

# 공무원채용제도의 진화이론과 신제도주의 통합적 설명가능성: 국가공무원법에 나타난 제도변화를 중심으로

김한창\*

시대적 변화속도는 가속도가 붙어있고 국민의 민주적 의식 또한 높아져 있다. 이러한 현실은 시대변화에 적응해야 하는 유연성과 민주주의 발전에 따라 실적주의의 원칙의 강화라는 딜레마가 상존하고 있다. 이에 따라 고시에 있어서 PSAT전면 실시 등 최근 공무원 채용제도의 변화가 두드러지게 나타나고 있다. 그리고 더 많은 변화가 요구되고 있다. 이러한 시점에서 공무원 채용정책에 대한 조망이 필요하다고 본다. 거시적 조망을 통해서 숨가쁘게 달려온 변화를 다시금 객관화 시켜 미래의 에너지로 사용할 수 있기 때문이다. 공무원 채용제도변화를 조망하기 위해 외부적 변화의 동인의 강점을 갖고 있는 신제도주의와 내부적 변화의 동인 설명의 강점을 갖고 있는 진화이론의 고찰을 통해 통합적 분석틀을 구축하여 국가공무원법을 중심으로 역대 정부의 공개채용제도와 특별채용제도를 분석한 결과 경로의존성을 통해서 변화가 이뤄지고 있는 것을 확인할 수 있었다. 또 부분적으로 내부적 동인으로도 설명이 가능하여 통합적 접근방법이 타당하다는 결론에 도달했다.

주제어: 공무원채용, 진화이론, 신제도주의, 제도변화

## I. 서론

2011년부터는 공무원 채용시험에 있어서 ‘예비시험제도’가 도입된다고 한다. 이 제도는 정부가 필요한 인원보다 15%~20% 많은 인원을 뽑아 놓으면 각 부처가 필

\* 고려대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고 현재 전주대학교 행정학과 객원교수로 재직 중이다.(click007@korea.ac.kr)

요한 사람을 수시로 뽑아가는 제도이다. 지난 2004년부터는 공무원 채용시험에 PSAT(Public Service Aptitude Test)라는 공직적성검사가 부분 도입되었고 2007년부터 5급에 한해서 전면실시가 시행된다. PSAT의 도입은 공무원 공개채용시험의 과목을 획기적으로 바꾼 변화라고 할 수 있다. 이렇듯 최근 인사행정에 있어 채용정책의 변화가 두드러지고 있다.

PAST의 도입은 공개채용제도의 그동안의 업적평가 위주의 필기시험에서 적성검사를 시도한 전환기적 변화라고 평가될 수 있다. 그렇다면 대한민국 정부수립 이후에 반세기가 넘어 흘렀음에도 불구하고 이제야 그동안의 비판에 귀 기울이게 된 걸까? 이전에는 공무원 채용정책은 변화가 없었던 것일까? 분명 그동안 공무원 채용제도 변화는 지속적으로 변해 온 것은 사실이다. 이러한 사실들은 공무원 채용제도는 변화의 결과에 대해서도 변화의 정도에 따라 변화유무에 논란이 있을 수 있다.

이처럼 변화의 결과뿐만 아니라 공무원 채용제도는 변화의 원인에 대해서도 두 가지 이유가 상충된다. 하나는 사회적 환경변화에 따라서 대처해야 한다는 논리와 또 다른 하나는 실적주의에 입각해야 한다는 논리일 것이다. 우리에게 실적주의는 공무원 공개채용제도와 거의 동일시되게 뿌리깊이 인식되어 있는 만큼 바꾸기도 어려울 것이다. 실적주의가 실제로 규범을 넘어서 이념적이라는 점(McCruden 1998)을 감안하면 공개채용제도에 있어 변화가 없다는 것은 당연하다고 생각할지도 모른다. 하지만 미국의 경우 특정 주는 면접 중심의 채용제도라든지 유럽의 각국의 나라들이 시험응시에 학력의 제한을 둔다든지 하는 사례(최순영 2007; 김영우 2005) 등을 보면 실적주의를 실시한다고 하더라도 전형적인 방법이 있는 것이 아니라 다양한 방법이 있을 수 있다는 점이다<sup>1)</sup>.

시대의 흐름의 속도도 더욱 빨라졌고 시대적 환경에 적응해야 할 유연성의 필요성이 더욱 요구되고 있는 것이다. 반면에 민주화가 발전될수록 투명성은 높아지고 실적주의 원칙은 더욱 더 강화될 것이다. 따라서 원칙과 유연성의 딜레마는 깊어져 갈 것이다. 제도의 많은 변화가 나타나고 있는 시점에 역대 정부의 인사정

1) 영국의 경우에도 공직자 지명위원회(The Commissioner for Public Appointments)에 지침서에는 장관에 의해 지명직 공무원을 지명하는 것은 실적주의의 다양성을 추구하도록 하기 위함을 명시하고 있다.

책의 변화과정을 통시적으로 고찰해 보는 것은 채용정책이라는 숲을 조망하는 효과가 있을 것이다. 따라서 공무원 채용정책의 현재의 좌표를 점검해 보는 채용정책의 바람직한 방향설정을 위해 필요하다고 본다. 이러한 좌표를 설정하기 위해서는 과거의 채용정책의 변화과정을 분석해 보는 것이 유용한 방법 중에 하나라고 할 수 있다.

## II. 이론적 배경

### 1. 선행연구

공무원 채용정책변화에 관한 연구는 국내외적으로 2000년 이후에는 많은 연구가 진행되지는 않은 것으로 보인다. 공무원 채용정책 변화에 관한 연구를 살펴보면 그 변화의 원인에 따라 연구를 분류할 수 있다. 우선 변화의 원인을 채용정책의 근간이라 할 수 있는 실적주의의 개혁에 관한 논의에 들 수 있다(Hays & Kearney 1997; Ingrham 1992; Kellough 1998). 또 채용정책의 변화를 정치적 이유 중심에서 찾으려는 연구를 들 수 있다(Kellough and Lu 1993; Thompson, Riccucci & Ban 1991). 다른 한편으로는 정부조직변화에서 그 원인을 찾으려는 연구를 들 수 있다(Ban & Riccucci 1997; Nigro & Nigro 2000). 국내 연구에 있어서도 인사행정에 있어서 인사정책을 다룬 연구는 많지만 인사정책의 변화과정을 다룬 연구는 그리 많지 않은 것으로 나타났다. 더욱이 최근의 공무원 채용정책에 관한 연구는 2000년 이후의 연구가 드물다고 볼 수 있다. 2000년 이후에 관련 연구로는 홍미영(2002), 오성호(2004), 박상희·김병섭(2006)의 연구를 들 수 있다.

홍미영과 박상희·김병섭은 여성과 채공무원 채용에 관한 주제를 다뤘고 오성호는 연구로 공무원 임용상의 평등권에 대한 법률적 고찰을 다뤄 행정학과 법학간의 이해의 폭을 넓혔다고 할 수 있다. 홍미영은 여성공무원 채용목표제의 성과를 평하고 양성평등제의 목표에 관해서 전망하였는데 여성공무원 채용목표제가 1996년부터 2002년까지 7년간 시행되었고 이러한 시행으로 목표가 달성되었다고 간주되므로써 양성평등제도가 2007년까지 한시적으로 운영되는데 고급공무원

등의 여성진출 비율이 미약하므로 전면폐지는 불가하다고 주장하고 있다. 박상희·김병섭은 여성채용 목표제에 대한 실증분석결과 5급의 경우 목표제가 다소 유의미한 결과가 나왔지만 7급과 9급의 경우에는 여성채용목표제가 영향을 미치지 못한 것으로 나타났다고 주장하고 있다. 따라서 여성의 공직증가는 인구증가 등 기타 사회적 요인으로도 충분히 가능할 수 있었다고 분석하고 있다.

이렇듯 2000년 이후에는 공무원 채용 관련 한 연구가 특정한 정책에 대한 논의만 다소 있었을 뿐 인사분야 특히 본 연구에서 논의하고자 하는 인사정책변화에 대한 관심은 저조하였다고 할 수 있다. 강신택(2005: 200)은 이러한 현상을 ‘인사행정’에 관한 경험적 연구가 어떤 일반론을 도출하기 보다는 인사제도와 실무의 묘사와 해설에 역점을 두어온 것은 묘사와 개념적 서술만으로도 인사제도의 운영에 관한 개선안을 도출할 수 있었기 때문이며, 변수와 변수 간의 관계에 관한 연구는 주로 조직분야의 연구와 중첩되는 것들이 많았기 때문일 것이라고 생각한다고 적고 있다.

실제로 하태권(대한민국학술원 2004)은 인사행정에 관한 논문 215편 중 임용에 관한 논문이 52편으로 가장 많고 임용과 관련된 논문 중에서는 신규채용에 관한 것이 36편으로 가장 많이 차지하고 있다고 분석하였다<sup>2)</sup>. 이처럼 인사행정에 관한 논문에 있어 임용(신규채용포함)에 관한 논문의 비중이 큼에도 불구하고 이론적 틀을 가지고 분석하기 보다는 제도의 소개와 해설 등이 주를 이루고 있다. 아마도 이는 인사행정 분야가 실무와 밀접하고 현장에서의 필요성이 시급하였기 때문으로 유추된다.

## 2. 이론적 배경

정책변화를 보는 관점은 크게 두 가지로 나눌 수 있다고 한다(박해룡, 1990). 하나는 정책과정상의 상호관련성을 가지고 전개되는 순환적, 복합적, 동태적 과정이라고 보는 관점과 또 다른 하나는 시간의 변화에 따라 정책의 내용과 집행방법

2) 하태권은 연구주제를 기준으로 분류하여 보면, 분석대상 논문 총 215편 중 임용이 52편으로 가장 많고, 배경분석 및 가치정향 27편, 성과평가 24편, 보수와 연금 21편, 인력계획 및 정원관리 17편, 교육훈련 17편, 공무원단체 14편 등으로 이어지고 있다. 또 인사기관과 공직분류는 각각 5편과 3편에 불과한 것으로 분류했다.

이 원래의 정책과 달라지는 현상으로 보는 관점이다. 첫 번째 관점은 조직과 제도를 복합적이고 동태적으로 보는 신제도주의적 관점으로 설명을 시도할 수 있고 (Immergut 1992) 두 번째 관점은 전형적인 시간의 따른 변화과정을 설명하는 진화이론적 접근을 시도해 볼 수 있다.

### 1) 제도변화의 외적동인(動因)의 설명-신제도주의

신제도주의 이론에서 제도변화의 외적인 동인으로는 우선 외부적 충격을 말하고 있다. 신제도주의의 한 분파인 역사적 제도주의에서는 외부적 충격으로 역사적 전환점(critical junctures)이 나타난다고 보고 있다(Krasner 1988). 정책변화의 원인을 외부적 요인으로 제도나 정책이 변화하고 있다고 본다. 이러한 입장은 Steinmo, Thelen, and Longstreth(1992) 를 들 수 있으며 외부적 요인을 이념(ideology)나 정책의 성격도 주요한 요인으로 간주한다. Hira&Hira(2000)역시 제도적 변화를 설명하는데 있어 신제도주의는 외생적 변수로 설명이 가능할 뿐 내생적 설명은 한계가 있음을 지적하면서 실제로 기업에서 혁신도 누군가로부터의 충격으로 통해서 이뤄진다고 설명하고 있다.

Hoffman(1999)은 미국의 화학산업에 대한 환경정책의 변화를 분석하면서 사건(disruptive event)을 중심으로 정책변화과정을 설명했다. 즉 정책의 변화 동인으로 외부의 사건을 주요한 원인으로 본 것이다. Hedberg(1981) 역시 정책의 변화가 일어나는 것은 이성적 이성 이전에 직접적인 사건(immediate event)와 관련되어 있다고 본다. 여기서 사건을 해석할 때 하나의 사건에 그치지 않고 사건을 둘러싸고 있는 문맥적 요인들(contextual factor)의 의미가 용해되어 있으므로 총괄적인 해석이 필요하다고 주장하고 있다(Fiol & Lyles 1985). 또 이러한 문맥적 요인에 대해서도 다양한 의견이 있을 수 있지만 대개 4가지 정도로 요약하고 있다. 첫째는 문화(culture), 둘째는 전략(strategies), 셋째는 구조(structure), 넷째는 환경(environments)이다. 이러한 요인들은 각각 학습에 영향을 미칠 수 있다고 한다. 요약컨대, 사건이 이러한 요인들에 의한 영향을 받고 있기 때문에 이러한 요인들에 대한 정보를 담고 있다고 볼 수 있으며 사건을 통해 이러한 요인들을 해석할 수 있는 것이다.

제도변화를 설명함에 있어서 외부적 충격이 제도변화의 큰 변화를 설명하는 하나의 동인이라면 외부적 동인에 의한 미시적 변화 혹은 세부적 변화는 경로의존

(path dependence)으로 설명될 수 있다. 즉 경로의존에 따른 체증내지는 체감적 변화정도라고 할 수 있다. 이러한 관점은 제도가 일관된 모습을 보여주는 분석틀로도 주요 사용되는데 큰 틀의 변화가 없었다는 것으로 달리 설명되기도 한다. 경로의존성은 수확체증성(increasing returns) 개념을 주로 동반하는데 하연섭(2003)은 Arthur(1994)의 견해를 빌어 수확체증성의 특성인 예측불가능성(nonpredictability), 비유연성(inflexibility), 비원형 환원성(nonergodicity)<sup>3)</sup> 그리고 잠재적 비효율성(potential inefficiency)을 들었다. 결국 이러한 특성들 중에 예측불가능성과 비원형 환원성은 외부적 충격과 밀접한 관계를 갖고 있는 개념이고 비유연성과 잠재적 비효율성은 제도의 변화가 크게 일어나지 않거나 일관성을 유지한다고 할 수 있는 것이다.

이러한 관점에서의 국내 연구로는 강운호(2000), 김선명(2000), 방민석·김정해(2003) 장지호(2003)의 연구를 들 수 있다. 강운호는 지방자치단체의 예산결정 모형을 설명함에 있어서 기존의 예산극대화 이론으로는 한계가 있음을 지적하고 신제도주의의 제도적 맥락을 독립변수로 하여 실증분석을 하고 신제도주의가 기존의 예산극대화 이론을 보충할 수 있다는 것을 증명하였다. 김선명은 한국금융제도의 경로의존성에 관한 연구에서 자유화가 전면 시행되고 있는 시점에서도 관치 중심의 제도현상을 역사적 제도주의의 핵심개념인 경로의존(path dependence)로 설명하고 있다. 방민석·김정해 역시 우리나라의 대기업규제정책을 신제도주의의 주요한 개념인 경로의존성을 사용하여 설명하고 있다. 즉 우리나라 대기업규제정책이 정부개입이라는 수단을 비효율적임에도 불구하고 사용하는 이유는 역사적 맥락에서 오는 경로의존에 기인한다는 것이다. 장지호는 역사적 제도주의를 통해서 김대중 정부의 대기업정책이 형태나 유형을 설명하였는데 IMF라는 외부의 큰 충격에도 불구하고 특별한 형태가 아니라 기존의 정부주도의 문제해결방식은 한국의 역사적 경로에 기인하고 있다고 분석하고 역사적 제도주의의 유용성을 역설하고 있다.

Mowery & Rosenberg(2000)의 경우에 미국의 경제발전은 역사적 경로의존성의

3) 하연섭(2003)의 표현을 빌리자면 초기의 우연한 사건은 시간이 지나게 되더라도 잊혀지는 것이 아니라 지속적으로 미래의 선택에 영향을 미치게 되는 현상을 비원형 환원성으로 정의하고 있다.

체증적 형태를 가지고 있다고 직접적으로 이야기하고 있다<sup>4)</sup>. 이러한 제도변화의 외부적 동인이라 할 수 있는 충격적 사건과 경로의존성에 기인한 체증성은 Peters&Pierre(1998)에 의해 우연적 변화(contingent), 유기적(organic)변화로 요약될 수 있다<sup>5)</sup>. 또 우연적 변화나 유기적 변화가 가치(values)나 의도(calculation)에 의해서도 나타날 수 있다고 주장한다. 이러한 주장은 외부적 충격에 의한 변화는 예상치 못한 방향으로 큰 폭의 변화를 유발하며 경로의존성은 유기적인 점증적 변화를 나타낼 수 있음을 뒷받침하고 있다.

