

연구논문

보건복지부 조직의 분할 가능성: 제기된 대안의 평가와 전망*

서 재 호**

임 재 진***

I. 서 론

II. 조직분할에 대한 이론 검토

III. 보건복지부 분할 대안

IV. 보건복지부 조직분할 대안에 대한 종합적인 검토

V. 결 론

〈 요 약 〉

본 논문은 정부조직개편에 관한 기존 연구가 특정 조직개편 유형별로 심도 있게 다루지 못했다는 인식에서 출발해 보건복지부 조직의 분할에 대한 연구를 진행했다. 행정기구 분할의 이론화를 위해 조직분할의 개념을 검토한 뒤 행정기구 분할의 세 가지 유형을 제안했고 분할의 판단기준으로 정치아젠다, 정책산출 효과성, 기능독립성, 기능연계성을 제시하였다. 나아가 본 논문은 이러한 이론적 분석틀을 보건복지부 사례에 적용하였다. 특히 기존에 논의된 보건복지부 조직개편 대안을 분할 유형별로 정리하고, 제시한 분할의 판단기준에 근거한 각 유형별 평가를 바탕으로 분할가능성을 논의하였다. 연구의 결론으로 다음과 같은 시사점을 제시하였다. 첫째, 본 논문이 제시한 조직분할의 기준을 다양한 사례에 적용해 정교화한다면 다양한 조직특성과 환경을 반영한 조직분할의 판단 기준은 물론 분할 결정의 단계를 일반화할 수 있을 것이다. 둘째 보건복지부의 조직분할과 관련해 현재의 보건복지부를 구성하는 보건의료·질병관리 기능과 복지·연금관리 기능은 각각 전문성이 확보되고 기구가 분할될 경우 정책 산출의 효과성이 인정된다. 그러나 이들 기능 간에는 연관성이 높은 반면 독립성이 높지 않기 때문에 분할 후에도 기능 간 연계성을 확보할 필요가 있다. 결국 현재의 조직편제를 전제할 경우 통합 운영에서 오는 이점으로 인하여 조직분할 가능성은 그다지 높지 않다.

[주제어: 조직개편, 조직분할, 보건복지부]

* 이 논문은 부경대학교 자율창의학술연구비(2016년)에 의해 연구되었으며, 2015년 한국행정학회 발표논문(2015년 10월 30일)을 수정·발전시킨 논문임.

** 제1저자, 부경대학교 행정학과 교수(jaseo@pknu.ac.kr)

*** 교신저자, 서울시립대학교 행정학과 조교수(jaejinim1@uos.ac.kr)

I. 서론

행정기구는 정부 운영의 목표가 구조화된 결과로, 구조화된 조직이 각각의 기능을 수행하면서 목표가 달성된다. 공식적인 정부기구는 조직이 수행하는 기능을 담고 있기 때문에 조직목표가 변화하면 기능이 변화하고 기능 변화는 기구상의 변화를 초래한다. 관료제를 근간으로 하는 정부조직에서 공식기구는 조직 내 권한과 책임의 배분 통로이자 전문화의 단위, 조정권의 수준을 결정짓는 요인이라는 점에서 매우 중요한 의미를 가진다(Hall, 2002). 이러한 이유로 정부조직의 공식기구에 변화를 초래하는 조직개편은 언제나 중요한 이슈다. 대통령이 취임 직후 중앙정부의 행정조직개편을 단행하는 가장 큰 이유도 이를 통해 자신이 추진하고자 하는 국정목표의 우선순위에 따른 조직의 기능 변화를 유도하기 위해서다(Peters, 1992; 박천오, 2011).

정부조직개편(reorganization)에 대한 기존 연구는 Kaufman(1976)의 조직개편 유형 구분에 따른 조직변화 연구에서 출발하고 있으며, 조직개편 유형을 신설·폐지·유지로 구분하였다.¹⁾ 여러 조직개편 유형 중 조직분할은 하나의 조직이 두 개 이상의 독립 조직으로 나뉘는 것으로 조직의 발전과정에서 매우 중요한 의미를 가진다. 그럼에도 불구하고 조직분할은 독립된 연구 주제로 다루어지지 않았으며 조직승계(유지)의 세부유형 중 하나로만 다루어져 왔다. 특정유형의 정부조직개편에 관한 기존 연구는 대부분 정부조직의 폐지(termination)의 영향요인(Adams et al., 2007; Boin et al., 2010; Park, 2012), 조직 폐지의 합의(Boin et al., 2010; Daniels, 2001; James, 2015; Kaufman, 1976), 이론정립(Adams et al., 2007) 등에 초점을 두었다.

또한 조직의 내적분화(differentiation)라는 개념을 통해 조직분할(split)을 접근한 연구들이 있으나 조직개편에서 조직분할은 조직구조의 내부에 초점이 있는 분화와는 다르다.²⁾ 조직구조의 내적분화는 체제의 진화과정에서 단위 부서로 전문화되는 과정에서 발견되는 현상이지만, 조직분할은 하나의 조직이 대등한 지위를 가진 독립된 또 다른 조직으로 나뉘는 것이기 때문에 내적분화보다 조직구조에 더 큰 변화를 초래한다.

한편 정부조직개편에 대한 기존 연구는 조직개편의 특징(Peters, 1992; 문명재,

1) 조직개편의 유형에 대한 연구는 Peters et al(1988), Rolland et al. (2011), 김근세 외(1996) 등이 있으나 대개 신설, 폐지, 유지(승계)의 틀 내에 있다.

2) 초기 조직구조를 연구한 상황론자들의 조직개편에 대한 접근이 조직의 내적분화를 다루었는데, Blau(1970) 등의 연구가 대표적이다.

2009; 박대식, 2009), 목적과 실재에 대한 비판적 접근(Salamon, 1981; 박천오, 2011), 개편의 영향요인(Park, 2013; 원시연, 2006; 윤주철, 2012; 이윤경 외, 2011), 개편효과(박치성, 2011) 등에 초점을 두었고, 대개 정부조직 전체의 종단면적 변화 흐름을 중심으로 진행되었다(Kaufman, 1976; MacCarthaigh, 2012; MacCarthaigh et al., 2012; 김근세 외, 1996; 민진, 2006; 이병태, 2001). 반면 특정조직의 변화(특히 분할 유형의 개편)를 판단하고 평가할 기준에 대한 연구는 매우 부족하며, 특정 조직의 개편을 위한 적극적인 이론정립 시도도 부족하다. 이러한 배경 하에 본 논문은 보건복지부라는 단일 중앙행정기관을 사례로 선정해 특정한 조직개편 유형의 하나로 조직분할의 판단기준, 방식을 제시하고자 한다.

보건복지부는 우리나라 중앙행정기구 중 역사적으로 조직분할을 가장 빈번히 경험한 조직이다.³⁾ 보건복지부는 인구구조의 변화, 국민들의 소득수준과 생활수준의 변화, 사회계층구조의 변화, 질병과 건강 상태의 변화 등 다양한 사회변화에 가장 민감하게 반응해야 하는 개방체제의 성격을 가진 중앙행정기구 중 하나다. 따라서 과거 보건사회부와 지금의 보건복지부에서 분할하여 독립된 다수의 중앙행정기구들은 보건복지부가 환경변화에 대응하는 과정에서 단행된 조직개편(분할)의 결과물들이다. 헌법이 정한 다양한 사회권적 기본권의 종류별로 다수의 중앙행정기구가 보건복지부로부터 분할·설치되어 있기 때문에 현재의 보건복지부는 과거처럼 국민의 사회권적 기본권 전반을 아우르는 부서가 아닌 사회복지권과 보건권(또는 건강권) 보장에 특화된 부처로 전문화되어 있다. 그러나 보건복지부라는 단일 조직이 여전히 다양한 기능을 담당하고 있기 때문에 사회변화에 따른 조직분할의 가능성이 타 부처에 비해 현저히 높다.⁴⁾ 그에 따라 보건복지부의 개편 대안을 둘러싼 다양한 연구가 진행되었지만(김

3) 1948년 사회부로 출발한 뒤 현재의 보건복지부에 이르는 과정에서 다수 중앙부처가 분할·독립했다. 중앙행정기구인 고용노동부, 환경부, 여성가족부, 국무총리 소속의 식품의약품안전처 모두 보건복지부의 전신인 보건사회부에서 분리·신설된 조직들이다.

4) 2015년 발생한 신종감염병 메르스(MERS) 위기 초기부터 제기된 보건복지부 조직분할과 관련된 이슈는 위기종결 이후에도 다수의 정부조직법 개정안이 발의될 정도로 지속적으로 논란이 되었다. 메르스 사태는 보건복지부의 조직개편 이슈를 정치적으로 보다 가시화시킨 계기가 된 셈이다. 또한 최근 문제가 된 특정 기업의 이익추구를 위해 국민연금의 손실을 초래하는 행정조직의 일탈행위가 밝혀지면서 국민연금 등의 운영상 독립성과 전문성이 부각되었다. 메르스 대응과정과 후속대책으로 진행된 국가방역체계 개편 논의에서 보건부 분리 독립, 복수차관, 질병관리청 외청 독립 등의 다양한 방안이 검토되었으나 현재의 보건복지부를 유지하되 국가의 질병통제기능을 담당하고 있는 질병관리본부의 격상과 인사상·재정상 독립성을 강화하는 수준에서 마무리되었다. 그러나 보건복지부가 보건과 복지라는 두 가지 중요

상목, 2004; 박형욱, 2015; 주재현, 2007), 각 대안들을 비교·평가할 분석틀은 여전히 부족한 실정이다.

이러한 배경 위에 본 논문은 정부조직개편 방식 중 조직분할에 초점을 맞추어 보건복지부를 사례로 조직분할의 대안을 제시하고 대안에 대한 평가를 시도한다. 기존의 정부조직개편 연구가 조직개편 유형에 대한 종단면적 연구에 치중하면서 특정 유형의 조직개편 방식을 다루는 데 소홀했다는 인식 하에 조직개편 유형 중 조직분할의 개념과 분할기준, 조직분할 방식을 도출하며, 이를 기반으로 보건복지부의 분할 대안들을 도출하고 이에 대한 평가를 실시하고자 한다.⁵⁾

II. 조직분할에 대한 이론 검토

1. 정부조직개편의 의미와 유형

개방체제로서 조직은 외부환경의 변화와 요구에 대응하면서 끊임없이 변화한다(Scott, 2003). 변화의 내용은 조직의 기술과 사람, 관리방식, 프로세스, 구조 등을 포함한다. 정부조직개편은 공식조직의 규모와 물리적 구조를 변경시키는 의식적이고 의도적인 노력의 결과로, 조직개편이 이루어지면 행정기구와 구조, 기능의 우선순위에 변화가 생긴다(서재호, 2008).

