

245

서울연구원 정책리포트

2018. 2. 19



— 포용도시를 향하여_

서울형 포용도시 지표개발과 포용성 진단

변미리

서울연구원

선임연구위원, 미래연구센터장

서울연구원 정책리포트는 서울시민의 삶의 질을 향상하고
서울의 도시 경쟁력을 강화하기 위해 도시 전반의 다양한 정책 이슈를 발굴하여 분석함으로써
서울시의 비전 설정과 정책 수립에 기여하고자 작성된 정책보고서입니다.

발행인 : 서왕진

편집인 : 정희윤

발행처 : 서울연구원

06756 서울특별시 서초구 남부순환로 340길 57

02-2149-1234

www.si.re.kr

twitter.com/seoulinstitute

www.facebook.com/SeoulInstitute/

※ 이 정책리포트는 서울연구원의 연구보고서 「서울형 포용도시 지표체계 개발과 서울시의 포용성」을
바탕으로 작성되었습니다.

※ 이 정책리포트의 내용은 연구진의 견해로 서울특별시의 정책과 다를 수 있습니다.

포용도시를 향하여_ 서울형 포용도시 지표개발과 포용성 진단

	요약	3
I.	왜 포용도시인가?	4
II.	국제사회의 포용도시 논의	7
III.	서울형 포용도시 지표체계	10
IV.	서울시의 포용성 진단과 시민 인식	13
V.	정책제언	21

변미리

서울연구원
선임연구위원, 미래연구센터장

02-2149-1303
miree21@si.re.kr

새로운 변곡점 맞은 서울시, 포용도시 패러다임에 주목해야

서울의 경제·사회적 불안의 징후들이 곳곳에서 나타나고 있다. 한국사회의 성장 동력인 서울의 지위는 약화되고, 청년실업·가계부채 등이 당면과제로 떠올랐다. 고령사회로의 빠른 이행은 다양한 이슈를 둘러싼 세대 갈등을 내포하고 있다. 서울시민은 “지금까지 서울이 세계도시로 발전하는 과정이 ‘더 나은 사회’를 만들었다고 확신할 수 있는가?”라고 질문하고 있다. 서울의 사회·경제적 여건 변화는 새로운 대응방식을 요구하고 있다.

포용도시의 핵심은 불평등·불균형을 해소하고 사회참여도 확대하는 것

UN, OECD 등 국제기구와 EU 등 세계도시에서 포용도시 논의가 활발하게 이루어지고 있다. 글로벌 맥락의 ‘포용도시’ 논의는 ‘사회적 배제’와 연관되어 불평등과 불균형을 해소하고 다차원의 참여를 확대시키는 것에 중점을 둔다. 이는 개인적 배제, 공동체에서의 사회적 배제 등으로 특정한 주체의 관심이나 이해를 관철시키기 위해 타인의 참여를 배제하는 것부터 경제성장의 결과물인 이윤의 분배과정에서 배제되어 이익이나 혜택을 공유할 수 없게 되는 것까지의 현상과 과정이다. 사회적 배제는 불균형을 낳고, 이는 경제·사회·문화·정치의 영역에서 자원과 권리와 서비스를 한정하고 참여를 제한하는 불평등을 초래하는 원인이자 결과가 된다.

서울형 포용도시 지표체계를 사람, 공간, 거버넌스 포용성 등 3개 부문 34개 지표로 개발

서울형 포용도시 지표는 사람, 공간, 거버넌스의 3개 부문을 큰 틀로 삼아 6개 영역과 34개 지표로 구성했다. 사람 포용성 부문은 인적자원으로서 경제적 역량은 향상하고 있지만, 사회보험가입률 등 사회적 웰빙 영역은 상대적으로 저조하다. 공간 포용성 부문은 생활인프라와 공공서비스 접근성이 개선되고 있어 긍정적이다. 그러나 공공임대주택 비율이 OECD 평균(10.4%)에 못 미치는 7.1%를 기록하는 등 개선이 필요한 부분이 있다. 거버넌스 포용성 부문은 이웃신뢰도(5.1%)와 자원봉사 참여율(26.4%)이 OECD 평균에 비해 낮아 시민참여 영역의 개선이 필요하다.

서울시의 포용성 제고를 위한 정책비전과 제도적 강화가 필요

서울시의 포용성을 제고하기 위해서는 포용도시로의 도시비전을 재정립하고 지속적 모니터링을 바탕으로 사회적 배제 집단을 판별하여 지원하는 정책을 수립할 필요가 있다. 아울러 이러한 혁신적 정책이 지속될 수 있는 제도적 기반이 강화돼야 한다. 또한, 시민체감도 증대를 위한 포용성 지수 발표, 시간빈곤 불평등 완화를 위한 <시민시간보고서> 발간 등의 전략이 필요하다.

I. 왜 포용도시인가?

서울의 도시문제는 포용도시로 전환을 요구

새로운 변곡점을 맞은 서울시의 현재

- 인구구조의 빠른 변화로 고령화의 가속과 전반적 인구감소 추이
 - 지속적인 저출산 현상에 따라 생산활동인구가 감소하고 고령인구 비중이 증가하는 인구구조로 급격히 변화 중
 - 인구구조 변화로 사회문화적 갈등은 물론, 일자리, 국민연금, 노인복지 등 경제적 이해관계를 둘러싼 세대 간 갈등이 심화되고 있으며, 장기적으로는 세금 낼 사람이 줄게 되어 사회안전망도 위협에 빠질 수 있다는 위기감 고조

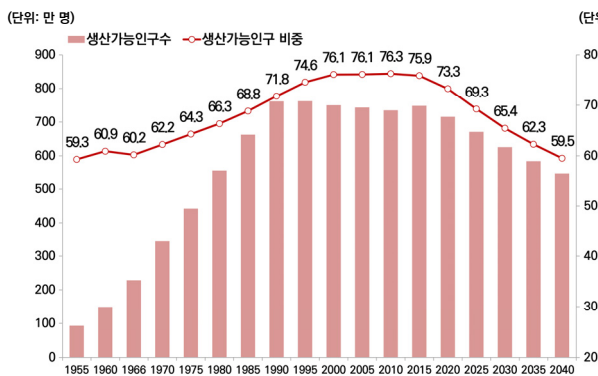


그림 1. 서울시 생산가능인구(1955~2040)

자료: (1955~2010) 통계청(각 연도), 인구총조사 자료
(2015~2040) 통계청(2014), 시·도별 장래인구추계

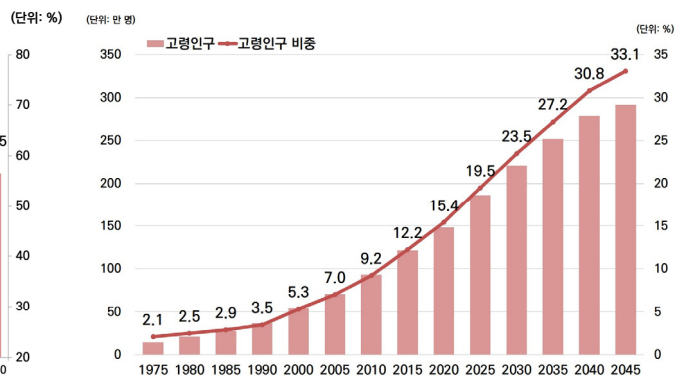


그림 2. 서울시 고령인구 변화(1975~2045)

