

일반

여성친화도시는 여성(들)을 위한 도시(화)인가

여성주의적 도시권 관점을 중심으로*

Research on the difference between women-friendly cities and urbanization for women: focusing on the right to urbanization for women

김아란**

본 연구는 여성친화도시 사업을 분석하여, 여성친화도시가 어떤 가치를 지향하고 있는지, 여성친화도시가 '여성(들)을 위한 도시(화)'가 되기 위해서는 어떤 정책 방향성이 필요 한지를 분석한다. 분석을 위한 이론적 도구로 '도시에 대한 권리' 개념을 여성학적으로 재 정립한다. '여성(들)의 도시(화)에 대한 권리'는 젠더화된 도시화에서 유도된 '최소한의 차 이'를 정치화함으로써 '최대한의 차이'로 만들 권리이며, 젠더화된 도시화의 맥락을 변화시 키고 새로운 도시화의 결절점을 만들 권리이다. 그러나 여성친화도시 사업은 이론적 배경 에서부터 젠더 이분법을 그대로 적용하여, '돌봄'이나 '안전' 등 남성중심적 도시화에서 유 도된 '최소한의 차이'를 기반으로 사업의 틀거리가 구성되어 있었다. 실제 기초지자체의 여 성친화도시 운영 역시 여성친화도시 사업의 전반적 한계를 그대로 반영하여, 사업 전반적 으로 도시 내 젠더 이분법적 구분을 그대로 수용하고 있었으며, 여성들이 그러한 구조를 수 용하고 체화하기에 '친화적(friendly)'인 환경을 조성하는 데 초점이 맞춰져 있었다. 이러 한 여성친화도시 사업은 성차별적 구조를 재생산하기 위해 여성 정체성을 단일화하고 추상 화하는 남성중심적 도시화 전략과 유사하다. 여성친화도시 사업이 기존의 정책적 한계를 극복하고 '여성(들)을 위한 도시(화)'를 위한 정책으로 나아가기 위해서는 사업 자체의 이론 적 근간을 '여성(들)을 위한 도시(화)'로 변경하여, 남성중심적 도시화에서 유도되는 '최소 한의 차이'를 정치화하고, 도시(적인 것)의 맥락 변화를 통해 '최대한의 차이'를 만드는 것

* 본 연구는 2021년도 여성친화도시 사업 지침을 기준으로 한다. 유익한 논평을 해준 익명의 심 사자들에게 감사 را 전한다.

** 부산대학교 사회학과(sadqdf518@naver.com)



을 사업의 새로운 목적으로 설정할 필요가 있다.

주요어: 여성친화도시, 도시에 대한 권리, 최소한의 차이, 최대한의 차이, 친화성

1. 서론

여성친화도시(Women-friendly City)는 여성가족부에서 진행하고 있는 지역정책의 성 주류화(gender mainstreaming)를 위한 정책 도구로, “지역정책과 발전과정에 여성과 남성이 평등하게 참여하고 여성의 역량강화, 돌봄 및 안전이 구현되도록 정책을 운영하는 지역”(「양성평등기본법」 제39조)을 지정하고 지원하는 제도이다. 2009년 익산시와 여수시가 시범도시로 지정된 것에서부터 시작되어, 2023년 총 101개의 기초자치단체가 지정되어 있을 정도로 여성친화도시는 전국의 지방자치단체에서 관심을 가지는 사업 중 하나이다. 사회 전반의 백래쉬 경향에 따른 여성정책에 대한 행정체계 내외부의 반발과 여성정책 운영의 동력 상실 및 후퇴(백미록, 2023) 등의 상황¹⁾에도 불구하고, 여성친화도시 지정도시는 20, 21년도 96개, 22년도 95개, 23년도 101개로 규모가 유지되거나 증대되고 있다. 그렇다면 여성친화도시는 여성정책의 전반적 후퇴 상황에서 지역 성평등 정책의 최후의 보루로 작동하고 있는 것일까? 아니면 여성정책의

1) 2022년 대선 중 가장 관심을 끈 공약 중 하나도 ‘여성가족부 폐지’였으며, 이런 정책기조를 기반으로 여성가족부 장관 인사에 여성가족부 폐지에 찬성하는 인물이 내정되거나(조미담, 2022. 8. 18; 오세진, 2023. 9. 14) 여성가족부의 여성정책 예산을 축소하는 등(채운태, 2023. 9. 6) 지속적으로 여성정책 전반을 축소 및 후퇴시키고자 하는 안티 페미니즘 경향이 나타나고 있다. 이러한 중앙정부 차원에서의 방향성은 지방자치단체 여성정책 부서 및 정책 실행자들에게 영향을 미치고 있어, 그 결과 지자체의 여성정책 부서 명칭에서 ‘여성’이 빠지고 ‘가족정책과’ 혹은 ‘복지정책과’로 명칭을 변경하는 등, 여성정책을 표면에 드러내지 않으려는 움직임이 커지고 있으며, 여성정책을 연구하던 출연 기관이 통폐합되는 등 여성정책에 대한 지원 전반이 축소되는 움직임을 보이고 있다(곽민해, 2023. 1. 15).

후퇴와 무관할 수준으로 지역 성평등에 대한 영향력이 미비한 사업이었기에 이런 확장이 가능했던 것일까? 여성친화도시는 단일한 여성 정체성을 중심으로 운영되어 다양한 여성들의 차이를 고려하지 못하거나(이현재, 2010), 지역정책을 정당화하는 기제로 활용되는 제도(김혜정, 2018)라는 기존 연구의 비판점을 따르자면, 후자의 분석이 적절할 것으로 보인다. 그러나 모든 제도가 기획된 대로 운영되지는 않으며, 지역의 특수성에 따라 전혀 다른 방향으로 운영되기도 한다. 특히 비수도권 지역의 경우 수도권에 비해 여성운동의 자원이 상대적으로 적은 편으로 공공 부문과의 협력적 관계를 통해 여성운동을 활성화시키곤 하기에(이혜숙, 2013: 47) 여성친화도시 역시 제도의 한계를 넘어 지역 내 여성 정치에 활기를 불어넣을 가능성이 있다. 여성친화도시 우수 사례로 자주 꼽히는 아산 장미마을 사례만 보더라도 여성친화도시 지정이 성매매 집결지를 여성-정치적 의제로 만드는 데 영향을 미쳤을 뿐 아니라, 정부의 도시재생 정책에 '여성친화' 지표를 포함하는 데 영향을 미치는 등 국가 차원에서의 정책 변화에 기여하기도 하였다. 그렇다면 여성친화도시는 지역 여성운동 및 여성 정책에 자원을 제공하는 기반이 되고 있지는 않은지 질문할 수 있을 것이다.

한편 여성친화도시라는 명칭은 그 제도의 효과성을 논하기 이전에, 도대체 그것이 무엇인지에 대한 근본적 질문을 품게 한다. 여성친화도시는 어떤 도시인가. '여성친화'라는 명칭은 어떤 여성 범주에게 친화적(friendly)인 도시를 의미하는 것인가. 아니면 여성들 간의 친화성(affinity)이 구성되는 도시인 것인가. 여성에게 친화적인 도시는 여성을 위한 도시라 할 수 있는 것인가. 그렇다면 여성을 위한 도시란 무엇인가 등등. 이렇게 연쇄되어 도출되는 질문은 그 자체로 여성을 위한 도시에 대한 청사진 및 그러한 도시로 나아가기 위한 정책 방향성을 내포하는 동시에, 현재 운영되고 있는 여성친화도시가 담고 있는 '답론'이 '여성을 위한 도시'의 청사진을 충분히 담고 있는지에 관한 질문이며, 이는 결국 국 앞서 나온 여성친화도시의 지역 여성정책 및 여성 정치에 대한 영향력 및 효과성에 대한 의문과 밀접히 연관된다.

그렇기에 본 연구는 여성을 위한 도시란 어떤 도시인지, 여성친화도시는 '여

성을 위한 도시'와 어떤 공통점과 차이점을 가지는지, 그러한 여성친화도시는 지역 여성 정치에 어떤 영향을 미치는지 등을 전반적으로 분석하고자 한다. 이를 위해 2절에서는 여성을 위한 도시를 규정하기 위한 이론적 도구로 여성학적으로 재해석한 '도시에 대한 권리' 개념을 다룬다. 이론적 도구를 기반으로 3절에서는 여성가족부 및 한국여성정책연구소에서 발간된 여성친화도시 매뉴얼 등 여성친화도시 정책 자료를 대상으로 답론 분석을 실시하여, 여성친화도시가 이론적 논의에서 점검한 '여성(들)을 위한 도시(화)'와 어떤 공통점 혹은 차이점이 있는지를 분석한다. 한편 정책은 단순 텍스트가 아니라 제도적 실천과 권력관계, 사회적 위치 등으로 인해 답론의 의미와 효과가 변화하기에 정책에 대한 분석은 정책의 내용뿐 아니라 제도의 집행과 그 효과까지 분석할 필요가 있다(강은애, 2019: 33 재인용). 특히 여성친화도시는 각 기초지자체가 제도 운영의 주체가 되기에, 기초지자체별 특수성은 제도의 운영 과정 및 정책 효과를 변형시키는 데 영향을 끼칠 것으로 예상된다. 이에 4절에서는 여성친화도시 사업이 실제 지역에서는 어떻게 운영되는지에 대한 분석을 진행한다. 여성친화도시는 2023년 기준 총 101개 지자체가 운영 중으로 모든 지역 사례를 다루는 것은 한계가 있기에, 여성친화도시 운영을 오래 지속하여 비교적 제도 운영이 성숙기에 접어들었다고 판단되는 3단계 여성친화도시 지정 지역²⁾인 경상남도 양산

-
- 2) 2021년을 기준으로 여성친화도시는 0단계부터 3단계까지로 지정 단계를 분류한다. 0단계는 지정준비도시이고, 여성가족부에서 지정 신청을 심사받고 지정이 완료되면 1단계 여성친화도시가 된다. 여성친화도시 1단계는 "여성친화도시 비전과 목표에 부합하는 계획을 수립하고 추진할 의지와 기반이 조성된 도시"(여성가족부 보도자료, 2022.1.24)로 5년간 여성친화도시의 기반을 구축한다. 이때 매년 여성가족부에 이행점검 보고서를 제출하여 평가받는다. 이후 1단계 실적과 2단계 여성친화도시 준비 수준에 따라 여성친화도시 재지정 심사를 받게 된다(여성가족부, 2017: 26~37). 여성친화도시 2단계는 "1단계 사업 추진 후 민관협력 등 성평등 정책 추진기반 강화 및 조성목표 간 연계·통합사업 추진 가능한 도시"이다. 여성친화도시는 3단계까지 재지정이 가능하고, 3단계는 "2단계 사업 추진 후 조성목표별 민관협력 체계 등 심화된 성평등 정책 추진체계를 가동하고, 성과관리에 기반한 사업 운영이 가능한 도시"로 정의된다(여성가족부 보도자료, 2022.1.24).

시를 대상으로 여성친화도시의 집행 사례를 점검한다.

2. 이론적 도구: 여성(들)의 도시(화)에 대한 권리

이 절에서는 ‘여성(들)을 위한 도시(화)’라는 새로운 도시의 모습을 상상하기 위해 여성학적 관점에서 ‘도시에 대한 권리(the right to the city)’를 재해석한 ‘여성(들)의 도시(화)에서의 권리(the right to urbanization for women)’ 개념을 재정립한다.

