「지방정부연구」 제25권 제1호(2021 봄): 155-181

The Korean Journal of Local Government Studies, Vol.25 No.1 (2021 Spring)
http://dx.doi.org/10.20484/klog.25.1.7

인구 50만이상 시의 포용수준에 대한 비교분석*

현 승 현
함 요 상

국문요약

이 연구에서는 우리나라 대도시의 포용수준을 살펴보기 위해서 인구 50만이상시를 대상으로 실증분석을 실시하였다. 실증분석결과, 몇 가지 함의를 도출 할 수 있었다. 첫째는 우리나라 대도시에서 포용수준은 그리 높다고 평가할 수는 없다는 것이다. 둘째는 포용도시 구현을 위해서는 시민들의 삶의 질과 직접 관련이 있는 주거환경과 시민안전에 대한 투자가 필요한 시점이라는 것이다. 셋째는 지방자치단체 차원에서 실질적인 주민참여가 활발히 진행될 수 있도록 공직사회의 마인드 전환과 시민들의 적극적인 참여를 유도하기 위한 정책적 노력이 요구된다는 것이다. 마지막으로 도시의 특성에 따라서 포용수준이 상이하기 때문에 국가적인 차원에서 정책지원이 필요하다는 것이다. 이 연구를 통하여 지방자치단체의 포용수준 측정모델을 제안하고, 이를 통하여 정기적인 진단 및 모니터링을 할 수 기초를 마련하였다.

주제어: 인구50만 이상시, 포용도시, 포용수준

Ⅰ. 서론

오늘날 사회가 저성장 시대와 소득의 양극화가 심화 되면서, 인종·종교·문화·정치간의 차별 및 사회적 배제로 인한 다양한 형태의 사회적 갈등이 발현되고 있다. 현재 세계를 위협하고 있는 저성장의 지속, 양극화의 심화, 불균형적 발전, 사회적 갈등의 증가, 재난과 자연재해의 위험, 도시불안의 증가, 사회이동성의 저하, 차별과 배제 등 도시문제가 가중되고 있는 것이다(오재환 외, 2019: 1).

세계 각국의 도시에서는 현실에서의 사회문제를 해결하기 위한 대안으로 '포용(Inclusion)'이라는 키워드를 중심으로 주택, 일자리, 교육, 문화, 서비스, 사회네트워크 등 도시 자원 배분의 정의 실현을 위한 노력을 구체화시키고자 노력하고 있다(김기곤, 2018: 3).

* 이 논문은 용인시정연구원이 2020년도 기본연구로 수행한 「용인시의 포용도시 구현을 위한 기초연구」의 일부분을 수정·보완하여 작성되었음.
** 주저자
*** 교신저자

대표적으로 유엔 헤비타트(UN HABITAT III), OECD, EU, ADB 등은 포용적 성장(Inclusive growth)과 포용도시(Inclusive city)를 주요 의제로 삼고 구체적인 액션플랜을 제시하고 있다(유네스코한국위원회, 2017; European Urban Knowledge Network, 2014; OECD, 2016a; 2016b, UNIDO, 2014; World Bank, 2013; 남기범, 2018: 470).

도시는 인간이 살아가는데 있어서 필요한 공간적·물리적·사회적 요소들이 총집합되어 있는 곳[1]이며, 도시민은 그 안에서 삶의 질을 향상시키고 보다 나은 삶을 살기 위하여 사회적, 공간적, 정책적으로 광범위한 계획들을 시행하고 있다(황선아·김종구·손지현, 2016: 735). 즉, 도시는 인류문명의 성과이자 새로운 생활공간으로 탄생되었다. 이렇게 탄생된 도시는 발전을 통해 진화하면서 다양한 도시문제를 야기시키며 성장해 온 유기체라고 할 수 있다(오재환 외, 2019: 1).[2]

우리나라는 어떠할까? 2000년대 이후 정권별로 핵심아젠다는 균형발전, 사회정의, 참여적 계획, 공정사회, 공생발전, 공간복지 등 경제적 격차를 완화하고, 사회적으로 삶의 질 향상과 보편적 복지를 강화하며, 공간적 측면에서 지속가능한 공간계획을 추구하는 논의가 확대(문정호, 2017: 15)되고 있다. 특히, 문재인 정부 들어서 경제와 사회적 약자를 포용하면서 사회문제 해결까지 포함한 경제성장을 추구하는 것을 핵심으로 하는 '포용적 혁신 성장론'을 강조하고 있다(김기곤, 2018: 4). 이와 함께, 한국행정연구원(2021)의 보고서에는 포용적 성장을 포괄하는 하나의 거대한 공간으로 포용국가에 대한 논의가 활발하게 진행되었다. 포용국가의 이념형으로 정치, 사회, 경제 등 삶의 일원으로 모든 국민을 포함시켜 나가기 위해 노력하는 정치체제로서 제시하였으며, 이를 위한 시민들의 삶의 질과 적극적인 참여의식을 중요한 목표로 삼고 있다.

그렇다면, 우리나라 지방자치단체에서 포용에 대한 논의는 어떠할까? 지방자치단체에서도 포용적 성장에 대한 관심이 높아지면서 광역자치단체(서울특별시, 부산광역시, 광주광역시, 경기도 등)를 중심으로 포용도시에 대한 정책과제 도출 및 세부전략을 수립하고 있다. 즉, 포용도시 구현 전략은 과거의 하향식 정부주도에서 벗어나 지역특성에 맞는 지역공동체의 형성 및 지방분권화를 중심으로 지역공동체의 연대성을 강화시킬 수 있는 방향으로 노력하고 있다.[3]

반면에, 기초자치단체는 포용도시에 대한 논의가 미흡한 편이다. 이에 본 연구에서는 기초자치단체의 포용수준을 파악하고, 이에 대한 개선방향을 살펴보고자 한다. 이를 위해서, 우리나라 인구 50만 이상시를 대상으로 포용수준을 측정하기 위한 이론적인 논의를 정리해보고, 실질적으로 각 대도시별로 포용수준이 차이가 있는지를 지수화하여 분석하였다. 아울러, 분야별로 종합지수를 산출하여 대도시별로 포용수준에 대한 정책적 함의와 향후 개선방향에 제시하고자 한다.

---

1) 도시는 복합적인 공간이다. 다양한 조직과 상호작용의 상호 중첩되는 네트워크를 통해 연계되어 있으며, 도시공간의 파편화로 인한 단절의 가능성도 있다. 보통도시는 다양한 경제활동을 촉진하는 플랫폼으로 작동하는 장소이다(남기범, 2018: 476).

2) 도시는 인류문명의 성과와 문제가 집약된 장소로 경제, 사회, 문화적 발전소이자 다양한 문제군의 집약체이다. 최근에는 급속한 도시화와 도시권의 광역화와 함께 경제의 세계화로 인한 (대)도시권으로의 의사결정권한과 핵심 경제자원이 집중하고 새로운 혁신의 창출지로서 역할하고 있다(남기범, 2018: 470).

3) 지역공동체의 연대성에 기초한 다면적 관계에서 다양한 주체가 결합한 사회문제의 해결방식을 공감을 기초로 한 시민들의 참여를 사회자본으로 연결시키려는 노력을 하고 있다(Smith, 2010; 남기범, 2018: 470).

Ⅱ. 이론적 논의 및 선행연구 검토

1. 포용에 대한 이론적 논의

1970년대 중반 프랑스에서 처음 등장한 사회적 배제[4]의 개념은 "물질적 자원의 결핍이나 부족"을 설명하는 빈곤의 개념으로는 파악하기 어려운 상황을 지칭하기 위해 등장하였다(공윤경, 2016: 32). 이와 관련하여 Gerometta et al.(2005)는 도시 포용성에서 사회적 배제와 포용을 가르는 핵심적인 두 차원으로서 '상호의존(independence)'과 '참여(participation)'가 중요하다고 지적하였다(박인권·이민주, 2016: 123).

오늘날의 사회현상에서 포용은 '배제'(Exclusion)나 '격리'(Segregation)와 대립되는 개념으로 사용되며, 인종, 젠더, 계층, 문화적 차이 등의 이유로 소외된 집단이 사회 안으로 편입되고, 사회의 다양한 기회와 자원을 향유할 수 있는 상태로 공감하고 있다(김기곤, 2018: 11).

이와 같은 맥락에서 World Bank(2009)는 기존의 '공유 성장' 기조에서 '포용적 성장'으로 전환하였으며, 기존의 '공유 성장' 논의에서는 소득 분배가 핵심적 이슈였으나, '포용적 성장'에서는 실질적 빈곤 감소와 균등한 분배 효과에 대한 관심으로 옮겨졌다(이재준 외, 2018: 8). 이러한, 포용적 성장(Inclusive Growth)의 핵심적인 목표는 생산성 향상, 형평성 제고, 생산적 고용 확대를 통해 사회구성원의 '삶의 질' 향상을 증대하는 것이며, 성장의 속도와 패턴을 모두 중시하고, 사회구성원 모두의 성장 기회 참여와 성장혜택의 향유를 강조(김원규·홍성욱, 2018)하고 있다.

따라서, 포용적 성장의 주요 내용을 정리하면 다음과 같다(윤성주, 2017: 8). ① 포용적 성장에서는 모든 경제주체들에게 경제성장에 기여할 수 있는 기회가 공평하게 주어지는 것, ② 경제성장으로부터의 물질적·비물질적 혜택이 전 사회구성원에 걸쳐 공평하게 분배되어야 한다는 것, ③ 이를 위하여 정책당국은 시장에 개입하여 소득재분배, 노동시장, 보건의료, 교육, 환경 정책 등을 적절히 설계하여 지속적인 고용창출과 성장이 이루어질 수 있도록 지원하는 것, ④ 경제성장으로부터의 혜택이 공평하게 분배되어 다시 새로운 성장을 위한 동력이 될 수 있도록 유도하는 역할을 수행하며, ⑤ 또한 정부는 제도적 지원에도 불구하고 빈곤을 벗어나지 못하는 자들에 대해서는 사회안전망(Social safety net) 강화를 통하여 그들이 존엄성을 유지하며 살아갈 수 있도록 지원한다는 것이다.

최근에 발간한 한국행정연구원(2021) 보고서에 따르면, "포용국가는 모든 시민들을 최대한 정치, 경제, 사회적 삶의 일원으로 포함시키기 위해 노력하는 정치체제"라고 정의하고 있으며, 이에 따른 포용국가의 정책목표도 시민들의 웰빙과 참여를 극대화하는 것이라고 제시한 바 있다. 따라서 국가차원에서도 포용국가로 가기위한 기본적인 영역으로 정치, 경제, 사회라는 영역내에서 복합된 공간의 구성원들의 웰빙과 참여가 중요한 척도로 보고 있다. 즉, 포용국가에서의 역할이 포용을 가로막는 '장벽 제거하기(Removing barriers)'와 기존사회에서 단절된 사회적 배제된 집단을

4) 사회적 배제는 경제적 측면뿐만 아니라 사회적, 문화적, 심리적 측면 등 다차원적 영역에서의 소외와 차별을 포함한다(심창학, 2001, 181).

