

外務行政機構 變遷過程에 關한 小考

崔 鍾 起
(敎 授)

目 次

- I. 序 論
- II. 外務行政組織의 變遷
- III. 外國의 外務行政組織
- IV. 韓國의 外務行政機構에 關한 問題點
 - [1] 外交一元化에 關聯된 問題點
 - [2] 外務行政의 對內的인 問題點
 - [3] 制度上의 未備點
 - [4] 本部와 在外公館과의 統率上의 問題點
- V. 結 語

I. 序 論

우리 나라 行政組織의 基幹이 되는 政府組織法이 1948年 7月 17日字로 制定, 公布됨에 따라 政府의 外交, 條約, 對外經濟, 在外僑民保護, 國際事情調查 및 對外宣傳에 關한 機能을 遂行하기 위하여 外務部가 創設되었으며⁽¹⁾, 뒤이어 11月 4日 外務部職制가 制定됨으로써 外務部는 官式으로 그 機能을 發揮하게 되었다⁽²⁾.

그러나 外務行政은 他部處와는 달리 日帝時代의 總督府行政에서 完全히 除外되었던 까닭에 軍政時代의 若干의 業務連絡 以外에는 모든 것이 完全히 세 出發하지 않으면 안되었다.

創立當時 外務部 本部機構는 大統領令 第10號로 1室 5局 18課, 定員 160名으로 發足하였고⁽³⁾, 1975年 5月 1日 現在 第15次 改編을 斷行함으로써 2室 8局 32課, 14 擔當官 및 外交研究院으로, 定員도 799名으로 擴大되었으며, 그 동안 16代의 長官을 맞이하였다.

(1) 外務部, 外務行政의 十年, 1959年, 1面.

(2) 外務部, 文書局文書課, 大韓民國外交年表, 1948~1961, 1962年, 2面.

(3) 外務部, 總務課 提供資料.

또한 1948年 外務部의 歲出豫算規模는 政府 總歲出豫算의 0.4%에 不過하던 것이⁽⁴⁾ 1975 年度에는 1.06%로 그 比重이 漸次 높아가고 있는 것은 事實이나, 美國聯邦政府의 歲出豫算 속에서 外務行政分野의 比重은 1921年에 5.14%이던 것이 1949年에는 76.62%로大幅 增加되고 있다는 것. 볼 때⁽⁵⁾ 우리나라의 外務部豫算은 너무나 적은 規模라는 것을 알 수 있다.

即 우리나라의 國家利益을 國際社會에서 增進시켜야 할 外務行政에 配慮되는 豫算規模가 이와 같이 그 比重이 적다는 것은 國際社會에서의 우리의 對外活動을 萎縮시키는 要因의 하나가 되기도 한다.

II. 外務行政組織의 變遷

本稿에서는 우리나라 外務行政組織의 變遷과 이에 隨伴되는 諸問題點을 中心으로 外務行政의 效率化의 激動하는 國際社會에서 國利民福을 위하여 對處할 수 있는 組織上의 諸問題點을 分析・檢討하고 이에 따른 解決方案을 模索함에 그 意義를 찾고자 하는 바이다.

創立當時의 本部機構

創設當時 外務部의 本部機構는 1室 5局 18課로 編成되었다. 이와 같은 組織下에 一般職 公務員 158名과 別定職인 長・次官을 合하여 總 160名의 定員으로 發足하였다.

그러나 初代 外務部長官에 就任한 張澤相氏는 外交使節의 人事問題로 就任한지 不過 2個月도 못되어 辞意를 表明하였으나, 李大統領은 即時 受理를 拒否하고⁽⁶⁾ 張長官도 辭表를 撤回하였다.

그후 얼마되지 않아 張澤相外務長官은 就任 4個月만에 辭任하고 말았다⁽⁷⁾. 이와같이 初創期에 있어 外務行政의 더진을 마련해야 할 長官이 就任 몇 個月만에 更迭되고, 次官마저 6個月도 넘기기 못하였다는 것은 初創期의 外務行政組織을 짜임새 있게 꾸미지 못하고 先進諸國의 模倣에 汲汲하여, 新生國家의 行政事情과는 너무나 距離가 멀게 編成되었음을 뜻하는 것이다⁽⁸⁾.

특히 秘書室과 人事課와 經理課를 두었는데 人事와 財務行政이 果然公正性을 期할 수 있었을까 疑問視되는 바이다. 在外公館은 1949年 3月 15日 以後 配慮하게 되었으며, 이를 制度上으로 뒷받침하는 在外公館設置法은 1950年 3月 9日 公布되었다⁽⁹⁾.

그런데 外務部職制가 公布된지 半年이 채 못되어 1室 5局 18課를 1室 3局 9課로 縮小・

(4) 外務部, 總務課 統計資料.

(5) James L. McCamy, *The Administration of American Foreign Affairs*, New York, Alfred A. Knopf, 1950, p. 5.

(6) 朝鮮日報 1948年 9月 24日~25日.

(7) 外務部刊 大韓民國外交年表, 1948~1961, 3面, 1948年 12月 24日.

(8) 前揭書, 外務行政의 十年, 2面.

(9) 大韓民國在外公館設置法: 1949年 3月 9日 法律 第107號.

改編하고 定員도 80名으로 減縮하였다⁽¹⁰⁾.

第2次 改編(1950.3.31)

中央行政機關職制總則에 依據하여 秘書室이 廢止되고, 1室 3局 9課를 3局 9課로 改編하고 總務課, 儀典課, 文書課가 각각 長官直屬으로 獨立하게 되었으며, 同年 6月 3日 外務部令으로 外務部出張所 規定을 制定하여 釜山과 仁川에 각각 出張所를 設置하게 되었다. 이와 같이 外務部의 編制가 整備되어 가던 중 6·25事變으로 一部職員단이 釜山에 所在, 外務部 釜山出張所에서 9·28收復時까지 執務하다가, 9·28收復으로 서울 臨時廳舍로 移轉하여 執務中 中共軍의 介入으로 1951年 1月 다시 釜山으로 撤收하고 戰時行政要員制度를 實施하게 됨에 따라 不過 30餘名의 職員으로 外務行政을 擔當하게 되었다⁽¹¹⁾.

그러나 6·25事變으로 보다 活潑한 外交活動이 要請되었던 까닭에 戰時行政要員制度에도 不拘하고 外務部는 豫算面에서나 定員面에서나 오히려 擴充 強化를 보게 되었다. 定員이 80名으로 부터 1952年度부터는 177名(本部 81名, 在外公館 96名)으로 增員되었다⁽¹²⁾.

1953年 9月 政府의 超緊縮財政政策의 一環으로 國家公務員 全般에 걸친 減員措置를 取하게 됨에 따라 外務部 本部는 53名, 在外公館은 68名으로 각각 20名씩 減員되어 定員은 112名으로 減少되었으나, 同年 11月 在外公館과의 通信施設을 新設하게 되어 16名의 通信士를 定員으로 確保하여 本部 定員은 169名으로 增加되었다⁽¹³⁾.

第3次 改編(1955.7.17)

第2次 憲法改正(1954.11.29)으로 國務總理制가 廢止되고 法律 第354號로 政府組織法의 改正을 보아 外務部長官이 首席國務委員이 되었다. 또 各部에 長官直屬으로 獨立된 課를 하나以上 둘 이상 있게 되어 總務課만을 獨立課로 殘留해 하고 儀典課와 文書課를 典禮課와 旅卷課로 각각 改稱하여 情報局 대신에 邦交局으로 하여금 吸收해 하고, 政務局에 第3課를 新設함으로써 從前의 3局 9課는 3局 10課로 改編되고 本部 69名, 在外公館 156名으로 定員은 225名으로 增加되었다.

第4次 改編(1956.3.9)

第4次 改編은 政府組織法 改正(1956.3.9)以後 大統領令 第 1,139號로 3局 10課를 4局 11課로 改編하였는데, 이때에는 政務局을 改編하여 從前의 機能別 分擔을 條約課만 除外하고 나머지는 世界를 兩分한 地域別로 亞洲課와 歐美課로 改編함으로써 外務部 發足當時 試圖되었던 地域課의 新設을 보게 되는 同時에, 輻輳하는 儀典業務의 重要性에 비추어 儀典局을 新設하여 邦交局의 典禮課를 儀典課로 改稱하고 同局의 旅卷課를 함께 吸收하고, 情報課가 管掌하던 通信業務를 施設의 擴張과 人員을 增加시켜 邦交局에 外信課를 新設하기에 이

(10) 194 年 5月 5日 大統領令 第86號로 改編 縮小됨.

(11) 前掲書, 外務行政의 十年, 2~3面.

(12) 上同, 3面.

(13) 上同.

로였다.

第 5 次 改編(1958. 9. 10)

大統領令 第 1,390 號로 課別 機能을 再調整・改稱하였다. 이에 의하면 邦交局에 邦交課를 新設하고, 情報課와 文化課를 統合하여 情報文化課로 하고 通商局의 企劃課, 交易課를 각각 第 1 課와 第 2 課로 改稱함으로써 從前의 4 局 11 課를 그대로 維持하였다. 그러나 本部 89 名, 在外公館 136 名으로 定員은 275 名으로 增加되었다⁽¹⁴⁾.

第 6 次 改編(1961. 4. 22)

4·19 革命 以後 民主黨政權下에서 政府組織法이 改正되어 政務次官과 事務次官 制度가 생기게 되었으며, 國務院令 第 245 號로 4 局 11 課를 4 局 19 課로 全面적인 改編을 보았다. 政務局의 歐美課를 亞洲課와 歐阿課로 分離하는 同時に 特殊地域課와 法規課를 新設하고 儀典局에 領事課와 文書課가 新設되었다.

