중앙행정기구 조직개편의 정치:
보육 · 가족정책 담당기구를 중심으로*

원 시 연 | 국회입법조사처
황 인 자 | 영산대학교

이 글은 2003년부터 2010년까지 수차례에 걸쳐 보육 및 가족업무를 담당한 중앙행정기구(여성부, 여성가족부, 보건복지부, 보건복지가족부)의 조직개편이 이루어지게 된 정치적 맥락과 그 원인을 분석하기 위한 실증적 연구이다. 본 연구는 국회회의록과 신문기사, 관계자 인터뷰 등 1차 자료를 최대한 담아내고자 하였으며, 이를 통해 보육 및 가족업무가 빈번하게 조직개편의 대상이 되었던 일련의 맥락(context)과 그것을 가능하게 만든 주요 행위자(대통령, 국회, 관료, 이익집단)에 초점을 맞추어 분석하였다는 특징을 지닌다.

본 연구에서는 보육 및 가족업무가 이관되는 제도변화 과정에서 대통령, 관료, 국회, 이익집단의 이해관계와 선호는 어떻게 나타났는지, 조직개편의 시점과 정부유형에 따라 정치적 타협과 협상이 어떠한 결과로 드러났는지 등이 함께 분석되었다.

보육 및 가족업무의 부처 간 이관과 조직개편 과정에는 작은 정부와 행정적 효율성 제고 원칙보다는 대통령의 의지와 관료들의 업무확보전략이 보다 더 결정적인 변수가 되었음을 확인할 수 있었다. 그리고 국회 내 여 · 야 간 갈등과 타협의 결과가 조직개편의 정치로 나타나고 있음도 확인하였다. 이제는 조직개편의 전과 후의 업무추진의 효과성을 계량화되고 실증적인 방법을 통해 비교분석해야 하는 향후 과제가 남아 있다.

주제어: 정부조직개편, 보육정책, 가족정책, 여성(가족)부, 보건복지(가족)부

---

*인터뷰에 응해주셨던 7명의 면담자와 본 논문을 심사해 주신 익명의 심사위원 분들께 감사의 말씀을 전합니다.

I. 머리말

이 글은 2003년부터 2010년까지 중앙행정기구에서 수행된 보육 및 가족업무가 어떠한 정치적 맥락과 조직개편논리에 의해 소관부처가 지속적으로 변경되었는지 그 원인을 찾아보고, 정치적 함의를 분석하기 위한 연구이다.

2009년 12월 30일 국회 본회의에서 정부조직법 개정안이 통과되었다. 개정안의 골자는 그동안 보건복지가족부에서 수행해 왔던 가족업무와 청소년업무를 여성부로 이관하는 것이었다. 그로 인해 2010년 3월 19일부터 보건복지가족부는 보건복지부로, 여성부는 여성가족부로 개편되었다.

흥미로운 점은 이명박 정부가 출범하면서 대부처주의 원칙에 따라 여성가족부의 보육 및 가족업무를 보건복지부로 이관한 것이 불과 2년 전이었다는 사실이다. 그 결과 여성가족부는 여성부로 보건복지부는 보건복지가족부로 각각 개편되었었다. 그런데 그 바로 3년 전인 2005년에는 가족업무가, 그 1년 전인 2004년에는 보육업무가 보건복지부에서 여성부로 이관된 바 있었다.

이는 2004년 이후 보육 및 가족업무가 세 차례에 걸쳐 두 부처 사이를 오가며 추진된 것으로, 왜 그렇게 자주 소관부처를 변경하게 되었는지와 관련한 원인과 배경을 분석하는 작업이 필요하다는 사실을 보여준다.

대체로 정부조직개편은 행정적 영역과 정치적 영역 사이의 긴장관계 속에서 조직의 가치 · 이해관계 · 선호 등을 둘러싸고 당사자들 간에 갈등 · 협상 · 타협을 통하여 합의한 정치적 과정의 결과물이기 때문에, 아무리 합리적인 정부조직 개편안을 만든다고 하더라도 그 성공을 답보하지 못한다고 알려져 있다(김우식 2005; 정의창 2006).

게다가 정부조직개편의 필요성과 방법론은 결코 과학적이지도 꼭 긍정적이지도 않으며, 정치적 필요성에 의해 상징적 차원에서 정부조직이 개편되는 경우가 많았기 때문에, 대개는 정부의 효율성이 저하된 결과를 가져왔다는 연구도 제기되고 있다(조성한 2008).

그런데 대부분의 조직연구들은 정권출범기로 분석의 시기가 맞추어져 있고, 전체 정부조직개편의 거시적 틀을 분석단위로 하고 있다. 그러다보니 대통령 임기 중반 시점에서 특정 부처의 소관업무가 다른 부처로 이관되는 개편과 같이 중범위 수준의 조직개편 정치를 분석한 연구들은 그동안 적극적으로 이루어지지 않았다. 그 중에서도 2004년 이후 보육 및 가족업무가 이관된 과정에서 드러난 정치적 현상에 초점을 맞춘 연구는 거의 전무한 실

정이다.[1]

따라서 본 연구는 기존에 조직개편 논의의 주제에서 상대적으로 배제되어 왔던 보육 및 가족업무 담당부처의 개편과정을 다루고자 한다. 실증적인 분석이 될 수 있도록 국회회의록과 신문기사, 관계자 인터뷰 자료 등 1차 자료를 가능한 많이 활용하고자 하였다는 점과 중범위 수준에서 특정 업무의 이관과 관련된 조직개편사례를 분석한다는 것이 본 연구의 특징이라고 할 수 있다.

그렇다면 보육 및 가족업무담당 중앙행정기구 조직개편의 과정은 어떠했는가? 과학적이고 긍정적인 조직개편의 필요성에 의해 업무이관이 이루어진 것인가? 아니면 정치적 필요성에 의한 타협의 결과로 조직개편이 이루어진 것인가? 이러한 의문사항에 대한 해답을 찾아내는 것이 본 연구의 주된 목적이다.

이러한 목적을 달성하기 위하여 본 연구는 보육·가족업무가 중앙행정기구에서 빈번하게 업무이관과 조직개편의 대상이 되었던 일련의 맥락(context)과 그것을 가능하게 만든 주요 행위자(대통령, 관료, 의회, 이익집단), 그리고 주요 행위자들 간의 협상과 타협의 과정에 초점을 맞추어 분석하고자 한다. 협상과 타협을 위해 행위자들은 조직개편의 명분과 원칙을 주장하게 되므로 각기의 이해관계와 선호가 드러날 수밖에 없으며, 이를 분석해 나가는 과정에서 조직개편의 정치를 파악해 볼 수 있을 것으로 예상된다.

II. 이론적 배경

1. 선행연구 검토

정부조직개편에 관한 특정이론을 찾기는 힘들지만(문명재 2008; 오재록 2009), 대체로 그 목적은 크게 행정상의 문제점을 해결하기 위한 것과 정치적 변화를 모색하기 위한 것으로 구분될 수 있다(박천오 2009).

흔히 행정상의 문제점 해결을 위해서는 경제성과 능률성을 확보하고, 정책과 프로그램의 효과성을 증진시켜야 한다는 주장이 부각되어 왔다. 우리나라도 김영삼 정부 이래 "작

1) 원시연의 연구(2006a; 2006b)는 2004년과 2005년에 각각 보육 및 가족업무가 보건복지부에서 여성부로 이관된 과정을 분석한 바 있는데, 그 세부적인 초점을 여성부가 여성가족부로 변화된 원인규명에 맞추었다.

고 효율적인 정부"의 필요성이 강조되면서 업무연관성이 큰 부처들을 통폐합하고 중복된 업무를 최소화하려는 움직임이 정부출범기에는 어김없이 나타나곤 했다.

그런데 역대정부와 현 정부에 이르기까지 대외적으로는 행정적 효율성을 명분으로 내세웠음에도 실제로는 정치적 목적에서 조직개편을 시도해 왔다는 평가도 많다(김광웅 1998; 정용덕 1998; 박대식 2001; 김우식 2005; 정의창 2006; 임도빈 2007; 조성한 2008).

예컨대, 이전 정부와의 차별성을 부각시키고자 하거나 정부 관료에 대한 정부수반의 통제력을 확보하기 위해서, 또는 다양한 정치세력들 간의 갈등상황을 무마할 목적으로, 그도 아니라면 가시성이 높은 정책영역을 강조하거나 정책적 상징성을 확보하기 위해서 조직개편이 이루어지는 경우가 이에 해당된다. 그러다보니 정부조직개편의 역사는 정부조직 특히 중앙정부조직의 개편에 있어서 과학적 해답이 존재하는 것은 아님을 보여주었다.

심지어 행정적 효율성을 명분으로 조직개편이 이루어지는 경우라 하더라도 공공조직에 있어서 조직개편이 얼마만큼의 경제성과 업무 능률성을 담보할 수 있었는지에 대한 구체적인 증거를 제시하기는 어렵다. 왜냐하면 조직개편으로 인해 발생되는 조직혼란과 더불어 구성원들 간의 갈등과 같은 조직운영상의 부작용[2]도 함께 발생할 소지가 있으므로 조직개편의 이득과 손실을 한 장의 대차대조표 안에 일목요연하게 정리한다는 것 자체가 불가능하기 때문이다.

