

지역생활권 삶의 질 분석 및 지역격차 해소방안

A Study on the QOL Analysis of Regional Settlement Areas
and the Policy on the Mitigation of Regional Disparities

2014. 12

연구진

김 선 기 (선임연구위원)

박 승 규 (수석연구원)

이 보고서의 내용은 본 연구진의 견해로서
한국지방행정연구원의 공식 견해와는 다를 수도 있습니다.

서 문

팔목할 만한 경제성장에도 불구하고 최근 국민의 주관적 웰빙과 사회의 활력이 급속하게 저하되는 추세에 있어 ‘삶의 질’ 제고에 대한 정책적 관심과 요구가 증가하고 있다. 세계 14대 경제대국임을 자부하고 있지만 그 이면에서는 높은 자살률과 낮은 출산율이 암시하듯이 한국인의 삶의 질과 행복도는 아직 매우 낮은 수준에 머물고 있다.

경제성장의 효용이 체감하면서 선진국과 후진국을 막론하고 기존의 소득수준을 대체하는 다양한 삶의 질과 행복도 측정지표가 제시되고 있다. 행복역설이 제기되어 주목을 받고, 행복경제학, 긍정심리학 등 주관적 행복에 관한 이론이 등장하면서 바야흐로 개인의 행복증진을 위한 정부의 역할이 중요한 시기에 와 있다. 이러한 시대적·세계적 조류에 부응하여 박근혜정부도 출범하면서 국민행복시대를 표방하고 주민의 삶의 질을 강조한 지역행복생활권정책을 제시한 바 있다.

지역생활권정책이 주민의 체감적 삶의 질 향상에 기여하기 위해서는 무엇보다도 지역생활권에 대한 삶의 질 수준과 지역간 격차에 대한 진단과 분석이 선행되어야 하지만 아직 이에 대한 연구는 전무한 실정이다.

이 연구는 지역생활권정책에 관한 기초연구로서 지역생활권의 삶의 질을 측정하는 지표체계를 구축하고 지표체계에 따라 생활권별 삶의 질 수준을 측정하고 지표별 지역격차를 생활권 구성 전후 간에 비교분석함으로써 향후 정책방향에 참고할 수 있는 시사점을 도출하였다.

아무쪼록 이 연구가 지역행복생활권정책의 정착을 통해 국민의 삶의 질 향상에 기여할 수 있기를 기대하면서 창의적이고 실용적인 연구결과의 도출을 위해서 노력한 연구진의 노고에 감사를 드린다.

2014년 12월

한국지방행정연구원 원장 이 승 종

요 약

대외적으로 행복에 관한 논의가 활발하게 전개되고 국내적으로도 국민행복시대를 표방하는 정부가 출범하면서 ‘삶의 질’에 대한 정책적 관심이 증가하고 있다. 우리나라는 세계 14대 경제대국임을 자부하고 있지만 그 이면에는 높은 자살률과 낮은 출산율에서 보듯이 삶의 질의 수준이 상대적으로 열악한 것으로 드러나고 있다. 소득수준에 따라 행복도 증가가 비례하지 않는다는 이스털린의 행복역설이 제기되고 다양한 주관적 행복에 관한 이론이 등장하면 개인의 행복증진을 위한 정부의 역할이 중요한 시기에 와 있다. 이러한 세계적 트렌드에 부응하여 박근혜 정부에서는 주민행복과 의 삶의 질을 강조한 지역행복생활권정책을 추진하고 있다.

지역생활권정책은 체감적인 삶의 질 향상에 목표를 두고 행정구역을 초월한 지역생활권 단위로 다양한 공공 서비스를 공급함으로써 정책의 효율성을 제고하려는 새로운 시도로 평가받고 있다. 하지만 아직 초기 단계로서 정책 형성이 미흡하고 생활권의 삶의 질 실태에 대한 정확한 진단 조차 이루어지지 않은 실정 이어서 지역생활권정책을 위한 다양한 기초연구가 필요하다.

이 연구는 지역생활권의 삶의 질 분석을 통해서 새로운 지역발전정책이 지향해야 할 방향을 모색하는데 목적을 두고 있다. 삶의 질에 대한 분석단위인 지역생활권은 주민의 일상생활이 이루어지는 권역으로서 지자체가 합의로 결정한 56개 지역생활권을 그대로 수용하였으며 삶의 질 지표는 지역생활권정책에서 제시하는 삶의 질 향상 5대 분야를 중심으로 지표체계를 구성하였다.

서론에 이어 제2장은 지역생활권에 관련된 이론 검토로서 선행연구 검토와 지역생활권 관련 기초이론으로 구성되어 있다. 대체로 국내의 선행연구들은 지자체 행정구역 단위로 삶의 질을 측정하는 연구가 주류를 이루고 있는데 비해 본 연구는 지역생활권단위의 최초의 삶의 질 연구라는 점에서 의의가 있으며 분석과 정책을 연계시키고 있는 것이 가장 큰 특징이다. 지역생활권에 관한 기초이

론으로는 생활권 형성에 관한 이론으로서 중심지이론, 생활권 중심지간 연계에 관한 이론으로서 네트워크 도시이론, 생활권 운영 메커니즘에 관한 이론으로서 지역협력이론을 각각 고찰하고 지역행복생활권과 어떤 연관성을 갖는지를 논의하였다.

제3장에서는 지역생활권에 관한 국내외 정책사례들을 다루고 있다. 먼저 국내 정책사례로는 정부의 지역행복생활권에 대하여 추진배경, 개념과 유형, 생활권 구성의 기준과 원칙, 생활권 구성현황, 생활권정책의 계획 및 사업 등을 살펴보았다. 특히 이 연구에서는 지역생활권정책의 향후 정책방향에 대한 시사점을 도출하기 위하여 지자체의 생활권 협력사업에 대한 분석을 시도하였다. 협력사업의 기획과정에서 신규사업의 발굴에 대한 노력이 상대적으로 부진한 편이고, 여전히 인프라나 시설 설치에 치중하는 경향이 불식되지 못하고 있으며, 특정 부처의 사업에 지나치게 편중되어 있어 종합적인 삶의 질 개선에 한계가 우려되고, 다수 부처의 패키지 지원이 곤란할 것으로 예상되며, 생활권 협력사업의 발굴·제안 과정에서 생활권 내에 협력적 추진체계의 구축이 부진하고, 지역생활권내 지자체간에 서비스의 공동 이용이 매우 부진한 점 등이 문제점으로 나타났다. 한편 외국의 지역생활권 관련 정책사례에 대해서는 지역생활권정책과 내용적으로 연관성이 있는 영국의 도시권(City-Region) 정책, 다지역협약제도(Multi Area Agreement, MAA), LEP(Local Enterprise Partnership)과 일본의 정주자립권협약에 관하여 내용을 상세히 소개하였다.

제4장은 지역생활권에 대한 삶의 질 분석을 담고 있다. 최종적으로 6대 영역, 14대 부문, 38개 지표로 구성된 지역생활권의 삶의 질 분석 지표체계를 구축하였으며 각 부문에는 객관적 지표와 주관적 지표를 함께 포함하였다. 생활권 삶의 질 분석은 크게 두 가지 관점에서 이루어졌는데 하나는 생활권간 삶의 질 수준의 비교분석이며 다른 하나는 생활권별 삶의 질 지표의 격차분석이다. 분석 결과 삶의 질 상위지역과 하위지역에 대하여 공간적인 뚜렷한 패턴은 나타나지 않았으나 지표영역별로는 지역간 차별적 특징을 보이고 있다. 생활권별 격차분석은 Gini계수를 통해 살펴보았는데 대체로 생활권을 구성할 경우 삶의 질 격차

가 완화되는 것으로 나타났으나 그 중에서도 특히 도로율, 1인당 주거면적, 인구당 폐수배출업소, 1인당 GRDP, 1인당 지방세, 인구당 사설학원수, 인구당 학교수, 인구당 문화시설수, 인구당 의료인수 등의 지표에서 두드러지게 격차가 줄어드는 것으로 나타났다.

마지막으로 제5장에서는 삶의 질 분석결과와 정책사례의 시사점을 토대로 삶의 질 격차해소를 위한 지역생활권정책의 추진방안을 제안하고 있다. 지역생활권정책은 자치단체의 자율성을 존중하는 방향으로 추진되어야 하며, 기능적 보완의 시너지를 창출할 수 있어야만 정책의 당위성과 존재의의가 있다. 또한 생활권정책의 성공을 위해서는 중앙정부와 지자체간 협력적 거버넌스체계 확립이 관건이다. 이 연구에서는 이러한 기본 방향을 수용하여 구체적인 정책대안으로 지역공동체 주도의 생활서비스 공급, 삶의 질 서비스의 협력적 공급·이용 촉진, 지역생활권에 대한 진단 및 성과평가 실시, 지역생활권정책의 추진체계 구축 등에 대한 세부시책을 제시하였다.

목 차



제1장 서 론	1
제1절 연구목적 및 배경	1
제2절 연구범위 및 방법	4
1. 연구범위	4
2. 연구방법	5
제2장 지역생활권 관련 이론 검토	9
제1절 선행연구 검토	9
1. 지역생활권 육성 관련연구	9
2. 삶의 질 분석 관련연구	10
3. 본 연구의 차별성	12
제2절 지역생활권 관련 이론검토	13
1. 지역생활권의 형성이론 : 중심지이론	13
2. 지역생활권의 연계이론 : 네트워크 도시이론	15
3. 지역생활권의 운영이론 : 지역협력이론	18
제3장 지역생활권의 정책사례	22
제1절 박근혜 정부의 지역행복생활권정책	22
1. 과거의 지역생활권정책	22
2. 지역행복생활권정책의 개요	26
3. 지역생활권정책의 사업 분석	42
제2절 외국의 지역생활권정책	64
1. 영국의 생활권정책	64
2. 일본의 정주자립권협약	75
3. 외국 생활권정책의 시사점	89

제4장 지역생활권의 삶의 질 분석	92
제1절 삶의 질 분석의 지표체계	92
1. 삶의 질의 개념논의	92
2. 생활권의 삶의 질 지표체계	98
제2절 지역생활권의 삶의 질 수준의 비교분석	108
1. 지역생활권 삶의 질 수준 분석 개요	108
2. 전체 지역생활권 대상 삶의 질 수준 분석	110
3. 유형별 지역생활권의 삶의 질 수준 분석	118
제3절 지역생활권 삶의 질 격차 분석	122
1. 지역생활권의 삶의 질 격차분석 모형	122
2. 지역생활권의 삶의 질 격차분석	125
3. 지역생활권 삶의 질 격차의 영향 분석	135
제5장 삶의 질 격차해소를 위한 지역생활권정책 추진방안	149
제1절 지역생활권정책의 기본방향	149
제2절 지역공동체 주도의 생활서비스 공급	151
1. 삶의 질 개선을 위한 공동체 주도의 마을사업 추진	151
2. 지역공동체사업 중간지원조직 활성화	162
3. 지역생활권 순환경제시스템 구축	166
제3절 삶의 질 서비스의 협력적 공급·이용 촉진	171
1. 생활권 협력사업의 상시적 발굴체계 확립	171
2. 지자체간 협력적 생활서비스 공급·이용의 촉진	172
3. 삶의 질 낙후지역에 대한 시범공모사업 실시	179
4. 생활권 일체화를 위한 귀농·귀촌 활성화	182
제4절 지역생활권에 대한 진단 및 성과평가 실시	186
1. 지역생활권 서비스 수준에 대한 진단 실시	186
2. 지역생활권 삶의 질 만족도의 정기적 조사 실시	189

제5절 지역생활권 활성화를 위한 추진체계 구축	192
1. 지역생활권 단위의 기획·조정 역량 강화	192
2. 지역생활권정책의 재정지원체계 개선	196
제6장 요약 및 정책건의	200
제1절 요약	200
제2절 정책건의	203
1. 정책의 기본방향	203
2. 정책건의	205
【참고문헌】	211
Abstract	217
【부록1】 2014년 생활권 선도사업의 선정 개요	220
【부록2】 부문별 삶의 질 수준 분석 결과	223
【부록3】 지역생활권 유형별 삶의 질 수준 분석 결과	229

표 목 차



〈표 2-1〉	중심지이론과 네트워크 도시이론의 속성 비교	17
〈표 2-2〉	협력의 개념	18
〈표 2-3〉	연계·협력방식의 이익	21
〈표 3-1〉	이명박 정부 지역발전계획의 권역구상	23
〈표 3-2〉	과거 국토계획상 생활권 구상	24
〈표 3-3〉	지역생활권의 중심지 계층과 서비스 유형(예시)	28
〈표 3-4〉	6개 분야 17개 실천과제	33
〈표 3-5〉	지역생활권 명칭 및 구성현황	36
〈표 3-6〉	지역생활권 5대 분야의 시책내용	42
〈표 3-7〉	지역생활권 사업의 권역별 제안현황	44
〈표 3-8〉	시도별 협력사업	46
〈표 3-9〉	생활권 유형별 협력사업	47
〈표 3-10〉	지자체 구성별 협력사업	47
〈표 3-11〉	협력 지자체의 수	48
〈표 3-12〉	사업비 규모별 협력사업	48
〈표 3-13〉	부처별 협력사업	49
〈표 3-14〉	생활권 유형별 부처사업 분포	50
〈표 3-15〉	자원조달 형태별 협력사업	51
〈표 3-16〉	자원 종류별 협력사업	51
〈표 3-17〉	보조율 수준	51
〈표 3-18〉	협력사업의 추진체계	52
〈표 3-19〉	협력사업의 분야 및 기능	53
〈표 3-20〉	시도별 지역생활권 선도사업 신청현황	56
〈표 3-21〉	규모별 지역생활권 선도사업 신청현황	57
〈표 3-22〉	의료복지·환경개선 선도사업 제안내용	58

