

기획논문

우리나라 정부관료제의 인사체제에 대한 역사적 고찰¹⁾ 공직구조를 중심으로

주경일 · 이병량 · 함요상

주경일 (제 1저자)
고려대학교에서
행정학 박사학위를
취득하고, 현재
고려대학교 정부학
연구소 연구교수로
재직중이다.

jki360@yahoo.com

이병량 (공동저자)
고려대학교에서
행정학 박사학위를
취득하고, 현재
순천대학교 행정학과
교수로 재직중이다.

libertas@sunchon.ac.kr

함요상 (공동저자)
고려대학교에서
행정학 석사학위를
취득하고, 현재
동대학원 행정학과
박사과정에 재학
중이다.

koreaysham@korea.ac.kr

본 연구는 인사행정체제의 근간이라고 할 수 있는 공직구조를 중심으로 우리나라 정부관료제의 통시적 변화과정을 역사적 제도주의의 시각에서 탐색해 보았다. 특히 서구로부터 이식되어 형성된 우리나라 초기의 인사행정체제와 이후의 인사체제 사이에 일정한 가교역할을 하였다고 판단되는 제 5공화국을 중심으로 이후 정권의 공직구조와 인사운영체제를 당시의 상황적 맥락과 함께 고찰해 보았다. 연구결과, 제 5공화국과 김대중 정부의 개혁상황이 상이하였고 이러한 맥락에서 공직구조 등 제도변화의 가능성 정도에서도 차이를 보여주었다. 그러나 이러한 변화가 능성에도 불구하고 기본적으로는 이미 폐쇄형 계급제로 구축된 우리의 공직구조가 사회적 환경의 변화에 민감하게 조응하지 못하고 있는 것으로 나타나 적어도 공직구조에서는 제도의 지속성과 경로의존적 경향이 아직까지 잔존한다는 것을 알 수 있었다. 결국, 미군정기 이후 형성되어 짧지 않은 기간 동안 역사적으로 형성된 우리나라 공직구조의 변화과정을 각각의 상황적 맥락 속에서 분석해 봄으로써 우리나라 인사행정현상의 거시적 흐름을 종합적으로 이해할 수 있었으며, 이를 바탕으로 인사제도 개혁의 방향과 그 속도를 설정하는 데도 조그만 함의를 줄 수 있었다고 생각한다.

주제어 : 역사적 제도주의, 공직구조, 계급제, 공직개방, 제도변화, 제도의 지속성

1. 서론

지난 국민의 정부 들어 사회 각 분야에 걸쳐 상당수의 개혁조치들이 단행된 바 있다. 이들 중 기존의 공무원 계급제 폐지를 놓고 공직사회에 뜨거운 찬반논쟁이 있었다는 사실을 기억할 것이다. 공무원에게 그 직무의 성격과 성과에 따라 보수 등을 차등 지급하고 공직을 외부

인사에 점진적으로 개방하겠다는 정부의 조치에 대해 공무원 사회는 민감한 반응과 함께 원초적 불신감을 나타낸 바 있다. 그것은 계급제의 폐지가 기존 인사제도의 단편적 교체가 아닌 공무원 인사제도의 틀을 완전히 바꾸는 그야말로 개혁적 조치이기 때문일 것이다. 다른 한편으로 보면 개혁을 이야기할 때 절차적 조직적 개혁에만 경도되어 보다 궁극적이고 본질적인 행정의 담당자로서 공무원 자신과 관련된 개혁에는 소홀했기 때문이기도 하다.

그러나 행정환경의 변화에 따른 인사관리의 탄력성과 전문성 제고 및 정부경쟁력 확보를 위한 공무원 제도의 구조적 틀의 변화는 불가피하다는 측면에서 공직구조의 변화 유도는 매우 신중한 접근이 필요할 것이다. 더구나 근본적 변화를 피하는 공직구조기²⁾ 공무원 임용은 물론이고 보직관리, 교육훈련, 승진 및 보수 등 인사운용체제 전반에 걸쳐 직·간접적으로 커다란 영향을 미치고, 이러한 변화가 정부관료제의 기본적 속성의 변화까지도 초래할 수 있는 인사행정에 있어 중요한 변수라는 점에서 더욱 그러하다.

그러나 지금까지 이러한 공직구조를 중심으로 공무원 인사제도의 개혁에서 그 방향과 구체적 내용을 설정하는 데 소홀히 한 측면이 있다. 그것은 인사제도 혹은 관료제도가 지니는 환경에 대한 제도적 역동성과 역사성에 대한 이해와 탐구노력의 부족이다. 이러한 인식의 부족이 단편적 처방과 급진적 개혁에 의해 사회적 비용을 증가시켜 온 사실을 그간 많이 묵도해 왔다. 제도가 형성되어 짧지 않은 기간 동안 지속된 하나의 제도를 각각의 상황적 맥락과의 유기적 관계 속에서 체계적으로 추적해 보는 작업은 특정제도의 온전한 이해를 도울 수 있음은 물론 이를 바탕으로 하여 보다 안정적이고 성공적인 제도 개혁을 수행할 수 있는 초석이 될 수 있다고 생각된다.

이러한 인식 아래 본 연구에서는 인사행정체제의 근간이라고 할 수 있는 우리나라 공직구조의 통시적 변화과정에 대해 역사적 접근을 시도한다.³⁾ 이를 위해 먼저 관련된 문헌들과 기초자료를 면밀히 검토한 후 제5공화국을 중심으로 이후 제6공화국과 문민정부, 그리고 국

민의 정부 기간 동안의 공직구조를 고찰할 것이다.⁴⁾

특히, 제 5공화국과 국민의 정부에서의 행정개혁 상황이 그 내용과 성격상 차이가 있는 점을 감안하여, 제 5공화국에서는 정권의 출범과 이후 단행된 10·15 행정개혁을 주요 맥락적 변수로, 그리고 국민의 정부에서는 IMF 경제위기와 50년 만의 정권교체, 신자유주의의 심화 경향을 주요 역사적 맥락으로 설정하여, 각각의 상황과 공직구조 등 공무원 임용제도와와의 관계를 역사적 제도주의의 관점에서 상호 비교, 서술해 나갈 것이다.

이러한 작업은 제도나 구조가 위치한 거시적 맥락에 대한 이해를 바탕으로 제도를 둘러싼 배경변수와의 상호작용 속에서 진화되는 우리나라의 공직구조와 더불어 정부관료제의 인사제도를 새롭게 이해할 수 있도록 할 것이다. 또 본 연구의 논의와 전개과정에서 축적된 다양한 기초자료들은 중범위 수준에서의 후속연구를 자극하는 유인으로 작용할 수 있을 것이다.

2. 기존문헌 검토 및 이론적 배경

본 연구는 우리나라 관료제의 인사제도를 연구하는 데 기본적으로 역사적 제도주의 관점을 취한다. 미군정기 이후 최근의 김대중 정부에 이르기까지의 우리나라 공직구조와 이를 둘러싼 거시적 흐름을 비록 일정기간 동안이기는 하지만 역사적 사건이나 당시의 시대상과 함께 고찰하는 것이 복합적으로 표출된 인사행정현상들을 체계적으로 이해하는 데 도움이 될 수 있을 것이라는 판단 때문이다. 또 공직구조를 포함한 우리나라의 인사행정체제가 특정 행위자의 합리적이고 의도적인 선택에 의해서보다는 크고 작은 역사적 사건들에 의해 복합적으로 형성되어 온 것으로 보는 것이 우리나라 인사행정현상을 설명하는 데 그 적실성이 크다고 보기 때문이기도 하다.

그간 관료제의 인사체제, 특히 공직구조와 관료임용제도에 대한 연

구는 일부 있었으나, 역사적 제도주의의 시각에서 바라본 연구는 매우 희소한 편이었다. 아래에서는 이러한 역사적 제도주의에 대한 기존의 문헌들과 함께 관련 개념들을 적시해 보도록 하겠다.

1) 기존문헌 검토 및 그 한계

역사적 제도주의에⁵⁾ 대한 기존연구들을 살펴보면 연구의 영역(*locus*)과 상관없이 다수의 연구들이 존재했음을 알 수 있다. 먼저, 최근 연구로는 대기업의 규제정책 변화를 경로의존의 개념을 차용해 분석한 연구(방민석·김정해, 2003)와, 우리나라 건강보험 급여제도를 역시 경로의존성으로 설명한 연구(김선희, 2003) 등이 있으며, 김시운(1997)과 송재복(2001)은 제도변화의 영향요인으로서 외부적 변수에 초점을 두고 통신산업정책 사례를 바라보고 있다. 또 김시운은 1990년 정보통신산업의 정책변화를 1980년대에 발생한 제도적 구조의 변화에 따른 것이라고 보고, 제도변화를 일으키는 원인으로서 역사적 사건의 중요성을 강조하고 있다.

또한 국가를 중심으로 기업 및 시민단체들이 어떻게 안정적 상호작용체계를 구축하고 이러한 정책네트워크 체계가 어떻게 국가정책을 변화시켜 나가는지에 대해 특정 사례를 가지고 살펴본 연구들이 다수 있다(염재호, 1996; 황종성, 1994; 강창현, 1997; 배병룡, 1999; 서광문, 1999). 그리고 정책과 제도변화의 시차적 접근을 통해 제도의 정합성 문제를 다룬 연구(정정길·정준금, 2003)가 등장하였고, 제도변화보다는 제도의 지속성에 초점을 두고 통시적으로 접근한 연구들도 다수 존재한다(김종성, 2000; 김선명, 2000; 장경일, 2002; 조재섭, 2002).

한편, 비교분석적 방법을 취한 국외 연구로서 Hall(1986)과 Immergut(1992) 등이 대표적인데, 먼저 Hall(1986)은 1980년대의 영국과 프랑스의 경제정책을 분석하면서 노동의 조직화와 국가, 자본, 정치체제, 국제경제에서 국가의 위상 등이 전후 일정 기간 동안 어떻게 경제정책에 영향을 미쳤는지에 대해 분석하고 있다. 또 Immergut(1992)은

스위스, 프랑스, 스웨덴에서 그 성격이 비슷한 보건의료정책이 발안 되었지만, 그 결과는 상이하게 나타난 것에 착안하여 그 이유를 분석하고 있다. 여기서는 정책결정과정의 상이한 단계에 존재하는 거부점의 위치와 수가 다른 결과를 초래한 주요 원인임을 주장하고 있다. 마지막으로 하태수(2001)와 하연섭(2002) 등은 이론적 접근으로서 신제도주의 이론을 체계적으로 재정리하면서 차후의 이론적 세련화와 그 발전방안에 대해 논의하고 있다.

연구의 영역이라는 측면에서 볼 때 본 연구와 유사하게 우리나라 관료제의 인사운용체제 및 구조에 대해 관심을 둔 연구로는, 현행 공직분류체제의 현황을 제시하고 그 개선방안에 대해 언급한 한영수의 연구(2000)를 비롯해, 합리적 인사관리체제 구축을 위한 출발점으로 공직구조의 개편을 주장하면서 개방형 인사체제의 정착과 기존 폐쇄형 인사구조와의 조화를 하나의 대안으로 제시하고 있는 김중양의 연구(1997)가 있다. 특히 김창준(1991; 1996)은 우리나라 분류제도와 공무원제도 전반의 변화와 개혁과정에 대한 역사적 연구를 통해 효과적 인사체제 구축에 대한 함의를 찾고 있다. 이어 정정길과 김난도(2000)는 기존의 계급제 방식을 개혁하고 직위분류제적 요소를 강화해야 한다고 하면서, 그 이유로써 동일분야 업무의 지속으로 인한 행정책임성의 제고를 들고 있다.

또한 공무원 임용구조에 있어 개방형임용제 혹은 직위제에 대한 연구가 다수 눈에 띄는데, 먼저 김판석과 이선우 등(1999)은 개방형임용제의 정착방안으로서 선발 및 임용의 중앙집권적 관리와 능력검증의 타당성 및 신뢰성 확보 여부, 그리고 인력관리정보체제의 구축 등을 들고 있으며, 남궁근(2000)은 외부로부터 주도된 개혁이 폐쇄형 인사관행을 바꾸기에는 무리가 있음을 지적하고, 그러나 개방형임용제도가 폐쇄적 관료문화 자체를 바꿀 수 있는 계기가 될 수 있다는 점에서는 긍정적 평가를 내리고 있다.

이상을 통해서 볼 때, 우리나라 관료제의 공직구조 등에 대한 기존 연구들은 공통적으로 다음과 같은 특징을 가지고 있다. 즉, 관료제의

인사체제를 파악함에 있어 통시적이고 역사적인 접근방식을 취하고 있는 경우는 극히 희소한 가운데, 당시 정치, 사회적 배경과는 격리된 채 주로 현행제도의 문제점 제시와 단편적 처방에만 주력하여 우리나라 인사체제에 대한 전체적 흐름을 종합적으로 이해하는 데 무리가 따른다는 것이다. 따라서, 본 연구에서는 이러한 점을 보완하는 의미에서 역사제도주의적 관점을 통해 우리나라 인사제도를 바라보되, 인사제도의 핵심이면서 정부관료제의 기본성격까지도 결정할 수 있는 공직구조에 초점을 두어 논의를 전개할 것이다.

2) 제도의 변화와 지속성에 대한 시각

역사적 제도주의에서 특히 제도의 변화에 대한 연구는 Krasner, Ikenberry, Thelen & Steinmo, 그리고 North 등에 의해 주도된 바 있다. 이하에서는 이들의 견해를 중심으로 살펴볼 것이다.

역사적 제도주의에서는 제도와 구조의 변화를 설명하는 데 '경로의존'(path dependency)의 개념을 활용한다. 제도변화에 대한 경로의존성은 초기 기술변화에 대한 자기강화체제(*self-reinforcement systems*)에 대한 연구를 통해 도입된 바 있다. 여기서는 무엇이 시간의 흐름에 따라 서로 다른 발전방향을 보이는가를 설명해 준다. 즉, 이전시점의 제도적 특징이 환경변화 속에서도 지속적으로 이후의 의사결정을 제약할 수 있다는 점에 주목한다. 이러한 과정을 통해 제도는 점진적으로 진화하며⁶⁾ 그 사회의 역사적 산물로 형성되어 일정기간 변하지 않고 행위자의 의사결정에 영향을 미치는 주요 변수로 남게 된다.

Krasner(1984; 1988)는 t 시점에서의 기능적 요구에 부응하기 위해 특정의 제도가 구축되었다 할지라도 이러한 제도는 초기 제도가 구축될 당시의 사회적 환경 자체가 변화하고, 이에 따라 새로운 요구가 제기된다 하여도 그 자체가 지속되는 일정한 경향성을 지닌다고 한다. 즉, t 시점에서 형성된 제도는 $t+1$ 시점에서의 선택과 변화 방향을 제약하게 된다는 것이다. Krasner는 또 제도의 모습이 결정적으로

변화되는 중요한 전환점(*critical junctures*)과 이렇게 형성된 제도에 의해 역사적 발전과정이 새로운 경로, 제한된 경로를 가게 되고 또 이것이 지속되는 시기로 구분가능하다고 보는데, 이를 Krasner는 결절된 균형(*punctuated equilibrium*)이라고 칭한다.

Krasner는 경로의존성은 적극적 자기강화 되먹임으로 특징지으며 대체로 무작위적 초기선택들이 장래의 역사적 궤적을 결정한다고 주장한다. 이어 그는 이러한 경로의존이 반복적 채택의 수확체증과 네트워크의 외부성, 그리고 규모의 경제에 의해 나타날 수 있다고 한다. 반복적 채택의 수확체증은 특정 경로의 선택이 시간이 지날수록 효과적이 되고, 보다 효과적일 수 있는 다른 경로는 학습의 기회를 상실해간다는 것이다. 또 네트워크의 외부성으로 인한 집적의 이익은 다른 경로의 선택을 처음부터 제약하여 초기선택이 일단 이루어지고 나면 시간이 지날수록 효율성은 증가하기 때문에 다른 대안들의 경쟁적 열위를 강화시키고, 이러한 과정을 통해 제도는 장기적 궤적을 형성하게 된다(Krasner, 1984; 1988).

한편, Ikenberry도 제도와 구조가 한번 형성되면 사회환경이 변화한다 할지라도 이에 조용하여 쉽게 변하지 않는다고 주장하면서, 이러한 제도의 지속성을 설명하는 요인으로 행위자 요인, 지속적 과업 구조, 기존제도의 매몰비용, 새 제도의 환경과의 친화성을 들고 있다(Ikenberry, 1988). 반면, North(1990)는 제도는 안정적이면서 계속 변화한다고 주장한다. 그는 제도적 틀이 크게 변화하는 것은 충분한 협상력을 가진 사람들이 그것으로 인해 이익을 볼 때뿐이며, 대부분의 제도변화는 점진적이며 일정한 경로에 따라 변화한다고 한다. 즉, 제도변화는 일정한 경로를 따라 이루어지는데, 이 경로는 제도와 행위자의 공생적 관계로부터 파생되는 잠금, 인간들이 기회집합에서 변화를 인지하고 그것에 반응하는 환류과정에 의해 형성된다는 것이다.

