

미군정기 한국관료제의 소극적 대표성

원 구 환*

〈目 次〉

- I. 서 론
- II. 대표관료제의 이론적 배경 및 기존 연구 검토
- III. 미군정 지방관료의 소극적 대표성에 관한 실증분석
- IV. 분석결과와 요약 및 결론

〈요 약〉

본 연구는 미군정기 한국관료제의 소극적 대표성을 이해하는데 목적을 두고 있다. 분석대상 관료는 관보에 등재된 관료 중 사회적 배경(출생지, 근무지, 연령, 학력 및 전공, 그리고 전직 등)을 확인할 수 있는 중상위 관료 1,178명이었다. 분석결과 첫째, 지방관료는 대체적으로 지역별로 고른 분포를 보여주고 있으나, 중앙관료는 서울, 경기, 이북출신이 과잉 대표되고 있다. 또한 이북출신(특히 평안도 출신의 과잉대표)은 서울과 경기지역으로 집중하고 있으며, 치안분야에 상대적으로 과다 임용되었다. 둘째, 관료의 연령은 30, 40대가 주종을 이루고 있으며, 다른 분야에 비해 치안분야에서 상대적으로 연령이 낮았다. 셋째, 중앙관료일수록 학력이 높으며, 일본에서 교육받은 비율이 높게 나타났다. 특히 대졸자 중에서는 법학전공자가 상대적으로 많았다. 넷째, 일제출신 관료는 중앙, 서울, 지방관료의 경우 각각 54.6%, 74.4%, 76.9%를 차지하였다.

【주제어: 미군정, 대표관료제, 소극적 대표성】

* 한림정보산업대학 지방행정과 부교수

I. 서 론

현대 행정에 있어 행정의 목적이 국가의 목적이 되어 버리고 행정국가적 성격을 띠게 됨에 따라 정부관료제의 권한은 양적·질적으로 증대되고 있다. 위임입법에 의한 재량권 확대, 정책결정과정에서의 관료개입 강화, 예산편성권의 획득 등과 같은 정부관료제의 권한이 증대되면서 제기되는 문제점은 실적에 의한 임용을 근간으로 하는 정부관료제가 행정의 책임성을 확보하거나 국민에 대한 관료적 대응성을 효과적으로 확보할 수 있는 제도적 장치가 결여되어 있다는 점이다. 즉 선거가 아닌 능력에 의해 임용된 폐쇄적 정부관료제에 대한 기존의 외부통제장치가 행정기능의 복잡성과 대규모성으로 인해 효과적인 통제를 못하고 있으며, 외부통제를 강화할 경우 오히려 정부관료제는 경직되고 비효율적으로 운영될 수 있다는 우려로 인해 정부관료제의 국민에 대한 비대응적 요소(능률성의 담보)는 마치 체제의 정당성으로 인정되다시피 하고 있다.

이러한 정부관료제에 민주적 가치를 투사하여 국민에 대한 관료적 대응성을 확보하는 것이 대부분의 국가에서 당면하고 있는 딜레마라 할 수 있는데, 이에 대한 대안의 하나로 제기되는 것이 대표관료제라 할 수 있으며 킹슬리의 주장(Kingsley, 1944) 이래 대표관료제는 행정학의 주요 관심영역으로 이해되고 있다. 즉 대표관료제는 정부관료제의 인적 구성이 그 사회의 인적 구성을 반영하게끔 정부관료제를 구성함으로써 정부관료제 내에 민주적 가치를 주입시키려는 의도에서 발달된 개념이다(강성철 외, 1999: 58).

따라서 본 연구에서는 이러한 인식을 바탕으로 미군정기 한국관료제의 인적 구성을 구체적으로 살펴봄으로써 상징적 차원에서 미군정기 한국관료제의 인적 구성과 그들의 사회적 배경을 분석하는데 연구의 목적을 둔다.

II. 대표관료제의 이론적 배경 및 기존 연구 검토

1. 대표관료제에 대한 이론적 배경

대표관료제론자들의 근본적인 물음은 정부관료제가 정책집행과 함께 정책형성에 깊이 관여하고 있는 상황에서 어떻게 하면 폐쇄적 관료집단을 민주적 가치를 주입시켜 관료의 국민에 대한 대응성과 책임성을 확보할 수 있는가에 초점을 맞

추고 있으며(Larson, 1979: 612), 그 해결책을 관료들의 주관적 또는 심리적 책임에서 찾고 있다. 즉 대표성의 본질을 심리적 또는 주관적인 것으로 파악(Kingsley, 1944: 282; Finer, 1941: 335-350)하여 관료가 스스로 책임있게 행동할 수 있도록 해야 하며, 스스로 책임있게 행동할 수 있는 가치관은 주로 개인의 성장배경, 사회화과정 등에 의해 형성된다는 것이다. 따라서 대표관료제론자들은 관료제의 인적 구성이 그 사회의 주요한 사회경제적, 인구학적, 그리고 여타의 집단들을 반영하게 될 때 책임성과 대응성이 확보된다고 주장하고 있으며, 대표성을 더욱 강조하는 경우는 모든 사회집단들이 전체 국민에서 차지하는 비율에 상응하여 관직을 보유해야 한다는 비례대표의 개념으로까지 확대되고 있다(Shafritz, 1985: 469; Krislov, 1974: 5; Kranz, 1976).

그러나 행정책임은 관료제의 대표성을 확보함으로써 고양될 수 있다는 대표관료제의 근본적인 문제점은 관료들이 출신집단의 이익을 위하여 적극적으로 행동할 것이라는 가정이다. 실제로 관료의 임용전의 사회화가 임용후의 행태에 직접적인 영향을 미친다는 인과관계를 규명한다는 것이 어려우며 경험적 연구도 희박하다(Page, 1985: 27; Mosher, 1968: 12-13). 또한 임용 후에 2차 사회화를 통해 출신집단의 이익에서 이탈하는 경우가 많다(Putnam, 1976: 96-97). 결국 대표관료제의 커다란 약점은 사회학적 혹은 기술적 대표성과 정치적 대표성을 혼돈하는 데서 비롯되는 것이라 할 수 있다(Page, 1985: 165-166).

이러한 이론적 문제점을 합리적으로 해결할 수 있는 단초를 제공한 학자는 바로 모셔(Mosher)라 할 수 있다. 즉 모셔는 관료제의 대표성을 적극적 대표성(active representation)과 소극적 대표성(passive representation)¹⁾으로 구분하고 소극적 대표성이 지니는 상징적 가치에 더 많은 관심을 기울이고 있다. 즉 적극적 대표성은 관료들이 출신집단의 이익을 위하여 적극적으로 행동한다는 것이며, 소극적 대표성은 관료는 다른 사람들을 위하여 실제로 행동하는 것이 아니라 단지 그들을 상징적으로 대표할 뿐이라는 것이다(Mosher, 1968: 11-15). 따라서 이러한 개념구분에 의하면 관료의 출신배경이 임용 후의 행태에도 영향을 미친다는 의미, 즉 소극적 대표성이 적극적 대표성을 유발한다는 대표관료제의 이론적·현실적 문제점을 해결할 수 있을 뿐만 아니라 적극적 대표성에 의한 할당제와 같은 역할별적 제도의 양산과 실적에 기초한 인사행정의 기본가치의 파괴를 억제할 수 있을 것이다.

1) 모셔(Mosher)는 소극적 대표성의 변수로 출신지와 그 특성, 전직, 부친의 직업, 교육정도, 가계소득, 사회계급, 인종, 종교 등을 언급하고 있다(Mosher, 1968: 11-14).

결국 대표관료제란 용어는 애초에 모든 사람들이 그들의 통치기관에 참여할 권리를 가졌다는 의미로 사용(Anderson, 1979: 42)되었던 것처럼 참여적 관료제의 의미(Kranz, 1976)로 이해되는 것이 바람직할 것이며, 관료의 사회적 배경이 관료로서의 행정행태에 어느 정도 영향을 미친다는 사실을 입증하는 연구결과(Meier & England, 1984)도 발표되고 있음을 볼 때, 대표관료제를 상징적 차원에서 소극적 대표성의 의미로 이해할 경우 대표관료제가 지니는 효용성²⁾을 보다 제고시킬 수 있을 것이다.

