

## 일반논문

# 동아시아 (포스트) 발전주의 국가의 도시 포용성에 관한 실증 연구 한국·중국·일본·대만의 비교\*

An empirical analysis of urban inclusivity of (post-) developmental states in  
East Asia: Comparison of South Korea, China, Japan, and Taiwan

박인권\*\*·홍 철\*\*\*

동아시아 국가들은 국가의 강력한 시장개입과 정책을 통한 경제성장을 특징으로 하는 ‘발전주의 국가’의 발전 과정을 따라왔다. 이 과정에서 도시는 공간의 기능과 효율성에 초점을 두고 압축적으로 성장하면서, 사회적 포용성 문제를 도시 차원에서 중요하게 다루지 못하였다. 하지만 그 구체적 양상은 발전주의 국가 발전경로의 상이함으로 인해 다를 것으로 기대된다. 이러한 문제의식에서 이 연구는 동아시아 대도시들이 직면한 도시 포용성의 한계와 특성이 발전국가 단계 및 특성과 어떻게 연결되는지를 규명하고자 한다. 이를 위해 도시 포용성을 역량형성, 상호의존, 참여, 공간적 개방 4대 차원으로 구분하여 한국·중국·일본·대만 등 동아시아 국가 36개 대도시들을 대상으로 실증 분석을 실시하였다. 분석 결과는 발전주의 단계와 특성에 따라 도시 포용성 양상이 다르게 나타남을 보여준다. 먼저 한국과 같이 포스트 발전주의 국가 단계에 들어선 국가 도시들은 역량형성과 참여 차원의 포용성이 높다. 다음으로 공간적 개방성은 포스트 발전주의 단계에 있는 한국이나 일본보다 중국과 같이 한창 발전주의 단계에 있는 국가가 낮고, 한 국가 내에서는 발전수준이 높은 도시에서 낮게 나타난다. 마지막으로 발전주의 이후 체제로 이행하고 있는 경우라도 국가 안보의 위기와 사회 내부의 갈등이

\* 이 논문은 2017년도 정부재원(교육부)으로 한국연구재단 한국사회과학연구사업(SSK)의 지원을 받아 연구되었음(NRF-2017S1A3A2066514). 또한 연구 초기의 일부 내용은 제9회 동아시아대안지리학회(2018년 12월, 대구대학교에서 개최)에서 발표된 바 있음.

\*\* 서울대학교 환경대학원 환경계획학과 부교수(교신저자, parkik@snu.ac.kr)

\*\*\* 서울시립대학교 도시행정학과 박사과정(righttocity123@gmail.com)

발생하면 상호의존 차원의 포용성은 낮아질 수 있다. 이러한 결과는 동아시아 도시들에서 발생하는 사회적 배제 문제의 원인을 이 지역 도시화의 핵심적 특징인 ‘발전주의’와 관련지어 이들이 도시 포용성에 어떻게 작용했는지를 이해하는 데 중요한 시사점을 제공한다.

주요어: 동아시아, 발전주의 국가, 경제 수준, 도시 포용성, 비교 연구

## 1. 서론

한국, 일본, 대만, 그리고 최근의 중국까지 동아시아 국가들은 국가의 강력한 시장개입과 정책을 통한 경제성장을 특징으로 하는 ‘발전주의 국가’의 발전경로를 따라왔다. 이 과정에서 도시화도 이른바 ‘발전주의 도시화’라는 압축적, 선택적, 집중적 도시화 과정을 겪어왔다(신현방, 2016). 경제성장 제일주의를 최고의 가치로 내걸고 국가의 관료 조직과 정책을 총동원하여 시장에 공격적으로 개입하여 산업성장을 촉진하는 동시에, 국토와 도시계획에서도 이러한 산업경제 개발을 뒷받침하기 위한 여러 가지 발전 양식을 채택해 왔다. 단기간에 노동력의 도시로의 이주를 원활히 진행하기 위해 대량으로 주택을 공급하였고, 경제성장에 필요한 산업시설과 인프라 공급을 지역적으로 선별하여 실시하였다. 도시 공간의 기능과 효율성에 초점을 맞추고 사회적 형평성이나 환경보호와 같은 가치는 무시하거나 유보하였다. 사회적 포용성 또한 발전주의 도시화 과정에서 중요하게 다뤄지지 못한 가치 중 하나라 할 수 있다. 이러한 발전주의 도시화는 이들 국가 주요 도시들의 형태와 그 속에서 살아가는 사람들의 삶을 여러 면에서 규정해 왔다.

한편에서는 경제적 효율성과 성장을 중시하는 과정에서 노동자, 농민, 빈민층 등은 정치적 의사결정 과정에서 참여가 배제되거나 주요

사회관계에서 배제되었다. 강력한 권위주의 정부의 통제에 따라 일부 계층과 관료들의 참여가 보장되는 반면, 많은 시민들, 특히 사회적 약자들의 다양한 참여는 오히려 억압되는 결과를 낳았다.

다른 한편에서는 급속한 경제성장이 가구소득을 증대시킴으로써 빈곤을 감소시키고, 일정부분 소득불평등의 완화에도 기여하였다는 분석도 있다(이주하, 2011: 29~30). 그리고 교육기회의 증대와 건강 및 의료서비스의 증진, 각종 문화적 기회의 증대 등에 따라 주민들의 역량을 형성하는 기회가 확대되었다. 국가의 주택공급을 위한 강력한 시장 규제와 건설자본에 대한 각종 지원은 도시의 주택 가격을 안정시키는 데도 일정정도 기여하였다. 그러나 부동산 건설이 경기 진작을 위한 하나의 도구로 사용되면서 주택시장의 불안정성이 증대되는 모순도 낳았다.

그런데 동아시아 발전주의 국가들이 모두 동일한 국면과 수준의 발전주의 경로를 밟아온 것은 아니다. 일본은 이 지역에서 가장 먼저 발전주의 국가 전략을 채택하여 일찍이 경제성장을 주도하였고, 2차 세계대전 이후부터는 포스트 발전주의 국가 국면으로 들어서고 1980년대 이후에는 신자유주의 체제로의 전환을 겪고 있다(Tsukamoto, 2012a; 2012b). 한국도 일본의 뒤를 이어 1960년부터 1980년대 중후반까지 발전주의 체제를 유지해 오다가, 1987년 민주화 이후 시민사회가 확장되고 IMF 구제금융 이후에는 신자유주의적 제도의 도입을 시도해 왔다(최병두, 2007; 지주형, 2016). 대만도 한국과 마찬가지로 1950년대부터 1980년대 말까지 공격적 발전주의 시대를 거쳐왔고, 1987년 민주화와 2000년 천수이볜 총통의 당선을 거치면서 자유시장적 정책이 확대되고 있다(이성우, 2014; Wang & Su, 2002). 반면 중국은 다른 국가들보다 늦은 1990년대 이후 사회주의 시장경제 체제가 확립되고 국가가 경제성장을 위해 노력하기 시작하면서 발전주의 국가 전략을 채택하기 시작했다(이성우, 2014; Zhang, 2017). 하지만 중국은 다른 국가들에 비해 경제적 분권이 강하고 사회주의적 정책 기조가 강하여 다른 국가들과는 다른

발전 경로를 밟아왔다고 할 수 있다.

이처럼 유사하면서도 상이한 동아시아 발전주의 국가의 전략과 발전국면은 이들 국가들의 도시의 포용성 특성에도 상이한 영향을 줄 것으로 예상된다. 동아시아 발전주의 국가의 포스트 발전주의 국가로의 이행은 경제발전 수준의 향상과 깊은 연관을 맺고 있다. 따라서 이 수준의 차이가 이들 국가의 도시 포용성에 상이한 효과를 줄 수 있다. 뿐만 아니라 국가의 독특한 발전주의 정책의 차이에서 상이한 효과가 기인하기도 한다. 예컨대 한국의 발전주의 도시화 과정에서 나타난 주택시장에 대한 규제와 개입은 중국이나 대만에 비해 상대적으로 도시의 공간적 개방성을 높이는 결과를 초래한 것을 예상할 수 있다. 또한 한국과 대만의 탈권위주의화는 정치적 참여와 시민사회의 참여를 확대하는 결과를 초래할 것을 기대할 수 있다.

이러한 맥락에서 이 연구는 동아시아 주요 도시의 포용성 특성이 발전국가 단계 및 특성과 어떻게 연결되는지를 규명하고자 한다. 이는 동아시아 국가들의 도시들에서 발생하는 사회적 배제 문제의 원인이 이 지역 도시화의 핵심적 특징인 ‘발전주의’와 관련지어 이해하는 작업이기도 하다. 특히 이들 지역 고유의 특성이 도시 포용성이라는 보편적 문제에 어떻게 반영되었는지를 이해하는 데에 중요한 함의를 제공할 것으로 기대된다.

이러한 목적을 위해 이 연구에서는 동아시아 지역의 대표적 발전주의 국가의 경로를 밟아온 일본, 한국, 대만, 중국의 36개 대도시들을 대상으로 도시 포용성을 비교함으로써 주요 특징을 도출한다. 나아가 이러한 특징들이 각기 달리 따라온 발전주의 국가의 경로와 특징과 어떻게 연결되는지 살펴볼 것이다. 개별도시에 대한 포용성 측정을 위해서 우리는 자료의 가용성과 타당성을 고려하여 도시 포용성 지표를 선정하고, 동아시아사회조사(East Asia Social Survey: EASS), 인구센서스 자료 등 각종 2차 자료를 활용하였다.

## 2. 발전주의 국가와 도시 포용성

### 1) 동아시아 발전주의 국가와 도시화 특징

#### (1) 발전주의 국가와 도시화 특징

동아시아 발전주의 국가에 대해 학문적으로 처음 개념화시킨 학자는 찰머스 존슨(Johnson, 1982; 1999)이다. 존슨은 지난 20세기 중후반 일본이 급속한 경제성장을 이뤄낸 과정을 분석하면서 “발전주의 국가는 경제성장을 최우선 목표를 위하여 경제 및 시장에 적극적으로 개입하는 국가이다”라고 설명했다(p. 56). 우-커밍스(Woo-Cummings, 1999)는 연구대상을 일본에만 국한하지 않고 한국, 싱가포르, 대만 등으로 확대하면서, 동아시아 발전국가 공통적인 특성을 제시하였다. 1) 강한 경제 민족주의 성향, 2) 금융시장에 대한 국가통제, 3) 작고 유능한 엘리트 층이 정책결정에 막강한 영향력 행사, 4) 기득권 유지를 위한 대기업과 결탁, 5) 중앙 권위적 통제, 6) 냉전체제, 국가 분단과 같은 거시적 요인 등이 바로 그것이다.

