

여성친화도시 정책유지 영향요인에 관한 연구

박사 옥* / 박윤환**

여성친화도시 정책은 지역정책의 성 주류화 실현을 위한 혁신정책으로써 지방정부의 재량으로 정책유지가 진행되고 있는 점에 주목하였다. 여성친화도시 정책의 경우 중앙정부의 소극적 지원 속에 지방정부의 주도적인 정책집행으로 진행되면서 실질적인 정책유지에 어려움이 있다는 지적이다. 이러한 상황에서 지방정부가 주도적으로 여성친화도시 정책을 유지할 수 있었던 요인에 관한 실증적인 분석은 향후 정책적 소수집단에 대한 정책 일관성 확보와 정책 유지의 측면에서 학문적·정책적 의의를 갖는다.

본 연구는 여성친화도시 정책유지에 미치는 영향요인을 살펴보고자 226개 기초자치단체를 대상으로 실증분석을 하였다. 그 결과 여성친화도시 제도유지 및 지정유지와 관련하여 정책예산, 의회의 정치성향, 수평적 학습이 유의미하게 영향을 미치는 것으로 나타났으며 정책의 수평적 모방은 여성친화도시 지정유지에 유의미한 영향이 있었다. 이러한 분석 결과를 바탕으로 여성친화도시 정책유지에 대한 시사점을 제시하였다.

주제어 _ 여성친화도시, 정책유지, 정책채택, 정책확산 기제, 성 주류화

* 경기대학교 일반대학원 행정학과 박사과정 수료(제1저자)

** 경기대학교 행정학과 교수(교신저자)

A study on the factors that influence the maintenance of the Women Friendly City policy

Park, Saok* / Park, Yoonhwan**

The Women Friendly City policy, an innovative strategy to achieve gender mainstreaming at regional level, is currently being maintained at the discretion of local governments. There is a significant challenge in maintaining this policy due to the lack of support from the national government, with only local governments taking an active role in upholding the policy. An empirical analysis of the factors, which enable the local governments to proactively uphold the policy despite the difficulties they face has academic and policy implications in terms of policy coherence and policy maintenance for future policy the minority group.

Henceforth, this study conducted an empirical analysis of 226 local governments to examine the factors influencing the maintenance of the Women-Friendly City policy. The results demonstrated: 1) the budget, political stance of the council, and horizontal learning had a significant impact on the maintenance of the policy and the designation; and 2) the horizontal imitation of the policy had a significant impact on maintaining the designation of the Women-Friendly City.

To summarize, based on the empirical analysis carried out, this study demonstrates the future implications from maintaining the Women-friendly City policy.

Key words _ Women-Friendly City, Policy Maintenance, Policy Adoption, Policy Diffusion Mechanisms, gender mainstreaming

* Ph.D student, Dept, of Public Administration, Graduate School, Kyonggi University(First Author)

** Professor, Dept, of Public Administration, Kyonggi University(Corresponding Author)

I. 서론

사회문제를 해결하기 위해 수립된 공공정책은 시간의 흐름 속에서 정책환경의 변화와 목표달성 정도에 따라 정책변동이 나타난다. 지방자치제도를 시행한 지 30여 년이 지났으나 지방정부는 제한적인 자치입법권과 국가재정에 대한 의존도로 인해 자체적인 정책 결정과 집행이 제한적인 실정이다. 그러나 지방자치제도의 정착과 경험이 축적되면서 지방정부는 지역에 내재된 사회문제와 지역 시민의 요구에 주목하게 되었고, 이를 해결하기 위해 지역 실정에 맞는 새로운 정책의 발굴과 도입 사례가 나타나고 있다. 특히 선거를 통해 지방자치단체장 등의 정책결정권자가 선출되면서 자치단체장을 비롯한 의회 의원들은 시민들의 관심과 선호도가 높은 정책 이슈의 선점과 추진을 통해서 시민의 지지와 신뢰를 높이고자 정책혁신을 추진하는 사례가 나타나고 있다.

이러한 지방정부의 주도적인 결정으로 추진된 정책 중에는 여성친화도시 정책이 있다. 여성친화도시 정책은 “지역 정책의 성 주류화”(여성가족부·한국여성정책연구원, 2017: 9)를 표방하며 지역정책에서 배제되었던 여성의 역량을 증진하여 성평등한 사회참여를 확대해 나가고 여성을 비롯한 사회적 약자의 삶의 질 향상을 구현하고자 한다. 이 정책은 익산시를 비롯한 기초자치단체의 요구로 국가정책으로 도입된 사례로써 기초자치단체가 성평등 정책을 실행하는 과정에서 중앙정부에 여성친화도시 지정을 건의하여(조명희·공미혜, 2014) 반영된 정책혁신(policy innovation)이며 성평등을 고려한 도시정책으로써 지역혁신(True and Mintrom, 2001; Woodward, 2003)이라 할 수 있다.

현재 여성친화도시 정책은 「양성평등기본법」제39조에 근거를 두고 실행하고 있으나 반드시 모든 지방자치단체가 추진해야 한다는 의무조항으로 명시하지 않았다¹⁾. 이로 인해 여성친화도시 정책은 지방자치단체가 추구하는 정책목표 및 가치지향에 따라 도입이 결정되고 있다. 2009년 여성가족부가 익산시, 여수시와 여성친화도시 지정협약을 체결하면서 여성친화도시 조성정책은 제도화된 정책으로 정비되어 지방자치단체로 확산하였고, 2022년 기준으로 광역, 기초자치단체를 포함하여 101개의 도시가 지정협약을 체결하였다.

여성친화도시 조성에서 중앙정부가 추진하는 주요 사업은 지방자치단체를 대상으로 여성친화도시 지정과 협약체결이다. 이밖에 여성친화도시로 지정된 지방정부를 대상으로 정책형성교육과 도시 조성에 필요한 전문가 컨설팅 지원, 공모사업을 통한 민관협력사업을 지원하고 있어서 실질적인 여성친화

1) 「양성평등기본법」 제39조는 여성친화도시를 독립적으로 규정한 조항으로 의미를 갖는다. 다만, 국가 및 지자체의 여성친화도시 조성 노력, 여성가족부 장관의 지원, 필요한 사항에 대한 대통령령 위임 등 3가지 내용만 간단히 규정되었을 뿐이다.

도시 조성에 필요한 재정은 지정된 도시가 자체적으로 마련하는 실정이다(조선주 외, 2017). 재정자립도가 낮은 지방정부로서는 여성친화도시 조성에 필요한 자원 마련과 신규사업 발굴에 제약이 나타날 수밖에 없는 상황에도 불구하고 여성친화도시 조성정책을 유지하는 지방정부가 확산하고 있다.

본 연구는 지방정부의 제안으로 제도화된 여성친화도시 정책이 지방정부 간의 수준과 차이가 현존하는 상황에서 기초자치단체의 주도적인 정책집행과 유지로 진행되고 있는 점에 주목하였다. 그동안 기초자치단체가 주도한 혁신적인 정책도입과 확산 사례들은 정책확산이론에 기초하여 확산의 방향과 기제를 중심으로 선행연구가 활발하게 진행되었다. 정책확산연구는 정책채택에 주목하지만 정책도입 이후 기초자치단체마다 정책유지에서 발생하는 차이를 설명하기에는 한계가 있으므로 정책유지에 관한 실증적인 연구가 필요하다. 기초자치단체의 여성친화도시 정책도입은 중앙정부나 광역 정부의 수직적 모방이나 강압 기제보다는 내부적인 정치적, 사회적 요구나 주변 지방정부의 도입이 영향을 준 사례라 볼 수 있다. 그리고 여성친화도시 조성에 필요한 예산을 지방정부의 자체 재원으로 마련해야 하는 상황과 정책결정권자의 정치적 지향에 따라 정책유지 여부가 강하게 작용하는 현실에서 지방정부가 여성친화도시 조성정책을 지속시켰던 영향요인에 대한 분석은 향후 지방정부의 혁신정책 도입과 집행의 자립적인 기반마련에 필요하다고 볼 수 있다.

따라서 본 연구는 여성친화도시 조성에서 정책유지에 영향을 미친 요인을 분석하여 지속가능한 여성친화도시 조성에 필요한 정책적 방안을 모색하고자 한다. 이를 위해 본 연구는 3가지 분석 방향을 가져가고자 한다. 첫째, 정책유지와 여성친화도시 조성정책에 관한 선행연구를 검토하여 이론적 논의를 정리한다. 둘째, 226개 기초자치단체를 대상으로 여성친화도시 조성 정책유지에 영향을 미친 요인을 실증적으로 탐색하기 위해 여성친화도시 정책유지를 여성친화도시 제도 유지와 여성친화도시 지정유지로 나누어 분석한다. 셋째, 분석된 결과를 바탕으로 지속가능한 여성친화도시 조성에 필요한 정책적 시사점을 제시한다.

II. 이론적 배경과 선행연구 검토

1. 정책의 채택과 유지

1) 정책혁신

본 연구에서 다루는 혁신적인 정책도입과 정책유지는 정책변동이론에서 살펴볼 수 있는데 Hogwood

& Peters(1983)는 정책변동을 정책혁신, 정책유지, 정책승계, 정책종결로 분류했다. 정책혁신(policy innovation)은 기존에 없었던 새로운 정책을 도입하는 것을 말하며 정책유지(policy maintenance)는 도입된 정책의 기본 특성을 유지하면서 집행과정에서 나타나는 사업내용, 예산액 변경 등과 같은 낮은 수준에서의 변화를 포함하고 있다. 정책승계(policy succession)는 현재 도입된 정책에 대해 높은 수준으로 수정하거나 새롭게 대체하는 경우를 말한다. 정책종결(policy termination)은 정책을 완전히 폐지하는 것으로 법률, 사업, 조직, 예산 등의 폐지를 의미한다.

정책혁신은 정책결정자에 의해 새로운 프로그램이나 정책을 도입하는 것(Mohr, 1969; Walker, 1969)으로 혁신은 새로운 발명(invention)뿐 아니라 이미 다른 지역이나 조직에서 도입되어도 해당 조직이 신규 정책으로 도입하는 것도 포함한다(Walker, 1969; Rogers, 2003: 1995; Berry & Berry, 1990: 395; 김혜정·이승중, 2006; 장석준, 2013: 15). 지방정부의 정책채택은 지방자치 조례를 통해서 확인할 수 있어서(장석준 외, 2015) 정책확산 선행연구에서 정책채택 여부로 조례 제정 여부를 활용하는 연구가 많다.

지방정부가 새롭게 도입한 정책이 긍정적인 효과가 나타날 경우, 다른 지방정부가 정책도입으로 이룬 성과를 성공적인 실험의 성과로 수렴하여 동일하거나 유사한 정책을 도입하게 된다(Boehmke and Witmer, 2004; Shipan and Volden, 2006; 김대진, 2015). 그리고 이미 정책을 도입한 지방정부는 집행과정에서 나타나는 정책의 효과성과 함께 다른 지방정부로 확산되어 정책이 시행되는 과정을 살펴보면서 정책유지에 대한 집행을 고려할 수 있다.

성 주류화 전략 도구의 하나인 성별영향평가가 도시 재정비사업, 신도시 건설 등 도시 공간 조성사업에 수행되면서 여성친화도시 조성 이슈가 부각하였고(유희정 외, 2010), 익산시, 여수시가 선도적으로 조성계획 수립·추진과 여성친화도시 시범도시 지정을 중앙정부에 제안하면서 여성가족부는 여성친화도시 정책을 도입하였다(조명희·공미혜, 2014). 여성가족부의 여성친화도시 지정 시행은 기초자치단체의 여성친화도시 조성 정책채택을 촉발하는 계기가 되었으며 점차 확산하였다. 따라서 “지역 정책의 성 주류화”(여성가족부·한국여성정책연구원, 2017: 9) 실현을 위해 채택한 여성친화도시 정책은 기초자치단체의 정책혁신이라 할 수 있다. 정책을 채택한 지방정부는 여성친화도시 지정협약을 통해서 정책을 유지하고 있다. 기초자치단체가 여성친화도시 조성에 필요한 프로그램이나 사업을 결정하거나 정책을 유지 여부를 결정할 때 다른 지방정부에서 추진하는 사례에 대해 벤치마킹 등의 학습을 하거나 다른 지방정부의 정책채택 정도를 통한 정책유지 여부를 판단할 수 있다. 따라서 정책채택 이후 유지에 관한 논의를 진행하기 위해서는 정책확산이론에 대한 접근이 필요하다.

