

지역균형발전의 접근논리 탐색 : 지역격차 인식을 중심으로

Exploring the Approach of Balanced Regional Development

: Focusing on the Recognition of Regional Disparity

소진광*

So, Jin Kwang

■ 목 차 ■

- I. 들어가는 말
- II. 지역격차 인식과 지역균형발전의 연계논리 탐색
- III. 지역격차 발생원인 검토
- IV. 지역균형발전의 접근논리 탐색
- V. 맺는 말

지역균형발전정책 접근논리는 지역격차 인식과 연동되어 있다. 이러한 맥락에서 이 논문은 지역격차 인식에 근거하여 지역균형발전 접근논리를 탐색하기 위한 것이다. 이 논문에서 지역격차는 지역의 고유한 공간유전자에 의해 자연스럽게 표출되는 지역차이와 구분하여 공공부문의 제도나 개발정책으로 인해 나타나는 공간불평등 현상으로 정의된다. 이러한 맥락에서 이 논문은 지역격차 발생원인을 첫째, 개별 경제주체의 행동양식과 관련한 관점과 둘째, 지역 및 국가 공동체의 정체성 혹은 결속력 유지와 관련한 관점으로 나누어 검토한다. 이러한 지역격차 인식에 근거하여 이 논문은 지역균형발전 접근논리를 국가 전체로서의 '보편성'과 개별 지역의 '특수성'을 조합하여 탐색한다. 따라서 이 논문은 지역균형발전의 접근논리를 첫째, 개별 지역의 '특수성'에 무게중심을 둔 관점과 둘째, 국가 전체의 '보편성'에 무게중심을 둔 관점으로 구분하여 접근한다. 이러한 검토와 탐색에 근거하여 이 논문은 다음과 같은 정책함의를 도출하였다. 첫째, 지역균형발전 관련 패러다임은 지역의 특수성에 근거한 '차별화의 이점'과 국가의 보편성에 근거한 '규모의 경제'를 동시에 충족시키는 방향으로 재정립되어야 한다. 이러한 패러다임은 인간의 생애주기에 따라 공

* 가천대학교 행정학과 교수

논문 접수일: 2020. 03. 02, 심사기간: 2020. 03. 02 ~ 2020. 03. 19, 게재확정일: 2020. 03. 19

간선호도를 달리할 수 있는 ‘연계-협력형 공간순환체계’로 구체화될 수 있을 것이다. 둘째, 지역 균형발전 관련 패러다임 운용을 위하여 중앙정부와 지방정부 간 새로운 역할분담체계가 정립되어야 한다. 이에 따라 국가와 지방, 지방과 지방, 그리고 공공부문과 민간부문의 새로운 거버넌스가 구축되어야 하고 중앙정부와 지방정부 간 역할분담체계에 따라 비용분담 원칙도 달라져야 한다.

□ 주제어: 지역균형발전, 지역격차, 지역차이, 공간유전자, 공간불평등, 연계-협력형 공간순환체계

The approach of balanced regional development policies is geared with the recognition of regional disparities. In this context, the purpose of this paper is to explore the logic of the approach for balanced regional development based on identifying regional disparities. For this study, this paper introduces and defines the concept of spatial genes affecting regional development and presents contexts, components and elements that can identify and measure them. In this paper, the regional disparity is defined as the spatial inequality among regions, which has been brought about by the discrepancy between ‘benefit’ and ‘cost’ related with the system or development policy of the public sector. Therefore, regional disparity is fundamentally different from regional differences naturally expressed by the spatial genes unique to the region. This paper examines the causes of regional disparity from the following two points of view; the first, from the behavioral pattern of each economic actor and the second, from the point of view related with the national or regional solidarities or identities. Based on this recognition of regional disparity, this paper explores the logic of balanced regional development by combining ‘universality’ as a whole country and ‘specificity’ of individual regions. Regional balance can be approached variously depending on the way to define the ‘universality’ of the country as a whole and the ‘specificity’ of individual regions. In this context, this paper explores the approach of balanced regional development from two perspectives; the first, by weighing the ‘specificity’ of individual regions, the second, by emphasizing the ‘universality’ of a whole country. Finally this paper draws policy implications and explores the possible transition of the paradigm in the field of balanced regional development as followings. This study leads to suggesting new governance system between the central government and local governments, among local governments, and between the public sector and the private sector. The new paradigm for balanced regional development should be focused on harmonizing ‘economies of differentiation’

among regions and 'scale economies' at national level. This harmony can be practiced by building 'Link-Cooperative Spatial Circulation System', where people can move around in search of their favorite space conditions according to their life cycle. The governance for this new paradigm is geared to cost-sharing method for balanced regional development.

□ Keywords: Balanced Regional Development, Regional Disparity, Regional Differences, Spatial Genes, Regional Inequality, Link-Cooperative Spatial Circulation System.

I. 들어가는 말

지역균형발전정책은 국토공간에 대한 인식과 밀접하게 관련되어 있다. 국토 전체적인 효율성과 국가의 하부체계인 지역끼리의 형평성에 관한 논의는 세계 모든 나라의 관심을 끌고 있다. 따라서 지역격차 인식과 국가 전체적인 균형발전정책은 서로 맞물려 있다. 이러한 맥락에서 이 논문의 목적은 지역격차 인식에 근거하여 지역균형발전 접근논리를 탐색하는 것이다. 이러한 연구목적에 따라 이 논문은 지역특성에 영향을 미치는 공간유전자(spatial genes) 개념을 도입하고 이를 구체화할 수 있는 항목과 분야 및 지표를 제시한다. 또한 이 논문은 지역균형발전과 '포용발전(inclusive development)'을 같은 맥락에서 접근한다.

또한 이 논문은 지역마다 고유한 공간유전자에 의한 지역차이(regional differences)와 공공부문 즉, 국가나 지방정부의 작동과정에서 발생하는 지역격차(regional disparities)를 구분한다. 지역격차는 공간정의(spatial justice)와 관련한 공간불평등(spatial inequality)과 연관되어 있기 때문이다. 공공부문의 전체적인 작동체계는 정체성을 형성, 유지 및 관리하기 위해 부분체계 혹은 개별 지역의 고유한 공간유전자 일부를 조작하여 공간불평등을 초래한다. 국가 전체의 정체성은 지역의 다양한 '특수성'으로부터 공통기반을 추출하여 형성, 유지된다. 결국 국가의 정체성은 모든 지역을 최소수준에서 충족할 뿐이지 모든 지역의 특수한 상황까지 만족시키지 못한다. 따라서 국가가 주도하는 '지역균형발전'은 종종 지역의 공간유전자에 의한 '지역발전'과 충돌한다. 이러한 관점에서 '지역균형발전' 접근논리를 탐색하기 위해서는 지역격차의 발생원인에 대한 검토가 선행되어야 한다. 지역격차의 발생원인은 공간불평등을 판별할 수 있는 근거와 연관되어 있기 때문이다.

이 논문은 지역격차의 발생원인을 개별 경제주체의 행동양식 관점과 지역 및 국가 공동체의 정체성 유지 관점으로 나누어 탐색한다. 국가나 지역의 정체성은 구성원의 결속력에 영향을 미쳐 사회안전망의 바탕을 이룬다. 민간부문 개별 경제주체는 광범위한 경제환경과 관련한 비용을 외부화하기 위해 공공부문의 정책에 편승하는 성향을 띤다. 이러한 맥락에서 개별 경제주체의 행동양식과 관련한 지역격차는 경제활동의 공간집적으로 인한 외부효과, 혁신발생 및 채택속도, 계획체계기업과 시장체계기업의 하도급 관계 때문에 발생한다. 공간집적, 혁신발생 및 채택경로와 대규모 계획체계 기업의 입지는 국가나 지방정부의 국토 및 지역개발 관련 정책의 영향을 받는다. 또한 지역 및 국가 공동체의 정체성 관련 지역격차는 공공부문의 제도나 정책의 외부효과와 지역혁신역량에 의한 공간쏠림현상으로 나누어 검토한다.

이러한 지역격차 인식에 근거하여 이 논문은 지역균형발전 접근논리를 공간유전자에 의한 개별 지역의 '특수성'과 국가 전체로서의 정체성을 형성, 유지하기 위한 '보편성'의 결합방식

과 관련한 관점에서 탐색한다. 이제까지 지역격차에 관한 연구는 주로 국가 및 지역 수준의 거시적 경제지표를 중심으로 접근하고 있다. 최근 지역격차를 분석하는 명분이 주민들의 삶의 질 향상과 관련하여 논의되고 있어서 지역격차의 분석지표도 주민들의 실생활과 밀접한 다양한 분야의 미시적 지표에 주목하고 있다. 지역격차의 분석수준도 주민들의 일상생활과 밀접한 시·군·구 및 읍·면·동과 같은 생활권을 공간단위로 접근하는 성향을 보여준다. 따라서 공공정책으로부터 파생된 지역격차는 국토 및 지역개발과 관련하여 중앙집권체제와 지방분권체제에 따라 다르게 나타난다.

특히 이 연구는 인간의 생애주기에 따라 선호하는 공간조건이 달라질 것이라는 가정 하에 지역균형발전의 패러다임 전환 가능성을 검토한다. 개별 지역의 공간유전자는 지역마다 다른 발전경로를 보여준다. 지역마다 각기 다른 발전경로는 주민들의 다양한 선택과 연계되어 있다. 따라서 지역마다 ‘차별화의 이점(economies of differentiation)’을 추구하는 지역발전 정책은 결국 인간의 다양한 공간선택을 가능케 한다. 위치와 규모가 고정된 지역이 사람을 선택하는 것이 아니라 인간이 생애주기별로 다양한 공간조건을 선택한다. 따라서 종래 지역을 위치와 면적 개념으로 고정하여 접근하던 지역균형발전 패러다임은 생애주기별로 주민의 구성을 달리할 수 있는 ‘순환-연계형’ 공간활용방식으로 전환되어야 한다.

인간은 생애주기별로 활동이 다르고 그러한 활동에 필요한 공간조건도 다르다. 즉, 교육 받을 시기인 청소년기엔 교육시설이나 교육환경이 조성된 지역을 선호하게 되고, 생산활동에 종사하는 장년층의 경우 다양한 경제활동기회에 접할 수 있는 대도시 혹은 산업도시를 선호할 것이다. 또한 은퇴한 노령층의 경우엔 휴식과 건강에 좋은 지역을 선호할 것이다. 이러한 인간의 생애주기별 공간선호도를 반영할 경우 고정된 지역 중심의 지역균형발전 패러다임은 유동적인 사람 중심의 ‘연계-협력형 공간순환체계’로 전환될 수 있다. 종래와 같이 한 지역이 인간의 모든 생애주기별 공간선호를 충족시키려 한다면 지역의 ‘특수성’을 충분히 살리지 못하고, 인접 지역과의 불필요한 경쟁으로 자원을 낭비하기 쉽다.

이러한 맥락에서 이 논문은 지역격차와 공간속성에 관한 다양한 문헌연구를 토대로 지역균형발전 관련 거버넌스와 비용분담방식을 탐색한다. ‘연계-협력형 공간순환체계’는 일종의 가치사슬과 같아서 다양한 특수성을 연결함으로써 차별화의 이점과 규모의 경제를 동시에 충족시킬 수 있다. 특히 ‘연계-협력형 공간순환체계’는 비용분담과 편익분배 및 공유를 통해 ‘포용발전’과 연동되어 있다. 따라서 국제사회에서 통용되고 있는 다양한 ‘포용발전지표’는 지역균형발전의 정책수단을 마련할 때 원용될 수 있다.

II. 지역격차 인식과 지역균형발전의 연계논리 탐색

1. 지역균형발전의 명분과 지역격차 관점

균형(equilibrium)은 모두를 편하게 하지만 모두를 행복하게 만들지는 못한다. 같은 맥락에서 지역균형도 모든 지역을 편하게 만들 수는 있어도 국가 전체를 행복하게 만들지 못한다. 그럼에도 불구하고 어느 단체나 집단에서 구성요소끼리의 균형은 내부의 갈등을 최소화하고 구성원끼리의 결속을 강화하여 단체나 집단 전체를 안정화하는데 기여한다. 국가는 ‘지역균형’을 통해 국가의 정체성과 국가권력의 정당성을 확보한다. 이 과정에서 국가 평균 수준보다 잠재력이 상대적으로 높은 지역은 독자적인 고우성 혹은 특수성을 내세워 ‘지역균형’에 저항하고, 열악한 지역은 그나마 ‘지역균형의 우산효과’를 옹호하며 부족한 부분을 보충하려 할 것이다. 이와 같이 ‘국가평균’과 ‘지역균형’은 국가 권력의 존재기반이지 지역발전의 이상이나 목표가 아니다. 따라서 종종 ‘지역균형발전’과 ‘지역발전’은 상호 충돌한다.

‘균형’은 전체를 유지, 관리하기 위해 사회적 합의로 도출된 최소한의 구성요소 이탈현상 제지선이다. 따라서 ‘균형’ 수준은 항상 전체의 ‘평균’ 수준을 밑돌게 책정된다. 만약 ‘균형’ 수준이 ‘평균’ 수준과 같게 책정된다면 전체의 절반은 ‘자비의 늪’에 빠지고, 나머지 절반은 내키지 않는 ‘기부자’로 전락하게 된다. 다행히 정태적인 ‘지역균형’에 동태적 ‘발전’을 결합한다면 국가나 지역의 입장도 달라질 수 있다. ‘발전’을 통해 기대되는 초과이익의 분배는 기존 이익의 조정보다 모든 이해당사자 입장을 만족시킬 수 있는 가능성이 높기 때문이다. 기존 상태를 재분배함으로써 ‘균형’을 유지하기는 어려워도 새로운 차원에서의 추가적인 편익분배 방식을 통해 상향된 ‘균형’을 달성하는 일은 상대적으로 쉽다. ‘균형발전’의 정당성은 이러한 추가이익의 기대로부터 출발한다.

이 경우 ‘균형발전’은 ‘포용성장(inclusive growth)’ 혹은 ‘포용발전(inclusive development)’과 같은 맥락에서 추가적인 편익분배와 이와 연동되어 있는 비용분담 관점에서 접근되고 있다. 추가적인 전체 이익이 발생하지 않은 상태에서 앞서 발전한 지역의 ‘뒹’ 일부를 상대적으로 낙후된 지역으로 단순 이전하는 방식의 ‘지역균형’ 접근논리는 공간유전자(spatial genes)를 과도하게 변형한다. 공간유전자에 의한 지역특성을 국가 평균 수준인 ‘지역균형’ 범위로 조작하는 과정은 막대한 정치적 비용을 수반할 것이다.¹⁾ 공간유전자(spatial genes)는 공간현상을 표출하는

1) 예를 들면 국가적으로 필요한 시설을 설치하기 위해 해당 지역주민을 설득하거나 이미 앞서 발전한 지역 주민들을 설득하기 위한 또 다른 혜택을 부여해야 하는 경우가 여기에 속한다.

일정 지리적 구역의 특성으로 정의되고(소진광, 2018), 자연적이고 원초적인 물리적 항목과 인문적이고 2차적인 항목으로 구성되어 있다. 즉, 공간유전자는 지역마다 다른 내재적 지표로 구성되어 있어서 시간이 흘러도 쉽게 변하지 않기 때문에 지역정체성의 근간을 이룬다.

물론 공간유전자도 이후 공간현상의 불평등을 설명하는데 한계를 지니고 있다. 하지만 공간유전자는 지역균형 수준을 책정하고, 지역격차를 진단하기 위한 준거를 포함하고 있다. 인류사회에서 나타나는 소득이나 재산의 격차는 개별 인간이 타고난 재능이나 노력만으로는 설명되지 않는다(Molander, 2016: 181-182). 지역 간 발전 산출물의 단순 이전은 사회적 합의를 통해 이루어져야 하는데, 이에 대한 사회적 합의에 이르기에도 어렵지만 합의 과정에서 또 다른 비용을 수반하기 쉽다. 즉, 경제성장과 포용발전에 대한 긍정적인 선순환 연결고리는 찾기 어렵다. 이러한 맥락에서 Stiglitz(2012)는 시장(market)이 소득 불평등을 바로 잡지 못하고, 정치체제도 시장의 실패를 방지하지 못하며, 경제체제와 정치체제는 근본적으로 불공정하게 작동하고 있다고 지적한다. Tanner(2018: 206)도 미국의 1960년대 국내총생산(GDP) 1% 성장이 빈곤율을 고작 0.4% 떨어뜨렸다고 지적하면서 경제성장의 소득재분배과정이 불공평했음을 밝히고 있다.

지역균형발전(balanced regional development)의 명분은 지역격차를 어떠한 관점에서 접근하느냐에 따라 다르다(소진광, 2018). Molander(2016)는 OECD 회원국끼리 소득이나 재산의 불평등지수(즉, Gini 계수)에서 나타나는 편차는 나라마다 정치체제가 다르기 때문이라며 격차의 근본 원인을 정치 탓으로 보고 있다. Stiglitz(2012)도 인간의 공동노력은 분배방식으로부터 자유롭지 못하다고 전제하고 대부분의 불평등 현상이 정치적인 이유로 나타난다고 지적한다. 결국 Stiglitz(2012)와 Molander(2016)는 이러한 소득 및 재산의 불평등 문제를 정치적으로 접근하여 풀어나가야 한다고 주장한다. 따라서 인류사회의 불평등은 결국 분배과정을 통해 나타나는 현상으로 이러한 분배과정을 관리, 조정하는 정치체제를 통해 개선되어야 한다. 그러나 정치체제는 종종 ‘누구를 위한 권력인가?’와 관련한 타당성 문제와 ‘누구로부터의 권력인가?’라는 정당성 문제로 의심받고 있다. 정치가 경제(즉, 시장)를 왜곡하고, 경제(즉, 자본)가 정치를 마름질하는 경우가 많았기 때문이다.

