

여성정책담당 중앙행정기구 개편의 원인과 업무수행방식의 변화에 관한 연구

원 시 연*

〈目 次〉

- I. 서론
- II. 연구가설과 분석틀
- III. 행정기구 개편의 원인과 조직적 특성
- IV. 업무수행 방식의 변화
- V. 결 론

〈요 약〉

1995년 북경 세계여성회의 이후 여성정책담당 중앙행정기구의 핵심적 역할은 범부처 여성정책의 조정과 평가에 있음이 세계적 차원에서 천명되었다. 그러나 한국에서는 여성정책담당 중앙행정기구의 직제유형이 조정기능을 가진 참모기구에서 집행기구로 개편됨으로써 세계적 추세와는 상반된 방향으로 이루어졌다. 이에 본 연구는 한국의 맥락에 의거한 여성정책담당 행정기구 개편의 원인을 찾아보고자 하였다. 이론적 관점으로는 신제도주의가 선택되었으며, 이를 근거로 하여 연구가설들을 설정하였다. 가설 검증을 위해 본 연구는 제도변화의 직접적인 요인으로 작용한 정치적 맥락과 정부기구내부의 문화, 부처간 권력관계, 그리고 행정기구의 예산, 규모, 유형 및 전략 등을 고려하고 그에 따른 변화에 초점을 맞추었다. 본 연구 결과 확인된 점은 행정조직문화의 위계성으로 말미암아 국무총리령에 의거한 정무장관(제2)실이 대통령령에 의거한 범부처 여성정책을 성공적으로 조정하지 못했다는 것이다. 그리고 이러한 경험은 대통령직속여성특별위원회를 거쳐 여성부, 그리고 여성가족부로의 개편에 이르도록 만든 요인임이 확인되었다. 한편, 각 기구의 주요 업무수행의 내용을 분석한 결과 정무장관(제2)실이나 대통령직속여성특별위원회는 조직의 제도적 안정성이 취약했기 때문에 기구의 존속을 위해 다양한 업무개발에 치중했던 반면, 부처로의 개편 이후는 새로운 업무의 개발보다는 타부처로부터 업무를 이관받는 활동에 치중했음도 발견하였다. 그런데 부처로의 개편은 기구의 예산과 인력의 증가를 가져오는 데는 성공적이었지만, 여성정책 수행의 네트워크는 여전히 강화시키지 못하고 있음을 확인되었다.

【주제어: 신제도주의, 여성정책, 정무장관(제2)실, 대통령직속여성특별위원회, 여성부, 여성가족부】

* 성균관대학교 국정관리 학부인재 양성사업단 선임연구원.

I. 서 론

본 연구는 한국 여성정책담당 중앙행정기구가 개편된 원인을 분석하고, 행정기구의 유형이 변화됨에 따라 업무수행의 방식이 변화되는 과정을 포착하고자 한다. 이를 통해 행정기구의 유형에 따른 여성업무의 추진방식과 내용의 변화를 확인하고, 기구 내부의 행위자들이 조직의 역량강화를 위해 취한 전략을 발견할 수 있게 된다. 또한 본 연구는 제도의 제약속에서 행위자들이 갖는 아이디어와 전략이 다시 제도를 변화시키는 일련의 상호작용을 포착해 낼 수 있다. 그리고 여성정책담당기구의 직제개편이 갖는 정치성과 의미를 새로운 방식으로 분석평가해 볼 수 있다는 의의를 갖게 된다.

본 주제를 선정하게 된 이유는 다음과 같다. 1995년 북경에서 열린 제4차 세계여성회의에서는 성 주류화(Gender Mainstreaming¹⁾) 전략이 채택되었다. 본 전략이 성공하기 위해서는 각국의 여성정책담당 최고위 행정기구가 범부처 차원에서 집행되는 여성정책들을 총괄 조정하는 기능을 수행해야 한다는 것이 전제가 된다. 그런데 한국의 경우는 오히려 여성정책 조정업무를 공식적으로 부여받았던 기구들이 폐지되고 여성정책을 직접 집행하는 부처형태로 개편되었다.

지금까지 한국 여성정책담당 행정기구에 대한 연구들은 대부분 기구의 취약한 예산과 인원 및 기능의 한계를 비판하면서 기구가 더욱 강화되어야 한다는 입장을 밝혀왔다(강현희, 2000; 김선옥, 1990; 김엘림·주재현, 2001; 김정희, 1997; 박정, 2002; 이택화, 2002; 조우철, 1998/2000; 조영래, 2001; 한국여성개발원, 1993). 그리고 여성부로 개편된 2001년 이전의 연구들은 모두 행정기구의 기능강화를 위한 방안으로 부처로의 개편을 제안하였다. 학계 뿐만 아니라 주요 여성운동단체들도 민주화 이후 지속적으로 여성부 설치를 요청해 왔다. 다시 말해서 국제적 수준에서는 정무장관(제2)실 혹은 대통령직속여성특별위원회와 같은 형태의 여성정책 조정기구의 설치를 권장하였으나, 한국에서는 부처로의 개편이 최선의 대안으로 지지되었던 것이다.

그동안 한국에서 여성정책담당 행정기구를 제도주의적으로 분석한 연구는 거의 없었고, UN의 성 주류화 전략을 전제로 부처로의 개편을 비판한 학술적 연구는 극소수에 불과했다. 부처로의 개편이 예산과 조직규모를 증가시켰으므로 여성정책담당 행정기구의 역량이 강화된 것으로 비춰졌기 때문이다. 그러나 여성부 신설 이후 수행된 업무의 내용을 살펴볼 때, 예산과 조직의 증가가 곧 여

1) UN 경제사회이사회에서는 성 주류화를 “모든 정책과 프로그램에 대한 기획·집행·모니터링·평가에 여성과 남성의 관심과 경험을 통합함으로써, 여성과 남성이 동등하게 혜택을 받고 불평등이 조장되지 않도록 하기 위한 전략이며, 그 궁극적인 목적은 성 평등을 이루는 것”으로 정의하였다(ECLAC, 1998).

성정책의 효율적 수행을 보장하는 것이 아니었음을 명백히 보여주었다²⁾.

기구개편과정에서 세계적인 추세와 한국사례가 차이를 보이고 있다는 점 뿐만 아니라 여성계가 지지했던 부처로의 개편 이후에도 여전히 여성정책 조정기능이 취약하다는 사실은 한국의 여성정책담당 행정기구가 당면한 환경적 맥락과 그 특징에 대한 분석의 필요성을 드러내주고 있다.

이러한 문제의식에 바탕하여 본 연구는 1988년부터 2005년까지를 연구시기로, 정무장관(제2)실, 대통령직속여성특별위원회, 여성부 그리고 여성가족부를 연구대상으로 설정하였다. 이들 행정기구는 민주화 이후에 등장한 여성정책담당 최고위 중앙행정기구에 해당된다.

본 연구는 여성정책담당 중앙행정기구를 사례로 선택한 신제도주의 연구의 일환으로 규정될 수 있다. 정치·경제적 맥락과 행정기구를 둘러싼 문화적 요인 및 권력관계 등이 행정기구를 형성 및 변화시키고, 예산이나 조직의 규모, 형태, 전략등을 제약하는 요인으로 작용할 수 있다고 바라보는 점에서 그러하다. 특히 제도적 맥락을 강조하는 신제도주의 관점은 한국의 특수한 상황적 맥락과 역사적 발전과정속에서 여성정책과 행정기구를 바라보아야 한다는 본 연구의 문제의식을 더욱 발전시켜 연구가설을 설정할 수 있도록 돋는다.

기구개편 과정이 지난 정치적 성격과 각 기구의 조직적 특성을 살펴봄에 있어서 본 연구는 질적 연구방법론을 채택하였으며, 이를 위해 심층 면접자료³⁾를 주장의 근거로 활용하고자 하였다. 그럼으로써 2차 문헌자료에 의거한 연구보다 구체적이고 새로운 증거를 확보할 수 있었다. 그리고 기존의 사회중심 연구들에 비해 본 연구는 정부와 국회 등 공적 영역에서 생산된 자료들에 더 초점을 맞추었다. 그 결과 정부간행 자료들과 신문기사자료, 그리고 국회 회의록 자료와 같은 1차문헌 자료가 상당수 활용되었다.

2) 비단 정책수행의 효율성 뿐만이 아니다. 국무조정실 정부합동점검반이 2005년 12월, 42개 부·처·청을 대상으로 공직기강학립 부처평가를 실시한 결과 여성가족부는 최하위인 42위를 차지했다(동아일보, 2006년 5월 24일 8면). 이는 2001년 부처로 개편된 이후 5년이 지나도록 아직 제도적 정착이 이루어지지 못했음을 의미한다.

3) 심층 인터뷰는 2005년 3월부터 6월에 걸쳐 여성정책담당 중앙행정기구의 전직 장관 및 차관, 전·현직 고위 관료 9명을 대상으로 이루어졌다. 그리고 현재 여성정책담당 행정기구의 여성관련부서(행정자치부, 여성가족부, 노동부, 보건복지부, 농림부, 교육부) 및 예산부처(재정경제부, 기획예산처)의 담당자 9명에 대한 전화 인터뷰도 2005년 3월부터 10월까지 수차례에 걸쳐 이루어졌다.

II. 연구가설과 분석틀

신제도주의 연구는 정치·경제·사회현상을 설명하는 데 있어서 맥락(context)의 중요성을 강조하는 데 그 특징이 있으며 이 때의 맥락이란 제도를 의미한다. 그리고 제도는 개인행위에 영향을 미치는 구조적 제약요인이 된다(하연섭, 2003: 6-7). 신제도주의는 제도의 역할을 강조하는 다양한 연구경향을 포괄적으로 명명한 이론적 관점으로써, 본 논문의 연구가설을 뒷받침해줄 주요 논거들을 간략히 정리해 보면 다음과 같다.

우선, 신제도주의는 국가를 경쟁적인 이해관계의 중립적인 중재자로 보지 않고, 집단간 갈등의 속성과 그 결과를 구성(structuring)하는 제도의 종합체(complex)로 본다(Hall & Taylor, 1996: 937-938). 이는 국가가 사회적 선호를 단순히 반영만 하는 기제가 아니라 상대적인 자율성을 지니고 있음을 의미하는 것이다.

둘째, 신제도주의 연구는 제도가 운영되고 발전되는 과정에서 나타나는 권력관계의 비대칭성(asymmetry)을 강조한다(Hall & Taylor, 1996: 941; Immergut, 1998: 17; 하연섭, 1999: 23-24; 하연섭, 2003: 54-56). 제도적 요인에 의해 특정 이익이나 선호는 특혜를 누리고, 다른 이익과 선호는 불이익을 받는 등 이익의 대표과정이 심각하게 왜곡될 수 있다는 것이다⁴⁾.

셋째, 신제도주의 연구들중에서도 초기의 역사적 제도주의 연구들은 제도가 심각한 경제위기나 군사적 갈등과 같은 급격한 외부의 충격에 의해서만 변화된다고 보았다. Krasner(1984: 240-244; 1988: 77-80)의 단절된 균형(Punctuated Equilibrium)개념에 의하면, 제도는 지속성과 안정성을 특징으로 하지만, 위기 상황이나 급작스런 외부환경의 변화에 의해 간헐적으로 단절된다. 이러한 변화에 의해 이전 제도는 붕괴되지만, 새롭게 형성된 제도는 다시 외부의 급작스러운 변화가 도래할 때까지 지속성과 안정성을 유지하게 된다.

