

## 지방 분권과 여성정책의 변화

### The Women Policy changing with Decentralization of power

정 영 태\*  
Jung, Yung-Tae

#### 목 차

- I. 시작하는 글
- II. 제주특별자치도와 여성정책 형성과정
- III. 제주특별자치도 여성정책의 현황
- IV. 제주특별자치도 여성정책의 분야별 사업 현황
- V. 지방자치와 제주특별자치도 여성정책의 향후 과제

#### 국문초록

부녀복지에서 출발한 여성정책은 성평등 정책으로 변모하고 있다. 초기 여성만을 대상으로 하는 것에서 남녀평등의 실현으로 목표가 확장되었다. 여성정책 수혜대상이 '여성'으로 명확하지만, 정책분야는 특정 분야에 국한되지 않고 포괄적이라는 특징을 지니고 있다.

여성정책의 변화에 대한 최근 추세는 성과와 한계를 평가하면서 정책의 패러다임 전환이 필요하다는 비판이 꾸준히 이루어지고 있다는 점이다. 초기 전담 기구는 1998년 대통령여성직속특별위원회를 시작으로 정권의 변화 시기에 따라 여성부와 여성가족부로 부처의 명칭과 역할 기능이 확장과 축소를 거듭하다 현재는 여성가족부로 되어 있다. 부처 업무는 여성정책, 가족정책, 보육

논문접수일 : 2012.09.14

심사완료일 : 2012.10.25

게재확정일 : 2012.10.30

\* 제주발전연구원 전문연구원

정책, 청소년 정책 등 정책의 영역이 확장되었다.

여성정책 변화 관점은 초기 WID(Women In Development) 접근에서 Gender And Development(GAD, 젠더와 개발) 접근, 성주류화(Gender mainstreaming) 접근으로 확장되었다. 이 시기 우리나라 여성정책의 변화 추이에서 여성정책 관점을 찾아볼 수 있다. 지방자치단체가 출범하기 전과 출범 후로 크게 구분할 수 있으며, 민선 5기가 되면서 정책의 외연까지 확장되었다. 특히, 1995년 제4차 세계북경여성대회를 정점으로 성주류화(gender mainstreaming)의 관점이 제시되면서 여성정책은 3단계로 발전하고 있다.

그러나 지방자치체가 정착된 지금 최근 여성정책은 정체기 또는 침체기에 접어들었다는 비판이 대두되고 있다. 즉, 여성정책이 지방분권화가 가속화되고 영역이 확장되면서 지역의 다양한 여성 주체들로부터 정책 의제가 제시되고, 거버넌스를 구축하기 위한 노력을 기울이고 있음에도 실질적인 확대가 아닌 외연의 확대라는 문제가 제기되고 있는 것이다.

본 글은 지역 차원의 여성정책 변화를 살펴보고 기구의 변화가 어떻게 정책 변화를 포괄하고 있는가를 검토함으로써 지속가능한 여성정책 효율적인 추진을 모색하는데 있다.

주제어 : 제주 여성, 여성정책, 지방분권, 성주류화

## 1. 시작하는 글

부녀복지에서 출발한 여성정책은 성평등 정책으로 변모하고 있다. 초기 여성만을 대상으로 하는 것이 아닌 남녀평등의 실현으로 그 목표가 확장되었다. 여성정책의 특성은 정책수혜대상이 '여성'으로 명확하지만 정책분야는 특정 분야에 국한되지 않고 포괄적이라는 특징을 지니고 있다.

여성정책의 변화에 대한 최근 추세는 성과와 한계를 평가하면서 정책의 패러다임 전환이 필요하다는 비판이 꾸준히 이루어지고 있다는 점이다. 이러한 논란을 가져오는 요인으로 여성전담기구의 변화를 들 수 있다. 초기 전담 기

구는 1998년 대통령여성직속특별위원회를 시작으로 정권의 변화 시기에 따라 여성부와 여성가족부로 부처의 명칭과 역할 기능이 확장과 축소를 거듭하다 현재는 여성가족부로 되어 있다. 부처 업무는 여성정책, 가족정책, 보육정책, 청소년 정책 등 정책의 영역이 확장되었다.

여성정책 변화 관점은 초기 WID(Women In Development) 접근에서 Gender And Development(GAD, 젠더와 개발) 접근, 성주류화(Gender mainstreaming) 접근으로 변화되어 왔는데 이러한 변화는 우리나라 여성정책의 변화에서 추이를 찾아볼 수 있다. 변화의 추이는 크게 지방자치단체가 출범하기 전과 출범 후로 크게 구분할 수 있으며, 민선 5기가 되면서 정책의 외연의 변화를 찾아볼 수 있기 때문이다. 정책의 외연 변화 가운데 뚜렷한 관점이 대두된 것은 1995년을 제4차 세계여성대회로 정점으로 볼 수 있다. 성주류화(gender mainstreaming)의 관점이 제시되면서 정책은 크게 3개 단계로 발전하고 있기 때문이다.

정책의 3단계 발전 과정은 우선 여성이 사회에 참여하게 되는 '여성의 주류화' 단계, 정책이 양성에 미치는 영향을 검토하는 '성의 주류화' 단계, 정책에 참여한 여성이 동등하게 정책의 주도세력으로 전환하게 되는 '주류의 전환' 단계로 형성된다고 보았다. 이러한 정책 기조의 변화는 지방 분권이 강화되면서 지역특성을 반영한 여성정책 욕구를 정책화 시키는데 주요한 관점으로 작동하고 있다.

그러나 지방자치체가 정착된 지금 최근 여성정책은 정체가 또는 침체에 접어들었다는 비판이 대두되고 있다. 즉, 여성정책이 지방분권화가 가속화되고 영역이 확장되면서 지역의 다양한 여성 주체들로부터 정책 의제가 제시되고, 거버넌스를 구축하기 위한 노력을 기울이고 있음에도 실질적인 확대가 아닌 외연의 확대에 그치고 있다는 비판이 제기되고 있기 때문이다.

이에 본 글은 지역 차원의 여성정책 변화를 살펴보고 기구의 변화가 어떻게 정책변화를 포괄하고 있는가를 검토해보고자 한다.

## II. 제주특별자치도와 여성정책 형성과정

제주특별자치도 여성정책의 발전과정은 중앙정부의 여성정책 변천과 같은

맥락에서 변화를 겪으며 발전하였다.

첫 번째 시기는 '부녀행정' 단계로 해방 후부터 1987년까지 여성관련 업무가 '부녀계' 혹은 '부녀아동과', '부녀청소년과' 등에서 이루어졌다. 1969년 '여성회관'이 설립되었으며, '부녀와 아동', '부녀와 청소년' 등 여성 업무가 아동 혹은 청소년과 함께 묶여 독자적으로 추진되고 못하였으며, 부녀계몽, 윤락여성선도, 부녀상담, 모자복지 등의 업무가 추진되었다. 한편 제주여성으로 자주·근면·박애 정신을 일깨워준 '의녀반수 김만덕'을 기념하기 위하여 1980년 '김만덕상'을 제정 매년 만덕제봉행과 함께 봉사부문에 있어 '김만덕상'을 수여하고 있다.

두 번째 시기는 1988년부터 1995년까지 '부녀복지' 단계로 1988년 '가정복지국'이 생겨나면서 '부녀복지과'가 신설되고 부녀복지계, 생활지도계로 나뉘어 업무를 추진하였다. 부녀복지계는 부녀복지행정의 종합기획, 부녀복지시설인가 및 지도감독, 부녀자 상담 및 요보호여성 선도 사업, 여성단체지도육성, 여성소비절약추진, 여성생활개선사업, 동거부부 사업 등을 추진하였다.

세 번째 시기는 '여성정책의 형성기'로 1996부터 1997년까지 '여성'이 '정책'의 개념으로 인식되기 시작하면서 1996년 가정복지국이 사회복지여성국으로 개편되었다. 여성정책과가 신설되면서 여성정책계, 여성복지계, 보육계로 업무가 분장되어 기존의 복지 중심의 여성정책에서 전담기구의 탄생으로부터 전문성을 확보하게 되었다.

