

한국의 장관론

—역할, 자질, 능력—

金 光 雄*

〈목 차〉	
I. 머리말	IV. 장관이 실제로 하는 일
II. 헌법이 규정하고 있는 장관의 지위, 권한, 책임	V. 장관의 자질과 능력
III. 정부부처의 성격과 규모	VI. 맷는말

〈요약〉

이 글에 담긴 내용을 요약하면 다음과 같다. 먼저 이 글의 취지는 장관이 좀 더 이 나라 행정의 중심이 되었으면 하는데 있다. 그 다음으로는 그러기 위해서는 장관의 자질과 능력도 중요하지만 장관재임기간이 넉넉해야 한다는 것을 강조한다. 이를 논의를 위해 전개한 글의 뼈대는 다음과 같다.

첫째, 憲法과 政府組織法에 규정한 장관의 권한과 책임을 검토하면서 法上 장관의 권한이 막강하고 실제로 組織運營과 政策施現을 통해 사회에 끼치는 영향이 지대한 것은 사실인데, 대통령중심체제의 정부체제상 국무위원의 지위가 애매하고 실제적인 역할 또한 제한적이다.

둘째, 장관이 실제로 하는 일과 각부처의 성격과 규모가 다르다는 점을 알 필요가 있어 자료로서 나열해 보았다. 먼저 각부처가 하는 일이 다르다는 것은 상식으로 알고 있다. 그 성격에 맞게 부처의 예산과 인력이 배정되는데 그 규모를 통해 장관의 지도자로서의 역할이 어떠해야 하는가를 간접적으로 암시해 보았다.

셋째, 국무위원으로서의 자리는 명목적일지 모르지만 실제로 각부처를 운영하고 정책을 펴는 장관직은 매우 중요한 자리여서 과연 어떤 자질이 필요한 가를 기왕의 배경자료를 통해 분석하였다.

넷째, 장관의 能力論을 꺼냈다.

다섯째, 끝으로 결론 삼아 장관직의 公人性을 강조하고 그러면 공인으로서 오랜 역할을 한 관료나 정치인 출신 장관이, 단 그가 갑작을 포함한 자질과 능력이 남보다 탁월하다는 전제하에, 그리고 좀더 독자성과 자율성을 부여한다는 전제하에, 그것도 오랜 기간동안 책임을 맡아 장관직을 수행하는 것이 이 나라 행정을 장관중심체제로 전환하면서 보다 효율적으로 행정을 운영하는 길이라는 점을 밝혔다.

* 서울대학교 행정대학원 교수

I. 머리말

간·관론에서 기본적으로 제시되는 논점은 부처의 성격 따라 또 규모 따라 장관의 자질이 다를 수밖에 없겠는데 역할수행을 원활히 하기 위해서 과연 어떤 주문을 하는 것이 바람직한 것인가를 가려보고, 동시에 장관 자리라는 것이 부처의 관리는 물론 정책을 통해 국민에게 끼치는 영향이 매우 크기 때문에 쉽게 생각하고 쉽게 비판하거나 까다로운 것을 주문할 대상이 아니라는 것도 주목하면서, 궁극적으로는 이 나라 민주화 내지는 민주국가의 건설을 위해서 어떤 기대와 주문을 하는 것이 협명하다는 것을 암시하고자 한다.

이 글은 경험에 바탕을 둔 것이 아니어서 애매하거나 추상적이다. 학문으로 표현하면 분석적이라고 할 수는 있겠다. 모름지기 이러한 구체적 연찬을 통해 공공부문을 되도록 정확히 이해하고 함께 처방전을 찾는데 조금이라도 도움이 되려고 노력하는 이 분야 학도들의 노력이 한 단계 더 진전되기를 기대한다. 동시에 이러한 논의를 통해 이 나라 행정이 대통령 일인이나 보좌진들의 노력만이 아니라 장관이 중심이 되어 정책과 행정이 바로 며지는 계기가 마련되었으면 한다.

II. 헌법이 규정하고 있는 장관의 지위, 권한, 책임

먼저 장관은 법적으로 어떤 위치에 있으며 어떤 권한과 책임이 부여되었는지 확인할 필요가 있다.

長官인 國務委員은 국무회의의 구성원이긴 하지만 대통령이나 국무총리와 동격의 위치에서 표결권을 행사하는 것은 아니다. 다만 국무회의가 심의기구라는 성격상 의안을 심의하는 것은 물론이고, 더불어 대통령을 보좌하는 책임자 역할을 수행한다.

국무위원의 권한은 국무회의 구성원으로서 회의의 소집을 요구하고 의안을 제출하며 회의에 출석하여 발언하고 심의에 참가할 권리와 의무가 있다. 나아가 統領權限代行權과 副署權이 있고, 또 국회에 출석하여 국정처리상황을 보고하거나 의견을 진술하고 질문에 응답할 수 있다. 그러나 문제는 회의소집을 요구하기보다는 국무회의는 화요일에 정례화되어 있으며, 예컨대 법률안의 공포시 부서하지 않겠다고 거절한 국무위원을 본 적이 없다는 점이다. 이들 모든

국한은 명목상에 불과할 뿐 대통령의 뜻대로 국무위원이 움직이기 때문에 어떻겠느냐 보면 국무위원은 전적으로 대통령의 한 부품에 불과하다고 아니 할 수 없다. 그러나 이들이 각 부처의 장관으로서 어느 정도의 독자성을 가지고 조직을 운영하는 권한이 없는가하면 그것은 절대로 아니다. 장관의 조직운영방침과 그가 정하는 정책방향과 내용은 거의 절대적인 것으로서 그 만큼 장관의 권한은 막강하다.

