

특집논문 현 시기 지역균형발전 정책

사회적 약자의 삶과 지역균형발전 역량의 지역격차 분석

The Life of the Socially Underprivileged and Balanced Regional Development:
Analyzing the Interregional Disparity in Capabilities*

박인권**

이 연구는 사회적 약자의 관점에서 지역 격차와 균형 발전의 문제에 접근하고 있다. 거시적이고 ‘평균적인’ 수준에서 경제적 성과의 지역 간 격차가 완화되는 상황에서, 사회적 약자의 삶의 질, 즉 안녕(well-being)도 과연 지역 간에 균형을 이루고 있는지를 묻는다. 이 논문은 역량 접근법(Capabilities Approach)을 이용하여 지역별 사회적 약자의 안녕을 ‘역량’으로 평가하고, 이를 지역 간에 비교함으로써 이 질문에 답하고 있다. 이를 위해 우리는 ‘사회적 약자 역량 지표체계’를 구축하고 우리나라 162개 전체 시·군에 적용하여 지역 간 사회적 약자의 역량을 비교 분석한다. 분석결과는 1인당 지역내총생산이 지역 간에 균형을 이룬 것과 달리, 사회적 약자의 역량은 수도권-비수도권, 대도시-중소도시-농촌 지역 집단 간에 상당한 격차가 존재하며, 세부 지표와 차원, 그리고 영역별로도 격차가 존재함을 보여준다. 이러한 분석결과를 바탕으로 이 논문은 지역균형발전 정책이 사회적 약자의 안녕의 지역 간 격차를 해소하기 위한 사회적 포용 정책으로 확대될 필요가 있음을 주장하고, 이의 실현을 위한 정책 방향을 제시한다.

주요어: 사회적 약자, 지역균형발전, 역량 접근법, 지역 격차, 사회적 포용

* 이 논문은 2017년도 서울시립대학교 연구년교수 연구비에 의하여 연구되었음.

** 서울시립대학교 도시행정학과 부교수(ikpark@uos.ac.kr)

1. 서론

‘지역균형발전’은 이제 낡은 정치적 구호가 되었는가? 수도권으로 인구와 자원이 집중되는 속도가 완만해지고, 한 국가 내 경쟁보다는 세계화 속에서 주변국가 도시와의 경쟁이 중요한 과제가 되면서 이 개념은 종종 시대착오적인 것처럼 치부되곤 한다. 이 개념이 적극적으로 논의되던 1980~1990년대, 그리고 국가의 중요한 정책으로 자리 잡은 2000년대와 비교하면 지금의 상황은 이 문제가 그만큼 시급한 과제로 인식되지 않는 경향도 있는 것 같다(강현수 외, 2013; 임형백, 2013).

실제로 ‘평균적인’ 지역 간 격차는 줄어들고 있다. 1인당 지역내총생산(Gross Regional Domestic Product: GRDP)의 격차가 역전되어 비수도권이 앞선 지도 10년이 지났다. 1990년대 초반 수도권의 80% 정도에 지나지 않던 비수도권의 1인당 GRDP는 2008년에 처음으로 수도권을 앞지른 이후 줄곧 앞서고 있다.¹⁾ 수도권으로의 인구 집중도 더 이상 심화되고 있지 않다. 2002년 이후 수도권으로 순유입되는 인구가 줄기 시작하여 2011년에는 유입인구보다 유출인구가 더 많은 순유출이 시작되었다(통계청, 2012). 그 이후 작은 규모의 순유입 또는 순유출도 반복되어, 수도권과 비수도권 사이의 인구 이동은 이제 거의 균형상태에 도달할 것처럼 보인다.²⁾

그러나 이러한 ‘평균적 균형’의 흐름 속에서도 ‘균형’과 관련해 여

1) 통계청의 『지역소득통계』 자료의 시도별 ‘1인당 GRDP’와 행정안전부의 『주민등록인구현황』 자료(모두 2018.4.27 KOSIS에서 구득)의 ‘주민등록 인구’를 이용해 계산했다.

2) 2011년 이후 통계청의 『국내인구이동 통계』를 보면 2012년과 2017년을 제외하고 매년 수도권의 인구는 순유출되었다. 그런데 수도권에 인접한 충청도와 강원도도의 인구는 꾸준히 유입되고 있기 때문에 이를 수도권의 확장으로 보아야 한다는 시각도 있다. 또한 이러한 인구이동의 균형상태가 단순히 시장 기제의 작동에 의해 이뤄졌다고 보는 것은 적절하지 못하다. 참여정부 때부터 꾸준히 추진해 온 공공기관 지방 이전, 행정중심복합도시 건설 등 여러 국가균형발전 정책의 결과로 보는 것이 더 타당할 것이다.

전히 풀리지 않는 의문들이 있다. ‘평균적인’ 사람들보다 지역 간 이동이 자유롭지 못하고, ‘평균’보다 더 어려운 처지에서 살아가는 사회적 약자들의 삶은 어떠할까? 과연 평균적으로 지역 간 격차가 완화된 상황에서 지역에서 살아가는 이들의 사람들의 삶도 지역 간에 격차가 사라졌을까? 수도권-비수도권과 같은 광역적 차원보다 좀 더 미시적으로 들어가 보면 그 속에서는 과연 어떤 일들이 일어나고 있을까? 사회 정의의 관점에서 지역균형발전 개념의 의미를 찾는다면 우리는 이런 질문들에 답해야 한다.

이와 같은 문제의식에서 이 연구는 사회적 약자의 관점에서 지역 간 격차와 균형 발전의 문제를 바라보고자 한다. 하나의 지역에 거주하는 사람들을 동질적 집단으로 보기보다는, 그 속에서도 사회적 약자가 있음을 인식하고 그들의 삶의 질, 즉 안녕(well-being)에 주목하고자 한다. 평균적 균형 속에 있을지 모를 미시적 불균형과 소외를 제대로 보기 위해서이다. 지역균형발전이 사회 정의의 실현을 위한 하위 개념이라 할 때, 장소를 쉽게 넘나들지 못하고 고착되어 있으며, 거시적이고 평균적인 발전의 혜택을 제대로 받지 못할 가능성이 높은 사회적 약자들의 삶에 관심을 가지는 것은 당연한 과제라 할 수 있다.

그렇다면 사회적 약자의 삶의 질 또는 안녕을 어떤 렌즈를 통해서 볼 것인가? 이 연구는 노벨상 수상자인 아마티아 센(Amartya Sen)에 의해 처음 도입되어 유엔개발계획(United Nation Development Programme, 1990) 등 국제기구와 학계에서 널리 인용되고 있는 ‘역량 접근법(Capabilities Approach)’을 통해 보고자 한다. 이 접근법은 어떤 사람의 안녕이 그에게 주어진 자원뿐만 아니라 그의 다양한 개인적 조건과 사회의 제도와 문화, 가치 등 사회적 조건에 의해서 정해지는 ‘상태와 행위(beings and doings)’, 즉 역량(capabilities)에 의해 결정된다고 본다(Alkire, 2005; Clark, 2005; Sen, 1985). 이는 기존의 공리주의가 채택하는 주관적 안녕과 존 롤스(John Rawls)류의 분배주의 정의론의 객관적 자원주의(resourcism)의 한계를 극복하고 있다고 평가받는다(Wells, 2012).

사실 지역균형발전과 같은 정의론에서는 흔히 자원의 균등한 배분을 중시했으나, 사실 사람의 안녕이 자원에 의해서만 결정되는 것은 아니다. 같은 자원이 주어지더라도 어떤 사람은 그것을 이용해서 자기 원하는 상태 혹은 행위를 할 수 있지만, 다른 사람에게는 그것이 무용지물에 불과할 수도 있기 때문이다. 특히 사회적 약자들의 경우에는 약자로서의 불리한 위치가 ‘사회적’으로 결정되기 때문에, 그들의 안녕이 지역사회의 조건과 자신의 다양한 조건들에 의해 더 많은 영향을 받는다. 역량 접근법은 이런 점들을 모두 고려하고 있다는 점에서 사회적 약자들의 안녕을 종합적으로 평가할 수 있는 장점이 있다.

이에 이 연구는 역량 접근법을 이용하여 사회적 약자의 안녕을 평가함으로써 사회적 약자의 관점에서 우리나라 지역 간 격차를 분석하고 이를 바탕으로 지역균형발전의 정책 방향을 제시하는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 먼저 우리는 정의론의 관점에서 지역균형발전이 갖는 의미와 사회적 약자의 삶의 질 또는 안녕에 주목해야 하는 이유를 이론적으로 살펴본다. 그리고 역량 접근법의 비판적 검토를 통해 지역의 사회적 약자 안녕을 평가하기 위한 지표체계인 사회적 약자 역량 지표체계(Capabilities Indicator System for the Socially Underprivileged: CIS-SU)를 구축한다. 이렇게 구축된 지표체계를 우리나라 162개 시·군에 적용하여 지역별 사회적 약자의 역량 수준을 평가한다. 그리고 지역의 위치에 따른 격차와 규모에 따른 격차를 보기 위해, 지역을 수도권-비수도권, 대도시-중소도시-농촌으로 구분하여 집단 간 차이를 분석한다.

2. 지역균형발전과 사회적 약자의 삶

1) 공간적 정의론과 지역균형발전

지역균형발전은 각종 자원과 기회가 지역 간에 불균등하게 배분되

어 지역 주민의 안녕에도 심대한 격차가 발생하는 사태를 극복하는 발전을 일컫는 개념이다. 대체로 한 국가 내 여러 지역 간의 격차가 지나치게 확대되어 지역 간 갈등이 발생하는 것을 막고, 사회적 통합을 이루기 위해 국가 정책 차원에서 추구된다. 한 지역 또는 도시 내에서 소지역 간 격차를 극복하기 위한 발전을 가리키는 경우도 있다. 사람들이 어디에 살든지 간에 구애받지 않고 골고루 잘살 수 있도록 공간을 발전시키자는 주장으로서, 국토 공간이라는 한정된 자원의 효율적인 이용과 지역 간 형평성에 기여할 수 있다는 데에서 그 존재 근거를 찾을 수 있다.

효율성 논의를 별도로 하고 형평성의 관점, 즉 정의론의 관점에서 보면 지역균형발전은 이론적으로 ‘공간적 정의(spatial justice)’ 개념에 뿌리를 두고 있다. “사회적 기회, 자원, 권력이 지역 간에 골고루 분포하지 못해 현격한 차이가 발생하는 상태”로서의 지역 격차는 “지역을 범주로 하는 집단, 그리고 구성원”으로부터 “불필요하고 부당하게 삶의 기회를 박탈”하거나 “온전한 삶을 향유하지 못하”게 하는 공간적 부정의(spatial injustice)이다(조명래 외, 2013: 4). 따라서 이를 시정하는 지역균형발전은 공간적 정의를 지향하는 행위이다. 공간적 정의는 “일정한 지역이 평등한 자율성을 지니고 있고, 모든 지역이 각 지역의 능력에 따라 지역발전을 실행할 수 있는 공평한 기회를 가진 상황에서 가장 낙후된 지역의 지역경제나 소득을 향상시켜주는 것”이기 때문이다(변창흠, 2014: 47).

그런데 공간적 정의론이 사회 정의론으로서 정당성을 갖기 위해서는 장소와 사람이 불가분의 관계에 있다는 전제가 필요하다. 앞서 조명래 외(2003)가 주장하듯이 ‘지역을 범주로 하는 집단, 그리고 구성원’이 정의되어야 정의론으로서 공간적 정의가 의미를 지닐 수 있다. 변창흠(2014)의 공간 정의론에서도 자율성과 능력을 갖고 발전을 하는 주체로 ‘지역’을 언급하고 있는 데서 알 수 있듯이, 공간적 정의론에서 ‘지역’이라는 장소는 ‘사람’과 불가분의 관계에 있다. 만약 이 전제가

맞지 않다면 공간적 정의론은 정의론으로서 그 토대가 매우 불안정해질 수 있다.

실제로 상당수 경제학자들은 이러한 공간적 정의론에 대해 부정적이다. 글래서(Glaeser, 2011)는 국가가 가난한 ‘사람’들을 돕는 것은 사회적 정의에 부합하지만 가난한 ‘장소’를 돕는 것은 정당화될 수 없다고 주장한다. 특히 쇠퇴하는 도시에 도로, 경전철, 박물관 등을 건설하여 도시를 부흥시키려는 시도는 성공하기 어려울 뿐만 아니라, 많은 경우 그 지역에 거주하는 가난한 사람들의 삶을 더욱 어렵게 할 수 있음을 경고한다. 오히려 가난한 지역을 돕는 것이 가난한 사람들의 삶을 위태롭게 하는 사회적 부정의가 될 수도 있다는 것이다. 케인과 퍼스키(Kain and Persky, 1969)는 이러한 정책을 쇠퇴지역 ‘금칠하기(gilding)’라고 비판한 바 있다.

그들의 이러한 주장은 일견 타당해 보인다. 젠트리피케이션에 관한 많은 논의들이 증명하듯이,³⁾ 장소의 발전이 오히려 소득이 낮은 사람들을 축출(displacement)하여 그들의 삶을 더 어렵게 하는 결과를 낳을 수도 있기 때문이다. 글래서가 주장하듯 사람들이 떠나고 쇠퇴하는 지역은 주택과 토지의 가격이 낮아 가난한 사람들에게는 오히려 매력적인 공간이 될 수 있을지 모른다(Glaeser, 2011; Glaeser and Gyourko, 2005). 이런 논리에 따르면 쇠퇴하는 도시나 지역은 내버려두는 것이 그곳에 사는 가난한 사람들에게는 더 좋을 수도 있다.