한편, "대부처주의"의 비능률성을 강조하는 연구들이 상당수 되는데, 그 논거는 거대부처의 경우 한 명의 장관에게 너무 많은 소관업무와 책임을 맡기게 되므로, 의도하였건 그러지 않았건 간에 일부 정책기능이 약화될 가능성이 높아져 오히려 비효율적인 공룡조직이 될 수 있다는 것이다(Johnson 1979). 이와 유사한 맥락에서 적은 수의 부처가 많은 수의 부처보다 더 효율적이란 증거도 없으며(Ziller 2006), 정부기능의 중복이 오히려 정부의 정책효과성에 이점으로 작용한다는 연구도 있다(Boyle 1979). 거대 행정기관으로의 통합은 부처 간 조정문제를 해결할 수 있다는 장점이 있는 반면, 부처 내부의 조정기제를 약화시켜 행정비용을 더 증대시킨다는 주장도 있다(Fesler and Kettle 1991).

이처럼 정부조직개편의 원인으로 행정적 효율성을 주장하는 것이 상당한 한계를 가질 수 있음이 지적된 상황에서, 정부관료가 가진 자원과 권력을 기초로 조직개편과정을 설명

2) 조성한(2008)에 의하면, 정부조직개편에 의해 통폐합된 정부부처들은 10년이 지나도록 내부적 갈등을 해결하지 못하고 있다. 통폐합된 두 부처가 철저히 한 집안 두 식구로 대립되어 있거나, 지배력이 강한 조직이 약한 조직을 철저히 배척하고 있거나 지속적인 노력으로 다시 분리가 되기도 한다는 것이다.

하는 연구에도 주목해 볼 필요가 있다. 그레이엄 앨리슨(Graham T. Allison)에 의해 제시된 관료정치모형(Bureaucratic Politics Model) 이 대표적이다. 관료정치모형에서 관료권력의 핵심은 전문성과 리더십, 내부지지 등 조직 내부의 특성과 행정수반, 국회, 이익집단, 국민, 타부처, 언론의 지지 등 외부변수로 구분해 볼 수 있는데, 그 중에서도 우리나라와 같이 대통령제의 경우는 행정수반의 지지가 가장 중요한 권력기반이 될 수 있다(박천오 · 강여진, 2003; 박석희 · 이종원 2008). 행정수반의 지지는 관료정치전략의 유형인 정당화, 지지획득 · 확산, 순응확보의 모든 단계에서 결정적인 역할을 담당할 수 있기 때문이다.

정부부처 권력의 원천을 분석한 다른 연구(박천오 2005)에 의하면 기관업무에 대한 대통령의 관심과 지지는 부처권력에 가장 중요한 요인이 되며 두 번째는 해당 기관이 가진 법적 · 공식적 권한, 그리고 세 번째는 기관장에 대한 대통령의 신임과 총애인 것으로 나타났다. 2005년 기준, 22개 중앙부처별 권력순위로 보건복지부는 12위, 여성부는 21위였던 상황에서, 보육 및 가족업무가 보건복지부에서 여성부로 이관될 수 있었던 원인을 설명해 낼 수 있는 중요한 요인이 될 것이다.

한편, 입법기능을 수행하는 국회가 정부조직법 개정사안인 정부조직개편 과정에서 결정적인 역할을 담당해 왔다는 점은 명백하다. 그런데 국회는 단일한 행위자가 아니며, 내부는 여당과 야당으로 구분된다. 그리고 소관 상임위원회마다 그 내부에 야당위원과 여당위원들이 서로 상이한 입장을 견지하고 있을 뿐만 아니라, 법안이 상임위원회를 통과하더라도 법제사법위원회와 국회 본회의를 거쳐, 대통령이 최종적으로 승인해야만 비로소 입법화 절차가 완료된다.

여기에서 체벨리스(George Tsebelis)의 거부권 행사자(veto player) 개념도 고려해 볼 필요가 있다(Tsebelis 1995). 현재의 상황을 변화시키기 위하여 새로운 정책적 제안을 하거나, 이러한 제안에 따라 조직을 개편하기 위해서는 미래의 변화에 공식적이고 제도적으로 동의하는 역할을 담당해 줄 행위자가 필요한데, 거부권 행사자란 바로 이런 행위자를 일컫는다. 물론 거부권 행사자는 새로운 변화에 동의하고, 변화의 주체가 되기도 하지만, 자신의 이해관계에 따라 거부권을 행사하기도 한다. 이들은 자신의 입장과 역량에 따라 제도와 정책의 지속과 변화를 초래할 수 있는 행위자들이다.

보다 구체화시켜 설명해보면, 정부조직이 개편되기 위해서는 왜 정부조직이 개편되어야 하는지와 관련된 적절한 논리와 명분이 갖추어져야 하고, 그에 맞추어 정부조직법이 개정되어야 한다. 이 때 정부조직 개편의 사유에 동의하고, 해당 법률이 개정될 수 있도록 영향을 미칠 수 있는 행위자가 필요하며, 이를 거부권 행사자로 일컬어 볼 수 있다. 이 때 대통

령과 국회가 가장 대표적인 거부권 행사자로 범주화될 수 있다. 대체로 정부조직법 개정안은 국회의원과 정부가 제출하고, 국회가 법안을 심의함으로써 이를 실현시키기 때문이다.

본 연구의 문제의식과 유사하게 조직개편의 과정을 제도적 맥락과 행위자들 간의 상호작용에 초점을 맞추어 분석한 연구로는 정의창(2006)과 하태수(2009)의 연구가 있다. 두 연구 모두 김대중 정부의 조직개편 사례를 다루고 있는데, 정의창은 역사적 제도주의 이론을 분석의 틀로 활용하였고, 하태수는 프리츠 샤프(Fritz W. Scharpf)의 행위자 중심 제도주의(Actor-Centered Institutionalism) 이론(Scharpf 1997)을 수정 적용하였다.

정의창은 권력구조, 정당체계, 행정부-의회관계라는 거시적인 제도적 틀에 초점을 맞추어 분석하여 행위자보다는 제도에 상대적으로 중점을 두었다는 점에서, 그리고 하태수는 행위자에 초점을 맞추어 논의를 전개하였으나, 관료와 이익집단을 분석의 범위에서 제외하였다는 점에서 본 연구의 문제의식과 차이가 있다. 하태수는 의회에서 벌어지는 협상 과정과 법률 제정과정에 직접 참여하지 못한다는 사유를 들어 관료와 이익집단을 거부권 행사자의 범위에서 제외했기 때문이다.

그러나 본 연구는 보육 및 가족업무를 이관한다는 대통령의 의도에 결정적인 영향을 끼친 행위자가 내부 관료였을 뿐만 아니라 이익집단들도 조직개편 논의 과정에서 수차례에 걸쳐 영향력을 행사해왔다는 점을 고려하여 이들을 주요 행위자에 포함시켰으며, 제도보다는 행위자에 초점을 맞추어 분석하고자 한다.

2. 분석의 틀

선행연구들을 종합해 보건대, 정부조직개편은 거대 담론을 통해 설명되고 정리되어지기 힘들며, 사례별 다양성이 전제되어야 한다는 것을 알게 된다. 더구나 보육 · 가족업무와 같이 정부 정책과정에서 중요한 영역으로 인식되어오지 못하면서도 조직개편은 빈번히 발생된 경우 그 원인을 단선적으로 파악하기 어려운 측면이 있다.

우선, 보육 · 가족업무가 보건복지부와 여성가족부에서 각기 추진되도록 변화된 것은 기존에 정부조직개편에서 주장되어 왔던 대부처주의나 유사업무기능통합의 원칙에도 반하는 결정이었고, 비효율적인 공룡조직을 기능에 따라 가외성(redundancy)을 확보하기 위한 작은 조직들로 분산시킨다는 논거에도 들어맞지 않고 있다.

게다가 전형적인 의미의 정치적 개편이라고 보기에도 어려운 점이 있다. 왜냐하면, 노무현 대통령과 이명박 대통령이 이전 정부와의 차별성을 부각시키기 위하여 보육과 가족업

무의 소관부처를 변경한 것인지 분명하지 않을 뿐만 아니라, 행정부 수반으로서 관료를 통제하기 위한 수단으로 보육과 가족업무들을 활용한 것으로는 보이지 않는다. 그리고 다양한 정치세력들 간의 갈등상황을 무마하기 위한 조직개편인지도 분명치 않다. 따라서 본 연구에서는 다양한 행위자들 간의 협상과 타협이라는 정치적 과정에 초점을 맞추어 사례별로 그 원인을 살펴보고자 한다.

본 연구가 대상으로 삼은 조직개편은 시기상 2003년부터 2010년까지이다. 이 기간 중에서 노무현 정부의 출범과 동시에 정권교체는 없었고 2003년 2월부터 2004년 5월까지 국회 내 제1당은 야당인 한나라당이었다. 그러나 탄핵의 여파로 2004년 4월 총선에서 여당인 열린우리당이 의석 과반수를 획득하면서 제1당이 되었고, 이는 2007년 2월까지 지속되었다. 반면, 2008년 2월 이명박 정부 출범기에는 수평적 정권교체로 인해 국회 내 제1당이던 통합민주당이 여당에서 야당으로 변화되었고, 2008년 4월의 총선으로 2010년 6월 현재까지 국회 내 제1당은 여당인 한나라당이 과반수를 차지하고 있다(박찬욱 · 원시연 2008)

정부조직개편의 과정을 살펴보면, 대통령의 소속정당과 의회다수당이 다른 시기와 이 둘이 일치하는 시기 간에는 상당한 차이가 나타나게 된다. 특히나 정권교체가 맞물려 있는 경우라면 국회 내부의 거부권 행사자들의 역할이 더욱 두드러지게 드러난다.

