SEOUL SMART WOMEN REPORT
서울 스마트 우먼 리포트
2026년 제 1호

Seoul Smart Women Report

Volume 1

SEOUL MY SOUL

서울시여성가족재단

Seoul Smart Women Report

서울 스마트 우먼 리포트 1호 제1부 「데이터가 말한다: 양성평등으로 완성하는 서울의 도시경쟁력」은 국내외 주요 성평등 지표 데이터를 바탕으로 서울의 도시경쟁력과 직결된 양성평등 핵심 과제를 분석한 내용으로 구성하였습니다. 제2부 「글로벌 도시경쟁력 최상위 도시 사례를 통해 본 양성평등 정책 과제와 시사점」은 런던과 도쿄의 해외 전문가 2인이 각 도시의 성평등 현황을 지표와 일상 사례를 통해 살펴보고, 성평등이 도시경쟁력으로 이어지는 방식과 서울에 주는 정책적 시사점을 제시한 내용으로 구성하였습니다.

본 리포트에서 국내 법·제도, 지표명은 「양성평등기본법」에 따라 '양성평등'으로 용어를 통일했으며, 국제사회 및 학술적 논의 맥락에서는 'gender equality'를 '성평등'으로 번역하였습니다.

펴낸이 | 서울시여성가족재단 박정숙 · 최자은 · 김민정 · 심예리

발간사

안녕하십니까.
서울시여성가족재단 대표이사 박정숙입니다.

서울시여성가족재단은 여성과 가족을 위한 일·돌봄·안전 지원 플랫폼으로서, 연구와 사업, 협력 네트워크를 바탕으로 서울시민이 체감할 수 있는 변화를 만들어내기 위해 노력해 왔습니다. 특히 저출생과 디지털 전환이라는 중대한 사회 변화 속에서 일자리, 양성평등, 돌봄, 다양한 형태의 양육과 가족을 둘러싼 새로운 요구에 선제적으로 대응해 왔습니다. 또한 디지털 성범죄를 비롯한 젠더기반폭력으로부터 시민의 안전을 지키기 위한 대응과 피해자 지원, 예방교육과 인식 확산에도 힘써 왔습니다.

오늘날 스마트 도시는 기술과 인프라의 확충을 넘어, 경제, 교육, 거버넌스, 복지, 환경, 문화 등 도시 전반에서 시민의 삶의 방식과 문화를 바꾸어 가는 하나의 패러다임으로 자리 잡고 있습니다. 이러한 변화 속에서 시민의 안전한 삶과 돌봄·일의 균형, 누구나 역량을 발휘할 수 있는 환경의 조성은 도시경쟁력과 지속가능성을 가늠하는 중요한 기준이 되고 있습니다. 특히 여성은 돌봄, 안전, 이동, 경제활동 등 도시의 다양한 영역에서 정책의 직접적인 영향을 받는 주요 시민 집단으로, 여성의 경험과 참여 없이는 포용적이고 지속가능한 스마트 도시를 완성하기 어렵습니다. 이러한 점에서 '스마트 우먼'은 인간중심 스마트 도시의 방향을 젠더의 관점에서 보완하고 확장하는 중요한 정책 프레임입니다.

이러한 관점에서 서울의 양성평등 정책을 조망하는 「서울 스마트 우먼 리포트」를 발간하게 되어 매우 뜻깊게 생각합니다. 본 리포트는 서울의 양성평등 정책 현황을 점검하고, 해외 주요 도시의 경험과 연결하여 서울이 지향해야 할 방향을 함께 모색하고자 기획되었습니다. 특히 1호에서는 글로벌 젠더 지수와 국내 지표를 교차적으로 살펴보며 서울의 우선순위 정책 과제를 진단하였습니다. 앞으로도 서울의 여성 안전·일자리·돌봄 등 여성과 가족, 아동이 처한 다양한 이슈를 다루어 나가고자 합니다. 「서울 스마트 우먼 리포트」가 서울의 현재를 돌아보고 미래를 함께 그려보는 유용한 자료가 되기를 바랍니다.

앞으로도 서울시여성가족재단은 서울의 우수한 정책 경험을 적극적으로 공유하며, 시민의 삶에 실질적인 도움이 되는 정책 의제를 발굴하는 데 최선을 다하겠습니다.

감사합니다.

2026년 4월
서울시여성가족재단 대표이사 **박 정 숙**

목차

Ⅰ 데이터가 말한다 | 양성평등으로 완성하는 서울의 도시경쟁력 04

Executive Summary

양성평등, 서울의 도시경쟁력을 완성하는 '매력' 포인트 07

성평등 측정, 언제부터, 왜? 10

국제 젠더 지수와 대한민국의 위치 13

지역성평등지수와 영역별 서울 순위 19

국제×국내 젠더 지수 교차점검과 정책 액션 맵 21

정책 시사점 30

Ⅱ 글로벌 도시경쟁력 최상위 도시사례를 통해 본 양성평등 정책 과제와 시사점 | 도시경쟁력 1위 런던 사례 34

Executive Summary

데이터가 말하는 런던의 모습 36

일상에서의 성평등 40

성평등이 도시경쟁력으로 이어지는 방식 42

런던이 서울에 전하는 시사점 46

Ⅲ 글로벌 도시경쟁력 최상위 도시사례를 통해 본 양성평등 정책 과제와 시사점 | 도시경쟁력 2위 도쿄 사례 49

Executive Summary

국제 지표와 도시·지역 데이터로 본 도쿄의 위치 51

일상 속 성평등 54

성평등이 도시의 역량으로 이어지는 메커니즘 57

도쿄가 서울에 전하는 과제 60

I

데이터가 말한다

양성평등으로 완성하는
서울의 도시경쟁력

Executive Summary

본 리포트는 양성평등이 서울의 글로벌 도시경쟁력을 결정짓는 핵심 동력임을 실증적으로 제시하고, 데이터 기반으로 서울시 양성평등 정책 우선순위를 도출하는 데 목적이 있음.

Why

문제	서울의 도시 종합경쟁력(GPCI)은 세계 6위이나, '거주(livability)' 분야는 20위권 밖에 머물러 도시 매력 형성에 걸림돌로 작용
원인	'거주' 분야 평가를 끌어내리는 핵심 요인 중 하나는 한국의 낮은 세계성격차지수 순위 (2025년 GGGI 101위)
해결 방향	양성평등을 서울의 도시경쟁력을 완성하는 종합 전략으로 재정의

How

다층적 데이터 분석	국가 차원의 성평등 성과, 제도, 인식 등을 측정하는 7종의 국제 젠더 지수와 국내 지역간 성평등 수준을 비교하는 지역성평등지수 분석
분석틀	국가 단위의 성평등 위상과 서울의 성과를 사분면으로 구조화한 **한국 위상 × 서울 실적 교차 점검 맵** 활용하여 정책 과제 발굴
차별점	국제기구, 전문가 네트워크, 연구기관 등 다양한 생산 주체의 국제 젠더 지수를 폭넓게 활용해 성평등을 다각도로 진단. 결과 중심 지표뿐 아니라 사회적 인식과 제도 수준을 함께 검토함으로써 성과와 구조 간의 간극 분석

Findings

10개 분야 양성평등 현황을 4개 영역별로 구분·진단하여 정책 방향 제언

교육, 건강, 디지털 영역 핵심 성과 유지 및 확산	국내외 젠더 지수 기준 일관되게 성별 격차가 거의 없는 우수 영역으로 현재의 강점을 안정적으로 유지하는 동시에 이를 확산시키는 전략 추진
고용, 경제, 소득 영역 국가 차원의 글로벌 경쟁력 제고	서울의 상대적 성과가 국가 차원의 글로벌 경쟁력 제고로 이어지는 전략 필요
안전 영역 서울의 국가 수준 대비 취약 분야 해소	국가 단위의 거시적 안전이 서울의 생활 안전으로 이어지도록 치안 위주의 접근을 넘어선 성인지적 안전 정책의 재설계 필요
의사결정, 양성평등의식, 돌봄/가족 영역 구조적 취약성 혁신	국내외 젠더 지수 기준 공통적으로 개선이 필요한 영역으로 서울의 사회적 규범과 조직 문화에 대한 혁신 추진 필요

Policy Implications

서울형 디지털 성평등 측정체계 구축	디지털 포용성과 여성의 ICT 역량을 포괄하는 국내 지표 개발 및 확산
서울형 커리어-돌봄 통합 정책 추진	저출생 대응, 돌봄, 일·생활 균형, 성별 임금격차 대응을 통합하여 분절된 정책을 성평등 관점에서 연결하고 여성의 경력개발과 가족형성 병행을 지원
안전 패러다임 전환	젠더기반폭력에 대한 인식 개선과 피해자 중심 대응을 강화하고, 온라인 공간까지 포괄하는 통합적 안전망 구축
시민 중심 스마트 시티	기술 혁신에 성평등 관점을 접목한 '스마트 우먼 프로젝트'를 통해 서울의 도시 매력 고도화

데이터가 말한다

양성평등으로 완성하는 서울의 도시경쟁력

배경 및 문제의식

문제	원인	해결방안
서울의 도시 종합경쟁력(GPCI)은 세계 6위이나, '거주(livability)' 분야는 20위권 밖에 머물러 도시 매력 형성에 걸림돌	'거주' 분야 평가를 끌어내리는 핵심 요인 중 하나는 한국의 낮은 세계 성격차지수 순위 (2025년 GGGI 101위)	양성평등을 서울의 도시경쟁력을 완성하는 종합 전략으로 재정의

분석방법

다중적 데이터 분석	분석틀	차별점
국가 성평등 성과, 제도, 인식 등을 측정하는 7종의 국제 젠더 지수와 국내 지역간 성평등 수준을 비교하는 지역성평등지수 분석	국가 단위의 성평등 위상과 서울의 성과를 사분면으로 구조화한 **한국 위상×서울 실적 교차 점검 맵** 활용하여 정책 과제 발굴	국제기구, 전문가 네트워크, 연구기관 등 다양한 생산 주체의 국제 젠더 지수를 폭넓게 활용해 성평등을 다각도로 진단 결과 중심 지표뿐 아니라 사회적 인식과 제도 수준을 함께 검토함으로써 성과와 구조 간의 간극 분석

주요 분석 결과

한국 위상 × 서울 실적 교차 점검 맵

국내 젠더 지수 평가 | 서울 (강 / 약)

국제 젠더 지수 평가 | 한국 (약 / 강)

한국 약 - 서울 강 고용, 경제, 소득 영역 서울의 성과를 국제 경쟁력으로 전환	**한국 강 - 서울 강** 교육, 건강, 디지털 영역 핵심 성과 유지 및 확산
한국 약 - 서울 약 의사결정, 양성평등의식, 돌봄/가족 영역 구조적 취약성 혁신	**한국 강 - 서울 약** 안전 영역 국가 수준과 시민 체감의 불일치 해소

정책적 시사점

서울형 디지털 성평등 측정체계 구축	서울형 커리어-돌봄 통합 정책 추진	안전 패러다임 전환	시민 중심 스마트 시티
디지털 포용성과 여성의 ICT 역량을 포괄하는 국내 지표 개발 및 확산	저출생 대응, 돌봄, 일·생활 균형, 성별 임금 격차 대응을 통합하여 분절된 정책을 성평등 관점에서 연결하고 여성의 경력개발과 가족형성 병행을 지원	젠더기반폭력에 대한 인식 개선과 피해자 중심 대응을 강화하고, 온라인 공간까지 포괄하는 통합적 안전망 구축	기술 혁신에 성평등 관점을 접목한 '스마트 우먼 프로젝트'를 통해 서울의 도시 매력 고도화

양성평등으로 완성하는
글로벌 도시경쟁력 TOP 5 서울

양성평등, 서울의 도시경쟁력을 완성하는 '매력' 포인트

magnetism

도시경쟁력 | 경제성장에서 삶의 질로

도시경쟁력은 다양한 국내외 데이터와 평가틀을 통해 측정되고 재구성되어 온 복합 개념이다.

OECD는 2005년 서울을 '세계도시(world city)'로의 전환을 모색하는 도시로 평가하고, 국제매력(international attractiveness)을 높이기 위한 핵심 과제로 대기오염 등 환경 관리, 문화자산과 자연의 활용도 제고, 적정가격의 주택 공급을 제시한 바 있다(OECD, 2005). 20년이 지난 현재 한국은 디지털 정부와 AI 활용 측면에서 세계적인 모범 사례로 평가받고 있으며, 서울 역시 스마트 시티의 대표 사례로 언급된다(OECD, 2025). 동시에, 지속가능한 디지털 전환을 위해 인간중심 서비스 설계와 포용성에 기반한 대응 역량 강화가 주요 과제로 강조된다(OECD, 2025).

지속가능한 도시경쟁력을 현재의 경쟁력과 미래 잠재력으로 구분해 평가한 AT커니(AT Kearney)의 2025년 글로벌 도시 지수(GCI: Global Cities Index)와 글로벌 도시 전망(GCO: Global Cities Outlook)에서 서울은 각각 12위, 2위를 기록했다(A.T. Kearney, 2025). 서울은 성장 잠재력과 혁신 역량에서는 강점을 보이는 한편, 안전과 사회적 형평성 등 개인의 웰빙 영역에서는 상대적으로 낮은 평가를 받은 것으로 나타났다(A.T. Kearney, 2025).

도시의 경쟁력은 경제와 기술 발전만으로 완성되지 않으며, 삶의 질과 시민 중심의 관점이 핵심 기준으로 더욱 부상하고 있다. 즉, 서울은 디지털 기술혁신과 성장에 있어서 인정받는 '스마트 도시'이지만, 그러한 성과가 시민의 일상에 얼마나 안정적으로 전달되고 공정하게 체감되는지가 도시경쟁력을 완성하는 중요한 과제이다.

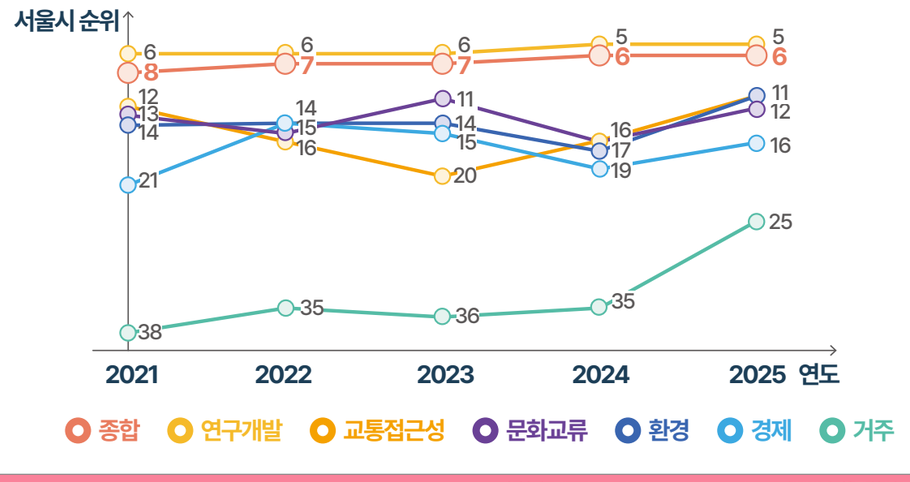
시민 체감의 중요성을 보여주는 참고 지표로는 스위스 국제경영개발연구원(IMD)의 스마트 도시 지수가 있다. 해당 지수는 도시의 구조와 기술이 건강·안전, 이동, 활동, 기회, 거버넌스 영역에서 시민에게 어떻게 인식되고 경험되는지를 조사하며, 서울은 2026년 12위를 기록하였다 (IMD World Competitiveness Center, 2026). 그러나 도시별 표본 수가 제한적이고, 공개자료만으로는 성별 등 집단별 격차를 구조적으로 확인하기 어렵다. 따라서 도시경쟁력 논의 속에서 성평등 과제를 도출하기 위해서는 국내외 젠더 지수를 활용한 별도의 분석 틀이 필요하다.

세계도시 종합경쟁력 지수(GPCI)와 양성평등 의제

이러한 문제의식 속에서 본 리포트는 양성평등이 서울의 글로벌 도시경쟁력을 완성하는 핵심 조건이라는 점을 의제화하고자 한다. 이를 위해 모리기념재단(Mori Memorial Foundation)이 발표하는 세계도시 종합경쟁력 지수(GPCI: Global Power City Index)를 중심으로 서울의 경쟁력 구조를 진단한다. GPCI는 도시경쟁력을 사람·자본·기업을 끌어당기는 '매력(magnetism)'으로 정의하고, 경제·연구개발·문화교류·거주·환경·교통접근성 6개 분야에 걸친 72개 지표를 측정하여 발표하고 있다(The Mori Memorial Foundation, 2025).

서울은 2025년 GPCI 종합 6위를 유지, 글로벌 상위권 위치를 공고히 하였다. 이 평가틀은 도시경쟁력을 기능별로 구분해 강점과 병목을 진단할 수 있게 해준다는 점에서 유용하다. GPCI는 72개 지표 등 방대한 자료를 다루고 있기 때문에, 본 리포트에서는 그중에서도 '거주(livability)' 분야에 주목하고, 해당 분야가 양성평등과 어떻게 연결되는지에 초점을 맞춰 관련 정책 과제를 제시하고자 한다.

그림 1-1 2021-2025년 세계도시 종합경쟁력 지수(GPCI) 분야별 서울시 순위 추이

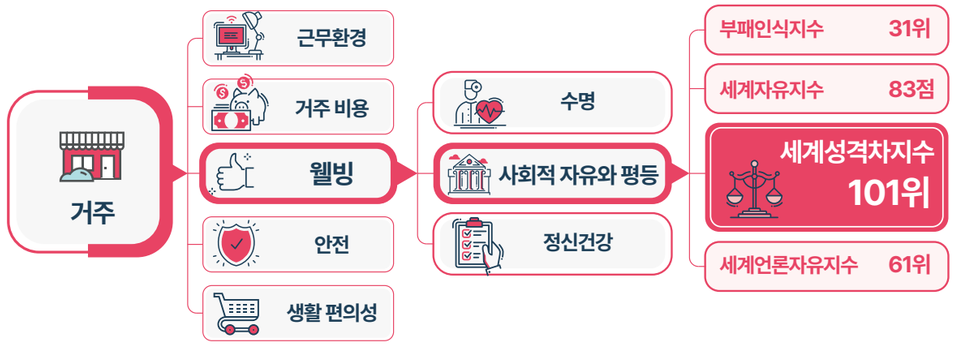


출처 | The Mori Memorial Foundation(2025) 참고하여 재구성.

도시경쟁력을 뒷받침하는 여러 '기능(function)'을 기준으로 한 분야별 순위를 보면, 서울은 '거주' 분야에서 상대적으로 개선 여지가 있는 것으로 나타난다. 2021~2025년 추이를 보면 2025년 거주 분야 순위는 전년대비 상승하고 있으나, 다른 기능 분야에 비해서는 낮게 나타나고 있다 그림 1-1. 이는 앞서 소개한 해외기관의 평가와 유사하게 서울의 경쟁력 논의가 경제·기술·혁신의 성과만으로는 완결되지 않으며, 생활 기반의 질과 포용성에 대한 점검이 필요하다는 점과 연결된다.

GPCI 거주 분야는 근로환경, 거주 비용, 안전, 웰빙, 생활 편의성의 5개 지표 그룹으로 구성되며, 각 그룹에는 실업률, 노동시간, 근무 유연성, 주택 임대료, 물가 수준, 살인 건수, 자연재해의 경제적 리스크, 평균 수명, 사회적 자유와 평등, 정신건강, 의사 수, ICT 환경, 소매점 수 및 음식점 수 등 총 14개의 세부 지표가 포함된다.

그림 1-2 세계도시 종합경쟁력 지수(GPCI) 거주 분야 내 지표 및 한국 순위



출처 | The Mori Memorial Foundation(2025) 참고하여 재구성.

본 리포트는 웰빙 지표군의 '사회적 자유와 평등'에 주목한다. 이 지표는 부패인식지수, 세계자유지수, 세계언론자유지수, 세계성격차지수 등 해당 도시가 속한 국가 단위의 4개 국제지표를 점수화해 평균한 값으로 구성된다 그림 1-2.

이에 따르면 한국의 부패인식지수는 2025년 63점으로 182개국 중 31위[1], 세계자유지수는 2026년 83점(100점 만점)[2], 세계언론자유지수는 2025년 64.06점으로 180개국 중 61위를 기록했다[3]. 이처럼 한국의 자유와 청렴 거버넌스 수준은 전반적으로 상위권인 반면, 세계성격차지수는 2025년 0.687점으로 148개국 중 101위에 머물러 남녀 성별 격차가 크게 나타났다(WEF, 2025). 이는 '사회적 자유와 평등'의 구성요소 중에서 성별 격차가 구조적 취약 요인으로 작용할 수 있음을 드러내며, 이러한 한계가 거주 분야의 성과는 물론 도시경쟁력 평가에도 영향을 미칠 수 있음을 시사한다. 결론적으로 성평등은 특정 집단만을 위한 사회정책이 아니라 서울의 도시경쟁력을 완성하는 핵심 조건이며, 경쟁력 전략의 중심 의제로 다뤄져야 함을 뜻한다.

