다음 표에서 보는 바와 같이 고위공무원 중 이공계 출신이 차지하는 비율이 22.6%에 이르고 있는 것과 비교해보면 성별만큼은 아니지만 이공계열에 역시 개선의 여지가 많아 보인다.

〈표10〉 4급 이상 이공계 현황(2015년)

※ 43개 정부업무평가 대상기관 기준

구 분	합계	고위공무원	3급	4급
전체	7,140명	935명	643명	5,562명
이공계	2,289명	211명	165명	1,913명
비율	32.1%	22.6%	25.7%	34.4%

자료: 인사혁신처

## V. 결론 및 제언

본 연구의 분석결과에서 여전히 지역별 편중 인사는 지속되고 있지만 조금씩 완화되고 있다는 것을 확인하였다. 각 정부별로 임명된 정무직의 출신지 비율과 정무직의 평균 출생년도와 가장 가까운 인구총조사 결과에서 보이는 차이로 측정된 대표율을 살펴보면 과거 정권들이 20%에 육박하는 차이를 보였지만, 김대중 정부 이후로는  $\pm 10\%$ 내외의 차이를 보였다. 지역별로 살펴보면, 영남 지역은 이승만, 김대중 정부를 제외하고 대체로 과대 대표되는 경향을 보이고 있다. 특히 전두환, 노태우, 김영삼 정부에서는 약 20% 정도 과대 대표되는 것으로 나타났다. 호남 지역은 김대중·노무현·문재인 정부를 제외하고 다른 시기는 인구조사 지역비율에 못 미치는 것으로 나타났는데 특히 이승만 정부와 박근혜 정부 시절은 10% 이상 과소 대표되는 것으로 나타났다. 서울·경기 지역은 수도권 전체로 보면 과대대표 되었으나 서울과 경기권이 분리된 후인 김대중 정부 이후에는 경기·인천 지역이 지속적으로 과소대표되고 있다.

대표율을 그래프를 통해서 보면 격차의 폭이 어느 정도 수렴하는 경향을 보이는 만큼, 다른 요인들에 비해서 지역별 편중 인사는 완화되어 가는 경향이 있다고 볼 수 있다. 전체적인 흐름 속에서 뚜렷하게 나타나는 특이점은 사실상 영남 대 호남, 충청 지역이 정치적 지분에 따라서 왔다 갔다 하였다는 것이다. 정치권에서 이야기하는 소위 지역 정치에 따른 승자가 집권할 때 그 지역의 대표율이 확실히 높아지는 것을 확인할 수 있다. 그 외 지역으로 대통령 선거의 캐스팅보트(casting vote)를 가진 적이 거의 없는 강원·제주·경기 지역은 지역 인구의 규모를 감안하더라도 상대적으로 지속적으로 그 비율이 낮은 편인 것으로 나타났다. 따라서 지역 인구비율에 따라 정무직을 임용할 수는 없겠지만 그래도 특정한 지역이 10%이상 과다 또는 과소되는 현상이 나타나지 않도록 지역대표성을 지속적으로 관리할 필요가 있을 것으로 보인다.

성별 격차에 대해서는 성별 대표성이라는 용어가 무색할 만큼 정무직에서의 비율이 극히 낮았다. 2015년을 기준으로 국가공무원 내 여성 정무직 비율이 7.1%이나, 공직 참여 및 공무원의 채용·보직관리·승진·포상·교육훈련 등에서 여성과 남성에게 평등한 기회를 보장하도록 하는 양성평등기본법의 취지에 따라 정무직의 여성 비율을 빠른 시간 안에 20%까지 확대할 필요가 있다. 물론 이러한 산술적인 비율도 중요하지만, 상징성과 자기 사람 챙기기를 모두 실현하기 위하여 관련 분야의 전문성을 제대로 갖추지 못하는 인사를 기용할 경우 발생할 수 있는 부작용 역시 고려해야 할 것이다.

