

지방의회 여성의원이 여성친화적 정책도입에 미치는 영향에 관한 연구*

: 출산장려금 정책을 중심으로

Understanding the Effects of Female Local Councilors on Policy Adoption
: Focusing on Local Governments' Maternity Benefit Policy

박지영** · 조정래***

Park, Ji-Young · Cho, Chung-Lae

■ 목 차 ■

- I. 연구의 배경
- II. 이론적 논의
- III. 연구 설계
- IV. 분석결과
- V. 결 론

본 연구는 지방정부의 새로운 정책도입에 있어 여성의원이 정책도입과정에 미치는 영향을 경험적으로 살펴보았다. 이를 위하여 전국 기초자치단체를 대상으로 2002년부터 2011년까지 출산장려금 정책도입과 관련된 자료를 분석하였다. 자료분석을 위하여 사건사분석(event history data analysis)방법을 사용하였으며 기초의회 여성의원비율을 독립변수로 하고 기초자치단체의 정치·경제·사회 요인과 이웃효과를 통제변수로 하는 분석모형을 만들었다. 분석결과 여성의원비율이 높은 기초자치단체가 출산장려금 정책을 적극적으로 도입한 것으로 나타났다. 통제변수인 재정자립도, 선거, 이웃효과 또한 출산장려금 정책도입에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났으며, 20-40대 인구비율은 부정적 영향을 미치

* 본 논문은 2013년 한국정책학회 춘계학술대회에서 발표한 논문을 수정 보완한 것이다.

** 이화여자대학교 일반대학원 행정학과 박사과정(주저자)

*** 이화여자대학교 행정학과 교수(교신저자)

논문 접수일: 2013. 8. 12, 심사기간(1차): 2013. 8. 12 ~ 2013. 9. 5, 게재확정일: 2013. 9. 5

는 것으로 나타났다. 기초자치단체 유형별로 사건사분석을 실시한 결과 시(市), 군(郡), 자치구(自治區)에서 영향요인이 조금씩 다르게 작용한다는 사실을 확인할 수 있었다. 특히, 여성의원비율의 경우 여성의원비율이 상대적으로 높은 자치구에서만 출산장려금 정책도입에 통계적으로 유의미한 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이웃정부의 영향력인 이웃효과와 경우 시, 군, 자치구 모두에서 그 효과가 나타났으며 효과의 크기는 자치구, 시, 군의 순서였다.

□ 주제어: 여성대표성, 출산장려금, 여성의원비율, 정책확산

By investigating the maternity benefit policy, this study explores the effect of female local councilor on policy adoption. The data is analyzed on the local governments' adoption of the maternity benefit policy from 2002 to 2011. The models that are developed for this study include the ratio of female local councilor as an independent variable and the political/economic/social factors and neighboring local governments as control variables. Event history data analysis provides the method to test these models. The findings are as follows: (1) the ratio of female local councilor, financial independence, election, and neighboring local governments have positive effects on the local government's adoption of the maternity benefit policy; (2) the percentage of the population aged 20-49 has a negative effect on the policy adoption; (3) depending on the type of local government the independent and control variables have different effects on the policy adoption.

□ Keywords: women's representativeness, maternity benefit policy, ratio of female local councilor, policy diffusion

I. 연구의 배경

1995년 제1회 동시지방선거가 실시된 이래 여성의 지방정치 참여는 점진적으로 증가하였다. 지방의회 여성의원비율은 1995년 광역의회 4.50%, 기초의회 1.59%에서 꾸준히 증가하여, 2010년 제5회 동시지방선거에서 광역의회 14.85%, 기초의회 21.68%로 역대 최대 여성의원이 당선되었다. 그러나 아직 여성계에서 요구하는 30% 여성의원비율에는 미치지 못하고 있으며, 지역에 따라 그 편차가 심각한 수준이다¹⁾. 이렇게 여성의 정치적 대표성이

충분하지 않다는 문제인식 하에 여성의 정치적 대표성 향상에 관한 논의가 활발히 진행되고 있지만 주로 규범적이고 제도적인 측면을 강조하는 수준에 머무르고 있으며, 여성의 정치참여가 정책이나 행정에 미치는 영향에 관한 경험적 연구는 부족하다. 따라서 여성 정치인들이 정책결정과정에서 실제로 어떤 역할을 하고 있으며 정책내용에 어떤 영향을 미치는지에 대한 경험적 연구가 필요하다고 할 것이다.

선행연구에 의하면 의원의 성별에 따라 정책관심이나 선호에 차이가 나타난다. 예를 들면 남성의원들은 외교나 경제 분야에 많은 관심을 갖는 반면, 여성의원들은 가족과 육아 등 여성관련 정책에 우선순위를 둔다(김용철, 2007; 김원홍 외, 2007; 현종민, 1996). 이러한 선행연구는 여성의원들이 여성관련 정책도입에 보다 적극적일 것이라고 예상하게 한다. 즉, 의회에 여성의원이 많을수록 여성친화적 정책이 도입될 가능성이 높아진다는 것이다(Wangnerud, 2009; Grey, 2002; Carey et al., 1998).

본 연구는 지방의회에서 여성의원들이 여성관련 정책을 도입하는 데 있어 어떤 역할을 하는지 탐색하는 것을 주목적으로 한다. 이를 위하여 여성과 직접적으로 관련된다고 할 수 있는 출산장려금 정책²⁾을 대상으로 지방정부가 출산장려금 정책을 도입하는 데 있어 지방의회 여성의원들이 어떤 영향을 미쳤는지 분석하고 이를 통해 여성의 정치적 대표성 제고가 갖는 정책적 의미를 고찰하고자 한다.

1) 2010년 제5회 동시지방선거에서 선출된 전국 230개 기초의회의 여성의원비율(지역구, 비례 모두 포함)을 살펴보면 0~10% 23개, 10~20% 102개, 20~30% 74개, 30~40% 20개, 40~50% 10개, 50%초과지역 1개로 나타났다. 이러한 결과는 지역에 따라 여성의 정치적 대표성에 차이가 있음을 잘 보여준다.

2) 출산장려금 정책이 여성에게만 국한된 것은 아니다. 그러나 출산의 주체는 여성이며 가족, 출산, 육아와 관련된 정책문제는 여성들이 더 많은 관심을 가지고 있는 것으로 알려져 있다. 또한 출산을 결정하는 과정에서도 출산에 대한 여성의 의지와 인식이 가장 중요한 요소이다. 이는 기존의 연구경향에서도 나타나는데 출산결정요인을 연구한 논문들은 부모 중 모(母)의 인구학적 변수와 출산의지, 심리적 특성을 중요한 변수로 다루고 있다(송헌재, 2012; 송영주 외, 2011; 이정원, 2009). 뿐만 아니라 출산장려정책과 관련된 연구에서도 주로 여성을 연구대상으로 하고 있다(노원·문상호, 2010; 주효진 외, 2010; 이미란, 2009). 이러한 선행연구에 비추어 볼 때 출산장려금 정책을 '여성친화적 정책' 또는 '여성관련 정책'으로 간주할 수 있을 것이다.

II. 이론적 논의

1. 지방정치와 여성

1) 여성대표성 제고를 위한 지방선거제도의 변화와 기대효과

지방자치 실시 이후 다양한 제도적 노력을 통하여 지방의회의 여성대표성을 높여왔다. 특히 지방의회 의원선거에서 비례대표제, 여성할당제, 여성의무공천제는 여성의원확충을 위한 중요한 정책수단이다(조정래·박지영, 2011). 우선, 비례대표제와 관련된 선거제도의 변화를 살펴보면, 2002년 제3회 동시지방선거에서 광역의회 비례대표 후보의 50%를 여성에게 할당하고 비례대표 후보자 명부 순위에 따라 2인마다 여성 1인을 포함하도록 하는 제도가 도입되었다. 2006년에는 비례대표 후보자를 공천할 때 여성을 홀수 번에 배치하도록 하는 조항이 신설되었다. 이 조항은 강제규정으로 이를 위반할 경우에 위반 정당에 벌칙³⁾이 부과되어 제도의 실효성을 높였다.

<표 1> 여성대표성 제고를 위한 지방선거제도 변화

	여성관련 제도 변화
2002년	광역의회 비례대표후보의 50%여성할당 비례대표 후보자명부 순위에 따라 매 2인마다 여성 1인 포함 광역의회 지역구 후보공천에 30%여성할당 권고
2006년	비례대표 후보자 공천 시 여성을 홀수 순번에 배정
2010년	지방의원선거에서 지역구 당 1명이상 여성의무공천

황아란(2006: 56), 김재인 외(2007: 189)를 참고하여 작성함.

비례대표제에 비해 지역구 여성의원을 늘리기 위한 제도적 노력은 활발하게 이루어지고 있지 못한 편이다. 2002년 광역의회 지역구 후보의 30%를 여성에게 할당하는 것을 권고하는 조항이 만들어졌지만, 이 조항을 강제할 강제규정이 없어 정당들의 실천을 기대하기 어려웠다. 2010년에 도입된 여성의무공천제(공직선거법 제47조 제5항)의 경우 이러한 문제를 보완하는 차원에서 범조항을 강제하는 등록무효조항(공직선거법 제52조 제2항)을 포함하였다. 여성의무공천제는 지방의회의원 선거에서 정당별로 각 지역구에 1명 이상의 여성의원후

3) 공직선거법 제52조 제1항 제2호에 의거하여 여성후보자 추천 비율과 순위에 관한 공직선거법 제47조 제3항의 규정을 위반할 경우 위반 정당이 추천한 후보의 등록을 무효화한다.