## 2) 제도변화의 내적동인(動因)의 설명-진화이론

제도나 정책의 변화를 설명함에 있어서 진화이론은 일반적으로 생물체의 유전자에 의해 형질이 자손으로 이어진다는 생물학의 개념에 기인한다고 볼 수 있다. 즉 제도나 정책의 특징을 갖고 있는 형질(유전자)을 가지고 있고 이러한 형질간의 어떤 법칙으로 인해 변화해 나갈 수 있다는 것이다. 이러한 개념으로 인해 진화이론은 내생적 환경에 대한 강조이며 환경은 변화할 뿐만 아니라 공진화의 과정의 한 부분으로 인식되기도 한다(March 1994). 물론 정책이나 제도의 변화뿐만 아니라 다양한 상태의 변화에 관해서 매우 포괄적이며 여러 가지 맥락으로 사용되고 있다고 보고 있다. 심지어 컴퓨터 공학 등에서도 사용되고 있을 만큼 다양하게 사용되고 있다(유동운, 2000).

이러한 진화이론을 행정학적 개념에 대입하려고 했던 시도는 염재호(2002), 성지은(2003)이 있다. 염재호는 일본 NTT(전신은 일본전기전화공사)의 민영화 과정을 정책진화라는 개념을 도입하여 설명하였다. 이 연구에서 구체적으로 정책진화에 대한 개념을 정의하여 사용한 것은 아니고 논문에서는 ‘시간순서대로 대응하며 진행되어가는 과정’ 정도의 관념적 용어로 사용하고 있다. 하지만 개념의 도입

4) 신제도주의 이론의 활발한 적용과 확장성에 동의를 하면서도 김선혁(2004)은 신제도주의의 확장의 개념에서 오는 설명력의 약화가 나타날 수 있음을 비교정책학에서 각국의 제도의 상이를 설명함에 있어서 주의를 주고 있다.

5) 그는 신제도주의에서 제도변화의 모델을 좀 더 세분화하여 제시하였다. 시간을 연속된 시간(continuous)과 이산적(discrete) 시간으로 구별하고 변화의 방향성을 외부적 내부적으로 나누어 2\*2의 4가지 조합에 각각, 우연적 변화(contingent), 유기적(organic), 갑작스러운(disruptive), 법적적(enacting)으로 변화의 결과를 유형화하였다.

이라는 측면에서 의미가 있다고 보여 진다. 이후 성지은은 국내 정보통신산업의 정책진화에 대해서 자연과학에서 말하는 진화의 개념을 원용하여 적용하였다. 정책연구에 있어서 진화라는 개념을 좀 더 구체화하여 적용하려는 시도라고 할 수 있다.

또 가장 최근 연구로는 송희준(2004)과 허만형(2006)을 들 수 있다. 송희준의 경우도 전자정부의 진화단계를 시간적 순서에 따른 변화라는 일반적인 시간의 흐름에 따른 변화라는 진화개념을 사용하였다. 허만형 또한 TQM에 관한 이론들을 분류하고 분류된 이론들을 시간적 흐름에 따라 발전되어 온 상태를 진화라는 개념으로 보고 있다. 즉 진화의 개념을 명확하게 혹은 구체적으로 적용하기 보다는 단순히 진행되어 가는 과정이라는 정의로밖에 사용하고 있지 않다. 이러한 국내 행정학 분야에서의 동향은 ‘진화’라는 개념의 도입이 학문적으로 매력적이긴 하지만 사회과학 연구에 있어 구체적 적용은 아직까지 다소 어려움이 있다는 것을 보여주고 있지만 시간의 흐름에 따른 동태적 개념의 적용은 분명하게 나타나고 있다.

진화개념의 원초적 생각의 기원이 누구인지에 대해서는 논란이 있다. Darwin이 전에 August Comte나 Herbert Spencer 등이 사회과학에서 진화론의 개념을 먼저 도입했다는 논란이 있다. 일반적으로 Darwin이 진화의 매커니즘으로 자연선택(natural selection)을 제안해서 결정적인 기여를 했기 때문에 진화이론의 원초적인 개념의 소유자가 Darwin이라는 것이 인정되고 있는 사실이다(Bowler, 1983). 이러한 논란이 있는 만큼 생물학적 진화론에서도 크게 두 흐름이 있다고 할 수 있다. 하나는 Dawin중심의 기계론적 진화론이고 또 다른 하나는 반 다윈이즘이라고 할 수 있으며 반 다윈이즘의 중심에 Lamarck 중심의 유기체적 진화론이라고 할 수 있다. 이러한 두 흐름은 유전을 통해서 진화한다는 공통된 생각 속에서 형질의 획득이 돌연변이적 획득이나 환경에의 적응을 통한 점증적 획득이냐의 차이로 크게 나눌 수 있다. 이러한 두 부류는 사회과학 분야에서는 진화이론에 대해 깊은 숙의가 진행되고 있는 경제학과 사회학 분야에서 받아들이는 입장의 차이로도 알 수 있다. 경제학에서는 소위 진화경제학이라고 불리우고 있는데 Darwinism 입장이라고 할 수 있다. 반면에 사회학에서는 Spencer의 사회진화론으로 Lamarck 이론을 수용하였다.

진화경제학은 상당부분 진화이론과 경제학 이론의 접목을 이뤄왔다. 소위 게임 이론이 상대방의 전략에 반응하면서 새로운 전략을 세워가는 기본골격이 진화론의 과정과 유사하거나 같다고 볼 수 있는 측면으로 경제학에서의 진화론의 접목은 상당한 것으로 보인다. 진화경제학의 개념에 대해서 박길성(2005)은 “경제진화론에서는 경제현상의 변화를 정치, 경제, 문화 심지어 자연에 까지 복합적인 상호모순적인 상호작용에 의한 중층적인 결정(overdetermination)으로 인식한다(England 1994)고 한다. 중층적인 결정이란 단일한 진리를 거부하고 진리가 여럿일 수 있는 것을 인정하는, 하나의 결정인자 대신에 무수히 많은 결정인자들에 주목하는, 확실성을 거부하고 불확실성을 인정하는, 필연성을 거부하고 상황성을 인정하는, 질서를 거부하고 무질서와 혼동을 이해하는 균형을 거부하고 불균형과 변화를 인정하는 인식론이라고 한다. 이는 돌연변이에 의한 생존경쟁에 의해 진화한다는 Darwinism과 그 생각의 맥락을 같이하고 있다고 할 수 있다.

Giipin(1996)은 Veblen(1989)을 인용하여 경제제도에 있어서 유전자 형질의 획득은 시장경쟁에 의해 변이가 이뤄지고 선택된다는 것이다. Lazonic(1991)은 경제발전에 있어 진화이론을 적용하면서 역사적으로 기업의 성공은 경쟁에 의해 환경변화에 적응되어 왔다고 기업의 변화과정을 설명함에 있어서 경쟁을 중요한 인자로 보았다.

진화경제학이 이렇듯 불균형을 통해 나타나는 진화과정에 초점이 맞추진 반면 진화이론의 한 범주라고 할 수 있는 사회적 진화이론의 주창자인 Spencer(1971)에 따르면 진화는 물질의 상태변화로 인해 진행되며 상태의 변화는 무정형의 통일성 없는 동질성(homogeneity)으로부터 정형의 이질성(heterogeneity)으로 움직인다는 것이다. 좀 더 신연재(1994)에 따르면 스펜서의 사회적 진화이론은 18세기까지 물리학은 진화에 관한 보편적 시각을 갖춰놓았는데 그 보편적 시각은 에너지 보존법칙으로 모든 것은 궁극적으로 균형을 이루는 성질이 있으며 균형을 이루기 위해서 진화과정에서 변화한다고 한다. 자연은 이 보편적 힘의 보존법칙에 의거하여 진화의 과정에서 통합되므로 진화의 법칙은 힘의 보존원리에 그 원천을 두고 있는 것이다. 결국 생물의 환경에의 적응은 궁극적으로 힘 또는 에너지의 균형문제로 파악되어 생물의 에너지를 환경의 에너지에 적응시키는 것과 동일시된다.

환언컨대, 내부적 동인으로 Darwin 중심은 유전자 형질을 획득하는데 있어서

우연한 사건 속에서 얻어진 변이가 변화의 원천으로 보는 것이다. 또 Lamarck 중심은 유전자 형질을 획득하는데 있어서 유전자 형질이 환경에 적응하는 변형이 변화의 원천이라고 보는 점이다. 이러한 두 가지 내부적 동인은 진화경제학에서의 경쟁, 사회진화론에서의 동질성에서 이질성으로 분화 등의 개념과 연결이 된다. 제도 변화에 적용은 내부적 제도의 특징적 형질이 시간적 기다림 속에서 서로 결합하고(충돌, 만남 등) 그 결합의 결과로 인해 변화하게 된다고 볼 수 있다. 또 한편으로는 제도의 특징적 형질 자체가 환경에 친화적 형질로 변형을 이루게 되는 것이 내부적 동인이라고 할 수 있다.

### 3) 신제도주의와 진화이론간의 수렴현상

#### (1) 진화이론에서 외부적 변화에 대한 설명가능성

Mowery & Rosenberg(1999), Fritsch & Brezinski(1999), Ziman(2000), Kim & Nelson(2000)의 연구에 있어서는 진화이론의 틀 안에서 경로의존성을 말하고 있다. 이들 저서에서는 각기 다른 주제를 논하고 있지만 공통적으로 경제발전과정에서 기술의 역할의 중요성을 언급하면서 혁신(innovation)에 이르는 과정을 기술체계의 진화과정을 경로의존적이라고 주장하고 있다. 이러한 진화과정 속에서 학습(learning)이 경로의존성을 강화하는 역할에 대해서도 언급하고 있다. 즉 진화이론에 있어서 축적된 지식은 매우 핵심적인 개념이며 이러한 정보나 지식의 축적에 의해 학습이 이뤄진다는 것이다.

진화이론에서 이러한 사건과 학습은 동시에 이뤄진다. 학습의 의미를 인식의 발전단계로 보는 관점(Duncan & Weiss, 1979)과 행동의 발전단계(Cyert & March 1963, Daft&Weick 1984) 그리고 인식과 행동의 발전 모두를 함께 보는 관점(Miles 1982)의 차이는 학자들간에 이견이 있다. 이러한 관점의 차이는 학습의 단계를 더욱 세분화하게 하지만 공통점은 사건이 학습을 촉발시킨다는 것이다(Hoffman, 1999). 즉, Stefano&Dario(1999)는 학습의 기능으로 세 가지를 들었는데 첫째, 개체가 장기적으로 환경에 적응할 있도록 변화시킨다. 둘째, 환경으로부터 추출된 정보를 진화에 사용한다. 셋째, 진화를 이끌고 돕는다는 것이다. 또 이러한 학습에는 반드시 어떤 형태로든 비용이 수반된다고 한다<sup>6)</sup>. 이러한 진화이론에서의 사건과 학습개념은 신제도주의 경로의존에서의 체증의 구체적 설명으로 활용이 가능하

다. 즉 점진적 체증결과가 이전에 결과에 의한 학습으로 인해 이전의 제도보다 강화되거나 체증될 수 있다는 것이다.

## (2) 신제도주의에서 내부적 변화에 대한 설명가능성

하연섭(2003: 158-159)<sup>7)</sup>은 역사적 제도주의와 사회학적 제도주의자들이 최근에는 제도의 내부적 요인에 의해 제도변화가 일어날 수 있는 가능성에 주목하고 있는 공통점이 있다고 주장하고 있다. 그리고 내적동인을 「모순과 균열」이라는 단어로 축약하고 있다. 모순은 복수의 이질적인 논리 혹은 요소로 구성되어 있고 이러한 요소들이 갈등을 일으키고 균열을 보이는 것으로 설명하고 있다. 그는 제도의 모순과 균열에 주목하는 대표적인 학자들로 Friedland & Alford, Orren & Showronek, Sjostrand, Sewell, Greenwood & Hinings, Clemense, Scott 등을 들고 있다. 이 중에 Greenwood & Hinings(1996)의 경우 조직간 갈등과 모순으로도 정책변화를 가져올 수 있다고 하고 있다. March와 Olsen(1989, 1995), Buchanan and Tullock(1962), Satori(1995), Selznic(1957), Friedland와 Alford(1991) 등도 그들의 연구들에서 제도 변화의 원인을 모순(contradiction)이라는 공통된 개념을 통해 설명하고 있다. 이러한 모순의 개념은 진화이론의 각기 다른 형질의 만남의 또 다른 모습으로 이해될 수 있을 것이다.

6) 진화론적 관점에서 다루지는 않았지만 관련된 정책학습이라는 개념을 최근의 연구에서 살펴볼 수 있다. 유훈(2006)은 정책학습에 대해서 다음과 같이 정의하고 있다. ‘정책학습이란 과거의 정책의 결과나 새로운 정보에 비추어 정책의 목표나 기법, 수단을 조정하려는 의식적인 노력뿐만 아니라 정책환경의 변화에 적응하려는 정부의 덜 의식적인 활동까지 포함하는 개념이다’ 또 Hecl(1974)는 정책학습이 비교적 장기간에 걸친 행태의 변화이면서 외부적인 정책의 환경변화에 대한 반응이라고 하였다. 유훈(2006)은 정책학습에 대한 개념을 정의함에 있어서 Hall(1988)과 Hecl(1974)의 정의가 인지적 측면에서 서로 반대된다고 밝히고 있다. 즉 Hall은 정책학습을 의식적인 활동이라고 보고 있고 Hecl은 덜 의식적인 활동이라고 보고 있다는 것이다.

7) 하연섭(2002)은 신제도주의의 분파들간의 수렴현상에 대해서도 이야기하고 있다. 즉 합리적 제도주의, 역사적 제도주의, 사회학적 제도주의가 서로 비방을 하는 것이 아니라 설명되지 않는 부분들에 대해서 서로 다른 이론들에게서 배움의 현상이 나타나 세 이론의 수렴현상이 나타나고 있다고 진단하고 있다. 이는 진화이론과 신제도주의의 공통성을 논할 때, 신제도주의 이론들간의 상이성에 대한 논의를 다소 유보할 수 있는 근거라고 할 수 있다.

### 3. 분석틀

제도변화를 설명함에 있어 제도변화의 동인을 크게 외적인 동인과 내적인 동인으로 나누었다. 우선 제도변화의 외적 동인은 신제도주의로 설명을 할 수 있는데 그 변화의 폭에 따라 큰 폭의 변화와 미시적 변화로 나누어 설명할 수 있었다. 큰 폭의 변화는 외부적 충격에 의해 미시적 변화는 경로의존성에 의해 설명될 수 있음을 살펴보았다. 이에 보완적 설명으로 진화이론의 학습개념을 통해서 큰 폭의 변화이든 미시적 변화이든 학습의 효과가 나타날 수 있다는 점을 보완하였다. 학습효과는 동일한 조건에서 동일한 형태로 나타날 수 있는 여지가 큰 데 새로운 시점에서 새로운 정책이나 제도를 내놓아야 한다는 식으로 적용이 될 수도 있고 점증주의적 형태로 나타날 수 있을 것이다.

