

## 정책공동체의 정책집행 관련 구조 성분에 근거한 여성가족부 존폐 논란 고찰

이재무\*

본 연구는 여성가족부 중심의 정책공동체 구조 성분을 근거로 정책집행의 효능 측면에서 여성가족부의 폐지 논란에 대해 숙고하고자 수행되었다. 준연결망 사회연결망분석 방법을 통해 분석한 결과, 낮은 밀도와 중앙집권적 속성의 정책공동체임을 파악하였으며, 정책공동체의 연계망 크기가 크고, 행위자들 간 관계 체결 수준이 낮음을 규정하였다. 또한 여성가족부의 활동이 상당히 미흡하게 이루어졌으나 거의 모두를 차지하는 공공 부문 행위자들 사이에서 중재와 조정자 역할은 충실히 이루진 것으로 판명되었다. 산출된 구조 성분들에 대한 통계적 검증을 통해 정책공동체의 밀도와 여성가족부의 조정자 역할 간, 정책공동체의 중앙집권성과 여성가족부의 활동 수준 간 상관관계가 있음이 규명되었다. 분석결과에 한정하여 여성가족부 폐지는 여성가족부의 고유 소관 업무 정립, 여성가족부의 다양한 행위자들에 대한 주도적 참여 유도, 충실한 조정자 역할 유지 등의 조치가 이루어지지 않는다면 수용될 가능성이 높다고 판단하였다.

주제어: 정책공동체, 구조 성분, 사회연결망분석, 여성가족부

\* 단국대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 한국네트워크커버넌스연구원 원장으로 재직 중이다. 주요 관심분야는 정책집행과 변동, 정책분석과 평가, 산업과 중소기업정책, 아동복지 등이다(E-mail: ljm-policy@hanmail.net).

## I. 서론

2022년 대선을 계기로 여성가족부의 존폐와 관련된 논쟁이 사회적으로 극렬하게 전개되고 있다. 존속을 주장하는 측은 만연한 차별에 시달려온 여성의 권익 증진, 여성·가족 정책의 기획 및 종합, 건강한 가정을 위한 아동 및 청소년 육성과 유해환경으로부터 보호, 성폭력·가정폭력·성매매 예방 및 피해자 보호 등의 기능을 수행하기 위해 반드시 필요하다는 입장이다. 반대로 폐지가 옳다는 의견은 정치적 산물로 태어난 태생적 한계로 인해 독자적 고유 소관 업무가 거의 없고, 여성가족부의 성평등을 위한 목적 이외 예산의 소비가 많아 비효율적이며, 오히려 역차별을 양산하는 활동에만 매진한다는 주장이 주를 이룬다. 여성가족부가 담당하는 정책들의 당위성이나 정치권의 야합으로 만들어졌다는 주장은 상반됨에도 인정될 수 있는 여지가 분명히 있기 때문에 어느 한 쪽의 옳고 그름을 단정할 수 없다. 그러나 정책을 집행하는 행정기관으로서의 정체성을 참작하면, 정책집행과 관련된 기능적 성과는 명확하게 성찰할 필요가 있다. 다만 성찰은 정책집행이라는 단일한 관점에서 가치중립적 수단으로 이루어져야 한다. 미시적이고 가치 지향적으로 접근할 경우 형평성과 효율성과 같이 기준에 따라 완전히 상반된 결과로 수렴될 수 있음을 재고해야 되기 때문이다.

여성가족부의 정책집행을 평가적으로 판단할 수 있는 수단은 여럿 있지만 무엇보다 현시적 정책집행 양상이 반영될 수 있어야 한다. 최근에는 모더니즘 시대의 전체성과 조직적 이성에 간간한 보편화된 사고나 종합적 생활양식이 거부되고, 각 사회구성원들의 개별적 가치와 다양성이 증시되고 있다. 그에 따라 현대사회를 높은 수준의 생산과 소비에 근원하는 풍요로움(affluent)과 권한분산(decentralization)으로 규정되는 다원화사회(김영한, 2009: 29-30; 이성록, 2005: 457)로 규정하는데, 다원주의 팽배에 의해 정책 환경은 사회경제적인 요인 중심으로 재편되고(Anderson, 2011: 46), 정책참여자의 구성을 포함하여 일체의 정책적 본질들이 변모하였다. 이러한 변모는 공공관리에 있어 시장화(marketization), 생산력, 서비스지향, 분권화, 책임성 차원의 변형을 강조하고(Kettl, 2005: 1-2), 민주적·집단적·시장주의적 메커니즘 기반의 참여적 국가(the Participatory State)(Peters, 1996: 47)를 출현시켰다. 과거 국가에 귀속되어 있던 사회구성원의 자발적 선택·수용, 법적·도덕적 정당성에 근거하여 최적으로 순화된 사회적 권위(Gerth & Mills, 1946: 195-196; 최호준, 2006: 15 재인용) 등이 사회 다방면으로 분산된 것이다. 사회의 다원화는 각자의 지분(stake)과 이해(interest)에 입각한 정책관계자들이 정책의 성패를 좌우할 의도를 가지고 각자의 능력을 발휘하는 군집체(Peterson, 2003: 1)로 규정되는 정책네트워크(policy network)를 진실적

실체로 만들었다.

정책네트워크는 여러 형태로 유형화될 수 있으나 통상 다원화의 전형성 여부에 기준하여 정부가 중심이 되어 단선적이고 비교적 집권적인 형태의 정책공동체(policy community)와 복합적이고 동등한 구성원들이 중심이 되어 개방적인 형태의 이슈네트워크(issue network)로 구분된다(Mabbet, 2005: 18-21; 김정렬, 1996: 164-165). 현재 한국 정책네트워크 유형에 대하여 여러 의견들이 개진되었지만 이재무(2014a)가 주장한 바와 같이 강력한 대통령제 체제 하에 중앙정부의 권한과 자원이 집중되어 있고 이를 견제하는 사회요인들의 권력이 상대적으로 적다는 특성에 근거하여 정책공동체의 양상을 보인다고 규정할 수 있다.

이상의 내용을 종합적으로 고려하여 본 연구는 여성가족부를 중심으로 하는 정책공동체의 구조 성분을 규명하여 정책집행 효능에 대해 살펴보고, 정책공동체라는 논점에서 존재 논란에 대해 숙고하고자 한다. 이와 같은 연구목적의 달성을 위해 정책공동체의 상호 연계된 행위자들이 구성하는 관계구조를 정량화하는데 최적화된 사회연결망분석 방법을 선택하였고, 여성가족부와 관계된 객관적 자료를 수집할 수 있는 데이터베이스를 활용하였다. 본 연구가 의도한 목적을 달성함으로써 이론적으로는 정부가 중심이 되는 정책공동체에 관한 계속적 정보를 축적하고, 실용적으로는 여성가족부의 존치 혹은 폐지를 결정하는 의사구조에 유용한 과학적 정보를 획득할 것으로 기대된다.

## II. 이론적 논의

### 1. 정책공동체와 사회연결망분석

정책공동체는 다의적으로 규정된다. 이슈네트워크와 명확하게 구분되는 개념으로 사용되거나 정책네트워크와 동일한 개념처럼 활용되기도 한다. 그러나 어떠한 관점이든 개별적 관심에 따라 활동하는 정책 이해관계자들의 결합된 형태로 표현되고, 연계를 통해 자원과 정보를 공유, 배분함으로써 이익 극대화를 추구(류지성, 2007: 470)한다는 점은 공통된다. 정책결정이 정치인과 관료, 조직화된 이익집단, 대학, 전문가 집단 등 제한된 폐쇄성을 기반으로 정책능력에 근거한 특정 하위영역에서 합의와 협력을 통해 이루어지며 하위정부의 대안적 위상을 갖는다(신영균, 2003: 18). 정책공동체가 중심이 된 정책 형성과 집행은 대부분 문제나 쟁점이 충분히 인지되는 예측 가능한(predictable) 수준에서 이루어지기 때문에(Smith, 1993: 66; 류지성, 2009: 433 재

인용) 관계구조의 이해를 통해 정책집행 도중에 성패를 예측할 수 있고, 그를 통해 집행의 수정으로 사회적 자본 손실과 기회비용의 낭비를 방지할 수 있다. 정책공동체의 응집 수준은 연계된 정책 이해관계자들의 수, 그들 간 상호작용 빈도, 자원과 권력 배분 상황, 지속 가능성, 합의 수준 등에 따라 상이하며, 그래서 정책공동체에 대한 이해는 정책분석의 새로운 패러다임을 제공한다(Dowding, 1993: 134-135). 다원화의 선도적 기능을 수행해야하지만 다원주의 특성을 함의하지 못한 정치권력(조용지, 1987: 24)의 미숙함을 지적하며 정책공동체의 실존을 부정하는 입장은 존재하지만 현대 사회의 정책 상호 연계는 부정할 수 없는 실체적 진실이다(양광모, 2009: 33; 한상만, 2011: 356).