그러나 다양한 신제도주의 연구들은 제도 외부의 환경적 요인뿐만 아니라 제도 내부의 행위자들이 취하는 전략적 행위나 갈등, 그리고 그들이 속한 조직의 문화 등도 제도의 존속과 변화에 영향을 끼칠 수 있다고 본다. 내부 행위자들은 외부의 변화를 단순히 수용하거나 거부하는 역할만 하지 않고, 자신의 지위를 방어하거나 권력과 자원을 증대시키기 위해 변화된 맥락적 조건이 제공하는 기회(opening)에 전략적으로 대응한다(Thelen and Steinmo, 1992). 그러나 이들의 행

4) Schattschneider(1960: 71)의 편견의 동원(mobilization of bias) 개념과 유사하다. Schattschneider는 모든 형태의 정치 조직들은 편견의 동원체이기 때문에, 어떤 이슈들은 정치제도 속으로 조직화되지만, 다른 것들은 제도로부터 배제된다고 주장한다. 제도 내부의 갈등관리에 있어서 권력이 불균등하게 작동하고 있다는 것이다.

위는 자신이 속한 조직의 문화와 표준행동절차로부터 자유롭지 못하다는 점에서 제약을 받게 된다.

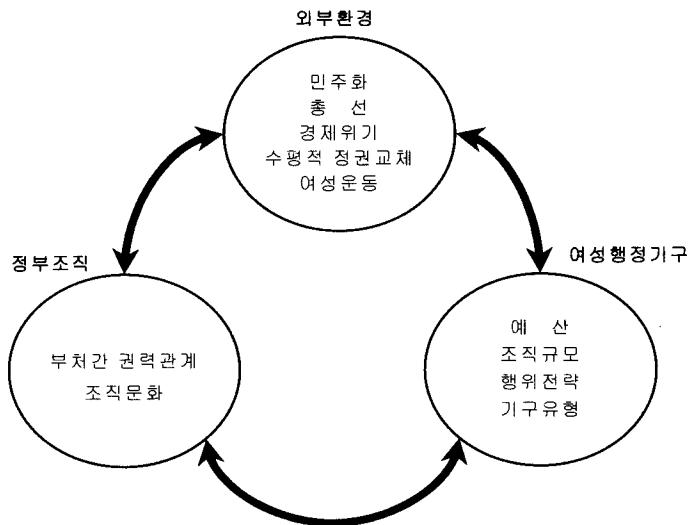
넷째, 신제도주의 연구는 행위자의 이해관계와 권력관계를 설명하는 데 있어서 역사적으로 산출된 맥락의 역할을 강조한다. 개인의 행위를 설명하기 위해서는 행위가 이루어지는 제도적 환경을 설명해야 한다는 것이다. 그러나 제도가 행위를 직접 결정하는 것은 아니다. 제도는 왜 행위자들이 그러한 선택을 하였는지를 이해할 수 있도록 돋는 행위의 맥락을 제공한다(Immergut, 1998: 22-26). 따라서 동일한 제도적 제약 조건 하에서도 행위자들과 이들을 둘러싼 제도적 맥락에 따라서 상이한 행위가 나올 수 있다.

이상의 관점을 통해 수립된 연구가설들은 다음과 같다.

- 〈가설 1〉 한국의 국가는 여성이슈와 관련한 여성계의 요구를 흡수하여 보유하고 있다가 정치·경제적 사건에 직면하여 이를 정책화하는 상대적인 자율성을 보여왔다.
- 〈가설 2〉 한국에서 여성정책은 권력관계의 비대칭성으로 인해 국가 정책수행의 우선순위에서 밀려나 있었고, 행정기구의 개편과정도 주목받지 못했다.
- 〈가설 3〉 민주화, IMF 경제위기, 그리고 정권의 수평적 교체 등 급격한 외부 요인들과 선거 등 정치적 요인들이 여성관련 제도의 변화를 초래한 환경적 요인으로 작용하였다.
- 〈가설 4〉 한국 여성정책담당 최고위 중앙행정기구는 세계적인 추세로써 강조되는 여성정책 조정기능의 강화보다는 기구의 예산과 인력을 증가시키고 집행기구로 변모시켜 행정적 안정성을 확보하는 것을 최우선 전략으로 선택하였다.
- 〈가설 5〉 여성정책담당 중앙행정기구의 유형이 변화됨에 따라 기구의 전략이 변화되고 그로 인해 기구에서 수행되는 업무의 내용과 수행방식이 변화되었다.

본 가설들의 검증은 여성정책 및 정부기구 형성의 정치·경제적 맥락, 정부조직내부의 문화와 권력관계, 그리고 이러한 제도적 제약 안에서 행정기구 개편에 영향을 끼친 내부 요인들이 상호작용하는 일련의 과정을 종합적으로 분석함으로써 이루어질 것이다. 본 연구의 분석틀을 도식화하면 <그림 1>과 같다.

〈그림 1〉 분석틀



III. 행정기구 개편의 원인과 조직적 특성

본 절에서는 제시된 연구가설들의 검증을 위하여 네 개의 행정기구가 개편된 정치적 요인과 조직적 특성을 분석하고자 한다.

1. 정무장관(제2)실

1988년 신설된 정무장관(제2)실은 노태우 대통령이 대선공약으로 제시한 여성장관 임명 약속을 실천하기 위해 발족된 기구였다. 국민직선제로 선출된 대통령은 이전의 군부권위주의 정권과의 차별성을 부각시키기 위해 선거공약을 실천하려는 강한 의지를 보였다. 당시 여성계는 여성정책담당 행정기구에 대한 청사진을 제시하지 못한 채 여성장관 임명을 지지하는 입장만을 취했다(강현희, 2000). 문제는 정부 차원에서도 여성장관 임명을 공약으로 제시만 했을 뿐 여성정책담당 행정기구를 신설한다거나 특정 부처에 여성장관을 임명하겠다는 구체적인 계획도 없었다는 데에 있다.

정무장관실을 어떻게 운영하겠다는 내부방침도 없었어요. 당시 여성장관 만 있으면 된다는 생각이었고...사회 문화에 관한 업무...여성, 문화예술, 체육, 노인, 아동복지...거기에서 주가 여성은 아니었어요. 장관실 업무를 구상하는 과정에서 여성기구에 대해서 아무도...여성기구에 관한 자료도 없었잖

아요? 당시 민정당에는 약간 있긴 했는데, 세계 여성기구는 이렇다. 뭐 그런 정도죠. 그런데 국제적으로 여성장관이 없는 것도 나라 망신이고... 대내적인 것보다는 대외적인 국제적인 측면에서의 입장을 고려해서 행정기구를 두자 했던 거죠(인터뷰 자료-P).

본래 정무장관실은 내각책임제를 채택하는 정부형태에서 발견되는 기구유형으로써 공식적으로 정부와 국회 및 정당 사이의 가교역할을 담당한다. 대통령제 하에서는 보기 드문 기구형태지만, 한국의 경우는 제3공화국 시기에 제도적 근거를 갖춘 당정협조체제가 수립됨으로써(이정희, 2004) 1998년까지 지속되었다. 정무장관실은 제1실과 제2실을 막론하고 모두 기획기능이 매우 높고 집행기능은 낮은 참모조직이었다(총무처, 1994).

한국의 행정조직 내에서 참모조직은 계선조직의 소관업무에 자문과 권고 이상의 어떠한 직접적인 조치를 취할 수 없기 때문에, 참모조직에 의해 수행되는 조정업무가 형식에 그치기 쉽다는 것은 주지의 사실이다. 이는 한국 행정조직 내부의 문화가 전문성을 중시하지 않으며 계서적이고 권위주의적이기 때문이다(조석준, 2004: 41-43). 각 부처는 대통령령에 의거하여 소관업무를 부여받지만, 정무장관(제2)실의 경우는 국무총리 직속으로 국무총리의 훈령에 의거하여 소관업무를 부여 받기 때문에, 직제와 소관업무의 근거법이 보다 상위인 부처의 업무를 정무장관실이 조정한다는 것은 한계를 드러낼 수밖에 없었다.

초기애 부처에의 접근은... 접근불가였죠. 상당히 어려웠죠. 김영정 장관이 국내에 여성학을 도입한 장본인인데... 여성관련 사안으로 관련부처의 기획관리실장을 소집을 했어요. 장관이 부르는 거니까 실장쯤은 불러야 하잖아요. 그런데 각 부처 실장들이 장관한테 대고 “겨우 이런 문제 가지고 이 바쁜 사람들을 불렀느냐”고 막 항의를 하는 거야. 그런 정도니 대통령이나 총리가 도와줄려고 해도 각 부처가 위낙 완강해서 업무협조가 안되더라고요(인터뷰 자료-H).

부처간 갈등이 정무장관(제2)실의 업무수행에 의해 빈번해지자, 정무장관실은 공식적인 자리에서 본 업무가 정무장관실 소관이 아니므로 소관부처와 협의하여 처리하겠다는 답변으로 일관했다. 국정감사 자료에서도 보육문제를 여성문제가 아닌 아동의 문제로 보아야 한다거나 군 위안부 문제도 여성문제가 아닌 외교문제이므로 소관부처와 협력하겠다는 답변 등이 눈에 띈다(정무장관(제2)실, 1994).

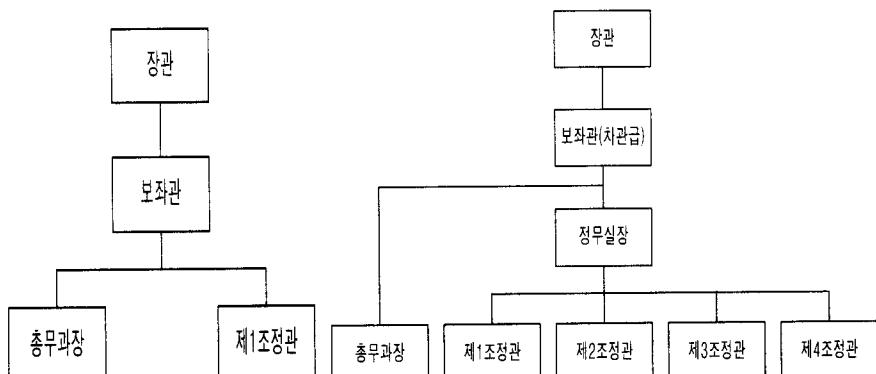
그러다보니 적극적으로 타 부처의 여성업무에 관여하기보다는 임기응변적이고 형식적인 접근의 수준을 벗어나지 못하는 경우가 상당수 발견된다. 정무장관(제2)실의 국회 답변을 살펴보면, 조사 하나 틀리지 않은 동일한 답변이 반복되

고 있다. 1989년 9월30일의 국정감사에서와 1990년 3월 7일의 행정위원회 업무 보고에서 탁아문제에 관한 질문에 한 자(字)도 틀리지 않고 동일한 답변을 했으며, 1990년 3월 7일과 당해연도 7월 5일의 국회업무보고에서도 여성의 정치참여와 관련한 질문에 대한 답변이 완전히 일치하였다. 그 이유는 다음의 자료를 통해 짐작할 수 있다.