이에 비해 Thelen & Steinmo(1992)는 제도적 역동성이라는 개념을 통해 제도변화를 설명한다. 이들은 제도적 역동성을 한 국가에서 시간이 지남에 따라 제도의 영향이 역동적으로 변화하는 상황으로 보고

제도 자체를 사회적 환경과 역동적으로 상호작용하는 속성을 가진 것으로 전제한다. 또 이러한 제도의 변화요인으로 다음과 같은 점들을 들고 있다. 첫째, 사회, 경제, 정치적 상황이 광범위하게 변화하면 기존의 잠재적 제도가 정치적 산출로서 새롭게 가시화된다. 둘째, 사회경제적 상황이나 정치적 세력균형에서 변화는 새로운 행위자가 등장하여 기존의 제도가 새로운 상이한 목표를 추구하게 되는 상황을 초래한다. 셋째, 외생적 변화가 기존제도 내에서 추구하던 목표와 전략을 변화시킬 수 있다. 넷째, 정치적 행위자가 제도 자체에서의 변화와 조화시키기 위해 그들의 전략을 조절한다. 이렇게 역사적 제도주의에서는 독립변수로서 제도의 일관성을 전제하기 때문에 제도 자체의 변화를 설명하기 힘들다는 한계를 지니기도 하지만, 이미 서술한 바와 같이 제도적 역동성이나 단절된 균형 등의 개념을 통해 이에 대한 보완을 시도하고 있다.⁷⁾

이하에서는 이러한 역사적 제도주의와 제도변화에 대한 생각을 가지고 우리나라 관료제의 공직임용구조에 대해 통시적 접근을 도모할 것이며, 분석을 위해서 기존문헌들과 관련 기초자료들에 대한 검토와 함께 관련자들에 대한 인터뷰 등이 병행될 것이다.

3. 전두환 대통령의 제 5공화국

전두환 대통령의 제 5공화국은 1981년 3월부터 시작되지만 실질적으로 전두환 대통령의 권력은 1980년 12·12를 통해 이미 독점적으로 장악되었다. 전두환 정권의 제 5공화국도 정통성을 결여한 정권이었으며, 정통성의 결여는 강력한 사회통제를 필연적으로 요구하게 되었고, 국가관료제는 사회통제의 중요한 도구로 사용될 수밖에 없었다.

그러나 이전과는 다르게 기술관료들의 역할이 강화되면서 관료의 자율성이 조금씩 확대되는 경향을 엿볼 수 있다. 이는 직위해제의 남용 억제 등 인사제도의 개선과 직업공무원제 정착을 통한 공무원들의

신분안정, 그리고 관료제 내부에서의 인사교류 활성화 등 제반 조건들이 관료들의 자율적 기반형성에 일조하였기 때문이다. 또 이러한 경향은 공직구조를 포함한 기존 인사체제의 역사적 자기강화 내성과 함께 인사제도의 근본적 개혁을 어렵게 하는 하나의 요인으로 작용하였다. 다시 말해 공직구조의 측면에서 볼 때 작은 정부를 목표로 한 행정개혁이 있었다고는 하지만 실질적인 면에서 기존 인사총원의 틀에 커다란 변화가 있었던 것은 아니었다.

1) 주요 상황변수로서의 10·15 행정개혁

전두환 대통령의 제5공화국 출범은 우리나라 정치·행정사(史)에 또 하나의 불행이었다고 할 수 있다. 정통성을 결여한 지난 제3, 4공화국에 이어 또 다시 정통성이 결여된 정권이 출범했기 때문이다. 더욱이 권력장악의 과정에서 국민들의 민주주의에 대한 열망과 희망을 유혈진압으로 억압하면서 등장하였다는 점에서 더욱 그러하다. 또 다시 이어진 군인정권은 이전의 정권과 크게 다르지 않았다. 다만 자신의 정통성을 회복하기 위하여 많은 조치들을 단행했다는 점은 주목할 만하다.

전두환 정권 출범의 큰 의미 중에 하나는 행정개혁의 추진에서 찾을 수 있다. 사회정화라는 슬로건을 내세운 전두환 정권에게 관료들도 개혁의 대상에서 예외일 수는 없었다. 특히 강력한 사회통제를 위해서는 오히려 관료의 통제가 전제되어야 했다. 그런 의미에서 강력한 행정개혁이 단행되는데 그것이 바로 10·15 행정개혁이다. 10·15 행정개혁이 갖는 의미는 적지 않다. 정부수립 이후 가장 대대적인 정부조직개편이라는 점뿐만 아니라 인사개혁도 동시에 이루어졌다는 점에서 주목하지 않을 수 없다. 따라서, 행정개혁은 당연히 관료총원의 변화라는 결과를 가져오게 된다.

그러나 그 구조와 제도상의 변화는 거의 찾아볼 수 없고 기존의 관료총원방식에서 크게 벗어나지 않는다. 다만 총원의 숫자에서는 의미

있는 변화를 살펴볼 수 있다. 그리고 관료충원에 대한 기본적 태도가 변화하였다는 것을 인식할 수 있는데, ‘축소’ 또는 ‘작은 정부’(less government)라는 개념이 처음으로 등장하였다는 점이 그것이다.⁸⁾

전두환 정권의 출범이 갖는 관료충원의 제도적 변화에 대한 의미가 작다고 할지라도 충원 숫자상의 변화는 중요하게 다루어져야 할 것이라고 판단된다. 더욱이 1960, 1970년대를 지나면서 전문 기술관료들이 서서히 등장하면서 이들의 자율성이 조금씩 확대된다는 면에서 볼 때 전두환 정권의 출범이 갖는 관료제도사(史)적 의미도 결코 과소평가할 수 없다. 더욱이 이러한 경향성이 이전의 공직구조가 점진적으로 진화하는 데 일정한 가교역할을 하였을 것이라는 사실은 주목을 요한다. 당시의 추진배경을 이해하는 것은 공직구조 등 제도의 지속 및 변화를 분석하는 데 필요하기 때문에 이에 대한 언급을 가하기로 한다.

(1) 10·15 행정개혁 당시의 상황적 맥락

10·15 행정개혁을 추진하게 된 배경은 많은 측면에서 논의될 수 있다. 10·15 행정개혁이 비록 행정개혁을 추진하는 것이었지만, 그 배경에는 정치적 측면, 행정적 측면, 경제적 측면 등이 존재하였다. 궁극적으로는 자신의 정권유지를 위한 동기에서 출발하지만 가치지향적 판단을 유보하고 객관적으로 10·15 행정개혁을 추진하게 된 배경을 살펴보는 측면은 위의 세 가지로 나누어 보는 것이 타당할 것이다.

① 정치적 측면

제5공화국이 수립된 이후 전두환 대통령은 자신의 정치적 입지를 강화시킬 필요가 있었다. 대통령에게 국가권력이 집중된 권위주의 체제에서 자신의 정치적 역량을 확대하지 않을 수 없었다. 특히 정치권의 역량이 매우 미약하였던 사실에 주목할 필요가 있다. 당시 구 정치인들은 ‘정치활동규제법’으로 발이 묶인 상태였다. 게다가 전두환 정권은 민정당이라는 강력한 여당을 토대로 국회를 장악하고 있었는

데, 민정당의 인적 기반이 자신이 속한 신군부세력을 중심으로 구성되어 있었고, 야당은 민한당, 국민당 등으로 구색 맞추기에 지나지 않았다. 그러므로 국정운영의 파트너로서 정치권의 호의를 기대할 수 없었고 그것을 위한 조치도 별로 취하지 않은 것으로 보인다.⁹⁾ 때문에 행정부의 역할을 강조할 수밖에 없었고 행정부의 통제를 강화하기 위한 수단으로서 10·15 행정개혁을 단행하였음을 추론할 수 있다.

전두환 대통령은 여당인 민정당 총재로서 공천권 행사 등을 통해 당을 장악하였고 여당이 다수당이라는 것을 이용하여 국회기능을 무력화시켰다. 그리고 무력화된 정치권을 대치할 수 있는 것은 대통령의 권력을 뒷받침하고 있었던 행정부였으며, 이를 위해서 행정부를 강력하게 장악할 필요가 있었던 것이다.

② 행정적 측면

10·15 행정개혁의 행정적 측면을 살펴보면 크게 세 가지 측면에서 논의할 수 있는데, 행정환경의 변화, 행정체제의 개선, 행정목표의 변동 등을 들 수 있다.

먼저 행정환경의 변화를 살펴볼 수 있다. 교통, 통신의 발달과 과학, 정보기술의 눈부신 진보는 1980년대 행정환경의 급속한 변화를 초래하게 된 것이다. 또한 사회가 점차 고도산업사회로 이행되어 행정의 전문화가 더욱 요청되었기 때문이다. 또 교육기회의 확대로 국민의 의식수준이 고도화되어 양질의 행정서비스를 요구하게 되었으며, 국제화의 심화로 개방정책의 확대와 더불어 행정의 국제경쟁력 향상의 필요가 대두되었기 때문이다(총무처, 1982: 26~27).

행정체제의 변화를 보면 당시 정부조직은 1963년에 근간이 형성된 것으로 임기응변적으로 부분적인 대처만으로 일관하였기 때문에 각종 기구, 기능의 중복현상을 초래했다는 문제가 있었다. 그리고 지속적인 인력수요의 발생과 정부행정경비 지출의 한계성으로 조직 및 인력의 합리적 조정의 필요를 느꼈다. 또한 정부역할의 재정립이라는 행정관리의 최종목표를 위하여 행정의 기능, 대상, 범위, 정부조직체계, 인

력구조에 대한 종합적, 전반적 검토가 요청되었기 때문이었다(총무처, 1982: 27).

마지막으로 행정목표의 변동을 보면 제5공화국의 출범과 더불어 국정목표가 새롭게 설정되어 행정목표의 변동을 초래하였기 때문에 정부조직 및 인력(공무원)이 이를 효율적으로 추진할 수 있게끔 새롭게 구축될 필요가 있었기 때문이다.

③ 경제적 측면

제5공화국 경제의 가장 핵심은 '경제 안정화'였다. 1960년대부터 시작된 경제의 고도성장기는 약 20년간 지속되었으나, 1980년대 제5공화국이 들어서기 전부터 노사분규, 산업간 불균형 등의 문제는 심각한 경제문제로 대두되었다. 이러한 경제상황에서 취임한 전두환 대통령이 취한 경제기조는 '안정'이었다.

경제정책의 최우선 순위를 물가안정에 두고 경상경비 지출과 공공 투자를 축소 또는 연기하였으며, 수출지원을 축소하고 중화학 투자를 조정하는 등 재정, 금융 면에서 강력한 긴축기조를 유지하였다(이대희 외, 2001: 241).¹⁰⁾

이러한 긴축재정에 발맞춰 전두환 대통령은 집권기간 동안 정부 재정의 편성, 집행을 축소하는 등 경제안정화 정책에 정부예산도 예외 없이 적용되었다. 단적인 예로 중앙정부 일반회계의 대 GNP 비율은 1982년 17.6%에서 계속 하락하여 1988년에는 14.6% 수준으로 떨어졌다(재정경제원, 1995). 또한 1982년에는 투자의 우선순위를 재조정하기 위해 영기준 예산제도(ZBB: Zero-Based Budgeting System)를 도입하기도 하였는데, 이것도 정부의 재정을 축소하기 위한 맥락으로 이해할 수 있을 것이다.

(2) 10·15 행정개혁의 내용

이러한 상황 속에서 단행된 10·15 행정개혁은 비단 현상적 조직이나 인력의 변화뿐만 아니라 이후 이루어질 관료의 신규채용에도 영향

을 미쳤다는 점에서 중요하다 할 것이다. 또 겉으로 보기에는 미군정 이후 지속된 공직의 임용구조를 근본적으로 개혁할 수 있는 상황적 배경이 될 수 있다는 의미에서 중요성을 가진다. 여기서 다루고자 하는 것은 궁극적으로 관료의 공직구조와 임용에 대한 것이므로 10·15 행정개혁의 내용은 인사부분에 한정해서 살펴보고자 한다.

10·15 행정개혁을 통해서 형식적이든 실제적이든 국가 관료제에 변화가 생긴 것은 사실이었다. 인사부문에서도 많은 변화가 있었는데, 그 중에서도 4급 이상의 고급관료들이 인사처리의 주요 대상이었다. 이러한 사실은 10·15 행정개혁의 ‘인사처리사항’ 지침을 통해서도 알 수 있다.

“기관별 정비작업이 완료될 때까지는 당해기관의 4급 이상(4급에의 승진포함) 공무원에 대한 인사는 기관 내 전보를 제외하고는 제반인사는 이를 보류토록 한다. 다만, 특히 필요한 경우에는 국무총리의 승인을 얻어 시행토록 한다”(총무처, 1982).

위와 같이 규정함으로써 4급 이상의 관료들에 대한 대대적 변화가 예상되었다. 결국, 10·15 행정개혁을 통해서 4급 이상의 관료 중에 약 10% 이상(11.8%)이 감축되는 결과를 가져왔다.¹¹⁾ 좀더 구체적으로 각 직급별 감축내역을 살펴보면 <그림 1>과 같다.

그림 1
10·15 행정개혁에 따른
직급별 감축내역

이렇게 관료제의 조직을 정비하고 인력을 축소함으로써 정부가 기대하는 예산상의 절감도 매우 큰 것이어서 연간 약 300억의 절감효과를 가져 올 것으로 기대하고 있다(총무처, 1982). 특히 인건비와 관련한 절감액수는 약 94억 원으로 전체 금액에 약 31%에 해당하는 수치이다. 그러나 이러한 기대효과에도 불구하고 당시 행정개혁이 가지는 실제 관료제도사적 의미는 특히 공직구조 및 제도의 변화라는 측면에서 볼 때 획기적이라고 하기는 어렵다.

전두환 정권은 당시 10·15 행정개혁의¹²⁾ 의미를 다음의 네 가지로 제시하고 있다. 첫째, 직업공무원제도의¹³⁾ 정착화, 둘째, 공무원 능력발전 기회의 확대, 셋째, 공무원 인사제도의 개선, 넷째, 행정의 자율성 향상을 통한 책임행정의 구현 등이다(총무처, 1982). 그러나 이러한 의미는 실질적 측면에서 볼 때 약간의 과리가 있었던 것이 사실이다. 즉, 작은 정부의 구현과 정부인력 감축이라는 방향설정은 적절하였다고 할지라도 실제 그 집행에서 내세운 목표를 충실하게 이행했다고 보기는 어렵다. 인사처리과정을 그 예로 들면 다음과 같다.

10·15 행정개혁의 인사처리사항 '나'항에 의하면 다음과 같은 규정이 있다.

“조직정비작업에 관련한 각급 공무원의 신분조치는 다음 원칙에 의하여 행한다.

- 현원이 정원에 일치될 때까지 초과정원을 인정한다.
- 부처간의 인사교류로 과부족인원을 조정한다.
- 신규임용 소요시에는 기관간 정·현원을 이체·활용한다.

※ 초과정원(대기인력)은

- 연구·조사업무를 위한 Task Force, Project Team 등으로 활용한다.
- 국가공무원법의 취지에 따라 다른 국가기관, 공공단체, 정부투자기관, 국내외의 교육훈련기관 등에 파견·군무케 할 수 있다”(총무처, 1982: 44~45).

이러한 규정은 인력감축에 의한 신규 관료임용을 가능하게 할 수

없다. 즉, 조직정비에 따른 정원감축만이 의미가 있을 뿐 신규 관료 임용을 유발하는 요인을 찾을 수 없다는 것이다. 그러므로 제 5공화국 정권의 대대적 조직축소와 인력감축의 노력에도 불구하고 기능적인 개혁, 축소가 이루어지지 못하였으며, 공무원의 기능과 숫자에는 변화가 거의 없고 단순히 소속부서만이 달라질 뿐이었다. 물론 제 5공화국 들어오면서 관료들이 숫자상으로 줄어들지만 그것은 제도변화나 조직정비에 의한 효과라기보다는 일명 '숙정'이라 불리는 방법에 의해 시도된 것으로 10·15 행정개혁과는 그 성격을 달리한다. 다만, 정년연장 등을 통한 공무원의 신분보장과¹⁴⁾ 원활한 인사교류체제의 구축 등이 계급제를 기반으로 한 일반행정이 위주의 기존 공직구조를 공고히 하는 데 적지 않은 역할을 하였을 것으로 보일 뿐이다.

2) 제 5공화국의 관료임용

이러한 상황 속에서 제 5공화국 정권은 관료들에 대한 대대적 숙정을 단행하였다. 때문에 관료임용구조에서도 많은 변화가 있을 것으로 기대되기도 하지만 실제로는 큰 변화를 느낄 수는 없다. 관료임용과 관련해서는 두 가지 관점에서 살펴볼 수 있는데, 하나는 총원된 관료들의 수를 통한 내용분석적 측면이고, 다른 하나는 관료를 임용하는 제도 및 구조의 측면이다.

