

연구논문

외교안보조직 60년사: 외교통상부를 중심으로

최 무 현*

- I. 서론
- II. 조직구조 측면에서의 발전과정
- III. 인력구조 측면의 발전과정
- IV. 예산구조 측면의 발전과정
- V. 쟁점과 발전방향

〈 요약 〉

본 연구는 대한민국 건국 60년 동안 외교통상부를 중심으로 외교안보조직의 발전과정을 기술적으로 분석하는 것을 목적으로 한다. 외교통상부는 지난 60년간 조직·인력·예산상에 비약적인 발전을 이룩하였다. 구체적으로 조직적 차원에서 1948년 발족당시 1실 5국 18과였던 것이, 2007년 현재 1,2차관 2실, 13국, 79과·팀으로 확대되었다. 인력차원에서는 1948년 160명이었던 것이 2,203명으로 약 13.8배가 증가하였다. 예산차원에서는 1948년 1.2억원에 불과하던 것이 현재 1조 959억원으로 약 9,132배 증가하였다. 앞으로 외교통상부의 발전과정에서 중요한 논쟁점으로, 외교기능과 통상기능 간의 관계와 외교기능과 통일 및 국가안보기능 간의 관계를 어떻게 정립하는 것이 중요한 과제가 될 것이다.

[주제어: 60년사, 외교안보조직, 외교통상부]

I. 서론

우리나라 정부는 1948년 7월 17일 헌법과 함께 제정·공포된 정부조직법을 근거로 하여서 조직되었다(박영기, 1987).¹⁾ 정부조직법은 제정 이래 2007년 11월 현재 총 64차의 개편이 이루어졌는데, 이는 거의 매년 1회 꼴로 정부조직이 개편되었음을 의미한다. 이러한 개편과정을 통해 수많은 정부조직들이 신설, 통폐합, 승

* 상지대학교 행정학부 교수(mhchoi@sangji.ac.kr)

1) 법률 제1호, 정부조직법은 부칙을 포함하여 전문 49조로 당시 국회의장이 공포하였다.

계되었다(김근세·최도립, 1996). 1948년 정부조직법 제정당시만 해도 내무부, 외무부, 국방부, 법무부, 문교부, 농림부, 상공부, 사회부, 교통부, 체신부의 11부와 총무처, 공보처, 법제처, 기획처의 4처, 그리고 고시위원회, 감찰위원회, 경제위원회 3 위원회 등 중앙행정기관의 수는 모두 18개에 불과하였다. 그러던 것이 2007년 현재 18부 4처 17청 및 7개 위원회 등 총 48개 중앙행정기관으로 확대되었다.

이 같은 정부조직의 변화과정은 행정환경의 변화에 기인하는 바가 크다. 예를 들어 1960-70년대 개발연대에는 정부의 경제개발 기능이 강조되면서 경제기획원, 재무부, 상공부, 과기처 등의 경제관련 부처가 확대되었다면, 1980-90년대 이래 그간 소홀히 다루어졌던 노동, 환경, 복지 등의 사회개발 기능이 강조되면서, 노동부, 환경부, 보건복지부 등이 확대되었다. 그러나 이같은 정부조직의 부침에도 불구하고 지속적으로 그 중요성이 인정되는 정부기능이 있기 마련이다. 예를 들어 정부조직에서 반드시 수행해야 할 핵심적인 고유기능이 있는데, 그 중에 치안, 국방, 외교, 세무 등이 대표적이다. 이들 정부 고유기능을 담당하는 부처들을 다른 부처에 비해 조직상의 변화를 상대적으로 적게 겪게 된다.

외교안보기능이 대표적인 정부 고유기능으로써 이를 담당하는 외교안보조직의 경우 1948년 대한민국 정부수립 이후 지속적으로 그 중요성을 인정받으면 유지발전되었다. 본 연구는 대한민국 건국 60년 동안 외교안보조직의 발전과정을 기술적으로 분석하는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 II에서는 외교안보조직의 조직구조상의 발전과정을 검토한다. III에서는 외교안보조직의 인력구조상의 발전과정을 분석한다. IV에서는 외교안보조직의 예산구조상의 발전과정을 분석한다. V에서는 앞서 논의를 바탕으로 발전과정 상의 쟁점을 검토하고 발전방향을 모색하도록 한다. 참고로 외교안보조직은 외교, 국방, 통일, 안전보장 관련 부처를 포괄하나,²⁾ 본 연구는 논점을 명확히 하기 위해 외교통상부를 중심으로 논의를 전개하도록 한다. 다만 쟁점 분석에 제한적으로 논의를 하고자 한다.

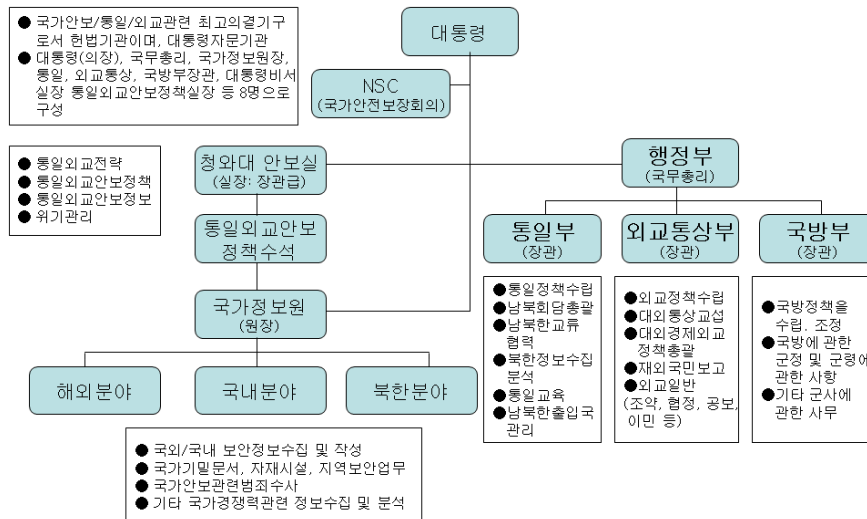
II. 조직구조 측면에서의 발전과정³⁾

1. 제1공화국

1948년 7월 17일자로 제정 공포된 대한민국 정부조직법에 따라 정부의 외교, 조약, 대외경제, 국제정세의 조사 및 대외홍보에 관한 사무를 관장하기 위하여 외무부가 발족되었다. 이어 8월 4일자로 초대 외무장관으로 장택상(張澤相)이 임명되어 과도정부 외무처로서 외무행정 사무를 인수받았다. 해방 후 미 군정 시대에 설치된 외무처(外務處)의 관장 업무는 영사 사무에 불과하였으며, 제외공관으로 도쿄에 연락사무소, 오사카와 후쿠오카에 출장소를 두고, 상하이에 총영사관 그리고 텐진에 출장소를 두어 주로 교포 귀환 사무를 취급하였다. 그리고 같은 해 11월 4일자 대통령령 제19호로 외무부 직제가 공포되어 외무부는 비서실, 정무국, 통상국, 조약국, 조사국 및 정보국의 1실 5국 18과의 편제로 구성 발족되었

2) 참여정부의 외교안보조직의 현황을 간단히 살펴보면 다음과 같이 도식화할 수 있다.

〈그림 1〉 참여정부의 외교안보조직



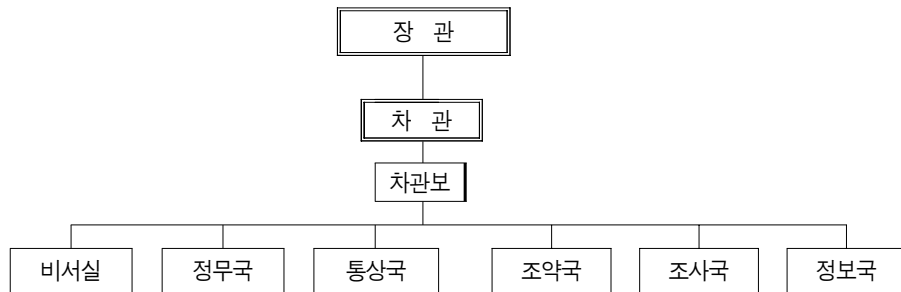
자료: 이창원(2007)

3) 외교통상부(1999). 「한국외교 50년」의 내용과 외교통상부(2002; 2007)의 기능 및 조직분석 자료를 주로 인용하였음.

으며, 동 기구는 <표 1>과 같다.