보자를 추천해야 하며 이 규정을 준수하지 않을 경우 위반 정당의 해당 지역구 후보등록이 모두 무효화되기 때문에 제도의 실효성이 확보될 수 있었다. 결론적으로 여성의원 확충을 위한 제도적 노력은 주로 비례대표제를 통하여 이루어져 왔으며 실제로 지역구보다 비례대표제를 통한 여성의원 충원이 활발히 이루어지고 있다⁴⁾.

그러면 선거제도의 변화를 통한 여성대표성 제고는 실질적으로 정책결정과정에서 어떤 영향을 미칠 수 있을까? 이에 대한 기존 연구들은 여성의원의 증가는 여성친화적 정책의 증가로 연결된다고 한다(박영애 외, 2011; 김은경, 2010; 엄태석, 2010; Wangnerud, 2009; 김원홍 외, 2007; Caiazza, 2004; 박숙자·김혜숙, 1999; Carey et al., 1998; Sapiro, 1981). 여성의원과 남성의원 사이에는 관심을 가지는 정책분야나 정책 우선순위에 차이가 존재하는데 여성의원의 경우 여성·육아·가족과 같은 여성친화적 정책에 관심이 높다(김용철, 2007; 김원홍 외, 2007; 현종민, 1996). 이렇듯 특정 분야 정책에 대한 이해나 관심은 여성 고유의 특성과 경험에서 기인되지만 남성 지배적인 정치 환경에서는 이러한 정책이슈가 충분히 다루어지지 않는 경향이 있다(Wangnerud, 2009). 따라서 여성의 정치적 대표성 향상은 그 동안 충분히 논의되지 않았던 여성친화적 정책들이 활발히 논의될 수 있는 기회를 제공하고, 이러한 기회는 여성친화적 정책의 확산으로 연결될 수 있을 것이다(김원홍 외, 2007; Carey et al., 1998).

그러나 여성의원들이 정책결정과정에서 영향력을 갖기 위해서는 일정 수준 이상의 여성의원비율이 확보되어야 한다(Grey, 2002; Dahlerup, 1988; Kanter, 1977). 여성의 의회 진출 정도와 여성친화적 정책이슈의 의제화(또는 법제화) 가능성에 대한 연구들은 '일정 수준의 여성의원비율'을 임계량(critical mass)⁵⁾이라 명명한다(유숙란, 2006). Kanter(1977)는 의원의 성별구성에 따라 의회의 특성을 크게 네 가지로 구분하고 있다. 의회의원이 모두 남성으로 이루어진 경우는 uniform 집단, 남성의원과 여성의원의 비율이 85:15일 경우에는 skewed 집단, 65:35일 때는 tilted 집단, 50:50일 때 balanced 집단이라 한다. uniform 집단과 skewed 집단의 경우 수적으로 우세한 남성에 의해 조직문화가 좌우되며, tilted 집단의 경우 여성의원이 영향력을 갖기 시작하고, balanced 집단에서는 남녀가 균형적으로 정책과정에 영향을 미치게 된다고 한다. 따라서 uniform 집단이나 skewed 집단의 성격이 강

4) 2010년 제5회 동시지방선거 결과를 살펴보면, 광역비례대표의원 중 여성비율은 71.60%, 기초비례대표의원 중 여성비율은 93.62%로 나타났다. 반면, 광역지역구의원 중 여성비율은 8.09%, 기초지역구의원 중 여성비율은 10.91%로 나타나, 지역구의원에 비해 비례대표제를 통한 여성의 의회 진출이 활발하게 이루어지는 것을 알 수 있다.

5) 임계량(critical mass)은 핵물리학에서 나온 개념으로 핵분열 연쇄 반응을 유지하는 데 필요한 질량을 말한다. 이를 조직상황에 적용하면 조직에서 여성이 일정 비율 이상을 차지할 때 여성친화적 제도나 규칙이 만들어 질 수 있다고 할 것이다(Grey, 2002; Dahlerup, 1988).

할 경우 여성의원이 여성친화적 정책을 제안하더라도 정책에 대한 이해를 공유하고 지지해줄 동료 여성의원이 충분하지 못하기 때문에 정책제안이 입법으로 연결되기 어렵다. 즉, 일정 수준 이상의 여성의원비율이 확보될 때에 여성친화적 정책결정이 가능하다는 것이다.

2) 선행연구 검토

여성의원의 대표성 제고가 의정활동에 미치는 영향에 관한 선행연구의 내용과 문제점을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 연구의 내용적인 측면에 있어 대부분의 연구들이 회의록이나 발의안 내용을 통하여 여성의원들의 의정활동 경향을 분석하거나(박영애 외, 2011; 김은경, 2010; 엄태석, 2010), 성별 간 정책인식 차이를 분석하는 데 초점을 맞추고 있다(김원홍 외, 2007; 박숙자·김혜숙, 1999; Carey et al., 1998). 따라서 여성의원들의 의정활동 경향과 인식 차이가 실제로 정책결정과정에서 어떤 결과를 가져왔는지 이해하는 데 한계가 있다.

<표 2> 여성 정치참여 관련 선행연구

분류	연구자(연도)	연구내용
남성의원과 여성의원의 인식, 태도 차이 분석	김원홍·이현출·김은경(2007)	남녀 국회의원들을 대상으로 정치적 태도, 정책 우선순위 등을 조사. 여성의원은 남성의원보다 양극화 해소, 여성/노동 문제, 교육문제 등에 우선순위를 두며 여성의원이 여성의제를 실질적으로 대표함.
	박숙자·김혜숙(1999)	국회 회의록 분석을 통해 남녀 국회의원 간 여성관련 문제에 대한 관심도, 주제 등에 차이가 있음을 밝힘.
	Carey, Niemi & Powell(1998)	남녀의원의 직업의식, 입법활동, 태도, 지지 단체 등을 비교하여 남녀의원 간 차이가 있음을 보임.
여성의원의 의정활동 분석	김은경(2010)	할당제 도입의 효과성을 분석하고 여성운동진영에서 추천한 여성 후보들의 여성대표성을 살펴봄.
	박영애·안정화·김도경(2011)	부산시의회의 여성의원의 증가가 남녀의원들의 입법활동에 미친 영향을 연구함. 연구결과, 여성과 복지 분야 조례발의가 증가하고 관심도가 높아짐.
	엄태석(2010)	고양시의회 여성의원들을 대상으로 의정활동을 평가한 결과 여성 의원들과 여성특위 활동이 여성정책과 여성예산을 확대하는 데 영향을 미침.

둘째, 방법론적 측면에서 기존 연구들의 분석방법은 주로 서술통계 수준에 그치고 있을 뿐만 아니라 연구 범위도 일부 지역에 한정되어 있다(박영애 외, 2011; 엄태석, 2010). 예를

들면, 박영애 외(2011)는 부산지역 기초의회, 엄태석(2010)은 고양시의회를 대상으로 회의록과 조례발의 현황에 나타난 여성위원들의 의정활동을 연구하였다. 그러나 이처럼 특정 지역에 한정된 여성위원의 의정활동을 서술적 방법으로 연구할 경우, 연구결과의 일반화가 어렵고 정책결정과정에 영향을 미치는 정치, 경제, 사회적 요인들을 적절하게 통제하지 못하는 한계가 있다. 따라서 본 연구는 이러한 선행연구의 한계점을 극복하기 위하여 전체 기초자치단체를 대상으로 사건사분석(event history data analysis)방법을 통하여 여성위원들이 정책결정과정에 미치는 영향을 인과적으로 분석하였다.

2. 출산장려금 정책

1) 출산장려금 정책의 개념

우리나라는 저출산·고령화 문제가 심화되면서 이를 해결하기 위한 방안으로 출산장려금 정책을 시행하고 있다. 출산장려금 정책은 출산을 장려하기 위한 경제적 지원으로 지방자치단체별 자치법규에 따라 자발적으로 시행된다. 시행주체는 대부분 기초자치단체이며⁶⁾ 자치단체조례에 따라 지급기준, 지급금액, 지급방법 등이 결정된다. 보통 출산 가정에 대해 1회에 한해 일정 보조금을 지급하는 방식으로 이루어지는데, 지역에 따라서는 기간을 정해 매달 일정 금액을 분할 지급하기도 한다⁷⁾.

출산과 육아는 여성관련 정책으로 인식되는 것이 일반적이며(김인춘·최정원, 2008) 출산에 대한 기존 연구에서도 여성의 인구학적, 심리적 특성에 초점을 맞추고 있다(송헌재, 2012; 송영주 외, 2011; 이정원, 2009). 출산장려정책에 대한 선행연구도 주로 여성을 연구대상으로 하고 있으며, 정책에 대한 여성들의 인식, 출산 의지 등을 분석대상으로 한다(노원·문상호, 2010; 주효진 외, 2010; 이미란, 2009). 따라서 본 연구에서도 출산장려금 정책을 여성관련 또는 여성친화적 정책으로 보고 출산장려금 정책도입에 영향을 미친 요인을 분석하고자 한다.

6) 출산장려금 정책은 대부분 기초자치단체에서 관련 조례를 제정하여 시행하고 있다. 기초자치단체의 경우 2002년부터 출산장려금 정책을 도입하였으며 광역자치단체의 경우 이보다 늦은 2008년부터 도입하였다. 따라서 출산장려금 정책의 시행주체는 기초자치단체로 볼 수 있으며 광역자치단체를 제외한 전국의 기초자치단체를 연구 범위로 설정하였다.