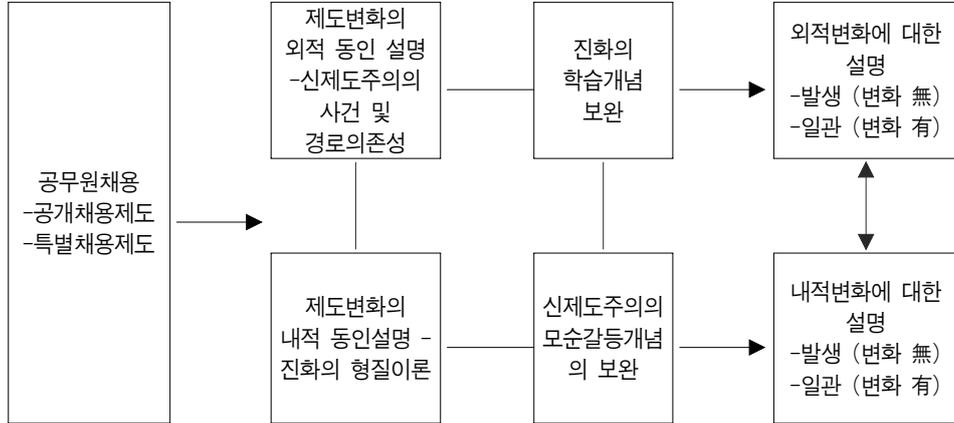
제도변화의 내적인 동인은 진화이론으로 설명될 수 있는데 제도내부의 형질에 획득에 의해 제도변화가 나타날 수 있다는 것이다. 형질을 무엇으로 보느냐에 따라 논란이 될 수 있지만 사회과학에 적용되는 진화이론이 엄격한 생물학적 개념을 적용함에 있어서 아직은 충분한 논의가 숙성되지 않았다. 다만 비교적 진화이론을 제도나 기업, 사회 등의 변화를 설명하려는 틀로 사용했던 진화사회학과 진화경제학적 입장을 수용해 정리해 본 결과 생물학적 진화론의 두 주류라고 할 수 있는 Darwin 중심의 개념과 Lamarck 중심의 개념이 각각 진화경제학과 진화사회학적 개념과 유사하거나 차용되어 사용되어지고 있는 점을 알 수 있었다. 이러한 배경에 근거하여 제도변화의 내적동인을 Dawin이 우연한 사건에 의한 형질획득과 생존경쟁이라는 개념은 조직내에서 이질적 요소들간의 우연적 결합과 이질적 요소들간의 경쟁이라는 논리가 성립할 수 있다. 또한 Lamarck의 환경에 적응하려는 속성의 가진 유전형질의 획득이라는 개념은 제도 내의 제도의 형질요소들의 속성이 환경친화적(환경에 순응하거나 개척하거나 하는 태도의 유무와 상관없이 환경과 불가분의 관계라는 인식)이라고 할 수 있고 이러한 개념은 결과적으로 내부의 제도의 형질이 환경과의 균형상태를 이루고 있다고 볼 수 있고 제도변화의 내부적 동인으로 내부적 동인으로 인한 미시적변화나 변화가 나타나지 않고 있을 때의 설명으로 활용이 가능하다고 할 수 있다. 물론 다소 급진적인 논의라고 할 수 있지만 급격한 환경변화가 오면 일정한 시간이 지남에 따라 내부적으로는 점차적

으로 하지만 결과적으로 큰 변화를 야기하는 설명력을 함께 갖고 있다. 이러한 제도변화의 내부적 동인은 최근 신제도주의에서 말하는 내부적 변화의 기저인 모순과 갈등이라는 개념을 보완하여 볼 때 제도 내부의 형질의 갈등은 제도변화를 야기시키고 제도 내부의 형질의 균형은 제도변화가 나타나지 않고 있는 상태에 대한 설명으로 환언될 수 있다.

결과적으로 이러한 분석들은 제도변화의 외적동인의 큰 변화와 작은 변화 내지는 변화의 폭이 없는, 또는 제도가 일관된 변화를 설명하고 제도변화의 내적동인으로 제도변화가 생기는 원인과 생기지 않는 결과에 대한 설명을 할 수 있다. 이러한 분석들의 기대효과는 중범위 이론이 주는 장점에 비교하여 설명할 수 있다. 중범위 이론의 정의는 Merton(1968)에 따르면 부분성과 보편성을 겸비한 통일된 이론을 만들어 내고자 하는 지속적인 노력과 체계사이에 위치하며 실증적인 일반론도 아니고 포괄적인 단일이론도 아니라고 말하고 있다. 또한 이러한 중범위 이론의 성격으로 모든 현상에 참여하는 것이 아니라 몇 가지 현상에만 관여하고 상호관계를 가지며 단순한 현상설명을 능가하는 추상성을 가지되 검증 가능한 가설을 제시할 만큼 구체적이어야 한다고 한다. 또 한인수(1983)는 Stinchcombe(1968)의 표현을 빌어 중범위 이론의 정의를 ‘실증논적 주장이 논리적으로 연역될 수 있고 관찰에 의해 검증될 수 있는 이론적 진술로써 구성되어야 한다’고 내리고 있다<sup>8)</sup>. 결국 중범위 이론의 효과를 가지고 있는 분석틀로 유의미하다고 할 수 있다.

8) 중범위 이론의 적용에 관한 주의(主意)와 한계를 인식하는 것이 중요하다고 할 수 있다. 즉 중범위의 개념이 연구(자)에 따라서 상대적일 수 있기 때문이다. 이러한 비판에 Giffillan(1980)은 문헌조사를 통한 중범위 이론의 인식기준에 대한 계량화 시도도 있었다. 그는 양적과 관념적 차원에서 10가지 기준을 제시하였다. 이는 중범위 이론의 상대성으로 인해 모든 이론이 중범위 이론이 될 수 있다는 비판에 대한 수단으로 제시하였다. 이처럼 실증과 해석, 거시와 미시의 중간지대의 이론은 사용의 편리함 만큼이나 불명확성도 동시에 가지고 있다.

<그림1> 공무원 채용제도 변화의 분석 틀



### Ⅲ. 공무원채용 제도변화 현황

#### 1. 공무원채용 제도의 거시적 변화

공무원 채용제도에 관한 개요를 국가공무원법을 기준으로 개략적으로 살펴보면 다음과 같다. 1948년 8월 12일 제정 공포된 이래로 현재(2007년.3월)로 38회 개정되었다. 가장 최근에 개정된 공무원법은 2005년 12월 29일 고위공무원단 제도의 도입 및 시행에 따라 이뤄졌다. 역대 정부의 공무원 채용정책에 관한 주요 변화를 살펴보면 다음과 같다. 제1공화국에서는 공무원법의 신규제정과 1회의 개정이 있었다. 개정의 주요이유는 외국고등고시합격자에 대한 특례제도였다. 외국고등고시 특례제도는 대한민국정부수립 이전의 경력은 인정하지 않기 위한 제도였다. 2공화국과 군사정변기의 채용정책 변화는 실질적으로 이뤄지지 않았다고 할 수 있다. 제3공화국에서는 공무원 채용정책의 변화가 두드러지게 나타나고 있는데 ① 별정직 조정 및 특별채용시험 응시자격의 확대 ②국회와 법원공무원 채용분리 ③ 특별임용의 범위조정이 이뤄졌다. 제4공화국에서는 특별채용제도의 개선이 이뤄졌다. 제5공화국에서는 채용정책의 변화가 크게 나타나지 않고 4공화국의 제도를

일부 수정·보완하였다고 할 수 있다. 제6공화국에서는 장애인을 우대하는 특별채용제도의 개선이 이뤄졌다. 김영삼 정부는 민간전문가의 공직과견제 및 전문직 공무원의 임용범위가 확대되었다. 김대중 정부 역시 공개채용제도에 있어서 공직적성검사의 도입과 민간기업 근무제도와 같은 특별채용제도방법의 개선이 이뤄졌다. 노무현 정부는 공개채용제도에 있어서는 공직적성검사의 5급 시험의 전면적 실시와 지역인재추천제와 같은 특별채용제도 등 채용제도 전반에 걸쳐 변화를 나타내고 있다. 실제로 공무원법의 개정횟수에서는 역대 정부에서 가장 많은 개정횟수를 보인 김대중 정부의 8회보다 적은 7회에 그쳤다. 후술하겠지만 보여주듯이 공무원 임용시행령에서는 역대 정부에서 가장 많은 10회 개정을 이뤘다.

#### 1) 공개채용제도의 거시적 변화

역대 정부의 거시적 변화를 시기별로 구분해 보면 서원석(1996)은 공무원 채용제도 변화를 크게 3시기로 구분하였다. 제1기는 1949년 8월12일 국가공무원법을 제정하여 국가공무원의 임용과 고시·보수·복무·신분보장·징계 등의 근본기준이 확립됨으로써 공무원 임용을 공개경쟁방법의 고시나 전형에 의하도록 하고 이를 근거로 하여 1949년 8월23일 고등고시령과 보통고시령이 제정·공포되어 시험이 시행된 1960년도까지의 기간이다. 제2기는 자유당 정권의 몰락에 이어 집권한 민주당 정권에 의해 고등고시령과 보통고시령으로 이원화된 고시관계를 공무원 고시령으로 제정하여 하나로 묶고 고등고시 행정과, 고등고시 사법과, 보통고시와 5급(현9급)공무원 임용고시로 구분하여 실시한 기간인 1961년부터 1962년까지이다. 제3기는 1963년 4월 17일 국가공무원법의 전면개정과 행정과 고등고시, 보통고시의 자격고시제를 채용시험제로 전환하여 시험을 시행한 시기부터 현재(1996)까지로 나누고 있다.

본 연구에서는 고시제도가 현재의 모습으로 시작된 시점이라 할 수 있는 1963년의 국가공무원법의 전면개정 이전과 이후로 나눌 수 있다고 본다. 국가공무원법의 전면개정으로 인해 행정고등고시가 자격시험이 아닌 채용시험이 되었다는 것은 공개채용제도의 엄격한 출발점이 되었다는 것을 의미하기 때문이다. 공개채용제도는 대한민국 정부수립이후 공무원 신규채용에 있어서 고시와 전형이라는 두 가지 형태가 정립된 이후 1964년 4월17일 신규 제정된 「국가공무원법」 개정사

유에서 잘 드러나고 있다. ‘현행 국가공무원법은 현대민주국가의 사조에 적합하지 않을 뿐더러 전근대적이며 봉건적인 법체제를 탈피하지 못하고 있는 바, 인사기구의 취약으로 공무원의 정치적인 중립성을 유지할 수 없으며 채용이나 승진에 있어 유능한 자를 임용하는 성적주의의 원칙을 실현할 수 없고 능률증진을 위한 적극적인 인사정책을 수행할 수 없는 등 많은 문제점을 내포하고 있어 효율적인 인사관리를 할 수 없다. 이에 전면적인 개정을 단행하여 성적주의의 원칙을 구현하고 적극적인 인사정책을 실현하여 행정능률의 향상을 기하고 직업공무원제도를 확립하려는 것임’이라고 밝히고 있다.

즉 1949년 8월12일 제정된 국가공무원법에서 밝힌 공무원 임용원칙인 고시와 전형이 공개채용제도와 특별채용제도의 원형이라고는 할 수 있지만 그 전에는 공개채용제도가 형식적인 절차에 그치고 전형에 의해서 공무원 충원이 이뤄지고 있었다고 할 수 있다. 이렇게 1964년 이래로 공개채용시험을 통해서 공무원의 신규 채용이 이뤄진 이래로 지켜져 왔다고 할 수 있다. 요약하면, 국가공무원법 전면개정 이전에는 형식상의 현대적인 공무원 채용제도 일뿐 정치적 혼란 등으로 채용제도 역시 매우 혼란스러웠다고 보기 때문이다. 이러한 관점에서 보면 시기적으로 제3공화국의 출발부터 국가공무원 채용제도가 본격화 된 것이라고 할 수 있다.

공무원법의 하위시행법인 공무원 시험에 관한 시행령은 대한민국 정부 수립부터 2006년 6월까지 총 71회의 시행령 개정이 있었다. 공무원 시험시행령으로 명칭이 통합된 이후에는 56회의 변화가 있었다. 공무원 채용정책변화에 관련이 있는 시행령을 개략적으로 살펴보면 다음과 같다. 제3공화국의 1966년 2월 7일 공무원 시험령이 공포되면서 공무원 시험에 관한 시행은 공무원 시험령에 의해 통일됨에 따라 공무원 시험정책의 변화를 살펴볼 수 있는 실질적인 기준이라고 할 수 있다. 제4공화국에서는 시험과목의 개편외에 시험정책의 변화가 크게 나타나지 않고 있다. 제5공화국에서는 1983년 3월14일 학교생활평가를 채용제도에 도입한 점도 보인다. 김대중 정부는 공직적성검사제도가 도입되었다. 노무현 정부에서는 면접강화를 시행령으로 시도했으며 공직적성검사가 5급에 한해서 전면적인 실시가 시작되었다.

공무원 시험의 자격은 크게 연령제한과 학력제한이 있는데 연령제한의 경우 현재까지 제한되고 있으며 직급별, 지역별 제한의 범위가 1~2년 정도의 차이는 있

<표1> 국가공무원법의 연혁

구분	일시	내용	비고
1	1948.8.12	신규제정·독립운동가에 대한 특별전형인정	제1공화국
2	1950.3.3	외국고등고시합격자에 대한 특례	
3	1961.9.18	징계제도를 실효성있게 개선 강화	군사 정변기
4	1962.2.23	노무종사 공무원 노동운동 가능성	
5	1963.4.17	폐지·제정	
6	1963.12.16	별정직 조정 및 특별채용시험 응시자격 확대	제3공화국
7	1964.5.26	국회와 법원 공무원 채용분리 및 인사규정을 총리령으로 교체	
8	1965.10.20	특별승진임용의 범위조정 및 직위해제 및 해임제도 신설	
9	1973.2.5	특별채용 제도 개선	제4공화국
10	1978.12.5	공무원의 신분보장 강화 및 자질향상 제도 도입	
11	1981.4.20	실적주의에 입각한 승진 및 보직관리체계 확립	제5공화국
12	1981.12.31	정부조직법 개정에 따른 개정	
13	1982.12.28	직업공무원제의 내실화	
14	1986.12.31	실무계층의 공무원 신분 강화	
15	1988.8.5	헌법재판소 재판관 임명에 관한 조항 신설	제6공화국
16	1990.12.27	정부조직 개편에 따른 개정	
17	1991.5.31	신보보장 및 하위직 장년 연장 및 특별채용제도 개선	
18	1991.11.30	헌법재판소 조직개편에 따른 개정	
19	1994.7.20	국회 조직 개편에 따른 개정	김영삼 정부
20	1994.12.22	사무관 승진시험제도 개선 및 처우개선	
21	1996.8.8	정부조직법 개편에 따른 개정	
22	1997.12.31	민간전문가의 공직파견제 및 전문직 공무원 임용범위 확대	
23	1997.12.31	국회의장에 대한 행정소송 관련 조항의 신설에 따름	김대중 정부
24	1998.2.24	공무원 연장 축소 및 전문직 업무범위 확대	
25	1998.2.28	정부조직법 개편에 따름	
26	1999.1.21	국가정보원법 개정에 따름	
27	1999.2.5	해양사고 및 심판에 관한 법률 개정에 따름	
28	1999.5.24	중앙인사위원회 설치에 따름	
29	1999.12.31	휴직기간에 관한 처우 개선에 따름	
30	2002.1.19	특별채용방법 및 민간기업 근무 제도 신설 등 신규제도 도입	
31	2002.12.18	지방공무원 퇴직사유에 대한 헌법재판소 판결에 따름	노무현 정부
32	2003.2.4	국회 인사청문회 대상 확대 및 예결산 심의 개정에 따름	
33	2004.3.11	행정부의 중앙인사기관을 중앙인사위원회로 일원화에 따름	
34	2005.1.27	공무원의 노동조합 설립 및 운영에 관한 법률에 따름	
35	2005.3.24	직위분류제를 도입하기 위한 직무분석, 장애인·이공계 우대와 양성평등 및 지역인재 특별채용 등의 제도신설에 따름	
36	2005.7.28	국회법의 개정에 따름	
37	2005.12.29	고위공무원단 제도의 도입 및 시행에 따름	
38	2006.12.20	지방교육자치의 법률개정에 따름	

\*김한창(2006) 인용.

지만 인정되고 있다고 할 수 있다. 학력제한은 연구직의 경우는 제한이 있지만 공개채용의 경우 1972년부터 연령제한이 철폐되었다. 철폐사유는 국민에게 균등한 응시기회를 부여하고 공직취업의 기회균등이라는 민주적 평등주의를 실현하기 위함이었다. 공무원법과 공무원임용시험령을 통해 역대 정부의 공무원 채용정책 변화 과정을 보면 공개채용제도의 변화는 형식적인 면에서는 변화가 있었을지라도 3단계의 직급(현 5급, 7급 9급)에 대한 공개채용제도라는 본질적인 변화는 거의 없었다고 할 수 있다.

## 2) 특별채용제도의 거시적 변화

특별채용제도의 주류는 기술 및 전문직에 대한 채용이라고 할 수 있다. 신규채용에 있어서 1963년 공무원법에는 1개 조항으로 특별채용제도를 인정하였지만 1963년부터 2005년에 이르기까지 점차적으로 확대되었다<sup>9)</sup>. 즉 특별채용제도는 3공화국에서부터 4공화국에 이르기까지 특수한 분야 및 전문가나 기술분야에 있어 특별채용제도의 범위는 법제화되었다고 할 수 있다.

