국토연구 제73권(2012. 6): pp163~181

저스트성장(Just Growth) 특성을 고려한 지역발전 유형 분석연구: 수도권을 중심으로

An Analysis on the Classification of Regional Development Using "Just Growth" Characteristics: Focusing on Seoul Metropolitan Area

양광식
Yang Kwangsik

순천향대학교 행정학과 부교수
Associate Prof., Dept. of Public Administration, SoonChunHyang Univ.
(ksyang@sch.ac.kr)

목 차

Ⅰ. 서론

Ⅱ. 이론적 고찰
1. 경제성장과 사회적 형평성의 관계
2. 저스트성장과 지역정책
3. 선행연구

Ⅲ. 분석방법
1. 분석지역과 분석지표
2. 분석방법
3. 분석결과

Ⅳ. 결론
1. 정책적 시사점
2. 향후 연구과제

www.kci.go.kr

I. 서론

경제성장 중심의 지역발전은 소득 증가로 인한 생활여건의 개선과 더불어 빈곤과 불평등의 문제를 수반하게 되며, 이 과정에서 발생하는 빈곤과 불평등은 인간의 사회적 배제와 상대적 박탈감을 증가시켜 사회갈등을 야기하고 중장기적으로 지역의 성장 잠재력을 훼손시키며 국가발전을 저해한다(Alesina and Perotti. 1996; Wheeler. 2009). 그럼에도 불구하고 우리나라는 경제성장(economic growth)을 지역발전의 대표적인 정책지표로 설정하고 지역정책과 전략개발에서 가장 우선시하였다. 때문에 경제적 효율성과 사회적 형평성을 적정하게 연계하여 주민 삶의 질과 기회를 보장해야 함에도 불구하고 국가 및 지방자치단체는 대규모 산업단지 건설과 인프라 확대와 같은 성장 위주의 지역발전정책을 선호하고 있다(양광식. 2001).

경제성장으로 인한 누적효과(trickling-down effect)가 빈곤과 불평등의 감소를 위해 효율적이라는 인식에도 불구하고 경제성장에 따른 빈곤의 문제는 완화되지 않고 있다(Pike et al. 2007). 때문에 경제성장과 사회적 형평성의 적절한 조화는 지역정책의 중요한 관심사가 되었고, 더 나아가 보다 폭넓은 계층의 성장을 추구하는 '친빈곤적성장(pro-poor growth)'의 필요성도 대두되기 시작하였다(Kakwani and Pernia. 2000; Gore. 2007). 더욱이 1990년대 이후 지속가능성, 인간개발, 삶의 질 향상이 지역정책의 중요한 정책목표로 인식됨에 따라 경제성장의 결과로 인식되어왔던 사회적 형평성은 지역개발의 정책이념을 넘어서 지역개발에서 우선시되어야 할 정책요소로 인식되고 있다(Benner. 2010). 일반적으로 경제성장에 따른 형평성의 문제는 사회경제적으로 침체상태에 머무르고 있는 저발전지역(weak market city)에서 더욱 심각하게 나타나기 때문에 이 지역에서는 지역선도산업 육성, 노동력의 이동성 보장, 그리고 근로자의 정주환경을 보장할 수 있는 전략이 지역개발에서 우선시되어야 한다(Pastor and Benner. 2008).

지역경쟁력을 평가하는 과정에도 생산적 측면과 함께 사회적 재분배 측면이 강조되고 있으며, 지속가능한 개발에서 사회적 정의(social justice)에 대한 논의가 활발하게 이루어지고 있어 지역 차원의 형평성이 강조되고 있다(Krueger and Savage. 2007; Benner. 2010; Pastor. 2005). 최근 경제지리학에서도 지역의 사회경제적 불평등 문제를 완화하기 위해 성장적 지역주의(investment regionalism)와 분배적 지역주의(distributive regionalism)를 통합하여 지속가능한 개발과 삶의 형평성을 강조하는 진보적 지역주의(progressive regionalism)에 대한 논의가 이루어지고 있다(Clark and Christopherson. 2009).

국가발전에서 지역경제의 중요성이 강조되고 지역차원에서 형평성의 필요성이 증가하고 있음에도 불구하고 그동안 경제성장과 사회적 형평성의 관계는 대부분 국가 단위로 분석되어왔다(Adelman. 1975; 이상은. 2006). 때문에 사회적 형평성이 지역 차원에서 성장과 어떻게 연계되어 있는가를 진단하고 지역발전의 중요한 이념과 가치인 사회적 형평성이 공간적 수준에서 실현될 수 있는 환경을 조성하는 방향으로 지역정책의 패러다임이 전환될 필요가 있다.

이러한 배경하에 본 연구는 경제성장과 사회적 형평성의 적정한 연계를 추구하는 저스트성장(just growth)[1]의 특성을 활용하여 우리나라 지역발전유

1) 'just growth'는 경제지리학자 Benner(2010)가 미국 대도시권의 경제성장과 형평성의 관계를 분석하기 위해 사용한 개념으로, 국내에 적정하게 번역되어 사용된 용어가 없어 본 연구에서는 원어를 그대로 활용하여 저스트성장으로 표기하였음(Benner. 2010).

www.kci.go.kr

형을 분석하고 지역발전 유형에 따른 지역의 경제성장과 사회적 형평성의 관계를 분석하기 위해 수행되었다.

이를 위해 먼저 저스트성장을 구성하는 2개의 정책요소인 경제성장(economic growth)과 사회적 형평성(social equity)의 관계, 저스트성장과 지역정책에 관한 이론적 논의를 수행한 후 선행연구를 검토하여 지역발전 유형 분석의 의의를 파악하였다. 그리고 저스트성장 특성에 따른 지역발전 유형을 분석하는데 필요한 분석 항목과 분석 지표를 개발하고 수도권 60개 시·구를 대상으로 지역발전 유형을 분석하였으며 유형별로 경제성장과 사회적 형평성의 상관관계를 분석하였다. 그리고 분석결과가 지역정책에 시사하는 바를 결론으로 도출하였다.

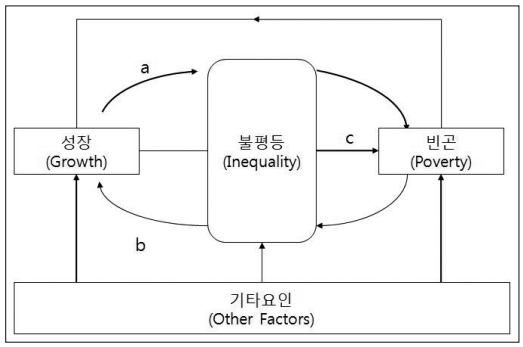
분석에 필요한 자료는 국가통계포털과 해당 지자체의 2003년과 2008년 자료를 활용하였으며, 통계자료가 없는 분석지표는 직접 추정하여 활용하였다. 그리고 GIS분석을 활용하여 지역발전 유형의 시·공간적 분포 특성을 파악하였다.

II. 이론적 고찰

1. 경제성장과 사회적 형평성의 관계

경제성장으로 인한 형평성의 문제는 국가의 사회적·경제적·행정적 등 여러 부분의 요소와 연계되어 있다. 일반적으로 성장(growth)으로 불평등(inequality)은 발생되나(a) 이는 일시적인 현상이며, 성장은 결국 저소득층의 고용기회를 확대시켜 성장을 가져오는(b) 반면 성장으로 인한 불평등은 저소득층의 고용과 임금수준을 개선시키지 못하므로 빈곤(poverty)의 문제를 가져온다(c)(<그림 1> 참조). 즉, 성장에 따른 빈곤의 감소수준은 사회의 소득재분배가 얼마만큼 형평하게 이루어지는가에 따라 결정되며 성장과

그림 1 _ 경제성장, 불평등, 빈곤의 관계



자료: Goudie and Ladd. 1999. p179.

정에서 발생한 불평등은 결국 빈곤의 문제와 인과관계를 가질 수밖에 없기 때문에 형평성 수준이 경제성장을 결정하게 된다(Goudie and Ladd. 1999).

Kuznets(1963)가 경제성장의 초기에는 소득분배가 악화되나 특정 시점을 지난 후부터 이러한 현상이 점차적으로 개선된다는 역 U자 가설을 제시한 후 경제성장은 일자리를 증가시켜 저소득층들의 고용을 증대시키고 그 결과 빈곤과 불평등을 감소시키기 때문에 성장은 빈곤 감소를 위한 가장 효과적인 수단으로 인식되고 있다. 특히 노동력은 생산성이 높은 산업으로 이동하기 때문에 초기의 불평등한 소득분배는 필연적이며, 불평등은 시간에 따라 변화하기 때문에 성장과 불평등 간의 동태적 관련성을 고려할 경우 성장과 불평등 간에는 양(+)의 관계가 나타난다(Alesina and Rodrik. 1994).