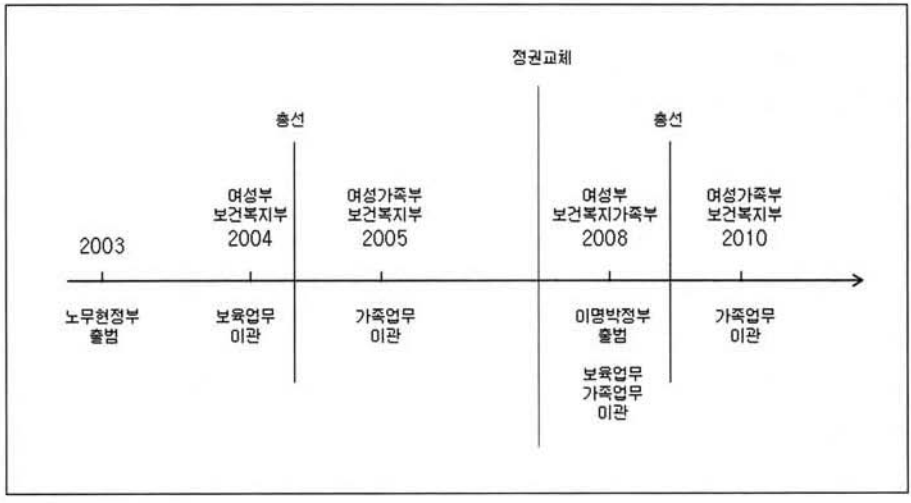
대통령이 조직개편 과정에서 가장 가시적인 영향력을 행사하는 경우는 대체로 정부출범과 동시에 단행되는 조직개편에서이며 대통령직인수위원회활동을 통해 개편의 틀이 드러나게 된다. 여당이 제1당인 상황이라면, 대통령과 의회의 다수당이 정부조직개편의 방향에 대해 동일한 입장을 취하게 되므로, 정부조직법 개정과정에서 거부권 행사자의 역할은 크게 드러나지 않는다.

그러나 의회 내 다수당인 야당이 강력한 거부권 행사자의 역할을 담당하게 되면, 정부조직법안의 원안통과 가능성이 그만큼 낮아지게 되고, 그로 인해 교착상태(deadlock)에 봉착하거나 조직개편 방향의 수정이 불가피하게 된다.

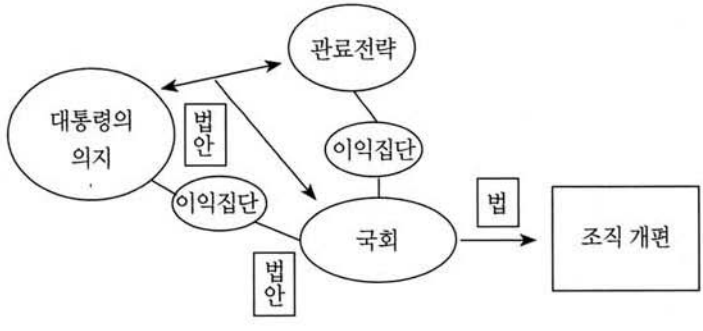
한편, 정부조직법을 개정하는 데 있어서 관료와 이익집단의 영향력도 무시할 수 없다. 관료는 행정부 내부에서 정치적 타협을 통해 부처간 업무이관과 직제개편에 직접 관여하게 되며, 이에 대한 최종적인 승인이 대통령에 의해 이루어지게 된다. 그리고 이익집단의 경우에도 행정부와 의회 모두에 제도변화의 필요성을 인식시켜, 아젠다를 형성하는 데 결정적인 역할을 수행하기 때문이다.

2003년부터 2010년까지의 조직개편과정을 정치적 맥락과 함께 요약하면 <그림 1>이다.

"조직개편"이라는 종속변수를 설명해 보기 위한 분석의 틀은 <그림 2>와 같다. 정부조



〈그림 1〉 조직개편과 정치적 맥락



〈그림 2〉 분석의 틀

직법안은 정부와 국회에서 제출할 수 있다. 정부안은 대통령의 강력한 의지가 직접 반영되기도 하고, 관료의 성공적인 업무이관 전략이 대통령의 의지를 통해 법안에 함께 반영되기도 할 것이다. 이 과정에서 이익집단도 일정 정도의 영향력을 끼치게 된다.

한편, 국회안은 크게 의원발의안으로서, 여당의원안은 정부와 이미 조율을 거친 법안이며, 야당의원안은 정부안 또는 여당의원안에 대응하기 위한 제3의 안이다. 이 법안이 국회를 통과하면서 협상과 타협의 과정을 통해 입법화되고 그 결과 조직개편으로 이어지게 된다.

이러한 일련의 제도적 절차 속에서 주요 행위자들의 역할과 전략이 드러나게 될 것이다.

III. 업무이관과 정치적 동학

이 절은 보육 · 가족업무가 이관되는 과정에서 드러난 정치적 동학을 포착하기 위하여 주요 행위자들과 정치적 맥락에 초점을 맞추어 분석을 진행하였으며, 사실관계 확인을 위하여 국회 상임위원회 회의록과 검토보고서, 신문기사, 주요 관계자들과의 인터뷰 자료 등이 활용되었다.[3]

1. 보육업무 이관과 주요 행위자의 정치

1) 대통령

(1) 노무현 정부

2004년에 보육업무가 보건복지부에서 여성부로 이관된 배경에서 노무현 전대통령의 업무이관 의지가 발견된다. 언론보도에서는 보육업무 이관의 공식적인 계기를 보건복지부 장관의 업무이관 발언부터라고 하고 있으나[4] 실제로는 2003년 1월의 대통령직인수위원회에서 이미 현안으로 부각된 것이었다.[5] 대통령의 의사를 반영한 보육업무 이관 안[6]이 국무

3) 인터뷰는 2008년 11월 25일에 전 · 현직 여성정책담당기구 공무원, 국책연구기관 기관장 등 4명을 대상으로, 2009년 9월 12일 및 당해 12월 20일에 보건복지가족부 공무원(전화인터뷰), 그리고 2010년 4월 28일에는 국회 고위공무원 등 총 7명을 대상으로 이루어졌다. 면담자들은 대통령직인수위원회, 정부조직개편, 업무이관, 관련 입법화 과정에 직접 가담했던 핵심 고위관계자들이었기 때문에 이들의 이야기는 유의미한 시사점을 줄 수 있다.

4) "복지부: 보육 · 출산업무 여성부 이관"(한겨레 2003/3/18, 1); "金복지장관 사견 '혼선'…보육업무 이관 등 불쑥, 직원들 난감"(동아일보 2003/3/19, 31); "보육 · 아동 업무 이관 '불씨'로"(문화일보 2003/3/25, 8); "보육 · 아동업무 여성부이관 논란…金복지, 오늘 국무회의 공식제기 밝혀"(경향신문 2003/3/17, 5)

5) 보육업무 소관부처였던 보건복지부는 해당업무에 대해 양보하지 않으려 했기 때문에, 인수위원회 내부에서도 논쟁과 갈등이 적잖이 존재했다(대통령직인수위원회회의록: 당선자와 분과위원회의 정책간담회 - 사회문화여성 2003/1/17).

6) 참여정부 대통령직인수위원회에서 가장 인상적인 브리핑으로 회자되기도 했던 여성부 업무보고는 노무현 대통령당선자에게 보육업무를 여성부에서 맡도록 하는 아이디어를 제공한 계기가

회의에 상정되면서 논의가 시작된 것임은 다음의 자료를 통해 알 수 있다.

> 보건복지부장관 김화중: 제가 올린 것이 아닙니다. 국무위원 회의에 그것이 올라와 가지고 (중략) 국무회의의 안건은 국무총리와 수석비서관실 등 거기 관계관들이 누구든지 제안할 수 있습니다.
> 심재철 위원: 국무회의에서 제기되기 전에는 복지부에서 먼저 얘기한 것은 없고요?
> 보건복지부장관 김화중: 없습니다.[7]

김화중 당시 보건복지부장관은 보육업무 이관을 내부 의사결정없이 돌출적으로 결정했다[8]는 이유로 보육 및 시민단체들로부터 강력한 퇴진요구를 받았다. 그러나 국회회의록에는 이와 상이한 내용이 담겨져 있다. 김화중 장관은 보육사업이 보건복지부의 보육"과"가 담당하기에는 너무 큰 사업이므로, 건전가정 육성을 위한 가칭 가정부라는 부처를 만들고 보육사업을 이 부처에 이관하는 것이 개인적인 소신임을 주장하였다. 김 장관은 오히려 당시의 여성부로의 이관은 반대한다는 입장을 피력한 바 있었다.

노무현 대통령은 당선자 시절 여성부의 업무보고 과정에서 보육업무가 여성의 일자리 창출정책의 전제가 되어야 하며, 따라서 여성부가 두 업무(보육과 일자리 창출)를 연계하여 통합적으로 처리해야 한다는 여성부 장관의 보고에 매우 적극적인 지지의사를 밝힌 바 있었으며,[9] 동일 맥락에서 2004년도 보육업무의 여성부 이관결정은 대통령의 조직개편 밑그림에 토대를 둔 것으로 보아야 한다.[10]

(2) 이명박 정부

2008년 2월, 보육업무의 보건복지부로의 재이관도 이명박 정부 출범과 더불어 이명박

되었다. 인터뷰 자료(2008/11/25).