(1) 총원되는 관료수의 변화


제 5공화국 들어와서 총원되는 관료들의 숫자에 변화가 생기기 시작했다.¹⁵⁾ 물론 작은 범위에서의 변화는 매 정권마다, 그리고 또 매 년마다 변화가 생기는 것이 당연하지만 제 5공화국에서의 총원된 관료 숫자의 변화는 뚜렷한 경향을 형성하기 때문에 충분히 의미 있는 변화라고 할 수 있다.

<그림 2>는 제 5공화국 일반직 공무원의 채용규모의 변화를 보여주고 있다. 1981년 일반직의 채용규모는 5,697명으로 이전 1980년도의

8,654명보다 약 3천 명 정도 감소된 숫자이고 1979년의 10,594명에 비하면 무려 절반 정도로 줄어들었다. 게다가 1981년에 대폭적으로 채용규모가 감소된 후에는 다시 늘어나지 않고 더욱 줄어드는 경향을 보이고 있다. 즉, 신규채용규모가 축소·지속되고 있음을 보여주고 있다.


〈그림 2〉에서 볼 때 특채의 규모변화는 상대적으로 공채의 규모변화에 비해 거의 변화하지 않음을 알 수 있다. 이것은 공채규모가 제5공화국에 들어와서 눈에 띄게 줄어들었다는 것을 의미한다. 또한,

〈그림 3〉은 각 계급별로 채용규모의 변화를 나타내고 있다. 각 계급별 채용규모의 변화를 보면 가장 많은 인원을 채용하는 9급의 채용규모 변화가 가장 큰 폭으로 감소하고 있다. 1985년부터는 '농(림)수산행정'이 추가되어 채용을 했음에도 채용규모가 1981년 수준 이하인 것은 제5공화국 출범 이후 9급에 대한 공개채용 규모가 얼마나 큰 폭으로 축소되었는지를 잘 말해주고 있다. 각 계급별 채용인원 수의 차이가 있긴 하지만 비율을 놓고 볼 때는 세 계급 모두 절반 정도로 채용인원이 감소되고 있음을 알 수 있다.

그림 2 
제5공화국의 일반직 공무원
채용규모의 변화

이렇게 제 5공화국이 성립된 이후 관료들의 총원규모가 현저하게 축소되는 현상의 의미는 무엇인가? 배경을 살펴보면 우선 대통령의 강력한 의지를 꼽을 수 있다. 전두환 정권의 태생적 한계인 정당성 확보를 위해서는 무엇보다 정부의 효율화와 도덕적 청결함을 보여줘야 할 필요가 있었기 때문에 그 수단의 일환으로서 총원규모의 축소를 단행할 수 있었다. 이와 함께 제 5공화국의 관료총원 현상은 다음의 의미를 갖는다고 할 수 있다.

첫째, 이후의 문민이나 국민의 정부와는 달리 정당성을 결여한 전두환 정권이 자신의 권력을 유지하기 위해서는 강력한 사회통제가 필요했다. 그러나 사회통제를 위한 도구의 역할을 할 수 있는 집단은 많지 않았다. 군부세력 또는 관료제가 유일한 대안이었음은 두말할 나위가 없다. 그러나 군부가 사회통제에 나서기는 매우 어려운 상황이었으므로 관료제를 통한 사회통제가 이루어졌다. 관료제의 사회통제를 위해서는 관료의 숫자가 중요한 것이 아니라 기능이 중요하다. 즉, “관료가 얼마나 많은가?” 하는 것보다는 “관료가 어떠한 기능을 담당하는가?” 하는 부분이 더욱 중요하게 대두되는 것이다. 그러므로 자연스럽게 관료의 총원이나 확대보다는 기능적 정비에 초점을 맞추게 된 것이다. 국제그룹의 해체사례는 관료제가 정권의 의지에 동원된 대표적인 경우라고 할 수 있다.

그림 3 
제 5공화국 계급별 관료총원
현황

둘째, 기술관료제의 확대로서 전두환 정권은 국가(군부와 관료)와 재벌이 지배연합을 형성하고 국가의 공권력을 통해 민중·민주세력을 억압하고 배제한 관료적 권위주의체제(Bureaucratic-Authoritarian system)였다는 점이다. 전두환 정권은 관료적 기술주의와 군사적 획일주의가 국가경영의 교리로 간주되는 고도로 관료적이고 권위주의적인 행정국가였다(김호진, 1996: 314). 이렇듯 제5공화국에서 기술관료제가 확대될 수 있었던 것은 경제정책과 그에 따른 기술관료들의 역할과 무관하지 않다. 비록 5공정권에서 군부엘리트가 국정을 주도했지만 경제부분에서는 정통기술관료들의 영향력이 차츰 확대되었다는 점이다.¹⁶⁾

(2) 관료의 임용구조

제5공화국의 관료제는 비록 형식적 측면이기는 하지만 이렇게 총원과정상 일정한 변화를 보였다. 그렇다면 관료제에 대한 이러한 기능적 정비작업 속에서 보다 근본적인 관료들의 임용구조와 공직의 분류체제에는 어떠한 변화가 있었을까? 이는 공무원법이나 공무원임용령의 개정을 통한 법적 측면에서 의도되었는데, 우선 5단계였던 공무원 계급을 현행과 같은 9단계로 개편한 것을 들 수 있다. 또 수평적으로는 5개의 직렬을 신설, 추가하는 한편 직류라는 새로운 개념을 도입하여 120개 직류를 설치하여 직렬 아래 위치시킴으로써 공직의 세분화를 도모했다. 이렇게 제5공화국 들어 가장 두드러진 형식적 변화는 기존의 공직구조 자체를 보다 세세하게 정비함으로써 공직구조상의 혼란을 어느 정도 보완하고 있다는 점이다. 즉, 기존의 일반직을 경력직으로 개칭하고 이들의 신분보장을 엄격히 하는 한편 이들 경력직 공무원을 제외한 공무원을 특수경력직으로 개칭하며, 그 구성도 정무직, 별정직, 전문직 및 고용직 공무원으로 한정하여 그 성격을 분명히 하고 있다(국가공무원법 제2조 이하 참조).¹⁷⁾

이러한 시도는 기존의 공직구조를¹⁸⁾ 보다 수평적으로 세분화 및 확대하려는 조치로서, 그 실제 운용 여부와는 별도로 시험, 승진, 보

직 등 인사행정 전반의 분화와 합리화를 촉진할 수 있는 길을 열어 놓고 있다고 하겠다. 그리고 내용적 변화로는 조직정비가 단행되면서 공무원 정원이 축소되었다는 점과 대대적 인사이동이 있었던 점 등이 제 5공화국에서 나타난 관료제의 특징적 변화였다.

그러나 공직구조와 제도라는 측면에서 볼 때 이에 관련한 근본적 변화는 거의 찾아볼 수가 없음을 알 수 있다. 즉, 5급, 7급, 9급 공개 경쟁시험에 의한 충원과 특별채용에 의한 충원, 그리고 내부의 승진 임용이라는 기존의 틀 속에서 일반행정이 중심의 인사활용 경향은 그대로 유지되고 있어 수많은 개혁조치들에도 불구하고 기존의 계급제적 공직구조는 지속되고 있다는 것이다. 이하에서는 앞서 제시한 것처럼 공직구조의 특징을 파악할 수 있는 하위요소들의 실태를 추적해 봄으로써 5공의 공직구조적 특성을 좀더 자세히 규명해 볼 것이다.

3) 제 5공화국의 인사운용상 특징과 공직구조

(1) 임용과정의 폐쇄성

제 5공화국이 성립된 이후 나타난 충원실태를 보면, 그 규모가 축소되었다는 것을 알 수 있었다. 이와 관련하여 제 5공화국 기간 동안에는 공채나 특채 등 외부의 신규채용보다 관료제 내부의 승진임용 비율이 여전히 높아 관료제 임용과정이 상당히 폐쇄적임을 알 수 있다.¹⁹⁾ 대신 전직이나 전보 등 관료제 내부의 활발한 인사이동을 통해 인사운용의 융통성을 기하고 있다. 다음의 자료들은 이러한 현상을 잘 말해준다.

표 1
제 5공화국과 제 6공화국
초기 일반직 공무원
임용실태
(일반직 5급의 경우)

년 도	1980	1981	1981	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	합 계
공 채	223	157	106	82	72	133	153	175	158	95	1,354(22)
특 채	121	120	70	71	39	30	60	92	40	20	663(11)
승진임용	692	409	412	411	293	371	232	490	341	387	4,036(67)

자료: 《총무처 연보》(1980년대 충원실태자료)를 재구성함, ()는 구성비.

〈표 1〉은 제 5공화국 전반의 국가일반직 5급공무원의 임용실태를 공채 및 특채와 비교하여 나타낸 것이다. 표에서 나타난 바와 같이, 제 5공화국의 인사임용은 주로 관료제 내부의 승진임용에²⁰⁾ 의존하는 경향이 크다는 것을 알 수 있다. 즉, 행정고시라는 공개적 입직구를 통해 충원된 수보다 관료제 내부의 승진임용을 통해 충원된 경우가 3 배 이상 많았다는 것이다. 이는 필요한 인원을 외부로부터 새로이 충원하기보다는 기존의 인력을 최대한 활용하였다는 것으로 당시 관료제가 외부와의 활발한 신진대사를 통한 적극적이고 공개적인 인사행정을 추구했다기보다는 일반행정가 중심의 폐쇄적 속성을 여전히 간직하고 있었다는 것을 의미한다.

한편, 제 5공화국 동안 이루어진 전직의 수는 훨씬 최근인 김대중 정부 기간 동안 이루어진 전직의 수보다 훨씬 많아서 그동안 공무원 수의 확대와 팽창 정도를 감안할 때 상당히 활발한 전직, 전보 이용률을 보인다고 할 수 있다.²¹⁾ 이는 당시 인사운용이 외부의 전문인력들을 새로이 영입하여 이들의 전문지식을 행정에 활용하는 전문가 중심의 인사운용을 도모했다기보다는 다량의 경험을 갖춘 기존의 공무원들을 폭넓게 활용함으로써 인사의 융통성을 기했기 때문이라고 풀이된다. 다시 말해, 당시의 인사운용이 공직구조의 세분화를 통해 직위분류제적 요소를 가미했다고는 하지만 실제 운용상에서는 아직까지 일반행정가 중심의 계급제적 속성을 그대로 유지하고 있었다는 것이다.

결국, 이와 같은 임용과정의 폐쇄성과 일반행정가 지향의 인사운용적 특징은 기존관료들의 폭넓고 장기적인 공직생활을 가능하게 하여

표 2
제 5공화국과 김영삼 정부
말기 및 김대중 정부의
일반직 공무원 전직²²⁾
현황(단위: 명)

연도 (5공화국)	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	합계
전직자수	721	138	100	173	68	113	192	1,505
연도 (DJ정부)	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	합계
전직자수	45	56	30	68	28	64	13	304

자료: 〈행정통계연보〉; 〈총무처 연보〉 재구성.

당시 공무원의 경력제화와 직업공무원제의 확충에도 적지 않은 기여를 했다고 보여지며, 이는 또한 공직구조상 계급제적 근간의 유지와도 맥을 같이 한다고 하겠다.

(2) 공직진출자의 사회인구학적 특성

앞서 서술한 바와 같이, 제 5공화국은 인사제도적 측면에서 정권의 정통성 보완을 위해 강력한 감축관리를 실행했다. 그럼에도 불구하고 새 국가공무원법의 밑바탕에 흐르는 기조는 공무원의 안정적 신분보장과 이를 통한 직업공무원제도의 정착이라고 할 수 있다. 얼마나 많은 유능한 인재들이 젊은 나이에 입직하여 안정적으로 공직에 봉사할 수 있는가의 여부가 직업공무원제가 가지는 여러 가지 특징 중의 하나라는 것은 주지의 사실일 것이다. 이하에서는 국가공무원법 등 법규정보다는 실제 충원실태와 이들의 사회인구학적 특성을 통해 제 5공화국의 직업관료제화 경향을 고찰해 볼 것이다.

우선, 제 5공화국 기간 동안 입직한 관료들의 실제학력과 연령을 살펴보면 1970년대 초반 5급과 7급 공채에서 학력제한이 없어진 이후 상당기간이 지났음에도 불구하고 여전히 고학력의 젊은 인재들이 공직에 진출하고 있음을 알 수 있다. 예를 들면, 5급(행정고시) 공채의 경우 실제 입직한 사람들의 학력을 살펴보면 전체 합격자 785명 중 4년제 대학 재학 이상의 학력을 소지한 사람은 고등학교 졸업자 2명과

표 3
제 5공화국 기간 동안
행정고시 합격자의 학력
(단위: 명, %)

시행년도	합격자수	대학원(졸, 재)	비율(%)	4년제대(졸, 재)	비율(%)
1981	128	51	39.8%	76	59.4%
1982	109	40	36.7%	68	62.4%
1983	100	33	33%	66	66%
1984	100	38	38%	61	61%
1985	100	51	51%	48	48%
1986	100	47	47%	53	53%
1987	148	72	48.7%	76	51.4%

자료: 《행정통계연보》; 《총무처 연보》 재구성, 비율은 소수점 둘째 자리에서 반올림.

전문대학 졸업자 1명, 대학교 퇴학자 2명을 제외한 780명으로 99.4%에 이른다.²³⁾

또한, 7급 행정직의 경우에도 <그림 4>에서 보는 바와 같이 제 5공화국 기간 동안 4년제 대학 재학 이상의 학력소지자 비율이 점차 증가하는 경향을 보여 1983년 이후부터는 그 비율이 7급 전체합격자 중 절반을 넘어서게 된다.²⁴⁾ 이러한 사실을 통해서 볼 때 단순히 학력수준이라는 요인만을 가지고 공직 진출자들의 능력 자체를 평가하기에는 무리가 따르지만²⁵⁾ 대학교육의 수혜 여부가 공직에서의 창의력이나 거시적 비전 및 일반소양 진작에서 적지 않은 도움이 되는 사실을 감안할 때 이 두 요인이 전혀 무관하다고 볼 수만은 없을 것이다.

그림 4
4년제 대학 이상의 학력
소지자(7급 공채의 경우)

표 4
제 5공화국 기간 동안
행정고시 합격자의 연령
비교(단위: 명, %)

시행년도	합격자수	20세~25세(연령)	비율	30세 이상(연령)	비율
1981	128	89	69.5%	7	5.5%
1982	109	77	70.7%	9	8.2%
1983	100	65	65%	6	6%
1984	100	66	66%	5	5%
1985	100	65	65%	7	7%
1986	100	63	63%	7	7%
1987	148	79	53.4%	11	7.4%
합계(평균)	785(총수)	504	64.7%	52	6.6%

자료: 《행정통계연보》; 《총무처 연보》 재구성, 소수 둘째 자리에서 반올림.

연령의 경우도 제 3, 4공화국부터 연소화 경향은 있어 왔지만, 제 5공화국 기간 동안 그 경향은 심화되어 단기간의 준비를 통한 입직이 어려운 5급 행정고시의 경우만 하더라도 비교적 젊은 나이인 25세 이하에 입직하는 경우가 전체 합격자 중 상당수에 이르고 있다.

위의 표에서 알 수 있는 것처럼, 7급의 경우는 물론 행정고시의 경우에도 25세 이하의 비교적 젊은 나이에 입직하는 경우가 전체의 65%에 달하고 있는 반면 30세 이상의 경우는 5~8%대에 머물고 있어 제 3, 4공화국 때부터 시작된 연소화, 지성화 경향이 지속적으로 이어지고 있다고 보겠다. 이와 더불어 퇴직자의 수도 10·15 행정개혁 직후 일시적 증가세를 보이지만 이후 다시 일정 수준을 유지하여 공직의 안정성을 실증해 보이고 있다.²⁶⁾ 이러한 사실들을 통해 과감한 인사개혁 조치들에도 불구하고 제 5공화국 기간 동안 적어도 우리의 관료제는 직업관료화의 안정적 기반을 여전히 유지하고 있었다는 추론이 가능할 것이다.

(3) 공직의 직업화 경향

연령과 학력에 대한 이러한 층원실태와 더불어 경력평정에 대한 고찰은 제 5공화국에서 공직의 직업화 경향을 잘 알 수 있게 해준다. 1981년 개정된 국가공무원법 제 40조 1항에 따르면 “계급간 승진임용은 근무성적평정·경력평정, 기타 능력의 실증에 의한다. 다만, 1급 내지 3급 공무원에의 승진임용에서는 능력과 경력 등을 고려하여 임용하며, 5급 공무원에의 승진임용은 승진시험을 거쳐야 한다”로 규정하여 공무원의 능력 이외에 경력을 주요 승진 요소의 하나로 규정하고 있다.

특히, 5급 이하 공무원의 경우 그 승진의 기준으로서 승진후보자 명부를 작성, 해당 공무원의 경력을 분명히 반영토록²⁷⁾ 하고 있으며, 승진을 위해서는 6급은 3년, 7급과 8급은 2년, 9급은 1년 6월 이상 해당 계급에 재직해야 함을 분명히 하고 있다(공무원임용령 제 31조 1항). 승진임용에서 이러한 최저연수제도의 운영은 공무원의 근속을

유도함파²⁸⁾ 동시에 공직의 연공서열화를 통한 계급적 질서체계 강화를 초래하는 주요 요인이 될 수 있다.