Kuznetz의 가설에 의한 성장과 불평등의 양(+)의 관계는 국가마다 상이한 불평등 및 성장 양상과 검증자료의 한계로 인하여 정립된 가설로 받아들여지지 않고 있다. 즉, 성장이 이루어지더라도 성장의 효과를 받지 못하는 쇠퇴부문과 소외부문이 존재하므로 경제성장으로 인한 저소득층의 고용과 임금수준이 개선되지 못하며, 경제성장의 효과가 저소득층에게로 분배되지 않고 중간층 및 고소득층에 의해 독점되므로 성장과 불평등은 음(−)의 관계를 가진다는 입

www.kci.go.kr

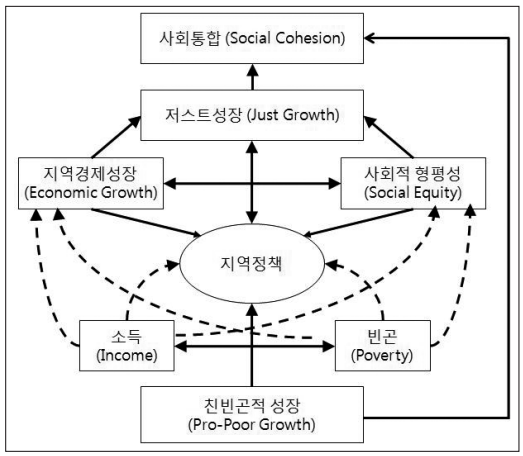
장이 있다(Benabou. 1997). 이러한 논리는 정치경제적 · 사회적 갈등, 그리고 시장적 접근을 통해 설명할 수 있다. 먼저 정치경제적 접근에서는 소득 불평등도가 큰 국가일수록 국가정책의 설정과정에서 소득재분배를 위해 높은 조세율을 택하는 정책을 시행하고 이는 경제적 동기를 왜곡시키게 되므로 결국 낮은 성장률을 가져온다는 것이다. 둘째, 불평등으로 인한 정치적 불안정은 투자를 줄이게 되어 성장을 저해한다는 것이다. 마지막으로 시장적 접근에서는 소득 불평등으로 빈곤계층의 잠재적인 생산능력이 발휘되기 어려우므로 국가 전체는 비효율이고 적은 생산능력을 가지게 되어 성장을 저해하게 된다는 것이다(유경준. 2006).

2. 저스트성장과 지역정책

사전적으로 저스트(just)란 어떠한 상태나 행위가 올바르거나 정당한 것 또는 수치나 배합이 적정한 것을 의미하며, 학술적으로 저스트는 사회적 정의(social justice) 또는 형평성(equity)을 설명하는 개념으로 환경적 정의(environmental justice) 문제를 설명하기 위해 사용되고 있다(Agyeman and Evans. 2004). Fainstein(2011)은 평등을 강조하는 정치경제학적인 입장에서 저스트(just)의 개념을 도시계획에 연계하여 공공투자와 제도가 보다 다양한 계층과 주민들에게 보다 평등하게 분배될 수 있는 방향으로 추진될 수 있는 "정의로운 도시(just city)"를 제안하기 위해 사용하였다. 그리고 Healey(2003)는 다소 추상적이고 규범적인 개념의 "정의로운 도시"를 조성하는 데 필요한 협력적 계획(collaborative planning)을 강조하면서 저스트(just)를 좋은(good) 사회적 상태를 정의하는 개념으로 사용하였다. 최근 우리나라에서는 Rawls의 정치철학적 정의관에 의거하여 형평성과 효율성이 조화를 이루는 지역개발을 "공정한 국토 · 지역발전"으로 정의하는 과정에서 저스트를 공정과 정의의 개념으로 사용하였다(문정호. 2011).

한편 지역정책에서 저스트성장이라는 용어는 미국의 경제지리학자 Benner(2010)가 경제성장(economic growth)과 사회적 형평성(social equity)의 연계수준(linking level)이 바람직한 상태인가를 측정하기 위한 개념으로 사용하면서 최근 등장하였다. 1990년대 합리적인 토지 이용에 관한 사회적인 합의 도출을 위해 등장한 스마트성장(smart growth)은 커뮤니티 디자인을 통한 지속가능성 달성을 추구하는 데 비해 저스트성장은 경제성장과 사회적 형평성의 연계를 통한 지역발전을 추구한다(양광식. 2011). 이러한 저스트성장을 경제성장과 사회적 형평성은 물론 환경영역을 포함하는 지속가능성의 하위개념으로 규정하는 반면 환경영역을 경제성장과 사회적 형평성에 내재되어 있는 상위개념으로 파악하는 입장에서는 저스트성장과 지속가능성을 동일시하는 경우도 있다(Benner. 2010). 결국 저스트성장은 지역정책에서 서로 대립되는 경제적 효율성과 사회적 형평성이라는 두 가치가 선택적 우선순위를 가지기보다는 하나의 가치로 통합하여 공생발전을 실현하기 위한 정책비전으로 정의할 수 있다(〈그림 2〉 참조).

그림 2 _ 저스트성장 특성에 따른 지역정책의 목표



자료: 양광식. 2011에서 수정.

www.kci.go.kr

이러한 차원에서 저스트성장은 사회적 박탈감을 해소하고 빈곤과 실업을 감소시키기 위한 지역정책으로 제시되고 있는 동반성장(inclusive growth)[2]과 동일한 정책목표를 강조하고 있다. 그러므로 저스트성장은 지역발전을 위한 정책방향과 구체적인 실행전략을 수립하기 위한 지자체의 발전비전과 목표로 평가할 수 있다.

기본적으로 저스트성장은 형평성 향상을 통한 지역발전에 관심을 가진다. 때문에 저스트성장은 빈곤층 교육인구(poorly educated population)의 감소와 다양한 경제활동(diversified economy)을 추구하며, 소수의 중간계층(minority middle class) 중심의 지역개발전략을 추구한다(Benner. 2010). 따라서 저스트성장은 지역주민의 지역에 대한 귀속감을 증대시키고 지역의 현안문제에 공동으로 대응할 수 있는 능력을 향상시키기 위한 사회통합적 지역개발의 목표와 전략을 공유한다(서원석 외. 2011). 더 나아가 저스트성장은 지역협력, 시민참여 등 지역사회의 다양한 지역개발조직의 활동을 강조하여 지역 협력을 위한 광역의회 또는 협의회 구성 또는 지역발전을 위한 사회적 연대(social cohesion)전략을 중요시한다(Benner. 2010). 이러한 차원에서 사회적 연대를 위한 지역 전체의 혼합 주거기회 확대와 지역통합교통시스템 운영, 그리고 지역의 전체 이익을 위한 공공투자를 중시하며 사회재와 환경적 지속가능성을 중요시하는 광역적 비즈니스 리더십(boundary crossing business leadership)의 필요성을 강조한다(Pastor. 2005). 동시에 실용적 지역주의(pragmatic regionalism)에 의거하여 다양하고 복잡한 지역문제를 처리하기 위해 관할구역, 업무범위 또는 집행절차 등을 통합하여 지역발전을 위한 연결고리 역할을 담당할 수 있도록 지역관리력(regional stewardship)의 함양을 강조하고 있다(ARS. 2006). 그러므로 저스트성장을 위해서는 지역발전을 위한 비전, 아이디어, 어젠다 등에 의존하는 기존의 리더십에서 벗어나 장소적 실행에 중점을 두는 기업가 정신과 인내력이 필요하다.

3. 선행연구

일반적으로 지역발전[3]분석은 행정단위를 대상으로 지역이 지니고 있는 현재의 여건을 종합적으로 진단하고 지역정책의 실행결과에 대한 유효성을 판단하기 위해 수행된다. 이러한 연구는 대부분 사회경제적 요소를 활용하여 지역의 동일한 특성을 파악하거나 경제력, 교육, 재정, 복지, 정보화 분야의 격차를 측정하는 연구로 수행되어왔다. 최근에는 지속가능성, 삶의 질, 지역경쟁력의 관점에서 지역의 상대적 비교순위를 결정하기 위해 지역발전 유형을 구분하고 있다. 본 연구의 목적은 저스트성장의 관점에서 지역발전 유형을 분석하는 데 있으므로 지역 유형화와 관련한 연구를 중심으로 검토하였다.

먼저 이원섭(2003)은 국가지원의 차등화를 위한 지역 유형을 구분하기 위해 인적자원, 재정, 경제, 보건, 인프라 지표를 활용하여 전국을 4개의 유형으로 구분하였고, 안광현(2010)은 자연환경, 교육, 여가, 복지, 의료, 문화지표를 활용하여 생활 서비스 수준에 따른 지역 유형을 제시하였다. 김홍배 외(2008)는 경제, 기반시설, 사회문화, 생활, 환경을 지역발전의

2) 지역정책에서 동반성장(inclusive growth)이란 용어는 "2020 유럽의 지역개발전략"에서 사용된 개념으로 유럽연합은 높은 실업률, 공공적자 및 부채 증가에 따른 재정안정과 사회구조의 개선을 위해 필요한 지역정책방향으로 제시하고 있음(Gáková. 2010).