장관인 국무위원이 국무회의에서 심의하는 사항을 참고로 나열하던,

- 1) 국정의 기본계획과 정부의 일반정책
- 2) 선전·강화 기타 중요한 대외정책
- 3) 헌법개정안·국민투표안·조약안·법률안 및 대통령안
- 4) 예산안·결산·국유재산처분의 기본계획·국가의 부담이 될 계약·기타 재정에 관한 중요사항
- 5) 대통령의 긴급명령·긴급재정경제처분 및 명령 또는 계엄과 그 해제
- 6) 군사에 관한 중요사항
- 7) 국회의 임시회 집회의 요구
- 8) 영전수여
- 9) 사면·감형과 복권
- 10) 행정각부간의 권한의 확정
- 11) 정부안의 권한의 위임 또는 배제에 관한 기본계획
- 12) 국정처리상황의 평가·분석
- 13) 행정각부의 중요한 정책의 수립과 조정
- 14) 정당해산의 제소
- 15) 정부에 제출 또는 회부된 정부의 정책에 관계되는 정원의 심사
- 16) 기타 대통령·국무총리 또는 국무위원이 제출한 사항 등이다.

이상이 국무회의에서 심의하는 주요사항이지만 이들 이외에도 정부의 권한에 속하는 중요한 정책이라고 판단되면 무엇이든지 심의하게 되므로 국무위원의 권한은 앞서 강조한 바와 같이 실로 방대하다.

한편 상식적으로 알고 있는 일이긴 하지만, 국무위원은 권한과 더불어 소정의 책임을 진다. 부서에 대한 책임은 물론, 국회가 요구하는 바에 따라 출석해서 물어나고 답변을 하지 않으면 안된다.

Ⅲ. 정부부처의 성격과 규모

이처럼 중요한 권한과 책임을 갖는 장관은 과연 어떠한 자질을 갖추어야 할까? 자질은 담당부처의 인력과 예산을 감안한 규모와 성격과 불가분의 함수관계를 갖지 않을 수 없다.

먼저 이 나라 행정각부처의 규모를 일별 하면 <표 1>과 같다. 부처별로 규모의 차이를 알기 위하여 본 예산은 1993년 세출예산으로서 일반회계예산과 특별회계예산을 포함한 것이다. 특별회계예산이라는 것은 예컨대, 철도사업특별회계처럼 목적이 정해진 사업을 뜻한다. 그리고廳단위의 예산은 부처에 포함시켰다. 예컨대 통계청의 예산은 경제기획원의 예산규모에 포함된 것이다. 경제기획원의 경우, 원래 규모는 크지 않으나 각부처의 예비비 6천2백32억이 포함

<표 1> 행정각부처의 예산과 인력별 규모

	예산(천억)	%	순위	인력	%	순위
1) 경제기획원	7,236	1.69	9	3,347	0.60	9
2) 통일원	241	0.05	20	508	0.09	21
3) 외무부	3,275	0.76	15	1,672	0.29	15
4) 내무부	77,205	18.12	3	109,769	19.68	2
5) 재무부	14,569	3.42	8	22,054	3.95	5
6) 법무부	5,265	1.23	12	21,846	3.91	6
7) 국방부	101,826	23.90	1	2,962	0.53	10
8) 교육부	82,410	19.34	2	291,017	52.17	1
9) 문화체육부	2,711	0.63	16	2,331	0.41	14
10) 농수산부	31,706	7.44	5	10,781	1.93	7
11) 상공자원부	4,373	1.02	13	2,541	0.45	13
12) 건설부	39,037	9.16	4	2,923	0.52	11
13) 보건사회부	17,724	4.16	7	3,933	0.70	8
14) 노동부	1,927	0.45	17	2,757	0.49	12
15) 교통부	18,128	4.25	6	39,208	7.02	3
16) 체신부	166	0.03	21	33,751	6.05	4
17) 총무처	3,457	0.81	14	1,349	0.24	18
18) 과학기술처	5,890	1.38	11	1,454	0.26	17
19) 환경처	1,009	0.23	18	1,218	0.21	19
20) 공보처	417	0.09	19	623	0.11	20
21) 경부장관실(1)	21	0.004	24	39	0.006	24
22) 경부장관실(2)	72	0.016	22	42	0.007	23
23) 법제처	52	0.01	23	128	0.02	22
24) 국가보훈처	7,201	1.69	10	1,506	0.27	16

자료 : 1993 세입세출예산서와 총무처 통계자료를 토대로 계산한 것임.

되어있기 때문에 커 보이는데 과거에는 사실상 이 예산을 安企部가 관장했기 때문에 경제기획원의 예산이라고 볼 수 없었으나 지금은 그렇지 않으니까 당해 부처의 예산으로 포함시켜 계산했다.