정책공동체에 대한 분석과 노정은 다분히 시도되어왔는데 초창기 이루어진 미시적·단편적 측면의 분석들이 복잡한 연계에 근간한 정책공동체의 이해를 저해했기 때문에 최근에는 사회적 상호 연계의 전반적인 상태, 정부를 비롯한 관련 행위자들 활동 수준, 정책변화 및 산출의 영향관계에 대한 확인 등 다각적 측면을 고찰하는 종합적 형태로 이루어진다(Berry et al., 2004: 539-540). 분석대상 역시 정책공동체의 크기와 성격을 규정하는 필수적 요인인 행위자(actor)(김선경·원준연, 2003: 255; 이재무, 2011: 43 재인용)에 대한 관심에서 행위자들의 특성과 상호작용이 포괄된 연계 구조(김순양, 2003: 196)인 관계구조(relation structure)에 더 초점을 맞추게 되었다. 관계구조는 연계 속 자원과 권력, 통합의 정도(Rhodes & Marsh, 1992: 186-187), 경계의 개방성, 멤버십의 자발성·중복 여부, 연계의 정연함, 상호작용의 빈도, 연계된 리더십(Waarden, 1992: 34-35) 등으로 파악되었는데, 특히 정책공동체가 자연적으로 형성된 것이 아니라 특정한 정책이해관계자의 의도가 크게 작용한다는 전제가 중요하게 받아들여지고 있다(이명석 외, 2008: 741-742). 그 때문에 독보적 수준의 자원과 통제력 행사 권한을 가지고 정책공동체의 기획자(programmers), 연계자(switchers), 조정자(coordinator)로서 기능하는 정부에 대한 고찰이 가장 활발하게 수행되어졌다. 기획자는 할당된 목표의 효과적 달성을 위해 정책공동체를 구상하고 기획하는 역할, 연계자는 목표를 공유하며 편익의 증가를 위해 다른 연계를 추가하는 역할, 조정자는 정책공동체 구성원들 사이의 조정을 담당하는 역할을 각각 의미한다(Castells, 2004: 32; Hanf & O'Toole, Jr., 2003: 265; Klijn & Koppenjan, 2000: 148-149).

정책공동체의 관계구조 규명을 위한 선행연구들을 살펴보면, 이순호(1999) 등의 초기 연구는 관련 정보와 자료를 수집하고 경계의 개방성, 수평적 혹은 수직적 연계 여부, 원활함 및 지속성 수준 등을 질적으로 판단하는 방식을 선택하였다. 하지만 이후 연구들은 김옥일(2008)과 같이 가시적 수치와 명시적 도식을 산출하는 양적 분석방법

을 활용하고 있는데, 다수의 연구에서 정책공동체의 양적 분석을 위해 선용한 도구가 사회연결망분석이다. 사회연결망분석은 본질적으로 서로 연계되어 있는 개체들의 정체성과 사회적 행위를 파악하고 그를 통해 관계구조를 설명하기 위해 만들어졌다 (Mitchell, 1969: 2; 김용학, 2011: 5 재인용). 또한 행동과 구조적 변화를 시각적으로 표현해주기 때문에 정책공동체를 포함하여 다채로운 상호연계망 분석에 효과적으로 활용된다(김경모, 2005: 174; 최연철, 2012: 177 재인용).

사회연결망분석에서 규정하는 연계망은 분석대상의 자료성격에 따라 완전연결망, 자아중심연결망, 준연결망으로 구분되며(김용학, 1995: 34-37), 연결망 내 직접적인 관계와 결속에 초점을 두는 관계적 접근(relational approach)과 전체 연계 속에서의 위치와 효과를 측정하는 위치적 접근(positional approach) 등 방식에 따라 밀도(density), 포괄성, 연결강도 및 지속기간, 연결정도·인접·사이·위세 부문의 중앙성 및 집중화 수준(centrality & centralization), 구조적 공백, 구조적·형태·역할 등위성 등 분석관점에 따른 계량화된 수치가 제공된다(김용학, 2011: 29-33; 63-85). 이 중에서 밀도와 중앙성, 집중화 수준 측정치는 관계구조를 규정하는데 가장 기본 자료로 인정된다. 밀도는 연계망의 결속 수준을 의미한다. 전혀 관계가 없으면 0, 완전한 결착 관계를 1로 간주하기 때문에 모든 연계는 두 숫자 사이의 밀도 지수로 표현된다. 밀도 지수와 연계망의 크기는 반비례하기 때문에 밀도 지수가 낮음은 연계망의 크기가 크고, 행위자들 서로 간에 관계를 다양하게 맺고 있지 않다고 볼 수 있다(김용학, 2011: 63-64). 특히 광범위한 구조에 기반을 둔 정부연결망과 같은 경우 밀도 지수는 낮아질 수밖에 없다(안이환, 2007: 102). 중앙성은 연계망 내에서 상대적으로 권력과 영향을 더 중요하게 가진 행위자를 찾는 지표이다. 가장 기본적인 중앙성 지표인 연결정도(degree) 중앙성은 연결되어 있는 행위자들의 수준, 인접(closeness) 중앙성은 다른 행위자들과 가깝게 존재하고 있는 정도, 사이(betweenness) 중앙성은 연계망 속 다른 행위자들의 연계 사이에 위치하고 있는 수준, 위세(prestige) 중앙성은 연결된 행위자를 가중시켜주는 정도를 각각 의미한다(김용학, 2011: 67-69). 분석의 취지와 필요에 따라 이들 중에서 선별적으로 확인하며, 모든 중앙성은 관계의 총합과 관계 내 총합의 비율 등 두 가지 유형의 계량화 수치를 제공한다. 집중화 수준은 연계망의 중앙 집중된 정도를 의미하는 구조 성분이다(김용학, 2011: 83). 따라서 특정 행위자가 중심이 되는 정책공동체의 집중화 수준을 살펴봄으로써 정책집행과 관련된 특정 행위자의 권력 집중이나 분산 행태를 유추할 수 있다.

이와 함께 정책공동체는 내부에서 활동하는 구성 행위자들에 의해 규모와 본질이 결정된다(이재무, 2011: 43). 그만큼 정책공동체에 대한 행위자의 영향력은 지대하며,

각 행위자들이 소속된 사회적 영역의 특성이 반영되는 경향이 강하다. 즉, 정책공동체 내에 공공 영역에 속해있는 행위자들이 많으면 공식화되고 다소 경직된 연계망이 될 가능성이 높고, 민간 영역에 속해있는 행위자들이 많으면 개방성이 높고 자율적인 연계망의 특성을 나타내게 된다.

## 2. 여성가족부와 관련된 쟁점들

여성가족부와 관련된 쟁점들은 다양하게 존재해왔지만 부처의 명칭부터 논란의 중심에 있었다. 여성가족부의 설립 취지는 Ministry of Gender Equality and Family 라는 영어 명칭에서도 확인되듯이 ‘성평등가족부’라는 이름으로 여성만이 아닌 성(Gender)과 관련하여 발생하는 일체의 차별과 극복 방안을 취급하는 것이다. 그럼에도 여성부라는 특정 젠더에 국한되어 명명됨으로써 본래의 취지를 무색하게 만드는 시발점이 되었다. 또한 여성가족부의 폐지 근거가 되는 여성가족부에 대한 기능적 영역에서의 비난은 ‘여성가족부가 여성에 대해서만 매우 편향적이다’, ‘한국에만 존재하는 보편적이지 않은 정부 구조이다’, ‘직원 대부분이 특정 여성단체 등에서 특채되어 불공정하다’, ‘성범죄에 대한 대응을 강조하지만 실제 역할이 매우 미미하다’, ‘사실상 타 부처와 중복되는 직무를 수행하여 비효율적이다’, ‘예산이나 조직이 극렬 페미니즘에 대한 지원으로 낭비되고 있다’, ‘국민들 다수가 폐지를 원한다’ 등으로 정리된다(정현백, 2022: 7-8). 더욱이 제20대 대한민국 대통령으로 당선된 윤석열 후보가 여성가족부의 폐지를 공언하였기 때문에 여성가족부에 대한 비판적 논리는 강한 당위성을 가진 것처럼 비춰진다.

그러나 여성가족부의 명칭이 편향적으로 느껴진다면 명칭을 변경하면 된다. 그리고 대한민국 600조원이 넘는 대한민국 전체 예산에서 여성가족부의 예산은 1조 4,650원으로 채1%도 되지 않으며, 그나마 예산 대부분은 가족정책과 청소년정책에 사용되고, 순수하게 여성정책에 사용되는 예산은 1,000여억 원에 불과하다(장진희, 2022: 41). 또한 여성가족부처럼 여성이나 성평등 관련 장관급 부처나 기구를 세계 97개국에서 운용하고 있으며, 부처 직원의 99.3%가 국가 공무원 공개 채용 절차를 통해 선발된 공무원이기에 이와 관련된 비판도 부적절하다(여성가족부 보도자료, 2021.7.15.). 여성가족부의 고유 업무가 없다는 비판도 양성평등, 경력단절여성 지원, 다문화 및 한부모가족지원 등 다른 부처에서 하지 않는 가족정책과 청소년정책을 수행하고 있으며, 이들 정책에 관한 업무를 다른 부처로 이전할 경우 본 직부가 있는 해당 부처에서 부차적 업무로 취급될 수밖에 없기 때문에 바람직하다고 볼 수 없다. 윤석열 대통령과 국

민익회의 여성가족부 폐지 전략도 안티페미니즘을 도구화하여 선동적 극우포퐁리즘 정치를 획책하는 태도로 비판의 여지가 농후하다(김은희, 2022: 251; 나영, 2022: 140).