아울러, 전공 역시 이공계열 출신인사는 여전히 낮은 비율을 보이고 있다는 것을 확인



하였다. 향후 4차 산업혁명이라는 환경 변화에 대응하기 위해서라도 이들이 중용되어야 하나 근래 김대중·노무현·문재인 정부를 제외하고는 10%를 넘지 못하고 극히 작은 비율을 보이고 있다. 그런데 앞선 <표 9>에서도 확인한 바와 같이 고위공무원 중 이공계 출신이 차지하는 비율이 22.6%에 이르고 있는 점과 그 필요성을 감안할 때 정무직에서 이공계 출신이 차지하는 비율이 최소 20%는 넘어야 할 것으로 볼 수 있다. 미국, 중국, 일본을 비롯한 세계 여러 나라는 이미 2000년대 들어오면서 정부 내각에 이공계열 인재들을 충분히 확보하여 활약하게 하고 있다.<sup>28)</sup> 한국은 이러한 흐름에 뒤쳐져있음에도 불구하고, 현 정부 역시 이 문제에 대한 관심은 찾아보기 어렵다.

앞서 살펴본 인사혁신처에서 제시하고 있는 균형인사제도를 보면 다양한 정책이 추진되고, 어느 정도 사회의 인구통계학적 비율에 맞는 방향으로 나아가고 있다. 하지만 본 연구의 분석결과를 보면 사실상 정무직은 이러한 균형인사정책에서 제외되었던 것이 아닌가 생각된다. 물론 대통령의 정치적 임명이라는 특성 상 무조건 조건별 비율을 맞추어서 임명하라는 데 대한 문제제기도 가능할 것이다. 하지만 나라의 인재를 찾는 일에 있어서 적임자를 찾기 위한 노력은 대통령의 확고한 신념과 관점이 바탕이 될 때 바람직한 방향으로 갈 수 있다. 따라서 정치적 임명이 이루어지는 공무원에 대해서 이들이 얼마나 균형적으로 국민들의 인적 구성을 반영하고 있는지를 살펴보는 것은 나아가야 할 방향을 점검하기 위한 중요한 시사점을 제공해 줄 수 있을 것이다. 이렇게 대통령이 함께 일할 사람을 고를 때 손발이 맞는 것도 중요하지만 집단사고의 오류에 빠지지 않기 위해서 넓게 보고 기용해야 한다는 김대중 정부의 김광웅 중앙인사위원장의 지적도 이와 맥락을 같이 한다고 볼 수 있다.<sup>29)</sup>

끝으로 본 연구의 한계점과 향후 연구에서 더 진행되어야 할 점들을 제시하면 다음과 같다. 향후 연구에서는 이렇게 정무직 공무원들의 대표성이 확보되도록 관리되어야 하는지에 대한 보다 타당한 근거를 제시하기 위해서 몇 가지 추가적 연구가 더 진행될 수 있을 것이다. 먼저 민주화 이후의 정부에서 김대중·노무현 정부가 전체적인 대표율의 격차가 작다는 결과에 대해서는 당시에 시도되었던 제도적 변화의 결과인지 제도를 운영한 행위자에 따른 결과인지에 대한 추가적 검증이 필요할 것으로 보인다. 이를 통하여

28) 전자신문. “[대한민국 `문과` 공화국] (중)세계는 이공계 인재 확보전”. 2009. 9. 15일자 보도.  
<http://www.etnews.com/200909140194> (접속일 2018. 9. 21)

29) “팀 리더십이 중요하기 때문에 대통령 측근 사람들이 호흡을 같이하고 손발이 맞는 사람들끼리 일을 할 수 밖에 없어요. 그런데 그 팀이 집단지성을 잘 키워야 되는데 집단 사고의 오류에 빠지니까 그렇지요. 자기네들은 편한데 세상하고 점점 멀어지는 거예요.”(2016. 11. 30 국가리더십 포럼 강연 중)

제도의 변화가 인사관리의 결과를 다르게 만드는가를 규명함으로써 추가적 함의를 발견할 수 있을 것이다. 또한 기관의 성격과 장차관급의 구분에 따라서 대표성·전문성·정치성 등이 달라지는가에 대한 추가적 연구도 필요할 것으로 보인다.

