

기획논문

# 제도의 형성과 폐지<sup>1)</sup>

## 사무관특별채용제도를 중심으로

김 미 나

1961년 5·16 군사정변을 계기로 군인의 관료화가 등장하기 시작하면서, 유신체제 이후 주로 5급 공무원을 중심으로 사무관특별채용제도가 본격적으로 형성 및 유지되었다. 그 후 1987년 6·29 민주항쟁을 계기로 제도가 전면 폐지되었다. 본 연구는 이러한 사무관특별채용제도의 형성동인과 제도변화의 과정을 분석하고 있다.

5·16 이후 집권한 박정희는 2년 반에 걸친 군정기간에 그들이 통치하기에 용이하도록 스스로의 규범(헌법 등)을 만들었고, 정권의 정당성을 보강하기 위해 기술관료와 군관료의 연합 체제를 형성하였다. 그리고 산업경제발전의 국정목표를 달성하는 과정에서 군인출신에 대한 특별채용을 지속적으로 확대하였다. 비록 1987년 6·29 이후 사무관특별채용제도도 폐지되었지만, 한국 관료제의 성장과정에서 그 파급효과는 아직까지도 공무원 사회에 남아 있다.

**주제어 :** 정부관료제, 사무관특별채용제도, 제도형성, 제도폐지

### 1. 문제의 제기

공무원 조직에는 제도적으로 인정된 정규적 수혈이 있었다. 경쟁을 통한 공개경쟁 채용시험이 대표적 수혈이고, 전문성을 요하는 부분에 대한 전문직 특별채용이 또 다른 수혈이라고 할 수 있다. 우리나라는 공직사회에 대한 대규모 수혈이 몇 차례 있었다. 그 중에서도 박정희 정권의 군인 출신자를 중심으로 한 대규모 수혈은 전두환 정권까지 지속되었고, 한국 관료사회를 형성하는 데 중요한 역할을 하였다.

군인 출신자를 대상으로 하는 관료임용에는 장·차관 등 고위 정무직을 대상으로 하는 임용과 5급 실무행정직을 대상으로 하는 임용으로 나누어 생각해 볼 수 있다. 정무직의 경우는 대부분 쿠데타와

**김미나**

고려대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 고려대학교 정부학연구소 연구교수로 재직중이다.

meena@korea.ac.kr

직·간접적으로 연결된 인사들로서 민정이양 후에 곧바로 행정부 내부로 진입하였다. 그리고 실무급 행정직의 경우는 장관과 함께 행정부로 진입한 '보좌관'들이 후에 실무급으로 행정조직에 남게 되었고, 이들이 사무관특별채용제도를 형성하는 토대가 되었다.

이렇게 사무관급 중간관료로 군출신 인사들이 다수 유입되면서 한편으로는 공직사회에 군인 출신자를 대규모 임용함으로써 군대의 일사불란한 지휘체계를 공무원 세계에 이식하는 데 기여하였다. 그러나 다른 한편으로는 낙하산 인사와 특정지역 편중인사 등의 부작용으로 인해 공무원 사회에 병리적 현상 및 문화의 원인이 되기도 하였다.

이렇게 다양한 평가를 할 수 있는 군인 출신자에 대한 특채 사례는 첫째, 특정집단을 대상으로 하는 대규모 인사제도였다는 점에서 의미가 있다. 둘째, 당시 미성숙한 한국 관료제에 미국식 행정 및 관리시스템을 이식하였다는 점에서, 한국 관료제의 형성과 근대화 과정을 보여주는 유의미한 현상이라고 할 수 있다.

본 연구는 한국 관료제의 성장과정에서 독특한 군인 특별채용제도의 형성과 운영의 동인으로서 정치지도자의 선택과 사회적 상황, 제도적 특성에 대한 연구와 제도의 폐지원인에 관한 연구를 목적으로 한다. 즉, 5·16군정기에 도입된 군인 출신자 특별채용이 3공화국의 특별채용제도와 상호작용을 하면서, 4공화국에서 '유신사무관'<sup>2)</sup>이라는 새로운 제도적 균형상태에 도달하게 되는 제도형성의 과정에 초점을 두고 연구를 진행하고자 한다.

본 연구를 위해 박정희 정권 18년(1961~1979)을 연구대상 시기로 정하였고, 자료의 수집을 위해 관련문헌 연구(회고록, 자서전, 연설문, 신문기사 등)를 우선 실시하였다. 그리고 사무관특별채용자(유신사무관)를 대상으로 하는 인터뷰(2003. 8. 11~14)를<sup>3)</sup> 실시하였다.

## 2. 제도의 형성과 선별 및 종결 메커니즘

### 1) 제도의 형성과 선별 및 종결<sup>4)</sup> 메커니즘

제도의 진화과정은 크게 제도의 형성 메커니즘과 선별 메커니즘으로 분류할 수 있다. 먼저, 제도진화의 원리를 구성하는 한 요소로서 제도가 어떻게 확립되는가 하는 제도의 형성 메커니즘은 첫째, 제도가 개인들의 사적 이익을 추구하는 과정에서 자생적으로 출현한다는 관점, 즉 어떠한 합의나 법적 강제 없이 스스로 조직되어 자생적으로 출현한다는 관점과,<sup>5)</sup> 둘째, 제도가 의도적 설계의 산물이라는 관점, 즉 일종의 집단적 구성행위 (*collective constitutional activity*)로서 인위적·의도적으로 만들어진다는 관점으로<sup>6)</sup> 나누어 설명할 수 있다.

그리고 제도의 선별 메커니즘에 대해서는 거래비용 경제학, 재산권 이론, 주인대리인 이론, 신경제사, 제도적 게임이론, 오스트리아학파의 주장과 구제도학과, 신제도주의, 조절이론 등의 주장으로 나누어 살펴볼 수 있다.

첫 번째 집단의 주장에 따르면, 제도의 진화는 대체로 효율성 기준에 따라 자연선택 또는 도태 (*natural selection*)가 결정된다는 것이다. 신제도경제학과에서는 동태적 과정으로서의 제도진화보다는 제도의 출현과 존재라는 측면에 초점을 맞추고 있다. 제도의 존재는 시장 또는 조직의 실패와 같은 조정문제에서 연유하기 때문에, 무엇보다 거래비용과 정보의 비대칭성이 중요한 역할을 하고 있다고 주장한다. 오스트리아학파에서는 유기적 제도의 진화를 일종의 보이지 않는 손과 같은 메커니즘에 의해 설명하고 있다.

제도적 게임이론에서는 관습 및 규칙과 같은 제도는 반복게임을 통해 가장 성공적이라고 입증된 전략을 채택하는 합리적 의사결정과정의 결과물로 정의하고 있다. 그런데 일단 선별된 제도는 자기강화적 (*self-enforcing*)으로 지속되는 경향이 강한 특징을 가진다. 진화게임론에서는 시행착오 과정을 통해 보다 좋은 결과를 얻기 위한 게임참가

자들의 모방에 의해 효율성 규범이 유지된다고 한다.

이상에서 살펴본 바와 같이 시장의 내부와 외부에서의 상호작용기제가 효율성에 입각한 선별기제(*selection mechanisms*)로 작용하여 제도가 자연스럽게 진화된다고 규정하고 있다.<sup>7)</sup> 결국 이들의 주장은 제도의 유효성 혹은 경제적 효율성에 의한 선택의 과정으로서 제도가 선택되고 진화되는 것으로 주장한다.

두 번째 집단의 주장에 따르면, 제도란 우연한 발견의 산물이기 때문에 제도의 동태적 변화 혹은 진화는 효율성에 입각한 자연선택보다는 학습, 현존하는 제도들간의 갈등, 사회적 투쟁 등의 집단적 행위에 의한 선택의 결과물로서 나타난다는 것이다. 구제도학파에 의하면 협상의 원리라는 인위적 제도선택이 결정적이며, 제도의 진화는 의례적 가치와 도구적 가치 간, 그리고 산업적 논리와 금융적 논리 간의 긴장과 결부된 누적적 인과관계에 기인하고 있다. 신제도주의에 의하면, 제도분석은 단순한 비용의 계산에 근거를 두지 않으며, 습관과 규칙뿐만 아니라 불확실성과 인식에 준거하여 이루어진다.

그리고 조절이론에 의하면, 제도는 갈등과정으로부터 유래한 정치적 타협의 결과이며, 제도의 지속성은 다른 제도들과의 관계 또는 제도형태들의 보완성에 의해 규정된다고 한다. 왜냐하면 제도의 진화에는 제도들간의 불일치와 모순이 결정적이며, 제도는 이전의 제도적 타협이 불안정하게 변화하게 된다는 것이다. 이상에서 살펴본 바와 같이 이들은 집단적 교섭을 통한 인위적 제도선택을 강조하고 있다. 또한 제도의 진화는 종종 효율성과 무관하게 과거의 선택, 현재 다수가 채택하고 있는 규준, 그리고 사회적 타협을 통해 “경로의존적으로 자신을 재생산”한다는 의미에서 역사의 산물이며, 그 과정은 대체로 비결정적, 개방적, 비가역적인 것으로 간주되고 있다.

역사적으로 형성된 제도는 사회집단 사이에 권력을 불균등하게 배분하며, 이에 따라 이익의 대표과정이 심각하게 왜곡될 수 있다. 사회는 자유롭게 계약하고 거래하는 개인과 집단으로 구성되는 것이 아니며, 제도가 특정집단이나 이익에 대해 의사결정 과정에의 특권적

접근을 허용한다.<sup>8)</sup> 이것은 곧 제도적 요인에 의해 어떤 이익이나 선호는 특권적 지위를 향유하는 반면, 다른 이익과 선호는 제도적 요인에 의해 불이익을 받을 수밖에 없다는 것을 의미한다. 제도적 요인에 의해 이익의 대표과정이 심각하게 왜곡될 수 있다는 것은 곧 이를 통해 형성·집행되는 정책의 결과, 사회구성원 모두의 후생이 증가되는 것이 아니라 국가정책의 수혜집단과 국가정책에 의해 손실을 경험하는 집단이 구조적으로 나타날 수밖에 없다는 것을 의미한다(Immergut, 1998: 17; Hall & Taylor, 1996: 941; 하연섭, 1999: 23~24).

## 2) 사무관특별채용제도의 형성과정에 대한 분석틀

사무관특별채용제도(이하 사관특채)가 형성되고 폐지되기까지의 과정을 보다 체계적으로 제시하기 위해 제도형성의 과정을 다음과 같이 유형화하였다.