정부조직개편은 다양한 형태로 진행된다. Kaufman(1976)이 제시한 조직의 신설, 폐지, 유지가 대표적이다. 신설은 기존에 존재하지 않던 행정기구가 새로이 생겨난 것을, 폐지는 기존에 존재하던 행정조직이 사라진 것을, 유지는 행정조직이 폐지되지 않고 존속하는 것을 의미한다.⁶⁾ Peters(1988)는 Kaufman의 유형분류가 지나치게 단순하

한 대기능을 단일조직에서 수행하고 있다는 점에서 보건복지부의 조직분할은 여전히 중요한 이슈로 잠재해 있다. 또한 국민연금의 운영체계 개편에 대한 구체적인 대안이 제시되고 있지는 않지만 4대 공적연금의 운영체계 개편 또한 중요한 이슈로 남아있다.

5) 본 논문의 연구 대상은 장관이 인사권과 업무관할권을 가지고 있는 중앙행정기구인 보건복지부 본부와 소속기관으로 한정하며, 산하기관은 제외한다.

6) 현재도 진행되고 있는 조직의 소멸과 폐지에 대한 주요 연구주제는 과연 정부조직이 소멸하는가라는 것이다. 이들 연구문제의 핵심은 '정부조직의 폐지가 어떤 방식으로 이루어지는가'이며 이는 무엇을 조직의 폐지나 소멸로 볼 것인가에 대한 시사점으로 이어진다. 최근 조직생태학 관점에서 정부조직의 합병(adaptation)에 대한 연구가 진행된 바 있다(Boin et al,

다는 문제를 지적하며 조직개편의 유형을 조직신설, 조직유지, 조직폐지, 조직승계로 제시하였다. 이 중 가장 논란이 되는 조직개편 유형은 조직승계로, Peters(1988)는 이를 다시 여섯 가지 승계방식으로 구체화하여 제시하였다. 조직승계는 기존의 조직이 동일한 고객과 기능을 가지고 새로운 조직으로 대체되는 유형의 변화를 말하는 것으로, 선형대체(하나의 조직이 동일한 기능을 수행하지만 다른 목표를 가진 조직으로 직접적으로 대체되는 개편), 통합(두 개 이상의 조직이 폐지되고 다른 하나의 조직에 완전히 합쳐지는 개편), 분할(이미 존재하는 하나의 조직을 두 개 이상의 조직으로 나누는 개편), 부분폐지(하나의 조직에서 담당하는 기능의 일부를 폐지하는 개편), 비선형 대체(기존의 업무와 유사한 기능을 수행하는 새로운 조직 설치), 복합적 대체(두 가지 이상의 승계유형이 관련된 조직 변화)로 세분화된다.

김근세 등(1996)은 조직승계의 유형을 보다 단순화해 선형대체, 비선형대체, 통합, 분화로 나누는 바 있는데 조직내부의 조직간 기능조정까지 포함해 조직의 분화를 다루었다. 그러나 정부조직개편 과정에서 발생하는 조직분할은 하나의 독립조직이 두 개 이상으로 분리되는 현상으로 조직의 내적 분화와 다른 성격의 조직개편으로 승계와 다른 유형의 조직개편방식으로 구분하는 것이 타당하다. 따라서 조직의 개편유형은 신설, 폐지, 통합, 분할, 승계로 구분된다.

Rolland et al.(2011)은 조직변화의 기본적인 유형을 조직의 탄생(신설), 생존(유지), 소멸로 제시하면서 조직변화와 관련된 23개 하위범주를 제시한바 있다. 그러나 이러한 다양한 범주를 모두 조직변경을 설명하는 데 활용하는데 한계가 있다는 점을 지적하면서 조직의 주요 변화유형을 ‘승계(succession), 분할(splitting), 흡수(absorption), 합병(merger), 복잡한 개편(complex reorganization)으로 구분하였다. 이는 조직군생태학이나 제도경제학이론을 기반으로 한 조직변화를 설명하기 위해 다수조직간 연구를 위한 분류에 해당하기 때문에 단일의 조직 변화에 직접 적용하는데 한계가 있다.

2. 조직분할의 의미

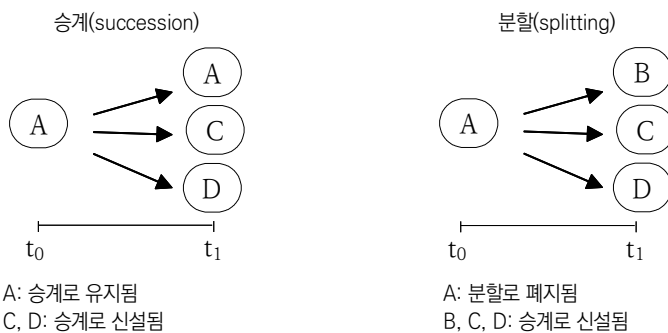
정부조직의 분할은 이미 존재하는 하나의 조직을 두 개 이상의 조직으로 분리(split)하는 것을 말한다.⁷⁾ 앞서 살핀 Peters(1998)의 조직개편 유형 가운데 조직승계의 대표

2017). 이 연구는 합병을 통해 조직이 소멸될 위험성을 증대시킨다는 결론을 제시하고 있는데 이 연구도 조직의 소멸에 대한 시사점을 제시한다.

적인 방식이다. 하나의 조직이 두 개 이상의 조직으로 나뉜다는 의미는 조직도 상의 분리로 표현되지만 기능적인 분리를 전제한다. 조직분할은 조직의 분화(differentiation)를 포함한다. 체제론적 관점에서 보면, 조직의 분화는 조직성장에 따른 조직 내부의 전문화와 분업화를 의미한다(Katz & Kahn, 1978; Raadschelders, 1997). 반면 조직분할은 조직의 외적 분화의 결과로 하나의 조직이 둘 이상의 독립 조직으로 나뉘는 것을 의미하며, 언제나 새로운 조직의 신설을 수반한다. 이 때, 조직분할은 그 과정에서 기존 조직 내부의 분화를 전제하기 때문에 조직의 분화를 내포하는 개념이라 하겠다. 분할 결과 새로운 독립 조직의 신설이 수반되지 않는다면 분리된 조직은 다른 조직에 흡수 또는 통합되었음을 의미하는데, 이는 조직분할이 아닌 조직간 기능조정해 해당된다.

Rolland et al.(2011)은 조직분할을 하나의 조직이 2개 이상의 조직으로 분리된 이후 기존의 조직이 소멸한 것만을 의미하는 개념으로 한정하고, 분리 이후에도 기존 조직이 생존해 있는 경우를 조직승계(succession)로 규정하면서 조직의 승계와 분할을 엄밀히 구분한다(〈그림 1〉). 이는 단일조직의 변화를 설명하는 데에는 한계가 있다. 특히 조직군생태론의 관점에서 적소(niche)를 공유하는 전체 조직의 수가 중요한데, 조직의 변화유형별로 변화된 조직의 수를 계산(counting)하는 데 있어 중복계수 등으로 연구결과에 편의(bias)를 줄 수 있기 때문이다.

〈그림 1〉 Rolland et al.(2011)의 조직 분할과 승계의 구분



* 출처: Rolland et al.(2011: 405).

- 7) 학자마다 조직이 두 개 이상으로 분리되는 현상을 분화(differentiation), 분할(split), 분리(divisionalization) 등 다양한 용어로 설명한다. 분리의 경우 한 조직이 내부적으로 나누어지는 현상을 강조한다. 한편, 분화와 분할은 엄밀하게 구분되어 사용되지는 않지만 분화는 조직이 내부적으로 나누어지는 것을 강조한 반면, 분할은 두 개 이상의 독립조직으로 나누어지는 현상을 강조한다.

단일조직의 분할에 대한 연구에서는 하나의 조직이 개편된 이후에 기존 조직의 연속성의 유지 여부가 중요하지 않다. 하나의 조직이 2개 이상의 조직으로 분리되었을 때 기존의 조직이 유지되었다고 해도 하나의 조직이 분할된 것이기 때문이다. 따라서 본 논문은 조직분할을 기존 조직의 폐지 여부와 무관한 개념으로 사용한다. 조직이 분할되면 하나의 조직이 두 개 이상의 조직으로 나뉘며 이 과정에서 새로운 조직이 신설된다. 때로는 과거의 조직과 전혀 다른 두 개 이상의 조직이 신설되기도 하는데 이 경우 과거의 조직은 폐지된다. 조직분할로 신설되는 조직은 기존에 존재하는 조직의 기능조정 결과로 설치되는 것이기 때문에 과거에 없던 조직이 새로이 설치되는 조직신설과 구분된다.

조직분할은 조직이 수행하던 기능상의 분리를 전제하기 때문에 정부조직에 대한 가장 강력한 기능조정 방식의 하나다. 또한 조직이 분할되면 동급 유형의 조직 수가 증가해 전체적으로 조직규모가 증가하기 마련이다.⁸⁾ 기존 조직의 하위기능이 분리되어 새로이 설립된 조직에서 수행하게 될 경우, 신설된 단일 조직의 기획과 운영·지원을 담당할 기구와 인력의 증가 및 전문화가 수반되기 때문에 전체적인 조직규모의 증대와 함께 해당 기능의 강화도 이루어진다.

조직분할은 여느 조직개편 유형과 마찬가지로 조직에 막대한 영향을 준다. 일반적으로 조직구조에 변화를 주는 조직개편은 다양한 의미를 내재하고 있기 때문에, 많은 연구들은 정부조직개편의 목적과 의미에 대하여 다양한 해석을 제시한다(박천오, 2011). 대표적으로 Salamon(1981)은 ① 투입 면에서 조직의 경제성과 효율성, ② 산출 면에서의 효과성, ③ 정치적 측면에서 본 전략적 편의라는 세 가지 유형의 조직개편 목적을 제시하였다.⁹⁾ 정치적 측면의 전략적 편의는 ③-1 정부 내 정책 우선순위의 재조정이라는 목적과 ③-2 정치적 상징의 효과 확보 목적이라는 두 가지 전략으로 세분되었다.¹⁰⁾

8) 물론 기존의 부서와 기능을 나누어 배열하는 형태의 상위기구의 분할이라면 단기간에는 별도의 인력증가가 이루어지지 않을 수 있지만, 시간이 지나면서 인력이 점차 증가하는 것이 일반적이다.

