

政務官과 行政官의 關係

朴 東 緒

이 論文은 美國 「하와이」州에 있는 「東西文化交流所」(East-West Center)에 초대된 Senior Scholar 들로 구성된 세미나에서 討議하기 위해서 쓴 것이다. 그러므로 이 論文에서 主張된 論議를 證明하기 위한 充分한 資料의 提供 또는 引用이 있어야겠는데 이것이 若干 不足되는 感이 있는 것은 筆者가 이러한 資料를 두고 있는 書齋를 떠나서 썼기 때문임을 事前에 밝혀 두고자 한다.

1. 問題點

여기서 論議할 問題點을 밝히기 前에 우선 論題로 提示된 單語의 解說부터 시작하려 한다. 여기서 「政務官」이란 英語로 表現한다면 「Political Executive」 또는 「Political Appointee」로서 1955 年에 提出된 「후-버」委員會의 表現을 빌린다면 「Non-Career Executive」를 意味하는 것이라고 하겠으며⁽¹⁾ 이의 內容은 實績主義原則에 따라서 任用되지 않는 넓은 意味의 公務員으로서 行政機關의 政策樹立을 主任務로 하는 사람을 의미한다. 따라서 우리나라의 例를 든다면 長官 次官을 指稱한다고 본다.

이에 對하여 「行政官」이란 이미 上述한 「政務官」에 對立되는 말로서 英語로 表現한다면 「Civil Service」 또는 「Career Service」를 意味한다고 생각한다. 따라서 이들은 大體로 實績主義에 따라서 任命되었으며 政權의 交替에 따라서 影響을 받지 않으며 行政機關의 政策樹立에 대하여 最終的 責任을 지지 않는 公務員을 의미한다. 따라서 具體的으로 우리나라의 例를 든다면 新公務員法에 의한 1級 2級 公務員들이 이에 해당한다고 생각한다.

이러한 뜻을 가진 政務官과 行政官의 關係라는 題目下에 다루어질 問題點을 要略하면 다음과 같다.

a. 世界 여러나라의 行政組織을 考察하면 어느 나라나 共通的으로 發見되는 것은 行政機關의 高位階層은 政務官으로 구성되어 있으며 그 以下의 下位階層은 行政官으로 구성되어 있다고 하는 것이다. 따라서 政務官과 行政官間의 限界線이 發見되는 것은 同一하나 다른것은 그 限界線이 行政機關內의 어느 階層에 그어져 있느냐 하는 것이다.

이러한 點에서는 國家에 따라 다르다고 하는 것을 發見할 수 있으며 다음 節에서 發見할

(1) U.S. Commission on Organization of the Executive Branch of the Government. *Personnel and Civil Service*. Washington D.C.: U.S. Government Printing Office, 1955. p.25.

수 있는 바와 같이 어느 경우에는 長官과 次官線에서 그어져 있는 경우가 있는가 하면 어느 경우에는 밑으로 내려가서 次官과 局長線에서 또는 次官補線에서 그어지는 경우도 있고 심지어는 局長과 課長線에서 그어지는 경우도 있는 것 같다.

그러므로 여기서 문제가 되는 것은 이러한 政務官과 行政官間의 限界線을 어디에다 그을 것인가를 決定지워 주는 要素 또는 變數(Variable)는 무엇이나 하는 것이다. 이것을 될수 있는 대로 行政研究의 資料를 提供해 주는 寶庫라고 볼 수 있는 世界諸國의 例에서 찾아 보자고 하는 것이 첫째 문제이다.

b. 다음은 우리나라의 경우 政務官과 行政官間의 限界線은 現在 法制的 制度的으로는 如何히 되어 있으며 그것이 事實上 實際的으로는 어디에 그어져 있다고 보아야 하겠으며 이와 같이 되는 또는 되게 하는 要素 또는 變數는 무엇이나 하는 것이다.

여기의 變數는 이미 各國의 例에서 發見된 數 많은 變數中에서 特히 우리나라의 경우 該當 또는 適用된다고 생각되는 것을 지적하려고 한다.

c. 끝으로 이러한 것이 우리나라 行政一般에 어떠한 영향을 주고 있으며 더 나아가서 우리가 추구하는 行政의 理念인 民主的이며 能率的인 行政의 發展에 어떠한 영향을 주고 있느냐 하는 것을 아울러 檢討하려 한다.

2. 變數의 抽出

여기의 變數란 政務官과 行政官間의 限界線을 높은 階層에 또는 낮은 階層에 긋게 하는 要因을 의미한다. 卽 이러한 作用을 하는 要因은 무엇이며 그 要因이 어떠한 경우에 線을 높으면 긋게 하며 反對로 어떠한 경우에 낮으면 긋게 하느냐 하는 것이다.

이러한 要因을 可能한 限 經驗的으로 抽出해 내기 위하여 于先 世界 여러나라의 例를 들어서 檢討하려고 한다. 다음의 圖表는 우선 政務官과 行政官間의 限界線이 놓여 있는 階層을 기준으로 하여 分類한 것이다.

a. 高位階層 (長官과 次官間)

英國, 獨逸, 日本, 印度.(共產諸國)

b. 中間階層 (次官과 次官補 또는 局長)

韓國, 佛蘭西.

c. 下位階層 (局長과 課長)

美國

以上에 列擧된 여러나라의 行政組織을 個別的으로 檢討하면 다음과 같다.