1) 차이에서 차이를 만들 권리

르페브르에게 모든 공간은 그 자체로 점유하고, 동시에 점유당하는 유동적인 운동이다. 이러한 공간은 언제나 고정되지 않고, 새롭게 생성되며, 모든 공간은 부딪침, 운동으로서만 존재한다(신승원, 2016). 그러나 국가·자본·남성중심적 도시화는 다양한 차이의 공간을 전형화된 설계 및 개발로 추상화하며, 삶의 차이들을 지워나간다. 르페브르는 『공간의 생산』에서 최소한의 차이와 최대한의 차이를 구분하는데, ‘최소한의 차이’는 헤게모니적 요소(국가·자본·남성중심적 도시화)로 인해 유도되고 귀납된 차이이자 체제 내부의 차이이다. 앞선 도시 공간의 추상화란, 국가·자본·남성중심적 도시화가 도시 공간의 헤게모니가 되기 위해 도시 공간에서 만들어지는 다양한 삶의 차이를 성공적으로 최소한의 차이로 재생산하고 통합하는 과정을 의미한다(Kipfer, 2008: 200). 예를 들어 가정과 사회 전반의 가부장 체계로 다양한 여성들은 단순히 ‘돌봄의 주체’로 취급되고, 바로 그 취급을 근거로 여성은 사회·경제·정치적으로 취약하거나 부족한 존재로 평가된다. 이러한 순환적이고 인과적인 가부장제 메커니즘은 여성 정체성을 점차 ‘돌봄의 주체’로 공고화하고 일원화시킨다(월비, 1998: 256). 이렇게 만들어지는 모성을 기반으로 한 여성 정체성이 바로 르페브르가 말하는 유도

된 차이로서의 ‘최소한의 차이’이다. 반면, ‘최대한의 차이’는 체제 파괴적이고 혁명적인 형태의 집단적 연대를 표현하는 차이이자 새롭게 생산된 차이(르페브르, 2011: 528)이다. 르페브르는 추상화된 도시에 대비하여 도시(공간)를 (도시)공간답게 만드는 것은 기존의 규범에 저항하는 능동적인 주체의 다양한 차이들의 교차라고 보았으며, 모든 인간은 도시에서 자신만의 정체성 등을 통해 이러한 차이를 만들 권리가 있음을 주장한다. 이때 ‘차이를 만들 권리’라는 것은 최대한의 차이를 생성하는 것을 의미한다.

그러나 버클리·스트라우스(Buckley & Strauss, 2016)와 키퍼(Kipfer, 2008)는 일상에서의 최대 차이 생성을 위해서는 ‘최소 차이’에 초점을 맞출 필요가 있다고 본다. 키퍼는 국가·자본·남성중심적 도시화가 공간을 헤게모니적으로 지배하지만, 모든 공간을 완벽하게 지배하지는 못한다는 점을 강조한다. 예를 들어 여성의 몸-공간 혹은 버클리·스트라우스(Buckley & Strauss, 2016)도 강조하는 가정-공간이 그러하다. 여성의 몸-공간은 젠더 권력하에서 끊임없이 여성성(‘최소한의 차이’)을 수행하는 과정을 통해 생성되고 유지된다. 한편 몸-공간의 젠더 수행은 ‘젠더’에 어떠한 본질도 없으며, 그저 모방이자 수행일 뿐임을 드러낸다. 그런 점에서 몸-공간은 그 자체로 젠더를 의문시하고, 젠더를 전복할 가능성의 공간이다(조현준, 2014)³⁾. 가정-공간 역시 젠더적 분화(공적 공간과 사적 공간의 분화) 속에서 여성을 억압하는 공간이자 여성을 가정 내 존재라는 ‘최소한의 차이’로 수렴시키는 공간으로 이해되었으나, 흑인 페미니즘에서는 ‘가정 내 존재’라는 정체성을 기반으로 노예제와 인종차별적 사회의 억압적 관계로부터 도피하고, 맞서 싸울 힘을 얻는 변혁의 잠재력을 가진 공간이 되기도 하였다(백도웰, 2010: 140~160). 이처럼 젠더화된 공간에서 사회적으로 규정된 최소한의

3) 한편 버틀러는 젠더 수행 과정에서 금지되었던 여성적이지 않은 것(‘최소한의 차이’로 통합되지 않은 삶의 차이들)은 금지를 수행함으로써 이미 육체의 잔여로 몸-공간에 존재한다고 주장한다. 따라서 몸-공간은 젠더 권력의 예측화 과정 그 자체인 동시에 젠더 권력이 완벽하게 지배하지 못한(혹은 지배할 수 없는) 욕망의 공간이다(버틀러, 2019: 86~91).

차이는 완벽히 고정되지 않고, 의문시되거나 정치적으로 활용됨으로써 최대한의 차이로 변모될 가능성을 내포하고 있다.⁴⁾

최소한의 차이에 대한 강조는 여성친화도시에 대한 비판적 논의를 진행한 이현재(2010: 22~24)에게서도 찾아볼 수 있다. 이현재는 기존 여성친화도시 사업이 양육을 담당하는 중산층 주부 정체성을 중심으로 운영되고 있기에, 여성들 간 상호 교차를 통한 차이의 공간을 생산하지 못하고 있다는 점을 지적하며, 도시화를 통해 유도된 성적체성이라 하더라도 차이의 정치가 가능함을 주장한다. 예를 들어 ‘모성’을 중심으로 사업을 운영하더라도 ‘모성’을 정치적 이슈로 만들 경우, 더 이상 모성이라는 정체성은 사적 영역에 한정되지 않게 된다는 점에서 ‘모성’과 관련된 공간적 분리가 해체되고, 여성에게 부여된 ‘수동성’이 ‘적극적 활동’으로 대체되며, 가부장적 권력관계를 변화시키게 된다. 이런 과정에서 중요한 점은 공론화의 과정에서 모성의 의미가 변형되어야 한다는 것이다. 이는 ‘대문자 여성(Woman)’이라는 단일한 정체성이 없음을 확인하는 것을 넘어 ‘여성들’의 차이를 교차시키고 새로운 ‘여성 되기’의 가능성을 창출하는 공간을 생산할 권리와 연결된다. 이는 르페브르가 말하는 유도된 차이(최소한의 차이)와 생산된 차이(최대한의 차이)를 구분하는 깔끔한 개념적 이분법을 모호하게 만드는 실천적·경험적 사례(Buckley & Strauss, 2016)가 될 수 있겠다. 그렇다면 이러한 최소한의 차이를 기반으로 한 최대한의 차이 만들기는 어떻게 가능할까?

2) 차이와 차이를 연결하는 도시(화)에 대한 권리

이현재(2010: 27)는 이런 가능성을 만드는 방법으로 차이와 다양성을 억압하

4) 이는 르페브르의 일상에 대한 강조와도 연결된다. 르페브르는 ‘최대한의 차이’를 강조했지만, 최대한의 차이를 거대한 스케일을 상상하며 주장한 것은 아니었다. 외러 르페브르는 일상에서의 변혁 잠재성을 강조했다라는 점에서 Buckley & Strauss와 Kipfer가 논의하는 일상 단위의 ‘최소한의 차이’에서부터 ‘최대한의 차이’의 기반을 발견할 필요가 있다.

지 않는 여성들 간 의사소통적 공동체를 제안한다. 그러나 현대사회—완전한 네트워크 사회이자 익명성을 기반으로 한 비장소—에서 평등하고 자유로운 의사소통에 대한 기대감은 이제 거의 없어졌다. 네트워크 사회는 외려 더욱 강력하게 계급, 젠더 등 사회적 차이를 강조하고 있으며, 익명성을 기반으로 한 비장소는 자유롭고 평등한 의사소통보다는 혐오발언을 더 쉽게 표현하는 장소가 되었다. 젠더 관점에서 최소한의 차이를 중심으로 한 혐오 표현은 더욱 명확히 드러난다(김수아, 2015). 한편 온라인 페미니즘 역시 상호 교차성에 대한 논의보다는 특정 정체성, 특히 젠더가 아닌 섹스 위주의 연대(Trans-Exclusionary Radical Feminist, TERF)를 주장하기도 하며, 이외의 페미니즘적 논의를 배제하고 배척하는 경향이 존재했다(송지수, 2023). 이런 상황 속에서 ‘의사소통적 공동체’의 가능성은 요원해 보이며, 최소 차이에서 최대 차이로의 변환 역시 어려워 보인다.

메리필드(2015)는 이러한 상황에도 불구하고 각국에서 연대의 모습으로 전개된 점령 운동(Occupy together)을 살피며, 새로운 연대의 기반을 ‘도시(적인 것)⁵⁾’에서 찾으려 한다. 르페브르는 『도시혁명』에서 자본에 의해 도시화가 전 세계적으로 이루어졌으며, 지리적으로 도시에 속하는 공간이 아니더라도 도시적 감정구조와 도시적 생활방식이 전 세계로 확장되었기에, 모든 사회는 완전히 도시화되었다고 주장했다. 이제 도시와 시골이라는 구분은 의미가 없어졌기에 ‘도시는 역사적 실체로만 존재하며, 도시라는 개념에 대응하는 사회적 대상은 더 이상 존재하지 않’는다(메리필드, 2015: 41~45). 이런 지구 행성 전체의 도시화는 자본 축적의 위기를 불균등 발전을 기반으로 한 부동산 투기(스미스, 2019: 141~147)와 초국적 기업의 이주 등을 통해 전 지구적으로 해소하는데, 이 과정에서 각 지역의 주민들은 일자리나 주거지에 대한 통제권을 상실하는 공

5) 르페브르에게 도시 공간은 고정된 물질적인 것이 아니라 끊임없는 변형을 겪는 운동이기에 르페브르는 ‘도시’라는 개념보다는 ‘도시화’ 혹은 ‘도시적인 것’이라는 개념을 사용하고자 한다(메리필드, 2015: 157).

통 경험을 통해 ‘도시민’이라는 ‘최소한의 차이’로 통합된다. 그리고 도시화를 기반으로 한 공통 경험과 도시적 의식은 계급·계층·인종과는 다른 유연하고 자율적이며 느슨한 연결성의 기반이 된다. 앤디 메리필드는 이러한 느슨한 연결성을 ‘친화성(affinity)’이라고 이름 붙인다(메리필드, 2015: 129). ‘친화성’은 도시적인 것 안에서 서로를 인식하고, 같은 도시적인 인식을 공유하고 있음을 이해하도록 돕는다. 점령 운동(Occupy together)은 각 지역의 특수성을 넘어 도시화 과정에서 경험한 공통 인식(‘생활에 대한 통제권 상실’)을 공유한다는 점에서 ‘친화성’을 기반으로 한 연대로 볼 수 있다. 그 어떤 범주보다 광범위한 친화성 기반 연대는 상위의 주체나 전략 없이, 공통 의식을 바탕으로 한 단일한 목표와 집단성만을 가지며, 행정 도시화와 맞대응되는 가장 큰 문제들(예를 들어 민주주의)을 제기한다(메리필드, 2015: 129~152). 이러한 운동은 ‘최소한 차이’로서의 도시민 정체성을 정치화하며 도시적인 것에 한정되지 않는 ‘최대한의 차이’를 생성하는 “르페브르적 순간”(메리필드, 2015: 105)을 만든다.