한편, 역시 공무원 승진의 주요 요소들 중 하나인 교육훈련은 1980년대에 들어오면서 국가이념과 공직윤리 등 주로 이념교육을 강조하는 방향으로 확대, 실시되었으며, 1982년에는 중앙부처 과장급에 대한 심성교육 과정이 중앙공무원교육원에 신설되는 등 이전에 비해 직무와 관련된 전문교육 못지 않게 정신, 소양교육을 강조하는 특징을 보였다. 또 교육훈련 과정 안에 정신교육 부분을 의무적으로 할당함으로써 공무원으로서의 전문지식뿐만 아니라 정신적 기본 소양교육까지도 의무화시키고 있는 특징 또한 나타나고 있다.

이러한 공무원 교육훈련은 교육훈련지침에 의해 실시되고 이와 관련된 기본정책 및 일반지침의 내용과 운영에 대한 문제는 중앙에서 집권적으로 결정하도록 되어 있다. 또한 교육훈련 자체가 의무사항임은 물론 각 기관의 장 및 각급 감독직위의 상위 공무원에게 일상적 공직생활에서 지속적으로 부하직원을 훈련시킬 책임을 지우고 있으며, 이러한 교육훈련의 결과를 승진후보자 명부작성에 반영토록 하는 등 인사관리에 적극 활용하도록 하고 있다(국가공무원법 제 40조).

따라서 공무원에 대한 교육훈련은 실제 운영적 측면에서 중앙집권적 특징을 보이고 있는 한편 내용적 측면에서는 일반소양과 광범위한 지식함양에 초점을 두고 있으며, 일상적 업무수행 과정에서 자연스럽게 교육훈련이 이루어질 수 있도록 유도하고 있다. 이는 국가가 운영하는 전담교육기관이나 직장 내의 내부교육에 비중을 두어 교육훈련을 실시하면서도 신규 공무원에 대한 업무교육에서 상관이나 선배로

표 5 승진소요 최저연수

계급	소요 연수	계급	소요 연수
3급 이상	3년 이상	7급 및 8급	2년 이상
4급 및 5급	4년 이상	9급	1년 6개월 이상
6급	3년 이상		

자료: 공무원임용령 제 31조 참조.

부터 훈련을 중요시하는 계급제적 교육훈련의 특징을 전적으로 보여주는 대목이라고 보여진다(Chapman, 1959; U. S. Congress, 1976: 318~463; 정성호, 1994에서 재인용). 이와 같은 교육훈련의 특징을 통해 우리는 다양한 경험과 지식을 통해 국가 전반의 시각에서 담당업무에 대한 문제를 파악하고 처리할 수 있는 공익적 일반행정가로서의 능력을 기를 수 있도록 의도하고 있음을 어렵지 않게 알 수 있다.²⁹⁾

4) 제 5공화국의 행정개혁과 제도의³⁰⁾ 지속성

이렇게 10·15 행정개혁을 비롯한 제 5공화국에서의 여러 개혁조치들은 조직과 인력의 변화를 비롯해 관료의 신규채용에도 영향을 미쳤다는 점에서 그 의미를 과소평가할 수는 없다. 그러나 인사체제에 대한 집권세력의 이러한 개혁적 노력에도 불구하고 공직구조개혁 등 보다 근본적 인사시스템의 변화가 이루어지지 못한 채 위와 같이 기존의 계급제적 공직구조가 지속된 이유를 알기 위해서는 당시의 개혁 추진 상황을 제대로 이해할 필요가 있다. 즉, 당시 전두환 정권에 의해 추진되었던 행정개혁의 근본목적이 정부관료제 자체의 경쟁력 강화나 인사시스템의 효율성 진작에 있었다기보다는 앞서 살펴본 바와 같이 정권이 태생적으로 가지고 있었던 도덕적 정통성의 흠결 만회와 이를 위한 경제 안정화에 있었다는 사실에 주목해야 한다는 것이다.

다시 말해, 뒤에서 살펴보게 될 국민의 정부 기간에 이루어진 공직구조개혁의 상황과는 달리 당시의 10·15 행정개혁은 개혁 자체가 목적적 가치를 가졌다고보다는 정권의 정통성 만회를 위한 하나의 수단적 가치로서의 의미가 더 컸었다는 것이다.³¹⁾ 따라서 당시 행정개혁이 단지 효과적 사회통제를 위해 관료제의 조직과 인력을 단기간에 정비, 조정하려고 했던 것이기 때문에 공직구조를 포함한 관료제 인력구조의 근본적 변화와 개혁은 이루어지지 못했던 것이라고 생각된다.

이러한 가운데 Ikenberry(1988)의 주장처럼, 그간 계급제적 공직구조 속에서 누려온 여러 특권적 지위에 함몰된 공무원 집단의 자율성

이 크게 향상됨으로써 관료제의 과업구조가 변화되는 근본적 제도변화는 이루어지기 힘든 상황이 연출되었던 것이다. 결국, 공무원 집단의 내성과 같은 행위자 요인과 수단적 가치로서의 행정개혁과 같은 당시의 상황요인으로 인해 제 5공화국 동안에는 계급제적 공직구조가 여전히 지속되었다고 하겠다.

결론적으로 볼 때, 제 5공화국은 '작은 정부'라는 정부에 대한 기본적인 시각의 변화 속에 조직, 인사상의 행정개혁을 단행하였으나, 정권의 정당성 회복과 경제 안정화 등 보다 본질적 가치의 실현을 위한 수단으로서의 개혁이었기 때문에 기존의 인사행정구조나 제도의 실질적 변화는 잘 감지되지 않고 있다. 오히려 인사운용에 있어 위에서 살펴본 것처럼 계급제적 특성을 보여줌으로써 기존의 공직구조가 경로의존적 발전을 이어나가고 있음을 알 수 있었다. 즉, 당시의 상황이 그 발전경로의 효율성 여부를 떠나 이미 30년 이상 역사적 형성과정을 거쳐 고착된 우리나라 공직구조의³²⁾ 급격한 변화를 초래할 만한 단절된 균형상태(*punctuated equilibrium*)라고 보기에는 무리가 있다는 것이다.

다시 말해 제 5공화국, 특히 10·15 행정개혁 당시의 상황적 맥락은 국민의 정부처럼 기존의 공직구조를 중단하고 새로운 제도로 이행될 만큼의 위기상황이었다고³³⁾ 하기는 어렵고, 더욱이 당시 정권이 표방한 경제 안정화 정책에 편승하여 강화되기 시작한 기존 수혜집단으로서 관료집단의 조직 및 과업유지 경향의 심화가 여러 개혁조치들에도 불구하고 계급제적 공직구조의 적극적 자기강화 요인으로 작용했다고 할 수 있다.

다만, 제 5공화국 당시 공직구조의 세분화를 통해 직위분류제적 요소를 가미함으로써 우리나라 인사행정의 객관성과 과학성을 향상시켰다는 점은 제도의 새로운 변화가능성이라는 측면에서 평가할 만하다. 또 해외연수 등 교육기회 확대 및 공무원 능력발전 체제의 개선이 재직자의 동기부여를 촉진함으로써 이후 5공정권의 다양한 정책 프로그램들이 효과적으로 집행되도록 하는 데 중요한 밑거름이 된 것만은

사실이다.

4. 제 6공화국 이후의 공직구조

제 5공화국에 이어 등장한 제 6공화국과 김영삼 정부는 각기 국민직선제를 통한 정부와 문민정부로서 정권의 정통성이라는 측면에서 볼 때 정부운영의 틀을 바꾸어 나가는 데 있어 이전에 비해 상대적으로 자유로울 수 있었다. 그러나 이러한 이점을 살리지 못한 채 정부의 인사정책은 관료제의 문호가 일시적으로 개방된 것과 여성채용목표제가 실시되는 등 관료제 내의 형평성과 개방성이 일부 개선되기는 하였지만 큰 틀의 변화 없이 각론적 부분에서의 변화에 그치고 말았다. 다만, 국민의 정부 들어서는 신자유주의의 확산 속에 정권교체와 IMF 위기상황과 같은 국가의 외부 충격과 환경으로 인해 개방형임용제와 같은 제도가 도입되어 공직구조상의 새로운 변화 조짐이 나타난 바 있다.

1) 제 6공화국과 문민정부

앞서 논의한 바와 같이 제 5공화국에 들어서면서 ‘작은 정부’라든지, 정부의 축소라는 개념이 본격적으로 논의되기 시작하였다. 그리고 10·26 이후 대권의 핵심으로 등장하던 전두환에 의해 관료들에 대한 대대적 숙정도 단행되었다. 때문에 관료층원에서도 많은 변화가 있을 것으로 기대되기도 하지만 실제로는 큰 변화를 느낄 수 없었다. 반면, 민주화로의 압력 속에 정권 초기 행정개혁의 기치를 높이 내세웠던 노태우 정권은 그 의도와는 다르게 공무원 정원도 크게 확대되고 이에 따라 행정기능도 강화되는 결과를 야기했다.

이는 정권 출범 초기에는 개혁의 의지와 변화에 대한 적용으로 관료제의 기능이 이전과 비슷하지만, 관료제의 자율성이 높아지고 정치

권의 통제가 약화되면서 관료제의 기능은 강화되었기 때문인 것으로 보인다. 특히 1989년 통일운동을 하는 인사들의 방북으로 공안정국이 조성되면서 국가공권력의 기능이 급격히 증가되는 현상을 보인 바 있는데, 이러한 국가기능의 강화가 자연스럽게 관료의 총원 증가를 유발하였던 것이다.³⁴⁾

이렇게 관료의 수적 증가는 있었지만 인사운용에서 눈에 띄게 나타난 특징적 변화는 보이지 않는다. 예를 들어, 공무원 임용방식만 하더라도 여전히 공채나 특채에 의한 외부임용보다는 내부의 승진임용이나 타 부처로부터의 전입에 의한 임용이 주류를 이루고 있어 그 폐쇄성은 여전하였다. 1990년 당시 행정직렬 국가 5급 공무원의 임용실적을 보면 다음과 같다.

〈표 6〉에서 보는 바와 같이 1990년 한 해 동안 이루어진 5급 공무원 전체 745명 중 공채와 특채를 포함한 신규채용은 113명인 데 반해

그림 5
전두환-노태우 정권의
공무원 정원 변화

표 6
행정직렬 국가 5급
공무원의 임용실적(1990)

총원 방식	공 채	특 채	내부승진임용	전 입	합 계
1990년	102명	11명	484명	148명	745명

자료: 총무처 인사과 자료.

관료제 내부의 승진임용과 다른 부처에서 자리를 옮겨온 전입은 모두 632명으로 내부임용된 수가 외부에서 새로이 관료제 내부로 입직한 수의 약 6배에 달한다. 이는 관료제 외부로부터의 신진대사가 그만큼 폐쇄적이고 활발하지 못하다는 하나의 근거가 될 수 있다. 대신 관료제 내부의 신진대사는³⁵⁾ 시기에 따라 불규칙하게 나타나기는 하지만 원활한 움직임을 보여 제 6공화국 들어와서도 일반행정가 중심의 폐쇄적 속성은 여전함을 알 수 있다.

또 일반 공무원에게 요구되는 지식이 전문적이고 깊이 있는 것이었다기보다는 행정문제 전반에 대한 전체적 이해와 기본소양을 요구하여 공익적 일반행정가로서의 폭넓은 지식 향유를 유도하였다는 점도 이전 정권에서의 특징과 크게 다르지 않았다. 이러한 특징은 당시 실시되었던 신입관리자에 대한 교육 교과목의 면면을 살펴보면 이해 가능하다.³⁶⁾

이렇게 노태우 정권에서의 관료제는 관료총원에서 외부자극과 민주화 개혁의 압력에 대해 스스로 대응하면서 개혁의 방향과 반대로 관료총원을 늘리는 등 자율적으로 진화하는 모습을 보여주고 있다. 이러한 가운데 공직구조는 커다란 변화 없이 기존의 계급제적 근간을 유지하고 있음을 알 수 있다. 다만 이전의 관료제가 정치적 영향으로부터 자유롭지 못했지만 제 6공화국에 들어와서는 정치적 영향으로부터도 자유롭게 진화하는 모습을 볼 때 관료제의 자율성이라는 측면에서는 한국 관료제의 진화에 중요한 전환점(*turning point*)의 시기인 것만은 틀림없다.

반면, 김영삼 대통령의 문민정부에서는 이전 정권의 초기와 마찬가지로 행정개혁을 위한 갖가지 프로그램들이 등장하면서 새로운 개혁적 시도들이 진행되었지만, 정부조직개편에 수반되는 인원감축에서 5급 이하 관료들에게 그 고통이 집중적으로 전가되는 등 고통분담의 형평성 문제 등으로 인해 미완의 개혁에 그치고 말았다. 또 공직구조 및 임용제도와 관련하여서도 이미 국가 관료제가 깊게 뿌리를 내리고 있는 단계였기 때문에 이와 관련된 획기적 변화를 살펴볼 수는 없다.

특히 국가 관료제가 발전국가 시기를 지나오면서 기능적으로 하나의 독립적 기구를 형성하고 있었기 때문에 충원과 임용구조에 대한 대대적 개혁이 어려운 상황이었다고 볼 수도 있다. 또 당시에는 IMF 이후의 상황처럼 공직구조를 근본적으로 개혁하여 국가 경쟁력을 향상시키지 않으면 안 된다는 거국적 공감대가 아직은 형성되지 못했기 때문이라고 볼 수 있다.

이러한 배경에서 김영삼 정부의 인사정책은 큰 틀의 변화 없이 각론적 부분에서의 변화에 그치고 있다. 다만 세계화라는 국제환경의 변화에 따라 외국어 능통자나 민간분야의 전문가들에 대한 문호가 한시적으로 개방된 것과 특히, 민주화의 토양 위에 대중의 관심사로 등장하기 시작한 사회적 형평성에 대한 실천요구에 따라 여성채용목표제가³⁷⁾ 도입되고 장애인의 공직진출이 확대된 것은³⁸⁾ 공직임용제도에서 눈여겨볼 대목이다.

2) 김대중 대통령의 국민의 정부

경제환란, 남북관계 등 외부적 독특한 환경에서 김대중 정부는 출범하였다. 김대중 정부의 출범은 50년 만의 정권교체라는 정치적 큰 의미가 있는 사건이었다. 그러나 연합정권이라는 것과 경제위기, 사회통합의 어려움 등과 같은 조건을 많이 가지고 있었기 때문에 김대중 대통령의 임기 초에는 주도적으로 의제를 설정하여 해결하는 것이 아니라 주어진 의제들을 풀어 가는 방식으로 국정을 운영할 수밖에 없었다. 이하에서는 김대중 정부의 행정개혁 중에서 공직구조와 관련된 분야로서 공직의 개방제도를 당시 시대적 배경과 함께 조명해 봄으로써 우리나라 공직구조의 변화를 이해하려고 한다.

(1) 주요 역사적 맥락으로서의 행정개혁

김대중 정부에 들어와서 실시된 행정개혁의 배경은 크게 세 가지 원인에 그 배경을 두고 있다고 할 수 있다. 첫째는 50년 만에 이룬

정권교체에서 그 원인을 찾을 수 있을 것이며, 둘째는 IMF관리체제라는 경제적 위기에서 원인을 찾을 수 있다. 셋째는 '신자유주의'라고 불리는 국제정치·경제의 새로운 조류에서 원인을 찾을 수 있다. 이러한 당시 상황변수들은 기존체도의 변화를 촉발하는 중요한 전환점(*critical juncture*)으로서 10·15 행정개혁 등 5공 때와는 역사적 맥락 변수의 내용과 성격에서 상이한 측면이 많다.

① 정권교체

50년 만에 이루어낸 정권교체는 당시 우리나라 행정환경에 엄청난 변화를 가져왔다. 과거 정·관과의 밀월적 관계가 종식되고 새로운 관계를 형성할 수밖에 없는 상황이 발생한 것이다. 김영삼 정부도 정·관 밀월관계를 종식시킬 수 있는 기회가 있었지만 '3당 합당'이라는 정권탄생의 태생적 한계를 가지고 있었기 때문에 완전한 관료조직의 개혁은 불가능한 것이었다. 1994년 12월 3일 기습적으로 실시된 정부조직개편에서 부정적으로 반응한 것은 비단 관료조직뿐만 아니라 집권세력이었던 민정계도 이에 부정적으로 반응했던 것이다(서제택, 2001: 114~115).