연결시키는 '다리놓기(Building bridges)'가 중요한 역할이라고 지적하였다.

2. 도시의 포용성에 대한 논의

오늘날 한국사회에서 도시는 경제성장의 중심지이자, 다양한 사람들이 교류하는 공간으로서 역할하고 있다. 이로 인하여, 자연스럽게 농촌지역보다는 오히려 도시에서의 포용성에 대한 논의가 활발해지고 있다. 즉, 도시의 포용성에 대한 접근은 우리가 흔히 알고 있는 사회적 약자라고 지칭되는 빈곤층, 장애인, 외국인, 젠더, 그리고 최근에는 청년을 대상으로 사회적 배제가 심화되고 있는 현실과 맞닿아 있는 것이다. 도시화의 진전과 경제성장, 민주주의의 확대에도 불구하고 여전히 사회적 관계에서 배제되거나 차별받는 사람들이 존재하고 있다(박인권·이민주, 2016: 110). 따라서 도시민의 일상적 노동과 삶, 사회성, 상호 연대를 강화하고, 창조성, 학습, 혁신, 사회적 실천, 문화적 표현의 영역을 확대하여, 포용도시를 구축해야 한다는 것이다(남기범, 2018: 474).

포용도시에서 포용이란 문화적 차이나 인종, 성별, 나이, 소득, 장애 등으로 인해 사회에서 소외된 그룹을 끌어안는 것을 말한다(김기곤, 2018: 19). 포용도시는 2008년 세계 금융위기 이후 등장한 포용적 성장(Inclusive growth)의 개념 및 정책적 시사점을 적극적으로 해석하여 공간적 차원인 도시에 반영한 규범적 개념(문정호, 2017: 22)이라고 볼 수 있다. 즉, 도시에서 소외계층들이 사회적으로 배제되고 공간적으로 분리되어 불평등이 더욱 심화되는 현상을 방지하고, 장기적으로는 건강한 사회발전을 도모한다는 것이다. 실제로 Habitat III 회의에서 채택된 '새로운 도시의제'에서 제시하고 있는 비전은 '모두를 위한 도시(Cities for all)'라는 슬로건에서 나타난 바와 같이 '포용도시'[5]와 맥을 같이하고 있다(박인권·이민주, 2016: 110).

이를 박인권(2015: 106)은 "모든 사람이 정치, 경제, 사회·문화 등 모든 삶의 영역에서 실제적인 배제뿐만 아니라 배제 받고 있다는 느낌을 갖지 않고 참여할 권능(Power)과 실질적 능력(Capabilities)을 가지고 있는 도시"로 포용도시를 정의하고 있다. 즉, 포용도시는 '모든 거주민이 사회의 일원으로서 기본적인 삶을 영위할 역량을 갖추고, 정치, 경제, 사회, 문화 등 모든 삶의 영역에서 공식적으로나 비공식적으로 상호의존하며, 각종 의사결정 과정과 시민사회의 다양한 활동에서 배제되지 않고 참여하고, 이들을 뒷받침할 공간적 개방성을 갖춘 도시'라는 것이다(박인권·이민주, 2016: 126).

포용도시에서 공동체를 강조한 개념도 있다. 남기범(2018: 475)은 "공생적이고, 사적 이익추구와 공동체 형성의 조화로운 발전이 있는 도시, 자율공동체적 도시가 포용도시"라는 주장하였다. 즉, 포용도시란 모든 도시민들은 도시가 제공하는 경제적, 정치적, 사회적 기회에 참여할 수 있는 장소로 정의할 뿐만 아니라 모든 사람들이 성별, 나이, 신체적 장애여부 등에 대한 차별 없이 사회적 권리와 물리적 이용에 최대한 제약이 없음을 지향하는 도시를 의미한다(황선아·김종구·손지현, 2016: 736). 왜, 포용도시에서 공동체성이 중요한가? 그 이유는 도시의 이면에서 나타나는 각

5) 포용도시는 "모든 사람이 재산, 성별, 연령, 인종, 종교에 상관없이 도시가 제공해야 할 기회들에 생산적이고 긍정적으로 참여할 수 있는 권능을 가지고 있는 장소(UN-Habitat 2002, 5)"로 정의되었다.

종 사회문제 발생지로서 이에 대한 근본적인 원인으로 지역 공동체성의 취약함을 지적하고 있기 때문이다(황익주 외, 2016). 즉, 도시의 포용성은 지역공동체성과 밀접한 관련이 있으며, 도시의 지역공동체성의 회복과 공동체적 인간관계 네트워크 활동을 통하여 극복하고자 하는 실천노력들이 전국 각처에서 다양하게 전개되고 양상(황익주 외, 2016)이 그 이유라고 할 수 있다.[6)]

포용도시를 삶의 질의 질적 전환의 관점에서 정의하는 학자도 있다. 김기곤(2018: 11)은 "포용도시는 사회적 약자에 대한 지원을 넘어서는 사회구성원 모두의 삶의 질 향상을 실현하는 새로운 방법이라는 점에서 도시정책의 질적 전환을 함축하였다"고 보았다. 즉, 포용도시는 현재 살아가는 도시민으로서 미래세대가 포함하여 모든 세대가 어떠한 차별도 받지 않고, 물리적 또는 공간적으로 상호간에 공유하며, 적절한 주거환경 및 공공서비스 이용에 있어서 불편함이나 차별이 없는 도시라고 할 수 있다. 따라서 기존의 지속가능한 도시에서 한 걸음 더 나아가는 '포용도시'라고 할 수 있다(이재준 외, 2018: 2). 즉, 포용도시는 사회적 배제를 극복하기 위한 사회적 경제적 공간적 포용성을 높이려는 정책적 지향점으로서, '포용'의 사전적 의미는 남을 아량있고 너그럽게 감싸 받아들임 정도이나 도시에 적용할 경우 보다 확장된 개념으로 이해할 필요가 있다(이은규 외, 2020: 26).

21세기의 한국도시들의 가장 큰 문제점을 해결하는 데 있어서 포용도시는 매우 시의적절한 정책아젠다를 제공해준다. 즉, 국가와 지방자치단체는 포용도시 구현을 위해서, 기본소득에 대한 논의, 공교육 및 보육시설의 확충, 적극적인 사회참여 활동의 보장, 공공임대주택 공급 등이 이러한 맥락 하에서 이뤄지는 정책이라고 할 수 있다. 마찬가지로 시민운동에서 나타나는 일련의 활동들도 사회적 약자를 하나의 공동체 일원으로 인정하고, 상호간의 호혜적인 관계를 형성하며, 다양한 사람들이 참여하는 공동체 문화를 형성하는 데 노력하고 있다. 이러한 노력으로 국가와 지방자치단체, 그리고 시민사회가 협력할 때, 비로소 국내 도시들도 포용도시로 한 걸음 더 가까워질 것이다(박인권, 2017: 25).

〈표 1〉 포용도시에 대한 개념적 정의 및 핵심적인 요인

학자	포용도시의 정의	핵심요인
UN 하비타트 (2002)	모든 사람이 재산, 성별, 연령, 인종, 종교에 상관없이 도시가 제공해야 할 기회들에 생산적이고 긍정적으로 참여할 수 있는 권능을 가지고 있는 장소	기회 공정성, 긍정적 참여 및 역량
박인권 (2015)	모든 사람이 정치, 경제, 사회·문화 등 모든 삶의 영역에서 실제적인 배제뿐만 아니라 배제 받고 있다는 느낌을 갖지 않고 참여할 권능(power)과 실질적 능력(capabilities)을 가지고 있는 도시	참여, 역량
박인권·이민주 (2016)	모든 거주민이 사회의 일원으로서 기본적인 삶을 영위할 역량을 갖추고, 모든 삶의 영역에서 공식적으로나 비공식적으로 상호의존하며, 각종 의사결정 과정과 시민사회의 다양한 활동에서 배제되지 않고 참여하고, 이들을 뒷받침할 공간적 개방성을 갖춘 도시	상호의존, 참여, 공간개방

6) 황익주 외(2016)의 "한국의 도시 지역공동체는 어떻게 형성되는가"라는 책을 통하여 한국의 도시 지역공동체의 형성원인에 대해서 도시 공동체 운동의 두가지 대안적 모델이 무엇인지, 그리고 어떠한 형태로 발현되고, 이에 따른 지역에 미치는 영향이 무엇이 있는 지에 대해서 강원도 원주시의 협동조합모델과 경기도 수원시의 거버넌스 모델을 중심으로 설명하고 있다.

황선아 외 (2016)	포용도시란 경제적 수단, 성별, 민족, 종교 등에 관계없이 공정한 성장을 촉진하는 도시를 의미하며, 모든 도시민들은 도시가 제공하는 경제적, 정치적, 사회적 기회에 참여할 수 있는 장소	공정한 성장, 공정한 참여
김기곤 (2018)	포용도시는 사회적 약자에 대한 지원을 넘어서는 사회구성원 모두의 삶의 질 향상을 실현하는 새로운 방법이라는 점에서 도시정책의 질적 전환을 함축	삶의 질, 도시정책의 질적 전환
남기범 (2018)	공생적이고, 사적 이익추구와 공동체 형성의 조화로운 발전이 있는 도시, 자율공동체적 도시가 포용도시	공생, 조화, 자율공동체
이재준 외 (2018)	포용도시는 현재의 시민과 미래 세대가 살아갈 도시는 모두가 어떠한 차별도 없이 물리적, 정치적, 사회적 공간을 공유하고 적절한 주거와 공공 재화, 그리고 서비스에 접근할 수 있는 도시	공간 공유, 적절한 주거, 서비스 접근성
오재환 외 (2019)	포용도시의 정의로는 빈곤, 장애, 성, 인종, 연령 등 다양한 이유로 사회, 경제, 공간에서 주변화 되거나 배제되는 집단이나 계층이 없거나 최소화 되도록 취약계층 우선과 평등한 기회를 제공하고, 포용적 사회경제적 발전에 구성원 모두 평등하게 함께 참여하고 기여하는 도시	취약계층 우선, 평등한 기회, 평등한 참여

3. 선행연구 검토

포용과 관련된 국내 선행연구는 광범위한 국가 또는 도시 단위에서의 정책적 담론을 제시하거나, 국내에 적용 가능한 포용도시 관련 지표 및 분석틀을 제안하는 연구, 그리고 미시적 공간인 지역 단위에서의 포용성을 실증분석한 연구 등으로 나누어 볼 수 있다.