〈표 3-23〉 우수 선도사업 평가지표	59
〈표 3-24〉 선정된 생활권 선도사업의 주요 유형	61
〈표 3-25〉 2014년도 생활권 선도사업 선정현황	61
〈표 3-26〉 영국 도시권 주요 현황	65
〈표 3-27〉 정주자립권의 전국 현황(2013년 9월 말 기준)	81
〈표 4-1〉 주관적/객관적 사회지표(예시)	95
〈표 4-2〉 Veenhoven의 4가지 삶의 질 유형	96
〈표 4-3〉 Zapf의 삶의 질 정의	97
〈표 4-4〉 삶의 질 지표 선행연구 요약	99
〈표 4-5〉 UN 지표프로그램에서 제시하는 지표개발 요건	101
〈표 4-6〉 생활권 삶의 질 지표체계의 구성	105
〈표 4-7〉 주관적 지표의 전체 표본 할당	106
〈표 4-8〉 일상재구성법과 경험표집방법의 장·단점 비교	107
〈표 4-9〉 생활권 삶의 질 지표체계의 구성(주관적 지표)	108
〈표 4-10〉 영역별 생활권 삶의 질 상위 지역(객관)	112
〈표 4-11〉 영역별 생활권 삶의 질 상위 지역(주관)	113
〈표 4-12〉 영역별 생활권 삶의 질 상위 지역(종합)	114
〈표 4-13〉 영역별 생활권 삶의 질 하위 지역(객관)	115
〈표 4-14〉 영역별 생활권 삶의 질 하위 지역(주관)	116
〈표 4-15〉 영역별 생활권 삶의 질 하위 지역(종합)	117
〈표 4-16〉 영역별 지표 특성을 고려한 지역생활권 유형별 삶의 질 수준 평균 ...	121
〈표 4-17〉 지역생활권 격차분석 결과	127
〈표 4-18〉 지역생활권 유형별 격차분석 결과	131
〈표 4-19〉 생활권별 상대적 기여도를 고려한 격차-1	137
〈표 4-20〉 생활권별 상대적 기여도를 고려한 격차-2	138
〈표 4-21〉 생활권별 상대적 기여도를 고려한 격차-3	139
〈표 4-22〉 생활권별 상대적 기여도를 고려한 격차-4	140
〈표 4-23〉 생활권의 하위지역 및 측정지표의 점유비중을 고려한 생활권 지역내 격차 기여도(G_w)-1	141

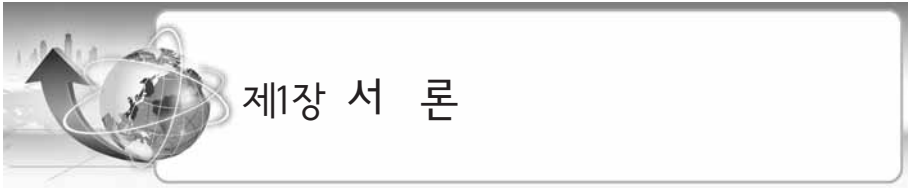
〈표 4-24〉 생활권의 하위지역 및 측정지표의 점유비중을 고려한 생활권 지역내 격차(G_w)-2	142
〈표 4-25〉 생활권의 하위지역 및 측정지표의 점유비중을 고려한 생활권 지역내 격차(G_w)-3	143
〈표 4-26〉 생활권의 하위지역 및 측정지표의 점유비중을 고려한 생활권 지역내 격차(G_w)-4	144
〈표 4-27〉 생활권의 하위지역 및 측정지표의 점유비중을 고려한 생활권 지역간 격차(G_b)-1	145
〈표 4-28〉 생활권의 하위지역 및 측정지표의 점유비중을 고려한 생활권 지역간 격차(G_b)-2	146
〈표 4-29〉 생활권의 하위지역 및 측정지표의 점유비중을 고려한 생활권 지역간 격차(G_b)-3	147
〈표 4-30〉 생활권의 하위지역 및 측정지표의 점유비중을 고려한 생활권 지역간 격차(G_b)-4	148
〈표 5-1〉 과거와 현대의 지역공동체 활동의 비교	154
〈표 5-2〉 지역공동체사업의 활동유형	155
〈표 5-3〉 지역공동체사업 추진유형(예시)	159
〈표 5-4〉 지역공동체 관련 유사법률의 제정목적	160
〈표 5-5〉 지역공동체 지원법률의 주요내용	161
〈표 5-6〉 중간지원조직의 설치방식	164
〈표 5-7〉 중간지원조직의 기능	165
〈표 5-8〉 지자체간 협력적 서비스 공급방식 및 사례	175
〈표 5-9〉 협력사업 인센티브시책	176
〈표 5-10〉 지특회계 신규시설 타당성 검토 대상 확대	177
〈표 5-11〉 비예산분야 생활권 협력사업의 예시	178
〈표 5-12〉 농어촌 서비스기준의 서비스 항목별 목표치	187
〈표 5-13〉 개편된 지역발전특별회계의 구성	197

그림 목 차



〈그림 1-1〉 연구의 틀	8
〈그림 2-1〉 중심지 이론의 모형	14
〈그림 3-1〉 지역생활권 3대 유형	29
〈그림 3-2〉 지역행복생활권과 광역경제권 및 기초생활권 비교	30
〈그림 3-3〉 지역희망(HOPE)프로젝트의 비전과 목표	32
〈그림 3-4〉 지역생활권의 유형별 분포	38
〈그림 3-5〉 생활권사업 추진절차	43
〈그림 3-6〉 생활권사업의 제안현황	45
〈그림 3-7〉 지역생활권 선도사업의 내용구분	58
〈그림 3-8〉 City-Region의 개념	65
〈그림 3-9〉 Manchester City Region 권역도	66
〈그림 3-10〉 영국의 도시권 다지역협약 구조	68
〈그림 3-11〉 MAA 현황	70
〈그림 3-12〉 MAA의 추진과정	70
〈그림 3-13〉 LEPS 현황	72
〈그림 3-14〉 정주자립권 구상의 개념	78
〈그림 3-15〉 정주자립권 구상의 절차	80
〈그림 3-16〉 정주자립권 구상 현황(2013년 9월 30일 현재)	81
〈그림 3-17〉 정주자립권의 유형	82
〈그림 3-18〉 정주자립권 형성 협정의 주요 정책분야	84
〈그림 3-19〉 중심시와 주변 시정촌의 특별교부금 변화(2014년 이전과 이후)	85
〈그림 3-20〉 정주자립권의 연계·협력사업 분야별 채택 권역 비율	87
〈그림 4-1〉 삶의 질 지표체계 구축 및 분석 절차	103
〈그림 4-2〉 지역생활권 구분	111

〈그림 4-3〉	지역생활권 유형별/영역별 삶의 질 수준 비교	122
〈그림 4-4〉	생활권 구성 전·후 격차 변화 분석 결과(Ⅰ)	128
〈그림 4-5〉	생활권 구성 전·후 격차 변화 분석 결과(Ⅱ)	129
〈그림 4-6〉	생활권 구성 전·후 격차 변화 분석 결과(Ⅲ)	130
〈그림 4-7〉	생활권 구성 전·후 생활권 유형별 격차 변화 분석 결과(Ⅰ)	133
〈그림 4-8〉	생활권 구성 전·후 생활권 유형별 격차 변화 분석 결과(Ⅱ)	134
〈그림 4-9〉	생활권 구성 전·후 생활권 유형별 격차 변화 분석 결과(Ⅲ)	135
〈그림 5-1〉	지역공동체사업 현장포럼 절차	157
〈그림 5-2〉	시범공모사업의 단계적 추진절차	158
〈그림 5-3〉	중간지원조직의 운영모델	166
〈그림 5-4〉	지역순환형 지역공동체사업의 구조 예시	168
〈그림 5-5〉	원주시 사회적경제블럭화사업 참여조직 및 관계망	170
〈그림 5-6〉	완주군 지역경제순환센터	171
〈그림 5-7〉	일본 정주자립권 형성 협정의 주요 정책분야	178
〈그림 5-8〉	지역생활권사업에 대한 재원구분	180
〈그림 5-9〉	생활권사업의 재편	182
〈그림 5-10〉	귀농가구 현황	183
〈그림 5-11〉	시도별 귀촌가구 현황	184
〈그림 5-12〉	지역행복도조사와 지역생활권 삶의 질 향상 연계	192
〈그림 5-13〉	지역생활권 통합 추진체계	193



제1절 연구목적 및 배경

근자에 들어 세계적으로 행복론에 관한 논의가 무성해지면서 국가적으로도 국민행복시대를 표방하는 박근혜 정부가 새로 출범하였다. 우리나라는 개발도상국 중에서 유일하게 경제성장과 민주화를 동시에 달성한 나라임에도 불구하고 최근 국민의 주관적 웰빙과 사회의 활력이 급속하게 저하되는 추세에 있어 ‘삶의 질’ 제고에 대한 정책적 관심이 증가하고 있다.

지난 10여 년간 성장이 둔화되면서 생산과 일자리 증가도 매우 부진한 모습을 보이고 있으며 그나마도 성장세가 공간적으로 이른바 ‘신수도권’으로 불리는 수도권과 충청권 등 특정지역 중심으로 편중되어 여타지역은 정체현상이 심화되고 있는 형편이다.¹⁾ 2013년 기준으로 GDP 2만3837달러를 기록하여 세계 14대 경제대국임을 자부하고 있지만 그 이면에는 자살률이 OECD 국가 중 1위이며,²⁾ 출산율은 세계 최하위 수준을 기록하고 있다.³⁾ 자살률과 출산율이야말로 우리 사

1) '13년 광공업생산증가율을 보면 수도권과 충청권이 각각 4.9%와 2.5%인데 비해 호남권은 △4.3%, 대경권은 △6.2%, 동남권은 △1.9%를 보이고 있으며, 취업자증가율도 수도권은 1.3%, 충청권은 4.6%인데 비해 호남권은 2.3% 대경권은 0%, 동남권은 1.2%에 그치고 있다(관계부처 합동, 2014).

2) 우리나라는 자살률 뿐 아니라 자살증가율도 높아 2000년 인구 10만 명당 자살자가 13.8명에서 2012년 28.9명으로 증가 함으로써 지난 12년간 자살증가율이 109.4%로 키프러스에 이어 세계 두 번째를 기록하고 있다(WHO, 2014.9.4)

3) 최근 합계출산율(여성 한명이 평생 낳을 것으로 예상하는 출생아수)이 1.25명으로 224개국 중 219위로 나타났으며 싱가포르(0.80), 마카오(0.93), 대만(1.11), 홍콩(1.17) 등 도시형 국가를 제외하면 세계 최하수준이며, 조(粗)출생률(인구 1,000명당 출생아수)도 8.26명으로 220위이며 OECD국가 중 일본을 제외하곤 최하위를 기록하고 있어(미국 CIA, The World Factbook, 2014.6.16.), 세계에서 가장 “아이 키우기가 어려운 나라” 로 지목받고 있으며, 그로 인해 연애, 결혼, 출산 등 세 가지를 포기하는 “삼포시대”의 자조(自嘲)에 빠져 있다.

회가 직면한 삶의 질의 암울한 단면을 극명하게 보여주는 지표로서 높은 자살률은 열악한 현실을, 낮은 출산율은 어두운 미래를 암시하는 징표에 다름 아니다(이정진, 2013 : 13).

열악한 삶의 질 수준은 국내외의 각종 조사에서도 그대로 반영되어 2013년 UN 세계행복보고서(UN, World Happiness Report, 2013)에서 한국의 행복지수는 156개 조사대상국가 중에서 41위이며, 국내의 보건사회연구원(남상호, 2013)의 국민복지수준에 관한 국제비교에서도 OECD 34 회원국 중 국민행복지수 33위, 복지충족지수 31위로 최하위권 수준에 머물고 있다.

경제발전예 따라 경제성장의 효용이 체감하면서(Englehart, 1996) 선진국과 후진국을 막론하고 기존의 소득수준을 대체하는 다양한 행복도 측정지표가 제시되고 있다. 소득수준에 따라 행복도 증가가 비례하지 않는다는 “행복역설”(Easterlin Paradox)이 제기되어 주목을 받고(Easterlin, 1974, 2002), 행복경제학, 긍정심리학 등 주관적 행복에 관한 신 이론이 등장하면서 비야흐로 개인의 행복 증진을 위한 정부의 역할이 중요한 시기에 와 있다. 이러한 시대적·세계적 조류에 부응하여 박근혜 정부도 출범하면서 “국민행복시대”를 표방하고 그 일환으로 주민의 삶의 질을 강조한 지역행복을 추구하기 위하여 지역행복생활권정책을 제시하였다.

새 정부의 지역생활권정책은 이명박 정부가 추진해 온 광역경제권중심의 지역발전정책이 장기적 성장 동력 확보를 위한 산업과 인프라 위주의 대형 사업에 치우친 나머지 주민의 체감적 삶의 질 향상에는 미흡했다는 비판에 정책적 배경과 연유를 두고 있다. 즉 지역발전정책은 거시적 균형발전정책도 주요하지만 그에 못지않게 주민이 체감할 수 있는 생활체감형 지역정책과 함께, 일자리 창출을 위한 기업의 지역투자 촉진 정책이 병행되어야 한다는 주장이 설득력을 갖게 되면서 정부는 지역행복생활권이 중심이 되는 지역희망(HOPE) 프로젝트를 추진할 계획이다. 체감형 지역생활권정책에서는 무엇보다도 지방주도형 추진체계에 대한 요구가 커진다. 양적 팽창의 시대에는 중앙정부의 역할이 중요했으나 질적 성장의 시대에는 일선에서 국민과 직접 접촉하는 지방정부의 역할이 보다 중요

해지기 때문이다(김선기, 2014 : 334-336). 정부가 인위적으로 광역경제권을 설정하고, 대규모 개발 위주의 지역정책을 일방적으로 추진할 경우 주민의 정책체감도도 낮을 뿐 아니라 일자리 창출과 기업의 투자 유인에도 한계가 나타난다. 이 제는 지역불균형의 양상이 종래의 수도권과 비수도권간의 경제적 격차에서 확대되어 다양한 공간 단위간 총체적 삶의 질 차원의 다차원적 격차로 분화되어 가고 있어⁴⁾ 지자체의 선제적 대응이 요구되는 시점에 와 있다.