3) 지역발전은 지역의 사회경제적인 발전이라는 차원에서 지역 내에서 나타나는 구조적이고 장기적인 속성의 긍정적 변화로 정의되며, 지역발전의 목표도 주민 삶의 질 개선, 균형발전, 지역경쟁력 강화 등 다양하고 상이하게 나타남(차미숙 외. 2008). 본 연구도 이러한 입장을 수용하면서 지역발전을 "지역정책이 추구해야 할 중요한 이념과 가치인 경제적 효율성과 사회적 형평성이 지역이라는 공간적 수준에서 변화하는 과정"으로 정의하고 지역의 양적 · 질적 변화를 포함하는 개념으로 사용하였음.

www.kci.go.kr

표 1 _ 선행연구 비교분석

연구자	연구목적	분석단위	연구방법	분석지표
이원섭(2003)	국가지원 차등화	전국 232개 시 · 군 · 구	표준화 군집분석	인적자원, 재정, 경제, 보건, 인프라
김홍배 외(2008)	지역발전수준 진단	경기도 31개 시 · 군	표준화	경제, 기반시설, 사회문화, 생활, 환경
백대흠 · 김세용(2008)	문화지역 유형 도출	서울 25개 자치구	표준화	문화정책, 문화시설, 문화 프로그램
안광현(2010)	생활 서비스 수준 분석	전구189개 시 · 군 · 구	요인분석 군집분석	자연환경, 교육, 여가, 복지, 의료, 문화
양광식(2011)	경제성장과 형평성의 연계수준	충청권 33개 시 · 군	매트릭스 분석	지역총생산, 지방세 부담액, 국민기초생활수급자, 사회복지 지출비용
Wong(2002)	지역발전 지표 개발	영국의 366개 지자체	중요도 설문조사 다판단 기준분석	인적자원, 입지요인, 기반시설, 삶의 질, 금융자산, 물리적 요소, 산업구조, 기업문화, 지식기반, 제도 역량, 지역 이미지
Spiezia and Weiler(2007)	지역성장 수준 분석	OECD 26개 국가 297개 지역	변이할당 분석	GDP, 평균 생산성, 산업 특화도, 특화 변화, 고용률, 참여율, 평균 경제 활동률, 인구
Benner(2010)	경제성장과 형평성 연계수준	미국 192개 대도시권	표준화	소득, 실업률, 빈곤계층 비율 소득 분배율

기본전략을 제시할 수 있는 지역진단지표로 제시하고 지역의 평균 발전특성에 따라 발전지역, 잠재적 발전지역, 발전 유보지역, 정체지역으로 구분하였다. 또한 백대흠 · 김세용(2008)은 문화정책, 시설, 프로그램 지표를 활용하여 서울시 자치구의 지역발전 특성에 따른 문화지역의 유형을 구분하였고, 전병혜 외(2008)는 인구, 활동, 시설을 활용하여 도시의 성장 및 쇠퇴 특성을 고려하여 수도권 지역을 5개의 지역유형으로 구분하였다. 양광식(2011)은 사회적 형평성과 경제성장을 연계하여 충청권 33개 시 · 군의 지역발전 유형을 구분하고 경제성장과 사회적 형평성 가운데 하나의 평가지표에 치우치는 경향이 매우 크다고 제시하였으나 지역별 경제성장과 사회적 형평성의 관계는 제시하지 못하였다.

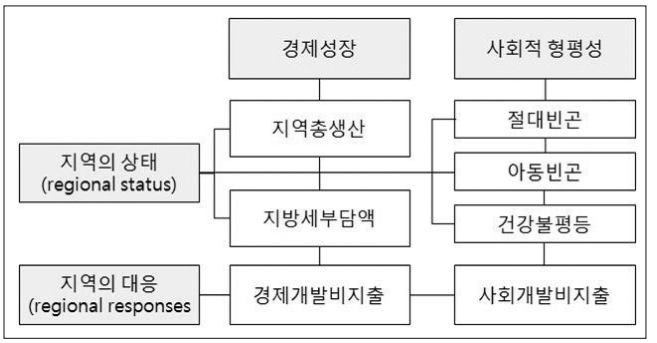
외국의 경우 지역발전 측면에서 지역을 유형화하는 연구는 활발하게 수행되고 있다. 먼저 Wong(2002)은 영국 366개의 지방자치단체를 대상으로 인적자원, 입지요인, 기반시설 등 9개의 지역경제성장 요소를 분석하여 대도시 지향적, 근교도시, 정주환경, 지역서비스 중심, 중소기업문화의 지역특성에 해당하는 상위도시를 파악하였다. Spiezia and Weiler(2007)는 총생산에서 국가가 차지하는 비율과 국가의 총생산에서 지역이 차지하는 비율을 활용하여 OECD 27개 국가의 297개 지역을 고속성장지역과 저성장지역으로 구분하였다. 그리고 Benner(2010)는 소득, 실업, 빈곤계층 비율, 소득 분배율을 활용하여 미국의 192개 대도시권의 경제성장과 사회적 형평성의 연계정도를 분석하여 지속적 우수지역(consistently good), 20년 우수지역(20-year good), 전환지역(turnaround reverse), 20년 불량지역(20 year bad), 지속적 불량지역(consistently bad)으로 구분하였다.

지역의 사회경제적 요소를 활용하여 지역의 특성과 발전유형을 구분하는 연구가 수행되고 있으나 경제성장과 사회적 형평성을 연계하여 지역발전 유형을 구분하기 위한 시도는 상대적으로 미비하였다. 그리고 경제성장과 사회적 형평성의 관계도 대부분 시도, 권역, 국가 단위로 수행되었고 기초자치단체 단위의 접근은 미비하였다. 따라서 본 연구는 지역정책에서 서로 대립되는 경제적 효율성과 사회적 형평성이라는 두 가치를 하나의 가치로 통합, 지역발전

www.kci.go.kr

이 실현되어야 한다는 논리에 기초하여 기초자치단체를 대상으로 지역발전유형을 분석하기 위한 종합적인 접근을 시도하였다. 그리고 지역발전유형별로 경제성장과 사회적 형평성의 상관관계를 분석하여 지역정책의 발전 방향과 전략을 제시하였다.

그림 3_ 분석지표의 구성체계



III. 분석방법

1. 분석지역과 분석지표

1) 분석지역

지역의 특성과 발전 유형을 구분하기 위한 지역분석에서 중요한 것은 비교 대상지역을 어떻게 분류 하는가 있다(허재완 · 손동글. 2009; Wong. 2002). 본 연구의 목적이 저스트성장의 특성을 활용하여 경제성장과 사회적 형평성의 연계수준을 지역별로 파악하는 데 있으므로 지역정책을 입안하고 추진하는 행정단위를 적용하였다. 그러나 동일한 자치단체라 하더라도 도시지역과 비도시지역이 효율과 분배의 문제를 동시에 고려해야 하는지에 대한 이론적 논쟁이 있을 수 있다는 차원에서 인천의 2개 군과 경기도의 4개 군 지역을 제외한 총 60개의 시 · 구 지역을 연구대상지역으로 선정하였다.

2) 분석지표

본 연구의 목적은 지역의 사회경제적 여건을 종합적으로 진단하고 지역정책 실행결과의 유효성을 판단하여 행정단위가 경제성장과 사회적 형평성을 지역이라는 공간적 수준에서 어떻게 실현하였는가를 토대로 지역발전 유형을 구분하는 데 있다. 이러한 목적을 달성하기 위해 분석 항목을 〈그림 3〉에서 보는 바와 같이 지역정책의 결과에 대한 현재 상태(status)와 이러한 상태를 변화시키기 위한 지방자치단체의 대응(responses)이라는 2개의 축으로 구성하였다. 여기에서 지역의 상태(regional status)란 지역정책이 영향을 미치고자 하는 지역의 사회경제적 현황을 의미하며, 지역의 대응(regional responses)이란 지역의 사회경제적 상태를 변화시키기 위해 지방자치단체가 무엇을 하였는가를 나타낸다. 본 연구에서는 지역의 경제력과 빈곤, 불평등을 지역의 사회경제적인 상태지표로 설정하고 지방자치단체의 일반회계 지출비용[4]을 지역의 대응지표로 설정하였다.

(1) 경제성장

경제성장은 경제자본 이외에 인적자본, 문화자본, 기반시설 등 다양한 요소에 의해 영향을 받으며, 지역인구, 생산성, 실업, 산업특화 등 여러 지표를 활용하여

4) 지방자치단체의 일반회계 구성 항목은 2003년 5개였으나 2008년 14개 항목으로 세분되어 본 연구에서는 2008년의 세부항목을 2003년의 사회개발비와 경제개발비를 일치시키기 위해 사회개발비는 교육, 문화 및 관광, 환경보호, 사회복지, 보건비를 합산하고 경제개발비는 농림해양수산, 산업 · 중소기업, 수송 및 교통, 국토 및 지역개발, 과학기술비를 합산하였음.

www.kci.go.kr

측정할 수 있다(Spiezia and Weiler. 2007). 지역의 경제성장과 관련한 선행연구들은 대부분 '경제력'에 초점을 맞추고 있으므로 본 연구에서도 지역경제력을 분석항목으로 선정하고 지역총생산과 지방세 부담액[5]을 지역의 경제적 상태를 분석하기 위한 지표로 선정하였다. 그리고 지역의 경제적 상태를 변화시키고자 하는 지방자치단체의 대응으로 일반회계 세출결산 항목 중 경제개발비를 분석지표로 선정하였다.