9) 이러한 목적을 달성하기 위한 정부조직개편 방식을 원리주의적 차원의 접근이라고 하는데(조성한, 2006), 현실적으로는 원리주의적 접근 보다는 관료의 이익을 달성, 정치적 이해관계 등에서 접근하는 경우가 보다 실질적이라는 지적이 일반적이다. 그러나 관료의 이익달성, 정치적 이해득실 등을 위해 조직개편을 할 경우라도 이런 것들이 공식적인 이유는 될 수 없을 것이며, 대부분 원리주의적 접근을 전면에 내세우게 된다.

10) 이를 체제적 목적이라고 할 수 있을 것이다.

조직개편의 유형인 분할, 통합, 폐지를 조직개편의 목적과 관련하여 규범적으로 살펴보면 아래의 <표 1>과 같다. 투입의 관점에서는 정부조직의 통합 또는 폐지가 가장 중요한 형태의 개편이고, 산출에서의 효과성을 피하기 위해서는 다수 부처에 산재한 기능을 하나의 지휘체계로 통합하거나 기능의 전문성을 제고하도록 분할하는 것이 바람직한 개편유형이 된다. 모든 유형의 조직개편이 정치적인 목적을 가지는 경향이 있지만(March & Olson, 1983), 통합의 경우 그러한 경향이 더욱 강한 듯하다. 한편 기능별 전문성의 강화를 주된 목적으로 단행되는 분할은 통합과 비교하여 상대적으로 산출차원의 효과성을 목적으로 하는 경향이 강하다. 문명재(2009)의 역대 정권(전두환~이명박 정부)에서의 정부조직개편의 경향을 조직설계의 원칙인 분화와 통합의 원리로 분류하여 분석한 연구는 이를 잘 대변한다. 연구결과, 그는 집권초기에는 기존 정부와의 차별화와 관료에 대한 통제력을 강화하기 위한 정치적 목적에서 통합의 원리를 적용하지만, 집권중기에는 정치적 목적과 더불어 기능상 전문성과 동질성을 제고하기 위하여 분화의 원리를 적용하는 경향이 있음을 제시하였다. 이는 통합과 분할이 각각 정치적 목적과 산출차원 효과성 측면을 강조하고 있다는 점을 보여준다.

〈표 1〉 조직개편의 목적과 관련된 개편유형

	투입차원 효율성	산출차원 효과성	정치적 목적
분할	△	◎	○
폐지	◎	△	○
통합	○	○	◎

* ◎: 강한 연계성, ○: 보통의 연계성, △: 낮은 연계성

3. 행정기구 분할의 영향 요인과 분할가능성 판단 기준

정부조직의 합리적 개편가능성에 대해서는 부정적 시각이 지배적이다(조성한, 2006). 정부조직개편에 관한 많은 연구들은 조직개편을 명목상 성과향상을 위한 실용적 수단으로 내세우지만 그 이면에는 정치적 혹은 사익적 목적(Chackerian, 1996; March & Olson, 1983; Stull et al, 1988)을 추구하거나 “강력한 믿음을 가지고 있지만 모호한 경험”(March & Olson, 1983: 289)으로 인해 명목상의 목적을 추진하기에는 실제 불확실성이 크기 때문에 합리적 개편가능성이 낮다고 지적한다. 정부조직개편이 합리적 이유를 근거로 소망스러운 방향으로 진행되기 어렵다는 의미다. 대개 환경변

화에 대한 대응, 조직의 내부 합리화, 성과향상 등의 합리적인 이유로 개편이 이루어진다고는 하지만, 실제로는 검증이 어려운 정치적·이해타산적 목적에 영향을 더 많이 받기 때문이다.

이처럼 정부조직개편 자체의 영향요인은 분명하지 않다. 하지만 주의할 점은 조직개편의 동기와 성과를 구별할 필요가 있다는 점이다. 조직개편의 영향요인으로 정치적 목적을 제시하는 연구 대부분이 조직개편의 성과를 통해 공식적 동기 이면의 불합리한 요인을 유추하는 경향이 있기 때문이다. 이는 조직개편에 잠재되어 있는 정치적 요인으로 인하여 합리적인 요인을 배제할 뚜렷한 이유가 없음을 시사한다. 다만 정치적 개편 사유로서 정치의제화 여부에 대한 판단은 매우 주관적이다.

더구나 일부 연구는 특정 유형의 조직개편이 원리주의적이고 합리적 요인을 통해 이루어지고 있음을 제시한다. 대표적으로 윤주철(2012)은 국내 중앙정부조직 변화 유형의 결정요인에 관한 실증연구에서 조직개편의 유형을 결정하는 요인을 크게 환경변화에 따른 조직개편과 조직특성에 따른 조직개편으로 구분하였다. 특히 정부조직의 분화를 결정하는 요인으로, 환경변화 요인에서는 '민주화(국민의 정치적 효능감, 신뢰)'를, 조직특성 요인에서는 '조직의 규모'를 제시하였다.¹¹⁾ 연구결과, 민주화에 따른 조직변화는 분화유형보다 조직통합개편이 주된 변화로 나타났다. 또한 조직규모의 경우 '과'의 수로 측정된 조직규모가 큰 조직이 분리가능성이 높지만 유의한 수준은 아닌 것으로 결론지었다.¹²⁾

이렇듯 조직개편의 합리적인 요인을 고려할 때, 일반적으로 조직분할은 전문성을 제고하려는 목적에서 실행된다(문명재, 2009). 동질성과 상호연관성이 높은 조직들을 하나의 조직으로 만들어, 나머지 조직들과는 차별되는 전문성을 강조한다는 것이다. 물론 조직들 간 기능상 협력과 조정의 필요성이 커서 조정비용 문제가 심각하게 예상된다면, 조정기능이 취약해지는 분할은 어렵게 된다.

조직분할은 현재의 조직이 수행하고 있는 기능상 특징과 관련된다. 만약 하나의

11) 윤주철(2012)은 민주화라는 환경변인은 '기존 조직에서 소외되거나 중앙행정조직의 수준에서 담당하지 않은 이익을 반영하기 위해 조직개편을 하는데, 새로운 조직을 신설하는 경우가 많기 때문에 분리유형의 조직개편이 많이 이루어질 것'이라고 주장했으며, 조직의 규모에 있어서는 '규모가 큰 조직은 이질적인 업무와 기능을 동시에 수행할 가능성이 높기 때문에 이를 분리하고자 하는 내외부의 압력이 있음'을 주장하였다.

12) Blau(1970), Child(1973), Hsu(1983), Raadschelders(1997)등 상황론자들은 조직규모를 조직분화의 영향요인으로 제시한 바 있다. 그러나 행정조직의 내적 분화에서 조직 규모가 큰 영향을 미치지만 조직간 분할에서는 조직의 규모가 큰 영향을 끼치지 못할 것이다.

조직에서 수행하는 다수의 대기능간 기능상 상호독립성과 이질성이 매우 높을 경우 상이한 전문성의 조정비용으로 인해 분할의 설득력이 높아진다. 반대로 기능간 상호연계성이 높을 경우에는 분할보다 통합이 유지된다.

이상의 논의를 종합하면 조직분할은 정치적 차원에서 국가정책 또는 조직목표의 우선순위를 재조정하고, 정치적 상징의 효과 확보를 위해 이루어질 수 있으며, 전문화를 통한 효과적인 정책 산출을 위해서 조직을 분리하는 방향의 힘이 작동해 이루어지는 결과라고 할 수 있다. 다만 이 과정에서 산출차원의 효과성을 확보하기 위한 다양한 기능의 통합력 혹은 시너지 효과와 기능조정 필요성이 어느 정도인가에 따라 조직규모에 따른 분할 가능성 여부가 조절될 수 있는 것으로 정리된다. 결국 행정기구 분할의 판단 기준은 미래 정책 목표를 조정하는 과정에서 발생하는 정치의제화 정도, 전문화를 통한 정책 목표달성을 의미하는 정책 효과성과 현재의 기능 간 관계와 관련하여 분할대상인 기능 간 독립성, 분할된 이후 정책연계의 필요성을 기준으로 활용할 수 있다.

〈표 2〉 행정기구 분할 판단 기준

분할 판단 기준		내용
정책 목표 (미래)	정치의제화	·대통령의 공약 ·공중의제(public agenda)화 된 사건의 발생
	정책효과성	·전문화를 위한 통한 독립조직 필요성
기능 연계 (현재)	기능독립성	·분할되는 조직간 기능이 이질적이며 기능간 독립성이 높은 경우
	정책조정필요성 기능연계성	·분할되는 조직간 조정 비용이 높은 경우 ·조직분할의 1유형과 관련된 기준으로 분할되는 조직과 원래 조직간 기능의 연계성이 있어 정책조정 필요성이 있는 경우

4. 보건복지부 분할과 관련된 선행연구

보건복지부의 조직개편과 관련된 기존 논의는 크게 보건복지부와 다른 정부부처의 기능간 통합을 다룬 연구와 보건복지부의 조직분할을 다룬 연구로 구분된다. 우선 통합관점에서 이루어진 기존 연구는 정승재(2008)의 연구가 있다. 이 연구는 노동부와 보건복지부간 기능조정을 통한 통합을 다루고 있으며, 다양한 영역에서 노동부와 보건복지부간 연계기능이 존재함을 제시하였다. 김상묵(2004)도 보건복지부와 노동부·교육인적자원부간 기능조정을 통해 기능중심의 통합을 제안하였다. 특히 보건복지부

의 기능 중 사회보험, 근로자의 삶의 질, 고용평등, 산업안전보건 등의 기능에 대한 조정의 필요성을 다루었다.

이외에도 주재현(2007)은 사회복지·보건 부문을 중심으로 기능분화의 관점에서 보건사회부라는 정부조직의 분할을 다루었지만 조직개편의 대안을 제시하지는 않았다. 역사적 제도주의라는 이론 관점을 토대로 보건복지 조직의 변동에 대한 연구를 수행한 김상용 외(2016)는 기존의 조직개편 사례를 분석한 결과 보건과 복지 기능의 통합형태의 보건복지부 조직이 경로의존적으로 발전했다는 점을 제시하면서 현재의 보건과 복지기능 통합형태가 유지될 경우 조직규모의 확대가 예측될 것으로 전망했다. 다만 급격한 변화로 인해 보건과 복지기능간 분할도 고려가능하다는 점을 지적했으나 구체적인 대안은 제시하지 않았다.

