

# 제주여성친화도시와 재지정을 위한 과제

제주발전연구원 전문연구위원 정 영 태

## 1. 들어가며

제주특별자치도는 지난 2011년 여성가족부로부터 광역자치단체로서는 전국 최초 ‘여성친화도시’로 지정되었다. 그 후 2012년 3월 여성가족부와 제주도는 협약을 통해 2015년까지 “더불어 행복한 제주여성친화도시”를 조성하는 것을 목표로 여성친화도시와 관련된 사업이 추진되고 있다.

우리나라에서 여성친화도시(women friendly city) 지정은 2009년부터 시작되었다. 여성가족부가 익산시와 여수시를 여성친화도시로 지정한 이래 2014년 말까지 57개 기초지방자치단체로 확산되었다(여성가족부, 2015. 1). 익산시와 여수시는 각각 5년간의 여성친화도시 1단계 사업을 추진한 것을 토대로 2014년 여성친화도시로 재지정되면서 현재 2단계 여성친화도시 사업을 발굴 추진하고 있다.

성주류화 정책으로 도입된 여성친화도시 정책은 공간을 여성정책 중심으로 재편한다는데 의미를 두고 있다. 여성친화도시의 관점은 안전성을 바탕으로 접근성, 편리성, 쾌적성을 갖춘 도시를 의미하기 때문이다. 여성친화도시가 처음 탄생한 배경은 1973년 독일의 연쇄성폭력 사건을 계기로 도입되었다. 도시 여성에게 있어서 가장 큰 문제는 “안전”이라는 점이 강하게 대두된 것이다. 당시 여성들에게 두려움 없이 안전하고 자유롭게 다닐 수 있는 길과 공간을 여성에게 돌려줄 것을 요구한 것이 여성친화도시의 첫 번째 시도였다. 여성들이 안전을 요구하며 독일을 중심으로 거리행진이 시작되었다. 그 후 벨기에, 영국 등 유럽은 물론 북미지역과 호주, 대만까지 확산되면서 폭력 피해자가 된 여성을 추모하고 성폭력을 반대하기 위한 운동이 전개

되었다. 여성들이 주장한 슬로건은 “Take Back The Night, Reclaim The Night, Fly by Night”이다(정영태, 2011).

이 글은 2012년부터 추진된 제주특별자치도의 여성친화도시 조성사업을 돌아보고 향후 여성친화도시 재지정을 위한 기본 방향을 모색해보고자 한다.

특히, 제주지역은 여성친화도시 조성과 관련 광역단위 지정으로 다른 자치단체에 비하여 상대적으로 여성관련 인프라가 높은 수준이다. 이러한 장점을 바탕으로 여성친화도시 조성의 성과를 살펴보고, 여성친화도시 조성을 완성하기 위한 정책을 모색하는데 의의를 두고 기술되었다.

## II. 여성친화도시 추진 현황

### 1. 여성친화도시 지정 자치단체 현황

2009년 익산시와 여수시를 시작으로 여성친화도시 조성에 참여하고 있는 자치단체는 꾸준히 증가하고 있는 추세이다. 2010년 강남구와 대구 중구, 달서구 등 8개 지역, 2011년 서울 도봉구와 광주광역시(5개구)와 제주특별자치도 등 20개 지역, 2012년 서울 서대문구와 부산 연제구 등 9개 지역, 2013년 부산 중구, 남구, 인천 연수구, 경기 용인 11개 지역, 2014년 충남 홍성군과 경기도 고양시, 김포시 등 7개 지역이다.

〈표 1〉 여성친화도시 지정 지역(2015. 1. 현재)

구분	신규지정	자치단체
2009	2	전북(익산시), 전남(여수시) *2014 재지정
2010	8	서울(강남구), 대구(중구, 달서구), 경기(수원시, 시흥시), 강원(강릉시), 충북(청주시), 충남(당진군),
2011	20	서울(도봉구), 부산(사상구), 인천(동구, 부평구), 광주(동구, 서구, 남구, 북구, 광산구), 경기(안산시, 안양시), 강원(동해시), 충남(아산시), 전북(김제시), 전남(장흥군), 경북(영주시), 경남(창원시, 김해시, 양산시), 제주(제주특별자치도)
2012	9	서울(서대문구, 마포구), 부산(연제구), 대구(수성구), 경기(의정부시, 광명시), 강원(영월군), 충북(제천시), 경북(포항시)
2013	11	부산(중구, 남구), 인천(연수구), 대전(서구), 경기(용인시), 강원(원주시), 충남(보령군, 태안군), 전북(남원시), 경북(구미시, 경산시)
2014	7	부산(북구, 금정구, 영도구), 경기(고양시, 김포시), 충남(홍성군), 경남(거창군)