네 번째 시기는 '여성정책의 정착기'로 1997년부터 2007년까지로 제주도의 중기 여성정책계획이 1차(1998년~2002), 2차(2003~2006), 3차(2007~2010)에 걸쳐 수립·시행되고 있으며, 사회복지여성국이 보건복지여성국(1998)으로 명칭의 변화가 되었다. 여성정책특별위원회 설치(2000년), 여성정책연구센터설치(제주발전연구원 2005), 여성인력개발본부(2006), 여성특별보좌관제도(2006) 등이 실시되고 여성정책과내에 '가족'과 '여성활동지원' 업무를 확대 추진하였다. 또한 제주도내 여성만을 대상으로 수상을 하던 '만덕상'을 2006년부터 전국 공모를 실시하면서 기존의 봉사분야에서 경제분야를 신설 만덕정신을 현대적으로 재조명시켜 범국민적 인물로 각인시키기 위한 노력을 기울이고 있다.

다섯 번째 시기는 '여성정책 확대기-양성평등정책'으로 2008년 이후부터 현재까지로 기존의 여성정책업무에서 제주특별자치도 출범 이후 3차례 걸친 조

직개편에 따라 여성정책전담부서가 “양성평등”정책에서 ‘여성가족’정책으로 가족정책까지 확대되었다. ‘여성가족정책과’ 내 여성정책, 여성활동지원, 다문화가족, 아동보육으로 조직구성이 변화되고 17명의 구성원이 정책을 추진하고 있다.

### III. 제주특별자치도 여성정책의 현황

#### 1. 제주특별자치도 여성의 현황

##### 가. 인구 및 가족

##### 1) 여성인구 추이

제주특별자치도 인구는 2011년 현재 547,392천명으로 이 가운데 여성인구는 전체 인구의 49.8%인 272,352천명으로 나타났다. 인구구성에 있어 제주특별자치도는 2005년까지 여성이 50.3%로 비율이 높았으나 2006년을 정점으로 인구구성에 있어 여성인구가 지속적으로 감소하고 있는 추세이다. 반면, 연령이 낮을수록 남성인구 구성 비율은 높게 나타남에 따라 남아선호중심의 가치관이 여전히 남아있는 실정이다.

〈표 1〉 제주특별자치도의 성별 인구추이 (1995, 2000, 2005, 2010~2011)

(단위 : 천명, %)

연도	인구	여성		남성	
		인구 수	비율	인구 수	비율
1995	505	256	50.7	249	49.3
2000	513	259	50.4	254	49.6
2005	532	267	50.3	265	49.7
2010	546	272	49.8	275	50.4
2011	547	272	49.7	270	49.4

자료 : 통계청, 「인구주택총조사」, 각 년도.

2005년 이후는 「장래인구추계」 자료임.

2) 여성가구주 비율

제주특별자치도의 여성가구주는 2011년 48,859천 가구로 전체 가구의 25.2%를 차지하고 있다. 1995년 여성가구주는 34,387천 가구로 전체 가구의 23.5%를 차지하였지만, 2005년을 정점으로 다소 감소하고 있는 것으로 나타났다.

〈표 2〉 제주특별자치도의 성별 가구주 추이 (1995, 2000, 2005, 2010~2011)  
(단위 : 천 가구, %)

연도	가구	여성가구주	남성가구주	여성가구주 비율
1995	146	34	112	23.5
2000	158	37	121	23.4
2005	179	46	134	25.4
2010	192	48	143	25.2
2011	194	49	145	25.2

자료 : 통계청, 「인구주택총조사」, 각 연도.  
2010년 이후는 「장래가구추계」 자료임.

3) 국제결혼

제주특별자치도의 국제결혼은 매년 꾸준히 증가하고 있으며, 2010년 총 3,515건으로 이 가운데 국제결혼건수는 460건으로 전체 혼인 가운데 13.1%를 차지하고 있다. 외국인 아내를 맞이하는 비율이 전체 혼인의 11.0%를 차지하고 있으며, 외국인 남편은 2.0%를 차지하고 있다.

제주특별자치도의 국제결혼의 경우 2000년 이전까지는 외국인 남성과의 국제결혼 비율이 높았으며, 특히 일본 남성과의 국제결혼이 대부분을 차지하였으나 2000년 이후 외국 여성과의 국제결혼이 증가하면서 외국인 남편과의 혼인이 점차 줄어들고 있으나, 외국인 남편과의 이혼이 급증함에 따라 외국인 아내와의 이혼과 함께 가족지원 등 다양한 정책마련이 필요한 실정이다.

〈표 3〉 제주특별자치도의 국제결혼 추이 (1995, 2000, 2005, 2009~2010)

(단위 : 명, %)

연도	총 혼인건수	국제결혼					
		외국인 아내		외국인 남편			
		혼인건수	구성비	혼인건수	구성비	혼인건수	구성비
1995	3,708	173	4.7	76	2.0	97	2.6
2000	3,379	294	8.7	202	6.0	92	2.7
2005	3,382	328	9.7	231	6.8	97	2.9
2009	3,279	392	11.6	327	10.0	65	2.0
2010	3,515	460	13.1	388	11.0	72	2.0

자료 : 통계청, 「인구동태통계」, 각 년도.

## 나. 경제활동 참여

## 1) 경제활동참가율 추이

제주특별자치도 경제활동참가율은 전국평균을 상회하고 있다. 다만, 여성과 남성의 실업률을 비교하면 남성의 실업률이 비교적 높게 나타나고 있으며, 이는 지역 경제구조적인 요인으로 볼 수 있다. 제주특별자치도의 여성의 경제활동참가율은 2011년 59.0%로 2005년 63.6%에 비하여 4.6% 감소하였다.

〈표 4〉 제주특별자치도의 성별 경제활동 참가율 추이

(1995, 2000, 2005, 2010~2011)

(단위 : %)

연도	전체		여성		남성	
	참가율	실업률	참가율	실업률	참가율	실업률
1995	66.0	-	57.5	-	75.7	-
2000	67.8	3.0	61.2	2.4	75.5	3.5
2005	70.0	2.5	63.6	1.8	76.9	3.1
2010	66.0	1.8	58.2	2.1	74.1	1.7
2011	66.9	1.7	59.0	1.2	75.3	2.1

자료 : 통계청, 「경제활동인구조사」, 각 년도.

주 : 2000년 이후 실업자의 구직조건이 4주 기준으로 변경되었음.

2) 연령별 경제활동참가율

제주특별자치도 여성의 연령대별 경제활동참가율은 20~29세가 전체 경제활동취업자의 21.2%를 차지하고 있으며, 전반적으로 40세 이상의 경제활동참가율이 전체 여성 경제활동참가율에 있어 57.6%를 차지함에 따라 고령 여성 역시 활발한 경제활동 참가율을 나타내고 있다.

40~49세 여성 취업자는 전체 여성 취업자 가운데 25.5%, 50세 이상의 경우 15.3%, 60세 이상의 경우 16.8%로 오히려 60세 이상이 50세 이상보다 활발한 경제활동에 참여하고 있는 것을 알 수 있다.

〈표 5〉 제주특별자치도 여성의 연령별 취업자(2005~2010)

(단위 : 천명, %)

연도	전체	15~19세	20~29세	30~39세	40~49세	50~59세	60세 이상
2005	135 (100.0)	3 (2.2)	24 (17.6)	30 (22.1)	35 (25.7)	20 (14.7)	24 (17.6)
2006	136 (100.0)	2 (1.5)	25 (18.2)	30 (21.9)	36 (26.3)	20 (14.6)	24 (17.5)
2007	137 (100.0)	2 (1.5)	27 (19.7)	29 (21.2)	35 (25.5)	21 (15.3)	23 (16.8)
2008	133 (100.0)	2 (1.5)	24 (18.0)	29 (21.8)	32 (24.1)	23 (17.3)	23 (17.3)
2009	132 (100.0)	2 (1.5)	21 (15.9)	30 (22.7)	32 (24.2)	23 (17.4)	25 (18.9)
2010	128 (100.0)	2 (1.5)	18 (14.1)	28 (21.9)	33 (25.8)	24 (18.8)	24 (18.8)

자료 : 통계청, 「경제활동인구조사」, 각 년도.

다. 정치·행정적 참여

1) 지방의회 여성의원 비율

제주특별자치도의 여성의 사회참여 가운데 가장 낮게 나타나고 있는 부분이 정치·행정참여 부분으로 지방자치제도의 부활이후 선출직의 경우 전무한 실정이며, 비례대표의 경우 여성의원의 비율이 꾸준히 증가하고 있다. 2006년



지방자치 선거에 있어 여성 입후보자의 증가는 제주특별자치도의 가부장제적 특성이 여전히 남아있는 지역사회 가치가 점차 변화되고 있다는 것을 보여주는 것으로 선출직 여성의 당선이 전무한 실정이며, 선출직 공천 역시 여성에게 전무한 실정으로 향후 여성의 정치참여를 변화의 요인이 될 수 있다.