특별채용제도의 주요변화를 살펴보면 다음과 같다. 특별채용제도는 1949년 8월 12일 신규제정 국가공무원법에서 독립유공자에 대한 특별전형의 채용제도를 시발점으로 꼽을 수 있다. 이후에 1963년 4월 17일 개정 국가공무원법에서 전형이 아닌 특별채용시험을 근간으로 하는 특별채용제도가 법제화되었고 자격증소직자 및 근무경험자 또는 연구실적이 있는 자로 명시함으로써 특별채용제도가 연구 및 기술 관련으로 공개채용제도의 보완적 제도임을 알 수 있다. 같은 해 1963년 12월 16일 특별채용제도가 확대되었는데 <표4>에서 보는 바와 같이 ①재임용 ②자격증소직자 ③근무유경험자 및 연구실적 ④석사이상 학위소지자 ⑤1급 공무원 임용 경우 ⑥채용인원이 부족한 경우로 구체화되고 있다.

1965년 10월 20일 국가공무원법에 따르면 지방직을 국가직으로 전환할 때도 특별채용제도로 가능하도록 되었다. 이후에 1973년 2월 5일 개정 국가공무원법에는 3가지 내용이 추가되었는데 ①외국어 능통자 ②학교에서 추천받은 기술직렬자 ③과학기술 연구경력이 있는 자이다. 현행법에 기재된 12가지 특별채용제도 중에

9) 신규채용에 있어서 특별채용조항은 1963년 1965년, 1973년, 1978년, 1981년, 1991년, 1997년, 2002년, 2005년 등 총 9회의 걸쳐서 법조항의 첨가가 이뤄졌다.

10가지가 3공화국에 만들어 졌다고 볼 수 있다 이후 4공화국 시절인 1978년 12월 5일 개정 국가공무원법에 따르면 국가규정에 있는 학교에서 장학금을 받은 사람에 대해 특별채용할 수 있는 경우가 추가 되었고 제5공화국 시절인 1981년 4월 20일 개정된 국가공무원법에 따르면 특정한 지역의 연고자를 채용할 경우를 포함하여 12가지 특별채용제도의 적용사례가 현재까지 이어지고 있다.

5공화국 이후에는 이렇게 다듬어진 특별조항 외에 특별채용제도라기 보다는 우대정책이 펼쳐진다. 장애인 우대라든지, 여성, 지역인재와 같은 사회적 약자에 대한 배려가 이뤄지는데 이러한 변화는 정규 공채외의 채용이라는 점에서 특별채용의 범위로 간주하는 것이 타당하다. 이러한 변화는 채용제도의 미시적 변화 부분에서 후술하고자 한다.

<표 4>특별채용제도 개정연혁

	년도	내용	비고
1	1949.8.12	명망 있는 독립유공자에 한해 특별전형 채용	신규제정
2	1963.4.17	퇴직하였던 공무원의 재임용, 동종직무에 관한 자격증소지자 및 임용예정직에 상응한 근무 또는 연구 실적이 있는 자	3공화국
3	1963.12.16	1. 퇴직한 공무원을 퇴직한 날로부터 3년이내에 퇴직시에 재직한 직급에 재임용하는 경우 2. 공개경쟁시험에 의하여 임용하는 것이 부적당한 경우에 동종직무에 관한 자격증소지자를 임용하는 경우 3. 임용예정직에 상응한 근무 또는 연구실적이 있는자를 임용하는 경우 4. 임용예정직에 관련된 석사이상의 학위를 소지한 자로서 국가기관에서 실무수습을 필한 자를 임용하는 경우 5. 1급 공무원을 임용하는 경우 6. 공개경쟁시험을 실시하는 경우에 응시자가 없거나 합격자가 보충을 요하는 인원에 미달할 경우	3공화국
4	1965.10.20	7.지방공무원을 당해 직급에 해당하는 국가공무원으로 임용하는 경우	3공화국
5	1973.2.5	8. 특수외국어에 능통한 자를 임용하는 경우 9. 임용예정직에 관련된 실업계의 고등학교·실업고등전문학교 및 전문학교의 학과 중 대통령령으로 정하는 학과졸업자로서 총무처장관이 정하는 바에 따라 당해 학교장의 추천을 받은 자를 연구 또는 기술직렬의 공무원으로 임용하는 경우 10. 국회규칙·대법원규칙 또는 대통령령으로 정하는 임용예정직에 관련된 과학기술분야의 연구경력이 있는 자를 임용하는 경우	3공화국

(다음 쪽에 계속)

	년도	내용	비고
1	1949.8.12	명망 있는 독립유공자에 한해 특별전형 채용	신규제정
2	1963.4.17	퇴직하였던 공무원의 재임용, 동종직무에 관한 자격증소지자 및 임용예정직에 상응한 근무 또는 연구 실적이 있는 자	3공화국
3	1963.12.16	1. 퇴직한 공무원을 퇴직한 날로부터 3년이내에 퇴직시에 재직하던 직급에 재임용하는 경우 2. 공개경쟁시험에 의하여 임용하는 것이 부적당한 경우에 동종직무에 관한 자격증소지자를 임용하는 경우 3. 임용예정직에 상응한 근무 또는 연구실적이 있는자를 임용하는 경우 4. 임용예정직에 관련된 석사이상의 학위를 소지한 자로서 국가기관에서 실무수습을 필한 자를 임용하는 경우 5. 1급 공무원을 임용하는 경우 6. 공개경쟁시험을 실시하는 경우에 응시자가 없거나 합격자가 보충을 요하는 인원에 미달할 경우	3공화국
4	1965.10.20	7. 지방공무원을 당해 직급에 해당하는 국가공무원으로 임용하는 경우	3공화국
5	1973.2.5	8. 특수외국어에 능통한 자를 임용하는 경우 9. 임용예정직에 관련된 실업계의 고등학교·실업고등전문학교 및 전문학교의 학과 중 대통령령으로 정하는 학과졸업자로서 총무처장관이 정하는 바에 따라 당해 학교장의 추천을 받은 자를 연구 또는 기술직렬의 공무원으로 임용하는 경우 10. 국회규칙·대법원규칙 또는 대통령령으로 정하는 임용예정직에 관련된 과학기술분야의 연구경력이 있는 자를 임용하는 경우	3공화국

\*국가공무원법을 근거로 발췌정리

## 2. 공무원 채용제도의 미시적 변화

### 1) 공개채용제도의 미시적 변화

과목의 변화는 일차적으로 직렬이나 직류가 신설되면서 과목의 변화가 나타날 수 있다. 임용시행령을 기준으로 그동안의 주요한 과목변화가 있었던 시점을 개략적으로 살펴보면 다음과 같다. 현행 시험과목의 원형이라 할 수 있는 1949년 8월 23일 고등고시령에 따라 고시고시는 예비고시와 본고시로 나뉘는데 예비고시의 경우 국사·논문·외국어(영어·중국어·불어·독어 중 택1)하고 본고시는 행정과 사법과 2과로 나누어 국사·헌법을 치러 총 7개 과목이 시행되었다. 보통고시는 국사·국어·작문·지리·수학·법제대의·경제대의 7과목으로 시행되었다. 1961년 4월 15일 공무원 고시령에서는 고등고시 행정과만을 보면 제1차 고시에서 헌법·행정

법·경제원론, 제2차 고시에서는 필수6과목과 선택1과목으로 하고 보통고시에서는 제1차에서 일반교양을 제2차에서는 필수로 국어·헌법·경제원론 등 5개 과목이었고 선택으로 2과목을 추가하였다. 5급 임용고시에서는 제1차에서 일반교양과목을 치루고 제2차에서는 국사·국어 등 5과목을 편성하고 2과목을 선택케 하였다.

1963년 5월 31일 “임용시험에 관한 건”인 시행령을 제정하여 공무원 채용과목을 조정개편 하였는데 이때 제정한 과목의 개편이 현재의 시험과목의 근간을 이뤘다고 한다(서원석 1996). 이때 과목편성기준은 5급은 전문과목을 중심으로 11개 과목 6급이하는 전문과목과 교양과목을 9급은 교양과목 위주로 편성하고 6급이하는 8개 과목으로 시험과목수가 변경되었다. 1966년 2월7일 기존의 공무원임용령과 공무원 시험과목에 관한 건을 통합하여 공무원임용시험령을 제정하였고 1차 시험과 2차 시험은 서로 상이하게 하고 1차 시험은 직무수행과 관련된 교양과목 중심으로 하고 2차 시험은 전문과목 중심으로 한다는 원칙을 세웠다. 하지만 1970년 12월31일 공무원임용시험령에는 2차 시험과목 중 2과목은 1차 과목중에서 논문형으로 수정되었다.

1972년 6월 8일 공무원임용시험령을 보면 민족주체의식의 고취와 올바른 국가관을 확립하기 위해 국사과목을 필수과목으로 지정한다고 밝히고 있다. 1974년 5월24일 공무원 임용시험령은 시험과목에 비교적 큰 폭의 변화가 있었다. 이러한 변화의 이유를 개정시행령에 밝혔는데 기술계의 인력수요증가와 대학을 비롯한 학교교육의 과목의 개편에 따른 것이라고 밝히고 있다. 이에 따라 기술계에 법과목의 범위축소 및 불필요한 과목의 축소와 3급 시험에 있어 국사과목의 2차 논문형에서 1차 선택형의 변경이 있었다. 1976년 12월31일 모든 직렬에 헌법을 시험보도록 개정되었고 헌법과목은 유신헌법에 관한 논리성 검정을 실시하도록 하였다. 이후인 1978년 6월 21일과 1978년 12월 30일 과목의 변화가 있었으나 기술인력의 확보와 새로운 직렬의 시험과목을 변경하기 위함이었다. 1980년 8월 1일 기술직 시험과목의 변화가 크게 나타났는데 행정수요 및 학교교과목과 부합되지 않는다는 것이 이유였다. 1980년 11월 21일에는 국가관을 제고하기 위하여 국민윤리를 추가하였다. 또 7급에 국어과목을 추가하고 9급도 전체 직렬에 국어과목을 실시하였다.

1981년 11월 23일에는 행정고등고시를 ‘일반행정’, ‘재경’, ‘교육’, ‘사회’직렬로 세분화하였다. 1985년 12월 31일은 고등학교 교과목 개편에 따라 수학과목의 조정이 있었고 1986년 12월 31일에는 전산 과목의 세분화 개편이 있었다. 1988년 2월 9일에는 행정정보화에 대비하기 위해 정보체계론 과목과 6급이하의 전산학개론 8급이하의 전산계산기 일반과목이 신설되었다. 1989년 3월 27일에는 공무원 계급구분 조정(현재와 같은 1급에서 9급)으로 시행령이 개편되었다. 1993년에는 교정직렬의 전산관련 과목을 삭제하였다. 1994년 12월 31일에는 민간부분에 비해 과도한 수험부담을 줄이고자 시험과목을 축소하여 5급의 경우 12과목에서 9과목으로 7급과 9급은 7~9과목에서 6~7과목으로 축소되었다. 1995년 2월 29일은 마약직 수사직렬의 신설로 이에 해당하는 시험과목을 제정하였다. 1996년 7월 31일은 민간과 시험을 공동으로 실시할 수 있도록 하여 시험과목에 있어서 영어 등은 민간시험의 인증을 대체할 수 있도록 하였다. 2002년 1월 26일에는 세계화, 지식정보화에 부응하는 인력의 유치를 위해 공직적성검사(PSAT)를 도입을 골자로 개정되었다. 이로써 과목의 변화는 현재에까지 이르고 있다고 할 수 있다.

좀 더 과목이 구체적인 변화를 알아보기 위하여 일반행정직 5급의 시험과목의 변화만으로 한정하여 과목의 변화를 탐색하고자 한다. 또 공무원 임용시험령으로 통합된 이후를 중점적으로 살펴보면 다음과 같다. 1차 시험을 기준으로 볼 때, 공무원시험의 변화는 민법총칙과 영어를 기본으로 하면서 두 과목이 변화하고 있는 것을 볼 수 있다. 이러한 형태는 1981년 11월 23일 1차 과목이 한국사와 행정학개론 두 과목으로 바뀌어 1984년 12월 1일 공무원시험시행령이 개정될 때까지 시행한 시점을 제외하고는 반복되고 있는 것을 알 수 있다. 변화하는 주요과목은 헌법과 한국사이다. 헌법과 한국사가 국가관이 변화할 때 필수적으로 논의되는 과목이라는 점에서 정부의 의도와 밀접한 관계가 있을 수 있음을 추론할 수 있다. 또 하나의 특징은 1988년 2월 19일 정보체계론이라는 과목이 1차 시험에 들어오게 된 점이다. 이전까지는 대법학과 사회과학 중심의 과목에서 시대적 흐름에 따른 전산과목이 일반행정의 1차 과목으로 채택되었다는 것은 큰 변화라고 할 수 있을 것이다. 이후 2002년 1월 26일 소위 말하는 PSAT(공직적성검사)의 도입은 역대 과목의 변화 중에 가장 획기적인 변화라고 할 수 있다.

<표3> 공무원시험 개편연혁

	개정일시	1차	2차(필수)	2차(선택1)	비고
1	1966.2.7	헌법, 민법총칙, 정치학, 영어	행정법, 행정학, 경제학	국제법, 사회학, 교육학, 심리학, 조사방법, 노동법, 사회정책, 통계학	3급 3공화국
2	1970.12.31	형법, 민법총칙, 행정법, 영어	헌법, 행정법, 행정학, 경제학, 재정학	사회학, 통계학, 상법, 형법, 국제법, 노동법, 정치학, 교육학, 심리학, 조사방법론, 사회정책, 회계학, 경영학, 경제정책 중 2과목	3공화국
3	1973.3.30	헌법, 민법총칙, 행정법, 영어	국사, 헌법, 행정법, 행정학, 경제학, 재정학	사회학, 통계학, 상법, 형법, 국제법, 노동법, 정치학, 교육학, 조사방법론, 사회정책, 회계학, 경영학, 경제정책 중 2과목	3공화국
4	1974.5.24	민법총칙, 헌법, 영어	행정법, 행정학, 경제학	국제법, 상법, 노동법, 정치학 중 1과목 회계학, 통계학, 경영학, 조사방법론 중 1과목	4공화국
5	1976.6.4	민법총칙, 헌법, 영어, 국사	행정법, 행정학, 경제학, 재정학	국제법, 상법, 정치학 중 1과목 회계학, 통계학, 경영학, 조사방법론 중 1과목	4공화국
6	1978.6.21	민법총칙, 재정학, 영어, 국사	헌법, 행정법, 행정학, 경제학	국제법, 상법, 노동법, 정치학 중 1과목 회계학, 통계학, 경영학, 조사방법론 중 1과목	4공화국
7	1980.8.1	민법총칙, 재정학, 영어, 국사	헌법, 행정법, 행정학	국제법, 상법, 노동법, 정치학 중 1과목 회계학, 통계학, 경영학, 조사방법론 중 1과목	5공화국
8	1981.11.23	한국사, 행정학개론	행정법, 행정학, 경제학, 정치학, 국민윤리	민법, 조사방법론, 심리학 중 1과목 정책학개론, 지방행정, 국제법 중 1과목	5급 5공화국
9	1984.12.1	헌법, 민법총칙, 영어, 한국사, 행정학 개론	행정법, 행정학, 경제학, 정치학, 국민윤리	민법, 조사방법론, 심리학 중 1과목 정책학개론, 지방행정, 국제법 중 1과목	5공화국
10	1988.2.19	헌법, 민법총칙, 영어, 한국사, 정보체계론	행정법, 행정학, 경제학, 정치학, 국민윤리	민법, 조사방법론, 사회학 중 1과목 정책학, 지방행정, 국제법 중 1과목	5공화국
11	1994.12.31	헌법, 영어, 한국사, 행정법, 행정학	행정법, 행정학, 경제학, 정치학	민법, 정보체계론, 조사방법론 중 1과목 정책학, 국제법, 도시 및 지방행정 중 1과목	김영삼 정부
12	2002.1.26	언어논리영역, 자료해석영역, 상황판단영역, 영어	행정법, 행정학	민법, 정보체계론, 조사방법론 중 1과목 정책학, 국제법, 지방행정론 중 1과목	김대중 정부
13	2004.6.11	언어논리영역, 자료해석영역, 상황판단영역, 영어	행정법, 행정학, 경제학, 정치학	민법, 정보체계론, 조사방법론 중 1과목 정책학, 국제법, 지방행정론 중 1과목	노무현 정부

\*현재 5급 일반행정 공개채용시험 기준으로 공무원 임용시험령에서 발체정리.