① 英國: 英國은 大體로 政務官(議員)인 長官이 있고 그 밑에 當該機關의 政策 行政執行一般에 대한 brain trust로서 行政官인 事務次官이 있고 職務의 內容은 다르지만 同格에 政

務官(少壯議員)인 政務次官이 長官을 主로 對國會 業務面에서 補佐하고 있다.

여기의 事務次官은 19世紀 中葉에 實績主義가 樹立되기 시작한 以來 人文科學 또는 社會科學을 專攻한 사람들이 絕對多數를 차지하고 있음은 1957년부터 1961年間에 行政크라스의 新規 採用者 280名中 自然科學 專攻者가 不過 13人밖에 안된다고 하는데서도 알 수 있다.⁽²⁾

이와 같이 高位行政官은 特殊 專門技術者보다는 一般行政家이어야 한다고 하는 見解는 벌써 100年前부터 英國人들 間에 支持를 받아 왔을 뿐만 아니라 現在까지도 英國人뿐만 아니라 英國文化의 強力한 影響을 받고 있는 印度人 파키스탄人들의 大多數도 이를 支持하고 있음을 우리는 알고 있으며 이의 理由는 「파이너」(S.E. Finer)가 說明한 것을 要略하면 다음과 같다. 卽 行政은 單純한 機械的인 技術이 아니며 高度의 政治性을 갖는다고 하는 것이며 長官의 첫째 任務은 어떤 特定問題를 解決하는데 技術的으로 第一 善은 方法을 모색하는 것이 아니라 議會를 우선 滿足시키는 것이며 따라서 銳敏한 政治的 感覺을 가져야 한다는 것이다.⁽³⁾

② 獨逸: 獨逸의 경우에도 戰前以來 行政官이 次官階層에 까지 昇進할 수 있는 點에서는 同一하나 그들의 教育的 經歷이 英國과 다르다. 卽 獨逸의 경우는 法學이 爲主로 되어 있다. 그러나 여기의 法學은 英美와 달라서 大學에서 法學科를 專攻했다고 하는 것을 意味하며 獨逸行政의 專門家인 「맑스」(F.M. Marx)는 「萬一 獨逸의 法學徒가 學校講義에 忠實하기만 하면 社會科學의 넓은 分野 全般에 걸친 健全한 見解를 가지고 大學을 卒業하게 될 것이다」⁽⁴⁾라고 말한데서도 알 수 있는바와 같이 法學專攻이라고 해서 一般的으로 갖기 쉬운 偏見은 삼가해야 할 것이며 특히 二次大戰後에는 社會科學一般으로 轉換되어 가고 있는 傾向이 나타나고 있는 것 같다.⁽⁵⁾

③ 日本: 日本의 경우는 二次戰前에는 獨逸과 같이 行政官이 단 하나의 次官席을 차지하고 있었으나 戰後에는 英國과 같이 內閣責任制로 轉換하여 政務次官과 事務次官制를 갖게 되었다. 여기서 派生하는 問題는 政治制度가 바뀌었다고 해서 行政制度도 따라서 바뀌었는데 英國의 事務次官制가 成功될 수 있는 行政官들의 特殊한 人的要素를 日本에서도 具備하고 있는지 의문시된다. 이에 관한 資料를 얻을길 없어 알 수 없으나 萬一 具備하고 있지 못하

(2) *Newsweek*, 1963. 9. 30. p. 42.

(3) S.E. Finer, *A Primer of Public Administration*. London: Frederick Muller. 1950. p. 120. 여기의 Finer는 有名한 H. Finer와 兄弟關係이다.

(4) F.M. Marx, "Civil Service in Germany," in: L.D. White, *Civil Service Abroad*. New York: McGraw-Hill, 1935. p. 223.

(5) 朴東緒: *比較公務員制度*. 서울: 博英社. 1963. pp. 267~9. 現在 獨逸 高級 公務員의 專攻學科別 統計를 얻을 길어 모르나 1962年에 어느 獨逸大使館 所屬 外交官의 말에 의하면 自己 推測으로는 外交官中에는 法學專攻이 아닌 사람의 比率이 增加하여 最少限 2割은 되지 않는가 한다고 하는 것을 들은 적이 있다.

다면 英國과 같은 成功的 結果는 나타나기 힘들 것으로 생각된다.

戰前에는 絕對多數가 法學專攻者이었으나 戰後에는 採用制度를 바꿔 職種制로 各分野에 걸쳐 新規採用하고 있으므로 將來에는 事務次官級에 法學專攻以外的 者도 任用될 수 있을 것이므로 이런 點에서도 英國하고는 다른 特徵을 갖게 될 것이다.

④ 印度：印度는 勿論 英國의인 行政組織과 行政官의 育成制度를 가지고 있으나 다른 것은 그의 實際 運營面인 것 같다. 이러한 면에서 形式만 따르고 實際는 그에 따르지 못하는 데서 연유되는 所謂 二元主義(Dualism)를 發見할 수 있는데 이에 對한 印度人들의 批判은 다음과 같다. 첫째로 事務次官이란 자주 바뀌어서는 안되는데 長官과 같이 바뀌니 事務次官으로서의 本來의 使命을 다 못하며⁽⁶⁾ 둘째로 高位 行政官의 階層이 지나치게 많아 그들의 職責이 質的 量的으로 能力以下로 低下되어 (Job dilution) 있다는 것이다.⁽⁷⁾ 셋째로 印度의 事務次官級은 英國의 경우에서와 같이 「조용히 그리고 匿名性(Anonymity)을 강하게 지키면서」 일할 줄 모른다고 한다.⁽⁸⁾ 아마 이것이 長官의 交替와 同時에 進退를 같이 해서는 안될 事務次官까지도 交替케 되는 理由가 되는지 모르겠다.