이를 위해 본문에서는 국제사회 성평등 패러다임의 확장과 성평등 목표 측정의 발전 과정을 살펴보고, 국제 젠더 지수에서의 한국의 위치와 국내 지역성평등 지수에서의 서울의 위치를 교차 검토한다. 이를 바탕으로 국내외 데이터가 동시에 보여주는 서울시 양성평등 우선 정책과제를 도출하고자 한다.

1) 부패인식지수 (Corruption Perceptions Index)

2) 세계자유지수 (Freedom in the World)

3) 세계언론자유지수 (World Press Freedom Index)

성평등 측정

언제부터, 왜?

국제사회 성평등 패러다임의 확장

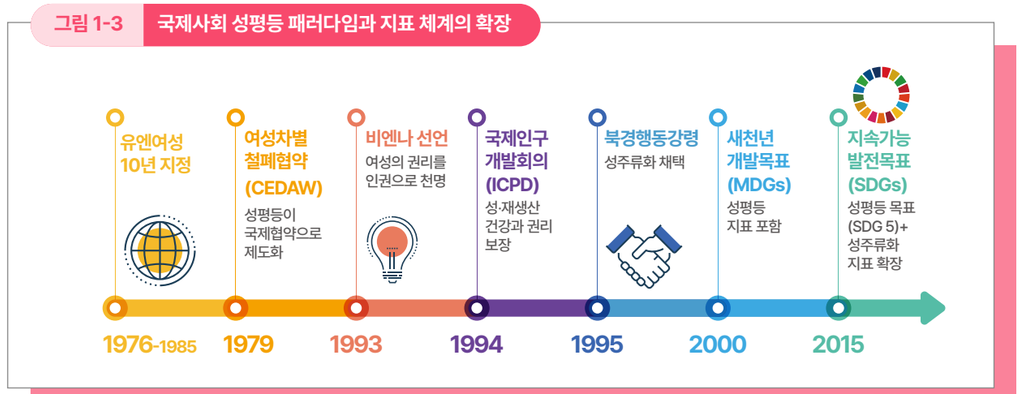
국제사회에서 성평등 측정 체계는 여성운동의 역사적 전개와 정치적·사회적 합의를 기반으로 발전해 왔다. 그 뿌리는 참정권 운동과 여권통문까지 거슬러 올라갈 수 있으나, 성평등이 법적 구속력을 지닌 국제협약으로 제도화된 계기는 1979년 여성차별철폐협약(CEDAW) 제정이다.[4] 이 시기는 '유엔 여성 10년(1976~1985년)' 지정에 따라 '여성 발전'에 예산과 사업이 집중된때이기도 하다.[5] 이 과정에서 여성은 보호가 필요한 대상인지, 경제발전의 인적 자원인지, 혹은 개발의 주체인지에 대한 치열한 논의를 거치며 성평등 개념은 점차 확장되었다.

1993년 비엔나 선언은 여성의 권리가 인권임을 천명하며, 젠더기반 폭력을 개인의 문제가 아닌 공공의 영역에서 다뤄야 할 보편적 인권의 문제로 상정하였다(UN, 1993). 이어 1994년 카이로 국제인구개발회의(ICPD)는 성·재생산 건강 및 권리 보장을 성평등 실현의 기본 조건으로 선언했다(UN, 1994). 특히 1995년 제4차 세계여성회의에서 발표된 북경행동강령은 '성주류화'를 성평등 달성을 위한 핵심 전략으로 채택하였다(UN, 1995). 모든 정책과 사업의 설계, 이행, 평가 전 단계에 젠더 관점을 통합함으로써 여성과 남성의 이익이 평등하게 고려되도록 한다는 이 전략은 성평등 측정의 지평을 넓히는 계기가 되었으며, 이후 성별분리통계 생산과 성인지적 분석·평가 도구의 중요성이 본격적으로 대두되었다 그림 1-3 .

4) 국가기록원 '유엔여성차별철폐협약 비준'

5) United Nations Decade for Women: Equality, Development and Peace

그림 1-3 국제사회 성평등 패러다임과 지표 체계의 확장



출처 | UN(1993, 1994, 1995, 2015) 등을 참고하여 재구성.

북경행동강령 등의 국제적 흐름은 국내에서도 성평등을 측정하고 정책에 반영하기 위한 제도적 노력으로 이어졌다. 한국은 1995년 「여성발전기본법」 제정, 1998년 대통령 직속 여성특별위원회 출범, 2001년 여성부 설치 등을 통해 여성정책의 추진체계와 법·제도적 기반을 마련하였으며, 2014년 「양성평등기본법」으로의 전환을 통해 여성정책 패러다임을 여성발전에서 양성평등 실현으로 공식화하였다.[6] 서울시는 「서울특별시 양성평등 기본 조례」 등 관련 법령에 근거하여 성별영향평가, 성인지 예·결산서 작성, 성인지 통계, 성인지 교육 등의 성주류화 제도를 추진해 오고 있다.[7] 서울시여성가족재단은 2002년 설립 시부터 성주류화 교육을 정관에 포함했으며, 2026년 현재까지 성주류화 3대 제도(성별영향평가, 성인지 예결산, 성인지교육)를 통합하여 운영해 오고 있다.[8]

6) 국가기록원 '여성정책'

7) 「양성평등기본법」에 근거하여 서울특별시 양성평등 정책의 기본 사항을 규정

8) 2002년 재단법인 서울여성 설립. 이후 서울특별시 여성가족재단 설립 및 운영에 관한 조례에 따라 2007년 서울특별시여성가족재단으로 출범

성평등 지표의 확장

구체적인 성평등 지표를 살펴보면, 2000년 수립된 유엔 새천년개발목표(MDGs: Millennium Development Goals) 중 '성평등 증진과 여성역량 강화(3번 목표)'에는 초·중·고교생 성비, 비농업 부문 여성 고용률, 의회 내 여성 의석 비율 등 3개 지표만이 포함되었다. 이밖에 다른 목표에 젠더 관련 지표가 포함된 경우도 있었으나, MDGs는 전반적으로 그간 비엔나(인권), 카이로(인구·성건강), 북경(성주류화) 등의 국제회의를 거듭하며 축적된 성과와 핵심 성평등 가치를 충분히 담지 못했다는 비판을 받았다(Fukuda-Parr, 2016). 2015년 수립된 지속가능발전목표(SDGs: Sustainable Development Goals)는 개발도상국뿐만 아니라 모든 사회에서 이행해야 할 전 지구적 보편 의제로서 경제·사회·환경·거버넌스 영역을 포괄하며, 이 중 성평등은 독립 목표(SDG 5)이자 목표 전반에 성인지적 세부 목표와 지표로 포함되었다.

SDGs 체제에서 주목할 만한 변화는 데이터의 존재 여부가 목표 설정의 범위를 제한해서는 안 된다는 국제적 합의가 이루어졌다는 점이다(UN, 2015). SDGs는 17개 목표, 169개 세부 목표, 234개 지표를 설정하고, 이를 Tier 1(측정 개념.방법론 국제합의 및 데이터 정기 생산), Tier 2(측정 개념.방법론 국제합의 및 비정기 생산), Tier 3(합의된 개념·방법론 부재)로 구분하여 관리하는 방안에 합의했다. 유엔통계국은 지속적인 논의를 거쳐 Tier 3 지표들을 Tier 2로 상향하거나 재정비하며 데이터 공백을 메워나갔다.[9)]

이처럼 기존 데이터에 맞춰 목표를 설정하던 수동적 방식에서 벗어나, 성폭력 대응이나 돌봄 노동의 가치 인정처럼 달성해야 할 중요한 목표가 있다면 그에 부합하는 신뢰성 있는 세분화된 통계를 생산하고 관리해야 한다는 우선순위의 전환이 이루어졌다. 이는 데이터가 단순한 현상의 기록을 넘어 정책 실현의 동인으로 자리매김했음을 의미한다.

9) 2020년 3월 제51차 유엔통계위원회 회의를 기점으로 Tier 3 지표는 존재하지 않음.

국제 젠더 지수와 대한민국의 위치

현재 국제사회는 여성개발지수(GDI: Gender Development Index), 성불평등지수(GII: Gender Inequality Index), 세계성격차지수(GGGI: Global Gender Gap Index), 사회제도젠더지수(SIGI: Social Institutions and Gender Index) 등 다양한 지수를 통해 국가별 성평등 수준을 측정하고 있다.

국제 젠더 지수를 구성하는 지표는 평가 관점에 따라 투입, 제도, 결과로도 성격을 구분할 수 있다. 결과 지표로는 비교적 익숙한 여성의원 비율, 여성고용률, 여학생 비율 등이 있다. 반면, 제도는 법·정책 등의 공식 제도뿐만 아니라 사회규범, 관행, 편견과 같이 결과 이전에 작동하며 성평등 진전을 촉진하거나 지연시키는 보이지 않는 장벽을 포함한다(OECD, 2023b). 이는 과거에는 통계적으로 포착되지 않는 영역이었으나, SIGI처럼 공식·비공식 제도와 규범을 수치화하는 지표가 등장하면서 성평등을 저해하는 근본 원인을 가시화하는 방향으로 전환하고 있다. 끝으로 투입은 결과와 제도를 뒷받침하는 요소로서 성평등 추진 체계를 가동하기 위한 핵심 자원과 예산 투입량을 의미한다.

성평등 결과 지표 외에도 이를 둘러싼 자원·제도·규범 등 사회적 맥락을 함께 살펴보는 것은 역량의 확장을 발전의 궁극적인 목표로 본 Sen(1999), 그리고 여성 임파워먼트를 자원, 행위 주체성, 성과의 상호작용으로 설명한 Kabeer(1999) 등 국제사회 주요 학술 논의와도 궤를 같이한다.

표 1-1 에서 확인할 수 있듯이, 이들 지수는 평가 관점 외에도 측정 대상, 지표 수, 발행기관, 발행주기가 모두 다양하다. 공통적으로 '성평등'을 다루지만, 무엇을 성평등의 핵심으로 보는지에 따라 평가 영역과 중점 분야가 달라지며, 그 결과 한국의 성평등 수준은 지수별로 상이하게 나타난다. 본 리포트는 이러한 차이를 고려하여 국제기구가 발행하는 지수에 더해 대학 연구소와 민간단체가 발행하는 지수까지 폭넓게 분석에 포함하였다.

표 1-1 국제 젠더 지수 개요 및 한국 평가 결과

구분	여성개발지수 (GDI)	성불평등지수 (GII)	세계성격차지수 (GGGI)	사회제도젠더 지수(SIGI)	젠더사회규범 지수(GSNI)	SDG 젠더지수 (SDG Gender Index)	여성평화 안보지수 (WPS Index)
평가 관점	결과			제도		투입, 제도, 결과	제도, 결과
측정 대상	여성·남성 간 개발 격차	개발 성과에서의 성별 불평등	여성·남성 간 격차	성차별적 공식·비공식 사회제도	성차별적 사회적 규범 (편견, 태도)	SDG 달성에 있어 성평등 수준	포용·정의·안보 영역 여성의 지위
측정 영역	건강, 교육, 소득	건강, 교육, 정치, 노동	경제, 교육, 건강, 정치	가족 내 차별, 신체적 침해, 자원 활용 제약, 시민권 제한	정치, 교육, 경제, 여성 폭력, 재생산	12, 14, 15번 제외 모든 SDG 목표	포용, 정의, 안보
최초/최신 발행연도, 발행주기	1995/2025, 매년	2010/2025, 매년	2006/2025, 매년	2009/2023, 약 4년	2019/2023, 비정기	2019/2024, 비정기	2017/2025, 격년
지표 수	4	5	14	16	7	56	13
점수 범위 (의미)	0-1 (높을수록 평등)	0-1 (낮을수록 평등)	0-1 (높을수록 평등)	0-100 (낮을수록 평등)	0-100 (낮을수록 평등)	0-100 (높을수록 평등)	0-1 (높을수록 평등)
발행기관	UNDP	UNDP	WEF	OECD	UNDP	EM2030	조지타운대학 및 오슬로 평화연구소
자료원	HDI	UN	ILO, WHO, IPU, UNESCO, 세계은행, EOS 설문조사	OECD, UN기구, 세계가치관조사, WHO, DHS, 갤럽 등	세계가치관 조사	UNDP, 세계은행, OECD, 갤럽 등	UN기구, 세계은행, 갤럽 등
측정국가 수	172	172	148	140	172	139	181
대한민국 평가 결과	0.959/ 그룹 2	0.038/ 12위	0.687/ 101위	19.8/ 차별 매우 낮음	89.88%	78.9/ 26위	0.815/ 37위

출처 | EM2030(2024), GIWPS&PRIO(2025), OECD(2023b), UN(2023, 2025), WEF(2025) 참고하여 저자 작성.

국가발전과 성별 격차 (GDI, GII, GGGI)

여성개발지수(GDI)는 건강, 교육, 소득을 주요 측정 영역으로 삼으며, 한국은 0.959점이라는 높은 점수로 '그룹 2'에 속해 있다(UNDP, 2025). 이는 한국 여성이 누리는 교육 기회와 건강 수준이 남성과 비교했을 때 수치상으로 대등한 수준임을 의미한다. 건강, 교육, 정치, 노동 분야를 포괄하여 측정하는 성불평등지수(GII)에서도 한국은 0.038점으로 세계 12위를 기록하며 매우 평등한 국가로 분류되었다(UNDP, 2025). 특히, 낮은 모성 사망비와 높은 교육 수준이 우수한 평가의 주요 요인으로 작용하고 있다. 이렇듯 한국은 국가 전체의 발전 맥락에서 여성의 지위를 측정하는 GDI와 GII에서 상위권을 점하고 있다.

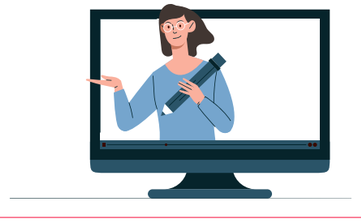
반면, 국가 경제발전 수준과 별개로 경제 참여 및 기회, 교육 성취, 건강과 생존, 정치적 권한 4대 영역에서 여성과 남성 간의 실질적인 격차를 평가하는 세계성격차지수(GGGI)를 살펴보면 한국은 2025년 148개국 중 101위(0.687점)로 하위권을 기록하였다(WEF, 2025). 교육과 보건 분야에서 세계 최상위권의 성취를 거두고 있음에도 불구하고, 이러한 성취가 경제 참여와 정치적 권한 부여에서의 실질적인 평등으로는 이어지지 못하는 한계를 보인다. 성별 임금 격차와 고위직·관리자 비율의 저조함은 노동시장에서의 구조적 장벽을 나타내며, 낮은 여성의원 비율은 국가 주요 의사결정 과정에 성평등한 관점이 실질적으로 반영되기 어려운 구조임을 시사한다.

제도와 인식 (SIGI, GSNI)

사회제도와 규범에 있어서도 한국 평가 결과는 지수에 따라 상이하게 나타난다. OECD 사회제도젠더지수(SIGI)는 가족 내 차별, 신체적 침해, 자원 활용 제약, 시민권 제한 등 4개 영역에 대해 16개 지표를 활용해 성차별적 공식·비공식 사회제도를 측정한다. 각 지표는 법, 태도, 관행 변수를 결합해 산정하며, 이중 법 변수는 가정폭력 피해자 보호를 위한 법적 장치 유무, 직장 내 성희롱을 금지 및 제재하는 규정 마련 여부 등 성평등 관련 주요 제도와 절차 구축 수준을 폭넓게 점검한다. 이에 따르면 2023년 한국은 20점을 기록하여 법·관행·규범을 포함한 사회제도에서의 성차별이 매우 낮은 사회로 평가되었다(OECD, 2023b).[10)]

이는 국제 성평등 기준을 국내법 체계에 적극적으로 도입할 것을 지속적으로 요구해 온 여성운동의 동력과 이를 정책화한 국가여성기구의 실행이 결합된 성과라고 할 수 있다. 한국은 1983년 CEDAW에 90번째로 서명, 1984년 비준하며 세계 61번째 협약당사국이 되었으며, 이후 협약과 상충하는 국내법을 단계적으로 재정비하는 등 공식 제도에서의 성차별 철폐를 위한 기틀을 마련했다. 또한 정기적인 이행 보고서 제출과 국제 심의 과정을 거치며 입법, 사법, 행정 전반의 성주류화 체계를 고도화해 왔다.[11)]

제도적 성과에도 불구하고 일상적 규범과 인식의 층위에서 여전히 개선이 필요하다. 세계가치관조사(WVS: World Values Survey)를 바탕으로 정치, 교육, 경제, 재생산 영역의 성별 편견을 측정하는 젠더사회규범지수(GSNI: Gender Social Norms Index)에서 한국은 최소 1개 문항에서 편견을 보인 인구 비율이 89.9%로 나타났다(UNDP, 2023).[12)] 한국은 최근 조사에서 이전 조사 대비 성별 고정관념이 없는 사람 비중이 오히려 감소한 국가로, 172개 조사대상국 가운데 가장 두드러진 백래시 사례 중 하나로 분류되었다(UNDP, 2023). 이는 한국의 성평등 성과가 최하위라는 의미보다는 GSNI가 포착하는 성역할 규범과 태도가 동 기간 더 성차별적인 방향으로 이동했음을 뜻한다.



10) 세부 영역별 점수를 보면 가족 내 차별(discrimination in the family)은 20.2점, 신체적 침해(restricted physical integrity)는 15.5점, 생산·금융자산 접근 제약(access to productive and financial assets)은 28.9점, 시민권 제한(restricted civil liberties)은 13.8점으로 나타남(OECD, 2023b).

11) 국가기록원 '유엔여성차별철폐협약 비준'

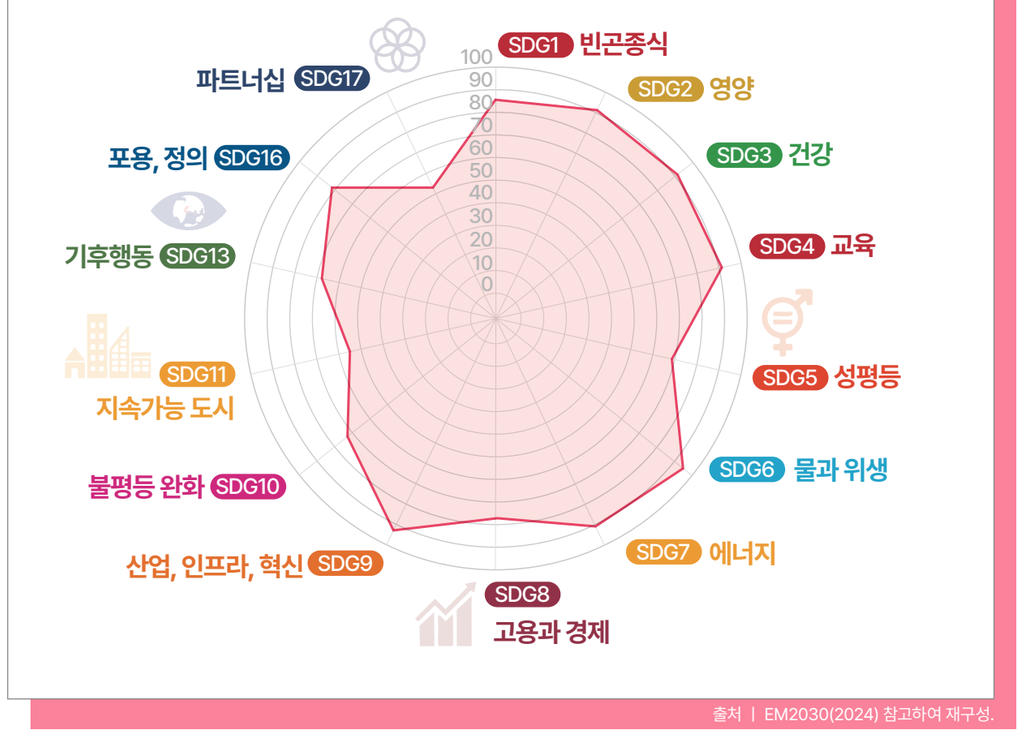
12) WVS 2017-2022년 조사자료 기준. '여성보다 남성이 더 나은 정치 지도자이다', '남성이 여성보다 더 나은 기업경영인이다' 등의 진술에 대한 동의 여부를 집계함.

종합 진단과 안전 (SDG 젠더지수, WPS지수)

본 리포트에서 소개하는 지수 중 지표 수 기준 가장 폭넓게 여러 부문을 포괄하는 지수로는 전문가 네트워크인 EM2030(Equal Measures 2030)가 비정기적으로 발행하는 SDG 젠더지수(SDG Gender Index)가 있다. 해당 지수는 17개 SDGs 목표 중 12(지속가능한 소비와 생산), 14(해양생태계 보존), 15(육상생태계 보존)번을 제외한 총 14개 목표를 아우르며, 56개 지표를 활용한다. 평가관점에 있어서도 성과와 제도 외에 예산, 인프라 접근성 등 정책 '투입' 현황을 파악할 수 있는 다양한 지표를 포함한다. 유엔 공식 SDG 프레임워크에 포함된 지표 외에도 공식 모니터링에서 충분히 포착되지 않는 성격차와 쟁점을 보완하기 위해 EM2030이 선정한 지표들로 구성되었다(EM2030, 2024).