邦交局에 3 邦交課를 廢止하고 國際聯合課, 國際機構課 및 調查課를 新設하는 한편 通商局의 第 1, 2 課를 廢止하고 經濟協力課, 通商振興課 및 調查課를 新設함으로써 大統領令 第 992 號에 按한 外務部 職制를 廢止하였다. 이로써 外務部의 定員은大幅 增加되어 本部에 153 名, 在外公館은 231 名으로 合計 384 名으로 增加되었다⁽¹⁵⁾.

第 7 次 改編(1961. 10. 2)

5·16 革命 以後 國務總理가 內閣首班으로 改稱되었으며, 政府組織法의 改正에 의해 外務部도 政務・事務次官制度가 廢止되는 한편 次官 밑에 企劃調整官을 두고 儀典局을 廢止함과 同時に 儀典課를 儀典長室로 昇格시키고 政務局에 僑民課를 新設하고, 情報局을 新設하여 第 1, 2, 3 課를 ¹¹設하였으며 文書局을 新設하여 儀典局의 旅卷課, 文書課와 邦交局의 外信課를 吸收시키고 1室 5局 18 課로 改編하고, 本部는 187 名, 在外公館은 168 名으로 合計 355 名의 定員을 두었다.

第 8 次 改編(1962. 6. 26)

政府組織法: 改正(1962. 6. 18)으로 企劃調整官을 企劃調整室로 하고 閣令 第 893 號로 次官直屬下에 法務官을 두었으며, 政務局의 亞洲課를 東北亞洲課와 東南亞洲課로 分離하였으며 特殊地域課를 廢止하고 2室 5局 18 課로 改編하여, 定員은 396 名으로 增加되었다.

또한 1963 年 6月 24 日 閣令 第 1,358 號로 外務部長官 所屬下에 1部 2課인 外務公務員教育院이 定員 10名으로 新設되어 1963年 10月 20日부터 그 機能을 發揮하게 됨으로써 從來의 訓練官室을 廢止하게 되어 本部 172 名, 在外公館 256 名, 教育院 16 名으로 定員은 438 名으로 增加되었다.

(14) 前揭書 外務部 現況(1967. 7), 61面.

(15) 上同, 3面.

第9次 改編(1963.12.16)

政府組織法改正으로企劃調整官室을企劃管理室로改稱하면서法務官을企劃管理室로吸收하고,地域局의新設要望에따라政務局을亞洲局과歐美局으로分離·新設하고亞洲局이
僑民課를吸收하고歐美局의歐阿課를歐洲課와阿中東課로分離·新設하고邦交局에國際聯合課를新設하였으며,情報局을情報文化局으로하고第1,2,3課를統合,情報課로改稱,
文化課와外信課를吸收하고,文書局을廢止하여同機能을總務課로移管하고儀典長室을儀典室로하여儀典課를新設,旅券課와 함께儀典室밑에두도록함으로써2室5局18課로再調整·改編되었다.本部는172名,在外公館은256名,外務公務員教育院10名으로定員은438
명이었다.또한外務公務員教育院을外交研究院으로擴大·改編(1965.1.5)함으로써2部3課의外交研究院을新設하여研究部와教育部를두고,教育部에教務課,教授課를두고庶務課도新設하였다.

經濟外交機構 強化改編(1966.2.28, 1966.5.4)

政府組織法改正으로次官 밑에 次官補를두고亞洲局,邦交局,通商局,情報文化局을그 밑에 두기 되었으며,通商局의經濟調查課를國際經濟課로그機能을改編하였다.本부206
名,在外公館266名,外交研究院19名으로定員은491名으로增加되었다.

第10次 改編(1967.7.21)

大統領令第3,157號로2室5局18課를2室5局22課로改編하였다.亞洲局의東南亞課를
東南亞第1課와東南亞第2課로歐美局의美洲課를北美第1課,北美第2課및中南美課로나누었으며,通商局의通商振興課를廢止하고通商第1課와通商第2課를新設하였다.

第11次 改編(1969.11.1)

外交研究院의機能을擴大하기위하여同院의研究部와教育部의教授課를改編하여企劃
調查課를新設하였다.

第12次 改編(1970.9.1)

第12次機構改編은1970年度부터激動하는國際情勢에對備하여이에適應할수있는
地域局과機能局을新設또는改編하는네主眼을두었는데,即領事局을新設하여儀典室의
旅券課를吸收시키고同局내에領事課와在外國民課를두어從來의僑民課의機能을擴大
분리하여管掌하였다.通商局에通商振興官,情報文化局에特殊地域研究官,領事局에旅
券審查官,두고非常計劃官制度를두어危急時이에對處할수있는機能을保有하게하여
本部2室4局23課및外交研究院2部3課를두었다.

第13次 改編(1973.5.15)

外務部의그指標를安保外交와經濟外交로大分하여次官補制度를分離·擴大하여政務
次官補와經濟次官補制度로改編함과아울러政務次官補下에亞洲局,美洲局,歐阿局,邦交
局,情報文化局을두고亞洲局의東北亞課를東北亞第1課와東北亞第2課로分離·新設하

여中共의 國際社會의 登場에 對處하여 우리의 安保外交目標達成을 위해 當該地域局을 強化시켰으며, 中東 및 「아프리카」의 重要性을 再認識하여 歐阿局의 阿中東課를 分離・擴大하여 中東課와 「아프리카」課를 新設하였으며 情報文化局 亦是 特殊地域課를 新設하여 特殊地域研究官의 分掌業務을 擴大・強化하였다.

한편 經濟次官補밀에는 從來의 通商局을 分局하여 經濟外交強化를 期하기 위한 國際經濟局을 新設하여 이에 經濟協力課, 經濟機構課, 經濟調查課를 두었으며 通商局에는 通商第3課를 新設하여 通商業務의 擴大에 對處하게 되었으며, 또한 領事局의 旅券課를 旅券 1課와 旅券 2課로 擴大하여 票價하는 旅券業務를 管掌케 하였고 儀典室 역시 儀典課를 두어 特殊儀典業務를 分擔도록 하였다.

이와같은 大幅的인 機構改編으로 外務部는 本部 2室 8局 30課 7擔當官과 研究院 2部 3課로 大幅 機構가 補強되었으며, 在外公館 역시 51個 常駐大使館, 33個 兼任大使館, 6個 常駐代表部, 1個 兼任代表部, 22個 總領事館, 6個 領事館 및 2個 出張所를 保有하게 되었다.

第14次 改編(1974. 11. 1)

第14次 改編은 小幅的인 機構改編으로서 亞洲局의 東南亞 1, 2課를 東南亞課와 西南亞課로 改稱하여 當該業務를 管掌케 하고, 歐阿局의 歐洲課를 歐洲 1課와 歐洲 2課로 擴大・新設하고 「아프리카」課를 역시 東「아프리카」課, 西「아프리카」課로 分離・新設함과 아울러 領事局을 領事僑民局으로 改稱하여 僑民課를 僑民 1課와 僑民 2課로 分離・擴大하여 在外國民의 指導業務을 強化시켰다.

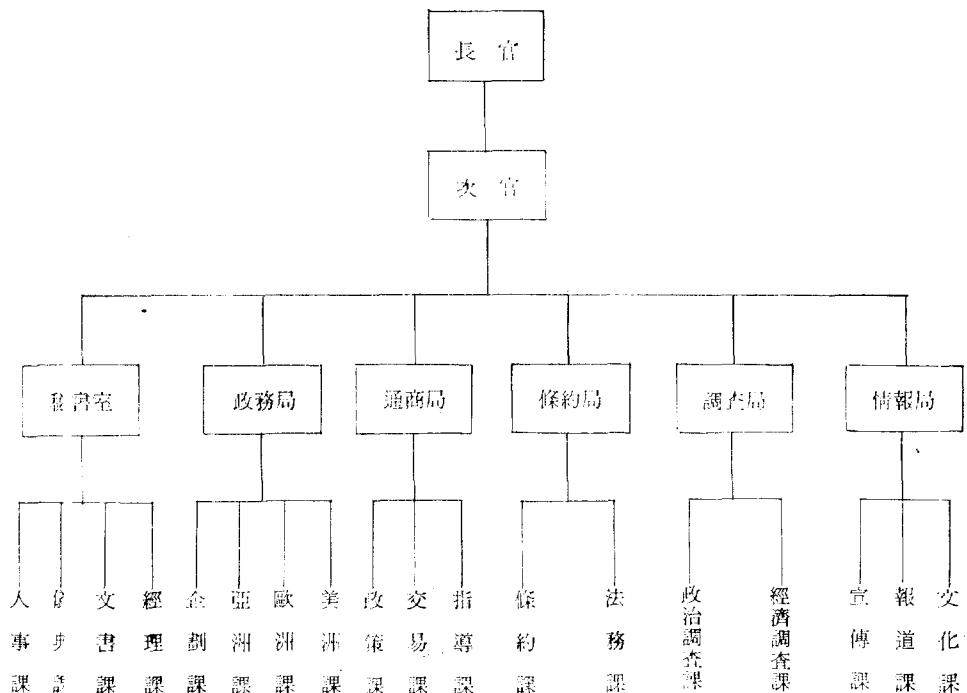
第15次 改編(1975. 3. 18)

第15次 改編은 歐亞局을 歐洲局, 阿中東局으로 나누고, 歐洲局에 歐洲 1課, 歐洲 2課 및 歐洲 3課를 두고, 局長 밑에 審議官 1人을 두도록 하였다. 歐洲 1, 2課는 西歐羅巴를 管掌하고 歐洲 3課는 東歐共產諸國을 擔當하도록 한 것이다.