7) 분할지급 방식의 한 예로 전라남도 구례군을 들 수 있다. 구례군은 첫째 자녀에게는 총 70만원을 지급하고 있는데 1회 30만원, 2회부터 매월 10만원씩 4번 지급한다. 둘째 자녀는 1회 30만원, 2회부터 매월 10만원씩 7회로 총 100만원을 지급하고 셋째 자녀 이상은 1회 30만원, 2회부터 매월 10만원씩 27회 지급하여 총 300만원을 분할지급하고 있다(구례군 출산장려 및 양육비 지원 조례).

2) 지방자치단체 출산장려금 정책도입 현황

출산장려금 정책은 2002년 2월 27일 논산시 조례를 시작으로 전국적으로 확산되었다. 그 결과 2011년 9월 현재까지 총 215개 기초자치단체에서 출산장려금 정책을 도입하였다.

<표 3> 기초자치단체 출산장려금 조례 제정 현황

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	채택 단체	전체 단체	채택률 (%)
서울	0	0	0	0	0	6	13	5	1	0	25	25	100
부산	0	0	0	0	1	1	2	4	4	2	14	16	87.5
대구	0	0	0	0	0	0	1	2	1	1	5	8	62.5
인천	0	0	0	0	1	2	4	2	1	0	10	10	100
광주	0	0	0	0	0	3	1	1	0	0	5	5	100
대전	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	5	20
울산	0	0	0	0	0	0	1	0	2	1	4	5	80
경기	0	0	2	3	9	4	5	7	1	0	31	31	100
강원	0	0	0	4	4	4	1	1	1	2	17	18	94.4
충북	0	0	1	0	0	1	2	3	0	2	9	12	75
충남	1	1	4	8	1	1	0	0	0	0	16	16	100
전북	0	0	3	2	2	1	2	2	0	1	13	14	92.9
전남	1	1	1	3	6	5	1	2	1	1	22	22	100
경북	0	0	0	4	5	7	3	2	2	0	23	23	100
경남	0	0	0	5	6	2	3	2	1	0	19	20 ^{a)}	95
제주	0	0	1	0	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	1	4 ^{b)}	25
계	2	2	12	29	35	38	39	33	15	10	215	234	91.9

자료: 자치법규정보시스템(www.elis.go.kr), 국가법령정보센터(www.law.go.kr), 정보공개청구 자료, 각 지방자치단체의 조례정보 홈페이지, 재구성. a) 경상남도 마산시와 진해시가 2010년 창원시에 통합되어 2011년 현재 경상남도의 기초자치단체 수는 총 18개이다. b) 제주도에 속한 4개 기초자치단체는 2006년에 기초자치단체에서 제외된다. 표에서는 2006년 전까지의 기초자치단체 수를 기준으로 하였다.

확산추이를 살펴보면 2005년부터 출산장려금 정책이 활발하게 도입되기 시작하였고 2008년에 가장 많은 기초자치단체가 이를 도입하였다. <표 3>을 통하여 알 수 있는 것처럼 광역자치단체별 기초자치단체의 출산장려금 도입정도(채택률)는 20%에서 100%로 매우 다양하다. 충청남도는 2002년 논산시가 출산장려금 지원 조례를 제정한 이후로 빠르게 확산되어 2007년에 도(道)내의 기초자치단체 모두가 이를 채택하였다. 대전광역시의 경우 2008년

『대전광역시 출산장려 및 양육 지원에 관한 조례』를 제정하여 광역시 차원에서 정책을 시행하고 있으나 대전광역시 서구는 『대전광역시 서구 출산장려기금 설치 및 운용 조례』를 따로 제정하여 이를 근거로 구(區)에서도 추가적인 금액을 지원하고 있다. 본 연구는 기초자치단체가 자체 조례를 가지고 있을 때 출산장려금 정책을 도입한 것으로 보고 있기 때문에 대전광역시 서구를 제외한 대덕구, 동구, 중구, 유성구는 출산장려금 정책을 도입하지 않은 것으로 간주한다.

3) 출산장려금 정책 선행연구

출산장려금 정책에 대한 선행연구들은 정책의 효과성을 평가하거나(석호원, 2011; 신호영·방은령, 2008) 정책의 필요성을 논의하는 연구(노원·문상호, 2010; 신호영·방은령, 2009; 이미란, 2009; 한영숙, 2009) 또는 출산장려금 정책확산 영향요인에 관한 연구(석호원, 2011; 이석환, 2011; 배상석, 2010)로 나누어 볼 수 있다. 그 중 출산장려금 정책확산 영향요인에 관한 연구로 배상석(2010)은 수도권 내 지방정부간 출산장려금 정책의 확산을 연구하였으며 이석환(2011)은 이웃정부에 대한 측정을 다양화하여 출산장려금 정책의 이웃효과를 검증하고 있다. 석호원(2011)은 출산장려금 정책의 전국적 확산 원인으로 이웃효과를 강조하고 있다. 이렇듯 출산장려금 정책의 도입을 결정하는 요인에 대한 연구는 주로 지리적 요인인 이웃효과에 초점을 맞추고 있다.

그러나 새로운 정책의 도입에 있어 이웃정부 효과만큼이나 정책결정자의 역할이 중요할 것이다. 정책결정자인 의회위원들의 인구사회학적 배경, 정책 방향이나 이념 등이 정책결정에 영향을 주는 중요한 요인일 수 있다(이재철·진창수, 2011; 서인석 외, 2010). 그럼에도 불구하고 정책확산 연구에 있어 정책결정자의 특성이 정책도입에 미치는 영향은 충분히 다루고 있지 못하는 실정이다. 따라서 본 연구에서 이웃효과와 더불어 정책결정자의 특성 중 하나인 성별이 출산장려금 정책도입에 어떤 영향을 미쳤는지에 주목하여 논의를 진행하고자 한다.

〈표 4〉 출산장려금 정책 선행연구

분류	연구자(연도)	연구 내용
정책 효과성에 관한 연구	석호원(2011)	출산장려금 정책이 출산율에 미치는 영향을 연구하였으며 출산장려금 정책이 출산율에 영향을 미치지 못하는 것으로 나타남.
	신호영·방은령(2008)	충청남도에서 출산장려정책 시행 전후의 출산율을 비교하여 출산장려정책이 출산율에 영향을 미치지 않음을 확인.
정책 필요성 검증에 관한 연구	노원·문상호(2010)	가임 연령 여성을 대상으로 출산장려정책에 대한 인식을 조사. 출산축하금 지급이 포함된 현금지원정책에 대한 신뢰가 출산관련 태도에 영향을 미치는 것으로 나타남.

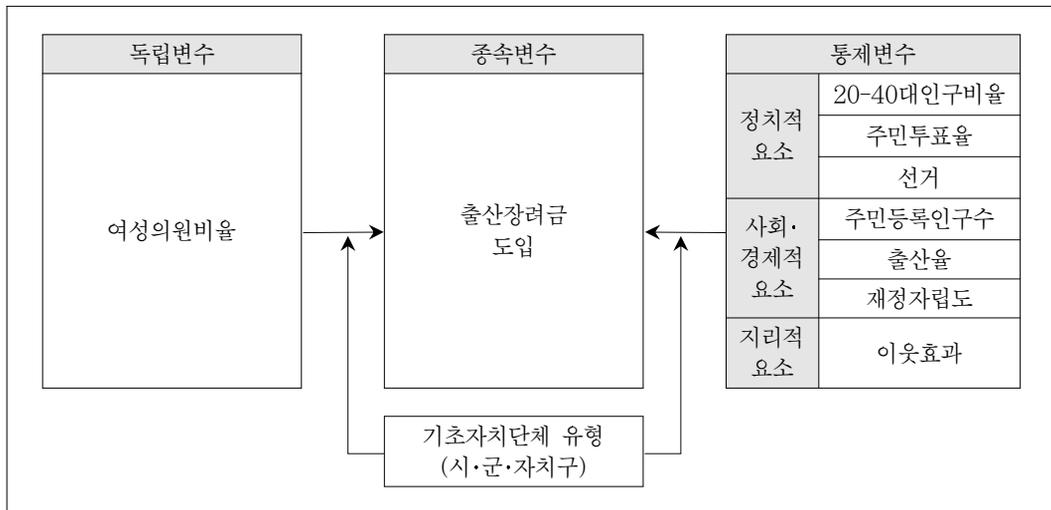
분류	연구자(연도)	연구 내용
	신효영·방은령(2009)	출산에 필요한 조건과 출산을 방해하는 요인을 분석한 결과, 경제적 문제와 관련이 높은 것으로 나타남.
	이미란(2009)	출산장려정책이 미혼 여성들의 출산 양육 동기에 미치는 영향을 살펴본 결과, 국민 연금 보험료, 건강 보험료 경감 등이 출산 양육 동기에 긍정적 영향 미침.
	한영숙(2009)	가임기 남녀의 경우, 저출산 대비 정책으로 자녀 1인당 고정액수의 현금지원이 가장 필요하다고 인식하고 있고 보육제도에 대한 정책우선순위가 높게 나타남.
정책확산 이론 적용 연구	배상석(2010)	수도권 지방자치단체에서 출산장려금 정책도입 확산의 영향요인을 연구하여 이웃효과 등을 밝혀냄.
	이석환(2011)	공간회귀분석 방법을 활용하여 출산장려금 정책의 확산 요인을 분석함.