7) 제237회 보건복지위원회 제1차 회의록(2003/3/31).

8) *Op. cit.*, 김홍식 위원: 언론보도이긴 하지만 저희들이 확인도 해 보았는데, 담당과장, 국장이 모르겠다, 난감하다 이런 표현까지 했습니다. 그러니까 이 얘기가 부처에서 토론이나 검증이나 과정 없이 장관 개인의 소신이 불쑥 언론에 공개되었다는 말입니다. (중략).

9) 노무현 당선자는 한명숙 당시 여성부 장관의 업무보고를 듣고, 그 내용을 지지하면서 여성부 장관을 또 한 번 하는 것이 어떻겠냐는 제안을 하였으나, 한명숙 장관이 고사했다고 한다. 인터뷰 자료(2008/11/25).

10) 노무현 대통령은 "여성의 사회진출 확대를 통한 경제활동 활성화가 국가 성장전략의 중요한 요소인 만큼 0~5세 아동의 보육문제는 여성부로 일원화하는 게 좋겠다."고 당부했다. "아동 · 보육 업무 여성부가 맡는다"(문화일보 2003/3/26, 28).

대통령과 대통령직인수위원회의 직제개편안에 의거한 것으로 평가해 볼 수 있다. 이명박 당선자와 인수위는 부처수를 최소화하여 작고 효율적인 정부를 만들겠다는 대부처주의 원칙을 표방했고, 이에 근거하여 사회복지분야의 모든 업무들을 보건복지가족부로 통합하는 작업에 착수했다. 따라서 보육업무가 저출산 · 고령화 업무의 주무부처인 보건복지부로 이관되는 것은 애초부터 기정사실화되어 있었다.

2) 내부관료

(1) 여성부

2001년 1월 출범한 여성부의 초기 업무는 성차별개선, 여성의 권익증진(성폭력 및 가정폭력 업무) 및 대외협력 업무였고, 내부 관료들은 조직의 안정성을 확보하기 위해 예산과 조직을 늘리는 전략에 따라 지속적으로 집행업무를 확대하고자 하였다. 그런데 집행업무의 확대전략은 자체적으로 사업을 개발하기보다는 주로 보건복지부에서 추진해오던 기존의 업무들을 여성정책과의 관련성에 근거하여 이관받으려는 형식으로 나타났다(원시연 2006a; 2006b)

노무현 정부 출범을 앞둔 2003년 1월 9일, 여성부는 대통령직인수위원회 분과위원회 업무보고에서 양성평등한 사회구현을 위한 주요 정책과제로서 양성평등한 가족정책 추진(『가족기본법』 제정 포함), 보육서비스의 공공성 확대 및 질 제고, 여성의 정치참여 확대, 여성일자리 창출, 성매매방지 및 피해여성보호, 남녀차별 구제 기능 강화를 제시하였다. 업무보고의 내용에는 여성부가 보건복지부로부터 보육업무를 이관받기 위한 전략과 의지가 드러나 있었다. 이미 수년 전부터 여성부와 여성단체는 보육업무 추진의 필요성을 주장하면서 업무이관을 위한 준비를 해오고 있었다.[11]

그리고 같은 해 1월 22일, 여성부는 『참여복지와 삶의 질 향상』이라는 제목의 대통령직인수위국정토론회에도 참여하여 보건복지부와 함께 보육문제 해결과 여성의 사회참여 확대라는 제목의 과제추진계획을 발표하였다. 여성부는 양성평등사회의 구현을 비전으로 제시하면서, 일과 가족의 양립지원정책의 하위 범주에 보육업무를 포함시켰다.

이와 동시에 양성평등사회추진위원회(가칭)의 조직편제안도 꾸려졌는데, 그 내부에 5개의 분과(영유아보호 · 육성추진분과, 여성일자리창출추진분과, 민주적 가족문화형성추진분과, 여성인권향상추진분과, 청소년보호 · 육성추진분과)를 두는 방안으로서 이미 정권

11) 제237회 보건복지위원회 제1차 회의록(2003/3/31).

출범 이전부터 여성부는 보육 · 가족 · 청소년 업무의 통합추진 계획을 함께 준비하고 있었다.

여성부는 보육업무가 이관될 경우, 보육업무 담당부서가 국 단위로 승격될 것임을 강조하였다. 이는 국회 여성위원회 검토보고서[12]의 주장처럼, 기존에 복지부의 과 단위에서 수행되던 것보다 보육행정기능이 강화된 것으로도 평가될 수 있다. 그리고 보육업무 이관에 찬성하는 입장에서는 보육업무가 보건복지부에 남아 계속 주변부 업무로 머물러 있는 것보다는 여성부장관의 적극적 관심 속에서 여성부의 핵심정책으로 추진될 수 있다고 주장하였다. 정책수요자의 입장에서는 보건복지부에서 보육업무를 계속 추진하는 것보다 더 유리한 업무추진체계로의 전환임을 내세웠다

한편, 2008년 2월 이명박 정부 출범 준비를 위한 업무이관 과정에서 여성가족부 관료는 보건복지부로 보육 및 가족업무가 이관되는 것을 저지하기 위한 로비활동의 여력이 없었다. 부처의 존속이라는 목적을 달성하는 데에 모든 자원을 집중할 수밖에 없었기 때문이다.[13]

(2) 보건복지부

2003년, 보건복지부 관계자뿐만 아니라 지자체 업무담당자와 보육시설 종사자들은 기존에 보건복지부에서 수행해 왔던 보육업무를 여성부가 추진한다는 것에 상당한 우려를 표명하였다. 보건복지부는 비단 보육업무 뿐만이 아니라 노인, 아동, 청소년, 장애인, 저소득층 지원 업무 등과 관련하여 지방정부와의 업무연계가 지난 60년 동안 지속적으로 이루어지고 있었고, 1995년에 지방자치제도가 출범된 이후에도 지자체의 복지담당부서와의 인적교류도 계속되고 있다. 그리고 복지업무가 행정자치부(자원봉사), 노동부(장애인 고용) 등으로 나뉘어져 있고, 어린이집의 보육업무는 보건복지부, 유치원의 교육업무는 교육인적자원부에서 추진되는 등 부처간 업무의 중첩이 문제로 지적되는 가운데, 보육업무가 또 다른 새로운 부처인 여성부로 이관될 경우 발생될 혼란이 지적되었다. 여성부는 이미 지방자치제도 실시 이후인 2001년에 발족되었고, 지자체의 여성업무는 복지담당부서에서 함께 수행하고 있기 때문에 실질적인 업무협조가 이루어질 기회가 많지 않다는 점도 고려되었다.

지자체 관계자에게 중앙정부의 보육업무담당부서가 "국"인지 "과"인지는 중요하지 않

12) 국회 여성위원회 수석전문위원실 2003『정부조직법 일부개정법률안 검토보고서』(11월).

13) 인터뷰 자료(2008/11/25).

았던 것이다. 여성부에서 주장하는 바와 같은 행정기구의 "승급"이 지자체의 이해관계와는 맞아떨어지지 않았다고 할 수 있다.

한편, 2008년의 조직개편에서 보건복지부는 업무를 이관 받는 입장이었기 때문에 내부 관료들이 이를 강력히 반대할 이유는 없었던 것으로 보인다.

3) 국회

2003년 10월에 국회에 제출된 정부조직법안의 통과와 관련하여, 야당인 한나라당이 제1당인 상황에서 국회는 업무이관과 직제개편을 포함한 정책의 변화에 거부권을 행사할 수 있는 상황에 놓여 있었다.

정부조직법안은 행정자치위원회 소관 법안이었지만, 관련 위원회인 보건복지위원회와 여성위원회에게 의견을 제시하도록 하였다. 보건복지부 업무 소관인 보건복지위원회는 반대의견을 제시했다. 그 요지는 영·유아 보육이 기존의 사회복지서비스와 함께 유기적으로 이루어질 필요성이 있다는 점과 여성부로 이관될 경우 보육을 지나치게 여성정책적 입장에서 봄으로써 가정을 중심으로 영·유아에게 보장되는 보건 및 복지시책이 효율적으로 이루어지기 어렵다는 것이었다. 반면, 여성부 업무 소관인 여성위원회는 찬성의견을 제시하였다. 그 근거는 여성부가 보육업무를 담당할 경우 가족의 재생산기능의 강화와 함께 일과 가정의 양립지원을 통한 생산성 제고, 그리고 평등사회 구현을 위한 기회를 갖게 된다는 것이었다.

관련 위원회의 찬·반 의견을 소관 위원회가 참고 하였음은 해당 위원회의 국회회의록 자료를 통해 알 수 있으나, 보육업무 이관은 정치적 쟁점이 되지 못했으며, 국회의 반대는 그다지 두드러지지 않았다. 행정부의 조직변경을 국회가 강력히 거부할 명분은 크지 않았던 것으로 보인다.