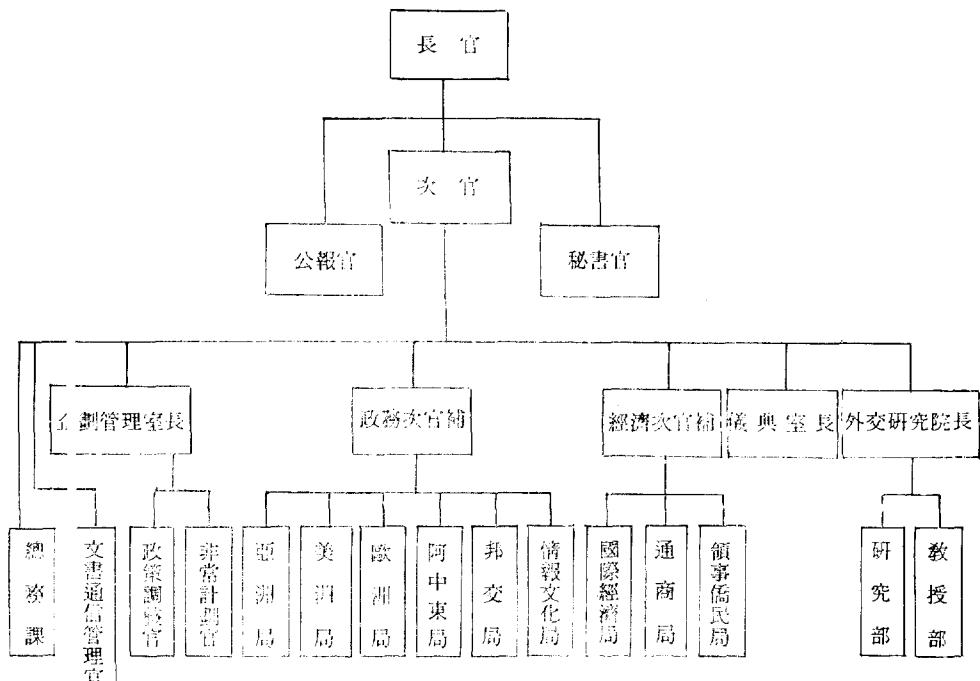
阿中東局에는 中東課, 東部「아프리카」및 西部「아프리카」課를 두도록 하고, 局長 밑에 審議官 1人을 두도록 한 것이다.

이번 改編은 阿・中東地域에 對한 重要性을 認識하여, 뒤 늦게 나마 地域局을 細分한 것이 特色이고, 73年 6·23 平和外交宣言에 立脚하여 蘇聯 및 東歐共產諸國을 專擔하는 課(歐洲 3課)를 新設한 것이 特記할 만 한 것이다.

創設當時의 本部機構(1948. 11. 4)



外務部 本部 機構 (1975. 3. 18)



III. 外國의 外務行政組織

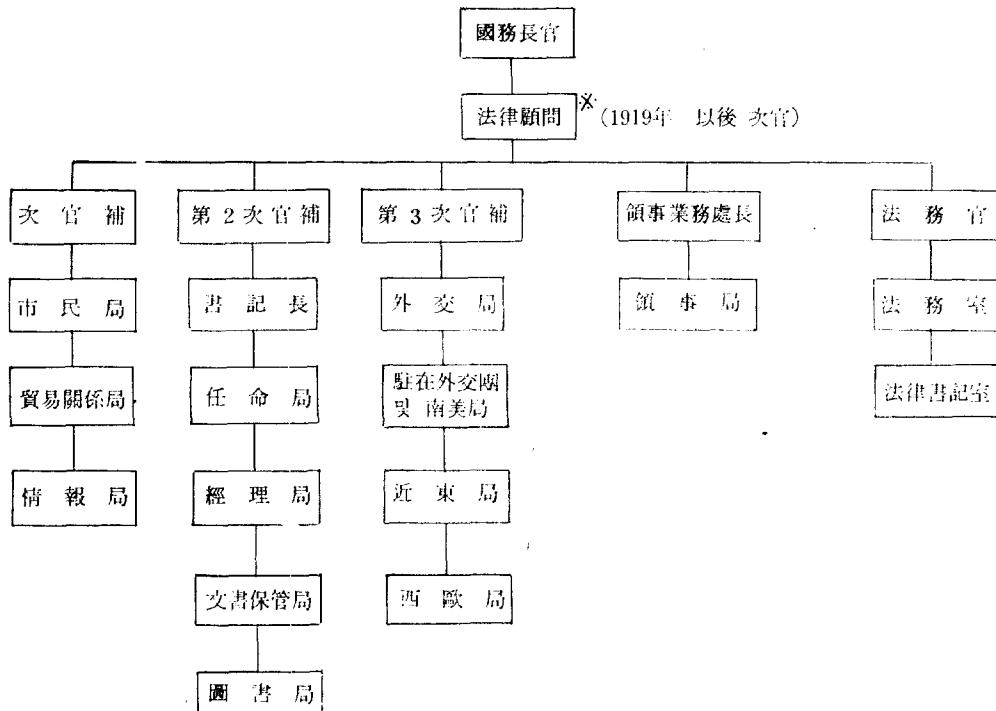
主要國家의 外務行政組織을 比較하여 보기로 한다.

各國의 外務省은 外務部長官(大臣)이 中心이었던 時期로부터 20世紀初를 경계로 하여 官僚들의 重要性이 늘어 各國에서는 外務省의 機構 및 執務의 方法에도 大은 改革이 行하여 졌다. 首으로 从 들어 오는 情報를 밀으로 내려 보내, 젊은 事務官이 報告를 分析, 意見을 붙이는 것으로 變하였다.

日本의 경우에는 最初는 政務局 中心이었으며, 政務局 중 地域擔當 여러 課가 점차 커져 政務局이 없어지고, 地域局의 集合體가 이에 變하고, 經濟外交가 漸次 重要性이 높아져 通商局乃至 經貿局의 機構가 크게 되었다.

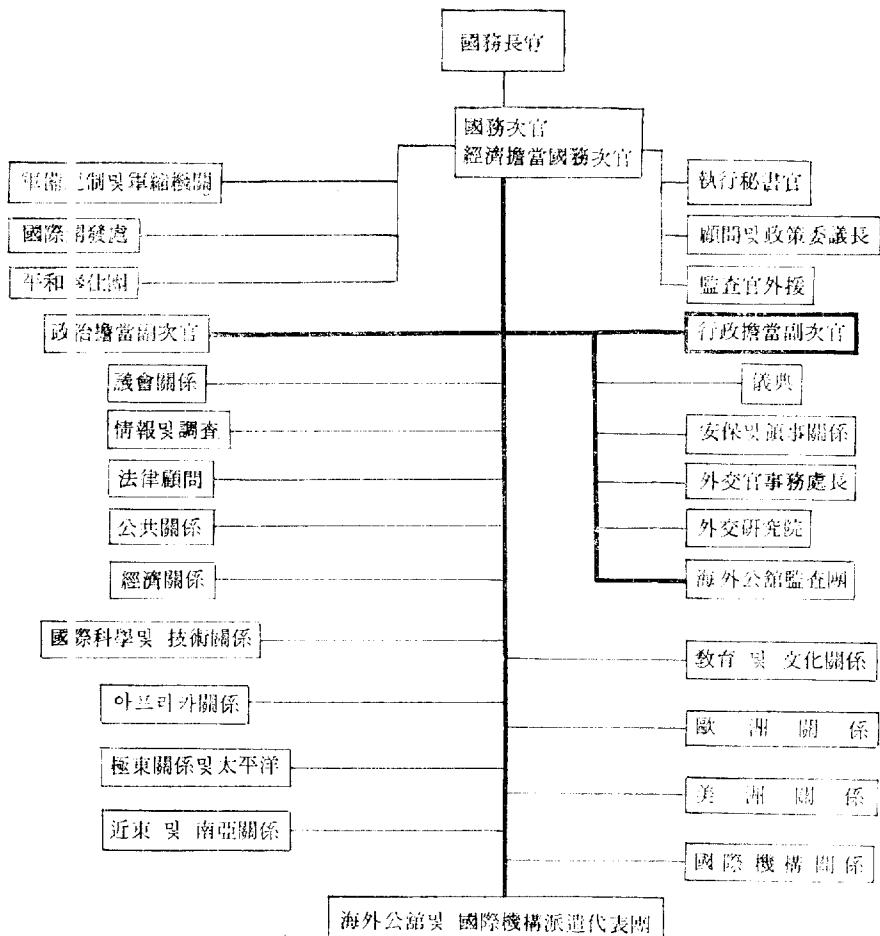
1951年 9月 8日 「샌프란시스코」에서 講和條約이 체결되고, 1952年 4月 28日 發效되었다. 講和條約의 效力を 앞두고, 日本의 새로운 外務省設置法이 1951年 12月 1日字로 公布되었다. 여기서 政務局이 亞細亞局과 歐美局으로 나누어 지고, 國際協力課가 國務協力局이 되고, 情報部는 情報局이 되고, 國際經濟局은 經濟局으로 이름을 바꾸었다⁽¹⁶⁾.

美國의 國務省(1909—1924)



(16) 坂野正治, 現代外交의 分析, 東京, 東京大學出版部, 1971, p. 124.