이러한 유착, 혹은 포획관계가 지속되었던 정·관 관계가 김대중 정부의 정권교체로 말미암아 전혀 새로운 관계를 형성할 수 있는 계기가 마련된 것이다. 왜냐하면 김대중은 과거 야당시절 관료집단으로부터 어떠한 우호적 도움을 받지 못했기 때문이다. 그러므로 과거로부터 자유롭게 관료조직에 대한 개혁을 할 수 있는 환경이 조성된 것이다.³⁹⁾

결과적으로 정권교체는 관료집단의 개혁에 긍정적·부정적 측면을 모두 가지고 있었다. 그러나 정권교체는 관료개혁의 명분만을 제공해 줄 뿐 실제로 개혁의 동력으로는 작용하지 못한 면이 많다. 오히려 IMF관리체제라는 경제적 위기의 원인에 관료집단들도 지목되고, 위기극복의 개혁과제로 공공부문이 포함되면서 관료제의 개혁이 추진되었다.

② IMF관리체제

김대중 정부의 행정개혁 배경에는 IMF관리체제라는 상황적 요소가 많이 작용하였다. IMF를 통해 사회에는 전반적으로 위기의식이 확산되었고, 당시 IMF 외환위기를 초래한 원인으로 정부, 기업, 금융권이 지목되면서 정부개혁의 당위성은 커지고 정권이 행정개혁을 강제할 힘이 되었다. 더욱이 국민들이 자발적으로 범국민적 경제살리기 운동을 전개하여 고통을 분담하는 모습은 정부개혁을 위한 김대중 정부에 큰 힘을 실어주게 되었다.

IMF는 1997년 12월 3일 한국 정부와 총 550억 달러에 달하는 긴급 자금을 지원하면서 한국 정부와 양해각서를 맺었는데, 이 각서의 내용은 한 마디로 과거 30년간 한국 경제를 이끌어 온 정부의 경제발전 전략을 수정하라는 것이었다. 즉, 한국 정부와 관료집단의 행태를 수정하라고 요구하는 것인데, 이는 결과적으로 행정개혁을 요구하는 것이었다.⁴⁰⁾

과거 우리나라 정부는 사실상 정부 소유가 되어버린 금융기관에 대한 통제력을 기반으로 금융자원의 특혜적 분배를 통하여 전략적 부문에 집중지원을 함으로써 고도성장의 결실을 맺을 수 있었고, 재벌은 이러한 자원을 바탕으로 차입경영을 통하여 거대 재벌왕국을 만들 수 있었다. 이러한 정부-금융-기업 간의 관계에서 외환위기를 배태한 이른바 '정실자본주의'(crony capitalism)가 싹텄다는 것이 IMF를 비롯한 국제기구들의 시각이었고, 이에 대한 전면적 개편을 요구한 것이었다(서제택, 2001: 117).

③ 신자유주의

김대중 대통령의 국정기조는 앞서 말한 바대로 “민주주의와 시장경제의 병행발전”이었다. 그런데 여기서 말하는 시장경제의 발전이라는 것이 신자유주의가 주장하는 것과 맥을 같이하고 있다.⁴¹⁾ 그러므로 김대중 정부의 정책기조는 IMF가 요구하는 것과 정도의 차이가 있을 뿐 방향은 비슷한 것이었다.⁴²⁾

국가의 위기상황을 극복하기 위하여 김대중 대통령은 기업·노동·금융·공공분야 등 4대 개혁과제를 제시하였는데, 이는 IMF관리체제의 극복방안이기도 했지만 시장주의적 개혁의 달성을 위한 외부조건이 조성된 것으로 볼 수도 있다. 정부관료제에 대한 개혁에서는 “중앙정부의 경쟁력 강화”를 위해 정부조직 및 인사관리에 기업경영방식을 도입한다는 것이다(정대화 외 10인 공저, 1998: 214). 특히 대통령직인수위원회는 정부조직과 인사관리에서의 기업경영방식이라는 것은 “조직과 인력의 자율성 강화와 교육 및 훈련 분야에서의 외부자원(outsourcing)을 최대한 활용하는 것”(대통령직인수위원회, 1998: 120)이라고 밝히고 있어, 관료제의 외부수혈이 이루어질 것임을 시사하고 있다.

(2) 새로운 제도의 출현과 공직구조의 변화

과거 정권에서 볼 수 없었던 새로운 공직임용제도로써 이러한 배경 아래 나타난 김대중 정부의 가장 중요한 인사제도 중의 하나가 바로 개방형임용제이다. 지금까지 살펴본 바와 같이 과거 우리나라의 관료제는 폐쇄적 계급제를 근간으로 하여 매우 보완적으로 개방형으로 관료를 임용하였다.⁴³⁾ 김대중 정부는 행정 내외의 환경변화에 부응하고 공직사회의 경쟁을 유도하기 위한 개혁조치의 일환으로 2000년 1월부터 개방형임용제도를 도입하기로 하였다.

① 개방형임용제도의 실제

김대중 정부는 IMF 사태에 직면하여 기존제도의 개혁을 강력하게 추진하였고, 행정조직에도 이러한 개혁의 필요성이 요구됨으로써 개방형임용제도에 대한 필요성도 더욱 강조되게 되었다. 개방형임용제도의 도입을 위한 논리적 근거로서 기존 직업공무원제의 한계, 공직임용의 폐쇄성으로 인한 행정의 전문성과 책임성 및 행정환경에 대한 유연성 저하 등이 제시되는 가운데(서울대 행정대학원·대우경제연구소, 1999; 서제택, 2001), 개방형임용제도는 1995년 세계화추진위원회

의 직무분석 건의를 시작으로 직무분석기획단이 구성되고 직무분석작업이 실시되었으며, 1999년에는 38개 기관 129개의 개방형직위가 확정 발표되었다. 또 2002년 1월 국가인권위원회의 인권정책국장 자리가 개방형직위로 신규 지정되었고, 동년 4월에는 개방형직위의 운영 등에 대한 세부규정이 개정된 바 있다.

이러한 과정을 통해 개방형 직위는 총 38개 기관 725개 직위 중 129개로 확정되었다. 그러나 원래 기획예산위원회에서 계획한 대상 직위의 30% 개방보다는 10%나 축소되어 결정되었다. 직급별 전체 대상 직위수와 선정된 직위수의 비율을 살펴보면 1급이 17%, 2급이 17%, 3급이 19%로 균형을 보이고 있음을 알 수 있다.

그러나 2002년 9월 30일까지의 개방형임용제도의 충원현황을 살펴보면 그 결과가 그리 만족스럽지 못한 것 같다. 2002년 9월 30일⁴⁴⁾ 현재 개방형임용제도의 임용현황을 살펴보면 <표 7>과 같다. 총 대상 직위수 136개⁴⁵⁾ 직위 중 86%인 117개의 직위가 충원 완료되고 아직 14%에 해당하는 19개 직위는 미충원 상태이다. 책임운영기관은 15개이고 민간인 임용은 16개 직위로 조사되었다.

그런데 개방형직위의 임용대상자를 분석해본 결과 이들의 임용 전 경력이 대부분 공무원 중에서 내부임용된 경우가 대부분이라는 것이

표 7
개방형직위 충원현황 개괄
(2002. 9. 30. 현재)

구 분	총직위수	임 용	미충원
직위수	136	117	19
비율(%)	100.0%	86.0%	13.9%

자료: 중앙인사위원회 인사심사과 내부자료, 2002. 9.

표 8
임용완료 직위의 임용 전
경력

계	내부임용	외부임용		
		소 계	민간인	타부처
117명	97명	20명	16명	4명
100%	82.9%	17.0%	13.6%	3.4%

자료: 중앙인사위원회, <공무원인사개혁백서>, 2002. 9. 30.

다. 즉, 임용완료 117개 직위 중 82.9%인 97개 직위가 내부임용 즉, 공무원에 의해 충원된 사실을 알 수 있다. 그리고 외부에서 충원된 직위는 20개 직위지만 그마저도 타 부처에서의 충원이 4개 직위를 차지하고 있으므로 순수하게 외부에서 민간인이 충원된 직위는 16개 직위에 그치고 있는 실정이다. 즉, 전체 임용완료 직위와 대비해 봤을 때 13.6%에 해당되는 직위만이 순수한 민간인에 의해서 충원되었다는 사실이다.

이러한 현황은 개방형임용제도의 원래 취지인 공직사회의 경쟁유도와 세계화시대에 부응하는 경쟁력 있는 민간출신의 관료임용이란 취지에 부합하지 못하고 있는 실정임을 보여준다고 할 수 있다.

② 상황적 맥락과 제도변화 가능성

개방형임용제도의 실시는 우리나라 관료제에 많은 의미를 지니고 있다. 특히 관료제도사적 측면에서 새로운 전환점으로 기록될 수 있다. 공직구조의 형태가 폐쇄형의 계급제에서 개방형으로 진화되는 중요한 정책적 시사점을 가지고 있기 때문이다. 과거의 관료임용은 시험에 의해서 공평하고 공정하게 성적순에 의해서 선발되고 이를 바탕으로 각 계급에 해당하는 사람을 배치하는 방식이었지만, 이제는 각 직위에 맞는 사람을 민간이나 공직사회의 구분 없이 최적격자를 선발한다는 점에서 기존과는 차별화된 관료임용방식이라고 할 것이다.

그러나 기존 관료제의 반발도 적지 않아 제도의 변화가 쉽지만은 않은 것이 현실이다. 개방형임용제도에 대하여 관료집단이 반발하는 것은 많은 의미로 해석할 수 있다. 기존제도의 유지에 투입된 매몰비용의 증발과 제도변화에 따른 불확실성에 불안감을 느낀 관료집단은 개방형임용제도 자체에 반대하였다가 정부의 개혁요구가 높아지고 여당에서 강력히 동 제도를 추진하자 시행시기의 연기를 요구하는 저항을 하게 된다. 그러나 이러한 관료집단의 반발은 제도진화의 내성(耐性)을 보여주는 중요한 의미를 지니고 있다고도 할 수 있다. 관료집단은 개방형임용제도의 실시 자체에 대하여 직접적으로 저항하게 되

는데, 그 대표적인 예가 경영진단조정위원회에서 건의한 시안에 대한 관료들의 반발이다.⁴⁶⁾

그러나 개방형임용제도의 실시가 확정되면서 관료들은 적극적으로 대상직위의 축소와 시행시기를 연기하고자 시도하였다. 처음 정부경영진단시 개방직위의 비율은 총 581개 대상 직위에서 30%로 정하여 161개 직위를 개방하려고 하였으나 결국엔 20%로 축소하여 129개⁴⁷⁾ 직위만을 개방하는 것으로 결론이 났다. 더욱이 그 20%도 민간전문가의 몫이 아닌 민간인과 공무원 간의 경쟁에 의해서 뽑는 것으로 원안보다 훨씬 후퇴했다. 또한 시행시기도 즉각적 전면실시 방침에서 2000년 3월까지 일단 유예하고, 그 이후에는 공석을 보충하는 방식으로 개방형직위를 충원하는 것으로 결론을 내리고 말았다.

개방형임용제도의 실시과정에서도 관료들의 저항은 곳곳에서 발견된다. 먼저 내부공무원의 임용이다. 개방형직위의 임용과정에서 해당 부처의 내부공무원을 미리 내정한 뒤 형식적 선발절차를 함으로써 제도의 원래 취지를 전혀 살리지 못하고 있다.⁴⁸⁾ 둘째, 민간 임용자의 '왕따' 현상이다. 명확하게 확인할 수는 없는 것이지만 이질적인 외부인에 대한 조직적 거부감이 있을 것이라는 것이 일반적 견해이며, 공무원에 대한 인터뷰에서 이러한 가능성은 충분히 짐작할 수 있다. 셋째, 조직적 저항을 꼽을 수 있다. 즉, 개방형직위에 대한 권한을 축소하여 개방형임용제도를 무색케 하는 행태들이 발생하였다.⁴⁹⁾

이러한 현상은 제5공화국과는 달리 경제위기나 정권교체 등 제도 변화 요인이 뚜렷하게 나타났고, 이에 따라 보다 본질적 가치로서 제도개혁을 의도하였음에도 불구하고 공직구조의 경로의존성 강화를 유인하는 요소가 상대적으로 더 크게 작동하고 있음을 의미한다. 즉, 상황적 측면에서만 보자면 IMF 경제위기는 외부적 압력이론에서 말하는 것처럼 채권국이나 국제기구의 경제적 압력에 의해 제도개혁을 해야만 하는 상황을 초래하였고, 허니문 이론에서처럼 50년 만의 정권교체로 전혀 새로운 개혁세력의 집권으로 인해 상대적으로 자유로운 새로운 제도 선택의 기회를 가지게 되었으며, 또 신자유주의라는

외부요인과 이로 인한 사회 내부의 쇄신적 분위기 성숙으로 그 어느 때보다도 제도변화와 또 다른 경로의 선택가능성이 높았다고 할 수 있다.⁵⁰⁾ 다시 말해 정치·경제적 상황의 급변과 정치적 세력균형의 새로운 변화로 인해 기존의 제도가 새로운 잠재적 제도로 진화될 수 있는 가능성이 매우 높았다는 것이다(Thelen & Steinmo, 1992).

그러나 공직구조의 경우만 하더라도 이렇게 과거 제 5공화국 당시와는 본질적으로 다른 제도변화의 상황이 도래했음에도 불구하고 쉽게 제도의 개혁과 정착이 이루어지지 못하고 있는 것이 현실이다. 그것은 이전 시점의 제도적 특성이 근본적 환경변화와 이에 따른 제도변화의 당위성 증가에도 불구하고 이후의 정책결정과 선택을 제약하는 기존제도의 경로의존 강화요인이 아직 잔재해 있기 때문이다. 이러한 기존제도의 지속성과 강화요인은 행위자 요인과 지속적 과업구조, 기존제도의 매몰비용, 그리고 새 제도의 환경과의 친화성을 가지고 설명할 수 있다(Ikenberry, 1988: 223~225).

즉, 과거 제 5공화국 당시부터 확대, 강화되기 시작한 관료집단의 자율성이 이들 집단에게 부여된 특권적 지위를 계속 향유할 수 있도록 하는 위와 같은 유효한 내부적 투쟁방식과 전략들을 행사할 수 있게 하여 현 제도의 변화를 어렵게 하고 있다고 보인다. 따라서 공직 개혁에 맞서는 관료집단은 자신이 일하고 있는 조직이 초기의 제반 여건이 변화했다 할지라도 기존제도의 유지를 통해 자신의 과업을 지키고자 노력하고 있다고 볼 수 있다. 또 한 가지는 공직개방과 무한 경쟁체제와 같은 새로운 제도가 대부분의 사람에게 모종의 이익을 가져다준다고 해도 이러한 변화에 들어가는 비용과 미래에 대한 불확실성이 기존제도를 유지시키는 방향으로 작용한다고도 볼 수 있다. 즉, 기존제도의 유지에 들어가는 가변비용이 새 제도와 구조를 만들고 유지하는 데 들어가는 비용보다 적을 수 있기 때문에 기존제도의 지속화가 나타난다는 것이다.

그 결과 여부를 떠나 국민의 정부에서 공직구조상 새로운 제도의 도입이 가시화된 것은 당시의 상황적 맥락이 제도변화의 주요 전환점

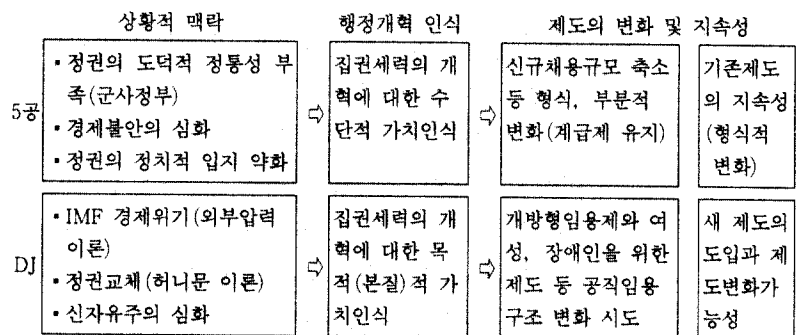
으로 작용했기 때문이라고 풀이된다. 이를 제 5공화국의 행정개혁 상황과 비교해 보면 <그림 6>과 같다.

이렇게 제 5공화국 이후 등장한 제 6공화국과 문민정부 기간에는 인사체제에서 큰 틀의 변화가 가시적으로 나타나지는 않았다고 보여지며, 이후 국민의 정부에 들어와 제도변화의 조짐이 나타나기 시작하여 기존제도의 점진적 변화가능성이 나타나고는 있지만, 기존제도의 경로의존성으로 인해 제도의 완전한 변화와 정착까지는 많은 시간이 소요될 것으로 보인다.

5. 결론 및 연구의 한계

결국 제 5공화국은 기존의 직업적 경제기술관료들의 자율성이 증대되는 한편 정권의 정통성 회복을 위해 국가관료제가 도구적으로 사용되었던 시기라고 할 수 있다. 그러나 공무원의 신분보장이 강화되고 이들의 능력발전 기회가 확대되면서 기존의 직업공무원제의 근간은 유지되었던 시기이기도 했다. 또한, 공직구조에서는 인사체제의 분화경향 속에 기존의 폐쇄적 일반행정이 중심의 공직임용과 운용이 그대로 유지된 것으로 나타나 국가 경쟁력 강화라는 환경으로부터의 새로운 요구와 제도변화 간에 괴리현상이 지속되었다.