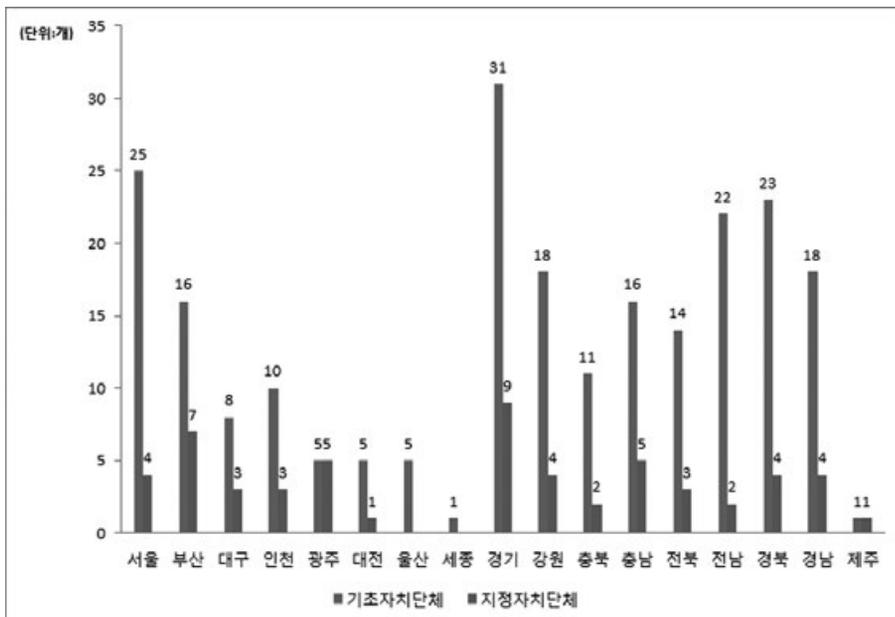
출처 : 여성가족부, 2015. 1.29. 보도자료(재구성)

여성친화도시 지정 지역을 광역시 단위별로 보면, 서울 4개 지역, 부산 7개 지역, 대구 3개 지역, 인천 3개 지역, 광주 5개 지역, 대전 1개 지역, 경기 9개 지역, 강원 4개 지역, 충북 2개 지역, 충남 5개 지역, 전북 3개 지역, 전남 2개 지역, 경북 4개 지역, 경남 4개 지역, 제주(광역) 등이다. 광역단위 가운데 울산광역시와 세종시를 제외하면 전국적으로 여성친화도시 조성 관련 다양한 활동을 하고 있다.

특히, 제주특별자치도(광역 단일 행정)와 광주광역시는 5개 구와 광주광역시가 함께 지정되면서 광역단위 여성친화도시 사업을 추진하고 있다.

광역단체별로 보면 서울시 16%, 부산시 44%, 대구 38%, 인천 30%, 광주 100%, 대전 20%, 경기 29%, 강원 22%, 충북 18%, 충남 31%, 전북 21%, 전남 9%, 경북 17%, 경남 22%, 제주 100% 등으로 나타났다(그림 1). 광역자치단체 내 평균 30%의 기초자치단체에서 여성친화도시 조성 관련 정책을 적극 추진하고 있으며, 울산광역시와 세종시는 여성친화도시와 관련된 활동이 두드러지고 있지 않은 실정이다.

반면 울산광역시의 경우 2015년 울산여성가족개발원을 새롭게 출범하였으며, 여성·가족정책을 본격적으로 추진하기 위한 연구 기관을 설립 운영함에 따라 향후 여성친화도시 조성 관련 사업들이 확대될 전망이다.