이 연구는 지역생활권의 삶의 질 분석을 통해서 새로운 지역발전정책이 지향해야 할 방향을 모색함으로써 정부가 추진할 새로운 지역발전정책의 가이드라인을 제시하는데 목적을 두고 있다. 우선 이 연구에서는 지역생활권별 삶의 질 수준 및 격차를 분석하기 위하여 삶의 질 측정 지표체계를 구축하여 지자체 및 생활권간 삶의 질 수준을 측정하고 생활권별 지표의 격차 특성을 분석하였다. 다음으로 생활권간 삶의 질 분석을 토대로 지자체간 생활서비스의 공동 공급·이용 등 생활권 작동의 기본원리인 지자체간 연계·협력을 촉진할 수 있는 시책을 발굴하는데 초점을 두었다. 마지막으로 이 연구에서는 지역생활권정책의 행·재정 지원체계 구축방안을 제시하고 있는데 지역간 삶의 질 격차 해소를 위해 지자체의 내발적 역량 강화와 특화시책의 발굴·추진 및 중앙정부의 제도적 지원시책을 마련함으로써 지역생활권정책을 중앙-지방간 그리고 지자체 상호간의 협력적 지역거버넌스를 통해 추진할 수 있는 다양한 대안을 모색하였다.

4) 공간적으로는 수도권권(수도권+충청권)/지방간, 도시/농촌간, 거점도시/주변지역간, 구도심/신도시간 등으로 다변화되고, 내용면에서는 경제적 격차에서 문화, 교육, 복지, 의료, 환경 등 총체적 삶의 질의 격차로 다양화되고 있다(강현수 외, 2013).

제2절 연구범위 및 방법



1. 연구범위

이 연구는 지역생활권의 삶의 질 분석과 지역격차 해소방안을 다루고 있기 때문에 연구주제와 관련하여 몇 가지 사항에 대한 개념과 범위를 사전에 규정할 필요가 있다. 첫째는 지역생활권의 범위 설정이다. 지역생활권이란 주민·지자체가 주도하여 중심도시 - 농어촌중심지 - 마을을 공공·상업 서비스를 기반으로 유기적으로 연계·설정된 권역을 의미한다(지역발전위원회 등, 2013). 보다 정확하계는 개정(2014.1.17. 일부개정) 국가균형발전특별법(이하 “균특법”이라 한다) 제2조제2호에서 “지역생활권이란 주민의 일상생활이 이루어지는 권역으로서 해당 주민의 삶의 질 향상에 필요한 일자리 및 교육·문화·복지·주거·환경 등의 생활기반을 확충하기 위하여 시(특별시, 광역시, 특별자치시 및 행정시 포함)·군·구가 인근 시·군·구와 자율적으로 협의하여 설정한 권역”으로 정의하고 있다. 본 연구에서는 정책과의 연계를 위하여 균특법의 정의에 따라 지역발전위원회(이하 “지역위”라 한다)와 지자체가 합의로 결정한 56개 지역생활권을 그대로 수용하고 있다. 이 생활권은 지자체가 자율적으로 생활권 구성(안)을 지역위에 제출하고, 생활권전문위원회의 사전심의 및 지역위 본회의의 심의를 거쳐 최종 확정·통보된 권역이다.

둘째는 삶의 질 지표의 범위 설정이다. 삶의 질(QOL: quality of life)지표란 국민들이 얼마나 행복하고 풍요로운 삶을 영위하고 있는지를 경제적 측면에서 뿐만 아니라 사회·문화·환경 등 모든 면에 걸쳐 포괄적으로 척도화한 지표를 말한다. Cantril 과 Maslow의 초기연구 이래로 1970년대 초부터 삶의 질의 개념, 측정 방법에 관한 다각적인 연구가 진행되어 왔으며(Carley, 1981: 35-45), 국내에서도 1980년대 후반부터 도시와 농촌에 대해서 다양한 관련 연구가 수행되어 왔다(김병국, 1989; 정규현, 1994; 중앙일보, 1995, 1997; 미디어리서치, 1995; 하혜수, 1996, 김현식, 2001; 한국보건사회연구원, 2007; 이희걸·심수진, 2009; 한국사회

학회, 2011; 송미령, 2012 등). 따라서 삶의 질 지표의 구조와 범위에 대해서는 매우 다양한 의견이 있으나 본 연구에서는 지역생활권의 삶의 질 분석과 정책대안과의 연계성을 고려하여 정부의 「지역희망 프로젝트」가 제시하는 삶의 질 향상 5대 분야를 중심으로 지표의 범위를 한정하였다. 지역생활권 5대 중점분야란 생활권 기반시설, 일자리창출·지역경제, 교육·인재양성, 문화·생태, 복지·의료 등을 말하여, 본 연구에서는 각 분야별로 주관적 지표와 객관적 지표를 혼용하여 삶의 질 지표체계를 구성하고 있다.

셋째는 정책대안의 범위로서 이 연구에서는 삶의 질 측면에서 파악한 지역격차 해소방안을 다루고 있는데 지역생활권정책 자체가 생활권을 통한 삶의 질 격차해소를 목적으로 삼고 있기 때문에 생활권의 삶의 질 격차해소를 위하여 지역생활권정책이 지향해야 할 기본적이고 공통적인 정책을 중심으로 대안을 모색하고 있다. 따라서 지역생활권정책에 관련된 각 중앙부처 또는 지자체의 고유한 세부시책 및 사업은 연구범위에서 가급적 제외하며, 대신 체감형 지역발전을 위한 지역공동체의 역할, 지자체간 협력적 서비스 공급이용 활성화, 지역생활권 진단과 평가, 지역생활권정책의 추진시스템 구축 등 지역행복생활권정책의 운영기반 구축에 정책대안의 중점을 두고자 한다.

2. 연구방법

가. 주요 연구방법

1) 문헌 연구

국내외 문헌조사, 선행연구, 통계자료, 정책보고서 등의 검토를 통해 지역생활권의 형성과 작동기제에 관한 이론적 논의를 살펴보고, 지역위를 비롯한 정부기관의 연구보고서와 정책자료 및 법령 등에 대한 검토와 인터넷 검색 등을 통하여 국내외 지역생활권정책 관련 사례 등을 정리하였다. 다음으로 지역생활권의 삶의 질 분석을 위하여 삶의 질 지표 및 분석방법에 관한 국내외의 다양한 선행 연구를 검토하여 이를 토대로 지표체계를 구축하였다.

2) 생활권 삶의 질 분석

지역생활권 삶의 질 분석은 크게 두 가지 내용으로 구성되어 있는데 하나는 각 생활권별 삶의 질 수준의 비교분석이며, 다른 하나는 생활권간 삶의 질 부문의 격차분석이다. 분석을 위해서는 삶의 질 지표체계 구성과 삶의 질 통계 DB 구축이 선행되어야 한다. 삶의 질 지표체계의 영역은 전술한 바와 같이 정부의 지역생활권정책이 제시하고 있는 5대 분야를 수용하였으며 하위 부문 및 세부지표는 관련 선행연구 검토와 전문가 워크샵 등을 통하여 최종적으로 지표를 선정하였다.

삶의 질 통계 DB(5년간)는 기초지자체를 단위로 통계자료를 수집하였으며 이를 다시 지역생활권의 자료로 환산하여 생활권 단위의 통계DB를 구축하였다. 주로 통계청의 KOSIS, 지역위의 REDIS, 국토교통부의 국토교통통계누리 및 지자체 통계연보와 한국지방행정연구원의 통계DB인 지방자치연감 등으로부터 공식통계자료를 추출하여 객관적 지표로 활용하였으며, 주관적 지표는 2014년 한국지방행정연구원이 지역위의 의뢰로 연구를 수행한 「지역주민의 행복도 조사」의 주관적 삶의 질 만족도조사 결과를 일부 활용하였다.

이 연구에서는 이와 같은 지표체계와 통계DB를 바탕으로 지역생활권의 영역·부문·지표별 삶의 질 수준을 비교·분석하고, 다양한 격차계수(CV, Gini, Theil 등)의 시범적용을 통한 검증은 거쳐 생활권의 삶의 질 격차를 분석하였다.

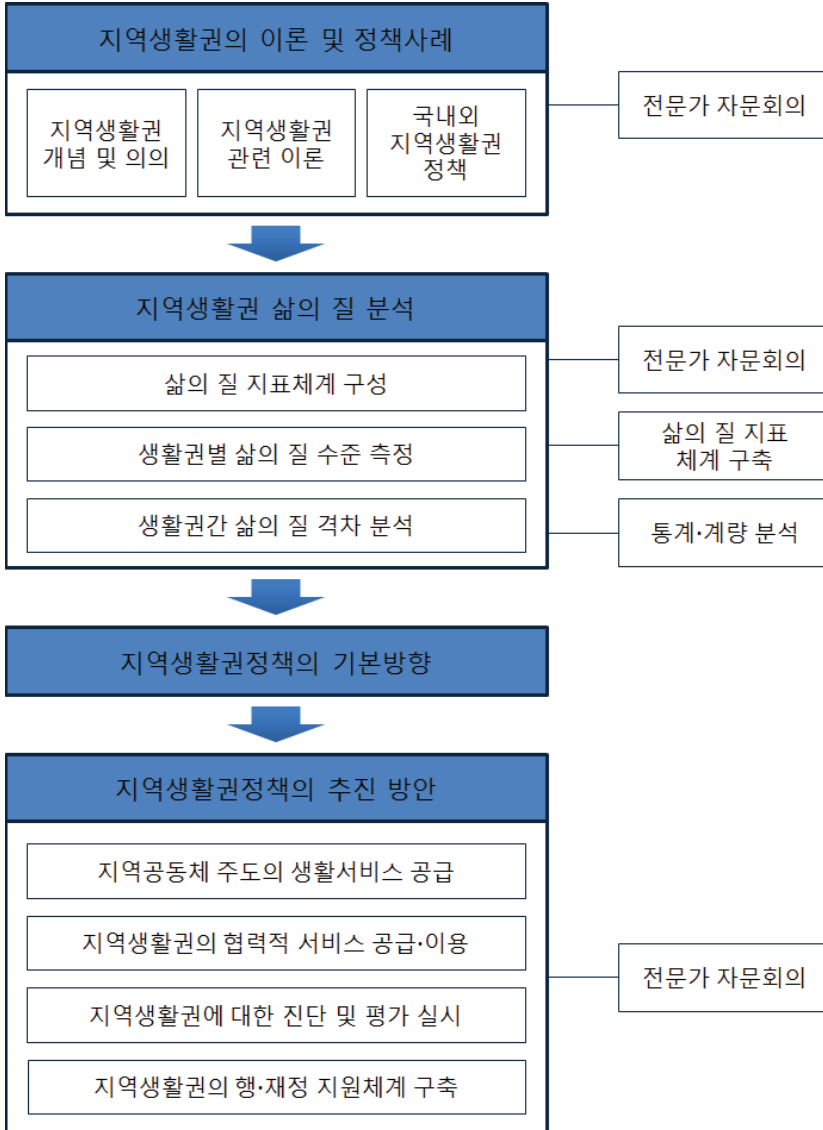
3) 전문가 워크샵

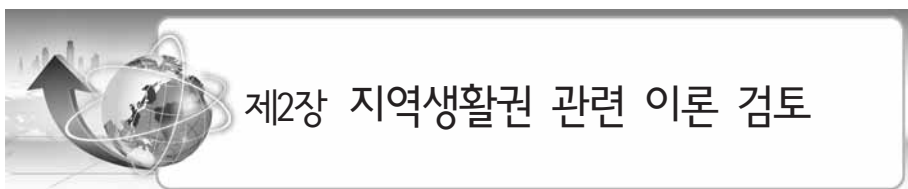
이 연구에서는 지역생활권의 삶의 질 분석과 관련하여 지표체계 구성 및 삶의 질 격차분석 방법론 등에 대해 수차례 전문가 워크샵을 개최하여 의견을 수렴하였다. 학계, 정책연구원, 지역위 공무원 등으로 전문가그룹을 구성하여 객관적 지표체계의 구성 및 지표선정, 주관적 지표의 조사방법, 삶의 질 격차분석 방법론 및 지역생활권의 정책대안 등에 대하여 토론을 거쳐 방향을 설정하였다.