1970년대 전 세계적으로 일어난 “Take Back The Night”(약칭 TBTN) 운동은 남성중심적 도시화를 겪은 여성들의 공통 경험과 인식을 기초로 한 친화성 집단의 운동이라 평가할 수 있다. 여성의 도시화 경험(사적·공적 가부장제로 인한 배제와 예측의 경험)은 여성의 삶을 공간적으로 제약하게 된다. 이와 관련한 대표적 예가 야간 보행에 대한 여성의 두려움으로, 이는 다양한 여성 간 차이를 교차하는 남성중심적 도시화의 경험에 기초한 감각이다. TBTN 운동은 이러한 감각을 기반으로 느슨한 연대를 구성하여, 공간의 위험성에 대한 문제화와 동시에 여성의 ‘취약성’이라는 사회적으로 만들어진 정체성에 도전한다(Sandberg & Coe, 2019). 또한 이 운동은 ‘누구나 밤길을 자유롭게 거닐 수 있는 권리’라는 기본적 인권 수준의 주장을 전개한다는 점에서 더 많은 차이를 수용하는 집단성을 가진다. 강남역 살인사건을 배경으로 일어난 강남역 화장실의 추모 공간화와 온라인 페미니즘을 기반으로 한 전국의 추모공간 마련 운동 역시 마찬가지이다. “우연히 살아남았다”라는 구호는 피해자 여성과 개개인의 여성들을 묶는 집단성의 기반이었다. 이 운동의 주체는 TBTN 운동과 마찬가지로 오랜 기간

공적·사적 공간에서 경험한 젠더 기반 폭력 및 권력 구조의 영향으로 생긴 감각을 통해 여성 개개인들이 연결된 집단이었다(정용림·이나영, 2018).

친화성을 기반으로 한 연대가 최소한의 차이를 최대한의 차이로 만드는 기본적 요소라면, 최소한의 차이와 최대한의 차이를 매개하는 프리즘은 ‘도시에 대한 권리’이다(Buckley & Strauss, 2016; Kipfer, 2008). 르페브르는 도시에 대한 권리를 크게 작품에 대한 권리, 도시를 전유할 권리, 도시에 참여할 권리로 보았으며, 세부적으로 도시 중심에 대한 권리 등을 언급했다(강현수, 2010). 위 운동들 역시 최소한의 차이를 변혁의 가능성으로 만드는 과정에서 르페브르가 언급한 도시에 대한 권리의 각 요소를 시행하였다. 도시를 전유할 권리와 관련하여 TBTN 운동은 남성 폭력의 상징인 밤거리를 거닐면서 일상적 보행로를 젠더정치의 중심으로 만든다. 한편 강남역 화장실은 포스트잇 붙이기를 통해 추모와 애도의 공간으로 공간의 의미와 맥락이 변화했을 뿐 아니라, 해당 공간 자체가 남성중심적 도시화에 대한 공통 경험을 가진 대상들 간의 마주침의 장이 되었다. 여성들은 이런 식으로 남성 폭력의 공간을 전유함으로써 해당 공간을 변혁의 잠재성을 가진 운동-공간으로 만들었다. 이처럼 여성들에게 ‘도시를 전유할 권리’란 젠더 이분화된 도시 공간의 맥락을 변화시킬 권리이다. 그런 점에서 국제기구에서 도시 전유권을 기존 도시 시설을 자유롭게 사용할 권리 정도로 축소하는 것⁶⁾은 도시에서 작동하는 젠더 권력을 그대로 받아들인다는 점에서 도시 내 변혁의 가능성(최대한의 차이 발생의 가능성)을 없애는 것이라 평가할 수 있다.

‘도시에 참여할 권리’를 위 운동들로 파악해 보았을 때, 이는 단순히 도시의 기획과 계획에 참여하는 권리 그 이상을 의미한다. TBTN 운동이나 강남역 추

6) 르페브르의 ‘도시에 대한 권리’ 논의는 다양한 국가 및 국제기구의 도시운동 및 지속가능한 도시를 만들기 위한 전략 등에 적극적으로 활용되었다(강현수, 2010; 신현방, 2017). 가장 대표적으로 유엔 해비타트는 도시와 정주 공간을 지속가능하게 만들기 위한 방안으로 ‘도시에 대한 권리’ 개념을 활용하는데, 이때 ‘도시에 대한 권리’는 도시 공간의 생산과 이용에서의 공평한 접근으로 정의된다(박세훈, 2016: 20~25).

모 행동은 구체적인 정책을 요구하기보다는, 젠더 권력이 어디에서나 도사리고 있는 도시 환경의 기반이 되는 성차별 그 자체를 문제시하고, 젠더화된 도시 공간을 해체할 것을 주장하고 있다. 따라서 도시에 참여할 권리는 단순히 도시 공간의 계획—강남역 부근에 범죄예방 환경설계를 어떻게 할 것인가 등—에 참여하는 것이 아닌, 젠더화된 도시 공간을 구성하는 헤게모니에 대한 논의에 참여하는 것을 의미해야 한다. 도시 공간 전유를 통한 젠더화된 도시 공간의 맥락 변화와 도시 헤게모니 구성에 대한 참여는 도시 공간에서 ‘최소한의 차이’를 정치화하여 ‘최대한의 차이’로 나아가게끔 하기 위한 과정이라 볼 수 있다. 이런 과정에서 ‘도시 중심에 대한 권리’ 역시 다르게 볼 수 있다. 위 운동들은 공간의 맥락 변화와 더 큰 논의에의 참여 등을 통해 새로운 마주침의 ‘중심 공간(결절점)’을 만드는 과정이었다. 도시는 고정된 물질적 지평이 아닌 네트워크 운동이라는 점을 상기하면, 전유와 참여를 통해 확보되는 도시(적인 것)의 중심에 대한 권리는 곧 도시화되는 공간 어딘가에 새로운 중심(결절점)을 만드는 권리로 재해석된다(베리필드, 2015: 166).

앞선 논의를 요약하자면, 여성(들)의 도시(화)에 대한 권리는 이렇게 풀어 쓸 수 있다: 젠더화된 도시화에서 유도된 ‘최소한의 차이’에서부터 만들어진 다양한 여성들의 친화적 집단성을 기반으로 도시 공간의 의미와 맥락을 전유하고, 젠더화된 도시 공간을 만드는 거대한 헤게모니 변화에 참여하여, 도시에 새로운 결절점을 만들 권리, 이를 통해 최종적으로는 최소한의 차이를 변혁함으로써 ‘최대한의 차이(새로운 여성 되기)’를 만들 권리. 그리고 이러한 권리가 이행되는 시공간이 바로 ‘여성(들)을 위한 도시(화)’이다.

이러한 이론적 논의는 현실에서의 정책 실현과 괴리가 있어 보인다. 그러나 이러한 이론적 논의를 거치지 않을 경우, 성평등 정책은 기존 주류 담론에 이익이 되는 방식으로 운영될 가능성이 매우 크다.⁷⁾ 특히 국가 페미니즘 전반의 후

7) 여성친화도시의 정책적 근간인 성주류화 제도의 경우, 성주류화라는 정책적 이념이 목표로 하는 ‘성평등’에 대한 이론적 논의가 부족했던바, 성주류화를 기존 주류 담론에 이익이 되는 방식

되 경향이 짙어지는 현 실정에서 여성정책이 어떤 가치를 지향할 것인지에 대한 구체적 담론이 확보되지 않을 경우, 성평등 정책의 동력은 더욱 빨리 그 불씨를 잃게 될 것이다. 다음 절에서는 여성친화도시 사업의 정책 전반을 분석하며 여성친화도시 사업이 어떤 가치를 지향하고 있는지, 여성친화도시가 ‘여성(들)의 도시(화)에 대한 권리’와 어떤 차이가 있는지를 점검하고 그러한 차이의 기반이 되는 것은 무엇인지 분석해 보고자 한다.

3. 여성친화도시 정책 담론 및 운영체계 분석

이번 절에서는 여성친화도시 사업의 정의 및 이론적 배경에서부터 추진전략에 대한 정책 담론 분석을 실시한다. 모든 정책엔 무엇이 문제인지를 설정하는 문제 설정 프레임이 있고, 문제 설정 프레임에는 특정한 이론적 배경과 도덕적·정치적 가치가 개입된다. 따라서 정책에 대한 담론 분석은 정책 심층에 있는 “가치들의 권위적 배치의 문제” 혹은 “특정한 방식으로 사고하는 패턴”(강은애, 2019: 33)에 대한 분석이다. 이를 통해 여성친화도시가 ‘여성’과 ‘도시’의 연관성을 어떻게 사고하고 있으며, 어떤 가치를 상위에 두고 있는지를 분석하고자 한다. 한편 정책은 지향하는 가치나 문제 설정 프레임이 규정되어 있더라도, 실제 운영 과정에서 정책이 가진 담론과 이상향이 정확히 재현되는지에 대한 점

으로 운영하는 사례들이 발생하였다. 대표적으로 세계은행은 성주류를 성평등을 위한 수단 이 아닌 개발 수단으로 간주하고(Caglar, 2013: 339 재인용), 유럽연합은 성주류화 정책을 신자유주의 노동시장 정책 목표에 부합하는 방식으로 간주하여(Caglar, 2013: 339 재인용) 적극적 조치 등 타 여성정책 및 성평등 정책보다 용이하게 성주류화 정책을 선택하였다. 한국에서는 성주류화의 목표가 불분명하고, 젠더 위계구조를 파악하지 못한 상태에서 성주류화 제도를 수행하기에, 성주류화 정책이 마치 남성 우대 정책(여성 비율이 높은 직종에 남성을 우대하는 등)으로 오해된다(허라금, 2010: 66). 이런 사례는 국제적으로 빈번하게 발생하고 있으며, 이럴 경우 성주류화 정책은 기존의 남성중심주의적 젠더 규범을 재생산한다(Caglar, 2013: 340 재인용).

검 역시 필요하다. 이에 3절에서는 여성친화도시의 운영체계를 점검하여 정책 지향점의 재현 가능성을 분석한다.