자료: 통계청(각 연도), 장래인구추계

- 서울은 고도성장기에서 저성장기로 전환
 - 성장저하, 세대갈등, 외국인과 소수자의 배타성 등 서울의 경제·사회적 불안 징후는 심화되고 있지만, 이러한 사회문제의 해법은 역부족인 상황
 - 서울은 고도성장기를 지나 이제 저성장 시대로 접어들면서 성장둔화에 따른 경제성장기반 약화, 산업구조 변화, 세수감소 등 많은 위험 요소가 예측

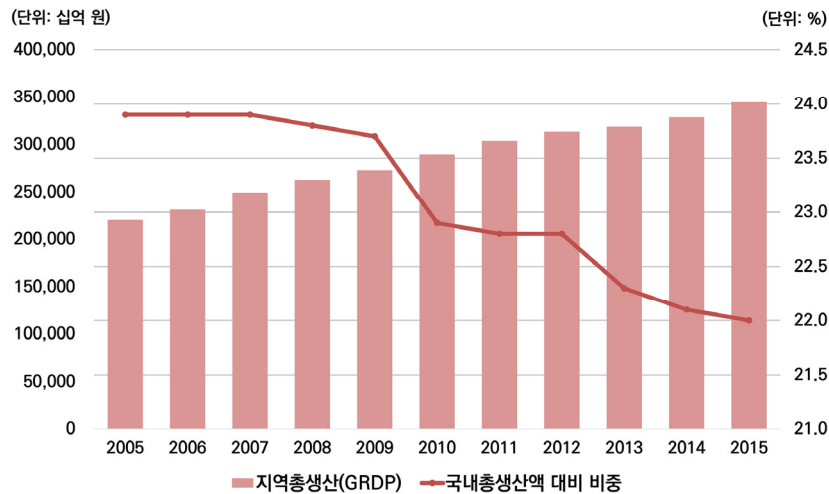


그림 3. 서울시 지역총생산(GRDP) 변화 추이(2005~2015)

자료: 통계청(각 연도), 지역소득

○ 가계부채의 지속적 증가와 청년실업

- 최근 서울의 주택 가격이 상승하면서 주거비 부담이 커져 가계부채가 확대되고, 가계 소득 부진이 지속되면서 저소득층을 중심으로 생활비 등을 위한 대출수요 증가
- 고학력 청년인구의 서울 유입으로 일자리 경쟁이 심화되고, 신규채용 감소와 비자발적 이직 증가, 직업탐색 및 재취업을 위한 자발적 실업 증가 등으로 청년실업이 사회적 문제로 부상

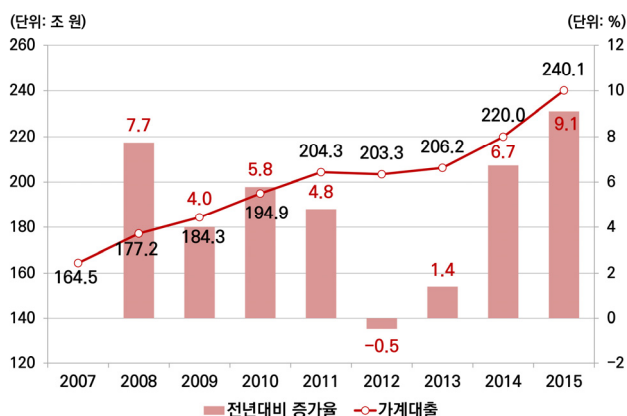


그림 4. 서울시 가계대출 규모 및 변화(2007~2015)

자료: 한국은행(각 연도), 통화금융통계(예금취급기관의 지역별 가계대출 자료 기준)

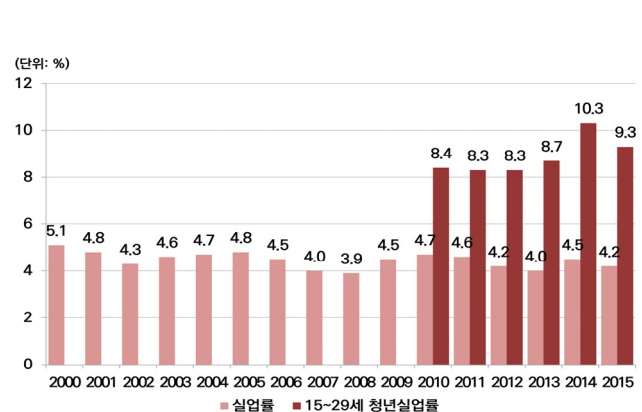


그림 5. 서울시 실업률 변화(2000~2015)

자료: 서울시, 서울통계

포용도시의 핵심은 불평등·불균형을 해소하고 사회참여를 확대하는 것

- 포용도시는 사회적 배제 완화를 바탕으로 도시의 포용성을 높이는 것이 관건
 - 사회적 배제는 경제·사회·문화·정치적 영역에서 자원, 권리, 서비스의 부재나 제한, 사회의 대다수가 이용할 수 있는 일상적인 관계 및 활동에 참여할 수 없음을 포함하는 것으로, 특정 사회집단의 기회 제약을 의미
 - 사회적 배제를 완화하기 위해 다양한 기회나 접근을 보장하고 혜택을 함께 누림으로써 개인 삶의 질 향상은 물론 사회적 결속력(social cohesion)도 강화
- 불평등과 불균등 완화를 위한 포용적 성장(inclusive growth)
 - 소득과 부의 불평등은 사회구조적 불평등의 원인이자 결과로 작용하면서 불평등을 고착화하고, 특정 계층이나 집단에 빈곤을 초래
 - 불평등을 완화하는 경제성장 또는 경제성장을 이용한 불평등의 해소를 추구하는 전략을 포괄하는 포용적 성장은 자원 배분의 형평성 제고를 경제성장의 목적으로 제시
- 사회적 과정에 참여할 수 있는 기회를 제공함으로써 사회통합 질서 구축
 - 다양한 계층과 사회집단의 목소리가 정치적 과정에 반영될 수 있도록 정책적 노력이 필요
 - 사회문화적 다양성을 존중하고 관용적인 사회에서 사회적 연대를 구축해야 사회통합의 달성이 가능