국정감사 받다보면 여성문제와 관련된 질문이 한 4-50가지 나와요. 그런데 그 중에 우리가 직접 답변을 쓸 수 있는 것은 3분의 1도 안돼요. 나머지는 다 다른 부처한테 자료를 달라고 하는 거죠. 단적으로 말할 수 있는 것 이 그거죠. 우리가 직접 쓸 수 있는 것이 없었어요. 보육에 대해 어떻게 생각하냐고 질문하면 우리는 잘 모르니까...전부다 그래요. 뭘 하겠다 뭘 하겠다라고 답아 놓기만 하지, 그게 너희 일이냐고 하면 아무 말도 못해요. 왜냐하면 그 업무는 다른 부처에서 하는 일이거든. 그러니까 결론단 말이죠 (인터뷰 자료-C).

결국 국무총리 훈령이 정무장관(제2)실로 하여금 범부처 여성정책 조정업무를 부여하였지만, 한국의 행정조직문화가 이를 받아들일 자세와 준비가 되어 있지 않았기 때문에 조정업무가 제대로 수행되지 못했다는 것을 알 수 있다. 정무장관(제2)실은 조직의 존재의의를 찾기 위해 자체 업무를 개발해 나가면서 직제를 늘리고 유사부처형태로 변화되기 시작했다.

<그림 2> 1988년 2월 현재 직제(좌)와 1991년 11월 이후의 직제(우)



<표 1> 정무장관(제2)실의 조직구성 및 정원 비교 1988년 vs. 1996년.

	장관	차관급	1급	2·3급	3·4급	4급	4·5급	5급	6급	7급	9급	기능직	정원
1988	1		1	1		4		5	2			6	20
1996	1	1	1	4	2	5	2	13	8	1	1	14	53

<그림 2>과 <표 1>에 의하면, 정무장관(제2)실은 후기로 갈수록 서기관(4급) 이상 고위관료의 비율이 높은 참모기구 본래의 속성이 약화되고, 중·하위직 비율이 높은 집행기구화되고 있다⁵⁾(원시연, 2006).

이는 DiMaggio와 Powell(1991)의 발견을 다시금 확인시키는 사례로써, 정무장관(제2)실은 생존 가능성을 높이기 위해서, 한국에서 보다 많은 권한을 갖고 있는 부처조직을 모방해 가면서 동형화(isomorphism)되고 있었던 것이다.

2. 대통령직속여성특별위원회

1998년 여야간 수평적 정권교체를 이룬 김대중 정부는 정무장관(제2)실과 여성정책심의위원회를 폐지하는 대신 대통령직속여성특별위원회(이하 여성특위)를 신설하였다. 당시 대선공약에는 여성부 또는 여성특위 신설이 포함되어 있었는데, 경제위기 상황에 따른 작은 정부론과 여성정책 조정의 필요성을 들어 여성특위 신설로 결정이 이루어졌다.

새로운 정권의 대통령직인수위원회의 활동은 여성업무가 정부차원에서 얼마나 부차적으로 취급되었는지를 여실히 보여준다. 여성업무 담당자는 다른 부처와 달리 뒤늦게 발령을 받았으며, 보조기관도 없는 상태에서 홀로 업무를 담당했다(인터뷰 자료-J). 더욱 놀라운 사실은 여성담당 행정부처인 정무장관(제2)실이 폐지될 것이므로 여성관련업무 개발은 불필요하다는 분과위원장의 태도에서 발견된다.

여성업무는 인수위에서 정무분과에 속해 있었는데, 분과위원장이 “여성은 안해도 되겠네? 정무2도 없어지니까” 그려길래 “여성부처는 없어졌지만 대한민국 여성은 살아있는데요? 100대 과제 안에는 들어가야죠.” 했더니

5) 집행기능이 큰 계선조직의 경우, 조직내 중·하위직(5급이하) 비율이 높은 데 반해 기획기능이 큰 참모조직은 상위직(4급이상) 비율이 높은 편이다. 정무장관(제2)실의 경우, 1988년 2월 현재 4급 이상 비율이 전체의 35%에 이르렀으나, 직제개편을 통해 하위직을 늘려 1996년 7월 현재는 30%로 낮아졌다. 2001년 1월 여성부 신설을 계기로 집행기구로 개편되자 4급 이상 비율은 전체의 25%대로 낮아졌고, 2005년 6월 여성가족부로의 개편은 비율을 더욱 낮춰 20%수준에 이르게 되었다.

“정무2도 없어졌는데, 행정부처가 없는데 그 일을 어디서 할 거예요? 안해도 되죠.” 그러더라고요(인터뷰 자료-J).

이는 정부조직 내부의 비대칭적 권력을 단적으로 보여주는 사례이다. 여성업무는 항상 덜 중요한 부차적인 영역으로 다루어졌기 때문에, 경제위기 상황이 닥치자 곧바로 폐지 대상에 오르게 되었다. 불과 한 달전인 1997년 12월에 수립된 제1차 여성정책기본 5개년계획의 총괄부처가 경제위기를 이유로 어이없이 사라져 버리게 된 것이다. 3년 전인 1995년에 세계화추진위원회를 구성하고 한국이 세계화되기 위해서는 여성의 사회참여확대를 위한 국가의 제도적 지원이 필요하다고 역설했던 것을 고려하면 당혹스러운 일이 아닐 수 없었다. 경제위기 상황에서 작은 정부를 지향하면서 이루어진 개편이긴 했으나, 예산절감 효과도 발견되지 않았다.

〈표 2〉 중앙정부 일반회계 예산대비 정무장관(제2)실 및 여성특위 자체예산비율

구 분	정무장관(제2)실 (단위: 억원)						여성특위 (단위: 억원)
	1994	1995	1996	1997	1998	1999	
연 도	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
자체예산	19.2	23.1	28.3	33.5	20.5	52.3	59.0
중앙정부	623,211	729,150	837,052	980,820	755,829	836,851	887,363
비 율(%)	0.00308	0.00317	0.00338	0.00342	0.00271	0.00624	0.00664

자료: (대한민국정부, 1994~2000)와 기획예산처 내부자료를 재구성

<표 2>에 의하면, 여성특위 첫 해 예산만 정무장관(제2)실보다 줄었을 뿐, 이듬해인 1999년부터는 중앙정부 일반회계예산 대비 비율과 순수 자체예산액 모두 급증했음을 알 수 있다.

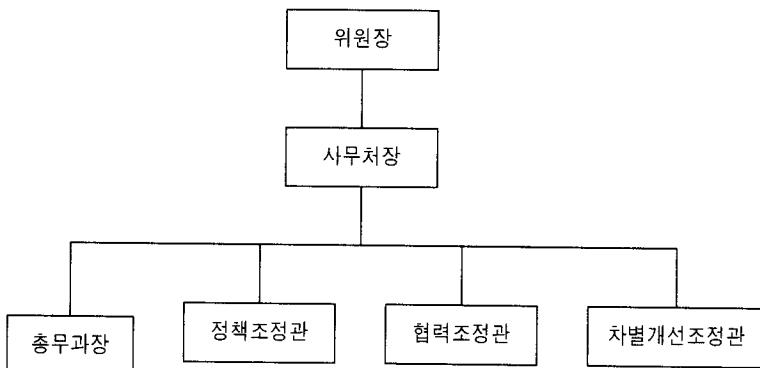
그렇다면 여성특위는 어떻게 신설되었을까? 여성특위 신설 구상은 여성정책 담당 행정기구를 아예 폐지하고 순수 위원회 조직을 신설하겠다는 계획에서 출발했다(인터뷰 자료-C). 직속은 정무장관(제2)실이 국무총리 직속이었으므로 격상시켰지만, 상설위원회도 아닌 한시적인 특별위원회였다. 그러나 행정기구 폐지에 따른 여성계의 반발이 커지자, 수많은 논의속에서 여성특위는 단순 위원회 조직이 아니라 사무처 직원이 40명인 여성정책기구의 형태를 취하게 되었다. <표 3>에 의하면, 정무장관(제2)실보다 조직규모가 줄었고, 고위직의 직급도 변화되었다. 위원장은 정무장관에서 임기 2년인 장관급 정무직으로, 정무차관은 1급인 사무처장으로 하향조정되었다. 그리고 4개의 조정관실이 3개로 줄었다. 위원장은 국무위원이 아니었으므로 국무회의에서 의결권을 갖지 못한 배석자에 불과하게 되었고, 사무처장은 아예 차관회의에도 참석하지 못하다가 1998년 7월

부터 배석만 가능하게 되었다.

〈표 3〉 대통령직속여성특별위원회 조직구성 및 정원 (1998년 2월 현재)

직급	장관급	1급	2급	3급	4급	5급	6급	7급	기능직	총계
정원	1	1	3	2	6	10	8	1	9	41

〈그림 3〉 대통령직속여성특별위원회 직제 (1998년 2월 현재)



여성특위의 약화된 위상을 보완하고자 5개 부처(행정자치부, 법무부, 보건복지부, 교육부, 농림부)에 여성정책담당관실이 신설되었고, 노동부는 기존의 근로여성정책과에서 담당관실 업무를 겸했다. 이는 제1차 여성정책기본계획을 추진할 여성특위의 조정기능을 원활히 하기 위한 제도적 보완책이었다. 각 부처 소관의 업무를 타 기관에서 조정·관여하는 형식이 아니라, 해당 부처의 여성업무를 직접 그 부처 내부의 정책담당관실에서 조정하면서 여성특위 업무를 지원하는 정책 네트워크는 UN 여성지위위원회에서 아시아국 우수 사례로 선정되었다.

그러나 여성정책담당관실이 소속된 부처 내에 정착되는 데는 상당한 고충이 따랐다. 우선, 정치권에 의한 갑작스러운 신설로 인해 부서의 고유영역과 권한, 정체성을 찾기 힘들었고 부서간 갈등이 유발되었다. 담당관을 여성으로만 보한 과정이 남성 공무원들에게는 일종의 특혜와 역차별로 여겨진 문제도 있었다. 놀라운 사실은 1998년 2월에 신설된 여성정책담당관실이 바로 당해 10월의 정부 조직개편안에서 불필요한 조직으로 지적되었다는 점이다(김은경, 2005).

여성정책을 담당하는 행정기구는 그토록 쉽게 신설되고 폐지될 수 있다고 여겨져 왔다. 그러다보니 여성정책담당행정기구의 조직개편은 그 근거와 주장이 어떻든 간에 행정기구 자체의 기능 강화와 직접 연결되지 못했다. 조직이 자주 개편되면 될수록, 정부 기구 내에 정착하지 못하고 지속적인 시행착오만 겪게

되는 요인이 되었던 것이다.

정무장관(제2)실과 대통령직속여성특별위원회 신설과정의 맥락을 살펴볼 때, 한국에서 여성정책 담당행정기구의 신설과 폐지는 정부 내부에서 정책수행의 효율성을 극대화하기 위한 합리적 방안을 설계하고 최선의 대안이 선택되어졌다는 민주화나 경제위기 그리고 정권의 교체와 같은 거시적인 정치·경제적 요인에 의해 임의적으로 신설되고 폐지되었음을 알 수 있다. 따라서 행정기구의 공식적인 기능이 조정인가 집행인가보다는 기구가 얼마나 지속되고 정착되어 제도화되느냐가 더 시급한 문제였음을 확인할 수 있다.

조직의 잊은 개편은 부처간 그리고 부서간 권력관계에서도 늘 취약성을 내재할 수 밖에 없도록 만들었다. 그리고 조직의 변경에는 인력의 변화가 따르기 때문에 이에 따른 진통과 혼란을 감수해야 했다. 여성특위는 정무장관(제2)실 인원의 승계를 거부하였고, 고위직에 정당이나 사회단체로부터 많은 인력을 충원하였는데, 그 과정에 정계 실력자의 친인척도 포함되어 있었다(서울신문, 2001년 4월 17일 28면). 결국 10년 동안 여성업무 영역에서 훈련된 관료들의 경험은 무시된 채, 정실인사로 인한 조직기강 불확립의 문제를 출발부터 내포하게 된 것이었다.