2. 기존 연구 검토 및 연구범위

1) 기존 연구의 검토

관료제의 대표성에 대한 대부분의 연구들은 소극적 대표성을 중심으로 논의를 시작하고 있는데, 출신지, 지역, 인종, 종교, 계급, 교육 및 학력, 경력, 부친직업 등을 중심으로 미국 고위관료를 분석한 연구(Bendix, 1949; Short, 1972: 851-858; Stanley et al, 1967), 미국 고위관료의 중산계급 가치를 분석하고 출신배경보다는 임용 후의 사회화를 더 중시한 연구(Cho, 1970: 449-461), 2차 대전 후 이태리 관료의 출신지역을 조사하여 남부출신의 과잉대표성을 주장한 연구(Cole, 1953: 247-256), 독일과 프랑스의 정치지도자의 사회적 배경조사(Edinger & Searing, 1967: 428-445), 미국관료의 직업성취도를 교육에서 찾은 연구(Featherman, 1971: 107-124), 영국의 고위관료를 1900~1919년, 1920~1944년, 1945~1963년으로 구분하여 교육, 성별, 경력, 연령, 근무연한을 조사한 연구(Harris & Garcia, 1966: 31-44), 미국 행정부의 대표성이 의회보다 낮다고 주장한 연구(Long, 1952: 808-818) 등이 있다. 그러나 영국 고위관료의 74%가 부친직업이 전문직종이기 때문에 대표성 강화를 위해 노동자출신의 등용을 주장(Kelsall, 1955: 189-193)한 것처럼 적극적 대표성을 논의한 경우도 있다.

또한 우리의 경우 해방 후 한국관료제를 중심으로 소극적 대표성에 대한 연구가 활발히 전개되고 있는데, 55년에서 67년까지 이승만, 장면, 박정희 정권의 장관·국장급 관료의 경우 군 출신 및 기업가 출신들이 과잉대표되고 있다는 연구(Ahn, 1972: 102-129), 55년에서 67년까지의 관료를 교육, 외국어정도, 전직, 사회

2) 사회적 배경과 관료의 가치관, 행동과의 상관성을 엄밀히 규명하기는 쉽지 않지만, 관료의 행태 변화를 어느 정도 예측할 수 있는 하나의 단서를 제공할 수 있다는 점에서 소극적 대표성의 의의가 있는 것이다(Matthews, 1954: 5-6).

적 지위, 출생지, 종교, 연령 등을 중심으로 조사하여, 60년대 관료일수록 서구교육을 이수한 자가 많고 중산층, 농촌출신, 연령의 하향화 등을 분석한 연구(Whang, 1969), 서울, 대구지역의 3급 율류 이상의 관료의 경우 지역적 과잉대표성과 공직이전의 사회화와 공직이후의 사회화를 연계 분석한 연구(김운태, 1966: 153-206; 유훈, 1966: 243-265), 해방 후 한국관료의 지역적 대표성이 서울, 경상, 충청지역에서 과잉대표되고 있다는 연구(박경효, 1993), 지역별 대표성에 따른 역대 정부의 통합지수를 분석하여 1공화국의 통합지수가 가장 높다고 분석한 연구(양형일·이태영, 1993: 348-358), 한국관료의 경우 학력수준 향상, 법정계열 과잉대표, 중산층(62%), 서울대 출신 과잉 대표성을 분석한 연구(하태권, 1990), 제1, 2, 3공화국을 중심으로 고급관료의 이동성(약한 이동성, 이동의 정치권력적 성향, 내부충원에 의한 상향적 이동, 근무지가 이동성에 중요한 역할)을 분석한 연구(안용식, 1977; 노정현, 1984), 48년 8월에서 67년 8월까지의 장차관·국장급 관료를 출생지(서울, 충청 과잉대표), 연령(5·16 이후 낮아지는 추세), 학력(높아짐), 경력(5·16 이후 경제학 전공자 다수) 등을 조사한 연구(박동서, 1968: 65-93), 48년에서 93년까지의 고위관료의 소극적 대표성(경상도와 서울출신 과다대표, 5·16정권시 30년대에 고위직으로 많이 등용, 고위직 공무원 중 행정관료와 군 출신 과다, 서울대 출신 과다, 법학전공자 과다 등)을 분석한 연구(양성철, 1994) 등이 있다.

따라서 대부분의 연구들이 소극적 대표성에 관한 연구들이며, 소극적 대표성이 적극적 대표성을 확보한다는 논의에 대한 명확한 인과관계를 실증적으로 분석하고 있는 연구가 드물다. 실사 실증분석을 한 경우에도 그 상관성이 매우 낮은 것으로 조사되고 있다(김완식, 1975: 147-168). 이러한 연구결과에서 얻을 수 있는 결론은 소극적 대표성이 적극적 대표성을 확보할 수 있다는 가정은 검증되지 못했다는 점이며, 다만 소극적 대표성이 관료제의 책임성과 대응성을 확보할 수 있는 하나의 대안이라는 점이다.

2) 연구의 범위

본 연구는 미군정 관료의 소극적 대표성을 고찰하는데 연구의 목표를 둔다. 이 시기에 대한 선정이유는 독립국가로서의 근대적 정부관료제가 태동되기 시작했다라는 점이며, 제1공화국의 관료집단을 설명할 수 있는 단초를 제공할 수 있다는 점이고, 기존연구들이 정부수립이후에 초점을 맞추고 있어 이 시기에 대한 연구가 없었다는 점이다.

미군정 지방관료의 소극적 대표성을 연구함에 있어 관료의 수가 방대하고 그 기능이 매우 다양하므로 구체적으로 전체의 어떤 부분을 연구대상으로 삼을 것인가 하는 것은 극히 어려운 일이 아닐 수 없다. 따라서 본 연구에서는 미군정청관보(official gazette)에 등재된 관료와 미군정기를 배경으로 하여 출간된 인사록, 즉 대한민국인사록(1950), 조선연감(1947, 1948), 한국인사록(1958)을 중심으로 기록으로 남아있는 미군정하 한인 관료 1,802명을 추출하였는데, 이 중 중앙관료 330명, 서울시관료 99명, 지방관료 1,373명이었다. 이들은 모두 계장급 이상의 중상위 관료들인데, 이 당시 관보는 계장급 이상의 관료만 등재되어 있다. 그러나 시대적 혼란과 정부 기록상의 미비로 인해 이들 중 사회적 배경에 관한 자료를 획득할 수 있는 수는 1,178명이었다.

즉 연구대상 범위의 관료는 중앙공무원 242명, 서울시공무원 74명, 지방공무원 862명인데, 이들은 전부 계장급 이상의 관료이며 교육계, 법조계(판사, 검사, 변호사 제외)를 제외한 전 분야의 관료이다.³⁾ 이들 관료에 대한 사회적 배경을 측정하기 위한 변수로는 출생지, 근무지, 연령, 학력, 전공, 전직 등 6개 변수를 선정하였는데, 이러한 변수의 선정은 기록으로 존재하는 모든 변수를 고려했기 때문이다.

또한 행정기능별 관료집단의 특성을 분석하기 위해 행정의 기능을 5개로 분류하였는데, 그 기준은 직위분류제⁴⁾의 구분에 의하였다. 그러나 미군정시기에 대한 관료들의 가치관을 실증적으로 분석할 수 없기 때문에 소극적 대표성이 적극적인 대표성을 보장한다는 가정에 대한 검증을 실증하지 못하는 것이 분석의 한계라 할 수 있다.

3) 미군정청 13부 6처장, 도지사 등 고위관료 24명, 일반행정분야 391명, 경제분야 204명, 치안분야 315명, 전문기술분야 186명, 복지분야 58명 등 총 1,178명이다.

4) 미군정은 직위분류제도를 도입하였는데, 서기적·행정적·재무적 부문에 관한 직무(The Clerical, Administrative and Fiscal Service: CAF), 전문적·기술적 부문에 관한 직무(The Professional and Technical Service: PT), 수련적·방위적·보관적 부문에 관한 직무(The Crafts, Protective and Custodial Service: CPC), 그리고 별정 직무(The Excepted Service)로 분류되었다(재조선미국육군사령부군정청 인사행정규정 제2호, 1946년 5월 16일). 따라서 행정기능을 PT와 CPC기준에 따라 전문기술분야, 치안분야로 구분·명명하고, CAF를 다시 일반행정분야, 경제분야, 복지분야로 세분하였다. 특히 복지분야의 행정조직은 미군정청이 새롭게 편성했으며 미군정청 임명사령 제1호가 위생국장의 임명이었을 정도로 상당한 관심을 표명하였다. 당시 전체적인 직위의 수는 무려 256종(CAF 62종, PT 128종, CPC 66종)에 달하였으며, 중앙관료에만 6,800여 개의 직위가 설치되었으나 이에 충원된 관료의 수는 4,966명이었다(정일형, 1946: 13).