한국은 2015년 74.4점, 2019년 76.3점에서 2022년 78.9점으로 완만하게 상승하여 2024년 조사 대상 139개국 중 26위를 기록하였다(EM2030, 2024). 목표별로 살펴보면 한국은 빈곤(1), 영양(2), 건강(3), 교육(4), 물·위생(6), 에너지(7), 산업.혁신(9), 평화.정의(16) 분야에서는 80~90점대의 우수 성과를 기록하였다. 반면, 성평등(5) 목표 및 양질의 고용(8), 불평등 완화(10), 지속가능한 도시(11), 기후 행동(13), 파트너십(17) 목표에서의 성주류화는 낮은 수준에 머물러 있다 그림 1-4. 그중에서도 성평등은 2015년 54.6점으로 '매우 미흡'하다는 평가를 받아 전체 목표 가운데 가장 낮은 점수를 기록했으나, 2022년에는 71점까지 개선되었다.

그림 1-4 2022년 SDG 젠더 지수 한국 평가 결과(2024년 보고서 기준)

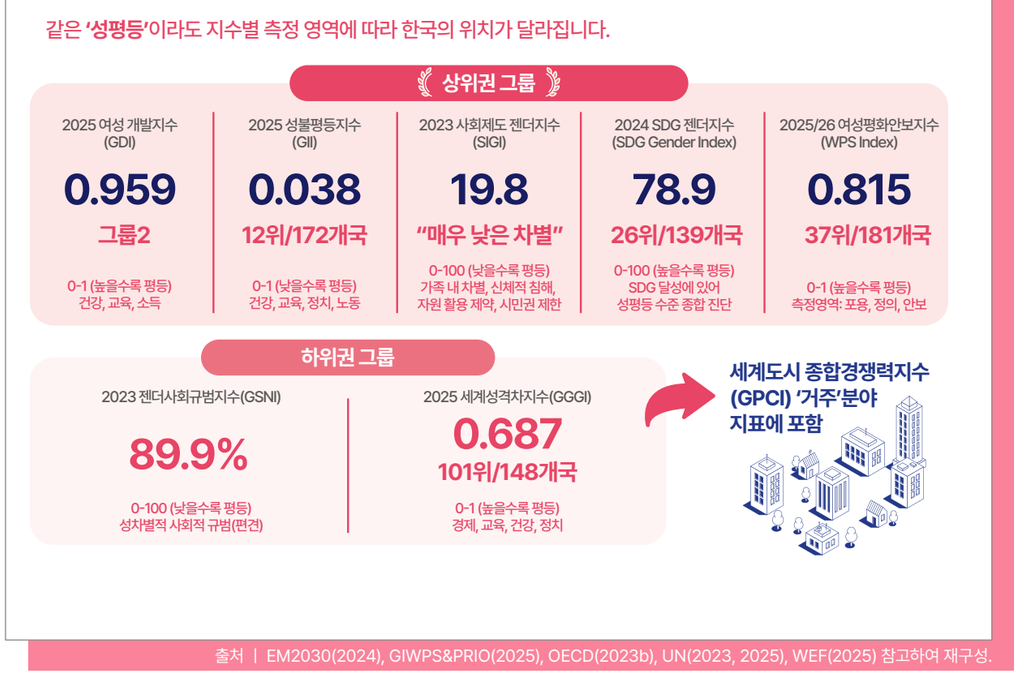


출처 | EM2030(2024) 참고하여 재구성.

끝으로, 여성·평화·안보 지수(WPS Index: Women, Peace and Security Index)는 포용, 정의, 안보 3개 영역의 13개 지표를 통해 여성의 지위를 측정한다. 2025/26년 지수에서 한국은 0.815점을 기록, 181개국 중 37위로 상위권을 유지했다. 안보 영역은 개인·지역사회·국가 수준의 안전을 포괄하며, 친밀한 관계에서의 폭력, 지역사회 안전, 정치 영역에서의 여성 폭력, 분쟁 인접성 등 4개 지표가 포함된다. 한국은 무력분쟁 발생 지점 50km 이내 거주하는 비율을 측정하는 '분쟁 인접성' 지표에서는 기타 고소득 국가 그룹과 유사하게 상대적으로 유리한 조건을 갖는다. 그러나 여성을 대상으로 한 정치적 폭력에 있어서는 2022년 정부가 여성가족부(현 성평등가족부) 폐지 등을 포함한 일련의 반페미니즘 공약을 검토했던 사례가 여성의 지위와 평화·안보 의제에 대한 백래시 맥락에서 해석되었다(GIWPS & PRIO, 2025).

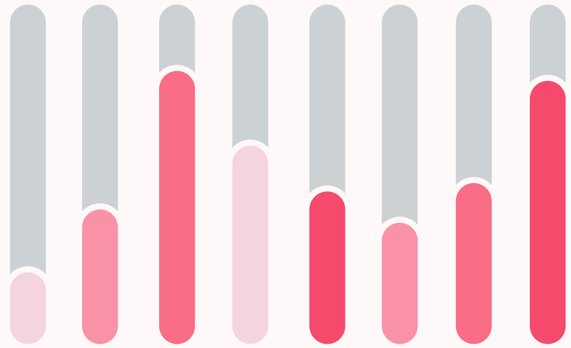
국제 젠더 지수들을 종합해 보면, 한국은 건강과 교육 영역에서는 대체로 높은 평가를 받는 반면, 정치와 경제 영역 중 의사결정 구조와 임금 격차에서는 낮은 점수가 확인된다. 한편, 법·제도 차원의 성차별은 낮지만, 성역할 고정관념과 편견으로 인해 성평등 인식 수준은 여전히 취약한 것으로 나타나 일상에서 작동하는 규범이 제도의 변화 속도를 따라오지 못하는 구조가 드러난다 그림 1-5 .

그림 1-5 국제 젠더 지수 상의 한국 평가 요약



출처 | EM2030(2024), GIWPS&PRIO(2025), OECD(2023b), UN(2023, 2025), WEF(2025) 참고하여 재구성.

지역성평등지수와 영역별 서울 순위



국내 젠더 지수 상에 서울시 우선순위 과제는 어떠한가? 지역성평등지수는 우리나라 17개 시·도의 성평등 수준과 변화 추이를 측정·비교하여 지역 간 격차를 확인하고 정책의 점검 및 개선 과제를 도출하기 위한 지표 체계다(서울시여성가족재단, 2024; 여성가족부, 2024). 국제 지수는 국가 단위 비교에 목적이 있다면, 지역성평등지수는 서울시 정책이 작동하는 현장에서의 성과와 개선점을 조명한다는 점에서 본 리포트의 문제의식과 직접 연결된다.[13)]

지역성평등지수는 '동등한 권한', '자원의 동등한 접근', '평등한 관계'의 3대 목표에 따라 의사결정, 고용, 소득, 교육, 건강, 돌봄, 양성평등의식 등 7개 영역, 총 20개 지표로 구성 되어있으며, 이에 더해 안전 영역은 2개 지표로 측정된다 그림 1-6 .[14)]

2024년 지역성평등보고서에 따르면 서울은 고용, 소득, 교육, 건강 영역에서 상위권을 유지하는 반면, 안전, 양성평등의식, 돌봄, 의사 결정 등 일부 영역에서 순위가 낮게 나타났다. 이는 서울이 경제, 교육 인프라와 같은 제도적 여건에서는 강점을 보이지만, 시민 인식과 규범, 안전과 같은 일상적 성평등 조건에서는 개선이 필요할 수 있음을 시사한다.

고용 영역에서 서울은 2021년 82.8점(3위), 2022년 84.7점(3위), 2023년 85.6점(3위)으로 안정적 상위권을 유지했고, 소득 영역도 2021년 76.1점(3위), 2022년 76.5점(3위), 2023년 77.0점(3위)으로 지속적으로 상위권에 위치한다. 교육 영역은 2021년 97.1점(1위), 2022년 96.8점(1위), 2023년 96.8점(3위)으로 순위가 하락했으나 점수 자체는 여전히 높은 편이며, 건강 영역은 2021년 93.5점(4위), 2022년 94.0점(3위), 2023년 95.8점(2위)으로 개선되었다(여성가족부, 2024).

13) 본 리포트 작성 시점에는 2025년 보고서가 발간되지 않아, 본고에서는 최신 공개자료인 2024년 지역성평등보고서를 서울의 상대적 강점과 취약 영역을 파악하는 자료로 활용

14) 지역성평등지수는 지표를 성비 또는 수준으로 표준화한 뒤, 대상 인구를 보정하고, 영역별 산술평균과 가중치를 적용해 종합지수를 산출.
자세한 지역성평등지수 산출 방법은 『2024년 지역성평등보고서』(여성가족부) 참고

반면, 의사결정 영역에서 서울은 2021년 35.1점(6위), 2022년 35.2점(7위), 2023년 38.2점(9위)으로 점수는 상승했으나 순위는 하락했다. 이는 서울의 개선 흐름이 지속되고 있으나, 다른 지역과 비교해 상승 흐름이 상대적으로 완만하다고 해석할 수 있다.

또한, 도시의 거주 여건과 밀접하게 연관된 일부 영역에서는 개선 노력이 필요한 것으로 나타난다. 돌봄 영역은 2021년 34.1점(7위)에서 2022년 36.0점(12위)으로 순위 변동이 있었으며, 2023년에는 35.7점(11위)으로 소폭 회복되는 모습을 보였다. 양성평등의식 영역은 2021년 78.6점(9위), 2022년 80.6점(8위)을 기록한 이후, 2023년에는 74.3점(13위)으로 나타났다. 안전 영역 역시 2021년 65.8점(15위), 2022년 64.7점(16위), 2023년 57.6점(16위)으로 나타나 시민 체감 안전 수준 향상을 위한 추가적인 정책 보완 필요성이 확인된다.

요약하자면, 지역성평등지수에서 서울은 고용, 소득, 교육, 건강 등 경제적 자원과 인적 역량이 요구되는 영역에서는 국내 최대 도시이자 수도로서의 강점을 보이고 있다. 반면, 안전, 돌봄, 양성평등의식과 같이 시민의 일상 경험과 사회문화적 환경과 밀접하게 연관된 영역에서는 상대적으로 정책적 보완 노력이 필요한 것으로 볼 수 있다.

그림 1-6 2023년 지역성평등지수 영역별 지표 구성 및 서울 평가 (2024년 지역성평등보고서 기준)

출처 | 2024년 지역성평등보고서(여성가족부).

국제X국내 젠더 지수 교차점검과 정책 액션 맵

다음으로는 국내외 젠더 지수에서 한국과 서울 평가 결과를 교차 검토하여 서울의 정책 개입이 요구되는 우선순위 영역을 진단한다. 국제 비교는 GDI, GII, GGGI, SIGI, GSNI, SDG Gender Index, WPS Index 등 주요 국제 젠더 지수에서 한국의 상대적 위치를 기준으로 '강점'과 '취약'을 구분하였다. 국내 비교는 지역성평등지수에서 서울의 순위를 기준으로, 서울의 정책 성과가 상대적으로 우수한 영역과 정책 개입이 필요한 영역을 구분하였다. 국제 젠더 지수는 글로벌 기준에서 한국의 위치와 취약 요인을 드러내는 반면, 지역성평등지수는 서울의 정책 성과와 시민 생활권에서의 과제를 반영한다. 아울러 교차점검을 통해 동일한 분야라도 국가 수준의 강점이 서울 시민의 체감으로 자동 전환되지 않는 영역과, 역으로 국내 상대 성과가 국제 비교에서는 취약으로 나타나는 영역도 있음을 확인하였다.

그림 1-7 과 같이 교차점검 결과를 바탕으로 각 사분면에 해당하는 정책 액션을 다음과 같이 구분하여 제시한다.

- **한국 강 - 서울 강** **교육, 건강, 디지털 영역** | 핵심 성과 유지 및 확산
- **한국 약 - 서울 강** **고용, 경제, 소득 영역** | 서울의 성과를 국제 경쟁력으로 전환
- **한국 강 - 서울 약** **안전 영역** | 국가 수준과 시민 체감의 불일치 해소
- **한국 약 - 서울 약** **의사결정, 양성평등의식, 돌봄/가족 영역** | 구조적 취약성 혁신

국제 및 국내 지표 간 일부 중복을 고려하더라도 전체 지표 수가 매우 방대하여서, 본문에서는 근거가 되는 모든 지표를 제시하기보다는 각 사분면의 주요 특징을 드러내는 핵심 지표를 선별하여 소개한다. SDG젠더지수는 원자료가 지표별 수치가 아닌 목표별 종합 점수로 제시되기 때문에 이러한 특성을 반영하였다. 또한 세계도시 종합경쟁력지수(GPCI) '거주' 분야의 지표로 활용되는 GGGI의 정책적 연계성을 고려하여, 국제 지수 간 유사 지표가 존재할 경우에는 GGGI 평가 결과를 우선적으로 제시하였다.

그림 1-7 국제 x 국내 젠더 지수 교차 검증을 통한 정책 과제 도출

출처 | 저자.

한국 강 - 서울 강

교육, 건강, 디지털 영역

교육과 건강은 국내외 데이터 기준 일관되게 '성과'로 확인되는 영역으로, 현재의 강점을 안정적으로 유지하는 동시에 이를 확산시키는 전략이 요구된다. 교육 영역의 대표 지표를 살펴보면, GGGI 문해율 지표에서 2025년 한국은 완전 평등(1.0점)으로 148개국 중 1위로 평가되어, 성별 격차가 사실상 관측되지 않는 수준이다. SDG Gender Index Goal 4(교육)에서도 2022년 90.2점으로 전반적인 교육 성과가 높은 편에 속한다. 또한 GGGI 전문직 및 관련 종사자 성비는 2025년 여성 49.98%, 남성 50.02%로 성비 균형에 매우 근접해, 높은 교육 성과가 노동시장 내 전문직 진출로도 상당 부분 연결되고 있음을 시사한다.[15] 국내 지표에서도 서울의 평균 교육년수는 2023년 17개 지역 중 3위로 나타났으며, 여성 13.1년, 남성 14년으로 성별 격차가 크지 않다 표 1-2 .

건강 영역 역시 국내외 지수에서 강점이 확인된다. GGGI 건강수명 성비는 2025년 1.048로 1을 상회, 여성의 건강수명 우위를 반영한다. SDG Gender Index Goal 3(건강)은 2022년 90.6점(139개국 중 11위)으로 '매우 우수'에 해당하는 평가를 받았다. 국내에서는 2023년 주관적 건강상태가 여성 47.2%, 남성 52.1%로 성별 간 차이가 확인되었으나, 지역 비교에서는 1위로 나타났다 표 1-2 . 전반적으로 건강 영역의 성과는 안정적인 편으로 평가할 수 있다.

15) 해당 지표는 GGGI '경제참여 및 기회' 하위 지표이지만, 본 리포트에서는 높은 교육 성과가 여성의 전문직 진출로 이어진 결과로 해석하여 '교육' 영역에 포함

디지털 영역의 경우 국제 젠더 지수에서는 성과를 확인할 수 있는 기초 지표가 포함되어 있으나, 지역성평등지수에는 유사 지표가 없다. WPS의 여성 휴대전화 이용률은 2025년 96%로 디지털 접근 기반이 넓게 형성되어 있음을 시사한다 표 1-2 . WPS는 휴대전화 접근성이 경제·사회·정치에 참여할 기회의 핵심 기반으로 점차 널리 인정되고 있는 것을 고려하여 본 지표를 포함하였다고 설명한다(GIWPS & PRIO, 2025). SDG젠더지수에서도 디지털 관련 지표가 포함된 목표 9에서 한국은 2022년 91.8점으로 '매우 우수' 평가를 받았다. SDG9는 산업, 인프라 및 혁신을 다루는 목표로, 4개 지표에는 도로 환경 등 디지털과 직접 관련이 없는 지표도 포함되어 있다. 다만, 이 중 '지난 1년간 디지털 결제를 해보거나 받은 경험이 있는 여성 비율(지표 9.1)'과 '인터넷 서비스에 접근 가능한 여성 비율(지표 9.3)'은 디지털 접근과 활용 역량을 보여주는 지표로서 참고할 수 있다. 단순한 휴대전화 이용률을 넘어 일상 및 금융 서비스에서의 실제 활용까지 측정하는 국제 지표가 존재한다는 점을 고려하여 국내에서도 디지털 성평등을 측정하는 지표 체계를 마련하고, 이를 생성하고 확산하는 방안을 검토해야 한다.

한편, 결과 지표에서 확인되는 강점에도 불구하고, 성평등 규범과 인식의 층위에서는 교육 영역에 여전히 과제가 남아 있다. 2023년 GSNI에 따르면 "대학 교육은 여성보다 남성에게 더 중요하다"는 인식에 약 33.73%가 동의하여(여성 30.41%, 남성 37.23%), 성별에 따른 인식 차이가 확인되었다. 이는 교육 영역에서의 성과가 곧바로 성별 고정관념의 탈피로 이어지지는 않는다는 점을 보여주며, 핵심 성과를 유지 및 확산하는 과정에서 인식 제고를 위한 노력이 필요함을 시사한다.

표 1-2 교육, 건강, 디지털 영역 국내외 주요 지표 및 평가결과

영역	구분	지표	지수	평가결과			비고
				값	순위	연도	
교육	국제	문해율	GGGI	1.0	1위/148국	2025	성평등 관점에서 '교육 접근'의 기초 성과 제시
		SDG4	SDG 젠더지수	90.2점	36위/139국	2022	SDG4 지표 4개를 종합한 점수로 '매우 우수'에 해당
		전문직 및 관련 종사자 성비	GGGI	0.999	67위/148국	2025	여성 49.98%, 남성 50.02%로 성비 균형에 가깝지만, 1.0을 달성한 국가가 다수 있어 순위는 낮음.
	국내	평균 교육년수	지역성평등지수	93.5점	3위/17지역	2023	여성 13.1년, 남성 14년
건강	국제	건강수명 성비	GGGI	1.048	42위/148국	2025	1을 초과하여 여성 우위를 의미. 단, GGGI는 1을 초과한 경우, 이를 추가 성과로 반영하지 않음.
		SDG3	SDG 젠더지수	90.6점	11위/139국	2022	SDG3 지표 4개를 종합한 점수로 '매우 우수'에 해당
	국내	주관적 건강상태	지역성평등지수	90.6점	1위/17지역	2023	여성 47.2%, 남성 52.1%
디지털	국제	여성의 휴대전화 이용률	WPS 지수	96%	-	2025	15세 이상 여성 중 휴대전화 보유 비율로 디지털 접근 기반을 시사
		SDG9	SDG 젠더지수	91.8점	2위/139국	2022	SDG9 지표 4개를 종합한 점수로 '매우 우수'에 해당. 4개 지표 중 '지난 1년간 디지털 결제 경험 있는 여성 비율(9.1)'과 '인터넷 서비스 접근가능한 여성 비율(9.3)' 2개가 디지털 접근 및 활용 역량과 관련됨.

출처 | 여성가족부(2024), EM2030(2024), WEF(2025) 참고하여 저자 작성.

한국 **약** - 서울 **강**

고용, 경제, 소득 영역

고용, 경제 및 소득 영역은 국내 지표에서 서울의 성과가 일부 확인되지만, 국제 지수에서는 한국의 취약성이 뚜렷하게 나타나는 영역으로, 서울의 성과 유지와 동시에 격차의 구조적 원인 해결에 초점을 맞춘 개선 전략이 함께 제시되어야 한다.

국제 비교에서 한국은 GGGI의 경제참여 및 기회 영역에서 추정 소득 성비, 경제활동참여율 성비, 유사노동 임금 공정성이 낮게 나타나 노동시장 참여와 소득 접근의 측면에서 격차가 확인된다. 해당 영역에서 한국 순위는 2025년 114위로 종합 순위(101위)보다도 낮으며, 경제활동참여율 성비는 여성 56.80%, 남성 72.98%로 16.18%p의 격차를 보인다. 기업인 설문에 기반한 '유사노동 임금 평등(wage equality for similar work)' 지표는 0.602점으로, 향후 실질적인 임금 공정성 확립을 위한 지속적인 노력이 요구됨을 보여준다. 추정 소득 성비 역시 여성(34.03)이 남성(66.03)에 크게 밑돌아, 성별 소득 격차가 뚜렷하게 확인된다 표 1-3.

반면, 지역성평등지수 경제 및 소득 영역에서 서울은 3위로 상위권에 해당한다. 경력 중단 여성 비율은 13.6%로 전국 평균인 17%보다 낮은 편이며, 성별 임금격차 역시 지역 비교에서 상위권에 속한다. 그러나 임금의 절대 수준을 보면 여성 2,732,000원, 남성 4,112,000원으로 격차가 크게 나타나, 임금 격차 문제가 상존해 있다. 소득 영역 지표에서도 상반된 평가 결과가 확인된다. 기초생활수급자 비율은 지역 비교에서 2위로 나타나 상위권에 해당하지만, 국민연금 수급률은 15위로 낮아 노후소득 보장에 대한 정책적 관심이 필요하다. 따라서 경제·소득 영역 종합 순위만으로 서울의 성과를 단정하기보다는, 세부 지표 간 편차가 의미하는 정책 공백을 보완하는 접근이 필요하다.