1) 여성친화도시 사업의 이론적 배경 및 법적 정의에 대한 분석

여성의 도시권은 여성친화도시 사업의 기획 단계에서부터 이론적 배경으로 활용되었다. 여성친화도시의 전신인 서울시의 ‘여성이 살기 좋은 도시’ 사업에서도 도시권 개념이 사용되었으며, 「여성친화도시 안내서」(한국여성정책연구원, 2012: 2)에서도 여성친화도시가 여성의 도시권 확보를 목표로 하고 있음을 강조하고 있다. 그러나 여성친화도시 사업에서는 ‘도시에 대한 권리’를 사용권과 참여권으로 한정하고 있으며, ‘차이에 대한 권리’를 구체적으로 다루고 있지는 않았다. 도시 사용권 역시 기존 르페브르의 ‘도시를 전유할 권리’를 순화한 개념인데, 이는 ‘전유(appropriation)’가 가진 체제 전복적 의미를 공적 제도에서 활용하기 어렵다는 판단이었을 것으로 예상된다. 도시 사용권은 “도시(지역)의 공간, 시설, 서비스에 접근하고 사용하는 데 불편이나 차별이 없이 자유로울 권리를 의미하며, 이는 주거, 교통, 일, 건강 등과 관련한 일상적 삶에서 매우 중요하다”(한국여성정책연구원, 2012: 2)한 권리로 정의된다. 이러한 정의에서 도시는 이미 주어져 있는 고정된 물질적 공간으로 취급되고 있기에, “도시(지역)의 공간, 시설, 서비스” 자체의 젠더적 공간 구획에 대한 문제 제기 가능성이 축소될 뿐 아니라, 여성친화도시 사업을 통해 도시 맥락을 변화시킬 가능성도 배제되어 있다. 도시 참여권은 “도시개발과 관련된 기획과 운영에서 소외되어 온 여성들이 의사결정에 참여”(한국여성정책연구원, 2012: 2)하는 것으로 정의되고 있고, 이 역시 젠더화된 도시를 구성하는 헤게모니에 대한 문제제기 및 의사결정 참여 가능성을 축소하고 있다. 다시 말해, 여성친화도시의 이론적 배경으로서 ‘도시에 대한 권리’ 개념은 기존 도시 구조를 해체하지 않는 선에서 여성의 권익 향상을 기본 골자로 하고 있다.

이렇게 설정된 여성의 도시권은 공식적으로 법제화되는 과정에서 더욱 축소

되었다. 「양성평등기본법」 제39조에서 여성친화도시는 “지역정책과 발전과정에 여성과 남성이 평등하게 참여하고 여성의 역량강화, 돌봄 및 안전이 구현되도록 정책을 운영하는 지역”으로 명시되었는데, 여기서 여성의 도시 사용권은 ‘돌봄 및 안전’에만 허용되는 수준으로 협소하게 정의된다. 이러한 도시 사용권의 정의는 젠더화된 도시화 과정에서 최소화된 차이를 통합하려는 움직임, 다시 말해 모든 여성을 하나의 여성 정체성[가정 내 돌봄 주체, 남성 보호의 대상으로서의 ‘대문자 여성(Woman)’]으로 통합하려는 움직임에 동조한 정의라 볼 수 있다. 또한 ‘역량강화’라는 광범위하게 해석 가능한 개념이 여성친화도시 정의에 새롭게 포함되었다. 기존 여성정책에서 ‘역량강화’란 동등 처우마저 이루어지지 않았던 성차별적 환경에서 여성에게 교육 및 고용의 기회를 지원하여 여성 개인의 시민적 능력을 향상시키는 것을 의미했다. 그러나 신자유주의하에서 ‘역량강화’ 담론이란 신자유주의적 규율을 스스로 습득하고 체화한 주체를 재생산하여, ‘자유로운 경쟁’이라는 시장 구도를 유지하기 위한 전략이다. 페미니즘적 관점에서 ‘역량강화’ 담론은 여성의 권리 전반이 시장질서(경쟁)를 통해 충분히 실현될 수 있다는 신념을 만들며, 여성들이 기존 남성중심적 자본주의의 관습과 규칙을 체화하도록 한다. 이러한 전략은 ‘능력주의’ 이데올로기와 연관되어, 유리천장·성별 직종 분리·여성 노동의 저임금화 등 노동시장에서의 젠더 불평등을 은폐하는 기제로 작동한다(엄혜진, 2021: 49~50). 다시 말해 신자유주의하에서 ‘역량강화’ 담론은 남성중심적·자본주의적 도시화에서 생성된 다양한 차이를 ‘역량’의 문제로 치환하고 통합하는 전략에 가깝다. 요약하자면 여성친화도시 사업의 정의 및 이론적 배경에서는 도시를 고정된 물질적 공간으로 간주하고, 기존 도시 공간을 변화시키지 않는 선에서 여성의 권익을 향상시키고자 한다. 그러나 이런 여성 권익조차 ‘돌봄’과 ‘안전’ 등 남성중심적 도시화에서 유도된 ‘최소한의 차이’를 중심으로 고려되고 있다.

2) 여성친화도시의 기본가치 및 비전에 대한 분석

여성친화도시 사업이 최초로 시작된 시기인 2010년에 여성친화도시의 기본가치는 “형평성, 돌봄, 친환경, 소통”이었다.⁸⁾ 이 중 ‘친환경’이나 ‘돌봄’이라는 가치는 전통적인 젠더 규범, 구체적으로 말하자면 문명, 문화, 진보, 공적 영역, 이성을 상징하는 남성과 야만, 자연, 사적 영역, 감정 등을 상징하는 여성이라는 젠더 이분법을 그대로 적용한 것이다. 젠더 이분법 적용의 문제는 여성의 정체성이 남성과의 비교를 통해서만 구체화된다는 점이다. 즉, 여성은 남성이 아닌 것, 남성의 반대항일 뿐 독자적 설명체계가 없는 ‘타자’가 된다(정현주, 2016: 291). 이런 젠더 이분화에 대한 수용은 여성들 간의 ‘최소한의 차이’를 구체화하고, 이를 정치화할 가능성을 제거한다.

여성친화도시의 사업 대상을 규정하는 내용에서도 남성의 타자로서의 여성이라는 이해가 그대로 적용되었다. 2017년 「여성친화도시 조성 매뉴얼」에서는 여성친화도시에서 ‘여성’을 강조한 것은 “사회적 약자를 대변하는 상징적인 의미”(여성가족부, 2017: 9)이며 여성친화도시는 “아동, 청소년, 장애인, 노인 등에 대한 배려를 포함하며 만들어 가는 도시”(2017: 9)로 정의하고 있다. 이러한 정의는 여성을 ‘사회적 약자’라는 범주에 포함시켜 여성 내 차이는 고사하고, ‘여성’과 다른 인구 집단 간의 차이마저 고려하지 않고 있다. 이러한 이해는 정상-성인-남성과 다른 개인들의 차이를 모두 ‘약함’ 혹은 ‘열등함’으로 추상화하고 동일시하여 다양한 불평등 및 차이의 양상을 은폐하는 것이라 볼 수 있다. 이런 정의에 따르면 여성친화도시를 운영하는 지자체는 ‘골치 아픈’ 젠더 문제는 주변화하고, 페미니즘적 관점 없이 ‘사회적 약자’라는 추상적 시민 범주의 권리를 지향하는 복지사업으로서 여성친화도시 사업을 운영할 수 있게 된다.

여성정책의 복지정책화는 여성친화도시 사업의 비전에서도 나타난다. 여성

8) 2017년에는 ‘친환경’이 기본가치에서 제외되고, ‘참여’가 포함되었다.

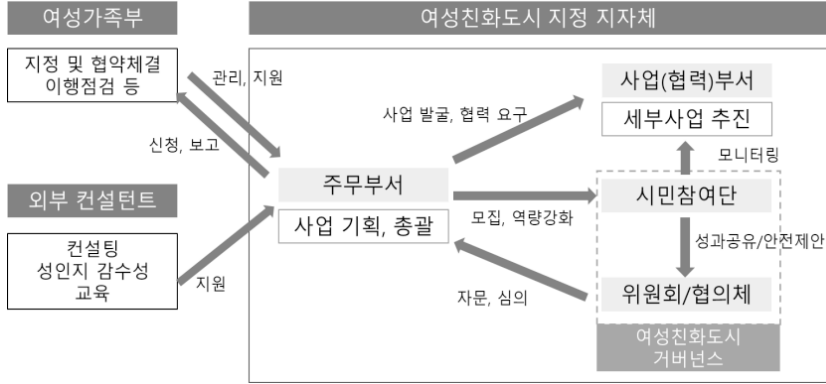
친화도시의 비전은 “삶의 질을 살피는 지역정책, 여성이 참여하는 행복한 지역 공동체”이다. 비전에서 ‘여성’이라는 단어보다 앞서 언급되는 내용이 ‘삶의 질’ 일 정도로, 여성친화도시 사업은 지역 주민의 ‘삶의 질’ 향상을 가장 중요한 가치로 여기지만, 어떤 이들의 ‘삶의 질’을 향상시키고자 하는지는 명시하지 않았다. 이를 통해 여성친화도시는 여성정책보다 먼저 무성적으로 간주되는 지역 주민의 삶의 질을 개선하는 사업을 추진할 수 있게 된다. 실제로 경북의 여성친화도시 관련 공무원이나 충북 지역 시민참여단 등은 여성친화도시를 ‘사회적 약자를 배려’하는 복지사업의 일환으로 이해하고 있었다(김명화, 2018; 이현주, 2020). 이러한 이해를 기반으로 운영되는 여성친화도시는 체제에 위협이 될 수 있는 젠더정치의 가능성을 자유주의적 복지정책으로 환원하여 도시 내 헤게모니를 유지시키며, 여성의 최소한의 차이마저 지역 주민의 복지 수요로 통합한다는 점에서 ‘여성(들)의 도시(화)에 대한 권리’와는 가장 먼 가치를 담고 있다.

3) 여성친화도시 사업 운영체계 분석

정책 연구라면 정책이 아무리 좋은 이념과 의의를 포함하고 있더라도 그것이 실제로 적용되었을 때, 해당 이념과 의의가 재현되는지에 대한 분석이 필요하다. 여성친화도시는 서론에서 언급했듯 ‘성주류화’ 정책 도구의 일환⁹⁾이다. 성주류화는 정책 실행자가 내면화하고 있는 성차별적 인식을 변화시키고, 정책에 내재된 성차별을 야기하는 ‘구조’를 변혁하는 것을 목표로 한다(허라금, 2010: 40~42). 그러나 현실에서 정책 실행자들의 낮은 성평등 의식, 관료화된 업무 태도 등으로 인해 성주류화의 이상적 전개에는 어려움이 있다(Benschop & Verloo, 2006). 성주류화 제도가 그러하듯 여성친화도시 역시 정책의 비전 및 조성목표가 현행화되기 위해서는 정책 실행자들의 인식과 행정체계의 의사결정

9) 한국에서 추진하고 있는 성주류화의 정책 수단은 성별영향평가, 성인지예산, 성인지 통계, 성인지 감수성 교육, 여성친화도시, 국가 성평등 지수 등이 있다.

〈그림 1〉 여성친화도시 사업 운영체계



자료: 노경혜(2020: 83) 재구성.

구조 등이 큰 영향을 미친다.

여성친화도시 사업 운영체계는 〈그림 1〉과 같다. 여성친화도시 사업은 여성 가족부에서 관리·지원하고, 지자체에서 직접 예산을 마련하여 운영한다. 대체로 기초지자체에서는 여성정책이나 가족정책을 담당하는 부서가 주무부서가 되어 사업을 기획·총괄하는 역할을 수행한다(노경혜, 2020). 주무부서는 여성친화도시 특화사업을 마련하는 한편, 타 부서의 세부사업과 연계하여 다양한 사업에 성평등 관점이 반영되도록 기획한다.