신고전파(neo-classical) 경제학자들은 국가가 지역균형발전을 위해서 지역에 개입하는 대신, 내버려 두면 시장의 원리에 의해 자연스럽게 균형을 찾아가고 지역 간 격차는 사라질 것이라는 ‘수렴(convergence)’ 가설을 주창한다. 쇠퇴지역의 지대와 임금이 떨어지고 노동과 자본의 이

3) 젠트리피케이션 및 사회적 혼합(social mix)의 효과에 대한 종합적 검토에 대해서는 리즈(Lees, 2008)를 참조. 젠트리피케이션과 비자발적 이주(displacement)의 개념과 관계에 대한 광범위한 문헌 검토는 주크 외(Zuk, Bierbaum, Chapple, Gorska, and Loukaitou-Sideris, 2018)를 참조.

동이 활발하게 일어나면 지역 간 생산, 소득, 성장률 등의 격차는 사라진다는 논리이다(Martin and Sunley, 2008: 201). 쇠퇴하는 지역은 스스로 혁신을 통해서 새롭게 탄생하는 것 말고는 회생할 방법이 없기 때문에 국가는 가난한 ‘지역’을 돕지 말고 그 동안 고생하는 가난한 ‘사람’들에 대해서 복지 차원의 지원을 해야 한다고 그들은 제안한다. 이러한 경제학자들의 정의론 뒤에는 사람은 마음대로 ‘이동’할 수 있는 존재이기 때문에, 장소와 동일시해서는 안 된다는 전제가 깔려 있다. “사람들이 자유롭게 이동할 수 있다면, 한 지역이 쇠퇴하고 설령 소멸한들 무슨 상관이었는가? 해당 공간은 인간 이외의 종들이 이용할 수 있도록 자연으로 다시 돌려보내면 되지 않겠는가?”하는 논리이다.

사실 공간적 정의론을 둘러싼 이러한 논쟁은 좀 더 넓게 보면 공공정책에 대한 장소 기반(place-based) 접근과 사람 기반(people-based) 접근 사이의 논쟁과 맥락이 닿아 있다. 위닉(Winnick, 1966)이 처음으로 두 접근의 차이를 제기하고 지역 기반 정책의 문제점들을 제기한 이래, 두 접근의 타당성과 정당성에 대한 논쟁은 적어도 지역정책에서 가장 오래된 논쟁 중 하나가 되었다(Bolton, 1992; Crane and Manville, 2008). 도시재생, 쇠퇴지역 및 낙후지역 개발, 공공임대주택 개발 등과 같이 장소 기반 접근을 강조하는 지역정책은 사람과 장소의 불가분성을 강조한다. 반면 기초 급여, 주택 급여(vouchers), 교육, 고용 등과 같이 사람 기반 접근을 강조하는 사회정책은 장소와 상관없이 사람을 상대로 정책을 집행해야 한다고 주장한다(장재홍외, 2012). 이런 점에서 공간적 정의 및 지역균형발전은 장소와 사람의 관계에 관한 인식론을 장소 기반 접근과 공유한다고 할 수 있다.

이와 같이 지역균형발전과 공간적 정의론, 그리고 장소 기반 접근의 정당성에 대한 논쟁의 핵심에는 장소와 사람의 관계에 관한 인식론적 차이가 자리 잡고 있다. 사회적 약자의 안녕을 돌봐야 한다는 데에는 공감하면서도 공간적 정의론에서는 사람의 장소 고착성에 주목하는 반면, 경제학에서는 주로 사람의 이동성에 주목한다. 사람들이 얼마나

장소에 고착되어 있는가 하는 문제가 핵심 질문이 되는 것이다.

2) 사회적 약자와 장소의 관계

사람과 장소의 관계를 논의하기에 앞서 우리는 먼저 이 연구의 핵심대상인 ‘사회적 약자(the socially underprivileged)’가 누구인지를 살펴볼 필요가 있다. 흔히 이 개념은 장애인, 아동, 청소년, 여성, 이주자, 노인 등 신체적·경제적·정치적·사회적으로 불리한 위치에 있거나 어려움을 경험하고 있는 다양한 계층의 사람들이 가리키는 말로 사용되곤 한다(이영아, 2013). 그런데 이 개념에서 중요한 것은 ‘사회적’이라는 수식어이다. ‘사회(the social)’는 사람들이 ‘상호작용’을 하는 조건인 동시에 그 상호작용을 통해 형성되는 구성(configurations)을 의미한다(Beck, van der Maesen and Walker, 2001: 312). 따라서 사회적 약자라는 개념 속에는 한 개인이나 집단이 ‘약자’로서 인식되고 그런 대우를 받는 것이 바로 그 ‘사회’에서 다른 사람들과의 상호작용 속에서 결정된다는 의미가 내포되어 있다.

예컨대 어떤 사람이 빈곤층이 되고 생활이 궁핍해지는 것은 생산관계에 참여하지 못하여 소득을 얻지 못하고, 이에 따라 소비관계에서도 배제되는 사회적 과정이 존재하기 때문이라는 것이다. 물론 근면한 노동과 교육 등 개인의 노력을 통해 사회 속에서의 상호작용이 변하고 그에 따라 사회 자체의 변화도 가져올 수 있지만, 그 자신만의 노력에 의해 모든 관계를 바꿀 수는 없다. 그것은 이미 역사적으로 상당 부분 결정되기 때문이다(Beck et al., 2001; Walker, 2009). 이 논리에 따르면 장애인, 여성, 이주 노동자, 청년 등이 약자가 되는 것은 그들을 차별하고 배제하여 약자로 만드는 사회적 과정이 존재하기 때문이다.

물론 그 사회적 과정은 물질 혹은 경제뿐만 아니라 정치, 사회, 문화 등 다양한 차원에서 작동한다.⁴⁾ 각 차원에서 지배적으로 받아들여지는 기준에 미치지 못하거나 거부하는 사람들은 차별을 받거나 배제되

어 약자가 된다. 여기서 흔히 지배적인 기준의 근거가 되는 것은 ‘평균’이다(Rose, 2016). 평균보다 훨씬 미치지 못하는 사람들은 차별을 받거나 배제되어 약자가 되고 심한 경우 ‘이상치(outlier)’로서 취급된다. 이런 점에서 사회적 약자는 ‘신체적·경제적·사회적·문화적·정치적 차원에서 지배적인 기준에 미치지 못하여 차별받거나 배제되어 사회적으로 불리한 위치에 처하게 되는 사람’이라고 정의할 수 있다.

이제 사람과 장소의 관계 문제로 다시 돌아가 보자. 정보통신과 교통기술이 발전하고 세계화가 진전되어 자본과 노동이 과거 그 어느 때보다 자유롭게 이동할 수 있게 된 것은 사실이지만, 우리는 여전히 장소에 고착된 사람들과 기업들을 자주 목격한다(Barca, Mccann and Rodríguez-Pose, 2012; Harvey, 2004; Markusen, 1996). 신고전파 경제학자들이 주장하는 바와 달리 주택시장은 완전하게 작동하지 않고, 사람들은 자유롭게 이동하기보다는 장소에 고착되는 경우가 많다. 특히 미국과 같이 이동성이 큰 나라에서도 도시 빈민들은 구시가지(inner-cities)에서 벗어나지 못하고 발이 묶인 경우가 많다(Mills and Lubuele, 1997; Strassmann, 2001; Wilson, 1987).

특히 사회적 약자들은 이동성이 낮아 장소에 더욱 고착되는 경향이 있다. 다른 조건이 같을 경우 가구주의 소득이 낮고 학력이 낮은 가구가 그렇지 않은 가구에 비해 이동성이 낮아 장소에 더 고착된다는 사실은 이론적으로도 잘 설명되고 경험적으로 입증되어 왔다(DaVanzo, 1983; Greenwood, 2001; 김동현 외, 2012; 최진호, 2008). 마찬가지로 맥락에서 가구주가 여성이거나 연령이 높을수록 이동성이 감소한다는 연구결과도 많다(Greenwood, 2001; 김동현 외, 2012; 최열·김형준, 2012). 이처럼 사회적 약자들의 이동성이 낮은 것은 현대 사회에서 거주지를 바꾸는 일이 많은

4) 사회적 배제(social exclusion)에 관한 문헌에서는 이처럼 다양한 차원에서 이뤄지는 차별과 배제 과정을 강조하기 위해 사회적 약자를 ‘사회적으로 배제된 사람들’로 부르기도 한다(Atkinson, 2000; Silver, 1994; 강신욱, 2006). 이 연구에서 사용되는 사회적 약자 개념은 이와 거의 동일한 의미로 사용된다.

비용을 필요로 하는 일이기 때문이다. 물리적 이사 비용뿐만 아니라 이주에 따른 추가적 통근 비용, 실업 위험, 사회관계의 단절, 새로운 주거환경에 대한 적응 비용 등 부담해야 할 비용이 많다. 그 비용이 온전히 개인이 부담해야 하는 한, 부담능력이 낮은 사회적 약자들이 더 나은 삶을 위해 이동하기는 쉽지 않다.

그 결과 사회적 약자들은 이동성이 큰 집단이 떠난 후에도 쇠퇴한 공간에 어쩔 수 없이 밀집하여 거주하게 되는 경향이 있다. 실제로 빈곤이 지역적 발전 정도와 밀접히 연관되어 있음은 경험적으로 이미 밝혀진 바 있다. 대도시 지역에 숫자상으로 빈곤 인구가 거주하고 집중되어 있기 때문에 가시성이 높아 주목을 많이 받기는 하지만, 빈곤을 자체는 중소도시와 농촌 지역이 훨씬 높다(D. Lichter and Johnson, 2007; Weber et al., 2005; 송영남, 2007; 이상록·백학영, 2008). 한 도시 안에서도 빈곤은 구시가지나 계토 등 특정 지역에 집중되어 다른 계층의 공간과 분리되어 있는 경우가 많다(D. T. Lichter, Parisi and Taquino, 2012; Musterd, 2006; Tickamyer and Duncan, 1990; 박윤환, 2011).

요컨대 사회적 약자들은 상대적으로 이동성이 낮아 장소에 고착되는 경우가 많아 지역이 쇠퇴하더라도 해당 지역을 떠나지 못하고 계속 머물러 있을 가능성이 높다. 또한 공간상 분포를 보면 이들은 특정한 지역에 집중되어 외부와 고립되어 있는 경우도 많다. 이런 상황에서는 지역의 여건에 따라 그들의 삶의 질이 크게 달라질 수 있다. 이런 점에서 ‘장소’와 ‘사람’의 불가분성에 관한 공간적 정의론의 전제가 타당성을 갖는다. 특히 소득이 낮고 교육을 많이 받지 못한 사람, 신체가 불편한 사람, 여성 등 사회적 약자들의 경우에 더 타당하다. 이들은 자기들이 거주하는 지역의 삶의 조건이 나빠지더라도 쉽게 벗어나지 못하고 고착되는 경우가 많은 것이다. 따라서 정의론적 관점에서 지역균형발전을 바라볼 때 사회적 약자들의 삶을 주목하는 것이 중요하다.

3. 역량의 개념과 역량 접근법

1) 안녕과 역량의 개념

사회적 약자들의 삶의 질, 즉 안녕이 지역별로 어떻게 차이가 나는지, 지역균형발전이 지향해야 할 발전의 모습이 무엇인지를 제시하기 위해서는 사람들의 안녕에 대한 명확한 개념과 이를 평가할 틀이 필요하다. 이에 대해 우리는 아마티아 센이 처음으로 기반을 닦고, 마사 누스바움(Martha C. Nussbaum) 등 후속 연구자들이 정립한 역량 접근법을 주목한다. 이 이론은 개인이 가지고 있는 개인적 능력과 그에게 배분되는 자원, 그리고 그가 처한 공동체의 다양한 조건들을 종합적으로 고려하는 것을 가능케 하기 때문이다.

역량 접근법은 개인이나 집단의 삶의 질과 안녕을 “개념화하고 평가”하는 데 도움이 되는 규범적 틀이라고 할 수 있다(Robeyns, 2006: 352~353). 사회적 약자의 삶의 질이 다른 집단에 비해 얼마나 나쁜지, 지역 간 혹은 계층 간 불평등은 어느 정도인지를 평가하는 데 이용할 수 있는 틀이라는 것이다. 센은 인간의 역량 개념을 통해 안녕을 더 적합하게 평가할 수 있음을 주장한다. 이를 위해 그는 전통적 공리주의와 존 롤스의 평등주의가 전제하고 있는 자원주의를 비판한다(Wells, 2012).

