

도시 포용성 구성개념과 지표체계의 개발 한국의 포용도시 의제 설정을 위하여*

Development of the Construct of Urban Inclusivity and its Indicators
System: For the Inclusive City Agenda in Korea

박인권*·이민주**

해비타트III 회의를 계기로 우리 도시에 적합한 ‘새로운 도시 의제’ 설정 필요성이 제기되고 있다. 이 연구는 우리 도시의 현안문제를 해결할 대안적 도시 비전으로서 ‘포용도시’ 의제 설정을 위해 ‘도시 포용성’의 구성개념을 정립하고 지표체계의 개발을 통해 이를 조작화하고 있다. 먼저 도시의 사회적 배제와 통합에 대한 다양한 논의를 종합하여 포용도시 개념을 정의하고, 도시 포용성의 차원으로 역량 형성, 상호의존, 참여, 공간적 개방을 도출한다. 여기서 역량 형성은 다시 소득, 건강, 교육, 문화 역량으로 구성되고, 상호의존은 공정한 분업과 사회적 호혜로, 참여는 실제 참여도와 권력 분배로, 그리고 공간적 개방은 저렴한 주거, 외부지향성, 공간 통합으로 구성된다. 이렇게 구성된 도시 포용성의 4대 차원과 11대 구성요소, 그리고 이들을 측정할 33개의 세부지표의 상대적 중요도와 적합도를 평가하기 위해 전문가 자문회의 및 AHP 분석을 실시했다. 분석결과는 한국의 도시의 포용성을 구성하는 데 가장 중요한 차원이 역량 형성이며, 상호의존과 참여도 독립된 두 차원으로서 거의 동등하게 중요함을 보여주고 있다. 공간적 개방 차원에서는 저렴한 주거공급이 중요하게 부각되고 있다. 지표들에 대한 이러한 중요도 및 적합도 평가를 바탕으로, 이 연구는 지표별 중요도를 가중치로 갖는 도시 포용성 지표체계를 제시하며 후속연구를 위한 기초를 제공한다.

주요어: 포용도시, 의제 설정, 도시 포용성, 구성개념, 지표체계

* 이 논문은 2015년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2015S1A5A8016909)

** 교신저자, 서울시립대학교 도시행정학과 부교수(ikpark@uos.ac.kr)

*** 서울시립대학교 도시행정학과 박사 수료(minju2407@gmail.com)

1. 서론

1) 연구의 배경 및 목적

사회적 차별과 배제를 극복하고 도시의 포용성을 증진해야 한다는 주장이 국내외적으로 공감을 얻으며, 이른바 ‘포용도시(inclusive cities)’에 대한 학술적·정책적 논의가 활발하게 이뤄지고 있다(박인권, 2015; Gerometta et al., 2005; Shrestha, 2015; Lequian et al., 2007; Espino, 2015). 특히 2016년 10월에 개최된 ‘주거 및 지속가능한 도시발전을 위한 유엔회의’, 즉 Habitat III 회의를 계기로 ‘새로운 도시의제(New Urban Agenda)’에 대한 다양한 논의들이 활발히 진행되면서, 도시의 ‘포용성(inclusivity)’과 관련된 논의가 동력을 얻고 있다. 실제로 Habitat III 회의에서 채택된 ‘새로운 도시의제’에서 제시하고 있는 비전은 ‘모두를 위한 도시(cities for all)’라는 슬로건에서 나타난 바와 같이 ‘포용도시’의 이상과 맥을 같이하고 있다.

이처럼 도시의 포용성에 대한 관심이 증대되고 있는 것은 현대 도시에서 빈곤층, 청년, 여성, 외국인, 장애인 등 사회적 약자들에 대한 사회적 배제가 지속·심화되는 현실과 관련이 깊다. 도시화의 진전과 경제성장, 민주주의의 확대에도 불구하고 여전히 사회적 관계에서 배제되거나 차별받는 사람들이 존재한다. 더욱이 배제의 대상이 되는 사람들의 수가 증가하며 관련된 문제가 일반화되고 있다는 데 문제의 심각성이 있다.

최근 최저임금 인상을 둘러싼 논쟁 과정에서도 드러나듯이 우리 도시의 빈곤문제는 상당히 광범위하게 퍼져 있다. 2016년 현재, 우리나라 최저임금은 시간당 6,030원으로서 월평균 소정 근로시간 209시간을 감안하면 월급으로는 126만 원에 해당하지만, 이는 정부가 고시한 3인 가족 최저생계비인 143만 1608원에도 미치지 못한다. 고용노동부 소속 최저임금위원회의 자료에 따르면 이러한 최저임금 이하의 임금을 받는 노동자는 342만 명으로 전체 노동자의 18.2%에 해당한다(정진호·강승복, 2015). 비정형 고용형태가 증가하고 도시의 노동시장이 양극화·이중화되

어, 우리의 도시에는 일을 하고 있어도 빈곤할 수밖에 없는 ‘근로빈곤층(the working poor)’이 점점 증가하는 것이다(오상봉, 2015; 이원호, 2006; 2008; 2011; 전병유·김복순, 2005; 장세훈, 2005). 경제적 빈곤으로 말미암아 이들은 각종 사회관계에서 고립되는 경우가 많고, 저소득층일수록 투표와 같은 정치 참여에도 더 소극적이라는 보고도 있다(강희철·이정아, 2016).

도시 내에서 청년세대, 장애인, 여성, 외국인 등이 겪는 사회적 배제 문제 역시 어렵지 않게 목격되고 있다. 청년세대들은 높은 실업률, 저임금, 불평등의 대물림 등 노동시장과 사회적 관계에서의 배제를 경험하며 ‘N포세대’, ‘흙수저’와 같은 자조적 표현으로 자기를 규정하고 있다(허주열, 2016; 진명선, 2016; 이성택, 2015). 이른바 ‘열정페이’라는 이름으로 최저임금 미만의 임금을 받고 일하는 청년 근로자들도 63만 5000명으로서, 전체 청년(15~29세) 임금근로자 374만 명의 17.0%에 이른다(현대경제연구원, 2016). 장애인 역시 최저임금도 받지 못하고 일하는 경우가 많고(전종휘, 2015), 외국인 노동자와 여성들은 노동시장에서의 차별과 성폭력 등 또 다른 형태의 고통을 받고 있다(홍용덕, 2015).

사회적 관계의 밀도가 높은 도시는 사회적 약자의 배제도 가장 응축적으로 나타나는 공간으로서 각종 사회적 배제의 기본조건을 형성하거나, 사회적 배제의 결과가 물리적으로 표출되어 나타나기도 한다. 높은 주택가격과 저렴한 주택의 부족으로 인해 빈곤층이 도시공간에서 삶의 터전을 잃고 밀려나는 경우도 있고, 도시 공간 내에서 중산층 및 부유층과 분리된 지역에서 거주하며 각종 기회들로부터 배제되기도 한다(남원석, 2007; 김주진, 2008; 김주진 외, 2005; 박관민 외, 2009; 김성준·안건혁, 2012). 젠트리피케이션으로 인해 조용한 주거지역이나 골목상권에 자본이 침투해서 가난한 예술인이나 거주민들이 이주해가거나, 영세한 상인들이 오르는 임대료를 감당하지 못하고 문을 닫는 사례도 자주 있다(박태원 외, 2016).

해비타트 III 회의를 계기로 도시의 ‘포용성’을 증진하고 ‘포용도시’를 실현하기 위한 국제적 흐름은 향후 상당기간 지속될 것이다. 해비타트

III 회의에서 채택될 ‘새로운 도시의제’는 도시화에 관한 자발적 권고사항들의 집합이라는 성격을 갖기 때문에 구속력은 없으나, 각종 국제적 도시 관련 사업과 국제기구의 의제가 될 것으로 예상된다. 따라서 위에서 제시된 사회적 배제의 문제를 극복하고 ‘포용도시’를 향해 한 걸음 나아가는 것은 우리나라의 도시들도 적극 이러한 흐름에 발맞추어간다는 인류사적 의미도 있다.

도시의 포용성을 증진하기 위해서는 무엇보다 현재 우리 도시들이 처해 있는 상황을 정확하게 분석하고 평가해야 하지만, 아직까지 한국 도시의 포용성 정도를 정확히 파악하려는 시도는 그다지 많지 않다. 포용성의 다양한 차원과 구성요소에 대해 우리 도시의 현황을 진단할 도구가 제대로 갖추어져 있지 않기 때문이다. 도시 포용성에 대한 구성개념이 명확히 정립되지 않고 개념의 조작화도 이뤄지지 않은 상황에서 지표체계 등 진단 도구가 개발되지 않은 것은 어쩌면 당연한 일이다.

이에 이 연구는 ‘포용도시’의 건설에 필요한 도시 진단을 위해 도시의 ‘포용성’ 개념을 정립하고, 이 개념을 바탕으로 한국 도시들의 포용성을 진단할 지표체계를 개발하는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 먼저 도시의 분석적 개념(analytic concept)으로서 ‘포용성’ 개념의 차원과 구성요소를 규명한다. 이를 바탕으로 한국 도시의 포용성 정도를 진단할 지표를 발굴하고, 지표 간 상대적 중요도를 분석해서 이를 가중치로 갖는 ‘도시 포용성 지표체계(UIIS: Urban Inclusivity Indicators System)’를 제안한다. 요컨대 이 연구는 도시 포용성 구성개념(construct)을 이론적으로 정립하고 실증연구에서 활용할 수 있도록 지표체계를 이용해 이 개념을 조작화하는 것을 목표로 한다.

물론 사회통합이나 사회적 배제, 지속가능 발전과 같은 유사개념에 대해서는 지표체계가 개발되고 실제로 현실에 적용해 실태를 진단한 연구가 다수 있다. 그러나 이전의 개념들은 사회나 국가 전체를 대상으로 하는 것이어서 공간적 차원에 대한 고려가 부족하다(박인권, 2015). 일정한 지리적 영역을 갖는 실체로서 도시는 항상 구체적 장소를 점유하기 때문

에, 공간적 차원에서 발생하는 여러 가지 사회적 관계가 있다. 사회적 약자의 공간적 배제, 행위자들의 공간적 상호작용, 사회계층의 공간적 분리 등의 문제가 바로 그것이다. 이러한 문제에 대한 고려가 없이는 사회적 배제를 극복하기 위한 도시비전으로서의 역할을 제대로 할 수 없다.¹⁾ 이 점에서 도시 포용성 개념은 ‘포용성’ 개념을 공간화하는 것이라 할 수 있다. 이러한 개념적 차별성에 말미암아 이 연구는 사회 일반의 통합이나 포용에 관한 기존의 지표 연구들에서 포괄하지 못한 차원과 구성요소, 세부지표를 포함하려 했다. 또한 기존의 연구들이 주로 국가단위 혹은 광역단위의 사회적 배제 또는 통합 정도를 측정하고자 했다면, 이 연구는 그보다 더 작은 지리적 정체성을 갖는 ‘도시’ 단위를 대상으로 적용할 지표체계를 개발한다는 점에서 차별성을 찾을 수 있겠다.

2) 연구의 범위 및 방법

이 연구의 공간적 범위와 관련해, 이 연구에서 개발하려는 지표는 주로 한국의 ‘대도시’를 대상 도시로 상정했다. 대도시들은 사회적 배제의 문제가 가장 극명하게 드러나고 있고, 이들 도시에서 일어나는 정책 변화가 다른 소도시로 파급되는 효과도 크기 때문이다. 인구 50만 명 이상의 대도시는 6개 광역시를 포함하는 21개로서, 수적인 측면에서도 한국의 도시를 대표하는 데 손색이 없을 것으로 기대된다. 또한 실질적으로 자료를 수집하는 데에도 소규모 도시들에 비해 용이한 측면도 있다.²⁾

이 연구는 특정 연도에 대한 지표값을 구해 지수를 산정하지 않기 때문에 시간적 범위는 구체적으로 특정할 필요 없이 ‘현재’를 시간적 범위

-
- 1) 연구 목적과 개념의 상이함에도 불구하고 유사 개념들에 대한 지표 연구들은 이 연구를 진행함에 있어 중요한 준거를 제공해주고 있다는 점을 인정해야 한다. 다른 개념에서도 유사한 차원이나 구성요소를 측정하는 것들이 있기 때문에, 그 부분에서는 중요한 비교의 준거를 제공해주고 있다.
 - 2) 이 연구에서는 대도시를 상정하고 지표와 지수를 개발했으나, 자료만 허락한다면 연구결과를 소도시에 적용하지 못할 이유는 없다.

로 한다고 볼 수 있다. 다만 자료의 가용성 여부를 판단하는 데는 2010~2015년을 기준으로 했다.

연구방법으로는 연구목적 및 내용에 따라 문헌연구, 전문가 자문회의, 전문가 설문조사, AHP 분석 등 다양한 방법을 이용했다. 먼저 도시 포용성의 차원과 구성요소에 대한 개념 정립, 포용성 진단 지표 후보군 도출을 위해서 도시의 사회적 배제 및 통합, 유사지표의 개발과 관련된 선행 연구를 광범위하게 검토하고 비판적으로 고찰하는 문헌검토 방법을 채택했다. 사회적 배제에 관한 문헌에서부터 도시 포용성 차원과 하위 구성요소들을 규명하고, 포용성 측정 지표들의 후보군을 도출했다. 이 과정에서 우리는 학술 문헌뿐 아니라, 포용도시 개념을 제안한 유엔 해비타트, OECD, EU 등의 정책 문헌과 캠페인의 내용도 비판적으로 재검토했다.

포용성 지표 후보군을 도출한 후에는 이들 지표의 타당성, 자료 수집의 용이성, 신뢰성 등을 평가하기 위해 도시계획, 지리학, 철학, 사회학, 사회복지학 등 관련 분야 전문가들로 구성된 자문회의를 실시했다. 그 회의의 결과를 바탕으로 연구진 회의를 거쳐 최종적으로 지수 구성에 포함시킬 지표를 결정하고, 그 최종 지표들의 적합도와 중요도를 결정하기 위해 전문가 설문조사를 실시했다. 전문가 설문의 결과는 지표의 상대적 중요도와 우선순위 결정에 자주 이용되는 Saaty(1987)의 계층화분석법(AHP: Analytic Hierarchy Process)을 이용해 분석했다.

2. 도시 포용성에 관한 이론 및 선행연구 고찰

1) 사회적 배제와 포용도시 의제

도시의 ‘포용성(inclusivity)’이 사회적 배제에 대비되는 개념으로 제시된

것이라면, 포용성의 의미를 이해하기 위해서 우리는 ‘사회적 배제(social exclusion)’의 개념부터 살펴볼 필요가 있다. 1970년대에 프랑스에서 사용되기 시작한 사회적 배제 개념은 당시 후기 산업사회로 전환하는 과정에서 나타나던 ‘신빈곤(new poverty)’과 한계집단의 등장, 그리고 이에 따른 사회의 해체를 설명하고 대응하기 위해 등장했다(신명호, 2004). 특히 경제 및 사회보장체제의 구조조정에 따른 각종 사회문제가 가장 극명하게 드러나던 곳은 ‘도시’로서, 이중 도시, 사회 양극화, 사회 분리와 같은 현상들이 쉽게 목격되곤 했다. 사회에서 배제되는 사람들은 일부 극빈층뿐 아니라 두터운 중산층을 형성하던 계층의 일부와 주류사회와는 다른 문화적 정체성을 가진 사람에 이르기까지 매우 다양하고 양적으로도 이전보다 증가했다. 이러한 상황에서 사회적 배제는 경제적 빈곤보다 훨씬 광범위하게 존재하는 한계집단이나 문화적으로 비주류인 사람들의 문제를 인식하기에 적합한 것으로 인식되었다(Atkinson, 2000).