이때 타 부서의 협력과 관련하여 세 가지 문제가 발생한다. 첫 번째로는 주무부처의 지자체 내 위상이 문제가 되곤 한다. 대체로 여성친화도시를 추진하는 주무부서는 지자체 내에서 위상이 낮은 복지부서이기에, 타 부서의 사업 방향성 결정 과정에서 주무부서의 여성친화성에 관한 주장이 주요하게 논의되지 못하는 측면이 있다(이주영, 2021: 71~75). 두 번째로는 주무부처의 위상이 약한 가운데, 중앙부처의 강제력 및 예산이 없으며¹⁰⁾ 운영 방침마저 구체적이지 않

10) 2022년 기준 여성가족부 여성친화도시 사업의 예산 항목에는 '이행점검 및 컨설팅' 예산과 '정

기 때문에 여성친화도시 사업의 동력 자체가 매우 적어지는 문제가 발생한다(조주은·김예성, 2016: 32). 이러한 한계로 인해 여성친화도시 사업에 포함되는 사업 중 기존 여성정책 부서에서 수행하던 사업에만 ‘성평등’이나 ‘여성친화’라는 단어가 붙을 뿐, 타 부서 사업에서는 성평등 의제가 주변화되는 상황이 발생한다. 세 번째로 타 부서 정책결정자의 낮은 성인지 감수성과 관련한 문제가 있다. 정책결정자가 성인지 감수성을 갖추지 않은 상태에서 여성친화도시 업무가 진행될 경우, 여성친화도시 주무부서나 외부 컨설턴트가 정책결정자에게 ‘성평등’ 의제를 설득하기 어려워지며, 그 결과 성평등 의제는 해당 사업에서 주류화되지 못한 채 주변화되거나 아예 배제된다(Benschop & Verloo, 2006).

위의 세 가지 문제는 행정체제 내에서 ‘여성’과 관련된 문제가 중요한 문제로 인정받지 못하기 때문에 발생한다. 역사적으로 형성되어 온 남성중심적 관료제는 변화를 차단하는 장애물로 작동하여 젠더정책 구상을 막으며, 행정체제 내의 젠더 편향적인 비공식적 권력구조는 여성 문제들과 여성 공무원들을 모두를 주변화한다(맥도웰, 2010: 207 재인용). 이런 행정 내부의 문제를 해결하기 위해, 사업 담당자는 여성친화도시 사업의 내용을 “주류 정책의 경제주의 목표에 부합하도록 (...) 조절하여 재구성”(백미록, 2023: 101)하게 된다. 이 과정을 통해 사업 담당자는 가부장적 행정체제가 그나마 포용할 수 있는 사업인 ‘돌봄’과 ‘안전’ 등 전통적 여성상에 입각한 여성정책을 중심으로 여성친화도시를 운영하게 된다(이민경, 2022: 46). 그렇게 여성친화도시 사업은 지역사회 및 행정체제 전반에서 다시금 여성의 ‘최소한의 차이’를 공고히 하고 통합하는 식으로 운영됨으로써, 공적 가부장제의 순환체제 마련에 기여하게 될 것으로 예상된다.

한편 여성친화도시가 되기 위해 지자체는 지정 준비 단계에서 행정부서, 출자 출연 기관, 여성단체, 젠더 전문가, 여성 시민 등으로 구성된 민·관 준비기구(젠더거버넌스)를 구성한다. 젠더거버넌스는 3단계(〈표 1〉 참고)로 위계화되어

〈표 1〉 여성친화도시 거버넌스

추진 기구	여성친화도시 위원회	여성친화도시 조성협의체		시민참여단
역할	심의, 의결, 사업제안	<ul style="list-style-type: none"> 지역자원 교육, 협력 활성화 지원기구 사업추진 기획 및 공동실행 		<ul style="list-style-type: none"> 여성친화도시 사업에 시민의 요구와 경향 반영 통로 여성친화도시 시민지지 활동의 장
구성	사업추진단	시설 및 기관 네트워크	지역공동체 활동가네트워크	모니터링단
	산재된 인적(민관)·물적·기능적 통합	기관 정보 연계 및 정책 추진 여건 개선	공모, 협력사업	시설 및 공간, 서비스 및 프로그램 현장조사와 제안

자료: 여성가족부(2015: 23) 재구성.

있는데, 실질적으로 사업에 대한 의사결정 과정에 참여하는 기구는 위원회와 조성협의체이며, 시민참여단의 경우 도시 기획이나 운영 등에 적극적으로 참여하기보다는 지자체 사업에 대한 모니터링 등 여성친화도시에 대한 지원 활동을 주로 담당한다. 이러한 거버넌스 구조는 관료제의 전문가-남성중심 의사결정 형식을 그대로 적용했을 뿐 아니라, 시민참여단-여성을 전문가-남성의 의사결정을 정당화하는 역할로 취급한다는 점에서 의사결정에서의 젠더화된 권력 구도가 유지되고 있다. 실제로 부산, 대구, 충북 지역 등 대부분 지역에서 시민참여단의 경우 지역 행사에 동원되거나 기존 사업을 모니터링하는 데에 역할이 국한되어, 시민참여단이 실제로 정책에 참여하기보다는 여성친화도시 조성사업의 내용과 방향을 정당화시켜 주는 기제로서만 존재하고 있는 실정이다(김혜정, 2018; 성지혜 외, 2021; 이현주, 2020)¹¹⁾. 이런 의사결정 구조에서 시민참여단-여성의 정치 의제 마련 가능성 및 집단화 가능성은 매우 제한된다.

11) 시민참여단 여성들은 대체로 '지역의 정책과 변화에 적극적으로 참여하고 싶어서' 시민참여단 활동을 시작하였으나, 실제로 시민참여단의 역할이 모니터링이나 사업 홍보에 국한되기 때문에 시민참여단 활동 자체에 큰 보람을 느끼지 못하거나 기존 참여 의지가 해소되지 않는 경향이 발견된다(김혜정, 2018; 성지혜 외, 2021). 다시 말해 지역 여성들은 지역의 변화에 대한 의지가 있으나 여성친화도시 사업 내 의사결정 구조가 이러한 의지를 제대로 수용하지 못하고 있다.

여성친화도시의 운영체계 전반을 분석한 결과, 여성친화도시 사업은 이론적 배경에서부터 젠더 이분법을 그대로 적용하여 단일한 여성상을 기반으로 사업의 틀거리를 짰으며, 도시는 이미 주어진 고정적인 공간으로 간주되어, 사업 내용 내에서 도시의 맥락 변화나 새로운 도시화 가능성을 고려하기는 매우 어렵다. 실질적인 사업 비전이나 전략에서도 마찬가지로 단일한 여성 정체성이 강조되었을 뿐 아니라, '여성'이라는 정체성마저도 '사회적 약자(타자)'로 통합하여, 사업 내에서 '여성 정체성'을 정치화하기 위한 최소한의 기반도 마련되지 않았다. 또한 운영체계에서는 지방정부의 남성중심적 의사결정 구조와 그에 따른 여성정책 운영의 어려움에 대한 별도의 고려가 없었으며, 여성친화도시 내 의사결정 구조 역시도 전통적인 하향식 의사결정 구조와 동일한 방식으로 구성되어 있어, 여성들의 '참여' 경로가 제한되어 있었다. 이런 정책 구조 내에서 여성친화도시는 유도된 '여성' 정체성을 정치화하기 매우 힘들 것으로 예상되며, 외려 남성중심적 지역사회와 행정체계에 설득력을 가지기 위해 전통적 여성 정체성을 중심으로 사업을 운영함으로써 전통적 여성 정체성을 공고화하는 데 기여하는 정책 방향성을 가지고 있다고 볼 수 있다.

4. 여성친화도시 정책 효과 분석

이번 절에서는 앞서 분석된 여성친화도시 사업의 구조적 한계가 실제 정책 운영 과정에서 어떻게 나타나고 있는지를 점검한다. 여성친화도시 사업 전반의 담론과 제도 운영체계가 전통적 여성상을 그대로 답습했으며, 젠더화된 도시를 유지하는 데 기여하는 제도라 하더라도, '도시(적인 것)'의 변혁 잠재성 및 지역 여성운동을 발판 삼아 사업의 내용 및 구조와는 상이한 방향성을 가진 채 운영될 가능성이 있다. 반대로 이런 질문도 가능할 것이다. 지역의 여성운동 및 여성 연대의 에너지가 외려 여성친화도시라는 제도에 흡수되어 전통적 여성상을 유지하는 데 활용되거나, 여성친화도시라는 공적 사업에 밀려 힘을 얻지 못

하고 있는 것은 아닐까. 위 질문을 확인하기 위해 먼저 여성친화도시 3단계로 지정된 경상남도 양산시를 중심으로 여성친화도시 사업 결과를 전반적으로 파악한다.

양산시는 여성가족부에서 구축한 여성친화도시 사업 모델을 거의 변형하지 않고 활용하였으며, 지역의 특수한 젠더 이슈를 중심으로 여성친화도시 사업을 운영하지도 않았기에, 양산시의 제도 운영 결과는 다른 지자체가 일반적으로 운영한 여성친화도시 사업의 결과와 유사할 것으로 예상된다.¹²⁾ 따라서 양산시를 여성친화도시 운영의 대표 사례로 삼고 기초지자체에서 운영되었을 때의 결과를 분석한다. 양산시에 대한 구체적 분석을 위해 비교적 최근에 완료된 2단계 여성친화도시 운영과 관련된 지정 신청서, 여성친화도시 시행 계획서, 여성친화도시 이행점검 보고서를 분석 자료로 활용한다.

1) 양산시 여성친화도시 사업 분석

① 양산시 여성친화도시 사업 운영체계 분석

양산시 여성친화도시는 <그림 1>과 같이 여성가족과가 주무부서가 되어, 다양한 부서와의 협력체계를 통해 사업을 운영하고 있다. 이때, 앞선 여성친화도시 사업 운영체계 분석과 유사하게 주무부서와 타 부서 간 협력은 대체로 전통적 여성 정체성과 연관된 ‘안전’ 혹은 ‘돌봄’이라는 주제에 부합하는 사업에 한해 이루어지는 것을 확인할 수 있었다. 양산시 여성가족과는 타 부서의 사업을 대상으로 여성친화 컨설팅을 실시하였는데, 2016년부터 2020년까지의 컨설팅

12) 3단계로 지정된 5개 도시 중 광주광역시 동구·북구의 경우, 광역형 여성친화도시 모델을 활용(고보혜·김인서, 2019: 17)하고 있다는 특이점이 있고, 아산시는 여성친화도시로 선정되기 이전부터 성매매 집결지 해체라는 젠더 이슈가 있었으며, 이를 기반으로 여성친화형 도시재생이라는 우수한 성과를 만들어 내었다. 이러한 사례는 여성친화도시 사업 운영의 우수 사례이기는 하나, 지역의 특수성이 크게 반영된 사례이기에 101개의 여성친화도시 사업 운영 결과를 대표하는 사례로 보기는 어렵다.

팅 제공 현황을 살펴보면, 총 109건의 여성친화 컨설팅 중 ‘안전’과 관련된 부서인 도시계획과 및 공원과를 대상으로만 103건의 컨설팅이 진행되었으며, 이외의 부서에서도 안전과 관련한 시설 설비(CCTV 및 가로등, 화장실 내 비상벨 설치 등)에 대한 내용에 한정하여 컨설팅이 진행되었다. 컨설팅 내용 역시 도시의 ‘안전’이 여성친화적 이슈가 되는 근본적 원인으로서는 젠더폭력에 대한 정치적 논의보다는, 해당 협력 부서가 불편하지 않을 수준에서 범죄예방설계 체크리스트가 적용되었다.

