

韓國 行政府의 高級管理者의 資格調査

朴 東 緒

1. 研究 目的

1960年以後 우리나라의 第一次의인 發展目標은 經濟發展으로 焦點이 轉려졌으며 우리는 現在 은갖 精力을 여기에 기울이고 있다. 이와 같이 우리의 目標은 設定되었지만 그것을 達成하는 方法에 있어 크게 나누어 두 가지를 생각할 수 있다.

하나는 일찍이 發展途上에 오른 나라들이며 主로 私經濟를 爲主로 自發的으로 徐徐히 發展해 온 方法이며 英美가 主로 이 범주에 屬한다고 생각한다.

이와 比하여 다른 또 하나의 方法은 뒤늦게 發展途上에 오른 國家들이며 主로 公經濟를 爲主로, 多分히 他律的으로 發展해 온 方法이며 이 경우 언제나 성공하여 迅速한 發展을 이룩한다고는 볼 수는 없으나 成功한 경우로서는 日本이나 諸共產國을 들 수 있으며, 失敗도 하고 成功도 한 경우로서는 2次大戰後의 大部分의 新生國이 이 範疇에 屬한다고 말할 수 있으며 우리나라의 경우도 여기에 屬한다고 말할 수 있다.

여기에 公經濟를 위주로 한다는 것은 政府가 經濟分野에 크게 關與介入한다는 것을 의미하며 더기의 政府란 具體的으로 지적한다면 行政府를 의미한다.

이와 같이 行政權이 經濟界에 介入한다는 것은 英美에서도 今日 볼 수 있지 않냐고 할지 모르나 그 경우와 現在의 우리의 경우 하고는 相當히 다른 點이 있다고 보아야 할 것 같다. 즉 英美에서는 어디까지나 私經濟에서 自律的으로 發展해 온 結果로서 나타나는 副作用을 行政府가 事後處理 調整하고 있는데 지나지 않거나 또는 間接的으로 介入하고 있는데 지나지 않기 때문이다.

그러나 우리의 경우는 처음부터 經濟의 發展自體를 爲하여 보다 直接的이며 積極的으로 政府가 介入하고 있는 것이다.

이러한 事實의 證據로서 다음과 같은 것을 들 수 있다.

(1) 5.16以後에 쏟아져 나온 새로운 部處 및 國營企業體等 이다.

經濟企劃院, 建設部, 水產廳, 山林廳, 科學技術處 등을 위시한 정부기관과 5.16前에는 大

體로 忠州肥料株式會社를 除外하고는 日政時의 積산으로 國營企業體를 이룩한데 지나지 않으나 5.16 後에는 數많은 第一次, 第二次 産業發展을 爲한 會社가 생겨났다고 하는 것이다.

(2) 豫算面에서도 보면 5.16 以後에 와서 急增하고 있어 지난 7年間 平均 25.8%의 增加率을 보이고 있으며 今年度의 經濟發展을 爲한 投融資만 해도 542 億원에 달하고 있음은 以上の 事實을 證明하고 있는 것이다.

(3) 公務員의 數的 增加

公務員의 數도 5.16 直後에 整理가 끝났을 적에는 約 24 萬名이었던 것이 7年이 지난 지금에는 10 萬名이 증가하고 있으며 이는 比率로서 計算하면 40%를 超過하고 있는 것이라고 할 수가 있다.

이와 같이 韓國의 行政이 機構에서나 豫算, 人員面에서 팽창된 것은 主要原因이 行政의 經濟發展의 支援에 있는 것이며 이 點에 있어서 私經濟가 위주가 되어 이룩된 경제발전의 結果로서 나타나는 副産物을 事後處理하기 爲하여 行政의 功能이 擴大된 英美의 경우와는 區別되는 것이다.

이와 같이 行政이 經濟發展을 촉진 지원한다고 하는 경우에 우리가 注目하여야 할 重要한 要因은 行政人이라고 하는 人的 要因이며 그 數 많은 行政人 또는 行政官僚中에서도 重要視하여야 할 部分은 소위 elite인 高級管理者이며 보다 具體的으로 지적한다면 長官, 次官, 局長級이라 할 수 있다.

여기의 elite 라고 하는 用語는 어떻게 해석할 것이냐는 論者의 立場에 따라 달라 K.W. Deutch 는 key communication 과 命令機能을 장악한 者라고 하는가 하면, H. Lasswell 은 어떤 社會에 있어서 가장 많은 價値를 즐기는 者라고 하였으며, Dahrendorf, Mills 등은 어떤 社會의 高位職과 主要한 社會的 決定을 하는 者들이라고 規定하고 있으나⁽¹⁾ 여기서는 政治行政의인 문제를 다루게 되므로 elite 研究의 創始者인 Lasswell 이 이미 10 餘年前에 定義한 바와 같이 政治社會에 있어서의 權力의 掌握者로 규정하여 두려고 한다.⁽²⁾

이와 같이 규정하는 경우에 다음의 문제는 우리나라의 長官, 次官, 局長이 어느 정도의 權力을 장악하고 있느냐 하는 것이다. 물론 우리가 이 문제를 行政機關內部에 끌고 들어가기 以前에 留意하여야 할 것은 歷史的으로 계속 우리나라의 政治社會에 있어서는 行政府가 未分化되어 있었을 때에는 더 말할 나위도 없으나 分化된 후에도 계속 權力을 第一位的으로 장악하고 있음은 의심의 餘地가 없는 것이며⁽³⁾ 다음 이러한 行政府의 行政機關內部에서 檢

(1) Lewis J. Lindinger and Donald D. Searing. "Social Background in Elite Analysis: A Methodological Inquiring." *American Political Science Review*, Vol. 61. No. 1. June 1967. p. 428.

(2) H.D. Lasswell, D. Lerner and C.E. Rothwell. *The Comparative Study of Elites*, Stanford, Stanford University Press, 1952, p. 13.

(3) Dong Su, Bark. "An Ecological Analysis of Korean Administration." *Korean Quarterly*, Vol. 9. No. 4. Winter 1967, p. 57.

討하는 경우에 따라서 相當히 달라지며 測定하기가 힘들 것이나 우리나라의 高級公務員에 對한 疑의 結果를 數量化한 結果는 權力面에서 長官이 19.9%로 나타나고 있으며 다음 새로운 思想(idea)의 產出面에서 長官이 25.7% 次官이 11.8%, 局長이 22.1%로 되어 있다.⁽⁴⁾

이러한 數字로 보아 充分히 長官 次官 局長은 elite의 地位를 차지하고 있다고 볼 수 있다.

이러한 意味에서 우리나라의 政治, 行政의 문제를 생각하는데 있어서 長官, 次官, 局長을 集中的으로 研究하는 것은 意義있는 일임을 알 수 있다. 그러나 우리가 여기서 留意할 것은 소위 古典的 民主論者의 主張을 무시, 경시하는 것도 아니며 反對로 소위 최근 우리나라에서도 많은 知識人이 주창하고 있는 소위 elite論者의 立場에 서는 것도 아님을 明白히 하고져 하며 다만 行政에서 이들이 차지하는 比重이 그만큼 크므로 充分히 特別히 研究할 價値가 있다는 것만 지적하고져 한다.⁽⁵⁾

따라서 現在 우리나라의 行政이 經濟發展을 支援하는 使命을 띠고 있으며 이러한 行政이란 上述한 高級管理者들에 의하여서만 이루어지는 것이 아니고 行政構造 및 生態的 要因(ecological factors)과의 相互交互作用에서 이루어지는 것이기는 하나 역시 가장 重要한 變數는 行政人, 여기서는 高級管理者들이라고 본다.

따라서 여기서는 于先 行政構造, 生態的 變數는 一定한 것으로 假定하여 놓고 行政人만을 抽出하여 考察하려고 하는 것이다. 그러던 다음의 문제는 이들의 무엇에 우리가 흥미를 가지고 研究하여야 할 것이냐 하는 것인데 그것은 勿論 그들의 行動이다. 그러나 行政人의 具體的인 行動은 그를 둘러 싸고 있는 行政構造, 生態的 要因의 영향을 받아 나타내는 것이므로 우리가 여기서 行政人에 限定하여 研究하는 경우에 가져야 할 關心의 焦點은 그들의 價値觀⁽⁶⁾ 및 技術 知識이라고 말할 수가 있겠다.

따라서 여기에서의 研究目的은 이들의 價値觀, 知識, 技術이 얼마나 經濟發展을 지원하는 高級管理者로서 適格性을 지니고 있으며 어디에 不足點이 있는가 하는 것을 把握함으로써 今後 之를 是正하여 보다 適格者를 配置하는데 도움이 되게끔 하고져 하는데 있다.

(4) Iong Suh, Bark. "Policy-Making in the Korean Executive Branch". (Byung Chul Koh, ed.), in: *Aspects of Administrative Development in South Korea*. Karamazoo, Mich. The Korea Research and Publications. 1967. p. 56.

(5) 古典的 民主論者와 elite論者의 見解는 Jack L. Walker, "A Critique of the Elitist Theory of Democracy." *APSR*. Vol. 60. No. 2. June 1966. p. 285-295.

(6) 之의 價値觀이란 狹義로서 해석하지 않으려고 하며 이것이 行動과 如何히 關聯되느냐 하는 것은 評語를 要하지 않을 것으로 생각되므로 여기서는 이에 關한 參考문헌만 紹介하는데 그치려고 한다. L.J Edinger and D.D. Searing, *op. cit.*, p. 428, 金秉東, 「工業發展을 爲한 準備態勢」, 行政論叢, 5卷 1號, 1968, p. 181. George. W. England. "Personal Value Systems of American Managers." Honolulu, IAP. E-W Center, 1967. p. 54.

2. 對象 및 方法

高級管理者의 價値觀 知識 技術을 파악하기 위하여서는 다음과 같은 두 가지 方法이 생각될 수 있다.

하나는 質疑表를 통한 調查方法이며 또 하나는 그들의 資格 成分을 이력을 통하여 알아내는 것인데 前者의 方法은 現在 進行中이라 後日에 다시 發表하기로 하고 여기서는 이력서에 의하여 하는 方法만을 정리하여 보았다.