2) 정책확산 방향과 기제

정책확산(policy diffusion)은 한 정부가 새로운 정책채택 후 다른 정부가 그 정책을 도입하여 정책을

채택한 정부들이 증가하는 것이다(Eyestone, 1977: 441). 정책확산의 방향은 비슷한 수준의 정부 간에 정책이 확산하는 수평적 확산과 행정구역이나 통치구조 수준이 다른 정부 간에 정책이 전파되는 수직적 확산으로 나눈다(Barret and Tsui, 1999; Allen et al., 2004; Shipan and Volden, 2006; Dobbin et al., 2007; Berry·김대진, 2010).

수평적 확산으로 수준과 권한이 비슷한 기초자치단체의 정책이 다른 기초자치단체의 정책도입에 영향을 준 결과가 제시된 연구로는 지역축제(석호원, 2010), 범죄예방정책(조일형·이종구, 2012), 출산장려금제도(이석환, 2013; 이정철·허만형, 2012), 주민참여예산제도(이정철·허만형, 2016), 다문화가족 정책(정다정·유두호, 2021) 등에서 인접하거나 광역 내 기초자치단체의 정책채택이 증가할수록 도입 가능성이 커지는 결과가 제시되었다.

수직적 확산은 상위정부의 정책도입이 하위정부의 정책도입에 영향을 미치는 하향확산과 하위정부의 정책도입이 상위정부의 정책도입에 영향을 미치는 상향확산으로 분류할 수 있다(이석환, 2014). 중앙정부 및 광역자치단체의 정책도입으로 기초자치단체의 정책도입에 영향을 미친다는 결과가 제시된 연구로는 주민참여예산제도(최상한, 2010), 도심지역의 버스환승제 도입(김대진, 2015), 출산장려금 정책(이석환, 2013; 김진영·이석환, 2016), 환경기본조례 도입(박나라·김정숙, 2018) 등에서 광역자치단체가 정책을 도입했을 때 광역 내 기초자치단체들의 정책도입 확률이 높아진다는 결과가 제시되었다.

Shipan & Volden(2008)에 의하면 정책확산의 기제는 학습(learning), 경쟁(competition), 모방(imitation), 강압(coercion)으로 구분할 수 있다. 학습은 정책결정자가 공공문제에 직면하면 다른 정부에서 성공적으로 입증된 대안을 선택하여 해결작업을 단순화한다(Berry and Baybeck, 2005; Shipan & Volden, 2008). 학습은 지방정부가 채택한 정책에 대한 성공 여부를 판단하고, 성공적이라고 여기면 다른 정부가 그 정책을 채택할 가능성이 높아진다. 그리고 정책결정권자는 정책 효과가 입증되었거나 정책을 도입한 정치인의 득표율에 긍정적으로 기여한 정책을 도입할 가능성이 높아진다(Gilardi, 2010). 이러한 학습기제는 정책채택 이후에도 성공적인 정책추진과 정책결정권자의 재선을 위해 우수 사례에 대한 학습을 지속시켜 나갈 가능성이 있다.

모방은 불확실한 환경에 있는 정부가 정당하면서 성공적이라 인식되는 다른 정부를 모방하여 불확실성을 대처하는 과정에서 정책확산이 발생하는 것을 말한다(Walker, 1969; DiMagio & Powell, 1983). 모방기제는 정책확산의 원인이 정책의 효율성이나 효과성이 아니라 사회적 정당성이라고 주장한다는 점에서 학습기제와 대조를 이룬다(이석환, 2022). 학습기제는 다른 정부의 행위(action)에 초점을 맞추지만 모방기제는 행위자(actor)에 초점을 맞춘다(Shipan & Volden, 2008: 842). 그래서 모방은 확산과정에서 정책결정자들이 채택의 결과를 고려하지 않은 채 규모가 크거나 지도적인 위치에 있는 대도시가 채택한 정책을 따라 채택할 수도 있으며(Shipan & Volden, 2008: 843) 수준이 비슷한 정부 관계에서도 나타날 수 있다.

3) 정책유지의 개념

정책목표를 실현하기 위해 시행되는 정책집행(policy implementation)은 정책수단을 실현시키는 과정(윤태섭, 2005)으로 사회, 경제, 정치 등의 다양한 환경요인과 정책집행조직에 따라 결과가 다르게 나타날 수 있다. 그리고 정책과정(policy process)에서 끊임없는 환류가 이루어지면서(정정길 외, 2014) 정책변동이 발생한다.

정책유지(policy maintenance)에 관한 학자들의 정의를 살펴보면 정정길 외(2014)는 도입된 정책의 기본 특성을 유지하면서 집행과정에서 나타나는 사업내용, 예산액이나 집행 절차의 변경 등과 같은 낮은 수준에서의 변화를 말하며 변화의 폭에 따라 정책승계와 구분이 어려울 수 있으나 정책승계는 정책의 기본적 특성의 변화로써 정책목표는 유지하나 정책수단인 사업, 조직, 예산의 큰 변화가 일어나는 것으로 구분하였다. Aldrich(1999)는 정책변동을 변화, 선택 유지 투쟁으로 구분하고, 이 중 유지는 선택적 변화가 보존, 복제, 재생산되는 것으로 조정된 정책의 확대나 안정화가 추진되는 단계라 하였다(양승일·유홍립, 2010). 양승일·유홍립(2010)은 정책유지는 정책결정과정에서 도출된 정책대안이 정책집행과정으로 전달될 때 변화 없이 정책대안이 유지되는 것이라 하였다.

여성친화도시 정책은 기초자치단체가 정책도입 이후 여성가족부와의 여성친화도시 지정협약을 통해서 정책이 유지되는 것을 확인할 수 있다. 기초자치단체는 여성친화도시 조성 추진을 위해 성평등 정책 추진기반 마련 등의 5대 목표에 근거한 정책 내용과 수단을 마련하고, 집행과정에서 여성가족부에 지정심사를 신청하여 (재)지정 심사를 받는다. 기초자치단체는 정책집행에서 정책목표를 유지하면서 지역환경에서 요구되는 (특화)사업의 발굴과 구성에 필요한 관련 사업의 부서 간 협업을 실정에 맞게 추진하고, 사회·정치·경제의 환경변화를 고려하여 시기별로 사업내용이나 예산 등에서 낮은 수준의 변화를 거치면서 운영하고 있으므로 정책유지의 개념을 바탕으로 분석할 수 있다.

Hogwood & Peters의 정책변동이론에서 제시한 정책유지에 관한 선행연구를 살펴보면 양승일·유홍립(2010)은 정책대상조직에 의한 비정규직 보호정책의 유지과정 연구에서 문헌분석과 설문조사를 활용한 결과, 정책대상조직의 역동성이 정책채택과 집행과정에서 낮은 수준의 정책변동과 정책유지에 영향을 주었다고 분석하였다. 조성은·안상훈(2011)은 이동통신 번호통합정책 유지에 대해 정책 진화의 관점에서 분석한 결과, 구성요소인 경로의존성, 창발성, 공진화, 피드백과 학습은 정책이 일관성을 유지하고 환경변화에 적응할 수 있도록 영향을 주었다. 이 외에 Hogwood & Peters의 정책변동이론을 바탕으로 분석한 연구로는 양승일(2015), 강혜연·엄태호(2016), 김은미 외(2018), 정다현·박용성(2023) 등이 있다. 정책유지나 정책변동 관련 선행연구의 경우 대체로 사례 및 문헌분석을 중심으로 연구가 진행되었으며 객관적 실증분석에 의한 연구와 지방정부 차원의 정책유지에 관한 연구가 미비한 실정이다. 본 연구는 정책유지에 관한 실증적 분석의 확장을 위해 기초자치단체에서 여성친화도시 정

책도입에 따른 정책유지에 미치는 영향요인을 실증적으로 분석하고자 한다. 그동안 정책확산 연구가 시간의 흐름에 따른 “채택률(the rate adoption)”에 주목할 뿐(Rogers, 2003) 정책도입 이후 환경적 변화가 복합적으로 이루어지는 상황에 대응하는 정책유지에 관한 연구로 연계되지 못한 한계가 있었다. 본 연구는 이러한 측면을 극복하고자 한다는 점에서 차별성을 갖는다.

2. 여성친화도시 조성정책

1) 여성친화도시 개념과 배경

여성친화도시(Women Friendly City)는 1975년 세계여성대회(UN International Women's Year Conference)에 참여한 정부들이 여성 관련 전담기구 설치를 약속하면서 시작되었다(True and Mintrom, 2001: 30; 신승춘·권자경, 2012). 이후 1994년 도시 여성을 위한 유럽선언(European Charter for Women in the City)에서는 여성이 도시계획 전반에 의사결정 참여와 관련 교육과 연구 참여 기회 보장, 이동의 접근성과 자유성 보장 등 성평등을 위한 지속가능한 도시발전 과제를 제시하였다. 경제개발협력기구(Organization for Economic Cooperation and Development, OECD)는 주택, 서비스 등 여성과 도시 문제를 주제로 여성 참여 증진을 위한 정책사례를 공유하면서 정책의 이슈가 확대되었고, 1995년 북경세계여성대회에서는 성 주류화 전략의 채택을 통해서 여성친화적 도시 조성을 시작하였다(신승춘·권자경, 2012; 조선주외, 2017).

1996년 제2차 유엔정주회의(Habitat II)에서는 171개국이 참여하여 이스탄불 선언과 지구적 범위의 행동강령을 채택하는데 주거권을 인권으로 바라보는 인식과 도시 내 사회적 약자를 고려한 지속가능한 발전을 위해 여성에 대한 성차별 개선, 주거권 및 빈곤 추방과 같은 대상별 의제를 본격화하였다(United Nations, 1996). 그리고 2016년 제3차 회의(Habitat III)에서는 193개국이 참여하여 키토 선언을 채택하는데 도시와 인간 정주의 평등한 이용과 향유를 의미하는 “모두를 위한 도시(cities for all)”를 제시하고 여성, 아동, 노인, 장애인, 난민 등 사회적 약자에 대한 평등한 권리와 기회를 제공하는 포용도시를 제안하였다(United Nations, 2017). 여성의 사회적 배제의 개선과 성평등 사회로 나아가기 위한 공공정책에서의 성 주류화 전략 추진은 국제적인 추세로 나아가고 있다. 도시정책의 성 주류화 반영에 대해 True and Mintrom(2001)은 여성친화성으로 네트워크, 국제적 규범, 거버넌스의 조건을 제시하였고, Greed(2005)는 도시정책 추진에서의 여성 대표성, 성인지 통계 수집, 의사결정 참여 등 성인지 관점의 반영 조건을 제시하였다(신승춘·권자경, 2012: 310; 조선주 외, 2017: 11).

국내에서 여성친화도시 조성은 2003년 한국여성건설인협회가 ‘여성이 살기 좋은 도시 건설’을 표방하고 지방자치단체들이 김포 신도시 개발계획, 대구 혁신도시계획, 행정중심복합도시 및 광교신도시

등에 대한 성별영향평가를 진행하면서 여성친화도시 조성에 관한 관심을 나타냈다(김소림, 2017; 조선주 외, 2017).

유희정 외(2010: 61)는 여성친화도시는 “지역정책과 발전과정에 남녀가 동등하게 참여하고 그 혜택이 모든 주민에게 고루 돌아가면서, 여성의 성장과 안전이 구현되도록 하는 여성 정책의 완결적 행정단위”로 접근하고 “형평성, 돌봄, 친환경, 소통”을 핵심 가치로 제시하였다. 즉 여성친화도시는 지역정책의 공간과 물리적 환경, 사회적 제반 측면에서 일상을 살아가는 여성의 요구와 관점으로 접근하고 정책적 수혜가 사회적 배제 없이 모든 시민에게 형평성을 이루어 “공동체의 회복과 삶의 질 향상이 구현되도록 하는 종합적인 지역여성정책의 새로운 모델”로 제시하였다. 여성가족부는 2010년 여성친화도시 조성 매뉴얼에서 여성친화도시는 “기초지방자치단체에서 실행하는 지역여성정책의 새로운 모델”으로써 성인지 관점으로 도시 공간 정책을 추진하여 삶의 질을 향상시키는 역할을 하는 정책수단으로 제시하였다(여성가족부, 2010).