따라서 사회적 배제는 단순한 경제적 빈곤의 차원을 넘어서는 사회적·문화적 의미를 가진 것으로 이해된다. 이 점에서 Berghman(1995: 19)은 사회적 배제 개념을 “시민권의 거부 또는 미실현”이라고 했고, 이때 시민권은 정치, 경제, 사회, 문화 등 다차원적 기회에 접근할 권한을 의미하는 복합적인 것이다(Room, 1995). 이처럼 사회적 배제가 다차원적 현상을 망라하다보니 “경제, 사회, 정치, 문화적 함의와 차원을 지닌 모호한 용어”라는 지적을 받기도 한다(Silver, 1994: 536). 그러나 한 가지 확실한 사실은 사회적 배제는 빈곤과 달리 경제 이외의 여러 차원에서 기회를 박탈당하는 것을 의미하고, 어떤 상태보다는 그러한 상태에 이르는 ‘과정’을 중시하며, 그러한 과정이 나타나게 된 사회적 ‘관계’에 천착하는 관계적 개념이라는 사실이다(Gerometta et al., 2005).

사회적 배제는 인간의 소외를 낳고 사회적 상호성을 파괴하기 때문에 그 자체가 정당하지 못한 것이지만, 범죄와 사회적 갈등과 같은 제2의 사회적 문제로 연결되는 경우도 많다. 국가의 사회안전망뿐 아니라 사회적 관계에서 고립되어 사회적·경제적 어려움을 겪다가 자살하는 사건들

이 발생하기도 하고, 특정 계층이나 집단이 다른 개인이나 집단에 폭언이나 폭력을 행사하는 ‘혐오범죄’가 발생하기도 한다. 이러한 도시 내 사회문제에 대응하고 대안적 도시질서를 실현하기 위해서 대두된 개념이 바로 포용도시(inclusive cities)다.

해비타트 III 회의에서 핵심의제로 설정되기 훨씬 이전부터 여러 국제기구와 시민조직들은 도시의 포용성 회복을 위한 노력을 경주하고, 새로운 도시비전으로서 ‘포용도시’를 추구해왔다. 유엔 해비타트는 1999년부터 ‘도시 거버넌스에 관한 글로벌 캠페인(The Global Campaign on Urban Governance; 이하 도시 거버넌스 캠페인)’을 전개하면서 핵심적인 주제로서 ‘포용도시’를 제시한 바 있다(UNCHS, 2000; UN-Habitat, 2004). 아시아개발은행(ADB)과 세계은행 역시 도시빈곤 퇴치와 슬럼지역 환경개선을 주요 과제로 제시하며 나름대로 ‘포용도시’라는 목표를 달성하기 위해 노력하고 있다(ADB, 2010; Steinberg & Lindfeld, 2011). 시민사회에서는 제3세계 도시빈민운동 조직인 WIEGO(Women in Informal Employment: Globalizing and Organization)를 비롯한 세계 9개 근로빈곤층 대중조직이 2008~2014년에 공동 프로젝트인 ‘포용도시 프로젝트(The Inclusive Cities Project)’를 추진했다. 이를 통해 그들은 비공식부문 노동자 및 근로빈곤층의 빈곤과 배제를 해결하고 각종 계획 및 정책 과정에서 이들의 목소리를 반영하며 참여를 증진시키기 위해 노력했다. 이 밖에도 ‘유럽의 포용도시 관측대(Inclusive Cities Observatory)’, ‘캐나다의 포용도시들(Inclusive Cities Canada)’, ‘미국의 포용적 도시화를 위한 합작(Collaborative for Inclusive Urbanism)’ 등 포용도시를 향한 다양한 국제적 흐름이 형성되고 있다.

해비타트 III 회의에서 제시된 ‘포용도시’ 의제는 그간 20년 가까이 진행돼오던 이러한 국제사회의 노력을 요약한 것이라 할 수 있다. 해비타트가 ‘도시 거버넌스 캠페인’을 추진하면서 추구하던 포용도시 개념³⁾은

3) “모든 사람들이 경제적 수단, 성별, 민족, 종교 등에 상관없이 도시가 제공해야 할 사회적, 경제적, 정치적 기회들에 충분히 참여할 수 있는 권능(enabled and empowered)을 가지고 있는 장소(UN Habitat, 2004: 1).”

도시가 제공하는 각종 기회에 모든 사람들이 ‘참여’할 권력을 부여해야 한다고 주장함으로써, 형식적 절차적 과정의 민주성에 초점이 맞추어져 있다. 해비타트 III의 ‘새로운 도시의제’에서는 “현재 및 미래 세대의 모든 거주민이 어떤 종류의 차별도 받지 않고 거주하고 생산할 수 있는 정의롭고, 안전하며, 건강하고, 접근성이 좋고, 회복력 있고(resilient), 지속가능한 도시”(UN Habitat, 2016: 2)를 지향점으로 제시하고 있다. 이는 기존의 포용도시 개념을 포함하지만, 가능한 모든 대안적 도시의 상(象)을 포함하고 있어서 지나치게 포괄적이다.

형식적·절차적 민주성에 국한된 개념을 넘어서면서도 사회적 배제의 대비 개념으로서 ‘포용성’을 실현한 도시비전을 정확히 표현한 정의로는 박인권(2015)의 개념을 들 수 있다. 그는 “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”(박인권, 2015: 106)로 포용도시를 정의했다. 그의 개념은 해비타트의 ‘도시 거버넌스 캠페인’ 당시의 개념을 확장해서 사람들이 참여 기회를 보장받을 뿐만 아니라 모든 영역의 활동에 참여할 실질적 능력까지를 갖춘 도시로 포괄해 실질적 포용성의 의미를 강조하고 있다. 이 연구에서 우리는 그의 개념을 채택하되 권리의 주체로서 ‘사람들’이라는 표현의 모호함을 극복하기 위해 ‘새로운 도시의제’에서와 같이 현재와 미래의 ‘거주민(inhabitants)’으로 대체하기로 한다.

2) 도시 포용성의 차원과 구성요소

(1) 관련 지표체계의 검토

국내의 여러 학자 및 조직에 의해 사회적 배제 및 포용과 관련된 지표 체계가 다수 개발되었으며, 이를 통해 해당 국가 및 지역의 현황을 측정하기 위한 시도들도 이어졌다. 앞서 확인한 바와 같이 사회적 배제는 도시의 포용성과 대비되는 개념으로서, 사회적 배제 지수들은 사회적 배제와 관련해 도시의 포용 정책의 대상과 기준점을 제시한다는 점에서 그 의미를 찾을 수 있다. 여기에서는 국내외의 사회적 배제와 포용 관련 개발 지수 및 지표 개발 사례를 검토해서 도시 포용성 차원을 도출해보도록 하겠다.

해외의 사회적 배제 및 포용 관련 지수의 개발은 UN, OECD, EU와 같은 국제기구들과 영국 정부의 사례가 대표적이다. OECD와 EU에서는 사회지표(social indicators)를 개발하고, 회원국들의 상태를 주기적으로 측정해서 점검하고 있다. 특히 사회통합과 포용은 이들 조직에서 달성하려는 주된 이슈들 중 하나이자, 이들 지표에서 측정하려는 주요 목표에 해당한다.

먼저 OECD에서는 몇 년 간격으로 회원국의 사회지표를 조사해서 발표하고 있다. 사회지표는 일반상황 지표, 자활 지표, 형평성 지표, 보건 지표, 사회통합 지표로 구성되며, 하위 영역 지표들은 조사 시기마다 조금씩 차이를 보인다. 사회 지표 중 사회통합 지표는 유럽의 사회정책 중 사회적 배제 개념과 관련이 있다(강신욱, 2010). 사회지표에서는 사회통합(social cohesion)을 “시민들이 사회활동에 참여하고, 동료 시민들과 제도에 대해 가지고 있는 신뢰의 정도와 일상적인 활동에 대한 만족도를 나타내는 지표”로 정의해서 평가한다(OECD, 2014: 20).

EU에서도 사회지표를 개발해 활용하고 있다. EU 사회지표의 주요 목적은 사회적 보호와 사회적 포용(social inclusion)이라는 목표 달성 노력의 진척 상황을 모니터링하는 것이다. 이를 위해 EU 사회보호위원회(social

protection committee)의 지표 분과는 2001년부터 사회보호(연금, 보건 및 장기요양) 분야의 지표를 개발하고 있다. EU의 사회지표는 2001년에 최초로 사회적 포용에 한정해서 빈곤 및 사회적 배제 분야의 18개 사회 지표를 개발했으며, 2001~2002년에 연금 영역을, 2004년에 보건 및 장기요양을 추가했다. EU의 사회지표는 회원국의 상태를 보고하기 위해 매년 사회보호위원회 보고서로 발간되며, 통계, 데이터 수집, 정책 수요에 대응해 개선되고 있다. 사회적 포용은 빈곤과 사회적 배제의 근절을 위해 ① 사회참여를 위해 필요한 모든 자원, 권리, 서비스에 대한 접근, 배제의 억지, 배제에 이르는 모든 형태의 차별과의 투쟁, ② 노동시장에서의 참여, 빈곤 및 배제와의 투쟁을 통해 모두를 대상으로 한 실질적인 사회적 포용 달성, ③ 사회적 포용 정책의 조직, 모든 수준의 지역정부와 관계자들의 연결, 빈곤을 경험하는 사람들을 경제, 예산, 교육, 정책 훈련, 지원 프로그램 등을 포함한 공공 정책에 편입시키는 역할을 하고자 한다(EU, 2015).

한편 UN과 EU에서는 지속가능 발전(sustainable development)과 관련한 지표를 개발하고 있는데, 이 역시 사회적 포용과 관련이 깊다. 지속가능 발전은 역시 사회적 형평성을 달성하기 위해 포용적 사회가 되어야 함을 강조하기 때문이다.⁴⁾ UN에서는 ‘지속가능 발전위원회 지표(Commission on Sustainable Development Indicators)’를 개발했다. 134개의 지표로 구성된 이 지표의 초안은 각국의 지속가능 발전의 정도를 측정하기 위해 여러 국가에 적용되어 검증이 이루어졌고, 이를 바탕으로 수정 및 보완 작업을 했다. 2007년에 발표된 세 번째 버전은 빈곤, 거버넌스, 보건, 교육, 인구, 자연재해, 자연환경, 경제 발전, 국제 경제 협력, 소비 및 생산 패턴 등의 주제를 포함하고 있다(UN DESA, 2007).

4) 이 연구에서 제시하는 도시 포용성 개념은 지속가능 발전의 세 가지 원칙 가운데서 사회적 형평성에 초점을 맞추어 발전시킨 것이다. 다른 두 원칙인 경제적 성장과 환경보호도 여전히 중요한 문제이지만, 이 연구에서 핵심적 도시 문제로 파악하고 있는 ‘사회적 배제’와 직접적 연관성이 적다고 판단되기 때문이다.

더 나아가 UN은 지속가능 발전목표(SDGs: Sustainable Development Goals)를 제시하고 이에 맞는 지표를 제시했다. UN은 2015년 9월, 빈곤퇴치, 지구환경보호, 모두의 번영 보장을 핵심 요소로 하는 17개의 지속가능한 발전목표들을 채택했으며, 2016년 1월 1일에는 ‘2030 지속가능 발전을 위한 의제’로 공식 발효되었다. 17개의 목표는 빈곤, 보건, 교육, 젠더, 경제, 환경 등 다양한 분야를 포괄하는데, 개별 국가들이 이러한 목표를 잘 달성하고 있는지 확인하기 위해 UN 통계위원회는 230개의 지표로 구성된 ‘지속가능 발전목표 지표(SDG Indicators)’를 제시했다(UN Economic and Social Council, 2016).

EU의 ‘지속가능 발전 지표(SDIs: Sustainable Development Indicators)’는 EU의 지속가능 발전 전략을 모니터링하기 위해 활용되며, 2년에 한 번씩 보고서가 발행된다. 10개의 주제 아래 130개 이상의 지표들을 포함하고, 그중에서 각 주제별로 하나씩의 헤드라인 지표를 선정해 지속가능 발전 목표 달성 정도에 관한 큰 그림을 보여준다. 10개의 주제는 사회경제적 발전, 지속가능한 소비와 생산, 사회적 포용(social inclusion), 인구학적 변화, 공중 보건 등을 포함한다. 이 가운데 사회적 포용은 시민들의 삶의 질 향상을 위한 세대 간, 세대 내의 결속을 통한 사회통합을 목적으로 한다. 사회적 포용의 헤드라인 지표는 ‘빈곤 또는 사회적 배제의 위험에 처한 인구’로 정의되며, 금전적 빈곤과 생활 조건, 노동시장에의 접근, 교육 관련 지표, 빈곤율, 장기실업률, 성별에 따른 임금 차이, 기타 교육 기회 관련 지표로서 측정된다(SDIs Website).

영국 정부는 빈곤 퇴치 및 기회의 평등 증진을 정책 의제로 제시하고, 이를 바탕으로 1999년부터 ‘모두를 위한 기회(Opportunity for all)’ 보고서를 매년 발간했다. 이 보고서는 빈곤 및 사회적 배제 관련 지표들을 개발하고 측정해서 매년 영국의 사회적 배제 현황을 담아 발간되었다. 이 지표들은 생애 주기에 따라 아동 및 청년, 생산 가능 인구, 노인으로 분류해서 이에 해당하는 지표들을 제시했다(Department for Work and Pensions, 2007).

UN, OECD, EU 등 국제 조직들이 정책 목표 달성 여부를 확인하기 위한 실용적 목적에서 지표 연구를 추진하는 동안, 학계에서도 사회통합 및 배제에 관한 이론적 논의를 바탕으로 지표개발 및 적용에 관련된 연구들이 다수 진행되었다. 이러한 학술 연구들은 여러 국제기구가 개발한 지표들의 위계와 상호관계, 차원 등을 규명해 더욱 체계화하는 데 기여하고 있다. 사회통합 관련 지표체계에 대한 많은 연구 중에서도 Bernard (1999)의 연구는 후속 연구들에 기본적인 분석의 프레임을 제공하는 기본 연구다. 그는 경제, 정치, 사회문화 영역으로 구분하고 이를 다시 형식적 특성과 실질적 특성으로 구분해 경제 영역에서 편입(insertion)과 평등, 정치 영역에서 정당성(legitimacy)과 참여, 사회문화 영역에서 인정과 귀속(belonging) 등 6가지 차원을 제시했다. 이러한 프레임은 그 이후 Rajulton et al.(2007)과 김준영·김혜영(2012) 등 많은 후속 연구에서 채택되어 활용되었다.