제주특별자치도의 경우 행정구조개편에 따라 기초자치단체가 없으며, 2006년 당선된 전체 도의원 41명 가운데 5명이 여성의원으로 전체의 12.2%에 불과한 실정이다.

〈표 6〉 제주특별자치도의 지방선거 지역구 의원 수  
(1995, 1998, 2002, 2006, 2010)

(단위 : 명, %)

연도	입후보자수			당선자수		
	도의회의원	비례대표	여성비율	도의회의원	비례대표	여성비율
1995	46			17	-	-
1998	38(1)			14	-	-
2002	39(1)	7(4)	10.9	19	3(2)	9.1
2006	108(4)	18(10)	11.1	34	7(5)	12.2
2010	75(19)	19(12)	33.0	34	7(5)	12.2

자료 : 중앙선거관리위원회, 선거정보, 각 년도, DB 웹서비스.  
( )안은 여성의원임

### 2) 여성공무원 비율

제주특별자치도 여성공무원은 꾸준히 증가하고 있으며 이는 전국적인 추세와 맥을 같이 하고 있다. 본청의 여성 공무원 비율이 18.2%인데 반해 제주시청은 34.2%, 서귀포 시청 33.1%로 높게 나타났다.

### 3) 각종 위원회의 여성위원

제주특별자치도 각종위원회 여성위원 비율은 2010년 24.4%이며, 위촉직의 경우 29.2%의 비율을 차지하고 있다.

〈표 7〉 제주특별자치도 여성공무원 직급별 비율 (2010)

(단위 : 명, %)

직급	인원	비율	인원	비율	인원	비율	인원	비율	인원	비율
총계	2,455	448	18.2	1,441	493	34.2	1,032	342	33.1	
일반직	1,289	258	20.0	1,021	365	35.7	753	274	36.4	
1급										
2급	2						2			
3급	16	3	18.8	1			1			
4급	76	2	2.6	5			2			
5급	225	20	8.9	63	8	12.7	49	6	12.2	
6급	339	48	14.2	283	46	16.3	210	41	19.5	
7급	362	128	35.4	350	157	44.9	228	102	44.7	
8급	50	13	26.0	220	104	47.3	183	86	47.0	
9급	10	4	40.0	97	49	50.5	76	37	48.7	
연구지도	209	40	19.1	2	1	50.0	4	2	50.0	
기능직	432	134	31.0	315	88	27.9	203	35	17.2	
별정직	63	11	17.5	40	24	60.0	31	20	64.5	
계약직	61	14	23.0	12	3	25.0	19	8	42.1	
특정직	610	31	5.1	53	13	24.5	26	5	19.2	

자료 : 제주특별자치도 내부자료.  
 주 : 일반직에 연구·지도직 포함

〈표 8〉 제주특별자치도 각종 위원회의 여성 참여현황 (2005~2010)

(단위 : 명, %)

연도	전체			임명직			위촉직		
	전체	여성	여성 비율	전체	여성	여성 비율	전체	여성	여성 비율
2005	4,183	978	23.4	1,248	66	5.3	2,935	912	31.1
2006	868	232	26.7	243	12	4.9	625	220	35.2
2007	1,991	424	21.3	461	25	5.4	1,472	393	26.7
2010	2,287	558	24.4	80	13	16.3	1,709	499	29.2

자료 : 제주특별자치도 양성평등정책과, 내부자료.  
 \* 2006(57개 위원회)~2007년(123개 위원회) 제주특별자치도 출범에 따른 위원회 통합 및 신규 구성.  
 \*\* 2007년 임명직 57(남 52, 여 6)명은 포함하지 않음.

라. 기타

1) 유형별 보육시설 수

제주특별자치도의 보육시설은 총 552개소로 국·공립 보육시설 3.8%, 법인 보육시설 13.9%, 민간보육시설 54.0%, 가정보육시설 27.0%, 직장보육시설 1.3%로 국·공립보육시설의 비율이 낮은 실정이다.

최근 3년간의 보육시설 통계를 살펴보면 가정보육시설이 전년대비 14.0% 증가한 것으로 나타났다. 그러나 제주특별자치도의 경우 2004년 취원 영유아 수의 감소로 원아 모집 및 미충원 사태가 발생함에 따라 보육수요 욕구 파악을 통해 2016년까지 적정 보육시설을 파악하였으나, 현재 적정 보육시설 보다 더 많은 보육시설이 설치 운영되고 있다.

따라서 제주특별자치도의 보육 수준은 새로운 국·공립보육시설의 확충 등을 증점적으로 모색할 필요가 있으며 양적인 증가보다 기존 시설과의 조화를 모색하면서 부분적인 법인화 혹은 국공립 형태로 기존 시설 전환 등이 적극 필요하다. 이러한 변화가 결국 제주특별자치도의 보육환경을 선진화 시킬 수 있기 때문이다.

〈표 9〉 제주특별자치도의 유형별 보육시설 수 (2005~2011)

(단위 : 개소)

연도	계	국공립 보육시설	법인 보육시설	민간보육시설			부모협동 보육시설	가정 보육시설	직장 보육시설
				총계	법인의	민간개인			
2005	416(100.0)	12(2.9)	76(18.3)	261(62.7)	40(9.6)	221(53.1)	-	62(14.9)	5(1.2)
2006	420(100.0)	15(3.6)	77(18.3)	260(61.9)	40(9.5)	220(52.4)	-	64(15.2)	4(1.0)
2007	429(100.0)	16(3.7)	77(17.9)	259(60.4)	39(9.1)	220(51.3)	-	73(17.0)	4(0.9)
2008	476(100.0)	17(3.6)	77(16.2)	277(58.2)	41(8.6)	236(49.6)	-	101(21.2)	4(0.8)
2009	502(100.0)	20(4.0)	77(15.3)	282(56.2)	40(8.0)	242(48.2)	-	118(23.5)	5(1.0)
2010	525(100.0)	20(3.8)	77(14.7)	287(54.7)	40(7.6)	247(47.0)	-	135(25.7)	6(1.1)
2011	552(100.0)	21(3.8)	77(13.9)	298(54.0)	40(7.2)	258(46.7)	-	149(27.0)	7(1.3)

자료 : 중앙보육정보센터, 「어린이집 현황 각년도」.

주 : 연도별 12월말 기준임.

## 2. 제주특별자치도 여성정책의 추진체계

### 가. 여성정책 관련 법제

제주특별자치도의 여성관련 조례는 「제주특별자치도 여성발전기본 조례」<sup>1)</sup>(조례 제191호) 2007년 1. 10일 제정되었으며, 2008년 1월 2일 일부 개정되었다. 제주특별자치도의 여성관련 조례는 특별자치도 출범에 따라 여성정책의 주류화를 위하여 통계자료의 성별표기(제7조), 정책의 분석·평가(제8조)가 명시되어 있으며, 「제주특별자치도여성발전기본조례시행규칙」이 있다.

그밖에 여성관련 조례는 「제주특별자치도 여성농업인 육성지원 조례」(2008. 4. 2. 조례 제359호), 「제주특별자치도 다문화가족지원조례」(2008. 4. 2. 조례 제356호)(일부개정 2012.1.11조례 제844호), 「제주특별자치도 잠수어업인 진료비 지원 조례」(2008. 1. 9. 조례 제318호), 「제주특별자치도 만덕봉사상 조례」(2007. 4. 4. 조례 제223호), 「제주특별자치도김만덕상 조례」(전부개정 2011. 10.12 조례 제 793), 「제주특별자치도 성·가정폭력피해자 보호에 관한 조례」(2006. 4. 12. 조례 제2563호)(폐지 2011.10.12조례 제792호), 「제주특별자치도 영유아 보육시설 설치 및 운영 등에 관한 조례」(2006. 4. 12. 조례 제2568호), 「제주특별자치도 건강가정지원센터 조직 및 운영 조례」(2006. 1. 11. 조례 제 2528호)폐지(2009.11.4.조례 제545호) 등이 있다.