이러한 발전국가들의 특성 때문에 도시화도 이른바 ‘발전주의 도시화’라는 압축적, 선택적, 집중적 도시화 과정을 겪어왔다. 이는 발전주의 국가들이 경제개발을 위해 도시공간을 주로 국가권력과 자원의 소재지 및 경제활동의 집결지로 간주하고 통제와 지배의 대상으로 전략적으로 활용해 온 산물이기도 하다. 발전주의 국가들은 경제개발을 국가 최고목표로 내세우고 전체 관료조직을 동원하여 시장개입을 통해 산업성장을 촉진하는 동시에, 국토 및 도시계획에서도 이러한 산업경제 개발을 뒷받침하기 위한 여러 가지 발전 양식을 채택해 왔다. 그러나 이러한 도시개발 방식은 선성장-후분배론에 입각한 발전주의 국가의 근본적 입장과 맥을 같이하며, 도시공간의 물리적 기능과 경제적 효율성을 우선시하고 사회적 형평성이나 환경적 가치를 무시하거나 유보하는 경우가 적지 않다.

발전주의 도시화 개념에 대해서는 ‘발전주의 도시화(developmentalist urbanization)’, ‘발전주의 도시성(developmental urbanism)’, ‘발전도시(developmental city)’ 등 상이한 용어가 사용되고 있으나, 이들은 공통적으로 보편적 도시모델이기보다는 발전주의 패러다임에 의해 형성된 독특한 형태의 도시화 과정이라는 점에서 인식을 같이한다(김동완 외, 2015; 정병순, 2016; 신현방, 2016; Wong et al., 2017). 이에 신현방(2016: 6~7)은 발전주의 도시화가 다음과 같은 특징을 지닌다고 제시하고 있다. 첫째, 산업화를 위해 가용자원을 건조 환경에 선택적으로 투자, 둘째, 권위주의 정부와 재벌 사이의 개발연합 형성, 셋째, 인구 집중 도시의 불량촌 형성, 넷째, 사회복지 차원의 임대주택 공급보다는 중산층 대상의 신규주택 건설 집중, 다섯째, 부동산 자산의 끊임없는 상품화 및 지대이익 추구 등이 바로 그것이다.

## 2) 동아시아 국가별 발전주의 특징

발전주의 국가의 공통적 특성에도 불구하고, 동아시아 국가들은 정치권력 구조, 역사적 맥락, 당면한 여건 등에 따라 국가마다 차별성을 띠고 있다. 일본과 한국은 발전주의 전략을 통해 상당한 경제발전을 달성하고, 발전주의 국가를 탈피하여 포스트 발전주의 또는 신자유주의로 이행을 하였다. 대만도 정치적 민주화와 함께 포스트 발전주의로 이행하고 있지만 중국과의 특수한 상황으로 인해 과도기적 속성을 보이고 있다. 반면 중국은 사회주의 체제의 개혁 개방 이후 경제성장을 추진하기 위해 발전주의적 요소를 받아들이며 급격한 변화를 겪고 있다.

우선, 일본은 정치체도를 의원내각제로 하고 동아시아 국가들 중에서 가장 먼저 발전주의 국가 전략을 채택하여 일찍이 경제성장을 주도하였고, 2차 세계대전 이후부터는 포스트 발전주의 국가 국면으로 들어서고 1980년대 이후에는 신자유주의 체제로의 전환을 겪고 있다(Tsukamoto, 2012a; 2012b). 소득수준, 발전정도 등의 측면에서 가장 앞서 있

는 나라이고, 발전주의 국가 특성이 약화되고 신자유주의적 성격이 가장 강한 나라라 할 수 있다.

한국은 대통령제를 채택하고 일본의 뒤를 이어 1960년부터 1980년대 중후반까지 발전주의 체제를 유지해 오다가, 1987년 민주화 이후 시민사회의 확장과 신자유주의적 제도의 도입을 시도해 왔다. 급속한 산업화와 도시화를 촉진하기 위해 농촌에서 도시로 유입된 인구의 주택문제 해결을 위해 적극적으로 국가가 개입해 왔다. 1960년대 후반부터 주택시장에 대한 규제정책을 채택하고, 국가가 주택공급 계획을 주도적으로 수립하고 실행하는 정책을 전개하였다(최병두, 2007). 또한 1987년 이후 민주화에 따라 권위주의 통치체제를 탈피하여 시민사회가 확대되고 이에 따라 다양한 형태의 시민참여와 사회활동 참여가 활발하게 전개되고 있다. 1997년 IMF 아시아 금융위기 이후에는 포스트 발전주의 경로를 따라가면서, 국가 규제가 약화되고 민간 시장의 주도권이 강해지면서 신자유주의적 성격도 강해지고 있다(문돈·정진영, 2014; 박상영, 2012; 최병두, 2007).

대만도 한국과 마찬가지로 대통령제를 채택하고 1950년대부터 1980년대 말까지 공격적 발전주의 시대를 맞이했고, 1987년 민주화와 2000년 천수이볜 총통의 당선을 거치면서 자유시장적 정책이 확대되고 있다. 대만도 전반적인 흐름은 한국과 유사하게 진행되고 있으나, 중국과 대결하는 상황에서 외교적인 고립을 경험하고 불확실한 동맹상황으로 인해 지속적인 안보 위협을 받고 있다는 특수성이 존재한다. 이로 인해 대만에서는 국가의 강한 리더십이 여전히 중요하고, 기존의 발전주의 경로를 쉽게 버리지 못하며, 기존 규범의 질서로부터 실마리를 찾으려는 경향이 강하다(Weiss, 2004: 268). 또한 중국 대륙과 경제통합을 지향하고(Wang & Su, 2002), 중화문화라는 문화적 동질성이 강하여 중국의 특성보다도 일정부분 유사한 특징을 보인다. 하지만 2000년대 이후 대만 경제의 침체기임에도 불구하고 토착정당인 민주진보당이 집권하면서 대륙의 정치적 영향력을 차단하고 경제의존도를 낮추려는 정

책들을 추구하자, 원래 있었던 족군(ethnic group) 분할<sup>1)</sup>과 더불어 경제침체로 고용상황이 악화되면서 대만의 사회갈등이 매우 복잡한 문제로 대두되었다.

마지막으로 중국은 사회주의적 민주체제를 채택하면서 다른 국가들보다 늦은 1990년대 이후 사회주의 시장경제 체제가 확립되고, 국가가 경제성장을 위해 노력하기 시작하면서 발전주의 국가 전략을 채택하기 시작했다. 하지만 다른 국가들에 비해 경제적 분권이 강하고(Zhu, 2004), 사회주의적 정책 기조가 강하여 다른 국가들과는 다른 발전 경로를 밟아왔다고 할 수 있다. 또한 국가-시민사회의 관계가 순종적이고 억압된 시민사회를 갖고 있어 시민참여 여건이 가장 불리한 상황이다(Zhang, 2007).

## 2. 도시 포용성의 개념과 측정

최근 현대도시에서 점차 심화되는 사회적 배제, 불평등 현상 등 여러 문제를 극복하고 도시의 포용성을 증진해야 한다는 주장이 국내외적으로 제기되면서, ‘포용도시(inclusive cities)’ 혹은 도시 포용성(urban inclusivity)에 대한 학술적·정책적 연구가 활발하게 진행되고 있는 실정이다(김수진, 2015; 박인권, 2015; 박인권·이민주, 2016; 박인권·이민주·홍철·임인선, 2017; 변미리·조권중·박민진·김진아·최윤석·최지원, 2017; 황선아·김종구·손지현, 2016; 최병두, 2017; Gerometta et al., 2005; Shrestha, 2015; Espino, 2015).

도시 포용성은 포용도시 개념과 함께 1990년대 후반부터 UN Habitat 등 국제기구에서 처음 사용하기 시작했고 사회적 배제, 불평등 문제를 도시 틀 안에서 해결하고자 대안적 도시 비전으로 제시된 것

1) 족군 분할은 주로 대만의 소수민족 원주민인 고산족(高山族), 민남인(閩南人), 객가인(客家人), 본성인(本省人), 외성인(外省人) 등 이들 족군 간의 갈등을 말한다.

이다. 그러나 학문적으로 도시 포용성에 대해 논의를 시작한 것은 독일 도시사회학자 하르트무트 호이썬만(Hartmut Haussermann)과 그의 동료들이다(Gerometta et al., 2005). 이들은 ‘상호의존’과 ‘참여’를 포용성의 핵심 차원으로 구성하고, 도시 포용성이 갖춰야 할 기본 원칙을 명확히 제시하고 있다. 여기서 핵심차원으로서의 상호의존(interdependence)은 “도시 구성원들이 사회적 관계 속에서 도움을 서로 주고받는 호혜적 관계”를 말하고, 참여(participation)는 “정치·경제·사회 문제 같은 의사결정 과정에서 어떤 사람이 자신의 견해를 밝히는 것”을 의미한다(박인권·이민주, 2016: 130~131).

박인권(2015: 106)은 포용도시를 “모든 사람이 정치, 경제, 사회·문화 등 모든 삶의 영역에서 실제적인 배제뿐만 아니라, 배제 받고 있다는 느낌을 갖지 않고 참여할 권능과 실질적 능력을 가지고 있는 도시”로 정의하고 있다. 그의 개념은 기존 유엔 해비타트(UN Habitat)에서 제시한 포용도시의 개념을 확장해서 실질적인 포용성을 강조하고 있다(p. 117).

이에 대한 후속연구로 박인권·이민주(2016)는 도시 포용성 혹은 포용도시와 관련된 국내·외 선행연구를 종합적으로 검토한 다음에 도시 포용성을 역량형성, 상호의존, 참여, 공간적 개방 등 4대 차원으로 이뤄진 구성개념을 제시했다. 여기서 역량형성(capacity building)은 “거주민들의 여러 가지 능력을 형성하고 강화시키기 위한 공동체 차원의 노력과 프로그램”을 의미하며(p. 125), 공간적 개방(spatial openness)은 “현재 거주민들뿐만 아니라 미래에 그 곳에 거주 또는 활동하고자 하는 주민들에게까지 열려 있어야 한다는 것”을 의미한다(p. 125). 아울러 도시 포용성의 네 가지 차원을 포용도시의 핵심원칙으로 설정하고, 기존의 포용도시의 개념을 확장하여 재정의했다. 즉 포용도시를 “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”

로 다시 개념화한 것이다(p. 126).

한편 이들은 실제 도시 포용성을 평가하고 비교하기 위해 기존의 도시 포용성의 4대 차원에 대한 논의를 바탕으로 11개의 하위 구성요소 및 33개의 세부지표로 구성된 도시 포용성 지표체계(UUIS: Urban Inclusivity Indicators System)를 고안했다. 이 지표체계에서는 도시 포용성의 핵심 차원으로서 역량형성을 다시 소득, 건강, 교육, 문화 등의 하위 구성요소로, 상호의존 차원을 사회적 호혜와 공정한 분업 등의 구성요소로, 참여 차원을 실제적 참여와 권한분배 등의 구성요소로, 마지막으로 공간적 개방 차원을 저렴한 주거, 외부지향성, 공간통합 등의 구성요소로 구분했다. 또한 하위 구성요소들의 서로 다른 내용을 측정하기 위해 구성요소별 3개 세부지표로 선정했다. 그리하여 전체 도시 포용성 지표체계를 총 4개의 차원, 11개의 구성요소, 그리고 33개의 세부지표로 구성했다(박인권·이민주·홍철·임인선, 2017).