이러한 成分이 어떻게 그들의 價値觀 態度 行動과 關聯性을 가지고 있느냐 하는 것은 아직 相關性 또는 因果關係가 嚴密히 밝혀지고 있지는 못하지만 그들의 出身地, 教育程度, 經歷을 통하여 어느 정도 그들의 價値觀, 國民代表性 能力 등을 豫測할 수 있으며 따라서 그들의 意思決定 및 行政變化에 어떠한 영향과 관계를 가지고 있느냐 하는 것을 어느 정도 豫測할 수 있지 않나 해서 研究하는 것이라 할 수 있다.⁽⁷⁾

이러한 成分 調查에서의 調查項目은 一般의으로 個人的 出身地, 宗教 教育 經歷이 爲主가 되며⁽⁸⁾ 여기서는 解放後 1948年 8月 建國時부터 1967年 8月까지의 中央部處의 局長, 次官, 長官의 全員에 對한 履歷書를 調查하는 方法을 取하였다. 履歷書를 利用하는 것이 약간 不充分한 點이 있으나 그렇지 아니하고서는 이미 死亡하신 분도 多數 있을 뿐만 아니라 이러한 高位職을 가졌던 사람들이 全國 各處에 分散되어 있으므로 이들에게 質疑表에 依한 調查는 成功可能生이 稀薄하기 때문에 또한 全數를 對象으로 하는 것은 戰亂, 管理의 소홀, 資料의 接近의 困難性 등으로 資料의 蒐集上의 難點이 豫想되기도 함과 동시에 今後의 研究의 便宜를 위하여 履歷書를 總整理하여 보고져 하는데도 目的이 있었다.

이와 같이 調査한 結果 長官이 延人員數 273名, 次官이 259名, 局長이 786名이었음이 밝혀졌다.⁽⁹⁾

이들의 履歷을 出身地 就任年齡 教育 訓練 經歷으로 나누어 보았으며 그 內容에 들어가 5.16前後의 比較, 長官, 次官, 局長의 比較, 部處間의 比較, 他國間의 比較方法을 통하여 이들의 成分上의 特徵을 파악하고자 했다.

以上으로서 研究目的 對象 및 方法을 檢討하였는데 여기서 要略한다면 解放後 現在까지의 가장 強한 權力의 掌握者인 局長級 以上の 人物의 成分이 어떠한었음과 同時에 어떻게 變하여 왔으며 現在의 局長級의 價値觀 能力은 어떠한며 經濟發展을 支援하는 發展行政家

(7) Donald R. Matthews, *The Social Background of Political Decision-Makers*, Garden City, N.Y. Doubleday, 1954. p. 5-6.

(8) David T. Stanley, Dean E. Mann, and Jameson W. Doig. *Men Who Govern*. Wash., D.C. Brookings Institution, 1967. ix-x.

(9) 이들의 對象機關은 前述한 現職局長에 對한 調查의 경우와 同一하다. 即 監査院을 包含한 閣議를 구성하는 모든 部處이다.

로서 얼마나 適格者인가를 알아보고져 研究한 것이다.

3. 研究內容—履歷調查(1948年 8月~1967年 8月)

1) 出身地—長官

高級管理者의 出身地를 檢討하는 理由는 이들의 國民代表性을 考察하여 보고져 하는데 있다. 國會議員도 아닌 行政官僚의 國民代表性에 關하여 흥미를 가지게 되는 理由는 그들의 實際機能이 事實上 國會議員의 그것을 능가하고 있기 때문이다. 卽 今日의 行政은 이미 蒐集된 政策의 單純한 執行에 그치는 것이 아니라 政策의 樹立自體에 깊이 介入하고 있을 뿐만 아니라 樹立된 政策의 執行에 있어서도 過去와는 달리 廣範圍한 裁量을 가지고 있으므로 事實上 價値의 配分에 있어서 重要한 役割을 擔當하고 있기 때문이다.

따라서 出身地와 그 地域의 利益反映과 關聯이 있을 것이 豫想되어 檢討하는 것이다.

여기의 對象을 長官에 限定한 것은 履歷書에는 本籍으로만 되어 있어 그것하고 出身地가 同一하지 않은 경우가 많기 때문이다. 出身地調査는 調査上 難點이 많아 始初에는 計劃되지 않았던 것이나 多幸히 朝鮮日報(1968年 1月 1日, 1月 7日, 1月 14日, 12月 21日)에 出身地가 在任期間과 더불어 게재되어 이것을 統計的으로 整理하였다.

于以; 이들의 出身地別 統計를 道別로 보면 다음과 같다.

長官出生地와 人口比

出身地	咸鏡	平安	黃海	江原	京畿	서울	忠清	全羅	慶尙	濟州	計
長官數	16	29	13	11	25	57	33	31	58	2	273
(%)	(5.85)	(10.6)	(4.75)	(4.00)	(9.15)	(20.8)	(12.09)	(11.3)	(20.12)	(0.7)	(100.00)
人口數	—	—	—	1,832,432	3,107,228	3,805,261	4,463,723	6,076,137	9,086,280	336,694	29,207,856
(%)	—	—	—	(6.2)	(10.6)	(13.1)	(15.1)	(23.7)	(31.0)	(1.0)	(100.00)
長官比	5.85	1.06	4.75	4.00	9.15	20.8	12.09	11.3	20.12	0.7	100.00
人口比	未詳	未詳	未詳	6.2	10.6	13.1	15.1	23.7	31.0	1.0	100.00

※여 기의 各道別 人口數는 1967. 1. 1 現在 經濟企劃院 韓國統計年鑑에 依據한 것이며 北韓의 경우는 除사하였고 釜山直轄市는 慶尙에 包含함.

5.16 後의 長官 出生地

道別	咸鏡	平安	黃海	江原	京畿	서울	忠清	全羅	慶尙	濟州	合計
長官數	6	13	8	2	7	16	14	12	24	3	108
%	8.3	12.0	7.4	1.89	6.5	14.8	13.0	11.1	22.2	2.8	100.00
人口%	未詳	未詳	未詳	6.2	10.6	13.1	15.1	23.7	31.0	1.0	100

以北京 27.7%

高級公務員의 出生地

%	道別	咸鏡	平安	黃海	江原	京畿	서울	忠清	全羅	慶尙	濟州	合計
公務員		7.7	9.8	5.1	3.2	8.3	13.9	15	11.3	22.6	1.5	100.00
人口		未詳	未詳	未詳	6.2	10.6	13.1	15.1	23.7	31.0	1.0	100.00

1962年의 3級甲類以上 1700名에 對한 調査이다.

여기의 特徵을 보면 以北의 경우는 南韓의 人口에 包含되어 있지 않으나 一般的으로 南韓 出身의 경우 道人口比에 比하여 長官의 比率이 적으며, 여기에서 特異한 것은

(1) 서울出身이 特別히 많다.

이는 서울이 우리나라의 政治文化에서 차지하는 特異한 性格 때문이며 이러한 現象은 一般職 高級公務員의 경우에도 發見된다.

(2) 忠清道 出身이 어느 경우에도 相對的으로 他道 出身에 比하여 比率이 높다.

(3) 언제나 全羅出身은 慶尙出身보다 적으며 5.16以後에 보다 두드러지게 나타나고 있으나 全羅出身의 경우 政府에서 實施하는 公開競爭採用 시험에는 人口比에 뒤쳐지지 않는다는 것을 附言하고 있다.

(4) 5.16 後의 長官의 경우 어느 경우보다도 以北出身의 比率이 높은 것은 軍人出身의 影響으로 보아야 할 것 같다.

(5) 언제나 제일 적게 代表되고 있는 곳이 江原道와 全羅道라고 볼 수 있어 人材登用의 代表性에 있어 考慮의 餘地가 있는 것이라고 할 수 있다.

以上 考察한 것과 같은 特色을 찾아볼 수 있는데 美國의 경우를 보면 東部 出身이 相對的으로 많고 中部 出身이 相對的으로 적어 우리와 같이 地域에 따른 差는 있으나 한가지 考慮할 것은 內務部長官이나 農林部長官은 역시 그 部の 業務와 關聯이 많은 地域인 中部에서 任命되고 있으며 産業地域인 東部地域에서는 商務 財務 國防部長官을 많이 排出하고 있는데 우리나라의 경우 24名의 農林部長官中 곡창지대인 全羅道出身이 不過 2名으로 $\frac{1}{12}$ 밖에 안되어 全體長官 比率 보다도 적음은 是正되어야 하지 않나 생각한다.

(2) 就任年齡

高級管理者의 就任年齡을 考察의 對象으로 하는 理由는 어떠한 年齡層에서 公職에 任用되었느냐에 따라서 그들의 活動力, 精力, 勇氣 및 經驗에 따른 能力을 評價하여 보고자 하는데 있다.

即 너무 年老하여 就任하여도 좋지 않지만 너무 年少하여 經驗도 없이 重責을 擔當하는 것도 문제가 되기 때문이다. 우선 長官, 次官, 局長別 統計를 보면 다음과 같다. 그런데 여기서 밝혀줄 것은 保安上의 理由로 國防部는 長官을 除外하고서는 資料를 얻지 못하여서 여

기서 除外되긴 했으나, 事實上 局長, 次官補는 軍人들이므로 어떤 意味에서는 除外하는 것이 妥當할지도 모르며 또한 5.16前 및 6.25 前後의 한때의 것들은 그 중에서도 特히 局長級 履歷書를 얻기가 힘들어 다음에 보는 바와 같이 資料의 蒐集率이 不可避하게 낮아졌다.

就任年齡

職 級 年 齡	5.16前			計	5.16後			計
	長官	次官	局長		長官	次官	局長	
35以下	3	6	9	18	5	4	28	37
36-40	9	19	64	92	24	34	130	188
41-45	12	32	60	104	39	21	104	164
46-50	36	34	53	123	16	14	49	79
51-55	45	12	11	68	10	5	10	25
56-60	29	3	4	36	9	2	1	12
61以上	8		2	10	3	1	1	5
未詳	18	5	2	25	2	1	6	9
計	160	111	215	476	108	82	49	519

mode

職 級	시기	5.16前	5.16後
長官		51-55	41-45
次官		46-50	36-40
局長		36-40	36-40

median

職 級	median	5.16前	5.16後
長官	:	51.2	43.3
次官		49.4	40.7
局長		42.4	40.1

人 員 數

職 級	時 期	5.16 前		5.16 後	
		延 人 員	蒐 集 된 數	人 員 數	蒐 集 된 人 員 數
長官	官	160	160	112	108
次官	官	154	111	105	82
局長	長	396	215	390	329

就任年齡上의 特色을 보면

(1) mode (最頻度)로 보나 median(中位置)으로 보나 5.16前에 比하여 5.16以後에 一般의 으로 젊어졌으며 特히 長次官의 경우에 현저히 젊어졌음을 알 수 있다. 이의 理由는 5.16 以後에 軍人들이 대거 參與하였던 바 이들이 年少한데 基因한다고 생각한다.