1948년 8월 15일 대한민국 정부수립시 초대 외무장관으로 취임하였던 장택상 씨는 재임 4개월만인 1948년 말 사임하고, 이어 12월 25일 임병직 씨가 제2대 장관으로 취임하였으며, 장·차관의 경질과 때를 같이하여 외무부의 기구가 대폭 감소하였다. 즉, 1949년 5월 5일자 대통령령 제86호로 외무부는 1실 3국 9과로 축소 개편되었다. 1949년 6월에는 외무부령 제4호로 외무부 출장소 규정을 제정 출입국 관리 사무를 취급하기 위한 출장소를 부산과 인천에 설치하여, 출입국관리 사무를 담당하게 되었다.

〈그림 2〉 1948년 11월 4일 공포된 외무부 직제



1954년 11월 29일자 헌법 개정으로 국무총리제가 폐지되자 다음 해인 1955년 2월 7일 정부조직법(법률 제354호) 개정으로 외무장관이 수석국무위원이 되고, 1955년 2월 17일자 대통령령 제995호 직제 개정으로 3국 10과로 개편되었다. 이 개편에 의하여 정무국 제1과는 대외정책의 기획 입안과 국제회의, 유엔, 국제협력 관계 사항 및 국제정치 조사·연구 사항을 분장하고, 제2과는 조약관계 사무를, 제3과는 협의 사무, 이민 및 외국인에 관한 사항을 각각 다루었다.

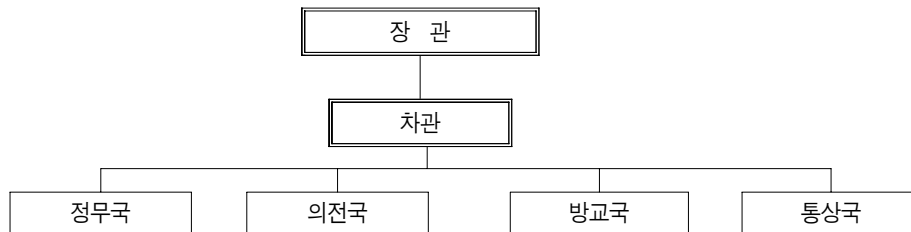
〈그림 3〉 1955년 2월 17일 공포된 외무부 직제



2. 제2공화국

1960년 4·19 학생혁명이 일어난 직후인 4월 25일에는 제5대 외무장관으로 허정이 취임하였다. 그러나 그 해 6월 15일자 헌법 개정으로 대통령책임제를 폐지하고 내각책임제가 도입됨과 동시에 허정 장관은 국무총리로 취임하였다. 그리고 7월 1일자 법률 제552호 정부조직법 개정으로 외무장관은 국무총리 소속하에 수석국무위원이 되었고, 행정 각부에는 정무차관을 두게 되었다. 1961년 4월 22일자 국무원령 제245호 직제 개정으로 외무부 직제는 4국 11과에서 4국 18과로 개편되었다.

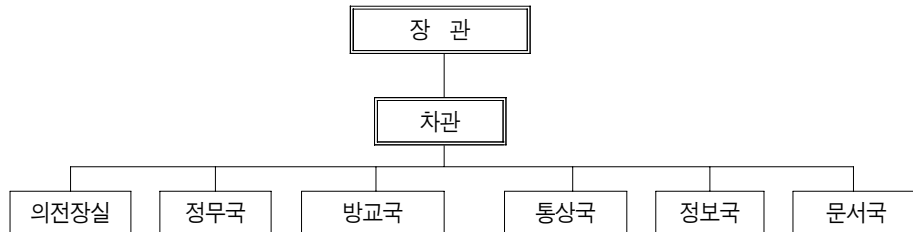
〈그림 4〉 1961년 4월 22일 공포된 외무부 직제



3. 제3공화국

1961년 5·16 군사정변 후 국무총리를 내각 수반으로 하고, 같은 해 8월 25일자 법률 제639호 및 10월 2일자 법률 제734호 정부조직법 개정으로 정무차관 제도를 폐지하고, 행정 각부의 기획 수립, 심사, 분석 및 조정 업무를 다루는 기획조정관 1명을 두게 되고, 출입국관리 사무를 법무부로 이관하였다. 이후 1961년 10월 2일자 각령 164호로 4국 18과를 1실 5국 18과로 개편하였으며, 1962년 4월 26일자 각령 제677호에 따라 차관 밑에 법무관을 두게 되고, 같은 해 6월 18일자 법률 제1092호 정부조직법 개정으로 기획조정관이 기획조정관실로 되고, 6월 26일자 각령 제 839호 직제 개정으로 정무국의 특수지역과를 없애고, 아주과를 동북아과 동남아과로 분리하였다.

〈그림 5〉 1963년 10월 2일 공포된 외무부 직제



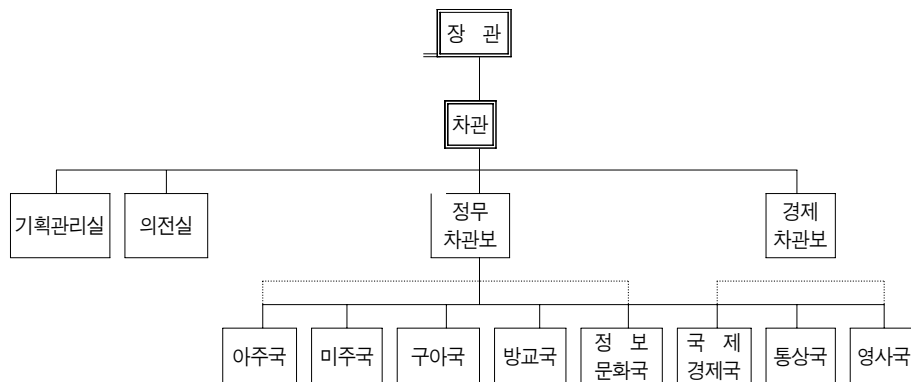
1963년 6월 24일자 각령 제1358호로 외무장관 소속하에 외무공무원교육과를 신설하고 원장 밑에 교수부와 총무과 및 교무과의 2과를 두어 정원 10명을 배치하였다. 1966년 2월 28일자 정부조직법 개정(법률 제1750호) 및 같은 날짜의 대통령령 제2417호 직제 개정으로 차관보를 신설하여 아주국, 구미국, 방교국, 통상국 및 정보문화국 소관 업무에 있어서 장·차관을 보좌케 하였다. 1967년 7월 21일자 대통령령 제3157호 직제 개정으로 2실 5국 18과를 2실 5국 22과로 4개과를 증설하여 국력 신장과 수출 교역증대에 따른 지역과 및 통상진흥과를 보강하였다. 1969년 3월 24일자 직제 개정(대통령령 제3823호)으로 기획관리실에 비상계획담당관을 신설하고, 이를 4월 25일자(대통령령 제3894호)로 비상계획관을 개칭하여 차관 직속으로 하였다.

1970년 4월 3일자 외무부 직제 개정(대통령령 제4842호)으로 차관보, 기획관리실장 및 의전실장을 별정직 대·공사로 보하고, 2실국 22과 외에 담당관제를 신설하였다. 즉, 기획관리실에 기획예산담당관, 행정관리담당관, 법무담당관을 신설하고, 의전실에 여권심사관, 통상국에 통상진흥관, 그리고 정보문서국에 특수지역연구관을 신설하였다. 동년 8월 3일자 정부조직법 개정(법률 제2210호) 및 8월 17일자 직제 개정(대통령령 제5275호)으로 공보담당관을 장관 직속으로 하는 동시에 영사국을 신설하여 영사과와 아주국 교민과를 제외국민과로 개칭하고 여권과와 함께 영사국에 소속시켰다. 1971년 12월 28일자 직제 개정으로 제외공관 정원 중 1할의 범위 내에서 국무총리 승인하에 본부에 인원을 배정할 수 있도록 하고, 1972년 3월 20일자 직제 개정(대통령령 제6110호)으로 경제협력관을 통상국에 신설하는 한편 6월 28일자 직제 개정(대통령령 제6257호)으로 감사관을 기획관리실에 신설하였다.

4. 제4공화국

1972년 10월 유신헌법이 통과된 이후 박정희 정부는 대대적인 외교부 조직 확대에 나서게 된다. 1973년 1월 16일자 직제 개정(대통령령 제6456호)으로 2실 6국 23과를 2실 8국 30과로 확장 개편하는 동시에 경제차관보를 신설하여 국제 경제, 통상 및 영사 교민 업무에 관하여 장·차관을 보좌하게 하였다.

