

2017 서울특별시의회 연구용역 최종보고서

# 서울시민의 소득불평등 해소와 빈곤 탈피를 위한 서울시의회의 역할

2017. 12.



서울특별시의회  
SEOUL METROPOLITAN COUNCIL



# 제출문

## 서울특별시의회 의장 귀하

이 보고서를 「서울시민의 소득불평등 해소와 빈곤 탈피를 위한 서울시의회의 역할」의 최종보고서로 제출합니다.

2017. 12.

- 과제제안 : 최판술 (서울특별시의회 의원)
- 연구기관 : 고려대학교 산학협력단
- 책임연구원 : 이양호 (고려대학교 연구교수)
- 연구원 : 이승학 (꿈보따리정책연구원 사무국장)  
오홍엽 (고려대학교 박사과정)  
이준화 (인하대학교 학사)
- 자문위원 : 박노수 (서울특별시의회 운영위원회 수석전문위원)  
정환중 (서울시 복지정책과장)  
한문철 (라이나재단 이사)  
최봉석 (동국대학교 법학과 교수)  
김태영 (경희대학교 행정학과 교수)  
홍선미 (한신대학교 사회복지학과 교수)  
신용규 (서울복지시민연대 대표)



(요약문)

# 서울시민의 소득불평등 해소와 빈곤 탈피를 위한 서울시의회의 역할

고려대학교 산학협력단

## 요 약

### □ 연구의 필요성 및 목적

- 현대사회는 도시화되고 있고 어느 국가이든 거의 60~70%나 되는 많은 인구가 도시에 거주. 과거 역사적으로 국가가 중요한 역할을 했지만 세계의 정치경제적 중심은 도시를 중심으로 이루어져 왔음. 도시화될수록 도시의 빈부격차는 더 심해지고 불평등과 빈곤이 자리 잡게 됨. 도시로서도 불평등과 빈곤의 함정에 빠지게 되면 주도권을 잃게 되고 국가의 발전에도 장애로 작용할 수 있음.

- 20세기가 민족국가의 시대였다면 21세기는 도시의 시대가 도래할지도 모름. 그렇지만 경제성장의 어두운 면인 불평등, 빈곤은 심화되면 도시의 발전뿐만 아니라 국가의 발전도 정체될 수 있음. UN과 같은 국제기구에서도 과거에는 MDG(Millennium Development Goals)를 목표로 삼았지만 최근부터는 <2030 지속발전 아젠다(Agenda for Sustainable Development)>를 통해 SDA(Sustainable Development Agenda)로 바뀌면서 이전에는 없던 도시가 중요한 목표로 포함되게 되었음.

- 이 연구는 서울시의회가 불평등 해소와 빈곤 퇴치를 위해 할 수 있는 역할이 무엇일가를 고민하는 연구임. 연구의 목적은 다음과 같음.

첫째, 서울시의 소득불평등과 빈곤의 수준이 어느 정도인지를 파악함.

둘째, 서울시의회가 소득불평등과 빈곤에 대해 얼마나 관심을 가지고 있고 조례를 통해 나타난 소득불평등과 빈곤 관련 입법 활동이 어느 정도인지를 분석함.

셋째, 해외 선진국의 사례를 들어 이 문제를 접근하는 서울시의회의 방향 설정이 뭐가 바람직한지를 도출함.

넷째, 서울시의회가 소득불평등과 빈곤문제를 접근하는데 고려해야 할 사항들에 대해 제시하고 하나의 역할 모델과 조례안을 제시함.

## 요 약

### □ 연구 방법

이 연구는 기본적으로 문헌조사를 바탕으로 함. 아울러 각종 통계 자료나 서베이 조사 등을 활용하고 서울시 시의회 및 구의회 의원, 학계 전문가들과의 인터뷰뿐만 아니라 하나의 동주민센터를 선정하여 방문 인터뷰도 시행함.

첫째, 문헌 자료를 분석함. 도시의 불평등과 빈곤을 다룬 단행본이나 논문들을 조사. 아울러 지방정부와 시의회에 관련된 단행본이나 논문들을 참조. 서울시와 통계청에서 나오는 조사 자료와 통계 자료 그리고 각 구청의 조사 자료와 통계 자료를 참조. 아울러 서울시의회와 국회에 보고된 서울시나 정부의 보고 자료들도 참조. 서울시의회 회의록도 조사. 아울러 세계 주요국의 시정부와 의회 홈페이지 등을 통해 자료를 검색하고 분석. 특히 런던시의회, 파리시의회, 스톡홀름시의회에 대해서도 조사.

둘째, 서울시와 연구단체들이 시행한 서베이 자료를 분석. 특히 서울시의 경우 서울시 사회복지실태조사(2015)를 분석하고 한국복지패널조사(2016)를 활용. 국제기구나 단체에서 간행된 자료들과 데이터를 분석하고 참조. 분석은 Stata와 DASP(Distributive Analysis Stata Package)를 이용.

셋째, 전문가 핵심집단인터뷰(FGD)를 시행. 서울시의회 시의원 3명과 구의회 구의원 2명 및 학계 전문가 8명과의 인터뷰를 시행. 전문가 집단과의 인터뷰는 직접 면담과 전화를 통해 인터뷰를 시행. 소득불평등과 빈곤 해소를 위한 서울시나 서울시의회의 정책에 대한 평가 그리고 앞으로의 바람직한 정책방향에 대해 인터뷰. 아울러 서울시 S구 S동 동주민센터를 방문하여 공무원들과의 인터뷰도 시행. 인터뷰 대상자는 팀장과 정규직 공무원 2명, 비정규직 공무원 1명을 대상으로 함.

### □ 연구의 내용

제2장에서 서울시의 소득불평등과 빈곤이 어느 정도인지를 분석. 서울시 권역별, 전국 권역별 그리고 외국 도시들과의 비교도 수행. 사회복지실태조사(2015)를 분석하고 한국복지패널조사(2016) 및 각종 자료들을 사용함.

제3장에서는 소득불평등과 빈곤문제 해결을 위해 시의회가 할 수 있는 역할이 무엇인지를 조망. 입법권이나 재정에 관한 권한을 통해 불평등과 빈곤 해결에 역할을 할 수 있다는 차원에서 분석. 아울러 전문가 집단 및 담당공무원들과의 인터뷰 내용을 설명.

제4장에서는 해외 대도시 의회들이 소득불평등과 빈곤문제에 대해 어떤 역할을 하는지 사례를 분석. 지방복지 모델들을 설명하고 사례로는 런던, 파리, 스톡홀름 시의회를 분석.

제5장에서는 서울시의회가 소득불평등 및 빈곤문제 해결을 위해 바람직한 방향 설정, 역할 모델 및 조례(안) 제시.

## 요 약

### □ 서울시 소득불평등과 빈곤에 대한 실태 분석

- 2015년 서울복지실태조사 서베이를 분석해보면 총소득의 불평등은 지니계수 0.386으로 나타났음. 그러나 가계소득으로 보면 지니계수는 0.469였던 데 반해 사업소득, 금융소득 등은 지니계수가 0.9에 가깝거나 이보다 훨씬 더 높아 불평등이 아주 심했음.

- 주관적으로 살아가는데 최소한의 생활비보다도 총소득이 적은 가구의 비율을 보면 29.7%였고 총소득이 적정한 생활비에 못 미치는 가구는 46.7%였음. 총소득이 중산층에도 들지 못하는 비율은 83.3%였음.

- 서울권역별로 본 가구소득의 지니계수를 계산하면 도심권이 지니계수 0.474로 가장 높고 서남권이 0.448로 가장 낮았음. 총소득의 지니계수로 보면 도심권이 0.439로 가장 높았고 동북권이 0.319로 가장 낮았음.

- 서울시와 다른 수준의 지역들을 비교하면 가처분소득의 지니계수가 서울시 0.418, 광역시 0.422, 시 0.459, 군 0.473, 도농복합군 0.481로 나타났음.

- 전국 다른 시도와 서울시를 비교하면 가처분소득 지니의 경우 서울이 0.418로 다른 지역인 수도권 등 다른 지역보다 불평등이 낮은 것으로 조사됨.

- 크레이터 런던, 스톡홀름, 일드 프랑스가 1인당 가처분 소득이 비교적 높았던데 반해 한국의 수도권은 1인당 가처분소득이 낮은 편이었음. 유럽 메트로폴리탄 도시들의 경우 파리는 세전 지니 0.504, 런던의 경우는 세전 지니 0.582로 상당히 높은 불평등을 보여주었으나 세후 지니계수는 파리 0.343, 런던 0.386으로 상당히 불평등이 완화. 재분배율이 런던 33.7%, 파리 31.9%로 높아 불평등이 상당히 감소.

- 서울시민의 복지정책에 대한 인지율과 이용 실태에 대한 분석이 필요함. 기본적인 복지사업인 경우에도 비인지율이 높았음. 전체 평균 비인지율은 77.0%였고 이중 모른다가 평균 34.7%, 들어보았지만 내용은 모른다가 34.7%였음. 기본적인 정책에 대한 비이용 실태를 보면 거의 이용하지 않는 것으로 평가할 수 있음. 평균 비이용률은 97.1%였음.

- 복지정책에 대한 만족도와 충분성을 파악하기 위해 버시필드(Vicki L. Birchfield) 방법에 따라 만족지수와 충분지수를 산출. 경제상태(소득, 생활수준, 노후소득 보장 등)에 대한 충분지수와 만족지수는 각각 36.1, 37.7, 고용과 노동(취업, 직업, 고용조건)의 충분지수와 만족지수는 각각 20.2, 37.1, 주거생활(주거수준, 주거비 부담, 주거환경 등) 각각 44.4, 56.6, 요보호 가족 돌봄(영유아보육, 노인이나 장애인 등의 보호와 수발) 각각 41.4, 51.9, 건강과 보건(건강관리, 의료시설 이용, 의료비 부담 등)의 충분지수와 만족지수는 각각 59.6, 62.4, 교육(학교시설, 급식, 평생교육, 직업교육 등) 47.1, 60.8, 여가생활(여가시설, 여가활동, 문화생활 등) 51.6, 61.0이었음. 종합적으로 고려한 전체적인 평가를 보면 삶의 질 47.5, 생활만족도 47.5였음.

## 요 약

### □ 소득불평등과 빈곤문제 해결에 있어서 시의회의 역할

- 입법권과 통제권을 통한 소득불평등 및 빈곤문제 해결에 중요한 역할을 할 수 있음.

- 불평등과 빈곤에 직간접으로 영향을 미치는 조례 및 규칙은 113개로 추정. 복지건강 분야 67개, 여성 분야 18개, 경제진흥 분야 16개, 정보기획 분야 1개, 교통 분야 2개, 문화체육관광 분야 3개, 교육 분야 2개, 도시계획 분야 2개, 주택 분야 2개임. 이중 불평등과 빈곤과 관련된 일반적인 조례 및 규칙 42개와 타깃을 설정한 조례 및 규칙 71개로 나눌 수 있음.

- 몇 가지 조례는 기본적으로 불평등과 빈곤을 해소하는데 크게 기여할 것으로 추정됨. 서울특별시 경제민주화 기본조례, 서울특별시 사회적경제 기본조례, 서울특별시 생활임금 조례, 서울특별시 시민의 균형 잡힌 삶의 질 향상 및 격차해소에 관한 조례, 서울특별시 저소득주민의 생활안정 지원에 관한 조례 등임.

- 서울시에서 시행하고 있는 복지정책 특히 복지정책본부를 중심으로 살펴보면 각 과에서 실시하고 있는 프로그램은 73개였음. 서울시 조례만을 근거로 해서 사업을 추진하고 있는 경우는 11개(15%), 법률에 의거해 추진하고 있는 프로그램은 42개(58%), 법률과 조례 모두에 의거해 추진하고 있는 프로그램은 11개(15%)였음. 법률이나 조례를 특정 지칭하지 않은 프로그램은 서울시 정책에 의거했다고 간주되고 이러한 프로그램이 9개(12%)였음. 서울시는 불평등과 빈곤 해소를 위해 여러 가지 정책을 입안하고 시행해왔음. 그러한 노력의 일환으로 서울시는 “서울복지기준”을 마련하여 최저기준(minimum standards)과 적정기준(decent standards)을 구분하여 제시하였음.

- 서울시의회는 통제권과 재정에 관한 권한을 통해 소득불평등과 빈곤문제 해결에 중요한 역할을 할 수 있음.

- 서울시의회와 국회가 불평등과 빈곤의 문제에 대해 가지고 있는 관심이 가장 큰 척도가 될 수 있음. 서울시의회에서는 2007년부터 2017년까지 정기회와 임시회의를 합하여 불평등, 빈곤, 빈부격차, 소득격차, 가난, 빈민, 복지에 대한 언급을 총 2,305차례 하였음. 복지라는 단어를 제외하면 244차례로 연평균 22.2차례였음. 서울시의회가 불평등과 빈곤에 대해 국회보다 관심이 덜 하다고 생각될 수 있음.

- 서울시의회 역할 및 기능 강화를 위한 인터뷰(FGI) 조사를 통해 보면 서울시 시의원, 구의원, 학계 전문가들의 다양한 견해가 표출되었고 크게 보면 복지전달체계와 관련하여 복지사각지대의 문제, 취약계층의 정보 부족과 같은 문제가 지적되었고 “외주의 내부화” 등이 거론되었음.

- 동주민센터 복지담당 공무원들에 대한 인터뷰를 통해 보면 과거에는 복지를 찾아오는 사람들을 대상으로 했던 데 반해 이제는 찾아가는 복지로 변하고 one stop 서비스 형태로 변화하고 있음.



## 요 약

### □ 해외 선진국 대도시 지방의회 사례 분석

- OECD 메트로폴리탄 서베이 2014년에 따르면 263개 메트로폴리탄 중 178개(68%)가 메트로폴리탄 거버넌스기구를 가지고 있었음. 지방의회의 역할은 전반적인 분권화의 관계에서 생각할 수 있으며 국가마다 분권화의 수준이 다르기 때문에 의회의 역할도 다를 수밖에 없음. 중요한 것은 지방의회가 지방정부에 대한 통제권을 가지고 있느냐 없느냐의 문제로 귀결될 수밖에 없음. 예를 들어 벨기에의 경우 엔트워프에는 거버넌스 체제가 없었지만 브뤼셀에는 거버넌스도 있었고 입법/규제권한도 가지고 있었음. 프랑스의 경우에는 리옹과 마르세이유에는 거버넌스도 있었고 입법/규제권한도 있는데 반해 파리에는 거버넌스 정부는 있지만 입법/규제권한이 없었음. 스웨덴의 경우에도 입법/규제권한이 없었음. 영국 런던의 경우 입법/규제권한이 있었음. 이에 반해 미국 워싱턴에는 입법/규제권한이 없었음.

- 스칼라의 복지정책 시대구분; 쿠로넨과 카이요드의 유럽 11개 국가 수직적 거버넌스 체제 분류; 스칼라 체제에서의 서로 다른 행위자의 역할; 조나손과 페니칸의 지역 복지체계 분류; 비교적 관점에서 본 사회부조 모델을 설명하였음. 아울러 스코트는 소득 기반 빈곤 퇴치 방법 등을 소개하였음.

- 도시나 국가의 정책으로 전통적으로 자리를 잡은 것이 최저임금제임. 이제는 최저임금보다는 고용을 더 우선시하는 정책을 추진하고 있음. 유럽의회는 최저소득보호제(minimum income protection), 노동시장지원(labor market support), 사회서비스제공(social service provision)을 적극적 포용전략으로 내세웠음.

- 기본소득도 논의되고 있어 머지않은 장래에 세계적으로 정착될 가능성도 있어 관심을 가질 필요 있음. 어느 정도의 기본소득이 적절한 것인가에 대해 몇몇 학자들은 1인당 GDP의 25%를 잡고 있음. 2015년의 경우 미국 1,163달러, 스위스 1,670달러, 영국 910달러, 브라질 180달러, 인도 33달러, 콩고민주공화국 9.50달러임. 구매력평가지수(purchasing power parity)로 보면 스위스 1,260달러, 영국 860달러, 브라질 320달러, 인도 130달러, 콩고 16달러임. 세계적으로 보면 세계 GDP의 25%로 월 210달러이고 일자로 치면 7달러임.

- 기본소득의 적정선으로 1인당 GDP의 25%가 적당한 것인가와 관련하여 실제 몇몇 국가나 지방정부가 시행했던 경험을 살펴볼 필요가 있음. 알래스카의 경우 2011년 모든 남녀 및 어린이에게 1,174달러의 체크를 분배하였음. 스위스의 경우 기본소득제가 2016년 레퍼런덤에 부쳐졌으나 찬성 23.1%, 반대 76.9%로 부결된 바 있는데 당시 어른에 대해 월 기본소득으로 2,500 스위스 프랑 약 2,555달러를 예정했었음.

- 해외 사례로는 런던시의회, 파리시의회, 스톡홀름시의회의 불평등 해소와 빈곤 탈피를 위한 정책들과 활동들을 소개하였음. 대체로 시정부가 주도적 역할을 하고 시의회가 이를 적극 정책으로 입안하는 경향을 보임.

## 요 약

### □ 서울시민 소득불평등 해소 및 빈곤 탈피를 위한 서울시의회의 역할 강화 방안

- 소득불평등 및 빈곤문제의 대응방향 설정으로 재분배와 관련하여 세제가 미치는 영향을 파악, 사회이전이 불평등에 미치는 영향을 고려, 최저임금제가 불평등과 빈곤에 미치는 영향을 참조, 여러 사회부조 프로그램들이 미치는 영향에 대해 파악, 서울시 소득불평등 해소 및 빈곤 탈피를 하게 되면 얻을 수 있는 효과에 대해서도 평가를 할 필요가 있음.

- 중요한 것은 세계 기구들이 도시나 국가에 권고하는 내용을 귀담아 들을 필요가 있음. 세계은행은 빈곤 퇴치와 번영 공유를 위해 개인의 생애 주기에 따라 개입하는 방법을 제시. OECD는 국가의 도시정책은 5개의 주요 기반 즉, 돈, 장소, 사람, 연결, 제도에 따라 만들어지는데 반해 시 차원에서 행동으로 나타나는 것은 <포용적 도시를 위한 뉴욕 제안>에서 제시된 4개 분야 즉 포용적 교육제도, 포용적 노동시장, 포용적 주택시장과 도시환경, 포용적 인프라와 공공서비스라고 주장.

- OECD 국가 지방의회와 서울시의회 역할에 대한 비교를 통해 강점 활용. 입법권과 관련되어 외국의 다른 도시들의 경우 입법권을 가지고 있지 않은 도시가 많은데 반해 서울시는 입법권을 가지고 있음. 다른 대도시들의 경우 비공식/유연체제가 많은데 반해 서울시는 초시적 체제라고 할 수 있음. 시장이나 시의회가 직선에 의해 선출되고 있는 경향이 최근 많아지고 있는데 반해 서울시는 이미 직선에 의한 체제가 자리 잡혀 있음. 재정균등화를 추구하는 도시가 있는 반면 그렇지 않는 도시가 있는데 서울시는 재정균등화를 추구하는 대도시라고 할 수 있음.

- OECD 국가 지방의회의 장점을 도입해야 함. 장기적인 플랜, 다차원적인 접근, 주류화(mainstreaming)의 방법, 증거에 입각한 정책을 제안하고 질의, 리스크(risk) 차원에서 문제를 접근, 중요한 문제는 어떤 사업이든 예산의 뒷받침 고려, 평등영향평가(Equality Impact Assessments)를 도입할 필요 있음.

- 서울시의회 역할 모델 및 프로그램 제안으로 서울시의회가 불평등과 빈곤의 문제에 대해 이니시에이터(initiator), 주류화의 당사자(mainstreamer), 코디네이터(co-ordinator)가 되는 것을 권장하며, 복지전달체계에 주의를 기울여야 하고 규정상 또는 형식적으로 특정 단위의 정부가 담당하도록 되어 있다고 해서 적극적인 정책이나 행동을 회피하는 것은 바람직하지 않음. 그러나 여전히 딜레마는 남는데 OECD는 도시화되면서 경쟁력을 유지해야 하는 도시의 여섯 가지 딜레마에 대해 서울시의회도 인지하고 고려해야 함.

- 서울시의회 역할 강화를 위한 조례(안) 제시. 기존의 조례 및 법률안을 참조하여 제시. 런던시의 <모두를 위한 평등한 삶의 기회>에서 기본적으로 논의되는 내용을 참조 위원회제도를 기본으로 하고 위원회가 실질적으로 작동할 수 있도록 함. 평등영향평가를 하도록 평등영향평가제를 도입함.

# 목 차

I. 서론	1
1. 연구의 필요성 및 목적	1
2. 선행 연구에 대한 검토	2
3. 연구 방법	3
4. 연구의 내용	4
II. 서울시 소득불평등과 빈곤에 대한 실태 분석	6
1. 소득불평등 및 빈곤 실태 분석	6
가. 서울시의 소득불평등 및 빈곤 측정	6
나. 서울시 권역별 및 자치구별 소득불평등 및 빈곤 비교	10
다. 서울시와 전국의 소득불평등 및 빈곤 비교	13
라. 서울시와 OECD 국가 대도시의 소득불평등 및 빈곤 비교	19
2. 서울시민의 소득불평등 빈곤 관련 정책 인지 및 태도 분석	29
가. 서울시민의 소득불평등 빈곤 관련 정책에 대한 인지와 이용 실태 분석	29
나. 서울시민의 소득불평등 빈곤 관련 정책에 대한 태도와 평가	37
III. 소득불평등과 빈곤문제 해결에 있어서 시의회의 역할	40
1. 입법권을 통한 불평등 및 빈곤문제 해결	40
가. 조례를 통한 소득불평등 및 빈곤문제 해결	40
나. 조례에 따른 서울시의 소득불평등 및 빈곤 관련 복지정책 분석	50
2. 통제권·재정권을 통한 소득불평등 및 빈곤문제 해결	57
가. 통제권을 통한 소득불평등 및 빈곤문제 해결	57
나. 재정에 관한 권한을 통한 소득불평등 및 빈곤문제 해결	62
다. 서울시의회의 통제를 받는 서울시의 복지 및 재분배 정책	67

3. 서울시의회의 소득불평등 및 빈곤 해결에 대한 인터뷰 조사	73
가. 서울시의회 의원 및 학계 전문가 등과의 인터뷰(FGD)	73
나. 서울시 S구 S동 복지 관련 실무담당자들과의 인터뷰(FGD)	77
<b>IV. 해외 선진국 대도시 지방의회 사례분석</b>	<b>80</b>
1. OECD 국가 대도시 지방의회의 역할과 정책	80
가. 분권화와 지방복지 모델	80
나. 소득불평등 및 빈곤문제에 대한 정책 방향과 재원의 딜레마	95
다. 최저임금제에서 기본소득제로의 변화 가능성	102
2. 런던, 파리, 스톡홀름 시의회의 소득불평등 및 빈곤 정책	109
가. 런던시의회	109
나. 파리의시회	120
다. 스톡홀름시의회	127
<b>V. 서울시민 소득불평등 해소 및 빈곤 탈피를 위한 서울시의회의 역할과 방안</b>	<b>131</b>
1. 서울시의회 역할 모델 제시	131
가. 소득불평등 및 빈곤문제의 대응방향 설정	131
나. OECD 국가 시의회와 서울시의회 역할에 대한 비교	140
다. OECD 국가 시의회의 장점 도입	149
라. 서울시의회 역할 모델 및 프로그램 제안	156
2. 서울시의회 역할 강화를 위한 조례(안) 마련	162
가. 법적 제도적 개선 방안 제시	162
나. 서울시 불평등 및 빈곤 관련 서울시의회 조례(안) 제안	165
<b>VI. 결론</b>	<b>169</b>
<b>&lt;참고문헌&gt;</b>	<b>171</b>
<b>&lt;부록&gt;</b>	<b>180</b>

## 〈표 차례〉

〈표 1〉 서울복지실태조사 소득 관련 통계표(단위: 명, 만 원/년) .....	7
〈표 2〉 서울복지실태조사에서 나타난 소득불평등 지니계수 .....	7
〈표 3〉 서울복지실태조사 생활소비 지출 관련 통계표(단위: 명, 만 원/년) .....	7
〈표 4〉 서울복지실태조사에서 나타난 생활소비 지출 불평등 지니계수 .....	7
〈표 5〉 서울복지실태조사 상위 20%가 차지하는 비율(단위: %) .....	7
〈표 6〉 서울복지실태조사 팔마비 .....	8
〈표 7〉 서울복지실태조사 최저생활비, 적절한 생활비, 중산층 소득 통계표(단위: 명, 만 원/월) .....	8
〈표 8〉 서울복지실태조사 최소한의 생활비에 못 미치는 인구 비율(단위: 명, %) .....	8
〈표 9〉 서울복지실태조사 적정소득 이하 인구(단위: 명, %) .....	9
〈표 10〉 서울복지실태조사 중산층 소득 이하 인구(단위: 명, %) .....	9
〈표 11〉 서울복지실태조사 중위 가구소득 60% 이하 빈곤인구(단위: 명, %) .....	9
〈표 12〉 서울복지실태조사 중위 총소득 60% 이하 빈곤인구(단위: 명, %) .....	9
〈표 13〉 서울시 권역별 서울시 통계표(단위: 명, %) .....	10
〈표 14〉 서울시 권역별 가구소득불평등 지니계수 .....	10
〈표 15〉 서울시 지역별 총소득불평등 지니계수 .....	11
〈표 16〉 서울시 권역별 가구소득 빈곤(중위 가구소득의 60%)(단위: 가구, %) .....	11
〈표 17〉 서울시 권역별 가구소득 빈곤(평균 가구소득의 60%)(단위: 가구, %) .....	12
〈표 18〉 서울시 각 구청별 월 평균 소득 .....	12
〈표 19〉 전국 도시가구(2인 이상)의 지니계수 .....	13
〈표 20〉 전국 도시가구(2인 이상)의 빈곤율(단위: %) .....	13
〈표 21〉 전국 가구의 빈곤율, 2016년(단위: %) .....	14
〈표 22〉 전국 가구의 소득분배, 2016년(단위: %) .....	14
〈표 23〉 2015년 1인당 지역총생산, 지역총소득, 개인소득 등 서울시와 전국 비교 .....	15
〈표 24〉 전국 지니계수 .....	16
〈표 25〉 지방 단위별 가처분소득 지니 비교, 2016 .....	16
〈표 26〉 지방 단위별 경상소득 지니계수 비교, 2016 .....	16
〈표 27〉 전국 권역별 가처분소득 지니 비교, 2016 .....	17
〈표 28〉 전국 권역별 경상소득 지니계수 비교, 2016 .....	18
〈표 29〉 메트로폴리탄 지역이 GDP에서 차지하는 비율(PPP), 2014년(단위: %) .....	19
〈표 30〉 메트로폴리탄과 비메트로폴리탄 지역의 가처분소득, 2010년대(단위: 달러) .....	20
〈표 31〉 도시 지역 가구가처분소득의 최대 및 최소 지니계수, 2013 .....	20
〈표 32〉 도시화에 따른 빈곤위험 인구와 중위소득 60% 이하의 인구, 2014년(단위: %) .....	21
〈표 33〉 유럽 주요 도시들의 세전 세후 지니계수와 재분배율 .....	22
〈표 34〉 도시들의 지역 웰빙(regional well-being) 지표 1 .....	23
〈표 35〉 도시들의 지역 웰빙 지표 2 .....	24

<표 36> OECD 국가들의 지니계수, 2014년 .....	25
<표 37> OECD 국가들의 빈곤율, 2014년 .....	26
<표 38> 노동빈곤율(In work at-risk-of-poverty rate), 2015년(단위: %) .....	27
<표 39> 인구 밀도 지역에 따른 심각한 박탈과 빈곤위험, 2011년(단위: %) .....	28
<표 40> 복지문제와 관련된 보수적 접근과 진보적 접근(단위: %) .....	37
<표 41> 불평등과 빈곤에 영향을 미칠 수 있는 일반적인 조례 및 규칙 .....	42
<표 42> 타깃별로 본 조례 및 규칙 .....	44
<표 43> 서울시 복지사업의 국비, 시비, 구비의 분담(단위: 개, %) .....	51
<표 44> 서울시 복지본부에서 법률에 의거해 시행하는 프로그램 .....	51
<표 45> 법률과 서울시 조례에 근거한 프로그램 .....	53
<표 46> 조례에 의거한 프로그램 .....	54
<표 47> 서울시 정책에 의한 프로그램 .....	55
<표 48> 서울시 시민건강국의 불평등 빈곤 관련 프로그램 .....	56
<표 49> 서울시의회 보건복지 상임위원회 발언 횟수(단위: 개) .....	57
<표 50> 국회 보건복지위원회 불평등, 빈곤 관련 발언 숫자(단위: 개) .....	57
<표 51> 2014년 서울시 세입세출결산(단위: %) .....	62
<표 52> 주요 사회복지 국고보조금 기준보조율과 차등보조율 .....	63
<표 53> 서울시 사회복지 국고보조사업의 보조율 .....	64
<표 54> 자치구의 재산세와 서울시 재산세 총액에서의 비율(단위: 천 원, %) .....	66
<표 55> 서울시의 서울복지기준 .....	67
<표 56> 서울시 2016년 성과 지표 .....	69
<표 57> 서울시 급여 기준(단위: 원) .....	70
<표 58> 서울시 각 구청의 생활임금, 2017년(단위: 원/시간) .....	71
<표 59> 복지자원조사관리 .....	79
<표 60> 시의 숫자와 평균 인구 .....	80
<표 61> 지방정부의 숫자 .....	81
<표 62> 메트로폴리탄 수도의 주요 지표, 2014년 .....	82
<표 63> 스칼파의 복지정책 시대구분 .....	85
<표 64> 쿠로넨과 카이요드의 유럽 11개 국가 수직적 거버넌스 체제 분류 .....	86
<표 65> 스칼라 체제(scalar regime)에서의 서로 다른 행위자의 역할 .....	87
<표 66> 조나손과 페니칸의 지역 복지체계 분류 .....	87
<표 67> 비교적 관점에서 본 사회복지조 모델 .....	88
<표 68> 지속발전 목표 지방정부 레벨에 따른 책임의 분할: 일반적 계획 .....	93
<표 69> 메트로폴리탄 지역의 거버넌스 여부와 입법/규제 권한 .....	94
<표 70> 재정분권화(Fiscal decentralization) 국제비교, 2000년대 초 .....	99
<표 71> EU 국가 중 법정최저임금 수준, 2017년 .....	103
<표 72> 각국의 최저임금제의 특정 비율(영국, 프랑스, 네덜란드) .....	105

<표 73> 국가 고용제도와 지역사회 복지 체제 사이에 놓인 최저임금보호제 .....	106
<표 74> 런던시의회 상임위원회 .....	110
<표 75> 예산(단위: 백만 파운드) .....	111
<표 76> 지방정부가 준수해야 하는 평등에 관한 법률 .....	111
<표 77> 런던시의 평등에 관한 결과 평가 .....	114
<표 78> 런던시의회 의원들의 시장에게의 질의 숫자 .....	118
<표 79> 새로운 그랑드 파리의 규정상 책임 .....	122
<표 80> 파리시의회와 구의회 권한 .....	123
<표 81> 파리시의회 위원회 .....	123
<표 82> 파리협약 .....	125
<표 83> 2000년대 중반 세 및 이전 전후 지니계수, 구드워드와 카미나다의 추산 .....	133
<표 84> 빈곤율, 중위소득의 60%, 사회이전(social transfers) 전후 빈곤율 .....	134
<표 85> 제도적 차원에서 본 메트로폴리탄 거버넌스 체제 4대 분류 .....	142
<표 86> 영국, 프랑스, 스웨덴, 네덜란드의 지방의원 성향 비교 .....	142
<표 87> 메트로폴리탄의 협력 체계 .....	144
<표 88> OECD 국가 메트로폴리탄 수익원 .....	148
<표 89> 각 도시들의 장기계획 .....	149
<표 90> 신규 사회위험의 구조 .....	152
<표 91> 평등영향평가표 .....	155
<표 92> 유럽국가에서의 장기 돌봄에 대한 형식적 책임과 정책결정 .....	160

## 〈그림 차례〉

〈그림 1〉 유럽 주요 도시들의 세전 세후 지니계수 .....	22
〈그림 2〉 유럽 주요 도시들의 재분배율(단위: %) .....	23
〈그림 3〉 빈곤위험, 물질 박탈, 저강도 노동 빈곤율(단위: 백만 명) .....	27
〈그림 4〉 기본적인 복지정책 비인지율(단위: %) .....	30
〈그림 5〉 아동 청소년 복지 비인지율(단위: %) .....	31
〈그림 6〉 어르신 복지 비인지율(단위: %) .....	32
〈그림 7〉 장애인 복지 비인지율(단위: %) .....	33
〈그림 8〉 기본적인 복지 정책 사업 비이용률(단위: %) .....	34
〈그림 9〉 아동 청소년 복지 사업 비이용률(단위: %) .....	35
〈그림 10〉 어르신 복지 사업 비이용률(단위: %) .....	35
〈그림 11〉 장애인 복지 사업 비이용률(단위: %) .....	36
〈그림 12〉 복지정책에 대한 만족지수와 충분지수 .....	39
〈그림 13〉 서울시의회 의원 1인당 조례 건수(단위: 개) .....	42
〈그림 14〉 분야별 의안 발의 분야 비율, 2002-2017.8(단위: %) .....	47
〈그림 15〉 서울시 복지본부 프로그램의 법률, 조례, 정책 근거 비율 .....	50
〈그림 16〉 각 구청의 1인당 사회복지예산 및 1인당 보건예산 .....	65
〈그림 17〉 각 구청의 재정자립도와 재정자주도 .....	65
〈그림 18〉 몇몇 도시들의 1인당 GDP 성장률에의 기여도(단위: %) .....	85
〈그림 19〉 조나손과 힌텐의 복지국가, 지역 복지국가 체제와 빈곤 퇴치 .....	90
〈그림 20〉 분권화와 관련된 스모크(Smoke)의 논의 .....	91
〈그림 21〉 효율적 도시 거버넌스의 제도적 요소 .....	92
〈그림 22〉 소득 기반 빈곤 퇴치 방법 .....	96
〈그림 23〉 기본욕구 충족 방법 .....	97
〈그림 24〉 사회배제빈곤 모델 .....	97
〈그림 25〉 지속발전 모델 .....	97
〈그림 26〉 인적개발 모델 .....	98
〈그림 27〉 〈모두를 위한 평등한 삶의 기회〉 과정 그림 .....	113
〈그림 28〉 미국에서 7개 부조프로그램이 빈곤을 낮추는 비율 .....	136
〈그림 29〉 도시에서의 평등 지수와 시 번영 지수와의 관계 .....	137
〈그림 30〉 도시에서의 평등 지수와 삶의 질 지수 .....	137
〈그림 31〉 메트로폴리탄 거버넌스 체제와 입법권 유무 .....	140
〈그림 32〉 거버넌스 체제의 기본 영역 .....	141
〈그림 33〉 2012년 각국 수도도시의 1인당 GDP(2010년 미국달러), 전국에서 도시가 차지하는 실업률%, 2013년 .....	146
〈그림 34〉 GDP 중에서 사회지출과 가계사회급여가 차지하는 비율, 2016년 .....	147
〈그림 35〉 OECD 일관성 모니터(coherence monitor) 요소 .....	151



# I. 서론

## 1. 연구의 필요성 및 목적

현대사회는 도시화되고 있고 어느 국가이든 거의 60~70%나 되는 많은 인구가 도시에 거주하고 있다. 선진국일수록 도시화의 비율이 높은 것이 사실이다. 과거 역사적으로 국가가 중요한 역할을 했지만 세계의 정치경제적 중심은 도시를 중심으로 이루어져 왔다. 특히 그 도시가 수도일 경우 모든 분야가 집중되어 경제성장을 이끌어냈다. 국가의 부를 창출하고 주도적 역할을 하지만 인구밀도가 높아지면서 사회갈등도 나타나고 특히 빈부격차가 더욱 심해진 것이 도시이다. 도시화될수록 도시의 빈부격차는 더 심해지고 불평등과 빈곤이 자리 잡게 된다. 불평등과 빈곤은 국가에게도 경제발전을 늦추고 중진국 함정(middle country trap)에 빠지게 하여 한국처럼 선진국 문턱에서 선진국에 진입하지 못하게 할 수 있다. 물론 국가가 법률 등의 제·개정을 통해 국가 발전을 주도하지만 도시도 충분히 그 역할을 할 수 있다. 국가는 특히 근대국가는 근대 시기의 산물이지만 도시는 항구적인 역사를 가지고 있다. 따라서 국가가 주도적인 역할을 못할 때 도시가 그 역할을 대행할 수도 있다. 도시로서도 불평등과 빈곤의 함정에 빠지게 되면 주도권을 잃게 되고 국가의 발전에도 장애로 작용할 수 있다.

20세기가 민족국가의 시대였다면 21세기는 도시의 시대가 도래할지도 모른다. 크라크와 무넨(Clark and Moonen 2017, 6)이 지적하듯 20세기의 민족국가는 세계화 과정에서 경제발전이 도시에 집중되지 않도록 시도하였다고 볼 수 있다. 그러나 도시들은 민족국가 시기의 부와 자원이 집중되면서 발전해왔고 여전히 국가의 경제발전을 선도하고 있다. 그렇지만 경제성장의 어두운 면인 불평등, 빈곤은 심화되면 도시의 발전뿐만 아니라 국가의 발전도 정체될 수 있다. 세계 선진국들은 불평등과 빈곤의 문제에 관심을 나타내기 시작했고 불평등을 오랫동안 연구해온 피케티(Thomas Piketty)의 <21세기 자본(Le Capital au XXe siècle)>이 세계적인 열풍을 불고 오기도 했다. UN과 같은 국제기구에서도 과거에는 MDG(Millennium Development Goals)를 목표로 삼았지만 최근부터는 <2030 지속발전 아젠다(Agenda for Sustainable Development)>를 통해 SDA(Sustainable Development Agenda)로 바뀌면서 이전에는 없던 도시가 중요한 목표로 포함되게 되었다. SDA는 “도시와 인류정착지를 포용적이고, 안전하고, 탄력적이고, 지속가능하게 만들자(Make cities and human settlements inclusive, safe, resilient and sustainable)” 는 목표를 정하고 있다(UN-Habitat 2016, 38). SDGs의 목표 17개 중 목표 1 빈곤 퇴치, 목표 2 기아 탈피, 목표 3 건강과 웰빙, 목표 4 포용적 평등과 질적 교육, 목표 5 양성평등, 목표 8 포용적 발전 및 완전고용, 목표 10 불평등 감소, 목표 16 평화롭고 포용적 사회와 효율적, 책임 있는 포용적 제도 등 17개 목표 중 10개의 목표가 포용적 성장(Inclusive growth)의 문제라고 할 수 있다. 선진국이나 후진국이나, 대도시나 중소도시나 이러한 불평등과 빈곤의 문제를 해결하는 데 힘을 들이고 있다.

이 연구는 서울시가 처한 불평등과 빈곤의 현실을 직시하고 서울시의회가 할 수 있는 방안을 모색하기 위한 연구이다. 물론 서울시의회의 역할은 서울시의 역할과 밀접한 관계가 있다. 불평등과 빈곤 해소에 가장 중요한 역할을 하는 것은 국가 특히 중앙정부이고 다음으로 역할을 할 수 있는 것이 지방자치제하에서 지방자치단체라고 할 수 있다. 특히 서울시와 같은 지방자치단체에서도 시의회보다는 행정을 담당하는 시정부가 더욱 큰 역할을 하는 것이 보통이다. 그러나 서울시의회도 직선에 의해 선출된 의원들로 구성되어 있고 조례라는 입법권을 행사할 수 있어 불평등과 빈곤문제 해결에 큰 역할을 할 수 있다. 이 연구는 서울시의회가 불평등 해소와 빈곤 퇴치를 위해 할 수 있는 역할이 무엇일가를 고민하는 연구이다.

이 연구의 목적은 다음과 같다. 첫째, 서울시의 소득불평등과 빈곤의 수준이 어느 정도인지를 파악하는 것이다. 아울러 서울시민들이 정책에 대해 만족하고 이용하고 있는지를 파악하는 것이다. 둘째, 서울시의회가 소득불평등과 빈곤에 대해 얼마나 관심을 가지고 있고 조례를 통해 나타난 소득불평등과 빈곤 관련 입법 활동이 어느 정도인지를 분석한다. 아울러 이러한 문제를 접근하는데 있어 어떤 한계를 가지고 있는지를 분석한다. 셋째, 해외 선진국의 사례를 들어 이 문제를 접근하는 서울시의회의 방향 설정이 뭐가 바람직한지를 도출한다. 넷째, 서울시의회가 소득불평등과 빈곤문제를 접근하는데 고려해야 할 사항들에 대해 제시하고 하나의 역할 모델을 제시하기 위해 조례를 제시한다.

## 2. 선행 연구에 대한 검토

국내외적으로 도시에서의 불평등과 빈곤에 대한 연구는 그리 많은 편이 아니다. 서울시의 불평등과 빈곤에 대한 학술적 연구도 적은 편이다. 주로 국가의 불평등이나 빈곤에 초점을 맞추고 있기 때문이다. 게다가 서울시의회와 이러한 불평등과 빈곤문제를 다룬 연구는 거의 없는 편이다. 따라서 이 연구는 서울시의 불평등과 빈곤문제를 분석하는 것을 기본으로 하고 있어 의의가 있을 뿐만 아니라 서울시의회가 할 수 있는 역할을 찾아봄으로써 정책적 기여를 할 수 있다는 점에서 필요한 연구이다.

서울시의 불평등과 관련하여 김교성의 연구에 의하면 서울시 가구 총소득에 따른 상대적 빈곤율은 15.92%인데 반해 총 소비에 따른 상대적 빈곤율은 11.35%이다. 아울러 서울시민의 주관적 빈곤율은 27.96%로 측정되고 있다(김교성 2010, 225-226). 이에 따라 행복에 대해 느끼는 행복지수도 다를 수 있다. 서인석·우창빈·기영화(2016, 128)의 연구에 의하면 서울시의 경우 소득불평등이 최고인 0.407인 경우 행복불평등은 0.386, 소득불평등 최저인 0.271인 경우 행복불평등은 0.174였다. 전체적으로는 소득불평등 0.340, 행복불평등 0.304였다. 이러한 불평등과 빈곤은 건강불평등으로 나타난다. 월평균 소득이 낮을수록 건강에 취약하다(김태형·권세원·이윤진 2012, 31). 변재욱·김일중·최봉제(2013, 357)의 연구에 따르면 불평등이 범죄에 양(+)의 유효한 영향을 미쳤다. 지역별로 표준편차인 0.0388만큼 소득이 개선된다면 약 14,000건의 범죄발생 억지효과가 있는 것으로 나타났으며 지니계수가 0.0172만큼 개선되면

기소 확률 1%p와 같은 범죄 억지효과가 있는 것으로 나타났다. 결국 경제적 불평등은 행복이나 다른 여러 사회병리적 현상들과 맞물려 있을 뿐만 아니라 국가 전체적으로 보아도 불평등과 빈곤문제를 해결하지 않고서는 질적인 발전을 이룩할 수 없다. 따라서 국가나 도시나 이러한 불평등과 빈곤의 문제를 중요시하고 있다고 볼 수 있다.

서울시의 역할에 대해서는 김준현·오현주(2011) 및 김준현·김경혜·오현주(2011)는 서울시가 복지영향평가제도를 도입하는 것을 권고하였다. 시의회의 역할과 관련해서는 박윤희(2011, 90)는 서울시의회의 조례 분석을 통해 입법 내용을 연구하였다. 위임조례가 257개, 고유조례가 20개이며 서울시 조례 사무 분석 결과 위임 사무 600개로 서울시 전체 사무의 23%라고 평가하였다. 이은영(2016)은 서울시의회 6대에서 8대까지 보건복지 분야 조례 236건을 분석하여 제출된 조례안 중 79.2%가 가결되었으며 심의기간이 짧을수록 가결될 성공 확률이 높았다고 보았다. 소순창·이진(2011, 45)은 서울시의회와 서초구의회, 강북구의회 간의 조례 중복에 대해 연구하고 자치단체의 조례가 약 40%의 중복성을 가지고 있다고 분석하였다. 이외에도 정책 기능을 강화하기 위한 논의도 있다. 박순중·박노수(2014, 63)는 지방의회에서의 주민대표성, 예결산, 의결 및 감시기능, 재정 등을 감안하여 보좌관제를 차등적으로 도입하는 문제를 분석하였다.

아울러 조례 소요시간에 대한 연구들이 있다. 박순중·최병대(2016, 374)는 2002년부터의 10년간 조례안 2,876개를 대상으로 분석한 결과 상임위까지의 소요시간은 28.1일, 본회의까지의 소요시간은 36.5일이었다. 박순중, 최병대(2014, 150)는 서울시의회의 경우 1,375개의 조례안을 대상으로 연구한 결과에 의하면 발의시점에서 상임위까지 53.2일, 본회의까지는 64.5일이 걸리는 것으로 나타났다고 추산하였다. 민병익(2014, 358)은 35개 시군구 의회에서 다른 721개 조례를 분석한 결과 수도권 의회의 경우 조례안은 평균 31.72일이 소요되었으나 비수도권 의회의 경우 조례안의 처리 소요시간은 21.56일 걸렸다고 보고 있다.

위에서 살펴보았듯이 소득불평등이나 빈곤의 문제와 서울시의회의 역할을 연계시켜 다룬 논문은 찾아보기 힘들다. 따라서 본 연구는 기존 연구와는 차별성을 가진다.

### 3. 연구 방법

이 연구는 기본적으로 문헌 조사를 바탕으로 한다. 아울러 각종 통계 자료나 서베이 조사 등을 활용하고 서울시 시의회 및 구의회 의원, 학계 전문가들과의 인터뷰뿐만 아니라 하나의 동주민센터를 선정하여 방문 인터뷰도 시행한다.

첫째, 국내외적으로 도시에 대한 불평등 빈곤에 대한 연구가 많지 않는 것도 현실이다. 기존의 국내외 문헌들을 조사하는 것이 가장 중요하다. 특히 도시의 불평등과 빈곤을 다룬 단행본이나 논문들을 조사하였다. 아울러 지방정부와 시의회에 관련된 단행본이나 논문들을 참조하였다. 서울시와 통계청에서 나오는 조사 자료와 통계 자료 그리고 각 구청의 조사 자료와 통계 자료를 참조한다. 아울러 서울시의회와 국회에 보고된 서울시나 정부의 보고

자료들도 참조한다. 서울시의회와 국회 자료들을 조사하고 정책적 측면이나 예산 등을 분석하였다. 아울러 서울시의회 회의록도 조사하였다. 서울연구원, 국회의 입법조사처 등에서 나온 자료도 참조한다. 세계 주요국의 시정부와 의회 홈페이지 등을 통해 자료를 검색하고 분석하였다. 특히 런던시와 파리시를 집중적으로 조사하였고 스톡홀름에 대해서도 조사하였다.

둘째, 서울시와 연구단체들이 시행한 서베이 자료를 분석한다. 특히 서울시의 경우 서울시 사회복지실태조사(2015)를 분석하고 한국복지패널조사(2016)를 활용하였다. 국제기구나 단체에서 간행된 자료들과 데이터를 분석하였다. 특히 OECD, UN, UNDP, IMF, World Bank 등에서 발간된 자료나 데이터 등을 참조하였다. 아울러 Eurostat 등의 서베이 자료도 참조하였다. 분석은 Stata와 DASP(Distributive Analysis Stata Package)를 이용하였다.

셋째, 전문가 핵심집단인터뷰(FGI)를 시행하였다. 서울시의회 시의원 3명과 구의회 의원 2명 및 학계 전문가 8명과의 인터뷰를 시행하였다. 전문가 집단과의 인터뷰는 직접 면담과 전화를 통해 인터뷰를 시행하였다. 주로 현재 서울시민의 소득불평등 상황과 빈곤 실태에 대해 어떻게 느끼는지를 인터뷰했으며 이러한 소득불평등과 빈곤 해소를 위한 서울시나 서울시의회의 정책에 대한 평가 그리고 앞으로의 바람직한 정책방향에 대해 인터뷰하였다.

아울러 서울시 S구 S동 동주민센터를 방문하여 공무원들과의 인터뷰도 시행하였다. 인터뷰 대상자는 팀장과 정규직 공무원 2명, 비정규직 공무원 1명이었다. 동주민센터가 서울시가 주요 사업으로 하고 간주되는 찾아가는 동주민센터 즉 찾동 사업의 최일선 접촉점이라는 점에서 찾동 사업의 현황에 대해 인터뷰하였고 최일선 조직이라는 점에서 앞으로의 정책방향에 대한 인터뷰도 시행하였다.

#### 4. 연구의 내용

이 연구는 서울시의 불평등과 빈곤이 얼마나 심각한가, 불평등과 빈곤의 주요 원인은 무엇인가, 국가 차원이 아닌 서울시와 서울시의회 차원에서 어떤 정책을 추진할 수 있을 것인가 등의 문제를 조명한다. 서울시와 시의회의 역할은 동전의 양면과 같으면서도 구별이 필요할 것이다. 아울러 불평등 해소와 빈곤 퇴치를 위한 정책적 대안을 제시하고 특히 서울시의회가 할 수 있는 정책대안을 제시하고 제도적 법적 장치들을 제시하는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 선진국 대도시와 대도시 의회의 역할과 법규적 조치 등이 무엇이었나를 파악하여 서울시의회에 빈곤과 불평등에 대해 관심을 유도하고 가능한 정책대안과 법적 제도적 장치들을 구체적으로 제안하고자 한다.

불평등과 빈곤의 문제는 복지국가의 논란과도 연계되어 있다. 복지국가의 보편주의 원칙과 지역적 평등간의 문제 그리고 복지정책에 있어서의 지방자치정부와 정책결정이 중요한지 논란이 된다. 중앙집권화된 정책결정은 지역적 조건과 필요를 고려하지 않는다. 반면에 분권화는 지역적 다양성과 서비스 사용자 간의 불평등을 야기시킨다. 따라서 전국에서 지방으로 초점을 전환시키는 것뿐만 아니라 서로 다른 지역적 수준에서의 관계와 권한을 분석하는 것이 필요하다

(Kuronen and Caillaud 2015, 72).

문제는 국가와 도시는 다르다는 점이다. 국가로서는 지역 간 불평등이나 계층 간 불평등과 빈곤을 해결하는 것이 중요하지만 도시로서는 도시의 발전을 추구하기 위해서는 자본을 끌어들이고 자본을 가진 사람들에게 오히려 혜택을 줌으로써 도시를 발전시켜야 한다는 내재적 딜레마를 가지고 있다. 이러한 점을 쉬래거(Richard Schragger)는 잘 설명하고 있다. 전통적으로 도시의 재정은 정부의 재분배 기능을 수행하는데 역할을 거의 하지 못한다는 것이다. 도시들은 새로운 방법으로 즉, 지역 프로젝트에 대해 특정한 노동법을 통하든지 소위 CBAs(community benefits agreements)를 맺음으로써 발전을 규제할 수 있다(Schragger 2016, 135-136). 반면에 도시의 입장에서는 자본과 노동을 끌어들이야 하는 필요에 직면한다. 도시의 정치는 발전을 위주로 하기 때문에 생산성을 높이고 경제를 발전시키기 위해서는 재분배정책보다는 발전정책을 선호할 수밖에 없어 딜레마에 빠질 수밖에 없다는 것이다. 도시로서는 재분배와 관련해서도 좋은 재분배와 나쁜 재분배를 구별하여 경제성장에 미칠 영향을 고려한다(Schragger 2016, 138). 도시는 기본적으로 공익보다 사적소유를 우선하는 법적 구조를 가지고 있다. 발전 정책이 유일한 옵션이기 때문에 결국 도시가 사회복지재분배에 개입할 수 없다는 것은 자연세계의 법칙과도 같은 것이다(Schragger 2016, 139). 그렇지만 장기적으로 보면 도시로서도 불평등과 빈곤을 해소하는 것이 유리하다고 할 수 있다. 여하튼 도시는 지방정부로서 건강돌봄, 학교 교육, 재난, 경찰 등에서 국가나 주정부와 책임권한을 공유하거나 소방 등의 긴급조치는 지방정부가 전적으로 책임권한을 가지고 있다(UCLG 2012).

소득불평등과 빈곤은 인지하기 쉬우면서도 사실상 얼마나 격차가 나는지 등을 파악하는 것은 쉽지 않다. 특히 시의회의 의원들이나 정책 입안자마저도 소득불평등과 빈곤의 문제를 그냥 지나쳐버리기 쉽다. 그랜트(Ursula Grant)에 따르면 눈에 보이는 불평등이나 빈곤과 보이지 않는 불평등이나 빈곤을 잘 판단하여야 한다. 빈곤은 정책과정에서 “보이지 않을(invisible)” 수도 있다. 그렇게 되면 정책과정이 도시에서 빈곤이 얼마나 심한지를 숨기거나 정확히 알지 못하는 데이터를 사용할 수 있다는 것이다. 눈에 보이는 것마저도 조치를 취하지 않으면 문제가 더 심각해질 수 있다(Grant 2010, 21).

이 연구는 제2장에서 서울시의 소득불평등과 빈곤이 어느 정도인지를 분석한다. 서울시 권역별, 전국 권역별 그리고 외국 도시들과의 비교도 수행한다. 사회복지실태조사(2015)를 분석하고 한국복지패널조사(2016) 및 각종 자료들을 사용한다. 제3장에서는 소득불평등과 빈곤문제 해결을 위해 시의회가 할 수 있는 역할이 무엇인지를 조망한다. 입법권을 행사하거나 견제 역할을 통해 할 수 있다는 차원에서 분석한다. 아울러 전문가 집단 및 담당공무원들과의 인터뷰 내용을 설명한다. 제4장에서는 해외 대도시 의회들이 소득불평등과 빈곤문제에 대해 어떤 역할을 하는지 사례를 분석한다. 지방복지 모델들을 설명하고 사례로는 런던, 파리, 스톡홀름 시의회를 분석한다. 제5장에서는 소득불평등 해소와 빈곤 탈피를 위한 서울시의회의 역할 모델을 제시하고 법적 제도적 차원에서 조례(안)을 제시하였다.

## II. 서울시 소득불평등과 빈곤에 대한 실태 분석

### 1. 소득불평등 및 빈곤 실태 분석

#### 가. 서울시의 소득불평등 및 빈곤 측정

서울시민들은 얼마나 불평등한가? 얼마나 많은 사람들이 빈곤에 처해있는가? 서울시의 소득불평등과 빈곤을 분석한다. 불평등은 생활수준의 차이(disparities of levels of living)를 말하고 절대적인 생활수준(absolute levels of living)을 의미한다(Ravallion 2003, 740). 불평등은 지니(Gini coefficient), 5분위 배율(Quintile ratio), 팔마비(Palma ratio) 등의 지표를 사용하고 불평등은 빈곤율(poverty rate), 빈곤갭(poverty gap) 등을 사용한다. 여기서 지니계수는 지니(Gini)가 개발한 지수로 완전 평등 0, 완전불평등 1로 표현된다. 5분위배율은 상위 20%와 하위 20%의 소득 비율을 나타내며, 팔마비는 팔마(Palma 2014)가 개발한 것으로 상위 10%의 총소득과 하위 40%의 총소득 비율을 통해 불평등이 얼마나 심각한지를 산출하는 것이다. 팔마는 최상위 10%(D10)가 전체소득에서 차지하는 비율과 최하위 40%(D1-D4)가 전체소득에서 차지하는 비율의 합은 중간(D5-D9)의 전체소득과 같다는 50/50의 논리를 통해 팔마비를 도출하였고 팔마비가 클수록 불평등이 심한 것이다. 팔마비는 지니계수에 비해 계산이 간편하다는데 있다. 빈곤의 경우 과거에는 세계은행이나 ADB 등 하루 1달러 또는 1.2달러 이하의 소득이나 지출을 하는 인구를 빈곤율이라고 하였고 빈곤갭은 평등과의 차이를 말한다. 그러나 하루 1달러 또는 2달러로 빈곤을 정할 경우 빈곤의 범위와 심각성을 과소평가하고 특히 도시에서 식품비와 비식품비가 농촌 지역보다 훨씬 높기 때문에 더더욱 빈곤을 적게 보이게 할 수 있다(UCLG 2012). 유럽의 경우 2001년 레켄(Laeken) EU회의 이후 중위소득(median income)의 60% 이하인 인구를 빈곤인구로 추정하고 있어 유럽인구의 약 1/4이 빈곤에 처해있는 것으로 조사되고 있다. 한국이나 OECD의 경우에는 중위소득의 50% 이하로 규정하는 경향이 있는데 이는 조금이라도 빈곤율을 낮추어 보고하려는 경향 때문이라고 할 수 있다. 중위소득의 60% 이하뿐만 아니라 박탈(deprivation), 노동강도(labor intensity), 주관적 빈곤 등을 추가하여 빈곤의 통계를 내기도 한다.

서울시의회가 서울시민의 소득불평등과 빈곤문제를 접근하기 위해서는 기본적으로 서울시민의 소득불평등과 빈곤의 정도를 파악하는 것이 중요하다. 불평등이 부의 불평등과도 밀접한 관계가 있지만 여기서는 소득불평등과 빈곤을 중점적으로 분석하고자 한다.

2015년 서울복지실태조사 서베이를 분석해보면 불평등이 생활비 지출이나 가계소득에서는 크게 불평등하게 나타나지 않았다. 총소득의 불평등은 지니계수로 0.386으로 나타났다. 그러나 금융소득, 부동산소득 등에서는 불평등이 아주 높았다. 가계소득으로 보면 지니계수는 0.469였는데 반해 사업소득, 금융소득 등은 지니계수가 0.9에 가깝거나 이보다 훨씬 더 높아 불평등이 아주 심했다.

<표 1> 서울복지실태조사 소득 관련 통계표(단위: 명, 만 원/년)

변수	빈도수	평균	표준 편차	최소	최대
가계소득	2963	3431.5560	3871.7080	0	80000
사업소득	2954	630.3791	1915.2520	0	50000
금융소득	2954	86.4455	551.4747	0	20000
부동산소득	2956	231.1194	2928.285	0	90000
사적이전소득	2955	61.4755	326.3513	0	10000
공적이전소득	2956	58.1796	282.6312	0	4800
기타 소득	2955	48.5692	336.1822	0	6000
총소득	2936	4530.208	4858.801	0	108000

출처: 2015년 서울복지실태조사 서베이에서 추산.

<표 2> 서울복지실태조사에서 나타난 소득불평등 지니계수

변수	추정치	표준 오차	최저	최고
가계소득 GINI	0.468644	0.009497	0.450022	0.487265
사업소득 GINI	0.891541	0.005418	0.880917	0.902165
금융소득 GINI	0.952493	0.004623	0.943428	0.961559
부동산소득 GINI	0.988650	0.001726	0.985267	0.992034
사적이전소득 GINI	0.952501	0.003866	0.944921	0.960080
공적이전소득 GINI	0.944308	0.003743	0.936970	0.951646
기타 소득 GINI	0.978050	0.002066	0.973998	0.982101
총소득 GINI	0.386081	0.010111	0.366255	0.405907

출처: 2015년 서울복지실태조사 서베이에서 추산.

반면에 생활소비 지출로 지니계수를 계산하면 0.323으로 나왔다. 소득으로 환산했을 때의 지니계수보다 적게 나왔다.

<표 3> 서울복지실태조사 생활소비 지출 관련 통계표(단위: 명, 만 원/년)

변수	빈도수	평균	표준 편차	최소	최대
생활소비 지출	3006	221.499	164.6585	5	4450

출처: 2015년 서울복지실태조사 서베이에서 추산.

<표 4> 서울복지실태조사에서 나타난 생활소비 지출 불평등 지니계수

변수	추정치	표준 오차	최저	최고
GINI_생활소비 지출	0.322763	0.006545	0.30993	0.335596

출처: 2015년 서울복지실태조사 서베이에서 추산.

상위 20%가 총소득의 40.1%를 점유하고 있었고 하위 20%는 4.8%를 점유하고 있었다.

<표 5> 서울복지실태조사 상위 20%가 차지하는 비율(단위: %)

변수	빈도수
Quintile_1	0.048222
Quintile_2	0.122846
Quintile_3	0.180460

Quintile_4	0.247231
Quintile_5	0.401241

출처: 2015년 서울복지실태조사 서베이에서 추산.

팔마비는 얼마나 되나? 팔마비는 가계소득의 경우 0.268, 총소득의 경우 1.37이었다.

<표 6> 서울복지실태조사 팔마비

변수	S <sup>1-4</sup>	S <sup>10</sup>	팔마비
가계소득	0.095048	0.254806	0.260814
총소득	0.171069	0.235087	1.374223

출처: 2015년 서울복지실태조사 서베이에서 추산.

서울시민은 얼마나 빈곤한가? 서울시민들은 2015년 서울복지실태조사에 따르면 가구당 약 224만을 월 최저생활비로 보았고 적절한 생활비는 약 302만 원, 중산층 기준으로는 554만 원을 월 기준으로 보았다.

<표 7> 서울복지실태조사 최저생활비, 적절한 생활비, 중산층 소득 통계표(단위: 명, 만 원/월)

변수	빈도수	평균	표준 편차	최소	최대
최저생활비	3011	224.3823	105.7984	50	900
적절한 생활비	3011	302.1597	126.4049	50	1000
중산층 수준	3017	553.5897	245.1214	100	5000

출처: 2015년 서울복지실태조사 서베이에서 추산.

따라서 우선 주관적으로 살아가는데 최소한의 생활비보다도 총소득이 적은 가구의 비율을 보면 29.7%였다. 총소득이 적절한 생활비에 못 미치는 가구는 46.7%였다. 총소득이 중산층에도 들지 못하는 비율은 83.3%였다. 서울시민들은 전체적으로 빈곤한 상황에 있다고 평가할 수 있다.

<표 8> 서울복지실태조사 최소한의 생활비에 못 미치는 인구 비율(단위: 명, %)

변수	빈도수	퍼센트	누적 퍼센트
총소득 < 최소한의 생활비	871	29.67	29.67
총소득 > 최소한의 생활비	2,065	70.33	100
Total	2,936	100	

출처: 2015년 서울복지실태조사 서베이에서 추산.



〈표 9〉 서울복지실태조사 적정소득 이하 인구(단위: 명, %)

변수	빈도수	퍼센트	누적 퍼센트
총소득 < 적정소득	1,364	46.46	46.46
총소득 > 적정소득	1,572	53.54	100
Total	2,936	100	

출처: 2015년 서울복지실태조사 서베이에서 추산.

〈표 10〉 서울복지실태조사 중산층 소득 이하 인구(단위: 명, %)

변수	빈도수	퍼센트	누적 퍼센트
총소득 < 중산층소득 수준	2,444	83.24	83.24
총소득 > 중산층소득 수준	492	16.76	100
Total	2,936	100	

출처: 2015년 서울복지실태조사 서베이에서 추산.

빈곤의 기준을 중위 가구소득의 60%로 할 경우 가구소득 빈곤율은 31.4%였다. 총소득의 60%로 할 경우 빈곤율은 25.3%였다.

〈표 11〉 서울복지실태조사 중위 가구소득 60% 이하 빈곤인구(단위: 명, %)

중위소득 60% 기준	빈도수	퍼센트	누적 퍼센트
중위소득 60% 이하	929	31.35	31.35
중위소득 60% 이상	2,034	68.65	100
Total	3,963	100	

출처: 2015년 서울복지실태조사 서베이에서 추산.

〈표 12〉 서울복지실태조사 중위 총소득 60% 이하 빈곤인구(단위: 명, %)

중위소득 60% 기준	빈도수	퍼센트	누적 퍼센트
중위소득 60% 이하	773	26.33	26.33
중위소득 60% 이상	2,163	73.67	100
Total	2,936	100	

출처: 2015년 서울복지실태조사 서베이에서 추산.

나. 서울시 권역별 및 자치구별 소득불평등 및 빈곤 비교

2015년 서울복지실태조사의 경우 조사대상은 도심권(종로, 중구, 용산), 동북권(성동, 광진, 동대문, 중랑, 성북, 강북, 도봉, 노원), 서북권(서대문, 마포, 은평), 서남권(양천, 강서, 구로, 금천, 영등포, 동작, 관악), 동남권(서초, 강남, 송파, 강동)으로 나누어 조사하였다.

<표 13> 서울시 권역별 서울시 통계표(단위: 명, %)

	빈도수	퍼센트	누적퍼센트
도심권	380	12.59	12.59
동북권	770	25.51	38.09
서북권	482	15.97	54.06
서남권	762	25.24	79.3
동남권	625	20.7	100
Total	3,019	100	

출처: 2015년 서울복지실태조사 서베이에서 추산.

서울권역별로 본 가구소득의 지니계수를 계산하면 도심권이 지니계수 0.474로 가장 높고 서남권이 0.448로 가장 낮았다. 총소득의 지니계수로 보면 도심권이 0.439로 가장 높았고 동북권이 0.319로 가장 낮았다.

<표 14> 서울시 권역별 가구소득불평등 지니계수

서울권역별	지니계수	인구비율	소득비율	절대적 기여	상대적 기여
도심권	0.4740	0.1279	0.1238	0.0075	0.0160
	0.0286	0.0061	0.0094	0.0010	0.0022
동북권	0.4687	0.2562	0.2238	0.0269	0.0573
	0.0149	0.0080	0.0103	0.0020	0.0044
서북권	0.4683	0.1522	0.1584	0.0113	0.0241
	0.0320	0.0066	0.0116	0.0016	0.0033
서남권	0.4486	0.2572	0.2385	0.0275	0.0587
	0.0129	0.0080	0.0105	0.0020	0.0044
동남권	0.4651	0.2065	0.2555	0.0246	0.0524
	0.0214	0.0074	0.0131	0.0024	0.0049
집단 내					
	---	---	---	0.0977	0.2085
집단 간				---	---
	---	---	---	0.0694	0.1481
중첩				---	---
	---	---	---	0.3015	0.6434
인구	0.4686	1	1	0.4686	1
	0.0095	0	0	0.0095	0

출처: 2015년 서울복지실태조사 서베이에서 추산.

〈표 15〉 서울시 지역별 총소득불평등 지니계수

서울권역별	지니계수	인구비율	소득비율	절대적 기여	상대적 기여
도심권	0.4394	0.1287	0.1432	0.0081	0.0210
	0.0273	0.0062	0.0105	0.0012	0.0029
동북권	0.3185	0.2544	0.2296	0.0186	0.0482
	0.0110	0.0080	0.0096	0.0014	0.0041
서북권	0.4168	0.1516	0.1504	0.0095	0.0246
	0.0220	0.0066	0.0095	0.0012	0.0030
서남권	0.3471	0.2575	0.2225	0.0199	0.0515
	0.0099	0.0081	0.0094	0.0015	0.0042
동남권	0.4156	0.2078	0.2543	0.0220	0.0569
	0.0278	0.0075	0.0140	0.0027	0.0063
집단 내					
	---	---	---	0.0780	0.2022
집단 간	---	---	---	---	---
	---	---	---	0.0747	0.1934
중첩	---	---	---	---	---
	---	---	---	0.2334	0.6044
인구	---	---	---	---	---
	0.0101	0	0	0.0101	0

출처: 2015년 서울복지실태조사 서베이에서 추산.

서울권역별 가구소득으로 본 서울시 빈곤(중위 가구소득의 60%)은 동북권이 35.1%로 가장 높고 동남권이 25.0%로 가장 낮았다. 서울권역별 총소득으로 본 서울시 빈곤(중위 총소득의 60%)은 서북권이 29.4%로 가장 높았고 동남권이 22.8%로 가장 낮았다. 동남권이 비교적 빈곤인구가 다른 지역보다 적었다.

〈표 16〉 서울시 권역별 가구소득 빈곤(중위 가구소득의 60%)(단위: 가구, %)

서울권역별	빈곤	비빈곤	합계
도심권	125	254	379
%	32.98	67.02	100
동북권	266	493	759
%	35.05	64.95	100
서북권	133	318	451
%	29.49	70.51	100
서남권	252	510	762
%	33.07	66.93	100
동남권	153	459	612
%	25.00	75.00	100
합계	929	2,034	2,963
%	31.35	68.65	100

출처: 2015년 서울복지실태조사 서베이에서 추산.

<표 17> 서울시 권역별 가구소득 빈곤(평균 가구소득의 60%)(단위: 가구, %)

서울권역별	빈곤	비빈곤	합계
도심권	103	275	378
%	27.25	72.75	100
동북권	182	565	747
%	24.36	75.64	100
서북권	131	314	445
%	29.44	70.56	100
서남권	218	538	756
%	28.84	71.16	100
동남권	139	471	610
%	22.79	77.21	100
합계	773	2,163	2,936
%	26.33	73.67	100

출처: 2015년 서울복지실태조사 서베이에서 추산.

서울시 자치구의 불평등은 어떤가? 구청의 사회조사 자료가 있는 구청을 보면 각 구청별로 월 평균소득을 보면 300~400만 원 구간에 주민 비율이 높은 구는 강서구, 강남구, 종로구이고 200~300만원 구간에 주민의 비율이 높은 구는 서대문구, 도봉구, 마포구이다. 100~200만 원 구간에 주민 비율이 많은 구는 성북구, 금천구이다.

<표 18> 서울시 각 구청별 월 평균 소득

	100만 원 미만	100-200만 원 미만	200-300만 원 미만	300-400만 원 미만	400-500만 원 미만	500-600만 원 미만	600-700만 원 미만	700-800만 원 미만	800-900만 원 미만	900-1,000만 원 미만	1,000만 원 이상
강동구	15.4	19.1	19.2	15.7	12.1	7.1	3.0	3.2	1.3	1.2	2.8
강서구	8.4	12.2	18.5	23.7	16.7	14.3	4.7	1.5			
강남구	6.9	7.0	10.6	20.2	13.1	38.1					4.1
서대문구	8.3	15.9	18.9	16.5	14.7	19.0					1.1
성북구	15.7	20.6	16.4	13.5	11.2	16.4					1.2
도봉구	5.6	16.5	21.7	21.2	20.2	10.6	3.0	1.3			
마포구	19.4	19.3	23.1	12.2	8.9	7.1	4.0	5.9			
종로구	4.4	10.1	19.1	28.0	21.3	10.1	3.2	1.9			
금천구	16.2	25.3	22.8	16.6	10.8	8.3					

출처: 각 구청의 사회조사로 샘플 가구는 약 2,000가구. 단, 금천구는 1,540가구. 도봉구, 서대문구 2016년; 강동구, 강남구, 마포구, 성북구 2015년; 강서구 2013년; 금천구, 종로구 2012년 자료임.

다. 서울시와 전국의 소득불평등 및 빈곤 비교

한국의 불평등은 통계청에 따르면 2016년 도시 2인 이상 가구의 경우 시장소득의 지니계수가 0.317, 가처분소득의 지니계수가 0.278이었다.

<표 19> 전국 도시가구(2인 이상)의 지니계수

분배지표별	시장소득 지니계수	가처분소득 지니계수	차이	재분배율
2001	0.290	0.277	0.013	4.483
2002	0.293	0.279	0.014	4.778
2003	0.283	0.270	0.013	4.594
2004	0.293	0.277	0.016	5.461
2005	0.298	0.281	0.017	5.705
2006	0.305	0.285	0.020	6.557
2007	0.316	0.292	0.024	7.595
2008	0.319	0.294	0.025	7.837
2009	0.320	0.295	0.025	7.813
2010	0.315	0.289	0.026	8.254
2011	0.313	0.289	0.024	7.668
2012	0.310	0.285	0.025	8.065
2013	0.307	0.280	0.027	8.795
2014	0.308	0.277	0.031	10.065
2015	0.305	0.269	0.036	11.803
2016	0.317	0.278	0.039	12.303

출처: 통계청 자료. 재분배율은 추산.

한국 도시가구(2인 이상)의 빈곤율은 중위소득 50% 이하로 추정하고 있으며 2016년의 경우 시장소득으로 하면 15.4%, 가처분 소득으로 하면 11.0%였다.

<표 20> 전국 도시가구(2인 이상)의 빈곤율(단위: %)

분배지표별	시장소득	처분가능소득
2001	11.3	10.1
2002	11.1	10.0
2003	12.1	10.6
2004	12.8	11.4
2005	13.6	11.9
2006	13.8	11.9
2007	14.9	12.6
2008	14.7	12.5
2009	15.4	13.1
2010	14.9	12.5
2011	15.0	12.4
2012	14.4	12.1
2013	14.5	11.8
2014	13.5	10.8
2015	14.2	10.4
2016	15.4	11.0

출처: 통계청 자료.

빈곤율은 시장소득으로 하면 19.5%, 가처분소득으로 하면 16.0%였다. 한부모가구, 조손가구, 노인가구, 장애인가구, 은퇴연령층의 빈곤율이 높았으며 근로연령층의 빈곤도 시장소득으로 하면 12.3%, 가처분소득으로 하면 10.7%로 노동빈곤(in-work poverty)도 10% 이상이였다.

<표 21> 전국 가구의 빈곤율, 2016년(단위: %)

가구특성	시장소득	시장소득+공 적이전소득	시장소득-공 적지출	가처분소득	빈곤갭
전체	19.5	16.7	18.9	16.0	35.4
한부모가구	51.0	47.0	47.7	42.5	31.2
조손가구	76.0	65.8	75.6	65.2	44.9
노인가구	82.4	67.8	80.7	64.8	44.5
다문화가구	19.3	17.5	19.3	15.9	32.3
장애인가구	40.9	33.4	39.6	31.3	37.0
근로연령층 (가구주 연령 18-65세)	12.3	11.2	11.8	10.7	29.2
은퇴연령층 (가구주 66세 이상)	65.4	51.8	64.2	49.1	44.0

출처: 통계청 자료. 연도는 조사연도이고 빈곤율, 빈곤갭은 전년기준 자료임.

소득 분포를 보면 1,000만 원 미만인 12.0%, 1,000~3,000만 원 24.7%, 3,000~5,000만 원 24.3%, 5,000~7,000만 원 16.4%, 7,000만~1억 13.2%, 1억 원 이상 9.3%였다. 가구 특성에 따라서 보면 남자가구주보다는 여자가구주가 저소득층이 많았고, 연령별로는 60세 이상과 30세 미만이 빈곤층이 많았다. 결혼 상태로 보면 사별이나 이혼한 경우 저소득층이 많았다. 종사근로 지위에 따라 보면 기타 종사 지위와 임시·일용직 근로자가 저소득층이 많았다. 가구수로는 1인 가구에 저소득층이 많았다.

<표 22> 전국 가구의 소득분배, 2016년(단위: %)

가구(가구주에 따른) 특성	1,000 만 원 미만	1,000~3,000 만 원 미만	3,000~5,000 만 원 미만	5,000~7,000 만 원 미만	7,000만~1억 원 미만	1억 원 이상	전체
전체	12.0	24.7	24.3	16.4	13.2	9.3	100.0
남자가구주	6.5	20.4	26.4	19.3	15.8	11.5	100.0
여자가구주	30.7	39.4	17.2	6.4	4.4	1.8	100.0
30세미만	8.3	42.1	33.0	12.0	3.3	1.2	100.0
30~39세	2.5	17.8	35.9	22.6	14.8	6.5	100.0
40~49세	2.4	17.8	27.5	21.6	17.9	12.8	100.0
50~59세	4.7	21.9	22.8	17.8	17.4	15.4	100.0
60세 이상	30.8	34.9	16.4	8.1	6.0	3.7	100.0
미혼	12.6	38.9	31.9	10.7	4.3	1.6	100.0
배우자 있음	4.3	18.4	26.4	20.6	17.5	12.9	100.0
사별	51.9	31.8	9.5	3.4	2.5	0.9	100.0
이혼	19.1	48.4	20.3	6.7	4.2	1.3	100.0
초졸 이하	46.5	36.3	10.0	4.0	2.2	1.0	100.0
중졸	16.9	38.7	23.0	11.6	7.3	2.4	100.0

고졸	6.0	28.3	29.9	17.5	12.0	6.4	100.0
대졸 이상	2.5	13.4	25.3	21.4	20.3	17.1	100.0
상용근로자	0.7	15.2	27.8	22.5	19.3	14.5	100.0
임시·일용직근로자	12.5	47.6	26.3	8.4	4.8	0.3	100.0
자영업자	4.7	23.5	26.5	18.9	14.9	11.4	100.0
기타(중사지위)	43.8	32.9	13.3	5.1	3.5	1.5	100.0
1인	44.1	35.9	14.2	3.9	1.3	0.6	100.0
2인	14.1	42.2	23.4	10.8	6.0	3.4	100.0
3인	2.3	21.0	30.9	20.2	15.7	10.0	100.0
4인	0.6	10.5	26.4	24.1	21.9	16.5	100.0
5인 이상	0.5	8.8	25.2	23.0	23.7	18.8	100.0

출처: 통계청 자료. 연도는 조사 연도이고 소득은 전년기준 자료임.

서울시와 다른 시도 간의 불평등은 얼마나 차이가 나는가? 1인당 지역총생산, 1인당 지역총소득, 1인당 개인소득, 1인당 민간소비지출을 서울시와 전국을 비교하면 서울시는 전국평균보다는 높았지만 울산광역시에 비해서는 1인당 지역 내 총생산, 1인당 지역총소득, 1인당 개인소득이 낮았다.

<표 23> 2015년 1인당 지역총생산, 지역총소득, 개인소득 등 서울시와 전국 비교

전국 시도별	1인당 지역 내 총생산 (천 원)	1인당 지역 총소득 (천 원)	1인당 개인소득 (천 원)	1인당 민간소비 (천 원)
전국	30,682	30,766	17,222	15,157
서울특별시	34,646	38,683	19,962	18,637
부산광역시	22,663	25,702	17,170	15,122
대구광역시	19,795	23,762	16,686	14,624
인천광역시	26,250	26,833	16,299	13,553
광주광역시	21,593	23,900	16,105	14,875
대전광역시	22,084	25,077	17,064	15,144
울산광역시	59,872	48,233	19,963	15,434
경기도	28,403	30,665	17,130	14,938
강원도	26,088	22,520	15,142	13,700
충청북도	32,990	27,878	15,658	13,376
충청남도	48,733	36,713	16,303	13,510
전라북도	24,871	22,954	15,849	13,241
전라남도	36,433	30,489	14,703	13,165
경상북도	35,473	29,888	15,462	13,303
경상남도	31,228	27,987	16,293	13,878
제주특별자치도	25,642	26,442	16,247	14,222

출처: 통계청 자료.

한국복지패널 2016을 이용하여 서울시와 다른 지자체의 불평등을 비교하였다. 한국 전체의 불평등은 가처분소득으로 할 경우 0.453, 경상소득으로 할 경우 0.466이었다. 통계청의 자료와 비교해보면 한국복지패널 조사에서 훨씬 더 불평등한 것으로 나타났다.

<표 24> 전국 지니계수

변수	추정치	표준 오차	최저	최고
가처분소득 지니	0.453705	0.010747	0.432638	0.474772
경상소득 지니	0.466163	0.010055	0.446452	0.485875

출처: 한국복지패널 11차(2016)에서 추산.

서울시와 다른 수준의 지역들을 비교하면 가처분소득의 지니계수가 서울시 0.418, 광역시 지니계수 0.422, 시 0.459, 군 0.473, 도농복합군 0.481로 나타났다. 경상소득의 지니계수는 서울시 0.425, 광역시 지니계수 0.437, 시 0.470, 군 0.484, 도농복합군 0.496이었다. 서울시가 다른 수준의 광역시나 시, 군보다도 평등한 것으로 나타났다.

<표 25> 지방 단위별 가처분소득 지니 비교, 2016

전국 단위별	지니계수	인구 비율	소득 비율	절대적 기여	상대적 기여
서울	0.4178	0.1398	0.1604	0.0094	0.0207
	0.0108	0.0042	0.0069	0.0007	0.0017
광역시	0.4219	0.2740	0.2718	0.0314	0.0692
	0.0063	0.0054	0.0087	0.0016	0.0043
시	0.4590	0.3730	0.4084	0.0699	0.1541
	0.0250	0.0059	0.0137	0.0061	0.0104
군	0.4729	0.1846	0.1315	0.0115	0.0253
	0.0132	0.0047	0.0060	0.0009	0.0021
도농복합군	0.4807	0.0286	0.0279	0.0004	0.0008
	0.0177	0.0020	0.0028	0.0001	0.0001
집단 내	---	---	---	0.1226	0.2702
	---	---	---	---	---
집단 간	---	---	---	0.0743	0.1637
	---	---	---	---	---
중첩	---	---	---	0.2568	0.5661
	---	---	---	---	---
인구	0.4537	1	1	0.4537	1
	0.0107	0	0	0.0107	0

출처: 한국복지패널 11차(2016)에서 추산.

<표 26> 지방 단위별 경상소득 지니계수 비교, 2016

전국 단위별	지니계수	인구 비율	소득 비율	절대적 기여	상대적 기여
서울	0.4248	0.1398	0.1620	0.0096	0.0206
	0.0099	0.0042	0.0070	0.0007	0.0016
광역시	0.4374	0.2740	0.2722	0.0326	0.0700
	0.0064	0.0054	0.0087	0.0016	0.0042
시	0.4702	0.3730	0.4105	0.0720	0.1544
	0.0233	0.0059	0.0133	0.0059	0.0098
군	0.4836	0.1846	0.1273	0.0114	0.0244
	0.0127	0.0047	0.0058	0.0009	0.0020
도농복합군	0.4958	0.0286	0.0279	0.0004	0.0008



	0.0177	0.0020	0.0029	0.0001	0.0001
집단 내	---	---	---	0.1260	0.2703
	---	---	---	---	---
집단 간	---	---	---	0.0797	0.1710
	---	---	---	---	---
중첩	---	---	---	0.2605	0.5587
	---	---	---	---	---
인구	0.4662	1	1	0.4662	1
	0.0101	0	0	0.0101	0

출처: 한국복지패널 11차(2016)에서 추산.

다른 시도와 서울시를 비교하면 가처분소득 지니의 경우 서울이 0.418로 다른 지역인 수도권 등 다른 지역보다 불평등이 낮은 것으로 조사되었다. 경상소득 지니의 경우에도 서울시가 0.425로 다른 시도보다 불평등이 적은 것으로 조사되었다.

<표 27> 전국 권역별 가처분소득 지니 비교, 2016

전국 권역별	지니계수	인구 비율	소득 비율	절대적 기여	상대적 기여
서울	0.4178	0.1398	0.1604	0.0094	0.0207
	0.0108	0.0042	0.0069	0.0007	0.0017
수도권(인천/경기)	0.4412	0.2033	0.2448	0.0220	0.0484
	0.0425	0.0049	0.0157	0.0035	0.0068
부산/경남/울산	0.4517	0.1757	0.1714	0.0136	0.0300
	0.0073	0.0046	0.0068	0.0009	0.0022
대구/경북	0.4634	0.1316	0.1055	0.0064	0.0142
	0.0140	0.0041	0.0051	0.0005	0.0012
대전/충남	0.4586	0.0836	0.0888	0.0034	0.0075
	0.0146	0.0034	0.0052	0.0003	0.0008
강원/충북	0.4386	0.0791	0.0690	0.0024	0.0053
	0.0122	0.0033	0.0041	0.0002	0.0006
광주/전남/전북/제주도	0.4630	0.1868	0.1600	0.0138	0.0305
	0.0099	0.0048	0.0066	0.0009	0.0023
집단 내	---	---	---	0.0710	0.1565
	---	---	---	---	---
집단 간	---	---	---	0.0841	0.1853
	---	---	---	---	---
중첩	---	---	---	0.2986	0.6582
	---	---	---	---	---
인구	0.4537	1	1	0.4537	1
	0.0107	0	0	0.0107	0

출처: 한국복지패널 11차(2016)에서 추산.