Ⅲ. 미군정 관료의 소극적 대표성에 관한 실증분석

1. 미군정의 기본적 성격과 인사제도

2년 11개월(1945.9~1948.8)에 걸친 미군정은 연합국에 의해 주도된 한국의 남북분단과 군사점령 및 군정실시정책에 따라 실시되었다. 미군은 태평양미국육군총사령부 포고 제1호의 전문에서 밝힌 바와 같이 항복문서의 이행과 한국의 주권회복, 자유민주정부의 수립, 그리고 한국인의 인권과 종교상의 권리보호를 목적으로 군정을 실시하였다(조선통신사, 1947: 115). 그러나 미군정은 남한에 있어서 미국 군인에 의한 입헌적 독재정부였으며(박문옥, 1973: 308 재인용), 한민족의 통일민족 국가건설을 무산시키고 들어선 대체적 성격(박정택, 1976: 40)을 지니고 있었다. 특히 미국은 공산측의 적극 정책에 비하여 일본의 항복문서의 이행이라는 군사적 목적 이외에는 분명한 정책 없이 군정을 실시하였으며(김학준, 1975: 33), 미군정을 담당했던 미24군단 병사들은 한국에 대한 예비지식조차 없는 전투경험이 없는 구성원들이었다.⁵⁾

이러한 미군정기에는 인사행정에 대한 법령이 특별히 존재한 것이 아니고(오석홍, 1965: 99-115), 몇 가지 군정법령(16, 29, 69, 126, 135조) 및 인사규정에 의해 운영되었다. 태평양미국육군총사령부 포고 제1호에서는 인사행정과 관련된 두 가지 규정을 발견할 수 있는데, 첫째는 제2조로서 현직위의 보유, 둘째는 제5조로서 영어의 공용어화가 그것이다. 따라서 미군정의 인사 기본정책은 일제관료의 재등용과 통역정치로 특징지을 수 있다. 미군정 당시의 인사정책 중에서 가장 특이한 것은 성적주의의 선언이다(미군정법령 제69호 제4조). 그러나 성적주의 원칙을 내세웠음에도 불구하고 새로운 시험제도가 입안되거나 공개경쟁시험이 실시된 일이 없으며, 특히 인사행정처는 보통문관시험을 한번 실시한 예가 있기는 하였으나 그것은 실시한다는 발표도 없이 공개되지 않은 채 실시되었다(박문옥, 1973: 343).

5) 재조선미국육군사령부군정청 임명사령 제1호(1945년 9월 24일자)로 육군중령 Glenn W. DeDonald를 위생국장에 임명하면서 미군정의 초기 인사가 이루어졌는데, 국장에 임명된 군인이라 할지라도 대령, 중령, 소령, 대위 등 계급이 천차만별이었다(National Economic Board(1948), *South Korean Interim Government Activities*, No.32(March), 136).

2. 미군정 관료와 지역적 대표성

1) 관료와 출신지와의 대표성

미군정하 한국인 관료 1,178명 중에서 중앙관료의 출생지별 분포를 살펴보면 서울출신(23.1%), 이북출신(22.3%), 경기출신(12.4%)의 순이었다. 이북출신 중에는 평남출신이 42.6%로 가장 많고 그 다음이 평북(22.2%)으로 총 64.8%가 이북 중 평안도출신이다. 또한 충남지역 출신도 11.6%로서 총인구비율(6.6%)과 대비해 볼 때 다른 지역의 출신자보다 과잉대표되고 있다. 즉 중앙관료의 약 7할 정도가 서울, 경기, 이북, 충남출신이다(<표 1> 참조). 그러나 전체적으로 볼 때는 다른 지역에 비해 전남출신⁶⁾이 상대적으로 가장 높은 대표성을 보여 주고 있다.

<표 1> 미군정 관료의 출생지별 분포

(단위: 명, %)

	인구수(단위: 명, %)	중앙관료	서울시 관료	지방관료	계
서울	1,141,766(4.0)	56(23.1)	26(35.1)	55(6.4)	137(11.6)
경기	2,486,369(8.6)	30(12.4)	13(17.6)	88(10.2)	131(11.1)
강원	1,116,836(3.9)	6(2.5)	2(2.7)	46(5.3)	54(4.6)
충북	1,112,894(3.8)	8(3.3)	4(5.4)	60(7.0)	72(6.1)
충남	1,909,405(6.6)	28(11.6)	4(5.4)	86(10.0)	118(10.0)
경북	3,178,750(11.0)	13(5.4)	3(4.1)	126(14.6)	142(12.1)
경남	3,185,732(11.1)	14(5.8)	5(6.8)	123(14.3)	142(12.1)
전북	2,016,428(7.0)	6(2.5)	3(4.1)	74(8.6)	83(7.1)
전남	2,944,842(10.2)	15(6.2)	1(1.4)	143(16.6)	159(13.5)
제주	276,148(0.9)	3(1.2)	-	9(1.0)	12(1.0)
평북	1,869,694(6.5)	12(5.0)	2(2.7)	17(2.0)	31(2.6)
평남	1,791,772(6.2)	23(9.5)	2(2.7)	12(1.4)	37(3.1)
황해	1,969,343(6.8)	6(2.5)	4(5.4)	8(0.9)	18(1.5)
합북	1,727,549(6.0)	3(1.2)	-	5(0.6)	8(0.7)
합남	2,032,108(7.1)	10(4.1)	5(6.8)	9(1.0)	24(2.0)
미상		9(3.7)	-	1(0.1)	10(0.9)
계	28,759,636(100.0)	242(100.0)	74(100.0)	862(100.0)	1178(100.0)

* 남한 인구수는 1946년 8월말 기준(북한은 1944년 1월 기준).

자료 : 조선통신사(1948), 「조선연감」, 347-348면.

- 6) 미군정관료로 한민당 계열의 사람들이 많이 충원되었는데, 한민당의 주요 인맥은 김성수 소유의 동아일보, 보성전문, 경성방직에 속해 있던 사람들이었다. 따라서 보성그룹, 호남그룹으로 불리는 한민당은 호남지역출신이 많은 편이며, 당 소속 호남출신 자본가를 경제분야 관료로 많이 임용하고 있었다(심지연, 1987: 155-158).

서울시관료의 경우는 서울출신(35.1%)이 단연 많고 그 다음이 경기(17.6%), 이북출신(17.6%)의 순으로 나타나고 있으며, 지방관료의 경우는 대체로 지역별로 고른 분포를 보여 주고 있다. 또한 이북지역 출신은 총 118명으로 전체 관료의 11%를 차지하고 있다. 이북출신이 상대적으로 많은 까닭은 지리적 접근도와 소련의 점령정책과 관련이 있는 것으로 풀이된다. 즉 소련과 미국은 한국점령에 대해 예비적인 지식이 별로 없었으나, 미국은 해외에 망명해 있던 몇 사람의 보수적 한국인을 데려다가 그들의 정책자문을 받은 반면 소련은 소련의 시민권을 가진 시베리아 이주 한국인 3만 명을 동원하여 이들을 관료로 충원하였다(리처드 라우터백, 1948: 61). 따라서 통역자가 필요 없었기 때문에 일본인 관리뿐만 아니라 친일파라 규정받은 한국인들은 관직에서 추방될 수밖에 없었으며 이들이 선택할 수 있는 길은 월남뿐이었다.