그렇더라도 주어진 상황에서 정당한 권력이 사회의 안정과 구성원들의 번영을 책임져야 한다는 데에는 논란의 여지가 없다. 다만 ‘지역균형’과 같이 사회적 합의에 근거하여 추진되어야 하는 집단(여기서는 국가)의 덕목은 구성원 모두가 공감할 수 있는 분명한 원칙을 필요로 한다. 국가가 ‘지역균형’을 정당화하려면 다음과 같은 조건을 충족시켜야 한다. 첫째, 지역끼리의 특정 지표 수준 차이로 인해 일부 지역 주민들이 상대적 박탈감을 느껴야 한다. 국가의 부분체제인 일부 지역이 국가 전체의 평균 범위에서 크게 벗어나는 격차는 과정이나 이유에 관계없이 해당 지역 주민들의 결속력 혹은 소속감을 와해하고 국가 전체의 정체성에도 부정

적 영향을 미친다. 특히 국가 정체성을 유지하기 위한 최소한의 수준에 크게 밀도는 특정 지역의 낙후성은 해당 지역 주민들의 상대적 박탈감과 함수관계에 있다. 이러한 일부 지역의 지체현상이나 상대적 박탈감은 국가 전체적인 발전에 걸림돌이 된다.

둘째, 특정 지역의 낙후성이 국가 혹은 공공부문의 작동과정과 절차에서 불공정(unfair) 혹은 부정의(injustice)한 조치에 의한 것임이 확인될 수 있어야 한다. 국가 혹은 지방정부 및 공공부문의 존재 이유는 구성원의 안전과 번영을 담보하는데 있다. 안전과 번영은 국가나 지방정부의 적극적 노력을 통해 확보된다. 이러한 공공부문의 적극적 노력은 모든 지역 모든 구성원에게 공정한 비용을 부과하고 공평한 편익을 분배하기 어렵다. 이 과정에서 국가나 지방정부의 역할은 불공정하고 부정한 처분을 수반한다. 이와 같이 불공정한 공공부문의 작동체제와 정의롭지 못한 국가나 지방정부의 처분은 전체의 정체성을 훼손하고, 구성원의 결속력을 무너뜨린다.

셋째, 국가나 지방정부는 해당 구성원에게 추가적인 편익을 분배할 수 있는 역량에 따라 작동체제나 운영권(즉, 권력)을 달리한다. 이 경우 추가적인 편익의 공간적, 분야별 분배방식은 정의(justice)에 합당하여야 전체적인 소속감과 정체성을 유지할 수 있다. 정의(justice)는 공정성(fairness)을 판별할 수 있는 기준으로 우선 추가적인 편익분배방식과 관련되어 있다. 또한 추가적인 편익분배방식은 공공부문의 과거 불공정한 절차나 방법으로 인한 현재의 불평등(inequality)을 바로잡는 방향으로 이루어져야 한다. 따라서 현재의 과도한 지역격차가 과거 국가의 불공평한 제도나 정책에 의한 것이라면 국가의 추가적인 노력을 통해 보정되어야 한다. 많은 경우 공공정책으로 인한 추가적인 편익의 분배는 지역의 태생적 잠재력과도 관계없이 결과로서의 '균형'을 이루려는 방향으로 수렴되는 성향이 강하다.

그러나 지역은 태생적으로 위치, 규모 및 자원 등에서 모두 다르다. 이러한 지역차이로 인해 공간불평등(spatial inequality)과 공간불공정(spatial unfairness)을 측정하고 평가하기가 매우 어렵다. 즉, 지역차이(regional differences)와 지역격차(regional disparity)는 각각 차원을 달리한다. 모든 지역은 공간특성이 달라 나름대로 다른 지역과 구분되는 지역차이점(regional differences)을 갖고 있다. 이러한 지역차이는 해당 지역에만 독특한 특징에서 비롯되어 다른 지역과 구분되는 지역정체성의 근간이다. 이와 달리 지역격차(regional disparity)는 같은 척도 혹은 동일 차원에서 다른 지역과의 상대적 박탈감을 통해 인지된다. 지역끼리의 상대적 비교는 지역정체성을 강화할 수도 있지만 종종 상대적 박탈감을 유발하여 국가의 보충적 정책대상이 되기도 한다. 따라서 상대적인 박탈감이 없다면 지역격차 인식도 의미가 없고, 자원의 정치적 재분배를 수반하는 지역균형발전정책의 정당성도 약하다.

이제까지 지역격차와 이의 해결, 극복, 완화방안에 대한 많은 연구가 이루어졌다. 그러나 이들 연구는 주로 1인당 평균 국민소득(GDP per capita) 혹은 1인당 평균 지역소득(GRDP

per capita)과 같이 특정 경제지표를 통해 지역 간 차이를 분석하고 있어서 지역 주민들의 삶의 질 향상과 관련한 종합적인 처방을 제시하는데 한계를 지니고 있다(Nordregio, 2018). 실제로 다양한 공간특성을 감안할 때 ‘지역균형발전’은 국가의 거시적 지표 관리만으로는 한계가 있다. 민간분야 경제주체들의 미시적 활동으로 실천되기 어려운 정부의 거시정책은 비용대비 효과가 극히 제한적이다(소진광 2006). 중앙정부의 거시정책은 민간 경제주체들의 경제활동을 규제 혹은 촉진하는데 많은 제약을 안고 있다. 민간 경제주체는 공공성이 강한 ‘지역균형’ 방향으로 활동하기보다 자신들의 이익을 극대화하기 위해 공간을 활용할 것이기 때문이다.

따라서 ‘지역균형발전’을 도모하기 위해서는 지역격차와 관련한 민간 경제주체들의 활동 등 미시적 연구가 필요하다. 그러나 지역격차에 대한 미시적 연구는 많지 않다. 박서호(2001)는 사회와 공간이 상호작용하고 있다는 관점에서 도시가난의 재생산과정을 분석하였다. 소진광(2006)은 대규모 선도기업(leading enterprise)과 하도급 관계에 있는 개별기업의 공간선택 한계를 입지계층(locational stratum)을 통해 접근하고 이들 전·후방 연관기업의 집적으로 발생하는 지역격차를 설명한다. 박인권(2018)은 사회적 약자의 역량 관점에서 지역격차와 균형발전을 접근하고 있다.

반면 지역격차와 지역균형발전에 관한 대부분의 연구들은 거시적 맥락에서 접근하고 있다(신동호, 2017; 김재훈, 2017; 박과영·김갑성, 2011; 이관률·송두범, 2011; 우영진·최명섭·김의준, 2008; 홍준현, 2001, 2005; 배준구, 2001; 안성호, 1993). 특히 지역격차문제는 개별 경제주체의 입장에 따라 비용과 편익이 달리 산정되고 있어서 국가 전체적으로 합의에 이르지 못하는 경우가 많다. 흔히 지역격차문제는 대도시로 인구와 자본이 과다 유입되어 나타나는 공간 과밀화(過密化)와 인구와 자본이 대도시로 유출되어 나타나는 낙후지역의 과소(過少)문제로 구분되고 있다. 대도시 과밀화 문제는 한정된 공간에 인구와 자본이 도시시설 용량을 초과하여 집적됨으로써 나타나는 주택공급부족, 교통혼잡, 대기오염 등을 통해 분석되고 있다. 특히 우리나라의 경우 지역격차와 지역균형발전에 관한 대다수 연구는 수도권 과밀화 혹은 집중과 수도권과 비(非)수도권의 상대적 위상을 비교하는 관점에서 접근하고 있다(이관률·송두범, 2011; 백종국, 2010; 이상훈·김은경·조성호, 2008; 김진영, 2005; 이변송, 2001; 정철모, 2001; 허재완, 1998; 이정구, 1989).

한국에서 수도권 집중문제가 국가 정책과제로 등장한 때는 1970년대 중반이후로 1970년대 후반엔 수도이전방안까지 거론된 바 있다(최상철, 2014: 14-15). 따라서 한국에서 수도권 집중은 곧 지역균형발전을 저해하는 핵심요인으로 간주되었다. 수도권 집중억제가 한국의 지역균형발전정책의 핵심과제로 부상하면서 1982년 12월 법률 제3600호로 ‘수도권정비계획법’이 제정, 공포되기에 이르렀다. 이 법은 그 이후 민간부문의 수도권 집중을 억제하기 위한

규제조항으로 인해 많은 법적 논쟁을 초래하였다. 이러한 맥락에서 지역균형발전 및 수도권 집중억제와 관련한 정부의 정책을 헌법 및 법리적 관점에서 접근한 연구도 나타났다(서보건, 2009; 이병규, 2005; 김남철, 2002).

다른 한편 지역격차와 지역균형발전을 접근하는 관점도 다양화되고 있다. 지역격차 및 지역균형발전에 관한 다수의 연구가 경제적 관점에서 출발하던 과거 추세와는 달리 최근 학문의 공간쇠퇴 현상(백종국, 2010), 사회적 약자에 미치는 영향(박인권, 2018), 경로의존성 및 지역회복력 관점(신동호, 2017), 권역별 다양한 사회지표의 관점(우영진·최명섭·김의준, 2008; 김경근, 2005), 공간정의 관점(소진광, 2018; Soja, 2010; 광노완, 2005) 및 지역균형발전의 추진체계와 관련한 지방분권 관점(박진경·김현호, 2019; 박진경·이제연, 2018; 김현호, 2017; 강현수, 2013; 홍준현, 2001, 2005)을 포함하고 있다.

이러한 지역격차 및 균형발전에 관한 관점변화는 유럽연합(EU)의 회원국 지역 간 '결속정책(Cohesion policy)'에서도 나타난다(Nordregio, 2018). 유럽연합은 초창기 역내 지역격차를 주로 실업, 산업복구 및 농업근대화 등 경제적 관점에 초점을 두고 접근하였다. 그러나 최근 유럽연합은 다양한 사회지표를 포함하여 회원국 지역 간 격차를 분석하기 시작하였다. Nordregio 연구소의 2018년 보고서는 이러한 관점 변화를 반영하여 종래 1인당 국민소득(GDP per capita) 수준에 근거하여 지역격차를 접근하던 방식을 탈피하고 다양한 사회지표를 포함하여 유럽연합 회원국의 지역격차를 분석하고 있다. 세계경제포럼(WEF, World Economic Forum)도 2017년부터 매년 '포용성장 및 발전 보고서(The Inclusive Growth and Development)'를 통해 '포용성장 및 발전의 핵심지표'로 3개 분야 12개 지표를 개발하여 국가별 '포용발전지수' 순위를 발표하고 있다(표 1)). 세계경제포럼(WEF)은 2018년 보고서부터 '포용성장 및 발전'을 '포용발전(Inclusive Development)'으로 변경하여 적용하고 있다.

세계경제포럼(WEF)이 개발한 '포용발전지수'의 3개 분야 12개 지표는 다음과 같다. 첫째, 성장 및 발전(Growth and Development) 분야는 1인당 평균국민소득(GDP per capita), 고용수준, 노동생산성, 질병으로부터 자유롭게 살 수 있는 기대수명(Healthy Life Expectancy) 등 4개 지표로 구성되어 있다. 둘째, 포용(Inclusion) 분야는 순소득의 불평등지수(Net-Income Gini), 빈곤율(Poverty Rate), 부의 불평등 지수(Wealth Gini), 중간 가계소득 수준(Median Household Income) 등 4개 지표로 구성되어 있다. 셋째, 세대 간 형평성 및 지속가능성(Intergenerational Equity and Sustainability) 분야는 생태계에서 탄소배출과 관련한 환경파괴를 반영하여 조정된 순저축(Adjusted Net Savings/ Excluding Carbon Damage), 국민소득 대비 탄소배출밀도(Carbon Intensity of GDP), 국민소득에서 차지하는 공공부채 비율(Public Debt as a share of GDP), 경제활동 인구(15세 이상 64세까지) 대비 부양인구 혹은 의존인구(14세

이하 인구와 64세 이상 노령인구의 합) 비율(Age Dependency Ratio) 등 4개 지표로 구성되어 있다.

〈표 1〉 세계경제포럼(WEF)의 포용발전지수(IDI) 측정 지표

분야	지표	
성장 및 발전 (Growth and Development)	- 1인당 평균국민소득 - 노동생산성	- 고용수준, 상태 - 건강한 기대수명
포용 (Inclusion)	- 중간 가계소득 수준 - 소득 불평등지수	- 빈곤율 - 부의 불평등지수
세대간 형평성 및 지속가능성 (Intergenerational Equity and Sustainability)	- 조정된 순저축 - 경제활동인구 대비 의존인구 비율	- 공공부채 - 국민소득에서 탄소배출밀도가 차지하는 비중

자료: 세계경제포럼(WEF). (2018). The Inclusive Development Index 2018.

세계경제포럼의 ‘포용발전지수(Inclusive Development Index)’가 곧바로 지역격차를 나타내는 것은 아니지만, 한 나라의 포용성 정도를 표현하고 있어서 ‘격차’를 다양한 관점에서 접근할 수 있는 ‘분석 틀’을 제시하고 있다. 즉, 세계경제포럼의 ‘포용발전지수’ 산식을 한 국가의 지역단위에 적용하면 새로운 지역격차 의미를 도출할 수 있고, 이에 근거하여 주민들의 삶의 질과 관련한 종합적 ‘균형발전정책’을 수립할 수 있게 된다. 지역별 소득수준만을 분석하여 도출된 ‘지역격차’ 보다는 세계경제포럼(WEF)이 개발한 ‘포용발전지수’를 적용하여 도출된 ‘지역격차’가 주민들의 삶의 질 수준을 이해하는데 적실하기 때문이다.

다른 한편 분석대상인 지역의 크기도 ‘지역격차’를 이해하는데 중요하다. 유럽연합(EU)의 역내 지역격차를 분석한 Nordregio(2018) 연구보고서는 종래 비교적 큰 규모의 공간단위(NUTS₂)를 상대적으로 작은 규모의 공간단위(NUTS₃) 수준에 적용하여 지역격차를 분석하고 있다. 종래 공간단위(NUTS₂)는 독일의 ‘정부지역(Government Region), 프랑스의 ‘지역(Region)’에 해당하는 규모였지만, 변경된 공간단위(NUTS₃)는 독일의 ‘구역(District), 프랑스의 ‘구역(Department)’에 해당하는 공간규모이다. 이와 같이 지역격차와 지역균형발전의 분석 공간단위가 작아지고 있는 이유는 지역균형발전의 효과를 주민들의 일상생활 차원에서 측정하기 위해서이다. 우리나라에서도 종래 시·도 단위의 비교적 큰 공간단위를 분석대상으로 접근하던 지역격차 및 지역균형발전을 시·군·구와 같이 주민들의 일상생활 공간단위로 세분하여 접근하는 연구가 늘고 있다(박진경·김현호, 2019; 최병호·이근재·정재희, 2012; 이병송·홍성효, 2001). 작은 규모의 공간단위는 큰 규모의 공간단위를 분석한 결과보다 지방의 특수성을 이해하기 쉽고, 인구감소문제 등 지역마다 다른 문제의 원인과 처방을 용이하게 해

준다.

이러한 맥락에서 김현호·김도형(2017)은 지방분권과 지역균형발전을 접목시켜 선순환하는 지방정부 주도의 지역균형발전정책을 제안하였고, 강현수(2013)는 지역특수성을 반영할 수 있는 분권화된 정치·행정체계가 전제된 지역균형 접근시각을 제시하였다. 지방분권이 지역균형발전을 통해 결국은 지역주민들의 삶의 질 향상에 기여하는 이유가 여기에 있다(소진광, 2019). 박진경·이제연(2018)은 지방분권형 균형발전정책의 실효적 추진방안을 논하는 가운데 중앙정부 주도형 균형발전과 지방정부 주도형 균형을 구분하고 있다. 지역균형발전과 관련한 이러한 관점 차이는 지역발전 패러다임 변화와 연계되어 있다. 즉, 지역개발 공간단위가 커지면 분배의 공정성은 작아지고, 투자의 효율성은 커진다. 다른 한편 지역개발 공간단위가 작아지면 분배의 공정성은 커지고, 투자의 효율성은 작아진다(소진광, 2016: 33).

결국 지역격차와 지역균형발전은 미시적 접근을 통해 접근할 경우, 이에 관한 정책수단도 실천력을 확보할 수 있고, 정책효과도 높아진다. 여기서 지역격차 및 지역균형발전의 미시적 접근이란 첫째, 분석단위가 시·도 단위 등 큰 공간규모에서 주민들의 일상생활과 밀접한 시·군·구 및 읍·면·동과 같은 작은 공간규모로 전환하고, 둘째, 거시적 지표와 함께 미시적 지표, 예를 들면 개별 경제주체의 투자행태, 입지선정과 유동적 생산요소의 흐름방향 및 속도 등을 분석하는 것을 의미한다. 집합적으로 나타난 거시적 지표는 총체적 결과라서 인과율(因果律)을 도출하기 어렵고 그에 맞는 실천적 처방을 마련하기 또한 어렵다. 이에 비해 개별 구성원들의 미세 활동은 '문제-결과'의 인과율이 분명하고, 과정을 포함하고 있어서 그에 대한 처방을 마련하기가 상대적으로 쉽다.