〈표 28〉 전국 권역별 경상소득 지니계수 비교, 2016

전국 권역별	지니계수	인구 비율	소득 비율	절대적 기여	상대적 기여
서울	0.4248	0.1398	0.1620	0.0096	0.0206
	0.0099	0.0042	0.0070	0.0007	0.0016
수도권(인천/경기)	0.4485	0.2033	0.2455	0.0224	0.0480
	0.0399	0.0049	0.0152	0.0034	0.0064
부산/경남/울산	0.4686	0.1757	0.1717	0.0141	0.0303
	0.0072	0.0046	0.0069	0.0009	0.0022
대구/경북	0.4792	0.1316	0.1041	0.0066	0.0141
	0.0137	0.0041	0.0051	0.0005	0.0012
대전/충남	0.4715	0.0836	0.0890	0.0035	0.0075
	0.0144	0.0034	0.0053	0.0003	0.0008
강원/충북	0.4519	0.0791	0.0683	0.0024	0.0052
	0.0120	0.0033	0.0041	0.0002	0.0006
광주/전남/전북/제주도	0.4781	0.1868	0.1593	0.0142	0.0305
	0.0098	0.0048	0.0067	0.0010	0.0023
집단 내	---	---	---	0.0729	0.1564
	---	---	---	---	---
집단 간	---	---	---	0.0871	0.1869
	---	---	---	---	---
중첩	---	---	---	0.3061	0.6567
	---	---	---	---	---
인구	0.4662	1	1	0.4662	1
	0.0101	0	0	0.0101	0

출처: 한국복지패널 11차(2016)에서 추산.

라. 서울시와 OECD 국가 대도시의 소득불평등 및 빈곤 비교

OECD 국가 도시들의 불평등과 빈곤은 어느 정도인가? 도시는 국가 전체의 영향을 받기 때문에 국가들의 불평등과 빈곤을 전체적으로 살펴보는 것이 필요하다. 아울러 서울시와는 얼마나 차이가 나는지를 분석한다.

수도도시 지역이 GDP에서 차지하는 비율을 보면 유럽연합 28개 국가의 경우 수도 메트로폴리탄 지역이 2014년의 경우 GDP의 23.0%를 차지하고 있었다. 영국 31.8%, 프랑스 30.3%, 스웨덴 31.6%, 네덜란드 19.9%, 스페인 18.8%였다.

<표 29> 메트로폴리탄 지역이 GDP에서 차지하는 비율(PPP), 2014년(단위: %)

	수도 메트로폴리탄 지역	다른 메트로폴리탄 지역	비메트로폴리탄 지역
EU-28	23.0	43.3	33.7
키프로스	100.0	0.0	0.0
룩셈부르크	100.0	0.0	0.0
몰타	95.5	0.0	4.5
에스토니아	62.3	0.0	37.7
라트비아	54.1	0.0	45.9
아일랜드	53.4	17.4	29.2
그리스	48.3	8.5	43.2
헝가리	47.1	15.1	37.8
불가리아	43.3	18.7	38.0
덴마크	42.1	28.3	29.6
크로아티아	41.1	8.3	50.7
리투아니아	39.9	19.7	40.4
핀란드	38.2	16.3	45.5
슬로베니아	36.7	13.0	50.2
포르투갈	36.5	19.5	44.0
체코	35.6	29.1	35.3
오스트리아	34.6	26.1	39.4
영국	31.8	38.1	30.0
스웨덴	31.6	31.4	37.0
벨기에	30.4	25.2	44.4
프랑스	30.3	44.3	25.4
슬로바키아	27.8	11.5	60.6
루마니아	26.8	29.6	43.6
네덜란드	19.9	40.6	39.5
스페인	18.8	53.6	27.5
폴란드	17.6	43.9	38.6
이탈리아	9.2	43.9	46.9
독일	5.4	67.1	27.5
노르웨이	25.5	16.8	57.7

출처: [http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?query=BOOKMARK\\_DS-691746\\_QID\\_31B121DE\\_UID\\_-](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?query=BOOKMARK_DS-691746_QID_31B121DE_UID_-)(검색일: 2017.10.1).

가처분소득은 메트로폴리탄의 경우 영국 27,212달러, 프랑스 31,298 달러, 노르웨이 메트로폴

리탄 지역이 44,631 달러, 네덜란드 29,253달러였다. 메트로폴리탄 지역이 비 메트로폴리탄 지역보다 가처분 소득이 많았다.

<표 30> 메트로폴리탄과 비메트로폴리탄 지역의 가처분소득, 2010년대(단위: 달러)

국가	메트로폴리탄	나머지 지역	연도
노르웨이	44,631	40,132	2013
미국	42,654	34,900	2014
오스트레일리아	36,739	31,129	2011
스웨덴	31,660	27,554	2013
프랑스	31,298	27,700	2011
네덜란드	29,253	27,595	2013
핀란드	28,360	23,339	2014
오스트리아	28,269	27,603	2012
영국	27,212	24,809	2012
벨기에	26,881	27,156	2013
덴마크	26,848	23,705	2013
이탈리아	26,390	23,215	2013
일본	24,291	20,022	2013
에스토니아	19,730	14,742	2014
칠레	12,595	10,202	2013
헝가리	11,464	8,374	2013
멕시코	8,354	4,962	2010

출처: OECD(2016b).

가처분 소득으로 본 유럽 도시들의 불평등 지니계수를 보면 캐나다, 미국, 멕시코의 도시가 높게 나타나고 유럽 도시들은 중간 정도로 나타났다. 런던과 마드리드가 높은 수준의 경제 불평등과 경제적 배제에 있는 반면 암스테르담, 비엔나, 부다페스트 등이 중간 수준이고 오슬로, 프라하가 불평등과 사회적 배제가 낮은 편이다(Florida 2015a).

<표 31> 도시 지역 가구가처분소득의 최대 및 최소 지니계수, 2013

국가	최대	최소	범주	광역 최대	광역 최소	연도
캐나다(11)	0.44	0.29	0.15	캘거리	퀘벡	2013
미국(70)	0.43	0.30	0.13	마이애미	알바니	2014
멕시코 (33)	0.50	0.41	0.09	투스틀라 구티에레스	레이노사	2010
벨기에(4)	0.38	0.29	0.09	브뤼셀	안트워프	2013
칠레(3)	0.48	0.42	0.06	산티아고	콘셉 시온	2013
프랑스(15)	0.38	0.33	0.05	파리	툴롱	2011
스웨덴(3)	0.32	0.28	0.04	말뫼	예테보리	2013
이탈리아(11)	0.32	0.29	0.03	밀라노	카타니아	2013
오스트리아(3)	0.27	0.26	0.01	그라츠	린츠	2012
덴마크(1)	0.28	0.28	0.00	코펜하겐		2013
노르웨이(1)	0.27	0.27	0.00	오슬로		2013

출처: OECD(2016b).

도시화에 따라 빈곤율은 EU국가에서 농촌 지역에 비해 감소하는 추세를 보였다. 그러나 국가마다 다르게 나타나 오히려 도시가 농촌보다 더 빈곤율이 높게 나타나기도 했다. 프랑스, 영국, 네덜란드의 경우는 도시가 농촌보다 빈곤위험률이 더 높게 나타났고 스웨덴, 노르웨이는 빈곤위험은 농촌이 높고 중위소득 60% 이하로 보면 도시가 더 높았다.

<표 32> 도시화에 따른 빈곤위험 인구나 중위소득 60% 이하의 인구, 2014년(단위: %)

	빈곤위험(at risk of poverty)			중위소득 60% 이하의 인구 비율		
	시	도시와 교외	농촌 지역	시	도시와 교외	농촌 지역
EU-28	16.4	15.8	20.2	6.8	4.9	5.6
벨기에	22.1	12.3	14.2	6.4	6.5	2.6
불가리아	12.3	20.5	33.7	4.8	5.4	11.5
체코	8.4	9.9	10.7	2.6	3.1	4.0
덴마크	17.0	9.6	9.5	5.8	1.9	4.2
독일	19.3	15.2	15.3	6.8	6.3	3.5
에스토니아	20.2	22.5	23.3	8.7	3.5	9.6
아일랜드	12.6	15.7	18.7	5.0	3.8	6.5
그리스	19.1	19.0	27.0	7.3	4.5	10.3
스페인	19.0	22.9	27.9	9.7	5.1	7.4
프랑스	14.2	15.2	11.6	6.4	3.0	4.1
크로아티아	12.7	16.9	24.4	3.1	4.8	11.5
이탈리아	18.5	18.4	24.8	8.1	7.5	3.9
키프로스	12.6	16.7	16.1	6.4	3.5	4.5
라트비아	14.9	20.2	27.0	6.5	2.0	12.7
리투아니아	11.9	21.7	25.2	5.1	2.3	11.8
룩셈부르크	13.9	20.7	14.0	2.0	7.6	6.8
헝가리	6.6	15.2	21.0	2.0	4.5	8.1
몰타	15.5	18.0	44.3	13.9	1.9	0.1
네덜란드	12.3	10.9	11.5	5.6	4.4	1.7
오스트리아	20.9	12.1	10.5	6.2	3.6	4.3
폴란드	9.6	14.7	24.1	3.2	3.6	10.2
포르투갈	18.1	17.4	23.8	8.1	4.9	6.5
루마니아	10.6	17.5	38.6	3.1	4.3	18.0
슬로베니아	14.2	12.7	16.0	2.7	4.6	7.2
슬로바키아	8.2	11.4	16.2	1.9	4.0	6.7
핀란드	12.1	13.0	13.4	4.1	4.6	4.0
스웨덴	15.1	13.8	16.7	5.3	5.0	4.7
영국	18.6	14.4	14.6	10.6	4.2	2.0
아이슬란드	7.8	9.2	6.4	5.0	1.9	1.0
노르웨이	10.2	9.9	13.3	4.0	3.3	3.7
스위스	12.9	13.7	17.6	3.5	6.6	4.3
마케도니아	21.1	34.3	-	11.9	14.9	-

출처: European Union(2016).

그러면 유럽 메트로폴리탄 도시들에서 불평등과 빈곤은 어느 정도인가? 일드 프랑스 (île-de-France)는 세전 지니 0.504, 런던의 경우는 세전 지니 0.582로 상당히 높은 불평등을 보여주었다. 그러한 세후 지니계수는 일드 프랑스 0.343, 런던 세후 0.386로 상당히 불평등이

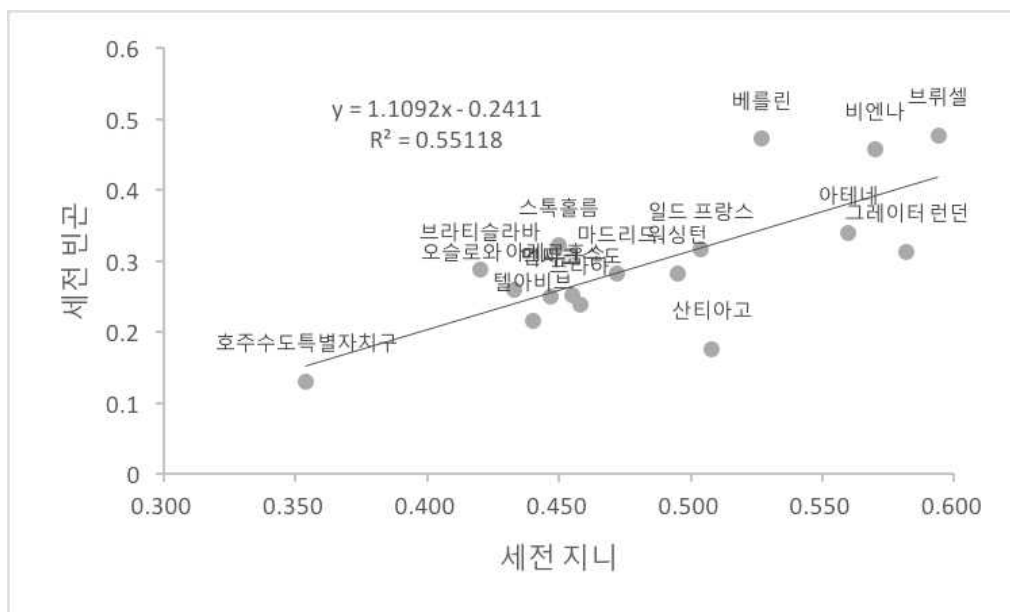
완화되었다. 중위소득 60% 이하를 빈곤인구로 할 때 빈곤율은 세전 빈곤이 일드 프랑스 31.6%, 런던 31.3%였으나 세후 빈곤율은 일드 프랑스 12.4%, 런던 17.3%였다. 상당히 빈곤율이 줄어든 셈이다. 재분배율은 베를린이 45.4%로 가장 높고 비엔나 40.9%, 브뤼셀 39.7%로 높다. 런던 33.7%, 파리 31.9%, 스톡홀름은 30.2%로 중간 정도이고 워싱턴은 21.4%로 낮은 편이다.

〈표 33〉 유럽 주요 도시들의 세전 세후 지니계수와 재분배율

도시	세전 지니	세후 지니	재분배율(%)	세전 빈곤(%)	세후 빈곤(%)
호주 수도 특별자치구	0.354	0.278	21.5	0.130	0.092
비엔나	0.570	0.337	40.9	0.457	0.239
브뤼셀	0.594	0.358	39.7	0.477	0.331
산티아고	0.508	0.484	4.7	0.176	0.178
프라하	0.458	0.300	34.5	0.239	0.070
덴마크수도	0.455	0.283	37.8	0.252	0.123
일드 프랑스	0.504	0.343	31.9	0.316	0.124
베를린	0.527	0.288	45.4	0.473	0.216
아테네	0.560	0.355	36.6	0.339	0.153
텔아비브	0.440	0.345	21.6	0.216	0.148
멕시코	0.447	0.437	2.2	0.250	0.235
오슬로와 아케르후스	0.433	0.295	31.9	0.259	0.156
브라티슬라바	0.420	0.275	34.5	0.288	0.126
마드리드	0.472	0.339	28.2	0.283	0.146
스톡홀름	0.450	0.314	30.2	0.322	0.155
그레이터 런던	0.582	0.386	33.7	0.313	0.173
워싱턴	0.495	0.389	21.4	0.283	0.200

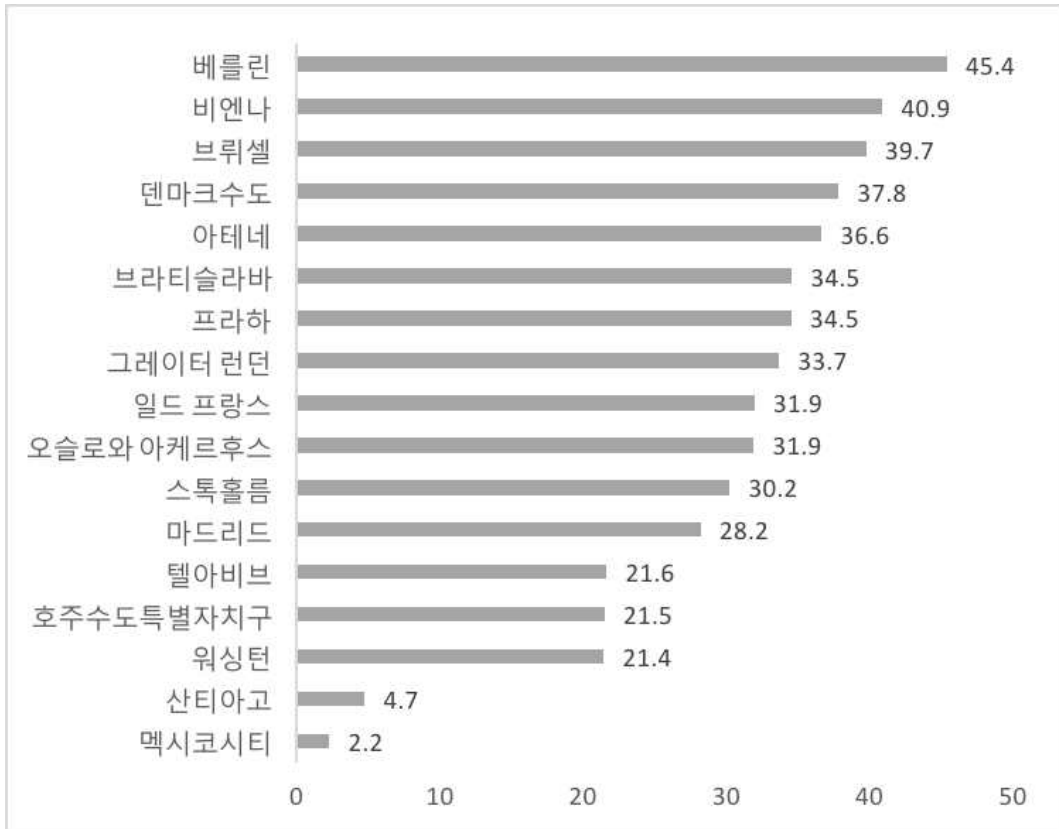
출처: <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=RWB>(검색일: 2017.10.1.).

〈그림 1〉 유럽 주요 도시들의 세전 세후 지니계수



출처: <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=RWB>(검색일: 2017.10.1.).

〈그림 2〉 유럽 주요 도시들의 재분배율(단위: %)



출처: <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=RWB>(검색일: 2017.10.1.)에서 추산.

메트로폴리탄 지역 차원에서는 웰빙(well-being)은 물질적 조건(소득, 직업, 주택), 삶의 질(건강, 교육, 안전, 환경의 질, 시민참여, 서비스접근, 공동체, 생활만족도)이고 여기에 최근에 주관적 지표들도 첨가되었다(OECD 2016b, 22). 크레이터 런던, 스톡홀름, 일드 프랑스가 1인당 가처분 소득이 비교적 높았다. 한국의 수도권은 1인당 가처분소득이 낮은 편이었다.

〈표 34〉 도시들의 지역 웰빙(regional well-being) 지표 1

	1인당 가처분 소득(미화 달러)	고용률(%)	실업률(%)	주거율(1인당 방의 숫자)	중등교육 이상의 노동력 비율(%)
호주 수도 특별자치구	50,393	79.6	4.2	2.4	91.0
비엔나	23,243	64.9	10.1	1.7	86.5
브뤼셀 수도 지역	18,468	53.4	18.3	2.1	74.6
산티아고 메트로폴리탄	8,670	64.3	6.4	1.2	83.6
프라하	15,968	77.6	2.5	1.3	97.7
덴마크수도	18,143	76.3	7.1	1.8	80.2
헬싱키-우시마	20,971	74.3	7.3	1.8	86.9
일드 프랑스	26,032	65.7	9.7	1.5	80.7
베를린	20,244	70.9	9.8	2.0	86.3

수도권(아이슬란드)	16,635	82.3	5.4	1.6	75.8
수도권(한국)	17,093	68.3	4.0	1.3	87.1
룩셈부르크	28,908	63.8	5.9	2.0	82.5
멕시코시티	3,186	62.0	6.6	1.0	41.7
오슬로-아케르스후스	24,721	79.6	3.0	1.8	85.5
리스본	20,353	65.8	14.9	1.9	60.5
브라티슬라바 지역	22,045	73.1	6.0	1.1	96.7
마드리드	20,925	63.2	18.7	1.8	74.7
스톡홀름	23,456	80.3	7.1	1.6	85.7
제네바 호수 지역	20,880	75.1	6.7	1.5	83.2
이스탄불	7,480	50.2	11.9	0.9	47.3
그레이터 런던	27,831	71.4	7.0	1.8	86.5

출처: <http://stats.oecd.org>(검색일: 2017.10.1.).

<표 35> 도시들의 지역 웰빙 지표 2

	평 균 수 명 (년)	사 망 률(천 명 당 비율)	공 기 오 염 (PM2. 5)	자 살 률(10 만 명 당)	총 선 투 표 율 (%)	인 터 넷 가 보 유 율 (%)	사 회 네 트 워 크 지 원 (%)	생 활 만 족 도(지 표)	부 패 인 식 (%)
호주 수도 특별자치구	83.4	6.9	3.5	0.0	94.9	85.0	96.3	7.7	18.9
비엔나	80.0	8.4	15.9	1.1	70.0	83.0	90.8	7.2	51.8
브뤼셀 수도 지역	80.6	8.2	16.0	2.8	90.3	78.0	90.2	6.8	48.5
산티아고 메트로폴리탄	77.4	8.3	6.1	3.5	49.9	50.0	86.3	6.8	62.6
프라하	79.8	8.6	19.1	2.1	64.1	88.0	90.9	6.8	82.0
덴마크수도	80.5	8.7	12.7	0.7	85.8	89.0	96.9	7.7	13.4
헬싱키-우시마	81.7	7.5	7.8	0.6	73.8	93.0	93.9	7.5	..
일드 프랑스	83.8	6.1	14.0	1.3	78.2	84.0	91.6	6.6	54.5
베를린	80.5	7.8	14.8	1.2	72.4	88.0	94.5	6.4	52.7
수도권(아이슬란드)	82.1	7.3	2.9	0.5	79.6	93.0	97.6	7.1	59.7
수도권(한국)	82.4	6.4	27.0	1.3	75.1	99.2	79.4	6.0	76.5
룩셈부르크	81.9	7.2	11.1	0.8	91.1	93.0	87.4	6.9	26.3
멕시코	75.1	8.7	15.5	20.2	66.0	33.3	78.4	7.1	72.8
오슬로-아케르스후스	82.3	7.3	5.6	0.8	80.9	95.0	93.8	7.6	30.3
리스본	81.3	7.5	7.2	1.4	59.8	72.0	87.5	5.4	84.2
브라티슬라바 지역	78.1	10.0	17.0	1.9	52.1	78.0	88.1	6.5	75.0
마드리드	84.8	5.8	8.3	0.6	74.1	83.0	93.8	6.4	77.4
스톡홀름	82.8	7.1	7.0	1.2	85.7	88.0	91.6	7.4	13.5
제네바 호수 지역	83.2	6.6	13.7	1.0	47.0	85.0	94.3	7.4	25.0
이스탄불	77.2	9.2	15.2	2.0	86.5	63.0	77.2	5.1	61.6
그레이터 런던	82.3	7.1	11.3	1.3	65.5	92.0	92.9	6.7	42.0

출처: <http://stats.oecd.org>(검색일: 2017.10.1.).

도시의 불평등과 빈곤과 달리 국가의 불평등과 빈곤은 서로 다를 수 있다. 국가 차원의 불평등과 빈곤을 살펴볼 필요가 있다.

OECD 자료를 통해보면 유럽국가들은 세금 및 이전 전 시장소득 지니계수(market income,



before taxes and transfers)가 0.5가 넘는 국가가 프랑스, 그리스, 독일, 아일랜드, 이탈리아, 영국, 미국, 리투아니아였고, 0.4 이상인 국가들은 벨기에 등이었다. 세금 및 이전 후 가처분 소득 지니계수(disposable income, post taxes and transfers)는 거의 0.4 이하였다. 시장소득 지니계수 평균이 0.473, 가처분소득 지니계수 평균이 0.310으로 지니계수가 0.163 낮아져 재분배율은 평균적으로 34.0%로 나타났다. 한국은 시장소득 지니계수 0.341, 가처분소득 지니계수 0.302, 재분배율 11.4%였다. OECD 국가들의 재분배율이 40% 이상인 점을 감안하면 한국은 재분배율이 아주 낮은 편이다.

〈표 36〉 OECD 국가들의 지니계수, 2014년

	세금 및 이전 전 시장소득	세금 및 이전 후 가처분소득	세전-세후	재분배율(%)
오스트리아	0.493	0.274	0.219	44.4
벨기에	0.495	0.266	0.229	46.3
체코	0.461	0.257	0.204	44.3
덴마크	0.444	0.256	0.188	42.3
에스토니아	0.490	0.346	0.144	29.4
핀란드	0.495	0.257	0.238	48.1
프랑스	0.512	0.297	0.215	42.0
독일	0.500	0.289	0.211	42.2
그리스	0.560	0.339	0.221	39.5
헝가리	0.455	0.288	0.167	36.7
아이슬란드	0.393	0.246	0.147	37.4
아일랜드	0.549	0.298	0.251	45.7
이탈리아	0.512	0.326	0.186	36.3
한국	0.341	0.302	0.039	11.4
라트비아	0.487	0.350	0.137	28.1
룩셈부르크	0.479	0.284	0.195	40.7
멕시코	0.478	0.459	0.019	4.0
네덜란드	0.458	0.305	0.153	33.4
뉴질랜드	0.462	0.349	0.113	24.5
노르웨이	0.416	0.257	0.159	38.2
폴란드	0.466	0.298	0.168	36.1
포르투갈	0.545	0.338	0.207	38.0
슬로바키아	0.397	0.247	0.150	37.8
슬로베니아	0.461	0.251	0.210	45.6
스페인	0.525	0.344	0.181	34.5
스웨덴	0.429	0.274	0.155	36.1
스위스	0.382	0.297	0.085	22.3
터키	0.423	0.398	0.025	5.9
영국	0.518	0.356	0.162	31.3
미국	0.508	0.394	0.114	22.4
리투아니아	0.533	0.381	0.152	28.5
평균	0.473	0.310	0.163	34.0

출처: <http://stats.oecd.org/viewhtml.aspx?datasetcode=IDD&lang=en>(검색일: 2017.10.1.).

OECD 자료를 통해 재분배율 추산.

빈곤율의 경우 세금 및 이전 전의 빈곤율을 보면 영국 0.338, 프랑스 0.404, 독일 0.363이던 것이 세금 및 이전 후의 빈곤율은 영국 0.178, 프랑스 0.142, 독일 0.156으로 훨씬 낮아졌다. 한국의 경우 세금 및 이전 전의 빈곤율 21.3%, 세금 및 이전 후의 빈곤율 19.8%로 거의 낮아진 것이 별로 없다. OECD 국가들의 경우 세전 빈곤율은 30%대이지만 세후 빈곤율은 10%대였다.

〈표 37〉 OECD 국가들의 빈곤율, 2014년

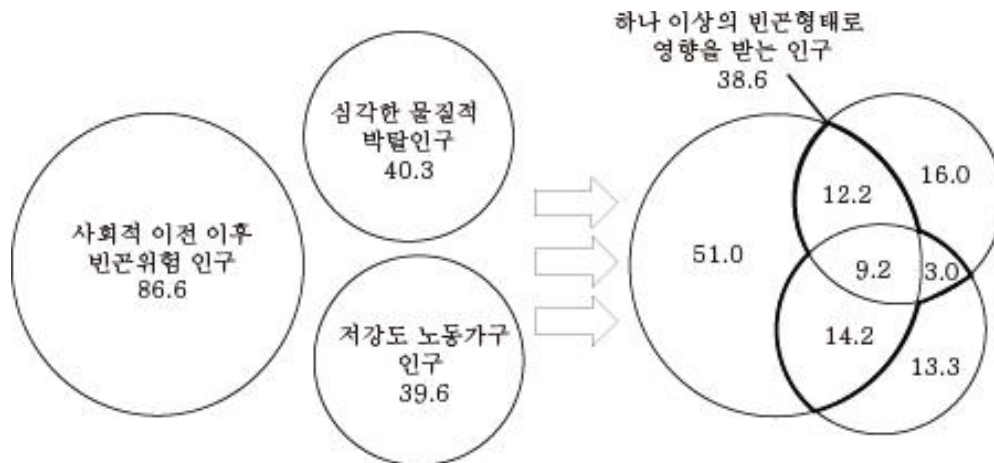
국가	세금 및 이전 전 빈곤율, 빈곤선 60%	세금 및 이전 후 빈곤율, 빈곤선 60%
오스트리아	36.0	14.5
벨기에	36.9	16.9
체코	32.8	11.4
덴마크	27.4	12.3
에스토니아	35.0	22.6
핀란드	36.6	14.2
프랑스	40.4	14.2
독일	36.3	15.6
그리스	40.9	20.7
헝가리	41.2	16.3
아이슬란드	23.1	12.1
아일랜드	42.4	17.5
이탈리아	38.2	19.8
한국	21.3	19.8
라트비아	34.6	23.0
룩셈부르크	35.0	15.4
멕시코	26.9	23.7
네덜란드	30.7	14.7
뉴질랜드	27.2	19.6
노르웨이	27.8	14.0
폴란드	33.5	17.0
포르투갈	39.8	19.5
슬로바키아	28.0	13.4
슬로베니아	33.5	14.9
스페인	42.3	21.8
스웨덴	29.0	16.8
스위스	19.3	16.7
터키	26.4	25.1
영국	33.8	17.8
미국	31.7	24.2
리투아니아	37.8	22.8

출처: <http://stats.oecd.org/viewhtml.aspx?datasetcode=IDD&lang=en>(검색일: 2017.10.1).

특히 빈곤율은 빈곤 퇴치 차원에서 국제기구 등이 강조하고 있다. Eurostat의 자료를 통해 보면 빈곤율 중위소득의 60% 이하, 박탈인구, 노동강도라는 차원에서 통계를 내놓고 있다. 2015년 약 1.19억 명 즉 EU 인구의 23.7%가 빈곤위험(at risk of poverty) 또는 사회적 배제(social exclusion)에 있었다(European Union 2017, 132). 2015년의 경우 8,660만 명(유럽

인구의 17.3%)이 사회이전 후 빈곤위험에서 살고 있고 4,030만 명(EU 인구의 8.1%)이 심각한 물질적 박탈 속에서 살고 있으며, 3,960만 명(EU 인구의 10.6%)이 매우 낮은 노동강도 속에서 살고 있다. 약 3,900만 명(32.5%)이 2개 이상의 빈곤 속에서 살고 있고 920만 명(7.7%)은 세 가지 빈곤 속에서 살고 있었다(European Union 2017, 134).

<그림 3> 빈곤위험, 물질 박탈, 저강도 노동 빈곤율(단위: 백만 명)



출처: European Union(2017).

Euro 2020에 규정된 정의에 따르면 빈곤이나 사회적 배제에 처한 노동인구의 비율은 소득빈곤, 심각한 물질 박탈, 낮은 노동강도를 가진 가구로 측정된다. 이탈리아, 스웨덴, 영국에서 평균 이상 증가했고 독일은 약간 증가, 폴란드는 급격히 하락하였다(Clegg 2016, 86). 풀타임으로 고용되어 있다고 해서 빈곤하지 않은 것은 아니다. EU 국가 중 빈곤한 노동빈곤위험(in work at risk of poverty) 인구가 2015년의 경우 9.5%에 이르고 있다.

<표 38> 노동빈곤율(In work at-risk-of-poverty rate), 2015년(단위: %)

	노동빈곤율
유럽 연합 (구성 변경)	9.5
EU (28 개국)	9.5
EU (27 개국)	9.5
유로 지역 (19 개국)	9.4
유로 지역 (18 개국)	9.4
벨기에	4.6
체코	4.0
덴마크	5.5
독일	9.7
에스토니아	10.0
아일랜드	4.8
그리스	13.4
스페인	13.1

프랑스	7.5
이탈리아	11.5
키프로스	9.1
라트비아	9.2
리투아니아	9.9
룩셈부르크	11.6
헝가리	9.3
몰타	5.4
네덜란드	5.0
오스트리아	7.9
폴란드	11.2
포르투갈	10.9
슬로베니아	6.7
슬로바키아	6.0
핀란드	3.5
스웨덴	7.1

출처: <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&plugin=1&language=en&pcode=tsdsc320>(검색일: 2017.10.1.).

란시, 브렌센과 사바티넬리(Ranci, Brandsen, and Sabatinelli 2014, 18-19)에 따르면 사회취약성 (social vulnerability)은 인구가 밀집된 지역에 집중되어 있는 것으로 나타났다. 서구 유럽에서는 인구가 밀집된 도시 지역에 물질적 박탈로 고통 받는 사람들이 집중되어 있는 반면 중동부유럽에서는 박탈과 빈곤이 농촌 지역에 집중되어 있는 것으로 나타났다.

<표 39> 인구 밀도 지역에 따른 심각한 박탈과 빈곤위험, 2011년(단위: %)

	심각한 물질적 박탈률	빈곤위험률
인구 밀집 지역, EU-15	6.8	16.8
중간 수준의 도시화 지역, EU-15	5.3	15.1
인구 저밀집 지역, EU-15	5.3	19.0
인구 밀집 지역, 12개 신흥원국	16.5	9.9
중간 수준의 도시화된 지역, 12개 신흥원국	13.4	14.6
인구 저밀집 지역, 12개 신흥원국	22.8	24.2

출처: Ranci, Brandsen, and Sabatinelli(2014).

## 2. 서울시민의 소득불평등 빈곤 관련 정책 인지 및 태도 분석

### 가. 서울시민의 소득불평등 빈곤 관련 정책에 대한 인지와 이용 실태 분석

서울시민들은 소득불평등과 빈곤에 관련한 복지정책에 대해 어떻게 인지하고 있으며 복지정책에 따른 시설이나 제도를 실제 이용한 적이 있는지가 중요하다. 서울시의회가 소득불평등과 빈곤문제를 접근하기 위해서는 현재 서울시가 시행하고 있는 정책에 대한 인지도와 이용률이 얼마나 되는지를 파악하는 것은 중요한 일이다. 여기서는 이러한 내용들을 서울복지실태조사 2015를 이용하여 분석하고자 한다.

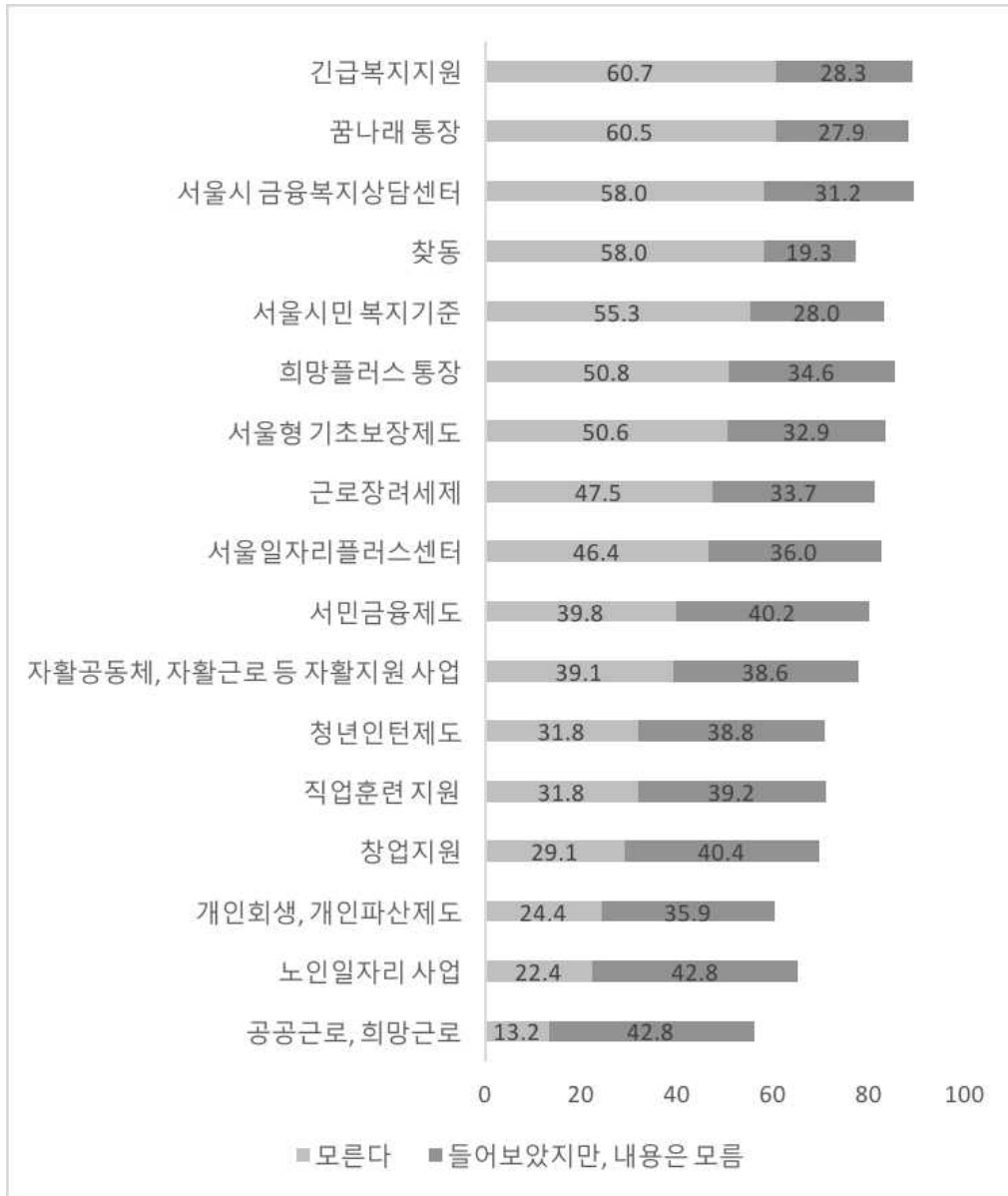
서울시민들의 실제 복지정책 등에 관해서는 인지율이 아주 낮았다. 모른다거나 들어보았지만 내용은 모른다가 대부분이었다. 인지하지 못하는 비율이 높기 때문에 여기서는 비인지율을 살펴보고자 한다.

첫째, 국가나 서울시가 시행하고 있는 복지제도나 복지 사업에 대해 어느 정도 알고 있는가에 대한 응답(N: 3,019)을 보면 모른다 54.1%, 대체로 알고 있다가 41.1%였고 잘 알고 있다가 4.9%에 불과했다. 비인지율은 거의 54.1%였다.

둘째, 서울시가 역점을 두어 추진하고 있는 서울시민 복지기준과 찾동 즉 찾아가는 동주민센터 사업을 보면 비인지율이 아주 높았다. 서울시민 복지기준에 대해 알고 있는냐는 설문(N: 3,019)에 모른다가 55.3%, 들어보았지만 내용은 모른다가 28.0%였다. 거의 83.3%가 인지하지 못하고 있었다. 인지율은 16.8%에 불과했다. 찾동에 대해 알고 있는지에 대한 설문(N: 3,019)에 모른다가 58.0%, 들어보았지만 내용은 모른다가 19.3%였다. 거의 77.2%가 인지하지 못하고 있었다. 인지율은 22.8%에 불과했다.

셋째, 기본적인 복지 사업인 경우에도 비인지율이 높았다. 공공근로 희망근로 56.0%, 노인일자리 사업 65.2%, 개인희생 개인파산제도 60.3%, 창업지원 69.5%, 청년인턴제도 70.7%, 직업훈련 지원 71.0%, 서민금융제도 79.9%, 서울일자리플러스센터 82.5%, 근로장려세제 81.2%, 서울형 기초보장제도 83.5%, 희망플러스 통장 85.4%, 서울시민 복지기준 83.2%, 찾동 77.3%, 서울시 금융복지상담센터 89.3%, 꿈나래 통장 88.3%, 긴급복지지원 89.0%였다. 이들 사업들의 전체 평균 비인지율은 77.0%였고 이중 모른다가 평균 34.7%, 들어보았지만 내용은 모른다가 34.7%였다.

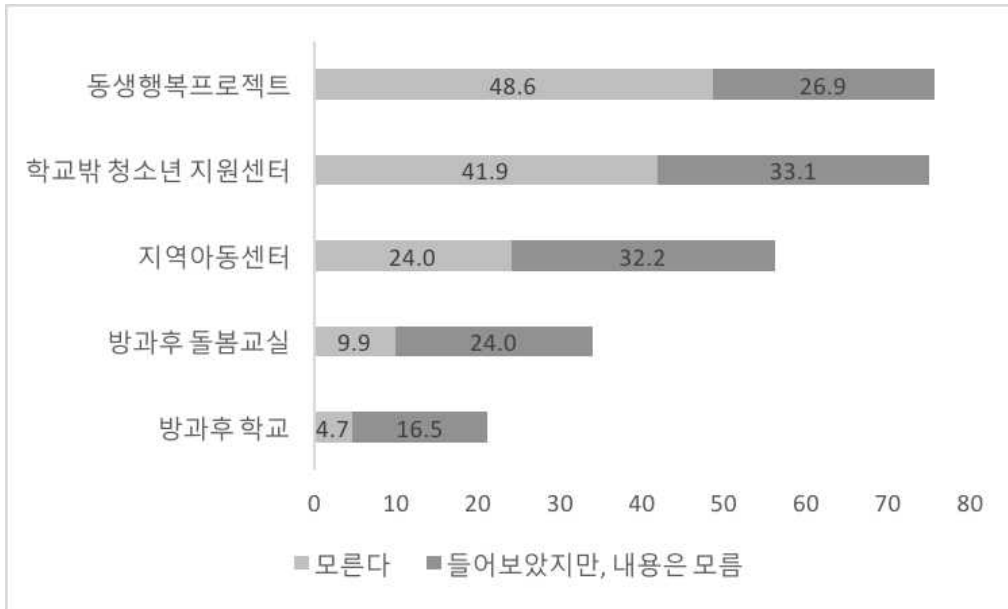
<그림 4> 기본적인 복지정책 비인지율(단위: %)



출처: 2015년 서울복지실태조사 서베이에서 추산.

넷째, 아동 청소년 복지에서도 비인지율이 높았다. 방과후 학교 21.1%, 방과후 돌봄교실 33.9%, 지역아동센터 56.2%, 학교밖 청소년 지원센터 65.0%, 동생행복프로젝트 75.6%였다. 이들 사업들의 전체 평균 비인지율은 52.4%였고 이 중 모른다가 평균 25.8%, 들어보았지만 내용은 모른다가 26.6%였다.

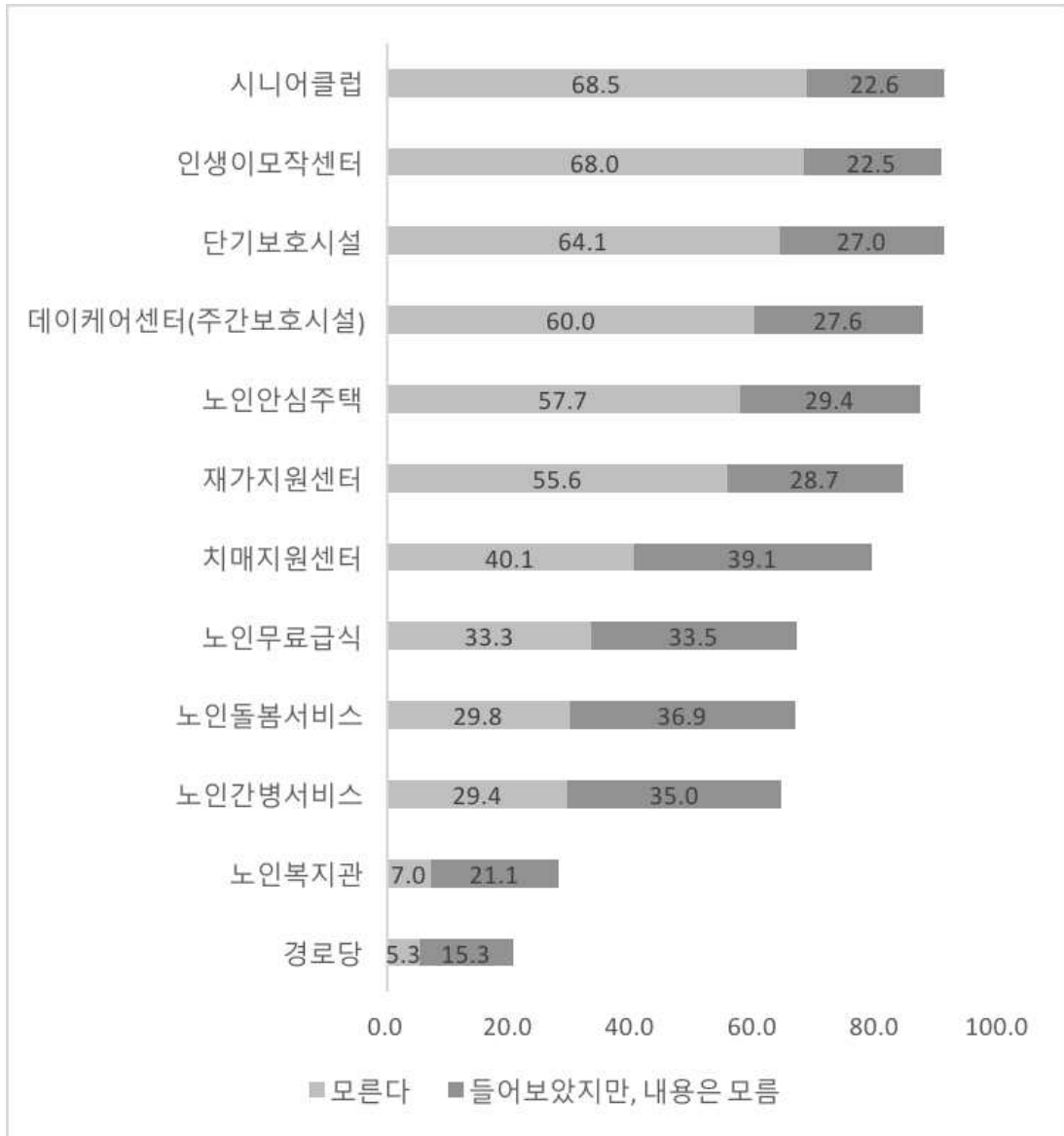
〈그림 5〉 아동 청소년 복지 비인지율(단위: %)



출처: 2015년 서울복지실태조사 서베이에서 추산.

다섯째, 어르신 복지에서도 경로당과 노인복지관을 제외하고는 비인지율이 높았다. 비인지율은 경로당 20.6%, 노인복지관 28.1%, 노인간병서비스 64.5%, 노인돌봄서비스 66.7%, 노인무료급식 66.8%, 치매지원센터 79.3%, 재가지원센터 84.4%, 노인안심주택 87.1%, 데이케어센터(주간보호시설) 87.6%, 단기보호시설 91.2%, 인생이모작센터 90.5%, 시니어클럽 91.2%였다. 이들 사업들의 전체 평균 비인지율은 71.5%였고 이 중 모른다가 평균 43.2%, 들어보았지만 내용은 모른다가 28.2%였다.

<그림 6> 어르신 복지 비인지율(단위: %)



출처: 2015년 서울복지실태조사 서베이에서 추산.

여섯째, 장애인복지에서도 비인지율이 높았다. 장애인복지관 72.1%, 장애인체육시설 81.4%, 직업재활시설 82.6%, 서울시 장애인일자리 통합지원센터 88.4%, 저소득 중증장애인 전세주택 제공 82.6%, 장애아동 재활치료 90.7%, 중증장애인 활동보조서비스 86.1%, 저소득 장애인 집수리 지원 87.2%, 자립생활센터 88.4%, 공동주택 특별공급 88.4%, 장애부모 아동의 언어발달치료 91.9%, 장애인가족지원센터 96.5%, 장애아가족 양육지원 91.9, 여성장애인 홈헬퍼 97.7%였다. 이들 사업들의 전체 평균 비인지율은 88.3%였고 이 중 모른다가 평균 62.6%, 들어보았지만 내용은 모른다가 25.7%였다.



<그림 7> 장애인 복지 비인지율(단위: %)



출처: 2015년 서울복지실태조사 서베이에서 추산.

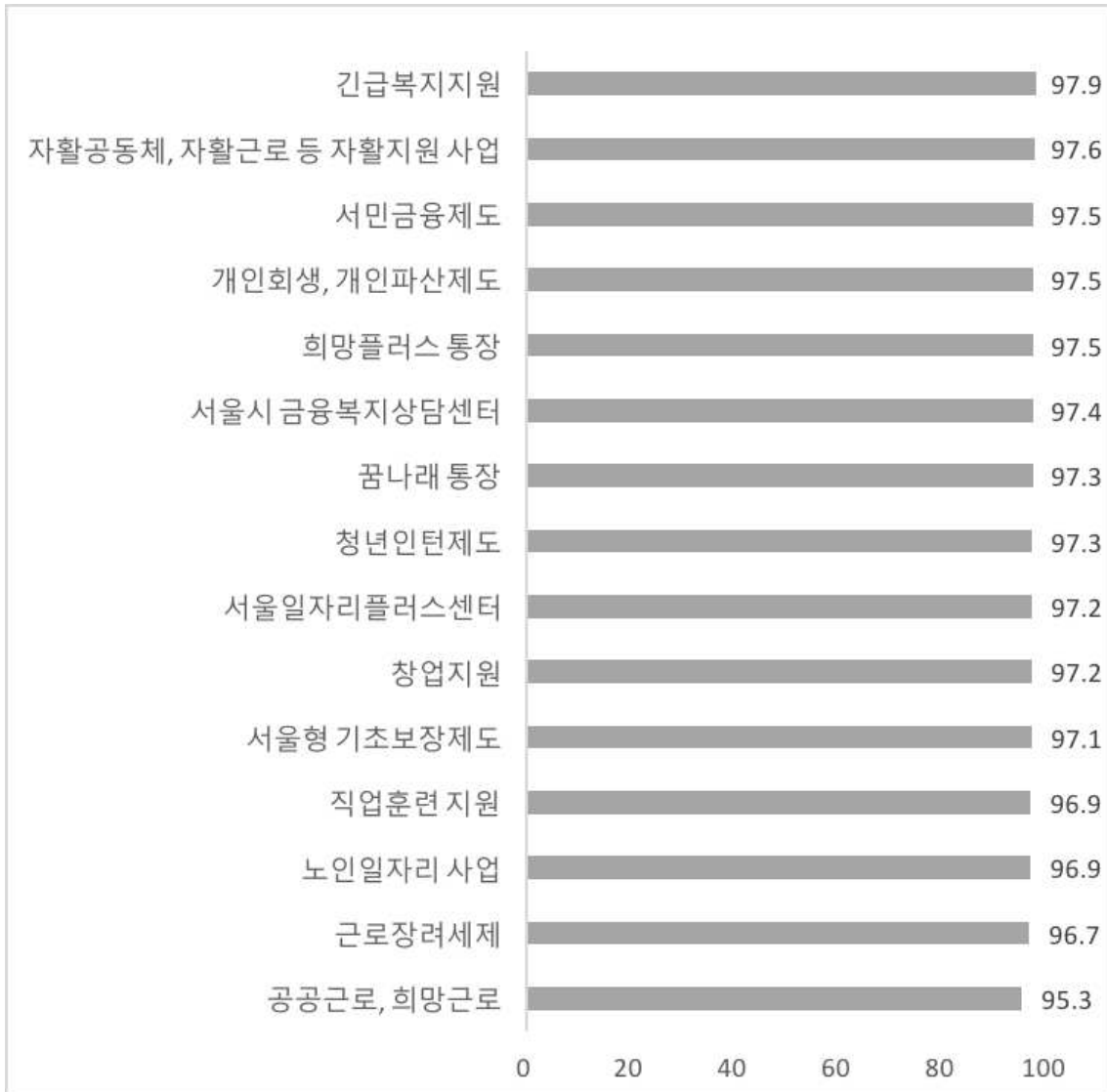
사업에 대한 높은 비인지율은 높은 비이용률을 초래했다고 보여진다. 사업에 대한 평가는 이용 실태를 보고 평가할 수밖에 없다.

첫째, 기본적인 정책에 대한 비이용 실태를 보면 거의 이용하지 않는 것으로 평가할 수 있다. 해당 사업을 이용해 본 적이 있느냐는 질문에 공공근로, 희망근로, 근로장려세제, 노인일자리 사업, 직업훈련 지원, 서울형 기초보장제도, 창업지원, 서울일자리플러스센터, 청년인턴제도, 꿈나래 통장, 서울시 금융복지상담센터, 희망플러스 통장, 개인회생 개인파산제도, 서민금융제도, 자활공동체 자활근로 등 자활지원 사업, 긴급복지지원 사업을 이용한 경험이 없는 비율이 평균 97.1%였다.

둘째, 타깃별 사업 이용 실태의 경우에도 비이용률이 높았다. 앞서 살펴본 아동 청소년 복지 사업은 비이용률이 86.2%였다. 이중 방과후 학교 비이용률이 낮아 54.1%였다. 어르신

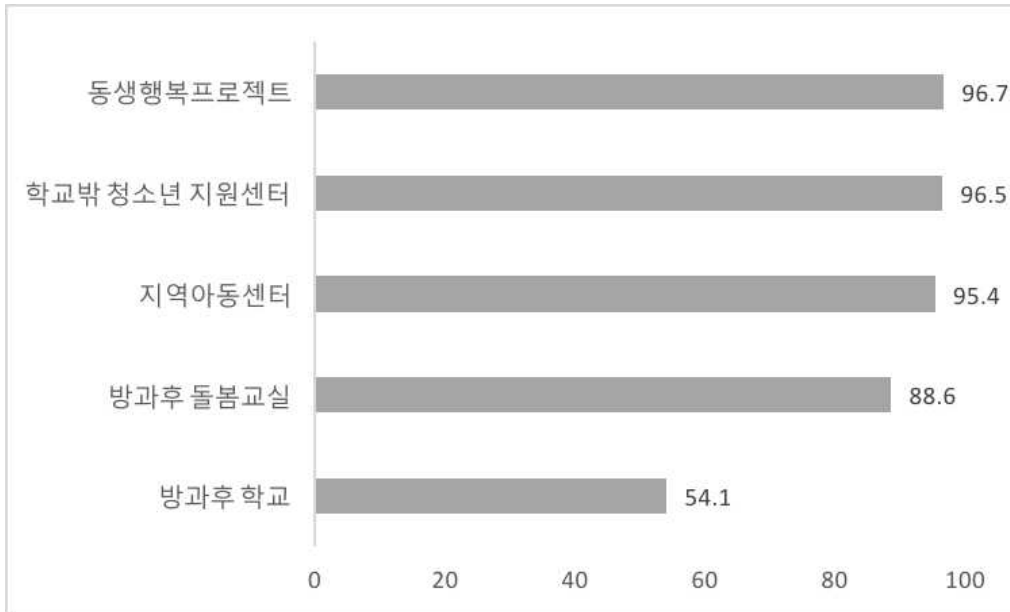
복지 사업의 경우 비이용률이 평균 92.1%였다. 경로당과 노인복지관 비이용률이 각각 72.1%, 74.1%로 낮을 뿐이었다. 장애인 복지 사업의 경우 비이용률이 평균 93.9%였다.

<그림 8> 기본적 복지 정책 사업 비이용률(단위: %)



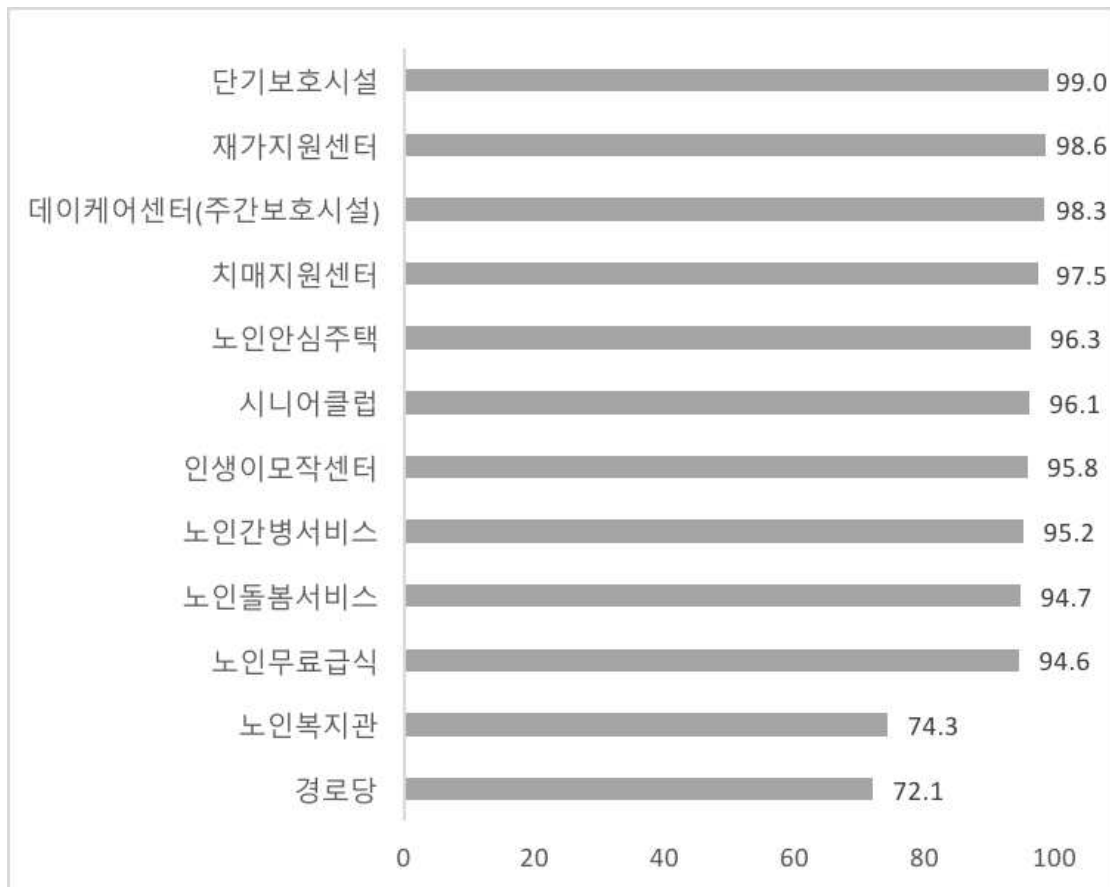
출처: 2015년 서울복지실태조사 서베이에서 추산.

<그림 9> 아동 청소년 복지 사업 비이용률(단위: %)



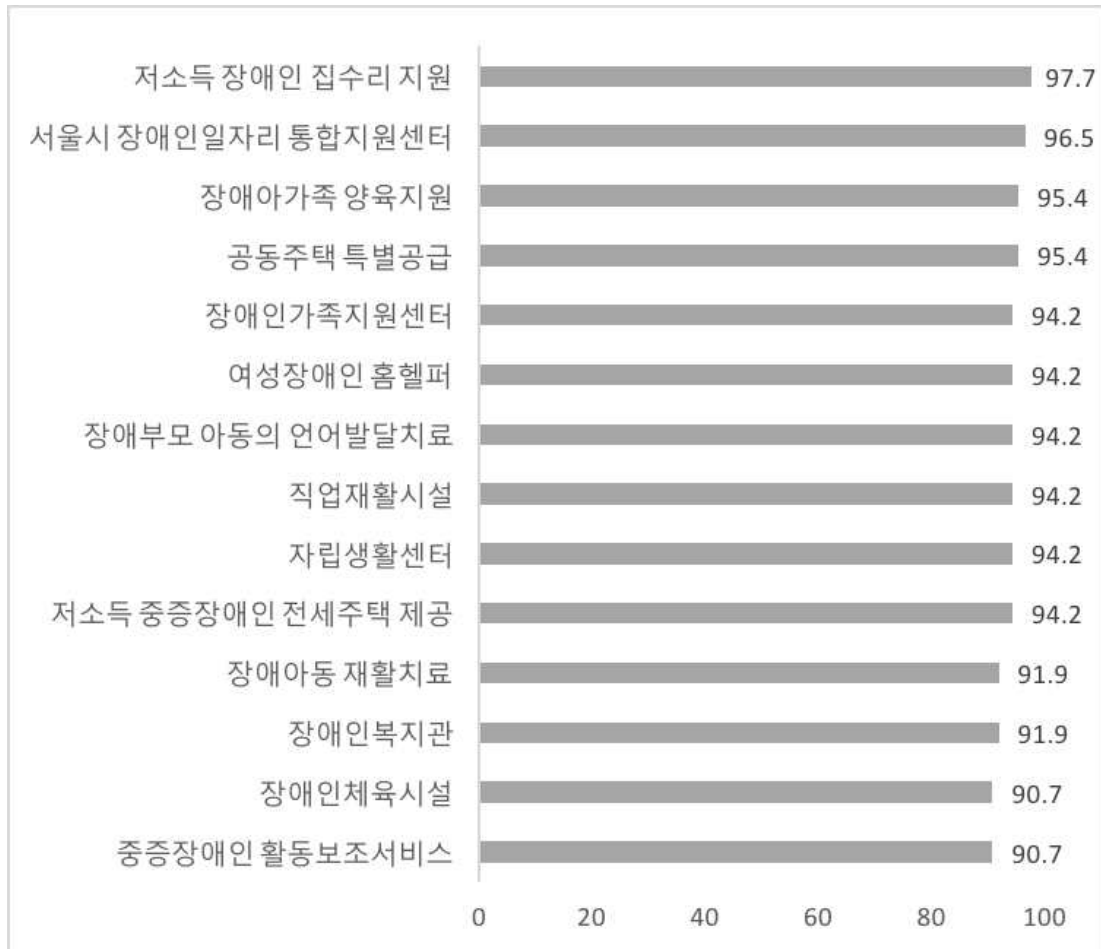
출처: 2015년 서울복지실태조사 서베이에서 추산.

<그림 10> 어르신 복지 사업 비이용률(단위: %)



출처: 2015년 서울복지실태조사 서베이에서 추산.

〈그림 11〉 장애인 복지 사업 비이용률(단위: %)



출처: 2015년 서울복지실태조사 서베이에서 추산.

나. 서울시민의 소득불평등 빈곤 관련 정책에 대한 태도와 평가

서울시민들이 소득불평등과 빈곤과 관련이 많은 복지에 대해 어떤 인식과 태도를 가지고 있는지가 중요하다. 서울시의회는 이러한 복지나 불평등 및 빈곤에 대한 서울시민들의 인식과 태도를 모니터링하고 있어야 한다. 소득불평등과 빈곤의 문제는 복지와 밀접하게 연계되어 있기 때문에 서울시민복지실태조사 2015를 통해 살펴보고자 한다.

첫째, 서울시민들은 복지의 문제는 국가가 주로 담당하는 문제로 인식하고 있었다. 복지에 대한 일차적 책임이 누구에게 있느냐는 질문에 자기 자신에게 있다는 응답 31.1%, 가족과 친지 8.0%, 지역사회 공동체 18.2%, 민간복지시설이나 단체 9.2%, 국가 33.5%라고 생각하고 있었다. 크게 보면 국가, 본인, 지역사회로 보고 있었다. 지역사회의 비율이 낮은 점은 복지는 본인 아니면 국가의 문제로 생각하는 경향이 있다.

둘째, 분배와 성장의 문제, 복지 대상과 관련하여 선별적 복지와 보편적 복지, 비용과 관련하여 유상과 전면 무상의 문제, 복지수준과 관련하여 세제의 문제가 있다. 리커트 척도(Likert scale) 1~5에서 이러한 대립의 평균을 보면 성장 대 분배 3.06, 선별적 복지 대 보편적 복지 2.92, 유상복지 대 무상복지 2.83, 낮은 세율과 높은 세율 2.96이었다. 성장 대 분배에서는 진보 쪽으로 약간 기울어져 있는 반면 선별적 복지 대 보편적 복지, 유상복지 대 무상복지, 낮은 세율 대 높은 세율에서는 보수 쪽으로 약간 기울어져 있었다.

<표 40> 복지문제와 관련된 보수적 접근과 진보적 접근(단위: %)

	보수적 접근	←	중간	→	진보적 접근
성장 대 분배	9.2	20.6	31.5	32.2	6.5
선별적 복지 대 보편적 복지	10.0	28.7	29.2	23.9	8.2
유상 복지 대 무상 복지	8.9	30.3	34.6	21.4	4.7
낮은 세율 대 높은 세율	6.3	18.6	50.5	21.9	2.8

출처: 2015년 서울복지실태조사 서베이에서 추산. N: 3,019.

셋째, 복지 재원에 관해서 부자나 기업에 대한 세금이나 기부를 중요하게 생각하고 있었다. 복지 재원의 마련에 대해서는 돈이 많은 사람들의 세금 37.1%, 기업의 세금, 기부금 등을 이용 34.9%인데 반해 국민 모두가 세금을 내서 재원 마련은 17.1%, 복지 혜택을 받는 사람이 이용 요금을 내서 재원 마련은 6.8%였다. 부자들에 대한 세금이나 기업의 세금과 기부금을 재원으로 해야 된다는 의견이 훨씬 많은 비중을 차지하고 있었다.

넷째, 복지시설 등이 집근처에 들어서면 수용하겠느냐의 질문에 수용 가능 20.7%, 교통, 환경 등 문제가 해결된다면 수용 가능 41.1%, 경제적 보상하면 수용 가능 22.4%, 절대 반대 15.6%였다. 님비현상과 관련하여 시설로 인해 발생하는 문제 해결이나 경제적 보상이 중요하다는 것을 보여준다.

이러한 인식하에서 어느 부문에 역점을 두어야 하느냐 그리고 어떤 타깃을 정해서 복지를

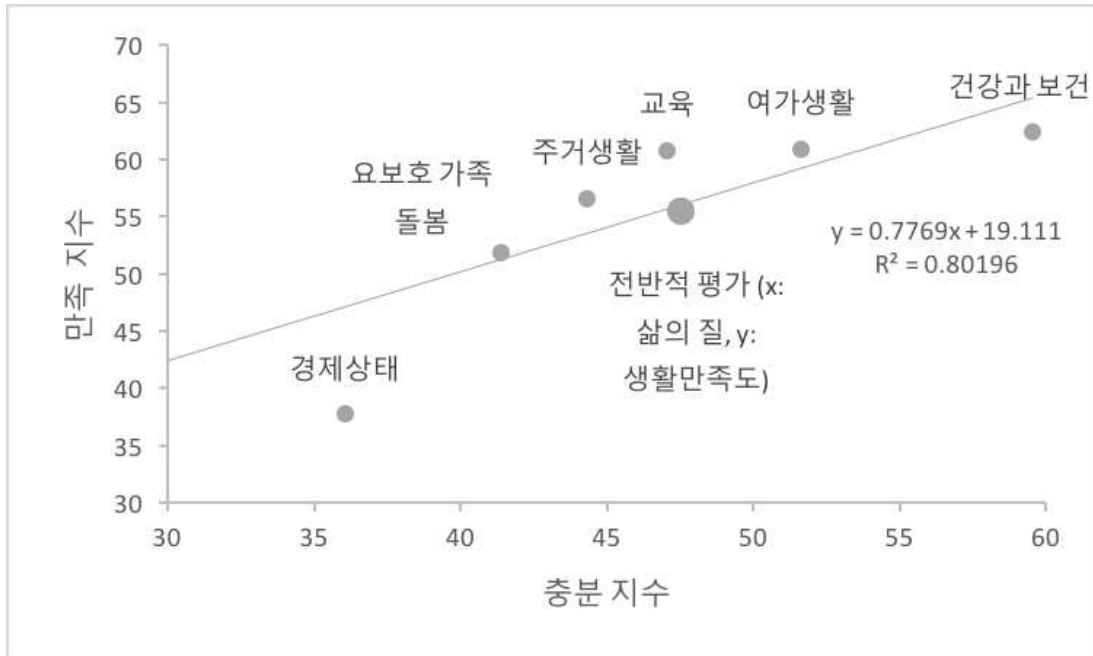
증대시켜 나가야 하느냐에 대한 분석도 필요하다.

첫째, 서울시민들은 어떤 분야에 역점을 두어야 하는지에 대해 주로 복지와 경제를 이야기한다. 서울시가 역점을 두어야 할 정책 분야는 제1순위로 노인복지, 기초생활보장, 보육 등 복지 33.8%, 경기 부양, 일자리 창출 등 경제 31.2%였다. 이에 반해 주택정책 6.3%, 보건의료와 건강 분야 9.9%, 대중교통, 보행환경 등 교통 2.4%, 대기, 수질 등 환경오염 1.2%, 도시계획이나 도시개발 0.4%였다. 제2순위로 응답한 분야는 경기 부양, 일자리 창출 등 경제 23.0%, 노인복지, 기초생활보장, 보육 등 복지 16.4%, 보건 의료와 건강 분야 15.3%, 학교교육, 평생교육, 직업훈련 등 교육 12.4%였다. 전체적으로 중요도를 보면 복지, 경제가 중요한 정책 분야로 조사되었다. 다음으로 교육, 보건의료였고 주택이었다.

둘째, 어떤 타깃을 대상으로 정책이 입안되어야 하는지에 대해 주로 저소득층과 노인이 중요한 분야였다. 우선적으로 지원해야할 대상인지를 묻는 설문에 제1순위로는 노인 22.6%, 저소득층 18.0%, 장애인 13.4%, 5세 이하 영유아 11.3%, 학령기 아동청소년 9.9%였다. 제2순위로는 저소득층 22.6%, 장애인 16.1%, 노인 15.2%, 자녀가 있는 취업여성 9.7%, 한부모 가정 8.2%였다. 전체적으로 중요도를 보면 저소득층, 노인을 가장 우선적인 복지 대상으로 인식하고 있었고 다음이 장애인, 6세 이하 영유아, 학령기 아동청소년, 자녀가 있는 취업여성, 1955년~1963년 출생자인 베이비부머, 한부모 가정이었다.

복지 정책에 대한 만족도와 충분성을 파악하기 위해 만족지수와 충분지수를 산출하였다. 만족지수와 충분지수는 버시필드(Vicki L. Birchfield)가 소득불평등을 연구하면서 평등주의적 성향을 지수화하기 위해 사용한 방법을 채용한다. 버시필드는 리커트 척도에서 아주 강함과 아주 약함에 각각 2를 곱하여 가중치를 두고, 긍정적 답변의 합계에서 부정적 답변의 합계를 빼는 방법으로 지수를 구한 바 있다(Birchfield 2008; 이양호 2013, 191).  $\{(아주\ 동의\ x\ 2\ +\ 동의)\} - \{(강한\ 부동의)\ x\ 2\ +\ (부동의)\}$ 로 산출하는 것으로 버시필드에 의하면 양극단의 응답에 대해 더 가중치를 두는 것은 태도의 상대적 정도를 파악하기 위해서는 합리적 접근 방법이라고 말한다. 경제 상태(소득, 생활수준, 노후소득 보장 등)에 대한 충분지수와 만족지수는 각각 36.1, 37.7, 고용과 노동(취업, 직업, 고용조건)의 충분지수와 만족지수는 각각 20.2, 37.1, 주거생활(주거수준, 주거비 부담, 주거환경 등) 각각 44.4, 56.6, 요보호 가족 돌봄(영유아보육, 노인이나 장애인 등의 보호와 수발) 각각 41.4, 51.9, 건강과 보건(건강관리, 의료시설 이용, 의료비 부담 등)의 충분지수와 만족지수는 각각 59.6, 62.4, 교육(학교시설, 급식, 평생교육, 직업교육 등) 47.1, 60.8, 여가생활(여가시설, 여가활동, 문화생활 등) 51.6, 61.0이었다. 앞의 여러 요인들을 종합적으로 고려한 전체적인 평가를 보면 삶의 질 47.5, 생활만족도 47.5였다. 경제 상태와 요보호 가족돌봄, 주거생활이 비교적 약한 충분지수와 약한 만족지수를 보였다.

<그림 12> 복지정책에 대한 만족지수와 충분지수



출처: 2015년 서울복지실태조사 서베이에서 추산.

### Ⅲ. 소득불평등과 빈곤문제 해결에 있어서 시의회의 역할

#### 1. 입법권을 통한 불평등 및 빈곤문제 해결

##### 가. 조례를 통한 소득불평등 및 빈곤문제 해결

국회는 법률을 제정하여 전국적으로 영향을 미칠 수 있는 반면 서울시의회는 조례를 통해 서울시에만 영향을 미칠 수 있다. 국회가 영향력이 크지만 사실 복지 관련 정책이나 불평등 빈곤 관련 정책들을 직접 시행하는 것은 지자체이기 때문에 지자체가 실질적으로 중요하다.

서울시의회 홈페이지에는 기본적으로 시의회가 할 수 있는 사항에 대해 제시하고 있다. 권한으로 주민복지, 지역사회개발 등 주민의 이해와 관계가 있는 중요한 사항, 정책, 방침을 결정한다. 사용료, 수수료, 분담금, 지방세 또는 가입금의 부과와 징수를 할 수 있어 재원 마련을 할 수 있다.

##### 시의회의 권한

지방의회는 입법기관으로서의 기능 이외에 주민의사를 대표하는 기관이기 때문에 주민복지, 지역사회개발 등 주민의 이해와 관계가 있는 중요한 사항이나 중요 정책 또는 방침을 결정하는 의결권, 행정감사 또는 통제권, 청원처리권, 자율권 등을 수행할 권한이 있다.

##### 의결권

서울특별시와 서울특별시교육청의 정책과 입법, 주민의 부담, 기타 서울시정의 운영에 관한 사항을 심의하여 결정하는 권한으로 그 의결 형식은 조례, 의견, 의결, 승인, 동의 형태 등으로 권한을 행사한다.

- 조례의 제정·개정 및 폐지
- 예산의 심의·확정
- 결산의 승인
- 법령에 규정된 것을 제외한 사용료·수수료·분담금·지방세 또는 가입금의 부과와 징수
- 기금의 설치·운용
- 대통령령으로 정하는 중요 재산의 취득·처분
- 대통령령으로 정하는 공고 시설의 설치·처분
- 법령과 조례에 규정된 것을 제외한 예산외 의무 부담이나 권리의 포기
- 청원의 수리와 처리
- 외국 지방자치단체와의 교류협력에 관한 사항



- 그 밖에 법령에 따라 그 권한에 속하는 사항

#### 통제권

서울특별시의회는 집행부(서울특별시, 서울특별시교육청)의 독주나 부당한 처사를 시정하고 감사하기 위하여 서울시정에 대한 통제권한을 행사하며, 집행부의 집행행위에 대한 의회의 주요 통제수단으로는 시장, 교육감 등의 출석, 답변, 의견진술의 요구, 서류 제출의 요구, 현장 확인, 행정사무 감사 또는 조사 등이 있다.

#### 청원처리권

서울특별시의회는 서울시민이나 서울특별시에 이해 관계를 가진 사람이 서울특별시 행정의 집행에 대하여 불만 또는 희망을 진술하고 그 시정을 요구하면 처리하는 청원처리권한을 행사한다. 청원 사항은 법령에 어긋나는 것, 재판에 간섭하는 것, 국가원수를 모독하는 것을 제외하고는 피해 구제, 비리공무원의 처벌, 법령의 개·폐, 공공시설 운영 및 서울특별시 및 서울특별시교육청의 권한에 속하는 모든 사항은 청원의 대상이 된다.

#### 자율권

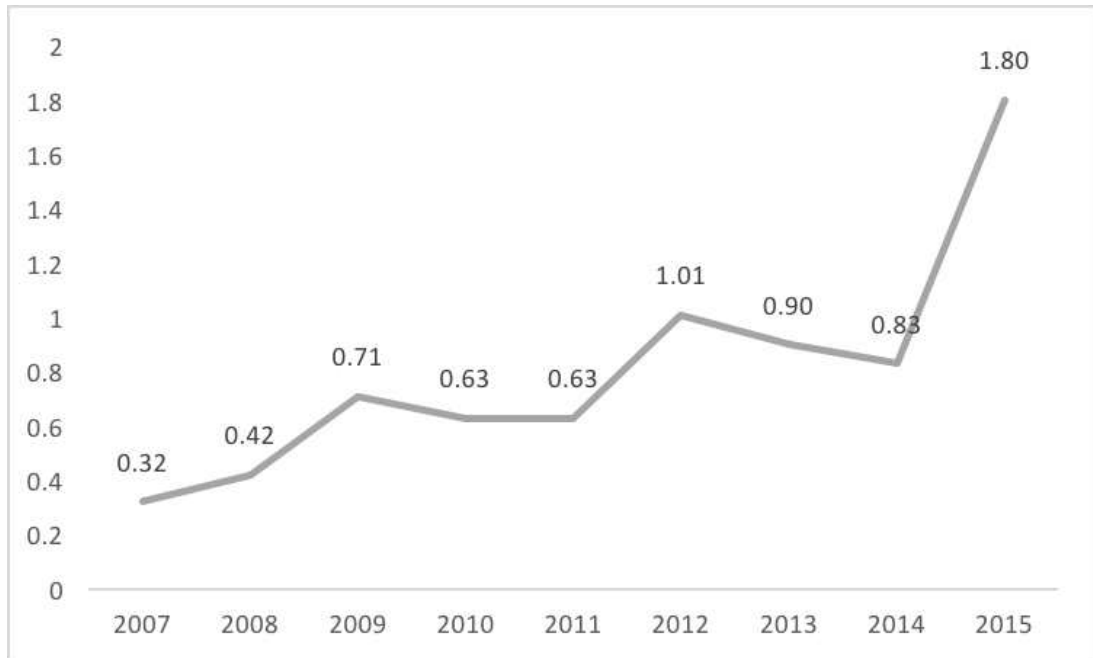
서울특별시의회는 의사와 내부 사항을 독자적으로 결정·운영할 권한을 가지고 있으며, 자율권은 내부조직을 스스로 결정할 수 있는 권리와 회의 및 의사의 진행을 자율적으로 행하는 권리, 그리고 의원의 신분에 관하여 심의·결정 할 수 있는 권리 등이 있다. 출처: 서울시의회 홈페이지(검색일: 2017.10.1.).

국회가 법률을 제·개정하여 불평등과 빈곤에 영향을 미친다면 서울시의회는 조례를 통해 소득불평등 해소와 빈곤 퇴치에 기여한다. 이 연구의 뒷부분에서 설명하겠지만 세계적으로 다른 국가들의 도시의 경우 시의회가 입법권을 가지지 못한 경우도 많고 시정부를 통제할 수 있는 권한도 없는 경우도 많은 반면 서울시는 입법권과 통제권을 가지고 있다. 서울시의회는 이러한 권한을 이용하여 소득불평등과 빈곤문제를 적극적으로 접근해 갈 수 있을 것이다.

따라서 우선 조례에서 불평등과 빈곤에 관련된 조례들이 무엇이 있는지를 살펴볼 필요가 있다. 사실 그동안 서울시의회가 제·개정한 조례들은 명칭에는 소득불평등과 빈곤을 특정적으로 언급한 경우는 많지 않지만 불평등과 빈곤 해소에 크게 역할을 했다고 평가할 수 있다. 몇몇 조례들은 서울시민의 행복과 삶의 질 그리고 저소득층의 문제를 효율적으로 접근해왔다고 보여진다.

우선 전반적으로 시의원 1인당 조례가 얼마나 제·개정되는지 파악할 필요가 있다. 서울시 시의원 1인당 조례 제·개정 건수는 2007년 0.32, 2011년 0.63에서 2015년 1.80, 2016년 1.92로 약 6배 증가하였다.

<그림 13> 서울시의회 의원 1인당 조례 건수(단위: 개)



출처: <http://stat.seoul.go.kr>(접속일: 2017.10.1.).

전체 조례 및 규칙 791개<sup>1)</sup> 중에서 불평등과 빈곤에 직간접으로 영향을 미치는 조례 및 규칙은 113개로 추정된다. 복지건강 분야 67개, 여성 분야 18개, 경제진흥 분야 16개, 정보기획 분야 1개, 교통 분야 2개, 문화체육관광 분야 3개, 교육 분야 2개, 도시계획 분야 2개, 주택 분야 2개이다. 이중 불평등과 빈곤과 관련된 일반적인 조례 및 규칙 42개와 타깃을 설정한 조례 및 규칙 71개로 나눌 수 있다.

<표 41> 불평등과 빈곤에 영향을 미칠 수 있는 일반적인 조례 및 규칙

순번	분야	개정여부	일자	번호	조례명
1	복지건강	타법개정	2017.1.5	6386	서울특별시 금융복지상담 지원에 관한 조례
2	복지건강	타법개정	2017.1.5	6386	서울특별시 기초연금 비용부담에 관한 조례
3	복지건강	타법개정	2017.1.5	6386	서울특별시 노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 조례
4	복지건강	제정	2016.7.14	6275	서울특별시 복지정보시스템 구축 및 운영에 관한 조례
5	복지건강	일부개정	2017.9.21	6617	서울특별시 사회복지기금 조례
6	복지건강	일부개정	2017.4.6	4152	서울특별시 사회복지기금조례 시행규칙
7	복지건강	타법개정	2017.1.5	6386	서울특별시 시민건강관리 기본조례
8	복지건강	타법개정	2017.9.21	6609	서울특별시 시민의 균형 잡힌 삶의 질 향상 및 격차해소에 관한 조례
9	복지건강	일부개정	2017.9.21	6645	서울특별시 식품등 기부 활성화에 관한 조례
10	복지건강	타법개정	2017.1.5	6386	서울특별시 저소득주민의 생활안정 지원에 관한 조례

1) <http://legal.seoul.go.kr>(검색일 2017.10.1.).

11	복지건강	일부개정	2017.6.1	4164	서울특별시 저소득주민의 생활안정 지원에 관한 조례 시행규칙
12	복지건강	타법개정	2017.1.5	6386	서울특별시 자활사업 지원에 관한 조례
13	여성	일부개정	2017.9.21	6637	서울특별시 성평등 기본조례
14	여성	일부개정	2017.9.21	6639	서울특별시 출산 및 양육지원에 관한 조례
15	여성	일부개정	2017.7.13	6569	서울특별시 보육 조례
16	여성	일부개정	2017.5.18	6481	서울특별시 한부모가족 지원에 관한 조례
17	여성	일부개정	2017.5.18	6485	서울특별시 어린이·청소년 인권조례
18	여성	타법개정	2017.2.23	4143	서울특별시 성평등 기본조례 시행규칙
19	여성	타법개정	2017.1.5	6386	서울특별시 건강가정 지원조례
20	여성	타법개정	2017.1.5	6386	서울특별시 다자녀 가족의 영유아 양육 지원 등에 관한 조례
21	여성	일부개정	2016.3.24	6157	서울특별시 아동의 빈곤예방 및 지원에 관한 조례
22	여성	제정	2016.3.24	6159	서울특별시 사회적 가족도시 구현을 위한 1인 가구 지원 기본 조례
23	경제진흥	타법개정	2017.9.21	6609	서울특별시 경제민주화 기본조례
24	경제진흥	일부개정	2017.9.21	6641	서울특별시 근로자 권리 보호 및 증진을 위한 조례
25	경제진흥	타법개정	2017.1.5	6386	서울특별시 생활임금 조례
26	경제진흥	타법개정	2017.1.5	6386	서울특별시 고용상의 차별행위 금지 조례
27	경제진흥	타법개정	2017.1.5	6386	서울특별시 고등학교졸업자 고용촉진 조례
28	경제진흥	제정	2016.7.14	6293	서울특별시 숙련기술인 육성에 관한 조례
29	경제진흥	일부개정	2016.7.14	1000	서울특별시 기간제근로자 관리 규정
30	경제진흥	일부개정	2016.4.7	4082	서울특별시 직업교육훈련시설의 설치 및 운영에 관한 조례 시행규칙
31	경제진흥	일부개정	2016.1.7	6061	서울특별시 사회적경제 기본 조례
32	경제진흥	제정	2015.10.8	6017	서울특별시 일자리 정책 기본조례
33	경제진흥	일부개정	2015.1.2	5811	서울특별시 비정규직근로자의 무기계약직 전환 등 고용환경 개선 지원 조례
34	정보기획	제정	2016.3.24	6161	서울특별시 정보취약계층 웹접근성 향상을 위한 조례
35	교통	일부개정	2017.3.23	6443	서울특별시 교통약자의 이동편의증진에 관한 조례
36	교통	타법개정	2017.2.23	4143	서울특별시 교통약자의 이동편의증진에 관한 조례 시행규칙
37	문화체육관광	제정	2017.1.5	6401	서울특별시 관광취약계층을 위한 관광 활동지원 조례
38	문화체육관광	일부개정	2017.5.18	6468	서울특별시 시세감면조례
39	도시계획	일부개정	2017.5.18	6516	서울특별시 도시재생 활성화 및 지원에 관한 조례
40	도시계획	제정	2016.6.2	4097	서울특별시 도시재생 활성화 및 지원에 관한 조례 시행규칙
41	주택	제정	2017.7.13	6596	서울특별시 장애인·고령자 등 주거약자 지원에 관한 조례
42	주택	타법개정	2017.1.5	6386	서울특별시 주거기본조례

출처: <http://legal.seoul.go.kr>(검색일 2017.10.1.).

타깃을 설정한 조례 및 규칙 71개 중 영유아, 아동, 여성, 외국인 7개, 청소년, 청년 및 장년층 7개, 노인 6개, 장애인 21개, 건강 및 의료 20개, 제도적인 기구 및 장치 설치 10개이다.