「제주특별자치도 설문대여성문화센터 설치 및 운영 조례」(제정 2010.1.8 조례 제 603호, 일부개정 2012. 1. 11 조례 제861호), 「제주특별자치도 출향잠수어업인 진료비 지원 조례」(제정 2010.4.21 조례 제 628호), 「제주특별자치도 여성폭력 방지 및 피해자 보호·지원조례」(제정 2011.10.12 조례 제 792호), 「제주특별자치도 지역아동센터 운영 및 지원에 관한 조례」(제정 2011.10.12 조례 제 788호), 「제주특별자치도 한부모가족 지원에 관한 조례」(제정 2011.6.29 조례 제 752호), 「제주특별자치도 외국인 자녀 전용 보육시설 설치·운영 등에 관한 조례」(제정 2009년 12.30 조례 제 582호), 「제주특별자치도 여성친화도시조성

1) 제주특별자치도 출범에 따라 「제주도여성발전기본조례」(2000.10.13제정)되어 2005년 개정된 조례를 2007. 1. 10 새롭게 제정하였다.

에 관한 기본 조례」(제정 2012.4.6 조례 제 891호) 등이 제정되어 있다.

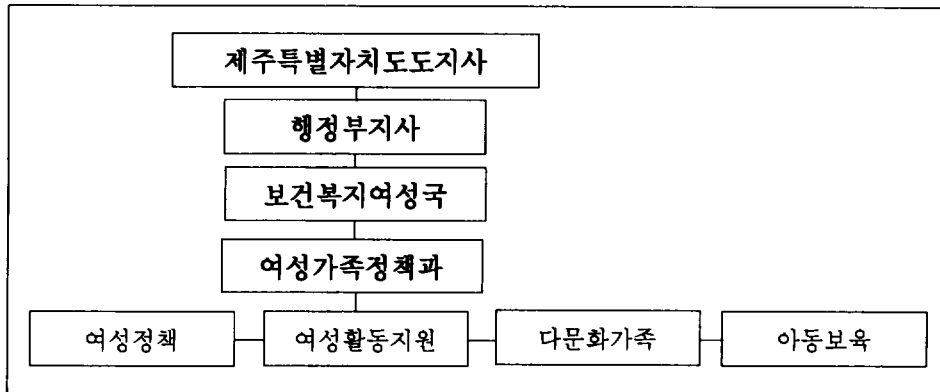
나. 여성정책 담당기구 및 예산

제주특별자치도 여성정책 담당기구는 기능이 강화되는 방향으로 변천<sup>2)</sup>하여 왔다. 2010년 민선5기 출범과 행정제도개선 및 조직 개편에 따라 2010년 3월 여성가족정책과를 중심으로 여성정책이 추진되고 있으며, 여성정책계, 여성활동지원계, 다문화가족계, 아동보육계로 업무를 분장 추진하고 있다.

2) <표> 제주특별자치도 여성정책담당기구 변화(1946~현재까지)

연도(시기)	직제	주요업무부서	인력	시기	비고	
해방~1973년	총무국, 사회과 보건사회과			부녀행정	1945년 전라남도 1946년 8.1 제주도계 실시 1955년 제주시 승격 1961년 북제주군·남제주군 분리 1981년 서귀포시 승격	
1974	총무국 보건사회과	부녀아동계				
1975~1977년	총무국 부녀아동과	부녀계				
1978~1984년	총무국 보건사회담당관 부녀아동과	부녀계				
1985~1987년	총무국 보건사회담당관 부녀청소년과	부녀계				
1988~1995년	가정복지국 부녀복지과	부녀복지계 생활복지계		부녀복지		
1996~1997년	사회복지여성국 여성정책과	여성정책계 여성복지계 보육계		여성정책 형성기		
1998~2006	보건복지여성국 여성정책과	여성정책계 여성복지계 보육계		여성정책 정착기	2006. 7. 제주특별자치도 출범 단일행정체제 (2개 시·2개 군 통합)	
2007~2008.3	보건복지여성국 여성정책과	여성정책계 여성활동지원계 가족지원계 아동보육계	15명			
2008.3~2010.3	보건복지여성국 양성평등정책과	양성평등정책계 여성활동지원계 아동보육계 가족지원계	15명			여성정책 확대기- 양성평등
2010.3~현재	제주특별자치도 여성·가족정책과	여성정책계 여성활동지원계 다문화가족 아동보육계	16명			여성정책 확대기- 성주류화

〈그림 1〉 제주특별자치도 행정기구표(2012. 4월 현재)



담당인력은 총 16명으로 여성가족정책과장 1인, 여성정책담당 4인, 여성활동 지원 4인, 다문화가족 3인, 아동보육 4인으로 구성되어있다.

〈표 10〉 제주특별자치도 보건복지복지여성국 인력 현황(2012. 3. 현재)

(단위 : 명)

구분	계	보건복지여성국				여성정책지원과					
		여성국	청소년과	장학인사복지과	여성과	여성가족정책과장	여성정책담당	여성활동지원	다문화가족	아동보육	
인원수	77	1	14	24	22	16	1	4	4	3	4

자료 : 제주특별자치도 홈페이지, 재구성

여성정책계는 여성정책업무를 총괄로 여성정책계획 수립 추진 및 평가, BSC시스템 구축 및 운영, 여성특별위원회 운영 지원, 여성정보관리 업무와 여성친화도시 조성 업무를 담당하고 있다.

또한 민선5기 공약사항 가운데 여성 관련 과제인 여성친화도시지정 공약이 이행되면서 제주특별자치도 여성정책 분야에 여성친화도시 관련 과제가 포괄적으로 추진되는 계기 역시 마련되었다.

#### 다. 여성발전기금 운영

제주특별자치도 여성발전기금은 1998년 처음 출연한 이래 당초 2002년까지 20억 원을 목표로 조성하였으며, 민선 3기 공약에 있어 2006년까지 목표액을 50억 원으로 확대 하였으며, 2006년 특별자치도 출범과 함께 2010년까지 70억 원을 조성을 목표로 추진하고 있다. 2011년 여성발전기금은 6,533백만 원이 조성되어 있다.

2012년도 제주도 여성발전기금 사업은 기존 지원 사업 방식에서 벗어나 기획공모와 자유공모로 사업을 구분하여 추진하고 있다. 250백만 원을 총 사업비로 편성하였다. 지원규모는 기획공모분야 1개 분야 24백만 원, 자유공모분야 22개 사업 91백만 원이다. 선정된 사업은 기획공모분야 여성친화도시 조성사업, 자유공모분야는 성폭력·성매매예방 등 여성권익사업 6개 사업, 녹색생활 실천사업2개 사업, 건강가정 육성 및 저출산 대책사업 1개 사업, 여성일자리 창출 지원 사업 4개 사업, 기타 여성발전에 기여하는 사업 9개 사업 등이다.

#### 라. 기타사항

제주특별자치도는 여성정책 전문화를 위하여 「제주여성정책연구센터」를 제주발전연구원 내 2005년 4월 협약방식으로 위탁사무를 추진하였다. 정책 추진을 위한 전문성을 토대로 지역 여성 정책의제를 발굴 제주여성의 권익증진과 양성평등 실현을 강화하는 노력을 행정과 함께 연구기관이 win-win함으로써 지역 여성정책 전문화를 위한 내실을 기하기 위하여 노력하고 있다. 2008년 행정구조 개편에 따라 기존 여성인력개발본부가 인력개발원으로 통합되면서 여성문화 연구가 통합되었으며, 현재 센터장 1인과 연구원 1인이 성주류화 확산을 위한 여성정책 연구를 수행하고 있다.

아울러 2012년 4월 17일 성별영향분석평가기관으로 지정되면서 지역차원의 성별영향분석평가 및 성인지예산을 위한 전문 지원기관의 역할을 담당하고 있다.

## Ⅳ. 제주특별자치도 여성정책의 분야별 사업 현황

### 1. 여성정책 추진역량 강화

#### 가. 정책의 성 주류화

##### 1) 성별영향평가

성별영향평가는 2002년 여성발전기본법 제10조에 의하여 처음으로 도입되었으며, 2004년 시업사업을 통해 2006년 이후 기초자치단체까지 확대 실시되고 있다. 제주특별자치도는 지금까지 주류화로 성별영향평가를 2005년부터 실시하였으며, 2008년 21개 과제가 선정 성별영향평가가 추진되었으며, 2011년 43개 과제가 평가 분석되었다.

