

## 한국에서의 장관선택의 기초 변화와 연속성

박종민\*

### 1. 머리말

각료의 인선은 정부구성의 핵심이다. 각료는 행정부처의 장으로 임명되어 공식적으로 정책을 결정하고 행정을 관리하기 때문이다. 정부의 정책과정에서 행정관료의 영향력이 증대되어 왔음에도 불구하고 정치적 피임명자인 장관의 정책권과 인사권은 장관선택의 중요성을 강조한다. 그러나 정부를 구성하는 각료의 핵심적 지위에도 불구하고 우리나라의 헌법과 정부조직법은 각료의 선택과 자격조건에 대해 거의 침묵하고 있다. 단지 국무총리의 제청으로 정부수반인 대통령이 임명하는 절차에 대해 규정되어 있을 뿐이다. 이러한 형식적 규정은 실제적인 각료선택의 유형과 특징을 밝혀 주지 못하고 있다. 기존의 연구도 정치 엘리트 혹은 특정 부처의 행정 엘리트의 충원을 다루어 내각전체에 초점을 두면서 각료선택의 유형을 분석하지는 않고 있다(황인정, 1970; 안병만, 1986; 김광웅, 1991). 이 논문은 기존 연구에서 체계적으로 시도되지 않았던 내각구성(*cabinet-making*)의 문제를 염두에 두면서 우리나라에서 각료선택의 기초와 그 특징을 분석하고자 한다.

---

\* 고려대학교 행정학과 교수

\* 이 논문은 1992년도 한국정치학회 연례학술대회에서 발표한 논문을 대폭 수정한 것이다. 당시 자료정리를 도와준 고려대학교 석사과정의 박관규 군에게 감사한다.

정치적으로 임명되는 내각장관은 정부조직법상 정책권과 인사권을 갖는다. 즉, 장관은 소관사무에 대하여 책임을 지며 소속 공무원의 인사와 정책수립을 지휘하는 역할을 수행한다. 물론 정책과 인사에서 장관의 실질적 영향력은 경험적으로 검증되어야 할 문제이다. 그러나 일반적으로 내각장관은 행정가, 입법가 및 정책설계가로서 부처정책과 인사에 잠재적 영향력을 갖는다.

이처럼 국정운영에 핵심적인 역할을 하는 장관선택에 영향을 주는 요인은 다양하다. 장관선택의 과정이 일반적으로 사적이고 제도화되어 있지도 않지만 장관선택을 제한하는 구조적 요인들이 있다. 첫째, 정치체제의 형태가 장관선택에 영향을 준다. 정당이 중요한 역할을 하는 협의 민주주의에서는 정당이, 의회가 중심이 되는 정치체제에서는 의회위원회가 중요한 역할을 한다. 대통령제와 의원내각제 서로 다르다. 대통령제는 장관의 국회의원 겸직을 금하는 것이 일반적이거나 의원내각제에서는 내각장관이 의회를 지배하는 다수당이나 다수 연정에 소속된 의회 의원들 가운데서 선택된다. 같은 의원내각제라도 일당이 지배하는 체제와 다수당이 지배하는 체제는 다르다(Blondel, 1985).

둘째, 행정부처의 성격이 장관선택에 영향을 준다(Rose, 1987). 부처성격은 부처가 다루는 정책의 특성과 요구되는 전문성의 형태 및 정부의 정책의제에서의 우선순위를 포함한다. 즉, 부처정책이 경제정책인가 혹은 안보정책인가에 따라, 아니면 부처정책이 강조하는 전문성의 형태가 정책 전문성인가 혹은 행정 전문성인가에 따라 장관선택이 영향을 받는다. 또한 부처정책이 정부의 정책의제에서 차지하는 우선순위나 혹은 부처의 행정대상에 대한 대표성의 필요에 따라 장관선택이 달라질 수도 있다.

정부형태와 부처성격 이외에도 내각장관의 선택은 임명권자의 동기에 따라 달라질 수 있다. 첫째, 대통령의 정치적 자산을 증가시키기 위해, 둘째, 내각의 정책적 혹은 상징적 대표성을 증가시키기 위해, 셋째, 대통령의 정책설계를 돕는 정책 전문가를 임명하기 위해, 넷째, 행정가 혹은 조직 관리가를 임명하기 위해 다양한 장관선택이 이루어질 수 있다(Fenno, 1959; Wyszomirski, 1989).

이 논문은 장관선택의 다양한 요인을 염두에 두면서 문민정부가 들어서기 전인 지난 30년간 한국에서 장관선택의 유형을 분석하고 서술하고자 한다. 구체적으로 장관선택의 지역적, 교육적, 직업적 및 의회적 기초를 중심으로 박정희의 3공화국(1963~72)과 4공화국(1972~79), 전두환의 5공화국(1980~88) 및 노태우의 6공

한국(1988~93)의 장관선택 유형을 분석하고 그 연속성과 변화를 기술하고자 한다.

## 2. 연구 방법

이 논문에서 사용된 내각은 개념적으로 국무위원으로 구성된 집합체를 의미한다. 주요한 정책적 영향을 갖는 의원내각제의 내각과는 달리 대통령제의 내각은 헌법기관으로서의 위상에도 불구하고 정책적 역할은 형식적으로 보인다(Rose, 1987).<sup>1)</sup> 여기서 분석되는 내각장관은 정부조직법상 국무위원인 장관을 가리킨다. 1993년 문민정부 출범 전 이들은 정부수반인 대통령 통할하의 행정 각 부인 외무부, 내무부, 재무부, 법무부, 국방부, 교육부, 문화부, 체육청소년부, 농림수산부, 상공부, 동력자원부, 건설부, 보건사회부, 노동부, 교통부, 체신부의 각 장관과 국무총리 소속하의 경제기획원, 통일원, 총무처, 과학기술처, 환경처, 공보처의 각 장관 및 정무장관을 포함한다. 부처신설과 부처명칭의 변화에도 불구하고 지난 30년간 정부조직의 기본적 골격은 그대로 유지되어 왔다. 현재의 내각 부처 가운데서 과학기술처는 1967년, 국토통일원은 1969년, 동력자원부는 1978년, 노동부는 1981년, 체육부(1990년에 체육청소년부로 개칭)는 1982년, 공보처, 문화부 및 환경처는 1989년에 신설되었다.<sup>2)</sup> 이 논문에서 분석하고자 하는 장관의 모집단은 이들 내각장관들과 내각수반인 국무총리를 포함하였다.

이 논문이 다루는 기간은 1963~93년의 30년간이다. 이승만의 1공화국과 장면의 2공화국은 제외하였다. 1공화국에서 노태우의 6공화국에 이르기까지 3개의 과도내각과 1개의 군사혁명정부 내각이 있었으나 3공화국 이전의 과도내각과 군사혁명정부 내각은 분석대상에서 제외하였다. 분석된 기간에 내각장관에 임명된 사람은 320명으로 그 가운데서 246명은 한번, 74명은 두번 이상 임명되어 지난 30년간 내각장관의 연 인원수는 416명인데 이 연 인원을 전체 사례수로 하였다. 이

1) 법적으로 의결기관이 아닌 심의기관으로 해석되는 국무회의는 실제에서도 중요한 정책적 역할을 하는 것으로 보이지 않는다.

2) 신설보다 명칭의 변화로 간주된 부처는 문교부-교육부, 공보부-문화공보부-공보처, 체육부-체육청소년부, 농림부-농수산부-농림수산부로, 이들은 연속성을 갖는 동일부처로 보았다.

들 내각장관에 대한 기본적 자료는 인명사전을 통하여 수집되었다.<sup>3)</sup>

### 3. 장관선택의 지역적 기초

한국의 정치과정에서 지역은 중요한 역할을 해왔다. 특히 지역은 선거에서 정당선택의 주요한 요인인 것으로 지적되고 있다. 지난 30년간 정부는 경상도에 지지기반을 두었으며, 정치과정에서 경상도와 전라도 간의 지역적 갈등은 특히 4공화국 이후부터 심화되었다(Kim & Koh, 1976). 이러한 정당 지지기반의 지역적 차이가 내각장관의 선택에 영향을 주는 것은 결코 의외가 아니다.

〈표 1〉은 내각장관의 지역적 배경을 보고하고 있다. 지난 30여 년간 각료로 임명된 416명 가운데서 약 33%가 경상도출신으로 나타났다. 이는 장관 3명 가운데서 1명이 대통령과 동향출신임을 의미하는 것이다. 이복출신 각료의 비율은 경상도를 제외하고는 상대적으로 높은 15%로 나타났다. 경상도와 이복출신 각료의 비중은 이들이 내각장관의 과반수를 차지할 만큼 압도적이었다. 한편 전라도, 충청도, 경기도출신 각료는 각각 13%, 12%, 9%로 나타났다. 시기적으로 경상도출신 각료의 비율은 박정희의 3, 4공화국에서 각각 33%, 전두환의 5공화국에서 34%, 노태우의 6공화국에서 33%였다. 정부형태와 대통령의 개인적 차이에도 불구하고 대통령과 동향인 각료의 비율은 거의 차이가 없는 것으로 나타났다.