현재 보건복지부의 조직분할과 관련된 구체화된 이슈는 보건의료와 복지간 분할이다. 보건부와 복지부간 분할 이슈는 메르스 위기가 발생하면서 부각되기 시작하였다. 메르스 발생에 대한 초기의 부적절한 대응이 문제되었는데, 문제의 주된 원인이 보건당국뿐 아니라 보건복지부의 조직구조에서 기인하고 있다는 지적이 보건의료계와 언론으로부터 지속적으로 제기되었다. 이러한 문제에 대한 해결책으로 보건과 복지기능을 둘러싸고 다음과 같은 조직분할 방안이 제기되었다(박형욱, 2015).¹³⁾

첫째는 보건복지부에서 보건부를 분리 신설 시켜야 한다는 주장이다. 보건과 복지가 공존하는 정부조직 체계에서 신종 감염병 확산의 초기대응을 강화하고 보건의료 분야의 컨트롤 타워 역할을 적절하게 수행하기 위해서는 보건부가 독립되어야 한다는 것이다.¹⁴⁾ 둘째는 보건복지부는 유지하되 보건복지부의 소속기관으로 질병통제 및 관리 분야의 국가사무를 집행하는 질병관리본부를 질병관리청으로 독립시켜야 한다는 주장이다.¹⁵⁾ 국가적 차원의 보건의료 위기상황에 적절히 대비하고 대응하기 위해서는 국가의 질병관리 및 통제 전문가 집단이 역할을 할 수 있도록 독립성을 확실히 보장해야 한다는 것이 주된 논거였다.¹⁶⁾

13) 이들 대안 이외에 복수차관을 두어야 한다는 주장이 있으나 복수차관의 문제는 조직분할에 해당되지 않기 때문에 대안 검토에서 제외하였다.

14) 대한의사협회/대한병원협회 2015년 7월 6일 성명서.

15) 감염병관리법과 지방자치법에는 감염병 관리 및 통제 업무가 국가와 지방자치단체의 기능이라는 점을 밝히고 있기 때문에 질병관리본부가 담당하는 감염병 관리업무는 국가사무이고, 시도에서 담당하는 감염병 관리 업무는 지방자치사무에 해당된다.

16) 이에 대한 비판도 정리되어 있다(박형욱, 2015). 첫째는 보건복지부 조직체계가 메르스 위기

선행연구를 종합하면 보건복지부의 분할 방안으로 기존에 제기된 대안들은 보건부와 복지부간 분할, 질병관리청의 분할, 보건복지부와 고용노동부간 기능조정을 통한 분할방안으로 종합된다.

Ⅲ. 보건복지부 분할 대안

1. 우리나라 중앙행정기구의 조직분할 방식

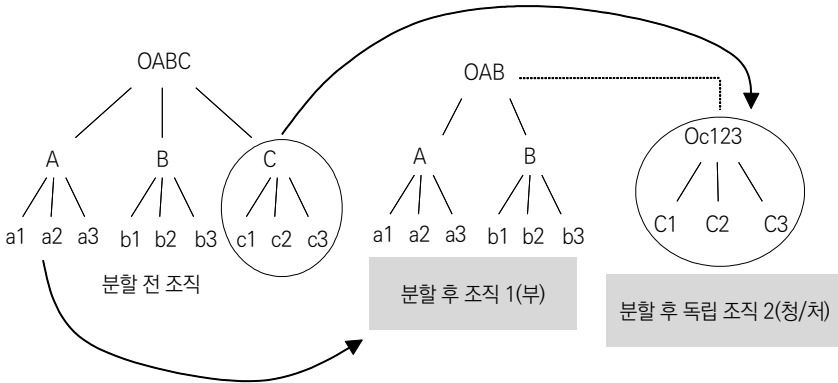
조직분할은 기존 조직으로부터 분리·신설되는 방식에 따라 세 가지로 유형화될 수 있다. 하나의 조직이 분할되기 위해서는 기존의 조직과 다른 조직이 외적 분화의 결과로 신설되어야 하며, 신설 조직은 기능적 연관성이 있는 2개 이상의 조직으로부터 분할·설치될 수도 있다. 우리나라 정부조직법은 정부조직을 부·처·청으로 구분하며, 처와 청은 자신의 업무를 스스로 관장하되 소속된 부의 장관(또는 총리)의 지휘를 받도록 규정한다. 따라서 하나의 부가 원래의 부를 존치한 채 처와 청으로 분리되는 경우 비록 원 기관의 장의 지휘를 받지만 처와 청이 관장하는 사무를 독자적으로 수행하기 때문에 별도의 중앙행정기관으로 신설되는 것이다. 우리나라의 중앙행정기구 분할은 다음과 같은 유형으로 진행된다.

첫째 유형은 하나의 조직이 두 개의 독립 조직으로 분할되지만 두 조직간 기능상 관련성으로 인해 신설된 조직이 주된 조직으로부터 지휘를 받는 독립조직으로 설치되는 경우이다. 분할되어 신설되는 조직은 원래 조직과 기능상 연계되어 있으나 조직이 관할하는 기능 영역에서는 독립적·자기완결적으로 업무를 수행한다. 경우에 따라서는 법적 지위가 다른 기관을, 예컨대 산하기관을, 신설하는 방식의 조직분할도 넓은 의미의 첫 번째 유형의 조직분할로 볼 수 있다. 대부분 부처에서 외청이 신설되는 경우가 이러한 유형에 해당된다. 본 논문의 사례인 보건복지부가 과거 보건사회부일 시

대응과정에서 발생하는 문제와 그다지 관련되지 않기 때문에 국가의 보건의료 위기상황에 대비하고 대응하는 차원의 개편 논거는 조직분화의 논거로서 적합하지 않다는 점이다. 특히 질병관리청 독립은 정책역량의 약화를 초래해 보건의료 위기상황에서 대응역량을 오히려 저해할 수 있다는 점 또한 비판의 논거로 제시되었다. 둘째는 보건복지부내 보건의료기능과 복지기능은 상호 밀접하게 관련되어 있기 때문에 합리적인 정책산출과 원활한 조정을 위해서는 보건의료와 복지를 분리해서 안된다는 점이다.

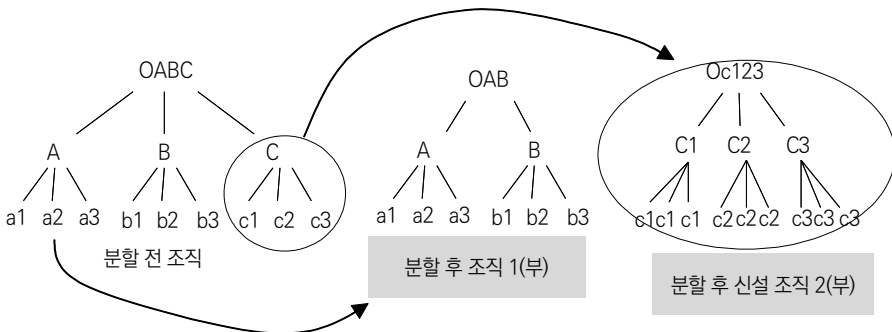
기에 노동청과 환경청이 독립된 연계조직으로 신설된 경우가 전형적인 예다. 또다른 예로, 1996년 당시 통상산업부(현재 산업통상자원부)의 중소기업국이 외청으로서 중소기업청이 신설된 경우와 1999년 당시 문화관광부의 외청으로 문화재청이 신설된 경우도 이에 해당한다.

〈그림 2〉 독립된 연계 조직 신설을 통한 조직분할



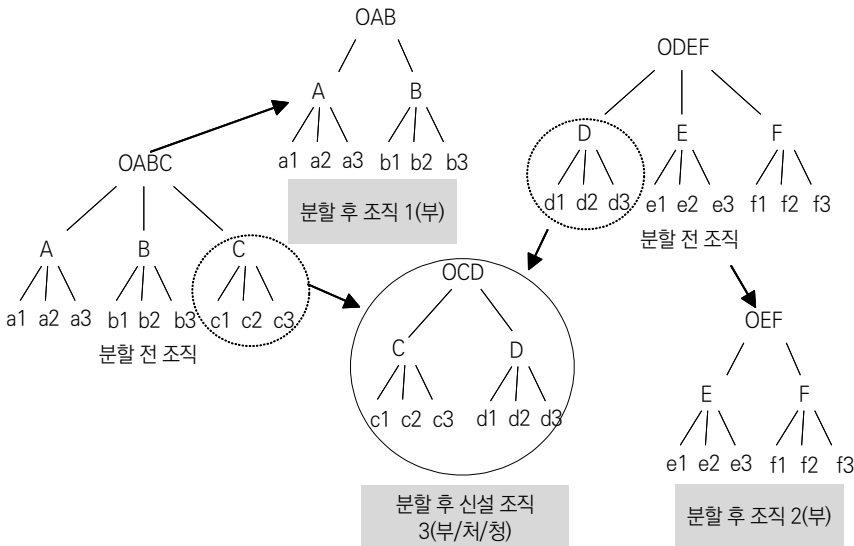
둘째 유형은 조직내 기능이 분화되면서 기존 조직과 대등한 수준의 완전히 독립된 별도 조직을 신설해 조직을 분할하는 방식이다. 분할되어 신설된 조직과 원래 조직간에는 기능적 연계성이 없고 지휘·복종관계가 형성되어 있지 않다. 본 논문의 사례인 보건복지부에서 2001년과 2010년 각각 여성부와 여성가족부가 부처형태로 분리·독립한 경우가 이 유형에 해당한다.

〈그림 3〉 기존 조직과 대등한 독립 조직 신설을 통한 조직분할



셋째 유형은 2개 이상의 조직의 하위기능들이 분리·통합되어 새로운 조직으로 신설되는 방식의 분할이다. 이 유형의 조직분할에서는 2개 이상의 조직이 관여되며 신설되는 조직은 다양한 기능이 통합되기 때문에 대개 분할되는 조직과 동일한 수준의 조직(부→부)으로 신설되기도 하며, 집행조직 형태로 신설되기도 한다. 2014년 세월호 참사가 촉발한 국민안전처의 신설이 대표적인 예다. 국민안전처는 당시 안전행정부의 재난총괄기능과 소방방재청, 해양수산부의 해양경찰청과 해양교통관제센터 등을 이관받아 신설되었다(박동균, 2015).