「양성평등기본법」제39조 1항에서 여성친화도시는 “지역정책과 발전과정에 여성과 남성이 평등하게 참여하고 여성의 역량 강화, 돌봄 및 안전이 구현되도록 정책을 운영하는 지역”으로 정의하고 있다. 이와 같은 정의에 대해 최유진 외(2014)는 “여성정책의 토달솔루션이 정착된 완결된 행정단위”라는 “성 주류화 수단으로서의 여성친화도시 접근에서 다소 후퇴한 접근”과 “성 주류화 전략의 목표가 다소 협소하지만 명확히 한 것”이라는 의견을 제시하고 있다. 이러한 정의에 관한 다양한 의견 속에서 여성친화도시 조성은 여성 참여를 기반으로 경제, 돌봄, 인프라 등 도시의 모든 영역을 대상으로 성평등을 제고한다는 기조는 유지한 것으로 분석하였다(최유진 외, 2014: 33).

2) 여성친화도시 제도운영과 추진현황

2009년 여성가족부는 여성친화도시 제1호 익산시, 제2호 여수시를 지정하면서 여성친화도시 조성정책을 본격화하였다. 지방자치단체의 주요 사업이 중앙정부의 주도로 추진되는 현실에서 여성친화도시 정책은 기초자치단체의 자발적인 요구와 의지로 시작된 정책혁신(policy innovation)이라 할 수 있으며 중앙정부와 지방자치단체 간의 협약을 통해 이루어지는 특징을 가지고 있다.

여성친화도시 조성은 2015년에 시행된 「양성평등기본법」 제39조와 동법 시행령 제24조에 근거하여 추진된다. 여성가족부의 2022년 여성친화도시 조성 방향을 살펴보면 “삶의 질을 살피는 지역정책, 여성이 참여하는 행복한 지역 공동체”라는 비전과 “성평등 정책 추진기반 구축”, “여성의 경제·사회 참여 확대”, “지역사회 안전 증진”, “가족친화 환경조성”, “여성의 지역사회 활동역량 강화”라는 5가지 목표와 추진과제를 제시되고 있다. 여성가족부장관은 지방자치단체가 신청한 여성친화도시 조성계획을 종합적으로 검토하여 지정하고 있으며 지정 기간은 5년으로 지정 기간이 만료되기 전에 여성친화도시는

재지정 절차를 진행할 수 있고, 재지정에서 탈락한 도시는 요건을 정비한 후 재지정 절차를 다시 신청할 수 있다.²⁾ 여성친화도시 지정은 2021년까지 단계별 승급제 방식으로 1단계에서 3단계로 나누어 지정과 재지정을 진행하였으나 2022년 협약 갱신제로 지정방식을 변경하였다(이해응 외, 2022). 여성가족부는 여성친화도시 조성 주요사업으로 지정도시들에 대한 이행점검, 공무원, 시민 등을 대상으로 하는 정책형성교육, 여성친화도시 조성 추진을 위한 전문가 컨설팅, 일·생활 균형, 여성일자리, 돌봄 등 다양한 분야의 우수사업에 대한 공모·지원과 유공자 포상을 진행하고 있다(여성가족부·한국여성정책연구원, 2017). 하지만 여성친화도시 조성에 관한 여성가족부의 예산은 2021년 기준 1억 3천1백만 원에 불과하다. 이러한 예산 부족은 여성가족부가 재정능력과 정책 수준이 상대적으로 열악한 지자체의 사업추진에 필요한 재정을 충분히 지원하지 못하는 상황을 야기하고, 여성친화도시 지정이라는 관리적인 측면에 치중하고 있다고 볼 수 있다. 이로 인해 여성친화도시 조성 관련 재정과 사업은 지정된 지자체에서 자체적으로 추진하는 실정이다.

여성친화도시 정책을 도입한 지방자치단체는 먼저 여성친화도시 조성에 관한 조례 제·개정을 통해서 제도적 근거를 마련하고 지정을 받기 위한 사업에 착수한다(한동효, 2019). 2022년 기준 226개 기초자치단체 중 여성친화도시로 1회 이상 지정된 도시는 128개이고, 2009년부터 2021년 동안 신규지정 5년 이후 재지정을 받은 지방자치단체는 67개³⁾ 도시로 <표 1>과 같다. 2022년 여성친화도시 지정방식이 협약 갱신제로 달라지기 전인 2021년까지 시행된 단계별 승급제에 의한 재지정 현황을 살펴보면 2단계 재지정이 가능한 도시는 2016년까지 지정된 도시 82개으로써 이 중 2단계 재지정된 도시는 67개로 81.7%이다. 그리고 2단계 재지정에 이어 3단계로 재지정이 가능한 도시는 2011년까지 2단계로 재지정된 도시 21개로 이 중 3단계 지정된 도시는 광주광역시 동구, 북구와 청주시, 아산시, 양산시 5개로 23.8%이다.⁴⁾

2009년 시행 이래 단계별 승급제를 기준으로 여성친화도시 지정을 받은 제주특별자치도, 세종특별자치시를 제외한 15개 광역자치단체 중에서 1단계 지정된 기초자치단체 비율이 높은 지역은 광주광역시와 대전광역시로 각각 5개 기초자치단체가 모두 지정을 받았고, 낮은 지역은 울산광역시로 5개 기초자치단체 중 1개 도시만 지정을 받았다. 다음으로 2단계 재지정된 기초자치단체 비율이 높은 지역은 광주광역시로 5개 도시가 모두 지정을 받았고 다음으로 대전광역시로 4개 도시가 지정을 받았다.

2) 여성가족부 보도자료(2022.1.24.), 여성친화도시 전국 95개 지정

3) 여성가족부는 2022년부터 여성친화도시 지정심사를 단계별 승급제가 아닌 협약 갱신제로 지정방식을 변경하였고, 지정이 만료된 도시 및 신규 신청 도시 모두 신규지정 협약을 체결하였다(여성가족부, 2022). 2022년 신규지정된 25개 도시 중 최초 지정된 도시는 3개 도시이고 22개 도시는 지정기간 만료 후 다시 신규로 지정된 도시로써 2차 재지정 도시를 제외한 1차 재지정된 도시를 포함하면 재지정 도시 누계는 72개 도시로 볼 수 있다.

4) 3단계 지정을 받지 못했던 도시의 경우 2022년에 여성친화도시 지정이 갱신 협약제로 변경되면서 다시 지정을 받았다.

〈표 1〉 여성친화도시 광역자치단체별 지정현황

지역	지정	1단계 지정비율 ¹⁾	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15	'16	'17	'18	'19	'20	'21	'22
	재지정 ³⁾	2단계 지정비율 ²⁾	'14	'15	'16	'17	'18	'19	'20	'21						
계	128		2	8	19	9	11	7	11	15	8	3	10	14	8	24
	67		2	6	13	11	9	4	7	20						
서울 (25)	17	68		1	1	2			2	3	2		2	3	1	3
	7	41.2			1	2				4						
부산 (16)	11	68.8			1	1	2	3	3	1						
	7	63.6			1	1	1	1	1	2						
대구 (8)	4	50		2		1							1			2
	3	75		2		1										
인천 (10)	6	60			2		1			1				1	1	1
	4	66.7			1				1	2						
광주 (5)	5	100			5											2
	5	100			4	1				2						
대전 (5)	5	100					1		2	1				1		
	4	80					1		1	2						
울산 (5)	1	20								1						
	0	0														
경기 (31)	18	58.1		2	2	2	1	2	1	3		1		3	1	4
	10	55.6		2	2	1	2	1	1	1						
강원 (18)	11	61.1		1	1	1	1			1	1		2		2	1
	5	45.5		1	1	1	1			1						
충북 (11)	7	63.6		1		1				2	1			2		2
	3	57.1		1				1		2						
충남 (15)	13	86.7		1	1		2	1	1	1	2	1	2	1		2
	5	46.2			1	1	1	1		2						
전북 (14)	5	35.7	1		1		1						1		1	
	3	60	1		1		1									
전남 (22)	10	45.5	1		1				1	1	2	1	1	1		4
	4	30	1			1			1	1						
경북 (23)	7	30.4			1	1	2		1				1		1	1
	4	57.1				1	2		1							
경남 (18)	8	44.4			3			1						2	1	2
	3	50			1	1			1	1						

1) 1단계 지정 비율 : 1단계 지정 도시수 ÷ 기초자치단체 수 × 100

2) 2단계 재지정 비율 : 2단계 지정 도시수 ÷ 1단계 지정 도시수 × 100

3) 재지정 : 3단계 재지정 제외 수임.

단, 3단계(2021) : 광주(2), 충북(1), 충남(1), 경남(1)는 연도별 재지정수에 포함

자료 : 여성가족부, 여성친화도시 지정 관련 성평영향평가과 보도자료를 참고하여 재구성

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

3) 여성친화도시 관련 선행연구 검토

여성친화도시 선행연구를 살펴보면 첫째, 여성친화도시 정책 평가 및 사례분석에는 신승춘·권자경(2013), 조명희·공미혜(2014), 김혜정(2017), 박혜은(2017)이 있다. 박혜은(2017)은 여성친화도시 조성을 위한 적용 요소로 “법과 제도적 기반, 정치 및 의사결정 여성 참여, 경제활동, 복지 및 건강, 안전, 공간계획, 교육, 정보 및 홍보” 8개 영역과 52개 세부 항목으로 개발하였다.

둘째, 여성친화도시 조성사업은 시민의 정책참여 활성화를 특징으로 하고 있다. 여성가족부는 여성친화도시 조성 목표로 성평등 정책 추진기반 구축을 제시하고 지정심사 지표로 거버넌스 추진기반 마련을 위한 민관거버넌스 시민참여단 운영을 구성하고 있다(여성가족부·한국여성정책연구원, 2017). 관련 선행연구로는 장임숙·이원일(2012), 주혜진(2016), 장부년(2018), 이주영(2021)이 있다. 주혜진(2016)은 대전시 동구 사례에서 여성친화도시 조성에 참여한 시민이 갖는 정책의 이해와 입장을 분석한 결과 참여자 구성이 다양하지 못하고 수동적인 참여와 성역할 고정관념을 강화하는 관점으로 여성친화도시 조성을 바라볼 수 있는 경향을 분석하면서 여성친화도시 조성 역량을 강화할 수 있는 자치단체의 예산과 지원이 필요하다고 제시하였다.

셋째, 여성친화도시 계획 및 공간의 선행연구로는 박태원 외(2013), 장미현(2015), 조연숙 외(2015), 장지인 외(2020)가 있다. 장지인 외(2020)는 스마트시티 정책에서 안전한 보행환경 스마트 솔루션에서 성별의 인식 차이가 있으므로 수동적인 감시체계와 함께 능동적인 안전시스템에 대한 요구가 높은 것으로 나타났으며 스마트시티 정책 시행 시 여성친화도시 정책과의 긴밀한 융합을 제시하였다.

넷째, 여성친화도시 조성은 지정 도시마다 사회문화적, 경제적, 환경을 고려한 특화사업을 마련하여 추진하고 있으며 도시의 사용 주체인 여성 및 사회적 약자의 요구도를 수렴하는 성인지 관점을 반영하여 추진하고 있다. 여성친화도시 조성을 위한 정책 요구도 분석 선행연구로는 임현성(2016), 백효진·임혜순(2020), 손경희(2022)가 있다. 손경희(2022)는 여성친화도시 평가지표에 대한 중요도, 만족도를 분석하였고, 중요도와 만족도가 높은 항목은 단체장과 지방의회의 의지, 시민참여단 운영이고, 중요하지만 만족도가 낮은 항목은 여성취업과 창업지원, 성폭력예방과 피해자 지원이고, 중요도와 만족도가 낮은 항목은 여성가족친화마을 조성, 낮은 중요도에 비해 만족도가 높은 항목은 여성대표성에 대한 목표 관리제 순으로 나타나 이 결과를 근거로 시사점을 제시하였다.

이 밖에도 성별영향평가를 활용한 여성친화도시 조성 선행연구로는 이상문·전영옥(2009), 전혜림·양승우(2015)과 여성친화도시 지정 효과에 관한 연구로는 박은순(2020)이 있다. 박은순(2020)은 여성친화도시 지정에 미치는 영향요인과 지정의 효과에 대해 실증분석을 하였다. 여성친화도시 지정에 영향을 미치는 요인으로 여성기업인 수, 일·생활 균형을 위한 국공립어린이집 수, 생활안전 환경조성, 여성공무원 수는 유의미하고 긍정적인 영향을 미치는 분석결과가 나타났다. 그리고 여성친화도시 지정효과

분석결과 성인지 예산액, 여성복지시설 및 국공립어린이집 수, 여성기업인 수 등에 유의미한 것으로 나타나 여성친화도시 조성사업이 시군의 여성정책과 지역정책에 영향을 미치는 것으로 추정하였다.