또한 지역균형발전정책이 실천력을 확보하기 위해서는 지역 주민들의 삶의 질 향상과 연계된 구체적이고, 상세한 수단이 마련되어야 한다. 이러한 관점에서 지역격차 및 지역균형발전도 주민들의 생활방식과 관련한 다차원적이고 종합적인 지표를 통해 접근되어야 한다. 분석 지표의 성질이 경제적인 것으로 한정하더라도 조건, 과정, 결과 등 지표의 속성에 따라 분석 결과는 다르게 해석될 수 있다(소진광, 2006: 4). 따라서 지역격차와 지역균형발전과 같은 공간문제의 대응이 주민들의 일상생활과 관련되어 있는 모든 지표를 포함하여 종합적으로 접근되어야 한다.

2. 지역격차 인식과 지역균형발전의 정책가치

인간활동은 시간과 공간(space)의 상호작용 결과물로 표출된다(소진광, 2016: 2). 인간은 각자 생존역량을 확대하기 위해 공간조건을 활용하고 시간흐름에 대비한다. 공간은 인간의

생활터전이기도 하고, 인간의 삶에 영향을 미치는 환경이기도 하다. 어느 공간도 동일한 위치와 동일한 시간을 공유하지 않는다. 이와 같이 다양한 공간구조와 누구에게나 보편적인 시간함수의 조합을 통해 특정 지역(region)이 확정되고 인식된다. 따라서 지역의 구분과 이의 정체성은 정형화되어 있지 않다. 하지만 일단 ‘지역’이라는 단위가 인식되는 순간 배타적 경계를 통해 지역의 특성과 실체가 정의된다. 지역은 인간사회를 담아내는 그릇과 같아서 인류 집단의 단위이기도 하고 전체 사회의 부분요소이기도 하다. 결국 지역이란 항상 ‘전체의 일부’라는 관점에서 구분되고 인식된다. 이러한 맥락에서 지역끼리의 불균형(imbalance)은 ‘전체’를 유지, 관리하는데 장애요인이다.

이 경우 ‘지역’을 어떠한 관점에서, 어느 규모로 인지하느냐는 지역문제를 확인하고 이러한 문제를 해결, 극복, 완화하기 위한 정책을 마련할 때 중요한 기준이다. 즉, 한 국가 안에서 지역을 몇 개로 나누고, 그러한 지역단위를 어느 크기로 구분하느냐에 따라 지역문제와 이에 대한 정책수단도 달라진다(소진광, 1991; 2006). 아시아 지역은 유라시아 대륙 혹은 세계의 일부이고, 한반도는 극동 아시아 혹은 유라시아 대륙의 일부이며, 벼농사 지역은 세계 혹은 한국의 농경지 일부라는 의미를 담고 있다. 즉, 지역이라는 명칭은 항상 전체의 일부 구성요소라는 인식 ‘틀’을 포함하고 있다. 따라서 서로 다른 요소가 합하여 전체적인 정체성 혹은 대표성을 인정받는 ‘실체(entity)’를 구성하기 위해서는 개별 요소들끼리의 공통기반과 개별 구성요소의 특성을 연결할 수 있는 고리가 필요하다. 이러한 공통기반은 동일 속성끼리 응집되어 형성될 수 있고, 다양한 특성의 연결고리를 통해, 혹은 ‘서로 다름’을 필요로 하는 구성원들의 선택으로 만들어진다. 이러한 관점에서 지역차이가 크면 다양성이 증대되고, 주민들의 선택 폭은 늘어난다. Haq(1995: 15)는 주민들이 선택할 수 있는 범위가 확대되는 현상을 ‘발전(development)’으로 정의한다. Sen(1999) 역시 주민들의 역량강화를 통한 자유의 신장을 ‘발전’으로 인지한다.

이러한 관점에서 동일 속성을 유지하기 어렵거나, 다른 속성끼리의 결합을 형성, 관리할 수 없는 경우, ‘전체’라는 실체의 존재이유는 인정받기 어렵다. 즉, 구성요소끼리 동일 속성을 인정받지 못하는 경우와 서로 다른 속성의 상호작용이 일어나지 않을 경우 구성요소들의 일부가 이탈하여 전체적인 ‘실체’를 유지, 관리하기가 어렵게 된다. 결국 전체적인 ‘실체’의 존재 범위를 유지, 관리하기 위해서는 일부 구성요소의 이탈을 방지하기 위한 응집력과 전체라는 ‘정체성 인식’이 필요하다. 이러한 응집력은 개별 구성 요소들이 ‘전체’를 형성해야 한다는 필요성 인식과 연계되어 있다. 결국 개별 구성요소의 합(合)을 의미하는 ‘전체’는 공동체 인식을 통해 형성되고 유지된다. 대한민국 혹은 경기도와 강원도, 충청남도 등은 모두 이러한 ‘공동체’의 실체들이다. 그리고 ‘충청남도 지역’이라는 호칭은 충청남도가 독자적인 공동체이기도 하지만 그 이상 ‘전체(즉, 대한민국)’의 일부라는 의미를 함축하고 있다.

전체적인 ‘실체’는 구성요소의 동질성 혹은 서로 다른 기능의 결합을 통해 형성되고, 유지, 관리된다. 특히 국가의 구성요소인 지역은 서로 다른 특성을 가지고 있어서 다른 지역과 합하여 전체적인 동질성 범위를 도출하기가 어렵고, 결합을 이뤄내기 위한 연결고리를 찾기도 어렵다. 이와 같이 정체성을 지닌 ‘실체’를 형성, 유지, 관리하기 어려운 정도 즉, 구성요소의 이탈 가능성과 범위를 ‘격차(disparity)’로 정의한다. 이러한 격차의 공간차원이 바로 ‘지역격차(regional disparity)’로 인지된다. 결국 ‘지역격차’란 전체적인 ‘국가’를 구성하는 부분 요소(즉, 지역)끼리 동질성도 확보하지 못하고, 서로 다른 특성을 연결할 수 있는 연결고리가 작동하지 않는 ‘범위’ 혹은 ‘정도’를 의미한다. 따라서 ‘지역격차’는 시간과 공간의 상호작용에 의한 원초적인 ‘지역의 고유한 특성 차이(regional differences)’와는 다르다.

지역차이는 지역구분의 근거로서 지역의 존재이유에 해당한다. 차이가 없는 공간은 구태여 별도의 ‘실체’로 구분하여 따로 관리할 필요도 없다. 지역차이는 지역특성을 유지하기 위한 일종의 공간유전자(spatial genes)를 통해 도출된다(소진광, 2018: 3-4). 공간유전자는 지역이 답을 수 있는 인간활동 범위와 관련되어 있어서 시간이 흘러도 쉽게 변하지 않는다. 공간유전자는 크게 물리적 항목과 사회, 경제 및 문화적 항목으로 구성되어 있다. 공간유전자의 물리적 항목은 다시 기후, 지형적 특성, 천연자원 등 자연적인 성분과 생산시설, 도로 등 기반 시설 등과 같은 인공적인 성분으로 구성되어 있다. 공간유전자의 사회, 경제 및 문화적 항목은 다시 인구규모나 사회적 가치, 사회단체와 같은 사회적 성분과 시장체계, 소득수준 및 구조와 같은 경제적 성분, 그리고 역사, 전통, 교육 등과 같은 문화적 성분으로 구분된다(소진광, 2018: 4-5).

공간유전자의 사회, 경제 및 문화적 항목은 물리적 항목과는 달리 ‘파생적 혹은 2차적’ 속성을 지니고 있다. 즉, 비슷한 물리적 항목을 지닌 지역이라도 서로 다른 사회, 경제 및 문화적 지역특성을 보일 수 있다(〈표 2〉). 공간유전자도 변이를 보이지만 쉽게 변하지 않고, 지역주민들의 생활방식에 영향을 미친다. 따라서 충청남도에서 할 수 있는 경제활동과 강원도에서 할 수 있는 경제활동은 각각의 공간유전자 영향으로 서로 다른 경로(path) 혹은 양상을 보인다. 하지만 인간활동은 시간이 지나면서 일종의 ‘누적 인과과정(cumulative causation process)’을 통해 공간유전자 변이를 초래할 수 있다. 이종환(1690-1752)이 살만한 장소(可居地)를 설명하는 「택리지(擇里志)」에서 인심(人心)을 중요한 인식지표로 거론한 것도 이 때문이다.

지역차이는 원초적인 것으로 공간유전자를 통해 나타나는 자연스러운 현상이다. 인간은 다른 사람과 같은 공간, 같은 시간을 공유하지 않는다. 사람의 활동 터전인 지역도 모두 다를 수밖에 없고, 이러한 ‘서로 다름’은 전체의 일부 구성요소로서 자연스러운 현상이지만, 같게 만들어야 할 대상이 아니다. 결국 개별 구성요소끼리의 응집력을 확보하여 전체를 형성, 유지,

관리하기 위해서는 동질성을 확보하거나 서로 다른 특성을 연결하는 고리를 만들어야 한다. 이러한 전체의 응집력은 구성요소의 소속감을 통해 형성되고, 정체성을 통해 유지된다.

〈표 2〉 공간유전자 구성체계

맥락(항목) (context)	성분(하위 항목) (component)	요소(지표) (element)
물리적 맥락 (Physical context); 원초적 혹은 1 차적	자연적인 성분 (Natural component)	기후 (강수량, 기온 등), 지형적 특성 (산, 강, 평야 등), 지질 특성 (지형, 지층 등), 지하자원, 수자원, 식생, 삼림, 대기 질, 등.
	인공적인 성분 (Built component)	생산시설 (공장, 농장 등), 편의시설 (병원, 백화점, 식당, 호텔 등 숙박시설 등), 교육시설 (학교, 연수시설 등), 여가시설 (공원, 골프장, 스포츠 시설 등), 에너지 시설, 교통시설, 종교시설, 유적지 등.
사회, 경제 및 문화적 맥락 (Social, economic & cultural context); 파생적 혹은 2차적	사회적 성분 (Social component)	사회적 가치, 인구규모, 사회적 이동, 사회계층구조, 안전망, 사회단체, 범죄 등.
	경제적 성분 (Economic component)	경제적 가치, 시장체계, 부(富)의 구조, 소득수준 및 구조, 혁신환경 (기술수준, 자본/노동 비율 등), 노동시장, 소비성향, 소득격차, 재정구조 및 운영체계 등.
	문화적 성분 (Cultural component)	문화적 가치, 역사, 전통, 관습, 교육, 지역축제, 생활방식 (패션, 오락 등) 등.

출처: 소진광(2018: 5).

물론 인간은 공간거리를 극복하는데 한계를 지니고 있어서 공간규모가 작으면 동질성은 쉽게 확보되고, 공간규모가 크면 동질성 확보가 어렵다. 공간규모가 크고, 동질성 정도가 강하면 인간의 기본수요(basic needs)와 기초적인 안전욕구는 쉽게 충족된다. 이와 같이 전체적인 공간규모와 부분적인 구성요소끼리의 동질성 정도는 역설적 행렬(Paradox of Space Size and Homogeneity)을 구성한다. 이와 같이 공간규모와 동질성의 역설적 행렬문제를 해결하기 위해 포용성장(inclusive growth) 혹은 포용발전(inclusive development) 전략이 제기되고 있다. 포용성장은 우선 공동의 노력을 통해 추가적인 ‘성장 몫’을 늘리고 이를 공정하게 분배함으로써 전체적인 균형과 조화를 유도하는 과정을 의미한다(So, Jin Kwang, 2019).

이러한 관점에서 ‘전체’의 정체성을 훼손할 가능성이 있는 부분 요소의 일탈을 방지하기 위한 정책이 필요하고 이러한 정책의 근거는 공간불평등에 의한 지역격차 해소에 있다. 유럽연합(EU, European Union)도 정체성을 확보하고, 회원국의 일탈을 방지하기 위해 다양한 응집력 강화 정책(cohesion policy)을 펼치고 있다(World Economic Forum, 2018). 유럽연합의 응집력 강화 정책들은 공간특성에 따라 각기 다른 지역차이를 무시하지 않고 오히려 장

려하고 있다. 서로 다른 지역차이는 지역끼리의 결합을 필요로 하는 이유에 해당하고, 정체성을 훼손하는 지역격차는 구성요소의 일탈을 방지하기 위해 해결, 완화, 극복되어야 할 대상이다. 따라서 <표 3>에서와 같이 지역격차는 단순히 공간유전자에 의해 자연스럽게 표출되는 지역 고유의 특성, 즉, 지역차이와는 구분된다. 지역차이가 비교우위에 의한 공간특성을 분석 대상으로 하고 있는 반면 지역격차는 불평등(inequality) 혹은 지역끼리의 공간갈등(spatial conflicts) 정도에 분석의 초점을 두고 있다. 따라서 지역격차는 부정의(unjustice)한 현상으로 공공의 노력을 통해 해결, 극복, 완화되어야 할 대상으로 인식되고 있다.

분석기준도 서로 달라서 지역차이는 지역별 다양성 범위로 인식되지만 지역격차는 전체 집단의 평균수준으로부터 판별된다. 즉, 어느 지역이 전체의 평균 수준으로부터 현저히 낙후되어 있다면 해당 지역 주민들은 전체의 정체성에 공감하지 않을 것이고, 전체로부터 일탈하려 할 것이다. 지역을 시·도 단위로 정의한다면 시·도 간 지역격차는 국가 평균수준으로부터의 일탈 정도에 따라 분석될 것이다. 결국 지역격차는 가치판단의 산물로서 인구, 자본, 정보, 기술 등 유동적 생산요소를 조작 혹은 동원함으로써 접근되지만, 지역차이는 사실판단에 근거하여 서로 다름을 연결하는 방식으로 접근된다. 따라서 지역격차는 전체의 정체성을 형성, 유지하기 위한 최소범위로부터의 일탈 범위이지 고정된 값이 아니다. 전체의 정체성을 형성, 유지하기 위한 최소범위는 사회적 합의를 통해 도출된다.

<표 3> 지역차이와 공공정책 대상으로서의 지역격차 비교

구분	지역차이(regional differences)	지역격차(regional disparity)
원인	공간유전자(spatial genes)	제도와 정책(institution and policy) 혹은 지역 경쟁
분석대상	비교우위(comparative advantage)에 의한 공간특성	불평등(inequality)에 의한 공간갈등(spatial conflicts)
분석기준	지역별 다양성 범위	(국가) 평균수준
정책목표	차별화의 이점을 활용한 다양성의 조화	공간정의 실천을 통한 지역균형발전
정책수단	공간연계(spatial linkage, networking)	유동적 생산요소의 조작과 동원
판단준거	사실적 판단(factual judgement)	도덕적(가치)판단(moral or value judgement)

출처: 소진광(2018: 12)

국가의 정체성을 형성, 유지, 관리하기 위해서는 부분체계인 지역의 일탈을 방지해야 한다. 특정지역이 과도하게 낙후되어 그곳 주민의 상당수가 국가라는 전체에 대한 소속감이 없다면 이들에게 국가의 정체성은 의미가 없다. 따라서 국가의 정체성을 형성, 유지 및 관리하기 위

해서는 지역끼리의 과도한 격차는 해결, 극복, 완화되어야 할 대상이다. 물론 특정 요소와 관련한 지역격차가 심하더라도 전체를 이루는 정체성의 핵심요소가 존재하고, 유지된다면 일부 지역의 일탈을 방지할 수 있을 것이다. 특정 지역이 경제적으로 국가 전체 평균수준에 크게 밀돌아 낙후되었더라도 다른 지역과 사회, 문화, 인종적 동질성이 강하다면 국가 전체의 정체성은 유지될 수 있을 것이다. 그렇지만 이 경우에도 국가 전체적인 안정성은 훼손된다.

부분체계끼리의 동질성이 강하더라도 과도한 격차는 추가적인 정치적, 사회적, 문화적, 경제적 비용을 수반한다. 또한 공간유전자에 의한 지역차이와 지역격차 인식과의 간격은 사실 판단과 가치판단에 따라 다르다. 이 경우 가치판단은 주민 합의과정에 따라 결과를 달리한다. 따라서 지역격차는 첫째, 전체적인 정체성을 유지하기 어려운 구성요소끼리의 차이범위와 둘째, 전체적인 정체성을 형성, 유지하기 위해 이질적인 구성요소의 특성(지역차이)을 결합할 수 있는 연결고리의 부재(不在)로 분석된다. 따라서 모든 지역차이(regional differences)가 공간불평등(spatial inequality) 때문에 나타나는 것은 아니다(소진광, 2018: 11). 지역불평등은 전체의 공동노력이 전제되고, 이로 인해 부분(지역)의 의지와는 다른 공간현상에 대해 해당 주민들이 동의하지 않을 경우에 나타난다. 또한 지역불평등은 산출물의 분배결과일 수도 있고, 투입물의 배분과정일 수도 있다.

이제까지 지역격차에 대한 대부분의 연구들은 지역차이와 지역격차를 같은 맥락으로 인식하고 공간균형(spatial equilibrium)에 반하는 정책과제로 간주한다. 그러나 이 논문은 지역차이와 지역격차를 구분하고 후자를 지역균형발전정책과 연계하여 접근한다. 따라서 이 논문에서 지역격차는 국가 전체적인 제도나 정책 등을 통해 산출된 추가적인 결과물(편익)의 분배(distribution)방식 혹은 투입물의 배분(allocation)방식으로 인해 초래되는 지역불평등(regional inequality) 정도로 정의한다. 결국 지역격차는 투입측면에서 특정 지역에 집중된 국가의 지역발전정책 추진으로 나타나는 상대적 공간불평등(대규모 산업단지 건설, 기반시설 구축 등)과, 2차적으로 산출측면에서 국가가 주도한 개발정책의 결과물을 분배하는 과정에서 나타난 공간불평등으로 구분하여 정의될 수 있다. 특히 국가정책효과의 분배를 통해 확대된 공간불평등은 사회적으로도 정의롭지 않고(소진광, 2018; 광노완, 2013; Rawls, 1971), 경제적으로도 효율적이지 않으며(소진광, 2019), 환경적으로도 건전하지 않다.