3. 여성부

2000년 1월 3일 김대중 대통령은 새천년 신년사에서 여성부 신설을 공언하였다. 사실 여성부 설치와 관련된 논의는 정무장관(제2)실의 초창기부터 지속적으로 등장하고 있었다. 심지어 정무장관(제2)실이 여성전담기구로 변화되기 이전부터 국회 국정감사자료에는 여성부로의 개편과 관련한 질의가 등장한다. 그리고 1995년의 여성사회참여 10대과제 초안에도 여성부 설치가 포함되어 있었다(조은, 1996). 그러나 정부 내부의 강력한 반대에 부딪쳐 여성발전기본법 제정으로 변경된 바 있었다.

이미 수차례에 걸쳐 여성제도 여성부 신설을 강력히 요청하였으나, 당시 정부의 공식입장은 부정적이었다. 한국의 정부조직의 운영원리는 대상이 아닌 기능에 있는데, 여성업무는 대상업무로 규정되었기 때문이다. 그리고 이미 범부처에서 여성업무를 추진하고 있었기 때문에 굳이 단일 부처를 신설하여 여성관련 업무들을 모두 이관하는 것은 불합리하다는 주장도 있었다. 여성업무가 외로운 섬과 같이 주변화될 우려가 있기 때문이었다(인터뷰 자료-J). 또한 정무장관(제2)실은 비록 기능이 취약하긴 하지만 업무접촉의 폭이 전부처에 이르고, 업무의 내용도 유연성을 갖는 반면, 부처로 개편될 경우는 예산과 조직규모가 늘어난다 하더라도 운신의 폭은 자부처내로 한정될 것이라는 이유로 인해 반대하는 입장도 있었다(인터뷰 자료-P).

그렇다면 2001년에는 어떻게 여성부가 설치될 수 있었을까? 여성계의 지속적인 요청에도 불구하고 설치가 무산되었던 역사적 궤적을 고려해 볼 때, 여성부 신설은 최고위 수준에서 결정된 정치적 산물이었다고 볼 수 있다⁶⁾. 그리고 여성부 신설계획을 때마침 신년사에서 발표하게 된 결정적인 요인은 당해 4월에 치러질 총선을 염두에 둔 것으로 추측된다.

국회에서 정책적으로 여성부 신설을 논의하기 시작한 것은 대통령의 신년사보다 앞선 1999년부터였다. 국민회의는 3월, 추후 예상되는 정부조직 개편 때 여성부를 신설하는 법안을 검토 중이었다(경향신문, 1999년 3월 1일 2면). 당해 5월에는 정부조직법개정안을 두고 한나라당도 여성부 신설 조항을 여당 쪽에 요구했다(서울신문, 1999년 5월 4일 3면). 그리고 여성특위의 윤후정 초대 위원장도 대통령께 공식적으로 여성부 신설을 요청했던 것으로 전해진다.

이 분이 위원장에 임명도 되기 전에 내정된 상태에서 정부수석대표로 UN 여성지위위원회에 가셨어요. 그런데 거기에서 왜 한국의 여성정책기구 수장의 급이 격하됐냐고 묻는 거예요. 현지 대사관에서도 “장관이 아니기 때문에 장관예우는 못받습니다” 하더라구요. 사무실도 정무장관실은 정부종합청사 안에 있었는데, 여기는 위원회니까 사무실을 계속 쓸 수가 없어서 밖으로 나갈 수밖에 없었죠. 그런데 갈 데가 없어서 급하니까 처음에는 다른 부처 건물에서 세를 살았잖아요. 게다가 국무회의에 가서도 국무위원이 아니니까 배석자 신분으로 문간 제일 말석에 앉는 거예요. 그러다보니 윤 위원장님이 대통령을 독대하면서 아무래도 여성부를 둬야겠다고 요청한 거죠(인터뷰 자료-H).

그러나 여성특위 신설 후 1년도 채 지나지 않은 시점이었던 데다가, 남녀차별금지법이 정치적으로 제정되면서 여성부 신설 논란은 잠시 연기되었다. 동법에 의거하여 남녀차별개선위원회가 설치되었고, 성차별에 관한 시정명령을 내릴 수 있게 되었기 때문이다.

결국 대통령의 공언이 여성부 신설계획을 다시 추진시킨 결정적 요인이 되었다. 행정부의 수반인 대통령이 여성부 신설을 공언하자 정부조직 내부의 반대나 갈등은 약화되었으며, 여성부 설치는 기정사실화의 단계에 이르렀다. 이제 여성업무가 기능별 업무인가 대상별 업무인가와 관련된 오랜 논란은 더 이상 중요하지 않게 되었다. 여성부 신설이 정치적 결정이었다는 점은 바로 이러한 일련

6) 청와대 여성정책비서관을 지낸 A씨와의 인터뷰 자료에 의하면, 여성운동가인 이희호 여사는 본인뿐만 아니라 이 여사와 오랜 친분이 있는 여성계 인사들도 지속적으로 이희호 여사를 통해 여성부 설치를 대통령께 건의했었다고 한다. 영부인이 정책형성과정에서 기친 영향을 연구할 필요가 있다는 함성득(2001)의 주장이 의미를 갖는 대목이다.

의 과정에서 드러났다.

작은 정부를 지향하면서 기구를 확대강화한다는 것이 부적절하다는 학계의 비판과 여성업무 수행체계는 부처형태가 부적절하다는 행정부 내부 관료들의 입장이 팽배한 가운데, 여성부를 설치해야 한다는 여성계의 강력한 요청을 정치적으로 활용한 대통령의 의지는 결국 여성부 신설을 이루어냈다.

행정기관의 조직과 정원에 관한 통칙 제6조에 의하면 행정기관을 설치할 때는 업무의 독자성과 계속성이 있어야 하고, 기존 행정기관의 업무와 중복되지 않아야 하며, 업무의 성질과 양으로 보아 기존행정기관의 기구개편 등으로 그 업무를 수행할 수 없을 만한 타당성이 있어야 한다. 그리고 제15조에 의하면 보조기관인 국을 두는 경우에는 업무의 내용이 특별한 경우를 제외하고는 3개과 이상의 하부조직을 필요로 하는 업무량이 있어야 한다.

이상의 규정에 의거해 볼 때, 여성부로 개편하기 위해서는 부처로 개편할 수 밖에 없는 분량의 업무가 필요했고, 여성특위에서 추진되던 업무만으로는 조직 신설의 정당성을 획득할 수 없었다. 따라서 기존 부처에서 추진되던 업무들 중 과연 어떠한 업무를 이관시키는 것이 타당할 것인가가 수차례에 걸쳐 논의되었다.

2000년 4월 여성특위가 개최한 공청회에서는 여성부, 여성가족부, 여성청소년부 이렇게 3개의 안이 제시되었다. 여성가족부안이나 여성청소년부안은 모두 여성부보다 더 많은 업무이관을 필요로 하는 개편방식이었다. 우선, 여성가족부안은 여성특위 업무외에 보건복지부로부터 노인복지과, 아동복지과, 보건업무를 제외한 여성보건복지과 업무, 노동부로부터 여성정책과, 여성고용지원과 업무, 교육부로부터 여성정책담당관실 업무, 그리고 중소기업청과 농촌진흥청의 일부 업무를 이관받는 계획이었다. 여성청소년부안은 여성가족부안에 문화관광부의 청소년 업무까지를 이관하는 것으로 가장 큰 업무이관이 걸린 기획안이었다(대통령직속여성특별위원회, 2000b).

정부기능조정위원회가 5월초 개최한 공청회에서는 여성부안과 여성청소년부안 외에 여성처 안도 제시되었다(조선일보, 2000년 5월 8일 2면). 한편, 경제정의실천시민연합이 실시한 공청회에서는 부처로의 개편보다는 6개 부처에 설치돼 있는 여성정책담당관실을 전 부처로 확대하고 여성관련 정책을 특성화하는 방향으로 나아가야 한다는 안이 제시되었다(국민일보, 2000년 5월 2일 25면).

다양한 안이 제시되고 논란이 되는 가운데, 이전 위원장의 사임으로⁷⁾ 새롭게 임명된 백경남 위원장은 청소년, 노인, 복지 업무까지 가져오면 여성업무의 초

7) 임기가 2년인데 1년 2개월 만에 사퇴한 강기원 전위원장의 사퇴요인은 공식적으로는 일신상의 이유였지만, 실제로는 여성부 신설을 앞두고 보건복지부, 노동부, 교육부 등으로 나뉘어 있는 업무를 통합하기 위한 논의과정에서 여성단체들의 입장차이와 힘 없는 위원회의 한계를 극복하지 못했기 때문이었다(문화일보, 2000년 6월 1일 2면).

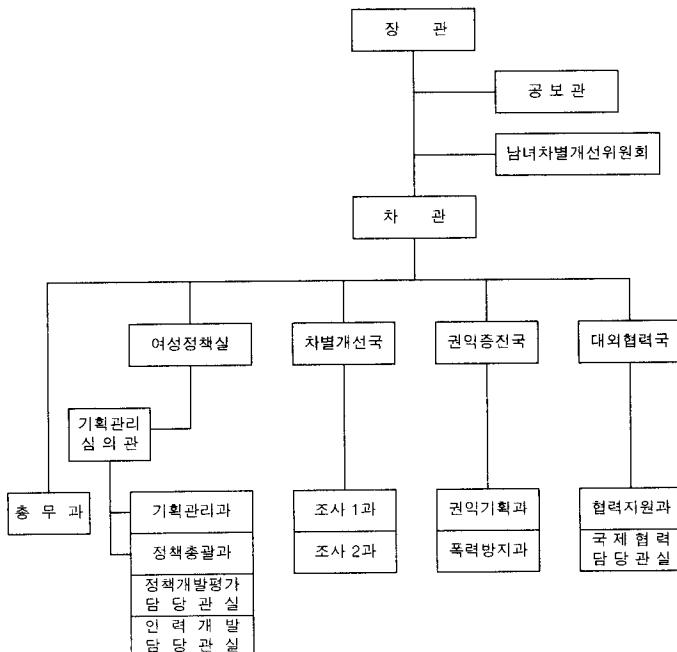
점이 흐려질 우려가 있으므로 여성정책 분야만을 집중적으로 입안하고 집행하겠다는 뜻을 천명하기에 이른다. 이는 여성특위의 공식입장을 여성부 설치 쪽으로 결정했음을 보여주는 것으로, 관련부처의 첨예한 이해대립에 휘둘릴 경우 여성계의 숙원인 여성부 설치 자체가 좌초될 위험이 높다는 계산도 작용한 것이다⁸⁾(서울신문, 2000년 5월 31일 31면).

결국 2001년 1월 여성부가 신설되었으며, <그림 4> 및 <표 4>와 같이 1실 3국 11과에 102명 정원으로 출발하였다. 보건복지부와 노동부로부터의 일부 업무 이관에 따라 4·5급 1명, 5급 1명, 6급 이하 4명 이렇게 6명씩을 각각 넘겨받았고, 새롭게 임용된 40여명은 여성 대 남성을 7:3 정도 비율로 하되 성인지적 관점과 행정능력이 인사기준으로 고려되었다⁹⁾. 여성정책실은 여성특위의 정책조정관실 업무에 노동부로부터 이관된 업무가 덧붙여진 형태였고, 차별개선국은 여성특위의 차별개선조정관실 업무를, 대외협력국은 여성특위의 협력조정관실 업무를, 그리고 권익증진국은 보건복지부에서 이관된 업무들을 맡았다.