제도와 인식 관련 지수 평가에서도 한국은 노동권과 관련해 여성의 특정 직업 진입 및 야간근로와 관련된 제한이 남아 있다는 점이 확인되었다.[16] 사회적 인식 측면에서도 "남성이 여성보다 일자리에 더 우선권을 가져야 한다", "남성이 여성보다 더 나은 기업 경영자이다"라는 GSNI 경제 영역 편견을 집계하는 문항에 여성 59.40%, 남성 71.99%가 동의하여 성별 인식 차이가 확인되었다. 이는 노동시장 참여와 승진 및 임금 결정 과정에서 작동하는 규범과 기대가 여전히 성별 격차를 재생산할 수 있음을 시사한다. 따라서 노동시장 진입과 고용 유지에 영향을 미치는 돌봄 부담 완화 및 일·생활 균형 기반 강화 외에도 경제 영역의 성평등 인식 제고가 요구된다.

16) SIGI 법률 설문에서 '여성의 특정 직업 진입을 금지하는 법이 있는가'에는 '예', '여성이 남성과 동일한 야간근로를 할 수 있는가'에는 '아니오'로 응답

무엇보다 저출생 대응을 목표로 추진되는 다양한 정책이 양성평등 관점에서 설계 및 추진되고 있는지 점검하고, 이러한 정책이 노동시장 성별 임금격차 완화 노력과 분절적으로 운영되지 않도록 정책을 통합하고 연결하는 작업이 필요하다. 여성의 선택이나 책임을 전제하는 '저출산'에서 사회의 구조적 요인을 지적하는 '저출생'이라는 용어가 자리 잡아가고 있지만, '저출생'이라는 현상 자체에만 초점을 둘 경우 근시안적인 처방에 머물 위험이 크다. OECD의 한 워킹페이퍼는 여성들의 커리어와 육아의 양립이 어려운 한국의 환경을 지적하며, 이를 합리적으로 병행할 수 있는 여건이 마련되지 않는 한 출산율은 더 하락할 수 있다고 분석하였다(Choi et al., 2024). 또한 Doepke 외(2023)는 여성이 경력과 가정생활을 얼마나 쉽게 병행할 수 있는지가 고소득 국가의 출산율을 결정짓는 핵심 요인이며, 두 목표가 충돌할수록 여성 고용과 출산이 함께 위축된다고 설명한다. 또한 양립 조건으로 공공보육의 확대 외에도 '워킹맘'에 우호적인 사회규범, 유연한 노동시장, 그리고 아버지의 돌봄 참여 확대를 강조한다(Doepke et al., 2023). Goldin(2021) 역시 돌봄과 경제는 상호의존적 영역이며, 여성의 경력과 가족 형성 간 긴장 완화를 위해서는 남성의 돌봄 참여 확대와 함께 시간 유연성이 높은 일자리 구조가 필요하다고 지적한다.

따라서 서울은 저출생 대응, 여성의 경력단절 예방, 성별 임금격차 완화를 분절된 과제가 아닌 구조적 격차 해소를 위한 통합적 정책 체계로 전환하여 추진할 필요가 있다.

표 1-3 고용, 경제, 소득 영역 국내외 주요 지표 및 평가결과

구분	지표	지수	평가결과			비고
			값	순위	연도	
국제	추정 소득 성비	GGGI	0.515	116위/148국	2025	여성 34.03, 남성 66.03로 소득 격차가 크게 나타남(단위: Int'l $1,000).
	경제활동참여율 성비	GGGI	0.778	80위/148국	2025	여성 56.8%, 남성 72.98%로 경제활동참여율 성별 격차가 나타남.
	유사노동 임금 공정성	GGGI	0.602	94위/148국	2025	기업인 설문(EOS: Executive Opinion Survey) 기반 지표로, 동일·유사 업무에서의 임금 평등에 대한 인식 반영
	SDG8	SDG 젠더지수	77.7점	56위/139국	2022	고용·노동 관련 SDG8 지표 5개를 종합한 점수로 '보통'에 해당
국내	경력단절 여성 비율	지역성평등지수	86.4점	4위/17지역	2023	서울은 13.6%로 전국 평균(17%)보다 낮음.
	성별 임금격차		66.4점	4위/17지역	2023	전국 평균(64.2점)보다 높아 국내에서는 상위권이나, 여성 2,732,000원, 남성 4,112,000원으로 사실상 임금 격차가 크게 나타남.
	기초생활수급자 비율		93.7점	2위/17지역	2023	취약계층 규모를 반영하는 지표
	국민연금 수급율		70.8점	15위/17지역	2023	경제 및 소득 영역에서 서울은 종합 3위이지만, 노후소득과 보장된 지표에서 서울은 15위로 하위권에 해당

출처 | 여성가족부(2024), EM2030(2024), WEF(2025) 참고하여 저자 작성.

한국 강 - 서울 약

안전영역

안전 영역에서는 국가 수준의 강점이 서울 시민의 일상적 체감으로 충분히 연결되도록 노력이 필요한 것으로 나타난다 표 1-4 . 여성평화안보지수(Women, Peace and Security Index)의 안보 영역은 친밀한 관계에서의 폭력과 야간 단독보행안전 체감과 같이 개인과 지역사회 수준에서의 지표 외에도 여성 대상 정치적 폭력, 분쟁 근접성 등 국가 수준의 위험 환경까지 포괄하고 있다. 반면, 지역성평등지수에서 안전 영역은 WPS지수와 마찬가지로 야간통행의 안전도와 동시에 도시의 범죄 발생 현황을 직접적으로 반영하는 강력범죄 피해자 지표까지 포함한다. 무력 분쟁이 발생하고 있지 않은 한국은 여타 선진국과 마찬가지로 WPS 지표에서 전반적으로 긍정적인 평가를 받고 있다. 다만 이러한 국가 단위의 거시적 안전 수준이 시민의 생활 안전 체감으로까지 보다 긴밀하게 연결될 수 있도록 지속적인 정책적 보완과 노력이 필요한 상황이다. 따라서 시민 생활권에서 체감되는 안전 경험과 일상적 위험 요인을 세심하게 반영한 정책 설계를 통해 안전 영역의 성과를 더욱 높여 나갈 필요가 있다.

또한, 서울의 안전 과제는 치안 인프라 확충과 더불어 장기적이고 포괄적인 관점의 접근이 필요하다. 우리나라 형법 제297조는 강간에 대한 정의를 폭행 또는 협박을 요건으로 규정하고 있어,[17] 동의 부재를 중심으로 강간의 법적 정의를 재정비하는 최근 OECD 국가들의 흐름과는 차이를 보인다(OECD, 2023a). SIGI 법률 설문에 따르면 한국은 성희롱 관련 법적 보호가 교육기관까지 충분히 적용되지 않는 사례로 분류되어(OECD, 2023b), 교육 환경에서의 성희롱 예방 및 대응 체계의 실효성을 점검할 필요가 제기된다. 이러한 제도적 쟁점은 교육기관과 청소년 시설이 밀집한 서울의 특성과 맞물려, 안전 의제를 제도 전반으로 확장해 다룰 필요가 있음을 시사한다.

인식과 규범의 층위에서도 서울이 주목해야 할 과제가 있다. GSNI의 폭력과 재생산권 영역에서 한국의 성차별적 편견은 59.20%(여성 56.11%, 남성 62.44%)로 나타났다.[18] 이는 범죄 발생 이후의 대응뿐 아니라, 신고·상담·사법 접근, 피해자 비난, 2차 가해 등 생활권 안전의 질을 좌우하는 요인으로 작동한다. 따라서 서울의 생활안전 개선은 젠더기반폭력에 대한 피해자 중심 접근이 실질적으로 작동할 수 있도록 이를 뒷받침하는 정책적 인식 기반 강화가 필요하다.

17) OECD SIGI 법률 설문에서 여성폭력 관련 법적 보호의 공백 가능성을 점검하는 문항인 '강간의 법적 정의가 동의 부재에 근거하는가'에 대해 한국은 '아니오'로 응답(OECD, 2023b).

18) GSNI는 폭력과 재생산권 관련 편견을 대리문항으로 측정하며, 친밀한 관계에서의 폭력에 대해서는 "어떤 상황에서 남편이 아내를 때리는 것이 정당화될 수 있는가"와 같은 문항을 활용(UNDP, 2023).

궁극적으로 안전 영역에서 서울은 개인, 관계, 지역사회 등 여러 층위에서 위험 요인과 대응 요인을 함께 다루는 사회생태학적 접근(socio-ecological approach)을 적용할 필요가 있다(Heise, 1998). 또한 폭력이 특정 사건에 국한되지 않고 여성의 일상에서 연속적으로 경험될 수 있다는 '폭력의 연속성(continuity of violence)' 관점을 고려할 때(Kelly, 1988), 안전 영역 정책은 범죄 발생 이후의 대응을 넘어 일상에서의 불안과 취약성을 낮추는 예방·보호·회복의 연계 구조로 설계되어야 한다. 즉, 서울은 도시 특성과 온라인 환경을 함께 고려한 다양한 안전 정책을 지속적으로 추진하고 있는 만큼, 앞으로는 국가 수준의 강점이 시민의 일상적 안전 체감으로 더욱 긴밀하게 연결될 수 있도록 정책 체계를 한층 고도화하고, 그 성과를 시민들이 보다 폭넓게 체감할 수 있도록 발전시켜 나갈 필요가 있다.

표 1-4 안전 영역 국내외 주요 지표 및 평가결과

구분	지표	지수	평가결과			비고
			값	순위	연도	
국제	남아선호	WPS 지수	105.9	-	2024	여아 100명당 남아 출생 수
	친밀한 관계에서의 폭력		8	-	2018	지난 12개월간 신체적 폭력, 성폭력
	지역사회 안전		72	-	2022-2024	지역사회에서의 체감 안전 수준을 반영하는 지표로, 국제 비교에서의 '일상 안전' 수준 제시
	여성 대상 정치적 폭력		0.004	-	2024	여성 10만 명당 사건 수
	분쟁 접근성		0	-	2023-2024	50km 이내 분쟁 발생 지역 거주
	SDG 16	SDG 젠더지수	81.4점	18위/139국	2022	SDG16 지표 4개를 종합한 점수로 '우수'에 해당. 여성의 정의 접근성, 여성의 의도적 살인 피해, 여성의 야간 단독 보행 안전 체감, 형사사법체계의 작동 등 안전·치안·사법 관련 요소 포함
국내	야간보행에 대한 두려움	지역성평등지수	64점	13위/17지역	2023	서울은 중하위권으로, 시민의 일상 체감 안전 반영
	강력범죄(흉악범) 피해자		51.1점	17위/17지역	2023	17개 지역 중 최하위. 대도시 특성도 고려하되, 피해 예방·대응 체계 실효성 점검 필요

출처 | 여성가족부(2024), EM2030(2024), GIWPS&PRIO(2025) 참고하여 저자 작성.

한국 약 - 서울 약

의사결정, 양성평등의식, 돌봄/가족 영역

의사결정, 양성평등의식, 돌봄/가족 영역은 국내외 젠더 지수에서 지속적으로 개선 필요성이 나타나는 영역으로, 서울시 정책의 우선순위 분야로 제시할 필요가 있다 표 1-5 . 국제 비교에서 한국은 GGGI 기준 여성 국회의원 비율이 낮고, 장관급 여성 비율, 입법·고위공직·관리직 비율 또한 하위권으로, 핵심 의사결정 구조에서 여성 대표성이 보다 확대될 필요가 있다. 국내에서도 서울은 지역성평등지수 의사결정 영역이 2023년 38.2점으로 낮은 편이며, 광역·기초의원 비율은 상대적으로 상위권(4위)이나, 5급 이상 공무원 비율과 초·중·고 교장·교감 비율이 각각 9위, 14위로 나타났다. 이는 서울이 광역·기초의원 분야에서 비교적 높은 여성 대표성을 보이고 있는 성과를 바탕으로, 앞으로는 행정조직과 공공기관, 교육 분야 등에서도 여성 대표성과 영향력이 보다 균형 있게 확대될 수 있도록 정책 기반을 지속적으로 고도화해 나갈 필요가 있음을 시사한다.

성별 대표성 격차는 성역할 고정관념과 연결된 구조적 문제로 볼 수 있다. 2023년 GSNI 정치 영역에서의 성별 고정관념 측정 문항에 대한 동의 비율이 72.85%(여성 68.81%, 남성 77.10%)로 나타났다.19) 이는 여성의 정치적 대표성 확보 과정은 시민들의 인식과 사회적 기대로부터 영향 받을 수 있음을 보여준다. 따라서 서울은 여성 리더십 확대와 이에 대한 사회적 공감과 수용성을 높이기 위한 노력도 함께 추진할 필요가 있다.

돌봄 영역에 있어 GGGI 보조 지표에 따르면, 한국의 무임금 가사 및 돌봄 노동 시간은 여성 12.85%, 남성 3.82%로, 약 3.3배 격차가 난다(WEF, 2025). 또 다른 국제 지표로는 SIGI의 법률 설문을 참고할 수 있다. '가족 내 차별' 영역에서 가구 내 책임과 관련해 관습·전통·종교 등 비공식 규범이 남녀가 가구주로 인정받는 권리에서 차이를 만들 수 있는지, 또한 아들과 딸의 상속 권리에 차등을 두는 비공식 규칙이 존재하는지 문항에 대해 한국의 경우 모두 '그렇다'라고 답변하였다(OECD, 2023b). 이는 법, 제도 상 평등이 확대되고 있음에도, 가족 내 역할과 자원 분배에 대한 사회문화적 인식과 관행이 성별 격차에 영향을 미칠 가능성이 있음을 시사한다.

지역성평등지수 돌봄 영역에서 서울은 중간 수준의 분포를 보이고 있으며, 가사 노동 시간과 육아휴직 사용에서는 여전히 성별 차이가 나타나는 것으로 확인된다. 돌봄 영역에서 나타나는 이러한 격차는 앞서 국내 지역 비교에서 서울이 상대적으로 높은 성과를 보였던 경제, 고용, 소득 영역과도 긴밀하게 연결되는 지점으로 볼 수 있다.

19) "여성이 남성과 같은 권리를 갖는 것은 민주주의에 필수적이다", "남성이 여성보다 더 나은 정치 지도자다"라는 문항에 대한 응답을 바탕으로 집계된 수치

돌봄 부담이 여성에게 상대적으로 집중될 경우 여성의 노동시장 참여와 경력 지속, 성장 기회에 영향을 미칠 수 있으며, 이는 장기적으로 의사결정 구조 내 대표성과도 연결될 가능성이 있다. 즉, 돌봄 노동의 성별 분담 문제는 개인이나 가족 차원을 넘어 노동시장 구조, 조직의 승진·보상 체계, 공적 의사결정 참여 환경 등과도 상호 연관된 요소로 이해할 수 있다.

따라서 서울은 공공 돌봄 인프라를 확충하는 한편 남성의 돌봄 참여를 제도적으로 촉진하고, 조직 내 문화를 혁신해 나가는 통합적 정책을 통해 돌봄–고용–대표성의 연결고리를 선순환으로 전환할 필요가 있다. 결국 돌봄/가족 영역의 개선 과제는 앞서 경제, 고용, 소득 영역에서 제시한 저출생 대응, 일·생활 양립, 성별 임금격차 해소를 통합적으로 추진하는 전략과 직결된다.

표 1-5 의사결정, 양성평등의식, 돌봄/가족 영역 국내외 주요 지표 및 평가결과

영역	구분	지표	지수	평가결과			비고
				값	순위	연도	
의사결정	국제	여성 국회의원 비율	GGGI	0.255	102위/148국	2025	여성 20.33%, 남성 79.67%로 여성 대표성이 낮음. 국가 단위 의사결정에서의 성별 격차 지속
		장관급 여성 비율		0.231	85위/148국	2025	여성 18.75%, 남성 81.25%로 정부 운영에 있어 여성 대표성이 제한적. 정책결정 고위 직위에서의 성별 격차 확인
		여성 입법·고위공직·관리직 비율		0.213	124위/148국	2025	GGGI '경제참여, 기회' 영역에 포함된 지표이지만, 입법자, 고위공무원, 관리직의 여성 대표성을 포착하는 지표로 본 리포트에서는 의사결정 영역에 포함. 여성 17.53%, 남성 82.47%
	국내	초·중·고 교장·교감 비율	지역성평등지수	28.5점	14위/17지역	2023	서울의 의사결정 영역 종합 순위는 9위이며, 세부 지표 중 교육행정 및 행정 분야에서 성 격차가 크게 나타남.
		5급 이상 공무원 비율		47.8점	9위/17지역	2023	
양성평등의식	국제	최소 1개 성차별 편견 보율 비율	GSNI	89.88%	-	2023	여성 86.83%, 남성 93.08%로 성역할 편견이 광범위하게 존재
	국내	가족 내 성역할 고정관념	지역성평등지수	44.9점	7위/17지역	2023	서울의 양성평등의식 영역 종합 순위는 2023년 13위이며, 점수는 2022년 80.6점에서 2023년 74.3점으로 하락
		여성 인권에 대한 태도		85.1점	10위/17지역	2023	
		성차별 경험률		92.8점	13위/17지역	2023	
돌봄/가족	국제	무임금 가사 및 돌봄노동시간	GGGI	-	-	2025	GGGI 보조지표로 국가별 순위는 별도로 제시되지 않음. 여성 12.85%, 남성 3.82%로 약 3.3배 차이 (하루 24시간 중 무급 가사 및 돌봄노동에 사용한 시간의 비율을 의미)
	국내	가사노동 시간	지역성평등지수	33점	6위/17지역	2023	서울의 돌봄 영역 종합 순위는 2023년 11위로, 중하위권에 해당
		육아휴직자		38.4점	11위/17지역	2023	

출처 | 여성가족부(2024), UN(2023), WEF(2025) 참고하여 저자 작성.

정책 시사점

본 리포트는 국제 젠더 지수와 국내 젠더 지수를 교차 점검하여, 국내외 데이터에서 일관되게 확인되는 성과 영역, 그리고 국제와 국내의 평가 단위와 지표 구성 차이 등으로 발생하는 성과와 생활 수준에서의 간극을 확인하고, 서울시가 정책 과제를 우선적으로 추진해야 할 영역을 제시하였다. 이를 바탕으로 양성평등을 도시경쟁력을 완성하는 전략 의제로 재위치시키고, 서울시가 우선적으로 추진해야 할 정책 방향을 다음과 같이 제안한다.

첫째, 디지털 분야의 국내 성평등 측정체계를 개발하고 확산할 필요가 있다. 디지털 영역은 국제 젠더 지수에서 일부 성과를 확인할 수 있지만, 지역성평등 지수에는 이를 직접적으로 포착하는 유사 지표가 부족하다는 점이 확인되었다. 서울은 디지털 성평등을 성과로 관리하기 위해 국내 차원의 측정 체계를 보완해 나가는 것을 고려할 수 있다. 예를 들어 OECD Going Digital 프로젝트의 '사회' 영역에 포함된 과학·수학·읽기 분야 상위 성취 학생 비율(여성·남성), 젊은 여성 개발자 비율, 인터넷 이용의 성별 격차 등은 서울이 디지털 포용성과 여성의 ICT 역량, 나아가 디지털 분야의 성평등을 점검할 수 있는 참고 지표가 될 수 있다.[20] 디지털은 일상 서비스 이용뿐만 아니라 경제활동 참여, 안전과 권리 접근으로 연결되는 기반이므로, 서울은 국제 지표에서 확인되는 성과를 유지하되 국내 지표의 공백을 메우는 방향으로 측정 체계를 구성할 수 있을 것이다.

둘째, 저출생 대응, 돌봄, 일·생활 균형, 성별 임금격차 대응에 있어 커리어와 돌봄 정책 연결 및 통합적 접근이 필요하다. 저출생 대응과 성별 임금격차 해소 정책은 분리해 다룰 수 없으며, 출산과 양육 지원은 여성의 경력단절 예방과 해소, 남녀의 돌봄 분담 개선, 성별 임금격차 완화와 결합될 때 비로소 구조적 격차 해소 전략으로 기능할 수 있다. 서울은 저출생 대응, 돌봄, 일·생활 균형, 임금격차 완화 정책 간의 연계성을 더욱 강화하여, 여성의 경력 지속과 가족 형성을 함께 지원할 수 있는 통합적 정책 체계로 발전시켜 나갈 필요가 있다. 서울형 키즈카페, 아이돌봄센터 등 서울의 공공보육 기반은 이러한 통합 전략의 출발점이 될 수 있으며, 이를 여성 고용 유지와 성별 임금격차 완화 정책과 체계적으로 연결하는 것이 글로벌 경쟁력 제고로 이어질 수 있다.

20) OECD Going Digital Toolkit

셋째, 안전 영역은 국가 단위 비교에서의 전반적으로 긍정적인 평가와 함께, 대도시 서울의 생활권에서 시민이 체감하는 안전 수준 또한 중요한 정책 요소로 작용하는 분야이다. 서울은 높은 인구밀도와 복합적인 이동 환경 등 대도시 특성을 지니고 있는 만큼, 시민들이 보다 안정감을 느낄 수 있는 도시 환경 조성이 지속적으로 요구된다. 이에 따라 서울은 기존의 치안 정책과 더불어 젠더기반폭력에 대한 피해자 중심 대응과 동의·존중 기반의 예방 교육을 지속적으로 확대해 나갈 필요가 있다. 아울러 개인, 관계, 지역사회, 제도 차원의 다양한 위험 요인을 함께 고려하고 온라인 공간까지 포괄하는 통합적 보호체계를 더욱 고도화해 나갈 필요가 있다.