이러한 연구들은 포용적 성장 실현을 위한 정책적 규범 및 전략계획을 제안 및 국내 적용 가능성을 탐구하는데 의의를 두고 있으며, 최근의 연구들은 공통적으로 문재인 정부의 포용적 성장 관련 기조에 맞춰 참고할만한 정책적 시사점을 제안하고 있다. 다만, 선행연구에서 해외의 포용적 성장 및 포용도시 관련 연구를 이론적 측면에서 소개하고 응용하는데 그치고 있어 포용 개념이 한국에 실증적으로 적용가능한지에 대한 문제와 지역 단위의 정량적 자료수집의 어려움으로 인해 국내에 맞는 지표개발 및 분석이 제한적이라는 한계 등이 있다.

대표적으로 박인권·이민주(2016)는 인구 50만 명 이상인 한국의 대도시를 '포용도시'로 건설하기 위해서 도시 포용성을 진단할 필요성이 있음을 제시, 먼저 분석적 개념으로서 포용성을 이론적으로 정립하여 4대 차원 및 11대 구성요소를 규명하고 이 개념을 바탕으로 도시 단위의 포용성을 실증적으로 진단할 '도시 포용성 지표체계(UIIS: Urban Inclusivity Indicators System)'를 개발하여 '포용성' 개념의 조작화를 시도하였다. 이와 연계하여 박인권 외(2017)는 도시 포용성 지표체계(UIIS)에 따라 한국 94개 시군의 상대적 포용성 정도를 진단하고 군집분석을 실시하였으며, 이를 바탕으로 한국의 도시를 세 가지 포용성 유형으로 구분하여 유형별 포용성 특성을 분석하였다.

조권중(2017)은 OECD에서 제시한 '도시에서의 포용적 성장'이라는 개념으로 서울의 정책현황 및 성과를 진단하고, 서울이 포용도시로 거듭나기 위한 분석틀(사람, 공간, 거버넌스 차원, 4개 정책방향)을 개발하여 포용도시의 정체성을 갖춘 도시로 발전하기 위한 서울의 과제 및 전망을 제안하였다.

변미리 외(2017)는 도시의 사회·경제적 문제를 대응하고 더 나은 사회로 나아가기 위한 해결방안으로 국제사회에서 활발히 논의되고 있는 '포용도시'의 개념을 서울 시정에 도입하고자 하는 목

적 하에, 구체적으로 서울형 포용도시 지표체계(3개 부문, 6개 영역, 34개 지표)를 개발하고 이에 근거하여 서울의 포용성 정도를 진단하였으며 결론적으로 향후 서울이 도시발전 패러다임을 포용도시로 전환하기 위해서 어떤 정책방향 및 영역에 집중해야하는지에 대해 제언하였다.

이재준 외(2018)은 경기도형 포용도시 개념 설정과 정책적 방향을 모색하기 위해, 포용적 성장의 시각에서 경기도에 적용 가능한 '경기도형 포용도시 분석지표'를 도출하고 경기도 내 31개 기초 지자체별 포용성 지표분석 및 4개 지자체의 주민 인식조사를 실시하여 경기도가 추구해야할 포용도시 정책 및 제도적 방향을 도출하였다.

박건영·민태홍(2020)은 기존 연구의 포용성장 측정 지표를 검토하고 이를 바탕으로 강원도의 포용성장 현황을 5개 분야의 21개 지표를 중심으로 측정하고 분석하여 강원도의 지역혁신과 성장을 위한 정책적 제언을 도출하였다. 이를 요약정리하면 아래의 〈표 2〉와 같다.

〈표 2〉 지방자치단체의 포용성 측정에 대한 선행연구 검토

학자	비교대상	비교방법	연구결과 함의
박인권외 (2017)	94개 시·군	표준화값 활용	·제1유형 도시: 저렴한 주택공급정책 마련 ·제2유형 도시: 서민을 위한 삶의 질 개선 ·제3유형 도시: 인구유입 및 청장년 활력 회복
조권중 (2017)	서울시	기초통계분석 -추세선분석-	·소외된 시민 포용하고 개개인의 역량 함양 ·대중교통 등 도시서비스의 접근성 향상 ·지속가능성장 위한 동반성장·도시재생 모색 ·각종 사회혁신 실험 및 협치행정 추진
변미리외 (2017)	서울시	기초통계분석 -추세선분석-	·서울의 포용성 진단을 위한 모니터링 체계화 ·경제 불평등 완화와 사회적 웰빙 정책 필요 ·공간 관련한 생활인프라 접근성 향상 ·시간 불평등 완화 정책으로 실질적 참여 유도
이재준외 (2018)	경기도 31개 시·군	지표평균값 활용하여 지수화	·경기도 포용도시 정책을 위한 실증 연구 필요 ·정책과 사업대상으로 포용성 매년평가 실시 ·31개 시·군의 포용도시 우수정책 전파 노력
오재환외 (2019)	부산시	기초통계분석 -추세선분석-	·포용도시 개념과 사회적 가치 확산 필요 ·도시권 보장을 위한 정책 대상의 확대 ·포용도시 실천과제와 추진체계 확립
이은규외 (2019)	8개 광역시	기초통계분석	·울산지역 일자리 확대 및 경제적 역량 강화 ·포용정책을 추진할 수 있는 전담기구 필요
박건영외 (2020)	강원도	기초통계분석 -추세선분석-	·노동생산성 증가를 위한 지역혁신 전략 필요 ·지방재정 개편과 연계한 사회복지 예산 증액 ·교육기회를 공평하게 보장하는 노력 필요

그러나 기존연구에서도 몇 가지 한계점을 나타난다. 첫째, 지방자치단체의 포용수준을 측정하기 위한 노력이 활발히 진행되지 못하였다. 또한, 도시라는 공동체 안에서 유사집단간의 비교분석이 구체적으로 다뤄지지 않아 분석결과에 대한 함의자체가 특정지역에 국한되어 나올 수밖에 없는 한계가 존재하였다. 그나마, 박인권 외(2017)의 연구에서는 국내 94개 시군의 상대적 포용성 정도를 진단하고 분석한 연구밖에 존재하지 않았다. 이외의 다른 연구들은 박건영·민태홍(2020)의

연구에서 강원도 기초자치단체 비교분석과 이재준(2018)의 경기도 기초자치단체 비교분석에 국한하여 비교분석하는 데 그치고 있어서 포용수준에 대한 유사집단간의 비교분석은 부족하였다.

둘째, 기존 연구에서는 포용수준을 측정한 이후에 어떻게 대응해야 하는지에 대한 규범적인 시각에서 논의되고 있을 뿐, 실제적으로 적용할 만한 정책대안을 발굴하는 데에 있어서 충분하게 논의하지 못하였다. 특히, 박인권 외(2017)의 도시간의 비교분석이 이뤄졌지만, 해당 연구는 단일 모델이 준하여 평가가 이뤄졌기 때문에 포용수준 측정 모델의 일반화를 위해서는 다양한 집단에서 동일한 연구가 추진할 필요성이 있다.

마지막으로 지방자치단체의 포용수준에 대한 단순비교분석에 그치고 있어서 포용에 대한 종합지수 분석모델을 제공하고 있지 않아 이에 대한 체계적인 접근이 필요하다. 대다수의 연구에서는 해당 통계지표를 활용하여 평균값을 토대로 비교분석하고 있으나, 이를 종합지수화하여 분석한 연구들은 찾아보기 어려웠다. 이로 인하여, 포용수준에 대한 각 영역별의 강점과 약점을 비교분석하기에는 한계가 있었다.

Ⅲ. 연구설계

1. 포용수준 비교분석을 위한 준거틀

전 세계 수많은 도시에서 포용도시 프레임을 설정하고 지표개발과 이에 따른 정책개발에 노력하고 있다(남기범, 2018: 470). 그러나 우리나라에서는 도시의 포용성[7] 정도를 정확히 파악하려는 시도는 그다지 많지 않았다(박인권·이민주, 2016: 112).

이 연구에서는 기초자치단체를 중심으로 포용수준을 비교분석함으로써, 지역에 대한 강점과 약점이 무엇인지 살펴보고, 이에 맞는 지역별 포용성 제고를 위한 정책을 수립하는 데 유용한 정보를 제공해주고자 한다. 다만, 본 연구에서는 데이터의 수집범위 및 유사집단간의 비교분석을 위해서 어느 정도 도시화와 공동체가 형성되고 있는 인구 50만 이상시정부를 대상으로 포용수준을 비교분석하고자 한다.

이 연구는 도시의 포용성 개념을 정립하고, 이 개념을 바탕으로 한국 도시들의 포용성을 진단할 지표체계를 개발(박인권·이민주, 2016: 112)하고자 준거틀을 마련하였다. 기존의 연구결과를 중심으로 살펴보면, 초기연구에서는 포용도시의 4대 원칙인 역량형성, 상호의존, 참여, 공간적 개방을 내포한 구성개념을 토대로 지표선정이 이뤄졌다(박인권·이민주, 2016: 150). 이후에는 변미리 외(2017)의 연구에서는 포용성을 측정하기 위해서 사람 포용성, 공간 포용성, 거버넌스 포용성으로 설정하였다. 이외의 연구에서도 변미리 외(2017)에서 구분한 사람, 공간, 거버넌스 측면에서 포용

