

기획논문

정부관료제의 역사적 형성과 제도변화¹⁾

중앙행정기관 조직시스템 변화에 대한 역사적 제도주의 접근을 중심으로

염재호 · 홍성만 · 왕재선

본 연구는 한국 정부관료제의 근간을 형성하고 있는 중앙행정조직의 역사적 형성과 제도변화와정을 역사적 제도주의적 시각에서 분석하였다. 분석결과 정부관료제 조직시스템의 제도적 기제의 형성과 변화에는 역사적 사건과 각 정권주체의 통치이념이 중요한 영향을 주었음을 알 수 있었다. 중앙행정기관과 그 보조기관과 마료시스템은 형성된 이후 제도적 맥락 속에서 변화를 거듭하면서 성장해왔다. 정권변화라는 전환점에도 불구하고 정부관료제 조직시스템의 근간은 제도적 지속성을 띠고 유지하였다. 예측 불가능한 역사적 사건은 통치이념이라는 렌즈를 통해 정부관료제 조직시스템에 단절적 변화를 주기도 하였다. 정부관료제의 이해에서는 첫째, 한국 현대 정부관료제 조직시스템 변화의 궤적을 통사적으로 살펴봄으로써 그 제도적 기제의 맥락적 변화와 단절적 변화라고 하는 변화논리를 이해하는 것, 둘째, 정부관료제 조직시스템 변화의 핵심적인 제도적 기제를 규명하는 것이 중요함을 알 수 있었다.

염재호(제 1저자)
미국 Stanford University에서 정치학 박사학위를 취득하고, 현재 고려대학교 행정학과 교수로 재직중이다.

jhveom@korea.ac.kr

홍성만(공동저자)
고려대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 고려대학교 정부학연구소 연구 교수로 재직중이다.

nawanet@korea.ac.kr

왕재선(공동저자)
고려대학교에서 행정학 박사과정을 수료하고, 현재 고려대학교 정부학연구소 연구원으로 재직중이다.

ajwjs@korea.ac.kr

주제어 : 정부관료제, 역사적 제도주의, 제도변화

1. 서론

미군정기라는 정부관료제의 발아기를 거쳐 정부수립 이후 한국 정부관료제는 변화와 팽창을 지속해왔다. 정부관료제는 역사적, 사회·문화적 토양 위에서 다양한 환경변화에 부응하거나 관료제의 상위환경이 부여하는 통치이념을 반영하며 변해왔다. 최고통치자가 여러 차례 교체되는 과정에서도 정부관료제는 기존 관료제의 제도적 틀로부터 급격히 이탈하기보다는 오히려 기존의 제도적 기제가 사라지면 관료제를 구성하는 새로운 제도적 기제가 추가되는 등의 형태로 변화 성

장해왔다. 그럼에도 해방 이후 현재에 이르기까지 한국 정부관료제의 제도적 변화과정에 대한 통시적 분석은 드문 편이다.

이에 몇 가지의 질문을 던져본다. 한국의 현대 정부관료제는 어떻게 형성되었으며, 어떠한 과정을 거쳐 지속적으로 변화하고 성장해 온 것일까? 관료제의 원형은 어떻게 한국에 이식되었으며, 이식된 관료제가 한국의 역사적 맥락에서 어떻게 상호작용하며 변화 및 진화한 것일까? 또한 미군정기 이후 정부관료제의 수많은 변화과정에서도 그 조직시스템에 지속된 제도적 기제는 무엇일까? 본 연구는 이러한 문제의식에 기초하여 현대 한국 정부관료제 변화에 대한 체계적 검토의 필요성에서 출발한다. 본 연구의 목적은 현대 정부관료제 조직시스템의 역사적 형성과정과 제도적 기제의 변화과정을 분석하는 데 있다.

주요 분석대상은 정부관료제의 근간을 형성하고 있는 중앙행정조직의 거시적 변화를 중심으로 어떠한 기제들이 점차적으로 도입되고 양적 질적으로 성장하였는지, 그리고 중앙행정 조직시스템에 지속된 제도적 유제는 무엇인지를 체계적으로 파악한다. 단기적 현상에 치중하지 않고 역사적 맥락에서 유지된 제도적 기제를 탐색하는 데 주안점을 둔다. 이의 분석을 위한 접근방법은 개방체제로서 관료제와 사회와의 관계를 고려하고, 제도의 지속성과 변화를 설명할 수 있는 역사적 신제도주의의 입장에서 중앙행정 조직시스템의 형성과정과 변화과정을 파악한다.

분석은 먼저, 선행연구와 이론적 논의에 대한 검토를 통해 정부관료제 조직시스템의 변화과정을 설명할 수 있는 주요 논리를 살펴본다. 둘째, 정부관료제 조직시스템의 제도적 변화과정에 영향을 준 주요 요인과 이 과정에서 지속된 제도적 기제의 변화를 네 시기로 나누어 정권별로 파악한다. 마지막으로 정부관료제의 역사적 형성 및 변화의 의의 및 시사점을 도출한다.

본 연구범위는 미군정(1945. 9) 이후 김대중 정부(2002. 2)까지를 시점으로 한국 정부관료제 조직시스템의 변화로 한다. 그런데 본 논문의 연구범위와 관련해서 직면하는 딜레마는 광범위한 정부관료제의

역사적 형성과정과 변화과정을 어떻게 효과적으로 파악할 것인가 하는 점이다. 한편으로 광범위한 범위를 연구대상으로 하게 되면 자칫 피상적 분석에 머무를 위험이 있고, 다른 한편으로 특정 시점을 심층적으로 분석하는 경우 한국 정부관료제의 거시적인 역사적 형성과정의 맥락을 담아내지 못한다. 여기서 연구자는 하나를 선택할 수밖에 없는데, 기존의 정부관료제에 대한 통시적 접근과 총체적 접근이 소홀했다는 점을 극복하는 것에 초점을 두고, 이것을 본 연구의 장점으로 살려 나가고자 한다. 따라서 정부관료제의 역사적 형성과정과 거시적 맥락의 이해에 초점을 두고 기술적 분석에 치중한다.

다만 분석편의를 위하여 관료제의 발전시기를 해방 후 미군정기까지를 관료제 발아기로, 제1공화국과 제2공화국을 거쳐 현대적 관료제 기제의 근간이 형성된 과도군사정부까지를 관료제 형성기로, 권위주의적 정권 아래 정부주도의 경제개발이 본격화되어 사회 각 부문에 대한 관료제의 주도적 영향력이 발휘되고, 관료제가 안정적 궤도에 진입하게 되는 제5공화국까지를 관료제 안정기로, 그리고 제6공화국 이후 내외적 상황변화에 대처하기 위해 신자유주의가 본격적으로 대두되고, 관료제의 새로운 역할이 요구되는 김대중 정부까지를 관료제 전환기로 구분하여 기술한다. 정부관료제 변화에 영향을 주는 주요한 역사적 사건과 이에 따라 영향을 받게 되는 통치이념, 그리고 조직시스템의 제도적 기제를 중심으로 다룬다. 자료는 주로 기존의 국내외의 연구문헌과 기초자료를 이용하였다.

2. 정부관료제 조직시스템에 대한 선행연구 및 이론적 배경

1) 정부관료제의 조직시스템에 대한 선행연구

국내의 정부관료제 조직시스템 관련 기존연구를 보면 먼저, 정부기구의 개편과 개혁에 초점을 둔 연구(김근세·권순정, 2000; 김근세,

2001; 김판석, 2000; 박대식, 2001; 박동서, 1995; 송희준, 1999; 오석홍, 1999; 이달곤 외, 1998; 이창원, 2001; 정용덕, 1998; 등)는 주로 국가운영의 기능적 측면을 강조하여 이를 효율적으로 수행하기 위한 행정기구의 개편과 개혁에 초점을 맞추고 있다. 또한 각 정권별 행정기구에 대한 중간평가 혹은 최종 평가적 성격을 지닌 연구가 상당수 차지하고 있다.

둘째, 정부조직의 성과에 초점을 두고 최고의 성과를 가져올 수 있는 기구를 탐색하고 변화 모색을 시도하는 연구(김영평, 1991; 장태윤·박찬식, 2001; 이청천, 2001 등)가 있다. 이들 연구는 주로 국정운영을 위한 제도의 효율성에 초점을 두고 효율적 업무수행을 위한 최적의 기구에 관심을 가진다.

셋째, 한국 관료제도의 특징과 변화를 조직 및 관료문화 관점에서 접근한 연구가 있다(백완기, 1978; 백완기, 1982; 김광웅, 1981; 이대희, 1991). 이러한 연구는 한국 관료시스템을 움직이는 조직 내 관료들의 행태에 초점을 맞춘 연구로서 관료조직에 형성된 행정문화가 관료제도에 어떻게 작용하고 영향을 주는지에 연구의 초점을 맞춘다.

넷째, 정부관료제 조직시스템의 변화과정에 초점을 두고 정부기구의 성장과 발전, 쇠퇴과정을 파악한 연구(김근세·오수길, 1998; 김근세·김순정, 2001; 오석홍, 1997; 정용덕, 1995 등)로서 이들은 본 연구와 유사한 성격을 가지는 연구이다.

김근세·오수길·정용일(1998)의 한국 중앙행정기구 변화의 정치경제에 관한 연구에서는 국가기구의 구조적 특성의 이해에 초점을 두고 한국의 자본주의 경제발전 단계에 따라 중앙행정기구의 성격이 변화했음을 역사적으로 분석하였다. 이 연구들은 정부조직의 성장에 대한 기관별 연구가 주류를 이루고 있으며, 변화과정의 설명에서는 다소 맥락에 대한 고려는 결여된 편이다.

정부관료제 조직시스템 관련 기존연구들이 가지고 있는 한계로는 먼저, 정부관료제를 구성하는 각 하위조직 시스템들의 형성이 가지는 역사성의 고려가 빈곤하다. 제도와 시스템이 가지는 문제에 초점을

두고 각 부처가 수행하는 기능중심으로 부처능력을 파악하는 경향이 있다. 둘째, 정부관료제 조직시스템 변화를 파악함에 총체적 접근이 결여되어 있는 편이다. 부분적으로는 설명의 틀을 가지고 있지만, 이들을 연결할 수 있는 전체적인 한국 관료제 이해의 틀이 미비한 편이다. 이 점에서 정부관료제 조직시스템의 형성 및 변화 탐색에서 본 연구는 역사적 상황과 맥락을 통해 제도적 기제의 지속과 변화에 설명의 초점을 둔다.

2) 이론적 배경: 역사적 신제도주의 관점에서의 정부관료제 변화 모색

(1) 역사적 제도주의와 제도변화 논리

본 논의에서는 정부관료제 조직시스템의 제도적 기제의 역사적 형성 및 변화과정을 중심으로 살펴본다는 점에서 역사적 제도주의 입장에 주목한다. 제도라는 틀을 통해 정치·행정, 경제, 사회현상 등을 파악하고 설명하는 신제도주의는 크게 역사적 제도주의, 합리 선택적 제도주의, 그리고 사회학적 제도주의로 분류되고 있다(Hall & Taylor, 1996: 936~957; Thelen, 1999: 369~404; 염재호, 1994: 10~33; 김종성, 1999; 2002: 59~82; 하연섭, 2003: 35~132). 역사적 제도주의는 역사적 과정을 분석하는 데 제도를 역사적 산물로 보며, 특정 시점에 형성된 제도가 상당기간 지속되어 그 이후의 사회현상에 대하여도 계속해서 영향을 미친다고 본다(하연섭, 2003: 37). 즉, 역사적 제도주의는 행위를 형성하고 제약하는 맥락으로서 제도를 중시하며 이러한 맥락이 형성되는 역사적 과정을 중시한다.

역사적 제도주의에서 제도의 개념정의는 매우 다양한데, Hall(1996; 1997)은 제도를 “정치와 경제 각 부문에서 개인들간의 관계를 구조화시키는 공식적 규칙, 순용절차, 표준화된 관행”으로 보았다. 역사적 제도주의에서 제도개념의 포괄성과 다양성을 인정하는 하연섭(2003)은 제도를 행위자와 거시적 구조의 가교역할을 담당하는 중범위 수준의 제도로 파악한다. 이러한 제도는 독립변수로 상정되어 행위자의

선택을 제약하는 맥락을 제공하지만 제도 자체도 의도적 혹은 비의도적 전략, 갈등, 선택의 산물로 파악된다(Thelen & Steinmo, 1992; 하연섭, 2003: 46)는 점에서 종속변수가 되기도 한다.²⁾ 본 논의에서는 Hall의 정의를 수용하여 정부관료제 조직시스템을 구성하는 다양한 기제들과 그 공식적 운영규칙, 절차 등을 제도로 본다.

그럼 역사적 제도주의에서 제도는 어떻게 지속되며 또는 변화하는가?³⁾ 제도의 지속성에 대한 논의는 이른바 경로의존적 현상에 의해 이루어져 왔다. 그리고 제도의 역사적 변화에 대해서는 이른바 단절적 균형의 개념으로 설명했다. 하지만 단절적 균형의 경우 역사적 사건과 같은 전환점을 만나서 변화하는 급격한 제도의 변화만을 설명하게 된다. 이른바 제도의 진화에서 논의하는 제도 자체의 미시적 변화에 의해 제도의 성격이 변화하는 측면은 고려되지 않은 것이 기존의 이론적 설명이었다. 이것이 어느 면에서는 제도주의 설명의 한계이기도 했다.

본 논의에서는 기존의 개념 외에 최근 새롭게 조명되는 개념을 포함하여 세 개념을 통해서 제도의 지속성과 변화논리를 제시한다. 첫째, 경로의존성(*path-dependency*)이다. 특정 시점에서 기능적 요구에 부응하기 위해 어떤 특정한 제도가 형성되면, 이렇게 형성된 제도는 사회적 환경이 변화하고, 이에 따라 전혀 새로운 기능적 요구가 제기된다 할지라도 그 자체가 지속되는 경향을 보인다(Hall & Taylor, 1996: 938; 김종성, 2002: 72~73).⁴⁾

둘째, 역사적 우연성(*historical event*)을 중시한다. 역사적 제도주의에서는 정치적·경제적 위기가 사회관계와 제도를 재형성하는 역사적 전환점(*historical juncture*)에 주목한다(Ikenberry, 1988: 233~234). 즉, 경제위기나 심각한 군사적 갈등은 대폭적 제도변화의 계기가 된다(Krasner, 1984: 223~246; 김종성, 2002: 59~82). 특정의 위기상황에서는 기존의 관성적 방식의 틀을 벗어나서 새로이 게임의 규칙을 설정하게 된다. 그렇지만 당시의 위기가 극복되고 나면 위기에 대응하기 위해 형성된 제도가 고착되는 경향을 띠기도 한다.