〈표 2〉 양산시 여성친화도시 시민참여단 구성 및 활동 현황

구분		2017년	2018년	2019년	2020년
연령대	10~20대	-	-	4	4
	30~40대	5	5	7	7
	50대 이상	56	56	44	41
소속	시민단체	24	24	23	19
	마을조직	11	11	11	13
	자영업	11	11	5	5
	주부	8	8	8	8
	회사원	7	7	6	6
	기타	-	-	2	2
주요 활동	모니터링	-	11	-	3
	행사참여	-	2	3	1
	사업 제안 및 발굴	-	1	1	1
	운영 관련	6	3	3	4
	교육	-	-	5	-

자료: 양산시 여성가족과(2021b).

여성친화도시 거버넌스는 여성친화도시 조성협의체와 시민참여단으로 구성되어 있다. 그중 시민참여단의 경우, 구성 인원 중 기존 시민단체 및 마을공동체 참여자의 비율이 과반으로, 이미 적극적으로 지역 정치에 참여하고 있는 주민이 시민참여단 활동도 겸하고 있었다(〈표 2〉 참고). 기존 시민단체 중 양산여성단체협의회는 여성친화도시 사업과 긴밀한 관계를 가지는 것으로 보인다.

양산여성단체협의회는 여성친화도시와 관련하여 시정참여 활성화 사업을 2017년부터 2021년까지 진행하였으며, 지역사회 역량강화 추진사업을 주관하여 김장지원사업 등 봉사활동 및 시 단위 행사 참여 및 지원에 동원되는 등 여성친화도시 사업에 적극적으로 참여하고 여성가족과와 협력관계를 가지며 함께 여성친화도시 사업을 운영하고 있다. 경남 지역의 여성단체협의회는 성평등 관련 활동보다는 여성으로 구성되어 있는 봉사단체 혹은 직능단체로, 지방행정의 지원과 행사 동원 등을 중점에 두고 활동하는 행정협조적 단체이다(이혜숙, 2013: 46 재인용). 이러한 관 협조적인 여성단체를 중심으로 구성된 시민참여단은 지역 여성정치의 에너지를 흡수하여 여성친화도시의 내용과 방향을 정당화하는 방향으로 운영될 가능성이 크다. 실제로 양산시 여성친화도시 시민참여단은 양산시에서 기시행 중인 시설정비 사업 등에 대한 모니터링이나 여성가족 부서의 행사 참여를 중심으로 운영되고 있다.

② 양산시 여성친화도시 세부 사업 분석

양산시 2단계 여성친화도시 사업에 포함된 사업은 총 131개이다. 여성친화도시 추진전략을 기준으로 사업을 분류한 결과는 다음과 같다(표 3).¹³⁾ 양산시는 여성친화도시 사업의 기본 골자에 맞게, 그리고 행정체계에서 허용되는 여성친화의 범주에 맞게, ‘돌봄’(가족 관련 사업 34%)과 ‘안전’(안전 관련 사업 25.2%) 관련 사업을 중심으로 여성친화도시를 운영하고 있었다. 이는 양산시가 정한 여성친화도시 세부사업 성과목표에서도 확인되는데, 성과목표 13개 중 7개가 보육 관련 지표이며, 나머지 6개가 안전 관련 사업 지표였다.¹⁴⁾

13) <표 3>은 「여성친화도시 3단계 지정 신청서」의 여성친화도시 추진전략별로 개별 사업이 분류되어 있는 내용을 참고하였으며, 추진전략별로 분류된 세부사업을 사업의 기능 및 내용을 중심으로 추가로 범주화하였다. 대표사업 및 특화사업은 2017년부터 2020년까지의 「여성친화도시 이행점검 보고서」와 2021년 「여성친화도시 3단계 지정 신청서」에 제시되어 있는 특화사업과 대표사업을 여성친화도시 추진전략과의 연관성을 기준으로 분류하였다.

14) 보육 관련 세부사업 성과목표로는 ‘보육/문화-체육시설 교차 서비스, 국공립어린이집 확충, 공

〈표 3〉 양산시 2단계 여성친화도시 사업 분류

조성 목표	세부 영역	사업 수	이행점검보고서상 대표사업 및 특화사업
1. 성평등 정책 기반 구축	성별 대표성 확보	6	
	성주류화 정책 간 연계	5	
	기타	5	
	합	16(12%)	
2. 여성의 경제·사회 참여 확대	직업교육 및 고용 지원	6	<ul style="list-style-type: none"> • 양산 지역 산업단지 무료통근버스 운행 사업(2018) • 경력단절여성 취창업역량강화교육(2019) • 여성의 취·창업 활성화(2020) • 작은도서관 운영 활성화(2020)
	직접 고용	7	
	기타	5	
	합	18(14%)	
3. 지역사회 안전 증진	도시기반시설	14	<ul style="list-style-type: none"> • 시민참여단 자체 특화사업 '물래카메라를 찾아라'(2018) • 여성친화테마거리 조성(2019) • 여성안심귀갓길 조성(2020) • 공원 등 정비를 통한 여성이 안전한 공원 환경 조성(2020) • 여성안심 무인택배 서비스 운영(2017~ 2020)
	주거 환경	3	
	교육 및 모니터링	9	
	제도 개선 및 기타 운영	6	
	합	32(24%)	
4. 가족친화 환경 조성	돌봄	9	<ul style="list-style-type: none"> • 무지개 가족 봉사단 운영(2018-2019) • 공동육아나눔터 운영(2020) • 육아종합지원센터 운영(2020) • U-영어놀이터 운영(2017~2020)
	가족정책	19	
	아동 및 청소년	10	
	기타	6	
	합	44(34%)	
5. 여성의 지역사회 활동역량 강화	공동체, 공간 마련	10	<ul style="list-style-type: none"> • 돌봄과 문화활동이 꽃피는 여성행복마을(2017) • 여가저거 찾아가는 양성평등 감사 양성(2018) • 여성인재학당 운영(2019) • 여성의 생활정치 '간보기, 맛보기, 찔러보기'(2020)
	교육사업	7	
	행사	4	
	합	21(16%)	
총합		131(100%)	

자료: 양산시 여성가족과. 2017~2020. 「여성친화도시 조성 시행계획」. 2017~2020. 「여성친화도시 이행점검 보고서」. 2021. 「여성친화도시 3단계 지정 신청서」.

공형보육시설 확대, 시간제보육시설 확충, 시간연장형보육시설 확대, 평가인증보육시설 확대, 영·유아 플라마켓 운영'이 있었으며, 안전 관련 세부사업 성과목표로는 '여성안심귀갓길, 여성친화거리 조성, 여성안심무인택배보관함, 여성(아동) 안전 지킴이집, 여성 안전 지킴이 서비스, CCTV 설치'가 있었다.

가장 사업 수가 많은 ‘추진전략 4. 가족친화 환경 조성’과 관련하여, 양산시 여성친화도시는 ‘돌봄’에 대한 정치적 논의를 전개하거나 돌봄주체로서의 정체성을 활용한 공동체 활동을 진행하기보다는 돌봄의 편의성을 향상시키는 방향의 사업을 진행하였다. 육아종합지원센터나 공동육아나눔터 사업, U-영어 놀이터 사업¹⁵⁾ 등 ‘돌봄의 사회화’라는 슬로건을 가지고 대표사업으로 선정된 사업들 역시 ‘돌봄의 사회화’라기보다는 여성이 ‘편안하게’ 돌봄을 할 수 있는 환경을 조성하는 방식으로 운영된다. ‘돌봄’에 편중된 여성친화성은 여성을 “특정한 욕망(편하게 돌봄을 하고자 하는 욕망—필자)을 가진 특정한 방식의 (도시)주체”(도승연, 2009: 282)로 가정하고, 이들의 도시 이용과 관련된 욕구를 특정 공간, 이 경우에는 돌봄 공간으로 한정시킨다. 여성 정체성 및 여성적 공간에 대한 규정은 전형적인 도시 공간의 젠더 이분법이 반영된 것으로, 이러한 방향성으로 운영되는 ‘여성친화도시’는 도시 내 맥락을 변형시킬 가능성이 없을 뿐 아니라, 도시 내에서 편리하게 살기 위해서는 정상적으로 가정을 꾸려 어머니와 아내가 되어야 한다는 ‘정상 여성’ 만들기의 유도장치에 가깝다.

‘돌봄’ 행위를 중심으로 구성된 공동체 사업(추진전략 5. 여성의 지역사회 활동역량 강화) 역시도 돌봄 행위를 중심으로 여성들 간 친화성(affinity)을 마련하기보다는 돌봄 자체에 친화적(friendly)인 사업으로 운영되었다. 2017년 양산시 여성친화도시 대표사업인 ‘여성행복마을’은 소남마을의 중고령층 여성과 이주여성을 대상으로 문화 공유 프로그램과 중고령층 여성이 이주여성의 자녀를 주 3회 돌봐주는 프로그램을 함께 운영하였다. 이 중 중고령층 여성이 이주여성의 자녀를 돌봐주는 프로그램의 경우, ‘돌봄’을 통한 친밀한 관계 형성을 추진하는

15) 육아종합지원센터는 물금 신도시에 설립되어 있으며, 보육시설, 놀이 체험실 등을 운영하고, 영유아 대상 프로그램, 부모 교육 등을 제공하고 있었다. 공동육아나눔터 사업은 돌봄노동 주체들이 함께 모여 아동을 공동으로 육아하는 환경을 조성하기 위해 육아공간을 마련하고 운영하는 사업이다. U-영어놀이터 사업은 영어 등요가 나오고 영어 게임을 즐길 수 있는 어린이 놀이터로, 보호자가 내부 CCTV를 통해 언제 어디서나 스마트폰으로 자녀의 모습을 볼 수 있는 안전 관제서비스가 있다(엄아현, 2013.12.24).

것이 아닌, 경제활동이 가능하되 자녀 교육에서는 '부족'하다고 평가받는 이주 여성(김이선 외, 2018)과, 경제활동이 어려우나 전통적 어머니 역할을 잘 이행할 것이라 평가되는 중고령층 여성 간 돌봄노동 교환이 사업 내용의 전부가 되었다. 이런 사업 운영은 여성 간 친화성(affinity)을 기반으로 한 연대 가능성을 중시시켰을 뿐만 아니라, 재생산에서의 필요성을 기준으로 여성들을 서열 짓고 있다는 점에서 친화성(affinity)을 기반으로 한 연대와 가장 거리가 있는 관계를 형성하였다고 해석 가능하다. 단순한 (무급) 돌봄 교환은 돌봄 주체라는 남성중심적 도시화에서 유도된 여성의 '최소한의 차이'에 대한 어떤 정치적 논의도 이끌어 내지 못한다. 그뿐만 아니라 본 사업을 통해 돌봄 노동에서 벗어난 중고령층 여성들의 공간이 여성친화도시 사업을 통해 다시금 '보이지 않는' 재생산 노동의 공간으로 전유되어, 여성 어르신들이 '장소 상실'(Vacchelli & Peyrefitte, 2018)을 경험하게 된다는 점에서, 외려 남성중심적 도시화로 인한 도시 공간의 추상화를 그대로 재현하고 있다고 볼 수 있다.