<그림 1>에서 보는 바와 같이, 사무관특별채용제도의 형성과정에 대한 기술을 보다 체계적으로 제시하기 위해 사무관특별채용제도가 형성되기 이전을 발아기→제도를 정당화하기 위한 제도화 단계와 형성된 후에 일정기간 그 기본골격을 유지해 나가는 형성 및 유지기→반대세력의 저항이나 정권교체 등 정치적 환경이 변함에 따라 더 이상 제도의 정당성을 인정받지 못하고 폐지하게 되는 소멸기로 분류하였다.

그림 1  
사무관특별채용제도의  
형성과정에 대한 분류체계

분류체계	발아기	형성 및 유지기		소멸기
시 기	군사혁명 정부와 3공화국 (1961~1972)	4공화국 (1973~1979)	5공화국 (1980~1987)	6공화국 (1988~)
사무관 특채형성 과정	군출신 각료영입	군인보좌관 의 관료화	사무관특별채 용의 제도화	사무관특별 채용의 폐지
정치적 사건	5·16과 정권교체	유신헌법	10·26과 정권교체	6·29와 정권교체

### 3. 사무관의 역할과 임용방법

행정체제의 막중한 역할과 적시성 있는 역할 적용이 강조되는 시대에 서 우리에게 전달되는 행정의 실체화를 주도하는 것은 무엇인가? 법령의 규정인가? 고위정책인가? 내부관리기능인가? 이러한 요소들도 행정을 엮어내는 인자임에는 틀림없다. 그러나 시민들에게 실제로 전달되는 행정서비스를 실체화 또는 재현하는 것은 정부관료제의 중·하위계층이다.

중·하위계층의 공무원들이 실천적 행정의 기본성격을 규정하고 행정작용을 현실로서 일어나게 하는 데 중심적 역할을 한다. 여기서 '사무관'으로 통칭되는 5급 공무원들은 중추적 연결고리 구실을 한다. 사무관들은 초급관리자들이며 정부관료제의 허리에 해당한다. 일반직 9계급제의 한가운데 위치한 사무관들은 관리계층의 말단이며, 하급직 행계층의 어른으로서 두 계층을 잇는 연결침의 위치에 있다. 그들은 위와 아래로 많은 파급효과를 가진 인자이다.

#### 1) 사무관의 직급

대한민국의 정부수립과 더불어 채택된 공무원제도는 공무원의 종류를 일반직과 별정직으로 대별하고 실적주의 원리의 적용을 받는 일반직의 분류는 계급제의 원칙에 따르게 하였다. 그리하여 행정부에 근무하는 일반직을 7계급(1급에서 5급까지를 두나 3급과 4급은 갑류와 을류로 구분)으로 나누었다. 3급 을류 공무원 중 기술계는 기좌(伎佐)라 부르고 사무계는 사무관이라 불렀다. 물론 사무관의 수가 기좌보다 월등히 많았다.

1980년까지 1급부터 5급까지의 분류구조는 유지하였으나 갑·을류의 구분을 변경시킴으로써 6계급으로 줄이기도 하고 9계급으로 늘리기도 하였다. 1951년에는 4급의 갑·을류 구분을 폐지하여 계급을 여섯으로 나누었다. 1961년에는 2급부터 5급까지 계급마다 갑·을류로

나누어 실제로 9계급제를 만들었다. 이러한 체제에서 사무관은 언제나 3급 을류였다. 1981년에 갑·을류의 구분을 없애고 1급부터 9급을 나누어 9계급제를 만들었다. 이때에 3급 을류는 5급으로 바뀌었으며 사무관은 5급 공무원이 되었다.

1961년부터는 일반직의 분류구조에 직위분류제의 요소가 도입되기 시작하면서 '직렬', '직급'과 같은 개념이 사용되고, 각 계급에 배치되는 직급이 과거보다 훨씬 다양해졌다. 즉, 5급(또는 3급 을류)에는 사무관이나 기좌 이외에도 여러 가지 직급이 배치되었다(오석홍, 1996: 141~142).

## 2) 사무관의 역할과 직무

사무관 집단 내에서는 행정사무관이 압도적인 수를 차지하고 있다.<sup>9)</sup> 행정사무관 집단은 양적으로 우월할 뿐 아니라 행정조직 내의 입지도 우월하다. 사무관들의 역할은 시대에 따라 변모된 측면을 갖고 있다. 경제·사회적 조건이 변천되고 정부에 대한 역할기대가 달라져온 만큼 사무관의 역할 또는 역할의 우선순위도 변해왔다. 1960년대 초반까지 경제는 발전하지 않고 민간부문의 성장은 부진하였다. 정부의 역할은 비교적 단순하고 소극적이며 통제적이었다. 이러한 시대의 사무관들은 소극적·소인적(아마추어)·권위적이었다. 그들은 법과 질서의 유지를 주된 사명으로 하는 관치의 역군이였다. 당시에는 목민관, 고등관, 영감의 잔재가 많이 남아 있었다.

1960년대 중반 이후 경제성장이 촉진되고 고도성장의 연대가 펼쳐지면서 사무관들은 경제성장의 역군으로 변신하게 되었다. 경제발전의 선도와 관리라는 임무를 수행하기 위해 사무관들은 정말 바쁜 나날을 보내게 되었다. 1980년대 후반에 접어들면서 국민통합, 복지경제, 정치적·경제적·사회적 민주화 등이 국가적 과제로 부각되고 따라서 사무관들의 중점업무에도 변화의 조짐이 보였다.

전반적으로 볼 때, 사무관들은 행정의 형상을 실제로 그려내는 확

실한 기반을 가진 분산된 세력이다. 그들의 역할이 매우 요긴하고 결정적일 때가 많기 때문에 우리나라의 행정을 '사무관 행정' 또는 '사무관 중심체제'라 평가하기도 한다(오석홍, 1996: 148). 사무관들을 국가시책과 그 관리내용을 결정하는 데 원료 혹은 반제품을 제공하고 다양한 행정적 의사결정의 토대를 마련한다. 그들은 행정체제에 대한 각종 투입을 선별하고 처리하는 기초적 장치로서의 구실을 하며 행정산출을 구체적으로 형상화한다.

사무관들은 행정업무의 1차적 기안책임자로서 실질업무를 처리하는 역할뿐 아니라, 초급관리자로서 조직의 관리에 참여하고 지도력을 발휘하여 하급실무자들의 집행적·보조적 업무를 지휘하는 역할도<sup>10)</sup> 맡고 있다.

### 3) 사무관의 임용방법

사무관의 임용방법, 즉 사무관 자리의 결원을 메우는 방법에는 여러 가지가 있다. 임용방법들은 우선 신규채용과 내부로부터의 임용이라는 두 가지 범주로<sup>11)</sup> 크게 분류할 수 있다. 정부조직 밖으로부터 사람을 새로 구해 쓰는 신규채용방법은 다시 공개경쟁채용과 특별채용의 방법으로 구분된다. 각종 고등고시가 공개경쟁 채용방법에 해당하고 특별채용은 특정의 자격자들을 경쟁성이 제한된 방법으로 선발하는<sup>12)</sup> 것이다(오석홍, 1996: 151~152).

1970년대 후반부터 1980년대 말까지 사관학교 출신 초급장교들을 전역시켜 특별 채용한 '사관특별채용제도'가 있었다. 이 제도에 의해 임용된 사무관들을 사람들은 '유신사무관'이라 부르기도 했다. 사관특별채용제도는 관료사회의 진통거리였으며, 공직을 지망하는 대학생들에게도 대단한 불만요인이었는데, 1987년에 폐지되었다.



#### 4. 사무관특별채용제도의 형성과 폐지

박정희 정권은 집권초기에 공무원에 대한 대대적 파면조치를 단행하여 관료의 세대교체를<sup>13)</sup> 꾀하였고, 이러한 공백을 군인출신 관료들로 충원하였다. 이렇게 군인출신에 대한 특채가 본격화되고 제도화된 것은 박정희 정권<sup>14)</sup> 인사제도의 중요한 특징이라고 할 수 있다.

##### 1) 사무관특별채용제도의 발아기

###### (1) 제도 등장의 배경

쿠데타에 의해 집권한 군부세력은 군정기간 동안 정치권력기반을 다지고 정치권력의 물적 기반을 획득함과 동시에 국가기구를 장악하고 개혁하였다. 이들은 비상계엄을 선포하고 반공을 국시로 삼고 반공체제를 재정비 강화한다고 선언함으로써 쿠데타 세력의 이념적 지향성을 분명히 한 뒤 앞으로의 최우선 정책과제로 자립경제의 확립과 공산주의와 대결할 수 있는 실력배양을 내세웠다. 이들은 일련의 반부패 캠페인을 통해 권력기반을 강화했고, 자유와 참여 등 서구민주주의 원리보다는 행정민주주의(*administrative democracy*)라는 명령적·권위주의적 통치방식을 토대로 경제적 실적을 통한 정통성을 획득하려고 했다(박정희, 1962: 4).

박정희 정권은 시장을 대신해서 혹은 시장과 함께 발전의 관리자 혹은 촉진자로서 능력 있는 관료체제를 만드는 일에 착수하게 되었다. 일반적으로 군사정권이 갖는 반정치적 속성과 정치에 대한 혐오감을 행정의 역할을 확장함으로써 군사정권의 정당성 문제를 해결하려 하였고, 그만큼 능력 있고 수족처럼 잘 따르는 관료체를 만들어야 했다. 그러한 필요성 때문에 박정희 정권은 군정기간 동안 대량의 공무원 숙청을 비롯해서 12번에 걸친 행정개혁을 시도했다.

박정희 정권은 우선 미군에 의해 한국에 도입된 현대적 관리기술과 기획제도 등 전문적 행정기법을 통하여 민간관료를 재교육시키려 했

고, 또한 군조직 특유의 기획조정관 제도를 그대로 민간관료조직에 도입하여 부처별 기획관리실과 경제기획원을 만들었으며, 유능한 인재를 관료조직에 충원하고자 특채를 줄이고 행정고시에 의한 충원을 일반화하였다.<sup>15)</sup> 아울러 그렇게 선발된 관료들에게 확실한 신분보장과 대우, 그리고 재량권 등의 당근을 주는 한편(이석제, 1995: 217~218) 수 차례에 걸친 숙정을 통해서 관료사회의 기강과 정치권력에 대한 외경심을 유지하고자 했다.<sup>16)</sup>

이러한 과정에서 당시 군인출신 관료들은 단지 혁명동지로서의 예우라는 차원뿐 아니라 박정희 정권 전 시기를 거쳐 관료체제 안에서 나름대로 중요한 기능을 수행해왔다는 것을 알 수 있다. 그것은 첫째, 물리적 강제력을 동원하거나 군사정권을 이념적으로 합리화시켜야 할 필요성이 있는 부처, 즉 경찰을 책임지는 내무부나 검찰을 관리하는 법무부, 그리고 언론과 정권홍보를 담당하는 문공부 등 정치적으로 민감한 부처에서 박정희 정권에 대한 도전을 최전선에서 방어하는 역할을 했으며, 둘째, 전매청, 조달청, 국세청 등 재정자원과 관련된 외청들에서 정권을 물질적으로 보조하는 역할을 하였고, 셋째, 같은 경제부처 중에서도 경제기획원이나 재무부 등 전문성을 요하는 부처에는 전혀 배치되지 않았지만 상공부나 건설부와 같은 목표량 초과달성을 위한 속도전이 필요한 부처에는 간혹 장관으로 배치되어 관료조직에 군대식 기율을 부과하는 역할을 맡았다.

