

도시의 포용적 성장 제고를 위한 새로운 도시정책

- OECD는 국가수준의 포용적 성장을 넘어 도시의 포용적 성장*을 견인하기 위한 정책방향을 담은 보고서(Making Cities Work for All : Data and Actions for Inclusive Growth)를 발행(10월13일)

* 국가의 포용적 성장을 견인하기 위해 제시된 성장방향, 구체적 작업계획, 방법론, 정책 등이 도시에도 적용되어야 함을 강조

- 아울러, OECD와 미국 포드재단의 주도로 파리, 뉴욕, 서울 등 세계 43개 도시가 참여하여는 ‘도시 내 포용적 성장 캠페인’* 시작

* 교육과 일자리, 주택 등 다양한 분야에서 포용적 성장을 위한 정책과 활동을 찾고 이를 공유하자는 취지의 ‘도시 내 포용적 성장 캠페인(Inclusive Growth in Cities Campaign) 뉴욕 선언문’을 채택함

- 도시들의 포용적인 성장을 제고하기 위해서는 문제를 정확히 진단하고 대응 방향을 설정하고, 정책 전반에 걸친 포용성 증진 대책 필요

- (통계로 본 OECD 도시정책 합의) OECD 국가 도시들은 ① 소득과 소득이외 분야 불평등 해소를 위한 도시단위 정책이 필요 ② 특히, 대도시의 포용적 성장제고 노력 필요 ③ 부정적 효과를 초래하는 공간적 분리를 예방하고 혼합을 촉진하는 정책(주거, 교통, 교육, 환경 등)의 필요 ④ 효율적이고 간소화된 대도시간 협력체계의 구축 필요

- (노동시장) 대부분의 여성, 청년, 노인, 이민자, 외국인 등에게 양질의 일자리와 취업 및 사업 기회를 제공하거나 넓히는 정책 강화

- (교육정책) 교육과 스킬은 인적역량 확충, 이민자, 저소득층 등 취약계층에 대해 유아교육부터 생애 전반에 걸친 지원 강화 필요

- (주택정책) 주거소유* 지원정책, 주택수당, 임대주택 확대, 임대료 지원 및 임대료 제한 등의 다양한 방법을 활용 공간적 분리 해소

- (교통정책) 일자리, 교육, 보건, 공공서비스, 소비 등에 대한 접근성을 제고하고, 광역단위 교통서비스 효율화를 위한 광역교통기구 설치

※ 동 보고서는 OECD 도시의 포용적 성장(Making Cities Work for All : Data and Actions for Inclusive Growth, 10월 13일 발행) 등을 참고로 작성함

I. 포용적 성장(Inclusive Growth) 개요

- OECD 포용적 성장 이니셔티브는 '12년 '포용적 성장을 위한 전략적 정책개발'이라는 NAEC의 과제*로서 추진되었음

"Inclusive Growth deals with the idea that growth is important but not sufficient to generate sustained improvement in welfare, unless the dividends of growth are shared fairly among individuals and social groups" (OECD Framework for Inclusive Growth '14.5)

* OECD는 08년 경제위기 이후 저성장 고착화와 분배악화 등 새로운 이슈에 대응하기 위하여 '경제적 도전에 대한 새로운 접근(NAEC)'을 출범

- 포용적 성장을 '성장과실이 사회계층과 개인에게 공정하게 분배되어 웰빙의 지속적 개선'이 가능한 성장으로 파악
 - 웰빙은 소득과 비소득부문(건강·교육·환경 등)을 모두 포괄하고 있는 다차원적 개념이며 OECD 웰빙지수도 이러한 아이디어에 기반
 - OECD 포용적 성장은 시장원리에 기반을 두고 분배와 성장의 조화를 추구한다는 입장에서 분배만 강조하는 임금주도 성장론과 차별화됨
- '15년은 포용적 성장이 지향해야할 구체적 방향을 다음과 같이 제시