〈표 11〉 제주특별자치도 성별영향평가 추진 현황

(단위 : 명)

구분	계	2008	2009	2010	2011
제주특별자치도	141	21	37	40	43

##### 2) 성별영향평가 및 성인지 예산 교육

성별영향평가를 추진하기 위하여 2007년부터 실시하고 있는 성별영향평가 교육이 2008년 1일 7시간으로 확대되면서 공무원의 성별영향평가와 성인지예산에 대한 이해력을 높이는 노력을 지속적으로 하고 있다.

〈표 12〉 제주특별자치도 성별영향평가 교육 현황

(단위 : 명)

구분	계	2007	2008	2009	2010	2011
실적	3,176	934	804	638명	800명	709명
강의유형(1일 기준)		1시간	7시간	7시간	7시간	74시간



### 나. 통합적 여성정책 추진

통합적 여성정책 추진은 여성정책기구와 지역여성NGO와의 정기적인 간담회를 통해 정책 수요를 다양하게 청취하고 있으며, 여성정책조정회의를 구성 여성정책책임관은 제주특별자치도지사이며, 여성정책위원으로 각 실의 국장, 여성정책특별보관, 여성특별위원회 위원 등을 중심으로 여성정책 시행계획 평가, 성별영향평가 결과 환류를 위한 방안 추진 등이 모색하고 있다.

또한 여성정책을 추진하는데 있어 전문성의 확보를 위하여 여성연구 관련 업무를 위탁 추진함으로써 여성정책 관련 전반적인 정책품질향상을 위한 노력을 꾸준히 하고 있다

### 다. 의사결정에의 참여 확대

제주특별자치도 여성의 의사결정참여 확대는 개방형 및 계약직 지위 등에 있어 여성공무원 임용을 확대하고, 여성공직자의 관리직 확대를 위하여 양성평등 관점의 목표를 추진하고 있다.

특히, 인사·기획·예산·감사·국주무과 등 주요 보직 분야에 2006년 74명에서 2007년 111명으로 전년대비 50%이상 확대하였으며, 2010년 제주도본청 79명, 제주시청 39명, 서귀포시청 35명으로 확대되었다.

2008년부터 출산·육아 휴직자에 대한 대체인력 운영에 따라 여성공무원의 심적 부담감을 경감하기 위한 노력을 꾸준히 기울이고 있으며, 여성공무원이 휴직사유를 임신, 출산, 육아를 하나의 사유로 연계 사용 할 수 있도록 적극 권고하고 있다.

### 라. 여성 전문 교육 확대

여성대학이 여성 전문 교육으로 제주시와 북제주군에서 운영되었다. 제주특별자치도 출범이후 제주시는 제주시 여성대학과 소외지역 여성을 위한 디딤돌 학교(2008년)를 운영하고 있으며, 서귀포3815시는 2007년부터 반딧불이 학당을

개설하여 운영하고 있다. 프로그램으로 차세대 여성지도자 육성을 위한 여대생 캠프 및 심화교육(2003~2005), 여성정치 실무인력양상 교육(2003~2006), 유권자 의식개선 교육을 통한 여성정치참여 저변확대(2003~2006), 여성정치지도자 네트워크 구축 및 지도력 향상교육(2003~2006) 등이 추진되었다.

## 2. 여성인적자원 개발 및 경제적 역량 강화

### 가. 여성일자리 확대

제주특별자치도 여성의 일자리 확대를 위한 사업은 여성인적자원이 중요한 원동력으로 지금까지 추진된 여성정책기본계획을 중심으로 그간의 추진실적을 살펴보고자 한다.

1차 여성정책 기본계획이 추진되는 동안 여성경제인 지원, 취업알선기능강화 사업과 남녀고용평등 인식제고 활용이 주로 추진되었으며, 2차 여성정책기본계획은 여성의 창업 분위기 조성, 전업주부의 능력개발기회 확대, 여학생의 진로·직업교육의 활성화, 여학생 직업의식 및 진로지도 강화, 여성기업의 판로개척지원 등의 사업을 추진하였다. 3차 여성정책기본계획은 여성의 창업분위기 조성, 여성이 비교 우위가 있는 직종의 발굴·육성, 여성기업 제품 판로개척지원 등의 사업을 추진하였다.

### 나. 여성의 평생능력 개발

제주특별자치도 여성의 평생능력 개발 영역은 2003년부터 시작되었으며, 여성인력개발센터, 여성교육문화센터, 여성대학, 지역평생교육정보센터, 평생학습관, 참사랑문화의 집, 읍면지역 여성 능력개발을 위한 전문 강좌 운영, 시민자치대학, 박물관대학, 여성외국어 교육 등 다양하게 추진되고 있다.

2007년부터 여성의 평생능력 개발을 위한 기관은 여성능력개발본부와 여성인력개발센터 체제로 운영되었으나, 2008년 조직개편에 따라 여성능력개발본부는 여성능력개발부로 제주특별자치도 인력개발원과 통합되어 일부 업무와

인원이 축소되었으나 여성평생교육기관으로 지속적인 사업을 추진하였다. 2010년 1월 「제주특별자치도 설문대여성문화센터」가 개관되면서 교육운영팀과 문화기획팀으로 업무가 분장되어 여성역사전시관을 통한 여성문화 전시, 여성 능력개발 교육, 여성정보교류 등의 역할을 담당하고 있다.

#### 다. 여성근로자 차별해소 및 보호

여성성근로자의 차별해소 및 보호를 위한 정책은 성희롱 예방 교육 및 성평등 교육, 여성고용의 안정성 강화, 여성친화적인 기업·사회문화 조성 등을 중점적으로 사업을 추진하고 있다.

이를 위하여 모성보호제도의 정착 및 확대와 육아휴직제도의 조기 정착하기 위한 노력을 하고 있으며, 2008년 여성친화기업공모를 통해 여성근로자에 대한 이해를 높이고 차별 해소 및 보호를 위한 노력을 하고 있다. 그러나 제주특별자치도의 산업구조가 여성근로자의 대부분이 비정규직이며, 5인 미만의 사업장이 전체 사업장의 90%이상을 차지함에 따라 안정적인 고용환경을 만들기 위한 정책을 지속적으로 모색하고 있다.

### 3. 여성의 복지와 인권 강화

#### 가. 여성의 건강 및 복지

제주특별자치도 여성의 건강과 복지 부분에 있어 저출산·고령화 추세를 극복하기 위하여 우선 셋째아 출산장려금 지원 사업이 추진되고 있으며, 영유아에 대한 체계적인 건강진단 사업으로 임신부·영유아 건강진단사업, 미숙아·선천성아 의료비 지원 사업, 선청성대사이상검사 및 환아관리 사업, 보건소 임신부 등록관리 사업, 영유아 등록관리 사업, 불임부부 의료비 지원 사업, 산모·신생아 도우미 지원 사업, 영양플러스 사업 등이 추진되고 있다.

그 밖에 여성노인을 위한 보건의료 서비스 확대를 위하여 노인수발보험 대비 시설 9개 시설 인프라 구축, 소규모 요양시설 1개소 신축, 재가노인센터 1

개소 신축, 치매상담센터 4개소 운영, 치매조기검진사업 등 건강한 노후생활을 위한 전문적이고 체계적인 노인복지 시설 확충 및 서비스를 시행하고 있다.

지역 내 특수 사업으로 잠수어업인 보건의료서비스 강화를 위하여 진료비 지원, 잠수병 치료 감압실 설치 등의 사업이 추진되고 있다.

여성장애인을 위한 사업은 특화직업훈련프로그램 개발 운영, 장애 유형별 취업정보 구축 및 창업지원, 여성장애인을 위한 가정·사회생활지원 프로그램, 여성장애인상담시설, 여성장애인을 위한 정책 정보 구축, 여성장애인 임파워먼트 지원, 여성장애인 경제적 자립기반 강화, 여성장애인 정책의 성주류화 등의 사업이 추진되고 있다.

#### 나. 성폭력·가정폭력

제주특별자치도는 1990년대 중반 성폭력·가정폭력과 관련된 법률 제정 이후 여성의 권익과 인권을 위한 상담소 및 피해자보호시설과 관련된 사업을 꾸준히 확대하여 왔다. 제3차 여성정책기본계획에 있어 여성폭력 관련 정책을 강화하기 위하여 여성인권 증진으로 영역을 설정 反성·가정폭력정책 내실화 모색과 여성인권정책의 실효성을 위한 기반 마련으로 크게 사업을 확장시켰다.