〈그림 6〉 1973년 1월 16일 공포된 외무부 직제



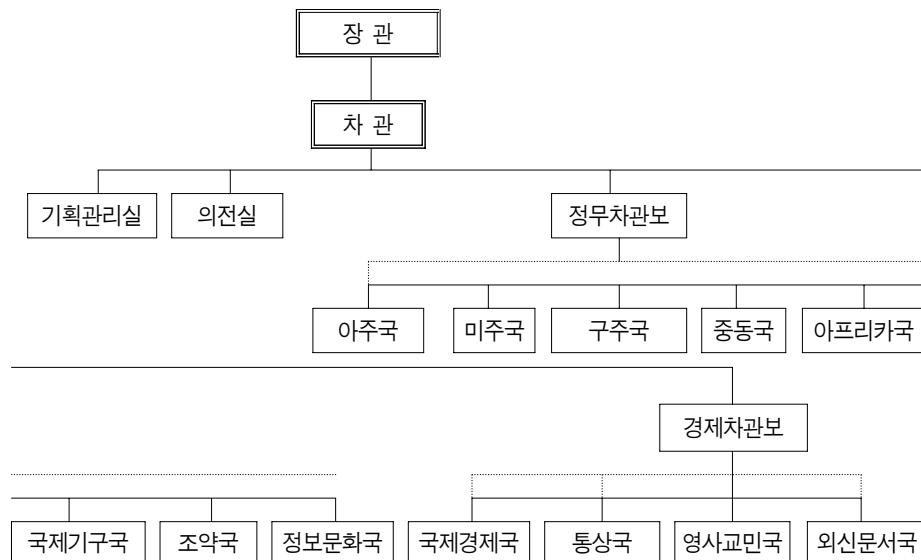
한편 1975년 3월 18일자 직제 개정(대통령령 제7579호)으로 구아국을 구주국과 아중동국으로 분리, 확대하여 2실 9국 33과로 개편하였다. 1976년 5월 22일자 직제 개정(대통령령 제8134호)을 통해서는 정보문화국 공보문화과를 홍보과와 문화교류과로 분리 개편하였다. 1976년 외교안보연구원으로 개편하여, 원장 밑에 총무과, 연구실 및 교수부를 두고 연구실 실장 밑에 제1, 2, 3, 4 연구부를 두도록 하였다.

1977년 7월 14일자 직제 개정(대통령령 제8624호)으로 종전의 2실 9국 33과를 2실 10국 39과로 확대 개편하였으며, 주요 내용은 다음과 같다. 첫째, 방교국을 국제기구국과 조약국으로 분리하고, 국제기구과를 1, 2과로 분리하였다. 둘째, 조약국 조약과를 1, 2과로 분리하고 국제법규과를 신설하였다. 셋째, 국제경제국 경제협력과를 1, 2과로 분리하고 영사교민국에 여권3과를, 기획관리실에 재외공관담당관을 신설하였다. 1977년 9월 20일자 직제 개정(대통령령 제8698호)으로 감사

담당관을 감사관으로 승격시켜 차관 직속으로 두었다. 1978년 4월 3일자 직제 개정(대통령령 제8918호)으로 지역국을 강화하여 종건의 지역과를 담당관제로 대폭 개편하고, 문서통신과리실을 외신문서국으로 승격 개편하여 2실 11국 33과 24담당관제로 변경하였다.

1979년 2월 14일자 직제 개정(대통령령 제9326호)으로 아프리카 와 중동 지역에 대한 외교 활동을 강화, 확대하기 위하여 아중동국을 중동국과 아프리카국으로 분리 개편하고, 외교정책상의 특수 문제에 관하여 기동성 있고 효율적인 정책 수립을위하여 각 지역국장 소속하에 설치되어 있는 심의관을 분리하여 차관 직속으로 통합 설치하였다. 1980년 4월 10일 직제 개정(대통령령 제9843호)으로는 의전실장 밑에 의전심의관을 신설하였다.

〈그림 7〉 1979년 2월 14일 공포된 외무부 직제

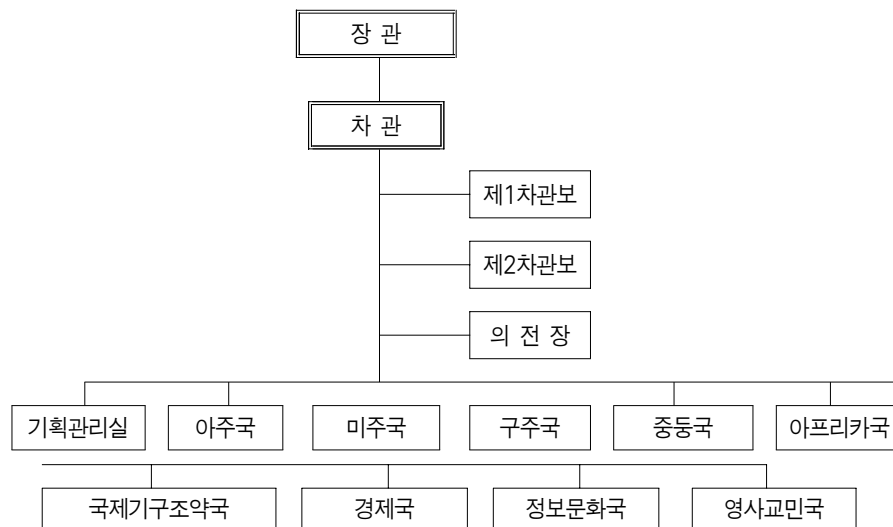


5. 제5공화국

1981년 3월 14일자로 외무공무원의 책임 및 직무의 중요성과 신분 및 근무 조건의 특성에 비추어 그 자격, 임용, 교육, 훈련, 복무, 보수, 신분 보장 등에 관하여 국가공무원법에 대한 특례를 규정할 목적으로 법률 제3384호로 외무공무원

법이 제정되었다. 또 11월 2일에는 정부 조직 체계상 각종 불합리한 점을 개선·정비하여 국정 지표의 효율적 추진 체제를 구축하기 위한 정부 조직 정비방침에 따라 대통령령 제10502호에 의하여 국제기구국과 조약국을 국제기구조약국으로, 국제경제국과 통상국을 경제국으로 통합하는 한편 외신문서국을 폐지하고 그 하부 조직의 소속을 조정하는 식으로 외무부 직제를 개편하였다.

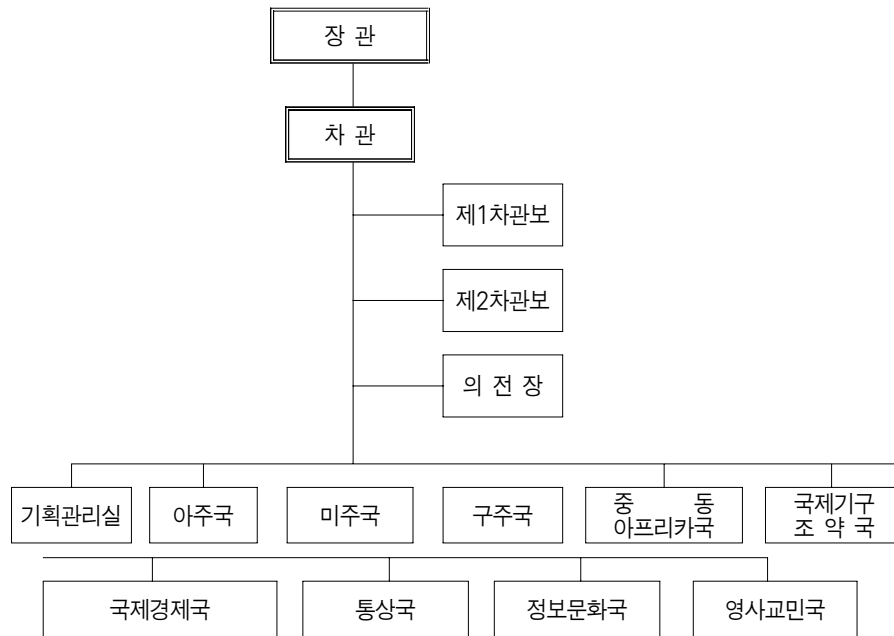
〈그림 8〉 1981년 3월 14일 공포된 외무부 직제



그리고 1983년 12월 31일에는 대통령령 제11319호에 따라 보건사회부로부터 해외 이주 업무를 이관받아 해외이주과를 경제국에 두었으며, 1985년 2월 13일에는 대통령령 제11621호에 따라 외교인력의 효율적 활용을 위하여 재외공관 정원 중 5%의 범위 내의 인원을 국무총리의 승인을 얻어 본부 또는 외교안보연구원에 배정할 수 있게 하였다. 또한 정보문화국에 정세분석관을 신설하고, 아주국, 미주국 및 경제국에 심의관을 신설하였다.