경제활동과 관련된 사업들(추진전략 2. 여성의 경제·사회 참여 확대)도 '돌봄'이나 '가사노동' 등 여성의 전통적 성역할과 관련된 저임금 일자리 중심으로 운영되었다. 여성친화도시 대표사업인 경력단절 여성 대상 역량강화사업의 경우 2019년도에는 산후토탈관리사 과정, 정리전문가 과정 등을 교육하였고, 2020년도에는 '노인맞춤생활지도사' 교육을 진행하였다. 이때 경력단절 여성이 강화해야 할 역량은 여성이 잘할 수 있을 것이라 믿어지는 성역할과 연관된 능력들(정리, 노인 돌봄 등)로 한정되어 있었다. 이러한 역량강화 사업은 성차별적 노동시장하에서 작동되는 성별 직종·직무 분리를 여성 개인의 능력으로 반영하여 정형화하는 '능력주의 (오)작동의 젠더화된 체계'(엄혜진, 2021)를 그대로 보여준다. 엄혜진은 이를 "성적 차이를 경제적으로 효율화해 젠더를 배치하는 구조"(2021: 62)라 비판한다. 다시 말해 양산시 여성친화도시 사업에서 경제활동과 관련된 사업은 '남성과 동등한 처우를 받을 수 있는 공정한 경쟁의 장'이라는 허구를 기반으로 성별 직종 분리 등 불평등한 노동시장 구조를 재생산하는 방향으로 사업을 운영하고 있었다. 이는 돌봄 주체라는 '최소한의 차이'와 관련

〈그림 2〉 새들교 여성친화테마거리



자료: (왼쪽 사진)필자 직접 촬영, (오른쪽 사진)《부산일보》, 2018, “양산시 여성친화도시 조성 신도시 새들교 250m 구간”.

한 차별적 경제 구조를 자연스럽게 재생산하는 공적 가부장제의 순환체계와 유사하다.

이 외에도 양산시에서 두 번째로 큰 비중을 차지하는 안전 관련 사업(추진전략 3. 지역사회 안전증진)은 도시 쾌적화에 관심이 맞춰져 있어 여성 안전 및 젠더 폭력에 대한 더 광범위하고 정치적인 논의가 이루어질 가능성이 거의 없는 도로 및 도시기반시설 정비 사업이 대부분이었다. 대표사업인 불법촬영 카메라 찾기 사업이나 안심 무인 택배함 설치 사업은 여성 폭력 자체를 정치화하는 과정 없이 피해의 수동적 방어 위주로 사업이 운영되고 있었다. 또 다른 대표사업인 ‘여성친화테마거리’는 ‘여성친화거리’가 적힌 로고젝트 혹은 바닥 매립등과 분홍색의 ‘여성친화거리’ 조형물을 설치하였는데(〈그림 2〉 참고), 이러한 거리 설계 역시 여성의 야간 보행 불안의 근본적 원인이 되는 젠더폭력에 대한 논의는 전혀 이루어지지 않았으며, 기존 행정적 절차에 따른 범죄예방설계로 인해 거리의 맥락을 변화시키지 못했다. 특히 다소 뜬금없이 배치되어 보이는 분홍색의 ‘여성친화거리’ 조형물은 여성친화도시 사업에서 ‘여성친화’라는 테마가 전통적 여성 정체성과 얼마나 밀접한지, 그렇기에 남성중심적 도시화에서 ‘여성친화’라는 기표가 얼마나 공허하게 표류하는지를 상징적으로 보여준다.

정리하자면, 양산시는 남성중심적 도시에 대한 여성의 친화성(friendly) 확보라는 제도 자체의 목적에 지역 여성들 간의 친화성(affinity)이 가로막혀 지역 여성 정치 가능성이 소거되며, 여성들의 '최소한의 차이'는 성공적으로 유지되고 강화되는 과정을 보여준다. 양산시 여성친화도시 사업은 여성친화도시 사업의 전반적 한계를 그대로 반영하여, 사업 전반적으로 도시 내 젠더 이분법적 구분을 그대로 수용하고 있었으며, 여성들이 그러한 구조를 수용하고 체화하기에 '친화적(friendly)'인 환경을 조성하는 데 초점을 맞추고 있었다. 실상 이러한 사업 결과는 여성가족부의 여성친화도시 운영 지침 및 전략을 그대로 이행하는 대부분의 여성친화도시 지정도시에서 나타날 것으로 예상된다.

5. 결론

도시적인 것은 국가·자본·남성중심적 도시화를 통해 여성들 간의 차이를 소거시키며 '최소한의 차이'로서의 단일한 여성 정체성을 생성한다는 점에서 억압의 공간인 동시에, '최소한의 차이'에서부터 형성된 공통된 도시적 경험을 기반으로 여성들 간의 친화성이 만들어지는 공간이라는 점에서 변혁의 가능성을 가진 공간이기도 하다. 도시적인 것에서부터 만들어지는 여성-친화성(affinity) —집단은 '최소한의 차이'를 정치화하는 과정에서 도시 공간의 맥락을 바꾸고, 더 큰 헤게모니를 논의하며 새로운 도시화의 결절점을 만듦으로써 도시화 과정에서 유도되는 '최소한의 차이'를 '최대한의 차이'로 변화시킬 잠재성을 가진다. 이러한 잠재성은 행성 도시화의 영향권하에 있는 모든 지역에 잠재되어 있다.

그러나 현재 여성친화도시 사업은 안타깝게도 여성(들)을 위한 도시(화) 가능성과는 정반대의 방향으로 운영되고 있다. 여성친화도시 사업은 도시를 고정된 물질적 공간으로 간주하고, 기존 도시 공간을 변화시키지 않는 선에서 여성의 권익을 향상시키고자 한다. 이런 여성 권익조차 '돌봄'과 '안전' 등 남성중심

적 도시화에서 유도된 ‘최소한의 차이’를 중심으로 고려되고 있으며, 이 외의 여성의 권익과 관련한 문제에서는 시장논리나 자유주의적 복지정책을 강조하고 있다. 그뿐만 아니라 복지정책 수준의 여성정책마저도 남성중심적 행정체계하에서 주변화되거나 배제되는 과정을 거치게 된다. 이를 통해 여성친화도시 사업은 성차별적 구조를 재생산하기 위해 여성 정체성을 단일화하고 추상화하는 남성중심적 도시화 전략과 유사해진다. 이러한 정책 방향성은 지자체의 사업 운영에도 반영되어, 여성친화도시는 남성중심적 도시(화)가 유도하는 여성 정체성을 재생산하는 장치로서 기능하게 되거나, 도시의 맥락 변화나 여성 정치의 확대에도 기여하지 못한 채 “최근 추세에 발맞추기 위해 여러 정책 의제 중 양념처럼 추가되는 것으로 충분한 장식품에 불과”(정현주, 2016: 285)한 사업으로 전략한다.

마지막으로 본 연구는 여성친화도시가 지닌 정책적 한계를 벗어나, ‘여성(들)을 위한 도시(화)’에 다가가는 데 필요한 정책적 방향성을 제안하고자 한다. 먼저 여성친화도시 사업은 이론적 배경으로 채택된 전통적 여성 정체성에 한정된 도시에 대한 권리를 폐기하고, ‘최소한의 차이’를 정치화하기 위한 이론적 도구로서의 ‘여성(들)의 도시(화)에 대한 권리’를 채택할 필요가 있다. 이러한 이론적 배경의 변화는 여성친화도시의 사업 내용 전반의 수정을 요구한다. 이제 여성친화도시로 지정된 지자체가 가장 먼저 추진해야 할 과제는 지역 내 젠더 이슈를 점검하는 것이다. 이때 젠더 이슈는 굳이 지역에 한정되지 않아도 되며, 특별할 필요도 없다. 심지어 ‘돌봄’이나 ‘재생산’과 같이 상대적으로 남성중심적 도시화의 중점 의제여도 무방하다. ‘여성(들)을 위한 도시(화)’는 가장 보통의 논의에서 가장 거대한 변혁을 꿈꾸기 때문이다. 따라서 중요한 것은 정해진 젠더 이슈를 중심으로 도시 내 맥락을 바꾸고, 젠더 이슈와 관련된 더 큰 논의들이 오가며, 이를 통해 도시 내 새로운 중심을 형성하는 것이다. 충청남도 아산시시는 젠더 이슈를 중심으로 도시 내 맥락을 바꾸는 여성친화도시의 가능성을 보여준 사례¹⁶⁾이다. 아산시는 성매매 집결지라는 젠더 이슈를 중심으로, 장미마을이라는 도시 공간을 ‘여성친화거리’로 조성함으로써 젠더폭력으로 점철되

어 있던 도시의 맥락을 변경하려 시도하였을 뿐 아니라, 도시화의 거대한 헤게모니(성매매 및 젠더 폭력)를 문제시하고자 했다. 이러한 여성친화도시 사례가 ‘여성(들)을 위한 도시(화)’로 나아가기 위해서는 여성들 간 친화성(affinity)을 기반으로 젠더폭력 자체를 정치화하는 과정, 이를 통해 ‘최소한의 차이’로서의 젠더폭력과 연관된 여성의 정체성이 최대한의 차이로 바뀌는 새로운 ‘도시화’ 과정이 필요하다. 이런 목표는 얼핏 거창해 보이지만, 외려 기존 ‘여성친화도시’가 가진 목표—모든 지역 정책에 여성 ‘친화성’을 입히는 것보다 소박한 목표일 수 있다. 이와 관련하여 정책적으로 여성친화도시는 성주류화 정책 도구에서 벗어날 필요가 있다. 지역에서 기시행중인 사업에 여성친화적 관점을 반영한다는 여성친화도시의 목표는 기존 남성중심적 행정체계에 포용 가능한 수준에 한정하여 여성친화도시를 운영하게 되는 함정과도 같다. ‘여성(들)을 위한 도시(화)’에서 중요한 것은 남성중심적 도시정책에 여성을 억지로 포함하는 것이 아니라, 남성중심적 도시정책이 어떻게 기획되고 구성되었는지를 더 큰 문제를 속에서 논의하는 것이다. 이런 변화가 가능하다면, 여성친화도시 사업은 도시에 새로운 색을 입히는 작업을 통해 궁극적으로 르페브르가 말하는 ‘작품’으로서의 도시를 만들어 가는 과정이 될 수 있을 것이다.

원고접수일: 2023.05.11.

-
- 16) 충남 아산시 온양에는 1970년대에 온천 관광지 주변으로 성매매 집결지가 생겼다. 이에 대한 주민들의 불만이 커지고 있었으나, 행정적으로 성매매 집결지 해체 문제가 미진하게 전개되던 과정에서, 2011년도에 아산시가 여성친화도시로 지정되었다. 이후 2012년에 2016년 전국 체전 개최지가 아산시로 선정이 되면서, 지역 내에서 성매매 집결지 해체에 대한 목소리가 모이는 과정에서 여성친화도시 사업이 역으로 지역 정치로부터 호명된다. 이전까지 아산 지역은 성매매 집결지의 해체를 경찰력과 행정력만으로 해소하려 했다면, 여성친화도시 지정 이후에는 성매매 집결지를 여성 정치의 일환으로 보고자 했다. 그 결과 아산 장미마을 해체를 위해 지역 내 여성 정치가 활성화되고, “성매매피해자 자활지원 조례”가 제정되며, 성매매 피해여성의 생계 대책을 위한 현장상담센터 및 여성인권센터를 장미마을 내에 개설하는 등 젠더정치를 중심으로 한 도시 재생이 실시되었다(고보혜·김인서, 2019).