평가했던 대로 예산에서는 국방부가 단연 제일 큰 부처로 판명되었다. 그 다음이 교육부이고, 또 그 다음 3위가 내무부이다. 내무부예산중 지방재정교부금, 또 그 중에서도 특별교부금은 장관의 영향력을 발휘할 수 있는 바탕이 된다는 점을 주목할 필요가 있다. 한편 건설부와 교통부 등 사업부서들의 규모가 큰 반면 상공자원부와 체신부는 각각 13위와 21위로서 총예산중 차지하는 비중은 1.12%와 0.03%에 불과하다. 그러나 이들 기관은 정책부서로서 미미한 예산규모에도 불구하고 국가와 사회에 미치는 영향은 지대하다고 아니 할 수 없다. 더욱이 체신부의 경우는 한국통신에서 벌어들여 축적한 기금이 대단하여 많은 훌륭한 사업에 투자하는 정책을 결정한다. 반면에 국가보훈처의 순위는 10위에 있지만 그 영향력은 일정한 집단에 한정된다. 따라서 예산규모로만 부처의 대사로 영향력을 가릴 수는 없다.

한·현 인력규모로 본 부처간의 크기는 좀 차이가 난다. 순위가 예산을 기준으로 한 것과 비슷한 부처도 있으나 현저한 차이가 나는 부처로는 법무부, 국방부, 전설부, 체신부, 과기처, 국가보훈처 등이다. 법무부와 체신부는 예산보다 인력 규모가 훨씬 큰 부처이고, 국방부, 전설부, 과기처 및 국가보훈처 등은 인력보다 예산규모가 큰 부처이다. 인력규모로 큰 부처는 역시 교육부, 내무부, 교통부, 체신부, 재무부 등의 순이다.

여기서 자세한 설명은 하지 않지만, 부처의 성격과 규모를 십분 감안하여 장관적 입지를 골라야 한다는 의미를 암시하고자 한다. 이를테면, 성격상으로 공보처는 늘 언론과 씨름을 하여야 하기 때문에 대언론 설득력이 있는 사람이 필요할 것이고, 사업부서는 기업적 자질, 그리고 업무가 복잡할 뿐만 아니라 인원이 많은 부처는 장관이 리더십中 委任能力이 탁월해야 한다는 것을 암시한다.

IV. 장관이 실제로 하는 일

장관이 실제로 하는 일은 매우 많고 다양할 것이다. 부처별로 그 성격 따라 만나는 사람도 다르고 수준도 같지 않을 것이다. 외무부장관은 주로 외교사절을 만나고 해외공무여행도 자주하며 세계가 돌아가는 현실을 늘 직시하고 있어야 할 것이다. 내무부장관은 국내질서가 늘 초미의 관심사 일 테니까 사건사고가

나는 많나 늘 고심해야 할 것이고, 재무장관은 국세청장과 함께 세수에 관한 관습과 화폐의 원활한 유통여부에 관해 관심을 가져야 할 것이다. 농수산부장관은 기후까지 걱정해 가면서 수확에 관해 고심해야 할 것이고, 교통부장관은 국민 대중교통수단과 그 원활한 소통에 노심초사하게 될 것이다. 체신부나 과학기술처장관은 미래 정보화사회에 대비해 과학기술이 국민의 삶의 질에 끼치는 영향을 어떻게 정책에 반영해 추진할 것인가에 몰두할 것이다. 이 이외에도 부처에 따라 매우 다른 일들을 하면서 국가와 사회에 봉사할 것이다.

징관은 매우 중요한 일을 하면서 하루 하루를 보내지만, 그러나 실상 장관의 업무가 언론에 간혹 보도되는 경우를 제외하고는 별로 알려진 바가 없다. 이 글을 정확히 쓰기 위해서는 물론 여러 장관역임자들을 면접하고 의견을 들어 높거리를 확실히 해야 하겠으나, 이 글도 하나의 시론 성격에 불과함으로 여기서는 ◦론적인 논의일 뿐이다. 다만 실제적인 것을 전혀 도외시할 수 없어서 한 두 호 고록에 부분적으로 밝혀진 것만을 인용해 장관의 일 내지는 역할을 어림 해보았다.