나. 연구의 접근 틀

이 연구의 주요 내용은 크게 네 개의 부분으로 나뉘어 순차적인 연결구조로 구성되어 있다. 먼저 제2장의 이론연구에서는 연구 주제와 관련된 선행연구들을 검토하고 이 연구의 기본 전제인 지역생활권의 형성, 도시연계, 운영기제 등에 관한 기본 이론을 정리하였다. 제3장에서는 국내외 지역생활권정책 사례를 다루고 있는데 국내 정책으로는 박근혜 정부의 지역행복생활권정책에 대하여 주요 개념과 시책 및 추진체계 등을 소개하고 생활권협력사업의 특성과 문제점을 분석하였다. 또한 외국의 정책사례로는 지역행복생활권정책이 탄생할 때 참고가 되었던 영국의 도시권정책, 다지역협약, LEP 및 일본의 정주자립권 등에 대해 개요와 특징을 소개하고 시사점을 제시하였다. 제4장에서는 지역생활권 삶의 질에 대한 실증적 분석을 다루고 있으며, 객관적 지표와 주관적 지표가 혼합된 지표체계를 통하여 지역생활권의 삶의 질 수준을 비교분석하고 지역생활권의 지표별 삶의 질 격차분석을 실시하였다. 지역생활권 삶의 질 분석은 지역생활권 구성(정부안 수용) → 지표체계 구성 → 지표중요도 조사 → 삶의 질 수준 측정 → 삶의 질 격차분석 → 정책과제 도출 등의 과정으로 진행하였다. 마지막으로 제5장에서는 지역생활권정책의 사업분석 및 삶의 질 분석 결과와 시사점 등을 토대로 향후 지역생활권정책이 지향해야 할 정책방향과 지역생활권의 효율적 운영을 위한 정책대안을 구체적으로 제시하였다.

〈그림 1-1〉 연구의 틀





제1절 선행연구 검토

1. 지역생활권 육성 관련연구

지역생활권 육성에 관한 연구는 대부분 생활권 설정에 관한 시론(試論) 연구나 특정 생활권을 육성하기 위한 지역발전구상 등에 관한 연구가 주류를 차지하며 생활권 제도 또는 정책 자체에 대한 연구는 그다지 많지 않은 편이다. 이는 그동안 “생활권”이라 이름 지어진 여러 공간정책들이 이론적으로 충분한 논의과정을 거치지 않은 채 즉흥적으로 정책이 채택되어 개념상 생활권과 부합하지 않는 행정구역상 권역의 일종이었을 뿐 아니라 과거의 생활권정책이 실질적으로 정책집행이 되지 못한 채, 단순히 개발구상 차원에서 명목적이고 형식적으로 운영되어 왔기 때문에 그다지 학문적인 탐구의 대상이 되지 못했던데 기인한다.

우리의 국토정책의 역사에서 다양한 권역정책 중 실제로 생활권의 개념과 의의에 비교적 충실하게 접근되어진 정책으로는 지역행복생활권정책이 처음이다. 따라서 박근혜 정부의 출범 이전에 생활권 중심의 새로운 지역발전정책을 모색하기 위한 몇몇 관련 연구들이 의미 있는 내용을 제시하고 있다. 정희운 외(2011)는 지역발전정책의 실태와 지역격차분석에 대한 사례 인용을 토대로 새로운 균형발전전략으로서 지역생활권의 도입을 처음으로 주장했으며 지역생활권정책의 가이드라인 등 현 정부의 지역생활권정책의 이론적 기초를 제공하고 있는 점이 돋보인다. 지역생활권의 개념을 실제 적용한 연구로 황영우·이동현(2012)은 생활권에 대한 이론적 고찰을 토대로 부산시를 대상으로 실제 생활권을 설정하고 생활권별 특성과 발전방안을 제시하고 있다. 또한 김동주 외(2010,

2011, 2012)는 다년차 연구로서 도시권에 대한 개념, 이론, 해외사례, 육성방안 등을 종합적으로 정리하고 있어 참고가 된다. 이 연구에서는 생활권의 일종으로 대도시가 중심이 되는 글로벌 도시권 개념을 도입하여 도시권의 경쟁력을 분석하고 외국의 유사사례를 검토하여 도시권 육성을 위한 경쟁력 강화방안, 분야별 중점전략 및 제도개선방안 등을 제시하고 있다.

한편 지역행복생활권정책이 정부의 새로운 지역발전정책으로 표방된 이후에는 지역생활권정책을 효율적으로 안착시키고 집행하기 위한 제도와 시책의 개발에 연구의 초점이 두어지고 있다. 한국지방행정연구원(2013d)은 지역행복생활권이 작동되기 위해 필요한 추진시스템으로서 정책기반이 되는 행정지원체계 구축 방안을 다루고 있는데, 1부에서는 지역행복생활권에 대한 가이드라인을 제시하고 있으며, 2부에서는 지역행복생활권의 핵심 요소인 생활권의 개념, 생활권의 구성, 지역생활권발전계획의 수립, 지역생활권에 대한 지원체계 등에 대하여 세부 추진방안을 제안하고 있다. 지역생활권정책의 구체적 추진방안에 관한 연구로 이원섭(2014)과 송미령(2014)은 지역행복생활권의 중추도시생활권과 농어촌생활권의 각각에 대하여 일자리 창출 등 세부사업 발굴 및 추진전략을 제시하고 있다.

2. 삶의 질 분석 관련연구

삶의 질이라는 용어는 영국의 후생경제학자인 Pigou(1929)에 의해 사회적 비용(social costs)의 개념을 주장하면서 처음으로 언급되었으나(Carley, 1981:15-16) 삶의 질에 대한 관심이 본격화된 것은 1960년대 들어서 삶의 질을 측정하고자 하는 사회지표운동(social indicators movement)이 미국에서 개발, 논의되어 오면서부터이다. 곧 이어 유럽과 다른 나라로 확산되고 UN, OECD 등 다양한 국제기구에 의해 채택되면서 시계열적인 자료의 축적, 다양한 지표의 개발, 패널자료 축적, 반복조사 실시 등과 같은 방법론의 진전에 따라 이들 자료를 활용한 관련 연구가 활성화되었다(Hagerty et al., 2001).⁵⁾

5) 삶의 질 지표에 관한 개별적인 선행연구들의 구체적 사안에 대한 논의는 제4장에서 상세하게 다루고 있다.

사회지표나 삶의 질 지표는 다중적 개념(multidimensional definitions)의 특성 때문에 지난 수십 년 동안 실제 수행된 연구들도 다방면에 걸쳐서 매우 다양하다. ‘삶의 질’ 개념에 대한 조작화 노력은 크게 두 가지 대별되는 방향으로 진행되었는데 하나는 스칸디나비언 접근이고 다른 하나는 미국의 접근법이다(한국사회학회, 2011). 스칸디나비언 접근은 자원 및 객관적 생활조건에 배타적으로 초점을 맞추어 개인의 삶의 수준을 평가하는데 중점을 두고 있으며 이른바 Sen이 제안한 역량(능력)접근(capability approach)이 대표적이다(Sen, 1999). 반면 미국의 접근법은 조건과 과정의 최종 결과물로서 개인의 주관적 웰빙이 중요하며(Noll, 2004), 삶의 질은 궁극적으로 개인 시민들에 의해 인식되어야 하고, 바로 그들에 의해 가장 잘 평가될 수 있다는 가정에 따라 주관적 지표의 필요성을 강조하며 Veenhoven(2002)의 주장이 대표적이다. 삶의 질 연구에 대한 주관적 지표와 객관적 지표간의 오랜 논쟁은 바로 접근의 시각을 달리하는 학문적 전통에 뿌리를 두고 있다. 오늘날에 와서는 양자의 대립적 접근논쟁에 어느 정도 합의가 이루어져 주관적 지표와 객관적 지표를 혼용하는 방향으로 입장이 정리되고 있으며(한국사회학회, 2011) 실제 외국 또는 국제기구들의 대표적인 실증적 조사연구들도 점차 이러한 혼합적 접근을 채택하는 경향을 보이고 있다.⁶⁾

국내에서도 삶의 질에 관한 조사와 연구는 1980년대 후반부터 각 분야에서 꾸준히 이어져 오고 있다. 그 중에서 삶의 질에 관한 개념적 논의를 체계적으로 정리한 것으로 임희섭(1999)은 삶의 질을 객관적 차원과 주관적 차원으로 구분하고 객관적 차원은 ‘특수한 사회의 객관적인 삶의 조건과 환경’을, 주관적 차원은 ‘개인의 삶이 자신의 명시적 혹은 묵시적 내면적인 기준(기대수준)을 충족시키는 정도’로 정의하고 있으며 양자간의 상호관계에 대한 논의를 거쳐 궁극적으로 객관적 지표와 주관적 지표의 동시 활용을 주장하고 있다.

본 연구와 연관이 있는 지역발전분야에서의 지역간 삶의 질 측정은 지역발전 수준 또는 지역격차에 관한 연구의 일환으로 연구목적과 관점에 따라 다양한 연

6) 최근 삶의 질 측정의 주요연구로 꼽히는 스티글리츠 위원회의 보고서(Stiglitz, Sen and Pitoussi, 2009: 41-59)에서는 기존의 두 가지 접근에 경제적 접근을 추가하여 주관적 웰빙(subjective well-being), 역량(capabilities), 공평한 배분(fair allocations)의 세 가지 개념적 접근방식을 채택하고 있다.

구가 축적되어 왔는데, 지역발전잠재력 측정, 지역발전수준의 진단·평가, 지역격차 산출, 삶의 질 진단, 낙후지역 선정 등 방법론에서는 유사하면서도 연구목적에서는 차별화된 연구가 주종을 이루고 있다. 비교적 최근에 이루어진 지역간 삶의 질 측정연구로서 한국지방행정연구원(2007)은 지역생활여건 개선을 목표로 하는 종합계획 수립을 위하여 교육, 의료, 문화, 복지, 주거, 환경, 기초인프라 등 7대 부문의 생활서비스 DB를 구축하고 “종합결핍도 지수”를 개발하여 생활서비스의 과부족 실태를 분석하였다. 김영수·변창욱(2006)은 지역발전도를 측정할 대표적 연구로서 지역경제력과 주민활력의 2개 범주에 10개 부문, 29개 지표를 선정하여 시도를 대상으로 지역격차를 분석하고 있다. 한국인의 삶의 질에 대한 체계적인 연구로는 한국사회학회(2011)의 연구를 꼽을 수 있다. 이 연구에서는 삶의 질에 대한 폭넓은 이론적 고찰과 국내외 사례분석을 토대로 한국의 상황에 부합하는 주관적·객관적 삶의 질 지표체계 및 산출방법을 제시하고 있어 참고가 되지만 국가를 단위로 지표체계가 구축되어 있고 지표체계를 실제로 적용한 실증적 연구가 아니라는 점에서 활용에 한계가 있다. 송미령 외(2011)는 시군 단위 기초생활권의 삶의 질 측정에 목적을 두고 4개 영역(생활서비스, 지역경제력, 삶의 여유공간, 주민활력)에 걸쳐 20개 변수를 활용한 지역발전지수를 개발하여 2007년부터 기초자치단체의 삶의 질을 평가하였으며, 이어진 연구(송미령, 2012)에서는 농촌지역 삶의 질 실태와 정주민족도를 측정을 위하여 생활환경, 지역경제, 지역사회, 교육, 환경, 보건복지, 문화여가 등 7개 부문 26개 지표로 『삶의 질 및 지역발전 지수』를 개발한 바 있다.

3. 본 연구의 차별성

대체로 국내의 선행연구들은 지자체 행정구역 단위로 삶의 질을 측정하는 연구가 주류를 이루고 있는데 비해 본 연구는 정부의 지역발전정책에서 공간적 틀을 구성하고 있는 법정 지역생활권을 대상으로 삶의 질을 분석함으로써 지역생활권단위의 최초의 삶의 질 연구라는 점에서 의의가 있으며 분석과 정책의 계획

수립 및 평가를 연계시키고 있는 것이 특징이다. 따라서 모든 삶의 질 지표의 통계자료를 기초지자체 단위에서 확보한 후 지역생활권 수준으로 재환산하여 분석에 적용하고 있다. 아울러 지역생활권 삶의 질 분석의 정책 연계성 및 활용성을 제고하기 위하여 삶의 질의 지표체계를 지역행복생활권정책의 5대 부문에 맞추어 설정함으로써 지자체가 향후 지역생활권발전계획을 수립하고 중앙정부가 지역발전정책의 추진실적을 결과(outcome) 중심으로 평가하는데 참고자료로 활용할 수 있을 것이다. 또한 지역생활권정책이 지향하는 체감형 지역발전을 추진하기 위하여 이 연구에서는 생활권을 구성하는 지자체간 협력, 삶의 질 향상을 위한 지역공동체의 역할, 지방주도형 추진체계 등 지방이 주도하는 지역발전시스템 구축에 정책대안의 초점을 두고 있다.

제2절 지역생활권 관련 이론검토

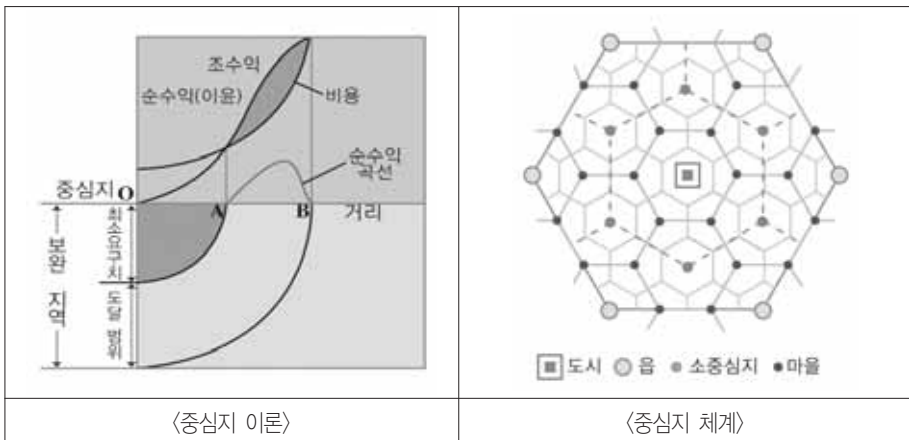
1. 지역생활권의 형성이론 : 중심지이론

중심지이론(central place theory)은 지리학의 가장 중요한 이론 중 하나이며 1933년 Christaller에 의해서 제시된 정주체계 형성의 고전 이론으로서 많은 공간이론 가운데 아마도 중심지이론만큼 유명한 이론은 없을 것이다. 그가 박사학위 논문에서 설정한 문제의 틀은 크게 세 가지로 귀결된다. 첫째는 도시(취락)의 규모와 수, 분포에 대한 일반적인 법칙이 존재하고, 둘째는 그러한 법칙이 존재할 경우 공간조직이 어떤 모습으로 짜여지며, 셋째는 중심성에 차이가 있는 중심지들이 같은 공간에 있을 때 이들이 어떤 형태로 배열되는지 등이다(임석희, 1998).