8) 당시 법안을 준비하던 여성특위 공무원은 “지나치게 고집을 부리다가는 여성부 신설 안마저 무산될 것 같아 외부의 반발을 피하는 쪽으로 부처를 만들게 됐다”고 설명했다(한국일보, 2000년 12월 30일 16면).

9) 서울신문, 2001년 1월 31일 27면; 한국일보, 2001년 2월 2일 25면; 세계일보, 2001년 2월 16일 29면; 서울신문, 2001년 4월 17일 29면. 그런데 여성의 비율이 높아졌다고 해서 여성의식을 갖고 있는 페모크라트(femocrat: feminist + bureaucrat)의 비율이 높아졌다는 단선적인 평가는 힘들다. 여성부에서 근무하는 공무원들은 다른 행정기구와 마찬가지로 연수성적, 승진연수, 근무처 등 복합적인 요인에 의해 각 부처로부터 전입하였거나 새로 임용된 것이다.

<그림 4> 여성부 직제(2001년 1월 현재)



자료: 여성백서, 2001.

<표 4> 여성부 조직구성 및 정원 (2001년 1월 현재)

구분	정무직	1급	2·3급	3·4급	4급	4·5급	5급	6·7급	기능직	계
정원	2	1	5	2	10	6	20	34	22	102

자료: 여성부, 2002.

2004년 6월에는 보육업무 이관에 따른 직제 확대개편으로 1실 4국 14개과에 정원이 145명으로 늘어났다. 여성정책실이 축소된 여성정책국은 과거 정무장관(제2)실의 정책업무와 노동부로부터 이관된 여성인력개발센터운영업무를 담당하게 되었다. 보육업무의 이관에 따라 보육정책국이 신설되었고, 대외협력국은 폐지되면서 업무가 기획관리실과 권리증진국으로 분산되었다. 이로써 여성부는 지난 4년여 동안 업무의 이관을 통해 인원을 지속적으로 늘리고 직제도 확대하고 있음을 알 수 있다.

<표 5>과 앞의 <표 2>를 비교해 보면, 여성부 신설 이후 예산도 급증하였음을 알 수 있다. 2001년 여성부 예산액과 예산비율은 정무장관(제2)실의 마지막 해인 1997년보다 약 10배 증가하였고, 보육업무가 이관된 2004년부터는 여성부 예산이 2003년보다 10배 급등함으로써 정무장관(제2)실보다 100배나 증가하였다.

〈표 5〉 중앙정부 일반회계 예산대비 여성부 예산 비율 (단위: 억원)

구분	2001	2002	2003	2004	2005
여성부	318	427	435	4,523	6,438
중앙정부	991,801	1,096,298	1,181,323	1,201,394	1,343,704
비율(%)	0.032	0.040	0.037	0.376	0.479

자료: 기획예산처 내부자료 (전화문의 답변)

이는 보건복지부로부터 보육업무를 이관받는 것이 왜 그렇게 오랜 기간동안 두 부처의 첨예한 갈등속에 진행되었는지를 보여준다. 그리고 왜 여성계가 그토록 오랫동안 여성관련 행정기구가 집행업무를 가져야 한다고 주장했는지를 알 수 있게 한다. 소관 집행업무가 있어야 예산과 인원을 확보할 수 있으며, 예산과 인원이 증가해야 조직이 강화될 수 있다고 보았기 때문이다.

〈표 6〉 정무장관(제2)실, 여성특별위원회, 여성부 비교

구분	정무장관(제2)실	여성특별위원회	여성부
정부조직법상 소속	국무총리	대통령	대통령
기관의 성격	단독제 성격	단독제, 합의제 절충	중앙행정기관
하부조직	보좌기관 성격	보조기관 성격	보조기관
소관업무 근거규정	국무총리 훈령	대통령령	대통령령
주요기능	여성관련 업무	여성정책종합·조정·기획 차별사항조사·시정권고	여성정책 기획·종합 여성지위 향상 가족정책수립·조정·지원 영유아보육
기관장 지위	국무위원	정무직(장관급)	장관, 국무위원
기관장 호칭	정무장관	위원장	장관
국무회의 참석자격	정식위원	배석자	정식위원
국무회의 의안제출권	있음	없음	있음
위원회 위원자격	장관급 (여성정책심의위원회)	차관급 (여성특별위원회)	장관급 (여성정책조정회의10)
참여부처(당연직)	15개 부처	6개 부처	12개 부처
위원회 개최회수(년)	1회	3회	1회
성격	자문위원회	행정위원회	자문위원회

자료: 조우철, 2000; 정부조직법; <http://www.mogef.go.kr>에서 재구성.

10) 여성정책조정회의는 2002년 12월 여성발전기본법의 개정에 의해 2003년 3월에 신설

정무장관(제2)실, 여성특위, 여성부를 항목별로 비교해 보면 <표 6>과 같다. 직제개편을 통해 여성정책담당기구는 보다 상위의 소관업무 근거규정을 갖게 되었고, 보다 구체적이고 많은 기능을 갖게 되었음이 분명하다. 이러한 변화들이 어떠한 업무수행상의 차이를 갖게 되었는지는 4절에서 논의하기로 한다.

4. 여성가족부

여성부는 4년여 동안 지속되다 2005년 6월 여성가족부로 개편되었다. 개편과 동시에 남녀차별개선위원회의 권고업무가 국가인권위원회로 이관되면서 남녀차별개선위원회와 남녀차별금지법은 모두 폐지되었다.

사실 정무장관(제2)실, 여성특위 및 여성부로 이어지는 최고위 여성정책담당 중앙행정기구가 지난 상징성은 바로 성차별개선업무와 남녀평등지향업무에 있었다. 1989년도 정무장관(제2)실 국정감사에서 김영정 장관은 정무장관(제2)실의 주된 업무가 남녀차별개선을 포함한 여성의 지위향상 업무라고 주장한 바 있었다(정무장관(제2)실, 1994).

여성특위시절에도 행정기구 축소에 대한 여성계의 비판에 맞서 성차별개선기능을 강화하고 남녀차별금지법을 제정했다. 구체적으로 여성특위 개최실적을 살펴보면, 2000년도 전원회의 7회 중 6회가 남녀차별사안을 논의하기 위한 것이었다(대통령직속여성특별위원회, 2000a, 56). 그리고 여성부 신설 논의 과정에서 백경남 위원장은 남녀차별개선위원회의 역할 여하가 여성부의 성패와 직결된다는 입장을 취함으로써 여성부의 성격규정을 남녀차별개선에 두고 있음을 명백히 하였던 것이다¹¹⁾.

이러한 역사적 궤적을 회고해 볼 때, 여성가족부로의 개편과 성차별업무이관은 여성업무담당 최고 행정기구로써의 상징성을 약화시킨 모험이었다. 문제는 성차별을 시정하기 위한 업무가 사회전반적인 차별을 시정하는 국가인권위원회로 이관된 논리와 여성부가 타부처의 소관업무를 이관받기 위해 주장한 논리가 상호모순된다는 점에 있다. 타 부처에서 추진되던 여성업무를 여성부로 이관할 때의 논리는, 여성업무를 해당부처 수행업무의 주변업무로 다루는 것보다는 여성부에서 주요업무로 추진되어야 마땅하다는 것이었다. 그러나 성차별 문제는 다른 분야의 차별과 함께 통합적인 기능으로 다루어져야 한다는 논리 하에 다른 행정기구로 이관되었기 때문이다. 결과론적으로 보면, 특별위원회 형태를 부처로 변경하려면 그에 합당한 업무량이 확보되어야 하고, 그로 인해 여성업무는 여성부에서 추진해야 한다고 주장한 것에 지나지 않게 되어 버린 것이다.

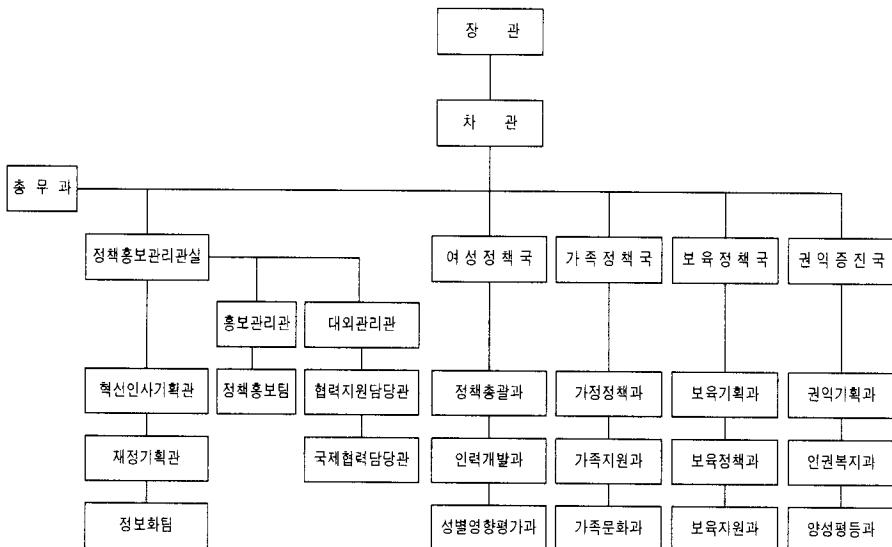
11) 되었다. 1998년에 폐지된 여성정책심의위원회와 매우 유사한 기능을 담당한다.

11) 2000-7-17 여성특별위원회 회의록 참고

결국 남녀차별개선위원회 업무가 국가인권위원회로 이관되면서 남녀차별금지법이 폐지된 일련의 과정은 여성정책추진이 정치적으로 이루어지고 있기 때문에 겪게 되는 한계와 문제점을 동시에 보여주는 것이며, 정부부처 내부의 반대 속에서 밀어붙이기식으로 추진되었던 여성업무가 끝내 좌절된 또 다른 사례라고도 할 수 있다.

한편, 여성가족부가 여성정책기구로써의 상징성을 약화시키면서 차별업무를 이관하고 선택한 대안은 가족업무를 수행하는 것이다. 그 결과 보건복지부 소관의 건전가정기본법이 여성가족부로 이관되었고, 정원은 176명으로 증가하였다. 예산도 전년대비 35.9%가 증가한 8,749억으로 급증하여 중앙정부 일반회계 예산대비 0.60%에 이르렀다. 급증한 결과가 1%에도 미치지 못하지만, 기존의 여성담당행정기구 예산과 비교할 때 상당히 증가되었음을 알 수 있다. 여성가족부는 <그림 5>의 직제를 갖추었는데, 여성부 직제에서 차별개선국과 남녀차별개선위원회가 사라졌고 가족정책국이 새롭게 신설되었다.

<그림 5> 여성가족부 직제 (2005년 6월 현재)



자료: <http://www.mogef.go.kr>

업무추진의 중점이 가족업무에 맞춰지면서 2005년 12월의 조직개편은 정무장관(제2)실과 여성특위로부터 넘겨받은 여성업무가 약화되고 있음을 명백히 보여주었다. 기존의 여성업무 담당부서는 타부서나 팀에 흡수통합되거나 축소되었고, 새로운 가족업무담당 부서들은 늘어났기 때문이다.