美國務省(1915.4)

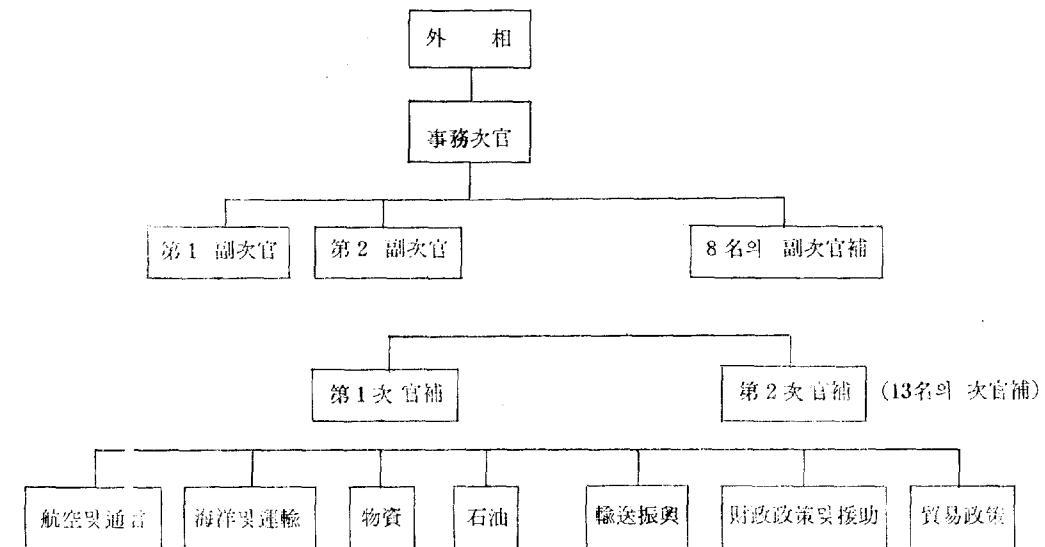


Richard A. Johnson, *The Admin. of United States Foreign Policy*, Austin, Univ. of Texas Press, 1971, p.86. Burton M. Sapin, *The Making of United States Foreign Policy*, Washington, D.C., Brookings Institution, 1966, p.118. Elmer Plischke, *Conduct of American Diplomacy*, 3rd edition, Princeton, D. Van Nostrand Co., 1967, p. 194.

韓國의 外務部 機構는 初期에는 日本外務省의 機構를 多이 參照한 것으로 보이며, 9次改編(1963.12.16)으로 政務局을 亞洲局과 歐美局으로 分離・新設한 것이다. 이것은 日本 보다 12년 뒤인 改編이라 할 수 있다.

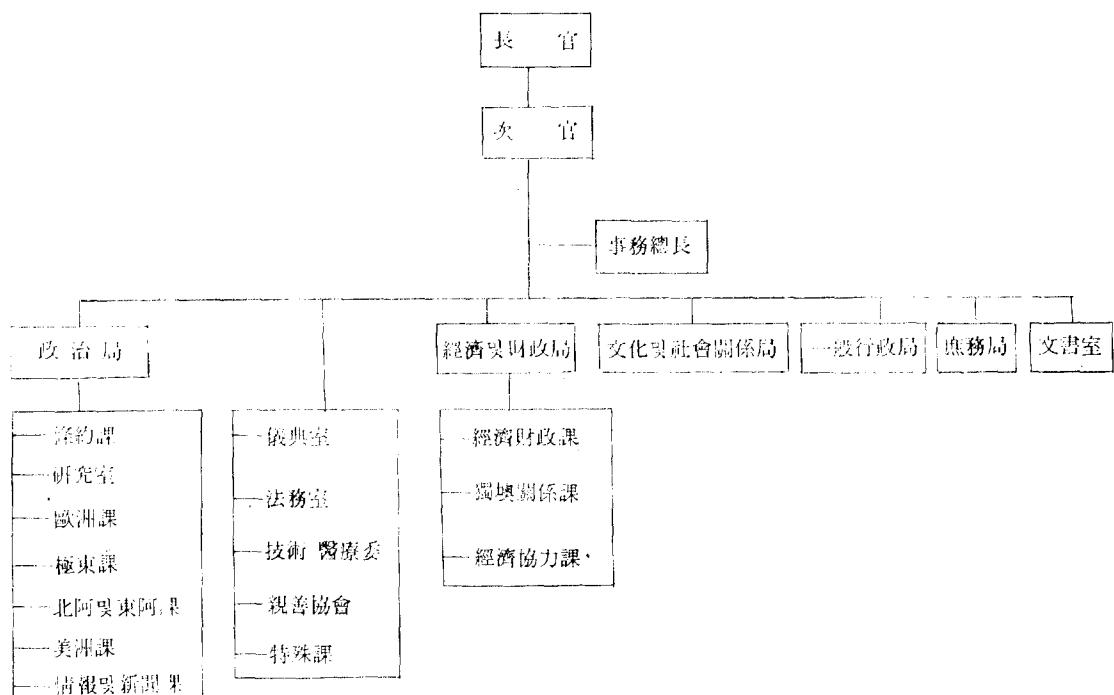
美國의 경우는 1961年부터 1969年까지 國務省은 「아너서어티브」를 取하여 調整의 增進, 政策計劃 및 對外活動의 「프로그램」增進 등 改革을 試圖하였다. 그러나 이와 같은 試圖는 모

英國外務 告 聯邦省(1968)



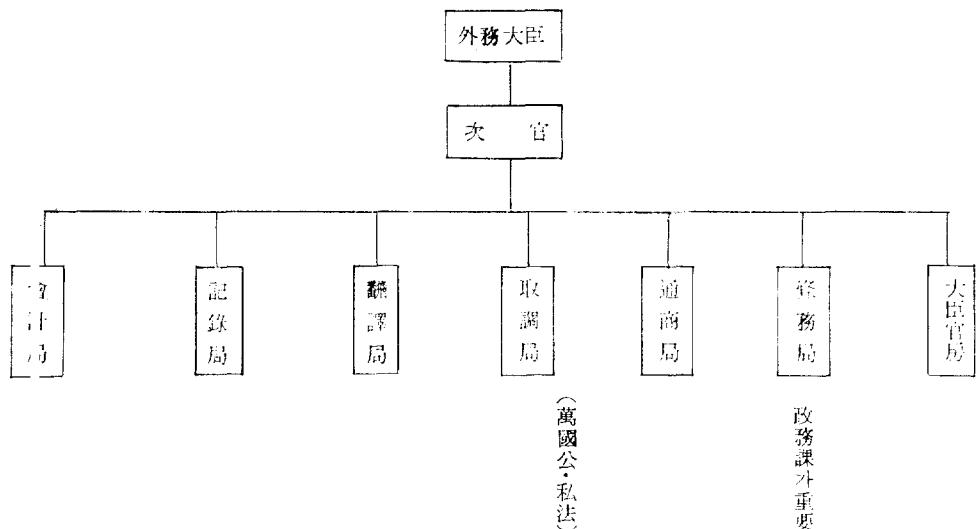
Robert Boardman and A.J.R. Groom, ed., *The Management of Britain's External Relations*, London, MacMillan 1973, p. 56.

佛蘭西外務省



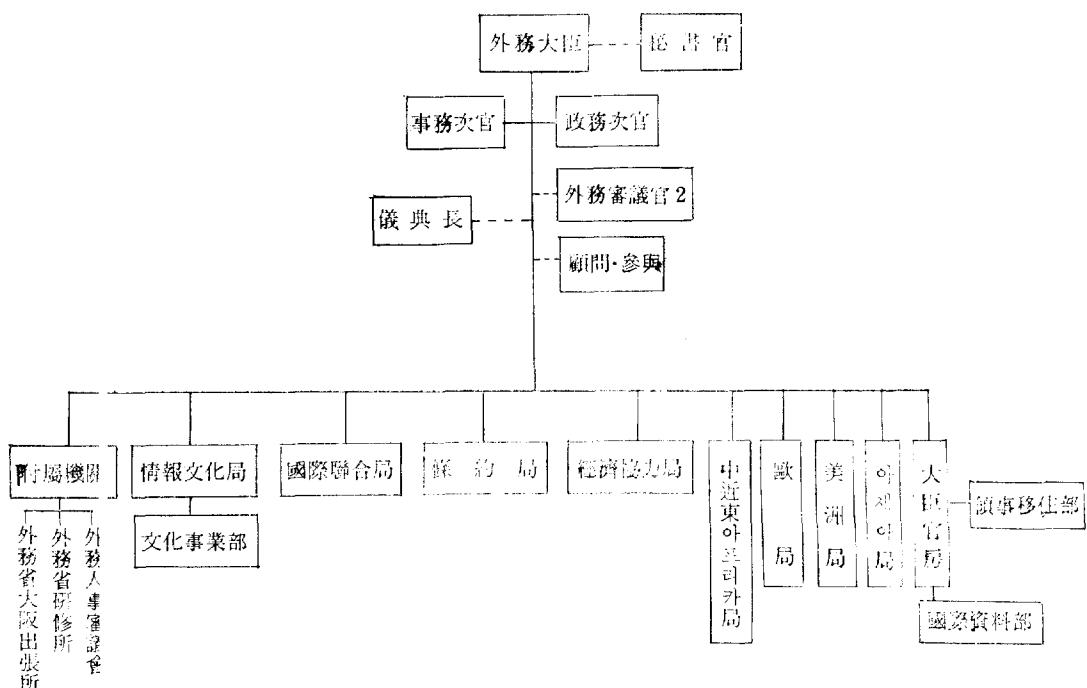
J. Bosdevant, et al, *Les Affaires Étrangères*, Paris, Presses Universitaires de France, 1959, pp. 94-95.

日本外務省(1886)



坂野正高, 現代外交の分析, 東京, 東京大學出版部, 1971, p. 92.

日本外務省(1969. 6)



上同, p. 128.

두 成功하였고는 볼 수 없다⁽¹⁷⁾.

美國務省의 長인 國務長官(The Secretary of State)은 對外關係에 관하여 大統領에 對한 主된 顧問役을 하며, 美國外交의 交涉과 通信連絡의 一般管理者로서 行政府의 先任閣僚이기도 하다⁽¹⁸⁾. 國務長官은 國務省의 長인 同時에, 政策樹立과 高位行政官이기도 하다. 國務省의 모든 課業의 責任 즉 政策 및 對外政策의 成敗에 對한 責任을 지는 것이다. 國務長官의 國內의 機制은 機械的인 節次上の 業務이다⁽¹⁹⁾.

美國務省은 1790年에는 1名의 國務長官과 若干의 補佐官으로 出發한 것이, 오늘날은 广大한 組織體로 國際問題를 料理하는 가장 影響力 있는 機關으로 成長하였다. 國務長官은 바로 밑에 若干名의 特別補佐官과 顧問을 거느리고 있으며, 이들은 다른 部處와의 連絡關係에 臨하고 있다.