〈그림 4〉 2개 이상 조직의 분할된 기능 통합으로 조직이 신설되는 방식의 조직분할



세 가지 조직분할 방식은 조직개편을 통해 이루어지는 조직의 진화과정에서 상호 연관성이 있다. 대체로 조직은 첫째 유형의 조직분할이 이루어지기 전에 조직의 특정 기능이 강화되거나 조직 내부에 상당한 독립성을 가진 내부기관이 설치된다. 조직변화가 경로의존적으로 이루어지는 것을 고려하면(Sydow et al., 2009), 조직의 기능강화는 내적 요인에 의해서 촉발되기보다는 급격한 사회변화나 충격적인 사건의 발생의 결과로 이루어지는 경우가 많다.¹⁷⁾ 이로써 첫 번째 조직의 분할이 이루어지고, 이어서

17) 보건사회부에서 출발한 지금의 환경부의 조직성장 경로는 일련의 환경오염사고 발생이라는 조직 외적 충격에서 기인한다. 환경청 독립은 울산공단의 환경오염문제, 환경부 승격은

두 번째 또는 세 번째 유형의 조직분할이 이루어지면서 원래 조직과 동등한 수준의 개별조직이 설치되는 경로로 조직이 성장하게 된다.

〈표 3〉 정부조직의 분할 방식

유형구분	분할방식
제1유형	분할되어 신설된 조직이 원조직과 구조적 연계성을 갖춘 방식으로, 소속기관의 형태로 신설되는 방식
제2유형	분할되어 신설된 조직이 원조직과 구조적 연계성 없이 별도의 대등한 조직으로 설치되는 방식
제3유형	두 개 이상의 조직의 일부가 분할되어 새로운 독립된 조직으로 신설되는 방식

2. 보건복지부 분할 대안 모색을 위한 대기능 구분

기획관리 및 운영지원 기능을 제외하면 현재의 보건복지부는 보건의료·질병관리, 복지기능으로 구분된다. 이를 기준으로 보건복지부 본부, 소속기관, 산하 공공기관으로 구분하여 분류하면 다음 〈표 4〉와 같다. 여기서 건강보험 관련 조직인 건강보험정책국, 건강보험심사평가원, 국민건강보험공단은 분류가 모호한 성격을 가진다. 이들은 보건의료기능과도 연계되기 때문이다. 그러나 다음과 같은 상호연관된 이유로 건강보험 관련 조직을 복지기능을 수행하는 조직으로 분류된다.

첫째, 우리나라 건강보험제도가 처음 도입될 당시부터 현재까지 지불능력이 있는 국민들로부터 지불능력이 부족한 국민들의 의료부담을 보조하는 사회복지적인 성격이 강하다(허순임, 2008). 둘째, 전적으로 자기부담인 민간의료보험 시장이 빠르게 성장하여 활발해져서 의료서비스에 대한 접근성이 높아졌음에도 불구하고, 정부는 건강보험 제도를 의무화함으로써 지불능력과 무관하게 전국민이 의료서비스에 대한 접근성을 보장하는 사회보험의 성격이 강조된다. 셋째, 세계적으로도 건강보험은 사회복지의 핵심제도의 하나로 자리매김 되어 있다. 보험제도를 통해 사회복지를 발전시킨 독일도 건강보험을 저소득 노동자의 사회보험제도로 발전시켰다는 점에서 건강보험은 건강에 대한 사회복지 접근방식의 하나로 간주된다. 따라서 건강보험은 보건과 복지를 연계하는 기능간 연결고리이지만 기능분류상으로는 복지기능으로 분류된다.

충격적인 낙동강 폐놀유출사고 발생 이후에 이루어졌다.

〈표 4〉 보건복지부의 조직 구분

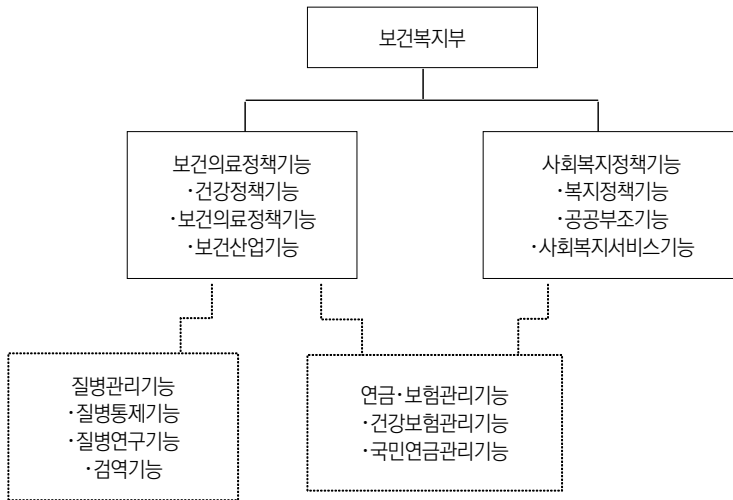
구분	기획 관리 기능	보건의료기능	복지기능
본부 (정책 기능)	기획조정실	보건의료정책실 건강정책국 보건산업정책국	사회복지정책실 인구정책실 건강보험정책국 장애인정책국 연금정책국 사회보장위원회사무국
소속 기관 (집행 기능)	오송생명과학단지지원센터 국립양양의동산관리소	질병관리본부(3센터) 국립보건연구원(4센터) 국립검역소(13개) 국립정신병원 국립재활원 국립 나주, 부곡, 춘천, 공주, 소록도, 마산, 목포병원	-
산하 공공 기관 (집행 기능)		한국국제보건의료재단 한국보건의료연구원 한국보건의료인국가시험원 한국의료분쟁조정중재원 국립암센터 국립중앙의료원 대구경북첨단의료산업진흥재단 오송첨단의료산업진흥재단 한국보건산업진흥원 한국건강증진개발원	건강보험심사평가원 국민건강보험공단 국민건강보험공단 일산병원 서울요양원 사회보장정보원 한국노인인력개발원 한국보건복지인력개발원 국민연금공단 한국보육진흥원 한국사회복지협의회 한국장애인개발원 대한적십자사

보건복지부의 기능을 보건과 복지로 구분하면 보건의료기능 내에서 보건의료 정책 기능과 질병관리 기능을 구분해 낼 수 있는가, 복지기능 중 복지기능과 연금관리 기능을 구분할 수 있는가의 문제가 남는다. 우선 질병관리기능은 현재 보건복지부 본부 내 부서에서 담당하는 것이 아니라 소속기관의 지위를 가진 질병관리본부에서 담당하고 있으며, 국립검역소, 국립보건연구원에서 분담하고 있다. 최근에는 메르스 위기 이후 감염병 대응체계 개편의 일환으로 독립성이 강화되어 예산권과 인사권이 부여되었다. 따라서 질병관리기능은 국민의 건강과 보건 전반을 다루는 기능과 독립될 수 있다.

보건복지부가 담당하는 연금관리기능은 건강보험과 국민연금이다. 건강보험과 국민연금은 모두 국민의 보편적 복지와 관련된 매우 중요한 기능이다. 그러나 복지기능의 하위기능으로 볼 수 있는 연금관리기능을 국가재정 관점에서 접근할 경우 재정운용의 전문적 능력이 필요한 고도의 전문화된 영역이기도 하다. 정부가 경제위기에 대

응하고 국가경제를 관리하는 과정에서 적극적인 재정정책의 수단으로 국민연금이 활용되기도 했는데 이 과정에서 재정관리상의 독립성과 전문성이 요구되었다.¹⁸⁾ 또한 2016년 말 누적규모로 4대 연금보험 총액이 550조에 달하고 있어, 인구구조의 변화와 사회정책의 변화 등으로 머지않은 미래에 연금과 보험의 적자와 고갈문제가 심각하게 발생할 것이 예측된다.¹⁹⁾ 따라서 이 문제를 대비하기 위해 연금과 보험의 운영을 통한 투자수익의 확보를 통한 문제완화 요구가 강화되고 있다. 그 결과 국민연금과 건강보험을 보건이나 복지의 영역에서 벗어나 정부의 재정관리와 투자효과 극대화라는 전문성이 요구되고 있다. 이는 보건복지부의 국민연금과 건강보험을 나머지 복지 4대보험인 고용보험과 산재보험과 연계해서 바라볼 경우 보다 뚜렷해진다.

〈그림 5〉 보건복지부 조직의 대기능 구분



3. 보건복지부 조직분할 대안 검토

앞서 지적하였듯, 정부조직개편시 조직분할 주장은 정치적 목적(국정 아젠다의 우

18) 최근 보건복지부장관의 영향 하에 국민연금이 특정기업에 부당하게 투자한 결과 국민연금 손실이 발생하고 관련행위자들의 위법행위가 확인되면서 국민연금의 부실·위법 운영이 국가적인 이슈가 된 바 있다.

19) 2016년 기준으로 국민연금 누적금액 512.3조, 건강보험 17조, 산재보험 11.9조, 고용보험 8.2조로 총합계 약 550조다. 2016년 기준 550조 규모의 4대보험 누적액을 2018년 정부예산(400.7조)과 비교하면 연금과 보험의 재정관리가 얼마나 중요한지 알 수 있다.

선순위 조정, 정책 상징성 제공) 또는 산출차원의 효과성 목적과 밀접하게 연관된다. 또한 조직문화 결정에는 현재 하나의 조직에서 수행하는 다수의 이질적인 대기능들 간 관계(기능간 독립성, 기능 연계성)가 중요한 판단기준임을 확인하였다. 이를 종합하면 보건복지부의 분할은 보건복지를 둘러싼 국정아젠다의 우선순위를 조정할 필요가 있고, 단일 조정체계로 정책조정이 잘 이루어지지 않을 경우 추진된다고 할 수 있으며, 이는 조직 운영의 독립성과 관련된다. 조직기능과 관련된 요인으로 보건과 복지, 질병통제, 연금관리기능간 독립성과 연계성 정도에 대한 정치적 결단이 결국 조직 분할을 결정하게 된다. 앞서 정부행정기구의 분할 방식을 준거로 세 가지의 보건복지부 분할 모형이 도출된다.