국내에서도 사회통합 관련 지표체계 개발에 관한 많은 연구가 진행되었다. 우리나라의 사회적 배제 수준을 측정하기 위한 지수 개발 원칙을 제안한 연구(김안나, 2007a)에서부터, 실제 사회통합지수를 개발하고 적용해 수준을 확인한 연구들(김안나, 2007b; 노대명 외, 2010; 장신욱 외, 2011; 김준영·김혜영, 2012)에 이르기까지 다양한 연구가 있다. 이 연구들은 공통적으로 소득, 교육, 건강, 가족, 금융자원, 정보, 고용(또는 일자리), 주거 등의 요소들에 대해 주목하여 지표를 개발하거나 우리 사회의 통합 정도를 분석하고 있다. 장용석 외(2011)는 ‘통합사회’ 개념을 제시해서 통합사회 수준 측정을 위한 지수를 개발하고, 이를 통해 전 세계적 추세 및 한국의 통합사회 수준을 분석했다. 이들은 통합사회를 “개인의 자유와 안전이 보장되고 관용과 신뢰를 바탕으로 건설된 공동체이며 국제사회에 기여하는 사회”로 정의하고, 사회통합(사회적 포섭)보다 포괄적이고 거시적인 수준에서 개념화하고 지표를 개발했다. 구체적으로 개인 보호, 공동체 건설, 국제사회 기여라는 세 가지 요소를 구성했고, 이에 따른 하위 요소들로 자유와 민주, 안전과 보호, 다양성과 관용, 협력, 신뢰, 참여 등

을 제시했다. 이상의 사회통합에 대한 지표 연구가 주로 사회 전체에 대한 분석이나 국제 비교를 목적으로 이뤄졌다면, 차미숙 외(2011)의 연구는 지역 단위에서의 적용을 전제로 사회통합지표를 개발하고 이를 적용하는 방안을 제시했다. 이 연구는 각종 서비스와 주거복지를 제공할 지역사회 제도역량, 지역사회 안정, 지역사회 형평, 지역사회 참여 등의 차원에서 각 지역의 실태를 파악하기 위한 표준 사회통합지표를 개발했다.

이 밖에도 장애인, 이민자 등 특정 취약계층으로 대상을 한정해 사회적 통합 및 배제 지표를 개발한 연구(김미희 외, 2008; 설동훈·김명아, 2008; 이익섭, 1999)도 다수 진행되어왔다. 김미희 외(2008)는 Jehoel-Gijsber와 Vrooman(2007)의 사회적 배제 및 통합 차원 구분에 따라 물질적 결핍, 사회적 권리, 사회적 통합, 문화적 통합 등으로 구성된 지표체계를 이용해 영구임대 아파트 거주자의 사회적 통합을 분석했다. 설동훈·김명아(2008)는 영국 British Council Brussels et al.(2005)이 개발한 ‘이민자 통합 정책 지수(Migrant Integration Policy Index: MIPEX)’를 적용해 이민자의 사회적 통합 실태를 분석했다. 이익섭(1999)은 물리적 환경, 사회적 참여, 사회적 태도, 제도적 통합 등 네 가지 차원으로 나누어서 장애인의 사회적 통합을 분석한 바 있다.

이러한 지표체계들은 전반적 사회통합 정도를 평가하기 위한 것으로서, 이 연구에서 정립하고자 하는 도시 포용성과 밀접한 연관을 가지고 있기는 하지만 지나치게 포괄적이어서 포용성의 핵심을 드러내기에는 한계가 있다. 지표체계에 따라서는 100개가 넘는 지표를 포함하고 사회의 거의 모든 영역에서 삶의 질과 관련된 모든 특성을 망라하는 경우가 많다. 물론 이러한 지표체계가 필요한 것은 사실이지만, 최근 도시에서 심화되고 있는 도시의 핵심문제로서의 사회적 배제 문제에 집중해서 문제를 파악하고 대안을 제시하기 위한 준거로서는 지나치게 산만하다.

(2) 도시 포용성 차원의 도출

우리는 사회통합에 관한 지표체계 논의를 종합하면서도 도시 포용성의 핵심적 차원을 요약적으로 보여주는 시도로서 Gerometta et al.(2005)에 주목한다. 그들은 사회적 배제와 포용을 가르는 핵심적인 두 차원으로서 ‘상호의존(independence)’과 ‘참여(participation)’를 제시하고 있다. 이 두 가지 차원은 추상적 사회적 관계의 개념으로 포용성이 갖추어야 할 두 가지 조건으로서, 앞서 사회통합에 관한 지표체계에 포함된 요소들을 상당 부분 내용적으로 포괄할 수 있다.

상호의존은 말 그대로 구성원들이 사회적 관계 속에서 도움을 주고받는 관계를 의미한다. 여기서 사회적 관계는 고용과 같은 공식적·경제적 계약 관계뿐 아니라, 사적인 모임을 통해 형성되는 “호혜적 의무, 수용(acceptance), 인정, 그리고 연대”(Gerometta et al., 2005: 2010) 등 비공식적·정서적 관계 또한 포함한다. 따라서 이 개념은 사회통합 지표체계에서 언급되었던 노동, 일자리, 고용, 경제적 편입, 노동시장 접근과 같은 경제적 분업 관련 차원들을 포괄하고, 동시에 사회적 관계망, 비차별, 인정, 관용, 신뢰, 협력과 같은 사회적 호혜 관련 차원도 포괄할 수 있다.

참여는 선거와 같은 정치적 의사결정 과정뿐 아니라 사회, 문화, 경제 등 사회의 제 영역의 활동 및 기회에 관여하는 것까지를 의미한다. 참여는 개인이 전체의 한 부분으로서 관여한다는 것을 의미하기 때문에 전체를 구성하는 개인 또는 집단 간의 관계를 의미하는 상호의존과는 구별된다. 더욱이 참여는 주로 ‘의사결정’ 과정에서 소외되지 않고 목소리를 낼 수 있는 것을 의미한다는 점에서 경제적 또는 사회문화적 관계를 의미하는 상호의존과는 확실히 구별된다. 사회통합 지표체계에서 논의되었던 참여, 거버넌스, 정당성, 시민권, 귀화, 제도적 통합 등이 주로 이 차원에 속하는 개념들이다.

Gerometta et al.(2005)에서 참여 차원은 정치적 사회문화적 의사결정에 대한 개인 또는 집단의 관여가 실제로 일어나는 상태와 이를 가능하게 할 조건(condition)을 모두 포괄한다. 참여가 실제로 실현되기 위해서는 모

든 사람들에게 권력(power)이 부여되는 동시에 사람들이 참여에 필요한 역량을 가져야 한다는 점을 강조한다. 예컨대 시장에 참여하기 위해서는 소비능력이 있어야 하고, 문화적 활동에 참여하기 위해서는 교육과 문화적 자본을 소유하고 있어야 한다. 이 점에서 Gerommetta et al.의 참여 개념은 개인 또는 집단의 역량(capabilities)⁵⁾의 형성을 포함한 개념이라 할 수 있겠다.

그러나 물질적·사회문화적 역량까지 포함하는 개념으로 참여 차원을 설정할 경우 이 차원은 지나치게 광범위한 넓은 영역을 포괄해 그 의미가 퇴색되고, 역량의 개념은 참여의 조건이라는 협소한 범위로 그 의미가 제한된다. 역량은 단지 의사결정 과정에 관여하기 위해서만 필요한 것이 아니라, 한 개인이나 집단이 사회의 독립적 구성원으로 자유롭게 살아가는 데 필요한 제반의 능력을 포괄하는 폭넓은 개념이다. 사실 상호 의존 역시 역량 형성을 전제로 한다고도 볼 수 있다. 상호의존은 자신이 가지지 못하거나 부족한 무엇인가를 상대방에게 의존한다는 의미를 내포하기 때문에, 상대방의 역량에 대한 기대를 바탕으로 하기 때문이다. 이런 점에서 우리는 역량 형성(capacity building)을 단지 참여 차원의 한 요소로 보기보다는 포용성의 독자적 차원으로 격상시킬 필요가 있다.⁶⁾

그런데 도시 포용성의 핵심차원으로서의 역량 형성은 개인의 자기개발 노력과 활동을 의미하기보다는 거주민들의 여러 가지 능력을 형성하고 강화시키기 위한 공동체 차원의 노력과 프로그램을 의미한다(Beck et al., 2001). 예컨대 경제적 역량으로서 소득은 개인이 생산활동에 참여하며 얻을 수도 있으나, 그런 활동을 할 수 없는 사람들도 공동체의 공적 이전을 통해 최소한의 정도를 보장해줄 수도 있다. 여기서 역량 형성은

5) 역량은 문헌에 따라서 ‘capabilities’ 또는 ‘capacity’로 다르게 명명되기도 하지만 여기서는 특별히 구분하지 않는다. 다만 역량 형성은 주로 ‘capacity building’으로 명명되기 때문에 이에 따르기로 한다.

6) 이 연구에서 진행한 전문가 자문회의에서도 ‘역량 형성’을 독자적 차원으로 분리시키는 것이 좋겠다는 의견이 제시되었다.

주로 후자의 노력을 의미한다. 이런 점에서 앞서 사회통합 지표체계에서 논의되었던 빈곤퇴치, 교육, 건강, 가족, 안전, 자유, 각종 사회서비스 등의 개념이 이 차원에 속한다고 볼 수 있다.

이상의 도시 포용성의 세 가지 차원에 우리는 공간적 차원을 더 추가하려 한다. 사회통합에 관한 논의에서 ‘주거’ 문제는 여느 사회적·경제적 조건과 다름없이 취급되었다. 심지어 ‘포용도시’를 논의하는 Gerometta et al.(2005) 역시 이를 독립적 차원으로 보지 않고 참여의 조건 중 하나로 보았다. 그러나 도시의 포용성에서는 일반적인 사회의 포용성과 달리 공간적 차원이 중요한 독립적 차원으로서 대두된다. 이와 관련해 박인권(2015)은 포용도시의 차원인 상호의존과 참여가 구체적 공간에서 실현되기 위한 기본적 조건이 되는 차원으로 ‘공간적 포용(spatial inclusion)’을 제시했다. 개인이나 집단은 사회 속에서 추상적으로 존재하는 것이 아니라 구체적 장소를 점유하며 활동하기 때문에, 도시가 그들을 수용할 장소로서 역할을 해야 한다는 것이다. 즉, ‘포용도시’가 ‘포용성’과 같은 추상적 개념이 아니라 지리적 범위를 갖는 구체적 개념이 되기 위해서는 바로 공간적 차원에서 포용성이 만족되어야 한다. 현재 한 도시에 거주하거나 미래에 거주할 사람들이 살아갈 양질의 주거공간이 마련되어야 하고, 그 가격이 충분히 저렴해서 그들이 지불할 수 있어야 한다는 조건을 말한다. 마찬가지로 도시는 거주민들의 생계유지를 위한 경제활동의 공간이기도 하므로, 그들이 최소한의 생계를 유지하기 위한 활동을 보장할 수 있는 공간이 적절히 제공되어야 한다. 예컨대 영세한 상인들도 도시 어딘가에는 그들이 활동할 저렴한 상가가 있어야 하는 것이다. 만약 한 도시의 공간이 이러한 조건을 만족하지 못하면 지불능력이 있는 사람들만을 선별적으로 수용하게 되고, 이 상태에서 존재하는 상호의존과 참여는 ‘가진 자’들만의 잔치에 불과할 수 있다. 이런 점에서 공간적 포용이 도시 포용성의 기본적 조건이라 할 만하다.

다만 우리는 포용도시의 차원으로서 제시된 차원이 ‘공간적 포용’이 포용도시와 동어반복에 가깝다는 점을 고려해서 그 의미를 좀 더 명확히 하

기 위해 ‘공간적 개방(spatial openness)’이라는 개념을 제시하고자 한다.⁷⁾ 이는 현재 거주민들뿐 아니라 미래에 그곳에 거주하거나 활동하고자 하는 주민들에게까지 기회가 열려 있어야 한다는 점을 강조한다. 도시가 지불능력이 있는 사람들에게 폐쇄된 공간이 아니라, 지불능력이 낮은 사람들도 거주하고 활동할 수 있는 최소한의 질을 갖춘 공간을 갖춘 열린 공간이 되어야 한다. 사회통합의 논의에서 언급되었던 주거, 장기간 거주, 주거 서비스 관련 제도 역량이 이 차원에 속하는 개념들이라 할 수 있다.

지금까지 논의된 도시 포용성의 네 가지 차원을 사회통합 관련 기존 지표체계에서 제시된 영역 또는 차원과 연결시켜 보면 <표 1>과 같다. 역량 형성, 상호의존, 참여, 공간적 개방 등 네 가지 차원은 도시 포용성의 핵심 내용을 간략히 요약하면서도 기존 사회통합 지표체계들의 내용을 상당 부분 수용할 수 있음을 보여주고 있다. 상호의존(interdependence)과 참여(participation)는 추상적 사회적 관계의 개념으로서 포용성이 갖추어야 할 두 가지 조건이다. 역량 형성은 그러한 사회적 구성원의 존재와 사회적 관계를 가능하게 하는 조건이며, 공간적 개방은 이 모든 것이 공간적 구체성을 갖도록 하는 공간적 차원이다.

이상과 같이 도시 포용성의 네 차원은 사실 포용도시의 핵심원칙(pillars)이기도 하다. 따라서 우리는 이러한 원칙들을 내포한 구성개념(construct)으로 포용도시를 좀 더 명확히 정의할 수도 있겠다. 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’다.

7) 이 연구에서는 포용성의 지리적 범위를 ‘도시’로 한정하기 때문에 공간적 차원이 특별히 중요한 의미를 갖게 되고, 그 내용은 공간적 개방이 된다고 할 수 있다. 만약 지리적 범위를 ‘국가’와 같이 큰 범위로 설정하거나 ‘이웃(neighborhood)’과 같은 작은 범위로 설정하면 그 의미는 완전히 달라져야 한다. 적어도 공간적 개방과는 다른 차원이 중요해질 것이다.