1차심사완료일: 2023.06.19.

1차수정완료일: 2023.11.23.

2차심사완료일: 2023.12.20.

2차수정완료일: 2023.12.27.

계재확정일: 2023.12.27.

최종원고접수일: 2023.12.29.

Abstract

Research on the difference between women-friendly cities and urbanization for women: focusing on the right to urbanization for women.

ahran KIM

This study analyzes the policy structure and operational status of women-friendly cities. It also analyzes the policy directions needed to transform women-friendly cities into 'urbanization for women'. As a theoretical tool for analysis, it redefines the concept of 'right to the city' in a feminist way. Women's right to the urbanization is a right to politicize the 'minimal difference' caused by gendered urbanization to create a 'maximum difference', and a right to change the context of gendered urbanization and create a new urbanization. The contents of women-friendly city projects are subject to the 'minimal differences' caused by masculinized urbanization, such as 'care' and 'safety'. The operation of basic local governments also reflects the limitations of the Women Friendly City project. This is similar to masculinized urbanization strategies that reconfigure and abstract women's identities to reproduce sexist structures. In order for women-friendly city projects to overcome their existing political limitations and move towards 'urbanization for women', it is necessary to shift the theoretical foundation of the project itself to 'urbanization for women'. It is also necessary to politicize the "minimal difference" caused by masculinized urbanization and set a new goal of the project to create a "maximum difference" by changing the urban context.

Keywords: woman-friendly city, the right to city, minimal difference, maximum difference, affinity

참고문헌

- 강은애. 2019. 「저출산 '문제'의 담론적 구성과 정책 형성 과정에 관한 연구」. 중앙대학교 박사학위 논문.
- 강현수. 2010. 『도시에 대한 권리: 도시의 주인은 누구인가』. 책세상.
- 고보혜·김인서. 2019. 「광주광역시 여성친화적 도시재생사업 추진방안」. 광주: 광주여성재단.
- 곽민혜. 2023.01.15. 「서울시 25개 자치구 부서에서 사라진 이름」. 《한국일보》, <https://m.hankookilbo.com/News/Read/A2023011314050005131>.
- 김명화. 2018. 「경북지역 여성친화도시 정책의 효과성 및 활성화 방안 연구」. 경북: 경북여성정책개발원.
- 김수아. 2015. 「온라인상의 여성 혐오 표현」. 《페미니즘 연구》, 제15권 2호, 279~317쪽. DOI: 10.21287/iif.2015.10.15.2.279
- 김이선·최진희·황정미. 2018. 「다문화 가족 내 성 불평등 실태와 정책 방향」. 서울: 한국여성정책연구원.
- 김태권. 2018.04.01. 「양산시 여성친화도시 조성 신도시 세들고 250m 구간」. 《부산일보》, <https://www.busan.com/view/busan/view.php?code=20180401000119>.
- 김혜정. 2018. 「젠더 거버넌스 관점에서 본 여성친화도시 시민참여단에 대한 비판적 분석: 부산지역 여성친화도시 시민참여단을 중심으로」. 《여성학연구》, 제28권 1호, 215~249쪽. DOI: 10.22772/pnujws.28.1.201804.215
- 노경혜. 2020. 「여성친화도시 추진체계 실효성 증진 방안 연구」. 경기도: 경기도여성가족재단.
- 도승연. 2009. 「여성이 행복한 도시가 가지는 반여성적 장치와 효과들: 푸코의 공간화된 사유를 중심으로 바라본 분당의 경우에 대하여」. 《사회와 철학》, 제18호, 251~290쪽.
- 르페브르, 앙리. 2011. 『공간의 생산』. 양영란 옮김. 서울: 에코리브르.
- 맥도웰, 린다. 2010. 『젠더, 정체성, 장소』. 여성과 공간 연구회 옮김. 파주: 한울엠플러스.
- 메리필드, 앤디. 2015. 『마주침의 정치』. 김병화 옮김. 서울: 이후.
- 박세훈. 2016. 「해비타트 III 「새로운 도시의제(New Urban Agenda)」의 성립배경과 의의」. 《공간과 사회》, 제26권 4호, 9~39쪽. DOI: 10.19097/kaser.2016.26.4.9
- 백미록. 2023. 「지방자치단체 여성정책 후퇴 과정 분석」. 《한국여성학》, 제39권 2호, 171~201쪽. DOI: 10.30719/JKWS.2023.06.39.2.171
- 버틀러, 주디스. 2019. 『권력의 정신적 삶』. 강경덕·김세서리아 옮김. 서울: 그린비.
- 성지혜·이경숙·김소정. 2021. 「대구지역 여성친화도시 시민참여단 활동역량 강화방안」. 대구: 대구여성가족재단.
- 송지수. 2023. 「페미니즘 앎(knowing) 단절과 지속의 조건: TERF 입장을 지지하는 여성들의 경험을 중심으로」. 《한국여성학》, 제39권 2호, 69~102쪽. DOI: 10.30719/JKWS.2023.06.39.2.69

- 스미스, 닐. 2019. 『도시의 새로운 프런티어』. 김동완·김은혜·김현철·황성원 옮김. 경기도: 동녘.
- 신승원. 2016. 『양리 르페브르』. 서울: 커뮤니케이션북스.
- 신현방. 2017. 「투기적 도시화, 젠트리피케이션, 도시권」. 서울연구원 엮음. 『희망의 도시』. 파주: 한울엠플러스.
- 양산시 여성가족과. 2017a. 「2017년 여성친화도시 조성 시행계획」.
- _____. 2017b. 「양산시 여성친화도시 이행점검 보고서」.
- _____. 2018a. 「2018년 여성친화도시 조성 시행계획」.
- _____. 2018b. 「양산시 여성친화도시 이행점검 보고서」.
- _____. 2019a. 「2019년 여성친화도시 조성 시행계획」.
- _____. 2019b. 「양산시 여성친화도시 이행점검 보고서」.
- _____. 2020a. 「2020년 여성친화도시 조성 시행계획」.
- _____. 2020b. 「양산시 여성친화도시 이행점검 보고서」.
- _____. 2021a. 「2021년 여성친화도시 조성 시행계획」.
- _____. 2021b. 「여성친화도시 3단계 지정 신청서」.
- 엄아현. 2013.12.24. “전국 최초 ‘U-영어놀이터’ 탄생” 《양산시민신문》, <http://www.ysnews.co.kr/news/view.php?id=72932>
- 엄혜진. 2021. 「성차별은 어떻게 ‘공정’이 되는가?: 페미니즘의 능력주의 비판 기획」. 《경제와 사회》, 통권132권, 47~79쪽. DOI: 10.18207/criso.2021..132.47
- 여성가족부 보도자료. 2022.01.24. “여성친화도시 전국 95개 지정”. https://www.mogef.go.kr/nw/rpd/nw_rpd_s001d.do?mid=news405&bbtSn=708377.
- 여성가족부. 2015. 「여성친화도시 사업가이드」.
- _____. 2017. 「여성친화도시 조성 매뉴얼」.
- 오세진. 2023.09.14. “김행 장관 후보 “드라마틱한 엑시트”...여가부 폐지론 재확인”. 《한겨레》, https://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/1108484.html.
- 월비, 실비아. 1998. 『가부장제 이론』. 유희정 옮김. 서울: 이화여자대학교 출판부.
- 유희정·최진·문희영. 2010. 「여성친화도시 조성 매뉴얼 개발 연구」. 한국여성정책연구원.
- 이민경. 2022. 「한국 ‘여성친화도시’ 정책의 비판적 검토」. 제주대학교 석사학위논문.
- 이주영. 2021. 「젠더 거버넌스 이행과정에서 여성친화도시 담당 공무원의 일에 관한 제도적 문화기술지」. 서울여자대학교 일반대학원 박사학위논문.
- 이현재. 2010. 「여성주의적 도시권을 위한 시론 차이의 권리에서 연대의 권리로」. 《공간과 사회》, 제34호, 5~32쪽.
- 이현주. 2020. 「충북 시·군 여성친화도시 운영 현황 및 육성방안」. 충북: 충북여성가족재단.
- 이혜숙. 2013. 「지구화·지방화 시대 지역여성운동과 여성연대의 전망: 경남여성단체연합의 연대 활동을 중심으로」. 《여성과 역사》, 제18권, 39~81쪽. DOI: 10.22511/women..18.201306.39

- 정용림·이나영. 2018. 「‘포스트/강남역’: 성차별적 사회에 대한 집합적 저항과 페미니스트 주체 (재)구성의 가능성.」. 《페미니즘 연구》, 제18권 1호, 181~228쪽, DOI: 10.21287/iif.2018.4.18.1.181
- 정현주. 2016. 「젠더화된 도시담론 구축을 위한 시론적 검토: 서구 페미니스트 도시연구의 기여와 한계 및 한국 도시지리학의 과제.」. 《한국도시지리학회지》, 제19권 2호, 283~300쪽. DOI: 10.21287/iif.2018.4.18.1.181
- 조미담. 2022.08.18. “김현숙, “여가부 폐지 위해 장관됐나” 질문에 “네”. 《경향신문》, <https://m.khan.co.kr/politics/assembly/article/202208181816001#c2b>
- 조주은·김예성. 2016. 「여성친화도시의 운영실태와 개선과제.」. 국회입법조사처.
- 조현준. 2014. 『젠더는 패러디다: 주디스 버틀러의 〈젠더 트러블〉 읽기와 쓰기』. 서울: 현암사.
- 채운태. 2023.09.06. “‘양성평등’ ‘청소년’ 줄고, ‘다문화 지원’ 늘고…여가부 예산은 늘었다”. 《한겨레》, <https://www.hani.co.kr/arti/society/women/1106199.html>.
- 한국여성정책연구원. 2012. 「여성친화도시 안내서.」.
- 허라금. 2010. 「여성주의 평등 개념을 통해 본 성주류화.」. 이재경 엮음. 『국가와 젠더: 성 주류화의 이론과 실천』. 파주: 한울엠플러스.
- Benchop, Y and Verloo, M. 2006. “Sisyphus’ Sisters: Can Gender Mainstreaming Escape the Genderedness of Organizations?”, *Journal of Gender Studies*, Vol.15, No.1, pp.19~33. DOI: 10.1080/09589230500486884
- Buckley, M, and Strauss, K. 2016. “With, against and beyond Lefebvre: Planetary urbanization and epistemic plurality”. *Environment and Planning D: Society and Space*, Vol.34, No.4, pp.617~636. DOI: 10.1177/0263775816628872
- Caglar, G. 2013. “Gender Mainstreaming.” *Politics & Gender*, Vol.9, No.3, pp.336~344. DOI: 10.1017/S1743923X13000214.
- Kipfer, S. 2008. “How lefebvre urbanized gramsci: Hegemony, everyday life, and difference.” *Space, Difference, Everyday Life*.
- Sandberg, L. and Coe, A. 2020. “Taking back the swedish night: Making and reclaiming space.” *Gender, Place & Culture*, Vol.27, No.7. pp.1044~1062. DOI: 10.1080/0966369X.2019.1693339.
- Vacchelli, E & Peyrefitte, M. 2018. “From a/topia to topia: Towards a gendered right to the city for migrant volunteers in London.” *CITIES*, Vol.76, pp.12~17. DOI: 10.1016/j.cities.2017.04.007