사무관특별채용제도 형성의 맥락을 파악하는 데 정치권력 관계는 중요한 정보들을 제공한다. 이들은 권력의 재생산(정권재창출)을 위한 지지를 극대화하였으며, 권력의 재생산을 다른 모든 행동 기준보다 앞선 최우선의 행동기준으로 삼았다. 정권교체가 제도화되지 못한 군부권위주의 정권에서는 대통령과 쿠데타에 직접 참여한 세력 뿐 아니라, 집권당, 군<sup>17)</sup>·경찰·정보기관 등의 상층부, 그리고 관료조직의 상층부까지 정치권력의 영역에 포함시킬 수 있다. 이들은 정권의 재창출, 즉 폭력적 보복을 비롯한 정권교체로 인한 불확실성을 회피하는 것에 강한 결집현상을 보였다(서제택, 2001: 22).

1963년 12월 17일 제 3공화국, 제 5대 대통령 취임사에서, “정치·경제·사회·문화의 모든 분야에 걸쳐 조국의 근대화를 촉진하는 것이 국정과제이며, 이를 위하여 우리는 조성된 계기를 일실함이 없이 성공적으로 이 과업을 성취시키는 데 범국민적 노력이 있어야 하겠고, 아울러 정치적 자주와 경제적 자립, 사회적 융화와 안정을 목표로 대혁신운동을 추진함에 있어 먼저 개개인의 정신적 혁명을 전개해야 할 것”이라고 강조한 것에서도 확인할 수 있다.

또한 1964년 1월 1일 대통령 신년사를 통해, “우선 여야 모든 정치세력의 일치된 협조로서 새로운 정치기풍 속에 능률 있는 정치를 구현시켜 나감으로써 정국의 안정을 기하는 한편 제반 정치적 결정은 신속히 반영 시행할 수 있는 행정의 능률을 확보시켜야 하겠습니다. 정부와 국회, 그리고 모든 정부기관 상호간의 유기적 협조와 조정으로써 국민 여러분의 의사를 정확하고, 그리고 효과적으로 국정에 반영할 수 있는 넓은 통로를 마련하여 놓을 것입니다”라고 정국안정 및 질서유지와 능률행정 구축을 강조하고 있다.

아울러 미국과의 관계에서 베트남 전쟁 파병과 함께 1966년부터 1970년까지 미국의 군사원조가 총 21억 2천만 달러로 같은 기간의 외자 총 도입액 18억 8천2백 달러를 상회하고(김호기, 1990: 188) 있는 점으로 보아 행정 우위현상 혹은 군부의 성장에서 미국과의 관계가 중요한 변수로 작용하였음을 알 수 있다.

## (2) 제도운영의 특징 및 동인

### ① 관료의 세대교체

그렇다면 박정희 정권 초기에 사무관특별채용제도 형성의 출발이 되는 군인 출신자가 정부관료제 내부로 들어오는 과정은 구체적으로 어떤 모습을 나타내고 있는지 살펴보도록 하자. 먼저, 군사정부는 혁명이 성공하자 군의 중간 관리층 장교 500여 명을 ‘연락단’이라는 이름으로 정부 각 부처에 파견하여 국가재건최고회의와 부처와의 연락 기능을 수행하였다(조석준, 1986: 225). 또한 1961년 군사정부의 내각

사무처는 ‘인사정리기본정책’을 발표하고 공무원 감원 기본방침과 부정공무원 숙정기준 및 인사심의위원회 운영요강 등을 확정하였다. 그리고 1961년 6월 20일부터 7월 20일까지 한 달간에 걸쳐 공무원에 대한 대대적 파면을 단행하였다. 이렇게 파면된 공무원 수는 당시 전체 공무원의 약 10% 이상인 약 33,000여 명에 이르렀다(《조선일보》, 1961. 6. 23).

공무원들에 대한 대대적 파면조치 이후 공식으로 있던 국장과 과장직에 군 출신자들을 임용함으로써 민간인 출신 관료들을 직접 감독할 수 있게 하였다. 이들 중 200여 명은 1961년 말과 1962년 초에 원대 복귀하였으나, 나머지 인원들은 각 부처의 공무원으로 잔류하였다. 예를 들어, 원호청, 외무부, 내무부, 건설부, 철도청, 전매청 등의 부처에 군 출신들이 많이 잔류한 반면에 경제기획원, 법무부, 원자력원<sup>18)</sup> 등에는 남아 있지 않았다(차두삼, 1984: 63; 국사편찬위원회, 1986).

박정희 정권 초기에 군인 출신자에 대한 임용은 주로 정무직 장·차관과 상위직급 관료를 중심으로 이루어졌다. <표 1>은 1962년 군사정권 당시 5급 이상 공무원 중에서 군인 출신자 비율을 직급별로 나타낸 것이다.

<표 1>에서 보는 바와 같이 2급 을(16.4%), 2급 갑(20.2%), 3급 갑(15.0%), 3급 을(11.5%)로 나타나 직급이 높아질수록 군인출신 공무원의 비율이 높아짐을 알 수 있다.<sup>19)</sup> 5·16 군사정변을 계기로 행정시스템의 제도적 환경변화가 초래되었고, 군인 장교출신들이 관료제 내부로 영입되는 데 결정적 환경변수로 작용하였다. 박정희 정권은 위로부터의 ‘새로운 피’의 유입과 중간층으로부터 비교적 실적 지향적 직업공무원들을 승진시키는 두 가지 채널을 통하여 관료의 세

표 1  
직급별 군인 출신자의  
비율(1962년)

직 급	5급	4급	3급	2급
비율(%)	11.5	15.0	16.4	20.2
공무원 수(명)	785	430	38	46

자료: 박동서, 《한국행정의 미래상》, 서울: 법문사, 1986, p. 417.

대교체 및 행정시스템의 변화를 위한 의도적이고 체계적인 제도적 노력을 피하였다

## ② 공무원임용령의 제정과 공무원 임용의 제도화

제3공화국이 시작되는 1963년 ‘공무원임용령’이 제정되면서 기존의 고등고시, 보통고시, 5급 공무원 고시 등의 임용제도가 통일되었고, 자격고시와 임용고시 두 가지로 되어 있던 것을 임용시험제도로<sup>20)</sup> 일원화하였다(박동서·김주수·김재후·남용구, “인사제도에 관한 좌담회 자료,” 1963: 54). 그리고 공무원채용시험제도를 공개경쟁 채용시험, 특별채용시험, 공개경쟁 승진시험, 특별승진시험, 전직시험으로 분류하였다. 이렇게 시험유형을 분류한 이유가 무엇인지에 대해 당시 내각사무처 인사제도 과장대리 남용구(1963)는 시험유형분류의 이유에 대해 다음과 같이 증언하고 있다.

공무원 결원이 났을 적에 그것을 보충하는 방법이 대단히 중요한 문제로 되고 있습니다. 외부에서 채용하는 것과 하부에서 승진시키는 것 두 가지가 중요한데, 그 외에 내부적으로 전직해서 임용하는 경우, 그 다음에 강요한다던가 그런 방법이 있는데요. 그 중에서 이제 외부에서 채용하는 것과 하부에서 승진하는 것 이 두 가지 문제를 어떻게 다루느냐 하는 문제에서, 만약 외부에서 과중하게 채용하게 되면 그 기관 자체에 근무하고 있는 사람의 사기라든가 조직의 안정도라든가 이런 문제가 대단히 곤란하게 되고, 또 하부에서만 순전히 승진하게 되면, 외부의 유능한 사람을 채용하지 못하는 그런 문제가 있습니다. … (중략) … 채용관계에서도 특수직에 대해서는 순전히 공개경쟁에 의해서만 하지 못할 경우가 있으므로 특별채용제도를 둔 것입니다(박동서·김주수·김재후·남용구, “좌담회 자료,” 1963, pp. 55~56).

또한 당시 특별채용시험 자격조건에 대해 내각사무처 인사국장, 김재후(1963)는 다음과 같이 증언하고 있다.

특별채용시험에 대해서는 상당히 엄격히 다루고 있습니다. 왜냐 하면 이것을 잘못 운영하게 되면 특별채용시험으로 해서 정실인사가 개입될 수 있는 것입니다. 그래서 우선 특별채용시험을 치를 수 있는 제한요건이라는 것이 공개경쟁시험을 가지고는 자격을 갖춘 자를 구할 수 없는 그런 직종입니다. 현직 공무원으로 승진을 시켜서도 그러한 직무를 감당할 수 없는 경우에만 특별채용시험을 하게 되어 있습니다. 그러니까 행정직이나 그런데 대해서는 특별채용이라는 것이 있을 수 없는 것이지요. 특수한 직이 따로 있습니다. 예를 들면 원자력원의 연구원, 연구관련 직원, 이런 것은 상당히 연구실적이 있어야 하고, 또 거기에 대해서 전문적으로 연구를 한 사람이 아니면 할 수 없는 것이 아니겠습니까?... (중략) ... 어디까지나 이것은 정실인사 개입의 우려성이 농후하기 때문에 엄격히 다루고 있는 것입니다. 그래서 응시자격에서는 국내나 국외를 막론하고 교육기관이나 연구기관에서 임용 예정직에 연관된 학문을 연구한 자로서 초급대학 졸업 정도 이상의 학력을 가진 자나 국가기관이나 지방자치단체에서 그러한 직무를 한 경력이나 실적이 있는 사람을 특별히 채용하려는 것으로서 가령 학사학위를 소지한 사람이 3급이 되려면 3년 이상의 연구실적이 있어야 한다 그런 것입니다.

아울러 남용구(1963)는 특별채용 관할기관 및 결정권한에 대해, 특별채용 여부가 내각사무처장의 진결에 의해 결정되는 사항이며, 일반 행정직에 대해서는 특별채용을 할 수 없도록 제한하였다고 말하고 있다.