그림 6
상황적 맥락과 제도의 변화 및 지속
(제 5공화국과의 비교)



즉, 5급 공무원 임용의 경우만 하더라도 공채보다는 관료제 내부의 승진임용에 의한 충원이 일반화되어 외부인사의 흡수 정도가 크지 않았으며, 전직, 전보의 활발한 이용을 통해 다양한 지식을 가진 일반 행정가 공무원의 폭넓은 활용을 여전히 선호하였다. 여기에 승진임용에서 경력을 중시하고 최저연수제를 적용하며 직급별 호봉제를 통해 공무원의 장기근속을 유도한 것은 공직의 서열화와 계급제적 질서체계를 재강화시킨 주요 요인이 되었다.

이러 등장한 제 6공화국과 문민정부는 관료제 기구의 증설 및 기능 강화 경향 속에 기존의 공직구조가 지속된 시기로서 특히, 문민정부 기간 동안 나타난 세계화, 민주화 등 새로운 국제환경의 도래는 우리 관료제로 하여금 외국어 능통자나 민간 전문가들에게 문호를 개방하도록 하는 등 제도변화의 동인으로 작용한 측면이 강하다. 또 OECD 가입으로 외국과의 비교 시각이 부각되고 사회적 약자들의 사회진출이 확대되면서 사회적 형평에 대한 실천요구가 국가 내외부적으로 거세지면서 여성채용목표제가 새로이 도입되고 장애인의 공직진출이 가시화된 것 등은 우리나라 인사행정체제의 새로운 흐름으로서 그 의미가 크다고 할 수 있다.

또 국민의 정부 기간에는 중앙인사위원회의 설치를 통해 인사행정 분야의 구조적 변화가 시도되었는데, 여기서 주목할 것은 공직구조와 관련된 개방형임용제도의 운영 및 추진이라고 하겠다. 동 제도는 기존에 유지되어 온 폐쇄적 임용의 부정적 측면을 개선하여 관료제의 경쟁력 강화를 도모하기 위해 취해진 제도였으나, 실제 정착과정에서 이미 경로의존적으로 고착된 계급제적 공직구조와 이에 배태된 공무원들의 저항으로 인해 그 성공적 정착이 쉽지 않은 것이 현실이다.

지금까지 살펴본 것처럼 우리나라 정부관료제의 공직구조는 몇 차례의 변화노력은 있어왔지만 그 기본적 특성은 크게 변화하지 않은 채 지속되었다고 할 수 있다. 다만 제 5, 6공화국 이후 김영삼 정부를 지나 특히 김대중 정부 출범에 즈음하여 나타난 경제위기 등 외부환경의 변화로 인해 공직의 개방화 등 약간의 변화 조짐이 가시화되

고 있는 것은 주목할 만하다. 그러나 지금까지 역사적으로 형성, 발전된 우리나라의 공직구조는 그 기능이 강해지고 자율성이 제고된 관료들의 집단이익 추구하고 기존 인사운용관행의 토착화 등으로 인해 근본적 변화가 쉽게 이루어지지 못하고 있는 것 또한 사실이다.

다시 말해, 구체적인 역사적 발전경로를 거쳐 폐쇄형 계급제로 구축된 우리의 공직구조가 사회적 환경의 변화에도 불구하고 이에 민감하게 조용하지 못하고 있다는 것이다. 제도의 경로의존성을 설명하는데 제도의 지속성에 초점을 두고 있는 Ikenberry (1988)의 견해와 일맥상통하는 점이 있다.

그러나 형식적 측면에 초점을 두고 기존 공직구조 자체의 변화를 인정한다고 할 때 이러한 현상을 제도적 역동성(*institutional dynamism*)으로 설명할 수 있는 여지는 있다. 제도적 역동성은 한 국가에서 시간이 경과함에 따라 제도의 영향이 역동적으로 변해 가는 상황에 관심을 둔다. 여기서는 사회적 환경의 변화와 역동적으로 상호작용하는 제도를 상정하여 정치·경제적 상황이 포괄적으로 변화되면 기존의 잠재적 제도가 새롭게 정치적 산출로 등장할 수 있으며, 이러한 외생적 변화요인이 기존의 제도 내에서 추구하던 목표와 전략까지도 바꾸게 만들 수 있다고 한다(Thelen & Steinmo, 1992).

이렇게 미군정 이후 형성되어 짧지 않은 기간 동안 지속된 우리나라의 공직구조는 적어도 형식적 측면에서는 각각의 상황적 맥락과의 유기적 관계 속에서 크지는 않지만 점진적 변화의 과정을 보여왔다. 본 연구에서는 이러한 변화과정을 통시적 관점에서 추적해 봄으로써 우리나라의 공직구조가 계급제적 근간을 그대로 유지하면서도 급격한 사회, 경제적 변화와 이에 따른 제도변화의 압력 속에 직위분류제에 기초한 개방형 공직구조와 같은 또 다른 이질적 요소와 수렴, 공진화할 수 있는 가능성을 조금이나마 감지해 볼 수 있었다.

또 우리나라의 공직구조와 임용제도의 경우 국민의 정부의 행정개혁 상황에서 보듯 외부의 압력이나 정권교체, 그리고 내외부적 위기 상황과 같은 제도변화의 촉발요인이 실제로 강하게 발현되었음에도

불구하고 기존 관료집단의 내성과 공직구조 및 제도의 경로의존적 속성으로 인해 쉽게 그 역사적 궤적을 바꾸지 못하는 것으로 나타났다.

이러한 제도적 역동성과 역사성에 대한 이해를 통해 우리나라 인사행정체제의 초석이라고 할 수 있는 공직구조와 임용제도에 대한 역사적 이해를 도울 수 있었다고 생각한다. 또 공직개혁을 비롯한 앞으로의 인사개혁에서 개혁의 방향과 속도 설정에 있어 조그만 함의를 줄 수 있었다고 본다. 그러나 본 연구는 환경과 주요 변수인 공직구조간 유기적 관계에 대해 면밀한 분석이 부족했으며, 지면의 한계상 미군정 이후 모든 시기를 내실 있게 다루지 못함으로써 인사제도의 역동성에 대한 입체적 설명이 미흡했다고 생각된다. 앞으로 이에 대한 추가 보완작업이 이루어져야 할 것이다.

■ 주

- 1) 이 논문은 2002년도 한국한술진흥재단의 지원에 의하여 연구되었음(KRF-2002-074-BM1539).
- 2) 공직의 구조체계는 공무원을 일정한 기준에 따라 구분하여 정부조직 내의 직업구조를 형성하는 과정 및 그 결과 등을 통칭하여 일컫는 말이다. 우리가 흔히 말하는 직업공무원제나 개방형 혹은 폐쇄형 제도를 공무원제도로, 그리고 직위분류제나 계급제 등을 공직의 구조 및 분류제도 등으로 구분하여 부르기도 하지만, 이러한 구분을 명확하게 해 주는 근거는 없는 실정이며, 오히려 이들을 연관지어 같이 혼용하는 경우가 더 많이 존재한다(김중앙, 1997: 43). 따라서, 본 연구에서도 이러한 광의의 개념정의에 입각하기로 한다.
- 3) 다만, 공직구조의 특성을 파악하기 위한 하위요소들로서 국가공무원법 등 법규정 이외에 임용 및 채용과정을 비롯한 경력발전과 승진 및 교육훈련 등을 상정하기로 한다. 이들 하위요소들이 어떠한 모습으로 나타나는지에 따라 해당 공직구조의 정확한 모습이 탐색될 수 있기 때문이다. 예를 들어 '계급제'(rank-in-person)적 공직구조는 인사운용상 다음의 특징들이 나타나는 것으로 알려져 있다(유민봉, 1997: 112~113; 강성철, 1999; 오석홍, 1983). 첫째, 임용과정의 폐쇄성으로 인해 결원 시 외부로부터의 공채방식보다는 내부승진이나 전직, 전보의 활용이 활발하게 나타난다. 둘째, 인사채용의 기준으로 전문능력보다는 잠재적, 일반적 능력이 중시되며, 교육훈련의 내용에서 공무원의 광범위하고 종합적인 시각형성을 위해 전문지식보다는 일반소양 위주의 교육훈련이 이루어져 공익적 일반행정이 중심의 인사운용이 주를 이룬다. 셋째, 승진 및 경력발전에서도 연공서열 중심의 질서체계 속에 그 경로가 상당히 신축적이다. 넷째, 강한 신분보장과 젊고 유능한 인재의 조기유치를 통해 공직의 직업화와 직업공무원제 확립에 유리하게 작용한다. 따라서 이하에서는 이러한 특징

적 요소들의 발현 여부를 통해 공직구조의 모습을 판별하기로 한다.

- 4) 제 5공화국을 중심으로 살펴보는 것은 이 기간 동안 이루어진 인사관리구조가 본질적 변화 없이 이후까지 이어진다고 보았기 때문이다. 또 제 5공화국이 이전 정부와 같은 성격의 군사정부로서 이전의 인사체제를 대부분 유지하고 있으면서도, 혹시 문민정부 등 다른 성격의 정부가 들어섰다면 변화가 있었을지도 모를 인사관리체제를 그대로 계승, 발전시키는 데 일정한 역할을 했다고 판단했기 때문이다. 즉, 제 5공화국이 서구로부터 이식되어 형성된 초기 인사행정체제를 이후 정부들의 인사행정체제와 연결시킨 가교역할을 하였다는 점에 보다 큰 의미를 부여했기 때문이라는 것이다.
- 5) 역사(적) 제도주의는 기본적으로 제도를 인간이 의도적으로 만들어낸 사물로 보기보다는 역사적 우연성이나 제도형성의 이전 발전경로에 의해 구축된다고 본다. 또 역사제도주의에서는 제도 자체를 외생변수로 보는 행태주의 관점과는 달리 제도를 하나의 내생변수로 봄으로써 제도의 형성 및 작동 기제를 제대로 이해하는 것으로도 하나의 정책현상을 설명할 수 있다는 입장을 취한다(배웅환, 2001).
- 6) 역사적 제도주의에서 진화는 네 가지 일반적 단계를 거쳐 이루어진다는 주장이 있다. 즉, 변화(*variation*), 선택(*selection*), 유지와 확산(*retention & diffusion*), 그리고 희소자원에 대한 투쟁과정(*the struggle over scarce resources*)을 거쳐 이루어진다는 것이다(Campbell, 1969a). 여기서 변화기는 특정 문제에 대해 환경에 크게 구애받지 않고 사람들이 적극적으로 대안을 찾자 노력할 때 발생하며, 선택기는 특정 변화유형과 경로를 선택적으로 제거할 때 발생한다. 특히 이러한 선택기에서는 안정성에 대한 압력이 작용하여 새로운 환경에 더 이상 적합하지 않은 경우에도 과거의 선택기준이 지속되는 특징을 나타낸다. 또 유지기는 이전의 선택적 변화가 보존, 복제 및 재생산되는 단계로서, 이때 체제가 가지는 문화적 신념과 가치적 관행은 제도화의 길을 가게 된다고 한다. 마지막으로 투쟁기에서는 공급제한으로 인해 희소자원의 획득경쟁이 일어나게 되는데, 주로 자본이나 정당성에 대한 투쟁의 형태로 나타난다. 다만, 이러한 진화의 각 단계는 순차적으로 일어나기보다는 동시에 일어나며, 이 과정은 불연속적 단계로 구분될 수 있지만 실제로 이들은 지속적 환류고리 사이클 속에서 연결되어 있다. 즉, 변화과정은 환경적 혹은 내부적 기준에 의하여 선택을 위한 새로운 재료를 산출하고, 유지과정은 선택된 변화를 보존하지만, 이러한 유지과정은 또 발생하는 변화의 종류를 제한하고 협력적 연합뿐만 아니라 경쟁적 갈등도 선택기준의 형성을 변화시킨다. 결국, 이러한 진화는 연역적으로 연결된 일련의 법칙적 언명이라고 볼 수는 없고(Sober, 1984), 오히려 느슨하게 연결된 시스템이면서도 전형적인 탐지적 가정(*heuristic propositions*)들을 나타내고 있다고 한다. 또 한편으로 진화를 통한 연구는 흥미로운 질문을 제공하고 이에 대한 해결의 실마리를 제공해 주며, 가장 결정적 역할 가운데 하나로써 검증할 수 있는 가설을 만들어 준다고 한다(Langton, 1984). 진화를 구성하는 네 가지 일반적 단계는 시스템의 점진적 변화를 설명하기 위한 필수·충분조건들로서 만일 이들 원칙들이 성취될 수 있다면 시스템은(간단한 혹은 복잡한, 그리고 생물학적 혹은 인간) 진화할 것이다(Langton, 1984). 즉, 변화와 유지를 야기하는 과정이 어떤 시스템에 존재하고 이 시스템이 선택과정에 종속될 때 진화가 발생한다는 것이다. 이렇게 이들 메커니즘들이 속성상 구체적으로 생물학적이어야 할 필요는 없으며, 이상의 원칙들은 일반적인 것으로서 생물학적 시스템뿐 아니라 이하에서 살펴볼 관료제의 인사체제와 같은 사회시스템에도 적용될 수 있는 것이다(Allard, 1967). 진화이론에 대한 자세한 내용은 Aldrich(1999)를 참조.

- 7) 그러나 이와 관련하여 독립변수로서의 제도에 위기가 생기면 그 위기에 의해 제도 자체가 변화하게 됨으로써 종속변수가 되어버리는 모순이 발생한다는 주장(염재호, 1994)과, 또 제도에 의한 제도의 재생산과 일관성이라는 측면에서 독립변수로서의 제도와 종속변수로서의 제도는 양립가능한 것일 뿐만 아니라, 이것이 신제도주의의 기본전제이기도 하다는 상반된 주장(김종성, 1999)이 존재한다.
- 8) 전두환 정부에서 '축소'라는 개념이 등장한 것은 경제적 이유가 가장 핵심적 원인이라는 것을 지적할 수 있다. 즉, 전두환 대통령은 집권 전 기간 동안 정부재정의 편성·집행을 축소하는 등 경제안정화 정책을 일관되게 추진하였다는 점에서 그 배경을 엿볼 수 있다. 그러므로 정부의 재정축소나 작은 정부 구현을 위한 자발적이고 능동적인 정책적 선택이었다기보다는 정권의 안정화를 위해서 추진한 경제안정화의 한 일환으로서 작은 정부가 추진되었다는 점에서 문제점을 내포하고 있었다.
- 9) 전두환 대통령이 정치권(국회)과 정부에 대한 태도를 엿볼 수 있는 사례는 국정조사의 실시사례에서도 살펴볼 수 있다. 국회에 의한 행정부 통제에 중요한 수단은 국정감사와 국정조사를 들 수 있다. 그런데 제 5공화국에 들어서 국정조사권이 국회에서 부활되었다. 이것은 국회의 정부통제에 대한 가능성이 높아진 것이고 민주주의의 원칙을 확보하는 것 같지만 실제로 제 5공화국에서 정부가 국정조사를 받은 적은 단 한 차례도 없었다는 사실이다. 이것은 전두환 대통령의 민정당을 통한 국회통제를 의미하기도 한다.
- 10) 1976~78년간 연평균 36%에 달하였던 M2(총통화)의 증가율이 1983~85년간에는 14% 수준으로 억제되었다(이대희 외, 2001: 241).
- 11) 그런데 여기서 주의할 점은 제시한 감축인력의 숫자만큼 바로 감축된 것이다. 제도적 정비를 통해 구현할 수 있는 감축인력의 숫자를 제시한 것에 불과하다는 것이다. 조직정비를 통해 감축된 인력은 잉여인력으로서 이를 공식적으로 인정하였기 때문에 실제 직접적 감축효과는 거의 없었다고 할 수 있다.
- 12) 과거 박정희 군사정부 시절인 1961년에도 그해 7월 총무처에 행정관리국을 설치하여 지속적 제도 개선을 도모했으며, 이어 10월 2일에는 정부조직법을 개선하여 이른바 '10·2 행정개혁'이라는 행정기구의 개편을 단행한 바 있다. 우리나라의 행정개혁은 이처럼 각 정권의 교체기에 주로 이루어지는 모습을 보였다.
- 13) 사실 직업공무원제 정착을 위한 노력은 이전부터 존재해 왔다. 특히, 제 3공화국 들어와서 공무원에게는 무엇보다 신분상의 안정이 중요하다는 박정희의 기본인식 아래 추진된 보수 등 공무원 처우 개선 노력은 이를 잘 말해준다. "공무원은 신분이 안정되어야 열성적으로 일하는 집단이요, 공무원들이 자진해서 뛰어야 최고 지도자의 뜻이 하부까지 전달되고 제대로 수행되는 것이요, 국가 근대화의 선봉으로서 공무원제도를 확립해야 되는데... 이 장관이(이석제) 우선 공무원을 알아서 해줘야겠소. 이 장관이 나서서 정권이 바뀌어도 신분변동 없이 헌신적으로 일할 수 있는 직업공무원제도의 근간을 정비해 주시오"(조갑제, 1999[7]: 21). 이후 총무처장관으로서 이석제는 우선 공무원의 처우개선을 위해 예산심사에까지 참여하고, 당시 막강한 권한을 행사하고 있던 부총리 겸 경제기획원 장관인 장기영과 대통령 앞에서 논쟁을 벌이기도 하였지만, 이런 노력이 결국 수포로 돌아가 공무원 처우개선 예산이 삭감되자 출근을 거부하여 국무회의에서 '공무원 보수규정 중 개정의안'을 의결하도록 한다(조갑제, 1999[7]: 25~31). 그러나 결국 1966년 1월부터 공무원의 월급은 일