이외에도 도시 포용성 측정을 위한 지표체계와 관련된 논의는 대표적으로 김수진(2015)과 변미리 외(2017) 등의 연구를 들 수 있다. 이들 선행연구에서 제안한 도시 포용성 관련 지표체계를 정리하면 <표 1>과 같다. 세부적인 내용에서 약간의 차이가 있으나 큰 틀에서는 대체로 박인권·이민주(2016)의 지표체계의 구성과 비슷하다.

먼저 김수진(2015)은 포용도시 정책수립을 위한 기초연구를 통해 도시 포용성의 지표 개발을 위한 분석틀 제안한 바 있다. 그는 도시 포용성을 잠재역량, 참여, 배제, 취약성 4개의 영역, 12개의 세부영역, 24개의 개별지표로 구성했다. 12개의 세부영역의 경우, 잠재역량의 영역은 개인역량, 공동체 역량, 조직 및 기관 역량의 세부영역으로, 참여 영역은 집단행동 조직, 정보공유와 의견청취, 의사결정과정에서의 영향력의 세부영역으로, 배제의 영역은 공공서비스에 대한 접근성 차단, 경제적 기회로부터의 소외, 공간적 배제의 세부영역으로, 마지막 취약성의 영역은 사회적 취약성, 경제적 취약성, 공간적 취약성의 세부영역으로 구성했다.

〈표 1〉 도시 포용성 지표체계 관련 선행연구

박인권·이민주(2016)		김진수(2015)		변미리 외(2017)	
역량형성	소득	잠재역량	개인역량	사람 포용성	경제적 역량
	건강		공동체 역량		사회적 웰빙
	교육		조직 및 기관 역량		
	문화	집단행동조직			
참여	실제 참여도	참여	정보공유와 의견청취	거버넌스 포용성	시민참여
	권한 분배		의사결정과정에서의 영향력		투명성과 책임
상호의존	공정한 분업	배제	공공서비스에의 접근성 차단	공간 포용성	생활인프라 접근성
	사회적 호혜		경제적 기회로부터의 소외		
공간적 개방	저렴한 주거		공간적 배제		취약성
	외부 지향성	사회적 취약성			
	공간통합	경제적 취약성			
			공간적 취약성		

자료: 박인권 외, 2016; 김수진, 2015; 변미리 외, 2017.

주: 세부지표(개별지표)는 생략하고 차원(영역)별, 구성요소(세부영역)별 지표만 비교 정리함.

변미리 외(2017)는 기존 포용도시의 논의를 서울 시정에 반영하기 위해 서울형 포용도시 지표체계를 개발했다. 이들이 제시한 지표체계는 사람 포용성, 공간 포용성, 거버넌스 포용성 3대 부문, 6개 영역, 34개 세부지표로 구성되었다. 또한 각 부문은 다시 2개 영역으로 구성되었는데, 구체적으로 사람 포용성 부문은 경제적 역량과 사회적 웰빙 등의 영역으로, 공간적 포용성 부문은 공공서비스의 접근성과 생활인프라 접근성의 영역으로, 마지막 거버넌스 포용성 부문은 시민참여와 투명성과 책임의 영역으로 이루어졌다.

김수진(2015)과 변미리 외(2017) 등의 연구는 도시 포용성 지표체계를 확장시키고 보다 다양한 시각에서 시도하고 있다는 점에서 의미 있는 기여를 하고 있다. 그러나 김수진(2015)은 포용도시 정책수립을 위한

기초연구로서 분석틀을 제공했으나, 실제 이 지표체계를 갖고 각 도시에 적용하여 포용성 진단을 위한 작업을 하지 못했다. 또한 변미리 외(2017)는 서울시를 대상으로 개발한 포용성 지표체계이기 때문에 다른 도시, 특히 동아시아 주요 대도시들을 대상으로 도시 포용성을 진단하기는 한계가 있다. 따라서 이 연구는 도시 포용성 평가 및 비교를 위한 종합적인 분석틀로서 제안되어 한국의 주요 도시와 지역에 적용한 바 있는 박인권·이민주(2016)의 UIIS를 기본으로 하여 적용하되, 한국 이외의 국가들의 특수성과 다른 지표체계에서 제안된 지표들을 고려하여 수정·보완하기로 한다.<sup>2)</sup>

### 3) 발전주의 도시화와 도시 포용성의 관계: 긍정론과 부정론

발전주의 도시화는 대체로 빈곤층의 공간적 분리, 저렴한 주거 공급의 한계, 생계유지 공간의 축소 등의 사회적 배제의 효과를 가진다고 할 수 있다. 뿐만 아니라 권위주의적 통치체제와 ‘정경유착’ 구조는 사회적 약자의 정치적 참여의 기회 배제와 같은 문제도 야기하였다. 반면 발전주의 도시화가 가져온 급속한 경제성장이 가계 소득을 증대하여 빈곤을 감소시키고, 소득의 불평등도 일정부분 완화하였다는 주장도 있다(이주하, 2011). 이와 같이 발전주의 국가와 도시 포용성의 관계와 관련해서는 크게 부정론과 긍정론으로 나뉘어서 살펴볼 필요가 있다. 부정론은 발전주의 국가와 사회정책의 관계에 대한 논의에서 실마리를 찾을 수 있고, 긍정론은 경제성장과 불평등의 관계에 대한 논의와 맥락을 같이한다.

먼저 대부분의 부정론자들은 생산주의 복지체제론(productivist welfare regime) 혹은 발전주의 복지국가론(developmental welfare state)을 바탕으로 발

2) 실제 각 국가들의 자료 구득 가능성을 고려하여 UIIS의 세부지표 중 일부 지표를 의미가 비슷한 다른 지표로 대체하였다. 이 부분의 구체적인 내용은 뒤의 3절 변수의 측정에서 자세히 설명하도록 한다.

전주의 특성과 사회정책 간의 관계를 설명하고 있다. 생산주의 복지체제론은 홀리데이(Holiday, 2000)가 동아시아 국가들의 복지체제를 연구하면서 주장한 것인데, 서구의 복지체제와 달리 독특한 복지체제로서 사회전체의 복지증진을 지향하는 것보다 경제적 생산성과 효율성을 높이는 경제정책에 초점을 두고 사회복지정책을 발전시켜왔다고 본다. 발전주의 복지국가론을 주장한 권혁주(Kwon, 2005)도 비슷한 맥락에서 궁극적으로 경제성장이라는 목표를 달성하기 위해 동아시아 발전주의 국가들의 사회정책은 대부분 구조화되는 과정으로 밟아가고 있음을 주장한다. 이들은 발전주의 국가에서 사회정책의 발전을 가져오는 원동력이 시민사회에 의한 외부의 압력이나 요구보다는 국가의 개입 의지에 따라 형성된 것으로 본다(김순양, 2015).

따라서 생산주의 복지체제론이나 발전주의 복지국가론을 기반으로 한 부정론자들은 경제성장을 주된 목표로 추구하는 발전국가에서 사회정책은 저발전 또는 아직 낮은 수준에 머물러 있을 수밖에 없고, 설령 사회정책이 일부 발달되더라도 이는 경제정책의 수단으로서 기능을 한다고 강조하고 있다(Hort et al., 2000). 여기서 ‘수단으로서의 기능’은 발전국가하에서의 국가목표체계에서는 사회정책 그 자체를 최종 목표로 삼는 것이 아니라, 그보다 더 중요한 목표, 즉 경제성장을 위한 하위도구로서 기능을 한다는 것을 의미한다.

또한 발전주의 국가들의 대부분 사회정책의 대상은 보편주의에 입각하는 것이 아니라, 선별적으로 특정계층에 제한된다는 경향이 있다고 주장한다. 특히 전후 동아시아 주요 국가들은 사회보험의 도입 등을 통해 중산층과 근로계층을 주로 보호하는 사회정책을 추진해 왔다. 이러한 사회정책은 경제성장에 가장 많이 기여를 하는 전략적 산업의 근로노동자와 중산층을 대상으로 수행됨으로써 국가에 대한 중산층과 근로계층들의 불만을 완화해 주고, 나아가 독재정권 정당성 확보, 권위주의 체제 유지의 명분을 제공할 수 있기 때문이다(Kwon, 2005).

그러나 긍정론자들은 발전주의 국가가 경험한 급속한 경제성장이

불평등을 감소시켰다고 주장한다. 이들 국가가 추진한 발전지향적 정책으로 인해 경제성장에 필요한 인프라와 사회서비스가 공급되고 그 결과 급속한 경제성장을 이룰 수 있었는데, 이 경제성장은 소득분배를 개선시켜 불평등을 완화하고 가구소득을 증대시킴으로써 빈곤을 감소시켰다는 것이다(이주하, 2011: 29~30). 비슷한 맥락에서 세계적으로 증대되고 있는 최근의 소득 불평등은 발전주의 국가들의 문제라기보다는 미국, 영국 등 신자유주의 정책을 전면적으로 채택한 나라들 때문이라는 분석도 있다(Chang & Grabel, 2004; Chang, 2010). 조세개혁, 노동시장 및 금융시장의 자유화, 자본의 세계화와 같은 신자유주의적 정책들이 불평등을 심화시켰고, 세계적 수준의 빈곤의 감소는 신자유주의 국가의 성과라기보다 중국과 인도의 급속한 성장 때문이라는 것이다.

특히 긍정론자들은 또한 기존 발전주의 국가들이 이미 많이 실시한 사회복지제도는 오직 경제성장만을 위한 것인가에 대해 의문을 제기하고, 사회전체 복리를 위해 사회적 기능, 소위 재분배적 성격을 가진 사회보장 정책은 일정 수준에서 오히려 빈곤감소 불평등 완화 등 긍정적인 효과를 낳았다고 반박하고 있다. 이들이 주장한 대표적인 사회보장 정책사례로 한국의 경우에는 경제 취약계층을 위한 국민기초생활보장제도, 의료보험, 국민연금, 최저임금제도, 그리고 주거취약계층에 대한 공공임대주택 정책 등을 들 수 있다(김순양, 2015).<sup>3)</sup>

물론 긍정론자들도 부정론자들의 사회정책이 전반적으로 저발전되고 경제발전을 위한 수단적 역할을 한다는 사실을 모두 부정한다는 것은 아니다. 다만 지나치게 국가중심적 관점, 경제중심적 관점에 입각하여 사회정책을 해석하는 것은 문제가 있다고 비판한다(김순양, 2015).

이상과 같이 발전주의 국가와 사회정책 간의 관계에 대해 단편적으로 결론을 내기 쉽지 않으며, 긍정론과 부정론이 동시 존재하고 있다.