<표 7> 여성가족부 조직구성 및 정원 (2005년 6월 현재)

구분	정무직	1급	2·3급	3급	3·4급	4급	4·5급	5급	6·7급	기능직	계
정원	2	1	6	1	3	16	7	48	68	24	176

자료: 2005-6-28 국회 여성위원회

이상과 같이 여성정책담당 중앙행정기구들은 다양한 개편의 원인과 조직적 특성을 가지고 있었다. 그렇다면 이러한 기구의 개편이 업무수행 방식의 변화를 가져왔는지를 살펴볼 차례이다.

IV. 업무수행 방식의 변화

1. 정무장관(제2)실

1988년 밸족당시의 국무총리 훈령에 의하면, 정무장관(제2)실의 업무는 사회·문화에 관한 업무를 대상으로 하되, 특히 여성·아동·청소년·노인문제와 문화예술분야에 중점을 두는 것이었다. 업무 추진방법은 각계와의 대화 및 여론수집 등을 통해 제기된 문제의 해결을 위한 대책을 건의하고, 주요정책을 연구개발하며, 소관부처간에 상충되는 시책을 조정하여 대책을 수립하는 것이었다. 그리고 각 원·부·처·청은 정무장관(제2)실의 업무추진에 대하여 최대한 협조하도록 되어 있었다. 그러나 훈령의 내용은 제대로 지켜지기 힘들었으며, 국무총리 훈령이 바뀌면 전담업무는 언제든 변경될 수 있었다(원시연, 2006).

그로 인해 정무장관(제2)실은 타부처 여성업무와 유사종복되지 않는 업무들을 지속적으로 개발하여 업무의 양을 늘리려 했다. 이는 여성정책 조정이 원활히 이루어지지 않는 상황에서 조직의 생존을 위한 전략이기도 했다. 정무장관(제2)실에서 매년 개발된 신규사업들을 정리해 보면 <표 8>과 같다.

〈표 8〉 정무장관(제2)실 주요 개발업무

시기	연도	업무 내용
노태우 정부	1989	정부 각종 위원회 여성참여확대 방안
	1990	건전소비운동(이후 새생활새질서 실천운동) 지원 자원봉사활동 현황파악 및 활성화 방안 강구 공공연수기관에 여성관련 의식전환 교과목 개설추진 북한 및 공산권과의 교류를 위한 여성단체업무 지원
	1991	여학생 진로지도교육자료 개발 및 보급
	1992	자원봉사자 우수사례 발굴 및 표창
김영삼 정부	1993	여성사회교육 프로그램 개발 및 보금, 성폭력종합대책관련 업무 주부 가사노동가치관련 업무
	1994	여성정책심의위원회 기능강화 및 여성정책 협조부서 지정 평등의 소리 설치운영, 평등부부 기준마련 및 시상업무(1995)
	1995	남녀고용평등의 달 행사, 여성정책기본계획수립, 여성주간 행사 여성사회참여확대 10대방안관련 업무, 여성발전기본법제정
	1996	성차별개선위원회 설치
	1997	제1차 여성정책기본계획 수립

자료: 정무 장관실 소식지, 당해년도 국정감사자료 재구성

〈표 8〉에서 알 수 있듯이, 정무장관(제2)실에서 추진된 업무는 일부를 제외하고는 정책의 일관성이 부족하고 이슈중심으로 이루어졌음을 알 수 있다. 업무의 질보다는 양에 초점을 두는 기구의 생존전략을 추진했기 때문이다. 시기별로 구분해 볼 때, 노태우 정부 시기에는 여성이슈에 대한 실태파악에 중점을 두고 여성에게 차별적인 법제를 찾아내는 작업을 갓 시작해나가는 단계였다. 법제상의 성차별을 시정하려는 자유주의 페미니즘적인 접근과 여성을 국가차원의 행사에 이용하는 과거 권위주의 시대의 모습을 동시에 가지고 있었다.

반면, 김영삼 정부 시기에는 정무장관(제2)실을 여성정책총괄조정기구로 변모시키려는 제도적 변화를 모색해 나가기 시작했다. 노태우 정부시기에 추진된 여성업무의 개발이 결국 기구의 위상을 증가시켜주지 못했기 때문에, 여성업무전담 총괄기구로써 정부 내에 자리를 잡기 위한 전략이 새롭게 고안된 것이다.

우선, 정무장관(제2)실은 총리의 권한을 빌어 관계부처 여성정책 조정의 채널로 활용했던 여성정책심의위원회의 기능을 강화시켰다. 이는 김영삼 대통령의 대선공약이었던 “대통령직속여성정책특별위원회의 설치 및 여성관련 행정조직 기능강화”를 이행해 나가는 과정에서 결실을 맺었다. 그리고 여성정책협조부서도 법부처 차원에서 지정되었다.

가장 획기적인 제도적 변화는 정무장관(제2)실이 1992년부터 계획해왔던 여성발전기본법이 세계화추진위원회의 여성사회참여10대방안을 통해 현실화되었다는 데에 있었다. 이로써 정무장관(제2)실은 자체 소관법령을 확보하게 되었다.

여성발전기본법은 해방이후 한국에서 추진되어 왔던 여성대상 정책을 총괄하여 법적기반을 확립시킨 결정적인 계기가 되었고, 여성헌법으로까지 일컬어지고 있지만, 실제 그 제정과정에서는 여성계의 반대를 무릅쓰고 정부가 의원입법형식을 빌어 추진한 법령이었다. 그리고 그 이면에는 소관법령을 확보하기 위한 정무장관(제2)실의 의지와 14대 국회의 업적관리를 위한 계산도 숨어 있었다(원시연, 2006).

동 법령에 의거하여 제1차 여성정책기본계획이 수립되었고, 기초자치단체와 광역자치단체, 그리고 중앙 행정기구를 망라하는 여성정책추진체계가 갖추어졌다. 그 과정에서 정무장관(제2)실은 여성정책기본계획의 총괄기구로 제도화되고 정착하는 단계에 막 진입하려 하고 있었다.

2. 대통령직속여성특별위원회

여성정책조정기능을 강화하려 했던 정무장관(제2)실의 노력이 조직의 폐지와 함께 무위로 돌아가고, 여성특위가 신설되었다. 여성특위에서 새롭게 개발된 업무 중 대표적인 것은 남녀차별금지및구제에관한법률제정업무와 동 법령에 의거한 활동이다. 그런데 문제는 남녀차별금지및구제에관한법률이 성차별 문제의 근본적 해결을 위한 제도적 장치라기 보다는 오히려 약화된 여성정책담당 행정기구에 대한 여성계의 비판을 무마시키기 위한 목적이 강했다는 데에 있다.

남녀차별금지법은 정치적으로 태어난 법입니다. 여성특위위원장은 장관급이지 장관이 아니고, 대통령 직속이긴 하지만 기구 전체의 위상이 격하가 됐으니 여성계의 의견을 무마시키기 위한 정치적 판단이 필요했죠. 당시 여성발전기본법에 성희롱 조항이 있으니까, 그 부분을 보완하자는 의견이 대세였지만, 돌파구가 있어야 했고 뭔가 하나를 해야 할 것 같은데 기존의 법을 개정하는 것 가지고는 약하다고 판단했던 거죠. 그래서 특별법을 만들자고 보고를 했고, 위원장님이 대통령과 독대를 했어요. 대통령께서 해보라고 하셔서 움직이기 시작한 거죠(인터뷰 자료-P).

여성특위는 약화된 여성정책기구 위상에 대한 여성계의 비판을 모면하려는 전략을 취했고, 그 결과 새로운 법령이 탄생될 수 있었다. 실제 여성특위는 위상만 약화된 것이 아니었다. 정무장관(제2)실이 제도적 안정성을 갖추지 못한 기구였기 때문에 겪었던 시행착오로부터 여성특위도 자유롭지 못했다. 한시적 기구인 특별위원회 형태였기 때문이다.

여성특위는 신설되고 수 개월이 지난 후에도 행정기구로써 인정을 받지 못했고, 국회에 여성정책전담부서존속에관한청원이 소개될 정도로 비판의 대상이 되었다. 심지어 신설 후 1년이 지난 이듬해, 한나라당 의원들을 중심으로 135명이 발의한 정부조직법중개정법률안에는 여성특위를 폐지하고 여성정무장관실을 다시 신설하자는 내용이 담겨져 있었다. 여성정무장관실은 폐지된 정무장관(제2)실과 매우 유사한 기구형태였다. 이처럼 여성특위는 신설 직후부터 정부 내부에서 뿐만 아니라 국회와 여성계로부터 지속적인 비판을 받았고, 정무장관(제2)실을 다시 복원하려는 노력이 계속되었기 때문에, 내부 행위자들은 이러한 비판을 무마시킬 방편으로 업무를 수행할 수밖에 없었던 것이다.

3. 여성부

여성부의 업무를 살펴보면, 여성특위 업무를 외에 보건복지부로부터 가정폭력·성폭력 피해자 예방 및 보호업무, 성매매 피해자 예방 및 선도업무, 그리고 위안부 피해자 지원업무를¹²⁾, 노동부로부터 ‘일하는 여성의 집¹³⁾’ 운영업무를 이관받았다. 여성부가 보건복지부나 노동부로부터 업무를 이관받을 때 내세운 주요 근거는 다음과 같았다. 여성에 대한 폭력관련 업무나 여성근로인력개발을 위한 업무가 보건복지부나 노동부에 속해 있을 때는 각 부처 업무의 일부분에 머물면서 장관의 직접적인 관심을 받지 못하는 주변업무에 불과하지만, 여성부로 이관되어 오면 여성의 권익을 신장하려는 관점에서 장관의 직접적인 관심하에 주요정책으로 추진될 수 있다는 것이었다¹⁴⁾.

그러나 실제로 이러한 주장이 보건복지부와 노동부를 설득시켜 업무이관을 가능하게 한 것은 아니었다. 이미 부처로 개편될 계획이 정부내부적으로 수립된 상태였기 때문에 보건복지부나 노동부는 자부처의 일부 업무를 여성부로 떼어줘야 했고, 그 과정에서 인력과 예산의 손실을 최소화시키는 방식으로 업무이관

12) 업무이관으로 가정폭력방지및피해자보호등에관한법률, 윤락행위등방지법, 일제하일본군위안부에대한생활안정지원법이 여성부의 소관법률이 되었다. 이 중 윤락행위등방지법은 2004년 3월에 제정된 성매매방지및피해자보호등에관한법률 대체되었고, 2004년 6월 보육업무 이관으로 영유아보육법도 여성부의 소관법률이 되었다.

13) 2001년 5월 ‘일하는 여성의 집’은 ‘여성인력개발센터’로 명칭이 개정되었다.

14) 그러나 1995년에 보건복지부 여성국장이 여성부 설치에 반대했던 것과 같이 보건복지부 산하에 등록된 보육업무 관련 여성단체들과 노인단체들은 2000년 5월 여성부(처) 신설 공청회에서 여성부 신설에 반대입장을 나타냈다. 보육업무와 노인복지업무가 여성부로 이관될지도 모른다는 우려에서였다(서울신문, 2000년 5월 10일 31면). 1980년대 후반, 서울시 직제개편으로 노인업무가 가정복지국에 포함되었을 때에도 노인단체들은 반발했었다고 전해진다. 집에서 며느리 눈치보고 학대받는 노인들이 나와서까지 가정복지국 여성공무원 눈치를 봄야 하느냐가 그 반대의 이유였다(인터뷰 자료 - A).