임용권자가 어느 직에 몇 명을 임용하겠다는 요청을 하면 내각사무처장이 거기에 대한 시험을 시행하게 되는데, 내각사무처장은 공개경쟁에 의해서 모집할 수 있는 성질의 것이면 공개경쟁모집에 의해서 하도록 할 것이고, 또 그것이 특별채용에 의해서 채용하는 것이 마땅하다고 인정되었을 때에는 특별채용시험을 봐서 합격시키는데, 일단 합격된 자에 대해서는 반드시 임용하고자 하는 예정직에 보직을 시켜야 하는 것입니다. 일단 보직되면 1년 이내에는 다른 직으로 전근을 금한다는 규정을 하고 있습니다.

이러한 제한규정들은 당시 이석제가 공개경쟁 채용제도를 도입하는 과정에서 특별채용에 대한 엄격한 제한을 강화함으로써, 공개경쟁 채용제도가 자리를 잡을 수 있도록 제도적 노력을 하였다는 것을 짐작할 수 있게 한다.

그리고 특별채용 시험방법에 대해서 김재후(1963)는 “특별채용시험에서는 필기시험, 면접시험, 서류심사, 실기시험 네 가지 중에서 두 가지 방법을 선택할 수 있습니다. 이러한 결정은 내각사무처장이 하게 됩니다”라고 하였고, 특별채용이 과거에는 주로 1차 서류심사, 2차 면접시험에 의해 이루어졌음을 알 수 있다. 또한 특별채용시험을 운영하는 과정에서 엄격한 절차나 규칙에 의하기보다는 내각사무처장의 결정이 중요한 변수로 작용하고 있음을<sup>21)</sup> 확인할 수 있으며, 배점 기준 역시 분명한 기준이 없었음을 알 수 있다.<sup>22)</sup>

### ③ 군인출신 행정관료 등장의 동인

박정희 정권이 사관특별채용제도의 모태라고 할 수 있는 군인 출신자를 행정관료화하게 된 이유는 무엇보다 5·16 군정 당시의 관료조직이 합리적 의사결정이나 조직의 관리를 기대할 수 있는 형편이 아니었기<sup>23)</sup> (노재현, 1993: 241) 때문이라고 할 수 있다. 그래서 박정희의 적극적 의지가 바탕이 되어 보다 능률적이고 근대화된 관료제를 정비할 수 있었으며, 그 과정에서 군인 출신자를 대거 영입하였다. 이러한 관점에서 보면, 의도적이었던 비의도적이었던 간에 박정희의 리더십이 군인 특별채용제도(사관특별채용제도)의 형성을 주도한 것으로 해석할 수 있다.

이러한 상황에 대해 당시 장경순 농림부장관의 특별보좌관, 김기봉 중령은 다음과 같이 증언하고 있다.

당시 공직사회에는 대학졸업자도 많았지만, 그들이 배운 지식은 잘 실천되지 않고 있었습니다. 저는 귀납법과 연역법을 군대에서 배웠습니다. 정보수집을 하여 적정 판단을 내리는 과정은 귀납적입니다. 몇 가지 상황을 상정하고 그 중 하나를 고르는 과정입니다. 이것이 행정

실무에도 그대로 적용되고 있었습니다. 그와 반대로 하나의 정책을 세워 놓고 그 목표를 달성해 가는 과정은 연역적입니다. 군의 작전 계획 등 모든 계획이 연역법의 논리에서 파생된 행정기법입니다. 민간분야의 낙후성은 놀랄 일도 아니었습니다. 장교들은 미국유학을 다녀와서 선진화되어 있었던 반면에 민간분야는 그런 행정경영교육을 받을 기회가 없었습니다. 한국군은 미국의 우수한 행정학자들이 모여 만든 군사행정기법을 전수받아 이를 토대로 전쟁을 치르고 양병을 해 가던 시절입니다. 보고서를 작성해도 일목요연하게 강조할 부분을 제목으로 뽑곤 했지만, 농림부에 와서 보니 온통 미사여구로 장식된 문장 속에서 무엇이 강조되고 있는지 알기 힘들었습니다. 타자기를 활용하지 못하고 먹지를 밑에 받치고 쓴 복사 문건들은 바래져 무슨 글자인지도 모를 지경이었습니다. 우선 타자기를 보급하고 배우도록 권장하기 시작했습니다(조갑제, 1999: 177~178).

그러므로 5·16 군사정변 가담자에 대한 특채는 다양한 문제들을 해결하는 과정에서 당연하게 여겨졌다. 특히 군사정권의 정당성과 정책의 효과성 및 효율성을 확보하기 위한 수단으로서 박정희 정권이 군인 출신자를 임용하기 시작하였다. 이러한 과정에서 군인출신 내각의 등장은 박정희의 정치적 지도력에 의해 가능하였다.

## 2) 사관특별채용제도의 형성 및 유지기

### (1) 제도형성의 배경

조석준(1980)은 “국가공무원법의 정신은 채용에서 실적주의를 내세우고 있고, 따라서 공개경쟁 채용시험에 의하여 합격한 자의 수가 적어도 특별채용의 그것보다는 많아야 할 것”이라고 전제하고 있다. 그런데 3공화국 이후 1960년대 후반부터 1970년대 초반에 걸친 관료제 충원과정은 이러한 원칙을 지키지 못하였다. 1967년부터 1971년까지 3, 4, 5급 임용자의 30.2%가 공개채용자인 데 반해, 특별채용자가 32.1%에 달하고 있으며, 관리직급의 관문이라고 할 수 있는 3급 행정직 충원에서 소속장관의 재량이 절대적 영향을 미치는 승진에 의한



충원이 공개경쟁채용의 10배에 달하였다(조석준, 1980: 267). 특히 5·16 이후 장관으로 임용된 장교출신 관료들이 군에서 데리고 있던 보좌관들을 관료제로 데리고 들어왔고, 후에 이들이 군대로 다시 복귀하지 않고 행정조직에 그대로 남게 되면서 사무관의 역할을 주로 담당하였다.

1970년대 초반까지 장교집단은 한국사회에서 가장 교육수준이 높은 집단 중 하나였다. 군인 출신자에 의해 관료의 세대교체가 이루어지는 과정에서, 박정희 정권 초기에 임용된 군인 장관들이 본래 군대에서 데리고 있던 군인보좌관들을 내부에 배치하면서, 기존의 정부관료제의 인사나 업무의 실제에서 많은 변화가 급속하게 진행되었다(이한빈, 1968: 233). 이들 군인보좌관들은 군사정변 초기에는 임시파견의 형식으로 각 부처에 배치되었으나, 1961년 7월에 '군사원호대상자 임용법'이 시행된 후부터는 특수전형방법과 계엄군인 및 상이군인을 특대하면서 다양한 군인 출신자들이 관료제의 각 계층에 들어오게 되었다.<sup>24)</sup>

박정희는 1972년 10월 17일 전국에 비상계엄을 선포하고 국회해산과 정치활동의 중단을 내용으로 하는 비상조치를 선언하였다. 초헌법적 국가긴급권을 발동하여 국회를 해산하고 정치활동을 금지하는 동시에 전국적 비상계엄령을 선포한 뒤, 10월 27일 헌법개정안을 공고하였고, 11월 21일 국민투표에 부쳐 투표율 91.9%, 투표자 91.5%의 찬성으로 유신헌법의 성립이 확정되었다. 새 헌법에 따라 국민투표를 거쳐서 통일주체국민회의를 구성하고, 여기서 단독 출마한 박정희가 임기 6년의 제 8대 대통령으로 선출되어 12월 27일 취임함으로써 제 4공화국이 출범하였다.

개정 당시 유신헌법의 기본적 성격은 “조국의 평화적 통일 지향, 민주주의 토착화, 실질적인 경제적 평등을 이룩하기 위한 자유경제질서 확립, 자유와 평화수호의 재확인”이라 하였다. 그러나 사실상 유신헌법은 박 대통령의 장기집권(대통령 임기를 4년에서 6년으로 연장)을 위한 개헌이었고, 국민의 기본권 침해, 권력구조상에서 대통령 권

한의 강화로 독재를 가능하게 한 헌법이었다.

유신체제의 배경 및 제도적 맥락을 살펴보면, 1960년대 말 동북아의 냉전구도가 변화되면서 닉슨 독트린과 주한미군 철수, 닉슨의 중공방문 등 국제상황이 급변하였다. 이러한 국제적 상황변화와 더불어 1970년대 초 경제위기로 인한 국민들의 생활이 악화되었고, 노동운동과 도시빈민의 생존권투쟁 의식이 서서히 확대되기 시작하였다. 뿐만 아니라 1971년 지식인들의 반독재 운동 활성화와 대통령 선거에 대한 국민적 불만이 고조되면서 박정희 정권은 최대의 위기에 직면하게 되었다(seoul600.visitseoul.net/seoul-history).

유신체제는 정치의 민주화를 배제하고 권위주의에 의해 지배되는 고도의 중앙집권적이며 수직적인 행정과정만이 있었고, 능률성과 효과성에 집착하는 행정의 지도원리에 지배되어 있었다. 따라서 행정의 민주성은 극소화될 수밖에 없었다. 말하자면 급속한 산업화 과정에서 기능분화에 따라서 증가하는 사회체제들의 균형 있는 발전이 억제되었을 뿐 아니라, 사회체제들간 이해관계의 대립, 갈등을 조정 또는 해결해 줄 수 있는 정치과정이 억압되어 있었기에 권위적 행정체제가 모든 것을 일방적으로 결정하고 집행·관리하였다. 따라서 정부와 국민 간의 관계는 성숙인들간의 인격적 관계가 아닌 성숙인-미성숙인간의 차별적 관계로 인식되었다(안병영, 1994: 84).

당시 정부관료제가 추구한 최우선의 목표는 경제성장이며, 이를 달성하기 위한 전략으로는 외부 지향적 산업화가 채택되었고, 이를 달성하기 위해 중앙정보부, 대통령 비서실, 경제기획원과 같은 초행정 조직에 권력을 집중시키는 강력한 행정통제가 이루어졌다. 또한 목표 달성에 지나치게 집착하는 업적주의 성향을 강하게 띠었고, 국정목표에서 다른 중요한 가치인 법치국가, 사회안정, 민주화 등은 상대적으로 경시되었다(박종주, 1986: 79~80).

이러한 관료제의 특성은 경제성장을 급속히 추진하여 정권의 경제적 업적을 과시하려는 군부관료들의 조급한 의도와 대통령으로부터 인정을 받으려는 기술관료들의 욕구에서 비롯된 경쟁과 대결의 결과

를 초래하였다(최장집, 1985: 215). 즉, 정책결정에서 정치적 기준보다는 능률적이고 기술적 기준이 강조된 '정치 없는 정책결정'이 촉진되었으며 한번 결정된 정책에 대해서는 맹목적 추종이 이루어졌다.