여성친화도시 조성과 관련한 연구의 흐름을 살펴보면 여성친화도시 조성을 위한 젠더 관점의 정책 평가나 사례연구, 여성친화도시 적용 지표 개발 연구가 활발히 진행되었고, 여성친화도시 조성사업의 주요 지표인 시민참여 민관협력사업의 활성화와 관련된 연구, 여성친화적 도시계획 수립과 공간 조성에 관한 연구, 지역 시민들의 정책에 대한 요구도 및 우선순위 분석, 성별영향평가제도 연계 등이 주요하게 연구되었다. 반면에 여성친화도시 정책확산이나 지정 요인분석 연구는 소수에 불과하였다. 특히 여성친화도시 조성은 중·장기적인 시간의 흐름과 사회문화적, 경제적 환경변화 속에서 도시 조성이 진행되는 정책으로 정책의 성과를 측정할 수 있는 환경조성에 필요한 정책유지에 관한 실증적인 연구가 필요한데 선행연구는 미흡한 실정이다. 따라서 본 연구는 객관적 자료를 토대로 한 실증분석을 통해서 기초자치단체가 여성친화도시 정책도입 이후 정책을 유지하는데 미치는 영향요인을 분석하여 지속가능한 여성친화도시 조성사업이 추진될 수 있는 대안을 마련하는데 그 의의가 있다.

Ⅲ. 연구 설계

1. 분석모형 및 방법

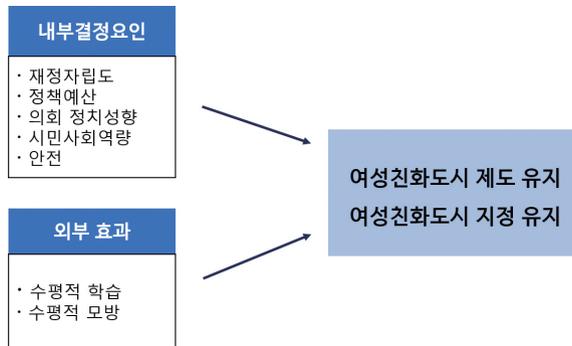
본 연구는 기초자치단체가 여성친화도시 정책도입 이후 정책유지에 미치는 영향요인을 분석하기 위해 정책확산 모형인 내부결정요인과 외부확산요인을 차용하여 분석한다.

Walker(1969)는 정책채택을 설명하는 모형으로 내부결정모형과 지역확산모형을 분류하여 제시하는데 내부결정모형은 인구사회학적, 경제적, 정치적 요인 등이 정책채택에 영향을 준다고 보는 모형이다. 경제적 요인으로 지방정부의 재정 능력이 좋을수록 정책채택 가능성에 영향을 미칠 수 있으며(Walker, 1969; Gray, 1973) 정치지도자나 유권자의 정치성향에 따라 정책채택에 영향을 미칠 수 있다(Berry and Berry, 1992; Mooney and Lee, 1995; Sapat, 2004; Berry & 김대진, 2010; 하민지 외, 2011). 그리고 지역 내 시민사회의 참여역량이 정책의 혁신과 채택에 영향을 미칠 수 있으며(김혜정·이승중, 2006) 여성을 비롯한 사회적 약자에 대한 지역사회의 안전 상황은 여성친화도시 정책 유지에 주요한 요인으로 작용할 수 있다. 그리고 외부로의 정책확산 요인은 수평적, 수직적 확산의 방향에 따라 학습, 경쟁, 모방, 강압의 확산 기제의 연계를 분석할 수 있다(Shipan & Volden, 2008).

초기 연구는 Walker(1969)의 정책확산 이론을 근거로 내부결정모형과 외부확산모형 중에서 적합한 정책확산 모형을 설명하는 연구가 진행되었다면(Gray, 1973) 90년대 이후에는 두 모형을 통합한 모형이 제시되어(Berry & Berry, 1990) 정책확산 연구에서 활발하게 적용되고 있다. 본 연구도 통합모형을 차용하여 기초자치단체가 정책도입 이후 환경적 변화 속에서 정책유지를 지속적으로 실행할 수 있었던 영향요인을 내부결정요인과 외부효과로 구분하여 분석하고자 한다.

구체적인 실증분석을 위해 첫째, 정책혁신의 제도 유지의 종속변수로 여성친화도시 조성 조례의 누적 연수를 측정하고, 여성친화도시 조성을 위한 지정유지를 측정하기 위해 여성친화도시 지정 누적 연수를 변수로 하였다. 둘째, 독립변수인 내부결정요인은 경제적, 정치적, 사회적 요인으로 구성하였고, 외부효과의 경우 수직적 확산은 중앙정부나 광역자치단체의 정책이 기초자치단체의 정책도입에 영향을 미치는 현상이라 할 수 있는데 2022년 기준 광역자치단체에서 여성친화도시 정책도입을 위해 조례를 제정한 광역자치단체는 대전광역시, 경기도, 세종특별자치시, 제주특별자치도 4개로써 수직적 확산 경향이 미미하여 수평적 확산을 중심으로 학습과 모방 기제로 구성하였다. 전술한 내부결정모형과 지역확산모형의 주요 영향 인자들을 활용한 우리나라 기초자치단체의 여성친화도시 제도 및 지정의 결정요인 분석모형은 아래 <그림 1>과 같다.

<그림 1> 연구모형



한편, 본 연구는 226개 기초자치단체를 대상으로 정책유지에 대한 횡단면 자료를 구성하여 다중선형회귀분석 모형을 설정하였다. 회귀분석은 정규성, 등분산성, 독립성이 만족되는 가정, 즉

$E(\epsilon) = 0, Var(\epsilon) = \sigma^2 I$ 하에 최소제곱법(Ordinary Least Squares 이하 OLS)을 활용하여 추정할 수 있다. 하지만 본 연구분석 자료는 횡단면 데이터로써 이분산성(Heteroskedasticity)이 나타날 가능성이 있다(김유현, 2019: 166). 오차항의 이분산은 회귀계수의 분산추정량 및 OLS 표준오차에 편의를 발생시키고, 표준오차에 근거한 신뢰구간 설정 및 t 통계량은 유효성을 상실하는 문제점이 발생한다(이희

찬 외, 2012: 153).

회귀분석을 시행하기에 앞서 모형적합도를 측정하기 위해 잔차의 정규성과 등분산성, 독립성을 검정하였다. R 통계프로그램의 `shapiro.test` 함수를 통해 잔차의 정규성을 확인한 결과 유의수준 0.01에서 통계적으로 유의하여 정규성을 만족하지 않았다. 그리고 독립성 검정은 더빈왓슨(Durbin-Watson) 검정방법을 활용하여 분석한 결과 유의수준 0.05에서 독립성을 만족하는 결과가 나타났다. 등분산성 만족과 관련하여 `ncvTest`를 통해 확인한 결과 여성친화도시 조례 제도유지 모형의 경우 유의수준 0.05에서 등분산성을 만족하였고, 여성친화도시 지정유지 모형의 경우 유의수준 0.05에서 이분산의 결과가 나타났다. 이러한 이분산 결과를 보정하기 위해 가중치(W)를 $1/e_i^2$ 로 하는 가중최소제곱법(Weighted Least Square: WLS)을 활용하여 추정하고자 하며 식(1)과 같다.

$$\hat{\beta} = (X^T W X)^{-1} X^T W y. \quad \text{식(1)}$$

본 연구의 모든 통계분석은 R 통계소프트웨어(<http://www.r-project.org>)를 활용하여 분석하였다.

2. 자료 및 변수

1) 종속변수

본 연구는 횡단면 자료를 활용하므로 종속변수는 여성친화도시 제도유지로 여성친화도시 조성 조례의 누적 연수와 지정유지의 경우 여성친화도시 지정 누적 연수이다. 본 연구는 정책의 채택률에 주안점을 둔 정책확산 연구와 달리 여성친화도시 정책채택 이후 정책유지에 미치는 영향요인을 분석한다는 점에서 차이가 있다. 정책확산 선행연구에서 정책채택의 종속변수로 정책의 조례 제정을 활용한 점을 준거로 삼아서 본 연구에서는 여성친화도시 조례 제정 누적 연수를 활용한다. 그리고 2009년 여성가족부는 익산시, 여수시를 시작으로 해마다 여성친화도시 지정심사를 진행하고 있는데 이러한 지정협약은 여성친화도시 정책을 채택한 기초자치단체의 정책유지를 확인할 수 있는 준거가 될 수 있다. 여성가족부가 추진하는 여성친화도시 지정협약 기간은 5년으로 협약 기간이 종료되면 심사를 통해서 재지정 협약을 맺고 있으며 이를 통해 지정된 기초자치단체가 정책유지를 지속시키고 있다는 점을 확인할 수 있으므로 여성친화도시 지정 누적 연수를 활용한다. 두 종속변수의 누적기준은 여성친화도시 지정협약을 최초로 한 2009년을 제외하고 2010년부터 2022년까지의 누적 연수로 시간적 연구범위를 설정하였고, 각각 국가법령정보센터와 여성가족부 홈페이지에 게시된 여성친화도시 지정현황 자료를 활용하였다.

2) 독립변수

여성친화도시 정책유지에 관한 영향요인을 분석하기 위한 독립변수는 Berry & Berry(1990)의 정책 확산 통합모형을 차용하여 내부결정요인과 외부효과로 설정한다. 실증적인 정책유지에 관한 연구를 수행하는 데서 기초자치단체별 경제적, 정치적, 사회적 요인은 정책유지에 있어서 중요한 영향요인 변수가 될 수 있기 때문이다. 또한 특정 기초자치단체가 정책을 유지하거나 중단을 고려할 때 인접한 기초자치단체의 정책채택과 유지 정보에 대해 학습을 하거나 정치적 정당성을 통해서 정책유지 여부 판단에 중요하게 작용할 수 있기도 하다. 본 연구는 횡단면 데이터를 활용하여 정책유지의 영향요인을 분석하므로 독립변수는 정책유지 여부 결정의 이전(t-1)시점인 2021년을 시간적 분석범위로 설정하였다.

첫째 내부결정요인을 살펴보면 지방정부의 재정능력은 정책형성과 집행에 중요한 구성 요소(김혜정, 2017)로써 정책유지에 영향을 미칠 수 있다. 재정자립도는 기초자치단체가 필요한 재정 재원을 스스로 조달할 수 있는 능력으로 지방자치단체가 고유의 수입권을 가지고 징수할 수 있는 지방세와 세외수입이 예산규모에서 차지하는 비율을 말한다(이순배, 2008). 지방자치단체는 재정자립도가 높을수록 정책 집행에 자율적으로 활용할 수 있어서 정책의 유지로 이어질 가능성이 클 수 있으므로 재정자립도를 변수로 활용하였다. 그리고 여성친화도시 조성유지에 필요한 정책예산은 구체적 실행을 통한 정책유지를 가능하는 기준이라 할 수 있다. 여성친화도시 조성 추진에 활용되는 예산을 포괄하고 있는 사회복지 예산을 인구 10만 명당 사회복지예산으로 환산하여 변수로 활용하였다. 재정변수는 지방재정 365에서 자료를 수집하였다.

다음으로 정치적 요인은 정치지도자나 지역유권자의 정치성향이 보수, 진보성향에 따라 특정 정책의 채택에 영향을 미칠 수 있다는 점(Mooney & Lee, 1996; Berry & Berry, 1992; Sapat, 2004; Berry & 김대진, 2010; 하민지 외, 2011)을 고려하였다. 성인지 정책 관련 선행연구에서 성인지 정책에 관심이나 정책지향점이 있는 진보성향의 의원일수록 의회 활동을 통해서 집행부에 정책의 효과성과 질적 제고를 요청할 수 있으므로(이기순, 2015; 박사옥·박윤환, 2022) 여성친화도시 조성에 필요한 정책예산의 수립과 유지에도 영향을 미칠 수 있다. 그래서 정치적 요인 변수로 진보성향 지방의회 의원의 평균 비율로 시간적 범위를 2010년부터 2021년까지로 하여 평균 비율을 산출하였고, 중앙선거관리위원회에서 자료를 수집하였다. 진보성향의 의원은 정당으로 구분하였고, 시기별 지방선거에 따라 정당의 명칭 변경이 있으므로 이를 고려하여⁵⁾ 진보성향의 의원을 정리하였다.