-
- ① 경제성장과 사회진보를 동시 추진하고, 경제성장의 목적은 삶의 질(웰빙) 제고임
 - ② 장기적 성장을 위해서 성장과실의 폭넓은 공유가 필수
 - ③ 기회의 불평등 뿐만 아니라 결과의 불평등을 모두 고려
 - ④ 경제정책이 성장에 미치는 효과뿐만 아니라 소득, 건강, 고용과 다른 부문에 미치는 효과도 모두 고려해야 함
 - ⑤ 정책형성과정은 모든 관련자(stake-holder)의 입장이 반영되는 포용적인 'whole-of-government approach'여야 함
-

- '16년은 아래 4대 부문의 구체적 작업계획(Work Program)을 제시함

-
- ① (방법론) 다차원적 생활수준측정 통계 개발·보완, 다차원적인 정책대안 정리
 - ② (부문별) 건강, 교육·스킬, 혁신, 경쟁과 금융, 지역과 도시, 거버넌스, 도시공기질, 조세디자인, 청년고용과 사회보장부문 등 연구
 - ③ (국가적) 포용적성장 정책틀을 국가에 적용, 사례연구로 best practice 도출
 - ④ (지역적) 지역적 특수성을 감안하여 적절한 정책틀을 개발
-

II. OECD 도시의 포용적 성장 추진경위

- OECD 국가들의 포용적 성장을 견인하기 위해 제시된 성장방향, 구체적인 작업계획, 방법론 등이 도시에도 적용되어야 함을 강조
 - OECD의 기존의 사회통합(형평성)중심 및 성장위주 도시정책과는 다른 새로운 도시정책 패러다임(포용적 성장 도시정책은)을 제시

	사회통합중심 정책	성장중심 정책	포용적 성장중심 정책
목표	저개발 지역에 대한 보상을 통한 형평성 제고	선택과 집중에 의한 도시의 성장(경쟁력) 제고	형평성과 성장을 동시 추구
개입 단위	행정단위 도시구역	모든 기능단위 도시구역	모든 기능단위 구역과 특히 그 내부 불평등 지역에 관심
전략	단일 분야 접근	다양한 분야에서 접근	다양한 분야에서 접근
도구	하향식 보조와 지원	경쟁력이 있는 지역을 선정하고 인프라 건설 지원	모두의 삶의 질 개선 지원
주체	중앙정부	국가/지자체/기업의 협력	총체적 협력관계 구축 (중앙/지방 정부, 공공/민간/기업/시민단체 등)

- OECD와 미국 포드재단이 주도하고 파리, 뉴욕, 서울 등 세계 43개 도시가 참여하여는 ‘도시 내 포용적 성장 캠페인’ 시작
 - 2016년 3월 뉴욕에서 ‘도시 내 포용적 성장 캠페인(Inclusive Growth in Cities Campaign)’을 창립하고,
 - 교육과 일자리, 주택 등 다양한 분야에서 포용적 성장을 위한 정책과 활동을 찾고 이를 공유하자는 취지의 '뉴욕 선언문'을 채택
 - 2016년 11월 OECD 본부가 있는 프랑스 파리에서 1차 전체 회의 예정
 - 2017년은 상반기 2차 회의의 서울 개최를 제안(서울시)

□ 도시들의 포용적 성장 현황

○ OECD는 포용적 성장 분석의 다면성(multi-dimensionality), 분포(distribution), 정책적합성(policy relevance)을 특히 강조

* 포용적 성장은 소득을 넘어서는 다면적(multi-dimensional) 개념이며, 포용적 성장 정책은 소득 및 소득 이외 영역의 성과와 분포를 개선하는 데 효과적이어야 함

－ 소득과 비소득 영역의 성과와 소득분배 수준을 포괄하는 “다면적 삶의 수준”(MDLS, Multi-Dimensional Living Standards)을 개발

⇒ OECD는 소득, 고용, 건강을 MDLS가 포괄하는 영역으로 선택(소득은 가계 가처분 소득, 고용은 실업률, 건강은 기대수명(life expectancy)을 대용 지표로 활용함)