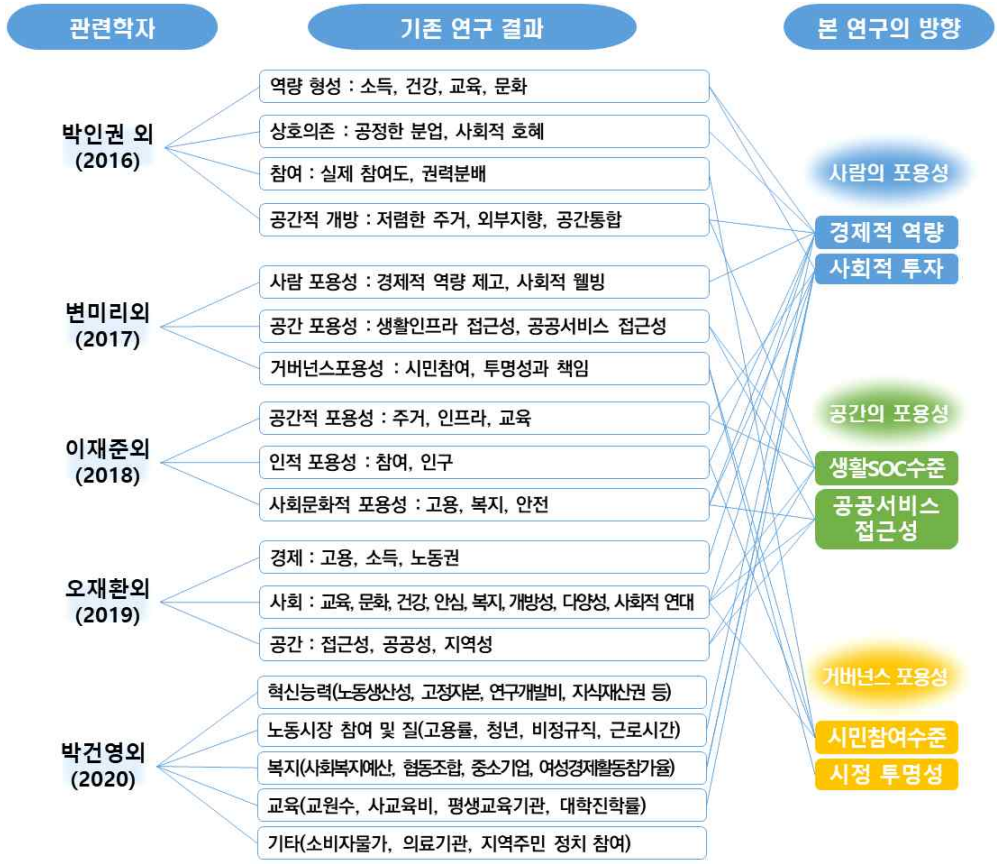
7) 도시 포용성이란 모든 도시거주민들이 삶의 질 향상을 위해 필요조건인 공공재로서의 도시, 그리고 도시가 제공하는 서비스, 기회, 자원에의 접근을 포함)를 사용하고 점유하고 변화시킬 수 있는 정도를 의미한다(김수진, 2015: 21).

성을 측정하고 있는 것으로 나타났다(이재준 외, 2018; 오재환 외, 2019; 이은규 외, 2019).

기존 연구에서 핵심적으로 고려했던 요소는 바로 사람, 공간, 거버넌스 등으로 요약해볼 수 있다. 이를 개별적인 연구방향에 맞게 다양한 형태의 지표를 활용하여 분석하고 있는 점에서 본 연구의 지표설계의 가이드라인을 제공해주었다. 따라서 기본 지표체계는 변미리 외(2017)의 연구를 중심으로 구성하였으나, 세부적인 영역에서는 기초자치단체의 효과적인 비교분석을 위해서 통계연보 및 사회조사 결과를 반영하여 경제적 역량, 사회적 투자, 생활SOC수준, 공공서비스 접근성, 시민참여수준, 시정투명성 등으로 재구성했으며, 각 세부영역에 맞게끔 통계지표 및 정성지표를 재배치하였다.

이를 다시 정리해보면, 도시의 포용성 차원을 크게 3가지로 구분하고, 세부적으로 사람의 포용성에서는 경제적 역량과 사회적 투자로 나눴으며, 공간의 포용성에서는 생활SOC수준과 공공서비스 접근성으로 나눴으며, 거버넌스 포용성에서는 시민참여 수준과 시정의 투명성으로 구성하였다.

〈그림 1〉 본 연구의 지표설계 방향성 도출



포용성의 차원을 측정하기 위한 변수선정을 위해서 다른 연구논문들도 살펴본 결과, 아래와 같이 〈표 3〉로 정리해볼 수 있다.

〈표 3〉 기존연구에서의 포용수준에 대한 비교분석 틀 비교

관련학자	사람의 포용성		공간의 포용성		거버넌스 포용성	
	경제적 역량	사회적 투자	생활SOC 수준	공공서비스 접근성	시민참여 수준	시정의 투명성
박인권외 (2016)	·소득 ·공정한분업	·건강 ·교육 ·문화 ·사회적호혜	·저렴한 주거 ·외부 지향성 ·공간통합	–	·실제참여도 ·권한분배	–
변미리외 (2017)	·빈곤수준 ·고용수준	·보건의료 ·문화투자 ·다문화	·주거환경 ·이동권 ·교통환경 ·녹지환경	·공공인터넷 ·안전서비스 ·응급대응 ·시민안전	·투표율 ·시민참여 ·자원봉사 ·자부심	·여성공무원 ·기관신뢰도 ·정보공개 ·기관청렴도
이재준외 (2018)	·인구수준 ·고용수준	·공공보육 ·복지수준	·주거환경	·교통안전	·자원봉사	–
오재환외 (2019)	·고용수준 ·소득수준 ·노동권	·교육수준 ·문화수준 ·복지수준 ·다문화	·주거환경 ·대중교통 ·도시공원 ·생활환경	·건강관리 ·시민안전	·자원봉사 ·자부심	–
이은규외 (2019)	·고용수준 ·빈곤수준	·복지수준 ·보육수준 ·의료기관 ·문화수준	·녹지환경 ·대기환경 ·교통환경 ·주택노후도 ·공공임대주택 ·근린공원	·수도서비스 ·소비접근성 ·지역안전 ·응급대응	·자원봉사 ·시의회여성 참여비율	·기관만족도
박건영외 (2020)	·혁신능력 ·노동시장	·복지 ·교육 ·소비자물가 ·의료기관	–	–	·정치참여	–

이를 정리해보면, 사람의 포용성에서는 크게 개인과 공동체로 나눠서 살펴볼 수 있다. 우선 개인적 차원에서는 포용성의 의미는 바로 시민들이 살아가는 데 차별가 배제를 받지 않고 안정적인 생활을 유지해가는 데 있어서 개인의 역량을 잘 발휘되고 있는가에 살펴봐야 한다. 즉, 개인차원의 포용성을 측정하기 위해서는 노동인권차원에서 고용의 안정성과 소득분배가 잘 되고 있는지를 파악해야 될 것이다. 그리고 공동체 차원에서는 도시 포용성은 개인의 자기개발 노력과 활동을 의미하기보다는 거주민들의 여러 가지 능력을 형성하고 강화시키기 위한 공동체 차원의 노력과 프로그램을 의미(Beck et al., 2001; 박인권·이민주, 2016: 124)하기 때문에 이에 대한 사회적 투자가 매우 필요한 요소이다.

다음으로 공간의 포용성을 어떻게 담을 것인가? 김수진(2015)의 연구에서는 도시권을 보장하기 위해서 가장 먼저 살펴보는 것은 기초서비스 및 기반시설에 대한 접근성을 향상시킬 수 있는 공공서비스, 공공 공간, 경제적 기회 접근성을 보장해야 한다고 보고 있다. 따라서 시민들의 최소한의 삶을 보장하기 위한 생활SOC수준과 공공서비스 접근성이 매우 중요한 지표라고 할 수 있다.

마지막으로 거버넌스의 포용성에서는 도시라는 관점에서 매우 중요한 부분이다. 즉, 도시의 본질에 대한 논의에서 시작하여 도시의 전반적인 기제에서 포용성을 구축하기 위한 노력과 도시거

버넌스의 변화에서 시작되기 때문이다(남기범, 2018: 470). 따라서 포용도시는 모든 거주민이 사회의 일원으로서 다양한 의사결정 과정과 시민사회의 다양한 활동에서 배제되지 않고 참여하고, 이들을 뒷받침할 공간적 개방성을 갖춘 도시(박인권·이민주, 2016: 126)를 의미하기 때문에 무엇보다 거버넌스의 포용성의 측정이 필요하다고 할 수 있다.

2. 포용지수 산출을 위한 지표선정

기존 연구결과를 토대로, 본 연구에서 도시의 포용성을 측정하기 위해서 사람, 공간, 거버넌스 크게 3가치 차원으로 나눠서 지표를 설계하게 되었다. 기존 연구결과와의 차별성을 설명하지면, 그동안 기술통계분석위주로 진행된 비교분석결과를 하나의 단일의 지수화를 통하여 비교분석하였기 때문에 독자로 하여금 비교하기 쉽게 구성하였다는 점이다. 다음으로는 기존의 광역단위 내의 기초자치단체를 비교분석하였다면, 이제는 전국단위의 도시생활 수준이 높은 지역을 선정하여 비교분석함으로써 타 지역과의 강점과 약점을 파악할 수 있게 되었다는 것이다. 마지막으로 기존 연구에서 활용되지 못했던 노사민정협의회 구성수준, 문화관광 분야의 투자 및 여가활용 수준, 상하수도서비스, 주민참여예산액 등은 신규로 포함시켜서 분석하였다.

다음으로 포용지수를 선정하기 위해서 세부영역별로 지표선정을 하기위해서 기존 연구를 토대로 지표선정이 이뤄졌으며, 기초자치단체에서 수집이 가능한 통계연보와 사회조사 데이터를 중심으로 활용하였다.

사람의 포용성에서는 크게 경제적 역량과 사회적 투자로 구분하였고, 경제적 역량에서는 고용수준(고용률, 여성고용률, 청년고용률), 소득수준(1인당 GRDP, 소득만족도), 노동인권(비정규직근로자비율, 노사민정협의회 구성수준, 사업체당 노동조합비율), 인구수준(전입인구비율, 자연증가율)을 지표를 선정하였다. 다음으로 사회적 투자에서는 교육수준(공공교육예산비율, 교원1인당 학생수, 공공도서관수), 문화여가수준(문화관광예산비율, 문화공간총수, 여가활동 만족도), 사회복지수준(사회복지예산비율, 사회복지시설수, 국공립어린이집비율)을 지표를 선정하였다.

공간의 포용성에서는 크게 생활SOC수준과 공공서비스 접근성으로 구분하였고, 생활SOC수준에서는 주거환경수준(주택보급율, 거주환경 만족도), 대중교통수준(도로포장율, 대중교통만족도), 생활환경수준(생활공원당 면적, 미세먼지(PM10), 생활폐기물 재활용률)을 지표로 선정하였다. 다음으로 공공서비스 접근성에서는 시민안전서비스(119구조처리비율, 1건당 화재발생율, 재난사고당 발생인원), 건강관리서비스(의료기관 병상수, 보건기관 이용률, 주관적 건강수준율), 상하수도서비스(급수보급률, 하수도설치율)를 지표로 선정하였다.

거버넌스의 포용성에서는 시민참여 수준과 시정의 투명성으로 구분하였고, 시민참여 수준에서는 지방선거 투표율, 자원봉사 활동비율, 사업당 주만참여예산액을 지표로 선정하였다. 시정의 투명성에서는 행정정보공개비율, 공공기관 청렴도를 지표로 선정하였다.