1987년 4월 3일에는 대통령령 제12130호에 따른 직제 개정으로 국제적 지위 향상 및 역할 강화와 각국의 보호무역주의 동향 등 급격히 변화하고 있는 국제 경제 환경에 효율적으로 대처하기 위하여 경제외교의 강화, 대외 홍보 및 문화외교의 강화와 외무 행정의 전산화 등을 위한 기구와 인력을 보강하였다.

〈그림 9〉 1987년 4월 3일 공포된 외무부 직제

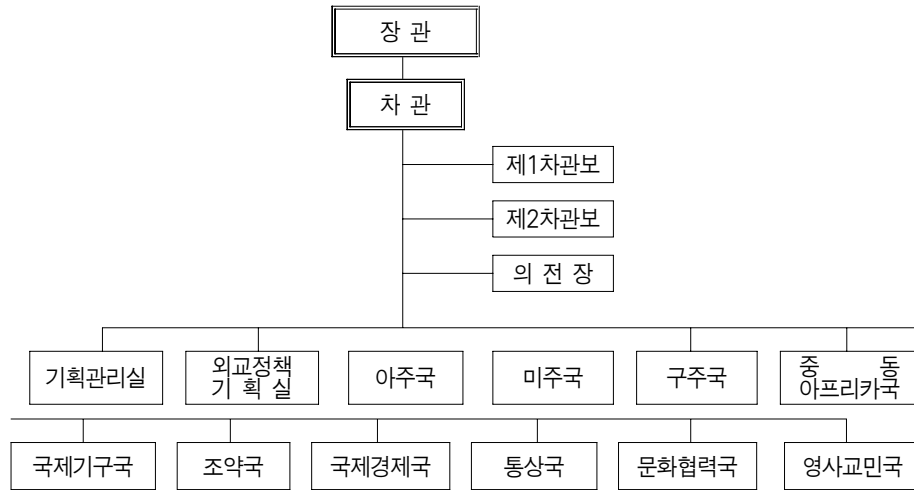


6. 제6공화국

1991년 5월 28일자 대통령령 제13376호에 따라, 종합적인 중·단기 외교정책의 효율적 수립 추진을 위하여 외교정책기획실을 신설하고, 그 밑에 정책심의관 3인과 정책총괄과 및 안보정책과를 신설하였다. 한편, 제외공관의 효율적 지원 및 국유 재산의 관리를 위하여 기획관리실에 심의관 2인과 국유재산관리담당관을 신설하였다.

1993년 1월 30일자 대통령령 제13827호에 따라, 의전장 아래 의전관을 의전심 의관으로 특전담당관을 주한공관담당관으로 개칭하고, 기획관리실 소속 제외공관 담당관 및 국유재산담당관을 제외공관1담당관 및 제외공관2담당관으로, 아주국 소속 서남아과를 서남아·대양주과로 개칭하였다.

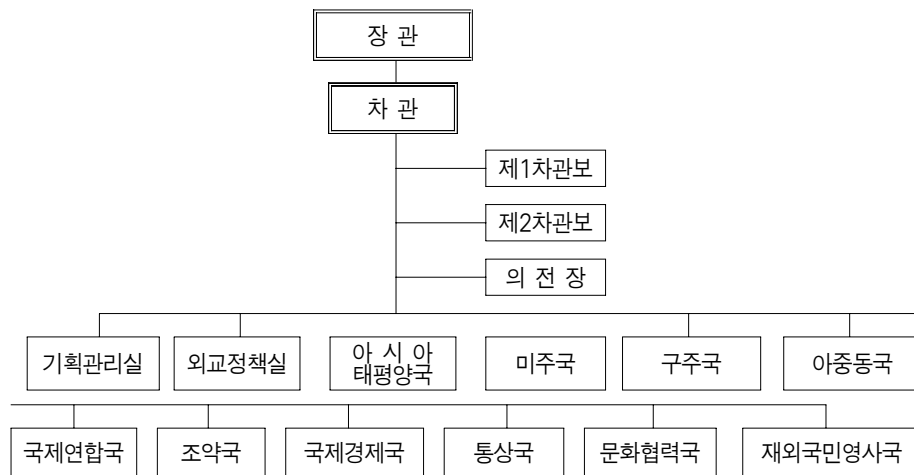
〈그림 10〉 1991년 5월 28일 공포된 외무부 직제



7. 문민정부

1994년 4월 21일에는 대통령령 제14216호에 따른 직제 개정으로, 국제외교 환경의 변화에 능동적으로 대처하고 작고 효율적인 정부를 구현하며 외교 인력의 활용을 극대화하기 위하여, 본부 과 조직 중 6개과를 축소하고 1개과를 신설하였다.

〈그림 11〉 1994년 4월 21일 공포된 외무부 직제



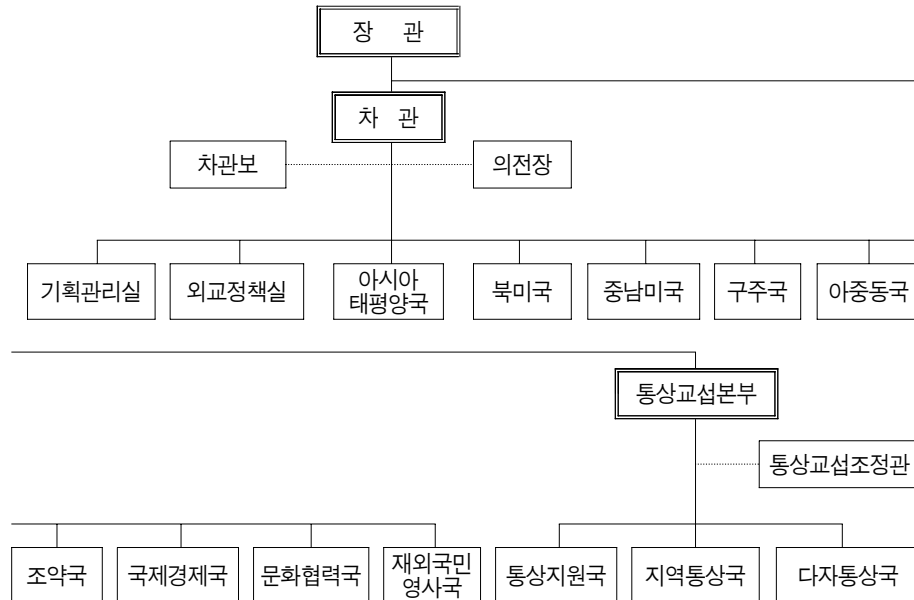
1995년 12월 13일자 대통령령 제14824호는 높아진 한국의 외교적 위상에 부응하여 외교 역량을 강화하는 한편, 업무의 합리적 배분과 효율성을 제고하기 위하여 정원을 변경하지 않는 범위 내에서 외무부 본부의 국·과 단위 조직을 합리적으로 조정·개편하려는 취지하에, 기획관리실의 행정관리담당관과 법무담당관을 행정법무담당관으로 통합하고, 외무인사기획담당관을 신설하여 종전에 법무담당관이 담당하던 조직 및 정원 관리, 외무공무원 인사제도의 연구·개선 등을 담당하도록 하였다.

1996년 11월 21일자 대통령령 제15172호에 따른 개정으로 정치·경제·문화 등 각 분야에서 중남미 지역 국가들과의 교류·협력의 중요성이 증대됨에 따라 중남미 외교를 효율적으로 추진하기 위하여 전담 조직을 보강하는 등 일부 조직을 조정하였다. 경제협력개발기구(OECD)에 가입하게 되면서 1997년 6월 25일자 대통령령 제15399호에 따라 국제경제국 내에 경제협력개발기구(OECD) 관련 업무를 전담하는 경제기구과를 신설하였다.

8. 국민의 정부

1997년 12월 IMF 경제위기에 직면한 상황에서 정권을 획득한 국민의 정부는 정권출범에 발맞추어 대대적인 정부조직 개편에 나서게 된다. 외교부 조직 변천사에서 가장 획기적인 변화를 보여주는 것도 이 시기라 할 수 있는데, 종래 산업자원부 산하에 있던 해외 통상관련 업무가 외교부로 이관이 되어 외교통상부가 출범하게 된다. 1998년 2월 28일자 대통령령 제15710호, 3월 3일자 외교통상부령 제1호에 따라 통상 및 통상 교섭과 대외경제 관련 외교정책을 종합적으로 수립, 시행할 수 있도록 외교통상부로 개편하고 조직을 개편하였다. 통상교섭본부에는 통상교섭조정관, 3국(통상지원, 지역통상, 다자통상), 143팀을 설치하였다. 1999년 5월 24일자 대통령령 제16336호에 따라 통상지원국을 폐지하고 국제경제국을 통상교섭본부장 소속으로, 문화협력국을 문화외교국으로 변경하였다. 2000년 3월 4일에는 대통령령 16746호에 의해 외교직 공무원을 ‘외교통상직 공무원’으로 개편하였다.