－ MDLS의 유효성에도 불구하고, 도시까지 이를 적용하는 것은 자료수집의 한계와 측정단위의 상이 등으로 많은 어려움 존재

○ 대안으로, 아래의 다양한 자료들을 통해 포용적 성장 측정/예측 가능

◇ 도시의 성장기여도 및 포용성 정도

① 대도시들은 국가의 성장견인차로서 역할 수행함, 그러나 나라별도 그 기여도는 상이함

* 한국/이태리는 대도시에서 80% 일자리 창출(2000-14), 스위스는 30% 미만

② 대도시에는 소득과 소득이외의 분야에 걸쳐 광범위한 불평등 존재

* 멜버른 중심지는 가난한 외곽에 비해 9배 이상의 소득

◇ 도시의 크기와 포용적 성장

① 도시의 크기가 증가할수록 소득격차는 더 증가함(150만이상 도시는 이하도시보다 소득격차 큼)

② '08년 경제위기에도 불구하고, 대도시들이 MDLS가 그 외의지역에 비해 생활수준이 오히려 증가

* 대도시지역의 MDLS가 아니지역에 비해 30%이상증(2007-12)

◇ 도시에서의 공간적 분리

① 부자와 빈자는 물리적으로 명확하게 구분되어 거주형태를 보임

* 덴마크와 네덜란드는 부유한 사람들이 모여살고, 캐나다/미국/프랑스는 가난한 사람들끼리 모여 살

② 도시의 부자와 빈자는 물리적으로 명확하게 구분은 주민들의 기회(신분, 직업, 교육 등)를 장기간 훼손

* 하위20% 소득의 부모와 거주한 사람은 이외의 사람들보다 5-6% 소득이 적음(분가 12년후, 네덜란드)

③ 도시는 사회계층 이동성을 가능하게 함

* 미국/캐나다 대도시지역에서, 개인소득은 부모의 소득과의 상관관계가 상대적으로 적음

◇ 도시의 행정/협치 구조

행정적인 분절이 많은 도시일수록 도시의 공간적 분절이 심함

Ⅲ. 도시의 포용적 성장 제고 방안(정책 방향 및 분야별 대안)

자료와 통계의 객관적 분석을 통해 문제를 정확히 진단하고 대응 방향을 설정하고, 국가와 도시의 각종 정책 전반에 걸친 포용성 증진 대책 필요

① 정책 방향 설정(기존 통계자료의 정책적 함의)

- 도시의 성장기여도 및 포용성 정도, 도시의 크기와 포용적 성장관련 통계를 볼 때 다음과 같은 정책 시사점을 제공
 - 소득과 소득이외 분야 불평등 해소를 위한 도시(마을 포함)단위 정책 필요
 - 특히 대도시일수록 불평등이 심하므로 대도시의 포용적 성장 노력이 필요
- 도시에서의 공간적 분리, 도시의 행정/협치 구조와 관련 통계를 볼 때 다음과 같은 정책 시사점을 제공
 - 부정적 효과를 초래하는 공간적 분리를 예방하고 혼합을 촉진하는 정책(주거, 교통, 교육, 환경 등)의 필요
 - 보다 효율적이고 간소화된 대도시간 거버넌스체계의 구축 필요

② 포용적 노동시장 조성

- 대부분의 여성, 청년, 노인, 이민자, 외국인 등에게 양질의 일자리와 취업/사업 기회를 제고하거나 넓히는 정책을 강조
 - 노동시장내에 기존 취업자에 비해 여성, 청년, 노인, 이민자, 외국인 등에 불리한 구조적·제도적 요인 파악 및 대응 필요
- 도시들은 선택과 집중 전략에 의해 그 지역에 가장 적합한 산업과 그에 따르는 양질의 일자리를 창출하는 적극적 역할을 수행해야 함
 - 이를 지원하기 위한 주택, 교통, 토지이용계획, 교육 정책과의 정합성을 제고하는 통합적 정책 접근 방법 필요