⑤ 共產諸國：共產國家의 경우는 政府職員이 高度의 政治性 黨性을 가질 것이 요구되므로⁽⁹⁾ 우리가 앞서 規定한 政務次官과 行政官의 概念을 그대로 여기에 轉用할 수 없으나 實際에 있어서 北韓의 경우를 보면 首相 第一副首相 副首相(7人. 1962年 10月 30日 現在) 相(長官)은 黨員이며 또한 特히 相은 때때로 異動이 있으나 그 밑의 副相은 반드시 進退를 같이 하는 것 같지 않으니 여기에 線을 그을 수 있지 않을까 한다. 이러한 意味의 「行政官」에 어떠한 사람이 任命되는지 알 길은 없으나 김일성의 第4次 黨大會(1961年)에서의 연설에 의하면 「지금 당, 정권기관들에서 로동자출신 간부들이 차지하는 비중은 3차 당대회 당시의 (1956年) 24%로 부터 31%로 제고 되었으며……」⁽¹⁰⁾ 하고 말하고 있는 것으로 보아 民主諸國과는 相當히 다른 成分과 經歷을 가진 사람으로 구성되어 가고 있음을 알 수 있다.

⑥ 韓國：우리나라의 경우는 軍事革命後 政務官과 行政官間의 關係에 큰 變化를 가지고 왔다. 卽 從來에는 次官과 局長間에 限界線이 그어졌던 것인데 (國防部는 例外) 最近 2年間에 次官補의 數도 經濟部處에 증설되었을 뿐만 아니라 企劃關係 1級 公務員이 늘어 行政官으로서의 1級 公務員의 數도 늘었고 또 行政官으로서 올라갈 수 있는 限界도 어느정도 높아졌다고 할 수 있다. 우리나라의 高級 行政官의 成分에 대하여는 이미 筆者가 研究發表하

(6) Naresh Chandra, Roy. *The Civil Service in India*. Calcutta: Firma K.L. Mukho Padhyay, 1960. pp. 333~5.

(7) R. Dwarkadas. *Role of Higher Civil Service in India*. Bombay: Popular Book Depot. 1958. pp.35~6.

(8) Naresh Chandra, Roy. *op. cit.*, pp. 318~9.

(9) 김봉화. 「현시기 지방정권 기관들에 대한 당의 령도와 통제에서 제기되는 몇가지 문제」 *당사업*. No. 7. 1962年 7月 (67). p. 9.

(10) 조선 중앙년감. 평양. 조선중앙통신사 1962. p. 47.

였으므로⁽¹¹⁾ 여기에 새삼스러히 論議할 必要는 없다고 생각되므로 여기서는 次官補와 企劃官으로 구성된 1級 行政官의 專攻學科만을 檢討하려고 한다. 法學專攻이 斷然 우세하여 約 30%, 軍事學 經濟學이 同率로서 各各 約 14%를 차지하고 있는 것 같다.(1963年 7月 30日 現在).

⑦ 佛蘭西：佛蘭西는 第2次大戰中에 事務次官의 性格을 가진 *Secrétaires-Généraux*가 大概 各部에 新設되었으나 戰後에 外務部를 除外하고는 다시 原狀復舊하여 廢止되었다. 「드·골」下의 第5共和國에서 官僚의 地位가 相當히 向上되었으며 官僚出身으로서 長官에 任命되는 數가 增加되었으나⁽¹²⁾ 아직 事務次官級의 增加는 없는것 같다. 佛蘭西의 高級行政官들은 從來 獨逸과 같이 法學 專攻者가 絕對的이었으나 近者에 이르러 採用制度가 달라져 法學 政治學 卽 社會科學 一般이 많아지고 있다.⁽¹³⁾

⑧ 美國：美國의 경우는 行政組織上으로 보면 行政官이 올라갈 수 있는 限界가 第一 얕으며 政務官이 어느나라 보다도 第一 깊게 침투할 수 있게 되어있다. 그러므로 部處에 따라 事情이 劃一化되어 있지 않고 다르나 大體로 局長과 課長이 限界線으로 되어 있어 어느 部는 局長이 行政官으로 되어 있는 경우도 있는가 하면 또 다른 部는 政務官으로 되어 있는 경우도 있어 이의 代表的인 例가 美國의 國務省이라고 볼 수 있으며 우리에게 많이 알려져 있는 數많은 次官補들이 事實上 行政階層上으로 보면 局長級에 該當한다고 볼 수 있다.

이제 이에 關한 例를 數字로 表示하면 다음과 같다. 첫째로 「번슈타인」(M.H. Bernstein)에 依하면 報酬等級 16級 以上 1,354名中 (1957年) 726名이 行政官 身分을 가지고 있다고 하였으며⁽¹⁴⁾ 이와 同時에 「콜슨」(J.J. Corson)은 聯邦政府의 8部處의 報酬等級 15級 以上 253名中 74.7%에 該當되는 사람이 1950年 7月 1日부터 1951年 4月 1日間에 下位 行政官에서 任命되었다고 말하고 있다.⁽¹⁵⁾ 둘째로 1955年의 「후버」委員會는 다음과 같은 統計表를 提示하고 있다. 卽 133의 機關長中에서는 行政官은 1名도 發見할 수 없으며 101의 副責任者級에서는 단 12名의 行政官職이 있으며 233의 行政補佐官(Executive Assistant)中에서는 46名을, 434의 局長級에서는 143名의 行政官職을, 399의 副局長級에서는 173名을 發見할 수 있다고 했다.⁽¹⁶⁾

(11) 朴東緒, 「韓國 高級公務員의 問題點 ——成分을 中心으로」 行政管理. Vol. 2. No. 3. 1963年 7月. pp. 136~45.