〈그림 12〉 1998년 2월 28일 공포된 외교통상부 직제

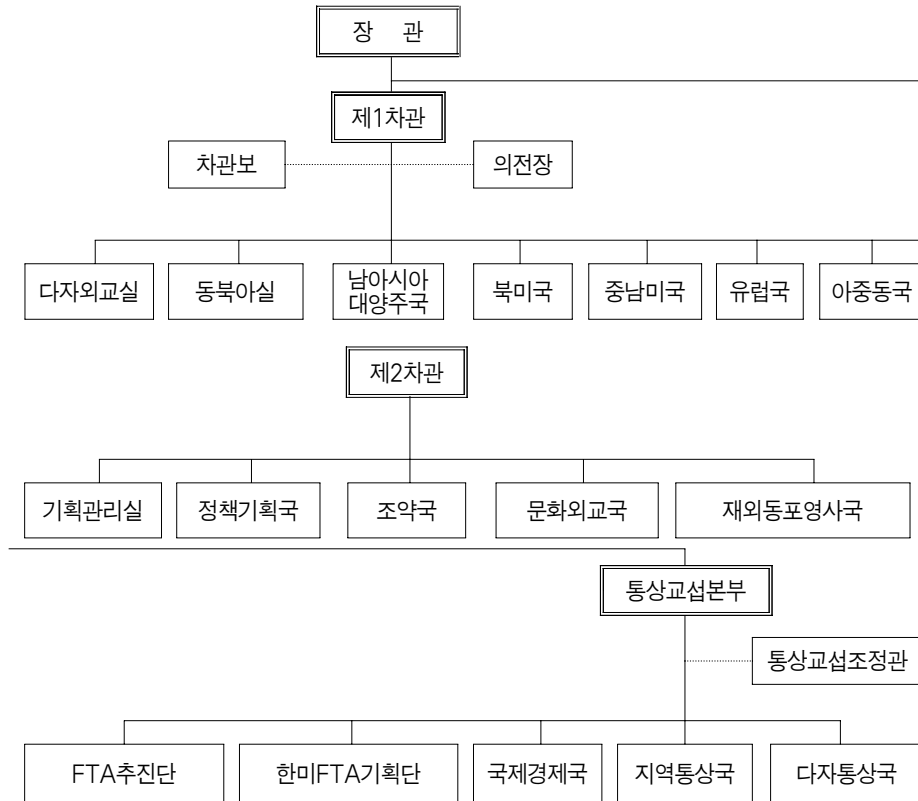


9. 참여정부

2005년 7월 22일 외교통상부 및 그 소속기관 직제 개정(대통령령 제18956호)을 통해 제1차관, 제2차관의 복수차관제가 되었다. 2005년 12월 9일 대통령령 제19166호의 개정으로 재외국민영사국을 제외동포영사국으로 개편하였다. 2006년 3월 29일 대통령령 제19417호 개정을 통해 한시조직으로 북핵외교기획단 및 한미 FTA 추진단을 설치하였다.

참여정부의 외교통상부 조직개편의 가장 큰 특징으로 미국 등과의 자유무역 협정을 적극적으로 추진하기 위한 통상 관련 부문의 조직 및 인력 확대이다. 2007년 2월 1일 제19860호 개정을 통해 자유무역협정국(1국장, 2교섭관, 4과)을 자유무역협정추진단(1단장, 2기획관, 1교섭관, 7과)로 확대개편하였다. 그리고 2007년 7월 19일 대통령령 제20179호 개정을 통해 재외공관을 10개 신설하고, 총 197명을 증원하였다. 외교정책실을 다자외교실로 개편하고, 1국(남아시아대양주국)·3관(개발협력정책관, 평화체제교섭기획단장, 제외동포심의관)·11과를 신설하였다.

〈그림 13〉 2007년 7월 19일 공포된 외교통상부 직제



2007년 10월 30일 현재 외교통상부의 조직은 다음과 요약할 수 있다. 첫째, 외교통상부 본부는 장관, 통상교섭본부장, 1,2차관, 차관보, 통상교섭조정관, 2실(기획관리실장, 외교정책실장), FTA추진단장, 의전장, 대변인, 2대사(재외동포영사대사, 대테러국제협력대사), 13국, 2정책관, 2기획관, 감사관, 홍보관리관, 13심의관, 12협력관, 79과·팀이 소속되어 있다. 그리고 한시조직으로 한반도평화교섭본부, 한미자유무역협정기획단이 있다. 둘째, 산하조직으로 외교안보연구원과 있는데, 연구실, 교수부, 경력교수(2), 외교역량평가단, 4과로 구성되어 있다. 셋째, 전 세계에 147개 재외공관(대사관 104, 대표부 4, 총영사관 39)이 있다.

Ⅲ. 인력구조 측면의 발전과정

1. 제1공화국

1948년 정부수립 당시 외무부는 정원 160명으로 출발하였으나 1949년 5월에 외무부 직제가 대폭 축소되면서 정수도 80명으로 감축되었다. 1950년 한국전쟁이 반발하자 부산에서 임시 행정요원 제도하에 불과 30여명의 직원으로 외무행정을 담당하였다. 그러나 전쟁중에 활발한 외교가 요청되자 1952년 예산 및 인력의 확충을 통해 본부 81명, 재외공관 96명, 총 177명으로 증원되었다.

1953년 정전협정 후 9월에 정부는 초긴축 재정정책으로 국가공무원 전반에 걸친 감원 조치를 취하게 되어 외무부 정원은 본부 및 재외공관 각각 53명과 68명으로 총 121명의 정원이 감축되었다. 그 이후 정부의 외교망 확충 노력과 함께 재외공관을 중심으로 인원을 점차 보강하여, 1950년대 말 정원은 275명이 되었다.

2. 제2공화국

4.19 학생혁명이 이후 들어선 제2공화국은 외무부 조직의 큰 변화는 없었지만, 직제 개편과 더불어 정원도 대폭 확대하였다. 1960년 7월 213명이었던 정원이 1961년 4월에는 384명이 되어 9개월간 171명이 증원되었다.

3. 제3공화국

5.16 군사정변 직후인 1961년에 재외공관 정원 63명 감원과 1964년 정부의 5%인건비 삭감책에 따른 10명의 정원 감원 조치를 제외하고는, 군사정부의 중립국에 대한 적극적인 외교정책에 따른 직제 개편과 재외공관망의 대폭적인 확장으로 매년 외무부 정원의 증가를 가져와 1969년에는 646명(주재원 포함)에 달해 1950년대 말 정원의 2배 이상 증가하였다.

4. 제4공화국

박정희 정부는 1960-70년대 경제개발계획의 성공적인 수행과 경제발전에 따른 국력 신장에 부응하여 외무부 기구의 확대 개편과 재외공관망의 확장으로 외무부 정원도 매년 크게 증가하였다. 그리고 당시 외교적 차원에서 남북한의 경쟁도 외무부의 확대에 영향을 미쳤다. 이같은 추세를 반영하여 1979년부터는 아프리카 및 중동 지역에 대한 외교활동이 심화·확대되고 담당 인원이 크게 증대하여, 1979년에는 외교부 인원 1,479명(주재원포함)에 이르게 된다.

5. 제5-6공화국

전두환 정부 초기에는 외교부 인력이 그다지 크게 증가하지 않았지만 말기인 1987년에는 대폭적인 증원이 있었고, 1988년에는 서울 올림픽 대회가 개최되는 등 한국의 국제적 지위 향상 및 역할 강화와 급변하는 국제경제 환경에 효율적으로 대처하기 위하여 큰 폭의 증원이 있었다. 6공화국 시기인 1980년대 말 이래 사회주의권 국가가 붕괴하면서 러시아, 중국, 동유럽 등 구공산권 국가와 외교관계를 수립하는 소위 ‘북방외교’의 필요성이 증대하였고, 1991년도 남북한이 동시에 국제연합(UN)에 가입하면서 국제무대에서의 위상이 제고되고 역할이 증대됨으로써 외교 인력에 대한 수요가 급격하게 증대하였다.

6. 문민정부

문민정부는 집권초기부터 세계화 과제를 추진하였고, 1996년에는 경제협력개발기구(OECD)의 29번째 가입국이 되었다. 이같은 과정에서 문민정부 초기인 1993년의 경우 외교부의 인력이 2,150명(주재관 포함)으로 사상 최대를 기록하기도 했다. 하지만 그 이후는 외교부 인력은 안정적인 모습을 보여주었다.