지난 30년간 경상도가 각료의 주 배출지임에도 불구하고 경북과 경남은 상이한 유형을 보여주고 있다. 경북출신 각료의 비율이 3공화국에서 17%, 4공화국에서 18%, 5공화국에서 24%, 6공화국에서 23%로 다소 증가해 왔지만 부산을 포함한 경남출신 각료의 비율은 3공화국에서 16%, 4공화국에서 14%, 5공화국에서 11%, 6공화국에서 10%로 다소 감소해 왔다. 지난 30년간 경상도출신 각료의 비율이 일정수준을 유지하고 있었지만 구체적으로는 경북출신 각료의 비율은 증가한 반면 경남출신 각료의 비율은 감소하였다. 이는 두 대통령의 출신지가 경북이었고 또한 부산을 포함한 일부 경남 지역이 야당의 강력한 지지기반이었다는 사

3) 이 논문에서 사용된 자료는 1964~92 사이에 합동통신사와 연합통신사가 발간한 《한국 인명사전》을 기초로 하였다.

〈표 1〉 내각 장관의 출신지

출생지	3공화국 1963~72	4공화국 1972~79	5공화국 1980~88	6공화국 1988~93	전기간 1963~93
서울	13.9	2.6	9.2	17.8	12.0
경기	4.6	6.6	14.6	10.2	9.1
강원	1.9	7.9	3.1	3.4	3.8
충북	5.6	2.6	4.6	5.9	5.3
충남	8.3	11.8	6.9	5.1	6.7
전북	1.9	2.6	7.6	6.8	5.0
전남	8.3	13.2	7.7	6.8	8.4
경북	16.7	18.4	23.6	22.9	20.7
경남	15.8	14.4	10.7	10.1	12.3
제주	1.9	1.3	.8	1.7	1.4
이북	21.3	18.4	11.5	9.3	15.1
(N)	(108)	(76)	(131)	(118)	(416)

실과 관련되는 것으로 보인다.

이북출신 각료가 내각에서 차지하는 비율의 변화는 부분적으로 세대교체를 시사한다. 이북출신 각료의 비율이 3공화국에서 21%, 4공화국에서 18%로 비교적 높았지만 5공화국에서 12%, 6공화국에서 9%로 점차 낮아졌다. 이는 남북분단과 한국전쟁을 거치면서 남한으로 이주해 온 이북출신자의 수가 감소하였고 따라서 각료 적격자의 풀(pool)이 감소하였다는 것을 예증하며 보다 중요하게 이북출신자들의 정치적 영향력의 쇠퇴를 시사한다.

서울출신 각료의 비율은 3공화국에서 14%였으나, 4공화국에서 3%로 낮아졌다가 5공화국에서 9%로 다시 높아졌고 6공화국에서는 18%로 상승하였다. 전반적으로 이북출신 각료의 감소는 서울출신 각료의 증가로 보충되었다. 흥미있는 것은 4공화국에서 서울출신 각료의 일시적 감소이다. 서울출신 각료의 일시적 감소는 후술할 4공화국에서의 전남출신 각료의 일시적 증가와 관련이 있는 것으로 보인다. 3공화국에서 야당의 지역적 기반이 서울을 중심으로 하였고 따라서 대통령의 정치적 자산의 증대 필요성이 서울출신 각료의 증가와 관련이 있는 것으로 보인다. 서울출신 각료의 비율이 5공화국에서 다시 증가하면서 서울은 6공화국에 와서는 대통령의 출신지인 경북 다음의 각료 배출지로 부상하였다.

전라도출신 각료의 비율은 3공화국에서 10%, 4공화국에서 16%, 5공화국에서 15%, 6공화국에서 14%로 큰 변화없이 일정한 수준을 유지해 온 것으로 보인다. 그러나 자세히 보면 전북출신 각료의 비율이 3공화국에서 2%, 4공화국에서 3%, 5공화국에서 8%, 6공화국에서 7%로 다소 증가한 반면, 전남출신 각료의 비율은 3공화국에서 8%, 4공화국에서 13%, 5공화국에서 8%, 6공화국에서 7%로 4공화국에서의 일시적 증가를 제외하고는 변화가 없었다. 4공화국에서의 일시적 증가는 1971년의 대통령 선거 이래 두드러진 전남지역의 야당화에 대한 정치적 고려와 관련이 있는 것으로 보인다.

여기서 흥미있는 질문은 경북과 전남 간의 정치적 균열이 심화되어 온 5공화국과 6공화국에서는 왜 전남출신 각료의 비율이 증가하지 않았는가이다. 사실상 경북출신 각료의 비율과 전남출신 각료의 비율의 격차가 3공화국에서는 배었던 것이 5공화국과 6공화국에서는 3배 이상으로 벌어졌다. 아마도 가능한 설명은 대통령의 정치적 자산의 확대 필요성에도 불구하고 전남출신 각료 적격자의 풀이 크지 않았기 때문으로 보인다. 이것은 정부의 인사정책의 지역적 차별화 관행과 전남지역의 절대적 야당화와 관련이 있는 것으로 보인다.

각료의 지역적 분포는 내각의 지역적 대표성을 보여준다. 내각의 대표성은 적극적 대표성과 소극적 대표성으로 나누어 분석될 수 있다(Mosher, 1968: 10~14). 소극적 대표성은 개별각료의 출신근원이 전체사회를 반영하는 정도를 그리고, 적극적 대표성은 개별각료가 자신이 대표하는 집단의 이익을 추구하는 정도를 가리킨다. 적극적 대표성의 경험적 확인은 어렵기 때문에 여기서는 소극적 대표성, 특히 출신지에 근거한 소극적 대표성에 초점을 두어 내각의 지역적 대표성을 고찰하였다.

내각의 지역적 대표성의 정도를 측정하기 위해서는 비교기준이 필요하다. 비교기준으로 거주지 인구분포나 혹은 출신지 인구분포를 사용할 수 있다. 또한 인구분포도 내각구성시 인구분포나 각료출생시 인구분포로 할 수 있다. 여기서는 자료의 제약으로 거주지 인구분포를 사용하였다. 거주지 인구분포는 자연출생뿐만 아니라 인구가동의 결과를 포함하기 때문에 각료의 출신지 분포와 비교하는 것은 문제가 있다. 특히 서울의 경우 타지역출신 인구의 유입이 컸기 때문에 서울거주 인구와 서울출신 인구의 차이는 클 것이다. 한국 정치과정의 지역적 균열의 기초가 경상도와 전라도이기 때문에 이들간의 비교에 초점을 두면서 비교적 중립적인

충청도를 포함하였다. 또한 거주지 인구분포와 출생지 인구분포의 차이를 가능한 줄이기 위해 지역별 조사내용이 온전히 보고된 1960년 인구조사를 비교기준으로 삼았다(경제기획원, 1963). 남북분단과 한국전쟁으로 인구가동이 극심하였기 때문에 문제는 있으나 본격적인 도시화와 산업화가 시작되기 이전인 1960년의 거주지 인구에 대한 이용 가능한 자료 가운데서 비교적 출신지 인구분포에 근접할 것으로 가정하였다.

1960년 조사에 따르면 경상도거주 인구비율은 32%, 전라도거주 인구비율은 24%, 충청도거주 인구비율은 16%였다. 경상도 인구가 전라도 인구보다 1.3배, 충청도 인구보다 2.1배 큰 것으로 나타났다. 한편 3공화국에서 경상도출신 각료의 비율은 전라도출신 각료의 비율보다 3.2배, 충청도출신 각료의 비율보다 2.3배 큰 것으로 나타났다. 4공화국에서 경상도출신 각료의 비율은 전라도출신 각료의 비율보다 2.1배, 충청도출신 각료의 비율보다 2.3배 큰 것으로 나타났다. 5공화국에서 경상도출신 각료의 비율은 전라도출신 각료의 비율보다 2.2배, 충청도출신 각료의 비율보다 3.0배 큰 것으로 나타났다. 6공화국에서도 경상도출신 각료의 비율은 전라도출신 각료의 비율보다 2.4배, 충청도출신 각료의 비율보다 3.0배 큰 것으로 나타났다. 이러한 개략적 비교는 각 공화국의 내각장관의 지역적 분포가 1960년의 거주지 인구분포에 비례하지 않고 대통령과 같은 지역출신 장관이 상대적으로 더 대표되어 있음을 볼 수 있다. 내각장관의 선택에서 대통령은 자신의 지지기반을 이루는 지역출신 각료를 더 선호한 것으로 보인다.