셋째, 제도적 중층성이 제도변화를 야기한다. 이른바 제도의 고착화(lock-in) 요소와 혁신요소가 결합할 때 나타나는 현상을 제도적 중층성(institutional layering)이라고 하는데, Thelen(2003)은 제도의 변화는 급격한 변화만이 아니라 제도 내부에 중층적으로 내재된 미시적 변화의 축적이 제도의 진화나 발전을 초래한다고 설명한다.

이처럼 경로의존성은 제도의 지속성을 설명하며, 제도의 변화는 제도 내부의 미시적 변화가 중층적으로 축적되어 나타나는 변화도 있고, 제도 외부의 급격한 충격에 의해 나타나는 제도변화도 있다. 본 논의에서는 정부관료제의 조직시스템을 구성하고 있는 다양한 제도적 기제의 형성과정과 변화도 이러한 논리의 연속선상에서 나타날 것이라고 가정한다. 주로 역사적 사건이 제도변화에 구체적으로 어떻게 영향을 주는지에 대한 설명을 시도한다. 통치이념 요소는 역사적 사건과 제도의 경로의존성을 매개하는 변수로 파악한다. 통치이념은 역사적 전환점에서 응축된 지배행위자의 이념을 담고 있다는 점에서 제도변화와 지속성을 설명하는 유의미한 변수라 판단된다.

이러한 역사적 접근이 의미 있는 이유(Ashford, 1992; 염재호, 1994)로는, 첫째, 역사적 접근은 행태주의에서 할 수 없었던 제도적 연속성(institutional continuity)에 대한 설명을 가능하게 해준다. 둘째, 정부 내의 시스템을 사회적 맥락과 연결시킴으로써 새로운 가설과 이론화를 가능하게 한다. 셋째, 역사적 접근은 통치능력, 제도적 제약 등과 같은 새로운 개념을 도입함으로써 기존에 간과되었던 거시적 현상을 보다 명확히 분석해 준다. 역사적 접근은 제도가 형성된 역사적 맥락을 이해함으로써 현상을 보다 정확히 분석할 수 있다.


(2) 역사적 제도주의 관점에서 한국 정부관료제의 제도형성과 변화의 설명논리

본 연구대상인 관료제는 추상적 대상이며 그 경계 또한 변화되었다. 한국의 역사적 흐름 속에서 한국 정부관료제가 현재까지 변화한 궤적을 다차원적으로 고찰할 필요가 있다. 이를 위해서 역사의 발전

과정에 대해서 보다 다각적 개념정의가 필요하다. Aldrich (1999)는 역사적 틀의 구성 요소로서⁵⁾ 첫째, 연령영향(*age effect*), 둘째, 동시기적 영향(*period effect*), 셋째, 연령에 따라 상이하게 미치는 영향(*cohort effect*)과 같은 세 요소를 들고 있다. 이러한 역사적 틀의 구성 요소를 준거로 보면, 한국 정부관료제의 역사적 형성 및 변화과정은 <그림 1>과 같은 논리선상에서 성장한 것으로 파악할 수 있다.⁶⁾

한국 정부관료제의 제도적 기제는 역사적 맥락하에 형성되고 변화해왔다. 예고하지 않은 역사적 사건은 정부관료제의 제도적 기제에 변화를 초래하는 주요 동인이 되는 듯하다. 본 연구에서는 역사적 사건이나 위기상황에서 선택의 최고 정점에 위치한 행위자의 선택행위의 준거가 되는 통치이념을 통해서 역사적 우연성의 파고가 조정되고 기존의 제도에 영향을 주는 것으로 파악한다. 동시에 기존의 제도는 통치이념과는 별개로 이후의 제도에 경로의존적 제약을 가하며 제도 변화를 제약하는 제도적 맥락을 형성하는 것으로 이해한다.

정부관료제의 성장논리를 바탕으로 구체적으로 한국 정부관료제가 어떠한 거시적 관계 속에서 형성되고 변화해왔는지를 설명하기 위한 본 연구의 설명 틀을 제시하면 <그림 2>와 같이 제시할 수 있다.⁷⁾

그림 1 
한국 정부관료제의 역사적
형성 및 성장논리

이러한 설명논리를 바탕으로 한국의 정부관료제 조직시스템 변화 및 성장과정은 다음과 같은 요인을 중심으로 분석하고자 한다. 첫째, 한국 정부관료제에 영향을 줄 수 있는 제도적 환경요인으로서 주요 역사적 사건, 그리고 이를 반영하는 통치이념 등을 살펴본다. 둘째, 역사적 사건에 조응하여 통치이념의 반영으로 변화하는 제도적 기제를 파악한다. 정부관료제 조직시스템이 경로의존적 성격에 의해 지속되는 측면도 살펴본다. 이의 파악은 주로 ‘정부조직법’, ‘각 부처직제 통칙’, ‘중앙행정기관통칙’, ‘행정기관의 조직과 정원에 관한 통칙’ 등에서의 중앙행정기관 제도기제의 변화를 중심으로 살펴본다.

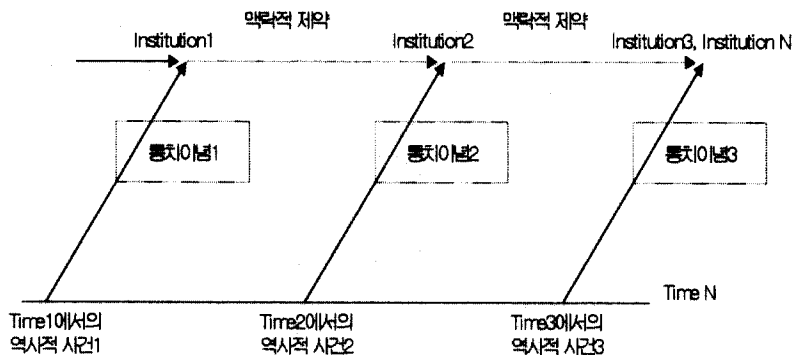
3. 정부관료제 조직시스템의 역사적 형성과 제도적 기제 변화 과정 분석

1) 정부관료제 발아기: 미군정기

(1) 역사적 사건과 통치이념

이 시기 주요 역사적 사건은 해방, 그리고 미군정치의 한국인에 대한 행정권의 이양 등을 들 수 있다. 미군정에 의한 통치이념 이식이

그림 2
한국 정부관료제의 역사적
형성과 변화과정 분석모형



관료제 구성에 중요한 요인으로 작용한 것으로 평가된다. 해방은 독립적 정부관료제 태동의 계기를 마련한다는 점에서 큰 의미를 가진다.

무엇보다도 해방상황에서 미군정의 기본방침이 통치이념의 근간을 형성할 수밖에 없었다. 미군정의 기본방침을 천명한 최초의 문서인 맥아더 장군의 포고 제 1호(1945. 9. 7)의 주 내용은 군정실시를 선포, 통치권한의 소유 천명, 공공기관 종사자의 정상적 업무실행 및 기록과 재산보존의 명시, 명령복종과 그의 위반 등에 관한 엄벌, 주민의 재산소유권의 인정, 공용어로서의 영어사용 등이었다.

그리고 하지(Hodge) 중장은 미군정 시정사(1945. 9. 9)를 통하여 당면과제로 군정기구의 구성, 법과 질서의 유지, 경제의 안정, 당분간 현 총독부 행정기구의 사용 등을 밝혔는데, 이들은 정부관료제의 발아를 앞둔 시점에서 그 형성을 틀 짓는 준거로 작용한다. 뿐만 아니라 이러한 기본방침은 미군정의 한국인에 대한 행정권의 이양과 같은 역사적 사건을 잉태하기도 한다. 해방이라는 역사적 사건과 서구의 근대적 통치이념을 매개하는 미군정은 식민지 국가기구와 법률을 거의 계승하는 형태로 한국 정부관료제 태동의 계기로 작용한다.

(2) 원시적 정부관료제 태동과 근대적 정부관료제의 제도적 이식

① 총독관방과 양 국장제 실시

미군정 실시계획에 따라 군정청이 설치되고 남한의 모든 행정을 담당하게 된다. 한국에 상륙한 미군은 9월 12일 아놀드 소장을 군정장관에 임명하는 동시에 경무국장에 슈익크 대령을 임명하고, 14일에는 총독부의 각 국·과의 사무를 인수하였으며, 15일에는 미군의 각 국장이 임명 발표되었다. 최초의 군정부기구로는 조선총독부 행정기구인 총독관방에 총무, 외무, 인사, 기획, 회계, 지방의 5과를 두었으며, 집행기관으로 경무, 재무, 광공, 학무, 농상공, 법무, 체신, 교통의 8국을 두었다. 미군정시정사에서 제시한 과제담당에 무게를 둔 관료제가 형성된 것이다.

이후 양 국장제가 실시되면서 기존의 군정청 고문제도가 폐지된다.

군정청 각 부서에 한국인이 전 분야에 걸쳐 등용되고 더욱이 미국인, 한국인 2명이 국장으로 임용되는 양 국장제가 실시되어 고문관의 일부가 주요 행정부서에 등용됨으로써 고문제도는 사실상 폐지된다. 당시의 관료제 조직시스템의 기능분화와 계층화 정도는 한 국가시스템을 유지 관리하기에는 미흡한 최소한의 행정기능만을 갖춘 것이었다

② 중앙행정기관의 부처제 및 참모기구 제도화

미군정의 한국에의 행정권 이양은 근대적 한국 정부관료제 발아의 계기가 된다. 즉, 한 국가의 법질서 유지가 가능한 관료제 모습의 등장이라 할 수 있다. 1946년 3월 군정청은 중앙집행부서의 국제를 부처로 개정한다. 이후 군정장관은 남조선과도입법의원의 창설을 발표하고 미군정하의 행정권을 한국인에게 이양하겠다고 발표한다. 미군정하의 행정권 이양은 근대적 정부관료제 조직시스템이 이식되는 것을 의미한다. 1946년 12월에는 미국인 부처장이 고문으로 후퇴하고 한국인 부처장으로 구성된 일원적 부처장제가 확립되었다. 1947년 2월 10일 당시 과도입법의원이었던 안재홍을 민정장관으로 임명하면서 4월 5일에는 중앙정부의 기구를 토목부와 노동부를 신설한 13부로 구성하였다. 또한 관방의 8과를 지방행정처와 기획처가 폐지된 6처로 개편하였다.

미군정기의 정부관료제 제도변화와 관련하여 의미 있는 점은 먼저, 국제가 부처제로 변화하는 등 원시적 수준에서나마 조직시스템에 분화가 나타났다. 계층구조는 기존의 3단계(국→과→계)에서 5단계(부·처→국·서→과→계→반)로 분화하였다. 둘째, 각 부(사법, 경부, 상무, 보건위생, 공보, 체신)와 각 처(인사행정, 물가행정, 서무) 등에 총무국 또는 총무서와 같은 참모기구가 제도화되었다(조석준, 1967).⁸⁾ 이것은 서구의 근대적 관료제가 국가간의 경계를 초월해 이식된 것을 의미한다.⁹⁾

강제적 점령형태를 띠었던 미군정기의 정부관료제 제도적 기제는 그 제도화 수준은 낮았음에도 불구하고 관료제가 지향해야 할 이념을

형식적이거나 학습할 수 있었다.¹⁰⁾

2) 정부관료제 형성기(제 1공화국, 제 2공화국, 과도군사정부)¹¹⁾

(1) 제 1공화국의 정부관료제 형성과 제도변화

① 역사적 사건과 통치이념

관료제 변화와 관련해 주목할 사건은 남한만의 총선거와 한국전쟁을 들 수 있다. 1947년 유엔소총회에서 남한만의 선거라는 미국 측의 결의안 이후 미군법령 제 175호로 공포된 선거법에 따라 1948년 5월 10일 총선거가 실시되었다. 그 결과 이 제헌국회의 헌법절차에 따라 이승만이 대통령에 당선되어 대한민국 수립이 국내외에 선포된다.

제헌헌법의 이념은 이후 정부관료제의 구성과 운영의 준거로 작용할 수 있는데, 주로 정의, 인도주의, 민주주의 및 평등성, 자유, 사회정의의 실현과 균형 있는 경제의 발전 등(제헌헌법 전문, 1948. 7. 17)이었다. 또한 최고 통수권자인 이승만 대통령은 정부구성 완료와 평화적 남북통일 등을 주요 공약사항으로 제시하였다. 또한 예측하지 못한 한국전쟁은 정치·경제·사회 등 전반에 영향을 주었으며 전후상황, 즉 남북통일, 경제안정, 전쟁복구 등은 주요한 목표로 제시된다. 이 이념이나 국정목표는 정부관료제 제도변화에 영향을 주게 된다.

② 정부관료제 조직시스템의 형성과 제도변화

정부관료제 제도적 기제의 법제화: 제도적 맥락의 형성

민주주의적 헌법적 통치이념에 따라 정부를 지키고 유지할 수 있는 정부조직의 필요로 행정조직의 대강을 정하여 통일적이고 체계 있는 국무수행이 가능하도록 정부조직법을 제정(법제처, 1948. 7. 17)한다. 정부조직법에 따라 대한민국 정부의 중앙행정조직은 11부 4처 3위원회로 구성되었다.

먼저, 중앙행정기관의 종류와 명칭은 원·부·처·청 또는 비서실·국·과로 체계화되었다. 그리고 중앙행정기관으로서는 대통령·

국무원·국무총리·행정 각 부를 두고, 대통령 직속하에 고시위원회·감찰위원회를, 그리고 국무총리 직속하에 국무처·공보처·법제처·기획처의 4처와 경제위원회의 1위원회를 두었다. 행정 각 부는 내무부·외무부·국방부·재무부·법무부·문교부·농림부·상공부·사회부·교통부·체신부 등 11부를 두었다. 정부조직법 제정은 정부관료제의 제도적 기제의 근간이 형성되는 계기가 되며, 많은 기제 변화의 제도적 맥락으로 작용한다는 점에서 경로의존적 제약과 제도적 지속성을 부여하는 성격을 가진다.