〈표 4〉 포용지수 산출을 위한 지표 선정

구분		분야선정	핵심지표	판단 기준	관련 학자
사람의 포용성	경제적 역량	고용수준	· 고용률 · 여성고용률 · 청년고용률	(+) (+) (+)	오재환외(2019) 이은규외(2019) 박건영외(2020)
		소득수준	· 1인당 GRDP · 소득만족도	(+) (+)	변미리외(2017) 박인권외(2016) 이재준외(2018)
		노동인권	· 비정규직근로자비율 · 노사민정협의회 · 노동조합비율	(−) (+) (+)	변미리외(2017) 이재준외(2018) 박건영외(2020)
		인구수준	· 전입인구 비율 · 자연증가율	(+) (+)	박인권외(2016) 이재준외(2018)
	사회적 투자	교육수준	· 공공교육예산비율 · 교원1인당 학생수 · 공공도서관수	(+) (−) (+)	박인권외(2016) 오재환외(2019) 박건영외(2020)
		문화여가수준	· 문화관광예산비율 · 문화공간 총수 · 여가활동 만족도	(+) (+) (+)	변미리외(2017) 이재준외(2018) 오재환외(2019) 이은규외(2019)
		사회복지수준	· 사회복지예산비율 · 사회복지시설수 · 국공립어린이집비율	(+) (+) (+)	오재환외(2019) 이은규외(2019) 박건영외(2020)
공간의 포용성	생활SOC 수준	주거환경수준	· 주택보급율 · 거주환경 만족도	(+) (+)	변미리외(2017) 오재환외(2019) 이은규외(2019)
		대중교통수준	· 도로포장율 · 대중교통만족도	(+) (+)	변미리외(2017) 이은규외(2019)
		생활환경수준	· 생활공원당 면적 · 미세먼지(PM10) · 재활용률	(+) (−) (+)	변미리외(2017) 오재환외(2019) 이은규외(2019)
	공공서비스 접근성	시민안전서비스	· 119구조처리비율 · 1건당 화재발생율 · 재난사고당발생인원	(+) (−) (−)	변미리외(2017) 이은규외(2019)
		건강관리서비스	· 의료기관 병상수 · 보건기관 이용률 · 주관적 건강수준율	(+) (+) (+)	변미리외(2017) 이은규외(2019) 박건영외(2020)
		상하수도서비스	· 급수보급률 · 하수도설치율	(+) (+)	이재준외(2018)
거버넌스의 포용성	시민참여 수준		· 지방선거 투표율 · 자원봉사 활동비율 · 사업당주민참여예산액	(+) (+) (+)	변미리외(2017) 이재준외(2018) 오재환외(2019) 이은규외(2019)
	시정의 투명성		· 행정정보공개비율 · 공공기관 청렴도	(+) (+)	변미리외(2017) 오재환외(2019)

3. 분석대상 및 종합지수 방안

우리나라 도시에 대한 개념은 '지방자치법'에 의거하여 일반적으로 지방행정계층에 속하는 기초자치단체인 '시'를 도시라고 표현한다. 그 중에서도 인구수를 기준으로 인구 50만 이상시의 경우, 사회·경제·문화·산업 등 전반적인 분야에 있어서 타 시·군에 비하여 산업자체가 집약된 특성을 지니고 있고, 각 광역자치단체내에서 거점도시의 역할도 수행하고 있다. 아울러, 도시계획 및 국토개발에 있어서도 "국토의 계획 및 이용에 관한 법률"에 의거하여 도시계획 및 국토개발의 더 많은 권한 및 자율성을 부여하고 있으며, 지방자치법에 의거하여 각종 특례를 부여해주고 있기 때문에 본 연구에서 측정하고자 하는 기초자치단체 중에서 진정한 의미의 도시역할을 수행하고 있다는 점에서 인구 50만 이상시로 설정하게 되었다.

이에 본 연구에서도 이 방법론에 의거하여 각 표준화된 3개 영역의 포용지표의 값을 중심으로 인구 50만 이상 시정부를 대상으로 포용지수를 도출하고자 한다. 우선 2020년 기준으로 주민등록 인구수 기준으로 인구 50만명이 이상인 시정부를 살펴본 결과, 총 16개의 기초자치단체를 선정하였다. 인구규모별로 나눠서 살펴보면, 100만 이상 시는 수원시(120만), 고양시(107만), 용인시(107만), 창원시(104만) 등 총 4개 기초자치단체에 해당한다. 다음으로 인구 100만 미만에서 80만 이상 시는 성남시(94만), 부천시(82만), 화성시(84만), 청주시(84만) 등 총 4개 기초자치단체가 있다. 그리고 인구 80만 미만에서 50만 이상시는 남양주시(71만), 천안시(66만), 전주시(66만), 안산시(65만), 안양시(55만), 김해시(54만), 평택시(53만), 포항시(50만) 등 총 8개 기초자치단체로 나타났다.

다음으로 해당 지표값을 입력하기 위해서, 지표성격에 맞는 지역별고용조사, 지자체별 시군별 GRDP, ·사회조사, 지자체 노사민정 홈페이지, 통계연보, 환경부 환경통계포털, 지역사회건강조사, ·지자체 주민참여예산 홈페이지, 정보공개포털, 국민권익위원회 공공기관 청렴도 조사결과 등을 입력하였다.

마지막으로 수집된 데이터를 중심으로 기초자치단체의 포용지수를 산출하기 위해서 부문별 지수값의 합산 값을 도출하는 방식으로 진행하였다. 여기서, 이질적인 변수를 표준화하는 방법으로 표준화 또는 정규화를 실시하여 측정단위를 단일화를 진행시키고, 이후에는 여러 변수들의 합산 값을 토대로 통일된 지수값을 도출하는 것이 일반적이다(이병기, 2005: 34). 이를 공식화하면 아래와 같은 방법론을 널리활용하고 있다. 여기서 주로 활용되는 방법론이 Max-Min방법과 z-표준화 점수방법를 들 수 있다.

공식1. $IG_j = \sum_{i=1}^{n} w_i x_{ij}$

IG=포용지수

x=표준화된 포용지수 변수의 정량 또는 정성 구성항목

w=각 x변수의 정량지표 또는 정성지표의 가중치($0 \leq w \leq 1$)

i=부문별 지수, j=1~16 시정부

다만, 포용수준을 측정하기 위한 지표값들이 통계단위가 다르고 변수마다 상이한 특성을 지니고 있기 때문에 단순히 합산한 값을 사용하는 것이 아니라 여러 변수값이 합산이 가능하도록 표준화하여 계산하였다. 일반적으로 표준화된 방법론으로 Max-Min방법과 z-표준화점수 방법을 활용하였다.

우선, Max-Min 방법은 데이터 중 최대값은 100으로 하고, 최소값은 0으로 표준화하는 방법이다. 일반적으로 아래와 같이 표시된다.

공식2. $x_{ij} = (X_{ij} - X_{\min})/(X_{\max} - X_{\min})$

x_{ij}=표준화된 값, $X_{\max}$= 최대값, $X_{\min}$= 최소값, X_{ij}= 실제값

다음으로 z-표준화 점수로 표준편차 정규화방법으로 대상 집단이 정규분포(normal distribution)를 이룬다는 가정하에 중심극한정리(central limit theorem)에 따라서 지표값이 0과 1 사이의 확률 값을 환산하여 표준화점수값을 구하는 방법론이다. 여기서는 평균은 0이고 표준편차가 1이 된다. 일반적으로 아래와 같이 표시된다.

공식3. $x_{ij} = (X_{ij} - X_{mean})/s$

x_{ij}=표준화된 값, X_{ij}=실제값, X_{mean}=평균값, s=표준편차

다만, 가중치의 적용에 있어서 충분한 논의 끝에 부여하는 것이 바람직하며, 가중치 부여하다라도 결과값의 왜곡되는 현상이 발생할 수 있기 때문에 전문가집단의 논의가 매우 필요한 영역이다. 이 연구의 경우, 기초적인 비교분석 성격을 가진 연구이므로 각 지수별 별도의 가중치를 적용하지는 않았다.

이를 도식화하면, 다음과 같이 정리해볼 수 있다.

〈그림 2〉 포용지수 선출 흐름도

Ⅳ. 실증분석

1. 종합분석 결과

1) 사람의 포용성 분석결과

인구 50만 이상시에서는 경제적 역량과 관련하여, 소득만족도(80.97), 노사민정협의회 구성수준(78.13), 청년고용률(65.33), 청년인구비율(65.13), 비정규직근로자 비율(51.13) 등은 강점을 지니고 있는 것으로 나타났다. 반면에 1인당GRDP(25.01), 노동조합비율(28.43), 자연증가율(36.36), 고용률(44.79), 전입인구비율(36.70), 여성고용률(49.08) 등은 약점을 지니고 있는 것으로 나타났다.

이러한 점을 미루어보면, 전반적인 도시 중심으로 소득만족도가 높은 편이며, 청년들이 집중되어 있어 지역경제적인 측면에서 활기가 있는 것으로 추정된다. 다만, 인구성자율의 둔화현상과 도시간의 1인당 GRDP 격차는 큰 편에 속하며, 여전히 여성고용률의 낮은 것으로 나타난 경력단절여성에 대한 정책적 지원이 필요한 것으로 나타났다.

다음으로 사회적 투자와 관련하여, 1인당 학생수(72.89), 공공교육예산비율(55.63) 등은 강점을 지니고 있는 것으로 나타났다. 반면에, 공공도서관수(31.99), 문화관광예산비율(40.50), 사회복지시설수(42.14), 국공립어린이집비율(42.26), 사회복지예산비율(42.41), 여가활동만족도(42.94), 문화공간총수(45.01) 등은 약점을 지니고 있는 것으로 나타났다.

이러한 점을 미루어보면, 전반적으로 인구50만 이상시에서는 교육에 대한 투자가 비교적 잘이뤄지고 있는 반면에, 문화관광 및 사회복지에 대한 투자가 미흡한 것으로 나타났다. 따라서 대도시의 문화여가만족도는 낮은 편이며, 공공복지수준이 열악한 것으로 나타났다.

〈그림 3〉 사람의 포용성 분석결과

2) 공간의 포용성 분석결과

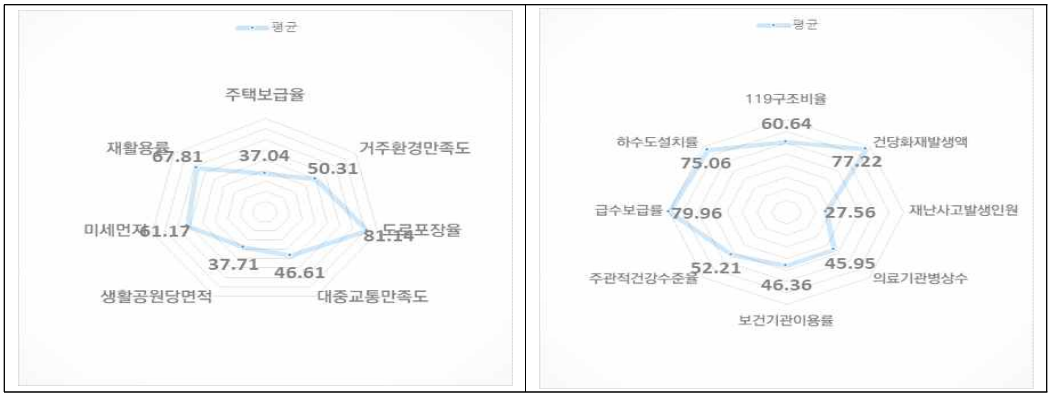
인구 50만 이상시에서는 생활SOC 수준과 관련하여, 도로포장율(81.14), 재활용률(67.81), 미세먼지(PM10)(61.17) 등은 강점을 지니고 있는 것으로 나타났다. 반면에, 주택보급율, 거주환경만족도, 대중교통만족도, 생활공원당 면적 등은 약점을 지니고 있는 것으로 나타났다.