3) 일본의 경우에는 공공부조제도, 정부에 의한 임대료 보조제도 등이 있고, 중국의 경우에는 최저생활보장제도, 주택보장 정책, 양로보험(연금) 등이 있으며, 대만의 경우에는 전 국민 건강보험 제도, 사회주택정책 등이 있다.

이는 동아시아 발전주의 국가들의 역사적 맥락, 정치·행정 권력구조, 시민사회의 영향 등에 따라 사회정책에서 국가가 미치는 효과가 서로 다르게 나타날 수 있기 때문이다.

### 3. 동아시아 도시 포용성 자료 및 분석방법

#### 1) 연구대상 및 자료

이 연구의 공간적 범위는 동아시아 주요 국가인 한국, 일본, 중국, 대만을 대상으로 하고, 분석 단위는 인구 100만 명 이상인 36개 도시로 하였다.<sup>4)</sup> 구체적으로 한국은 서울, 인천, 부산, 대전, 광주, 대구, 울산 등 7개 광역시를, 일본은 도쿄(Tokyo), 요코하마(Yokohama), 오사카(Osaka), 나고야(Nagoya), 삿포로(Sapporo), 후쿠오카(Fukuoka), 고베(Kobe), 가와사키(Kawasaki), 교토(Kyoto), 사이타마(Saitama), 히로시마(Hiroshima), 센다이(Sendai) 등 12개 정부지정시를, 중국은 베이징(Beijing), 상하이(Shanghai), 톈진(Tianjin), 충칭(Chongqing), 청두(Chengdu), 스자좡(Shijiazhuang), 하얼빈(Harbin), 광저우(Guangzhou), 우한(Wuhan), 시안(Xi'an), Zhengzhou 등 11개 상위 대도시를, 그리고 대만은 신베이(New Taipei), 타이베이(Taipei), 타오위안(Taoyuan), 타이난(Tainan), 타이중(Taichung), 가오슝(Kaohsiung) 등 6개 도시들을 포함한다. 또한 시간적 범위는 자료의 구축 가능성, 포괄성 등을 고려하여 2015년을 기준으로 자료를 수집하되 도시 포용성 평가에 중요하지만, 데이터가 부족한 지표에 대해서는 가장 가까운 연

4) 일본 도시에 대해서는 기대수명, 소득 대비 주택가격 등 8개 지표에 대해서만 자료가 있고, 중국은 베이징, 상하이, 충칭, 톈진은 모든 지표에 대해 자료가 있으나 나머지 도시들은 공간적 개방 차원의 지표에 대해서만 자료가 있다. 따라서 지표에 따라서는 일본이 모두 분석에서 제외되거나, 중국의 일부 도시가 분석에서 제외되었음을 밝혀둔다.

도의 자료를 활용하였다.

한편 분석에 사용된 자료는 한국 지역사회건강조사(KCHS), 한국 주거실태조사(KHS), 한국 인구주택총조사, 한국 사회종합조사(KGSS), 중국 사회종합조사(CGSS), 대만 사회변천조사(TSCS), 동아시아 사회종합조사(EASS) 등과 같이 대부분 국가에서 실시한 사회조사와 통계기관에서 발표한 각종 공식 통계자료가 대부분이다. 특히 공개되지 않은 특정 지표에 대해서는 원시자료(raw data)에 부여된 가중치를 적용하고 원시자료를 통하여 각 나라의 도시별로 집계하였다. 이처럼 연구에 이용된 자료의 측정 지표에 대한 구분과 조작적 정의는 <표 2>과 같으며, 자료 출처 및 기준연도 관련 내용은 부록 <표 A1>을 참고하기 바란다.

## 2) 분석방법

이 연구는 선행연구, 특히 박인권·이민주(2016)에서 고안한 도시포용성 지표체계(UIS)를 바탕으로 동아시아 주요 발전주의 국가들의 도시포용성을 평가하고 이를 비교분석을 통해 발전주의 특성과 도시포용성 간의 관계를 파악하였다.

도시 포용성에 대한 평가는 빈곤율, 빈곤보장률, 주관적 건강평가, 소수자에 대한 관용, 사회적 관계망, 소득 대비 주택가역 비율(PIR), 오픈 스페이스 등 18개 세부지표별 평가와 역량형성, 상호의존성, 참여, 공간적 개방성 4개 차원별 평가로 이루어졌다. 특히 단위가 서로 다른 지표와 차원별 비교를 가능케 위해 각 지표의 데이터 범위를 최솟값 0점에서 최댓값 100점으로 정규화(Min-Max normalization)하고 동일한 가중치를 적용하여 차원별 총 점수를 구하였다. 정규화 과정을 수식으로 표현하면 다음과 같다.

$$score = \frac{x - x_{\min}}{x_{\max} - x_{\min}} \times 100 \quad \text{식 (1)}$$

〈표 2〉 지표의 조작적 정의

차원	구성요소	연번	지표	정의
역량 형성	소득	1*	빈곤율(-)***	전체 조사인구 중 균등화소득이 중위 값의 50% 미만인 상대적 빈곤 인구의 비율
		2*	빈곤보장률	기초생활수급자 수를 상대적 인구수로 나눈 비율
		3*	가구소득 평가	가구소득에 대한 개인별 평가점수를 Z-score방법으로 표준화하고, 표준화 점수의 지역별 평균값을 산출함
	건강	4	기대수명	평균 기대수명
		5	의료 서비스	인구 십만 명당 의사 수
		6*	주관적 건강평가	건강 상태에 대한 개인별 평가점수를 Z-score방법으로 표준화하고, 표준화 점수의 지역별 평균값을 산출함
	교육	7*	저학력자(-)	25세 이상 인구 중 초등학교 졸업 이하 인구 비율
	문화	8	문화예산	공공지출 중 문화예산이 차지하는 비중
		9	공공도서관	인구 십만 명당 공공도서관 수
상호 의존	공정한 분업	10	여성 고용률	15세부터 64세까지 전체 생산 가능한 여성 인구 중 취업자 비중
	사회적 호혜	11*	소수자에 대한 관용	소수자(이민자, 성소수자, 타종교)에 대한 개인별 점수를 Z-score방법으로 표준화하고, 표준화 점수의 지역별 평균값을 산출함
		12*	자원봉사	사회적 취약 집단과 관련된 자원봉사활동에 참여한다고 응답한 비율
		13*	사회적 관계망	개인별로 도움을 청할 수 있는 이웃 수를 Z-score방법으로 표준화하고, 표준화 점수의 지역별 평균값을 산출함
참여	실제 참여도	14*	사회적 참여	시민사회단체, 자원봉사단체, 비영리단체 참여한다고 응답한 비율
		15*	정치적 참여	정치적 이슈와 관련된 청원, 집회, 시위 등 활동을 참여한다고 응답한 비율
	권한 분배	16	여성 지방의원 비율	지자체 의회 의원 수 중 여성 의원이 차지하는 비율
공간 적 개방	저렴한 주거	17	소득 대비 주택 가격 비율: PIR(-)	연간 가구소득 대비 평균주택가격 비율**
	오픈 스페이스	18	오픈 스페이스	1인당 오픈스페이스(공원·녹지 등) 면적

주: \* 1-3, 6-7, 11-15번 지표는 일본 데이터가 부족하여 한국, 중국, 대만 자료만 이용한 것을 의미함.

\*\* 가구소득 대비 주택가격(PIR)은 글로벌 도시통계 정보제공 사이트 ‘넘베오(NUMBEO)’에서 제공하는 월평균임금과 제품미터당 아파트가격 자료와 대외경제정책연구원의 보고서(정영식 외, 2018) 자료를 기초로 다음 산식을 이용하여 산출함.

$$PIR = (90 \times m^2 \text{ 주택가격}) / (12 \times \text{개인평균월소득} \times \text{평균가구규모})$$

여기에서 평균가구규모는 각국 통계청에 공시된 도시별 자료를 이용함.

\*\*\* (-)는 특정지표의 값이 낮아질수록 해당 차원의 점수는 높아진다는 것을 의미함.

여기서 *score*은 각 지표의 정규화 점수를,  $x$ 는 변환하지 않는 원 데이터를 나타낸다.

도시 포용성 세부지표와 차원별 점수의 국가 간 차이를 비교하기 위해서는 크루스칼-왈리스(Kruskal - Wallis: K - W) 검정을 실시하였다. 국가나 도시 등 3개 이상 집단 간의 비교를 위해서 모수적 방법인 분산분석(Analysis of Variance, ANOVA)을 실시하는 것이 일반적이다. 하지만 분산분석을 실시하기 전에 우선 자료에 대해 정규성 검정(Normality test), 즉 표본이 정규분포로부터 추출된 것인지에 대한 검정을 선행되어야 한다. 이 연구에서 수집된 데이터에 대해서 샤피로-윌크(Shapiro - Wilk) 검정을 통해 정규성을 검정했는데, 대부분이 정규분포 가정을 만족하지 않는 것으로 나타났다. 크루스칼-왈리스 검정은 자료의 정규분포 가정을 필요로 하지 않는 비모수적인 방법이기 때문에, 우리는 이 방법을 적용하였다.

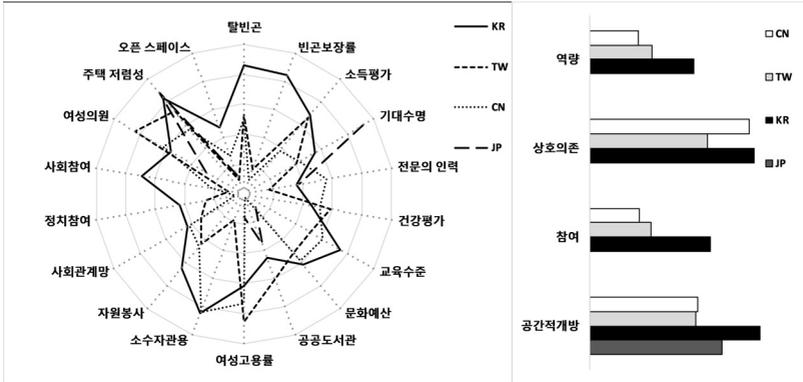
다만 표본의 크기가 30 이상을 확보된 공간적 개방 차원의 경우에는 크루스칼-왈리스 검정에 추가하여 회귀분석을 실시하였다. 차원점수를 종속변수로 하고, 각 도시가 속한 국가를 나타내는 더미 변수와 경제발전 수준을 나타내는 평균 가구소득을 설명변수로 하는 회귀모형을 추정하였다. 이를 통해 경제발전 수준을 통제한 가운데서도 국가 간 차이가 있는지를 검증하였다.