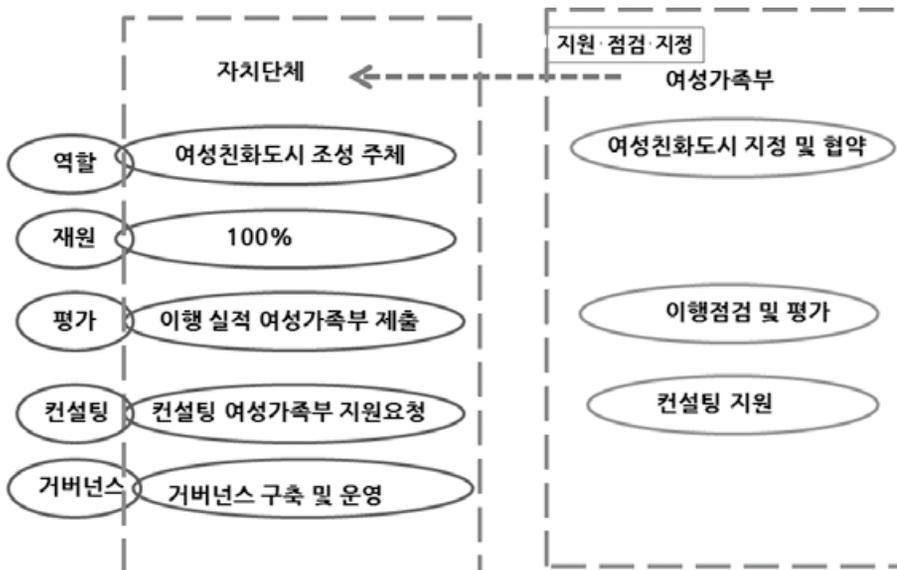
〈그림 1〉 광역자치단체별 여성친화도시 지정 현황

## 2. 여성친화도시 추진 성과와 평가

전국적으로 57개 자치단체를 중심으로 여성친화도시 사업이 추진되고 있다. 2009년부터 추진된 여성친화도시 사업의 성과는 기초자치단체의 경우 여성관련 정책 추진 체계 등 전담부서 마련 등 가시적인 효과가 두드러지게 나타나기도 하였다. 그러나 여성친화도시 사업은 중앙부처 중심의 지방자치단체의 여성친화도시 조성 사업이 아닌 지방자치단체가 주도한다는 점에서 한 차원 다른 접근이 이루어지고 있다는 점이다. 즉, 개별 지방자치단체의 지역 특성을 토대로 추진하는 여성친화도시를 여성가족부는 지정·점검 등을 여성친화도시 조성을 위한 파트너로 역할과 기능을 수행한다는 점이다(그림 2).

2009년 이후 매년 여성친화도시 공모와 지정에 따라 여성가족부는 여성친화도시 지정에 따른 이행 점검을 추진하였다. 처음 이행 점검과 관련된 연구가 2011년 시작되었으며, 자치단체별 이행 점검을 매년 추진하고 있다.

2012년 실시된 여성친화도시 조성 이행점검은 성 평등 정책 추진 기반 조성, 거버넌스 체계 구축 등을 중심으로 3개 점검 영역 10개 지표를 마련하여 성과를 평가하였다. 2013년도는 성 평등 정책, 거버넌스 체계 구축 등 기본틀을 중심으로 대표



〈그림 2〉 여성친화도시 조성 체계

사업에 대한 점검 양식을 개선하여 평가지표를 새롭게 구성하였다. 2014년도 평가 지표는 3대 기본 점검 영역을 중심으로 지정 연차별 여성친화도시 사업 관련 점검틀을 추가 구성하였다.

2014년도 이행점검에서 주목할 점은 성 평등 정책추진 기반 영역에 있어 크게 제도화, 주무부서, 공무원 교육, 부서협력 체계 등의 신규 지표가 발굴되었다. 성과평가, 인센티브, 시행계획 또는 사업계획 범위, 타부서 컨설팅, 전년대비 교육 특징, 기타 협의채널 등 신규자료를 통해 2년~5년차 여성친화도시 조성에 따른 성과를 정량 평가와 정성평가가 함께 고려될 수 있도록 하였다.

다음으로 민-관협력체계의 경우 정책의사결정과정 참여 지표를 추가함으로써 거버넌스 체계 구축을 지역 특성을 고려 강화할 수 있도록 평가 지표가 제시되었다. 마지막으로 사업 부분의 경우 기존 사업에 대한 개선 실적과 신규 사업 발굴을 2년~5년차 여성친화도시 조성 이행 지표로 제시함에 따라 현실 여건을 적극 반영할 수 있는 계기를 마련하였다.