다만 성범죄에 관한 대응은 현행 여러 제도와 법 구조 상 여성가족부의 역할이 제한적일 수밖에 없는 여지가 있으며 각종 권력형 성범죄에 적극적으로 대응하지 못하는 행태에 대한 지적 등을 감안하면 부처 존속에 대한 명확한 판단을 내리기 어렵다. 또한 타 부처에 비해 작은 규모라고 하나 대부분의 기초지방자치단체 1년 예산규모를 웃도는 예산을 집행함에도 2017년부터 2021년까지 지난 5년간 여성가족부의 정부업무평가 결과는 미흡, 보통, 보통(B), 미흡(C), 보통(B)으로 좋다고 보기 어렵다. 여성가족부 폐지와 관련된 여론조사 결과 역시 엇갈린다. 여성가족부 폐지를 찬성한다는 의견은 2022년 1월 코리아정보리서치 조사결과는 53.5%였고, 2022년 3월 조원이앤씨 조사결과는 52.4%였다. 그러나 폐지를 반대한다는 의견은 2022년 1월 원지코리아컨설팅 조사결과는 61.4%였고, 2022년 3월 넥스트리서치 조사결과는 64.3%였다.

이상의 내용에서 추정할 수 있는 것은 여성가족부의 존폐에 대한 논의가 지극히 정치적 기준에 따라 좌우되고 있다는 점이다. 정부 부처에 관한 논의가 정치성을 갖는 것 자체가 문제는 아니지만 실제적 근거가 명확하지 않은 상태에서 정치적 판단에만 의존하는 것은 비효율적이다. 따라서 여성가족부의 정책집행 상 기능 수행이라는 본질적 역할에 준거하여 보다 객관적 논거를 마련할 필요가 있다고 볼 수 있다.

### 3. 분석방법

본 연구는 연구 목적의 달성을 위해 최근의 연구 경향에 맞춰 여성가족부가 중심적 역할을 수행하는 정책공동체의 구조 성분들을 추출하는 계량적 수단으로 사회연결망분석 방법을 선택하고, 수치의 처리와 도식화를 위하여 전용 분석프로그램 'UCINET6'과 'NetDraw'을 사용하였다. 또한 데이터의 처리는 특정 정책과 관련된 행위자들끼리 상호작용의 직접적·세부적 형태나 수준은 확인되지 않지만 함께 활동한 명확한 근거가 있는 경우, 상호작용으로 치환하여 관계를 인위적으로 인정하는 준연결망(quasi-network) 분석방법(이재무, 2014a: 217)을 활용하였다. 분석에 사용될 데이터의 수집은 준연결망 분석에 가장 많이 활용되는 언론 기사를 다양한 조건으로 제공하는 한국언론진흥재단의 빅데이터 D/B 'BIGKINDS'를 이용하여 실시하였다. 2014년 1월 1일부터 2021년 12월 31일까지 8년간 여성가족부, 여가부로 검색되는 기사를 모두 종합했으며, 종합된 기사는 텍스트 마이닝(text mining)을 거쳐 준연결망 분석이 가능한 형태로 코딩한 뒤 계량화를 실시하였다. 텍스트 마이닝은 데이터 마이닝(data mining)

의 유형 중 하나로 대규모의 텍스트 데이터에서 유의한 정보를 추출해내는 빅데이터 분석방법이며, 근래 정보통신기술의 발전으로 데이터 규모가 방대해지면서 기존의 정성적·직관적 방법에 의한 데이터 검토가 거의 불가능해지게 되었고 그에 따라 그 중요성이 높아지고 있다(김일환, 2019: 44). 텍스트 마이닝은 워드투벡(Word2vec), 오피니언 마이닝(opinion mining), 토픽모델링(topic modeling) 등 다양한 세부 분석 기법이 활용된다. 그러나 본 연구는 비정형·반정형 텍스트에서 자연어 처리 기술에 근간하여 유용한 정보를 추출하는 형태소 및 키워드 분석을 채택하였다. 형태소 및 키워드 분석은 전체 텍스트 내 문장을 개별 단어로 분리하는 토큰화 과정을 거쳐서 문서의 주제나 태도, 감성 등을 파악할 수 있다. 아울러 텍스트를 구성하고 있는 개별 단어들 사이의 발생 빈도나 위치 등을 분석하여 그들 사이의 관련성이나 상관관계를 수치화할 수 있고, 네트워크 그래프로 표현할 수 있다(김성근·조혁준·강주영, 2016: 324-325). 따라서 본 연구와 같이 정책공동체를 분석할 때 매우 유용한 분석 도구가 될 수 있다.

원데이터의 준연결망 분석을 통한 계량화 과정으로 산출할 구조 성분은 본 연구와 마찬가지로 정부가 중심이 되는 정책공동체의 설명을 시도했던 김옥일(2008), 이재무(2014b), 이재무·이재성(2014), 박현희·홍성걸(2016) 등의 선행연구들이 공통적으로 선정했던 구조 성분을 채택하였으며, 구조 성분을 측정할 지표는 <표 1>과 같다.

〈표 1〉 본 연구의 분석요인과 측정지표, 분석방법

구조 성분	측정 지표	분석방법
밀도	밀도 지수	사회연결망분석
집중화 수준	연결정도 집중화 지수	
주요 행위자	행위자의 소속 영역	
연결정도 중앙성	표준화연결정도 지수	
매개 중앙성	표준화매개수준 지수	

분석과정은 먼저 각각 산출된 정책공동체의 밀도 지수와 연결정도 집중화 지수, 여성가족부의 연결정도 중앙성과 사이 중앙성 간의 상관관계를 통계적 기법을 통해 확인하여 이후 기술될 내용의 객관적 준거로써 활용하였다.

여성가족부가 중심이 된 정책공동체의 구조 성분 중에서 밀도와 집중화 수준은 백분율로 제시되는 밀도 지수와 연결정도 집중화 지수를 측정하여 확인하였다. 이를 통해 정책공동체의 규모와 여성가족부 포함 행위자들 간의 접촉 수준, 정책공동체의 중



양집권화 정도를 판단하였다. 분석으로 산출된 밀도와 집중화 수준은 그 자체로 그동안 확보되지 않았던 새로운 정보이며, 정책공동체의 전반적인 특성을 유추할 수 있는 중요한 근거가 된다.

정책공동체에서 확인되는 여러 행위자들 중에서 상위 20개 행위자들에 대한 고찰을 실시하였다. 정책공동체에서 행위자들이 갖는 가치와 영향력은 필연적이고 절대적이기 때문에 상위에 존재하는 행위자들의 의미는 남다르다. 따라서 사회연결망분석을 통해 확인된 상위에 존재하는 행위자들이 소속된 사회적 영역에 대해 고찰함으로써 정책공동체가 갖는 현재의 특성과 그에 따른 미비함을 숙고해볼 수 있다.

정책공동체 내에서 여성가족부의 정책집행과 관련된 현황을 확인하기 위해 여러 중앙성 지표 중 연결정도 중앙성, 사이중앙성 두 가치를 확인하였다. 본 연구가 분석하는 정책공동체는 이미 정부가 중심에 있음을 전제하고 있기 때문에 행위자 위치에 관한 정보가 제공되는 인접 중앙성의 정보가 필요하지 않다. 그리고 정부가 독점적 권한과 자원을 보유하고 있음을 역시 인지하고 있기 때문에 행위자 위세에 관한 정보를 얻을 수 있는 위세 중앙성의 파악도 불필요하다. 연결정도 중앙성은 연계망 내 여성가족부의 활발한 활동 수준을 나타내며, 사이 중앙성은 행위자들끼리 서로 연결해주는 여성가족부의 중재자로서의 역할 수준을 나타낸다(구태희·이윤철, 2008: 146-150; 김용학, 2011: 65-70). 그러므로 연결정도 중앙성이 높을수록 여성가족부의 활동이 활발했음을 의미함과 동시에 활발한 활동으로 다양한 정보를 취득하고 자기권력 향상을 꾀했을 가능성이 높다. 또한 사이중앙성이 높을수록 여성가족부와 정책집행에 있어 다른 행위자들로부터 의지가 되는 리더로 인정받았다고 볼 수 있다(김성희·장로사, 2010: 74). 연결정도 중앙성과 사이 중앙성은 모두 총합의 비율인 표준화연결정도 지수, 표준화매개수준 지수를 산정해 분석에 활용했다. 정책공동체 내 관계된 행위자들 사이에서의 상대적 위상을 파악하기 위함이다.

앞서 쟁점에 대한 내용을 거론하며 언급했지만 여성가족부가 예산이나 조직 구조 측면에서 작은 부처이기 때문에 밀도나 집중화, 각종 중심성의 수준이 높게 확인되면 정책집행 상 여성가족부의 다양한 영역에서의 역동적 기능 발휘를 추정할 수 있다.

### Ⅲ. 분석결과

#### 1. 정책공동체의 밀도, 집중화 수준, 주요 행위자 분석 결과

첫째, 객관성 확보를 위해 본 연구가 산출한 여성가족부 중심의 정책공동체 구조 성분들 사이의 상관관계를 파악하였다. 그 결과는 <표 2>와 같으며, 집중화 수준과 연결정도 중앙성, 밀도와 사이 중앙성 사이에 각각 통계적으로 유의한 상관관계가 있는 것으로 확인되었다. 단, 상호 연관성이 파악된 구조 성분들의 상관계수가 높아 다중공선성이 의심되어 영향관계의 선후를 규정할 수 없다. 그러나 단순히 상관성 여부를 판단하는 것을 제외하고 영향관계 속에서 특정 구조 성분의 선행 여부는 본 연구가 설정한 목적과 직접적으로 관련된 내용이 아니기 때문에 그에 대한 검증은 실시하지 않았다.