## 2) 특별채용제도의 미시적 변화

특별채용제도의 미시적 변화는 사회적 형평성을 고려한 사회적 약자에 대한 배려가 나타났다고 할 수 있다. 공무원 채용제도의 변화는 크게 여성과 장애인에 중점 되어 있다고 볼 수 있는데 이러한 공무원 채용정책에 있어 사회적 형평성에 대한 고려는 6공화국에 들어와서 나타나고 있다. 1989년 3월 27일 심신장애자만을 따로 모집할 수 있도록 하고 미흡하지만 공무원 채용시험에 있어서 성별로 구분하여 모집할 수 있도록 한 규정을 삭제하여 여성이 법적으로 차별을 받을 수 있는 소지를 없앴다고 할 수 있다. 김영삼 정부시절에는 여성채용목표제를 통해서 적극적으로 여성이 공직에 진출할 수 있는 길을 열었다고 할 수 있다. 이후 김대중 정부에서는 양성평등제를 추진하였는데 여성채용목표제가 특정부처나 부서에 여성이 집중화되면서 전체 목표만 달성하면 되는 여성차별에 대한 형식적 시정만 이뤄지는 것을 방지하기 위해 양성평등제도가 도입되었다.

다만 노무현 정부 들어와서 지역성이 사회적 형평성을 고려하는 중요한 요소로 대두되면서 중앙에 상반되는 개념인 지역인재에 관한 우대정책을 하게 되었다. 노무현 정부의 2005년 3월 24일 개정 국가공무원법에 따르면 장애인 및 이공계 전공자 등 공직내의 소수집단에 대하여 국회규칙·대법원규칙·헌법재판소규칙·중앙선거관리위원회규칙 또는 대통령령이 정하는 바에 따라 채용·전보·승진 등 인사관리상의 우대와 실질적 양성평등을 구현하기 위한 적극적인 우대정책을 실시할 수 있도록 하고 우수 지역인재 특별채용의 근거 마련 등(법 제26조의4 신설 및 제28조제2항제11호)하여 대학졸업자 또는 졸업예정자중 학업성적이 뛰어난 우수인력을 공직에 일정기간동안 견습근무하게 할 수 있도록 하고, 근무기간동안 근무성적 등이 우수한 자는 공무원으로 특별채용할 수 있도록 하되, 행정분야와 기술분야별로 적정한 구성을 유지하여 지역별 균형을 이루도록 하였다. 이러한 근거법의 시행을 위해서 2005년 5월 26일과 2005년 12월 30일 공무원 임용시행령을 제정하였다.

또 다른 특별채용제도의 미시적 변화는 민간의 우대라고 할 수 있다. 김영삼 정부시절 민간인 공직파견제도가 1997년 12월31일 개정 국가공무원법에는 제정되었다. 김대중 정부는 2002년 1월19일 크게 두 가지 특별채용제도를 도입하였다. 하나는 외국인 임용이고 또 다른 하나는 개방형 지위제도이다. 외국인의 임용에 대

해서는 국가기관의 장은 국가의 공권력을 행사하거나 정책결정 그 밖에 국가보안 및 기밀에 관계되는 분야가 아닌 연구·기술·교육 등 특정한 분야의 직위에 대하여 그 자격요건에 적합한 대한민국 국민을 채용하기 어려운 경우에는 기간을 정하여 필요한 최소한의 범위안에서 국회규칙·대법원규칙·헌법재판소규칙·중앙선거관리위원회규칙 또는 대통령령이 정하는 바에 따라 외국인을 공무원으로 임용할 수 있다고 규정하고 있다. 개방형 지위는 ①임용권자 또는 임용제청권자는 당해기관의 직위중 전문성이 특히 요구되거나 효율적인 정책수립을 위하여 필요하다고 판단되어 공직 내부 또는 외부에서 적격자를 임용할 필요가 있는 직위에 대하여는 이를 개방형직위로 지정하여 운영할 수 있다. 다만, 정부조직법등 조직관계법령의 규정에 의하여 1급 내지 3급 공무원 또는 이에 상당하는 공무원으로 보할 수 있는 직위(과장 또는 이에 상당하는 직위를 제외한다)중 계약직공무원으로도 보할 수 있는 직위는 이를 개방형직위로 본다고 정하고 있다. 노무현 정부에 있어서 특별채용제도는 크게 지방인재추천제와 목표제 또 다른 하나는 여성·장애인 우대정책을 명시하였다.

공무원 채용 제도변화는 크게 네 가지로 요약된다. 첫째 공개경쟁채용시험제도가 큰 틀이 일관성있게 유지되고 있었다. 둘째, 채용과목의 변화가 수시로 있었다. 셋째, 특별채용제도가 점증적으로 발생했다. 넷째, 사회적 약자에 대한 배려와 민간제도의 우월현상이 나타났다.

## Ⅳ. 공무원채용 제도변화의 분석<sup>10)</sup>

### 1. 공개채용제도의 거시적 변화에 관한 분석

#### 1) 외적 동인의 설명

공무원 공개채용제도의 특징은 제도의 일관성이라고 할 수 있다. 물론 대한민국의 정부수립과 초기의 혼란한 시절에 있어 원칙은 있지만 그러한 원칙이 지켜지지 않았던 시점에서는 외부의 충격 즉 정권의 출범과 같은 사건 중심으로 설명을 할 수 있지만 현재의 공무원 공개채용제도가 확립되었다고 할 수 있는 3공화국에 들어서서 지금까지의 공무원 공개채용제도가 시험 중심의 채용제도라는 큰 틀의 변화가 없었다는 점, 즉 제도의 일관성을 유지하고 있다는 것은 경로의존성을 가지고 있다고 할 수 있다.

이에 대해 H 국장은 이렇게 진술하고 있다.

“고시제도는 오히려 고려시대의 광종 때의 명분이 지금도 이어져 오고 있다고 할 수 있다. 일제시대의 잠시 명백이 끊어지긴 했지만 박정희 정권 때 5급 을류(현 9급) 공채시험 제도가 시작되면서 다시 이어졌다고 볼 수 있다. 그리고 특히 고시제도의 객관성과 투명성은 제도의 일관성을 유지해 주는 원천이라고 할 수 있는데 이것 또한 과거제도에서부터 오는 공채채용제도의 자부심이라고 할 수 있다.”

J 전 차관은 더욱 세부적으로 설명을 해 주는데 진술을 통해서 박정희 정권의 출범이 공무원 채용제도에 있어서 역할을 하였고 그 이후 직업공무원제도의 경로의존성을 띠고 있다는 것을 확인할 수 있었다.

“3공화국 시절에 박정희 정권의 공무원 채용제도의 목적은 ‘직업공무원제’의 확립

---

10) 우선, 익명의 심사위원들의 조언에 감사드린다. 심사위원으로부터 정성적 연구의 인과성에 대한 보완문제를 지적해 주셨다. 이에 본 연구가 국가공무원법을 중심으로 현대 정부를 통찰해 보는 연구인 관계로 공직생활을오랫 동안 관련분야에 종사하신 두 분을 이틀(2007년 5월 28일, 5월 29일)에 걸쳐 인터뷰하여 보완하였다. 한 분(이후 J차관으로 표기)은 39년2개월의 중앙부처 공직생활을 차관으로 마무리하신 분이요 다른 한 분은 현재 국장급(H 국장으로 표기)으로 인사업무를 지속적으로 담당해 오셨던 분이다.

이라고 할 수 있다. 당시 미국의 합리주의에 박정희 대통령이 영향을 받을 것으로 보이고 직업공무원제의 확립을 위해 노력했다.”

이러한 인터뷰는 길게는 고려시대에서부터 짧게는 박정희 정권이래로 공무원 시험제도의 경로의존성을 뒤받침해주고 있다. 공무원법의 현황에서 살펴본 바에 따르면, 1949년 8월12일 국가공무원법을 제정하여 공무원 임용을 공개경쟁방법의 고시나 전형에 의하도록 한 점은 현재의 공개경쟁과 특별채용의 원형이라고 할 수 있다. 또 1949년 8월23일 고등고시령과 보통고시령이 제정·공포되어 시험이 시행 이후에 현재의 5급과 7·9급의 원형이라고 할 수 있다. 또 1963년 신공무원 임용제도-공무원임용령의 해설과 비판(1963)이라는 좌담회<sup>11)</sup>에서 공무원시험 임용령의 통합의 의미가 공무원 공채시험을 하나의 자격시험에서 명실상부한 정부에 필요한 인재를 적시에 공급받을 수 있는 채용시험으로 바뀌었다는 것을 의미한다고 하였다. 1963년 이후에 현재에까지 공무원 채용제도에 있어서 실적주의에 입각한 공개경쟁방법을 거의 일관되게 적용되고 있다고 할 수 있다.

결국 우리나라의 경우도 미국과 유사하게 엄관제의 폐해를 극복하기 위해 실적주의로 전환한 것처럼 우리의 경우에도 1공화국에서는 고시와 전형이라는 제도를 만들었지만 고시의 제도보다는 전형제도의 활용이 컸던 만큼 실적주의에 입각한 공개채용제도가 엄격하게 적용되고 있다고 볼 수는 없다. 예를 들어 독일의 경우 공개채용제도와 같은 시험을 위주로 한 공무원 채용제도가 없다. 더군다나 고위직, 상위직, 중위직, 하위직에 응시자격이 학력에 따라 구분되어 있는 점 등도 우리나라의 제도와 크게 다른 점이라고 할 수 있다(남창현 2003). 유럽의 경우 독일뿐만 아니라. 스페인, 벨기에, 그리스 등도 응시기준에 학력에 따른 자격기준이 엄격하다(김영우 2002). 중국의 경우에도 정실임용이 근간에 까지 이어졌으나 최근 개혁을 단행하고 있다. 그럼에도 불구하고 임용 시에 학력간 차별을 법제화하고 있다(심익섭·이재호 2001). 이는 우리나라의 공개채용제도와는 전혀 다른 의미

11) 김주수의 사회로 김재후(내각사무처 인사국장), 남동우(내각사무처 인사제도과장대리), 박동서(서울대학교 행정대학원 교수)의 좌담회를 한국사법행정학회에서 발간하는 「사법행정」 4(7):54-65에 실린 내용이다. 1963년 좌담회가 이뤄진 것으로 봐서 여기서의 통합된 임용령의 의미가 통합임용논의로 보여지고 1966년 통합된 공무원 시험령을 지칭하는 것으로 보인다. 1963년 국가공무원법이 신규제정되고 첫 공포된 시행령이 1966년에 있었기 때문이다.

의 실적주의를 지향하고 있다. 이처럼 인터뷰와 문헌연구 등을 분석해 보건대, 우리나라의 공개채용제도는 경로의존성을 가지고 있다고 볼 수 있고 이러한 경로의존성이 제도의 일관성을 갖게 했고 제도의 일관성이 거시적 틀에서의 큰 변화가 없었다는 것을 알 수 있다.

2) 내적 동인의 설명

공무원 공개채용제도의 변화가 없었다는 점은 내적 동인의 설명은 시험에 의한 채용제도가 시대의 흐름과 환경에 적합하거나 선택되었다는 것을 의미한다. 즉 Lamarch적 환경적응에 관한 진화이론으로 이해될 수 있다. 공무원 공개채용제도 내의 형질간에 균형상태라고 할 수 있다. 즉 공개채용제도의 형질인 우수한 인재를 뽑고자 하는 성적주의와 누구나 응시를 할 수 있는 무차별적인 형평성의 균형상태라고 할 수 있다<sup>12)</sup>. 공개채용제도는 실적주의로 대변될 수 있는데 실적주의는 행정학 분야에 국한되기 보다는 정치적 분야로부터 법, 경영에 이르기까지 사용되고 있는 개념이라고 할 수 있다(McCrudden 1998)<sup>13)</sup> 실적주의에 대한 고전이라고 할 수 있는 Young(1958)은 21세기 사회는 실적주의가 지배하게 될 것임을 예견에 동의하면서 사회적 계급, 가족적인 배경, 인종, 종교 등에 의한 차별을 막아야

12) <표5> 실적주의의 구조와 의미의 파생

원칙	내재된 형질	형질의 이해	형질의 표현
실적주의	교환적 정의	엘리트주의	성적주의
	배분적 정의	평등주의	자격의 평등

13) 김한창(2006)은 McCrudden(1998)을 인용하여 실적주의에 대해 다음과 같이 설명하고 있다. 법 분야에서는 차별을 금지하는 원칙으로서 측면을 강조하고 있다. 그는 구체적으로 실적주의의 개념에 대해 다섯 가지로 구분하였다. 첫째는 ‘정실주의(favouritism), 족벌주의(cronyism), 차별(discrimination)이 없는’ 이라는 뜻과 동의적인 개념이라는 것이다. 둘째는 상식(common sense)으로써의 실적주의이다. 이러한 상식은 사회적으로 인정을 받을 만한 지식이나 능력으로 인해서 주어지는 이성적인 위치나 권위라는 것이다. 셋째는 엄격한 직업(job)과의 관련성이다. 일반적인 자격이 아니라 직무를 수행할 수 있는 적합하고 우수한 능력을 의미한다. 넷째는 특별한 직무에 관련된 결과를 생산할 수 있는 능력으로써의 실적주의이다. 이는 도구적이고 행정에 있어서의 수단적 자질을 설명하고자 하는 개념이다. 다섯째는 조직을 위해 유익한 결과를 생산할 수 있는 능력이다. 직업(the job)과 관련된 실적주의라는 것이 조직과 연계되지 않을 수 없다는 것이다. 이처럼 McCrudden은 실적주의를 다섯 가지 개념으로 분화를 시켰다.

한다고 비판했다. Hancock(1970)은 실적주의가 엘리트주의와 평등주의로 재해석하였지만 두 가지 개념 모두 정의(justice)에 근거하고 있다고 한다. 즉 공개채용제도의 내부의 형질인 교환과 배분<sup>14)</sup>이라는 형질이 균형을 이루고 왔다고 할 수 있다.

J전 차관은 공개 채용제도에 대해서 다음과 같이 회고한다.

“공개채용제도 즉 필답고사만으로도 좋은 인재를 선택한다는 것이 한계가 있다고 본다. 하지만 다른 대안이 없기 때문에 필답고사를 실시하는 것이라고 할 수 있다. 이러한 공개채용제도에 있어서 엄격한 객관성이나 투명성은 고려시대 이후에 일제시대를 제외하고는 확립되었기 때문에 객관성과 투명성에 근거해서도 외부적 압력없이도 학벌이나 성별에 의한 자격제한은 시대의 흐름에 따라 계속적으로 철폐될 수밖에 없었다고 본다. 공개채용제도에 있어서 자격의 균등이 성적주의의 근간임과 동시에 실적주의의 기본전제이기 때문에 두 가지를 떼놓고 볼 수 없었다고 할 수 있다.”

결국, 공개채용제도에 있어서 내재적 동인의 거시적 균형의 기반이 갖춰져 있었다고 볼 수 있고 이러한 균형적 기반이 시대적 요청에 따라 자격의 제한을 철폐하는 환경순응적 변화를 야기시켰다고 할 수 있다. 한편, 내적 내적동인과 외적동인의 상관성도 인터뷰에서는 어느 정도 있음을 알 수 있다. 즉 경로의존성에 나타난 객관성의 확보라는 것이 공개채용제도에 있어서 내적동인들의 균형을 야기시켰고 이러한 외적 일관성과 내적 균형성이 공개채용제도의 안정성으로 귀결되었다는 점이다.

14) 실적주의에 있어서 정의(justice)에 대한 다양한 정의가 있을 수 있다. 법적 정의는 교환적 정의(commutative justice)와 배분적 정의(distributive justice)로 크게 구분되는데 박세일(2003)은 교환적 정의는 ‘각인의 것을 정확하게 각인에게 주는 것’이라고 정의하고 있으며 배분적 정의는 ‘각인의 몫을 어떤 원칙과 기준에 의해 각인에게 주는 것’이라고 한다. 이러한 법적 정의개념을 사용하여 실적주의에 정의를 대입하면, 교환적 정의는 실적주의에서 말하는 엘리트주의로서의 정의에 부합된다. 즉 성적에 따른 대우를 해 주는 것이 교환적 정의에 충실하게 되는 것이다. 또한 배분적 정의는 사회적 형평 즉 그 사회가 추구하는 바람직한 가치에 의해 대우를 해 주는 것이라고 달리 정의될 수 있는 것이다.