사회적 요인으로는 시민참여역량과 안전지수를 변수로 설정하였다. 여성친화도시 조성에는 “지역사

5) 진보성향의 의원(정당) 구분의 경우 5대 지방선거에서는 민주당, 민주노동당, 국민참여당, 진보신당, 6대는 새정치민주연합, 통합진보당, 정의당, 노동당, 7대는 더불어민주당, 민주평화당, 정의당, 민중당으로 정의하였다.

회 안전 증진”과 “여성참여 활성화와 지역 공동체 강화”(여성가족부·한국여성정책연구원, 2017)라는 목표가 설정되어 있으며 이러한 목표를 수행하는데 지역사회의 시민사회역량과 안전수준이 영향을 미칠 수 있다.

1990년대에 지방자치제도의 시행으로 지역 시민사회는 양적인 증대와 함께 다양한 영역으로의 활동 분화를 통해 사회적 영향력이 확대되었다(김영래·김혁래, 2002; 김혜정·이승중, 2006). 특히 공공정책 관련한 활동에서 지방정부의 각종 위원회를 비롯한 다양한 시민참여기구에 참여하면서 지방정부의 정책추진 내용과 방향에 대한 의견을 제시하고 있으며 정책혁신을 제안하거나 혁신정책의 추진에 영향을 미치기도 한다(김병준, 2000; 김혜정·이승중, 2006). 김혜정·이승중(2006)의 연구에 의하면 지역의 시민사회역량이 정책혁신의 각 요소에 미치는 영향요인 연구에서 시민단체 활동역량이 정책의 혁신성과 정책혁신의 속도 증가에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이러한 시민사회역량은 정책혁신의 채택 및 수용뿐 아니라 정책유지에도 영향을 미칠 수 있으므로 2021년 기준 인구 10만 명당 시민단체 수를 변수로 설정하였고, 행정안전부 비영리민간단체 등록현황을 자료로 활용하였다.

지역 안전지수는 행정안전부가 지역의 안전수준을 측정하여 지자체의 책임하에 취약분야에 대한 자율적 개선을 유도하려고 공포된 지수로써 2015년부터 교통사고, 화재, 범죄, 생활안전, 자살, 감염병 6개 분야⁶⁾를 계량화한 수치이며 안전 관련 주요통계를 활용하여 최고 1에서 최저 5까지 등급을 부여하였다⁷⁾(봉태호 외, 2020). 6개 분야 중 여성친화도시 조성과 관련이 있는 교통, 범죄, 생활안전 분야를 선택하여 최고 5에서 최저 1로 역순으로 계산하였고, 행정안전부 홈페이지를 통해서 자료를 수집하였다.

둘째, 외부효과는 수평적 학습과 수평적 모방을 변수로 한다. 「양성평등기본법」 제39조에 의하면 국가와 지방자치단체는 여성친화도시 조성을 반드시 추진해야 하는 정책으로 명시하지 않아서 지방자치단체의 자율적 의지에 따라 추진되고 있다. 이에 따라 여성가족부는 여성친화도시 지정 및 도시 조성에 필요한 교육과 컨설팅, 공모사업 등을 지원하는 수준이다. 정책확산 이론에서 수평적 확산은 정책결정자가 공공문제에 직면했을 때 수준과 권한이 비슷한 다른 정부의 경험과 정책의 성공사례를 검토하여 도입하는 것으로 정책채택 이후 정책유지 여부에도 동일 정책을 수행하는 정부의 사례는 영향을 미칠 수 있다. 특히 정책의 성공과 유지를 위해서는 기초자치단체의 특성을 고려한 적실성 있는 세부 사업들이 추진되어야 하는데 이러한 정책을 발굴하기 위해 다른 지방정부의 우수사례를 학습하여 도입하거나 수준과 권한이 비슷한 인근 정부의 정책추진 여부를 반영하여 정책추진의 정당성을 획득하는 모방 기

6) 2015년 추진 당시는 7개 분야로 자연재해 분야가 있었으나 2019년 지역안전지수 공표에서 제외되었다.

7) 선행연구에 의하면 지역안전지수 선정에서 유형별, 지역별 특성을 고려하지 않고 통계자료에 의존하여 정량적인 내용으로 선정하는 것에 대한 한계를 제시하고 있으나(송창영, 2020) 종합적인 안전 관련 기초자치단체별 안전에 관한 평가지수라는 점에서 객관적인 실증데이터로 활용할 수 있다.

제가 작동할 수 있다. 따라서 수평적 학습은 여성가족부로부터 여성친화도시 조성 관련 포상을 받거나 우수사례로 선정된 광역 내 기초자치단체의 비율로 측정하며 시간적 범위는 2010년부터 2021년까지의 누적하여 측정한다. 수평적 모방은 광역 내에서 여성친화도시 지정을 받은 기초자치단체 비율로 2021년을 기준으로 측정한다. 외부효과 측정을 위한 자료는 여성가족부와 행정안전부, 대한민국 상훈 홈페이지에서 수집하였다. 본 연구의 분석을 위해 사용한 변수들에 대한 설명은 아래 <표 2>와 같다.

<표 2> 변수의 정의 및 자료 출처

변수		측정	자료출처
종속변수	여성친화도시 제도유지	여성친화도시 조례 제정 누적 연수	자치법규정보 시스템
	여성친화도시 지정유지	여성친화도시 지정 누적 연수	여성가족부
내부결정 요인	재정자립도	자체 수입액/일반회계 예산 규모*100	지방재정365
	정책예산	인구 10만 명당 사회복지예산	
	의회의 정치성향	진보성향 지방의회 의원 평균 비율	중앙선거 관리위원회
	시민사회역량	인구 10만 명 당 비영리민간단체 등록 수	행정안전부
	안전	안전지수 중 교통, 범죄, 생활안전 지수의 합	
외부효과	수평적 학습	광역 내 중앙정부 포상 및 우수사례 선정 기초자치단체 누적 비율	여성가족부 대한민국 상훈 자체
	수평적 모방	광역 내 여성친화도시 지정 기초자치단체 비율	

IV. 분석결과

1. 기술통계 분석

여성친화도시 정책유지에 관한 영향요인을 파악하기 위해 226개 기초자치단체를 대상으로 분석하였다. 본 연구는 횡단면 데이터를 활용하여 분석하고자 종속변수의 경우 2010년부터 2022년까지의 조례 제정과 여성친화도시 지정에 대한 누적 연수를 활용하였고, 독립변수는 인과관계의 선행성을 살펴보기 위해 종속변수보다 이전 시점인 2021년의 측정값을 사용하거나 2010부터 2021년까지 누적비율로 측정하였다. 활용된 변수들의 기술통계량은 <표 3>과 같다.

2022년 기준으로 여성친화도시 조례 제정 및 지정의 누적 연수 기준은 각 13년이다. 226개 기초자치

단체 중 여성친화도시 조례 제정 누적 연수의 경우 최대 13년이고, 여성친화도시 지정 누적 연수의 경우 최대 12년으로 나타났다. 행정구역을 기준으로 1회 이상 여성친화도시로 지정된 시는 53개(70.7%), 구는 48개(69.6%), 군은 27개(32.9%)로 총 128개(56.6%) 도시이고, 여성친화도시 정책을 도입하지 않은 시는 22개, 구는 21개, 군은 55개로 총 98개 도시로 군 단위에서 미지정이 높았다.

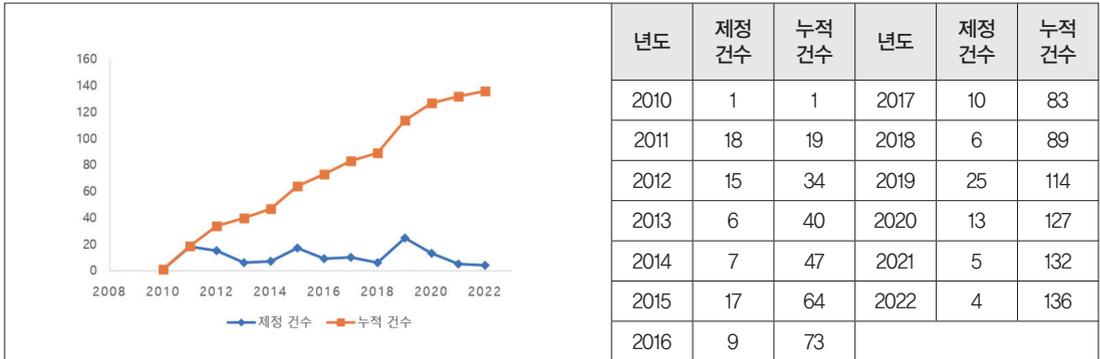
재정자립도의 경우 최대 58.50%에서 최소 5.80%로 나타났으며 인구 10만 명당 사회복지예산의 경우 최대 3억 3천만 원과 최소 7천6백만 원으로 나타났다. 2021년 기준, 여성친화도시는 인구 10만 명당 사회복지예산 평균은 1억 5천1백만 원이고, 지정되지 않은 도시의 평균은 1억 8천4백만 원으로 미지정 도시의 사회복지예산이 높았다. 그리고 의회의 진보성향 의원비율의 경우 최대 100%에서 진보성향의 의원이 없는 기초자치단체가 있었으며, 시민사회역량인 인구 10만 명당 비영리단체 등록 수는 최대 212개에서 최소 5개로 나타났다. 안전의 경우 15점을 기준으로 최대 14점에서 최소 3점으로 나타났다.

〈표 3〉 기술통계량

변수		평균	표준편차	최소값	최대값
여성친화도시 제도유지		4.24	4.35	0	13
여성친화도시 정책유지		3.82	4.11	0	12
내부결정요인	재정자립도	19.42	11.39	5.80	58.50
	사회복지예산	171	65	76	330
	의회의 정치성향	45.00	24.18	0.00	100.00
	시민사회역량	32.50	26.94	4.92	212.19
	안전	8.96	2.16	3.00	14.00
외부효과	수평적 학습	17.70	12.37	0.00	80.00
	수평적 모방	41.59	17.27	0.00	100.00

기초자치단체의 여성친화도시 조성에 관한 조례 제정현황은 〈그림 2〉와 같다. 2009년 최초로 여성가족부와 여성친화도시 지정협약을 체결한 익산시는 여성친화도시 조성 조례도 2010년 가장 먼저 제정하였다. 226개 기초자치단체 중 여성친화도시 조성 조례를 제정한 기초자치단체는 2022년 기준 136 곳으로 60.18%이다. 특히 2015년 「양성평등기본법」시행으로 여성친화도시 조성에 관한 근거가 마련되면서 기초자치단체의 조례 제정 누적 건수가 확산하는 경향으로 나타나고 있다. 조례 제정은 2019년을 기점으로 신규 제정이 감소하는 추세로 나타나고 있다.

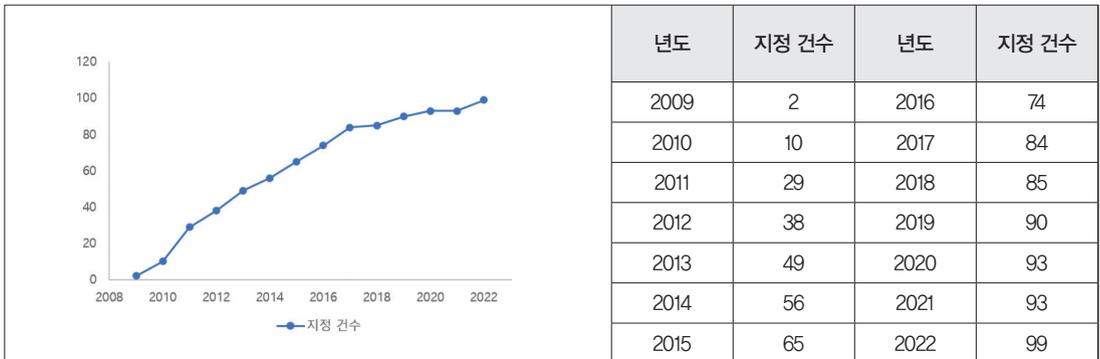
〈그림 2〉 기초자치단체 여성친화도시 조성 조례 제정 현황



자료 : 자치법규정보시스템(<https://www.elis.go.kr>) 자료 재구성

한편, 〈그림 3〉은 기초자치단체의 여성친화도시 지정현황으로 지정받은 도시의 수가 증가하고 있으며 2022년 99곳(43.81%)의 기초자치단체가 여성가족부로부터 여성친화도시 지정을 받았다는 점을 보여준다. 2022년 기준으로 1회 이상 여성친화도시 지정을 받은 기초자치단체는 128곳(56.6%)이며 지정을 받지 않은 기초자치단체는 98곳이다.