II. 국제사회의 포용도시 논의

포용도시와 포용적 성장이 도시비전으로 전면 부각

OECD에서는 포용적 성장 논의가 진행 중

- 2012년부터 본격적으로 ‘포용적 성장’ 이슈 제기
- 2014년 포용적 성장을 위한 기본틀 발표
 - 포용적 성장은 경제적 성장을 추구하는 과정에서 발생한 빈곤과 불평등 문제를 해결하기 위해 교육과 의료와 같은 비소득 기반의 측면을 함께 고려하는 성장방식으로, 빈곤감소, 불평등 해소, 지속가능성 추구를 의미(OECD, 2014)
 - 포용적 성장을 달성하기 위한 방안은 인적자원에 대한 투자, 일자리 창출, 성장 견인을 위한 구조적 변화, 조세정책의 개혁, 사회적 보호, 사회적 포용과 참여 등
- 2016년 각료이사회에서 주제로 ‘포용적 성장을 위한 생산성 제고(Enhancing productivity for inclusive growth)’를 선정
 - 포용적 성장을 위한 다각적인 전략 방안을 논의하고, 논의 결과를 포괄하는 각료 성명문을 채택
- 2016년 도시차원에서 포용도시와 포용적 성장 논의가 시작
 - 제1차 포용적 성장을 위한 챔피언 시장 회의: 뉴욕에서 서울시장을 포함한 전 세계 시장이 사회 내의 불평등 문제를 해결하겠다는 ‘도시 내 포용적 성장 New York Proposal’에 서명
 - 2016년 11월 파리에서 구체적 액션 플랜 제시
 - 정책결정과정에서 도시정부가 다양한 분야에 걸친 도시 내 불균등을 해소할 수 있는 우수정책사례와 문제해결 방안 공유
 - 2017년 10월 서울에서 열린 제3차 OECD 포용적 성장 시장회의에서 ‘서울선언문’ 발표

UN 해비타트 3차 회의에서도 포용도시 논의가 주요 의제로 채택

- 1999년 ‘도시 거버넌스에 관한 글로벌 캠페인(The Global Campaign on Urban Governance)’에서 ‘포용도시(Inclusive City)’를 기본 주제로 제시
 - 포용도시는 모든 사람이 재산, 성별, 나이, 인종, 종교에 상관없이 도시가 제공해야 할 기회들에 생산적이고 긍정적으로 참여할 수 있는 장소를 의미(UN 해비타트, 2002)
 - 포용도시의 원칙은 지속가능성, 보완성, 형평성, 효율성, 투명성과 책임, 시민참여와 시민의식, 안전성으로 구성(UN 해비타트, 2002)
- 2016년 UN 해비타트 3차 회의의 주요 어젠다로 ‘포용도시’ 제안
 - UN 해비타트는 포용도시의 개념을 구체화하려는 노력을 지속하여 3차 회의 어젠다에 포용도시 개념을 명시적으로 적용
 - 3차 회의 준비를 위해 UN은 2015년 1월부터 6월까지 특별팀(UN Task Force Team on Habitat III)을 구성해 관련 연구 영역을 확인하고, 기존의 핵심적 발견을 요약 정리한 이슈 보고서(UN HABITAT III Issue Papers)를 발간
 - 이슈 보고서는 총 6개 영역의 22개 주제로 작성되었으며, 포용都市는 첫 번째 영역인 ‘사회통합과 형평성-살만한 도시’의 첫 번째 주제

유럽연합의 포용도시론은 사회적 배제 관점에서 접근

- 유럽연합(EU)의 포용도시 논의는 사회적 배제 관점에서 진행되며, 사회적 배제의 핵심은 빈곤과 분배의 문제
 - 유럽연합은 각 국가나 도시의 빈곤을 측정하기 위해 빈곤측정 방법론을 구체화하고 사회적으로 배제되는 가장 취약한 빈곤집단을 밝혀 이를 완화하기 위한 정책 모색
 - 유럽연합은 성별, 연령별, 가구형태, 교육수준, 취업상태 등에 따라 빈곤 및 사회적 배제 위험에 크게 노출된 집단(예: 여성, 아동, 청년층, 한부모 가구, 이민자 등)을 구분 하였으며, 도시의 빈곤을 퇴치하기 위한 12개의 권고사항을 제시

세계도시의 포용도시론은 ‘하나의 뉴욕’이나 보스톤의 ‘삶의 질 제고 전략’ 등으로 표출

- 2015년 뉴욕시는 새로운 도시계획에서 성장, 지속가능성, 회복력과 형평성을 강조하는 ‘하나의 뉴욕’(OneNYC) 제시
 - ‘하나의 뉴욕’은 기존의 불평등 증가에 따른 사회적 배제 및 지역의 중요성을 포괄하는 종합계획
 - 뉴욕은 성장하고, 지속가능하며, 회복력을 갖추고 있으며, 공평한 도시임을 강조
- 보스톤시는 포용도시를 구축하기 위해 4대 목표를 설정하고 구체적 실행방안을 제시
 - 4대 목표는 지역공동체 강화를 통한 삶의 질 제고, 포용적 경제성장, 기후변화에 대응하기 위한 건강한 환경조성, 문화·오픈스페이스·인프라 투자

III. 서울형 포용도시 지표체계

사람·공간·거버넌스 포용성 등 3개 부문 34개 지표 개발

서울형 포용도시는 모든 시민이 차별받지 않고 역량을 높일 수 있는 방향으로 정의

- 서울형 포용도시는 도시의 모든 시민이 경제적, 사회적, 공간적으로 차별받지 않고 살 수 있도록 개인의 경제적 역량을 높이고, 사회적 배제를 최소화하는 도시정책을 지향·실현하는 도시를 의미
- 포용도시 프레임은 사람, 공간, 거버넌스라는 3개의 영역으로 구성
 - 최근의 도시정책은 ‘사람(人)’ 중심 정책, 배제에서 포용으로 패러다임 전환을 추구
 - 포용도시를 위해서는 사람(시민)들의 경제적 역량을 제고하고 사회적으로 배제되지 않도록 하는 것이 중요
 - ‘공간’ 측면에서 도시는 도시기반(공간과 서비스)의 공공성이 강조되며, 보편적 접근성(공공서비스의 접근성, 생활인프라 접근성)과 성장의 공유가 필요하고, 지역격차 해소를 위한 지역 형평성 추구가 필요
 - 도시관리 차원의 ‘거버넌스’적 접근은 협치와 시민참여, 투명성과 책임이 요구