1) 보건복지부와 질병관리 조직 또는 연금관리 조직의 분할 (제1유형)

보건복지부 조직의 제1유형의 분할 방안은 보건복지부의 일부 기능을 분리·독립시키면서도 보건복지부와 기능적 연계성을 유지할 수 있도록 외청 성격의 별도의 중앙행정기구를 신설하는 것이다. 첫째 방안은 질병관리본부와 검역소를 분리해 질병관리를 독립적으로 전담하는 외청을 신설하는 방안이다. 보건복지부 내 질병관리를 담당하는 기구는 질병관리본부와 국립보건연구원, 검역소이다. 이들 기구는 메르스 후속방안으로 상당한 인사·예산상 독립성을 확보했다. 질병관리와 통제기능은 국가의 보건의료정책과 기능상 연계가 필요하지만 고도의 전문성을 가진 집행기능인 질병통제기능과 보건의료정책 간에는 독립적인 운영도 요구된다.²⁰⁾

보건의료정책은 의료법과 약사법을 기반으로 국민의 건강을 증진시키기 위한 사회정책적 성격을 가지며, 국민건강보험을 기반으로 하는 의료서비스의 품질관리 의료산업 정책이 중심이다. 이에 반해 질병통제기능은 전문적인 의료기술을 기반으로 각종 질병으로부터 국민을 직접 보호하기 위한 국가의 작용으로 예방접종시행, 감염병으로부터 국민의 보호, 신종감염병의 감시와 통제, 국가차원의 인체유전자원 연구 및 질병연구라는 전문적인 집행기능이 중심이 된다.²¹⁾ 따라서 질병관리·통제의 전문성

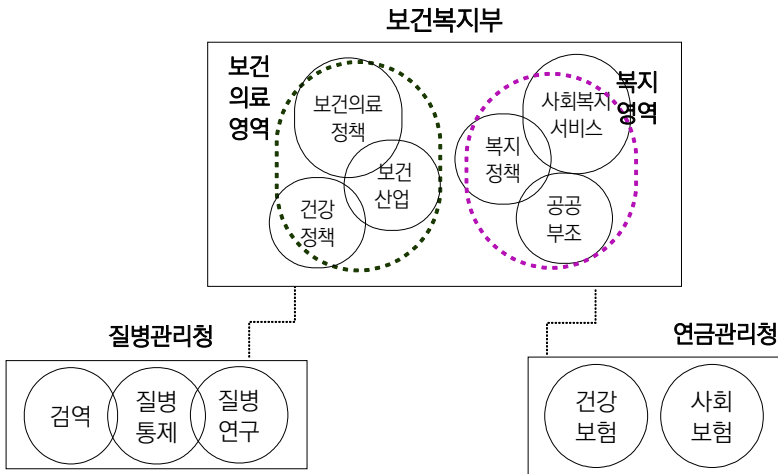
20) 질병통제기능의 경우, 감염병에 대한 감시 및 위기상황에 대한 대응과 관리에 초점을 두는 측면에서 질병에 대한 상시적인 진단 및 치료에 초점을 두는 보건의료정책과는 다른 전문성을 요한다.

21) 보건복지부와 그 소속기관 직제 시행규칙에 따르면 보건복지부 본부에서는 보건의료정책을 일반행정직과 보건직이 함께 담당하는 경우가 많지만 질병관리본부는 대부분 의료전문

과 긴급성·위기대응 역량을 확보하기 위해 질병관리를 위한 기능상 독립과 독립적인 의사결정이 필요하다.

정치적으로 메르스 위기를 경험한 직후 국가방역체계 개편방안 과정에서 제기된 대안 중 하나가 질병관리청의 분리신설이었다. 그러나 국가방역체계 개편대안에서 제외되면서 현재까지 정치적으로 부각되지 않고 있다.

〈그림 6〉 질병관리청과 연금관리청 분할 방안



둘째는 보건복지부의 대표적인 집행기능인 국민연금과 건강보험의 관리기능을 별도로 독립시켜 연금관리기능을 가진 별도의 외청을 신설하는 방안이다. 보건과 복지 정책을 담당하는 중앙행정기구인 보건복지부는 누적금액 512.3조 규모로 조성된 국민연금이라는 국가 재정운영의 중요한 요소를 전문적으로 관리하는 데 한계가 있다. 따라서 전문성을 가진 독립기관으로 분리해 국민연금과 건강보험의 재정 및 투자를 위한 통합관리 할 필요가 있다는 점에서 연금관리청의 분할이 제기된다.

특히 정치적으로 2016년 보건복지부장관이 연금관리 과정에서 위법하게 영향력을 행사해 연금관리에 대한 국민의 신뢰가 하락되고 불필요한 손실이 발생한 사례가 있었다. 이로 인해 국민연금과 건강보험 운영의 중립성과 독립성·전문성이 강하게 요구되고 있기 때문에 검토 가능한 대안이다.

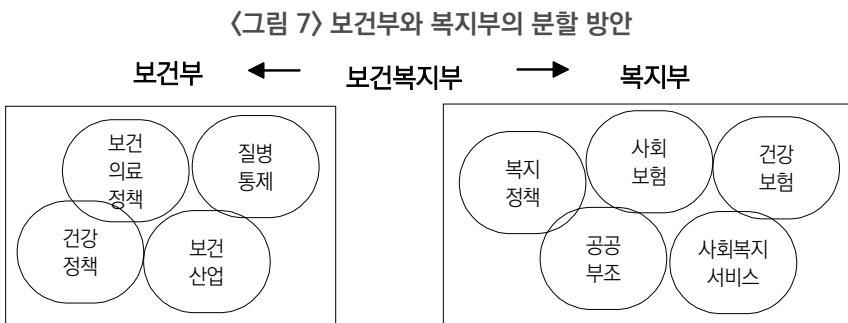
자격이 있는 의료, 보건, 간호, 약무, 의료기술직으로 구성된다.

연금관리청을 분리·독립하기 위해서는 보건복지부 내에 설치된 국민연금과 건강보험의 기금을 관리하는 부서가 독립되며, 국민연금관리공단의 기금운용본부가 분리되어 연금관리청으로 통합되어 신설된다.

2) 보건부와 복지부 분할 (제2유형)

2번째 유형은 보건복지부를 보건부와 복지부로 분할하는 방안으로 2015년 메르스 위기 전후에 보건복지부 분할 대안 중 최근 많이 제기된 대안 중 하나이다. 정치적으로는 국회에서 2015년 발의된 정부조직법개정안에 반영되었으나 실제 법률 개정까지 이르지 못했다.

현재 보건복지부를 보건의료기능과 복지기능이라는 두 개의 대기능을 기준으로 각 기능의 영역에 해당되는 중기능을 제시하면 보건의료영역은 보건의료정책(의정, 약정 포함), 보건산업, 건강정책, 건강보험 기능으로 분류되고, 복지영역의 경우 복지정책, 사회보험, 공공부조, 사회복지서비스, 질병통제 기능으로 분류된다. 보건의료와 복지에 해당되는 중기능들을 나누어 보건복지부를 보건부와 복지부로 분할하는 방안이다.



보건복지부를 보건부와 복지부로 분할하는 방안은 보건기능과 복지기능이 각각 고도로 전문영역이기 때문에 보건복지부장관 한 명에 의한 기능 조정과 협의가 어렵다는 점이 주요 논거였다. 즉 보건영역과 복지영역에서 요구되는 전문성이 다른 상황에서 두 기능을 한 조직에서 다루는 것이 효과적이지 않기 때문에 보건부와 복지부를 분리해 기능을 수행해야 한다는 것이었다.

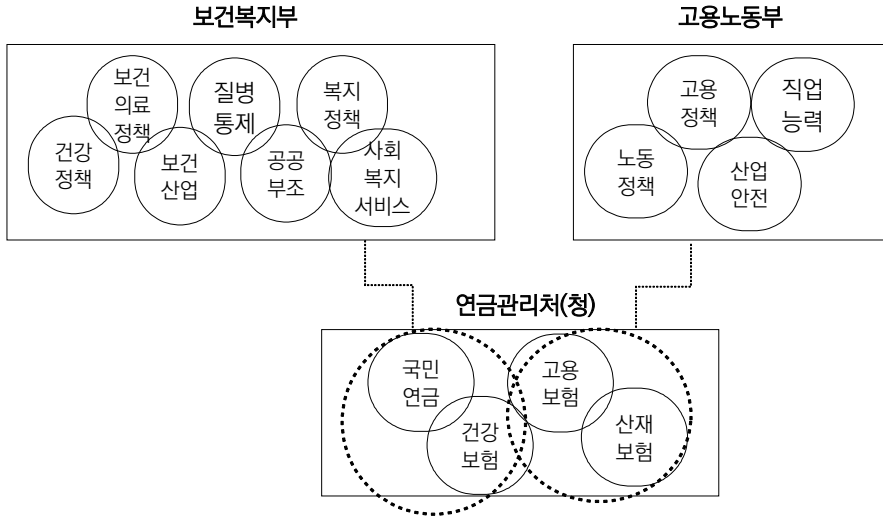
다만 본 논문에서는 건강보험 기능을 복지기능으로 분류했지만 건강보험은 보건의료 정책과 복지정책간 통합을 유도하는 중요 연계기능이다. 국민건강보험은 국민의 보편적 건강보장을 통한 보편복지의 전국적 구현의 의미를 가지고 있는 중요한 사회보험의 한 형태로 국민의 보건영역에서 복지기능을 담당한다. 건강정책의 경우 사회복지서비스와 관련되며 특히 노인, 장애인에 대한 사회복지서비스의 중요한 영역이다. 건강보험과 건강정책을 매개로 보건의료 분야의 보건의료정책과 보건산업이 복지분야의 복지정책과 사회보험, 공공부조가 연계된다. 따라서 현재 보건복지부 내 보건의료기능과 복지기능 간 연계와 통합적 운영의 힘은 비교적 강력하게 작용하고 있다.

3) 보건복지부와 고용노동부간 기능조정을 통한 조직분할 (제3유형)

제3유형의 분할방식은 보건복지부의 일부 기능과 다른 중앙행정기구의 일부기능이 분할·결합되어 새로운 조직이 신설되는 방안이다. 현재 가장 많이 언급되는 유관부처는 고용노동부이다. 고용노동부는 당초 보건사회부에서 분할되어 독립된 기관이며 역사적으로도 복지의 핵심 영역 중 하나가 노동복지이기 때문이다. 다만 지금까지 다루어진 보건복지부와 고용노동부간 기능조정 대안들은 두 부처를 통합해 일본과 같은 고용복지부로 개편하는 통합안, 일선의 노동청 및 고용센터와 지역의 복지조직간 통합 및 조정 방안, 두 부처간 미세한 기능조정 방안 등이 부각되었으며 조직분할의 대안을 마련하지는 못했다.