결론적으로 그에 따르면 도시의 기원과 성장, 쇠퇴는 주민이 그 도시에서 생활에 필요한 재화와 서비스를 얻을 수 있는지, 그리고 도시가 그것을 공급할 수 있는지의 여부에 따라 결정된다고 보았다. 취락은 중심지(central place)와 배후지역(complementary region)으로 구성되며, 수요 측면에서 기능이 존립하기 위한 최

소요구치(threshold)와 공급 측면의 재화의 도달거리(range of goods and services) 간의 관계에서 초과이윤(excess profit)을 확보할 수 있는 곳에 입지하게 된다. 이 경우 공간조직의 모습은 각각의 중심지가 정삼각형의 꼭짓점을 이루는 삼각격자형을 이룬 상태에서 서로 경쟁적인 각각의 중심지로부터 재화를 공급받는 보완지역이 육각형으로 분할되는 형태를 띠게 된다. 그래야만 최소한의 적은 수의 중심지가 빈틈없이 모든 공간에 재화가 공급될 수 있기 때문이다. 이때 초과이윤이 존재하는 한, 새로운 중심지가 추가로 입지하게 되어 중심지간 경쟁관계가 발생하게 되고 궁극적으로 중심지 상호간에 중심성(centrality)의 크기에 따라 계층구조(hierarchy)를 형성하는 도시분포를 나타내게 된다. 즉, 재화와 서비스의 공급범위인 배후지역의 크기에 따라 중심지가 계층적으로 배열되어 이른바 지역생활권체계를 형성하게 되는데 계층구조의 형태는 고차중심지가 저차중심지를 포섭하는 원리는 기능에 따라 마케팅원리(K=3 system), 교통원리(K=4 system), 행정원리(K=7 system) 등으로 다르며 기능별 중심지 계층에 따라 중심지의 수, 규모, 거리, 기능의 위계와 종류가 차별적으로 나타난다고 주장하였다.⁷⁾

〈그림 2-1〉 중심지 이론의 모형



7) K값은 포섭원리(nesting principle)에서 고차중심지가 저차중심지를 포섭하는 배수(倍數)를 말한다.

Christaller의 중심지이론은 도시의 분포와 체계에 관한 공간적 질서를 일반화시켰다는 점에서 높은 평가를 받고 있으며, 자신이 직접 남부 독일을 사례로 검증해 보였고, 이후 베리(L. J. Berry)를 비롯한 많은 학자들의 연구에 의해서도 적지 않게 실증해 보임으로써 1960년대 이후 많은 연구의 진전이 이루어졌다. 물론 Christaller의 중심지이론은 가정의 비현실성, 정태적 모형의 한계, 집적이익의 간과 등 현실에 그대로 적용하기 어려운 비판이 따르고 있으나 그럼에도 불구하고 도시가 존재하는데 필요한 재화와 서비스의 수요자와 공급자 모두에게 효율적이어서 이윤효율성과 분배정의의 동시에 달성하는 공간질서의 법칙을 제시했다는 점에서 큰 가치를 인정받고 있다.

실제 정부의 지역행복생활권이 중심지이론의 원리를 그대로 적용하고 있지는 않지만 마을-농촌중심지-도시로 이어지는 중심지체계를 상정하고 있고 기능별 중심성에 따라 행정구역을 초월하여 생활권별로 서비스를 충족시키려는 전략에는 묵시적으로 중심지이론의 개념이 원용되어 있다. 따라서 지역생활권정책에서 중심지 체계가 중요한 것은 저차중심지를 이용하는 주민들이 고차중심지에서 제공하는 기능을 이용할 수 있도록 중심지 상호간의 협력과 연계를 강화해야 한다는 점에 있다.

2. 지역생활권의 연계이론 : 네트워크 도시이론

세계화시대의 경쟁력 제고를 위하여 도시간 연계에 의한 다중심 도시체계 또는 네트워크 도시론이 등장하여 주목을 받고 있다. 과거의 도시 발전은 단일 도시 중심으로 동심원이론, 토지이용이론, 중심지이론 등으로 설명해 왔으나 Camagni와 Capello(2004)에 의해 네트워크 도시(Network City)의 개념이 도입되면서 전문화된 중심지간의 수평적·비계층적 관계를 통한 도시 성장이 새로운 설득력을 얻고 있다. 네트워크 도시이론은 최근 선진국의 전문화된 중소도시들이 두드러지게 비약적으로 성장하는 현상을 설명하는 적실한 이론으로서 지역발전에서 네트워크는 지역 내 혁신과 학습역량의 증진을 위한 수단의 차원을 넘어

도시의 기능과 규모의 한계를 극복하는 수단으로 중요성이 커지고 있다.

네트워크 도시(network city)는 2개 이상의 도시들이 네트워크에 참여함으로써 상호보완적 관계 속에서 규모의 경제를 갖추고 상호 협력적 상황 속에서 시너지 효과를 내는 도시이다(Capello, 2000). 즉 전문성을 지닌 도시들이 상호간 수평적·비위계적 관계를 통하여 외부성을 공급받게 되며, 각 중심지간에 존재하는 자본, 정보, 지식, 기술, 인력, 제품 등의 상호 교류를 통한 보완적 네트워크를 의미한다(박양호·김창현, 2002: 15-17).

네트워크 도시는 분류기준에 따라 여러 가지 유형으로 구분되고 있는데 Capello(2000: 1958-1959)는 공간행태에 따라 계층적 네트워크, 보완적 네트워크, 시너지 네트워크 등 세 가지 네트워크 유형을 제시하고 있으며, Batten(1995)은 도시간 연결구조에 따라 하나의 수위도시가 중심이 되는 단핵도시, 두 도시가 수평적 네트워크를 형성하는 연담도시, 셋 이상의 도시들 간의 연계형태인 네트워크 도시로 유형화하고 있고, Champion(2001)은 도시권 성장단계에 따라 중심형, 결합형, 융합형으로 구분하고 있다.

개별 도시가 네트워크에 참여하는 목적은 효율성 목적(efficiency goal), 시너지 목적(synergy goal), 능력증진목표(competence goal)를 기대하기 때문인데(김용웅 외, 2009: 229-230), 일반적으로 네트워크에 참여하는 지역의 수가 많고 네트워크의 이용빈도가 높을수록 지역발전의 성과가 커진다.

네트워크 도시이론은 도시간 관계를 Chritaller의 중심지이론과 같이 비중첩형 시장논리에 지배되는 공간계층성에 의존하지 않고서도 경쟁력 훼손이나 규모 확대가 없이 기능을 개선할 수 있음을 주장했다는 점에서 중요한 의의를 갖는다. 즉 중소도시들이 고유하고 특수한 경쟁력을 훼손하지 않으면서도 도시간 기능적 보완을 통하여 규모의 열세로 인한 부족한 기능을 대체할 수 있으며, 중소도시가 양적인 성장을 도모하지 않고서도 환경의 쾌적성이나 도시의 정체성을 유지한 채 도시간 협력과 연계를 통하여 경제성장의 주도적 역할을 수행할 수 있다.

〈표 2-1〉 중심지이론과 네트워크 도시이론의 속성 비교

중심지이론	네트워크 도시이론
중심성	결절성
규모 의존성, 단핵 의존	규모 중립, 상호 의존
수위성·종속성	유연성과 보완성 지향
동질 제화·동질 서비스	이질적 또는 특화 서비스
수직적 접근성	수평적 접근성
일방 흐름	양방향 흐름
교통비	정보비
공간적 완전경쟁	가격 차별성과 불안전 경쟁

자료 : Batten(1995: 319), 김용웅 외(2009: 114)에서 재인용

정부의 지역행복생활권에서도 명시적으로 표방하고 있지는 않지만 정황적으로 볼 때 네트워크 도시이론의 영향을 크게 받고 있다고 보여 진다. 당초 생활권정책이 정부정책으로 확정되기 이전에 도시권을 중심으로 하는 생활권정책을 염두에 두고 국책연구원이 주도하여 연구를 수행한 바 있으며(김동주 외, 2010, 2011, 2012), 그 이론적 배경에 네트워크 도시이론이 큰 비중을 차지하고 있다. 실제로 정부는 지역생활권정책에서 생활권 구성의 가장 중요한 기준으로 지자체간 연계성을 강조하고 있다. 즉 생활권은 지자체들이 자율적으로 구성하되 지자체간 물리적 접근성, 기능적·지리적 관계, 역사·문화적 동질성, 지자체간 협력의지 등 연계성이 높은 지역을 중심으로 구성하도록 유도하고 있으며, 이는 생활권 내 지자체간 보완적 연계성을 통하여 삶의 질 향상 등 지역발전을 도모하려는 의도 때문이다. 또한 정부는 생활권을 중추도시형, 도농연계형, 농어촌형 등 세 가지로 구분하고 있는데 모든 유형에 걸쳐 생활권 내 지자체간 수직적 결합 못지않게 수평적 연계를 강조하고 있고 특히 중추도시생활권의 경우 대도시 중심형과 별개로 네트워크 도시형을 따로 제시하고 있는 점 등을 볼 때 지역생활권정책에서 네트워크 도시이론이 갖는 의미는 자못 크다.

3. 지역생활권의 운영이론 : 지역협력이론

제3장에서 소개하는 지역생활권정책의 배경과 목표에서 보듯이 지역생활권 운영 및 작동의 메커니즘은 다름 아닌 생활권 내 지자체간 연계협력에 있다. 특히 지역생활권정책은 이명박 정부 말기에서부터 시도했던 사업 단위의 단발성 연계협력에서 진일보하여 제도에 근거한 상시적이고 포괄적인 협력체계를 구축한다는데 의의가 있기 때문에 지역생활권정책의 성패는 지자체간 연계협력의 성공여부에 달려있다고 해도 과언이 아니다.

“협력”이란 그동안 여러 연구자들에 의해 다양하게 정의되어 왔는데 대체로 볼 때 “각각의 단위들이 공통의 목적 달성을 위해 상호작용에 기초한 교환 및 협상을 통해 자원, 권한 및 역할 등을 교환함으로써 상호이익을 증진시키는 것”을 의미한다(한표환·김선기·김필두, 2002). 따라서 지자체간 연계협력이란 “둘 이상의 자치단체가 공통의 이익과 목적을 위하여 공동으로 추진하는 지역발전”으로 규정할 수 있다(김선기 외, 2008 등). 그리고 이는 어느 일방의 편파적이고 독점적인 이익관계가 아닌 당사자 간 대등한 상호관계성을 유지하면서 공동 이익과 목적을 달성하고자 하는 기본전제에서 출발한다.

〈표 2-2〉 협력의 개념

학 자	내 용
Childers & Ruekert	- 둘 이상의 행위자들 간 공동행동을 통해서 조직내부와 조직 상호간의 목표를 동시에 달성하는데 필요한 공정한 자원교환.
Keohane	- 모든 행위자들 간의 상호 정책조정 과정을 통하여 참가자 모두에게 혜택이 돌아가도록 하려는 목적 지향적 행위.
Oye	- 상충적인 이익과 보완적인 이익이 혼합되는 상황 속에서 발생하는 것으로 상호 이익을 실현하기 위한 목적 지향적 행위.
Schermerhorn	- 자율적인 조직들 간의 개별적 목표의 공동 성취를 위한 긴밀한 관계로서 상호 의존 관계를 통하여 각 구성 부분들이 그들의 업무와 활동을 달성하기 위해 자원, 권한 및 역할을 교환하여 상호이익을 증진시키는 행위.
Levine & White	- 서로 다른 자율적인 조직이 공동 생산, 제공, 자원이나 활동을 배당하기 위해 결합하는 것

자료 : 권경득 외(2003)

지자체간 연계협력의 이론모형으로는 교환모형(Exchange Model), 협상모형(Negotiation Model), 공동생산적 접근모형(Coproductive Approach Model), 협력과정모형(Process Model of Cooperation) 등을 꼽을 수 있다. 먼저 교환모형은 지자체간 협력 관계를 교환이라는 관점에서 파악하고자 하는 모형으로서(Levin and White, 1961; Tuite, 1972; White, 1974 등) 모든 조직은 근본적으로 자기 이해관계(self-interest)에 따라 운영된다고 가정하고 지자체간 관계유지에서 상호 편익이나 이익(mutual benefits or gains)을 얻을 수 있다고 판단할 때 협력관계가 형성된다고 보는 이론이다. 특정 조직은 독자적으로 존립하는 것보다는 상호작용을 통하여 조직목표를 쉽게 달성할 수 있다고 인식할 때 타 조직과 협력적 관계를 형성하려는 동기가 부여되는데 특히, 자원 부족과 고갈 해결, 조직영역의 유지, 유통자원의 활용, 조직의 일처리방식 존속에 도움이 되는 경우 협력 경향이 강하게 나타난다(Aiken and Hage, 1968: 916). 교환모형은 조직간의 관계형성 특히, 협력적 관계구축을 힘과 권력적 우위에 의한 비대칭적 교환관계가 아닌 조직간의 상호이익을 수수(收受)하는 상호의존적 또는 대칭적 교환관계(symmetrical exchange relationships)로 파악하는 점이 특징이다.