#### 4. 동아시아 주요 도시의 포용성 비교 분석

##### 1) 동아시아 도시의 포용성의 평가

<그림 1>은 국가별 도시포용성 세부지표와 차원의 평균수준을 보여주고 있는데, 중심에서 멀어질수록 해당지표의 점수가 높다. 일부 지표에 대해서만 자료가 있는 일본을 제외한 나머지 세 국가 도시들

〈그림 1〉 국가 유형별 도시포용성 평균 비교



주: 왼쪽은 18개 세부지표별 국가 간 평균점수를, 오른쪽은 4대 차원별 국가 간 평균점수를 나타냄. 빈곤율, 저학력인구, PIR 등 세 지표는 지표 값과 포용성의 방향이 반대이므로 식 (1)로부터 구한 값을 100에서 뺀 값을 이용함. 일본은 기대수명, 전문의 인력, 문화예산, 공공도서관, 여성고용률, 여성의원 수, PIR, 오픈 스페이스 등 8개 지표에 대해서만 값이 존재함.

의 평균수준을 비교해 보면, 대부분의 지표에서 한국-대만-중국 순으로 점수가 높은 것으로 나타난다.

도시 포용성의 세부 지표를 살펴보면, 탈빈곤(빈곤율), 빈곤보장률, 가구소득에 대한 주관적 평가, 교육수준(저학력자), 문화예산, 소수자에 대한 관용, 취약계층을 위한 자원봉사, 사회적 관계망, 사회적 참여, 정치적 참여, PIR, 오픈 스페이스 등 대부분의 지표에서 한국 도시들의 평균점수가 가장 높다. 이는 한국이 적극적으로 추진하고 있는 다양한 사회포용 정책과 관련이 있어 보인다. 특히 이러한 사회포용 정책들은 가구소득 증가, 빈곤 해소뿐만 아니라 공동체 의식, 사회적 호혜, 소수자에 대한 관용, 시민 참여 등을 비롯한 사회적 자본 형성에 긍정적인 영향을 미친 것으로 판단된다.

또한 대만은 주관적 건강평가, 공공 도서관 지표 점수가 높았고, 특히 여성 고용률, 지방 여성의원 등 여성 관련 지표들이 주목할 만하다. 여성의 사회참여 관련 지표가 높은 점수를 갖는 것은 동아시아 다른

국가들에 비해 대만의 젠더문화가 상당히 개방적임<sup>5)</sup>을 의미하며, 호혜적 가족주의 문화, 여성할당제 등의 영향을 받은 것으로 보인다(이정아, 2018).

기대수명은 일본 도시들의 평균점수가 한국, 중국, 대만보다 훨씬 높은 것으로 드러났다. 이는 일본이 오래전부터 인구고령화 사회에 진입되어 사회복지 제도 발전 등에 따라 고령층의 기대수명도 크게 증가된 것으로 이해된다.

마지막으로 중국은 탈빈곤, 빈곤보장률, 소득평가, 공공 도서관, 정치참여, 주택저렴성 등 상당수 지표에서 가장 낮은 점수를 받은 것으로 나타났다. 이는 뒤늦게 발전주의 국가 경로를 따르는 중국이 급속한 경제성장과 도시화 과정에서 소득격차 확대, 주거공간 부족, 참여민주주의의 미흡 등 심각한 도시문제들을 겪고 있음을 의미한다. 한편 전문의 인력 수의 측면에서 중국은 다른 나라들보다 더 높은 수준을 보이는데, 이는 중국 보건의료 기관에서 전문 의료인력에 보조의사가 포함하여 집계된 결과로 보인다.<sup>6)</sup>

한편 이러한 특징은 국가 간 차원별 평균점수 비교에서도 찾아볼 수 있다. 역량형성, 상호의존, 참여, 공간적 개방 4대 차원에서 한국 도시들의 평균점수들이 가장 높게 나타났고, 상호의존 차원을 제외한 나머지 차원에서 대만이 중간 수준으로 중국에 비해 높았다. 일본을 제외한 세 국가 중에서 한국은 가장 먼저 발전주의 국가 전략을 채택하여 경제성장을 추진해 왔고, 1987년 이후 민주주의 발전에서도 가장 앞서 나가고 있다. 물론 한국은 1990년대 말 이후 신자유주의 체제의 확산에 따라 포용성의 일부 측면이 후퇴할 가능성도 제기되고 있지만,

5) 실제 세계경제포럼(WEF)이 발표한 보고서(Global Gender Gap Report 2017)에 따르면 대만의 성별격차지수가 0.734로 전체 145개 국가 중 33위에 차지하여 높은 성평등 수준을 보여주었다.

6) 최근 중국 보건통계 자료(위생·건강사업발전 통계공보, 2017)를 살펴보면, 2017년 말 중국 전체 보건의료 인력은 약 1,174.9만 명으로 집계되었는데, 그중에 보조의사가 약 339만 명으로 전체 의료인력의 1/3 정도 차지한 것으로 나타났다.

자료의 분석결과는 동아시아 발전주의 도시들에 비해서는 상대적으로 양호한 것을 보여주고 있다.

## 2) 도시 포용성의 국가 간 비교 분석

앞 절의 국가 간 도시 포용성 지표 및 차원 점수 비교 결과는 도시가 속한 국가와 도시 포용성 사이에 상관관계가 있음을 보여준다. 하지만 평균점수 차이의 비교만으로는 이러한 차이가 통계적으로 유의미한 차이인지 알 수 없다. 국가 특성에 따른 도시 포용성의 차이를 좀 더 정확하게 파악하기 위해서는 통계적 유의성 검증을 진행해야 하고, 경제발전 수준도 통제해 줄 필요가 있다. 우리는 이러한 점을 고려하여 도시 포용성 세부지표와 차원별 점수의 국가 간 차이를 비교하기 위해서 크루스칼-왈리스(K-W) 검정을 하였다. 또한, 표본의 크기가 30보다 큰 공간적 개방 차원에 대해서는 회귀분석도 추가로 실시하였다.

도시 포용성의 18개 세부지표에 대한 크루스칼-왈리스 검정 내용은 <표 4>에 제시되어 있다. 4대 차원별 분석결과는 <표 3> 및 <표 5>에 제시되어 있는데, <표 3>은 도시 포용성의 4가지 차원별 수준의 차이를 국가 간에 비교한 결과를 보여주고, <표 5>는 공간적 개방에 대한 회귀분석 결과를 보여주고 있다. 네 가지 차원별로 동아시아 도시들의 포용성을 국가 간에 비교하면 다음과 같다.

먼저, 역량형성의 차원에서는 한국 도시들의 대만이나 중국의 도시들보다 유리한 위치에 있는데, 이것은 한국 도시의 빈곤율이 상대적으로 낮고 사회 보장률이 높기 때문이다. <표 3>의 역량형성 차원 점수 비교 결과를 보면, 한국의 도시들이 다른 나라의 도시들에 비해 평균적으로 점수가 높다. <표 4>의 세부 지표별 검정결과를 보면, 한국은 빈곤율이 다른 두 나라에 비해 통계적으로 유의하게 낮고 빈곤보장률이 가장 높지만, 다른 지표들에서는 통계적으로 유의미한 차이를 발견

〈표 3〉 차원별 도시 포용성의 국가 간 비교에 대한 K-W 검정 결과

차원	관측치	순위 평균				$\chi^2$	p
		중국	한국	대만	일본		
역량형성	17	5.75 <sup>a</sup>	13.43 <sup>ab</sup>	6.00 <sup>b</sup>	-	9.16	p = 0.010
상호의존	17	10.50	11.29	5.33	-	4.95	p = 0.084
참여	17	4.25 <sup>a</sup>	14.00 <sup>ab</sup>	6.33 <sup>b</sup>	-	12.08	p = 0.002
공간적 개방	36	13.64 <sup>a</sup>	30.00 <sup>abc</sup>	12.83 <sup>b</sup>	19.08 <sup>c</sup>	12.46	p = 0.006

주: 국가 간 차이의 통계적 유의성은 크루스칼-왈리스 검정의 p값이 0.05보다 작은지를 기준으로 함. a는 한국과 중국 간의 차이, b는 한국과 대만 간의 차이, c는 한국과 일본 간의 차이, d는 중국과 대만 간의 차이, e는 중국과 일본 간의 차이, f는 대만과 일본 간의 차이가 통계적으로 유의함을 나타냄.

하기 어렵다. 세 국가 중에서 발전주의 국가 발전단계에서 가장 앞서 있는 한국의 도시들의 빈곤율이 낮고 빈곤보장률이 높아 역량형성 조건이 유리하다는 사실은 발전주의 국가가 빈곤의 감소와 소득 불평등의 완화효과를 가져온다는 주장과 어느 정도 상통한다.

둘째, 상호의존 차원에서는 한국·중국·대만의 도시들 사이의 차이는 그다지 크지 않고, 소수자에 대한 관용의 측면에서만 대만이 특별이 낮다. <표 3>의 상호의존 차원 점수 비교 결과를 보면, 대만의 도시들이 한국과 중국 도시들에 비해 약간 낮은 정도이지만 통계적 유의성은 없다. <표 4>의 세부지표별 검정결과를 보면, 대만은 한국과 중국보다 소수자에 대한 관용 점수가 통계적으로 유의하게 낮다. 다른 지표에서 이들 세 나라의 차이는 없는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 대만이 겪고 있는 내부의 안보 불안과族群 간 갈등이 사회적 관용을 약화시켰기 때문으로 해석할 수 있다. 한편 일본은 여성 고용률에서 가장 낮은 수준을 보이고 다른 나라들과의 차이가 통계적으로 유의하다. 이는 일본에서 여성들의 사회적 배제가 심각한 사회·문화적 특성이 반영된 결과로 해석된다.