이 이루어졌을 뿐이다. 이처럼 여성부 출범이 여성정책 수행을 위해 정부 내부에서 자발적으로 협상과 타협을 통해 이루어진 것이 아니라 윗선에 의해 정치적으로 결정되다보니, 행정부 각 부처로부터 업무를 이관받는 과정은 갈등의 연속이었다.

여성부 업무내용을 살펴보면, 신설된 지 1년이 지난 이후에도 자체개발 업무는 찾아보기 힘들다. 타 부처에서 이관된 업무와 이전에 여성특위에서 추진되었던 업무만을 그대로 수행하고 있었던 것이다. 다시 말해서 여성부로의 개편이 여성정책추진과정에서 어떤 장점과 의의를 갖는지가 뚜렷하게 드러나지 못했다¹⁵⁾. 수많은 논란과 갈등속에서 예산과 인력 및 기구의 기능이 증대된 것에 비해 여성부에서 추진되고 있는 업무들은 이전의 업무를 그대로 답습하는 경향이 강했다.

여성부가 자체적으로 신규추진한 집행업무로는 어떠한 것이 있을까? <표 9>에 의하면, 여성부의 신규 추진사업은 여성과 관련된 정보화체계구축 업무이다. Women-Net이나 여성인력 DB 구축사업, 정책의 성별영향과 성인지통계 구축사업, 사이버 여성네트워크¹⁶⁾ 등이 모두 여성들의 정보화 능력을 양성하거나 혹은 사이버 공간을 통해 여성과 관련된 정보를 제공해주는 업무이다. 이상의 정보화체계구축 업무들은 1995년 여성사회참여 10대방안에서 제시된 여성관련 정보네트워크 구축사업의 최신버전인 셈이다. 이는 정보화 영역의 디지털화로 기존의 여성관련 DB와 네트워크를 체계적으로 개편하는 사업이었고, 범부처차원에서 실시된 전자정부 출범계획의 일환이었다.

<표 9> 여성부 신규 업무 내역 (2001~2004)

연도	여성부 신규업무 내역
2001	Women-Net 구축
2002	여성사전시관 개관
2003	차세대여성지도자, 여성디지털콘텐츠대전, 여성신직업박람회
2004	여성인력DB구축, 정책 성별영향평가 및 성인지통계 구축, 사이버 여성네트워크, 한국여성연수원 건립, 아동성폭력상담센터

자료: 여성백서 2001/2002/2003; 여성부, 2004.

15) 한명숙 장관도 이상의 비판에 대해 여성특위로 출발했던 한계가 있는 여성부가 확대된 업무를 충분히 반영하지 못했다고 평가하면서 여성부의 원년은 내년(2002년)이 될 것이라고 밝힌 바 있다(문화일보, 2001년 5월 9일 17면).

16) 사이버 여성네트워크 업무는 본래 Women-Net 업무에 포함되어 있다가 개별사업으로 독립되었다.

동 업무 이외에는 2004년도부터 시행된 한국여성연수원 건립과 아동성폭력전담센터 설치 및 운영 업무 정도가 신규 업무에 속한다. 한국여성연수원은 기존의 강원도여성수련원을 신·개축한 뒤 명칭을 변경한 것이었다. 그리고 아동성폭력전담센터 업무는 시범 설치된 1개소 센터에 경상운영비와 시설비를 지원하는 것으로, 기존에 보건복지부에서 요보호여성을 대상으로 한 시설운영 업무의 연장선상이다.

여성부의 집행업무가 타 부처로부터 이관되어 상당수에 이르게 되었지만, 각 부처에서 추진되던 사업의 연장선상에서 매년 약간씩의 예산증가와 개편만이 눈에 띈다. 그리고 2003년도에 수행된 차세대여성지도자, 여성디지털콘텐츠대전, 여성신직업박람회 업무는 여성단체와의 연계속에서 이루어진 것으로 2004년부터는 여성발전기금사업으로 전환되었다.

업무내용을 분석해 본 결과 여성부는 산하에 등록된 여성단체에서 추진한 프로그램을 지원함으로써 의견상 다양한 업무를 수행하고 있는 것처럼 보였을 뿐이었다. 그러나 실제로는 각 부처에서 이관된 집행업무를 수행한다는 것 이외에 정무장관(제2)실이나 여성특위의 업무와 비교해서 별다른 특징이 발견되지 않았다.

여성과 관련된 법률 제·개정 활동을 살펴볼 때, 2004년에 제정된 성매매방지 및 피해자보호에관한법률(이하 성매매방지법)은 기존의 윤락행위등방지법과 달리 성매매 이슈를 ‘여성의 인권’ 차원에서 접근했다는 진일보를 이루어냈다. 그러나 제정과정은 여전히 의원입법의 형식을 취했는데, 이는 법률제안권이 없었던 정무장관(제2)실이나 여성특위 시절의 방식대로 업무가 추진된 것이다. 여성부 소관법령에 대한 개정작업은 여성부의 주도하에 이루어질 수 있었지만, 여성계로부터 새롭게 제기된 여성이슈를 법제화하는 과정은 부처로의 개편 이후에도 변화되지 않았던 것이다. 기타 여성관련법령에 대해서도 협조부처로써의 소극적 역할만을 담당하는 등 여성부의 입법제안권 소유여부가 이전의 기구들과 비교해 볼 때 여성관련 법제에 유의미한 차이를 가져올 수 있었는지가 분명히 드러나지 않았다.

이처럼 여성부에서 적극적으로 새로운 업무를 개발해내지 않았다는 사실은 역으로 여성부가 제도적 안정성을 확보했음을 보여주는 명백한 증거라 할 수 있다. 여성부에게 있어서 정무장관(제2)실이나 여성특위처럼 기구의 제도적 안정성을 확보하고 생존하기 위한 업무개발은 시급하지 않았던 것이다. 오히려 각 부처로부터 이관받은 업무를 정착시키는 것이 더욱 시급한 문제였다. 또한 여성부로써는 기존에 없던 새로운 업무들을 개발한 뒤에 업무추진을 위한 소액의 예산과 인력을 획득하는 것보다는, 이미 예산과 인력이 확보되어 있는 타 부처 여성관련 업무들을 이관받는 것이 조직의 강화에 더욱 유리한 방식이었던 것이다.

다. 보육업무나 가족업무 일부를 보건복지부로부터 이관받으면서 급증한 예산과 조직규모 등이 이를 뒷받침해 준다.

그러나 정무장관(제2)실이나 여성특위가 조직의 생존을 위해 개발했던 업무들이 의도적이었던 그렇지 않았던 간에 결국 새로운 여성정책영역을 국가에 도입시킨 토대가 되었다는 점도 지적할 필요가 있다. 집행부처가 아니었기 때문에 새로운 업무를 개발할 여지가 있었고, 아이디어를 타부처에 제시하여 변화를 모색할 수 있었다. 이는 1946년 보건후생부 부녀국부터 정무장관(제2)실 신설 이전까지 40여년동안 여성관련 집행부처에 의해 수행된 여성업무들이 큰 변화없이 지속되면서 새로운 업무의 개발이 이루어지지 않았던 역사를 살펴보더라도 쉽게 짐작할 수 있다.

그렇다면 여성부로의 개편이 범부처 여성정책 조정능력을 강화시켰는가? 여성부 신설 이후 여성특위 신설과정에서 폐지되었던 여성정책심의위원회와 기능이 유사한 여성정책조정회의가 신설되었다. 그리고 범부처 여성정책협조부서를 여성정책책임관제도로 변화시켰다. 그러나 여전히 여성정책의 조정이 제대로 이루어지지 못했음을 보여주는 결정적인 사례는 6개 부처와의 정책조정 네트워크가 약화된 점에서 찾을 수 있다. 각 부처의 여성정책담당관실은 기구내에 정착하기 위해 부서간 조정업무보다는 새로운 소관업무를 개발하려고 하였다. 그 결과 2004년 이후의 조직개편에서 집행부서인 과나 팀의 형태로 흡수통합되었고, 아직 개편되지 않은 일부 부처의 여성정책담당관실도 개편예정에 있다.

결국 한국에서 여성정책 조정기능은 제대로 수행되지 못했음을 보여준다. 조정기능을 부여받았던 기구들은 중앙부처이건 부처내의 부서이건간에 모두 집행을 위한 조직으로 변모되었다. 이는 소관업무가 없이는 업무의 추진이 힘들고, 조직의 위상도 획득할 수 없는 한국의 행정조직문화와 그러한 문화로부터 제약을 받는 조직의 전략에서 기인된 것이다.

4. 여성가족부

여성가족부의 업무내용을 살펴보면 명칭에서도 알 수 있듯이 여성업무에 가족업무가 덧붙여진 형태이다. 여성가족부에서 추진되고 있는 가족업무는 정무장관(제2)실이 설치되기 이전에 보건복지부의 가정복지국에서 수행하던 가족업무 중 노인업무 등을 제외한 일부분에 해당된다. 즉, 1980년대 후반까지 보건복지부의 한 개 국에서 수행되던 업무의 일부가 여성가족부로 이전되어 가족정책국, 보육정책국 그리고 권익증진국 이렇게 3개 국의 업무로 확대된 것이다.

앞서 살펴보았듯이 여성부 신설과정부터 이미 여성가족부 안은 논의된 바 있었다. 그러나 당시에는 부처간 반발을 최소화시키는 방안인 여성부가 최종선정되었다. 그러나 여성업무만으로는 부처의 예산과 규모를 키우는 데 한계가 있

고, 조직의 역량을 강화시킬 수 없다는 판단에 의거하여 여성부는 가족업무의 일부를 이관받는 전략을 취하게 되었다.

때마침 저출산·고령화 사회의 도래로 인한 미래사회의 심각성이 언론을 통해 부각되고, 다양한 가족유형이 등장함에 따라 가족을 대상으로 한 정책을 강화해야 한다는 국가적 필요성이 강조된 환경적 맥락으로 인해 여성가족부로의 개편은 정당성을 획득할 수 있었다.

여성가족부로 개편되면서 추후 보다 많은 집행업무를 이관받을 수 있는 법적, 제도적 근거도 마련되었다. 여성부 시기에는 여성과 남성 비율이 60 대 40 정도였으나, 개편 이후 45 대 55로 역전되어 남성 공무원 비율이 더 높아졌다라는 사실은 행정적 측면에서도 여성가족부로의 개편이 조직의 강화로 평가되고 있음을 의미한다. 성차별 업무에만 집중하는 여성업무 전담부처의 이미지가 약화되고, 가족업무를 함께 담당하는 부처로 변모됨으로써 남성 공무원들에게도 많은 가능성을 가진 기구로 비춰졌던 것이다.

문제는 가족업무가 강조되면서 기존의 여성업무가 축소되었다는 점에 있다. 2005년 12월 여성가족부는 직제의 대대적인 개편으로 2본부 3국 21팀으로 변경되었는데, 직제상 정책의 성별영향평가와 양성평등관련 업무담당 부서는 축소되거나 타 업무로 흡수통합되었다. 동 개편은 범부처간 여성정책 조정업무가 상대적으로 축소되었음을 보여주는 명백한 증거이다. 부처로의 개편이후에도 여성정책 조정기능이 원활히 수행되지 못하자, 조정기능은 최소한의 명맥만 유지시킨 형태를 취한 것이다.