출생지별 분포를 다시 행정기능별로 대비하여 살펴보면 서울지역출신일수록 복지분야에, 경기지역출신일수록 경제분야와 일반행정분야에 상대적으로 높은 대표성을 보여 주고 있다. 특히 이북출신인 경우 대부분 치안분야에 집중되어 있는 현상을 발견할 수 있는데, 이는 해방 후 경찰관료의 남으로의 이동을 암시해 주는 자료라 할 수 있다(<표 2> 참조).⁷⁾

<표 2> 미군정 관료의 분야별 출생지 분포

(단위: %)

	중앙관료			서울시 관료			지방관료
	서울	이북	경기	서울	이북	경기	이북
일반행정분야	18.8	18.8	12.5	43.8	6.3	31.3	4.6
경제분야	27.1	18.5	18.6	26.7	6.7	20.0	4.9
치안분야	16.3	28.6	6.1	42.9	35.7	7.1	10.4
전문기술분야	22.9	21.0	8.3	26.9	19.3	15.4	4.5
복지분야	47.4	15.8	10.5	66.7	33.3	0.0	5.6
평균	26.5	20.5	11.2	41.4	20.3	14.8	6.0

7) 북에서 월남한 친일경찰 및 관료들은 냉전이테올로기에 편승하여 주로 반공기치하에 자신들을 애국자로 변모시켜 나갔다(안진, 1988: 210; 김자동 역, 1986: 209). 특히 경찰간부들의 반탁운동으로 1946년 초 서울시내 8개 서장이 해임되었는데, 신규 임명된 서장들 전원이 친일경찰출신들이며, 거의 월남한 자들이다. 이들 월남 친일경찰관들의 진출을 매개하였던 이는 미군정청 경무부장 조병옥의 보좌관이었던 최경진과 수도경찰청장의 보좌관이었던 최연이었다(심지연, 1987: 214-215).

2) 관료와 근무지와의 대표성

출생지 대 근무지의 분포에 따른 관료의 지역적 이동상황을 살펴보면 타도에서 서울·경기·전북으로의 이동이 많았으며, 충북·충남·경남·제주는 타도로의 이동이 심했던 반면 강원·경북·전남은 타도와의 지리적 이동이 그리 많지 않았다(<표 3> 참조). 이는 지역 연고율을 살펴보면 더욱 명확히 알 수 있다.

<표 3> 미군정 관료의 근무지별 분포

(미상 : 10명)

출생지(A)		근무지		동일지역으로 이동(B)		북에서 이동		B/A
지역	인원 (%)	지역	인원 (%)	지역	인원 (%)	지역	인원 (%)	(%)
서울	137(11.7)	서울	307(26.3)	서울→서울	82(11.9)	서울	67(56.8)	59.9
경기	131(11.2)	경기	150(12.8)	경기→경기	74(10.7)	경기	17(14.4)	56.5
강원	54(4.6)	강원	54(4.6)	강원→강원	34(4.9)	강원	4(3.4)	63.0
충북	72(6.2)	충북	57(4.9)	충북→충북	39(5.6)	충북	4(3.4)	54.2
충남	118(10.1)	충남	71(6.1)	충남→충남	53(7.7)	충남	4(3.4)	44.9
경북	142(12.2)	경북	144(12.3)	경북→경북	106(15.3)	경북	9(7.6)	74.7
경남	142(12.2)	경남	124(10.6)	경남→경남	99(14.3)	경남	8(6.8)	69.7
전북	83(7.1)	전북	104(8.9)	전북→전북	69(10.0)	전북	3(2.5)	83.1
전남	159(13.6)	전남	154(13.2)	전남→전남	132(19.1)	전남	2(1.7)	83.0
제주	12(1.0)	제주	3(0.3)	제주→제주	3(0.4)	제주		25.0
이북	118(10.1)							
계	1,168(100.0)	계	1,168(100.0)	계	691(100.0)	계	118(100.0)	평균: 61.4

조사대상 관료 1,178명 중 출생지와 근무지가 같은 지역 연고율⁸⁾을 살펴보면 평균 61.4%로 분석되었는데, 전북, 전남, 경북, 경남, 강원의 순으로 평균치를 상회하고 있으며 제주⁹⁾를 제외하면 충남지역의 지역 연고율이 제일 낮은 것으로 나타났다(<표 3> 참조). 특히 충남지역의 지역 연고율이 낮은 것은 중앙관료의 이동과 밀접한 관련이 있는데, 이는 중앙관료 중 충남지역출신이 다른 지역 출신에 비해 높은 것을 볼 때 더욱 명확해진다(<표 1> 참조). 또한 행정기능별로 지역 연고율

8) 서울시헌장 제7조(1946년 11월 21일)에서는 임용조건과 관련하여 임용에 거주지제한(residential requirement)을 규정하고 있었다(국사편찬위원회, 1968: 883-885).

9) 군정법령 제94호(1946년 7월 2일)에 의거하여 제주도가 전라남도 관할 하에서 분리·설치되었다(효력발생일은 1946년 7월 31일). 따라서 제주도의 지역연고는 전남과 더불어 고려되어야 한다.

을 살펴보면 일반행정분야에서 가장 높게 나타나고 있다(<표 4> 참조).

<표 4> 각도별 지역 연고율

(단위 : %)

지역 분야	서울	경기	강원	충북	충남	경북	경남	전북	전남	제주	평균
일반행정분야	33.3	81.4	83.3	66.7	66.7	85.4	91.7	90.0	90.6	66.7	75.6
경제분야	85.2	25.9	55.6	60.0	21.7	62.1	45.5	76.9	60.0	0.0	49.3
치안분야	51.9	68.4	73.3	50.0	60.0	76.7	61.9	87.5	92.6	25.0	64.7
전문기술분야	66.7	23.5	27.3	50.0	23.8	66.7	72.7	80.0	37.5	0.0	44.8
복지분야	78.6	40.0	0.0	0.0	33.3	66.7	42.9	66.7	100.0	0.0	42.8

이북출신자들의 근무지 분포를 살펴보면 약 7할 정도가 서울과 경기도에 집중되어 있음을 알 수 있다(<표 5> 참조). 특히 군정법령 제106호(1946년 9월 18일)에 의거하여 서울시가 경기도로부터 분리되어 특별시로 규정됨에 따라 근무지 변화가 있었음을 감안할 때 이북출신의 수도권으로의 집중은 타도에 비해 과잉대표되고 있다.

<표 5> 이북출신관료의 분야별 근무지 분포

(단위 : 명, %)

분야 근무지	일반행정	치안	경제	전문기술	복지	총계
군정본청	6(31.6)	14(31.1)	13(65.0)	11(55.0)	3(50.0)	47(42.7)*
서울시청	1(5.3)	5(11.1)	1(0.5)	4(20.0)	1(16.7)	12(10.9)
지방	12(63.2)	26(57.8)	6(30.0)	5(25.0)	2(33.3)	51(46.4)
계	19(100.0)	45(100.0)	20(100.0)	20(100.0)	6(100.0)	110(100.0)

* 이북출신(총 118명)중 8명은 최고위관료로 충원(군정본청 이북출신 55명)

이러한 이북출신자들을 행정기능분야별로 세분하여 살펴보면 일반행정과 치안 분야에서는 주로 지방으로 이동하고 있는 반면에 경제, 전문기술분야, 복지분야에서는 군정본청에 근무하는 비율이 높게 나타나고 있었다(<표 5> 참조). 또한 13부 6처장 중 6명이 이북출신이고 도지사 9명 중 2명이 이북출신이므로 이북출신의 대표성은 상대적으로 높았다.

3. 미군정 관료와 연령적 대표성

미군정하 중앙관료의 연령은 30대(38.4%)가 제일 많고 40대가 33.5%를 차지하고 있는 반면에 서울시 관료의 경우는 40대가 47.3%, 30대가 37.9%로서 중앙관료의 연령보다 약간 높게 나타나고 있다. 지방관료의 경우도 30대와 40대가 주류를 이루고 있는데, 30대의 비율이 46.5%로서 중앙관료의 경우 보다 높은 비중을 차지하고 있다. 이를 전체적으로 살펴보면 30대 후반과 40대 초반이 48.8%로서 전체 관료군의 절반을 차지¹⁰⁾하고 있으며, 30대 초반이 40대 후반보다 높게 나타나므로 관료의 연령은 비교적 낮았다(<표 6> 참조).