(2) 따라서 長官, 次官의 年齡이 近 10年씩 젊어짐으로써 局長들의 年齡과 別差 없게 되어 모두 40세 미만으로 되었음을 알 수 있다.

(3) 따라서 5.16前에 比하여 相當히 活動力 精力 勇氣를 가지고 일을 한다는 해석이 나올 수 있는 反面에 以後에 經歷에 비추어 綜合的으로 檢討하여야 하겠지만 자칫하면 試行錯誤 即 充分한 準備, 計劃이 없는 일을 하여 失敗를 하는 경우가 생길 可能性이 있다고 보아야 할 것 같다.

(1) David T. Stanley, et al. *op. cit.*, p. 9-30.

(4) 外國의 경우하고 比較하면 美國의 경우 長官의 median 이 48 세이며⁽¹¹⁾ 高級公務員의 경우에는 49 세⁽¹²⁾로 되어 있다.

英國의 事務次官의 평균년령이 51.7 세로 되어 있다.⁽¹³⁾ 英美, 특히 英國의 경우 약간 年老的 感이 있는 反面에 우리는 약간 年少한 感이 있다고 보아야 할 것 같다.

(3) 教育, 訓練

成分調査에 있어서 教育, 訓練을 重要한 項目으로 고려하는 것은 後述한 經歷과도 關聯되는 것이지만 人間の 價値 態度, 能力形成에 至大한 影響을 미친다고 생각하기 때문에 그들의 價値觀이나 能力을 直接 評價하는 方法도 있겠으나 成分調査의 一環인 教育 訓練의 內容을 檢討함으로써 間接적으로 研究될 수 있기 때문이다.

事實上 人間の 價値觀形成이라고 하는 點에서 보면 正式學校教育보다도 6 세에 國民학교에 入學하기 前의 家庭教育이 더 重要하나 여기서는 各行政機關에 備置되어 있는 履歷書를 資料로 한 것이므로 처음부터 制約을 받음은 不可避한 것이라고 할 수 있다.

따라서 여기서 얻을 수 있는 教育訓練의 內容으로서는 學歷의 程度 出身校別 出身校의 所在地別, 時期, 解放前後, 專攻別 등이 되겠으며 이를 個別的으로 分析하면 다음과 같다.

(가) 教育의 程度

高級管理者中의 얼마나한 程度가 高等教育을 받았는가 하는 것인데 우선 數字를 提示하면 다음과 같다.

教 育 的 程 度

職 級		高 校 以 下	大 學	碩 士	博 士	未 詳	合 計
長 官	人 數	20	202	23	20	3	268
	%	(7.5)	(75.3)	(8.6)	(7.5)	(1.18)	(100)
次 局 長	人 數	13	149	10	17	4	193
	%	(6.7)	(77.6)	(4.9)	(8.8)	(2.0)	100
人 數	人 數	41	381	90	26	6	544
	%	(7.5)	(70.2)	(16.6)	(4.6)	(1.1)	(100)

이러한 統計에서 우리가 지적할 수 있는 것은?

(1) 韓國高級管理者의 學歷이 지극히 높다고 하는 것이다. 어느 경우에도 大學以上の 者

(11) *ibid.*, p. 28 (1933年—1965年).

(12) *ibid.*, p. 28 (1962年—1965年), John. J. Corson and R. Shale Paul. *Men Near the Top*. Baltimore, John Hopkin Press, 1966. p. 115. 여기서는 GS 16-18의 初任年齡의 平均이 48.1세로 되어 있다.

(13) John. S. Harris and Thomas. V. Garcia, "The Permanent Secretaries: Britain's Top Administrations". *Publ: Administration Review*. Vol. 26. No. 1. March, 1966. p. 37(1945-1963年間の 事務次官).

가 90%를 上廻하고 있다.

(2) 解放前의 韓國人의 大學進學率은 1%도 안되었으며 解放後부터 現在까지 지나치게 大學生 人口가 많다고 하는 非難을 받고 있는 이때에도 그 數가 就業需要에 비추어 相對적으로 많기 때문에 그러한 것이지 絕對數가 他國 特히 美國, 日本, 共產國에 비해서 많기 때문에 그러한 것은 아닌 것이다. 왜냐하면 現在도 大學人口는 該當年齡層의 不過 7% 未滿이며 美國, 日本의 五分之一밖에 안되기 때문이다.

이와 같이 생각하면 우리나라의 경우 美日에 比하여 엄청나게 高等教育을 받은 者가 行政府에 集中하고 있다는 것이 證明된다. 왜냐하면 美國의 GS 15 以上の 高級公務員의 경우도 겨우 15%가 大卒로 되어 있으며⁽¹⁴⁾ 美國의 聯邦政務官의 경우 93%로 되어 있으나 캐나다의 경우는 75%로 떨어져 있다.⁽¹⁵⁾ 끝으로 日本의 1899年부터 1945年까지의 知事의 例를 보면 35人中 非學士가 不過 5人으로서 4% 未滿인 것이다.⁽¹⁶⁾

이와 같이 異例적으로 日本이나 韓國의 경우 높은 理由는 무엇일까? 역시 그 主된 것은 우리의 儒敎的인 傳統社會와 農業社會의 本質에서 구해야 할 것 같다. 傳統的인 農業社會에서는 政治權力이 가지는 影響力의 比重은 적을지 모르나 儒敎體系 社會構造의 未分化로 인하여 특히 政治權力이 미치는 影響力의 範圍는 넓기 때문에 이에 대한 매력은 어느 農業社會에서도 本來的으로 큰데다가 儒敎文化에서는 더욱 學者와 治者가 제일 社會的 評價가 높았으며 學者가 治者가 되어야 한다는 것이 기초를 이루고 있었으므로 더욱 上述한 바와 같이 人口比로 보면 高等教育을 받은 者의 比率은 적지만 高位職의 경우는 美國을 능가할 정도로 되어 있다고 하는 것이다.

(3) 碩士學位 所持者의 比率은 長官에서 局長에 이룸에 따라 증가하고 있는데 反하여 博士學位 所持者는 다르다고 하는 것이다.

그 理由는 局長級이 碩士가 많은 것은 最近에 美國⁽¹⁷⁾이나 韓國에서 급증하고 있는 職業敎育의 影響이라고 보아야 겠으며 博士의 경우는 이들의 大部分이 學位를 取得후 局長級 以下の 職業公務員으로 부터 시작하지 않고 官僚制外에서 즉 學界 政界에서 일하다 政務官으로 뛰어들었다고 보아야 할 것 같다.

(4) 끝으로 우리가 留意할 것은 우리의 경우 學歷이 높다고 해서 곧 美國의 그들과 同一한 能力을 가지고 있다고 보아서는 안될 것 같다. 왜냐하면 解放後의 韓國의 大部分의 大學

(14) Public Administration News. Vol. 17. No. 4. Dec. 1967.

(15) David T. Stanley. et. al. *op. cit* p. 18.

(16) Barnard S. Silbermann. *Criteria for Role-allocation in Japanese Bureaucratic Development: (1868-1955): The Prefectural Governor*, Bloomington. CAG. ASPA. Dec. 1966, p. 11.

(17) 美國의 GS 15 以上の 경우 約 1/2 以上이 碩士學位所有者임. Public Administration News. *op. cit*

은 無責任한 商業資本家에 의하여 運營되고 있기 때문에 그의 質은 一般的으로 形便없이 낮으며 이러한 一黨의 잘못된 일에 대한 責任은 文教當局者와 「假裝教育者」인 商業資本家 總長들에게 있다고 보아야 하기 때문이다.

(나) 出身大學別

이 問題를 檢討하는 理由는 이것이 소위 第一次的 歸屬主義的(ascriptive)인 基準에 따른 非公式 集團 또는 派閥을 形成하게 되어 官僚行動이 社會에 따라 다르지만 아직 우리의 경우는 至大한 影響을 주고 있다고 보기 때문이며 日本과 같은 곳에서는 심지어 人事院(Public Personnel Authority)의 委員任命에 있어서까지 이 問題를 言及할 程度인 것이다.

이러한 意味에서 이것이 檢討되는 것이며 우선 統計를 보면 다음과 같다.

出身大學別

職級	校名	서울대	延大	고대	其他	外國大學	計
長官	數	43	11	16	36	139	245
	%	(18.3)	(4.7)	(6.8)	(15.3)	(59.1)	(100.0)
次官	數	45	13	14	25	79	176
	%	(25.6)	(7.4)	(8.0)	(14.2)	(44.9)	(100.0)
局長	數	183	28	20	87	179	497
	%	(36.8)	(5.6)	(4.0)	(17.5)	(36.0)	(100.0)
計	數	271	52	50	148	397	908
	%	(29.9)	(5.7)	(5.5)	(16.3)	(43.7)	(100.0)

(1) 우선 서울대 出身이 長官에서, 局長에 이르게 따라서 2倍로 增加하고 있는데 이는 결국 局長은 年齡이 年少하며 따라서 解放後의 高等教育을 받은 사람이 많기 때문이다. 이를 證明하는 것이 外國에서 大學을 공부한 사람의 경우 反對로 서울大學 出身이 局長의 경우 增加한만큼 長官의 경우 증가하고 있기 때문이다.