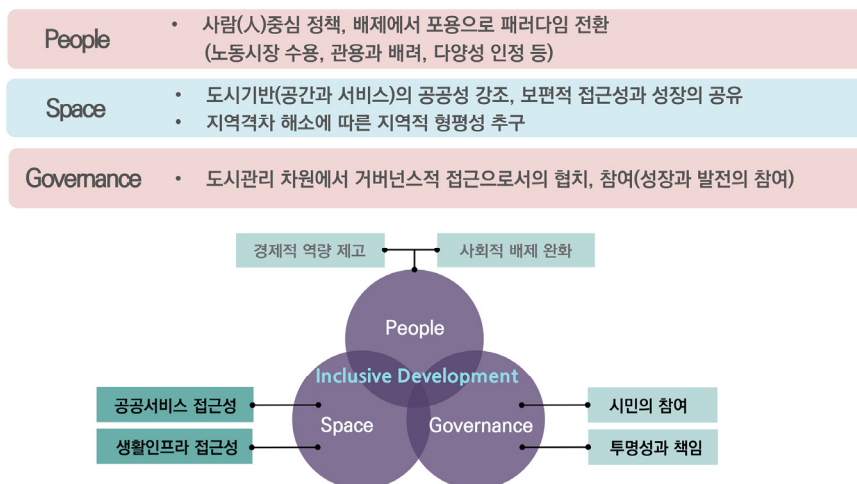


그림 6. 포용도시 프레임

서울형 포용도시 지표체계 개발 과정은 3단계로 진행

- 연구진이 마련한 초안을 전문가가 검토하고 시민 의견수렴을 거쳐 확정
- 1단계: 연구팀의 서울형 포용도시에 대한 정의와 프레임 설정에 근거하여 포용도시 지표체계(안) 작성
- 2단계: 전문가의 브레인 스토밍과 심층 인터뷰로 포용도시 지표체계의 적합도와 중요도 평가
- 3단계: 시민 서베이를 활용한 포용도시 지표체계의 중요도 평가

서울형 포용도시 지표체계는 사람 포용성, 공간 포용성, 거버넌스 포용성으로 구성

- 서울형 포용도시 지표는 3개 부문 6개 영역 34개 지표로 구성
- 【사람 포용성】, 【공간 포용성】, 【거버넌스 포용성】의 3개 부문으로 구성
- 각 부문을 구성하는 6개 영역은 【사람 포용성】의 〈경제적 역량〉과 〈사회적 웰빙〉 영역, 【공간 포용성】 부문의 〈공공서비스의 접근성〉과 〈생활인프라 접근성〉 영역, 【거버넌스 포용성】 부문의 〈시민참여〉와 〈투명성과 책임〉 영역으로 구성
 - 〈경제적 역량〉과 〈사회적 웰빙〉 영역은 인적자원의 역량과 분배의 포용성을 다루는 영역
 - 〈공공서비스의 접근성〉과 〈생활인프라 접근성〉 영역은 지역적 형평성과 보편적 접근성 측면에서 포용도시를 파악하는 영역
 - 〈시민참여〉와 〈투명성과 책임〉 영역은 참여와 투명성이라는 제도와 절차의 문제에서 포용도시를 분석하는 영역

표 1. 포용도시 프레임 서울형 포용도시 지표체계: 영역과 지표, 그리고 지표개념

구분			개념
사람 포용성	경제적 역량	지니계수 (or 빈곤율)	* 지니계수: 소득의 불평등을 나타내는 소득분배지표 (완전평등: 0, 완전불평등: 1) * 상대적 빈곤율: 중위 가처분소득 50% 미만 인구비율
		생산가능인구 중 대졸자 비율	15~64세 인구 중 대졸자의 비율
		실업률	경제활동인구(취업자+실업자)에서 실업자가 차지하는 비율
		취업률	만 15세 이상 인구 중 취업자가 차지하는 비율
		비정규직 비율	전체 임금근로자 중 비정규직 임금근로자(한시적 근로, 시간제 근로, 비전형 근로 등)의 비율
		장애인 고용률	상시근로자 중 장애인 근로자가 차지하는 비율
	사회적 웰빙	사회보험 가입률	임금근로자 중 사회보험(국민연금, 건강보험, 고용보험) 가입자의 비율
		기대수명 격차	연령 0세의 사람이 앞으로 생존할 것으로 기대되는 평균생존연수의 지역 간 차이
		공공문화예산 비율	서울시의 전체 예산 중 문화예산이 차지하는 비율
		문화서비스 만족도	문화시설, 문화프로그램, 문화서비스 등 전반적인 문화서비스에 대한 만족도
		주관적 건강 만족도	사람들이 스스로 인지하는 자신의 건강상태에 대한 만족도
		외국인에 대한 개방성	외국인을 나의 가족, 이웃, 친구로 받아들이는 주관적 허용성 정도
공간 포용성	생활 인프라 접근성	공공임대주택	공공기관 또는 민간이 재정 및 국민주택기금의 지원을 받아 건설하여 5년 이상 임대하는 모든 주택 비율
		주거비부담률	가구의 월소득 대비 주거비가 차지하는 비율
		이동권	장애인이나 교통약자가 일상생활에서 불편함 없이 자유롭게 이동할 수 있는 권리
		녹시율	지역 내 가로 면적 중 살아있는 식물 잎의 면적이 차지하는 면적비율
		녹지환경 만족도	거주지역의 녹지환경(숲, 공원)에 대한 만족도
		교통환경 만족도	교통수단(버스, 지하철, 택시)에 대한 만족도
		주거환경 만족도	주거환경(상하수도, 주택, 전기 등)에 대한 만족도
	공공 서비스 접근성	공공인터넷	공공와이파이 서비스 이용 경험률
		안전서비스	공공기관 CCTV 설치 대수
		응급대응 서비스	119 구조 처리 건수 및 119 구조활동의 사고현장 5분 내 도착률
		밤거리 안전 만족도	서울시민의 야간보행환경 만족도
거버 넌스 포용성	시민 참여	투표율	전체 선거인 중 실제 투표한 사람의 비율 (지방선거, 국회의원선거, 대통령선거)
		사회단체 수	비영리 민간단체 등록 수
		지역사회 참여율	지역사회 모임 또는 단체활동 참여율
		이웃 신뢰도	이웃에 대한 신뢰 정도
		지역 자부심	본인이 서울시민이라는 자부심 정도
		자원봉사율	자원봉사활동 참여율
	투명성 과 책임	공무원 중 여성 비율	서울시 전체 공무원 중 여성이 차지하는 비율
		사회단체 지원예산	서울시 예산 중 사회단체 지원예산액
		공공기관 신뢰도	서울시 및 자치구에 대한 신뢰 정도
		행정정보 공개율	공공기관의 정보공개 청구 처리 건 중 비공개로 결정된 건을 제외하고 전부공개 및 부분공개로 결정된 건의 비율
		공공기관 청렴도	고객(민원인, 소속직원, 정책고객)의 입장에서 공직자가 부패행위를 하지 않고, 투명하고 책임 있게 업무를 처리한 정도

IV. 서울시의 포용성 진단과 시민 인식

서울시의 부문별 포용성 정도는 세부영역별로 다른 양상

사람 포용성 부문에서 경제적 역량은 계속 향상하고 있지만, 사회적 웰빙은 답보상태

- 소득불평등과 상대적 빈곤율은 수치상으로는 완화 추세
- 지난 10년 동안 지니계수가 0.27~0.28점 사이(도시지역 2인 이상 가구소득 기준 점수)에 분포해, 지표상으로 보면 2007년 한국사회의 경제위기 전후로 지니계수가 0.3 이상을 나타내다가 2015년에는 0.3 이하로 하락
- 중위 가처분소득 50% 미만 인구비율인 상대적 빈곤율은 최근 5년 동안 완화