<표 6> 미군정 관료의 연령별 분야 (1947년 기준)

(단위: 명, %)

구분 연령	중앙관료	서울시 관료	지방관료	계
20 ~ 24	1(0.4)		4(0.5)	5(0.4)
25 ~ 29	18(7.4)	3(4.1)	47(5.5)	68(5.8)
30 ~ 34	38(15.7)	9(12.2)	165(19.1)	212(18.0)
35 ~ 39	55(22.7)	19(25.7)	236(27.4)	310(26.3)
40 ~ 44	45(18.6)	25(33.8)	195(22.6)	265(22.5)
45 ~ 49	36(14.9)	10(13.5)	106(12.3)	152(12.9)
50 ~ 54	28(11.6)	1(1.4)	43(5.0)	72(6.1)
55 ~ 59	9(3.7)		23(2.7)	32(2.7)
60 ~ 64	3(1.2)		3(0.4)	6(0.5)
65 ~ 69	3(1.2)	2(2.7)	1(0.1)	6(0.5)
미 상	6(2.5)	5(6.8)	39(4.5)	50(4.2)
計	242(100.0)	74(100.0)	862(100.0)	1,178(100.0)

관료의 연소화현상은 이복출신의 경우에 더욱 뚜렷하게 나타나며 분야별로는 치안분야에서 두드러지고 있다(<표 7> 참조). 결국 낮은 연령에 임용되어 계속적 승진을 통해 고위직을 차지하는 폐쇄형적 공직구조를 형성하고 있다.

10) 1945년에서 1963년까지의 영국 사무차관의 평균연령은 51.7세였으며(Harris & Garcia, 1966: 37), 미국의 GS 16-18등급 관료의 평균연령은 48.1세였다(Corson & Paul, 1966: 115).

<표 7> 이복출신관료의 분야별 연령분포

(단위 : 명, %)

연령	분야	일반행정	치안	경제	전문기술	복지
25 ~ 29		1(5.3)	3(6.7)	1(0.5)	1(0.5)	
30 ~ 34		1(5.3)	12(26.7)	3(15.0)	7(37.5)	
35 ~ 39		3(15.8)	11(24.4)	8(40.0)	3(15.0)	1(16.7)
40 ~ 44		5(26.3)	9(20.2)	5(25.0)	4(20.0)	1(16.7)
45 ~ 49		4(21.1)	5(11.1)	2(10.0)	4(20.0)	2(33.3)
50 ~ 54		1(5.3)	2(4.1)	1(0.5)	1(0.5)	1(16.7)
55 ~ 59		1(5.3)	1(2.2)			
60 이상		1(5.3)				
미상		2(10.5)	2(4.4)			1(16.7)
합		19(100.0)	45(100.0)	20(100.0)	20(100.0)	6(100.0)

연령분포를 다시 행정기능분야별로 나누어 살펴보면 중앙관료의 경우 전문기술 분야에서는 40대의 비율이 높게 나타나고 있으며 그 밖의 분야에서는 30대의 비율이 높게 나타나고 있는 반면에 서울시 관료의 경우는 전문기술분야에서만 30대의 비율이 높고 나머지 분야에서는 모두 40대의 비율이 높아 중앙관료와 대조를 이루고 있다. 30대와 40대의 비율은 분야별에 관계없이 대체로 30대의 비율이 높게 나타나는데, 특히 치안분야의 30대 비율은 다른 분야의 30대 비율보다 높게 나타나고 있으며 서울시 관료보다는 중앙관료가, 중앙관료보다는 지방관료일수록 30대의 비율이 더 높다(<표 8> 참조).

<표 8> 미군정 관료의 분야별 30·40대 연령분포

(단위 : %)

	중앙관료		서울시 관료		지방관료		합계	
	30대	40대	30대	40대	30대	40대	30대	40대
일반행정분야	40.7	18.8	25.1	56.3	38.5	40.9	38.2	39.6
경제분야	45.8	32.9	33.4	46.6	44.6	33.6	44.1	34.4
치안분야	49.0	26.5	35.7	50.0	59.0	26.7	56.2	26.7
전문기술분야	35.5	50.0	53.8	38.5	49.2	37.5	46.2	40.9
복지분야	36.8	31.6	0.0	100.0	36.1	41.7	34.5	39.7

4. 미군정 관료와 학력별 대표성

학력별 분포를 살펴보면 중앙관료의 66.9%, 서울시 관료의 43.3%, 지방관료의

25.8%가 대졸자출신이다. 특히 중앙관료의 대졸자 중 51.9%가 일본대학 출신이며 17.9%가 영미의 대졸출신으로 약 7할 정도가 외국에서 수학하였다. 또한 지방관료의 경우도 대졸자 중 51.4%가 일본대학을 졸업한 사람들이며 미국에서 대학을 졸업한 자는 극소수에 불과하다. 반면에 서울시 관료의 경우는 대졸자 중 71.9%가 국내 대졸자 출신이었다. 따라서 중앙관료일수록 학력이 높으며, 학력이 높을수록 일본에서 교육받은 비율도 높다(<표 9> 참조).¹¹⁾

<표 9> 미군정 관료의 학력별 분포

(단위 : 명, %)

학 력		구 분	중앙관료	서울시관료	지방관료	총 계	
중 졸	한 국		7(2.9)	11(14.9)	131(15.2)	149(12.7)	157(13.3)
	일 본				8(0.9)	8(0.7)	
중 퇴(中退)					4(0.5)	4(0.5)	4(0.3)
고 졸	한 국		31(12.8)	14(18.9)	265(30.7)	310(26.3)	350(29.7)
	일 본		9(3.7)	1(1.4)	30(3.5)	40(3.4)	
고 퇴(高退)				1(1.4)	7(0.8)	8(0.7)	8(0.7)
대 퇴(大退)			2(0.8)	1(1.4)	17(2.0)	20(1.7)	20(1.7)
대 졸	한 국		48(19.8)	23(31.1)	103(12.0)	174(14.8)	416(35.3)
	일 본		84(34.7)	8(10.8)	114(13.2)	206(17.5)	
	영·미국		23(9.5)	1(1.4)	3(0.4)	27(2.3)	
	만 주		1(0.4)		2(0.2)	3(0.3)	
	미Ph·D		6(2.5)			6(0.5)	
測量學校			1(0.4)		1(0.1)	2(0.2)	2(0.2)
遞信學校			3(1.2)	1(1.4)	8(0.9)	12(1.0)	12(1.0)
中央從業員養成所					1(0.1)	1(0.1)	1(0.1)
陸軍武官學校			4(1.7)			4(0.3)	4(0.3)
高文合格			3(1.2)		14(1.6)	17(1.4)	17(1.4)
刑務官學校			2(0.8)		2(0.2)	4(0.3)	4(0.3)
地方官使養成所					3(0.4)	3(0.3)	3(0.3)
教員養成所					3(0.4)	3(0.3)	3(0.3)
漢學					3(0.4)	3(0.3)	3(0.3)
辯護士試驗			1(0.4)			1(0.1)	1(0.1)
警察專門學校					3(0.4)	3(0.3)	3(0.3)
미 상			17(7.0)	13 (17.6)	140(16.2)	170(14.4)	170(14.4)
計			242(100.0)	74 (100.0)	862(100.0)	1,178(100.0)	1,178(100.0)

11) 외국과의 비교는 어렵지만, 대졸자의 비율은 대체로 외국에 비해 낮다. 미국의 경우 1940년의 조사에서 대졸자의 비율이 87.7% 수준(Bendix, 1949: 39)이었으며, 영국의 경우는 1950년의 조사에서 86.2%의 수준(Kelsall, 1955: 136)인 것으로 나타났다.

전체적으로 고등교육을 받은 사람의 수가 인구비례로 볼 때 적은데도 불구하고¹²⁾ 고급관료 중에는 높은 비율을 차지하고 있다. 이는 관료의 사회적 평가가 높고 달리 취직의 기회가 별로 없었기 때문에 소수의 고등교육을 받은 사람이 모두 관직으로 몰렸기 때문일 것이다(박동서, 1961: 204). 특히 실적제가 확립되어 있지 못한 상태에서 학연에 의한 정실주의가 관료의 충원에 영향을 미쳤음을 추론할 수 있는데, 이런 사실은 고문(高文)합격자의 비율이 낮음을 볼 때 더욱 명확해진다(<표 9> 참조).