(2) 國內의 延大, 高대에 비하여 서울대 出身이 차지하는 比率이 局長의 경우 훨씬 높다는 것이며 反面이 이 두 大學의 경우는 別로 變化가 없다는 것이다. 결과적으로는 서울대 出身의 比率이 증가一路에 있다고 하는 것인데 現在로서는 큰 문제가 안되겠지만 今後 이러한 추세가 계속된다면 우리나라의 경우에도 日本이나 英國에서와 비슷한 경우 즉 高位職의 80% 内外를 獨占하는 狀態가 연출되지 않을까 걱정된다. (18)

(3) 따라서 延大, 高대를 위시한 기타 大學校 특히 地方大學의 教育이 質을 向上시켜 이들의 進出이 커지게끔 文教當局者는 努力할 것이 韓國의 경우 긴급히 요청된다고 생각한다.

(18) 가장 分散된 것이 美國의 경우인데 大學出身의 聯邦民間 高級公務員 7628人中 第一 많이 產出한 30個大學을 合하여도 全體의 41.7%이며 單一最高로는 3.4% 로써 이미 局長級의 서울대 出身의 $\frac{1}{10}$ 도 안되는 數字이다. W. Lloyd Warner, et al. *The American Federal Executive*, New Haven, Yale University Press, 1963, p. 132.

(다) 學部 專攻別

高級管理者의 學部에서 무엇을 專攻했는가 하는 것을 考察하는 理由는 이들이 어떠한 技術, 知識을 가지고 任官되었으며 어떠한 種類의 能力의 所持者인가를 檢討하기 爲한 것이다. 이것이 重要한 理由는 그 時代 그 時代의 社會, 政府의 機能의 性格에 따라 官僚에게 다른 能力이 要求되기 때문이다. 보다 具體的으로 例示하면 韓國의 歷史를 통해서 物적에 李朝時代에는 儒敎라고 하는 單一知識이 누구에게나 要求되었으며 그것으로 官人이 되는데 足하였다. 그러나 日政時에는 그 代身 主로 法學이 要求되었다.

그러나 解放後 우리에게는 民主化 經濟發展을 至上으로 추진하고 있으므로 보다 政治學이나 經濟學의 專攻者가 많을 것이 推定되는 것이다. 이러한 우리의 高級管理者의 大學에서의 專攻을 우선 數字上으로 파악하면 다음과 같다.

專 攻 別(非大卒者는 除外)

專攻	職級	人文科學	社會科學	自然科學	其 他	未 詳	計
長 官	數	28	146	48	16	10	248
	%	(11.3)	(60.4)	(19.4)	(6.4)	(2.5)	(100)
次 官	數	17	128	23	7	5	180
	%	(9.4)	(71.2)	(12.9)	(3.9)	(2.6)	(100)
局 長	數	30	308	93	12	50	503
	%	(5.9)	(63.3)	(18.5)	(2.4)	(2.4)	(100)

社 會 科 學 專 攻

職級	學科名	政 治	經 濟	法 學	其 他	計
長 官	數	24	24	80	16	146
	%	(16.4)	(17.8)	(54.8)	(11.0)	(100.0)
次 官	數	14	25	78	11	128
	%	(11.0)	(20.0)	(61.0)	(8.0)	(100.0)
局 長	數	59	106	130	13	308
	%	(19.2)	(34.4)	(42.2)	(4.2)	(100.0)
計	數	97	157	288	40	582
	%	(16.7)	(27.0)	(49.5)	(16.8)	(100.0)

(1) 우선 人文科學의 專攻을 보면 局長에 이르면서 그 數가 감소되고 있음은 젊은 世代 또는 職業公務員의 경우 人文科學은 보다 不適合하다는 것을 의미한다고 보며 韓國의 當面 行政能面에서 物적에 局長級이 第一 적은 것은 환영할만한 일이라고 보아야겠다. 이러한 點에서 우리나라의 경우는 英國과도 다르며 또한 英國의 例를 따를 필요도 없다고 생각한다.

(2) 自然科學의 경우는 오히려 局長에 이르면 따라 감소하는 경향까지 보이고 있다. 이것

은 確實히 우리가 重大視할 特徵이라고 본다. 왜냐하면 社會가 産業化되어 가고 發展行政이 爲主가 됨에 따라 自然科學 專攻者가 局長級에 많아야 하기 때문이다. 더구나 우리나라의 경우는 英國과도 달리 自然科學系의 公務員이 系線機關의 局長 자리에서 政策決定 責任者인 長次官과 직접 접촉하고 있으며 이것이 우리는 환영할 수 있는 制度라고 보며 따라서 이들에 對한 現在 또는 未來에 있어서의 需要는 크다고 보기 때문에⁽¹⁹⁾ 보다 적극적으로 人事面에서 自然科學專攻者의 比率이 커지게끔 助長해야 할 것으로 생각한다.

(3) 社會科學分野의 경우는 局長級에 이름에 따라 증가하고 있다고 보겠으나 그것 보다도 여기서 意義가 있는 것은 社會科學分野 内部에서의 學科別의 傾向이라고 볼 수 있다. 즉 政治學專攻이 局長級에 이르러 증가하고 있으며 특히 經濟學分野에서는 거의 두 배로 증가하고 있다는 것이다. 이에 反하여 法學面에서는 감소하고 있어 局長級에 이르러서는 經濟學專攻보다 劣勢하게 되어 있다고 하는 것이다.

이러한 것을 長官과 局長間의 年齡의 差에서 고찰할 적에 역시 年少者일수록 經濟學專攻者가 현저히 증가하고 있음은 축하해 마지 않을 수 없는 좋은 現象이라고 생각된다. 더구나 長官級에서는 法學 對 經濟學이 約 3:1의 比率인데 反하여 局長級에서는 오히려 經濟學專攻者가 더 많아지고 있기 때문이다.

(4) 長官, 次官級에서도 하루 속히 法學專攻者가 감소되고 그것이 政治學이나 經濟學專攻者로 吸收되어 증가되는 現象이 나타나기를 고대해 마지 않는다.

(라) 教育받은 時期

教育받은 時期에 關하여 關心을 갖게 되는 理由는 어느 社會나 그러하지만 時代에 따라 教育思潮 및 理想이 바뀌게 마련이다. 이러한 點에서 우리나라의 경우도 同一하다 그러나 우리의 경우는 王朝以來 政治體制가 現在까지 人民 속에서 自生的으로 採擇되어 나온 것이 아니고 거의 外國文物에 사로잡힌 少數의 支配者 知識人 또는 外國의 支配者가 人民에 대하여 強制的으로 이로부터 뒤집어 씌워왔으므로 언제나 教育思潮 理想도 政治體制의 急變에 따라 步調를 같이 하여 왔다.

그러므로 우리처럼 지난 100年間 教育思潮가 他律的으로 急變한 곳도 드물 것으로 생각

(19) *ibid* p.121. 美國의 경우를 보면 다음과 같다.

	人文科學	行態科學	理學	工學
Career civil service executives	9.3%	15.7%	23.4%	47.6%
Political executives	21.5	24.0	16.9	33.1
Foreign service executives	32.1	30.1	12.2	19.6
Military executives	5.5	5.0	7.9	78.8

美國의 Political executive의 경우 오히려 지나치게 理學이나 工學專攻者가 많다고 보아야 하지 않을까 생각된다 그것보다는 政治, 經濟學等 行態科學이 더 必要되지 않을까 한다. Desmond L. Anderson. Kent. M. Lloyd, and Kendall O. Price. "Crisis in Education of American Public Executives." *International Review of Administrative Sciences*. Vol. 32. No. 2, 1966. p. 145 참조.

된다. 즉 李朝 儒敎敎育 日本의 神道敎育 解放後의 民主敎育 等を 拂적에 그간에 一貫된 것
을 찾아볼 수 없으며 극히 時代別로 斷面的 임을 알 수 있다.

따라서 우리에게 특히 흥미가 있는 것은 解放前後의 어느 때 敎育을 받았느냐 하는 것이
며 이가 關聯되는 것이 年齡과 敎育을 받은 場所의 문제라고 보겠다. 年齡의 문제는 이미 고
찰한 바와 같이 平均 어느 경우이나 40歲 未滿으로 되어 있는데 이는 價値觀의 形成에 있
어서 가장 重要한 役割을 한 20歲까지의 敎育은 國內에서 또는 日本에서 받은 限 神道敎育
을 받은 것을 의미하는 것이므로 여기서는 다만 그들의 경우 얼마만큼이나 최종 학교 敎育
을 解放後에 받았느냐 하는 것을 고찰해 보고져 하는 것이며 끝으로 敎育받은 場所의 問題
는 이 다음에 계속하여 檢討하고자 한다.

우선 時期別 統計를 보면 다음과 같다.

敎育 받은 時期

時期	職 級	解 放 前	解 放 後	未 詳	合 計
長 官	數	239	26	3	298
	%	(89.2)	(9.7)	(1.1)	(100)
次 官	數	166	23	4	193
	%	(86.1)	(11.9)	(2.0)	(100)
局 長	數	298	240	6	544
	%	(53.7)	(45.2)	(1.1)	(100)

(1) 比率面에서 拂 적에 長次官의 差는 거의 없다. 이의 主因은 역시 이들의 年齡에 기인
한다. 생각한다.

(2) 그러나 局長級에 있어서는 현저히 달라지고 있으며 約 半數가 解放後에 敎育을 받았
다고 하는 點에서 長次官에 비하여 거의 30%의 差를 나타내고 있으며 아직도 解放前에 최
종학교까지 마친 本의 比率이 높으나 그래도 一般的으로 前述한 바와 같이 局長級の 年齡이
他國에 비하여 최근에는 거의 10年이나 차이가 있어 現局長단을 調査하면 이 比率은 훨씬
上昇할 것으로 생각되며 속히 조금이라도 獨立國民으로서의 國民意識과 民主國家의 公僕으
로서 의식을 갖게끔 敎育받은 人物도 交替가 많이 이루어질 것이 희구된다.

(미) 敎育받은 國家名

이 문제에 關心을 갖는 理由는 敎育받은 時期의 문제와 거의 같은 것이라고 보아야 하겠
다. 이 時期는 같아도 韓國에서 받은 것과 美國에서 받은 것 간에는 큰 差異가 있기 때문이
다. 물론 우리가 여기서 감안해야 할 것은 英美에서 받았다 하더라도 이미 大體로 成人이 된
후이므로 그것이 주는 영향은 어렸을 때에 비하여 훨씬 적었을 것이라고 하는 것이다.