## (2) 제도운영의 특징 및 동인

### ① 군인보좌관의 관료화와 사무관특채의 제도화

장·차관을 중심으로 하는 고위직 관료에 대한 특채가 시간이 지나고 관료제가 점차 안정되면서, 군대의 인사시스템인 기획조정관 제도와 군출신 장관의 보좌관이 행정조직에 그대로 잔류하면서 실무적 집행조직 구성원을 중심으로 조정 혹은 변화가 서서히 나타나기 시작하였다. 사관특별채용제도는 1977년에 처음으로 실시되어 1987년까지 지속된 고급행정직 공무원의 충원방법으로 정규 사관학교 출신의 준장교들이 일정 복무기간 후에 일반직 5급 공무원으로 신분전환을 할 수 있도록 한 제도이다(문태식, 1992: 99).

〈표 2〉는 1977년부터 1987년까지의 사무관 특별채용의 규모를 나타낸 것이다.

표 2  
유신사무관 특채 현황  
(단위: 명, %)

연 도	행정고시	유신사무관	총 계
1977	186(67.1)	91(39.9)	277
1978	250(79.1)	66(20.9)	316
1979	248(80.5)	60(19.5)	308
1980	187(73.9)	66(26.1)	253
1981	128(65.0)	69(35.0)	197
1982	109(70.8)	45(29.2)	154
1983	100(71.4)	40(28.6)	140
1984	98(66.2)	50(33.8)	148
1985	93(100.0)	0(0.0)	93
1986	100(67.7)	50(33.3)	150
1987	102(67.5)	49(32.5)	151
총 계	1,601(73.2)	586(26.8)	2,187

자료: 문태식, "한국 민군관계의 전개와 발전방향에 관한 연구," 성균관대학교 박사학위논문, 1992, p. 99.

이러한 통계자료는 당시 고급인력 충원방식으로서 사관특별채용이 약 26% 이상의 규모를 나타내고 있다. 군인보좌관들이 관료조직으로 대량 유입됨으로써 이것이 당시의 관료사회에 상당한 충격으로 작용하였을 것이다. 그럼에도 불구하고 군인출신 관료의 개혁적 사고가 내각과 고급공무원 간에 일반적으로 공유되었기 때문에 비교적 큰 충돌 없이 융화될 수 있었다. 다음의 유신사무관 출신 관료에 대한 인터뷰 내용은 이러한 사실을 잘 보여주고 있다.

워낙 자연스럽게 모든 일이 진행된 것 같습니다. 당시 사회분위기가 맞았으니까요, ... 그런데 당시만 해도 군인집단은 상당한 브레인이었 습니다. 또 박정희 대통령이 행정부가 일사불란하게 움직이도록 조직 을 잘 장악했으니까 ... 그러니까 정부가 경제성과를 내주니까 덩달아 서 좋은 인식을 받기가 쉬웠던 면도 있습니다. 우리가 내세울 만한 큰 공과를 세우지는 못했지만, 적어도 물의를 일으키지 않았습 니다. 그래도 저희 같은 사람들이 이른바 정부 부처 곳곳에 자리잡고 있으니까, 군에서 안 맞는 사람들에게 대안이 되기도 하였고, 나라 살림 하는 정부에 대해서 동료의식 같은 것을 가지고 있지 않았겠습니까. 그리고 우리들은 박정희 대통령이 이른바 '군인정신'을 가지고 있는 분이라는 점에서 상당히 친근감을 가지고 있었던 것이 사실입니다(유 신사무관 인터뷰자료 중에서, 2003. 8. 11).

또한 정부는 군인출신 관료를 통해 장기개발계획을 채택하고, 일관 된 기획 및 관리제도를 도입하고, 부진한 여러 정부기업체에 인력을 보강하는 등의 노력을 진행할 수 있었다. 이것은 군대가 철저한 훈련 계획을 통하여 관리자적 안목이나 능력 면에서 한국사회 내에서는 가장 근대화된 집단으로서 일반행정 조직에도 이들의 관리방법 및 제절 차를 적극적으로 도입하는 단계가 마련되었다.

이러한 과정에서 다수의 군 출신자들이 국영기업체의 관리직을 비롯하여 정부 내에서 고위 정무직의 상당부분을 장악하였다. 예를 들 면, 장관, 차관, 대사, 주요 국영기업체의 장 등 전체의 28%에 상당

하는 228개의 정부 주요 직위가 전직 군 장교출신에 의해 점유되었다 (《조선일보》, 1964. 2. 20: 3).

아무래도 정권의 안정 아니겠어요. 군 출신들의 특출한 면이 당시 사회에서도 인정을 받고 있었고, 나름대로 일도 잘했다고 생각합니다. 지금 민주화가 되었지만 제가 보기에는 행정부처가 상하관계라든가 일 처리하는 방식이나 문서들이 군 조직하고 비슷한 데가 많아요. 그런 면이 군에서 먼저 시작되었던 것이었습니다. … 적어도 나는 관료의 길을 걷고 난 후 생도시절과 군에서의 경험이 일을 하는 데 굉장히 큰 도움이 되었어요. 사관학교 생활과 군대생활 모두 집중적 훈련을 받은 사람은 어딘가 모르게 다른 법이에요. 관료가 되어도 정신력이나 그런 게 틀려요. … 이런 면에서 군 출신 관료들이 기여를 했다고 봅니다. 조직으로 움직이는 정부부처에서 특정 집단의 공과를 이야기하기는 힘들겠지만, 저는 그래도 육사출신의 한 사람으로서 관료로서 임무를 충실히 수행했다고 생각합니다(유신사무관 인터뷰자료 중에서, 2003. 8. 11).

## ② 사관특채제도 형성의 동인

제 4공화국 초기 유신체제로 들어서면서 고위직을 대상으로 하는 군인 특채규모가 서서히 감소하기 시작하였다. 이러한 규모변화의 원인은 첫째, 유신헌법 및 장기집권으로 인한 행정환경 변화와 민주화에 대한 외부적 압력이 증가하면서 나타났다. 둘째, 유신 말기에 장교의 공급과잉과 진급 적체가<sup>25)</sup> 군 내부의 불만으로 대두되자 박정희는 대위급 전역 희망자들을 행정부처의 사무관으로 임용하였고, 이것이 이른바 '사관특별채용' 혹은 '유신사무관'의 출발이 되었다. 즉, 베트남 전쟁에 파병할 목적으로 군대 정원을 확대하였으나 1974년 베트남에서 한국군이 전면 철수하면서, 군부의 인사적체문제를 해결할 필요성이 제기되었다. 이러한 군인들의 인사적체 불만과 요구를 해결하기 위한 수단으로 특채제도가 변칙적으로 사용되기에 이르렀다.

제가 행정부서에 전입할 당시 군 출신 관료들은 스스로 대통령의 손과 발이라는 인식이 강했습니다. ... 그리고 사회분위기 자체가 군에 상당히 호의적이었는데, 특히 월남전에 참전하면서 군인의 희생으로 나라에 보탬이 되는 집단으로 환영을 받았지요(유신사무관 인터뷰 내용 중에서, 2003. 8. 11).

처음에 군인이 정부조직 내부로 영입되는 목적과 달리 베트남 전쟁이 끝난 이후에는 군 내부의 인사적체 문제가 심각해지고, 이로 인해 제 2의 5·16 쿠데타가 발발할지도 모른다는 박정희의 우려와 불안이 강해지면서, 군 내부의 불만을 잠재우기 위해 군인특채 즉, 유신사무관 제도가 사용되었지요(국방연구원 전화인터뷰 내용 중에서, 2003. 8. 7).

결국 관료집단 내에 지도자에 대한 충성심과 이데올로기적 통합성 유지에 공헌하는 집단으로서 군 출신 관료의 특별채용은 군의 인사적체 해소 및 군의 정치적 충성심 확보를 위한 박정희 정권의 의도적 행위라는 점을 배제할 수 없다. 김병국(1994)에 따르면, 매년 100여 명씩의 사관학교 출신의 관료들이 권력기관이나 핵심부처로 발령이 났는데, 정치적 위기시마다 이들의 숫자가 늘어난 것을 보면 이들이 정치적 권력의 민간관료에 대한 통제의 목적도 존재했던 것으로 보인다.

행정의 기능을 극대화함으로써 민주주의를 달성한다는 교도적 민주주의의 목표를 달성하기 위한 중요한 수단으로써 관료주도의 경제성장을 지속적으로 추진하였고, 이러한 과정에서 유신사무관들의 적극적 활동이 요구되었다. 결과적으로 군인 특채가 계속되면서 유신체제 이전에는 고위직 관료를, 유신체제 이후에는 소위 '유신사무관'으로 불리는 5급 실무급을 대상으로 사무관특채가 주로 이루어졌다. 정실주의 인사와 관련하여 군 경력에 따른 특별채용은 제3공화국 이후 지속적으로 확대되어 왔으며, 사관학교 출신 예비역 장교에 대한 5급 특별임용이 제도화(사관특별채용제도) 되기도 하였다. 그 결과, 1978년에는 5급 이상 공무원 중 특채로 임용된 군 출신 공무원이 4% 정도를 차지하기도 하였다(하태권, 1990).

### 3) 사관특별채용제도의 폐지

사관특별채용제도는 박정희 서거(1979년 10. 26) 이후 12·12 군사 쿠데타로 전두환 정권으로 교체된 이후에도 일정 기간 동안 유지되었다. 그 후 1987년 민중항쟁과 6·29 민주화 선언을 계기로 노태우 정권으로 교체됨과 동시에 폐지되었다.

고시제도가 활발해지고 노태우 정권 때 유신사무관제도가 없어져서 여러 모로 군 출신 공무원들의 위상이 약화된 것은 사실입니다만, 이게 누가 특별하게 '유신사무관'이라고 차별하는 것도 아니고, 이미 행정부처 곳곳에서 몸을 담은 사람들 아닙니까?(유신사무관 인터뷰 내용 중에서, 2003. 8. 11).

비록 사관학교 출신 5급 특채제도(사무관특별채용제도)는 1988년을 기점으로 폐지되었지만, 육사의 군맥은 박정희(2기) 전 대통령에 이어 전두환, 노태우(11기) 등 3명의 대통령으로 이어졌으며, 이러한 육사의 영향력은 문민정부를 거쳐 국민의 정부 들어서도 여전히 남아 있다. 1977년 육사 25기 출신(1969년 입교) 중에서 유신사무관 1기로 특별 채용된 인사는 110여 명(육사출신이 100명이며, 해사와 공사출신 각 5명)이었으며, 1999년 현재 중앙부처에서 근무하고 있는 유신사무관 출신은 700여 명에 이르고 있다.<sup>26)</sup>

이외에도 2001년 현재 중앙부처 1~3급 고위직 1,804명 중 서울대(571명, 31%), 고려대(145명, 7.9%), 육사출신(128명, 7%)이 차지하고 있는 점으로(《대한매일》, 2001. 4. 10: 28) 미루어 볼 때, 사무관특별채용제도가 폐지된 지 13년이 지났음에도 여전히 육사출신이 행정부의 고위직을 점유하고 있고, 이들의 영향력이 지속되고 있음을 알 수 있다.<sup>27)</sup> 이러한 통계자료들은 1977년 육사 25~26기 출신 장교들이 이른바 유신사무관으로 관계에 진출한 이래, 한국 정부관료제에서 사무관특별채용제도의 영향력이나 효과가 여전히 지속되고 있음을 말해주고 있다.