5. 미군정 관료와 전공별 대표성

미군정하 한국인 관료 1,178명의 전공별 분포를 살펴보면 <표 10>과 같다. 우선 대졸자의 전공을 살펴보면 중앙관료의 경우 54.0%가 법학전공자이며 지방관료

<표 10> 미군정 관료 중 고졸 및 대졸자의 전공별 분포

(단위 : 명, %)

		중앙관료	서울시관료	지방관료	합 계
고 졸	일 반 고	13(32.5)	4(26.7)	88(29.8)	105(30.0)
	농 업 고	7(17.5)	6(40.0)	135(45.8)	148(42.3)
	상 업 고	7(17.5)	3(20.0)	50(16.9)	60(17.1)
	공 업 고	11(27.5)	2(13.3)	16(5.4)	29(8.3)
	철 도 고	2(5.0)		1(0.3)	3(0.8)
	외 국 어 고			4(1.3)	4(1.1)
	수 의 고			1(0.3)	1(0.3)
	소 계	40(100.0)	15(100.0)	295(100.0)	350(100.0)
대 졸	법 학	68(54.0)	19(76.0)	108(64.3)	195(61.1)
	경 제 학	15(11.9)	4(16.0)	23(13.7)	42(13.2)
	문 학 · 예 술	7(5.5)	1(4.0)	1(0.6)	9(2.8)
	공 학	7(5.5)		2(1.2)	9(2.8)
	이 학	2(1.5)	1(4.0)	1(0.6)	4(1.2)
	약 · 의 학	5(3.9)		9(5.3)	14(4.4)
	정 치 학	7(5.5)		14(8.3)	21(6.6)
	영 문 학	2(1.5)		1(0.6)	3(0.9)
	신 학	2(1.5)		1(0.6)	3(0.9)
	농 학	7(5.5)		4(2.4)	11(3.4)
	철 학	3(2.4)		2(1.2)	5(1.5)
	간 호 학	1(0.8)			1(0.3)
	사 학			1(0.6)	1(0.3)
	사 회 사업			1(0.6)	1(0.3)
소 계	126(100.0)	25(100.0)	168(100.0)	319(100.0)	

12) 1943년까지 官立과 私立 전문학교를 합하여 조선인 학생 수는 54명도 되지 않았으며 경성제국대학의 조선인 학생 수를 합쳐야 5천명을 조금 넘어서 전체 인구의 1천 분의 2에 지나지 않았다(강만길, 1985: 141).

와 서울시 관료의 경우는 각각 64.3%와 76.0%를 차지하고 있어 대졸자의 거의 대부분이 법학을 전공하고 있음을 알 수 있다. 그리고 그 이외의 전공으로는 경제학이 단연 많았다. 또한 고졸출신의 서울시 관료와 지방관료는 농업고 출신이 많은 반면에 중앙관료는 일반인문계 출신이 많았다. 또한 대졸자 중 법학전공자를 행정분야별로 살펴보면 치안분야일수록 법학전공자가 다른 분야에 비해 상대적으로 높게 대표되고 있는 반면에 경제분야와 복지분야에서는 법학전공자의 비율이 상대적으로 낮아 업무의 특성과 상관성을 보여 주고 있다.

이를 다시 행정기능분야별로 일본에서 교육받은 비율을 살펴보면 고졸출신보다는 대졸출신일수록 일본에서 교육받은 비율이 높게 나타나고 있으며, 중앙관료보다는 지방관료일수록 일본에서 수학한 자가 많은 반면에 서울시 관료의 경우에는 대졸자라도 일본에서 수학한 비율이 상당히 낮게 나타나고 있다. 또한 대졸출신의 관료의 경우 다른 분야에서 보다 경제분야와 전문기술분야에서 일본대학을 졸업한 자가 많다는 것을 알 수 있다(<표 11> 참조).

<표 11> 미군정 관료의 분야별 일본수학자 및 법학전공자

(단위 : 명, %)

	대졸자중 일본대학			고졸자 중 일본고졸			법학전공자		
	중앙	서울	지방	중앙	서울	지방	중앙	서울	지방
일반행정분야	10(40.0)	2(22.0)	38(41.0)	0(0.0)	1(50.0)	10(8.0)	13(65.0)	8(88.9)	43(66.2)
경제분야	27(62.8)	2(33.3)	23(62.2)	4(20.0)	0(0.0)	5(10.6)	12(34.3)	3(100.0)	15(48.4)
치안분야	20(54.0)	2(40.0)	35(57.0)	1(20.0)	0(0.0)	3(5.3)	27(87.0)	4(100.0)	38(83.0)
전문기술분야	11(61.1)	2(20.0)	9(64.3)	3(27.3)	0(0.0)	10(20.4)	9(52.9)	4(50.0)	9(75.0)
복지분야	8(44.4)	0(0.0)	9(47.4)	0(0.0)	0(0.0)	2(25.0)	3(25.0)	0(0.0)	3(21.4)

6. 미군정 관료와 전직(前職)별 대표성

미군정 한국인 관료 1,178명의 일체관료출신을 살펴보면 직종에 관계없이 중앙관료의 경우 54.6%, 서울시 관료는 74.4%, 지방관료는 76.9%를 차지하고 있어 중앙에서 지방으로 갈수록 일체관료출신이 많아지고 있다. 그 이외의 전직으로는 교육계출신, 실업계, 언론계 출신이 상대적으로 높은 비율을 차지하고 있다(<표 12> 참조).

<표 12> 미군정관료의 전직별 분포

(단위 : 명, %)

구분 전 직(前職)	중앙관료	서울시관료	지방관료	계
行政界	110(45.5)	48(64.9)	486(56.4)	644(54.7)
警察·檢察·消防·刑務官	20(8.3)	7(9.5)	173(20.1)	200(17.0)
議 員	2(0.4)		3(1.3)	5(0.4)
金融界	1(0.4)		11(1.3)	12(1.0)
辯護(理)士	9(3.7)		1(0.1)	10(0.9)
教育界	27(11.2)	6(1.4)	30(3.5)	63(5.4)
實業界	18(7.4)		28(3.3)	46(3.9)
言論界	4(1.7)		15(1.7)	20(1.7)
農·漁·鑛産業	2(0.8)		13(1.5)	15(1.3)
排日運動	7(2.9)		10(1.2)	17(1.4)
宗教界	4(1.7)		2(0.2)	6(0.5)
病院	1(0.4)			1(0.1)
無職	5(2.1)		4(0.5)	9(0.8)
미 상	32(13.2)	12(16.2)	86(10.0)	130(11.0)
계	242(100.0)	74(100.0)	862(100.0)	1,178(100.0)

미군정 관료 중 일제관료출신을 분야별로 나누어 살펴보면 중앙관료와 서울시관료 중 일제관료출신은 전문기술분야에서 상대적으로 높은 대표성을 보여 주고 있으며 지방관료에서의 일제관료 출신은 일반행정분야에서 상대적으로 높게 대표되고 있다. 특히 복지분야의 경우 중앙관료와 서울시관료 중 일제관료출신이 적게 나타나고 있음에도 불구하고 지방관료의 경우는 일제관료 출신이 약 7할 정도를 나타내고 있다(<표 13> 참조). 이는 미군정이 복지분야에 관심을 갖고 일제시대와는 다른 새로운 기구를 설립함에 따라 서울시 및 중앙관료는 외부충원을, 지방관료는 내부충원에 의존하고 있음을 알 수 있다.

<표 13> 미군정 관료의 분야별 일제관료출신

(단위 : %)

관료 분야	중앙관료	서울시관료	지방관료	합 계
일반 행정 분야	62.5	93.8	79.3	78.6
경제 분야	60.0	86.7	75.5	73.6
치안 분야	57.1	57.1	74.6	71.2
전문 기술 분야	73.0	100.0	75.0	74.3
복지 분야	26.3	0.0	69.4	51.8

또한 이복출신 관료의 전직을 분야별로 살펴보면 일제관료출신이 57%(63명)를 차지하고 있어 <표 13>의 경우보다 상대적으로 낮은 비율을 나타내고 있지만, 이는 미상의 비율이 많기 때문인 것으로 사료된다(<표 14> 참조).