다음으로는 대표성 연구의 발전 방향에서 추가 연구의 가능성을 제시할 수 있다. 사회적 소수세력을 대변하는 지역·성·전공을 가진 정무직들이 그렇지 않은 정무직에 비해서 다른 태도를 가지는가를 규명해야할 것이다. 그리고 이러한 태도의 차이가 실제 정책의 결과의 차이도 가져오는가에 대한 규명이다. 이 두 가지 연구를 더 진행하게 되면 보다 대표성과 균형인사 관리의 필요성과 효과에 대한 보다 직접적인 근거가 될 수 있을 것이다.

마지막으로 지역·성별·전공 측면뿐만 아니라, 연령이나 계층 등에 대한 대표성 연구 역시 시도될 필요가 있을 것으로 보인다. 특히, 최근 들어 세대 간·계층 간 갈등이 정책의 주요한 쟁점이 되고 있다는 점을 고려할 때,<sup>30)</sup> 이를 통한 시사점 역시 의미가 클 것이다.

## 참고문헌

- 권경득·이현출.(2001). 정치권력 교체와 행정엘리트의 충원. 「한국정책학회보」, 10(1): 117-140.
- \_\_\_\_\_.(2005). 조직유형에 따른 관리자의 리더십 스타일과 구성원의 직무행태 및 조직성  
과에 관한 연구. 「한국사회와 행정연구」, 16(1): 57-79.
- 김두래 (2017). 정부의 대표성은 국민 삶의 질을 향상시키는가? - 공공서비스 정책효과의 국가 비  
교 분석-. 「한국정책학회보」, 26(2): 311~334.
- 김민정.(2014). 한국 여성의 정치적 대표성 확대를 위한 여성할당제의 효과. 「페미니즘 연구」,  
14(2): 203-241.
- \_\_\_\_\_.(2012). 상향식 공천제와 여성의 대표성. 「아시아여성연구」, 51(1): 37-70.
- 김상호.(2005). 경찰공무원의 대표성 분석. 「지방정부연구」, 9(4): 279-298.
- 김성모·이현우 (2015). 출신지 거주자와 비거주자의 지역주의 행태 비교분석. 「한국정치학회보」,  
49(5): 243-266.
- 김순양.(1996). 사회복지부처 장차관의 충원기준 추이분석. 「한국행정학보」, 30(1): 17-33.
- 김원홍·이수연·김민정·전선영.(2013). 19 대 총선 지역구 공천과정 분석과 여성의 정치적 대표성

30) 매일경제. "세대갈등 번진 집값..."노력없이 욕심만" vs "기성세대 배만 불러". (2018. 9. 18일자 보  
도). <http://news.mk.co.kr/newsRead.php?year=2018&no=589454> (접속일 2018. 9. 23)