그러나 조직분할의 관점에서 보건복지부의 일부기능과 고용노동부 일부 기능 간 분할·통합을 통해 새로운 조직을 신설할 수 있는 가능성이 있는 부분은 이른바 사회보험이라고 불리는 영역이다. 보건복지부의 사회보험으로서 국민연금과 건강보험, 고용노동부의 고용보험과 산재보험은 모두 전형적인 사회보험으로 사회보장의 성격을 띤다. 따라서 보건복지부의 사회보험 기능인 국민연금과 건강보험, 고용노동부의 사회보험 기능인 고용보험과 산재보험의 재정관리와 투융자 관리 기능을 독립시켜 별도의 조직을 설치하고 기금관리의 효율성을 확보하도록 하는 것이 세 번째 유형의 조직분할 방안이다.

〈그림 8〉보건복지부와 고용노동부 일부기능의 분할·통합을 통한 연금관리처 신설 방안



Ⅳ. 보건복지부 조직분할 대안에 대한 종합적인 검토

제기된 네 가지 대안을 조직분할의 판단 기준으로 비교·분석하면 다음과 같다. 제1유형의 조직분화 방식 중 보건복지부와 질병관리청간 분할은 메르스 확산 및 진정 직후에 매우 높았으나 현재는 국가방역체제 개편으로 진정된 상태이다. 따라서 정치 의제화 정도는 낮다. 다만 질병관리 및 통제 기능을 보건복지부로부터 독립시킬 경우 조직운영의 전문성이 제고되기 때문에 정책효과성 달성에 유리하다. 또한 질병통제 기능을 구성하는 감염병 통제 및 국민의 질병관리기능, 출입국 지역의 검역기능, 질병 연구기능은 보건복지부의 기능과 상당한 독립성이 인정된다. 다만 보건기능과 질병통제기능간 기능 연계성 또한 여전히 높다.

제1유형의 두 번째 방안인 연금관리청의 분리 신설 방안의 경우 현재 정치의제화 가능성이 존재하고 있는 대안이다. 또한 연금운영의 재정관리 관점을 고려하면 전문성과 독립성을 높일 경우 재정관점에서의 정책효과성이 높다. 다만 연금관리기능을 보건복지부의 외청인 연금관리청으로 독립시킬 경우 사회권적 기본권의 중요 구성요소인 국민건강보험과 국민연금관리기능과 국가 재정운영 관점의 연금관리기능간 갈등이 내재해 있으며, 보건복지부의 주요 기능인 보건의료기능과 복지기능간 연계성이

매우 높다는 점이 인정된다.

제2유형은 메르스 이후 감염병 관리체제 개편이 마무리되어 현재는 정치의제화되어 있지 않으나 보건정책과 복지정책간 상이한 전문성으로 인해 보건기능과 복지기능이 분할될 경우 각 정책영역별 정책효과성이 높은 대안이다. 예컨대 보건기능은 의료정책과 질병통제, 방역 및 위생정책이 중심인 분야로 보건·의료의 전문성이 필요한 영역이다. 복지기능은 생존권을 기반으로 하는 보편적 복지, 연금, 사회적 약자에 대한 잔여적 복지, 사회복지서비스 등의 전문성이 필요한 영역이다. 따라서 한 명의 장관이 상이한 전문성이 인정되는 두 영역을 조정·운영하는 것에 비해 두 명의 장관이 각각의 전문성이 인정되는 분야 내의 조정을 담당하는 것이 정책목적을 보다 효과적으로 달성할 수 있다.

다만 현재의 수행기능에 대한 분할가능성을 검토하면 보건과 복지기능간 독립성은 상대적으로 약하고 기능간 연계성은 높다. 보건과 복지는 모두 연금과 보험정책을 통해 연계되기 때문이다. 건강보험은 사회권적기본권의 하나인 국민의 보편적 보건권을 확보하기 위해 출범했다. 비록 건강보험이 현재 우리나라의 병의원 이용자들의 진료와 치료의 근간이 되기 때문에 병의원·약국은 모두 환자의 진료와 치료에 건강보험 시스템을 이용하고 있으며, 국민건강보험공단과 건강보험심사평가원이 이를 운영하고 있다. 건강보험정책의 핵심인 요양급여 기준, 보험료율, 요양급여비용 등의 사항에 대한 심의·의결 기능을 담당하는 기구가 보건복지부장관 소속으로 설치되는 건강보험정책심의위원회이다. 심의위원의 구성은 보건복지부 공무원과 의료계 대표단체의 추천인사뿐만 아니라 근로자 및 사용자단체, 시민단체, 소비자단체, 농어업인 단체 및 자영업자단체가 추천하는 인사들이 포함된다.²²⁾ 이는 건강보험이 사회보장과 의료체계 모두의 성격을 가지고 있다는 점을 반영한 결과다.

국민 모두의 부담이 되는 건강보험이 질병관리 및 보건의료와 구체적으로 연계되어 있다는 점은 다음과 같은 사항에서 확인된다. 메르스를 확산시킨 요인 중 하나가 우리나라의 다인실 중심의 병실환경과 응급실 관행, 종합병원급의 감염병 전문의의 운영 등이었는데, 이를 개선하기 위해서 필요한 것이 의료보험 수가조정이었다.²³⁾ 이

22) 국민건강보험법 제4조 제1항.

23) 병실의 수용인원을 주요국과 유사하게 2인 - 4인으로 축소하고, 응급실 운영에서 격리병동을 운영하고, 감염병 전문의를 두기 위해서는 응급실 진료수가와 입원수가 기본진료 수가 등을 인상해야 하는데 그럴 경우 국민의 진료 기본권에 영향을 줄 수 있기 때문에 의료계에 의해 일방적으로 인상하는 것이 어렵다.

렇듯 보건부와 복지부간 분할은 생존권과 보건권에 대한 건강보험기능의 연계기능으로 인해 기능 수행과정에서의 독립성이 낮기 때문에 비효율적이다. 또한 보건과 복지 기능간 연계성은 비교적 높다고 평가할 수 있다.

제3유형은 보건복지부의 국민연금과 건강보험기능, 고용복지부의 고용보험과 산재보험기능을 분할·통합해 총리실 소속의 연금관리처를 설치하는 방안이다. 4대 보험의 관리의 통합성이 부각되면서 각각 부과 징수되던 것이 현재는 국민건강보험법 제14조 제1항에 의해 국민건강보험공단의 징수시스템을 통해 부과·징수되고 있다는 점에서 4대보험의 통합관리를 통한 업무운영의 효율성이 인정되고 있다. 비록 정치의제화 되지는 않고 있으나 재정정책의 중요 수단이자 기금관리의 전문성의 확보, 정치적 중립성의 보장을 위해 국가가 운영하는 4대 연금을 각 중앙부처의 장관의 영향 하에 두지 않고 총리소속의 독립된 처를 신설해 운영토록 해 기금운영의 적정성과 투자효율성을 확보할 수 있는 대안이다.

하지만 건강보험과 국민연금은 보건복지부가 수행하는 정책과 기능 연계성이 매우 높으며 기능의 독립성은 비교적 낮다. 또한 산업재해보험과 고용보험은 고용노동부가 수행하는 핵심기능 중 하나로 고용보험·산재보험관리기능은 고용노동정책 운영 기능으로부터 분리·독립하기 어려운 연관성을 가지고 있다.

〈표 5〉 각 대안에 대한 종합적 비교

		정책 목표(미래)		기능 관련(현재)	
		정치이제화	정책효과성	기능독립성	기능연계성
제1유형	질병관리청	△	◎	○	○
	연금관리청	○	◎	△	◎
제2유형(보건부/복지부)		△	◎	△	○
제3유형(연금관리처)		△	◎	△	◎

* 주: ◎ 매우 높음, ○ 높음, △ 높지 않음

V. 결론

정부조직개편은 분석적이고 합리적인 논거를 전제로 한 정치적 결단의 영역이다. 분석적이고 합리적인 논거가 없으면 조직개편 결과 더 큰 문제가 발생하기 때문이다. 물론 정부조직개편의 가장 중요한 동인은 대통령을 수반으로 하는 정부의 국정아젠다

변화다. 국정아젠다는 선거과정에서 나타난 민심에 대응한 대통령의 선택이기 때문에 정부조직개편에서도 정치적 목적이 매우 중요하게 고려된다. 아울러 법령(안)발의권이 있는 행정부가 국무회의를 거쳐 발의한 정부조직법 개정안이 정치인으로 구성된 국회의 입법과정에서 폐기되거나 수정될 수 있어 입법정책적 목적도 정부조직개편의 주요 결정기준이 된다.

중앙행정기구의 분할은 조직의 발전 과정에서 등장하는 조직개편의 한 방식이다. 새로운 행정기구의 신설을 의미하는 분할은 그 논의과정에서 정부조직 규모의 증가에 대한 논쟁뿐만 아니라 조직을 둘러싼 이해구조의 변경으로 인한 정치적 갈등을 야기하기 마련이다. 정부조직의 분할이 조직의 통합과 신설 못지않게 중요한 이슈인 이유다. 본 논문은 지금까지의 조직개편에 대한 연구가 심도 있게 다루지 못한 조직분할에 초점을 두고 정부조직의 분할방식에 대한 이론적 논의를 토대로 보건복지부 조직분할의 가능성을 논의하였다.

연구결과는 정부조직 분할과 관련하여 다음과 같은 시사점을 제시한다. 우선 정부조직 분할의 이론과 관련하여 본 논문은 조직분할의 유형을 우리나라의 정부조직법을 기준으로 세 가지로 구분하였으며, 행정기구 분할의 판단기준으로 정부가 향후 달성해야 하는 조직 목표와 관련된 두 가지 기준과 현재의 기능과 관련된 두 가지 기준으로 나누어 제시했다. 이러한 기준을 보다 세분화하고 다양한 사례에 적용해 일반화한다면 조직의 특성과 환경에 적용될 수 있는 조직분할의 보다 일반화된 판단 기준을 제시할 수 있으며 분할 결정의 단계 또한 일반화할 수도 있을 것이다.