셋째, 참여 차원에서는 한국의 도시들이 대만이나 중국의 도시들보다 유리한 위치에 있는데, 이것은 한국 도시의 높은 사회적 참여와 정치적 참여 때문이다. <표 3>의 참여 차원 점수 비교 결과를 보면, 한

<표 4> 지표별 도시 포용성의 국가 간 비교에 대한 K-W검정 결과

구분		관측 치	순위 평균				x <sup>2</sup>	p
차원	세부지표		중국	한국	대만	일본		
역량 형성	빈곤율	17	11.50 <sup>a</sup>	5.14 <sup>ab</sup>	11.83 <sup>b</sup>	-	7.01	p=0.030
	빈곤보장률	17	4.00 <sup>a</sup>	14.00 <sup>ab</sup>	6.50 <sup>b</sup>	-	12.26	p=0.002
	주관적 가구소득 평가	17	5.00	10.00	10.50	-	3.31	p=0.190
	기대수명	29	9.50 <sup>c</sup>	11.14 <sup>c</sup>	6.50 <sup>f</sup>	23.33 <sup>cef</sup>	20.62	p=0.000
	의료서비스	29	21.13	15.43	7.75	16.33	6.73	p=0.081
	주관적 건강평가	17	9.00	7.71	10.50	-	0.98	p=0.612
	성인 지하력비율	17	8.00	7.14	11.83	-	2.99	p=0.224
	문화예산	29	19.13 <sup>c</sup>	22.71 <sup>c</sup>	19.42 <sup>f</sup>	6.92 <sup>cef</sup>	19.12	p=0.000
상호 의존	공공시설	29	2.50	17.86	24.50	12.75	17.72	p=0.001
	여성고용률	29	20.63 <sup>c</sup>	17.14 <sup>c</sup>	24.75 <sup>f</sup>	7.00 <sup>cef</sup>	20.66	p=0.000
	소수자 관용	17	11.75 <sup>d</sup>	12.14 <sup>b</sup>	3.50 <sup>bd</sup>	-	11.02	p=0.004
	사회적 봉사	17	7.75	11.14	7.33	-	2.16	p=0.340
참여	사회적 관계망	17	7.75	9.29	9.50	-	0.33	p=0.850
	정치적 참여	17	3.00 <sup>ad</sup>	11.86 <sup>a</sup>	9.67 <sup>d</sup>	-	7.99	p=0.018
	사회적 참여	17	7.00 <sup>a</sup>	14.00 <sup>ab</sup>	4.50 <sup>b</sup>	-	12.26	p=0.002
공간 적 개방	여성 지방의원 비율	29	19.25 <sup>c</sup>	17.14 <sup>bc</sup>	25.83 <sup>bf</sup>	6.92 <sup>cef</sup>	21.98	p=0.000
	소득대비 주택가격	36	26.45 <sup>ac</sup>	16.57 <sup>a</sup>	21.00 <sup>f</sup>	11.08 <sup>cf</sup>	12.79	p=0.005
	오픈 스페이스	36	22.00 <sup>ade</sup>	30.14 <sup>abc</sup>	9.67 <sup>bd</sup>	12.92 <sup>c</sup>	17.35	p=0.000

주: 국가 간 차이의 통계적 유의성 검정 기준과 표기는 <표 3>과 동일함.

국의 도시들이 다른 나라의 도시들에 비해 평균적으로 점수가 높다. 참여 차원의 세부 지표별 비교를 위해 <표 4>를 보면, 한국은 사회적 참여에서는 중국이나 대만보다 유리하고, 정치적 참여에서는 대만과는 유의미한 차이가 없고 중국보다 유리한 것을 알 수 있다. 다만 여성 지방의원 비율에서 한국은 중국과 차이가 없으나 대만에 비해서는

〈표 5〉 공간적 개방 차원에 대한 회귀분석

구분	공간적 개방			
	모형1		모형2	
	표준화 계수	VIF	표준화 계수	VIF
평균 가구소득	-	-	-0.709 **	5.99
한국 국가더미	0.614 ***	1.32	1.088 ***	4.00
대만 국가더미	-0.015	1.29	0.108	1.47
일본 국가더미	0.289 *	1.39	0.988 **	7.21
관측치	36		36	
F 통계량	5.59 ***		5.79 ***	
수정된 R <sup>2</sup>	0.282		0.354	

주: 표준화 계수의 괄호 안의 숫자는 표준오차(standard error)이고, VIF(Variation Inflation Factor)는 분산 팽창지수를 의미함. 또한 국가더미 변수의 설정은 중국이 기준이 되었음.

\*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1

오히려 낮다. 특이한 것은 일본의 여성 지방의원비율이 다른 나라들의 도시에 비해 매우 낮다는 점이다. 이는 앞서 상호의존 차원에서 여성 고용률이 낮은 일본 도시들의 특성과 맥락을 같이한다.

마지막으로, 공간적 개방 차원에서도 한국의 도시들이 중국·일본·대만의 도시들에 비해 유리하며, 이는 주택의 저렴성과 오픈 스페이스와 같은 공공 공간의 확보에서 모두 우수하기 때문이다. 이러한 사실은 국가 간 크루스칼-왈리스 비교 검정 결과뿐만 아니라 회귀분석 결과에서도 모두 확인된다. <표 3>의 공간적 개방 차원 점수 비교 결과를 보면, 한국의 도시들이 다른 나라의 도시들에 비해 평균적으로 점수가 높다. <표 4>의 세부 지표별 비교를 보면 한국은 중국보다 주택의 저렴성 측면에서 유리하고 대만이나 일본과는 통계적으로 유의한 차이가 없다. 또한 오픈 스페이스 면적은 다른 세 나라에 비해 훨씬 높은 편이다. <표 5>의 회귀분석 결과에서도 평균 가구소득 통제여부와 상관없이 한국의 공간적 개방 차원 점수가 높다는 것을 확인할 수 있다. <표 5>의 모형 2에서 평균 가구소득 변수가 공간적 개방과

부(-)의 상관성을 갖는 것은 한 국가 내에서는 경제발전 수준이 높은 도시일수록 공간적 개방성이 낮다는 것을 의미한다. 이는 경제 수준이 높은 도시의 토지 수요가 높아 지대도 높고 공공 공간의 확보도 어렵기 때문으로 해석할 수 있다. 그럼에도 불구하고 국가 간에 유의미한 차이가 존재하고 경제수준이 높은 한국의 도시들의 개방성이 평균적으로 높다는 것은 국가의 정책에 의해 이러한 상황이 바뀔 수 있음을 시사한다.

### 3) 도시 포용성 차이에 관한 (포스트) 발전주의 국가론적 해석

이상에서 살펴본 바와 같이 동아시아 국가들의 도시의 포용성에는 차원별, 지표별로 유의미한 차이가 있다. 전반적으로 한국의 도시들은 중국이나 대만의 도시들에 비해 포용성이 높은 것으로 분석되었다. 이러한 결과는 국가별로 상이한 발전주의 국가의 국면과 특성들이 반영된 것으로 해석할 수 있다. 발전주의 국가 전략을 일찍이 채택하고 이제 포스트 발전주의 국면에 들어서 한국은 높은 경제발전 수준과 민주주의의 확장에 힘입어 역량형성과 참여 등에서 유리한 상황에 있다. 한국이 추진해 온 국가의 적극적 주택시장 개입과 공공 공간을 확보하려는 적극적 노력 역시 공간적 개방성을 증진시켰다고 볼 수 있다.

먼저 발전주의 국가 단계의 진척에 따른 경제발전은 역량형성 차원의 도시 포용성을 증진시키는 데 기여한다고 할 수 있다. 발전주의 국가 전략을 넘어서 포스트 발전주의로 이행하고 있는 일본과 한국의 도시들은 높은 수준의 경제발전을 달성하였다. 대체로 동아시아 발전주의 도시들은 경제발전 수준이 높은 곳일수록 발전주의에서 포스트 발전주의로 더 먼저 더 많이 이행했다고 할 수 있다. 발전주의 긍정론이 주장하는 바와 같이, 성숙한 발전주의 국가에서 나타나는 경제발전은 빈곤층의 소득증대와 불평등의 완화로 이어질 수 있다. 이는 발전주의 국가가 성숙하고 경제발전 수준이 높아짐에 따라 포용성 차원

중 특히 역량형성 차원이 증진된다는 것을 시사한다.

다음으로 발전주의 국가의 성숙과 포스트 발전주의의 채택에 따른 민주화는 참여 차원의 도시 포용성도 증진시킨다고 할 수 있다. 포스트 발전주의 국가의 경제발전은 시민사회의 성장과 정치적 민주화의 원동력이 되고, 이는 권위주의 정부의 후퇴와 발전주의 국가 전략의 탈피로 이어졌다. 많은 선행연구들은 참여를 결정하는 데는 효능감, 시민의식, 신뢰 등 개인의 심리적 요인뿐만 아니라, 사회적 지지, 제도적 역량, 경제적 수준 등과 같은 지역여건도 중요하게 작용함을 확인하고 있다(Beeghley, 1986; 김혜정, 2012). 경제발전 수준의 향상은 곧 도시차원의 공공인프라 시설과 사회복지에 대한 투자 확대로 이어질 가능성이 높고, 사회적 집단에서 타인과의 접촉이 많아지면서, 참여를 유도 또는 진작시키는 신념을 강화하게 된다. 특히 발전주의 국가들은 급속한 경제성장과 함께 시민사회의 성장과 이에 따른 정치의식의 고양도 함께 경험하였다. 민주주의가 진전되어 국민들의 정치 참여를 보장하는 법적, 제도적 개혁이 이뤄져왔다. 따라서 발전주의 국가의 성숙에 따라 경제수준이 향상될 뿐만 아니라 민주주의의 진전과 참여의 증진이 이뤄질 수 있다.

세 번째로 경제발전의 속도가 느려진 포스트 발전주의 단계로 접어서 국가들의 도시들이 발전주의 도시화를 한창 겪고 있는 도시들보다 공간적 개방성이 높다. 압축적, 선택적, 집중적 도시화로 특징지어지는 발전주의 도시화 과정에 있는 도시들은 급속한 도시화와 정부의 미흡한 주택정책으로 인해 주택 매매거래량이 급증하고 주택가격도 빠르게 상승한다. 이에 따라 도시 주거불평등이 심화되고 주택 구매능력이 부족한 저소득 계층의 주택난 발생하여 공간적 개방성이 낮아진다. 그러나 일본이나 한국과 같이 포스트 발전주의 단계로 접어들어 경제성장이 안정화되고 정부의 주거복지 정책이 성숙하면 이러한 문제는 완화되는 경향이 있다.

따라서 동아시아 국가들 중에서는 발전주의 도시화가 한창 진행되

고 있는 중국 대도시의 공간적 개방성이 낮다. 중국은 1990년대 접어들면서 중앙정부가 시장원리를 적용한 주택정책을 채택하고 주택시장화 개혁을 시작하였다. 주택시장화 과정은 도시경제 활성화에 크게 기여한 반면, 주택가격도 빠르게 상승하고 도시의 주거 불평등과 저소득층의 주택난이 심각해졌다(Huang, 2012). 부동산 가격이 지나치게 오르자 중국 중앙정부도 주택문제의 심각성을 인식하여 보다 적극적으로 부동산 규제를 강화하기 시작했고, 2010년부터 공공임대주택 정책, 가격제한 주택, 공공소유권주택제도 등 다양한 주택 보장정책을 추진해 왔다(박종근·왕배우, 2017). 하지만 이들 정책은 중·저소득 계층의 주택수요를 제대로 반영하지 못하였고, 시장경제 구조변화와 사회복지 목표 간에 내재된 모순이 존재하며, 호구제도를 비롯한 계획경제주의적 제도가 공공주택 정책에 지속적으로 악영향을 주었고, 주택보장에서 중앙정부와 지방정부 간의 목표 불일치를 보이는<sup>7)</sup> 등 여러 가지 한계가 있다(왕징, 2018).