둘째, 각 부처 직제통칙과 중앙행정기관 직제통칙이 제정되었다. 이들의 법제화로 각 부처 사무분장과 직위배치가 명시된다. 1948년 9월에 각 부처 직제통칙이 제정되면서 행정조직의 지휘감독체계를 비롯한 정부관료제 조직시스템의 구조와 기능은 명확히 구분되고 보다 합리적 틀로 변화한다.¹²⁾

셋째, 각 부처사무를 분장하기 위하여 국(局)을 두고 국에 과(課)를 두도록 명시하였다.¹³⁾

1950년 3월 각 부처 직제통칙이 폐지되고, 보다 정교한 형태로 중앙행정기관 직제통칙이 제정됨으로써 '중앙행정기관'이라는 명칭이 사용되기 시작하였다. 부, 처와 심계원, 고시위원회, 감찰위원회, 외자구매처, 관재청 및 임시외자관리청이 중앙행정기관으로 매김되었다(중앙행정기관 직제통칙, 1950. 3. 31: 대통령령 제 299호).¹⁴⁾ 각 부처 직제통칙과 중앙행정기관 직제통칙의 제정 역시 정부관료제 조직시스템 변화에 제약을 가하는 제도적 맥락으로 작용한다. 또 하나 주목할 것은 정부조직법의 개정은 직제통칙의 변화를 수반하는 경향이 있다는 점에서 조직시스템 변화에서 유사한 제도적 맥락으로 작용한다는 점이다. 이후의 행정기구의 변화는 주로 이러한 법제상의 틀과 형식에서 가능하기 때문이다.

한국전쟁과 중앙행정기관의 개편 및 명령계통 변화

한국전쟁과 같은 역사적 사건은 정치, 경제, 사회 등 전 분야에 큰

변화를 주었다. 경제적으로 인플레이션 현상은 더욱 극심해졌고, 사회적으로는 급속한 도시화와 이농현상을 초래하였다. 전쟁의 발생은 정부관료제 변화의 계기가 된다. 전쟁으로 인한 남북통일과 경제안정 및 전쟁복구라는 통치이념이나 당면목표를 부과하기 때문이다.

1954년 11월의 제 2차 헌법개정을 통해 이승만 정부는 국무총리제를 폐지하고 대통령책임제를 강화하고, 1955년 2월 정부조직법을 개정(전문개정 1955. 2. 7: 법률 제 354호 국무원사무국)한다. 이때의 주요 제도적 변화는 행정기관·종류·각 명칭은 원·부·실·청으로 하고 보조기관 종류는 비서실, 국, 과로 하였다. 행정기관 및 조직의 설치하는 법률로 정하고 보조기관설치·사무범위는 법률로서 정한 것을 제외하고는 대통령령으로 정하도록 하였다. 그리고 대통령실이 대통령 비서실로, 부통령실이 부통령 비서실로 개편되었고, 국무총리실 폐지에 따라 그 소속기관이었던 총리처는 국무원사무국으로, 공보처는 대통령 소속하의 공보실로, 법제처는 법무부 소속하의 법제실로, 기획처는 부흥부의 기획, 관재청은 재무부의 관재국으로 흡수되어 부는 12부를 두었다. 실장과 청장은 소관사무 중 중요정책에 관한 사항은 소속장관의 명을 받도록 하였으며, 각 부는 각 국에 속하지 않는 과 1개를 둘 수 있도록 하였다.

전쟁이라는 역사적 사건은 통치자의 통치환경 변화를 야기하였고 새로 부여된 국정과제에 대응할 수 있도록 정부관료제가 변화하게 된 것이다. 두드러진 변화는 국방부에 2인의 차관보를 둘 수 있도록 하는 등 외교, 국방의 기능강화(조석준, 1967)와 미군정에 의해 도입되었던 위원회가 사라지고, 대신 단독제를 채택하였다는 점인데, 이들은 전쟁경험에 대한 학습결과로 보여진다.

(2) 제 2공화국의 정부관료제 형성과 제도변화

① 역사적 사건과 통치이념

자유당 정부의 3·15 부정선거가 계기가 된 4·19 혁명은 1960년 4월 26일 제 4대 국회에서는 이승만 대통령의 하야요구 결의, 내각책

임제, 헌법개정, 국회해산, 그리고 총선거에 의한 새로운 정부수립 등을 결정하도록 하는 데 커다란 역할을 했다. 이 대통령의 하야 후 허정이 내각을 맡아 과도정부를 구성하였으며, 1960년 7월에 실시된 총선에서 민주당은 내각책임제하의 국회에서 압도적 의석(민의원 233석 가운데 167석, 참의원 58석 가운데 31석)을 차지하여 새 집권당으로 등장하였다.

독재에 대한 투쟁을 통해 탄생한 제2공화국 정부는 민주주의의 구체적 실현이 강조되는 통치이념 및 목표(안해균, 1980)를 가진다. 그것은 첫째, 자유민주주의의 구현 측면에서 서구 민주주의식의 의원내각제 채택, 국민의 기본권 보장, 정치적 자유를 보장한 정당조항 신설, 사법권의 독립과 공정한 재판을 위한 법관 선출제, 중앙선관위의 헌법기관화 등이다. 둘째, 경제개발 우선주의를 추구하였다. 셋째, 반공을 국시로 한 안보정책과 자유당 정권의 잔재였던 부정·부패 등의 일소였다. 4·19 혁명과 이에 따른 통치이념의 변화는 정부관료제의 제도적 기제의 변화를 야기한다.

② 정부관료제 조직시스템의 형성과 제도변화

제2공화국 정부는 '정부기구개편소위원회'를 구성하여 내각책임제의 신헌법정신에 부합하는 책임행정의 원리를 실현할 수 있는 정부체제로 정부기구를 개편하게 된다. 정부조직법을 필요한 최소범위에 한정하여 개정(법률 제 552호)하여 나타난 변화는 다음과 같다.

중앙행정기관의 구성과 행정권의 변화

먼저 국무원이 국가 최고행정기관이 되었다.¹⁵⁾ 그리고 국무총리는 행정권의 귀속체인 국무원을 대표하며, 행정 각 부를 지휘, 감독하게 되었다.¹⁶⁾ 그리고 행정 각 부의 장인 행정 각 부 장관은 국무위원이어야 하며, 국무총리가 임명하였다. 국무위원과 행정 각 부 장관은 겸임하는 것이 원칙이지만, 겸임하지 않는 무임소 국무위원도 있었다. 행정 각 부 장관은 중앙행정관청이므로 소관사무에 대하여 국가

의사를 결정하도록 하였다. 그리고 중앙행정 각 부로서 외무·내무·재무·법무·국방·문교·부흥·농림·상공·보건사회·교통·체신의 12부를 두었다.

정부조직법상 “행정기관의 종류와 명칭은 기존의 원, 부, 실 또는 청으로 하고, 그 보조기관의 종류와 명칭은 비서실(대통령, 부통령 비서실에 한함), 국 또는 과로 한다”는 것에서 “중앙행정기관의 종류와 명칭은 원, 부, 처, 청 또는 위원회로 하고, 보조기관의 종류와 명칭은 차관·차장·비서실(대통령·국무총리 비서실에 한함)·국·과”로 하는 것으로 변화하였다. 정부조직법은 제도적 맥락으로 작용하면서 권력구조상의 커다란 변화가 있음에도 불구하고 그 근간은 유지되고 있음을 알 수 있다.

정무차관제의 신설

4·19 혁명으로 권력구조 개편과 그에 따른 책임행정을 지향하는 통치이념 추구의 한 모습으로 정무차관제가 신설된다. 차관은 정무차관 1인과 사무차관 1인을 두되, 정무차관은 장관을 보좌하여 정책과 기획의 수립에 참가하여 정무를 처리하고 국무원이 총 사직할 때에는 장관과 같이 퇴직하도록 하였다. 장관이 국무위원으로 국정 전반에 관한 업무를 수행하고, 사무차관은 행정의 계속성을 유지하고, 정무차관은 국회의 정책질의에 대한 정부입장을 대변하는 기능(김영민, 1991)을 위해 신설된 것이다. 무엇보다도 정무차관제는 전에 없던 새로운 제도적 기제로서 역사적 사건이 제도변화에 커다란 영향을 주고 있음을 보여준다.

위원회제의 강화

제 2공화국 시기에는 민간을 비롯한 외부 참여가 확대되어 기구개편 과정에 민주성이 많이 고려되었다. 정부관료제 조직시스템의 변화에서 부흥부의 부흥위원회 외 국무총리 산하에 감찰위원회와 공안위원회가 신설되어 위원회 직제가 1개에서 3개로 증가하였다. 위원회제

는 단임제적 결정과정에 협의제적 결정방식을 가미하여 관료제의 권력집중 현상에 따른 민주주의 저해를 방지하기 위한 보완적 제도(한영석, 1987: 286)라는 점에서 이것은 제1공화국 독재정권에 대한 경험학습에 기인하는 것으로 평가된다.¹⁷⁾

제2공화국 정부관료제는 헌법과 정부조직법의 개정을 통해 조직시스템의 변화가 있었으나, 그 규모나 실질적 기능에서 많은 부분이 유지되었다. 대통령중심제에서 의원내각제로 권력구조가 근본적으로 변화했음에도 불구하고 정부관료제 조직시스템의 근간은 유지되었다. 부, 청의 직제가 유지되었고 보조기관의 근간도 유지된 것이다. 권력구조 개편에 따른 정부형태의 근본적 변화에도 불구하고, 정부조직이나 직제는 이전의 중앙정부조직선상에서 운용할 수밖에 없다는 점에서 경로의존적 제도적 맥락에 따른 결과로 해석된다.

(3) 과도군사정부의 정부관료제 형성과 제도변화(1961.5.16~1962.12.16)

① 역사적 사건과 통치이념

여기서 주목할 역사적 사건은 제2공화국의 붕괴에 결정적 역할을 한 5·16 군사정변이다. 박정희 육군소장 등 군인들은 제2공화국의 민주당 정권하의 정치적 혼란을 빌미로 “국가를 구하고 부정과 부패를 추방한다”는 명분 아래, 군사행동을 통해 장면의 민주당 정부를 붕괴시키고, 소위 과도군사정부는 새로운 통치이념을 제시하게 된다.

과도군사정부는 혁명공약을 공표하고 민정이양을 위한 군정의 시한성을 천명하였다. “부패하고 무능한 현 정권과 기성정치인들에게 이 이상 더 국가와 민족의 운명을 맡겨둘 수 없다고 단정하고 백척간두에선 조국의 위기를 극복하기 위한다”(군사혁명위원회 성명, 《동아일보》, 1961. 5. 16)는 명분하에 혁명주체세력으로서 군대가 가지는 우위성을 스스로 주장하였다.¹⁸⁾ 여기서 이들이 제시한 국민복지를 위한 조직능력, 부패제거 능력, 공산세력 분쇄능력 등에서의 우위성은 향후의 통치방향을 설정할 수 있다는 점에서 국정과제를 함축하고 있다. 과도군사정부의 혁명공약은 일종의 통치이념으로서, 그 실천의

도구적 수단으로서 정부관료제의 변화를 초래하였다.

② 정부관료제 조직시스템의 형성과 제도변화

과도군사정부는 합리적이고 능률적인 행정수행을 위해 기구개혁에 관리개념을 도입하여 과학화의 노력으로 개혁을 위한 원칙과 기준을 확립(김종찬, 1983) 하였다. 주요 변화는 다음과 같다.¹⁹⁾

부흥부의 건설부로의 개편

먼저, 1961년 5월 25일에 정부조직법 개정을 통해 국민경제의 효율적 운용을 위한 종합적 계획의 수립과, 그 실시의 관리조정을 위해 부흥부를 건설부로 개편하거나 부흥위원회를 유사한 이유로 경제장관회의로 변화시켰다.

내각사무처에 행정관리국의 신설

1961년 7월 5일에는 군 관리행정의 장점을 최대한 반영시켜 행정각 부의 모든 행정관리를 종합적으로 조정하고 이를 개선 발전시킬 수 있는 기구로서 내각사무처에 행정관리국을 설치하였다(내각사무처 의결안 제 250호: 1961. 7. 3). 행정관리국의 신설은 한국의 정부관료제 조직시스템에 군 관리행정시스템이 도입되는 계기라는 점에서 정부관료제 변화와 관련하여 커다란 의미를 가진다.

경제기획원의 신설

1961년 7월 22일에는 법률상 원(院)을 중앙행정기관으로 규정하여 경제기획원을 신설하였다. 그 취지는 국가자립경제를 급속히 이룩하기 위하여 가용자원을 총동원하고 경제의 합리적 계획, 효과적 집행, 지속적 조정 및 평가관리에 있었다. 그리고 경제기획원에는 중앙경제위원회를 두었다.

정무차관제의 폐지와 기획조정관의 설치

1961년 8월 22일 정부조직법 개정에서는 정무차관제를 폐지하고 행정 각 부에 기획조정관을 두어 정책 및 기획의 수립과 그의 조정·감독을 하게 하고, 또한 내각수반 밑에 기획통제관을 두어 내각 수반을 보좌하도록 함으로써 각 원, 부, 처의 정책·기획에 대한 강력한 조정·통제를 하도록 하였다(내각사무처 의결안, 제 531호: 1961. 8. 11). 군사쿠데타라는 역사적 사건의 영향으로 기존의 제도적 기제가 사라진 것이다.

차관보제도의 신설

1962년 6월 18일에 정부조직법상 차관보제도가 신설되었다. 이 당시 차관보제도는 보좌기관으로서가 아니라 차관 밑의 보조기관으로 발족한 것이었다. 그러나 이후 1973년의 정부조직법 개정 이후 차관보제도는 장관과 차관을 보좌하는 핵심적 막료조직으로서 기능하게 된다.

요약컨대, 과도군사정부의 정부관료제 제도변화와 관련해 주목할 것은 행정관리의 개념이 적극적으로 도입되었다는 점이다. 군사정변 이후 정치적 정당성의 문제뿐만 아니라 군부의 대 국가사회에 표명한 통치이념의 실현을 위한 도구적 합리성 추구로 군대관리 지식이 동원되었고, 군 조직의 관리지식은 강한 통제를 수반하였다.²⁰⁾ 정부관료제 조직시스템은 군사쿠데타라는 커다란 전기점을 맞이하여 제도적 기제의 폐지와 신설 등 단절적 변화를 보이기도 하였으나 일부는 기존의 제도적 맥락 속에서 지속되었다.