이에 關한 統計를 보면 다음과 같다.

教育 받은 國家別

職 級	國 名	解放前					解放後						
		한국	일본	영·미	구주	기타	計	한국	일본	영·미	구주	기타	計
長 官	數	106	94	29	3	7	239	20		6			26
	%	(44.4)	39.3	12.1	1.2	3.0	100.0	16.9		23.1			100.0
次 官	數	89	65	7		5	166	21		2			23
	%	33.6	39.2	4.2		3.0	100.0	91.5		8.7			100.0
局 長	數	141	144	3		10	298	177	3	60			240
	%	47.3	48.3	1.0		3.4	100.0	73.8	1.2	25.0			100.0
計	數	336	303	39	3	22	703	218	3	68			289
	%	47.8	43.1	5.6	10.4	3.1	100.0	75.4	1.1	23.5			100.0

(1) 解放前에는 日本과 韓國이 絶對的 이었음을 알 수 있으며 이 比率은 오히려 局長級에 이룸에 따라 증가하고 있다. 그 理由는 少數이나마 解放前에 英美에서 教育을 받은 人物은 解放後의 英美의 民主主義에 對한 높은 價値評價에 따라 職業公務員 보다도 단번에 長官職을 차지하는것이 通例이었기 때문이다.

(2) 解放後에는 政治的事情이 變更됨에 따라 日本이 없어지고 英美가 急增 (특히 局長級) 하고 있으나 全體의 25% 未滿밖에 안된다. 事實 6.25後 英美에 留學한 막대한 學生數에 비하면 극히 적은 숫자라고 보며 이는 이들중 귀국한 者의 數가 적고 또한 이들이 行政府에 들어 올 길이 制度化되지 못한데 있으며 우리나라의 政治 行政을 民主化 시키는데 있어 再考되어야 할 點이라고 생각된다.

(바) 外國訓練

여기서 訓練이라고 해서 따로 教育과 區別한 것은 短時間의 在職中에 學位를 얻기 爲한 것이 아닌 外國留學 視察을 포함하기 위함이다. 이것이 重要視되는 것도 教育의 경우와 同一하다고 보고 다만 다른 것은 보다 短期的이며 또한 外國留學의 目的이 教育과 같이 廣範하지 않고 처음부터 特定된데 있다고 보나 異文化의 影響을 받는다고 하는 點에서 差가 있다면 程度上的의 差밖에 없다고 보아야 할 것 같다.

물론 教育의 경우는 本人의 굳은 의지와 의욕이 大體로 뒷받침이 되었는데 비하여 訓練의 경우는 自己費用, 特性이 뒤따르지 않은 경우가 많으므로 의욕과 의지면에서 큰 差가 특히 시초에 있었으며 이것이 받아드리는 程度上的의 差를크게 했음은 인정되어야 할 것이며 今後에도 계속 訓練에 수반되는 이러한 盲點은 속히 시정되어야 할 것이다.

우선 이에 關한 統計를 보면 다음과 같다.

(1) 外國에 訓練을 가보지 않은 分의 比率이 어느 경우에도 50%를 초과하고 있으나 그렇다고 해서 全宗 韓國外에는 나가 보지 못하였다는 것을 의미하는 것은 아니다. 왜냐하면

外國 訓練

期 間 級	안 간 사 람	6 개 월 미 만	간 사 랑				計
			6 개 월 以 上				
			영 · 미	일 · 본	구 주	기 타	
長 官 數	163	78	21			6	268
%	60.8	29.1	7.9			2.2	100.0
次 官 數	143	41	9				193
%	74.1	21.2	4.7				100.0
局 長 數	275	133	127	3		6	544
%	50.5	24.5	23.3	0.6		1.1	100.0
計 數	581	252	157	3		6	1005
%	57.8	25.0	15.3	0.3		0.6	100.0

敎育을 外國에서 받은 경우도 있기 때문이다.

(2) 次官級の 敎育의 경우에도 그렇고 訓練의 경우에도 第一 外國에 가본 比率이 적은 것은 理由가 어디에 있는지 速斷키 어려우나 우리나라의 경우 次官은 많은 경우 法學專攻의 職業公務員으로서 實務에 밝은 분이 많이 任命된데 기인하지 않는가 생각된다.

(3) 1個月 未滿의 短期는 大部分이 視察의 경우라고 보겠는데 各 職級 모두 相當한 比率에 오르고 있으며 長官級の 경우 第一 많은데 비하여 六個月 以上 비교적 訓練으로서는 長期間의 경우 급격히 감소되고(次官의 경우도 同一) 局長級에서 급증하고 있는 것은 이들의 職責 및 任用方法 즉 政務官出身이나 職業公務員出身이나에 따른 點에서 연유한다고 보아야 할 것 같다.

(4) 특히 局長級の 경우는 敎育까지 합하고 6個月 未滿의 短期訓練도 6個月 以上의 경우와 같이 絶對多數가 英美라고 假定한다면 英美의 文化的 影響을 받는 者의 比率이 近 60%에(約 323名)에 達한다고 보아야 할 것⁽²⁰⁾ 같다.

(4) 經 歷

高級管理者의 經歷이 가지는 意義는 敎育 訓練의 경우와 類似한 것이라고 볼 수 있다. 최종학교에서 學校敎育을 마친 後 一定한 能力과 資格을 가진 것으로 認定을 받고 公務員으로 任命되었으나 人間의 能力 態度란 一定한 것이 아니라 끊임없이 계속 變化 成長한다고 보아야 함. 所以로 앞의 敎育에서 본 것은 任官前의 資格이며 訓練에서 檢討한 것은 政府에서 意識的으로 한 것이라고 하는 點에서 任官後 公務員 生活을 하는 동안에 처음 부터 意圖되지 않은 故에 그들의 能力 態度가 變化한 것을 檢討하려는 것이다.

(20) 여기에는 英美에 全的으로 集中하고 있으나 最近에는 日本, 東南亞에 가는 數로 증가하고 있음을 附記한다.

事實上 인 근제에 關해서 行政理論上 많은 論議가 과거에 어느 나라에서나 展開되었으며 具體的으로 例示하면 얼마나 한 職業公務員 生活를 한 사람이 局長 또는 長次官에 任命되었느냐 同一職에서의 平均滯在年數가 얼마나 되느냐 하는 것은 모두 所謂 開放型(open career) 閉鎖型(closed career)에 關한 것이거나 또는 그들의 專門的 能力 또는 民主性을 測定하는 기준으로 고려될 수 있기 때문이다.

이와 같이 韓國의 高級管理者가 최종학교를 卒業한 後 어떠한 경로를 얼마나 한 기간에 걸쳐서 되었느냐 하는 것을 檢討하는 것은 그들의 能力 態度를 豫測하는데 있어 意義가 크다고 생각되므로 여기서는 다음의 몇가지를 抽出해 보았다.

(가) 最終學校 卒業後 局長까지의 所要年數

最終學校를 高等學校와 大學으로 나눌 수 있으며 또한 이 所要年數는 部處에 따라 다를 것이며 5.16 前後에 따라 다를 것이 豫想되므로 여기서는 이러한 것을 기준으로 하여 數字를 정리해 보았다.

이 所要年數에는 반드시 公務員生活만을 했다고 볼 수 없으므로 公職經驗을 통한 能力發展으로 速斷할 수는 없으나 최소한도 人間으로서의 成熟度의 一端을 파악할 수 있는 것으로 생각되며 이에 關한 統計를 우선 指摘하면 다음과 같다.

(1) 5.16 前後를 통해서 最終學校를 卒業한 후 局長이 되기까지는 다 같이 mode가 10年 부터 20年 사이로 되어 있으나 median으로 따지면 5.16後 약간 단축된다고 볼 수 있다. 즉, 5.16前에는 17.4年이 median으로 되어 있으나 5.16後에는 15年으로 算出되기 때문이다. 따라서 기간 짧어졌다고 볼 수 있다.

(2) 이러한 事實을 우리는 韓國政府의 歷史에 비추어 볼적에 日政이 물러가고 公務員이 일찍 高位職을 차지할 수 있었으며 年數가 지나감에 따라 점차적으로 高位職을 차지하는데 先輩보다 긴 年月이 要했을 것이라는 點에서 보면 5.16後의 短縮도 5.16軍事革命과 밀접한 關聯性이 있다고 보아야 하며

(3) 이러한 事實은 長期에 걸쳐 獨立政府를 지켜온 外國에 比하여 우리가 훨씬 빨리 된다고 하는 것을 알 수 있다. 즉 美國의 聯邦高級公務員에 對한 한 調査에 依하면 公務員으로서 總勤續年數가 20年 以上인 者가 59.9%에 이르고 있다고 하고 있는가⁽²¹⁾하면 최근의 美國 行政學會의 Public Administration News에 依하면 20年 以上 勤續者가 65%에 이르고 있다고 하고 있기 때문이다.⁽²²⁾

(4) 高校出身은 역시 大學出身보다 훨씬 長期日을 要함을 알 수 있다. 高校卒業의 경우는 10年內에 局長이 되자가 1人도 없는데 비하여 大學卒業者의 경우는 5.16前에는 全體의 10.7%가

(21) John. J. Corson and R. Shale Paul. *op. cit.* p. 22.

(22) Public Administration News. *op. cit.*, 聯邦政府의 GS 15 以上の 公務員 約 22,000에 對한 調査의 結果.