먼저 60년대 재무부장관과 상공부장관을 역임한 바 있는 김정렴의 회고록, 『韓國經濟政策 30年史』(중앙일보사, 1990)를 통해 장관재직시 어떤 일이 있었는가를 이 글이 필요로 하는 바에 맞추어 잠시 인용 소개하기로 한다. 김 장관은 1966년 1월 당시 상공부차관에서 재무부장관으로 임명되었다. 당시도 지금처럼 정부기구를 확대함에 있어서 정부의 비대화에 대한 여론 때문에 매우 신중했¹⁾ 모양이다. 14년이라는 긴 세월을 끌고 온 한일간의 국교가 정상화됨과 동시에 수산업진흥을 위해 수산청의 신설을 결정한다. 또한 “나는 취임하자마자 재무부내의 실무자로 구성된 국세청 신설추진 6인소위원회의 보고를 받아보았²⁾더니 지방청의 존폐여부, 국세청과 재무본부와의 결재권 및 인사권의 문제 등 기본문제를 가지고 갑론을박하고 있는 상황이었다. 나는 국세청을 신설하는 이상 강력한 국세청을 만들어야겠다고 생각하고 지방청은 존속시키고 경제행정에 대한 정치적 책임은 재무부장관이 지되 경제행정의 일체를 국세청장에게 일임하³⁾다. 인사권도 2급 이상에 한해서만 청장의 의견을 들어 행사하는 것으로 방침을 굳혀 국세청 신설 안을 조속히 마무리지었다”고 적고 있다. 회고록은 계속해서 “···종전에는 세무공무원에게 중앙의 사세국장과 4개 지방국세청장, 도합 5개의 이사관 또는 부이사관의 직위밖에 없었으나 청장·차장 외에 이사관 수가 10여 명으로 늘어나 세무공무원의 사기가 매우 고양되었다”고 밝히고 있다. 이

글에서 분명한 것은 장관은 조직도 늘리고 직위도 높여 공무원의 사기를 올려 주는 것이 매우 중요하다는 사실을 알게 되는 것이고, 동시에 조직을 줄인다거나 다른 부처로 기능을 빼앗긴다거나 해서 윗자리를 줄이면 조직 안에서 무능한 장관으로 낙인 찍히기 일쑤라는 점이다. 김장관은 재임 9개월만에 韓肥密輸事件으로 책임을 지고 물러나면서 직접세의 지나친 고세율구조를 근본적으로 개혁하여 세수를 크게 늘리고 탈세를 줄여 경제개혁을 뒷받침하고 복지지출의 증가에도 기여하였다. 당시까지 그리고 지금도 재무장관의 평균임기는 1년미만 이었고, 또한 지금껏 바뀌지 않는 것은 사건이 발생하면 장관직을 사임한다는 사실이다. 그의 재임중 우리 나라는 「관세 및 무역에 관한 일반협정」(GATT)에 가입했고, 한국의 환은행도 설립되었다. 서서히 해외로 진출하는 계기를 마련하는데 일역을 한 셈이다.

국정염장관은 약 1년이 지난 후 1967년 10월 3일 개천절에 골프를 치다 상공부관에 임명되었다는 소식을 듣게 된다. 수출진흥에 몰두하고 중화학공업의 태동에 기여하고 포항종합제철회사의 건설에도 한 몫을 크게 한다. 그가 청와대 서실장으로 옮긴 이후의 일이긴 하지만, 대륙붕 석유개발에 관련되어 일본과 분규를 겪는 과정에서 우리는 당시의 행정능력과 부처간의 이견을 알게 된다. 제 7 광구의 설정은 일본의 구역을 침해한 것으로 일본내의 이견이 비등해지면서 급기야 對韓强硬策이 나오게 된다. 이에 대해 주일대사관은 일본의 주징이 상당한 이유가 있다는 것이고 외무부는 국제사법재판소에서 승소한다고 말하기 어렵다는 주장이었다. 그리고 경제계획원은 일본이 경제협력을 중단한다면 경제개발 5개년계획이 크게 타격을 받을 것이라는 의견을 개진했다. 국제사법재판소로 사건이 계류되면 탄탄한 국력에다 국제적으로 일류학자와 법률가를 사대로 싸우는 일이 용이하지 않다는 의견도 대두되었다. 제 7 광구까지 파악을 부리지 말고 한일간의 중간선인 당초 설정·선포한 제 5 광구로서 만족하는 경이 국가적으로 오히려 유리하다는 의견이 대세를 지배하였다. “국제법을 잘 알지도 못하는 상공부의 처사로 국가위신만 실추하게 되었다는 공기가 짙게 흘렀다.”

이 장에서 한 장관의 경험이자 기술이긴 하지만 우리는 어느 시기건 한 부처의 일이라는 것이 안팎으로 매우 복잡하고, 특히 부처간에 이견이 어떻게 잘 조정되어야 하는지를 어림하게 된다.

아울산에서 비운을 맞은 故 李範錫 외무장관의 미망인 이정숙여사가 쓴 『슬픔을 가슴에 묻고』(고려원미디어, 1994)에는 李장관이 외무부를 맡고 있던 당

시의 일화 몇 토막이 적혀있다. 장관이 되는 과정에서 경질의 이유가 한일 경제협력이 교착상태에 빠져 그 외교현안문제를 해결하기 위함이었다는 것도 지금과 다름없이 재미있다. 개각에 즈음해 대통령이 원로들의 의견을 참작하고 그 ^는 많은 분들이 추천하는 사람을 발탁한다는 이야기도 상식 같지만 확인된다. 개각전에 요로의 부인들 입으로부터 축하인사를 미리 받게 된 것도 재미라면 기미다.