부처별로 나타난 대통령과 동일지역 출신 장관비율은 흥미있는 점을 시사한다. 4) <표 2>에 따르면 경상도출신 장관이 과반수를 차지하였던 부처는 법무부, 내무부, 재무부로 나타났다. 지방행정, 선거 및 치안을 관장하는 내무부와 화폐, 금융 및 조세를 관장하는 재무부 그리고 검찰과 행형을 관장하는 법무부는 기능상 핵심적 정부부처이다. 이들 부처에 대통령과 동향출신 각료가 압도적으로 선택된 것은 이들 부처의 중요성을 예증한다.

미국에서는 국무성, 국방성, 재무성 그리고 법무성이 핵심적 부처로 이른바 내부내각(*inner cabinet*)을 구성하는 것으로 지적된다(Cronin, 1980). 이들 부처장관

4). 부처별 분석에서는 장관수가 10명 이상이 안되는 노동부, 문화부 및 환경처는 제외하였다.

〈표 2〉 부처별 경상도 출신 장관 비율, 1963~93

부 처	경상도 출신 비율	(N)
경제기획원	26.3	(19)
외 무 부	38.5	(13)
내 무 부	50.0	(28)
재 무 부	50.0	(20)
법 무 부	57.1	(21)
국 방 부	46.7	(15)
교 육 부	31.6	(19)
농수산부	31.7	(22)
상 공 부	23.5	(17)
동 자 부	9.1	(11)
건 설 부	40.8	(22)
보 사 부	23.5	(17)
교 통 부	13.6	(22)
체 신 부	8.4	(24)
공 보 처	35.2	(17)
총 무 처	35.7	(14)
과 기 처	23.1	(13)
통 일 원	35.3	(17)
체 청 부	60.0	(10)

은 대통령과 밀접한 관계를 갖고 있다. 대통령과 동향출신이라는 사실이 반드시 대통령과 밀접한 관계를 갖고 있다는 것을 의미하는 것은 아니지만 지역적 갈등이 심한 우리나라의 경우 이들 부처에 대통령의 지지기반 출신 각료가 주로 임명되었다는 것은 이들 부처가 핵 부처임을 시사한다. 주요 외교정책이 주로 청와대와 안보기구에 의해 다루어져 온 우리의 경우 미국과 달리 외무부가 핵심적 부처는 아니며 따라서 대통령과 동향출신 각료의 선택이 비교적 낮은 것은 의외가 아니다.

한편 국방부도 경상도출신 각료의 비율이 거의 과반수에 이르고 있어 이 부처의 핵심성을 입증한다. 그럼에도 불구하고 그 비율이 기대와 달리 그다지 높지 않은 것은 아마도 국방부를 통하지 않고 대통령이 직접 군조직을 통제할 수 있었기 때문으로 보인다. 최근 신설된 체육청소년부는 예외적으로 경상도출신 장관의



비율이 가장 높은 것으로 나타났다. 이는 체육청소년부가 핵심적 부처임을 반영하기보다는 엽관적 특성 때문으로 보인다.<sup>5)</sup>

대통령과 동향출신의 장관비율이 10%도 안되는 부처는 동자부와 체신부였고 교통부도 14%로 비교적 낮은 것으로 나타났다. 이것은 이들 부처가 핵심적 부처가 아님을 시사하며 따라서 내각전체의 지역적 대표성을 증가시키기 위해 이들 부처에 타지역출신 각료가 선택된 것으로 보인다.

정치적 지지지역에 대한 배려의 필요성을 고려하면 대통령과 동향출신 각료의 비율이 높은 것은 의외가 아니다. 민주주의의 전형인 미국에서도 대통령과 동향출신 장관의 진출이 두드러진다. 카터 대통령의 '조지아 마피아'와 레이건의 '캘리포니아 커넥션'은 그러한 예이다(Cohen, 1988). 내각의 대표성은 정책적 반응성과 상징적 반응성으로 나누어 볼 수 있고 따라서 내각의 지역적 편중성은 지역 지지자들을 정책적 혹은 심리적으로 정부에 연결시키려는 시도에서 나올 수 있다.<sup>6)</sup> 우리의 경우 전술한 내각의 지역적 편중성은 지역간의 정책적 차이를 반영하기보다는 상징적 반응성을 반영하는 것으로 보인다.

5) 올림픽 개최와 관련하여 일시적으로 부처정책의 우선순위가 높았고 따라서 동향출신 장관의 선택이 압도적이었을 가능성도 있다.

6) 대표성은 정책 반응성, 서비스 반응성, 배분적 반응성 및 상징적 반응성으로 나눌 수 있다(Eulau, Heinz & Paul D. Karps, "The Puzzle of Representation: Specifying Components of Responsiveness," in H. Eulau & J. Wahlke, eds., *The Politics of Representation: Continuities in Theory and Research* (Beverly Hills, CA: Sage, 1978) 참조]. 그러나 내각차원에서 의미있는 반응성은 정책 반응성과 상징적 반응성으로 보이며, 서비스 반응성과 배분적 반응성은 집행기관의 반응성과 관련이 있다.

#### 4. 장관선택의 교육적 기초

한국에서 각료가 되는 데 대학교육은 거의 필수조건에 가까운 것으로 나타났다. 7) <표 3>에 따르면 지난 30년간 416명의 각료 가운데서 96%가 적어도 대학 교육을 받은 것으로 나타났다. 대학원 이상의 교육을 받은 각료의 비율도 과반수를 차지했다. 각료의 고학력 추세는 지난 30년간 지속적으로 이루어져 왔다. 대학원 이상의 학력을 가진 장관의 비율이 3공화국에서 29%, 4공화국에서 40%로 과반수에 이르지 못하고 있었으나 5공화국에서는 66%, 6공화국에서는 71%에 이르고 있다. 특히 박사각료가 내각에서 차지하는 비율의 급증은 주목할 만하다. 박사각료의 비율이 3공화국에서는 11%, 4공화국에서는 15%, 5공화국에서는 27%, 6공화국에서는 32%로 증가하였다. 이러한 각료의 교육수준의 증가는 해방 이래 급격한 사회경제적 변화로 인한 교육기회의 확대와 관련이 있다.

일반적으로 정치 엘리트의 교육수준은 일반대중에 비해 높은 편이다(Putnam, 1976 : 57~65). 전쟁, 내란, 혁명 등 교육적 배경보다 충성과 이념적 정통성이 중요한 시기에는 정치 엘리트의 교육수준이 낮을 수 있다. 그러나 흔히 지적되는 정치 엘리트의 자격조건의 하나는 기술적 전문지식(*technical expertise*)으로 이것은 교육과 높은 상관관계를 갖고 있다. 따라서 일반적으로 정치 엘리트는 일반대중

<표 3> 내각장관의 교육수준

최종교육	3공화국 1963~72	4공화국 1972~79	5공화국 1980~88	6공화국 1988~93	전기간 1963~93
고 졸	8.3	0.0	5.3	0.0	3.8
학 사	63.0	60.5	29.0	28.8	42.8
석 사	17.6	25.0	38.9	39.0	31.0
박 사	11.1	14.5	26.7	32.2	22.4
(N)	(108)	(76)	(131)	(118)	(416)

- 7) 일반적으로 교육은 각료임명에 선행하지만 그 반대의 예외적인 경우가 있었다. 교육이 재직 중이나 재직 후에 이루어진 경우는 임명 전의 최종교육 수준을 부호화하였다. 그럼에도 최종교육 완료시점과 각료임명 시점 간의 간격이 짧은 경우에는 각료선택에 미치는 교육의 영향이 과대평가되었을 가능성이 있다.

보다 교육수준이 높다. 특히 경제계획과 기술혁신에 대한 집중하는 요구는 전문가의 정부진출에 기여하여 정치 엘리트의 전반적 교육수준을 높이고 있다. 이러한 경향은 내각장관의 선택에서도 발견된다. 정부정책의 설계를 위한 전문지식의 필요성은 높은 교육수준의 각료를 요청하는 것이다. 특히 박사각료 비율의 증가는 전문가 장관의 증가를 예증한다. 박사각료의 비율은 지난 30년간 3배로 증가하였는데 이는 정책 전문성의 증가를 반영하는 것으로, 관료출신 각료를 통한 행정 전문성의 증가와 더불어 현대 정부의 중요한 특징을 이루고 있다.