Ⅲ. 연구 설계

1. 분석모형

기초자치단체의 출산장려금 정책도입에 있어 여성의원의 영향을 분석하기 위하여 <그림 1>과 같은 분석모형을 설정하였다. 종속변수는 기초자치단체의 출산장려금 정책도입 여부이며 독립변수는 기초자치단체 여성의원비율이다. 기존의 정책확산 선행연구에서 사용한 정책확산 영향요인들은 통제변수로 사용되었다. 또한 기초자치단체 유형에 따라 독립변수와 통제변수가 종속변수에 미치는 영향이 어떻게 다르게 나타나는지를 분석하기 위하여 시·군·자치구로 나누어 모형을 분석하였다.

<그림 1> 분석모형



2. 변수 설정

1) 종속변수: 출산장려금 조례 제정 여부

기초자치단체의 출산장려금 정책도입은 출산장려금 조례 제정 여부로 판단하였다. 지방자치단체 조례에 관한 정보를 제공하는 자치법규시스템(www.elis.go.kr)과 국가법령정보센터(www.law.go.kr), 각 시·군·자치구의회 홈페이지를 통해 조례 제정 여부를 확인하였다. 정책도입 여부를 파악하기 어렵거나 명확하지 않은 경우에는 해당 지방자치단체에 정보공개를 청구하여 정확한 자료를 수집하기 위해 노력하였다. 출산장려금 지급 조례는 기초자치단체별로 다양한 명칭으로 사용되고 있다. 예를 들면, 출산장려금 지원 조례, 출산지원금 지원 조례, 출산축하금 지원 조례, 인구증가시책 지원 조례, 인구 늘리기 조례, 인구증가시책 추진을 위한 보상 조례, 셋째이후 자녀 출산지원에 관한 조례, 신생아 출산지원에 관한 조례 등이다. 조례명이 다르더라도 조례의 내용은 출산을 장려하기 위해 출산가정에 경제적 지원을 하는 것이다. 따라서 기초자치단체가 출산가정에 경제적 지원을 하는 조례를 갖고 있을 경우에는 1, 그렇지 않을 경우에는 0으로 코딩하였다.

2) 독립변수: 여성의원비율

출산장려금 정책도입에 있어 여성위원의 역할을 살펴보기 위하여 여성의원비율을 독립변

수로 사용하는 데는 두 가지 이유가 있다. 첫째, 앞에서 살펴본 바와 같이 여성의원들은 출산과 육아문제 같은 여성관련 정책에 우선순위를 둔다(김용철, 2007; 김원홍 외, 2007; 박숙자·김혜숙, 1999; 현종민, 1996). 따라서 출산장려금 정책의 특성상 여성의원들이 출산장려금 조례 제정에 보다 적극적일 것으로 기대하기 때문이다. 둘째, 여성친화적인 조례안이 발의되더라도 이를 조례 제정으로 이끌기 위해서 동료 의원들의 적극적 지지가 필요하다. 따라서 의회구성에서 여성의원의 수가 많을수록 여성친화적 정책도입 가능성이 높아지며(최성은·우명숙, 2011; 김은경, 2010; Grey, 2002) 그 결과 출산장려금 정책이 적극적으로 도입될 것이기 때문이다.

가설 1. 지방의회의 여성의원비율이 높은 지방자치단체일수록, 출산장려금 정책도입 가능성이 높을 것이다.

2002년, 2006년, 2010년은 동시지방선거가 실시된 해로 선거 전후로 지방의원 구성이 달라진다. 따라서 2002년, 2006년, 2010년은 조례 제정 시기에 따라 선거 이전에 조례가 제정된 경우는 선거 이전 여성의원비율을, 선거 이후에 조례가 제정되었을 경우에는 선거 이후의 여성의원비율을 사용하였다.

3) 통제변수

여성의원비율 이외에도 지방자치단체의 정책도입에 영향을 미치는 요인으로 정치·경제·사회·지리적 요인들이 있다. 본 연구는 기존의 정책확산 선행연구에서 사용된 이러한 영향요인들을 통제변수로 사용하였다.

첫 번째 통제변수는 20-40대 인구비율이다. 우리나라 여성의 가임 연령은 15세에서 49세로 보고 있다. 그러나 이들 중 투표권이나 사회적 활동을 통해 실제로 정치적 영향력을 행사할 수 있는 연령은 20세에서 49세라고 할 수 있을 것이다. 즉, 20-40대 인구는 출산장려금 정책의 가장 큰 수혜자 그룹이므로 지방자치단체의 출산장려금 정책도입을 적극적으로 요구할 것이다⁸⁾. 이러한 정책요구는 정치지도자나 정책결정자에게 정치적 압력으로 작용할 것이므로 정책채택의 가능성을 높이게 된다(Berry & Berry, 1990).

가설 2. 20-40대 인구비율이 높은 지방자치단체일수록, 출산장려금 정책도입 가능성이 높을 것이다.

8) 실제로 출산장려금 정책을 도입하지 않은 지역에서는 정책도입을 요구하는 민원이 많이 발생한다고 한다(서울신문, 2010.1.7.; 국민일보, 2009.6.22.).

주민투표율은 주민들의 정치에 대한 관심, 정치참여 정도, 정치효능감(political efficacy)을 나타내는 지표라고 할 수 있다(최상한, 2010; 배상석 외, 2007b; 남궁근, 1994). 지역 주민들의 정치에 대한 관심과 참여가 높을수록 지방정부는 지역주민의 의견과 요구에 더 많은 관심을 가질 것이며 그 결과 주민들이 원하는 정책이 채택될 가능성이 높아질 것이다(남궁근, 1994).

가설 3. 주민투표율이 높은 지방자치단체일수록, 출산장려금 정책도입 가능성이 높을 것이다.

선거는 정치인들로 하여금 주민들의 정책요구에 민감하게 반응하게 한다. Berry & Berry(1990)의 연구에 의하면 새로운 정책은 선거직전이나 선거가 있는 해에 도입될 가능성이 높으며 선거직후에 도입될 가능성은 매우 낮다. 즉, 선거시기에 주민들이 원하는 정책이 채택될 가능성이 높아진다.

가설 4. 선거직전이나 선거가 있는 연도(年度)에 출산장려금 정책도입 가능성이 높을 것이다⁹⁾.

출산장려금 정책은 인구증가를 목표로 하는 정책이다. 따라서 인구가 적은 지방자치단체는 인구를 늘리기 위하여 출산장려금 정책을 적극적으로 도입할 것이다. 특히, 지역의 경제활동 인구는 지방정부의 세입기반이므로 장기적인 관점에서 인구수는 지방재정에 중요한 의미를 갖는다(배상석, 2010). 따라서 인구수가 적은 지방자치단체일수록 적극적으로 출산장려금 정책을 도입하려 할 것이다.

가설 5. 인구가 적은 지방자치단체일수록, 출산장려금 정책도입 가능성이 높을 것이다.

출산장려금은 저출산 문제를 해결하기 위한 정책이므로 지방자치단체의 출산율 또한 정책도입에 영향을 미칠 것이다. 즉, 출산율이 낮은 지역일수록 출산장려금 정책의 필요성을 강하게 느낄 것이며 그 결과 출산장려금 정책을 적극적으로 도입하려 할 것이다(배상석, 2010).

가설 6. 출산율¹⁰⁾이 낮은 지방자치단체일수록, 출산장려금 정책도입 가능성이 높을 것이다.

⁹⁾ 선거직전 연도(2005년, 2009년)와 선거가 있는 연도(2002년, 2006년, 2010년)는 1로, 그렇지 않은 연도(2003년, 2004년, 2007년, 2008년, 2011년)는 0으로 코딩하였다.

재정자립도는 지방자치단체의 재정력을 나타내는 변수로서 새로운 정책도입에 영향을 주는 변수로 알려져 있다(석호원, 2010; 최상한, 2010; 배상석 외, 2007b; Mooney & Lee, 1995; Berry & Berry, 1990). 지방자치단체는 새로운 정책을 도입할 때 정책 집행을 위한 재원을 고려하여야 한다(김혜정, 2006; 남궁근, 1994; Berry & Berry, 1990). 따라서 재원이 풍부한 자치단체는 새로운 정책도입에 적극적일 것이다. 특히 출산장려금 정책과 같이 지방정부의 예산을 직접 사용해야하는 경우 지방정부의 재정력은 정책도입에 중요한 변수로 작용할 것이다.

가설 7. 재정자립도가 높은 지방자치단체일수록, 출산장려금 정책도입 가능성이 높을 것이다.