일본과의 경협관계를 타개해 가는 과정도 우리의 눈길을 끈다. “장관으로 재임한 1년 반이라는 기간은 그의 생애 중에서 어느 때보다도 어려운 일이 많던 기간이었다. 해결해야 할 외교적인 일도 산적해 있는데, 그를 궁지로 몰아넣으려는 보이지 않는 세력이 있어 남편은 이종교에 시달려야 했다”고 적혀있다. 한일간의 국교가 단절의 위기까지 진전되던 상황에서 李장관은 많이도 궁지에 몰렸던가 보다. 그래서 그는 아프리카를 순방하던 중에 현지의 일본대사관을 통해서 일본 정부와 교섭을 시도하여 일단 교파서 왜곡문제를 타결한 적이 있다. 이 때를 이 책은 이렇게 설명하고 있다. “그 협상을 의지에서 교섭한 것은 국내에서 방해하는 사람을 떠나 일을 처리하기 위함이었다”고. 장관은 짧은 임기동안 자신의 일을 훼방놓는 견제 세력의 간섭도 극복해야 한다는 것을 우리는 알게 된다.

또 다른 일로는, 한국의 인권문제에 관심을 가지고 반정부인사까지 만날 계획을 하고 상거래의 목적으로 방한하려던 호주의 의장을 입국치 못하게 한 조치에 대해 상공부도 농수산부도 원하던 일을 대통령에게 읍소하여 해 내던 일이 적혀있다. 李장관은 문제를 타개하기 하하여 7개항 10페이지에 달하는 글을 대통령께 올린다. 월리엄 헤이든 호주의 의장의 방한이 취소될 경우 입게 될 순실의 내용을 적고 대통령의 용단을 양성하여 승락을 받아내고 의장은 무사히 방한을 했고 그 반정부인사도 만나게 된다.

끝으로 더 주의를 끄는 기록은 “그는 한동안 일거일동을 어떤 사람들에 의하여 미행 당하였다”는 대목이다. “의무부장관 이법석은 일요일에 관용차를 타고 교회에 가고 농장에 간다”는 보고 같은 것이 그것이다. 일을 방해받고 미행도 당하는 어려움을 겪으면서 장관직은 임명자인 국가 최고통치권자의 명을 받들어 국가와 민족을 위해 책임과 의무를 완수하는 자리이다.

이 는은 두 장관의 경우를 통해 장관이 어떤 처지에 놓이고 어떤 일을 하는가를 매우 단편적으로 본 것에 불과하다. 장관 각자는 부처에 따라 매우 다양한 경험을 하며 직무를 수행할 것이다. 그 중 국무위원으로서의 장관의 역할을

해 아려 보기 위해 국무회의란 일을 어떻게 처리하는 곳인가를 잠시 살펴보기로 한다.

조석준교수는 국무회의가 별 토론없이 부처간의 이견을 좁히지 못하며 횡적 조정기능을 원활히 수행하지 못한다고 지적하면서, 그 이유를 다음과 같이 나누고 있다.¹⁾ 첫째는 안전이 대개 차관회의에서 사전에 어느 정도 조정이 된다는 점이다. 둘째는 경제안전은 경제장관회의에서 조정이 이루어진다는 것이다. 셋째는 법령안의 경우 법제처, 조직개편안의 경우 총무처, 예산을 수반하는 경제기획원, 회계에 관련된 경우 재무부나 감사원, 기타 명백히 타부처의 기관과 관련이 있는 경우에는 사전에 협조가 된다는 것이다. 넷째는 매우 중요한 점으로 국무회의에 상정되기 전에 미리 청와대비서실을 통해 내탁을 받았거나 사전조정이 되기 때문이다. 다시 말해서 우리 나라의 정체결정 과정은 각부 장관과 청와대 사이에서 이루어지며, 국무회의는 이를 공식화하기 위한 장치에 지나지 않는다는 것이다.

이는 아마도 우리 나라의 모든 조직운영 관행이 이러할 것 같은데 문제는 아무리 전문적인 검토를 상하조직에서 충분히 한다고 하더라도 이해가 엇갈려 있는 사안을 각부의 장이 함께 앉아있는 자리에서 종합적으로 검토해 지혜를 짜내는 것이 행정이 잘 운영되는 지름길 일 것 같은데 그렇게 안한다는데 있다. 그간은 대학의 학장회의도 마찬가지여서 의제에 대한 토의가 좀 있는 듯하다가 도 지극히 관료화된 경로를 통해 올라온 원안을 통과시키지 않는 폐가 없다. 회의체를 운영하는 한 이 기능을 극대화하는 것이 행정이 정상적으로 운영되는 길이다. 장관중심의 행정이 이루어져야 한다고 주장하는 이 글의 제제도 국무회의는 충분한 토론을 통해 국정의 최종결정기구로 다시 탄생되어야 한다는 점을 강조하는 것이다.

V. 어떤 인물이 장관으로서 바람직한가 : 자질론, 능력론

위에서 밝힌 역할과 임무를 감안하여 장관은 어떤 자질을 갖추는 것이 바람직한 것인가를 배경자료를 통해 부분적으로 가늠해 보기로 한다.

최근 장관에 관한 배경자료분석이 밝힌 것 중²⁾ 학력과 전공, 그리고 경력만 보면, 우선 장관들의 학력이 거의 대졸이고, 더욱이 박사학위 소지자가 39.5%

1) 조석준, 『한국행정조직론』, 법문사, 1994.

2) 김광웅, “김영삼 정부의 인사정책 : 특징과 의미,” 미발표원고, 1994.