〈표 42〉 타깃별로 본 조례 및 규칙

순번	분야	개정여부	일자	번호	조례명	타깃
1	복지건강	제정	2014.7.17	5741	서울특별시 영유아시설 급식의 방사능 안전 식재료 사용 지원에 관한 조례	영유아
2	여성	일부개정	2017.9.21	6638	서울특별시 국공립어린이집 설치 지원 조례	아동
3	여성	제정	2016.3.24	6158	서울특별시 아동학대 예방 및 방지에 관한 조례	아동
4	여성	타법개정	2015.10.8	6016	서울특별시 지역아동센터 지원에 관한 조례	아동
5	여성	타법개정	2017.1.5	6386	서울특별시 경력단절여성등의 경제활동 촉진 조례	여성
6	여성	타법개정	2017.1.5	6386	서울특별시 외국인주민 및 다문화가족 지원 조례	외국인
7	여성	일부개정	2016.6.30	4103	서울특별시 청소년시설 설치 및 운영에 관한 조례 시행규칙	청소년
8	경제진흥	제정	2016.7.14	6292	서울특별시 청소년 노동 인권 보호 및 증진 조례	청소년
9	경제진흥	일부개정	2017.5.18	6488	서울특별시 청년일자리 기본 조례	청년
10	경제진흥	타법개정	2017.2.23	4143	서울특별시 청년 미취업자 중소기업 취업지원에 관한 조례 시행규칙	청년
11	교육	일부개정	2017.5.18	6473	서울특별시 대학생 학자금대출 이차지원에 관한 조례	청년
12	복지건강	일부개정	2017.7.13	6542	서울특별시 장년층 인생이모작 지원에 관한 조례	장년층
13	복지건강	일부개정	2016.10.13	4118	서울특별시 장년층 인생이모작 지원에 관한 조례 시행규칙	장년층
14	복지건강	일부개정	2017.7.13	6580	서울특별시 고령친화도시 구현을 위한 노인복지 기본 조례	노인
15	복지건강	일부개정	2016.7.14	6295	서울특별시 광역치매센터 설치 및 운영조례	노인
16	복지건강	제정	2016.3.24	6166	서울특별시 노인 일자리 창출·지원에 관한 조례	노인
17	복지건강	타법개정	2017.1.5	6386	서울특별시 노인장기요양보험 비용부담에 관한 조례	노인
18	복지건강	타법개정	2017.2.23	4143	서울특별시 노인종합복지관 운영규칙	노인
19	복지건강	타법개정	2017.1.5	6386	서울특별시 대한노인회 서울시연합회 지원에 관한 조례	노인
20	복지건강	제정	2017.1.5	6403	서울특별시 웰다잉 문화조성에 관한 조례	노인
21	복지건강	제정	2016.1.7	6114	서울특별시 발달장애인 권리보장 및 지원에 관한 조례	장애인
22	복지건강	전부개정	2017.7.13	6585	서울특별시 수화통역센터 운영 지원에 관한 조례	장애인
23	복지건강	제정	2015.7.30	5968	서울특별시 여성장애인 임신·출산 양육 지원 조례	장애인
24	복지건강	제정	2017.7.13	6584	서울특별시 장애인 가족 지원에 관한 조례	장애인
25	복지건강	제정	2017.5.18	6509	서울특별시 장애인 건강권 및 의료접근성 보장에 관한 조례	장애인
26	복지건강	일부개정	2017.7.13	6582	서울특별시 장애인 등을 위한 보조기기 지원 및 활용 촉진에 관한 조례	장애인
27	복지건강	타법개정	2015.10.8	6016	서울특별시 장애인 복지위원회 조례	장애인
28	복지건강	제정	2016.1.7	6113	서울특별시 장애인 생활이동지원센터 지원 조례	장애인

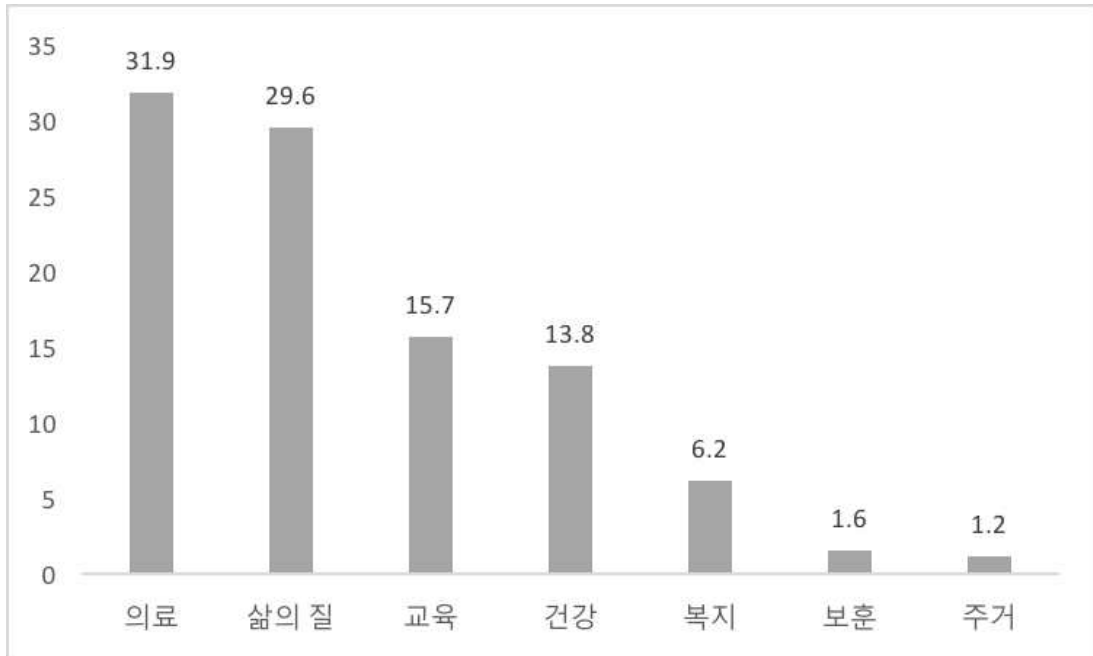
29	복지건강	일부개정	2017.7.13	6583	서울특별시 장애인 인권증진에 관한 조례	장애인
30	복지건강	타법개정	2017.2.23	4143	서울특별시 장애인 인권증진에 관한 조례 시행규칙	장애인
31	복지건강	타법개정	2017.1.5	6386	서울특별시 장애인 최적관람석 설치·운영 조례	장애인
32	복지건강	일부개정	2016.7.14	6277	서울특별시 장애인고용촉진 및 직업재활 지원 조례	장애인
33	복지건강	일부개정	2016.9.29	6335	서울특별시 장애인생산품 우선구매촉진을 위한 조례	장애인
34	복지건강	제정	2011.7.28	5106	서울특별시 장애인연금 비용부담에 관한 조례	장애인
35	복지건강	타법개정	2017.1.5	6386	서울특별시 장애인활동지원급여 비용부담에 관한 조례	장애인
36	복지건강	타법개정	2017.1.5	6386	서울특별시 중증장애인 자립생활 지원 조례	장애인
37	복지건강	제정	2017.4.6	4153	서울특별시 중증장애인 자립생활 지원조례 시행규칙	장애인
38	복지건강	제정	2017.1.5	6391	서울특별시 한국수화언어 통역 활성화 지원 조례	장애인
39	경제진흥	타법개정	2017.1.5	6386	서울특별시 장애인기업활동 지원 조례	장애인
40	문화체육 관광	제정	2017.1.5	6393	서울특별시 장애인 문화예술 활동 지원 조례	장애인
41	교육	제정	2017.7.13	6574	서울특별시 장애인 평생교육 지원 조례	장애인
42	복지건강	제정	2014.3.20	5684	서울시민의 건강증진을 위한 신체활동 활성화 조례	건강
43	복지건강	타법개정	2017.1.5	6386	서울특별시 보건환경에 관한 검사·시험의뢰 및 처리에 관한 조례	건강
44	복지건강	타법개정	2017.2.23	4143	서울특별시 보건환경에 관한 검사·시험의뢰 및 처리에 관한 조례 시행규칙	건강
45	복지건강	제정	2016.3.24	6152	서울특별시 감염병의 예방 및 관리에 관한 조례	의료
46	복지건강	제정	2016.9.29	6324	서울특별시 공공보건의료재단 설립 및 운영에 관한 조례	의료
47	복지건강	타법개정	2017.1.5	6386	서울특별시 공공보건의료지원단의 설치 및 운영에 관한 조례	의료
48	복지건강	제정	2016.3.24	6155	서울특별시 안전망병원 지정 및 운영에 관한 조례	의료
49	복지건강	제정	2017.7.27	4179	서울특별시 안전망병원 지정 및 운영에 관한 조례 시행규칙	의료
50	복지건강	제정	2017.5.18	6511	서울특별시 알레르기 질환의 예방 및 관리에 관한 조례	의료
51	복지건강	타법개정	2017.1.5	6386	서울특별시 응급의료 지원에 관한 조례	의료
52	복지건강	타법개정	2017.1.5	6386	서울특별시 의료급여기금특별회계 설치 및 운영 조례	의료
53	복지건강	제정	2017.3.23	6450	서울특별시 의약품 안전사용 환경조성 조례	의료
54	복지건강	제정	2016.1.7	6118	서울특별시 장기요양요원 처우 개선 및 지위향상에 관한 조례	의료
55	복지건강	일부개정	2017.1.5	6405	서울특별시 제대혈은행 설치 및 운영에 관한 조례	의료
56	복지건강	타법개정	2017.1.5	6386	서울특별시 지역응급의료위원회 구성·운영에 관한 조례	의료
57	복지건강	타법개정	2015.10.8	6016	서울특별시 한센병 관리사업 위탁에 관한 조례	의료
58	복지건강	타법개정	2017.1.5	6386	서울특별시 헌혈장려 및 지원에 관한 조례	의료
59	복지건강	타법개정	2017.1.5	6386	서울특별시립병원 설치 및 운영에 관한 조례	의료

60	복지건강	타법개정	2015.1.29	4007	서울특별시립병원 설치 및 운영에 관한 조례 시행규칙	의료
61	복지건강	타법개정	2017.2.23	4143	서울특별시립병원 임상연구비 지급에 관한 규칙	의료
62	복지건강	제정	2015.10.8	6027	서울특별시 50플러스재단 설립 및 운영에 관한 조례	기구
63	복지건강	타법개정	2017.1.5	6386	서울특별시 개인운영 사회복지시설 지원 조례	기구
64	복지건강	제정	2017.5.18	6491	서울특별시 법인운영 사회복지시설 지원 조례	기구
65	복지건강	일부개정	2017.9.21	6644	서울특별시 복지재단 설립 및 운영에 관한 조례	기구
66	복지건강	타법개정	2017.1.5	6386	서울특별시 사회복지사 등의 처우 및 지위향상에 관한 조례	기구
67	복지건강	타법개정	2017.1.5	6386	서울특별시 사회복지시설 설치 및 운영에 관한 조례	기구
68	복지건강	타법개정	2015.10.8	6016	서울특별시 사회복지위원회 조례	기구
69	여성	타법개정	2017.1.5	6386	서울특별시 아동복지심의위원회 구성 및 운영에 관한 조례	기구
70	여성	타법개정	2017.1.5	6386	서울특별시 여성가족재단 설립 및 운영에 관한 조례	기구
71	경제진흥	타법개정	2017.1.5	6386	서울특별시 근로자복지시설의 설치 및 운영에 관한 조례	기구

출처: <http://legal.seoul.go.kr>(검색일 2017.10.1.).

서울시 보건복지위원회에 제출된 의안 및 동의안에 대한 조사를 해보면 홈페이지에서 검색되는 567건 중 제안일 기준으로 2002년 2건, 2003년 10건, 2004년 7건, 2005년 11건, 2006년 10건, 2007년 13건, 2008년 22건, 2009년 24건, 2010년 21건, 2011년 23건, 2012년 127건, 2013년 64건, 2014년 49건, 2015년 79건, 2016년 60건, 2017년 8월까지 51건이었다. 최근 시의원이나 서울시의 의안 발의가 크게 증가했음을 볼 수 있다. 제안자를 보면 전체 567건 중 서울시장의 281건, 서울시 의원의 286건으로 엇비슷했다. 567건 중 불평등과 빈곤에 직접 영향을 미치는 의안 및 동의안은 35건(6.2%), 간접적으로 영향을 미칠 것으로 평가되는 의안 및 동의안은 291건(51.3%), 불평등과 빈곤에 영향을 미치지 않을 것으로 평가되는 의안은 241건(42.5%)이었다. 567건 중 타깃 대상자로 보면 유아 19건(3.4%), 노인 35건(6.2%), 아동 21건(3.7%), 아동청소년 10건(1.8%), 여성 45건(7.9%), 유공자 및 보훈 18건(3.2%), 외국인, 다문화 및 이주민 14건(2.5%)이었다. 대략 1/4 정도가 특정 복지 타깃을 설정한 의안들이었다. 567건 중 건강 78건(13.8%), 교육 89건(15.7%), 보훈 9건(1.6%), 복지 35건(빈곤 1건 포함)(6.2%), 삶의 질 168건(장래 1건 포함)(29.6%), 의료 181건(31.9%), 주거 7건(1.2%)이었다.

<그림 14> 분야별 의안 발의 분야 비율, 2002~2017.8(단위: %)



출처: 서울시의회 홈페이지 의안 발의 자료를 분석.

불평등이나 빈곤이라는 용어가 발의안 제목에 들어간 발의는 단 1건으로 서울특별시 아동의 빈곤예방 및 지원에 관한 조례안(2013년 5월 27일)이었다. 저소득 제목의 발의안은 5건으로 서울특별시 저소득주민의 생활안정 지원에 관한 조례 일부개정조례안(2009년 3월 30일 발의), 서울특별시 저소득주민의 생활안정 지원에 관한 조례 일부개정조례안(2012년 10월 23일 발의), 서울특별시 저소득 범무보호복지대상자 지원에 관한 조례안(2013년 11월 4일 발의), 서울특별시 저소득주민의 생활안정 지원에 관한 조례 일부개정조례안(2014년 4월 3일 발의), 서울특별시 저소득 노인가구 국민건강보험료 지원 조례안(2015년 6월 18일 발의)이었다.

불평등과 빈곤에 영향을 직접 미칠 수 있는 조례는 약 24개 정도로 추산된다. 서울특별시 교통약자의 이동편의증진에 관한 조례, 서울특별시 근로자 권리 보호 및 증진을 위한 조례, 서울특별시 고령친화도시 구현을 위한 노인복지 기본 조례, 서울특별시 고용상의 차별행위 금지 조례, 서울특별시 교통약자의 이동편의증진에 관한 조례, 서울특별시 노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 조례, 서울특별시 사회복지기금 조례, 서울특별시 성평등 기본조례, 서울특별시 노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 조례, 서울특별시 사회복지기금 조례, 서울특별시 사회적경제 기본 조례, 서울특별시 생활임금 조례, 서울특별시 시민의 균형 잡힌 삶의 질 향상 및 격차해소에 관한 조례, 서울특별시 아동의 빈곤예방 및 지원에 관한 조례, 서울특별시 외국인주민 및 다문화가족 지원 조례, 서울특별시 일자리 정책 기본조례, 서울특별시 장애인·고령자 등 주거약자 지원에 관한 조례, 서울특별시 저소득주민의 생활안정 지원에 관한 조례, 서울특별시 정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 조례, 서울특별시

주거기본조례, 서울특별시 청년일자리 기본 조례, 서울특별시 청소년 노동 인권 보호 및 증진 조례, 서울특별시 한부모가족 지원에 관한 조례 등이 있다.

이중에서 몇 가지 조례는 기본적으로 불평등과 빈곤을 해소하는데 크게 기여할 것으로 추정된다.

첫째, 서울특별시 경제민주화 기본조례는 “경제민주화 도시, 서울”을 구현하기 위해 지역경제, 지역산업, 중소기업 등 기본 사항을 규정하여 “경제적 약자를 보호하고 경제주체 간의 조화를 통하여 균형 있는 지역발전을 도모”하는 것을 목적으로 하고 있다(제1조 및 제2조). 이에 따라 서울시가 기본계획을 세워야 하며 기본계획에는 서울특별시 경제민주화 지원정책의 기본 목표 및 추진 방향, 골목상권과 소상공인 보호 등 상생협력에 관한 사항, 불공정거래 제도 개선 등 공정경제에 관한 사항, 비정규직문제 해결 등 노동권 보장에 관한 사항을 포함하도록 하였고 기본계획의 실행을 위한 소요재원, 국내외 지방자치단체와의 협력을 포함하도록 하였다(제5조). 아울러 이를 위한 경제민주화위원회를 설치하도록 하였다(제6조). 특히 시장은 서울시의 “경제민주화 이행 정도의 효과와 변화 추세 및 시민체감도” 등을 파악하기 위해 경제민주화 지수를 연구 개발하여 정책에 반영하도록 하고 있다.

둘째, 서울특별시 사회적경제 기본 조례의 경우 “사회구성원 공동의 삶의 질과 복리수준의 향상, 사회경제적 양극화 해소, 사회안전망의 회복, 협동의 문화 확산 등 사회적 가치의 실현을 위해 사회적경제와 시장경제 및 공공경제가 조화”를 이루도록 한다는 기본 이념을 제시하고 있다(제2조). 특히 사회적경제기업에 대한 규정을 두고 사회적 가치 실현, 민주적이고 참여적인 의사결정구조 및 관리 행태를 통해 개인과 공동체의 역량강화, 경제획득 결과를 “자본보다는 사람과 노동에 우선하여 배분”한다는 기본원칙을 정하고 있다(제4조). 이를 위해 사회적경제위원회를 둘 수 있게 하고 있다(제9조).

셋째, 서울특별시 생활임금 조례이다. “생활임금”이란 적용대상 근로자들에게 인간으로서 최소한의 인간다운 삶을 보장하고, 서울특별시(이하 “시”라 한다)의 지역적 특성을 고려하여 결정되는 임금(제1조). 생활임금은 시의 물가상승률, 근로자의 평균가계 지출수준 등 경제·노동 환경, 최저임금법에 따라 매년 고시되는 최저임금 등을 고려하여 생활임금을 결정한다(제7조). 생활임금의 적용 대상은 시 및 시 산하 투자·출연 기관 소속 근로자, 시로부터 그 사무를 위탁받거나 시에 공사, 용역 등을 제공하는 기관 및 업체에 소속된 근로자, 기관 및 업체의 하수급인이 고용한 근로자이다(제3조). 생활임금문제를 담당할 서울특별시 생활임금위원회를 두도록 했다(제4조).

넷째, 서울특별시 시민의 균형 잡힌 삶의 질 향상 및 격차해소에 관한 조례이다. “서울특별시의 복지, 건강, 주거, 교육, 소득 보장에 관한 정책의 수립과 시행에 있어서 시민의 균형 잡힌 삶의 질 향상을 보장하고 생활 지역에 따른 격차를 해소함으로써 시민 개개인이 행복한 삶”을 영위하는 것을 목적으로 정하고 있다(제1조). 특히 “균형 잡힌 삶의 질”을 “시민의 일상생활에서 소득, 돌봄, 건강, 주거, 교육 등 복지수준 제반 영역에서 위험하거나 취약하지 않은 삶을 영위할 수 있는 수준”이라고 정의하고 있다(제2조). 특히 서울시민 복지기준은



“2012년 10월 12일 서울시민과 서울시의회, 서울특별시(이하 “시” 라 한다)의 합의에 따른 공동발표로 이루어진 기준 내용을 말한다” 고 명확히 하고 있다. 아울러 서울시의 “복지, 건강, 주거, 교육, 소득 보장에 관한 정책은 지역별 격차 해소와 더불어 그 수준의 상향평준화를 지향한다” 고 규정하고 “복지, 건강, 주거, 교육, 소득 보장에 관한 정책을 통해 서울시민 복지기준을 달성하기 위해 노력한다” 고 규정하고 있다. 서울시민 복지기준의 달성, 지역에 따른 격차 해소, 시민의 균형 잡힌 삶의 질 향상을 위하여 서울시격차개선보고서의 작성과 시책을 수립하여야 하고(제5조) 시장은 균형 잡힌 삶의 질 향상 및 지역 간 격차 해소를 위해 복지, 건강, 주거, 교육, 소득 보장의 분야별로 중기 목표와 연차별 목표를 설정하여야 한다(제8조). 시장은 제8조에 따른 목표 수립을 위해 실태조사를 2년마다 하여야 한다(제9조). 지역 간 격차 해소를 위하여 복지, 건강, 주거, 교육, 소득 보장의 여건이 취약한 지역에 필요한 지원과 시책을 강구하여야 한다(제7조). 시장은 균형 잡힌 삶의 질 향상 및 지역 간 격차 해소를 위하여 복지, 건강, 주거, 교육, 소득 보장에 관한 분야별 종합계획을 수립 시행하여야 한다(제10조). 아울러 “시민 삶의 질 향상위원회” 를 두도록 했다(제13조).

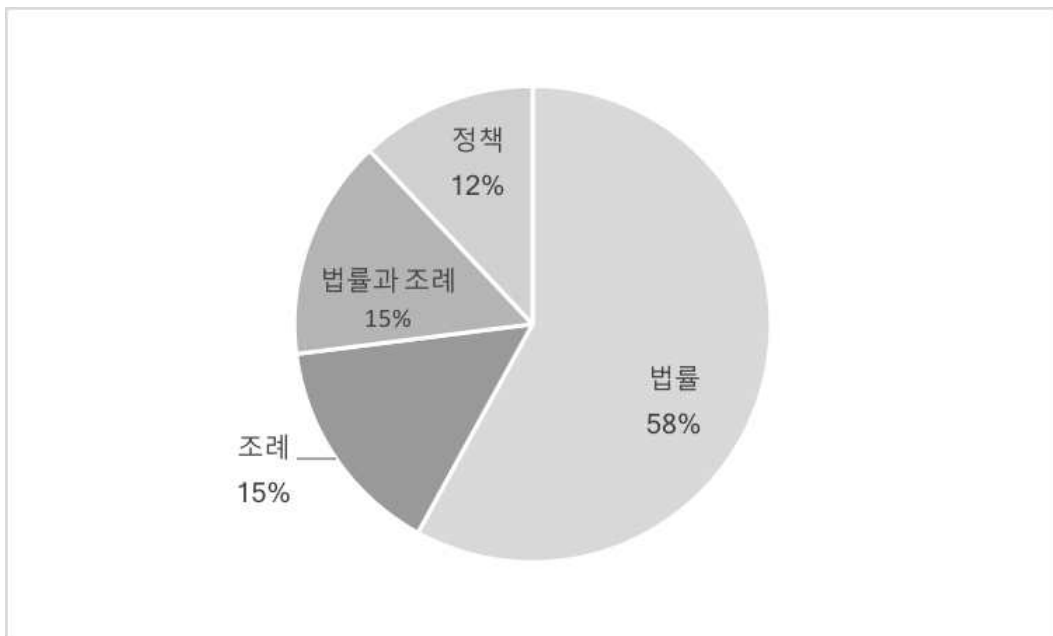
다섯째, 서울특별시 저소득주민의 생활안정 지원에 관한 조례이다. 이 조례는 서울시장으로 하여금 “생계곤란 등의 위기상황에 처한 주민” 을 위해 시책을 마련하고 다양한 방법으로 “생활안정 지원제도를 적극적으로 홍보” 하도록 하고 있다. 아울러 위기상황에 처한 저소득주민을 찾아내어 신속한 지원을 하도록 “발굴조사” 를 규정하고 있다(제1조). 지원대상자는 국민기초생활 보장법에 의한 수급권자 및 차상위계층, 사회복지사업법에서 정하는 사회복지시설에서 보호를 받는 사람, 기타 지원이 필요한 사람으로 정하고 있다(제2조). 아울러 희망온돌 시민기획위원회를 두어 저소득주민의 생활안정을 전담하도록 했다(제5조).

여섯째, 서울특별시 도시재생 활성화 및 지원에 관한 조례이다. 이 조례는 시민이 행복한 경쟁력 있는 도시로의 재창조를 기본 방향으로 하는 도시재생으로 일자리 창출 및 도시경쟁력 강화, 삶의 질 향상 및 생활복지 구현, 쾌적하고 안전한 정주환경 조성, 지역의 문화 가치 향상 및 경관 회복, 주민역량 강화 및 공동체 활성화 등을 규정하고 있다(제2조). 이러한 작업을 위해 도시재생위원회를 구성하도록 하고 있다(제6조).

#### 나. 조례에 따른 서울시의 소득불평등 및 빈곤 관련 복지정책 분석

서울시의회의 파트너라고 할 수 있는 서울시는 이러한 조례를 어떻게 정책에 반영해 왔는지를 파악할 필요가 있다. 서울시는 서울시의회의 조례뿐만 아니라 국회에서 제정한 법률을 집행해야 할 의무를 가지기 때문이다. 서울시에서 시행하고 있는 복지정책 특히 복지정책 본부를 중심으로 살펴보면 각 과에서 실시하고 있는 프로그램은 73개였다. 서울시 조례만을 근거로 해서 사업을 추진하고 있는 경우는 11개(15%), 법률에 의거해 추진하고 있는 프로그램은 42개(58%), 법률과 조례 모두에 의거해 추진하고 있는 프로그램은 11개(15%)였다. 법률이나 조례를 특정 지칭하지 않은 프로그램은 서울시 정책에 의거했다고 간주되고 이러한 프로그램이 9개(12%)였다.

〈그림 15〉 서울시 복지본부 프로그램의 법률, 조례, 정책 근거 비율



출처: 서울시 복지본부(2017)에서 추산.

법률은 국민기초생활보장법에 근거한 프로그램 3개, 긴급복지지원법에 근거한 프로그램 1개, 노숙자 등의 복지 및 자립지원에 관한 법률에 의거한 프로그램 8개, 노인복지법에 의거한 프로그램 9개, 발달장애인법에 의거한 프로그램 2개, 사회복지사업법 6개, 장애인 고용법 1개 프로그램, 장애인보조기기법 1개 프로그램, 장애인복지법 10개 프로그램이었다. 조례에 의거해서 프로그램을 운영하고 있는 경우는 서울특별시 인생이모작 지원에 관한 조례 3개 프로그램, 기초연금법 및 서울특별시 기초연금 비용 부담에 관한 조례 1개 프로그램, 서울특별시 국가보훈대상자 예우 및 지원에 관한 조례 1개 프로그램, 서울특별시 장애인 인권증진에 관한 조례 2개 프로그램, 서울특별시 저소득주민의 생활안정 지원에 관한 조례 4개 프로그램이었다.

〈표 43〉 서울시 복지사업의 국비, 시비, 구비의 분담(단위: 개, %)

	국비/시비 /구비	국비/시비	시비	시비/구비	민간	기타	합계
법률	3	4	28	2	2	3	42
%	7.1	9.5	66.7	4.8	4.8	7.1	100
법률과 조례		4	6			1	11
%		36.4	54.5			9.1	100
조례		4	7				11
%		36.4	63.6				100
정책		5	4				9
%		55.6	44.4				100

출처: 서울시 복지본부(2017)에서 추산.

서울시 복지본부에서 법률에 근거해 시행하는 프로그램들의 비용 분담을 살펴보자. 법률에 의거해 시행하는 프로그램의 경우 대부분이 시비 100%로 충당되고 있으며 국비가 제공되는 프로그램은 노숙인 일자리 발굴·지원 60%, 노숙인 요양시설 운영 30%, 노인종합복지관 운영 지원 50%, 장애인 보조기기센터 운영 50%, 시청각장애인 학습지원센터 운영 50%, 서울시각장애인 생활·이동지원센터 운영 지원 20%이다.

〈표 44〉 서울시 복지본부에서 법률에 의거해 시행하는 프로그램

	근거 법률	프로그램 목차	예산 (백만 원)	국비	시비	구비	기금 및 기타
1	국민기초생활보장법 제16조(지역자활센터)	지역자활센터 운영 지원	6,841		100%		
2	국민기초생활보장법 제1조(목적), 제15조(자활급여)	자활근로사업 지원	48,454		100%		
3	국민기초생활보장법 제3조, 제7조, 제11조	국민기초생활보장 수급자 지원			100%		
4	긴급복지지원법	국가 긴급복지지원	20,550		100%		
5	노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 법률 제10조	노숙인 주거안정 지원	1,614		50%	50%	
6	노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 법률 제12조	노숙인 의료지원	4,834		100%		
7	노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 법률 제13조(고용지원)	노숙인 일자리 발굴·지원	8,033	60%	40%		
8	노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 법률 제15조	노숙인 자활시설 운영	11,692		100%		
9	노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 법률 제15조	노숙인 재활시설 운영	3,920		100%		
10	노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 법률 제15조	노숙인 요양시설 운영	8,747	30%	35%	35%	
11	노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 법률 제16조	쪽방주민 생활안정 지원	2,875		100%		
12	노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 법률 제19조	거리노숙인 보호 강화	7,271		100%		

13	노인복지법 제27조, 사회복지사업법 제33조	재가어르신 돌봄서비스 제공	18,300		100%		
14	노인복지법 제35조(노인의료복지시설의 설치)	공공요양시설 확충	6,458		100%		
15	노인복지법 제35조/ 보조금 관리에 관한 법률 제4조	어르신복지시설 기능보강	3,918				
16	노인복지법 제35조/ 보조금 관리에 관한 법률 제4조	노인종합복지관 기능보강	2,224		100%		
17	노인복지법 제36조 및 제47조, 같은 법 시행령 제24조	노인종합복지관 운영 지원	31,466	50%	25%	25%	
18	노인복지법 제37조 제2항(경로당 활성화 프로그램 보급)	개방형 경로당 운영 활성화	450		100%		
19	노인복지법 제37조, 제23조의 2, 제45조, 제47조	데이케어센터 설치 지원	4,800				100%
20	노인복지법 제39조의 5(노인보호전문기관의 설치 등)	노인보호전문기관 운영지원	908				
21	노인복지법 제47조, 같은 법 시행령 제24조	서울형 인증제 확대	12,202		100%		
22	발달장애인법 제26조(평생교육 지원)	발달장애인 평생교육센터 운영	4,100		100%		
23	발달장애인법 제9조(성년후견제 이용지원)	발달장애인 공공후견 지원사업	283		100%		
24	사회복지사업법 시행령 제17조(각 협의회의 운영경비)	서울시 사회복지협의회 지원	754		100%		
25	사회복지사업법 제1조의2 제2항	사회복지시설·운 영법인 공공성 강화로 시민중심 복지 구현	10		100%		
26	사회복지사업법 제34조의4(시설의 안전점검 등)	종합사회복지관 기능보강	2,326		100%		
27	사회복지사업법 제42조	종합사회복지관 운영지원	80,664		100%		
28	사회복지사업법 제6조의 2(사회복지업무의 전자화)	법인·시설관리시 스템 기능 확대 및 고도화	821		100%		
29	사회복지사업법 제6조의2(사회복지업무의 전자화)	생활복지통합정보 시스템(2단계) 구축	1,406		100%		
30	장애인고용법 제3조(국가와 지방자치단체 책임)	장애인 일자리통합지원센 터 운영	1,684		100%		
31	장애인보조기기법 제14조(지역보조기기센터)	장애인 보조기기센터 운영	771	50%	25%		
32	장애인복지법 제 81조(비용의 보조)	장애인 복지관 운영 지원	74,305		100%		
33	장애인복지법 제22조, 제81조, 한국수화언어법 제16조	장애인 수화통역센터 운영	9,095		100%		
34	장애인복지법 제22조(정보접근 지원) 및 제81조(비용보조)	시청각장애인 학습지원센터 운영	5,742	50%	50%		

35	장애인복지법 제23조(편의시설)	장애인 편의시설 지원센터 운영	1,372		100%		
36	장애인복지법 제58조제1항(장애인 지역사회재활시설)	서울시각장애인 생활·이동지원센터 운영 지원	12,746	20%	80%		
37	장애인복지법 제59조, 제81조	장애인 종합복지관 건립(관악도봉은평)	244		100%		
38	장애인복지법 제59조(장애인복지시설 설치) 및 제81조(비용보조)	장애인 직업재활시설 운영	31,024				100%
39	장애인복지법 제59조(장애인복지시설 설치) 및 제81조(비용보조)	장애인 생산품 판매시설 운영	746		100%		
40	장애인복지법 제59조(장애인복지시설 설치) 및 제81조(비용보조)	장애인 공동생활가정 운영	10,303				
41	장애인복지법 제59조(장애인복지시설 설치) 및 제81조(비용보조)	장애인 거주시설 운영	94,489	71.90%	14.50%	13.60%	
42	장애인활동지원에 관한 법률 제3조(국가와 지방자치단체의 책무)	장애인 활동지원사업	188,844		100%		

출처: 서울시 복지본부(2017)에서 정리.

법률과 서울시 조례에 의거해 시행하는 서울시 복지본부의 프로그램의 경우에도 대부분 시비에 의해 운영되고 있다. 국비의 경우 서울시 사회복지사협회 보수교육비 등 지원 9%, 대한노인회서울시연합회 운영 지원 41%, 저소득 장애인 주거편의지원(집수리)사업 34%이다.

<표 45> 법률과 서울시 조례에 근거한 프로그램

	근거 법률	근거조례	프로그램 목차	예산(백만 원)	국비	시비
1	건강가족기본법 제21조/장애인복지법 제9조, 제30조의2	서울특별시 장애인 가족 지원에 관한 조례 (* 17.7.13. 제정)	장애인 가족지원센터 운영	800		100%
2	기초연금법	서울특별시 기초연금 비용부담에 관한 조례		1,382,517	50%	50%
3	노인복지법 제23조	서울특별시 노인 일자리 창출지원에 관한 조례	어르신 사회활동지원사업	88,645		100%
4	대한노인회 지원에 관한 법률 제5조 (비용의 보조 등)	서울특별시 대한노인회서울시연합회 지원에 관한 조례 제2조	대한노인회서울시연합회 운영지원	3,292	41%	59%
5	사회복지사업법	사회복지사 등의 처우 및 지위 향상을 위한 법률 및 관련조례	서울시 사회복지사협회 보수교육비 등 지원	929	9%	91%
6	사회복지사업법 제7조	서울시 사회복지위원회 조례	서울시 사회복지위원회 운영	18		100%
7	식품기부 활성화에 관한 법률 제7조 및 같은법 시행령 제7조	서울특별시 식품기부 활성화에 관한 조례 제8조	서울시 푸드뱅크·마켓 운영 및 지원	2,223		100%

8	장애인복지법 제27조 제2항	서울특별시 중증장애인 자립생활지원 조례 제18조(주거생활지원) 제2항	저소득 장애인 주거 편의지원(집수리)사업	500	34%	66%
9	장애인복지법 제53조(자립생활지원), 장애인복지법 제54조(중증장애인자립생활지원센터)	서울시중증장애인자립생활지원조례	중증장애인 자립생활(IL)지원센터 운영	7,502		100%
10	재해구호법	서울시 재난관리기금 설치 및 운용에 관한 조례	재해구호 관련 체계 구축	179,366		100%
11	지방자치단체 출자·출연기관 운영에 관한 법률 제4조	서울특별시 50플러스재단 설립 및 운영에 관한 조례	50플러스재단 및 캠퍼스 운영 지원	10,633		

출처: 서울시 복지본부(2017)에서 정리.

조례에 근거해 시행되는 서울시 복지본부 프로그램의 경우 기초연금 지급 50%, 보훈대상 및 단체 지원 40%, 50플러스 캠퍼스 확충 50%, 50플러스 센터 운영 지원 66%, 50플러스 센터 확충 50%이다.

<표 46> 조례에 의거한 프로그램

	근거 조례	프로그램 목차	예산(백만 원)	국비	시비
1	서울특별시 국가보훈대상자 예우 및 지원에 관한 조례 등	보훈대상 및 단체지원	36,999	40%	60%
2	서울특별시 사회복지기금 조례 제6조(장애인복지계정)	장애인단체 공모사업 지원	700		100%
3	서울특별시 인생이모작 지원에 관한 조례 제6조, 제6조의2	50플러스 캠퍼스 확충	23,505	50%	35.60%
4	서울특별시 인생이모작 지원에 관한 조례 제6조, 제6조의2	50플러스 센터 운영 지원	2,001	66%	34%
5	서울특별시 인생이모작 지원에 관한 조례 제6조, 제6조의2	50플러스 센터 확충	4,500	50%	32.50%
6	서울특별시 장애인 인권증진에 관한 조례 제4조(장애인의 권리)	장애인 거주시설 탈시설화 사업 추진			
7	서울특별시 장애인 인권증진에 관한 조례 제9조	장애인 인권센터 운영	602		100%
8	서울특별시 저소득주민의 생활안정 지원에 관한 조례 제2~3조	서울형 기초보장제도 운영	12,541		100%
9	서울특별시 저소득주민의 생활안정 지원에 관한 조례 제2조	서울형 긴급복지지원	5,497		100%
10	서울특별시 저소득주민의 생활안정 지원에 관한 조례 제5조	우리동네 이웃사촌 프로젝트	506		100%
11	서울특별시 저소득주민의 생활안정에 관한 조례 및 시행규칙 제2조	희망두배 청년통장 지원사업 추진	2,213		100%

출처: 서울시 복지본부(2017)에서 정리.

서울시 정책에 의한 서울시 복지본부 프로그램은 특정 법률이나 조례가 언급되지 않아

서울시 자체 프로그램으로 평가된다. 물론 법률이나 조례에 의거한다 하더라도 기본적으로 서울시의 정책 결정에 따른 것이어서 서울시의 정책결정이라고 볼 수 있다. 여기서는 편의상 시행상 법률이나 조례의 언급이 없는 경우를 자체 프로그램이라고 판단하였다. 국비지원을 받는 경우 민간복지자원 협력사업 30%, 어르신돌봄종사자지원센터 운영 10%, 50+세대를 위한 사회공헌 일자리 지원 42%, 장애아동 발달재활서비스 사업 60%, 장애인 연금 지원 50%이다.

〈표 47〉 서울시 정책에 의한 프로그램

	프로그램 목차	예산(백만 원)	국비	시비
1	사회복지법인·시설 임직원 및 담당자 전문성 강화	32		100%
2	서울형 사회복지시설 평가체계 구축	35		100%
3	복지사각지대 위기가정 발굴시스템 강화			100%
4	민간복지자원 협력사업	1,111	30%	70%
5	기초푸드뱅크·마켓 종사자 직무분석	20		100%
6	어르신돌봄종사자지원센터 운영	1,647	10%	90%
7	50+세대를 위한 사회공헌 일자리 지원	8,363	42%	58%
8	장애아동 발달재활서비스 사업	16,331	60%	28%
9	장애인 연금 지원	105,520	50%	25%

출처: 서울시 복지본부(2017)에서 정리

서울시 복지본부가 시행하는 근거 조례는 기초연금법 및 서울특별시 기초연금 비용부담에 관한 조례, 서울특별시 국가보훈대상자 예우 및 지원에 관한 조례, 서울특별시 사회복지기금 조례, 서울특별시 인생이모작 지원에 관한 조례, 서울특별시 장애인 인권증진에 관한 조례, 서울특별시 저소득주민의 생활안정 지원에 관한 조례가 대표적이다.

이중에서 불평등과 빈곤에 영향을 미치는 조례는 서울특별시 저소득주민의 생활안정 지원에 관한 조례, 서울특별시 기초연금 비용부담에 관한 조례, 서울특별시 사회복지기금 조례라고 할 수 있다. 특정 계층을 타깃으로 한 조례는 서울특별시 인생이모작 지원에 관한 조례, 서울특별시 장애인 인권증진에 관한 조례이다.

서울시 시민건강국의 건강과 관련한 불평등과 빈곤 관련 프로그램은 17개로 추정되며 이중 조례의 의거한 프로그램은 1개, 법률에 의거한 프로그램은 14, 법률과 조례에 의거한 프로그램 2개였다. 비용의 부담은 서울시 시비 부담은 7개, 국비와 시비를 나누어 부담하는 프로그램은 10개였다.

<표 48> 서울시 시민건강국의 불평등 빈곤 관련 프로그램

	프로그램	법률	조례	예산(천 원)	국비 (%)	시비 (%)
1	외국인근로자 등 소외계층 의료서비스 지원		서울시 응급의료 지원에 관한 조례 제13조 (취약계층에 대한 응급의료 등)	1,546,000	67	33
2	정신건강복지센터 운영	정신건강복지법 제15조 (정신건강복지센터의 설치 및 운영)		11,429,673		100
3	지역사회 건강조사	지역보건법, 국민건강증진법		856,893	50	25
4	영유아 건강검진	건강검진기본법		149,978	50	25
5	저소득 출산가정 산모신생아 건강관리 지원	모자보건법, 저출산고령사회기본법, 사회서비스 이용 및 이용권에 관한 법률		7,350,000	50	25
6	저소득층 기저귀·조제분유·생리대 지원	저출산·고령사회기본법 제10조, 청소년복지지원법 제14조		5,327,833	30	35
7	취약여성 건강관리	양성평등기본법 제5조, 제20조		374,000		100
8	찾·동 어르신 건강증진사업	지역보건법, 노인복지법,洞마을복지센터 방침 (* 14.9.)		16,324,510		100
9	건강취약계층 방문 건강관리사업	보건의료기본법, 지역보건법, 공공보건의료에 관한 법률		11,703,000(* 통합건강증진사업의 예산)	50	15
10	서울시 어르신 한의약 건강증진사업	노인복지법, 치매관리법, 보건복지부지침(한의약사업)		500,000		100
11	의료급여수급권자 일반 건강검진 및 생애전환기 검진	건강검진기본법, 의료급여법		557,053	50	25
12	학생 및 아동 치과 주치의 사업	보건의료기본법, 구강보건법		2,133,000		100
13	장애인 건강권 및 의료접근성 지원 사업 95	장애인 건강권 및 의료접근성 보장에 관한 법률(* 17.12.30.시행)		500,000		100
14	취약계층 임산부 및 영유아 영양플러스 사업	국민영양관리법 제11조		1,238,535		100
15	필수예방접종 무료 지원	감염병의 예방 및 관리에 관한 법률 제24조(정기예방접종), 제25조(임시예방접종)		88,884,465	30	35
16	서울특별시 광역치매센터 운영	치매관리법	서울시 광역치매센터 설치 및 운영 조례	841,960	56	44
17	지역치매지원센터 운영	치매관리법	치매지원센터 설치 및 운영 조례	9,543,814	11	89

출처: 서울시 시민건강국(2017)에서 정리.



## 2. 통제권·재정권을 통한 소득불평등 및 빈곤문제 해결

### 가. 통제권을 통한 소득불평등 및 빈곤문제 해결

서울시의회는 통제권을 통해 소득불평등과 빈곤문제 해결을 위해 중요한 역할을 할 수 있다. 정례회의나 임시회의를 통하거나 예결산 심의를 통해 서울시를 통제하고 견제할 수 있고 감사나 조사, 의견 진술 요구 등을 통해 소득불평등과 빈곤의 문제를 접근할 수 있다.

서울시의회와 국회가 불평등과 빈곤의 문제에 대해 가지고 있는 관심이 가장 큰 척도가 될 수 있다. 서울시의회에서는 2007년부터 2017년까지 정기회와 임시회의를 합하여 불평등, 빈곤, 빈부격차, 소득격차, 가난, 빈민, 복지에 대한 언급을 총 2,305차례 하였다. 복지라는 단어를 제외하면 244차례로 연평균 22.2차례였다. 이에 반해 국회의 경우 1996년부터 2014년까지 보건복지위원회 상임위원회에서 국회의원들이 불평등과 빈곤 관련하여 1,871차례 발언하였다. 보건복지부 상임위에서 329회 정기국회에서 의원 개인의 중복 발언을 포함하여 불평등 12차례, 빈곤은 17차례 언급되었다(강상규·이양호 2015, 61). 연평균 98.5차례 언급한 셈이다. 물론 상황의 차이는 있겠지만 서울시의회가 불평등과 빈곤에 대해 국회보다 관심이 덜 하다고 생각될 수 있다.

〈표 49〉 서울시의회 보건복지 상임위원회 발언 횟수(단위: 개)

	불평등	빈곤	빈부격차	소득격차	가난	빈민	복지	합계
2007	4	4	0	0	2	0	0	10
2008	3	45	0	0	6	0	0	54
2009	3	27	0	0	5	0	0	35
2010	0	7	0	0	4	0	364	375
2011	0	13	0	0	6	0	389	408
2012	2	12	0	0	2	0	329	345
2013	2	43	0	0	7	0	159	211
2014	0	1	0	0	0	0	63	64
2015	0	10	0	0	1	0	220	231
2016	3	21	0	0	2	0	234	260
2017	1	8	0	0	0	0	303	312

출처: 서울시의회 보건복지위원회 상임위 정례회의 및 임시회의 발언록을 조사.

〈표 50〉 국회 보건복지위원회 불평등, 빈곤 관련 발언 숫자(단위: 개)

	불평등	빈곤	빈부격차	소득격차	가난	빈민	합계
1996	3	24	0	2	9	0	38
1997	0	4	0	0	1	0	5
1998	0	9	3	1	5	0	18
1999	1	26	2	0	3	0	32
2000	0	51	4	1	12	1	69
2001	2	7	1	0	8	1	19

2002	1	9	0	0	2	0	12
2003	5	60	5	2	12	0	84
2004	9	104	3	1	5	0	122
2005	3	178	2	0	15	1	199
2006	17	50	2	0	1	1	71
2007	2	15	1	1	1	0	20
2008	4	67	1	0	20	1	93
2009	0	101	0	0	10	2	113
2010	1	178	2	0	18	1	200
2011	8	142	0	0	7	0	157
2012	2	56	0	0	17	0	75
2013	3	292	0	0	43	0	338
2014	15	180	0	0	11	0	206

출처: 강상규·이양호(2015).

서울시의회에서 불평등과 빈곤과 관련해 나온 발언들을 정리해 볼 필요가 있다. 왜냐하면 서울시의회는 서울시민의 대표기관으로 시민들의 이해를 대변하여 서울시를 통제하고 견제하기 때문이다. 서울시의원들이 불평등과 빈곤 또는 복지에 대해 위원회에서 어떤 발언을 했는지는 불평등과 빈곤문제 해결의 바로미터가 될 수 있다. 아울러 시의회에서의 각 공무원들이 답변 발언을 통해 서울시의회가 서울시를 통제하고 견제하는 과정에서 어떻게 불평등과 빈곤의 문제가 해결되고 있는지를 평가할 수 있을 것이다.

첫째, 서울시민 복지기준에 대한 논의들이다. 서울시의회 K 의원은 “서울 시민의 삶의 기준선인 서울시민복지기준에 맞춰 복지서비스 전달체계 구축과 서울형 기초보장제도 도입 등 많은 과제들을 안고” 있다고 지적하였다(제245회 임시회 2013년 2월 27일). 복지건강실 K 실장은 서울시민 복지기준과 관련하여 “복잡한 복지서비스전달체계를 수요자 중심의 전달체제로 전면 개편” 하여 2013년부터 시범운영할 계획이라고 밝혔다(제237회 임시회 2012년 4월 12일). 복지건강실장 K 실장은 서울시민복지기준이 “당초 권리로서 누리는 복지” 를 표방했다고 언급하고 “최초 목적했던 보편적 복지 정신” 을 살리겠다고 보고하였다(제240회 임시회 2012년 9월 5일).

서울시민 복지기준에 대해서도 서울시의회 G 의원은 생활임금이 2017년 8,200원인데 1.5배는 줘야 한다고 주장하였다(제276회 임시회). 서울시 여성가족정책실장 E 실장은 생활임금을 높여 예산확보를 하지 못했다고 말하고 일할 수 있는 기간을 23개월로 늘리고 임금수준도 연차적으로 증가시키겠다고 말하였다(제276회 임시회). 서울시민 복지기준 관련 서울시 건강실장 G 실장은 서울시민 복지기준 시행 1년 후 조정하는 과정에서 복지사각지대 해소를 복지기준 전체를 총괄하는 것으로 바꾸었고 서울형이 1만 명이지만 실제 발굴 과정에서 추가되어 “서울형만이 아니고 수급자로 지적되어 혜택을 보거나 또 타 급여를 받는 것으로 혜택을 보는 분들” 도 포함시켜 복지사각지대 총량으로 조정하였다고 보고하였다. 그렇게 되면 서울형 1만 명, 수급자 1만 7,000명, 타 급여자 1만 명, 누적 개념으로 2만 3,000명 총 6만 명이 된다고 보고하였다(제251회 임시회의 2014년 2월 21일).

둘째, 복지사각지대와 전달체계에 대해 논의가 있었다. 서울시의회 O 의원은 빈곤위기가정 플래너가 있는지의 문제를 제기하였다(제270회 임시회의 2016년 9월 5일). L 의원은 복지사각지대의 문제를 제기하고 빈곤이 자살 등으로 연결된다고 평가하고 대안 마련을 촉구하였다. N 복지재단이사는 빈곤위기가정 플래너와 관련하여 복지 전담공무원이 차상위계층에 대해 사례관리를 하도록 규정은 되어 있지만 인력 부족으로 실제 찾아가면서 전면적으로 시행하기 어려웠다고 평가하였다(제270회 임시회의 2016년 9월 5일). N 복지본부장은 보편적 복지, 찾아가는 복지를 추구하고 복지전문인력의 필요성을 부각하였다(제264회 정례회의 2015년 12월 1일). K 복지건강실장은 법정 보호를 받지 못하는 비수급 빈곤층 지원이 서울시민 복지기준의 중요 부분이며 수요자 맞춤형 복지서비스 전달체계 구축이 필요하다고 보았다(제242회 정례회의 2012년 11월 20일).

셋째, 건강의료 문제가 제기되었다. P 의원은 지역보건의료 계획들이 편의적이고 기계적으로 나뉘어져 있다고 평가하였다(제235회 정례회의 2011년 12월 2일). K 병원장은 소득이 낮은 사람들이 중증 질환도 더 어린 나이에 걸린다고 평가하였다(제245회 임시회 2013년 2월 26일). K 병원장은 병원이 건강불평등을 해소하는 것을 병원의 비전으로 생각하고 있었다(제272회 임시회 2017년 2월 24일). L 병원장은 취약계층은 아니지만 저소득층이 점점 증가한다고 평가하고 저렴한 병원비용에 대해 발언하였다(제240회 임시회 2012년 9월 3일). K 병원장은 “저소득 소외계층을 포함한 모든 서울시민에게 합리적인 진료비” 라는 차원의 발언을 하였고 건강불평등 해소를 병원의 비전으로 제시하였다(제274회 정례회의 2017년 6월 22일). G 복지건강실장은 저소득층에 대한 의료비 지원으로 빈곤가구로의 전락을 방지하기 위한 방법으로 의료비 지원을 강조하였다(제257회 정례회의 2014년 12월 2일). K 병원장은 알코올이 빈곤과 겹쳐 있어서 소외계층이 알코올 중독 빈도가 높다고 평가하였다(제274회 정례회의 2017년 6월 21일). K 시민건강국장은 결핵이 오랜 빈곤을 겪으면서 누적되어온 역사적 요인을 결핵 근본 퇴치의 장애라고 평가하였다(제268회 정례회의 2016년 6월 20일).

넷째, 장애의 문제가 제기되었다. K 복지본부장은 중증 장애인이 경제적으로 취약한 계층으로 탈빈곤이 필요하며 자산 형성이 중요하다고 평가하면서 ‘이룸통장’을 제안하였다(제276회 임시회의 2017년 8월 31일). J 수석전문위원은 중증장애인의 경우 전통적인 현금 급여보다 자산 형성에 대한 관심이 높아지고 있지만 자산 형성 지원은 없다고 보고하였다(제276회 임시회의 2017년 8월 31일).

다섯째, 보육과 성평등과 관련된 문제들이 제기되었다. L 의원은 보육과 관련하여 불만이나 불평등을 느끼는 것은 보육체계가 과도기이기 때문이라고 평가하고 있다(제254회 임시회의 2013년 2월 26일). 성평등의 문제도 제기되었다. S 의원은 “헌법을 위시한 하위 법에서 제3의 성(동성애자 또는 성적 지향이 다른 자 등)은 법적인 보호에서 제한되어 또 다른 성불평등 문제가 불거지고 있다”고 평가하고 성불평등 문제를 제기하였다(제272회 임시회의 2016년 9월 2일).

특히 복지문제가 사회에서 자살 등의 문제를 일으키는 악순환을 지적되었다. 서울시

P 의원은 “2017년 2월에 영등포하고 관악구에서 집세를 못 내서 두 분이 자살” 하였다고 지적하고 “제대로 했으면” 그리고 “꼼꼼히 봐” 주기를 바란다고 지적하였다(제275회 임시회의 2017년 7월 19일). 이에 대해 복지본부장 J 본부장은 “주거위기가구 등 복지사각지대 발굴 및 긴급지원” 을 하고 있고 “두 배 정도 효과” 를 냈다고 밝혔다. “일단은 주거위기가구를 위한 서울형 긴급복지를 현재는 100만 원까지 지원하는 것으로 했습니다만 주거비 100만 원 포함해서 200만 원까지 추가 지원하는 것으로 해서 계획” 을 내려 보낸 결과 “165가구가 이미 100만 원의 주거지원을 받았고” 특히 “미성년 자녀 동반해서 여관을 전전하는 이런 분들을 위해서 보증금을 현재는 500만 원까지 지원합니다만 1,000만 원까지 지원하는 것으로 확대” 했다고 밝혔다. 아울러 “잠재 노숙인에 대한 시 차원의 임시주거 지원도 확대” 하는 것으로 했다고 보고하였다. “월세 체납가구가 적극 저희 혜택을 볼 수 있도록 홍보스티커 10만 장을 배포했고 리플릿도 3만 5,000부를 배포” 했다고도 보고하였다(제273회 임시회의 2017년 4월 20일). 복지본부장 J 본부장은 “서울형 긴급복지 지원대상도 복지사각지대를 최소화하기 위해서 기준중위소득 75% 이하에서 85% 이하로 확대” 하였고 “생계, 주거, 의료비 등을 2배 확대해서 100만 원까지 지원” 하였다고 밝혔다. 찾아가는 동주민센터에 대해서 복지본부장 J 본부장은 “촘촘한 복지생태계 기반을 구축” 하고 있고 2017년도에는 “59개동이 신규로 참여해서 총 24개 구에 342개동이 시행을 하게” 되었고 3단계가 시행되면 “전 동의 80%가 참여” 하게 된다고 보고하였다. 아울러 “방문 편의 지원을 위한 찾동 방문차량을 1/4분기 중에 171대 배치하고 2/4분기 중으로 266개동에 추가로 배치” 한다고 밝혔다(제272회 임시회의 2017년 2월 21일).

중요한 것은 기본적인 불평등과 빈곤문제에 대한 자료 부족이 제기되었다는 것이다. G 복지건강실장은 빈곤층을 추정하는 데 있어서 “기초 자료가 기본적으로 없다” 고 보고하였다(제239회 임시회의 2013년 10월 1일). K 복지건강실장은 빈곤에 처한 사람들이 “생각보다 많다” 는 평가를 내리고 있다(제240회 임시회의 2012년 9월 5일). G 복지건강실장은 2010년을 기준으로 최저생계비 이하의 절대 빈곤율이 5.34%로 50만 명이 절대 빈곤층이라고 추정하였다. 이중 국민기초 생활보장 수급자가 21만 명이어서 29만 명이 대상자가 되지만 선정률은 67.4%로 약 19만 명이 서울형 기초보장제도의 대상이라고 추정하였다(제239회 임시회의 2013년 10월 1일).

기본적으로 통계수치에 대한 문제가 중요한 문제였다. 서울시의회 K 의원은 서울시민 복지기준 관련 사업을 확대할 때 현장을 둘러보아야 한다고 권고하였다(제270회 임시회). 서울시의회 K 의원은 서울시민 복지기준 관련 “주먹구구식” 으로 하는 것에 대해 환기를 촉구하고 명확한 시나리오를 촉구하였다(제249회 임시회 2013년 10월 1일). 서울시의회 K 의원은 서울형 기초보장제의 경우 목표치가 정확해야 한다고 지적하였다. 목표치가 늘 수정이 되고 그러면 신뢰성이 떨어진다는 지적을 하였다(제251회 임시회 2014년 2월 21일). 서울시의회 K 의원은 사회복지기준에서 보면 2018년까지 19만 명을 대상으로 하고 있다고 지적하고 기준이 부양의무자, 개인소득 2개인데 19만 명을 계속 2018년도에도 그대로 추진하는 것이냐의

문제를 제기했다(제281회 임시회 2013년 9월 3일). 이에 대해 L 복지정책관은 시민복지기준이 전문가, 교수들이 데이터를 제시한 부분이고 2012년에 시의회에서 4만 명으로 조정을 하면서도 이 수치가 안 나왔기 때문에 최저생계비 60%라든가 80% 이하인 사람들의 숫자 자체를 다시 살펴봐야 한다고 답변하였다(제281회 임시회 2013년 9월 3일). S 복지재단의 N 이사장은 “성과 목표에 대해 가급적 계량화된 성과 지표를 구성하고 이행 상황을 모니터링” 하고 있다고 밝혔다(제274회 정례회의 2017년 6월 21일). 아울러 재단은 “공공복지 전달체계 인력의 획기적 보강이나 돌봄서비스의 공공성 강화” 를 위해 서울시와 협력하고 있다고 밝혔다(제276회 임시회의 2017년 8월 31일).

아울러 구체적인 복지 개선 등에 대한 지적이 있었다. 서울시의원 K 의원은 감사원에서 시장에게 통보한 내용으로 “서울형기초보장을 하고 생계급여를 지급함에 따라 가구별 실질소득이 역전되는 경우를 최소화할 수 있도록 소득 구간을 세분화하거나 보충급여 방식을 도입하는 등으로 생계급여 지급 방법을 개선해라”, “서울형기초보장인의 보장 기간을 제한하여 주기적으로 서울형기초보장인 선정을 재신청 하도록 하는 등의 사후 관리 방법을 마련해라” 라는 두 가지였다고 밝혔다(제261회 정례회의 2015년 6월 26일). 서울시의회 K 의원은 “노인의 65세 이상 4.4%가 폐지를 줍는 노인” 이라는 신문 기사를 지적하고 2017년도에는 서울시가 “50만 원에서 100만 원 주는 사업” 을 하는데도 “실제 지역에서는 그런 일자리를 구하려고 폐지를 줍는 노인이 이렇게 많다는 것은 되게 심각한 문제” 라고 지적하고 이 문제를 고민할 것을 주문하였다(제272회 임시회의 2017년 2월 21일).

결국, 서울시의 불평등과 빈곤에 대한 문제는 아직도 통계문제, 자료 부족의 문제에서부터 복지사각지대 해소문제에 이르기까지 아직도 해결해야할 문제들이 많이 남아 있다고 보여진다. 그러나 서울시가 기본적으로 이러한 문제들을 “권리” 로서 인정하고 있는 점은 OECD나 UN 등 국제기구나 단체에서 취하고 있는 입장이라는 점에서 상당히 진전된 비전이라고 할 수 있다.

#### 나. 재정에 관한 권한을 통한 소득불평등 및 빈곤문제 해결

서울시의회의회는 재정에 관한 권한을 가지고 있다. 비록 징세권은 가지고 있지 못하더라도 다른 권한들을 가지고 있기 때문에 이를 통해 소득불평등과 빈곤문제를 해결하는데 큰 역할을 할 수 있다. 서울시의회의회는 예산의 심의·확정, 결산의 승인, 법령에 규정된 것을 제외한 사용료·수수료·분담금·지방세 또는 가입금의 부과와 징수, 기금의 설치·운용을 할 수 있는 권한을 가지고 있다. 이러한 것을 통해 서울시의회의회가 서울시를 통제하는 역할을 할 수도 있지만 중요한 것은 지방정부의 복지비용은 증가하는 추세인데 중앙정부로부터의 보조금은 크게 증가하지 못하는 상황에서 서울시의회의회가 재원 마련에도 관심을 가져야 한다.

중요한 문제는 어떤 사업이든 예산의 뒷받침이 있어야 한다. 예산 없는 계획은 무의미할 뿐만 아니라 최근 복지예산은 늘어나는데 국고보조금은 증가하지 않는 상황에서 재원을 마련하는 일이 중요하다. 예산을 확보하지 못하면 복지나 불평등, 빈곤 해소에 어려움을 겪기 때문이다. 특히 중앙정부로부터의 보조금은 줄어드는데 복지예산은 증가하는 현실 속에서 어떻게 재원을 마련하느냐가 중요한 관건일 수밖에 없다. 2014년의 서울시 경우 세입결산의 경우 보조금은 23.5%를 차지하는데 반해 세출결산의 경우 사회복지가 38.2%를 차지하였다.

〈표 51〉 2014년 서울시 세입세출결산(단위: %)

세입		세출	
지방세수입	54.1	사회복지	38.2
보조금	23.5	일반공공행정	18.4
세외수입	7.2	기타	13.4
조정교부금 및 재정보전금	7.1	교육	10.9
보전수입 및 내부거래 등	6.1	국토 및 지역개발	5.2
지방채	1.1	수송 및 교통	4.5
지방교부세	1.0	환경보호	2.1
		문화 및 관광	2.7
		보건	2.1
		산업·중소기업	0.9

출처: 서울특별시(2015).

지방으로 이전되는 재원은 중앙정부가 주는 지방교부세, 지방교육재정교부금, 자치단체 국고보조금이 있다. 지방이전재원이 정부 총지출에서 차지하는 비율을 보면 2016년 31.9%, 2017년 33.0%였다(국회예산정책처 2017, 91). 예산정책처의 한재명·김성수(2016, 11)에 따르면 지방 사회복지예산이 2008년 33.9조 원에서 2015년 72.7조 원으로 지방예산보다 빠르게 증가하고 있다고 분석하였다. 지방예산이 평균 5.5% 증가하는데 반해 사회복지예산은 매년 11.5% 증가한다는 것이다. 이러한 현상은 지방재정에 부담을 가져올 수밖에 없다. 지방으로서는 국고보조금 등에 의존할 수밖에 없는 상황이어서 어려움에 처해질 가능성이 높다. 중앙정부로서

는 보조금이 증가하였고 국고보조금과 시도비보조금을 합한 보조금이 2010년 29.7조 원에서 2015년 41.8조 원으로 약 1.4배 증가하였다. 복지사업 중 규모가 큰 사업은 6개 사업 즉, 기초연금, 의료급여, 생계급여, 만 0~2세 영유아보육료, 만 0~6세 가정양육수당, 장애인 연금으로 2015년 26.6조 원이었다. 이들에 따르면 이들 6개 사업 규모는 2025년 경 45.8조 원~50.0조 원으로 증가할 것으로 예견하였다(한재명·김성수 2016, 17). 재원은 유한한데 복지재정 특히 지방의 복지재정이 증가하는 현상은 피할 수 없는 상황이다. 지방정부로서도 재원을 어떻게 마련하느냐의 문제가 중요한 문제이다.

〈표 52〉 주요 사회복지 국고보조금 기준보조율과 차등보조율

국고보조금		기준보조율(%)		차등보조율 규정
		서울	지방	
기초생활보장	생계, 주거, 자활, 해산·장제, 교육급여	50	80	해당 회계연도의 전전년도 최종예산에서 가. 사회복지비지수 ≥ 25 & 재정자주도 < 80 ⇒ 10%p ↑ 나. 사회복지비지수 < 20 & 재정자주도 ≥ 85 ⇒ 10%p ↓
	의료급여	50	80	
장애인	의료비, 자녀학비지원	50	80	
	장애(아동)수당, 장애인활동지원, 장애인연금	50	70	
노인	기초(노령)연금	40~90		기초 지자체별 노인인구 비율과 재정여건 등 고려, 40%~90% 범위에서 차등 지원 * 지방비 분담률은 노인인구 비율 및 재정여건 등 고려, 보건복지부장관과 협의하여 시·도의 조례로 규정
아동	보육돌봄서비스, 육아종합지원서비스제공, 어린이집교원양성지원, 어린이집지원및공공형어린이집	20	50	해당 회계연도의 전전년도 최종예산에서 가. 사회복지비지수 ≥ 25 & 재정자주도 < 80 ⇒ 10%p ↑ 나. 사회복지비지수 < 20 & 재정자주도 ≥ 85 ⇒ 10%p ↓
	지역아동센터운영	30	50	
	영유아보육료및가정양육수당지원	35	65	해당 회계연도의 전전년도 최종예산에서 가. 사회복지비지수 ≥ 25 & 재정자주도 < 80 ⇒ 10%p ↑ 나. 사회복지비지수 < 20 & 재정자주도 ≥ 85 ⇒ 10%p ↓
	저소득한부모가족지원	50	80	
	어린이집기능보강	50		「국민기초생활보장법」상 보장시설의 신축·증축·개축에 한정
	아동통합서비스지원, 운영	정액		서울특별시는 그 외 자치단체의 3분의 2 수준으로 지원
일반사회복지	노숙인재활시설 및 노숙인요양시설운영	50	70	재가노인 복지시설 개보수, 용지매입비 제외
	사회복지보장시설 및 장비지원	50		
	화장시설, 불안시설, 자연장지, 화장로	70		
	긴급복지지원	50	80	
	지역자율형사회서비스투자사업	50	70	성장촉진지역 80

출처: 한재명·김성수(2016).

국고보조금 사업의 경우에도 국고에서 전액 지원되는 것은 아니다. 2014년의 경우 서울시 사회복지 85개 사업 중 55개가 50%의 보조율을 적용받았다. 보육지원 사업 중 11개의 보조율은 50% 미만이었다(한재명·김성수 2016, 32).

<표 53> 서울시 사회복지 국고보조사업의 보조율

보조율(%)	기초생활 보장	장애인복 지	노인복지	보육지원	아동청소년 복지	여성가족 복지	기타	합계
10			1					1
20				6				6
30		2	1	3	2	1		9
35				2				2
40		1			2			3
50	12	12	3	3	9	13	3	55
70			2					2
80						1		1
100			1			1	2	4
정액					1	1		2
합 계	12	15	8	14	14	17	5	85

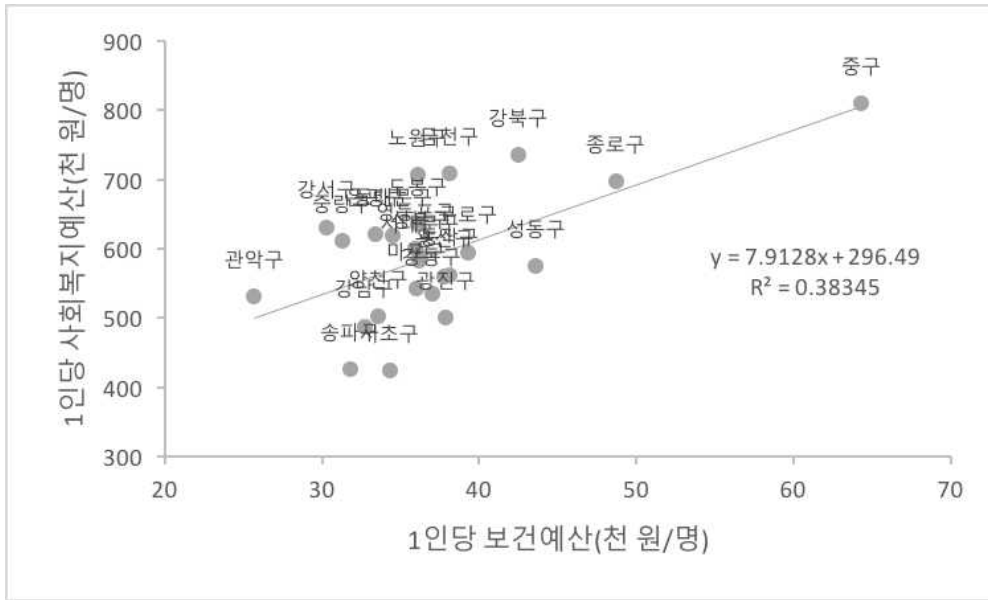
출처: 한재명·김성수(2016).

서울시의회는 서울시뿐만 아니라 각 자치구의 예산에도 신경을 써야 한다. 자치구 간의 불평등을 해소하는 것도 중요한 역할이기 때문이다. 1인당 사회복지예산과 1인당 보건예산을 보면 자치구 평균은 2015년의 경우 각각 57.51만 원과 3.55만 원이었다. 관악구, 송파구, 강남구가 적었고 중구, 종로구가 높았다. 각 구청의 재정자립도와 재정자주도는 다르다.<sup>2)</sup> 재정자립도와 재정자주도가 모두 높은 구는 종로구, 강남구, 서초구였다. 낮은 구는 관악구, 송파구였다. 특히 강남구, 서초구의 경우는 다른 구에 비해 높은 재정자립도와 재정자주도를 보이는데 반해 1인당 복지예산이나 1인당 보건예산이 가장 적었다.

2) 재정자립도 = 지방세+세외수입 / 자치단체 예산규모 × 100; 재정자주도 = 자체수입+자주재원 / 자치단체 예산규모 × 100.

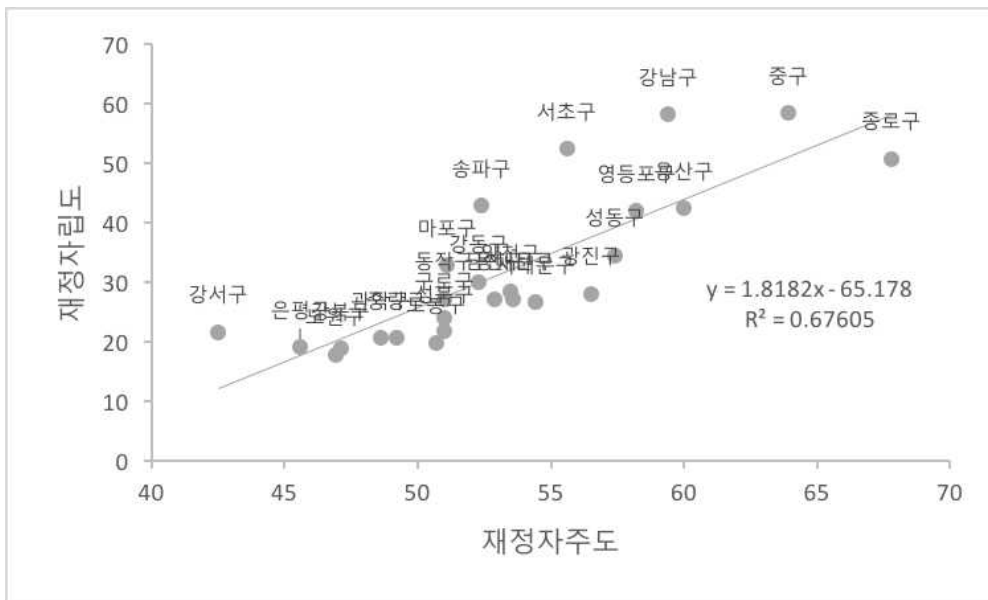


<그림 16> 각 구청의 1인당 사회복지예산 및 1인당 보건예산



출처: <http://stat.seoul.go.kr>(검색일 2017.11.13).

<그림 17> 각 구청의 재정자립도와 재정자주도



출처: <http://stat.seoul.go.kr>(검색일 2017.11.13).

자치구 간의 불평등과 관련하여 보조금의 차이가 자치구 간의 재정 불균형을 가져온다는 지적이 있다. 강남구 등은 재정이 풍부한데 반해 다른 구는 그렇지 못하다는 논란이 있었던 것이 사실이다. 조정교부금은 특별시와 광역시의 행정구가 자치구로 개편되면서 자치구의 기본 행정수요를 충족시키고 자치구 간의 재정불균형 완화를 위해 도입된 것이다. 조정교부금이

경기 변동에 민감한 취득세만을 재원으로 함에 따라 자치구에서 경기 변동에 따른 어려움이 있었다. 조정교부금의 재원을 안정성이 높은 보통세 총액으로 하자는 논의가 있었다. 원래 지방자치법 173조는 “시세 수입 중의 일정액을 확보” 하여 조례로 정하는 바에 따라 자치구 상호 간의 재원을 조정하여야 한다고 되어 있었다. 2014년 5월 28일 개정을 통해 지방재정법에서 정하는 바에 따라 자치구 상호 간의 재원을 조정하는 것으로 개정되었다. 지방자치법 시행령 117조 자치구의 재원 조정의 경우 2007년 10월 4일 자치구 상호간의 조정 재원은 해당 시세 중 취득세와 등록세로 하게 되어 있던 것을 2011년 1월 1일 시세 중 취득세로 개정했다가 2012년 보통세(광역시외의 경우에는 지방세법 제7장 제3절에 따른 주민세 재산분 및 같은 법 제8장 제3절에 따른 지방소득세 종업원분은 제외)로 하는 것으로 개정하였다. 문제는 재산세가 시세가 아닌 구세라는 점에서 강남구와 같은 재산세가 높은 자치구와 그렇지 못한 자치구의 차이가 더욱 심해질 수 있다는 점이다. 자치구 간 재산세의 차이를 보면 극명해진다. 자치구의 재산세가 서울시 재산세 총액에서 차지하는 비율이 부자 자치구로 알려져 있는 강남구 19.6%, 서초구 11.0%, 송파구 9.4%였고 강북구 1.2%, 도봉구 1.2%였다. 거의 약 8~16배의 차이가 났다. 재산세는 조례가 아닌 법 개정 사항이라는 점에서 한계는 있다.

<표 54> 자치구의 재산세와 서울시 재산세 총액에서의 비율(단위: 천 원, %)

자치구	재 산 세	비율
종로구	38,382,767	3.9
중구	57,476,663	5.8
용산구	41,242,898	4.1
성동구	25,791,263	2.6
광진구	23,442,958	2.4
동대문구	22,212,422	2.2
중랑구	14,759,871	1.5
성북구	21,839,262	2.2
강북구	11,902,048	1.2
도봉구	12,083,702	1.2
노원구	20,367,811	2.0
은평구	20,279,282	2.0
서대문구	18,700,589	1.9
마포구	38,216,343	3.8
양천구	28,340,340	2.8
강서구	41,889,493	4.2
구로구	23,000,219	2.3
금천구	16,153,210	1.6
영등포구	43,734,581	4.4
동작구	23,030,513	2.3
관악구	21,466,070	2.2
서초구	109,667,030	11.0
강남구	195,593,846	19.6
송파구	93,610,882	9.4
강동구	33,608,339	3.4
총액	996,792,402	100.0

출처: 행정안전부(2017).

다. 서울시의회의 통제를 받는 서울시의 복지 및 재분배 정책

서울시의회의 이러한 통제권이 서울시에 영향을 미쳤다고 할 수 있다. 서울시가 자체적으로 정책을 기획하고 집행하는 측면도 있지만 서울시의 정책들이 앞서 지적했듯이 조례나 법률에 의거해 집행되고 있다는 점에서 서울시의 복지정책, 재분배 정책 등을 살펴볼 필요가 있다. 서울시가 시행하고 있는 재분배정책, 복지정책 등을 전반적으로 분석하고 복지서비스가 어떤 문제점이 있는지를 분석한다. 아울러 불평등 및 빈곤과 관련된 자치법규 등을 분석한다.

서울시는 불평등과 빈곤 해소를 위해 여러 가지 정책을 입안하고 시행해왔다. 그러한 노력의 일환으로 서울시는 “서울복지기준”을 마련하여 시행하여 왔다. 저소득층뿐만 아니라 중산층을 포함한 보편적 복지의 차원에서 마련되고 추진된 사업이다. 특히 최저기준(minimum standards)과 적정기준(decent standards)을 구분하여 제시하였다. 아울러 자치구 간에 불평등과 빈곤의 격차를 줄이려는 노력을 하였다. 최저기준은 “소득, 대상, 거주지 등 개인이 처한 환경에 관계없이 서울시민이라면 누구든지 권리로서 누려야 할 최소한의 복지수준”이라고 정의하고 적정기준을 “서울시의 경제적·사회적 발전 수준을 고려할 때, 서울시민이 누려야 할 적절한 삶의 질을 보장할 수 있는 복지수준”이라고 개념 규정하였다(서울시 복지본부 2017). 서울시장의 후보 당시 공약 발표를 기반으로 만들어졌고 서울시민 누구에게나 적정 수준의 복지와 삶의 질 보장이라는 목표를 가지고 출발하였다. 2012년 2월부터 10월까지 약 9개월 간 전문가 토론 및 시민 의견 청취 등을 통해 만들어진 것이다. 예산은 2012년 1조 9,460억 원, 2013년 2조 7,370억 원, 2014년 3조 8,200억 원, 2018년 4조 3,890억 원으로 계획되었다. 재원은 2013년의 경우 총 27,370억 원 중 서울시가 16,210억 원(59.2%), 교육청이 11,160억 원(40.8%)을 지원하였다. 사업의 경우에도 총 27,370억 원 중 기존의 사업을 확대한 경우가 26,650억 원(97.4%), 신규 사업이 720억 원(2.6%)이었다. 분야별 소요예산은 소득 2,290억 원(8.4%), 주거 8,970억 원(32.8%), 돌봄 1,740억 원(6.4%), 건강 860억 원(3.1%), 교육 13,510억 원(49.4%)으로서 교육과 주거가 차지하는 비중이 가장 높았다(서울시 복지본부 2017).

<표 55> 서울시의 서울복지기준

소득	최저 기준	서울시 특성에 맞는 최저생계 보장	서울시민 누구에게나 서울시 특성에 맞는 ‘건강하고 문화적인 생활을 하는데 필요한 최소한’의 가구별 최저생계비를 보장	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 복지 사각지대 해소를 위한 서울형 기초보장제도 도입</li> <li>- 보장비용 징수제도 활성화를 통한 사각지대 해소</li> </ul>
	적정 기준	중위 소득 50% 수준 이상 확보 지원	서울시민의 소득이 국제적 빈곤 기준선인 서울시 전체가구 중위 소득의 50% 수준 이상 유지	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 서울형 차상위계층을 위한 서울희망 근로사업 추진</li> <li>- 서울형 좋은 일자리 제도 사업 추진</li> <li>- 청년·노인·여성 일자리</li> <li>- 생활임금제 도입 등 총 12개 사업 추진</li> </ul>

주거	최저 기준	임대료 비중이 소득의 30%이하 주거공간 43㎡이상	서울시민의 임대료 비중이 소득의 30%를 넘지 않도록 하며 주거환경이 ‘주거 최저기준’을 충족하도록 정책적으로 지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 주택재고의 10%까지 공공임대주택 확충</li> <li>- 주거지원센터 설치·운영 지원 확대</li> <li>- 주거비지원 확대</li> <li>- 주택에너지효율개선사업 추진</li> <li>- 노인·장애인용 지원주택 프로그램 실시 등 총 20개 사업 추진</li> </ul>
	적정 기준	임대료 비중이 소득의 25%이하 주거공간 54㎡ 이상	서울시민의 임대료 비중이 소득의 25% 수준이 되도록 하며, 다양한 정책을 통해 4인 표준가구 기준으로 54㎡ 정도의 주거공간 확보 지원	
돌봄	최저 기준	소득 10%이내 지출로 돌봄서비스 이용	돌봄이 필요한 영유아, 아동, 노인, 장애인 등의 가구원이 있는 서울시민은 현행 법규에 규정된 표준적 돌봄 서비스를 공공의 책임 하에 가구소득의 10% 이내 지출로 이용할 수 있도록 하여 경제적 부담으로 돌봄을 포기하거나 시민의 생업에 지장을 받지 않도록 함.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 어린이집 서비스 질 향상과 국·공립어린이집 균형 배치</li> <li>- 어린이집 이용자부담 비용의 적정 관리와 돌봄 사각지대 해소</li> <li>- 영유아 가정방문서비스 실시</li> <li>- 방과후 돌봄서비스의 공공성 강화</li> <li>- 복지사각지대 노인을 위한 돌봄서비스 증진</li> <li>- 장애인 활동지원서비스 사각지대 및 틈새계층 해소</li> <li>- 장애아동 및 가족지원 서비스 확충</li> <li>- 가족돌봄자를 위한 일·가족 양립 지원</li> </ul>
	적정 기준	10분 이내 품질 높은 돌봄서비스 이용	서울시민이면 누구나 10분 이내의 거리에서 돌봄서비스에 접근할 수 있도록 한다. 또한 제공되는 돌봄서비스의 품질을 OECD 평균 수준이 되도록 하며, 다양한 가족 돌봄의 수요도 충족될 수 있도록 지원	
건강	최저 기준	필수적 보건 의료서비스 이용권리 보장	서울시민이면 누구나 경제적, 지리적 장벽 때문에 필수적인 보건의료서비스를 이용하지 못하는 시민이 없도록 함.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 보건의료 사각지대 해소를 위한 공공보건의료체계 강화</li> <li>- 생애주기별 건강관리 강화</li> <li>- 안전하고 편리한 의료서비스 제공</li> <li>- 환자안심 병원 운영과 재가 중증 환자 지원</li> <li>- 건강한 마을 건강하고 안전한 도시 등 총 23개 사업 추진</li> </ul>
	적정 기준	시민의 건강수준 향상 및 건강격차 해소	서울시민의 건강 수준을 OECD 평균 수준으로 향상시키고, 지역별 건강격차를 해소하여 시민 모두가 건강한 생활을 영위.	
교육	최저 기준	학령기 교육 기본권 보장	교육의 경제적 부담을 완화하고 교육여건의 지역별 격차를 해소하여 모든 서울시민이 학령기에 보장된 교육적 기본권을 누릴 수 있도록 함.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 초·중등 수익자 부담경비 제로화</li> <li>- 학교밖 청소년의 특성과 적성을 고려한 맞춤형 지원</li> <li>- 학급당 학생 수 적정화 및 쾌적한 학습환경 조성</li> <li>- 평생학습 활성화를 위한 시민교양 대학 확대 운영</li> <li>- 학교폭력 없는 학교안전망 구축 등 총 26개 사업 추진</li> </ul>
	적정 기준	성인의 평생교육 기회 증진	의무교육의 질을 OECD 평균 수준으로 높이고, 성인의 직업적, 시민적 능력을 향상시키기 위해 성인의 평생교육기회를 증진함.	

출처: 서울시 복지본부(2017).

2016년 성과의 경우 서울형 기초보장제도 수혜자는 약 158,037명, 국민기초생활보장 수급자는 약 267,978명, 보장비용 징수제도를 활용하여 23,912명이었다. 최저소득기준 보장률은 63.1%, 적정소득 보장률은 88.2%를 달성하였다. 노숙자 주거지원 보장률 17.4%, 최저주거기준 미달 가구 비율 6.7%, 노인요양 및 돌봄서비스 이용률 9.6%, 장애인 활동지원 서비스 이용률 96%였다.

<표 56> 서울시 2016년 성과 지표

성과 지표		목표	실적	달성률
서울형 기초보장제도 수혜자 수(명)		140,000	158,037	112.8%
국민기초생활보장 수급자 수(명)	기존	260,000	267,978	103.1%
	보장비용징수제도 활용	7,500	23,912	318.8%
최저 소득기준 보장률(%)		63.1	-	-
적정 소득기준 보장률(%)		88.2	-	-
노숙인 주거지원 비율(%)		13	17.4	126%
최저주거기준미달가구비율(%)		10.5	6.7	156.7%
전체 임차가구의 소득대비 임대료 비율(%)		23	27.7	83%
주택재고 대비 공공임대주택 비율(%)		7.1	7.04	99%
어린이집 평가인증률(%)		78	78.9	101%
어린이집 월 이용자 부담액 50%이하 자치구 비율(%)		52	100	192.3%
방과후 아동 돌봄률(%)		60		
요보호아동 친가정적 환경 보호율(%)		40	87	217.5%
노인요양 및 돌봄서비스 이용률(%)		9.4	9.6	102.1%
장애인 활동지원 서비스 이용률(%)		91	96	105.5%
돌봄비용 과다지출 가구 비율 (%)		4.9		
보육교사 1인당 유아 수(명)		17	15.1	113%
요양보호사 1인당 시설입소 노인 수(명)		2.4	2.37	101.2%
장애인 1인당 활동보조인 수(명)		3.5	3.3	94.3%
사회복지중사자 1인당 서울시민 수(명)		142.3	112.6	126.3%
국공립어린이집 2개 이상 설치한 행정동 비율(%)		98	84.8	86.5%
의료서비스 미충족률	평균치(%)	14	11.4	122.8%
	자치구간 격차(%p)	14	10.5	133.3%
경제적 이유로 인한 의료 미충족률	평균치(%)	20	17.5	114.2%
	자치구간 격차(%p)	25.5	-	-
보건기관	총 개소수(개)	80	68	85%
	보건기관 대비인구수	82,645	150,059	55%
자살률	평균치(명)	22	23.2	94.6%
	자치구간 격차(%)	50	66.3	67.4%
흡연율	평균치(명)	20.5	19.4	105.6%
	자치구간 격차(%p)	7.7	7.4	104%
비만율	평균치(명)	20.5	24.7	80%
	자치구간 격차(%p)	9.8	8.1	120.9%
학습준비물 지원수준 만족도(%)		55	93	169.1%

친환경 무상급식 수혜율(%)		100	100	100%	
대안교육 지원학생 수(명)		2,420	2,000	82.6%	
학교급별 학급당 평균 학생수 25명 이하 학급 수 (교, 학급)			-	증장기추진	
학교시설개선비율(%)		55	60.4	109.8%	
학교폭력 및 예방전담 인원 수(명)		2,425	2,421	99.8%	
시민교양대학 운영	온라인운영	강 좌 수(개)	500	516	103.2%
		참가자 수(명)	100,000	173,000	173%
	오프라인 운영(개소)		4	27	675%

출처: 서울시 복지본부(2017).