제도주의 이론 중 합리적 선택 제도주의와 사회학적 제도주의 이론이 있다. 합리적 선택 제도주의 이론에서는 제도를 합리적이고 의도적인 설계의 결과로 본다(하연섭, 2011). 어떤 조직이 제도를 도입하는 것은 그 제도가 조직에 적합하고 효율적이기 때문이라는 것이다. 반면, 사회학적 제도주의에서는 조직이 제도를 도입하는 데는 합리성보다는 정당성이 더 많이 작용한다고 본다. 즉, 조직은 사회적 정당성을 획득하기 위해 사회적으로 인정받는 제도를 받아들이고 그 결과 조직들이 서로 유사해지는 동형화 현상이 나타난다는 것이다(DiMaggio & Powell, 1983; Meyer & Rowan, 1977). 이러한 사회학적 제도주의 이론은 정부간 정책확산을 잘 설명한다. 자치단체가 어떤 정책을 도입하는 데 있어 정책의 효과성과 상관없이 다른 자치단체가 그 정책을 도입하였다는 사실 자체가 정책도입의 압력으로 작용할 것이다. 즉, 다른 자치단체처럼 새로운 정책을 도입해야한다는 동형화의 압력이 작용하게 되고 이러한 동형화의 압력이 이웃효과¹¹⁾로 나타나게 된다. 특히, 정책의 효과성이 정확히 증명되지 않은 상태에서 빠른 속도로 출산장려금 정책이 전국적으로 퍼져나간 특징을 고려해 볼 때 자치단체간 동형화 압력이 정책확산의 원인으로 작용했을 것으로 추측할 수 있다(석호원, 2011). 따라서 이웃한 정부들의 출산장려금 정책도입이 활발할수록 지방정부의 출산장려금 정책도입 가능성은 높아질 것이다.

가설 8. 출산장려금 정책을 도입한 이웃정부가 존재하는 지방자치단체일수록, 출산장려금 정책도입 가능성이 높을 것이다.

10) 본 연구에서 출산율 지표로서 조출생률(crude birth rate, 粗出生率)을 사용하였다. 조출생률은 해당 지역의 출산수준을 나타내는 지표로 많이 사용되고 있다. 해당 연도의 총 출생아 수를 지역의 인구로 나눈 수치에 1000을 곱한 값으로, 인구 1000명에 대한 연간 출생 수로 해석한다.

11) 어떤 정부의 새로운 정책도입이 이웃한 정부에게 그 정책의 도입 압력으로 작용하는 현상을 말한다.

마지막으로, 기초자치단체 유형에 따라 독립변수와 통제변수가 출산장려금 정책도입에 미치는 영향이 달라질 수 있을 것이다. 자치단체 유형은 모형에서 구체화하지 않은 정치·사회·경제·문화적 특성을 반영한다. 이러한 지역적 특성은 출산장려금 정책도입 영향요인과 상호 작용하여 영향요인의 영향력 메커니즘을 바꾸어 놓을 수 있다. 즉, 출산장려금 정책도입 영향요인이 자치단체 유형에 따라 다르게 작동할 수 있다는 것이다¹²⁾. 이를 검증하기 위하여 기초자치단체를 시, 군, 자치구로 구분하여 각 유형별로 영향요인의 영향력을 검증한다.

가설 9. 기초자치단체 유형에 따라 출산장려금 정책도입 영향요인의 영향력이 다르게 나타날 것이다¹³⁾.

3. 연구의 방법 및 범위

자료분석을 위해 사건사분석(event history data analysis) 방법을 사용한다. 사건사분석은 Berry & Berry(1990)가 의학분야에서 주로 사용하는 생존분석(survival analysis) 방법을 정책연구에 적용하여 발전시킨 방법으로 정책확산 연구에 활발하게 사용되고 있다. 사건사분석에는 로지스틱(logistic)회귀모형, 프로빗(probit)회귀모형, cox회귀모형 등이 사용되며 본 연구에서는 로지스틱 회귀모형을 사용하여 출산장려금 정책도입에 영향을 미친 요인을 분석하였다. 연구의 분석대상(unit of analysis)은 전국 기초자치단체¹⁴⁾이며 연구 기간은 출산장려금이 최초로 도입된 시점인 2002년부터 2011년까지 10년간이다. 사건사분석은 대상이 사건을 경험하게 되는 시점까지만 분석에 포함되며 사건을 경험한 이후는 분석에서 제외되므로(석호원, 2010; Berry & Berry, 1990) 관찰대상이 되는 위험집합은 <표 5>와 같으며 관측사례 합계는 1,503이다. 본 연구에서 사용하는 변수와 각 변수의 조작적 정의는 <표 6>과 같다.

12) 지방자치단체를 대상으로 한 몇몇 연구들에서도 자치단체의 유형별로 인과관계를 분석하고 있으며, 분석결과 시, 군, 자치구에 따라 영향요인이 다르게 작동하고 있는 것을 확인할 수 있다(황아란, 2011; 배상석 외, 2007a; 남궁근, 1994).

13) 가설 9를 검증하기 위하여 로지스틱 회귀모형을 기초자치단체 유형별로 분석하였다. 즉, 시, 군, 자치구별로 로지스틱 회귀분석을 실시하였다.

14) 시기에 따라 지방자치단체가 통합 혹은 분리되었기 때문에 그 숫자는 연도마다 다르다.

〈표 5〉 연도별 위험집합과 재해율¹⁵⁾

	채택 자치단체 수	위험집합(Risk set)	재해율(Hazard rate)
2002	2	232	0.008621
2003	2	232 ^{a)}	0.008621
2004	12	230	0.052174
2005	29	218	0.133028
2006	35	186 ^{b)}	0.188172
2007	38	151	0.251656
2008	39	113	0.345133
2009	33	74	0.445946
2010	15	41	0.365854
2011	10	26	0.384615
	215	1,503	

a) 2003년에 충북 계룡시, 충남 증평군 신설로 2개의 기초자치단체가 늘어났다.

b) 제주도가 제주특별자치도로 전환되면서 소속 시·군이 기초자치단체에서 제외되었다.

〈표 6〉 변수의 조작적 정의

구분	변수	조작적 정의	기대효과
종속 변수	출산장려금 도입 여부	출산장려금 정책을 도입한 기초자치단체와 그 이외의 기초자치단체를 구분하는 가변수(출산장려금 조례를 도입한 경우는 1, 도입하지 않은 경우는 0으로 코딩)	
독립 변수	여성의원비율	비례대표의원을 포함한 기초의회 여성의원 수를 해당 기초의회의 전체 의원 수로 나눈 수치에 100을 곱한 값	+
통계 변수	20-40대 인구비율	20세~49세 인구를 주민등록인구로 나눈 수치에 100을 곱한 값	+
	주민투표율	2회, 3회, 4회, 5회 지방선거의 투표 참가율	+
	선거	선거직전 연도 또는 선거가 있는 연도와 그렇지 않은 연도를 구분하는 가변수(2002, 2005, 2006, 2009, 2010년은 1, 2003, 2004, 2007, 2008, 2011년은 0으로 코딩)	+
	인구수	지자체 별 주민등록인구수	-
	출산율	해당 연도의 총 출생아 수를 지역의 인구로 나눈 수치에 1000을 곱한 조출생률(crude birth rate, 粗出生率)	-
	재정자립도	일반회계의 세입중 지방세와 세외수입의 비율	+

15) 위험집합(risk set)은 주어진 시점에서 사건이 발생할 위험에 노출되어 있는 집합을 말한다. 즉, 관찰 시점의 직전 연도까지 출산장려금 조례를 제정하지 않은 기초자치단체를 의미한다. 시간이 지남에 따라 사건을 경험한 사례가 늘어가게 되므로 위험집합은 감소한다(석호원, 2010). 재해율(hazard rate)은 대상이 일정 기간 동안 사건을 경험하게 될 확률을 의미한다(Berry & Berry, 1990).

구분	변수	조작적 정의	기대효과
	이웃효과	경계를 공유하는 이웃정부의 출산장려금 조례 제정 유무를 구분하는 가변수(출산장려금 조례를 제정한 이웃정부가 존재하는 경우는 1, 존재하지 않는 경우는 0으로 코딩)	+

IV. 분석결과

1. 출산장려금 정책도입의 영향요인 분석: 전체 기초자치단체 모형

모형에서 사용하는 변수 간 다중공선성(multicollinearity) 문제를 확인하기 위하여 변수들의 상관관계를 분석하였다. 분석결과 20-40대 인구비율 변수와 주민투표율 변수 사이에 높은 부(negative)의 상관관계가 나타났다(상관계수=-0.893). 이와 같은 높은 상관관계는 다중공선성 문제를 일으키기 때문에 두 변수를 함께 모형에 사용할 수 없다. 이 문제를 해결하기 위하여 두 개의 분석모형을 사용하였다. 모형I에서는 주민투표율 변수는 포함시키고 20-40대 인구비율 변수를 제외시켰으며, 모형II에서는 20-40대 인구비율 변수는 모형에 포함시키고, 주민투표율 변수를 제외시켰다.

<표 7> 로지스틱 회귀분석결과: 전국 기초자치단체(모형I, 모형II)

전국 기초자치단체		모형 I				모형 II			
		20-40대 인구비율 제외				주민투표율 제외			
변수		B	Wals	Sig.	Odds ratio	B	Wals	Sig.	Odds ratio
여성의원비율		.020*	4.278	.039	1.020	.022*	5.292	.021	1.022
통 제 변 수	20-40대 인구비율					-.058*	5.557	.018	0.944
	주민투표율	.016	1.815	.178	1.016				
	선거	.220	1.653	.199	1.246	.209	1.526	.217	1.232
	주민등록인구	.000	.031	.860	1.000	.000	.002	.961	1.000
	출산율	-.073	2.933	.087	0.930	-.051	1.350	.245	0.950
	재정자립도	.010	1.698	.193	1.010	.016*	3.894	.048	1.016
	이웃효과	1.837**	89.969	.000	6.278	1.760**	78.861	.000	5.812
카이제곱(유의확률)		8.990(.343)				10.068(.260)			
분류정확도		85.6%				85.9%			
자료수		1,503				1,503			

*p<0.05 **p<0.01

분석결과를 살펴보면 먼저 모형 전체의 적합도를 검증하는 χ^2 통계치가 모형I과 모형II 모두 적합한 모형임을 보여준다¹⁶⁾. 각 영향요인에 대한 분석결과를 살펴보면 여성의원비율은 모형I과 모형II 모두에서 통계적으로 유의미한 정(+)의 영향력을 미치는 것으로 나타났다. 즉, 여성의원비율이 높을수록, 기초자치단체가 출산장려금 정책을 적극적으로 도입한다는 것이다¹⁷⁾. 이러한 결과는 여성의원들이 남성에 비해 출산, 육아 등과 같은 여성관련 정책에 많은 관심을 가지기 때문에 여성의원비율이 높은 기초자치단체가 출산장려금 정책도입에 적극적일 것이라는 본 연구의 가설을 경험적으로 지지한다.