<표 2> 본 연구가 파악한 구조 성분들 간의 상관관계 분석 결과

	a	b	c	d
a. 밀도	1			
b. 집중화 수준	.586	1		
c. 연결정도 중앙성	.632	.996**	1	
d. 사이 중앙성	-.891**	-.351	-.404	1

\*\*  $p < .01$

둘째, 2014년부터 2021년까지 여성가족부가 중심이 된 정책공동체의 각해년도 소시오그램과 밀도, 집중화 수준은 아래 이어지는 내용들과 같다.

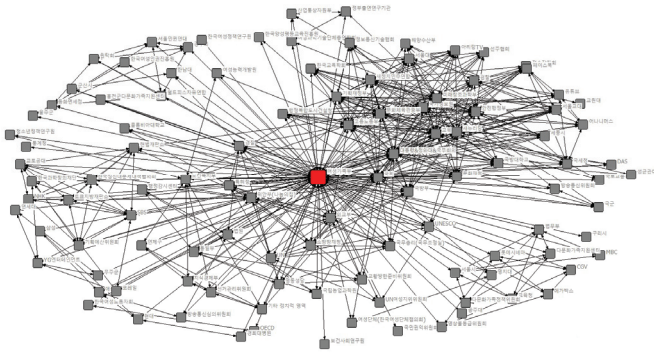
2014년 정책공동체의 소시오그램은 [그림 1]과 같고, 밀도 지수는 3.8%이다. 지수가 0에서 100까지 수치로 표현될 수 있음을 감안하면 매우 낮은 수치이다. 상기 기술한 바와 같이 밀도는 연계망의 규모를 규정해주고, 반비례적으로 연계망 속 행위자들이 서로 맺은 관계의 수준을 나타낸다. 따라서 2014년의 밀도 지수에 비춰보면 여성가족부 중심의 정책공동체는 상당히 규모가 크고, 상대적으로 정책공동체 내 행위자들의 관계 체결은 낮은 상태로 간주된다.

2014년 정책공동체의 연결정도 집중화 지수는 14.2%이다. 정책공동체 내 여러 활동과 관련하여 여성가족부가 갖는 중앙집권성의 정도를 판단해주는 연결정도 집중화 지수는 25.0%를 기준으로 행위자들 사이의 집중화 편차가 크고 작음이 판단되기 때문에(이재무·이재성, 2014: 222) 당해 연도 정책공동체는 중앙집권적으로 구성되지 않

았다고 규정된다.

2014년 여성가족부 중심 정책공동체를 구성하는 상위 20개 행위자는 청와대(혹은 대통령, 국무회의), 새누리당(여당), 국회, 안전행정부, 고용노동부, 미래창조과학부, 새정치민주연합(야당), 교육부, 외교부, 국방부, 기획재정부, 문화체육관광부, 위안부(혹은 나눔의 집), 경찰, 국무총리(혹은 국무조정실), 국가정보원, 특허청, 소방방재청, 검찰, 서울교대 등이다. 행위자들의 소속은 정부 영역 13개, 입법 영역 3개, 사법 영역 1개, 군경 영역 1개, 대학 1개, 비정부 영역 1개로 거의 대부분 공공 부문의 행위자들이다.

〈그림 1〉 2014년 여성가족부 중심 정책공동체의 소시오그램



밀도 지수 3.8%, 연결정도 집중화 수준 14.2%

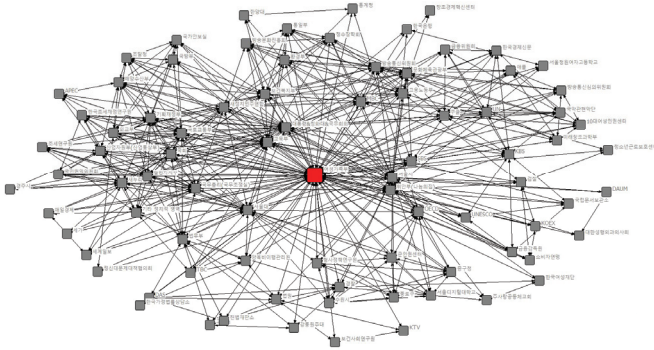
2015년 정책공동체의 소시오그램은 [그림 2]와 같고, 밀도 지수는 5.9%이다. 전년에 대비하여 밀도 지수가 2.0% 올랐으나 절대적 기준에서 한 자리 수 단위의 낮은 범위를 벗어나지 못했기 때문에 의미 있는 변화가 아니며 2014년의 정책공동체와 대동소이한 상태로 간주된다.

2015년의 정책공동체의 연결정도 집중화 지수는 20.9%이다. 전년에 대비하여 집중화 지수가 6.7% 상승했지만 여전히 집중화의 편차가 인정되는 25%에는 미치지 못하기 때문에 2015년 여성가족부 중심의 정책공동체도 중앙집권적 성향이 강하다고 판단할 수 없다.

2015년 여성가족부 중심 정책공동체를 구성하는 상위 20개 행위자는 행정자치부, 교육부, 산업자원부, 새누리당(여당), 청와대(혹은 대통령, 국무회의), 서울대, 국회, 국무총리(혹은 국무조정실), 국토교통부, 기획재정부, 해양수산부, 위안부(혹은 나눔의 집), 보건복지부, 새정치민주연합(야당), 법무부, 서울시, 경찰, 외교부, 법원, 방송통신

위원회 등으로 정부 영역 13개, 입법 영역 3개, 사법 영역 1개, 군경 영역 1개, 대학 1개, 비정부 영역 1개로 거의 대부분 공공 부문의 행위자들이다.

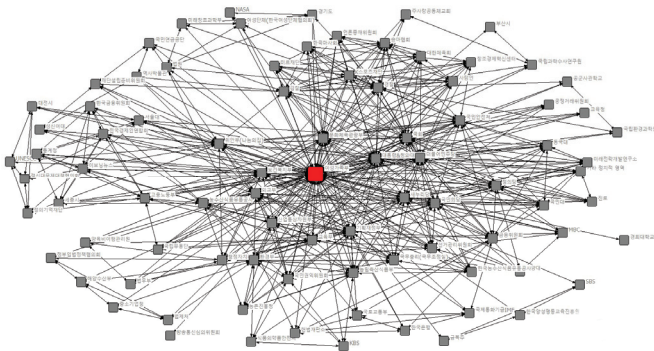
〈그림 2〉 2015년 여성가족부 중심 정책공동체의 소시오그램



밀도 지수 5.9%, 연결정도 집중화 수준 20.9%

2016년 정책공동체의 소시오그램은 [그림 3]과 같고, 밀도 지수는 6.8%이다. 2016년에도 전년에 대비하여 밀도 지수가 0.9% 올랐으나 여전히 한 자리 수 단위의 낮은 범위에 머물러 있기 때문에 과년들의 상태에서 큰 변화 없이 유지되고 있다고 간주된다.

〈그림 3〉 2016년 여성가족부 중심 정책공동체의 소시오그램



밀도 지수 6.8%, 연결정도 집중화 수준 13.6%

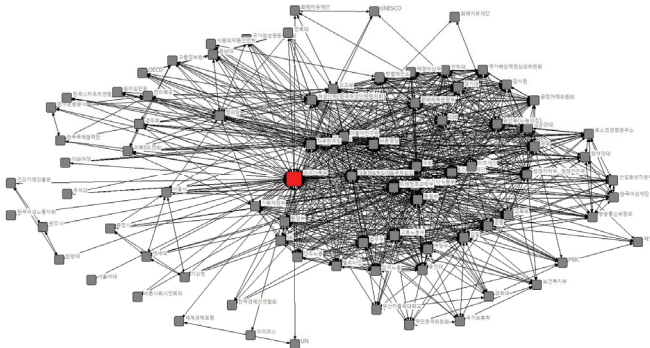
2016년의 정책공동체의 연결정도 집중화 지수는 13.6%이다. 전년에 대비하여 집중

화 지수가 7.3% 낮아져 2014년의 수준으로 회귀했으며 정책공동체의 낮은 중앙집권적 특성이 유지되는 것으로 판단된다.

2016년 여성가족부 중심 정책공동체를 구성하는 상위 20개 행위자는 청와대(혹은 대통령, 국무회의), 더불어민주당(야당), 새누리당(여당), 환경부, 기획재정부, 농림축산식품부, 문화체육관광부, 국무총리(혹은 국무조정실), 농수산식품유통공사, 국회, 산업자원통상부, 국민의당(야당), 외교부, 국민권익위원회, 국민안전처, 위안부(혹은 나눔의 집), 보건복지부, 경찰, 교육부, 정의당(야당) 등으로 정부 영역 13개, 입법 영역 5개, 군경 영역 1개, 비정부 영역 1개로 거의 대부분 공공 부문의 행위자들이다.

2017년 정책공동체의 소시오그램은 [그림 4]와 같고, 밀도 지수는 7.7%이다. 7.7%는 본 연구가 탐색을 시작한 2014년이 비해 지속적인 상승세를 통해 2배가량 높아진 수치이지만 여전히 10%에는 미치지 못해 과년들과 유사한 상태가 지속되고 있다고 간주된다. 한 가지 특징적인 점은 당해 연도 소시오그램에서 유독 밀집도가 높은 영역이 확인된다는 점이다. 이는 당해 연도에 여성가족부가 예년에는 실행하지 않았던 단발성 중점 사업과 같은 활동이 존재했음을 의미한다.