〈표 4〉에 따르면 대학원 이상의 학력을 가진 장관의 비율이 과반수인 부처는 분석된 19개 가운데서 13개로 나타났다. 대학원 수료자의 급증은 사회일반의 교육기회의 확대가 가져온 결과이다. 보다 주목할 만한 것은 박사각료의 비율이다. 고도의 전문성을 반영하는 박사장관의 비율은 경제기획원이 47%, 교육부가 58%,

〈표 4〉 부처별 장관의 교육 수준, 1963~93

부 처	고졸	학사	석사	박사	(N)
경제기획원	15.8	26.3	10.5	47.4	(19)
외 무 부	0.0	69.2	23.1	7.7	(13)
내 무 부	3.6	57.1	35.7	3.6	(28)
재 무 부	5.0	30.0	35.0	30.0	(20)
법 무 부	4.8	61.9	14.3	19.0	(21)
국 방 부	0.0	53.3	46.7	0.0	(15)
교 육 부	0.0	21.1	21.1	57.9	(19)
농수산부	9.1	36.4	36.4	18.2	(22)
상 공 부	5.9	23.5	41.2	29.4	(17)
동 자 부	0.0	18.2	54.5	27.3	(11)
건 설 부	0.0	36.4	45.5	18.2	(22)
보 사 부	5.9	35.3	23.5	35.3	(17)
교 통 부	4.5	50.0	45.5	0.0	(22)
체 신 부	0.0	54.2	33.3	12.5	(24)
공 보 처	0.0	64.7	23.5	11.8	(17)
총 무 처	0.0	42.9	57.1	0.0	(14)
과 기 처	0.0	7.7	0.0	92.3	(13)
통 일 원	0.0	35.3	23.5	41.2	(17)
체 청 부	10.0	20.0	40.0	30.0	(10)

과기처가 92%로 다른 부처에 비해 높게 나타났다. 과기처는 과학기술 진흥을 위한 종합적 기본정책을 수립하는 부처의 성격 때문에 대학이나 연구소 출신의 이공분야 박사장관의 비율이 대단히 높은 것으로 보인다. 교육부는 학자출신 장관이 선택되기 때문에 박사장관의 비율이 비교적 높은 것으로 보인다. 국가의 경제사회 발전을 위한 종합계획을 수립하는 경제기획원도 거시 경제정책 설계에 대한 전문성 때문에 비교적 박사각료의 비율이 높은 편으로 나타났다. 이는 후술하지만 이들 부처에서 외부 전문가 출신 장관의 선택이 비교적 활발하였다는 것을 보여준다.

한편 외무부, 내무부, 국방부, 교통부, 총무처는 박사장관이 전혀 없거나 그 비율이 10% 이하로 나타났다. 이들 부처는 박사학위 교육의 이수가 일반적으로 낮은 관료출신 혹은 군인출신 장관의 비율이 높기 때문이지만 장관선택에서 정책전문성보다 행정 전문성이 더 강조된 때문으로 보인다. 박사각료의 비율이 낮은 것은 반드시 부처정책의 비전문성을 의미하지 않는다. 박사출신이 아니더라도 내부 전문가인 관료출신 각료의 임명은 행정의 전문화에 기여하기 때문이다.

각료의 해외유학 여부와 유학지에 대한 분석은 내각장관의 선택유형의 또 다른 면을 보여준다. 8) <표 5>에 따르면 지난 30년간 416명의 각료 가운데서 과반수가 국외에서 교육받은 경험이 있는 것으로 나타났다. 국외교육을 받은 각료 가운데서 미국유학을 한 각료의 비율이 33%로 가장 많았고, 일본유학을 한 각료의 비율은 18%로, 이 두 나라에 유학한 경험이 있는 각료비율이 과반수였다. 9)

유학경험이 없는 각료비율이 3공화국에서는 35%였으나, 4공화국에서는 53%로 높아졌고, 5공화국에서는 40%로 낮아졌다가 6공화국에서는 다시 55%로 높아

8) 해외유학은 교육이 전적으로 국내에서 이루어지지 않았다는 것을 의미하지 않는다. 대부분은 국내에서 대학교육을 받은 후 해외유학을 한 것으로 나타났다. 예외적인 것은 해방 전 일본에서 대학교육을 받은 경우이다. 한편 미국유학은 대부분 국내 대학교육 후 미국에서 대학원 수료나 박사학위 취득을 한 경우이다. 따라서 이러한 조작적 정의로만 각료를 국내파, 일본유학파, 미국유학파로 구분하는 데는 다소 문제가 있다. 한편 군출신의 경우 학위과정이 아닌 단기 보충교육의 경우 이것이 해외교육일 때는 유학경험이 있는 것으로 분류하였다.

9) 유학지가 둘 이상인 경우에는 박사학위 취득지나 대학교육지를 유학지로 하였다. 왜냐하면 박사학위 취득의 경우는 학위취득지에서, 단지 대학원 수료의 경우는 대학교육지에서 가장 긴 시간을 보낸 것으로 보이기 때문이다.

〈표 5〉 내각장관의 교육지

교육지	3공화국 1963~72	4공화국 1972~79	5공화국 1980~88	6공화국 1988~93	전기간 1963~93
국내	35.2	52.6	39.7	55.1	44.5
일본	15.3	21.1	9.9	0.8	18.0
미국	14.8	25.0	45.0	38.1	32.9
기타	3.7	1.3	5.4	5.9	4.6
(N)	(108)	(76)	(131)	(118)	(416)

졌다. 공화국별로 나타나는 국내과 각료비율의 차이는 구조적인 요인과 관련이 있는 것으로 보인다. 박정희의 3공화국에서는 교육수준이 높은 각료 적격자의 풀이 제한적이었다. 당시에는 해방된 지 20년도 안되었고 따라서 국내에서 대학교육 이상을 받은 각료 적격자의 풀이 제한적이었다. 오히려 식민지 시대 일본에서 교육을 받은 경우가 많아 3공화국에서는 일본유학과 각료의 비율이 46%로 국내과 각료비율보다 높은 것으로 나타났다. 일본유학과와 국내과 각료를 합하면 82%로 일본 식민지 시대 대학교육을 받은 각료들이 주축을 이루고 있었다.

4공화국에서는 일본유학과와 미국의 감소와 미국유학과와 풀의 제한으로 국내과 각료의 비율이 급증하여 해외유학의 경험이 없는 각료비율이 과반수였다. 해외유학의 경우는 미국유학과 각료비율이 일본유학과 각료비율을 앞서기 시작하였다. 일본유학과 각료비율의 감소는 국내과 각료비율의 증가로 대체되고 있었다. 5공화국에서는 다시 국내과가 감소하고 미국유학과가 대거 등장하였으며 일본유학과는 급격히 쇠퇴하였다. 일본유학과 각료의 감소는 내각의 세대교체를 반영하고 있다. 5공화국에서 주목할 만한 것은 미국유학과 각료비율의 급증이다. 4공화국에 비해서 일본유학과가 50% 이상으로 줄어들었고, 국내과도 25%나 감소하였으나 미국유학과는 80%나 증가하였다. 5공화국 내각은 미국유학과 각료의 대대적 총원과 국내과 각료비율의 상대적 감소로 특징지을 수 있다. 이것은 전두환의 5공화국의 각료 인사정책이 정책 전문가의 임명을 중시하였음을 시사한다.

6공화국에서는 미국유학과가 다소 감소하기는 하였으나 각료 3명 가운데 1명은 미국유학과였다. 그러나 국내과가 과반수로 각료 2명 가운데 1명은 국내과였다. 주목할 만한 것은 일본유학과와 전멸이다. 일본유학과와 자리는 국내과로 대체되어 국내과가 다시 증가한 것으로 보인다. 5공화국과 6공화국에서 특징할 만한 것

은 유럽유학파의 등장이다. 따라서 내각의 정치계급의 세대교체는 국내파와 미국 유학파의 독주와 유럽유학파의 진출로 특징지을 수 있을 것이다.

〈표 6〉에 따르면 미국유학파 각료가 50% 이상인 부처는 경제기획원, 재무부, 상공부, 동자부, 과기처, 체청부로 나타났다. 미국유학파 각료가 지배적인 부처는 주로 경제부처로 경제정책이 미국식 교육의 영향을 받았을 가능성을 시사한다. 교육 기간의 장단에 따라 교육이 가치정향과 의식에 주는 영향은 다르겠지만 단기간이라도 해외교육은 보다 개방적이고 진취적인 시각을 배양할 수 있다. 따라서 이들 경제부처 각료급의 미국식 교육경험은 서구식 사고와 논리가 경제정책에 영향을 주었을 가능성을 시사한다.