- 확대 방안 모색. 「현대정치연구」, 6(1): 31-52.
- 김은경.(2010). 여성대표성 확보의 기제로서 할당제 효과: 16, 17대 여성의원의 대표발의 활동을 중심으로. 「의정연구」, 30: 101-136.
- 김창문.(2002). 「한국관료의 대표성에 관한 연구」. 단국대학교 대학원 박사학위논문.
- 김판석.(2005). 정치적 임명에 관한 비교연구: 미국, 영국, 일본을 중심으로. 「한국인사행정학회보」, 4(2): 1-40.
- 김 혁.(2005). 미국 관료제에서의 여성 대표성에 관한 연구: 여성공무원의 명목 대표성과 실질대표성의 괴리. 「국제지역연구」, 9(2): 119-148.
- 민병익.(2003). 우리나라 역대정부 차관의 임용특성 및 재임기간 분석. 「서울행정학회 2003 년 하계학술대회 발표논문집」, 236-261.
- \_\_\_\_\_.(2006). 역대정부 장·차관의 지역대표성. 「사회과학연구」, 22(1): 63-89.
- 민 진.(2015). 「한국정책체계론」. 서울: 대영문화사.
- 박경효.(1993). 한국관료제의 지역대표성 제고를 위한 정책방향. 「한국행정학보」, 27(3): 705-720.
- \_\_\_\_\_.(1995). 김영삼 정부의 장·차관 (급) 충원정책: 국정지도력, 전문성 그리고 대표성. 「한국행정학보」, 29(2): 487-504.
- 박민정·김판석 (2016). 최근 한국 정부의 정치적 임명에 관한 분석. 「한국인사행정학회보」, 15(2): 287-314.
- 박상희·김병섭.(2006). 여성채용목표제의 정책적 효과 분석: 공직 대표성에 대한 영향을 중심으로. 「한국행정학보」, 40(4): 179-203.
- 박영원.(2011). 정무직 공무원의 인사형평성에 관한 실증적 연구. 「한국인사행정학회보」, 10(3): 239-257.
- 박종민.(1996). 한국에서의 장관선택의 기초 변화와 연속성. 「정부학연구」, 2: 37-63.
- 박지영·조정래.(2013). 지방의회 여성의원이 여성친화적 정책도입에 미치는 영향에 관한 연구: 출산장려금 정책을 중심으로. 「지방행정연구」, 27(3): 289-315.
- 박홍엽.(2005). 정무, 고위직 인사 시스템의 비교 분석. 「한국행정학보」, 39(1): 111-138.
- 배병용·민병익.(2003). 우리 나라 역대 정부의 차관 임명 기준과 그 특성. 「한국행정연구」, 12(3): 241-273.
- 안용식.(1977). 「한국고급공무원의 Mobility에 관한 연구」. 연세대 박사학위논문.
- 양형일·이태영.(1993). 사회적 형평과 국가통합을 향한 대표관료제의 접근. 「한국행정학보」, 27(2): 343-357.
- 오석홍. (1993). 미국의 대표관료제: 정부관료제의 대표성 제고를 위한 노력. 「한국행정학보」, 27(2): 323-342.
- 원구환.(2003). 미군정기 한국관료제의 소극적 대표성. 「행정논총」, 41(4): 51-74
- 유 훈.(1966). 한국 고급공무원의 사회적 배경. 「행정논총」, 4(2): 243-265.
- 윤창근·문명재.(2009). 소극적 대표성과 적극적 대표성의 관계 전환에 관한 연구: 최소공직비율과