재정자립도는 모형II에서 출산장려금 정책도입에 통계적으로 유의미한 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 출산장려금은 지방정부의 예산으로 지급되기 때문에 지방정부의 재정력이 정책도입에 영향을 미칠 것이라는 본 연구의 가설이 지지되었다.

경계한 이웃정부의 출산장려금 정책도입 여부를 나타내는 이웃효과는 모형I과 모형II 모두에서 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 출산장려금 정책을 도입한 이웃정부가 존재하는 경우 기초자치단체가 출산장려금 정책을 도입할 가능성이 약 6배나 높아진다. 기존의 정책확산 연구들과 마찬가지로 출산장려금 정책도입에 이웃효과가 작동되고 있음을 경험적으로 보여준다고 하겠다. 출산장려금 정책도입에 있어 이웃한 정부들 사이에 정책도입 경쟁과 모방이 이루어지고 있으며 이웃정부의 정책도입은 자치단체에게 정책도입 압력으로 작용하고 있다고 할 것이다.

20-40대 인구비율의 경우 가설과 반대의 결과가 나타났다. 출산장려금 정책의 수혜자라 할 수 있는 20-40대 인구가 정책도입의 정치적 압력으로 작용할 것으로 예측하였으나 예측과는 반대로 20-40대 인구비율이 높은 기초자치단체일수록 출산장려금 정책도입을 적게 하는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 다음의 두 가지로 설명될 수 있을 것이다.

첫째, 20-40대 인구는 다른 연령대의 인구와 비교하여 지역의 인구증가와 경제발전을 위하여 중요한 역할을 할 수 있는 집단이다. 따라서 20-40대 인구비율이 낮은 지방자치단체의

16) 모형적합도 검증에서 테스트하는 영가설은 모형이 적합하다는 것이다. 따라서 통계적으로 유의하지 않은 카이제곱 값은 영가설의 채택을 의미하므로 모형I과 모형II는 적합한 모형이라 하겠다.

17) 모형I에서 여성의원비율의 오즈비(odds ratio)는 1.020, 모형II에서는 1.022이다. 오즈비(odds ratio)는 자연로그(e)에 로지스틱 회귀 분석의 회귀 계수 B값을 거듭제곱(e^B)하여 구한다. 오즈비는 $P_1 / (1-P_1)$ 로 표현하는데 여기서 P_1 는 어떤 사건이 발생할 확률, $(1-P_1)$ 은 어떤 사건이 발생하지 않을 확률을 의미한다. 즉, 오즈비는 어떤 사건이 일어날 확률과 일어나지 않을 확률의 비율이다. 만약 odds ratio>1면, 어떤 사건이 일어날 확률이 일어나지 않을 확률보다 크다는 것을 뜻하고, 만약 odds ratio<1면, 어떤 사건이 일어날 확률보다 일어나지 않을 확률이 더 크다는 것을 뜻한다. 모형 I, II에서 여성의원비율의 오즈비는 1보다 크며 이는 의회의 여성비율이 증가함에 따라 출산장려금 정책을 도입할 가능성이 정책을 도입하지 않을 가능성보다 커진다는 것을 의미한다.

경우 이들을 유입할 수 있는 정책을 적극적으로 도입하려 할 것이다. 실제로 몇몇 기초자치단체에서 20-40대 인구유입을 위해 출산장려금 정책을 활용하고 있음을 밝히고 있다(전남일보, 2013.2.5.; 서울신문, 2012.7.18.; 동아일보, 2012.7.6.; 한국일보, 2012.5.4.). 또한 출산 계획이 있는 가구의 경우 출산장려금 정책이 더 나은 지역으로 이사하려는 경향을 보이고 있다고 한다(서울신문, 2012.10.11.; 경향신문, 2011.11.4.; 강원일보, 2009.4.8.). 출산장려금 정책이 20-40대 인구유입을 위한 유인책으로 사용되고 있다는 사실을 고려하여 볼 때 20-40대 인구비율과 출산장려금 정책도입 가능성 사이에서 나타난 부(-)의 관계(negative relationship)는 타당하다고 할 수 있을 것이다.

둘째, 20-40대 인구비율이 기초자치단체의 다른 특성을 반영할 수 있다는 것이다. 20-40대 인구비율이 20-30%로 낮은 지역은 전남 고흥군, 경북 의성군, 경북 군위군, 경남 남해군 등 주로 군 지역이다. 반면, 20-40대 인구비율이 55%-60%로 높은 지역은 서울 관악구, 서울 광진구, 서울 강남구, 서울 마포구 등 주로 대도시 자치구이다. 따라서 20-40대 인구비율은 소도시와 대도시의 특성을 반영한다고 하겠다. <표 8>을 살펴보면, 출산장려금 정책이 주로 시나 군을 시작으로 2002년부터 도입되었으며 자치구에서는 2007년이 되어서야 비로소 도입되기 시작하였다. 또한 2011년 현재까지 출산장려금 정책을 도입하지 않은 기초자치단체비율이 군은 3.4%, 시는 4.0%, 자치구는 14.5%이다. 즉, 20-40대 인구비율이 높은 대도시 자치구는 출산장려금 정책을 소극적으로 도입하는 반면 20-40대 인구비율이 낮은 군과 시는 적극적으로 이 정책을 도입하고 있다. 그 결과 20-40대 인구비율과 출산장려금 정책도입 간에 부(-)의 관계(negative relationship)가 나타났다고 추측할 수 있을 것이다.

<표 8> 시(市), 군(郡), 자치구(自治區) 연도별 출산장려금 정책채택 현황

	연도	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	미도입	합계
시	개수(개)	1	1	7	13	19	9	10	8	2	2	3	75
	비율(%)	1.3	1.3	9.3	17.3	25.3	12.0	13.3	10.7	2.7	2.7	4.0	100
군	개수(개)	1	1	5	16	16	16	7	11	6	5	3	87
	비율(%)	1.1	1.1	5.7	18.4	18.4	18.4	8.0	12.6	6.9	5.7	3.4	100
구	개수(개)	0	0	0	0	0	13	22	14	7	3	10	69
	비율(%)	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	18.8	31.9	20.3	10.1	4.3	14.5	100

주민투표율, 주민등록인구수, 출산율은 예상과 달리 출산장려금 정책도입에 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 않은 것으로 나타났다.

2. 지방자치단체 유형별 영향요인 비교

기초자치단체 유형에 따라 독립변수와 통제변수가 출산장려금 정책도입에 미치는 영향이 다르게 나타나는지 살펴보기 위하여 기초자치단체를 시·군·자치구로 나누어 출산장려금 정책도입 영향요인을 분석하였다. 주민투표율과 20-40대 인구비율의 다중공선성(multicollinearity) 문제를 해결하기 위하여 모형III과 모형IV로 구분하였다. 모형III은 주민투표율을 포함시키고 20-40대 인구비율을 제외한 모형이며, 모형IV는 20-40대 인구비율을 모형에 포함시키고 주민투표율을 제외한 모형이다. <표 9> 분석결과를 살펴보면 먼저 χ^2 통계치가 전체 모형의 적합도가 적절함을 보여주고 있다. 모형III과 모형IV에서 시·군·자치구 모형 모두가 적합한 것으로 나타났다¹⁸⁾. 다음으로, 각 영향요인의 분석결과를 살펴보면 흥미롭게도 자치구에서만 여성의원비율이 출산장려금 정책도입에 통계적으로 유의미한 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났으며 시와 군에서는 정책도입에 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다.

<표 9> 로지스틱 회귀분석결과: 시·군·자치구 모형

		모형 III			모형 IV		
		20-40대 인구비율 제외			주민투표율 제외		
변수		시	군	자치구	시	군	자치구
여성의원비율		-.017	.037	.043*	-.018	.036	.037*
통제 변수	20-40대 인구비율				-.028	-.107	-.267**
	주민투표율	.010	.005	-.010			
	선거	.148	-.017	.550	.150	-.104	1.053*
	주민등록인구	.000	.000	.000	.000	.000	.000
	조출생률	-.109	-.132	-.104	-.106	-.082	-.013
	재정자립도	.019	.004	.010	.022	.034	.019
	이웃효과	1.921**	1.474**	2.323**	1.904**	1.369**	1.979**
카이제곱 (유의확률)		10.097 (.258)	5.788 (.671)	5.697 (.681)	9.751 (.283)	7.402 (.494)	5.124 (.744)
분류정확도		83.6%	84.3%	89.2%	83.8%	84.6%	89.2%
자료 수		434	532	537	434	532	537

*p<0.05 **p<0.01

18) 모형III과 모형IV의 시, 군, 자치구 모형의 카이제곱 값이 모두 통계적으로 유의미하지 않은 것으로 나타났으며 이는 모형이 적합하다는 영가설의 채택을 의미한다. 따라서 모형III과 모형IV의 시, 군, 자치구 모형 모두 적절하다고 하겠다.