國務長官 밑에 國務次官, 經濟擔當次官과 그 밑에 2名의 副次官이 있고, 그 밑에 17名의 高位職位, 즉 10名의 次官補, 顧問, 法律顧問, 科學·技術關係處長, 情報·調查處長, 安保局 및 領事關係行政官, 外援監查官 및 副監查官 등이 있다.

國務省의 主要機關의 單位는 局으로 되어 있다. 局의 밑에는 75個의 室이 있다. 機構에 對한 再評價 및 改革은 繼續적으로 이루어져야 한다⁽²⁰⁾. 그것이 時代의 適應에 合當한 組織이어야 함은 忽論이다.

英國의 外務省은 1968年 10月 새로운 外務 및 英聯邦省으로 합친후 16個部를 減縮하여 69個의 部로 되었고, 1971年 5月에는 65個部로 縮小하였다⁽²¹⁾. 이에는 21個의 地域部(Geographical Departments)과 29個의 機能部, 6個의 顧問 및 特別部 및 10個의 行政管掌부인 것이다⁽²²⁾. 이와 같은 部은 16個의 각각 다른 建物에서 勤務를 하고 있다. 地域部는 3個 建物, 機能部中에서 10個部는 外務省本部建物, 10個部는 다른 政府廳舍에 事務室을 두고 있는 形便이다⁽²³⁾. 英國도 마찬가지로 21個의 地域部가 1945年以前까지만 하여도 “政務”部(Political Department)로서 役割을 하였다⁽²⁴⁾.

佛蘭西 外務省은 1589年 「앙리」 3世가 4名의 秘書中 1名을 外國과의 文書連絡을 專擔하도록

(17) Richa d A. Johnson, *The Administration of United States Foreign Policy*, Austin, Univ. of Texas Press, 1971, p. 122.

(18) Elmer Plischke, *Conduct of American Diplomacy*, 3rd edition, Princeton, D. Van Nostrand Co., Inc., 1967, p. 168.

(19) *Ibid.*, p. 171.

(20) *Ibid.*, p. 222.

(21) Rober Boardman, and V.R. Groom, *The Management of Britain's External Relations*, London, MacMillan, 1973, p. 47.

(22) *Ibid.*, p. 51.

(23) *Ibid.*, p. 52.

(24) *Ibid.*

록 한 것이 始初라고 할 수 있다⁽²⁵⁾. 오늘날 佛蘭西 外務省은 5個의 重要部署로, ① 政治, ② 經濟 및 財政, ③ 文化, 科學 및 技術, ④ 一般行政 및 人事, ⑤ 行政的 會議 및 社會問題를 다루도록 되어 있고 그 밖에 儀典·文書保管 및 法律問題를 다루는 課가 있다. 外務省의 全組員의 長은 事務總長이다⁽²⁶⁾. 事務總長職은 1920年 新設된 것으로, 長官은 主로 政治的인 問題를 많이 다루게 되므로서 行政面에서 專擔하는 責任者를 두는 것이 切實히 要請되었기 때문에 事務總長職位가 新設된 것이다. 事務總長이 長官과의 人間關係가 緊密한 경우에는 政府의 政策에 對한 理解와 執行을 하는 데도 關與하게 되므로, 事務總長은 長官에 對한 政治的인 諮問의 役割도 하게 되는 것이다⁽²⁷⁾.

佛蘭西의 外務省職員은 8,000名으로 그 中 1,100名은 上位職位인 A範疇에 屬하며, 外交官의 3分의 2는 海外勤務에 臨하고 있다⁽²⁸⁾. 오늘날 佛蘭西 外務行政에 있어서, 主要한 非難은 組織改善되어야 한다는 데 있다. 그것은 外國과의 關係를 다루는 公務員部(Civil Service Department)의 數를 增加시키는 適切線의 相關關係의 缺如로 外務省의 定員과 他部處의 定員의 相關關係가 不充分할 뿐만 아니라, 外務省 自體內에서의 部間에서의 定員에 있어서도 平衡이 잡혀있지 않은 缺陷이 是正되지 못하고 있다는 점이다⁽²⁹⁾. 調整이 必要한 것은 1961年 外務省에 의해 承認된 292名의 海外公館員中 53名은 外務省出身이고, 그 외는 17個 部處에서 派遣된 者들이라는 問題이다⁽³⁰⁾.

특히 佛蘭西外務省은 外交官採用을 直接 행하지 못한다. 1945年 10月 9日의 法令에 依據하여, 10名乃至 17名의 A範疇에 屬하는 外交官採用은 1947年 以來 國立行政大學院(Ecole National d'Administration)을 마친者 中 8名에서 10名을 每年 採用하게 된다. 그리고 國立外國語學校出身者에 對하여는 外務省에 의해 組織된 公開競爭試驗을 거쳐 7名의 專門家를 뽑게 되는 것이고, 國立行政大學院의 公開競爭試驗을 거친 者에 對하여는 外務省에서 그 採用을 拒否할 수 없다⁽³¹⁾. 다시 말하여, 外務省은 職員採用에 對한 權限이 없으며, 外務省에 採用되는 職員의 水準은 높다. 國立行政大學院은 높은 水準의 行政家를 배출하는 것이며, 國立外國語學校는 地域分野의 專門家를 배출시키는 것이다.

(25) Herbert Tint, *French Foreign Policy Since Second World War*, London, Weidenfeld and Nicolson, Ltd., 1972, p. 229.

J. Bosdevant, et al, *Les Affaires Étrangères*, Paris, Presses Universitaires de France, 1959, p. 57.

(26) Bosdevant, *op. cit.*, pp.58-59. Tint, *op. cit.*, p.217.

(27) Tint, *op. cit.*, p.218.

(28) *Ib d.*, p. 216.

(29) *Ib d.*, p. 231.

(30) *Ib d.*

(31) *Ib d.*, p. 232.

IV. 韓國의 外務行政機構에 對한 問題點

지금까지 外務行政組織의 機構上의 變遷過程을 考察하여 보았다. 우리나라은 政府樹立後 外務行政機構가 15次의 改編을 거듭하였지만, 이와같은 改編은 어떠한 原則에 의하여 이루어진 것이 아니라, 政權의 交替時期는 勿論이지만, 長·次官의 更迭이 있을 때 마다 機構의小幅的인 改編이 있었음을 알 수 있다.

自由黨政權時에 5次의 改編이 있었으며, 民主黨時의 1次, 5·16革命後 軍政期에 4次의 改編斗 外交公務員教育院을 設置하였고, 民政移讓後 5次의 改編斗 次官補制度를 新設하여 政務 및 經濟外交分野로 大分하여 機構가 擴大·調整되어 왔다.

이와같은 여·나차례의 改編에 있어서 外務行政組織은 機能面과 變遷하는 國際社會의 地域的인 分野에 着한 重要性을 等閑視하는 改編을 試圖하여 왔던 것이다.

外務行政機構를 볼 때, 初創期에는 祕書室에 많은 比重을 두었고 또한 政務局에 몇 個의 地域課를 設置하였던 것을 半年만에 第 1,2課로 改編했다가 7年後에야 亞洲 및 歐美的 두 課로 改編하고, 民主黨時에 特殊地域課를 新設하였으며, 國際社會에서 큰 比重을 차지하는 國際聯合과 國際機構의 두 課를 新設하고 國際經濟에 關한 重要性을 認識하여 通商局을 機能적으로 改編하였다.

이러한 改革은 어느정도 妥當하다고 볼 수 있겠으나, 外務行政機構가 어떠한 原則이나 長期의 眼目에 立脚한 改編보다는 政權의 交替, 長·次官의 更迭에 따라 단편적으로 改編이 試圖되어 왔던 것이 事實이다.

勿論 第15次 改編에 따라서 外交上의 指標를 安保外交와 經濟外交로 大別하여 次官補制度를 運用하여 活動하는 國際社會에 適應한다는 觀點에서 보면 우리의 外務行政組織은 아직도 人員面이나 豫算面에서 過少하다고 思料되는 바이며, 또한 外務行政機構의 改編은 外務行政機能을 成長·擴大시키기 위한 것으로 그때 그때의 政治的 狀況과 社會的 要請等에 의하여 行政權이 之에 完全하고 充分한 機能을 發揮할 수 있다고 認定되는 機構形態를 具顯해야 할 것이다. 之에 行政機構改革의 必要性과 그 要求에 適應하기 위한 機構改革의 運動이 頻繁하게 提起되지 않을 수 없는 것이다. 이와 같이 機構改革은 現代行政에 있어서 繼續的인 事實로서⁽³²⁾, 機構改革의 目的是 機構의 機能을 充分히 發揮하도록 하는 데 있다.

그리므로 激勵하는 國際社會에서의 適應과 特히 南·北韓의 對決狀況下에 韓半島의 安保問題를 省察할 때 보다 많은 人員의 擴充과 豫算의 配慮에 따른 外交網의 擴張에 따라 地域外交을 擔當할 地域局이 強化되어야 할 것이며, 特히 非同盟國家群을 中心으로 한 亞·阿諸國 및 中東諸國과 南美諸國에 對한 集中的인 外交活動을 期할 수 있도록 해야 할 것이다.

(32) 趙錫俊, 組織管理論, 서울, 法文社, 1963, 348面.

〔1〕 外交一元化에 關聯된 問題點

強力한 外交로 國家利益을 增進시키기 위해서는 外交가 外務部를 中心으로 一元화되어야 함은 外交活動의 綜合, 統一을 위하여도 必要한 것이다.

그러나 우리나라의 現行制度上으로는 外務部 以外의 經濟部處에서도 散發的으로 對外交涉 등 外交活動에 關與하고 있는 實情이다. 「비엔나」協定(Vienna Convention on Diplomatic Relations)에 依하면 同 41條에 “모든 公式的인 外交는 外務部를 通하여 遂行하도록” 規定되어 있다⁽³³⁾. 또한 「하바나」(Havana)에서 締結된 外交關係에 關한 洪美條約에서도 外交一元化에 關한 規定이 明示되어 있다⁽³⁴⁾.