< 표 1 > 도시 포용성의 차원과 관련 지표체계

선행연구	도시 포용성의 네 차원			
	역량 형성	상호의존	참여	공간적 개방
OECD(2014)	생활 만족도, 안전	관용, 신뢰	투표, 제도에 대한 신뢰	-
EU(2015)	빈곤퇴치, 자원접근, 교육훈련	비차별, 노동	참여, 거버넌스	-
UN(2007)	빈곤, 생활조건, 교육, 젠더	노동	-	-
Bernard(1999), Rajulton et al.(2007), 김준영·김혜영(2012)	평등*	경제적 편입, 인정, 귀속	정당성, 참여	-
김안나(2007b)	빈곤, 교육, 건강, 사회서비스	노동, 일자리, 사회적 관계망	-	주거
노대명 외(2010)	소득, 금융, 교육, 건강, 가족	고용	-	주거
강신욱 외(2011)	소득, 교육, 건강, 금융, 정보, 가족	고용	-	주거
차미숙 외(2011)	지역사회 제도역량(서비스)	지역사회안정, 지역사회형평	지역사회 참여	지역사회 제도역량(주거)
장용석 외(2011)	자유, 안전과 보호	다양성과 관용, 신뢰, 협력	참여, 민주	-
Jehoel-Gijsbers과 Vrooman(2007), 김미희 외(2011)	물질적 결핍, 사회적 권리	사회적 통합, 문화적 통합	-	-
British Council Brussels et al.(2005), 설동훈·김명아(2008)	가족 상봉	노동시장접근, 차별시정	정치참여, 시민권(귀화)	장기 거주
이익섭(1999)	물리적 환경, 사회적 참여	사회적 태도, 사회적 참여	제도적 통합	-

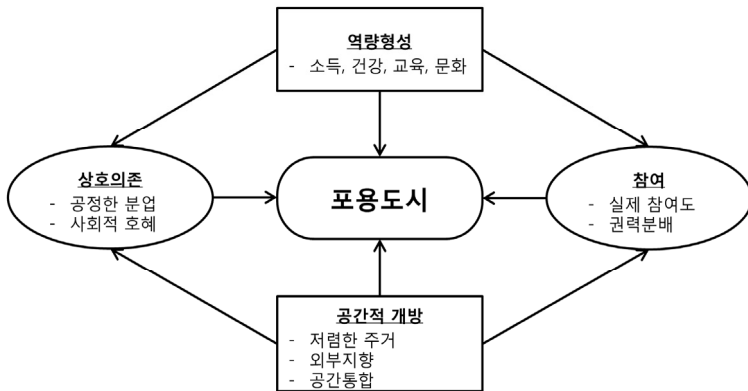
* 선행연구에서 ‘평등’이 주로 경제적 차원의 문제를 지칭하고 이의 결과가 빈곤과 물질적 결핍을 가져온다는 점에서 ‘평등’을 역량 형성 차원에 포함시킴. 사회통합과 도시 포용성의 개념적 차이로 인해 몇몇 요소는 이와 같이 완전히 들어맞지 않을 수 있으나 가장 근접한 차원으로 대응시킴.

(3) 도시 포용성의 구성요소

앞서 우리는 도시의 포용성을 결정하는 네 차원, 즉 역량 형성, 상호의존, 참여, 공간적 개방이라는 개념을 제시했다. 여기서는 각각의 차원에 자리하는 구성요소들을 살펴보고자 한다. <그림 1>은 도시 포용성의 4대 차원과 11대 구성요소를 요약해서 보여주고 있다.

먼저 역량 형성(capacity building)은 개발에 대한 일종의 ‘사람 중심(people-centered)’ 접근으로서, 개발을 경제성장과 동일시하지 않고, 다양한 능력과 가치를 가진 사람들의 역량을 키우는 것을 중시한다. 다양한 사람들이 자신의 권리와 가치를 실현하는 데 방해가 되는 제약들을 확인하고 이를 극복할 능력을 키우는 것이라 할 수 있다(Eade, 1997). 이러한 접근은 1980년대 후생경제학에서 경제적 효율과 양적성장을 우선시하던 주류에 대한 대안적 흐름으로서 형성되어, 유엔개발계획(UNDP) 등 국제기구와 Oxfam과 같은 NGO들에 의해 적극 채택되어왔다. 여기서는 사람들이 스스로 가치 있다고 생각하는 어떤 행위를 할 수 있는 ‘실질적 자유’를 강조한다(Sen, 2001). 이에 대한 설명은 후생경제학자이자 철학자인 아마르티아 센(Amartya Sen)이 제시한 바 있다.

<그림 1> 포용도시의 차원과 구성요소



그에 따르면 어떤 사람의 역량(capabilities)은 가치 있는 성과를 만들어 낼 수 있는 능력과 기회로서, 그것은 그 사람이 실질적으로 선택할 수 있는 ‘기능들(functionings)의 조합’이다. 여기서 기능은 그 사람의 다양한 수준과 형태의 ‘존재와 행위(beings and doings)’로 구성된다(Sen, 1992). 예컨대 건강한 존재, 배고픈 존재, 행복한 존재, 또는 취미활동하기, 노동하기 등은 모두 그러한 기능들이다. 그런데 각각의 사람에게 이러한 기능은 동일하게 주어지지 않고 상이한 조합의 형태로 주어진다. 어떤 사람들은 어쩔 수 없이 굶어야 하지만, 어떤 사람은 먹을 것이 충분한데도 스스로 단식을 선택할 수도 있다. 이러한 기능들의 선택 가능한 조합이 바로 그 사람의 역량이라는 것이다(Sen, 2001). 이 점에서 보면 부자들이나 빈곤한 사람들이나 모두 굶을 자유는 있으되, 먹을 자유는 똑같지 않다는 점에서 두 부류가 지닌 역량이 다르다. 따라서 사람들이 스스로 가치 있는 존재가 되고 가치 있는 일을 하기 위해서는 실질적 자유, 즉 역량을 갖추어야 한다고 할 수 있다.

어떤 사회가 기본적으로 보장해야 하는 최소한의 기본 역량에 대해서 Nussbaum(2011)은 열 가지 목록을 제시하고 있다. ① 생명: 자연사 할 때 까지 살 수 있는 것, ② 건강: 적절한 영양 상태와 건강을 유지하는 것, ③ 신체적 무결성(bodily integrity): 장소 간 이동이 자유롭고, 성폭력 및 가정폭력 등 각종 폭력으로부터 자유로우며, 성적인 만족과 재생산의 자유를 갖는 것, ④ 느낌, 상상, 사고: 교육과 과학적 훈련을 통해 자유롭게 느끼고, 표현할 수 있는 것, ⑤ 정서: 애착, 사랑, 슬픔, 욕망, 감사, 분노를 느낄 수 있는 것, ⑥ 실용적 이성: 선(the good)에 대한 개념을 갖고 자기 인생계획에 관한 비판적 성찰을 할 수 있는 것, ⑦ 소속: 다른 사람과 함께 살면서 사회적 교류를 하며, 사회의 일원으로서 인정받으면 자존감을 갖는 것, ⑧ 다른 종(species): 동식물 및 자연계의 다른 종과 함께 살아가는 것, ⑨ 유희: 웃고 즐기는 활동을 하는 것, ⑩ 환경의 통제: 정치적 의사결정을 하고, 생산과 소비에 참여하고 재산을 보유할 수 있는 것.

이 목록은 사람이 사람답게 살아가기 위한 조건들을 매우 종합적으로

보여주고 있으므로, 한 도시가 목표로 설정해야 할 역량 형성의 대상을 선정할 때 참고할 수 있을 것이다. 이 중에서 우리가 포용도시를 위한 역량 형성의 주요 구성요소로 선택하려는 것은 ‘건강’, ‘소득’, ‘교육’, ‘문화’ 등 네 가지다. 건강은 Nussbaum의 목록에서 첫 번째부터 세 번째까지를 포괄하고, 교육은 네 번째부터 여섯 번째, 문화는 아홉 번째, 소득은 열 번째와 관련이 있다. 일곱 번째 역량인 소속은 ‘상호의존’ 차원과 깊은 관련이 있어서 역량의 구성요소로는 포함시키지 않는다. 또, 여덟 번째 역량인 ‘다른 중’까지 포용하는 개념으로 도시의 포용성을 확대할 경우 이 개념이 지나치게 광범위해질 위험이 있고, 인간의 역량과 관련된 중 다양성 부분은 건강과 문화와 일정 정도 관련이 있다고 판단되어 포함시키지 않기로 한다.

다음은 상호의존(interdependence)이다. 조직행동론에서 상호의존은 둘 이상의 개인이나 집단들이 서로 도움을 주고받는 관계를 의미한다. Thompson(1967)에 따르면 한 조직 내에서 하부 단위들 간의 상호의존은 세 가지 수준, 즉 집합적(pooled), 순차적(sequential), 호혜적(reciprocal) 상호의존 등이 있다. 연합적 상호의존은 두 집단들이 직접적으로 관계를 맺지 않고, 전체적 공통적 목적 하에 서로 다른 부분을 기여하는 것을 말한다. 순차적 상호의존은 일방적 의존성을 일컫는 것으로서, 한 집단의 산출물이 다른 집단의 투입물로 이용되는 관계이며, 호혜적 상호의존은 직접적으로 서로 도움을 주고받는 관계로서 가장 종합적이고 복합적인 관계라 할 수 있다(Victor & Blackburn, 1987; Griffin & Moorehead, 2013).

한 조직 내의 상호의존 개념을 사회 또는 도시 차원으로 확대 적용할 경우, 집합적 상호의존은 사실상 모든 사회관계를 포괄할 만큼 지나치게 광범위한 개념이다. 한 도시에서 간접적으로나마 의존하지 않은 관계는 없기 때문이다. 따라서 도시의 포용성을 논하는 데는 적어도 순차적 또는 호혜적 상호의존만을 진정한 상호의존의 개념에 포함시켜야 한다. 또한 그러한 상호의존이 건전한 사회관계의 바탕이 되기 위해서는 상호의존에 대한 인정(recognition)이 동반되어야 한다. 예컨대 노동분업을 통해

물질적 상호의존 관계에 있는 두 집단이 상호의존의 존재를 자각하지 못하거나 상대방을 대등한 관계의 당사자로 인정(recognition)하지 않는다면, 그 관계는 지속되지 못하거나 많은 갈등을 유발하게 마련이다(Griffin & Moorehead, 2013; 문성훈, 2014). 이런 점에서 물질적 자원의 교환이나 의존 뿐만 아니라 상대방을 대등한 당사자로 인정(recognition)하는 것 역시 중요한 조건 중의 하나다. 사실상 사적인 관계에서 이뤄지는 많은 상호의존 관계는 바로 이러한 인정에서부터 출발한다고 할 수 있겠다.

이런 관점에서 상호의존 차원의 하위 구성요소로 우리는 ‘공정한 분업’과 ‘사회적 호혜(reciprocity)’를 도출한다. 공정한 분업은 시장에서의 물질적 상호의존을 지칭하며, 이러한 관계가 상대방에 대한 인정을 바탕으로 대등하게 이뤄져야 함을 암시하기 위해 ‘공정한’이라는 수식어를 사용한다. 사회적 호혜는 시장에서 이뤄지는 계약에 의한 교환 이외에 비시장적 사회적 관계를 통해 서로 인정하고 직접적이거나 간접적으로 돕는 관계를 유지하는 것을 의미한다.

다음은 참여(participation)다. 참여는 도시계획과 정치학에서 가장 오래된 주제 가운데 하나로서, 정치·경제·사회 문제 같은 의사결정 과정에서 어떤 사람이 자신의 견해를 밝히는 것을 의미한다. 여러 수준의 참여에 대해 논의한 Arnstein(1969)에 따르면, 못 가진 시민들과 정치적으로 배제된 사람들이 의사결정 과정에 실질적으로 참여하기 위해서는 ‘권력(power)의 재분배’가 반드시 필요하다. 그렇지 않고서는 자칫 ‘참여’가 실질적인 비참여(non-participation)나 홍보, 상담, 회유와 같은 명목상 참여(tokenism)에 머무를 수 있다고 경고하고 있다. 이런 점에서 볼 때 도시의 포용성을 위해서는 여성, 장애인, 빈곤층, 청년 등 자칫 도시의 주요 의사결정 과정에서 배제되기 쉬운 사람들에게 권력을 분배해줘야 한다. 이런 점에서 참여의 가장 중요한 첫 번째 구성요소로 우리는 ‘권력의 분배’를 제시한다.

그러나 참여는 권력의 분배를 수반하는 정치적 참여뿐 아니라 시민사회 내에서 이뤄지는 다양한 형태의 사회참여(social involvement)도 포함한

다(Ekman & Amná, 2012).⁸⁾ 실제로 시민참여(civic engagement)라는 용어를 대중화시키는 데 기여한 Putnam(1993; 1995; 2000)은 선거나 정치집회 같은 정치적 참여뿐 아니라 친목이나 문화 향유를 위한 사회활동까지 포함해 거의 모든 형태의 사회활동에 참여하는 것을 가리키고 있다. 그와 같이 모든 형태의 사회활동에 관여하는 것까지 참여에 포함시키는 것은 자칫 참여의 의미를 너무 광범위하게 확대시켜서 거의 모든 것을 포함시켜 버리는 우를 범할 수 있다(Berger, 2009). 이 점과 관련해서 Adler와 Goggin(2005)은 사회참여의 범위를 공동체 서비스와 집합적 실천과 같이 시민 사회의 상태를 개선하기 위한 공동의 노력에 관여하는 것으로 한정해야 한다고 주장한다. 우리는 일단 두 입장을 모두 반영하는 지표체계를 구성하고 중요도와 적합도 평가를 통해 도시 포용성과 관련해서는 어떤 것이 더 타당한지 검토하도록 할 것이다.

마지막으로 포용도시의 공간적 차원인 공간적 개방(openness)이다. 공간적 개방은 그 도시가 외부세계에 대하여 얼마나 열려 있는가를 나타내는 개념으로서, 그 도시에 외부사람들을 기꺼이 받아들일 태도와 준비가 되어있는지를 나타낸다. 특히 외부인들이 들어와서 살 만큼 양질의 공간이 가용해야 하고, 충분히 저렴해서 공간의 이용 대가를 지불할 수 있어야 한다. 이 점에서 전통적으로 논의되어온 ‘저렴한(affordable) 주거’가 일정 정도 보장되어야 한다. 이것은 이미 도시 내에 거주하고 있는 빈곤층을 재개발 등을 통해 외부로 내보내서는 안 된다는 의미도 내포한다.

공간적 개방을 결정하는 데는 실제로 도시가 외부 세계와 얼마나 상호작용(interaction)을 하는지도 중요한 문제다. 외부사람들이 실제로 많이 유입되는 지역, 특히 공간적 활동성이 큰 청년층이 많이 유입되는 지역이 외부세계와 상호작용이 크다고 할 수 있다. 그리고 자동차가 없는 사람들과 같이 공간적 이동성에 제약을 받는 사람들도 쉽게 그 지역으로

8) 권력의 분배가 참여의 ‘조건’을 의미한다면 다양한 형태의 사회참여는 참여의 ‘상태’를 나타낸다고 볼 수도 있다. 또한 전자가 주로 정치적 영역의 참여를 의미한다면, 후자는 사회적·문화적 영역의 참여를 의미한다고도 볼 수 있다.

드나들 수 있는 대중교통을 잘 갖추고 있는 것도 이러한 상호작용을 높이는 데 도움이 되겠다.