(12) Eric Strauss. *The Ruling Servants*. New York: Praeger, 1961. pp. 223, 228.

(13) J.C. Brown. "Education of the New French Administrative Class," *Public Personnel Review*, Vol. 16. No. 1. Jan. 1955. p. 18.

(14) Marver H. Bernstein. *The Job of the Federal Executive*. Washington, D.C.: Brookings Institution. 1958. p. 39.

(15) John J. Corson. *Executives for the Federal Service*. New York: Columbia University Press. 1952. p. 26.

(16) U.S. Commission on Organization of the Executive Branch of the Government Task Force Report. *Personnel and Civil Service*. Washington D.C.: Government Printing Office, 1955. pp. 211~4.

이와 같이 많은 局長이 政務官으로 任命되어 있다고 하는 것도 他國과 다르지만 또 하나의 特異點은 이러한 高級 公務員의 過半數가 自然科學 專攻者이며 特히 工學 專攻者가 全體의 約 1/3을 占領하고 있다는 事實이다.⁽¹⁷⁾ 이와같이 高級 公務員中에 自然科學 專攻者가 많은 것은 英國과 좋은 對照를 이루고 있는데 이에 대하여 美國內에서는 別다른 批判의 소리를 들을 수 없으며 오히려 英國側에서 人文科學 中心의 傳統的인 制度를 修正해야 한다는 소리가 들려 오고 있다.

以上에서 우리는 各國의 政務官과 行政官間의 限界線이 어디에 그어져 있는가를 檢討하였다. 나라에 따라서 高位階層으로 부터 下位階層에 걸쳐 있는데 여기서 문제되는 것은 무엇이 나라에 따라서 限界線을 높게 또는 낮게 두어 어떠한 要素가 各國에 作用하고 있느냐 하는 것이다. 卽 이 兩者間의 限界線을 긋는데 영향을 주는 變數에 어떠한 것이 있느냐 하는 것이다. 이러한 變數의 하나 하나를 깊이 考察하기 前에 우선 생각될 수 있는 變數의 一覽表를 提示하면 다음과 같다.

a. 環境的 變數

	限 界 線		
	← 낮게	→ 높게	
① 人民의 行政官에 對한 態度	批判的, 不信視	▽	專門性을 높이 評價
② 國會의 行政府에 對한 問責	行政官에게	▽	政務官에게
③ 責任있는 政黨政治의 發展度	低	▽	高

b. 行政府內의 變數

① 政務官의 在任期間	短	▽	長
② 政務官의 政治的 責任에 對한 態度	政務官 行政官	▽	政務官
③ 政務官의 任命權	政務官	▽	高位層
④ 政務官의 個人忠誠에 對한 要求	强	▽	弱
⑤ 政務官의 情實任用에 對한 態度	强	▽	弱
⑥ 行政官의 職業化·不黨派性	弱	▽	强
⑦ 官僚權·勞動權	弱	▽	强
⑧ 政務官·行政官의 成分	異質的	▽	同質的

以上에서 생각될 수 있는 變數를 11個 列舉했는데 이에 대한 個別的 說明을 하면 다음과 같다.

① 人民의 行政官에 對한 態度 現代行政에 對해 흔히 行政이 專門化 技術化되었다고 하지만 참말로 國民大衆이 이 點에 對해 어느정도의 인식을 가지고 있느냐 하는 것을 기준으로 하여 「채프먼」(Brian Chapman)은 行政의 專門性 技術性を 높이 評價하여 이러한 職務은 따

(17) W.L. Warner, et al. "A New Look at the Career Civil Service Executive," *Public Personnel Review*, Vol. 22, No. 4, Dec. 1962. pp. 188~94.

라서 特別히 訓練된 少數의 專門家들만이 擔當할 수 있는 것이며 따라서 어들을 높이 尊敬하는 國民들(例—獨逸)이 있는가 하면 反面에 行政權이란 濫用되고 부패되고 權威的인 것이 될 可能性이 많으며 따라서 언제나 감시하고 批判하는 태도를 가져야 한다는 생각을 가지고 있는 國民들(例—佛, 瑞西, 美)이 있다고 말하고 있다.⁽¹⁸⁾

이러한 두가지 態度中 前者의 경우는 自然히 行政官의 階層이 올라갈 수 있는 것이고 後者の 경우는 反對로 行政官이 占有할 수 있는 階層은 低下하지 않을 수 없지 않나 생각된다.

② 國會의 行政府에 대한 問責: 國會에서 그 本來의 使命인 立法과 行政府에 대한 監督機能을 發揮하기 위하여 자주 行政府의 高級幹部를 불러다 문의도 하고 또한 責任의 所在를 밝히기 위하여 責任追究도 한다. 그런데 行政府의 누가 對象이 되느냐에 關해서 國家에 따라 事情을 달리하고 있는 것 같다. 卽 英國과 같은 나라에서는 長官 自身이 責任을 自己 自身이 지는 것으로 알고 있고 그 밑의 事務次官인 行政官에게 轉嫁를 시키지 않고 있으며 또한 國會議員들도 依例히 政務官에게만 質疑를 하고 責任追究을 하는 것을 극한하고 있다. 따라서 行政官들은 政治的 問題에 휩쓸릴 우려성이 적고 中立性 匿名性을 높이 유지할 수 있다는 것이다.