다음으로 협상모형의 입장에서 지자체간 협력이란 어떤 공통된 문제에 대하여 관련 자치단체간의 합의를 형성함으로써 서로 상충되는 이익을 조정해나가는 협상, 즉 일종의 의사결정과정으로 파악하고 있다(이달곤, 2000). 이 입장에서의 지자체간 협력은 협력의 긍정적 효과 즉, 상호이익의 증진에 치중하는 양상을 보이지만 이러한 효과를 창출하는데 결정적인 영향을 주는 것이 바로 협상력이라는 점을 강조한다. 협상력이란 의도된 협상결과를 만들어 낼 수 있는 능력으로 협상자원(negotiation resources)을 얼마나 효과적으로 동원하여 협상목표를 달성하느냐에 달려있다.

공동생산적 접근에서 지자체간 협력은 참여 지자체가 목표지향적인 상호작용을 통한 공동생산을 창출하는 과정 즉, 공동생산적 참여과정으로 간주하고 있다(Ackoff and Emery, 1972). 이 입장의 협력에서는 지자체간 상호작용이 대칭화된 수평적 관계에 기초하고 의사결정의 패턴이 분권화되어 있기 때문에 자원배분이

나 의사결정과정에 있어 지자체간 조정·협상과정을 거쳐야 한다(Weiss, 1987: 44). 따라서 참여자간의 상호작용은 참여자의 개인적 속성과 집단적 특성에 영향을 받게 되는데 협력과정의 빈도와 강도는 개인이나 집단의 상호작용적 성향이 클 때 활발하게 발생한다.

마지막으로 협력과정모형에서는 산발적 또는 체계적 요인에 의한 환경변화가 협력에 영향을 미치는 것으로 파악한다. 이때 지자체간 협력을 유발하는 산발적인 요인으로는 돌발적 문제의 심각성, 단체간 직원들의 유대감, 외부자금의 지원 등을 꼽을 수 있으며, 체계적인 요인으로는 기관의 실적향상 욕구(performance demands)가 대표적이다(Weiss, 1987 : 98). 요컨대 어떤 조직 혹은 지자체가 협력 의사를 실질적 협력으로 연결시키는 데에는 지자체간 전문성, 협력의욕, 제도적 역량이 필요하며, 지자체간 협력적 노력이 성공하기 위해서는 재정적 이익, 전문가적 판단, 정치적 이점, 문제해결, 불확실성 경감 등의 협력요인이 종합적으로 구비되어야 연속적인 협력 단계를 이어갈 수 있다.

위에서 언급한 여러 이론에서 지적하고 있듯이 지자체가 서로 협력하는 이유는 협력을 통하여 얻는 이득이 있기 때문이다. 구체적으로 지자체들은 협력을 통하여 공공행정의 효율성 증대, 투입 대비 추가이익의 시너지 창출, 지자체의 제도적 역량을 증대 등의 효과를 기대하며 정부의 지역생활권정책이 추구하는 목적도 마찬가지이다. 이러한 까닭으로 지역행복생활권에서도 정책의 가장 큰 초점을 생활권을 구성하고 있는 지자체간 연계·협력을 활성화하는데 두고 있으며 생활권 선도사업 등 다양한 방식의 생활권 협력사업을 추진하고 있다.

〈표 2-3〉 연계·협력방식의 이익

이익의 종류	내용
거래비용(transaction costs) 절감	<ul style="list-style-type: none"> - 경제주체가 최종적으로 공급하고 소비하는 재화와 서비스에 접근하는데 필요한 비용으로서 정부부문에 구조적으로 발생하는 서비스 공급 행정비용, 주민의 행정순응비용, 집단 의사결정비용, 정보비용 등 각종 거래비용을 절감하여 재정효율성을 증대
범위의 경제(economies of scope)	<ul style="list-style-type: none"> - 둘 이상의 재화와 서비스를 결합생산하는 생산함수에서 주어진 투입물을 사용하여 한 기관이 결합 생산하는 경우에 두 기관이 별도로 생산하는 경우보다 더 많은 산출량을 기대 - 결합생산에서는 하나의 투입물로 두개의 산출물(x, y)을 한 기관이 생산할 때 총 비용(TC)의 절감 즉, $TC(Q_x, Q_y) < TC(Q_x, 0) + TC(0, Q_y)$의 효과가 발생
규모의 경제(economies of scale)	<ul style="list-style-type: none"> - 자치단체간 협력을 통하여 재화나 서비스의 생산규모를 확대할 경우 고정비용의 분산·감소를 통하여 생산비용을 절감하는 규모의 경제가 나타나는데, 특히 하수처리, 상수도과 같이 자본집약적 서비스의 경우에 효과가 두드러짐 - 생산과정에서 산출량이 증가함에 따라 평균비용(AC)의 하락 즉, $AC(Q_1) < AC(Q_2)$, 여기에서 $Q_1 < Q_2$의 효과가 발생

자료 : 김선기 외(2008), 2-3쪽에서 재정리



제3장 지역생활권의 정책사례

제1절 박근혜 정부의 지역행복생활권정책

1. 과거의 지역생활권정책

가. 과거의 지역생활권정책의 개요

우리나라의 개발역사에서 생활권으로 이름 지어진 공간정책으로 박근혜 정부의 지역행복생활권이 처음은 아니다. 제1차~제4차 국토종합계획은 물론 국가균형발전계획 등 지역발전을 위한 각종 국가계획에서 다양한 형태와 규모의 권역 개발을 추진되었다(국토연구원, 2008).

먼저 가장 대표적인 공간계획인 국토종합계획을 보면 제1차 계획에서는 4대 권, 8중권, 17소권으로 권역을 구분하여 자립적 특화개발 추진하였으며, 제2차 계획에서는 지역생활권 전략을 도입하여 생산·생활·자연환경을 동시에 조성하는 개발권역이자 편익시설 공동이용권역으로 28개 지역생활권을 설정하고 성격과 규모에 따라 5개 대도시생활권, 17개 지방도시생활권, 6개 농촌도시생활권으로 구분하여 생활권별 전략을 추진하였고, 제2차 계획의 수정안에서는 급속한 개발과정에서 과밀화된 수도권에 대응하기 위하여 수도권을 제외한 지방에 중부권, 동남권, 서부권 등 3대 지역경제권을 설정하고 수도권의 기능분산을 추진하였다.

제3차 계획에서는 본격적으로 균형발전에 대한 의지를 반영한 지방분산형 국토정책을 형성하기 위하여 과거 광역시가 분리되기 이전의 9도 행정구역에 맞추어 9대 광역권을 설정하였다. 국토종합계획으로 명칭이 바뀐 제4차 계획에서도

3차 계획과 마찬가지로 지역균형개발을 촉진하기 위하여 10대 광역권을 개발하였는데 3차 계획과 달리 시도간 행정구역을 초월한 산업적 연계성, 지리적 인접성, 생활권 등을 고려한 형태로 권역을 설정하였다.

한편 2004년에 국토계획의 밑그림으로 수립한 신국토구상에서는 국토골격으로 3개의 연안축을 설정하고 그 내부에 6개의 경제권을 구분하여 $\pi+6$ 각형 구조를 제시하였으며, 제4차 계획의 수정안에서는 신국토구상에서 이미 제시된 3개의 연안축과 $\pi+6$ 각형 구조를 바탕으로 6개의 경제권을 일부 수정하여 다시 행정구역 중심의 7+1경제권을 수정·제시하였다.

공간계획인 국토종합계획과는 별개로 참여정부에서부터 시작된 국가균형발전 계획에서도 권역설정이 시도되었는데 제1차 계획에서는 10대 광역권을 설정하였으나 형식적 구분에 그쳤으며, 이명박 정부에서 들어서 본격적으로 국가균형발전계획에 권역적 구상이 도입되어 실질적으로 가동되었다. 전국을 목적과 성격에 따라 초광역개발권, 광역경제권, 기초생활권으로 유형화하여 초광역개발권은 $4+\alpha$ (내륙)벨트, 광역경제권은 5+2권, 기초생활권은 163개 시군으로 구분하고 각각의 권역에 대하여 차별화된 지역발전전략을 추진하였다.

〈표 3-1〉 이명박 정부 지역발전계획의 권역구상

차원	공간구조	주요목적	공간단위	계획체계
초광역개발권	선(線)적	국가경쟁력 강화	$4+\alpha$ 벨트	초광역개발권 기본구상
광역경제권	면(面)적	지역경쟁력 강화	5+2 광역경제권	광역경제권 발전계획
기초생활권	점(點)적	국민의 기본수요 충족	163시군	기초생활권계획

나. 과거 지역생활권정책의 평가

1972년에 수립된 제1차 국토종합개발계획 이래로 수차례의 본 계획과 수정 계획이 예외 없이 권역구상을 채택하고 있으나 실질적으로 제2차 국토종합개발계획상 28개 지역생활권을 제외하고는 대부분의 권역이 국토공간구조 형성 및 국토개발 구상을 위한 계획권역으로서 생활권과는 성격이 판이하다. 게다가 단순

히 개발계획 수립을 위한 권역일 뿐 실제 권역별 구상에 따라 투자가 이루어진 것도 아니어서 명목적이고 형식적인 운용에 그치고 있다. 또한 1994년에 제정된 지역균형개발을 목적으로 제정된 「지역균형개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법률」에 근거하여 1999~2011년 기간으로 7대 광역개발권역이 지정되었으나⁸⁾ 이 역시 수도권에 대응하는 거점으로써 대도시권, 신산업지대, 연담도시권 등을 광역적으로 개발할 목적으로 설정한 권역으로서 생활권과는 성격이 다르다.

이명박 정부의 지역발전정책이 도입한 초광역개발권, 광역경제권, 기초생활권 등 3개 유형의 권역도 생활권 개념과 괴리가 있기는 마찬가지이다. 초광역개발권은 벨트 형태의 추상적 권역으로 종래 타 권역과 마찬가지로 성격의 개발권역에 해당하며, 광역경제권은 기능적 경제권역으로 생활권과는 성격이 다르며 권역별 구상에 따라 차별화된 투자가 병행되었지만 시도간 협력적 거버넌스의 미작동으로 성과가 부진하였다. 기초생활권이 그나마 개념적으로는 생활권에 유사한 성격을 갖지만 실제로는 행정구역상 시·군 자치단체 그 자체에 불과하며 별도의 생활권 시책도 강구하지 않았기 때문에 행정구역을 초월하여 실제로 일상 생활이 영위되는 지역생활권으로 보기 어렵다.

〈표 3-2〉 과거 국토계획상 생활권 구상

계획	구상	특징
제1차 국토종합개발계획 (1972~1981)	<ul style="list-style-type: none"> 유역중심 4대권, 도의 행정구역 중심 8중권, 경제생활권 17소권 	<ul style="list-style-type: none"> 최초의 광역권 구상으로서, 현재와 같은 시·도단위의 개발계획이 지속시행
제2차 국토종합개발계획 (1982~1991)	<ul style="list-style-type: none"> 28개의 지역생활권 : 5개 대도시생활권, 17개 지방도시생활권, 6개 농촌도시생활권 	<ul style="list-style-type: none"> 지역생활권 개념을 도입
제2차 국토종합개발계획 수정안 (1987~1991)	<ul style="list-style-type: none"> 3대 초광역권: 중부권, 동남권, 서남권 	<ul style="list-style-type: none"> 우리나라 최초의 초광역경제권 구상 경제계획과 국토계획의 연동화를 배경

8) 「지역균형개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법률」제4조에 따라 ①광역시와 그 주변지역, ②산업단지와의 배후지역, ③여러 도시가 상호 인접하여 동일한 생활권을 이루고 있거나 자원의 공동 개발 및 관리가 필요한 지역 등을 광역적으로 개발할 필요가 있다고 인정하는 경우 국토교통부장관이 지정한다.

(표 계속)

계획	구상	특징
제3차 국토종합개발계획 (1992~1999)	<ul style="list-style-type: none"> 9대 광역권: 수도권, 강원권, 충북권, 대전·충남권, 전북권, 광주·전남권, 대구·경북권, 부산·울산·경남권, 제주권 	<ul style="list-style-type: none"> 지역경제권의 형성을 위하여 행정 구역 중심의 9개 권역을 설정
지역균형개발 및 중소기업육성에 관한 법(1994)	<ul style="list-style-type: none"> 7대광역권: 부산·경남권, 아산만권, 대구·포항권, 군산·장항권, 대전·청주권, 광주·목포권, 광양만권 	<ul style="list-style-type: none"> 수도권에 대응할 수 있는 규모의 경제를 지닌 지방광역권의 개발 추진 목적
제4차 국토종합계획 (2000~2020)	<ul style="list-style-type: none"> 10대 광역권: 부산·경남권, 대구·포항권, 광주·목포권, 대전·청주권, 아산만권, 군산·장항권, 광양만·진주권, 강원동해안권, 중부내륙권, 제주권 	<ul style="list-style-type: none"> 제3차 국토종합계획에서 설정한 광역계획권보다 행정구역을 초월한 산업적 연계성, 지리적 인접성, 생활권 등 고려
신국토구상 (2004)	<ul style="list-style-type: none"> 6대 경제권 	<ul style="list-style-type: none"> 국토골격으로 3개의 연안축과 6개의 경제권으로 구성되는 π+6각형 구조 제시
제4차 국토종합계획 수정안 (2006~2020)	<ul style="list-style-type: none"> 7+1 : 수도권, 강원권, 충청권, 전북권, 광주권, 대구권, 부산권, 제주권 	<ul style="list-style-type: none"> 신국토구상에서 이미 제시된 3개의 연안축과 π+6각형 구조를 바탕으로 경제권역을 일부 수정하여 7+1경제권 제시
제1차 국가균형발전 5개년계획 (2004~2008)	<ul style="list-style-type: none"> 10대 광역권 	<ul style="list-style-type: none"> 초광역권을 최초로 명시 '10대 광역권'으로 설정
초광역개발권 (2008~2012)	<ul style="list-style-type: none"> 4+α 대외개발형 국가경쟁력향상 4대 개발축 	<ul style="list-style-type: none"> 중앙부처 주도
기초생활권 (2008~2012)	<ul style="list-style-type: none"> 시·군 단위로 기초생활권을 설정 163개 시군 	<ul style="list-style-type: none"> 개별 시군단위, 지역개발/생활기반 확충 도시형, 도농연계형, 농산어촌형 구분
광역경제권 (2008~2012)	<ul style="list-style-type: none"> 2~3개 시·도를 광역경제권으로 지정 5+2 광역경제권(수도권, 충청권, 호남권, 대구경북권, 동남권 + 강원, 제주) 	<ul style="list-style-type: none"> 광역선도산업, 인력양성, 광역기반시설 확충 추진 수도권에 대응하는 지방대도시권과 신산업지대건설 목적

2. 지역행복생활권정책의 개요

가. 지역생활권정책의 추진배경

2013년 7월 18일 지역위는 제1차 국정보고에서 박근혜 정부의 새로운 지역발전정책으로 지역행복생활권이 중심이 되는 지역희망(HOPE) 프로젝트를 발표하였다. 지역행복생활권 정책은 주민행복 증진이나 삶의 질 개선에 필요한 조건을 시군간의 연대와 협력에 바탕을 둔 일상생활권 내에서 충족시키려는 국민행복시대의 지역발전전략이다. 이 정책은 참여정부에서 이명박 정부에 걸쳐 추진해 왔던 지역발전정책이 많은 투자와 노력에도 불구하고 지역과 주민이 안고 있는 실질적 문제의 해결에 직결되지 못했다는 반성에서 출발하고 있다.