〈그림 4〉 2017년 여성가족부 중심 정책공동체의 소시오그램



밀도 지수 7.7%, 연결정도 집중화 수준 12.9%

2017년 정책공동체의 연결정도 집중화 수준은 12.9%이다. 전년에 대비하여 집중화 지수가 0.7% 낮아졌으며, 과년들에 비해서도 가장 낮은 수준으로 확인되어 중앙집권성이 지속적으로 하락하고 있음이 확인된다.

2017년 여성가족부 중심 정책공동체를 구성하는 상위 20개 행위자는 청와대(혹은 대통령, 국무회의), 더불어민주당(여야 교체), 미래창조과학부, 자유한국당(여야 교체),

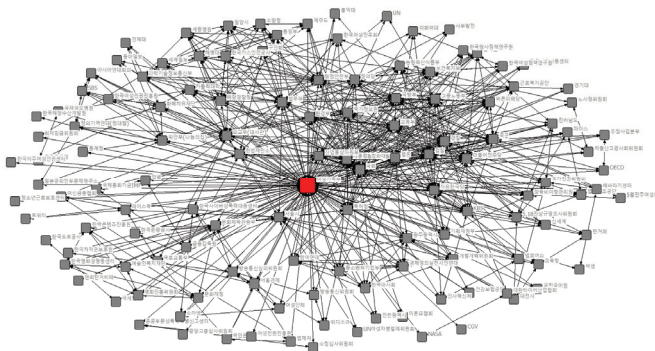
국회, 농림축산식품부, 국민의당(야당), 통일부, 바른정당(야당), 위안부(혹은 나눔의집), 성균관대, 포스코경영연구소, 한국여성재단, 방송통신위원회, 산업통상자원부, 고용노동부, 검찰, 정의당(야당), 여성단체(혹은 한국여성단체협의회), 국방부 등으로 정부 영역 8개, 입법 영역 6개, 사법 영역 1개, 대학 1개, 비정부 영역 4개로 공공 부문의 행위자가 다수이지만 적지 않은 수의 민간 부문 행위자가 처음으로 부각된다.

2018년 정책공동체의 소시오그램은 [그림 5]와 같고, 밀도 지수는 3.3%이다. 3.3%는 가장 높은 수준의 밀도 지수를 보였던 전년에 대비하여 4.4%가 감소하여 본 연구가 탐색을 시작한 2014년보다 더 낮은 수준으로 급락했다. 그러나 등락 상황 모두 한 자리 수 단위 범주에서 이루어졌기 때문에 당해 연도에 확인된 큰 폭의 하락이 특정 영향요인의 작용 때문이라고 단정하기 어렵다.

2018년 정책공동체의 연결정도 집중화 수준은 12.9%이다. 전년에 대비하여 변화가 없어 특이점을 규정할 수 없다.

2018년 여성가족부 중심 정책공동체를 구성하는 상위 20개 행위자는 국회, 청와대(혹은 대통령, 국무회의), 더불어민주당(여당), 국방부, 고용노동부, 산업통상자원부, 국군, 교육부, 환경부, 검찰, 외교부(혹은 대사관), 자유한국당(야당), 경찰, 국가정보원, 법원, 국가인권위원회, 5.18진상규명조사위원회, 특허청, 위안부(혹은 나눔의 집), 이화여대 등으로 정부 영역 10개, 입법 영역 3개, 사법 영역 2개, 군경 영역 2개, 대학 1개, 비정부 영역 2개로 거의 대부분 공공 부문의 행위자들이다.

〈그림 5〉 2018년 여성가족부 중심 정책공동체의 소시오그램



밀도 지수 3.3%, 연결정도 집중화 수준 12.9%

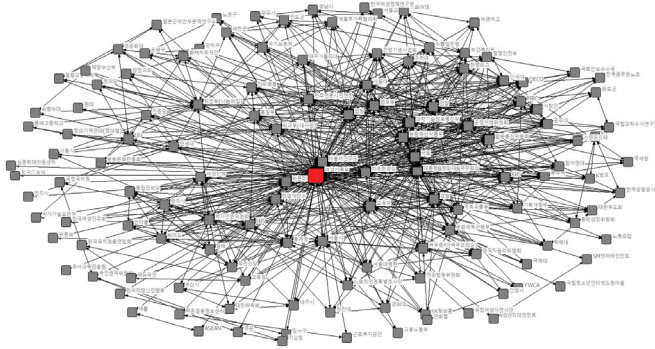
2019년 정책공동체의 소시오그램은 [그림 6]과 같고, 밀도 지수는 4.0%이다. 전년

에 대비하여 밀도 지수가 0.7% 올랐으나 한 자리 수 단위의 낮은 밀도 지수를 나타내고 소시오그램의 양상도 유사하여 과년들과 다른 특징적 변화는 없다.

2019년 정책공동체의 연결정도 집중화 수준은 12.3%이다. 2017년, 2018년에 대비해서도 집중화 지수가 0.7% 낮아져 2014년 이후 가장 낮은 중앙집권성이 확인된다.

2019년 여성가족부 중심 정책공동체를 구성하는 상위 20개 행위자는 청와대(혹은 대통령, 국무회의), 자유한국당(야당), 농림축산식품부, 과학기술정보통신부, 법무부, 국회, 더불어민주당(여당), 검찰, 교육부, 서울대, 법원, 외교부(혹은 대사관), 경찰, 민주언론시민연합, 통일부 KBS, 서울시, 전쟁기념사업회, 공정거래위원회, 방송통신위원회 등으로 정부 영역 11개, 입법 영역 3개, 사법 영역 2개, 군경 영역 1개, 대학 1개, 언론 영역 1개, 비정부 영역 1개로 거의 대부분 공공 부문의 행위자들이다.

〈그림 6〉 2019년 여성가족부 중심 정책공동체의 소시오그램



밀도 지수 4.0%, 연결정도 집중화 수준 12.3%

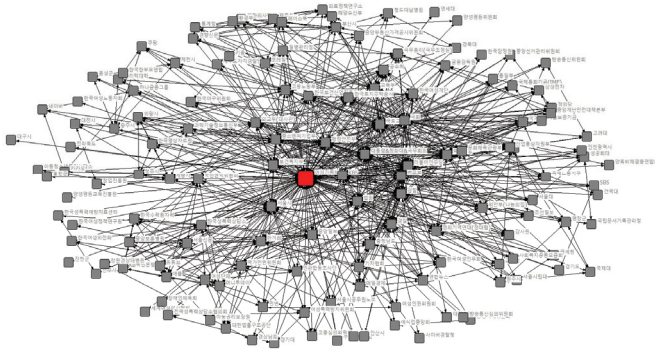
2020년 정책공동체의 소시오그램은 [그림 7]과 같고, 밀도 지수는 3.3%이다. 전년 대비하여 밀도 지수가 0.7% 떨어져 2018년과 같은 수준으로 회귀하였다. 하지만 한 자리 수 단위의 낮은 밀도 지수를 나타내고 소시오그램의 양상도 유사하여 과년들과 다른 특징적 변화는 없다.

2020년 정책공동체의 연결정도 집중화 수준은 9.1%이다. 가장 높게 확인된 2015년을 제외하고 12% 내외에서 비교적 유사한 수준을 유지하던 과년들의 집중화 수준에 비해 3.2%가 낮아졌다. 한 자리 수 단위의 수치로 전환되었기 때문에 정책공동체의 중앙집권성은 사실상 거의 확인되지 않는 수준으로 구조화되었다고 해석될 수 있다.

2020년 여성가족부 중심 정책공동체를 구성하는 상위 20개 행위자는 더불어민주당

(여당), 국토교통부, 국회, 청와대(혹은 대통령, 국무회의), 법무부, 국민의힘(야당), 서울시, 행정안전부, 보건복지부, 검찰, 중소벤처기업부, 한국보건산업진흥원, 경찰, 한국토지주택공사, 한국여성재단, 법원, 외교부(혹은 대사관), 국가인권위원회, 정의기억연대(혹은 정대협), KBS 등으로 정부 영역 11개, 입법 영역 3개, 사법 영역 2개, 군경 영역 1개, 언론 영역 1개, 비정부 영역 2개로 거의 대부분 공공 부문의 행위자들이다.

〈그림 7〉 2020년 여성가족부 중심 정책공동체의 소시오그램



밀도 지수 3.3%, 연결정도 집중화 수준 9.1%

2021년 정책공동체의 소시오그램은 [그림 7]과 같고, 밀도 지수는 1.9%이다. 본 연구가 탐색을 시작한 2014년의 밀도 지수 이후로 가장 낮은 수치가 확인되었는데, 2014년 이후 정책공동체의 규모가 지속적으로 커졌고, 연계 속 행위자들의 관계 체결 양상도 계속 낮아진 것으로 간주된다.