반면 이명박 정부 출범에 따른 조직개편안은 상당한 정치적 논란을 불러 일으켰다. 특히 여성가족부 폐지안은 통일부 폐지안과 맞물리면서, 국회 내 제1당임에도 여당에서 야당으로 신분이 바뀐 민주당의 강력한 반대에 부딪쳤다. 이 때 주목할 사실은 민주당이 김대중 정부와 노무현 정부를 통해 지속되었던 "여성부"의 상징성을 근거로 조직폐지안에 반대한 것이지, 보육업무의 복건복지부로의 이관방안에 반대한 것은 아니었다는 점이다. 그러다보니 협상과 타협의 내용은 여성부의 존치와 폐지에 맞추어져 있었을 뿐, 업무의 이관은 별다른 쟁점이 되지 못했다. 결국 여성가족부는 여성부로 축소된 채 존치될 수 있었으나, 보육업무는 원안대로 보건복지부로 이관되었다.

4) 이익집단

보육단체는 2004년의 업무이관에 대하여 강력히 반대하였다. 한국사회복지사협회, 아동복지시설연합회, 한국보육시설연합회 등 9개 단체로 구성된 사회복지공동대책위원회는 보육시설휴업 또는 폐쇄방안을 결의하였고, 보건복지부 직원들의 모임인 복지부공무원직장협의회도 반대성명을 발표하였다. 반대성명 과정에서 보육단체의 일부는 여성학적 시각에 입각한 보육사업의 추진에 대한 우려를 표명했으나, "시각"이 가장 중요한 원인인 것은 아니었다.

사실 지방정부에 가정복지국이 일괄적으로 설치되고 여성 공무원들을 국장에 임명하는 조직개편이 이루어졌던 1988년 당시, 노인단체들은 노인업무가 가정복지국에 포함되는 것에 반대했었다. 심지어 업무이관이 구체적으로 논의도 되지 않았던 2000년 5월 여성부(처)신설 공청회에서 보육단체와 노인단체들은 여성부 신설에 공식적으로 반대했는데, 그 이유는 보육업무와 노인복지업무가 여성부로 이관될 지도 모른다는 우려에서였다고 전해진다.[14] 여성관련 직제개편 논의가 있을 때, 이처럼 기존의 복지관련 이익단체들은 지속적으로 반대의사를 표명해 왔는데, 그 이유는 신생의 힘없는 부서 또는 부처로의 이관에 대한 거부감 때문이었다(원시연 2006a).

한편, 보육단체들의 반대에도 불구하고 결국 보육업무는 보건복지부에서 여성부로 이관되었는데, 문제는 여성부로 보육업무가 이관된 후에 더 두드러졌다. 특히 사회복지법인 보육시설의 장들은 여성부의 정책수행에 강력히 반대하기 시작했다. 그 이유는 여성부가 법인 시설의 장과 보육교사에 대한 인건비 지원비율(80~30%)을 보건복지부의 지원비율(90~40%)보다 10%씩 낮추었기 때문이다. 그리고 2006년부터 민간시설 보육료를 국·공립 수준으로 인하하고, 그 차액을 정부가 지원하게 되면서 법인들의 반발은 더욱 강해졌다.

여성부의 보육사업은 보건복지부에서 수행될 때에 비해 새로운 제도적 개선을 시도하였고, 장관의 적극적인 관심 속에서 부처 최우선순위 업무로 수행되었다. 그럼에도 불구하고, 집결된 이익단체들의 반대는 지속되었다. 여성부의 업무추진방향이 기득권 세력에게는 소위 밥그릇을 줄이는 위협적인 요인으로 작용했기 때문이다.[15] 보육업무가 보건복지부로 다시 이관되어야 한다는 이익단체들의 주장이 정부출범 조직개편 과정에서 고려되었음은 국회회의록 자료에서도 드러나고 있다.[16]

---

14) "여성부, 여성들이 더 반대?"(서울신문 2000/5/10, 31).

15) 인터뷰 자료(2008/11/25).

16) 제271회 행정자치위원회 제3차 회의(2008/2/20).

보건복지가족부에서 보육업무를 다시 수행한 이후인 2009년 9월에 실시된 설문조사 결과에 의하면, 의사소통의 용이성 차원에서 지자체 업무담당자의 69%, 보육시설 운영자의 75%가 보육업무를 복지부가 수행하기를 희망한다고 답변하였고,[17] 여성부가 업무를 맡는 것에 찬성한 비율은 각각 19%와 6%에 불과한 것으로 나타났다. 보육협회와 시설 운영 관계자들은 보건복지부에서 보육업무를 수행해 줄 것을 강력히 요구하고 있었던 것이다.

2. 가족업무 이관과 주요 행위자의 정치

가족업무의 부처간 이관과정도 상당한 갈등과 난관에 부딪쳤던 것이 사실이다. 가족업무는 앞의 <그림 1>에서 보는 바와 같이 5년 동안 총 3회에 걸쳐 보건복지(가족)부와 여성(가족)부 사이를 오갔다. 주요 행위자들을 중심으로 업무이관의 정치적 과정을 살펴보면 다음과 같다.

1) 대통령

(1) 노무현 정부

2003년 1월 14일, 국가인권위원회는 인수위 업무보고에서 성 · 장애 · 학벌 · 외국인 · 비정규직 등 '5대 차별'을 포함한 모든 유형의 차별행위를 금지하는 차별금지법 제정계획을 발표하였다.[18] 그 자리에서 노무현 당선자는 다양한 차별업무를 국가인권위원회가 총괄하는 업무이관의 방향을 지지하였다. 자신도 '사회적 차별금지법'을 제정하겠다는 대선공약을 제시한 바 있었기 때문이다.

더불어 노 대통령은 2003년 11월 20일, 여성부를 노인 · 아동 · 청소년 업무를 함께 담당하는 여성가족부 또는 가족여성부로 확대 개편할 계획이 있음을 밝히고,[19] 업무이관에 대한 사회적 합의가 도출되면 정부 부처 내 조정과 합의를 이뤄내도록 적극 돕겠다고 공언하였고,[20] 가족문제와 복지문제를 구분하는 입장을 취했다.[21]

---

17) 국회 행정안전위원회. 2009.『정부조직법 일부개정법률안 심사보고서』(12월).

18) "차기정부 차별금지법제정"(문화일보 2003/1/14, 1).

19) "여성부를 가족부로 확대 - 노대통령, 여성단체장과 오찬"(서울신문 2003/11/21, 6).

20) "여성부, 가족업무 이관 요구 논란 - 복지부 등 '부처이기주의' 강력비판"(문화일보 2004/6/15, 10).

21) "여&남 - 김혜경 교수 '여성과 사회'서 정부 가족정책은 복지부담 피하기"(한겨레 2005/6/16, 30).

정부출범기부터 노 대통령은 여성부의 성차별개선업무를 국가인권위원회로 이관하면서, 보건복지부의 가족분야업무와 문화관광부 및 국무총리산하 청소년보호위원회의 청소년업무를 여성부로 이관하는 방안을 지지하고 있음을 수차례에 걸쳐 공식적으로 밝힌 바 있었다. 그 근원에는 여성부의 성차별 개선업무가 이관될 경우, 여성부의 업무가 보육업무와 권익증진(성폭력 · 가족폭력 업무)업무 만으로 축소되는 문제를 해결하기 위한 고민도 함께 반영된 것으로 보인다.

(2) 이명박 정부

한편, 2008년 2월의 이명박 당선자와 인수위는 가족업무와 복지문제를 따로 떼놓을 수 없다는 입장을 견지하였다. 유사한 기능의 통합이 조직개편의 가장 주요한 근거가 되었기 때문에 가족업무는 다시 보건복지부로 이관되도록 하였다. 그 결과 여성부는 다른 대부처들에 비해 지나치게 소관법률과 업무의 양이 줄어들었고,[22] 폐지되지는 않았지만 여성정책 자체가 실종되었다는 비판이 여성 관계 전문가들로부터 끊임없이 지적되었다.[23]

정치적 협상을 통해 여성부를 폐지할 수 없다면, 여성부를 미니부처로 방치하는 것보다는 업무를 추가적으로 이관하여 확대시킬 필요성이 있다는 방향으로 정부 내부의 논의가 수렴되어 갔고, 이에 대해 이 대통령도 동의하게 되었다.[24]

2) 내부관료

(1) 여성부

보육업무의 이관이 일단락된 직후인 2004년 6월, 여성부는 노 대통령의 지지를 근거로 적극적인 추가업무확보노력을 기울였다. 여성부는 대통령직속 정부혁신지방분권위원회(이하 혁신위)에 보건복지부, 문화관광부, 청소년보호위원회(이하 청보위)의 가족 및 청소년 업무를 이관해 줄 것을 공식적으로 요청하였다.

사실 여성부는 남녀차별개선업무를 국가인권위원회로 이관하고 그 대가로 가족업무를

---

22) "'600억짜리' 이렇게 저는 비하를 하고 싶지는 않고요, 사실은 그렇게 미니부처로 남는 것보다는 저희들 원안대로 보건복지여성부로 하는 것이 더 낫지 않겠느냐…워낙 여성부 존치를 주장하시는 다른 당의 의견도 존중을 해야 되기 때문에 이렇게 불만족스럽지만 여성부로 하게…" 제271회 행정자치위원회 제3차 회의 박재완 의원 발언(2008/2/20).

23) "정책진단: 껍데기만 남은 여성부 '여성정책은 죽었다'…한해 예산 무려 95% 싹둑"(서울신문 2009/1/19, 8).

24) 인터뷰 자료(2008/11/25).