그 대신에 타부처로부터 가족업무 등 더 많은 업무를 이관받아 예산과 인력을 증대시키고 조직의 역량을 강화하겠다는 전략이 작용했다고 볼 수 있다. 이로써 한국에서 범부처 여성정책 조정기능을 담당해줄 중앙행정기구는 완전히 사라져버릴 위험에 처하게 되었다.

V. 결 론

본 연구는 민주화 이후 여성정책담당 중앙행정기구의 제도개편 과정과 원인 그리고 정책수행방식을 종합적으로 분석해 보았다. 이론적 배경으로는 신제도주의가 선택되었으며, 그에 따라 연구가설들이 수립되었다.

본 연구의 결과 한국에서 여성정책담당 행정기구의 개편은 여성정책 수행의 효율성을 고려해서 추진된 것이 아님을 확인하였다. 권력관계의 비대칭성으로 인해 우선순위에서 밀려있는 여성이슈들을 특정한 정치·경제적 맥락에서 국가가 정치적으로 활용하는 경향을 강하게 보였기 때문이다.

그로 인해 여성정책의 성공적 추진을 위해서는 여성정책담당 최고위 행정기구가 범부처 여성정책을 조정해야 한다는 공감대가 세계적 차원에서 형성되었음에도 불구하고, 한국에서는 집행업무를 담당하는 부처형태로 개편되어졌다.

한국의 위계적인 행정문화는 범부처 여성정책 조정을 성공적으로 수행해 나가지 못하도록 제약하였다. 정무장관(제2)실이 조직의 생존을 위해 다양한 여성관련 업무들을 개발해야 했고, 여성특위는 약화된 행정기구로써의 위상을 보완할 전략을 강구할 수밖에 없었던 이유도 바로 정책조정의 취약성에 있었다. 문제는 부처로의 개편 이후에도 조정기능이 강화되었다는 증거를 찾을 수 없었다는 데에 있다.

본 연구를 통해 확인된 사실은 한시적 기구에서 중앙행정기관인 부처로 기구가 개편되자 여성업무추진의 방식이 변화되기 시작하였다는 점이다. 정무장관(제2)실과 여성특위는 기구의 존속을 위해 타 부처 업무와 중복되지 않는 새로운 업무를 개발하려는 경향이 두드러졌다. 그러나 일단 집행부처인 여성부로 개편되자 내부 관료들에게 조직의 존폐와 관련된 위기의식은 약화되었다고 할 수 있다. 그로 인해 새로운 업무를 개발하기 보다는 타부처로부터 여성업무를 이관 받아 추진하려는 경향이 두드러졌다.

이미 정부차원에서 추진되고 있는 업무는 이관받으려면 협상과 설득의 과정이 필요하지만, 예산과 인원의 확보가 용이하고 정책의 성과에 대한 불확실성이 작다는 장점이 있다. 유사한 맥락에서 여성부는 남녀차별개선위원회 업무를 국가인권위원회로 이관시킨 대신, 가족정책 업무를 강화하면서 여성가족부로 개편되었다. 이는 성차별 개선을 위한 정책을 수행하는 부처로써의 상징성을 약화시키더라도 조직의 예산과 인원을 확대시키겠다는 전략이라고 평가해 볼 수 있겠다.

한편, 여성특위와 동시에 신설되었던 6개 부처의 여성정책담당관실은 부서들 간의 조정업무보다는 소관업무 개발에 집중하였고, 이후의 직제개편에서 이미 집행부처로 변경되었거나 변경될 예정이다. 이들 담당관실의 개편도 부서의 조직적 안정성을 확보하겠다는 전략적 선택의 결과였다.

결국 여성정책담당 중앙행정기구의 개편과정은 한국에서 범부처 정책조정이 성공하기 위해서는 기구의 개편이 필요한 것이 아님을 재삼 확인시켜주었다. 그보다는 오히려 위계적인 행정문화의 개혁을 통한 거버넌스의 확립이 요청되며, 부처간 네트워크의 필요성을 인식할 수 있도록 관료를 대상으로 한 교육 프로그램이 제공되어져야 한다. 이와 동시에 정책조정의 효율성을 확보하기 위한 제도적 모색도 필요하다. 동일한 맥락에서 최근 수행되는 관료조직의 개편이 행정문화의 변화라는 유의미한 결과를 낳았는지에 대한 분석과 평가가 추후 심도깊게 이루어져야 할 것이다.

참고문헌

<인터뷰 자료>

심층 인터뷰: 2005년 3월부터 6월에 걸쳐 전·현직 관료 9명을 대상으로 이루어졌음.
전화 인터뷰: 2005년 6월부터 2006년 1월에 걸쳐 여성관련부처(행정자치부, 여성가족부, 노동부, 보건복지부, 농림부, 교육부) 및 예산부처(재정경제부, 기획예산처)담당자 9명.

<신문자료>

서울신문: 1999-5-4 (3); 2000-5-10 (31); 2000-5-31 (31); 2001-1-31 (27);
2001-4-17 (28-29); 2001-10-4 (28).
문화일보: 2000-6-1 (2), 2001-2-7 (31); 2001-2-3 (15); 2001-5-9 (17).
국민일보: 2000-5-2 (25); 2003-3-1 (3).
한국일보: 2000-12-30 (16); 2001-2-2 (25).
경향신문: 1999-3-1 (2).
한겨레: 1998-1-27 (6).
동아일보: 2005-6-17 (3); 2006-5-24 (8)..
조선일보: 2000-5-8 (2).
세계일보: 2001-2-16 (29).
매일경제: 2001-1-26 (1).

<문헌자료>

강현희,(2000).여성관련행정기구 개편의 환경적 요인에 관한 연구: 정무장관(제2)실
과 여성특별위원회를 중심으로. 이화여대 석사학위논문.
김선옥,(1990).여성정책관련 행정조직의 효율화.「여성연구」,27(여름),
<http://www.kwdi.re.kr>.
김엘림·주재현,(2001).여성부 출범과 여성정책·행정체계의 과제. 한국행정학회춘계학
술회의논문집. <http://www.kapa21.or.kr>.
김은경,(2005). 한국진보여성운동의 국가참여 형태에 관한 연구: 폐모크라트의 등장
과 여성운동의 제도화를 중심으로. 연세대 박사학위논문.
김정희,(1998). 여성정책담당 행정기구 기능강화 방안: 정무장관(제2)실을 중심으로.
계명대 석사학위논문.
대통령직속여성특별위원회,(1998-2000a).「여성백서」.
_____,(1999).「국회회의록」.
_____,(2000b).「여성정책 전담기구 개편에 관한 공청회 자료집」.

- 대한민국정부,(1994-2000). 「예산」 .
- 박정,(2002). 한국 여성정책전담기구의 역할과 한계: 여성부를 중심으로. 명지대 석사 논문.
- 여성부,(2001-2003). 「여성백서」 .
- _____,(2001-2003). 「여성부 국정감사자료」 .
- _____,(2004). 「2004년도 일반회계 예산개요」 .
- _____,(2005). 「2005년도 일반회계 예산개요」 .
- 원시연,(2006). 한국 여성정책담당 중앙행정기구의 역사적 변천과정에 관한 연구: 정무장관(제2)실을 중심으로(1988-1998). 서울대 박사학위논문.
- _____,(2006). 한국행정학회춘계학술회의논문집.
- 이정희,(2004). 한국 당정관계의 역동성과 제도화. 한국정치학회 편. 「한국 의회정치와 제도개혁」 ,서울:한울아카데미.
- 이택화,(2002). 한국의 여성정책: 기구·역사·발전방안.고려대 석사학위논문.
- 정무장관(제2)실,(1990-1997). 「여성정책」 . 1-25호.
- _____,(1994). 「국회의회록: 정무장관(제2)실 소관」 .
- _____,(1995-1997). 「여성백서」 .
- 조영래,(2001). 한국 여성정책추진체계의 개선방안에 관한 연구.중앙대 석사학위논문.
- 조우철,(1998). 여성정책추진의 효율성 제고에 관한 실증적 연구.경희대 박사학위논문.
- _____,(2000). 중앙정부의 여성정책담당기구의 기능에 관한 연구. 한국행정학회 「정부와 여성참여」 세미나. <http://www.kapa21.or.kr>.
- 조석준,(1994). 「한국행정조직론」 ,서울:법문사.
- _____,(2004). 「한국 행정과 조직문화: '마을'을 모형으로」 ,서울:대영문화사.
- 하연섭,(1999). 역사적 제도주의. 정용덕 외,「신제도주의 연구」 ,서울:대영문화사.
- _____,(2003). 「제도분석: 이론과 쟁점」 ,서울:다산출판사.
- 한국여성개발원,(1993). 「여성정책담당 국가행정기구의 기능강화 방안」 .
- Cammack, Paul. (1992). The New Institutionalism: Predatory Rule, Institutional Persistence, and Macro-Social Change. *Economy and Society*, 22(4): 397-429.
- DiMaggio, Paul J. & Powell, Walter W. (1991a). Introduction. In W. W. Powell and P. J. DiMaggio eds., *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago:Univ. of Chicago Press.
- ECLAC in UNDAW (1998). National Machinery for Gender Equality. An Expert Group Meeting Report.
- Hall, Peter A. & Taylor, Rosemary C. R. (1996). Political Science and the Three New Institutionalisms. *Political Studies*, 44: 936-957.

- Immergut, Ellen M. (1998). The Theoretical Core of the New Institutionalism. *Politics & Society*, 26(1):5-34.
- Krasner, Stephen D. (1984). Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics. *Comparative Politics*, 16(2):223-246.
- _____. (1988). Sovereignty: An Institutional Perspective. *Comparative Political Studies*, 21(1):66-94.
- Schattschneider, Elmer E. (1960). *The Semisovereign People: A Realist's View of Democracy in America*, New York: Holt, Rinehart and Winston.
- Thelen, Kathleen and Sven Steinmo (1992). Historical Institutionalism in Comparative Politics. In Sven Steinmo, Kathleen Thelen, and Frank Longstreth, *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, New York:Cambridge University Press.

<http://www.mogef.go.kr>

Abstract

Study on the Changes of Women's Policy Agency and Its Activities

Si Yeon Won

Since the Beijing World Conference on Women in 1995, it has been widely accepted that governments should take a leading role in coordinating, monitoring and assessing progress in the advancement of women for gender mainstreaming. When it comes to South Korean case, the highest-level women's policy agency for policy coordination was replaced by a ministry for policy implementation. Thus the goal of this study is to analyze how this contrary change could occur. The theoretical framework is based on new institutionalism for understanding political, organizational, and behavioral interactions related to the women's policy agencies. This study can be summarized as follows. The political contexts such as democratization, presidential or general election, and horizontal power shift created institutional changes of women's policy agency. And the organizational factors such as culture and inter-ministry power game influenced the budget, type and size of organization, and strategies of bureaucrats in it. Because the Ministry of Political Affairs II(MOPA II) and the Presidential Commission on Women's Affairs(PCWA) were temporary and unstable agencies, they had difficulties in horizontal coordination among ministries. Thus MOPA II and PCWA tried to develop new task areas for survival. After the establishment of the Ministry of Gender Equality, which had institutional stability, its primary activity had been focused on bringing women's affairs from other ministries for increasing budget and enlarging organizational size rather than policy coordination and network. In the similar context, the MOGE was changed into the Ministry of Gender Equality and Family(MOGEF).

[Key words: New Institutionalism, Women's Policy, The Ministry of Political Affairs II (MOPA II), The Presidential Commission on Women's Affairs(PCWA), The Ministry of Gender Equality(MOGE), The Ministry of Gender Equality and Family(MOGEF).]