3) 정부관료제 안정화기(제 3공화국, 제 4공화국, 제 5공화국)

(1) 제 3공화국의 정부관료제 형성과 제도변화

① 역사적 사건과 통치이념

제 3공화국이 들어서기 전의 주요 사건으로는 민정이양을 위한 헌

법개정을 들 수 있다. 과도군사정부는 1962년 12월 26일 대통령중심제로 권력구조를 규정하는 헌법을 개정·공포하고, 1963년 10월 민정구성을 위한 대통령 선거를 실시했다. 박정희 후보가 당선(박정희 46.6%, 윤보선, 45.1%)되어 제 6대 국회개원과 함께 제 3공화국이 출범한다. 그러나 제 3공화국은 군사력에 의한 집권으로 정통성과 정치적 안정의 기반은 취약할 수밖에 없었으며, 이것은 학생시위와 정치적 저항을 낳았고 계엄령이나 위수령을 발동하는 등 출범부터 도전에 시달렸다.²¹⁾

제 3공화국 헌법을 통해 본 이념이 이전과 달라진 점은 총강에서 자유·평등·창의라는 가치 내지 이념의 표현이 없어진 대신 경제조항에 “대한민국의 경제질서는 개인의 경제상의 자유와 창의를 존중함을 기본으로 한다”(111조)는 표현이 들어갔다(김만기, 1990)는 점이다. 또한 1963년 12월 17일의 박정희 대통령의 취임사에서는 ‘조국근대화’를 집권의 궁극적 목표로 삼고 있으며, 그 내용으로서 정치면에서의 독립, 경제적 자립, 사회적 안정을 천명하였다(유영준, 1981). 이들은 정부관료제 변화를 가져오게 된다.

② 정부관료제 조직시스템의 제도변화

중앙행정조직 종류의 변화와 행정 각 부에 기획관리실의 설치

헌법 개정으로 정부형태가 내각책임제에서 대통령중심제로 변경됨에 따라 제 3공화국하 정부조직법은 1963년 12월 14일의 17차 개정에서의 2원 13부 3처 6청에서 1970년 8월 3일 26차 개정의 2원 13부 4처 12청으로 변화하기까지 10차례의 변화가 있었다.

먼저, 행정기관의 종류와 명칭에 변화가 있었다. 중앙행정기관의 종류와 명칭은 “원, 부, 처, 청, 위원회”에서 “원·부·처·청 및 국(외국)”으로 변화하였다. 그리고 그 보조기관의 명칭은 1963년 12월 이전에는 “부원장, 차관, 차장, 비서실, 기획조정관실, 국 또는 과”에서 “차관·차장·차관보·실·국·과 또는 계”로 제도적 맥락하에 변화하였다. 다만 기존의 위원회조직이 사라졌다.

1963년 12월 정부조직법의 개정시 주요 변화는 기획통제관을 기획조정실로 개칭하여 국무총리 보조기관으로 두고, 기획조정관실을 기획관리실로 개편하여 국방부를 제외한 행정 각 부와 경제기획원에 두도록 하였다. 특히 경제기획원은 집행기능을 경제 각 부처로 이관하고 기획 및 조정기능만을 맡게 하였고 부총리제를 두어 경제기획원 장관이 겸임토록 하였다. 당면한 경제개발이라는 국정목표의 효율적 수행을 위한 기획정책기능과 집행기능의 유기적 분리(김종찬, 1983)라 볼 수 있다. 경제부처를 중심으로 기획 및 정책기능과 집행기능의 분리가 본격화되었고, 이러한 기능상의 제도변화는 관세행정이나 과학기술행정 등 다른 분야에 확대되었다.

담당관제도의 확대 실시

제 3공화국의 경제우선주의 추구는 막료기능을 수행하는 담당관제도의 확대로 나타난다. 담당관 규모는 1963년 12월 24개에서 1968년 7월 24일에는 250개로서 거의 1,000%가 증가하였다. 즉, 여기에는 바로 경제자립과 조국근대화라는 통치이념이 작용하고 있는 것이다. 담당관제도가 확대되면서 국장급 직위를 증가시키려면 국회의 의결을 요하였으나, 이후에는 행정부 자체적으로 2급 또는 3급 담당관을 증설할 수 있게 되어 정부관료제 조직시스템의 신속성 있는 운영을 가능하게 하였다(한영석, 1987: 283).

(2) 제 4공화국의 정부관료제 형성과 제도변화

① 역사적 사건과 통치이념

헌정중단이라는 초유의 비상조치와 유신체제의 성립은 정부관료제 변화의 새로운 환경을 조성하게 된다. 3선 개헌 이후 박 대통령에 의한 전국 비상계엄 선포로 국회해산과 정치활동이 중지되고 헌법개정안을 국민투표에 부쳐 유신헌법이 성립한다. 헌정중단을 통해 탄생한 유신체제의 제 4공화국은 행정체제가 일인집권자에게 완전히 예속되는 구도로 전략(오석홍, 1997) 한다는 평가처럼 정부관료제에 통치권

자의 이념이 용이하게 반영될 수 있는 상황이었다.

유신독재에 반대하는 민주화운동이 일어났으며 정부는 긴급조치를 잇달아 발표하여 유신헌법에 대한 일체의 부정·비방과 개정·폐지의 주장을 금지시켰다. 경제적으로는 세계경제의 침체로 투자감소, 고용증가의 둔화, 부실기업 문제, 고리사채 성행 등으로 이를 극복하기 위한 노력으로 1972년 8월 3일의 이른바 8·3 조치를²²⁾ 내리기도 하였다. 중화학공업의 육성과 같은 관주도 경제개발정책이 더욱 심화되는 상황이었다.

헌법상에 나타난 헌정이념은 조국의 평화적 통일, 새로운 민주공화국 건설, 국민생활의 향상, 세계평화 등으로 요약된다. 그리고 대통령 취임사에서는 유신이념의 구현을 내세우면서 국력배양의 가속화, 변영된 통일조국의 구현, 총화전진, 세계평화와 인류공영에 이바지할 것을 주창하였다.²³⁾ 따라서 정부관료제 또한 변화하게 된다.

② 정부관료제 조직시스템의 제도변화

중앙행정기구와 보조기관 설치권한 변화, 행정조정실 및 위원회의 신설

1973년 1월 15일 정부조직법 전문개정에서는 중앙행정기관의 보조기관과 특별지방행정기관의 설치를 대통령령으로 정하도록 하였다. 그리고 보조기관으로 차관, 차장, 실장, 국장, 과장으로 하였으며 이들의 설치도 대통령령으로 정할 수 있게 되었다. 그 취지는 정부조직의 경직성을 완화하여 정부기구를 행정수요에 알맞게 조정한다는 데 있었으나 집권자의 의지가 배가된 것이라 해석된다. 다만, 중앙행정기관의 장으로 하여금 소속 외청 또는 외국(外局)의 정책수립에 관하여도 직접 지휘할 수 있도록 자율성의 신장도 관찰된다.

또한 국무총리 밑에 행정조정실을 신설하여 국무총리의 정부감독권이 효율적으로 수행될 수 있도록 하였다. 무엇보다도 특이한 변화는 차관보를 행정조직법상 계선조직인 보조기관에서 제외하고, 그 사무분장을 대통령령으로 정하도록 하였으며, 외무부(1인), 농림부(2인), 상공부(3인) 등 각 부처에 차관보가 증설되었다는 점이다. 차관보를

계선조직에서 제외하여 조직원리상 막료로 전환했다는 점이다. 또한 정부위원의 규정을 정부조직법에 넣어 그 범위를 차관급에서 국장(외국 포함)까지 확대하고 일시적인 특수한 사무처리를 위해 중앙행정기관의 범위에 위원회를 두도록 하였다.

중화학공업관련 행정기구 제도화

제 3공화국 경제정책의 목표 및 전략이 경제성장 제일주의를 표방하면서 수출주도형 발전전략을 수립한 점에 특징이 있었던 점에 반해, 제 4공화국의 경제정책은 중화학공업 우선 육성정책이라고 할 수 있다(윤영진, 1998). 1973년 1월 공업진흥청, 공업단지관리청을 신설한 후 중화학공업개발을 위한 기본계획 발표를 비롯하여 이의 추진을 위한 중앙행정기관이 확대된다. 관련 조직개편은 1975년 교통부 산하에 항만청, 1976년 상공부 산하의 특허국을 특허청으로 승격하였다. 1977년에는 에너지를 비롯한 자원행정의 전문화와 효율적 집행을 위해서 동력자원부가 신설되는 등 중화학공업 중심의 행정기구가 제도화되었다.

(3) 제 5공화국의 정부관료제 조직시스템과 제도변화

① 역사적 사건과 통치이념

국내외에 주목받았던 1979년 10·26 사건 이후 1980년 10월 27일 헌법 전문이 개정되었다. 국가보위입법회의가 구성되어 국회의 권한을 대행하게 된 것이 주목할 만한 사건이었다. 신군부는 1981년 1월 민주정의당을 창당하고, 대통령 선거(간선)를 통해 전두환 소장이 대통령에 취임한다.

제 5공화국 정부가 내세운 국정지표는 민주주의 토착화, 복지사회의 건설, 정의사회 구현, 교육개혁과 문화창달이었으며, 정부는 국정지표를 바탕으로 국정방향을 체계화시켰다(공병천, 1999). 이러한 국정지표는 제 5공화국 기간중 대통령의 연두교서나 국정연설, 그리고 시정목표 등에서 국정의 기본이념으로 제시되었고, 그 중에서도 특히

강조된 것은 안보와 경제발전이었다. 다분히 정책의지의 표명으로서 선언적 슬로건에 불과했다는 평가가 있으나, 이와 같은 맥락에서 10·15 행정개혁이나 5차 경제개발 등이 시도되면서 정부관료제의 변화를 초래한다.

② 정부관료제 조직시스템의 제도변화

합의제 행정기관의 제도화

1980년 10월 28일에 사회정화위원회 설치령(대통령령 제 10054호)에 근거하여 국무총리 소속하에 사회정화위원회를 신설하였다.²⁴⁾ 이후 1981년 4월 8일에는 대통령령이 아닌 법률로 정부조직법상 행정위원회와 같은 합의제 행정기관의 설치근거를 만듦으로써 제도화하였다. 행정기관에는 그 관할사무의 일부를 독립하여 수행할 필요가 있는 때에는 법률이 정하는 바에 의하여 행정위원회 등 합의제 행정기관을 둘 수 있도록 하였다.

10·15 행정개혁과 중앙행정기관 조직정비

제 5공화국이 제시한 국정지표의 반영은 1981년 10·15 행정개혁차원의²⁵⁾ 행정기구개편에서 나타난다. 정부조직법이 개정(1981. 12. 31: 법률 제 3518호)되어 국무총리실의 기획조정실을 폐지하는 것을 비롯하여 34개 중앙행정기관과 그 소속기관 및 기타 7개 기관의 조직과 인력을 정비하였다. 또한 기관별 총 정원제 실시의 근거를 마련하여 직무의 성질상 2개 이상의 행정기관의 정원을 통합 관리함이 효율적인 경우 그 정원을 통합하도록 하였다.

이후 '86아시안게임과 '88서울올림픽 개최 등 증가하는 국제경기에 효과적으로 대처한다는 이유로 체육부와 올림픽조직위원회를 신설하였다(1982. 3. 20: 법률 제 3540호). 그리고 대통령 소속기관으로 국정자문회의와 평화통일정책자문회의를 신설하고, 중앙정보부는 국가안전기획부로 개편하였다. 이들은 정권의 정당성 부족에 대한 국민의 반발에 효과적으로 대처하려는 정권의 내적 목적달성을 위한 수단적

성격에서 정부조직의 변화가 추구되는 것으로 해석된다.

중앙행정기관 기구 및 정원관리의 자율성 확대

제 5공화국 정부는 1970년대 성장위주의 경제정책을 반성하고 경제와 사회의 균형적 발전을 꾀하는 내용의 제 5차 경제사회발전 5개년 계획(1982~1986)을 추진함으로써 안정적 성장정책을 견지하였다(안해균, 1982)는 평가에 주목할 때, 각 중앙행정기관의 기구 및 정원관리의 자율성을 확대하려는 시도에 의한 변화를 관찰할 수 있다. 행정기관의 조직과 정원에 관한 통칙을 개정(1984. 8. 9: 대통령령 제 11484호)하여 나타난 변화내용은, 첫째, 한시조직 운영의 활성화를 위하여 중앙행정기관에 한시조직을 설치한 때에는 소속기관의 정원을 활용할 수 있도록 하거나, 둘째, 각 중앙행정기관의 조직관리의 자율성을 확대하기 위하여 각 중앙행정기관의 사무분장규정의 제·개정시 총무처장관과 사전 협의하도록 하던 것을 사후에 통보하는 것으로 하고, 셋째, 중앙행정기관의 정책수립기능을 강화하기 위하여 중앙행정기관에 과장 또는 담당관을 보좌하는 4급 공무원을 둘 수 있도록 하는 등의 변화를 가져왔다. 이외에 중앙행정기관 운영기제나 보조기관 및 막료기관의 운영기제에 커다란 변화를 보이지는 않았다.

4) 정부관료제 전환기(제 6공화국, 김영삼 정부, 김대중 정부)

(1) 제 6공화국의 정부관료제 조직시스템과 제도변화

① 역사적 사건과 통치이념

관료제 변화와 관련해 주목할 만한 역사적 사건으로는 4·13 호헌 선언과 이에 따른 6·29 선언을 들 수 있다. 5공 시절 국민의 정치민주화 요구는 주로 폭압적으로 묵살되었다. 4·13 호헌선언은 6·10 민주화항쟁으로 이어졌으며, 이에 노태우 여당총재는 6·29 선언으로 봉합하였다. 이후 대통령 직선제를 주요 내용으로 하는 헌법개정 후 대통령 후보 단일화에 합의하지 못한 야당을 누르고 민정당의 노태우

후보가 대통령에 당선되어 6공화국이 탄생되었다.