가 된다는 것은 학력 상으로 본 자질이 매우 우수하다는 것을 알게 된다. 박사 중에서도 외국박사가 27.2%에 이른다. 출신학교로 보아도 서울대학교 출신이 67.1%를 차지하니 실제 공인으로서의 능력에 상관없이 학력도 수준이상이라고 해도 좋을 것이다.

그 다음으로 전공에 있어서 대학에서 어떤 공부를 한 사람이 장관으로서 적격이냐 하는 것을 판단하기는 쉽지 않다. 다만, 일단 공공조직의 원리를 터득하는 바탕이 되는 법에 관한 지식이 필요하다는 견지에서 보면 법학을 공부했거나 같은 맥락에서 정치학이나 행정학, 그리고 경제학이나 재정학을 전공한 사람이 걸맞지 않겠는가 하는 느낌을 가지게 될텐데, 실제로 이 자료에서 밝혀진 것은 법학 전공자가 단연 앞서 43.2%에 이른다. 정치학과 행정학 전공자가 12.3%이고, 경제학과 경영학 전공자가 8.6%이다. 부처별 성격에 따라 자연과학전공자도 있을 법하여 실제로 보니까 13.6%가 자연과학을 전공한 것으로 나타났다. 여기서 우리가 생각해 볼 것은 장관직의 자질과 능력을 논할 때 실제로 디학에서의 전공이 중요한 요인이나 하는 것이다. 어떤 전공에 상관없이 장관 지신의 능력이 더 중요하고 나아가 사람됨이가 더 중요할 것이다. 따라서 장관직에 걸 맞는 전공이 따로 있는 것은 아닐 것이다. 그러나 미국과 일본, 그리고 영국과 프랑스를 비롯한 대부분 유럽국가의 장관들이 대학때 법학을 전공한 이유를 여기서 유추해석해 보면 이리하다. 그것은 국가의 법체계를 이해한다는 것이 국가공공부문의 성격과 맥락을 이해하는 첨경이 될 것이고 또 실제로는 항상 법을 준거로 행정과 정책을 펴나가는 것이기 때문일 것이다. 그러므로 우리의 경우가 좀 다른긴 해도 장관은 전공한 것과 상관없이 法的 素養이 풍부히 국가기구의 역할이나 正義와 衡平에 관한 인식이 공인으로서 철저히 내면화되어 있어야 한다는 주문은 할 만하다.

끝으로 장관이 되는 사람의 전적 또는 경력이 어떤 것이 소망스러운가이다. 경력 역시 전공의 경우처럼 어떤 직에 한정시키기는 어려울 것이다. 분석자료를 우선 보면, 이 정부에서 장관이 된 사람의 전적으로 제일 많은 분야가 교수이다. 31.9%가 된다. 정치인출신은 23.5%이다. 다음이 관료출신으로 22.2%이고, 부호사출신이 21.0%이며, 언론인이었던 사람도 11.1%가 있다. 과거의 정권에서 군 출신이 10%를 상회하던 사정은 4.9%로 반감되었다. 이 정부가 좀 예외인 하지만 지난 30년동안 각료중 전적교수가 차지한 비율이 정치인이나 관료출신에 비금갔다는 것은 아마도 전공에 따른 지적능력이 인정되었거나 또는 정부의 정당성을 분석하기 위해서 였을 것이다. 어쨌거나 학자가 장관이 되

어 공인으로 등장하면 안된다는 평제는 성립하지 않는다. 그러나 뒤에 기술하는 능력 면에서 과연 소기의 목적을 수행할 수 있는 가에는 의문이 앞선다.

그러니까 어느 학교, 어떤 전공, 그리고 어떤 경력의 소지자가 장관이 될 만하느냐에 대해 정답이 있을 수는 없다. 특히 경력 면에서 학자출신 장관이 좋으냐 관료출신 장관이 옳으냐, 정치인출신 장관이 소망스럽느냐, 또는 언론인출신 장관이 잘 하냐 하는 질문에 답이 쉽게 나오지는 않는다. 그러나 장관은 공인의 대표중 대표이기 때문에 적어도 경력으로는 공공부문의 경험이 납득해야 하지 않겠느냐는 주장은 할 수 있다.

그리고 분석한 자료에 연령이 점차 높아져 평균 50대가 된다는 것을 알게 되는%, 이 점은 과거의 장관연령이 평균 40대후반이었던 적이 있었던 점보다는 나아지는 경향이라고 할 수 있다. 능력도 중요하지만 경륜에 바탕한 지혜가 더 필요한 자리라고 할 수 있기 때문이다. 그리고 지역으로는 영남세가 아직도 압도하는데 이 점을 언어구조의 왜곡문제와 결부시켜 문제를 제기하고 싶진 하지만 이 글에서의 논의로는 적절치 않고 또 논자의 전공도 아니어서 더 이상의 전개를 삼가기도 한다.