넷째, 시민 중심 스마트 시티 전략을 성평등 관점에서 고도화해야 한다. 시민 중심 스마트 시티는 기술개발을 넘어 시민의 삶의 질 향상을 최우선 가치로 두며, 포용적 도시 설계와 데이터 기반 거버넌스를 통해 도시의 지속가능성을 도모하는 모델이다(김상민, 2021). 스마트 우먼 개념은 여기서 한 걸음 더 나아가, 일·돌봄·안전 등 도시 정책의 직접적인 영향을 받는 주요 주체인 여성의 관점을 반영함으로써, 모든 시민을 위한 도시를 완성하고자 하는 인간중심 스마트 시티의 고도화된 모델이라 할 수 있다(서울시여성가족재단, 2025). 서울시여성가족재단은 기술혁신 중심의 스마트 시티 비전을 전환하여 디지털 격차와 사회적 포용성 문제 해결을 위한 2025년 '스마트 우먼 프로젝트'를 출범하였으며, 2026년 현재 사업 고도화를 추진 중에 있다.

위 정책 방향이 함께 추진될 때 성별 격차를 기준으로 집계하는 GGGI의 개선이 가능해지고, 나아가 도시 경쟁력 지표에서도 파급 효과가 기대된다. 이러한 변화는 도시의 거주와 삶의 질 관련 평가에서 성 격차가 걸림돌로 작용하는 지점을 완화해, 서울의 도시경쟁력 향상에 기여할 수 있다. 양성평등은 도시의 매력을 완성하는핵심 조건이며, 이를 통해 서울은 기술 중심의 스마트 시티를 넘어 시민의 삶을 중심에 둔 진정한 스마트 시티로 나아갈 수 있다.

서울시여성가족재단
양성평등사업실 양성평등협력사업팀
책임연구원 **심예리**

참고문헌

김상민. (2021). "시민중심 스마트 시티 혁신을 위한 지방정부 전략: 부천시와 바르셀로나 사례를 중심으로", 도시행정학보 34(3), 1-39쪽.

서울시여성가족재단. (2024). 서울시 성평등지수 현황과 과제. 서울시 여성가족정책리뷰(2024.08. 제8호).

서울시여성가족재단. (2025). 『여성과 서울시가 함께 성장하는 지속 가능한 미래를 위한 '스마트우먼 프로젝트'』. 정책개발실 내부자료.

여성가족부. (2024). 2024년 지역성평등보고서. 여성가족부.

A.T. Kearney. (2025). Accelerating through volatility: 2025 Global Cities Report. Kearney.

Choi, S., Ham, S., Yang, Y. and J. Pareliussen. (2024). "Women's Employment and Fertility in Korea: A Literature Review". OECD Economics Department Working Papers No. 1825. https://dx.doi.org/10.1787/ac53879e-en

Doepke, M., Hannusch, A., Kindermann, F. and M. Tertilt. (2023). "The Economics of Fertility: A New Era", Chapter 4 in Handbook of the Economics of the Family, Volume 1, ISSN 2949-835X. https://doi.org/10.1016/bs.hefam.2023.01.003

Equal Measures 2030. (2024). A Gender Equal Future in Crisis? Findings from the 2024 SDG Gender Index. Equal Measures 2030.

Fukuda-Parr, S. (2016). From the Millennium Development Goals to the Sustainable Development Goals: shifts in purpose, concept, and politics of global goal setting for development. Gender & Development, 24:1, 43-52, doi: 10.1080/13552074.2016.1145895.

Georgetown Institute for Women, Peace and Security & Peace Research Institute Oslo. (2025). Women, Peace and Security Index 2025/26. GIWPS & PRIO. https://giwps.georgetown.edu/the-index

Goldin, C. (2021). Career and Family: Women's Century-Long Journey Toward Equity. Princeton University Press.

Heise, L. (1998). "Violence against women: An integrated, ecological framework." Violence Against Women, Vol. 4. No. 3, 262-290.

IMD World Competitiveness Center. (2026). IMD Smart City Index 2026: The quest for trust and transparency. IMD World Competitiveness Center.

Kabeer, N. (1999). Resources, agency, achievements: Reflections on the measurement of women's empowerment. Development and Change, 30(3), 435–464. https://doi.org/10.1111/1467-7660.00125

Kelly, L. (1988). Surviving Sexual Violence, Chapter 4.

OECD. (2005). OECD Territorial Reviews: Seoul, Korea (ISBN 92-64-01300-8). OECD Publishing.

OECD (2023a), Breaking the Cycle of Gender-based Violence: Translating Evidence into Action for Victim/Survivor-centred Governance, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/b133e75c-en.

OECD. (2023b). SIGI 2023 Global Report: Gender Equality in Times of Crisis. OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/4607b7c7-en

OECD. (2025). Digital Government Review of Korea: Harnessing Digital and Data to Transform Government. OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/9defc197-en

Sen, A. (1999). Development as Freedom. Oxford University Press.

The Mori Memorial Foundation, Institute for Urban Strategies. (2021). Global Power City Index 2021.

The Mori Memorial Foundation, Institute for Urban Strategies. (2022). Global Power City Index 2022.

The Mori Memorial Foundation, Institute for Urban Strategies. (2023). Global Power City Index 2023.

The Mori Memorial Foundation, Institute for Urban Strategies. (2024). Global Power City Index 2024.

The Mori Memorial Foundation, Institute for Urban Strategies. (2025). Global Power City Index 2025.

United Nations. (1993). Vienna Declaration and Programme of Action. World Conference on Human Rights.

United Nations. (1994). Programme of Action of the International Conference on Population and Development. International Conference on Population and Development.

United Nations. (1995). Beijing Declaration and Platform for Action. Fourth World Conference on Women.

United Nations. (2015). The Millennium Development Goals Report 2015.

United Nations Development Programme. (2023). Breaking Down Gender Biases: Shifting Social Norms towards Gender Equality—2023 Gender Social Norms Index (GSNI). UNDP.

United Nations Development Programme. (2025). Human Development Report 2025: A Matter of Choice—People and Possibilities in the Age of AI. UNDP.

World Economic Forum. (2025). Global Gender Gap Report 2025. World Economic Forum. https://www.weforum.org/publications/gender-gap-report-2025/

웹사이트

국가기록원 (https://www.archives.go.kr)

Corruption Perceptions Index (https://www.transparency.org/en/cpi/2025/index/kor)

Freedom in the World (https://freedomhouse.org/country/south-korea)

SDG Indicators (https://unstats.un.org/sdgs/iaeg-sdgs/tier-classification/)

OECD Going Digital Toolkit (https://goingdigital.oecd.org/)

UN International Decades (https://www.un.org/en/observances/international-decades)

World Press Freedom Index (https://rsf.org/en/index)

II

글로벌 도시경쟁력 최상위 도시사례를 통해 본 양성평등 정책 과제와 시사점

도시경쟁력 1위
런던 사례

Executive Summary

본 리포트는 런던의 성평등 구조가 도시경쟁력 및 삶의 질로 이어지는 경로를 분석하고, 공유 육아 휴직 등 일상적 제도가 노동시장 안정성에 기여하는 방식을 살피는 데 목적이 있음.

핵심분석

글로벌 도시경쟁력 구조	성평등이 작동하는 방식	성평등이 도시경쟁력으로 이어지는 방식
런던은 도시 종합경쟁력(GPCI) 14년 연속 세계 1위 유지	출산·육아 휴직이 예외가 아니라 경력의 자연스러운 과정으로 인식	고부가가치 산업이 중심인 도시일수록 숙련 인력의 지속적 활동이 중요
경제, 연구개발, 문화교류, 교통접근성 영역에서 상위권 지속	조직은 대체 인력을 통해 업무 공백을 관리하고, 개인 부담 최소화	성평등은 복지의 부가 요소가아니라, 도시가 인적 자원을 유지하는 구조
글로벌 기업과 인재가 지속적으로 유입되는 구조 형성	복귀 이후 기존 업무 흐름으로 비교적 원활하게 재진입 가능	런던은 여성 고용, 돌봄 분담, 복귀 가능성이 함께 작동하는 환경을 형성
GGGI 기준 영국은 4위, 한국은 101위로 성평등 수준에서 큰 격차 존재	공유 육아 휴직 제도를 통해 돌봄을 부모가 함께 조정	출산과 돌봄이 노동시장 이탈로 이어지지 않을 때 인적 자본 손실을 줄일 수 있음
GEIUK 분석에서 런던은 '고성과 성평등 지역'		

성평등이 만드는 인적자원 지속 구조 ➡ 노동시장 지속으로 이어지는 도시경쟁력

서울 적용 방안

조직 운영 방식 전환	제도, 예산 거버넌스 통합	주의할 점
휴직을 개인 문제가 아닌 조직의 인력 운영 문제로 전환	육아휴직, 유연근무와 조직문화의 결합	제도 도입과 실제 작동 간 괴리 방지
대체인력 확보 및 업무 재배치 체계 구축	대체인력 운영을 위한 재정 기반 마련	서울과 런던의 구조적 차이 고려
복귀 전 협의, 인수인계, 적응 지원 표준화	돌봄 정책과 노동시장 정책의 통합적 설계	

세계도시 종합경쟁력 지수(GPCI: Global Power City Index)에서 14년 연속 종합 1위를 유지하고 있는 런던을 사례로 삼아, 성평등이 도시경쟁력과 시민의 삶의 질에 어떻게 연결되는지를 살펴본다. 세계성격차지수(GGGI: Global Gender Gap Index)와 영국성평등지수(GEIUK: Gender Equality Index UK) 분석을 통해 런던이 여성의 노동시장 참여와 돌봄 분담 측면에서 비교적 높은 수준의 구조를 가지고 있음을 확인하고, 이를 직장 내 휴직 문화와 공유 육아 휴직 제도(Shared Parental Leave)라는 일상적 장면과 연결해 탐색한다. 나아가 여성 고용과 일·생활 균형, 돌봄의 공공성이 숙련 인력 유지와 노동시장 안정성, 도시의 인적 자원 활용과 어떻게 맞물리는지를 검토하고 서울이 참고할 수 있는 정책적 시사점을 제시한다.

데이터가 말하는 런던의 모습

런던은 세계도시 종합경쟁력 지수(GPCI: Global Power City Index)에서 2012년 이후 14년 연속 세계 1위를 유지 하고 있는 도시이다. 2025년 GPCI 결과에서도 런던은 48개 도시 중 종합 순위에서 선두를 유지하였다. 런던은 특히 문화교류와 교통접근성 분야에서 세계 최고 수준의 경쟁력을 보이며, 경제와 연구개발에서도 꾸준히 상위권을 유지하고 있다. 이러한 성과는 런던이 글로벌 금융 중심지이자 국제문화·관광허브로서 세계 각국의 기업과 인재, 관광객을 끌어들이는 도시라는 점과 밀접하게 연결된다.

서울 역시 GPCI에서 꾸준히 상위권에 위치하며 글로벌 도시로서의 위상을 유지하고 있다. 2025년 기준 서울은 세계 6위로 평가되며,연구개발에서 높은 경쟁력을 보여주지만, 경제, 문화교류, 교통접근성 등 런던이 높은 성취를 보여준 부분에서는 상당한 격차를 보여준다 표 2-1. 이러한 구조적 차이는 두 도시의 글로벌 영향력과 도시경쟁력 형성 방식의 차이를 보여준다.

한편, 도시의 경쟁력은 단순히 경제 규모나 산업 구조만으로 설명되기 어렵다. 도시가 다양한 인적 자원을 얼마나 효과적으로 활용할 수 있는지, 그리고 시민들이 안정적으로 경제 활동에 참여할 수 있는 사회적 환경이 어떻게 마련되어 있는지도 중요한 요소로 작용한다. 특히 성평등 수준은 노동시장 구조, 인적 자본 활용 방식, 사회 제도와 밀접하게 연결되어 있으며, 이러한 환경은 도시경쟁력 형성의 제도적 배경으로 작용할 수 있다.[21)]

표 2-1 런던과 서울의 도시경쟁력 비교(GPCI)

구분	런던(영국)	서울(한국)
종합 순위	1위	6위
경제	2위	16위
연구개발	2위	5위
문화교류	1위	12위
거주	13위	25위
환경	18위	11위
교통접근성	1위	11위

출처 | 일본 모리기념재단(2025)

세계 경제 포럼(World Economic Forum)의 2025년 세계성격차보고서(Global Gender Gap Report)에 따르면 영국의 세계성격차지수(GGGI)는 0.838점으로 148개국 중 세계 4위를 기록하며 세계적으로 높은 성평등 수준을 보이는 국가로 평가된다. 반면 한국은 0.687점으로 101위를 기록하여, 두 국가 사이에는 상당한 격차가 존재한다 표 2-2. 이러한 구조적 차이는 두 국가에서 여성의 경제 활동 참여와 경력 지속 가능성에 영향을 미치는 제도적 환경이 서로 다르다는 점을 보여준다.

21) 다만 성평등 수준을 측정하는 대표적인 국제 지수는 대부분 국가 단위에서 산출된다. 예를 들어 세계경제포럼이 발표하는 세계성격차지수(GGGI: Global Gender Gap Index)는 국가 수준에서 성별 격차를 측정하는 대표적인 국제지표로서, 도시경쟁력을 직접 설명하는 지표는 아니지만, 노동시장 구조와 사회 제도 등 도시의 경제·사회 환경을 형성하는 제도적 맥락을 이해하는 데 중요한 참고 자료가 된다.

22) 점수(Score)는 0에서 1 사이의 값으로, 1에 가까울수록 여성과 남성 간 격차가 작고 성평등 수준이 높음을 의미한다. 반대로 0에 가까울수록 성별 격차가 크다는 것을 의미한다. 다만 일부 건강 관련 지표는 기준값이 다르게 설정되어 1을 초과하는 값이 나타날 수 있다.

표 2-2 한국과 영국의 성별 격차 비교[22)]

지표		한국		영국	
		순위	점수	순위	점수
세계성격차지수		101	0.687	4	0.838
경제참여 및 기회		114	0.608	38	0.744
경제참여 및 기회	경제활동참여율 성비	80	0.778	32	0.873
	유사노동 임금 공정성	94	0.602	54	0.675
	추정 소득 성비	116	0.515	72	0.632
	입법·고위공직·관리자 비율	124	0.213	42	0.673
	전문직 및 관련 종사자 성비	67	0.999	1	1.000
교육		98	0.980	1	1.000
교육	문해율	1	1.000	1	1.000
	초등교육 등록율	87	0.998	1	1.000
	중등교육 등록율	95	0.995	1	1.000
	고등교육 등록율	117	0.855	1	1.000
보건		35	0.976	102	0.965
보건	출생성비	1	0.944	1	0.944
	건강수명	42	1.048	114	1.012
정치적 의사결정		92	0.182	5	0.643
정치적 의사결정	여성 국회의원 비율	102	0.255	23	0.680
	장관급 여성 비율	85	0.231	1	1.000
	여성 국가수반 재임 기간(최근 50년)	39	0.104	10	0.418

출처 | WEF(2025)

물론 이러한 국가 수준의 성평등 지수가 특정 도시의 경쟁력을 직접적으로 설명한다고 보기는 어렵다. 그러나 국가의 성평등 수준은 노동시장 구조와 사회 제도, 인적 자원 활용 방식에 영향을 미치는 제도적 환경을 형성하며, 이러한 환경은 도시의 경제 활동과 인적 자본 활용 방식에도 일정한 영향을 미칠 수 있다. 특히 런던과 서울은 각각 영국과 한국의 수도이자 정치·경제·교육의 중심지라는 점에서 국가의 제도적 환경과 정책의 영향을 상대적으로 크게 받는 도시이기도 하다. 이러한 점을 고려할 때 영국과 한국의 성평등 환경 차이는 런던과 서울의 노동시장 구조와 여성의 경제 활동 참여를 이해하는데 중요한 맥락을 제공한다. 그러나 런던은 영국 평균으로만 설명하기 어려운 특성을 가진 초대형 글로벌 도시이며, 같은 국가 안에서도 지역별 노동시장 구조와 생활 여건, 돌봄 환경의 차이가 크기 때문에 런던 내부의 성평등을 별도로 살펴볼 필요가 있다.

런던의 성평등 수준을 보다 구체적으로 살펴보기 위해 참고할 수 있는 자료가 영국성평등지수(GEIUK: Gender Equality Index UK)이다. 이 지수는 영국 전체 평균이 아니라 잉글랜드, 스코틀랜드, 웨일스, 북아일랜드의 372개 지방정부를 단위로 성평등 수준을 측정한다. 다시 말해 GGGI를 통해 국가 수준의 제도적 환경을 환경을 확인할 수 있다면, GEIUK는 이 환경이 실제 지역과 도시에서 어떤 모습을 통해 나타나는지를 보다 구체적으로 탐색할 수 있게 해준다. GEIUK는 성평등을 유급노동, 무급노동, 소득, 권력과 참여, 교육, 건강의 여섯 영역을 기준으로 측정한다. 이 중 유급노동과 무급노동 영역은 여성의 노동시장 참여와 돌봄·가사 노동의 분담구조를 보여주는 지표로 활용된다.

GEIUK에 따르면 런던의 여러 지역은 영국 내에서도 비교적 높은 수준을 보이는 지역으로 나타난다. 특히 해머스미스 앤드 풀럼(Hammersmith and Fulham), 킹스턴 어폰 탬스(Kingston upon Thames), 램버스(Lambeth), 월섬 포레스트(Waltham Forest) 등은 성평등 수준이 높은 지역인 '고성과' 성평등 유형으로 제시된다.[23)] 이는 런던이 다양한 인적 자원을 기반으로 경제 활동이 이루어지는 도시라는 점과도 일정한 관련을 보인다. 그러나 이러한 지표는 도시의 성평등 수준을 수치로 보여줄 뿐, 그것이 시민들의 일상에서 어떻게 나타나는지는 충분히 설명하지 않는다. 특히 여성의 노동시장 참여와 일·생활 균형, 돌봄 구조와 같은 문제는 단순한 통계 이상의 사회적 맥락 속에서 이해될 필요가 있다.

23) 고성과 성평등 유형은 GEIUK에서 제시하는 지역 특성 유형 중 하나인 'Prime parity'를 의미하며, 여성과 남성 간 격차가 작을 뿐 아니라, 양성 모두의 사회경제적 성과가 높은 상태를 가리킨다. 반대로 'Deep disparities'는 성평등 수준이 낮고 여성과 남성 모두의 성과도 낮은 지역을 의미하며, 'Equal erosion'은 격차는 작지만 양 성 모두의 성과가 낮은 경우, 'Partial progress'는 중간 수준의 격차와 성과를 보이는 경우를 의미한다. 이는 성평등을 단순한 격차 축소가 아니라 사회경제적 성과와 결합된 개념으로 이해할 필요가 있음을 보여준다.

일상에서의 성평등

영국에서 생활하며 여성의 일·생활 균형에 있어서 가장 인상적으로 경험하게 되는 것 중 하나는 동료들이 출산이나 육아로 휴직을 사용하는 방식이다. 직장에서는 출산 이후 일정 기간 육아휴직을 사용하는 것이 비교적 자연스럽게 받아들여지며, 일정 기간이 지나면 다시 업무에 복귀하는 모습도 흔히 볼 수 있다. 중요한 점은 이러한 휴직이 특별한 일이 아니라 직장 생활의 자연스러운 과정으로 인식된다는 점이다. 구성원이 일정 기간 휴직을 사용하는 동안 조직에서는 업무 공백을 메우기 위해 대체 인력을 마련하는 사례가 일반적으로 확인된다. 이 과정에서 휴직자의 업무를 단순히 동료들에게 분담하기보다, 일정 기간 해당 업무를 전담할 인력을 별도로 확보하는 방식이 주로 활용된다. 그 결과 동료들에게 업무 조정이 이루어지더라도 전체 업무 부담이 크게 늘어나지 않도록 관리되는 편이다.

또한 휴직 이후 다시 업무에 복귀할 때도 기존의 업무 흐름으로 비교적 자연스럽게 돌아오는 모습을 볼 수 있다. 휴직기간 동안 대체 인력에 의해 업무가 일정 부분 독립적으로 운영되기 때문에, 복귀 이후에는 본래 담당하던 업무를 이어받는 과정도 비교적 수월하게 이루어진다. 이러한 환경에서는 육아휴직을 사용하는 사람이 동료들에게 과도한 부담을 준다는 걱정을 크게 하지 않게 된다. 또한 휴직 이후의 복귀가 제도적으로 보장되어 있다는 점은 출산이나 육아가 곧바로 경력 단절로 이어질 수 있다는 불안을 어느 정도 완화하는 역할을 한다.

이러한 직장 문화와 함께 또 하나 인상적으로 관찰되는 점은 영국의 공유 육아휴직 제도(Shared Parental Leave)이다 그림 2-1 . 이 제도는 출산 이후 일정 기간이 지나면 남은 육아휴직 기간을 부모가 서로 나누어 사용할 수 있도록 한 제도이다. 부모는 휴가를 동시에 사용하거나 순차적으로 나누어 사용할 수 있으며, 상황에 따라 다양한 방식으로 육아휴직을 활용할 수 있다. 예를 들어 한쪽 부모가 먼저 일정 기간 육아휴직을 사용한 뒤 다른 부모가 이어서 휴직을 사용할 수도 있고, 일정 기간 두 부모가 동시에 휴직을 사용하는 방식도 가능하다 그림 2-2 . 이러한 방식은 육아휴직을 단일한 형태의 휴직으로 고정하기보다는 가족의 상황에 맞게 유연하게 활용할 수 있도록 한다.