〈그림 3〉 기초자치단체 여성친화도시 지정현황



자료 : 여성가족부 성평영향평가과 보도자료(<http://www.mogef.go.kr>)를 참고하여 재구성 .

2. 회귀분석 결과

본 연구는 실증적 데이터를 활용하여 여성친화도시 정책유지에 미치는 영향요인을 분석하였다. 〈표 4〉는 여성친화도시 조성 제도유지에 미치는 영향요인 분석결과이며 〈표 5〉는 여성친화도시 조성 지정유지에 미치는 영향요인 분석결과이다. 독립변수 간의 높은 상관관계로 인한 다중공선성을 확인하기 위

해 분산팽창요인(Variance inflation factor: VIF)을 측정하였다. VIF 측정결과 최대값이 2.75로 다중공선성 문제는 없는 것으로 확인되었다.

먼저 <표 4> 여성친화도시 조성 제도유지 영향요인 분석결과를 살펴보면 내부결정요인의 경우 사회복지예산은 0.001 유의수준에서 음(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 사회복지예산이 증가할수록 여성친화도시 조례 유지에 음(-)의 영향을 미치는 것으로 추정할 수 있다. 사회복지정책예산의 확대가 복지정책 확산에 긍정적 효과를 낳는다는 연구 결과(장덕희, 2010; 박경돈, 2021)가 있지만 여성친화도시 정책은 지역정책의 수립과 집행과정에 성평등한 시민참여와 여성의 역량강화를 비롯하여 사회적 약자의 돌봄과 안전을 도모하는 도시공간 정책으로 다소 차이가 있다. 인구 10만 명당 사회복지예산을 기준으로 분석했을 때 여성친화도시 제도를 도입하지 않은 기초자치단체일수록 사회복지예산이 상대적으로 높은 결과가 나타났다. 이는 도시 규모 및 인구 특성 차이에 따라 나타나는 결과로써 여성친화도시 정책을 도입한 도시의 경우 대체로 다양한 계층과 연령의 인구 특성과 중·대형 도시규모를 갖추고 있어서 10만 명당 사회복지예산이 상대적으로 낮게 나타나고 있다. 규모가 큰 도시일수록 사회적 배제를 경험하는 성별, 계층별, 연령을 고려한 도시정책 추진을 위해 여성친화도시 정책을 도입, 유지할 것으로 유추할 수 있다. 반면에 도시의 규모가 작거나 인구 구성이 고르지 못한 도시일수록 사회복지예산은 높지만 여성친화도시 정책과 연계하지 않고, 대상별 복지정책으로 추진한다고 볼 수 있다.

안전의 경우 0.01 유의수준에서 음(-)의 영향을 미치는 결과가 나타났는데 기초자치단체의 안전지수가 높을수록 여성친화도시 조성을 위한 제도유지에 음(-)의 영향을 미치는 것을 의미하므로 교통, 범죄, 생활안전의 안전지수가 낮을수록 여성친화도시 조성 제도유지에 긍정적인 수 있다고 추정할 수 있다. 0.1 유의수준에서는 의회의 정치성향이 양(+)의 영향을 미치는 결과가 추정되었는데 이는 진보적 성향의 의회가 구성될수록 제도유지에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 분석할 수 있다. 내부결정요인에 대한 표준화 계수로 측정한 결과 사회복지예산이 1 표준편차만큼 증가할 경우 제도유지는 0.37 표준편차만큼 감소하는 효과가 가장 높았고, 의회의 정치성향은 0.11 표준편차만큼 증가하는 것으로 나타났다.

다음으로 외부효과로는 수평적 학습은 양(+) 방향으로 영향을 미치는 것으로 나타났다. 기초자치단체들이 여성친화도시 조성을 위한 제도를 유지하는데 광역 내 기초자치단체들의 중앙정부 포상 및 우수사례가 정책학습을 통해서 긍정적인 영향을 미치고 있다고 분석할 수 있다. 이 외에 수평적 모방의 경우 광역 내 여성친화도시로 지정된 기초자치단체가 증가할수록 제도를 도입 후 유지하는 기초자치단체에 긍정적 영향을 미칠 수 있으나 유의미하게 영향을 미치지 못했다. 표준화 회귀계수 측정결과 수평적 학습이 0.19 표준편차만큼 증가하는 것으로 나타났다.

〈표 4〉 여성친화도시 조성 제도유지에 미치는 영향요인 분석결과

변수		B	표준화 β	t-값
내부결정요인	재정자립도	0.0238	0.0609	0.667
	사회복지예산	-0.0000***	-0.3667	-3.822
	의회의 정치성향	0.0176	0.105	1.719
	시민사회역량	-0.0138	-0.0904	-1.382
	안전	-0.3846**	-0.1919	-2.977
외부효과	수평적 학습	0.0788**	0.1872	3.061
	수평적 모방	0.0122	0.0477	0.763
상수		8.864***		3.846
관측수		226		
F값		11.47***		
R ²		0.27		
Adj-R ²		0.25		

.p<0.1, *p<0.05, **p<0.01, ***p<0.001

〈표 5〉는 여성친화도시 지정유지에 미치는 영향요인 분석결과이다. 먼저 내부결정요인의 경우 0.001 유의수준에서 사회복지예산은 모형1과 마찬가지로 음(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났고 0.05 유의수준에서 의회의 정치성향은 양(+)의 방향으로 영향을 미치는 결과가 추정되었다. 모형1과 마찬가지로 진보적 성향의 의원 구성이 높을수록 여성친화도시 조정정책의 유지에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 분석할 수 있다. 반면에 재정자립도, 시민사회역량과 안전은 유의미하게 영향을 미치지 못했다. 표준화 회귀계수 측정결과 사회복지예산은 0.36 표준편차만큼 감소하였고, 의회의 정치성향은 0.12 표준편차만큼 증가하는 효과가 나타났다.

다음으로 외부효과로는 0.05 유의수준에서 수평적 학습과 수평적 모방이 양(+)의 방향으로 영향을 미치는 결과가 추정되었다. 이는 기초자치단체들이 여성친화도시 지정유지에 있어서 광역 내에서 여성친화도시로 지정된 기초자치단체들의 우수사례에 대해 학습을 통해서 새로운 정책과 사업을 발굴·접목하여 여성친화도시 정책을 유지하고 있다고 분석할 수 있으며 특히 주변 기초자치단체들의 여성친화도시 지정여부는 지정유지에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 분석할 수 있다. 이는 표준화 회귀계수에서도 수평적 학습 0.16, 수평적 모방 0.14 표준편차만큼 증가하는 효과로 나타났다.

〈표 5〉 여성친화도시 조성 지정유지에 미치는 영향요인 분석결과

변수		B	표준화 β	t-값
내부결정요인	재정자립도	0.0023	0.0063	0.067
	사회복지예산	-0.0000***	-0.3596	-3.711
	의회의 정치성향	0.0192*	0.1229	1.977
	시민사회역량	0.0001	0.0004	0.007
	안전	-0.1525	-0.0811	-1.237
외부효과	수평적 학습	0.0626*	0.1554	2.510
	수평적 모방	0.0343*	0.1404	2.222
상수		5.324*		2.441
관측수		226		
F값		10.24***		
R ²		0.25		
Adj-R ²		0.22		

*p<0.05, **p<0.01, ***p<0.001

이상의 분석결과를 종합하면 여성친화도시 조성 제도유지와 관련하여 사회복지예산, 의회의 정치성향, 안전, 수평적 학습이 유의미한 영향을 미치고, 여성친화도시 지정유지와 관련하여 사회복지예산, 의회의 정치성향, 수평적 학습, 수평적 모방이 유의미하게 영향을 미치는 것으로 나타났다. 변수별로 살펴보면 사회복지예산과 의회의 정치성향이 〈표 4〉와 〈표 5〉에서 각각 음(-)과 양(+)의 영향을 미치는 결과가 나타났다. 다양한 인구와 규모가 있는 도시이거나 진보적 성향의 의회 구성이 높을수록 여성친화도시 조성 정책유지에 긍정적으로 영향을 미치고 있다고 추정할 수 있다.

수평적 학습은 제도와 지정유지에 양(+), 수평적 모방은 지정유지에 양(+)의 영향을 미치는 결과가 나타났는데 여성친화도시 정책을 도입한 광역 내에 기초자치단체가 증가할수록 지정된 기초자치단체의 정책유지에 긍정적인 영향을 미치는 외부효과를 살펴볼 수 있었다. 반면에 재정자립도와 시민사회역량은 제도 및 지정유지에서 유의미한 영향을 미치지 못하는 것으로 추정되었다.

V. 결론

본 연구는 기초자치단체가 여성친화도시 정책도입 이후 정책유지에 미치는 영향요인을 살펴보고자 전국 226개 기초자치단체를 대상으로 가중최소제곱법을 활용하여 다중회귀분석을 실시하였다. 정책유지 관련 선행연구가 대체로 사례 및 문헌분석을 중심으로 수행된 상황에서 본 연구는 정책유지에 관한 실증적 분석을 통해서 여성친화도시 정책유지의 영향요인을 분석하였다는 점이 연구의 의의라 할 수 있다. 분석결과를 통해 여성친화도시 정책유지에 관한 시사점은 다음과 같다.

첫째, 기초자치단체의 도시 특성을 고려한 여성친화도시 조성 정책과 프로그램 개발이 요구된다. 분석결과 여성친화도시 정책유지와 관련하여 사회복지예산의 경우 음(-)의 유의미한 영향을 미치고, 유의미하지 않았지만 재정자립도는 양(+)의 영향을 미치는 것으로 추정할 수 있었다. 사회복지예산이 음(-)의 영향을 미칠 수 있었던 것은 여성친화도시로 지정된 기초자치단체가 정책을 도입하지 않은 기초자치단체에 비해 인구 10만 명당 사회복지예산이 낮았기 때문이다. 여성친화도시 정책을 도입한 도시의 경우 행정구역이 시·구인 도시가 군에 비해 많았다. 이는 도시의 규모가 크고 인구 특성이 다양한 도시일수록 시민의 다양한 요구를 고려한 친화적인 도시정책에 대한 관심과 요구가 높다고 해석할 수 있다. 저출생·고령사회가 가속화되고 향후 도시 소멸이 제기되고 있는 현실에서 지역의 인구 특성과 환경을 고려하고 다양한 연령과 계층의 유입을 도모할 수 있는 포용적인 여성친화도시 정책추진의 필요성을 시사할 수 있다.

최근 들어 포용도시 조성정책 추진을 표방하고 실행하고 있는 지방자치단체가 나타나고 있다. 보령시는 시책보고회를 통해서 지역주민을 대상으로 포용도시 시책 발굴 의견수렴을 추진하였고, 향후 생활인구 확충을 위한 보령형 스마트 포용도시 기반 구축을 발표하였다. 이 외에도 광주광역시도 이주민 대상의 포용정책을 발표하였고, 구미시는 아동, 노인, 가족 대상의 포용도시 조성계획을 추진하고 있다.⁸⁾

여성친화도시 조성정책은 지역 정책의 수립과 집행과정에서 성 주류화 전략의 추진을 통해서 사회적 배제를 개선하는 성평등한 포용적 도시 조성을 목표로 하는 정책으로 지역 실정에 맞는 특화정책 수립과 추진을 통해 다양한 시민의 만족도를 높일 수 있다. 그리고 사회복지정책과 예산이 특정 대상을 고

8) 충청일보(2023.9.22.), 보령시, 미래 발전을 위한 내년도 시정 방향 설정
<https://www.cedailynews.com/news/articleView.html?idxno=2229739>
 한겨레(2023.9.12.), 광주 외국인주민과 신설...“이주민·선주민 상생 포용도시로”
<https://www.hani.co.kr/arti/area/honam/1108209.html>
 구미일보(2022.11.16.), [정례 브리핑] 구미시, 「전 생애를 아우르는」 소통하는 공감 복지
<http://www.gmilbo.net/news/article.html?no=66749>

려한 정책이라 할지라도 단절적인 정책수행을 넘어서 사회적 포용성을 담아내는 도시 운영의 철학적 가치에 기반하여 수행될 필요가 있으며 이는 여성친화도시 조성을 위한 정책과 유사한 방향성을 갖는다고 볼 수 있다. 아울러 포용성을 담아내는 효과적인 정책추진을 위해 여성친화도시 조성 관련 정책 담당부서 간 협력사업과 프로그램 개발이 필요하다.