1) 장관이 어떤 능력을 갖추는 것이 바람직한가를 살펴보기로 한다. 현재 비판하고 있는 행정의 문제—복지부동, 정책실패 등등—to 극복하기 위한 방안의 하나는 장관중심의 행정을 하는데 있다. 이 뜻은 물론 우리 나라의 행정이 장관중심으로 이루어지고 있지 않다는 뜻은 아니다. 지금보다는 훨씬 더 장관중심적이어야 한다는 의미이다. 그러려면 장관재임기간이 우선 길어야 한다. 그래서 정책의 일관성이 있고 조직장악력도 생긴다. 한 때 머물다 지나가는 장관의 영이 설리가 없다. 장관으로 오래 일할 사람은 물론 유능한 장관임을 전제로 한다. 일반적으로 능력 있는 장관이란,

1) 부처의 조직을 장악하는 힘이 있어야 한다. 過客이 조직을 장악한다는 것은 어불성설이다.

2) 동시에 장관은 정책을 수립하고 집행하는 힘이 강해야 한다. 그 가운데에서 특히 넓은 시야와 긴 안목을 지니고 정책을 다루어야 관료들이 흔히 갖는 편파 오류를 극복할 수 있다.

3) 장관은 역시 여러 분야에 있는 사람들을 설득시키는 힘이 있어야 한다. 그 큰 것이 타부처에 대한 설득력이다. 장관이 하는 많은 일 중에 대국민 설득도. 있지만, 법과 정책이 한 부처에만 한정된 일이 아니기 때문에 관료부처와 경직하지 않으면 안되게 되어 있다. 따라서 장관의 관련부처 설득력은 무엇보

다. 3 중요하다. 그렇지 못하면 자기 부처의 부하직원들부터 장관의 말을 듣지 않느다.

4) 그 다음에는 국회와 여당을 설득시켜야 한다. 행정의 논리와 정치의 논리가 때로 많은 차이를 보이기 때문에 장관은 당정협의과정에서 여당정치인을, 그리고 국회에서 여당과 야당의원들을 설득하여야 한다. 대국회 설득력이 쉽지 않느는 일이니까 장관의 정치적 능력이 이러한데서 겸증될 것이다.

5) 언론에 대한 설득력도 중요한 능력중의 하나이다. 보통때 아무리 잘해도 언론에 한줄 비방기사가 나면 장관의 점수가 둑떨어진다. 독자인 국민의 평가가 낮아지고 대통령이 오해를 할 소지가 있다. 아마도 장관들이 많은 시간을 보내는 대목이 이 부분이 아닌가 생각된다.

6) 당해부처의 관련단체 또는 기업도 설득시켜야 한다.

7) 그러나 뭐니뭐니해도 장관은 국민을 설득시키고 신뢰를 얻을 수 있는 능력 있어야 한다. 아마도 이것이 가장 중요한 능력일 것이다.

8) 큰 부처이고 업무가 복잡할 수록 일을 혼자 움켜쥐지 않고 아래에 위임하는 능력도 매우 중요하다.

9) 끝으로 임명권자인 대통령의 지지를 획득하는 힘이 가장 중요한 것인지도 모른다. 집권의 양식이 바뀌지 않는 한 장관은 권력의 정점으로부터 어떤 지원을 받느냐에 따라 장관직의 수행수준이 결정될 것이다.

앞의 두 장관의 예에서도 어려울 때면 역시 대통령의 최종적인 문언을 받아내야 한다. 체신부장관시절의 吳明에 관해 기술한 어느 글도 그 중요성을 강조한 디독이 있다. 吳장관의 리더십을 분석하기를, 그는 대내조직관리능력에다가 ‘대외조직관리’ 능력을 지녔다고 한다. 그는 차관 때부터 이 측면에 노력을 집중해 ‘실제로 체신부가 별볼일 없는 부서였던 시절 … 그는 다른 부서들의 경제를 1·마하는 한편 청와대의 지지를 얻어내어 여러 가지 획기적인 정책들을 시행하는데 최선을 다하였다.³⁾ 그 밖에 그의 지도력의 요소는 (1) 비전과 집념, (2) 전문성, (3) 결단력과 추진력 등이다. 조직 밖으로부터의 지지를 얻어내기 위해서는 (이 경우 국민의 지지여야 하는 것이 통념이 되어야 하나 유감스럽게도 ‘청와대’이다) 늘 대통령의 意中을 읽고 행정과 정책을 수행하여야 한다. 국민을 우선적으로 섬기는 公僕이라기 보다 대통령을 먼저 섬길 수밖에 없는 행정풍토가 장관의 본분을 어기게 하기 십상이다. 어쨌든 현실은 대통령의 지지

3) 김경수, “80년대 통신혁명의 지휘자 : 오경론,” 이종범 편, 『전환시대의 한정가－한국형 지도자론』, 나남, 1994.

와 지원을 받는 것이 장관의 능력으로서는 최상의 것이다.

VII. 맷 는 말

이 글을 쓰게 된 동기와 취지는 먼저 행정학도와 정치학도들이 일반적으로 큰 주제를 가지고 논의를 하는 경향을 조금씩 지양해 구체적인 주제를 깊이 있게 다루어 문제의 소지를 찾아내어야 이 나라 행정문제의 실마리를 풀게 되지 않나 하는 생각에서였다. 그래서 여러 문제중 이 나라 행정이 민주화를 지향하면서도 행정권력의 정점이 대통령에게 있기 때문에 비단 각부처의 장인 장관조차도 독자성과 자율성이 크지 않아 당장 고칠 것을 고치지 못하는 병폐가 있을 것이라는 전제를 세워 본 것이다. 이런 이유로 장관은 국민을 위한 행정과 정치에 들이는 시간보다 대통령과 그 보좌진, 타부처, 그리고 정치인들의 이해관계에 더 시간을 빼앗길지도 모른다.