확보하게 된 것에 대해 전적으로 찬성했던 것은 아니었지만, 가족업무를 이관받게 된 점에 대해서는 적극적으로 동의하고 있는 상태였다.[25]

이명박 정부 출범 과정에서는 앞서 보육업무의 재이관 과정에서 살펴보았듯이 여성부는 부처 존속을 위한 활동에 집중할 수밖에 없었기 때문에 가족업무의 보건복지가족부로의 이관을 저지하지 못했다. 그러나 정부출범 직후부터 여성부는 보육 및 가족업무와 더불어 청소년 업무까지를 이관받기 위해 이명박 정부 출범 이전부터 미리 마련해 두었던 내부계획을 다시 고려하기 시작했다.[26]

가족업무는 2010년 3월 19일부터 여성부로 이관되어 또 다시 여성가족부를 탄생시켰다. 여성가족부의 재탄생 과정에서 드러난 사실은 여성부 관료와 국회 여성위원회 관계자의 업무량 확보노력이 가족업무 이관의 매우 결정적인 변수였다는 점이다.

(2) 보건복지부

보건복지부는 보육업무 이관에 이어 가족업무를 또 다시 이관해야 하는 것에 대해 상당한 우려와 함께 강한 반대의사를 표출하였다. 반면, 청소년 업무 관계자는 청소년 육성(문화관광부 소관)과 보호(청보위 소관) 업무의 통합에는 원칙적으로 동의하면서도 여성부로의 통합에는 혁신위의 제안과 합의가 필요한 사안이라는 조심스러운 반응을 보였다.[27]

그러나 업무이관에 대한 대통령의 적극적 지지 속에서, 정부조직법 개정안의 틀을 짜는 과정은 다른 결과를 가져왔다. 청소년 업무는 우선 국가청소년위원회를 설치하여 통합한 후, 여성부와의 통합은 향후 추가적으로 논의하자는 결론에 도달한 반면, 보건복지부의 가족업무는 이관되는 것으로 최종 결정되었기 때문이다. 보건복지부 내부에서는 업무이관을 둘러싸고, "가족업무란 무엇인가"라는 정의를 내리는 작업부터 시작해야 하는 힘겨운 논란이 벌어졌으며,[28] 가족업무의 범위를 최대한 협의로 해석하고자 했다. 정부 내부에서 가족업무는 다문화가정 및 한부모가정 등이 정책적 보호를 통해 소위 "건강가정"이 되

25) 인터뷰 자료(2010/4/28).

26) 인터뷰 자료(2008/11/25).

27) "여성부, 가족업무 이관 요구 논란 - 복지부 등 '부처이기주의' 강력비판"(문화일보 2004/6/15, 10).

28) "김근태 장관이 가족업무가 뭔가를 들여다보니까 뭐 업무개발도 안되고 있고, 하드웨어는 있는데 소프트웨어가 없잖아요. 가족복지국이라고 있긴 있는데, 그 업무는 텅 비어 있는 거죠. 그러니까 가족업무는 그 쪽이 하시오. 우리는 저출산 업무를 할테니…그렇게 된 거죠. 정치와 타협인 거죠" 인터뷰 자료(2008/11/25).

도록 지원해주는 사업으로만 이해되었기 때문에 이관이 가능할 수 있었다.[29]

한편, 여성부로 추가적인 업무를 이관할 필요성이 있다는 문제의식에 바탕을 둔 2009년 12월의 정부조직법 개정에서 보건복지부는 사회복지분야인 노인, 장애인, 아동, 저출산 · 고령화, 보육, 가족, 청소년 업무 중 가장 마지막에 이관 받았던 가족업무와 청소년 업무를 이관하기로 결정했다.[30] 2004년에 보육업무는 여성의 일자리창출을 위한 인프라 구축의 측면에서 여성부로 이관되었으나, 2010년에는 저출산 · 고령화 업무를 추진하는 보건복지부가 보육업무를 함께 맡아야 한다는 주장을 근거로 여성부로 이관되지 않았다.

3) 국회

2004년 보육업무 이관 때와 마찬가지로 2005년의 가족업무 이관에서도 정부조직법의 소관위원회는 행정자치위원회였고, 관련위원회인 보건복지위원회와 여성위원회가 각기 의견을 제시하였다. 보건복지위원회는 건강가정기본법에 의거한 가족업무를 포괄적이고 광범위하게 해석하면서, 업무이관에 원칙적으로 반대의견을 제시하였다.[31]

보건복지위원회의 대다수 위원들은 가족업무의 영역이 초래할 혼란에 대하여 문제제기를 하였다. 당초에 여성가족부로 이관될 예정이었던 저출산 업무를 포함하여 노인 · 아동 업무 등은 보건복지부에서 수행하고, 협의의 가족업무만이 이관되는 것으로 결정되었기 때문이다. 이관되는 가족업무가 보건복지부 내에 전담부서도 제대로 없었던 상황임에도 불구하고, 여성부가 가족정책 업무를 가장 잘 수행할 수 있다는 전제 하에서 업무이관 논의가 시작된 것도 아니었다.

조직개편안은 단지 업무가 적은 부처를 존속시키기 위하여 다른 부처로부터 일부 업무를 이관하여 조정하는 부처 간 타협의 산물에 다름없다는 의견도 제시되었다.[32] 하지만 보건복지위원회는 관련위원회로서 의견제시만 할 뿐, 법안을 심의할 권한이 없는 데다 여당

---

29) 제252회, 보건복지소위원회 제1차 회의(2005/2/18).

30) 흥미로운 사실은 청소년 업무가 보건복지가족부로 이관된 이후, 정부는 아동과 청소년 업무가 통합적이고 체계적으로 수행되어야 한다면서 아동 · 청소년 통합법안(아동 · 청소년의 성보호에 관한 법률 전부개정안, 아동 · 청소년기본법 전부개정안, 아동 · 청소년활동진흥법 전부개정안)을 국회에 적극적으로 제출하였으나, 업무이관 과정에서는 청소년 업무가 복지부의 보건 · 복지정책과는 별개로 발전되어 옴에 따라 아동정책과의 연관성이 다소 적다는 입장을 취했다는 점이다. 행정안전위원회 정부조직법 일부개정법률안 검토보고서(2009/11).

31) 제252회, 보건복지소위원회 제1차 회의(2005/2/18).

32) 제252회, 보건복지소위원회 제1차 회의(2005/2/18).

의원이 위원장을 맡고 있던 상황이었기 때문에 정부제출 정부조직법에 대하여 강력히 반발하지는 않았다.

회의록 자료에서 드러나는 바와 같이, 여성위원회 위원들은 가족업무가 여성부로 이관된다는 사실에 대해서 부정적인 반응을 보인 것은 아니었지만, 성차별개선업무를 포기하는 대가로 가족업무가 이관된다는 인상을 주고 있다는 점, 그리고 일부 의원들과 진보적인 여성계에서 이를 비판적으로 바라보고 있었기 때문에[33] 적극적인 지지의사를 표명하지는 않았다.

소관 위원회인 행정자치위원회에서도 일부 위원들은 여성부가 그 신설취지에 맞지 않는 방향으로 업무를 수행하게 된다는 점과 보건복지정책의 출발이 가족을 기본으로 하기 때문에 가족정책을 보건복지부에서 분리하기 어렵다는 사실을 지적하며 가족업무 이관에 반대의견을 밝혔다.

그럼에도 정부조직법 개정안에 함께 담겨져 있던 복수차관제도(재정경제부 등 4개부에 복수차관을 두는 방안) 도입과 관련된 논란으로 인해, 가족업무이관은 정치적으로 민감한 이슈로 받아들여지지 않았다. 결국 복수차관제도 규정을 삭제하는 것으로 여·야간 합의가 이루어졌고, 정부조직법 개정안이 위원회에 상정된 지 이틀만인 2월 23일에 이미 소위심사와 법안 수정의결까지 완료되고 말았다. 그 과정에서 가족업무 이관계획 원안은 수정없이 통과되었다. 이미 행정부 내에서는 여성부 업무의 확대를 위한 부처간 업무조정이 일단락된 상태였기 때문이다.

그렇다면 2008년에 보육 및 가족업무가 보건복지부로 이관된 후에도 여성부는 어떻게 존치될 수 있었을까? 이는 야당의 강력한 거부권 행사로 인해 가능했다. 인수위원회의 초안은 여성가족부를 폐지하고 가칭 양성차별위원회를 설치하는 내용을 담고 있었던 반면, 대다수의 여성단체는 여성가족부의 존치를 강력히 주장하고 있었다. 야당은 통일부와 여성부의 폐지계획에 강력히 반발했다. 여성정책담당기구가 설치된 이후 조직개편 논쟁의 핵심주제로 떠오른 것은 매우 이례적인 일이었고, 민주당은 김대중 정부시기부터 10년간 가장 역점을 두었던 사업인 통일업무와 여성업무를 지켜내고자 하였다.[34]

정부 출범 이전에 국회 인사청문회의 일정확보가 불가능할 정도로 임박해서야 여·야

33) 가족업무의 이관은 여성부가 본래 갖고 있던 성차별 문제개선 및 여성권익향상 업무 담당부처로서의 정체성을 약화시키고, 보육사업과 가족사업을 담당하는 "가족부"로의 변화를 의미하는 것이었기 때문이다(원시연 2006a).

34) 인터뷰 자료(2008/11/25).

간사에 의해 정부조직법 개정안이 최종 타결되었다. 여성부는 급격히 축소되었으며, 당시 행정부 내부 관계자들도 초미니 여성부 형태를 개편의 대안으로 전혀 예상하지 못했을 만큼 그 결과는 극적이었다.