이와 같은 제도는 출산과 육아를 특정 개인의 책임으로만 두지 않고 부모가 함께 나누는 문제로 바라보는 정책적 접근을 보여준다. 실제로 직장에서는 부모가 어떤 방식으로 휴직을 사용할 것인지에 대해 비교적 다양한 선택이 가능하며, 육아휴직을 사용하는 방식 역시 개인의 상황에 조정되는 경우가 많다. 이처럼 부모가 육아휴직을 나누어 사용할 수 있는 영국의 제도적 환경은 돌봄을 가족 내에서 함께 분담하는 방식에 대한 사회적 인식을 반영하는 한편, 출산 이후에도 노동시장 참여를 이어갈 수 있는 조건을 형성하는 데에도 일정한 역할을 한다.

그림 2-1 영국 정부의 공유 육아휴직 제도 홍보 캠페인 예시

출처 및 제작 방식 | 영국 정부의 2018년 'Share the Joy' 캠페인 포스터를 참고하여, 핵심 메시지와 기본 구도를 바탕으로 생성형 AI를 활용해 리포트용 이미지로 재구성함.

그림 2-2 영국의 부모 공유 육아 휴직 분담 구조 예시

출처 및 제작 방식 | Advance HE 웹사이트에 게시된 부모공유육아휴직 관련 도식을 참고하여, 리포트 목적에 맞게 색상, 수치 및 문구를 수정하고 생성형 AI를 활용해 재구성함.

성평등이 도시경쟁력으로 이어지는 방식

런던의 경쟁력을 설명할 때 흔히 금융, 관광, 문화, 대학, 국제 네트워크 같은 요소가 먼저 언급된다. 그러나 이런 요소들이 실제 도시의 경쟁력으로 작동하려면, 높은 수준의 교육을 받은 인력이 노동시장 안에 안정적으로 머물 수 있어야 하고, 경력의 중단 없이 전문성을 축적할 수 있어야 한다. 이 점에서 성평등은 부가적인 가치라기보다는 도시가 인적 자원을 얼마나 효율적으로 활용하는지를 보여주는 구조적 조건에 가깝다. 세계도시 종합경쟁력 지수(GPCI: Global Power City Index)가 경제, 연구개발, 문화교류, 거주, 환경, 교통접근성 등을 종합적으로 평가한다는 점을 떠올리면, 여성의 노동시장 참여와 돌봄 체계는 도시경쟁력의 바깥에 있는 문제가 아니라 그 내부에서 작동하는 기반이라고 볼 수 있다. 런던이 경제 2위, 연구개발 2위, 문화교류 1위, 교통접근성 1위를 기반으로 14년째 종합 세계 1위를 유지하는 배경에는 이러한 인적 자원 활용 구조가 함께 놓여 있다.

여성 고용과 노동시장 참여 I 도시가 숙련된 인력을 유지하는 방식

영국의 강점은 교육 단계에서 형성된 여성 인적 자본이 노동시장으로 비교적 잘 이어진다는 데 있다. 세계성격차지수(GGGI: Global Gender Gap Index)에서 영국은 전체 4위, 경제참여 및 기회 영역 38위를 기록했다. 특히 경제활동참여율 성비에서 여성은 58.11%, 남성은 66.55%로 8.44%p의 다소의 격차를 보이나 그 차이가 심각하지는 않으며, 전문직 비율은 여성 48.19%, 남성 51.81%로 비교적 비슷한 분포를 보여준다. 교육 영역에서는 1.000으로 모든 세부 항목에서 1위를 기록했다. 즉, 영국은 교육을 통해 축적된 여성 인력이 노동시장에 진입하고 잔류하는 경로가 비교적 잘 작동하는 국가라고 볼 수 있다.

이 국가 수준의 구조는 런던에서 더 선명하게 나타난다. 영국성평등지수(GEIUK: Gender Equality Index UK)는 런던의 여러 지역이 영국 내에서 성평등 수준이 높은 지역으로 분포하고 있음을 보여준다. 특히 런던은 고성과 성평등 유형에 해당하는데, 이는 성별 격차가 작을 뿐 아니라 여성과 남성 모두 높은 사회경제적 성과를 보이는 특성을 의미한다. 이러한 결과는 여성의 높은 교육 수준과 노동시장 참여가 실질적인 경제적 성과로 연결되고 있음을 시사한다.

이렇게 성평등이 높은 수준의 경제활동과 함께 형성될 때, 도시경쟁력과 연결되는 지점은 분명하다. 런던은 고부가가치 서비스업, 전문직, 연구, 교육, 창의 산업이 밀집된 도시이다. 이런 도시는 단순 노동력보다 숙련 인력의 지속적 활동이 중요하다. 여성이 출산과 육아를 이유로 노동시장에서 이탈하지 않고, 일정한 단절이 있더라도 다시 복귀할 수 있다면 도시는 이미 투자한 교육과 숙련된 인력을 잃지 않을 수 있다. 기업과 기관 입장에서도 인력을 새로 키우는 비용보다 숙련된 인력 유지가 더 효율적이기 때문에, 여성의 노동시장 잔류는 곧 조직 경쟁력과 도시 전체의 생산성으로 이어진다. 앞서 본 직장 내 대체 인력 운영과 복귀의 자연스러움은 바로 이런 구조가 일상 속에서 작동하는 방식이라고 볼 수 있다.

이 구조에 강점만 있는 것은 아니다. 영국은 경제 활동 참여에서 높은 수준을 보이지만, 동시에 소득 격차는 여전히 남아 있다. GGGI에 따르면, 영국의 예상소득 지표는 여성 40.88, 남성 64.55로 큰 차이로 보이며, 동일노동 동일임금 지표 역시 완전한 평등 수준에는 도달하지 못하고 있다. 기업 리더십 분야도 개선이 이루어지고 있으나, 성별 균형이 충분히 달성된 상태는 아니다. 즉, 런던과 영국의 강점은 여성이 노동시장 진입 장벽을 일정 부분 완화했다는 데 있으나, 진입 이후의 보상과 상위 의사결정 직위에서는 여전히 과제가 남아있다. 이는 성평등이 도시경쟁력에 기여하더라도, 그것만으로 모든 불평등이 자동으로 해소되지는 않음을 보여준다.

일·생활 균형과 돌봄 I 노동시장 참여를 가능하게 하는 사회적 인프라

여성 고용이 도시경쟁력과 연결되는 또 다른 축은 돌봄이다. 여성의 노동시장 참여가 높아도 돌봄이 온전히 개인이나 가족 내부, 특히 여성에게만 맡겨져 있다면 그 참여는 쉽게 불안정해진다. 따라서 중요한 것은 단순히 여성이 일하느냐가 아니라 어떤 조건에서 계속 일할 수 있느냐이다. 이때 일·생활 균형과 돌봄의 공공성은 복지 영역에만 머무르는 문제가 아니라 노동시장과 직결되는 인프라가 된다.

영국의 경우 이 부분에서 한국과 다소 다른 양상을 보여준다. 세계성격차지수(GGGI: Global Gender Gap Index)의 보조 지표에 따르면, 영국의 무임금 가사 및 돌봄 노동 시간 비중은 여성의 경우 16.01%, 남성 12.25%로 나타난다. 이는 여성의 비중이 남성보다 약 1.3배 높은 수준으로, 일부 국가에서 나타나는 더 큰 격차에 비해서는 상대적으로 완만한 편이다. 물론 영국에서도 돌봄과 가사노동이 완전히 평등하게 나뉜다고 볼 수는 없지만, 적어도 돌봄이 전적으로 여성에게 집중되는 구조는 상대적으로 약하다. 영국성평등지수(GEIUK: Gender Equality Index UK) 역시 가장 큰 성별 격차가 남아있는 영역 가운데 하나로 무임금 노동을 지목하면서, 남성의 무급 돌봄 참여가 높을수록 성평등 수준도 높아진다고 본다. 이는 돌봄 분담이 단순한 가정 내 선택이 아니라 지역의 성평등 수준과 연결된 구조적 요인이라는 의미이다.

여기에서 공유 육아휴직 제도는 상징적인 의미를 가진다. 이 제도가 영국에서 높은 사용률을 보이고 있진 않지만, 적어도 제도 설계 자체는 출산과 육아를 여성 개인의 문제로 고정하지 않고 부모가 함께 조정할 수 있는 영역으로 본다. 이런 제도적 상상력은 직장 문화와도 맞물린다. 육아휴직을 사용하는 동안 대체 인력을 확보하고, 복귀 이후 다시 업무를 이어받는 것이 비교적 자연스러운 과정으로 받아들여질 때, 출산과 돌봄은 여성의 노동시장 이탈을 전제로 한 사건이 아니라 경력의 한 국면으로 처리될 수 있다. 결국 돌봄을 공공적·조직적 문제로 다루는 방식이 여성의 경력 지속 가능성을 높이고, 그 결과 도시는 더 많은 숙련 인력을 유지하게 된다.

이는 거주 분야를 단순한 주거 편의가 아니라 노동시간, 근무 유연성, 안전, 의료 접근성, 생활 편의성 등과 함께 측정하는 GPCI의 개념과도 이어진다. 즉, 일·생활 균형은 이미 글로벌 도시 경쟁력의 평가 안에 들어와 있다. 도시가 높은 수준의 국제 경쟁력을 유지하려면 사람을 끌어들이는 것만으로는 충분하지 않고, 그 사람들이 계속 머무르며 일할 수 있는 생활 조건을 제공해야 한다. 돌봄 제도와 직장 내 유연성은 바로 그 조건의 일부이다. 런던이 세계적 인재와 기업을 끌어들이는 도시라는 점은 잘 알려졌지만, 그 인재가 출산과 돌봄의 시기에도 완전히 탈락하지 않고 남아 있을 수 있게 하는 환경 역시 경쟁력의 일부라고 볼 수 있다.

그러나 이 영역에서도 런던의 딜레마는 분명하다. 가장 대표적인 문제는 높은 교육 비용과 생활비 압박이다. 런던은 GPCI의 6가지 영역에서 거주와 환경 분야가 상대적으로 약하며, 보고서도 런던의 물가 상승과 생활환경 압박을 주요 문제로 언급한다. 즉 제도와 문화 측면에서는 일·생활 균형을 뒷받침하는 요소가 존재하지만, 실제 생활비 특히 주거비와 보육비 부담은 여전히 큰 제약으로 작용한다. 이는 런던이 성평등이 잘 작동하는 도시인 동시에 그것을 지속하기 위한 비용도 매우 높은 도시라는 긴장을 보여준다. 다시 말해 런던의 강점은 돌봄과 노동을 완전히 개인 책임으로 남겨두지 않는 데 있지만, 딜레마는 그 환경을 유지하는 생활비 구조가 매우 비싸다는 데 있다.

런던 사례가 보여주는 것

지금까지의 논의를 종합하면, 런던의 경쟁력은 단순히 금융 중심지이기 때문에 생긴 것이 아니라 여성의 노동시장 참여와 돌봄 분담을 상대적으로 더 잘 수용하는 제도적·조직적 환경과도 연결되어 있다. 영국은 교육 평등 수준이 높고, 여성의 전문직 참여가 활발하며, 정치 대표성도 높다. 런던은 그 중에서도 성평등과 경제 성과가 함께 높은 지역이 밀집한 공간이다. 여기에 직장 내 대체 인력 운영, 복귀의 자연스러움, 부모가 나누어 사용하는 육아휴직 같은 요소가 더해지면서, 출산과 돌봄이 여성의 경력을 곧바로 중단시키는 방향으로만 작동하지 않도록 하는 조건이 형성된다.

물론 런던은 이상적인 도시가 아니다. 임금 격차는 여전히 존재하고, 돌봄의 성별 부담도 완전히 평등하지 않으며, 생활비 압박은 일·생활 균형을 어렵게 만드는 요인으로 남아 있다. 그럼에도 불구하고 런던 사례가 시사하는 바는 분명하다. 성평등은 도시경쟁력의 외부에 있는 부가적 가치가 아니라, 도시가 인적 자원을 잃지 않고 유지하며 활용하는 방식 그 자체와 관련된 문제라는 점이다. 바로 이 지점에서 성평등은 도시의 전반적 역량과 시민의 삶의 질을 함께 구성하는 요소가 된다.

런던이 서울에 전하는 시사점

런던 사례가 보여주는 핵심은 성평등이 추상적 가치에 머무르지 않고, 여성의 노동시장 참여를 유지하고 돌봄 부담을 조정하는 제도와 조직 운영 방식을 통해 도시경쟁력과 연결된다는 점이다. 이를 서울에 적용할 때에는 단순히 특정 제도를 가져오는 방식보다, 서울의 노동시장 구조와 돌봄 현실에 맞게 조정하는 접근이 필요하다. 특히 서울은 지역 성평등 지수에서 고용, 소득, 교육 영역에서 비교적 높은 수준을 보이고 있으며, 돌봄 영역에서는 지속적인 정책적 관심이 필요한 상황이다. 즉, 서울의 과제는 이미 형성된 여성 인적 자본이 출산과 돌봄의 시기 이후에도 지속적으로 활용될 수 있도록 하는 구조를 만드는 데 있다고 볼 수 있다.

조직 운영 방식부터 바꾸는 접근

서울에서 비교적 즉시 참고할 수 있는 부분은 휴직을 개인의 사정이 아니라 조직이 관리해야 할 인력 운영의 문제로 보는 관점이다. 런던 사례에서 인상적이었던 점은 육아휴직을 사용하는 동안 업무 공백을 동료가 전적으로 떠안는 방식이 아니라, 가능한 범위에서 대체 인력을 확보하고 업무를 재조정하는 방식이 비교적 자연스럽게 받아들여진다는 점이었다. 서울에서도 공공부문과 출연기관, 대규모 사업장부터 이런 원칙을 명확히 적용할 수 있다면, 육아 휴직 사용에 따르는 심리적 부담을 상당 부분 낮출 수 있다.

또 하나 참고할 수 있는 부분은 복귀를 전제로 한 휴직 관리이다. 휴직 사용 자체보다 더 중요한 것은 복귀 이후에 다시 원래의 업무 흐름으로 돌아올 수 있느냐는 점이다. 서울시 산하 기관이나 공공조직에서 복귀 전 사전 협의, 업무 인수인계 기준, 복귀 후 적응 기간 지원 같은 운영원칙을 표준화한다면, 육아휴직은 경력 단절의 시작이 아니라 경력의 한 과정으로 자리 잡을 수 있다.[24)]

24) 서울특별시 공무원 복무 조례는 임신·출산·육아와 관련하여 출산휴가, 육아시간, 가족돌봄휴가 등을 규정하고 있으며(제24조), 자녀 양육을 위한 휴직기간을 일정 범위 내에서 재직기간에 포함하도록 하는 등(제19조) 육아 관련 근무·휴가 제도를 비교적 구체적으로 규정하고 있다. 그러나 이러한 규정은 주로 휴가의 부여와 사용 요건에 집중되어 있으며, 복귀 전 협의, 업무 인수인계 기준, 복귀 후 적응 지원과 같은 복귀 관리에 관한 사항은 조례 수준에서 별도로 확인되지 않는다.

제도와 예산, 거버넌스가 함께 움직이는 접근

런던 사례에서 서울이 중장기적으로 참고할 만한 부분은 돌봄을 가족 내부의 문제로만 두지 않고 노동시장 정책과 함께 보는 관점이다. 서울의 경우 지역성평등지수에서 돌봄 영역이 지속적인 정책 관심 분야로 나타나고 있으며, 가사노동 시간과 육아휴직 사용과 관련한 지표에서도 성별 차이가 확인되고 있다. 이는 돌봄 문제를 개인의 선택 차원을 넘어 노동시장과 조직문화, 사회적 지원체계와 연결된 구조적 관점에서 함께 살펴볼 필요가 있음을 보여준다.

서울은 이미 공공 돌봄 정책과 일·생활 균형 지원 정책을 지속적으로 확대해오고 있는 만큼, 앞으로는 이러한 기반 위에서 보다 통합적인 정책 연계를 강화해 나갈 필요가 있다. 이를 위해 첫째, 육아휴직과 유연근무가 안정적으로 활용될 수 있도록 조직문화와 인사 운영 체계를 더욱 발전시킬 필요가 있다. 둘째, 휴직 이후 원활한 업무 복귀를 지원할 수 있도록 대체인력 운영과 지원 기반을 지속적으로 보완해 나갈 필요가 있다. 셋째, 돌봄 서비스와 노동시장 정책을 유기적으로 연계하여 여성의 고용 지속과 경력 발전까지 함께 지원하는 정책 거버넌스를 강화할 필요가 있다.

런던의 경쟁력이 여성의 노동시장 참여와 돌봄 구조를 비교적 안정적으로 뒷받침하는 환경과 연결되어 있다면, 서울 역시 현재 추진 중인 돌봄 및 고용 정책의 연계성과 체감도를 더욱 높여나감으로써 유사한 정책 효과를 확대해 나갈 수 있을 것이다.

주의할 점들

가장 주의해야 할 점은 제도의 이름만 가져오고 실제 작동 조건은 바꾸지 않는 방식이다. 예를 들어 부모가 육아휴직을 나누어 사용할 수 있는 제도가 존재하더라도, 조직 안에서 그것을 자유롭게 사용할 수 없거나, 휴직 기간의 업무가 동료에게 전가되거나, 복귀 이후 경력 불이익이 암묵적으로 존재한다면 제도는 형식적으로만 존재하게 된다. 런던 사례에서 주목할 부분은 단순히 공유 육아휴직 제도(Shared Parental Leave)라는 정책 구조 자체가 아니라, 그것이 직장 문화와 대체 인력 운영, 복귀의 자연스러움과 함께 작동한다는 점이다.

또한 서울은 런던과 노동시장 구조와 생활비 구조, 조직 문화가 다르기 때문에 동일한 방식을 그대로 적용하기 어렵다. 런던은 세계도시 종합경쟁력 지수(GPCI)에서 거주와 환경 분야가 상대적으로 약하고, 높은 생활비와 보육비가 중요한 딜레마로 지적된다. 즉, 런던은 제도적으로는 참고할 부분이 있지만, 그것을 유지하는 비용 또한 높은 도시이다. 서울이 이러한 맥락 차이를 고려하지 않은 채 제도만 차용할 경우, 실제 현장에서 제도 사용률이 낮거나 특정 집단만 활용하는 방식으로 굳어질 위험이 있다.

결국 서울이 참고해야 할 핵심은 단일 정책이 아니라 돌봄을 공공적으로 분담하고, 여성의 노동시장 복귀를 조직적으로 지원하며, 숙련 인력을 잃지 않는 방향으로 제도와 운영을 함께 설계하는 방식이다. 런던 사례는 서울이 무엇을 그대로 따라야 하는지를 보여주기보다, 성평등이 도시경쟁력과 연결되기 위해 어떤 조건들이 함께 작동해야 하는지를 보여주는 사례로 이해하는 것이 더 적절하다.

영국 바스대학교 (University of Bath)
강사·연구원 **이고니**

참고문헌

서울특별시. (2024). 서울특별시 공무원 복무 조례(서울특별시조례)(제9149호)(240326). 서울특별시.

여성가족부. (2024). 2024년 지역성평등보고서. 여성가족부.

Matysova, C. (2022). Shared parental leave —an opportunity to share the joy but what about the risks? AdvanceHE. https://www.advance-he.ac.uk/news-and-views/shared-parental-leave-opportunity-share-joy-what-about-risks

Matysova, C. (2022). Time to 'share the joy'?: How UK women really feel about childrearing narratives and parental leave policies. Social Reproduction. November 2022. https://thesociologicalreview.org/magazine/november-2022/social-reproduction/time-to-share-the-joy/

Schmid, C., Onah, C. N., Humbert, A. L., Monzon, V. S. & Cowper-Coles, M. (2025). Mapping progress: Findings from the Gender Equality Index UK. King's College London, King's Business School, King's Global Institute for Women's Leadership. https://www.kcl.ac.uk/giwl/assets/mapping-progress-gender-equality-index-uk-full-report.pdf

Sinclair, N. (2014). I'm a stay-home dad because it makes sense for my family. The Telegraph. https://www.telegraph.co.uk/men/relationships/fatherhood/10715190/Im-a-stay-home-dad-because-it-makes-sense-for-my-family.html

The Mori Memorial Foundation. (2025). Global Power City Index 2025. The Mori Memorial Foundation. https://mori-m-foundation.or.jp/english/ius2/gpci2/index.shtml

UK Government. (2018). New 'Share the joy'campaign promotes shared parental leave rights for parents. https://www.gov.uk/government/news/new-share-the-joy-campaign-promotes-shared-parental-leave-rights-for-parents

World Economic Forum. (2025). Global Gender Gap Report 2025: Insight Report. World Economic Forum. https://www.weforum.org/publications/global-gender-gap-report-2025/

III

글로벌 도시경쟁력 최상위 도시사례를 통해 본 양성평등 정책 과제와 시사점

도시경쟁력 2위
도쿄 사례

Executive Summary

본 리포트는 도쿄의 높은 도시경쟁력과 낮은 성평등 지수가 병존하는 상황에 주목하여, 일·가정 양립과 돌봄 분담 등 생활 밀착형 제도의 성과와 한계를 분석하는 데 목적이 있음.