기초자치단체 유형에 따라 여성의원비율이 출산장려금 정책도입에 미치는 영향이 다르게 나타나는 이유를 여성의원비율의 임계량(critical mass)으로 설명할 수 있을 것이다. 2002년부터 2011년까지 평균 여성의원비율을 살펴보면, 시는 평균 12.84%, 군은 평균 9.04%, 자치구는 평균 16.32%로 자치구의 여성의원비율이 가장 높게 나타난다. Grey(2002)는 25년간 뉴질랜드 의회에서 여성관련 의제(agenda)가 중점적으로 논의되는 시점을 연구하였는데 여성의원이 의회의 약 14.4%를 차지한 시점부터 여성관련 의제들이 증가하기 시작하는 현상을 확인하였다. 즉, 의회에서 여성의원들의 영향력은 단순히 여성의원비율에 비례하는 것이 아니라, 여성의원 숫자가 일정 수준을 넘어설 때 여성의원이 조직화, 세력화되며 그 결과로 여성관련 입법활동이 활발하게 나타나게 된다는 것이다. 흥미롭게도 자치구의 여성의원비율은 Grey(2002)가 제시한 비율을 넘지만, 시나 군은 아직 그 수준에 미치지 못하고 있다¹⁹⁾. 따라서 상대적으로 여성의원비율이 높은 자치구에서는 여성관련 정책이 적극적으로 도입되지만, 시나 군은 여성의원비율이 여성관련 정책의 활성화를 불러일으킬 수 있는 임계량(critical mass)에 아직 도달하지 못하고 있는 듯하다.

이웃효과는 시·군·자치구 모두에서 통계적으로 유의미한 정(+)의 영향을 갖는 것으로 나타났다. 그러나 이웃효과가 영향을 미치는 정도는 시·군·자치구에 따라 다르게 나타나는데, 자치구>시>군 순서로 이웃효과가 나타났다. 즉, 자치구가 이웃정부의 정책도입에 가장 민감하게 반응하는 반면 군은 상대적으로 주변 정부의 영향을 덜 받는다는 것을 알 수 있다.

선거와 20-40대 인구비율의 경우 자치구에서만 두 요인이 출산장려금 정책도입에 영향을 주는 것으로 나타났다. 먼저, 선거가 있거나 선거직전인 때의 출산장려금 정책도입 가능성이 비(非)선거시기에 비하여 약 2.87배이다²⁰⁾. 즉, 정치인들이 선거시기에 주민의 요구에 민감하며 그 결과 선거가 새로운 정책도입에 긍정적 영향을 미칠 것이라는 가설이 채택되었다. 20-40대 인구비율의 경우 모형II에서와 마찬가지로 출산장려금 정책도입에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 20-40대 인구비율이 높은 자치구에서 출산장려금을 덜 채택하는 것으로 나타났다.

모형III, IV의 여성의원비율, 이웃효과, 선거, 20-40대 인구비율 변수를 통하여 기초자치단체 유형에 따라 정책도입에 영향을 주는 영향요인의 메커니즘이 조금씩 다르게 작동하고 있다는 사실을 확인하였다. 모형에서 구체화하지 않은 기초자치단체의 정치·경제·사회·문화적 특성들이 출산장려금 정책도입 영향요인과 상호작용하여 영향요인의 영향력 메커니즘에 영향을 줄 것이라는 가설이 경험적으로 지지되었다.

19) 정치, 경제, 문화적인 배경이 다른 뉴질랜드의 연구결과를 한국에 그대로 적용하는 것은 무리일 것이다. 그러나 여성관련 정책의 활발한 입법화를 위하여 일정 수준을 넘는 여성의원 숫자가 필요하다는 주장은 받아들일 만하다고 할 것이다.

20) $e^{1.053}=2.87$

V. 결 론

본 연구는 지방정부가 여성친화적 정책을 도입함에 있어 여성의원이 정책도입과정에 미치는 영향을 경험적으로 살펴보았다. 이를 위하여 전국 기초자치단체 전체를 대상으로 2002년부터 2011년까지 출산장려금 정책도입과 관련된 자료를 분석하였다. 기초의회 여성의원비율을 독립변수로 하고 기초자치단체의 정치·사회·경제적 요인과 이웃효과를 통제변수로 모형 설정하였다.

분석결과 여성의원비율이 출산장려금 정책도입에 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 여성의원비율이 높은 기초자치단체가 출산장려금 정책을 적극적으로 도입하였다. 통제변수인 재정자립도, 이웃효과, 선거 또한 출산장려금 정책도입에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났으며, 20-40대 인구비율은 정책도입에 부정적 영향을 미치는 것으로 나타났다.

기초자치단체 유형별로 출산장려금 정책도입 영향요인을 분석한 결과 시, 군, 자치구에서 영향요인이 조금씩 다르게 작용한다는 사실을 확인할 수 있었다. 특히, 여성의원비율의 경우 시와 군에 비하여 여성의원비율이 상대적으로 높은 자치구에서만 정책도입에 통계적으로 유의미한 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이웃효과의 경우 시, 군, 자치구 모두에서 이웃정부가 출산장려금 정책도입에 긍정적 영향을 주는 것으로 나타났으나 이웃효과의 크기는 자치구에서 가장 큰 것으로 나타났으며 그 다음이 시, 군이었다. 즉, 자치구가 이웃정부의 정책도입에 가장 민감하게 반응한다고 할 것이다.

본 연구결과의 정책적 함의를 두 가지 측면에서 논의할 수 있을 것이다. 첫째는 여성대표성 확대의 중요성이다. 분석결과에 따르면 의회의 여성비율이 높은 지방정부일수록 출산장려금 정책을 적극적으로 도입한다. 이는 여성의원이 출산·육아와 같은 여성관련 정책이슈에 더 많은 관심을 가지고 있으며 이러한 분야에 정책우선순위를 두고 있음을 보여준다. 따라서 지방정부의 정책에 여성의 이해가 충분히 반영되도록 하기 위해서 여성의 의회 진출이 활발히 이루어져야 할 것이다.

지금까지 지방의회의 여성대표성을 향상시키기 위하여 비례대표제나 여성의무공천제도와 같은 제도적 장치를 통한 지속적인 노력이 있어 왔으며 그 결과 지방정치에서 여성대표성이 점진적으로 향상되어 왔다. 그러나 지방의회 내에서 여성의원이 조직화, 세력화되어 여성관련 정책에 영향을 주기 위해서는 여성의원이 더욱 증가하여야 할 것으로 사료된다. 여성의원비율이 상대적으로 높은 자치구에서만 여성의원이 출산장려금 정책도입에 영향을 준 사실이 이를 잘 반영한다. 즉, 시와 군의 경우 여성의원이 조직화, 세력화되어 여성관련 입법에 영향

을 주기 위해서는 여성의원비율이 더욱 증가하여야 할 것이다. 이를 위하여 적극적이고 지속적인 정책지원과 제도개선이 이루어져야 할 것이다.

둘째, 정책도입에 있어 실질적 정책효과를 충분히 고려해야 한다는 것이다. 출산장려금 정책이 출산율 증가에 미치는 영향에 대한 경험적 논의는 주로 2010년 이후에 나타나기 시작하였다²¹⁾. 그러나 출산장려금 정책이 빠른 속도로 전국적으로 확산된 시기는 2005년에서 2009년 사이로 2009년에 전국 기초자치단체의 거의 90%가 출산장려금 정책을 도입하였다. 즉, 출산장려금 정책을 먼저 도입한 자치단체에서 정책효과가 어떻게 나타나는지를 충분히 관찰한 후에 정책을 도입하기보다 유행처럼 출산장려금 정책이 확산되어 갔다는 것이다. 본 연구의 결과에 나타났듯이 지방정부가 출산장려금 정책을 도입할 때 이웃정부의 역할은 매우 중요하다. 새로운 정책의 도입에 있어 이웃정부가 그 정책을 도입하였다는 사실이 지방정부의 정책도입을 자극하였다. 지방정부가 새로운 정책의 도입을 결정할 때 주민의 요구, 이웃정부의 정책도입여부, 재정상태, 정책도입의 상징성, 단체장과 지방의회의원의 정책선호 등 많은 정치, 경제, 사회적 요소를 고려해야 할 것이다. 그러나 가장 중요하게 고려해야 할 요인은 정책의 실질적 효과일 것이다. 따라서 정책도입에 있어 정책을 먼저 도입한 다른 지방정부의 정책효과를 충분히 관찰하고 과학적으로 분석한 후에 이를 토대로 정책도입을 결정하는 합리적이고 분석적인 정책도입과정이 강조되어야 할 것이다.

21) 석호원(2011), 이명석 외(2012), 이충환·신준섭(2013)은 출산장려금이 출산율에 미친 영향을 분석하였다.