한편 서울시는 자치구 단위의 지역소득 통계자료가 없고 경기도는 2000년에서 2007년, 그리고 인천광역시는 2005년에서 2007년의 시 · 군 · 구 단위 지역소득 통계만을 제공하고 있어 본 연구에서는 김종희(2010)가 제시한 방법을 활용하여 2003년과 2008년의 서울, 인천, 경기도 60개 시 · 구의 지역총생산액을 직접 추정하여 사용하였다(〈식 1〉 참조).[6]

$$LGRDP_j = \sum_{i=1}^{15}[(\frac{NGRDP}{NWorkers})_i \times LWorkers_{ji}]$$

<식 1>

$LGRDP_j$: j시 · 구의 지역총생산액
$NGRDP$: 광역자치단체의 지역총생산액
$NWorkers$: 광역자치단체의 산업 종사자 수
$LWorkers$: 시 · 구의 산업 종사자 수

⑵ 사회적 형평성

사회적 형평성이란 사회적으로 가장 어려운 사람들에게 최대의 혜택을 부여하는 행위를 상징하는 이념으로 소득, 교육, 건강 등 다양한 범위에 적용되고 있다(Hart. 1974). 이러한 형평성은 경제적 요인, 환경, 생활 만족도 등과 더불어 행복 수준을 결정하는 중요한 정책요소로, 상대빈곤, 아동빈곤, 노인빈곤, 성별 임금격차 등을 통해 측정된다(윤강재 · 김계연. 2010). 본 연구에서는 지역의 사회적 형평성 상태를 설명하기 위한 지표를 빈곤과 불평등으로 구분하고 사회적 대응은 사회개발비를 분석항목으로 선정하였다.

일반적으로 지역의 빈곤 규모는 지역인구 중에서 빈곤선 이하의 소득을 가지는 개인이나 가구를 전체 인구 또는 가구의 수로 나눈 비율로 측정한다(김태완 외. 2009). 이러한 빈곤은 빈곤선과 가구소득 간의 비교에 따라 도출되나 우리나라의 시 · 군 · 구 · 단위의 가구소득 자료를 구하기는 어려우므로 본 연구에서는 보건사회연구원의 빈곤율(poverty ratio) 산정기준으로 활용되는 국민기초생활수급자 수를 지역의 절대적 빈곤 정도를 설명하기 위한 분석지표로 선정하였고, 20세 미만의 아동이 실질적으로 가정을 이끌어가고 있는 소년소녀가장 인구를 아동빈곤을 설명하기 위한 분석지표로 선정하였다. 또한 불평등은 대부분 경제적 측면의 불평등을 의미하고 경제성장과 연계되어 있다는 측면에서 본 연구는 보건복지부가 제시한 지역 간 건강 불평등 평가의 기초자료로 사용되고 있는 연령별 표준인구 사망률을 지역의 불평등을 대변하는 대리변수로 사용하였다(신영전. 2009). 그리고 지역의 사회적 형평성 상태를 개선하기 위한 사회적 대응을 분석하기 위해 일반회계 결산내용 중에서 사회 개발비를 분석지표로 선정하였다(〈표 2〉 참조).

---

5) 기초자치단체의 지역소득 자료와 지방세 수입 간에는 0.8 이상의 높은 상관계수가 나타나 지방세수입 자료가 지역소득을 대변하는 대리변수로 큰 무리가 없는 것으로 판단됨(허재완 · 손동글. 2009).

6) 본 연구의 시 · 구 단위의 지역총생산액 추정 결과를 시 · 군 단위의 지역 소득자료를 제공하는 경기도의 통계자료와 비교한 결과 2003년과 2008년에는 용인시가, 2008년에는 평택시가 약 3% 과소 추정된 것을 제외하고 대부분의 기초자치단체의 금액 및 점유율의 오차가 ±2% 이하로 안정적인 것으로 나타났음.

www.kci.go.kr

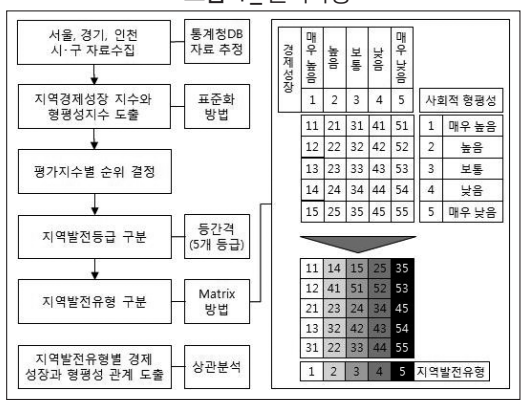
표 2 _ 분석지표 및 측정방법

구분	분석항목	분석지표	측정방법	비고
지역의 상태	경제성장	지역총생산	지역총생산/인구 수	당해 연도 가격기준 적용
		지방세 부담액	지방세/인구 수	
	형평성	절대빈곤	국민기초생활수급자 수/인구 수	국민기초생활보장법 수급권자 기준
		아동빈곤	소년소녀가장 인구/인구 수	20세 미만 인구 적용
		건강 불평등	연령별 표준인구 사망률/인구 수	2005년과 2008년 자료 활용
지역의 대응	경제성장	경제개발 지출	경제 개발비 지출액/인구 수	
	형평성	사회개발 지출	사회 개발비 지출액/인구 수	

주: 분석지표는 1인당 지표임.

2. 분석방법

그림 4 _ 분석과정



저스트성장 특성을 활용하여 경제성장과 사회적 형평성을 연계하여 지역발전 유형을 구분하기 위한 분석과정은 지수 도출, 지역발전 유형 구분, 그리고 상관분석으로 구성된다(〈그림 4〉 참조).

먼저 분석지표 간의 서로 다른 측정 단위를 가지므로 분석부문별 지수 도출을 위해 선행연구에서 많이 활용하는 표준화방법[7]을 활용하여 표준화하였다. 지역총생산액, 지방세 부담액, 사회 개발비, 경제 개발비와 같이 지표 값이 클수록 경제성장 또는 사회적 형평성 수준이 높은 지표는 〈식 2〉를 사용하여 표준화하고 절대빈곤, 아동빈곤, 건강 불평등과 같이 값이 작을수록 형평성 수준이 높은 지표는 〈식 3〉을 사용하여 표준화하였다. 〈식 2〉와 〈식 3〉을 활용하여 각각의 지표를 표준화한 후 동일한 가중치를 부여하여 이들의 평균값을 지수화하였다. 〈식 2〉와 〈식 3〉에서 x_i는 분석지역의 지표값을 의미하고 〈식 4〉의 RI_a^r는 r지역의 분석부문(a)의 분석지수를 의미한다.

$$x = \frac{[(x_i - Min(x_i)]}{[Max(x_i) - Min(x_i)]} \qquad <식 2>$$

$$x = \frac{[(Max(x_i) - x]}{[Max(x_i) - Min(x_i)]} \qquad <식 3>$$

$$RI_a^r = \frac{\sum_{i=0}^{n} S(x_i)}{n} \qquad <식 4>$$

지역발전 유형을 구분하기 위해 지역의 경제성장 지수와 형평성 지수의 평균값을 기준으로 순위를 부

7) 지수의 표준화방법은 그 분석 및 적용방법에 따라 서열화[I=Rank(x)], 정규화[I=(x−xm)/σ], 최소-최대 {I = [x −Min(x)]/[Max(x)−Min(x)]}, 참고점(reference point)으로부터의 거리, 범주별 점수화, 평균 이상과 이하의 점수화 등 크게 9가지로 구분할 수 있음(OECD, 2008).

www.kci.go.kr

여한 후 총 60개 시와 구를 등간격[8]으로 분류하고 등급 분류의 결과를 다시 매트릭스 방법을 활용하여 지역발전 유형을 5개로 구분하였다. 그리고 지역발전 유형별로 경제성장지수와 사회적 형평성지수 간의 상관분석을 실시하여 지역발전 유형별로 경제성장에 따른 사회적 혜택이 다양한 계층으로 파급되었는가를 분석하였다(〈그림 4〉 참조).

3. 분석결과

1) 기술통계분석

각 변수의 기술통계 분석결과 1인당 평균 지역총생산액은 서울이 경기도에 비해 약 2배 정도 많고 1인당 평균 지방세는 서울, 인천, 경기의 차이가 크지 않은 것으로 나타났다.

또한 사회적 형평성 분석지표 중에서 연령표준화 사망률은 지역별로 큰 편차를 보이지 않으나 1인당 절대빈곤자 수와 아동빈곤자 수는 인천이 가장 많은 것으로 나타나 지역별 빈곤 수준의 차이가 있는 것으로 나타났다. 그리고 1인당 평균 사회개발비는 인천과 경기에 비해 서울이 상대적으로 적은 것으로 나타났다(〈표 3〉 참조).