둘째, 입법과 예산을 결정하는 정책행위자인 시의회의 정책역량에 주목할 필요가 있다. 의원이 진보성향일수록 정책혁신 도입에 적극적일 것으로 기대하는데(Balla, 2001; Allen et al., 2004; Karch, 2006; 장석준, 2014) 본 연구의 분석결과도 진보적 성향의 의원비율이 높을수록 양(+)의 방향으로 여성친화도시 조성 정책유지에 영향을 미치는 결과가 추정되었다. 이는 진보성향의 의원들이 성평등 정책에 상대적으로 관심이 높거나 당내의 당론으로 인해 정책추진에 상대적으로 관심이 높을 수 있기 때문이다. 여성친화도시는 성평등한 지역사회 구현과 여성을 비롯한 사회적 약자의 삶의 질 향상을 위해 추진되는 도시정책이기에 의원들의 정치적 성향을 떠나서 친화도시 정책 자체에 대한 이해와 정책추진 역량이 높아지면 보다 특화된 혁신적인 정책으로 추진될 기회가 확대될 수 있다. 정기적인 포용도시 정책 교육을 통해서 의원들의 여성친화도시 정책역량을 강화하여 단체장이 추진하는 여성친화도시 조성 정책에 대한 견제와 균형을 발휘하고, 적정한 예산편성을 도모한다면 여성친화도시로 지정됐다는 상징적인 이미지에서 벗어나 내실 있는 조성정책을 추진할 수 있다. 그리고 여성친화도시 조성 거버넌스에 관련 부서, 시민, 전문가뿐 아니라 의회가 협력적 파트너로 참여한다면 정책추진의 실효성을 높여나갈 수 있을 것이다.

셋째, 여성친화도시 정책추진에서 중앙정부와 광역자치단체의 기능과 역할 정비가 필요하다. 분석결과 광역자치단체 내에서 여성친화도시 정책 우수사례가 있는 도시와 여성친화도시로 지정된 도시가 많을수록 기초자치단체의 여성친화도시 조성 정책유지에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 그동안 여성가족부가 선정한 우수기관 포상 실적과 사례는 여성친화도시 정책을 도입하고자 하는 지방정부를 비롯하여 이미 친화도시를 운영 중인 지방정부에게 유용한 학습 사례이면서 모방 가능한 정보가 되었다.⁹⁾ 기초자치단체마다 재정능력과 정책개발 및 집행 수준의 차이가 있는 상황에서 사업발굴이 우수도시 사례에 대한 벤치마킹을 중심으로 이루어진다면 모방적 동형화를 통해서 정책의 불확실성을 줄여줄 수는 있지만(DiMaggio & Powell, 1983) 지역 특성을 고려한 정책의 효과성을 높이기에는 한계가 나타날 수 있다. 그동안 중앙정부는 여성친화도시 지정 업무와 지정된 도시를 대상으로 조성정책 수립과 추진에 필요한 전문 컨설팅과 공무원, 시민참여단 대상의 교육 지원, 우수사례 선정 및 포상을 추진해왔다.

9) 실제 2023년 3월 16일 여성가족부는 25개 지자체를 여성친화도시로 신규 지정하면서 강원 태백시(대통령 표창), 경남 창원시와 전남 순천시(각각 국무총리 표창) 등 3개 지자체에 정부포상을 수여하였다(뉴스1, 2023. 3. 15.).

기초자치단체마다 정책수행 능력에 차이가 있는 만큼 이들이 지역 특성에 맞는 특화프로그램을 추진할 수 있도록 중앙정부 차원의 정책예산 편성이 필요하며 도시별 유형에 맞는 특화프로그램을 개발하여 제공할 필요가 있다. 특히 도시 재개발 정책과 연계를 통해서 저출생·고령사회로 진입한 현실에서 대안적인 도시 조성의 방향과 연계될 필요가 있다.

그동안 여성친화도시 조성과 관련하여 광역자치단체의 기능과 역할은 모호하였다. 여성가족부는 「여성친화도시 지정 운영 개선방안」을 마련하고 2022년부터 광역자치단체의 역할을 강화하여 제도의 실효성을 높이려 하고 있다. 여성친화도시 조성 광역협의체 운영, 여성친화도시 조성을 위한 자체 공모사업을 추진한 광역자치단체를 지정하는 ‘여성친화도시 조성 파트너’ 지정, 여성친화도시 시민참여단 협의회 운영을 유도하는 내용이다(이해웅 외, 2022).

기초자치단체의 효과적인 정책추진을 위해서는 광역자치단체의 기능과 역할을 확대할 필요가 있다. 광역자치단체는 업무교류와 협력을 위한 기초자치단체 담당자들 간의 네트워크 운영과 광역 차원의 여성친화도시 조성 민관협력기구를 활성화하여 관련 사업발굴과 정보공유, 협력이 이루어질 수 있도록 지원해야 한다. 그리고 실효성 있는 지역거버넌스가 운영될 수 있도록 시민참여 역량 강화를 위한 교육과 훈련을 체계적으로 지원하고, 중앙정부와 함께 광역 내의 도시별 여성친화도시 정책추진 수준의 격차를 완화하기 위해 정책 개발과 예산지원이 필요하다. 이를 통해서 사회정치적 요인으로 인한 단발적 정책종결이 지양되고 발전적인 정책유지와 변동이 실현될 수 있도록 해야 한다.

넷째, 여성친화도시 조성정책의 발전적인 유지가 이루어지기 위해서는 시민사회역량의 강화와 참여환경이 마련되어야 한다. 분석결과 시민사회역량이 여성친화도시 정책유지에 유의미한 영향을 미치지 않는 결과로 추정되었다. 하지만 시민단체들은 지역 내에서 제기되는 이슈와 의제를 발굴하고 정책결정자에게 제공하여 혁신적인 정책의 채택에 주요한 역할을 하고 있으므로 시민사회역량이 높을수록 혁신정책의 활성화에 기여할 수 있다(김혜정·이승중, 2006). 특히 여성친화도시 조성정책의 경우 여성의 지역사회 참여와 민관협력을 통한 정책의 환류를 도모한다는 점에서 공공정책에 참여하는 지역 시민사회의 역량 강화는 정책유지에 주요한 요소라 할 수 있다. 그리고 민관협력을 통해서 제안된 시민의 정책적 요구에 대한 실질적인 협의와 반영이 이루어질 수 있는 환류 체계의 정비가 정책의 발전적인 유지에 효과를 높일 수 있다.

본 연구는 여성친화도시 조성정책 유지에 관한 실증적인 연구가 미흡한 실정에서 기초자치단체를 대상으로 여성친화도시 조성정책 유지에 미치는 영향요인 분석과 정책적 함의를 탐색하였다. 다만 본 연구는 영향요인을 분석하는데 실증데이터 수집의 제한으로 인해 다양한 변수를 활용하지 못한 한계가 있다. 향후 연구에서는 여성친화도시 조성정책의 추진과정에서 측정할 수 있는 시민참여 수준 및 정책환류 관련된 성과 변수를 활용한 심층적인 연구와 비슷한 수준의 도시 간 정책유지와 변동에 관한 사례

연구가 필요하며 이는 후속 과제로 남겨 둔다.

■ 참고문헌 ■

- 강혜연·엄태호(2016). “소프트웨어산업 정책변동에 관한 연구: 이익집단위상변동모형 및 정책변동유형 이론 적용을 중심으로”, 『국가정책연구』, 30(4): 139-166.
- 김대진(2015). “지방자치단체의 정책학습과 정책의 확산”, 『한국정책과학학회보』, 19(1): 1-34.
- 김병준(2000). 『한국지방자치론』. 법문사.
- 김소림(2017). 『인천의 여성친화도시정책과 여성의 '삶의 질'』. 인천대학교 대학원 정치외교학과 박사학위논문.
- 김영래·김혁래(2002). “한국비정부조직(NGO)의 현황과 과제”, 한국정치학회 국회학술발표회.
- 김유현(2019). “사회적경제 활성화 요인에 대한 시군구 지역별 횡단면 분석”, 『한국행정학보』, 53(4): 151-175.
- 김은미·손주연·이찬구(2018). “Hogwood와 Peters의 이론을 적용한 여성과학기술인력 육성·지원정책 변동 분석”, 『한국행정논집』, 30(2): 411-436.
- 김진영·이석환(2016). “정책확산의 경로에 대한 정책결정자의 주관적 인식과 객관적 계량분석 결과의 비교”, 『한국공공관리학보』, 30(4): 249-270.
- 김혜정·이승중(2006). “지역시민사회의 역량과 지방정부의 정책혁신”, 『한국행정학보』, 40(4): 101-126.
- 김혜정(2017). “정책학습과 정부역량이 정책확산에 미치는 영향에 관한 연구: 지방정부 자살예방조례를 중심으로”, 『한국정책학회보』, 26(3): 237-269.
- 박경돈(2021). “정책확산의 영향력과 지역복지 수준: 객관적 데이터와 주관적 데이터의 동시적 검증”, 『지방정부연구』, 25(1): 59-85.
- 박나라·김정숙(2018). “환경조례의 수평적 확산과 수직적 확산 : 환경기본조례와 자연환경보전조례를 중심으로”, 『한국행정연구』, 27(3): 1-38.
- 박사옥·박운환(2022). “경기도 성별영향평가 활용의 결정요인 분석”, 『GRI연구논총』, 24(3): 199-232.
- 박은순(2020). 『여성친화도시 확대를 위한 발전방안 연구: 여성친화도시 지정 결정요인과 지정 효과를 중심으로』. 경기대학교 대학원 행정학과 박사학위논문.
- 박태원·천현숙·송향숙(2013). “여성친화형 공동주택 계획요소와 우선순위 설정에 관한 연구”, 『국토연구』, 77: 17-34.

- 박혜은(2017). “여성친화도시 조성을 위한 여성친화 적용 요소 개발”, 『도시설계』, 18(6): 79-96.
- 봉태호·전소영·권재우(2020). 『경기도 지역안전지수 분석 및 개선 방안』, GRI경기연구원.
- 백효진·임혜순(2020). “춘천시 도시환경 여건 인식에 따른 여성친화도시 정책수요 분석 연구”, 『사회과학연구』, 59(2): 71-99.
- 석호원(2010). “정책혁신으로서 지역축제 확산에 관한 연구 : 경기도의 지역축제를 중심으로”, 『지방행정연구』, 24(1): 183-206.
- 손경희(2022). “여성친화도시에 대한 중요도-만족도 분석: 경상북도를 중심으로”, 『한국지방자치연구』, 23(4): 195-218.
- 송창영(2020). “기초지방자치단체의 지역안전지수 향상방안 연구”, 『한국재난정보학회논문집』, 16(2): 211-222.
- 신승춘·권자경(2012). “지방자치단체의 여성친화도시 조성 활성화에 관한 연구”, 『지방정부연구』, 16(4): 307-333.
- 양승일·유홍림(2010). “정책대상조직에 의한 복지정책의 유지 분석: 비정규직보호정책을 중심으로”, 『정부학연구』, 16(2): 241-270.
- 양승일(2015). “정책변동유형흐름모형의 검증 분석: 4대강정비사업을 중심으로”, 『한국행정학보』, 49(2): 507-530.
- 여성가족부(2010). 『여성친화도시 조성 매뉴얼』, 여성가족부.
- 여성가족부·한국여성정책연구원(2017). 『2017년 여성친화도시 조성 매뉴얼』, 여성가족부.
- 유희정·김양희·이미원·최진·문희영(2010). 『여성친화도시 조성 매뉴얼 연구』, 한국여성정책연구원.
- 윤태섭(2005). “정책집행주체의 정책집행태도에 관한 연구”, 『한국공공관리학보』, 19(1): 135-157.
- 이상문·전영옥(2009). “성별영향평가를 통한 김포한강신도시의 여성친화도시 계획수립에 관한 연구”, 『국토연구』, 60: 215-231.
- 이석환(2013). “한국 지방자치단체 출산장려정책의 수평적수직적 확산”, 『한국행정학보』, 47(3): 329-359.
- _____ (2014). “한국 지방정부 출산장려정책의 상향적 정책확산”, 『한국행정학보』, 48(2): 161-184.
- _____ (2022). “정책확산의 기제: 기초자치단체 출산장려정책을 대상으로”, 『한국행정학보』, 56(2): 61-91.
- 이순배(2008). “시군 재정자립도의 내생적 결정요인 분석: 인구규모별 횡단면 분석”, 『한국지방재정논집』, 13(2): 27-51.
- 이정철·허만형(2012). “출산장려금 제도의 정책확산 연구”, 『정책분석평가학회보』, 22(3): 95-119.