특히 대상 소득 구간별 즉 기준 중위소득 30%에서 85%로 할 때 빈곤위기가정 지원은 국민기초수급자 174,059가구, 서울형 기초보장 4,720가구로 모두 17,8779가구가 지원받았으며, 국가 긴급복지 18,447가구, 서울형 긴급복지 7,137가구로 모두 25,584가구가 지원 받았다. 아울러 공인중계사와 협력하여 월세체납가구 1,419가구에 대해 10.35억 원을 지원하였다(서울시 복지본부 2017).

국민기초생활보장 기준이 일부 상향조정되었다. 2017년의 경우 생계와 관련하여 기준중위소득 29%에서 30%로 증가되고, 의료는 기준중위소득 40%, 주거 기준 중위소득 43%, 교육 기준중위소득 50%를 유지하여 기준중위소득은 4인 가구 기준 439만 원에서 447만 원으로 1.7% 인상되었다. 급여수준은 생계의 경우 4인 기준 123.3만 원에서 134만 원으로 증가하였다. 주거는 임차가구에 실제 임차료를 지원하는 것으로 1인 기준 최대 20만 원이다. 교육은 수업료와 학용품비를 지원하는 것이다. 부양의무자 소득기준은 부양능력 있는 경우 5,286,611원에서 5,593,160원으로, 부양능력 없는 경우 4,222,533원에서 4,467,380원으로 증가하였다. 이 경우는 수급자 2인, 부양의무자 4인 가구를 기준으로 하였다(서울특별시 2017, 16).

급여를 받기 위해서는 급여기준을 충족시켜야 한다. 소득 인정액은 월 소득과 재산을 소득으로 평가 환산한 금액을 합한 것이다. 여기서 재산은 주택, 토지, 예금적금, 자동차 등을 말한다. 이러한 기준 이하인 시민이 받을 수 있는 것이다.

<표 57> 서울시 급여 기준(단위: 원)

구분	1인 가구	2인 가구	3인 가구	4인 가구	5인 가구	6인 가구
기준 중위소득	1,652,931	2,814,449	3,640,915	4,467,380	5,293,845	6,120,311
생계급여(기준 중위소득 30% 이하)	495,879	844,335	1,092,274	1,340,214	1,588,154	1,836,093
의료급여(기준 중위소득 40% 이하)	661,172	1,125,780	1,456,366	1,786,952	2,117,538	2,448,124
주거급여(기준 중위소득 43% 이하)	710,760	1,210,213	1,565,593	1,920,973	2,276,353	2,631,733
교육급여(기준 중위소득 50% 이하)	826,465	1,407,225	1,820,457	2,233,690	2,646,923	3,060,155

출처: 서울특별시(2017).

저소득층 가구에 대한 지원도 강화되었다. 한부모(미혼모, 미혼부 포함)가족 자녀양육비가 인상되었다. 한부모가족 자녀 양육비가 12세 미만 아동을 대상으로 1인당 월 10만 원을 지원하는 것이 2017년 13세 미만 아동에 대해 1인당 월 12만 원으로 인상하였다. 24세 이하인 청소년 한부모의 자녀양육비도 12세 미만 아동 1인당 월 15만 원에서 1인당 월 17만 원으로 인상하였다. 가구의 소득 인정액이 기준중위소득 52% 이하인 한부모가족이 지원 대상이다. 이외에도 중학생 및 고등학생 아동 1인당 학용품비 연 54,100원, 한부모가족 복지시설 입소가구에 생활보조금 월 5만 원을 지원한다(서울특별시 2017, 38). 아울러 다자녀 가구에 대한 하수도 사용료 감면 프로그램도 있다. 18세 이하 미성년 자녀가 3명 이상인 다자녀 가구에 대해 하수도 사용료의 20%를 감면해주는 프로그램이다. 상수도 사용료가 매년 10% 인상되는 것을 감안한 프로그램이다. 국민기초생활보장법 상 수급자 가구는 월 10㎡에 대한 사용료가 면제되기 때문에 그 이상 초과 사용량에 대해서만 20%의 감면 혜택이 주어진다(서울특별시 2017, 73-74).

서울시 청년수당 지급도 중요한 사업이다. 구직활동이 어려운 서울시 거주 1년 이상의 청년에게 50만 원을 최대 6개월 간 지원하는 프로그램이다. 19-29세 청년을 대상으로 3,000명을 지원하는 것을 2017년부터 19-34세 5,500명을 지원하였다. 이전에는 소득 기준과 의무가 없었던데 반해 2017년부터는 소득 기준이 기준중위소득 150%로 설정되고 의무프로그램도 부과하였다. 이 프로그램은 저소득층, 장기 미취업자를 대상으로 한 수당이다(서울특별시 2017, 50).

서울시 생활임금도 인상되었다. 생활임금 기준이 시급 7,145원, 월급 1,493,305원에서 2017년 시급 8,197원, 월급 1,713,173원으로 인상되었다. 최저임금은 시급 6,030원, 월급 1,260,270원에서 시급 6,470원, 월급 1,352,230원으로 인상되었다. 생활임금의 경우 도시근로자 3인 가구 월평균 가계 지출액, 주택전월세 실거래 자료에서 나타난 평균주거비, 서울시 월평균 사교육비, 서울시 물가상승률을 기준으로 설정된 것이다(서울특별시 2017, 51-52). 2018년의 생활임금은 시급 9,211원, 월급 1,925,099원으로 인상되었다. 시급의 경우 최저임금인 7,530원에 122%를 곱한 것이다. 생활임금은 근로기준법상 법정 통상임금을 말한다. 적용대상은 서울특별시 및 투자·출연기관에 직접 채용된 근로자, 서울특별시로부터 위탁받은 사무 수행을 위해 직접 채용된 근로자, 서울특별시 투자출연기관 자회사 및 뉴딜일자리 사업 참여자이다(서울특별시 고시 제2017-330호).

<표 58> 서울시 각 구청의 생활임금, 2017년(단위: 원/시간)

종로구	7,747	도봉구	7,767	구로구	7,720
용산구	7,709	노원구	7,750	금천구	8,197
성동구	8,110	은평구	7,700	영등포구	7,818
광진구	7,810	서대문구	7,720	동작구	8,197
동대문구	7,704	마포구	8,197	관악구	7,810
성북구	8,048	양천구	7,823	강동구	8,197

강북구	7,767	강서구	7,800	송파구	7,513
-----	-------	-----	-------	-----	-------

출처: 최봉 · 정연철(2016).

공공일자리 프로그램은 서울형 뉴딜일자리라는 이름으로 시행되었다. 2,000명을 대상으로 78개 사업, 예산 251억 원에서 5,500명을 대상으로 290개 사업, 예산 679억 원으로 지원되었다. 대상은 원칙적으로 18~39세 미취업 서울시민을 대상으로 하였다. 공공일자리는 시급 8,200원, 일 근로시간으로 4~8시간으로 규정되었다(서울특별시 2017, 55).

복지전달체계의 개선을 위해 서울시는 찾아가는 동주민센터 프로그램을 운영하고 있다. 찾아가는 프로그램은 서울시가 복지사각지대가 많아 이를 개선하기 위해 최근 역점을 두고 시행한 사업이다. 2단계에서 18개구 283개 동주민센터가 참여했지만 2017년 3단계에서는 24개구 342개 동주민센터가 참여하였다. 동주민센터의 80%가 참여하는 것이다. 복지플래너인 사회복지담당공무원과 방문 간호사가 65세 도래 노인, 빈곤위기 가정, 출산가정을 직접 방문하여 복지 건강 서비스를 제공하는 프로그램이다(서울특별시 2017, 80-81).

결과적으로 서울시 정책은 최저임금제에서 생활임금제로 초점이 옮겨지고 특히 괄목할 만한 것은 서울시민 복지기준을 만든 것이라 할 수 있다. 비록 서울시민 복지기준이 많이 홍보되지 못하고 관심이 줄어든 것은 아쉬운 일이다. 최저임금이나 생활임금이 고용노동정책에 편입되지 못하고 있는 것도 현실이며 기본임금제에 대한 논의도 부족한 것이 현실이다. 찾아가는 동주민센터 프로그램은 일선 대민 접촉기관이 직접 적극적으로 개입하여 복지사각지대를 해소하기 위한 것으로 정보를 가지지 못할 수밖에 없는 취약계층에게 의미 있는 프로그램이다. 서울시의회도 조례에 의해 서울시가 시행하는 사업들에 대해 관심을 가지고 이에 대한 모니터링을 해나가는 것이 필요할 것이다.



### 3. 서울시의회 소득불평등 및 빈곤 해결에 대한 인터뷰 조사

#### 가. 서울시의회 의원 및 학계 전문가 등과의 인터뷰(FGI)

서울시의회가 할 수 있는 역할에 대해 서울시 담당자들과 의원들 그리고 전문가들이 어떻게 생각하고 있는지를 분석한다. 어떠한 한계를 가지고 있는지 등을 분석한다. 우선 전문가들의 소견을 정리하고자 한다.

서울시 시의원 M 의원은 소득불평등과 빈곤은 서로 비슷한 개념일 수도 있다고 지적하고 “적재적소”라는 말을 강조하였다. 저소득층 지원 등에서 정보를 아는 사람들만 혜택을 보고 실제 저소득층 사람들은 정보를 안다고 해도 어떻게 해야 될지를 모른다고 지적한다. 중소기업 지원 등에서도 지원을 신청하는 사람들은 협회 등 주도적 역할을 하는 사람들이고 실제 어려운 중소기업자들은 절차를 인지하고 있지 못하고 설사 절차를 안다고 해도 신청을 하지 못하게 된다는 지적이다. 사실 작은 데서부터 방안을 찾는 것도 필요하다고 지적한다. 아울러 지원의 문제에서 지원을 당연시하는 풍조도 있다고 지적한다. 노력해서 저소득층이 지원을 받도록 해도 어떤 일부 사람들은 당연한 것을 받았다고 생각한다는 것이다. 최저소득제나 유럽에서 논의되는 기본소득제를 시행한다 해도 혜택을 보는 사람들이 일을 할 수 있도록 하여 사회가 건강해지는 것이 필요하다는 지적이다.

서울시 시의원 K 의원은 서울시의 비정규직 등이 정규직으로 전환되고 있고 신분보장과 임금상승을 원하는데 고용안전에 대해서는 일부 해결이 되고 있지만 소득불평등은 여전히 지속되고 있어 많은 사람들이 임금이 다른 사람에 비해 낮다고 민원을 제기하고 있다고 지적한다. 서울시로서는 예산이 한정되어 있어 모든 사람들의 임금불평등을 축소하는 것이 쉽지 않은 것이 현실이라고 지적한다. 생활임금이 제도로서 좋은 제도라고 생각한다고 밝히고 생활임금에 미치지 못한 사람들의 민원이 많아 마치 “아수라장”을 연상케 한다고도 밝혔다. 건강의 문제가 중요하고 재생에너지, 친환경에너지 등이 인체와 건강에 중요하다고 동의하고 있고 100인 원탁회의 등을 통해 의견을 수렴하여 반영하고 있지만 문제가 없는 것도 아니라고 지적한다. 미세먼지 등의 문제에 대해 공기청정기를 아동 시설에 설치하는 것을 예산에 반영했지만 근본적인 공기오염의 원인을 해결하지 않고 불만 완화용으로 하는 경향이 있다고 문제점을 지적한다. 특히 서울시에서 가이드라인만 만들어 놓으면 뭐하냐는 지적을 하면서 행정을 위한 행정은 바람직하지 않다고 지적한다.

서울시의회 P 시의원은 서울시가 운영하고 있는 통장제도 예를 들어 꿈나라 통장, 청년통장 등이 취지가 좋아 처음에는 잘되었으나 점차 시간이 지나면서 지속성이 줄어들고 관심도 떨어지는데 지속성이 중요하다고 강조하였다. 발달장애인의 경우에도 통장제도를 통해 최저임금을 보장하고 있다. 취약계층 특히 장애인들에 대한 일자리 정책이 필요하지만 교육청에서 장애인 일자리로 20억 원을 확보했으나 장애인고용부담금을 줄이고 있는 실정이라고 문제를 제기하였다. 산하기관들에 대한 장애인 근무를 보면 중증장애인은 3~5명에 불과한 실정이다.

사회적 약자들이 취업할 수 있는 세밀한 배려가 필요하며 고용의 질도 중요하다고 보았다. 국가 차원에서도 고용장려금을 5,000억 원 확보하고 있는데 최저임금도 못 받는 장애인들에 대해 최저임금을 보장할 필요가 있다고 강조한다. 분권화 차원에서 일자리를 만드는 것도 중요하지만 지속성을 가지는 것도 필요하다고 본다. 자활기금을 140억 확보하여 점포 임대 때 지원하고 있지만 점포의 전세가 월세로 바뀌면서 서울시는 나중에 회수할 수 있을지 걱정하는데 회수 가능하다고 보며 정책이 안정적인 것을 추구하기 보다는 소비자 입장에서 바라보는 것이 중요하다고 강조한다. 기본소득제 같은 경우 기본적으로 찬성하지만 단계적으로 이루어지는 것이 바람직하다고 의견을 피력하였다. 근로 의욕을 가진 장애인들에게 기회를 부여하는 것이 중요하며 생산성이 안 나온다 하더라도 기본을 줘서 생활 유지를 할 수 있게 해야 한다고 주장한다. 전체적으로 근로 의욕을 가진 사람들이 사회에 참여할 수 있는 기회를 많이 제공해야 한다고 강조한다.

서울시 구의원 K 의원은 본인의 구가 다른 구에 비해 잘사는 구라고 말하지만 타구에 비해 오히려 어려운 처지에 하루하루 힘들게 살아가는 차상위층 가족, 독거노인, 청소년 가장 등 어렵게 살아가는 가정이 생각보다 많다고 지적하였다. “점점 소득불평등 격차가 심해지는 현실 속에 젊은 부부들은 맞벌이를 하여 생활을 해야” 하고 “아동센터에 맡겨지는 아동들도 힘든 환경에 살아가는 가정도 많이 있다” 고 지적한다. 기본적으로 구 차원에서 이러한 문제들에 대해 지원을 하고 있지만 복지정책 예산으로는 아직도 어려움이 있다고 말한다. 사각지대 사회복지사를 늘려 주민들에게 찾아가는 행정, 지역아동센터의 예산 지원 확대가 필요하다고 지적한다.

서울시 구의원 L 의원은 불평등의 문제와 빈곤의 문제는 국가도 없애기 힘든 일이지만 중요한 것은 서울시에서 하고 있는 찾아가는 복지를 계속하고 인원을 늘려 복지의 사각지대에 있는 사람들을 발굴하는 작업이 중요하다고 하였다. 가난한 사람들은 복지 사업에 대해 잘 모르는 경향이 많고 적극적이지 못하기 때문에 시에서 적극 이들을 찾아 나서야 한다고 강조한다. 서울시에서 많은 사업들을 하고 있어서 예산의 문제도 발생하고 복지예산을 늘릴 수밖에 없고 구나 시가 예산이 충분하지 않기 때문에 국가에 지원을 요청하는 수밖에 없다고 강조한다. 아울러 일할 수 있는 일자리를 만드는 것이 중요하다고 지적한다.

복지 관련 여러 분야의 학계 전문가들의 소견을 보면 서울시의회는 지방자치단체로서 서울시민을 대변하고 있기 때문에 불평등과 빈곤에서 탈피하여 평등과 풍요를 추구하는 것은 시민의 권리로 생각되어야 한다는 논지가 있었다. H대 B 교수는 불평등과 빈곤을 없애는 것이 국가나 지방자치단체로서는 기본 의무이고 시민의 입장에서는 권리라고 평가하고 있다.

서울시의회는 지방자치의회이고 크게 보면 국가적 영역에 속하는 공공기관이라 할 수 있습니다. 이러한 국가나 지방자치단체는 공공기관으로서 국민들이 다른 사람이나 기업에 의하여 평등권이 침해될 경우에 이를 막고 보호해야 할 기본권 보호 의무를

집니다(헌법 제 10조). 지방의회의 경우 이와 같은 보호 의무를 이행하기 위해서는 조례를 제정함으로써 가능할 것이고요. 동시에 빈곤층들의 인간다운 생활을 위해서도 서울시의회가 예산의 범위 내에서 최대한 그들의 인간다운 생활을 위해서 적극 조례를 제정해서 그들의 복지에 도움이 될 수 있도록 정책을 펼쳐 나갈 필요가 있습니다(H대 B 교수).

M대 K 교수는 서울시가 “위험의 외주화” 를 조속히 중단하고 서울시 산하 공기업의 인력을 증원함으로써 “위험의 내부화” 하도록 서울시의회가 조례를 바꾸어야 한다고 주장한다. 지난번 지하철 스크린도어 사건에서처럼 “서울시와 산하 공기업들이 감독이나 책임이 따르는 업무는 민간기업에 하청을 주는 관행이 광범위” 하다고 지적한다. 그리고 “이들 하청기업에 퇴직공무원이 재취업해서 별일을 안 하면서 높은 임금을 받고 있고 하청기업 직원들은 저임금” 에 시달린다고 지적한다. 특히 “스크린도어 참사 후 서울시가 시정한다고 했는데 아직 소식이 없는 것 같다” 고 덧붙인다.

G대 K 교수는 소수 약자계층을 위한 복지정책을 강화하여야 하고 중요한 것은 소외 및 불평등 방지를 위한 사회통합프로그램을 구축할 것을 제안하고 있다. 특히 관과 산학이 협력하여 대도시 불평등 해소의 선진적 모델을 구축하고 계속 모니터링할 필요가 있다고 강조하였다. 특히 다른 국가의 대도시 상황을 파악하고 이러한 선진국 모델을 한국에 적용하는 문제를 고민해야 한다고 권고하였다.

K대 C 교수는 “한국 사회의 빈부격차가 갈수록 커지면서 경제적 불평등도 심화되고 있다” 고 지적한다. 한국보건사회연구원에 의하면 2015년 기준 노인빈곤율은 49.6%로 OECD 평균(12.8%)의 4배라는 지적도 덧붙인다. 특히 “2012년 대선은 ‘복지선거’ 나 다름없었다. 좌파의 이념가치로 여겨졌던 평등과 복지를 진보와 보수진영 모두 가리지 않고 공약으로 내걸고 우리 사회 내 복지담론을 불꽃 튀게 만들었다” 고 평가한다. 그러나 “제도는 여전히 답보 상태이고 복지를 둘러싼 논쟁은 끊이지 않고 있다. 혹자는 보편적 복지를, 혹자는 선별적 복지를 주장한다” 고 평가한다. 선별적 복지를 주장하는 이유는 ‘가난한 사람들은 나태하고 타인에게 의지하려는 마음이 강하기 때문에 무조건 그들에게 퍼주기만 해서는 안 된다’ 는 논리를 내세운다고 지적한다. 그러나 “오늘날 빈곤은 나태와 이타심보다는 구직난에서 오는 경우가 많다. 이러한 상황에서 우리가 해야 할 일은 복지정책의 정비도 중요하지만 빈자들에 대한 따뜻한 온정의 손길을 나누는 것” 이라고 강조한다.

D 연구소에서 정책연구를 맡고 있는 C 박사는 서울시 소득불평등 빈곤 실태와 관련하여 2015년 서울복지실태조사 심층 분석을 근거로 하여 서울시의 소득불평등은 전국 평균보다 높아 서울시 지니계수는 0.336으로 전국 도시근로자가구 평균 0.271보다 높다고 지적한다. 아울러 빈곤과 관련하여 보사연에서 나온 2015 빈곤통계연보를 근거로 소득 5분위 배율은 6.96이라고 지적한다. 이전급여 중심의 복지 확대도 중요하지만, 빈곤은 주거의 안정성 확보 등 주거복지정책을 동시에 추진할 필요가 있다고 강조한다. 바람직한 방향으로 분수효과로의

전환 및 계층별 소득불평등 완화정책을 추진해야 한다는 것이다. ‘소득주도 성장’의 방향을 맞추는 것이 바람직하며 악화된 소득불평등을 완화하는 정책과 함께 계층별 소득불평등 완화에도 초점을 맞추어야 할 것이라고 강조한다. 특히 서울시에서 가장 심각한 청년빈곤, 노인빈곤문제에 대한 맞춤형 정책들을 제시할 필요가 있고 또한 빈곤계층의 주거안정성 확보정책이 동시에 추진되어야 할 것이라고 조언한다.

A대 M 교수는 본 연구진이 위원회제도에 정당의 정치적 역할을 첨가시킬 것인지의 질문에 대해 서울시의회의 위원회제도와 관련하여 정당이 위원을 추천하는 것은 바람직하지 않다고 지적하였다. 지방선거에서 정당 공천의 문제도 제기된 바 있지만 정당이 개입을 하게 되면 정당의 중앙당으로부터의 종속을 피할 수 없게 되기 때문에 지자체의 자율성이 훼손될 수 있다는 우려를 표명하였다.

K대 K 교수는 서울시 각 구의 지방재정자립도의 편차가 크다는 점에 주목하여 공식적이든 비공식적이든 구 사이의 재정 재분배를 통해 서울시 내 구별 빈곤과 불평등 편차를 줄이려는 정책적 노력이 부족해 보인다고 지적하였다. 아울러 복지예산의 확충을 통해 재정 확보가 우선적으로 시행되어야 하고 전달체계의 개선이 시급하다고 지적하였다. 예를 들어, 각 동 주민센터를 통해 공공사회부조 및 사회서비스 전달체계에 대한 치밀한 홍보를 통해, 몰라서 복지수급을 하지 못하는 경우를 제로(0)로 만들어야 한다고 강조하였다. 서울시 차원에서 “적극적 노동시장정책”과 유사한 형태의 직업훈련체계를 디자인하고 실행하여, 다가오는 지식기반경제에서 노동시장에서 낙오되는 노동자의 수를 줄여야 한다고도 강조하였다.

K대 J 교수는 서울시에서 시행했던 청년 임대주택 프로그램이 인상적이었다고 회고하고 기본소득제 등 적극적 재분배가 바로 시행하기에는 쉽지 않을 것이기 때문에 소극적 재분배의 문제에 집중할 필요가 있다고 지적한다. 특히 청년들의 부채문제를 완화시켜주는 것이 필요하며 주거 부문에서 최근과 같이 추위가 찾아오거나 또는 자연재해 등으로 인해 문제가 발생할 때 취약계층은 더 힘들어지기 때문에 이들에 대한 배려가 필요하다고 지적하였다. 많은 프로그램들이 사실 프로그램 관리 비용이 많이 들기 때문에 차라리 기본소득과 같은 제도도 바람직할 수도 있다는 견해를 피력하였다.

서울시 시의원, 구의원, 학계 전문가들의 다양한 견해가 표출되었고 크게 보면 복지전달체계와 관련하여 복지사각지대의 문제, 취약계층의 정보 부족과 같은 문제가 지적되었고 “외주의 내부화” 등이 거론되었다.

#### 나. 서울시 S구 S동 복지 관련 실무담당자들과의 인터뷰(FGI)

서울시 S구 S동을 방문하여 복지담당 공무원들과의 인터뷰에서는 실질적인 현장의 목소리를 들을 수 있었다. 2017년 11월 말 기준으로 총인구 18,088명, 세대수 8,623세대의 동이었다.

동주민센터 공무원 Y는 2년 전에 찾동(찾아가는 동주민센터) 사업이 성동구, 광진구 등에서 시작되었고 거의 대부분의 동주민센터에서 시행하고 있다고 말한다. 과거에는 복지를 찾아오는 사람들을 대상으로 했던 데 반해 이제는 찾아가는 복지로 변하고 one stop 서비스 형태로 변화하고 있다고 지적한다. 과거와 달리 복지 관련 인원이 증가하여 과거 1개 팀이던 것이 이제는 2개 팀으로 변하고 인원도 5~6명이 증원되어 옛날에는 행정 처리에 바빴던데 반해 이제는 상담까지 해주고 있다고 말한다. 간호사의 경우에도 1명에서 2명으로 늘어나고 65세 이상의 노인에게 대해 찾아가는 행정을 하고 있다고 말한다. 무작정 찾아가는 것이 아니고 기존 수급자뿐만 아니라 차상위계층에 대해 실태 파악을 한 후 방문 시에는 2인 1조로 팀을 이루어 가고 있고 방문 횟수도 증가하고 있다고 상황을 설명한다. 찾아가는 대상자가 대상자가 아닌 경우는 거의 없는데 그 이유는 기존 수급자의 경우 금융 등 사전 조사가 이루어지기 때문이라고 지적한다. 지자체의 경우 매칭 펀드가 있기 때문에 기초연금이 20만원에서 25만원으로 늘어나면 기초자치단체의 예산도 증액되어야 하기 때문에 다른 분야의 복지에 예산이 줄거나 할 수 있다는 지적을 한다.

상기 동주민센터 공무원 A로부터 노인 일자리, 어르신 복지 등 복지 플래너로 복지의 여러 이야기를 들을 수 있었다. 찾동 사업은 복지 이미지를 긍정적으로 바꾸어 놓았고 정보 사각지대에 있는 사람들의 복지 요구를 해소하는데 기여하고 있다고 평가하였다. 방문시에는 복지사 1명과 간호사가 같이 가고 일자리, 건강, 경비 등 일자리 센터 등에 대해 상담을 한다고 말한다. 폐지 좁는 노인이 부자인 경우는 거의 없고 부양의무자의 여부 등이 지원의 기초 자료가 되는데 문제는 차상위계층의 경우 최근 부모와 자녀 간의 불화문제로 실질적으로 지원을 받아야 하는데 못 받는 경우는 있다고 말한다. 건강과 관련하여 큰 병원에도 사회복지사가 있고 동주민센터의 경우에도 학교, 민간단체 등의 사회복지사들과 공동으로 정례적인 통합사례 회의도 열고 의견을 교환하고 협조하고 있다고 밝혔다.

상기 동주민센터 공무원 K는 간호사로 무기계약직으로 일하고 있으며 노령층에 대한 찾동 사업에 참여하고 있다고 말한다. 한 달에 약 40~50가구를 방문하며 동주민센터에 마치 미니(mini) 보건소처럼 혈압기, 인바디체크 등 기기를 구비함으로써 찾아오는 노년층이 많다고 말한다. 이마트 등에 쇼핑 나와서 들리는 경우가 많고 체크도 하고 상담도 받기 때문이라고 한다. 찾동 사업으로 노인들을 방문 할 경우 건강의 문제는 주로 혈압, 당뇨, 관절염이고 상태가 심한 경우 응급조치를 받을 수 있도록 하고 설득해서 병원치료를 받게 해주고 있다고 한다. 수명이 늘어나고 건강도 증진되지만 요양원의 경우 한 달 비용이 100~120만 원 이상이어서 저소득층은 엄두도 못 낸다고 지적한다.

상기 동주민센터 복지실무자인 K는 동에 기초생활수급자가 348가구 463명, 기초연금수급자

1,139가구 1,362명, 장애인 841명이라고 한다. 수급은 1인 최대 월 68만 원이며 여기에는 생계비, 주거지원비 등이 포함되어 있다고 말한다. 최소는 몇 천원에 불과한 경우도 있다고 한다. 민원 요구사항도 많은 데 생계비를 낮게 책정해달라는 것도 있다고 한다. 이러한 급여들은 보충적 급여라고 말한다. 연료비 지원도 하고 있으며 가구당 월 5만 원이라고 한다. 중앙정부가 시행하는 에너지 바우처는 약 10만 원이라고 한다. 무상교육은 만 5세까지 받으며 양육수당은 86개월을 받고 최소 10만 원, 최대 20만 원이라고 한다. 소년소녀 가장은 없고 조손가정이 있기는 하지만 숫자가 많지 않다고 말한다. 옛날 신청하는 체제에서 발굴하는 체제로 변했는데 복지생태계가 조성되어 각종 협의체가 있고 협의체의 공동위원장도 있어서 민간 차원과의 협력이 이루어지고 있다고 말한다.

상기 동주민센터의 담당자들은 찾아가는 동주민센터라는 사업 명칭으로 <서울시가 생활이 어려운 가구를 도와드립니다>라는 브로슈어를 배분하고 있었다. 여기에는 서울시 복지지원제도라는 타이틀 밑에 푸드뱅크·푸드마켓 운영, 행복한 방 만들기 사업, 서울형 긴급복지지원 사업, 희망온돌 위기긴급기금 지원 사업, 긴급복지 지원 사업, 국민기초생활보장제도, 서울형 기초보장제도가 소개되어 있었다. 이들 7개 사업에 대해 선정기준과 지원 내용이 가구원수별로 상세하게 적시되어 있었다.

아울러 찾동 사업에 대해 서울시 차원이 아닌 구청 차원에서 책자를 발간하였다. 2017년 6월 발간된 <아이도 어른도 행복한 찾동이야기>로서 그 내용은 따뜻하고 함께하는 복지공동체, 팡팡 힘나는 지역건강, 마을과 하나된 주민, 행정의 혁신과 미래, 찾동 이야기가 만들어지는 놀라운 변화(체험수기)라는 파트로 구성되어 있었다. 이 책자에 따르면 찾동 시행 이전인 2014년 12월 사회복지, 방문간호사가 269명에서 찾동 시행 후인 2017년 5월 331명으로 62명이 증원되었다. 방문 현황을 보면 2015년 7~12월 빈곤위기가정 복지플래너 방문실시 5,389명 방문율 62%, 어르신복지플래너, 방문간호사 방문실시 2,748명 방문율 47.1%, 발굴대상자 지원 12,964건이었다. 2016년의 경우 빈곤위기가정 복지플래너 방문실시 13,512명 방문율 94.8%, 어르신복지플래너, 방문간호사 방문실시 1,831명 방문율 80.7%, 발굴대상자 지원 26,900건이었다. 2017년 1~5월의 경우 빈곤위기가정 복지플래너 방문실시 4,169명 방문율 97%, 어르신복지플래너, 방문간호사 방문실시 1,679명 방문율 89.36%, 발굴대상자 지원 10,804건이었다.

분야별로 복지서비스를 시행할 수 있는 기관이나 조직들과 연계가 많이 되어 있었다. 권역별 민관 협력 통합사례회의를 운영하여 S 구의 W 권역 22개 기관, K 권역 19개 기관, S 권역 24개 기관이 참여하고 있었다. 아울러 의료복지 차원에서 의료비 감면을 받을 수 있도록 병원과의 협력기관 제도를 운영하여 병원급 8개 협력기관, 의원 22개 협력기관, 치과의원 55개 협력기관, 한의원 21개 협력기관을 두고 있었다. 아울러 복지자원조사 관리를 통해 복지를 제공할 수 있는 기관이나 서비스 부문을 관리하고 연계를 맺고 있었다.

〈표 59〉 복지자원조사관리

분야별 복지서비스 현황	총서비스 수	%	제공주체별 복지자원 현황	총자원수	%
문화 및 여가	68	7.9	개인	59	7.8
보육 및 교육	84	9.8	기업·상점	325	42.7
신체건강 및 보건의료	24	2.8	공공·복지시설	130	17.1
정신건강 심리정서	2	0.2	민간단체	158	20.8
안전 및 권익보장	7	0.8	의료기관	23	3.0
일상생활 및 생계	639	74.6	종교기관	66	8.7
일자리	2	0.2	합계	761	100
주거	11	1.3			
기타	19	2.2			
합계	856	100			

출처: 성동구(2017). 합계가 각각 856, 761로 서로 다르게 나오는 이유는 제공 주체가 두 가지 이상의 서비스를 제공할 수 있기 때문임.

## IV. 해외 선진국 대도시 지방의회 사례분석

### 1. OECD 국가 대도시 지방의회의 역할과 정책

#### 가. 분권화와 지방복지 모델

유럽에서 지방 분권화가 되어 있어 지방의 역할은 과거보다 크다고 할 수 있다. 그러나 시정부의 경우에 입법부보다 행정부가 더 많은 권한을 행사하고 있다고 평가할 수 있다. 지방의회의 역할을 알기 위해서는 기본적으로 유럽국가의 복지체제와 거버넌스 구조를 알아야 한다. 왜냐하면 분권화 수준이 서로 다르기 때문에 지방정부 그리고 지방의회의 역할이 다를 수밖에 없기 때문이다. 유럽 국가들의 경우 복지체제가 국가마다 서로 다르다. 따라서 지방의회의 역할은 국가 그리고 시정부와의 관계 속에서 설정될 수밖에 없다. 여기서는 이러한 다이내믹스를 설명하고자 한다.

영국, 덴마크, 네덜란드, 스웨덴, 핀란드는 시의 숫자가 적은 편에 속하고 프랑스, 독일, 스페인, 이탈리아는 시의 숫자가 많은 편에 속한다.

<표 60> 시의 숫자와 평균 인구

국가	시의 숫자(개)	시의 평균인구(명)
영국	437	138,920
프랑스	36,683	1,720
독일	11,220	5,010
스페인	8,117	5,815
이탈리아	8,101	7,310
덴마크	98	56,280
네덜란드	408	41,000
스웨덴	290	33,240
핀란드	320	16,151

출처: Teles(2016).

OECD 국가의 메트로폴리탄 숫자를 보면 오스트레일리아 8개, 오스트리아 3개, 벨기에 4개, 캐나다 9개, 칠레 3개, 프랑스 15개, 독일 24개, 아일랜드 1개, 이탈리아 11개, 일본 36개, 한국 10개, 멕시코 26개, 네덜란드 5개, 뉴질랜드 3개, 폴란드 8개, 포르투갈 2개, 스페인 8개, 스웨덴 3개, 스위스 3개, 영국 14개, 미국 68개이다(OECD 2015, 18). OECD 메트로폴리탄 서베이 2014년에 따르면 263개 메트로폴리탄 중 178개(68%)가 메트로폴리탄 거버넌스 기구를 가지고 있었다. 여기에는 법적 권한이 없는 지방정부의 자발적 결사체(voluntary associations)도 포함된다(OECD 2015, 17).



〈표 61〉 지방정부의 숫자

국가	국가 형태	인구(백만 명)	지방정부 숫자	시(municipal) 정부	중간(intermediate) 정부	공약(regional) 정부	평균 시 주민수(municipal size)
오스트리아	연방	8.5	2,109	2,100	0	9	4,090
벨기에	연방	11.2	605	589	10	6	19,030
불가리아	단일	7.2	265	265	0	0	27,160
크로아티아	단일	4.2	576	555	0	21	7,625
키프로스	단일	1.2	526/380	526/380	0	0	2,190/2,245
체코	단일	10.5	6,272	6,258	0	14	1,640
덴마크	단일	5.6	103	98	0	5	58,155
에스토니아	단일	1.3	213	213	0	0	6,165
핀란드	단일	5.5	314	313	0	1	17,530
프랑스	단일	66.2	36,004	35,885	101	18	1,855
독일	연방	81.0	11,510	11,092	402	16	7,320
그리스	단일	10.9	338	325	0	13	33,410
헝가리	단일	9.9	3,197	3,178	0	19	3,125
아이슬란드	단일	0.3	74	74	0	0	4,445
아일랜드	단일	4.6	31	31	0	0	149,530
이탈리아	단일	60.8	8,174	8,047	107	20	7,545
라트비아	단일	2.0	119	119	0	0	16,760
리투아니아	단일	2.9	60	60	0	0	48,875
룩셈부르크	단일	0.6	105	105	0	0	5,360
몰타	단일	0.4	68	68	0	0	6,285
네덜란드	단일	16.9	402	390	0	12	43,540
노르웨이	단일	5.1	446	428	0	18	12,185
폴란드	단일	38.5	2,874	2,478	380	16	15,530
포르투갈	단일	10.4	310	308	0	2	33,400
루마니아	단일	19.9	3,223	3,181	0	42	6,260
슬로베니아	단일	2.1	212	212	0	0	9,730
슬로바키아	단일	5.4	2,935	2,927	0	8	1,850
스페인	준 연방	46.5	8,186	8,119	50	17	5,605
스웨덴	단일	9.7	311	290	0	21	33,890
스위스	연방	8.2	2,320	2,294	0	26	3,590
영국	단일	64.6	419	389	27	3	166,060
한국	단일	50.4	245	228	0	17	224,440

출처: OECD/UCLG(2016).

유럽에서 각국 수도도시들의 주요 지표를 보면 국민 중 인구 비율은 파리 18.2%, 런던 21.8%, 스톡홀름 22.4%, 암스테르담 14.5%였다. 고용률은 런던 22.6%, 스톡홀름 24.1%, 암스테르담 15.0%, 마드리드 13.7%였다.

<표 62> 메트로폴리탄 수도의 주요 지표, 2014년

	인구 (백만 명)	국민 중 인구비율 (%)	고용(15-64 세, 백만 명)	고용(국민 전체 고용중 비율)	GDP (백만유로)	전국 전체 중 비율(%)
브뤼셀	2.97	26.5	1.19	26.5	135,129	34.4
소피아	1.68	23.2	0.78	26.6	17,862	42.8
프라하	2.55	24.2	1.24	25.3	57,497	35.8
코펜하겐	1.95	34.6	0.96	36.3	104,010	40.8
베를린	5.01	6.2	2.39	6.1	146,191	5.3
탈린	0.57	43.5	0.28	47.2	10,796	60.0
더블린	1.82	39.5	0.79	42.7	85,700	49.0
아테네	3.86	35.4	1.31	37.7	94,951	49.7
마드리드	6.38	13.7	2.70	15.7	198,652	19.0
파리	12.01	18.2	-	-	623,189	29.9
자그레브	1.12	26.3	0.54	35.1	17,147	39.0
로마	4.32	7.1	1.73	7.9	153,748	9.5
레프코시아	0.86	100.0	0.36	100.0	18,119	100.0
리가	1.01	50.5	0.46	53.9	14,840	67.5
빌니우스	0.81	27.4	0.38	29.4	12,842	38.5
룩셈부르크	0.55	100.0	0.25	100	45,288	100.0
부다페스트	2.97	30.0	1.30	31.9	47,695	48.2
발레타	0.39	92.6	0.17	93.0	7,169	93.6
암스테르담	2.44	14.5	1.20	15.0	114,562	17.8
빈	2.68	31.5	1.21	29.9	110,704	34.9
바르샤바	3.3	8.7	1.63	10.5	66,538	17.1
리스 보아	2.81	26.9	1.14	26.8	63,219	37.1
부쿠레슈티	2.28	11.4	1.06	12.8	36,332	27.2
튜블 라나	0.55	26.5	0.24	27.2	13,480	37.5
브라티슬라바	0.62	11.4	0.31	13.2	20,471	27.7
헬싱키	1.59	29.1	0.79	32.9	74,986	37.5
스톡홀름	2.16	22.4	1.11	24.1	131,475	31.1
런던	14.03	21.8	6.68	22.6	617,453	30.2
오슬로	1.21	23.7	-	-	96,141	24.2

출처: European Union(2016).

우선 몇몇 유럽 도시들의 지방정부들을 살펴볼 필요가 있다. 유럽의 지방정부에 대한 기본적인 자료를 제공하고 있는 CEMR의 사무총장 발리에(Frédéric Vallier)에 의하면 도시와 광역의 60%가 유럽연합 법률의 영향을 받았고 유럽에서의 공공투자의 70%가 지방 및 광역정부로부터 나온다고 밝히고 있다(CEMR 2016, 3). 영국, 프랑스 그리고 북유럽 모델인 스웨덴과 네덜란드, 남유럽 모델인 스페인의 지방정부에 대한 CEMR의 설명을 먼저 간략하게 소개하고자 한다.

영국은 2단 구조로 되어 있다. 지방정부는 2012년 433개에서 2016년 419개로 줄어들었다. 광역은 4개로 유지되었다. 지방의회는 단순다수투표제나 비례대표제에 의해 4년 임기로 선출된다. 잉글랜드에는 27개 광역의회(county councils), 36개 메트로폴리탄 의회(metropolitan district councils), 201개 비메트로폴리탄 의회(non-metropolitan district councils), 56개의 단일지

방정부가 있고, 웨일즈에는 22개, 스코틀랜드에는 32개 단일지방의회, 북아일랜드에는 2015년 15개에서 11개로 줄어든 구의회가 있다. 수도인 런던에는 33개 버러(boroughs)가 있고 2000년 광역으로 되었다. 잉글랜드에는 광역으로 런던광역시(Greater London Authority)가 있고 25명의 선출된 의원으로 이루어진 의회를 가지고 있다. 잉글랜드의 다른 지역에 광역을 허용하고 있지만 레퍼런덤에 의해 결정되며 아직까지 다른 광역은 없다. 웨일즈의 국회, 스코틀랜드 의회, 북아일랜드국회가 광역과 비슷하다(CEMR 2016, 85-87).

프랑스는 3단 구조로 되어 있다. 지방은 2012년 36,700개에서 2016년 36,658개로 감소하였고 광역은 2012년 27개에서 2016년 16개로 감소하였다. 이 중간에 2012년 101개의 지방정부가 있었는데 2016년 99개로 줄어들었다. 시의회(conseil municipal)는 6년 임기로 보통직접선거에 의해 선출된 의원(concillors)으로 구성된다. 시장(maire)이 시의 행정부를 대표한다. 시장은 6년 임기로 시의회 내에서 시의회에 의해 선출된다. 2015년 이래 시는 일반권능조항(general competence clause)을 가지는 유일한 지방정부이며 지역 이해가 걸린 모든 영역의 문제에 대해 자신의 권능 이상으로 개입할 수 있다. 2014년부터 모든 시는 지역 간 구조(intercommunal structure)의 일부로서 시가 배분한 제한된 권능을 가진 기구이다. 파리시는 유일하게 구이면서 시이다. 중간 구의회(conseil de départemental)는 구의 심의기구이다. 6년 임기의 직접보통선거에 의해 선출된 의원들로 구성되어 있다. 자체 내에서 의회의 의장(président)을 선출한다. 의장은 부의장을 선출하는 상임위원회의 조력을 받는다. 지사(préfet)는 구 내에서 정부를 대표하며 공공질서를 유지하고 경찰력을 가지며 아울러 지방정부 행위의 합법성을 모니터한다. 광역은 국내 13개, 국외 3개이다. 광역의회(conseil régional)는 광역의 심의기구로 6년 임기로 직접보통선거에 의해 선출된 광역의원들로 구성되어 있다. 광역의회는 광역의원 중에 의장(président)을 선출한다. 상임위원회(commission permanente)는 광역의 심의기구이며 의회를 보좌한다. 부의장들이 상임위원회의 위원들이다. 의장은 광역의원 중에 6년 임기로 선출된다. 의장은 광역행정부의 수장이다. 지사는 광역의 주요 도시가 위치한 구의 지사가 된다. 지사는 국가가 광역에 분권화한 서비스를 책임진다. 광역의 예산 등이 합법성과 국가정책에 부응하는지를 모니터한다(CEMR 2016, 29-30).

스웨덴은 2단 구조의 지방정부를 가지고 있다. 지방정부는 290개이며 광역정부는 20개이다. 시의회(kommunfullmäktige)는 4년 임기로 직접보통선거에 의해 선출된 의원들로 구성되어 있다. 의회가 시의 정책결정기구이지만 중요한 정책결정권을 시집행위원회(kommunstyrelsen)에 위임할 수 있다. 시집행위원회는 각 정당이 시의회에서 차지한 의석수에 비례하여 시의회에서 지명된다. 시집행위원회는 시행정부를 지휘하고 조정하며 특별위원회를 감독할 뿐만 아니라 시의 예산을 제출하고 시의회의 결정을 집행한다. 시집행위원회는 의장(kommunstyrelsens ordförande)이 주재한다. 스웨덴의 시에는 시장이라는 용어가 시의회의 의장을 지칭한다. 특별위원회(nämnder)는 4년 임기로 시의회에서 지명한 위원으로 구성된다. 광역의회(landstingsfullmäktige)는 4년 임기로 직접보통선거에 의해 선출된 의원들로 구성된다. 광역의회는 광역의 결정기구이다. 의회는 중요 권한을 집행위원회와 특별위원회에 위임할 수 있다.

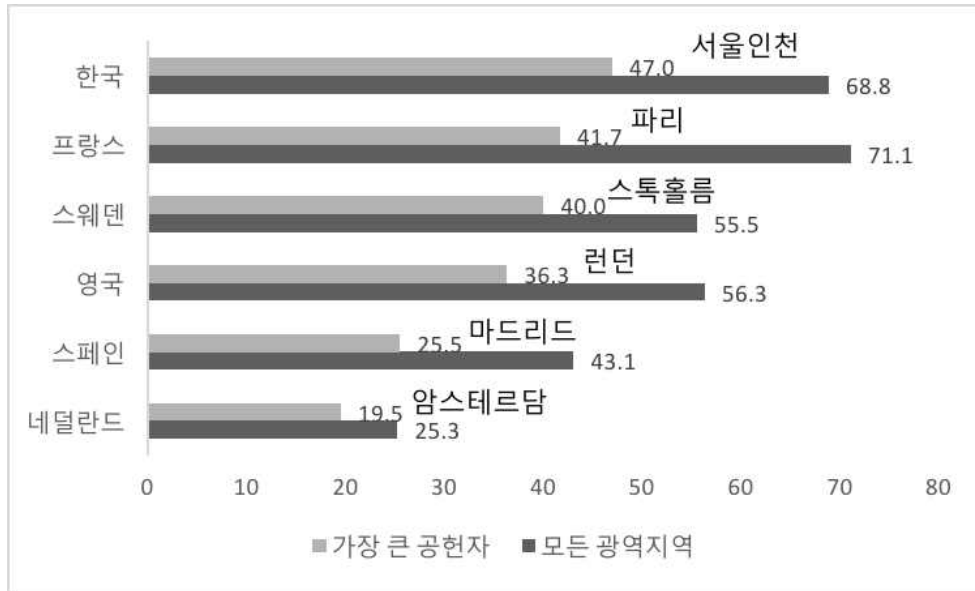
집행위원회(구는 landstingsstyrelsen 또는 광역은 regionstyrelsen)는 광역의회의 정당의석수에 따라 광역의회에서 4년 임기로 임명된다. 특별위원회는 광역의회의 의석수에 따라 광역의회에서 임명되거나 선출된다(CEMR 2016, 77-78).

네덜란드는 지방정부가 2단 구조로 되어 있다. 지방정부가 2012년 418개에서 2016년 390개로 줄어들었고 광역정부는 12개를 유지하고 있다. 지방의회(gemeenteraad)는 시의 심의기구이고 의원은 비례대표제에 의해 4년마다 선출된다. 지방의회는 시장(burgemeester)과 부시장(aldermen)으로 이루어진 협의체(college)가 맡고 모든 주요 정책결정을 하고 조례를 통과시킬 권한을 가지고 있다. 의장은 시장이 맡지만 투표권은 없다. 시장과 부시장은 시의 행정을 담당하고 지방의회의 결정을 집행한다. 부시장은 4년 임기로 지방의회에서 선출한다. 시장은 중앙정부에 의해 공식적으로 6년 임기로 임명된다. 협의체 내에서 시장은 투표권을 행사할 수 있고 시장의 투표가 결정적이 된다. 광역은 12개 도(provinces)이다. 도의회(provinciale staten)는 도의 입법기관으로서 의원들은 4년 임기로 직접보통선거에 의해 선출된다. 도의회는 조례를 통과시킬 수 있고 왕의 참사관(commissaris van de koning)이 의장이 된다. 도의회는 상원을 선출한다. 도집행참사회(gedeputeerde staten)는 도의 행정기관이며 도의회의 결정을 집행한다. 도집행참사회는 왕의 참사관과 도의회가 지명한 3~9명의 위원으로 구성된다(CEMR 2016, 59-60).

스페인인 2단 구조로 되어 있다. 지방 차원에서는 8,176개의 시(municipios)와 52개의 카운티의회(diputaciones, consejos, calbidos)를 가지고 있다. 지방의회(pleno)가 심의기구이고 직접보통선거에 의해 4년 임기로 선출되는 의원들로 구성되어 있다. 지방예산, 도시계획, 조례와 시규칙을 승인한다. 정부위원회(junta de gobierno)는 지방정부의 행정부이다. 정부위원회는 시장에 의해 자신을 보좌하고 집행 기능을 행사하도록 임명된다. 시장(alcalde) 또는 프레지던트(presidente)는 집행부 수반이다. 지방의회에서 선출되고 지방의회가 임명하고 파면시킬 수 있다. 시장은 지방의회를 주재한다. 광역 차원에서는 17개 자치공동체(comunidades autonomas)와 2개 자치시(ciudades autonomas)가 있다. 광역의회(asamblea regional)는 자치공동체의 심의기구이다. 광역정부위원회(consejo de gobierno)는 자치공동체의 행정부이다. 광역의장(presidente)은 4년 임기로 광역의회에서 선출된다. 두 개의 자치시(Ceuta와 Melilla)는 시와 광역시의 중간으로 입법의회를 가지고 있지만 심의 권한은 없다(CEMR 2016, 75-76).

이들 국가들의 수도도시들이 2000~2013년 국가의 1인당 GDP 성장에 기여하는 퍼센트는 서울·인천 47.0%, 파리 41.7%, 스톡홀름 40.0%, 런던 36.3%, 마드리드 25.5%, 암스테르담 19.5%였다. 파리가 다른 광역 지역보다 공헌율이 29.4%가 높았고, 서울·인천, 런던, 마드리드는 다른 광역보다 각각 21.9%p, 20.0%p, 17.5%p 높았고 북유럽 도시인 스톡홀름, 암스테르담은 다른 광역보다 각각 15.5%p, 5.8%p 높았다.

<그림 18> 몇몇 도시들의 1인당 GDP 성장률에의 기여도(단위: %)



출처: OECD(2016b); <http://dx.doi.org/10.1787/888933363261>(검색일 2017.12.1).

지방의회의 역할과 관련하여 분권화와 중앙집권화의 전반적인 경향을 분석할 필요가 있다. 과거에는 분권화(decentralization)라는 말을 많이 썼는데 최근에 학자들 사이에서 재설계(rescaling), 보조화(subsidiarisation), 지역화(territorialisation)라는 말을 많이 사용한다. 그 이유는 분권화가 서구사회의 복지국가들에게 서로 다른 원인과 결과를 가져왔기 때문이다. 유럽에서 지방정부에 자율권을 확대하는 거버넌스 구조를 가지게 되었다. 스칼파(Scarpa 2016, 30-35)는 이러한 변화를 TPSN(Territories-Places-Scales-Networks)이라고 이야기 한다. 수직적인 보조화(vertical subsidiarisation)로 유럽회원국들이 지방정부에 자율권을 확대하는 거버넌스 구조를 가지게 되었다는 것이다. 규모(scales) 간에 권력의 재분배는 복지국가가 다시 재편되고 있다는 것을 말해준다는 관점이다. 아울러 중앙-지방의 관계는 복지국가의 영토적 규정(territorial articulation)에 영향을 미친다는 것이다. 중요한 것은 지역 차원에서 특정 정치적 제도적 전통들이 사회경제적 맥락과 연계되어 수행하는 중재역할이다. 제도적 사회경제적 요인들이 지역 차원에서 복지국가 규정에 영향을 미치는 것을 장소(place)라는 차원에서 설명한다. 이러한 맥락에서 1970년대는 공간적 케인즈주의, 1970년대부터 1980년대 중반까지를 외생적 발전전략단계, 1980년대 중반 이후를 지방정책단계라고 분류하고 있다. 이러한 스칼파의 관점은 복지정책이 지방 중심으로 변화했다는 것을 말해주는 것이다.

<표 63> 스칼파의 복지정책 시대구분

복지국가의 공간적 발전 단계	복지국가의 공간적 차원		
	스칼라 배치(Scalar configuration)	영토적 규정(Territorial articulation)	장소 연계(Place embeddedness)

공간적 케인즈주의(전후 1970년대)	국가 규모의 우선	복지국가 규정의 지리적 표준화	지역 간 삶의 조건 평등화
외생적 발전 전략(1970년대 중반에서 1980년대 중반까지)	국가 규모가 중요한 가운데 지역 규모도 중요시	지리적 표준화과정 지속	위기 지역에 대한 공공 개입 우선
지방정책(1980년대 중반에서 현재까지)	지역 및 초국가적 규모 중요, 국가 규모의 중요성 약화	설계에서 지역 구별과 사회정책 실행	도시 간 경쟁과 지리적 차이 확대

출처: Scarpa(2016).

쿠로넨과 카이요드(Kuronen and Caillaud 2015)는 유럽의 체제를 중앙집권화된 거버넌스 체제, 다층적 거버넌스 체제, 지방분권화된 거버넌스 체제로 분류하고 있다. 중앙집권화된 체제에서는 국가의 권력이 강하기 때문에 지방정부는 국가정책을 강화시켜주는 역할밖에 하지 못한다. 영국과 아일랜드가 대표적 예이다. 영국에서는 2010년에 광역정부(Regional Authorities)의 기능들이 지방정부(local authorities: City Council)로 이전되었다. 복지정책 결정은 중앙집권화되어 있고 시의회(councils)의 역할은 법률이 허용하는 범위 안에서 이루어진다. 다층 거버넌스 체제(multi-level governance system)에서는 정책 형성이 분권화되어 있고 지역 수준의 여러 차원으로 분리되어 있다. 지역(local)이 아닌 광역 지역(region)의 역할이 강하다. 지방정부로의 지원은 광역 지역이나 국가로부터 나온다. 프랑스와 독일이 여기에 속하는 체제이다. 이탈리아에서도 광역이 강한 정책적 권한을 가지고 있다. 프랑스는 복잡한 다층 구조를 가지고 있고 지방에의 권력분권화는 “권능의 블록(blocks of competence)” 원칙을 따른다. 독일은 연방정부의 역할이 강한 체제이다. 이에 반해 덴마크, 핀란드 등 북유럽 국가들은 분권화된 체제이다. 지방 시정부가 복지정책 형성에 중요한 역할을 한다(Kuronen and Caillaud 2015, 74-75).

<표 64> 쿠로넨과 카이요드의 유럽 11개 국가 수직적 거버넌스 체제 분류

중앙집권화된 거버넌스 체제	다층 거버넌스 체제	분권화된 거버넌스 체제
영국 아일랜드	이탈리아 스페인 프랑스 독일	덴마크 핀란드 에스토니아 헝가리 체코

출처: Kuronen and Caillaud(2015).

이와 비슷한 분류로서 조나손 외(Johansson, Panican, Angelin and Koch 2013)의 경우처럼 규제와 자율 차원에서 분류할 수도 있다. 제3섹터의 역할, 펀딩, 거버넌스 유형, 재량의 수준과 관련하여 지역 자율이 강한가 아니면 지역 강제가 많은가에 따라 달라진다. 지역적 규제가 강한 국가는 이탈리아, 스페인, 스위스인데 반해 중앙의 규제가 강한 국가는 프랑스이다. 지역이 자율적인 국가는 스웨덴, 노르웨이, 덴마크, 핀란드 등이다.

〈표 65〉 스칼라 체제(scalar regime)에서의 서로 다른 행위자의 역할

	제3섹터의 역할	편당 수준	주요 사적 행위자	거버넌스 유형	재량의 수준과 유형	국가의 예
지역 자율, 중앙 규제	덜 중요 (증가)	높음	영리	관리적이고 참여적	규정 내에 중간 법적용	스웨덴, 노르웨이, 덴마크, 핀란드
중앙 규제 국가	중요 (증가)	높음	영리/비영리	관리적이고 코포러티 증적	중간 적용 때로는 초법적	프랑스
지역적 규제 국가	매우 중요(증가)	다양 ITA에서 낮음	비영리	코포라티즘적(다원적이고 고도로 파편화)	고도로 초법적, 고도로 분권화	이탈리아, 스페인, 스위스
전환국가	매우 중요(증가)	낮음	비영리	코포라티즘적(다원적이고 고도로 파편화)	고도로 초법적, 때로는 반법률적	폴란드

출처: Johansson, Panican, Angelin and Koch(2013).

대략 조나손과 페니칸이 분류한 지역복지 체제를 보면 복지국가 체제(Welfare state regime), 사회부조 모델(Social assistance model), 스칼라 체제(Scalar regime type) 차원에서 독일, 이탈리아, 폴란드, 스웨덴, 영국이 다르다는 것을 보여주고 있다.

〈표 66〉 조나손과 페니칸의 지역 복지체계 분류

	독일	이탈리아	폴란드	스웨덴	영국
복지국가 체계	보수적 체제	남유럽 체제	후기사회주의	사회민주주의 체제	자유주의체제
사회부조 모델	이중사회부조	기본적 사회부조		간여적 부조에 기초한 시민성 체제	통합안전망의 복지국가
스칼라 체제	중앙집권화	광역 지역적 프레임	전환기적 혼합체제	강력한 지역 자율권, 중앙집권화	중앙집권화 프레임

출처: Johansson and Panican(2016).

사회부조의 역할에 대해서는 사라세노(Saraceno)가 잘 설명하고 있다. 사회부조 수혜자들은 주어진 복지국가의 신뢰성과 효율성을 보여주는 좋은 사회적 지표일 뿐만 아니라 노동시장, 고용정책 그리고 다른 사회보장이 적절하게 제공되지 못했다는 정도를 나타낸다고 할 수 있다(Saraceno 2002, 3). 독일과 스웨덴의 도시인 브레멘, 할레, 예테보리, 헬싱 보리에서는 50% 이상의 사회부조 혜택자가 21세 이상의 젊은 사람들이다. 프랑스의 렌느, 생테티엔느,

이탈리아의 밀란, 토리노, 코센차, 스페인의 비토리아, 바르셀로나, 포르투갈의 리스본, 포르투에서는 약 1/4이다. 무자녀가구가 브레멘, 예테보리, 헬싱 보리, 렌느에서 2/3 이상이다. 바르셀로나, 할레, 비토리아는 50% 이상이다. 리스본, 밀란, 토리노에서는 50%가 안 된다. 독일 도시에서는 직장을 잃는 것이 사회부조에 진입하는 주요 원인이고 밀란, 토리노, 비토리아, 리스본에서는 다른 요인들 즉 결혼생활 파탄에서부터 질병, 장애, 중독, 다른 복지 불충분 등으로 사회부조로 진입한다. 사회부조 과정에서 헬싱보리와 밀란이 가장 빠른 졸업률(exit rate)을 보였다(Saraceno 2002, 1). 사회부조는 받을 수 있는 자격과 받을 수 없는 자격을 사실상 구분하고 있다. 빈곤층 중 특정 범주만을 타깃으로 한 경우 대부분의 이탈리아와 포르투갈에서처럼 명시적으로 하거나 프랑스에서처럼 연령제한을 통해서 한다. 전자의 경우 최저소득보장제(RMG: Rendimento Minimo Garentido)가 명시적이고 최저수익사회보장제(RMI: Revenue Minimum d' Insertion)는 25세 이상의 나이로 한정하고 있다. 특정 범주의 사회부조 수혜자들은 예를 들어 다자녀 독거부모의 경우는 대부분의 국가에서 이러한 요건이 빠져있다. 영국과 미국에서 독거엄마의 경우가 그렇다(Saraceno 2002, 4-5).

사회부조 모델을 유럽의 국가별로 보면 선별적 복지국가 모델은 뉴질랜드, 공공부조국가 모델은 미국, 통합안전망 국가는 영국, 이원적 사회부조는 독일, 프랑스, 이탈리아, 시민성에 기초한 잔여적 부조는 덴마크, 스웨덴, 일상적 부조는 그리스, 분권화된 재량 구제는 노르웨이, 스위스 국가이다.

〈표 67〉 비교적 관점에서 본 사회부조 모델

MIP 규정	국가	정도	관대성(generosity)	구조
선별적 복지 체제	뉴질랜드	높음	평균	배제적
공공부조국가	미국	높음	평균 이하	포용적
통합안전망 복지국가	오스트레일리아, 아일랜드, 영국	높음	평균 이상	포용적
이원적 사회부조	독일, 프랑스, 벨기에, 스페인, 이탈리아, 일본	낮음	평균	포용적도 아니고 배제적도 아님
시민성에 기초 그러나 잔여적 부조	덴마크, 핀란드, 스웨덴, 네덜란드	평균	평균 이상	포용적도 아니고 배제적도 아님
일상적 부조	포르투갈, 그리스, 터키	평균	평균 이상	배제적
분권화된 재량 구제	노르웨이, 오스트리아, 스위스, 아이슬란드	높음	평균	포용적도 아니고 배제적도 아님

출처: Johansson, Panican, Angelin and Koch(2013).

사실 지역선거정부가 나타난 것은 오래되지 않았다. 스페인, 이탈리아, 벨기에, 포르투갈, 프랑스에서 지방정부가 행정부와 입법부를 가지게 된 것은 1981년 주요 분권화법이 통과되면서부터이다. 영국에서 런던시장(Mayor of London)의 직위가 만들어지고 광역런던시(Greater London Authority)가 만들어지면서 크게 변했다(UN-Habitat 2016, 11). 지방정부를 보면 북유럽 및 스칸디나비아 복지국가들에서는 지방들이 광범위한 공공 능력을 가지고 있는 반면 이탈리아



지방정부는 능력을 갖추고 있지 않았고 독일과 영국은 중간이라고 말할 수 있다. 독일은 복잡한 연방구조를 가지고 있고 연방 주 16개, 카운티 301개, 시 12,000개 이상을 가지고 있다. 이탈리아는 8,000개 조금 넘는 시와 108개 지방, 20개 지역으로 이루어져 있다. 폴란드는 2,478개의 시(gminas), 315개 카운티, 16개 지역으로 이루어져 있다. 스웨덴은 290개 시와 18개 카운티의회(county councils)이 있다. 이와는 대조적으로 영국은 거주민은 많은 반면 자율성은 적다(Johansson and Panican 2016, 14-15).

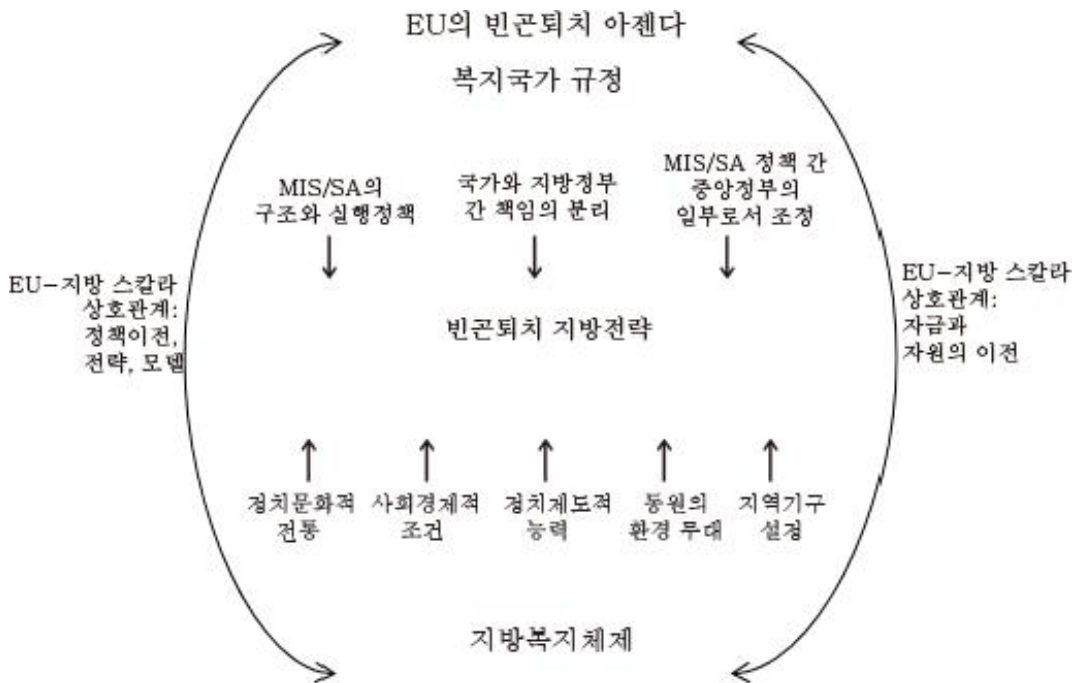
왜 지방자치단체가 중요해졌는가? 과거에는 국가의 역할이 대단히 컸고 복지에 대한 문제는 거의 국가가 전담하다시피 했다고 해도 과언이 아니다. 그러나 국가가 제공하던 복지가 경제위기 등으로 난관에 부딪치게 되자 지방정부의 역할이 중요해지게 된 것이다. 사실상 조나손과 페니칸(Johansson and Panican 2016)에 따르면 과거처럼 복지의 공급과 서비스가 국가적 차원에서 제공되고 분권화되던 방식이 문제 해결 능력을 증대시키지 못했고 오히려 새로운 문제들 즉, 배제(exclusion)의 문제나 재분배(redistribution)를 둘러싼 갈등을 야기 시켰던 것이다. 문제는 지역복지에 더 큰 역할을 두다보면 국가 내에서 지역 간 복지 능력의 차이가 있기 때문에 지역 간 격차가 더 심해질 수도 있었다. 국가는 지역 간 격차를 줄이려 노력하는 반면 도시들은 다른 지역과의 격차를 늘리더라도 발전에 더욱 박차를 가해야 하기 때문이다. 이러면서 비공공복지에 잠재적으로 더 의존하려는 경향이 나타나고 다양한 행위자들이 참여하는 지역 차원의 “복잡하고 부분적으로는 애매모호한” 복지 제공 체제가 나타난 것이다(Johansson and Panican 2016, 5). 그러면서 지역에도 거버넌스라는 말이 나오게 된 것이다. 경제위기로 인해 더욱 국가의 사회정책과 소득보호정책에 대해 새로운 접근을 하게 된 것이다. 남부 유럽이 타격을 많이 받았고 이에 반해 북유럽은 타격이 적었지만 평균주의적이고 재분배적인 복지국가에서 좀 더 선별적이고 타깃 지향적인 복지 체제를 촉진하는 복지 개혁들이 이루어졌다(Johansson and Panican 2016, 5).

조한손과 페니칸(Johansson and Panican 2016)이 주장하듯 국가의 복지국가 규칙과 관련하여 정책결정에 있어서 국가의 능력이 글로벌화 되면서 EU나 국제기구로부터 새로운 국제규정으로 보완되기 시작했다. 글로벌화와 국제화가 상황을 바꾸어 놓은 것이다. 국가가 더 이상 광범한 영역에서 규제를 하기가 힘들어진 것이다. 유럽 전반적으로도 시민들이 그동안 지속되었던 관료주의적이고 가부장적인 행정 방식이 유연하지 못하고 경직되어 있다고 비판받게 된 것이다. 이처럼 위로부터의 압력과 아래로부터의 압력으로 지역주의가 다시 정치 아젠다로 부각된 것이다. 광역이나 기초단체들, 도시들이 공공정책에 중요한 역할을 하게 된 것이다(Johansson and Panican 2016, 2-4).

그럼에도 불구하고 국가의 중요성은 여전히 강조되고 있다. 유럽에서 지역 복지 체제와 빈곤 퇴치 아젠다 간의 관계를 조나손과 힌덴(Johansson and Hvinden 2016, 270-271)은 잘 설명하고 있다. 이들은 빈곤과 사회배제를 없애기 위한 지역 전략의 국가 제도적 요인들과 국가복지 규정과 EU 아젠다를 연결하여 도식을 만들었다. 지역 복지 체제에 존재하는 구조적 요인들을 포함한 도식이다. 특히 이 도식은 빈곤이 행정적 국경의 개념을 넘어 유럽 국가

간 다른 장소 사이에 서로 연결되어 있다는 점(interconnectedness), 즉 빈곤이 사회문제로 탈국가화(transnationalization)되고 있다는 점을 강조하고 있다. 지역복지문제가 국경을 넘어 서로 연결되어 있다고 인식하고 있어서 EU 정책을 대변한다고도 평가할 수 있다. 특히 지역함정(local trap)에 빠지지 않아야 한다는 것을 강조한다. 이것은 내핍지방주의(austerity localism)로서 지역 자체의 지역적 해결책을 찾기는 하겠지만 기존의 지역 간 불평등을 고려하지 않게 된다는 점을 강조한다. 장소에 민감(place-sensitive)한 정책을 만들게 되더라도 국가가 지역에 관계없이 모든 집단의 최저소득 수준을 규정하는 책임을 무시해서는 안 된다는 것이다. 반면에 지역 행위자들의 능력과 의지를 과장하게 되면 국가가 지역문제 해결책에 나설 필요가 없어진다는 것이다. 결과적으로 중앙의 규제와 지역 복지체계를 강화하는 것이 중요하다고 보는 것이다(Johansson and Hvinden 2016, 272). 결국 지역적 복지체제와 복지국가체제 규정들이 어우러져야 복지국가가 잘 이루어질 수 있다는 것을 말해준다.

<그림 19> 조나손과 힌덴의 복지국가, 지역 복지국가체제와 빈곤 퇴치

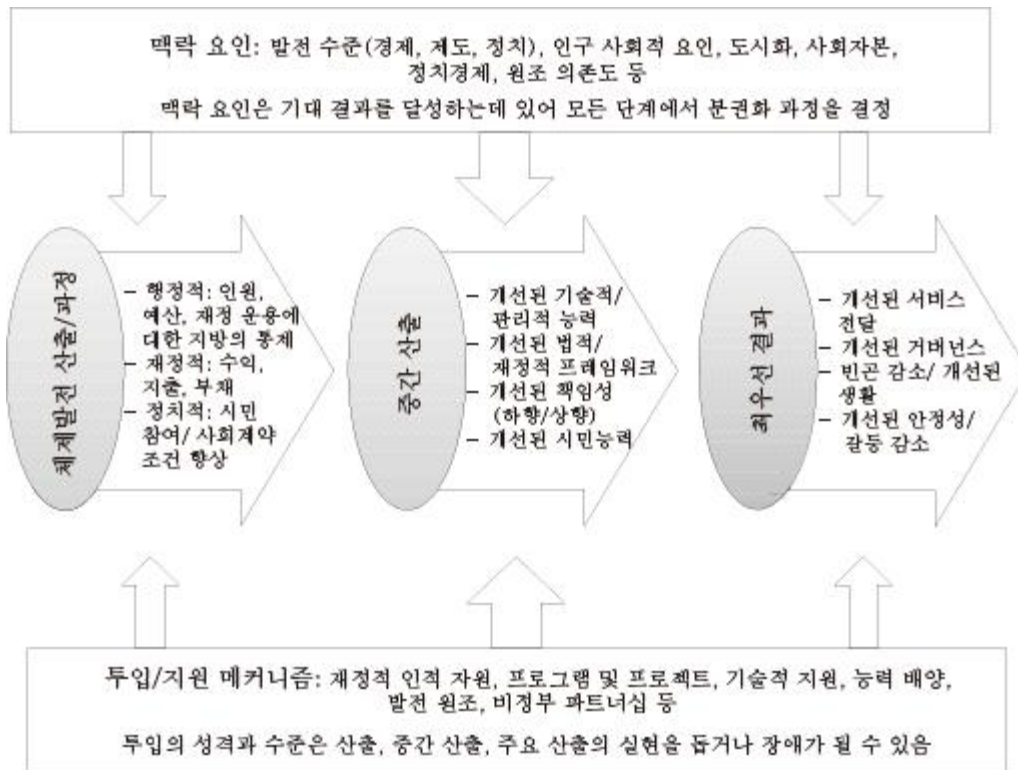


출처: Johansson and Hvinden(2016).

정책결정의 과정에서도 지방정부의 중요성은 더욱 커지고 있다. 분권화가 어떻게 작용하는지 스모크(Paul Smoke)는 잘 설명하고 있다. 주어진 환경 속에서 투입과 지원을 통해 산출과 과정의 발전을 추구하게 되면 중간의 결과가 나오고 최종적인 결과가 나온다는 것이다. 인원, 예산, 재정 관리를 통해 수입, 지출, 부채를 통제하고 시민참여와 사회계약 조건을 향상시키게 되면 중간 결과로서 기술관리 능력이 증가하고 법적 재정적 프레임워크가 개선되고 책임이 강화되고 시민참여가 증가하게 된다는 것이다. 그렇게 되면 서비스 전달도 개선되고

거버넌스도 개선되고 빈곤 감소와 생활도 윤택해지고 안정을 찾게 되어 갈등도 줄어든다는 논지이다(Smoke 2015, 99). 특히 분권화된 지방정부가 직접 대민 접촉을 할 수 있어 주민들이 지방정부 공무원들에게 더 영향력을 미칠 수 있고 지방정부 간 경쟁을 유도하고 투명성을 높일 수 있어 중앙집권화된 체제보다는 더 부정부패를 줄일 수 있다. 특히 복지를 시행하여 불평등과 빈곤을 해소하는데 중앙정부보다 더 효과적으로 기여할 수 있다(Smoke 2015, 99). 스모크가 지적하듯 얼마 전부터 지방정부의 권한을 강화시키려는 것이 일반적 경향이였다. 그러나 기대만큼 개혁이 이루어지지 않은 것도 사실이다.

〈그림 20〉 분권화와 관련된 스모크(Smoke)의 논의



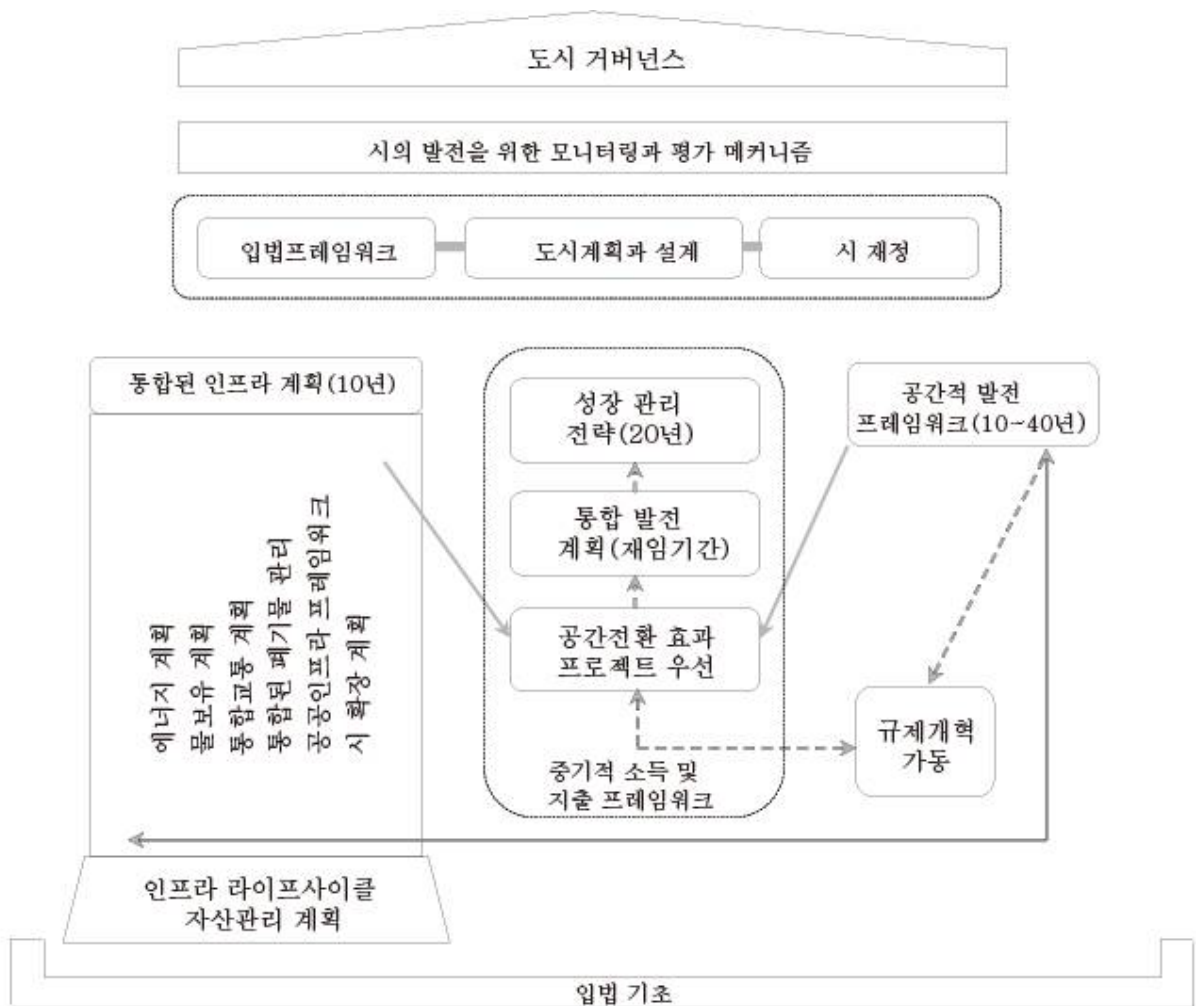
출처: Smoke(2015); UN-Habitat(2016).

조나손과 코치(Johansson and Koch 2016, 54)에 따르면 지역(locality)은 중앙정부 차원의 규제 수준보다 더 효과적이다. 최근에는 “복지도시(welfare municipality)” 라는 개념도 나타나 복지국가체제에 특정 국가의 지방자치체(local entities)를 포함하기도 한다(Johansson and Koch 2016, 57). 지방복지국가(local welfare state), 지방 차원의 복지(local dimension of welfare), 복지의 세계(worlds of welfare), 지방복지 체제(local welfare regimes)라는 단어들도 사용된다(Johansson and Koch 2016, 58). 아울러 지방정부(local government)에서 지방거버넌스(local governance)로 바뀌고 있어 정부뿐만 아니라 과거의 관료적 복지국가를 벗어나 여러 상이한 행위자들이 참여할 수 있다는 개념으로 확장되었다(Johansson and Koch 2016, 62). 두 가지

중요한 것은 파트너십과 참여적 거버넌스라고 보고 있다(Johansson and Koch 2016, 66-67). 결국, 불평등이나 빈곤을 해결하는데 있어 국가보다는 도시의 역할이 중요하고 여기에 시민들의 참여가 중요하다는 것을 말해주는 것이다.

유엔인간정주계획(UN-Habitat)은 그러한 차원에서 도시 거버넌스를 강조하고 있다. 법적 기초 위에서 통합된 10년 계획을 에너지계획, 물 자원계획, 교통계획, 폐기물계획, 인프라 프레임워크, 도시 확장 계획을 세우고 공간적 전환(spatial transformation)을 가져올 수 있는 프로젝트에 우선권을 두고 통합된 발전 계획을 세우자는 것이다. 공간적 발전 프레임워크(Spatial Development Framework)는 10~40년간의 프레임워크이다. 이러한 통합발전 계획과 20년 계획의 성장관리 전략을 연계시키는 것을 제시한다. 법적 프레임워크, 도시계획 디자인, 시 재정을 융합하는 것이다. 이러한 기저에는 입법적인 기초가 있어야 한다는 점을 강조하고 있다.

<그림 21> 효율적 도시 거버넌스의 제도적 요소



출처: UN-Habitat(2016).

이러한 과정에서 시의회의 역할은 중요하다. OECD에 따르면 지속발전 목표를 지역 단위별로 나누어 즉 시 차원, 중간 차원, 지역 차원에서 다음과 같이 제시하고 있다.

<표 68> 지속발전 목표 지방정부 레벨에 따른 책임의 분할: 일반적 계획

시 차원	중간 차원	광역 차원
<p>광범한 책임</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 권한에 대한 일반적 조항</li> <li>- 법에 의한 부가적 배분</li> </ul> <p>공동체 서비스</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 교육(간호학교, 유치원, 초등교육)</li> <li>- 도시계획과 관리</li> <li>- 지방공익 네트워크(물, 상하수도, 쓰레기, 위생 등)</li> <li>- 지역 도로와 시공공교통</li> <li>- 사회문제(가정과 어린이, 노인, 장애인, 빈곤, 사회급여 등 지원)</li> <li>- 1차 및 예방 건강돌봄</li> <li>- 여가(스포츠)와 문화</li> <li>- 공공질서와 안전(시경찰, 소방소)</li> <li>- 지역경제발전, 관광, 무역박람회</li> <li>- 녹색지대</li> <li>- 사회주택</li> <li>- 행정 허가 서비스</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 시 이해관계보다 높은 차원의 특정 유한 책임</li> <li>• 작은 도시에 대한 지원의 중요한 역할</li> <li>• 광역과 중앙정부가 위임한 책임 권한 행사</li> <li>• 기능적 지리적으로 결정된 책임 권한               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 중등교육이나 특수교육</li> <li>- 시를 초월한 사회 및 청년 복지</li> <li>- 2차 병원</li> <li>- 쓰레기 처리</li> <li>- 2차 도로 및 공공 교통</li> <li>- 환경</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국가에 따라(특히 단일 vs 연방 국가) 이질적이고 광범한 책임 권한</li> <li>• 지역 이익의 서비스               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 중등 이상 및 전문 교육</li> <li>- 공간 계획</li> <li>- 지역경제발전과 이노베이션</li> <li>- 건강(2차 진료와 병원)</li> <li>- 사회문제 예를 들어 고용서비스, 훈련, 특정 집단 포용과 지원 등</li> <li>- 광역 도로 및 공공교통</li> <li>- 문화, 유산, 관광</li> <li>- 환경보호</li> <li>- 사회 주택</li> <li>- 공공질서와 안전(예, 광역경찰, 시민보호)</li> <li>- 지방정부 감시(연방국가의 경우)</li> </ul> </li> </ul>

출처: OECD(2016b).

결국, 지방의회의 역할은 전반적인 분권화의 관계에서 생각할 수 있으며 국가마다 분권화의 수준이 다르기 때문에 의회의 역할도 다를 수밖에 없다. 중요한 것은 지방의회가 지방정부에 대한 통제권을 가지고 있느냐 없느냐의 문제로 귀결될 수밖에 없다. 호주의 경우 시드니, 멜버른은 메트로폴리탄 거버넌스 체제가 없었다. 오스트리아의 경우 린츠에는 없었고 비엔나에는 있었지만 입법 규제권한이 없었다. 벨기에의 경우 앤트워프에는 거버넌스 체제가 없었지만 브뤼셀에는 거버넌스도 있었고 입법/규제권도 가지고 있었다. 프랑스의 경우에는 리옹과 마르세이유에는 거버넌스도 있었고 입법/규제권한도 있는데 반해 파리에는 거버넌스 체제는 있지만 입법/규제권한이 없었다. 스웨덴의 경우에도 입법/규제권한이 없었다. 영국 런던의 경우 입법/규제권한이 있었다. 이에 반해 미국 워싱턴에는 입법/규제권한이 없었다.

<표 69> 메트로폴리탄 지역의 거버넌스 여부와 입법/규제 권한

국가	메트로폴리탄 지역	메트로폴리탄 지역이 거버넌스체제 유무	정부 명칭	단체 개시년도	입법적/규제권력
호주	멜버른	없음			
호주	시드니	없음			
오스트리아	린츠	없음			
오스트리아	비엔나	있음	Stadt-Umland-Management Wien		없음
벨기에	안트워프	없음			
벨기에	브뤼셀	있음	Government and Parliament of the Brussels Capital Region		있음
벨기에	겐트	없음			
벨기에	군주	없음			
캐나다	몬트리올	있음	Communauté Métropolitaine de Montreal (CMM)	2001	없음
캐나다	토론토	없음			
칠레	콘셉 시온	없음			
칠레	산티아고	없음			
프랑스	리옹	있음	Grand Lyon	1969	있음
프랑스	마르세이유	있음	Marseille Provence Métropole	2000	있음
프랑스	파리	있음	Paris Metropole	2006	없음
독일	베를린	없음			
독일	프랑크푸르트	있음	Regionalverband FrankfurtRheinMain	2011	있음
아일랜드	더블린	있음	Dublin Regional Authority	1994	있음
이탈리아	로마	없음			
이탈리아	베니스	없음			
대한민국	서울 인천	있음	Seoul Metropolitan City	1949	있음
멕시코	멕시코 시티	있음	Consejo para el Desarrollo Metropolitano del Valle de México	2008	없음
네덜란드	암스테르담	있음	Stadsregio Amsterdam	2006	있음
네덜란드	로테르담	있음	Stadsregio Rotterdam	2006	있음
뉴질랜드	오클랜드	있음	Auckland Council	2010	없음
뉴질랜드	웰링턴	있음	Greater Wellington Regional Council	1989	없음
폴란드	그단스크	있음	Gdańsk Obszar Metropolitalny	2011	없음
폴란드	바르샤바	있음	Walne Zebranie Cz ł onków	2006	없음
폴란드	브로츠와프	없음			
포르투갈	리스본	있음	Area Metropolitana de Lisboa	1991	있음
포르투갈	포르토	있음	Area Metropolitana do Porto	1991	있음
스페인	바르셀로나	있음	Àrea Metropolitana de Barcelona	2011	있음
스페인	마드리드	없음			
스웨덴	말뫼	있음	Kommunförbund Skåne		없음
스웨덴	스톡홀름	있음	Kommunförbundet Stockholms Län		없음
스위스	제네바	있음	Métropole lémanique	2011	없음
스위스	취리히	있음	Metropolitanraum Zürich	2009	없음
영국	런던	있음	Greater London Authority	1999	있음
영국	맨체스터	있음	Greater Manchester Combined Authority	2011	있음
미국	뉴욕	없음			
미국	워싱턴	있음	Metropolitan Washington Council of Governments	1957	없음

출처: Ahrend, Gamper and Schumann(2014).