【참고문헌】

- 김용철. (2007). 지방자치제하에서 여성정치참여의 실태와 정책방향. 『한국정책학회보』, 16(4): 307-328.
- 김원홍·윤덕경·김은경·김은수. (2007). 기초의회 선거제도의 변화가 여성의 의회진출에 미친 효과성에 관한 연구: 2006년 5·31 지방선거를 중심으로. 『여성연구』, 73(2): 119-158.
- 김은경. (2010). 여성대표성 확보의 기제로서 할당제 효과: 16, 17대 여성의원의 대표발의 활동을 중심으로. 『의정연구』, 16(2): 101-134.
- 김인춘·최정원. (2008). 한국의 저출산 현상과 성평등: 인구정책과 여성정책의 연계를 중심으로. 『사회과학연구』, 16(1): 312-345.
- 김재인 외. (2007). 『성평등정책론』. 경기: 교육과학사.
- 김혜정. (2006). 지방정부의 정책혁신을 위한 지역 역량. 『한국정책학회보』, 15(3): 73-99.
- 남궁근. (1994). 정책혁신으로서 행정정보공개조례 채택. 『한국정치학회보』, 28(1): 101-121.
- 노원·문상호. (2010). 출산장려 정책실효도가 출산태도에 미치는 영향: 가임연령(25-45) 여성 표본을 중심으로. 『정책분석평가학회보』, 20(2): 257-281.
- 박숙자·김혜숙. (1999). 여성정책에 관한 남녀 국회의원의 관심 및 기여도 비교 분석 - 제15대 국회 1년간 회의록을 중심으로. 『의정연구』, 5(1): 194-218.
- 박영애·안정화·김도경. (2011). 기초의회 여성의원 증가에 따른 입법 활동 변화에 관한 연구 - 부산시 기초의회를 중심으로-. 『여성학연구』, 21(1): 33-62.
- 배상석. (2010). 출산장려금제도 도입에 관한 연구 -수도권 자치단체를 중심으로-. 『한국정책학회보』, 19(4): 273-298.
- 배상석·강주현. (2007a). 정부지출이 민선자치단체장 연임에 미치는 영향에 관한 연구. 『한국행정학보』, 41(1): 153-173.
- 배상석·임채홍·하현신. (2007b). 정부회계도입의 정책확산에 대한 실증적 분석 -영남지역 광역 및 기초자치단체를 중심으로. 『한국정책학회보』, 16(3): 231-289.
- 서인석·이동규·박형준. (2010). 국회의원의 상임위원회 정책결정 행태요인에 관한 연구: 수자원 예산심의에 관한 국회 상임위원회 의사록 분석을 중심으로. 『한국행정연구』, 19(1): 79-100.
- 석호원. (2010). 정책혁신으로서 지역축제 확산에 관한 연구: 경기도의 지역축제를 중심으로. 『지방행정연구』, 24(1): 183-206.
- 석호원. (2011). 출산장려금 정책의 효과성에 관한 연구: 서울특별시를 중심으로. 『지방행정연구』, 25(2): 143-180.
- 송영주·이주옥·김춘경. (2011). 어머니의 취업여부에 따른 후속출산계획 관련 심리사회적 요인

- 탐색. 『열린유아교육연구』, 16(3): 185-206.
- 송헌재. (2012). 노동패널 자료를 이용한 우리나라 가구의 출산결정요인 분석. 『응용경제』, 14(3): 51-78.
- 신효영·방은령. (2008). 지방자치단체의 출산장려정책 분석 -충청남도 시·군을 중심으로-. 『한국가족복지학』, 13(4): 205-227.
- 신효영·방은령. (2009). 출산에 영향을 미치는 개인 가치관과 출산장려정책에 대한 사회적 인식. 『대한가정학회지』, 47(10): 123-136.
- 엄태석. (2010). 여성의 정치참여가 지역 여성정책에 미치는 영향에 관한 연구 - 고양시의회 여성위원의 의정활동을 중심으로-. 『정치·정보연구』, 13(1): 71-94.
- 유숙란. (2006). '크리티칼 매스'와 성평등 구조 구축 과정: 한국의 민주화 이후 정치적 대표성을 중심으로. 『국제정치논총』, 46(1): 123-142.
- 이명석·김근세·김대건. (2012). 한국 지방자치단체의 출산장려금정책 효과분석. 『한국행정연구』, 21(3): 149-174.
- 이미란. (2009). 출산장려정책이 미혼 여성들의 출산양육 동기에 미치는 영향. 『한국가족복지학』, 14(3): 75-96.
- 이석환. (2011). 기초자치단체 출산장려정책의 확산: 공간회귀분석을 이용한 실증적 연구. 한국정책분석평가학회 추계학술대회.
- 이재철·진창수. (2011). 정치엘리트의 이념 및 정책 성향: 일본 민주당의 중의원 분석. 『한국정당학회보』, 10(1): 167-200.
- 이정원. (2009). 유자녀 취업여성의 후속출산의도 결정 경로 분석 -가치관적 요인을 중심으로-. 『사회복지연구』, 40(1): 323-351.
- 이충환·신준섭. (2013). 전국 지방자치단체 출산장려정책 현황과 출산율에 미치는 영향력 분석. 『지방행정연구』, 27(1): 97-124.
- 조정래·박지영. (2011). 여성의무공천제의 효과성에 관한 연구: 지방정치에서 여성 대표성의 확대를 중심으로. 『국가정책연구』, 25(3): 5-24.
- 주효진·곽경희·조주연. (2010). 사회·경제적 요인과 정책적 요인이 출산의지에 미치는 영향 분석. 『한국공공관리학보』, 24(4): 211-228.
- 최상한. (2010). 지방정부 주민참여예산제도의 확산과 영향요인. 『한국행정학보』, 44(3): 87-113.
- 최성은·우명숙. (2011). 여성복지수준에 미치는 여성의 조직된 힘의 효과 -OECD 국가비교와 한국의 저발전에 대한 함의-. 『한국정책학회보』, 20(3): 263-290.
- 하연섭. (2011). 『제도분석: 이론과 쟁점』제2판. 서울: 다산출판사.
- 한영숙. (2009). 가임 연령 미혼남녀의 출산장려정책에 대한 인식과 차이 비교 -D시를 중심으로 -. 『한국영유아보육학』, 57: 315-331.

- 현종민. (1996). 지방자치제하에서의 여성정치참여 증진 방안. 『공공정책연구』, 3: 59-75.
- 황아란. (2006). 2006년 지방선거와 여성의 정치충원. 『지방행정연구』, 20(3): 51-79.
- 황아란. (2011). 기초단체 지방선거 투표율의 결정요인 2010년 지방선거의 변화와 특징. 『한국 지방자치확회보』, 23(1): 217-236.
- Berry, Frances and William Berry. (1990). State Lottery Adoptions as Policy Innovations: An Event History Analysis. *The American Political Science Review*, 84(2): 395-415.
- Caiazza, Amy. (2004). Does Women's Representation in Elected Office Lead to Women-Friendly Policy? Analysis of State-Level Data. *Women & Politics*, 26(1): 35-70.
- Carey, John M., Richard G. Niemi and Lynda W. Powell. (1998). Are Women State Legislators Different? In *Women and Elective Office: Past, Present, and Future*, eds. Sue Thomas and Clyde Wilcox, New York: Oxford University Press 87-102.
- Dahlerup, Drude. (1988). From a Small to a Large Minority: Women in Scandinavian Politics. *Scandinavian Political Studies*, 11(4): 275-298.
- Dimaggio, Paul J. and Walter W. Powell. (1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*, 48(2): 147-160.
- Grey, Sandra. (2002). Does Size Matter? Critical Mass and New Zealand's Women MPs. *Parliamentary Affairs*, 55(1): 19-29.
- Kanter, R. M. (1977). Some Effects of Proportions on Group Life: Skewed Sex Ratios and Responses to Token Women. *American Journal of Sociology*, 82(5): 965-990.
- Meyer, John W. and Brian Rowan. (1977). Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology*, 83(2): 340-363.
- Mooney, Christopher Z. and Mei-Hsien Lee. (1995). Legislative Morality in the American States: The Case of Pre-Roe Abortion Regulation Reform. *American Journal of Political Science*, 39(3): 599-627.
- Sapiro, Virginia. (1981). Research Frontier Essay: When Are Interest Interesting? The Problem of Political Representation of Women. *The American Political Science Review*, 75(3): 701-716.

Wangnerud, Lena. (2009). Women in Parliaments: Descriptive and Substantive Representation. *Annual Review of Political Science*, 12(1): 51-69.

e-나라지표(www.index.go.kr)

국가법령정보센터(www.law.go.kr)

국가통계포털(www.kosis.kr)

아가사랑(www.aga-love.org)

자치법규정보시스템(www.elis.go.kr)

중앙선거관리위원회(www.nec.go.kr)

지리정보(www.kostat.go.kr)

강원일보. 2009. “평창군은 왜 출산장려금이 없나요”, 4월 8일.

경향신문. 2011. [호남] 광주시, 경제조정 뒤 주민 불편 ‘모르쇠’, 11월 4일.

국민일보. 2009. 출산장려금 최고 100배 차이...서울 강남구 파격 인상, 다른 구청선 민원 시달려, 6월 22일.

동아일보. 2012. 2000만원 귀농 지원...셋째 낳으면 500만원...경기 북부 ‘인구 늘리기’ 작전, 7월 6일.

서울신문. 2010. 지자체 출산장려금 찬반 논란, 1월 7일.

서울신문. 2012. 귀농열풍/“도시인 산업경험, 농업경쟁력 높인다”...현금도 쓰는 지자체, 7월 18일.

서울신문. 2012. 울산 셋째 출산 지원금은...북구댁 70만원 울주댁 240만원, 10월 11일.

전남일보. 2013. 영암 공무원 10명 중 3명 ‘타지서 출근’, 2월 5일.

한국일보. 2012. 연천군 “인구 5만명 회복하라”, 5월 4일.