國內法의 根據로서는 첫째로, 外交權은 根源的으로는 大統領에게 있으며, 大統領의 法律的委任을 빙아 外務部長官이 對外的인 交涉을 專擔하게 되어 있음은 말할 것도 없다. 政府組織法 第24條는 對外的인 一切의 交涉業務를 外務部의 管掌業務로 規定하고 同法을 具體화한 外務部職制에서 이를 言하고 있다.

둘째로, 特命全權委員 및 政府代表의 任命과 權限에 關한 法律(1962. 5. 31 法律 1,081號)에 依하면 特命全權委員 및 政府代表는 第 1 次의으로 外務部長官과 海外公館長이 當然職이 되며, 그 외의 情우에 이와 같은 者를 任命할 때는 外務部長官의 上申으로 大統領이 任命하게 되어 있다. 또한 政府代表가 外交交涉을 함께 있어서는 外務部長官의 指揮監督를 받도록 되어 있다.

그러나 政府의 各部職制를 考察하면 外交一元化에 背馳되는 規定이 許多하다. 即 經濟企劃院은 國內에 駐在하는 外國 또는 國際經濟機關과의 經濟調整業務에 關하여 政府代表權을 가지고 있으며 外援獲得과 外資導入의 促進을 위하여 所屬 公務員을 海外에 派遣할 수 있기 때문에 經濟外交가 現行制度下에서 外務部로 統合되기에에는 難點이 많다.

즉 經濟關係部處들이 獨自의인 立場에서 經濟外交를 促進하고 있기 때문에 經濟外交多元化的 傾向이 濃厚해져 가고 있다. 經濟企劃院은 經濟使節의 派遣 및 接受, 外國借款과 技術援助의 獲得에 대한 交涉等 經濟外交分野에 있어 獨自의인 計劃을樹立, 實施하고 있을 뿐만 아니라 이와 關聯된 外交行爲까지 하는 事例가 많으며, 商工部등도 經濟外交를 獨自의으로 遂行하는 事例가 間或 있었다.

이와 같은 多元的 外交體制에 依한 業務의 重複으로 인하여 招來되는 缺陷 즉 政府組織法 및 職制令에 있어 業務의 限界가 明確하지 않기 때문에 外務部와 其他 經濟部處의 業務上의 混亂과 重複을 招來하고 있다.

앞으로 우리나라의 基本的인 外交政策을 統一性있게 遂行하기 위해서는 經濟外交 역시 外務部를 中心으로 一元化하는 方向으로 政策調整을 期해야 할 것이며, 그 過渡期의인 機構로

(33) Vienna Convention on Diplomatic Relations, Art. 41.

(34) The Pan-American Convention, Art. 13, 1928. Nevile Bland ed., *Satow's Guide to Diplomatic Practice*, 4th edition, London, Longmans, Green and Co., 1958, p. 19.

서 外務部가 主管하여 關係經濟部處와 이의 遂行을 위한 常設機構를 두어 이를 漸進的으로吸收・擴大・야 함은勿論이다.

이러한 重複性을 避하기 위하여 1964年 6月 18日 閣議의 議決을 거쳐 經濟外交一元化措置의 施行을 크게 되었으나, 아직도 強力한 經濟外交政策을 一貫性 있게 遂行하기 위해서는 이에 對한 补完措置가 보다 切實히 要望되고 있다. 特히 最近 北韓의 對外經濟外交策動에 對應하기 위해서, 우리의 統一性 있고 一貫性 있는 經濟外交政策이 要求되는 現時點에서 이를 強力히 推進해야 할 것으로 料되는 바이다.

특히 南・北韓 對決關係와 같은 우리의 特殊立場을 감안할 때, 國際社會에서 우리의 外交高地를 잠식하고 있는 北韓의 策動을 봉쇄할 수 있는 人員面이나 豫算面에서의大幅的인 擴大調整이 切實히 要求되고 있다.

[2] 外務行政의 對內의 問題點

우리나라의 國際機構에 對한 行政業務는 外務部邦交局의 國際機構課와 國際聯合課에서 管掌하고 있다. 國際社會에서의 諸般國際機構 加入現況은 아래와 같다.

韓國의 國際機構加入現況

機構	參加	加入數	備考
U.I. 專門機構		12	
U.I. 直屬機構		8	
政府間國際機構		27	
民間國際機構		250	
計		297	

資料：外務部 總務課 提供

이러한 國際機構에 對한 行政業務를 前記 두 課에서 管掌하고 있으며, 한 課의 人員이 7~8名밖에 안되는 少數人員으로 그 業務를 擔當하고 있다. 特히 經濟關係國際機構에 關한 實質的 業務는 外務部國際經濟局 및 其他關係部處에서 取扱도록 하는 傾向이 있고 兩者間의 業務分掌事項이 實質的으로는 상당히 모호한 것이다.

國際機構로부터의 모든 文書와 資料는 일단 外務部邦交局에 送付되어오며 이는 既定國際慣例에 의한 것이다. 이에 對한 政府의 對外의 意思表示는 原則적으로 外務部의 主務局인 邦交局에 依하여 이루어 지고 있다⁽³⁵⁾.

邦交局과 國際經濟局사이에 業務協調에 關한 謾解事項이 成立되어 兩者間의 業務限界가 提示되었는데 이에 依하면 經濟關係國際機構에 關한 業務管掌에 있어 當該國際機構와의 通信連絡과 對外交涉을 包含한 全般的 調整은 邦交局에서 主管하나 行政業務를 除外한 實質的

(35) 外務部規制, 第7條.

業務는 國際經濟局에서 分掌해 되어 있다. 邦交局에서 主管하는 行政業務란 예컨대, 分擔金支拂, 會議代表派遣, 理事國立候補, 加入支持等을 말하며 國際經濟局에서 主管하는 實質的業務란 會議 및 訓令의 實質內容作成, 會議代表候補者的 推薦, 資料 후은 報告書의 檢討 및 作成等이다.

그러나 이러한 限界가 明確치 않은 業務에 대해서는 隨時로 相互 合意하여 處理기로 되어 있으며 次官以上의 決裁를 받는 文書는 事前에 相互 協議함을 原則으로 하고 있다⁽³⁶⁾.

邦交局의 國際機構課와 國際聯合課의 編制와 人的構成을 보면, 各課의 定員이 7~8名으로 그 擔當할 수 있는 業務能力의 限界도 明確하며 職員 1名이 責任맡고 있는 國際機構數가 5~6箇로 부터 10餘個에 달하는 激務를 맡고 있는 實情이다. 즉 하나의 國際機構를 몇 名이 擔當하여도 그 機構와의 業務連絡과 資料 및 刊行物 整理等을 期하기 어려운 課業을 1人の職員이 數個 以上의 國際機構를 擔當하고 있다는 것은 다만 그 國際機構의 業務輪廓을 把握하는 데도 不足한 人員의 配定이다.

特に 北韓이 國際聯合에 「음지버」로 參加하고 있으며 主要國際機構의 加入뿐만 아니라 이를 國際機構內에서 우리에게 不斷한挑戰을 감행하여, 우리의 國際社會의 有利한高地를 爽식하니 우리를 國際社會에서 孤立 또는 疏外시키려고 策動하고 있으며, 中共等의 强大國의 影響力を 背景으로 이를 끊임 없이 推進하고 있음을 감안할 때, 時急히 여기에 對한 方案을 講究해야 할 것이다. 名目上의 國際機構의 管掌을 떠나서 長期的인 政策樹立을 主要國際機構에 對해 遂行할 수 있는 人員의 增員에 依한 機構擴大와 豫算의 뒷받침이 切實히 要求되고 있다.

外務部는 總務課를 除外하고는 他部處에서 찾아볼 수 있는 職務의 圓滑化를 期하기 위하여 係長制度가 아니라 擔當官制度(desk system)를 採擇하고 있다. 이러한 結果 그 課의 全職員이 事務官과 書記官級으로 構成되는 境遇도 있게 되며, 이와같은 境遇에는 事務官이 一般庶務까지도 兼하게 되는 일도 있다. 각 擔當官은 數個 國際機構에 관한 限, 第 1次의in 責任者이며 同時に 末端의 政策決定機關이라 할 수 있겠다. 政策決定過程 其他 能率의in 行政執行에 있어서 國際機構擔當官은 決定의in 役割을 擔當하게 되며 實로 그 原動力이 되는 것이다. 이와 같이 그 影響力이 크게 미치는 理由는 그가 責任맡은 機構에 對한 細密한 知識을 가지고 있고 三한 起案者の 役割을 하기 때문인 것이다. 이러한 課組織의 編成은 마치 美國務省의 國家別 擔當官制度와 同一한 것이라 하겠다. 그런데 國際機構別 擔當官의 業務는 上官의 監督과 仔審을 받아야 함은勿論이다. 邦交局의 大部分의 行政節次는 局長專決로서 處理된다.

그러나 國際會議의 代表決定에 關한 業務, 代表에 대한 訓令案 및 其他 外交政策의 決定事項에 關하여는 次官과 長官의 最終檢討와 決裁를 用음으로써 確定해 되는데, 次官과 長官

(36) 姜大完, “國際機構에 대한 韓國의 外交行政組織의 研究,” 서울大學校 行政大學院 碩士學位論文, 964, 107面.

은大概의 境遇 國際機構別 擔當官이 特定 政策問題에 대하여 作成한 建議案의 內容이 妥當한가 如否를 判斷하여 이에 대한 可否만을 지체 없이 決定하는 것이 보통이다. 만일 어떠한 疑問이 있으면 當該局長 或은 課長을 呼出하여 說明을 받은 다음 決定하는 것이 通例로 되어 있다⁽³⁷⁾.