주요 통치이념으로는 그가 취임사에서 3대 국정목표로 제시한 것을 주목할 수 있는데, 첫째, 정치발전의 추진, 둘째, 국민화합의 달성, 셋째, 국제적 위상 선양이었다. 1988년 5월 9일의 국무회의에서는 국정지표를 “보통사람들의 위대한 시대를 연다”로 정하고 민족자존, 민주화합, 균형발전, 통일번영의 4대 방침을 정책기조로 설정했는데, 이것은 정부관료제의 제도변화의 방향을 파악할 수 있는 것이다.²⁶⁾

② 정부관료제 조직시스템의 제도변화

행정개혁위원회의 설치와 제도변화

6·29 이후 민주화 요구에 따라 개혁작업을 전담하는 행정개혁위원회²⁷⁾를 설치하였다. 행정개혁위원회의 건의는 정부조직법(1989. 12. 30: 법률 제 4183호) 개정으로 반영되었다. 주요 내용은 원·부·처·청의 장은 긴급히 발생하는 행정수요에 기동성 있게 대처하기 위하여 필요한 경우 대통령령이 정하는 기준과 절차에 따라 정원의 범위 안에서 한시적 보조기관 등을 설치·운영할 수 있도록 하였다. 원·부·처의 장은 그 소관사무의 효율적 추진을 위하여 필요한 경우에는 관련기관간 관련사무의 조정을 국무총리에게 요청할 수 있도록 하였다.

이외에도 환경행정을 강화하기 위하여 환경청을 환경처(국무위원)로 개편하였고, 국민의 문화욕구에 부응하고, 정부홍보기능의 전문화를 위하여 문화공보부를 문화부와 공보처(국무위원)로 분리·개편하고, 건설부의 주택기능을 강화하기 위하여 차관보를 2인 이내로 두도록 하는 등 중앙행정기관의 기능조정이 있었다.

3당 합당과 청 기구의 증가와 전문성 추구

민주, 공화 양당과 정부 여당과의 3당 합당(1990. 2. 15) 사건은 여소야대에서 여대야소의 양당체제로 전환시켰고, 환경변화에 대응하는 방식으로 중앙행정기관의 조직과 기능이 조정된다. 정부조직법 개

편(1990. 12. 27: 법률 제 4268호)내용을 보면, 먼저, 통치이념에서 강조한 것과 같이 통일정책의 효과적 추진 및 통일역량 강화를 위하여 국토통일원의 명칭을 통일원으로 개칭하고 장관을 부총리로 격상시켰다. 이외에도 통계행정의 전문성 확보와 국가통계정책의 종합조정기능 강화를 위해 조사통계국을 통계청으로 개편하고, 기상행정 역시 그 전문성 확보와 기상정보 처리능력의 제고를 통한 기상행정 강화를 위해 중앙기상대를 기상청으로 개편하였으며, 민생치안 역량강화와 경찰행정의 중립성 보장을 위해 치안본부를 경찰청으로 개편하였다.

(2) 김영삼 정부의 정부관료제 조직시스템과 제도변화

① 역사적 사건과 통치이념

무엇보다도 지금까지 군부출신의 대통령이 아닌 민주화투쟁에 앞장서온 김영삼 대통령의 당선은 국내외적으로 주목받는 사건이었고, 문민정부 통치이념의 차별성 차원에서도 이것은 정부관료제에 커다란 변화를 예고하는 것이기도 하였다.

김영삼 대통령은 취임사에서 '신한국 창조'를 주창하고 그 개혁과제로 첫째, 부정부패의 척결, 둘째, 경제회생, 셋째, 국가기강의 확립의 세 가지를 제시했다(1993. 2. 25). 신한국 창조를 위한 3대 실천과제를 바탕으로 개혁의 4대 기조와 목표로는, 첫째, 부정부패의 척결, 둘째, 부정적 유산의 청산, 셋째, 민주화의 실질적 정착, 넷째, 21세기 조류에 적응하기 위한 창조적 개혁을 표방했다(공보처, 1997). 김영삼 정부는 오랜 군사정권의 마감을 의미하는 문민정부로서 과거와의 단절과 차별성을 강조하기 때문에 보다 체계적 변화를 시도한다. 기존의 유산청산을 내걸은 문민정부의 정부관료제는 어떠한 변화를 겪은 것일까?

② 김영삼 정부관료제 조직시스템의 제도변화

제1기행정쇄신위원회 설치와 제도변화: 부처통합 및 중앙행정기관 자율성 확대
행정쇄신위원회는 김영삼 정부 출범 첫해에 1년 시한으로 설치된 대통령 자문기구로서 행정개혁을 주도하여 정부관료제 변화에 많은

영향을 주었다. 행정쇄신위원회의 행정쇄신 기본방향은 제 1기(1993. 4~1994. 4)에는 깨끗하고 작고 강한 정부의 구축, 민주적이고 효율적인 행정체제의 구축, 국민편의 위주로의 각종 행정제도와 관행의 개선에 두었다. 이는 국정목표가 담긴 것으로 제도변화를 야기한다.

먼저, 작은 정부의 구현을 정책기조로 일부 행정부처의 통폐합을 시도하였다. 정부조직이 과거 정부주도의 경제개발시대에 형성된 골격을 유지하고 있어, 환경변화에 따라 부분적 조정으로 부처 상호간 기능의 불균형과 중첩현상이 나타났다는 인식에 국민이 바라는 간소한 정부, 능률적 정부가 되도록 정부조직법을 개정하였다. 문화부와 체육청소년부를 통합하여 문화체육부를 신설하고, 상공부와 동력자원부를 통합하여 상공자원부를 신설하였다.

다음으로 “행정기관의 조직과 정원에 관한 통칙”을 개정(1994. 1. 17: 대통령령 제 14012호)하여 각 중앙행정기관의 기구·정원관리의 자율성을 확대하였다. 이에 따라 첫째, 직제를 제정하는 경우 또는 개정되는 직제가 다수 중앙행정기관과 관련되는 등 소관기관이 분명하지 아니한 경우에는, 총무처장관은 중앙행정기관장의 기구개편안과 소요정원안의 제출절차 없이 직제의 제·개정에 필요한 조치를 할 수 있도록 하였다. 둘째, 각 중앙행정기관의 조직관리의 자율성을 확대하기 위하여 각 중앙행정기관의 사무분장규정의 제·개정시 총무처장관과 사전 협의하도록 하던 것을 사후에 통보하는 것으로 하였다.

제 2기 행정쇄신위원회의 운영과 제도변화: 담당관제 확대, 중간정책관리계층 강화
제 2기 행정쇄신위원회(1994. 5~1995. 4)는 행정의 민주성과 효율성 향상을 위한 체계적이고 포괄적인 접근을 강조하는 방향으로 다소 변화하였다(행정쇄신위원회, 1995). 이는 다분히 통치이념이 반영된 것이라 할 수 있다. 정부조직법의 개정(1994. 12. 23: 법률 제 4831호)에 따른 주요 변화내용은 먼저, 담당관의 기능에 심사·평가 및 홍보에 관한 사항을 추가하여 그 제도적 기능을 확대하였다. 둘째, 정부정책의 효율적 조정을 위하여 경제기획원의 기획조정 및 심사평가기

능을 행정조정실로 이관하였다.

이 밖에도 경제기획원과 재무부를 재정경제원으로 통합하는 등 문화체육부, 통상산업부, 정보통신부, 보건복지부, 환경부, 건설교통부의 기구개편, 그리고 공정거래위원회를 국무총리 소속기관으로 개편하는 등의 대폭적 중앙행정기구의 변화가 있었다.

제 3기 행정쇄신위원회의 운영과 제도변화: 중앙행정기관 운영관리의 자율성 증대
제 3기 행정쇄신위원회(1995. 5~1996. 12)의 방향은 비민주적이며 폐쇄적인 행정제도와 관행, 그리고 풍토를 개선하여 국가경쟁력을 제고하고 국민의 삶의 질을 높이는 쪽으로 정하였는데(행정쇄신위원회, 1996), 여기에도 통치이념이 반영된 것이라 볼 수 있다. 1995년 10월 노태우 비자금 4천억 설이 폭로되면서 정국은 5·6공 청산, 그리고 이어진 노·전 두 전직 대통령이 구속되는 상황에서 기존의 폐쇄적 행정제도에 대한 개선이 크게 요구된 현실과 무관하지 않다.

정부관료제 제도기제의 주요 변화는 첫째, 각 부처 정원관리의 자율성을 증대하기 위하여 소속기관별 정원을 통합하여 운영하도록 하며, 둘째, 정원을 통합하여 운영할 수 있는 기능직 공무원 등급의 범위를 확대하고, 한시적 보조기관제도를 보완하는 등 공무원 정원 운영방식을 일부 개선하였다. 이 시기의 특징은 문민정부로 정권이 바뀌고 바로 대폭적 변화가 나타난 것이 아니라, 행정쇄신위원회라는 정부관료제도 개혁을 위한 전문기구를 중심으로 관료제를 변화시켜 나갔다. 군부정권과 차별되는 패러다임적 변화를 도모했음에도 불구하고 그 변화는 하드웨어적 변화보다는 소프트웨어 중심의 변화가 주를 이루었다는 점에서 제도변화는 경로의존적인 제도적 맥락적 성격이 강한 것으로 판단된다.

(3) 김대중 정부의 정부관료제 조직시스템과 제도변화

① 역사적 사건과 통치이념

경제위기에 따른 IMF관리체제는 그간 한국의 경제성장에 비추어

불 때 국내외적 주목을 받는 커다란 사건이었다. 1997년 말 외환위기로 IMF 구제금융이라는 초유의 경제위기를 맞이하였고, 이러한 국난 극복을 공약으로 내세운 김대중 후보가 대통령에 당선되었다. 외환위기로 한국경제는 IMF관리체제에 들어갔고 국가의 총체적 구조조정이 시작되었다. IMF의 금융시장, 자본시장 등 국제적 기준의 준수요구에 따라 정부의 역할구조도 근본적 개혁이 요구되었다(이종수, 1999).

김대중 정부는 5대 국정지표로서 국민적 화합정치, 민주적 경제발전, 자율적 시민사회, 포괄적 안보체제, 창의적 문화국가를 제시하였다. 구체적으로 '작고 효율적인 정부'를 구현하기 위해 정부개혁의 목표로는 고객우선의 성과주의, 기업가적 정부운영, 유연하고 투명한 행정, 조직원의 창의성 극대화 등을 설정하였다. 이러한 국가위기하에서 통치이념의 정립은 필연적으로 정부관료제의 변화를 예고하는 것이다.

② 정부관료제 조직시스템의 제도변화

중앙행정기관 조직관리의 자율성 확대, 행정조정실의 개편, 부총리제의 폐지

김대중 정부의 통치이념은 외부적 환경과의 관계 속에서 정립될 수밖에 없었다. 당시 제시된 정부조직법 개정(1998. 2. 28: 법률 제 5529호) 취지를 보면, “당면한 경제위기를 극복하고 정부조직의 구조조정을 통한 정부의 역할과 기능을 재정립함으로써 민주적이고 경쟁력 있는 서비스정부를 구현하고, 새로운 행정환경의 변화에 적합한 국정운영시스템을 마련”하는 것으로 위기대처 성격이 강했다.

주요 변화내용을 보면, 2원 14부 5처 14청 1외국(外局)이던 정부조직을 17부 2처 16청 1외국으로 개편하고 부총리제를 폐지하였다. 둘째, 각 부처의 조직관리에 대한 자율성을 강화하기 위하여 과단위 보조기관의 설치와 사무분장을 총리령 또는 부령으로 정할 수 있도록 하였다. 셋째, 국무총리의 정책조정 및 심사평가 기능을 강화하기 위하여 행정조정실을 국무조정실로 개편하고, 공보처를 폐지하였다. 넷째, 여성의 지위향상을 위한 여성특별위원회와 중소기업 육성을 위한

중소기업특별위원회를 신설하였다.

또한 정부조직법의 개정에 의해 관련규정을 정비하고 조직관리에서의 불합리한 사전협의 절차나 행정내부의 규제적 규정을 완화하되, 각 행정기관의 책임성 확보를 위한 사후관리 기능을 강화하려는 취지로 행정기관의 조직과 정원에 관한 통칙을 개정(1998. 2. 28: 대통령령 제 15691호)한다. 이것은 역사적 사건에 의한 영향과 정부조직법과 연계되어 제도적 맥락상의 변화라는 것이 동시에 작용하고 있음을 보여주는 것이다.

이 밖에도 대통령의 국정관리 역량을 강화하고 예산편성의 효율성을 제고하기 위하여 대통령 소속으로 기획예산위원회를 신설하고, 재정경제부장관 소속하에 예산청을 두었고, 부총리제의 폐지에 따라 재정경제원을 재정경제부로, 통일원을 통일부로 개편하였으며, 외교통상부, 행정자치부, 과학기술부, 문화관광부, 산업자원부, 식품의약품안전청 등의 중앙행정기구의 확대, 신설, 명칭변화 등 상당한 제도변화가 있었다.

보조기관 및 보좌기관 일부의 계약직 공무원화와 보조기관 명칭의 다양화

1999년 5월에는 정부조직법 개정(1999. 5. 24: 법률 제 5982호)에 의한 제도변화에는 주로 일부 부처간 기능조정과 공직의 전문성, 유능한 민간전문가의 공직진출 기회 확대 등이 포함된다. 다분히 이들은 통치이념을 반영하는 내용인 것이다. 그 주요 내용은 첫째, 소관업무의 성질상 전문성이 필요하다고 인정되는 경우 100분의 20의 범위 내에서 중앙행정기관의 보조기관 및 보좌기관을 계약직 공무원으로 보할 수 있도록 하고, 중앙행정기관의 보조기관 명칭을 단·팀·반 등으로 다양하게 정할 수 있도록(행정기관의 조직과 정원에 관한 통칙 개정, 1999. 5. 24: 대통령령 제 16341호) 하는 등의 변화도 나타났다. 이 통칙상의 변화내용은 기업가적 정부운영이라는 통치이념의 반영이 담긴 제도변화라 할 수 있다.

총괄, 조정기능의 강화(부총리 2인 신설)와 여성부의 신설

2001년 1월 29일 경쟁력 있고 효율적인 정부를 구현하기 위한 취지로 정부조직법의 일부가 개정(일부개정, 2001. 1. 29: 법률 제 6400호) 되는데, 그 제도변화 내용은, 먼저, 국무조정실의 원활한 업무수행을 위하여 국무조정실장을 정무위원으로 하도록 하였고, 국무총리가 특별히 위임하는 사무를 처리하게 하기 위하여 부총리 2인을 둘 수 있도록 하고, 부총리는 재정경제부장관과 교육인적자원부장관이 각각 겸임하며, 국무총리의 명을 받아 관계 각 부를 총괄·조정하도록 하였다. 둘째, 여성특별위원회를 폐지하고 여성부를 신설하고 여성정책의 기획·종합, 남녀차별의 금지·구제 등 여성의 지위향상에 관한 사무를 담당하도록 하였다.