<표 2> 2014년도 여성친화도시 이행점검 지표

구분	지정 1년차	지정 2년차~5년차	
개요	총괄평가	총괄평가	
우선순위	주요업무 반영	동일	
성평등 정책 추진 기반	제도화	사업관련 조례 제·개정	동일
		기타	<b>성과평가, 인센티브</b>
		-	<b>시행계획 또는 사업계획 범위</b>
	주무부서	인력 현황	동일
		사업관리 방식	동일
		여천 사업예산	<b>타부서 컨설팅</b>
	정책개선	-	주요 사업, GIA 개선실적
	공무원교육	현황 및 참여비율 (5급 이상, 전직원)	동일 (전년대비 교육특징 서술)
	부서협력체계	간부회의	동일
		보고 및 평가회의	동일
		T/F	동일
		과제발굴 워크숍	동일
			동일
			<b>기타 협의채널</b>
		사업발굴 및 성과	

구분		지정 1년차	지정 2년차~5년차
민-관 협력 체계	위원회	교육현황	동일
		구성 다양성	동일
	참여단	교육현황(시민, 참여단)	동일
		구성 다양성	동일
		활동내용	동일 <b>정책의사결정과정 참여</b> 사업발굴 및 성과
	협의체	교육내용	동일
		구성 다양성	동일
		활동내용	동일 사업발굴 및 성과
	컨설턴트	활용현황	동일
	사업	2014 시행사업 리스트 공모사업 리스트	2014 시행사업리스트(발굴방법) <b>기존사업 개선, 신규사업 발굴</b>

출처 : 최유진 외, 「2014년 여성친화도시 이행점검 및 사업모델 개발」, p.18. 재구성

주 : 굵은 글씨 신규지표

2014년 이행점검 지표를 토대로 이행점검을 한 결과 여성친화도시 별로 개별 시행계획을 수립하여 여성친화도시 관련 사업을 추진하고 있는 것으로 나타났다(최유진 외, 2014).

48개 여성친화도시 전반적인 평가 결과 성평등정책 분야의 경우 협의와 조정을 제도화 하는 추진체계를 구체화 시키지 못하고, 단편적으로 개별 부서에 대한 조정 또는 사업화 경향을 보이고 있는 것으로 나타났다. 민관 추진체계 역시 여성친화도시와 관련 기존 위원회를 활용하거나, 단순 자문 역할 등만을 수행함에 따라 활발한 협의체로서의 역할을 수행하지 못한 것으로 평가되었다. 대표사업 분야는 포괄적인 사업으로 확대되지 못하고 안전을 중심으로 사업이 이루어짐에 따라 대표사업의 한계성을 드러냈다.

### III. 제주여성친화도시 지정과 성과

#### 1. 제주특별자치도와 여성 정책 인프라

제주도내 여성 관련 시설은 크게 직업 및 취업지원, 여성폭력피해 상담소, 여성폭력피해 보호소, 다양한 가족지원시설 등으로 구분해 볼 수 있다.

직업상담·교육훈련·취업지원 시설은 여성인력개발센터, 여성새로일하기센터(2개소), 설문대여성문화센터 등 4개소가 설치 운영되고 있다. 성·가정폭력 통합상담소 2개소, 성폭력상담소 1개소, 가정폭력상담소 3개소, 성매매피해상담소 1개소, 여성긴급전화 1366 1개소, 제주해바라기센터 1개소, 여성긴급전화 1개소 등이 설치 운영되고 있다. 폭력피해자 보호시설로는 여성폭력피해자 보호시설(이주여성쉼터 포함) 5개소, 한부모가족복지시설 4개소, 성매매피해자이용시설 1개소 등이 설치 운영되고 있다.

행정 조직은 도 본청은 보건복지여성국 여성가족정책과가 업무를 전담하고 있으며, 행정시별은 주민생활지원국 여성가족과(제주시, 서귀포시)에서 각각 여성친화도시 관련 업무를 전담하고 있다.

여성 관련 정책 인프라로 법정계획으로 국제자유도시종합계획, 저출산 고령사회 대응계획 등에 여성 정책 관련 내용이 포함되어 있다. 특히, 여성정책기본계획은 현재 제5차 기본계획(2015~2017)이 수립되어 추진 중이다. 그 밖에 여성특별위원회와 여성거버넌스가 구성·운영되고 있다.