이러한 점을 미루어보면, 생활SOC 수준과 관련해서 도로수준, 재활용률, 미세먼지 저감노력 등은 우수한 것을 볼 수 있으나, 시민들이 직접 체감하는 거주환경 및 대중교통은 열악한 수준인 것으로 나타나 거주환경과 삶의 질 개선에 초점을 두는 도시공간에 대한 포용정책이 시급한 것으로 엿볼 수 있다.

다음으로 공공서비스 접근성과 관련하여, 급수보급율(79.96), 1건당 화재발생액(77.22), 하수도 설치률(75.06), 119구조처리비율(60.64) 등은 강점을 지니고 있는 것으로 나타났다. 반면에, 재난사고당 발생인원(27.56), 의료기관 병상수(45.95), 보건기관 이용률(46.36), 주관적 건강수준율(52.21) 등은 약점을 지니고 있는 것으로 나타났다.

이러한 점을 미루어보면, 공공서비스 접근성과 관련해서는 상하수도 서비스와 119구조처리 수준은 높은 편에 속하지만, 시민의 안전과 직결되는 재난사고당 발생인원과 보건의료기관의 수준은 열악한 것으로 나타나, 공공보건 사각지대 최소화 및 재난사고 대응역량 강화시키는 노력이 필요하다.

〈그림 4〉 공간의 포용성 분석결과

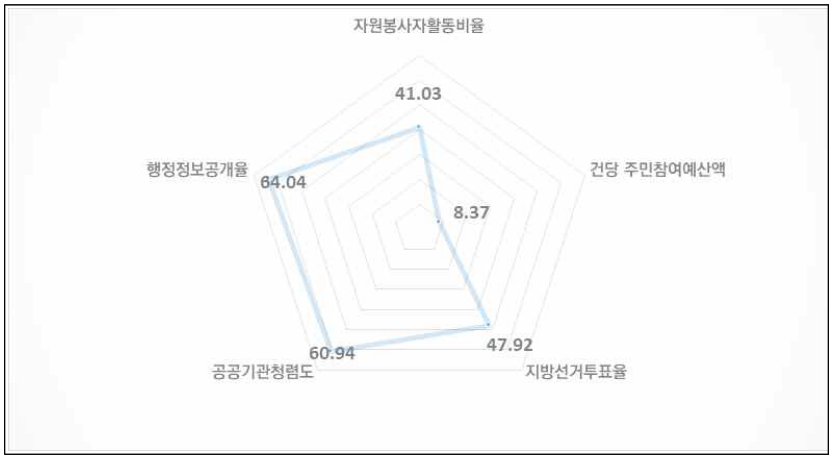


3) 거버넌스의 포용성 분석결과

인구 50만 이상시에서는 거버넌스의 포용성과 관련하여, 공공기관 청렴도(60.94), 행정정보공개율(64.04) 등은 강점을 지니고 있는 것으로 나타났다. 반면에 지방선거 투표율(47.92), 자원봉사자 활동비율(41.03), 사업당 주민참여예산액(8.37) 등은 약점을 지니고 있는 것으로 나타났다.

이러한 점을 미루어보면, 거버넌스와 관련해서는 시정의 투명성 제고를 위해서 노력하고 있으나, 여전히 시민들의 직·간접적인 참여 수준은 낮은 것으로 나타나 시민참여를 높이기 위한 정책적인 노력이 필요한 것을 볼 수 있다.

〈그림 5〉 거버넌스의 포용성 분석결과



2. 인구 50만 이상시의 포용수준 비교분석

1) 경제적 역량 비교분석

경제적 역량의 지수를 도출하기 위해서, 고용수준, 소득수준, 노동권수준, 인구수준을 구분하여 평균값을 토대로 종합지수화하여 분석하였다.

우선, 고용수준에서는 고용률, 여성고용률, 청년고용률 등으로 적용하였으며, 그 결과 천안시가 99.47점으로 가장 높았으며, 그 다음으로 화성시가 89.80점이었으며, 수원시가 74.75점으로 높은 것으로 나타났다.

소득수준에서는 1인당 GRDP와 소득만족도를 적용하였으며, 그 결과 화성시가 98.94점으로 가장 높았으며, 평택시가 73.28점이었으며, 청주시가 63.57점으로 높은 것으로 나타났다.

노동권수준에서는 비정규직비율, 노사민정협의회 구성정도, 사업체당 노동조합비율 등으로 적용하였으며, 그 결과 포항시가 86.24점으로 가장 높았으며, 그 다음으로 화성시가 73.62점이었으며, 성남시가 73.41점으로 높은 것으로 나타났다.

마지막으로 인구수준에서는 전입인구비율과 자연증가율을 적용하였으며, 그 결과 화성시가 86.99점으로 가장 높았으며, 그 다음으로 천안시가 64.80점이었으며, 수원시가 63.28점으로 높은 것으로 나타났다.

〈표 5〉 경제적 역량 지수 비교결과

지자체명	고용수준	소득수준	노동권수준	인구수준	평균
수원	74.75	48.11	49.98	63.28	59.03
성남	61.27	61.80	73.41	57.23	63.43
안양	45.09	55.11	58.07	51.98	52.56
부천	69.80	34.21	44.88	42.17	47.77
평택	61.49	73.28	47.53	60.61	60.72
안산	46.15	49.52	45.97	40.52	45.54
용인	17.55	53.87	56.84	58.66	46.73
화성	89.80	98.94	73.62	86.99	87.34
고양	37.25	41.30	35.62	38.76	38.24
남양주	14.67	32.29	26.90	27.99	25.46
청주	74.86	63.57	44.14	44.23	56.70
천안	99.47	15.83	62.25	64.80	60.59
전주	40.11	46.41	24.54	52.08	40.78
포항	33.23	59.76	86.24	12.89	48.03
창원	36.20	57.79	72.82	21.72	47.13
김해	47.41	55.98	38.16	13.13	38.67

이를 종합해보면, 경제적 역량에서는 화성시가 87.34점으로 가장 높은 것으로 나타났으며, 다음

으로 성남시가 63.43점으로 높았으며, 그리고 평택시가 60.72점으로 높게 나타났다. 이러한 점을 미루어보면, 수도권 중심으로 경제적 역량이 높았으며, 이중에서 산업이 활성화된 기초자치단체의 경제적 역량이 가장 우수한 것을 볼 수 있다. 반면에, 상대적으로 수도권 이외의 지역에서는 경제적 역량이 열악한 것을 볼 수 있다.

2) 사회적 투자 비교분석

사회적 투자의 지수를 도출하기 위해서, 교육수준, 문화여가수준, 사회복지수준을 구분하여 평균값을 토대로 종합지수화하여 분석하였다.

우선, 교육수준에서는 공공교육예산비율, 교원1인당 학생수, 공공도서관수 등으로 적용하였으며, 그 결과 수원시가 72.54점으로 가장 높았으며, 그 다음으로 용인시가 72.35점이었으며, 성남시가 70.66점으로 높은 것으로 나타났다.

문화여가수준에서는 문화관광예산비율, 문화공간 총수, 여가활동만족도 등을 적용하였으며, 그 결과 성남시가 78.93점으로 가장 높았으며, 창원시가 75.58점이었으며, 수원시가 71.40점으로 높은 것으로 나타났다.

마지막으로 사회복지수준에서는 사회복지예산비율, 사회복지시설수, 국공립어린이집비율 등으로 적용하였으며, 그 결과 부천시가 64.90점으로 가장 높았으며, 그 다음으로 고양시가 62.45점이었으며, 남양주시가 61.47점으로 높은 것으로 나타났다.

〈표 6〉 사회적 투자 지수 비교결과

지자체명	교육수준	문화여가수준	사회복지수준	평균
수원	72.54	71.40	42.99	62.31
성남	70.66	78.93	55.42	68.34
안양	70.59	48.89	45.86	55.11
부천	62.57	43.82	64.90	57.09
평택	48.38	24.90	25.92	33.07
안산	67.23	29.76	44.22	47.07
용인	72.35	22.91	30.78	42.01
화성	36.70	50.15	31.19	39.35
고양	66.43	50.69	62.45	59.86
남양주	44.23	33.69	61.47	46.46
청주	54.93	46.41	43.71	48.35
천안	43.09	36.19	22.78	34.02
전주	40.72	41.56	58.90	47.06
포항	18.69	13.09	28.97	20.25
창원	40.24	75.58	39.66	51.83
김해	46.71	17.07	17.10	26.96

이를 종합해보면, 사회적 투자에서는 성남시가 68.34점으로 가장 높은 것으로 나타났으며, 다음으로 수원시가 62.31점으로 높았으며, 그리고 고양시가 59.86점으로 높게 나타났다. 이러한 점을 미루어보면, 인구규모가 높은 기초자치단체 중심으로 사회적 투자 수준이 높은 것으로 나타났으며, 이 중에서 수도권내에서 오랫동안 도시화가 진행되었던 지자체 중심으로 사회적 투자 수준이 높은 것을 볼 수 있다. 반면에, 상대적으로 인구가 급성장한 지자체와 수도권 이외의 지역에서는 사회적 투자 수준이 열악한 것을 볼 수 있다.

3) 생활SOC 수준 비교분석

생활SOC 수준의 지수를 도출하기 위해서, 주거환경 수준, 대중교통 수준, 생활환경 수준 등으로 구분하여 평균값을 토대로 종합지수화하여 분석하였다.

우선, 주거환경수준에서는 주택보급율과 거주환경 만족도를 적용하였으며, 그 결과 청주시가 73.75점으로 가장 높았으며, 그 다음으로 천안시가 73.02점이었으며, 포항시가 71.88점으로 높은 것으로 나타났다.

대중교통수준에서는 도로포장율과 대중교통 만족도를 적용하였으며, 그 결과 안양시가 100.00점으로 가장 높았으며, 성남시가 87.60점이었으며, 수원시가 86.25점으로 높은 것으로 나타났다.