현재 성폭력·가정폭력 상담소는 통합상담소 2개소, 성폭력상담소 1개소, 가정폭력상담소 1개소, 여성긴급전화 1개소, 성폭력피해자보호시설 1개소, 가정폭력피해자보호시설 2개소가 있다.

성폭력·가정폭력 피해 여성 지원을 위하여 통합상담소 2개소, 장애인 성폭력상담소 1개소, 성폭력상담소 1개소, 가정폭력상담소 3개소, 성폭력피해자보호시설 1개소, 가정폭력피해자보호시설 2개소, 여성긴급전화 「1366」 1개소, ONE-STOP센터 1개소 등 12개 시설이 운영되고 있다.

전반적인 인권에 대한 감수성 훈련을 통해 여성폭력피해의 사회적 문제의식 제고를 위한 예방중심의 체계적인 사업을 실시함으로써 여성폭력을 점차 감소시키기 위한 노력을 하고 있으며, 청소년 성교육센터를 서귀포시 청소년수련관에 설립함으로써 청소년에게 올바른 성문화를 인식시키고, 성교육 담당 교사, 학부모 등을 대상으로 생애주기에 맞는 교육을 통해 건전한 성가치 교

육 훈련의 장으로 활용하고 있다.

그 밖에 여성폭력방지를 위하여 여성폭력방지협의체를 구성 연2회 협의체 운영을 통하여 운영계획 수립, 서비스 기관간의 정보 공유 및 협력체계 구축, 서비스기관의 전문 인력에 대한 교육과 훈련 등의 사업이 추진되고 있다.

#### 다. 성매매

제주특별자치도는 성매매근절 및 예방사업 추진에 있어 초기 성매매 피해 구제를 위한 관련 시설의 부재로 계획을 체계적으로 수립하여 정책을 추진하지 못하였으나, 민간단체가 적극적으로 성매매 상담소와 쉼터를 개소함에 따라 성매매 피해자를 위한 구조·지원·자활프로그램을 운영하여 성매매에 대한 사회인식을 지속적으로 제고하는 노력을 기울이고 있다.

성매매예방과 관련된 정책은 크게 4가지 세부사업으로 여성폭력방지협의체의 성매매방지 협의의 내실화, 성구매 근절을 위한 지속적인 홍보와 감시활동, 청소년 성매매 예방사업 활성화, 성매매 피해자 지원 강화 등 성매매근절에 대한 노력을 지속적으로 하고 있다.

성매매 방지를 위한 교육 및 문화행사 지원, 탈성매매 유도를 위한 현장상담사업, 성매매방지실행위원회 운영, 청소년 유해업소 및 불법영업행위 단속 등을 중심으로 사업을 추진하고 있다.

2006년부터 운영하기 시작한 성매매시민감시단은 탈성매매를 위한 홍보 및 계도활동, 성매매 우려 업소 방문, 홍보 및 보호활동 강화, 성매매업소 신고 등 적극적으로 성매매 산업을 축소하기 위한 노력을 기울이고 있다.

생애주기에 따라 초·중·고등학생을 대상으로 성매매 예방 교육 실시, 성매매예방교사 연수프로그램 운영, 군·장병 및 일반도민을 위한 성매매예방교육 등이 지속적으로 추진되고 있으며, 성매매 예방 교육 및 환경 요인 분석과 성매매실태조사를 등을 통해 성구매 근절을 위한 정책적 대안 마련 등 단체와 연구기관의 정책발굴을 위한 적극적인 노력도 함께 추진되고 있다.

그 밖에 지속적으로 성매매피해여성의 인권보호 및 구조 지원 강화 상담소 지원시설의 운영과 성매매피해여성 구조·지원 및 치료·회복프로그램 운영과

성매매피해자 신용회복·창업자금 지원 확대, 탈성매매 여성의 직업전환 생계비 지원 등을 지속적으로 추진하고 있다.

#### 4. 돌봄의 사회적 분담

##### 가. 보육 및 교육서비스 강화

제주특별자치도의 보육시설은 이미 시설 포화상태로 기존 보육시설의 확대보다는 보육시설 질 제고를 모색하는 정책을 추진할 필요가 있다. 기존 시설의 국·공립 보육시설로 전환 및 민간보육시설의 비영리보육 법인화 등의 제도적인 노력과 함께 민간보육시설 기본 보조금 지원 및 보육시설의 질 관리를 통해 공보육기반을 확대 조성하는 정책을 추진하고 있다.

〈표 13〉 제주특별자치도 보육시설 현황

구분	2005	2006	2008	2009	2010
시설수	416개소	420개소	476개소	502개소	525개소
아동수	20,533명	20,419명	22,467명	23,597명	24,809명

자료 : 제주특별자치도. 통계연보. 각년도

##### 나. 가족돌봄에 대한 사회적 지원

제주특별자치도는 가족돌봄에 대한 사회적 지원정책이 제3차 여성정책 수립시 대상별 계획으로 처음 수립하였다. 돌봄대상자의 특성을 고려한 돌봄 제공자 교육과 돌봄서비스 지원 확대와 다양한 가족에 대한 지원으로써 한부모 가족에 대한 종합적 지원제도, 한부모가족에 대한 다양한 서비스 제공, 다문화 가족의 사회통합지원 체계 구축, 새로운 가족관계 및 사회문화 조성으로 가족 문제 예방 체계 구축, 가족여가문화 활성화, 가족과 지역사회의 공동체 문화 형성. 마지막으로 가족정책 인프라 구축 및 내실화로 가족지원서비스 인프라 구축, 가족지원서비스 내실화 사업 등을 구축하여 추진하고 있다.

#### 다. 일-가족 양립

일-가정 양립은 여성의 사회참여 및 경제활동을 촉진할 수 있으며, 여성의 경력단절 및 자발적 퇴사를 막을 수 있는 중요한 요소이다. 제주특별자치도는 일-가족양립을 위하여 크게 가사, 양육관련 정보 제공 및 교육·상담·홍보 사업과 모성보호제도 이용 여건 조성 등을 크게 2가지를 추진하고 있다.

특히, 출산장려와 함께 공동육아 문화 조성의 일환으로 펼치고 있는 “제주 삼다공동육아운동”은 아이들이 많아서(多), 웃음이 많다(多), 그래서 제주에는 행복이 가득하다(多)로 매월 3일, 13일, 23일을 “공동육아데이”로 지정 “함께 하는 보육”운동을 전개하고 있다. 공공기관이 우선적으로 실시하고 있으며, 2008년부터는 민간으로 확산하기 위하여 방송캠페인, 리플릿 배포 등을 통해 일-가정 양립문화 확산을 위한 활동을 지속적으로 전개하고 있다. 이 밖에 여성친화우수기업표창 사업 등을 전개하고 있다.

### 5. 평등문화 정착 및 여성의 사회문화활동 확대

#### 가. 평등문화 확산

제주특별자치도는 평등문화 확산을 위하여 일상의 평등문화 확산과 기업의 평등문화 확산, 남녀평등의식 확산을 위한 홍보 활동 강화와 함께 성평등교육의 활성화로 공직자 성인지력 향상, 각종 위원회의 성인지력 향상교육, 제주특별자치도 의회 의원의 성인지력 향상, 국가기관·투자기관 및 유관기관의 성인지력 향상과 도민을 대상으로 양성평등 교육을 확대하는 노력을 기울이고 있다.

제1차 여성정책 기본계획기간 기간은 주로 여성관련 행사와 연계한 행사 위주로 여성주간기념대회, 3.8여성의 날, 1일 명예도지사 및 여성단체장 1일 공무원 체험의 날, 남녀평등사랑방 등의 프로그램이 운영되었다.

제2차 여성정책 기본계획 기간은 평등부부 발굴, 평등 우수기업 발굴, 외조상 발굴 등 우수 사례 표창 사업과 평등가족캠프, 불평등문화 글짓기, 사진전, 편지쓰기 공모전, 세미나·토론회 개최, 리플릿 작성·배포 등의 사업이 추진되

었다.

제3차 여성정책 기본계획 기간 동안 일상의 평등문화 확산을 위한 프로그램 추진되면서 양성평등확산 프로그램, 양성평등 강사 양성 프로그램, 상담자 교육, 초중고 재학생 대상 양성평등 교육, 가족관계증진 프로그램 등이 추진되었다. 구체적인 사업으로 가족사랑 평등이야기 및 사진공모전, 교육문화사업, 양성평등 축제, 여성발전기금 지원 사업 등을 추진하였다.