## 나. 소득불평등 및 빈곤문제에 대한 정책 방향과 재원의 딜레마

도시들은 기본적으로 경제성장을 이끌었고 국가의 중심적 역할을 한다고 인식하고 있다. UN-Habitat에 따르면 도시는 세계 인구의 54%인데 반해 세계 GDP의 80% 이상을 차지하고 있다(UN-Habitat 2016, 31). 2006년과 2012년 사이 750개 세계 도시가 8,770만 개의 민간 부문 일자리를 창출하였고 129개 국가에서 모든 새로운 민간 일자리의 58%를 점하였다. 영국에서는 도시가 모든 일자리의 78%, 미국에서는 도시가 모든 고용의 84%와 노동소득의 88%를 점한다(UN-Habitat 2016, 33). 반면에 도시에 오히려 실업과 빈곤이 집중되는 현상인 “도시의 역설(urban paradox)”도 존재한다. 영국, 일본, 한국, 네덜란드, 미국에서 60%의 실업이 도시 지역에 집중되어 있다(UN-Habitat 2016, 33).

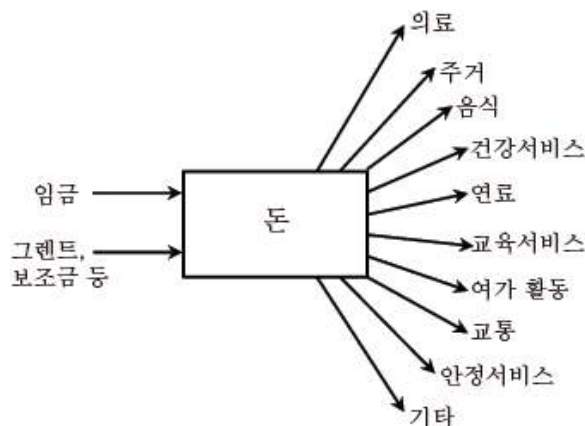
유럽의 도시들은 란시, 브랜센과 사바티넬리(Ranci, Brandsen, and Sabatinelli 2014)에 따르면 역사적으로 경제적 경쟁력과 사회결속력(social cohesion)과는 강한 연계가 있었고 이것이 유럽 도시들의 특징이었다. 복지국가가 현대적인 도시의 사회경제적 조직들을 형성하는데 큰 역할을 하였고 유럽 시민들이 사회적 연대(social solidarity)와 평등(equality)을 중요하게 생각한데다가 지방정부들이 소외된 사람들(deprived population)을 돕는 지역연대 이니셔티브를 지원하는데 정치적 투자를 하였기 때문이라는 것이다. 그러나 1990년대부터 이러한 사회결속력-경제발전-정치적 합의라는 연결고리가 깨어지기 시작하고 사회적 불평등이 다시 증가하기 시작하였다. 전통적으로 빈부격차가 적었던 독일, 덴마크, 스웨덴 등에서도 빈부격차는 크게 증가하였다. 여기에다가 신자유주의적 성향으로 복지지출은 감소하였다. 그러면서 “유럽도시의 종말(end of the European city)”이라는 말이 나오고 미국 도시에서 보는 “이중도시 모델(dual city model)”이라는 말도 나오기도 했다. 사회지출 감소와 불평등 증가는 사회정치적 분위기에서 나오는 두 가지 필연적 현상이라고 보는 것이다(Ranci, Brandsen, and Sabatinelli 2014, 3-4).

사회적 취약성(social vulnerability)의 이유가 사회경제적 인구변화뿐만 아니라 사회적 욕구를 충족시키지 못하는 복지 체제에 있게 된다. 지역복지 체제가 주목을 받는 것은 국가 수준의 효율이 떨어지고 있는 것과 맥락을 같이 한다. 즉 지역 차원에서 정책결정을 하는 것이 더 효율적(effective)이고 더 참여적(participative)이고 민주적(democratic)이며 더 지속가능(sustainable)하다고 생각하게 되었다(Ranci, Brandsen, and Sabatinelli 2014, 19-20). 물론 국가 기구의 비난회피전략(blame-avoidance strategy)도 작용한다고 볼 수 있다(Ranci, Brandsen, and Sabatinelli 2014, 20). EU의 19개 회원국은 빈곤위험 또는 사회적 배제(people at risk of poverty or social exclusion)를 기준으로 하여 타깃을 정하는데 반해 불가리아, 덴마크, 에스토니아, 라트비아 4개국은 하나 이상의 하위 지표를 기초로 타깃을 정한다. 독일, 아일랜드, 네덜란드, 스웨덴, 영국은 국가적으로 개발한 지표를 사용하여 타깃을 정한다. 독일과 스웨덴은 여러 형태의 실업을 기초로 하여 타깃을 정하고 아일랜드는 복합된 빈곤 타깃을 정한다. 네덜란드는 무직 가구의 숫자를 감소시키려는 목적을 가지고 있다. 독일이 장기적 실업을

타깃으로 하고 있고 영국은 전국적으로 시행되는 아동빈곤법(Child Poverty Act)을 기초로 하고 있다(European Union 2017, 136-137). 한국은 화폐빈곤이 19.8%, 일본 21.9%이다(European Union 2017, 138).

불평등은 빈곤과 연계되어있고 빈곤을 퇴치하는 모델에는 여러 가지가 있다. 기본적으로 급여를 통해 지원을 해주는 방법이 일반적이었다. 그러나 빈곤을 해소하는 방법에는 이외에도 주거 개선 등을 통해 빈곤을 퇴치하거나 의료 지원 등을 통해 빈곤에서 벗어나게 해주는 방법들이 국제기구 등에서 많이 논의되어온 방법들이다. 인적 자본을 개발하거나 지속발전을 추구하는 것도 빈곤을 퇴치하는 방법으로 지금도 UNDP 등에서 논의되는 것이다. 지방정부가 채택할 수 있는 방법 특히 지표 개발을 위해 할 수 있는 방법 등을 스코트(Leanne Scott)는 그림으로 잘 설명하고 있다. 여기서는 스코트의 논의를 소개하고자 한다. 스코트의 소득 기반 빈곤 퇴치 방법(Income-based model of poverty)은 실업, 소득 수준, 지출 수준, 빈곤선 이하 인구 감소 등과 같은 지표로 나타나는 것을 집중적으로 공략하는 것이다. 가장 일반적인 방법이라고 할 수 있다. 기본욕구 충족 방법(Basic needs of model of poverty)은 1970년대에 유행하던 것으로 마실 물을 수도로 마실 수 있는 가구 비율, 공식 가구에서 사는 인구 비율 등에 중점을 둔 방법이다. 사회배제빈곤 모델(Social exclusion model of poverty)은 1980년대 유행하던 방법으로 이민 집단이나 여성의 직업 참여 비율, 물과 연료의 접근 시간 등에 중점을 둔 방법이다. 지속발전 모델(Sustainable livelihoods model of poverty)은 1990년대 유행하던 방법으로 경제적으로 환경적으로 지속가능하느냐의 문제에 집중하여 지표로는 알콜 중독 비율, 성폭행 비율, 주택마련 시간, 주택의 질 등을 집중적으로 해결하는 방법이다. 마지막으로 인적개발 모델(human development model of poverty)은 공공근로 프로그램을 통해 만들어진 일자리수, 여성가구주에 지원되는 급여나 보조금, 성인 문자해득률 등을 집중적으로 해결하는 것이다(Scott 2002, 487-491). 이러한 여러 가지 방법들을 통합적으로 추구하는 것이 효과적일 수 있다. 불평등이나 빈곤을 다차원적으로 접근 할 필요성을 말해주는 것이다.

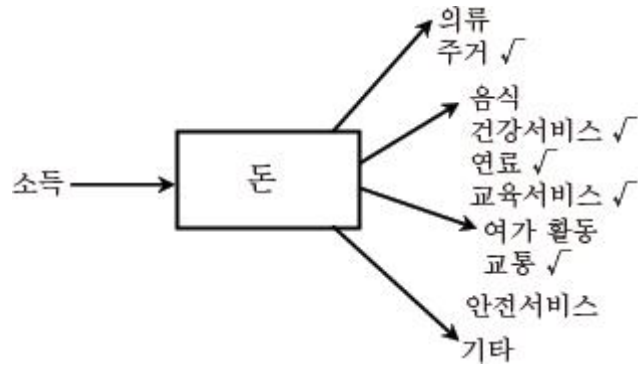
<그림 22> 소득 기반 빈곤 퇴치 방법



출처: Scott(2002).

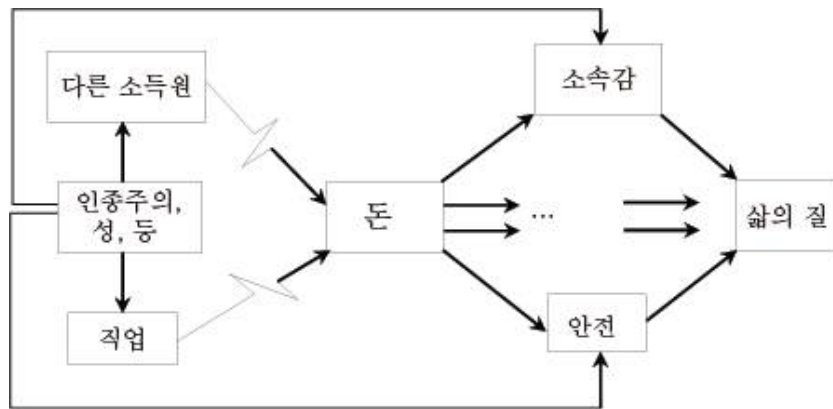


<그림 23> 기본욕구 충족 방법



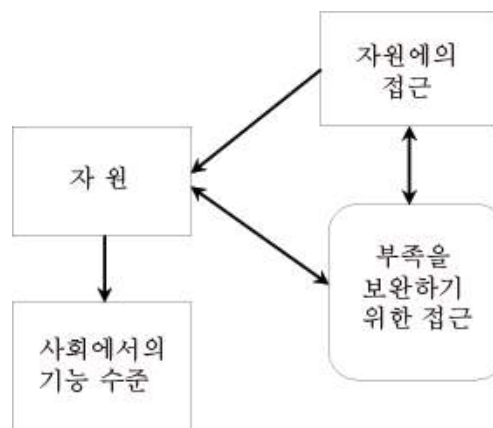
출처: Scott(2002).

<그림 24> 사회배제빈곤 모델



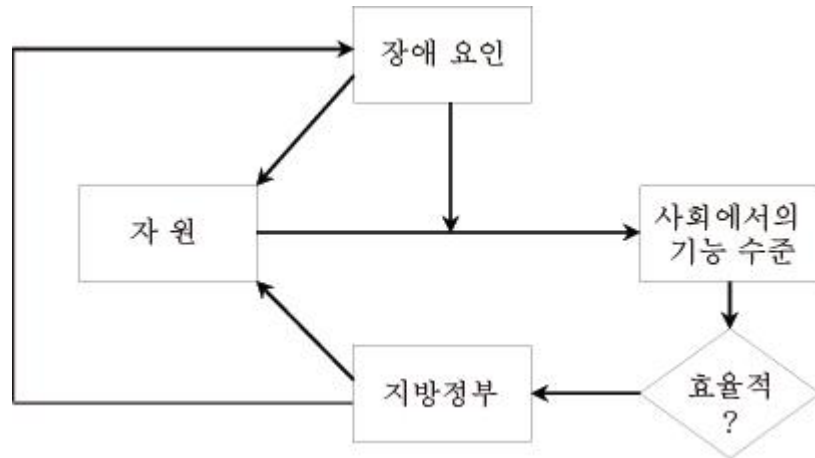
출처: Scott(2002).

<그림 25> 지속발전 모델



출처: Scott(2002).

<그림 26> 인적개발 모델



출처: Scott(2002).

물론 이러한 방법 외에도 빈곤을 인권 차원에서 접근할 수도 있다. 인권 차원의 접근은 빈곤의 다차원적인 측면을 강조하고 박탈(deprivation)을 가져오는 요인이 무엇인가, 차별, 불안정, 사회배제가 빈곤과 서로 연계되어 있다는 것을 강조한다. 인권 차원의 방법은 참여(engagement)를 강조한다. UN 등에서 추진하는 방법이다. 불평등에 기반한 접근은 누가 즉 성, 종족, 장애, 연령, 종교 등의 관점에서 빈곤에 처해있는지를 파악하는 것이다. 능력에 기초한 접근도 있다. 능력에 기초한 접근은 센(Amartya Sen)적인 방법으로 소득이나 부보다도 능력을 가지고 있느냐의 문제를 중시한다. 다양성, 근본적인 자유와 참여를 강조하는 것이다. 특히 사람들은 서로 다른 것에 가치를 두기 때문에 빈곤 퇴치 방법에도 다양성이 반영되어야 한다고 보는 것이다(Williams 2016, 6-8).

그러나 항상 재원의 문제가 뒤따른다. 어떻게 지방정부 차원에서 복지 등에 필요한 재원을 마련하느냐이다. 특히 시의회가 징세권을 가지지 못하는 경우가 많기 때문에 이 문제는 크게 부각될 수밖에 없다.

문제는 과거 방식으로 최저소득제도로만 해결할 수 있느냐의 문제이다. 위에서 설명하겠지만 최저소득제가 과거에는 유효한 정책이었다고 하지만 이제는 점차 최저소득제에서 탈피하려는 경향을 보여준다. 생활임금제가 제시되고 최근에는 기본임금제가 몇몇 국가에서 거론되고 있다. 최저임금제를 고용의 차원에서 보거나 고용제도에 편입시키려는 경향도 나타났다.

결국 경제위기는 EU가 추진하던 최저임금제 개혁을 위한 전략에 차질을 가져왔다(Clegg 2016, 87). 최저소득보호제는 사회급여계획(social benefits schemes)으로 혜택을 받으려면 개인 또는 가구소득이 낮아야 한다는 기준을 충족시켜야 하고 급여수준은 생존에 필요한 정도에 그치는 수준이다. 모든 EU 국가에서 최저소득제는 저소득 급여로 자산 조사와 관계없이 급여를 받는 것이다(Clegg 2016, 88).

최저임금제에 영향을 미친 것은 역시 재원을 어떻게 마련하느냐의 문제와 직접 연계되어

있다. 사실 법률입안자들은 법이 만들어지면 자연스럽게 예산이 따라오는 것으로 생각하는 것이 보통이다(UN-Habitat 2016, 106). 지방정부의 경우 복지에 들어가는 재원은 증가하는데 반해 국가로부터의 지원은 줄어들고 그렇다고 세금을 자율적으로 부과할 수 있는 것도 아닌 상황에서 딜레마에 빠지는 것이다. 선진국의 경우 지방정부 세금이 GDP에서 차지하는 비율은 6.4%였다(UN-Habitat 2016, 110). OECD 국가에서 지방세가 GDP에서 차지하는 비율을 보면 덴마크 15.8%, 스웨덴 15.8%로 북유럽 국가들이 높는데 반해 프랑스 4.7%, 이탈리아 4.9%, 스페인 5.7%, 영국 1.4%였다. 연방제 국가인 독일 2.8%, 미국 3.5%였다(Chernick and Reschovsky, 2006, 417).

〈표 70〉 재정분권화(Fiscal decentralization) 국제 비교, 2000년대 초

지역(region)	지방정부 지출		지방정부 세금	
	총 정부지출 중 비율(%)	GDP 중 비율(%)	총 세금 중 비율(%)	GDP 중 비율(%)
선진국가	27.8 (n=26)	13.9 (n=26)	22.7 (n=24)	6.4 (n=27)
발전도상국가	18.8 (n=16)	5.1 (n=20)	11.4 (n=16)	2.3 (n=20)

출처: UN-Habitat(2016).

재정의 문제와 관련해서도 크레그(Daniel Clegg)는 잘 설명하고 있다. 중앙정부와 지방정부와의 권력 분립과 관련하여 영국은 1948년 국가부조법(National Assistance Act) 이후 최저소득보호제는 중앙정부가 일반 세금에서 재원을 마련하여 중앙정부 기구를 통해 급여를 주는 방식이었다. 따라서 최근까지 지방정부의 역할은 중앙정부를 대신해 가구와 관련된 지원 즉 주택급여 및 시세 감면(Housing Benefit and Council Tax Benefits)을 행정적으로 관리하는 데 한정되었다. 하르츠 IV 개혁(Hartz IV reforms)은 이점에서 영국과 독일이 비슷해진다. 최저소득제의 책임권한을 기존의 사회부조제에 재정 지원하고 관리했던 도시에서 독일 연방정부로 이전시켰던 것과 같다. 재정 차원에서 무직자생계보조금(ALG II)은 연방정부 세제에서 재정 지원된다. 반면에 도시는 가구 관련 충당금(house-related supplement)의 비용을 계속 맡는다. 그러나 정치적 타협으로 인해 최저소득보호제의 연방화(federalization)는 복지 전달 차원에서는 성공적이지 못했다. 원래는 연방고용청(Federal Employment Agency)이 수행하려 했으나 결국 개혁으로 연방과 도시의 공동 전달 구조를 가지게 되었다. 게다가 독일 하원에서 도시의 이익을 대변하는 대표들을 누그러뜨리기 위해 개혁은 무직자생계보조금 행정이 몇몇 도시(소위 Optionskommunen)에서 도시의 완전한 통제를 받도록 했다(Clegg 2016, 91).

이에 반해 폴란드와 이탈리아는 최저소득보호제의 중간 형태이다. 급여의 관리는 도시의 권한으로 이탈리아에서는 광역 지역에서 위임된 권한이다. 규정 만드는 것은 중앙정부의 책임이고 재원은 지방정부들로부터 나온다. 이탈리아의 경우 이러한 권능의 혼합은 정책 디자인을 고려하기보다 지난 10여년의 광역 지역 자율에 대한 수요가 증가한 것을 고려한

것이다. 2001년 헌법 개정으로 광역 지역에 사회부조 권한을 부여했던 것은 최저임금제(RMI: Redito Minimo d' Inserimento)를 전국적으로 실험하던 때와 동시에 이루어졌다. 그러나 중앙과 지방의 갈등으로 시행이 쉽지 않았다(Clegg 2016, 91-92). 폴란드에서는 사회부조의 공동 책임을 둘러싸고 여러 차원의 정부들 사이에 책임을 전가하는 현상이 나타났다(Clegg 2016, 91-92). 스웨덴에서는 도시가 최저소득제에서는 강력한 규정권한을 가진다. 영국과는 아주 상반된다. 스웨덴의 290개 도시가 사회부조 전달과 도시 세제를 통해 재원을 마련하는 책임을 가지고 있다. 물론 국가적 차원에서 법을 마련하고 지난 15여 년 동안 도시의 활동이 제한을 받기는 하지만 지방정부가 급여 규정을 특정화하고 급여 전달 구조와 절차를 지정하는 데 막강한 권한을 행사한다(Clegg 2016, 92).

쉬레거는 최저임금제의 딜레마를 미국의 경우를 예로 들어 잘 설명하고 있다. 첫 번째 지방의 임금운동은 1994년 볼티모어에서 일어났다. 거의 140여개 도시가 지금은 최저임금제를 채택하고 있다. 이 법들은 도시와 계약한 피고용인과 기업에 한정되어 있다. 점차 도시들은 좀 더 광범한 기업부조 조례를 만들게 된다. 특정 기업의 기업인들과 모든 고용인들을 포함한다(Schragger 2016, 140). 2016년 샌프란시스코, 시애틀, 로스앤젤레스에서 1시간당 15달러의 임금을 채택했다. 점차 도시들이 도시노동자에게 15달러를 최저임금으로 정했다. 시카고, 워싱턴 DC 등은 좀 낮은 최저임금이지만 커버리지는 더 넓었다. 뉴욕과 캘리포니아가 주 차원에서 최저임금제를 택했다. 뉴욕에서 2018년까지 15달러로 올릴 것이다. 이 모든 경우 임금하한선은 국가의 임금하한선보다 훨씬 높다. 15달러이면 연방 최저임금보다 2배 이상이 되는 것이다(Schragger 2016, 140). 사실 시애틀 시의회가 2014년 도시의 최저임금을 15달러로 올린 것은 의회가 연방 최저임금을 7.25달러에서 10.10달러로 올리는 법안을 부결한 지 2주째 되는 때였다(Schragger 2016, 141). 로스앤젤레스에서는 2015년 광범한 생활 임금법을 채택하게 되는데 저임금 서비스노동자들이 로비를 통해 모든 호텔에 15.37달러로 하는 광범한 조례를 채택한다. 이어서 모든 저임금 노동자들에게 최저임금이 확대된다(Schragger 2016, 141-142).

그러나 재원 마련은 쉽지 않아 항상 문제가 된다. 도시가 세제를 통해 경제불평등의 문제를 접근하는 것은 도시의 기본적인 능력을 벗어나는 것일 수 있다. 자본은 세금을 매기려는 지방정부로부터 쉽게 장소를 옮겨 조세를 회피할 수 있기 때문이다. 재원 마련과 관련하여 시카고에서는 데일리(Richard Daley)시장이 10억 달러 이상의 소득을 가진 9만 평방피트 이상의 모든 소매 건물들이 생활임금을 지불하도록 하는 2006년 조례에 대해 비토권을 행사하였다. 조례의 목적은 월마트와 같은 거대 매장을 가진 소매상에게 생활임금을 부과하려는 것이었다. 월마트가 저항하고 시의회는 이 문제를 둘러싸고 데모를 하기도 하였다. 시장은 이 조례안이 시에서 직업과 사업을 쫓아내게 되어 경제활동을 원하는 사람들에게 고통을 가져올 것이라고 반대한 것이다(Schragger 2016, 142). 뉴욕시장 블룸버그(Michael Bloomberg)도 같은 이유에서 생활임금 제안을 거부하였다. 2010년 제안이 소개되자 데일리시장과 같은 이유에서 즉 시에는 일자리를 만들어야 하고 시장이 보상해주면 소련에서처럼 잘 돌아가지 않을 것이라고 하면서 2012년 이 안을 거부하였다(Schragger 2016, 143-144). 시카고에서

2014년 에마누엘(Rahm Emanuel)시장이 선출된 후 시카고시는 2019년까지 시급 13달러로 한다는 임금 최저선을 정했다. 뉴욕에서도 블룸버그의 뒤를 이은 드블라시오(Bill de Blasio)가 행정명령으로 생활임금법의 범위를 확대하여 1,200명 노동자에서 18,000명으로 확대하였다. 월마트는 2015년 시급을 올렸다(Schragger 2016, 144). 결국 최저임금을 올리는 것이 일반적 경향이라고 할 수 있고 도시들이 오히려 국가가 정한 최저임금보다 높게 최저임금을 정하는 경향이 나타난 것이다. 아울러 최저임금보다는 생활임금이라는 차원에서 지원을 하고 있다.

#### 다. 최저임금제에서 기본소득제로의 변화 가능성

OECD 선진국의 대도시에서 불평등과 빈곤 관련하여 어떤 정책들을 추진하고 있는지를 분석한다. 문제는 도시가 처한 불평등과 빈곤을 어떻게 해소해야 하느냐의 문제이다. 불평등을 해결하는 것이 가장 큰 문제라고 할 수 있다. 크게 보면 과거에는 최저임금제나 생활임금제를 기본으로 하였던데 반해 이제는 기본소득제가 논의되고 있어서 장래에는 기본소득제로 전환될 가능성을 염두에 두어야 한다. 한번 논의가 되고 그 제도를 실험하는 지방이나 국가가 나타나게 되면 그 제도가 정착되고 확산될 가능성이 높기 때문이다. 서울시의회도 이러한 경향에 주의와 관심을 기울일 필요가 있다.

프로리다(Richard Florida)에 따르면 2012년 미국 메트로폴리탄 도시들의 경우 MPI(Martin Prosperity Institute)의 연구에서 지니로 측정한 소득불평등과 1인당 경제총생산은 상관관계가 약했다. 뉴욕, 시카고, 휴스턴, 달라스를 비롯한 대부분의 도시들은 경제성장은 높는데 불평등도 높았다. 세바스찬, 베로비치 등은 경제성장은 낮은데 불평등은 높았다. 시애틀, 워싱턴 DC 등은 불평등은 낮으면서도 1인당 경제총생산은 높았다. 미국이나 영국처럼 경제성장이 비교적 높은 불평등과 함께 나타나는 국가에서는 낮은 경로(low road path)를 가는 반면 스웨덴, 핀란드, 덴마크처럼 경제성장이 아주 낮은 불평등과 함께 가는 국가에서는 높은 경로(high road path)를 추구한다고 지적한다. 도시나 국가는 불평등에 대해 선택을 할 수밖에 없다고 프로리다는 지적한다. 즉, 빈부격차를 더욱 심해지는 것을 허용하면서 하위층에게는 안전망을 제공하는 방법이 하나 있고 다른 하나는 재분배 등을 통해 불평등을 해소하면서 성장도 포기하지 않는 방법밖에 없다는 것이다(Florida 2015b). 도시는 성장과 분배 사이에 적절한 균형을 취해야 한다. 빠르게 도시를 성장시키려고 하다보면 사람들의 삶을 쉽게 망가뜨린다. 특히 배타적 구역화(exclusive zoning)는 저임금 지역을 더욱 악화시킬 수 있다. 환경오염 산업이나 쓰레기 처리장과 같은 시설들을 저소득 지역으로 편중시키게 되면 그 지역은 토지가격이 하락하고 저소득층이 저항을 하지 못하게 되고 더욱 빈곤과 불평등이 심해지는 것이다(Grant 2010, 21). 대표적으로는 님비(NYMBY: Not in my backyard) 또는 핼피(PIMFY: Please in my front yard) 현상이 나타날 수 있다. 소득이 높은 지역은 보통 정치참여의 비율도 높아 정치적 입김이 높은 반면 저소득 지역은 정치적 발언권이 약하고 정치참여도 저조하다. 따라서 혐오시설 등의 건립 문제가 제기되면 정치적 힘이 약한 지역으로 혐오시설들이 건설될 가능성이 높다. 그렇게 되면 저소득 지역은 더욱 부동산의 가치 등이 떨어지고 더욱 빈곤에 처해질 수밖에 없다. 따라서 지역정치에서는 지역 간 생활수준의 격차를 줄이려는 공간적 재분배 접근(spatially redistributive approaches)은 권장되지 않는다. 오히려 장소에 맞는(place-specific) 사회경제적 지원을 강화하는 지역적 정책들을 추진하는 것이 필요하다. 중앙정부는 선별적으로 경제성장의 원천이 될 수 있는 도시와 지역에 투자를 집중시키는 것이다. 지역 간 격차를 줄이는 재분배 감소를 대가로 치루는 것이다. 국가 안에서 지역 간 격차가 더욱 심해질 수 있다는 것이다(Scarpa 2016, 46-47).

최저임금제가 유럽의 전반적인 경향이라고 할 수 있다. 도시나 국가의 정책으로 전통적으로 자리를 잡은 것이 최저임금제이다. 일하는 노동자들에게 최저의 임금을 보장해주는 것이다. 최저소득제도는 국가마다 다르다. 크레그는 이러한 차이를 잘 설명하고 있다. 영국과 같이 고도로 중앙집권화된 최저소득보호제는 지역의 정치적 행위자들이 형식적 책임권한을 가지고 있지 않다. 반면에 스웨덴에서는 지역정치행위자들이 최저임금제를 시행하는데 실질적인 권한을 행사하였다(Clegg 2016, 101). 영국에서의 실업보조는 소득 기초 구직자수당(JSA-I: Income Based Jobseekers Allowance)외에도 어린아이를 가진 한부모에 대한 별도의 범주적 최저소득 지원인 소득지원(Income Support), 일하지 못하는 병약자나 장애인을 지원하는 소득기초 고용지원수당(EAS-I: Income-Based Employment and Support Allowance)과 단일 노동자를 가진 저소득 가구에 주는 고용조건부 세제혜택인 노동세액공제(WTC: Working Tax Credit)가 있다(Clegg 2016, 90).

독일의 주요 정책은 실직보험금(ALG II: Arbeitslosengeld II)으로서 2005년 도입되었다. 이것은 하르츠 IV 개혁에 따른 것이다. 기존의 사회부조(social assistance)와 실업 지원을 혼합시킨 것이다. ALG II는 소득 검증과 광범한 고용성(employability) 개념을 기초로 하고 있다. 고용되어 있는 사람도 혜택을 받을 수 있다. 따라서 영국의 JSA-I보다 노동인구를 더 포함할 수 있고 영국에 비해 독일의 최저임금제가 복잡성을 줄여준다(Clegg 2016, 90).

반면에 폴란드와 스웨덴에서는 2007년에 있었던 주요 최저소득제 급여는 실업급여가 아니었지만 실업자와 다른 이유에서 필요한 사람들이 지원할 수 있는 범주적으로 덜 특정한 사회부조 프로그램이었다. 스웨덴의 사회보장(Socialbidrag)은 비범주적 지원인 반면 폴란드의 자시텍(Zasitek okresowy)은 소득 수준과 13개의 아이템(실업, 무주택, 장애 등)의 하나를 충족시켜야 하는 것이었다(Clegg 2016, 90). 이탈리아는 국가적으로 규정된 사회부조체제가 없다. 그러나 과거 국가 차원에서 시행된 최저임금제 프로그램이 1999~2001년에 있었다. 오히려 지역이나 시가 사회배제의 원인과 형태를 접근하는 일반 조치들을 시행한다(Clegg 2016, 90).

2017년 1월 경 28개 EU 국가 중 22개국이 일반적으로 최저임금제를 채택하였다. 오스트리아, 덴마크, 핀란드, 이탈리아, 스웨덴 등과 같은 몇몇 EU 회원국들에서는 적용할 수 있는 법정최저임금이 없지만 오히려 부문 간 집단계약을 통해 사실상 존재하고 있다. 일반적인 법정최저임금이 있는 국가는 벨기에, 불가리아, 크로아티아, 체코, 에스토니아, 프랑스, 독일, 그리스, 헝가리, 아일랜드, 라트비아, 리투아니아, 룩셈부르크, 몰타, 네덜란드, 폴란드, 포르투갈, 루마니아, 슬로바키아, 슬로베니아, 스페인, 영국이다(Eurofound. 2017, 3).

〈표 71〉 EU 국가 중 법정최저임금 수준, 2017년

국가	시행 일자	수준	참조 기간	유로 환산액
벨기에	2016년 6월 1일	€ 1,531.93	월	1,531.93
불가리아	2017년 1월 1일	BGN 460.00	월	235.62

크로아티아	2017년 1월 1일	HRK 3,276.00	월	436.91
체코	2017년 1월 1일	CZK 11,000.00	월	407.64
에스토니아	2017년 1월 1일	€ 470.00	월	470
프랑스	2017년 1월 1일	€ 1,480.27	월	1,480.27
독일	2017년 1월 1일	€ 8.84	시간	8.84
그리스	2012년 2월 14일	€ 586.08	월	586.08
헝가리	2017년 1월 1일	HUF 127,500.00	월	412.91
아일랜드	2017년 1월 1일	€ 9.25	시간	9.25
라트비아	2017년 1월 1일	€ 380.00	월	380
리투아니아	2016년 7월 1일	€ 380.00	월	380
룩셈부르크	2017년 1월 1일	€ 1,998.59	월	1,998.59
몰타	2017년 1월 1일	€ 169.76	주	169.76
네덜란드	2017년 1월 1일	€ 1,551.60	월	1551.6
폴란드	2017년 1월 1일	PLN 2,000.00	월	454.52
포르투갈	2017년 1월 1일	€ 557.00	월	557
루마니아	2017년 2월 1일	RON 1,450.00	월	321.17
슬로바키아	2017년 1월 1일	€ 435.00	월	435
슬로베니아	2017년 1월 1일	€ 804.96	월	804.96
스페인	2017년 1월 1일	€ 707.60	월	707.6
영국	2017년 4월 1일	GBP 7.50	시간	8.8

출처: Eurofound(2017). 여기서 유로는 2017년 1월 1일 기준으로 계산되었다. 단, 루마니아는 RON 1,250(2017년 1월 25일 환율로 277유로), 영국의 경우 2017년 국가생활임금(national living wage)은 7.20파운드(8.37유로)로 정해졌다. 프랑스의 경우는 35시간 규정에 기초하여 1개월이 151.67시간으로 계산된다.

크레그에 따르면 위기가 닥치게 되자 영국과 독일의 최저소득보호제는 구조적으로 고용 중심적이고 돌봄을 제공한다는 차원인데 반해 이탈리아, 폴란드, 스웨덴은 완전히 정반대이다. 고용서비스가 이탈리아와 폴란드에서 최근 양도된 권한(devolved competence)이지만 도시의 사회서비스에서 다른 차원의 정부 즉 폴란드에서는 전국, 이탈리아에서는 지방으로 이전되었다. 그렇지만 협조는 약하다. 폴란드와 이탈리아에서는 최저소득보호제는 전통적으로 사회서비스 제공과 밀접한 관련이 있다. 스웨덴에서는 사회서비스는 국가 차원에서는 사회서비스법(Social Services Act)에 의해 규제를 받고 보건사회부(Ministry of Health and Social Affairs)의 부서인 가족사회서비스청(Family and Social Services)의 책임 하에 있다(Clegg 2016, 94). 스웨덴에서 공공고용서비스는 보편적 원칙이지만 사회부조 신청자들은 주류 고용서비스에 접근하기 힘들다. 공공고용서비스(PECS: Public Employment Services) 관료들이 자신들은 노동시장과 거리가 멀다고 생각하고 고용에 큰 관심이 없는 것이다. 시간이 지나면서 몇몇 도시에서의 반응은 지역고용프로그램을 만들어 도시 세금으로 재정 지원하고 고용 가능한 사회부조 수혜자들을 대상으로 한다는 것으로 지역 노동시장에서는 국가와 지방의 경쟁적인 정책들이 만들어졌다(Clegg 2016, 94).



〈표 72〉 각국의 최저임금제의 특정 비율(영국, 프랑스, 네덜란드)

영국	21~24세	영국파운드 6.95/시간		
	18~20세	영국파운드 5.55/시간		
	18세 이하지만 의무교육 연령 이상	영국파운드 4.00/시간		
	19세 미만, 19세 이상이지만 훈련 첫째	영국파운드 3.40/시간		
프랑스	2개월 이하 훈련생	법적 지불 의무없음		
	다른 훈련생	> 36.29%		
	포용센터의 장애노동자	55~100%		
	6개월 미만 경험의 17세 이하 노동자	80%		
	6개월 미만 경험의 17세 노동자	90%		
	여름 바캉스 휴가 기간 16세 이하 노동자	80%		
프랑스	전문화 계약상의 청년	55~100%		
		표준 최저임금 중 적용 가능한 최저임금 비율		
	견습 계약 기간	15~17세	18~20세	21세 이상
	1년차	25%	41%	53%
	2년차	37%	49%	61%
네덜란드	3년차	53%	65%	78%
	15세 피고용인	30%		
	16세 피고용인	34.50%		
	17세 피고용인	39.50%		
	18세 피고용인	45.50%		
	19세 피고용인	52.50%		
	20세 피고용인	61.50%		
	21세 피고용인	72.50%		
22세 피고용인	85%			

출처: Eurofound(2017).

최저임금보다는 이제는 고용을 더 우선시하는 정책을 추진하고 있다. 1992년 유럽의회는 사회보장 체제에서 사회부조의 공통 기준에 대해 권고하였다. 세 가지 정책 분야를 연결시키는 권고였다. 최저소득보호제(minimum income protection), 노동시장 지원(labor market support), 사회서비스 제공(social service provision)을 적극적 포용전략으로 내세웠다(Clegg 2016, 79). 1992년 유럽이사회가 채택한 권고안은 모든 국가에서 심사를 거치는 최저소득제(means-tested minimum income scheme)를 사회보장 체제에 포함시키도록 권고하였다. 따라서 최저소득은 유럽사회 모델의 일부가 되었다. 현재로서는 이탈리아와 그리스만이 이러한 제도를 제도적으로 인정된 사회 권리로 보지 않는다. 영국, 덴마크, 스웨덴, 독일은 변화가 있기는 했지만 오랜 전통을 가지고 있다. 프랑스, 스페인, 포르투갈은 최근에 사회보장제도에 참가되었다(Saraceno 2002, 15). 2008년의 가이드라인에서는 고용이 다른 세 가지를 압도하였다. 평가에 따라서는 고용을 주요 빈곤 퇴치 방법으로 설정하는 것은 종래의 적극적 최저소득정책을 부정하는 것으로 간주된다(Clegg 2016, 80). 적극적 포용(active inclusion)은 2008년부터 유럽에서 최저임금 제 정책에 대한 개혁의 준거점이 되었다(Clegg 2016, 81).

문제는 점차 최저임금제도가 고용제도에 편입되었다는 것이다. 이점에 대해서도 크레그는 잘 설명하고 있다. 영국과 독일에서의 최저소득보호제는 실업 또는 고용성 급여라는 형태로

2007년에 국가 노동시장정책에 편입되었다. 영국에서는 JSA-I은 국가공공고용서비스인 구직센터 플러스(Jobcentre Plus)가 서비스전달을 맡고 있다. 세금공제는 영국 재무성(Treasury)의 기구인 국세청(HMRC: HM Revenue and Customs)이 권한을 가지고 있다. 반면에 사회서비스를 통한 최저소득 보호의 설정은 영국에서 지방당국의 책임으로 통합되어 있지 않다. 노동시장에서 소외받는 사람들을 위해 중앙과 지방정부의 서비스를 통합적으로 계획하고 설정하려는 시험적 시도들이 있었지만 전국적으로 시행되지 않았다(Clegg 2016, 93). 독일에서는 도시와 연방의 공동서비스 전달 구조가 하르츠 IV 개혁으로 만들어지고 구직센터(Jobcenters)라는 말이 붙여졌는데 이는 노동정책 논리로 최저소득보호제를 통합시키려는 의도로 간주된다. 그러나 구직센터에서 사회서비스와 노동시장 서비스 간의 계획과 전달의 장애가 재생산될 수 있다. 구직센터를 강조하는 것은 ‘노동 우선’ 접근 방법을 채택할 가능성을 말해주는 것이다(Clegg 2016, 93). 고용을 통해 복지문제를 해결하는 것도 국가마다 다르다. 영국과 독일은 국가 고용규제가 작용하는데 반해 스웨덴, 폴란드, 이탈리아는 지역 사회규제가 작용한다.

〈표 73〉 국가 고용제도와 지역사회 복지 체제 사이에 놓인 최저임금보호제

	국가 고용규정		지방 사회규정		
	영국	독일	스웨덴	폴란드	이탈리아
최저임금규모	광범위	광범위	제한적	제한적	제한적
재정	국가적	국가적(지역적)	지역적	국가적(지역적)	지역적/광역적/국가적
거버넌스	국가적	국가/시	시	시	광역/지역
규제	국가적	국가/시	국가/시	국가	국가/광역/지역
급여의 국가 간 변이 범위	없음	없음	역간	약간	많음
공공고용서비스 전달(PES Delivery)	있음	있음(일반적)	없음	없음	변화 많음
개인행동플랜	있음, 항상	있음, 항상	자발적	자발적	변화 많음
일자리 찾을 요건	있음	있음	있음	의무아님	변화 많음
제재	있음, 졸업	있음, 졸업	변화 많음	변화 많음	변화 많음
적절한 노동규칙	명시적	명시적	없음	없음	변화 많음
사회사업 개입	없음	없음	있음	있음	있음
개인구별의 정도	낮음	낮음	중간/높음	높음	변화 많음

출처: Johansson, Panican, Angelin and Koch(2013).

이제는 기본소득이 논의되고 있다. 보편적 기본소득(universal basic income)은 모든 사람이 정기적으로 조건 없이 경제상황에 따라 일정액을 받도록 하는 것이다. 오클랜드(Oakland)에서 Y콤비네이터(Y-Combinator)라는 기금을 통해 100가구에서 파일럿 실험 중이다. 핀란드와 캐나다에서도 시험 중이다. 급여가 보편적이라는 점에서 기존의 최저임금제나 생활임금제와는

다른 것이다. 모든 것이 자동화되고 기계화됨에 따라 사람들의 일자리가 줄어들기 때문이며 오히려 기존의 사회복지 체제보다는 효율적이고 투명할 수 있다는 장점이 있다(Rainwater 2017). 새한(Allan Sheahen)에 의하면 기본소득제는 1968~1979년 4차례의 실험이 있었다고 보았다. 뉴저지와 펜실베이니아 1,216가구, 아이오아주와 노스캐롤라이나의 농촌 지역, 인디애나 개리의 1,799가구, 시애틀과 덴버 4,879가구였다. 결과는 남성은 노동시간이 6% 줄어들었고 여성은 7%에서 21%로 줄어들었다. 평균 노동시간이 9% 줄어드는 것으로 나타났다. 많은 경우 5% 노동시간이 줄어드는데 이것은 5%의 인구가 노동을 중단하는 것과는 다르며 결국 기본소득제는 유익하고 적절하다고 보았다(Sheahen 2012, 108).

기본소득제가 급진적인 제안이지만 오늘날 다른 때보다 더 적절하고 긴박한 이유가 무엇인지에 대해 파리즈(Philippe van Parijs)와 반데르보로(Yannick Vanderborght)는 2017년 저술한 <기본소득: 자유 사회와 건전한 사회를 위한 급진적 제안(Basic Income: A Radical Proposal for a Free Society and a Sane Economy)>에서 자동화가 계속되어 로봇화, 자동운전, 컴퓨터에 의한 인간노동의 대체 시대를 맞이하게 됨에 따라 기본소득제를 옹호하게 되었다고 지적한다. 여기에 글로벌화로 인해 희소자원과 자산을 가진 사람들이 세계시장을 주도함으로써 양극화가 더욱 심해졌다는 것이다. 최저임금제 법률, 집단 협상(collective bargaining), 실업보험으로 소득 수준이 보호받는 곳에서는 대량 실직의 위험이 있고 이러한 보호 체계가 미흡한 곳에서는 아주 비천한 임금으로 위험한 일을 하는 사람들의 숫자가 증가한다는 것이다(Parijs and Vanderborght 2017, 5).

이러한 기본소득에 대한 관심이 증가한 것은 좌우파 간에 과거에 가지고 있던 합의 즉 성장을 하게 되면 실업과 위험이 줄어들 것이라는 합의였지만 선진국에서 기본소득에 대한 전례 없는 관심은 이러한 합의가 종식되었다고 보는 것이다(Parijs and Vanderborght 2017, 5). 기본소득제는 16세기에 나타난 공공부조(public assistance) 모델과 조건부 최저임금제를 확대하는 차원이다. 사회보험이 아니라 공공부조로서 현물이 아닌 현금으로 지불되고 개인에게 지불되는 것이다. 나이와 지역에 따라 다를 수 있고 시차에 따라 다를 수 있다. 기본소득은 기본적으로 저당 잡히지도 않고 세금을 매길 수 없는 것이다(Parijs and Vanderborght 2017, 8-10). 결국 기본소득은 현금소득, 개인소득, 보편소득, 의무 없는 소득의 성격을 가지는 것으로 적극적인 복지국가를 지향하는 것이고 건전한 경제(sane economy)를 가능하게 해준다고 보는 것이다. 기본소득제는 개인의 노동시간에 최대 한계를 부과하지 않아 노동시간을 자유롭게 조정할 수 있어 자유를 찾게 해준다는 것이다(Parijs and Vanderborght 2017, 28).

그러면 어느 정도의 기본임금이 적절한 것인가? 파리즈와 반데르보로(Parijs and Vanderborght 2017, 11)는 1인당 GDP의 25%를 잡고 있다. 2015년의 경우 미국 1,163달러, 스위스 1,670달러, 영국 910달러, 브라질 180달러, 인도 33달러, 콩고민주공화국 9.50달러이다. 구매력평가지수(purchasing power parity)로 보면 스위스 1,260달러, 영국 860달러, 브라질 320달러, 인도 130달러, 콩고 16달러이다. 세계적으로 세계 GDP의 25%로 보면 월 210달러이고 일자로 치면 7달러이다. 아울러 이러한 기본임금이 최저소득과 어떤 차이가 있는지를 살펴보면

미국에서 1인당 GDP의 25%로 할 때 기본소득은 1,163달러이고 2015년 공식 빈곤선은 1,028달러여서 기본소득이 조금 높다. 다른 국가들에서도 1인당 GDP의 25%로 하면 세계은행이 정한 빈곤선 38달러(1일당 1.25달러)를 넘게 된다. 그러나 EU에서 정한 중위소득의 60%로 빈곤위험 인구를 정할 때보다 낮다.

기본소득의 적정선으로 1인당 GDP의 25%가 적당한 것인가? 실제 몇몇 국가나 지방정부가 시행했던 경험을 살펴볼 필요가 있다. 알라스카의 경우 1982년부터 원유 로얄티의 일부를 1년 이상 거주한 모든 알라스카 거주민에게 분배했다. 2011년의 경우 모든 남녀 및 어린이는 1,174달러의 체크를 받았다. 4인 가구는 4,696달러를 받았다(Sheahan 2012, 133). 남아공정부는 2004년 7~65세의 인구에게 100란드(rand) 약 10달러의 기본소득을 주었다. 나이지리아의 아남브라 주지사는 2011년 선별적 기본소득제를 만들어 연 1,050명이 혜택을 보았다. 쿠웨이트 의회는 무조건 현금으로 1,000디나르(dinar) 약 3,580달러를 분배하기로 투표하였다. 몽고정부의 경우 2008년 알라스카 방식을 도입해 1인당 월 17달러를 분배하였다. 인도의 경우 2011년 델리 도시프로젝트에 의해 가구는 월 22달러를 받았고 농촌프로젝트에 의해 4.40달러를 받았다. 이라크에서도 2011년 1인당 월 15달러를 배분한 것으로 알려졌다. 싱가포르의 경우 2011년 80%의 시민이 488~650달러를 배분 받았다. 나미비아의 오치베라의 경우 2008~2010년 기본소득 파일럿 프로그램으로 930명의 마을사람들이 월 1,000 나미비아달러 약 12.40 미국달러를 분배 받았다(Sheahan 2012, 134-138). 스위스의 경우 기본소득제가 2016년 레퍼런덤에 부쳐졌으나 찬성 23.1%, 반대 76.9%로 부결된 바 있다. 당시 어른에 대해 월 기본소득으로 2,500 스위스 프랑 약 2,555달러를 예정했었다(Pereira 2017, 107).

## 2. 런던, 파리, 스톡홀름 시의회의 소득불평등 및 빈곤 정책

### 가. 런던시의회

영국의 지방정부와 지방자치에 대해 역사적으로 살펴볼 필요가 있다. 영국의 역사에서 버러(borough)는 중세부터 인구가 많은 지역공동체가 왕에게 법인(charter of incorporation)을 신청하면 버러라는 지위를 주었고 자율권을 인정받아 관료들의 간섭을 받지 않았다. 대신 왕에게 재정적으로 기여를 해야 했다. 19세기에는 의회가 지방정부 구조에 개입하여 1835년 시회사법(Municipal Corporations Act)이 통과된다. 아울러 지방정부에 과세를 할 수 있는 권한도 부여하였다(Varney 2013, 340-341). 1888년에는 지방정부법을 통과시켜 광역자치구를 만들고 50,000명 이상의 인구를 가진 버러를 광역버러(county borough)로 만든다(Varney 2013, 341). 1894년 지방정부법으로 도시와 농촌에 자치구가 만들어지고 교구회도 만들어진다. 런던 지방정부에 대한 규정이 만들어진다. 당시의 런던광역자치구(county of London)가 메트로폴리탄 버러(metropolitan boroughs)로 분리된다. 이후 거의 70년이 지난 1963년 그랜드런던의회(Greater London Council)가 만들어진다. 그러다가 대처 수상이 런던광역자치단체의 사회주의정책에 반대하여 런던시가 중앙정부와의 관계가 나빠지고 결국 1986년 해체된다.

영국의 경우 지방정부는 1972년 지방정부법(Local Government Law)에 의해 광역의회(county council), 자치구의회(district council), 런던버러의회(London borough council or parish)로 되어 있다. 주요 당국(principal authorities)과 기타 당국(other authorities)으로 구분하여 주요 당국은 법에 의해 권한과 의무가 주어진 반면 교구의회(parish council)는 권력도 의무도 별로 없다. 교구의회는 1,600만 명을 대표하며 전체 인구의 약 5%이다. 따라서 주요 당국은 광역의회, 자치구의회, 런던버러의회이다. 교구회는 인구 약 200명이고 광역의회는 인구 500,000명이다. 자치구는 인구가 50,000~150,000명 사이이다. 런던버러는 인구 150,000~300,000명이다(Varney 2013, 333-334). 지방정부의 재정은 2013/14년의 경우 58%는 정부의 그랜트 형식이었고 지방정부 소득의 15%가 지방자치세(council tax)였다(Copus, Roberts and Wall 2017, 153). 지역의 사업세(business tax)는 2012년 지방정부재정법(Local Government Finance Act)에 따라 지방자치단체가 50%를 보유하고 중앙정부가 나머지 50%를 재분배하는 것이다(Copus, Roberts and Wall 2017, 154).

런던은 어떤가? 1972년에 만들어진 지방정부 구조는 이원 체제였다. 인구가 많은 지역은 메트로폴리탄 광역자치구와 자치구가 되고 다른 지역은 광역자치구와 자치구로 명명되었다(Varney 2013, 342). 런던의 경우 런던광역자치단체가 해체된 후 그 권한은 런던버러의회(London Borough Councils)로 이관되었지만 조정할 수 없는 문제가 생기자 1999년 런던광역시법(Greater London Authority Act)으로 런던에 런던광역시(GLA: Greater London Authority)를 만들고 시장을 선출한다. 런던광역시와 시장의 권한은 주로 교통이었고 건강, 문화, 미디어, 스포츠, 주택, 재생, 경제 발전에는 몇몇 권한을 가지게 되었다. 시장과 시의회는 경찰과 소방의

문제에 권한을 가지게 되었다(Varney 2013, 342-343). 2011년 지방자치법으로 지방정부의 권한이 확대되었다. 2016년의 시 및 지방정부권한이양법(Cities and Local Government Devolution Act)은 지방정부로의 분권화를 지향하는 것이었다(Copus, Roberts and Wall 2017, 14).

런던시의회는 어떤가? 런던의회(London Assembly)는 25명으로 이루어져 있다. 시장과 같이 선출된다. 11명은 전체 런던을 대표하고 14명은 선거구에서 선출된다. 영국에서 직접 선출되는 정치인들로서 시장이 공개적으로 책임을 져야 하는 기구이다. 위원회와 정기회기를 통해 그리고 현장 방문과 조사를 통해 정책과 프로그램을 심사한다. 시장은 런던의회의 법안과 공식적 권고안에 응해야 한다. 런던의회는 1년에 10차례 청문회를 가진다. 런던시장은 법정 전략(statutory strategies)과 예산을 작성하기 전에 런던의회 의원들에게 협의해야 한다. 의회는 시장의 전략을 거부할 수 있고 2/3가 찬성하면 예산 초안을 수정할 수 있다. 위원회는 14개이다.

<표 74> 런던시의회 상임위원회

예산결산위원회 Budget and Performance Committee
예산모니터링 소위원회 Budget Monitoring Sub-Committee
확정청문위원회 Confirmation Hearings Committee
경제위원회 Economy Committee
교육 패널 Education Panel
환경위원회 Environment Committee
EU 탈퇴연구회 EU Exit Working Group
런던광역시 감독위원회 GLA Oversight Committee
건강위원회 Health Committee
주택위원회 Housing Committee
계획위원회 Planning Committee
경찰 및 범죄위원회 Police and Crime Committee
재생위원회 Regeneration Committee
교통위원회 Transport Committee

출처: <https://www.london.gov.uk>(검색일: 2017.10.1).

런던시의회는 2015/16년의 경우 720만 파운드를 직접 통제했다. 이 자금은 런던시장의 170억 파운드 예산을 조사하는데 사용된다. 시의회 예산의 반절 이상인 390만 파운드는 시의회의 25명 의원들과 스태프들에게 쓰여진다. 220만 파운드는 시의회 직원들의 공개 미팅, 연구, 보고서초안 작성 등의 활동에 쓰여진다. 나머지 110만 파운드는 런던교통소비자단체(London TravelWatch)에 쓰여진다.

<표 75> 예산(단위: 백만 파운드)

	2015/2016	2016/2017
의회 구성원 Assembly Members	1.8	1.8
서비스 직원 Member Services	2.1	2.1
조사 Scrutiny & Investigations	1.5	1.5
위원회 직원 Committee Services	0.5	0.5
활동 지원 Director/ Business Support	0.2	0.2
런던교통소비자단체 London TravelWatch	1.1	1.1
순수익지출 Net revenue expenditure	7.2	7.2

출처: London Assembly(2017).

런던시의회에서 의원들은 법안을 제출할 수 있다. 보통 개인 의원들이 법안을 제출하고 토론된 후 투표에 부쳐진다. 2016/17년 런던시의회는 39건의 법안(motions)에 동의하였다. 이 중에서 여러 건이 불평등과 관련된 안건이었다(Greater London Authority 2017a, 34). 그러나 런던의 경우 행정은 런던시장이 주도한다. 런던시장은 매년 시장의 평등연차보고서(Annual Equality Report)를 출간하고 있다.

런던시의회의 역할은 런던시장의 역할과 분리되기 힘들다. 런던광역자치단체가 1986년 해체되고 새로운 런던광역시가 2000년에 만들어지고 시장과 런던의회(London Assembly)는 직선에 의해 선출된다. 490명 정도가 시장과 런던의회를 위해 일한다. 런던광역시는 행정권은 시장, 입법권은 런던의회가 가지도록 하였다. 경찰, 소방, 교통, 경제발전의 4가지 영역에서 런던광역시가 권한을 행사하며 이들 주요 네 개 기능의 책임은 메트로폴리탄경찰청(Metropolitan Police Authority), 런던소방재난청(London Fire and Emergency Planning Authority), 런던교통청(Transport for London), 런던발전청(London Development Agency)이 맡는다(OECD 2006, 167). 환경, 문화, 미디어, 스포츠, 공중보건, 내부투자 등도 권한이다. 런던광역시는 조세권은 없다. 예산은 2002/2003년 47억 파운드였다. 대부분의 예산은 중앙정부 그랜트이고 나머지는 런던광역시 납세자들이 낸 세금이다(OECD 2006, 167).

런던광역시는 2000년 런던광역시법으로 평등을 촉진할 규정상의 의무를 가지게 되었다. 평등 타깃집단을 런던광역시의 평등을 업무의 중점으로 하고 평등 이슈를 주류화(mainstreaming)하는 일이 중요하다고 강조한다. 지방정부가 평등을 추구하는데 기초한 주요 입법은 다음과 같다.

<표 76> 지방정부가 준수해야 하는 평등에 관한 법률

평등지불법 The Equal Pay Act 1970, 1975, Amendment 1984
인종관계법 Race Relations Act 1976 Amendment 2000. Amendment Regulations 2003
성차별법 Sex Discrimination Act 1975 Amendment 1982
고용법 Employment Act 1989

인종관계(치유)법 Race Relations (Remedies) Act 1994
장애차별금지법 The Disability Discrimination Act 1995
고용권법 Employment Rights Act 1996
망명과 이민법 Asylum and Immigration Act 1996
괴롭힘규제법 Protection from Harassment Act 1997
인권법 The Human Rights Act 1998
장애차별금지법 Disability Discrimination Act 2005
이민 및 망명법 Immigration and Asylum Act 1999
고용평등(종교나 신앙) 규정 Employment Equality (Religion or Belief) Regulations 2003
고용평등(남녀성별) 규정 Employment Equality (Sexual Orientation) Regulations 2003
아동법 Children Act 2004
성인지법 The Gender Recognition Act 2004
시민 동반자법 Civil Partnership Act 2004
평등법 Equality Act 2006 (Protection under provision of goods and services)
고용평등(연령) 규정 Employment Equality (Age) Regulations 2006

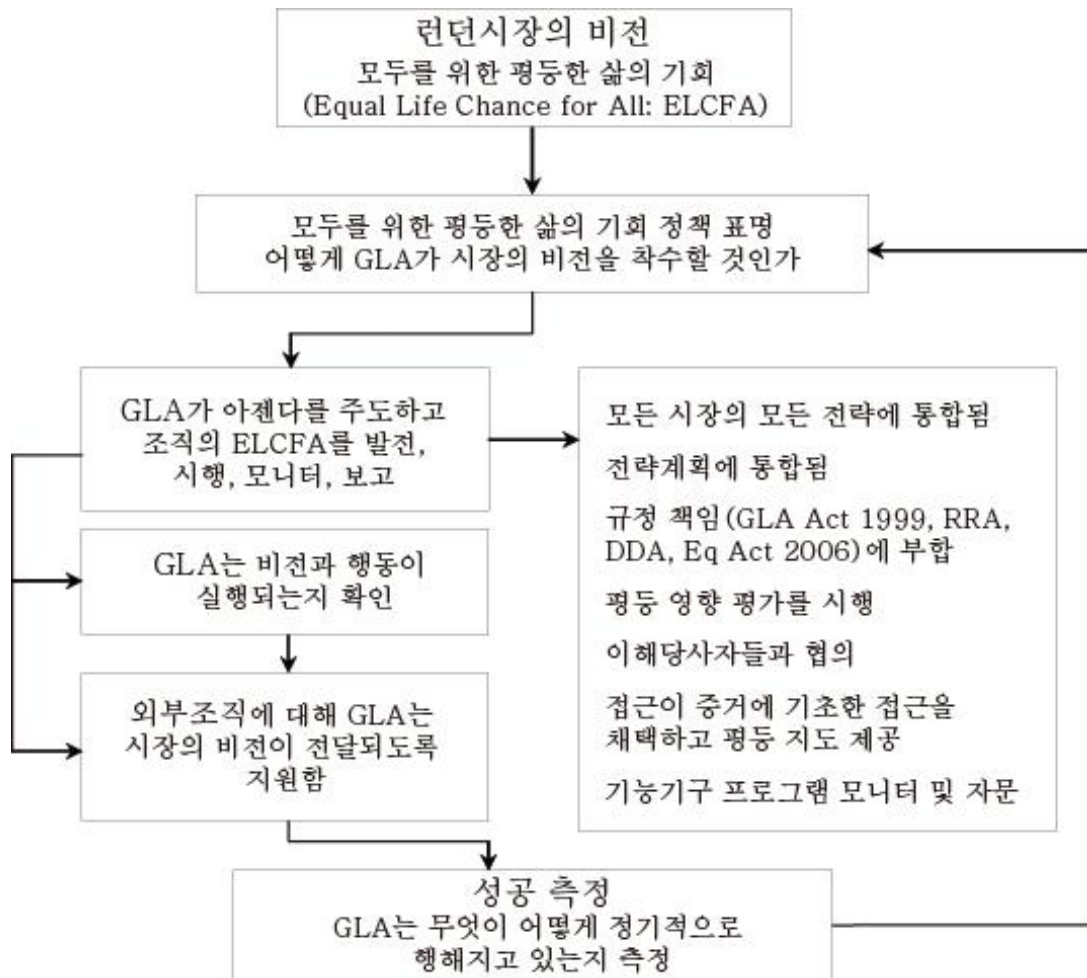
출처: Mayor of London(2007).

런던의 경우 런던시장의 비전이 설정되면 각 파트가 나누어 이 목표를 달성시키는 구조로 되어 있다. 2009년 런던시장이 런던시의 좀 더 평등한 사회를 이룩하기 위해 모두를 위한 평등한 삶의 기회 프레임워크(Equal Life Chances for All framework)라는 운동을 시작하였다. 중요한 것은 기회의 평등(equality of opportunities)이 런던광역시가 일상적으로 하는 것에 “내재되어(embedded)” 있다는 인식하에서 얼마나 효율적으로 기회의 평등이 이루어지고 있느냐를 평가하는 것이다. 따라서 주류화 과정(process of mainstreaming) 즉 평등이 조직의 핵심 사업에 통합되어 있느냐를 중시하는 것이다. 아울러 평등을 시의 주요 타겟으로 하고 런던 시민들의 의견을 청취하는 것이다. 게다가 증거에 기반한 접근(evidence-based approach) 방법을 취하고 있어 정성적·정량적 정보들이 사용된다. 이러한 평등이라는 비전을 달성하기 위해 런던광역시 평등생활기회전달팀(GLA Group Equal Life Chances Delivery Group)이 만들어지고 강화되었다(Mayor of London 2012a, 9-10).

<모두를 위한 평등한 삶의 기회(Equal Life Chances for All)> 과정을 보면 런던시장의 비전을 런던광역시가 어떻게 시행할지를 구상하고 내외부의 기구들이 관여하여 실행에 옮긴다.



〈그림 27〉 〈모두를 위한 평등한 삶의 기회〉 과정 그림



출처: Mayor of London(2009).

2011년의 런던자치법은 시민들에게 권한을 다시 부여하는 것으로 인식하였다. 단체들은 런던시장이 공동체개입선언(Statement of Community Involvement)을 통해 런던 플랜에 대해 시민들을 불러다 놓고 토론하게 하는데 만족하지 않고 시장이 런던시민들과 사회계약(social pact)을 맺어야 한다고 주장한다(Just space 2016). 런던 플랜이 런던기업패널(LEP: London Enterprise Panel)과 비즈니스 로비 그룹 런던퍼스트로부터 나왔기 때문에 자산가들의 이익을 반영하여 글로벌 섹터의 발전에 초점을 맞추게 되어 런던시민들을 노동빈곤에 빠지게 했고 저임금 노동자들을 더욱 곤경에 처하게 만들었다고 주장한다(Just space 2016). 런던에서 런던지방자치법은 주택과 도시재생의 권한을 민주적으로 선출된 대표들에게 권한을 이양하였다. 시장의 권한이 확대된 것이다. 과거에 주택공동체청(Homes and Communities Agency)이 하던 주택투자, 런던발전청이 하던 경제발전을 맡게 된 것이다(DCLG 2011).

평등이니셔티브(Equality initiatives)로서 2015/2016년의 경우 수정된 평등 목표를 수정된 〈모두를 위한 평등한 삶의 기회〉라는 보고서에 명시하였다. 〈모두를 위한 평등한 삶의 기회〉

프레임워크는 2014년 6월에 출간되었다. 런던광역시의 주요 규정이 다음과 같이 만들어졌다. 평등원칙이 런던시가 하는 모든 것으로 통합된다. 런던 내에서 경험된 불평등과 불이익을 연구하여 정성적·정량적 자료를 사용하는 증거와 필요에 기초한 접근 방법(evidence and needs based approach)을 채택한다. 아울러 전략, 정책, 프로그램의 효과를 평가하고 모니터한다. 모든 정보는 공개되고 투명하도록 출간한다. 지역, 범 런던, 국가 조직들이 새로운 더 좋은 방안을 창출할 수 있도록 협력한다(Mayor of London 2016, 36).

이에 따라 다양성과 사회정책팀(Diversity and Social Policy Team)은 <모두를 위한 평등한 삶의 기회>를 돕는 전문가 의견을 제공하는 조직으로 만들어졌다. 아울러 공공부문 평등의무(PSED: Public Sector Equality Duty)에 스태프 훈련 프로그램도 만들었다. 인적자본 평등테스크포스팀(Human Resource's Equalities Taskforce)도 만들어졌다. 런던교통부(TfL)도 주류인 평등을 위해 주요 규정들을 만들었다. 계획전략정책부(Planning, Strategy and Policy Directorate) 내에 교통평등팀(Transport Equality Team), 인적자본전달지원 변화부(HR Delivery Support and Change) 내에 인적자원평등팀(Human Resources Equality Team)을 만들었다. 아울러 단독평등계획(Single Equality Scheme) 2012/2015에 이어 평등에 관한 행동(Action on Equality, TfL's commitments to 2020)을 만들었다. 평등과 포용리더십 그룹(Equality and Inclusion Leadership Group)도 만들어졌다(Mayor of London 2016, 36).

런던상공회의소도 평등정책 및 포용설계전략(Equality Policy and Inclusive Design Strategy)을 만들었고 평등법(Equality Act)의 실행을 자문하는 장애인올림픽 포용팀(Paralympic Legacy and Inclusion team)을 만들었다. 아울러 모든 스태프들에게 평등에 대한 훈련을 시켰다(Mayor of London 2016, 37). OPDC(Old Oak and Park Royal Development Corporation)는 2015년 4월 1일 만들어져 런던광역시의 <모두를 위한 평등한 삶의 기회> 평등 프레임워크를 채택하였다. 평등 정보는 회사의 연차보고서에 출간된다(Mayor of London 2016, 37).

런던광역시의 평등테스크포스(Equalities Taskforce)는 다양성과 포용문제를 다루는 행동프로그램을 작성한다. 테스크포스는 각각의 부서, 인적자본, 노조 대표들로 구성되어 있다. 이 테스크포스는 유연근로(flexible working) 기회를 제공하는 조직인 타임와이즈(Timewise) 및 전략을 개발하는 조직들과 파트너십을 가지고 협력한다(Mayor of London 2016, 37).

중요한 것은 결과를 어떻게 평가할 것이냐이다. <모두를 위한 평등한 삶의 기회>는 크게 6개 분야에 대한 평가지표를 제공하여 여기에 따라 결과를 평가하는 것이다. 이중 불평등과 빈곤과 관련된 네 가지만을 보면 다음과 같다.

<표 77> 런던시의 평등에 관한 결과 평가

		원하는 결과	모니터 척도
1	박탈된 공동체 및 취약인구 지원 및 공동체 단결 촉진	포용적 참여와 GLA전략의 전달	타깃 청중을 인지
		런던의 다양성을 생활의 긍정적 측면으로 보는 런던시민의 증가	런던 사람들의 비율
		3년 전보다 차별 감소 인지	런던 사람들의 비율

2	다양한 시장, 노동력 공급의 런던 경제	노동력이 런던의 다양성 반영 낮은 참여율과 성공률을 경험한 개인과 공동체의 갭을 축소	모든 수준에서의 노동력 프로파일 배제된 집단과 전체 런던시민의 고용률 비교
	평등 집단 간 소득 격차 감소	모든 고용주가 런던생활임금 채택 배제집단과 평균 임금과의 임금격차 감소	런던생활임금 채택 고용주 숫자 고용인 임금/시간을 배제집단과 비교
		청년과 소외계층에 대한 고용기회 증가	견습과 일자리 기회의 숫자
	사업계를 통한 평등 확산	중소기업, 다양한 공급자와 제3섹터에 조달 업무 공개	런던의 다양성을 반영한 중소기업으로부터 조달된 재화와 용역의 비율
더 많은 기업들이 런던을 위한 다양한 일자리 프로그램(Diversity Works for London programme)에 가입		런던을 위한 다양한 일자리 프로그램에 서명한 기업 숫자	
버리의 책임조달정책 채택		책임조달정책을 채택한 구의 숫자	
다양한 런던의 기업들이 컴피트퍼(CompeteFor)에 등록		등록된 런던 기업들의 숫자	
3	더 나은 삶의 질, 높은 수명	런던시민의 개선된 삶의 질	삶의 질 지표
		건강불평등 감소	런던건강위원회의 건강불평등 지표
	리더십과 좋은 선택	GLA의 평등계획 업데이트	평등계획에 대한 연차 보고
		모범 평등사례	모범 평등사례 정책 수립
		사례를 알리는 전략연구분석 출간	리포트 출간
		지방정부 평등체계(EFLG: Equality Framework for Local Government) 우수성 평가	EFLG 수준 유지
런던의 다양성을 반영하는 대표의 증가	GLA그룹과 런던버리의 다양성과 포용 지속적 개선	독립적 평가, 감사, 피어(peer) 리뷰	
	런던의 다양성을 반영한 시장의 임명	런던시장의 피임명자의 다양성	
4	교육 미성취 수준 감소	런던 선출 의회 의원, 시의회 의원의 다양성 반영	대표들의 다양성
		소외집단과 전체 공동체 간의 교육격차 감소	중등교육자격 검정시험(GCSE) 결과
	아동 빈곤 감소	16세에 교육, 고용, 훈련을 받지 않는 청년 숫자 상대적 감소	16세에 교육, 고용, 훈련을 받지 않는 청년의 비율
		아동 빈곤 수준 감소	주택비용 전후 빈곤 아동의 비율
	노숙자 감소와 주택 다양성 증가	노숙자 감소	노숙자 수용
		주택 양 증가	저렴한 주택 수량
		가족규모 주택 수량 증가	가족규모 주택 수량
	런던에서 안전감	생애주기 주택 수량 증가	생애주기 주택 수량
		런던에서 안전감 느끼는 인구 증가	런던에서 안전감 느끼는 인구의 비율
		중오범죄 리포트 증가	중오범죄에 대한 리포트
동성애 혐오감, 인종 차별, 신앙 혐오 범죄 리포트에 따른 범죄 제재율 증가		동성애 혐오감, 인종 차별, 신앙 혐오 범죄 제재율	
가정 폭력, 강간 및 성폭력 리포트에 따른 제재율 증가	가정 폭력, 강간 및 성폭력 리포트에 따른 제재율 증가	가정 폭력, 강간 및 성폭력 제재율	
	경찰청의 전반적 서비스에 대한 희생자들의 만족감 증가	경찰청의 전반적 서비스에 대한 희생자들의 만족감 수준	

출처: Mayor of London(2009).

런던시의회의 불평등 및 빈곤 해소의 역할은 어떤가? 위의 내용들은 런던시장의 주요 역할이다. 그러면 런던시의회는 어떤 역할을 하는가를 살펴볼 필요가 있다. 시의회는 시장의 정책들이 특정 집단에 어떤 영향을 미치는지 평가하는 것이 중요한 작업이다. 주로 위원회를 통해 대부분의 작업이 이루어진다. 각 위원회가 2015/2016년 평등문제(equalities issues)라고 간주한 내용들은 교통, 교육·고용·소득, 안전, 주거환경, 건강, 노인 문제 등이다.

교통과 관련해서는 장애인이 130만 여행횟수, 75세 이상의 노인이 70만 여행횟수를 기록하였다는 것이다. 아울러 백만 명이 청각장애, 약 17.5만 명이 시각장애를 가지고 있다는 것이다. 2016년 3월 이러한 것들을 런던의회교통위원회(London Assembly Transport Committee)는 <런던 신경장애 여행(Leading Traveling with a sensory impairment in London)>이라는 책으로 출간하였다. 보고서의 내용을 보면 런던에는 매일 장애인들이 130만 여행횟수를 기록하고 있고 75세 이상의 노인이 70만 여행횟수를 기록하고 있다. 백만 명 이상이 청각장애를 가지고 있고 8만 명 이상은 아주 심각한 청각 장애를 갖고 있다. 약 3만 명은 심각한 청각 장애를 앓고 있다(London Assembly Transport Committee 2016, 12). 교통위원회의 보고서 <철도서비스 남부런던메트로 권한 이양(Devolving Rail Services to London: Towards a South London Metro)>은 역의 디자인을 개선하고 장애인을 위해 오르고 내리는 서비스를 개선하기 위해 역 직원들의 숫자를 늘렸다. 런던의회 교통위원회는 승객들에게 철도 서비스 개선에 대해 설문 조사를 시행하였다. 티켓 값 인하는 응답자의 53%, 지연과 취소 감소(43%), 기차 수용능력 증가(30%), 기차 증편(30%)이었다(London Assembly Transport Committee 2016, 13).

교육·고용·소득과 관련해서 시의회는 <소득양극화경제(The Hourglass Economy: An analysis of London's labour market)>라는 보고서를 통해 노동빈곤(in-work poverty)이 증가하고 있다고 경고하였다. 런던에서 런던생활임금(London Living Wage)보다 낮은 임금을 받는 일자리의 비율이 2008년 이래 54% 증가했다고 평가하고 모든 일거리의 1/5이 그렇다고 결론 내린다. 노동시장이 중간 정도의 기술 일거리의 비중에서 13% 감소하여 동공화되고 있다고 평가하였다. 생산성은 다른 영국 지역보다 늦은 비율로 증가하고 있는데 이것은 런던 노동시장의 기술 부족의 결과로 판단하였다. 파트 타임과 임시 계약으로 고용된 노동력의 비중이 2008년 이래 25%에서 28%로 증가했다고 평가하고 영국 전체의 저임금 빈곤인구인 21%보다도 높다고 평가하였다. 노동빈곤의 경우에도 빈곤에 처한 런던시민의 57%가 일자리를 가진 가정이라고 평가하였다. 그 결과 런던시민들이 저임금에서 벗어날 수 없다고 평가하였다(London Assembly Economy Committee 2016, 22). 시의회는 시장으로 하여금 모든 다국적 기업들에게 런던생활임금을 차후 2년에 걸쳐 채택하도록 하라고 요청하였다. 아울러 시장과 런던기업패널이 런던견습프로그램(London's apprenticeships programme)을 통해 런던의 주요 경제성장을 이끄는 데 필요한 기술을 제공할 수 있도록 촉구하였다(Mayor of London 2016, 39). 문제는 이러한 보고서를 채택하기 위해 시의회 경제위원회는 2015년 10월 15일과 2015년 11월 24일 전문가들을 초청하여 2차례 공청회를 열었다(London Assembly Economy Committee 2016, 33). 아울러 시의회

경제위원회는 <디지털경제 시장성명서(A Mayoral Manifesto for the Digital Economy)>라는 보고서를 통해 테크시티 이니셔티브(Tech City initiative)가 백인 남성 피고용인에게 과도하게 편중되어 있다고 평가하였다. 2010년 테크시티 이니셔티브가 시작할 때 250개의 기술기업이 있었는데 2015년경에는 5,000개 이상으로 증가했다고 평가하고 문제점을 제시하였다. 2015년 9월 런던시의회 경제위원회는 테크시티를 방문하여 포용적 성장에 장애가 되는 것이 무엇인지를 조사하였다. 46%의 주요 기업들이 기술 분야에서 가장 문제가 되는 것이 기술노동자의 부족을 지적하였고 앞으로 2년간 영국 경제가 75.5만 명의 추가 디지털 기술노동자가 필요하다고 지적하였다(Mayor of London 2016, 39). 특히 테크시티에서 대부분의 영국 스타트업 기업 89%가 중산층 가정의 자녀들에 의해 설립되었다고 지적하고 테크시티가 백인, 남성 노동자에게 과도하게 편중되어 있다고 지적하였다. 영국 여성들의 경우 20% 이하가 ICT직종에서 일한다고 지적한다. 그러면서 시장에게 테크놀로지 분야에서 젠더 다양성을 증가시키는 테크 재능 현장을 촉진시키라고 권고하였다(London Assembly Economy Committee 2015).

주거와 관련해서는 적절한 가격의 주택 위기에 대해 시의회 주거위원회(Housing Committee)가 문제를 제기하였다. 주거위원회는 <사다리 첫 단계(First Steps on the Ladder? An appraisal of shared ownership in London)>라는 보고서를 출간하였다. 주택가격의 상승이 시장의 적절한 가격의 소유 모델을 어렵게 하고 있다고 지적하였다. 2013/2014년에 공동소유로 집을 구매한 가정의 절반이 39,000파운드 이상의 연간 가계소득을 가진 가구로 런던시장이 정한 중산층 소득 이상이라고 지적하였다(Mayor of London 2016, 40). 런던에서 새로 지어지는 주택시장의 80%가 20%의 노동가구에만 구입 가능하고 평균 처음 구매자는 런던 가구소득의 상위 20%안에 들어가는 사람들이다. 따라서 내 집 마련은 더욱 힘들어진다고 보고 2020년경에는 사적으로 렌트하는 런던시민과 자기 집을 소유한 런던시민의 숫자가 같아질 것이라고 경고하였다(London Assembly Housing Committee 2015, 10).

건강과 관련해서는 런던시의회 보건위원회(Health Committee)는 청각장애인에 대한 보고서를 통해 청각장애인이 다른 사람들보다 건강으로 인한 문제로 더 고통을 받을 것이라고 보고 2010년 평등법이 제정되었어도 건강 서비스 제공자들이 런던 청각장애인들의 접근에서의 불평등 문제를 다루지 못했다고 지적하였다. 청각 상실로 인해 고통을 받은 사람들이 런던에는 약 35,000명에서 1백만 명까지로 추산된다고 지적한다(London Assembly Health Committee 2015a, 6). 보건위원회는 정신질환을 앓고 있는 런던시민에 대한 배려도 촉구하고 있다. 런던에서 1백만 명 이상이 정신질환으로 시달리고 있다고 지적하고 특히 흑인 아시아계 소수민족(BME: Black, Asian and minority ethnic) 공동체에 대한 관심을 촉구하였다. 이러한 정신건강의 문제는 행복감을 상실시키고 노동의욕을 감퇴시켜 매년 런던 경제에 260억 파운드의 손실을 가져오고 있다고 평가하였다(London Assembly Health Committee 2015b, 7).

안전과 관련해서는 다양성(diversity)을 추구한다는 점에서 극단주의에 대한 문제를 제기한 것이다. 아울러 여성에 대한 범죄에 대해서도 권고안을 제출하였다. 노인의 문제 등에 관해서도 보건위원회는 생애마지막돌봄(End of life care)이 노인들에게 필요하다고 보고 말년에 받는

돌봄의 질이 연령, 독거, 경제 상황에 따라 다른지를 조사하여 런던 33개 의로그룹(Clinical Commissioning Groups) 중 8개가 전국 수준 이상이고 지역 당국의 절반 이하가 마지막 생애돌봄을 자신들의 건강웰빙전략(Health and Wellbeing Strategies) 내에 포함시키고 있다는 것을 발견하였다(Mayor of London 2016, 42).

런던시의회는 런던시장에게 질의서를 통해 정책에 대해 통제한다. 시의회 의원들은 시장에게 서면으로 질의를 하게 되어 있는데 2009/2010년에는 4,427개, 2010/2011년 4,456개, 2011/2012년 4,028개, 2012/2013년 4,439개, 2013/2014년 5,100개, 2014/2015년 4,414개, 2015/2016년 4,125개, 2016/2017년 4,630개로 연평균 4,452개였다.

<표 78> 런던시의회 의원들의 시장에게의 질의 숫자

년도	질의수
2009/2010	4,427
2010/2011	4,456
2011/2012	4,028
2012/2013	4,439
2013/2014	5,100
2014/2015	4,414
2015/2016	4,125
2016/2017	4,630

출처: 각 연도 London Assembly' s Annual Report.

결국, 런던시의 경우 런던시의회는 런던시장의 평등 이니셔티브(Equality Initiatives)를 평가하고 이러한 이니셔티브들이 실현될 수 있도록 런던시의회 각 위원회에서 반영하여 평등을 위한 행동을 취하는 체제로 되어 있다. 이러한 런던시의회와 런던광역시와 같은 지방자치 단체의 불평등 및 빈곤 해소에 대한 정책과 관련하여 주목해야 할 점은 영국의 경우 시는 가장 중앙집권적인 체제를 벗어날 수 없다는 것이다. 중앙정부가 공공지출의 90%를 차지한다. 런던은 선출된 시장을 가진다는 의미에서 영국에서 유일한 도시이다. 그러나 런던시장의 권한은 다른 국가의 도시에 비해 제한되어 있다. 지방정부는 33개 런던 버러(boroughs)와 지방 서비스를 공유한다(Clark and Moonen 2017, 36).

첫째, 영국에서 지방정부들은 회사(corporate) 지위를 가지고 있다. 장점은 월권규정(ultra vires rule)에 따라 다루어진다는 것이다. 1972년 지방정부법 이후 법정 회사이고 거기에 따라야 하는데 사실 그 규정은 철도건설이나 인프라 건설에 적용되던 것을 19세기 말에 지방정부에 확대 적용한 것이다(Varney 2013, 334). 2000년 지방정부법으로 공동체 웰빙을 위해 일반적 권력을 도입하였다. 2011년 지방자치법(Localism Act)에서는 지방정부에게 일반적 권한을 부여하여 월권규정을 폐지하기에 이른다(Varney 2013, 337). 사실 2011년의 지방자치법 제1장 1조에는 지방정부는 “개인들이 일반적으로 하는 모든 것을 하는 권한(power to do anything that individuals generally may do)” 을 가지고 있다고 되어 있다. 개인처럼 모든 것을 할 수 있어서 막강한 권한을 가지고 있는 것처럼 보이지만 사실 개인은 징세를 할

수 없기 때문에 지방정부도 징세권을 가질 수가 없는 것이다.

둘째, 시정부들이 서로 연합하여 메트로폴리탄 정부를 만드는 것을 권장하고 있다. 영국 정부는 도시들이 더 강력한 거버넌스 규정을 만들면 도시들에게 교통, 인프라, 비즈니스 발전, 교육, 계획 문제에 대한 권한을 분권화하기로 하였다. 각 도시는 영국정부와 협상을 할 수 있고 2013년 1월까지 제안서를 제출하기로 하였다. 시협상(City Deals)은 런던 외의 8개 대도시(Birmingham, Bristol, Leeds, Liverpool, Newcastle, Nottingham, Sheffield, Manchester)에서 시작되었다. 리버풀과 브리스틀은 직접 선출된 시장이 강력한 정책결정을 할 수 있도록 하였다. 리즈와 셰필드는 맨체스터광역시와 함께 서남부요크셔 혼합정부(West Yorkshire and South Yorkshire Combined Authorities)를 만들기로 하였다. 뉴캐슬은 7개 지역과 합쳐 북동혼합정부(North East Combined Authority)를 만들었다. 버밍햄은 지방기업파트너십(Local Enterprise Partnership)을 통해 강력한 사적 권한을 가지게 되었다. 노팅엄은 새로운 사영거버넌스(Private Sector Governance) 규정을 만들었다. 이러한 물결에 이어서 시협상은 20개 도시에서 행해졌다. 런던 외의 14개 대도시와 2000년대 인구가 많았던 6개 도시였다(OECD 2015, 83).

셋째, 시민이나 단체의 참여를 권장하는 거버넌스 체제를 가지고 있다는 점이다. 런던의 경우 1900년대 중반부터 사유기업들 특히 대기업들이 메트로폴리탄 발전 전략의 중심적 역할을 하였다. 1986년 런던광역자치단체를 폐지한 이후 경제 이해당사자들이 1986~2000년 논란을 촉발시켰다. 대기업들은 런던발전파트너십(London Development Partnership)을 공동으로 만들었다. 이것은 1999년 도큐먼트로 처음 출간되었다. 그동안 시회사(City Corporation), 런던상공회의소(LCCI: London Chamber of Commerce and Industry)와 기업연합회런던지부(CBI: London branch of the Confederation of Business Industry)가 활동하고 있었다. 1990년대부터 200여개 글로벌 기업으로 이루어진 런던퍼스트(London First)라는 조직이 활동하기 시작하였다. 이전의 런던시장 리빙스턴(Ken Livingstone)은 런던상공회의소, 기업연합회런던지부 및 런던퍼스트와 밀접한 관계를 유지하였다. 협력하는 이유가 단일한 강력한 목소리를 낼 수 있다는 차원이었다. 이 세 기업조직의 우산역할을 하는 런던기업연합회(LBB: London Business Board)가 2000년에 설립되었다. 런던시장과 런던기업연합회는 주 간격으로 정기적으로 회의를 가지고 기업들은 내부적 이해충돌의 문제를 해결하였고 공동으로 런던광역시에 공동의 청구를 하기도 했다. 2008년 존슨(Boris Johnson)의 시장 당선으로 소기업들을 대표하여 중소기업연합(FSB: Federation of Small Business)이 참여하였다(OECD 2015, 70).