우선 국가의 화려한 외형적 성장에 비해 국민의 삶의 질과 만족도는 매우 저하되어 있다는 인식이 확산되고 있다. 50년 만에 국민소득은 285배, 수출규모는 16,600배가 증가하는 경제성장을 이루었지만 이혼율, 자살률, 출산율 등 삶의 질을 대변하는 지표가 세계 최하위 수준을 기록하고 있고 국민행복지수도 148개국 중에서 97위로 평가되고 있어('12년, 갤럽조사) 외형적 성장에 비해 국민이 느끼는 삶의 만족도는 매우 낮으며, 그로 인해 계층간 격차가 확대되고 세대간·지역간 갈등과 불신이 심화되고 있다. 내부적으로는 급속한 산업화와 도시화의 여파로 지방도시와 농촌이 쇠퇴하고 수도권과 비수도권, 도시와 농촌, 도심과 주변지역 등 다양한 차원의 지역간 격차도 심화되고 있다. 지방도시를 중심으로 꾸준한 인 인구감소로 인한 도시쇠퇴 현상이 진행되고 기업과 양질의 일자리(decent job)가 줄어들면서 일자리 감소→활력 저하→인구 유출로 이어지는 악순환이 지속되고 있다. 지역간 발전격차에 따라 문화·교육·보건·의료 등 주민 삶의 질과 직결된 분야의 지역간 격차가 두드러지고 있으며 특히 농촌지역은 정주에 필요한 임계인구를 확보하지 못하여 각종 서비스 수준이 매우 열악한 형편이다.

최근 들어 세계적으로 행복추구의 욕구가 커지면서 국내에서도 주민수요가 체감형으로 바뀌는 등 지역발전의 정책환경이 변화되고 있다. 일정 수준 이상으로

소득수준이 향상되면서 교육·문화·복지 등의 삶의 질과 행복을 체감할 수 있는 서비스에 대한 주민수요가 증가하면서 정책대응도 이전과는 달라져야 한다는 주장이 커지고 있다. 정책환경의 변화는 두 가지 측면에서 살펴 볼 수 있는데, 양적 성장시대와 달리 개인의 행복이 중시되는 질적 성장시대에서는 상향식, 분권형 정책에 대한 요구가 증대하는 반면, 중앙주도의 정책은 점차 한계에 봉착하고 있다. 지방자치제 실시 후 지역역량이 커짐에 따라 주민의 수요를 잘 아는 지자체나 지역공동체 등 지방 주체들의 역할이 보다 중요해지고 이들이 주도하는 상향식, 분권형 정책에 대한 요구가 증대하게 된다. 다음으로는 교통·통신의 발달로 주민의 소득활동, 구매활동, 통근·통학, 여가활동 등이 행정구역을 초월하여 확장되는 추세이기 때문에 주민이 필요로 하는 삶의 질 서비스를 행정구역 단위로 처리할 경우 서비스의 과잉 또는 과소 공급으로 인한 서비스 결핍이나 투자 비효율이 발생할 수밖에 없으며 따라서 서비스의 공급 및 이용을 실제 생활이 이루어지는 광역적 차원에서 해결해야 할 필요성이 커지게 된다.

지역행복생활권이란 전국 어디서나 양질의 기초인프라, 일자리, 교육, 문화, 의료·복지 서비스를 향유할 수 있는 주민의 실질적인 일상생활 공간을 의미하며, 지자체 단위로부터 생활권 단위로 지역발전정책의 틀을 전환하려는 의도에서 출발하고 있다(지역발전위원회, 2013). 그리고 궁극적으로는 지역생활권정책을 통하여 주민의 삶의 질에 중점을 둔 접근, 지자체간 상생협력의 지역발전모델, 주민·지자체 중심의 지역발전정책을 실현하려는 구상을 갖고 있다.

나. 지역생활권의 개념과 유형

균특법에서는 지역생활권을 주민의 일상생활이 이루어지는 권역으로서 해당 주민의 삶의 질 향상에 필요한 일자리 및 교육·문화·복지·주거·환경 등의 생활기반을 확충하기 위하여 행정구역을 초월하여 지자체간에 자율적으로 협의하여 설정한 권역으로 규정하고 있는데 이는 전국 어디서나 주민이 불편함이 없이 기초인프라, 일자리, 교육·문화·복지 서비스가 충족되는 일상생활의 공간범위를 의미한다. 또한 중심도시, 농어촌중심지(읍면), 배후마을을 포괄하는 개념으로 공

공 및 상업 서비스를 기반으로 유기적으로 연계·설정된 권역을 상정하고 있어 중심지 위계에 따라 상호간에 밀접하게 연계성을 가짐으로써 차별화된 기능과 서비스의 보완을 의도하고 있다. 이와 같이 기능적 연계성을 갖는 생활권이란 일반적으로 2~4개 내외의 기초지자체가 포함되는 권역으로서 지자체간 일상생활에 필요한 서비스를 상보적으로 충족할 수 있는 1시간 정도(자동차 기준) 이동 거리 이내의 권역으로 보면 무난하다.

〈표 3-3〉 지역생활권의 중심지 계층과 서비스 유형(예시)

마을	농어촌중심지(읍면)	도시
기초생활서비스	복합서비스	고차서비스
<ul style="list-style-type: none"> • 기초생활인프라 • 지역공동체 활성화 • 환경과 경관 보존, 활용 • 안전하고, 쾌적한 생활환경 	<ul style="list-style-type: none"> • 향토산업, 도농교류센터 • 초중등교육, 평생교육 • 생활친화형 문화·체육공간 • 기초의료, 복합서비스센터 	<ul style="list-style-type: none"> • 혼합도로정비, 쇼핑센터 • 지역산업 육성, 일자리창출 • 대형도서관, 문화공연장 등 • 중환자치료, 지역의료거점

자료 : 지역발전위원회 등(2013) 참고.

정부는 지역생활권을 구성하는 지자체의 성격과 생활권의 위계에 따라 중추도시생활권, 도농연계생활권, 농어촌생활권의 세 가지 유형으로 분류하고 있다. 이 때 제시하는 생활권 유형은 예시적 기준이며 실제 생활권 구성에서는 지자체에 상당한 융통성을 부여하고 있다.





먼저 중추도시생활권은 지역의 중추기능을 수행하는 대도시 주변 또는 중소규모의 도시가 연담된 지역이 대상이다. 이 권역은 주로 경제·문화·복지 등 도시의 복합기능 재생, 권역별 특화발전 및 기능분담 등을 통해 지역의 발전거점으로 육성하는 것을 목표로 삼고 있으며, 도시재생, 전통시장 정비, 노후산단 재정비, 전략산업 육성, 혼합도로 개선, 생활공원 조성, 지방대학 특성화 등을 주요사업으로 추진할 계획이다. 특별히 중추도시생활권은 개념적으로 대도시중심형 생활권과 네트워크도시형 생활권으로 재차 구분하고 있는데, 이는 앞서 이론검토에서도 살펴본 바 있듯이 중심지이론에 따라 대도시를 정점으로 하는 계층적 생활권과 네트워크 도시이론에 따라 인접 중소도시들이 기능적으로 연계하는 연담

도시 생활권을 모두 아우르기 위한 취지이다.

다음으로 도농연계생활권은 지역의 거점기능을 수행하는 1~2개 정도의 중소도시와 연계성이 높은 인근 농촌지역이 결합한 형태의 권역이다. 이 권역은 중소도시 및 농어촌 중심지가 생활권의 거점기능을 수행하고, 서비스 전달체계 개선 과 도농연계기능 강화를 통하여 삶의 질을 향상시키는 것이 목표이며 도시재생, 전통 제조업·향토산업 육성, 로컬푸드 활성화, 거점형 기숙학교, 미니복합타운 등을 주요사업으로 예시할 수 있다.

마지막으로 농어촌생활권은 농어촌의 성격을 강하게 가진 생활권으로서 2~3개의 농어촌 및 배후마을로 구성된 지역이다. 이 권역에서는 농어촌 중심지를 배후마을에 대한 기초서비스의 전달거점으로 육성하고, 주민 생활에 불편함이 없도록 최소한의 삶의 질 보장하는데 목표를 두고 있으며, 창조마을 만들기, 복합서비스센터, 초중고교 여건개선, 지역공동체 활성화, 복합관광(6차 산업화) 활성화, 의료취약지 정비, 생태·환경 복원 등의 사업을 추진할 계획이다.

〈그림 3-1〉 지역생활권 3대 유형

중추도시생활권		도농연계생활권	농어촌생활권
대도시중심형	네트워크도시형		
			
<ul style="list-style-type: none"> • 대도시 근교생활권 - 각 도시는 생활·고차 서비스 기능을 보유 - 근교 도시들은 필요한 기능을 상호보완 	<ul style="list-style-type: none"> • 중소도시가 모여있는 곳에 설정 - 중심성을 갖는 도시와 주변도시를 기능적으로 연계 - 개별도시는 고차 기능의 완결성이 떨어져 만족스러운 서비스 제공 제한 	<ul style="list-style-type: none"> • 중심도시와 여러 농촌 중심지를 연계하여 설정 - 가장 일반적인 생활권 유형 - 중심도시가 주변지역에 고차 서비스나 경제·교육 등의 거점기능을 수행 	<ul style="list-style-type: none"> • 특별한 중심도시가 없이 농촌지역을 연계하여 설정 - 농촌중심지간 기능별 특화 및 역할분담이 중요

자료 : 지역발전위원회 등(2013)

이와 같이 지역생활권을 유형별로 구분한 것은 무엇보다도 생활권에 중심지의 특징을 반영하여 권역별로 특색 있고 차별화된 정책을 추진하기 위함이다. 목적 있다. 과거 제2차 국토종합개발계획에서도 전국을 대도시 생활권, 지방도시 생활권, 농촌도시 생활권 등 유사한 유형으로 구분한 적이 있으나, 지역행복생활권은 중앙정부가 사전에 지정하는 것이 아니라 지자체가 자율적으로 협력 파트너를 찾아서 생활권을 구성하는 상향식 방식을 채택하고 있는 점에서 차이가 있다.

뿐만 아니라 지역행복생활권은 이명박 정부의 광역경제권 및 기초생활권과 비교해서도 정책목표, 권역구성 방식, 중점 추진분야 등에서 차이가 있다. 광역경제권은 지역의 글로벌 경쟁력 강화를 위해 광역 선도산업 및 관련 인력 육성, 광역기반시설 확충에 역점을 두고, 기초생활권은 개별 시·군 단위의 지역개발 및 생활기반 확충에 초점을 두었던데 반해, 지역행복생활권은 주민행복 및 지역경쟁력 증진을 위해 복수의 지자체 간에 생활권을 구성하고 다양한 주민체감형 사업을 추진하며 정책성과의 주민체감도를 중시하고, 지역의 자율과 지자체간 협력에 의해 권역을 구성하고 맞춤형 사업을 추진하는 점에서 이전의 권역과 차별성을 갖는다.