#### 나. 여성자원봉사활동

제주특별자치도 여성자원봉사활동 역사는 1960년대부터 이어져오고 있으나 체계적인 봉사활동에 대하여 잘 알려진 바가 없다. 1996년부터 지역별로 설립되기 시작한 자원봉사센터를 중심으로 추진성과가 중앙단위로 보고됨에 따라 자원봉사 활동이 알려지고 있다. 1987년 “제주여성인력은행”을 설치되면서 1991년 제주도 여성회관내 “제주여성자원활동센터”가 설치되어 1997년 제주도 여성교육문화센터내 “제주여성자원봉사센터”로 운영 체제가 민간운영으로 변화되었다. 2000년 비영리민간단체로 등록하였으며, 37개 팀 411명이 활동하고 있다. 또한 지역특성을 반영한 제주여성외국어자원봉사회 2000년 결성되어 매년 국제행사 지원 등 다양한 활동을 펼치고 있다.

자원봉사 영역은 대부분 돌봄영역의 연장선으로, 고정 자원봉사 수요와 자원봉사 연계를 살펴보면 식사배달, 목욕, 청소, 말벗돼주기, 간병간호, 이미용, 무료급식, 재가봉사, 차량봉사, 기타 등으로 여성의 가사노동 등을 중심으로 자원 활동이 이루어지고 있다.

자원봉사자 자질 함양 및 전문성 확보를 지속적으로 지원하기 위하여 자원봉사 전문 교육 프로그램 지원과 상해보험 보장범위 확대, 해외연수 및 산업시찰, 자원봉사용공자 표창, 공영유료 주차장 이용시 50% 할인, 자원봉사 마일리지 전산시스템을 도입에 따른 자원봉사자 카드 발급(2008년 현재 2,200명) 등의 사업이 지속적으로 추진되고 있다.

#### 다. 여성단체활동



제주특별자치도의 여성단체는 도 여협 소속<sup>3)</sup> 11개 단체와 비회원 9개 단체<sup>4)</sup>, 40개 소그룹 여성 모임 활동 회원 24,284명 등 60개 단체 86,149명의 회원이 활동하고 있다. 여성단체별로 설립 목적에 따라 자체사업과 공모사업 지원 등을 통해 단체 특성에 맞는 다양한 활동을 전개하고 있다.

여성정책 설명회 등을 통해 지속적으로 여성단체와 행정과 단체의 간담회가 추진되고 있으며, 여성단체별특성에 맞는 사업프로그램이 사회단체보조금 지원 사업과 여성발전기금 공모사업 등을 통해 프로그램 운영이 지원되고 있다.

#### 라. 여성 교류협력 강화

제주특별자치도 여성교류 협력강화는 크게 제주도내 교류는 비교적 활발하게 추진되고 있으나 국제교류는 저조한 실적이다. 2000년 2회(중국 대련시, 일본 오키나와현), 2001년 1회(일본 사가현), 2003년 3회(일본 오키나와현, 벳부시, 카사마시), 2004년 3회(일본 오키나와현, 시즈오카현, 아타미사와), 2006년 1회(일본 가라츠와시) 등 5차례 10회 걸쳐 해외여성단체와 교류가 추진되었으며 주로 중국과 일본 중심의 교류가 추진되었다.

## V. 지방자치와 제주특별자치도 여성정책의 향후 과제

### 1. 제주특별자치도 여성정책의 특성

- 3) 도 여협 소속 단체는 11개 단체로 전국주부교실 중앙회 제주도지부, 대한간호협회 제주도 간호사회, 대한미용사회 제주도지회, 고향을 생각하는 주부들의 모임 제주도지회, 제주도 재향군인 여성회, 제주도 생활개선회, 한국부인회 제주도지부, 원자력을 이해하는 여성모임 제주도 협의회, 농가주부모임 제주도 연합회, 한국자유총연맹 제주도 여성협의회, 제주관광을 사랑하는 여성들의 모임이며 제주특별자치도 여성단체 협의회로 구성되어 23,029명이 활동하고 있다.(<http://woman.jeju.go.kr/contents/index.php?mid=020203>)
- 4) 비회원단체는 9개 단체로 제주도 새마을 부녀회, 제주YWCA, 서귀포YWCA, 전문직 여성클럽 한국연맹제주지부, 제주여민회, 제주도 여약사회, 제주여성자원봉사센터, 서귀포여성자원봉사센터, 제주외국어자원봉사회 등 모두 38,836명이 소속되어 활동하고 있다.(<http://woman.jeju.go.kr/contents/index.php?mid=020204>)

제주특별자치도의 여성정책은 중앙차원의 여성정책에서 크게 벗어나지 못하고 계획이 수립 추진되어 양성평등문화 및 정책의 확산, 여성의 경제참여, 여성복지와 권익증진, 보육 및 여성단체 지원 등 소극적인 접근이 주를 이루었다.

그러나 여성정책을 위한 기본계획을 수립하고 추진하면서 최근 10년 여성정책은 변모하고 있다

우선, 여성단체의 역량강화에 따른 여성정책의 파트너 관계 구축이다. 여성정책에 있어 관·민간의 협치 모델을 형성하여 여성정책을 행정과 함께 추진하는 기반이 마련되었다. 행정 중심의 일방적인 정책 추진에서 벗어나 여성단체가 제안하고 모니터링 하는 정책 개선안을 적극 수용하면서 정책의 품질이 향상되고 실질적인 정책으로 정책의 내실을 기하는 계기를 마련하였다.

둘째, 여성정책의 전문성 확보 부분이다. 제주도는 여성정책을 전문적으로 연구하는 기관이 부재한 실정에서 2005년 여성정책연구원을 설립은 학계 중심의 간헐적 연구에서 지역여성 현안을 지속적으로 연구함으로써 정책의 실효성을 높이려는 시도이다. 여성계의 숙원으로써 여성정책 연구센터의 설립과 2012년 성별영향분석평가기관의 지정은 지역 여성정책의 전문성을 확보하기 위한 적극적인 노력의 결과로 볼 수 있다.

셋째, 김만덕사업의 확대로 해녀를 제주여성의 강인함으로 알리는데 그치지 않고, 김만덕을 전국 단위로 알리는 활동을 하고 있다는 점이다. 화폐인물 추진을 계기로 시작되었지만, 김만덕의 업적을 기리기 위하여 봉사 활동을 정기적으로 실시하고 있다. 최근 베트남에 학교를 설립 하는 등 지역 여성을 넘어 세계적인 여성으로 이미지를 확산시키고 있다. 결국 과거 제주 지역 여성인적 자원에 대한 평가를 미래지향적인 인물로 각인시킴으로써 인식의 전환계기를 마련하였다.

넷째, 성주류화와 양성평등성 정책 강화이다. 최근 개편된 행정조직은 여성정책 중심에서 성평등정책으로 정책의 관점이 성인지적 관점으로 확장되는 계기를 마련하였다. 법이 제정되면서 성별영향평가, 성인지 예산 등의 제도 도입이 근거 법령을 토대로 추진됨에 따라 향후 관련 기구의 변화 등을 모색할 수 있고 정책 전반에 걸친 성주류화가 지속될 수 있을 것으로 전망된다.

## 2. 제주특별자치도 여성정책의 효율적 추진을 위한 향후과제

2006년 제주특별자치도의 출범은 우리나라의 새로운 지방자치의 모델로 “국방·외교 등 국가존립사무 이외 사무의 단계적 이양”(제12조), “필수 규제를 제외하고는 규제적용을 배제하는 규제자유화 추진”(이상 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」) 등 제도개선이 3차례에 걸쳐 추진되었다. 여성관련 분야로는 사회복지분야에 있어 아동복지, 노인복지, 장애인복지, 입양, 영·유아복지, 청소년 등에 관한 권한이 이양되었다. 따라서 향후 제주특별자치도의 여성정책의 효율적인 정책 추진과 발전을 도모하기 위하여 다음과 같이 몇 가지 정책과제를 제시하고자 한다.