문제의식

도시경쟁력과 성평등의 비틀림

GPCI 2025 | 도쿄는 세계 2위	**GGGI 2025** | 일본은 148개국 중 118위
도도부현 세계성격차지수 | 도쿄는 정치·경제 1위이나 경제 0.454(평균 0.428), 정치 0.386(평균 0.203)로 완전 평등(1.0)과는 큰 격차	높은 도시경쟁력과 충분하지 않은 성평등이 공존

사례분석

일상 속 3개 사례를 통해 검토

일과 육아의 양립	돌봄노동의 편중	도시공간과 이동
아버지의 등하원 후 출근 풍경 증가	'마마차리' = 젠더화된 이동의 상징	상업시설의 육아 설비 확충·아버지 이용 안내 확대
남성 육아휴직 사용률 전년도 대비 15.9%p 증가 → 54.8%	여러 용무를 잇는 이동이 여성에게 집중	안심할 수 있는 공간이 상업시설에 의존
역내 보육시설·워크부스 확산	등하원 담당자의 58.2%가 위험을 경험 (약 30%는 3회 이상)	공공 공간 자체의 포용성은 충분하지 않음
일상의 세세한 조정은 여전히 어머니에게 편중	돌봄 동선이 도시설계의 중심에 놓여 있지 않음	'누가 머물 수 있는가'가 성평등의 지표

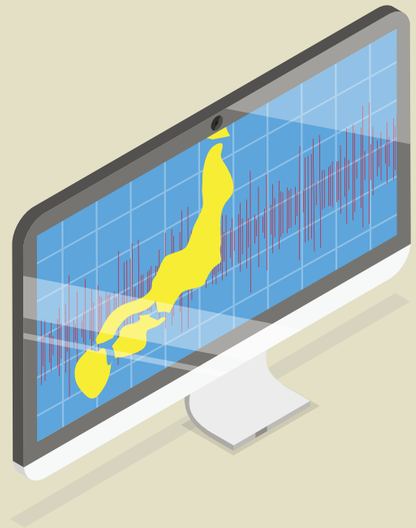
성평등은 도시 인적자원을 유지하고 도시경쟁력을 지지하는 조건

시민들의 경제활동·돌봄·이동에서 출발한 도시 공간과 정책은 도시경쟁력과 삶의 편의성을 함께 높인다

서울 적용 시사점

일상 속 돌봄과 이동을 가시화	지역 운영체계와의 도시설계를 연계	주의할 점
육아 참여의 '가시화' 강화 (도쿄도 산업노동국의 연례조사 참고)	비정규직·중소기업에 대한 육아휴직 지원 확대	제도 확대 ≠ 분담 구조의 변화 (이용 건수 외에 질적 변화에 대한 평가 필요)
돌봄 동선의 안전 점검 (체크리스트에 등하원 항목 추가)	임신기부터 육아기까지 지속적인 지역 운영 체계	상업공간 의존의 한계
육아 설비 정보 제공 개선 (아버지를 포함한 다양한 돌봄 담당자를 전제로)	도시계획에 젠더 관점 반영 (부서 간 조정·전문인력 양성)	

도쿄는 2025년 세계도시 종합경쟁력 지수(GPCI)에서 세계 2위로 평가되는 한편, 일본의 세계성격차지수(GGGI)는 118위에 머물러 있다. 본고는 이처럼 '높은 도시경쟁력'과 '충분하지 않은 성평등'이 병존하는 상황에 주목하여, 도쿄의 일상생활 속에서 성평등이 어떠한 방식으로 뒷받침되고 있으며 또 어디에 한계가 존재하는지를 검토한다. 구체적으로는 일·가정 양립, 돌봄노동의 분담, 도시공간과 이동이라는 세 가지 관점에서 제도·공공서비스·운영 체계를 정리하였다. 그 결과, 도쿄에서는 일정한 제도적 진전이 나타나고 있는 반면, 돌봄 부담의 편중과 도시공간의 포용성 한계 또한 여전히 남아있는 것으로 확인되었다. 이러한 검토를 바탕으로, 본고는 서울이 공통의 과제에 대응하는 데 참고할 수 있는 시사점을 제시한다.



국제 지표와 도시·지역 데이터로 본 도쿄의 위치

도쿄는 2025년 세계도시 종합경쟁력(GPCI: Global Power City Index) 세계 2위 도시로 평가되었다(모리기념재단, 2025). 서울과 비교하면 도쿄는 거주, 문화교류, 환경, 교통접근성 등 주요 세부 영역에서 더 높은 순위를 기록했으며, 특히 거주 분야에서는 서울과 큰 격차가 나타난다. 서울이 연구개발에서 비교적 경쟁력을 보이는 반면, 도쿄는 경제를 제외한 모든 영역에서 세계 10위권 내에 위치하여 보다 균형 잡힌 도시경쟁력을 보여준다 표 3-1. 이는 도쿄가 복수의 측면에서 높은 도시 종합 역량을 갖추고 있으며, 세계적으로도 강한 흡인력을 지닌 도시임을 보여준다.

표 3-1 도쿄와 서울의 도시경쟁력 비교(2025 GPCI)

구분	도쿄(일본)	서울(한국)
종합 순위	2위	6위
경제	12위	16위
연구개발	3위	5위
문화교류	2위	12위
거주	1위	25위
환경	7위	11위
교통접근성	6위	11위

출처 \| 모리기념재단(2025)

한편, 2025년 기준 세계성격차지수(GGGI: Global Gender Gap Index)에서 일본은 148개국 중 118위로, 101위인 한국보다도 더 낮은 순위를 기록했다. 두 국가는 교육과 보건 분야에서는 높은 수준을 보이는 반면, 경제 분야와 정치 분야에서는 여전히 큰 과제를 안고 있다 표 3-2.

표 3-2 한국과 일본의 성별 격차 비교(2025 GGGI)

지표	한국		일본	
	순위	점수	순위	점수
세계성격차지수	101	0.687	118	0.666
경제참여 및 기회	114	0.608	112	0.613
교육	98	0.980	66	0.994
보건	35	0.976	50	0.973
정치적 의사결정	92	0.182	125	0.085

출처 \| WEF(2025)

다시 말해, 도쿄는 '경쟁력이 높은 도시'인 동시에, 일본은 성평등 측면에서는 여전히 충분히 진전된 국가라고 보기 어렵고, 도쿄는 이러한 두 현실이 병존하는 도시이기도 하다.

이러한 비틀림은 도쿄라는 도시를 이해하는 데 중요한 출발점이 된다. 도시로서의 종합 역량이 높다는 것과, 성평등이 일상생활 속에서 충분히 실현되고 있다는 것은 반드시 같은 의미가 아니기 때문이다. 따라서 본고에서는 무엇이 진전되었고 무엇이 여전히 과제로 남아있는지를 일상 속 구체적인 사례를 통해 살펴본다. 중요한 것은 도쿄가 강한 도시인가 여부만이 아니라, 그 강점이 누구에게, 어떠한 방식으로 공유되고 있는지를 묻는 일이다.

한편, 일본에는 한국의 지역성평등지수와 같이 공식적인 국내 통계가 매년 정비되어 있지는 않지만, 조치대학(Sophia University) 연구자들이 참여하는 '지역성평등연구회'가 매년 3월 8일 세계여성의 날에 맞춰 발표하는 '도도부현(都道府県) 세계성격차지수'가 정치·행정·교육·경제의 4개 분야에 대해 도도부현 단위 비교를 가능하게 하고 있다(지역성평등연구회, 2026). 2026년 도쿄도는 정치·경제 모두 47개 도도부현 중 1위이지만, 경제 점수는 0.454(전국 평균 0.428), 정치 점수는 0.386(전국 평균 0.203)에 머물러 있으며, 어느 쪽도 완전한 평등(점수 1.0)과는 여전히 큰 거리가 있다. 국제 지수로는 잘 드러나지 않는 도도부현 간 격차를 가시화하는 데 있어, 이 지수는 일본의 중요한 참고 축이 되고 있다. 다만, 도도부현 세계성격차지수는 정치·경제 등 거시적 분야를 중심으로 다루며, 일상생활과 밀접하게 연관된 측면은 충분히 포착하지 못하는 한계가 있다. 이에 따라 본고에서는 일, 돌봄, 이동의 세 분야에 초점을 맞춘다. 분석에는 GGGI와 도도부현 세계성격차지수 외에도 여성 취업률, 남성 육아휴직 사용률, 이동과 관련한 일본 국내 자료 등을 활용하였다.

25) 일본어 원고에서는 '일과 육아의 양립'이라는 표현을 사용함. 한국에서는 최근 '일·생활균형'이라는 용어가 보편적으로 사용되지만, 원문이 강조하는 '육아'의 의미를 반영하기 위해 상대적으로 범위가 좁은 '일·가정 양립'으로 번역함.

26) 도쿄도에서는 '육아휴업(육업)'이라는 명칭을 사용함. 본고에서는 '육아휴직'으로 번역함.

표 3-3 은 본고가 중점적으로 다루는 세 가지 분야, 즉 일·가정 양립, 돌봄노동의 분담, 도시공간과 이동에 대해 도쿄와 일본의 현황을 보여주는 주요 지표를 정리한 것이다. 국제 지수인 GPCI와 GGGI는 도시의 전체적인 위치를 보여주고, 나머지 세 가지 지표는 각 중점 분야의 현황을 수치로 나타낸다. 표 3-3 에서 읽을 수 있는 것은 첫째, 도쿄는 도시로서 높은 종합 역량을 갖추고 있지만, 그 강점이 성평등으로 자동 실현되고 있는 것은 아니라는 점이다. 둘째, 젠더 과제는 추상적인 이념의 문제가 아니라, 자녀양육기의 취업 지속, 돌봄노동의 분담, 이동공간의 안전성과 이용 편의성 등 생활조건의 차이로서 구체적으로 드러난다는 점이다. 본고에서는 일가정양립[25] ,돌봄노동의 성별 분업, 도시공간과 이동을 중점적으로 다루며, 각 분야에서 성평등이 일상생활과 삶의 편의성에 어떻게 연결되는지를 검토한다. 이 세 분야는 모두 여성의 고용 지속과 양질의 일자리와 깊이 관련되어 있다.

표 3-3 도쿄의 도시경쟁력과 성평등 과제를 읽는 주요 지표와 논점

지수 (연도)	도쿄·일본의 위치	본고와의 연관성
GPCI (2025)	도쿄: 세계 2위	도쿄가 세계적으로 높은 도시 종합역량을 지니고 있음을 보여주는 출발점. 특히 거주와 교통·접근성의 강점은 일상생활의 질과 이동환경을 검토하는 전제가 됨.
GGGI (2025)	일본: 148개국 중 118위	도쿄의 높은 도시경쟁력이 곧바로 성평등의 실현을 의미하지는 않음을 보여줌. 본고 전체의 문제의식과 연결됨.
도쿄도 여성(25~44세) 취업률 (2022)	83.4%	자녀양육기 여성의 고용 지속은 일정 부분 진전되었으나, 일·가정 양립의 조건과 일의 질은 여전히 중요한 과제로 남아있음. → 일·가정 양립
도쿄도의 남성 육아휴직[26] 사용률 (2022)	54.8%	남성의 육아휴직은 확대되고 있으나, 휴직 기간과 가정 내 실제 분담까지는 별개의 문제임. → 돌봄노동의 성별 분업
도쿄 23구의 어린이집·유치원 등하원 이동 실태 (2024)	· 도보·자전거가 각각 약 50% · 도보·자전거 등하원 이용자의 58.2%가 위험을 경험	돌봄과 연결된 이동의 부담과 안전성·이용 편의성의 과제를 보여줌 →도시공간과 이동

출처 | 모리기념재단(2025), World Economic Forum(2025), 도쿄도 산업노동국(2025), 도쿄도(2023), 일본 내각부 규제개혁추진회의(2024)를 바탕으로 저자 작성

일상 속 성평등

도쿄의 성평등은 통계나 제도만으로 파악할 수 있는 것이 아니다. 오히려 출퇴근, 등하원, 장보기, 식사, 야간 이동과 같은 일상의 장면 속에 그 성과와 한계가 함께 드러난다. 이하에서는 일과 육아의 양립, 돌봄노동의 분담, 도시공간과 이동이라는 세 가지 관점에서, 도쿄에서 살아가며 체감되는 성평등의 일면을 살펴보고자 한다.

일·가정 양립이 보이는 아침

도쿄에서 생활하다 보면 성평등은 추상적인 이념이 아니라 아침 풍경 속에서 구체적으로 느껴진다. 어린이집 앞이나 역으로 향하는 길에서는 아이를 데려다준 뒤 곧바로 출근하는 보호자의 모습을 일상적으로 볼 수 있다.

필자가 유학생으로 2018년에 일본에 왔을 당시의 인상으로는, 아침 등하원 장면에서 눈에 띄는 것은 주로 어머니들의 모습이었다. 그러나 요새는 정장을 입은 아버지가 아이를 어린이집에 데려다준 뒤 그대로 역으로 향하는 광경을 마주할 기회가 분명히 늘어난 것으로 느껴진다. 2022년 육아·개호휴업법(育児・介護休業法) 개정으로 '산후 아빠 육아휴직(産後パパ育休)' 제도가 신설되었고, 2024년도 도쿄도 내 남성의 육아휴직 사용률은 전년도 대비 15.9%p 증가한 54.8%에 달하고 있다(도쿄도 산업노동국, 2025). 이러한 제도 변화는 아침 풍경의 변화와도 무관하지 않다. 역과 가까운 곳이나 출근 동선에 위치한 보육시설의 존재 역시 일과 육아의 양립을 뒷받침하는 조건 중 하나로 보인다. 더불어 최근에는 역 구내 등에 설치된 개인형 워크부스(JR동일본그룹이 운영하는 'Station Work' 등 민간 상업 서비스)의 보급이 확대되면서, 등하원 전후의 짧은 시간에 업무를 보기 쉬워지는 등 양립을 지원하는 새로운 조건도 형성되고 있다.

이러한 풍경을 떠받치고 있는 것은 육아휴직 제도의 확대, 보육시설 확충, 역 주변의 배리어프리화[27], 지방자치단체의 육아지원 등 복수의 제도와 공공서비스이다. 그러나 동시에 이 아침 풍경은 등하원, 준비물 챙기기, 갑작스러운 호출 대응과 같은 일상의 세세한 조정이 여전히 어머니 쪽에 편중되기 쉬운 현실도 비추고 있다. 일과 육아의 양립은 진전되고 있지만, 그 부담이 균등하게 나뉘고 있다고 보기는 아직 어렵다.

27) 2006년 시행된 「고령자·장애인 등의 이동 등의 원활화 촉진에 관한 법률」(배리어프리법)에 따라 철도역과 공공시설의 엘리베이터·경사로 설치 등이 의무화 됨.

28) 직역하면 '엄마의 자전거'이다. 원래는 여성이 치마를 입은 상태에서도 타기 쉬운 낮은 프레임 구조의 실용형 자전거를 가리키는 통칭으로, 장보기나 일상 이동에 널리 사용되어 왔다. 최근에는 전동보조 기능과 아동용 좌석을 갖춘 파생형이 확산되고 있다. 요즘에는 '파파차리'라는 표현도 등장하기 시작했다.

돌봄노동의 편중이 드러나는 이동

아침 8시가 조금 지난 시간, 어린이집 앞 도로에는 아이를 앞뒤에 태운 전동보조자전거가 잇달아 멈춰 선다. 아이를 내려준 보호자 가운데는 그대로 슈퍼마켓 쪽으로 달려가는 사람도 있고, 역으로 향하는 사람도 있다. 어린이집, 장보기, 출근이 하나의 동선으로 결합되어 있는 것이다. 일본에서는 일상적인 장보기나 단거리 이동에 쓰이는 실용형 자전거를 '마마차리'[28]라고 불러왔다. 이 명칭은 장보기나 일상적 용무와 같은 생활유지에 필요한 이동이 결과적으로 여성의 역할과 연결되어 인식되어 왔음을 시사한다. 어린이집 등하원, 장보기, 병원 동행 등 일상생활에 필요한 복수의 용무가 하나의 연속된 이동으로 결합되는 장면은 적지 않다. 교통 연구에서는 이처럼 '복수의 용무를 연결하는 이동'이 여성에게서 많이 나타나며, 특히 돌봄을 수반하는 이동은 더욱 복잡해지기 쉽다고 지적해 왔다(McGuckin and Nakamoto, 2005). 여기에서 드러나는 것은 단순한 이동수단의 문제가 아니라, 누가 일상생활을 꾸려갈 책임을 떠맡고 있으며, 그 때문에 어떠한 이동을 감수하도록 강요받고 있는가 하는 돌봄노동의 성별 분업 그 자체이다.

한편, 최근에는 '마마차리'라는 자전거의 형식과 명칭이 일본의 도시공간에서 젠더화된 이동의 양상을 체현해 왔다는 점이 지적되고 있다(다나카, 2023). 고도경제성장기 '남편은 일, 아내는 가사·육아'라는 성별 역할분업이 확립되는 과정에서 여성용 자전거에는 짐받이, 바구니, 보조 의자 등이 잇달아 추가되었고, 돌봄을 위한 이동 수단으로 개량되어 왔다. 이러한 역사적 배경을 감안하면, 최근 '마마차리'라는 호칭에 대한 위화감이 확산되고 있다는 점은 육아와 돌봄을 여성만의 역할로 결부시키는 인식이 예전만큼 자명한 것으로 받아들여지지 않게 되었음을 보여준다.

그러나 도쿄 23구에서 보육원·유치원 등하원 시 도보·자전거를 이용하는 보호자 가운데 58.2%가 "최근 3개월 동안 위험을 느낀 경험이 있는가"라는 질문에 "있다"고 응답했으며, 이들 중 약 30%는 "3회 이상"이라고 답했다(내각부 규제개혁추진회의, 2024). 도시의 도로 공간은 여전히 자동차 교통을 기준으로 설계된 부분이 크며, 돌봄이 동반되는 이동이 도시설계의 중심에 놓여 있다고 보기는 어렵다. 성평등을 진전시키기 위해서는 가정 내 역할 분담 뿐 아니라, 돌봄을 담당하는 사람의 이동 부담 자체도 도시정책의 과제로 인식할 필요가 있다. 국토교통성의 「제2차 자전거활용추진계획」(2022)에서는 자녀양육 가구의 이동을 염두에 둔 주행공간 정비가 방침으로 제시되었고, 도쿄도도 이에 연계한 정비를 추진하고 있으나(도쿄도 건설국, 2023), '돌봄의 동선'이 도시설계의 중심에 놓이는 단계에는 아직 이르지 못했다.

도시공간은 누구에게 편리한가

도쿄는 대중교통의 발달과 활기찬 상업시설의 밀집을 바탕으로, 전체적으로는 이동하기 쉬운 도시이다. 그러나 그 이용 편의성이 누구에게 열려 있는가는 별개의 질문으로 남는다. 특히 아이와 함께 외출하는 장면에서는, 그 공간이 누구를 표준 이용자로 상정하고 있는지가 쉽게 드러난다. 수유나 기저귀 갈기, 아이를 잠시 쉬게 할 장소를 확보하는 일은 오랫동안 암묵적으로 어머니의 역할로 떠맡겨져 온 측면이 있다. 달리 말하면, 도시공간 자체가 돌봄의 주체로서 주로 여성을 상정해 왔던 것이다.

그런 점에서 최근의 도쿄에서는 변화도 나타나고 있다. 쇼핑센터나 대형 상업시설에서는 영유아 휴게실, 수유·기저귀 교환 설비, 키즈 공간, 부모와 자녀가 함께 이용하기 쉬운 휴게공간 등이 예전보다 충실해진 것으로 느껴진다. 더 나아가 아버지를 포함한 이용을 전제로 한 안내도 조금씩 확대되고 있다.

그림 3-1 과 같이 상업시설 내 베이비룸 안내에서도 "남성도 이용하실 수 있습니다"라고 명기되어 있어, 육아 관련 설비의 이용 대상을 어머니만으로 암묵적으로 전제하지 않는 방향으로 바뀌고 있음을 엿볼 수 있다. 이러한 공간은 아이를 동반한 보호자, 특히 일상적으로 돌봄을 더 많이 담당하는 여성에게 외출 시의 심리적 부담을 덜어줄 뿐 아니라, 육아를 어머니만의 역할로 고정하지 않는 방향으로의 변화를 가시화하고 있다.

다만, 이러한 변화가 곧바로 도시공간 전체의 포용성을 의미하는 것은 아니다. 아이를 동반한 보호자나 여성이 안심 하고 머물 수 있는 장소를 특정 상업시설 안에서 찾아야 한다면, 그것은 공공공간 자체가 여전히 충분히 열려 있지 않음을 보여준다. 도시의 포용성은 방범대책만으로 결정되는 것이 아니다. 누가 이동하기 쉬운가뿐 아니라, 누가 자연스럽게 머물 수 있고 돌봄이 수반되는 외출을 무리 없이 이어갈 수 있는가라는 점에야말로 성평등의 달성 정도가 드러난다.

그림 3-1 **성별에 관계없이 이용 가능한 베이비룸 내부시설 및 안내 예시**

출처 | 도쿄의 상업시설에서 저자가 관찰한 내용을 바탕으로 생성형 AI를 활용해 재구성하였으며, 문구는 한국어로 번역함.