표 3 _ 지역별 변수의 기술통계

구분			서울	인천	경기
지역경제성장	지역총생산액(원)	최솟값	5,512,139	7,427,773	5,010,593
		최댓값	136,130,614	40,617,677	17,170,340
		평균	20,782,798	16,761,877	10,124,670
		표준편차	27,706,874	10,666,728	3,401,172
	지방세(원)	최솟값	410,152	894,150	553,557
		최댓값	6,857,898	1,237,277	4,958,069
		평균	1,212,207	1,015,349	892,130
		표준편차	1,402,763	120,367	827,458
	경제개발비(원)	최솟값	36,777	27,244	129,236
		최댓값	140,256	6,963,550	933,538
		평균	70,568	934,343	394,555
		표준편차	27,078	2,436,831	184,861
사회적 형평성	절대빈곤 수(명)	최솟값	0.00673	0.01402	0.00495
		최댓값	0.03324	0.03933	0.02397
		평균	0.01747	0.02596	0.01303
		표준편차	0.00674	0.00808	0.00492
	아동빈곤 수(명)	최솟값	0.00001	0.00038	0.00002
		최댓값	0.00078	0.00231	0.00086
		평균	0.00015	0.00081	0.00028
		표준편차	0.00017	0.00062	0.00024
	연령표준화 사망률(%)	최솟값	0.00329	0.00458	0.00315
		최댓값	0.00461	0.00520	0.00562
		평균	0.00405	0.00487	0.00462
		표준편차	0.00031	0.00020	0.00058
	사회개발비(원)	최솟값	151,397	192,471	157,963
		최댓값	546,943	463,453	411,672
		평균	234,625	284,993	271,214
		표준편차	75,574	101,233	70,293

주: 2003년과 2008년의 1인당 종합평균 값임.

2) 지역발전 유형 분석

(1) 지역별 경제성장과 사회적 형평성 수준

수도권의 60개 시 · 구를 대상으로 지역별 경제성장과 사회적 형평성 수준을 분석한 결과 지역별로 약간의 차이가 있으나 경제성장이나 사회적 형평성 가운데 하나의 분석지표에 치우치기보다는 어느 정도 적정한 균형을 유지하고 있는 것으로 나타났다.

먼저 2003년의 경우 경제성장은 높으나 사회적 형평성이 낮은 지역이 경기도의 동두천시, 하남시, 이천시와 인천의 중구 등 7개에서 2008년에는 10개로 증가한 반면 사회적 형평성은 높으나 경제성장이 낮

8) 60개 지역의 경제성장과 사회적 형평성 지수 순위를 기준으로 1위에서 12위는 "매우 높음", 13위에서 24위는 "높음", 25위에서 36위는 "보통", 37위에서 48위는 "낮음", 49위에서 60위는 "매우 낮음"으로 구분하였음.

www.kci.go.kr

표 4 _ 지역별 경제성장과 사회적 형평성 수준(2003년)

구분		경제성장				
		매우 높음	높음	보통	낮음	매우 낮음
사회적 형평성	매우 높음	중구(서울), 남구 김포시, 화성시, 광주시	서초구, 성남시 시흥시	송파구, 군포시	광진구	도봉구
	높음	-	영등포구, 의왕시, 양주시	용산구, 마포구, 안양시	성동구, 서대문구, 양천구, 구로구	성북구, 강동구
	보통	종로구, 평택시 과천시, 용인시 안성시	오산시	수원시, 부천시, 고양시, 구리시	동작구, 광명시	-
	낮음	동두천시	하남시, 이천시, 남양주시, 파주시	안산시, 의정부시	동대문구, 금천구	강북구, 은평구, 관악구
	매우 낮음	포천시	중구 (인천)	동구	강서구, 남동구, 서구	중랑구, 노원구, 남구, 연수구, 부평구, 계양구

표 5 _ 지역별 경제성장과 사회적 형평성 수준(2008년)

구분		경제성장				
		매우 높음	높음	보통	낮음	매우 낮음
사회적 형평성	매우 높음	중구(서울), 서초구, 강남구	마포구, 송파구 수원시, 성남시 부천시	광진구, 강동구 군포시	시흥시	-
	높음	종로구, 용산구	평택시	서대문구, 구로구 안양시, 고양시	양천구, 의왕시, 화성시, 광주시	도봉구
	보통	영등포구	성동구, 용인시	동대문구, 동작구, 안성시	성북구, 은평구	관악구, 광명시, 구리시, 양주시
	낮음	동구, 남구 계양구	금천구, 서구	의정부시	중랑구, 이천시, 남양주시	과천시, 오산시, 김포시
	매우 낮음	중구(인천), 남동구, 부평구	연수구, 안산시	강서구	강북구, 파주시	노원구, 하남시, 동두천시, 포천시

은 지역은 서울의 광진구, 도봉구, 성북구 등 8개에서 6개로 감소하였다(〈표 4, 5〉 참조). 예를 들어 2008년 도시대상에서 대통령상을 수상한 송파구는 경제성장이 높고 사회적 형평성도 매우 높게 분석되어 경제성장과 형평성이 조화를 이루는 방향으로 발전하고 있는 것으로 나타났다. 반면 2008년 행복한 도시대상에서 일하기 좋은 도시로 선정된 안산시는 경제성장은 높게 나타났으나 사회적 형평성은 매우 낮게 나타나 경제성장과 사회적 형평성이 조화를 이루는 방향으로 발전하고 있지 않다는 점을 입증하고 있다.

한편 경제성장이나 사회적 형평성이 다른 지역에 비해 상대적으로 모두 "매우 높음"이나 "높음"으로 분석된 지역은 2003년 총 11개 중에서 7개 지역을 경기도가 차지하였으나 2008년에는 부천시, 성남시, 수원시, 평택시 등 4개 지역에 불과하였다. 반면 경제성장이나 사회적 형평성이 모두 "매우 낮음"이나 "낮음"으로 분석된 지역은 2003년 총 13개에서 2008년 12개로 다소 감소하였다. 특히 경기도의 경우 2003

www.kci.go.kr

년에는 경제성장과 사회적 형평성의 두 지표가 상대적으로 낮게 나타난 지역은 없었으나 2008년에는 전체 12개 지역 중에서 9개 지역으로 나타났다. 그리고 두 지표가 모두 "매우 낮음"으로 나타난 지역은 인천의 4개를 포함하여 2003년 총 6개에서 2008년에는 경기도 3개를 포함하여 총 4개로 감소하여 지역발전도 양극화 방향으로 변화하고 있는 것으로 나타났다.

⑵ 지역발전 유형

저스트성장 특성에 따라 지역발전 유형을 구분하기 위해 지역별 경제성장과 사회적 형평성의 순위를 등간격으로 구분한 후 Benner(2010)의 연구 방법을 활용하여 안정성장지역, 성장지역, 전환지역, 저성장지역, 불안정성장지역으로 지역발전 유형을 구분하였다.

〈표 6〉에서 보는 바와 같이 2003년에 비해 2008년의 경우 안정성장지역은 15개에서 14개로 감소한 반면 성장지역은 9개에서 11개로 증가하였다. 그리고 전환지역이 2003년 14개에서 2008년 12개로 감소하고 불안정성장지역은 2003년 13개에서 2008년 14개로 다소 증가하였다.

한편 2003년에 비해 2008년 지역발전등급이 상승한 지역은 서울과 인천이 각각 13개와 8개로 가장 많은 반면 하락한 지역은 경기도가 16개로 가장 많았다. 서울의 경우 안정 성장지역이 2003년 5개에서 2008년 10개로 두 배 증가하였고, 전환지역, 저성장지역, 불안정성장지역은 감소하였다. 특히 강동구는 2003년 저성장지역에서 2008년에는 안정성장지역으로 지역발전등급이 급격히 상승하였으며, 도봉구가 2003년 전환지역에서 2008년에 저성장지역으로 지역의 발전등급이 하락한 것을 제외하면 강남 3구

표 6_ 저스트성장 특성에 따른 지역발전 유형 변화

구분	서울		인천		경기	
	2003년	2008년	2003년	2008년	2003년	2008년
안정성장 지역	중구(서울), 강남구, 종로구, 서초구,송파구	중구(서울), 서초구, 강남구,용산구(+1), 마포구(+1),영등포구(+1), 광진구(+1),강동구(+3), 종로구, 송파구	-	-	김포시, 화성시, 광주시, 평택시, 과천시, 용인시, 안성시, 성남시, 시흥시, 군포시	수원시(+2),성남시, 부천시(+2), 군포시
성장지역	영등포구, 용산구, 마포구, 광진구	성동구(+1), 서대문구(+1),구로구(+1)	-	동구(+3), 남구(+3), 계양구(+3)	동두천시 의왕시, 양주시, 오산시, 안양시	평택시(-1), 용인시(-1), 안양시, 고양시(+1), 시흥시(-1)
전환지역	성동구, 양천구, 구로구, 도봉구, 서대문구	금천구(+1), 동대문구(+1), 동작구(+1), 양천구	-	중구(인천)(+1), 남동구(+2), 부평구(+2), 서구(+2)	포천시, 하남시, 이천시, 파주시, 수원시, 부천시, 고양시, 구리시, 남양주시	안성시(-2), 의왕시(-1), 화성시(-2), 광주시(-2)
저성장지역	동작구, 대문구, 금천구, 성북구, 강동구	성북구, 은평구(+1), 중랑구(+1), 도봉구(-1)	중구(인천)	연수구(+1)	안산시, 광명시, 의정부시	안산시, 의정부시, 이천시(-1), 남양주시(-1)
불안정성장 지역	강서구, 강북구, 은평구, 관악구, 중랑구,노원구	강서구, 강북구, 관악구, 노원구	동구, 남동구, 서구, 남구, 연수구, 부평구, 계양구	-	-	파주시(-2), 광명시(-1), 구리시(-2), 양주시(-3), 과천시(-4), 오산(-3), 김포시(-4), 하남시(-2), 동두천시(-3), 포천시(-2)

주: 괄호 안의 수치는 2003년 대비 2008년 지역발전등급 변화 정도를 의미함.

www.kci.go.kr

를 포함하여 서울의 대부분 지역은 지역발전등급의 변화가 없거나 상승하였다.