1978년도에 내무부 조달계 5급으로 시작해서 3년간 근무하고 나서, ○○○ 본청에서 과장으로 10년, 그리고 국장으로 11년, 그리고 청장으로 일하고 있습니다. ... 당시 일선 행정부서로 자리를 옮긴 사람들은 고위직에도 군 출신 공무원들이 상당수 자리잡고 있었기 때문에, 특수집단이라는 시선을 받지 않았습니니다. 저와 같이 사무관으로 임용되었던 사람들의 진로는 다양했습니다. ... 특기에 따라서 대부분 그 특기대로 찾아가더군요. 물론 지금 정통부처럼 전문적 기술이 필요한 것도 아니잖아요. 군도 따지고 보면 참 다양한 특기를 가진 사람도 많고 또 사람들을 관리하는 일, 작전을 세워서 계획을 해야 하는 일 등 종합적인 일을 해야 할 것들이 많아요. 하다못해 통신병 정도만 해도 그때 당시 사회에 나와서 충분히 통할 수 있는 기술수준을 가지고 있었습니다(유신사무관 인터뷰자료 중에서, 2003. 8. 11).

유신사무관 1기로 1977년 정부관료제에 영입되었던 권경석 경상남도 행정부지사는 “당시 부산시에는 137명의 계장이 있었는데, 조사계장은 이 가운데 상위 10위 이내에 꼽힐 정도의 요직이어서 저는 자연스럽게 주목의 대상이 되었습니다. 하지만 조사계 업무 등 여러 분야의 업무가 이리저리 뒤엉켜 있는 경우가 대부분이어서 행정경험이 전무한 저로서는 몹시 막막했습니다. 2년 6개월에 걸친 조사계장 이후, 내무부 지방행정연수원 서무계장으로 재직하고 있을 무렵, 전두환 정권이 들어선 1980년 당시 청와대는 허삼수, 이학봉 등 신군부 출신 인사들이 비서실 요직을 장악하고 있었고, 1980~1986년 청와대 민정비서실 파견 발령을 받았습니다”(강인범, “화제의 인물: 유신사무관 1기, 권경석 경상남도 행정부지사,” 《월간조선》, 2002. 6. 4)라고 증언하고 있다. 권 부지사의 사례를 통해 유신사무관으로 채용된 관료의 다양한 경력경로를 파악할 수 있으며, 유신사무관제도가 폐지된 이후에도 관료제 내부에 상당수의 유신사무관 출신들이 남아있음을 알 수 있다(《대한매일》, 1999. 1. 29: 24).

사관특채의 사례는 1987년 6월 민중항쟁이라는 정치적 투쟁이 선행된 후에야 제도의 폐지가 결정되는 형태를 띠고 있다. 이것은 제도



가 일정기간 유지되다가 일시에 종식되는 특성을 보이는 동시에 제도를 의도적으로 종결하고자 하는 정치적 요구와 정권교체가 결정적 동인으로 작용한 결과라고 할 수 있다.

## 5. 결론

한국 관료제는 근대화 과정을 거치면서 헌정과 군정이 교체되는 양상의 정치변동을 경험하였다. 개헌의 역사가 말해주듯이 한국은 기회가 있을 때마다 민주주의 정치질서를 채택하고 그 제도화를 시도해 왔으나, 현실정치는 이와 배치되게 권위주의적 지배가 자행되었을 뿐 아니라, 5·16 군사정변으로 헌정의 중단사태까지 초래하였다(한용원, 1996: 68~71).

예를 들어, 정부수립 이후 1, 2공화국을 거치면서 군 출신 인사들의 관료진출은 손에 꼽을 정도로 미미하였다. 2공화국에서는 국방부장관까지도 민간인에게 맡겨졌을 정도로 군인출신 장관이 7명에 불과하였다. 그러나 5·16 이후 집권한 박정희 정권에 들어와서는 이러한 상황이 일시에 급변하였다. 박정희는 5·16 군사 쿠데타를 단행하여 2년 반에 걸친 군정기간에 그들이 통치하기에 용이하도록 스스로의 규범(헌법 등)을 만들고 정당을 사전 조직했을 뿐 아니라, 사회에 대한 통제장치를 마련하여 유사 민간화된 군부정권을<sup>28)</sup> 출범시켰다. 그리고 정권의 정당성을 보강하기 위해 기술관료와 군 관료의 연합체제를 형성하여 국가주도적 산업화 정책을 추진하였다(한배호, 1994: 478). 또한 국정목표를 달성하는 과정에서 군인출신에 대한 특별채용이 확대되었다.

이상 한국 관료제의 성장과정에서 군인 출신자를 중심으로 하는 사무관특별채용제도의 형성과정에 대한 분석결과는 다음과 같다.

첫째, 사관특별채용이 본격적으로 형성되기 이전에는 박정희 정권의 경제개발에 대한 강한 선호와 반공체제 강화에 대한 적극적인 추

진과정에서 쿠데타 가담자를 행정에 참여시키는 당연한 과정으로서 고위 공직자를 대상으로 하는 군인출신 관료에 대한 정실주의 인사교체가 이루어졌다.

둘째, 경제기획원과 국가재건최고회의를 비롯하여 경제부처에 대한 경제 전문가 중심의 실적주의 인사와 비경제부처를 중심으로 하는 군인출신 인사를 주로 하였다. 그리고 장·차관 등의 고위관료 엘리트와 당시 관료사회의 제도적 조건이 군인 특채를 형성하는 동인으로 작용하였다.

셋째, 사관특별채용이 본격적으로 형성되면서 5급 실무직을 중심으로 하는 집행조직 구성원들의 적극적 참여와 조직몰입이 성과를 보이게 되었다. 대부분의 유신사무관들은 관료제의 목표를 달성하는 데 비교적 효과적으로 작용하였고, 여러 면에서 기존의 공무원 사회에 자극적 요소로 작용하였다. 그러나 사관특채 제도는 공무원 사회로 하여금 엄청난 좌절감과 군의 정치·사회적 지배를 뼈저리게 맛보게 하였다.

## ■ 주

- 1) 이 논문은 2002년도 한국한술진흥재단의 지원에 의하여 연구되었음(KRF-2002-074-BM1539).
- 2) 유신사무관제도(1977~1987)란 고급 행정직 공무원의 충원방법으로 정규사관학교 출신의 군 장교들이 일정 복무기간 후에 일반직 공무원으로 신분전환을 가능하게 하는 제도로 사무관특별채용이라고도 한다.
- 3) 인터뷰에 응하는 당사자들의 익명 요구로 이들에 대한 정보는 공개하지 않는 것으로 한다.
- 4) 종결이란 단어를 사전에서 찾아보면 '일의 끝막음' 또는 '끝을 냄'으로 나온다. 이러한 현상을 우리는 많은 조직에서 볼 수 있는데, 이혼, 사망, 은퇴 등이 종결에 해당하는 행위이다.

드레온은 "정부당국이 특정한 기능, 계획, 정책이나 조직에 대해 신중한 평가과정을 통해 끝을 내는 것"(P. Deleon, 1978: 370)을 종결로 정의하고 있다. 정책종결이 뚜렷한 목적의식을 가지고 진행되는 것과 관련하여 게리 브루어는 다음과 같이 말하고 있다. "종결은 역기능적이거나 중복, 과다하거나 낡고 불필요한 정책과 사업을 정비하는 것을 의미한다. 그것이 일단의 기대와 규칙과 활동을 끝맺는 것이기 때문에 종말의 의미가 종결의 개념 속에서 아주 쉽게 발견된다. 그러나 비교

적 분명치는 않지만 더욱 중요한 것은 종결이 대체로 일단의 기대와 활동을 다른 것으로 대체시키는 것에 불과하다는 착상이다. 이런 의미에서 종결은 종말과 함께 시작을 알리는 신호를 우리에게 보내주고 있는 것이다”(Garry D. Brewer, 1978).

또한 제도의 종결은 보는 관점에 따라 첫째, 가의적이고 잘못 형성된, 그리고 불필요하게 된 제도를 조정하는 일종의 감축관리로 여기는 것이다. 둘째, 제도의 종결이 결코 스스로 일어나는 자연적 현상이 아니라 의도적으로 전개되는 인위적이고 영속적인 순환의 과정이라고 여긴다. 셋째, 정치·경제적 관점에서 특정한 제도를 일단의 집단이 정치적·경제적 목적을 가지고 의도적으로 중지 혹은 소멸시키는 것으로 여긴다.