## 2. 특별채용제도의 거시적 변화에 관한 분석

### 1) 외적 동인의 설명

우리나라에 있어서 특별채용제도는 기술·전문직에 대한 특별채용이 기본적인 특별채용제도라 할 수 있다. 이러한 기술·전문직에 대한 특별채용제도의 규정은 국가공무원법의 신규채용 조항으로 이 조항이 신설된 이후로 총 9회의 내용의 수정이 있었는데 수정이라기보다는 체증적 첨가현상이라고 할 수 있다(현행국가공무원법으로는 제28조 신규채용). 따라서 특별채용제도 역시 공개채용제도의 거시적 변화의 분석과 마찬가지로 경로의존성으로 이해될 수 있다.

H 국장은 특별채용제도의 경로의존성에 대해서는 다음과 같이 설명하고 있다.

“비록 특별채용제도가 공개채용제도를 보완하는 측면이 강하지만 공무원을 뽑는데 있어서 형식과 절차에 대해서 객관성을 유지하지 않을 수는 없다. 따라서 상황에 따라 특별채용제도로 필요한 인재가 있었을 터이고 이러한 필요에 따라 법적 조항이나 명문적 조항들이 늘어나는 경향은 있었다.”

1948년 8월 12일 신규제정에 의해 ‘명망있는 독립유공자에 한해’ 특별전형으로 채용을 실시한 이래로 1963년 ‘퇴직하였던 공무원의 재임용, 동종직무에 관한 자격증 소지자 및 임용예정직에 상응한 근무 또는 연구실적이 있는자’가 참가되었고 같은 해인 1963년 12월 16일 기존의 특별채용제도의 규정을 포함하여 좀 더 세분화된 규정으로 정비가 되었다. 그 각각이 항목을 보면 ‘퇴직한 공무원을 퇴직한 날로부터 3년 이내에 퇴직 시에 재직한 직급에 재임용하는 경우, 공개경쟁시험에 의하여 임용하는 것이 부적당한 경우 동종직무에 관한 자격증소지자를 임용하는 경우, 임용예정직에 상응한 근무 또는 연구실적이 있는 자를 임용하는 경우, 임용예정직에 관련된 석사이상의 학위를 소지한 자로서 국가기관에서 실무수습을 필한 자를 임용하는 경우, 1급 공무원을 임용하는 경우, 공개경쟁시험을 실시하는 경우에 응시자가 없거나 합격자가 보충을 요하는 인원에 미달할 경우’였다.

이후 1965년에 10월 20일 ‘지방공무원을 당해 직급에 해당하는 국가공무원으로 임용하는 경우’가 참가되었고 1973년 2월 5일 ‘특수외국어에 능통한 자를 임용하

는 경우, 임용예정직에 관련된 실업계의 고등학교·실업고등전문학교 및 전문학교의 학과 중 대통령령으로 정하는 학과졸업자로서 총무처장관이 정하는 바에 따라 당해 학교장의 추천을 받은 자를 연구 또는 기술직렬의 공무원으로 임용하는 경우, 국회규칙·대법원규칙 또는 대통령령으로 정하는 임용예정직에 관련된 과학기술분야의 연구경력이 있는 자를 임용하는 경우'가 첨가되었다. 일련의 특별채용제도가 제3공화국에서 거의 정비가 마무리되었다고 할 수 있는데 이후 1978년 12월 5일 '4공화국에서 일반직공무원인 자가 별정직공무원으로 되기 위하여 퇴직한 자를 퇴직시에 재직한 직급의 일반직공무원으로 재임용하는 경우와 국가가 지정한 대학 및 대학원 포함하여 재학 중 장학금을 받고 졸업한 자를 임용하는 경우' 등이 다시 첨가되었다. 5공화국인 1981년 4월 20일 '연고지 기타 지역적 특수성을 고려하여 일정한 지역에 거주하는 자를 그 지역에 소재하는 기관에 임용하고자 하는 경우'가 특별채용제도의 조항으로 첨가된 이후에 현재에 이르고 있다고 할 수 있다.

특별채용제도의 변화를 보면 1공화국에서는 독립유공자에 대해서 특별전형을 통해 공무원으로 채용이 가능하도록 되어 있을 뿐만 아니라 1공화국에서 자유당이 창당된 1952년부터 자유당 몰락까지 엽관주의가 지배하였다(송혜경 1988). 3공화국부터 4공화국에 이르기까지 현재 특별채용제도의 골격이 모두 형성되었다고 할 수 있다. 이처럼 특별채용제도는 4공화국에 이르기까지 형성된 특별채용제도는 공개채용제도에서 충원하지 못하는 기술 및 전문분야 중심의 인력을 충원하는 제도로 자리를 잡아가게 된다. 이후 현재에 이르기까지 기술·전문직 특별채용제도는 국가공무원법의 <신규채용조항>에 항목이 하나씩 증가해 가는 것을 알 수 있다. 부분적인 자구의 수정은 일부 있었지만 거의 조항의 첨가만 이뤄졌는데 이러한 특별채용제도 역시 5공화국을 끝으로 일단락되었다.

특별채용에 있어서 주로 경로의존성을 띠고 있지만 부분적으로는 외부의 충격에 의한 제도변화의 모습도 나타나고 있다. 실제 특별채용제도가 3공화국 시절에 거의 완성이 되었다고 볼 때, 그 법령의 내용상 권력자에 의해 자의적으로 해석이 가능하다는 점은 정권의 출현에 의한 외부적 충격으로 이해될 수 있는 부분도 있다. 김미나(2005)의 연구에서 본 바대로 3~4공화국에서는 군인장교에 대한 특별채용제도가 더욱 극성을 부린 것으로 나타났다<sup>15)</sup>. 또 1980년대에 군장교의 인사유입

으로 인해서 공개채용제도가 다소 위축되는 측면도 있다고 말한다. (김판석 1999)<sup>16)</sup> 이처럼 인터뷰결과와 이론적 분석은 특별채용제도의 외적 동인에 있어서 경로의존성과 외부적 충격으로 특별채용제도의 변화과정을 설명하는 주요한 측면 중에 하나임을 확인할 수 있다.

## 2)내적 동인의 설명

특별채용제도가 경로의존성으로 잘 설명이 되는 이면에는 반대로 공개채용제도의 폐쇄성으로 인해 특별채용제도의 활용도가 높아졌음을 의미한다. 박천오·김영우(2005)에 따르면 공개채용제도가 연1회 실시되는 등의 폐쇄성으로 말미암아 공직의 전문성 부족과 생산성 저하를 초래하므로 특별채용제도가 공직의 폐쇄성을 극복하는 방안으로 활용될 수 있음을 주장하였다. 물론 특별채용제도가 폐쇄성을 극복하는 차원인지, 정권의 정체성과 맞는 정실주의적 인사를 위한 차원인지 여부를 떠나서 공개채용제도의 경직성과 특별채용제도의 유연성이라는 형질의 변이가 일어났다고 할 수 있다. 즉 진화이론의 Darwin주의적 이질적 형질의 우연한 사건에 의한 변이를 통해서 설명이 될 수 있다. 다시 말하면 국가 공무원법에서의 신규채용에 예외적 조항의 증가가 경로의존성으로 설명도 되지만 우연한 돌연변이적 사건이라는 설명이 가능하다는 것이다. 또 신제도주의적 제도 변화의 내부적 동인의 차원에서 보면 경직성과 유연성의 갈등이 특별채용제도의 제도변화를 야기시켰다고 할 수 있다. 즉 공개채용제도에서 일반성 및 경직성과 특별채용제도에서 특별성과 유연성의 긴장관계 내지는 갈등의 연속선상에서 발전해 왔다고도 할 수 있다.

J 전 차관은 다음과 같은 사례를 소개하였다.

“광복 직후에 외무부에서 영어를 하는 사람이 필요해서 영어교사 중에서 한 사람을

15)특별채용제도의 범위에 있는 ‘임용예정직에 상응한 근무 또는 연구실적이 있는자를 임용하는 경우’라는 조항은 상당히 자의적으로 해석될 수 있다.

16) 김판석(1999)은 정부인력을 선발할 때, 소폭, 중폭, 대폭적인 개선방안에 관해 제안을 했으며 당시 논의되고 있었던 공무원 채용제도 중에는 공개채용제도의 폐지 등도 있었다고 한다.

임시직으로 채용했고 곧 정규직으로 승진하였고 나중에 장관까지 된 사례가 있는데 이러한 사례는 나중에 특별채용제도의 운용에 선례 비슷하게 남겨져서 영향을 미쳤다고 볼 수도 있다”

한 가지 사례를 통해서 일반화할 수 없지만 영어를 할 줄 아는 사람이 필요했던 우연한 사건이 특별채용제도의 조항을 늘려갔을 수 있는 가능성은 매우 높다고 할 수 있다. 즉 특별채용제도의 점증적 변화를 거시적 외적 동인인 경로의존과 내적 동인인 진화이론으로도 설명될 수 있다고 보여진다.

### 3. 공개채용제도의 미시적 변화에 관한 분석

#### 1) 외적 동인의 설명

인사행정 체계는 필연적으로 특정 국가의 시대적 특성을 반영하는 정치적 산물이라 할 수 있다(강성철 외 2005). 인사행정은 본질적으로 정치적 성격을 지님과 동시에 어느 특정한 가치를 우선적으로 추구하기 위해 인사행정 체계를 의도적으로 구성하고 개편한다(Krislov & Rosenbloom 1981). 공개채용제도에 있어서 미시적 변화인 과목의 변화는 이러한 정치적 산물의 영향이 큰 외부적 충격에 의한 변화로 잘 설명이 된다. 외부적 충격은 주로 국가시책이나 정권의 출현과 같은 것이라 할 수 있다. 과목의 변화는 빈번하게 일어나서 모든 과목의 변화에 대해 설명하기가 힘들다고 할 수 있다. 김현구(1992)는 행정과고등고시기에 1회, 3급 공채기에 4회, 행정고등고시기에 6번으로 1992년 당시 평균 4년에 한번 꼴로 과목이 변화되었으며 1960년대와 1970년대에는 2~3년이 멀다하고 과목이 바뀌어 수험생을 불안케 하였다고 진술하고 있다.

그는 과목변화에 원인에 대해서 다음과 같이 세 가지로 요약하고 있다<sup>17)</sup>. 첫째

17) 고시시험변화의 시기를 당시(1992)년을 기준으로 3기로 분류하였다. 1기는 행정과고등고시기(1949.8~1963.4), 2기는 3급공채기(1963.5~1972.5), 3기는 현행행정고시기(1972.6~현행(1992))이라고 분류하였다. 1기에는 행정고등고시가 자격시험이었으며 예비시험-본고시 제도로 운영되다가 1961년부터 예비고시가 없어지고 본 고시를 1·2차로 나누어 시행하였다. 2기에는 예비고시가 부활되고 본고시가 1·2·3차로 나누어 시행되었다. 3기에는 예비고시가 폐지되고 1·2·3차 시험만 남게되고 1차 객관식 2차 주관식 3차 면접시험의 형태를 띠었으며 1980년 부

는 행정수요나 국가시책을 고려한 변화이다. 1960년대초~1970년대 초 경제개발의 중요성을 감안하여 경제학·재정학·경영학·경제정책·회계학 등 경상과목이 크게 강화되었다. 1981년에는 도시문제나 지방자치의 현실적 중요성을 고려하여 지방행정을 추가하였다고 한다. 둘째, 학문발전 내지는 대학교육과정을 반영한 결과이다. 1950년대 말 미국에서 새로 도입된 행정학이 급성장하면서 1961년에 2차 필수과목으로 채택되었고 정책학은 그 학문적 중요성과 교육과정 상 비중이 높아짐에 따라 1981년에 일반행정직의 2차 선택과목에 채택되어진 경우라고 한다. 셋째는 정치적 환경변화에 따른 국책과목의 신설을 들 수 있다. 1961년에 2차 과목에 삭제되었던 국사가 10월 유신의 여파로 1972년 다시 2차 과목으로 부활된 것이나 제5공화국 출범과 더불어 공직자의 윤리의식을 제고한다는 명분아래 국민윤리가 2차과목으로 신설된 것이나 정보화시대를 대비하는 차원에서의 정보체계론을 수험과목에 반영한 것도 행정환경의 변화의 고려도 있지만 정치적 영향에 의한 것이라고 할 수 있다.

이렇듯 과목의 변화는 아니지만 4공화국의 유신체제로 말미암아 유신헌법이 제정되고 이의 정당성을 확보하기 위해 헌법이 1차 과목에 들어왔다는 것은 익히 알려진 바이다. PSAT의 도입의 경우에도 2002년 임용시행령에 세계화와 지식정보화라는 시대적 요청에 의해 도입이 되었음을 밝히고 있고 이러한 경향을 IMF라는 국가 초유의 사태와 밀접한 영향이 있다고 보여진다.

H국장의 경우 PSAT의 도입에 대해서 다음과 같은 진술을 하고 있다.

“정부의 정체성과 시대적 상황에 의해 과목의 변화가 있었다는 것은 필연적 결과이다. 필답시험라는 제한속에서 시대적 요청을 담아내는 인재를 뽑는다는 점에서 과목의 변화는 정부의 노력이라고 할 수 있다. 과목의 변화라는 것이 쉬운 일 같지만 학계와의 이해관계, 수험가의 이해관계 등 매우 민감한 사안이기 때문에 정부입장에서는 큰 노력이라고 할 수 있고 정책담당자는 효과에 상관없이 위험요소를 많이 안고 있는 셈이다.”

요약컨대, 직접적인 정치적 환경변화에 따른 과목의 변화뿐만 아니라 과목의

터는 면접에서 집단면접방법도 도입하였다.

중요성이나 현실적 중요성에 의한 과목의 변화도 결국은 정치적 판단(전수일 1992)에 따른 것이라고 할 수 있으며 이는 과목의 변화의 주요원인이 외부적 충격에 의한 것이라고 말할 수 있다.

## 2)내적 동인의 설명

공개채용 과목의 변화는 외적인 요인으로 설명이 잘되고 있지만 내적동인으로 써 지성과 적성의 갈등적 상황이 변화를 이뤘다고 있는 점도 있다. 공개채용제도는 대체로 다음과 같은 지적을 줄곧 받아왔다(전수일 1992). 첫째, 공무원에 분류 구조가 미분화되어 있다. 둘째, 시험과목이 당해직급에 타당한지 여부에 대한 실증적 연구가 없다. 셋째, 1, 2차 과목설정이 과학적 타당성에 근거한 것이 아니라 관련학계의 요구와 정치적 요청에 의해 크게 좌우되는 과목이 많다는 것이다. 그동안의 시험과목의 개편이 지엽적이고 미봉책이라는 점이다. 넷째, 필기시험의 내용이 학업을 중점으로 하는 업적검사이지 적성검사가 이뤄지지 않고 있다는 것이며 직급별 시험이 학교교육에 근간하고 있지 않다는 점을 들었다. 결국 이러한 비판은 일관성과 환경적응성의 갈등으로 풀이된다.

이러한 비판 중에서 시험과목의 개편이 지엽적이고 미봉책이어서 지성과 적성을 담아내지 못하고 필기시험 마저도 학업을 중심으로 하는 업적검사 중심으로 적성검사가 이뤄지지 못하고 있다는 비판은 지성과 감성의 이질적 형질이 상존하면서 우연한 사건에 의한 변이의 발생을 가능케 하였다. 객관성에 입각해 성적주의는 필기시험을 지향할 수 밖에 없고 필기시험으로는 지성과 적성을 모두 담아내지 못하는 갈등의 연속이었다고 할 수 있다. 이러한 갈등은 면접시험 등으로 보완하려는 시도는 있었으나 이 또한 성적주의의 원칙에 입각해 실효성은 거의 없었다고 할 수 있다. 따라서 미세하나마 시험출제 방식이나 과목의 변화 등을 통해 보완하려는 노력으로 이어졌다고 할 수 있다. 궁극적으로 지성과 적성을 갈등적 구조는 PSAT<sup>18)</sup>라는 적성검사의 도입으로 균형점을 찾았다고 할 수 있다.

J전 차관의 경우 PSAT의 도입에 대해서 다음과 같은 설명을 한다.

18) 함성득(2000) 한국행정학회 워크샵 발표자료에서 PSAT와 면접제도의 방향성에 대해 논의하고 PSAT는 지식과 소양을 측정하는 시험이라고 정의하고 있다.