7. 국민의 정부

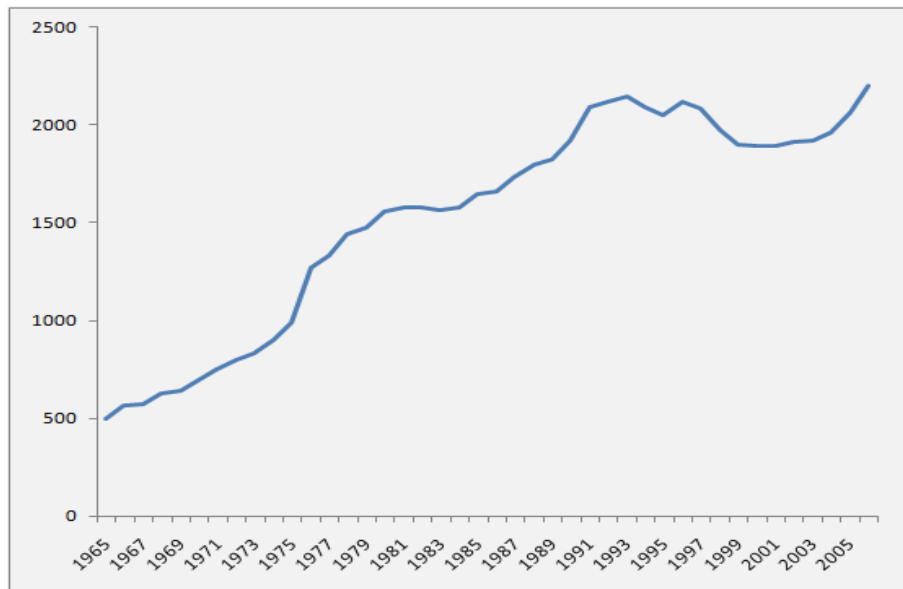
1997년 12월 IMF 경제위기에서 집권한 국민의 정부는 출범 초기 외무부가 외교통상부로 확대되면서 통상교섭본부가 신설되었음에도 불구하고 전반적인 정부조직 축소개편의 영향 하에 큰 폭을 줄어들었다. 1996년 2,119명이었던 외교부 인력들은 4년 뒤인 2000년에 1,895명까지 감축되었다.

8. 참여정부

참여정부의 경우 초기부터 한미 자유무역협정(FTA) 체결과 같은 중요한 통상 현안을 다룰 수 있도록 통상교섭본부의 대대적인 확대가 있었다. 이에 따라 참여 정부는 그 어느 정부에 비해 급속한 인원 증가가 일어나게 된다. 2001년 1,897명이던 인원이 2006년에 오면 2,203명에 이르게 된다.

다음 <그림 14>과 <표 1>는 외무부 및 외교통상부의 인력추이를 요약적으로 보여주고 있다.

〈그림 14〉 외무부 및 외교통상부의 인력추이



〈표 1〉 외무부 및 외교통상부의 인력추이 (1965-2007년)

종류별 년도별	행정부 (명)	국가공무원 (명)	외교통상부 (명)	외교정원 (명)	주재관 (명)
1965	301,734	253,974	501	-	-
1966	329,106	277,097	567	-	-
1967	356,104	301,029	577	-	-
1968	377,925	322,123	631	-	-
1969	393,942	330,687	646	-	-
1970	412,852	344,171	700	-	-
1971	331,761	259,600	756	-	-
1972	433,415	362,396	799	-	-
1973	446,105	350,745	839	-	-
1974	460,746	359,716	903	-	-
1975	472,775	365,390	991	-	-
1976	496,771	378,129	1,274	-	-
1977	512,900	389,537	1,336	-	-
1978	533,784	401,922	1,447	-	-
1979	546,363	413,632	1,479	-	-
1980	589,020	438,454	1,558	-	-
1981	657,167	471,438	1,584	1,444	140
1982	638,027	448,936	1,584	1,444	140
1983	640,842	450,704	1,569	1,429	140
1984	646,866	454,046	1,582	1,442	140
1985	660,032	461,945	1,648	1,495	153
1986	680,939	475,081	1,660	1,507	153
1987	693,597	477,146	1,739	1,586	153
1988	724,560	492,466	1,803	1,650	153
1989	768,131	516,008	1,827	1,674	153
1990	804,244	539,869	1,926	1,753	173
1991	839,801	553,104	2,095	1,924	171
1992	871,410	565,115	2,121	1,923	198
1993	884,828	568,413	2,150	1,943	207
1994	892,463	567,435	2,092	1,901	191
1995	889,762	558,489	2,054	1,846	208
1996	909,802	560,645	2,119	1,904	215
1997	919,154	561,952	2,087	1,849	238
1998	870,887	555,501	1,979	1,752	227
1999	857,616	547,563	1,903	1,694	209
2000	851,684	545,690	1,895	1,699	196
2001	850,032	548,003	1,897	1,706	191
2002	871,066	562,373	1,919	1,714	205
2003	896,579	579,448	1,925	1,720	205
2004	916,265	589,148	1,963	1,758	205
2005	910,452	571,982	2,068	1,833	235
2006	933,663	590,169	2,203	1,945	258

IV. 예산구조 측면의 발전과정

1948년 외교부가 창설될 당시의 예산은 1.2억원에 불과하였다. 그러던 것이

2007년 현재 예산이 1조 959억원에 달하게 되었다. 예산은 당시의 경제여건이나 물가상승률을 고려해야 하므로 단순비교할 성질의 것은 아니더라도, 명목상의 금액으로 지난 60년 동안의 외교통상부 예산은 9,132배 이상 증가하였다고 할 수 있다.

정부수립 초창기에는 정부 일반회계 예산의 약 0.4%를 유지하였으며, 이후 대외관계 확대 추세에 더불어 점차적으로 증가되어 1960-70년대에는 정부 예산 1% 전후를 차지하였다. 최근 10여년간의 추이를 보면 정부 예산의 0.6%-0.82% 사이를 유지하고 있다. 구체적으로 1998년의 경우 예산대비 0.78%로 가장 높은 비중을 차지한 반면, 2001년에는 예산대비 0.60%로 가장 낮은 비중을 차지하였다.

〈표 2〉 연도별 외교통상부 예산과 정부 예산 비교(단위: 억원)

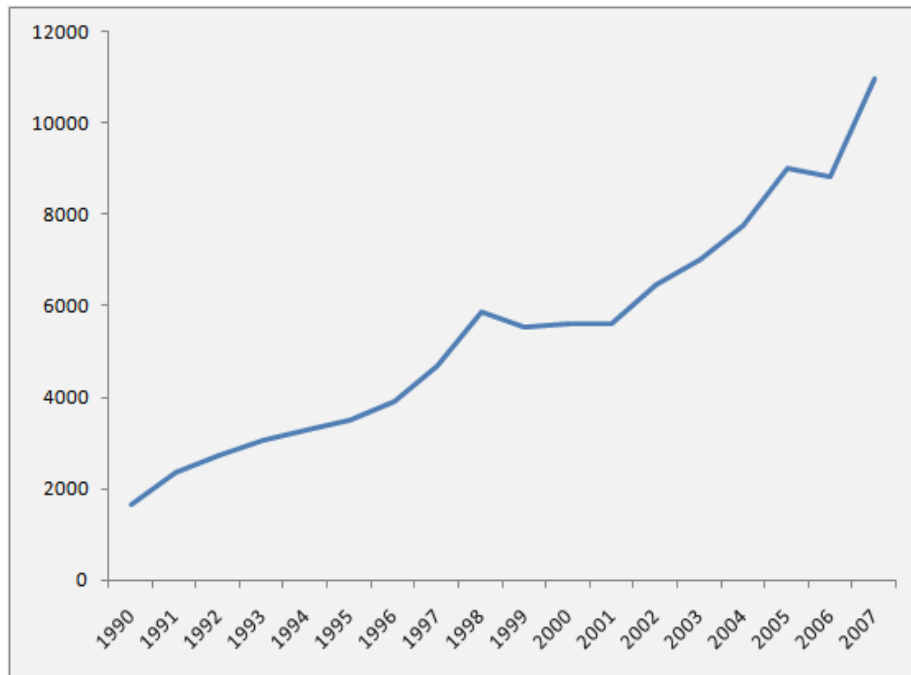
연도	외교통상부 예산	정부예산	구성비(%)
1948	1.2	300	0.4
1958	12	2,871	0.4
1968	26	2,657	0.99
1978	35	35,387	0.99
1988	1,426	180,250	0.79
1990	1,652	274,637	0.60
1991	2,345	312,835	0.75
1992	2,731	333,624	0.82
1993	3,072	372,680	0.82
1994	3,276	427,947	0.77
1995	3,500	514,981	0.68
1996	3,888	584,808	0.66
1997	4,675	639,621	0.73
1998	5,868	755,829	0.78
1999	5,534	836,851	0.66
2000	5,617	887,363	0.63
2001	5,617	991,801	0.60
2002	6,454	1,096,298	0.61
2003	6,990	1,181,323	0.63
2004	7,755	1,201,394	0.66
2005	9,011	1,352,156	0.68
2006	8,800	1,448,076	0.61
2007	10,959	1,565,177	0.70

자료: 외교통상부(1999).『외교50년사』; 외교통상부 내부자료(2007)를 참고하여 재작성

또한 근래 두드러진 외교통상부의 예산이 증가했던 시기가 IMF 경제위기가 있었던 1997년과 1998년과, 한미 FTA 협상이 있었던 2007년이었음을 통해 외교통상관련 현안이 있는 경우 예산이 급증했음을 알 수 있다(<그림 15> 참조). 그리고 예산상으로 보면 상당한 예산증대가 지속적으로 이루어졌다.