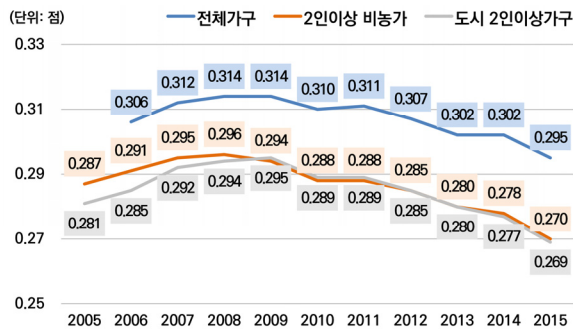


그림 7. 지니계수 추이(전국)

자료: 통계청, 가계동향조사

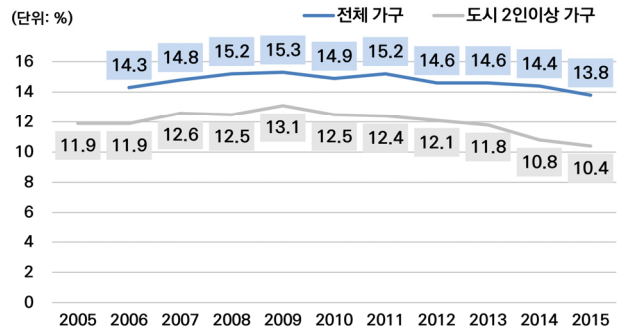


그림 8. 상대적 빈곤율 추이(전국)

자료: 통계청, 가계동향조사

- 생산가능인구 중 대졸자의 비율은 늘고, 실업률과 취업률은 등락 반복
- 인구총조사에 따르면, 서울의 생산가능인구(만 15~64세) 중 대졸 이상 학력 비율은 증가
 - 2015년 서울 생산가능인구 중 4년제 미만 대졸 이상 학력 비율은 49.0%, 4년제 이상 대졸 이상의 학력 비율은 38.1%
- 서울의 경제활동인구 중 실업자가 차지하는 비율은 지난 10년간 3.9%와 4.8% 사이에서, 취업자가 차지하는 비율은 58.1%와 60.4% 사이에서 등락 반복
- 2015년 서울의 실업자는 22만 7천 명으로 실업률이 4.2%이고, 취업자는 513만 5천 명으로 취업률이 60.0%

- 서울의 비정규직은 지속적으로 줄고, 장애인 고용률은 지속적으로 증가
 - 서울의 전체 임금근로자 중 비정규직 임금근로자 비율은 2006년 42.0%를 나타낸 이후 지속적으로 감소하여 2015년에는 31.6%
 - 장애인 고용률은 2007년 1.31%였다가, 이후 계속 증가하여 2015년엔 2.31%에 도달
- 사회보험 가입률과 주관적 건강만족도는 감소
 - 2015년 서울시 전체 임금근로자 중 사회보험 가입자의 비율은 국민연금 67.0%, 건강보험 69.7%, 고용보험 67.2%로, 3개의 사회보험 가입률 모두 2013년 이후 감소 추세
 - 지역사회건강조사에 따르면 서울시민 중 자신의 건강상태가 양호하다고 인지하는 비율은 2008년 50.9%에서 2015년 47.5%로 감소
- 열린 사회를 나타내는 외국인에 대한 개방성은 낮은 편
 - 외국인에 대한 개방성 정도(종합)는 2015년에 6.03점(10점 만점)으로 2013년과 유사한 수준

공간 포용성 부문에서 생활인프라와 공공서비스의 접근성은 나아지는 추세

- 공공임대주택의 비율은 증가하지만, 주거비부담률도 증가
 - 공공기관 또는 민간이 재정 및 국민주택기금의 지원을 받아 건설하여 5년 이상 임대하는 공공임대주택의 비율은 매년 증가하는 추세
 - 서울시의 전체 주택 중 공공임대주택비율은 2009년 4.4%에서 2014년 6.1%로 증가
 - 전국 도시지역 1인 이상 가구의 월소득 대비 주거비 소비지출이 차지하는 비율은 2007년 6.50%에서 매년 증가하는 추세이며 2015년에는 6.99%로 확인
- 녹지·교통·주거 환경은 전반적으로 개선
 - 녹시율¹⁾은 2005년(15.3%) 이후 매년 증가하여 2015년 22.6%를 기록

1) 녹시율이란 '일정 지점에 서 있는 사람의 시계(視界)내에 녹색이 점하는 비율'을 뜻하며, 그 지역의 녹색화 정도를 나타내는 지표로 사용

- 녹지환경에 대한 만족도(10점 만점)는 2008년 5.48점으로 조사된 이후 2012년 6.55점까지 꾸준히 상승하다 2014년에는 5.98점으로 하락
 - 버스, 지하철, 택시 등 교통환경에 대한 서울시민의 만족도(10점 만점)는 2005년 5.52점으로 조사된 이후 지속 증가하여 2015년에는 6.59점으로 조사
 - 서울시민의 주거환경(상하수도, 주택, 전기 등) 만족도(10점 만점)는 2015년 기준 6.16점, 주거환경 만족도는 2005년(5.39점)부터 2013년(6.44점)까지 계속 증가했지만 이후 감소 추세
- 공공서비스 접근성은 향상되고 있지만, 야간보행에 대한 만족도는 낮은 편
- 서울시 공공와이파이 서비스 이용 경험률은 2016년 57.7%로 나타났으며, 서울시가 공개된 장소에 직접 설치한 CCTV는 2015년 기준으로 총 56,813대
 - 응급대응 서비스에서 119 구급대 출동건수는 최근 6년간 지속적으로 증가(2015년 506,546건)
 - 119 구조대 출동건수는 2015년에 전년 대비 다소 감소한 127,481건으로 조사되었으며, 화재현장 5분 내 도착률은 2015년 89.7%로 2011년 이후 가장 낮은 수준
 - 서울시민 야간보행의 만족도는 2015년 5.72점(10점 만점), 서울시민이 느끼는 밤 늦게 걸어다니는 것의 위험정도는 2014년 5.53점(10점 만점)으로 조사되어 밤거리가 다소 위험하다고 느끼는 것으로 분석