전통적 공리주의에서는 개인의 주관적 효용(utility)을 기준으로 안녕을 측정하지만, 개인이 효용을 극대화하기 위해 취하는 선택, 욕망의 충족 행위, 주관적 행복감(happiness) 등은 사실 객관적 기준으로 볼 때 그의 안녕을 해치는 경우가 종종 있다(Clark, 2005). 또한 자신의 진정한 효용이 무엇인지 모르는 경우도 많고, 개인의 선호라는 것이 어려운 현실 속에서 타협된 것이거나 왜곡되는 경우도 많다(Sen, 1985). 사실 인간은 공리주의가 상정하는 것처럼 자신의 효용을 극대화하기 위해 행동하는 단순한 존재가 아니다. 때로는 다른 사람 혹은 사회 전체의 안녕을 위해 자신의 효용과 다른 다양한 가치와 목표를 추구하는 존재

이기도 하다(Alkire, 2005: 125).

반면 롤스(Rawls, 1971)의 분배적 정의론은 자원과 같은 객관적 조건의 분배에 초점을 맞추어, 자원이 많으면 안녕도 커진다고 생각한다. 그러나 센은 사람들이 지니는 다양한 조건들에 의해 동일한 자원이 주어지더라도 사람들의 안녕의 수준은 다를 수 있음을 간과해서는 안 된다고 주장한다(Sen, 1985; 목광수, 2010). 사실 인간은 자원 말고도 다양한 조건들 — 신체적·사회적·경제적·제도적 — 에 의해 규정되는 복잡한 존재이다. 센은 자전거 사례를 들어 이를 설명하고 있다(Sen, 1985). 건강한 사람과 다리를 사용하지 못하는 사람에게 같은 자전거를 준다고 가정하면, 실제로 그 자원으로 두 사람이 할 수 있는 일은 완전히 다르다. 또한 자전거 도로, 자전거 이용 문화와 같은 지역사회의 조건에 의해 서로 실제 행위와 상태는 달라진다. 이 사례는 개인적, 사회적 조건에 따라 자원에 따른 사람의 안녕이 달라질 수 있음을 잘 보여준다.

센은 어떤 사람의 삶의 질 또는 안녕을 평가하는 틀을 만들기 위해, ‘기능(functionings)’, ‘역량(capabilities)’, 그리고 ‘자유(freedom)’라는 개념을 도입하고 있다. 역량 접근법에 따르면 인간의 안녕은 주관적 효용이나 객관적 자원의 배분에 의해 결정되는 것이 아니라, 자신이 가치 있게 여기는 또는 그럴 것으로 추론할 수 있는 ‘상태와 행위’를 얼마나 성취하느냐에 따라 좌우된다(Alkire, 2005; Clark, 2005; Sen, 1985). 식사를 잘한 상태, 안전한 주거에서 거주하는 상태, 영화 보는 활동, 공원에 산책하는 활동 등과 같이 그 사람이 가치 있게 여길 만한 상태나 행위에 의해 그의 안녕이 결정된다고 보는 것이다. 센은 이러한 상태와 행위를 그 사람의 ‘기능’이라고 부른다.

물론 이 기능은 그 사람이 가진 자원과 특성, 그리고 그 사람이 처한 다양한 조건에 의해 결정된다. 역량 접근법은 자원을 가치 있는 기능으로 전환시키는 능력과 조건의 이질성에 천착하고 있다(Wells, 2012). 센은 이러한 이질성의 원천으로 개인적 이질성, 자연환경의 다양성, 사회 환경의 다양성, 관계적 관점에서의 편차, 가족 내에서의 배분 등

을 제시하고 있다(Sen, 1999: 70~71). 어떤 사람은 선·후천적으로 자신에게 주어진 개인의 신체적·생리적 능력과 정치적·경제적·사회적 조건 속에서 자기가 선택할 수 있는 다양한 대안적 기능들의 집합을 갖게 된다. 그리고 실제 상황에서 그는 자기가 성취한 그 다양한 기능 집합 중에서 자신의 가치에 따라 어떤 기능들을 선택하게 된다. 여기서 그가 성취한 그 기능의 집합, 즉 자신이 원하는 대로 삶을 살아갈 자유를 ‘역량’이라고 한다(Sen, 1985).

물론 이 기능 집합, 즉 역량이 커질수록 그 개인은 자신의 안녕을 키울 수 있는 가능성도 커진다. 하지만 반드시 선택 가능한 기능들 집합이 커져야만 안녕이 커지는 것은 아니다. 자신의 안녕을 키울 수 있는 최선의 기능 조합만 포함하고 있다면 선택 가능한 대안이 줄어들어도 그가 얻을 수 있는 최대 안녕의 크기는 변화가 없을 것이다. 반면 이 경우 그가 누릴 수 있는 자유는 분명 줄어든다. 이런 점에서 ‘자유’는 역량집합을 구성하는 기능들의 ‘선택 범위’로 정의할 수 있다(Sen, 1985: 43). 역량 접근에서 자유는 안녕을 위한 수단인 동시에 그 자체가 본질적 가치를 갖는다(Alkire, 2005; Sen, 1993; 목광수, 2010).

요컨대 어떤 사람이 자신의 삶을 살아가면서 가치 있게 여기는 여러 상태나 행위를 상정할 수 있는데, 그것들이 그의 ‘기능’이다. 하지만 기능 그 자체가 그의 역량이 아니고, 그가 자신의 개인적 능력과 정치, 경제, 사회적 조건들을 결합해야 비로소 여러 기능들을 성취하게 된다. 이렇게 성취한 또는 획득할 수 있는 기능이야말로 비로소 그에게 실질적 ‘자유’(substantive freedom)를 주는데,⁵⁾ 이 실질적 자유가 바로 그의 ‘역량’이다(Nussbaum, 2000; 2011).

5) 가스퍼(Gasper, 2007)는 역량이 ‘가치 있게 여기는(favorably valued)’, ‘획득 가능한(attainable)’ 기능들이라는 정의에서 ‘가치’와 ‘획득가능성’에 대한 평가는 매우 모호하고 불확실하다고 비판한다. 또한 역량이라는 개념은 주관적 안녕과 객관적 안녕 사이에서 객관적 안녕 쪽에 가까운 위태로운 줄타기를 하고 있다고 한다.

2) 발전과 역량의 확대

역량 접근법은 사람들의 삶의 질, 또는 안녕을 측정하는 분석의 틀을 제시할 뿐만 아니라 공공의 정책이 지향해야 할 개발 또는 발전(development)의 규범적 모형도 제시하고 있다. 사실 역량 접근법은 개발이 인간의 삶의 질과 행복과 어떤 관계를 맺어야 하는지에 대한 규범을 제공하는 개발 윤리학에서 “가장 영향력 있는 개발 윤리 이론”이기 때문이다(목광수, 2010: 217).

역량 접근법에서 발전은 사람들이 누릴 수 있는 실질적 자유, 다시 말해 사람들의 역량을 확장하는 것을 의미한다(Sen, 1999). 이때 자유는 그 자체로서 본질적 가치를 갖는 ‘목적’으로서의 자유와 안녕의 증진을 위한 ‘수단’으로서 역량의 확대를 의미하는 자유 모두를 포함한다. 전자를 ‘과정 자유(process freedom)’로, 후자를 ‘기회 자유(opportunity freedom)’로 명명하기도 한다(Gasper, 2007: 347). 발전은 사람들의 역량 집합을 확장해서 그들이 선택할 수 있는 기능들을 늘리고, 결과적으로 안녕을 증진한다. 발전은 사람들이 원하는 행위와 상태를 성취하도록 하는 수단을 증진한다는 점에서 자유를 확장할 뿐만 아니라, 자기 삶을 스스로 결정하고 원하는 대로 살 수 있다는 목적으로서의 자유를 확대하는 데도 기여한다. 이처럼 발전은 두 가지 측면의 자유를 모두 확대해 역량을 강화시킴으로써 사람들의 안녕을 증진하는 것이다.

역량 접근법이 사회적 정의 이론으로 정립되고 실질적 공공 정책에 활용되게 된 데에는 마사 누스바움의 역할이 컸다. 누스바움(Nussbaum, 1988; 1995)은 셴의 경제학적 논의를 아리스토텔레스의 이론과 접목하여 철학적 토대를 굳건히 한 사람으로 평가받는다(목광수, 2010: 220). 또한 그는 셴의 역량 접근법이 삶의 질이나 안녕을 평가하는 분석 틀을 제공할 뿐만 아니라 사회적 정의를 위한 이론으로서도 의미가 있음을 주장하며, 이를 위해 필요한 요소들을 보완하는 데 중요한 기여를 한다(Nussbaum, 2000; 2011).

3) 역량 개념의 조작화

역량 접근을 현실에 적용하여 사람들과 사회적 조건 및 정책 등을 평가하기 위해서는 역량 개념에 대한 조작화(operationalization)가 필요하다. 특히 규범적으로 갖추어야 할 역량들의 목록이 제시되어야 한다. 그러나 센은 보편적으로 적용될 수 있는 인간 역량의 온전한 목록을 만들지 않고 몇 가지 예시만 제시했다. 각각 다른 상황에 처해 있는 사람들의 안녕을 평가하는 틀을 제시한다는 목적에서 보면 그것은 가능하지도 않고 올바르지도 않기 때문이다. 반면 센과 함께 역량 접근법을 발전시킨 누스바움은 이를 체계적으로 정리한 바 있다.

센은 인간의 생존과 존엄성을 보장하기 위한 최소한의 역량을 예시로 제시했다. 그는 ‘기본 역량(basic capabilities)’이라는 개념을 이용하여 자신이 직접 개발에 참여한 인간개발지수(Human Development Index: HDI)에 포함된 지표들을 설명하고 있다(Anand and Sen, 2000). 또한 그는 ‘도구적 자유(instrumental freedoms)’라는 개념을 “사람들이 자기가 원하는 대로 살아가기 위해 갖는 전반적 자유에 직간접적으로 기여하는 자유”라고 설명하고, 다섯 가지 예시를 제시하고 있다(Sen, 1999: 38). 정치적 자유, 경제적 편의(facilities), 사회적 기회, 투명성 보장, 보호적 안전(protective security) 등이 바로 그것이다. 정치적 자유는 사람들의 정치 참여의 권리와 관련된 역량이고, 경제적 편의는 물질적 자원의 이용과 관련된 역량이며, 사회적 기회는 사회가 제공하는 교육, 건강, 호혜 등의 기회를 의미하고, 투명성 보장은 사회적 신뢰와 개방성을 보장하는 것이며, 보호적 안전은 사회적 안전망을 의미한다(Sen, 1999: 38~40). 그런데 센은 이러한 목록이 단지 예시일 뿐 절대로 완전하지는 않다는 점을 강조한다(Sen, 1999: 38).

반면 누스바움은 역량접근이 단순히 사람들의 안녕을 평가하는 분석 틀을 넘어서 기본적 사회 정의에 관한 이론이 되기 위해서는 존엄한 삶의 영위를 위해 필요한 최소한의 역량을 밝혀야 한다고 주장한

〈표 1〉 누스바움의 기본 역량 목록

범주	주요 내용
생명	자연 수명
신체적 건강	영양, 건강, 재생산, 주거 등
신체적 무결성	이동의 자유, 신체의 자유, 성적 만족과 자기결정
감각, 상상, 사고	감각·상상·사고·추리의 자유, 종교의 자유, 교육받을 권리, 표현의 자유
감정	사람과 사물에 대한 애정, 사랑, 슬픔, 감사, 정당한 분노 등을 갖는 것, 공포와 근심, 학대 및 방기로 인한 정서의 황폐화가 없는 것
실천이성	선(the good)에 대한 개념 형성, 인생 계획에 대한 비판적 성찰(양심의 자유 수반)
소속	A. 타인과의 상호작용, 교감, 동감, 정의와 우정을 가질 자유(집회 및 정치연설의 자유) B. 자기 존경, 수치심의 부재, 존엄성 자각(각종 차별로부터의 보호, 상호 인정 등 수반)
다른 종	동물, 식물, 자연 생태계 등에 관심을 갖고 관계 맺기
유희	웃고, 놀고, 레크리에이션 즐기기
자기 환경의 통제	A. 정치: 정치적 참여, 참정권, 언론 및 결사의 자유 B. 물질: 재산 점유, 평등한 재산권, 평등하게 일할 권리, 영장 없는 검색 및 체포로부터의 자유 등

자료: 누스바움(Nussbaum, 2000, 2011)의 논의를 표로 요약 정리함.

다(Nussbaum, 2000; 2011). 그는 이른바 ‘기본 역량’ 혹은 ‘중심 역량(central capabilities)’의 목록을 제시하여 모든 시민에게 이를 일정 수준 이상으로 보장해야 한다고 주장했다. 그가 제시한 열 가지 목록은 <표 1>과 같다.

그런데 이 조작화는 결국 연구자 또는 실제 실무를 담당하는 사람이 자신의 목적과 평가 대상에 맞게 스스로 하는 수밖에 없다. 개발도상국의 절대적 빈곤층 안녕을 평가하는 데 사용할 인간 기능들의 목록은 선진국의 도시 중산층의 목록과 다를 수밖에 없다. 결국 조작화는 관심 문제와 대상, 지리적 범위 등 다양한 것들을 고려해서 상황에 맞게 해야 하는 것이다(Alkire, 2005: 127). 사실 이런 점에서 센 자신이 역량 접근에 사용할 기능들의 목록을 완전하게 제시하지 않은 것은 당

연하다.