〈그림 15〉 1990년-2007년도 외교통상부 예산의 추이

(단위: 억원)



V. 쟁점과 발전방향

외교통상부는 지난 60년간 조직·인력·예산상에 비약적인 발전을 이룩하였다. 먼저, 조직구조 차원에서 발전과정을 살펴보면, 1948년 외교부 발족당시에는 비서실, 정무국, 통상국, 조약국, 조사국 및 정보국의 1실 5국 18과의 편제로 시작되었다. 하지만 2007년 현재 외교통상부는 조직은 1,2차관, 차관보, 통상교섭본부장, 통상교섭조정관, 2실(기획관리실장, 외교정책실장), FTA추진단장, 의전장, 대

변인, 2대사(재외동포영사대사, 대테러국제협력대사), 13국, 2정책관, 2기획관, 감사관, 홍보관리관, 13심의관, 12협력관, 79과·팀이 소속되어 있고, 한시조직인 한반도평화교섭본부, 한미자유무역협정기획단과 산하조직으로 외교안보연구원을 거느리고 있는 거대행정부처로 발전하였다. 다음으로, 인력 차원에서는, 1948년 외무부 창설시 정원이 160명이었던 것이 2006년 현재 외교통상부 인력이 2,203명으로 크게 증가하였다. 지난 60년간 인력차원에서는 13.8배가 증가하였다. 마지막으로, 예산차원에서는 1948년 외교부가 창설될 당시 1.2억원에 불과하던 것이 2007년 현재 1조 959억원에 달하게 되었다. 명목상의 금액으로 지난 60년 동안의 외교통상부 예산은 9,132배 이상 증가하였다.

이는 1960-70년대 개발연대를 거치면서 크게 성장한 국력에 부응하는 외교역량의 필요성에 기인하는 바 크다. 하지만 1990년 이후에는 전지구적으로 진행중인 경제의 세계화 현상에 적극적으로 대응하기 위한 노력의 일환으로 대대적인 외교조직 및 역량의 확대가 이루어진 것으로 판단된다. 하지만, 이같은 급격한 조직·인력·예산의 증가가 적절한 수준이었는지에 대해서는 논란의 여지가 있다. 또한 외교통상부의 기능의 적절성에 대한 논란의 여지가 있는데, 여기에는 크게 외교기능과 통상기능 간의 관계정립 문제와 외교기능과 통일 및 국가안보기능 간의 관계 정립 문제로 나누어 고려할 수 있다.

1. 외교기능과 통상기능

이 같은 논란 중에서도 가장 크게 논의되었고, 앞으로 논의될 것으로 예상되는 것이 전통적인 외교업무에 통상업무를 통합하여 외교통상부로 확대개편했던 1998년 정부조직 개편에 대한 문제이다. 외교통상부 조직 및 기능과 관련하여 통상교섭본부 수준과 기능의 한계를 다음과 지적하는 견해들이 있다(황윤원 외, 2003: 117-118).

첫째, 통상현안을 종합적으로 다루려고 통상교섭본부를 만들었으나 결과적으로 효율성이 떨어지는 영성한 기관의 추가에 불과하게 되고, 궁극적으로 대외통상교섭은 통상교섭본부, 통상진흥은 산업자원부, 국내정책 조정은 재정경제부가 담당하게 된다.

둘째, 국가이익의 2대 요소인 통상과 외교/안보 기능의 근본적인 갈등과 한계를 소홀히 하게 되었다. 우리나라는 국내총생산(GDP)의 70% 이상이 수출입에 기초한 통상국가인 동시에 지정학적 위치로 볼 때 정무안보외교의 중요성이 크다. 그리고 통상은 일부부처가 아닌 대대적인 조정에 의한 경제마인드가 필요한 반면, 외교안보는 국가이념에 따른 정치적 마인드가 우선이기 때문에 두가지 상충되는 쟁점이 한 부서 내에 존재하기가 어렵다. 결과적으로 현재의 통상교섭조직은 통상교섭본부장으로 통상문제에 참여하게 연관된 각 부처의 이해관계를 조정하기 어렵고, 정무외교에 밀리게 될 우려가 있고, 또한 대내적 자중지란으로 협상력이 훼손될 가능성 있다.

셋째, 통상문제가 외교부 산하에 들어오게 됨으로 통상의 전문성이 결여되게 되었다. 경제부처에서 보강된 전문인력(43명)은 순환근무로 대부분 외국공관 근무로 나가게 되어 통상전문가에서 일반외교관으로 전락하게 되었다. 통상문제는 국내의 다양한 산업과 밀접한 관계가 있기 때문에 산업의 구조조정 정책이나 진흥정책과의 연계가 필요함에도 불구하고 통상정책과 산업정책의 분리로 인하여 전문적인 산업정책과의 밀접한 연계성이 결여되게 되었다.

이 같은 통상업무의 독립성을 주장하는 측에서는 통상업무를 현재처럼 원래 외교업무가 주일 수밖에 없는 외교통상부에서 분리하여 미국의 무역대표부처럼 대통령이나 국무총리 직속으로 하여 통상업무에 집중하도록 하는 방안을 강력하게 권고하고 있다. 이렇게 되면 다양한 무역과 투자, 그리고 산업구조의 조정에도 각 부처간의 유기적인 관계형성 및 조정기능의 증대를 위해서 다양한 네트워크를 구축하는 효과를 볼 수 있을 것으로 기대하고 있다.

2. 외교기능과 통일 및 국가안전보장 기능

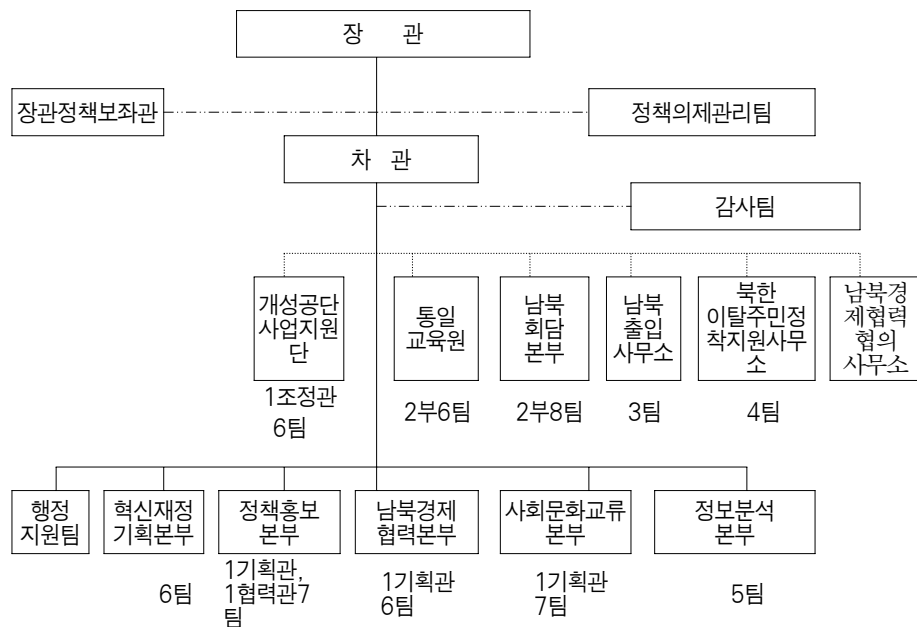
근래 정권교체기에 접어들면서 여러 조직개편방안들이 논의 중에 있다. 그 중에서도 외교통상부와 통일부의 조직을 합쳐서 외교통일부를 구성하는 방안이 제시되기도 하였다(김광웅, 2007).⁴⁾ 이같은 외교통상부와 통일부의 통합 논리는