- 5) (구) 오스트리아학파의 핵심적 논지로, 구제도학과 내에서도 베블렌은 정치적 과정과 관련해서 제도진화의 비의도성을 강조하며, 네오슈페터적 진화경제학은 기본적인 사회적 관습 또는 루틴의 출현을 종종 '우연적 발견'의 산물로 간주한다.
- 6) 제도형성의 의도성 또는 인위적 설계의 역할은 공공선택이론에서 가장 명백하게 나타난다. 완전한 합리성을 가진 특정 당국(의회, 정부관료, 기업, 팀 등)은 적합하다고 판단되는 특정한 제도적 구조를 설계·도입 가능하며, 재산권 접근, 거래비용 경제학, 주인대리인 이론 등도 대체로 의도적 선택의 결과로 제도의 기원을 설명하고 있다.
- 7) 네오슈페터주의 진화경제학의 경우는 효율성과 관련된 진화의 원리에서 다소 이증적이다. 진화경제학에서 제도의 진화는 변이(variations) 및 선별 메커니즘에 의해 설명한다. 한편으로 시장 내외부의 상호작용에 의해 가장 효율적인 제도가 선별되어 지속되기도 하고, 노스의 신경제사 접근도 원칙적으로 효율성에 입각해 있지만, 제도변화를 이데올로기, 경로의존성과 관련지어 설명하기 때문에 비효율적 제도의 존재가능성을 인정하고 있다.
- 8) 일차원적 권력개념이나 이차원적 권력개념에서 상정하고 있는 것처럼 현시된 선호간의 갈등이 표출되거나, 혹은 선호간의 갈등이 아예 억압되는 경우에만 권력이 행사되는 것으로 볼 수 있는 것이 아니라, 권력을 행사함으로써 행위자의 선호 그 자체를 아예 왜곡시킬 수 있는 가능성도 존재한다. 즉, Lukes(1974)에 의하면 권력관계에 의해 B의 선호가 왜곡됨으로써 B의 현시된 선호가 B의 객관적 이익을 제대로 반영하지 못하는 경우가 존재한다는 것이다. 이럴 경우 A가 B에 대해 권력을 행사한다는 것은 A가 B로 하여금 자신의 객관적 이익에 반하는 행위를 하도록 강제한다는 것을 의미한다. 이것이 바로 3차원적 권력개념이다(하연섭, 1999: 24).
- 9) 1995년 현재의 통계에 의하면 행정부에 근무하는 일반직 공무원 약 29만 명 가운데 5급 공무원이 2만 5천여 명이다. 지방 5급의 총수는 1만 5천여 명이다.
- 10) 직급과 소속 조직이 다양한 만큼 5급 공무원들의 구체적 직무 또한 천차만별이다. 그러나 직무내용을 크게 두 가지 정도로 범주화할 수 있다. 첫째, 정책입안을 보조하는 1차적 의사결정기능이다. 기획 또는 정책수립을 관장하는 중앙행정기관의 사무관들은 거의 이러한 소임을 맡는다. 둘째, 일선 행정조직의 1차적 관리단위로서의 기능 내지는 경계관리 담당자의 기능이다.
- 11) 사무관의 임용에서 승진과 신규채용의 비율을 어떻게 정할 것인가 하는 문제는 인사정책상의 매우 심각한 쟁점이 되어 왔다. 그 배합비율에 대한 합리적 판단을 내리는 것부터가 어려울 뿐 아니라 그러한 판단이 서는 경우에도 재직자 혹은 기타 관련자들의 이해에 결부되는 일이기 때문에 실제 집행과정에서는 왜곡을 경험하게 된다. 인력계획에 대한 깊은 자각 없이 임용비율을 정하던 단순한 시

- 절이 있었고, 공직의 신진대사율을 높인다는 강한 의지에 따라 신규채용 비율을 급격히 높인 때도 있었으며, 제반 세력과의 적당한 타협에 의하여 신규채용을 보수적 수준에 머물게 한 때도 있었다.
- 12) 1994년 말 162명의 일반직 5급 국가공무원이 신규 채용되고 각종 사유로 319명이 퇴직하였다. 신규채용 인원 중 102명이 공개 채용되고, 60명은 특별 채용되었다.
- 13) 1945년 해방 뒤 행정공백을 메우기 위해 일제관료를 재임용하거나 영어구사 능력자, 기독교 신자, 한민당 소속의 인사를 등용하는 등 다소 파행적 인사채용이 주류를 이루었다. 일제관료 출신 공무원들은 상대적으로 행정경험이 많은 자신들의 권력을 증대하기 위해, “공무원은 주인이 누구든 열심히 섬기기만 하면 된다”며 상부에 대한 충성심과 연공서열을 강조하며 유리한 입지를 확보하였다. 이러한 비합리적 인사제도하에서 1949년 ‘국가공무원법’ 제정 당시에는 “독립운동에 공헌이 있는 덕망이 높은 사람”을 특별전형에 의하여 임명하였고, 이를 계기로 일반인에 대한 특별채용이 공무원 채용의 한 방식으로 채택되기에 이르렀다.
- 14) 1961년 5·16 군사정변 2년 7개월간의 군정이 실시된 이후, 1963년 12월 17일 제3공화국이 출범하였다. 그 후 유신체제로 일컬어지는 제4공화국이 1972년 10월 17일부터 시작되어 1979년 10월 26일까지 계속되었다.
- 15) 박정희 정권에서 총무처장관을 지낸 이석제 씨에 의하면 박 대통령은 메이지유신 이후 일본이 근대화에 성공한 배경이 되었던 일본의 탄탄한 국가공무원제도에 지대한 관심을 가지고 있었으며, “공무원은 신분이 안정되어야 열심히 일을 한다. 공무원이 자진해서 뛰어야 대통령의 지시가 하부까지 전달되고 수행된다. 국민을 주인처럼 떠받드는 공무원제도, 국가근대화의 선봉으로 공무원 제도를 확립해야 한다”면서 직업공무원제도의 확립을 신념적으로 주장했다고 한다.
- 16) 당시 이석제 전 총무처장관은 외국 공무원제도를 시찰하고 돌아와서 다음과 같이 말하였다. “귀국 해 보니 우리나라의 공무원제도가 이렇게 후진됐다 싶은 생각이 절로 났습니다. 공무원 정원제도도 없어 장관이 마음대로 늘렸다 줄였다 할 수 있었고, 시험을 치르면 청탁으로 당락이 결정되곤 했습니다.”
- 17) 1950년대 한국군 장교는 약 9천여 명이 미국의 각종 군사학교에 파견되어 교육을 받았다. 물론 장교의 미국 연구기간이 일반 유학생들의 유학기간에 비해 짧았다고는 하지만, 군은 일반사회와 비교가 안될 정도로 많은 수의 해외유학 경험자들을 보유하고 있었다. 또 사회에 재교육기관이 거의 없었던 당시로서는 육군대학, 국방대학원, 보병학교, 공병학교, 통신학교 등의 방대한 자체 교육기관을 갖춘 유일한 사회집단이었다. 또한 군은 정밀한 무기를 다루고, 최첨단의 통신과 수송수단을 장악했을 뿐 아니라, 방대한 조직을 운영하기 위한 고도의 행정관리체계와 기술을 보유하고 있었다.
- 18) 1964년부터 1972년까지 군 출신 장관(급)의 비율을 살펴보면, 9년간 장관의 직위 수는 199개인데 이중 88개의 직위를 군인이 차지하고 있어, 전체의 44.2%에 이르고 있다. 그리고 부처별로 살펴보면, 국무총리(50%), 내무부(71.4%), 국방부(100%), 상공부(50%), 보사부(60%), 교통부(50%), 총무처(66.7%), 조달청(100%), 철도청(71.4%), 국세청(100%), 수산청(75%), 산림청(50%), 병무청(100%) 등에 군인출신 장관 또는 청장이 특히 많음을 알 수 있다. 재무부, 과학기술처, 국토통일원을 제외하고 모든 부처에 군인출신 장관이 재직하였다.
- 19) 박동서(1963)에 따르면, 1962년 당시 고급 공무원의 연령상 특징을 살펴보면, 중앙부처의 국장급에 해당되는 2급 갑류 공무원의 평균연령은 40세로 2급 을류 공무원의 평균연령 46세보다 적었다.

이러한 변화는 뿌리 깊은 전통적 연공서열주의가 1960년과 1961년의 정치적 대변혁을 겪는 동안에 근본적으로 변화되었다. 또한 당시 2급 갑류 공무원의 20.5%가 2년 미만의 근무경력을 가지고 있었다.

- 20) 기존의 자격시험제도를 채용시험제도로 바꾸게 된 계기에 대해서 당시 내각사무처 인사국장, 김재후(1963)는 “고등고시 행정과에 합격하면 종신토록 이러한 자격을 가지게 하였고, 이들이 합격할 당시에는 수재로서 능력을 인정할 수 있었다 할지라도, 10년이 지난 후에도 수재라고 할 수 있느냐 하는 문제가 제기되었기 때문이다. 그리고 국가에서 공무원의 결원을 보충하기 위한 제도로써 자격시험제도는 한계가 있기 때문에 제도의 변화가 필요하다”고 말하고 있다. 자격시험이 일정수준에 도달하면 모두 합격되기 때문에 국가에서 필요로 하는 인원에 상관없이, 합격자가 결정되므로 불합리한 제도라는 것이다.
- 21) 그것이 승진이든 채용이든, 인사권자가 실제로 인사하는 데는 특별방법에 의해 임용하는 예가 많은데, 그 이유는 공개시험에 합격한 자는 자기의 실력에 의한 것이므로 설사 보직을 받았다 할지라도 본인의 능력에 따라 당연히 이루어진 것이라 생각하고, 따라서 인사권자에 대한 감사의 마음도 적으며, 그에 대한 물질적 정신적 태도가 특별방법에 의한 자와 근본적으로 다른 것이다. 이러한 이유로 인사권자가 인력을 충원하는 방법으로 특별승진의 방법이 제일 많이 사용되었다. 이러한 사실을 객관적으로 뒷받침하기 위해 1964년과 1965년의 3급 을류 임용방법별 채용규모를 예로 들면 다음과 같다.

연도	채용방식			신규채용			승진			합계
	공개	특별	소계	공개	특별	소계	공개	특별	소계	
1964	34명 (6.4%)	49명 (10.3%)	38명 (17.5%)	13명 (2.7%)	378명 (79.7%)	391명 (82.4%)				474명 (100%)
1965	28명 (3.6%)	51명 (6.5%)	79명 (9.1%)	4명 (0.5%)	704명 (89.4%)	708명 (89.9%)				787명 (100%)

자료: 박동서, “인사행정상의 문제점: 신규채용과 승진,” 한국사법행정학회, 《사법행정》, 1966.

- 22) 인사행정의 법령상으로는 1973년 2월 국가공무원법의 개정과 직위분류법의 폐지가 특기할 만하다. 이에 따라 직위분류제뿐 아니라 조건부 임용제도와 기한부 임용제도, 인사위원회가 폐지되었다.
- 23) 5·16 직후까지도 한국의 법률은 거의가 일본어로 되어 있었다는 당시 국가재건최고회의 법사위원장 이석제의 회고는 한국 관료제의 수준을 단적으로 보여주고 있다.
- 24) 제대군인 가산점제도(1997. 12. 31 공포, 1998년 7월 1일 시행)는 군복무로 인하여 제한된 개인의 권익을 보전해 주는 한편, 현역장병의 사기가 저하되지 않도록 함으로써 안정된 국방력을 확보하기 위하여 시행되는 제도로서, 군복무중에는 학업 또는 생업을 포기하여야 하고 취업할 기회와 취업을 준비하는 기회도 상실하게 되는 개인적 희생을 감수하여야 하므로, 이러한 손실을 최소한도나마 보전해 줌으로써 전역 후 빠른 기간 내에 일반사회로 복귀할 수 있도록 해주는 것이 군복무를 하지 않고 일반 사회생활을 한 사람들과의 형평에 부합한다.
- 25) 박정희는 군인사법(1962)을 제정하여 장교들의 임명, 진급, 선발의 기준과 절차를 마련함으로써 만성적 장교적체를 해소했다. 군인들의 직급을 높여 가령 소령급을 경찰서장급으로 인정해 주었고,

젊은 위관급 장교들을 예편시켜 행정관리로 진출할 수 있도록 '유신사무관제도'를 도입하여 군의 인사적체를 해소하는 한편 낙후된 행정풍토를 쇄신하려 하였다. 이러한 과정에서 사회적 반발이 만만치 않았으나, 박정희는 사회전반에 걸쳐 군사우위의 지배체제를 확립해 나갔다.