한편 국내파 각료가 60% 이상인 부처는 내무부, 법무부, 농수산부, 총무처로 나타났다. 이들 가운데서 법무부는 성격상 국외유학파 각료의 임명이 제한적일

〈표 6〉 부처별 장관의 교육지, 1963-93

부 처	국 내	일 본	미 국	기 타	(N)
경제기획위	26.3	21.1	52.6	0.0	(19)
외 무 부	30.8	30.8	38.5	0.0	(13)
내 무 부	60.7	14.3	25.0	0.0	(28)
재 무 부	30.0	20.0	50.0	0.0	(20)
법 무 부	76.2	19.0	4.8	0.0	(21)
국 방 부	53.3	20.0	20.0	6.7	(15)
교 육 부	21.1	26.3	47.4	5.3	(19)
농수산부	77.3	0.0	18.2	4.5	(22)
상 공 부	17.6	17.6	52.9	11.8	(17)
동 자 부	18.2	0.0	81.8	0.0	(11)
건 설 부	45.5	27.3	18.2	9.1	(22)
보 사 부	41.2	35.3	11.8	11.8	(17)
교 통 부	36.4	18.2	31.8	13.6	(22)
세 신 부	41.7	20.8	33.3	4.2	(24)
공 보 처	52.9	17.6	29.4	0.0	(17)
총 무 처	78.6	0.0	21.4	0.0	(14)
과 기 처	15.4	7.7	53.8	23.1	(13)
통 일 원	29.4	35.3	23.5	11.8	(17)
체 청 부	20.0	20.0	60.0	0.0	(10)

수밖에 없기 때문에 이를 제외하면 내무부, 농수산부 및 총무처가 국내파 각료의 산실로 보인다. 특히 농수산부와 총무처의 경우 해외교육 경험이 전혀 없는 각료의 비율이 거의 80%에 이르고 있다. 관료출신과 군출신 각료가 압도적인 이들 부처는 동자부와는 달리 국내파가 지배적이었다. 흥미있는 것은 국제화 및 개방화의 압력을 받고 있는 농수산부에 해외교육 경험이 전혀 없는 각료의 임명이 높다는 것이다.

### 5. 장관선택의 직업적 기초

〈표 7〉은 각료 임명 이전의 주 직업을 분석한 결과이다. 먼저 지난 30년간 416명의 각료 가운데서 관료출신은 36%, 군인출신은 25%, 학자출신은 17%, 법조인출신은 7%로 나타났다. 법조인출신 각료에는 사법부의 판사출신 각료가 포함되나 주로 법무부 소속 검찰청의 검사출신 각료가 주종을 이루고 있다. 이들 검사출신을 정부관료로 본다면 관료출신 각료가 내각에서 차지하는 비율은 40%를 넘고 있다. 한편 정당정치인출신 각료는 6%에 불과한 것으로 나타났다.

지난 30여 년 동안 한국에서 각료가 되는 길은 크게 3가지로 보인다. 첫째는 관계, 둘째는 군, 셋째는 교육계를 통하는 것이다. 이들 관료출신, 군인출신, 학

〈표 7〉 내각장관의 전직

직업	3공화국 1963~72	4공화국 1972~79	5공화국 1980~88	6공화국 1988~93	전기간 1963~93
관료	33.3	35.5	37.4	33.9	35.8
군인	34.3	31.6	22.9	16.9	25.0
정치인	4.6	11.8	3.1	5.1	4.8
학자	12.0	11.8	18.3	20.3	16.6
경제인	6.5	0.0	5.3	1.7	3.8
법조인	7.4	6.6	5.3	7.6	6.5
언론인	1.9	2.6	4.6	11.0	5.5
기타	0.0	0.0	3.1	3.4	1.9
(N)	(108)	(76)	(131)	(118)	(416)

\* 기타는 노동계 및 사회 문화계를 포함한다.

자 출신각료가 내각에서 차지하는 비율은 무려 77%에 이르고 있다. 전통적으로 군인출신이 장관으로 임명된 국방부를 제외해도 관료출신이 37%, 군인출신 22%, 학자출신이 17%였다. 한국에서 각료가 되는 주된 통로는 정부관료제로, 지난 30년 동안 대통령의 개인적 차이에도 불구하고 각료 적격자는 주로 직업관료에서 선택되었다.

의원내각제를 택하는 일본에서는 관료출신 국회의원이 각료가 되어 그가 소속했던 행정부처의 장관으로 임명되는 경우가 많다(Park, 1986). 그러나 대통령제의 한국에서는 행정관료들이 국회의원의 경험없이 각료로 변신하는 길이 전형적인 것으로 보인다. 행정관료의 각료임명은 그가 소속했던 행정부처 혹은 타부처에서 이루어진다. 관료출신의 보사부, 건설부 혹은 체신부 장관은 주로 경제기획원, 내무부 및 재무부의 관료출신인 경우가 많은 것으로 나타났다. 관료출신 장관임명은 장관과 행정관료간의 긴장과 갈등을 완화시키며 행정관료에 대한 장관의 권한을 강화시킬 가능성이 있다. 부처출신 행정관료의 장관임명은 전문지식과 기술에 대한 관료의 독점적 지위를 약화시킬 것이기 때문이다.

〈표 7〉은 또한 관료출신 각료의 선택이 지속적임을 보여준다. 관료출신 각료의 비율이 3공화국에서 33%, 4공화국에서 36%, 5공화국에서 37%, 6공화국에서 34%로 거의 변동없이 일정한 수준을 유지해 왔다. 이는 지속적인 각료의 공급으로서 관료사회의 중요성을 보여준다.

그러나 군인출신 각료는 점차 감소하여 왔다. 군사 쿠데타로 정권을 장악한 박정희의 3공화국에서 군인출신 각료는 34%로 관 출신 각료의 비율과 비슷한 수준이었고, 유신시기인 4공화국에서도 32%로 높은 수준을 유지하였다. 그러나 장군출신인 전두환의 5공화국에서 군인출신 각료의 비율은 23%로 관료출신 각료 비율의 60% 수준이었고, 또 군인 출신 노태우의 6공화국에서는 17%로 관료출신 각료비율의 반에도 못미치는 수준으로 감소하였다. 군인출신 각료의 비율은 6공화국에서는 학자출신 각료비율보다도 뒤지게 되었다. 군인출신 각료의 감소는 적어도 내각차원에서 문민화의 증가를 반영한다. 학계출신 각료의 비율은 3, 4공화국에서 각각 12%, 5공화국에서 18%, 6공화국에서 20%로 점차 증가추세를 보이고 있다. 학계출신 각료의 증가는 내각의 문민화의 증가와 관련되는 것으로, 군인출신 각료의 감소가 학자출신 각료의 증가로 대체된 것으로 보인다. 또한 점증하는 정책 전문성에 대한 필요성은 외부 전문가인 학계출신 각료의 증가를 가져



은 것으로 보인다.

4공화국에서 일시적으로 증가한 것을 제외하고는 정당정치인출신 각료가 내각에서 차지하는 비율은 전반적으로 낮았다. 법조인출신 각료는 공화국별로 거의 차이가 없는데 이는 주로 법조인출신 각료는 법무부장관으로 임명되기 때문으로 보인다. 끝으로 언론인출신 각료가 내각에서 차지하는 비율은 전반적으로 낮았지만 6공화국에서 가장 활발히 기용된 것으로 나타났다.

〈표 8〉은 부처별로 나타난 각료의 직업적 배경을 보고한다. 관료출신 장관의 비율이 80% 이상인 부처는 외무부와 동자부였고, 반면 20% 이하인 부처는 법무부, 국방부, 교육부, 보사부, 공보처, 과기처였다. 외무부는 외교정책의 전문성 때문에 직업 외교관출신 비율이 높은 것으로 보인다. 경제부처의 성격을 띠는 동

〈표 8〉 부처별 장관의 전직, 1963~93

부 처	관 료	군 인	정치인	학 자	경제인	법조인	언론인	기 타
경제기획원	31.6	5.3	5.3	31.6	26.3	0.0	0.0	0.0
외무부	84.6	15.4	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
내무부	42.9	50.0	0.0	0.0	0.0	7.1	0.0	0.0
재무부	50.0	0.0	0.0	30.0	20.0	0.0	0.0	0.0
법무부	9.5	4.8	0.0	4.8	0.0	81.0	0.0	0.0
국방부	0.0	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
교육부	0.0	5.3	10.5	73.7	0.0	10.5	0.0	0.0
농수산부	77.3	13.6	4.5	4.5	0.0	0.0	0.0	0.0
상공부	64.7	11.8	0.0	11.8	11.8	0.0	0.0	0.0
동자부	81.8	9.1	0.0	9.1	0.0	0.0	0.0	0.0
건설부	50.0	31.8	9.1	9.1	0.0	0.0	0.0	0.0
보사부	17.6	29.4	11.8	23.5	0.0	5.9	0.0	11.8
교통부	31.8	59.1	4.5	0.0	0.0	4.5	0.0	0.0
체신부	45.8	37.5	4.2	4.2	0.0	0.0	8.3	0.0
공보처	11.8	11.8	0.0	17.6	0.0	0.0	58.8	0.0
총무처	35.7	57.1	0.0	0.0	0.0	7.1	0.0	0.0
과기처	15.4	15.4	0.0	46.2	15.4	0.0	7.7	0.0
통일원	29.4	5.9	5.9	47.1	0.0	0.0	11.8	0.0
체청부	20.0	30.0	10.0	20.0	0.0	10.0	0.0	10.0

\* 기타는 노동계 및 사회 문화계를 포함한다.