4. 사회적 약자 역량 지표 설정 및 자료

1) 선행연구 관련 지표의 검토

국제적으로 역량 접근법을 활용하여 삶의 질 또는 안녕의 수준을 측정할 시도로는 ‘인간개발지수(HDI)’와 ‘더 나은 삶 지수(Better Life Index: BLI)’가 대표적이다. 국내에서는 주로 BLI를 그대로 적용하거나 변용한 연구와 누스바움의 목록에 맞는 지표체계를 개발한 연구 등이 있다.

먼저 유엔개발계획이 개발한 HDI는 역량접근을 적용하여 안녕의 수준을 측정하기 위해 셴이 직접 참여하여 개발한 최초의 지표체계이다. 장수(longevity), 교육, 자원 통제를 측정하기 위한 지표로 기대 수명, 문해율, 소득을 각각 이용하고 있다(United Nation Development Programme, 1990). 지표체계가 간단하여 적용하기 쉽고 이론적 맥락도 갖추고 있다는 점이 우수하다. 그러나 조건이 상이한 ‘국가’ 간 비교를 위해 적합하고, 한 국가 내의 ‘지역’ 간 비교를 하기에는 지나치게 단순하다.

다음으로 2011년에 처음으로 선보인 경제개발협력기구(OECD)의 BLI는 2009년에 발간된 ‘경제성과 및 사회진보 측정 위원회’ 보고서(Stiglitz, Sen and Fitoussi, 2009)로부터 자극을 받아 사회 진보와 삶의 질 측정을 위한 ‘더 나은’ 지표들을 개발하려는 취지로 만들어졌다(OECD, 2011: 3). 이 위원회는 2008년 프랑스 니콜라 사르코지(Nicholas Sarkozy) 대통령이 설립하여 미국 콜롬비아 대학의 조셉 스티글리츠(Joseph E. Stiglitz)가 의장을 맡고 셴이 의장 고문으로 참여했는데, 2009년 보고서에서는 GDP 지표가 갖는 한계를 확인하고 안녕과 지속가능성을 반영한 ‘더 나은’ 지표 개발에 관한 제안을 하고 있다. 특히 안녕의 측정을 위한 주요 제안은 역량 접근법의 철학이 녹아 있다. 여기서 제시된 안녕 관

런 주요 차원들은 2년 후 OECD가 발표한 BLI에 잘 반영되어 있다.

BLI의 프레임을 보면, 사람들의 안녕은 크게 두 영역(domains), 즉 물질적 생활 조건(material living condition)과 삶의 질(quality of life)로 구성된다. 물질적 생활 조건은 다시 i) 소득과 부; ii) 직업과 근로소득; iii) 주거 등 세 개 차원(dimensions)을 포함하고, 삶의 질은 i) 건강상태; ii) 일과 생활의 균형; iii) 교육과 기술; iv) 시민참여와 거버넌스; v) 사회적 연결; vi) 환경의 질; vii) 안전; viii) 주관적 안녕 등 여덟 개 차원을 포함하며, 각 차원별로 1~3개의 지표를 포함하여 모두 22개 지표로 구성되어 있다(OECD, 2011). 이 지표체계는 매년 갱신되어 그 후 차원의 명칭에 다소 변화가 있으나 11개 차원에는 큰 변화가 없고 지표의 수도 약간 늘어서 2017년 11월에 발표된 BLI 체계에는 24개 지표가 포함되어 있다.⁶⁾

국내에서는 대체로 OECD의 BLI 지표를 평가하거나 적용하여 삶의 질 또는 안녕을 평가한 연구가 있다. 먼저 차용진(2013)은 2012년 OECD 자료를 이용하여 BLI를 구성하는 요인 및 지표들의 타당도와 신뢰도를 검증하고, BLI 모형의 전체적 적합도를 분석했다. 확인적 요인분석 등 다변량 분석과 상관분석 등을 통해 요인 간 또는 지표 간 일관성 및 상관성 여부를 이를 판단하고 있다. 그 결과 직업, 건강, 사회참여, 환경 등 요인의 타당도와 신뢰도에 문제가 있다고 주장하고, 2012 BLI 모형 적합도도 낮은 것으로 평가하고 있다. 그러나 지표체계의 타당도와 모형의 적합도를 요인 또는 지표 간 상관성 등 몇 가지 통계 분석을 통해 확인하는 데에는 한계가 있다.

다음으로 BLI 또는 이를 수정한 모형을 적용하여 국가 간 삶의 질을 비교한 연구들이 있다. 정해식·김성아(2015)는 2015년에 발표된 BLI의 주요 내용을 설명하고, 공개된 BLI 데이터를 이용하여 주성분 분석의 결과를 바탕으로 지표별로 가중치를 적용하여 지수 값을 재계산한 결과를 보여주고 있다. 그 결과 물질적 삶의 조건이 우수한 우리나라는

6) <http://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=BLI>(검색일: 2018.4.23)

동일 가중치를 적용할 때보다 삶의 질이 조금 더 좋게 평가되는 것으로 나타났다. 이내찬(2012) 역시 BLI를 수정 보완하여 지표를 구성하고 이를 OECD 34개 회원국에 적용하여 국가 간 비교를 하고 있다. 이 지표체계는 국가 간 비교에 적합하게 설계되었으나, 상당수 지표는 지역 간 비교에도 사용할 수 있을 것으로 판단된다.

한편 구교준 외(2012)는 역량 접근법을 기초로 자체적으로 지표체계를 구성하여 지역 간 격차를 분석하고 있다. 이는 역량 접근법을 이용하여 지역 격차 분석을 시도한 보기 드문 연구이다. 그는 누스바움의 목록을 이용하여 각 요소를 대표할 만한 물질적 조건에 대한 지표를 설정하여 지역들의 수준을 평가하고 있다. 그러나 도입한 지표들이 역량 접근법의 취지와 달리 주로 자원의 배분과 관련된 것들이어서 역량을 제대로 측정하고 있다고 보기 어렵다. 또한 ‘전반적인’ 지역의 역량 수준을 비교하고 있어서, 사회적 약자의 관점에서 지역균형발전을 바라보는 본 연구의 초점과 거리가 있다.

2) 지표체계의 설정 및 자료

앞의 선행연구 검토를 통해 알 수 있듯이 역량 접근법에 따른 지표 체계의 구성은 연구자의 목적과 평가 대상에 따라 달라진다. 이 연구는 사회적 약자의 관점에서 지역 간 안녕의 격차를 분석하고 있기 때문에, BLI 등 국가 간 비교를 위한 지표체계의 수정이 불가피하다. 그러면서도 역량 접근의 핵심 정신을 살리기 위해, 필자는 센의 도구적 자유 목록과 누스바움의 기본역량 목록, BLI의 차원, 그리고 관련 국내 연구를 참고하여 ‘사회적 약자의 역량 지표체계’를 구성했다.

지표체계는 BLI와 같이 크게 두 영역을 설정하되, ‘물질적 조건’과 ‘삶의 기능(functionings of life)’으로 명칭을 변경했다. 역량의 하위 영역으로서 ‘삶의 질’ 영역이 역량 전체를 가리키는 삶의 질, 또는 안녕의 개념과 혼동되는 것을 피하면서도 실제 역량의 의미를 더 잘 표현하기

위해서이다. 물질적 조건은 다시 소득, 주거, 직업 등 세 개 차원으로 구분되고, 삶의 질은 건강, 교육, 사회관계, 안전과 환경, 참여, 유희 등 여섯 개 차원으로 구분된다. BLI 체계와 비교하면 삶의 질 여덟 개 차원 중 ‘안전’과 ‘환경’은 하나로 합치고, ‘주관적 안녕(만족)’은 독립적 차원으로 구분하기보다는 다른 차원에서 주관적 만족도를 지표로 포함하는 것으로 대신했다. 또한 이 차원들은 삶의 도구적 자유, 누스바움의 기본역량 목록과도 연결된다.

각 차원별 지표는 앞서 언급한 삶의 질과 역량 관련 연구 이외에도 사회적 배제와 통합, 포용 등에 관한 선행연구⁷⁾ 등의 관련 지표를 참고하여 선정했다. 각 차원별로 차원의 내용을 잘 대표하면서 자료의 구득이 가능한 지표 2~3개씩 선정하여 총 22개의 지표를 구성했다. 선행연구들의 지표들을 본 연구의 지표체계의 영역과 차원별로 배치하면서 불필요한 지표를 제거하고 부족한 지표들을 새로 추가했다. 지표의 내용은 본 연구의 목적에 맞게 빈곤계층, 장애인, 외국인 노동자, 여성, 노인 등 사회적 약자들의 관점에서 바람직한 ‘상태와 행위’와 관련되도록 했다. 예컨대 소득 차원에서는 평균 소득보다 빈곤율을 지표로 사용했고, 직업의 차원에서는 전체 고용률보다 사회적 약자의 고용률을 선정했다. 주거 차원에서도 평균가격 또는 중위가격보다는 하위 20%에 해당하는 저렴 주택 가격을 하위 20% 가계소득에 대한 비율로 측정했다. 다른 차원에서도 자료가 가능한 한 사회적 약자들의 조건 또는 삶의 기능과 관련이 깊은 지표를 선정했다. 구체적 내용은 다음 <표 2>와 같다.

이 지표체계에서는 지표 값들을 이용하여 시범적인 종합 지수인 사회적 약자 역량 지수(Capabilities Index for the Socially Underprivileged: CISU)를 산출했다. 이 종합 지수 산정을 위한 가중치에 대해서는 사회적 논의가 아

7) 강신욱 외(2005), 노대명 외(2010), 김준영·김혜영(2012), 박인권 외(2017) 등의 연구를 참고했다.

〈표 2〉 사회적 약자 역량 지표체계와 타 지표체계의 비교

사회적 약자 역량 지표체계 (CIS-SU)			타 지표체계의 관련 차원		
영역	차원	지표	OECD의 BLI	도구적 자유	기본 역량
물질적 조건	소득	- 상대적 빈곤율(-)* - 절대적 빈곤율(-)	- 소득과 부	- 경제적 편의 - 보호적 안전	- 환경의 통제(물질)
	주거	- 공공임대주택 재고 - 저렴 주택 가격-소득비율(-)	- 주거	- 경제적 편의 - 보호적 안전	- 신체적 건강
	직업	- 사회적 약자 고용 - 정규직 노동자 비율 - 저임금 노동자 비율(-)	- 직업	- 경제적 편의	- 환경의 통제(물질)
삶의 기능	건강	- 저소득층 기대수명 - 빈곤층 주관적 건강평가	- 건강상태 - 주관적 안녕	- 사회적 기회	- 생명 - 신체적 건강
	교육	- 저학력자 비율(-) - 공교육 예산 - 국공립보육시설	- 교육과 기술	- 사회적 기회	- 감각, 상상, 사고
	사회 관계	- 빈곤층 사회적 관계망 - 사회적 경제 조직	- 사회적 연결	- 사회적 기회	- 소속
	안전과 환경	- 범죄율(-) - 미세먼지 농도(-) - 공원·녹지 면적	- 안전 - 환경의 질	-	- 신체적 건강 - 신체적 무결성 - 다른 종
	참여	- 사회적약자 사회활동 참여 - 사회적약자 투표율 - 여성 지방 의원 비율	- 시민참여와 거버넌스	- 정치적 자유 - 투명성 보장	- 환경의 통제(정치) - 실천이성
	유희	- 빈곤층 여가활동 참여비율 - 문화시설 이용	- 일-생활 균형 - 주관적 안녕	-	- 감정 - 유희

주: * (-)는 해당지표의 값이 낮을수록 높게 평가하는 것을 의미함.

직 많지 않기 때문에 영역별 가중치와 영역 내 차원별 가중치, 차원 내 지표의 가중치는 모두 동일하게 적용했다. 따라서 개별 차원 및 지표의 가중치는 영역 내 차원의 개수와 차원 내 지표의 개수에 반비례한다. 즉, 물질적 조건은 세 개 차원들로 구성되고 전체에서 1/2의 비중을 갖게 되므로, 각각의 차원들은 1/6의 가중치를 갖는 반면, 삶의 기능 영역의 여섯 개 차원들은 각각 1/12의 가중치를 갖게 된다. 한 차원 내에서 지표들의 지표 역시 지표 개수에 반비례하여 설정한다.

한편 공간적으로 분석 대상은 전국의 162개 시·군으로 하고,⁸⁾ 시간적으로는 2015년을 기준으로 하여 최대한 시점을 일치시켰다. 분석단위를 행정구역인 시·군으로 정한 것은 기초자치단체인 시·군·구에 비해 자료수집이 용이하고, 선거 및 도시계획 결정, 노동시장, 정체성과 소속감 등의 범위를 종합적으로 고려하여 완결적 공간 스케일로서 이 단위가 적합하다고 판단되기 때문이다.