- 26) 육군사관학교 출신의 5급 특채공무원이 직업관료의 최고위직인 1급(관리관)에 올랐다. 정부 중앙부처 '유신사무관 1급 시대'를 개막한 선두주자는 이승일(54) 건교부 중앙토지수용위원회 상임위원이다. 지난 1977년 11월 1일 소령에서 일반직 공무원으로 변신한 뒤 22년 만인 지난 21일 서울지방항공청장(이사관 국장급)에서 본부 관리관으로 화려하게 입성하였다. 당시 임용동기 중 건교부에는 5명(김종희 항공국장, 허재담 한강홍수통제소장, 야광식 감사관, 유승화 도로관리과장)이 보직을 받았다. 김 국장은 이승일 상임위원과 같은 육사 25기이며, 허 소장과 유 과장은 육사 26기, 야 감사관은 공사 19기 출신이다. 육사 25기 출신으로는 강창희 과학기술부장관, 김선영 행정자치부 정부기록물보존소장(국장급) 등이 있다.
- 27) 육사출신의 사조직인 '하나회'를 중심으로 노태우 정권에서도 군인출신이 상당수 임용되었다.
- 28) 한국의 제도적 군부는 1950년대 중반부터 1970년대 중반까지 한국사회에서 가장 근대화된 조직의 하나였으며, 특히 정부 및 민간부문보다 3배의 건설장비와 5배의 기술인력을 확보했던 1960년대에 근대화의 기수역할을 담당하였다.

## ■ 참고 문헌

- 강인범. 2002(6). "화제의 인물: 퇴진을 앞둔 국내 최장수 광역 부단체장인 권경석 경남부지사," 《월간 조선》, 서울: 조선일보사.
- 강인섭. 1983(8). "청와대 비서실," 《신동아》, 서울: 동아일보사.
- 국사편찬위원회 편. 1986. 《대한민국 역대 삼부요인 총람》.
- 권중국. 1982. "한국근대화 과정에서 군부엘리트의 참여에 관한 연구," 서울대 석사학위논문.
- 김명기. 1998. 《인사행정론》, 서울: 한국방송대학교 출판부.
- 김병국. 1994. 《분단과 혁명의 동학-한국과 멕시코의 정치경제》, 서울: 문학과 지성.
- 김수영. 1989. "한국의 정부지출구조, 행정조직, 공무원 수 분석," 중앙대학교 국가정책연구소, 《중앙행정논집》, 제 3권.
- 김영명. 1985. 《제 3세계 군부통치와 정치경제: 브라질, 한국, 페루, 이집트의 비교연구》, 서울: 한울.
- \_\_\_\_\_. 1992. 《한국 현대 정치사》, 서울: 을유문화사.
- 김영민. 1991. "한국의 정치변동과 관료제, 1945~72: 국가관료제의 변천과정," 서울대 대학원 박사학위논문.
- 김호기. 1990. "경제개발과 국가의 역할에 관한 연구-1960~70년대를 중심으로," 최장집 편, 《한국 자본주의와 국가》, 서울: 한울.
- 김호진. 1994. 《한국정치체제론》(전정 4판), 서울: 박영사.

- 노재현. 1993. 《청와대 비서실 2》, 서울: 중앙일보사.
- 문태식. 1992. “한국 민군관계의 전개와 발전방향에 관한 연구,” 성균관대학교 박사학위논문.
- 박동서. 1973. “한국 고급행정관의 성분의 변천,” 동국대학교, 《행정논집》(4).
- \_\_\_\_\_. 1980. 《한국행정의 발전》, 서울: 법문사.
- \_\_\_\_\_. 1983. 《한국행정론》, 서울: 법문사.
- \_\_\_\_\_. 1987. “인사행정,” 조석준 외(편), 《한국행정의 역사적 분석: 1948~1984》, 서울대 출판부.
- 박동서·김주수·김재후·남용구. 1963. “신공무원임용제도: 공무원임용령의 해설과 비판,” 한국사법행정학회, 《사법행정》.
- 박용만. 1986. 《제1공화국 경무대 비화》, 서울: 내외신서.
- 박정희. 1963. 《국가와 혁명과 나》, 서울: 향문사.
- \_\_\_\_\_. 1962. 《우리 민족의 나아갈 길: 사회재건의 이념》, 서울: 동아출판사.
- 박종주. 1986. “한국근대화와 국가코포라티즘적 통제: 제3·4공화국을 중심으로,” 서울대 박사학위논문.
- 송 옥 편저. 1980. 《한국헌정개정사》, 서울: 집문당.
- 신성순 외. 1979. 《한국의 경제관료》, 서울: 다락원.
- 안병영. 1994. “한국 관료제의 전개과정,” 안해균 외, 《한국 관료제와 정책과정》, 서울: 다산출판사.
- 안해균. 1994. 《한국행정체제론: 정치·행정분석의 체계적 접근》, 서울: 서울대 출판부.
- 염재호. 2000(4). “제도형성의 동인과 변화: 한국 근대화와 관료제의 제도론적 분석,” 한국정치학회 한국정치사 기획학술회의.
- 오석홍. 1985. “행정개혁의 전개와 과제,” 《계간 경향》, 사상과 정책, 제2권 4호.
- \_\_\_\_\_. 1995. 《행정개혁론》, 서울: 박영사.
- \_\_\_\_\_. 1996. 《한국의 행정》, 서울: 경세원.
- 윤용희. 1987. 《한국정치의 체제분석》, 서울: 법문사.
- 이석재. 1995. 《각하 우리 혁명합시다》, 서울: 서적포.
- 이우진·김성주. 1996. 《현대한국정치론》, 서울: 사회비평사.
- 이한빈. 1983. 《사회변동과 행정》, 서울: 박영사.
- 장달중. 1987. “제3공화국과 권위주의적 근대화,” 한국정치학회 편, 《현대한국정치론》, 서울: 법문사.
- 정윤제. 1996. “제3, 4공화국의 성격과 리더십: 박정희 대통령의 근대화 리더십에 관한 연구,” 《동북아 연구》, 제1집 1호.
- 조갑제. 1998. 《내 무덤에 침을 뱉어라 3: 혁명전야》, 서울: 조선일보사.
- \_\_\_\_\_. 1999. 《내 무덤에 침을 뱉어라 4: 국가개조》, 서울: 조선일보사.
- 조남준. 1987(10). “청와대 수석들의 현주소,” 《월간 조선》.
- \_\_\_\_\_. 1968. “한국 군사정부하에서 두 개의 행정개혁에 관한 비교연구: 제1차 경제개발 5개년 계획과 기본운영계획제도,” 서울대학교, 《행정논총》, 제6권 2호.

- 조용중. 1983 (5). "국가재건최고회의," 《신동아》, pp. 122~123.
- 조희연. 1997. "동아시아 성장론의 검토-발전국가론을 중심으로," 《경제와 사회》, 통권 제 36호.
- 진덕규. 1985. "한국 현대 정치구조 연구서설," 한국기독교 사회문제연구소 편, 《한국사회변동연구 II》, 서울: 민중사.
- 차두삼. 1984. "한국군사엘리트와 정치발전에 관한 연구," 서울대 석사학위논문.
- 최장집. 1985. "과대성장국가의 형성과 정치균열의 구조," 《한국사회연구 3》, 서울: 한길사.
- 최창규. 1976. 《해방 30년사》(제 4권: 제 3공화국), 서울: 성문각.
- 하연섭. 1999. "역사적 제도주의," 정용덕 외, 《신제도주의 연구》, 서울: 대영문화사.
- 한배호. 1994. 《한국정치변동론》, 서울: 법문사.
- 한용원. 1996. "한국의 근대화 과정에서 군부정권의 지배양식," 한국정치학회 편, 《한국정치의 재성찰》, pp. 68~81.
- 《월간중앙》. "입체조명: 역대 대통령의 군 통치술," 1998년 6월호(통권 제 37호).
- Garry D. Brewer. 1978. "Termination: Hard Choices-Harder Questions," *PAR*, Vol. 38, No. 4.
- 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 Alan S. Zuckerman (eds.), *Comparative Politics: Rationality, Culture, and Structure*, Cambridge: Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_. 1986. *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France*, New York Oxford University Press.
- Hall, Peter A & Taylor, Rosemary C. R. 1996. "Political Science and the Three New Institutionalism," *Political Studies* 44 (5): 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.
- Immergut, E. M. 1998. "The Theoretical Core of the New Institutionalism," *Politics & Society* 26 (1): 5~34.
- Katznelson, I. 1997. "Structure and Configuration in Comparative Politics," in Mark Irving Lichbach and Alan S. Zuckerman(eds.), *Comparative Politics: Rationality, Culture, and Structure*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Krasner, S. 1988. "Sovereignty: An Institutional Perspective," *Comparative Political Studies* 21 (1): 66~94.
- \_\_\_\_\_. 1984. "Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics," *Comparative Politics* 16 (2): 223~246.



- 
- March, James G. and Johan P. Olsen. 1989. *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*, N. Y. : The Free Press.
- North, Douglas. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Pierson, P. 2000. "Increasing Returns, Path Dependence and the Study of Politics," *APSR* 94: 2.
- Pontusson, J. 1995. "From Comparative Public Policy to Political Economy: Putting Political Institutions in Their Place and Taking Interests Seriously," *Comparative Political Studies* 28: 117~147.
- Thelen, Kathleen and Steinmo, Sven. 1992. "Historical Institutionalism in Comparative Politics," in Sven Steinmo, Kathleen Thelen and Frank Longstreth (eds.), *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge: University of Cambridge Press.

#### 4. The Institutional Formation and Termination: Centering on the Special Appointment of an Administrative Official

Mee-Na Kim

The main purpose of this study is to establish of a fact that a special appointment of an administrative official explains one of the factors during the historical formation and the special appointment institution for the Public Service Personnel. Especially, a special appointment of an administrative official shows a notable feature of institutional formation and termination. Therefore, I classified according to time that is three times: the stage of germination, the stage of formation and maintenance, the stage of termination. And I analyzed about formational motive and the system of veins of the special appointment of an administrative official. One important findings is that an incidentally disposition rather than an institution with intention. Thus, an incidentally disposition during the forma-

tion of bureaucracy is a tendency of strengthening and continuation in process of time that Government solve problems more and more. In conclusion, this study of a case shows a differential process of the institutionalization in the development of Bureaucracy in Korea.

Key Words: governmental bureaucracy, a special appointment of an administrative official, institutional formation, institutional termination