이러한 擔當官制는 때로는 局·課長의 順調로운 業務調整을 不可能하게 할 뿐만 아니라, 命令系統의 確立를 이루할 수 없게 되는 경우도 있으며 어느 한 局長이 어떤 地域에서 發生한 事態에 仔細한 情報를 알고자 할 때, 그는 課長을 부르는 代身 그地域擔當官을 부르는 것이 例事로 되어 있는데, 局長은 그 자리에서 情勢를 聽取한 다음 地域擔當官에게 或種의 指示를 下達할 때 때 그 擔當官은 自己의 直屬 上司인 課長에게 局長으로부터 指示받은 事項에 대한 報告를 해준다면 問題가 蒙起되지 않을 것이다, 그렇지 않고自己單獨으로 調査研究한 것을 成案하여 이것이 決裁段階에 이르게 되면 當該課長은 이에 대해 전혀 對備할 수 있는 事實을 모르게 되어 課員은 課長의 存在를 等閑視하게 되는 傾向이 생기고, 課長의 部下統率은 힘들게 되며 業務의 全般的인 調整을 不可能케 하는 結果가 된다. 이러한 結果는 課職員의 故意의 行動에서가 아니라 無意識中에 일어나는 경우가 많다. 또한 外務部의 下部組織인 課의 事務官과 書記官으로 編成되어 있는 경우에는, 統率力이 豐富한 課長이 아니고서는 事實上 課員에 대한 指揮監督이나 統率이 困難한 處地에 있음을 많이 發見할 수 있다.

公文書의 決裁節次에 있어서 長·次官의 決裁節次에 關한 暫定規定을 보면 長官의 決裁는 原則적으로 秘書室을 通해 받게 되어 있으나 普通의 경우 局·課長이 直接 받고 있으며, 次官의 決裁에 있어서는 事務官以上의 關係擔當職員이 直接 받게 되어 있으므로 事務官과 書記官만으로 編成되어 있는 課에서는, 각者が 公文書를 起案하여 課長·局長을 經由하여 次官의 決裁를 얻은 後 다면 경우에는 長官의 決裁까지 받아 이것을 成文化하여 文書發送過程에까지 直接關係하게 되는 것이다. 이와 같은 境遇, 下部職員의 意思反映과 그들의 士氣面으로 보아 有利한 點도 있겠으나 公務員의 忠誠心을 어떤 特定人에게 대한 忠誠心으로 그릇 認識하여 極端의로 阿附性까지 나타내게 되어 自己個人에 대한 上司의 好印象과 이로 인한 利得을 目標로 하는 좋지 못한 弊習이 생기고 있음이 事實이며, 나아가서는 部內의 暗鬭까지 蒙起시키고 있다⁽³⁸⁾.

組織理論上 政策決定의 上意下達과 建議案의 下意上達의 通路(channel)가 他部處와 相異한 點을 補完할 必要가 있다.

[3] 制度上의 未備點

外務部에는 外交活動에 從事하는 外交要員과 外務行政 支援을 擔當하는 外務行政 要員의

(37) 上同論文, 11面.

(38) 李元鎬, “한국外務部地域局에 대한研究,” 서울大學校 行政大學院碩士學位論文(1963年), p. 53.

두 部門의 公務員이 必要한데, 現行 國家公務員法에 의하면 外務部所屬公務員은 外務職, 領事職, 外務行政職으로 區分되어 있지만, 그 任命段階도 區分되어 있지 않을 뿐만 아니라 資格要件。同一한 까닭으로同一人이 세가지 職에 容易하게 轉任될 수 있는 融通性이 있기는 하지만 對外交涉을 分擔하는 有能한 外交官을 確保하기 困難한 것이다⁽³⁹⁾. 즉 外務要員의 職級의 分類가 一般公務員의 現行段階에 無理하게 맞추어져야 되기 때문에 外交關係階級分類에 關한 國際的 概念과는 距離가 멀다고 할 수 있다. 그러므로 外務公務員法을 制定하여 職業外交官制度를 確立하여 外交官의 身分을 保障하도록 하는 同時に 職級에 補職될 수 있는 職責의 種類의 幅을 넓혀야 할 것이다. 外務部 本部의 局長·課長은 外務理事官 및 外務副理事官과 外務書記官으로 補하는 劃一의 制度를 採擇하고 있으나 外務部本部의 局·課는 國際情勢와 對外交涉의 活動에 따라 그 機能의 輕重이 時時로 變動하는 것으로 어떤 境遇에는 高階級의 外交官이 特定한 局의 局長이 되고, 어떤 境遇에는 下位階級의 外交要員이 그 局長이 되어야 할 必要性이 있으므로 局·課의 重要性과 機能에 따라 配置하여야 할 것이다. 또한 本部의 局·課長은 外務理事官 및 外務副理事官과 外務書記官으로 補하게 되므로 이들이 海外에 派遣될 때에는 參事官으로 職名을 바꾸어야 되고 또한 反對로 海外에서 本部의 局·課長으로 들어오는 境遇에도 變更하여야 되므로, 業務의 重複을 招來하게 되는 同時に 外國에서 施行되고 있는 同一階級으로서 本部나 海外에 補하는 制度가 마련되어 있지 않다⁽⁴⁰⁾. 이와같은 觀點에서 볼때 外務公務員에 對한 人事問題를 다루는 人事委員會를 新設하고 下級外交官 및 高級外交官의 人事問題를 다룬 獨立의 2個의 人事委員會가 設置됨으로써 公正한 人事刷新과 實績制度를 確立하여야 할 것이다. 이러한 人事管理는 現行法으로써는 不可能하며 따라서 外務部의 機能의 特殊性에 立脚하여 外務公務員(人事管理)法을 別途로 制定하여 外務公務員의 任用, 職級, 報酬等 諸般 人事管理를 그 機能에 適合하게 施行해야 할 것이며, 이를 通한 職業外交官制度의 確立도 아울러 期해야 할 것이다.

〔4〕 本部와 在外公館과의 統率上의 問題點

우리나라 在外公館의 現況을 考察하면 1975年 5月 現在 在外公館은 95개로 그 中常駐 및 兼任大使館이 62개, 常駐代表部 5개, 總領事館 21개, 領事館 5개 및 出張所 1개所의 規模를 保有하고 있다⁽⁴¹⁾.

1961年 5·16革命以前에는 常駐大使館 10개, 代表部 3개, 總領事館 6개, 兼任公館 3개로

(39) 于永教, “職業外務公務員制度의 確立—外務公務員法을 中心으로,” 國防研究, 第15號(1963.11), 國防大學院, 312面.

(40) 上司, 314面.

L. rd Strang, *The Foreign Office*, London, Oxford Univ. Press, 1955, pp. 56~57.

E. ner Plischke, *Conduct of American Diplomacy*, 3rd ed., Princeton, New Jersey, D. Van Nstrand Co., Inc., 1967, p. 247.

(41) 外務部, 總務課資料, 越南 및 「크메르」大使館은 撤收함.

都合 22個였다⁽⁴²⁾.

여기서 特記⁽⁴³⁾ 것은 5·16革命 以後 積極外交를 指向하는 外交網 擴大面에서 크게 伸長되었음을 發見할 수 있다.

그리나 아직도 豫算面과 人員數에 있어서 미흡하기 짝이 없는 것도 事實이다. 또한 在外公館 國政監查⁽⁴⁴⁾ 서 指摘된 바에 依하면 公館은 細部行政業務에 이르기까지 本部에 依存치 말고 迅速히 處理하도록 할 것과, 各部海外派遣官은 主要擔當業務에 關하여 公館長에 報告할 것과 大使館과 管下 總領事館과의 協調 및 外務本部와 公館間의 政策上의 協調를 圖謀하도록 하는 同時에 在外公館에 대한 訓令, 指示事項의 一元화와 報告書를 簡素化할 것이 指摘되었다. 또한 公館長의 指揮監督을 強化하도록 指摘되어 公館長責任下에 公館職員의 忠誠心昂揚과 能力發揮에 最大的 努力を 傾注하도록 다짐하고 있다⁽⁴⁵⁾. 外務本部는 在外公館 監查規定에 依據 敷底한 監查를 施行함과 아울러 一般 訓練에 의한 固定的 監督權을 隨時 또는 具體的인 境遇 發動하여야 한다. 外務本部와 一線機關인 在外公館과의 意思傳達方法에는 地理的 距離로 因해서 大量은 制約을 받고 있기 때문에 國內의 他行政部處와 그 下 一線機關間에 있어서 볼 수 있는 것과 같이 業務調整이나 結果에 對한 監督이 充分히 이루어 질 수 없는 것이며, 이것도 在外公館의 運營이 圓滑하게 遂行되지 못하는 原因이라고 볼 수 있다.

一線機關인 公館의 運營에 있어서는 本部와 公館間에 어느 程度의 集權化와 分權化를 行할 것인가가 問題⁽⁴⁶⁾이며, 이點에 關하여는 一旦 基本政策을 決定하여 그範圍內에서 業務遂行을 할 責任이 公館長에게 賦與되어 있으면, 그가 管轄하는 地域國家內에서의 諸般 事情에 대해서는 本部에서 보다 公館長이 더 精通하고 있는 以上, 現地事情을 参照하면서 모든 賦與된 責任을 遂行할 수 있는 權限이 주어져야 할 것이다. 本部는 오로지 報告, 監查와 廸告 및 情報提供의 節次를 通하여 統制할 수 있는 方法이 있는 것이다. 그러나 公館長은 事件의 業務處理에 앞서 本部의 새로운 訓令을 얻고자 請訓해 오는 것을 많이 볼 수 있다⁽⁴⁷⁾. 특히 問題가 되는 것은 大使級 公館長 中에서는 自己의 所屬長인 外務部長官의 統率範圍內에 自己가 屬해 있다는 事實을 忘却하고 諸般事項을 自意대로 處理한 後에 隣接 他公館長의 權限까지 侵犯하는 例가 흔히 있다. 過去 自由黨時 駐日代表部의 內紛은 이를 立證하는 事例이며 外務行政의 人事가 政治性을 지니는 亂脈相을 이루었음을 示唆하는 것이었다⁽⁴⁸⁾.