자부는 재무부나 상공부 등 타부처의 관료출신의 장관임명이 많은 것으로 나타났다.

관료출신 장관의 비율이 낮은 부처 가운데서 법조인출신 장관이 다수를 차지하는 법무부와 군인출신 장관이 전부를 차지하는 국방부는 예외적이다. 특히 법조인출신 장관은 주로 법무부 산하 검찰청의 검사출신 장관을 가리키며 따라서 이들을 관료출신으로 본다면 법무부도 관료출신 장관이 80%에 이른다. 따라서 이 두 부처를 제외하면 교육부, 보사부, 공보처, 과기처가 관료출신 각료의 비율이 낮다. 교육부와 과기처의 경우 학자출신 장관이 각각 74%와 46%로 학계가 이들 부처 장관의 산실로 보인다. 교육부와 과기처의 경우 학계출신 각료의 선택이 압도적인 이유는 부처정책이 고도의 전문성을 요구하기도 하지만 부처의 행정대상에 대한 상징적 대표성도 또 다른 중요한 이유로 보인다. 지난 30년 동안 관료출신 교육부 장관은 하나도 없었다. 이것은 교육정책의 전문성뿐만 아니라 교육계를 대상으로 하는 교육부 장관에 교육계 출신을 임명하여 상징적 반응성을 표현한 것으로 보인다. 과기처는 과학기술 정책에 대한 자문기관적 성격이 강하여 학자출신 장관이 상대적으로 타부처에 비해 많은 것으로 보인다.

한편 보사부 장관이 되는 길은 다양한 것으로 나타났다. 정당정치인출신이 12%, 군인출신 29%, 학자출신이 24%, 관료출신이 18%로 장관의 전직이 다양하게 분포되어 있다. 군인출신 보사부 장관의 비율이 비교적 높는데 이들 가운데는 군무감출신의 전문가들이 포함되어 있다. 공보처 장관은 언론인 출신의 임명이 주종을 이루는데 이는 언론계에 대한 상징적 반응성의 표현으로 보인다.

지난 30여 년간 주요 대통령이 모두 군인출신이지만 경제기획원, 재무부, 법무부, 교육부, 동자부, 통일원의 경우 군인출신 장관이 10% 미만으로 나타났다. 또한 농수산부, 상공부, 공보처, 과기처도 비교적 군인출신의 임명이 적었다. 한편 국방부를 제외한 내무부, 교통부 및 총무처는 군인출신 장관이 과반수인 것으로 나타났다. 법무부장관은 성격상 비법조인의 임명이 제한적일 수밖에 없기 때문에 군출신 비율이 낮은 것으로 보인다. 한편 교육부와 공보처는 정책 전문성과 행정대상에 대한 대표성의 고려에서, 그리고 통일원과 과기처는 부처의 연구기관적 성격으로 군인출신 각료의 임명에 한계가 있었던 것으로 보인다.

한편 경제기획원, 재무부, 동자부, 농수산부, 상공부 등 경제부처에서 군인출신 장관의 비율이 현저히 낮은 것은 정책 전문성 때문으로 보인다. 경제기획원과

재무부가 다루는 경제문제가 '거시문제'이기 때문에 전문가 출신의 임명이 두드러지고 군인출신 장관의 임명이 적으며, '미시문제'를 다루는 교통부, 체신부, 건설부는 비전문가인 군인출신 장관의 임명이 많다는 설명이 있다(정정길, 1989). 경제 부처를 포함한 부처간 군출신 각료비율의 차이에 대한 보다 포괄적인 설명은 부처가 다루는 문제가 미시인가 혹은 거시인가보다는 부처가 요구하는 전문성이 어떠한 것이나와 관련되는 것으로 보인다. 구분이 명료한 것은 아니지만 전문성을 정책 전문성과 행정 전문성으로 나눌 수 있다면 전자는 정책문제에 대한 전문적 지식과 관련되나 후자는 조직관리적 능력과 관련된다. 또한 부처가 요구하는 전문성의 유형은 상이할 수 있으며, 예를 들면 경제기획원이나 재무부는 정책 전문성을, 내무부나 총무처는 행정 전문성을 더 요구할 것으로 보인다.

군출신 장관 적격자의 풀이 제공하는 전문성의 유형은 부처간 군출신 각료비율의 차이를 부분적으로 설명한다. 일반적으로 군출신 장관 적격자의 풀은 주로 정책 전문성보다는 행정 전문성을 제공한다. 따라서 정책 전문성을 제공하지 못하는 군출신 장관 적격자의 풀은 경제기획원, 재무부, 상공부, 농수산부, 외무부, 공보처 및 통일원 장관에 군출신의 임명을 어렵게 한다. 이와는 달리 행정 전문성이 높은 총무처나 내무부에 군인출신 장관의 비율이 높은 것은 의외가 아니다. 그러나 여기서 주목해야 하는 것은 군출신 장관 적격자의 풀이 공학 및 이학과 관련한 정책 전문성을 제공할 수 있다는 것이다. 따라서 이공학박사인 육사교수출신이 체신부 장관에, 혹은 의료 전문가인 의무감출신이 보사부 장관에 임명되는 것은 비전문가의 임명으로 보기 어렵다.

경제계출신 장관은 그들의 배경과 일치하게 경제부처 장관으로 임명되었다.<sup>10)</sup> 이들은 기업 경영인 출신이기보다는 주로 은행가출신 각료로 경제기획원, 재무부, 상공부 및 과기처에 임명되었고 타부처에는 전혀 기용되지 않았다. 이것은 그들의 전문성에 비추어 당연한 것으로 보인다. 학자출신 장관의 비율은 교육부, 과기처 및 통일원이 높은 것으로 나타났고, 외무부, 내무부, 국방부, 교통부 및 총무처에는 전혀 없는 것으로 나타났다.

전문가출신 각료는 내부 전문가출신 각료와 외부 전문가출신 각료로 구분할 수

10) 미국의 경우에는 직업관료보다 외부인사, 특히 경제계 인사의 각료임명이 두드러지는 것으로 나타났다(Cohen, Jeffrey E., *The Politics of the U.S. Cabinet* (Pittsburgh : University of Pittsburgh Press, 1988) 참조).

있다. 내부 전문가출신 각료는 행정부처의 행정관료출신 각료를 의미하며 외부 전문가출신 각료는 비관료출신, 특히 학계나 경제계출신 각료를 의미한다. 전술한 바와 같이 군인출신 각료라고 해서 반드시 비전문가출신 각료로 단정지을 수는 없다. 예를 들면 의무감출신 보사부 장관과 의대교수출신 보사부 장관을 비전문가-전문가로 구별한다거나 박사학위가 있는 육사교수출신의 체신부 장관과 대학교수출신의 체신부 장관을 비전문가-전문가로 구별하는 것은 문제가 있다. 그러나 일부 군출신 비전문가 각료가 있기 때문에 여기서는 학계출신 장관과 경제계출신 장관을 외부 전문가 각료로 간주하여 내부 전문가출신 각료와 외부 전문가출신 각료의 비율을 비교하였다.

먼저 경제기획원의 경우 학계출신과 경제계출신 장관의 비율이 58%으로 과반수였다. 군출신 경제기획원 장관이 지난 30년간 한 명 있었는데 그도 비전문가로 보기는 어렵다.<sup>11)</sup> 적어도 분석결과는 경제기획원 장관이 내부 전문가에서보다 외부 전문가에서 더 많이 선택되었음을 보여준다. 재무부도 이와 유사한 유형을 보이고 있다. 학계출신과 경제계출신 장관비율의 합이 50%에 이르고 있다. 재무부장관도 직업 관료출신만큼 외부 전문가에서 활발히 선택되었음을 보여준다.

경제부처와는 다르게 교육부, 공보처 및 과기처의 경우 직업관료에서의 선택이 거의 이루어지지 않았다. 관료출신 교육부 장관은 하나도 없었고, 관료출신 과기처 장관이나 공보처 장관도 극히 적은 것으로 나타났다. 이러한 부처에서는 외부 전문가의 장관선택이 활발히 이루어져 왔다. 교육부의 경우 지난 30년간 장관 4명 가운데서 3명이 학계출신 장관으로 나타났다. 과기처의 경우도 50% 이상이 학계와 경제계의 외부 전문가출신 장관이었고 통일원의 경우도 거의 50%에 이르는 장관이 학계출신이었다. 이들 부처가 내부 전문가보다 외부 전문가에 의존하는 이유는 통일원의 경우 통일문제에 대한 조사 연구기관적인 성격이 강하며, 과기처의 경우 과학기술 정책의 전문성뿐만 아니라 주 고객대상인 대학과 연구소에 대한 상징적 대표성을 나타내기 위하여 학자출신 전문가를 내부 관료출신보다 더 선택한 것으로 보인다.