- 재량권을 중심으로. 「행정논총」, 47(3): 25-30.
- 이규태.(1985). 「한국관료제의 대표성에 관한 연구」. 서울대학교 행정대학원 석사학위논문.
- 조경호·최정해.(2004). 여성공무원 채용의 적극적 조치의 문제점과 개선방안. 「한국인사행정학보」, 3(2): 149-176.
- 하태권.(1990). 한국 인사행정의 변천: 가치갈등적 관점에서의 고찰. 「한국행정학보」, 24(1): 89-116.
- \_\_\_\_\_.(1995). 한국인사행정의 실증적 연구에 대한 고찰 - 연구경향과 연구결과를 중심으로. 「한국행정학보」, 29(4): 1463-1484.
- 황아란·서복경.(2011). 여성의 정치적 대표성과 선거제도 효과-지방의원 선거를 중심으로. 「선거연구」, 1(1), 99-128.
- Bearfield, D. A. (2009). What is patronage? A critical reexamination. *Public Administration Review* 69(1): 64-76.
- Cayer, N. J., & Sigelman, L.(1980), Minorities and Women in State and Local Government: 1973-75. *Public Administration Review*, 40: 443-450.
- Cornwell, Christopher & J. Edward K.(1994). Women and Minorities in Federal Government Agencies: Examining New Evidence from Panel Data. *Public Administration Review*, 54(3): 265-70.
- Dometrius, Nelsen C. & Lee S.(1984). Assessing progress toward Affirmative Action Goals in State and Local Government: A New Benchmark“, *Public Administration Review*, 44(3): 244.
- Eisinger, P.(1986). Local Civil Service Employment and Black Socioeconomic Mobility“, *Social Science Quarterly*, 67: 169-175.
- Greene, V., Selden, S. C., & Brewer, G..(2000), Measuring Power and Presence: Bureaucratic Representation in the American States. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 11(3): 379-402
- Grissom, J. A., Jill Nicholson-Crotty, & Sean N. (2009). Race, region, and representative bureaucracy. *Public Administration Review*, 69(5): 911-919.
- Hindera, J. J. (1993a). Representative bureaucracy: Further evidence of active representation in the EEOC district offices. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 3: 415-429.
- \_\_\_\_\_.(1993b). Representative Bureaucracy: Imprimis Evidence of Active Representation in the EEOC Distict Offices. *Social Science Quarterly*, 74(1): 95-108.
- \_\_\_\_\_ & C. D. Young (1998). Representative bureaucracy: The theoretical implications of statistical interaction. *Political Research Quarterly*, 51(3): 655-671.
- Keiser, Lael R., Vicky M. Wilkins, Kenneth J. Meier, & Catherine A. H.(2002), Lipstick and

- Logarithms: Gender, Institutional Context, and Representative Bureaucracy. *American Political Science Review*, 96(3): 553-564.
- Kellough, J. E., & Elliot, E. E.(1992). Demographic and Organizational Influences on Racial/Ethnic and Gender Integration in Federal Agencies. *Social Science Quarterly*, 73: 1-11.
- Kim, Chon-Kyun(2001). *Representative Bureaucracy: A President's Party, Federal Senior Executive Employment, and Policy Outputs*. State University of New York. Doctoral dissertation.
- Kranz, H. (1976). *The participatory bureaucracy: Women and minorities in a more representative public service*. Lexington books.
- Lewis, Gregory B.(1988). Progress Toward Racial and Sexual Equality in the Federal Civil Service?. *Public Administration Review*, 48(3): 700-707.
- Meier, K. J. (1975). Representative Bureaucracy : An Empirical Analysis. *The American Political Science Review*, 69(2): 526-542.
- \_\_\_\_\_.(1993a), Latinos and Representative Bureaucracy: Testing the Thompson and Henderson Hypotheses. *Journal of Public Administration Research and Theory*, (4): 393-414.
- \_\_\_\_\_.(1993b), Representative Bureaucracy: A Theoretical and Empirical Exposition. In James Perry, (ed)., *Research in Public Administration*. Greenwich, CT: JAI Press, 1-35.
- \_\_\_\_\_ & Nigro, L. G. (1976). Representative bureaucracy and policy preferences: A study in the attitudes of federal executives. *Public Administration Review*, 36(4): 458-469.
- \_\_\_\_\_ & Nicholson-Crotty, J. (2006). Gender, representative bureaucracy, and law enforcement: The case of sexual assault. *Public Administration Review*, 66(6): 850-860.
- \_\_\_\_\_ & Stewart Jr, J. (1992). The impact of representative bureaucracies: Educational systems and public policies. *The American Review of Public Administration*, 22(3): 157-171.
- \_\_\_\_\_ Michael S. Pennington, & Warren S. E.(2005), Race, Sex, and Clarence Thomas: Representation Change in the EEOC. *Public Administration Review*, 65(2): 171-179.
- \_\_\_\_\_ & Lloyd G. N.(1976). Representative Bureaucracy and Policy Preferences: A Study in the Attitudes of Federal Executives. *Public Administration Review*, 36(4): 458-469.
- Murray, S., Terry, L. D., Washington, C. A., & Keller, L. F. (1994). The role demands and dilemmas of minority public administrators: The Herbert thesis revisited. *Public Administration Review*, 54(5): 409-417.
- Nachmias, D., & Rosenbloom, D. H.(1973), Measuring Bureaucratic Representation and