5) 정부관료제 발전시기별 제도적 기제의 양적 변화

정부조직법상 역대 중앙행정조직의 제도적 기제 및 그 변화를 시간적 추이를 통해 살펴보면 <표 1>과 같다. 원, 부, 처, 청의 중앙행정기관, 실, 국, 과의 보조기관, 차관보, 담당관의 보좌(막료)기관 등 모두 그 형성시점에 차이가 있으며, 성장의 전철도 관료제의 발전시기별로 차이를 보이고 있다. 먼저, 정부관료제 발아기로 볼 수 있는 정부수립 이전의 미군정기는 초기에 조선총독부 행정기구인 총독관방 5과, 그리고 집행기관으로 8국을 두어 원시적 수준의 관료제였으나, 이후 행정권이 한국인에 이양되는 남조선과도정부에서는 13부 6처, 그리고 상당수의 국·과 기제가 형성되었다. 국제가 부처제로 변화하거나 계선조직에서의 분화, 그리고 총무서와 같은 참모기구가 제도화되는 등 현대적 관료제의 모습이 태동하기 시작하였다.

둘째, 정부관료제 형성기에는 남한만의 총선거, 한국전쟁, 4·19 혁명, 5·16 군사정변 등 역사적 격변의 환경에서 현대적 관료제의 전형이 형성되었다. 이 시기의 제도적 기제변화를 보면, 중앙행정기관의 경우 원은 2공화국 이후 정착되는 것을 보여주고 있으며 부,

처, 청제가 정립되고 있다. 보조기관의 경우 실의 경우 1공화국에서 16실까지 있다가 1공화국 말기부터 사라졌다가 다시 과도군사정부시기인 1961년 10월부터 생긴 이래 이후 점진적 성장 및 감소 등의 변화를 보이고 있으며, 국·과 단위 기관은 일정규모를 유지하였다. 보좌기관을 보면, 1공화국에서 차관보 제가 도입되었다가 2공화국에 사라졌다가 과도군사정부 말기에 다시 나타나는 등 단절적 변화를 보여주고 있다. 과도군사정부까지 위원회제는 꾸준히 유지되고 있다. 적어도 과도군사정부까지 정부관료제 중앙행정조직의 주요 기제는 그 변화 속에서 정립되고 있음을 알 수 있다.

셋째, 정부관료제 안정기로 보는 5공화국까지는 5·16, 유신체제, 10·26에 의한 신군부가 등장하는 등의 역사적 사건하에서 관료제는 비교적 안정적 성장과 변화를 보여주었다. 비로소 현대적 정부관료제 조직시스템의 근간이 안정적 기초하에 공화국별 상황에 따라 규모변화만 나타났다. 원, 부, 처, 청의 중앙행정기관의 조직기제는 시기별 두드러진 변화 없이 지속되었으며, 보조기관인 실, 국, 과 단위 기관에서는 그 규모에서 급격한 변화를 보여주었다. 다만 위원회제가 3공화국에 사라졌다가 4공화국에 특수사무처리를 위하여 다시 중앙행정기관상에 등장하였다.

넷째, 정부관료제 전환기로 보는 김대중 정부까지의 관료제는 6·29 선언, 문민대통령의 탄생, IMF 경제위기 등의 역사적 상황에서 보조기관의 경우 비약적 성장과 감소를 보였으며, 중앙행정기관의 경우 김대중 정부 시기 부총리제 폐지로 원 기구가 사라지거나 6공화국에서 중앙행정기관상 위원회제가 사라지는 등 특정의 기제에서 단절적 변화 모습이 나타났다.

전체적으로 중앙행정조직 중 보조기관인 실, 국, 과는 변화의 진폭이 큼을 알 수 있다. 특히 보좌기관인 담당관의 경우는 24차 개정처럼 특정시점을 기준으로 급변하였다. 이것은 역사적 사건의 영향에 따른 소위 단절된 균형현상으로 해석된다. 이 당시 국토통일원과 국방부에 예비군국이 신설되는 등 김신조 사건을 계기로 체제유지의 필

요성에 따른 대응으로 해석된다.

그리고 관료제 변화는 정권변화 시기를 전후해 많은 변화를 초래할 것으로 예측할 수 있지만 <표 1>을 보면 중앙행정기관의 양적 변화는 정권이 교체되는 시점에서 두드러지게 나타나지 않는다. 이것은 정부 관료제 조직시스템에 체화된 과거의 제도적 맥락이라는 제약이 작용하여 제도적 기제가 지속성을 띠는 것으로 해석할 수 있다. 즉, 외부의 환경적 변화가 즉각적으로 반영되기보다 일정한 시간적 간격을 두고 변화하며 성장해감을 알 수 있다. 환경적 요인이 급격하게 변화하는 시기(4·19 혁명, 5·16 군사정변, 10·26 사건, 5·18 민주화 운동, 6·29 선언 등)에 정부조직이 급격하게 변화할 것이라고 예측할 수 있지만 의외로 커다란 변화를 보이지 않고 있다. 정부관료제 조직시스템이 지속적으로 팽창하였지만 과거로부터의 경로의존적 제약은 급격한 변화에 영향을 주는 것으로 해석된다.

표 1 역대 정부관료제 중앙행정조직규모 및 제도적 기제의 변화 추이

		중앙행정기관				보조기관				막료기관				기타 위 기 타 회		
		원	부	처	청	실		국		과		차관보			담당관	
						기관 수	증감 률	기관 수	증감 률	기관 수	증감 률	기관 수	증감 률		기관 수	증감 률
미군 정기	남조선과도정부 (1945.9~48.7)	13	6					78		24	-		-		-	7
제1공 화국	1차(1948.7.17)	11	4			14		67	-14.1	331	129.1	3	-		-	1 2
	2차(1949.3.25)	12	5	1	16	14.2		94	40.2	450	35.9	4	33.3		-	1
	3차(1955.2.7)	12	(2)	3				97	3.1	229	-49.1		-	1	0	1 1
	4차(1956.2.1)	12	4(2)	3				98	1.0	229	0		-	1	0	1 1
제2공 화국	5차(1960.7.1)	1	12	1	3			51	-47.9	220	-3.9		-	1	0	3 1
과도 군사 정부	6차(1961.5.26)	1	12	1	3			51	0	210	-4.5		-		-	1 2
	7차(1961.6.22)	1	13	1	3			55	7.8	221	5.2		-		-	1 2
	8차(1961.7.12)	1	13	1	4			54	-1.8	216	-2.2		-		-	1 2
	9차(1961.7.22)	2	12	1	5			51	-5.5	199	-7.8		-		-	2 1
	10차(1961.8.22)	2	12	1	5			51	0	212	6.5		-	1	0	1 1
	11차(1961.8.25)	2	12	1	5			51	0	212	0		-	1	0	1 1

〈표 1〉 계속

		중앙행정기관				보조기관						막료기관				기타	
		원	부	처	청	실		국		과		차관보		담당관		위 원 회	기 타
						기관 수	증감 률	기관 수	증감 률	기관 수	증감 률	기관 수	증감 률	기관 수	증감 률		
과도 군사 정부	12차(1961. 10. 2)	3	12	2	4	1		53	3.9	209	-1.4		-	3	200	1	1
	13차(1962. 3. 21)	1	12	3(1)	5	1	0	52	0	208	0		-	4	0	1	1
	14차(1962. 5. 10)	1	12	3(1)	5	3	0	52	0	208	0		-	4	0	1	1
	15차(1962. 6. 18)	2	13	3(1)	3	4	300.0	58	0	232	11.5	4	0	5	25.0	1	2
	16차(1963. 8. 26)	2	13	3(1)	5	5	25.0	62	6.8	247	6.4	4	0	6	200	1	2
제3공 화국	17차(1963. 12. 14)	2	13	3(4)	6	10	100.0	63	1.6	271	9.7	4	0	19	26.6		3
	18차(1964. 8. 14)	2	13	3(4)	7	18	80.0	75	19.0	316	16.6	4	0	24	26.3		3
	19차(1964. 12. 31)	2	13	3(4)	7	18	0	75	0	316	0	4	0	24	0		3
	20차(1966. 2. 28)	2	13	3(4)	7	17	-5.5	79	5.3	313	-0.9	4	0	21	-12.5		3
	21차(1966. 2. 28)	2	13	3(4)	7	17	0	82	3.7	320	2.2	7	75	22	4.7		3
	22차(1966. 8. 3)	2	13	3(4)	9	17	0	84	2.4	326	1.8	6	-14.2	24	9.0		3
	23차(1967. 3. 30)	1	13	4(4)	10	29	70.5	124	47.6	324	-0.6	6	0	30	25.0		4
	24차(1968. 7. 24)	2	13	4(4)	10	38	31.0	172	38.7	719	121.9	22	266.6	250	733.3		6
	25차(1970. 1. 1)	2	13	4(4)	10	38	0	172	0	719	0	22	0	250	0		6
	26차(1970. 8. 3)	2	13	4(4)	12	49	28.9	181	5.2	660	-8.2	10	-54.5	366	46.4		6
제4공 화국	27차(1973. 1. 15)	2	13	4(5)	13	22	-55.1	126	-30.3	538	-18.4	15	50.0	267	-27.0	1	14
	28차(1973. 3. 3)	2	13	3(5)	14	30	36.3	180	42.8	706	12.6	20	33.3	332	24.3	2	14
	29차(1974. 12. 24)	2	13	3(5)	14	30	0	180	0	706	0	20	0	332	0	2	14
	30차(1975. 7. 23)	2	13	3(5)	14	30	0	180	0	706	0	20	0	332	0	2	14
	31차(1975. 12. 31)	2	13	4(5)	14	65	116.6	216	20.0	970	37.3	25	25.0	327	-1.5	2	31
	32차(1976. 12. 31)	2	13	4(5)	14	28	-56.9	189	-12.5	838	-13.6	22	-12.0	314	-3.9	2	31
	33차(1977. 12. 16)	2	14	4(5)	14	35	25.0	242	28.0	1097	30.9	30	36.3	409	30.2	3	45
	34차(1978. 12. 15)	2	14	4(5)	14	27	-22.8	191	-21.0	819	-25.3	15	-50.0	314	-23.2	4	77
과도 정부	35차(1979. 12. 28)	2	14	3(5)	16	28	3.7	188	-1.5	797	-2.6	17	13.3	333	6.0	4	67
제5공 화국	36차(1980. 8. 18)	1	14	4(5)	15	35	25.0	186	-1.0	792	-0.6	17	0	329	-1.2	3	95
	37차(1980. 10. 28)	2	14	4(5)	15	27	-22.8	180	-3.2	884	11.6	15	-11.7	302	-8.2	4	47
	38차(1981. 4. 8)	2	15	4(5)	14	28	3.7	182	1.1	798	-9.7	16	6.6	305	0.9	3	47
	39차(1981. 9. 18)	2	15	4(5)	14	28	0	158	-13.1	765	-4.1	12	-25.0	380	24.5	2	87
	40차(1981. 12. 31)	2	15	4(4)	14	25	-10.7	142	-10.1	717	-6.2	10	-16.6	380	0	1	44

〈표 1〉 계속

		중앙행정기관				보조기관						막료기관				기타	
		원	부	처	청	실		국		과		차관보		담당관		위 원 회	기 타
						기관 수	증감 률	기관 수	증감 률	기관 수	증감 률	기관 수	증감 률	기관 수	증감 률		
제5공 화국	41차(1982. 3. 20)	2	16	4(4)	14	26	4.0	145	2.1	729	1.6	10	0	383	0.7	1	4
	42차(1982. 12. 30)	2	16	4(4)	14	28	7.6	146	0.6	731	0.2	10	0	385	0.5	2	4
	43차(1983. 1. 27)	2	16	4(4)	14	28	0	146	0	731	0	10	0	385	0	2	4
	44차(1984. 7. 25)	2	16	4(4)	14	28	0	152	4.1	765	4.6	10	0	384	-0.2	2	4
	45차(1986. 3. 8)	2	16	4(4)	14	33	17.8	183	20.3	849	10.9	12	20.0	440	14.5	2	4
	46차(1986. 12. 30)	2	16	4(4)	12	35	6.0	172	-6.0	856	0.8	10	-16.6	331	-24.7	1	4
제6공 화국	47차(1989. 12. 30)	2	16	6(4)	12	75	114.2	267	55.2	1473	72.0	26	160.0	587	77.3		4
	48차(1990. 12. 27)	2	16	6(4)	15	62	-17.3	256	-4.1	1357	-7.8	12	-53.8	635	8.1		3
	49차(1991. 5. 31)	2	16	6(4)	15	62	0	256	0	1357	0	12	0	635	0		3
문민 정부 :김영 삼	50차(1993. 3. 6)	2	14	6(4)	15	79	27.4	340	32.8	1691	24.6	35	191.6	791	24.5	2	3
	51차(1993. 6. 11)	2	14	6(4)	15	79	0	340	0	1691	0	35	0	791	0	2	3
	52차(1994. 12. 23)	2	13	5(4)	15	67	-15.1	195	-42.6	1080	-36.1	14	-60.0	626	-20.8	2	4
	53차(1995. 1. 5)	2	13	5(4)	15	67	0	195	0	1080	0	14	0	626	0	2	4
	54차(1996. 2. 9)	2	13	5(4)	15	60	-10.4	186	-4.6	1178	9.0	15	7.1	673	7.5	2	4
	55차(1996. 8. 8)	2	14	5(4)	14	56	-6.6	183	-1.6	1157	-1.7	16	6.6	625	-7.1	2	4
국민 의 정부 :김대 중	56차(1998. 2. 28)		17	2	16	43	-23.2	175	-4.4	987	-14.7	12	-25.0	596	-4.6	5	5
	57차(1999. 7. 1)		17	4	16	35	-18.6	164	-6.3	741	-24.9	9	-25.0	492	-17.4	7	
	58차(2000. 5. 1)		17	4	16	35	0	165	0.6	754	1.8	9	0	512	3.9	7	
	59차(2001. 2. 1)		18	4	16	35	0	167	1.2	755	0.1	10	11.1	506	-1.2	7	
	60차(2002. 3. 2)		18	4	16	35	0	169	1.2	765	1.3	10	0	521	3.0	9	

자료: 행정자치부(1998), 《정부조직변천사: 상, 하》; 행정자치부(1999~2002), 《정부기구도표》, 각 연도.
 주) 1. 처 옆의 () 속 숫자는 중앙행정기관 차원의 실(室)의 개수임.
 2. 기타 기관들은 기관별로 상시적 필요에 의한 소조직이 이에 속함. 특히 검찰청의 검사와 교육부의 과학교육 특별 담당관 등은 많은 수를 차지함.
 3. 김대중 정부 시기의 1999년 이후의 중앙행정기관 규모 수치는 행정자치부가 발행하는 “정부기구도표”를 통해 그 발행 날을 기준으로 헤아렸기 때문에 정부조직법개정 차수는 차이가 있음(1999년에만 3차례 개정이 있었으므로 <표>상의 58차는 실제로는 60차 개정임).