(註：最終學校卒業……)

5.16 後

0~10	10~20	20~30	30年以上	未 詳	計
7(35.0)	12(60.0)	1(5.0)	2(100.0)		2(100.0) 20(100.0)
9(20.9)	33(76.6)	1(2.5)			43(100.0)
2(40.0)	3(60.0)	2(100.0)			2(100.0) 5(100.0)
8(25.8)	18(58.0)	1(100.0) 2(5.8)	3(9.6)		1(100.0) 31(100.0)
	5(55.5)	4(45.5)			9(100.0)
4(19.0)	1(25.0) 13(62.0)	2(50.0) 4(19.0)	1(21.0)		4(100.0) 21(100.0)
1(5.6)	11(11.1)	6(33.3)			18(100.0)
2(14.5)	7(53.8)	1(100.0) 4(30.7)			1(100.0) 13(100.0)
5(22.7)	13(59.0)	1(100.0) 4(18.3)			1(100.0) 22(100.0)
2(33.3)	1(33.3) 4(66.7)	2(66.7)			3(100.0) 6(100.0)
2(11.8)	7(41.2)	6(35.2)	3(100.0) 2(11.8)		3(100.0) 17(100.0)
8(28.6)	16(57.2)	1(100.0) 2(7.1)	2(7.1)		1(100.0) 28(100.0)
4(66.6)	1(100.0) 2(33.3)				1(100.0) 6(100.0)
4(50.0)	4(50.0)				8(100.0)
1(2.9)	29(82.8)	5(14.3)			35(100.0)
2(22.2)	6(66.6)	1(11.1)			9(100.0)
1(33.3)	2(66.6)				3(100.0)
5(29.4)	8(47.0)	2(11.8)	2(11.8)		17(100.0)
67 (20.4)	196 (59.6)	51 (18.5)	15 (4.6)		329 (100.0)

median 15年

5.16 後에는 20.4%나 占領하고 있기 때문이다. 이것은 勿論 教育에 따른 能力의 差에 기인하는 것도 있겠지만 우리나라의 경우 學歷이라고 하는 資格이 가지는 영향이 더 크다고 하는 즉 achievement 爲主도 있겠지만 attainment (看板取得主義) 爲主로 생각하는 것이 또 하나의 原因이 되고 있지 않나 생각된다.

(5) 象想한대로 部處에 따라 다르다. 卽 新設部處, 신속히 擴大되는 部處인 經濟企劃院, 外務部 總務處는 빠르고 日政時부터 있었거나 그렇게 最近에 擴大되지 못한 部處인 交通, 遞信部 等은 相當히 느리다.

이러한 事實은 部處間의 昇進의 機會가 不平等함을 意味하는 것으로서 이러한 弊端을 除去, 緩和하기 위하여 三級公開競爭昇進試驗을 1963 年에 新設했으나 잘 活用되지 않고 있어 유감이 다.

(나) 事務官부터 局長까지의 所要年數

여기서 所要年數는 行政公務員으로서의 所要年數를 意味하며 따라서 軍隊生活은 포함하지 않았으며 또한 事務官부터라고 하였지만 주의할 것은 모든 局長이 事務官부터 昇進되어 任命된 것은 아니므로 그러한 경우에는 書記官으로 初任되었던 者가 局長에 昇進되기까지의 年數만 計算한 것도 있다.

그러므로 여기서 우리가 알 수 있는 것은 局長 중에 얼마나 한 사람이 事務官級 以上으로서의 經歷을 쌓 후에 局長이 되었느냐 하는 것을 알 수 있을 것이 생각된다.

이것도 역시 5.16 前後를 나누어 보면 다음과 같다.

局長까지의 所要年數(事務官級)

時 期	年 數	5.16 前	5.16 後	計
0-5		91 (42.3)	103 (31.3)	194 (35.7)
6-10		87 (40.5)	109 (33.1)	196 (36)
11-15		31 (14.4)	95 (28.9)	126 (23.2)
16-20		6 (2.8)	21 (6.4)	27 (4.9)
21-25			1 (0.3)	1 (0.2)
計		215 (100)	329 (100)	544 (100)

(1) 5 年 以下의 經歷者가 5.16 前에 42.3%나 되며 5.16 後에는 31.3%나 된다고 하는 것은 지나치게 開放型的인 性格을 띄고 있으며 行政經驗이 극히 적은 사람이 많이 局長이라고 하는 重責을 擔當하고 있었음을 의미한다.

(2) 이 사람들의 大部分은 처음부터 局長으로 任命되었거나 그렇지 않으면 그중 극히 少

數만이 書記官부터 初任되었을 것이 豫測된다.

(3) 이러한 開放型的인 性格은 우리와 正反對인 英國의 閉鎖型的인 것과 좋은 對照가 된다. 즉 1945年¹부터 1963年까지의 事務次官 77人中 15年以下가 不過 3.9%인 3人뿐이며 16년부터 30年 | 62.3%로서 mode로 나타나고 31년부터 45年이 33.8%로 나타나 있다. ⁽²³⁾

우리의 경우 지나치게 未經驗者가 局長이 되어 問題이지만 英國의 경우는 지나치게 늦게 되고 있다고 볼 수 있다.

(4) 5.16前과 5.16後를 比較할 적에 여기서는 (가)項의 경우와는 反對로 局長까지의 行政經驗은 오히려 5.16後의 경우와 같다. 즉 median을 기준으로 比較하면 5.16前에는 約 6年인데 비하여 5.16後는 約 7.8年이나 된다고 하는 것이다.

이러한 事實은 5.16後 局長級の 年齡이 젊어졌지만 그래도 高級職業公務員出身의 局長이 增加했다는 것이 意味한다. 여기의 公務員生活에는 軍隊生活을 排除했으므로 이것을 廣義의 行政經驗으로 보다면 더욱 그 傾向은 強化되었다고 보아야 하나 아직 우리나라의 경우 이 傾向의 強化가 行政發展을 위하여 要求된다고 생각된다.

(다) 局長에게 長次官 所要年數

(나)項에서 檢討한 것은 局長中 얼마나 많은 比率이 職業公務員 出身인가를 알려고 했는데 結果적으로 그 比率이 行政發展上 우려될 정도로 알다고 하는 것을 알았다.

여기서는 反對로 長次官中 얼마나 한 比率이 局長出身인가를 알려고 한 것이다. 事實上 一般理論으로 보면 局長은 加급적 職業公務員出身인 것이 希求되지만 反對로 長次官의 경우

局長에서 長次官 所要年限數

年 數	5.16 前		5.16 後		計
	次 官	長 官	次 官	長 官	
2年미만	12 (23.5)	31 (73.8)	11 (31.4)	17 (53.1)	71
2-4	19 (31.5)	8 (19)	19 (54.3)	11 (34.4)	57
4-6	14 (27.5)	3 (7.1)	5 (14.1)	4 (12.5)	26
6-8	1 (19.8)				1
8-10					
10年以上					
計	51 (100)	42 (100)	35 (100)	32 (100)	110 (100)
總 數	154	162	105	112	533

(23) John. S Harris and Thomas. V. Garcia. *op. cit.*, p. 35-36.

는 職業公務員 出身임이 別로 希求되지 않는 것이다. 왜냐하면 그들은 行政技術者일 必要보다는 政策樹立者임이 더욱 必要하기 때문이다.

이러한 意味에서 韓國의 長次官이 어떠한 經路 즉 밑으로 부터의 昇進을 통해서 얼마나 되었는가를 檢討하는 것은 意義있는 일이라고 생각되며 이에 關한 統計를 보면 다음과 같다.

(1) 5.16 前後를 통해서 類似한 것이 있다면 次官任用의 경우 어느 때나 大體로 局長을 歷任한 者中の 約三分之一이 次官으로 任用되었다 하는 것이며 따라서 次官中の 三分之二는 直接外部에서 任用되었다고 하는 것이다.

이를 美國의 政務官하고 比較하는 경우 36%가 政務官 任命 直前に 公職에 있었으며⁽²⁴⁾ Kennedy 大統領 當時 105 名の 政務官中 政府의 非選舉職에 있었던 數가 29 名이었다고 하는데⁽²⁵⁾ 比較의 基準이 完全히 同一하지는 않으나 우리나라의 경우 比較의 局長에서 長官이 되는 比率이 높다고 할 수 있겠다.

事實上 過去の 例를 보면 長官中 非行政經驗者가 많기 때문에 次官이 形式上은 政務官으로 되어 있어도 實際에 있어서는 長期間의 行政經驗을 가진 職業公務員 出身이 任命되었음이 이의 原因을 이룬다고 생각된다.

(2) 長官의 경우도 5.16 前後를 통해서 次官中에서 長官으로 昇進 任命된 比率이 모든 長官의 約 四分之一에 該當하고 있음은 興味있는 事實이다. 局長에서 次官으로 任命되는 경우보다는 같은 政務官이면서도 長官으로 任命되는 경우가 적음을 나타내고 있다.

이를 美國에서 行하여진 한 調査의 結果와 比較하면 長官中 政務官으로서의 勤務經驗을 가졌던 比率이 40%나 된다고 하는 것이며 우리의 경우보다 이 경우는 上廻하는 것 같으며 순전한 職業公務員出身은 7%에 不過하다고 하는 것은⁽²⁶⁾ 우리와 다른 事情을 보여주고 있으며 美國의 경우 比較의 職業公務員과 政務官間의 區別이 分명한데 그 理由가 있는 것으로 보아야 할 것 같다.

(3) 局長에서 次官이 되는 경우의 所要年限數의 median 은 5.16 前은 約 3 年 6 個月인데 反하여 5.16 後에는 2 年 6 個月로 되어 있어 훨씬 짧게 되어 있어 昇進速度가 빠르다고 하는 것을 알 수 있다. 이것은 어떠한 面으로 보든지 너무나 빨리 되고 있지 않나 생각한다.

(4) 次官에서 長官으로 昇進 任用되는 경우의 所要年數의 median 은 5.16 前의 경우 1 年 4 個月 밖에 되지 않으며, 5.16 後의 경우에 있어서 median 은 約 二年으로 되어 있어 이 경우 오히려 5.16 後의 경우가 약간 길기는 하나 어느 경우에나 상당히 짧다고 하는 것을 알

(24) *Public Administration News*, Vol. 17, No. 3, (1967 年 8 月).

(25) Jean E. Mann. "The Selection of Federal Political Executives." *American Political Sciences Review*, Vol. 58, No. 2, June 1964. p. 96.

(26) David T. Stanley, et al, *op. cit.*, p. 42. p. 50.

수 있으며 이의 主因은 長官의 平均壽命이 너무 짧은데 있다고 보아야 할 것 같다.

따라서 局長에서 次官이 되는 경우나 次官에서 長官이 되는 경우이거나 어떤 경우를 莫論하고 昇進 起用하려면 4年 以內에 되어야지 그렇지 않으면 昇進 起用될 可能性이 極히 稀薄함을 알 수 있다.