여성과 관련된 조례로 여성가족정책과 분야는 제주특별자치도 가족친화사회환경 조성 및 지원에 관한 조례 등 12개의 조례가 제정되어 있다. 기업지원 분야의 제주특별자치도 여성기업 지원에 관한 조례, 보건위생 분야의 제주특별자치도 모유수유 시설 설치·지원에 관한 조례, 친환경농정 분야의 제주특별자치도 여성농어업인육성 지원조례, 제주특별자치도 여성농어업인육성정책자문회의의 규칙 등 3개의 조례가 제정되어 있다.

해녀와 관련 해양산업 분야의 제주특별자치도 해녀문화 전승 및 보존에 관한 조례, 제주특별자치도 해녀문화산업 진흥 조례, 보건위생분야의 제주특별자치도 출향 잠수어업인 진료비 지원 조례와 수산정책분야의 제주특별자치도 잠수어업인 지원 조례, 제주특별자치도 잠수어업인 진료지 지원 조례 시행규칙 등 5개의 조례와 규칙

이 제정되어 있다.

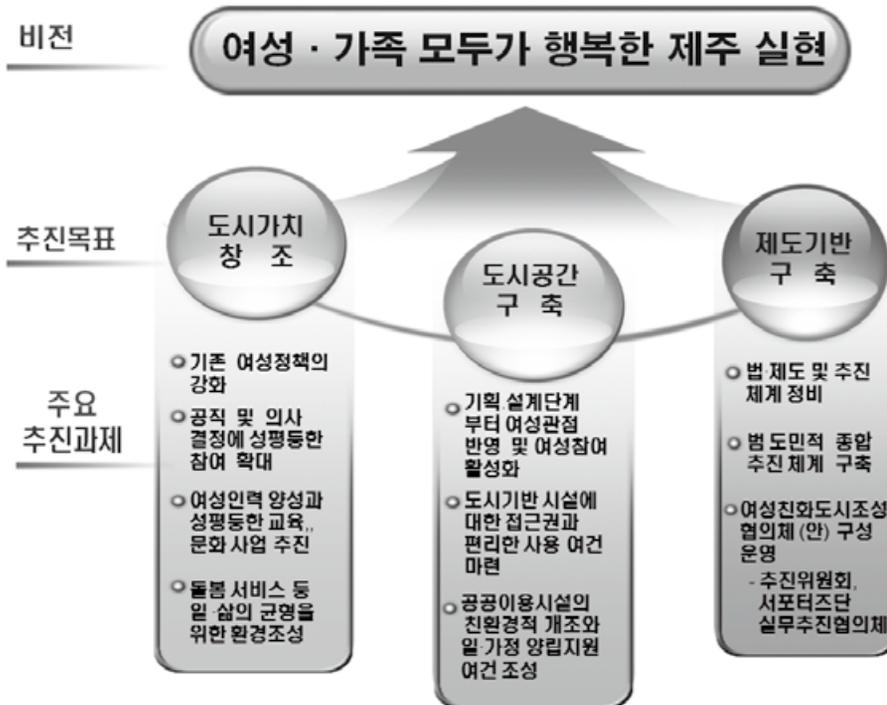
여성 관련 직속기관으로서 설문대여성문화센터와 관련 설치 운영 조례 및 시행규칙 등 2개의 조례가 있다.

## 2. 제주특별자치도의 여성친화도시 기본 계획

제주특별자치도 여성친화도시 기본계획은 2011년 여성친화도시 지정을 위한 기초 연구를 통해 기본 계획이 제시되었다(정영태 외, 2011)

제주여성친화도시 기본방향은 더불어 행복한 “제주여성친화도시”로 연속성, 생애주기, 공동체, 맘시티, 정주를 핵심 키워드로 제시하였다.

〈그림 3〉 제주여성친화도시 비전 및 주요 과제



출처 : 정영태 외, 여성친화도시 기본계획 수립. p.83

제주여성친화도시 사업은 2012년부터 2015년까지 총 3대 분야 112개 과제를 제시하였으며, 여성친화도시 조성 기본 추진 기반 구축단계와 여성친화도시 사업 추진 단계 등으로 과정을 세분화 하여 제시하였다. 특히, 여성친화도시 조성 과제 발굴과 관련된 기존의 top-down방식에서 벗어나 bottom-up방식을 추진하여 선정하였다. 담당자 워크숍, 거버넌스 운영, 교육, 과제선정 체크리스 개발에 따른 과제 선정 등 다양한 방법을 통해 여성친화도시 추진을 위한 과제를 선정하는 등의 기존 중장기 발전계획 수립과 다른 방식의 계획을 수립 여성친화도시 지정을 위한 노력을 기울였다.