물론 공간유전자에 의한 지역특성 차이도 종종 공공정책의 대상이 될 수 있다. 모든 지역이 각각의 공간유전자에 의한 고유의 지역특성을 지니고 있기 때문에 지역차이는 자연스러운 현상이다. 그러나 지역보다 상위 집단인 국가를 형성, 유지, 관리할 경우 과도한 지역특성 차이는 전체 국가의 정체성을 형성, 유지, 관리하는데 큰 비용을 수반할 수 있다. 모든 지역이 주민들의 삶의 질을 향상하기 위해 같은 수단(혹은 재원)을 놓고 경쟁한다면 지역차이는 갈등의 원천이 된다. 이들 지역특성 차이가 국가 전체의 조화로 연계되면 다행이지만, 국가 전체적인

성장 몫의 분배기준을 놓고 지역끼리의 갈등으로 표출되면 국가 정체성을 유지하기 어렵다. 따라서 국가를 발전시키기 위한 정책으로부터 상대적 박탈감 혹은 차별을 받게 될 경우 지역 차이의 일부는 국가의 책임으로 남는다. 즉, 공간유전자 특성으로 인해 새로운 발전정책에 합류할 수 없는 지역차이는 지역격차와 마찬가지로 국가의 정책이나 제도를 통해 수정되어야 할 공동의 과제이다.

Ⅲ. 지역격차 발생원인 검토

신고전파 경제이론에 의하면 지역격차는 공공의 노력을 통해 교정이나 보충되어야 할 정책 대상이 아니다. 신고전파 경제이론은 주로 무엇을 (재화와 용역), 어떻게(자본/노동 비율), 왜 (경제활동 결과의 분배와 수요) 생산하느냐와 관련된 문제를 다룬다(Samuelson, 1948). 결국 신고전파 경제이론은 자원배분 및 소득분배와 관련한 문제를 다루었지 ‘어디서’라는 장소 문제는 고려대상이 아니었다. 신고전파 경제이론에 따르면 생산요소는 수요와 공급 조절장치(생산요소의 시장)를 통해 이동하여 결국 공간균형(spatial equilibrium)을 이룬다.²⁾ 이 경우 공간균형은 공간유전자에 의한 지역차이를 반영한 것이어서 공공부문의 정책개입을 통해 접근하려는 ‘지역균형’과는 근본적으로 다르다. 그러나 경제활동은 토지, 건물, 각종 기반 시설 등 고정 자산과 노동력, 자본, 기술, 정보 등 유동적 생산요소를 결합하는 방식으로 이루어져 있다.

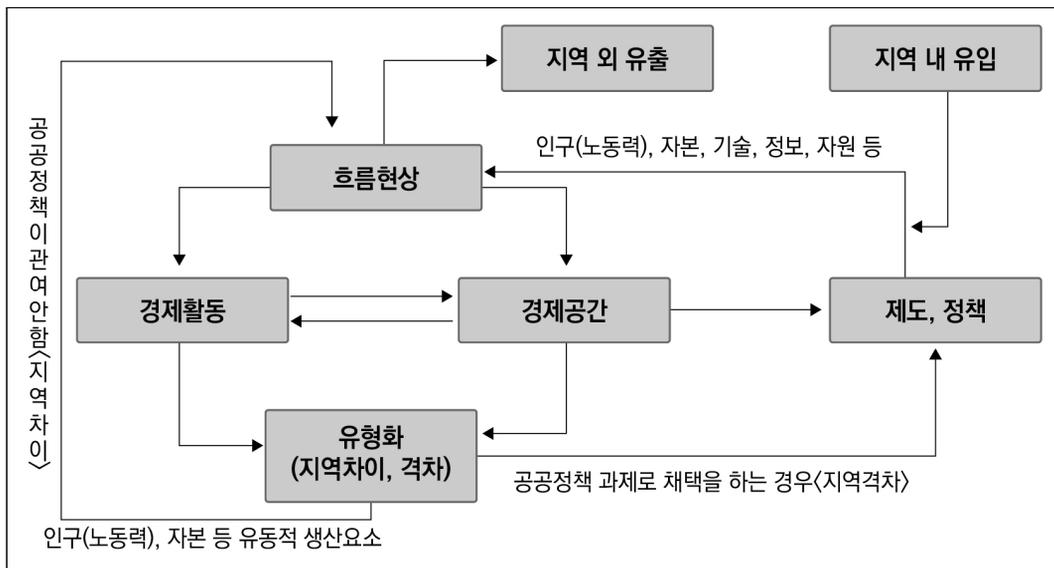
또한 경제질서를 관리한다는 명분으로 시장기구에 대한 공공의 개입이 정당화되면서 유동적인 생산요소는 정책의 외부효과를 추구하면서 이동한다. <그림 1>에서와 같이 공공영역의 제도와 정책이 경제작동 과정의 한 부분을 차지하면서 유동적 생산요소의 결합방식이 달라지기 시작하였다. 공공정책은 집단의 ‘평균적 조화’에 근거하여 정당화되기 때문에 모두를 만족시킬 수 없는 태생적 결함을 지니고 있다. 이러한 결함은 종종 집단의 정체성을 유지하기 위한 비용으로 간주되어 오고 있다. 또한 공간은 누구에게나, 모든 생산요소에 대해 각각의 노력(혹은 투입)에 비례한 만큼의 보상(returns)을 보장하지 않는다. 특히 경제주체인 인간은 공간 파생적(space contingent) 이라서(Friedman, 1972) 공간특성에 의한 공간유전자로부터

2) 신고전파 경제이론에 따르면 유동적 생산요소는 각자 선호하는 방향과 속도로 공간을 이동한다. 노동력은 임금의 낮은 지역(혹은 분야)에서 높은 지역(혹은 분야)으로, 자본은 이윤(혹은 이자)이 낮은 지역(혹은 분야)에서 높은 지역(혹은 분야)으로 이동한다.

자유롭지 않다(소진광, 2018).

〈그림 1〉과 같은 지역경제 작동체계는 공간현상이 항상 ‘균형’에 머물고 있지 않음을 보여 준다. 유동적 생산요소인 인구(노동력), 자본, 기술, 정보가 어느 경우에도 혹은 누구에게나 동일한 공간 선호를 보이는 것도 아니다. 이러한 유동적 생산요소의 공간 선호도는 어느 특정 지역에 한정하지 않고, 국가차원 혹은 국제교역시장의 변화에 따라 바뀐다. 즉, 유동적 생산요소가 외부로부터 지역 내부로 유입되거나 혹은 다른 지역(혹은 외국)으로 유출되는 상황이 종종 일어난다. 지역발전정책이 이들 유동적 생산요소를 지역 안으로 끌어들이기 위해 각각의 생산요소가 선호하는 공간조건을 만들기 위한 수단을 확보하는데 초점을 두는 이유가 여기에 있다. 이러한 공간조건은 인접 다른 지역 혹은 국가 전체적인 맥락, 혹은 국제환경 변화와 상대적으로 반응한다.

〈그림 1〉 지역경제 작동체계와 지역격차 발생경로



출처: 소진광(2006: 5)에서 일부 수정, 보완

또한 〈그림 1〉에서 인구, 자본, 기술 등 유동적인 생산요소는 동일한 노력(혹은 투입)에 대해 상응한, 혹은 그 이상의 보상을 추구하며 이동한다. 그러나 이들 유동적 생산요소도 항상 동일한 관점 혹은 동일한 기준에 근거하여 공간을 이동하지 않는다. 이들 유동적 생산요소는 인간의 판단을 통해 이동방향과 속도가 결정되기 때문에 이를 주관하는 인간의 역량에 의존한다. 인간은 공간속성에 관한 정보의 양(availability of the location information)과 그

러한 정보를 활용하는 능력(ability to use the location information)에 따라 다양한 판단 범위를 보여준다(Pred, 1967; 1969). 또한 시간과 공간은 상호작용을 통해 공간을 시간으로, 혹은 시간을 공간으로 치환할 수 있다. 시간과 공간의 치환을 위해 적용할 수 있는 교환율은 지역에 따라, 사람에 따라 모두 다르다. 이 과정에서 지역마다 고유한 특성이 나타나고, 이러한 특성이 새로운 경제활동을 활성화 혹은 억제할 수 있다. 따라서 비슷한 공간유전자를 가지고 있는 지역이라 하더라도 유동적 생산요소를 끌어들이 수 있는 지역의 역량은 큰 차이를 보일 수 있다. 객관적 공간조건을 주관적 판단으로 각기 다르게 활용할 가능성은 모든 인간에게 항상 열려 있기 때문이다.

〈그림 1〉에서 유동적 생산요소는 인간의 주관적 판단에 의해 작동하기 마련인 제도나 정책을 통해 다른 지역으로 유출되기도 하고, 다른 지역으로부터 유입되기도 한다. 분명한 것은 이들 유동적 생산요소가 인간의 활동과 공간구조의 상호작용을 통해 끊임없이 이동한다는 사실이다. 따라서 어느 시점을 기준으로 이들 생산요소의 결합상태를 측정하느냐에 따라 지역 간 경제활동 위상 차이는 달라질 것이다. 이러한 지역 간 경제활동 위상 차이는 주민들의 선택에 따라 제도나 정책의 대상이 되기도 하고, 안되기도 한다. 이러한 구분은 공간불평등(spatial inequality)을 접근하는 관점에 따라 다를 수 있다. 공간불평등은 공간정의(spatial justice)와는 상반된 현상으로 제도나 정책에 근거한 공동의 노력으로 해결, 극복, 완화되어야 할 공간현상이다. 따라서 공간불평등의 정도는 공공의 노력을 통해 보충되어야 할 지역격차 인식과 연동되어 있다.

이러한 관점에서 지역격차는 공공경제와 민간경제가 상호작용하는 과정에서 공간정의에 반하는 공간불평등 범위로 접근된다. 공간불평등 범위는 정체성을 지닌 일정 지리적 범위, 즉, 구역에 속한 주민들의 소속감 혹은 공통기반에서 이탈하고자 하는 정도 혹은 지표를 통해 측정된다. 같은 충청남도내에 속한 시·군끼리 자신의 공간유전자가 왜곡되거나 활용되지 않아 나타나는 다른 시·군과의 상대적 박탈감은 충청남도의 공통기반을 부정하게 만든다. 지역별 타고난 공간유전자가 왜곡되거나 상대적으로 낮게 평가되는 경우는 공간정의(spatial justice)에 반하는 현상이고, 이 경우 차 상위 집단(시·군의 경우 도, 시·도의 경우 국가에 해당)이 공간부정의(spatial injustice)로 인한 공간불평등에 책임을 진다. 이와는 달리 해당 지역이 주변 다른 지역 혹은 환경변화에 능동적으로 대응하지 못해 나타나는 상대적인 박탈감도 지역격차로 이어질 수 있다(신동호, 2017).

결국 유동적 생산요소의 흐름방향 및 속도와 이에 영향 미치는 경제활동의 공간속성이 지역격차 발생의 원인과 관련되어 있다. 이와 같이 지역격차 인식은 제도나 정책이 공간불평등을 초래하고 있다는 인식에 근거하고 있다. 따라서 지역격차는 공공부문과 관련하여 공동의 노력이나 투입을 통해 발생하고, 또 다른 공동의 노력이나 투입을 통해 해결, 극복, 완화되어

야 할 대상이다. 지역격차 발생원인으로서의 제도와 정책은 자원(혹은 재원) 배분을 통해, 그리고 지역격차를 해소하기 위한 제도와 정책은 자원배분 및 결과의 분배를 통해 접근된다. 이러한 맥락에서 이 논문은 제도나 정책의 개입이 필요한 지역격차 발생 원인을 개별 경제주체의 관점과 지역 및 국가라는 공동체 관점으로 나누어 접근한다. 물론 이러한 관점들은 상호작용 관계에 있어서 지역격차 발생원인을 서로 독립적으로 설명하는 것은 아니다. 그렇더라도 지역격차 발생원인을 지역 및 국가라는 정체성을 유지하기 위한 관점과 개별 경제주체의 행동양식의 관점으로 나누어 접근하는 실익은 경로의 탐색과 경로에 따른 적절한 정책수단을 연결하는데 있다.

1. 개별 경제주체의 행동양식 관점에서의 지역격차 발생

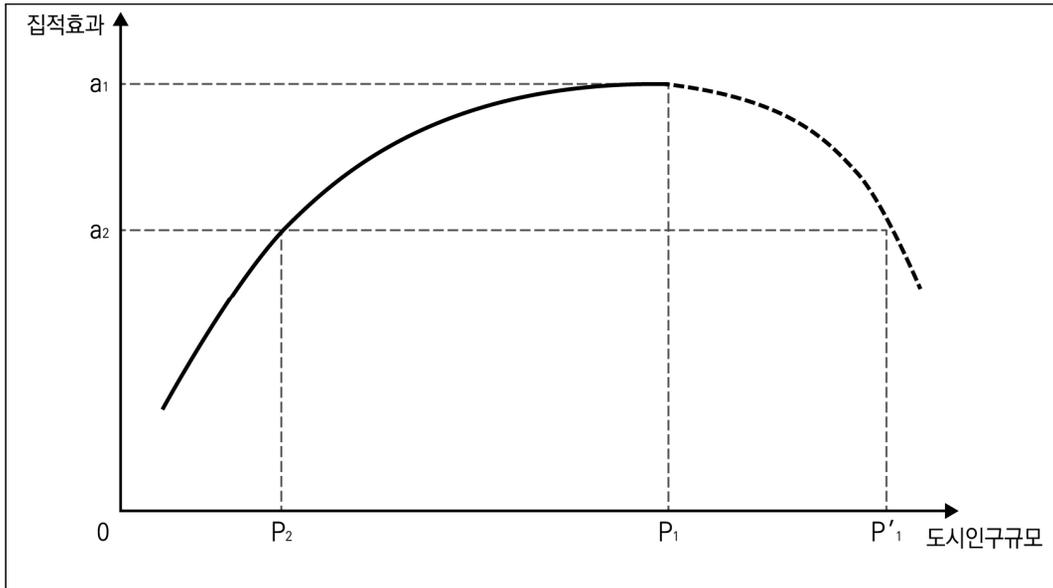
1) 공간정책에 의한 집적효과

개별 경제주체는 동일한 수익을 창출하기 위해 비용을 최소화하거나, 동일한 비용으로 최대의 효과를 얻기 위해 노력한다. 이와 같이 '비용-수익(효과)'의 상호작용은 '비용의 외부화'와 '수익의 내부화'라는 이중구조의 경제활동을 통해 공간활용의 집적현상으로 이어진다. 공간활용의 집적현상은 최소의 경쟁으로 최대의 보상을 기대하는 심리에 따라 발생하는 것으로 범위와 관련하여 도시화 경제(urbanization economies), 정착화 경제(localization economies) 및 규모의 경제(scale economies)로 구분된다. 도시화 경제는 인구규모로 인한 불확실성 비용의 감소효과(decreasing cost effect by urban size for an uncertainty)로, 정착화 경제는 특정 산업에 유리한 입지인자에 의한 외부효과(external effects due to location factors peculiar to specific economic activities)로, 규모의 경제는 단위 생산량 증가에 따른 한계 생산비용의 감소(decreasing marginal production cost by increasing production scale)로 접근된다. 따라서 경제활동에 소요되는 '비용'과 경제활동으로 얻게 되는 '수익'의 편차가 커지면 특정 지역을 중심으로 유동적 생산요소가 집중되어 지역격차가 늘어난다. 이러한 지역격차는 유동적 생산요소의 공간쏠림 혹은 공간집적으로 구체화된다.

〈그림 2〉는 특정 도시의 인구규모가 늘어나면서 도시화 경제 및 정착화 경제 등 경제활동의 비용 외부화와 편익의 내부화 성향을 나타낸 것이다. 통상 도시인구가 늘어나면서 집적효과가 나타나 유동적 생산요소를 끌어들이는 것으로 알려져 있다. 그러나 도시인구가 어느 수준에 이르면 과대도시화현상으로 기반시설 부족, 환경오염, 교통혼잡 등 각종 집적불경제가 나타나기 시작하여 해당 도시에서의 경제활동과 관련한 비용은 점차 증가하고 편익은 감소한다. 그러나

해당 도시 인구가 집적효과의 정점인 P_1 수준을 초과하더라도 국가도시체계상 다른 대안이 없을 경우 해당 도시에서 집적불경제를 감수하고, 다른 도시로 이전하지 않을 것이다.

〈그림 2〉 집적불경제와 기업의 공간선택한계



다른 한편 다른 중·소도시에 거주하는 개별 경제주체 입장에서 보면 〈그림 2〉에서 인구 규모가 P_1 수준을 초과하여 집적불경제 현상이 나타나기 시작한 대도시로 이전할 경우 추가적인 집적효과를 누릴 수 있다. 따라서 국가 도시체계가 수위도시에 몰려있는 과대분포를 보이거나 중간분포를 보이지 않을 경우 도시 과밀화에 따른 집적불경제와 이러한 과밀도시로의 유동적 생산요소 유출현상으로 인한 낙후지역 간 격차가 심해질 가능성이 높다. 〈그림 2〉에서 도시인구 규모가 P_1 에 이르면 해당 도시에 입지해 있던 기업은 총체적인 집적불경제를 느끼게 되지만 인구규모 P_2 수준인 도시에 입지한 기업은 P_1 인구규모의 도시로 이전함으로써 ($a_1 - a_2$) 만큼의 추가적인 집적효과를 얻게 된다. 따라서 이 경우 도시 과밀화 현상은 지속된다. 이와 같이 특정 공간에 경제활동이 집적하면 다른 기업들도 경로의존성(path dependency)에 따라 특정 공간으로 몰려들어 지역격차를 심화시킨다(신동호, 2017).