(라) 長次官 前職公務員 生活年限數

이것은 우리나라의 行政府의 政務官인 長次官中 얼마나 한 比率이 公務員으로서의 行政經驗을 가졌으며 그中 얼마나 한 比率이 職業公務員 出身인가를 보다 正確하게 把握하기 爲하여 이러한 統計를 抽出해 본 것이다.

이러한 統計를 通하여 우리는 韓國의 長次官이 얼마나 한 行政官僚對 非行政官僚의 混合體로 構成되어 있는가를 알 수 있을 것으로 생각된다. 우선 이에 關한 統計를 보면 다음과 같다.

長次官 前職公務員 生活年限數

時 期 職 級 期 間	5.16 前		5.16 後		計
	長 官	次 官	長 官	次 官	
전혀 않은 사람	92 (57.5)	53 (47.5)	62 (57.4)	43 (52.4)	250
0—3	21	18	10	11	60
3—6	12 (20.6)	11 (26.1)	11 (19.4)	12 (28.1)	46
6—9	13	9	9	7	38
9—12	10 (14.4)	6 (13.5)	5 (13.0)	5 (14.6)	26
12—15	4	7	6	2	19
15—18	5	2	3	1	11
18—21	1	3	1	1	6
21—24		2			2
24以上	(6.2)	(12.7)	(10.2)	(4.9)	1
未 詳	2 (1.3)				2
計	160 (100)	111 (100)	108 (100)	82 (100)	461

(1) 5.16 前後를 통하여 어느 경우에도 行政公務員으로서의 경험을 전혀 갖지 않았던 比率이 거의 同-한 57%線을 유지하고 있음은 相當히 높은 것이라고 보아야 하겠으며 이의 主因은 우리나라의 경우 日政時의 식민지 生活로 因하여 公共職을 차지할 機會가 극히 制限되었다는 點에 있다고 보아야 할 것이다.

(2) 次官의 경우는 5.16 後가 約 5% 높게 되어 있으나 이의 說明은 다음과 같이 하여야 할 것 같다. 確實히 5.16 前에는 특히 自由黨 後半期에는 日政時부터의 官僚出身이 많이

次官級에 登用된데 反하여 5.16 後에는 이들이 많이 軍人出身으로 代替되었으나 여기의 公務員 生活에는 軍人을 包含하지 않았기 때문이다.

(3) 5.16 前後를 통하여 長官의 경우보다도 次官의 경우 公務員으로서의 生活經驗을 더 많이 가졌음은 역시 前述한 바와 같은 理由 即 行政에 門外漢인 분이 長官으로 任用되면 次官은 行政技術者 出身을 많이 任命하는데 있다고 보아야 할 것 같다.

(4) 行政經驗을 가진 경우에도 그 期間은 比較的 짧다고 보아야 할 것 같다. 即 行政經驗을 가진 경우의 median 을 長官 次官別로 各各 구분하여 보면(5.16 後만) 約 6年 8個月과 約 5年 3個月로 計算된다.

이 期間은 比較的 짧다고 보아야 하며 美國의 경우와 相當히 類似하다고 보아야 할 것 같다. 美國의 경우도 長官中 聯邦政府에 勤務하여 본 경험자는 63%나 되지만 이들의 median 은 不及 5.2年밖에 안된다고 하는 事實이다.⁽²⁷⁾

또한 12年以上 比較的 長期 勤務하였으며 大體로 職業公務員 出身이라고 看做할 수 있는 者의 比率은 5.16 後의 경우를 보면 長官의 경우가 10.2% 次官의 경우가 4.9%밖에 되지 않는다.

따라서 우리나라의 경우 職業公務員으로서 長官, 次官이 되는 比率이 높지 않다고 보아야 하며 그들보다는 오히려 短期 勤務者가 되는 比率이 높다고 보아야 할 것 같다. 이것은 특히 長官에게 要求되는 資質面에서 볼 적에 옳은 것이라고 보아야 할 것 같다.

(마) 職級別 滯在年數—長, 次官, 局長

長官, 次官, 局長級の 職級別 滯在年數를 파악하려는 理由는 누구나 이러한 職責이 高度의 政治性 技術性을 띄고 있으므로 任命되고 난 후에 自己의 職責을 파악하는데 一定한 時日을 要하는 것이며 勿論 이 時日을 特定人, 職責에 따라서 다르지만 적게 잡아도 2個月 乃至 3個月이 所要되는 것이다.⁽²⁸⁾

이와 같이 自己의 職責이 把握된 후에 政府機關에서 일을 하려면 豫算措置가 隨伴되어야 하며 따라서 누구나 이러한 高級管理者의 職責을 遂行하는데 있어 業績을 벌려면 2年 以上은 同一職責에 있어야 하는 것이다.

이러한 點에서 이들의 滯在年數를 파악하여 보는 것은 극히 意義있는 일이라고 생각된다. 이에 관한 統計를 提示하면 다음과 같다.

(1) 長官이나 次官이나 5.16 前後를 통해서 別差없이 絶對 多數가 2年以下이며 더구나 大體로 滯在年數가 一年未滿으로 되어 있어 얼마나 短命이며⁽²⁹⁾ 이래가지고서는 이들에게 업적

(27) *ibid.*, p. 45.

(28) Dong Suh, Bark. "Policy-Making in the Korean Executive Branch," *op. cit.*, p. 47.

(29) 美國의 政務官의 경우도 짧다는 批判이 있으나 그래도 median 이 25個月로 되어 있다. *Public Administration News*, Vol. 17. No. 3. 그러나 長官의 경우는 40個月로 되어 있다. David Stanley, et al, *op. cit.*, p. 57.

部 處	5.16 前										
	長 官				次 官				局 長		
	1:미만	1-2	2年以上	計	1:미만	1-2	2年以上	計	2:미만	2年以上	計
국 무 총 리	5 (35.6)	4 (44.4)		9							
경 제 기 획 원											
외 구 부	2 (10.0)	1 (20)	2 (40)	5	3 (30)	5 (50)	2 (20)	10	17 (89.5)	2 (10.5)	19
내 무 부	17 (73.9)	6 (26.1)		23	16 (84.2)	3 (15.8)		19	24 (92.3)	2 (7.7)	26
법 무 부	8 (53.3)	7 (46.7)		15	3 (37.5)	5 (62.5)		8	4 (4.0)	6 (6.0)	10
문 교 부	2 (25.0)	4 (50)	2 (25)	8	6 (50)	6 (50)		12	(61.9)	8 (38.1)	21
농 립 부	8 (44.4)	9 (50)	1 (5.6)	18	7 (50)	6 (42.5)	1 (7.1)	14	18 (11)	9 (33.3)	27
국 방 부	3 (75)	1 (25)		4	2 (100)			2			
상 공 부	7 (53.8)	5 (38.5)	1 (7.7)	13	4 (40)	6 (60)		10	23 (71.9)	9 (28.1)	32
재 무 부	4 (40.4)	6 (60)		10	2 (50)	2 (50)		4	24 (70.6)	10 (29.4)	34
공 보 부	3 (50)	1 (16.7)	2 (33.3)	6					2 (50)	2 (50)	4
건 설 부											
교 통 부	5 (55.6)	2 (22.2)	2 (22.2)	9	5 (50)	5 (50)		10	2 (100)		2
보 사 부	2 (25)	6 (75)		8	5 (50)	5 (50)		10	18 (75)	6 (25)	24
총 무 처											
과 학 기 술 처											
체 신 부	8 (61.5)	3 (23.1)	2 (15.4)	13	6 (60)	4 (40)		10	13 (81.2)	3 (18.8)	16
대통령비서실											
국무총리비서실											
무 임 소	3 (60)	2 (40)		5							
서 울 시 장	5 (55.5)	2 (22.2)	2 (22.2)	9	1 (50)		1 (50)	2			
부 산 시 장											
감 사 원	2 (40)	1 (20)	2 (40)	5							
計	84	60	16	160	60	47	4	111	158	48	

5.16 後

1年미만	官			次				局			計
	1-2	2年以上	計	1年미만	1-2	2年以上	計	2年미만	2年以上	計	
1 (50)		1 (50)	2								
6 (100)			6	3 (75)		1 (25)	4	18 (81.8)	4 (18.2)	22	
5 (62.5)	1 (12.5)	2 (2.5)	8	5 (71.4)	2 (28.6)		7	41 (95.1)	2 (4.9)	43	
4 (80)	1 (20)		5	1 (25)	3 (75)		4	5 (71.3)	2 (28.7)	7	
2 (50)		2 (50)	4	1 (33.3)	2 (66.6)		3	5 (55.6)	4 (44.4)	9	
5 (62.5)	3 (37.5)		8	4 (50)	4 (50)		8	28 (96.5)	1 (3.5)	29	
2 (33.3)	4 (66.6)		6	3 (30)	5 (50)	2 (20)	10	20 (90)	5 (20)	25	
2 (50)	1 (25)	1 (25)	4		2 (66.6)	1 (33.3)	3				
2 (50)	1 (25)	1 (25)	4	1 (25)	3 (75)		4	27 (77.1)	8 (22.9)	35	
10 (83.3)	2 (16.7)		12	5 (62.5)	3 (37.5)		8	30 (93.8)	2 (6.3)	32	
3 (75)		1 (25)	4	4 (80)	1 (20)		5	17 (77.3)	5 (22.7)	22	
3 (37.5)	5 (62.5)		8	1 (33.3)	1 (33.3)	1 (33.3)	3	4 (44.4)	5 (55.6)	9	
2 (33.3)	2 (33.3)	2 (33.3)	6	3 (50)	3 (50)		6	10 (71.4)	4 (28.6)	14	
1 (25)	3 (75)		4	1 (25)	2 (50)	1 (50)	4	12 (66.6)	6 (33.3)	18	
2 (66.6)	1 (33.3)		3	2 (33.3)	4 (66.6)		6	6 (66.6)	3 (33.3)	9	
	1 (100)		1		1 (100)		1	4 (70)		3	
3 (42.9)	3 (42.9)	1 (14.2)	7	1 (33.3)	2 (66.6)		3	14 (70.0)	6 (30)	20	
		1 (100)	1					3 (37.5)	5 (62.5)	8	
								3 (42.9)	4 (57.1)	7	
4 (50)	4 (50)		8								
	2 (100)		2	1 (33.3)	2 (66.6)		3				
		2 (100)	2								
2 (66.6)		1 (33.3)	3					12 (60.6)	5 (39.4)	17	
59	34	15		35	39			258	71		

을 기대할 수 없었다고 보아야 할 것 같다.