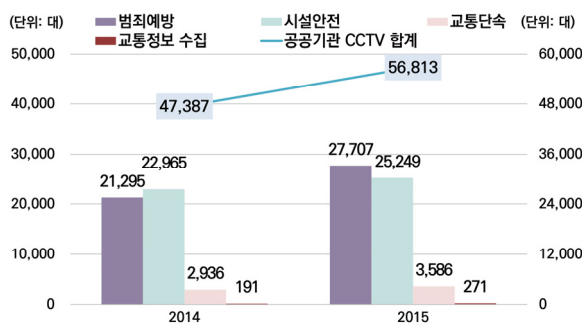


그림 9. 공공기관 CCTV 운영 현황

자료: 행정자치부, 내고장알리미

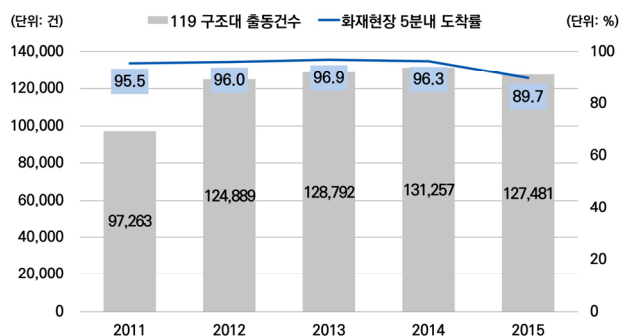


그림 10. 응급대응 서비스 현황

자료: 서울소방재난본부

거버넌스 포용성 부문에서 이웃 신뢰도는 낮은 편이며 자원봉사 참여도 감소 추세

- 이웃 신뢰도는 낮은 편이며, 자원봉사 참여율도 감소하는 추세
- 이웃 신뢰도는 2010년 6.07점 이후 감소추세를 보였으며 2013년부터 감소폭이 줄었지만, 2015년 5.51점으로 나타나 서울시민의 이웃 신뢰도는 높지 않으며 지난 6년간 큰 변화가 없는 것으로 파악
- 서울시민의 자원봉사활동 참여율은 2015년 12.3%로 2010년 24.6%를 기록한 후 최저 수치

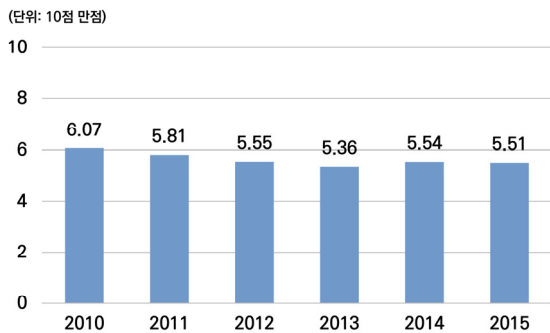


그림 11. 서울시민의 이웃 신뢰도

자료: 서울시·서울연구원, 서울서베이

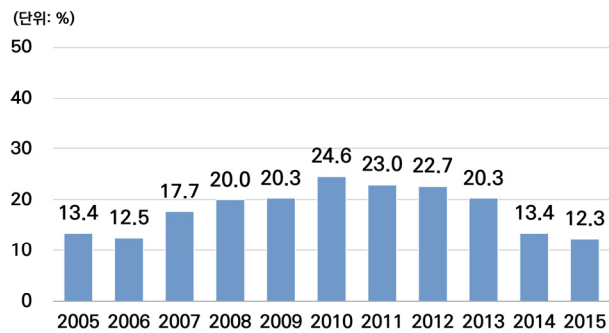


그림 12. 서울시민의 자원봉사 참여율

자료: 서울시·서울연구원, 서울서베이

- 행정정보 공개율은 높지만, 공공기관 신뢰도는 감소 추세
- 서울시의 행정정보 공개율은 2008년 이후 지속적으로 증가하여 2015년 94.7%로 나타나 서울시는 대부분 정보를 시민에게 공개하고 있음을 확인
- 서울서베이에 따르면, 서울시민의 서울시와 자치구에 대한 신뢰도는 조사가 시작된 2010년 5.73점(10점 만점)에서 2015년에는 5.05점으로 감소하는 추세²⁾

2) 이 글에서 사용한 시민만족도 관련 점수들은 서울서베이 자료에 근거하고 있음. 서울서베이는 서울시·서울연구원이 2003년부터 매년 시행하는 도시정책지표조사로 서울시 2만 가구의 15세 이상 가구원을 전수 조사하는 대규모 표본조사(2016년 기준 조사 가구원 수는 4만 6천여 명)임. 서울서베이는 주거와 생활, 문화와 사회, 의식과 가치 등 시민의 삶에 대한 포괄적인 내용을 조사·분석하여 시민의 삶의 질을 모니터링하는 조사

서울시 포용성 정도는 OECD에 견줘 대체로 낮아³⁾

사람 포용성에서 경제적 역량은 높고 사회적 웰빙 영역은 낮게 조사

- 경제적 역량은 대졸자 비율이 높지만, 취업률은 낮고 비정규직 비율이 높아
- 서울의 생산가능인구 중 대졸자 비율은 2015년 기준 49%이며 이는 OECD 평균 (35%)보다 높은 수준
- 실업률은 서울이 4.2%, OECD 평균이 7.0%로 나타났으며, 취업률은 서울이 60%, OECD 평균이 66.4%로 실업률과 취업률 모두 서울이 OECD 평균보다 아래
- 비정규직 비율은 서울(31.6%)이 OECD 평균(20.3%)보다 높은 것으로 파악

사회적 배제 영역 중 문화예산의 비율과 주관적 건강 만족도가 낮게 조사

- 공공문화예산 비율을 비교해 보면, OECD 평균은 2.8%이지만, 우리나라는 2.49%로 나타나 OECD 국가 평균에 미치지 못하는 수준
- 건강상태의 주관적 만족도는 OECD 평균이 68점(100점 만점)이었지만, 서울(한국)은 35점으로 매우 저조

서울형 포용도시 지표		OECD 지표		
사람 포용성	경제적 역량	<ul style="list-style-type: none">• 지니계수 0.302(전국)• 생산가능인구 중 대졸자 비율 49%(서울)• 실업률 4.2%(서울)• 취업률 60%(서울)• 비정규직 비율 31.6%(서울)• 장애인 고용률	<ul style="list-style-type: none">• Gini coefficient 0.318• 대졸 이상 비율 35%• 실업률 7.0%• 취업률 66.4%• Part-time employment 20.3%	<ul style="list-style-type: none">● 평균에 못 미침● 평균 이상● 평균에 못 미침● 평균에 못 미침● 평균 이상
	사회적 배제	<ul style="list-style-type: none">• 공공문화 예산 비율 2.49%(전국)• 주관적 건강만족도 35.0%(전국)	<ul style="list-style-type: none">• 중앙정부 문화예산 비율 2.8%• 양호한 주관적 건강수준 인지를 68.0%	<ul style="list-style-type: none">● 평균에 못 미침● 평균에 못 미침

그림 13. 사람 포용성 지표 비교 결과

3) 이 분석은 우리가 개발한 서울형 포용 지표 중 데이터가 가용한 OECD 자료와 비교한 결과임.