그런데 이에 反하여 美國의 경우는 英國과 反對로 長官 自身이 자주 自己 代身 行政官을 國會에 파견하여 여러가지 政治的 問題에 介入케 할뿐만 아니라 國會議員들도 長官이 門外漢인데도 在任期間이 짧아 部內事情을 모르니까 더 잘 아는 行政官을 즐겨 부르는 傾向이 있다는 것이다.⁽¹⁹⁾ 이러한 狀況下에서는 假令 共和黨政府下의 行政官은 民主黨議員들에게 애매하게 共和黨的인 黨性을 가진 것으로 誤解를 받기 쉬우며 따라서 다음 民主黨이 執權하게 되면 自然히 自己들이 本人의 意思와는 달리 黨性을 갖게해 놓고 追放하는 傾向이 있어 行政官으로서 中立性 匿名性 永續性을 갖기 힘들며 높이 올라갈 수도 없다는 것이다.

③ 責任있는 政黨政治의 發展度: 政策上의 問題가 政黨이나 立法府에서 다 解決이 되고 또한 黨의 組織이 集權化되어 있어 黨首가 首相이나 大統領이 되어 모든 黨의 政策은 黨首를 通하여 指示되며 또한 黨員들은 黨策에 따라 움직이고 여기에 責任을 지는 경우(英)와 그렇지 않고 美國과 같이 政策樹立이 國會나 黨을 通해서 이루어지는 것도 아니고 또한 黨이 集權化되어 있지도 않고 黨首가 大統領이 되어 立法 行政府의 黨員에게 指示할 수 있는 것도 아니고 이들은 諸各己 個別的 行動을 多分히 하는 경우도 있다. 따라서 大統領이라고 해서 長官들에 대해서 英國의 경우와 같이 強力한 統制權이 있는 것도 아니다.⁽²⁰⁾

英國과 같이 黨의 責任政治가 樹立되어 있는 경우에는 長官의 政策樹立에 있어서 自由裁

(18) Brain Chapman. *The Profession of Government*. London: Allen and Unwin. 1959. pp. 308~9.

(19) Marver H. Bernstein. *op. cit.*, pp. 44~5.

(20) Frederick J. Lawton. "Role of the Administrator in Federal Government," *Public Administration Review*, Vol. 14. No. 2. Spring 1954. p. 116.

량의 餘地도 적고 그 밑의 行政官들이 壓力團體의 直接的인 영향을 받아 政策樹立에 直接
깊이 介入하게 될 可能性도 比較的 적다. 따라서 責任을 질만한 일이 일어나면 黨黨首 長官
政務官에게 責任이 限定될 可能性이 많다. 따라서 行政官이 黨派性을 띠게 될 우려성이 적으
며 또한 黨員인 政務官들은 自己네들이 政策을 樹立하는데 요구되는 技術的 助言을 얻어가
는 役割을 하게 되며 따라서 이러한 것을 提供하는 行政官의 價値를 높이 評價하게 된다. 이
러한 點에서 事務次官制가 탄생하여 成功할 可能性이 있을 것으로 생각된다.

共産國家에서는 勿論 政黨이 國民에 責任을 지는 方途는 없으며 또한 行政官의 政治的
中立이라고 하는 것도 있을 수 없으나 그 外의 要素는 多分히 英國과 類似한 點이 있어 責任
은 「政務官」이 黨에 대하여 지며 그 밑의 「行政官」에게 까지 지게 하는 例는 別로 없는 것
같다. 그래서 長官이 바뀐다고 해서 그 밑의 副相이 따라 바뀌는 例가 別로 없는 것 같은데
그의 原因이 이러한데 있지 않나 생각된다. 따라서 矛盾된 이야기 같지만 언제나 「行政官」
에게 要求하는 것은 黨性과 技術性으로 되어 있는 것도 이러한데 原因이 있을 것으로 생각
된다.⁽²¹⁾

④ 政務官의 在任期間: 나라에 따라서 政務官의 在任期間이 다 다르며 이 點에 있어서 美
國, 우리나라, 佛蘭西가 比較的 짧은 例에 속한다고 생각된다. 그中에서도 우리나라와 佛蘭
西가 特히 짧다고 하는 것은 既知의 事實이며 美國의 경우를 보면 1933년부터 1952年間の
平均在任期間을 보면 長官이 42個月, 次官이 23個月, 次官補가 32個月로 되어 있다. 이에
比하여 그 밑의 行政官들은 比較的 길다. 卽 1933년부터 1948年間の 70局의 局長의 平均
在任期間이 8年半으로 되어 있다.⁽²²⁾

이와같이 政務官의 在任期間이 짧은데 比하여 行政官의 在任期間이 길면 政務官이 行政
官의 經驗 技術에 지나치게 依持하게 되며 그러면 그럴수록 行政官에 대한 統制가 곤란하
며 따라서 自己가 믿을 수 있는 사람을 밑에 配置하려는 생각을 갖게 되어 이는 行政官이
昇進할 수 있는 限界를 밑으로 누르며 政務官이 깊이 配置되게 된다.