장관은 앞서 본 바와 같이 기본적으로 몇 가지 능력을 갖추어야 한다. 그러나 그것은 일반론에 불과할 뿐이다. 장관은 각부처의 성격과 규모에 따라 그에 상응하는 능력을 별도로 지녀야 한다. 그것조차도 추상적으로 전문성이라고 표현할 수는 있겠으나 예산 뿐만 아니라 인원이 많은 부서는 그야말로 ‘리더십’을 발휘할 수 있어야 한다. 여기서 말하는 리더십은 능력과 자질 이외에 대중성이 있는 차원에서 부처직원들로부터 호응이 좋아야 한다는 뜻을 내포한다. 쉽게 표현해 인기도 있어야 한다는 뜻이다. 그 인기는 정직성에서도 오고 치밀성에서도 오고 또 서민적 풍모에서도 온다. 서울대학교 행정대학원의 『리더십 포럼』에 노청된 墾信永 전 총리는 부하에게 ‘믿음’을 주는 것이 가장 중요하다고 했다. 만일 장관이 다른 부처에서 온다거나 전혀 외부인사 (교수 또는 언론인 등) 중에서 발탁된다면 혹 이름은 알려져 있을 지 모르지만 부처를 장악하는데, 또는 각원들로부터 존경 내지는 인기를 얻는데 많은 시간이 소요될 것이고, 또 그러다보면 시간이 훌려 퇴임하게 될 것이다. 그 밖에 소소한 능력으로 외무부와 財部같은 부처의 장은 외국인을 자주 만나게 됨으로 외국어 구사능력도 어느 정도 갖추어야 할 것이다. 외국어만이 아니라 국제적인 감각을 갖는다는 것이 중요하다. 얼마 전까지만 해도 장관 중에는 부하직원이 외국연수를 가는 것을 부끄러워하게 생각하는 경우조차 있었다.

公人으로서의 일정한 기본소양(이것은 아마도 ‘최소의 편견’이라는 담이 정확할 것이다)과 능력을 갖추고 장으로서 일하면 기왕에 뿌리내린 조직이기 때

문이 일을 해내는데는 별문제가 없을 것이다. 따라서 장관의 전직 내지는 출신 배경에 관해 이런저런 이야기를 한다는 것은 마땅하지 않을지도 모른다. 그러나 여기서 분명히 밝히고자 하는 것은 선출직 엘리트인 대의적 국회의원과 달리 장관의 구성은 직업집단을 대표할 아무런 이유가 없다. 학자 및 퍼센트, 언론인 몇 퍼센트 등등 구색을 갖추어야 그 내각이 그럴듯하다거나 하는 것은 아닐 것이다. 따라서 앞으로 조각 또는 개각 때마다 고려하여야 할 기준으로는 위 서 지적한 능력차원의 여러 요소이외에 대표성에 대한 고려없이 되도록이면 公人性이 강한 관료나 정치인중에서 발탁하는 것이 타당하다는 생각이 듈다. 지역적인 고려는 각료는 역시 정치적이니까 그 요소를 전혀 도외시할 수는 없을 것이다. 그러나 이승만 대통령때처럼 대통령 자신의 출신지역 이외의 장관을 많아 임명하는 것이 그 정부의 객관성과 신뢰성에 도움이 될 것이다.

앞으로 ‘장관론’에서 반드시 지적해야 할 것은 이번 정권의 기간은 아직 많이 남아 있으니까 전 정권까지만 따지면 장관의 재임기간이 평균 1년 2개월 정도에 불과해 그런 기간동안이라면 자질과 능력이 있는 사람도 실력을 발휘하지 못할 것이라는 것은 삼척동자도 알 것이다. 이 나라 공직풍토의 가장 큰 병폐가 3일 짜리 漢城判尹처럼 예로부터 오래 있게 하지 않고 이 사람 저 사람에게 골고루 기회를 부여하는 돌림직과 같은 전통이 개명된 지금의 시대에서도 반복 된다는 사실이다. 우리보다 못하다고 흔히 오해하는 인도네시아의 경우에는 장관의 재임기간이 보통 5년에서 7년(물론 장기집권이니까 가능하다)이고, 어떤 장관은 27년째 하는 사람조차 있다. 장관을 감시하고 헐뜯고 일을 방해하는 풍토부터 극복하여야 겠지만 임명권자가 믿고 말겨 재임기간만이라도 넉넉하게 하는 것이 급선무가 아닌가 싶다. 그렇게 함으로써 위(上位)보다는 아래(부하)를 높이고 안보다는 밖(시민사회와 세계)을 보고 국가와 사회와 민족의 번영에 희생하고 봉사하는 長官像이 하루 빨리 정립되기를 기대한다.