개방의 세 번째 구성요소는 다양한 사회계층이 공간적으로 얼마나 분리되어 지내고 있는가 하는 점이다. 외국인, 저소득층 등 사회적 약자들이 주류계층과 하나의 소지역사회 내에서 함께 살아간다면, 그 지역 사람들은 자기와 다른 사람들, 즉 외부사람들을 받아들이는 준비가 더 많이 되어 있을 가능성이 높다. 이런 지역에서는 지금 당장 외부와의 실제적인 상호작용이 다소 낮더라도 향후에 그럴 잠재력이 더 크다고 할 수 있다. 이 점에서 앞서 제시한 개방의 다른 구성요소와는 다른 측면을 설명한다고 하겠다.

3. 도시 포용성 지표의 설정 및 평가방법

1) 지표의 선정 및 지표체계의 설정

도시의 포용성 측정을 위한 지표의 선정은 이론 및 선행연구 검토를 통한 예비지표의 선정 단계와 전문가 자문회의를 통한 본 지표 선정 단계를 거쳐 이뤄졌다. 우선 연구진들은 도시 포용성에 관련된 이론과 관련 지표 및 지수 개발에 관한 선행연구 등을 통해 도시의 포용성 측정을 위한 예비지표를 도출했다. 이 과정에서 우리는 도시의 사회적 배제 및 통합, 대안적 도시비전, 기타 관련 문제들에 대한 학술적 논의들을 종합적으로 검토하고 각종 통계조사 자료들을 참고했다.

예비지표 선정 단계에서 고려된 선정 기준은 액면타당도(face validity)와 신뢰도(reliability), 그리고 자료수집의 용이성이다. 액면타당도는 어떤 지표가 측정하려는 개념을 겉으로 보기에 얼마나 잘 나타내는지 평가하는 성질이다(Babbie, 2012). 우리는 선행연구들과 각종 조사에서 사용되는 지표 중에서 포용도시의 구성개념과 차원들, 구성요소들을 잘 나타낼 것으

로 판단되는 지표들을 우선 선정했다. 다음으로 신뢰도는 어떤 지표가 측정할 때마다 일관된 값을 갖는 성질을 의미한다. 이를 위해 우리는 선행연구에서 일반적으로 신뢰할 만한 것으로 자주 사용되는 지표를 우선적으로 선정했다. 마지막으로 자료수집의 용이성은 말 그대로 연구에서 적용하려는 한국 도시들에 대해 조사 자료가 존재하는지 여부를 따져서 결정했다. 구체적으로 통계청, 고용노동부, 중앙선거관리위원회 등 중앙관서와 국토연구원, 한국보건사회연구원, 행정연구원 등 연구 기관에서 일괄적으로 제공하는 각종 통계자료 및 원자료를 통해 값을 계산할 수 있는 지표를 우선적으로 선정하고, 지방자치단체에서 공개하는 자료를 일일이 확인해야 하는 자료를 그 다음으로 선정했으며, 어떤 형태로도 기존의 자료가 없는 지표는 배제했다.

예비지표 선정이 끝난 이후 2016년 1월에 진행된 두 차례의 전문가 자문회의를 통해 포용도시 구성 개념의 타당성, 지표체계의 적합성, 예비지표의 평가 등을 논의했다. 1월 21일에 개최된 제1차 자문회의에는 5인의 대학 교수가 참가했고, 전공 분야는 사회철학, 도시사회학, 사회복지학, 여성철학, 도시계획 등이었다. 1월 26일에 개최된 제2차 자문회의에는 국가 및 시도 정책 연구원의 박사급 연구원 5명과 대학 교수 1인이 참가했으며, 이들의 전공 분야는 도시지리학, 도시계획, 주거복지, 도시사회학, 사회적 경제이었다.

자문회의에서는 먼저 ‘도시의 포용성’ 구성개념의 조작화(operationalization)를 위한 준비 작업으로서, 포용도시의 정의, 도시 포용성의 차원 및 구성요소들의 적정성에 대해 논의했다. 논의 결과 당초 상호의존, 참여, 공간적 개방 등 3대 차원으로 구성했던 것에 역량 형성을 포함시켜 4대 차원으로 변경했다.⁹⁾ 앞서 논의한 바와 같이 역량 형성은 참여뿐 아니라

9) 자문회의를 통해 차원별 구성요소도 조정되었다. 먼저 상호의존 구성요소로 당초 ‘협동’이 사용되었으나 의미가 ‘호혜’와 중복되는 경향이 있으므로 분업 (division of labor)으로 의미를 명확히 하고 ‘정의’의 의미를 가미하기 위해 ‘공정한 분업’으로 개칭했다. 다음으로 공간의 개방에서 사회적 약자의 주거지 분리는 공간의 가용성이나 외부지향성과 다른 개념이므로 공간 통합 요소로 별도로

상호의존의 기본 토대가 되는 차원으로서 다른 별개의 독립된 차원으로 보는 것이 적합하다고 보았기 때문이다. 또한 각 차원별 핵심 구성요소를 논의하여 <표 2>과 같이 11대 구성요소(역량 형성 4개, 상호의존 2개, 참여 2개, 공간적 개방 3개)를 도출했다.

또한 자문회의에서는 예비지표 선정단계에서 선정된 31개의 예비지표들에 내용타당도(content validity)와 신뢰도를 평가했다. 내용타당도는 어떤 지표들이 측정하고자 하는 개념에 포함된 모든 범위의 의미를 포괄하는 성질이다(Babbie, 2012). 자문위원들은 예비지표들이 도시의 포용성 개념의 차원과 하위 구성요소를 모두 포괄하는지를 검토해서, 적합도가 떨어지는 지표를 제외하고 더 필요한 지표를 추가해 본 지표를 확정했다. 자문회의 참석 전문가들이 31개 예비지표에 대해 내용타당도와 신뢰도를 평가해 평균이 7점(10점 만점)에 미치지 못하는 지표는 제외했다. 1차 자문회의에서 필요성이 인정된 새로운 지표는 2차 자문회의에서 평가하도록 하고, 2차 자문회의에서 새롭게 제시된 지표는 세 차례에 걸친 연구진 자체 회의에서 결정해 최종 지표체계에 포함시켰다.

최종적으로 선정된 33개의 세부지표들과 지표체계는 <표 2>와 같다. 도시의 포용성 평가 지표체계는 총 세 계층으로 구성되었으며, 차원(1계층), 구성요소(2계층), 세부지표(3계층)로 구분되어 있다. 세부지표들은 각 차원과 구성요소의 내용만을 일의적으로 대표할 수 있도록 선정되었다.¹⁰⁾

분리했다. 또한 건강(의료)의 중요성이 부각되어 역량 형성 차원에 ‘건강’ 요소를 추가해 4대 구성요소로 구성했다.

- 10) 일부 역량 형성 차원의 지표들이 공공서비스와 공공시설의 공간적 배치 또는 공급과 관련이 있어 공간적 개방 차원과 혼동될 수 있으나, 내용적으로는 명확히 구분된다. 역량 형성 차원의 서비스와 시설 공급은 현 거주민들의 ‘비공간적’ 역량을 개발하는 데 필요한 서비스를 위한 것인 반면, 공간적 개방은 미래 거주자들을 위한 주거공간의 제공과 외부공간과의 상호작용, 도시 내 계층의 공간적 혼합 등 공간 그 자체에 대한 요구와 관련되기 때문이다.

< 표 2 > 도시의 포용성 측정지표의 체계

차원 (제1계층)	구성요소 (제2계층)	연번	세부지표 (제3계층)
역량 형성	소득	1	빈곤율(중위 소득 50% 미만 인구 비율)(-)*
		2	빈곤보장률(빈곤인구 대비 기초생활수급자 수 비율)
		3	소득만족도
	건강	4	저소득층(일정 소득 미만) 기대수명
		5	인구 십만 명당 응급의학 전문의 수
		6	저소득층의 주관적 건강평가
	교육	7	유아초중고 학생 1인당 교육비 예산
		8	영유아 100명당 국공립보육시설 비율
		9	아동 수 대비 지역아동센터 수
	문화	10	1인당 공공문화비 예산
		11	1인당 공공문화체육시설 면적
		12	문화시설 등 접근 용이성 만족도
상호의존	공정한 분업	13	사회적약자의 고용률
		14	정규직 노동자 비율
		15	저임금 노동자 비율(-)*
	사회적 호혜	16	소수자(이민자, 성소수자, 타 종교)에 대한 관용
		17	사회적경제조직(협동조합, 사회적기업, 마을기업) 수
		18	저소득층 사회적관계망 정도
참여	실제 참여도	19	저소득층 지방선거 투표율
		20	사회적 약자 사회단체활동 참여 비율
		21	저소득층 문화·예술·스포츠 연간 관람 횟수
	권력분배	22	사회단체 예산지원 규모
		23	지방의회 구성원 중 여성 및 장애인 비율
		24	예산총액 대비 참여예산사업 예산 비율
공간적 개방	저렴한 주거	25	전체주택 대비 공공임대주택 재고 비율
		26	중위(또는 평균) 주택가격(-)*
	외부지향	27	소득 대비 주택가격 비율(PIR)(-)*
		28	인구유입률(유입인구/총인구)
		29	청년(15~45세) 인구비율
	공간통합	30	저소득층 대중교통 접근성 만족도
		31	외국인 거주분리 지수(-)*
32		빈곤층 거주분리 지수(-)*	
		33	1인당 오픈스페이스(공원·녹지 등) 면적

* (-)는 지표 값이 낮을수록 해당 구성요소의 점수가 높다는 것을 의미함.

2) 지표의 적합도 및 중요도 평가 방법

도시의 포용성 개념의 차원 및 구성요소의 중요성을 평가하고, 개념의 구성요소별 측정 지표들의 적합도와 중요도를 평가하기 위해 우리는 전문가 설문조사를 진행했다. 구성개념 조작화의 적정성과 지표개발의 객관성을 담보하기 위해서다.

(1) 전문가 조사 설계

전문가 설문조사는 도시의 포용성과 사회적 배제 문제에 대한 식견이 있는 도시계획, (도시)행정학, 사회학, 사회복지학, 지리학 등 도시 관련 분야 대학 교수, 연구원 등 전문가 104명을 대상으로 진행했다. 2016년 2월 22일부터 3월 9일에 걸쳐 진행했고, 이메일을 통해 설문지 파일과 온라인 설문조사 링크를 전달해서, 총 53개의 응답지가 회수되었다.

설문 응답자의 인적 특성은 다음과 같다. 성별을 보면 남성이 35명, 여성이 18명으로 남성이 2/3 가량을 차지한다. 연령별로는 30대 17명, 40대 23명, 50대 13명으로, 40대 응답자의 비율이 가장 많았다. 응답자의 직종은 대학교수가 26명으로 가장 많았으며, 국가 및 시도 연구원에 재직 중인 연구원이 20명, 대학 소속 연구기관 연구원 5명, 기타 2명 순이었다. 응답자들의 전문 분야에서의 근무 또는 연구 기간은 5년 이내 8명, 5년~10년 이내 12명, 10년~20년 이내 26명, 20년~30년 이내 6명, 30년 이상 1명 순으로, 10년 이상 근무자가 응답자의 절반 이상으로 나타났다. 전문 분야별로 보면 도시계획 전문가가 27명으로 절반 정도를 차지하고, 지리학 7명, (도시)행정학과 사회복지학이 각 6명, 사회학 5명, 기타 2명 등으로 분포해 있다.

설문조사의 내용은 크게 도시 포용성을 측정하는 세부 지표들에 대한 적합도 평가 부분과 4대 차원과 11대 구성요소, 33개 지표의 상대적 중요도에 대한 평가 부분으로 구성되어 있다. 먼저, 포용도시 평가지표 적합도 평가 부분에서는 총 33개의 포용도시 평가지표가 포용도시의 차원

과 구성요소를 측정하는 지표로서 얼마나 적합한지를 내용타당도와 신뢰도를 종합적으로 판단해서 평가하도록 했다. 적합도 평가는 리커트 5점 척도(Likert scale)에 따라 ‘매우 적합하지 않다(1점)’에서부터 ‘매우 적합하다(5점)’까지 측정했다. 다음으로 구성개념 및 지표의 상대적 중요도 평가에서는 도시 포용성의 차원, 구성요소, 세부지표들의 중요도를 상호간에 비교해 평가하도록 했다. 도시의 포용성 평가 지표체계가 총 세 계층으로 구성되어 있으므로, 전문가들은 각 계층 내 동일 요소에서 항목 간 쌍대비교(pair-wise comparison)를 수행해 상대적 중요도를 평가했다. 예컨대 공간적 개방 차원에서는 저렴한 주거, 외부지향성, 공간통합 요소를 세 번에 걸쳐 쌍대비교하고, 각 구성요소도 세 개의 세부지표가 있으므로 각각 세 번에 걸쳐 쌍대비교하도록 설계되었다. 쌍대비교는 9점 척도를 사용해서 ‘동등(1점)’에서부터 ‘지극히 중요(9점)’까지 측정했다.

(2) AHP 분석 방법

도시 포용성의 차원 및 구성요소, 세부지표의 상대적 중요도는 앞서 설명한 전문가 설문조사 자료에 Saaty(1987)의 계층화분석법(AHP: Analytic Hierarchy Process)을 적용해 분석했다. AHP는 의사결정구조를 다단계의 계층구조로 분해하고, 의사결정을 하는 사람들의 판단을 계량화해 반영할 수 있도록 하는 방법으로서, 논리가 명확하며 쉽게 적용할 수 있어 여러 분야에 광범위하게 사용된다.

일반적인 경우와 마찬가지로, 이 연구에서 AHP 기법은 3단계에 걸쳐 진행되었다. 제1단계는 도시의 포용성이라는 목표 개념을 설정하고 계층화하는 단계로, 포용성의 4대 차원을 제1계층으로 설정하고, 각각의 차원을 달성하기 위한 구성요소들을 제2계층으로 두며, 각 구성요소를 측정하기 위한 지표들을 제3계층으로 설정한 뒤 상하위 계층 간 연결을 설정했다. 제2단계는 동일 계층 내의 항목 간 상대적 중요도를 평가하기 위해 쌍대비교를 했다. 여기까지는 앞서 설문조사 설계와 설문조사를 통해 완료되었다.