### 3. 제주특별자치도 여성친화도시 추진 성과

실제 제주특별자치도는 2011년 여성친화도시 지정에 따라 2012년부터 여성친화도시 조성과 관련된 사업을 꾸준히 추진해오고 있다. 2012년은 총 22,264백만원, 2013년 42,734백만원, 2014년 142,224백만원이 총 투입되었다.

2014년은 도시가치 창조 71개 사업 87,249백만원, 도시공간 구축 37개 사업 54,930백만원, 제도기반 구축 4개 사업 45백만원으로 도시가치 창조 분야가 전체 사업비의 59%로 가장 많은 비중을 차지하였다.

2014년의 성평등정책추진 기반 분야의 이행실적은 여성친화도시 사업 관리 방식을 관리카드를 적용 이력제를 실시하였다는데 특징을 꼽을 수 있다.

〈표 3〉 2014년도 여성친화도시 이행점검(성평등 분야)<sup>1)</sup>

구분		이행 점검 지표	이행 점검 결과
성평등 정책 추진 기반	행정조직	부서업무 조정 및 권한 지위	계(팀) 업무 분장 추진
		여성친화도시 사업관리 방식	관리카드 적용
		주무부서 여성친화도시 예산	2,820 백만원
	사업 활성화 제도적 지원	조례 제/개정 현황	제정, 개정 반영
		중장기 계획 반영 여부	중장기 계획 반영 2014년 사업계획 수립
	공무원/시민 추진역량 지원	공무원 시민 교육 및 주요 교육내용	공무원 교육시 담당자 참여 (20%) 5급이상 참여 (37%) 민간

1) 2012년과 2013년 이행점검의 경우 해당 년도의 지표가 상이하므로 본 논문에서는 2014년 이행점검을 중심으로 성과를 제시하고자 함

구분		이행 점검 지표	이행 점검 결과
성평등 정책 추진 기반	공무원/시민 추진역량 지원	컨설팅단 활용 정도	전국 컨설팅단 16회, 타부서 컨설팅 제공 3회
	부서협력체계	여성친화도시 관련 행정 내 협력 현황	간부회의(3건) 여성친화 도시 TF/T 운영
	제도 및 사업 성인지적 점검/ 개선	성별영향평가 실시 반영 성과	3건
		주요 의사결정과정 여성 참여	위원회 위촉직 비율 31.2%
	출연기관 여성 대표성 증대	2011년 대비 43% 증가	

또한 여성의 대표성을 제고하기 위하여 위원회 위촉과 관련 지속적으로 특정성의 비율이 40%를 넘지 않도록 지속적으로 노력하고 있다. 민-관협력체계의 경우 위원회, 시민참여단, 협의체 등의 구성을 개방 공개모집을 통해 거버넌스 확대를 통한 여성친화도시 관련 사업을 확장시키고 있는 것으로 나타났다.

(표 4) 2014년도 여성친화도시 이행결과(민-관협력 및 사업)

구분		이행 점검 지표	이행 점검 결과
민-관 협력 체계	위원회	위원회 현황	14명 (*조례에 의거)
		구성 다양성	위원회 공개모집
		활동 현황	위원회 2회
	시민참여단	시민참여단 현황	163명
		구성 다양성	43개 읍면동별 개별 구성
		활동내용	43개 읍면동별 모니터링 (총 381개소 모니터링) 아이디어 공모 참여
	협의체	현황	154명
		구성 다양성	공개모집
		활동내용	협의체 회의 3회
사 업	2014 시행사업 리스트 공모사업 리스트	지역안전프로그램 운영	

출처 : 제주특별자치도, 내부자료

그 밖에 연도별로 주요 사업을 꼽는다면, 2012년 여성발전기금 공모 분야로써 여성친화도시 분야 지정, 여성친화도시를 통한 안전한 마을 만들기 사업 추진(2013년), 여성친화도시 서포터즈(해피메신저) 조직 및 교육(2011~2014년), 여성의 안전을 위

한 무인택배함 설치·운영(2013~2014) 등을 꼽을 수 있다.