## 나. 파리시의회

프랑스의 경우 역사적으로 지방자치의 구조는 프랑스 혁명 당시까지 거슬러 올라간다. 프랑스 혁명 당시 시(villes), 자치도시(bourgs), 작은 도시(paroisses) 등에 붙여진 콤문의 숫자는 44,000개였고 구는 83개였다(Couzigou 2013, 75-76). 1982년 3월 2일의 법은 분권화를 더욱 강화시켰다. 광역 지역(Region)이 만들어지고 광역 지역 행정의 수장은 선거로 선출되었고 권한도 광역에 이관되었다. 2003년 3월 28일의 헌법은 분권화를 더욱 강화시켰다(Couzigou 2013, 77). 프랑스도 파리와 같은 도시 지역을 통제하려고 하였다. 1955년부터 파리에 자리를 잡으려는 기업들은 행정당국에 허가를 신청해야 했다. 그러나 1985년부터 통제가 느슨해지기 시작하였지만 1990년에 큰 사무실에 대해서는 통제가 재개되었다. 정부는 파리 지역에 새로운 사무실을 내는 경우 1960년 8월 2일의 법에 따라 세금을 내도록 했다. 1982년부터는 특정 지역에 한정시켰다(OECD 2006, 98). 프랑스는 1970년대 도시의 주택을 많이 짓는 정책을 추구하였지만 1980년대부터 지역적인 차별 문제가 나타나자 소외된 지역에 대한 발전으로 전환하였다. 그러면서 지역 기반의 계약 체제(territory-based and contractual initiative)를 추구하였다. 2000~2006년 247개의 도시계약, 751개의 민감도시지역(ZUS)과 416개의 도시재생지대, 85개의 도시자유기업지대를 설정하였다. 도시계약은 1993년 도시재생계획 하에서 도입된 광범한 계획이었다. 1,300개의 이웃 지역들과 6백만 명이 247개 도시계약 하에서 도입된 이니셔티브로 혜택을 보고 있다. 도시자유지대(ZFUs: Urban free zones)는 어려움에 처한 특정 도시 지역을 우대하는 차원에서 1996년 도시재생협약(Urban Revival Pact)으로 만들어졌다. 44개 ZFUs가 만들어지고 1999년 인구는 800만 명이였다. 적어도 ZFU에 사는 사람들을 적어도 20% 이상 충원하는 기업에게 감세와 사회공제를 해주는 것이었다. 2004년부터 41개 새로운 자유지대에 대해서는 세금과 사회면제의 혜택이 주어졌다. 도시 재생에 대한 2003년 8월 1일의 법에 근거해서였다. 50인 이하의 소기업에 대해서는 5년간 면세를 해주는 것이었다. 이렇게 함으로써 일자리의 1/3이 문제가 있는 가정에 돌아가리라는 기대 때문이었다. 어떤 평가에 따르면 세금과 사회면제 비용이 ZFU에서는 일자리 하나당 33,753프랑(5,158유로)~44,832프랑(6,838유로)에 달했다. 그러나 일자리 창출은 문제가 되었고 결국 도시정책은 자유지대와 비자유지대 간의 격차를 줄이지 못했다(OECD 2006, 147-149).

프랑스에는 콤문(commune), 구(department), 광역(region)이라는 3단계로 구성되어 있고 모두 같은 권한을 가지며 위계서열적인 구조가 아니다(Couzigou 2013, 73). 세 단계 모두 국가의 분권화된 정부(administrations déconcentrées)가 권력을 행사할 수 있는 영토적 공동체(territorial communities)이다. 프랑스는 26개 광역 지역, 101개 구, 36,683개 콤문으로 나뉜다. 26개 광역 지역 중 21개는 메트로폴리탄이며 5개는 해외에 있다. 구가 광역과 콤문 간의 중간단계라고 말할 수 있다. 콤문은 평균 인구 1,500명이고 700명 이하의 콤문이 25,000개이다. 구의 평균 인구는 595,000명이다. 물론 파리는 220만 명, 로제르는 74,000명으로 차이가 많이 나기도 한다. 일드 프랑스(Île-de-France) 광역 지역이 프랑스 인구의 19%를 차지한다(Couzigou



2013, 75).

프랑스는 가장 파편화된 체제를 가진 국가이다. 따라서 이러한 파편화를 줄이려는 노력이 있었다. 정부는 시로 하여금 협력 구조를 가지게 되면 즉 도시공동체나 통합공동체를 가지게 되고 단일사업세(business tax)를 내게 되면 공동체간 그랜트(inter-communality grant)를 준다는 것이다. 36,000개의 시가 참여하게 되어 시 간 협력 구조가 만들어지게 된 것이다. 문제는 무임승차(free rider)의 문제가 있을 수 있다. 재정적 인센티브가 도시 간 구조를 비효율적으로 확대시킨다는 문제로 양적으로는 성공했지만 질적으로는 성공이라고 할 수 없다는 평가가 나오는 것이다. 2013년부터 이러한 문제에 집중하고 있다(OECD 2015, 23-24). 파리, 리옹, 마르세이유에 새로운 메트로폴리탄 정부를 만들어 강화시키고 지역의 숫자를 줄이려 하였다. 2014년 1월 27일의 MAPTAM 법(LOI de Modernisation de l'Action Publique Territoriale et d’Affirmation des Métropoles) 즉 지역공공활동 근대화 및 메트로폴리탄 지역 확정에 관한 법은 세 개의 메트로폴리탄 정부를 설립하였다. 파리와 그 옆의 3개(Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis and Val-de-Marne)의 구(départements) 124개 시, 인구 670만 명을 합하여 2016년 1월 1일 만들어진 것이 “그랑드 파리(Métropole du Grand Paris)”이다. “엑스-마르세이유-프로방스 메트로폴(Métropole d’ Aix-Marseille-Provence)”은 93개 시, 인구 180만 명의 구(Bouches-du-Rhône, Var and Vaucluse)를 합하여 만들어졌다. 2015년 1월 1일 만들어진 “리옹 메트로폴(Métropole du Grand Lyon)”은 메트로폴리탄 수준의 정부 지위를 획득하였다. 기존의 리옹과 인구 130만 명의 론구(département of Rhône)를 합친 것이다. 현재 2014년 6월 18일의 법안은 프랑스 국회에서 논의 중이다. 법안 초안은 광역의 숫자를 22개에서 13개로 줄이는 것으로 정부 초안의 14개를 수정한 것이다. 6개의 지역(Île-de-France, Centre, Pays de la Loire, Bretagne, Corse, Provence-Alpes-Côte d’ Azur)은 변화가 없었고 7개 새로운 지역(Poitou-Charentes, Limousin and Aquitaine; Nord-Pas-de-Calais and Picardie; Champagne-Ardenne, Alsace and Lorraine; Basse-Normandie and Haute-Normandie; Bourgogne and Franche-Comté; Auvergne and Rhône-Alpes; Midi-Pyrénées and Languedoc-Roussillon)은 합병으로 만들어진 것이다. 초안의 독해는 상원에서 2014년 7월 4일, 국회에서는 2014년 10월 23일 채택되었다. 상원에 2014년 10월 28일 2차 독해를 위해 제출되었다(OECD 2015, 67-68). 그랑 리옹의 경우 프랑스에서 가장 큰 도시 간 정부이며 130만 명의 인구와 59개 시로 이루어져 있고, 2013년 예산은 19억 유로였다. 1969년 이전에는 리옹 중심부와 주변부 간의 갈등이 심했고 지역에서의 의석문제로 다툼이 많았다. 리옹 핵심 지역은 절대 다수를 원했고 주변부는 동등한 대표를 원한 것이다. 합의에 이르게 된 것은 리옹시가 그랑 리옹에서 자신의 의석을 줄이기로 하면서부터다. 처음의 제안은 60석 중에 34석이었지만 나중에 162석이 각 시의 인구수에 비례하여 배분되고 하나의 시는 적어도 하나의 의석을 가지게 하였다. MAPTAM 법에 따라 2015년 1월 1일 그랑 리옹과 론구가 합병하여 새로운 직선에 의한 메트로폴리탄 정부를 만들기로 하였다(OECD 2015, 83).

사실 그랑드 파리는 6,500유로라는 적은 돈으로 시작했다. 사람들은 “산이 쥐를 잉태(a

mountain giving birth to a mouse)” 라고 이야기 한다. 209명의 의원들로 이루어진 의회가 700만 명 지역의 환경과 경제정책을 담당한다(Clark and Moonen 2017, 62). 파리 지역은 국가-지역 계약(State-Region contracts)을 맺고 2015~2020년 예산을 34% 증액하여 73억 유로가 되게 하였다(Clark and Moonen 2017, 63). 2015년 중반 NOTRe 법안(Loi portant Nouvelle Organisation Territoriale de la République) 즉 새로운 공화국 지역 기구에 관한 법이 발효되어 파리를 포함한 광역에 좀 더 배타적인 권한을 부여하였다(Clark and Moonen 2017, 64). 과거의 중앙 파리는 면적 105km<sup>2</sup>로 파리 지역으로 불리는 일드 프랑스 1,200만 명 중 20%가 살고 있다. 예산은 80억 유로이다. 일드 프랑스는 면적 12,000km<sup>2</sup>로 예산 60억 유로이다. 일드 프랑스는 지역도시계획과 공공교통을 주도하게 된다(Clark and Moonen 2017, 58).

〈표 79〉 새로운 그랑드 파리의 규정상 책임

	메트로폴리탄	12개 지역	151개 콤문
계획	M	M	SC
경제발전	M	SC	NR
사회문화시설	M	M	SC
주택정책	M	M	SC
환경	M	M	SC
도시정책	NR	M	SC
사회복지	NR	M	M

출처: Clark and Moonen(2017). M: 주요 권능(Main competence), S: 부차적 권능 (Secondary competence), NR: 책임 없음(No responsibility).

파리의회(Conseil de Paris)는 어떤가? 프랑스의 파리의회는 파리시를 관리하는 임무를 가지고 있다. 안건을 제안하거나 수정하고 행정부 즉 파리시장과 시정부가 제안하는 안건에 대해 투표하는 권한을 가지고 있다. 1960년에 파리시의회(Conseil municipal de Paris)와 센느강 구의회(Conseil général du département de la Seine)를 대체하여 만들어졌다. 따라서 프랑스에서는 유일하게 시의회와 구의회의 성격을 동시에 가지고 있다. 1년에 9~11차례 개최되며 2~3일간 계속해서 열리게 된다. 시의원은 직접선거로 6년마다 선출된다. 구(arrondissement)마다 최고 득표를 한 첫 번째 후보자들이 자동적으로 파리시의원이 된다. 비례대표로 선출되기 위해 서로 다른 정치집단으로 모인다. 파리시의원으로 역할을 하는 것은 이 그룹들 내에서도이다. 개최되면 각 그룹들은 여러 안건들에 대해 제안하고 토론하고 투표로 의사를 표시한다. 2014~2020년까지의 구성 그룹을 보면 사회주의 그룹(Groupe socialistes: 56명, Rémi Féraud), 대통령 그룹(Groupe union pour la majorité présidentielle: 54명, Nathalie Kosciusco-Moriset), 환경주의 그룹(Groupe écologiste de Paris: 16명, David Belliard et Anne Souyris), 민주 및 무소속 그룹(Groupe union des démocrates et indépendants-Modem: 16명, Yves Pozzo Di Borgo), 공산당 좌파 그룹(Groupe communiste-front de Gauche: 13명, Nicolas Bonnet Oulaldj), 좌파급진 그룹(Groupe radical de Gauche, Centre et indépendant: 5명, Jean-Bernard Bros)으로

되어 있다.

시의회는 기본적으로 크게 보면 결혼, 출생, 사망 등록에 대한 시민권, 선거의 조직 등 9개 분야의 권능을 가지고 있다. 구의회도 사회보장과 보건, 관광 등 7개 권한을 가지고 있다.

<표 80> 파리시의회와 구의회 권한

시의회	구의회
시민권: 결혼, 출생, 사망의 등록	사회부조와 건강: 아동보호, 어려움에 처한 사람 예방과 통합, 노인 및 장애인 부조, 건강예방
선거 조직, 선거리스트 수정	국도 관리
탁아소, 유치원, 노인정 관리	교통 네트워크와 학교 교통 관리
초등학교 건설, 유지, 설비	대학 건설, 유지 및 장비
거리 관리, 쓰레기 관리, 운하	문화와 유산: 도서관, 아카이브
개발과 도시: 토지대장, 사회주거, 활동 지역, 도시계획	관광
공공질서: 시경찰	단체 재정 지원
재정, 경제활동 지원 및 촉진	
문화와 유산: 도서관, 박물관, 보존소, 기념관	

시의원들은 주제별로 7개 위원회(commission)에 소속된다. 각 위원회는 최소 20명으로 구성된다.

<표 81> 파리시의회 위원회

제1위원회 - 재정 - 상무 - 고용 - 인적자원
제2위원회 - 문화, 유산, 기록
제3위원회 - 공공영역 - 삶의 질 - 도시정책 - 안전
제4위원회 - 사회활동 - 건강 - 유아
제5위원회 - 도시 - 주거 - 대 파리 - 경제발전
제6위원회 - 학교 - 대학
제7위원회 - 청년 - 단체 - 스포츠 - 국제관계 - 관광

파리의회의 역할은 주동적이 아니고 주로 파리시장의 정책에 대한 관리를 하고 있다고 보아야 할 것이다. 그러면 파리는 불평등과 빈곤 해소를 위해 어떤 역할을 하고 있는가? 파리는 배제를 반대하는 파리협약(Pacte Parisien de Lutte contre la Grande Exclusion)이라는 정책을 추진하였다. 파리시장인 히달고(Anne Hidalgo)가 야심차게 추진한 프로그램이다. 이러한 대의명분을 위해 2014년 6월부터 파리의회를 연합하게 하였다고 히달고 시장은 말하였다. 일자리, 사회복지, 주거와 관련하여 제도적 기구, 단체, 기업들의 모든 행동가들을 연합하여 배제된 사람들을 위한 행동계획을 마련하였다. 그러면서 2014년 가을부터 베르시니(Dominique Versini)를 중심으로 파리의 모든 팀들과 연계 관계를 맺었다. 어려움에 처한 사람들, 사회단체의 전문가들, 의사심리학자들, 국가고위직 사람들, 공기업이나 사기업 대표들, 파리와 국가의 서비스 담당자들이 모여 항구적인 해결책을 집단적으로 모색하였다. 450여개 제안이 이루어졌다.

이러한 제안들을 100여 개의 행동지침으로 만들어 배제를 반대하는 투쟁강령(acte Parisien de Lutte contre la Grande Exclusion)을 확정하였다. 주거, 고용, 건강, 사회보장 등에 관해 서명한 사람들의 참여를 확인하였다. 파리에서는 처음으로 공동의 의지로서 모든 행위자들이 모인 것이다. 중요성에 비추어 공동전선을 이루는 수밖에 없었다고 히달고 시장은 말하였다. 두비니(Jean Doubigny) 파리광역 지역 지사(prefet)도 파리협약(Pacte Parisien)은 빈곤 퇴치와 사회적 포용이라는 명확한 목표를 위해 수도 차원에서 만들어진 정부 플랜이라고 말하였다. 아울러 파리에서는 6.82억 유로 이상이 배제를 예방하기 위해 동원된다고 말하였다. 그러면서 참여자들 간의 신뢰가 중요하다고 말하였다. 그러면서 “도박은 열광적이다. 동시에 많은 것을 요구한다(Le pari est exaltant. Il est exigeant aussi)” 라고 말하였다.

파리협약 전문에서는 2,000~3,000명이 길거리에서 살고 있고 주거 없이 살고 있는 사람들의 숫자도 아주 많다고 시작한다. 이러한 불안정성(précarité) 현상은 아주 다른 현실 즉 소외된 사람들, 같은 처지에 있는 아이 가진 가정, 가난한 노동자 등등을 포함한다. 이러한 현실에 처하게 된 과정은 다양하다고 규정하고 있다. 이민, 경제위기의 결과(부채, 실업, 주거), 사회적 관계의 단절(사고, 분리, 장례, 질병 등), 사회보장의 해결책을 가지지 못한 제도적 출구(감옥, 병원, 아동 지원 등)라고 규정하였다. 파리에서의 가장 사회적 배제를 보여주는 예는 노숙자라고 보고 있다. 파리에 1만 가구가 수용되고 있고 이중 2,200가구가 불만족스러운 상황에서 파리 시설에서 살고 있다. 이외에도 많은 사회적 배제 현상들이 나타나고 있다고 보는 것이다.

2014년 12월까지 500명의 참여자들을 모았다. 예방하다(prévenir), 개입하다(intervenir), 항구적으로 사회보장하다(insérer durablement)가 기본적인 모토였다. 예방은 사람들이 길거리에서 다시 나타나지 않도록 하는 것이고 개입은 기본적인 인권을 존중하여 노숙자 상황에 효율적인 해결책을 찾는 것이고 항구적 개입은 모두를 위한 사회보장의 목표를 추구하는 것이다.

2015년 2월 18일 450명의 각 단체, 기업, 국가, 파리지, 취약계층 사람들이 모여 파리협약에 서명하였다. 106개의 파리협약 조처들을 실현하는데 노력하였다.<sup>3)</sup> 아울러 모든 언론에 불안정성(précarité)과 배제(exclusion)에 대해 홍보하고 취약계층(vulnérables)과 “함께(avec)”, 취약계층을 “위해(pour)” 실현된 파리의 사회참여였다고 강조하였다. 대표적인 서명기관으로는 파리지청(Ville de Paris), 파리경찰청(Préfecture de police de Paris), 파리국유철도(SNCF), 파리교통공사(RATP), 프랑스전력공사(EDF) 등이 있다. 아울러 50만 명의 파리지민들이 파리의 슬리텔리티 운동에 참여하였다.

이러한 파리협약과 동시에 참여예산제도(Budget Participatif)를 마련하였다. 파리지민은 연령에 상관없이 파리지나 파리 구(arrondissement)를 위해 투자 제안을 할 수 있다. 2017년 1월 24일에서 2월 21일까지 참여예산에 대해 투자 제안을 할 수 있었다. 시의 투자예산 중 5%(2020년까지 50만 유로)가 이 프로젝트에 쓰인다. 2017년 참여예산은 1억 유로로 증가하였다.

3) [https://www.paris.fr/actualites/retour-sur-un-an-de-lutte-contre-la-grande-exclusion-3613#les-actions-menees-depuis-le-debut-de-la-mandature\\_27](https://www.paris.fr/actualites/retour-sur-un-an-de-lutte-contre-la-grande-exclusion-3613#les-actions-menees-depuis-le-debut-de-la-mandature_27)(검색일 2017.10.1.)

3,000만 유로는 지역구(quartiers populaires)에 투자된다. 1,000만 유로는 아이와 청년들을 위해 초등학교와 대학에 투자된다. 투자 제안이 투표에 의해 선별된다. 프로젝트는 일반적 관심, 파리의 권한 내에 속한 것, 운영비가 들지 않는 것 등을 고려하여 선별한다. 구 차원의 위원회는 선출직 6인으로 구성된다. 구청장(또는 대표자), 여당 의원 3명, 야당 의원 2명이다. 파리위원회(commission parisienne)는 9인으로 구성된다. 선출직 9명(지역민주주의를 담당하는 파리시 부책임자, 문화담당 부책임자, 파리의회의 각 당파 대표)과 시민 10명(참여예산의 참여자 중에서 추첨 8명, 청년파리회(CPJ: Conseil Parisien de la Jeunesse) 1명, “파리학생회(Etudiants de Paris - le Conseil)” 1명)이다.

정책이 채택되는 과정을 보면 투표를 통해 정책을 채택하는 것이다. 모든 파리시민은 연령과 국적에 관계없이 투표권을 가진다. 두 개의 표 즉, 파리시 차원의 프로젝트(Tous-Paris), 구 차원의 프로젝트(projets d'arrondissement)에 대해 투표한다. 어린아이까지도 투표할 수 있다고 선전하고 있다. 파리 프로젝트는 최대 5개 프로젝트, 구 프로젝트도 최대 5개까지 투표할 수 있다. 일정을 보면 1월 24일에서 2월 21일까지 프로젝트 접수, 3월에서 5월까지 프로젝트 설계계획에 참여, 3월에서 9월까지 제안된 프로젝트에 대해 협의, 9월에는 홈페이지(www.budgetparticipatif.paris)나 지역에서 투표, 12월에는 파리의의회 예산초안 투표 시 채택된다.

이러한 공동의 목표를 달성하기 위해 가치를 공유해야 한다고 강조하고 있다. 즉, 민주, 자유, 평등, 박애, 세속, 차별금지 등 가치를 공유해야 한다는 것이다. 이러한 가치의 공유 하에서 여러 행동 원칙들이 나와야 한다고 보는 것이다. 효율적인 거버넌스의 수단을 갖춘다, 대응조치들을 분류하여 행동조치들을 조화시킨다, 상황에 맞는 대응들을 제안하기 위해 당사자들을 찾아 나선다, 전체 행동가들이 협조적으로 행동한다 등의 원칙들을 정했다.

여기에 바탕하여 실제적인 대안을 마련하였다. 이러한 원칙 하에서 106개 참여행동 규칙이 만들어졌다. 참여기관은 273개 기관이었다(Mairie de Paris 2015, 84-85).

〈표 82〉 파리협약

협약의 내용	협약에 따른 행동 초저
접근 방법, 반응과 조치를 장벽 없이 조정하는 새로운 행동양식 규약	actions: 89-90-92-94-95-99
	actions: 66-101-102
	actions: 97-98-105-106
	actions: 1-3-11
모두에게 접근을 허용하는 협약	actions: 1-3-11
	actions: 4-5-6
	actions: 2-3
노숙자를 획기적으로 줄이는 협약	actions: 16-18-21
배제에 맞서 개입 조치를 근본적으로 전환시키는 협약	actions: 53-54-55-56-57
	actions: 46-47-48-49-50
배제의 상황에 있는 많은 사람들을 항구적으로 통합시키는 협약	actions: 25-59-60-65-67-68-69-93
	actions: 72-75-77

출처: Mairie de Paris(2015).

파리의회의는 파리협약에 따라 결정과 의안들을 채택하였다. 파리시와 대학 사이에 연구를 하도록 결정을 채택하였다(Conseil de Paris, 2016). 파리 예산은 82%가 운영에 쓰이고 18%가 투자에 쓰인다. 투자는 건설, 건물과 공공장소 보수 등에 쓰인다. 참여예산은 투자예산의 5% 즉 50만 유로를 2014년에서 2020년까지 사용하는 것을 파리시민들에게 맡기겠다는 것이다.

결국, 파리의회의의 경우 파리시장의 불평등 빈곤 정책에 대해 지지하는 역할이 강하다고 할 수 있다.

파리시나 파리시장의 경우 다른 도시나 단체와의 협약을 국가 차원에서 강조하기 때문에 한계를 가지고 있다고 보아야 할 것이다. 1990년대 말에는 정부는 병합을 인정하고 협약의 증가를 수용하였다. 세 개의 법 즉, LOADDT(loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire)라는 공간계획과 지속발전에 관한 법, 도시 간 협력을 강화하고 간소화시키는 법, SRU(loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains)라고 하는 도시연대와 발전에 관한 법을 통과시키면서 정부는 병합공동체(agglomeration community)와 도시공동체(urban community)의 창설을 권장하였다. 병합공동체는 5만 명 이상의 도시가 적어도 1.5만 명의 중심도시와 도시 간 협력하는 것을 말하고 도시공동체는 50만 명 이상의 도시 지역들이 도시 간 협력하는 것을 말한다. 2005년 143개 병합공동체와 14개 도시공동체가 있었다. 이러한 협력 도시들은 도시들의 대표로 이루어진 의회의 통제를 받으며 이사회의 수장은 중심도시의 시장이 맡는다. 책임권한을 행사하기 위해서 자체의 세금 수입을 일반기업세로부터 마련한다. 여기에 국가로부터 기능그랜트(Dotation Global de fonctionnement)를 받는다(OECD 2006, 172). 프랑스의 도시 계약(contrats de ville)은 도시와 중앙정부의 계약관계를 증진시키는 것이었다. 1993년에 도입된 것이다. 보통 계약 기간은 7년간이며 문제가 있는 지역을 위한 발전 프로그램으로 역할을 하였다. 247개 도시계약으로 1,300개 지역과 6백만 명이 혜택을 보고 있다. 프랑스 상원에서도 도시 계약이 지방차원에서 협력을 강화시켜주는데 공헌했다고 평가하고 특히 사회단체를 정책결정에 참여시킨 것을 높이 평가하였다. 문제는 절차가 복잡하여 단순화시킬 것을 요구하였고 목표의 50%만 달성했다고 평가하였다(OECD 2006, 207). 프랑스의 메트로폴리탄 계약은 메트로폴리탄 지역의 발전을 확대시키는 것에 초점을 맞춘다. 경제발전, 인프라 접근, 연구, 고등교육, 문화발전 등이 주요 영역이며 경쟁에 초점을 맞춘다. 세 단계를 거쳐 만들어지며 정부가 프로젝트를 공모하고 정부는 메트로폴리탄 계획을 준비하고 메트로폴리탄 계약을 도입한다. 15개 메트로폴리탄 지역이 선정되었고 이중 6개는 국경 부근 지역들이다. 정부부처 간 지역계획과 경쟁력청(Interministerial Agency for Territorial Planning and Competitiveness)과 지역 지사들이 공동으로 작업한다. 15개 메트로폴리탄 지역은 2005년과 2006년 350만 유로의 예산을 받았다(OECD 2006, 209-210).

#### 다. 스톡홀름시의회

스톡홀름은 스톡홀름시(Stockholm Municipality)라고 하는 행정단위가 있다. 스톡홀름시(City of Stockholm stad or kommun)는 준 공식적인 명칭이다. 스톡홀름시는 구의회(stadsdelsnämnder)로 이루어져 있다. 스톡홀름시의회(Stockholms kommunfullmäktige)는 지방의회이다. 101명이 보통선거로 선출된다. 매달 2회 스톡홀름 시청에서 회의가 열린다. 지방의회 다수당이 시장이 되며 8명의 부시장이 있다. 여당의 부시장은 행정부의 부서장을 맡는다. 야당은 4명의 부시장을 가지지만 행정권은 행사하지 않는다. 시장과 12명의 부시장이 시장위원회(Council of Mayors)를 구성한다. 행정은 시행정위원회(kommunstyrelse)가 맡는다. 8명의 전일제 위원(borgarråd)과 야당을 대표하는 4명의 위원이 있다. 재정 담당 위원(finansborgarråd)이 시장으로 불린다. 스톡홀름시는 법상의 용어는 아니며 스톡홀름시의회가 스톡홀름시라는 명칭을 사용하기로 결정한 것이다. 시는 14개 구(districts)로 나뉘며 영국의 버러와 같지만 법인격은 가지고 있지 않다. 이 구들은 구의회가 통제하고 초등교육, 사회 서비스, 문화서비스를 제공한다. 이 구의원들은 주민이 직접 선출하는 것이 아니고 시의회에서 임명된다.<sup>4)</sup>

사실, 스웨덴에서는 지방정부는 콤문(kommuner)이라고 불리고 영어의 시(municipality)와 같다. 스웨덴에는 290개 시로 되어 있다. 중간의 시는 인구 11,000명이다. 물론 차이가 있어서 최소 3,000에서 최대 900,000명이다. 지역자치단체(landsting)도 있지만 광역(regioner)의 의미가 강하다. 각각의 지역자치단체는 몇 개의 시로 이루어져 있는데 위계서열적인 관계는 아니다(Persson 2013, 306). 2010년의 경우 스웨덴 인구의 45%가 스톡홀름, 예테보리, 말뫼에 거주하였다. 스톡홀름 광역시에 36개 시가 있고 크기는 스톡홀름 847,000명에서 9,000명까지 다양하다. 예테보리 광역은 19개 시로 구성되어 있고 인구는 예테보리의 514,000명에서 8,000명까지 다양하다(Lidström 2017, 240-241). 스톡홀름 광역시도 다른 유럽도시들에 비해 적은 편이다. 시의 정책결정은 선출된 의회가 행사한다. 자치의 전통에 따라 시가 세금을 징수한다(Persson 2013, 307). 지방정부의 역사를 보면 18세기에 농촌의 지방자치정부는 스웨덴 교회에 연계되어 있었다. 행정교구(socknar)와 시(städer)는 사회복지와 교육을 책임지고 있었다. 1982년 지방정부는 현재와 같은 형태의 시가 된 것이다. 1862년에 도시와 농촌의 분리가 없어지고 대략 시는 2,500개가 있었다. 1960년대와 1970년대 합병되어 숫자가 줄어들었다. 1970년대 자율권이 더욱 확대되었다. 1991년의 지방정부법으로 광범위한 권한을 가지게 되었다(Persson 2013, 309-310). 스톡홀름 광역시의 경우 1985년 28개 시로 구성되어 있다가 36개로 줄어들었다(Lidström 2017, 241). 시의회(kommunfullmäktige), 시행정위원회(kommunstyrelse)가 만들어진 다. 시의회는 의회(Riksdag)의 모든 정당을 대변하는 숫자의 의원을 가지고 있고 지역 당을 대표하는 의석도 있다. 결과적으로 의회에서 다수당이면 시의회에서도 다수당이 되는 것이다. 시의 결정권한은 시의회에 있다(Persson 2013, 311). 시장(borgmästare)은 스웨덴 법상으로는 없는 용어이다. 그렇지만 실제로는 이 용어를 시의회의 의장이나 시행정위원회의 의장에게

4) en.wikipedia.org(검색일: 2017.10.13).

사용한다. 읍장(kommunalråd)은 지방정부법에 의한 주어진 지위가 아니지만 실제 사용하는 것이다. 읍장도 비례대표제의 원칙에 따라 선거에서 의석수에 따라 정해진다(Persson 2013, 312-313).

시가 세금을 매길 수 있지만 실제로는 세율에 한정되어 있다. 노동으로부터의 소득세는 시세(municipal tax)이고 세금은 소득에 비례하여야 한다. 시가 세율을 정하는 것이다. 보통 시의 세율은 17%에서 23%까지이다. 여기에 광역세(county council tax)가 약 10%이다. 세제평등화 체제(tax equalization system)에 따라 저세금의 시에서 고세금의 시로 자금이 넘어간다. 국가로부터는 블록그랜트(block grants)와 특정 목적의 그랜트(grants)를 받게 된다. 블록그랜트는 아동, 학교, 노인보호와 같은 활동에 쓰인다. 평균적으로 보면 시수입의 2/3가 세금으로부터 나오며 10%는 중앙정부의 블록그랜트, 5%는 특정목적 그랜트이다. 나머지는 수수료, 임대료 등 다른 재원에서 나온다(Persson 2013, 320). 문제는 스톡홀름 광역시의 경우 시의 세율은 17~22.5%이지만 36개 시 중에서 5개 시가 평등화 체제에 기여하고 나머지 31개 시는 받기만 하는 시라는 것이다(Lidström 2017, 245). 스톡홀름 광역시의 평균소득은 가장 부자인 시가 가난한 시보다 2.2배 더 많다. 북동부의 시가 부자이고 남서부의 시가 가난하다(Lidström 2017, 242).

스톡홀름시의회는 어떤가? 스톡홀름시의회는 스톡홀름시의 가장 최고의 정책결정 기구로 101명이 보통선거에서 선출된다. 2014년 선거에서 사회민주당(24석), 녹색당(16석), 좌파정당(10석), 페미니스트이니셔티브당(3석)이 시의회에서 53석을 차지하여 중도당(26석), 자유당(9석), 중도당(3석), 기독교민주당(2석), 스웨덴민주당(6석)으로 이루어진 야당의 48석보다 다수를 차지하였다. 2016년 12월 31일 남성이 51명, 여성이 50명이다. 시의회는 세율, 관세와 수수료를 정하고 시 위원회와 산하 회사를 위한 목표와 비전을 정한다. 회의는 매달 세 번째 월요일에 개최된다. 자체로 시집행이사회(City Executive Board, City Audit Office)를 가지고 모든 시의 활동을 감사한다. 시집행이사회는 시의회에서 여당과 야당을 대표하는 13명으로 구성되어 있으며 시의회가 채택한 모든 결정에 대해 코멘트 하며 결정의 이행 과정을 체크한다. 시집행이사회는 재정위원회(Finance Committee), 인사 및 평등기회위원회(Personnel and Equal Opportunities Committee), 인권자문위원회(Human Rights Advisory Board), 교외 및 민주주의위원회(Suburb and Democracy Committee)를 가지고 있다. 또한 관리를 맡은 시집행사무소(City Executive Office)를 가지고 있다. 이 조직은 시의회와 시집행이사회의 비서처 역할도 한다(City of Stockholm 2016, 28).

따라서 시정부는 시의회와 분리하여 생각하기 어렵고 시가 하는 일이 바로 시의회가 하는 일이라고 할 수 있다.

스웨덴은 지역 자치 정부의 전통을 가지고 있다. 290개 시가 재량으로 공공서비스를 제공할 권한을 가지고 있다. 물론 법과 규정에 따라 해야 하지만 권한이 많은 것이다. 이주민도 3년만 거주하면 투표권을 가지고 지역 선거에 출마할 수도 있다. 스톡홀름시(City of Stockholm municipality)는 인구 약 90만 명인데 반해 스톡홀름 광역시(Stockholm County)는 인구 200만



명이다. 스톡홀름 광역시의회(Stockholm County Council)가 최고 결정기관이다. 시의회는 건강서비스가 주요 책임이지만 치과, 공공 교통, 사업과 산업 지원, 지역 성장과 발전도 시의회 책임이다. 중요한 것은 소득세를 부과할 수 있다는 점이다. 스톡홀름 광역시는 인구 200만 명이고 26개 시로 되어 있다. 아울러 14개 구의회(districts council)로 나누어져 있다. 구의회도 시의회와 같은 권한을 가지지만 차이점은 구는 구 내부의 문제에 한정된다. 구의회는 시의 3/4을 가져가고 구의회가 받는 액수는 거주민의 숫자, 연령, 생활 조건 등 필요에 따라 받는다. 구의회의 의석 배분은 시의회의 의석 배분 비율에 따라 각 정당이 자신들을 대표할 사람을 제안한다. 구의회 의원의 임기는 4년이고 여가 시간을 이용하여 정치를 하는 것이다.<sup>5)</sup> 스톡홀름은 강한 지방자치를 하고 있고 중간수준(county)은 약한 편이어서 교통과 경제발전에서 전략적 계획 결정의 협조가 약하다. 스톡홀름 말라(Stockholm Mälars region)를 만들려는 희망을 가지고 있는데 이러려면 전략적 비전이 동의되어야 하고 투자도 조정되어야 한다(OECD 2006, 160).

스톡홀름시의 지방정부는 건강문제를 주로 담당하고 경제발전과 교통 계획에서는 역할이 제한적이다(OECD 2006, 162). 2005년 스톡홀름시의 재정을 보면 아동교육과 교육 30%, 노인 및 장애인 지원 28%, 노동시장 15%, 사회복지 8%, 도시계획 7%, 문화와 스포츠 4%, 기타 지출 8%였다(OECD 2006, 217). 스톡홀름에서 대부분의 사회서비스는 사회서비스법(Social Services Act)과 장애인 서비스지원법(Support and Services for Certain Disabled People Act)에 의하여 제공된다. 건강 케어는 광역의회(County Councils)에 의해 이루어진다. 가정의 경우 한부모와 10대 엄마, 생 전후 부모 훈련 과정, 가족상담, 이혼을 결정했지만 아이 양육에 동의할 수 없는 사람들에 대한 조정협상, 지역 이민자를 위한 그룹 센터, 한부모의 아이 1~2주 만에 한 번씩 돌보는 것, 월 소득급여와 사회보장급여 등이다. 장애인에 대한 지원도 있고 옴부즈만(ombudsman) 제도도 있어 장애인이 옴부즈만이 되어 장애인을 돕는 것이다. 노숙자에 대한 다양한 지원을 하고 있다. 노인에 대해서도 지원을 하고 있다. 스톡홀름에는 주민의 23%(약 12.5만 명)가 65세 이상이고 약 18,000명이 음식, 쇼핑, 옷 입기 등의 매일 서비스를 받고 있고 9,000명이 노인요양소에서 살고 있다.<sup>6)</sup>

스웨덴은 1998년 이민자가 많은 광역에 발전 지원을 하였지만 차별은 없애지 못했지만 개개인들의 삶은 개선시켰다(Lidström 2017, 244). 스웨덴 시들 간의 평등은 국가에서 시행하는 세제평등화(tax equalization)를 통해서였다. 1966년에 도입되어 2005년에는 수입과 지출을 평등화하는 내용들이다. 중앙정부가 세수 능력이 약한 시에 보상을 해주는 것이다. 아울러 서비스 제공 비용의 차이는 중앙정부의 재정적 지원 없이 시들 간의 이전(transfer)을 통해 평등화되었다. 2008년의 경우 시의 세율은 17~27% 사이였다. 그렇지만 스웨덴의 이러한 효과는 다른 유럽국가에 비해 크지 않았다고 평가된다(Lidström 2017, 244). 게다가 이러한 세제 평등화는 시들로부터 비판을 받기 시작했다. 납세자들이 다른 시의 서비스에 대해

5) <http://international.stockholm.se/governance/city-governance/>(검색일 2017.10.1.)

6) <http://international.stockholm.se/governance/family-and-social-welfare/>(검색일 2017.10.1.)

지불해야 하는 것이 부당하다는 것이다. 1978년과 2003년 사이 스톡홀름 광역시의 시들간에 평등화 체제가 추가로 있었지만 헌법에 위배된다고 폐지되었다(Lidström 2017, 245).

스웨덴의 YUMP(Young Urban Movement Project)가 있다. 밀으로부터의 선별적인 기업교육 프로그램이다. 말피와 고텐버그 부근의 백만호 프로그램(Miljonprogrammet)지역에 살고 있는 젊은 이민자 2세들을 대상으로 하여 기업가정신을 발전시키고 스웨덴 산업체와 연계시키는 등 노력을 하고 정부의 여러 경로의 자금을 받아 경제와 사업 교육을 실시한다. “길은 스마트하다(The Street is Smart)” 라는 하루 컨벤션을 열어 50개 회사가 참여하고 이중 15개가 스타트업(start-ups)에 참여할 수 있도록 한다. 이들의 구상을 사업으로 전환시킬 수 있게 해준다. 5개의 회사가 각각 3명으로 이루어져 회사를 꾸린다. 경쟁이 시작되고 우승자가 5만 크로나(SEK)를 수상한다(OECD 2016a, 114).

결국, 스톡홀름시의 불평등 및 빈곤 해소의 문제는 크게 부각되지 않았다고 보여진다. 단 스톡홀름에서 이민자 등에 대한 불평등과 빈곤문제에 신경을 쓰고 있다고 보아야 할 것이다.

## V. 서울시민 소득불평등 해소 및 빈곤 탈피를 위한 서울시의회의 역할과 방안

### 1. 서울시의회 역할 모델 제시

#### 가. 소득불평등 및 빈곤문제의 대응방향 설정

불평등과 빈곤이 가져올 사회문제 등을 인식하는 것이 필요하다. 소득불평등과 빈곤이 가져올 수 있는 문제를 분석하고 서울시의회의 역할을 왜 강화시켜야 하는지의 필요성을 제기한다. 불평등과 빈곤은 수도 서울의 발전을 더디게 하는 요소이다. 아울러 국가적으로는 불평등과 빈곤은 기본적으로 선진국에 진입하려는 국가들에게는 중진국 함정에 빠지게 하는 요인이다. 선진국으로 진입하기 어렵게 된다는 의미이다. 선진국들도 빈곤문제를 해결하기 위해 노력하고 있는 이유도 여기에 있다.

문제는 불평등과 빈곤에 처한 사람들이 포용되고 배제되지 않도록 하는 것이 중요하다. 지방정부는 직접 주민과 접촉을 하기 때문에 이러한 역할을 효과적으로 수행할 수 있다. 사회적 포용(social inclusion)의 정책은 미국의 사회학자 낸시 프레이저(Nancy Fraser)가 이야기한 것처럼 재분배(redistribution), 재인식(recognition), 대표와 참여(representation and participation)이다. 재분배는 경제적으로부터 나오는 불평등을 해소하는 것으로 세제정책, 사회부조, 고용 해결을 통해 해결하는 것이다. 재인식은 사회적으로부터의 불평등을 감소시키는 것으로 차별을 금지하고, 문화적 권리를 인정하고 다양성을 촉진하는 것이다. 대표와 참여는 정치 체제로부터의 불평등을 해소하는 것으로 선거권 등 시민의 권리와 정치적 권리를 인정하고 참여의 메커니즘을 정착시키고 시민주도권과 언론을 인정하는 것이다(UGLC 2016, 10).

불평등과 빈곤을 해소하기 위해서는 여러 방법들이 얼마나 효과가 있었는지를 파악하는 것이 중요하다. 기본적으로 어떤 정책 대안들이 불평등과 빈곤 해소에 어느 정도 역할을 할 것이냐를 면밀하게 파악하고 집중적인 정책결정과 이에 따른 모니터링 작업이 필요할 것이다. 분배를 하게 되면 성장도 촉진된다는 것이 일반적인 논리이다. 다브라노리스 등 학자들의 견해에 따르면 1980~2012년 159개 국가의 경우 하위 20%의 소득 비율이 1% 증가하면 경제 성장은 0.38% 증가한다고 한다(Dabla-Norris et al. 2015, 6-7; 강상규 · 이양호 2015, 14). 아울러 2%의 경제성장은 빈곤율을 약 1%에서 7%까지 감소시킨다고 보고 있다(Ravallion 2007, 42; 강상규 · 이양호 2015, 14). 빈곤의 경우에도 파르와 펠슨의 시뮬레이션에 따르면 덜 평등한 사회에서는 평균 소득의 절반 이하로 사는 인구가 더 평등한 사회보다 6배가 더 많다(Pare and Felson 2014, 442; 강상규 · 이양호 2015, 32). 이에 반해 최상위 10%에게는 세후 27.7%밖에 줄어들지 않았다는 조사결과도 있다(Rueda and Stegmüller 2015, 3; 강상규 · 이양호 2015, 59). OECD의 2015년 보고서 <함께: 왜 낮은 불평등은 모두에게 혜택이 되는가(In It Together: Why Less Inequality Benefits All)>는 불평등이 높으면 경제성장이 정체되고 하위 40%에까지 부정적 영향을 미친다고 보고하였다(OECD 2015, 22; 강상규 · 이양호 2015,

72). 재분배와 관련하여 서유럽의 경우 최하위 10%에게는 혜택이 가처분 소득의 71.7%에 달하는 데 반해 최상위 10%에게는 세후 27.7%밖에 줄어들지 않았다는 조사결과도 있다(Rueda and Stegmueller 2015, 3; 강상규·이양호 2015, 59).

사라세노(Saraceno)가 지적하듯 국가 차원의 정책과 광역 지역 차원의 정책이 지역에 따라 다르게 나타날 수 있다. 특히 빈곤 퇴치와 자산 조사에 따라 지급되는 소득 지원(means-tested income support) 정책들에서 그렇다. 집행이 지방 도시정부에 부여되기 때문에 복잡한 패키지가 있을 수 있다. 따라서 이러한 정책들이 실제 운용되는 것을 이해하려면 국가와 지역 차원에서 모두 보아야 한다(Saraceno 2002, 7). 사회부조 체제를 분류하는데 정도와 현저성 즉 사회부조에 대한 지출과 수혜자의 숫자, 프로그램 구조 즉 중앙집권화되어 있느냐 아니면 지역 편이가 있느냐, 개인적이냐 아니면 가족이냐, 자유로운 것이냐 아니면 자산 조사(means-testing)와 노동 조사(work-testing)하는 것이냐에 따라 분류되기도 한다(Saraceno 2002, 74-75).

사라세노가 다른 학자들이 두 개의 독일 도시에서 행한 6년간의 사회부조 경력을 기초로 한 수혜자 네 개의 집단 조사를 인용하고 있다. (1) 중산층의 비교적 안전한 구성원, (2) 빈곤선 바로 위의 인구로 항구적으로 저임금인 사람들, (3) 장기간 박탈계층(long term deprived), (4) 장기간 사회적 배제계층(long term socially excluded)이다. 중산층의 비교적 안정적인 계층은 신빈곤(new poor)으로 과거보다 가족적 이유(결혼 파탄)나 노동시장의 변화로 사회적 불안정에 더 많이 노출된 사람들이다. 이들은 혜택 요구를 잠정적이고 수단적으로 생각하고 있다. 빈곤선 위의 사람들은 보호막이라는 완충장치가 없어서 구조적 요인이나 생애의 단계로 인해 빈곤선 이하로 추락할 위험이 있는 사람들이다. 장기간 박탈된 사람들은 물질적 비물질적 박탈을 겪고 있지만 사회생활에 참여하는 것이 배제되지 않는 사람들이다. 사회적 배제계층은 물질적 박탈뿐만 아니라 사회적으로도 배제되어 있는 계층으로 사회적 네트워크를 가질 수 없는 사람들을 말한다. 집이 없는 사람, 정신질환자 등이 제4의 집단에 속한다. 이외에도 정착되지 못한 생활을 하는 사람(people with an unsettled mode of existence)과 새로운 이민자(new immigrants)가 있다. 비정착 생존 수단자는 사회부조를 교묘하게 전략적으로 이용한다. 새로운 이민자는 상황에 따라 빈곤과 사회부조를 받거나 받지 않을 수도 있다(Saraceno 2002, 13-14).

도시에서의 웰빙을 유지하면서도 포용적 성장을 하는데 있어서 국가와 시 차원의 역할이 다를 수 있다. OECD에 의하면 소득의 경우 덴마크, 프랑스, 스웨덴에서처럼 중앙정부는 순사회이전으로 노동빈곤(in-work poverty)을 줄이려 한다. 아울러 고용에 연결된 개인 급여를 통해 구매력과 소득을 높이려 하는 것이 중앙정부이다. 이에 반해 시정부는 미국의 미네아폴리스 생폴(Minneapolis-St. Paul)의 쌍둥이도시 재정격차프로그램(Twin Cities Fiscal Disparities programme)처럼 메트로폴리탄 간 재정균등화 체제를 시행하려 한다. 파리의 공공교통이나 문화시설에 대해서는 소득에 연계해 요금을 받거나 서울의 긴급복지지원프로그램(Emergency Welfare Support Programme)처럼 소외된 사회경제적 집단에 대한 타깃을 정한 급여를 통해 생활비를 보전해주는 것이다. 고용과 관련해서도 국가의 정책과 시의 정책은 다를

수 있다. OECD에 의하면 중앙정부의 정책의 경우 오스트리아의 청년 국가파트너십프로그램(National Partnership on Youth Attainment and Transitions programme)처럼 학생들을 효과적으로 노동시장에 진입시켜주거나 청년들에게 최저임금을 시행하여 진입장벽에 대한 보상을 해줌으로써 갑자기 노동비용이 증가하지 않게 하여 고용주가 나이와 근속기간에 따라 고용과 해고 결정을 하지 않도록 하는 것이다. 이에 반해 시의 정책은 뉴욕의 산업정책처럼 지역에 맞는 산업에서 일자리를 창출하고 클리브랜드 에버그린 협동조합(Cleveland Evergreen Co-operatives)처럼 노동자 협동조합을 장려하는 것이다(OECD 2016a, 108).

첫째, 재분배와 관련하여 세제가 미치는 영향을 파악하여야 한다. 구드워드와 카미나다(Goudswaard and Caminada 2010, 6)의 추산에 따르면 세금(taxes)과 이전(transfers)이 지니계수를 평균 15포인트나 33% 감소시키는 것으로 나타났다. 개별국가로 보면 세금과 이전은 지니계수를 8~46% 감소시킨다. 공공사회지출은 소득재분배와 양의 관계가 있다. 반면에 사적 지출은 약하지만 마이너스의 관계가 있다고 보았다. 특히 사적 연금제도(private pension system)의 경우 고소득자에게 유리한 것으로 보는 것이다. 과도하게 사적 제도에 너무 의존하는 국가는 소득 재분배가 덜 이루어진다고 보았다(Goudswaard and Caminada 2010, 17). 물론 지방정부가 과세권을 가지지 못한 경우 역할은 크지 않겠지만 이러한 문제에 관심을 가지는 것은 중요하다.

〈표 83〉 2000년대 중반 세 및 이전 전후 지니계수, 구드워드와 카미나다의 추산

	지니계수, 시장소득	지니계수, 가처분소득	소득재분배(시장소득 지니계수 - 가처분소득 지니계수)	재분배율(=소득재 분배/지니계수 시장소득), %
호주	0.458	0.301	0.157	34.3
오스트리아	0.433	0.265	0.168	38.8
벨기에	0.494	0.271	0.223	45.1
캐나다	0.436	0.317	0.119	27.3
체코	0.474	0.268	0.206	43.5
덴마크	0.417	0.232	0.184	44.1
핀란드	0.386	0.269	0.117	30.3
프랑스	0.482	0.281	0.201	41.7
독일	0.507	0.298	0.209	41.2
아이슬란드	0.368	0.280	0.089	24.2
아일랜드	0.416	0.328	0.088	21.2
이탈리아	0.557	0.352	0.205	36.8
일본	0.443	0.321	0.123	27.8
한국	0.339	0.312	0.026	7.7
룩셈부르크	0.454	0.258	0.196	43.2
네덜란드	0.423	0.271	0.152	35.9
뉴질랜드	0.473	0.335	0.138	29.2
노르웨이	0.433	0.276	0.157	36.3
폴란드	0.568	0.372	0.196	34.5
포르투갈	0.540	0.380	0.160	29.6
슬로바키아	0.459	0.268	0.191	41.6

스웨덴	0.432	0.234	0.198	45.8
스위스	0.352	0.276	0.077	21.9
영국	0.460	0.335	0.125	27.2
미국	0.457	0.381	0.076	16.6
평균 OECD-25	0.450	0.299	0.151	33.6

출처: Goudswaard and Caminada(2010). 가구소득을 기초로 산출.

둘째, 사회이전(social transfers)이 불평등에 미치는 영향을 고려해야 한다. EU국가에서 사회이전은 화폐빈곤(monetary poverty)을 26.0%에서 17.3%로 2015년 8.7%p 낮추었다. 2015년의 경우 EU의 노동인구 중 7.7%가 풀타임으로 일해도 빈곤 위험에 처해있었다(European Union 2017, 132-139).

<표 84> 빈곤율, 중위소득의 60%, 사회이전(social transfers) 전후 빈곤율

	사회이전 전의 빈곤 위험률 EU-SILC survey(%)	사회이전 후의 빈곤 위험률(%)	빈곤 감소율(%p)
EU (28 개국)	26.1	17.3	-8.8
EU (27 개국)	26.1	17.3	-8.8
유로 지역 (19 개국)	25.7	17.2	-8.5
유로 지역 (18 개국)	25.7	17.2	-8.5
벨기에	26.7	14.9	-11.8
불가리아	28.4	22.0	-6.4
체코	16.8	9.7	-7.1
덴마크	25.8	12.2	-13.6
독일	25.1	16.7	-8.4
에스토니아	27.8	21.6	-6.2
아일랜드	36.2	16.3	-19.9
그리스	25.5	21.4	-4.1
스페인	30.1	22.1	-8.0
프랑스	23.9	13.6	-10.3
크로아티아	31.0	20.0	-11
이탈리아	25.4	19.9	-5.5
키프로스	25.4	16.2	-9.2
라트비아	27.3	22.5	-4.8
리투아니아	28.6	22.2	-6.4
룩셈부르크	27.2	15.3	-11.9
헝가리	25.7	14.9	-10.8
몰타	23.7	16.3	-7.4
네덜란드	22.3	11.6	-10.7
오스트리아	25.6	13.9	-11.7
폴란드	22.9	17.6	-5.3
포르투갈	26.4	19.5	-6.9
루마니아	29.3	25.4	-3.9
슬로베니아	24.8	14.3	-10.5
슬로바키아	19.0	12.3	-6.7
핀란드	26.8	12.4	-14.4
스웨덴	26.9	14.5	-12.4

영국	29.3	16.6	-12.7
아이슬란드	20.6	9.6	-11.0
노르웨이	26.5	11.9	-14.6
스위스	24.9	15.6	-9.3
터키	24.2	22.5	-1.7

출처: [http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&plugin=1&language=en&pcode=t2020\\_52](http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&plugin=1&language=en&pcode=t2020_52)(검색일: 2017.10.1.).

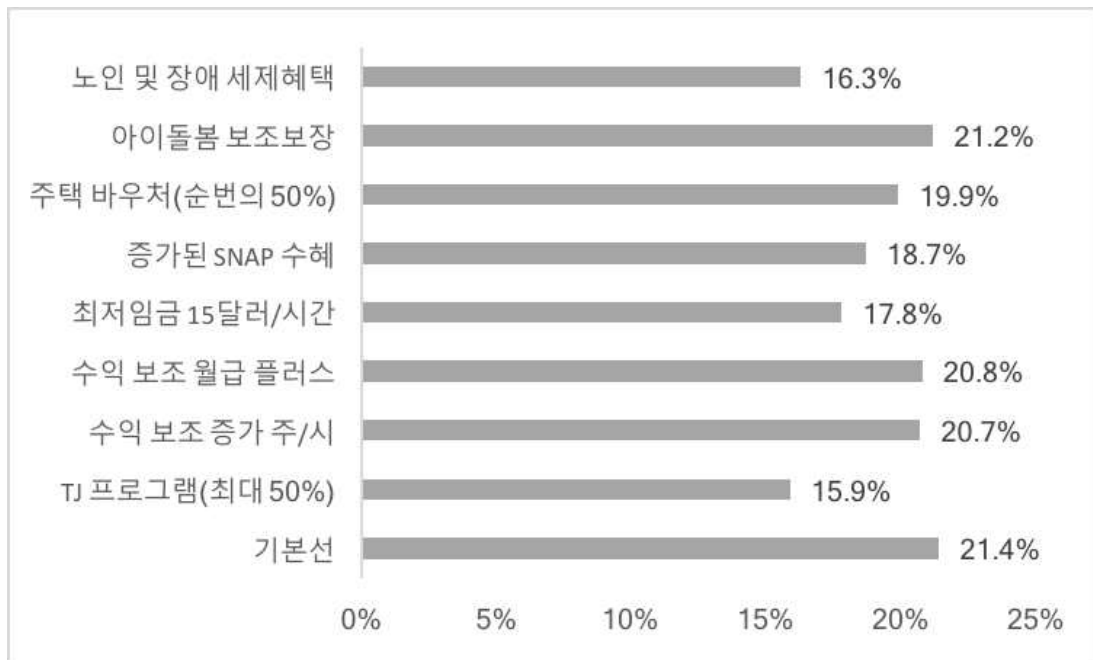
셋째, 최저임금제가 불평등과 빈곤에 미치는 영향을 참조하여야 한다. 아린드라지트 듀브(Arindrajit Dube) 교수에 의하면 이상적인 최저임금은 지방 중위소득의 대략 50%선으로 연동시킬 수 있다고 보았다. OECD 국가들의 경우 대략 50% 정도라고 보았고 60%로 정하게 되면 경제에 득이 되기보다 해가 될 수 있다고 보았다. 이 정도는 1960년대와 1970년대 미국의 최저임금제 수준이었고 미국에서 1968년 중위소득의 55%였다는 것이다. 2013년 미국의 최저임금이 7.25달러로 정해졌는데 이것은 중위소득의 38%에 불과하고 OECD 국가의 1/3 수준이라고 말하고 있다(Florida 2017). 독일에서 2015년 최저임금이 8.50유로로 정해지고 2017년 8.84유로로 정해졌지만 고용률은 여전하였고 실업률은 감소하였다. 단지 2015년 파트타임 직업들이 감소하였을 뿐이지만 이 직업들이 정규직종으로 업그레이드 되었다고 평가된다(Rehm and Pusch 2017). 듀브(Dube)는 최저임금을 10% 즉 7.25달러에서 약 8달러로 올리면 빈곤인구를 2.4% 줄일 수 있다고 보았고 뉴마크(David Neumark)도 최저임금을 10% 올리면 빈곤을 2.9% 감소시킨다고 보았다(Konczal 2014).

쉬레거(Schragger)도 최저임금이 미치는 영향에 대해서도 잘 설명하고 있다. 산호세의 최저임금의 경우 라이흐(Michael Reich)의 연구에 의하면 최저임금이 처음에 레스토랑에 영향을 미쳤다. 2013년의 데이터에 따르면 산호세의 실업은 감소하고 레스토랑 숫자는 20% 증가하였다. 샌프란시스코의 최저임금 생활임금 등의 연구에 따르면 2004년부터 2011년까지 사적영역 고용이 샌프란시스코에서는 5.6% 증가한 반면 높은 지방임금을 가지지 못한 다른 베이 에리어(Bay Area)에서는 4.4% 감소하였다. 미국 대도시들에서의 생활임금법을 연구한 레스터(T. William Lester)에 따르면 높은 노동 기준을 위임하는 조례(ordinances)가 총체적 경제발전 결과에 영향을 미친다는 아무런 증거를 발견하지 못했다(Schragger 2016, 145). 벨만(Dale Belman)과 윌프슨(Paul J. Wolfson)을 인용하여 쉬레거(Schragger)는 지난 15년간의 고용과 시간에 대한 연구를 통해 최저임금 10%의 증가는 고용을 0.03~0.6% 감소시키지만 이 효과는 통계적으로 유의하지 않다고 밝혔다. 최저임금을 적절하게 증가시키면 임금 분배에서 낮은 계층에서 노동자의 시급과 임금을 올려주고 노동, 시간, 다른 노동시장에서 아무런 영향을 미치지 않는다고 결론지었다(Schragger 2016, 146). 뉴헤이븐에서 시도된 CBAs(community benefits agreements)는 특정 발전계획에 발전기획자들과 공동체 집단이 협상하는 것이다. 공동체가 정치적 지지를 하는 대신에 발전기획자들은 현재 거주지 이전이나 저소득가구의 재정착을 돕는 것이다. 이것은 공공지원을 받을 필요가 없다. 이러한 CBAs는

2001년에 본격적으로 나타나기 시작하였다(Schragger 2016, 156).

넷째, 여러 사회복지 프로그램들이 미치는 영향에 대해 파악하여야 한다. 미스라(Misra 2015)는 미국에서 7개의 부조 프로그램(assistance program)이 빈곤 기본선 21.4%에 미치는 영향을 분석하였다. 잠정적 직업 프로그램(transitional job program)이 빈곤율을 24.4%에서 15.9%로 낮추는 것으로 나타났다. 시급 15달러 최저임금은 빈곤율을 21.4%에서 17.8%로, 노령 및 장애 세제혜택(Senior and disability tax credit)은 21.4%에서 16.3%로 낮추는 것으로 나타났다. 이러한 것을 참조하여 불평등과 빈곤 해소에 정책을 마련해야 한다.

<그림 28> 미국에서 7개 부조프로그램이 빈곤을 낮추는 비율



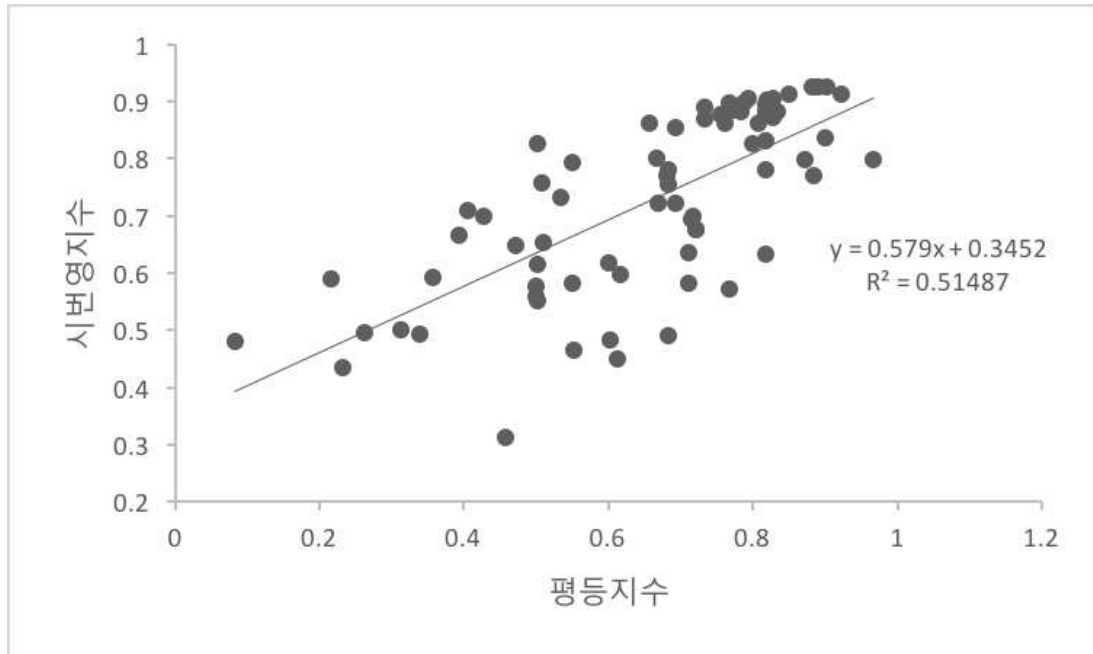
출처: Misra(2015).

이외에도 빈곤의 경우 주택 등과도 밀접한 관계가 있다. 100개 미국 메트로폴리탄을 조사한 홍웨이 동(Hongwei Dong)에 의하면 2000년의 경우 지니계수 1% 증가하면 임대 부담을 진 가구는 2.2% 증가한다. 2008~2012년 이러한 카운티의 경우 4.4% 증가하였다(Florida 2015b). 런던의 경우 2001년 중위소득 60% 이하인 빈곤인구의 53%가 공공주택에 살고 있었다. 2011년 이 비율은 39%로 줄어들고 개인 임대인들의 빈곤이 10%p 증가하였다. 전체적으로 2011년에는 2001년보다 사적으로 임대하고 있는 빈곤인구가 420,000명이었다(O'Sullivan 2016).

다섯째, 서울시 소득불평등 해소 및 빈곤 탈피를 하게 되면 얻을 수 있는 효과에 대해서도 평가를 할 필요가 있다. 중요한 것은 서울시가 불평등을 해소하고 평등을 추구하게 되면 자연스럽게 시의 번영 지수와 삶의 질 지수는 증가할 수 있다는 점을 인식하여야 한다.

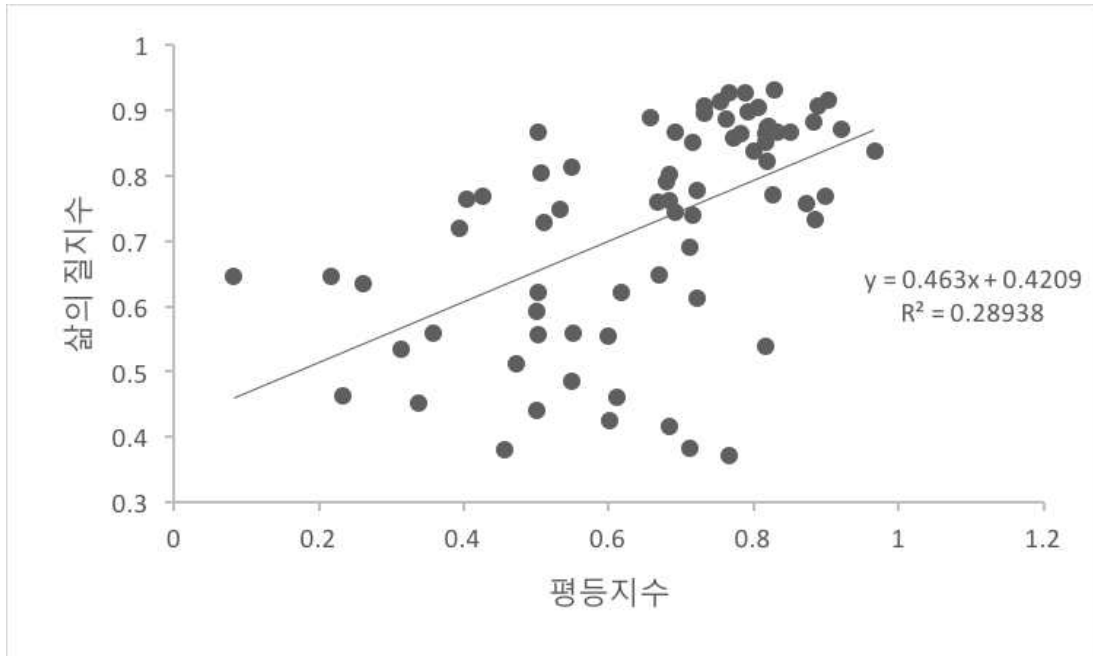


<그림 29> 도시에서의 평등 지수와 시 번영 지수와의 관계



출처: UN-Habitat(2013).

<그림 30> 도시에서의 평등 지수와 삶의 질 지수



출처: UN-Habitat(2013).

중요한 것은 세계 기구들이 도시나 국가에 권고하는 내용을 귀담아 들을 필요가 있다. 세계은행은 빈곤 퇴치와 번영 공유를 위해 개인의 생애 주기에 따라 개입하는 방법을 제시하였다.

태어난 첫해의 모유수유 그리고 태어난 지 1,000일 동안의 ECD(Early Child Development)기간이 추후에 가장 가난한 아이들의 영양과 인식발전에 중요하다고 보고 불평등이 나타나기 전에 예방적 개입을 한다는 것이다. 장기적으로 건강, 교육, 소득에 영향을 미칠 영양문제와 인식문제에 개입하여 평평한 운동장을 만들어주고 전 생애 기간 기회의 평등을 보장한다는 것이다. 보편적 건강 돌봄과 양질의 교육을 통해 아이들과 청소년들뿐만 아니라 어른들의 인적 자본을 증가시킨다는 것이다. 배제된 사람들의 인적 자본을 증대시키는 것이 장래의 평평한 운동장을 만들어주는데 중요하다는 것이다. 이러한 장기적 차원의 정책과 단기적 차원의 정책인 CCT(Conditional Cash Transfer)와 세제를 통해 소득불평등에 대한 단기적 효과를 얻을 수 있다고 보는 것이다. 소외된 사람들의 소비를 완화시키고 부자에서 가난한 사람에게 재분배를 하게 해준다는 것이다(World Bank 2016, 130-131). 이러한 정책의 근거에는 모유수유를 늘리면 즉, 12달 이후까지 늘리면 경제적 효과는 30.2억 달러로 세계 총소득의 0.5%를 차지한다는 것이다. 그리고 미국의 1960년대 하이스코프 연구(HighScope Perry Preschool Study)에 참여했던 28~40세의 소득을 보면 다른 사람들보다 소득이 28% 높았다는 것이다. 1962년에 시작된 이 연구는 저소득가구의 3~4세 아이를 유치원 다니고 다니지 않은 집단으로 구분하고 19세, 27세, 40세까지 추적한 것이다(World Bank 2016, 133). 초보 프로젝트(Abecedarian Project) 등의 프로그램 등의 평가에 따르면 취학 전 학교에 투자하는 것의 비용 대 효과를 보면 1달러 투자하면 효과는 6~7달러라는 것이다(World Bank 2016, 133). CCT의 경우에도 빈곤을 줄여주고 장래소득의 기회를 증가시킨다고 보고 있다. 세계은행은 ASPIRE 데이터베이스를 사용한 시뮬레이션을 통해 세계적으로 5개 CCT 프로그램이 지니계수를 0.2~2.3포인트 낮춘다고 평가하였다. 게다가 행정비용도 적게 들어 세계 5대 프로그램의 경우 GDP의 0.09-0.44% 밖에 들지 않는다는 것이다(World Bank 2016, 141-143). 5대 프로그램은 필리핀의 4P, 멕시코의 프로스페라(Prospera), 브라질의 볼사파밀리아(Bolsa Familia), 콜롬비아의 파밀리아 엔 아씨온(Familias en Accion), 방글라데시의 초등학생 지원(Stipend for Primary Students)이다. 아울러 세제와 이전의 경우 EU에서 시장소득을 재분배시켜 회원국 27개 국가의 지니계수를 20포인트 낮춘다는 것이다(World Bank 2016, 149).

OECD의 정책은 기본적으로 2016년 3월 <도시의 포용적 성장을 위한 뉴욕 제안(New York Proposal for Inclusive Growth in Cities)>에 제시된 내용들을 시장들에게 권고하고 있다. 대체로 세 가지로 요약되며 첫째는 일자리와 교육을 개선하여 도시의 인적 사회적 자본을 증가시키는 것이고 둘째는 주거, 교통, 환경, 인프라, 공공서비스를 개선하여 도시의 내재된 환경을 이용하는 것이다. 셋째, 효율적 포용 성장의 정책 패키지를 설계하고 강화하는 것이다(OECD 2016a, 98). OECD는 재정균등계획(fiscal equalisation scheme)을 부자에서 가난한 사람에게 재정자원을 재분배하려는 목적을 가진 것으로 보고 있다. 한국, 핀란드, 이탈리아, 일본, 노르웨이, 스웨덴의 경우 국가재정균등화 체제에서 순 기여자로 평가되고 있다. 재정균등화가 불평등을 낮추면서도 생산성 높은 지역의 성장이 저해되지 않도록 한다는 것이다. 재정균등화는 정부 간 이전을 감시하는 중앙정부의 강력한 통제를 필요로 하지만 많은 국가들이 특별히

독립된 그랜트위원회(grants commission)를 두어 그랜트의 설계와 배분에 정치의 역할을 가능한 한 최소화하려 하였다고 지적한다(OECD 2016a, 100).

OECD는 국가의 도시정책은 5개의 주요 기반 즉, 돈, 장소, 사람, 연결, 제도에 따라 만들어지는데 반해 시 차원에서 행동으로 나타나는 것은 <도시의 포용적 성장을 위한 뉴욕 제안>에서 제시된 4개 분야 즉 포용적 교육제도, 포용적 노동시장, 포용적 주택시장과 도시 환경, 포용적 인프라와 공공서비스라고 주장한다. 이것이 시너지 효과를 내야 한다고 주장하는 것이다. 국가 차원에서는 OECD 지역전망 서베이(OECD Regional Outlook Survey)에 의하면 국가의 도시정책은 교통(25개 국가 중 21개 국가), 경제발전(25개 국가 중 18개 국가)인데 반해 OECD 메트로폴리탄 거버넌스 서베이(OECD Metropolitan Governance Survey)에 의하면 경제발전(263개 메트로폴리탄 중 80% 이상), 교통(70% 이상), 공간계획(60% 이상)의 순서라고 지적한다(OECD 2016a, 101-102). 교통과 경제발전의 경우 국가는 OECD 국가에서 평균 전체 지출 중 65%를 지출하는 데 반해 국가하위정부(subnational governments)는 나머지 35%를 수행한다. 주거의 경우 국가하위정부들은 72%를 차지하고 환경에 대해서는 68%를 차지한다. 반면에 교육에 대해서는 국가하위정부가 총 공공지출의 51%를 차지한다. 건강, 공공질서, 안전, 사회지출은 대부분 OECD 국가에서 중앙정부가 떠맡고 있다. 국가하위정부는 각각 총지출의 25%, 25%, 15%를 맡고 있다(OECD 2016a, 102-103).

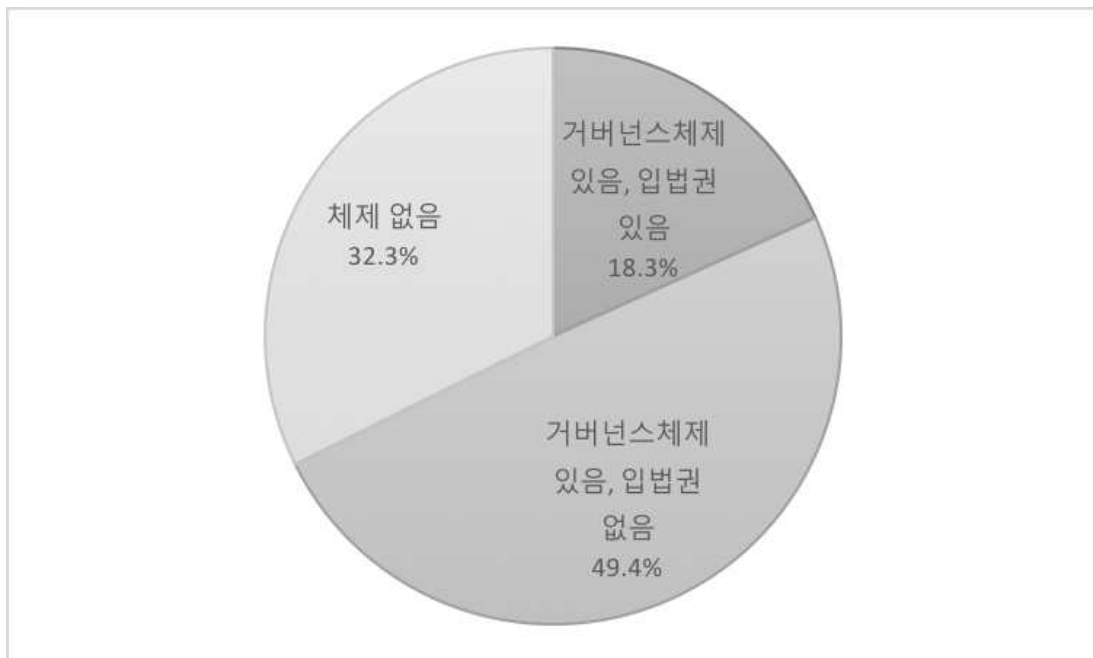
나. OECD 국가 시의회와 서울시의회 역할에 대한 비교

OECD 국가들과의 지방의회와 비교해서 서울시의회가 할 수 있는 역할에 대해 시사점을 도출한다. 우선 서울과 다른 도시들 간 비교를 할 필요가 있다.

첫째, 입법권과 관련되어 외국의 다른 도시들의 경우 입법권을 가지고 있지 않은 도시가 많다. 이에 반해 서울시는 입법권을 가지고 있다. 세계의 많은 메트로폴리탄 거버넌스 체제의 경우 입법적인 권력을 행사할 수 있는 법적인 권한이 없다. 이러한 차원에서 보면 서울시의회는 조례라는 막강한 입법권을 가진 자치단체로 서울시의회는 강력한 권한을 가지고 있다고 평가할 수 있다.

아렌드, 겐퍼와 슈만(Ahrend, Gamper and Schumann 2014)의 연구에 의하면 OECD 국가에서 275개 메트로폴리탄 지역이 확인되고 이중 263개 메트로폴리탄 지역에 관한 연구에서 178개 약 68%가 거버넌스 체제를 가지고 있었다. 178개의 거버넌스 체제 중 입법이나 규제를 할 수 있는 권한을 가진 메트로폴리탄은 48개로 약 27%였다. 즉 거버넌스가 없는 메트로폴리탄 85개(32.3%), 거버넌스 체제는 가지고 있지만 입법권한이 없는 메트로폴리탄 130개(49.4%), 입법권한을 가진 메트로폴리탄 48개(18.3%)인 것이다(Ahrend, Gamper and Schumann 2014, 10-11).

<그림 31> 메트로폴리탄 거버넌스 체제와 입법권 유무



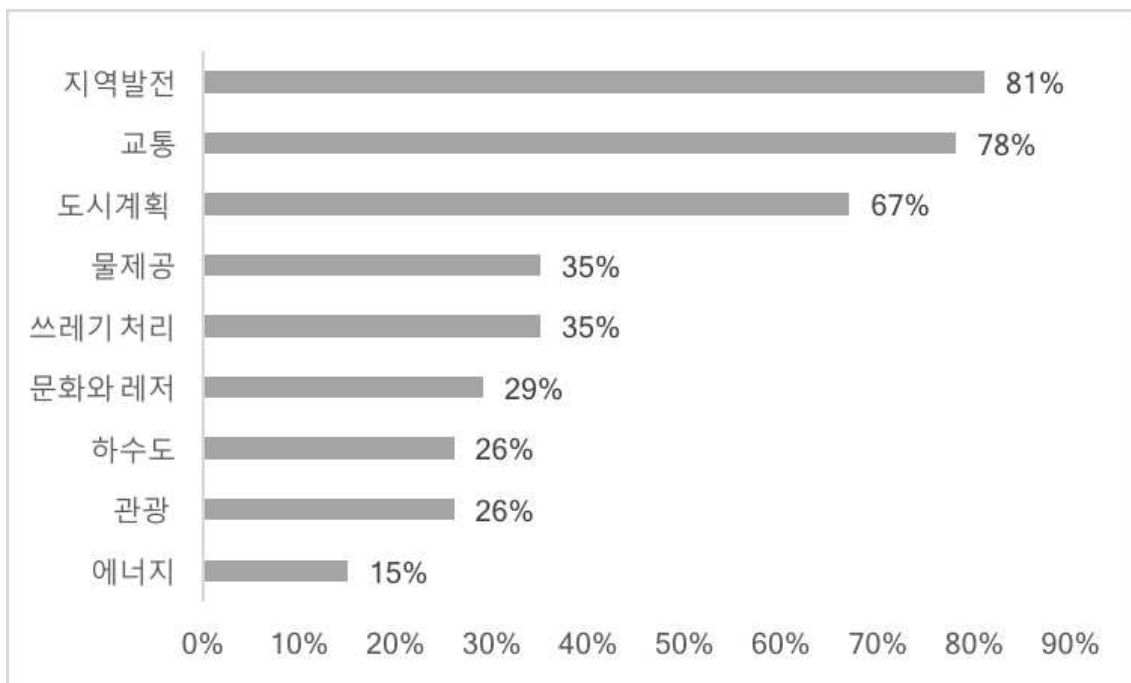
출처: Ahrend, Gamper and Schumann(2014).

그러나 재정에 관한 권한은 다르다. 영국에서 2012년부터 시작된 시험상(City Deals 또는 Devolution Deals)으로 리버풀, 맨체스터, 뉴캐슬-던햄, 셰필드의 경우 시혼합정부(Mayoral

Combined Authorities)가 시세 및 부담금을 포함한 징세할 수 있는 권한을 부여하였다(EC and UN-Habitat 2016, 206). 런던광역시의 경우 상대적으로 약한 재정적 권한을 가지고 있다(EC and UN-Habitat 2016, 207).

메트로폴리탄 거버넌스의 주요 활동 영역은 무엇인가? 대부분의 메트로폴리탄 거버넌스 기구는 지역발전, 도시계획, 교통에서 주로 역할을 한다. 메트로폴리탄 기구의 약 81% 지역발전, 78% 교통, 67% 도시공간계획을 맡고 있다. 이 세 분야 이상에서 활동적이다. 이외에 물 제공 35%, 쓰레기 처리 35%, 문화와 레저 29%, 하수도 26%, 관광 26%, 에너지 15%였다(OECD 2015, 19).

<그림 32> 거버넌스 체제의 기본 영역



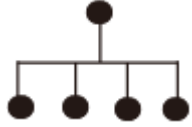



출처: Ahrend, Gamper and Schumann(2014).

둘째, 도시의 지배구조가 다르다. 다른 대도시들의 경우 비공식/유연 체제가 많은데 반해 서울시는 초시적 체제라고 할 수 있다.

OECD 메트로폴리탄 지역의 2/3가 메트로폴리탄 전체의 발전을 위한 특정 기구들을 만들었다. 4개 유형의 규정들이 나타났다. 거버넌스 체제를 가진 거버넌스 지역 중에서 4가지 유형의 제도가 차지하는 비율을 보면 비공식/유연 조정 체제(informal/soft co-ordination) 52%, 도시 간 체제(inter-municipal authorities) 24%, 초시적 체제(supra-municipal authorities) 16%, 메트로폴리탄 특별 지위(special status of “metropolitan cities”) 8%였다. 이러한 구조는 법적 지위, 구성, 권력, 예산과 인력 등에서 차이가 나는 것이다. OECD 메트로폴리탄 지역의 1/4 이하가 규제를 가할 수 있는 거버넌스 체제이다(OECD 2015, 11).

〈표 85〉 제도적 차원에서 본 메트로폴리탄 거버넌스 체제 4대 분류

비공식/유연 조정 체제(informal/soft co-ordination) 52%	
시 간 정부(inter-municipal authorities) 24%	
초시적 체제(supra-municipal authorities) 16%	
메트로폴리탄 특별 지위(special status of “metropolitan cities” ) 8%	

출처: OECD(2015).

유럽 대도시들은 아주 기초단위에서 지방의 정책을 관리할 하위 시 단위(sub-municipal units)를 가지고 있다. 하위도시는 마드리드에서는 디스트리토스(distritos), 로마에서는 무니시피(municipi)라고 한다. 하위도시의 힘은 다양하다. 하위 시 단위의 대부분은 약체이지만 암스테르담, 부다페스트, 코펜하겐에서는 막강하다. 마드리드, 리가, 바르샤바 등 대부분의 도시에서는 큰 힘이 없고 시의원 중 한 명이 의장이 되는데 반해 브라티스라바, 리옹, 마르세이유, 프라하에서는 선출된 의회가 통제한다. 여기서도 힘은 약하고 시의회에 의해 배분되는 예산은 적다(EC and UN-Habitat 2016, 191). 하위 시 단위체가 있는 경우에는 일반적으로 직접 선출된 의회를 가지고 있고 시장을 선출하기도 한다.

셋째, 시장이나 시의회가 직선에 의해 선출되는 경향이 많아지고 있다. 서울시는 이미 직선에 의한 체제가 자리 잡혀 있다고 평가할 수 있다.

중요한 것은 의원들의 성향이라고 할 수 있다. 앞서 비교한 영국, 프랑스, 스웨덴, 네덜란드의 경우 의원들의 이념은 중도 또는 중도좌파적인 성향이 있었다. 자기 신념에 따라 의회에서 대표(representation)한다는 성향이 프랑스에서 높았고 정당의 경향에 따라 대표한다는 것은 스웨덴에서 높았다. 지역구 주민의 의사에 따라 대표한다는 것은 비교적 낮았다. 빈곤층의 대표로 역할을 한다는 성향은 프랑스와 스웨덴에서 약간 높았다. 결국 시의원들이 어떠한 성향을 가지는지에 따라 불평등과 빈곤의 문제도 연결되어 있다고 할 수 있다.

〈표 86〉 영국, 프랑스, 스웨덴, 네덜란드의 지방의원 성향 비교

		영국	프랑스	스웨덴	네덜란드
의원 기간(년, 표본수)		9.9	6.6	10.2	6.2
		N: 676	N: 719	N: 1,316	1,107
정치적 야망 큼(%)	의원	12	25	17	24
	시장	9	39	12	3

지방의원들의 좌우 이념성향(좌 0, 우 10)		4.87	4.68	4.80	4.80
대표(%)	자기 신념에 따라 대표	58	75	38	61
	지역구 주민의사에 따라 대표	17	14	13	8
	정당에 따라 대표	25	11	49	31
	합계	100	100	100	100
계급의 대표(1-4)	빈곤 주민	2.8	3.1	3.1	2.8
	노동자	2.6	2.5	2.9	2.1
	중산층	2.3	2.6	2.7	2.0
의원의 주관적 계급(1-4)	노동자	2.0	1.1	3.0	1.8
	중산층	2.9	3.1	3.1	2.8
	상위층	0.5	1.1	1.2	1.1

출처: Ryšavy(2013); Razin(2013); Karlsson(2013). 이 통계는 이들 저자들이 MAELG와 POLLLLeader survey를 이용한 자료임.

대부분의 시 지도자들은 간선으로 선출된다. 시의회가 직선으로 선출되고 시장은 시의회에서 간선으로 선출되는 방식이다. 직선으로 선출하는 경우에는 시의회 의원뿐만 아니라 시장도 직선으로 선출된다. 직선은 헝가리, 폴란드, 루마니아, 슬로바키아, 슬로베니아 등 주로 대부분의 동유럽국가에서 시행되고 독일과 오스트리아의 일부 란데르(länder)와 몇몇 영국의 디스트릭트(district)에서 시행된다. 영국의 경우 2000년의 지방정부법은 모든 지방정부에 집행부를 직선으로 선출하도록 허용했지만 326개 중 16개만 직선으로 하기로 결정하였다. 레스터, 리버풀, 셸퍼드가 직선의 시장을 가지는 시이다. 런던광역시는 2000년부터 시장을 직선으로 선출한다. 다른 시들은 시의원을 직선으로 선출하고 이들 의원들이 시장을 간선으로 선출한다. 이탈리아의 경우 1993년부터 15,000명 이상의 시에서는 시장을 직선으로 뽑도록 하였다. 시의회와 시장의 권력 분립을 시행하였다(EC and UN-Habitat 2016, 189).