마지막으로 생활환경수준에서는 생활공원당 면적, 미세먼지(PM10) 수준, 생활폐기물 재활용률 등으로 적용하였으며, 그 결과 김해시가 83.71점으로 가장 높았으며, 그 다음으로 천안시가 79.59점이었으며, 포항시가 75.07점으로 높은 것으로 나타났다.

〈표 7〉 생활SOC 수준 지수 비교결과

지자체명	주거환경	대중교통	생활환경	평균
수원	50.86	86.25	63.62	66.91
성남	48.15	87.60	58.02	64.59
안양	44.67	100.00	12.91	52.53
부천	40.65	84.57	46.71	57.31
평택	40.03	50.29	29.55	39.96
안산	32.52	73.38	60.70	55.53
용인	46.42	48.71	59.79	51.64
화성	22.68	33.20	50.54	35.47
고양	36.45	62.03	58.07	52.18
남양주	12.45	60.55	50.24	41.08
청주	73.75	74.64	58.14	68.84
천안	73.02	0.00	41.12	38.05
전주	42.72	79.41	79.59	67.24
포항	71.88	55.27	75.07	67.40
창원	29.55	71.82	61.20	54.19
김해	32.95	54.32	83.71	56.99

이를 종합해보면, 생활SOC 수준에서는 청주시가 68.84점으로 가장 높은 것으로 나타났으며, 다음으로 포항시가 67.40점으로 높았으며, 그리고 전주시가 67.24점으로 높게 나타났다. 이러한 점을 미루어보면, 수도권 지역보다는 지방의 50만 이상시의 생활SOC 수준이 높은 것으로 나타났으며, 수도권은 대중교통을 제외하고는 주거환경과 생활환경 수준이 열악한 것으로 나타났다.

4) 공공서비스 접근성 비교분석

공공서비스 접근성의 지수를 도출하기 위해서, 시민안전서비스, 건강관리서비스, 상하수도서비스 등으로 구분하여 평균값을 토대로 종합지수화하여 분석하였다.

우선, 시민안전서비스에서는 119구조처리비율, 1건당 화재발생율, 재난사고당 발생인원 등을 적용하였으며, 그 결과 전주시가 94.07점으로 가장 높았으며, 그 다음으로 창원시가 74.47점이었으며, 청주시가 69.72점으로 높은 것으로 나타났다.

건강관리서비스에서는 의료기관 병상수, 보건기관 이용률, 주관적 건강수준율 등을 적용하였으며, 그 결과 창원시가 85.53점으로 가장 높았으며, 그 다음으로 전주시가 75.66점이었으며, 성남시가 65.18점으로 높은 것으로 나타났다.

마지막으로 상하수도서비스에서는 급수보급률과 하수도설치율을 적용하였으며, 그 결과 안양시가 100.00점으로 가장 높았으며, 그 다음으로 수원시가 98.67점이었으며, 성남시가 98.23점으로 높은 것으로 나타났다.

〈표 8〉 공공서비스 접근성 지수 비교결과

지자체명	시민안전서비스	건강관리서비스	상하수도서비스	평균
수원	48.67	45.82	98.67	64.39
성남	32.30	65.18	98.23	65.24
안양	62.47	24.47	100.00	62.31
부천	54.24	38.82	99.78	64.28
평택	44.78	28.37	48.28	40.48
안산	50.82	29.69	96.28	58.93
용인	43.24	45.61	76.69	55.18
화성	33.06	41.62	64.60	46.43
고양	42.89	44.57	81.11	56.19
남양주	48.10	29.68	42.48	40.08
청주	69.72	49.18	75.89	64.93
천안	67.62	55.52	76.08	66.41
전주	94.07	75.66	96.68	88.80
포항	54.62	56.37	20.17	43.72
창원	74.47	85.53	92.26	84.08
김해	61.15	54.70	72.89	62.92

이를 종합해보면, 공공서비스 접근성에서는 전주시가 88.80점으로 가장 높은 것으로 나타났으며, 다음으로 창원시가 84.08점으로 높았으며, 그리고 천안시가 66.41점으로 높게 나타났다. 이러한 점을 미루어보면, 사회적 투자 수준과 유사하게 인구규모가 높은 기초자치단체 중심으로 공공서비스 접근성이 높은 것으로 나타났으며, 이 중에서 오랫동안 도시화가 진행되었던 지자체 중심으로 공공서비스 접근성이 높은 것을 볼 수 있다. 반면에, 상대적으로 수도권내에서 인구가 급성장한 지자체에서는 공공서비스 접근성이 열악한 것을 볼 수 있다.

5) 거버넌스 수준 비교분석

거버넌스 수준의 지수를 도출하기 위해서, 시민참여수준과 청렴수준으로 구분하여 평균값을 토대로 종합지수화하여 분석하였다.

우선, 시민참여수준에서는 지방선거 투표율, 자원봉사 활동비율, 사업당 주민참여예산액 등을 적용하였으며, 그 결과 용인시가 58.14점으로 가장 높았으며, 그 다음으로 포항시가 57.88점이었으며, 전주시가 50.56점으로 높은 것으로 나타났다.

다음으로 시정의 투명성에서는 행정정보공개비율과 공공기관 청렴도를 적용하였으며, 그 결과 전주시가 87.50점으로 가장 높았으며, 그 다음으로 수원시가 80.47점이었으며, 성남시가 78.02점으로 높은 것으로 나타났다.

〈표 9〉 거버넌스 수준 지수 비교결과

지자체명	시민참여	청렴수준	평균
수원	32.33	80.47	56.40
성남	39.12	78.02	58.57
안양	48.13	73.83	60.98
부천	19.07	72.97	46.02
평택	8.25	75.26	41.75
안산	20.40	64.42	42.41
용인	58.14	39.73	48.94
화성	24.19	53.26	38.73
고양	23.63	75.97	49.80
남양주	22.65	75.41	49.03
청주	20.41	26.90	23.65
천안	4.25	23.72	13.98
전주	50.56	87.50	69.03
포항	57.88	37.50	47.69
창원	50.16	70.83	60.50
김해	39.89	64.04	51.96

이를 종합해보면, 거버넌스 수준에서는 전주시가 69.03점으로 가장 높은 것으로 나타났으며, 다

음으로 안양시가 60.98점으로 높았으며, 그리고 창원시가 60.50점으로 높게 나타났다. 이러한 점을 미루어보면, 거버넌스 수준 지수는 시민참여와 거버넌스 수준 간 명확한 관계는 관찰되지 않았다. 다만, 청렴수준이 높은 곳이 거버넌스 지수가 더 높은 것으로 판단되며, 이는 지방공직자의 청렴수준 및 정보공개의 투명성이 거버넌스를 형성하는 데 유리하는 것을 볼 수 있다. 반면에, 청주시와 천안시의 경우에는 거버넌스 수준이 매우 낮은 것으로 나타나 오랫동안 도시형성되어 있음에도 불구하고 시민참여 수준이 낮다는 점을 인식하고, 시정 차원에서 적극적인 시민참여 독려와 청렴수준을 높이기 위한 정책적 노력이 필요한 것으로 나타났다.

V. 결론

최근 우리 사회는 성장사회에서 성숙사회로 접어들면서 계층 간 갈등, 양극화, 고령화, 다문화 및 기타 불평등 이슈 등이 출현하고 있으며 이로 인한 사회갈등 해소 및 완화 비용이 증가하고 효율적인 도시 성장관리가 힘들어지는 추세이다(이재준 외, 2018: 2). 이에 국내에서 저성장, 양극화, 고령화, 다원화 등 사회환경의 급격한 전환 상황에서 새로운 도시운영 패러다임으로 부상한 포용도시로의 전환이 필요한 시점이다. 특히, 지방자치단체에서 포용도시를 구현하기 위한 전략수립 및 다양한 정책사업들이 추진되고 있는 상황이다. 이에 본 연구에서는 지방자치단체의 포용수준이 어떠한 지를 살펴보고자 어느 정도 도시화가 진행된 인구 50만 이상 시정부를 대상으로 실증분석을 하였다.

실증분석결과, 몇 가지 함의를 도출 할 수 있었다. 첫째는 우리나라 도시에서 포용수준은 그리 높다고 평가할 수는 없다는 것이다. 종합분석결과를 보더라도, 인구성장율의 둔화현상과 도시간의 1인당 GRDP격차 큰 편이며, 여전히 여성고용률의 낮은 것으로 나타나는 상황에서 공공복지수준이 열악한 것으로 나타났기 때문이다.

둘째는 포용도시 구현을 위해서는 시민들의 삶의 질과 직접 관련이 있는 주거환경과 시민안전에 대한 투자가 필요한 시점이라는 것이다. 아울러, 시민의 안전과 직결되는 재난사고당 발생인원의 최소화 노력과 공공보건 사각지대 최소화를 위한 노력이 요구된다는 것이다.

셋째는 지방자치단체 차원에서 실질적인 주민참여가 활발히 진행될 수 있도록 공직사회의 마인드 전환과 시민들의 적극적인 참여를 유도하기 위한 정책적 노력이 요구된다는 것이다. 즉, 시정의 투명성을 제고하기 위한 1차적인 노력뿐만 아니라 2차적으로 시정에서 실질적인 주민참여를 담보할 수 있도록 열린정부를 지향해야 된다는 것이다.

넷째는 도시의 특성에 따라서 포용수준이 상이하기 때문에 이를 보완하기 위한 국가적인 차원에서 정책지원이 필요하다는 것이다. 예를 들어, 경제적 역량과 사회적 투자 수준은 수도권 지역의 도시를 중심으로 활성화되어 있는 상황이며, 지방의 거점도시의 성격은 띄는 도시에서는 공간의 포용성과 거버넌스 포용성은 높은 것으로 나타났다. 특히, 거버넌스 수준에서는 인구가 급성장한 지자체가 열악하였지만, 도시화가 오랫동안 진행된 도시(일부 도시 제외: 청주, 천안)에서는 거

버넌스 수준은 상대적으로 우위에 있는 것으로 나타났다.

따라서 국가에서는 지방자치단체의 포용도시 구현을 위해서는 단순히 한 두가지 부문, 장소, 주민에 국한되는 정책이 아닌 도시의 전반적인 경제·사회정책의 전환을 통해 그 효과가 나타나는 지역맞춤형 종합정책(남기범, 2018: 481)의 성격을 띤 정책적 지원이 필요하다는 것이다. 즉, 지방자치단체의 포용적 성장을 유도하기 위한 인적자원에의 투자, 일자리 창출, 성장을 견인하기 위한 구조적 변화, 조세정책의 과감한 개혁, 사회적 보호, 사회적 포용과 참여, 그리고 이를 가능하게 하는 제도적 장치 등이 필요하며, 아울러 지방자치단체에서도 도시정책의 질적 전환은 사회 구성원들이 시민으로서 사회적 과정에 참여하고, 사회의 각 영역의 기회구조(복지, 교육, 일자리 등)에서 차별받거나 배제되지 않고, 자원배분과 재분배의 형평성을 기하고 성장의 과실을 함께 하며, 사회문화적으로 다양성을 존중, 관용적인 사회에서 사회적 연대로 사회통합을 이루게 하는 사회적 과정을 지향하는 것으로 전환해야 할 것이다(조권중, 2017: 3).