4) 통일부는 1969년 국토통일원으로 창설되어 1990년 통일원으로 개칭한 뒤 1998년 2월 정부조직법 개정으로 지금의 명칭으로 변경하였다. 주로 통일 및 남북 대화·교류·협력, 인도 지원에 관한 정책 수립, 통일교육, 기타 통일과 관련된 일을 한다. 현재 장관 1명과 차관 1명

기존의 조직세분화에 따른 중복업무를 해소하여 낭비요소 및 갈등요인을 제거하고자 하는 ‘대부처 주의’에 기반하고 있다(황성원, 2007; 김광웅·정정목, 2002). 이 논리에 따르면 현재 통일부는 한반도의 특수성을 반영한 한시 조직이므로 외교통상부, 국방부, 산업자원부, 문화관광부 등 유관부처와의 업무중복 및 비효율 등의 문제가 상존하고 있다. 특히 외교통상부와 통일부 사이에는 불가피하게 기능수행상 업무영역이 중복되어 있고, 그 지향하는 바가 상이함으로써 발생하는 갈등이 야기될 개연성이 크다. 아래 <표 3>는 2000년도 이후의 외교통상부와 통일부의 주요 갈등사례를 정리한 것이다.

을 두되, 장관은 국무위원으로 보하고 차관은 정무직이다. 조직은 5본부(혁신재정기획본부, 정책홍보본부, 남북경제협력본부, 사회문화교류본부, 정보분석본부)로 구성되고, 하부조직으로 5개 담당관실과 21팀 및 개성공단 사업지원단이 있다.

<표 16> 통일부 조직(2007년 12월말 현재)



〈표 3〉 외교통상부-통일부의 갈등 사례 (2000년도 이후)

시기	갈등사례	부처별 입장차이		결과
		외교통상부	통일부	
2002. 2. 4	미국의 대북 강경론 (한미정상회담)	북한의 대량살상무기(WMD) 문제의 심각성에서는 미국의 입장을 수용하되 그 해결 방법은 결국 '유연한 대북 대화'밖에 없다는 것을 설득하지는 입장	한·미 정상회담에서 김대중 대통령이 직접 부시정부의 대북 강경론에 제동을 걸어야 한다는 주장	북한의 대량살상무기(WMD)와 재래식무기 위협을 대화를 통해 해소해야 한다는 데 합의, 이를 위해 북한이 조기에 대화에 나설 것을 촉구함
2002.11.14	대북 중유지원	정부의 공식 방침이 아니며 중유공급 문제는 한·미·일간 협의가 진행되고 있는 사안	대북중유지원은 2003년 1월까지 지속돼야 함	한반도에너지개발기구(KEDO)는 대북 중유 지원을 12월분부터 중단하기로 합의
2003.5.6	남북경협 추진관련	북한 핵 문제와 관련해 남북경협 또한 정치적 영향을 받지 않을 수 없음	남북경협과 정치적 상황의 연계는 정부 방침이 아님	이미 해오던 경협 사업은 핵 문제 해결과 함께 계속 병행해 나간다는 것이 정부 방침
2005.2.23	북한 핵무기보유/6자회담 불참선언	핵무기를 갖고 있는 것으로 그 실체를 사실상 인정/ 생떼 쓰는 북한 판단 잘못임	북한의 핵보유 선언은 실체가 없음/ 공포에 떠는 북한 달래야 함	'북핵 불용' 원칙을 강조하고 6자회담에 복귀할 것을 거듭 요구, 북한의 6자회담 복귀
2005.4	북핵문제의 유엔안보리 회부 관련	항후 상황 전개를 통해 한미 간 북핵 관련 안보리 회부 문제가 논의될 수 있음	현 상황에서 북핵 문제의 안보리 회부 및 경제제재 검토에 반대	북한의 6자회담 복귀
2006.6.16	북한의 미사일 발사 가능성 관련	미·북 간 아무런 대화가 진행되지 않고 있는 교착국면을 벗어나기 위해 미사일을 발사할 가능성 있음	아직 발사 준비 초기단계이며 위기 고조용일 뿐임	7.5 북한의 미사일 발사함
2006.10.13	북한 핵실험 이후 대북제재 관련 -대량살상무기 확산방지구상(PSI) 참여확대	대량살상무기확산방지구상(PSI) 참여 확대 문제를 적극적으로 검토	남북 간 무력 충돌이 일어날 수 있어 PSI의 정식 참여 반대	대량살상무기 확산방지구상(PSI)을 포함해 유엔이 추진하는 대북제재 결의에 동참
2007.2.21	6자회담 - 남북회담	6자회담에서 남북 간 지원문제는 논의된 바 없으며, 남북회담은 6자회담과 별개	남북회담이 2·13합의의 비핵화 초기조치 이행을 가속화하는 역할을 하게 될 것	20차 남북장관급 회담 타결 (남북관계 정상화 합의, 각종 회담 일정과 이산가족 상봉행사 등 인도적·경협 사업 재추진을 계획함)
2007.4.7	대북 쌀 지원	통일부가 대북지원 문제를 협의하는 범정부 공식기구인 장관급 및 차관보급 안보정책조정회의의 조율도 거치지 않고 '독자행동'을 함	6자회담 2·13합의에 따른 북한의 핵 시설 폐쇄조치 이행이 지연되더라도 북한에 쌀 40만 톤을 보내는 계획은 예정대로 진행	6월 30일부터 대북 쌀 지원을 재개하기로 통일부 발표
2007.6.22	미국무부 차관보 방북사실 관련	차관보의 방북사실 전달과정은 문제가 없었음	외교부로부터 방북사실에 관련 정보를 전달 받지 못함	외교부 당국자는 "공유가 됐으며 알아야 할 만한 사람들은 당연히 알고 있었다"고 해명
2007.8.11	제2차 남북정상회담 기간 중 을지훈련	남북정상회담 기간 중에 열리는 을지포커스렌즈(UFL) 훈련은 이미 계획된 일정으로 예정대로 실시	의제를 논의하는 과정에서 북측이 제외한다면 적절한 대책을 논의할 예정	북측의 남북정상회담 연기로 을지포커스렌즈 훈련은 위게임 중심으로 정상 실시하되, 군기동훈련은 연기

자료: 황성원 (2007)

따라서 외교·안보정책의 중심축을 통일부에서 외교통상부로 전환하는 대신, 통일부는 남부 교류업무만을 조정하는 ‘남북관계조정처’로 개편해야 한다고 한다 (서울신문, 2007.10.10).

그러나 이 같은 통합방안은 일관되고 체계적인 통일정책의 수립이라는 장점을 있으나, 외교 및 통상 중심의 외교통상부 기능과 민족 중심의 통일부 기능을 인위적으로 결합시키는 것으로 또다른 정책실패를 초래할 가능성이 높다는 점에서 문제점을 안고 있다(김태운, 2003). 그리고 민감한 남북한 간의 문제를 일반적인 외교담당 부서가 감당함으로써 오는 위험성과 함께, 남북문제가 갖은 상징성 때문에 통합을 반대하는 의견도 높다.

참고문헌

- 김광웅 (2007). “미래정부론-小敎政府”.
- 김광웅·정정목. (2002). “바람직한 새정부의 조직”. 2002년도 한국행정학회 동계학술대회 논문집.
- 김근세·최도림 (1996). “우리나라 정부조직의 신설, 폐지, 승계”. 『한국행정학보』 30(3): 35-51.
- 김태운 (2003). “중앙정부 조직개편과 기능조정 연구: 기획조정 행정운영, 외교국방 법무 부문 개편.” 2003년도 한국행정학회 기획세미나 논문집.
- 박영기 (1987). “우리나라 정부조직의 변천에 관한 역사적 고찰”. 『한국행정학보』 21(1): 301-314.
- 외교통상부 (1999). 『한국외교 50년』. 서울: 외교통상부.
- 외교통상부 (2002). “외교통상부 기능분석”.
- 외교통상부 (2002). “외교통상부 조직 및 기능분석”.
- 이창원 (2007). “차기정부 조직개편안 통합논의”. 2007년도 한국조직학회 동계학술대회 발표논문집.
- 황성원(2007). “외교-통일 기능의 효율적 연계방안” 2007년도 행정자치부 조직진단포럼 발표논문.
- 황윤원 외 (2003). 「정부조직 개편이 논리와 대안: ‘참여정부’의 정부조직 개편방안」. 서울: 한국행정연구원.