#### IV. 제주 여성친화도시 재지정을 위한 과제

지금까지 전국적으로 여성친화도시 지정 현황과 제주특별자치도의 여성친화도시 조성을 위한 노력들을 간략하게 살펴보았다. 익산시와 여수시는 2009년 여성친화도시 지정에 따른 단계별 과제 추진 성과를 토대로 2015년부터 향후 5년간 여성친화도시 조성을 위한 재지정에 성공하였다.

제주도는 당초 여성친화도시 지정과 관련 제1차 여성친화도시 조성을 위한 계획 추진 기간을 2012년부터 2015년까지 설정하였다. 제주도가 여성친화도시 재지정 공모는 2016년에 추진하게 될 전망이다. 당초 여성친화도시 사업을 발굴 여성친화도시 조성을 위한 다양한 노력을 기울이고 있음에도 도민들이 체감하는 여성친화도시 추진에 대한 체감은 부분적으로 한계가 있다.

우선 여성친화도시 조성과 관련 상대적으로 체감도가 낮은 원인을 다음과 같이 제시해 볼 수 있다.

첫째, 제주특별자치도는 기존 여성정책의 인프라가 다양하게 작동되고 있다는 점이다. 제주도의 경우 현재 5차례에 걸친 여성발전 기본계획의 수립과 2005년 이후 여성정책이 꾸준히 연구되면서 2014년 여성·가족 정책을 전담하는 전문연구기관까지 설립·운영되고 있다.

둘째, 여성관련 정책 이슈의 실종을 원인으로 꼽을 수 있다. 초기 여성친화도시 정책 추진 자치단체를 보면 대부분 중소도시를 중심으로 별도의 여성정책이 추진되는 지역을 중심으로 체감형 여성친화도시 정책이 추진되었다. 익산시의 경우 추진체계 강화와 관련 초기 여성친화정책과 중심의 추진체계를 2014년 여성친화담당관으로 확대, 인력 및 관련 업무를 확장시켰다. 그러나 제주특별자치도와 광주광역시 경우 전체 광역단위에서 여성친화도시를 위한 추진체계를 별도로 구축하기보다 기존 여성정책의 확장 개념에서 두드러지는 특화사업이 가시화 되지 못하였다.

셋째, 여성친화도시 시민 확대를 위한 공감대가 부족하였다. 위원회, 협의체 등의 경우 공개 모집을 통한 전반적인 여성정책과 관련된 활동이 주로 이루어졌다. 시민참여단의 경우 제주도내 43개 읍면동을 중심으로 모집 '해피메신저'로서 교육과

감수성 훈련에 그쳤다는데 있다.

마지막으로 여성친화공간에 대한 제안이 예산 반영 등으로 연계되지 못한 한계가 있다. 특히, 2012년 읍면동 해피메신저 운영에 따라 제안된 ‘여성들에게 불편한 마을 내 공간’에 대한 의견 수렴, 2013년 여성친화도시 현장 모니터링으로써 관공서, 관광지, 해수욕장, 도서관, 청소년문화의집, 재래시장, 공항·항만·버스터미널, 주차장 등에 분야별로 공간에 대한 불편함을 발굴하였다. 그러나 불편사항 등 개선점을 해당 부서와 협력하기 위한 과정을 거쳤으나, 예산 확보 등이 실질적으로 이루어지지 못하였다.

그러나 이러한 여성친화도시 조성과 관련 한계점이 있음에도 지속적으로 여성친화도시 조성을 위한 노력은 지속적으로 강구되어야 한다. 여성친화도시를 위한 사업은 주로 ‘프로젝트’ 성격을 띠고 다양한 주체의 삶을 반영하는데 주안점을 두고 있기 때문이다. 제주 지역은 다른 지역에 비하여 여성관련 인프라, 네트워크 등이 상대적으로 구축되어 있는 부분을 적극 활용할 필요가 있다. 또한 기존 인프라에 대한 재편 등을 중심으로 여성친화도시의 기본 가치인 안전, 돌봄, 참여, 경제력 등 분야별 성과 지표를 제시하여 여성친화도시 사업을 연속적으로 추진할 필요가 있다. 

### \*참고문헌

- 여성가족부, 「여성가족부, 7개 지자체와 여성친화도시 신규 협약 체결」, 2015.1.29.일자 보도자료
- 정영태, 정진주(2011), 「여성친화도시 기본계획 수립」, 제주발전연구원 최유진, 유희정, 김양희, 손문금, 장미현, 허태욱, 문희영(2014), 「2014년 여성친화도시 이행점검 및 사업모델 개발」, 여성가족부