우리나라 중앙행정기구 분할의 사례로 선정한 보건복지부는 규모가 크며, 보건의료와 복지기능 간에는 상호 이질적인 전문성이 있기 때문에 조직분할을 통해 단일 기능별 정책효과성을 확보할 수는 있을 것이라 평가된다. 그러나 현재의 보건복지부내 보건의료 기능과 복지기능을 구성하는 대기능들 간에는 밀접한 연관성이 있어 기능 독립성이 높지 않고 분할 후에도 기능 간 연계성이 매우 높을 것이라고 예견된다. 따라서 현재의 조직편제를 전제할 경우 통합운영에서 오는 이점으로 조직분할 가능성은 그다지 높지 않다. 다만 분할가능성이 가장 높은 방안은 보건복지부는 그대로 둔 채 전문가 조직으로서 질병관리 기능만을 전담할 수 있는 질병관리청을 보건복지부의 외청으로 신설하는 방안이다. 그러나 이 방안이 실현되기 위해서는 질병관리조직의 분할이 대통령의 핵심 정치아젠다 중 하나가 되어야 하지만 메르스가 진정된 현재의 시점에서 정치이슈화의 추동력을 얻기 쉽지 않기 때문에 질병통제기능은 보건의료기능

과 밀접하게 연계되어 있기 때문에 여전히 분할의 힘보다 통합의 힘이 강하게 작동되고 있다.

최근 정부조직개편에 대한 실증 연구들이 시도되고 있으며, 관련 이론들을 정립하려는 시도들이 이루어지고 있지만 종단면적 자료 확보의 어려움, 통제요인의 복잡함 등으로 인해 다양한 한계가 있다. 그 결과 정부조직개편에 대한 연구가 지나치게 규범적이거나 연구자의 주관적인 판단에 근거해 이루어지는 한계가 있다. 이 논문에서 제시한 조직 분할에 대한 평가기준, 유형들 또한 연구자의 주관적 판단에 근거하고 있어 이론적 엄밀성을 확보하기에 한계가 있고, 보건복지부에 적용한 이론을 다른 정부조직의 분할에 적용할 경우 다른 결론이 도출될 수 있다는 한계가 있다.

정부조직개편이 정부개혁의 신화에 불과하다는 지적이 있지만, 조직개편만큼 정부에 강력한 변화를 초래할 수 있는 것도 드물다. 밖에서 보면 별 일 아닌 것처럼 보이지만 정부조직 안에서의 체감도는 강력하다. 보건의료·질병관리 기능과 복지·연금관리 기능은 모두 소홀이 다루어져서는 안 될 국가의 핵심기능으로 그 중요성이 지속적으로 증대되고 있다. 국민의 행복을 담보하기 위해 이들 상호간에 협력과 상호지원이 절실하며 조직분할을 단행할 때는 분할의 판단기준을 엄밀히 적용해 합리적인 조직개편이 될 수 있도록 유도해야 한다.

참고문헌

- 김근세·최도림.(1996). 우리나라 정부조직의 신설, 폐지, 승계. 『한국행정학보』, 30(3): 35-51.
- 김상묵.(2004). 노동·복지 분야 정부조직개편. 『한국행정학회 춘계학술대회 자료집』, 95-120.
- 김상용·이삼주·조승현.(2016). 보건복지조직의 변동에 대한 연구: 역사적 제도주의 관점에서. 『한국비교정부학보』, 20(3):51-71.
- 문명재.(2009). 정부조직개편의 정치주기적 반복성과 실제. 『한국공공관리학보』, 23(4): 23-41.
- 민진. (2006). 정부 조직의 조직변동 연구: 한국 중앙행정조직을 중심으로. 『한국사회와 행정연구』, 17(2): 1-23.
- 박대식. (2009). 정부조직개편 결정과정 비교분석: 전면개편과 부분개편을 중심으로. 『한국조직학회보』, 6(3): 143-172.
- 박동균.(2015). 세월호 사례를 통해 본 한국 위기관리행정의 문제점과 정책과제. 『한국치안행정논집』, 13(1): 45-72.

- 박수철.(2015). 「정부조직법 일부개정법률안 검토보고서(박인숙 의원안, 이명수 의원안)」. 국회 안전행정위원회.
- 박천오.(2011). 한국 정부조직개편에 대한 비판적 고찰, 「한국조직학회보」, 8(1):1-30.
- 박치성. (2011). 정부조직개편의 효과 실증분석: 노무현, 이명박 정부의 중앙부처 간 업무관계 네트워크의 변화를 중심으로. 「행정논총」. 49(4): 51-82.
- 박형욱.(2015). 보건에 대한 국가의 책임과 복수차관제. 「국회-보건복지부 전문기자협의회 정책 포럼 자료집」.
- 서재호.(2008). 「행정환경과 행정기구의 변화: 지방행정기구를 중심으로」, 서울대학교 대학원 행정학박사학위논문.
- 원시연. (2006). 여성정책담당 중앙행정기구 개편의 원인과 업무수행방식의 변화에 관한연구. 「행정논총」. 44(2): 81-112.
- 윤주철.(2012). 정부 조직개편의 유형과 결정요인에 관한 연구: 한국의 중앙행정조직 실증분석 (1948-2010). 「한국사회와 행정연구」, 23(2): 85-109.
- 이윤경, 문명재. (2011). 국정외제의 변화와 정부조직개편에 대한 연구. 「한국조직학회보」. 8(1): 59-106.
- 이병태. (2001). 한국중앙정부조직개편의 성격. 한국정책과학학회보. 5(3): 225-252.
- 임도빈, 이현국. (2012). 정부경쟁력 제고를 위한 차기정부 조직개편에 관한 연구. 「한국사회와 행정연구」. 23(2): 111-139.
- 정승재.(2008). 정부조직 변화에 따른 복지행정 효율성제고 방안. 「인권복지연구」, 3(2): 1-29.
- 정광호.(2008). 보건정책. pp.550-577. 한국행정연구원 편, 「한국행정60년 1948-2008 III」. 파주: 법문사.
- 조성한.(2006). 행정조직구조의 영향요인. 「한국조직학회보」, 4(2): 1-18.
- 주재현.(2007). 사회분야 중앙정부 조직변화 분석: 사회복지·보건 부문을 중심으로. 「한국조직학회보」, 4(2): 139-153.
- 허순임.(2008). 건강보험 관련 복지인식. 「보건복지포럼」, 11월호: 32-42.
- Adams, C., Bauer, M.W., Knill, C.K. & Studinger, P. (2007). The Termination of Public Organizations: Theoretical Perspectives to Revitalize a Promising Research Area. *Public Organization Review*, 7: 221-236.
- Blau, Peter M. (1970), A Formal Theory of Differentiation in Organization, *American Sociological Review*. 35-2, pp.201-218.
- Boin, A., Kofman, C, Kuilman, J., Kuipers, S. & Wittelloostuijn, A. (2017). Does Organizational Adaptation Really Matter? How Mission Change Affects the Survival of U.S. Federal Independent Agencies, 1933-2011. *Governance: An International Journal of Policy*,

- Administration, and Institutions*. 30(4): 663-686
- Boin, A., Kuipers, S. & Steenbergen, M. (2010). The Life and Death of Public Organizations: A Question of Institutional Design. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*. 23(3): 385-410
- Chackerian, R. (1996). Reorganization of State Governments: 1900-1985. *Journal of Public Administration Research and Theory* 6: 25-47.
- Child, J. (1973), Predicting and Understanding Organization Structure. *Administrative Science Quarterly*, 18-2, pp.168-185.
- Daniels, M. R. (2001). Policy and Organizational Termination. *International Journal of Public Administration*, 24(3): 249-262.
- Hall, R.H. (2002). *Organizations: structures, processes, and outcomes*. Upper Saddle River, N.J.: Prentice Hall, c2002.
- Hus, C.K., Marsh, R. M. & Mannari, H. (1983), An Examination of the Determinants of Organizational Structure, *The American Journal of Sociology*, 88-5:975-996.
- James, O., Petrovsky, N., Moseley, A. & Boyne, G.A. (2015). The Politics of Agency Death: Ministers and the Survival of Government Agencies in a Parliamentary System. *British Journal of Political Science*. 46: 763-784.
- Katz, D. & Kahn, R. (1978). *The Social Psychology of Organizations*. John Wiley & Sons.
- Kaufman. H. (1976). *Are Government Organization Immortal?* The Brookings Institution.
- Lewis, D.E. (2002). The Politics of Agency Termination: Confronting the Myth of Agency Immortality. *Journal of Politics*, 64:89-107.
- March, J. G. & Olson, J. P. (1983). Organizing Political Life: What Administrative Reorganization Tells Us about Government." *The American Political Science Review* 77: 281-296.
- MacCarthaigh, M. (2012). Mapping and Understanding Organizational Change: Ireland 1922-2010. *International Journal of Public Administration*. 35: 795-807.
- MacCarthaigh, M., Roness, P.G. (2012). Analyzing Longitudinal Continuity and Change in Public Sector Organization. *International Journal of Public Administration*. 35: 773-782.
- Park, S.H. (2013). What Causes the Death of Public Sector Organizations? Understanding Structural Change and Continuities in Korean Quangos. *Internal Public Management Journal*. 16(3): 413-437.
- Peters, B.G. (1992). Government Reorganization: a Theoretical Analysis. *International Political Science Review* 13(2): 199-127.
- Peters G.B. & Hogwood, B.W. (1988). The Death of Immortality: Births, Deaths and Metamorphoses in

- the U.S. Federal Bureaucracy 1933-1982. *The American Review of Public Administration*. 18(2): 119-133.
- Raadschelders, J. (1997). Size and Organizational Differentiation in Historical Perspective. *Journal of Public Administration Research and Theory* 7(3): 419-441.
- Rolland, V. W. & Roness, P.G. (2011). Mapping Organizational Changes In the State: Challenges and Classifications. *International Journal of Public Administration*, 34: 399-409.
- Salamon, L.M. (1981). The Goals of Reorganization: a Framework for Analysis. *Administration & Society* 12(4):471-500.
- Scott, W. R.(2003). *Organizations: Rational, Natural, and Open Systems*. Prentice Hall.
- Stull, D., Maynard-Moody, S. & Mitchell, J. (1988). The Ritual of Reorganization in a Public Bureaucracy. *Qualitative Sociology* 11: 215-233.
- Sydow, J., Schreyögg, G. & Koch, J. (2009). Organizational Path Dependence: Opening the Black Box. *Academy of Management Review* 34(4): 689-709.