29) 이중 운영구조란 도쿄도가 재원과 사업 메뉴를 제공하고, 구시정촌이 주민에게 직접 서비스를 제공하는 방식을 뜻함.

30) '아카짱 후랏토(赤ちゃん・ふらっと)'란 영유아를 동반한 보호자가 잠깐 들러 기저귀를 갈거나 수유 등을 할 수 있는 시설에 대해 도쿄도가 사용하는 명칭임.

성평등이 도시의 역량으로 이어지는 매커니즘

앞서 제시한 세 가지 일상의 장면인 아침 등하원, 마마차리를 통한 이동, 반(半)공적 공간에서의 체류는 어느 것 하나 개인의 노력만으로 성립하는 것이 아니다. 그 이면에는 제도, 공공서비스, 도시기반시설, 운영 규칙 등 복수의 장치가 중첩되어 있다. 본장에서는 이러한 장치를 분야별로 정리하고, 성평등이 어떠한 방식으로 도시의 경쟁력과 삶의 편의성으로 이어지는지를 살펴본다.

표 3-4 는 아래 세 절에서 검토할 각 분야의 강점과 딜레마를 대비적으로 정리한 것이다. 도쿄는 각 분야에서 제도적·공간적 진전을 이루고 있는 한편, 그러한 진전이 곧바로 일상 차원의 평등으로 연결되지 않는다는 공통된 구조를 지니고 있다.

표 3-4 **3개 분야의 강점과 딜레마**

	일·가정 양립	돌봄노동의 성별 분업	도시공간과 이동
강점	· 육아휴직 제도의 확대 (산후 아빠 육아휴직(産後パパ育休)) · 남성 육아휴직 사용률 54.8% · 어린이집 대기아동 수 대폭 감소 · 여성(25~44세) 취업률 83.4% · 보육시설의 출퇴근 동선상 배치	· 총무성 '사회생활기본조사'를 통한 무급노동의 공적·통계적 파악 · 도쿄 마마파파 응원사업 (東京ママパパ応援事業) · 동행형 상담지원 체계 정비 · 도(都)→구시정촌의 이중 운영구조[29]	· 역 배리어프리화율 93.9% · 실내 금연의 법제화 · 상업시설(민간의 자발적 노력)의 육아 관련 설비 확충 · 아버지 이용을 전제로 한 안내 확산 · '아카짱 후랏토'[30]등의 정보 제공
딜레마	· 육아휴직 취득 기간이 단기에 머묾(도쿄도 남성은 '1~3개월 미만'이 46.1%로 가장 많고, 여성은 '1년~1년 6개월'이 25.9%로 가장 많음) · 일상의 세세한 조정은 어머니에게 편중 · 비정규고용직에 대한 제한적 혜택 · 장시간 노동을 전제로 한 평가·처우 · 직장문화의 변화가 제도를 따라가지 못함	· 가사 관련 시간의 비대칭 (여성은 남성의 약 3.9배) · 제도 확대 ≠ 일상적 분담 구조의 변화 · 세컨드 시프트 (second shift) 문제 지속 · 자녀 대응과 가정 책임은 여성이 맡는다는 암묵적 전제가 직장에 잔존	· 등하원 담당자의 58.2%가 위험을 경험 · 공공공간의 포용성이 불충분 · 안심하고 머물 수 있는 공간은 상업시설에 의존 · 자동차 중심의 도로 설계 · 돌봄 동선이 도시설계의 중심에 놓여 있지 않음

출처 | 후생노동성(2022, 2024), 총무성(2021), 도쿄도 산업노동국(2025), 도쿄도(2023), 도쿄도 건설국(2023), 국토교통성(2024), 내각부 규제개혁추진회의(2024) 등을 바탕으로 필자 작성.

세 분야에 공통적으로 나타나는 점은 제도와 인프라의 정비라는 '장치의 강점'이 앞서 있는 반면, 그 혜택이 일상생활에서의 실질적 평등으로 자동 전환되지는 않고 있다는 구조이다. 이하에서는 각 분야의 장치를 구체적으로 검토한다.

일·가정 양립 | 인재를 유지하는 도시의 조건

도쿄에서 일과 육아의 양립을 지탱하는 기반은 육아휴직 제도의 정비와 보육서비스의 확충이다. 특히 2022년 육아·개호휴업법 개정으로 도입된 출생시 육아휴업제도(일명 '산후 아빠 육아휴직'(産後パパ育休))는 자녀 출생 후 8주 이내에 최대 4주까지, 2회로 나누어 사용할 수 있는 제도로, 아버지가 출생 직후의 육아에 관여할 수 있는 제도적 조건을 넓혔다(후생노동성, 2022). 도쿄도에서도 남성의 육아휴직 사용률은 2015년도 4.5%에서 2024년도 54.8%로 크게 상승하였으며, 육아를 담당하는 주체가 어머니에 한정되지 않는다는 인식이 제도 측면에서도 뒷받침되고 있다.

이러한 조건을 떠받치고 있는 것은 국가 제도만이 아니다. 지방자치단체의 보육 수용 기반 확충, 역 주변과 생활 동선상에서의 육아지원 서비스 배치, 기업의 사용 촉진과 유연한 근무방식 도입이 맞물릴 때 비로소 양립은 현실이 된다. 도쿄도 정책자료에 따르면 여성(25~44세)의 취업률은 83.4%(2022년)이다(도쿄도 산업노동국, 2025). 또한 보육소 대기아동 수 역시 2017년 8,586명에서 2023년 286명으로 크게 감소했다. 이 감소는 인가보육소 신설을 중심으로 한 수용 기반의 급속한 확대가 주된 원인이며, 저출생에 따른 수요 감소의 영향은 제한적이다(도쿄도, 2023). 육아기 여성들이 퇴직하지 않고 계속 일할 수 있다는 것은 도시 입장에서 인재 유출을 막고 노동력을 유지하는 데 연결된다.

다만, 표 3-4 에서 보았듯이, 제도의 충실함이 곧바로 가정 내 평등한 분담으로 이어지는 것은 아니다. 사용 기간의 단기성, 비정규고용(파트타임·유기계약 등)에 대한 혜택의 제한성, 정규직에게 요구되는 장시간 노동을 전제로 한 평가·처우 체계가 여전히 남아 있어, 제도와 직장 문화 사이에는 여전히 간극이 존재한다. 제도상으로는 일정 조건을 충족하면 이용 가능하더라도, 파트타임 노동자나 유기계약 노동자에게는 직장 관행이나 계약 조건 때문에 실제로는 이용하기 어려운 경우도 있다. 양립 지원을 도시의 역량으로 살리기 위해서는 기업 내 노동방식과 평가 방식 자체에 대한 재검토가 필수적이다.

돌봄노동의 성별 분업 | 보이지 않는 노동을 정책 과제로 만들기

위에서 언급한 마마차리 이동이 보여주는 편중은 수치로도 드러난다. 총무성 「사회생활기본조사」(2021)에 따르면, 6세 미만 자녀가 있는 가구의 가사 관련 시간은 아내가 하루 7시간 28분, 남편이 1시간 54분으로, 약 3.9배의 비대칭성이 지속되고 있다. 2025년 세계성격차지수(GGGI) 보조지표에서도, 일본의 무임금 가사 및 돌봄노동 시간의 비중은 여성 14.71%, 남성 3.75%로 나타났다(WEF, 2025). 이는 취업 이후에도 가사·육아의 책임이 주로 여성에게 돌아가는, Hochschild(1989)가 말한 '세컨드 시프트(second shift)' 문제와도 맞닿아 있다. 이러한 부담은 가정 내부의 사적 문제로 취급되기 쉽다. 그러나 실제로는 시간 배분, 취업 지속, 심신의 여유에 직접적인 영향을 미친다는 점에서 도시생활의 지속가능성과도 관련된 공공의 과제이다.

보이지 않는 노동을 통계로 파악하고, 이를 정책 설계의 기반으로 삼는 것이 중요하다. 도쿄도는 '도쿄 마마파파 응원사업(東京ママパパ応援事業)'을 통해 구시정촌이 동행형 상담지원, 산후케어, 가사·육아 서포터 파견 등을 끊김 없이 시행할 수 있도록 뒷받침하는 이중 운영구조를 채택하고 있다.

그러나 제도가 확대되더라도 가정 내 분담 구조나 직장의 암묵적 기대가 바뀌지 않으면, 돌봄의 중심은 여전히 여성에게 남기 쉽다. 돌봄을 지원하는 정책 메뉴는 확대되고 있지만, 일상적 분담 구조의 변화는 그 속도를 따라가지 못하고 있다. 돌봄노동의 재분배는 여성의 취업 지속과 도시생활의 지속가능성을 뒷받침하는 조건이기도 하다.

도시공간과 이동 | 포용적 설계가 도시의 매력을 높인다

위에서 살펴본 것처럼, 여성과 자녀를 동반한 보호자가 상업공간에서 비교적 안심하고 머물 수 있는 장소를 찾고 있다는 현상은, 공공공간 자체의 설계가 여전히 문제로 남아 있음을 보여준다. 도시의 매력은 교통이 편리하다는 사실만으로 결정되지 않는다. 누가 안심하고 이동할 수 있는지, 누가 무리 없이 머무를 수 있는지도 도시의 이용 편의성을 좌우한다.

그 배경에는 역의 배리어프리화(배리어프리 신법[2006년] 시행 이후 급속히 진전되어, 하루 이용객 3,000명 이상 역의 93.9%에 도달, 국토교통성 2024), 개정 건강증진법에 따른 실내 금연 의무화, '아카짱 후랏토(赤ちゃん・ふらっと)'와 같은 육아 관련 설비 정보 제공 등 법규제, 시설 정비, 정보 제공의 축적이 있다. 더불어 앞서 보았듯 베이비룸 안내에 "남성도 이용하실 수 있습니다"라고 명기하는 시설이 늘어나고 있다는 점은, 돌봄의 담당자를 여성으로 고정하지 않는 작지만 중요한 변화이다.

그러나 이러한 변화가 주로 상업시설이나 일부 정비된 공간에 한정되어 있다면, 공공공간 전체가 포용적으로 바뀌었다고 말하기는 아직 어렵다. 도시의 경쟁력을 높이는 데 중요한 것은 누구나 이용하기 쉬운 공간을 일부 예외적 사례가 아니라 도시의 표준으로 확산하는 일이다. 국제적으로는 빈처럼 도시 전체의 계획을 모든 시민이 일하고, 가족을 돌보고, 이동하고, 안심하고 살아갈 수 있도록 만드는 데 중점을 두고, 젠더 관점을 도시계획에 통합한 사례도 있다(Kail and Irschik, 2013). 도쿄의 향후 과제는 이러한 관점을 일부 시설이 아니라 도시의 표준으로 확장해 가는 데 있다.

도쿄가 서울에 전하는 과제

도쿄의 경험은 서울과도 무관하지 않다. 도쿄에서는 지방에 비해 전통적인 성별 역할 의식이 상대적으로 약한 경향이 있으며, 이러한 인식의 변화 역시 제도의 실효성을 뒷받침하는 중요한 사회적 기반으로 볼 수 있다. 한국에서도 여성의 비정규고용 비율은 남성보다 높고, 출산 이후 여성의 소득은 장기적으로 크게 하락하는 반면 남성의 소득은 거의 변하지 않는 것으로 지적되고 있다(OECD, 2025; KDI, 2024). 더불어 2023년 합계출산율은 0.72에 머물렀으며, 일과 육아의 양립, 돌봄 부담의 편중, 고용의 불안정성이 여전히 큰 과제이다(JETRO, 2024).

일상 속 돌봄과 이동을 가시화하는 접근

서울에서 비교적 빠르게 추진할 수 있는 과제는 돌봄과 이동의 현실을 정책적으로 '보이게' 만드는 일이다. 지방정부 차원에서 남성의 육아 참여와 육아휴직 이용 실태를 기업 규모, 고용 형태, 산업별로 보다 세분화해 공표함으로써 어떤 일터에서 돌봄의 분담이 가능하고 또 어려운지를 사회적으로 가시화할 필요가 있다. 도쿄도 산업노동국은 매년 「남녀고용평등참여상황조사(男女雇用平等参画状況調査)」 공표를 통해 이용 실태를 정기적으로 가시화하고, 지방자치단체·기업·시민이 이를 공유할 수 있도록 하고 있다(도쿄도 산업노동국, 2025; JILPT, 2024).

아울러, 보육시설, 학교, 의료시설을 잇는 '돌봄 동선'의 안전을 점검하고, 기존 도로안전 점검 체계에 자녀 동반, 유모차 이용, 등하원 시간대와 같은 요소를 반영하는 것도 중요하다. 또한 수유, 기저귀 교환, 휴식 설비 등에 대한 정보를 아버지를 포함한 다양한 돌봄 담당자가 쉽게 찾고 이용할 수 있도록 안내 체계를 개선하는 일도 비교적 적은 비용으로 시작할 수 있다. 이처럼 설비와 지원책의 대상을 어머니뿐 아니라 아버지와 다양한 돌봄 담당자로 확장하는 관점은 필수적이다.

도쿄 사례가 시사하는 바는 새로운 제도를 추가로 만드는 것보다, 이미 존재하는 돌봄과 이동의 조건을 드러내고 이를 생활 동선 속에서 접근 가능하게 만드는 방식 자체가 중요하다는 점이다.

지역 운영체계와 도시설계를 연계하는 접근

보다 실질적인 변화를 위해서는 일정한 제도적·재정적 조건을 필요로 하는 과제들도 함께 검토되어야 한다. 대표적으로는 비정규고용 노동자와 중소기업 종사자에게도 육아휴직과 보육 지원이 실질적으로 닿을 수 있도록 접근 가능성을 높이는 일이다. 도쿄의 경험이 보여주듯, 제도가 존재하더라도 그것을 이용할 수 있는 사람이 제한되어 있다면 혜택은 일부 정규고용층에 집중될 수 있기 때문이다.

아울러 임신기부터 육아기까지의 지원이 개별 사업 수준에 머무르지 않고 지역 단위에서 끊김 없이 연결된 운영체계로 발전할 필요가 있다. 도쿄에서는 도가 구시정촌을 지원하여 상담지원, 산후케어, 가사·육아 지원을 결합하는 구조를 마련하고 있다. 더 나아가 도시계획과 공공공간 정비 전반에 젠더 관점을 통합하여 도로, 공원, 역, 상업공간을 각각 따로 개선하는 데 그치지 않고, 누구의 일상 동선을 기준으로 도시가 설계되고 있는지를 정책의 핵심 질문으로 삼아야 한다.

유의할 점들

다만, 제도와 설비를 확대하는 것만으로 곧바로 평등한 돌봄 분담이 이루어지는 것은 아니라는 점에 유의할 필요가 있다. 한국에서도 일·가정 양립 지원제도는 확대되고 있지만, 직장 관행, 임금격차, 가사·육아 부담의 편중이 중첩되면서 여성의 지속 취업과 출산 행동에 큰 비용이 발생하고 있다(OECD, 2025; KDI, 2024). 따라서 정책 효과를 평가할 때도 육아휴직 사용률 등의 수치만 볼 것이 아니라, 그 이후의 노동시장 복귀 방식까지 함께 보아야 한다.

결국 서울이 도쿄의 경험에서 배울 수 있는 것은 개별 시설이나 제도의 단순한 모방이 아니라, 정책과 공간을 설계하는 관점을 서울의 맥락에 맞게 재구성하는 일이다. 도시 공간과 정책은 시민의 일상적 이동과 돌봄, 경제활동의 경험을 출발점으로 설계될 때 비로소 도시경쟁력과 삶의 편의성을 함께 높이는 방향으로 이어질 수 있다. 도쿄의 성과와 한계는 바로 그 점을 보여준다.

릿쿄대학 사회정보교육연구센터
(立教大学社会情報教育研究センター)
교육연구 코디네이터 **네 이준(聶　逸君)**

도쿄 사례는 일본어로 작성된 원고를 AI를 활용해 번역한 후, 재단 내부 담당자가 수정·보완하였다.

참고문헌

田中大介. (2023). 「まちを縫う『ママチャリ』」大貫恵佳・雑賀忠宏・田中大介・松島茂編『ガールズ・アーバン・スタディーズ』法律文化社, pp.189–210.

内閣府規制改革推進会議. (2024). 「保育園等送迎の保護者、タクシードライバー、日本版ライドシェアドライバー向けアンケート調査」 内閣府規制改革推進会議地域産業活性化WG資料（令和6年12月27日公表）.

内閣府. (2021). 「性別による無意識の思い込み（アンコンシャス・バイアス）に関する調査研究」内閣府男女共同参画局.

厚生労働省. (2022). 「育児・介護休業法の改正について（令和4年）」厚生労働省雇用環境・均等局.

厚生労働省. (2024). 「令和5年度雇用均等基本調査」厚生労働省.

国土交通省. (2022). 「自転車活用推進計画（第2次）」国土交通省道路局.

国土交通省. (2024). 「移動等円滑化の促進に関する基本方針の実施状況（令和5年度）」国土交通省.

国土交通省. (2021). 「高齢者、障害者等の円滑な移動等に配慮した建築設計標準（バリアフリー整備ガイドライン）改訂版」国土交通省住宅局.

地域からジェンダー平等研究会. (2026). 「都道府県版ジェンダー・ギャップ指数2026」（2026年3月8日発表）.

総務省. (2021). 「令和3年社会生活基本調査」総務省統計局.

東京都. (2023). 「都内の保育サービスの状況について（令和5年4月1日現在）」東京都子供政策連携室.

東京都建設局. (2023). 「東京における自転車活用推進計画（第二期）」東京都建設局.

東京都産業労働局. (2025). 「令和6年度東京都男女雇用平等参画状況調査結果報告書」東京都産業労働局.

森記念財団都市戦略研究所. (2025). 「世界の都市総合力ランキング（GPCI）2025」森記念財団.

労働政策研究・研修機構（JILPT). (2024). 「雇用労働部が『第7次男女雇用平等及び仕事・家庭両立基本計画』を発表」労働政策研究・研修機構.

日本貿易振興機構(JETRO). (2024). 「韓国2023年の合計特殊出生率は0.72」日本貿易振興機構.

Hochschild, A.R. (1989). The Second Shift: Working Parents and the Revolution at Home.Viking Penguin.

Kail, E. and Irschik, E. (2013). Fair Shared Cities: The Impact of Gender Planning in Europe.Vienna.

KDI (Korea Development Institute). (2024). Women's Career Interruptions and the Declining Fertility Rate in South Korea. KDI Focus, No.132. Korea Development Institute.

McGuckin, N. and Nakamoto, Y. (2005). "Differences in trip chaining by men and women."Research on Women's Issues in Transportation, Transportation Research Board, pp. 49–56.

OECD. (2025). Korea's Unborn Future. OECD.

World Economic Forum. (2025). Global Gender Gap Report 2025. World Economic Forum.

[2026 사업자료-05]
서울 스마트 우먼 리포트

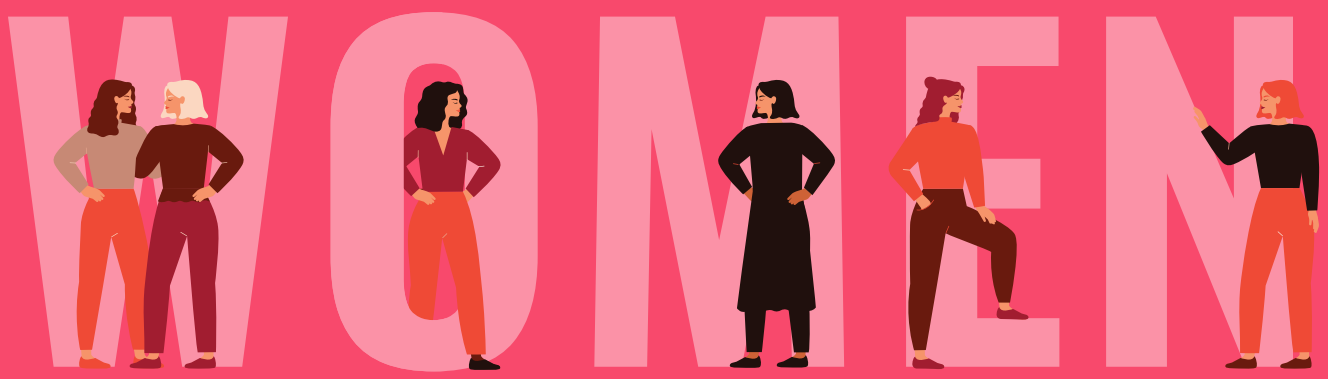
발행인 서울시여성가족재단 박정숙
기획 서울시여성가족재단 양성평등사업실 양성평등협력사업팀
저자 심예리 · 이고니 · 네이준
발행일 2026년 4월
인쇄처 (주)행복드림
ISSN 3140-1031
발행처 서울시여성가족재단
주소 서울시 동작구 여의대방로54길 18
전화 (02) 810-5000

이 책의 저작권은 서울시여성가족재단에 있습니다.
무단 전재와 무단 복제를 금합니다.

Seoul Smart Women Report

Volume 1

www.seoulwomen.or.kr



ISSN 3140-1031

SEOUL MY SOUL

서울시여성가족재단

재단 임직원 부정청탁 및 비위 신고

서울시여성가족재단 클린신고센터 핫라인: 02-810-5401
(메일: inspect@seoulwomen.or.kr)