4. 결론

본 논문은 미군정기를 거쳐 제1공화국에서부터 김대중 정부에 이르기까지 성장 변화한 현대 정부관료제 조직시스템의 변화과정을 역사적 제도주의 입장에서 통시적으로 조명해 보았다. 역사적 사건의 수용들이 속에서 정부관료제는 외적 환경의 요구에 부응하며 기능적으로 분화와 전문화, 계층제적 질서의 확립을 통해 성장 변화해왔음을 알 수 있다. 역사적 사건이라는 우연적 상황은 통치이념이라는 렌즈를 통해 정부관료제 조직시스템에 단절적 변화를 주기도 하였다. 중앙행정기관과 그 보조기관과 막료시스템은 형성된 이후 제도적 맥락 속에서 변화를 거듭하면서 성장하였다. 정권변화라는 거대한 파고에도 불구하고 정부관료제 조직시스템의 근간은 제도적 지속성을 띠고 유지해왔다.

본 연구의 시사점 및 의의는 다음과 같다. 먼저, 한국의 현대 정부관료제 조직시스템의 변화의 궤적을 통시적으로 살펴보고 그 제도적 기제의 맥락적 변화와 단절적 변화라고 하는 변화논리를 규명해 볼 수 있었다. 정부관료제 조직시스템의 변화라고 하는 것은 정부조직법상의 제도적 기제를 중심으로 나타난다는 점에서 제도적 맥락하의 변화적 성격을 띠고 있다. 한편으로는 역사적 사건의 파고로 내각책임제와 같은 권력구조 개편하에서 새로운 제도적 기제가 나타나는 등 단절적 변화가 나타난다.

둘째, 정부관료제 조직시스템 변화의 핵심적인 제도적 기제를 규명해 볼 수 있었다. 원, 부, 처, 청제, 일시적으로 생겼다 사라진 정무차관제, 꾸준한 증가를 지속해온 담당관제, 위원회제, 차관보제, 부총리제 등 여러 정부관료제의 제도적 기제가 변화해왔다.

셋째, 무엇보다도 제도변화와 제도의 지속성을 파악하는 데 통치이념이라는 요소를 통해 설명함으로써 기존의 역사적 제도주의의 우연적 성격(역사적 사건)과 강제적 영향력(경로의존적 제약)의 상충과 접합과정에 대한 불명확한 설명을 보완할 수 있었다는 점이다. 조직시

시스템 제도변화는 역사적 사건이나 환경적 요구와 같이 조직시스템의 변화를 촉구하는 외재적 제약과 국정목표나 국정과제 등 통치이념으로 파악할 수 있는 렌즈를 통해 이에 부합하려는 조직시스템의 적극적 대응노력의 과정이었다.

넷째, 정부관료제 변화를 통시적으로 관찰함으로써 정부관료제 조직시스템 기능의 분화와 활동영역이 지속적으로 확장과정을 겪은 것을 알 수 있었다. 지속적이며 점차적인 분화과정을 겪으며 조직시스템이 합리화를 지향하고 있음을 알 수 있었다.

본 연구의 한계는 다음과 같다. 먼저, 정부관료제 조직시스템의 변화를 정부조직법과 직제통칙의 변화를 중심으로 파악하였다는 점에서 조직시스템의 구체적 운영상의 변화에 영향을 주는 요인에 대한 규명은 다소 소홀히 이루어졌다는 점이다.

둘째, 역사적 제도주의 입장에서 공식적 제도와 비공식적 제도 간의 상호작용 과정과 구조적 요인에 영향을 주는 행위변수들에 대한 설명이 다소 결여되었다는 점이다. 특정 시점에서 대통령이나 장관의 리더십이나 관료의 정책 아이디어 역시 정부관료제의 형성과 제도기제의 변화에 상당한 영향을 주었을 것이란 점이다. 나아가 정부관료제의 변화에 영향을 주는 법령제정절차, 정당제도, 관료문화 등의 다양한 변수를 활용하지 못하였다는 점이다. 이런 점에서 향후 역사적 제도주의적 접근을 중심으로 살펴본 본 논의의 관점에서 합리적 선택, 제도주의적 시각을 융합시키는 작업이 과제로 남는다 할 것이다. 다만 본 논의에서는 통치이념이라는 개념을 통해서 설명하고자 하였다. 보다 체계적 틀을 통한 심층적 분석작업도 향후 필수적으로 이루어져야 할 과제라 할 것이다.

셋째, 분석과 관련하여 한국 정부관료제 제도형성과 변화설명논리에서 정부관료제 조직시스템이 시간의 흐름에 따라 역사적 사건 및 강제력이 어느 정도로 작용하여 정부관료제의 변화를 야기하고 있는지가 규명되어야 할 것이나, 본 논의에서는 기술적 설명에 초점을 두었다는 점에서 한계로 남는다. 이를 토대로 보다 추가적인 분석적 연구가 가능할 것이라 판단된다.

마지막으로 제도적 중층성의 개념은 그간 주목하지 않았던 개념으로 제도 내부에 내재된 미시적 변화의 축적에 의한 제도진화 현상을 설명한다는 점에서 제도주의에 이론적 공헌이 있다. 그러나 이의 규명은 제도 내부에 대한 심층적 분석이 전제되나 본 연구에서는 이 개념을 적절히 활용하지 못했다는 점에서 이것 또한 향후 연구과제가 될 것이다.

■ 주

- 1) 이 논문은 2002년도 한국한술진흥재단의 지원에 의하여 연구되었음(KRF-2002-074-BM1539).
- 2) 역사적 제도주의에서는 사회경제적 발전, 아이디어, 권력의 배분, 계급구조, 집단역학과 같은 변수의 중요성을 부정하지는 않고, 이러한 변수들이 상호작용하는 제도적 환경으로서의 맥락을 중시하며, 제도가 정치적 상호작용을 구조화시키고 이를 통해 결과에 영향을 미친다고 본다(Thelen & Steinmo, 1992: 12~13; Hall & Taylor, 1996: 242).
- 3) Laffan(1999: 252~253)은 EU공동체 발달과정에서 기관의 형성과 역할을 고찰하면서 정치과정에서 제도의 형성과 기능을 몇 가지에 초점을 맞추어 설명한다. 그것은 첫째, 정치행동(*political action*)을 구조화시키는 제도적 틀을 구성하는 규칙, 절차, 그리고 규범이나 문제해결을 위한 행위를 선택하는 데 영향을 미치는 규칙(March & Olsen, 1995), 그리고 경로의존성을 강조하며, 역사적 발달 과정을 고찰하며, 이 과정에서 경험적 학습과정을 중요시한다.
- 4) 제도와 제도적 맥락이 새로운 제도 내지 정책으로의 변화를 제약한다는 경로의존성이 기존 제도 내지 정책이 완전히 동일한 형태로 지속한다는 것은 아니다. 경로의존성은 기존의 제도가 새로운 제도 내지 정책이 취할 방향을 제약한다는 것이지 변화자체를 결정한다는 의미는 아니다(김종성, 2002: 79).
- 5) 먼저, 연령영향은 조직이 생긴 후 시간이 지남에 따라 나이를 먹게 되고, 그 존재를 유지하면서 발생하게 되는 것을 의미한다. 둘째, 동시기적 영향은 관료제와 환경을 이루는 조직에 공통적으로 영향을 미치는 그 시기의 역사적 사건 및 강제력을 의미한다. 이는 조직의 나이에 관계없이 공통적 영향을 미친다. 마지막으로 연령-사건 결합영향은 조직의 나이에 따라 역사적 사건과 강제력이 서로 다른 효과를 미치는 것을 가리킨다.
- 6) <그림 1>에서는 행정조직의 경계를 점선으로 표시하여 시간이 경과함에 따라 점차 확대하는 것으로 표현하였으나, 실제로는 그 경계가 단선적으로 확대되는 것은 아니다. 새로운 부처가 생기기도 하고 또는 없어지기도 하며, 통합되거나 업무의 성격이 바뀌기도 한다. 그것은 서로 다른 입장에 있는 환경적 요인에 영향을 받는 경우가 많고, 그것은 사회조직뿐만 아니라 사회이념, 문화 등 무형적 영향요인을 모두 포괄한다. 관료제의 제도적 성장을 고찰함에 있어 이상의 세 가지 영향을 함께

고려함으로써 보다 균형적 서술이 가능해진다.

- 7) <그림 2>에서 역사적 사건이 통치이념의 형성에 영향을 주고, 이것이 제도변화에 영향을 주는 것으로 볼 수 있는데, 제도의 통치이념에 대한 영향이나 역사적 사건에 대한 영향의 규명은 본 논의에서 주목하지 않는다.
- 8) 부(Department)에 속하는 국(Bureau)을 일률적으로 두고, 참모부서인 처(Office) 속에는 그 밑에서(Division)를 일률적으로 두었다(조석준, 1967: 130). 특히 총독부시대의 관방업무 중 인사사무만 분리하여 독립된 참모부서로서 인사행정처를 설치하였고, 그 제도에서도 거의 미국식 인사관리 제도가 도입되어 직제서, 보임서, 고시서, 훈련서, 조사서 등과 같이 상당히 전문화되었다(조석준, 1967: 130).
- 9) 일본관료제는 프로이센 관료제를 모방한 것으로, 20세기에 일본은 법규 만능적 관료제를 확립하기 시작하였고, 일본이 한국을 합병함에 따라 이와 같은 프로이센 관료제 모형이 간접적으로 한국에도 도입되었다(이한빈, 1966: 5). 미군정 관료제는 일본식의 관료제에 미국식의 관료제가 가미되는 형태를 취하였다고 볼 수 있다.
- 10) 본질적으로 미군정은 전승국가의 목적을 달성하기 위하여 점령지역에 시행되는 군인정부로서, 해방된 한국 주민을 미군식 재교육을 통하여 자유민주주의를 자기 목적화하려는 미군의 직접적 통치의 성격(박문옥, 1973: 308)을 띠었다고 평가된다.
- 11) 제1공화국의 정부관료제 근간이 형성되지만 정부관료제의 제도적 기제는 아직 미흡한 수준이었으며, 제2공화국은 내각책임제로 권력구조의 변화를 맞이하며 정부관료제에 여러 변화를 초래하였고, 비로소 과도군사정부가 들어서면서 현대적 형태의 정부관료제의 제도적 기제가 갖추어졌다는 점에서 이 시기까지를 관료제 형성기로 파악한다.
- 12) ① 기밀에 관한 사항, ② 공무원의 임면, 신분과 상벌에 관한 사항, ③ 장관, 처장의 직인 및 해당 부처인의 관수에 관한 사항, ④ 문서의 수수, 발송에 관한 사항, ⑤ 법령, 예규와 성안문서의 심사에 관한 사항, ⑥ 문서의 편찬과 보존에 관한 사항, ⑦ 통계제도에 관한 사항, ⑧ 예산, 결산과 회계에 관한 사항, ⑨ 회계의 감사에 관한 사항, ⑩ 관유재산과 물품에 관한 사항, ⑪ 각 부처 직제에 의하여 특히 비서실에 소속시킨 사항, ⑫ 기타 부처 내각국 주관에 관한 사항 등이다.
- 13) 국의 분장사무는 대통령령으로 정하고 과의 분장사무는 총리령 또는 부령으로 정하고 있다.
- 14) 정부관료제의 중앙행정기구는 법제상 현재까지도 중앙행정기관이라는 명칭을 사용하고 있다.
- 15) 제2공화국 헌법은 “행정권은 국무원에 속한다”라고 규정함으로써 제1공화국 헌법이 행정권은 대통령에 속하고, 국무원은 대통령의 권한에 속하는 중요 국책을 의결하는 정책기관으로 규정하였던 것과는 크게 달라진 것이다.
- 16) 국무총리는 제1공화국에서는 대통령의 단순한 보좌기관에 불과하였으나, 제2공화국에서는 실질적 행정권의 수반으로서 대통령의 지명에 의해서 민의원의 동의 또는 민의원의 선거에 의해서 선임되었다.
- 17) 주로 환율개혁과 기업회계제도의 채택 및 기구개편에 민간인의 참여가 이루어졌다.
- 18) 혁명정부가 밝힌 혁명세력으로서 군부가 가지는 우위성은, ① 국군은 이때까지 정치에서 초연하여 국민의 신망을 계속해서 유지할 수 있는 유일한 조직체이다. ② 조직에 관한 훈련이 잘 되어 있으므로 국군만이 정부를 공무원들의 사리보다도 국민의 복리를 위하여 활동할 수 있는 능률적 기관으

로 재조직할 능력을 가지고 있다. ③ 국군만이 이 나라를 붕괴의 직전까지 몰아넣은 부패하고도 사욕에 찬 무리들을 제거할 만한 능력을 가지고 있다. ④ 국군만이 현재하는 비상사태하에서 점증하는 공산주의 세력의 침투와 국가전복의 음모를 저지하고, 일부 무책임한 국민간에 친공사상이 성장하는 것을 방지할 만한 능력을 가지고 있다(《군사혁명백서》; 《조선일보》, 1961. 7. 5).