- Integration. *Public Administration Review*, 33(6): 590-597.
- Naff, Katherine C.(1998), Progress Toward Achieving a Representative Federal Bureaucracy: The Impact of Supervisors and their Beliefs. *Public Personnel Management*, 27(2): 135-150.
- \_\_\_\_\_. & Crum, J. (2000). The president and representative bureaucracy: Rhetoric and reality. *Public Administration Review*, 60(2): 98-110.
- Neustadt, R. E. (1991). *Presidential Power and the Modern Presidents: The Politics of Leadership from Roosevelt to Reagan*. New York: The Free Press.
- Park, S. (2013). Does gender matter? The effect of gender representation of public bureaucracy on governmental performance. *The American Review of Public Administration*, 43(2): 221-242.
- Pfiffner, P. J. (2001). Presidential Appointments: Recruiting Executive Branch Leaders In Mackenzie G. C.(Ed). *Innocent Until Nominated. The Breakdown of the Presidential Appointments Process*. Washington, D.G.: Brookings Institution.
- Pitts, D. W. (2007). Representative bureaucracy, ethnicity, and public schools examining the link between representation and performance. *Administration & Society*, 39(4): 497-526.
- Redford, E. S. (1969). *Democracy in the administrative state*. New York: Oxford University Press.
- Rosenbloom, D. H., & Featherstonhaugh, J. G.(1977). Passive and Active Representation in the Federal Service: A comparison of Blacks and Whites. *Social Science Quarterly*, 57: 873-882.
- \_\_\_\_\_, & Kinnard, D.(1977), Bureaucratic representation and bureaucratic behavior: An exploratory analysis. *Midwest Review of Public Administration*, 11: 35-42.
- Saidel, J. R., & Loscocco, K. (2005). Agency leaders, gendered institutions, and representative bureaucracy. *Public Administration Review*, 65(2): 158-170.
- Selden, S. C. (1997). Representative bureaucracy: Examining the linkage between passive and active representation in the Farmers Home Administration. *The American Review of Public Administration*, 27(1): 22-42.
- Van Riper, P. P. (1958). The senior civil service and the career system. *Public Administration Review*, 18(3): 189-200.
- Wood, B. D., & Waterman, R. W. (1993). The dynamics of political-bureaucratic adaptation. *American Journal of Political Science*, 37(3): 497-528.

## ABSTRACT

### A Study of Personnel Balance in Korean Political Appointees

Hyejin Kang & Byong-Seob Kim

This research attempted to examine the representativeness of Korean political appointees grounded in the theory of representative bureaucracy. Data on individual indicators including region, gender, and major were collected for the political appointees holding positions above vice-minister over 70 years from the Rhee Syngman Administration to the first cabinet reshuffle of the Moon Jae-in Administration.

The analysis shows that regional deviation in political appointments has gradually been alleviated. What is unique about it is that the degree of deviation has bounced back and forth according to political control in the provinces of Gyeongsang, Jeolla, and Chungcheong. On the other hand, Gangwon, Jeju, and Gyeonggi provinces have continued to account for only a small percentage of political appointees. The relative proportion of women proved to be quite low, along with those majoring in science and engineering. Therefore, it was suggested that regional representativeness must be managed in order for any region to produce more or less 10% of total appointees. In addition, the proportion by gender and major could be balanced as well if women and those with degrees in science and engineering each make up twenty percent of total appointees.

【Keywords: political appointment, representative bureaucracy, balanced personnel system】