<표 14> 이복출신관료의 분야별 전직분포

(단위 : 명, %)

전 직 \ 분 야	일반행정	치 안	경 제	전문기술	복 지
日 帝 官 僚	10(52.6)	25(55.6)	11(55.0)	15(75.0)	2(33.3)
敎 育 界	3(15.8)	1(2.2)	4(20.0)		2(33.3)
實 業 界		5(11.2)			1(16.7)
宗 敎 界	2(10.5)				
農 業 界	1(5.3)				
排 日 運 動	1(5.3)	2(4.4)	1(5.0)		
言 論 界	1(5.3)				1(16.7)
辯 護 (理) 士		3(6.7)	1(5.0)		
미 상	1(5.3)	9(20.0)	3(15.0)	5(25.0)	
計	19(100.0)	45(100.0)	20(100.0)	20(100.0)	6(100.0)

이상의 전직별 분석을 통해 알 수 있는 것은 첫째, 일제관료의 재충원으로 인해 다양한 사회세력이 공직에 임용될 수 있는 가능성을 축소시켰으며, 소련에 대한 방파제 구축이라는 미군정의 점령정책이 중앙에 집중된 임용결정권과 연합하여 하위체계의 자율성을 배제하고 폐쇄적 임용과정을 통해 관료의 동질화현상을 촉진시켰으므로써 관료의 대표성 확보¹³⁾에 역기능적으로 작용하였다. 둘째, 최고위관료는 일제관료출신보다는 보수우파의 미국지향적 인사를 외부로부터 충원하는 형태¹⁴⁾를 취하고 있는 반면에 그 이하의 관료는 일제관료출신들을 무경쟁적으로 충원하여 고위직을 차지하게 하는 충원구조의 이중성을 연출하고 있다. 셋째, 미군정은 관료의 충원에 있어서 배일운동 경력자에 대해 아무런 조치를 취하지 못했

13) 관료가 대표적이어야 함은 시민의 요구에 부응하고 국민의 일체감을 조성시키는 국민통합의 측면에서도 매우 중요하다(Krislov, 1974: 16).
 14) 미군정 초기에 형성된 행정고문회의 11명의 회원(金性洙, 金用淳, 金東元, 李容高, 吳泳秀, 宋鎭禹, 金用茂, 姜炳順, 尹基益, 呂運亨, 曹晚植) 중에서 呂運亨만은 행정고문으로 임명된 인사들이 대표자적 성격을 결여하고 있다는 이유를 내세워 고문직을 사퇴하였고, 김성수(부친의 직업: 구한말 군수)는 행정고문회의 위원장이 되었다. 이들은 경제적으로 비교적 부유했고, 영어를 해독할 수 있다는 사실과 기독교와 연관을 가진 사람(김용순, 김동원, 윤기익은 목사, 이용설, 여운형, 조만식은 기독교신자)이 다수였다. 또한 여운형과 조만식을 제외한 9명 모두가 한민당에 소속되어 있었다.

다는 것이며, 당시 산업경제시설의 96%가 적산(敵産)임을 감안(국사편찬위원회, 1968: 65)할 때 실업계 출신의 관료로의 충원도 민족발전과 공복(公僕)이라는 가치관에 역행할 개연성을 다분히 노정시켰다. 넷째, 호남지역을 기반으로 하는 한민당 출신들(조일문, 1971: 113)이 관직에 대거 등용되고 있는데, 이는 인사행정처장이 한민당계열의 사람이었다는 점, 경무부장과 수도경찰청장이 한민당소속으로 당세의 확장에 기여하였다는 점,¹⁵⁾ 9명의 도지사 중 4명이 한민당 당원이었다는 점, 그리고 자본가의 재정력을 바탕으로 한 한민당의 보수적 성향이 미군정치의 정책과 유사했다는 점 등에서 그 원인을 찾을 수 있다. 따라서 관료의 정치적 중립성의 확보라는 인사행정의 가치와 역행되었고, 자격보다는 정실로 출세하려는 가치관이 정립되는 시기였다(부완혁, 1964: 67-68).

IV. 분석결과의 요약 및 결론

분석결과 얻어진 결론은 첫째, 지방관료의 출생지별 분포는 대체로 지역별로 고른 분포를 보여 주고 있으나, 서울시 관료와 중앙관료의 경우는 서울·경기·이북출신이 많은 것으로 나타났다. 특히 이북출신은 약 7할 정도가 서울과 경기로 집중하고 있어 다른 지역보다 과잉대표되고 있으며, 이북출신자 중에서는 평안도 출신이 과잉대표되었다. 또한 여러 행정분야(일반행정분야, 경제분야, 전문기술분야, 복지분야) 중에서 치안분야에 보다 많이 대표되고 있다. 소련의 점령정책에 따라 추방된 이북출신의 관료들은 민족정신을 결여한 채 반공이데올로기로 무장될 수밖에 없었으며, 소련에 대한 방파제 구축이라는 미군정의 점령정책과 결부되어 관료제의 민족적 정통성 확보에 역행할 수 있는 개연성을 노정시켰다. 또한

15) 미군정의 경찰충원은 군정청 경무부장(趙炳玉)과 제1경무총감부(서울)에 張澤相이 임명된 후 경찰의 주요 간부직 충원은 대부분은 그들에 의해 이루어졌는데, 제2경무총감부(전주: 黃鈺), 제3경무총감부(대구)의 제5관구경찰청(경북: 姜遂昌), 군정청 경무부 공안과장 李萬鍾, 보안과장 朴瓚鉉, 정보과장 金憲, 여자경찰과장 黃賢淑 등은 한민당소속 관료였다(심지연, 1987:169; 213-216). 또한 1946년 10월까지 임명된 서울시내 10개 경찰서장과 경기도 경찰간부들은 모두 친일경찰과 총독부 관료출신이었으며, 이는 경찰관의 승진제도에 비롯되었다. 즉 경감시험은 3년 이상 근속한 경위로서 간부적임자로 인정되는 자, 경위시험은 1년 이상 근속한 경사이어야 한다는 조항을 설정하고 있었다. 이는 원칙상 일정기간의 기술적 훈련이 필요하다는 견지에서 제정되었으나 사실상 현직간부의 직위보장을 위한 조치였다(동아일보, 1946년 7월 28일자).

지역주민의 요구가 반영될 수 있는 지역적 기반을 마련한다는 의미에서의 지역연고제(residential requirement)가 오히려 기존의 일제관료출신을 지역적으로 그대로 충원하는 결과를 초래하였다. 둘째, 관료들의 연령분포는 일제시 하급관료들이 그대로 충원됨으로써 대체로 30대와 40대가 주종을 이루며 연소한 연령에 임용되어 계속적 승진을 통해 고위직을 차지하는 폐쇄형의 공직구조를 형성하였다. 특히 치안분야의 연령은 다른 분야의 연령보다 낮음으로 인해서 고령에 의한 퇴직이 이루어지려면 장기일이 요하기 때문에 이후 임용된 관료의 사기에 악영향을 끼치게 되었다. 셋째, 고등교육을 받은 사람의 수가 인구비례로 볼 때 적은데도 불구하고 고위 공직자 중에는 높은 비율을 차지하고 있는데, 중앙관료일수록 학력이 높으며 외국에서 수학한 비율도 상대적으로 높을 뿐만 아니라 일본에서 교육받은 비율도 높게 나타나고 있다. 특히 실적제가 확립되지 못한 상태에서 소수의 고등교육자들이 많은 관직을 차지하고 있다는 사실은 학연에 의한 비공식적 임용과정의 한 단면을 보여주는 것이다. 넷째, 대졸자 중에서는 법학을 전공한 자가 상대적으로 많은데, 이는 당시의 학문체계의 미분화와 실적제가 확립되지 못한 상태에서 법학이 관료임용의 충원통로로 인식되고 있음을 알 수 있다. 따라서 대졸출신의 관료들이 대부분 법학을 전공하고 했다는 점은 행정관리의 효율성보다는 형식논리성을 중시할 개연성을 높였다고 볼 수 있다. 다섯째, 해방 후 미국방식의 피상적 이식으로 관료의 외벽 임용체계는 명백히 변동되었으나, 내적 관료체제의 구조는 식민지시대를 그대로 답습하였으며 일제관료의 재충원으로 인해 다수 국민의 역할대행자로서의 공직 대표성에 크게 역행하였다. 특히 국민적 지지기반이 약한 미군정은 보수진영의 세력강화정책을 통해 그들에게 이로운 체제구축에 노력을 경주하게 되는데, 국가의 발전목표를 달성하는데 주체적 역할을 담당하는 관료라는 행정적 장치는 이런 노력의 일환으로 채색되고 말았다. 여섯째, 미군정의 성적에 의한 실적제의 표방, 직위분류제, 직무규정, 근무성적평정, 관료의 능력 발전을 위한 교육훈련제도 등의 도입은 근대적 인사행정제도를 수립하는데 있어 일정한 준거점을 제시해 준 것은 사실이지만, 인사제도 변화의 원천이 사회 내에 존재하는 새로운 행정수요의 대두에 있는 것이 아니고 미국정의 관리에 관한 사고방식이 형식적·표면적으로 강요당하는 형식에 의해 도입된 것이다.