지표에서 사용되는 사회적 약자 개념은 자료의 한계로 인해 모든 지표에 일관되게 적용하지는 않았다. 지표에 따라 빈곤층, 장애인, 저학력자, 외국인, 여성, 청년, 노인 등이 사용되곤 하는데, 대체로 공통적으로 포함되는 계층은 ‘빈곤층’이다. 이 개념은 지역마다 상이한 물가수준과 상대적 박탈감 등을 고려하여 상대적 빈곤인구, 즉 지역별 중위소득의 1/2 이하의 소득⁹⁾을 갖는 인구로 정의했다. 단 절대적 빈곤율은 보건복지부가 고시하여 전국적으로 동일하게 적용되는 ‘2015년 최저생계비’ 기준에 소득이 미달하는 가구의 비율로 계산했다. 또한 기대수명 자료와 같이 구체적 소득자료가 없는 경우에는 소득의 하위 20% 이하를 ‘저소득층’ 인구로 정의하여 이들의 상태를 보았다. 또한 자료가 허락하는 경우, 장애인, 외국인, 청년(15~29세 이하), 여성, 노인(65세 이상), 저학력자(25세 이상 초등학교 졸업 이하 학력자) 등도 사회적 약자 범주에 포함시켰고, 여러 하위집단에 대해 하나의 지표 값을 계산해야 할 경우에는 동일 가중치를 적용했다.¹⁰⁾

8) 자치시 75, 행정시 2, 군 77(광역시 소속 군 5 제외), 특별시 1, 광역시 6, 특별자치시 1 등 162개이다.

9) 많은 조사가 가구소득만 주어지므로 개인소득으로 환산하기 위해, 가계소득을 가구원 수의 제곱근으로 나눈 균등화소득(equalized income) 값을 사용했다. 시·군별 하위 20% 가계소득, 빈곤율 등은 「지역사회건강조사」 원자료의 개별 가계소득 자료를 집계하여 산출했다.

10) 사회적 약자를 하나의 집단으로 보고 지표 값을 계산하면 여성과 같이 수가 많은 집단이 지표 전체 값을 좌우할 수 있는 위험이 있다. 이 문제를 해결하기 위해 이 연구에서는 하위 집단별로 별도의 지표 값을 계산하고 모든 하위집단에 동일 가중치를 주어 집계하는 방식을 채택했다.

분석에 사용된 자료는 인구총조사, 지역사회건강조사, 지역별고용조사, 주거실태조사, 대기오염측정자료 등과 같이 대부분 일반에 공개된 것들이고, 공개되지 않은 일부 자료는 공공기관에 정보공개 요청을 하여 구득했다. 국가 및 지방자치단체에서 공식적 통계치를 제시하고 있는 경우는 이를 사용하되, 이것이 없는 경우에는 앞서 언급한 조사 자료의 원시 자료를 구하여 시·군 단위로 집계하여 사용했다. 다층적 표집 과정에서 발생하는 표집확률의 이질성을 고려하기 위해 원시 자료에서 주어진 가중치 정보를 적용하여 집계했다. 미세먼지 농도는 국립환경과학원에서 최종확정하여 발표하는 시간별 자료를 지역별로 집계했다. 미세먼지 농도가 가장 높은 1분기를 기준으로 전국 316개 측정소에서 측정된 값들의 측정소별 분기 평균값을 이용하여 공간적 보간법을 이용하여 모든 국토공간에 대한 농도를 추정한 후, 지역별 평균을 구했다. 연구에 사용된 자료의 출처와 기준연도, 지표별 세부 정의는 다음 <표 3>과 같다.

자료의 분석은 다음과 같은 과정을 거쳐 이뤄졌다. 먼저 시·군별 지표 값들을 구하고 22개 지표별로 수도권-비수도권, 대도시-중소도시-농촌 지역 간 차이를 비교한다. 이때 집단 간 비교에 사용하는 집단 평균은 동일 집단 내 시·군의 인구를 가중치로 이용하여 산출한다. 수도권은 서울, 인천, 경기도 내 시·군 등 33개로 이뤄지고, 나머지 129개 시·군은 비수도권으로 분류한다. 대도시는 인구 50만 명 이상 시·군 22개, 중소도시는 인구 5~50만 명 시·군 92개, 농촌은 인구 5만 명 이내 시·군 48개로 분류한다.

다음으로 두 개 영역, 아홉 개 차원, 그리고 종합 지수인 사회적 약자 역량 지수를 지역 간에 비교한다. 이때 차원 점수, 영역 점수, 종합 지수의 산출을 위해서는 지표 간 상이한 단위를 통일하고 가중치를 적용해야 한다. 단위 통일을 위해서는 관련 연구에서 자주 이용되는 대로 Z-점수 산출 방법을 이용했는데, 이는 개별 지표 값으로부터 지표 평균값을 빼주고 이를 표준편차로 나눠서 구한다. 지수 산출을 위

〈표 3〉 지표의 정의와 자료 출처

연번	지표(단위)	정의	자료(기준 연도)
1	상대적 빈곤율(%)	상대적 빈곤(지역중위소득 50% 이하) 인구 비율	지역사회건강조사(2015)
2	절대적 빈곤율(%)	절대적 빈곤(최저생계비 이하 소득) 인구 비율	지역사회건강조사, 보건복지부 고시(2015)
3	공공임대 주택 재고(%)	전체 주택 재고 대비 공공임대주택 재고 비율	주택총조사(2015) 및 국토교통통계연보(2015)
4	저렴 주택 가격·소득 비율	하위 20% 월가구소득 대비 하위 20% 주택가격 (2016년 1~2월 실거래 신고가격 기준) 비율	국토교통부 실거래가 원자료(2016), 지역사회건강조사(2015)
5	사회적약자 고용	저학력자, 장애인, 여성, 청년, 노인의 고용률에 대한 Z 값의 평균	인구총조사(2015)
6	정규직노동자 비율(%)	전체 임금노동자(상용직, 임시직, 일용직 노동자) 대비 정규직 노동자 비율	지역별고용조사(2015)
7	저임금노동자 비율(%)	전체 임금노동자 대비 정규직 노동자 비율	지역별고용조사(2015)
8	저소득층 기대수명(세)	소득 하위 20% 미만 인구의 기대수명	강영호(2015)
9	빈곤층 주관적 건강평가	상대적 빈곤 인구의 주관적 건강수준 문항에 대한 응답 값의 평균	지역사회건강조사(2015)
10	저학력자 비율(%)	25세 이상 인구 중 초등학교 졸업 이하의 교육만 받은 사람의 비율	인구총조사(2015)
11	공교육 예산(천원)	유아초중고 학생(3~17세 인구) 1인당 교육청 유아초중등 교육비 예산	전국 시·도교육청의 연도별 결산서(2015)
12	국공립보육시설(%)	영유아 (6세 미만 인구) 대비 국공립보육시설 수용 정원 비율	시군구별 기본통계(2015)
13	빈곤층 사회적 관계망(회/월)	상대적 빈곤 인구가 한 달간 이웃과 접촉한 횟수(선택지에 범위로 나온 경우 중간 값)의 평균	지역사회건강조사(2015)
14	사회적 경제 조직 (개/10만 명)	인구 십만 명 당 협동조합(2016년 기준), 사회적기업(2016년 기준), 마을기업(2015년 기준) 수의 합	행정자치부 및 한국사회적기업진흥원 제공
15	범죄율(건/만 명)	인구 만 명당 5대 강력범죄(살인, 강도, 절도, 폭력, 성폭력) 건 수	SBS데이터저널리즘팀 '마무작침'(2016)
16	미세먼지 농도 ($\mu\text{g}/\text{m}^3$)	1분기 매시간 PM10 농도의 평균 값	국립환경과학원(2016)
17	공원·녹지 면적(m^2 /인)	인구 1인당 공원 및 녹지 면적	도시계획현황(2015)

연번	지표(단위)	정의	자료(기준 연도)
18	사회적약자 사회활동 참여	저학력자, 장애인, 여성, 청년, 노인의 사회단체활동 참여 비율에 대한 Z 값의 평균	인구총조사(2015)
19	사회적약자 투표	지방선거에서의 여성, 청년, 노인 각각의 투표율에 대한 Z 값의 평균	제6회 전국지방선거 투표율 통계자료(2014)
20	여성의원 비율(%)	기초지방의회 의원 중 여성의 비율	제7기전반기지방의회 현황자료(2014)
21	빈곤층 여가 활동 참여 비율(%)	상대적 빈곤 인구 중 여가·레저 활동에 한 달에 1회 이상 참여하는 사람의 비율	지역사회건강조사(2015)
22	문화시설 이용	인구 대비 도서관, 문예회관, 지방문화원, 문화의집의 연간(전년도) 이용자 연인원 비율	전국문화기반시설 총람(2016)

한 가중치는 앞서 설명한 대로 영역, 차원, 지표 간에 각각 동일 차원을 적용한다. 마지막으로 지역 간 격차 정도의 비교 준거는 1인당 지역내총생산의 지역 간 격차로 삼았다.¹¹⁾ 지표체계의 지역 간 차이의 통계적 유의성은 분산분석(Analysis of Variance) 방법을 이용하여 분석하고, 대도시-중소도시-농촌 지역 간의 쌍 비교는 본페로니 사후검정(Bonferroni Post-hoc Tests)을 이용하여 분석했다. 통계 분석 시 집단 내 시·군 인구 규모의 상이성을 고려해 인구를 가중치로 사용하여 평균과 표준편차를 산출했다.

11) 사실 사회적 약자 역량의 지역 격차가 얼마나 심각한지 확인하려면 ‘평균 수준’ 주민의 역량의 지역 격차를 준거로 삼는 것이 정확하다. 그러나 이것은 별도의 지표체계의 구축을 포함한 방대한 작업을 요구하기 때문에 여기서는 경제적 성과 지표인 1인당 GRDP의 격차만을 준거로 삼는다. 이 한계는 추후 후속연구를 통해 극복하기를 기대한다.

5. 사회적 약자 역량의 지역 격차 분석

1) 역량 지표별 비교

22개 지표 각각에 대한 지역 간 비교 결과를 보자. 공공임대주택 재고, 사회적 약자 고용, 공교육 예산, 사회적 약자 사회활동 참여, 사회적 약자 투표 등 다섯 개 지표를 제외한 17개 지표에 대해 수도권과 비수도권 두 지역 집단 간에는 통계적으로 유의미한 차이를 보인다. 또한 대도시-중소도시-농촌 지역 사이에서는 22개 모든 지표에 대해서 통계적으로 유의미한 차이를 보인다. 흥미로운 사실은 수도권-비수도권 사이의 차이보다 도시 규모에 따른 지역 간 차이가 더 뚜렷이 나타난다는 점이다. 지표별 지역 집단의 가중 평균과 지역 간 차이 비교결과는 <표 4>와 같다.

먼저 수도권-비수도권 사이에 어떤 차이가 있는지 그 특징들을 살펴해보도록 하자. 첫째, 수도권 지역은 대체로 사회적 약자 안녕의 ‘물질적 조건’ 영역에 속하는 지표들에 대해 비수도권 지역에 비해 강점을 지닌다. 이 영역에 속한 일곱 개 지표 중 다섯 개 지표에서 두 지역 간에 유의미한 차이를 보이는데, 그 중 네 개에서 수도권이 더 유리하다. 이들 지표는 상대적 빈곤율과 절대적 빈곤율 등 소득 관련 지표와 정규직 노동자 비율, 저임금 노동자 비율 등 직업 관련 지표이다. 소득과 직업 등 삶의 근간을 이루는 측면에서 수도권이 유리하다는 것은 지방의 사회적 약자에게 삶의 물질적 조건이 여전히 열악하다는 것을 보여준다. 이러한 물질적 조건이 제대로 갖추어져 있지 않으면 사회적 약자들은 자신이 원하는 상태와 행위, 즉 기능을 성취하기 어렵다. 따라서 이 부분에 대한 정책적 노력을 꾸준히 경주해야 할 것으로 보인다.

둘째, ‘삶의 기능’ 영역에 속하는 지표들에 대해서도 전반적으로 수도권이 비수도권 지역보다 우월한 역량을 갖는다. 사회적 약자 역량의 물질적 조건뿐만 아니라 실제 그들의 상태와 행위, 즉 삶의 기능 측면

〈표 4〉 지표별 지역 집단의 평균과 지역 집단 간 비교

연번	지표	수도권 - 비수도권 비교			대도시 - 중소도시 - 농촌 비교			
		수도권	비수도권	차이 유의성	대도시	중소도시	농촌	차이 유의성
1	상대적 빈곤율	14.0%	18.7%	***	15.4%	18.2%	24.3%	***
2	절대적 빈곤율	9.3%	15.0%	***	9.9%	15.8%	30.9%	***
3	공공임대주택 재고	8.4%	7.9%		7.9%	9.3%	3.1%	***
4	저렴주택가격-소득비율	88.1	58.2	***	78.8	60.1	54.1	***
5	사회적약자 고용	-0.726	-0.699		-0.911	-0.382	0.622	***
6	정규직노동자 비율	74.5%	71.7%	***	73.9%	71.9%	65.1%	***
7	저임금노동자 비율	14.0%	18.2%	***	15.1%	17.5%	27.3%	***
8	저소득층 기대수명	79.1	76.5	***	78.5	76.4	74.0	***
9	빈곤층 건강평가	2.97	2.80	***	2.94	2.78	2.59	***
10	저학력자 비율	9.4%	16.6%	***	10.0%	18.0%	34.9%	***
11	공교육 예산	4,950	5,163		6,130	2,542	4,300	***
12	국공립보육시설	9.5	5.2	***	7.5	6.0	14.4	***
13	빈곤층 사회관계망	6.5	9.4	***	6.8	10.2	14.7	***
14	사회적 경제 조직	21.9	27.8	**	23.3	26.0	50.6	***
15	범죄율	110	100	**	109	99	66	***
16	미세먼지	71.8	60.5	***	66.0	66.3	61.4	***
17	공원·녹지 면적	17.1	27.9	***	19.3	29.6	33.5	***
18	사회약자 사회활동 참여	0.247	0.148		0.262	0.079	-0.172	*
19	사회약자 투표	-0.535	-0.488		-0.551	-0.564	0.801	***
20	여성의원 비율	29.3%	22.8%	***	27.0%	23.9%	20.7%	*
21	빈곤층 여가활동 비율	18.7%	15.9%	***	19.1%	13.6%	9.1%	***
22	문화시설 이용	6.4	5.5	**	6.1	5.7	4.7	

에서도 비수도권이 여전히 불리하다는 것이다. 이 영역에 속한 15개 지표 중 12개 지표에서 두 지역 간에 유의미한 차이를 보이는데, 그 중 일곱 개 지표에서 수도권이 더 유리하다. 사회적 약자의 기대수명

과 주관적 건강평가 등 건강 지표와 저학력자 비율, 국공립보육시설 등 교육 지표, 사회적 약자의 여가활동 참여 비율, 문화시설 이용 등 유희 지표, 여성의원 비율 등 참여 지표에서 수도권이 더 우수하다. 반면 비수도권은 범죄율, 미세먼지 농도, 공원·녹지 면적 등 안전과 환경 관련 지표와 사회적 약자의 사회관계망, 사회적 경제조직 등 사회관계 지표에서 강점을 보인다. 이는 물질적 조건에서의 약점이 실제 삶의 기능 측면에서 그대로 반영된 결과라고 할 수 있다. 예컨대 여가활동 참여와 문화시설 이용 등은 소득과 직업 등 물질적 조건이 갖춰지고 가까운 곳에 관련 시설과 기회들이 제공될 때 성취될 수 있는 것이다. 또한 환경과 안전 측면에서 비수도권이 유리함에도 불구하고 건강 관련 지표에서 불리한 것은 물질적 조건의 열악함이 반영된 결과로 해석된다.