- 괄적으로 30%로 인상되었고(조갑제, 1999(7): 25~31) 이후로도 공무원의 보수는 1967년 23%, 1968년 30%, 1969년 30%, 1970년에 20%가 인상되었다(이석제, 1995: 232).
- 14) 공무원임용령 제 51조 정년의 연장에는 “6급 이하 공무원의 정년연장은 소속장관이 6급 이하 공무원의 인력수급관계, 직무의 특수성, 직무수행의 능률성 등을 고려하여 직렬별로 연장의 범위를 정하여 행한다. 이 경우 소속장관은 미리 총무처장관과 협의하여야 한다” 라고 규정하여 공무원의 신분보장을 강화하였다. 실제로 국가 일반직의 경우 정년퇴직률은 제 5공화국 기간 동안 일정수준을 유지한 바 있다. 1981년부터 1986년까지 정년퇴직자 수는 다음과 같다. 1981년 145명, 1982년 422명, 1983년 435명, 1984년 501명, 1985년 476명, 1986년 473명(《총무처 연보》, 국가 일반직 1급에서 9급과 연구관, 연구사 포함).
 - 15) 여기서 ‘변화’라는 단어가 의미하는 것은 제 5공화국의 집권기간 내에서의 변화가 아니라, 이전 정권(제 4공화국)과 비교했을 때 발생하는 변화인 것이다.
 - 16) 대표적 인물로서 당시 청와대 김재익 경제수석을 들 수 있다.
 - 17) 우리나라 공직구조 형성의 역사적 맥락과 경로의존성을 이해하기 위해서는 제도형성의 최초 상황에 대한 이해를 요한다. 이를 살펴보면 다음과 같다. 공직구조와 분류제에 대한 대한민국 정부 최초의 형태는 1949년 8월 12일 법률 제 44호의 ‘국가공무원법’에서 찾아 볼 수 있다. 여기서는 비록 내용적으로 일제시대의 칙령을 몇 개 번역하여 연결하고 정치체제의 변화에 조용할 수 있도록 몇 자구를 수정한 것에 지나지 않는 것이지만 처음으로 법률적 형태로 공무원에 대한 규정을 마련했다는 데 큰 의미가 있으며, 범조항의 구체적 내용 속에서 우리나라 공직구조의 최초 형태가 계급제적 요소를 많은 부분 노정하고 있다는 것을 발견할 수 있다. 즉, 공무원들의 자리를 분류하는 데 각각 현재의 경력직 중에서 일반직 공무원에 해당하는 일반직과 특정직 공무원이나 특수경력직에 해당되는 별정직으로 나누는 한편 일반직을 다시 횡적으로 사무 및 기술계로 나누고 보수의 수준에 따라 종적으로 5계급으로 세분하고 있다는 것이다. 특히, 제 10조는 “공무원은 봉급에 의하여 1급, 2급, 3급, 4급, 5급 공무원으로 구별하며, 대통령은 본법 기타 법률의 범위 내에서 이를 직종별로 구별할 수 있다”고 함으로써 5계급의 종적 분류와 구분을 명확히 하고 있다. 다시 말해, 공직을 분류하는 데 횡적 구분을 강조하는 직위분류제적 요소보다는 동일한 계열에 속하는 한 계급만 일치하면 어떤 직위로도 갈 수 있도록 하는 소위 일반행정가(*generalist*) 양성체제의 가능성을 열어 놓고 있다는 것이다. 결국, 공직구조의 관점에서 볼 때 1949년의 국가공무원법은 다음과 같은 의미를 지닌다. 첫째, 공무원의 기본적 기능을 공익구현을 위한 일반행정가로 설정하고 국민 전체를 위한 봉사자로서의 역할을 강조하고 있다(동 법 제 1조와 제 30조). 둘째, 공무원을 별정직과 일반직으로 대분류하고 특별한 임무를 위해 채용된 경우가 아니면 일반직으로 분류하여 일반행정가로서의 능력에 초점을 두고 있다(동 법 제 3조). 셋째, 공무원의 임용에서도 일반직 공무원의 계급을 5계급으로 구분하고 있는 가운데 임용방식에서 상위직과 하위직의 계급적 구분을 도모하는 등 공직의 계급적 구분을 명확히 하고 있다(동 법 제 11조~제 17조). 넷째, 각 부처별 인사관리보다는 대통령 직속의 고시위원회와 같은 중앙인사기관에 의한 통일적이고 체계적인 인사기획관리의 길을 열어놓고 있다(김중양, 1989: 30). 그러나 이러한 공직구조의 최초 선택이 합리적이고 의도된 선택이었다고 보기는 어려울 것이며, 이렇게 선택된 공직구조는 이후의 구조적 변화를 제약하면서 지금까지 장기적인 역사적 궤적을 형성해 오고 있는 것이다.

- 18) 제 2공화국 들어서는 일반직을 수직적으로 9계급(1급, 2급 갑·을, 3급 갑·을, 4급 갑·을, 5급 갑·을)으로 계급화하고, 수평적으로 사무계는 3개 직부, 기술계는 29개 직부로 나누어 시험과목을 차별화한 바 있으며, 1961년 9월 18일 개정된 국가공무원법에서는 공무원의 계급을 5급부터 1급까지 5계급으로 나누고 3급만은 갑류, 을류로 세분했던 최초 국가공무원법과는 달리 “제 10조 공무원의 등급은 봉급에 의하여 1급, 2급(갑류, 을류), 3급(갑류, 을류), 4급(갑류, 을류) 및 5급(갑류, 을류)으로 한다”고 규정함으로써 9계급으로 나누어 승진 등에 차등을 두고 있다. 이에 대해 이석제는 이러한 새로운 발상이 관료조직의 전문화와 인력관리의 탄력성을 의식했다기보다는 당시 군대에서 사용하던 방식을 그대로 도입한 측면이 많았음을 시인했다. “예, 군대에서는 그때 고과표 쓰고, 형식이지만 직위분류를 했죠. 그래서 MOS라고 해요. Military Occupied Specialty(Military Occupational Specialty가 정확함) 그거는 군대에서는 이미 실시하고 있었던 것을 그대로 도입한 거죠. 그리고 군대는 TO제라는 게 있잖아요? 1개 연대는 3,500명이다 뭐다 하는 거. 그 표가 있으니까 Table of Organization이죠. 행정부는 그게 없어요. 군대는 있었어요. 그것도 우리가 따온 거죠”(이석제 인터뷰 내용 중에서).

한편, 1963년 4월의 국가공무원법과 동년 5월의 공무원 임용령은 직위분류제 도입과 정착을 위한 선언적 규정에 불과하지만 기존과는 달리 직위분류제적 요소를 대폭 도입하였다. 즉, 사무계는 5개 직군, 26개 직렬로, 기술계는 11개 직군, 55개 직렬로 세분화되었다. 특히, 동 법 제 22조는 “직위분류제에서는 모든 직위를 직무의 종류와 곤란성 및 책임도에 따라 계급 및 직급별로 분류하되, 동일 직급에 속하는 직위에 대하여는 동일한 보수가 지급되도록 한다”는 규정을 두어 우리나라의 분류제도가 보다 합리적으로 발전해 나갈 수 있는 잠재적 토대를 이미 마련해 놓고 있다. 이처럼 국가공무원법의 특별법 성격으로서의 직위분류제가 언급된 직후 동 법에 의해 직위분류제의 계획, 실시 및 운영 등 모든 작업에 대한 책임이 총무처 장관에게 부여되고, 이에 따라 군사정부는 장관의 지휘 아래 1963년부터 1966년까지 직무조사 및 직급명세서를 만드는 등 준비작업에 박차를 가하였다. 그러나 기술적 미비와 개혁의지의 퇴색으로 인해 법이 만들어진 후 10년 만인 1973년 2월에 직위분류법이 폐지되기에 이르렀다(김창준, 1991: 42~43). 직위분류제의 실시의지가 높았던 1963년 9월에는 직렬의 수가 82개에 이르렀으며, 이후 1970년 12월에는 직렬의 통폐합으로 17개 직군, 72개 직렬이 각각 16개와 47개로 축소된 바 있다. 이러한 직위분류제의 실패에 대해 김중양(1989)은 분류대상인 공무원의 문화적 이해 부족과 직무분석과 평가기술의 미비를 그 주요 원인으로 들고 있다(1989: 77~78).

- 19) 사실, 이러한 경향은 과거 이래 지속적으로 이어져왔다. 제 1공화국만 하더라도 관료들의 임용과 승진 양상은 내부임용에 의한 폐쇄성을 단적으로 보여주고 있다.

아래의 표에서 볼 수 있는 것처럼 당시 고급공무원의 공석을 충원하는 방식은 외부인사에 대한 공개적 충원보다는 내부승진 등에 의한 폐쇄적 충원방식이 지배적이었다. 특히, 고급공무원으로 가는 중요한 길목으로서 3급 을류의 경우, 5분의 4 이상(80.6%)의 현직자가 서기, 주사계층으로부터 내부승진하였으며, 3급 갑류의 경우도 이와 유사한 비율을 보이고 있다(이한빈, 1968: 156). 이는 임용구조의 폐쇄성 이외에도 승진과 임용의 주요 조건으로서 각각의 자리에 합당한 전문적 지식의 보유 여부보다는 일반적 소양과 서기적 선행지식 습득의 양이 더욱 중시되었다는 것을 의미한다. 다른 한편으로 이러한 일반행정가 선호와 임용과정의 폐쇄성은 공직구조의 특성이라는 측면에

서 볼 때 아직 미분화 단계이기는 하지만 당시의 공직구조가 계급제였음을 의미하기도 한다. 그러나 1960년의 자유당정권이 붕괴한 후 1961년 초에 이른바 '국토건설사업'에서 공개경쟁시험을 통해 참신한 대학졸업자 2,000명을 선발한 바 있는데, 이 사업은 제1공화국의 편협한 시험제도와 일관성 없는 충원제도 때문에 오랫동안 폐쇄적으로 운영되어 오던 관료제가 열린 관료제로 변화할 수 있는 상징적 의미를 가지고 있었다. 그것은 기존의 관료사회가 외부사회와의 직접적 교류 속에 보다 참신하고 유능한 인재들을 제도적 기제를 통해 적극적으로 흡수함으로써 폐쇄적 관료임용에서 개방적 관료임용으로 나아가는 데 핵심적 역할을 한 사업인 셈이다. 그러나 이후 고시합격자 수 증가 등 공직의 공식적 개방성은 증가하였지만 실제 임용과정의 폐쇄적 속성은 크게 개선되지 못하였다.

· 제1공화국 고급공무원의 신규채용과 승진 양태(1960년 1월까지 각 직위의 재직자(계급별))

신규채용과 승진의 과정	3급 율류	3급 갑류	2급
2급			
2급으로 신규채용			21.2%
밑으로부터 승진			78.9%
3급 갑류			
3급 갑류로 신규채용		20.4%	43.7%
밑으로부터 승진		79.6%	35.0%
3급 율류			
3급 율류로 신규채용	19.4%	28.8%	26.2%
밑으로부터 승진	80.6%	50.7%	8.8%

자료: 내각사무처 통계; 이한빈, 《사회변동과 행정》, 박영사, 1968, p. 155에서 재인용.

- 20) 이전에 비해 공개채용의 규모가 늘어난 것은 사실이지만 그 비율에서 여전히 내부의 승진임용이 관료충원의 주요 수단으로 사용되고 있었다는 것이다. 이러한 현상은 4급 이상 고위 공무원의 경우 더욱 심화되어 2~4급 공무원의 경우 평균 4명 정도가 특채로 충원되었는데 비해 평균 96명이 승진임용에 의해 충원되었다(《총무처연보》, 참조). 특채와 공채의 비율에서는 1988년 4월 1일 이후 사관학교에 대한 특채가 폐지된 이후 특채의 비율이 줄어들었으므로 상대적으로 공채의 비율이 높아지는 경향을 보인다.
- 21) 제5공화국 기간 동안 이루어진 일반직 공무원 전직의 수는 김대중 정부에서 이루어진 전직의 수보다 무려 5배 정도 많다.
- 22) 한편, 전보의 경우도 공무원 임용령 제44조 재직공무원의 전보규정에서 알 수 있듯이 공무원들이 다양한 경험을 축적할 수 있는 유리한 조건을 형성해 놓고 있다. 제44조의 내용은 다음과 같다. "임용권자 또는 임용제청권자는 소속 공무원의 동일 직위에서의 장기근무로 인한 침체를 방지하여 창의적 직무수행을 기하는 한편, 과도히 빈번한 전보로 인한 능률저하를 방지하여 안정적 직무수행을 기할 수 있도록 특별한 사정이 없는 한 정기적으로 전보를 실시하여야 한다."
- 23) 이러한 경향은 이후에도 계속되어 1978년부터 2000년까지 4년제 대학 재학 이상의 학력 소지자는 99.5%에 달했다(《행정통계연보》와 《총무처 연보》 참조).

- 24) 우리나라의 경우 공직 진출자의 학력수준은 대체로 높은 수준을 유지해 왔다. 지난 3공화국 초기만 하더라도 전체 3급 율류 이상의 관료들 가운데 56%가 4년제 대학 졸업자이거나 그 이상의 학력소지자였으며, 더욱이 대졸 이상 학력소지자의 비율은 연소층일수록 더 높은 것으로 나타난 바 있다. 즉, 4년제 대졸과 그 이상 학력소지자의 비율이 41~50세에서는 30.6%인데 비해 31~40세에서는 73.8%를 차지하여 대비를 이루었으며, 또 연소한 경우에서 해외교육훈련이 더욱 풍부하여 50대 이상은 5%, 40대는 23%, 30대는 30%의 비율을 보이고 있다고 한다(김운태, 1966; 이한빈, 1967: 17에서 재인용).
- 25) 학력수준이 높아진 이유로 1985년부터 6급 이하 공무원을 대상으로 한국방송통신대학에 위탁교육 제도가 생긴 것과 전체 인구 중 대학생 비율이 증가한 것을 들 수도 있다.
- 26) 일반직 공무원의 경우 10·15 행정개혁 직후인 1982년도에 2만 명에 육박하던 전체 퇴직자수가 이후 1990년도까지 2~3천 명 수준을 꾸준히 유지하고 있다. 이는 공무원의 수가 훨씬 적었던 과거 1960년대에도 퇴직자 수가 1~2만 명 수준을 유지했던 사실(이한빈·박동서 외, 한국행정문제연구소, 1969: 452)과 비교해 보면 그 하향세를 실감할 수 있다. 참고로 1984년도 이후의 일반직 공무원의 전체 퇴직자 수를 보면, 1984년에 3,596명이던 것이 1985년 2,944명, 1986년 2,660명, 1987년 2,629명, 1988년 2,480명, 1989년 2,970명, 1990년에는 3,626명으로 일정 수준을 유지하고 있다(《행정통계연보》; 《총무처 연보》 참조).
- 27) 승진에서 경력평정의 배점비율이 근무성과 같이 40% 정도를 차지한다는 점도 연공서열식의 질서체계 구축과 관련이 깊다. 총무처 인사국에 따르면, 승진후보자 명부작성시 5급의 경우 근무성적이 45%, 경력이 35%, 훈련성적이 20% 반영되도록 되어 있는 반면, 6급 이하의 경우 근무성적이 40%, 경력이 40%, 훈련성적이 20% 반영되도록 함으로써(총무처 인사국, 1986) 6급 이하에서 경력평정의 비율을 더욱 높여 연공서열식의 승진이 토착화되는 요인으로 작용하였다. 자세한 경력평정의 내용과 방법은 1981년 6월 10일에 개정된 공무원임용령 제 37조의 4를 참조. 한편, 제 6공화국 들어서는 6급 이하에서 경력평정의 비율을 기존의 40%에서 45%로 상향조정함으로써 이러한 질서체계를 더욱 공고히 한 바 있다.
- 28) 공무원들의 장기근속 유도는 이들에 대한 보수체계에서도 잘 나타난다. 제 5공화국에서는 공무원 보수체계로서 1985년을 기점으로 '직급별 동일호봉제'와 '직급별 근속호봉제'의 상이한 보수체계가 있었지만, 두 가지 모두 공직생활의 장기근속 여부가 수령하는 보수에 상당한 영향을 미침으로써 공직의 직업화에 긍정적 영향을 미쳤다. 부연하자면, 전자는 기존의 봉급체계에서 직무급과 근속수당이 새로이 구분되고, 승진을 하게 되면 직급상승에 따른 직무급의 차액만큼 봉급이 많아지는 한편 호봉인 근속급은 변하지 않게 된다. 따라서, 최하직급이라 하더라도 근속을 하게 되면 현행 3급 이상의 봉급을 수령할 수 있게 되는 체제이다. 반면, 후자는 승진시 상위직급의 봉급액 중 승진하기 전의 봉급액과 같은 금액 또는 같은 금액이 없으면 직급 상위 금액에 해당하는 호봉을 수령하는 체제로서 승진에 의한 단기간의 봉급상승을 최소화하기 위한 것이지만, 역시 장기근속 여부가 봉급액을 결정하는 데 중요한 역할을 하는 것은 전자와 마찬가지로(김병조, 1993: 125~126). 결국, 어느 경우이든 직급이 높고 근무연수가 길수록 높은 봉급을 수령하도록 하는 이러한 보수체계는 공무원의 직무가 무엇인가보다는 계급이 무엇이고 얼마나 오래 봉직했는가를 중요시함으로써 계급제를 강화시키는 요인이 된다고 할 수 있다.