반면 한국은 대도시 산업 성장에 필요한 노동력의 원활한 공급을 위해 주택가격 안정 및 부동산 투기 억제를 위한 여러 가지 정책을 도입해 왔다. 녹지와 공원을 확보하기 위한 도시계획적 개입도 꾸준히 진행하여 공공 공간의 확보도 상당히 이루어진 편이다. 일본 역시 토건 산업의 육성과정에서 많은 주택을 공급해 왔고, 최근에는 인구감소 등으로 인해 주택 가격이 안정되어 있다. 이처럼 발전주의 국가 단계가 안정화 국면에 들어선 경우 공간적 개방성은 개선되는 경향이 있다고 할 수 있다. 다만 분석 결과는 한 국가 내에서는 발전수준이 높고 기회가 많은 대도시의 공간적 개방이 다른 지역에 비해 상대적으로

7) 주택보장에서 중국 중앙정부와 지방정부 간의 목표 불일치의 한 예로, 사회 전체 주거복지를 위해 중앙정부는 공공임대주택 또는 가격 상한주택 등 일련의 주택보장의 가이드라인을 거시적으로 적극 제시하고 있으나, 실제 공공임대주택의 공급주체로서 지방정부들은 지역이기주의 또는 각자의 경제적 이해관계가 연관되어 있는 만큼 주택보장을 위한 재정적 지출에 대해 비교적 소극적 태도를 취하고 있다(왕징, 2018: 106~108).

로 낮을 수 있음을 보여준다.

마지막으로 상호의존 차원의 도시 포용성은 발전주의 발전 단계와 일반적 특성과 연관이 크지 않은 대신, 개별 국가의 특수한 상황에 영향을 많이 받는 것으로 해석된다. 대만은 다른 발전주의 국가와 달리 다양한 족군 간 대립과 갈등이라는 독특한 문제를 지니고 있다. 특히 토착민 출신 정당인 민주진보당의 천수이벤 대만 총통이 2000년에 당선된 것은 이러한 갈등의 양상을 잘 보여주고 있다. 그 이후 족군 간, 계급 간, 그리고 세대 간 사회적 갈등이 내재되어 있어(김민환·정현욱, 2014), 대만은 사회통합에 어려움을 겪고 있다. 이러한 상황은 도시의 주민들의 소수자에 대한 관용을 약화시키고 상호의존성 전반에 부정적 영향을 미치는 것으로 판단된다. 한편 일본은 여성의 사회적 배제가 심각하여 여성 고용률이 낮다. 그런데 이는 발전주의 국가의 성숙에 따른 일반적 현상이라기보다는 일본의 독특한 사회·경제·문화적 특징으로 보는 것이 타당하다. 한국·대만·중국 등 다른 나라에서도 일관된 특징을 찾기 어렵기 때문이다.

## 5. 결론

이 연구는 발전주의 국가의 경로를 따라 발전해 온 동아시아 국가 주요 도시들의 도시 포용성의 특성을 비교 분석함으로써, 발전주의 혹은 포스트 발전주의 국면 및 특성과 도시 포용성의 관계를 규명하고자 하였다. 이를 위해 발전주의 국가의 국면과 특성이 상이한 한국·중국·일본·대만 4개 국가의 36개 대도시들의 통계자료를 이용하여 도시 포용성을 실증적으로 비교 분석하였다. 분석내용을 바탕으로 우리는 아래와 같은 결론을 내릴 수 있다.

우선 발전주의 국가의 성숙도 및 발전 국면은 도시의 포용성에도 매우 중요한 결정요인으로 작용하고 있다. 분석결과는 도시 포용성의

차원 중 역량형성과 참여, 공간적 개방 차원의 주요 지표들과 종합 차원 점수에서 한국이 대만과 중국보다 앞서 있음을 보여주고 있다. 상호호존 차원의 지표 중 하나인 ‘소수자 대한 관용’에서도 마찬가지로 특성을 보인다. 한국은 세 국가 중에서 발전주의 국가 발전 단계에서 가장 성숙도가 높고 포스트 발전주의 국가체제로 이행한 나라이고, 대만은 한국의 뒤를 따르고 있으나 여러 가지 측면에서 중국과 유사한 발전특징을 보인다. 이러한 발전주의 국면의 차이가 도시 포용성에도 그대로 나타난 것으로 보인다.

다음으로 공간적 개방성은 중국과 같이 한창 발전주의 단계에 있는 국가가 한국과 일본과 같이 포스트 발전주의 단계에 들어선 국가들보다 낮다. 아직 발전주의가 한창 진행되고 있는 도시들은 도시화가 급속히 진행되고, 이에 따라 도시의 주택 매매거래량이 급증하고 주택가격도 빠르게 상승한다. 그러나 정부의 주거복지 정책이 이러한 변화를 따라잡지 못하고 주로 중산층 이상의 주거에만 집중하게 됨에 따라, 도시 주거불평등 문제, 특히 주택 구매능력이 부족한 저소득 계층의 주택난이 발생하게 된다. 이러한 상황은 발전주의 단계가 성숙하고 포스트 발전주의 단계로 진행됨에 따라 완화될 수 있지만, 한 국가 내에서는 경제발전 수준이 높은 곳일수록 주택가격이 소득보다 빠르게 상승하여 공간적 개방성이 낮은 경향을 보이게 된다. 이러한 결과는 발전주의 국가의 도시화의 특징인 압축적, 선택적, 집중적 도시화와 깊은 연관성을 갖는다. 따라서 발전주의 국가에서 나타나는 낮은 공간적 개방성은 발전주의 도시화 과정에서 나타나는 전형적 사회적 배제 문제라 할 수 있다.

마지막으로 대만의 경우에서 확인할 수 있는 것처럼, 발전주의 이후 체제로 이행하고 있는 경우라도 국가 안보의 위기와 사회 내부의 갈등이 발생하면 도시의 포용성은 약화될 수 있다. 특히 사회적 약자에 대한 관용과 같은 측면의 포용성은 사회 내부의 갈등이 클수록 약화될 수밖에 없다. 사회 내부의 갈등은 다른 사람들에 대한 신뢰와 다른

사람의 차이에 대한 인정을 약화시킨다. 이런 환경에서는 특히 장애인, 빈곤층, 여성, 성적 소수자 등 사회적 약자가 도시의 정당한 구성원으로 인정받기 어렵고, 결과적으로 호혜적 사회관계를 맺거나 공식적 상호의존 관계에 편입되기 어렵다. 발전주의 국가는 종종 국가 안보의 위기를 빌미로 권위주의 정부를 유지하고 사회동원 체제를 유지해 오는 경향이 있었다. 이 과정에서 ‘차이’는 인정되기 어렵고, 차이를 주장하는 경우 사회갈등이 발생하기도 하였다. 이 연구는 이러한 상황이 도시의 포용성을 저해시킬 수 있음을 보여준다. 이는 한국과 같이 비록 발전주의 국가를 탈피하여 포스트 발전주의 체제로 가고 있지만 국가 안보 위기 가능성이 상존하고, 이에 따른 사회갈등이 발생할 수 있는 경우에도 시사하는 바가 크다.

이상과 같이 이 연구는 동아시아 주요 대도시를 대상으로 도시 포용성을 비교함으로써 주요 특징을 도출하고, 나아가 이러한 특징들이 발전주의 국가의 경로와 특징과 어떻게 연결되는지를 분석하고 시사점을 제시했다. 이는 동아시아 국가들의 도시들에서 발생하는 사회적 배제 문제의 원인을 이 지역 도시화의 핵심적 특징인 ‘발전주의’와 관련지어 이해하는 작업이기도 하다. 특히 이들 지역 고유의 특성이 도시 포용성이라는 보편적 문제에 어떻게 반영되었는지를 이해하는 데에 중요한 함의를 제공할 것으로 기대된다.

그럼에도 불구하고 이 연구는 동아시아 도시 포용성 관련 초기연구로서 다음과 같이 한계를 지니고 있다. 우선 구축자료의 한계로 인해 서울, 베이징, 타이베이 등 주요 대도시들을 분석하였으나 대부분 한국·중국·대만의 주요 도시이고, 동아시아 주요 선진국인 일본의 데이터가 부족하여 분석이 충분히 이뤄지지 못했다. 무엇보다 관측수가 많지 않아 정교한 통계적 분석을 하지 못하였다. 또한 2차 자료에 의존하다 보니 좀 더 다양한 측면에서 도시 포용성을 검토하지 못했다. 특히 포용도시를 구성하는 핵심 차원으로서의 상호의존을 사회적 약자의 고용 상황, 저임금 또는 비정규직 노동자의 비율, 저소득층에 대한

사회 네트워크 수준 등 여러 가지 측면에서 살펴보지 못했다. 최근에 점차 강조되고 있는 커먼즈(communs)로서의 공간 가치, 공간적 통합, 그리고 외부지향성을 공간적 개방성과 연계하여 깊이 다루지도 못했다. 이러한 작업은 후속 연구를 통해 계속 이어가고자 한다.

원고접수일: 2019년 06월 07일

심사완료일: 2019년 06월 17일

게재확정일: 2019년 06월 24일

최종원고접수일: 2019년 06월 27일

❖ Abstract

An empirical analysis of urban inclusivity of (post-) developmental states in East Asia: Comparison of South Korea, China, Japan, and Taiwan

In Kwon Park·Zhe Hong

East Asian countries have followed the development process of a ‘developmental state’ characterized by economic growth through strong state policies and market intervention by the state. In this process, the city has grown in a compact way with a focus on the function and efficiency of space, and the problem of social inclusion has not been dealt with at the city level. However, it is expected that the specific aspects will be different due to the difference of development path of post-developmental state. The purpose of this study is to investigate how the limitations and characteristics of urban inclusivity faced by large cities in East Asia are related to the stage and characteristics of post-developmental states. For this purpose, urban inclusivity is divided into four dimensions: capability building, interdependence, participation, and spatial openness, and empirical analysis is conducted on 36 metropolitan cities in East Asia including South Korea, China, Japan, and Taiwan. The analysis results show that urban inclusion patterns are different according to developmental stages and characteristics. First, cities in the phase of post-developmental state such as Korea have high level of inclusivity in the dimensions of capability building and participation. Second, spatial openness is lower in China, where the state is in the middle of the developmental process, than in post-developmental states such as Korea and Japan. Within a country, it is low in cities with high levels of development. Finally, even if the system is moving to post-developmentalism, if the crisis of national security and internal conflicts occur, the urban inclusivity in the dimension of interdependence can be reduced. These results provide important implications for understanding the causes of social exclusion in East Asian cities in relation to ‘(post-)

developmental state', a key feature of urbanization in the region, and how they have influenced urban inclusivity.