이명박 정부 출범으로 보건복지가족부로 이관되었던 가족업무가 2009년에 다시 여성부로 이관되는 과정은 또 다른 정치를 보여주는 사례가 되었다. 정부조직법 개정안을 심의한 행정안전위원회에서는 여성부로 일부 업무가 이관되는 것은 당연한 사실로 받아들여졌지만, 과연 어떤 업무까지를 이관의 범위에 포함시켜야 할 것인지가 쟁점이 되었다.

예전에 여성가족부에서 수행된 적이 있었던 보육업무가 가족업무와 함께 고려되었으며, 아동·청소년 업무도 이와 더불어 통합적으로 추진되어야 하므로, 여성부로 함께 이관되어야 한다는 주장도 있었다. 그러나 오히려 생애주기적 접근에 의거해 볼 때 보육·아동·청소년 업무가 함께 보건복지부에서 추진되어야 하기 때문에 여성부로 이관될 수 없다는 주장이 반영되어, 여성부로는 가족업무만이 이관되어야 한다는 내용으로 법안이 최종 결정되었다.

그런데 국회 행정안전위원회와 법제사법위원회를 통과한 정부조직법 개정안이 본회의를 통과한 것이 아니라, 오히려 가족 및 청소년 업무의 이관을 담은 본회의 수정안이 통과된 것으로, 이는 결국 정부와 조율이 된[35] 정부조직법 개정안이 최종 반영된 것이었다.

4) 이익집단

가족업무 이관 과정에서는 보육업무 이관처럼 명백히 반대하는 이익단체 등 조직화된 집단의 이해관계가 두드러지지 않았다.[36] 다만, 원칙적으로 여성업무와 가족업무의 연관성을 인정하면서도, 여성이 다시 보수적인 가족이데올로기에 매몰되고, 여성부의 정체성이 약화되는 상황에 대한 문제제기와 여성가족부 출범에 대한 반대성명서 등이 일부 진보여성운동단체 진영을 중심으로 제기된 정도였다.[37]

오히려 가족업무와 관련된 이익집단의 활동이 드러난 것은 2008년 1월 인수위에서 여성가족부 폐지계획이 발표되면서부터였다. 2004년에 건강가정기본법의 제정에 앞장섰던 이

35) 제18대 국회 제284회 행정안전위원회 제10차 회의록에서 이달곤 행정안전부장관은 "이 문제는 지금 의원님이 발의를 해 놓았는데, 물론 정부하고 여러 차례 교감이 있은 것으로 알고 있습니다. 솔직히 말씀드려서."라고 발언한 바 있다.

36) 인터뷰 자료(2010/4/28).

37) 기타 자세한 논의는 http://www.unninet.net 참고.

해 관계자들은 가족업무를 다시 보건복지부로 환원시키려는 움직임을 적극적으로 보이기 시작했다. 이 법은 건강가정사 자격증이라는 이해관계가 걸려있었고, 새로운 정부출범이 그들에게 새로운 정치적 기회를 제공한 것이다.[38]

결과적으로 볼 때, 이들 이익집단들의 요구대로 여성부가 폐지되지는 않았지만 가족업무가 보건복지부로 이관될 수는 있었다. 가족업무의 이관을 적극적으로 찬성한 특정 학회 관계자가 인수위 업무에 직접 관여하고 있었기 때문으로 해석되기도 한다.[39]

그러나 2010년의 직제개편 과정에서는 이익집단의 역할이 드러나지 않았다. 가족업무가 계속 보건복지부 소관업무가 되어야 한다는 특정 학계의 주장도 발견되지 않았다. 여기에는 여성부 수장의 출신배경이 중요한 영향을 끼쳤다고 볼 수 있다. 그리고 만약 이들 집단이 2008년도와 같은 맥락에서 가족업무의 여성부로의 이관에 대해 반대하였다고 하더라도, 대통령을 포함한 행정부 내부에 여성부로 관련 업무를 이관해야 한다는 공감대가 이미 형성되어 있었고,[40] 업무를 이관해야 하는 보건복지부가 이미 가족업무와 청소년업무 이관계획을 완성해 놓은 상태였기 때문에 직제개편안의 방향을 변경할 수 있을 가능성은 매우 낮았을 것이다.

IV. 결론

1. 요약

2004년도 보육업무의 이관은 대통령의 의지와 여성부 관료들의 지속적인 업무확보 노력의 결과가 낳은 산물이었다. 국회 보건복지위원회 위원들과 보건복지부 내부의 관료들은 보육업무 이관에 반대했지만, 대통령과 해당기관장 간의 합의가 이루어진 후에는 업무이관이 기정사실화되었다. 보육단체의 반대는 더 이상 직제개편에 영향을 미치지 못했다.

2008년의 조직개편 또한 작은 정부론에 입각한 대통령의 의지의 결과로 볼 수 있다. 가족업무 이관과정에서도 대통령의 의지가 조직개편에서 가장 결정적인 역할을 담당했음을 보여주었다. 보육 및 가족업무를 여성의 사회참여 확대와 직접 연계시키는 방안을 적극 지

38) 인터뷰 자료(2008/11/25).

39) 인터뷰 자료(2008/11/25).

40) 여성부 사업예산은 보육 및 가족업무의 이관으로 말미암아 95% 삭감되었다.

지했던 노무현 대통령은 정부출범 과정에서 짜여진 인수위의 계획에 따라 가족업무를 보건복지부에서 여성부로 이관시키는 데 힘을 실어주었다. 따라서 노무현 정부시기에 여성부 관료들의 적극적인 업무확보 노력은 성공을 거둘 수 있었다.

그러나 이명박 대통령은 보육과 가족업무가 저출산 · 고령화대책의 일환으로 추진되어야 하고, 복지의 영역은 모두 보건복지부가 통합적으로 수행해야 한다는 입장을 견지함에 따라 여성부에서 보건복지부로 관련 업무들을 재이관하는 결말을 도출시켰다. 당시 여성가족부는 부처가 존폐위기에 빠진 상황이었기 때문에 업무량을 논의할 상황에 있지 못했고, 보건복지부는 소관업무의 범위가 넓고 방대하기 때문에 업무이관 과정에서 상대적으로 느슨한 전략으로 임했다.

보육 및 가족업무의 이관과 관련하여 타협의 공간으로서의 국회의 역할은 두드러지지 않았다. 소관업무를 담당하는 보건복지위원회와 여성위원회가 관련 위원회로서 의견제시의 권한만 있고, 정부조직법의 소관 위원회가 법 개정의 최종 관문이 되었기 때문이다. 보육 및 가족업무의 이관은 정부조직법 개정안의 큰 틀 속에서 정치적 쟁점을 형성시키지 못하고 별다른 수정없이 원안이 통과되곤 하였다.

한편, 이명박 정부 출범기에 여성부 폐지계획을 두고 국회 내에서 한나라당과 민주당이 대치하였지만, 이는 여성 전담기구를 부처형태로 지속시킬 것인지 아니면 위원회로 변경할 것인지를 두고 이루어진 정치적 협상이었지, 보육 및 가족업무의 보건복지부로의 이관이 논란의 중심에 있었던 것은 아니었다.

2010년 3월의 직제개편에서도 가족업무는 여성부의 업무량을 늘리기 위한 목적에서 이관되었다. 보건복지부는 2008년에 이관 받았던 업무를 여성부로 다시 보내주었다.

2. 맺음말

성공적인 조직개편이 되기 위해서는 행정원리와 정치적 타협이 균형을 이루면서 함께 담겨져야 한다. 정치적 목적이 행정적 목적을 압도할 경우 조직개편의 효과를 제대로 거두기가 어렵기 때문이다(문명재, 2008).

해당업무의 직제개편이 원칙없이 이루어지다보니 조직개편 이전에 제시되었던 논리와 다시 이관되면서 등장한 논리 사이에 상호 모순되는 상황이 자주 발생하게 되었다. "대부처주의"원칙을 내세우면서도, 인력 100명에 불과한 초미니 부처를 존속시키거나, 관련 업무 통합의 필요성을 주장하다가, 1년도 채 지나지 않아 왜 해당 업무들을 분리해야 하는지

를 설명하는 안타까운 상황들이 자주 목격되었던 것이다.

예컨대, 2004년 보육업무가 여성부로 이관될 당시 보건복지부 장관은 보육업무 대신 저출산 업무에 집중하겠다는 의지를 밝혔었다. 그런데 아이러니컬하게도 2010년 3월의 정부조직개편 과정에서, 보건복지부는 보육업무를 저출산업무의 핵심업무로 간주하고, 이를 해당 부처에서 담당해야 한다고 설명하였다. 2008년 2월에는 아동 · 청소년 업무의 연계성을 강조하고, 관련 법률안을 국회에 제출하였다가 2009년 12월에는 아동 · 청소년 업무를 분리해야 한다고 업무를 이관하였다. 각 주장의 정오(正誤) 판단은 논외로 하더라도, 이는 정부가 내세우는 업무이관의 원칙과 명분이 얼마나 가변적인지를 명확히 보여주는 사례였다.

정책추진체계의 경로의존성(path dependency)과 역사적 맥락을 고려하지 않고, 탁상에 앉아 업무를 "떼었다가 붙였다가" 하는 정부조직개편은 상당한 사회적 갈등과 부작용을 초래하게 된다. 더구나 업무추진의 효율성과 통합성 확보라는 명분은 행위자들에 따라 상이하게 해석될 여지가 있음에도 늘 정부조직을 반복적으로 개편시키는 주장으로 등장하였다. 이러한 맥락에서 지나치게 잦고 불필요한 정부조직개편과 그 결과로 도래되는 이해관계자들 간의 갈등, 그리고 업무추진의 효율성 저하가 나타날 수밖에 없었음은 자명하다.