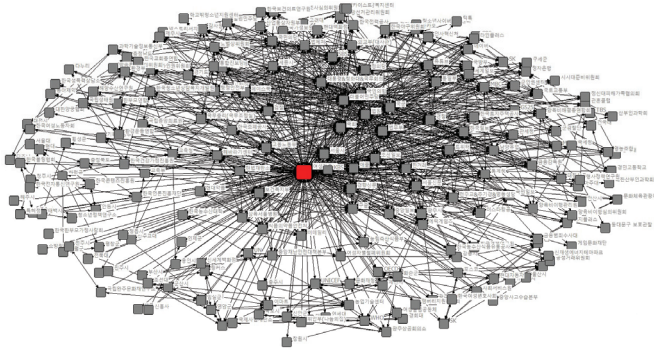
2021년 정책공동체의 연결정도 집중화 수준은 6.1%이다. 전년에 대비하여 3.0%가 낮아져 밀도 지수의 경우와 마찬가지로 2014년 이래 가장 낮은 수준의 집중화 수준이 확인된다. 2014년 이후로 여성가족부가 중심이 된 정책공동체는 중앙집권적으로 구성되지 않았고, 2021년에 이르러는 중앙집권성이 거의 존재하지 않는 수준에 달했다고 판단할 수 있다.

2021년 여성가족부 중심 정책공동체를 구성하는 상위 20개 행위자는 더불어민주당(여당), 국민의힘(야당), 국회, 법무부, 법원, 검찰, KBS, 경찰, 청와대(혹은 대통령, 국무회의), 서울시, 정의당(야당), SBS, 보건복지부, 국군, 고용노동부, 중앙선거관리위원회, 통일부, 국민의당(야당), 애플, 조선일보 등으로 정부 영역 7개, 입법 영역 5개, 사법 영역 2개, 군경 영역 2개, 언론 영역 3개, 민간 기업 1개로 거의 대부분 공공 부문



의 행위자들이지만 과년들에서 크게 확인되지 않던 언론 부문 행위자들의 활동이 두드러지게 확인된 것이 특징적이다.

〈그림 8〉 2021년 여성가족부 중심 정책공동체의 소시오그램



밀도 지수 1.9%, 연결정도 집중화 수준 6.1%

이상의 내용을 정리하면, 여성가족부 중심의 정책공동체는 상당히 큰 규모로 규정된다. 2014년부터 2021년까지 8년간 약간의 등락을 보였지만 한 자리 수 단위의 낮은 밀도 지수가 확인되었기 때문이다. 등락의 변화는 해마다 수행한 사업이나 활동의 상이함에 따른 차이로 추정되며, 소시오그램에서 유독 밀집도가 높게 확인된 영역도 같은 맥락에서 해석될 수 있다. 규모가 크고 행위자들 사이의 체결된 관계가 적다는 특징은 정부연결망에서 주로 나타나는 현상이다. 그러나 내부 행위자들 간 관계가 밀접하게 체결된 정부연결망의 사례도 다수 확인된다. 예컨대 홍경준·송호근(2005), 이인원(2018) 등이 중앙정부와 연관된 연계망의 분석에서 두 자리 수 단위의 밀도 지수를 일관되게 제시하였고, 10개 지방정부의 정책공동체 사례를 분석한 이재무(2014a)의 연구결과는 평균 32.9%의 밀도 지수를 보고한 바 있다. 따라서 여성가족부의 낮은 밀도로 인해 나타나는 양상을 정부연결망의 전형적인 모습으로 단정하기는 어렵고, 여성가족부가 중심이 되는 정책공동체의 경우에 한정되는 두드러지는 특징이라고 규정할 수 있다.

여성가족부가 중심이 된 정책공동체의 중앙집권적 성향 역시 본 연구가 검토를 시작한 2014년부터 지속적으로 낮아져 2021년에는 매우 낮은 수준에 이른 것으로 확인되었다. 선형적으로 입증된 바에 따르면 중앙집권적이지 않은 정책공동체는 두 가지 경우에 나타날 수 있다. 하나는 탈권위적 분권 시도가 완전히 달성된 경우이며, 다른

하나는 강력한 환경이나 여타 요인의 영향으로 인해 분산됨을 방임하는 입장이 견지된 경우이다. 박종관(2022)의 연구와 같은 다수의 최근 연구들이 현재까지도 한국 지방분권에 대해 미흡함을 지적하고 있는 바 여성가족부 중심의 정책공동체가 고도화된 지방분권으로 인해 중앙집권성이 낮아졌다고 보기는 어렵다. 오히려 본 연구가 주목한 여성가족부 폐지와 같이 외부 환경의 영향과 부처가 갖는 본질적 한계로 인해 중앙집권적 사업과 활동의 영위가 이루어질 없는 제약에 따른 결과로 보는 것이 타당하다.

2014년부터 2021년까지 여성가족부 중심의 정책공동체의 상위 20개 행위자들을 제고해보면, 정책공동체에서 활발하게 활동을 영위한 행위자들 대다수가 공공 부문에 속하는 행위자들이고, 민간 부문의 활동은 크게 부각되지 않는다. 특히 정부와 입법, 사법 영역에 속한 행위자들의 활동이 두드러졌는데, 이는 여성가족부 중심 정책공동체의 활동이 정치적 판단이 필요하거나 논란이 되는 경우가 빈번하고 형사적 문제까지 적지 않게 발생한다고 볼 수 있다. 또한 그나마 민간의 활동은 거의 전부 위안부 문제와 밀접하게 연관되어 있으며, 소수의 대학이 상위 행위자 목록에서 일부 확인되는 것만 미루어보면 여성가족부 중심의 정책공동체가 제한적으로 구동되고 있음을 방증한다.

## 2. 정책공동체의 중앙성 분석 결과

여성가족부 중심의 정책공동체의 구조 성분 중 여성가족부의 연결정도 중앙성과 사이 중앙성을 판단하기 위한 표준화연결정도 지수와 표준화매개수준 지수의 산출 결과는 <표 3>과 같다.

<표 3> 여성가족부의 연결정도 중앙성과 사이 중앙성 산출 결과

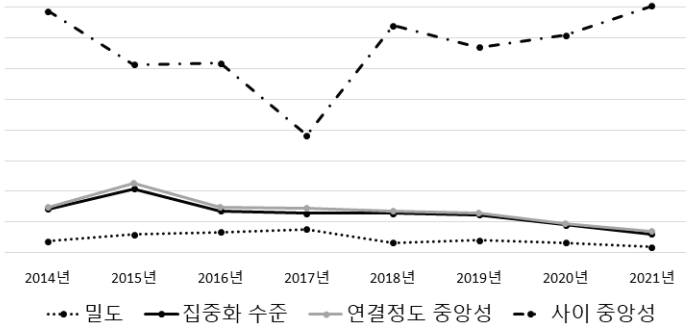
연도	표준화연결정도 지수	표준화매개수준 지수
2014년	14.9%	78.6%
2015년	22.5%	61.3%
2016년	14.8%	61.7%
2017년	14.5%	38.3%
2018년	13.5%	74.0%
2019년	12.9%	66.9%
2020년	9.5%	70.8%
2021년	7.0%	80.4%

여성가족부의 활동 수준을 비견해볼 수 있는 표준화연결정도 지수는 2015년

22.5%로 가장 높고, 2021년 7.0%로 가장 낮으며, 8년간 평균 13.7%로 매년 낮아지고 있는 추세를 보인다. 연결정도 중앙성의 수치가 높을수록 활동이 활발하게 이루어졌으며, 활발한 활동을 통해 정보와 자기 권력을 강화가 행해졌다고 인정될 수 있기 때문에 13.7%라는 평균치는 여성가족부의 활발한 활동을 방증해주지 못한다. 또한 그마저도 매년 줄어들어 7.0%까지 낮아진 상황은 분명한 개선이 필요한 상황으로 판단되어진다. 연결정도 중앙성은 집중화 수준과 정적(+) 상관관계가 있음을 앞선 통계적 검증 과정을 통해 확인했는데, 일반적으로 여성가족부를 중심으로 형성된 정책공동체이기 때문에 여성가족부의 활동이 활발하지 못해 중앙집권적 구조화가 부진했다고 보는 것이 순리적일 것이다.

반면에 여성가족부의 연계망 내 중재 기능적 위상을 비견해볼 수 있는 표준화매개 수준 지수는 2021년 80.4%로 가장 높고, 2017년 38.3%로 가장 낮으며, 8년간 평균 66.5%로 불규칙하게 변동하는 추세이다. 전반적으로 높은 수치를 보이는 편이며, 사이 중앙성의 수치가 높을수록 연계망 내 행위자들이 의지하는 존재이자 중재하는 역할을 잘 수행했다고 간주할 수 있기 때문에 여성가족부가 정책집행 측면에서 조정자를 담당하는 리더로서 적절한 기능을 했다고 볼 수 있다. 정책공동체에 의한 정책집행이 특정 행위자 혼자 행할 수 있는 것이 아니기 때문에 당연히 다양한 행위자들과 협력할 수밖에 없고, 앞서 추정한 것처럼 매해 새롭게 실행한 중점 사업이나 활동마다 특성이 달라 함께 할 수 있는 행위자들이 상이할 수밖에 없어 사이 중앙성 수준이 매년 달라지는 것은 불가피한 현상이다. 2017년 38.3%라는 이례적으로 낮은 수준의 사이 중앙성이 확인되거나 다음 해에 2배 가까이 급증하여 편차가 큰 것도 같은 맥락에서 이해할 수 있다. 또한 본 연구가 탐색하는 여성가족부 중심의 정책공동체는 정부연결망 양상을 보이기 때문에 50%가 넘는 높은 수준의 사이 중앙성이 산출된 것이 이질적인 결과는 아니다. 다만 전술한 연결정도 중앙성 분석결과에서 기술한 바와 같이 여성가족부의 활동 수준이 전반적으로 낮은 상황에서 사이 중앙성 수준만 높다는 것은 여성가족부라는 중앙부처가 당연히 수행해야 할 본연의 주도적 활동과 연계 속 중재자 역할 중 한쪽에만 매진한 결과로 규정할 수 있기 때문에 분명히 문제라고 지적할 수 있다. 사이 중앙성은 밀도와 부적(+) 상관관계가 있음을 앞선 통계적 검증 과정을 통해 확인했는데, 밀도 지수가 낮은 대규모 연계에 근간한 정책공동체일수록 중재적 기능을 수행하는 리더로서의 여성가족부가 더욱 적극적으로 활동을 영위해야함을 시사한다고 볼 수 있다.