공간 포용성 중 공공임대주택 비율이 OECD 평균 수준에 미치지 못해

- 공공임대주택 비율이 낮으며, 주거비 부담률은 약간 낮은 편
- 공공임대주택 비율은 OECD 평균이 10.4%이고 우리나라는 7.1%로 나타나 공공임대주택의 공급이 증가하는 추세에도 불구하고, 여전히 다른 OECD 국가에 견줘 낮은 수준
- 한편 월소득 대비 주거비 소비지출이 차지하는 비율인 주거비 부담률은 OECD 평균이 18.0%, 우리나라는 16.0%로 조사



그림 14. 공간 포용성 지표 비교 결과

거버넌스 포용성은 시민참여 중 사회자본이 취약

- 투표율은 높지만, 타인에 대한 신뢰도와 자원봉사율이 낮은 편
- OECD 국가의 평균 투표율은 68.4%이고, 서울의 2012년 대선 투표율은 75.1%로 나타나 상대적으로 서울시민의 투표율이 높은 것으로 확인
- 유럽 OECD 국가의 타인에 대한 신뢰도는 평균 5.8점(10점 만점)이지만, 서울시민의 이웃 신뢰도는 5.51점으로 상대적으로 타인에 대한 신뢰도가 낮은 편
- 자원봉사 참여율은 OECD 평균이 34.2%, 우리나라는 26.4%로 나타나 상대적으로 자원봉사 참여율이 저조



그림 15. 거버넌스 포용성 지표 비교 결과

서울시의 포용성 정도에 대해 시민들은 약간 부정적

서울시의 불평등은 5년 전 대비 증가해 포용도시로 나아가기 위한 서울시 노력이 더 필요

- 서울시민의 절반가량(49%)은 서울시의 경제사회적 불평등 정도가 5년 전보다 증가했다고 생각했으며, 감소했다는 응답률(16.2%)보다 3배 이상 높게 인식

(단위: %)

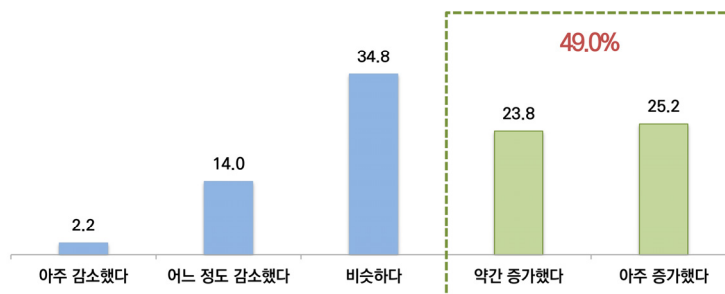


그림 16. 현재 서울의 경제사회적 불평등 정도(5년 전 대비)

질문: 선생님이 보시기에 서울의 경제사회적 불평등 정도가 5년 전에 비해 증가했다고 생각하십니까?
아니면 감소했다고 생각하십니까?

표 2. 설문조사 개요

조사목적	서울형 포용도시 지표체계에 관한 시민조사
조사기간	2016년 11월 24일~28일
조사대상	서울시민 500명(온라인 서베이, 514명 응답)
주요내용	서울형 포용도시 지표를 구성하는 6개 요소와 이를 측정하는 34개 세부지표에 대해 서울시민이 인식하는 중요도를 조사

- 서울시가 사회적 차별과 배제를 해소하기 위해 어느 정도 노력했느냐에 대해 시민의 절반 정도(49.8%)는 ‘노력하는 편이다’라는 견해를, 또 다른 절반 정도(50.2%)는 ‘노력하지 않는 편이다’라는 의견

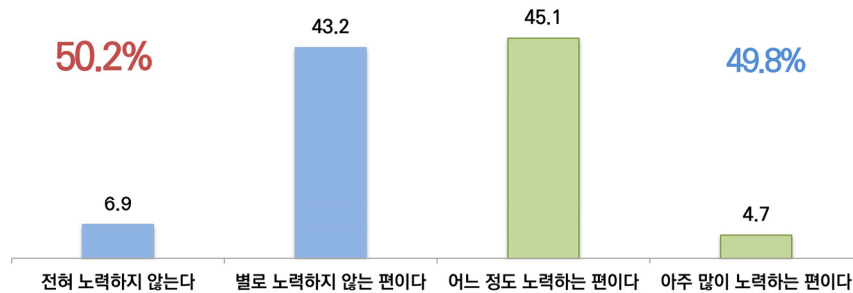


그림 17. 서울시의 사회적 차별과 배제 해소 노력

질문: 선생님이 보시기에 서울시는 서울의 사회적 차별과 배제를 해소하기 위해 어느 정도 노력하고 있다고 생각하십니까?

- 서울시민은 서울을 좀 더 포용적인 사회로 만들려면 무엇보다도 ‘공공정책의 투명성과 책임성을 높이기 위한 정책’(25.9%)이 필요하다고 생각
- 그다음은 ‘공공일자리 만들기 정책’(18.6%), ‘저소득층과 소수자를 위한 지원 정책’(18.3%), ‘생활인프라 개선을 통한 공공서비스 증진 정책’(16.0%), ‘공공시설의 지역 간 격차를 해소하기 위한 정책’(15.4%) 등의 순으로 응답

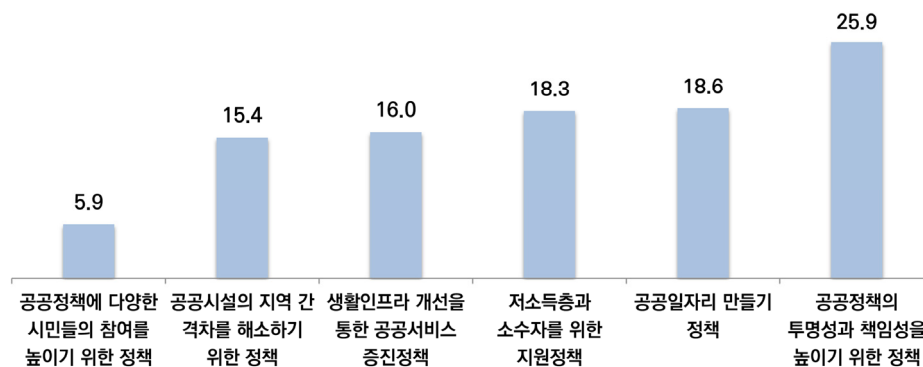


그림 18. 포용사회를 만들기 위해 우선적으로 해야 할 일(1순위)

질문: 선생님이 보시기에 서울시가 사회적 차별과 배제를 해소하고 함께 살아가는 ‘포용사회’를 만들기 위해 가장 우선해야 하는 일은 무엇이라고 생각하십니까?