EU에서 선출된 메트로폴리탄 정부는 5개이다. 슈투트가르트(1994), 하노버(1998년), 런던(1999년), 코펜하겐(2007년), 리옹(2015년)이다. 프랑스에서는 2014년의 메트로폴리탄 법(Metropolitan Act)에 의해 2020년에 메트로폴리탄에서의 직선을 규정하고 있다. 파리메트로폴리탄(Métropole de Grand Paris)은 2016년 1월부터 발효되며 직선에 의한 시의회와 시의원들이 선출한 시장을 가지게 된다. 이탈리아에서는 2014년의 지방정부법에 의해 10개 대도시에서 직선을 통한 메트로폴리탄 정부를 구성한다(EC and UN-Habitat 2016, 205).

중요한 것은 거버넌스 차원에서 민간의 참여를 확대하는 것이다. 영국은 정책결정에 사영부문이나 이해당사자의 참여를 합법화하고 있는데 반해 헝가리나 스톡홀름에서는 특별위원회(ad-hoc)를 통해, 프랑스의 경우 제도적 자문기구, 마드리드의 경우 광범한 포용을 하고 있다(EC and UN-Habitat 2016, 207).

넷째, 세계의 대도시들의 경우 도시 간 협력 체제를 이루고 더 나아가 병합의 경향도 많아지고 있는데 반해 서울시는 병합의 가능성은 적다고 할 수 있다.

분권화와 관련하여 국가마다 지방정부의 거버넌스가 다르다. 프랑스, 독일, 이탈리아는

제도를 만들어 운용하려는 경향이 있는데 반해 미국, 영국 등은 결사(associations) 등을 이용하려는 경향이 있다. 독일의 경우는 슈트트가르트, 프랑크푸르크, 하노버처럼 강력한 메트로폴리탄 정부가 있는 반면 베를린, 뮌헨, 함부르크처럼 지역 계획을 국가가 운용하는 도시도 있다. 스페인의 경우에는 마드리드처럼 강력한 메트로폴리탄 정부가 있는 반면 바르셀로나처럼 여러 행위자의 연합에 의해 운영되는 체제도 있다. 프랑스의 경우에는 국가가 강력하기 때문에 메트로폴리탄이 협력하는 법적 체제가 되어 있다(OECD 2006, 190-191). 아울러 지역체 간의 협력문제도 중요하다. 영국에서의 시험상(City Deals)의 경우 정부가 협력적 거버넌스를 강화한다는 약속을 하는 도시에 새로운 권한을 주는 것이다. 헬싱키의 경우에는 시가 정부의 통합계획에 따라 합병을 수락하면 새로 만들어진 메트로폴리탄 자치체(Metropolitan Council)가 더 적은 권한을 가지게 되어 있다. 프랑스 리옹의 경우 다른 시들이 합류할 수 있도록 리옹의 핵심도시(core city)가 그랑 리옹의 도시공동체에서 의석을 줄이기로 수락하였다(OECD 2015, 82). 헬싱키의 경우에는 선출된 메트로폴리탄 자치체가 2013년 8월 만들어졌고 토지이용, 주택, 교통, 국제경쟁력, 이민, 사회결속을 주로 맡았다. 시들이 합병하면 더 작은 권한을 받는 것으로 계획되었다. 시들이 공공서비스 전달에 생산성과 효율성을 높이는 광범한 개혁을 하기 위한 것이었다. 합병은 자발적이었다. 시자치체들이 합병계획을 토의하고 2104년 7월까지 리포트와 계획서를 제출하도록 하였고 합병은 2015~2017년 예정되었다(OECD 2015, 83).

〈표 87〉 메트로폴리탄의 협력 체계

	비공식적 네트워크	메트로폴리탄 정부/기관		메트로폴리탄 정부	합병	세계 공유 및 재분배 그랜트
		단일 목표	복수 목표			
예	란그타드 리옹 스톡홀름마라르 빌바오 토리노 라인루르	많은 미국 도시  멕시코시티  아테네 교통	몬트레올 메트로폴리탄  벤쿠버  프랑스 도시병합공 동체	GLA  스트가르트 버반드  마드리드 포트랜드 요뮤니다드  일 드 프랑스	몬트레올, 토론토  1950년대 부산/서울  1960년대 마드리드  1990년대 멜버른	미네아폴리스 생폴  스톡홀름  파리 일드프랑스  부산/서울
행정범위	변화 없음	새로운 규정 만들 가능성 있음		선거 체제 내에 광역단위 가능성	시의 소멸, 하위 지방단위 만들 가능성	변화 없음
규모경계 (비용절감)	없음	하나의 공공서비스 에만 한정	몇몇 공공서비스 에만 한정	몇몇 공공서비스 에만 한정	기대됨	없음
공공서비스 공유	없음	하나의 공공서비스 에만	몇몇 공공서비스 에만	몇몇 공공서비스 에만	공통	제한적



특정 규정	유연성 큼	하나의 특정 서비스에만 비용절감 메트로폴리탄 기능의 효율적 운영	단일 목표와 부분 정책의 통합	몇몇 부문 정책의 통합	재정적 차이 없음 강력한 정치권력 하나의 경쟁 중심	재정적 차이 축소
특정 불이익	시행능력 약함	부문	편당과 정통성 문제 등장	민주적 비용	창조적 다양성 부족	비용과 이익의 분리
장기적 전략 비전	있음	있음	몇몇 경우에만	있음	있음	없음

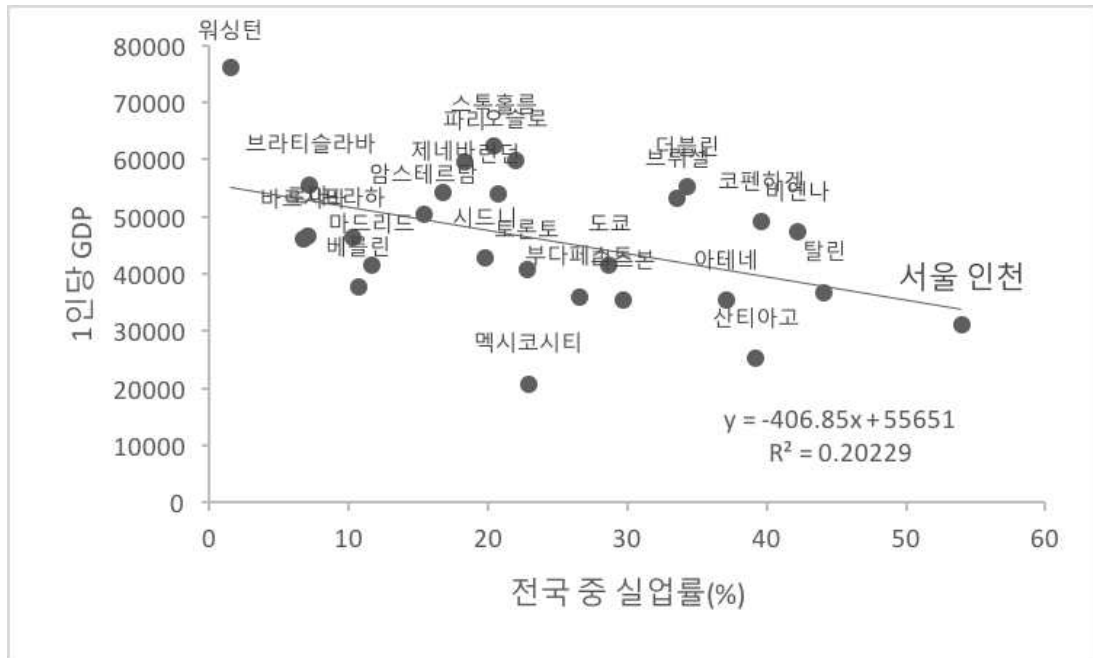
출처: OECD(2006).

다섯째, 서울시가 현재 다른 국가의 메트로폴리탄과 비교해 어떤 상황에 있는지도 인식하는 것이 필요하다.

OECD 2006년 보고서에 따르면 도시화로 광역시(메트로폴리탄)의 비중이 커졌다. OECD 인구의 53%가 도시 지역에 살고 있고 인구 150만 명 이상의 주민이 사는 78개 메트로 지역이 있다. 부다페스트, 서울, 코펜하겐, 두블린, 헬싱키, 란스타드-홀란드, 브뤼셀에는 국가 GDP의 50% 이상이 집중되어 있다. 토론토, 몬트레올, 밴쿠버에는 자기 지방 총생산의 50% 이상을 차지하고 있다. 오슬로, 오크랜드, 프라하는 국가 총생산의 1/3이 집중되어 있다. 런던 31.6%, 스톡홀름 31.5%, 도쿄 30.4%, 파리 27.9%였다(OECD 2006, 13).

서울은 도시인구는 보통 수준이고 1인당 GDP도 낮은 편이다. 실업률이 높을 뿐만 아니라 전국에서 차지하는 GDP와 노동력이 높은 편이다. 물론 노동력 중 실업률은 낮은 편이다. 서울은 1인당 GDP가 다른 국가들의 수도보다도 적은 편이다. 서울-인천의 1인당 GDP는 30,999달러였다. 아울러 서울-인천은 전국에서 차지하는 노동력 비율에 비해 GDP에서 차지하는 비율이 적게 나타나는 도시 중의 하나이다. 전국에서 차지하는 노동력 비율은 47.5%인데 반해 GDP에서 차지하는 비율은 45.8%에 머무르고 있다. 전국적으로 도시가 차지하는 실업률은 서울-인천이 54%를 차지하였다.

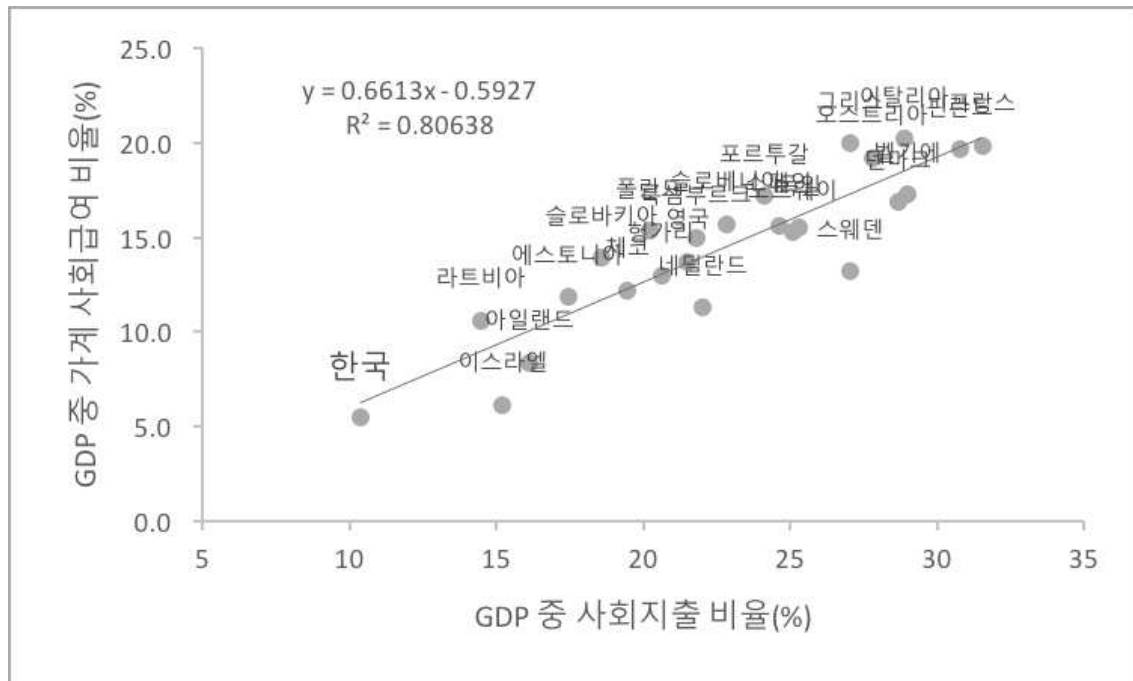
<그림 33> 2012년 각국 수도도시의 1인당 GDP(2010년 미국달러), 전국에서 도시가 차지하는 실업률(%), 2013년



출처: UN-Habitat(2016).

한국이 다른 OECD 국가보다도 사회지출(social expenditure)이 낮다는 점을 염두에 두어야 한다. 가구에 가는 사회급여(social benefits to households)의 경우에도 한국이 가장 낮았다. GDP에서 차지하는 사회지출의 비율을 보면 한국이 10.4%에 불과한데 반해 프랑스는 31.5%였다. GDP에서 차지하는 가계사회급여의 비율을 보면 한국이 5.5%에 불과한데 반해 프랑스는 19.8%였다. 선진국의 1/3 내지 1/4 수준이다.

<그림 34> GDP 중에서 사회지출과 가계사회급여가 차지하는 비율, 2016년



출처: <https://data.oecd.org>(검색일: 2017.10.1).

대체적인 수치를 보아도 서울은 다른 도시들보다 심각한 상황에서 과연 서울이 어떤 선택을 하여야 하는지 중요하다고 생각된다. 기본적으로 도시는 스마트 도시를 추구하고 있는 것이 최근 각 도시들의 기본적인 경향이다. 따라서 각 분야 즉 경제, 건강, 복지, 교통, 안전 등 모든 문제들을 동시에 해결해 나가야 한다. 그러면서 최근 문제가 되고 있는 불평등과 빈곤도 같이 해결해 나가지 않으면 안 된다.

여섯째, 재정균등화를 추구하는 도시가 있는 반면 그렇지 않는 도시가 있다. 서울시는 재정균등화를 추구하는 대도시라고 할 수 있다.

균등화는 부자 지역에서 가난한 지역으로 재분배를 통해 메트로폴리탄 지역이 다른 지역에 공헌하게 해준다. 수익과 비용 차원에서 보면 수익평등화는 도시 지역에서 농촌 지역으로 재분배를 가져오게 하고, 비용 평등화는 인프라 비용이 더 높은 농촌 지역에 재분배를 강화시키는 지리적 필요지표나 도시 지역에서 사회경제적 비용이 더 높아 재분배를 약화시키는 사회복지와 같은 사회적 필요지표를 기초로 할 수 있다. OECD 국가에서 도시화된 지역은 재정평등화에 순 기여를 하고 있다. 핀란드, 이탈리아, 일본, 한국, 노르웨이, 스웨덴의 경험이 말해준다. OECD 국가의 큰 메트로폴리탄을 보면 암스테르담처럼 세수 능력이 높은 시가 더 많은 평등화 보조금 이전(equalisation transfer)을 받는 반면, 스톡홀름에서처럼 높은 노동비용과 같은 지출이 고려되지 않거나 헬싱키처럼 높은 토지비용과 같은 지출이 고려되지 않는 경우가 있다. 특정 형태의 세공유(tax sharing)는 일반 그랜트의 평등화 효과를 없앨 수도 있다(OECD 2015, 80-81).

<표 88> OECD 국가 메트로폴리탄 수익원

주요 수입		예	특징
자기 자원	세금	재산세	통상적 지방세, 분할률 가능
		소득세	때로는 유일한 지방세
		거래세	서울이 지방에서 정해지면 세금경쟁과 왜곡 가능성
		사업세	경제성장에 좌우
	사용자부담	혼잡사용료	스마트 세금(smart tax)이라고도 불림. 도로사용료가 시간에 따라 차량기종에 따라 다를 수 있음
		공공교통요금	적절하게 책정되면 서비스 전달에 도움
공공서비스요금(쓰레기, 물, 에너지)		전부 비용	
		주차요금	차량 운행을 줄일 수 있음
이전(transfers)	정부 간 이전	평등화 그랜트(OECD 약 50%)	재분배 효과(평균적으로 OECD 국가에서는 불평등을 2/3 이상 줄임). 널리 선호되는 방법은 수익평등화. 비용평등화는 지방정부의 조작으로 부풀려진 배분 가능
		무조건부 그랜트	일반 목적의 그랜트
		조건부 그랜트(매칭 혹은 비매칭)	특정 목적의 그랜트. 행정 부담과 높은 협력비용 발생
자본조달(capital finance)	토지 및 자산 기초	발전부담금	성장 관련 자본비용을 충당하기 위해 개발업자에게 부과하는 부담금
		토지이용 포획(예, 수익자부담금)	토지가치 증가 및 공공투자로 발생하는 사적 이득에 대한 세금
	공사파트너십(PPPs) 인프라 사적 참여(PPI)	- 양도 - 민간자본활용(PFIs)	공공서비스나 자산을 전달하거나 공공단체로부터 비용을 받는 경우 위험을 관리보전하기 위해 사적 계약자가 계약을 하는 것임. 지방정부에 재정적 부담을 줄여줄 수 있음
	대출	채권발행이나 대출	채권발행으로 자본시장에 직접 접근. 모럴헤저드 때문에 접근이 제한적임

출처: OECD(2015). PPPs: Public-private partnerships; PPI: Private participation in infrastructure; PFIs: Private finance initiatives.

#### 다. OECD 국가 시의회의 장점 도입

서울시의회의는 지방의회로서 조례를 만들고 시장에 대한 서면 질의를 할 수 있는 위치에 있다. 따라서 불평등과 빈곤 해소에 법적 제도적 차원에서 많은 것을 할 수 있는 위치에 있다. 비록 국가의 법률에 의거해야 한다는 점은 있지만 선도적으로 이 문제를 부각시키고 접근해 갈 수 있을 것이다.

첫째, 장기적인 플랜을 가지고 있어야 한다.

도시 전반적인 비전을 가지고 있는 것하고 가지지 않은 것하고는 차이가 있다. 세계 각 대도시들은 장기간의 비전을 제시하고 있다. 그리고 장기적인 계획들이 매년 수정 보완되어 강화되었다. 물론 서울시도 장기적인 계획을 발표하였다.

〈표 89〉 각 도시들의 장기계획

도시	전략계획	최후 업데이트 일시점	목표 시점	초점 분야
오클랜드	Auckland Plan	2010	2040	교통, 주택, 삶, 청년
바르셀로나	Barcelona Vision 2020	2010	2020	기업, 연구, 교통
다르 에스 살람	Master Plan	승인과정	2032	공간구조, 교통, 밀도
리마	PLAM 2035: Metropolitan Urban Development Plan for Lima and Callao	2015	2035	예산계획, 프로젝트 구조화, 법적 도구, 단일교통청
런던	London Plan	2015	2031	재생지역, 시중심, 교통
멜버른	Plan Melbourne	2014	2050	일자리와 투자, 주택선택, 거버넌스, 물, 삶, 교통
나이로비	NIUPLAN: Nairobi Integrated Urban Development Master Plan	2014	2030	분권화된 선급(Decentralized CBD), 철도 발전, 물배급 네트워크, 폭풍우 물 배수 장치
뉴욕	Fourth Regional Plan	1996 (2017)	2040	공원, 부둣가, 빈터, 교통프로젝트
파리 일드 프랑스	Île-de-France Regional Master Scheme	2013	2030	계획, 밀도, 경제발전, 주택, 환경, 이동 교통, 에너지, 장비, 서비스, 국가 및 기술 리스크, 유산
리우데자 네이루	Strategic Development Plan of Integrated Urban Metropolitan Area	2015	2030	보편적 건강, 교통통합 및 전자카드; 자연재해를 피하기 위한 정보체계; 광대역 통신망; 감세혜택
리야드	MEDSTAR: Metropolitan Development Strategy for Arriyadh Region	2003	2023	도로네트워크 교통관리계획; 킹압둘라 재정지원교외구역; 새로운 하위 중심
서울	Seoul 2030	2009	2030	시민참여, 평등 기회, 일자리, 문화, 지속성
상하이	Shanghai 2040	tbc	2040	인간중심적 녹색 이노베이션 발전
도쿄	Creating the Future: The Long-Term Vision for Tokyo	2014	2020	노령사회, 재난구제, 경제지대

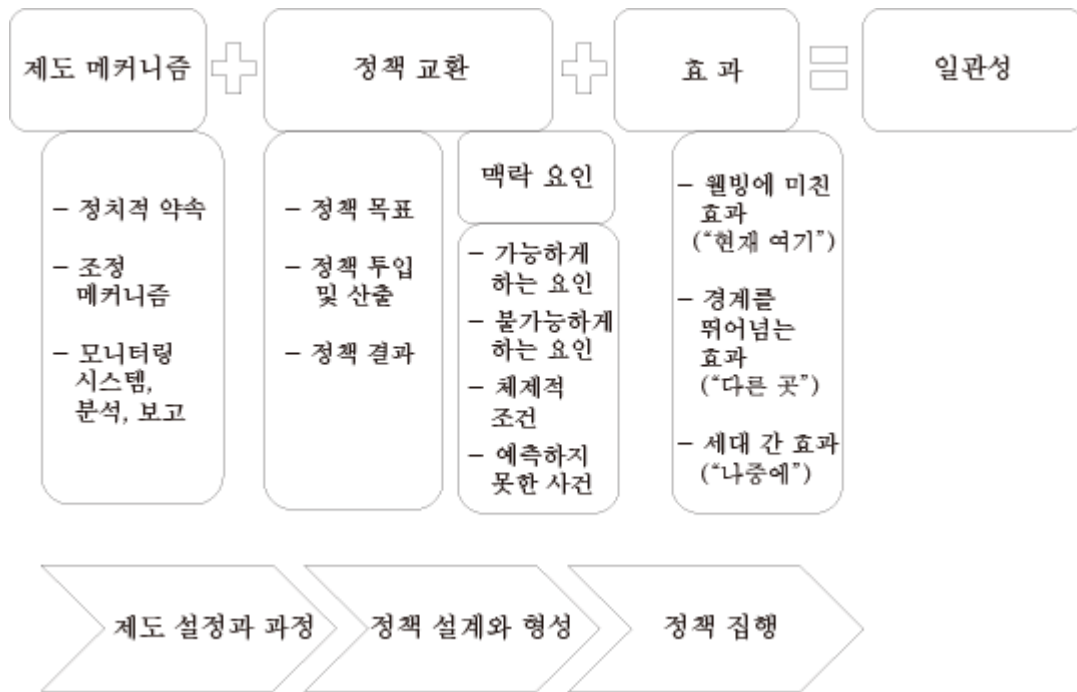
출처: UCLG(2017).

문제는 영국이나 프랑스의 경우 오랫동안 논의 과정을 거쳐 만들어졌다고 평가할 수 있다. 서울시의 프로그램은 1년 내에 만들어진 것이다. 런던 플랜은 1999년 런던광역시법을 근거하여 만들어졌다. 런던시장이 런던시의회 및 런던광역시의 각 기구와 협의하고 런던버러, 옆의 지방정부 등과 협의를 통해 초안을 만들었다. 이후 국무장관(Secretary of State)이 지명한 사람들이 토론을 거치고 필요하면 다른 사람들도 초청하여 심사한다. 그 결과를 시장에게 보고한다. 시장은 국무장관에게 초안의 문서를 보내고 국무장관은 국가정책과 모순되는 점이 있는지 그리고 런던 이외의 지역에 해를 미치는지를 검토한다. 시장은 초안을 런던시의회에도 제출해야 하고 시의회는 21일 내에 전면 거부할 것인지를 결정해야 한다. 런던시 의회가 거부하지 않으면 런던시장은 런던 플랜을 출간할 수 있고 출간되면 발전 플랜으로의 지위를 가진다. 런던시장은 어느 단계에서든지 자신의 플랜을 철회할 수 있다. 런던 플랜의 내용과 관련해서는 1999년의 런던광역시법은 런던광역시에 전략적(strategic) 중요성을 가진 문제만을 다루도록 하고 있다. 어떤 것이 전략적 중요성을 가지고 있는지는 런던시장이 결정하지만 내용이 너무 세세하여 전략적 의미가 퇴색하지 않도록 해야 하는 것이다. 런던 플랜은 20여년의 장기 계획이다(Mayor of London 2014b, 8-12). 문제는 이러한 런던 플랜을 하면서도 주류화(mainstreaming)하는 방법을 사용하고 있다는 점이다. 특히 런던시는 전략적 플랜 내에서 중요한 문제를 다루고, 런던의회는 평등 이니셔티브(Equalities Initiatives)를 주도하고 있다는 점이다.

둘째, 다차원적인 접근을 하고 있다는 점이다.

OECD는 지속발전목표(Sustainable Development Goals)를 달성하기 위해서는 정치적 약속이 있어야 하고 리더십이 필요하다고 이야기한다. 아울러 사회적·경제적·환경적 정책들을 통합하여 시행하는 접근이 필요하다고 보고 있다. 정책결정이 다음 세대에 미칠 영향을 고려해야 한다는 것이 OECD의 입장이다. 정책이 미칠 잠재적 영향을 고려하고 정책적 제도적 코디네이션도 필요하다고 보았다. 지방과 광역이 개입해야 하며 이해당사자들도 참여해야 한다고 보았다. 모니터링하고 리포트를 계속해서 문제점을 발견하고 더 필요한 것이 무엇인지를 이해하여야 한다고 보았다(OECD 2017, 20-21).

〈그림 35〉 OECD 일관성 모니터(coherence monitor) 요소



출처: OECD(2017).

셋째, 주류화(mainstreaming)의 방법을 채택하고 있다. 기존의 각 사업별 예산과 집행은 그대로 하되 주류화를 정해 이러한 방향으로 정하고 통계도 주류화에 통합하여 진행하는 것이다. 특히 영국의 경우로 평등을 주류화로 정하고 시가 하는 모든 일에 평등의 원칙을 통합시키는 것이다. 다양성사회정책팀(Diversity and Social Policy team)이 주류화인 모두를 위한 평등한 삶(Equal Life for All)을 돕는 어드바이스 역할을 하고 이것은 평등 2010(Equality 2010)에 따라 평등문제를 접근하는 것이다. 아울러 공공부문 평등의무에 대해 훈련프로그램을 가동하였다. 물론 기존 사업이 없는 경우 인적자원 관련 평등팀이나 교통평등팀을 두는 방식이다.

넷째, 증거에 입각한 정책을 제안하고 질의를 한다. 런던에서 중시하는 증거 방법이 권고된다. 이를 위해서는 각종 통계가 정확해야 하고 이에 대한 전문가들의 조언도 필요로 한다. 도시가 발전하기 위해서는 양질의 도시 데이터를 필요로 하고 이를 통해 효율적인 리더십과 정책결정을 할 수 있다(UN-Habitat 2016, 43). 공개데이터(open data)와 빅데이터(big data)를 확보하는 것이 중요하다. OECD는 시의 포용적 성장을 측정할 타겟과 지표를 설정하라고 조언한다. 시의 차원에서 증거에 기반한 지표를 만들라는 것이다. 영국의 IMD(Indices of Multiple Deprivation), 오스트레일리아의 SEIFA(Socio-Economic Indexes for Areas), 이탈리아 사르디니아의 IDMS(Index of Multi-Deprivation)를 예로 들고 있다(OECD 2016a, 139-140).

다섯째, 유럽에서는 기본적으로 리스크(risk) 차원에서 문제를 접근하기도 한다. 과거 정치경제

학의 접근법에 따르면 자본주의 사회에서 노동시장, 가족조직, 복지기구에서 사람들은 기본적인 생활을 유지하기 때문에 시장메커니즘, 원초적 관계, 국가규칙을 변화시켜 사회적 기회를 분배하고 제한을 가할 수 있었다. 구사회리스크(old social risks)에 대해서는 안정적인 직업, 가족 간 역할 분담, 복지국가가 제공하는 사회보장의 누진적 확대를 통해 통제할 수 있었다. 그러나 최근의 리스크는 직업 불안정, 가족의 돌봄 능력 부족, 사회복지기구의 효율과 적절성 감소로 인해 일어나고 있다. 중산층마저도 악영향을 받고 있다(Ranci, Brandsen, and Sabatinelli 2014, 6-7).

〈표 90〉 신구 사회위험의 구조

	구 사회적 위험	새로운 사회적 위험
노동시장	- (장기)실업 - 연령으로 인한 직업 상실 - 장애나 질병으로 인한 공동 상실	- 잠정 실업 - 비자발적 파트 타임 노동 - 저임금 노동
가족구조	- 가족 가장의 저임금	- 가정 해체 - 약화된 돌봄 능력과 돌봄 조정문제 - 노령 부양
주택시장	- 주거의 기준적 표준 부재 - 양질의 주거 접근 부재	- 임대/모기지 고비용 또는 인원 초과로 인한 재정압박 - 도시지역에서 차별위험
이민	- 이주노동자에 대한 사회적 보호 부재	- 무국적 또는 무직업으로 인한 사회적 자격 없음

출처: Ranci, Brandsen, and Sabatinelli(2014).

여섯째, 시민참여를 유도하고 권장하는 것이 바람직하다. 외국의 경우 민간 차원의 참여를 권장하고 있다. 예를 들어 배제를 반대하는 파리협약의 경우 273개 단체들이 참여하여 실질적인 지원을 하는 것이다. 이러한 측면은 과거의 정부(government) 차원에서 벗어나 거버넌스(governance)로 전환되는 것을 의미하는 것이다. 서울시의 경우에도 많은 위원회 제도를 통해 민간인과 시민단체들의 참여를 적극 권장하고 있다. 파리의 경우에서처럼 예산 등도 일부를 시민들의 참여와 투표 방식으로 정하고 있음을 참조하는 것도 생각해볼 수 있다.

일곱째, 평등영향평가를 도입할 필요가 있다. 평등영향평가는 공기관이 자신의 정책, 수행 방법, 의도하는 것이 모두를 위한 것인지를 확신하게 하는 것으로 평등 의무 요건을 충족시키고 평등을 촉진하기 위한 것이다(Equality and Human Rights Commission. 2009, 4). 평등영향평가의 결과는 주요 변화 없음, 정책 조정, 정책 지속, 정책 중단 폐기의 네 가지가 있다. 주요 변화 없음은 평등에 미치는 역효과가 없을 때 평가이다. 정책 조정은 문제가 발견되고 평등을 촉진할 기회가 없을 때를 말하며 장애를 제거하거나 평등을 촉진하는 경우이다. 정책 지속은 역효과가 나타날 가능성이 있거나 평등을 촉진할 기회가 없을 때이고 계속하기 위해서는 이유를 제시하여야 한다. 정책 중단 폐기는 실제적으로 또는 잠재적으로 불법적 차별을 보일 경우이다(Equality and Human Rights Commission. 2009, 4-5). 김준현·오현주(2011, 64)는 서울시가 “사회적 취약계층을 배려” 하고 “불필요한 사회적 갈등비용을 최소화” 하기



위해서는 영향평가제도를 도입하는 것을 권고하였다. 김준현·김경혜·오현주(2011, 17)는 복지영향평가라는 차원에서 “서울시 사업이 사회적 취약계층 시민들에게 미치는 차별적 영향 정도”, “사업 시행에 따라 사회적 취약계층 시민들이 부담해야 하는 역효과”, “사회적 취약계층 시민들에게 미치는 역효과를 제거할 수 있는 대안”, “사회적 취약계층 시민들에게 미치는 역효과를 완화·보상할 수 있는 방법”을 내용으로 하는 평가를 사전에 실시하자고 제시하였다. 2011년 서울시 공무원 345개 설문 응답에 대한 조사연구에 의하면 서울시 공무원 담당업무 중 사회적 취약계층에 대한 지원을 목적으로 하는 계획이나 사업의 비중이 평균 21.8%이고 잠재적 영향을 줄 수 있다고 해석될 수 있는 정책이나 사업이 약 78%라고 보고 있다(김준현·김경혜·오현주 2011, 35).

런던의 경우 런던시장은 2010년 평등법에 의해 평등을 촉진할 의무를 가지며 1999년의 런던광역시법에 의해 기회의 평등을 촉진할 부가적 의무를 가진다. 누가 이러한 평가를 하느냐와 관련하여 대부분의 조직에는 “정책을 입안한 주도적인 사람(lead person who owns the policy)”이 있고 이들 조직들이 평등영향평가를 해야 할 책임을 지고 결과가 정책결정이나 리뷰에 사용되어야 한다. “적절한 주의(due regard)”를 해야 하고 여기에는 비례성(proportionality)과 적절성(relevance)이 포함된다. 공공기관이 평등에 부여한 가중치가 특정 기능에 대한 적절성에 비례하여야 한다는 것이다. 어느 기능에 대한 평등의 적절성이 높으면 높을수록 더 많은 적절한 주의가 취해져야 한다는 것이다(Equality and Human Rights Commission 2009, 5). 공공부문 평등 의무는 2010년 평등법 제1장 제4조에 규정되어 있다. 나이, 장애, 성, 결혼과 시민파트너십, 임신과 모성, 종족, 종교나 신념, 성적 취향에 관련되어 차별, 추행이나 희생으로부터 보호하는 것이다(Pyper 2017, 4; Greater London Authority 2017b, 2). 그러나 적절한 주의에 대해서는 개념 규정이 없고 관례법에 따를 수밖에 없다. 2008년의 브라운 판례(R (Brown) v Secretary of State for Work and Pensions)에서 브라운 원칙(Brown Principles)이 만들어졌다. 첫째, 정책결정자는 인정된 필요에 대해 적절한 주의를 해야 한다. 둘째, 의무는 특정 정책을 고려하기 전 및 과정 중에 완수되어야 하고 “의식적 접근(conscious approach)”을 포함하여야 한다. 셋째, 박스를 체크하는 것이 아니고 엄격함(rigour)과 열린 마음(open mind)을 가지고 본질적으로 접근해야 한다. 넷째, 이 의무는 위임될 수 없다. 다섯째, 의무는 지속적이다. 여섯째, 당국은 인지된 필요를 고려했다는 것을 보여주는 기록을 하는 것이 좋다(Pyper 2017, 11).

중요한 것은 평등영향평가가 단순히 차별이나 역효과를 문제 삼는 차원이 아니라 적극적으로 공공생활에 평등한 기회, 개선된 접근, 참여를 촉진시키기 위한 것이다. 좋은 증거자료가 없으면 좋은 평등영향평가가 이루어질 수 없고 그렇다고 자료 부족이 평등영향평가를 하지 않는 이유가 되지 못한다(Equality and Human Rights Commission 2009, 6). 아울러 근거에 기반한(evidence-based) 정책결정을 할 수 있게 해준다. 평등영향평가는 근거를 수집, 평가, 제시하는 명확하고 구조화된 방법(clear and structured way)이다(Equality and Human Rights Commission 2009, 7). 중요한 것은 평가하면서 데이터를 수집하여야 하고 협의와 개입을

통해 평등영향을 분석하는 것이다. 평가 후에는 행동 플랜(action plan)이 뒤따라와야 한다는 것이다. 많은 기관들이 정책개발이나 리뷰 과정 중에 평등영향평가를 하는 경향이 있는데 그렇게 되면 문제를 발생시키게 되기 때문에 정책결정 전에 평등영향평가를 하는 것이 바람직하다.

런던 플랜에 대한 평가를 보면 통합영향평가(Integrated impact assessment)라는 차원에서 네 가지 영향평가를 하고 있다. 전략적 환경평가(Strategic Environmental Assessment), 평등영향평가(Equality Impact Assessment), 건강영향평가(Health Impact Assessment), 공동체안전영향평가(Community Safety Impact Assessment)이다. 평가는 대체로 24개 목적을 시행하는 것으로 이러한 목적에 대한 평가를 하는 것이다. 아울러 영향의 중요도는 아주 큼(++), 큼(+), 중립(0), 작음(-), 아주 작음(--), 모름(?), 적용 불가(N/A)로 표시된다. 단기적 영향, 중기적 영향, 장기적 영향에 대해 평가하며 직접적 영향인지 간접적 영향을 미치는지, 잠정적인지 항구적 영향을 미치는지 그리고 지방에만 영향을 미치는지, 런던 전체에 영향을 미치는지, 전국적인 영향을 미치는지 아니면 세계적인 영향을 미치는지도 평가한다(Greater London Authority 2017b, 34).

〈표 91〉 평등영향평가표

목표	단기	중기	장기	직접/간접	잠정/항구	지방/광역/런던/지역/글로벌
1. 불평등과 불이익을 줄여 모두가 참여 가능한 공정하고 포괄적인 도시(fair and inclusive city)						
2. 강하고, 탄력적이고, 편견 없는 사회적으로 통합된 공동체 (socially integrated communities)						
3. 런던시민의 정신적 육체적 건강과 웰빙 증진과 런던과 지역 사회 간의 건강불평등 감소						
4. 안전과 보안 및 안전에 대한 인식에 기여						
5. 인구 변화와 주택 수요를 충족시키는 주택의 질과 양 그리고 보유를 제공						
6. 지속 가능한 발전을 위한 토지의 효율적 이용						
7. 동력 운송의 필요를 줄이고 건물과 공간의 적절한 디자인으로 매력적이고 복합사용 지역 창조						
8. 런던과 주위의 모든 사람들을 위한 접근성 극대화						
9. 런던 내외의 연결성(connectivity) 증대와 지속 가능하고 활발한 교통수단에 의한 여정의 비율 증대						
10. 런던을 지식 기반의 주도적 글로벌 도시로 강화 및 모두에게 기회를 제공하는 강하고 다양하며 탄력성 있는 경제구조를 지원						
11. 환경, 사회 및 물리적 인프라가 지속발전에 맞추어 인구와 인구 변화에 순응하면서도 경제적 경쟁력을 지원						
12. 교육 및 기술 제공이 런던의 현재 및 미래 노동시장의 수요를 충족시키고 모든 사람들의 삶의 기회를 증진						
13. 런던의 풍부한 문화적 인프라, 유산, 자연 환경이 모든 런던시민에게 이익이 되면서도 런던의 글로벌 위상을 강화하는 새로운 활동을 제공						
14. 유해한 대기 오염 물질의 배출과 농도를 감소						
15. 런던이 기후 변화와 홍수, 가뭄 및 열 위험 같은 극단적 기상현상에 적응						
16. 온실가스 배출 감축을 2050년까지 제로						
17. 에너지 수요를 관리하고 줄이며 에너지 효율성을 증대						
18. 지속 가능한 상수도, 배수 및 하수도 시스템으로 런던의 수역을 보호						
19. 홍수의 위험을 관리하고 홍수로부터 사람과 재산을 보호						
20. 런던의 자연 자본과 그 서비스와 혜택을 보호, 연결 및 증진						
21. 역사적, 건축학적, 고고학적 문화적 가치를 가진 기존의 역사적인 환경을 보존 및 향상						
22. 런던의 지질 다양성을 보존하고 토양을 개발과 과도사용으로부터 보호						
23. 쓰레기 감소와 높은 재사용 및 재활용						
24. 소음 및 진동 수준을 최소화하고 노출(exposure)의 불평등을 감소						

출처: Greater London Authority(2017b).

## 라. 서울시의회 역할 모델 및 프로그램 제안

서울시의회는 입법기관으로서 행정을 담당하고 있는 서울시와 다르다. 서울시를 견제하고 서울시의 역할에 대한 감시 기능을 할 뿐만 아니라 조례라는 입법기능을 활용하여 역할을 할 수 있다.

우선 세계적으로 불평등과 빈곤의 문제를 접근하고 있는 UNDP의 논리를 살펴보자. 불평등 증가와 높은 불평등 수준은 경제성장을 저해하고 사회단결을 해쳐 정치적 사회적 긴장과 갈등을 증가시키고 불안정을 가져온다. 실업률 증가는 사회불안을 야기 시킨다. 세계적으로 200만 명 이상이 실업 상태이고 2014년 15~24세의 7,400만 명이 일자리를 찾고 있다(UNDP 2016a, 4). 불평등은 영양, 건강, 교육에서 발전을 저해하여 적절한 삶(decent life)을 영유할 수 있는 능력을 저해한다. 높은 불평등은 저소득가구로 하여금 건강을 유지하지 못하게 하여 인적 자본을 축적할 수 없게 되고 교육에 대한 투자가 줄어들어 자녀들은 고등교육을 받기 어렵게 된다. 그러면 노동생산성이 낮아져 저소득층은 더욱 불평등이 악순환되는 것이다. 이렇게 되면 국가적으로도 총체수요를 감소시켜 경제성장을 저해한다(UNDP 2016b, 4). 불평등도 영양, 건강과 교육에서 소외받은 배제된 사람들로 하여금 웰빙을 확보할 수 있는 기회를 박탈하게 된다. 불평등은 다차원적이며 단순히 소득과 부에만 달려있는 것은 아니다(UNDP 2016b, 4). 소외되고 배제된 사람들은 법, 정책 등에서도 차별을 받게 된다. 따라서 절차적 평등을 통한 형식적인 평등을 지지하는 것이 필요하고 기회의 평등과 결과의 평등을 추구하는 본질적 평등(substantive equality)이 필요하다(UNDP 2016b, 5). 특히 UNDP는 사회적 배제를 문제시한다. 사회적 배제가 기회의 불평등과 결과의 불평등을 악화시키는 역할을 한다고 보는 것이다. 사회적 배제는 원주민 소수자, 장애인, 이민자, 내부적 소외자(IDPs: internally displaced persons), 여성, 청년 등이다(UNDP 2016b, 5).

UNDP는 각국의 의원들의 역할이 중요하다고 평가하여 <지속발전 목표를 실행하는 의회의 역할(Parliament's Role in Implementing the Sustainable Development Goals)>을 제시하였다. 각국의 의원들은 2015년 뉴욕에서 열린 유엔지속발전 정상회의(United Nations Sustainable Development Summit)에 참여하여 “2030 아젠더(2030 Agenda)” 를 지지하였다. 의원들이 할 수 있는 역할에 대해 법안의 제출이나 청문회, 감사, 상임위원회 등에서 정부에 관심을 가지도록 하고 문제를 제기하는 것이라고 말하고 있다. 동시에 예결산에서 이러한 문제를 계속 모니터하는 것이다. 아울러 예산 심의 과정에서 이러한 문제를 제기하고 관철시키는 것을 제안하고 있다. 중요한 것은 첫째, 어떤 타깃이 어떤 새로운 법안이나 수정안을 필요로 하는지를 파악하는 것이다. 둘째, 법률 개혁 필요와 수정안을 우선시화하는 것이다. 셋째, 중장기적 입법개혁 아젠다를 통해 입법화를 하는 것이다(UNDP 2017, 29). 또한 의원은 정당의 당원으로서 정치집단이 이러한 불평등과 빈곤의 문제에 관심을 가지도록 하는 것이다(UNDP 2017, 58). 결국 이러한 의회의 역할은 입법, 예산, 감독, 대표로 요약될 수 있다(Inter-Parliamentary Union 2016, 11-12).

OECD의 서울에 대한 평가도 참조할 필요가 있다. 서울시에는 25개 구가 있고 평균 인구 400,000명이라고 보고 OECD는 여러 가지를 권고하였다. 메가시티를 위해서는 서울, 인천, 경기 사이에 공식적인 상호 조정을 더 발전시켜야 한다는 것이다. 경쟁력과 지속발전을 위해서는 지역 정책을 광범하고 통합된 하나의 전략으로 발전시켜야 한다는 의미이다. 서울이라는 상위 지방정부로부터 하위 구정부로 향한 과도한 집중이 야기할 수 있는 지방공공서비스 제공에서 민주적 결손과 비효율을 줄여야 한다고도 평가한다. 결국 분권화를 계속해야 한다는 점을 강조하였다(OECD 2006, 160).

OECD의 지적에 따르면 서울이 부가가치 분야, 제조업 분야에서 희망적인 클러스터를 형성하고 있지만 서울의 문제는 수도권 지역이 저비용 국가에 비해 특히 패션과 의류에서 생산비에서 경쟁력을 잃어가고 있고 출판과 인쇄부문에서는 규모경제가 부족하며 ICT분야에서는 기술 업그레이드와 이노베이션이 부족하다고 지적한다(OECD 2006, 113). 아울러 OECD에 따르면 서울의 경우 교통체증비용이 1999년 4.18조 원에서 2002년 5.31조 원으로 증가하였다. 공공운송부문은 1999년 62.6%에서 60.6%로 약간 감소하였다. 객차(passenger car)는 19.6%에서 26.9%로 증가하였고 서울시를 통과하는 차량의 경우 1996년 69.1%에서 2002년 72.9%로 증가하였다. 1인 승차 차량은 1999년 68.9%에서 2002년 79%로 증가하였다고 평가하였다. 이에 따라 환경문제가 심각해져 이산화탄소의 집중이 OECD 국가 중에서 두 번째로 높다는 것이다. 자동차가 일산화탄소(90.8%), 이산화탄소(79.4%), 미세먼지(66.9%)를 발생시킨다는 점에서 서울의 교통체제 개선을 권고하였다(OECD 2006, 138). 또한 서울시로부터 구로 가는 그랜트가 2조 원(17억 유로)으로 서울시 총 지출의 14%라고 평가하였다. 대부분 공무원 비용에 충당된다고 보았다. 구는 경제발전 영역에서는 상대적으로 거의 지출이 없다고 평가하였다(OECD 2006, 228).

크라크와 무넨(Clark and Moonen 2017, 77-78)에 따르면 서울은 특별재정권을 가지고 있다고 하더라도 중앙집권적인 재정 체제 하에 있다. 재산세가 지방정부의 주요 수입원이다. 서울은 예산 80%가 독립적이지만 국세 수익이 4:1로 지방세를 압도하고 있는데다가 중앙정부가 대부분의 돈을 써야 할 데를 정하고 있다는 것이다. 노령층 증가와 이에 따른 사회서비스와 같은 미래의 도전을 극복하기 위해서는 국가에게 적어도 소득세와 소비세 일부를 시에 이관하도록 하는 것이 필요하다는 것이다. 그러나 이 문제는 국회의 법개정 문제와 연계되어 있어 서울시의회로서는 한계일 수밖에 없다. 국가가 최근의 유럽에서 권력을 분권화(devolution)하는 것처럼 징세권을 광역시에 부여하는 것도 바람직하다. 시의회로서는 세수 확보를 세제개혁으로 요구하든지 아니면 그 대신에 보조금을 유럽 수준으로 요구하는 것도 바람직할 것이다. OECD 자료에 따르면 지방정부의 세수입(tax revenue)이 한국은 총 수입 중 30.1%를 차지하는데 반해 프랑스 48.5%, 스웨덴 53.7%이고 영국 14.3%, 네덜란드 10.3%이다. 일반정부수입의 세수입이 GDP에서 차지하는 비율은 한국이 18.3%인데 반해 프랑스 28.9%, 스웨덴 39.8%이고 영국 26.6%, 네덜란드 22.3%이다. 지방수입 중 세수비중이 낮은 영국은 중앙정부로부터 그랜트로 지방수입의 68.8%를 차지하고, 네덜란드의 경우에도 70.9%에 달한다. 결국 지방세 수입이

낮은 도시는 중앙정부로부터 많은 보조금을 받는데 대신에 중앙정부는 세금을 더 많이 걷는다는 것이다(OECD 2016c, 15-17). 물론 의회가 예산이 제대로 쓰여지고 있는지 감시를 하는 것은 의회의 주요 업무라고 할 수 있다.

이에 반해 시민 참여 등에 대해서는 OECD의 서울시에 대한 평가는 좋은 편이다. 서울시 지도부가 시민들을 시 경영에 참여시키려 하였고 시민단체로 하여금 부정부패 등이 의심되는 문제에 대해 감사의 역할을 할 수 있게 했다는 것을 높이 평가하였다. 높은 인터넷 사용률을 이용하여 OPEN(Online Procedure Enhancement for Civil Applications)을 정착시킨 것도 높이 평가하였다. 아울러 정책결정 과정에서 시민들의 직접 참여를 증가시켰고 사회문제에 대해서는 각 위원회의 여성 비율을 30% 이상으로 했다는 것도 높게 평가하였다(OECD 2006, 198).

이러한 평가를 감안하여 서울시의회가 불평등과 빈곤의 해소에 관심과 지원을 할 필요가 있다. 불평등과 빈곤문제의 해결을 주도하고 주류화시키며 리뷰하는 것이다.

첫째, 서울시의회가 불평등과 빈곤의 문제에 대해 이니시에이터(initiator)가 되기를 제안한다. 이를 위해서는 우선 무엇보다도 불평등과 빈곤에 대해 관심을 가지는 것이 필요하다. 정보와 증거에 기반한 정책을 수립하기 위해서는 가장 선결적인 문제가 통계에 불평등과 빈곤을 추가하여 통계연보 등을 발간하도록 할 필요가 있다. 서울시와 정부에 대해 통계 관련 사항을 제고하도록 요청할 필요가 있다. 한국에서도 최근 소득에 의해 불평등을 산출하기보다는 지출에 의해 산출하려는 움직임이 일고 있다. 소득을 기준으로 불평등을 산출하는 것이 서구 선진국이나 남미 국가들이다. 이에 반해 지출을 근거로 산출하는 국가는 후진국들이다. 소득으로 불평등을 산출하면 불평등이 많은 것처럼 나타나고 지출로 산출하면 불평등이 낮아보이게 된다. 따라서 선진국은 불평등이 높은 것처럼 보이고 후진국은 낮은 것처럼 보인다. 만약 한국이 지출에 의한 불평등을 산출한다면 후진국 체제로 가는 것으로 마치 불평등이 낮아보이게 하려는 의도로 볼 수밖에 없다. 서울시의회는 증거에 기반한 특히 통계를 내는 문제에 관심을 기울여야 한다. 서울시뿐만 아니라 각 구청에서도 불평등이나 빈곤에 대한 통계 수치들을 공식적이고 공개적으로 산출하도록 권고해야 할 것이다. 오래전부터 국제기구들은 다차원적(multidimensional) 차원에서 불평등과 빈곤의 지수를 발표하고 있다. 대표적인 기관은 UNDP이다. 즉, 소득불평등 외에도 인적불평등지수(Coefficient of human inequality), 수명불평등(Inequality in life expectancy), 교육불평등(Inequality in education) 등을 기본 항목으로 하고 있다. 빈곤의 경우에도 다차원적 빈곤지수(Multidimensional poverty index), 다차원 빈곤인구(population in multidimensional poverty), 소득빈곤선 이하 인구(Population living below income poverty line) 등을 통계로 제시하고 있다.

둘째, 서울시의회가 주류화의 당사자(mainstreamer)가 되어야 한다. 불평등과 빈곤문제 그 자체를 해결하려고 한다고 해서 쉽게 해결되는 것이 아니고 다차원적인 접근이 필요하다는 것을 말해주는 것이다. 따라서 가장 효율적인 방법은 런던시에서 하고 있는 주류화(mainstreaming)라고 생각된다. 서울시가 가야할 방향을 특정 주제로 요약하고 그 주제에 대해 각종 보고서와 의안들을 집중시키는 방법이다. 불평등과 빈곤은 세계 어느 나라에서든

당면한 현안으로 자리 잡고 있고 다차원적인 불평등과 빈곤에 관심을 가지기 시작했다. 불평등과 빈곤문제를 해결하지 않으면 더 이상 국가나 도시가 안정적이고 지속적인 발전을 할 수 없다는 인식이 깔려 있기 때문이다. 불평등과 빈곤은 단지 소득만 관계되어 있는 것이 아니고 부와 재산 그리고 각종 도시계획, 교통 등의 문제와 직결되어 있기 때문에 현재까지의 종래 방식대로 보고서나 각종 현안보고는 받으면서도, 이러한 모든 분야에서 불평등과 빈곤의 문제를 얼마나 해소했는지를 계속 모니터링하고 보고서를 제출하도록 하든지 아니면 직접 보고서를 발간하는 것이 필요하다. 그러기 위해서는 서울시의회 스스로 평등이니셔티브를 주장하고 이를 계속 발간물을 통해 정기적으로 알리는 것이다. 사실 서울시는 2012년 서울시민 복지기준이라는 획기적인 제안을 했고 2012년 2월 초안을 마련하기 시작해서 수정안을 거쳐 최종안을 마련한바 있다. 5개 분야 102개 사업을 추진하는 것으로 하고 있다. 연 2회 이행보고와 보고서 발간을 하도록 되어 있다. 그러나 잠시 반짝했을 뿐 2년마다 보고서를 내기로 했지만 지지부진한 형편이다. 서울시민 복지기준이라는 책자는 누구나 참조할 수 있게 되어 있지 않을 뿐만 아니라 일반 대학 도서관에도 찾아볼 수 없을 만큼 지리멸렬하다. 이러한 작업을 대대적으로 선전하는 영국이나 프랑스의 경우와는 완전 상반된다. 런던이나 파리의 경우 불평등과 빈곤의 문제를 우선적으로 고려하고 있다는 점은 시사하는 바가 크다. 서울시의회는 서울시에 대해 견제력을 발휘할 수 있기 때문에 이러한 문제를 계속 제기하여야 한다. 게다가 다른 국가의 메트로폴리탄의 경우 시의회가 입법권을 행사하지 못하는 경우가 많은 데 반해 서울시의회는 조례라는 입법권을 행사할 수 있어 국가나 다른 도시에 앞서 이러한 문제를 직시하고 입법을 통해 오히려 무관심한 국가와 중앙정부를 견인해야 할 것이다.

셋째, 서울시의회가 코디네이터(co-ordinator)가 되는 것을 제안한다. 서울시는 기본적으로 지방자치단체로서 중앙정부나 구청 등의 중간에 위치해 있다. 정치적으로도 국회와 구의회에서 중간역할을 할 수 있다. 서울시의원 개인적으로는 각 지역구를 대표하며 국회의원, 다른 시의원, 구의원 등과 지역의 현안과 문제를 항상 접하게 되어 있다. 정치적으로는 각 정당에 속해 정당의 강령을 실현시키는 역할을 하고 있다. 따라서 불평등과 빈곤의 문제를 정치적인 아젠다로 부각시키고 이를 해결하는데 중요한 역할을 할 수 있다. 특히 시의회가 대민 직접 접촉을 통해 역할을 할 수 있는 여지가 많이 있다. 이르기 위해서는 불평등과 빈곤문제에 대해 계속 리뷰어(reviewer) 역할을 충실히 할 필요가 있다. 예를 들어, 위에서 서울시민 복지기준에 대해 언급했지만 이러한 서울시의 정책에 대해 매년 꾸준히 시의회의 차원에서 연차보고서를 발간할 필요가 있다. 서울시민 복지기준이 발표되면 거기에 따른 법적 조치도 고려하여 조례 등을 성안할 필요가 있다.

넷째, 복지전달체계에 주의를 기울여야 한다. 트라베스(Travers 2006, 409-410)는 1950년대와 1970년대에는 큰 지방정부가 공공재와 서비스를 효율적으로 더 잘 전달할 수 있었다고 평가한다. 작은 도시의 경우 서비스를 비경제적으로 전달할 수밖에 없다는 것이다. 메트로폴리탄 정부가 빈부격차 지역 간 재분배를 촉진할 수 있다는 것이다. 메트로폴리탄이 경제사회적 현실을

더 잘 직시할 수 있다는 것이다. 메트로폴리탄 정부가 파편화되어 있는 이전의 시정부 체제에 해결책이 될 수 있다. 아울러 국제적인 경쟁력을 가질 수 있다(Travers 2006, 409-410). 물론 이러한 논지에 반대하는 사람들도 있다. 메트로폴리탄 정부는 지역정부에 위협이 된다고 지적한다. 즉, 런던의 경제가 하향을 멈추고 성장을 시작했던 때가 1986~2000년 사이이며 이때는 메트로폴리탄 정부가 없었을 때라고 비판하는 것이다. 작은 시정부일수록 상위정부와 계약을 통해 규모경제의 이점을 살릴 수 있다는 것이다. 경제전략과 도시경쟁력을 감안한다 하더라도 경제적으로 너무 큰 도시는 정치행정 단위로서는 바람직하지 않다는 것이다. 많은 부처(multi-agency) 거버넌스가 바람직하고 전통적인 메트로폴리탄 정부는 바람직하지 않다는 것이다(Travers 2006, 410-411).

다섯째, 규정상 또는 형식적으로 특정 단위의 정부가 담당하도록 되어 있다고 해서 적극적인 정책이나 행동을 회피하는 것은 바람직하지 않다. 장기 돌봄의 경우 형식적인 책임 단위와는 다르게 다른 단위나 정부가 공공 펀드에 대한 정책결정을 할 수도 있다는 점을 염두에 두어야 한다. 유럽국가의 경우 장기 돌봄에서 체코, 프랑스, 헝가리, 이탈리아, 포르투갈, 슬로베니아, 스페인, 스웨덴, 스위스 등에서 다르게 나타난다.

〈표 92〉 유럽국가에서의 장기 돌봄에 대한 형식적 책임과 정책결정

국가	장기 돌봄에 대한 형식적 책임			장기 돌봄 공공지원 정책결정		
	주요 정부	정부와 가족	주요 가족	주요 정부	정부와 가족	주요 가족
네덜란드	○			○		
오스트리아		○			○	
벨기에		○			○	
체코		○		○		
덴마크	○				○	
에스토니아			○		○	
프랑스		○				○
독일		○			○	
헝가리			○	○		
이탈리아			○	○		
폴란드			○	○		
포르투갈			○	○		
슬로베니아			○		○	
스페인			○	○		
스웨덴	○		○	○		
스위스						○

출처: Verbeek-Oudijk, Woittiez, Eggink and Putma(2014).

그러나 여전히 딜레마는 남는다. OECD는 도시화되면서 경쟁력을 유지해야 하는 도시의 여섯 가지 딜레마에 대해 이야기하고 있다. 서울시의회도 이러한 딜레마를 고려해야 할 것이다. 첫째, 긍정적 또는 부정적 파급효과를 미칠 것이냐의 문제이다. 도시화가 성장을 가져오고 성장이 도시화를 촉진시키느냐의 문제인데 도시화와 1인당 소득 간에 인과관계가



명확하지 않다는 점이다. 둘째 딜레마는 시장맥락에서 어떤 공공전략 비전을 세울 것이냐의 문제이다. 전략적 비전은 기본적으로 경쟁력을 추구하는 것인데 위험이 있을 수 있다는 점이다. 셋째 딜레마는 경제적 다이내미즘을 추구할거나 아니면 살기 좋은 도시로 만들거나의 문제이다. 경제적 성공을 이룬다고 해서 좋은 도시 살기 좋은 도시가 되는 것은 아니라는 점이다. 넷째 딜레마는 적절한 규모냐 아니면 시민에게 가까워질 것이냐의 문제이다. OECD 국가들의 메트로폴리탄 거버넌스는 다양한데 가장 선진적인 도시들은 제한적인 자율권만 주어졌다는 것이다. 다섯째 딜레마는 메트로폴리탄 지역이냐 아니면 중앙정부냐의 문제이다. OECD 국가들의 경우 지역 주도하에 이루어지는 개혁은 거의 없다는 점이다. 마지막 여섯 번째 딜레마는 사영영역의 공공영역 참여를 허용할 것이냐의 문제이다. 사적 영역이 메트로폴리탄 거버넌스에 개입하게 되면 기회도 있지만 위험도 있다는 것이다. 일곱 번째 딜레마는 불평등한 부담이냐 아니면 보조금을 왜곡시킬 것이냐의 문제이다. 평등화 계획(equalisation scheme)은 도시스프롤 현상과 소득양극화 현상의 문제를 해결하는 방법으로 사용되지만 메트로폴리탄의 경우 높은 노동비용, 높은 토지비용 등의 문제가 있으며 높은 과세능력을 가진 도시가 더 많은 평균화 이전을 받을 수 있다는 점에서 역효과를 가져올 수 있다는 우려이다(OECD 2006, 17-27).

소득불평등과 빈곤 해소를 위해 하지 말아야 할 금기시되는 것들도 있다. 기본적으로 메트로폴리탄 정부가 분리차별(segregation)을 줄이고 사회적 포용(social inclusion)을 더 할 수 있다. 메트로폴리탄 거버넌스가 행정적 과편화의 비용을 감소시키고 생산성을 증대시킬 수 있다. 지방정부의 숫자를 두 배로 늘리면 생산성을 6% 감소시키지만 메트로폴리탄 정부는 분리차별을 줄여 이러한 감소를 반절로 줄일 수 있다는 것이다(OECD 2016a, 104). 그러나 시의 포용적 성장을 추구하면서도 주거소유 지원을 하게 되면 도시 확대(sprawling)를 가져오고 노동유동성을 저해한다고 권장하지 않는다. 사회임대주택(social rental housing)은 시에 불균형적 재정적 부담을 부과한다고 권고되지 않는다. 포용적 획정정책(inclusionary zoning policies)도 도시 배제(urban exclusion)를 가져온다고 권고되지 않는다(OECD 2016a, 122-126).

## 2. 서울시의회 역할 강화를 위한 조례(안) 마련

### 가. 법적 제도적 개선 방안 제시

중요한 것은 법제적이고 제도적인 것으로 표현되어야 하기 때문에 이러한 문제를 해결할 수 있는 조례(안)을 제시하고 검토한다. 조례안의 제안 이유와 제안 내용을 서술한다.

#### 제안 이유

서울시의회는 서울시민이 평등한 삶을 유지할 수 있도록 하기 위한 여러 조치들을 할 수 있다. 기존의 조례를 개정하는 방법이 있을 수 있고 아니면 새로운 조례를 발의할 수도 있다. 현재의 조례 중 다차원적인 차원에서 불평등과 빈곤을 다룰 수 있는 조례는 서울특별시 시민의 균형 잡힌 삶의 질 향상 및 격차 해소에 관한 조례라고 판단된다. 그러나 새로운 발의를 통해 소득불평등과 빈곤의 문제를 다루는 것도 필요하다고 여겨진다.

#### 제안의 내용

다른 국가의 대도시들에서 채택되고 있는 여러 방안을 참조하고 현재 서울시에서 시행하고 있는 조례 등을 기본으로 하고 법률 및 다른 법안들을 참조하여 새로운 조례(안)을 만든다.

첫째, 기존의 조례 및 법률안을 참조한다. 서울특별시 시민이 균형 잡힌 삶의 질 향상 및 격차해소에 관한 조례는 복지, 건강, 주거, 교육, 소득 보장에 관한 정책의 수립과 이행에 관련되어 다차원적 접근을 하고 있다. 서울특별시 사회적경제 기본조례는 서울특별시의 사회적경제 활성화와 지속가능한 사회적경제 생태계 구축을 중점으로 하고 있다. 서울특별시 생활임금조례는 근로자의 생활안정과 교육, 문화, 주거 등 각 분야에서의 실질적인 삶의 질 향상에 기여라는 목적을 정하고 있다. 서울특별시 저소득주민의 생활안정 지원에 관한 조례는 저소득 주민의 생활안정을 위한 지원에 역점을 두고 있다. 서울특별시 경제민주화 기본조례는 지역경제, 지역산업, 중소기업 등의 육성 및 지원 등을 통해 경제적 약자를 보호하고 경제주체 간의 조화를 통하여 균형 있는 지역발전을 도모하는 것을 목적으로 하고 있다. 이러한 조례들이 기본적으로 역할을 하기 때문에 이들 조례들의 역할도 강조한다. 단, 이들 조례들에서 부족하다고 판단되는 환경, 지속발전 등도 고려한다. 본 연구가 착안했던 방향과 가장 근접한 조례가 서울특별시 시민이 균형 잡힌 삶의 질 향상 및 격차 해소에 관한 조례이다.

둘째, 런던시의 <모두를 위한 평등한 삶의 기회>에서 기본적으로 논의되는 내용을 참조한다. 이 운동은 기본적으로 목적을 명확히 하고 있다. 런던이 많은 것을 제공해주고 살고 일하는 장소로 다이내믹한 세계도시라는 점을 부각시키고 있다. 최고의 환경 수준, 삶의 질을 이룩하여 도시의 다양한 공동체 특히 취약 소외계층이 런던의 성공으로부터 혜택을 보도록 한다.

모든 런던사람들에게 런던광역시의 서비스에 접근할 수 있도록 한다. 시민의 삶의 질에 실질적 변화를 가져오기 위해서 사회문제를 고려하는 사업을 지원한다. 런던광역시, 런던의회, 공사 자발집단부문이 불평등을 효율적으로 차단할 수 있도록 협력한다. 다양한 시장, 노동력, 공급자가 발전할 수 있도록 지원한다. 모든 런던의 공동체와 소통하고 협력하여 런던시민의 다양한 필요에 대응한다. 지역, 국가, 국제 차원에서 평등과 다양성에 대한 논의에 영향을 미칠 방법을 모색한다. 이러한 목표 하에 원칙을 정하고 있다. 주류화 과정(process of mainstreaming)을 사용한다. 증거와 필요에 기초한 접근 방법(evidence and needs based approach)을 채택한다. 전략, 정책, 프로그램이 평등에 미치는 효과를 평가(assess)하고 모니터(monitor)한다. 평등한 삶의 기회를 달성하기 위한 모든 정보는 투명하게 공개하며 출간한다. 지역, 범 런던, 국가조직 차원에서 새로운 행동 양태를 조직화한다. 새로운 평등 조처를 위해 런던의 이해당사자(stakeholders)와 협의와 참여를 하도록 한다. 이러한 런던의 방식을 차용하는 것도 바람직하다.

셋째, 위원회제도를 기본으로 한다. 서울특별시 경제민주화 기본조례의 경우 경제민주화위원회는 위원장 2명, 부위원장 1명을 포함한 20명 이내의 위원으로 구성하고 위원장은 행정1부시장과 공무원이 아닌 위원 중 호선으로 선출된 자가 공동위원장이 되며 부위원장은 경제진흥본부장이 된다. 회의는 반기 1회를 원칙으로 하고 있다. 서울특별시 사회경제적 기본 조례의 경우 사회적경제위원회를 둘 수 있으며 위원장 1명을 포함한 20명 이내의 위원으로 구성한다. 위원장은 행정1부시장과 위촉직 위원 중에서 호선하는 자가 되고 부위원장은 경제진흥본부장이 된다. 위원의 임기는 2년으로 하고 있다. 서울시 생활임금 조례의 경우 생활임금위원회를 설치하게 되어 있고 위원장 1명, 부위원장 1명을 포함한 5명 이상 11명 이하의 위원으로 구성하게 되어 있고 위원장의 자격은 특별한 규정이 없다. 서울특별시 시민의 균형 잡힌 삶의 질 향상 및 격차해소에 관한 조례는 시민 삶의 질 향상위원회를 두고 위원장 1명, 부위원장 2명을 포함한 15명 이상 30명 이하의 위원으로 구성하도록 되어 있다. 위원장은 민간위원장을 선출하는 것을 원칙으로 하고 있다. 위촉 위원은 시의원, 자치구 부구청장 등이다. 서울특별시 저소득주민의 생활안정 지원에 관한 조례에서는 희망온돌 시민기획위원회를 둘 수 있다고 규정하고 있다. 이 위원회는 위원장 1명, 부위원장 1명을 포함한 30명 이내의 위원으로 구성하도록 하고 있다. 본 연구진이 제시하는 평등위원회는 위원장 2명, 부위원장 2명을 포함한 12명 이상 20명 이하의 인원으로 구성한다.

넷째, 앞서 지적했던 조례들에서 의무적으로 위원회를 설치해야 하는 것은 경제민주화위원회, 생활임금위원회, 시민 삶의 질 향상위원회인데 반해 임의적으로 설치를 안 할 수도 있는 위원회는 사회적경제위원회, 희망온돌 시민기획위원회이다. 위원회 구성과 관련하여 시장이 위원장이 되는 위원회는 하나도 없고 행정부시장이나 위촉직, 민간인인 경우 각각 1개씩이다. 시의원이 위원으로 참여하게 되어 있는 위원회는 경제민주화위원회(재정경제 분야에서 서울특별시의회 의원으로 활동하였거나 활동하고 있는 자로서 시의회의 추천을 받은 의원), 사회적경제위원회(서울특별시의회 의원), 생활임금위원회(서울특별시의회 의원 2명), 시민

삶의 질 향상위원회(시의회 의장이 추천하는 소관상임위원회의 시의원)이다. 시장이나 부시장이 위원장으로 참여하지 않는 위원회는 힘이 약할 수밖에 없고 시의회 의원들이 참여하지 않으면 추진력을 받기 어려운 것이 현실이다. 시민 삶의 질 향상위원회의 경우 민간인을 위원장으로 선출하게 함으로써 거버넌스 차원에서 시민의 참여를 확대할 수 있다는 의미를 가지지만 유명무실해 질 수도 있는 우려도 있다. 따라서 이 조례에서 제안하는 위원회는 시장과 서울시의회 의장이 공동위원장으로 제1공동위원장, 제2공동위원장이 되고 각각 부위원장을 추천하는 것이다. 그렇게 함으로써 위원회가 실질적으로 작동할 수 있다고 생각된다.

다섯째, 앞서 지적했듯이 평등영향평가(Equality Impact Assessments)를 하도록 평등영향평가제를 도입한다. 흔히 사업이나 프로젝트를 시행할 때 환경영향평가(Environmental Impact Assessments)를 하듯이 사업이나 프로젝트가 평등에 미치는 영향을 평가하는 평등영향평가제를 도입한다. 물론 환경영향평가나 지속성평가(Sustainability Appraisals)를 할 때 평등에 미치는 영향을 일부로서 할 수 있지만 평등영향평가는 목표 집단 특히 저소득층, 사회소수자 등이 정해져 있고 이들 집단에 사업이나 정책이 영향을 얼마나 미치는지를 평가하는 것이다. 아울러 전통적인 불평등집단뿐만 아니라 가구의 빈곤이나 여행자집단에 미치는 영향으로 사회적 포용 문제를 확대할 수도 있다(Mayor of London 2007, 20). 이러한 평등영향평가는 알려진 의도되지 않고 정당화할 수 없는 부정적 영향을 최소화하고 긍정적 영향을 최대화시키기 위한 것이다. 아울러 수요를 이해하여 겹을 메꿔주고 증거를 통해 무엇이 일어날 수 있을지를 예측하게 해주는 것이다(Mayor of London 2007, 21).

여섯째, 긴급복지의 경우 신속하게 대처할 수 있도록 서울시 하부기관이나 정책결정 담당자들의 자율권과 재량권을 높여주기 위한 것이다. 지난번 세 모녀 사건 등에서 긴급복지에 대한 책임소재 문제로 신속성이 떨어졌던 경험을 되풀이 하지 않기 위해 담당자들이 위기 상황이나 재난 상황을 맞이할 경우 신속하게 결정을 내리고 지원을 할 수 있도록 조례로서 제도화시키는 것이다. 국가 긴급복지와 서울형 긴급복지 간의 대상과 기준 및 지원 수준에 대한 차이가 있지만 긴급복지의 경우 담당자들의 결정을 존중하여 공무원들의 적극성을 유도할 필요가 있다.

## 나. 서울시 불평등 및 빈곤 관련 서울시의회 조례(안) 제안

### 서울시민의 평등 기본 조례(안)

#### 제1장 총칙

**제1조(목적)** 이 조례는 서울시민의 불평등과 빈곤을 해소하여 서울시민의 삶의 질을 높여 평등하고 풍요로운 삶을 영유할 수 있도록 하는 것을 목적으로 한다. 복지, 건강, 주거, 교육에서 기회의 평등을 보장하고 균형 잡힌 삶의 질 향상을 추구하여 서울시민 개개인이 평등한 삶을 영위할 수 있도록 한다. 저소득층 등 사회의 취약계층이 굶주림과 가난에서 탈피할 수 있도록 하는 것을 목적으로 한다.

**제2조(정의)** ① “평등”은 성별, 종교, 신념, 언어, 종족, 문화 등의 이유로 차별받지 않고 평등한 삶을 영유할 수 있는 권리를 말한다. 복지, 건강, 주거, 교육 등에서 차별받지 않고 배제당하지 않는 권리이며 기회의 평등을 보장하는 것이다.

② “평등영향평가”는 시의 사업이나 정책이 평등을 촉진 또는 훼손하는지 또는 관계가 없는지 여부와 그 정도를 평가하는 것을 말한다.

③ “긴급복지”는 긴급복지지원법 상의 “생계곤란 등의 위기 상황에 처하여 도움이 필요한 사람을 신속하게 지원” 하는 것을 말한다.

**제3조(기본 이념)** ① 서울시민은 성별, 종교, 신념, 언어, 종족, 문화 등의 이유로 차별받지 않고 평등한 삶을 영유할 수 있는 권리를 가진다.

② 서울시민은 복지, 건강, 주거, 교육에서 차별받지 않고 배제당하지 않는 권리를 가진다.

③ 서울시민은 복지, 건강, 주거, 교육에서 기회의 평등을 보장받는다.

④ 서울시민은 남녀 간의 기회의 평등을 보장받으며 공공의 업무에서 성적 차별과 희롱을 받지 않는다.

**제4조(기본 원칙)** ① 시의 복지, 건강, 주거, 교육, 소득 보장에 관한 정책은 소득불평등이나 부의 불평등 해소를 지향한다.

② 시의 복지, 건강, 주거, 교육, 소득 보장에 관한 정책은 지역 간 격차 해소를 지향한다.

③ 시의 복지, 건강, 주거, 교육, 소득 보장에 관한 정책은 저소득층 등 취약계층의 빈곤 탈피를 지향한다.

④ 시의 복지, 건강, 주거, 교육, 소득 보장에 관한 정책은 성별, 종교, 신념, 언어, 종족, 문화 등의 이유로 차별받지 않고 배제되지 않으며 기회의 평등을 보장한다.

**제5조(다른 조례와의 관계)** 평등과 관련된 사항은 다른 조례에서 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 조례에서 정하는 바에 따른다.

**제6조(시장의 책무)** ① 서울특별시(이하 “시장” 이라 한다)은 이 조례의 이념과 기본원칙을 실현하기 위해 시의 정책과 시책을 수립하여야 한다.

② 시장은 이 조례에 대한 시민의 관심과 이해를 증진시키며 자치구뿐만 아니라 다른 광역자치단체 및 중앙정부와 긴밀히 협력하여야 한다.

③ 시장은 이 조례에 필요한 사업을 시행하며 시행에 필요한 재원을 확보하도록 노력하여야 한다.

## 제2장 불평등과 빈곤의 해소

**제7조(기본 계획의 수립)** ① 시장은 불평등과 빈곤 해소를 위해 복지, 건강, 주거, 교육, 소득 보장의 분야에서 중장기 기본 계획을 수립하고 목표를 설정하여야 한다.

② 기본 계획은 3년마다 발표하며 매년 연말에 계획에 따른 보고서를 출간하여야 한다.

③ 제2항의 보고서에는 시의 불평등, 빈곤, 복지, 삶의 질, 건강 등 지표들을 국제기구나 단체 또는 다른 도시나 국가들이 통상적으로 보고하는 지표들을 참조하여 보고서에 첨부하여야 한다.

**제8조(평등영향평가)** ① 시장은 시가 예정하거나 시행하는 대규모 및 중소규모 사업이 불평등과 빈곤에 미치는 영향을 평가하는 평등영향평가를 사전에 시행하여야 한다.

② 제1항의 평등영향평가 항목은 사회의 각종 아동, 청년, 노인, 장애인, 저소득층, 노숙자, 여성, 다문화가족 등 소수집단, 소외집단, 저소득층 등에 미치는 영향을 평가한다.

③ 제1항의 평등영향평가 대상인 사업은 복지, 건강, 주거, 교육, 소득 보장 등 서울시가 시행하는 모든 사업으로 한다.

④ 제1항의 평등영향평가는 시의회에 보고되고 공표되어야 한다.

⑤ 제1항에 따른 평등영향평가는 환경영향평가나 지속성평가 또는 다른 영향평가의 일부로서 공표될 수도 있다.

## 제3장 평등위원회

**제9조(평등위원회 설치 및 기능)** ① 시장은 이 조례를 시행하기 위해 평등위원회를 둔다.

② 위원회는 각 호의 사항을 심의한다.

1. 기본 계획의 수립 및 시행에 관한 사항
2. 평등영향평가에 관한 사항

3. 불평등과 빈곤을 개선하기 위해 시장이 심의를 요청한 사항
4. 각종 불평등과 빈곤, 복지 등에 관한 지표 개발에 관한 사항
5. 기본 계획 및 평등영향평가에 관한 조사와 감사에 관한 사항

**제10조(위원회의 구성)** ① 위원회는 공동위원장 2명과 부위원장 2명을 포함한 12명 이상 20명 이하의 위원으로 구성한다.

② 위원장은 2명으로 하되 제1공동위원장 1명은 시장 또는 부시장으로 하며, 제2공동위원장 1명은 서울시의회 의장이나 서울시의회 의장이 지명한 서울시 의원으로 한다. 부위원장 2명은 서울시의회 의원으로 하되 부위원장 1인은 시장이 추천한 서울시 공무원, 다른 1인은 서울시의회 의장이 추천한 시의회 의원으로 한다.

③ 위원은 다음 각 호의 자 중에서 공동위원장이 협의를 통해 임명 또는 위촉한다.

1. 서울시의회 의원
2. 서울특별시 조례에 의한 위원회에서 위원으로 활동하고 있는 민간위원
3. 민간단체 또는 관련 단체에 종사하고 있는 자

**제11조(위원장 등의 직무)** ① 위원장은 위원회를 대표하며 위원회의 업무를 총괄한다.

② 부위원장은 위원장을 보좌하며 위원장이 부득이한 사정으로 직무를 수행할 수 없을 때에 그 직무를 대행한다.

**제12조(위원의 임기)** ① 위원의 임기는 2년이며 1회에 한하여 연임할 수 있다. 위원의 사임 등으로 인하여 새로 위촉되는 위원의 임기는 전임위원 임기의 남은 기간으로 한다.

**제13조(위원의 해촉)** 시장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 임기 중이라도 위원을 해촉할 수 있다.

1. 위원이 임기 중 사임의사를 표시한 경우
2. 위원이 금고 이상의 형의 선고를 받은 경우
3. 위원이 사망·질병 또는 그 밖의 사유로 임무를 수행하기 어려운 경우
4. 위원회의 활동에 장기간 출석하지 아니한 경우
5. 그 밖에 품위손상 등 직무를 수행하는 데 부적합하다고 인정되는 경우

**제14조(위원회의 회의)** ① 위원장은 위원회의 회의를 소집하고 그 의장이 된다.

② 회의는 3개월 1회를 원칙으로 한다. 단, 위원장이 필요하다고 판단할 때에는 임시회의를 소집할 수 있다.

③ 회의는 재적위원 과반수의 출석으로 개의하고 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.

④ 위원장은 관계부서 공무원, 관련 전문가 또는 이해관계자 등을 참석하게 하여 의견

을 들을 수 있다.

⑤ 회의는 공개를 원칙으로 하며 특별한 경우 위원장은 비공개로 할 수 있다.

#### 제4장 재정 및 보고

**제15조(재정 지원 등)** ① 시장은 불평등과 빈곤 해소를 위한 사업 추진에 필요한 경우 특별회계 등을 설치하여 자치구 및 법인·단체에게 예산의 범위에서 비용을 지원할 수 있다.

② 제1항에 따른 재정 지원은 지역 간 격차 해소를 위해 별도의 기준에 따라 배분 및 집행할 수 있다.

**제16조(결과의 공표)** 시장은 불평등 및 빈곤 해소에 관한 실태조사 결과 및 주요 지표를 공표하여야 한다.

**제17조(의회보고)** 시장은 기본 계획 및 각종 불평등 및 빈곤 관련 지표들을 서울특별시의회에 제출·보고하여야 한다.

**제18조(협력체계의 구축)** ① 시장은 불평등과 빈곤 해소를 위하여 중앙정부 및 자치구, 법인·단체 등과 긴밀히 협력하여야 하며 필요한 경우 협약을 체결할 수 있다.

② 시장은 불평등과 빈곤 해소에 협력하기 위해 자치구, 법인·단체에게 차등적 재정 지원을 실시할 수 있다.

**제19조(긴급복지 지원체계 수립)** ① 시장은 긴급복지 대상자 발굴 지원, 전달체계 등에 관한 계획을 수립하여야 한다.

② 시장은 긴급복지 지원의 필요성이 발생한 경우 신속하고 실질적인 예산 집행이 이루어지도록 하여야 한다.

③ 시장은 긴급복지 지원의 필요성이 발생한 경우 당해 하부기관 또는 정책결정 담당자의 자율권과 재량권을 보장한다.

④ 시장은 긴급복지가 발생한 경우 사전 또는 사후에 평등위원회에 보고하여야 한다.

#### 부칙

**제1조(시행일)** 이 조례는 공포한 날부터 시행한다.



## VI. 결론

이코노미스트지의 EIU의 도시평가에 의하면 세계 70개 도시 중 삶의 질, 녹색 공간, 자연자산, 문화자산, 연결성, 고립, 공해 등에서 좋은 도시로 파리 4위, 스톡홀름 6위, 런던 12위, 서울 20위였다(Economist Intelligence Unit 2012, 11). 서울시의회는 서울을 더욱 발전시키고 살기 좋은 도시로 만들기 위해서는 불평등과 빈곤을 해소하는 것이 요구된다.

서울시의회는 기본적으로 도시정책 수립에서 반응적이고 치유적인 방법에 몰입하지 않아야 한다. OECD가 권고하듯 과거에는 대부분의 도시들의 도시정책이 반응적이고 치유적이었으며 다이내믹하지 못했다. 도시 문제들이 국가정책에서 더욱 가시화되어야 하고 우선권이 주어져야 한다. 또한 새로운 정책들이 국가, 광역, 기초 단위에서 제안되는 것이 필요하고 각 단위들은 협력적으로 문제를 해결하여 시너지 효과를 내야 한다(OECD 2006, 27). 불평등과 빈곤의 문제가 최근 이슈화되고 이를 해결하지 않고서는 한국과 같은 중진국 국가가 선진국에 진입하기 어려워질 뿐만 아니라 사회문제로 부각되어 정치적 안정을 해치고 결국 더욱 삶을 힘들게 할 수도 있다. 국가가 불평등과 빈곤문제에 관심을 가지지 않는다면 그리고 우선적으로 해결하지 않는다면 서울시가 앞장서서 오히려 국가를 선도하여 이끌고 나갈 수 있다. 서울시의회는 비록 지방의회이기는 하지만 조례 등 입법권한을 행사할 수 있고 정책 입안을 할 수 있어 한국의 중추적인 역할을 하는 서울시로 하여금 시의회가 제시한 정책을 실행하도록 할 수 있기 때문에 소득불평등과 빈곤문제 해결에 리더적인 역할을 할 수 있다.

불평등과 빈곤문제는 하루아침에 해결될 문제가 아니다. 그렇다고 해결 불가능한 문제도 아니다. 경제가 성장하고 발전하면 오히려 불평등과 빈곤이 더욱 심화될 가능성도 있는 것이다. 경쟁을 추구하는 시장적인 환경에서 비시장적인 공공정책을 수행하는 것은 쉬운 일이 아니다. 특히 국가와는 달리 도시는 자본의 영향을 많이 받을 수 있고 발전을 위해서는 불평등이 증가해도 더욱 더 경제를 발전시키기 위해 그리고 자본을 끌어들이기 위해 불평등 문제를 도외시할 가능성도 있다. 그러나 최근 세계 각국의 도시들이 불평등과 빈곤문제 해결에 사활을 걸고 있다. 불평등과 빈곤문제의 해결 없이는 경제가 더욱 발전하기 어려운 한계에 도달한 것이다. 특히 경제가 발전한 선진국일수록 불평등과 빈곤에 더욱 관심을 가지게 된 이유이다. “가난은 나라님도 구제하기 어렵다”는 말이 있지만 이제는 상황이 달라졌다. 서울시의회는 앞을 내다보는 안목을 가지고 불평등과 빈곤을 해결해 나가야 한다. 시장이 불평등을 증가시키지만 세제나 이전 등을 통해 재분배율을 높여 불평등을 완화시킬 수 있는 것이다.