요약하면 부처장관의 선택에서 정책 전문성, 행정 전문성, 상징적 대표성이 중

11) 그는 소장으로 예편하였기에 군출신으로 분류되었으나 전체경력은 야전군이 아닌 공군본부와 국방부에서의 관료적 경력이 주된 것으로 보인다.

요한 요인으로 보인다. 즉, 정책문제에 대한 전문적 기술과 지식을 고려하거나 조직관리 및 행정의 경험과 능력을 고려하거나 행정 대상집단과의 심리적 관계를 고려하여 각료선택이 이루어진다는 것이다. 그리고 이들 요인들은 직업 집단별로 장관 적격자의 풀을 제한하는 것으로 보인다.

### 6. 장관선택의 의회적 기초

의원내각제에서는 의회의원이 내각장관을 겸직하는 것이 일반적이다. 그러나 대통령제에서는 일반적으로 국회의원의 각료겸직이 허용되지 않기도 하지만 허용되어도 국회의원의 각료겸직은 일반적인 현상이 아니다. <표 9>에 따르면 지난 30년 동안 416명의 각료 가운데서 63%가 장관 이전이든 이후든 국회의원에 선출된 경험이 전혀 없는 것으로 나타났다. 각료로 임명되기 전에 국회의원에 선출된 각료는 22%, 각료를 지낸 후 국회의원으로 선출된 각료는 15%로 나타났다. 국회의원에 선출된 후에 각료로 임명된 경우가 장관 5명 가운데 1명이었다. 이는 국회의원을 거쳐 장관이 되는 경우가 일반적이지 않음을 보여준다. 여기서 정무장관을 제외하면 행정부처의 장관 가운데서 국회경험이 있는 각료의 비율은 이보다 더 낮다.

의원내각제인 일본의 경우 관료출신 국회의원의 각료임명이 비교적 많다. 이러한 관료출신 각료는 정당정치인출신 각료와 구별된다(Kataoka, 1989). 그러나 대통령제인 우리의 경우 관료출신이 국회의원의 경험없이 각료로 임명되는 것이 일반적인 것으로 나타났다. <표 10>에 따르면 관료출신 장관 149명 가운데 74%는 국회경험이 전혀 없고, 장관임명 전에 국회의원에 선출된 경우는 불과 11%로 나

<표 9> 내각 장관의 국회의원 경험

국회의원 경험여부	3공화국 1963~72	4공화국 1972~79	5공화국 1980~88	6공화국 1988~93	전기간 1963~93
없 다	63.0	52.6	64.1	64.4	63.0
장관전	14.8	26.3	19.9	32.2	22.3
장관후	22.2	21.1	16.0	3.4	14.7
(N)	(108)	(76)	(131)	(118)	(416)

〈표 10〉 내각장관의 전직과 국회의원 경험, 1963~93

전 직	없 다	장관전	장관후	(N)
관 료	73.8	11.4	14.8	(149)
군 인	55.8	17.3	26.9	(104)
정 치 인	0.0	100.0	0.0	(20)
학 자	72.5	18.8	8.7	(69)
경 제 인	68.8	18.8	12.5	(16)
법 조 인	77.8	22.2	0.0	(27)
언 론 인	43.5	43.5	13.0	(23)

타났다. 관료출신 장관 10명 가운데서 9명은 국회의원을 거치지 않고 장관이 되었다. 군인출신 장관의 18%와 학자출신 장관의 19%, 경제인출신 장관의 19%, 법조계출신 장관의 22%가 각료임명 전에 국회의원에 선출되었다. 군인출신, 학자출신 및 법조인출신 장관은 관료출신 장관보다는 국회의원의 경험이 더 중요한 것으로 보이거나 큰 차이는 없는 것으로 나타났다. 흥미있는 것은 언론인출신 각료의 43%가 각료임명 전에 국회의원에 선출된 것이다. 이는 언론인출신 장관의 상당수는 언론인출신 국회의원 가운데서 선택되었다는 것을 의미한다.

우리나라의 경우 언론인출신 각료를 제외하고는 국회의원의 경험이 각료선택에서 중요한 것으로 보이지 않는다. 이것은 대통령제에서 각료의 국회의원 경력이 중요하지 않다는 일반적인 경향과 일치한다. 대통령제와는 달리 의원내각제에서는 의회의원 경력이 절대적으로 중요하다. 프랑스의 3, 4공화국을 분석한 Dogan (1989)은 의원내각제의 각료임명에서 의회의원직의 절대적 중요성을 실증적으로 보여주고 있다. 그는 장관임명의 필수조건으로 의회에 의한 정당화(*parliamentary legitimation*)를 확인하고 있다. 그러나 우리의 대통령제에서는 국회의원직이 필요조건도 충분조건도 아닌 것으로 나타났다.

그러나 〈표 9〉에 따르면 장관임명 전에 국회의원에 선출된 각료의 비율이 점차 증가하는 것으로 나타났다. 이것이 일반적인 경향을 나타내는지는 확실하지 않다. 장관임명 전에 국회의원에 선출된 각료의 비율이 3공화국에서는 15%였지만, 4공화국에서는 26%, 5공화국에서는 20%, 그리고 6공화국에서는 32%로 증가하였다. 1969년 개헌 전까지 비교적 엄격한 대통령제를 택한 3공화국에서는 국무위원의 국회의원 겸직이 허용되지 않았다. 그러나 그 후부터 6공화국에 이르기까지

의 정부형태는 이를 허용한 내각책임제적 요소를 포함하였다. 이러한 정부형태적 구조의 변화가 국회의원출신 장관의 비율의 증가와 관련이 있는 것으로 보인다.

4공화국에서는 공화당출신 국회의원과 유정회출신 국회의원의 각료임명으로 국회 경험을 가진 각료의 비율이 다소 증가하였다. 5공화국은 국회해산과 기존 정치인의 정치활동 금지로 국회의원출신 각료의 임명이 일시적으로 감소한 것으로 보인다. 6공화국에서 국회의원출신 각료의 비율이 가장 높게 나타난 가장 큰 이유는 정부 1장관이 현직 국회의원에서 임명되었고 이들의 교체가 빈번하였기 때문으로 보인다. 이러한 정부형태적 구조의 변화 이외에도 대통령에 대한 국민적 지지가 낮거나 간신히 선거에서 승리하여 집권한 경우 정치적 경험과 지지기반을 갖춘 국회의원출신 각료의 선택은 대통령의 정치적 자산을 증가시킬 수 있는데 아마도 이것이 4공화국과 6공화국에서 국회의원출신 장관의 증가와 부분적으로 관련이 있는 것으로 보인다.

한편 흥미있는 것은 각료를 지낸 후 국회의원에 선출된 비율이 점차 감소하는 것으로 나타난 것이다. 특히 6공화국에서 국회에 진출한 전직각료는 4%도 안되는 것으로 나타났다. 각료출신 국회의원의 감소는 각료직을 그만둔 후 복직가능성이 큰 교수출신과 법조인출신 각료의 증가와 부분적으로 관련이 있을 것으로 보인다.

<표 11>에 따르면 국회의원 경험이 전혀 없는 내각장관의 비율이 80%를 상회하는 부처는 재무부, 법무부, 국방부, 교육부, 동자부, 건설부, 총무처, 과기처로 나타났다. 반면 그 비율이 30%를 하회하는 부처는 보사부와 체청부로 나타났다. 국회의원출신 장관의 비율은 체청부가 50%, 보사부가 47%로 높게 나타난 반면 외무부, 재무부, 법무부, 국방부, 동자부, 총무처는 10% 이하로 나타났다.