본 연구에서는 인구 50만 이상시를 대상으로 포용수준을 측정해보고, 지수별로 강점과 약점을 파악하였다. 즉. 도시의 포용성이라는 개념을 우리나라 대도시의 평가지표를 측정하는 데 있어서 기존의 광역자치단체 단위를 위주로 진행된 것을 기초자치단체의 수준으로 포용성을 측정하였다는 점에서 의의가 있다. 또한, 지방자치단체마다 포용수준 측정모델 구축하여 정기적인 진단 및 모니터링을 할 수 있는 틀을 제공해줄 수 있기 때문에 하나의 포용수준 측정을 위한 방법론을 제공하는 측면에서 의의가 있다. 향후에는 기초자치단체 차원에서 포용수준에 대한 논의가 어느 정도 정립된다면 이를 종합지수화하여 매년 점검하고, 전년대비 향상수준을 파악하여 어떤 부분에 선택과 집중을 할 것인가에 대한 구체적인 정책제언이 가능해질 것으로 생각된다.

그럼에도 불구하고, 근본적으로 포용성 측정지표와 기존에 다뤄진 삶의 질 지표와 관련해서는 크게 차별성을 주지 못한다는 인상을 줄 수 있으며, 그러한 지표의 타당성을 검토하고 포용도시를 실질적으로 개념화할 수 있는 추가적인 연구도 필요한 부분이기도 하다. 또한, 대도시의 중심의 기초자치단체를 중심으로 분석하였기 때문에 전체 지방자치단체의 포용수준을 측정하지 못하였으며, 데이터가 대부분 통계연보와 사회조사 데이터를 활용하였기 때문에 데이터 시점 상에서 다소 차이가 있었다. 예를 들어, 통계연보데이터는 2년전 데이터에 해당되며, 사회조사 데이터는 1년전 데이터 해당되는 문제가 있었다. 그나마 가장 최근 데이터 시점을 맞춰서 분석할 수 있도록 노력하였다.

향후에는 기초자치단체의 포용도시에 대한 연구에서 있어서 해당 지표들이 특정사회 현상에 미치는 영향력을 분석하는 등 포용도시로 가기위한 전략을 수립하는 데 인과관계 분석이 이뤄질 수 있도록 각 지표별 데이터의 축적과 각 추세치를 통한 비교분석 및 회귀분석를 통하여 좀 더 구체적인 정책적 대안을 제시할 수 있을 것이라고 판단된다.

참고문헌

공윤경. (2016). 사회적 배제 극복을 위한 소셜믹스정책과 대안 주거운동. 「한국도시지리학회지」, 19(1): 31-42.

김기곤. (2018). 「광주 지역사회의 포용도시 수용과 정착 방안」. 광주: 광주전남연구원.

김수진. (2015). 「포용도시정책 수립을 위한 기초연구」. 세종: 국토연구원.

김원규·홍성욱. (2018). 우리나라 포용성자의 측정 및 주요 정책변수들과의 관계 분석. 「한국경제포럼」, 11(2): 27-57.

남기범. (2018). 보통도시로서 포용도시 논의와 서울의 과제. 「대한지리학회지」, 53(4): 469-484.

문정호. (2017). '포용적 국토' 철학과 정책제언. 「국토」, 제426호, 세종: 국토연구원.

박건영·민태홍. (2020). 강원지역 포용성장 현황과 지역혁신성장에 대한 연구. 「한국사진지리학회지」, 30(1): 59-71.

박인권. (2015). 포용도시: 개념과 한국의 경험. 「공간과 사회」, 51: 95-139.

박인권. (2017). 포용도시를 향한 도전과 정책과제. 「국토」 제426호: 20-25.

박인권·이민주. (2016). 도시 포용성 구성개념과 지표체계의 개발: 한국의 포용도시 의제 설정을 위하여. 「공간과사회」, 26(4): 109-158.

박인권·이민주·홍철·임인선. (2017). 한국 도시의 포용성 진단과 유형별 특성 분석. 「도시행정학보」, 30(3): 111-130.

박준홍·정희선. (2019). 소수자 배제에서 포용으로의 사회공간적 변화 연구: 서울시 동선동 점복촌의 시각장애인 역학사를 사례로. 「한국도시지리학회지」, 22(1): 111-129.

변미리 외. (2017). 「서울형 포용도시 지표체계 개발과 서울시의 포용성」. 서울: 서울연구원.

심창학. (2001). 사회적 배제 개념의 의미와 정책적 함의: 비교관점에서의 프랑스를 중심으로. 「한국사회복지학」, 44: 178-208.

오재환·김형곤·박상필·김미영. (2019). 「도시권 보장을 위한 포용도시 부산 전략과 과제」. 부산: 부산연구원.

유네스코한국위원회. (2017). 「우리의 지속가능한 도시」. 서울: 유네스코한국위원회.

윤성주. (2017). '포용적 성장'의 개념 및 논의 동향. 「국토」, 제426호, 세종: 국토연구원.

이은규 외. (2020). 「포용도시 울산을 위한 정책방향과 추진전략」. 울산: 울산발전연구원.

이재준 외. (2018). 「경기도형 포용도시 정책 및 실천방안」. 수원: 경기도의회.

조권중. (2017). 「포용도시 서울' 성과와 과제」. 서울: 서울연구원.

한국사회복지정책학회. (2018). 「포용적 복지와 지역사회복지 쟁점 및 과제 연구」. 세종: 보건복지부.

한국행정연구원. (2021). 「국가포용성지수 개발 연구」. 세종: 한국행정연구원.

허영식. (2020). 포용국가 형성을 위한 포용적 민주시민교육의 과제. 「융합사회와 공공정책」, 13(4): 160-189.

황선아·김종구·손지현. (2016). 포용도시를 위한 사회적·물리적 지표의 구축과 활용방안에 관한 연구. 「지역 및 도시계획」, 36(4): 735-745.

황익주 외. (2016). 「한국의 도시 지역공동체는 어떻게 형성되는가」. 서울: 서울대학교출판문화원.

Beck. W. van der Maesen. L. J. G. & Walker. A. (2001). Theorizing Social Quality: The Concept's Validity. in W. Beck. van der Maesen L. J. G. Thomese. F. & Walker. A.(eds.). *Social Quality: A Vision for Europe*. The Hague: Kluwer Law International, pp. 307~360.

European Urban Knowledge Network. (2014). *The Inclusive City: Approaches to Combat Urban Poverty and Social Exclusion in Europe*. European Urban Knowlեedge Network EGTC, The Hague.

Gerometta. J. Haussermann. H. & Longo. G. (2005). Social innovation and civil society in urban governance: Strategies for an inclusive city. *Urban studies*, 42(11): 2007 ~ 2021.

OECD. (2016a). *Making Cities Work for All: Data and Actions for Inclusive Growth*. OECD Publishing, Paris.

OECD. (2016b). *The Governance of Inclusive Growth*. OECD Publishing, Paris.

Smith, S.R., 2010, Nonprofits and public administration: reconciling performance management and citizen engagement. *The American Review of Public Administration*, 40(2), 129-152.

UNIDO. (2014). Inclusive and Sustainable Industrial Developեment: Creating Shared Prosperity, Safeguarding the Environment. United Nations Industrial Developեment Organization, Vienna.

World Bank. (2009). What is Inclusive Growth?. Washington, DC: World Bank.

World Bank. (2013). Inclusion Matters: The Foundation for Shared Prosperity. World Bank, Washington, DC.

현승현(玄承鉉): 고려대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고(논문: 지방자치단체의 민간위탁 결정 요인과 과정에 관한 연구: 사회복지분야를 중심으로, 2012), 현재 용인시정연구원 연구위원으로 재직 중이다. 주요 관심분야는 정책수단, 성과관리, 재무행정, 사회복지 등이다. 주요 논문으로는 '우리나라 지방하수도의 경영 효율화 방안: 국제 사례비교를 통한 발전대안의 모색(주저자, 2020)', 'Kano모델을 활용한 조직진단 분석방안 연구: A자치단체의 조직진단사례에 적용하여(단독, 2019)', '지방정부 생활폐기물 관리서비스의 효율성 변화 분석: 경기도 기초자치단체를 중심으로(단독, 2019)'등이 있다(h2sdd@hanmail.net).

함요상(咸曜翔): 고려대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고(논문:지방공기업을 활용한 공공서비스 성과평가에 관한 연구, 2007), 현재 대구대학교 도시행정학과 부교수로 재직하고 있다. 주요 관심분야는 재무행정, 공기업, 성과평가이며, 주요 논문으로는 "리더의 변혁적리더십과 직원의 혁신행동 관계에 조직신뢰의 매개효과에 관한 연구(2021), "지방재정의 건전화를 위한 지방공기업 재무적 리스크관리의 도입과 운영(2018)", "윤리경영 추진의 정책적 정당성과 성과에 대한 고찰: 지방공기업 경영성과를 중심으로(2016)", '지방공기업 혁신을 위한 과제: 차별적 태도와 무기력에 대한 네 개의 시선에 대하여(2015)" 등이 있다. 현재 지방공기업 경영평가위원(행안부), 국방부 기관평가 및 자체평가위원(국방부) 등을 맡고 있다(ysham@daegu.ac.kr)

〈논문접수일: 2021. 4. 2 / 심사개시일: 2021. 4. 5 / 심사완료일: 2021. 5. 20〉

Abstract

A Comparative Analysis on the Inclusiveness Level of Cities with a Population of 500,000 or More

Hyun, Seunghyun
Ham, Yosang

In this study, the municipal government with a population of 500,000 or more was targeted to provide an empirical analysis of the level of inclusiveness of local governments. As a result of the empirical analysis, several implications could be derived. The first is that the level of inclusiveness cannot be considered so high in big cities of nation. Second, to realize an inclusive city, investment in the residential environment and citizen safety related to the quality of life for citizens is needed. Third, policies are required to induce changes in officialdom and civic participation so that the residents can participate at the local government level. Finally, support of the policy is needed at the national level because the level of inclusiveness varies depending on the city. Through this study, it is meaningful in that each local government established an inclusive level model and provided a framework for diagnosis and monitoring.

Key Words: Cities with a Population of 500,000 or More, Inclusive city, The level of inclusiveness