“극단적인 사례 같지만, 고려시대나 조선시대의 과거시험에서는 시(詩) 한수 잘 짓는 것이 합격을 좌우했던. 공무원을 뽑는데 있어서 일종에 로맨티스트를 뽑는다고 할 수 있는 것이다. 이를 현시대에 적용할 수는 없지만 필답고사를 통해서 인재를 뽑는다는 것은 한계가 있을 수밖에 없다. 대안이 없기 때문에 필답고사를 뽑는다고 할 수 있으며 이는 개인적 생각이 아니라 동료집단의 생각이기도 하다. 이런 점에서 PSAT는 단기간에는 어떨는지 모르겠지만 장기적 측면에서는 바람직한 방향으로 가고 있다고 판단된다.”

공개채용제도의 미시적 변화역시 과목에 관한 변화가 정권의 변화와 같은 외부적 충격에 의한 변화와 지성과 적성 모두를 시험해야 하는 갈등구조도 미시적 변화의 요인임을 확인할 수 있었다.

#### 4. 특별채용제도의 미시적 변화에 관한 분석

##### 1) 외적 동인의 설명

특별채용제도는 미시적 변화는 사회적 약자에 대한 배려의 제도적 변화가 나타나고 있다는 점이다. 사회적 약자에 대한 배려는 외부의 충격, 즉 정권의 출현으로 인해 설명이 잘 될 수 있다. 인사제도가 정치적 이념을 담아내는 것은 새로운 정부의 출현이 이념의 실현이라는 측면에서 볼 때 외부의 충격에 의한 설명이 가능하다고 할 수 있다. 이러한 정권의 교체가 하나의 사건이자 전기를 마련하고 있다고 보는 견해는 김미나(2004)의 연구에서도 나타난다. 공무원 채용제도에 있어 정권 교체가 제도변화의 결정적 전기를 마련하고 있다고 밝히고 있다. 예컨대, 역대 정부의 출현이 공무원 채용제도의 외적 동인으로 작용하였음을 부인할 수 없는 것이며 그러한 외적동인의 성격은 각 정권이 가지는 이념과 이데올로기를 포함하고 있다고 할 수 있다. 그리고 그러한 이념과 이데올로기가 공무원 채용제도에 영향을 미치게 되었다고 볼 수 있는 것이다.

김영삼 정부시절의 여성채용목표제, 김대중 정부의 양성평등제, 노무현 정부의 지역인재추천제 등이 그 구체적 제도라고 할 수 있다. 여성채용목표제의 경우 (Naff & Crum 2000)에 따르면 대통령의 관심에 따라 여성공무원의 채용에 영향이 미친다는 것이다. 우리나라의 경우도 김대중 정부 때 여성목표제를 확대실시하였

고 양성평등제를 제도화하였다는 점은 이러한 대통령의 관심을 나타내고 있다고 볼 수 있으며 이것이 하나의 외부적 충격으로 전환되었다고 할 수 있다. 김대중 대통령의 경우에는 여성에 대한 관심은 최초로 대통령직속 여성특별위원회의 설치나중에 여성부의 신설로 대변된다(김경주 2002). 또 지역인재추천제는 노무현 정부가 지역균형발전을 국정목표로 삼고 있기 때문에 사회적 약자에 대한 배려가 외부적 충격, 즉 정권의 출범에 의해 영향을 받았다고 설명하는 것이 타당하다<sup>19)</sup>.

한편으로는 약자에 대한 배려의 제도화 중에서 여성우대제도는 경로의존성을 보이고 있다. 여성채용정책 이라는 개념 뿐만 아니라 여성정책이라는 측면에서 여성목표제의 목적이 달성된 이후에 더 진전된 논의로써 양성평등제가 출현하였기 때문이다. 부연하면 여성채용목표제는 김영삼 정부시절인 1995년 제정된 여성발전기본법에 의거하여 1996년부터 시행되었고 국민의 정부에 와서는 2차례에 걸쳐 확대 실시되었다. 또 양성평등제는 김대중 정부가 끝날 무렵인 2002년 10월 29일 도입하여 2003년부터 시행 실시키로 하였다(홍미영 2002). 이처럼 여성우대정책은 김영삼 정부에서 시작되어 노무현 정부까지 제도가 이어져 오고 있어 제도적 연속성과 점증성은 경로의존성을 나타내고 있다고 볼 수 있다. 또 현황에서 잠시 언급이 되었지만 민간우월현상이라고 할까, 민간교류현상이라고 할까, 어떤 호칭이든 간에 민간을 존중하고 교류하려는 의도가 제도화되어 나타난 점이다. 김영삼 정부시절에 민간전문가의 채용가능성이라는 점에서 특별채용제도의 범주에 속하지만 김대중 정부에서는 공무원의 민간기업 파견제도 있기 때문에 다소 엄밀하게 채용제도로 판단하는 데는 다소 논란은 있지만 이러한 민간을 중시하는 제도간의 경로의존성도 나타나고 있다.

J차관은 이러한 민간을 중시하는 특별채용제도의 원인에 대해서 다음과 같이 진술하고 있다.

“기존의 공무원 공개채용시험이 직업공무원제의 확립이라는 측면을 확고히 하는데 기여를 했지만 직업공무원제의 확립은 소위 말하는 ‘철밥통’으로 인한 역효과를 가져왔고 새로운 정부는 이러한 철밥통을 깨기 위한 수단으로 특별채용제도를 활용하

19) 지방발전과 국가균형발전은 노무현 정부의 12대 국정과제 중에 하나이다(www.president.go.kr)

는 측면도 있었다. 하지만 특별채용제도로 철밥통을 깨는 것 역시 새로운 정부의 정체성에 부합되어야 하며 분명한 명분과 합리적 타당성을 확보해야 하기 때문에 전면적인 시행은 힘들었다고 할 수 있다.”

J 전차관의 진술은 각각의 정부가 특별채용제도를 통해서 철밥통을 깨는 수단으로도 활용하였지만 정권의 정체성과 제도적 절차에 부합해야 하므로 한편으로는 사회적 약자에 대한 배려를 제도화하는 차원에서 특별채용제도로 우대를 해주었고 또 다른 한편으로는 민간을 우대함으로써 기존 ‘철밥통’으로 비유되는 관료조직에 자극을 주는 효과를 의도하였고 그러한 정책은 제도화되었기 때문에 점증적으로 나타날 수 밖에 없었다는 설명이다. 이러한 진술과 공무원법을 분석해 보면 특별채용제도의 미시적 변화인 사회적 약자에 대한 배려와 민간우월현상도 외적동인으로 설명이 가능하다고 할 수 있다.

<표6>특별채용제도를 통한 사회적 약자의 배려

	일시	내용	비고
1	1989.3.27	심신장애자의 공무원임용확대를 위하여 심신장애자만을 따로 모집할 수 있도록 함	6공화국
2	1989.6.16	공무원 채용시험에 있어서 시험실시기관의 장이 결원보충을 원활히 하기 위하여 필요한 경우 성별로 구분하여 모집할 수 있도록 한 규정을 삭제함	6공화국
3	1995.12.2	시험실시기관의 장은 여성의 공직임용을 확대하기 위하여 한시적으로 여성이 일정비율이상이 될 수 있도록 선발예정인원을 초과하여 여성을 합격시킬수 있도록 함	김영삼 정부
4	2002.12.26	공무원임용시험에 있어 여성 또는 남성이 선발예정인원의 일정비율 이상이 될 수 있게 선발예정인원을 초과하여 합격시킬 수 있도록 함으로써 공직(공직)내 양성(양성)의 평등을 제고하고 직렬 또는 기관별로 남녀의 성비(성비)가 균형을 이룰 수 있도록 하려는 것임	김대중 정부
5	2005.5.26	지역인재추천채용제도의 구체화	노무현 정부
6	2005.12.30	5급 공개경쟁채용시험 합격자 중 서울특별시 소재 대학의 출신자가 대부분을 차지하고 있는 바, 지방인재의 공무원 임용기회를 확대하기 위하여 시험실시기관의 장으로 하여금 지방인재가 선발예정인원의 일정 비율 이상이 될 수 있도록 선발예정인원을 초과하여 합격시킬 수 있도록 함	노무현 정부

\*공무원임용시행령에서 발취함.

## 2) 내적 동인의 설명

특별채용제도의 미시적 변화 중에서 여성채용정책은 Lamarck,적 환경친화적 형질의 획득과정이라고 할 수 있다. 즉 사회가 민주화되고 평등성을 강조하면서 제도내의 평등적 형질이 발달하여 제도화되어 가는 과정으로도 이해할 수 있다는 점이다. 오성오(1995)는 공무원 임용제도의 여성차별의 시정을 요구하는 것은 사회적 가치관의 반영이라는 견해를 보여 여성에 대한 배려도 정권의 출범으로 인한 외부의 충격에 의한 제도변화가 아니라 내적동인에 의한 설명도 가능한 것으로 해석이 될 수 있다하겠다. 또 박상희·김병섭(2006)의 연구에서도 Seldon(1997)을 인용하여 대표관료제가 대의민주주의하에서 관료제에 대한 내적통제를 강화하고 공직취임의 결과적 평등을 보장하며 실적주의의 폐단을 시정하는 의미를 가진다는 것이다. 즉 오늘날과 같이 복잡한 행정환경에 전문성과 효율성 뿐만 아니라 민주성과 책임성도 함께 담보하는 것이라고 정의하고 여성우대정책만으로도 이러한 대표관료제의 효과를 가져올 수 있다(Cornwell & Kellough 1994)고 주장하고 있다. 이러한 점에 비추어도 민주화의 발달과 성숙에 따라 특별채용제도의 형질이 민주적 평등성을 담보하는 방향으로 진화과정으로도 충분히 설명될 수 있다고 하겠다.

J 전 차관은 특별채용제도의 미시적 변화에 대해 다음과 같이 진술하고 있다.

“ 공무원 채용제도에 있어서 공개채용제도와 특별채용제도 중에서 사회적 변화에 따라갈 수 있는 제도는 아무래도 특별채용제도라고 할 수 있다. 앞서 특별채용제도가 정권의 정체성을 담아내는 데 있어서도 용이하지만 결국 그 정권의 정체성을 담아내는 데 있어서 용이하다는 점은 내부적으로도 환경에 적응하는 장치가 더욱 용이하다는 말도 된다는 점이다.”

특별채용제도의 미시적 변화인 사회적 약자에 대한 배려가 이뤄지고 있는 점은 사회가 민주적 평등성을 요구하고 그러한 사회에 공무원 채용제도가 적응해 가는 과정으로 이해될 수 있다. 이러한 이해는 특별채용제도에 내적동인을 진화론에서 특정한 유전형질의 획득이라는 측면에서도 설명이 가능한 점은 인터뷰와 이론적 분석을 통해서 살펴볼 수 있었다.

## V. 결론

본 연구는 유용성이 높은 제도나 정책의 변화를 설명하는 분석틀을 만들어 보고 역대 정부의 공무원 채용제도의 변화과정을 분석하고 공무원 채용제도의 현재의 좌표를 파악해보고자 노력하였다. 분석틀은 외적인 변화동인과 내적인 변화동인을 설명하는 두 축으로 구성되어 있고 외적인 변화동인은 신제도주의의 경로의존의 개념과 외부충격의 개념을 사용하였다. 여기에 진화이론의 학습 개념을 보완하여 정책변화가 비교적 큰 폭의 변화와 일관된(혹은 변화가 작거나 체증적인) 변화과정을 설명하는 축으로 사용하였다. 또 다른 한축은 내적인 변화동인을 설명하는 축으로 진화이론을 주축으로 사용하였고 진화이론 중에서도 Darwin의 접근방식과 Lamarck의 접근방식을 사용하였다. 이 두 방식은 진화경제학과 사회진화론에서도 사용되고 있는 개념이라고 할 수 있다. 또 신제도주의에서 말하는 변화의 기저인 모순과 갈등이라는 개념을 보완하여 외적동인에 대한 설명방식처럼 변화의 유무에 따른 두 가지를 설명할 수 있는 분석 축을 도출하였다.

한편, 국내 공무원 채용제도의 현황을 역대 공무원법과 시행령 위주로 살펴본 결과 네 가지의 특징이 도출되었다. 첫째는 공무원 공개채용제도의 변화가 없었다는 것이다. 즉 일관성을 유지하고 있다는 것이었다. 둘째는 공개채용제도가 일관성을 유지하고 있되 과목의 변화는 지속적으로 나타나고 있다는 점이었다. 셋째는 특별채용제도의 변화는 새로운 정부가 들어설 때마다 변화하고 있다는 점이었다. 넷째는 사회적 약자에 대한 배려와 민간의 우월성을 접목하려는 시도가 지속되었다는 점이다.

분석틀에 입각하여 이러한 네 가지 특징을 분석하여 본 결과 첫째 공무원 공개채용제도의 일관성은 외부적 동인이라 할 수 있는 경로의존으로 설명을 할 수 있었다. 둘째 과목의 지속적 변화과정은 내부적 동인인 진화이론의 두 가지 속성이 모두 나타나고 있다고 할 수 있다. 지성과 적성의 형질의 상충이라는 점에서 Darwin적 변화동인과 시대적 흐름이나 적응하려는 Lamarck적 적응으로 이해될 수 있었다. 셋째, 특별채용제도의 지속적 변화 역시 외부적 동인이라 할 수 있는 경로의존으로 설명이 가능하였다. 넷째, 특별채용제도에 있어 사회적 약자의 배려 등은 시대적 흐름에 적응하려는 Lamarck적 적응방식으로 이해되었다. 여기서 특정

한 한 가지만의 동인으로 모두 설명되는 것은 아니다. 외적인 동인과 내적인 동인으로 모두 분석되어지고 설명이 가능하였다. 따라서 제도의 변화는 외적이고 내적인 동인의 합으로 나타난다고 보는 것이 타당할 것이다. 나아가 외적이고 내적인 변화의 동인이 일시적이고 단선적이 아니고 지속적이고 복합적이라는 것도 충분히 추론을 할 수 있었다.

역대 정부의 공무원 채용정책의 분석을 통해서 거시적인 측면의 예측을 해 본다면 현재의 상태가 변화의 속도는 단정할 수 없지만 부족한 단점을 메우려는 노력의 연속선상에 있음을 발견할 수 있었다. 또한 현재의 공무원 채용제도가 비교적 바람직한 역사의 경로에 있다면 향후에도 이러한 경로성을 떨 것이라 보여지며 내부적으로도 경쟁과 갈등을 통해서 바람직한 방향으로 수정을 해 갈 수 있을 것이라 예측이 된다.

이론적 기여로는 다소 미시적인 언급이긴 하지만 진화이론의 사용에 있어서 시간적 흐름의 변화과정이라는 익히 일반적으로 알려진 개념의 사용이 아니라 Lamarck,적 개념인 환경에의 적응가설을 사용해서 내적인 동인으로도 환경친화적 제도변화를 가져오고 있다는 점과 내적인 변화의 동인과 외적인 환경변화가 서로 상관성이 있을 수 있다는 논의를 하였다라는 점이다. 또 한편으로는 신제도주의의 한계를 진화이론에서 찾았고 두 이론간의 노력을 살펴봄으로써 통합적 설명과 더불어 분석의 틀의 유용성을 높이고자 시도하였다는 점이다.

연구의 한계로는 많은 부분이 미흡하겠지만 통시적 관찰을 위해 역대정부부터 현재의 정부까지 연구의 범위가 다소 크다고 할 수 있다. 연구범위의 확대로 인해 고려하지 못한 요인들이 많이 나타날 수 있기 때문에 분석이 정교하지 못하게 된 감이 있다. 하지만 역대정부로부터 현 정부까지의 공무원 채용정책을 조망해 봄으로써 숲 전체를 한번 살펴볼 기회를 가져보고 향후에 나아갈 방향에 다소나마 지표가 될 수 있을 것이라는 점을 위안삼아 상쇄하고자 한다.

#### ■ 참고문헌

강성철·김판석·이종수·최근열·하태권. 2005. 《새인사행정론(개정4판)》, 서울: 대영문화사.