이러한 事情은 佛蘭西도 같다고 볼 수 있으며 따라서 極少數의 例外를 除外하고는 行政官
이 次官線까지 올라가지 못하고 있는데 그러면서도 美國的인 獵官主義가 別로 支配하지 않
는 理由는 主로 二大政黨制가 아니고 多數黨으로 되어 있어 行政府의 構成이 聯合으로 이루
어지는데 있는 것 같다.⁽²³⁾

⑤ 政務官의 政治的責任에 대한 態度: 政治的 責任을 지는데 이를 政務官 自身에게 국한
하고 있느냐 또는 行政官에게도 轉嫁시키느냐 하는 것인데 前者의 原則이 철저히 지켜지

(21) 리봉경. 「정치적 주권기관으로서의 지방정권기관들의 역할을 더욱 제고하자」. 근로자 No. 7.
(200), 1962年 5月. p. 31.

(22) Marver H. Bernstein. *op. cit.*, p. 85.

(23) W.R. Sharp. "Public Personnel Management in France," in: L.D. White. *op. cit.*, p. 100.

政務官과 行政官의 關係

고 있는 것이 英國이며 英國에서는 事務次官이 直接 議員에게 答辯하는 법도 없고 모든 것은 長官을 통해서 發表되며 또한 그의 內容이 아모리 事務次官에서 元來 나온 것이라 하더라도 一旦 長官이 自己의 것으로서 採擇한 以上 次官에게 責任을 전가시키지 않는다고 한다. 그러나 이러한 原則이 잘 지켜지지 못하고 있는 것이 美國, 獨逸의 경우인 것 같다. 이러한 경우 行政官이 政治的 勢力의 영향을 強하게 받음은 勿論이다.

⑥ 政務官의 任命權 : 各 行政機關의 行政官에 대한 任命權을 누가 장악하고 있으나 하는 것인데 어느나라의 경우는 長官보다도 人事機關長(英國의 財務部의 事務次官) 이라든지 또는 首相이 장악하고 있는 경우도 있는가 하면 어느나라의 경우는 事實上에 있어서 當該部의 長官에게 委任되어 있는 경우도 있다. 高級 行政官의 任命權이 長官에게 귀속되어 있는 경우에는 지나치게 그들이 特殊 長官과 一體視되며 長官도 또한 지나친 영향력을 미치게 되어 行政官은 그가 종사하는 機關의 客觀的인 機能에 忠實하기 보다는 자칫하면 長官의 私僕化할 우려성이 있을 것으로 생각된다. 따라서 이는 長官과 進退를 같이 할 것이 強要當하는 結果가 되며 永續性 中立性에 좋지 못한 영향을 줄 것 같다.

⑦ 政務官의 個人的 忠誠에 대한 要求 : 政務官은 그 밑의 行政官으로 부터 그 機關이 追求하는 業務에 대해서는 勿論 政務官 自身에 대하여도 忠誠을 요구하는 것은 當然하다. 그러나 경우에 따라서는 지나치게 部下職員인 行政官을 믿지 못하고 꼭 自己가 個人的으로 信任할 수 있는 사람을 그의 業務能力은 多少 弱하더라도 配置하지 않으면 安心이 안되는 例도 있으며 이러한 경우일수록 밑에서 부터 公務員으로서의 能力을 키워가지고 昇進해 온 自己가 直接 모르는 사람을 제쳐 놓고 能力은 모자라도 平素에 잘 알고 있는 사람을 外部로부터 갖다가 任命함으로써 行政官의 昇進限界를 低下시키는 例가 있으며 우리나라의 경우가 이에 속하는 것으로 생각된다.

⑧ 政務官의 情實任用に 대한 態度 : 이 문제에 대해서는 特別한 說明이 不必要할 것으로 생각된다. 任命權者인 政務官의 情實任用に 대한 執着이 강할수록 行政官의 昇進限界는 알리게 된다는 것이다.

⑨ 行政官의 職業化 不黨派性 : 現代政府에 있어서 行政官이 政策樹立에 介入않한다고 하는 것은 常識을 벗어난 이야기라고 하는 것은 누구나 아는 事實이다. 그러나 여기의 職業化 不黨派性이라고 하는 것은 다음의 두개의 前提가 우선 說明되어야 한다. 첫째는 같은 政治的인 性格을 가진것 中에서도 勿論 限界를 정하기가 경우에 따라서는 곤란한 경우도 있겠으나 假令 特定人의 선거운동을 한다고 하는 것과 特定黨이 선거운동때 내건 政綱을 成功的으로 推進시키는데 補助役割을 하는 것과는 區別되어야 하며 行政官이 後者の 경우는 그의 介入이 許容되나 前者의 경우는 黨派性(Partisan)을 띤 것으로 삼가야 한다는 것이며 둘째로는 一市民으로서의 私的 感情은 누구나 가질 수 있을 것이나 行政官으로서 行政에 從事하는 경

우에는 上官인 政務官에게 市民으로서의 私的 感情을 可能한 限 抑制하고 忠實히 上官의 뜻에 따라 公僕으로 奉仕할 수 있어야 한다는 것이다.

萬一 以上과 같은 두가지 事實의 分別이 되지 못하는 경우 政務官은 行政官을 不信하게 되고 그렇게 되면 行政官은 率直하게 自己 意見을 開陳할 수 없게 되며 兩者間의 距離는 멀어진다고 생각된다.⁽²⁴⁾ 따라서 行政官이 黨派性을 갖지 않고 어느 政務官에게나 私的 感情을 떠나 忠實하게 奉仕할 수 있는 경우 政務官은 行政官을 信任하게 될 것이며 行政官도 事務次官까지 昇進하여 本來의 使命을 다 할수 있을 것으로 믿는다. 이러한 例를 英國에서 볼 수 있으며 制度는 英國의인 것을 擇했지만 이러한 點에서 제대로 안되어 次官의 빈번한 交替를 보는 것이 印度인 것 같다.