- 29) 또 그 내용상 직류별로 약간의 차이는 있으나 헌법, 민법, 행정법, 국민윤리, 영어, 한국사, 정치, 경제, 사회학 등 행정고시의 주요 시험과목들만 살펴보다라도 공무원에게 요구되는 지식의 범위가 상당히 광범위함을 알 수 있다. 우리나라 시험과목의 변천내용에 대해서는 서원석(1996: 32~36)을 참조. 공무원채용시험에서 시험과목은 해당 직무수행에 필요한 지식과 응용능력을 검증하기 위한 것으로 볼 수 있는데, 우리나라의 경우 그 내용을 보면 대개 전문적이고 세분화된 지식보다는 광범위하고 포괄적인 응용지식의 소유 여부를 파악하기 위한 과목들의 비중이 높고 그 과목의 수 또한 많은 편이다. 이는 전문적 지식을 갖춘 사람보다는 폭넓은 교양과 사고를 갖춘 사람의 공직 유입을 의도한다는 것으로서 전문가보다는 일반행정이 위주의 채용이 이루어질 가능성을 암시하는 것이다.
- 30) 역사적 제도주의에서 '제도'는 정치와 경제의 다양한 단위에서 개인간의 관계를 구조화하는 공식규칙, 순응절차, 그리고 표준운영절차(S. O. P)를 포함하는 매우 광의적 개념이라고 할 수 있다(Hall, 1986: 19).
- 31) 또 상대적으로 볼 때 당시 상황이 IMF 이후 국민의 정부처럼 정부관료제의 경쟁력을 획기적으로 향상시키기 위해 공직구조 자체를 근본적으로 개혁해야 할 매우 급박한 상황은 아니었다고도 볼 수 있을 것이다. 즉, 당시의 10.15 행정개혁을 제도변화를 촉발할 수 있는 중요한 사건(triggering events)으로 보기에는 무리가 있다는 것이다.
- 32) 앞서 서술한 바 있지만 우리나라의 공직구조가 1948년 정부수립 당시 계급제로 초기 선택된 것은 해당 제도가 지니는 제도적 효율성을 충분히 의식한 채 합리적으로 선택되었다고 보기는 어렵다. 그러나 이러한 초기의 선택은 직위분류제 등 다른 경로의 선택을 배제한 채 미래의 역사적 궤적을 결정함으로써 사회적 환경변화 등 이후 제도변화 요인의 출현에도 불구하고 이에 쉽게 조용하지 못하는 속성을 보여주고 있다. Krasner(1984; 1988)는 이러한 제도의 경로의존성 대두요인을 수확체증과 네트워크의 외부성으로 설명한 바 있다.
- 33) 외부로부터의 위기가 발현되면 기존제도의 균형이 깨지고 새로운 제도로의 발전이 이루어질 수 있는데, 이를 단절된 균형상태라고 칭한다. 역사적 제도주의에서는 제도의 변화를 설명하는 요인으로 이러한 위기이론과 더불어 외부적 압력이론을 제시한다. 위기이론은 Krasner(1984)에 의해 주장되었는데, 그는 경제적 위기나 전쟁과 같은 위기상황이 제도의 변화에 영향을 준다고 갈파하면서, 이러한 위기는 내부적 혹은 외부적으로 나타날 수 있는데, 전자는 사회 내부의 역동적 변화에 의해 촉발될 수 있으며, 후자는 국제체계의 위협에 의해 발생할 수 있다고 한다. 또 외부적 압력이론은 한 국가의 제도 및 정책개혁은 채권국의 경제적 제약이나 국제기구들의 정치적 힘과 사상적 영향력에 의해 실현될 수 있다는 것이다.
- 34) 게다가 노태우 정권의 경우 낮은 득표율과 여소야대라는 정치적 상황과 맞물려 최고 통치자로서 국가공권력의 강화를 일정부분 용인하여 이를 정국장악을 위한 도구로 사용한 측면이 없지 않다.
- 35) 예를 들어 6공화국 기간 동안 이루어진 전체 국가 일반직 공무원의 전직자 수와 전보자 수는 다음과 같다. 전직자 수: 1988년: 180명, 1989년: 246명, 1990년: 82명, 1991년: 43명, 1992년: 1,491명, 전보자 수: 1988년: 19,345명, 1989년: 20,381명, 1990년: 24,236명, 1991년: 25,354명, 1992년: 27,258명(《행정통계연보》: 《총무처 연보》 자료 참조).
- 36) 교과목은 행정환경의 이해, 관리능력배양, 이념윤리 및 기본소양, 기타로 구성되어 있는데, 이 중

윤리 및 기본소양이 36%로 가장 많은 비율을 차지하고 있다(중앙공무원교육원, 《1990년 교육운영 계획》, pp. 196~197).

- 37) 이는 1996년 1월 말 시행된 외무고시부터 적용되었으며 사법-기술고시는 대상에서 제외됐다. 이 제도는 당해 연도 여성채용이 목표에 미달할 경우 합격선보다 3점(5급)이나 5점(7급)이 부족한 불합격 여성들에 한해 목표율이 채워지는 선에서 전체 합격자 정원과 관계없이 정원 외 합격시키는 제도이다. 당시 총무처는 이와 관련하여 1996년 10%, 1997년 13%, 1998년 15%, 1999년 18%, 2000년 20%까지 여성채용 목표율을 상향조정하면서 목표율에 맞춰 성적순으로 여성합격자들을 선발기로 하였다. 또 면접시험의 경우도 남녀별로 구분 실시해 목표비율만큼의 여성합격을 보장하도록 하였다.
- 38) 이는 1996년부터 장애인의 공직진출을 확대하고자 장애인에 대해서는 7급, 9급 시험에서 따로 구분하여 선발하도록 한 것이다. 제도시행 초기에는 장애인 의무모집 비율이 2%였지만 1997년부터는 3%로 확대 시행되었다. 이러한 확대배경은 “신체적·정신적 장애로 직업생활에 제약을 받는 장애인의 채용확대를 위해 정부가 모범을 보이고 민간의 적극적 참여를 유도한다는 차원에서 당정이 이같이 합의했다”(김기수 신한국당 제 1정조위원장, 《대한매일》, 1996년 12월 18일자 기사)고 밝히고 있다.
- 39) 따라서 지난 제 5공화국이 들어선 이후 단행된 행정개혁의 경우보다도 제도개혁의 개연성은 훨씬 더 높았다고 할 수 있다.
- 40) 한 국가의 제도변화를 채권국 등 국제기구의 경제적 제약과 이로부터 파생되는 영향력이라는 측면에서 파악하고 있는 ‘외부적 압력이론’이 이에 해당할 수 있다.
- 41) 신자유주의는 경제, 정치, 사회 각 분야에서 각각의 의미를 지니고 있는데, 경제적 측면에서의 신자유주의란 1980년대 이후 영국과 미국을 중심으로 케인즈 경제이론에 토대를 둔 복지국가 이념에 대한 우파적 대안으로 등장했다. 신자유주의는 대처리즘, 레이거노믹스, 공급중심 경제학, 통화주의 등 다양한 별칭을 갖고 있다. 신자유주의 정책의 내용은 공공부문의 민영화, 시장에 대한 규제 철폐, 통화주의에 입각한 인플레이션 대책, 노동시장의 유연성 촉진과 실질임금의 하향 경직성 완화, 공공지출의 축소, 조세인하를 통한 기업 경쟁력의 제고, 산업구조조정, 권력의 지방이양 등을 포함하고 있다. 사회적 의미로는 자유방임적 자유주의의 결합에 대하여 국가에 의한 사회정책의 필요를 인정하면서도 자본주의의 자유기업 전통을 지키려는 사상 등으로 해석될 수 있으며, 신자유주의자들은 범세계화의 흐름에 힘입어 한 국가를 넘어서 세계수준에 적용되는 이데올로기를 지향한다(<http://komnaru.hihome.com/ImportedFiles/jinhak/sisa/70.htm>). 특히 IMF나 IBRD 등의 국제기구는 이러한 신자유주의자들이 주축을 이루고 있다.
- 42) 김태동 대통령정책기획수석비서관이 《동아일보》 1998년 9월 9일 ‘특별기고’를 통해 “김대중 대통령의 경제기조가 전후 독일의 질서자유주의, 영국의 대처주의와 같은 신자유주의 등이 우리 실정에 맞게 적절히 원용되고 있다”고 밝히고 있다.
- 43) 폐쇄형과 상대적 방법으로 공직에 임용되는 제도로는 개방형 전문직위, 계약직 공무원제도, 별정직 공무원제도, 특별채용제도 등이 있다.
- 44) 개괄적 자료는 2002년 9월 30일 제공되고 있는 자료를 가지고 분석하였으나, 분석내용에 따라서는 구체적 자료가 제시되어 있는 2002년 3월 31일자 자료도 사용하였다.

- 45) 위에서 살펴본 대로 2000년 개방형임용제도 실시 당시에는 130개 직위였으나 조정과정을 거쳐 현재는 136개 직위로 소폭 확대되었다.
- 46) 경영진단조정위가 제시한 시안은 정부조직개편 분야와 운영시스템에 관한 분야로 나누어지는데, 관료집단들은 이 시안에 대하여 반발하였지만 특히 운영시스템에 관한 분야 중에서 “실·국장급의 30%를 외부 민간전문가를 임용하는 개방형임용제 실시”라는 항목에 강력히 반발하였다. 관료집단의 반발은 1999년 3월 9일자 《동아일보》 기사를 통해 잘 알 수 있다. “개편시안에 대한 공청회에 대거 참석한 공무원들은 개방형임용제도에 대해서 주로 1년을 주기로 자리를 옮기는 기존의 순환보직제도에서 한 번도 전문성을 키울 기회가 주어지지 않았기 때문에 유예기간을 주지 않고 바로 민간전문가와 경쟁을 붙인다는 것은 형평성에 어긋난다고 주장하며 심각한 우려와 불만을 표시했다”(《동아일보》, 1999년 3월 9일자). 또한 김광웅 위원장의 인터뷰에서도 공무원의 불만은 잘 드러난다. “계급제를 고수하려는 정부 내의 저항에 속수무책이었다. 중앙인사위는 계급제를 뜯어고쳐 직위분류제로 가려했다. 그래서 2년 넘게 싸웠다. 하지만 결국 국가공무원법에 이를 명시하지 못했다. 행정자치부 등이 거세게 반발했기 때문이다”(《중앙일보》, 2002년 5월 24일자).
- 47) 현재는 136개 직위지만 1999년 당시에는 129개의 직위에 대해서만 개방하는 것으로 결론내렸다.
- 48) 임용 당사자가 공무원이라는 이유만으로 그 사람이 전문성이 없다고 판단할 수는 없는 일이다. 그러나 정당한 임용절차에 의하지 않았다고 한다면 절차상의 정당성은 문제가 될 것이며, 이는 관료 조직의 조직적 저항이라고 할 수 있다.
- 49) 《조선일보》 1999년 11월 23일자에서 이러한 조직적 저항의 행태를 살펴볼 수 있다. “개방형 자리 내부인사 내정 뒤 ‘들러리’ 공모절차 논란’… 문화관광부가 개방형으로 임용토록 되어 있는 관광국장 자리에 내부인사를 이미 내정해 놓고도 공모절차를 밟아 논란이 일고 있다. 지난 24일 원서접수를 마감한 결과 공무원과 대학교수, 업체인사 등 7명이 지원한 것으로 26일 알려졌다. 문화부는 지난 25일 국장급 인사를 단행하며 공보관이던 K국장에게 보직을 주지 않았다. 이미 오래 전에 관광국장으로 내정된 상태인 만큼 문화부 안에서는 누구도 관심을 갖지 않았다. 사실 현재 관광국장인 P국장이 임용될 때도 똑같은 논란이 있었다. 그는 지난 2000년 1월 임명직 관광국장이 됐다. 이후 2001년 5월 이 자리가 개방형으로 바뀐 뒤 다시 공모절차를 거쳐 자리를 지켰다. P국장이 2년 임기를 채우지 않았는데도 새로운 관광국장을 공모하는 것은 그가 다른 자리로 옮길 것을 희망했기 때문인 것으로 전해졌다. 결국 문화부는 관광국장 자리가 개방형임에도 정상적인 임명직 보직 경로에 따라 인사를 하는 셈이다. P국장이 관광국장이 되기 직전의 보직 역시 K국장과 같은 공보관이였다(《대한매일》, 2002년 7월 27일자).
- 50) 이에 비해, 제5공화국의 행정개혁 당시는 앞서 지적한 것처럼 제도변화가 빈번히 이루어지는 시기인 공화국 초기라는 점을 제외하고는 기존체제의 경로의존성을 극복할 만한 급격한 충격요인은 존재하지 않았다. 즉, 경제의 안정화와 이를 위한 국가 경쟁력 강화가 필요한 시점에서 행정개혁과 인사제도 등의 정비작업을 단행하기는 하였으나, 이는 정권의 정통성을 보완하기 위한 수단적 도구로서의 성격이 컸었고, 여기에 관료집단의 역할과 기능이 부각됨으로써 체제의 내성이 강화되기 시작한 시점이었다고 할 수 있다. 그만큼 제도개혁의 압력 정도가 국민의 정부 당시에 비해 강하지 못했다는 것이다. 따라서 제5공화국의 행정개혁 상황보다는 국민의 정부에서 제도개혁 상황이 기존 공직체제의 역사적 궤적을 변경시킬 수 있는 영향력 정도의 측면에서 훨씬 더 강했다고 할 수

있다.

■ 참고 문헌

- 김중양. 1997. "공직분류체계," 《한국행정연구》 6(3).
- 김창준. 1996. "한국의 공무원제도 개혁: 회고와 전망," 《한국의국어대 논문집》, 제 29집.
- 염재호. 1994. "국가정책과 신제도주의," 《사회비평》, 제 11호.
- 유민봉. 1997. 《인사행정론》, 문영사.
- 이대회 외. 2001. 《한국의 행정사》, 대영문화사.
- 이한빈. 1968. 《사회변동과 행정: 해방 후 한국행정의 발전론적 연구》, 박영사.
- 이한빈·박동서 외. 1969. "한국행정의 역사적 분석: 1948~1967," 한국행정문제연구소.
- 한영수. 2000. "공직분류체계의 개선방안," 《사회과학논총》, 제 10집.
"국가공무원법 공무원 임용령".
- 이석제 씨와의 인터뷰자료.
《행정통계연보》.
《총무처연보》(1970년대~2002년).
- Aldrich, H. E. 1999. *Organization Evolving*, Sage Publication(1st edition).
- Ikenberry, G. J. 1988. "Conclusion: and Institutional Approach to American Foreign Economic Policy," in Ikenberry, G & Lake, D. & Mastanduno, M. (eds.), *The State and American Foreign Economic Policy*, Ithaca: Cornell University Press.
- Krasner, S. D. 1984. "Approach to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics," *Comparative Politics* 16(2): 223~246.
- _____. 1988. "Sovereignty: An Institutional Perspective," *Comparative Political Studies* 21(1): 69~94.

3. The Korean Bureaucracy's Personnel Administration Systems with the View of Historical Institutional Approach

Kyung-Il Ju · Byung-Ryang Lee · Yo-Sang Hahm

This Study inquired into the Korean bureaucracy's personnel administration systems with the view of historical institutional approach. Especially, this study inquired into bureaucracy's personnel administration systems in 1980's regime as bridge-building role and each regime with each particular situations. As the result, 1980's administration and the 'DJ' administration were different in the situation, and the possibility of institution change was different in this setting. But basically korean bureaucracy's public position

structure as closed rank systems was not sensitive to social needs. Therefore, this study promoted understanding the stream of Korean bureaucracy's personnel administration systems, and had a meaning in terms of Korean bureaucracy's personnel administration system's reforms.

Key Words: historical institutionalism, personnel administration systems, bureaucracy, opened rank system, institutional change, institutional consistency