### 가. 성주류화 기반 구축에 따른 적극적 추진 체계 마련

제주특별자치도 여성발전기본조례에 성주류화를 위한 성별영향평가, 성인지 통계 등이 명시되어 있으나, 아직도 정책을 추진하는데 있어 소극적으로 이루어지고 있는 실정이다. 적극적인 성주류화 제도가 미흡한 실정이다. 정책의 성주류화를 이끌어내기 위해서 제도적으로 제주도정의 모든 분야를 성인지적 관점에서 계획을 수립하고 추진할 수 있도록 적극적인 노력이 개진될 필요가 있다.

또한 현재 추진되고 있는 성별영향분석평가제도를 적극적인 정책 환류를 이끌어냄으로써 정책 추진의 변화를 가져올 수 있도록 내부 역량 강화가 필요하며, 업무 전반에 걸쳐 성인지적관점을 일상화 할 수 있는 기반의 마련이 필요하다.

### 나. 여성의 정치 역량 강화 및 도의원의 성인지 마인드 제고

제주특별자치도의회 전체 의원은 41명으로 여성 의원은 5명이다. 제주도는 도서지역의 특성과 함께 전통적인 농업지역의 특성을 지니고 있고, 따라 가부장제 성격이 매우 강하게 남아있다. 이는 남아출산율이 증가하고 있는 것을

감안한다면 여성의 대표성을 시급히 확보하는 것은 필요한 사안임에도 요원한 실정이기 때문이다.

그러나 여성위원의 확보가 매우 지난하게 전개된다는 것에 정책 초점을 두는 소극적인 접근에서 벗어날 필요가 있다. 이는 여성정책을 성평등정책으로 지속화시키기 위하여 동료 의원 간의 성인지적관점 제고를 통한 협력관계망을 구축할 것이 요구된다. 이는 과소한 인적구성의 틀을 벗어나 협력관계를 통한 지지망을 구축함으로써 성주류화 정책을 실효성 있게 추진 할 수 있도록 견인할 수 있기 때문이다.

#### 다. 여성단체의 지속적인 역량 강화

제주특별자치도는 시민단체의 역할이 매우 강한 지역이다. 예를 들어 2008년 00여성단체가 '제주살림살펴보기'의 일환으로 실시한 민간차원의 성별영향평가교육 및 성인지예산 워크숍은 민간 차원의 성주류화 활동으로 볼 수 있다. 결국 여성정책의 품질을 제고하는 개별주체로서 시민단체의 활동이 매우 중요하게 작동할 필요가 있다는 점이다.

여성정책을 지속적으로 추진하기 위하여 정책 마인드 제고와 행정의 사업비 확보와 사업 수행을 끊임없이 지켜보는 활동을 통해 지역 여성정책의 지속적인 변화를 유도할 수 있기 때문이다.

#### 라. 여성정책기본계획 평가의 내실화

매년 추진되고 있는 여성정책 기본계획 추진에 따른 실적과 지역에서 추진되고 있는 여성정책중기계획의 실적에 대하여 지속적인 평가와 함께 모니터링이 이루어질 필요가 있다. 여성정책은 최근 평가 홍수 속에 지니고 있는 특성들이 매몰되어 장점을 쉽게 드러내고 있지 못한 실정이다. 또한 다양한 실·과에서 여성정책이 추진됨에 따라 담당 공무원의 성인지적관점에 따라 평가를 위한 실적이 명확하게 전달 될 수 없다는 점을 지적할 수 있다. 따라서 향후 지역별로 여성정책 기본계획 평가에 따른 내실화를 기할 수 있는 방안의

마련이 적극 필요하다

#### 마. 여성교류 활성화를 통한 자매네트워크 구축

여성정책의 활성화를 위하여 여성교류 협력사업을 다양하게 추진할 필요가 있다. 제주특별자치도 여성정책 제1·2차 기본계획 추진결과 및 3차 기본계획 과정에서도 여전히 여성교류협력 사업이 활발하게 추진되고 있지 못한 실정이다. 그러나 여성정책이 매우 빠르게 변화되고 있으며, 지역과 함께 국가 간 여성 교류를 통해 협력적 네트워크체제로 변화하고 있기 때문이다. 또한 제주특별자치도가 국제자유도시로써 무엇보다 교류협력의 중요성이 매우 증가하고 있으므로 여성교류의 활성화에 대한 관심이 촉구될 필요가 있다.

#### 바. 여성관련 정책의 적극적인 추진을 위한 전문 인력 확대

2011년 12월 여성친화도시 지정 등 지역내 여성정책과 관련 다양한 정책이 확산되고 있는 실정이다. 이러한 정책의 추진은 집행부서에서 전담하는 것이 아닌 전문 인력의 확대를 통해 다양한 인적자원이 함께 결합될 필요가 있다. 앞서 거버넌스 체계 구축을 제시하였지만, 거버넌스 구축을 위하여 무엇보다 인적자원의 확보 등 전문 인력을 꾸준히 양성하는 것 역시 중요한 과제라고 할 수 있다.

지금까지 제주여성정책의 전반적인 양상을 살펴보았다. 제주여성정책은 특별한 정책을 발굴하기 위한 노력을 지속적으로 추진하고 있다. 다만, 이러한 정책의 발굴과 추진에 있어 가장 중요한 점은 예산의 확보를 꼽을 수 있을 것이다. 다양한 정책을 추진하기 위한 적정 예산의 확보와 정책 수혜자의 다양한 정책 요구가 결합될 때 체감할 수 있는 지역정책을 추진할 수 있을 것으로 기대된다. 분권의 강화가 지역차원의 맞춤형 정책을 추진할 수 있는 계기를 마련할 수 있다고 본다. 본 논의를 토대로 지역 정책의 품질을 제고하고, 체감할 수 있는 정책이 마련될 필요가 있다.

## 참고문헌

- 여성가족부, 「제1차·제2차 여성정책기본계획 시행실적 2000년」, 2003~2006.
- 정영태 외, 「성·가정폭력 예방을 위한 프로그램 개발 및 피해자 보호·지원을 위한 기관간관 연계 구축 방안」, 제주발전연구원.
- 정영태 외, 「2011 제주특별자치도 주요정책의 성별영향평가」, 30·지원을 위한 기관, 2011.
- 제주도 제주도보육시설연합회 제주도 보육정보센터, 제주도 영유아 보육에 대한 수요기초조사 연구, 2005.
- 제주특별자치도, 양성평등정책과 내부자료.  
\_\_\_\_\_, 인적자원과 내부자료.
- 제주특별자치도, 각년도, 통계연보.  
\_\_\_\_\_, 홈페이지.
- \_\_\_\_\_, 2007~2010 제3차 제주특별자치도 여성정책중기계획, 2007.
- \_\_\_\_\_, 2011~2014 제4차 제주특별자치도 여성정책중기계획, 2010.
- 제주특별자치도, 「제주여성가족통계」, 2011.
- 중앙보육정보센터, 「어린이집 현황 각년도」.
- 중앙선거관리위원회, 선거정보. DB 웹서비스
- 통계청, 각년도, 「경제활동인구조사」  
\_\_\_\_\_, 「인구동태통계」  
\_\_\_\_\_, 「인구주택총조사」  
\_\_\_\_\_, 「장래인구추계」

[Abstract]

## The Women Policy changing with Decentralization of power

Jung, Yung-Tae

*Jeju Development Institute researcher*

The women policy began with women's welfare and now is changed policy of gender equality. That means earlier policy goal was just for women but now policy goal expansion is realization of equality in society. Characteristic of women policy is though recipients are women clearly, policy areas are comprehensive to every part of society.

The reform of women policy's current trend is evaluation of outcome and limitation with need for a paradigm shift. At the first official was started Presidential Commission on Women's Affairs on 1998 and that name change to Ministry of Gender Equality and Ministry of Gender Equality and Family by change of government. Official task had been expanding women policy, family policy, day nursery policy and youth policy.

Changing perspective of women policy is from Women In Development (WID) approach to Gender And Development(GAD) approach and that is also to Gender main-streaming approach. With that, we find a view point of policy at the period of changing policy in Korea. There are two time periods those are divide by a local government establish. Especially, Gender main-streaming approach was presented by at the Fourth World Conference on Women on 1995, and women policy is developing on 3-steps.

However, criticism of current women policy is developments of policies now appears to have reached a plateau. In other words, women policies developments are expansion to denotation not actual expansion of policy

areas.

On this study, we find sustainable women policy for efficient implementation through policy changing at the locally and how policy changing make by official changing.

**Key Words** : Jeju women, women policy, localization, gender mainstreaming