〈그림 9〉 시간 흐름에 따른 구조 성분들의 추세 비교



끝으로 본 연구의 분석결과는 [그림 9]와 같이 시간의 흐름에 따라 각 구조 성분들의 추세성을 포함하고 있다. 내용을 보면, 집중화 수준과 연결정도 중앙성은 상호 유사한 추세를 보이고, 이들과 약간의 차이를 보이지만 밀도 역시 매년 일정한 수준으로 유지되고 있다. 그에 비해 사이 중앙성은 매년 등락을 반복하고 있는데 이는 정책의 집행과 관련하여 다양하게 매개하는 기능은 부가적 직무 영역에 포함될 가능성이 많아 여러 여건에 영향을 많이 받을 수밖에 없으며, 정책집행 과정에서 리더로 인정받을 수 있는 상황이 불안정함을 방증한다. 이외에 추세와 관련된 일반화 시도나 사이 중앙성 추세가 불규칙한 원인을 규명하는 활동은 본 연구의 측정 자료만으로는 실행하는 것이 불합리하기 때문에 후속 연구를 기약한다.

## IV. 결론

본 연구는 여성가족부가 중심이 되어 작동하는 정책공동체의 구조 성분을 고찰하여 그를 근거로 정책집행의 효능 관점에서 여성가족부의 폐지 논란에 대해 숙고하고자 수행되었다. 연구의 목적을 달성하기 위해 정책공동체의 정책집행 상황을 같음하여 방증해주는 준연결망 사회연결망분석을 활용하여 2014년부터 2021년까지 여성가족부 중심의 정책공동체의 여러 구조 성분을 규명하였다. 분석결과, 여성가족부 중심의 정책공동체는 상당히 큰 규모로 구동되었으며, 행위자들의 숫자는 적지 않으나 분절된 사업을 영위하는 행태가 추정되어 행위자들끼리의 관계 체결 수준이 낮은 것으로 확인되었다. 정책공동체에서 여성가족부가 중핵이 되는 중앙집권성도 지속적으로 떨어져 매우

낮은 상태인 것으로 파악되었다. 아울러 정책공동체 내 관계된 상위 행위자들은 거의 모두가 공공 부문의 행위자들인 것으로 확인되었다. 그리고 여성가족부의 활동 수준에 대한 검토 결과, 다양한 활동에 있어 행위자들 사이에서 중재와 조정 역할은 충실하게 이루어졌으나 활동의 전체 수준은 낮게 판명되었다. 이들 간 관계에 대해 통계적 검증을 통해 정책공동체의 밀도와 여성가족부의 조정자 역할 간, 정책공동체의 중앙집권성과 여성가족부의 활동 수준 간 상관관계가 있음이 규명되었다.

본 연구의 분석결과를 종합해보면, 정책집행 지향의 정책공동체 구동 측면에서 여성가족부가 중앙부처로서 제 기능을 적합하게 수행했다고 보기 어렵다. 밀도가 낮은 큰 규모의 정책공동체가 형성된 것은 정부연결망의 특성 상 불가피했다고 치더라도 중앙집권성과 활동 수준이 매우 낮게 확인된 것은 본연의 활동을 영위함에 있어 주도적 역할을 못했다고 간주할 수 있다. 규모가 큰 정부연결망임에도 20% 전후의 밀도를 보인 선례를 참조하면 여성가족부가 중심이 된 정책공동체가 다양한 관계 설정 하에 움직였다고 볼 수 없어 여성가족부의 미흡한 역할 수행을 지적할 수밖에 없다. 또한 정부의 낮은 밀도가 낮은 중앙집권성과 연관이 있다는 통계적 검증 결과에 따르면 정책공동체 내 행위자들의 방만한 활동이 명백하게 유추된다. 즉, 정책공동체의 연계 크기는 커졌는데 커진 연계망이 중앙에 존재하는 여성가족부 중심이 아니라는 것은 각 사안에 따라 행위자들끼리 관계가 자신들끼리 스스로 형성한 양적 팽창만 지향한 것으로 볼 수 있다는 뜻이다. 이를 통해 향후의 여성가족부 중심 정책공동체는 외형적으로는 확장되지만 체계적이지 않은 활동이 영위될 가능성이 높고 그로 인해 효율적이고 실용성 있는 정책집행을 기대하기 어려울 것으로 예상된다. 이와 같은 상황은 정책공동체의 상위 행위자들에 공공 부문의 행위자들이라는 본 연구의 분석결과를 통해 확고해진다. 공공 부문의 행위자들은 여성가족부와 동등하거나 거의 차이가 없는 우열 관계에서 정책집행에 참여하기 때문에 여성가족부의 의해 통제될 여지가 매우 적다. 당연히 여성가족부 중심의 중앙집권성이 낮아질 수밖에 없다. 다만 사이 중앙성 확인을 통한 여성가족부의 조정자 역할에 대한 평가는 다르게 규정된다. 정부 주도의 정책공동체에서 정부가 담당해야 할 가장 중요한 역할 중 하나가 많은 주체들 간의 활동을 조정하고 중재하여 협력 관계를 도출하는 것이다(Meier & O'Toole, Jr, 2003: 689-690). 그러므로 여성가족부의 중심의 정책공동체 내에서 여성가족부의 중재 기능이 확인된 것은 긍정적으로 판단될 수 있다. 요컨대 여성가족부 중심 정책공동체의 정책집행과 관련한 여성가족부의 역할과 기능은 한정된 성과만을 생산했다고 평가할 수 있다.

이러한 고찰을 통해 여성가족부 폐지에 대해 다음과 같이 논할 수 있다. 여성가족부가 고유의 소관 업무를 명확하게 정립하고, 다양한 행위자들을 정책공동체에서 주도

적으로 참여시키면서 체계적이고 정제된 정책집행에 임하는 부처 혁신이 필수적으로 이루어져야 한다. 당연히 현재와 같은 충실한 조정자의 역할이 수행되어야 할 것이다. 만약 그러한 노력이 조속히 실행되지 않다면 여성가족부 폐지를 찬성하고 주동하는 정치적 입장이 사회적으로 가납될 가능성이 크다.

본 연구의 한계는 다음과 같다. 사회연결망분석이 갖는 원천적 문제로 설정된 기간 동안 정책을 주도하는 중앙부처의 네트워크 상 활동에서 관련된 정책행위자들을 검색하는 방법을 사용하였다. 그러나 실제 정책과 관련된 직·간접적 행위자들은 더 많이 존재하며, 비의도적으로 배제된 그들 행위자들의 영향력이 지대할 가능성도 무시할 수 없기 때문에 본 연구에서 산출한 관계구조 지수가 실제 네트워크를 정확하게 설명하지 못할 가능성이 존재한다. 또한 정책네트워크의 성격을 규정할 수 있는 여러 분석변수 중에서 행위자와 관계구조 측면만 고려했기 때문에 본 연구의 결과는 단편적 성향이 강하다. 따라서 본 연구의 결과가 우연히 실체와 부합되었을 가능성도 배제할 수 없다. 더불어 사회연결망분석은 관계구조에 대한 계량적 결과 도출에는 매우 유용하지만 관계를 형성하는 요인이나 심층 작용 요소에 대한 파악은 불가능하다. 즉 관계를 형성하는 것이 항상 우호적일 수 없으며 연계가 반드시 양화와 연결되는 것은 아님에도 연계를 긍정적으로 전제하고 분석을 실시했기 때문에 현실의 네트워크에서 행위자들의 감정과 이해관계가 명확하게 반영되었다고 볼 수 없는 여지가 있다. 향후 이러한 문제들을 보완할 수 있는 추가적 방법의 숙고를 통해 보다 개선된 연구를 수행할 것을 기약한다.