2) 개별 경제주체의 혁신발생 및 채택과 관련한 공간 쏠림현상

유동적 생산요소는 각각 선호하는 공간조건을 따라 이동한다. 하지만 각각의 유동적 생산요소별 공간선호도는 경쟁이 치열하여 한계 이윤율을 감소시키는 경향이 있다. 이러한 한계 이윤율을 증대시키는 방식은 이제까지의 시장경쟁으로부터 벗어나는 것이다. 기존 시장경쟁을 탈피하는 방식 중에서 개별 기업이나 경제주체가 취할 수 있는 가장 선호하지만 아무나 할 수 없는 방식이 연구·개발이다. 연구·개발활동은 미래의 기대수익을 높이기 위해 현재의 자원투입을 시장수요보다 늘리는 방식으로 이루어진다. 그러나 미래의 기대수익은 불확실성이 크고, 자원투입은 현재의 수익을 잠식하는 성향을 지니고 있다.

특히 연구·개발활동은 전·후방 연관된 경제활동이 다양하고 많아서 일종의 군집형태로 연결되어 있다. 따라서 연구·개발활동은 미국의 실리콘밸리와 같이 특정 지역을 중심으로 집적하는 공간쏠림현상을 보인다. 즉, 연구·개발활동은 유동적 생산요소의 쏠림현상을 부추겨 지역격차를 확대한다. 이러한 공간쏠림현상은 경제활동의 경로의존성(path dependency)으로 설명된다. 이 경우 경로의존성향은 단일의 기술이나 혁신활동이 아닌 다양하고 다차원적인 다발(bundle)로 형성, 유지되어 거대한 공간연계를 필요로 한다. 공간연계는 인적자원 연계, 자본연계, 기술연계, 정보연계 등 다양하여 일종의 도시화 경제와 정착화 경제를 혼합하여 형성된다.

경로의존성이란 일단 채택된 특정 기술이나 방식이 더 나은 기술이 개발되고, 보다 효율적인 방식이 고안되더라도 일종의 관성력(inertia)을 통해 지속된다는 가설이다(Arthur, 1989; David, 1985). 이러한 경로의존성은 초기 연구·개발비가 많이 투입되는 경우에 두드러진다. 연구·개발활동은 회수기간이 길고, 실패할 확률이 높다. 반면 연구·개발활동은 성공할 경우 새로운 시장을 창출하고 선점이익을 독점할 수 있다. 따라서 개별 경제주체는 확실하지만 시장경쟁에 따른 이윤율 감소와 불확실하지만 연구·개발활동에 의한 시장 선점효과를 비교하여 선택한다. 이 과정에서 총체적인 연구·개발활동에 투자할 수 없는 중·소규모의 개별 경제주체는 최종 혁신성과의 후방연관활동에 분산, 투자하는 방식을 선호하여 혁신발생 공간을 중심으로 몰려든다. 이 과정에서 이들 연구·개발활동이 집적된 지역은 번영하고 그렇지 못한 지역은 상대적으로 쇠퇴할 가능성이 높다.

3) 계획체계기업과 시장체계기업의 하도급관계에 의한 입지계층 형성

경제활동과 공간은 상호작용하여 산업의 특성이 특정 공간구조와 연계되어 있다(Nordregio, 2018; 소진광, 2006: 5; Healey and Illbery, 1990: 3). 이들 지역의 특성 자

체는 공간유전자와 같이 지역의 진화와 관련되어 있다. 결국 지속적으로 성장하는 기업이나 산업이 입지할 수 있는 공간범위는 제한적이다. 대규모 계획체계기업이나 성장산업을 끌어들이 수 있는 지역은 발전의 속도가 빨라질 것이고, 그렇지 못한 지역은 낙후되어 결국 지역경제 격차가 확대될 수 있다. 따라서 산업특성에 초점을 둔 산업정책도 각각 선호하는 공간조건의 차이로 인해 지역격차를 유발할 수 있다.

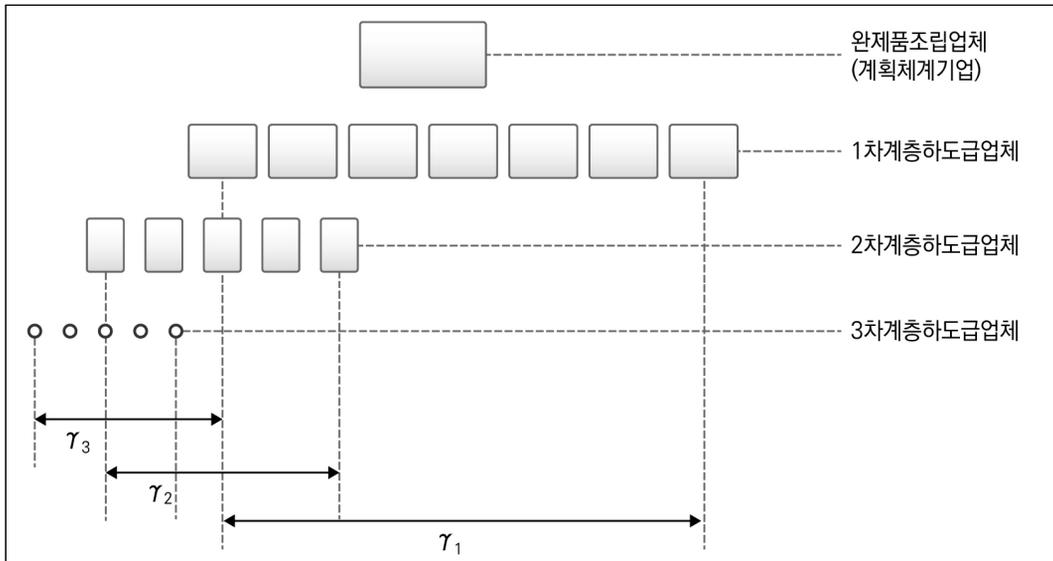
‘경제활동’과 ‘공간’의 결합방식은 분석지표와 관련하여 다른 지역과의 상대적 위상 차이로 달라지고, 이의 결과는 ‘경제공간’으로 인지된다. 이러한 경제공간은 앞에서 제시한 <그림 1>에서와 같이 유동적 생산요소의 흐름방향과 속도에 영향을 미치고, 이들 유동적 생산요소의 흐름방향과 속도로 인해 지역격차가 발생한다. 이러한 맥락에서 모든 지역은 해당 지역의 공간특성에 맞는 ‘성장산업’을 유치하기 위한 정책수단을 확보하려 한다. 그렇지 못할 경우 성장산업이나 대규모 계획체계기업이 입지한 지역으로 인구, 자본, 기술 등 유동적 생산요소의 유출현상이 나타나서 지역경제는 쇠퇴할 것이다.

일본의 도요타 자동차 생산공장은 1980년대 부품조달방식을 동기생산체계(JIT, Just in Time)³⁾로 변경하여 부품을 공급하는 하도급 업체들이 조립공장 인근으로 집적하는 공간쏠림 현상을 초래하였다.⁴⁾ <그림 3>은 이러한 최종 조립업체 즉, 대규모 계획체계기업을 중심으로 계층적 하도급관계에 있는 부품생산 업체들이 공간적으로 집중하는 현상을 개념화한 것이다. 여기에서 r_1 은 조립업체를 중심으로 1차 계층의 하도급업체가 입지할 수 있는 공간범위를, r_2 는 1차 계층의 하도급업체를 중심으로 이들에 후방연계되어 있는 2차 계층의 하도급업체가 입지할 수 있는 공간범위를, r_3 는 2차 계층의 하도급업체를 중심으로 이들에 후방연계되어 있는 3차 계층의 하도급업체가 입지할 수 있는 공간범위를 나타내준다.

3) JIT(동기생산체계)는 최종 생상품 조립과정과 부품조달방식을 동시에 연결하여 부품을 미리 구입, 저장하지 않고, 소규모 부품 단위를 조립공기와 시점에 맞춰 입고하기 때문에 조립업체 입장에서는 부품저장창고 유지 등에 따른 비용도 줄이고, 생산과정의 유연성을 높일 수 있는 생산방식이다.

4) Sheard(1983)는 일본의 자동차 부품산업을 조직 및 입지측면에서 분석하는 가운데 이들 부품산업들이 자동차조립업체와의 관계에서 일종의 계층적 하도급관계를 형성하고 있음을 발견하였다. 일본의 자동차 부품산업의 경우 하나의 자동차 제조업체는 평균적으로 171개의 1차 계층 하도급 부품업체, 4,700여개의 2차 계층 하도급 부품업체, 그리고 31,600여개의 3차 계층 하도급 부품업체를 두고 있었다. 따라서 하도급에 의한 관련 기업들은 조립업체를 중심으로 이들과 후방연계되어 있는 하도급 입지체계를 이루면서 집적하게 된다. 이들 관련 기업들의 계층적 공간입지 특징은 최종 조립업체를 중심으로 일종의 공간쏠림현상을 보인다.

〈그림 3〉 계층적 하도급관계와 입지계층의 공간구조



출처: 소진광(2006: 11)

이때 $r_1 > r_2 > r_3$ 의 관계에서 저차위 계층 하도급업체일수록 공간선택의 폭이 좁아지고 있음을 알 수 있고, 대규모 기업일수록 입지선택의 폭이 확대됨을 알 수 있다. 결론적으로 하도급은 시설규모, 작업의 성격 및 불확실성으로 인해 노동과정(labour process)의 일부를 외부화할 때 계층적으로 발생하며, 이에 따라 산업별로 독특한 입지계층을 형성한다. 이러한 입지계층을 따라 고차위 하도급업체는 저차위 하도급업체보다 공간선택의 폭이 넓고, 따라서 조직규모가 크며 최종수요적 생산활동에 근접하는 경향을 띤다. 결국 대규모 계획체계기업과 하도급 관계에 있는 협력업체의 공간집적으로 인해 지역격차가 나타날 수 있다. 따라서 국가의 산업정책은 특정 지역특성과 연동되어 있어서 특정 지역을 중심으로 선도기업이 입지하고 이와 후방연관되어 있는 하도급 업체들이 모여들면서 다른 지역과의 상대적 격차를 확대할 수 있다.

2. 지역 및 국가 공동체의 정체성 유지와 관련한 관점

1) 공공부문의 제도나 정책의 외부효과

공공부문의 제도나 정책은 민간부문의 경제주체를 대상으로 규제와 조장을 통해 작동한다.

통상 규제는 개별경제주체에게 추가적인 비용을 수반하고, 조장은 개별경제주체에게 추가적인 혜택을 부여한다. 따라서 이들 제도나 정책을 통해 비용을 외부화하고 편익을 내부화하려는 경제주체의 행동방식이 기존 공간유전자에 의한 지역 고유의 특성을 왜곡하여 오히려 지역격차를 유발할 수 있다. 따라서 제도나 정책을 통해 발생한 지역격차를 해결, 완화, 극복하기 위해 또 다른 제도나 정책을 필요로 하는 공공부문의 악순환이 발생한다. 이와 같이 개별경제주체에 영향을 미치는 제도와 정책은 국가 및 지역 수준에 따라 목표를 달리한다. 국가의 제도나 지역개발정책은 모든 지역의 상호작용을 촉진하거나 국방 및 외교적 목적을 수행하기 위한 내용으로 이루어진다. 반면 지역의 제도나 개발정책은 지역 주민들의 기본욕구 충족과 지역 잠재력을 발굴, 동원하는데 초점을 두고 있다.

이러한 공공부문 제도나 정책은 그 효과로부터 일부 구성요소를 배제할 수 없는 특성을 지니고 있다. 그럼에도 불구하고 공공부문의 제도나 개발정책은 일부 지역에 한정할 수밖에 없고, 이로부터의 영향도 거리에 따라 다르다. 결국 특정 지역에 한정할 수밖에 없는 국가 혹은 지역의 개발정책은 그로인한 결과물의 분배과정에서 불평등을 초래할 수 있다. 이러한 불평등은 다시 공공의 노력을 통해 해결, 극복, 완화되어야 할 정책과제로 남는다. 그렇다고 이들 공공부문의 제도나 개발정책의 비용을 수혜쪽에 따라 민간부문 경제주체에게 할당할 수도 없다. 결국 공공부문의 제도나 개발정책으로 인한 외부효과는 상대적 박탈감의 원천으로서 지역격차를 유발하는 요인이다.

2) 지역혁신역량에 의한 공간쏠림 현상

기술이 발달하면 산업분류 방식도 달라진다. 기술발달로 인해 새로운 산업이 출현하고 기존 산업이 도태되기 때문이다. 이 과정에서 새로운 산업에 유리한 공간유전자를 지닌 지역은 발전할 것이고, 그렇지 못한 지역은 쇠퇴할 것이다. 물론 혁신적이고, 기술 지향적이며 인적 자본에 무게를 둔 경제구조가 예상한 만큼 소득불평등에 그리 큰 영향을 미치지 않는다는 주장도 있다(Florida, 2002: 364). Florida(2002: 365)는 소득불평등에 가장 큰 역할을 하는 요소는 노동조합, 인종, 빈곤이라고 주장한다.⁵⁾ 하지만 새로운 기술혁신을 통해 형성되는 경로의존성(path dependency)과 지역회복력(regional resilience) 차이가 지역격차를 발생시킬 수 있는 가능성이 더 크다(신동호, 2017).

혁신적 기술개발이나 효율적 생활방식을 먼저 창출하고 채택하는 지역은 그렇지 못한 지역에 비해 선발이익을 누릴 수 있기 때문에 초기 혁신발생과 이를 채택하는 지역이 늘어나면서

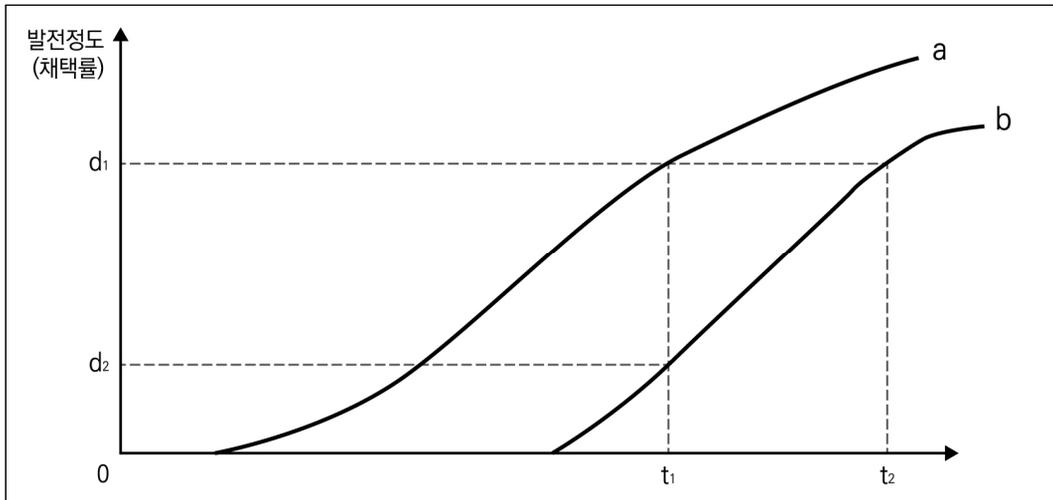
⁵⁾ Florida(2002: 365)는 노동조합이 소득불평등을 완화하는데 기여하고, 지역별로 흑인인구 비율이 소득 불평등 수준과 연관되어 있으며, 빈곤은 인종보다도 소득불평등과 더 크게 관련되어 있다고 보았다.

일종의 경로, 혹은 추세를 만든다. 이러한 맥락에서 농업혁명, 산업혁명, 정보혁명을 거치면서 국가나 지역은 새로운 기술과 방식 등을 통해 종래와는 다른 부(富)의 공간적, 사회적 분배 구조를 띠게 되었다. 즉, 새로운 기술과 방식은 보다 나은 생산성과 효율성을 통해 기존 기술과 방식과는 상대적으로 더 큰 추가적인 이익을 창출하였다. 이러한 관점에서 국가와 지역은 혁신적인 경제활동을 수용할 수 있는 역량에 따라 흥망성쇠를 거듭하고 있다. 따라서 혁신발생이 가능하거나 혁신채택이 수월한 지역과 그렇지 못한 지역 간의 격차는 벌어진다.

농업사회에서 번창하던 지역이 산업혁명을 거치면서 경쟁력을 잃거나 새로운 산업의 등장으로 활력을 되찾는 경우가 여기에 속한다. 지역역량은 성장산업 친화적인 공간특성과 새로운 외부 충격에 적응하고, 그러한 충격을 흡수할 수 있는 지역 회복력으로 측정될 수 있다. 지역이 새로운 혁신을 이끌거나 외부에서 발생한 혁신을 채택할 가능성이 높으면 미래 발전 가능성 또한 높다. <그림 4>에서 지역발전 정도는 혁신채택률의 함수라고 가정할 때, t_1 시점에서 A지역의 발전 정도 d_1 과 B지역의 발전정도 d_2 와는 $(d_1 - d_2)$ 만큼의 지역격차를 보여주고 있다. 이러한 지역격차는 혁신을 먼저 채택(발생)하고 활용한 A지역의 선발이익 때문이다. 이 경우 a곡선은 A지역의 혁신채택과 관련한 지역발전 정도를, b곡선은 B지역의 혁신채택과 관련한 지역발전 정도를 나타낸다. 곡선 a, b가 전혀 다른 곡선을 보일 수도 있고, 같은 방향과 속도를 띠 수도 있다.