< 표 3 > 최종 가중치 행렬의 일관성지수(CI)

비교행렬		일관성 지수(CI)	유효 관측 수	
계층	항목			
1계층	4대 차원	0.0043	19	
2계층	역량 형성	0.0036	19	
	상호의존	0.0000	53	
	참여	0.0000	53	
	공간적 개방	0.0003	31	
3계층	역량 형성	소득	0.0001	32
		건강	0.0000	35
		교육	0.0005	32
		문화	0.0001	33
	상호의존	공정한 분업	0.0003	30
		사회적 호혜	0.0002	35
	참여	실제 참여도	0.0005	33
		권력분배	0.0001	36
	공간적 개방	저렴한 주거	0.0016	34
		외부지향성	0.0078	35
공간통합		0.0021	36	

조사 자료를 이용한 실제 분석은 제3단계 가중치 산출 및 일관성 측정 단계에서 이뤄진다. 여기서는 도시 포용성의 차원, 구성요소, 세부지표들의 상대적 중요도를 결정하기 위해서 이들을 쌍대비교해서 얻은 행렬을 합성해 벡터로 표현한다. 지표 중요도 설문지의 응답들은 ① 비교행렬의 작성, ② 일관성 검증, ③ 최종 지표별 중요도 산출 등의 과정을 거쳐 중요도 점수를 산정했다. 먼저 4대 차원(제1계층) 및 11개 구성요소(제2계층), 33개의 세부지표(제3계층)에 대해 계층별 비교행렬을 응답자별로 총 16개(제1계층 1개, 제2계층 4개, 3계층 11개)씩 작성했다. 다음으로 각각의 비교행렬에 대한 일관성지수(consistency index, CI) 값을 산출해서, 일관성 지수가 0.1 이상이 값을 갖는 응답들은 쌍대비교가 이뤄지는 그룹별로 제외했다. 이는 쌍대비교 행렬에서 응답자가 각 평가항목의 상대적 중요성

에 일관된 응답을 하지 못한 경우에 쌍대비교행렬의 정합성이 낮게 나타나게 되는 문제를 해결하기 위해서다. 마지막으로 일관성검증에서 제외된 자료를 제외하고 모든 응답자료를 이용해 항목별 기하평균값을 구하고 이를 이용해 다시 행렬들을 작성하며, 최종적으로 지표별 중요도를 산출했다. 해당 행렬들에도 역시 일관성을 검증했으며, <표 3>와 같이 16개 비교행렬 모두 0.1 이하의 값을 나타내어 산출된 중요도를 이용하기로 했다.

4. 지표 평가 및 도시 포용성 지표체계 개발

1) 도시 포용성 지표의 적합도 및 중요도

(1) 지표 적합도 분석

먼저 전문가설문조사를 통해서 평가한 도시 포용성 개념의 4대 차원 및 11대 구성요소별 세부지표의 적합도 분석결과를 보자. 적합도는 전문가들이 내용타당도와 신뢰도를 종합적으로 판단해서 1~5점 리커트 척도로 평가하게 했다. 각 지표별 점수의 평균값은 <표 4>의 ‘적합도’ 열에 나타나 있다.

적합도 평가에서 5점 만점에 4점 이상의 높은 점수를 받은 지표들을 보면, ‘사회적 약자의 고용률’(4.377), ‘소수자에 대한 관용’(4.321), ‘빈곤층 거주분리 지수’(4.302), ‘공공임대주택 재고 비율’(4.264), ‘영유아 국공립보육시설’(4.170), ‘빈곤율’(4.113), ‘외국인 거주분리 지수’(4.094), ‘여성 및 장애인 지방의원’(4.057), ‘저임금 노동자 비율’(4.019) 등 8개 지표다. 도시 포용성의 4대 차원 중에서 ‘상호의존 지표’ 6개 중 3개가 적합도 높은 지표로 평가되었고, ‘공간적 개방’ 지표 9개 중 3개가 적합도 높은 지표로 평가되었다. 또한 구성요소별로 보면 ‘공간적 분업’과 ‘공간통합’이 3개의 하위지표 중에서 2개씩 적합도 높은 지표를 가지고 있는 것으

로 나타났다.

‘역량 형성’에서는 ‘소득’과 ‘교육’의 측면에서 각각 1개의 지표의 적합도가 높은 것으로 평가되었는데, 이는 이들 요소가 ‘건강’이나 ‘문화’ 같은 다른 요소들보다 ‘역량 형성’과 관련이 더 깊다는 것을 의미한다. ‘상호의존’에서는 ‘사회적 약자의 고용’, ‘저임금 노동’과 같이 ‘공정한 분업’과 관련된 지표 2개, ‘소수자에 대한 관용’과 같은 ‘사회적 호혜’ 관련 지표 1개가 높게 평가되었다. ‘참여’ 차원에서는 ‘장애인 및 여성 지방의원 비율’과 같은 실질적 ‘권력분배’ 요소의 적합도가 큰 것으로 나타났다. 마지막으로 ‘공간적 개방’ 차원에서는 ‘공공임대 주택의 공급’과 같은 ‘저렴한 주거’ 관련 지표와 ‘빈곤층 및 외국인의 거주지 분리’와 같은 ‘공간통합’ 관련 지표의 적합도가 높게 평가되었다.

한편 도시 포용성을 측정하기 위한 지표로서 적합도가 하위 1/3에 속하는 지표들을 보면, 주민들의 주관적 평가에 의존하는 지표나 일반적인 도시 인프라 및 서비스 지원 상태를 나타내는 지표들이 많다. ‘역량 형성’ 차원에서는 ‘소득 만족도’와 ‘저소득층 주관적 건강평가’ 같은 주관적 지표들과 ‘지역아동센터 수’와 ‘공공문화체육시설 면적’ 같은 일반적 도시 인프라 지표들의 적합도가 낮은 것으로 나타났다. 앞서 언급한 바와 같이 ‘상호의존’ 지표들은 대체로 적합도가 높게 평가되었고, ‘참여’ 지표들 중에는 ‘저소득층 문화 등 관람’과 ‘사회단체 예산지원 규모’ 지표의 적합도가 낮게 나타났다. 마지막으로 ‘공간적 개방’ 차원에서는 ‘중위(또는 평균) 주택가격’과 ‘1인당 오픈스페이스 면적’ 같이 일반적인 도시 서비스 관련 일반 지표의 적합도가 낮게 평가되었고, ‘인구유입률’이나 ‘청년 인구비율’ 등 외부지향성 관련 지표들의 적합도도 낮게 나타났다.

(2) 지표의 상대적 중요도 분석

전문가 설문조사를 통해서 평가한 도시 포용성 개념의 4대 차원, 11대 구성요소, 그리고 세부지표 간의 상대적 중요도 분석 결과를 보자. AHP 분석을 통해 도출된 항목 간 상대적 중요도와 순위는 <표 4>와 같다.

<표 4> 도시 포용성 지표 적합도 및 중요도 분석결과

제1계층: 차원 (중요도)	제2계층: 구성요소			제3계층: 세부지표				
	요소	내부 중요도	전체 중요도	지표	적합도	내부 중요도	전체 중요도	순위
역량 형성 (0.319)	소득	0.418	0.133	빈곤율(-)	4.113	0.446	0.059	4
				빈곤보장률	3.981	0.383	0.051	6
				소득만족도	3.094	0.171	0.023	21
	건강	0.189	0.060	저소득층 기대수명	3.830	0.410	0.025	20
				응급의학 전문의 수	3.415	0.281	0.017	25
				저소득층 주관적 건강평가	3.132	0.310	0.019	23
	교육	0.288	0.092	학생 1인당 교육비 예산	3.792	0.296	0.027	16
				영유아 국공립보육시설	4.170	0.415	0.038	10
				지역아동센터 수	3.585	0.289	0.027	17
	문화	0.106	0.034	1인당공공문화비예산	3.660	0.286	0.010	29
				공공문화체육시설 면적	3.358	0.202	0.007	31
				문화시설 접근성 만족도	3.906	0.512	0.017	24
상호 의존성 (0.258)	공정한 분업	0.505	0.130	사회적약자의 고용률	4.377	0.472	0.061	3
				정규직 노동자 비율	3.887	0.223	0.029	15
				저임금 노동자 비율(-)	4.019	0.306	0.040	9
	사회적 호혜	0.495	0.128	소수자에 대한 관용	4.321	0.490	0.063	2
				사회적경제조직 수	3.736	0.196	0.025	19
				저소득층 사회적관계망	3.755	0.314	0.040	8
참여 (0.278)	실제 참여도	0.504	0.140	저소득층 지방선거 투표율	3.717	0.269	0.038	11
				사회적약자 사회활동 참여	3.849	0.496	0.069	1
				저소득층 문화 등 관람	3.509	0.235	0.033	14
	권력 분배	0.496	0.138	사회단체 예산지원 규모	3.472	0.248	0.034	13
				여성 및 장애인 지방의원	4.057	0.429	0.059	5
				참여예산사업 예산 비율	3.635	0.323	0.045	7
공간적 개방 (0.145)	저렴한 주거	0.509	0.074	공공임대주택 재고 비율	4.264	0.510	0.038	12
				중위 (평균) 주택가격(-)	3.547	0.191	0.014	27
				소득-주택가격 비율(-)	3.849	0.299	0.022	22
	외부 지향성	0.182	0.026	인구유입률	3.453	0.243	0.006	32
				청년인구비율	3.189	0.222	0.006	33
				대중교통 접근성 만족도	3.811	0.535	0.014	26

공간 통합	0.310	0.045	외국인 거주분리 지수(-)	4.094	0.269	0.012	28
			빈곤층 거주분리 지수(-)	4.302	0.577	0.026	18
			1인당오픈스페이스 면적	3.283	0.154	0.007	30

* 어둡게 표시한 부분은 각 계층 내에서 상대적 중요도가 평균값보다 큰 항목을 나타냄. ‘저렴한 주거’의 전체 중요도는 제2계층 구성요소의 평균 값 0.09보다 작지만 ‘공간적 개방’ 차원 내부 중요도는 평균 값 0.33보다 커서 어둡게 나타냄.

여기서 중요도는 내부 중요도와 전체 중요도를 구분하여 제시했는데, 내부 중요도는 동일 차원 또는 동일 구성요소 내에서 항목 간 상대적 중요도를 나타내는 반면 전체 중요도는 차원 또는 구성요소를 가로질러서 전체 항목 간 상대적 중요도를 나타낸다.¹¹⁾

먼저 제1계층인 도시 포용성의 네 차원 간 상대적 중요도를 비교하면, ‘역량 형성’(0.319), ‘참여’(0.278), ‘상호의존’(0.258), ‘공간적 개방’(0.145) 순으로 나타났다. 평가 차원 중 ‘역량 형성’이 가장 중요하고, ‘상호의존’과 ‘참여’도 네 차원의 중요도 점수 평균(1/4)보다 높은 점수를 얻었다. 이러한 결과는 적어도 한국의 도시에서 포용성 증진을 위해 소득, 교육, 건강 등과 같은 도시민의 기본역량을 증진하기 위한 노력이 무엇보다 중요함을 보여준다. 반면 저렴한 주거와 외부지향성, 공간통합과 같은 공간적 개방은 비교적 중요도가 떨어지는데, 그동안 상당한 노력을 통해 어느 정도 해결되었거나 다른 차원의 과제들에 비해 시급성이 떨어지기 때문으로 판단된다.

그다음으로 제2계층인 구성요소 간 상대적 중요도를 비교해보자. 전체적으로 볼 때 중요도 순위가 높은 지표들을 보면 ‘참여’ 차원의 ‘실제 참여도’(0.140)와 ‘권력분배’(0.138), ‘역량 형성’ 차원의 ‘소득’(0.133), ‘상호의존’ 차원의 ‘공정한 분업’(0.130)과 ‘사회적 호혜’(0.128), 그리고 ‘역량 형성’의 ‘교육’(0.092) 등 6개 구성요소가 11대 구성요소의 중요도 점수 평균(1/11)보다 높은 점수를 획득했다. 도시 포용성의 차원별로 세분해서

11) 예컨대 ‘빈곤율’의 내부 중요도 0.446은 ‘소득’이라는 구성요소에 속한 세 지표들 사이의 상대적 중요도를 나타내고, 전체 중요도 0.059는 모든 33개 지표들 사이의 상대적 중요도를 나타낸다.

보면, 상호의존이나 참여 차원의 경우에는 하위 구성요소 간 중요도에 큰 차이가 나타나지 않으나, 역량 형성과 공간적 개방 차원의 경우에는 중요한 요소들이 눈에 띈다. 역량 형성 차원의 경우에는 ‘소득’과 ‘교육’이 다른 요소들에 비해 중요도가 훨씬 높고, 공간적 개방 차원의 경우에는 ‘저렴한 주거’가 다른 두 구성요소에 비해 월등히 중요한 것으로 나타났다.

마지막으로 제3계층인 세부지표 간 상대적 중요도를 비교해보자. 전체적으로 볼 때 중요도 순위가 높은 지표들을 보면, ‘사회적 약자 사회활동 참여’(0.069)와 ‘소수자(이민자, 성소수자, 타종교)에 대한 관용’(0.063), ‘사회적 약자의 고용률’(0.061), ‘빈곤율’(0.059), ‘여성 및 장애인 지방의원 비율’(0.059), ‘빈곤보장률’(0.051), ‘참여예산사업 예산비율’(0.045), ‘저소득층 사회적관계망’(0.040), ‘저임금 노동자 비율’(0.040), ‘영유아 국공립보육시설’(0.038), ‘저소득층 지방선거투표율’(0.038), ‘공공임대주택 비율’(0.038), ‘사회단체 예산지원 규모’(0.034), ‘저소득층 문화 등 관람’(0.033) 등 14개 지표가 33개 지표의 중요도 점수 평균(1/33)보다 높은 점수를 획득했다. 주목할 만한 점은 ‘참여’ 차원에 속한 6개 세부지표 모두가 평균보다 높은 중요도 점수를 얻었고, ‘상호의존’ 차원에 속한 지표 6개 중 4개가 중요한 지표로 평가받고 있다는 점이다. 한편, ‘역량 형성’에서는 ‘빈곤율’과 ‘빈곤보장률’과 같은 소득 관련 지표와 ‘영유아 국공립보육시설’과 같은 교육 관련 지표가 중요한 지표로 평가되었고, ‘공간적 개방’ 차원에서는 ‘공공임대주택 재고비율’이 중요한 지표로 평가되었다.

2) 결과 해석 및 도시 포용성 지표체계

(1) 지표 적합도 및 중요도 분석결과 해석

도시 포용성의 4대 차원과 11대 구성요소, 그리고 세부 지표들에 대한 상대적 중요도 평가결과는 포용도시 개념의 구성에서 중요하게 포함되어야 할 핵심적 원칙과 가치를 보여준다. 적어도 한국에서 도시의 포용

성 증진을 통해 포용도시 비전을 실현하기 위해서 강조해야 할 사항이 무엇인지를 보여주기 때문이다.

먼저 포용도시의 4대 차원 중에서 도시 거주민들의 역량 형성을 위한 노력이 가장 중요함을 보여준다. 이는 거주민들이 사회적 관계에서 배제되지 않고 각종 의사결정 과정에 참여하기 위해서는 아마르티아 센(Amartya Sen)이 제시한 바와 같이 ‘실질적 자유’가 보장되어야 하며, 이를 위해서는 역량 형성이 무엇보다도 중요하다는 것을 의미한다. 역량의 구성요소들은 여러 가지가 있지만 특히 중요한 것으로 평가되는 역량은 소득과 교육이다. 빈곤에서 자유로운 기본적인 삶을 영위하기 위한 경제적 여건이 마련되어야 하고, 노동력의 재생산에 필수적인 기본적 교육환경을 갖추어야 실질적 자유를 얻게 되기 때문이다. 이러한 결과는 최근 사회적 관심을 받고 있는 ‘기본소득’(basic income)의 보장, 영유아 보육 대책, 공교육의 강화 등과 같은 정책이 필요함을 시사한다.