전술한 바와 같이 관료출신 각료 가운데는 먼저 국회에 진출한 다음 각료가 되는 경우가 있다. 물론 이들은 정당인출신 각료와 구별될 수 있다. 그러나 그들은 또한 국회의원의 경험없이 각료가 되는 관료출신과도 다르다. 일본에서는 관료에서 출발하여 자민당을 통해 의회에 진출한 다음 내각각료로 임명되는 사례가 많다. 관료출신 국회의원은 정당출신 국회의원과 비교하여 일반적으로 전문성이 높아 이들의 장관진출이 비교적 많았으나 최근에는 정당출신 국회의원의 전문화로 이들간의 구별이 점차 약해졌고 따라서 정당출신 장관이 늘어나는 경향을 보이고 있다(Kataoka, 1989). 우리의 경우 지난 30년간 관료출신 장관이 정당인출신 장관

〈표 11〉 부처별 장관의 국회의원 경험, 1963~93

부 처	장관임명전	장관임명후	없 다	(N)
경제기획원	15.8	15.8	68.4	(19)
외 무 부	0.0	30.8	69.2	(13)
내 무 부	28.6	28.6	42.9	(28)
재 무 부	10.0	10.0	80.0	(20)
법 무 부	4.8	0.0	95.2	(21)
국 방 부	6.7	13.3	80.0	(15)
교 육 부	10.5	5.3	84.2	(19)
농 수 산 부	18.2	36.3	45.5	(22)
상 공 부	11.8	11.8	76.5	(17)
동 자 부	0.0	9.1	90.9	(11)
건 설 부	13.6	0.0	86.4	(22)
보 사 부	47.1	23.5	29.4	(17)
교 통 부	13.6	22.7	63.6	(22)
체 신 부	29.2	8.3	62.5	(24)
공 보 처	23.5	23.5	52.9	(17)
총 무 처	0.0	14.3	85.7	(14)
과 기 처	15.4	0.0	84.6	(13)
통 일 원	23.5	5.9	70.6	(17)
채 청 부	50.0	20.0	30.0	(10)

보다 압도적으로 많았다. 더욱이 관료출신 장관의 경우 집권당을 통해 국회의원이 된 다음 장관이 된 경우보다 의회를 통한 정치사회화의 과정없이 장관으로 임명된 경우가 지배적이었다.

의원내각제의 경우 내각 장관은 의회 의원 가운데서 임명하는 것이 일반적이다. 의원내각제의 경우 내각은 의회의 다수당 혹은 다수 연합의 신임을 얻어야 한다.

따라서 수상이 내각을 구성할 때 그의 주 관심은 다수당 혹은 다수연합의 신임을 얻는 것이며 따라서 내각장관 대부분은 의회의원 가운데서 선택한다. 의회에서 정치사회화의 과정을 통해 걸러진 의회의원이 내각장관이 되는 것이다. 그러나 대통령제에서는 그 유형이 다르다. 대통령제를 택하는 우리의 경우 대통령의 권력기반은 의회의 권력기반과 다르며 대통령이 의회의 신임을 얻기 위해 내각장관을 임명해야 하는 것도 아니다. 3공화국을 제외하고 의회의원과 내각장관



의 겸직이 허용되어 국회의원의 내각장관 진출이 많을 것으로 보았으나 전반적인 경향은 그렇지 않은 것으로 나타났다. 적어도 지난 30년간 한국에서 내각장관은 국회를 통한 정치사회화 과정을 반드시 거쳐야 하는 것으로 나타나지 않았다.

장관유형을 전문가형과 정치가형으로 나눌 수 있다면 전문가형은 전문지식을, 정치가형은 정치적 힘을 자산으로 한다. 의원내각제의 경우 내각의 생존과 정부의 구성은 의회의 신임에 의존하기 때문에 정치가형의 장관임명이 불가피하다. 반면 대통령제에서 정부구성은 의회의 신임을 전제하지 않기 때문에 정책설계와 행정을 돕는 정책 전문가나 행정 전문가를 장관에 임명하는 것이 보편적이다. 따라서 대통령제에서는 특히 행정과 정책 전문가인 관료출신 각료의 임명이 두드러지는 것으로 보인다.<sup>12)</sup>

## 7. 맺음말

이 논문은 지난 30년간 한국에서의 장관선택의 유형과 특징을 기술하는 데 그 초점을 두었다. 따라서 논의내용은 설명적이기보다는 대부분 기술적이었다. 장관선택의 유형에 대한 연구는 선택의 제요인에 대한 보다 체계적인 분석을 요구하는데 이 논문은 이를 위한 예비적 시도의 하나이다. 다양한 변수의 동시적 분석을 시도하지 않았기 때문에 결과해석에 한계가 있음에도 불구하고 분석결과는 지난 30년간 한국에서 관찰된 장관선택에 영향을 주는 여러 가지 다양한 요인을 시사한다.

첫째, 출신지역은 각료선택에 영향을 주었던 것으로 보인다. 각료선택의 지역적 편중성이 정책적 반응성 혹은 상징적 반응성을 나타내지는 결정적으로 판단할 수는 없으나 지역간의 분명한 정책적 차이를 발견할 수 없다는 사실은 지역적 편중성이 집권정부와 지지지역을 연결하는 상징적 반응성을 반영할 가능성을 시

12) 프랑스의 경우 의회가 중심이었던 3공화국과 4공화국에서 내각장관으로 임명되기 위한 필수조건은 의회의원 경력이었다. 이것이 5공화국에서는 다양하게 되어 관료경험도 하나의 중요한 경로가 되었다(Dogan, Mattei, "Career Pathways to the Cabinet in France, 1870~1986," in M. Dogan, ed., *Pathways to Power: Selecting Rulers in Pluralist Democracies* (Boulder, Col.: Westview Press, 1989) 참조).

사한다.

둘째, 대학교육은 각료의 필수조건으로 보인다. 지난 30년간 각료선택의 중요한 변화는 고도의 전문성을 갖춘 박사각료의 증가이다. 정책과 행정의 전문화는 점차 각료임명 조건으로 전문성이 강조되고 비전문가 각료의 선택을 제한하는 것으로 보인다.

셋째, 한국에서 각료가 되는 주요한 통로는 관, 군 및 학으로 나타났다. 그 가운데서 가장 주요한 각료의 산실은 관으로 나타났다. 군출신 각료는 점차 감소하는 추세를 보이고 있어 적어도 내각의 차원에서 문민화의 정도가 점차 증가해 온 것으로 보인다. 학계출신 각료의 증가는 각료선택에서 정책 전문성의 기준이 점차 중요해지고 있음을 예증하고 있다.

넷째, 정당정치 및 국회의 경험은 각료선택에 중요한 것으로 보이지 않는다. 이는 대통령제에서 발견되는 일반적 유형과 일치하나 부분적으로 권위주의 정부의 반정치적 정서의 유산일 가능성이 있다.

문민정부가 출범하기 전 지난 30년 동안 정치제도와 집권정부의 차이에도 불구하고 장관선택의 지역적, 교육적, 직업적 및 의회적 기초는 부분적으로 연속성을 유지하면서 또 부분적으로 변화를 보여주고 있다.

---

## 참 고 문 헌

---

### 1. 국내문헌

- 김광웅. 1991. 《한국관료제의 연구》. 서울: 대영문화사.
- 안병만. 1986. “정치엘리트와 그 변동,” 한국정치학회 편. 《현대한국정치론》. 서울: 법문사.
- 정정길. 1989. “대통령의 정책결정과 전문관료의 역할: 경제정책의 경우를 중심으로,” 《한국행정학보》 23 : pp. 73~90.
- 황인정. 1970. 《행정과 경제개발》. 서울: 서울대학교 출판부.

## 2. 외국문헌

- Blondel, Jean. 1985. *Government Ministers in the Contemporary World*. Oxford.
- Cohen, Jeffrey E. 1988. *The Politics of the U.S. Cabinet*. Pittsburgh : University of Pittsburgh Press.
- Cronin, Thomas E. 1980. *The State of the Presidency*, 2nd ed. Boston : Little, Brown.
- Dogan, Mattei. 1989. "Career Pathways to the Cabinet in France, 1870~1986," in M. Dogan, ed., *Pathways to Power : Selecting Rulers in Pluralist Democracies* Boulder, Col. : Westview Press.
- Eulau, Heinz & Paul D. Karsps. 1978. "The Puzzle of Representation : Specifying Components of Responsiveness," in H. Eulau & J. Wahlke, eds., *The Politics of Representation : Continuities in Theory and Research*. Beverly Hills, CA : Sage.
- Fenno, Richard F. Jr. 1959. *The President Cabinet*. Cambridge, Mass. : Harvard University Press.
- Kataoka, Hiromitsu. 1989. "The Making of a Japanese Cabinet," in M. Dogan, ed., *Pathways to Power : Selecting Rulers in Pluralist Democracies*. Boulder, Col. : Westview Press.
- Kim, Jae-On & B. C. Koh. 1976. "Regionalism and Voter Alignment," in C. Kim & Y. Kihl, eds., *Party Politics and Elections in Korea*. Silver Spring, MD: Research Institute on Korean Affairs.
- Mosher, C. Frederick. 1968. *Democracy and the Public Service*. New York: Oxford University Press.
- Park, Yung H. 1986. *Bureaucrats and Ministers in Contemporary Japanese Government*. Berkeley, CA : Institute of East Asian Studies.
- Putnam, Robert D. 1976. *The Comparative Study of Political Elites*. Englewood Cliffs, NJ : Prentice-Hall.
- Rose, Richard. 1987. *Ministers and Ministries*. Oxford : Clarendon Press.
- Wyszomirski, Margaret Jane. 1989. "Presidential Personnel and Political Capital : From Roosevelt to Reagan," in M. Dogan ed. *Pathways to Power : Selecting Rulers in Pluralist Democracies*, Boulder, Col. : Westview Press.