셋째, 상당수 지표에 대해 수도권과 비수도권 지역 내부의 격차가 두 지역 간 격차 못지않게 크다. 지표의 집단 간 차이에 대한 분산분석 결과를 자세히 들여다보면, 집단 내 분산 대비 집단 간 분산의 비율을 나타내는 F 값이 1보다 작은 지표들이 있다. 공공임대주택 재고, 사회적 약자 고용, 공교육비, 미세먼지 농도, 사회적 약자 투표 등의 지표가 여기에 해당한다. 이들 지표에 대해서는 수도권-비수도권 집단 내부의 격차가 두 집단 간 격차보다 더 큰데, 이는 소지역 간 격차 역시 수도권-비수도권 간 격차 못지않게 중요함을 보여주는 결과이다.

다음으로 대도시-중소도시-농촌 지역 사이에 어떤 차이가 있는지 그 특징들을 살펴보도록 하자. 첫째, 대도시 지역은 수도권 지역과 유사하게 ‘물질적 조건’ 영역과 ‘삶의 기능’ 영역 전반에 걸쳐 고르게 유리한 위치에 있고, 농촌 지역은 이들 지표에서 가장 불리한 위치에 있다. 전체 22개 지표 중 대도시는 12개 지표에서 가장 유리한 것으로 나타났다. 수도권 지역에 강점을 보인 모든 지표들에 더해 참여 차원의 사회적 약자 사회활동 참여 지표에서도 대도시는 가장 유리하다. 세 유형의 지역 중 대도시가 가장 불리한 위치에 있는 지표는 주거,

사회관계, 안전과 환경 차원의 여섯 개 지표에 불과하다. 반대로 농촌 지역은 대도시가 강점을 보이는 지표들에 대해서 대체로 가장 불리한 위치에서, 22개 지표 중 12개 지표에서 가장 불리한 것으로 나타났다. 이러한 결과는 수도권-비수도권 간 격차 이상으로 대도시와 다른 도시, 특히 대도시와 농촌 지역 사이의 격차가 큰 것을 의미한다. 한 가지 흥미로운 사실은 직업 차원 중에서 ‘사회적 약자 고용’에서는 농촌 지역이 가장 유리하다는 것이다. 이는 농촌 지역이 정규직, 고임금 노동과 같은 양질의 일자리는 많지 않지만, 사회적 약자들이 나름의 역할을 할 수 있는 일자리는 갖추고 있음을 보여주는 결과이다.

둘째, 중소도시는 대체로 모든 지표에서 중간 정도의 위치를 차지하고, 몇몇 지표에서는 가장 불리한 위치에 있다. 특히 중소도시가 불리한 지표들은 공교육비 예산, 국공립보육시설 비율 등 교육 차원의 지표들과 미세먼지 농도, 사회적 약자 투표 등이다. 반면 공공임대 주택 재고비율은 가장 좋은 것으로 나타나기도 했다. 이는 대도시보다 상대적으로 지가가 낮고 수요가 많은 곳에 공공임대주택이 주로 공급된 데 따른 결과로 보인다. 또한 미세먼지 농도가 대도시보다 높은 것은 이 지역으로 제조업이 많이 이전하여 환경이 악화된 결과로 보인다. 이에 반해 교육 인프라가 농촌 지역보다 열악한 것은 이 지역에 거주하는 사회적 약자들의 역량 형성을 위해 이에 대한 투자가 이뤄져야 함을 시사하는 결과라고 할 수 있다.

셋째, 상당수의 지표들에 대해서 대도시와 중소도시의 차이는 매우 작은 반면, 농촌 지역과 다른 지역의 차이는 모든 지표에 대해 통계적으로 유의한 것으로 나타났다. <부표 1>에 수록된 본페로니 사후검증 결과를 보면, 공공임대주택 재고, 정규직 노동자 비율, 저임금 노동자 비율, 국공립 보육시설, 사회적 경제 조직, 미세먼지 농도, 사회적 약자 사회활동 참여, 사회적 약자 투표, 의성 의원 비율, 문화시설 이용 등 열 개 지표에 대해서 대도시와 중소도시의 차이는 매우 작아 통계적으로 유의한 수준에 미치지 못한다. 이러한 결과는 대도시와 중소

도시 집단의 차이보다 농촌 지역과 다른 도시 지역 사이의 격차가 더 심각한 수준이기 때문에 농촌 지역에 거주하는 사회적 약자의 삶이 특히 열악하다는 것을 보여준다.

2) 역량 영역·차원·지수의 비교

개별 지표에 대한 지역 간 비교 결과를 바탕으로 사회적 약자 역량의 영역, 차원, 종합 지수 CISU의 지역 간 차이에 대해 살펴보자. 각 항목에 대한 지역 집단별 평균 점수는 다음 <표 5>에 제시되어 있다. 여기에 나온 숫자들은 앞서 설명한 바와 같이 표준화된 값이기 때문에 직관적 의미를 갖지 않고, 값이 클수록 유리하다는 정도로 해석해야 한다. 예컨대 소득은 수도권이 비수도권에 비해 유리한 반면, 주거는 비수도권이 더 유리하다.

먼저 수도권-비수도권 지역 간에 비교해보면, 수도권은 비수도권에 비해 전반적으로 유리함을 알 수 있다. 첫째, 아홉 개 차원별로 비교해보면 수도권은 비수도권에 비해 여섯 개 차원에서 유리하다. 주거, 사회관계, 안전과 환경 등 세 개 차원을 제외한 모든 차원에서 수도권의 사회적 약자 역량은 비수도권에 비해 유리한 위치에 있다.

둘째, 영역별 점수를 보면, 물질적 조건과 삶의 기능 영역에서 모두 수도권 지역들이 비수도권 지역들을 앞선다. 우선 물질적 조건 영역에서 보면 수도권 지역들이 사회적 약자 역량의 소득과 직업 차원에서 비수도권 지역들을 훨씬 앞서기 때문에, 비록 비싼 주거비로 인해 주거 차원의 역량이 다소 떨어지더라도 전반적으로는 더 유리한 위치에 있다. 또한 건강, 교육, 참여, 유희 등 삶의 기능 영역에서도 수도권은 비수도권에 비해 유리하다. 비수도권 지역들은 개발이 덜 이루어져 환경오염 정도가 덜하고 사회관계도 비교적 더 돈독한 것은 사실이지만, 사회적 약자의 삶의 기능 영역의 나머지 차원에서는 수도권에 뒤지고 있다.

〈표 5〉 차원·영역·지수에 대한 지역 집단 평균 점수(수도권-비수도권)

영역	차원	수도권	비수도권	차이 유의성
물질적 조건	소득	1.085	0.471	***
	주거	-0.286	0.133	***
	직업	0.287	-0.025	***
	영역 종합	0.362	0.193	***
삶의 기능	건강	1.449	0.463	***
	교육	0.660	0.291	**
	사회관계	-1.073	-0.541	***
	안전과 환경	-0.862	-0.106	***
	참여	0.154	-0.080	**
	유희	0.683	0.305	**
	영역 종합	0.169	0.055	**
종합지수 CISU		0.265	0.124	***
1인당 GRDP(1,000원)		28,691	29,240	F=0.08 P-값=0.780

주: **p < .01, ***p < .001

셋째, 이러한 두 영역 간 차이는 사회적 약자 역량 지수 CISU에도 그대로 반영되어 수도권 지역에 비해 비수도권 지역이 열악한 것을 알 수 있다. 이는 1인당 GRDP에서는 두 지역에 더 이상 통계적으로 유의미한 차이가 없는 것과는 대조적이다. 지역생산의 측면에서는 평균적으로 수도권과 비수도권의 차이가 거의 사라진 것처럼 보이지만, 사회적 약자의 역량, 즉 삶의 질과 안녕 측면에서는 여전히 격차가 벌어져 있다는 것이다. 한편, 수도권과 비수도권 간 1인당 GRDP 차이에 대한 분산분석 결과를 보면, 수도권-비수도권 집단 내부 분산 대비 집단 간 분산의 비율을 나타내는 F-값이 0.08로서 수도권과 비수도권 지역 내부의 격차가 두 지역 간 격차보다 훨씬 크다는 것을 보여준다. 이는 평균적으로 수도권-비수도권 간 격차가 없는 것처럼 보이는 지역생산의 측면에서도 수도권과 비수도권 내부 소지역간 격차는 상당

〈표 6〉 차원·영역·지수에 대한 지역 집단 평균 점수(대도시-중소도시-농촌)

영역	차원	세 집단 전체 비교				두 집단 간 차이(사후 검정)		
		대도시	중소도시	농촌	차이 유의성	대도시 - 중소도시	중소도시 - 농촌	농촌 - 대도시
물질적 조건	소득	0.958	0.479	-0.666	***	0.479 ***	1.145 ***	-1.624 ***
	주거	-0.189	0.238	-0.253	***	-0.427**	0.491 ***	-0.064
	직업	0.136	0.145	-0.224	†	-0.009	0.370 ***	-0.360 ***
	영역 종합	0.302	0.287	-0.381	***	0.014	0.668 ***	-0.683 ***
삶의 기능	건강	1.248	0.382	-0.623	***	0.866 ***	1.005 ***	-1.871 ***
	교육	0.714	-0.075	0.069	***	0.789 ***	-0.144	-0.645 ***
	사회관계	-1.010	-0.465	0.724	***	-0.545***	-1.189***	1.734 ***
	안전과 환경	-0.590	-0.292	0.387	***	-0.298 †	-0.678***	0.977 ***
	참여	0.086	-0.107	0.162	*	0.193	-0.269***	0.076
	유희	0.671	0.146	-0.378	***	0.526 ***	0.524 ***	-1.049 ***
	영역 종합	0.187	-0.069	0.057	***	0.255 ***	-0.125 **	-0.130 †
종합지수 CISU	0.244	0.109	-0.162	***	0.135 **	0.272 ***	-0.406 ***	
1인당 GRDP(1,000 원)	28,095	31,476	25,133	F=1.48 P-값 =0.230	-3,381	6,343	-2,963	

주: † p < .10, *p < .05, **p < .01, ***p < .001

하다는 의미여서 주목할 만하다.

다음으로 인구규모에 따른 지역 집단 간에 비교해보면, <표 6>에서 볼 수 있는 바와 같이 수도권-비수도권 간 비교 결과보다는 다소 복잡한 양상을 보인다. 첫째, 아홉 개 차원별로 비교를 해보면 대도시는 사회적 약자 역량의 네 개 차원—소득, 건강, 교육, 유희—에서 가장 앞서 있다. 특히 삶의 기능 영역의 여섯 개 차원 중 세 개에서 가장 앞서 있는 것이 주목할 만하다. 중소도시는 주거, 직업 등 물질적 조건 영역 세 개 차원 중 두 개 차원에서 가장 앞서 있지만, 직업 차원에서 대도시와 중소도시의 차이는 통계적으로 유의하지 않아 이 영역의 세 개 차원에서는 전반적으로 중소도시와 대도시가 비슷한 상황이라 할

수 있다. 농촌 지역은 삶의 기능 영역의 사회관계, 안전·환경, 참여 등 세 개 차원에서 가장 앞서 있으나, 참여 차원에서 대도시와의 점수 차이가 유의미한 수준이 아니다. 즉, 농촌 지역은 삶의 기능 영역에는 전통사회의 특성과 상대적 미개발 상태에서 유래하는 두 가지 차원에서 강점을 보인다고 할 수 있겠다.