두 번째로 상호의존과 참여는 포용도시의 실질적 내용으로서 중요도가 유사한 것으로 평가되었는데, 이는 두 차원이 어느 하나에 종속되어 있기보다는 독자성을 갖고 있으며 포용도시의 실현을 위한 중요한 두 축임을 보여준다. 두 차원의 구성요소들인 공정한 분업, 사회적 호혜, 실제 참여도, 권력 분배 등도 모두 유사한 정도로 중요하며, 앞서 언급한 역량 형성 차원의 소득 요소만큼 중요한 것으로 평가받고 있다. 이러한 사실은 포용도시 실현을 위해서는 모든 거주민이 소득과 같은 기본역량을 갖추어야 할 뿐만 아니라, 사회의 일원으로서 노동을 하고 그에 따른 정당한 대가를 받으며, 일상적인 사회적 관계에서도 다른 사람들과 호혜적 관계를 유지하는 것 역시 동등하게 중요하다는 사실을 보여준다. 또한 의사결정 과정이나 각종 시민사회 활동에 참여할 수 있도록 권력이 분배되고 실제로 참여하는 것 역시 동등하게 중요하다는 사실을 확인해준다.

세 번째로 참여 차원의 세부 지표들의 중요도 평가 결과는 의사결정에 사회적 약자들이 참여하기 위한 실질적인 권력의 분배가 필요하고, 참여의 영역도 단순 친목보다는 사회단체 활동 같은 시민사회 참여 활동

이 더 중요함을 시사한다. 세부지표의 중요도 평가 결과를 보면 저소득층, 장애인, 청년, 여성 등 사회적 약자들의 각종 사회활동 참여가 이뤄지고, 이들이 정치적 의사결정 과정에 참여할 수 있도록 지방의회에 진출하는 것이 중요함을 알 수 있다. 또한 실제 참여 관련 지표 중에서 저소득층의 문화·예술·스포츠 연간 관람과 같은 단순 문화 향유를 위한 활동에 참여하는 것의 중요도가 상대적으로 떨어지는데, 이는 ‘참여’를 Putnam (1993; 1995; 2000) 식의 광범위한 의미의 시민참여보다는 Adler와 Goggin (2005)과 같이 공동체의 상태를 개선하기 위한 시민사회 활동으로 보는 것이 더 적합하다는 것을 시사한다.

마지막으로 ‘공간적 개방’이 포용도시의 네 차원 중에서 상대적 중요도가 가장 낮은 것은 도시의 포용성 증진이 도시계획 같은 공간정책 이상의 광범위한 노력이 필요함을 시사한다. 특히 외부지향성 관련 지표들의 중요도 점수가 낮게 나온 것은 청년 또는 인구 유입과 같은 현상이, 그 자체가 정책의 목적이라기보다는 다양한 노력의 결과로서 나타나기 때문에 전문가들은 그 중요도가 낮다고 판단한 것으로 보인다. 또한 공간통합 요소의 지표들도 평가 점수가 낮게 나온 것은 그동안 도시 공간정책에서 중요하게 다뤄지던 ‘사회적 혼합(social mix)’이 사회적 배제 문제 해결에서 그다지 효과적이지 못했거나 다른 부작용이 많기 때문으로 판단된다. 이번 설문조사에 참여한 전문가의 절반 이상이 도시계획 전문가임을 고려할 때 이러한 결과가 시사하는 바는 크다. 특히 외국인의 거주지 분리의 해소가 도시 포용성 증진에서 그다지 중요하지 않게 나온 것은 향후 외국인 주거지 개발에서 매우 참고할 만한 사실이다. 이러한 결과는 다양한 계층의 사람들을 무리하게 혼합하려고 시도하기보다는 공동체 활동의 활성화를 통해 상호의존을 증진시키는 것이 더 유리함을 시사한다. 공간적 개방 관련 지표 중에서는 그나마 저렴한 주거 관련 지표들의 중요도가 높게 나오는데, 특히 일반적인 주택 가격 수준을 낮추는 것보다는 공공임대주택의 공급과 같이 사회적 약자 맞춤형 주거 대책이 중요함을 보여준다.

(2) 도시 포용성 지표체계 대안

지금까지 분석한 도시 포용성 개념의 차원, 구성요소, 세부지표에 대한 중요도와 적합도 분석결과를 토대로 도시 포용성 지표체계(UIIS: Urban Inclusiveness Indicators System) 대안을 제시할 수 있다. 이 지표체계는 한국 도시의 포용성 정도를 전체적으로 또는 각 차원 및 구성요소별로 상호 비교하는 데 이용될 수 있을 뿐 아니라, 한 도시에 대해서 포용성의 여러 측면을 평가해 강점과 약점을 파악하는 데도 이용될 수 있을 것이다. 한 도시를 여러 시점에 적용해 변화를 추적하는 데 활용할 수도 있다.

이러한 목적을 위해서는 지표체계가 도시 포용성 구성개념의 여러 차원과 구성요소를 모두 포괄하면서도 포함된 지표의 수가 지나치게 많지 않아야 한다. 도시 포용성 지표체계 대안을 구성하기 위해 우리는 다음과 같은 원칙과 방법을 설정한다. 첫째, 지표의 중요도 평가에서 높은 점수를 받은 지표를 우선적으로 포함한다. 둘째, 지표의 적합도 평가에서 낮은 점수를 받은 지표를 우선적으로 제거한다. 셋째, 중요도와 적합도가 유사한 경우 자료의 구득 용이성이 높은 지표를 우선적으로 채택한다.¹²⁾ 넷째, 지표의 수를 줄이되 단일 지표에 따른 내용타당도 저하를 막기 위해 11대 구성요소별로 2개의 지표를 채택한다. 다섯째, 지표별 가중치는 지표의 상대적 중요도 점수에 비례해서 부여하되, 제외된 지표의 점수는 포함된 지표의 중요도 점수에 비례해서 배분한다.

이와 같은 원칙과 방법을 적용해 작성한 도시 포용성 지표체계와 지표별 가중치는 <표 5>에 제시되어 있다. 지표체계는 11대 구성요소별로 2개씩 지표를 채택해서 총 22개 세부지표로 구성되어 있다. 구성요소 가중치는 11대 구성요소별 지수(index) 값을 계산할 때 사용될 수 있도록 구성요소별로 가중치의 합이 1이 되도록 했고, 차원 가중치는 4대 차원

12) 사회적 호혜의 세부지표 중에서 ‘저소득층의 사회적 관계망’ 지표는 ‘사회적 경제조직 수’ 지표보다 중요도가 높고 적합도는 유사하지만 자료의 구득이 쉽지 않다. 따라서 우리는 지표체계 안에 후자를 포함했다.

<표 5> 도시 포용성 지표 및 가중치

차원	구성요소	세부지표			
		지표명	구성요소 가중치	차원 가중치	전체 가중치
역량 형성	소득	빈곤율(-)	0.538	0.225	0.072
		빈곤보장률	0.462	0.193	0.062
	건강	저소득층 기대수명	0.593	0.112	0.036
		응급의학 전문의 수	0.407	0.077	0.025
	교육	학생 1인당 교육비 예산	0.416	0.120	0.038
		영유아 국공립보육시설	0.584	0.168	0.054
	문화	1인당 공공문화비 예산	0.358	0.038	0.012
		문화시설 접근성 만족도	0.642	0.068	0.022
상호 의존성	공정한 분업	사회적 약자의 고용률	0.607	0.306	0.079
		저임금 노동자 비율(-)	0.393	0.199	0.051
	사회적 호혜	소수자에 대한 관용	0.714	0.354	0.091
		사회적 경제조직 수	0.286	0.141	0.036
참여	실제 참여도	저소득층 지방선거 투표율	0.352	0.177	0.049
		사회적 약자 사회활동 참여	0.648	0.327	0.091
	권력분배	여성 및 장애인 지방의원	0.570	0.283	0.079
		참여예산사업 예산 비율	0.430	0.213	0.059
공간적 개방	저렴한 주거	공공임대주택 재고 비율	0.630	0.321	0.047
		소득-주택가격 비율(-)	0.370	0.188	0.027
	외부 지향성	인구유입률	0.312	0.057	0.008
		대중교통 접근성 만족도	0.688	0.125	0.018
	공간 통합	외국인 거주분리 지수(-)	0.318	0.099	0.014
		빈곤층 거주분리 지수(-)	0.682	0.211	0.031

별 지수 값, 전체 가중치는 전체 ‘도시 포용성 지수(UII: Urban Inclusivity Index)’ 값을 계산할 때 사용되도록 설계했다. 지표 값에 가중치를 적용해 합산하면 각 구성요소 및 차원, 그리고 전체 포용성 지수 값을 계산할 수 있다.

이 지수들은 일종의 종합점수로서 개념들의 조작적 정의(operational def-

inition)로서 기능할 수 있다. 예컨대 ‘도시 포용성 지수’는 실증연구에서 도시 포용성의 조작적 정의로서 사용될 수 있다. 이를 이용해 포용성 또는 그 차원 및 구성요소의 측면에서 한 도시가 우리나라 전체 도시 중에서 어디쯤에 위치해 있는지 파악할 수 있고, 시계열적 비교를 통해 어떤 변화와 발전을 겪었는지도 확인할 수 있다.

5. 결론

해비타트III 회의를 계기로 한국적 상황에 맞는 ‘새로운 도시의제’를 설정할 필요성이 제기되는 상황에서, 이 연구는 한국 도시의 현안 문제를 해결할 대안적 도시 비전이자 중심 방향으로서 ‘포용도시’ 의제 설정을 위해 도시 포용성 개념을 구성(construct)하고, 지표체계를 개발함으로써 조작화(operationalize)하고자 했다. 한편으로는 그동안 다양한 분야에서 이뤄져온 도시의 사회적 배제와 통합에 대한 논의를 종합해 사회적 통합을 지향하는 도시의 비전으로서 포용도시라는 개념을 체계적으로 정립해 후속 연구들의 이론적 기반을 제시했다. 다른 한편으로는 한국 도시에 실제적으로 적용 가능한 도시 포용성 진단 지표를 제시해서, 포용도시 개념이 실증적 수준에서도 유의미한 준거가 될 수 있도록 했다. 이를 위해 우리는 관련된 다양한 이론 및 문헌을 검토해 포용도시의 정의, 도시 포용성의 차원과 구성요소 등을 규명했고, 관련 분야 전문가들의 의견을 바탕으로 이 구성개념의 적실성과 조작화를 위한 지표구성, 지표 간 상대적 중요도 평가 등을 수행했다.

도시 포용성의 구성개념에 대한 논의를 바탕으로 이 연구에서 포용도시는 ‘모든 거주민이 사회의 일원으로서 기본적인 삶을 영위할 역량을 갖추고, 정치, 경제, 사회, 문화 등 모든 삶의 영역에서 공식적 또는 비공식적으로 상호의존하며, 각종 의사결정 과정과 시민사회의 다양한 활동에서 배제되지 않고 참여하고, 이들을 뒷받침할 공간적 개방성을 갖춘

도시'로서 정의하고 있다. 이러한 정의는 포용도시의 4대 원칙인 역량 형성, 상호의존, 참여, 공간적 개방을 내포한 구성개념이다. 여기서 역량 형성은 소득, 건강, 교육, 문화 역량으로 구성되고, 상호의존은 공정한 분업과 사회적 호혜로, 참여는 실제 참여도와 권력분배로, 그리고 공간적 개방은 저렴한 주거, 외부지향성, 공간통합으로 구성된다. 이렇게 구성된 포용도시의 4대 원칙과 11대 구성요소가 바로 도시 포용성 개념의 차원과 구성요소가 되고, 도시의 포용성은 이들 차원과 구성요소를 측정할 지표들을 통해 조작적으로 정의된다.

도시 포용성을 구성하는 차원, 구성요소, 세부지표들 간의 상대적 중요도 평가에 대한 분석 결과는 한국에서 이 개념이 어떻게 구성되어야 하는지에 대한 답을 시사해준다. 먼저 도시 포용성의 네 차원 중에서 도시 거주민들의 역량 형성이 상호의존이나 참여, 공간적 개방에 비해 더 중요함을 보여준다. 역량의 구성요소들 중에서는 특히 소득과 교육이 중요한 것으로 평가받았다. 이는 거주민들이 최소한의 경제적 역량과 노동력 재생산의 조건을 갖추는 것이 가장 기본으로서 다른 차원의 발전을 이루는 데 밑바탕이 된다는 것을 시사한다. 두 번째로 상호의존과 참여는 도시 포용성의 실질적 내용으로서 유사한 정도로 중요도가 높게 평가받았는데, 이는 두 차원이 어느 하나에 종속되어 있기보다는 독자성을 갖고 있으며 포용도시의 실현을 위해 중요한 두 축임을 보여준다. 세 번째로 참여 차원의 세부 지표들의 중요도 평가 결과는 의사결정에 사회적 약자들이 참여하기 위한 실질적인 권력의 분배가 필요하고, 참여의 영역도 단순 친목보다는 사회단체 활동과 같은 시민사회 참여 활동이 더 중요함을 시사한다. 마지막으로 '공간적 개방'이 포용도시의 네 차원 중에서 상대적 중요도가 가장 낮은 것은 도시의 포용성 증진이 도시계획과 같은 공간정책 이상의 광범위한 노력을 필요로 함을 시사한다. 그럼에도 저렴한 주거를 위한 공공임대주택의 공급이 중요하게 평가받은 것은 사회적 약자의 주거복지를 위한 노력이 앞으로도 상당 기간 더 많이 이뤄져야 함을 의미한다.

도시 포용성 측정을 위한 세부지표에 대한 중요도 평가를 바탕으로 우리는 도시 포용성 지표체계를 구축하고, 지표별 가중치를 결정해 ‘도시 포용성 지수(UII)’를 산출할 수 있다. 이는 실질적으로 도시 포용성 개념의 조작적으로 정의로서 기능할 수 있다. 이러한 조작적 정의는 후속 연구 및 포용도시 의제설정을 위한 중요한 토대를 제공할 것으로 기대된다. 이 연구에서 제안한 구성개념과 지표체계를 이용해 후속 연구들은 개별 도시들의 포용성을 진단하고 평가하며 강점과 약점을 확인해 포용도시 강화 전략을 수립하는 데 활용할 수 있을 것이다. 실천적으로는 도시의 사회적 배제를 극복하기 위해서 필요한 다양한 정책목표 간의 우선순위를 명확히 하고, 우리 현실에 맞는 실천 전략을 마련하는 데 필요한 개념적 분석틀을 제시할 것이다.