서울시의회에 필요한 것은 불평등과 빈곤에 관련된 각종의 정책이나 조례들을 기본법 차원에서 하나로 묶어줄 필요가 있다. 국회 차원에서는 경제민주화기본법 등이 의원 발의로 제출되기도 했지만 아직 계류 중이다. 비록 이러한 기본법들이 통과되지 못하고 있지만 조례로서도 충분히 기본법적인 효과를 가져올 수 있다고 보인다. 국가 차원에서는 경제민주화가 제도화되지 못한데 반해 서울시는 서울특별시 경제민주화 기본조례를 이미 입법화시킨바

있다. 따라서 서울시의회가 국가보다 더 개혁적이고 새로운 접근 방법을 실험하는 것도 바람직할 것이다. 과거에서부터 정착된 최저임금제나 생활임금제가 있지만 한 차원을 뛰어넘어 최근 다시 화두가 되어 있는 기본임금을 실험하는 것도 유익할 것이다. 유럽이나 각국에서 실험하고 있다는 점에서 새로운 방법들을 과감하게 실험할 필요가 있다. 역사적으로 보면 어떤 제도의 신설이 논의되기 시작하면 얼마 안가 정착되는 것이 보통이라고 할 수 있다. 게다가 복지 지원의 경우 많은 행정비용이 수반되지만 기본임금은 이러한 비용을 줄일 수 있고 앞으로 진행될 4차 산업혁명 시대에 적절한 제도로 정착될 여지가 많다.

서울시의회는 다른 국가들의 대도시 의회에 비하면 막강한 권한을 가지고 있다. 영국 런던이나 프랑스 파리 등에서는 최근에야 시장의 직선제를 도입하고 시장에게 많은 권한을 부여하고 있는 추세이다. 한국은 이미 오래전에 시장을 직선에 의해 선출하였고 구의회도 직선으로 뽑게 됨으로써 시의회나 구의회는 다른 도시들에 비해 상대적으로 막강한 권한을 가지고 있다고 보아야 할 것이다. 아울러 다른 대도시 의회들은 입법권을 가지기 못한데 반해 서울시의회는 이미 입법권이 정착되어 있다고 볼 수 있다. 비록 세금징수 권한은 가지지 못했지만 제한적이거나 재정에 관한 권한 등을 가지고 있기 때문에 크라크와 무넌이 권고하듯 서울시가 조세권 등을 국가로부터 분권화의 차원에서 이관 받는다면 서울의 발전도 기하고 동시에 국가에 비해 대민접촉 가능성이 높아 불평등과 빈곤문제를 해결하는데 큰 기여를 할 수 있을 것이다.

아울러 서울시의회에 “주류화” 방법을 제안하고자 한다. 예산 등 모든 것은 그대로 유지하되 불평등과 빈곤 해소라는 목표를 정하고 각 부문의 예산들이 불평등과 빈곤에 얼마나 영향을 미쳤고 어떤 효과를 가져왔는지 집중화시키는 것이 필요하다. 불평등과 빈곤은 다차원적이어서 교통, 교육 등 모든 문제와 결부되어 있기 때문에 주류화 방법이 가능하다고 본다. 무엇보다도 “증거에 기반한” 정책이 수립될 수 있도록 하여야 한다. 이르기 위해서는 계속 모니터링하고 현황과 문제점 그리고 효과를 계속 출간물 형태로 발간할 필요가 있다. 물론 시의회가 소득불평등 해소와 빈곤 탈피를 위해 의회과정에서 많은 체크 또는 비토 포인트가 존재하기 때문에 이러한 체크 포인트를 이용해 시정부에 정책 입안이나 집행을 요구할 수도 있을 것이다. 감사 등의 통제권도 발휘하여 불평등과 빈곤 해소에 서울시의회가 앞장서야 한다. 서울시는 다른 외국 도시에 비해 입법권을 행사할 수 있어 조례를 만드는 것이 효과적일 수 있다. 법을 입안하면 법이 집행되는지를 계속 모니터링하는 리뷰(review)의 역할이 필요하다. 그러기 위해서는 의회 스스로 매년 불평등과 빈곤에 대한 보고서를 채택하는 것이 요구된다. 그러나 무엇보다도 중요한 것은 시의회 그리고 의원들이 불평등과 빈곤문제에 관심을 가져야 하는 것이 가장 중요하다.

## <참고문헌>

- 강남구. 2015. 『2015 강남구 사회조사 보고서』. 서울: 강남구.
- 강동구. 2015. 『2015 강동구 사회조사 보고서』. 서울: 강동구.
- 강상규·이양호. 2015. 『불평등 해소와 빈곤 퇴치를 위한 국회의 역할』. 2015년도 국회사무처 연구용역보고서.
- 강서구. 2013. 『2013 강서구 사회조사 보고서』. 서울: 강서구.
- 국회예산정책처. 2017. 『2017년도 예산안 거시·총량 분석』. 서울: 국회예산정책처.
- 금천구. 2012. 『제1회 금천구 사회조사 보고서』. 서울: 금천구.
- 김경혜·장동열. 2016. 『2015년 서울복지실태조사 심층분석 리포트』. 서울: 서울연구원
- 김교성. 2010. “서울시 가구 빈곤의 원인에 관한 다층분석.” 『한국사회정책』 17(1): 215-240.
- 김준현·김경혜·오현주. 2011. 『서울시 복지영향사전평가제도 도입에 관한 연구』. 서울연구원 정책과제연구보고서. <http://www.dbpia.co.kr/Article/NODE02038782>.
- 김준현·오현주. 2011. “복지영향사전평가에 관한 연구: 서울시정을 중심으로.” 『사회서비스 연구』 2(2): 61-103.
- 김태형·권세원·이윤진. 2012. “서울시민의 개인 및 지역 효과에 의한 건강불평등.” 『서울도시연구』 13(3): 15-35.
- 도봉구. 2016. 『2016 도봉구 사회조사 보고서』. 서울: 도봉구.
- 마포구. 2015. 『2015 마포구 사회조사 보고서』. 서울: 마포구.
- 민병익. 2014. “지방의회 조례안 처리 소요시간과 영향요인.” 『지방정부연구』 17(4): 335-361.
- 박순종·박노수. 2014. “지방의회 의원 보좌관제도의 차등적 도입에 관한 연구.” 『도시행정학보』 27(3): 61-89.
- 박순종·최병대. 2014. “지방의회의 조례안 처리 소요시간에 관한 실증분석: 서울시의회를 중심으로.” 『한국지방자치학회보』 26(3): 127-152.
- 박순종·최병대. 2016. “정책의 법제화 소요기간 영향요인 분석: 지방정부의 조례안 발의 이후 정치적 과정을 중심으로.” 『한국행정학보』 50(4): 355-387.
- 박윤희. 2011. “지방의회의 조례 분석을 통한 입법내용에 관한 연구: 서울시의회 소관 조례를 중심으로.” 『사회과학논집』 42(1): 85-104.
- 변재욱·김일중·최봉제. 2013. “소득불평등과 범죄발생에 관한 실증분석: 지니 및 퍼센타일 지수를 중심으로.” 『형사정책연구』 24(4): 329-366.
- 소순창·이진. 2011. “광역 및 기초자치단체간 조례의 중복성: 서울시의회와 강남·강북구의회 간 관계를 중심으로.” 『한국지방자치학회보』 23(1), 27-49.
- 이은영. 2016. “보건·복지분야 조례 입법에 영향을 미치는 요인: 제6·7·8대 서울시의회 보건·복지분야 조례안을 중심으로.” 『지방정부연구』 20(3): 89-109.

- 서대문구. 2016. 『2016 서대문구 사회지표조사 보고서』. 서울: 서대문구.
- 서울시 복지본부. 2017. 『주요현안업무보고』. 제276회 임시회 보건복지위원회 보고자료. 서울시 제공자료.
- 서울시 시민건강국. 2017. 『2017 주요업무보고』. 제274회 정례회 보건복지위원회 보고자료. <http://www.smc.seoul.kr/board/BoardList.do?pageIndex=3&menuId=001007003&boardTypeId=98&searchSelect=&nPageSize=&boardId=&keyWord=&boardText2=#null>(검색일: 2017.10.1.)
- 서울특별시. 2015. 『제55회 서울통계연보 2015』. 서울: 서울특별시.
- 서울특별시. 2016. 『제56회 서울통계연보 2016』. 서울: 서울특별시.
- 서울특별시. 2017. 『2107 달라지는 서울생활』. 서울: 서울특별시.
- 서울특별시 고시 제2017-330호.
- 서인석·우창빈·기영화. 2016. “지니계수를 활용한 지역의 행복불평등 수준 분석: 서울시 25개 자치구 행복불평등지수 산출.” 『지방행정연구』 30(1): 109-137.
- 성동구. 2017. 『아이도 어른도 행복한 찾동이야기』. 서울: 성동구청.
- 성북구. 2016. 『2016 성북구 사회지표조사 보고서』. 서울: 성북구.
- 이양호. 2013. 『불평등과 빈곤』. 서울: 여성신문사.
- 종로구. 2012. 『2012 성북구 사회조사 및 사회지표』. 서울: 종로구.
- 최봉·정연철. 2016. 『생활임금제 시행성과 모니터링』. 서울연구원 2016-PR-40.
- 한재명·김성수. 2016. 『복지사업 확대에 따른 지방재정 현안과 개선과제』. 서울: 국회예산정책처.
- 행정안전부. 2017. 『2017 지방세통계연감』. 서울: 행정안전부.
- Ahrend, R., C. Gamper and A. Schumann. 2014. “The OECD Metropolitan Governance Survey: A Quantitative Description of Governance Structures in large Urban Agglomerations.” *OECD Regional Development Working Papers*, 2014/04, Paris, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/5jz43zldh08p-en>.
- Birchfield, Vicki L. 2008. *Income Inequality in Capitalist Democracies: the Interplay of Values and Institutions*. Pennsylvania: Pennsylvania State University Press.
- Bonny, Yves and Nicoletta Bosco. 2002. “Income support measures for the poor in European cities.” In Chiara Saraceno, ed., *Social Assistance Dynamics in Europe: National and Local Poverty Regimes*, pp.81-125. Bristol: The Policy Press.
- CEMR. 2016. *Local and Regional Governments in Europe: Structures and Competences in Europe*. Brussels: CCRE-CEMR.
- Clegg, Daniel. 2016. “Combating Poverty Through ‘Active Inclusion’ ? The European and National Contexts.” In Håkan Johansson and Alexandru Panican, eds., *Combating*

- Poverty in Local Welfare Systems*, pp.77-104. London: Palgrave Macmillan.
- City of Stockholm. 2016. *The City of Stockholm's Annual Report 2016*. <http://international.stockholm.se/governance/>.
- Chernick, Howard and Andrew Reschovsky. 2006. "Local Public Finance: Issues for Metropolitan Regions." In OECD, *Competitive Cities in the Global Economy*, pp.415-432. OECD Territorial Reviews.
- Clark, Greg and Tim Moonen. 2017. *World Cities and Nation States*. London: John Wiley & Sons.
- Conseil de Paris. 2016. "2016 V 2 G Voeu relatif à la lutte contre le non-recours au RSA." Délibération affichée à l'Hôtel de Ville et transmise au représentant de l'Etat.
- Copus, Colin, Mark Roberts and Rachel Wall. 2017. *Local Government in England: Centralisation, Autonomy and Control*. London: Palgrave Macmillan.
- Couzigou, Irène. 2013. "France – Territorial decentralisation in France: Towards autonomy and democracy." In Carlo Panara and Michael R. Varney, eds., *Local Government in Europe: The 'Fourth Level' in the EU Multi-Layered System of Governance*, pp.73-96. Abingdon: Routledge.
- DCLG(Department for Communities and Local Government). 2011. *A plain English guide to the Localism Act*. London: Crown.
- EC and UN-Habitat. 2016. *State of the European Cities 2016: Cities Leading the Way to a Better Future*. New York: United Nations Human Settlements Programme. <http://ec.europa.eu/cities-report>.
- Economist Intelligence Unit. 2012. *Best cities ranking and report: A special report from the Economist Intelligence Unit*. London: Economist Intelligence Unit.
- Equality and Human Rights Commission. 2009. *Equality Impact Assessment Guidance: A Step-by-step Guide to Integrating Equality Impact Assessment into Policymaking and Review*. Manchester: Equality and Human Rights Commission Helpline. [www.equalityhumanrights.com](http://www.equalityhumanrights.com).
- Eurofound. 2017. *Statutory minimum wages in the EU 2017*. Dublin. [www.eurofound.europa.eu](http://www.eurofound.europa.eu).
- European Union. 2016. *Urban Europe Statistics, Towns and Suburbs 2016*. Luxembourg: Publications office of the European Union.
- European Union. 2017. *Smarter, greener, more inclusive? Indicators to support the Europe 2020 Strategy*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2017. doi:10.2785/760192 KS-EZ-17-001-EN-N.
- Florida, Richard. 2015a. "Economic Segregation and Inequality in Europe's Cities." <https://www.citylab.com/life/2015/11/economic-segregation-and-inequality-in-europes-cities/415920/>(검색일: 2017.10.1.)

- Florida, Richard. 2015b. “Inequality and the Growth of Cities.” <https://www.citylab.com/life/2015/01/inequality-and-the-growth-of-cities/384571/>(검색일: 2017.10.1.)
- Florida, Richard. 2017. “The Great Minimum Wage Debate.” <https://www.citylab.com/equity/2017/07/the-great-minimum-wage-debate/534336/>(검색일: 2017.10.1.)
- Goudswaard, Kees and Koen Caminada. 2010. “The Redistributive Effect of Public and Private Social Programmes: A Cross-Country Empirical Analysis.” *International Social Security Review* 63(1): 1-19.
- Grant, Ursula. 2010. “Spatial inequality and urban poverty traps.” ODI(Overseas Development Institute) Working Paper 326/ CPRC(Chronic Poverty Research Centre) Working Paper 166. <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/5502.pdf>.
- Greater London Authority. 2017a. *Annual Equality Report London Assembly Contribution 2016-17*. London: Greater London Authority. [www.london.gov.uk](http://www.london.gov.uk).
- Greater London Authority. 2017b. *London Plan Integrated Impact Assessment*. London: ARUP.
- Inter-Parliamentary Union. 2016. *Parliaments and the Sustainable Development Goals: a Self-assessment Toolkit*. [www.undp.org](http://www.undp.org).
- Johansson, Håkan and Alexandru Panican. 2016. “A Move Towards the Local? The Relevance of a Local Welfare System Approach.” In Håkan Johansson and Alexandru Panican, eds., *Combating Poverty in Local Welfare Systems*, pp.1-28. London: Palgrave Macmillan.
- Johansson, Håkan, Alexandru Panican, Anna Angelin & Max Koch. 2013. *Combating poverty in Europe: Multi-level, Multi-dimensional and Multi-stakeholder Models in Local Active Inclusion Policies*. COPE(Combating Poverty In Europe) Report.
- Johansson, Håkan and Bjørn Hvinden. 2016. “Concluding Remarks: Exploring the Consequences of Scale and Place for Local Active Inclusion Strategies.” In Håkan Johansson and Alexandru Panican, eds., *Combating Poverty in Local Welfare Systems*, pp.261-275. London: Palgrave Macmillan.
- Johansson, Håkan and Max Koch. 2016. “Conceptualising Local Welfare Systems: Exploring the Role of Actors and Governance Arrangements.” In Håkan Johansson and Alexandru Panican, eds., *Combating Poverty in Local Welfare Systems*, pp.53-76. London: Palgrave Macmillan.
- Justspace. 2016. *Towards a Community-Led Plan for London Ideas for Discussion and Debate*. London: Just Space. [JustSpace.org.uk](http://JustSpace.org.uk).
- Karlsson, David. “Who do the local councillors of Europe represent?” In Bjørn Egner,

- David Sweeting, and Pieter-Jan Klok, eds., *Local Councillors in Europe*, pp.97-119. Wiesbaden: Springer VS.
- Konczal, Mike. 2014. "Economists agree: Raising the minimum wage reduces poverty." [https://www.washingtonpost.com/news/wonk/wp/2014/01/04/economists-agree-raising-the-minimum-wage-reduces-poverty/?utm\\_term=.4a78df29e06e](https://www.washingtonpost.com/news/wonk/wp/2014/01/04/economists-agree-raising-the-minimum-wage-reduces-poverty/?utm_term=.4a78df29e06e)(검색일: 2017.10.1.).
- Kuronen, Marjo and Pascal Caillaud. 2015. "Vertical Governance, National Regulation and Autonomy of Local Policy Making." Dagmar Kutsar and Marjo Kuronen, eds., *Local Welfare Policy Making in European Cities*, pp.71-85. New York: Springer.
- Lidström, Anders. 2017. "The Equal Metropolis? Can Social Policies Counteract Diversity in Swedish Metropolitan Settings?" In Jefferey M. Sellers et.al., eds., *Inequality and Governance in the Metropolis: Place Equality Regimes and Fiscal Choices in Eleven Counties*, pp.237-252. London: Palgrave Macmillan.
- London Assembly. 2015. *Annual Report 2014-15*. London: Greater London Authority. [www.london.gov.uk](http://www.london.gov.uk).
- London Assembly. 2016. *Annual Report 2015-16*. London: Greater London Authority. [www.london.gov.uk](http://www.london.gov.uk).
- London Assembly. 2017. *Annual Report 2016-17*. London: Greater London Authority. [www.london.gov.uk](http://www.london.gov.uk).
- London Assembly Economy Committee. 2015. *A Mayoral Manifesto for the Digital Economy*. London: Greater London Authority. [www.london.gov.uk](http://www.london.gov.uk).
- London Assembly Economy Committee. 2016. *The Hourglass Economy: An analysis of London's Labour Market*. London: Greater London Authority. [www.london.gov.uk](http://www.london.gov.uk).
- London Assembly Health Committee. 2015a. *Access to Health Services for Deaf People*. London: Greater London Authority. [www.london.gov.uk](http://www.london.gov.uk).
- London Assembly Health Committee. 2015b. *Healthy Minds, Healthy Londoners: Improving Access to Mental Health Services for London's Young and Black, Asian and Minority Ethnic Population*. London: Greater London Authority. [www.london.gov.uk](http://www.london.gov.uk).
- London Assembly Housing Committee. 2015. *First Steps on the Ladder? An Appraisal of Shared Ownership in London*. London: Greater London Authority. [www.london.gov.uk](http://www.london.gov.uk).
- London Assembly Transport Committee. 2015. *Devolving Rail Services to London: Towards a South London Metro*. London: Greater London Authority. [www.london.gov.uk](http://www.london.gov.uk).
- London Assembly Transport Committee. 2016. *Leading the way: Travelling with a Sensory impairment in London*. London: Greater London Authority. [www.london.gov.uk](http://www.london.gov.uk).
- Mairie de Paris. 2015. *Pacte Parisien de Lutte contre la Grande Exclusion*. Paris: Toute l'Info.

- Mayor of London. 2007. *Planning for Equality and Diversity in London: Supplementary Planning Guidance to the London Plan*. London: Greater London Authority. [www.london.gov.uk](http://www.london.gov.uk).
- Mayor of London. 2009. *Equal Life Chances for All*. London: Greater London Authority. [www.london.gov.uk](http://www.london.gov.uk).
- Mayor of London. 2010. *The Mayor's Annual Equalities Report 2008/09*. London: Greater London Authority. [www.london.gov.uk](http://www.london.gov.uk).
- Mayor of London. 2011. *The Mayor of London's Annual Equality Report 2009-10*. London: Greater London Authority. [www.london.gov.uk](http://www.london.gov.uk).
- Mayor of London. 2011. *The Mayor of London's Annual Equality Report 2010-11*. London: Greater London Authority. [www.london.gov.uk](http://www.london.gov.uk).
- Mayor of London. 2012a. *Mayor's Annual Equalities Report 2010/11*. London: Greater London Authority. [www.london.gov.uk](http://www.london.gov.uk).
- Mayor of London. 2012b. *The Mayor of London's Annual Equality Report 2011-12*. London: Greater London Authority. [www.london.gov.uk](http://www.london.gov.uk).
- Mayor of London. 2013. *The Mayor of London's Annual Equality Report 2012-13*. London: Greater London Authority. [www.london.gov.uk](http://www.london.gov.uk).
- Mayor of London. 2014a. *The Mayor of London's Annual Equality Report 2013-14*. London: Greater London Authority. [www.london.gov.uk](http://www.london.gov.uk).
- Mayor of London. 2014b. *London Planning Statement: Supplementary Planning guidance*. London: Greater London Authority. [www.london.gov.uk](http://www.london.gov.uk).
- Mayor of London. 2015. *The Mayor of London's Annual Equality Report 2014-15*. London: Greater London Authority. [www.london.gov.uk](http://www.london.gov.uk).
- Mayor of London. 2016. *The Mayor of London's Annual Equality Report 2015-16*. London: Greater London Authority. [www.london.gov.uk](http://www.london.gov.uk).
- Misra, Tanvi. 2015. "A Plan to Drastically Reduce New York's Poverty." <https://www.citylab.com/equity/2015/03/a-plan-to-dramatically-reduce-new-yorks-poverty/387361/>(검색일 2017.10.1.).
- Musterd, Sako, Szymon Marcińczak, Maarten van Ham and Tiit Tammaru. 2015. *Socio-Economic Segregation in European Capital Cities: Increasing Separation between Poor and Rich*. Institute for the Study of Labor(IZA) Discussion Paper No. 9603.
- O'Sullivan, Feargus. 2016. "London's Housing Crisis and the Inequality Chasm." <https://www.citylab.com/equity/2016/04/london-housing-crisis-inequality/476694/>(검색일: 2017.10.1.)
- OECD. 2006. *Competitive Cities in the Global Economy*. OECD Territorial Reviews.
- OECD. 2015. *Governing the City*. Paris: OECD Publishing.



- <http://dx.doi.org/10.1787/9789264226500-en>.
- OECD. 2016a. *Making Cities Work for All: Data and Actions for Inclusive Growth*. Paris: OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264263260-en>.
- OECD. 2016b. *OECD Regions at a Glance 2016*. Paris: OECD Publishing. [http://dx.doi.org/10.1787/reg\\_glance-2016-en](http://dx.doi.org/10.1787/reg_glance-2016-en).
- OECD. 2016c. *Subnational Governments in OECD Countries Key Data(Brochure)*. Paris: OECD.
- OECD. 2017. *Policy Coherence for Sustainable Development 2017: Eradicating Poverty and Promoting Prosperity*. Paris: OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264272576-en>.
- OECD/UCLG. 2016. *Subnational Governments around the World: Structure and Finance*, OECD.
- Palma, José Gabriel. 2014. “Has the Income Share of the Middle and Upper-middle Been Stable around the ‘50/50 Rule’ , or Has it Converged towards that Level? The ‘Palma Ratio’ Revisited.” *Development and Change* 45(6): 1416-1448.
- Parijs, Philippe van and Yannick Vanderborght. 2017. *Basic Income: A Radical Proposal for a Free Society and a Sane Economy*. Cambridge: Harvard University Press.
- Pastor, Manuel. 2006. “Cohesion and Competitiveness: Business Leadership for Regional Growth and Social Equity.” In OECD, *OECD Territorial Reviews Competitive Cities in the Global Economy*,” pp.393-406. 397-398. Paris: OECD Publishing.
- Persson, Vilhelm. 2013. “Sweden – Local government in Sweden: Flexibility and independence in a unitary state.” In Carlo Panara and Michael R. Varney, eds., *Local Government in Europe: The ‘Fourth Level’ in the EU Multi-Layered System of Governance*, pp.305-329. Abingdon: Routledge.
- Pereira, Richard, ed. 2017. *Financing Basic Income: Addressing the Cost Objection*. Cham: Palgrave Macmillan.
- Pyper, Doug. 2017. The Public Sector Equality Duty and Equality Impact Assessments. *Briefing Paper* No.06591. [www.parliament.uk/commons-library](http://www.parliament.uk/commons-library).
- Rainwater, Brooks. 2017. “How Cities Can Rebuild the Social Safety Net.” <https://www.citylab.com/equity/2017/08/how-cities-can-rebuild-the-social-safety-net/537018/>(검색일 2017.10.1.).
- Ranci, Costanzo, Taco Brandsen, and Stefania Sabatinelli. 2014. “New Social Risks and the Role of Local Welfare: An Introduction.” In Costanzo Ranci, Taco Brandsen and Stefania Sabatinelli, eds., *Social Vulnerability in European Cities: The Role of Local Welfare in Times of Crisis*, pp.3-30. London: Palgrave Macmillan.
- Ravallion, Martin. 2007. “Inequality is bad for the poor.” In Stephen P. Jenkins and John Micklewright, eds., *Inequality and Poverty Re-examined*, pp.37-61. Oxford: Oxford University

- Press.
- Razin, Eran. 2013. "Councillors and their parties." In Björn Egner, David Sweeting, and Pieter-Jan Klok, eds., *Local Councillors in Europe*, pp.51-62. Wiesbaden: Springer VS.
- Rehm, Miriam and Toralf Pusch. 2017. "German Minimum Wage – Not Just The Money." <https://www.socialeurope.eu/german-minimum-wage-not-just-money>(검색일: 2017.10.1.).
- Ryšavy, Daň. 2013. "European mayors and councillors: Similarities and differences." In Björn Egner, David Sweeting, and Pieter-Jan Klok, eds., *Local Councillors in Europe*, pp.161-180. Wiesbaden: Springer VS.
- Saraceno, Chiara. 2002. "Introduction: exploring social assistance dynamics." In Chiara Saraceno, ed, *Social Assistance Dynamics in Europe: National and Local Poverty Regimes*, pp.1-34. Bristol: The Policy Press.
- Scarpa, Simone. 2016. "The Local Welfare System as a Scale Question." In Håkan Johansson and Alexandru Panican, eds., *Combating Poverty in Local Welfare Systems*, pp.29-51. London: Palgrave Macmillan.
- Schragger, Richard. 2016. *City power: Urban Governance in a Global Age*. New York: Oxford University Press.
- Scott, Leanne. 2002. "A poverty Indicator System for Local Government." *Development Southern Africa* 19(4): 483-501.
- Sheahen, Allan. 2012. *Basic Income Guarantee: Your Right to Economic Security*. New York: Palgrave Macmillan.
- Smoke, Paul. 2015. "Rethinking Decentralization: Assessing Challenges to a Popular Public Sector Reform." *Public Administration and Development* 35(2): 97-112. DOI:10.1002/pad.1703.
- Teles, Filipe. 2016. *Local Governance and Inter-municipal Cooperation*. New York: Palgrave Macmillan.
- Travers, Tony. 2006. "Governance for Metropolitan Sustainability." in OECD, *OECD Territorial Reviews Competitive Cities in the Global Economy*," pp.407-414. Paris: OECD Publishing.
- UCLG(United Cities and Local Governments). 2012. "Who can address Urban Inequality? The Often Forgotten Roles of Local Government." *Addressing Inequalities: The Heart of the Post-2015 Development Agenda and the Future We Want for All*. Global Thematic Consultation.
- UCLG(United Cities and Local Governments). 2016. *Social Cohesion and Intercultural and Inter-Religious Dialogue: The Role of Local Authorities in Public Policies for the Social Inclusion of Migrants*. Lisbon: Mediterranean City-to-City Migration Project.
- UCLG(United Cities and Local Governments). 2017. *Co-creating the Urban Future*. Barcelona: UCLG.

- UNDP. 2016a. *UNDP Support to the Implementation of Sustainable Development Goal 1: Poverty Reduction*. www.undp.org.
- UNDP. 2016b. *UNDP Support to the Implementation of Sustainable Development Goal 10: Reducing Inequality within and among Countries*. www.undp.org.
- UNDP. 2017. *Parliament's Role in Implementing the Sustainable Goals*. www.undp.org.
- UN-Habitat. 2013. *State of the World's Cities 2012/2013: Prosperity of Cities*. New York: United Nations Human Settlements Programme. www.unhabitat.org.
- UN-Habitat. 2016. *Urbanization and Development: Emerging Futures, World Cities Report 2016*. UN Human Settlements Programme. www.unhabitat.org.
- Varney, Michael. 2013. "United Kingdom – Local government in England: Localism delivered?" In Carlo Panara and Michael R. Varney, eds., *Local Government in Europe: The 'Fourth Level' in the EU Multi-Layered System of Governance*, pp.330-368. Abingdon: Routledge.
- Verbeek-Oudijk, Debbie, Isolde Woittiez, Evelien Eggink and Lisa Putman. 2014. *Who Cares in Europe? A Comparison of Long-term Care for the over-50s in Sixteen European Countries*. Hague: Netherlands Institute for Social Research.
- World Bank. 2016. *Poverty and Shared Prosperity 2016: Taking on Inequality*. Washington, DC: World Bank. doi:10.1596/978-1-4648-0958-3.

## 부록

### 〈부록 1〉 광역의 불평등과 빈곤

광역(region)	지니 (세후, 가분 소득)	지니 (세전)	가 분 소 S80/S20 quintile ratio	빈 곤 율(세 후, 빈 곤 선 60%)	빈 곤 율(세 전, 빈 곤 선 60%)	빈 곤 율(세 후, 빈 곤 선 50%)	빈 곤 율(세 전, 빈 곤 선 50%)	재 분 배 율 (%)
오스트레일리아 AUS	0.337	0.483	2.660	0.205	0.304	0.128	0.264	30.2
AU1: New South Wales	0.348	0.502	2.710	0.216	0.321	0.133	0.282	30.7
AU2: Victoria	0.319	0.461	2.630	0.204	0.299	0.131	0.257	30.8
AU3: Queensland	0.332	0.483	2.670	0.215	0.325	0.133	0.277	31.3
AU4: South Australia	0.299	0.468	2.450	0.215	0.342	0.135	0.305	36.1
AU5: Western Australia	0.373	0.483	2.680	0.158	0.219	0.104	0.191	22.8
AU6: Tasmania	0.291	0.495	2.420	0.270	0.409	0.159	0.360	41.2
AU7: Northern Territory(NT)	0.273	0.346	2.280	0.113	0.147	0.068	0.127	21.1
AU8: Aus. Capit. Territory(ACT)	0.278	0.354	2.410	0.092	0.130	0.058	0.109	21.5
오스트리아 AUT	0.279	0.494	4.276	0.150	0.357	0.093	0.318	43.5
AT11: Burgenland (AT)	0.229	0.489	2.983	0.078	0.375	0.040	0.345	53.2
AT12: Lower Austria	0.259	0.475	3.802	0.118	0.326	0.064	0.291	45.5
AT13: Vienna	0.337	0.570	5.682	0.239	0.457	0.159	0.405	40.9
AT21: Carinthia	0.268	0.494	4.122	0.152	0.377	0.107	0.346	45.7
AT22: Styria	0.259	0.479	3.834	0.141	0.361	0.076	0.320	45.9
AT31: Upper Austria	0.244	0.443	3.545	0.114	0.294	0.065	0.264	44.9
AT32: Salzburg	0.295	0.504	4.378	0.128	0.323	0.074	0.297	41.5
AT33: Tyrol	0.283	0.464	4.233	0.134	0.318	0.090	0.270	39.0
AT34: Vorarlberg	0.276	0.464	4.251	0.166	0.332	0.116	0.304	40.5
벨기에 BEL	0.268	0.492	3.997	0.179	0.365	0.100	0.336	45.5
BE1: Brussels Capital Region	0.358	0.594	5.843	0.331	0.477	0.220	0.433	39.7
BE2: Flemish Region	0.248	0.457	3.634	0.130	0.321	0.067	0.297	45.7
BE3: Wallonia	0.261	0.514	3.825	0.217	0.406	0.119	0.374	49.2
캐나다 CAN	0.322	0.440	2.660	0.201	0.306	0.126	0.257	26.8
CA10: Newfoundland/Labrador	0.306	0.459	2.560	0.200	0.342	0.121	0.295	33.3
CA11: Prince Edward Island	0.287	0.432	2.420	0.248	0.372	0.144	0.317	33.6
CA12: Nova Scotia	0.303	0.433	2.370	0.220	0.325	0.142	0.273	30.0
CA13: New Brunswick	0.285	0.431	2.330	0.228	0.367	0.133	0.313	33.9
CA24: Quebec	0.290	0.445	2.350	0.223	0.365	0.130	0.312	34.8
CA35: Ontario	0.331	0.447	2.780	0.214	0.305	0.135	0.258	26.0
CA46: Manitoba	0.298	0.410	2.410	0.220	0.302	0.137	0.245	27.3
CA47: Saskatchewan	0.308	0.417	2.570	0.177	0.272	0.113	0.231	26.1
CA48: Alberta	0.320	0.400	2.470	0.103	0.182	0.072	0.140	20.0
CA59: British Columbia	0.323	0.423	2.750	0.205	0.302	0.138	0.252	23.6
칠레 CHL	0.465	0.498	10.633	0.238	0.246	0.168	0.185	6.6
CL01: Tarapacá	0.430	0.455	9.417	0.174	0.172	0.117	0.127	5.5
CL02: Antofagasta	0.428	0.448	9.844	0.129	0.123	0.087	0.080	4.5
CL03: Atacama	0.391	0.424	8.698	0.159	0.171	0.105	0.125	7.8
CL04: Coquimbo	0.400	0.440	8.533	0.254	0.267	0.179	0.202	9.1

CL05: Valparaíso	0.436	0.470	10.083	0.239	0.255	0.175	0.185	7.2
CL06: O'Higgins	0.393	0.428	9.171	0.246	0.248	0.168	0.180	8.2
CL07: Maule	0.409	0.450	8.848	0.331	0.343	0.225	0.253	9.1
CL08: Bío-Bío	0.412	0.455	8.935	0.327	0.343	0.241	0.270	9.5
CL09: Araucanía	0.449	0.503	10.167	0.381	0.415	0.288	0.339	10.7
CL10: Los Lagos	0.441	0.492	9.810	0.312	0.339	0.215	0.259	10.4
CL11: Aysén	0.439	0.477	10.293	0.183	0.205	0.119	0.147	8.0
CL12: Magallanes y Antártica	0.423	0.443	11.125	0.151	0.148	0.108	0.119	4.5
CL13: Santiago Metropolitan	0.484	0.508	11.460	0.178	0.176	0.120	0.128	4.7
CL14: Los Rios	0.440	0.494	9.614	0.348	0.375	0.259	0.300	10.9
CL15: Arica Y Parinacota	0.403	0.432	8.485	0.282	0.282	0.204	0.214	6.7
체코 CZE: Czech Republic	0.262	0.462	3.728	0.117	0.325	0.060	0.287	43.3
CZ01: Prague	0.300	0.458	4.300	0.070	0.239	0.034	0.218	34.5
CZ02: Central Bohemian Region	0.249	0.415	3.416	0.076	0.253	0.036	0.229	40.0
CZ03: Southwest	0.240	0.432	3.346	0.112	0.300	0.055	0.273	44.4
CZ04: Northwest	0.266	0.509	3.871	0.159	0.409	0.113	0.375	47.7
CZ05: Northeast	0.237	0.442	3.306	0.115	0.337	0.046	0.277	46.4
CZ06: Southeast	0.249	0.449	3.457	0.096	0.314	0.041	0.272	44.5
CZ07: Central Moravia	0.256	0.465	3.601	0.134	0.343	0.066	0.308	44.9
CZ08: Moravia-Silesia	0.247	0.483	3.567	0.189	0.413	0.108	0.367	48.9
덴마크 DNK	0.254	0.442	3.580	0.120	0.273	0.054	0.249	42.5
DK01: Capital (DK)	0.283	0.455	4.156	0.123	0.252	0.062	0.227	37.8
DK02: Zealand	0.234	0.429	3.238	0.106	0.274	0.041	0.250	45.5
DK03: Southern Denmark	0.237	0.439	3.272	0.122	0.294	0.050	0.270	46.0
DK04: Central Jutland	0.242	0.427	3.394	0.119	0.272	0.053	0.248	43.3
DK05: Northern Jutland	0.235	0.432	3.280	0.130	0.292	0.057	0.268	45.6
핀란드 FIN: Finland	0.257	0.495	3.700	0.142	0.366	0.068	0.332	48.1
FI19: Western Finland	0.251	0.495	3.600	0.157	0.387	0.081	0.341	49.3
FI1C: Southern Finland	0.242	0.511	3.400	0.142	0.399	0.056	0.369	52.6
FI1D: Eastern/Northern Finland	0.243	0.502	3.500	0.172	0.415	0.089	0.379	51.6
프랑스 FRA	0.302	0.505	4.447	0.144	0.398	0.079	0.349	40.2
FR10: Ile de France	0.343	0.504	5.364	0.124	0.316	0.069	0.272	31.9
FR21: Champagne-Ardenne	0.282	0.491	4.217	0.145	0.417	0.078	0.368	42.6
FR22: Picardy	0.269	0.478	4.078	0.159	0.408	0.075	0.359	43.7
FR23: Upper Normandy	0.253	0.465	3.948	0.124	0.396	0.059	0.351	45.6
FR24: Centre (FR)	0.258	0.470	3.928	0.106	0.395	0.058	0.352	45.1
FR25: Lower Normandy	0.268	0.504	3.918	0.144	0.437	0.076	0.401	46.8
FR26: Burgundy	0.311	0.535	3.908	0.168	0.456	0.089	0.401	41.9
FR30: Nord-Pas-de-Calais	0.296	0.524	4.217	0.194	0.454	0.108	0.406	43.5
FR41: Lorraine	0.269	0.480	4.078	0.145	0.399	0.084	0.351	44.0
FR42: Alsace	0.317	0.515	4.267	0.124	0.346	0.074	0.314	38.4
FR43: Franche-Comté	0.259	0.477	3.918	0.140	0.409	0.067	0.362	45.7
FR51: Pays de la Loire	0.272	0.482	3.789	0.136	0.408	0.075	0.351	43.6
FR52: Brittany	0.270	0.477	3.829	0.111	0.385	0.061	0.331	43.4
FR53: Poitou-Charentes	0.263	0.479	4.008	0.142	0.428	0.071	0.375	45.1
FR61: Aquitaine	0.281	0.498	4.148	0.134	0.402	0.072	0.360	43.6
FR62: Midi-Pyrénées	0.272	0.470	4.317	0.144	0.382	0.085	0.340	42.1
FR63: Limousin	0.272	0.513	4.028	0.178	0.472	0.082	0.415	47.0
FR71: Rhône-Alpes	0.288	0.473	4.397	0.137	0.385	0.073	0.329	39.1
FR72: Auvergne	0.308	0.528	4.008	0.150	0.422	0.071	0.375	41.7
FR81: Languedoc-Roussillon	0.302	0.543	4.487	0.211	0.505	0.128	0.440	44.4

FR82: Prov.-Alpes-Côte d'Azur	0.304	0.518	4.676	0.172	0.449	0.094	0.393	41.3
FR83: Corsica	0.347	0.610	4.746	0.208	0.531	0.119	0.471	43.1
독일 DEU	0.292	0.479	4.394	0.153	0.361	0.090	0.328	39.0
DE1: Baden-Württemberg	0.280	0.449	4.079	0.104	0.297	0.057	0.265	37.6
DE2: Bavaria	0.294	0.451	4.525	0.130	0.304	0.075	0.269	34.8
DE3: Berlin	0.288	0.527	4.269	0.216	0.473	0.133	0.440	45.4
DE4: Brandenburg	0.281	0.523	4.157	0.220	0.453	0.152	0.425	46.3
DE7: Hesse	0.317	0.482	4.908	0.130	0.317	0.086	0.285	34.2
DE8: Mecklenburg-Vorpommern	0.260	0.504	3.781	0.242	0.493	0.158	0.461	48.4
DE9: Lower Saxony	0.274	0.476	3.952	0.156	0.369	0.071	0.341	42.4
DEA: North Rhine-Westphalia	0.300	0.477	4.551	0.147	0.356	0.090	0.321	37.1
DEB: Rhineland-Palatinate	0.286	0.455	4.136	0.146	0.348	0.087	0.312	37.1
DED: Saxony	0.236	0.462	3.408	0.173	0.396	0.102	0.363	48.9
DEE: Saxony-Anhalt	0.271	0.544	4.202	0.234	0.510	0.172	0.479	50.2
DEF: Schleswig-Holstein	0.273	0.488	3.813	0.171	0.380	0.079	0.343	44.1
DEG: Thuringia	0.273	0.514	4.091	0.247	0.472	0.155	0.423	46.9
그리스 GRC	0.343	0.566	6.317	0.207	0.416	0.151	0.373	39.4
GR1: Northern Greece	0.326	0.545	5.854	0.238	0.445	0.178	0.401	40.2
GR2: Central Greece	0.312	0.574	5.585	0.240	0.515	0.177	0.456	45.6
GR3: Athens	0.355	0.560	6.463	0.153	0.339	0.111	0.306	36.6
GR4: Aegean Islands and Crete	0.325	0.523	5.586	0.239	0.404	0.164	0.364	37.9
헝가리 HUN	0.278	0.508	4.109	0.144	0.394	0.081	0.349	45.3
HU1: Central Hungary	0.286	0.510	4.269	0.119	0.359	0.058	0.317	43.9
HU2: Transdanubia	0.265	0.484	3.881	0.117	0.367	0.067	0.335	45.2
HU3: Great Plain and North	0.267	0.509	3.895	0.186	0.442	0.109	0.384	47.5
이스라엘 ISR	0.365	0.455	7.389	0.251	0.291	0.186	0.239	19.8
IL01: Jerusalem District	0.426	0.522	9.105	0.472	0.510	0.381	0.419	18.4
IL02: Northern District	0.377	0.478	7.636	0.356	0.386	0.279	0.323	21.1
IL03: Haifa District	0.352	0.441	7.088	0.240	0.286	0.164	0.235	20.2
IL04: Central District	0.319	0.406	5.725	0.151	0.178	0.097	0.147	21.4
IL05: Tel Aviv District	0.345	0.440	6.575	0.148	0.216	0.107	0.171	21.6
IL06: Southern District	0.292	0.378	5.430	0.218	0.257	0.155	0.221	22.8
이탈리아 ITA	0.325	0.514	5.794	0.196	0.378	0.132	0.338	36.8
ITC1: Piedmont	0.286	0.490	4.648	0.147	0.351	0.088	0.328	41.6
ITC2: Aosta Valley	0.245	0.460	3.560	0.090	0.316	0.045	0.282	46.7
ITC3: Liguria	0.322	0.548	5.621	0.183	0.405	0.121	0.377	41.2
ITC4: Lombardy	0.304	0.479	4.794	0.096	0.285	0.055	0.246	36.5
ITF1: Abruzzo	0.311	0.487	5.297	0.226	0.396	0.144	0.354	36.1
ITF2: Molise	0.289	0.513	4.743	0.339	0.512	0.215	0.431	43.7
ITF3: Campania	0.353	0.554	7.499	0.382	0.523	0.273	0.470	36.3
ITF4: Apulia	0.307	0.530	4.987	0.255	0.468	0.157	0.407	42.1
ITF5: Basilicata	0.294	0.490	4.831	0.266	0.434	0.162	0.371	40.0
ITF6: Calabria	0.326	0.536	6.002	0.319	0.509	0.221	0.447	39.2
ITG1: Sicily	0.369	0.568	9.054	0.393	0.551	0.289	0.495	35.0
ITG2: Sardinia	0.311	0.523	5.314	0.244	0.461	0.162	0.434	40.5
ITH1: Prov. of Bolzano-Bozen	0.273	0.408	4.097	0.058	0.182	0.048	0.155	33.1
ITH2: Province of Trento	0.282	0.459	4.108	0.098	0.272	0.062	0.237	38.6
ITH3: Veneto	0.269	0.456	3.981	0.119	0.284	0.067	0.252	41.0
ITH4: Friuli-Venezia Giulia	0.261	0.461	3.814	0.092	0.294	0.047	0.275	43.4
ITH5: Emilia-Romagna	0.302	0.476	4.848	0.100	0.288	0.068	0.256	36.6
ITI1: Tuscany	0.280	0.480	4.323	0.118	0.328	0.072	0.289	41.7

ITI2: Umbria	0.307	0.508	5.332	0.172	0.366	0.115	0.341	39.6
ITI3: Marche	0.293	0.482	4.726	0.125	0.327	0.089	0.299	39.2
ITI4: Lazio	0.347	0.514	6.593	0.191	0.342	0.145	0.312	32.5
일본 JPN	0.301	0.488	3.290	0.221	0.346	0.160	0.304	38.3
JPA: Hokkaido	0.327	0.578	2.909	0.259	0.440	0.190	0.399	43.4
JPB: Tohoku	0.292	0.473	3.244	0.262	0.375	0.193	0.325	38.3
JPC: Northern-Kanto, Koshin	0.294	0.468	3.304	0.211	0.317	0.149	0.274	37.2
JPD: Southern-Kanto	0.300	0.473	3.189	0.175	0.286	0.122	0.251	36.6
JPE: Hokuriku	0.277	0.447	2.965	0.181	0.316	0.126	0.281	38.0
JPF: Toukai	0.275	0.445	2.987	0.163	0.283	0.113	0.246	38.2
JPG: Kansai region	0.302	0.497	3.326	0.221	0.367	0.164	0.322	39.2
JPH: Chugoku	0.271	0.471	3.037	0.183	0.349	0.137	0.311	42.5
JPI: Shikoku	0.311	0.529	3.295	0.281	0.430	0.207	0.376	41.2
JPJ: Kyushu, Okinawa	0.314	0.510	3.416	0.330	0.434	0.251	0.382	38.4
멕시코 MEX	0.474	0.495	12.729	0.269	0.299	0.203	0.237	4.2
ME01: Aguascalientes	0.446	0.456	26.629	0.184	0.204	0.125	0.143	2.2
ME02: Baja California Norte	0.417	0.422	53.014	0.108	0.119	0.074	0.082	1.2
ME03: Baja California Sur	0.426	0.435	34.924	0.154	0.165	0.116	0.128	2.1
ME04: Campeche	0.478	0.504	16.256	0.263	0.304	0.200	0.248	5.2
ME05: Coahuila	0.441	0.448	29.366	0.168	0.187	0.125	0.138	1.6
ME06: Colima	0.433	0.444	31.474	0.157	0.182	0.111	0.135	2.5
ME07: Chiapas	0.492	0.566	1.821	0.573	0.634	0.495	0.572	13.1
ME08: Chihuahua	0.441	0.455	17.624	0.234	0.257	0.179	0.198	3.1
ME09: Federal District (MX)	0.482	0.490	74.425	0.103	0.117	0.072	0.082	1.6
ME10: Durango	0.430	0.453	8.153	0.273	0.315	0.207	0.254	5.1
ME11: Guanajuato	0.412	0.431	9.041	0.251	0.285	0.181	0.210	4.4
ME12: Guerrero	0.478	0.529	3.805	0.436	0.495	0.356	0.419	9.6
ME13: Hidalgo	0.481	0.511	6.554	0.348	0.380	0.275	0.313	5.9
ME14: Jalisco	0.438	0.450	28.267	0.170	0.192	0.119	0.142	2.7
ME15: Mexico	0.437	0.447	12.450	0.235	0.250	0.155	0.174	2.2
ME16: Michoacan	0.438	0.467	5.355	0.344	0.384	0.258	0.311	6.2
ME17: Morelos	0.443	0.462	9.622	0.282	0.325	0.194	0.235	4.1
ME18: Nayarit	0.466	0.486	13.797	0.269	0.299	0.216	0.243	4.1
ME19: Nuevo Leon	0.423	0.431	73.375	0.098	0.112	0.068	0.079	1.9
ME20: Oaxaca	0.502	0.562	3.052	0.516	0.563	0.435	0.502	10.7
ME21: Puebla	0.454	0.487	3.847	0.400	0.435	0.313	0.366	6.8
ME22: Queretaro	0.457	0.470	26.708	0.183	0.212	0.132	0.151	2.8
ME23: Quintana Roo	0.418	0.435	23.985	0.178	0.202	0.141	0.158	3.9
ME24: San Luis Potosi	0.461	0.498	7.843	0.337	0.378	0.255	0.316	7.4
ME25: Sinaloa	0.473	0.493	20.598	0.210	0.253	0.154	0.193	4.1
ME26: Sonora	0.472	0.482	40.310	0.162	0.184	0.113	0.128	2.1
ME27: Tabasco	0.448	0.472	8.436	0.295	0.333	0.218	0.261	5.1
ME28: Tamaulipas	0.458	0.474	15.335	0.219	0.243	0.169	0.190	3.4
ME29: Tlaxcala	0.402	0.425	5.460	0.311	0.350	0.220	0.264	5.4
ME30: Veracruz	0.459	0.498	4.852	0.392	0.433	0.294	0.356	7.8
ME31: Yucatan	0.496	0.518	13.820	0.270	0.302	0.204	0.245	4.2
ME32: Zacatecas	0.484	0.519	6.400	0.374	0.437	0.295	0.358	6.7
네덜란드 NLD	0.283	0.417	4.280	0.151	0.287	0.084	0.244	32.1
뉴질랜드 NZL	0.347	0.484	5.700	0.205	0.306	0.117	0.268	28.3
NZ01: North Island (NZ)	0.347	0.489	5.800	0.211	0.314	0.122	0.275	29.0
NZ02: South Island (NZ)	0.345	0.465	5.600	0.184	0.279	0.101	0.248	25.8

노르웨이 NOR	0.257	0.416	3.863	0.139	0.278	0.080	0.246	38.2
NO01: Oslo and Akershus	0.295	0.433	4.793	0.156	0.259	0.099	0.226	31.9
NO02: Hedmark and Oppland	0.228	0.416	3.307	0.149	0.332	0.079	0.296	45.2
NO03: South-Eastern Norway	0.240	0.421	3.481	0.142	0.312	0.075	0.277	43.0
NO04: Agder and Rogaland	0.262	0.409	3.851	0.117	0.246	0.065	0.217	35.9
NO05: Western Norway	0.243	0.391	3.608	0.127	0.255	0.073	0.226	37.9
NO06: Trøndelag	0.243	0.401	3.709	0.151	0.294	0.092	0.262	39.4
NO07: Northern Norway	0.227	0.395	3.336	0.130	0.296	0.072	0.263	42.5
폴란드 POL	0.300	0.464	4.714	0.173	0.330	0.105	0.281	35.3
PL1: Central region	0.321	0.482	5.114	0.155	0.293	0.084	0.251	33.4
PL2: South region	0.280	0.445	4.416	0.141	0.314	0.098	0.276	37.1
PL3: East region	0.290	0.450	4.500	0.214	0.358	0.132	0.308	35.6
PL4: Northeast West region	0.284	0.442	4.318	0.162	0.311	0.091	0.253	35.7
PL5: South-West region	0.306	0.478	4.801	0.157	0.343	0.087	0.299	36.0
PL6: North region	0.299	0.469	4.666	0.219	0.384	0.140	0.317	36.2
슬로바키아 SVK	0.269	0.428	4.078	0.134	0.309	0.086	0.263	37.1
SK01: Bratislava Region	0.275	0.420	4.146	0.126	0.288	0.083	0.245	34.5
SK02: West Slovakia	0.266	0.425	3.975	0.130	0.304	0.078	0.259	37.4
SK03: Central Slovakia	0.272	0.434	4.077	0.121	0.313	0.081	0.258	37.3
SK04: East Slovakia	0.268	0.436	4.101	0.162	0.323	0.106	0.285	38.5
슬로베니아 SVN: Slovenia	0.252	0.452	3.754	0.149	0.317	0.093	0.281	44.2
SI01: Eastern Slovenia	0.252	0.457	3.749	0.174	0.341	0.111	0.302	44.9
SI02: Western Slovenia	0.248	0.444	3.671	0.123	0.293	0.075	0.260	44.1
스페인 ESP	0.341	0.513	6.370	0.217	0.410	0.149	0.360	33.5
ES11: Galicia	0.302	0.497	4.878	0.165	0.428	0.107	0.366	39.2
ES12: Asturias	0.305	0.479	5.282	0.167	0.383	0.109	0.339	36.3
ES13: Cantabria	0.296	0.480	4.596	0.181	0.420	0.119	0.365	38.3
ES21: Basque Country	0.302	0.476	5.407	0.115	0.331	0.084	0.306	36.6
ES22: Navarra	0.287	0.431	4.557	0.097	0.279	0.051	0.248	33.4
ES23: La Rioja	0.317	0.464	5.917	0.186	0.354	0.136	0.310	31.7
ES24: Aragon	0.315	0.473	5.549	0.164	0.337	0.117	0.298	33.4
ES30: Madrid	0.339	0.472	6.303	0.146	0.283	0.103	0.249	28.2
ES41: Castile and León	0.310	0.499	5.307	0.193	0.406	0.124	0.357	37.9
ES42: Castile-La Mancha	0.333	0.513	5.962	0.308	0.460	0.196	0.403	35.1
ES43: Extremadura	0.315	0.520	5.354	0.318	0.573	0.214	0.500	39.4
ES51: Catalonia	0.325	0.488	5.979	0.160	0.335	0.111	0.290	33.4
ES52: Valencia	0.334	0.509	6.041	0.263	0.450	0.177	0.393	34.4
ES53: Balearic Islands	0.339	0.470	6.715	0.189	0.352	0.151	0.309	27.9
ES61: Andalusia	0.344	0.549	6.423	0.305	0.531	0.214	0.474	37.3
ES62: Murcia	0.309	0.486	4.984	0.288	0.489	0.186	0.402	36.4
ES63: Ceuta	0.414	0.531	8.851	0.352	0.413	0.265	0.356	22.0
ES64: Melilla	0.380	0.487	7.534	0.170	0.291	0.132	0.256	22.0
ES70: Canary Islands	0.331	0.515	6.244	0.295	0.494	0.212	0.429	35.7
스웨덴 SWE	0.281	0.443	2.614	0.165	0.301	0.089	0.267	36.6
SE11: Stockholm	0.314	0.450	2.828	0.155	0.322	0.069	0.295	30.2
SE12: East Middle Sweden	0.261	0.438	2.522	0.160	0.318	0.078	0.286	40.4
SE21: Småland with Islands	0.257	0.416	2.392	0.142	0.278	0.074	0.246	38.2
SE22: South Sweden	0.290	0.467	2.850	0.187	0.348	0.106	0.313	37.9
SE23: West Sweden	0.268	0.424	2.532	0.163	0.291	0.090	0.256	36.8
SE31: North Middle Sweden	0.244	0.423	2.464	0.156	0.333	0.075	0.297	42.3
SE32: Central Norrland	0.233	0.413	2.286	0.125	0.311	0.049	0.282	43.6



SE33: Upper Norrland	0.258	0.428	2.522	0.155	0.322	0.069	0.295	39.7
CHE: Switzerland	0.293	0.421	4.522	0.166	0.266	0.097	0.227	30.4
CH01: Lake Geneva Region	0.319	0.455	5.138	0.182	0.282	0.102	0.251	29.9
CH02: Espace Mittelland	0.268	0.403	4.076	0.202	0.292	0.122	0.245	33.5
CH03: Northwestern Switzerland	0.285	0.413	4.293	0.138	0.247	0.086	0.218	31.0
CH04: Zurich	0.314	0.432	4.989	0.117	0.221	0.074	0.195	27.3
CH05: Eastern Switzerland	0.256	0.370	3.767	0.170	0.255	0.091	0.199	30.8
CH06: Central Switzerland	0.280	0.392	4.217	0.134	0.232	0.072	0.196	28.6
CH07: Ticino	0.256	0.459	3.778	0.241	0.402	0.146	0.345	44.2
터키 TUR	0.393	0.418	7.556	0.221	0.244	0.152	0.176	6.0
영국 GBR	0.322	0.542	5.188	0.180	0.345	0.107	0.307	40.6
UKC: North East England	0.282	0.547	4.244	0.213	0.415	0.119	0.375	48.4
UKD: North West England	0.288	0.542	4.433	0.201	0.400	0.109	0.362	46.9
UKE: Yorkshire/The Humber	0.296	0.538	4.527	0.217	0.396	0.122	0.350	45.0
UKF: East Midlands	0.292	0.511	4.622	0.187	0.355	0.113	0.310	42.9
UKG: West Midlands	0.293	0.539	4.527	0.220	0.400	0.129	0.358	45.6
UKH: East of England	0.333	0.525	5.376	0.142	0.289	0.082	0.252	36.6
UKI: Greater London	0.386	0.582	7.451	0.173	0.313	0.110	0.282	33.7
UKJ: South East England	0.333	0.507	5.565	0.130	0.264	0.079	0.232	34.3
UKK: South West England	0.282	0.494	4.339	0.155	0.324	0.091	0.285	42.9
UKL: Wales	0.289	0.534	4.339	0.210	0.395	0.122	0.353	45.9
UKM: Scotland	0.309	0.527	4.905	0.177	0.337	0.112	0.302	41.4
UKN: Northern Ireland	0.288	0.535	4.433	0.238	0.401	0.143	0.354	46.2
미국 USA	0.391	0.509	8.493	0.244	0.322	0.175	0.278	23.2
US01: Alabama	0.394	0.541	8.732	0.283	0.400	0.216	0.356	27.2
US02: Alaska	0.367	0.450	8.003	0.180	0.241	0.140	0.212	18.4
US04: Arizona	0.410	0.537	9.566	0.309	0.395	0.223	0.339	23.6
US05: Arkansas	0.372	0.536	7.241	0.307	0.426	0.223	0.362	30.6
US06: California	0.409	0.521	9.123	0.248	0.313	0.172	0.265	21.5
US08: Colorado	0.378	0.476	7.771	0.185	0.252	0.127	0.215	20.6
US09: Connecticut	0.376	0.470	8.106	0.160	0.223	0.119	0.195	20.0
US10: Delaware	0.362	0.492	7.177	0.218	0.329	0.149	0.278	26.4
US11: District of Columbia	0.459	0.554	16.002	0.256	0.306	0.208	0.276	17.1
US12: Florida	0.408	0.533	9.869	0.276	0.372	0.201	0.327	23.5
US13: Georgia	0.390	0.514	8.584	0.272	0.354	0.201	0.302	24.1
US15: Hawaii	0.339	0.451	6.275	0.171	0.265	0.126	0.227	24.8
US16: Idaho	0.348	0.477	6.190	0.215	0.296	0.136	0.260	27.0
US17: Illinois	0.392	0.494	8.497	0.229	0.289	0.166	0.254	20.6
US18: Indiana	0.352	0.473	6.673	0.241	0.316	0.160	0.277	25.6
US19: Iowa	0.343	0.455	6.237	0.189	0.265	0.130	0.231	24.6
US20: Kansas	0.352	0.465	6.706	0.225	0.292	0.148	0.248	24.3
US21: Kentucky	0.390	0.542	8.250	0.311	0.408	0.228	0.364	28.0
US22: Louisiana	0.422	0.545	10.743	0.336	0.398	0.259	0.357	22.6
US23: Maine	0.361	0.497	6.991	0.228	0.321	0.161	0.283	27.4
US24: Maryland	0.375	0.471	7.835	0.170	0.238	0.118	0.206	20.4
US25: Massachusetts	0.402	0.503	9.697	0.209	0.271	0.163	0.229	20.1
US26: Michigan	0.373	0.495	7.796	0.250	0.334	0.178	0.290	24.6
US27: Minnesota	0.343	0.444	6.295	0.155	0.229	0.106	0.203	22.7
US28: Mississippi	0.403	0.560	9.035	0.340	0.456	0.267	0.399	28.0
US29: Missouri	0.366	0.494	7.269	0.208	0.308	0.142	0.274	25.9
US30: Montana (US)	0.363	0.491	6.929	0.238	0.324	0.159	0.279	26.1

US31: Nebraska	0.347	0.454	6.644	0.193	0.266	0.143	0.225	23.6
US32: Nevada	0.392	0.512	8.501	0.273	0.359	0.205	0.313	23.4
US33: New Hampshire	0.357	0.448	7.033	0.147	0.213	0.104	0.187	20.3
US34: New Jersey	0.387	0.482	8.869	0.213	0.256	0.163	0.225	19.7
US35: New Mexico	0.410	0.548	9.819	0.304	0.399	0.227	0.353	25.2
US36: New York	0.415	0.533	9.609	0.255	0.322	0.185	0.279	22.1
US37: North Carolina	0.390	0.522	8.538	0.297	0.372	0.210	0.330	25.3
US38: North Dakota	0.346	0.437	6.528	0.167	0.233	0.117	0.196	20.8
US39: Ohio	0.367	0.501	7.316	0.243	0.348	0.177	0.294	26.7
US40: Oklahoma	0.371	0.506	7.204	0.273	0.368	0.189	0.314	26.7
US41: Oregon	0.361	0.495	7.171	0.227	0.318	0.157	0.281	27.1
US42: Pennsylvania	0.376	0.491	7.851	0.220	0.304	0.160	0.265	23.4
US44: Rhode Island	0.391	0.504	8.482	0.213	0.289	0.152	0.254	22.4
US45: South Carolina	0.383	0.532	8.560	0.276	0.387	0.205	0.339	28.0
US46: South Dakota	0.370	0.466	7.496	0.189	0.262	0.136	0.228	20.6
US47: Tennessee	0.395	0.523	8.692	0.294	0.385	0.209	0.332	24.5
US48: Texas	0.398	0.499	8.633	0.263	0.328	0.190	0.278	20.2
US49: Utah	0.320	0.424	5.507	0.176	0.244	0.119	0.201	24.5
US50: Vermont	0.342	0.458	6.329	0.171	0.248	0.117	0.216	25.3
US51: Virginia	0.376	0.472	7.836	0.172	0.239	0.123	0.206	20.3
US53: Washington	0.389	0.495	7.999	0.200	0.283	0.140	0.236	21.4
US54: West Virginia	0.381	0.549	8.213	0.311	0.440	0.241	0.383	30.6
US55: Wisconsin	0.347	0.466	6.678	0.196	0.284	0.140	0.248	25.5
US56: Wyoming	0.339	0.438	6.133	0.178	0.260	0.111	0.203	22.6

출처: <http://stats.oecd.org>(검색일: 2017.11.9.)

## <부록 2> OECD 국가의 시의 기본통계

국가	시의 숫자	중 간 숫자	광 역 는 숫 자	합계	시당 평 균 주민	10 만 주 민 당 시 의 숫자	2,00 0 명 이하 시의 비율	2,00 0~4, 999 명의 시 비율	5,00 0~1 9,99 9 명 의 시 비율	2 만 명 이 상 의 시 비율
호주	563.0	..	8.0	571.0	42,026.7	2.4	19.4	13.3	26.3	41.0
오스트리아	2,122.0	..	9.0	2,131.0	4,066.7	24.6	55.2	33.0	10.5	1.2
벨기에	589.0	10.0	6.0	605.0	19,035.7	5.3	0.8	11.2	62.0	26.0
캐나다	3,945.0	..	13.0	3,958.0	8,969.9	11.1	68.0	14.5	12.6	4.9
독일	11,056.0	401.0	16.0	11,473.0	7,388.5	13.5	53.7	20.2	20.0	6.1
멕시코	2,458.0	..	32.0	2,490.0	49,229.0	2.0	12.5	15.4	35.1	36.9
스페인	8,125.0	50.0	17.0	8,192.0	5,714.0	17.5	71.9	12.1	11.1	4.9
스위스	2,255.0	..	26.0	2,281.0	3,672.9	27.2	61.1	23.3	13.8	1.9
미국	35,879.0	3,031.0	50.0	38,960.0	8,922.0	11.2	69.4	11.1	14.2	5.3
OECD 9 연방 /준연방국가	66,992.0	3,492.0	177.0	70,661.0	9,798.2	10.2	..	..	..	..
OECD 9 연방 /준 연 방 국 가 (가중치 없음)	..	..	..	..	16,558.4	12.8	45.8	17.1	22.8	14.2
칠레	345.0	..	15.0	360.0	52,303.5	1.9	4.6	6.4	41.4	47.5

체코	6,256.0	..	14.0	6,270.0	1,685.3	59.3	89.2	6.5	3.3	0.9
덴마크	98.0	..	5.0	103.0	57,979.6	1.7	1.0	2.0	4.1	92.9
에스토니아	213.0	..	..	213.0	6,165.7	16.2	54.5	25.4	17.8	2.3
핀란드	311.0	..	1.0	312.0	17,622.2	5.7	14.1	28.8	39.6	17.6
프랑스	35,416.0	101.0	18.0	35,535.0	1,871.9	53.4	85.7	8.5	4.4	1.3
그리스	325.0	..	13.0	338.0	33,409.3	3.0	7.4	6.5	32.6	53.8
헝가리	3,178.0	..	19.0	3,197.0	3,096.1	32.3	76.2	15.2	6.7	1.9
아이슬란드	74.0	..	..	74.0	4,470.4	22.4	71.6	16.2	8.1	4.1
아일랜드	31.0	..	..	31.0	149,749.7	0.7	0.0	0.0	0.0	100.0
이스라엘	255.0	..	..	255.0	32,850.6	3.0	3.1	26.7	38.4	31.8
이탈리아	7,982.0	..	20.0	8,002.0	7,608.4	13.1	43.8	26.1	23.6	6.5
일본	1,742.0	..	47.0	1,789.0	72,781.9	1.4	4.1	9.2	27.9	58.8
대한민국	227.0	..	17.0	244.0	222,982.4	0.4	0.0	0.0	0.9	99.1
라트비아	119.0	..	..	119.0	16,634.0	6.0	5.0	30.3	45.4	19.3
룩셈부르크	105.0	..	..	105.0	5,416.2	18.5	37.1	37.1	22.9	2.9
네덜란드	388.0	..	12.0	400.0	43,639.2	2.3	0.8	0.5	30.0	68.7
뉴질랜드	67.0	..	11.0	78.0	68,970.1	1.4	1.5	3.0	31.3	64.2
노르웨이	426.0	..	18.0	444.0	12,185.4	8.2	22.0	30.4	34.6	13.1
폴란드	2,478.0	380.0	16.0	2,874.0	15,518.6	6.4	1.0	24.0	61.0	14.0
포르투갈	308.0	..	2.0	310.0	33,630.2	3.0	2.3	10.7	45.8	41.2
슬로바키아	2,929.0	..	8.0	2,937.0	1,851.3	54.0	84.9	9.8	3.5	1.8
슬로베니아	212.0	..	..	212.0	9,732.5	10.3	12.3	40.1	39.6	8.0
스웨덴	290.0	..	21.0	311.0	33,790.3	3.0	0.0	5.2	53.1	41.7
터키	1,397.0	..	81.0	1,478.0	56,657.6	1.8	7.5	32.0	23.3	37.3
영국	391.0	27.0	3.0	421.0	166,521.7	0.6	0.0	0.0	0.3	100.0
OECD 26 단 일국가	65,563.0	508.0	341.0	66,412.0	9,425.1	10.6	..	..	..	..
OECD 26 단 일국가 (가중 치 없음)	..	..	..	..	43,427.9	12.7	24.2	15.4	24.6	35.8
OECD 합계	132,555.0	4,000.0	518.0	137,073.0	9,613.7	10.4	..	..	..	..
OECD 가중치	..	..	..	..	36,518.6	12.7	29.8	15.8	24.1	30.3
EU-28 합계	87,091.0	969.0	261.0	88,321.0	5,836.0	17.1	..	..	..	..

출처: <http://stats.oecd.org>(검색일: 2017.11.9.)

### <부록 3> 메트로폴리탄 거버넌스와 입법권

국가	메트로폴리탄 지역	거버넌스 체제 유무	체제 이름	시작 연도	입법권/ 규제권 유무
오스트 레일리아	Adelaide	no			
	Brisbane	no			
	Canberra-Queanbeyan	no			
	Gold Coast-Tweed				
	Melbourne	no			
	Newcastle-Maitland	no			

	Perth	no			
	Sydney	no			
오스트리아	Graz	yes	Regionalmanagement Graz		no
	Linz	no			
	Vienna	yes	Stadt-Umland-Management Wien		no
벨기에	Antwerp	no			
	Brussel	yes	Government and Parliament of the Brussels Capital Region		yes
	Ghent	no			
	Liege	no			
캐나다	Calgary	yes	Calgary Regional Partnership	2004	no
	Edmonton	yes	Capital Region Board	2008	no
	Hamilton	no			
	Montreal	yes	Communauté Métropolitaine de Montreal (CM M)	2001	no
	Ottawa-Gatineau	yes	National Capital Commission	1959	yes
	Quebec	yes	Communauté Métropolitaine de Quebec	2002	no
	Toronto	no			
	Vancouver	yes	Metro Vancouver	1967	yes
	Winnipeg	yes	Partnership of the Manitoba Capital Region	1999	no
칠레	Concepción	no			
	Santiago	no			
	Valparaíso	no			
프랑스	Bordeaux	yes	Communauté urbaine de Bordeaux	1968	yes
	Grenoble	yes	Grenoble-Alpes Métropole	2000	yes
	Lille	yes	Lille Métropole	1967	yes
	Lyon	yes	Grand Lyon	1969	yes
	Marseille	yes	Marseille Provence Métropole	2000	yes
	Montpellier	yes	Montpellier Agglomération	2001	yes
	Nantes	yes	Nantes Métropole	2001	yes
	Nice	yes	Metropole Nice Cote d'Azur	2012	yes
	Paris	yes	Paris Metropole	2006	no
	Rennes	yes	Rennes Métropole	2000	yes
	Rouen	yes	Communauté d'agglomération Rouen-Elbeuf-Austreberthe	2000	yes
	Saint-Étienne	yes	Saint-Etienne Métropole	2001	yes
	Strasbourg	yes	Communauté urbaine de Strasbourg	1972	yes
	Toulon	yes	Toulon Provence Méditerranée	2002	yes
	Toulouse	yes	Toulouse Métropole	2009	yes
독일	Aachen	yes	Städte Region Aachen	2001	yes
	Augsburg	yes	Regionaler Planungsverband Augsburg	1973	no
	Berlin	no			
	Bochum	yes	Regionalverband Ruhr	2004	yes
	Bonn	yes	Region Köln-Bonn e.V.	1992	no
	Bremen	yes	Kommunalverband Bremen	1991	no
	Cologne	yes	Region Köln-Bonn e.V.	1992	no
	Dortmund	yes	Regionalverband Ruhr	2004	yes
	Dresden	yes	Region Dresden	2004	no
	Duisburg	yes	Regionalverband Ruhr	2004	yes
	Düsseldorf	no			
	Essen	yes	Regionalverband Ruhr	2004	yes

	Frankfurt	yes	Regionalverband FrankfurtRheinMain	2011	yes
	Freiburg im Breisgau	yes	Region Freiburg	1994	no
	Hamburg	yes	Metropolregion Hamburg	2006	no
	Hanover	yes	Region Hannover	2001	yes
	Karlsruhe	yes	Regionalverband Mittlerer Oberrhein	1973	no
	Leipzig	no			
	Mannheim	yes	Verband Metropolregion Rhein-Neckar	2006	yes
	Munich	yes	Region München	1973	yes
	Münster	no			
	Nuremberg	yes	Metropolregion Nürnberg	1995	no
	Saarbrücken	yes	Regionalverband Saarbrücken	1974	yes
	Stuttgart	yes	Region Stuttgart	1994	yes
아일랜드	Dublin	yes	Dublin Regional Authority	1994	yes
이탈리아	Bari	no			
	Bologna	no			
	Catania	no			
	Florence	no			
	Genova	no			
	Milan	no			
	Naples	no			
	Palermo	no			
	Rome	no			
	Turin	no			
	Venice	no			
일본	Anjo	yes	East Kinuura Wide Area Administrative Council	1981	no
	Fukuoka	yes	Fukuoka Metropolitan Area Administrative Promotion Council	1978	no
	Fukuyama	no			
	Hamamatsu	yes	Enshyu Broad Region Administrative Promotion Association(遠州広域行政推進会議)	2011	no
	Himeji	yes	HARIMA Regional Cooperation Council	2012	no
	Hiroshima	yes	Hiroshima Metropolitan Council	1993	no
	Kagoshima	no			
	Kanazawa	no			
	Kitakyushu	yes	Kitakyushu Metropolitan Area Promotion Council(北九州都市圏広域行政推進協議会)		no
	Kochi	no			
	Kofu	yes	Kofu Area Local Government Association for the Integrated Administration(甲府地区広域行政事務組合)	1973	yes
	Kumamoto	yes	Kumamoto Metropolitan Council	2010	no
	Kurashiki				
	Maebashi	yes	Gumma Prefecture Government Affairs Association	1990	no
	Matsuyama	no			
	Mito	no			
	Nagano	yes	Nagano Region Union	2000	no

	Nagasaki	yes	Nagasaki Municipal Government Promotion Council(長崎県市町村行政振興協議会)	2007	no
	Nagoya	no			
	Naha	yes	Southern Wide Area Municipalities Affair Association(南部広域市町村圏事務組合)	1992	no
	Niigata	no			
	Numazu	no			
	Oita				
	Okayama	no			
	Osaka	yes	Union of Kansai Governments	2010	no
	Sapporo	yes	Great Sapporo Union	1997	no
	Sendai	yes	Council of Sendai Area Municipalities for Broader - region Administration(仙台都市圏広域行政推進協議会)		no
	Shizuoka	no			
	Takamatsu	no			
	Tokushima	no			
	Tokyo	yes	Metropolitan nine prefectures Joint Business Meeting(九都県市首脳会議)		no
	Toyama	yes	Toyama Broad-Region Affair Association(富山地区広域事務組合)	1972	no
	Toyohashi	yes	Eastern Mikawa Regional Council(東三河広域協議)	1993	no
	Utsunomiya	no			
	Wakayama	no			
	Yokkaichi	yes	Mie Prefecture Local Government Association for Integrated Administration(三重県市町総合事務組合)	2012	no
한국	Busan	yes	Busan Metropolitan City	1995	yes
	Changwon	yes	Changwon City	2010	yes
	Cheongju	no			
	Daegu	yes	Daegu Metropolitan City	1995	yes
	Daejeon	yes	Daejeon Metropolitan City	1995	yes
	Gwangju	yes	Gwangju Metropolitan City	1995	yes
	Jeonju	no			
	Pohang	no			
	Seoul Incheon	yes	Seoul Metropolitan City	1949	yes
	Ulsan	yes	Ulsan Metropolitan City	1997	yes
멕시코	Acapulco de Juárez	yes	Consejo para el Desarrollo Metropolitano del Municipio de Acapulco(CODEME)	2009	no
	Aguascalientes	yes	Consejo para el Desarrollo Metropolitano de la Zona Metroplitana de Aguascalientes		no
	Centro	yes	Consejo para el Desarrollo de la Zona Metropolitana Villahermosa-Nacajuca	2009	no
	Chihuahua	yes	Consejo para el Desarrollo Metropolitano de Chihuahua	2010	no
	Cuernavaca	yes	Consejo para el Desarrollo Metropolitano de la Zona Metroplitana de Cuernavaca		no
	Culiacán	yes	Comisión de Zona Conurbada de los Municipios de Culiacan y Navolato	2010	no
	Guadalajara	yes	Consejo de la Zona Metropolitana de Guadalajara	1989	no

	Hermosillo	yes	Consejo para el Desarrollo de la Zona Metropolitana de Hermosillo	2010	no
	Juárez	no			
	León	yes	Consejo para el Desarrollo de la Zona Metropolitana de León-COMETRO LEÓN	2008	no
	Mérida	yes	Coordinación Metropolitana de Yucatán.(COM EY)	2012	no
	Mexicali	yes	Consejo de Desarrollo Estratégico de Mexicali	2012	no
	Mexico City	yes	Consejo para el Desarrollo Metropolitano de l Valle de México	2008	no
	Monterrey	yes	Consejo para el Desarrollo de la Zona Metropolitana de Monterrey	2008	no
	Morelia	no			
	Oaxaca de Juárez	yes	Consejo para el Desarrollo Metropolitano	2011	no
	Puebla	yes	Consejo para la Zona Metropolitana Puebla-Tlaxcala	2009	no
	Querétaro	yes	Consejo Para el Desarrollo Metropolitano de l a Zona Metropolitana Ciudad de Querétaro	2008	no
	Saltillo	no			
	San Luis Potosí	yes	Consejo para el Desarrollo Metropolitano del Estado	2010	no
	Tampico	no			
	Tijuana	no			
	Toluca	yes	Consejo para el Desarrollo Metropolitano del Valle de Toluca	2011	no
	Torreón	yes	Consejo de Desarrollo Metropolitano de la Laguna	2008	no
	Tuxtla Gutiérrez	yes	Consejo de Desarrollo Metropolitano de Tuxtla Gutiérrez	2009	no
	Veracruz	yes	Consejo para el Desarrollo Metropolitano del Estado de Veracruz	2013	no
네덜란드	Amsterdam	yes	Stadsregio Amsterdam	2006	yes
	Eindhoven	yes	Samenwerkingsverband Regio Eindhoven	2006	yes
	Rotterdam	yes	Stadsregio Rotterdam	2006	yes
	The Hague	yes	Stadsgewest Haaglanden	2006	yes
	Utrecht	yes	Besturr Regio Utrecht	2006	yes
	Auckland	yes	Auckland Council	2010	no
	Canterbury	yes	Environment Canterbury	2010	no
	Wellington	yes	Greater Wellington Regional Council	1989	no
폴란드	Gdansk	yes	Gdańsk Obszar Metropolitalny	2011	no
	Katowice	yes	Górnośląski Związek Metropolitalny (GZM)	2006	no
	Kraków	no			
	Lódz	no			
	Lublin	yes	Metropolis Silesia	2008	no
	Poznan	yes	Rada Metropolii	2011	no
	Warsaw	yes	Walne Zebranie Cz ł onków	2006	no
	Wroclaw	no			
포르투갈	Lisbon	yes	Area Metropolitana de Lisboa	1991	yes
	Porto	yes	Area Metropolitana do Porto	1991	yes
스페인	Barcelona	yes	Area Metropolitana de Barcelona	2011	yes

	Bilbao	no			
	Las Palmas	no			
	Madrid	no			
	Málaga	no			
	Seville	no			
	Valencia	no			
	Zaragoza	no			
스웨덴	Gothenburg	yes	Göteborgsregionens Kommunalförbund	2001	no
	Malmö	yes	Kommunförbund Skåne		no
	Stockholm	yes	Kommunförbundet Stockholms Län		no
스위스	Basel	yes	Nordwestschweizer Regierungskonferenz	1971	no
	Geneva	yes	Métropole lémanique	2011	no
	Zurich	yes	Metropolitanraum Zürich	2009	no
영국	Birmingham (UK)	no			
	Bradford				
	Bristol	no			
	Cardiff	no			
	Edinburgh	yes	Strategic Development Planning Authority for Edinburgh and South Scotland	2008	yes
	Glasgow	yes	Glasgow and the Clyde Valley Strategic Development Planning Authority (GCVSDPA)	2008	yes
	Leeds	no			
	Leicester	no			
	Liverpool	no			
	London	yes	Greater London Authority	1999	yes
	Manchester	yes	Greater Manchester Combined Authority	2011	yes
	Newcastle	no			
	Nottingham	no			
	Portsmouth	no			
	Sheffield	no			
미국	Akron	no			
	Albany	no			
	Albuquerque	yes	Mid Region Council of Governments	1969	no
	Atlanta	yes	Atlanta Regional Commission		no
	Austin	yes	Capital Area Council of Governments	1970	no
	Baltimore	yes	Baltimore Metropolitan Council (BMC) Baltimore Regional Planning Board	1992	no
	Baton Rouge	yes	Capital Region Planning Commission		no
	Birmingham (US)	yes	Regional Planning Commission of Greater Birmingham	1970	no
	Boston	yes	Metropolitan Area Planning Council	1963	no
	Buffalo	no			
	Charleston	yes	BCD Council of Governments	1971	no
	Charlotte	yes	Centralina Council of Governments	1968	no
	Chicago	yes	Chicago Metropolitan Agency for Planning	2005	no
	Cincinnati	yes	Ohio-Kentucky-Indiana Regional Council of Governments (OKI)	1964	no
	Clearwater Saint Petersburg				
	Cleveland	yes	Northeast Ohio Areawide Coordinating Agency (NOACA)		no



	Colorado Springs	yes	Pikes Peak Area Council of Governments (PP ACG)	1967	no
	Columbia	yes	Central Midlands Council of Governments	1969	no
	Columbus	yes	Mid Ohio Regional Planning Commission	1969	no
	Dallas	yes	North Central Texas Council of Governments	1966	no
	Dayton	yes	Miami Valley Regional Planning Commission	1964	no
	Denver	yes	Denver Regional Council of Governments	1955	no
	Des Moines	no			
	Detroit	yes	Southeast Michigan Council of Governments	1968	no
	El Paso	yes	Rio Grande Council of Governments	1971	no
	Fort Worth				
	Fresno	yes	Fresno Council of Governments	1967	no
	Grand Rapids	yes	Grand Valley Metropolitan Council		no
	Harrisburg	yes	Tri-City Regional Planning Commission	1966	no
	Houston	yes	Houston Galveston Area Council		no
	Indianapolis	no			
	Jacksonville	yes	Northeast Florida Regional Council	1977	no
	Kansas City	yes	Mid America Regional Council		no
	Las Vegas	no			
	Little Rock	yes	Metroplan	1955	no
	Los Angeles	yes	Southern Californian Association of Governments	1965	no
	Louisville	yes	Regional Planning and Development Agency		no
	Madison	yes	Capital Area Regional Planning Commission	2007	no
	Mcallen	yes	Lower Rio Grande Development Council		no
	Memphis	yes	Memphis Area Association of Governments	1974	no
	Miami	yes	South Florida Regional Planning Council		no
	Milwaukee	yes	Southeastern Wisconsin Regional Planning Commission (SEWRPC)	1960	no
	Minneapolis	yes	Met Council	1967	yes
	Nashville	yes	Greater Nashville Regional Council		no
	New Orleans	yes	Regional Planning Commission		no
	New York	no			
	Norfolk-Portsmouth-Chesapeake-Virginia beach	yes	Hampton Roads Planning District Commission (HRPDC)	1990	no
	Oklahoma city	yes	Association of Central Oklahoma Governments	1966	no
	Omaha	yes	Metropolitan Area Planning Agency (MAPA)	1967	no
	Orlando	yes	East Central Florida Regional Planning Council	1962	no
	Philadelphia	yes	Delaware Valley Planning Regional Commission	1966	no
	Phoenix	yes	Maricopa Association of Governments	1967	no
	Pittsburgh	yes	South Western Pennsylvania Commission		no
	Portland	yes	METRO	1979	yes
	Providence	no			
	Raleigh	yes	Triangle J Council of Governments	1959	no
	Richmond	yes	Richmond Regional Planning District Commission	1969	no
	S a c r a m e n t o Roseville	yes	Sacramento Area Council of Governments		no

	Saint Louis (US)	yes	East-West Gateway Council of Governments	1965	no
	Salt Lake City	yes	Wasatch Front Regional Council	1969	no
	San Antonio	yes	Alamo Area Council of Governments		no
	San Diego	yes	San Diego Association of Governments	1966	no
	San Francisco	yes	Association of Bay Area Governments	1961	no
	Seattle	yes	Puget Sound Regional Council	1956	no
	Tampa	yes	Tampa Bay Regional Planning Council	1962	no
	Toledo (US)	yes	Toledo Metropolitan Area Council of Governments 1975		no
	Tucson	yes	Pima Association of Governments	1972	no
	Tulsa	yes	Indian Nations Council of Governments	1967	no
	Washington	yes	Metropolitan Washington Council of Governments	1957	no
	Wichita	no	Wichita Area Metropolitan Planning Organization		

출처: Ahrend, Gamper and Schumann(2014).

(판권지)

## 서울시민의 소득불평등 해소와 빈곤 탈피를 위한 서울시의회의 역할

발행일 : 2017년 12월

발행처 : 서울특별시의회 사무처

발행인 : 서울특별시의회 사무처장 김경호

주관부서 : 운영전문위원실(수석전문위원 박노수, 입법조사관 박순중)

입법담당관(입법담당관 배선희, 입법조사관 최현중, 주무관 이수호)

홈페이지 : <http://www.smc.seoul.kr>

연락처 : 서울특별시 중구 덕수궁길 15 서울특별시의회 의원회관

전화) 02-3702-1542 (운영전문위원실)

전화) 02-3705-1170 (입법담당관)

과제제안 : 서울특별시의회 최관술 의원

연구기관 : 고려대학교 산학협력단

책임연구 : 이양호 고려대학교 연구교수

연락처 : 02-3290-5812

발간등록번호 : 51-6110100-000077-01

※ 본 학술연구용역보고서의 지식재산권은 서울특별시의회와 용역수행자가 공동으로 소유하며, 내용은 서울특별시의회의 공식적인 견해와 다를 수 있음을 알려드립니다.

(지식재산권은 서울특별시의회와 용역수행자가 공동으로 소유하되, 서울특별시의회가 해당 학술연구용역 보고서를 대국민 공개한 이후 용역수행자가 복제, 배포, 개작, 전송 등의 사용·수익을 할 수 있음)

ISBN : 979-11-6161-097-9 93330