결국 미군정기 한국관료제는 특정 집단(지연, 학연 등)의 과잉대표성과 실적주의가 정착되지 못한 시기였으며, 일제관료의 재충원으로 인해 다수 국민의 대표자로서의 역할을 충실히 수행할 수 없는 과도기적 시기라 할 수 있다.

참 고 문 헌

- 강만길. (1985). 「한국현대사」, 서울: 창작과 비평사.
- 강성철 외 4인. (1999). 「새인사행정론」, 서울: 대영문화사.
- 국사편찬위원회. (1968). 「자료 대한민국사 3, 4」.
- 김완식. (1975). 한국공무원의 출신배경과 직업성취도에 관한 연구. 「행정논총」, 서울대학교 행정대학원, 13(2): 147-168.
- 김운태. (1966). 우리나라 고급공무원에 관한 실태조사분석과 한국관료제의 개혁을 위한 제안. 「행정논총」, 서울대학교 행정대학원, 4(2):153-206.
- 김자동 역. (1986). 「한국전쟁의 기원」, 서울: 일월서각.
- 김학준. (1975). 「한국문제와 국제정치」, 서울: 박영사.
- 노정현. (1984). 「한국근대화론」, 서울: 박영사.
- 리처드 E. 라우터백. (1948). 「한국미군정사」, 서울: 국제신문사출판부.
- 박경효. (1993). 한국 관료제의 지역대표성 제고를 위한 정책방향. 「한국행정학보」, 27(3): 705-720.
- 박동서. (1961). 「한국관료제의 역사적 전개」, 서울: 한국연구도서관.
- _____. (1968). 한국행정부의 고급관리자의 자격조사. 「행정논총」, 서울대학교 행정대학원, 6(2): 65-93.
- 박문옥. (1973). 「한국정부론」, 서울: 박영사.
- 박장택. (1976). 「미군정의 정치행정적 충원에 관한 연구」, 석사학위논문, 서울대학교.
- 부완혁. (1964). 미군정의 공과: 군정유산의 재평가와 그 문제점. 「사상계」.
- 심지연. (1987). 보수야당의 뿌리, 한민당의 공과. 이기하 외, 「한국의 정당」, 서울: 한국일보사 출판국.
- 안 진. (1988). 미 군정경찰의 형성과정과 그 성격에 관한 고찰. 한구사회사연구회, 「해방직후 민족문제와 사회운동」, 서울: 문학과 지성사.
- 안용식. (1977). 「한국고급공무원의 Mobility에 관한 연구」, 박사학위논문, 연세대학교.
- 양성철. (1994). 「한국정부론」, 서울: 박영사.
- 양형일·이태영. (1993). 사회적 형평과 국가통합을 향한 대표관료제의 접근. 「한국행정학보」, 27(2): 348-358.

- 여강출판사. (1987). 「대한민국인사록」, 영인본.
- 여론문화사. (1958). 「한국인사록」.
- 오석홍. (1965). 미군정기(1945년-1949년)의 우리나라 인사행정 제도. 「행정논총」, 서울대학교 행정대학원, 3(1): 99-115.
- 유 훈. (1966). 한국 고급공무원의 사회적 배경. 「행정논총」, 서울대학교 행정대학원, 4(2): 243-265.
- 정일형. (1946). 해방후 인사행정의 실제. 「법정」, 1(1): 1-19.
- 조선통신사. (1947, 1948). 「조선연감」.
- 조일문. (1971). 「새정당론」, 서울: 삼화출판사.
- 하태권. (1990). 한국 인사행정의 변천: 가치갈등적 관점에서의 고찰. 「한국행정학보」, 24(1): 89-116.
- Ahn, Hae-Kyun. (1972). Administrative Changes and Elite Dynamics: The Change of the Patterns of Elite Mobilization and Integration in Korea. *Korean Journal of Public Administration*, 10(2): 102-129.
- Bendix, Reinhard. (1949). *Higher Civil Servants in American Society*, Boulder: University of Colorado Press.
- Cho, Suk-choon. (1970). Higher Civil Servants in the USA: A Professional Responding to His Environment and Subordinates. *Korean Journal of Public Administration*, 8(2): 449-461.
- Cole, Taylor. (1953). Reform of the Italian Bureaucracy. *Public Administration Review*, 13(4): 247-256.
- Corson, John J. and Paul, R. S. (1966). *Men Near the Top*, Baltimore: John Hopkins Press.
- Edinger, Lewis J. and Searing, Donald D. (1967). Social Background in Elite Analysis: A Methodological Inquiry. *American Political Science Review*, 61(2): 428-445.
- Featherman, David L. (1971). Residential Background and Socioeconomic Achievement in Metropolitan Stratification Systems. *Rural Sociology*, 36(2): 107-124.
- Finer, H. (1941). Administrative Responsibility in Democratic Government. *Public Administration Review*, 1(4): 335-350.
- Harris, John S. and Garcia, Thomas V. (1966). The Permanent Secretaries: Britain's Top Administrators. *Public Administration Review*, 26(1): 31-44.
- Kelsall, R. K. (1955). *Higher Civil Servants in Britain from 1870 to the Present Day*, London:

- Routledge & Kegan Paul.
- Kingsley, J. D. (1944). *Representative Bureaucracy: An Interpretation of the British Civil Service*, Yellow Springs: The Antioch Press.
- Kranz, H. (1976). *Participatory Bureaucracy*, Lexington, Mass.: Lexington Books.
- Krislov, Samuel. (1974). *Representative Bureaucracy*, Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall.
- Larson, Arthur D. (1979). Representative Bureaucracy and Administrative Responsibility: A Reassessment. In Joseph A. Uveges, Jr. ed. *The Dimensions of Public Administration*, Boston: Allyn and Bacon, Inc.
- Long, Norton (1952). Bureaucracy and Constitutionalism. *American Political Science Review*, 46(September): 808-818.
- Matthew, Donald R. (1954). *The Social Background of Political Decision Makers*, Garden City, N.Y.: Brookings Institutions.
- Meier, K. J. & England, R. E. (1984). Black Representation and Educational Policy: Are they related? *American Political Science Review*, 78: 392-403.
- Mosher, Frederick. C. (1968). *Democracy and the Public Service*, New York: Oxford University Press.
- Page, Edward. C. (1985). *Political Authority and Bureaucratic Power*, Knoxville: The University of Tennessee Press.
- Putnam, Robert. D. (1976). *The Comparative Study of Political Elites*, New Jersey; Prentice-Hall, Inc.
- Shafritz, Jay M. (1985). *The Facts on File Dictionary of Public Administration*, New York: Facts on File Publications.
- Short, L. (1972). Equal Opportunity in the Federal Government: A Comparative Analysis. *Public Administration Review*, 32(6): 851-858.
- Stanley, David T., Mann, Dean E., & Doig, Jameson W. (1967). *Men Who Govern*. Washington, D.C.: Brookings Institutions.
- Whang, In-Jung. (1969). Elite Change and Program Change in the Korean Government 1955-1967. *Korean Journal of Public Administration*, 7(1): 235-266.

Abstract

The Social Backgrounds of Public Officials During the Period
of US Military Government in Korea

Gu-Hwan Won

The central concern of this study lies in analyzing the social backgrounds of middle and high ranking officials during the period of the United States Army Military Government in Korea(USAMGIK), 1945-1948. Research findings are summarized as follow. First, The analysis in terms of birth and work places revealed that local public service employees in general met the residential requirement. Most of government officials were from Seoul, Kyonggi, and the northern parts of Korea. Second, Most of the high rank officials at the time were in 30s and 40s. Third, the number of those who had a higher education was meager. Forth, It was likely that they were indifferent to real social problems considering their academic backgrounds. Almost all of them majored in law. Fifth, It is analyzed that most of bureaucrats had worked for the Japanese colonial system, before taking jobs in the Korean government. Finally, we can conclude that the USAMGIK,s personnel policy was conservative and convenient. The focus of this policy was to ensure the conditions for establishing the Military government rather than building up a unified independent nation-state.

【Key words: US Military Government, representative bureaucracy, passive representation】