⑩ 官僚權, 勞動權 : 어느나라의 경우에나 程度상의 差는 있으나 大體로 行政官의 勞動權을 인정하고 있으며 이에 따라 行政官의 勞動組合이 組織되어 團體的인 여러가지 活動을 展開하고 있다. 그러나 여기의 勞動權의 認定은 어디까지나 그의 行使가 行政官으로서의 位置——即 對國民 政務官과의 正當한 關係의 範圍內에서 그들의 權益을 옹호할 것이 기대되는 것이다. 그러나 경우에 따라서는 公僕으로서의 地位를 벗어난 權力的 地位를 爭取하여 本來의 意圖에 어긋나는 수가 있다. 이러한 例를 佛蘭西에서 찾아 볼 수 있으며 그렇게 자주 政權이 바뀌어도 局長級以下 公務員의 地位가 外部人에 의하여 침식되지 않는 理由가 이러한데 있는 것으로 생각된다.

이러한 行政官의 지나친 權力的 地位는 英國의 경우에도 發見된다고 「슈트라우스」(Eric Strauss)도 말하고 있으나⁽²⁵⁾ 아직도 이러한 見解를 英國行政官에 대해서 가지는 사람은 少數派에 속하고 있는 것 같다. 따라서 英國의 경우 行政官이 事務次官까지 昇進할 수 있어도 그것이 官僚權이 지나치게 強大한데서 別로 淵由한 것 같지는 않다.

⑪ 政務官 行政官의 成分 : 사람의 出身成分과 그 사람의 理念 行動間의 關係에 대하여는 무엇보다도 共產主義國家에서 相關性을 높여 評價하고 있다고 하는 것은 周知의 事實이며 따라서 共產主義國家에서는 黨, 政府의 要員은 日內에 勞動者 農民出身으로 代替한다.

이러한 關係에 대하여는 일찌기 英國의 「行政크라스」에 對하여 「킹그스레이」(J. D. Kingsley)가 지적한 적이 있으며 또한 近者에 와서도 「슈트라우스」(Eric Strauss)는 英國의 2次戰後의 勞動黨의 執權이 別로 政策面에서 保守黨과 差가 안난 것은 政策을 大膽하게 變更할 수록 行政官에게 더 依持하여야 하며 이때의 行政官은 保守的인 中·上階級 出身이 있기 때문이라고 하며⁽²⁶⁾ 따라서 「립셀」(S. M. Lipset)은 民主統制 또는 政策의 變更은 政務

(24) R. Dwarkadas. *op. cit.*, p. 175. Naresh Chandra, Roy, *op. cit.*, p. 342.

(25) Eric Strauss. *op. cit.*, p. 279.

(26) *Ibid.*, p. 278.

政務官과 行政官의 關係

官단 바뀌서는 안되고 行政官까지 바뀌야 된다고 主張하고 있다⁽²⁷⁾.

이와 같이 成分과 行動間의 긴밀한 關係를 인정하는 사람들도 있으나 一般理論으로서 어느 정도의 妥當性이 있느냐 하는 것은 모르겠으나 어느 정도의 相關性이 있는 것 만은 事實일 것이며 따라서 政務官과 行政官間의 成分이 同質인 경우는 比較的 높이 行政官이 昇進할 수 있겠으나 異質인 경우는 行政官에 대한 統制를 위해 政務官은 깊이 配置될 것을 원하게 될 것이다.

3. 韓國의 問題

우리 나라의 경우 最近까지 1級이 法制上으로는 一般職으로 되어 있었으나 事實上에 있어서는 多分히 政務官의인 性格을 가지고 있어서 여러가지 混同이 있었는데 今般의 改正法에서는 이를 再分類하여 이제 부터의 1級은 完全히 行政官의인 것으로 分類되었다. 그러므로 1級부터 5級까지의 모든 公務員은 行政官의인 公務員이라고 말할 수 있다. 따라서 實績에 따라서 可能한 限 行政經驗이 많은 사람으로서 任命되어야 하며 政權 長官의 交替에 따라서 地位 身分이 흔들려서는 안될 것이다. 그러나 統計上으로 보면 다음과 같은 事實이 나타나고 있다⁽²⁸⁾.

	10年 以上 總勤續者比率	45 歲 以 下 者 比 率	現職級 2年 以上 勤續者比率	平 均 年 齡
1 級	$\frac{25}{56}$	$\frac{40}{56}$	$\frac{49}{56}$	44
2 級	$\frac{180}{247}$	$\frac{168}{247}$	$\frac{201}{241}$	40(=甲) 46(=乙)

以上の 事實에서 우리가 알 수 있는 것은 첫째로 우리 나라의 高級 行政官의 年齡이 年少하고 行政經驗이 적은 사람의 比率이 相當히 높다고 하는 것이다. 美國의 경우를 보면 局長級의 平均行政經歷이 15.6年이나 된다고 한다. 英國의 경우는 現在 具體的인 資料는 안 가지고 있으나 이 보다도 더 높을 것이 豫想된다. 둘째로 現職級에서의 經歷이 相當히 짧다고 하는 것이다. 責任 있는 統計는 못되지만 우리 나라의 경우 局長의 平均壽命이 2年以下라고 하며 이는 一般的으로 長官이 바뀌면 局長 總務課長도 바뀌는 것이 常例로 되어 있었다고 하는 데서도 알 수 있다. 比較的 移動이 심한 美國의 경우도 前述한 바와 같이 8年이나 된다고 하는 것에 比하면 相當히 짧다고 하는 것을 알 수 있다.