인천시는 전체적으로 2003년에 비해 2008년에는 지역의 발전등급이 상승했음에도 불구하고 안정성장지역은 없었다. 인천의 동구, 남구, 계양구는 2003년 불안정성장지역에서 2008년 성장지역으로, 남동구와 서구는 전환지역으로 지역발전등급이 상승하였다. 이는 2007년 계양역이 개통되고 송도국제도시, 검단택지개발 등의 대규모 개발사업이 추진된 결과라 판단된다.

경기도는 안정성장지역이 2003년 10개에서 2008년에는 4개로 두 배 이상 감소하였고, 불안정성장지역이 2003년에는 없었으나 2008년에는 10개로 나타났다. 더욱이 2003년에 비해 2008년 김포시는 안정성장지역에서 불안정성장지역으로, 양주시, 오산시, 동두천시는 성장지역에서 불안정성장지역으로 지역의 발전등급이 급격히 하락하였고, 수원시와 부천시를 제외하고 대부분의 자치단체의 지역발전등급이 하락하는 경향을 나타냈다.

(3) 지역발전 유형의 시공간적 변화

저스트성장 특성에 따른 지역발전 유형의 시공간적 변화 패턴을 살펴보기 위하여 GIS를 활용하여 2003년과 2008년의 지역발전 유형의 공간적 분포를 파악하였다. 〈그림 5, 6〉에서 보는 바와 같이 2003년 서울의 강남지역과 인접한 지역을 중심으로 경제성장과 사회적 형평성이 매우 높거나 높은 지역이 지리적으로 연속되어 분포하고 있는 반면 2008년의 경우 지리적 연속성이 다소 결여되는 모습으로 나타났다. 특히 경기 북부지역과 남부지역의 경우 2003년에 비해 2008년의 경우 경제성장과 사회적 형평성이 매우 낮거나 낮은 지역이 더 많이 분포하는 것으로 나타났다.

이는 국가안보 차원에서 경기 북부지역에 지역발전을 제한하는 시설들이 상대적으로 집중되어 있고, 공간구조상 뚜렷한 지역발전거점이 형성되지 않고 산발적인 개발이 진행된 결과라 판단된다. 따라서 향후 이 지역은 서울 북부지역과의 협력적 지역계획의 필요성이 강조되어야 하며, 동시에 수도권 차원에서도 광역적 중심지역의 주변지역 영향을 고려한 지역개발 노력이 필요할 것으로 판단된다.

3) 지역발전 유형에 따른 상관분석

분석기간 동안 경제성장에 따른 사회적 혜택이 다양

그림 5 _ 지역발전 유형의 공간적 분포(2003년)

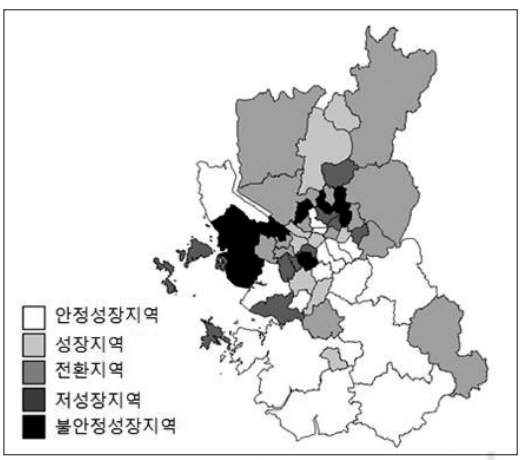
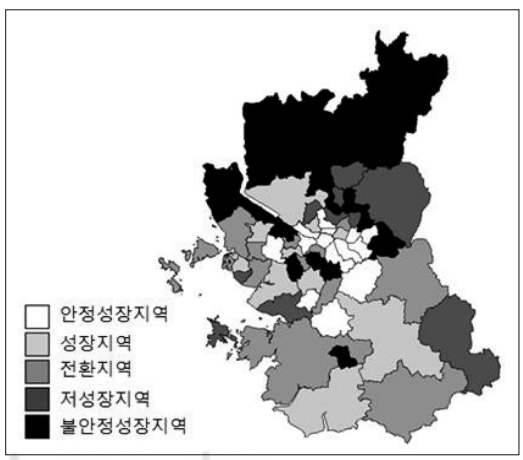


그림 6 _ 지역발전 유형의 공간적 분포(2008년)



www.kci.go.kr

한 계층으로 파급되었는가를 분석하기 위해 지역발전 유형에 따른 경제성장과 사회적 형평성의 상관분석을 실시하였다. 상관분석 결과 안정성장지역을 제외하고 대부분 1%와 5%에서 통계적으로 유의성을 확보한 것으로 나타났으며, 2008년 안정성장지역을 제외하고 분석기간 동안 대부분 지역의 경제성장과 사회적 형평성은 음(-)의 상관관계로 나타났다. 이는 동기간 수도권 대부분 지역은 경제성장에 따라 사회적 형평성이 증가하지 못했다는 것을 의미하는 것으로 경제성장에 따른 사회적 혜택이 다양한 계층으로 파급되고 있지 않았음을 보여주고 있다. 그러나 2003년에 비해 2008년 성장지역을 제외한 대부분의 지역에서 경제성장과 사회적 형평성의 상관관계가 지역별로 정도의 차이가 있으나 증가한 것으로 나타나 점차 경제성장에 따른 사회적 편익의 효과가 작용한 것으로 나타났다.

안정성장지역은 통계적으로는 유의미하지 않은 수준이나 2003년 경제성장과 사회적 형평성의 상관계수가 -0.197에서 2008년에는 0.265로 큰 폭으로 증가하여 경제성장에 따라 사회적 형평성이 증가하는 안정적인 지역발전이 이루어진 것으로 나타났다. 그리고 성장지역을 제외하고 전환지역과 저성장지역도 시간이 지남에 따라 경제성장과 사회적 형평성의 음(-)의 상관관계가 줄어든 것으로 나타났다. 그러나 불안전성장지역은 2003년 경제성장과 사회적 형평성의 상관계수가 -0.808인 데 비해 2008년은 -0.139로 크게 차이가 나타났다. 이는 2008년에 불안정성장지역으로 나타난 14개 지역 중에서 경기도의 10개 지역이 2003년 안정성장지역 또는 성장지역에서 2008년 불안전성장지역으로 지역발전등급이 급격하게 변화하였기 때문으로 판단된다. 따라서 이러한 지역들은 경제성장이 사회적 형평성을 충분히 이끌어낼 수 있는 방향으로 지역목표를 설정하고 이를 실현하기 위한 세부적인 전략을 마련하기 위한 정책적 배려가 필요하다. 동시에 성장지역은 경제성장이 2008년도 사회적 형평성을 이끌어내지 못한 원인을 파악할 필요가 있다.

표 7 _ 지역 유형별 경제성장과 사회적 형평성의 상관관계

구분	2003년		2008년	
	상관계수	유의수준	상관계수	유의수준
안정성장지역	-0.197	0.483	0.265	0.360
성장지역	-0.792	0.011*	-0.874	0.000**
전환지역	-0.897	0.000**	-0.694	0.012*
저성장지역	-0.811	0.008**	-0.747	0.021*
불안정성장지역	-0.808	0.001**	-0.139	0.635

주: *, **은 각각 1%, 5% 수준에서 통계적으로 유의함.

IV. 결론

1. 정책적 시사점

경제적 효율성과 사회적 형평성이 조화를 이루는 지역발전정책을 통해 국민과 지역사회의 건전한 발전을 유도하고 더 좋은 지역발전을 모색하는 방향으로 지역정책이 변화되어야 한다. 이러한 차원에서 본 연구는 경제성장과 사회적 형평성의 적정한 연계를 중시하는 저스트성장의 특성을 활용하여 우리나라 수도권의 지역발전 유형을 구분하고 지역발전 유형별 경제성장과 사회적 형평성의 상관관계를 분석하였다. 이러한 연구결과가 지역정책에 시사하는 바를 제시하면 다음과 같다.