Keywords: East Asia, Developmental state, Economic development, Urban inclusivity, Comparative study

### 참고문헌

- 김민환·정현욱. 2014. 『‘양안서비스무역협정’의 쟁점과 대만 사회 갈등구조 변화. 《아태연구》 21(3), 5~35쪽.
- 김동완·신혜란. 2016. 『대항품행 그리고 성미산 스타일』. 《경제와사회》 111, 174~204쪽.
- 김수진. 2015. 『포용도시정책 수립을 위한 기초연구』. 국토연구원.
- 김순양. 2015. 『동아시아의 발전국가와 사회정책: 한국의 사례를 통한 발전주의 복지체제론의 주장들에 대한 재검토』. 《행정논총》 53(2), 27~68쪽.
- 김혜정. 2012. 『지역사회 시민의 참여활동과 영향요인』. 《한국행정학보》 46(2), 213~240쪽.
- 문 돈·정진영. 2014. 『‘발전국가모델’에서 ‘신자유주의모델’로: ‘한국발전모델’ 논쟁에 대한 비판적 평가』. 《아태연구》 21(2), 129~164쪽.
- 박상영. 2012. 『한국 ‘포스트발전국가론’의 발전과 전개: 90년대 이후 한국 발전국가 연구 경향과 향후 연구 과제』. 《현대정치연구》 5(1), 63~90쪽.
- 박종근·왕배우. 2017. 『중국 주택보장제도의 현황과 문제점 및 향후대책』. 《중국법연구》 29, 211~241쪽.
- 박인권. 2015. 『포용도시: 개념과 한국의 경험』. 《공간과 사회》 51, 95~139쪽.
- 박인권·이민주. 2016. 『도시 포용성 구성개념과 지표체계의 개발: 한국의 포용도시 의제 설정을 위하여』. 《공간과 사회》 26(4), 109~158쪽.
- 박인권·이민주·홍철·임인선. 2017. 『한국 도시의 포용성 진단과 유형별 특성 분석』. 《도시행정학보》 30(3), 111~130쪽.
- 변미리·조권중·박민진·김진아·최윤석·최지원. 2017. 『서울형 포용도시 지표체계 개발과 서울시의 포용성』. 서울연구원.
- 신현방·김지윤·이선영. 2016. 『발전주의 도시화와 젠트리피케이션, 그리고 저항의 연대』. 《공간과 사회》 57, 5~14쪽.
- 왕 정. 2018. 『중국 도시 주택보장 정책의 발전과 최근 동향』. 《국제사회보장리뷰》 2018(겨울), 102~111쪽.
- 이경아. 2018. 『대만의 성별문화와 가사노동분담 연구』. 《중국학연구》 85, 297~336쪽.
- 이성우. 2014. 『발전국가의 물가정책의 다양성: 한국, 일본, 대만 비교연구』. 《OUGHTOPIA》 29(1), 105~147쪽.
- 이주하. 2011. 『빈곤에 대한 정치사회학적 이해』. 《한국사회정책》 18(1), 11~42쪽.
- 정병순. 2016. 『서울 대도시론 위기를 넘어서 희망의 도시로: 서울형 포용도시를 향하여』. 서울연구원.

- 정영식·김경훈·김효상·양다영·강은정. 2018. 『글로벌 부동산 버블 위험 진단 및 영향 분석』. 대외경제정책연구원.
- 지주형. 2016. 『한국의 발전국가와 신자유주의 국가: 역사적 변동과 형태분석』. 《인문논총》 41, 219~261쪽.
- 최병두. 2007. 『발전주의에서 신자유주의로의 이행과 공간정책의 변화』. 《한국지역지리학회지》 13(1), 82~103쪽.
- \_\_\_\_\_. 2017. 『관계적 공간과 포용의 지리학』. 《대한지리학회지》 52(6), 661~682쪽.
- 황선아·김중구·손지현. 2016. 『포용도시를 위한 사회적·물리적 지표의 구축과 활용 방안에 관한 연구』. 《대한토목학회논문집》 36(4), 735~745쪽.
- Beeghly, L. 1986. "Social class and political participation: A review and an explanation." In *Sociological Forum* 1(3), pp. 496~513.
- Chang, H.-J. 2010. *23 things they don't tell you about capitalism*. London: Allen Lane.
- Chang, H.-J. & Grabel, I. 2004. *Reclaiming development: An alternative economic policy manual*. London & New York: Zed Books.
- Espino, N. A. 2015. *Building the Inclusive City: Theory and Practice for Confronting Urban Segregation*. New York, NY: Routledge.
- Gerometta, J. Haussermann, H. & Longo, G. 2005. "Social innovation and civil society in urban governance: Strategies for an inclusive city." *Urban studies* 42(11), pp. 2007~2021.
- Holliday, I. 2000. "Productivist welfare capitalism: Social policy in East Asia." *Political studies*, 48(4), pp. 706~723.
- Hort, S. O. & Kuhnle, S. 2000. "The coming of East and South-East Asian welfare states." *Journal of European Social Policy*, 10(2), pp. 162~184.
- Huang, Y. 2012. "Low-income housing in Chinese cities: Policies and practices." *The China Quarterly*, 212, pp. 941~964.
- Johnson, C. 1982. *MITI and the Japanese miracle: the growth of industrial policy, 1925-1975*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- \_\_\_\_\_. 1999. *The developmental state: Odyssey of a concept*. In M. Woo-Cumings (Ed.), *The developmental state* (pp. 32~60). Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Kwon, H. J. 2005. "Transforming the developmental welfare state in East Asia." *Development and Change*, 36(3), pp. 477~497.
- Shrestha, K. K. 2015. *Inclusive Urbanization: Rethinking Policy, Practice, and Research in the Age of Climate Change*. New York, NY: Routledge.
- Tsukamoto, T. 2012. "Neoliberalization of the developmental state: Tokyo's bottom up politics and state rescaling in Japan." *International Journal of Urban and Regional*

- Research*, 36(1), pp. 71~89.
- \_\_\_\_\_. 2012. "Why Is Japan Neoliberalizing? Rescaling of the Japanese Developmental State and Ideology of State-Capital Fixing." *Journal of Urban Affairs*, 34(4), pp. 395~418.
- Wang, Z. & Su, Y. 2002. "Different Ways for the Rise and Fall of Developmental States: Comparison between Taiwan and Hong Kong." In *Taiwan Society of Sociology Annual Meeting*. Taichung City, Taiwan: Tunghai University.
- Weiss, L. 2004. *States in the Global Economy: Bringing Domestic Institutions Back In*. L. Weiss, Ed. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Wong, T. C. & Liu, R. 2017. "Developmental urbanism, city image branding and the 'Right to the City' in transitional China." *Urban Policy and research*, 35(2), pp. 210~223.
- Woo-Cumings, M. 1999. *Introduction: Chalmers Johnson and the Politics of Nationalism and Development*. In M. Woo-Cumings (Ed.), *The developmental state* (pp. 1~31.). Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Zhang, F. 2017. "The Chinese developmental state: Standard accounts and new characteristics." *Journal of International Relations and Development*, 21(3), pp. 739~768.
- Zhu, J. 2004. "Local developmental state and order in China's urban development during transition." *International Journal of Urban and Regional Research*, 28(2), pp. 424~447.

<인터넷 자료>

국가별 통계자료(평균 가구원수).

한국통계청.

[http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT\\_1JC1516&vw\\_cd=&list\\_id=&scrId=&seqNo=&lang\\_mode=ko&obj\\_var\\_id=&itm\\_id=&conn\\_path=E1](http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1JC1516&vw_cd=&list_id=&scrId=&seqNo=&lang_mode=ko&obj_var_id=&itm_id=&conn_path=E1), 2019년 6월 18일 최종확인.

중국통계청.

<https://www.ceicdata.com/zh-hans/china/population-no-of-person-per-household/population-average-household-size>, 2019년 6월 18일 최종확인.

일본통계청. <https://www.stat.go.jp/english/data/handbook/c0117.html>, 2019년 6월 18일 최종확인.

대만통계청. <https://www.ris.gov.tw/app/portal/346>, 2019년 6월 18일 최종확인.

넴베오(NUMBEO) 사이트(도시별 주택가격 및 개인 월 근로소득).

<https://www.numbeo.com>, 2019년 6월 18일 최종확인.

세계성별차보고서. <https://www.weforum.org/reports/the-global-gender-gap-report-2017>,  
2019년 6월 2일 최종확인.

중국보건통계(의료서비스).

[http://www.nhfpc.gov.cn/guihuaxxs/s10743/201806/44e3cdf11fa4c7f928c879d435b6a18.](http://www.nhfpc.gov.cn/guihuaxxs/s10743/201806/44e3cdf11fa4c7f928c879d435b6a18.shtml)  
shtml, 2019년 6월 4일 최종확인.

부록

〈표 A1〉 자료의 출처

변수 연번	한국	중국	대만	일본
1	지역사회건강조사 (2015)	Chinese General Social Survey (2015)	Taiwan Social Change Survey (2015)	-
2	국민기초생활보장 수급자 통계(2015)	China Civil Affairs Statistical Yearbook (2015)	Taiwan Statistical Yearbook (2015)	-
3	동아시아사회조사 (East Asian Social Survey: EASS)(2012)	East Asian Social Survey(EASS) (2012)	East Asian Social Survey(EASS) (2012)	-
4	시군구별 기본통계 (2015)	China Statistical Yearbook (2015)	Life statistics of Taiwan (2015)	Labour and Welfare of Japan (2015)
5	시군구별 기본통계 (2015)	Chinese Health Statistics Yearbook (2015)	Taiwan Statistics Yearbook of Practicing Physicians (2015)	Japan Municipal Basic Statistics (2015)
6	EASS (2012)	EASS (2012)	EASS (2012)	-
7	인구총조사(2015)	China National Population Census (2015)	Taiwan Population Static Statistics (2015)	-
8	공연예술실태조사 (2015)	China Financial Yearbook (2015)	Taiwan General Budget for Fiscal Year 2015	Japan Statistical Yearbook (2015)
9	시군구별 기본통계 (2015)	China Statistical Yearbook (2015)	Taiwan National Library of Public Information	Japan Statistical Yearbook (2015)
10	지역별고용조사 (2015)	Third Survey on Chinese Women's Social Status (2010)	Taiwan Manpower Survey Statistics (2015)	Japan Statistical Yearbook (2015)
11	종합사회조사 (2004-2012)	Chinese Social Survey (2015)	Taiwan Social Change Survey (2015)	-
12	EASS (2012)	EASS (2012)	EASS (2012)	-
13	EASS (2012)	EASS (2012)	EASS (2012)	-
14	EASS (2012)	EASS (2012)	EASS (2012)	-
15	EASS (2012)	EASS (2012)	EASS (2012)	-
16	제6회 전국 지방선거	Chinese Municipal People's Congress	Taiwan Central Election Commission	Japan Local Council (2015)

	투표율 통계자료 (2014)			
17	NUMBEO 한국통계청 (2017) 정영식 외(2018)	NUMBEO 중국 통계청 (2017) 정영식 외(2018)	NUMBEO 대만 통계청 (2017) 정영식 외(2018)	NUMBEO 일본 통계청 (2015) 정영식 외(2018)
18	도시계획현황(2015)	China Statistical Yearbook (2015)	Taiwan Statistical Yearbook (2015)	Japan Municipal Basic Statistics (2015)