- 이정철·허만형(2016). “주민참여예산제도의 정책확산에 관한 연구”, 『정책분석평가학회보』, 26(2): 29-58.
- 이주영(2021). 『젠더 거버넌스 이행과정에서 여성친화도시 담당 공무원의 일에 관한 제도적 문화기술지』, 서울여자대학교 일반대학원 사회복지학과 박사학위 논문.
- 이기순(2015). “지방정부의 성별영향분석평가 실행 추진동력에 대한 연구”, 『한국지방자치학회보』, 27(4): 133-154.
- 이해응·이화진·강경숙(2022). 『여성친화도시 지정 제도 변화에 따른 제주지역 대응방안 연구』, 제주여성가족연구원.
- 이희찬·유창근·이경미(2012). “민물어종 전문음식점 매출성과의 결정요인 분석”, 『외식경영연구』, 15(6): 143-158.
- 임현정(2016). “여성친화도시에 대한 시민의식과 정책우선순위: 대전지역을 사례로”, 『도시행정학보』, 29(4): 153-171.
- 장덕희(2010). “보건복지부 국고보조사업의 지방이양과 분권교부세 제도 도입이 이양사업에 대한 사업비 규모에 미친 효과 분석”, 『한국정책학회보』, 19(2): 79-103.
- 장미현(2015). “도시·건축공간의 안전 기준에 대한 성인지적 접근”, 『이화젠더법학』, 7(2): 113-145.
- 장부년(2018). 『여성친화도시 정책네트워크 사례연구: 인천광역시 부평구와 동구 비교를 중심으로』, 인하대학교 대학원 행정학과 박사학위논문.
- 장석준(2013). 『한국 정책 확산에 관한 비교연구: 정책유형과 동기, 확산 메커니즘, 양상 간의 관계를 중심으로』, 고려대학교 대학원 박사학위논문.
- 장석준·노종호·김대진(2015). “정책유형별 정책혁신의 선도자와 정책확산의 양상에 관한 연구”, 『정부학연구』, 21(3): 221-260.
- 장임숙·이원일(2012). “여성친화도시에 대한 인식과 참여 실태”, 『지방정부연구』, 16(4): 33-54.
- 장지인·최정선·안현진·이재희(2020). “젠더관점에서의 스마트시티 보행환경에 관한 인식분석: 세종시 2-2 생활권 여성특별설계구역 중심으로”, 『도시행정학보』, 33(2), 81-98.
- 전혜림·양승우(2015). “여성친화도시 조성을 위한 성별영향분석평가의 지표분석: 신도시개발 사업지구 중 김포한강, 광교, 화성동탄 신도시를 중심으로”, 『도시설계』, 16(6): 85-100.
- 정다정·유두호(2021). “세계화 시대의 지방정부와 정책확산”, 『국가정책연구』, 35(4): 87-108.
- 정다현·박용성(2023). “공공기관 경영평가제도의 정부시기별 정책변동유형에 대한 연구: 수정된 Hogwood와 Peters의 이론 적용”, 『국정관리연구』, 18(2): 31-60.
- 정정길·최종원·이시원·정준금·정광호(2014). 『정책학원론』, 대명출판사.

- 조명희·공미혜(2014). “여성친화도시 사례분석 : 안전도시, 지역공동체활성화, 여성건강증진, 편의시설 사업을 중심으로”, 『여성연구논집』, 25: 19-47.
- 조선주·이선민·이동선·권도연(2017). 『여성친화도시 시행단계별 발전방안 연구』, 한국여성정책연구원.
- 조성은·안상훈(2011). “정책유지 영향요인으로서의 정책진화: 이동통신 번호통합정책을 중심으로”, 『한국정책학회보』, 20(4): 505-610.
- 조연숙·장미현·최정선(2015). “도시공공시설 젠더이슈에 대한 이용자 성별 수요 분석”, 『도시행정학보』, 28(2): 27-54.
- 조일형·이종구(2012). “범죄예방정책의 확산 영향요인 분석”, 『한국정책학회보』, 21(2): 221-245.
- 주혜진(2016). “여성친화도시 조성 시민참여에 대한 서로 다른 이해와 입장”, 『페미니즘연구』, 16(2): 133-175.
- 최상환(2010). “지방정부 주민참여예산제도의 확산과 영향요인”, 『한국행정학보』, 44(3): 87-113.
- 최유진·문희영·김양희(2014). 『여성친화도시 조성단계별 추진체계 연구』, 한국여성정책연구원.
- 하민지·서인석·권기현(2011). “한국 지방정부의 정책확산 영향요인에 관한 연구: 정책행위자와 환경적 결정요인을 중심으로”, 『한국행정학보』, 45(4): 151-179.
- 한동효(2019). “여성친화적 안전도시 조성이 안전증진정책 수립에 미치는 영향연구: 경상남도 지방자치단체 공무원을 중심으로”, 『지방정부연구』, 23(1): 277-302.
- Berry, Francis S. & 김대진(2010). “정책혁신과 확산 연구의 과거, 현재 그리고 미래”, 『한국정책학회보』, 19(4): 75-110.
- Aldrich, Howard.(1999). *Organizations evolving*, Sage Publications.
- Alka Sapat(2004). “Devolution and Innovation: The Adoption of State Environmental Policy Innovations by Administrative Agencies”, *Public Administration Review*, 64(2): 141-151.
- Allen, Mahalley, D., Carrie Pettus, and Donald P. Haider-Markel.(2004). “Making the National Local: Specifying the Conditions for National Government Influence on State Policymaking”, *State Politics and Policy Quarterly*, 4(3): 318-44.
- Balla, Steven, J.(2001). “Interstate Professional Associations and the Diffusion of Policy Innovations”, *American Politics Research*, 29(3): 221-245.
- Barrett, Deborah and Amy Ong Tsui,(1999). “Policy as Symbolic Statement: International Response to National Population Policies”, *Social Forces*, 78(1): 213-234.
- Berry, F. S., & Berry, W. D.(1990). “State lottery adoptions as policy innovations: An event

- history analysis”, *American political science review*, 84(2): 395–415.
- _____ (1992). “Tax Innovation in the States: Capitalizing on Political Opportunity”, *American Journal of Political Science*, 36(3): 715–742.
- Berry, W. D., & Baybeck, B. (2005). “Using geographic information systems to study interstate competition”, *American Political Science Review*, 99(4): 505–519.
- Boehmke, Frederick J. & Richard Witmer (2004). “Disentangling Diffusion: The Effects of Social Learning and Economic Competition on State Policy Innovation and Expansion”, *Political Research Quarterly*, 57(1): 39–51.
- DiMaggio, P. J. & Powell, W. W. (1983). “The Iron Cage Revisited: Institutional and Collective Rationality in Organizational Fields”, *American Sociological Review*, 48(2): 147–160.
- Dobbin, Frank, Beth Simmons and Geoffrey Garret. (2007). “The Global Diffusion of Public Policies: Social Construction, Coercion, Competition or Learning?”, *Annual Review of Sociology*, 33: 449–72.
- Eyestone, R. (1977). “Confusion, diffusion, and innovation”, *American Political Science Review*, 71: 441–447.
- Gilardi, F. (2010). “Who learns from what in policy diffusion processes?”, *American journal of political science*, 54(3): 650–666.
- Gray, Virginia. (1973). “Innovation in the States: A Diffusion Study”, *American Political Science Review* 67(4): 1174–85.
- Greed, Clara. (2005). “Making the Divided City Whole: Mainstreaming Gender into Planning in the United Kingdom”, *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 97(3): 267–280.
- Hogwood, B. & Peters, B. G. (1983). *Policy Dynamics*, New York: St. Martin’s Press.
- Karch, Andrew. (2006). “National intervention and the diffusion of policy innovations”, *American Politics Research*, 34(4): 403–426.
- Mohr, L. B. (1969). “Determinants of innovation in organizations”, *American political science review*, 63(1): 111–126.
- Mooney, Christopher Z. and Mei-Hsien Lee. (1995). “Legislating Morality in the American States: The Case of Pre-Roe Abortion Regulation Reform”, *American Journal of Political Science*, 39: 599–627.
- Rogers, Everett. M. (2003). *Diffusion of innovations*, (5th ed), New York: Free Press,

Shipan, Charles R., & Craig Volden.(2006). “Bottom-Up Federalism: The Diffusion of Antismoking Policies from U.S. Cities to States”, *American Journal of Political Science*, 50(4): 825-843.

_____ (2008). “The Mechanisms of Policy Diffusion”, *American Journal of Political Science*, 52(4): 840-857.

True, Jacqui and Mintrom, M.(2001). “Transnational Network and Policy Diffusion: The Case of Gender Mainstreaming”, *International Studies Quarterly*, 45: 27-57.

United Nations(1996). *Report Of United Nations Conference On Human Settlements(Habita II)*, United Nations, <https://www.un.org/en/conferences/habitat/istanbul1996>.

_____ (2017). *New Urban Agenda*, United Nations, <https://habitat3.org/>.

Walker, J. L. (1969). “The diffusion of innovations among the American states”, *American political science review*, 63(3): 880-899.

Woodward, Alison.(2003). “European Gender Mainstreaming: Promises and Pitfalls of Transformative Policy”, *Review of Policy Research*, 20(1): 65-88.

<http://www.elis.go.kr> 자치법규정보시스템

<https://www.iksan.go.kr> 익산시청

<https://www.law.go.kr/> 국가법령정보시스템

<https://www.lofin365.go.kr/> 지방재정365

<http://www.mogef.go.kr/> 여성가족부

<https://www.mois.go.kr/> 행정안전부

<https://www.nec.go.kr/> 중앙선거관리위원회

<https://www.sanghun.go.kr/nation/nationMain.do> 행정안전부, 대한민국 상훈

구미일보(2022.11.16.). [정례 브리핑] 구미시, 「전 생애를 아우르는」 소통하는 공감 복지, <http://www.gmilbo.net/news/article.html?no=66749>

뉴스1(2023. 3. 15.). 태백·창원·순천시 ‘여성친화도시 우수’ 정부포상 받아,

<https://www.news1.kr/articles/4981991>

충청일보(2023.9. 22.). 보령시, 미래 발전을 위한 내년도 시정 방향 설정,

<https://www.ccdailynews.com/news/articleView.html?idxno=2229739>

한겨레(2023.9.12.). 광주 외국인주민과 신설...“이주민·선주민 상생 포용도시로”,

<https://www.hani.co.kr/arti/area/honam/1108209.html>

여성가족부 보도자료(2022.1.24.). 여성친화도시 전국 95개 지정,

https://www.mogef.go.kr/nw/rpd/nw_rpd_s001d.do?mid=news405&bbtSn=708377

원 고 접 수 일 | 2023년 10월 7일

심 사 완 료 일 | 2023년 10월 30일

최종원고채택일 | 2023년 11월 6일

박사옥 clearpa72@gmail.com

2021년 경기대학교 행정학과 박사과정을 수료하였으며 경기도여성가족재단 젠더거버넌스센터장, 성평등교육사업팀장을 역임했다. 현재 경기도여성비전센터에서 재직 중이다. 주요 관심 분야는 여성, 가족, 성평등, 성별영향평가, 성인지예산, 거버넌스, 사회계층, 도시정책 등이다. 논문으로는 “경기도 성별영향평가 활용의 결정요인 분석”(2022)이 있다.

박윤환 ypark@kgu.ac.kr

2007년 미국 The University of Texas at Dallas에서 정치경제 및 정책학(Political Economy and Public Policy) 박사 학위를 받았다. 텍사스주 댈러스 시청(City of Dallas)에서 인구통계분석관(Demographic Research Analyst)과 텍사스 교육연구소(Texas Education Research Center)의 Texas Schools Project에서 연구원(Research Scientist)을 역임하였다. 2009년부터 경기대학교 행정학과 교수로 재직 중이다. 최근 연구 관심 분야는 도시정책으로 특히 빈곤, 주택, 이민, 범죄, 사회계층, 거주지 분리 등이다. 논문으로는 “우리나라 빈곤층 거주지 집중과 분리의 공간적 패턴: 탐색적 공간자료 분석의 활용을 중심으로”(2016), “The Relationship between Residential Distribution of Immigrants and Crime in South Korea”(2018), “Determinants of Economic Segregation and Spatial Distribution of Poverty”(2019) 등이다. 수상으로는 2020년 9월 1일 통계의 날에 신뢰성 있는 통계생산에 기여한 공로로 대통령표창(제 224886호)을 받았다.