이러한 事實은 高級 行政官의 任命이 事實上에 있어서는 法制의 趣旨와는 다른 結果를 연출하고 있다는 것을 우리에게 보여 주고 있으며 따라서 이러한 事實은 高級 行政官이 勤務上의 두번째의 큰 문제로서 身分不安을 들게 되는 理由를 說明해 주고 있다고 생각된다.

(27) S.M. Lipset. "The Rigidity of a Neutral Bureaucracy," in: Donald C. Rowat, *Basic Issues in Public Administration*. New York: Macmillan, 1961. p. 446.

(28) 行政管理. Vol. 1. No. 2. 1962年 11月. pp. 116~22.

따라서 이러한 無作定한 外部로 부터의 侵入이 現職者의 士氣를 低下하고 좋지 못한 影響을 주므로 이를 防止하기 위하여 內規로서 밑으로 부터의 昇進과 外部로 부터의 任命間에 一定한 比率를 定할 것을 檢討하고 있으나 이는 部分的인 效果밖에 보지 못할 것이며 이에 關聯된 全體的인 문제를 우선 綜合的으로 檢討하여야 할 것으로 생각된다. 이의 原因을 前述한 變數에 따라 檢討하면 다음과 같다.

卽 처음부터 세번째 까지의 變數인 環境的인 것이 우리 나라에서 어떻게 作用하느냐에 關해서는 現在로서는 어떠한 뚜렷한 方向을 把握하기 곤란한 것 같다. 그러나 別로 行政官의 地位를 높이는 方向으로는 움직이는 것 같지 않다. 그러나 네번째 부터 열번째 까지의 要素는 多分히 行政官의 地位를 低下시키는 方向으로 뚜렷이 우리 나라에서 나타나고 있다고 볼 수 있을 것 같다. 끝의 成分에 關한 것은 우리 나라 政務官의 成分을 調査한 것은 없으나 行政官과 같이⁽²⁹⁾ 壓倒的으로 多數가 申·上流出身일 것으로 생각된다. 따라서 多分히 同質性을 갖는다고 생각할 수 있을 것이다.

이러한 事情은 우리 나라의 경우 別로 行政官의 地位를 높이는 方向으로 움직이는 變數는 發見하기 힘들고 大部分의 경우 低下시키는 方向으로 움직이는 變數가 壓倒的으로 많은 것 같으며 이는 結果的으로 法制과 事實을 다르게 하는 二元主義的(Dualism) 要素가 나타나고 있어 法制的으로는 1級과 次官間에 限界線이 그어지게 되어 있지만 事實上에 있어서는 경우에 따라 課長 事務官級에 까지 低下되는 경우가 있는 것 같다.

끝으로 생각할 것은 이와 같이 實際 限界線이 알오게 그어지는 것이 行政機關이 그 機能을 수행하는데 가장 適切한 것이냐 하는 문제이다. 어느 나라의 경우나 우리가 앞서 檢討한 바와 같이 政務官과 行政官을 配置하는데 그 理由는 民意를 反映한 政策을 技術的 能率的으로 執行하려는데 있을 것으로 생각 된다. 따라서 政務官만 가지고는 技術的 專門的 知識이 缺如되고 行政官만 가지고는 政治的 感覺이 缺如되는 結果가 나타날 것이다. 勿論 어떤 論者는 高級 行政官도 좋은 意味의 政治的 能力을 充分히 가지고 있어 이것이 缺如되었다는 理由는 語不成說이라고 主張하고 있으나⁽³⁰⁾ 相對的으로 不足함은 一般的으로 認定된 事實이라고 본다. 따라서 政務官은 政策의 樹立에 있어서 行政官이 가지고 있는 技術 知識을 充分히 活用하여 自己의 뜻하는 대로 政策도 樹立하고 執行도 하여야 할 것이다.

이러한 觀點에서 우리 나라의 경우를 불적에 첫째로 上述한 理想的인 狀態를 現在의 우리 나라의 경우와 같이 行政官의 技術 知識의 點에서 희생하더라도 限界線을 알오게 굽는데서만 可能할 것인지 그렇지 않으면 둘째로 現在 行政官의 희생이 지나치며 限界線을 좀 올리는 것이 오히려 行政의 上記 目的을 效果的으로 達成할 수 있을 것인지의 문제가 대두하게

(29) 朴東緒. 「韓國高級公務員의 問題點」 *op. cit.*, p. 114.

(30) Richard M. Paget. "Strengthening the Federal Career Executive," *Public Administration Review*. Vol. 17. No. 2. Spring 1957. p. 93.

된다.

이 두가지의 경우에 있어 一般的으로 생각되고 있는 것은 限界線을 올려 行政官의 技術 知識이 좀 더 充分히 活用되어야 하지 않겠느냐 하는 것에 一致되고 있는 것 같다. 그러나 이러한 원치 않는 結果를 是正하려면 누구 하나를 非難 批判해서 이루어질 것이 아니고 上述한 11個의 要素中 限界線을 높이는 方向으로 공헌할 수 있는 關係人은 누구나 責任을 느끼고 協力하는데 인색하여서는 안될 것이다.

(筆者 本 大學院 副教授)