③ 포용적 교육정책

- 교육과 스킬은 인적역량 확충을 통한 포용성 개선의 효과적 수단, 아울러, 고용가능성, 노동 생산성, 소득 등 경제적 성과뿐만 아니라 사회 참여, 건강, 웰빙 등 사회적 성과에도 긍정적 영향
- 초기 단계부터 교육접근성을 높이고, 인지적 역량뿐만 아니라 사회·정서적 역량을 배양할 것을 강조함
 - 또한 장기적 생산성 증가를 위해 자원배분의 효율성 제고 차원에서 스킬의 효율적 배분 정책이 필요함을 역설
- 포용성 증진을 위해서는 이민자, 저소득층 등 취약계층에 대해 유아교육부터 생애 전반에 걸친 교육적 지원을 강화할 필요
- 지역 및 도시차원에서 교육정책 협력체(지자체, 산업, 대학, 민간 등)를 구성하여 체계적으로 취약계층 학생들의 계층이동을 지원

③ 포용적 보건정책

- 공공의료·질병예방 정책을 통해 취약계층의 건강상태를 증진하고 기대수명을 높여 취약계층의 고용 및 사회적 통합 증진
 - 건강상태의 불평등 완화 및 평등한 의료서비스 접근 보장
- 도시의 취약계층에 대한 맞춤형 서비스로 사회통합 향상 필요
 - 정신건강 문제를 지닌 청소년과 근로자의 학업 및 직장 복귀 지원을 위한 체계적 프로그램 마련 및 접근성 확대
 - 건강, 소득, 고용, 스킬 간 인과관계를 파악하고, 인구고령화로 인해 소득불평등 문제가 심화되지 않도록 통합적 정책 접근
- 신속하고 효율적인 보건 서비스 및 진료를 위해 첨단기술(ITC) 활용 가능

④ 포용적 주택정책

- 효율적인 주택정책은 부정적 효과를 초래하는 공간적 분리를 예방하고 계층간 이동과 사회적 혼합을 촉진하는 효과를 가짐
 - 주거소유* 지원정책, 주택수당, 임대주택 확대, 임대료지원 및 임대료 제한 등의 다양한 방법을 활용하여 도시의 포용성 성장 제고 가능
- * 다만, 소유 지원은 도시의 무분별 확산과 노동 이동성을 약화 시키는 부작용이 공존함
- 도심의 재개발, 재건축으로 인한 기존 거주민들이 퇴출(Gentrification) 되는 구조에서 국가와 도시가 협력하여 이를 대처하는 정책을 강조함

⑤ 포용적 교통정책

- 일자리, 교육, 보건, 공공서비스, 소비 등 모든 경제활동에 대한 접근성을 제공하는 교통시스템은 확충은 도시의 생산성 및 평등성을 제고함
 - 도시 시설에 대한 평등한 접근을 강화뿐만 아니라 도시 시설의 안전성 제고 방안에 대해서도 관심 필요
- 광역단위의 통합되고 효율적인 교통서비스를 제공을 광역교통기구 설치
 - 소외된 지역에 교통서비스를 제공하는 것은 매우 강력한 포용적 성장 효과(교육, 일자리, 문화, 소비 등)가 유발되며 도시간 협력에 의해서 운영의 효율성과 교통 서비스 비용을 절감(통합 요금제, 패스 등) 가능

⑥ 포용적 환경정책

- 도시 대기오염 경제적 비용* 막대하고 도시내 지역간 격차 해소 필요
 - * 34개 OECD국가의 대기오염으로 인한 건강피해의 경제적 비용은 2010년 1.7조 USD, 중국 1.4조 USD, 인도 0.5조 USD 등 전세계 약 3.5조USD (OECD, 2014)
- 자전거, 버스, 지하철, 택시, 보행이 통합적으로 연결된 통합교통시스템 구축과 개인 차량 이용을 통제, 자전거/보행 활성화, 친환경 차량 촉진 등을 통한 도시의 대기 환경의 질을 개선할 필요

작성자 : 안석환 참서관(원소속 : 국토교통부, swahn14@mofa.go.kr)