보육 및 가족업무는 그 사회적 영향력과 중요도에 비해 정치권에서 큰 주목을 받아오지 못했던 정책분야였기 때문에, 제대로 정착되어 뿌리내리지 못하고 짧은 기간 동안 수차례에 걸쳐 두 유관부처 사이를 오가는 문제점을 노출시켰다.

본 연구에서 발견한 이러한 현상들은 비단 보육 및 가족업무뿐만 아니라 다른 업무들과 조직개편 과정에서도 종종 등장했을 것으로 추측된다. 왜냐하면 앞서 살펴본 선행연구들에서도 정부조직개편이 정치적 목적에 의거하여 빈번히 이루어져왔으며 이러한 조직개편은 비효율적이었다고 지적하고 있기 때문이다.

주목할 만한 사실은 수차례에 걸쳐 보건복지(가족)부와 여성(가족)부 사이를 오고 갔던 업무들의 부처별 업무수행 효과성 분석이 지금껏 제대로 이루어지지 않았다는 점이다. 결국 어느 부처에서 수행되는 것이 더 바람직한 성과를 낼 수 있었는지에 대한 면밀한 검토와 분석도 없이 반복적으로 업무이관만 발생되고 있었던 것이다. 그러다보니 부처의 사업예산이 증가한 원인이 부처의 성공적인 업무수행의 결과인지 아니면 사회적 요구와 환경에 따른 것인지조차 제대로 확인되지 못하고 있다.

따라서 향후에는 보건복지부와 같이 큰 부처로 관련 업무가 통합되었을 때와 여성부와

위원회 등으로 업무가 분산되었을 때 업무수행에 있어서의 차이와 효과성을 계량화하고 이를 실증적으로 비교하여 제시해야 하는 후속 연구 과제를 남겨두고 있다.

투고일 2010년 4월 21일
심사일 2010년 4월 26일
게재확정일 2010년 6월 9일

참고문헌

강국진. 2009. "정책진단 - 껍데기만 남은 여성부 '여성정책은 죽었다'…한해 예산 무려 95% 싹둑"(서울신문 1/19, 8).

국회 법률지식정보시스템(http://likms.assembly.go.kr/law/jsp/main.jsp)

국회(제237회) 보건복지위원회 제1차 회의록(2003/3/31).

국회(제252회) 보건복지소위원회 제1차 회의록(2005/2/18).

국회 여성위원회 수석전문위원실 검토보고서(2003/11).

국회 여성가족위원회 수석전문위원실 검토보고서(2006/11).

국회 예 · 결산정보시스템(http://nafs.assembly.go.kr:83)

국회(제284회) 행정안전위원회 제10차 회의록(2009/11/20).

국회 행정안전위원회 검토보고서(2009/11).

국회(제271회) 행정자치위원회 제3차 회의록(2008/2/20).

김광웅. 1998. "김대중정부 초기 정부조직개편에 관한 비판적 성찰." 『한국행정학보』 32집 2호, 97-111.

김동욱. 2007. "새 정부 5년의 설계." 한국행정학회 특별토론회 『새 정부를 위한 정부조직 설계 방향』(12/26).

김성수. 2003. "보육 · 아동업무 이관 '불씨'로"(서울신문 3/25, 8).

김우식. 2005. "정부 조직개편의 정치권력적 성격: '김영삼 정부'와 '김대중 정부'의 중앙행정기구개편 사례." 『한국사회과학연구』 27집 2호, 5-24.

대통령직인수위원회회의록. 2003. 『당선자와 분과위원회의 정책간담회 - 사회문화여성』(1/17).

문명재. 2008. "정부조직개편과 국정운영의 이론과 실제." 『한국행정학회 2008년도 기획세미나』 발표문.

문소영. 2003. "여성부를 가족부로 확대 - 노대통령, 여성단체장과 오찬"(서울신문 11/ 21, 6).

박대식. 2001. "정부조직개편에 대한 제도 · 선택적 분석: 국민의 정부 조직개편을 중심으로." 『한국행정학보』 35집 3호, 1-19.

박석희 · 이종원. 2008. "정책갈등 상황에서의 관료정치 전략 분석." 『한국행정연구』 17권 2호, 59-87.

박찬욱 · 원시연. 2008. "입법부와 행정부의 관계." 『한국행정 60년 1948~2008: I. 배경과 맥락』. 한국행정연구원, 376-423. 서울: 법문사.

박천오 · 강여진. 2003. "다원주의적 정치 환경과 한국 관료의 태도." 『행정논총』 41권 4호, 23-49.

박천오. 2005. "한국 정책과정에서의 부처간 권력관계에 관한 실증연구." 『행정논총』 43권 3호, 1-28.

_____. 2009. 『정부관료제: 이론과 실제』. 서울:법문사.

보건복지부. 2008. 『2007 보건복지가족백서』.

송상근. 2003. "金복지장관 사견 '혼선'…보육업무 이관 등 불쑥, 직원들 난감"(동아일보 3/19, 31).

오재록. 2009. "정부조직개편에 따른 기획재정부의 권력관계 변화분석." 『행정논총』 47집 2호, 211-232.

원시연. 2006a. "한국 여성정책담당 중앙행정기구의 역사적 변천과정에 관한 연구: 정무장관(제2)실을 중심으로(1988~1998)." 서울대학교 대학원 박사학위논문.

_____. 2006b. "여성정책담당 중앙행정기구 개편의 원인과 업무수행방식의 변화에 관한 연구." 『행정논총』 44권 2호, 81-112.

유병권 · 오남석. 2003. "차기정부 차별금지법 제정"(문화일보 1/14, 3).

이강윤. 2003. "아동 · 보육업무 여성부가 맡는다"(문화일보 3/26, 28).

이유진. 2005. "여&남 - 김혜경 교수 '여성과 사회'서 정부 가족정책은 복지부담 피하기"(한겨레 6/16, 30).

이지운. 2000. "여성부 여성들이 더 반대?"(서울신문 5/10, 31).

임도빈. 2007. "정부조직진단 사업의 조직사회학적 분석." 『한국행정학보』 41권 4호, 89-112.

정용덕. 1998. "국가기구의 제도적 특성과 행정개혁." 『한국정치경제의 위기와 대응: 한국정치특별학술회의 II』, 211-236.

정의창. 2006. "정부조직개편의 역사제도주의적 분석: 김대중 정부의 사례." 『한국정책과학학회보』 10권 3호, 1-25.

정희정. 2004. "여성부, 가족업무 이관 요구 논란 - 복지부 등 '부처이기주의' 강력비판"(문화일보 6/15, 10)

조성한. 2008. "정부조직구조의 영향요인." 『한국행정학회 기획세미나 발표논문집』, 241-61.

조운찬. 2003. "보육 · 아동업무 여성부이관 논란…金복지, 오늘 국무회의 공식제기 밝혀"(경향신문 3/25, 17).

하태수. 2009. "김대중 정권 출범 시기의 정부조직법 개정 분석: 수정된 행위자중심 제도주의 시각에서." 『한국행정논집』 21권 2호, 457-489.

허종식 · 강김아리. 2003. "복지부: 보육 · 출산업무 여성부 이관"(한겨레 3/18, 1).

Allison, Graham T. 1971. *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. Boston MA: Little, Brown & Companay.

Boyle, J.M. 1979. "Reorganization Reconsidered: An Empirical Approach to the Departmentalization Problem." *Public Administration Review* 39. No. 5, 458-465.

Fesler, Louise and Donald F. Kettl. 1981. *The Politics of Administrative Bureaucracy*. Chatham New Jersey: Chatham House Publishers Inc.

Johnson, N. 1971. "The Reorganization of Central Government." *Public Administration* 49. No. 1, 1-12.

Scharf, Fritz. W. 1997. *Games Real Actors Play: Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*. Boulder, CO: Westview.

Tsebelis, George. 1995. "Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliementarism, Multicameralism and Multipartyism." *British Journal of Political Science* 25, 289-326.

Ziller, J. 2006. *Organising the Central State Adminstration: Policies and Instrument*. Paris: OECD.

ABSTRACT

Politics of Governmental Reorganizations: Focusing on Childcare & Family Policy Agencies

Si Yeon Won | The National Assembly Research Service
In Ja Hwang | Youngsan University

This study is to find out the political context and causes of the reorganizations in the government agencies which have been in charge of childcare policy and family policy in Korea. This paper focused on main political actors such as the President, the National Assembly, bureaucrats, and interest groups. Not only literatures but also the minutes of the National Assembly, news papers and interview materials have been used in order to analyse the process of the governmental reorganizations. Regarding childcare policy and family policy agencies, the President and bureaucrats have been critical factors to give impetus to the governmental reorganizations. And the National Assembly played an important role to finish the whole process through legislation. The principle of small but effective government has not been so influential rather than political negotiation among the main actors in the process of the governmental reorganizations. Future study should analyse the effectiveness of the government agencies for childcare policy and family policy with quantitative methodology dealing with the governmental reorganizations.

Keywords: governmental reorganization, childcare policy, family policy, Ministry of Gender Equality, Ministry of Health and Welfare