V. 정책제언

서울시, 포용도시로의 도시비전과 기반을 강화

서울시의 지속가능한 발전을 위한 포용도시의 정책비전 수립이 필요

- 포용도시 지향을 위한 서울의 포용성 진단 모니터링을 체계화
 - 증거기반(evidence based) 정책의 중요성을 고려한 체계적인 모니터링 필요
- 사람 포용성을 높이기 위한 경제적 역량의 불평등 완화와 사회적 웰빙 정책 강화
 - 서울시의 노동과 일자리의 불평등을 완화하기 위한 다양한 시도에도 불구하고, 시민들의 서울시 노력에 대한 인지 정도가 낮아 개선이 필요
- 공간 포용성 증대를 위해 생활인프라 접근성을 높여야
 - 주거비부담률, 주거환경만족도, 녹지환경만족도 등 생활인프라 접근성의 개선 필요
- 시민의 실질적 참여를 보장하기 위한 ‘시간 불평등 완화’ 정책 필요
 - 시민참여가 실질적으로 이뤄지고 사회자본이 축적되기 위해서는 시민들의 ‘시간 불평등’이 완화되어야만 체계적으로 배제되는 집단들의 실질적 참여가 활성화

주요 추진전략

주요 과제	추진전략
서울의 포용성 진단을 위한 모니터링 체계화	- 포용도시 지표체계의 지속화를 위한 데이터 구축 - 사회적 배제 원인을 구명하기 위한 질적 지표 확충 필요 - 포용성 지수를 발표해 시민체감도 증대
경제적 역량의 불평등 완화와 사회적 웰빙 제고 정책 강화	- 사람 포용성을 높이기 위한 경제적 역량 제고 정책 추진 - 사회적 웰빙 영역에서 OECD 평균에 비해 낮은 지표를 개선하기 위한 관련 정책의 지속 개발
공간 포용성 증대를 위해 생활인프라 접근성 높여야	- 서울시의 공간 포용성 증대를 위한 시책들이 지속 추진될 수 있도록 이해관계자들의 협력추진체계 마련
‘시간 불평등 완화’ 정책으로 실질적 참여 제고	- 시민시간 사용 모니터링 도입 - 시민시간 사용 분석을 바탕으로 한 <시민시간보고서> 발간

서울시 포용성 진단을 위한 모니터링 체계화

포용도시 지표체계의 지속화를 위한 체계적 모니터링 시스템 구축이 필요

- 증거기반(evidence based) 정책 입안을 위한 양질의 데이터 생산이 필요
 - 오늘날의 정책은 ‘증거기반’에 입각해야 하며, 이를 위해서는 판단기준으로 삼을 지표, 지표를 근거로 한 데이터 분석, 분석 결과를 활용한 정책 진단과 평가 등의 순환 고리 필요
 - 서울형 포용도시 지표를 근거로 OECD와의 비교 분석을 시도했지만 많은 데이터가 정량화되지 못해 비교 불가능한 부분이 많아 한계를 노출
 - 양질의 데이터 생산을 위한 통계 인프라 강화

사회적 배제 원인 규명을 위한 질적 지표의 확충이 필요

- 포용도시를 구현하기 위해서는 다차원적 배제의 원인 규명이 필요
 - 현재 개발된 서울형 포용도시 지표체계는 일차적으로 양적 데이터를 중심으로 개발된 것으로 향후 포용도시 관련 정책의 근거로 활용하기 위해서는 질적 데이터를 포함하는 지표까지 확충이 요구

서울의 포용성 지수 발표를 이용한 시민체감도 증대 노력이 필요

- 서울시는 포용도시로 나아가기 위한 다양한 정책을 시도하고 있지만, 서울시의 노력 정도에 대한 시민의 평가는 낮은 편
 - 서울시의 포용성 지수를 주기적으로 발표해 거버넌스의 투명성과 책임성 영역을 제고할 뿐 아니라 서울시의 노력에 대한 시민 체감도도 높일 필요

경제적 역량의 불평등 완화와 사회적 웰빙 정책 강화

노동과 일자리의 불평등 완화 정책의 지속화 필요

- 사람 포용성에서 경제적 역량 중 비정규직 등 노동영역의 불평등성이 높아
- 서울시는 현재도 서울의 인적 역량을 강화하고 노동과 일자리에서의 불평등을 완화하기 위해 생활임금 정책 등 다양하고 혁신적인 정책을 시도
- “노동에 대한 투자가 사람에 대한 투자이고, 곧 미래에 대한 투자”라는 ‘노동존중 서울시’ 등 서울시의 정책적 노력이 실질적인 성과를 낸다면 사회경제적 불평등 심화에 대한 인식이 개선될 것으로 예상
- 해외 대도시들은 인구사회적 특성에 따른 차별과 불평등을 완화하기 위하여 생애주기 단계에 따라 불평등 요인을 발굴하고 그 요소들을 최소화하기 위한 정책을 개발 중
 - 서울시도 사람 중심의 포용성을 높이기 위한 정책의 지속적 추진이 필요

사회적 웰빙 영역을 개선하기 위한 여가, 건강, 사회적 개방성 관련 정책 개발이 필요

- 일과 여가의 균형을 위해 문화서비스 만족도를 높이고, 다문화환경으로 변화 중인 서울의 개방성을 높일 수 있는 사회적 환경의 조성이 필요
- 서울시의 포용지표 중 주관적 건강인식, 개방성 지표 등이 OECD 평균에 비해 낮아 이와 관련한 사회자본 축적을 돕는 관련 정책 개발에 집중

공간 포용성에서 생활인프라 접근성 제고 노력 지속

서울의 주거관련 상황 개선으로 생활인프라 접근성 수준을 높일 필요

- 서울시의 생활인프라 접근성 제고를 위한 혁신적 정책이 지속될 기반을 확장이 중요
- 서울의 공간 포용성은 OECD 평균 수준에 견줘 상대적으로 낮으며, 특히 주거비 부담률, 주거환경만족도, 녹지환경만족도 등 생활인프라 접근성 영역이 개선될 필요
- 서울시는 사회적 배제 차원에서 공간적 배제가 구조화되는 현상을 완화하기 위한 다양한 시책을 추진 중이며, 이러한 정책이 지속될 수 있도록 정책관련 이해관계자들이 협력할 수 있는 환경조성이 필요

‘시간 불평등 완화’로 실질적인 참여 환경 조성

시민의 시간 사용 모니터링을 도입해 실질적 불평등 완화 근거를 마련할 필요

- 소수자들은 참여과정에서 체계적으로 배제되며 이 과정의 핵심에 ‘시간빈곤’이 있어
- 유럽에서는 시간빈곤의 불평등을 해소하기 위해 시민들의 균형 잡힌 삶을 모니터링 하는 ‘시간부서’를 도입, 시행 중
- 서울시는 ‘시간부서’ 도입을 고려할 수 있으며, 이에 앞서 우선적으로 서울시민들의 시간이 어떻게 사용되는지에 대한 시민시간 모니터링을 시행할 시점
- 시민의 시간 사용은 노동조건, 일과 가정의 양립을 위한 돌봄 시설과 여가시간을 풍요롭게 만들 수 있는 문화자원 등의 확충과 밀접하게 연관되어 있으므로 시민들의 시간 사용을 조사·분석해 <시민시간보고서>를 발간할 필요성이 높아져

서울연구원 정책리포트는
서울연구원 홈페이지
www.si.re.kr를 통해서도
보실 수 있습니다.

06756
서울특별시 서초구
남부순환로 340길 57

02-2149-1234
www.si.re.kr
twitter.com/seoulinstitute
www.facebook.com/SeoulInstitute