둘째, 영역별 비교를 보자. 물질적 조건 영역은 농촌 지역의 점수가 매우 낮고 중소도시와 대도시는 유사한 수준인 반면, 삶의 기능 영역은 대도시, 농촌, 중소도시 순으로 점수가 높은 것으로 나타났다. 소득, 직업 차이가 포함된 물질적 조건 영역에서 농촌은 확실히 불리한 조건에 처해있다는 것이 확인되었다. 또한 사후검증 결과는 물질적 조건 영역에서 중소도시가 대도시와 통계적으로 차이가 나지 않을 정도로 점수가 근접했음을 보여준다. 반면 삶의 기능 측면에서 중소도시는 대도시뿐만 아니라 농촌 지역에 비해서도 낮은 점수를 보이고 있다. 이는 중소도시가 물질적 측면에서 대도시를 많이 따라잡았지만, 그 과정에서 건강, 교육, 문화 등 사회적 약자 삶의 질을 높이기 위한 환경과 인프라는 제대로 갖추지 못한 것을 의미한다.

셋째, 사회적 약자 역량의 종합 지수는 대도시가 가장 높고 그 뒤를 이어 중소도시와 농촌 지역이 따르고 있다. 대도시는 물질적 조건과 삶의 기능 두 영역에서 골고루 높은 점수를 받아서 이런 결과를 보인다. 점수 차이를 보면 대도시와 중소도시의 격차는 중소도시와 농촌의 격차에 비해 훨씬 작는데, 이는 사회적 약자의 역량 측면에서 중소도시가 상당 부분 대도시를 따라잡았음을 보여주는 것이어서 주목된다. 이처럼 사회적 약자 역량 종합 지수에서 도시 규모에 따라 유의미한 차이를 보이는 반면, 1인당 GRDP에서는 이들 지역 집단 간의 차이가 통계적으로 유의미하지 않다.

6. 결론

1) 사회적 약자 역량 격차에 관한 주요 발견

우리는 지금까지 사회적 약자의 관점에서 우리나라 지역 간 격차를 분석했다. 이를 위해 먼저 지역균형발전의 정의론적 의의를 살펴보고, 역량 접근법을 비판적으로 검토하여 사회적 약자의 안녕을 평가하기 위한 지표체계인 ‘사회적 약자 역량 지표체계’를 구축했다. 이렇게 구축된 지표체계를 우리나라 시·군에 적용하여 지역별로 사회적 약자의 안녕을 평가하고, 수도권-비수도권, 대도시-중소도시-농촌 지역 간에 어떻게 차이가 나는지 분석했다. 분석 결과 주요 발견은 다음과 같다.

첫째, ‘평균적인’ 경제발전의 측면에서 지역 간 격차는 상당히 해소되었음에도 불구하고, 사회적 약자들의 안녕의 관점에서 보면 지역 간 격차는 아직 상당한 수준이다. 1인당 GRDP는 이미 수도권-비수도권 뿐만 아니라 대도시-중소도시-농촌 지역 간에도 격차가 상당히 줄어들어 그 차이가 통계적으로 유의하지 않은 수준이다. 그러나 사회적 약자 역량 지수 CISU와 각 차원, 영역, 지표들은 이들 지역 집단 간에 상당한 차이가 있음을 보여주고 있다. 이는 지역을 ‘평균적’ 지역주민이 아닌 다양한 이질적 구성원으로 이뤄진 공간으로 보고, 발전의 과정에서 소외받는 사회적 약자의 삶에 더욱 더 주목해야 함을 시사한다.

둘째, 수도권 지역들과 비수도권 지역들의 격차를 좀 더 상세히 들여다보면, 사회적 약자 역량의 물질적 조건과 삶의 기능 측면 모두 수도권이 비수도권에 비해 여전히 유리한 위치에 있다. 비수도권은 소득 및 직업과 같은 사회적 약자 안녕의 물질적 조건 측면에서 여전히 가야할 길이 멀고, 건강, 교육, 여가와 문화, 참여와 거버넌스 등 삶의 기능 측면에서도 아직 더 많은 노력을 경주해야 함을 시사한다. 다만 수도권 지역의 경우에도 주거 차원의 지표들은 상당히 열악하므로 사회적 약자를 위한 주택공급 방안 마련에 신경을 써야함을 보여준다.

셋째, 사회적 약자 역량 지표체계를 구성하는 지표들의 지역 집단 간 차이를 보면, 수도권-비수도권 간 격차보다 대도시-중소도시-농촌 지역 간 격차가 더 명확히 나타난다. 특히, 대도시와 중소도시는 전반적으로 격차가 크지 않은 반면, 농촌 지역은 이들 두 지역 집단에 비해 상당히 차이가 많이 나는 것이 확인된다. 이런 경향은 특히 역량의 물질적 조건 영역의 차원 간 비교에서도 유사하게 확인된다. 물질적 조건 영역에서 소득은 대도시, 주거는 중소도시가 각각 유리하고 직업은 거의 유사하여 전체적으로 볼 때 이 영역에서 대도시와 중소도시 집단 사이에는 큰 차이가 없다. 반면 농촌 지역은 물질적 조건 영역에서 다른 집단에 크게 뒤지는 상황이다.

넷째, 사회적 약자 역량 지수 CISU를 인구규모에 따른 지역 집단 간에 비교하면, 대도시-중소도시-농촌 지역 순으로 나타나서 전반적으로 인구가 많은 지역의 사회적 약자들이 평균적으로 역량도 큰 것을 알 수 있다. 그러나 세부 차원과 영역들을 살펴보면, 도시 규모에 따라 강점과 약점이 다르게 존재함을 알 수 있다. 대도시와 농촌은 대체로 강점과 약점이 반대되는 경향을 보이고, 중소도시는 그 중간 정도에 위치해 있다. 소득과 건강, 교육, 유희 등에서 대도시는 강점을 보이지만 농촌 지역은 이들 차원에서 약점을 보이고, 대신 사회관계, 안전과 환경 차원에서 강점을 보인다. 그런데 물질적 조건 영역에서 대도시와 유사한 정도의 발전을 보이는 중소도시가 삶의 기능 영역에서는 오히려 농촌에 비해서도 뒤지는 것으로 나타났다. 교육과 참여 등의 측면에서 노력이 필요함을 알 수 있다.

2) 지역균형발전 정책의 새로운 방향

이러한 발견을 바탕으로 변화된 시대에 맞는 지역균형발전 정책의 방향을 설정할 수 있다. 먼저 지역균형발전 정책은 지역 내부의 이질성에 주목하고 지역발전의 혜택이 미치지 못하는 소지역과 사회적 약

자들을 위한 사회적 포용(social inclusion) 정책과 결합되어야 한다. 이미 평균적, 거시적으로는 상당 부분 지역 간 균형을 이룬 것처럼 보이지만, 사회적 약자의 삶의 관점에서 보면 지역 간 격차는 아직 상당하므로 이들의 관점에서 지역의 균형을 이루기 위한 정책을 개발해야 할 것이다. 사회적 약자의 안녕을 위한 정책은 사회복지 정책만으로 접근하는 데 한계가 있다. 사회적 약자들은 이동성이 낮고 지역에 고착되는 경향이 있고, 지리적으로 밀집해서 외부효과를 갖기 때문에 지역적 차원의 접근이 필요하다. 사회적 약자 눈높이의 지역적 과제들을 해결하고 그들 역량의 확대를 위한 지역적 조건을 갖추기 위해 노력할 때, 지역균형발전 정책은 매우 중요한 의미를 지닐 수 있다.

다음으로 수도권-비수도권 지역과 같은 전통적 지역구분에 따른 정책과제도 중요하지만 지역 내 격차에 더욱 주목할 필요가 있다. 앞서 제시한 분석결과는 전체적으로 볼 때 수도권-비수도권 간 지역 격차보다 인구 규모에 따른 지역 간 격차가 더 명확히 드러난다. 또한 수도권과 비수도권이라는 지역 집단 내부에서도 1인당 GRDP뿐만 아니라 공공임대주택 채고, 사회적 약자 고용, 공교육비, 미세먼지 농도, 사회적 약자 투표 등 사회적 약자 역량 지표들에서도 지역 간 격차보다 큰 내부 격차가 확인된다. 비수도권 집단 내부에서도 대도시는 수도권과 유사한 성향을 보이고, 중소도시는 일부 차원에서는 대도시와 유사하지만 다른 차원에서는 전혀 다른 모습을 보인다. 지역 내부를 좀 더 미시적으로 보고 지역 특성에 맞는 정책을 개발해야 하겠다.

세 번째로 지역의 위치와 규모, 내부 구성원의 여건 등 다양성을 고려하여 지역 특성에 맞는 발전정책을 개발하는 것이 필요하다. 예컨대 비수도권 농촌 지역의 경우에는 사회적 약자 역량의 물질적 조건에 해당하는 차원들, 즉 빈곤의 해결과 양질의 일자리 마련을 위한 정책이 가장 중요해 보인다. 아울러 건강과 문화와 여가를 위한 여러 프로그램들도 개발되어야 한다. 중소도시는 공교육비 예산확보 등 교육 차원의 삶의 기능을 강화하고, 각종 주민참여와 사회활동 참여를 장려하

는 정책이 필요하다. 서로 유사한 성격을 갖는 대도시와 수도권 지역은 사회적 약자 역량의 측면에서 대체로 우수한 편이지만, 높은 주거비와 같은 주거 차원의 조건, 사회관계망, 사회적 경제 조직과 같은 사회관계 차원의 기능, 미세먼지, 범죄, 공원·녹지 등 안전·환경 차원의 기능을 보완해야 한다.

마지막으로 미시적 차원에서 지역 내 격차와 사회적 약자의 삶에 천착하는 지역균형발전 정책을 추진하기 위해서는 결국 분권화된 지역정책의 개발과 추진이 필요하다. 세부적인 지역 상황을 분석하고, 이러한 지역 상황에 맞는 지역발전 정책을 추진하기 위해서는 국가가 주도하는 균형발전정책으로는 한계가 있을 수밖에 없기 때문이다. 지역이 스스로 문제를 찾고, 혁신을 통해 이를 창의적으로 해결하는 과정 자체가 사회적 약자의 역량을 강화하고 삶의 질을 개선시키는 계기가 될 수 있음을 간과해서는 안 된다.

물론 이러한 제안들이 기존의 사회복지 정책이나 지역균형발전 정책이 필요하지 않다거나 축소되어야 함을 의미하지는 않는다. 먼저, 장소와 무관하게 사회적 약자 개인에게 주어지는 각종 사회복지 급여, 고용 및 교육 혜택 등 각종 사회 정책은 모든 지역에서 꾸준히 확대되어야 한다. 수도권이나 대도시와 같이 사회적 약자의 역량이 상대적으로 큰 지역의 경우에도 지역사회의 조건이 사회적 약자들의 안녕에 다소 유리할 뿐, 개인이 가진 자원이 충분하다는 것을 의미하지는 않기 때문이다. 다음으로 기존의 지역균형발전 정책도 꾸준히 지속되어야 한다. 수도권-비수도권 간 균형을 이룬 것으로 보이는 현상들도 사실은 시장의 기제에 의해 자동으로 이뤄진 것이 아니라 국가와 지방정부의 꾸준한 정책적 노력 덕분에 이를 수 있었기 때문이다. 다만 여기에서 주장하는 것은 사회적 약자의 삶에 주목함으로써 사회정책과 접합점을 이루는 사회적 포용 정책 영역으로 지역균형발전 정책 영역을 ‘확장’시켜야 한다는 것이다.

끝으로 연구의 한계와 후속과제에 대해 언급하고 글을 맺고자 한다.

먼저 이 연구는 역량 개념을 통해 사회적 약자들의 삶의 질 또는 안녕을 평가하는 시도를 하면서 기존의 조사자료를 최대한 활용했다. 이렇게 시간과 비용을 절약할 수 있었으나 제대로 된 역량 평가를 위해서는 사회적 약자들에 대한 직접 조사와 이를 위한 조사도구의 개발이 요구된다. 다음으로 이 연구에서는 ‘사회적 약자 역량 지수’라는 종합 지수를 시범적으로 제시했으나, 본격적인 종합 지수 산정을 위해서는 각 영역, 차원, 지표별 가중치 적용에 관한 심층적 논의가 필요하다. 끝으로 이 연구는 지역 간 격차를 수도권과 비수도권, 대도시-중소도시-농촌이라는 단순한 구분을 바탕으로 살펴보고 있으나 심층적인 분석을 위해서는 인구 규모와 지역 등 다양한 변수들을 동시에 고려하여 비교할 필요가 있다. 이 연구는 이를 위한 기초연구로서 의미를 지니므로 후속 연구를 통해 이런 과제들이 해결될 수 있기를 기대한다.