첫째, 우리 사회에 소득이 증가하고 있으나 삶의 질 격차가 점차 증대되고 있는 현실을 고려할 때 본 연구에서 제시한 지역발전 유형의 구분 결과는 지역 단위에서 새로운 지역정책의 방향을 설정할 수 있는 판단 기준으로 활용할 수 있다. 즉, 지역의 경제성장과 사회적 형평성 수준을 토대로 바람직한 지역정

www.kci.go.kr

책 방향을 설정하고 이를 실천하기 위한 노력이 필요할 것으로 판단된다. 예를 들어 경제성장에 비해 사회적 형평성이 낮은 인천의 남구, 중구, 부평구에서는 사회적 형평성 향상을 지역정책의 우선적인 목표로 설정하고 이를 실천하기 위한 전략을 수립할 필요가 있을 것으로 판단된다.

둘째, 지역발전을 위해서는 지역정책의 수립 주체인 지방정부는 물론 지역사회의 다양한 조직, 시민사회의 협력과 참여가 수반되어야 한다. 특히, 지방정부의 지역정책, 계획, 사업성과를 통해 사회적 형평성 수준이 크게 향상되기 위해서는 지역의 사회적 자본 확충과 더불어 사회통합(social cohesion)이 전제되어야 한다. 본 연구의 분석 결과 인천 중구, 남동구, 경기 안산시 등은 경제성장이 높음에도 불구하고 사회적 형평성이 낮게 나타났으므로 지역사회 조직과 시민사회의 적극적인 참여를 유도하여 사회적 형평성을 향상시키기 위한 노력이 요구된다. 이러한 차원에서 경제개발과 사회적 형평성의 공통 요소(creative intersection)를 파악하고 지역사회의 다양한 조직과 협력체계를 구축할 할 수 있는 네트워크 거버넌스(networked governance)가 필요하다.

셋째, 우리나라는 지역경제 활성화, 지역균형발전, 삶의 질 향상, 지역경쟁력 강화와 같은 목표를 달성하기 위해 다양한 지역발전정책을 추진하였다. 본 연구는 지역의 사회경제적 상태와 이를 변화시키기 위한 지방자치단체의 대응노력을 분석한다는 점에서 지역정책의 성과 평가에 활용할 수 있음과 동시에 지역별 차등지원 방안을 마련하는 근거로 활용할 수 있을 것으로 판단된다. 예를 들어 서울 강동구, 경기 수원시, 부천시, 인천 동구, 남구, 남동구, 부평구, 서구, 계양구와 같이 2003년에 비해 2008년 지역발전등급이 급격하게 상승한 지역과 경기의 과천시, 오산시, 안성시 등과 같이 2003에 비해 2008년 지역발전등급이 급격하게 하락한 지역에 대해 국가 및 광역차원의 차등적 지원을 통해 지역 스스로가 경쟁력 강화를 위해 노력할 수 있도록 유도할 필요가 있을 것으로 판단된다.

넷째, 개방화시대의 진전에 따라 지역경쟁력을 향상시키기 위해서는 행정구역 단위의 지역정책에서 탈피하여 지역 간 교류와 협력을 중요시하는 방향으로 전환되어야 한다. 또한 지역 간 교통 흐름과 경제적 교류 정도를 감안하여 공간 단위를 대상으로 지역발전정책을 추진하는 것이 더 효과적이다. 연구 결과 서울을 중심으로 주변지역 간 지역발전의 편차가 심하고 서울과 경기에 비해 인천의 지역발전등급이 크게 상승한 것으로 나타났다. 더욱이 2003년에 비해 2008년 경기 북부지역과 남부지역의 경제성장과 사회적 형평성의 연계성은 더욱 악화되고 있는 것으로 나타났다. 따라서 서울과 경기의 경우 사회적 형평성을 향상시키기 위해 소득 분배 개선, 복지지출의 효율성 제고 등의 사회적 형평성 향상전략이 필요할 것으로 판단되며, 동시에 광역 차원의 협력적 지역개발을 통해 수도권 전체의 경제성장과 사회적 형평성의 연계수준이 향상될 수 있는 방안도 마련되어야 할 것으로 판단된다.

마지막으로 경제성장에 따른 사회적 혜택이 다양한 계층으로 파급되기 위해서는 소득 분배의 형평성이 경제성장을 유발할 수 있는 여건이 조성되어야 한다. 지역발전 유형별로 경제성장과 사회적 형평성의 상관관계를 분석한 결과 대부분 음(−)의 상관관계를 보이는 것으로 나타나 경제성장에 따른 편익의 재분배는 이루어지지 않고 있는 것으로 나타났다. 따라서 지역의 불평등, 상대적 빈곤 수준을 개선하기 위한 친빈곤적성장 중심의 지역발전전략을 통해 사회적 형평성 향상이 지역의 경제성장을 유발할 수 있는 정책선택의 여지(room−for−maneuver)가 보장되고 동시에 지역사회의 구성원이 협조하여 지역주민 모두에게 도움이 될 수 있는 여건을 조성하는 노력이 필요하다.

www.kci.go.kr

2. 향후 연구과제

2000년대 이후 지역정책의 패러다임은 성장에서 삶의 질을 중시하고 효율성에서 형평성을 중요시하는 방향으로 변화하고 있다. 이러한 차원에서 지역발전에서 서로 대립되는 경제적 효율성과 사회적 형평성이라는 두 가치를 종합하여 지역의 지속가능성과 지역주민의 삶의 질을 향상시키기 위한 노력이 필요하다. 그동안 우리나라의 지역발전정책은 소득 증대와 같은 경제성장의 목표 달성을 위해 대규모 개발계획과 사업에 치중하여왔다. 이러한 현실에서 본 연구에서 제시한 저스트성장 특성에 따른 지역발전 유형은 우리나라 지역정책의 방향을 재점검할 수 있는 근거를 제시하였다. 이와 관련한 향후 연구과제를 제시하면 다음과 같다.

먼저 지역의 경제성장과 사회적 형평성의 인과관계에 대한 많은 이론적인 연구와 더불어 이를 입증할 수 있는 실증분석이 필요하다. 이러한 차원에서 본 연구에서 사용한 분석지표의 절대값보다는 연도별 변화율과 사회적 형평성 지수의 관계를 분석하는 방법이 필요할 것으로 판단된다.

둘째, 지역의 경제성장과 사회적 형평성을 대표할 수 있는 분석지표의 개발과 분석과정의 개선을 위한 노력이 필요하다. 예를 들어 빈곤율이나 인구사망률은 제한적 성격을 가지고 국민기초생활수급자 수를 경제적 측면을 나타내는 변수로 사용할 경우 경제성장과의 상관관계가 상이하게 나타날 수 있으므로, 주거빈곤지수, 양극화지수나 지니계수를 활용하는 방법도 필요하다. 동시에 기초자치단체에서 지방세 부담액이 지역의 실질소득을 반영할 수 있는가가 확실치 않은 점을 고려할 때 지역의 노동성장률 또는 인구 및 주택센서스의 표본자료를 활용하여 지역경제성장을 대표할 수 있는 지표를 개발하는 노력이 필요하다.

셋째, 본 연구에서 설정한 분석 시점은 2003년 이후 5년 간으로, 지역발전의 장기적인 측면을 반영하는데 매우 제한적이다. 때문에 분석 시점을 확대하여 외환위기와 같이 지역발전에 보다 큰 영향을 미치는 급격한 사회변화를 고려할 필요가 있다.

넷째, 기본적으로 저스트성장이 추구하는 이념과 가치가 동일하다 할지라도 국가의 지역발전계획 체계와 제도에 따라 상이하게 적용될 수 있다. 특히, 우리나라의 지자체는 지역발전계획을 위한 계획권이 제한적이므로 저스트성장에 필요한 부분이 미국과 다르게 적용되어야 하므로 우리나라 현실에 맞는 저스트성장의 필요요소에 관한 연구가 필요하다.

마지막으로 도시지역과 비도시지역이 효율과 분배의 문제를 동시에 고려해야 하는지에 대한 이론적 논쟁이 있을 수 있다는 차원에서 본 연구는 군 지역을 제외하였다. 따라서 군 지역을 대상으로 저스트성장 특성에 따른 지역발전 유형을 분석하고 더불어 경제성장과 사회적 형평성의 상관관계를 비교 · 분석하는 작업도 필요하다.

참고문헌

김종회. 2010. "GRDP(지역내 총생산) 추정을 통한 지역 간 경제력 격차 분석". 지방행정연구 제24권 제1호. pp207-235.

김태완 · 양시현 · 최현수 · 김문길 · 우선희 · 박은영. 2009. 2009년 빈곤통계연보. 서울 : 한국보건사회연구원.