후발 지역인 B의 혁신발생 및 채택경로 b가 a와는 달리 보다 발전된 혁신내용을 포함할 수도 있다. 그러나 기술혁신은 강한 경로의존성을 보이고 있어서 시간이 지남에 따라 A지역의 발전을 유도했던 혁신이 B지역으로 전파되어 b곡선과 같은 B지역의 발전함수로 나타날 수 있다. 시간이 경과하면서 t_1 시점에서 나타난 A지역의 혁신채택률(d_1)과 같은 수준의 B지역 혁신채택률을 보이는 시점이 t_2 에서 나타난다. 이 경우 t_1 시점에서의 A, B 두 지역의 혁신채택률 차이 즉, 지역발전정도 격차는 $(t_2 - t_1)$ 의 시차문제로 치환될 수 있다. 이러한 시차는 지역의 혁신발생 및 채택과 관련한 역량에 달려 있다. 이러한 지역역량은 지역의 고유한 공간유전자 탓도 있지만 통상 국가의 필요성에 의한 개발정책에 따라 크게 달라진다.

〈그림 4〉 혁신의 공간확산과 지역격차



출처: 소진광(2006: 8)

결국 지역간 발전정도의 격차문제는 혁신의 공간확산속도와 관련하여 시간차이로 환산될 수 있다. 이러한 관점에서 지역격차를 완화하기 위한 정책은 상대적으로 낙후된 지역의 역량을 강화하는 접근과 함께 혁신의 확산속도를 빠르게 할 수 있는 변수 혹은 수단을 통해서도 가능하다. 이 경우 지역격차는 혁신채택과 관련한 시·공간 함수로 대체된다.

IV. 지역균형발전의 접근논리 탐색

모든 지역차이가 공간 불평등(spatial inequality)에 기인한 것은 아니다. 우선 공간유전자(spatial genes)에 의한 지역별 특성 차이는 다른 지역의 특성과 비교대상도 아니고, 비교를 통해 수정, 보완되어야 할 대상도 아니다. 한 국가 안에서 개별 지역의 특수성은 지역의 존재기반에 해당하고, 지역끼리의 상호작용은 국가의 정체성을 형성, 유지하기 위한 필요조건이다. 그러나 다양한 특성을 지닌 지역끼리의 상호작용을 조정, 관리하기 위한 방식은 표준화가 어려워 지역균형은 국가 전체로서의 '보편성'과 개별 지역의 '특수성'을 조합하여 접근되고 있다.

따라서 지역균형은 국가 전체의 '보편성'과 개별 지역의 '특수성'을 어떤 범위로 정의하고, 이들 양자의 조합비율을 어떻게 조정할 것인가에 따라 접근방식을 달리한다. 전체의 보편성

은 개별 구성요소들을 하나의 실체로 연결하는 덕목이고, 특수성은 전체에 대하여 개별 구성 요소가 주장할 수 있는 존재이유이다. 민주주의는 개인의 특수성을 전체의 보편성으로 연결할 수 있는 가장 효율적인 집단관리 방식으로 알려져 있다. 이에 비해 전체주의는 인간을 누구와도 대체 가능한 표준화된 부품으로 간주한다(소진광, 2019: 9-10).

개별 지역을 어떤 관점에서 접근하느냐에 따라 국가운영체제도 달라진다. 중앙집권체제는 전체의 보편성을 내세워 개별 지역을 획일화된 잣대로 마름질하려 할 것이고, 지방분권체제는 개별 지역의 특수성을 내세워 국가 전체적으로 다양성을 확대하려 할 것이다. 개별 특수성을 결합한 전체의 다양성은 모든 사람의 생존기반과 연동되어 있지만 전체적인 관점에서의 획일성은 구성원의 모든 욕구를 충족시키지 못한다. 지역격차와 지역균형의 접근논리도 이와 같다. 지역격차는 ‘서로 다름의 정도’라서 다양한 분석지표와 분석결과의 차이에 따라 제도나 정책을 통해 수정, 보완, 완화해야 할 범위와 수단도 달라진다.

통상 경제지표를 통해 드러난 지역격차는 경제지표를 통해, 사회지표를 통해 분석된 지역격차는 사회지표를 통해, 그리고 문화지표를 통해 표출된 지역격차는 문화지표를 통해 접근되어 왔다. 그러나 시간과 공간이 상호작용 하듯이 인간생활은 경제지표, 사회지표, 문화지표 등 다양한 분야의 상호작용과정이라서 지역균형도 주민생활과 관련한 모든 지표를 종합적으로 고려하여 접근되어야 한다. 인간생활과 관련한 다양한 지표들은 상호작용을 통해 서로에게 영향을 미친다. 경제분야의 지역격차가 심하다고 하여 경제지표만을 수단으로 접근할 경우 정책 실효성이 떨어질 수 있다. 경제적 낙후성을 초래한 지역이라면 공간유전자 자체가 경제지표를 끌어들이기 위한 유인력을 갖고 있지 못하고 이를 조작하기 위해서는 추가적인 정책 비용을 수반하기 때문이다. 문화적 특성이 경제활동을 제약 혹은 촉진할 수도 있고, 사회적 특성이 경제활동과 연동될 수도 있다.

지역격차의 ‘정도’는 개별 지역의 주관적인 ‘상대적 박탈감’으로 환산될 수 있다. 이러한 맥락에서 이 논문은 지역별 특수한 공간유전자에 의한 지역차이와 공간유전자에 반하는 지역격차를 구분하고, 지역격차를 완화, 극복하기 위한 국가 전체의 보편성 실현을 ‘지역균형’으로 정의한다. 따라서 이 논문은 ‘지역균형발전’의 접근논리를 개별 지역의 ‘특수성’과 국가 전체의 ‘보편성’을 조합하는 방식으로 탐색한다. 즉, 지역균형발전은 개별 지역의 ‘특수성’에 무게중심을 두고 접근할 수도 있고, 국가 전체의 ‘보편성’에 무게중심을 두고 접근할 수도 있다.

1. 개별 지역의 ‘특수성’에 무게중심을 둔 지역균형발전 접근논리

경로의존성은 지역발전에 순기능뿐만 아니라 역기능도 초래할 수 있다. 따라서 외부의 혁

신을 수용하여 그러한 경로에 편승하는 지역정책은 지역에 고유한 공간유전자를 교란하여 지역특화발전을 어렵게 할 수 있다. 결국 개별 지역의 잠재력을 최대한 활용하고, 혁신역량을 높이며 외부 충격을 흡수 혹은 대처할 수 있는 지역역량과 지역경쟁력을 강화하는 것이 지역 균형발전의 핵심적인 접근방식이다.

이와 같이 개별 지역의 '특수성'에 초점을 둔 지역균형발전 접근논리는 지역특화를 통한 차별화의 경제(economies of differentiation)를 우선한다. 개별 지역의 차별화는 지역끼리의 '연계-협력'을 통해 초광역권 혹은 국가 전체적으로 '규모의 경제'를 창출할 수 있다. 개별 지역의 '차별화 경제'가 초광역권 혹은 국가 전체적인 '규모의 경제'로 이어지기 위해서는 지역과 지역, 분야와 분야를 연결하는 '가치사슬(value chain)'이 구축되어야 한다. 지역마다 다른 특산품 생산을 장려하여 '특수성'을 확보하고, 이를 초광역권 혹은 국가 전체적인 '보편적 수요'와 연결한다면 시장의 다양성과 '수요-공급'의 공간적 범위는 확대된다. 시장의 다양성과 '수요-공급'의 공간적 범위 확대는 '선택 폭'과 연동되어 있어서 결국 주민들의 삶의 질을 향상시킬 것이다.

다른 한편 '가치사슬'은 전·후방으로 연결된 다양한 경제활동을 하나의 통합된 작업장처럼 운영하여 거래비용을 줄이고 수입을 늘리는 방식을 의미한다. 예를 들면 농산물 생산과 가공, 유통이 통합되어 일종의 가치사슬을 형성하고 이들 단계별 거래비용 혹은 불확실성에 의한 비용을 줄인다면 전체적인 비용 절감효과가 나타난다. 원료(농산물)를 생산하고, 이를 가공하여 2차 제품을 만들며, 유통하는 경제활동은 각 단계마다 거래비용을 수반한다. 그러나 원료 생산부터 완제품의 유통까지 하나의 조립공정처럼 연결한다면 부문별 거래과정에서 발생하는 비용을 줄일 수 있고, 단계별 책임성을 강화하여 최종제품에 대한 신뢰(trust in the market)를 형성, 관리할 수 있다. 다만 이러한 부문별 가치사슬은 원료생산, 가공 및 유통관련 모든 참여자들이 공통기반을 형성하고, 공동이익을 공정하게 분배할 수 있는 공동체를 구축할 경우에 보다 효율적으로 작동한다. 지역 간 '연계-협력'이 사회적 자본을 필요로 하는 이유다(소진광, 2004).

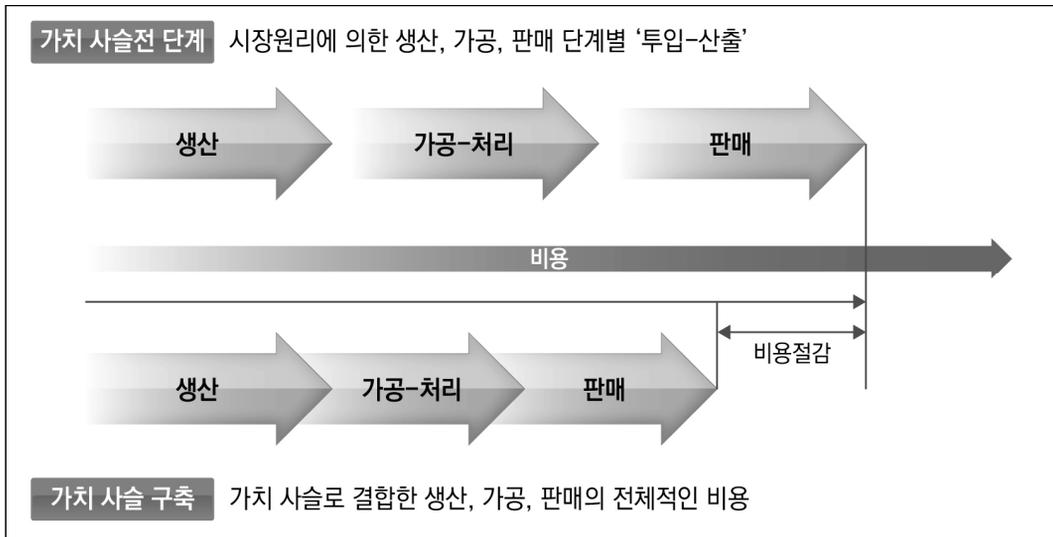
통상 이러한 경제활동 부문 간 공동체 가치사슬은 생산, 가공, 판매를 아우를 경우에 전체적인 생산성을 더 높일 수 있다. 따라서 가치사슬은 전체적인 이윤을 증대하고 농산물 생산자, 제품 가공·생산자, 유통업자끼리 보다 공정한 이익분배를 가능하게 한다. 이러한 공정한 이익분배는 각 단계별 책임성을 강화하여 품질향상과 생산성 향상으로 이어진다. 이를 공간 차원으로 치환하면 서로 다른 지역에서의 특화산업을 하나의 가치사슬로 묶는다면 해당 지역 주민들의 지역사회발전에 대한 책임감과 주도권을 강화하여 결국 지역균형발전 수준을 향상시키게 된다.

<그림 5>와 <그림 6>은 가치사슬의 두 가지 효과 즉, 비용절감효과와 이윤증대효과를 보여

준다. 생산, 가공, 판매의 단계가 시장원리에 의해 거래될 경우 각 단계별 연결은 비용을 수반한다. 하지만 생산, 가공, 판매의 단계가 동일한 조직 혹은 공동체에 의해 가치사슬로 결합된다면 각 단계를 시장원리로 연결하는 과정의 비용을 줄이고, 각 단계별 불확실성을 효율적으로 관리하여 이윤을 늘릴 수 있다.

본질적으로 다를 수밖에 없는 지역특성은 가치사슬의 1차 대상이다. 지역특성을 반영한 지연(地緣) 산업을 중심으로 전문성을 강화하면 부가가치가 높아진다. 그러나 이러한 지역별 전문성 강화는 인접 다른 지역과의 교류 혹은 통합이 전제될 경우에 가능하다. 지역별 지연적 전문성을 공동가치 즉, 지역주의 혹은 통합적 공동체를 통해 연결하면 공간 단위의 가치사슬을 형성할 수 있다. 개별 지역사회 특성에 기초한 차별화의 이점을 서로 연결하면 다양화의 이점(economies of diversification)을 확보할 수 있고, 지역끼리의 공간기능 분담을 통해 규모의 경제도 얻을 수 있다. 이와 같이 지역 간 가치사슬을 통해 규모의 경제를 확보한다면 전체적인 비용은 줄어들고, 이윤은 늘어난다.

〈그림 5〉 가치사슬에 의한 비용절감 효과



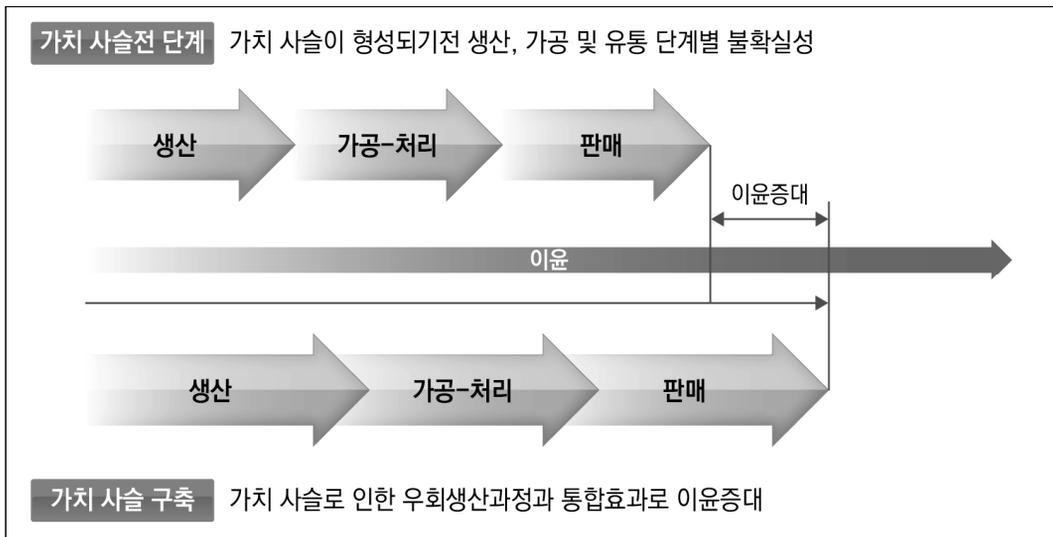
지역별 특성을 존중하고, 그러한 지역별 특성을 활용하여 주민들의 선택 폭을 확대할 수 있는 이점을 공유하기 위해서는 지역끼리의 '연계-협력'이 중요하다. 이러한 '연계-협력'이 실효성을 담보하기 위해서는 몇 가지 정책기반이 형성되어야 한다. 우선 중앙정부와 지방정부의 적절한 역할분담 및 민간부문과의 협치(governance) 체제를 구축하는 일이다. 즉, 중앙정부

는 지역끼리의 불필요한 경쟁과 지역자원의 적절한 결합을 유도할 수 있는 ‘연계’ 수단을 확보해야 하고, 지방정부는 지역 고유의 공간유전자를 관리할 수 있는 역량을 강화하고, 지역자원을 활용한 지역특화산업을 육성하여야 한다.

국가는 공간유전자 특성에 따라 국토를 몇 개의 권역으로 구분하고, 이들 권역별로 공간기능을 분담할 수 있는 국토이용체계를 수립하여야 한다. 각 지역이 모든 기능을 주민들에게 공급할 수 있는 자족성 확보를 위해 독자적인 지역정책을 고집한다면 지역마다 경쟁력이 없는 활동도 유지, 관리하여야하기 때문에 비용이 늘어나고, 편익이 상대적으로 작아질 것이다. 하지만, 인접 다른 지역과의 교류를 통해 서로 다른 장점을 공유할 수 있다면 비용은 줄어들고, 전체적인 편익은 늘어날 것이다. 따라서 지역 간 공동의 가치사슬은 지역마다 다른 잠재력과 지역자원을 서로 교환하면서 작동한다. 즉, 이질적인 공간요소끼리의 가치사슬은 우선 차별화의 이점을 확보하고 전체적으로 다양성을 증대하여 주민들의 공간기능 선택 폭을 확대한다.

다른 한편, 인간생활에 반드시 필요하지만 수요 시점과 수요량을 예측하기 어려운 공공재 및 용역의 생산, 공급, 전달의 경우, 지역끼리 연합하여 공동의 가치사슬을 구축한다면 비용은 줄어들고, 편익을 일정 수준 이상으로 유지할 수 있다. 어느 지역사회든 자연재난의 가능성을 지니고 있고, 세계적 감염병으로부터 위협받을 수 있다. 그렇다고 하여 인접한 작은 지역사회마다 독자적인 재난복구 장비를 구비하고 세계적 감염병 진단장비와 치료시설을 유지, 관리해야 한다면 비용이 많이 들고 효율적이지도 못하다. 지역끼리 연계와 협력이 필요한 이 유가 여기에 있다.

〈그림 6〉 가치사슬 구축을 통한 이윤증대 효과



이러한 경우에 인접한 지역사회끼리 필요한 공공재 및 용역을 공동으로 생산, 공급한다면 적은 비용으로도 규모의 경제를 누릴 수 있다. 따라서 인접한 지역사회끼리의 공간기능 분담도 일종의 공동체 가치사슬에 해당한다. 이러한 공간기능 분담은 통합적 지역주의(regionalism)에 근거하여 작동한다. 결론적으로 가치사슬의 작동은 지역사회의 공동이익을 증대하고 지역사회 유지비용을 줄이는 효과를 통해 공동체 인식을 높여준다. 이와 같이 개별 지역의 특수성에 우선하는 ‘지역균형발전’ 접근논리는 지방분권체제에서 더 효과적으로 작동한다.