- 강신택. 2005. 《한국 행정학의 논리》, 서울: 박영사.
- 강윤호. 2000. “제도, 제약 및 관료의 예산결정형태 : 지방정부 예산결정의 신제도주의적 접근”, 《한국정책학회보》 9(1): 79-109.
- 김 경. 2002. “김대중 정부의 여성정책네트워크 분석”, 《한국행정학회 하계학술대회》.
- 김동노. 2003. “거시구조이론에서 미시사건사로-미국역사사회의학의 경향과 과제”, 《사회와 역사》 63: 86-122.
- 김미나. 2004. “공무원 특별채용제도의 경로의존적 변화-박정희 정권의 군인특별채용을 중심으로-”, 《한국행정논총》 16(1): 81-106.
- 김선명. 2000. “한국 금융제도의 경로의존에 관한 연구 : 역사적 제도주의 접근을 중심으로”, 《한국정책학회보》 9(3): 187-215.
- 김선혁. 2004. “비교정책학의 현재와 미래 : 신제도주의, 사회적 구성주의, 신비교행정학을 중심으로”, 《한국정책학회보》 13(3): 259-280.
- 김신복. 1980. “공무원수의 총량규모추정 및 기관별 정원 산정기법”, 《행정논총》 18(1): 112-139.
- \_\_\_\_\_. 1988. “공무원 교육훈련체제의 최근경향과 발전방향”, 《행정논총》 26(1): 217-238.
- \_\_\_\_\_. 1995. “5급공무원 신규임용과 직전교육”, 《한국행정학보》 29(1): 319-334.
- \_\_\_\_\_. 1999. “공무원교육 50년 평가와 발전방향”, 《행정논총》 37(2): 119-145.
- \_\_\_\_\_. 2001. “한국 인사행정연구의 경향분석-90년대 후반을 중심으로-”, 《행정논총》 39(2): 419-173.
- 김윤권. 2005. “제도변화의 통합적 접근 : 역사적 신제도주의를 중심으로”, 《한국정책학회보》 14(1): 299-330.
- 김중양. 2004. 《한국인사행정론》, 서울: 법문사.
- 김판석. 1999. “정부인력 선방방식의 개선-행정고등고시를 중심으로”, 《행정논총》, 37(2): 147-184.
- 김한창. 2006. “공무원 채용 정책변화에 있어 신제도주의적 해석”, 《한국인사행정학보》, 5(2): 35-58.
- 김현구. 1992. “행정고등고시과목의 개편방안”, 《한국행정학보》, 26(2): 731-757.
- 남창현. 2003. “독일의 공무원 제도와 이공계 전공자”, 《공학교육》, 10(4): 12-22.
- 박동서. 1981. “직위분류제의 문제점과 개선방향”, 《한국행정학보》 15: 23-39.
- \_\_\_\_\_. 1992. “고급공무원의 성분변화”, 《행정논총》 30(1): 181-201.

- 박길성. 2005. “경제진화론과 기업진화론”, 《한국사회》 6(1): 5-32.
- 박상희·김병섭. 2006. “여성채용목표제의 정책적 효과분석-공직대표성에 영향을 중심으로”, 《한국행정학보》 40(4): 179-203.
- 박순영(1993), “해석학”, 《철학과 현실》, 17: 123-142.
- 박천오·김영우. 2005. “공직의 폐쇄성 극복을 위한 특별채용제도 활성화방안”, 《정부학연구》 11(2): 152-179.
- 박천오·남궁근·박희봉·오성호·김상목. 2002. “개방형 직위제도의 운영실태에 관한 실증적 조사·평가”, 《한국행정학보》 36(3): 99-128.
- 박해룡. 1990. “정책변동에 관한 연구(II)”, 《대구경북행정학회》, 2: 119-130.
- 방민석·김정해. 2003. “대기업규제정책에 대한 신제도주의적 분석-정책변화의 경로의존성을 중심으로”, 《한국행정학보》 37(4):233-259.
- 오성호. 1995. “인사행정의 기본원리와 임용제도의 개선”《사회과학연구》 7: 261-276.
- 염재호. 2002. “규제완화, 관료정치, 정책진화”, 《아세아연구》 104: 37-61.
- 서원석. 1996. 《한국행정사료집》, 한국행정연구원: 서울
- 성지은. 2003. “정보통신산업의 정책진화에 관한 연구: 이동통신사업자 선정을 중심으로”, 《한국행정학보》, 37(2): 333-353.
- 송혜경. 1989. “1공화국 인사행정에 관한 연구”, 연세대학교 대학원 박사학위 논문.
- 송희준. 2004. “전자정부사업의 전자거버넌스 진화단계 분석”, 《한국거버넌스학회보》 11(2): 1-20.
- 신연재. 1994. “스펜서의 사회진화론과 자유주의”, 《한국정치논총》 34(1).
- 심익섭·이재호. 2001. “중국관료제에 관한 연구”, 《한국민주시민교육학회보》 6: 1-30.
- 유동운. 2000. 《경제진화론》, 서울: 선학사.
- 장지호. 2003. “김대중 정부의 대기업구조조정정책연구-역사적 제도주의의 적용”, 《한국정책학회보》12(2): 89-112.
- 하연섭. 2002. “신제도주의의 최근경향: 이론적 자기혁신과 수렴”, 《한국행정학보》 36(4): 339-359.
- \_\_\_\_\_. 2003. 《제도분석 이론과 쟁점》 다산출판사: 서울
- 하태권. 1990. “한국인사행정의 변천 - 가치갈등적 관점에서의 고찰-”, 《한국행정학보》 24(1): 89-116.
- \_\_\_\_\_. 1995. “한국인사행정의 실증적 연구에 대한 고찰 - 연구경향과 연구결과를 중심으로-”, 《한국행정학보》 29(4): 1463-11483.

- 한인수. 1983. “조직연구에 있어 중범위 이론의 전개에 관한 연구”, 《경상논집》 5(2): 73-93.
- 함성득. 2000. “행정고시제고 개편방향( I )-PSAT 강화된 면접제도”, 《행정학 교육 및 연구 워크샵 발표논문집》, 한국행정학회
- 허만형. 2006. “진화론적 관점에서의 정책품질관리효과분석”, 《한국정책학회보》 15(1): 146-170.
- 홍미영. 2002. “여성공무원 채용목표제의 성과와 양성평등채용목표제의 전망”, 「지방과 행정연구」, 14(1): 97-114.
- Arthur, W. Brian. 1994. “Competing Technologies, Increasing Returns, and Lock-In by Historical Small Event.” in W. Brian Arthur, *Increasing Returns and Path Dependence in the Economy*. 13-32. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Axelrod, R. 1984. *The Evolution of Cooperation*, New York : Basic Books.
- Ban, Carolyn & Norma M. Riccucci. 1997. “A Dynamic Model of Public Sector Employer Response to Unionization”, *Journal of Labor Research*, 18(2): 265-286.
- Buchanan, J. M., And Tullock, G. 1962. *The Calculus of Consent*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Cornwell, Christopher & J. Edward Kellough. 1994. “Women and Minorities in Federal Government Agencies: Examining New Evidence from Panel Data”, *Public Administration Review*, 54(3).
- Cyert, R. M., & March, J. G.. 1963. *A behavioral theory of the firm*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Daft, R. L., & Weick, K. E. 1984. “Toward a model of organizations as interpretation systems”. *Academy of Management Review*, 9, 284-295.
- Daniels, Norman. 1978. "Merit and Meritocracy" *Philosophy and Public Affair*, 7(3): 206-223.
- Duncan, R. B., & Weiss, A.. 1979. Organizational learning: Implications for organizational design. In B Staw (Ed.), *Research in organizational behavior*(pp. 75-123). Greenwich, CT: JAI press.
- England, Richard. W. 1994. *Evolutionary Concepts in Contemporary Economics*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Fiol, C. Marlenc & Lyles, A. Marjorie. 1985. “Organizational Learning”, *The Academy of Management Review*, Vol. 10(4), 803-813.

- Friedland, R., & Alford, R.B. 1991. "Bringing Society Back In: Symbols, Practices and Institutional Contradictions." In W. W. Powell and P. J. DiMaggio, eds. *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: University of Chicago Press.
- Giffillan, D. P. 1980. *Middle Range Theory and Study of Organizations*, Boston : Martinus Nijhoff Publishing.
- Glipin Robert. 1996. "Economy Evolution of National Systems", *International Studies Quarterly*, 40(3): 411-431.
- Goodin, R. E., ed. 1995. *Theory of Institutional Design*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hall, Peter. 1993. "Policy Paradigm, Social Learning, and the State," *Comparative Politics*. April.
- Hancock, Roger 1970. "Meritocratic and Equalitarian Justice" *Ethics*, 80(2): 165-169
- Hays, Steven W., & Richard C. Kearney. 1997. "Riding the Crest of the Wave: The National Performance Review and Public Management Reform", *International Journal of Public Administration* 20(1): 11-40.
- Heclo, Hugh. 1974. *Modern Social Policies in Britain and Sweden*, New Heaven : Yale University Press.
- Hedberg, B. 1981. How organizations learn and unlearn? In P.C. Nystrom & W. H. Starbuck(Eds), *Handbook of organizational design* (pp. 8-27). London: Oxford University Press.
- Hira, Anil & Hira, Ron. 2000. "The New Institutionalism : Contradictory Notions of Change", *American Journal of Economic and Sociology* 59(2): 267-282.
- Immergut, Ellen M.1992. "The Rules of the Game: The Logic of Health Policy-Making in France, Switzerland and Sweden."in Sven Steinmo, Kathleen Thelen, and Frank Longstreth (eds.), *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Politics*. 57-89. New York: Cambridge University Press.
- Ingrahm, Patricia W. Commissions, Cycles, and Change: The Role of Blue Ribbon Commissions in Executive Branch Change. *In agenda for Excellence: Public service in America* edited by Patricia W. Ingrahm. & Donald F. Kettl, 187-207. Chatham House, NJ: Chatham House Publishers.
- Kelloug, J. Edward. 1998. "The Reinventing Government Movement: A Review and Critique".

- Public Administration Quarterly* 22(1): 6-20.
- Kellough, J. Edward, and Haoran Lu. 1993. "The Paradox of Merit Pay in the Public Sector: Persistence of a Problematic Procedure", *Review of Public Personnel Administration*, 13: 45-64.
- Krasner, Stephen D. 1988. "Sovereignty: An Institutional Perspective Analysis: A specification of Periodization Strategies". *Comparative Political Studies*, 34(9): 1011-1035.
- Krislov, S. and D. H. Rosenbloom. 1981. *Representative Bureaucracy and the American Political System.*, New York: Prager.
- Lazonick, W. 1991. *Business Organization and the Myth of the Market Economy.* Cambridge: Cambridge University Press.
- March, J. G., and Olsen, J. P., 1989. *Rediscovering Institutions.* New York Free Press.
- \_\_\_\_\_. 1994. The Evolution of Evolution. Joel. A. C. Baum, and Jitendra V. Singh(eds.) *Evolutionary Dynamics of Organization*, Oxford. University Press.
- \_\_\_\_\_. 1995. *Democratic Governance.* New York: Free Press.
- Merton, R. K. 1968. *Social theory and Social structure*, 2nd ed. New York : Free Press.
- Miles, R. H. 1982. *Coffin nails and corporate strategies*, Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Mowery, David. C. & Rosenberg, Nathan. 2000. *Paths of Innovation: Technological Change in Twentieth-Century America*, New York: New York University Press.
- Naff, Katherine C. & John Crum. 2000. "The President and Representative Bureaucracy: Rhetoric and Reality". *Public Administration Review* 60(2): 98-109.
- Nigro, Lloyd, G., & Ted Gaebler. 1992. *The New Public Personnel Administration*, fifth edition, Itasca, IL: F. E.. Peapock.
- Sartori, G. 1995. *Constitutional Engineering.* Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Scott, R. W. 1987. "The Adolescence of Institutional Theory", *Administrative Science Quarterly*, 32(4): 493-511.
- Scott, R. W. 1995. *Organizations and Institutions.* London: Sage.
- Seldon, Sally Coleman. 1997. *The promise of Representative Bureaucracy : Diversity and Responsiveness in a Government Agency*, edit by M. E. Sharpe.
- Selznick, P. O. 1957. *Leadership in Administration.* New York: Harper & Raw.
- Spencer, Herbert. 1971. *Structure, Function and Evolution*, New York: Charles Scribner's Sons. pp70-71.

- Steinmo, S.; Thelen, K.; & Longstreth, F., eds., 1992. Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Perspective. Cambridge: Cambridge University Press.
- Stinchcomb A, C. 1968. Constructing Social Theories, New York: Harcourt.
- Thompson, Frank J., Norma M. Riccucci and Carolyn Ban. 1991 "Drug Testing in the Federal Workplace: An instrumental and symbolic Assessment", *Public Administration Review* 51(6): 515-25.
- Young, Michael 1958. *Rise of the Meritocracy*, London: Thams and Hudson.
- Veblen, T. 1898. "Why is Economics Not an Evolutionary Science?" *Quarterly Journal of Economics* 12: 373-397.
- Zucker, L, G., 1987. "Institutional Theories of Organization", *Annual Review of Sociology*, 13: 443-464.

<부록 1> 공무원 임용시험령 변천과정

	일시	시험령	내용	비고
1	1949.8.23	고등·보통고시령		제1공화국
2	1950.5.20	고등고시령		
3	1952.3.5	고등·보통고시령		
4	1953.11.25	고등고시령		
5	1957.2.15	고등·보통고시령		
6	1960.10.15	고등·보통고시령		
7	1961.4.15	고등고시령	폐지	제2공화국
8	1961.4.15	공무원 고시령	제정	
9	1961.6.13	상동		
10	1962.4.27	상동		
11	1962.7.30	상동		
12	1963.5.9	사법 및 행정요원 예비시험령	제정	제3공화국
13	1964.3.11	상동		
14	1970.6.15	상동		
15	1972.10.30	상동	폐지	
16	1966.2.7	공무원임용시험령	제정	
17	1966.9.2	상동		
18	1968.4.27	상동		
19	1969.4.11	상동		
20	1969.6.9	상동		
21	1970.6.15	상동		
22	1970.12.31	상동		
23	1971.5.28	상동		
24	1971.12.11	상동		
25	1971.12.31	상동		
26	1972.6.8	상동		
27	1973.3.30	상동		
28	1974.5.24	상동	시험과목 조정개편	제4공화국
29	1974.9.6	상동		
30	1974.12.3	상동	채용시험권자 조정	
31	1976.6.4	상동	가산점·시험과목조정	
32	1976.12.31	상동	헌법과목 삽입	
33	1978.6.21	상동	기술직시험권자 조정	
34	1978.12.30	상동	시험과목 신설 및조정	제5공화국
35	1980.8.1	상동	기술직 및 외교직 시험과목 조정	
36	1980.11.21	상동	국민윤리, 국어 신설	
37	1980.12.18	공무원임용시험령	국민윤리 추가직렬 확대	제5공화국
38	1981.6.18	상동	공무원법개정	
38	1981.11.23	상동	고등고시 시험과목 개정	
40	1983.3.14	상동	학교생활평가도입	

41	1984.12.31	상동	연구직임용규정개정	
42	1985.12.31	상동	농어촌지도직관련삭제	
43	1986.12.31	상동	채용시험과목 및 제도정비	
44	1987.4.1	상동	정부조직법 개정에 따름	
45	1988.2.19	상동	정부시험과목 정비	
46	1989.3.27	상동	공무원임용령 개정 및 심신장애자 공무원임용확대에 따름	제6공화국
47	1989.6.16	상동	성별구분모집제도폐지	
48	1990.12.1	상동	장애인복지법시행령개정에 따름	
49	1991. 2.1	상동		
50	1992.12.2	상동	기술직급명칭개정에 따름	김영삼 정부
51	1993.12.31	상동	신설직렬 시험과목 명시	
52	1994.12.31	상동	채용시험과목정비	
53	1995.5.29	상동	신설직렬 시험과목 명시	
54	1995.12.22	상동	여성채용목표제도입	
55	1996.7.31	상동	해외우수인력 유치안도입	
56	1997.4.11	상동	채용시험과목 조정	
57	1998.12.31	상동	임용인원조정제도도입	김대중 정부
58	2000.7.22	상동	인사교류제도도입	
59	2001.1.29	상동	정부조직법 개정에 따름	
60	2002.1.26	상동	공직적성검사 도입	
61	2002.12.26	상동	양성평등제 지향제 도입	노무현 정부
62	2003.12.30	상동	임용시험 관련 권한조정	
63	2004.3.17	상동	전자정부법 개정에 따름	
64	2004. 6.11	상동	정부조직법 개정에 따름	
65	2004.12.30	상동	면접강화 및 권한이양	
66	2005.2.25	상동	대통령임용권 조정	
67	2005.5.26	상동	지역인재추천제도 도입	
68	2005.6.30	상동	철도사업법 개정에 따름	
69	2005.12.30	상동	지방인재채용목표제 도입	
70	2006.4.27	상동	제대군인지원에 법률 개정에 따름	
71	2006.6.12	상동	고위공무원단 인사규정 개정에 따름	

\*김한창(2006), 인사행정학보 5(2) 재구성.