따라서 在外公館의 外交官이 國內의 政治的 背景을 등에 업고 下克上의 雜音을 일삼거나 外務部 本部의 訓令을 소홀히 하는 事例는 是正되어야 할 外交官의 姿勢인 것이다.

(42) 外務部, 1966年度 一般國政監查資料, 13面.

(43) 1965年 外務部 國政監查에서 指摘된 事項.

(44) 李元鎬, 「句揭論文」, 65面.

(45) 崔鍾起, “韓國外務行政의 變遷과 問題點,” 行政論叢, 第5卷, 第2號(1967年), p. 103,

V. 結語

자로 까지 外務行政組織의 變遷과 外務行政의 諸問題點에 對하여 考察하였다. 外務行政은 다른 部處와 달리 거의 白紙狀態에서 出發하였으며 人事面에서도 經驗이 不足하였던 것이다. 政府樹立에 따라 外國의 行政體系를 模倣하는 데 吸收했으며 그 後에도 細密한 檢討가 없이 必要대로 縮小 또는 改編을 해 왔던 것이다. 한편 豫算規模도 貧弱하여 初期에는 政府豫算의 0.4%에 不過하여 機關의 存在만을 維持하는 것이 고작이었다.

自由黨派는 李承晚大統領의 一人外交로 말미암아 外務部는 景武臺의 秘書室役割을 하였던 것이 實質이었다. 즉 在外公館에 대한 外務部의 監督權도 實質的으로 大統領秘書室에 依해 統率되었던 것이다.

이렇게 沈淪되었던 外務行政은 4·19義學와 5·16革命等 政局의 激動을 겪으면서 15次의 機構改編을 通하여 定員面에서나 豫算面에서 漸進的인 擴大를 期해 왔다. 政府樹立後, 外務部定員은 160名으로 부터 792名(現員 749名)으로 增員되었다. 95個의 常駐公館을 갖고 있는 外務部는 激動하는 國際情勢 속에서 北韓의 策動을 拙止하고 우리의 平和外交統一政策에 立脚한 外交政策의 遂行을 完璧하게 하기 위하여서는 人員面이나 豫算面에서 이를 뒷받침하는 것이 必然적이다.

특히 他部處에 比하여 外務行政에 臨하는 外務公務員은 그들의 所管 豫算案을 確保하기 위한 細密한 計劃과 豫算의 「씨팅」을 위한 經濟企劃院豫算當局者와의 協議와 努力이 微弱한 것이 實質이다. 이것은 外務行政에 從事하는 公務員은 豫算의 增額으로 意欲的인 일을 遂行하는 것 보다는 安逸하게 주어진 豫算範圍內에서 몇해동안 國內勤務를 하면 海外勤務로 나갈 수 있으니, 豫算에 關하여는 大部分의 外務公務員은 無關心하다는 것이 事實이다. 때로는 國會外務委員會에서 오히려 增額을 하는 경우가 있는 것이다.

이와 같이 豫算面에서 가장 行政力이 弱한 것은 韓國外務部만은 아니다. 오늘날 美國의 國務省은 9,100名, 英國은 8,100名, 佛蘭西 6,200名, 西獨 5,400名으로⁽⁴⁶⁾, 美國의 경우 海外公館에 勤務하는 外國人을 合하면, 2萬名 以上的 大世帶이다. 日本의 外務省職員은 本部와 海外公館을 合하여 2,900名⁽⁴⁷⁾으로 日本外務省은 적어도 5,000名臺로 增員시킬 것을 計劃하고 10年間에 2,000名의 增員이라는 長期計劃을 세워, 1975年度에는 475名의 定員增加를 要求한 바 있다.

日本外務省은 增員要求의 理由로 그 동안 海外渡航者數 및 條約協定數등 外務省의 事務量은 15倍로 增加하였는데 增員은 1.6倍에 不過하다는 點을 強調하였으나, 大藏省에 의하여

(46) 『本朝日新聞』, 1975年 1月 5日.

(47) 上同.

增員計劃이 批否된 바 있다. 이것은 日本外務省의 官僚가 豫算當局者와의 豫算獲得의 努力이 缺如된 것이라고 볼 수 있다.

外務行政에서는 有能한 職員을 보다 많이 確保할 수 있는 定員의 增加와 이를 徒반침할 수 있는 豫算의 支援이 隨伴되어야 한다. 例컨데 1975年 4月 서울에서 開催된 美洲地域公館長會議에서 行公館長이 人員의 不足 및 豫算上의 애로를 是正하여 줄 것을 外務部本部에 要請하였다는 實是은 이를 立證하는 것이며, 이에 對한 最善의 對策의 樹立단이 國際社會에서 우리를 外交的으로 孤立시기려는 北韓의 外交政策을 效果的으로 遏止할 수 있는 方法의 하나가 될 수 있을 것이다.

또한 우리 外交政策의 一環인 經濟外交政策을 一貫性 있게 遂行하기 위해서는 從前보다 效率的인 經濟外交一元化政策도 同時에 樹立되어야 할 것으로 料되는 바이다. 한편 人事管理面에서도 外務公務員의 特殊性에 비추어 一般公務員과는 달리 任用, 報酬, 職級等 諸般人事管理를 之特殊性에 適合한 外務公務員法의 制定 및 이의 施行에 依해 遂行되어야 할 것이다.

一般的으로 外務公務員이 本部에 2~3年勤務하면 在外公館으로 나가게 되는 것도 本部勤務에서 골치나쁜 問題를 끝까지 推進하여 보겠다는 闘志力이 缺如된 無事安逸主義의 弊端의 一端인 것이다. 또한 外務部는 他部處가 當該部處의 豫算確保를 위하여 積極的인 努力を 展開하는데 比하여 상당히 消極的 態度를 지니며, 주어진 豫算規模內에서 活動하면 된다는 安易한 傾向이 内在한다고 할 수 있다. 그밖에 外務部本部와 在外公館과의 統率上의 問題點의 是正도 主要한 要素의 하나라고 할 수 있다.

外務部本部의 指揮統率의 微弱에 따른 在外公館의 訓令輕視 및 公館長의 人事가 지나치게 政治性을 띠는 公館에서의 人和問題의 亂脈相도 止揚되어야 할 것이다. 따라서 이와같은 諸般問題點을 仁度上으로 是正하기 위해서는 言及한 바와 같이 보다 그 特殊性을 效率化시킬 수 있는 外務公務員法을 制定·施行하여야 할 것이다.

外務行政을 擔當하는 長·次官의 平均在職期間을 보면 長官의 壽命은 自由黨時 2年 10個月로 比較的 길고 軍政期는 8個月, 共和黨政府에서는 2年인데 比하여 次官의 任期는 自由黨時의 1年 4個月에 比하여 共和黨政府時는 長官의 壽命보다 긴 平均 2年 9個月인 것이다. 政府樹立후 長官은 16代이며, 次官은 18代를 맞이하고 있다.

우리나라 外務行政의 體系化는 앞으로도 相當한 時日이 所要될 것이다. 그러나 우리가 지금 處하여 있는 國際情勢가 激動을 거듭하고 있으며, 最近의 中共의 國際社會에서의 影響力과 印支事態는 조금도 방심할 수 없는 우리의 立場을 考慮할 때, 北韓의 國際社會의 策動을粉碎하고 우리와의 外交的 優位를 계속하기 위해서는 무엇보다도 外務行政의 擴大와 效率化를 期하여 一貫性있는 外交政策의 遂行이 要求되고 있는 것이다. 이와같은 外交政策의 遂行을 위해서는 外務行政의 體系化가 時急한 것은勿論이다. 오늘날 東歐圈에 對하여는 한 나라도

外務部長次官의 平均在職期間(政權別)

(1975.5 現在)

政權別	自由黨 (48-60)	過政 (60.4-60.6)	民主黨 (60.7-61.5)	軍政 (61.5-63.12)	共和黨 (63.12—現在)
長官	2年 10個月	3個月	9個月	8個月	2年
	4名(署理 1名)	1名	1名	4名	6名
次官	1年 4個月	3個月	8個月	8個月	2年 9個月
	7名	1名	事務1名：政務1名	4名	6名

長官 16代, 次官 18代 : 崔鍾起, “韓國外務行政의 變遷과 問題點,” 行政論叢, 5卷, 2號 (1967), p. 105.

國交을 맺지 못하고 있는 것은 우리의 6·23 平和外交 宣言에 對한 北韓의 妨害策動으로 進出이 過止되고 있는 現實 때문이다.

制限된 豫算規模內에서 效率的으로 이를 執行하기 위하여는 가난한 살림살이에 95個의 常駐公使을 維持하는 無理로 부터 重點的으로 그 數를 줄여서 各地域마다 中心的인 核公館을 마련하는 것이 오히려 바람직한 것이 아닌가 생각된다. 우리는 北韓이라는 存在 때문에 必要以上의 많은 努力を 國際社會에서 消費하지 않으면 안되는 特殊性을 지니고 있다. 그러나 南・北韓이 國際社會에서 平和共存이라는 國際的 추세에 北韓이 이를 受諾한다면, 우리의 負擔은 많이 減少될 수 있을 것이다. 그러나, 지금의 情勢를 보전해 그것을 期待할 수 없는 狀況下에서 우리는 國際社會에서 韓國의 優位를 계속 維持하지 않으면 안되는 立場에 있으며, 이를 위해 努力하는 外務部의 行政組織과 이에 從事하는 外務公務員이 激動하는 國際情勢에 伸縮性있게 適應하는 態勢를 갖추어야 할 것이다.