2. 국가 전체의 ‘보편성’에 무게중심을 둔 지역균형발전 접근논리

국가권력은 국가의 독립성과 전체적인 정체성에 근거하여 작동한다. 국가의 독립성은 존재기반으로서 국방과 외교 등 어느 지역 혹은 특정 국민을 배제하지 않는 통일성에 근거하여 작동하고, 정체성은 모든 구성요소로부터의 공통기반에 근거하여 전체적인 상징성을 보편화하는 과정에서 도출된다. 이러한 관점에서 국가의 정체성은 모든 지역을 아우를 수 있는 공감대를 바탕으로 미래 공통의 희망을 포함하여야 한다. 결국 가장 구체적이고 확실한 국가의 정체성은 인종, 언어, 역사를 통해 구축된 전통을 근거로 도출된다. 따라서 중앙정부 입장에서는 국가의 독립성이 개별 지역의 자립기반에 우선하고, 국가 전체의 정체성이 개별 지역의 특수성에 우선한다.

국가 공통기반은 개별 지역 혹은 국민들의 소속감으로 구체화된다. 따라서 일부 지역이나 국민이 다른 지역 혹은 국민들과의 상대적인 박탈감으로 인해 공통기반으로부터 이탈한다면 국가의 정체성은 악화된다. 이와 같이 국가는 일부 지역이나 국민들이 공통기반으로부터 이탈을 방지하기 위하여 이들 이탈 가능성이 높은 낙후지역이나 빈곤층을 적극적으로 보충해야 한다. 이 경우 정부의 낙후지역 혹은 빈곤층에 대한 적극적 보충성 역할은 모든 지역 혹은 국민 전체의 ‘보편성’을 통해 정당화된다. 국가의 독립성과 정체성이 이러한 국민 전체의 ‘보편성’을 판별하는 기준이다.

국가가 적극적으로 보충해주어야 할 지역을 판별하는 방식은 다양하게 접근될 수 있다. 지역격차를 분석하는 방법도 마찬가지다. 또 다른 한편 어느 수준 혹은 범위까지 국가가 직접 적극적으로 보충해주어야 하는지도 중요하다. 흔히 국민 대다수의 인기와 영합하여 정권을 확보 혹은 유지하려는 무책임한 정당이나 정치가는 가급적 많은 지역 혹은 국민들을 정부의 적극적 보충성 대상으로 정의하려 할 것이다. 지역균형발전의 경우에도 마찬가지 정치논리가

적용되기 쉽다. 국가 공통기반으로부터 일부 지역의 일탈 가능성은 종종 지역격차에 근거하여 분석된다. 일탈은 아니더라도 최소한 국가에 대한 불신을 예방하고, 국가발전의 공통 맥락에 동참하는 지역과 국민을 늘리기 위해서라도 과도한 지역격차와 계층 간 소득격차를 줄여야 한다.

이러한 ‘격차’는 여러 분야에 걸쳐 다양한 지표를 통해 분석될 수 있다. Vanhove & Klaassen(1980: 115)은 정태적 지표와 동태적 지표를 조합하여 현재와 미래의 가능성을 경제공간 유형에 포함시켰다. 즉, 그들이 사용한 정태적 지표는 국가 평균에 대한 특정 지역의 수준 차이를 말하며, 동태적 지표는 이들 분석지표의 일정기간 변화율을 의미한다. 예를 들어 특정 국가의 1인당 평균 국민소득(GDPn) 수준과 특정 지역(r)의 1인당 평균 지역소득(GRDPr) 수준을 비교하면 <표 4>와 같이 두 지표 간에 높은 상태와 낮은 상태가 구분된다. 마찬가지로 동태적 지표는 일정 기간 1인당 평균 국민소득 증가율(GRn)과 특정 지역(r)의 1인당 평균 주민소득의 증가율(GRr)을 비교하여 도출된다.

<표 4> Vanhove & Klaassen의 경제공간분류

구분		1인당 평균 국민소득 수준에 대한 지역의 평균 소득 수준	
		높음(GRDPr ≥ GDPn)	낮음(GRDPr ≤ GDPn)
국민경제 성장률에 대한 특정 지역의 경제성장률 비교	높음 (GRr ≥ GRn)	① 번영지역 (prosperous regions)	② 성장하고 있는 낙후지역(underdeveloped regions in expansion)
	낮음 (GRr ≤ GRn)	③ 낙후가능지역 (potentially under-developed regions)	④ 침체지역 (underdeveloped regions)

출처: Vanhove & Klaassen (1980: 115)

<표 4>는 지역격차를 특정 시점에서의 단순한 격차범위뿐만 아니라 과거로부터 현재까지의 변화를 통해 미래를 예측할 수 있는 근거로 활용될 수 있다. 단순한 정태적 지표, 예를 들면 특정 시점에서 국민 1인당 평균 국민소득(GDP per capita)과 특정 지역의 주민 1인당 평균 지역소득(GRDPr per capita)만을 비교한 지역격차는 ‘번영지역’과 ‘낙후지역’만을 구분할 수 있다. 그러나 과거 특정 시점으로부터 일정한 기간 국민소득 및 지역소득 수준의 변화와 관련한 동태적 지표, 예를 들면 5년 전부터 현재까지 과거 5년간 평균 국민소득 수준 및 평균 지역소득 수준 변화와 같은 성장률 지표를 도입하면 미래를 향한 지역정책 수단은 더욱 정교해진다.

정태적 지표만을 기준으로 경제공간을 구분할 경우 <표 4>의 ① 번영지역과 ③ 낙후가능지역은 지역평균 주민 1인당 소득수준이 국가평균 1인당 국민소득 수준보다 높아 단순히 ‘발전

지역'으로 함께 인식되어 이들 두 유형의 지역에 대한 지역경제 정책수단도 동일하게 적용될 수 있다. 하지만 국민소득 및 지역소득의 수준 변화율과 같은 동태적 지표를 도입한다면 ① 번영지역과 ③ 낙후가능지역은 확연히 다른 경제공간으로 구분되어 정책수단도 달라져야 한다. 즉, ① 항목에 속하는 지역은 현재에도 발전한 상태에 있고, 국가 전체적으로도 계속 성장하고 있어서 정책개입을 최소화하거나 현 상황을 지속하기 위한 정책수단을 필요로 할 것이고, ③ 항목에 속하는 지역은 현재 상대적으로 발전한 상태에 있지만 점차 쇠퇴하고 있어서 과거로부터 현재까지의 추세를 반전시킬 수 있는 정책수단을 필요로 한다. 같은 맥락에서 ② 지역과 ④ 지역의 경우도 동태적 지표를 도입함으로써 각기 다른 지역특성을 확인할 수 있고, 그로부터 나타난 지역문제에 대한 처방도 각기 다르게 마련되어야 할 것이다.

〈표 5〉는 국가와 지역이라는 공간지표 대신 경제활동, 즉, 분야(sector)별 지표를 도입하여 성장산업 혹은 발전산업과 지체산업 혹은 낙후산업을 구분할 수 있는 분석 '틀'로 활용될 수 있다. 즉, 〈표 4〉에서 1인당 평균 국민소득수준과 평균 지역소득수준을 산업별 혹은 업종별 전체 종사자 수와 종사자 1인당 평균 생산액(노동생산성)으로 치환하고, 특정 지역경제 성장률을 특정 산업 혹은 업종별 성장률로 치환하면 〈표 5〉와 같이 ① 지속적으로 성장하는 산업, ② 현재는 낙후되어 있으나 모든 산업의 평균보다 높게 성장하고 있는 산업, ③ 현재로서는 문제가 없지만 미래 낙후될 가능성이 있는 산업, ④ 현재와 미래에도 후진성을 면하기 어려운 산업 등을 구분할 수 있다. 이러한 산업특성 구분은 각 산업과 관련된 정착화 경제 관점에서 지역격차로 치환될 수 있다.

〈표 5〉 Vanhove & Klaassen의 경제공간분류 체계를 원용한 산업공간분류

구분		국가 모든 산업(n)의 종사자 수 1인당 평균 생산액 (APn) 대비 특정 산업(i)의 종사자 수 1인당 평균 생산액 (APi)비교	
		높음(APi≥APn)	낮음(APi≤APn)
국민경제 성장률(GRn) 대비 특정 산업 혹은 업종 성장률(GRi)	높음 (GRi≥GRn)	① 지속적으로 성장하는 산업 (prosperous sectors)	② 분석시점에서 낙후된 상태이나 성장하고 있는 산업 (underdeveloped sectors in expansion)
	낮음 (GRi≤GRn)	③ 분석시점에서는 번영산업이지만 미래 낙후 가능한 산업 (potentially underdeveloped sectors)	④ 침체산업 (underdeveloped sectors)

3. 지역의 '특수성'과 국가의 '보편성'을 결합하기 위한 정책함의

다른 한편 개별 지역의 특수성과 국가 전체적인 보편성을 균등하게 결합하여 지역균형발전 접근논리를 새롭게 구축할 수도 있다. 위에서 탐색한 각각의 지역균형발전 접근논리는 입장에 따라 국가의 정책과 지역의 정책이 충돌할 가능성을 포함하고 있다. 국가의 낙후지역에 대한 보충적 정책과 개별 지역의 잠재력에 근거한 특화발전이 조화를 이루기 위해서는 다음과 같은 정책기반이 구축되어야 한다.

첫째는 지역균형발전에 대한 패러다임이 <표 6>에서와 같이 종래 고정적인 지역단위가 '연계-협력형' 공간순환체계로 전환할 필요가 있다. 우선 지역격차 분석지표는 종래 경제지표 및 시설 위주의 물리적 척도에서 상당부분 삶의 질과 관련한 인간척도(human scale)로 전환하고 있다. 이와 함께 종래 특정 지역 자체의 자족성 위주로 접근하던 지역균형발전 패러다임은 서로 다른 공간특성을 공유하는 공간기능분담체계로 전환되어야 한다. 결국 지역단위를 분석 대상으로 했던 지역균형발전정책 패러다임은 주민 중심으로 전환하여 인간의 생애주기별 공간선호 변화를 반영하는 '연계-협력형' 국토이용의 순환체계로 전환해야 한다. 이 경우 공간은 더 이상 위치와 면적에 '고정된' 개념이 아니라 사람의 생애주기별로 선택되는 '유동적' 삶의 터로 인식될 것이다.

〈표 6〉 지역균형발전정책의 패러다임 전환

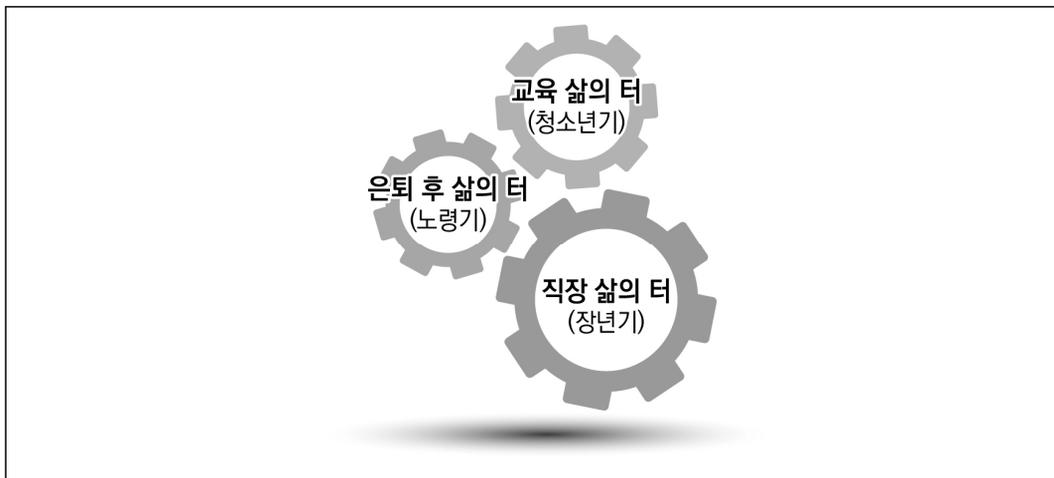
구분	종래 패러다임	새로운 패러다임
척도	물리적 척도 (경제지표와 시설지표)	인간척도 (사회, 문화 등 삶의 질 관련)
목표	경제적 자립(지역별 자족성 확보)	공간기능 분담(지역별 특화기능)
정책수단	장소 중심	사람 중심
공간인식	고정적(stock)	유동적(flow)
주민 범위	모든 생애주기	일부 생애주기
접근논리	규모의 경제와 보편성의 확대	차별화의 경제와 특수성의 조화
공간계층	단선적 계층구조	다중, 복합적 계층구조
지역격차 인식	인구, 자본 유치	공간유전자

<그림 7>에서와 같이 청소년기에는 교육여건이 우수한 지역을 선호하여 삶의 터를 선택할 것이고, 장년기엔 직장과 관련한 삶의 터를 선택할 것이며, 은퇴 후 노령기엔 휴식하기 좋은 공간을 선택하여 살아갈 수 있을 것이다. 따라서 개별 지역은 자체 공간유전자에 적합한 방향으로 자원을 투입하고, 그로 인한 차별화의 이점을 살려 인간의 특정한 생애주기별 공간수요

를 충족시키는 방향으로 발전할 수 있다. 이럴 경우 일정한 위치와 구역으로 고정된 종래의 삶의 터는 인간의 생애주기별로 다양한 공간선택이 가능하여 유동적 삶의 터로 전환될 것이다. 이와 같이 공간이용이 생애주기별로 분담되면 지역격차 인식과 지역균형발전의 접근논리도 달라진다.

둘째는 지역균형발전과 관련한 거버넌스 및 비용분담과 관련한 정책함의이다. 우선 지역균형발전과 관련한 거버넌스는 중앙정부와 지방정부, 지방정부와 지방정부, 그리고 공공부문과 민간부문의 개별 경제주체와의 상호작용과 관련되어 있다. 이러한 거버넌스 체계는 지역균형 발전을 실현하기 위한 정책비용의 분담과 연동되어 있다. 우선 특정 지역이 본래부터 타고난 공간유전자로 인해 상위 공간단위(즉, 국가나 도)에서 추진하는 지역정책목표를 충족시키지 못하는 경우도 있을 수 있다. 국가는 국가 나름대로 공간관리방식이 있고, 지방정부도 나름대로 공간관리방식을 가지고 있기 때문이다. 이 과정에서 상위 집단 혹은 정부의 지역균형관련 정책목표 달성이 버거운 지역이 있을 수 있다. 이러한 정책수행과 관련한 비용은 당연히 그러한 정책을 주관하는 상위 집단 혹은 정부가 부담하여야 한다.

〈그림 7〉 생애주기별 공간선호도를 반영한 ‘연계-협력형 공간순환체계’ 개념도



다음으로 지역균형정책이 새로운 발전경로를 구축하고자 한다면 개별 지역은 자체의 공간유전자를 고집할 수 없을 것이다. 이 경우 특정 지역의 공간유전자가 변형되는 지역균형정책은 해당 지역의 희생과 비용을 필요로 한다. 이와 같이 특정 지역의 공간유전자 변형을 통한 지역균형정책은 국가 전체적인 관점에서 접근하는 경우가 대부분이다. 이러한 경우 그러한 지역균형정책을 주관하는 국가가 각 지역의 본유적인 공간유전자 조작에 따른 비용을 부담하

는 것이 원칙이다.

또한 지역균형정책이 지역마다 다른 본유적 공간유전자를 국가적 관점에서 결합하여 전체적으로 상승효과를 거두려는 경우이다. 개별 지역의 공간유전자를 국가적 관점에서 결합하는 방식은 각 지역의 본유적 공간유전자 속성을 그대로 유지하면서 이를 연계하는 추가적 노력을 의미한다. 이 경우 각 지방정부가 전체적인 비용을 분담하는 것이 공간정의에 합당하다. 그러나 각기 다른 속성의 공간유전자가 인접 지역의 공간유전자와 상호적응하면서 전체적인 상승효과를 거두기 위해서는 각기 다른 공간유전자 속성만을 고집할 수 없는 경우가 발생한다. 개별 지역의 공간유전자 속성을 새로운 방식으로 결합하여 전체적으로 더 큰 상승효과를 거두기 위해서는 각 지역의 공간유전자 속성을 정책의도대로 결합하는 비용이 수반된다. 이에 따른 추가적인 비용은 해당 지역정책을 관리하는 정부나 집단이 부담하여야 한다.

마지막으로 지역균형발전과 관련하여 공공부문과 민간부문의 개별 경제주체와의 거버넌스 관점에서의 비용분담 원칙이다. 균형발전은 국가와 지방정부를 포함하는 공공부문의 정체성 형성 및 유지와 관련하여 필요한 덕목이다. 따라서 균형발전은 개별 경제주체의 활동을 규제 혹은 조장함으로써 접근된다. 이 경우 개별 경제주체의 활동을 촉진하는 균형발전 정책수단은 모든 경제주체에 열려있어야 한다. 이 경우 개별 경제주체는 열려있는 기회를 통해 균형발전정책의 직접적인 수혜자가 된다. 따라서 개별 경제주체는 그러한 균형발전정책으로부터 얻게 되는 편익에 상응한 일부 비용을 비례적으로 분담하여야 한다. 다만 개별 경제주체에 대한 규제수단으로 균형발전정책을 실시할 경우 그로 인한 추가적 비용은 그러한 정책을 주관하는 공공부문이 부담하여야 한다.