## ■ 참고문헌

- 구태희·이윤철. 2008. “글로벌 네트워크 중앙성이 호텔경영성과에 미치는 영향에 대한 연구 - 국내 특급호텔 대상 사회네트워크 분석을 중심으로.” 《관광학연구》, 32(1): 141-162.
- 김경모. 2005. “커뮤니케이션학의 방법론적 쟁점: 커뮤니케이션 연결망 분석의 이론적 기초에 관한 탐색적 접근.” 《커뮤니케이션 이론》, 1(2): 162-207.
- 김덕근. 2006. “교육정책참여자들의 이슈네트워크 분석.” 《교육행정학연구》, 24(2): 81-101.
- 김선경·원준연. 2003. “도시계획 결정과정의 정책네트워크 분석.” 《행정논총》, 41(4): 253-278.
- 김성수. 2007. “행정학 교육, 연구 공동체의 미래와 정책 재창조: 과학기술 정책네트워크와 정부-민간관계.” 《한국정책학회학술대회 발표논문집》, 2007: 165-179.
- 김성근·조혁준·강주영. 2016. “학술연구에서의 텍스트마이닝 활용 현황과 주요분석 기법.” 《정보기술아키텍처연구》, 13(2): 317-329.
- 김성희·장로사. 2010. “사회 연결망 분석 연구동향 및 정보학 분야에서의 활용가능성에 관한 연구.” 《정보관리학회지》, 27(4): 71-87.
- 김순양. 2003. “정책네트워크 모형의 이론적 쟁점 분석.” 《고려대학교논집》, 9(1): 178-217.
- 김영한. 2009. 《포스트모던 시대의 세계관》. 서울: 송실대학교 출판부.
- 김옥일. 2008. 《정책네트워크 변화와 정책변동에 관한 연구》. 단국대학교 일반대학원 박사학위논문.
- 김용학. 1995. “아동 가족 연구를 위한 최신통계기법: 사회연결망분석 기법.” 《한국아동학회 추계워크샵》, 29-46.
- \_\_\_\_\_. 2011. 《사회연결망분석》. 서울: 박영사.
- 김예승. 2009. “한탄강 댐 갈등사례에서 나타나는 이슈네트워크의 문제점.” 《경희대학교 대학원고향논집》, 45: 91-112.
- 김은희. 2022. “여성가족부의 위상과 역할에 대한 비판적 논의의 지점들.” 《황해문화》, 115: 247-257.
- 김일환. 2019. “인문학을 위한 신문 빅 데이터와 텍스트 마이닝.” 《어문논집》, 78: 41-62.
- 김정렬. 1996. “산업구조고도화와 정부·기업관계의 제도적 특성 변화: 준내부조직의

- 균열과 정책네트워크의 다원화.” 《한국행정학보》, 30(3): 153-169.
- 나 영. 2022. “여성가족부 폐지에 대응하며, 성평등정책의 방향을 뒤집어야 할 때.” 《황해문화》, 115: 270-277.
- 류지성. 2009. 《정책학》. 서울: 대영문화사.
- 박광덕. 1993. “정책공동체와 이슈네트워크이론.” 《행정문제연구》, 1: 173-196.
- 박현희·홍성걸. 2016. “사회연결망분석을 이용한 창조경제정책 분야의 정책네트워크 (Policy Networks)에 대한 탐색적 연구.” 《한국정책학회보》, 25(2): 429-454.
- 신영균. 2003. 《의약분업 정책결정 과정의 정책네트워크 유형변화에 관한 연구 - 김대중 정부를 중심으로》. 영남대학교 일반대학원 박사학위논문.
- 안이환. 2007. 《사회성 측정》. 서울: 서현사.
- 양광모. 2009. 《귀한 인맥 만들기》. 서울: 도서출판 무한.
- 유 훈. 2007. 《정책집행론》. 서울: 대영문화사.
- 이명석. 2011. “네트워크 거버넌스와 정부의 역할 : 복잡계이론을 중심으로.” 《국정관리연구》, 6(1): 739-760.
- \_\_\_\_\_. 오수길·배재현·양세진. 2008. “재해복구의 네트워크 거버넌스.” 《한국행정학회 춘계학술대회 발표논문집》, 739-760.
- 이성록. 2005. 《새로운 공동체 영역 @제4섹터》. 서울: 미디어어썬.
- 이순호. 1999. 《노동복지 정책네트워크의 변화- 고용보험제도를 중심으로》. 고려대학교 박사학위논문.
- 이인원. 2018. “문재인 정부 국정과제에 나타난 정부협업 네트워크 분석.” 《현대사회와 행정》, 28(1): 109-154.
- 이재무. 2011. 《한국 중소기업정책의 네트워크 거버넌스에 관한 연구》. 단국대학교 일반대학원 박사학위논문.
- \_\_\_\_\_. 2014a. “서울시 자치구의 일자리창출정책 성과와 정책공동체 네트워크 구조 간 관계분석 연구.” 《한국행정연구》, 23(4): 31-58.
- \_\_\_\_\_. 2014b. “정책네트워크 내 핵심 정부행위자의 구조성분과 정책효율성 간 관계에 대한 연구 - 보건복지부 중심의 보육정책네트워크를 대상으로.” 《한국정책학회보》, 23(4): 265-286.
- \_\_\_\_\_. 이재성. 2014. “사회연결망분석을 활용한 아이돌봄지원사업의 정책네트워크 연구.” 《한국사회복지행정학》, 16(3): 209-234.
- \_\_\_\_\_. 조경서·송영선. 2012. “한국 보육정책 협력네트워크의 발전적 구축에 관한 연구.” 《한국영유아보육학》, 73: 27-54.



- 장진희. 2022. “여성가족부 폐지가 정답인가.” 《월간 한국노총》, 581: 41.
- 정현백. 2022. “여성가족부 폐지를 둘러싼 논란과 그 사회적 의미.” 《여성과 역사》, 36: 1-16.
- 조영희. 2012. “여성정책변동에 관한 연구: 호주제 폐지와 성매매특별법 제정사례를 중심으로.” 《여성연구》, 82(1): 163-207.
- 조용직. 1987. “한국정치의 현실과 과제: 다원화 사회에서의 정치발전추이.” 《국회보》, 245: 23-30.
- 최연철. 2012. “유아교육 연구자의 사회연결망분석.” 《열린유아교육연구》, 17(2): 176-187.
- 최호준. 2006. “민주사회에서 권위의 다원화를.” 《사회과학논총》, 9: 15-25.
- 한상만. 2011. 《성균관대 한상만 교수의 고전에서 배우는 경영 인사이트 40》. 서울: 원앤원북스.
- 홍경준·송호근. 2005. “사회복지정책 결정 구조에 대한 정책연결망 분석: 문민 정부와 국민의 정부 비교.” 《한국사회복지학》, 57(4): 5-34.
- Anderson, James. E. 2011. *Public Policy Making(7th ed.)*. Boston: Wadsworth Publishing Company.
- Berry, F. S., Brower, R. S., Choi, S. O., Goa, W. X., Jang, H. S., Kwon, M., & Word, J. 2004. Three Traditions of Network Research: What the Public Management Research Agenda Can Learn from Other Research Communities. *Public Administration Review*, 64(5): 539-552.
- Castells, M. 2004. *The Network Society: A Cross-Cultural Perspective*. Northampton: Edward Elgar Publishing Ltd.
- Gerth, H. H., & Mills, C. Wright. 1946. *From Max Weber: Essays in Sociology*. New York: Oxford University Press.
- Hanf, Kenneth I., & O'Toole, Jr., L. J. 2003. Multi-Level Governance Networks and the Use of Policy Instruments in the European Union. In Hans Bressers and W. A. Rosenbaum(ed.), *Achieving sustainable development: the challenge of governance across social scales*, 257-279. London: Praeger Publishers.
- Klijin, Erik-Hans., & Koppenjan, Joop F. M. 2000. Public Management and Policy Networks: Foundations of a network approach to governance. *Public Management*, 12(2): 135-158.
- Kettl, Donald. F. 2005. *The Global Public Management Revolution(2nd ed.)*.

- Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Mabbett, D. 2005. How is Policy made? In Raia Prokhovnik(ed.), *Making Policy, Shaping Lives*, 7-42. Edinburgh: Open University Press.
- Meier, K. J., & O'Toole, Jr., L. J. 2003. Public Management and Educational Performance : The Impact of Managerial Networking. *Public Administration Review*, 63(6): 689-699.
- Mitchell, C. 1969. *Social network in urban situations: Analysis of personal relationships in central African towns*. Manchester: Manchester University Press.
- Peters, B. Guy. 1996. *The Future of Governing: Four Emerging Model*. Kansas: the University Press of Kansas.
- Peterson, J. 2003. *Policy Networks*. Vienna: Institute for Advanced Studies.
- Rhodes, R. A. W., & Marsh, D. 1992. New Directions in the Study of Policy Networks. *European Journal of Political Research*. 21: 181-205.
- Smith, M. J. 1993. *Pressure, power and policy: state autonomy and policy networks in Britain and the United States*. New York: Harvester Wheatsheaf.
- Waarden, F. V. 1992. Dimensions and types of policy network. *European Journal of Political Research*, 21: 29-52.

## **A Study on the Controversy on the Existence of the Ministry of Gender Equality and Family Based on the Structural Elements Related to the Policy Implementation of the Policy Community**

Lee, Jae Moo

The purpose of this study was to consider the controversy over the abolition of the Ministry of Gender Equality and Family in terms of the efficacy of policy enforcement, based on the composition of the policy community centered on the Ministry of Gender Equality and Family. As a result of analysis using the quasi-network social network analysis method, it was identified as a policy community with low density and centralized attributes, and the size of the network of policy communities was large and the level of relationship between actors was low. Additionally, although the activities of the Ministry of Gender Equality and Family were quite insufficient, the mediation and mediator roles were faithfully fulfilled among the actors in the public sector, which accounted for almost all of them. Through statistical verification of the calculated structural components, it was found that there was a correlation between the density of the policy community and the coordinator role of the Ministry of Gender Equality and Family, and the centralization of the policy community and the activity level of the Ministry of Gender Equality and Family. Limited to the results of the analysis, the abolition of the Ministry of Gender Equality and Family would highly likely to be accepted, unless measures such as the establishment of the Ministry of Gender Equality and Family's own duties, inducing active participation of various actors in the Ministry of Gender Equality and Family, and maintaining the role of a faithful mediator were undertaken.

198 「정부학연구」 제28권 제3호(2022)

※ Keywords: policy community, structural component, social network analysis, Ministry of Gender Equality and Family