그러나 단 여기서 注意를 要하는 것은 第三共和國 樹立後에 特別 最近에 이르러서는 長次官의 滯在年數가 길어졌다고 하는 事實이다.

(2) 長官과 次官을 比較하는 경우 5.16 前後를 통하여 거의 同一하게 되어 있어 結局 長官의 交替와 同時에 次官도 交替된다는 것을 意味한다. 이러한 點은 美國의 경우와 다른 것 같다.

即 美國의 경우는 長官보다도 그 下位層의 政務官의 수명이 더 짧기 때문이다.

(3) 이와 같이 平均化하면 짧지만 各部處間에 差가 심한 것 같다. 더구나 5.16 前後를 比較하여 볼적에 흥미있는 對照를 이룬다. 即 5.16 前에 短命이었던 것은 內務와 農林이었으며 이는 그 當時의 가장 큰 문제가 治安과 米價였음을 암시하며, 5.16 後에는 財務가 最高이며 그 뒤에 따르는 것이 外務, 文教, 建設 등으로 되어 있어 5.16 後에 難航을 거듭한 문제점이 어디에 있었는가를 如實히 明示하여 준다고 보겠다.

(4) 局長의 경우도 5.16 前後를 통하여 別 差異가 없으며 다만 差異가 있다면 長次官에 比해서 약간 길다고 하는 것이나 그래도 絶對多數가 2年以下로 되어 있어 너무나 짧다고 하여야 할 것 같다

이에 反하여 英國의 경우는 職業公務員으로서의 最高職인 事務次官의 平均수명이 近來에 짧아졌다고 하지만 그래도 七年을 誇示하고 있음은 좋은 對照를 이루고 있다고 본다.⁽³³⁾

이와 같이 壽命이 짧은 結果는 아무런 일을 못하거나, 한다고 하더라도 充分한 研究 計劃 없이 하게 되므로 即興의으로 또는 미봉적으로 하게 되어 行政上의 濫費가 至大하게 되는 것이다.

(바) 轉職回數

高級管理者의 轉職回數를 檢討하는 理由는 이들의 職責을 分析하여 보는 경우 部處, 局에 따라 機能上, 異質性 差異點이 있지만 그와 反面에 高級管理者라고 하는 點에서 共通的인 職責인 政策樹立이라고 하는 面이 있다는 것이다.

그러므로 이들은 係長, 課長과 같이 機能上의 專門家일 必要가 거의 없으며 따라서 오히려 職位分類制과 같은 것에 묶여 한 局, 한 部에만 있는 것보다는 여러 곳을 轉轉하여 넓은 分野에 걸쳐 經驗을 쌓는 것이 오히려 希求되는 것이다.

따라서 여기서 얼마나 우리나라의 高級管理者들이 이러한 經歷을 쌓아 올렸나 하는 것을 考察하여 보고서 하는 것이다. 우선 統計를 提示하면 다음과 같다.

(1) 長官, 次官의 경우 5.16 前後를 比較하는 경우 別로 差가 없으며 長官의 경우 5.16

(30) John. S. Harris and Thomas V. Garcia, *op. cit.*, p. 38.

轉 職 回 數

職 級	時 代 區 數	5.16 前					5.16 後					合計		
		1 回	2 回	3 回	4 回	5 回	計	1 回	2 回	3 回	4 回		5 回	計
長	官	116 (94.8)	17 (12.4)	4 (2.8)			137 (100)	69 (77.3)	15 (17.0)	3 (3.4)	1 (1.1)		88 (100)	225
次	官	125 (90.0)	13 (9.3)	1 (1.17)			139 (100)	86 (90.5)	8 (8.4)	1 (1.1)			95 (100)	234
	經濟企劃院						15 (89.2)	3 (15.6)	5 (16.1)				19 (100)	91
	外務部	21 (87.6)	2 (8.3)	1 (4.6)			24 (100)	22 (71.0)	4 (12.9)				31 (100)	55
	內務部	27 (93.1)	2 (6.9)				29 (100)	8 (100)		4 (18.1)			8 (100)	37
	財務部	25 (91.3)	5 (6.5)	1 (3.2)			31 (100)	14 (63.8)	4 (18.1)				22 (100)	53
	法務部	10 (83.7)	2 (16.3)				12 (100)	7 (87.5)	1 (12.5)	1 (2.5)			8 (100)	20
	國防部	50 (83.5)	6 (9.9)	2 (3.3)	2 (3.3)		60 (100)	32 (82.5)	6 (15.0)				39 (100)	99
	文教部	30 (93.8)	2 (6.2)				32 (100)	13 (67.6)	5 (26.0)		1 (5.2)		19 (100)	51
	建設部						7 (77.8)	2 (22.2)					9 (100)	9
	農林部	29 (80.4)	4 (11.2)	2 (5.6)	1 (28)		36 (100)	19 (97.2)	5 (2.8)	3 (11.1)			24 (100)	60
	商工部	31 (92.8)	8 (4.8)	2 (2.4)			41 (100)	18 (66.6)	4 (14.8)		1 (3.7)	1 (3.7)	27 (100)	68
	保社部	15 (79.9)	4 (20.1)				19 (100)	14 (79.8)	4 (20.2)				18 (100)	37
	交通部	9 (100)					9 (100)	5 (59.8)	4 (40.4)	2 (13.1)			9 (100)	18
	遞信部	13 (72.3)	2 (11.1)		3 (11.6)		18 (100)	11 (73.8)	2 (13.1)	3 (30)			15 (100)	33
	公報部	12 (92.5)	1 (9.5)				13 (100)	4 (40)	2 (20.0)			1 (10)	1 (100)	23
	總務處							9 (75)	3 (25)				12 (100)	12
	科學技術處							7 (100)					7 (100)	7
	監查院							4 (40)	6 (60)				10 (100)	10
	對	272 (84.1)	38 (11.7)	8 (2.4)	6 (1.8)		324 (100)	210 (73.7)	54 (18.9)	18 (6.3)	2 (0.7)	2 (0.7)	286 (100)	610

後 1回轉職인 者가 77.3%로서 5.16前에 比하며 약간 低下하고 있으나, 그래도 相當한 高率이며 次官의 경우는 다 같이 90%에 達하고 있어 우리나라의 경우 한번 次官이 되면 再次 次官으로 任命될 可能性이 10%밖에 안된다는 것을 알수 있다. 언제나 우리는 freshman으로서의 長次官을 마치 하게 된다는 것을 意味하며 그들의 能力上的 弱點이 우려 된다고 보아야 할 것같다.

이에 反하여 美國의 政務官은 八分之三이 一回以上이 任命經驗을 가진 것으로 나타나고 있어⁽³¹⁾ 우리나라와는 좋은 對照를 이루고 있다.

(2) 局長의 경우는 5.16前後를 比較하는 경우 큰差異를 나타내고 있음을 보여 주고 있다. 即 5.16前에는 一回任命者가 84.1%나 되지만 5.16後에는 73.4%로 低下하고 있기 때문이다.

이러한 現象은 確實히 좋은 傾向이라고 볼 수 있으며 繼續 持續되어야 하며 또한 獎勵되어야 한다고 생각한다.

이와같이 5.16後에 局長級의 轉職回數가 늘어 났지만 部處에 따라 差異가 甚함을 알 수 있다. 比較的 轉職回數가 높은 部는 監査院, 公報部, 交通部, 財務部로 되어 있으며 이에 反하여 總務處, 保健社會部, 農林部, 法務部, 內務部, 經濟企劃院等은 轉職回數가 比較的 적은 部處에 屬한다고 할 수 있다.

(5) 問題點 및 政策的 建議

1948年以後 1967年 8月까지의 局長 次官 長官의 履歷書를 통한 그들의 資質의 一端을 檢討한 結果 過去에는 알지 못하였던 여러가지 事實이 發見되어 韓國의 行政發展에 공헌이 크리라고 생각되며 여기서는 이러한 새로운 事實을 다시 重複하여 그대로 羅列하지 않고 經濟發展을 支援하는 行政의 高級管理者로서 問題가 될만한 것만 들어 整理하고 이의 解決을 爲한 政策的 建議를 하고 끝을 맺으려 한다.

(1) 長官의 出生地에 있어 江原道 全羅 出身이 너무나 적으며 더구나 農林部長官과 全羅道 出身과는 今後 보다 考慮해 볼 必要가 있을 것으로 생각된다.

(2) 就任年齡이 약간 너무 젊어 成熟度가 낮은 感이 있어 計劃, 準備가 적은 結果로 야기되는 試行錯誤가 많지 않겠는가 하는 注意를 要한다.

(3) 形式上的 看板, 學校(attainment)보다도 좀더 業績(achievement)爲主의 人事를 하도록 하여야 겠다.

(4) 가까운 將來에 서울大出身이 占하는 比率이 急增하여 行政府內에 第一次의 集團, 學閥을 形成할 可能性이 있어 他大學의 質的向上과 教育의 地方分散이 要請된다.

(31) David T. Stanley, et al, *op. cit.*, p. 198.

(5) 專攻에 있어서 自然科學專攻, 經濟學, 政治學(行政學) 專攻者가 法學專攻者보다 많이 增加 할 것이 要求된다.

(6) 高級管理者에 近萬名에 가까운 外國 留學者 特히 英美 留學者를 採用하는 길이 制度的으로 마련되고 이들의 歸國이 장려되어야 할 것이다.

(7) 部廳에 따른 昇進, 所要年數의 不均衡이 심하다. 이를 排除하기 爲한 三級公開昇進試驗의 活用은 勿論 國務總理의 高級管理者의 轉補權의 活用이 促求 된다.

(8) 高級管理者의 同一職位 歷任期間이 너무나 짧다. 最少限度 3年 以上은 되도록 하여야 한다.

(9) 學歷이 없는 freshman 으로서 重責을 一回만 擔當하고 물러나고 있어 이들의 轉職을 통한 能力發展을 圖謀하는 措置가 있어야겠다.