이 연구에서는 도시 포용성 지표의 상대적 중요도를 평가하기 위해 전문가 설문조사를 바탕으로 한 AHP 방법에 의존하고 있다. 그런데 이 방법은 구성개념 내부의 하위 요소들 간의 계층적 구조를 가정하고, 전문가들이 이러한 구조를 충분히 이해하고 있다는 전제하에서 정당화될 수 있다. 이 연구에서는 이러한 가정이 만족되도록 최대한 이 분야에 해박한 지식과 전문성을 가지고 있는 전문가들을 대상으로 구성개념의 구성 및 지표들의 중요도와 적합도를 평가하도록 했다. 그러나 AHP 방법이 갖는 일반적 한계를 완전히 극복했다고 확신하기는 어려운 면이 있다. 이 방법의 객관성과 타당성을 검증하기 위해서는 다른 방법의 산출결과와 비교해볼 필요가 있다. 예컨대 도시 포용성 지표들에 대한 실제 데이터를 바탕으로 귀납적으로 요인들을 추출하고 지표 간의 상대적 중요도를 평가하는 요인분석(factor analysis)법이 대안적 방법이 될 수 있다. 이 작업은 후속 연구의 과제로 남겨놓기로 한다.

또한 이 연구는 도시 포용성에 대한 초기 연구로서 포괄적인 내용을 담으려고 노력했으나, 일부 차원에 대해서는 연구의 초점과 자료의 가용성 등을 고려해 모든 내용을 담지는 않았다. 공간적 차원에서는 주로 ‘도시’라는 지리적 범위만을 다루고, ‘국가’나 ‘이웃’과 같은 다른 지리적 범

위에서 필요한 내용은 깊이 다루지 못했다. 참여의 차원에서도 광범위한 사회구성원의 의사결정 및 사회활동에서의 관여를 측정하는 지표를 제시하기보다 주로 사회적 약자에 초점을 맞추었다. 이는 도시 포용성 개념을 도시에서의 사회적 배제와 대비되는 개념으로 정립하고자 하는 연구목적 때문이었다. 향후에는 연구의 범위를 확장해 다른 지리적 범위를 포괄하고 내용적으로도 더 광범위하고 포괄적인 개념으로 발전시키는 노력도 필요할 것이다.

원고접수일: 2016년 11월 2일

심사완료일: 2016년 11월 24일

게재확정일: 2016년 12월 10일

최종원고접수일: 2016년 12월 13일

❖ Abstract

Development of the Construct of Urban Inclusivity and Its Indicators
System: For the Inclusive City Agenda in Korea

Park, In Kwon and Lee, Minju

As the need for the *New Urban Agenda* for Korean cities is rising with the Habitat III conference, this study tries to set the agenda of the inclusive city as an alternative city vision by conceptualizing the construct of urban inclusivity and operationalizing it through the development of an indicator system. First, it defines the concept of the inclusive city based on revisiting various discussions on social exclusion and integration in cities, and proposes *capacity building*, *interdependence*, *participation* and *spatial openness* as four dimensions for urban inclusivity. The dimension of capacity building consists of income, health, education, and cultural capabilities; interdependence consists of fair division of labor and social reciprocity; participation consists of degree of involvement and allocation of power; and spatial openness consists of affordable housing, external interaction, and spatial integration. We evaluated the relative importance and relevance of the four dimensions, 11 components, and 33 indicators through consultation with experts and AHP analysis of their surveys. The results show that capacity building is the most important and interdependence and participation are almost equally important as two separate dimensions. Affordable housing is highlighted in the dimension of spatial openness. Based on the evaluation of the indicators, this study suggests a urban inclusivity indicators system(UIIS) with the relative importance for the indicators used as weights to provide foundation for subsequent studies.

Keywords: the inclusive city, agenda setting, urban inclusivity, construct, indicators system

참고문헌

- 강신욱. 2010. 『OECD 사회통합지표(Social Cohesion Indicator)의 이해』. 《보건복지포럼》 167, 122~127쪽.
- 강신욱·노대명·박수진·전지현. 2011. 『한국 사회통합지표 연구(II)』. 사회통합위원회·한국보건사회연구원.
- 김미희·이민아·노세희. 2008. 『사회적 통합·배제 지표 개발을 위한 연구: 영구임대아파트 거주자를 중심으로』. 《한국주거학회논문집》 19(6), 95~104쪽.
- 김성준·안건혁. 2012. 『신도시 주택공급정책과 거주계층의 공간적 분포특성: 판교 신도시 필터링과정을 중심으로』. 《대한건축학회논문집》 28(1), 237~244쪽.
- 김안나. 2007a. 『유럽연합(EU) 사회적 배제 개념의 한국적 적용가능성 연구: 사회적 배제 측정을 위한 지표개발을 중심으로』. 《유럽연구》 25(1), 351~379쪽.
- _____. 2007b. 『한국의 사회적 배제 실태에 관한 실증적 연구』. 《사회 이론》 32, 227~256쪽.
- 김주진. 2008. 『사회적 혼합이 거주자의 사회적 배제와 주변 주택가격에 미치는 영향: 서울시 50년공공임대주택을 중심으로』. 서울대학교 박사학위논문.
- 김주진·서수정·정경일. 2005. 『사회통합을 고려한 임대주택정책 및 개발사례의 특성 연구』. 《국토계획》 40(6), 159~176쪽.
- 김준영·김혜영. 2012. 『사회통합 지표 개발 및 16개 광역시도별 사회통합 수준 평가』. 《복지행정논총》 22(2), 71~104쪽.
- 남원석. 2007. 『공공임대주택과 사회통합』. 《도시문제》 42(462), 37~49쪽.
- 노대명·강신욱·전지현. 2010. 『한국 사회통합지표 연구』. 사회통합위원회·한국보건사회연구원.
- 문성훈. 2014. 『인정의 시대: 현대사회 변동과 5대 인정』. 고양: 사월의책.
- 박관민·송명규·이경진. 2009. 『임대아파트 단지에 대한 사회적 배제의 실증연구: 용인시 동백지구를 사례로』. 《도시행정학보》 22(3), 107~131쪽.
- 박인권. 2015. 『포용도시: 개념과 한국의 경험』. 《공간과 사회》 25(1), 93~137쪽.
- 박태원·김연진·이선영·김준형. 2016. 『한국의 젠트리피케이션』. 《도시정보》 413, 3~12쪽.
- 설동훈·김명아. 2008. 『한국의 이민자 사회통합 지표 및 지수 개발에 대한 연구』. 서울: 법무부.
- 신명호. 2004. 『한국사회의 새로운 빈곤 혹은 사회적 배제』. 《도시와 빈곤》 67, 160~170쪽.
- 오상봉. 2015. 『최저임금이 가게 및 기업에 미치는 효과』. 한국노동연구원.
- 이원호. 2006. 『사회적 배제의 측정과 빈곤현상의 공간적 패턴: 서울시의 사례연구』.

- 《지리학연구》 40(3), 367~379쪽.
- _____. 2008. 『외환위기 이후 대도시 지역간 실업의 차이와 그 역동성: 사회적 배제의 구조화에 대한 함의』. 《한국경제지리학회지》 11(1), 94~110쪽.
- _____. 2011. 『광역대도시 노동시장의 양극화와 사회적배제의 형성: 노동시장 변동의 지역성에 대한 이해』. 《한국경제지리학회지》 14(2), 129~142쪽.
- 이익섭. 1999. 『장애인 사회통합의 지수개발과 측정에 관한 연구』. 《한국사회복지학》 38, 206~233쪽.
- 장세훈. 2005. 『현단계 도시빈곤의 지속과 변모: ‘신빈곤’ 현상에 대한 탐색』. 《경제와 사회》 66, 95~125쪽.
- 장용석·박명호·오완근. 2011. 『지표를 통한 한국의 사회통합 분석: 국제사회와의 비교를 중심으로』. 《국제·지역연구》 20, 1~38쪽.
- 전병유·김복순. 2006. 『노동시장의 양극화와 정책과제』. 《노동리뷰》 7, 36~51쪽.
- 정진호·강승복. 2015. 『2016년 최저임금 심의를 위한 임금실태 등 분석』. 최저임금위원회.
- 차미숙·임은선·김혜승·윤윤정·이현주·강신욱·전지현·박수진. 2011. 『사회통합을 위한 지역적 대응과제: 지역사회통합지수 개발 및 활용방안』. 국토연구원.
- 현대경제연구원. 2016. 『청년 열정페이 특징과 시사점』. 《경제주평》 1~16쪽.
- ADB. 2010. *Access to Justice for the Urban Poor: Toward Inclusive Cities*. Asian Development Bank.
- Adler. R. P. & Goggin. J. 2005. “What Do We Mean By ‘Civic Engagement’?” *Journal of Transformative Education* 3(3), pp. 236~253.
- Arnstein. S. R. 1969. “A Ladder of Citizen Participation.” *Journal of American Institute of Planners* 35(4), pp. 216~224.
- Atkins. R. 2000. “Combating Social Exclusion in Europe: The New Urban Policy Challenge.” *Urban Studies* 37(5-6), pp. 1037~1055.
- Babbie. E. 2012. *The Practice of Social Research*(13th ed.). Belmont, CA: Wadsworth.
- 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.
- Berger. B. 2009. “Political Theory, Political Science, and the End of Civic Engagement.” *Perspectives on Politics* 7(2), pp. 335~350.
- Berghman. G. 1995. “Social Exclusion in Europe: Policy Context and Analytical Framework.” in G. Room (ed.). *Beyond the Threshold*. Bristol: Policy Press, pp. 10~28.
- Bernard. P. 1999. “Social Cohesion: A Critique.” CPRN Discussion Paper F|09. Ottawa,

- Ontario: Canadian Policy Research Networks, Inc. Retrieved Nov. 2, 2016 from <http://www.cprn.org/doc.cfm?doc=311&l=en>.
- British Council Brussels, Foreign Policy Centre, & Migration Policy Group. 2005. *European Civic Citizenship and Inclusion Index* 2004. Brussels, Belgium: British Council Brussels.
- Department for Work and Pensions (UK). 2007. *Opportunity for All: Indicators Update* 2007. London: Department for Work and Pensions.
- Eade. D. 1997. *Capacity-building: An Approach to People-centered Development*. Oxford, UK: Oxfam UK and Ireland.
- Ekman. J. & Amnå. E. 2012. "Political Participation and Civic Engagement: Towards a New Typology." *Human Affairs* 22(3), pp. 283~300.
- Espino. N. A. 2015. *Building the Inclusive City: Theory and Practice for Confronting Urban Segregation*. New York, NY: Routledge.
- EU. 2015. *Portfolio of EU Social Indicators for the Monitoring of Progress Towards the EU Objectives for Social Protection and Social Inclusion*. Luxembourg: Publications office of the European Union.
- Gerometta. J. Haussermann. H. & Longo. G. 2005. "Social Innovation and Civil Society in Urban Governance Strategies for Inclusive City." *Urban Studies* 42(11), pp. 2007~2021.
- Griffin. R. W. & Moorehead. G. 2013. *Organizational Behavior: Managing People and Organization* (11th ed.). Mason, OH: South-Western Cengage Learning.
- Jehoel-Gijsbers. G & Vrooman. C. 2007. *Explaining Social Exclusion: A Theoretical Model Tested in the Netherlands*. The Hague: The Netherlands Institute for Social Research (SCP).
- Lequian. A. A. Tewari V. K. Hanley. L. M. 2007. *The Inclusive City: Infrastructure and Public Services for the Urban Poor in Asia*, Washington, D.C.: Woodrow Wilson Center Press.
- Nussbaum. M. 2011. *Creating Capabilities: The Human Development Approach*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- OECD. 2014. *Society at a Glance: Asia/Pacific 2014*. OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264220553-en>.
- Putnam. R. D. 1995. "Bowling Alone: America's Declining Social Capital." *Journal of Democracy* 6(1), pp. 65~78.
- _____. 2000. *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon & Schuster.
- Putnam. R. D. Leonardi R. & Nanetti. R. 1993. *Making Democracy Work: Civic Traditions*

- in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Rajulton. F. Ravanera. Z. R. & Beaujot. R. 2007. "Measuring Social Cohesion: An Experiment Using the Canadian National Survey of Giving, Volunteering, and Participating." *Social Indicators Research* 80, pp. 461~492.
- Room. G. 1995. "Poverty and Social Exclusion: The New European Agenda for Policy and Research." in: G. Room (ed.). *Beyond the Threshold*. Bristol: Policy Press, pp. 1~9.
- Saaty. R. W. 1987. "The Analytic Hierarchy Process: What It Is and How It Is Used." *Mathematical Modeling* 9(3-5), pp. 161~176.
- Sen. A. 1992. *Inequality Reexamined*. Oxford: Clarendon Press.
- _____. 2001. *Development as Freedom*. Oxford: Oxford University Press.
- Shrestha. K. K. 2015. *Inclusive Urbanization: Rethinking Policy, Practice, and Research in the Age of Climate Change*. New York, NY: Routledge.
- Silver. H. 1994. "Social Exclusion and Social Solidarity: Three Paradigms." *International Labour Review* 133, pp. 531~578.
- Steinberg. F. & Lindfeld. M. (eds.). 2011. *Inclusive Cities*. Asian Development Bank.
- Thompson. J. D. 1967. *Organizations in Action: Social Science Bases of Administrative Theory*. New York: McGraw-Hill.
- UN Department of Economic and Social Affairs(DESA). 2007. *Indicators of Sustainable Development: Guidelines and Methodologies*. New York: United Nations Publications.
- UN Economic and Social Council. 2016. Report of the Inter-Agency and Expert Group on Sustainable Development Goal Indicators. Document E/CN.3/2016/2/Rev.1. Retrieved Nov. 2, 2016 from <http://unstats.un.org/unsd/statcom/47th-session/documents/2016-2-IAEG-SDGs-Rev1-E.pdf>
- UN Habitat. 2004. The Global Campaign on Urban Governance. UN-Habitat. Retrieved Jan. 26, 2015 from http://ww2.unhabitat.org/campaigns/governance/documents/Urban%20Governance_english-July04.pdf.
- _____. 2016. HABITAT III New Urban Agenda: Draft Outcome Document for Adoption in Quito, October 2016. Retrieved Oct. 19, 2016 from <https://www.habitat3.org/file/535859/view/588897>.
- UNCHS(Habitat). 2000. "UNCHS(Habitat): The Global Campaign for Good Urban Governance." *Environment & Urbanization* 12(1), pp. 197~202.
- Victor. B. & Blackburn. R. 1987. "Interdependence: An Alternative Conceptualization." *The Academy of Management Review* 12(3), pp. 486~498.

강희철·이정아. “선거와 민주주의 위협하는 그 이름, 불평등.” 《한겨레》 2016.4.8. 5판 13면.

이성택. “KDI ‘한국은 더 이상 평등한 기회의 나라 아니다.’” 《한국일보》 2015. 4.30. A섹션 1면.

전종휘. “최저임금 안쥐도 합법... 서러운 장애인.” 《한겨레》 2015.1.30 5판 10면.

진명선. “‘금수저 고교’ 서울대 독식 더 심해졌다.” 《한겨레》 2016.3.17. 5판 1면.

허주열. “[2016 청년보고서] ‘노오력’ 해도 안 되는 N포세대.” 《머니S》 (www.moneys.news) 제447호.

홍용덕. “성폭력에 무방비 노출 이주여성노동자들.” 《한겨레》 2015.12.3. 6판 12면.

SDIs Website. <http://ec.europa.eu/eurostat/web/sdi/indicators>(2016.11.1에 최종 접속).