- 19) 이 시기에 개혁의 원칙과 개혁단행을 위해 마련된 기준은 다음과 같다(한국군혁명사 편찬위원회, 1963). 첫째, 개혁의 원칙은 현대적 국가기구의 조직원칙 반영과 한국의 실정을 감안하여 행정의 민주화와 관리능률의 향상을 기하는 데 있었다. 둘째, 개혁을 위한 그 기준을 보면 다음과 같다. (1) 현 기구의 불합리성을 교정하는 범위 내에서 현재의 기구를 최대한 활용하고 가능한 한 과단위로 조정한다. (2) 행정의 민주화와 능률의 향상을 기하도록 한다. (3) 기획과 집행의 양 기능을 분리하고 정책과 기획을 조정 평가할 기관을 설치한다. (4) 통제기능을 위주로 하는 행정업무는 그 독자성을 살릴 수 있도록 제도화한다. (5) 부서의 조직을 기능 및 관리과정과 그 사무량을 감안하여 합리적으로 통제하되 존립 필요성이 적은 것은 폐합한다. (6) 행정의 분산관리로 발생하는 중복과 비능률을 지양하고 동질적 사무의 기능을 통합하는 반면 사무가 지나치게 집중되어 있는 부문은 합리적으로 분산 조정한다. (7) 사업관청은 기업적 관리체제를 갖추도록 개편한다. (8) 국도건설 사업을 강력히 추진할 수 있는 체제를 마련한다. (9) 도와 서울특별시의 행정기능과 중복되는 특별 지방행정기관을 통합하고, 종래의 중앙관서에 집중되어 있던 권한을 대폭 지방에 이양한다. (10) 정원은 과학적으로 재조정한다.
- 20) 이 당시 군인은 미국유학을 다녀와서 상대적으로 선진화되어 있던 반면 민간분야는 선진적 행정 및 경영교육을 받을 기회가 없었다는 점에서 국가사회에서의 엘리트로서 이들의 관리지식의 행정에의 활용은 큰 의미를 가진다(염재호, 2000).
- 21) 제3공화국 성립 당시의 경제적 여건은 여전히 낙후된 상태였다. 1인당 국민소득은 100달러 미만이었으며, 그 중에서 70% 정도가 의식주에 소비되고 있었다. 여기에서 국민의 기대감 상승은 국민경제를 더욱 어렵게 만들었다. 산업구조 면에서 볼 때 전 기업의 40%가 1차산업이었고, 40%가 3차산업이었다. 수입이 수출의 8배가 넘었는데, 수출총액은 4,000만 달러에 불과하였다. 또한 실업률은 8%를 넘어서고 있었다(윤용희, 1987).
- 22) 8·3 조치는 “8월 2일 현재 모든 기업의 사채지불을 동결한다”는 자유경제체제하에서는 거의 불가능한 내용을 담고 있었다. 이것은 기업의 금융비용 부담을 완화하려는 것으로 그 방법 또한 10월 유신에 버금가는 경제적 측면에서의 혁명에 해당하였다(안해균, 1994).
- 23) 그러나 정치적 정통성이 더욱 취약해진 유신체제는 극복의 방책으로 행정기구를 양적으로 팽창시키면서 권위주의 체제를 능률적으로 운영하여 자신의 통치이념을 강력히 추진할 수 있었던 반면, 정부관료제는 대통령에 예속된 대신 그가 허용하는 범위 내에서 보호벽 속으로 외부세력들에 의한 개입과 압력으로부터 자유로운 상태에서 정책과정을 주도하였다(박천오, 1997).
- 24) 위원회의 구성은 위원장(차관급) 1인, 위원(별정 1급) 8인, 전문위원 15인으로 구성되었다.
- 25) 10·15 행정개혁의 기본취지는 첫째, 정부간여범위를 축소해 자율적이고 민주적인 행정구현, 둘째, 행정절차 간소화에 의한 행정능률화 도모, 셋째, 불요불급한 상위기구의 축소·조정과 예산낭비 요소를 제거하여 국민부담의 경감, 넷째, 조직규모를 적정화함으로써 결계단계 축소, 다섯째, 인력 정예화로 행정의 전문화 추구 등으로 기구통합, 공무원 정원감축 등이었다(총무처, 1982).

- 26) 이후 국정감사가 부활하고 1988년 11월 5공특위와 광주특위 청문회가 실시되어 5공화국의 각종 비리에 대한 입법통제가 이루어지는 등 민주적 정치과정의 제도화가 점차적으로 이루어졌다(김운태 외, 1994).
- 27) 정치·사회적 행정환경 변화에 신속하게 대응하고 국가의 장기적 발전목표를 달성하기 위해서는 행정체제의 전반적 대응능력을 향상시킬 필요가 있다는 민주화합추진위원회와 국민 각계각층의 건의를 수용하여 노태우 정부는 행정 전 분야에 걸쳐 일대 개혁을 추진해야 한다는 의지를 천명한다(행정개혁위원회, 1989). 1988년 5월 13일 정부는 민주화합추진위원회와 각계의 건의로 학계, 언론계, 법조계, 경제계, 노동계, 여성계 등을 중심으로 행정개혁위원회(위원장 1인, 위원 20인)를 설치하고 활동에 들어갔다.

■ 참고 문헌

- 공병천. 1999. "한국행정개혁의 비교고찰: 공화국별 환경, 이념, 내용을 중심으로," 한국의국어대학교 석사학위논문.
- 김광웅. 1981. "행정문화," 《행정논총》 19(2): 2248~2266.
- 김근세. 2001. "한국 중앙행정기관의 기능과 구조의 불일치: 삼중 국가관료제," 《한국정치학회보》 35(2): 203~223.
- 김근세·권순정. 2000. "한국 중앙행정기관의 국가기능과 행정수단," 《한국행정학보》 34(1): 59~81.
- _____. 2001. "한국 중앙행정기관의 조직구조와 맥락의 정합성 분석: 던리비의 기관유형을 중심으로," 《한국행정학보》 35(1): 19~36.
- 김근세 외. 1998. "한국 중앙행정기구 변화의 정치경제," 《한국행정학보》 32(3): 73~92.
- 김만기. 1990. "한국행정개혁의 접근방법과 전략," 《한국행정학보》 24(1): 603~628.
- 김영평. 1991. 《불확실성과 정책의 정당성》, 고려대학교 출판부.
- 김운태 외. 1994. 《한국정치론》, 박영사.
- 김종성. 1999. "한국행정제도의 지속성에 관한 연구," 서울대학교 박사학위논문.
- _____. 2002. "신제도주의의 행정학적 함의," 충남대학교, 《사회과학연구》 (13): 59~82.
- 김종찬. 1983. "한국행정기구개혁에 관한 연구," 《강남논총》 (10): 237~254.
- 김판석. 2000. "김대중 정부의 정부개혁과정 연구," 《행정논총》 38(2): 217~252.
- 박대식. 2001. "정부조직개편에 대한 제도-선택적 분석: 국민의 정부 조직개편을 중심으로," 《한국행정학보》 35(3): 1~20.
- 박동서. 1995. "정부조직의 개편-1994년 2월," 《행정논총》 33(1): 115~123.
- 박동철. 1991. "5·16 정권과 1960년대 자본축적과정," 양우진 편, 《한국자본주의 분석》, 서울: 일빛.
- 박문옥. 1969. "행정발전과 행정윤리," 이한빈 외, 《한국행정의 역사적 분석: 1948~1967》, 한국행정문

제연구소

- 박영기. 1987. "우리나라 정부조직의 변천에 관한 역사적 고찰," 《한국행정학보》 21(1): 301~314.
- 박천오. 1997. 《한국관료제의 이해》, 박영사.
- 백완기. 1978. "한국의 행정문화," 《한국행정학보》 12(1): 112~127.
- _____. 1982. "지방행정관료 행태의 쇄신: 행정문화와 관료행태," 《지방행정》 31(345): 15~25.
- 송영신. 1999. "한국 행정개혁에 관한 연구," 강원대학교 박사학위논문.
- 송희준. 1999. "국민의 정부 중앙정부개혁의 중간평가," 《행정논총》 37(2): 73~98.
- 안해균. 1980. "제 2공화국 행정체제분석," 《행정논총》 18(1): 171~201.
- _____. 1982. "제 5공화국 행정체제 분석(I): 1981. 3~1982. 3," 《행정논총》 20(2): 34~59.
- 안희정. 1999. "한국의 행정개혁에 관한 연구," 강원대학교 석사학위논문.
- 염재호. 2000. "박정희 정권의 역사적 기원: 제도형성의 동인과 변화-한국 근대화와 관료제의 제도론적 분석," 한국정치학회 발표논문(한국정치사 기획학술회의).
- _____. 1994. "국가정책과 신제도주의," 《사회비평》 (11): 10~33.
- 오석홍. 1997. "우리나라 중앙행정기구의 변천," 《행정논총》 35(1): 69~96.
- _____. 1999. "'국민의 정부' 제 2차 政府組織改革: 經營診斷調整委員會의 활동," 《행정논총》 37(1): 73~92.
- 유영준. 1981. "한국역대정권의 국가목표설정과 그 정치적 과제," 한국정치학회 편, 《한국정치와 복지국가》, 서울: 삼영사.
- 윤근식. 1994. "제 1공화정: 냉전체제하의 반공정권," 김운태 외, 《한국정치론》, 박영사.
- 윤영진. 1998. 《새 재무행정론: 배분의 정치경제학》, 대영문화사.
- 윤용희. 1987. 《한국정치의 체계분석》, 서울: 법문사.
- 이달곤 외. 1998. "한국관료문화의 특징과 정부운영: 정부개혁의 전제와 논리," 《한국사회와 행정연구》 9(1): 31~42.
- 이대회. 1991. "유교식 행정문화에 대한 새로운 해석," 《한국행정학보》 25(2): 549~568.
- 이신행. 1987. "끝내 풀지 못한 정통성 시비," 《신동아》, 동아일보사.
- 이종수. 1999. "김영삼 행정부의 행정쇄신 및 규제완화 작업의 성과분석," 《한국사회와 행정연구》 10(2): 21~41.
- 이창원. 2001. "우리나라 정부기구 개편에 대한 비판적 고찰: 김대중 정부 3년을 중심으로," 《한국행정연구》 10(2): 128~151.
- 이한빈. 1968. "한국예산개혁논고: 1955~1961," 《행정논총》 6(1): 23~34.
- 장태운·박찬식. 2001. "리더십 유형이 조직구조와 조직성과에 미치는 영향에 관한 연구," 한국인적자원관리학회, 《인적 자원관리연구》 (제 3집): 321~343.
- 정용덕. 1995. "한국의 정부조직 개편," 《한국정책학회보》 41(1): 58~84.

- _____. 1998. "중앙정부조직의 개혁," 《한세정책》 (43): 135~152.
- 조석준. 1967. "미군정 및 제 1공화국의 중앙부처기구의 변천에 관한 연구," 《행정논총》 5(1): 1121~1163.
- 하연섭. 2003. 《제도분석: 이론과 쟁점》, 다산출판사.
- 한영석. 1987. "행정조직에서의 보좌기관에 관한 연구," 《건대학술지》 (31): 277~298.
- "각 부처직제통칙," (1949).
- 공보처. 1997. 《변화와 개혁: 김영삼 정부 국정 5년 자료집 1, 2, 4》.
- 국회사무처. 1948. 《제헌국회속기록》.
- "내각사무처 의결안," (1961).
- 대한민국정부. 1962. 《제 1차 5개년 경제계획개요》.
《동아일보》(1961. 5. 16).
- 동아일보사. 1970; 1972. 《1970년대 동아연감》, 《1972년대 동아연감》.
- "정부조직법," (1948~2002).
《조선일보》(1961. 7. 5).
- "중앙행정기관직제통칙," (1951; 1953; 1955; 1960; 1961).
- 행정개혁위원회. 1989. 《행정개혁에 관한 건의》.
- "행정기관의 조직 및 정원에 관한 통칙," (1977~2002).
- 행정쇄신위원회. 1996. 《행정쇄신백서》, 제 3집.
- 행정자치부. 1998. 《정부조직변천사》.
_____. (1999~2002). 《정부기구도표》, 각 연도.

- Aldrich, Howard E. 1999. *Organization Evolving*, Sage Publication (1st edition).
- Ashford, Douglas E. 1992. "Historical Context and Policy Studies," in Douglas E. Ashford (ed.), *History and Context in Comparative Policy*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Hall, P. A. 1997. "The Role of Interests, Institutions, and Ideas in the Comparative Political Economy of the Industrialized Nations," in Mark Irving Lichbach and Alans, Zuckerman (eds.), *Comparative Politics: Rationality, Culture, and Structure*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 174~207.
- Hall, P. A. and C. R. Taylor. 1996. "Political Science and the Three New Institutionalism," *Political Studies* 44: 936~957.
- Ikenberry, G. J. 1988. "Conclusion: An Institutional Approach to American Foreign Economic Policy," in G. John Ikenberry, David A. Lake, and Michael Mastanduno (eds.), *The State and American Foreign Economic Policy*, Ithaca: Cornell University Press.
- Krasner, Stephen D. 1984. "Approach to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynam-

- ics," *Comparative Politics* 16(2): 223~246.
- Laffan, Brigid. 1999. "Becoming a 'Living Institution': The Evolution of the European Court of Auditors," *Journal of Common Market Studies* 37(2): 251~268.
- March, James G. & Johan P. Olsen. 1995. *Democratic Governance*, New York: Free Press.
- Steinmo, S. Kathleen Thelen & Frank Longstreth(eds.). 1992. *Structuring Politics*, Cambridge University Press.
- Thelen, K. 1999(June). "Historical Institutionalism in Comparative Politics," *Annual Review of Political Science* 2: 369~404.
- _____. 2003. "How Institutions Evolve: Insights from Comparative Historical Analysis," in James Mahoney & Dietrich Rueschemeyer(eds.), *Comparative Historical Analysis in the Social Science*, Cambridge University Press.

Journal of Governmental Studies

Vol. 10, No. 1

(June 2004)

Abstracts

1. A Study on the Institutional Change and Development Process of Korean Governmental Bureaucracy on the Basis of the Historical Institutionalism

Jae-Ho Yeom · Sung-Man Hong · Jae-Sun Wang

This study analyzes the change and development of the governance structure of Korean bureaucracy from the standpoint of the historical institutionalism. The study informs that the change in the governance structure is triggered by an important historical event. And the study suggests that the development of the governance structure is mediated by an regime ideology under the constraint of the previous governance structure. Through the study, the authors argue that we need to consider both of a punctuated and a contextual change in institution so as to understand the historical development of the governance structure of Korean bureaucracy

Key Words: Korea bureaucracy, historical institutionalism, institutional change