원고접수일: 2018년 4월 30일

심사완료일: 2018년 5월 30일

재확정일: 2018년 6월 13일

최종원고접수일: 2018년 6월 16일

 Abstract

The Life of the Socially Underprivileged and Balanced Regional Development:
Analyzing the Interregional Disparity in Capabilities

In Kwon Park

This study approaches the issues of inter-regional disparity and balanced development from the perspective of the socially underprivileged. We ask whether the quality of life, i.e. well-being of the socially underprivileged also is balanced between regions, as the regional disparities in economic performance are eased at the macro and ‘average’ level. This paper uses the Capabilities Approach to answer this question by assessing their well-being by region as ‘capabilities’ and comparing it among the regions. To this end, we have established a ‘Capabilities Indicator System for the Socially Underprivileged(CIS-SU)’ and applied it to 162 cities and counties in Korea to compare and analyze their capabilities among the regions. The analysis shows that while the GRDP per capita is balanced among the regions, the capabilities of the socially underprivileged are considerably different between the Seoul Capital Area and the Provinces, and between large cities, small and medium cities, and rural areas. Based on the results, we argue that the regional balanced regional development policy should be extended to the social inclusion policy to solve the regional disparity in terms of the well-being of the socially underprivileged and suggest policy directions for realizing this.

Keywords: socially underprivileged, balanced regional development, capabilities approach, regional disparity, social inclusion

참고문헌

- 강신옥. 2006. 「사회적 배제 개념의 정책적 적용을 위한 이론적 검토」. 《동향과 전망》, 66, 9~32쪽.
- 강영호. 2015. 「우리나라 광역시·도와 시·군·구의 소득수준별 기대여명 차이」. 건강보험 빅데이터 개방 2차년도 성과 공유 심포지엄. 국민건강보험공단.
- 강현수·김석현·김현호·변창흠·여형범·이정협·정준호·조기현. 2013. 『지역 균형발전론의 재구성: 성찰과 대안 모색』. 서울: 사회평론.
- 김동현·최예슬·임업. 2012. 「일반화위계선형모형을 이용한 지역 간 노동이동요인에 관한 연구」. 《지역연구》, 28(3), 3~24쪽.
- 목광수. 2010. 「역량 중심 접근법과 인정의 문제: 개발 윤리와의 관련 하에서 고찰」. 《철학》, 104, 215~239쪽.
- 박윤환. 2011. 「빈곤층과 외국인 주민 거주지분리에 대한 연구」. 《서울도시연구》, 12(4), 103~122쪽.
- 변창흠. 2014. 「행복과 공간적 정의」. 《환경논총》, 53, 45~51쪽.
- 송영남. 2007. 「지역 간 빈곤격차의 변화에 관한 연구」. 《산업경제연구》, 20(1), 17~38쪽.
- 이내찬. 2012. 「OECD 국가의 삶의 질의 구조에 관한 연구」. 《보건사회연구》, 32(2), 5~40쪽.
- 이상록·백학영. 2008. 「한국사회 빈곤구조의 지역 편차 분석: 수도권과 지방의 빈곤 격차를 중심으로」. 《한국사회복지학》, 60(4), 205~230쪽.
- 이영아. 2013. 「사회적 약자를 위한 생활인프라 공급과제」. 《국토》, 382, 29~36쪽.
- 임형백. 2013. 「한국의 지역균형발전정책, 1972-2012」. 《도시행정학보》, 26(3), 315~339쪽.
- 장재홍·송하율·김찬준·김동수·변창욱·서정혜·정준호. 2012. 『한국 지역정책의 새로운 도전』. 서울: 산업연구원.
- 정해식·김성아. 2015. 「OECD BLI 지표를 통해 본 한국의 삶의 질」. 《보건복지포럼》, 227, 75~88쪽.
- 조명래. 2003. 「참여정부 균형발전 및 분권시책의 비판적 검토: 권력의 공간적 민주화를 위하여」. 《공간과 사회》, 19, 200~217쪽.
- 조명래·박배균·김동완. 2013. 『균형발전의 새로운 패러다임 모색』(전략연구 No. 2013-29). 공주시: 충남발전연구원.
- 차용진. 2013. 「삶의 질 측정에 관한 실증적 연구: 2012 OECD Better Life Index(BLI) 모형검증」. 《한국공공관리학보》, 27(2), 1~26쪽.
- 최열·김형준. 2012. 「수도권 및 비수도권의 주거이동 결정요인 비교 분석」. 《국토계획》, 47(4), 219~231쪽.

- 최진호. 2008. 「한국 지역 간 인구이동의 선별성과 이동 이유: 수도권을 중심으로」. 《한국인구학》, 31(3), 159~178쪽.
- 통계청. 2012. 「최근 10년간 수도권 인구이동」(보도자료 2012.1.30).
- Alkire, S. 2005. "Why the Capability Approach?" *Journal of Human Development*, 6(1), pp. 115~135.
- Anand, S. and A. Sen. 2000. "The Income Component of the Human Development Index." *Journal of Human Development*, 1(1), pp.83~106.
- Atkinson, R. 2000. "Combating Social Exclusion in Europe: The New Urban Policy Challenge." *Urban Studies*, 37(5/6), pp.1037~1055.
- Barca, F. McCann, P. and A. Rodríguez-Pose. 2012. "The Case for Regional Development Intervention: Place-Based versus Place-Neutral Approaches." *Journal of Regional Science*, 52(1), pp.134~152.
- Beck, W., L. J. G. van der Maesen and A. Walker. 2001. "Theorizing Social Quality: The Concept's Validity." in W. Beck, L. J. G. van der Maesen, F. Thomése, and A. Walker(eds.). *Social Quality: A Vision for Europe*. The Hague, Netherlands: Kluwer Law International.
- Bolton, R. 1992. "'Place Prosperity vs People Prosperity' Revisited: An Old Issue with a New Angle." *Urban Studies*, 29(2), pp.185~203.
- Clark, D. A. 2005. "Sen's Capability Approach and the Many Spaces of Human Well-Being." *Journal of Development Studies*, 41(8), pp.1339~1368.
- Crane, R. and M. Manville. 2008. "People or Place? Revisiting the Who versus the Where of Urban Development." *Land Lines*, pp.2~7.
- DaVanzo, J. 1983. "Repeat Migration in the United States: Who Moves Back and Who Moves On?" *The Review of Economics and Statistics*, 65(4), pp.552~559.
- Gaspar, D. 2007. "What Is the Capability Approach? Its Core, Rationale, Partners and Dangers." *Journal of Socio-Economics*, 36(3), pp.335~359.
- Glaeser, E. L. 2011. *Triumph of the City: How Our Greatest Invention Makes Us Richer, Smarter, Greener, Healthier, and Happier*. New York: Penguin Press.
- Glaeser, E. L. and J. Gyourko. 2005. "Urban Decline and Durable Housing." *Journal of Political Economy*, 113(2), pp.345~375.
- Greenwood, M. J. 2001. "Human Migration: Theory, Models, and Empirical Studies." *Journal of Regional Science*, 25(4), pp.521~545.
- Harvey, D. 2004. "The 'New' Imperialism: Accumulation By Dispossession." *Socialist Register*, 40, pp.63~87.
- Kain, J. F. and J. J. Persky. 1969. "Alternatives to the Gilded Ghetto." *The Public Interest*,

- 14, pp.74~87.
- Lees, L. 2008. "Gentrification and Social Mixing: Towards an Inclusive Urban Renaissance?" *Urban Studies*, 45(12), pp.2449~2470.
- Lichter, D. and K. Johnson. 2007. "The Changing Spatial Concentration of America's Rural Poor Population." *Rural Sociology*, 72(3), pp.331~358.
- Lichter, D. T., D. Parisi and M. C. Taquino. 2012. "The Geography of Exclusion: Race, Segregation, and Concentrated Poverty." *Social Problems*, 59(3), pp.364~388.
- Markusen, A. 1996. "Sticky Places in Slippery Space: A Typology of Industrial Districts." *Economic Geography*, 72(3), pp.293~313.
- Martin, R. and P. Sunley. 2008. "Slow Convergence? The New Endogenous Growth Theory and Regional Development." *Economic Geography*, 74(3), pp.201~227.
- Mills, E. and L. Lubuele. 1997. "Inner Cities." *Journal of Economic Literature*, 35(2), pp.727~756.
- Musterd, S. 2006. "Segregation, Urban Space and the Resurgent City." *Urban Studies*, 43(8), pp.1325~1340.
- Nussbaum, M. C. 1988. "Nature, Function and Capability: Aristotle on Political Distribution." in J. Annas and R. H. Grimm(eds.). *Oxford Studies in Ancient Philosophy: Supplementary Volume*. New York: Oxford University Press.
- _____. 1995. "Aristotle on Human Nature and the Foundations of Ethics." in J. E. J. Altham and R. Harrison(eds.). *World, Mind, and Ethics: Essays on the Ethical Philosophy of Bernard Williams*. Cambridge: Cambridge University Press.
- _____. 2000. *Women and Human Development: The Capabilities Approach*. New York: Cambridge University Press.
- _____. 2011. *Creating Capabilities: The Human Development Approach*. Cambridge, MA: The Belknap Press of Harvard University Press.
- OECD. 2011. *How's Life? Measuring Well-Being*. Paris, France: OECD Publishing.
- Rawls, J. 1971. *A Theory of Justice. A Theory of Justice*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Robeyns, I. 2006. "The Capability Approach in Development." *The Journal of Political Philosophy*, 14(3), pp.351~376.
- Rose, T. 2016. *The End of Average: How We Succeed in a World That Values Sameness*. New York: Harper Collins.
- Sen, A. 1985. *Commodities and Capabilities*. Amsterdam: North-Holland.
- _____. 1993. "Capability and Well-Being." in M. C. Nussbaum and A. Sen(eds.). *The Quality of Life*. Oxford: Clarendon.
- _____. 1999. *Development as Freedom*. New York: Knopf.

- Silver, H. 1994. "Social Exclusion and Social Solidarity: Three Paradigms." *International Labour Review*, 133(5/6), pp.531~578.
- Stiglitz, J. E., A. Sen and J.-P. Fitoussi. 2009. *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress. Sustainable Development*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.1714428>
- Strassmann, W. P. 2001. "Residential Mobility: Contrasting Approaches in Europe and the United States." *Housing Studies*, 16(1), pp.7~20.
- Tickamyer, A. R. and C. M. Duncan. 1990. "Poverty and Opportunity Structure in Rural America." *Annual Review of Sociology*, 16, pp.67~86.
- United Nation Development Programme. 1990. *Human Development Report 1990*. New York: Oxford University Press.
- Walker, A. 2009. "The Social Quality Approach: Bridging Asia and Europe." *Society*, 38(2), pp.209~235.
- Weber, B. et al. 2005. "A Critical Review of Rural Poverty Literature: Is There Truly a Rural Effect?" *International Regional Science Review*, 28(4), pp.381~414.
- Wells, T. R. 2012. "Sen's Capability Approach." in J. Feiser and B. Dowden(eds.). *The Internet Encyclopedia of Philosophy*. <http://www.iep.utm.edu/sen-cap/>(검색일: 2018.4.17)
- Wilson, W. J. 1987. *The Truly Disadvantaged: The Inner City, the Underclass, and Public Policy*. Chicago: University of Chicago Press.
- Winnick, L. 1966. "Place Prosperity vs. People Prosperity: Welfare Considerations in the Geographic Redistribution of Economic Activity." in B. Center for Real Estate and Urban Economics, University of California(ed.). *Essays in Urban Land Economics: In Honor of the Sixty-Fifth Birthday of Leo Grebler*. Los Angeles, CA: Real Estate Research Program.
- Zuk, M. et al. 2018. "Gentrification, Displacement, and the Role of Public Investment." *Journal of Planning Literature*, 33(1), pp.31~44.

〈부표 1〉 대도시-중소도시-농촌 두 지역별 지표 비교(사후 검정)

연번	지표	대도시 - 중소도시	중소도시 - 농촌	농촌 - 대도시
1	상대적 빈곤율	-2.8% **	-6.1% ***	8.9% ***
2	절대적 빈곤율	-5.9% ***	-15.1% ***	21.0% ***
3	공공임대주택 재고	-1.4%	6.2% ***	-4.8% ***
4	저렴 주택 가격-소득비율	18.7 *	6.0	-24.7 **
5	사회적약자 고용	-0.528 ***	-1.004 ***	1.533 ***
6	정규직노동자 비율	2.0%	6.8% ***	-8.8% ***
7	저임금노동자 비율	-2.4% *	-9.9% ***	12.2% ***
8	저소득층 기대수명	2.13 ***	2.39 ***	-4.52 ***
9	빈곤층 건강평가	0.16 ***	0.19 ***	-0.35 ***
10	저학력자 비율	-8.0% ***	-16.9% ***	24.9% ***
11	공교육 예산	3,588 ***	-1,758 ***	-1,830 *
12	국공립보육시설	1.6	-8.4 ***	6.8 ***
13	빈곤층 사회관계망	-3.5 ***	-4.5 ***	7.9 ***
14	사회적 경제 조직	-2.7	-24.6 ***	27.3 ***
15	범죄율	10 †	33 ***	-43 ***
16	미세먼지 농도	-0.33	4.93 **	-4.60 †
17	공원·녹지 면적	-10.3 **	-3.9	14.2 ***
18	사회약자 사회활동 참여	0.183	0.251 **	-0.434 ***
19	사회약자 투표	0.013	-1.365 ***	1.352 ***
20	여성의원 비율	3.12%	3.22% †	-6.34% **
21	빈곤층 여가활동 비율	5.5% ***	4.6% ***	-10.1% ***
22	문화시설 이용	0.42	0.96 *	-1.37 *

주: † p < .10, *p < .05, **p < .01, ***p < .001