V. 맺는 말

이 논문은 지역격차 인식에 근거하여 지역균형발전 접근논리를 탐색하기 위한 것이다. 이 논문에서 지역격차는 지역의 고유한 공간유전자에 의해 자연스럽게 표출되는 지역차이와 구분하여 공공부문의 제도나 개발정책으로 인해 나타나는 공간불평등 혹은 ‘편익-비용’의 공간 분리 및 불일치현상으로 정의된다. 이러한 맥락에서 이 논문은 지역격차 발생원인을 첫째, 개별 경제주체의 행동양식 관점과 둘째, 국가 및 지역 공동체의 정체성 유지와 관련한 관점으로 나누어 검토하였다.

개별 경제주체의 행동양식과 관련한 지역격차는 경제활동의 공간집적에 의한 외부효과, 혁

신발생 및 채택을 통한 선발이익, 그리고 대규모 계획체계기업과 소규모 시장체계기업끼리의 하도급 관계로 인해 발생한다. 공간집적으로 인한 외부효과, 혁신발생 및 채택 환경조성과 기업의 입지환경은 제도 및 공공부문 개발정책으로부터 파생한다. 개별 경제주체 입장에서는 비용을 최소화하기 위해 이러한 공공부문의 정책효과에 의존하는 경향을 보인다. 따라서 국가가 주도하는 지역개발정책은 새로운 경로를 형성하거나 기존 경로를 변경하여 지역발전정책에 영향을 미친다. 지역 및 국가 공동체의 정체성 형성 및 유지와 관련하여 지역격차는 공공부문의 제도와 정책의 외부효과, 지역혁신역량에 의한 공간쏠림현상으로 발생한다. 결국 지역격차는 정치과정에서 공공정책의 자원배분 및 편익분배를 통해 발생한다.

이러한 지역격차 인식에 근거하여 이 논문은 지역균형발전 접근논리를 국가 전체로서의 '보편성'과 개별 지역의 '특수성'을 조합하여 탐색하였다. 지역균형은 국가 전체의 '보편성'과 개별 지역의 '특수성'을 어떤 범위로 정의하고, 이들 양자의 조합비율을 어떻게 조정할 것인가에 따라 접근방식을 달리한다. 이러한 맥락에서 이 논문은 지역균형발전의 접근논리를 첫째, 개별 지역의 '특수성'에 무게중심을 둔 관점과 둘째, 국가 전체의 '보편성'에 무게중심을 둔 관점으로 나누어 탐색하였다. 개별 지역의 '특수성'에 무게중심을 두고 지역균형발전을 접근할 경우 지방분권형 국가운용방식이, 국가 전체의 '보편성'에 무게중심을 두고 지역균형발전을 접근할 경우 중앙집권형 국가운용체계가 대응될 수 있을 것이다.

이러한 지역균형발전에 관한 접근논리 탐색에 근거하여 이 논문은 다음과 같은 정책함의를 도출하였다. 첫째, 지역균형에 대한 새로운 패러다임의 가능성이다. 종래 지역격차는 위치와 구역 등 고정된 지역개념을 분석단위로 하였지만 개별 지역의 '특수성'을 상호 교환하는 유동적 '공간개념'을 분석단위로 접근할 경우 '지역균형'의 정책가치는 달라진다. 이 경우 지역균형은 '다중-복합' 구조로 접근되어 한 국가 안에서도 초광역 지역과 중간 규모 지역 및 소규모 지역끼리의 공간기능 분담체계로 접근된다. 특히 국가 정체성을 형성, 유지하기 위해 필요했던 지역끼리의 '균형발전' 패러다임은 인간의 생애주기별 공간선호도를 반영할 경우 '연계-협력에 의한 공간순환체계'로 전환될 수 있다. 즉, 인간은 생애주기에 따라 각기 다른 공간조건을 선택하고, 이 과정에서 개별 지역의 '특수성'은 전체의 '보편성'과 결합한다.

둘째, 부분의 '특수성'이 전체의 '보편성'과 결합하기 위해서는 국가와 지역, 지역과 지역, 공공부문과 민간분야 개별 경제주체의 거버넌스가 구축되어야 하고, 비용분담 방식도 보다 구체적인 사례별로 다양화되어야 한다. 개별 지역의 '특수성'과 국가 전체의 '보편성'을 결합하기 위해서는 개별 지역의 공간유전자를 조작하여야 하고 이와 관련한 비용은 '보편성'을 주관하는 국가가 책임지되, 개별 지역의 공간유전자가 작동하는 범위만큼은 해당 지역이 분담하여야 한다.

'연계-협력에 의한 공간순환체계'는 결국 개별 경제주체의 행동을 통해 작동한다. 따라서

공공부문과 민간분야 개별 경제주체의 거버넌스 또한 ‘공간순환체계’ 구축과 관련한 비용분담 측면에서 중요하다. 지역균형발전은 개별 경제주체의 행동을 조장 혹은 규제함으로써 접근되는데, 비용분담 역시 조장과 규제에 따라 다르다. 개별 경제주체의 행동을 규제함으로써 지역균형발전을 접근할 경우 그에 따른 비용은 공공부문이 부담하여야 하고, 조장의 경우 정책수혜의 폭에 따라 개별 경제주체가 일부 비용을 부담하는 것이 원칙이다.

【참고문헌】

- 강현수. (2005). 국가균형발전특별회계 지역개발계정 예산편성과정 분석 및 개선방향, 「공간과 사회」, 24호, pp. 205-241.
- 고병호. (2010). 국가균형발전을 위한 지역정책 패러다임의 변화와 방법론, 「도시행정학보」, 23(2):169-197.
- 곽노완. (2013). 도시 및 공간정의론의 재구성을 위한 시론: 에드워드 소자의 '공간정의'론에 대한 비판적 재구성을 위하여, 「철학사상」, 서울대학교 철학사상연구소 편, 49: 289-310.
- 김경근. (2005). 한국사회 교육격차의 실태 및 결정요인, 「한국교육사회학연구」, 15(3): 1-27.
- 김남철. (2002). 지역균형발전의 법적문제, 「공법학 연구」, 4(1): 3-24.
- 김용창. (2003). 개발이익환수와 지역균형발전, 「공간과 사회」, 20호, pp. 52-83.
- 김재훈. (2017). 산업구조 변동과 지역등위성: 최근 지역간 격차의 추세를 중심으로, 「공간과 사회」, 60: 257-297.
- 김진영. (2005). 한국의 수도권 집중의 원인과 대책, 「한국행정논집」, 17(2): 385-404.
- 김현호·김도형. (2017). 「지방분권형 지역균형발전정책의 설계」, 한국지방행정연구원.
- 박과영·김갑성. (2011). 소득대비 지출비교를 통한 지역격차분석, 「지역연구」, 27(1): 37-50.
- 박서호. (2001). 도시가난의 사회공간관계, 「한국지역개발학회지」, 13(2): 57-79.
- 박인권. (2018). 사회적 약자의 삶과 지역균형발전: 역량의 지역격차분석, 「공간과 사회」, 64: 71-115.
- 박진경·김현호. (2019). 「지방분권에 대응한 광역지자체 균형발전정책 추진시스템 효율화 방안」, 한국지방행정연구원.
- 박진경·이제연. (2018). 「지방분권형 균형발전정책의 실효적 추진방안: 균특회계를 중심으로」, 한국지방행정연구원.
- 배준구. (2001). 지역균형발전을 위한 재원조달과 운영방안. *Social Science Research Review*, 17(2):33-47.
- 백종국. (2010). 학문의 수도권 집중과 지방대학의 황폐화, 「역사비평」, 92: 158-184.
- 서보건. (2009). 국가균형발전과 낙후지역발전을 위한 입법적 방향, 「토지공법연구」, 43(3): 95-111.
- 성경룡 외 1명. (2013). 지역경제의 위기와 창조적 균형발전 전략의 모색, 「지역사회학」, 15(1): 91-112.
- 소진광. (2019). 지방분권의 명분과 실익: 민주주의와 지역발전, 「현대사회와 행정연구」, 30(2): 1-30.
- 소진광. (2018). 공간정의 관점에서의 지역격차와 지역균형발전, 「한국지역개발학회지」, 30(4): 1-26.
- 소진광. (2016). 지역발전 패러다임 연구, 「지방행정연구」, 30(1): 3-39.

- 소진광. (2006). 지역균형발전 정책대상으로서의 지역격차인식과 개별 기업의 공간선택 한계, 「한국 지역개발학회지」, 18(4): 1-24.
- 소진광. (2004). 사회적 자본의 측정지표에 관한 연구, 「한국지역개발학회지」, 16(1): 89-117.
- 소진광. (1991). 지역획정에 관한 기초연구, 「경원대학교 논문집」, pp. 615-633.
- 신동호. (2017). 경로의존론과 지역회복력 개념: 지역격차에 대한 새로운 이론적 접근, 「한국경제 지리학회지」, 20(1): 70-83.
- 안성호. (1993). 우리나라 지방분권화의 논거, 「한국행정학보」, 27(3): 825-845.
- 오세경·권창기. (2007). 아시아 국가들의 지역불균형 분석에 관한 연구, 「아시아연구」, 10(2): 57-78.
- 우영진·최명섭·김의준. (2008). 권역별 사회지표의 지역격차분석, 「한국도시지리학회지」, 11(1): 63-73.
- 유진근·변창욱. (2005). 지역균형발전정책과 국민경제적 효율성, 「비교경제연구」, 12(1)
- 윤광재. (2007). 지역균형발전에 대한 정책적 효과분석, 「현대사회와 행정」, 17(1):81-105.
- 이관률·송두범. (2011). 수도권 집중과 지역격차의 상관관계에 관한 연구, 「한국비교정부학보」, 15(1): 373-390.
- 이동성·김병석·문태훈. (2018). 전기안전 119서비스 활용의 지역격차에 관한 연구: 환경정의의 관점에서, 「한국지역개발학회지」, 30(1): 151-168.
- 이변송·홍성효. (2001). 시·군·구별 제조업 생산성 성장요인과 수도권 집중 억제정책의 효과, 「국제 경제연구」, 7(1): 125-146.
- 이병규. (2015). 지역균형발전의 헌법적 고찰, 「공법학연구」, 16(2): 29-53.
- 이상훈·김은경·조성호. (2008). 지역경제성장과 균형발전, 「응용경제」, 10(2): 203-230.
- 이정구. (1989). 수도권 집중과 지역활성화, 「전남대학교 지역개발연구」, 25(1): 113-116.
- 이호영. (2006). 지역균형발전정책의 한계와 새로운 정책패러다임의 모색, 「경제연구」, 24(3): 167-195.
- 전은하·이성우. (2007). 고속철도가 지역균형발전에 미치는 영향, 「서울도시연구」, 8(4): 73-87.
- 정철모. (2001). 수도권 집중억제정책의 평가와 지역균형개발전략의 모색, 「전주대학교 사회과학논총」, 17: 101-128.
- 조연상·조항석. (2004). 지역균형발전을 위한 재정지표개발연구, 「한국지방재정논집」, 9(2): 107-137.
- 최병호·이근재·정재희. (2012). 지역차원 균형발전정책의 유효성에 관한 연구: 경상남도의 경우, 「국토연구」, 74권: 175-193.
- 최상철. (2014). 한국지역정책사 소고: 1960-1980(I), 「지역정책」, 1(2): 1-16.
- 최영출·양덕순·최외출. (2007). 지역균형발전의 주요 이슈분석과 정책적 시사점, 「도시행정학보」, 20(2): 3-27.

- 허재완. (1998). 수도권 집중억제정책의 효과에 관한 연구, 「대한국토계획학회지」, 98(6): 255-268.
- 홍준현. (2005). 지방분권화와 수도권-비수도권간 및 영호남간 지역격차, 「국가정책연구」, 19(1): 165-195.
- 홍준현. (2001). 지방분권화와 지역격차의 상관관계, 「한국지방자치학회보」, 13(1): 161-178.
- Abernathy, W. J. and Utterback, J. M. (1978). Patterns of Industrial Innovation, *Technology Review*, June/July.
- Acs, Zoltan J. (2002). *Innovation and the Growth of Cities*, Edward Elgar.
- Arthur, W. Brian. (1989). Competing Technologies, Increasing Returns, and Lock-In by Historical Events, *Economic Journal*, 99: 116-131.
- Auty, R. M. (1984). The Product Life Cycle and the Location of the Global Petrochemical Industry After the Second Oil Shock, *Economic Geography*, Vol.60. No.4.
- Bale, John. (1981). *The Location of Manufacturing Industry : An Introductory Approach*, 2nd ed. Edinburgh : Oliver & Boyd.
- David, P. A. (1985). Clio and the Economics of QWERTY, *Economic History*, 75(2): 332-337.
- Friedman, J. (1972). The General Theory of Polarized Development in Hansen, N., (ed.), *Growth Centers in Regional Economic Development*, New York : Free Press.
- Florida, Richard. ((2002). *The Rise of The Creative Class*, Basic Books.
- Gold, John R. (1980). *An Introduction to Behavioral Geography*, Oxford : Oxford University Press.
- Haq, Mahbub ul. (1995). *Reflections on Human Development*, Oxford University Press.
- Healey, Micheal J. and Ilbery, Brain W. (1990). *Location and Change : Perspectives on Economic Geography*, Oxford : Oxford University Press.
- Holland, S. (1976). *Capital versus the regions*, London : Macmillan.
- Krumme, G., and Hayter, R. (1975). Implications of Corporate Strategies and Product Cycle Adjustments for Regional Employment Changes in Lyndhurst Collins and David F. Walker(eds), *Locational Dynamics of Manufacturing Activity*, New York : John Wiley & Sons.
- Kuznets, Simon. (1966). *Modern Economic Growth*, New Haven: Yale University Press.
- Molander, Per. (2016). *The Anatomy of Inequality*, London: Melville House.
- Munandar, Tb. Ai and Retantyo Wardoyo. (2015). Fuzzy-Klassen Model for Development Disparities Analysis based on Gross Regional Domestic Product Sector of a Region, *International Journal of Computer Applications* (0975-8887), 123(7):

17-22.

- Nordregio. (2018). *Mapping patterns of regional inequality and change in Europe: The evolution of regional inequalities in Europe* (September 2018).
- Pred, A. (1967; 1969). *Behavior and location: Foundations for a Geographic and Dynamic Location Theory, Part I and II*, Lund (University of Lund).
- Putnam, Robert. (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press.
- Samuelson, Paul A. (1948), *Economics: An Introductory Analysis*, McGraw-Hill.
- Schmenner, R. W. (1982). *Making business location decisions*, New Jersey : Prentice-Hall.
- Schumpeter, J. A. (1939). *Business Cycles*, New York : McGraw Hill.
- Scott, A. J. (1988). Industrial Organization and Location : Labour, the Firm and Spatial Process, *Economic Geography*, Vol.62, No.3.
- Sen, Amartya. (1999). *Development as freedom (1st ed.)*. New York: Oxford University Press.
- Sheard, P. (1983). Auto-production systems in Japan: some organizational and locational features, *Australian Geographical Studies*, Vol.21.
- Soja, Edward W. (2010). *Seeking Spatial Justice*, Minneapolis: University of Minnesota Press.
- So, Jin Kwang. (2019). Inclusive growth through Saemaul Undong in Korea, *Area Development and Policy*, 4(4): 399-415.
- So, Jin Kwang. (2018). Exploring Spatial Genes for Regional Development, Keynote Speech presented at the international seminar on *Strategies of Smart City and Transportation Infrastructure for Urban Management and Sustainable Regional Development in Response to Future and Climate Change*, at Hanoi Architectural University, Hanoi, Vietnam, on 24th October 2018.
- Stiglitz, Joseph E. (2012). *The Price of Inequality: How Today's Divided Society Endangers Our Future*, New York: W. W. Norton & Company.
- Tanner, Michael D. (2018). *The Inclusive Economy: How to bring wealth to America's poor*, CATO Institute.
- Taylor, M. J. and P. J. Wood. (1973). Industrial linkage and local agglomeration in the West Midlands metal industries, *Transactions of the Institute of British Geographers*.
- Tewdwr-Jones, Mark. (2002). *The Planning Polity: Planning, Government and the Policy Process*, The RTPi Library Series, Routledge.
- Vanhove, Norvert and Klaassen, Leo H. (1980). *Regional Policy: A European Approach*.

Saxon House

Vernon, R. (1966). International Investment and International Trade in the Product Cycle, *Quarterly Journal of Economics*, Vol.80.

Watts, H. D. (1987). *Industrial Geography*, Harlow : Longman Scientific & Technical.

World Economic Forum. (2018). *The Inclusive Development Index 2018*.

World Economic Forum. (2017). *The Inclusive Growth and Development Index 2017*.

소진광: 서울대학교 사범대학에서 문학사(지리교육 전공, 경제학 부전공), 동 환경대학원에서 도시계획학 석사, 행정학 박사(지방자치, 지역개발전공)를 취득하고, 현재 가천대학교 사회과학대학 행정학과 교수로 재직 중이다. 한국행정학회 부회장, 한국지방자치학회 제11대 회장과 한국지역개발학회 제14대 회장을 역임하였고 새마을운동중앙회 제23대 회장을 지냈다. 주요 관심 분야는 거버넌스(governance), 사회적 자본(social capital), 지역균형발전, 지속가능한 발전이고, “사회적 자본의 측정지표에 관한 연구(2004)”, “지역발전 패러다임 연구(2016)”, “Inclusive growth through Saemaul Undong in Korea(2019, *Area Development and Policy*)” 등 150여 편의 학술논문과 20여 권의 저술(공저 포함)을 발행하였다(sojk514@gachon.ac.kr).