김홍배 · 문동주 · 박준화. 2008. "지역진단 지표개발과 지역발전 방향에 관한 연구". 국토계획 제43권 제1호. pp183-196.

문정호. 2011. 공정사회의 공생 국토 · 지역발전 구현을 위한 정책과제. KRIHS ISSUE PAPER 2011-27. 경기 : 국토연구원.

백대흠 · 김세용. 2008. "서울시 자치구를 대상으로 한 문화도시 지표개발에 관한 연구". 대한건축학회논문집 계획계 제24권 제12호. pp225-235.

서원석 · 양광식 · 김태경. 2011. "친빈곤적 성장을 통한 사회통합

www.kci.go.kr

적 지역개발 방안 연구". 한국지역개발학회지 제23권 제4호. pp107-121.

신영전. 2009. 건강 불평등 완화를 위한 건강증진 전략 및 사업개발. 서울 : 보건복지부.

양광식. 2011. "지역의 경제성장과 사회적 형평성을 연계한 지역분석". 한국지역개발학회지 제23권 제1호. pp103-116.

안광현. 2010. "생활서비스에 따른 지역유형분류". 국가정책연구 제24권 제3호. pp67-88.

유경준. 2006. "성장과 분배 및 빈곤의 관계 연구". 한국개발연구 제28권 제2호. pp1-39.

이상은. 2006. "우리나라에서의 경제성장과 빈곤의 관계". 한국사회복지학 제58권 제3호. pp245-268.

이원섭. 2003. "국가지원의 지역 간 차등화를 위한 지역유형 구분 방안에 관한 연구". 국토연구 제36권. pp19-35.

윤강재 · 김계연. 2010. "OECD 국가의 행복지수 산정 및 비교". 보건복지포럼 제159호. pp86-98.

전병혜 · 이명훈 · 옥석문. 2008. "도시의 성장과 쇠퇴 측면에서 본 서울 대도시권의 지역유형특성에 관한 연구." 국토계획 제41권 제6호. pp153-164.

차미숙 · 김태환 · 김창현 · 손동글. 2008. 지역경쟁력 강화를 위한 지역발전계획제도 운영실태와 개선방안. 경기 : 국토연구원.

허재완 · 손동글. 2009. "광역자치단체 내 지역격차의 동태적 패턴에 관한 연구". 지역연구 제25권 제4호. pp45-63.

Adelman, I. 1975. "Growth, Income Distribution and Equity-oriented Development Strategies". *World Development* vol.3, no.2. pp67-76.

Alesina, A. and Rodrik, D. 1994. "Distributive Politics and Economic Growth". *Quarterly Journal of Economics* vol.109, no.2. pp465-490.

Alesina, A. and Perotti, R. 1996. "Income Distribution, Political Instability, and Investment". *European Economic Review* vol.40, no.6. pp1203-1228.

Alliance for Regional Stewardship(ARS). 2006. *Regional Stewardship & Collaborative Governance: Implementation That Produces Results*. Colorado, USA : Alliance for Regional Stewardship.

Agyeman, J. and Evans, B. 2004. "Just Sustainability: the Emerging Discourse of Environmental Justice in Britain?". *The Geographical Journal* vol.170, no.2. pp155 - 64.

Benabou, R. 1997. Inequality and Growth. NBER Working Paper 5658. Massachusetts : National Bureau of Economic Research.

Benner, C. 2010. 10. 6. "Just Growth?: Equity and Prosperity for America's Metro Regions". UC Davis. *Seminar Paper on GGG Group*. California.

Clark, J. and Christopherson, S. 2009. "Integrating Investment and Equity: A Critical Regionalist Agenda for a Progressive Regionalism". *Journal of Planning Education and Research* vol.28, no.1. pp341-354.

Fainstein, S. 2011. *Just City*. New York : Cornell University Press.

Gáková, Z. 2010. *Investing in Europe's Future: A Regional Development Strategy for 2020*. The 5th Report on Economic, Social and Territorial Cohesion. EU. *Regional Policy*.

Goudie, A. and Ladd, P. 1999. "Economic Growth, Poverty and Inequality". *Journal of International Development* vol.11. pp177-195.

Gore, C. 2007. "Which Growth Theory is Good for the Poor?". *The European Journal of Development Research*. vol.19, no.1. pp30-48.

Hart, D. K. 1974. "Social Equity, Justice and Equitable Administrator". *Public Administration Review* vol.34, no.1. pp3-11.

Healey, P. 2003. "Collaborative Planning in Perspective". *Planning Theory* vol.2 no.2. pp101-123.

Kakwani, N. and Pernia, E. M. 2000. "What is Pro-poor Growth?" *Asian Development Review* vol.18, no.1. pp1-16.

Krueger, R. and Savage, L. 2007. "City-Regions and Social Reproduction: A 'Place' for Sustainable Development?". *International Journal of Urban and Regional Research* vol. 31, no.1. pp215-223.

Kuznets, S. 1963. "Quantitative Aspects of the Economic Growth of Nations: VIII, Distribution of Income by Size". *Economic Development and Cultural Change* vol.11, no.2. pp1-80.

Pastor, M. 2005. 10. 12~13. "Cohesion and Competitivemess: Business Leadership for Regional Growth and Social Equity" *OECD International Conference on Sustainable Cities: Linking Competitiveness with Social Cohesion*. Montreal.

Pastor, M. and Benner, C. 2008. "Been Down So Long: Weak-Market Cities and Regional Equity". ed. Mcgahey, M and Vey, J. *Retooling for Growth: Building a 21st Century Economy in America's Older Industrial Areas*. pp89-118.

Pike, A., Rodriguez-Pose, A. and Tomaney, J. 2007. "What Kind of Local and Regional Development and for Whom?". *Regional Studies* vol.41, no.9. pp1253-1269.

Spiezia, V. and Weiler, S. 2007. "Understanding Regional Growth". *The Review of Regional Studies* vol.37, no.3. pp344-366.

OECD. 2008. *Handbook on Constructing Composite Indicators: Methodology and User Guide*. Paris : OECD

www.kci.go.kr

Wheeler, S. 2009. "Regions, Megaregions, and Sustainability". *Regional Studies* vol. 43, no. 6. pp863-887.

Wong, C. 2002. "Developing Indicators to Inform Local Economic Development in England". *Urban Studies* vol.39, no.10. pp1833-1863.

통계청 국가통계포털(www.kosis.kr).

• 논문 접수일: 2012. 2. 9
• 심사 시작일: 2012. 4. 3
• 심사 완료일: 2012. 5. 31

www.kci.go.kr

Abstract

An Analysis on the Classification of Regional Development Using "Just Growth" Characteristics: Focusing on Seoul Metropolitan Area

Keywords: Just Growth, Regional Development, Matrix Method, Metropolitan Area

It has traditionally been presumed that economic growth reduces poverty mainly through trickling-down effect, but it also has a deleterious effect on the level of inequality in a society. Because new paradigm is necessary to change regional policy which social equity, as a ideology and value for regional development, can be improved in spatial planning. From this perspective, this research was to analyze a regional development level and a correlation between economic growth and social equity using "Just Growth" Concept. Four policy directions are suggested. First, it is necessary to set up new goals and strategies for regional policy with regional development level. Second, the local governments are oriented mostly regional policy for enhancing social equity. This indicates that social cohesion and regional stewardship to improve the social equity are strongly required. Third, this study found that new political guideline can be introduced using regional development level. Firth, policy directions should be suggested to enhance the cooperative regional development.

저스트성장(Just Growth) 특성을 고려한 지역발전 유형 분석연구: 수도권을 중심으로

주제어: 저스트성장, 지역발전, 매트릭스방법, 수도권

경제성장으로 인한 누적효과가 빈곤과 불평등의 감소를 위해 효율적이라는 인식에도 불구하고 경제성장에 따른 빈곤의 문제는 완화되고 있지 않다. 때문에 지역발전의 중요한 이념과 가치인 사회적 형평성이 공간적 수준에서 실현될 수 있는 환경을 조성하는 방향으로 지역정책의 패러다임이 전환될 필요가 있다. 이러한 배경하에서 본 연구는 저스트성장 특성에 따라 지역발전 유형을 분석하고 유형별로 경제성장과 사회적 형평성의 상관관계를 분석하였다. 분석결과가 우리나라의 지역정책에 시사하는 바는 다음과 같다. 첫째, 경제성장과 사회적 형평성의 연계수준을 근거로 새로운 지역정책의 목표와 전략을 수립할 필요가 있을 것으로 판단된다. 둘째, 지역사회의 협력과 더불어 지역문제 해결을 위한 기업가정신과 지역 관리력을 통해 사회적 형평성을 향상시키기 위한 노력이 요구된다. 셋째, 지역의 경제성장과 사회적 형평성의 연계를 통한 지역발전 유형을 고려하고 지역별 차등지원을 위한 정책기준을 마련할 필요가 있다. 마지막으로 광역적 차원의 협력적 지역개발을 통해 지역의 경제성장과 사회적 형평성의 연계성을 강화할 수 있는 방안이 마련되어야 할 것으로 판단된다.

www.kci.go.kr