〈그림 3-2〉 지역행복생활권과 광역경제권 및 기초생활권 비교

		종 전		변 경
		광역경제권	기초생활권	지역행복생활권
목적		• 글로벌 지역경쟁력 제고	• 기본적 삶의 질 보장	▶ 주민행복 + 지역경쟁력 증진
권역 설정		• 정부 주도 • 인위적 권역 설정	• 정부 주도 • 인위적 권역 설정	▶ 지자체 자율 ▶ 자연적 생활권 반영
권역 단위		• 2~3개 시·도를 하나의 광역경제권으로 지정	• 시·군 단위로 기초생활권을 설정	▶ 주민생활, 서비스 이용 등으로 연계된 복수의 시·군
추진 기구		• 광역경제권발전위원회	• 없음	▶ 시군(자율적 협의체) ▶ 시도(조정·지원기구)
중점 분야		• 광역선도산업 육성 • 선도산업 인력양성 • 광역기반시설 확충	• 개별 시군단위의 지역개발 및 생활기반 확충	▶ 생활권 단위의 다양한 주민체감형 사업 추진 ▶ 도시재생, 지역공동체 육성 ▶ 지역산업·일자리 창출 ▶ 지역인재·지방대학 육성 ▶ 문화·환경, 복지·의료

다. 지역생활권정책의 기본구상

1) 지역희망(HOPE)프로젝트의 구상

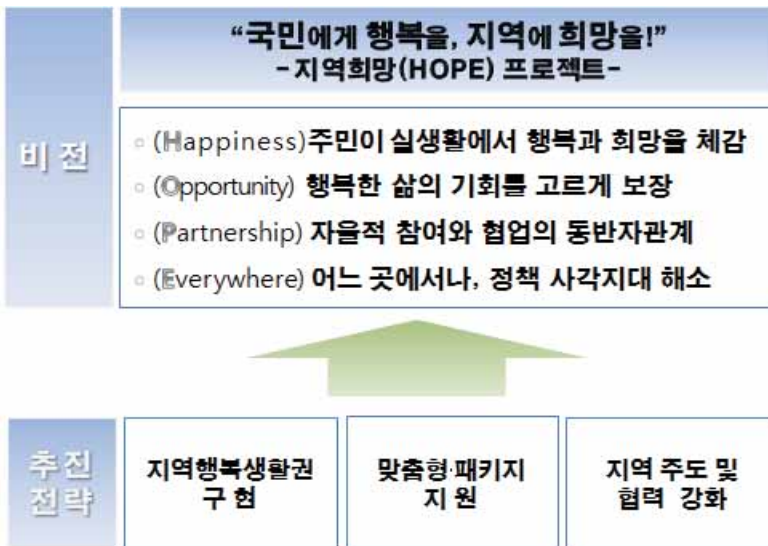
지역발전위원회는 2013년 7월 18일 지역행복생활권을 중심으로 하는 새 정부의 지역발전정책의 방향으로 「지역희망(HOPE)프로젝트 구상」을 발표하였다. 지역희망 프로젝트는 정책의 기초를 ‘지역주민의 삶의 질 향상’에 맞추고 새로운 비전으로서 ‘국민에게 행복을, 지역에 희망을 주는 정책’을 표방하고 있다. 정책의 핵심은 지역행복생활권 개념의 도입이며 주민이 일상생활이 이루어지는 공간에서 체감형 수요를 파악하여 이를 충족시킴으로써 삶의 질을 개선하려는 의도에서 출발하고 있다.

지역희망 프로젝트는 비전에 나타나 있는 희망(HOPE)의 머리글자를 딴 4가지 정책목표를 설정하고 있다. 첫째, 주민 실생활의 불편함을 덜고, 행복과 희망을 체감할 수 있도록 주민 수요에 맞추어 지역정책을 추진함으로써 주민이 행복과 희망을 체감할 수 있게 하는 정책(Happiness)을 지향하고 있다. 둘째, 지역에서 좋은 일자리를 갖고 사회·문화적 혜택을 누릴 수 있는 정주여건 마련함으로써 좋은 일자리와 사회·문화적 기회를 고르게 보장(Opportunity)하는 것이 목표이다. 셋째, 자율적 참여와 협업을 통한 상생발전(Partnership)을 위하여 주민, 지자체, 중앙부처가 동반자적 관계를 유지하며, 상호 협업하는 체계를 구축할 계획이다. 넷째, 전국 어디에 살든지 기본적인 삶의 질의 충족(Everywhere)이 이루어질 수 있도록 하며, 성장 혜택으로부터 소외된 지역이 없도록 여건이 불리한 지역을 우선적으로 배려할 예정이다.

또한 이러한 목표를 달성하기 위하여 생활권정책의 운영 메커니즘으로 3대 추진전략을 제시하고 있다. 첫째는 지역행복생활권의 구현으로서 기초 생활서비스가 충족되는 통상 2~3개 시군을 연계한 일상생활공간을 지역행복생활권으로 설정하여 주민생활과 밀접한 정책 및 사업을 집중 추진한다. 둘째는 지역생활권에 대해서는 정부가 맞춤형·패키지 지원을 제공할 예정이다. 즉 지역이 중심이 되어 생활권 단위의 사업을 자율적으로 결정하고 중앙정부는 관계 부처간 협업을

통하여 개별 사업 단위가 아닌 지역 단위로 재정을 패키지 형태로 지원하겠다는 구상이다. 셋째는 사업의 기획, 집행 등 전 분야에 걸쳐 자치단체의 자율성과 책임성을 확대하고 자치단체와 지역공동체 및 자치단체 상호간의 협력을 통해 추진역량을 강화함으로써 지역이 주도하고 상호 협력을 강화하는 시스템을 구축할 계획이다.

〈그림 3-3〉 지역희망(HOPE)프로젝트의 비전과 목표



자료 : 지역발전위원회 등(2013)

지역희망프로젝트에서는 비전과 추진전략을 구체화하기 위하여 6대 분야, 17개 실천과제를 제시하고 있다. 6대 분야로는 ①지역행복생활권 기반 확충, ②일자리 창출, 지역경제 활력 제고, ③교육여건 개선, 창의적 인재 육성, ④지역문화 융성, 생태복원, ⑤사각 없는 지역 복지의료, ⑥지역균형발전시책 지속추진 등이 포함되어 있으며, 17개 실천과제는 국민의 삶의 질과 연관된 관련 중앙부처의 핵심시책들이 망라하고 있는데 각 실천과제는 지자체가 단독으로 추진할 수도 있고 생활권을 구성하는 지자체가 협력하고 공동으로 추진할 수도 있는데 지역 생활권정책에서는 특히 후자를 강조하여 중점적으로 재정을 지원할 방침이다.

〈표 3-4〉 6개 분야 17개 실천과제

6대 분야	17개 실천과제
1. 지역행복생활권 기반 확충	(1-1) 지역 중심지 활력 증진 (1-2) 주민 체감 생활인프라 확충 (1-3) 지역 주도·협력 발전체계 구축
2. 일자리 창출을 통한 지역경제 활력 제고	(2-1) 일자리 창출 중심으로 지역산업정책 전환 (2-2) 지역투자 촉진을 통한 일자리 창출 (2-3) 산업단지를 창조경제의 거점으로 육성 (2-4) 농어촌 일자리 확충
3. 교육여건 개선, 창의적 인재 양성	(3-1) 지방 초중고교 교육여건 개선 (3-2) 지방 명품대학 육성 (3-3) 지역인재와 기업의 선순환 성장
4. 지역문화 육성, 생태 복원	(4-1) 지역 문화역량 강화 및 특성화 발전 지원 (4-2) 문화격차 해소 (4-3) 생태·자연환경 보존·활용
5. 사각 없는 지역 복지·의료	(5-1) 지역 맞춤형 복지 지원 (5-2) 취약지역 공공의료체계 정비
6. 지역균형발전 시책 지속 추진	(6-1) 혁신도시·세종시 보완 발전 (6-2) 지역공약 이행 지원

자료 : 지역발전위원회 등(2013)

2) 지역생활권의 구성

가) 생활권 구성의 기준과 원칙

지역생활권정책에서 중요한 이슈이자 우선적으로 해결해야 할 과제는 생활권의 구성이다. 생활권이 어떻게 구성되느냐에 따라 생활권내 지자체간 추진역량이나 의지는 물론 연계협력의 강도 등에 차이가 있어 궁극적으로 지역발전의 성과에도 영향을 미칠 것이기 때문에 지자체들의 이해관계가 민감한 이슈이다.

지역생활권은 2~4개의 지리적으로 연속된 지자체로 구성하되 지자체 특성에 따라 농어촌생활권(농어촌 시·군), 도농연계생활권(중소도시 및 인근 농어촌), 중추도시생활권(대도시권 및 연담도시권)으로 유형을 구분하여 지역에서 선택하도록 하였다. 정부는 지자체가 생활권을 구성하는데 가이드라인 차원에서 몇 가지

원칙과 기준을 제시하고 있지만 기본적으로는 지자체의 자율에 전적으로 맡기고 있다. 다시 말하면 최소한의 기준만 충족하면 그 밖의 사항은 지역의 자율에 맡김으로써 지역 특성을 반영한 다양한 형태의 생활권이 구현되도록 융통성을 부여하고 있다.

지자체가 생활권을 구성하는데 가장 중요하게 고려해야 할 기준은 단연 지자체간 연계성이다. 즉 생활권은 지자체간 접근성, 기능적·지리적 관계, 역사·문화적 동질성, 지자체의 협력의지 등을 감안하여 연계성이 높은 지역으로 구성해야 하는데 연계성을 나타내는 정량적·정성적 근거자료를 토대로 하며 가급적 공표된 공식적인 통계자료와 객관적인 근거자료를 우선적으로 고려해야 한다. 이 경우 정량지표로는 지자체간 통근통행지표(통근율, 역통근율, 통근량 비중), 상품구매 및 서비스이용권, 산업·경제 연계지표 등을 꼽을 수 있으며, 정성지표로는 지자체간 연계협력 의지, 연계협력 실적 등 사회적 통합성, 생태·환경 및 역사·문화적 동질성 등을 예시로 들 수 있다.

지역생활권은 하나의 지자체가 하나의 생활권에 포함되는 것이 원칙이지만 주민의 생활권 및 지리적 여건 등에 따라 2개 이내 생활권에 중복적으로 포함되는 것도 허용된다.⁹⁾ 또한 가급적이면 생활권이 동일 시·도 내에서 구성되는 것을 권장하지만 필요한 경우 광역 시·도 경계를 넘어서는 생활권 구성도 가능하다.¹⁰⁾ 지역생활권은 2-4개의 지리적으로 연속된 지자체로 구성하도록 지침이 주어졌으나 중추도시생활권은 자치구뿐만 아니라 인근 시군을 포함할 수 있으므로 4개 이상의 연속된 지자체로 생활권 구성이 가능하며 그 외에도 지역의 특성상 4개 이상의 지자체로 구성할 수밖에 없는 경우는 예외적으로 인정하고 있다. 또한 지자체 상호간에 연접한 경우로 생활권을 구성하는 것이 상식이지만 연접 지자체가 없는 도서지역은 연계성이 강한 육지와 지역생활권을 구성함으로써 도서지역 주민들이 육지에서 의료·교육 등 고차서비스를 누릴 수 있도록 배려하고 있다.

9) 일본의 정주자립권정책에서도 75개 정주자립권 중에서 광역지자체(현)의 경계를 넘거나 2개의 권역에 중복되어 권역을 구성하는 사례를 허용하고 있으며 이러한 현경형(縣境型)은 7개, 권역중복형은 10개가 있다.

10) 시·도의 경계에 있는 시·군들 중에서 주로 중추도시생활권에 포함된 지자체가 해당한다.

나) 생활권 구성 현황

정부의 지역발전정책 발표 이후, 지역이 스스로 상호 협의와 시·군간 협약 등의 절차를 거쳐 자율적으로 지역행복생활권을 구성을 완료하였다. 일차적으로 각 지자체들은 협의의 장(場)으로서 지역생활권 협의체를 구성하여 정부가 제시한 지역생활권 구성기준을 참고, 해당 지역의 생활권 구성 여건 및 잠재성을 검토하고 생활권 설정 과정에서 해당 지역주민의 의견을 수렴하여 지역생활권 구성안을 마련하였다. 이렇게 기획된 생활권 구성안은 지역위로 송부되어 지역위에 설치된 관련 부처와 전문가 등이 참여하는 지역생활권전문위원회에서 각 지자체들이 마련한 생활권 구성안에 대해서 검토와 자문의 과정을 거쳐 최종적으로 지역생활권을 확정하였다.

이상의 원칙 및 기준과 절차에 따라 전국적으로 191개 시·군이 56개 지역행복생활권을 구성하였는데 이는 서울시의 일부 자치구를 제외한 모든 기초지자체가 생활권 구성에 참여한 셈이다. 유형별로 보면 중추도시생활권이 20개, 도농연계생활권이 13개, 농어촌생활권이 21개이며, 특별히 수도권의 서울주변지역에 대해서 서울시 4개자치구와 경기도 3개 시군 및 인천시와 부천시에 생활권 유형에 속하지 않는 시범생활권 2개를 각각 구성하였다. 시도별로 보면 경북이 11개의 지역생활권으로 가장 많으며 그 다음은 강원, 충남, 전남이 각각 6개씩의 지역생활권을 구성하고 있다. 가장 많은 지자체로 구성된 생활권은 대구권으로 광역시인 대구와 경북의 8개 시군 등 총 9개 지자체가 포함되어 있으며 서울동북부권은 7개 지자체, 빛고을권과 청주권은 6개 지자체로 구성되어 있다. 반면 인천권을 비롯한 14개 지역생활권은 2개 지자체로 생활권을 구성하고 있어 가장 단순한 구조를 보이고 있으며 가장 많은 사례는 3개 지자체로 구성된 21개 생활권으로 나타났다.




〈표 3-5〉 지역생활권 명칭 및 구성현황

시도	생활권 유형	생활권 명칭	구성 지자체
서울	시범	서울동북부권	• 도봉+노원+강북+성북+의정부+남양주+양주
부산	중추	부산권	• 부산+김해+양산+울주
대구	중추	대구권	• 대구+영천+경산+군위+청도+고령+성주+칠곡+합천
인천	시범	인천권	• 인천+부천
광주	중추	빛고을권	• 광주+나주+담양+화순+함평+장성
대전	중추	대전권	• 대전+옥천+금산+계룡+논산
울산	중추	울산권	• 울산+양산+경주+밀양
세종	중추	세종공주권	• 세종+공주
경기	도농	경원축권	• 의정부+양주+포천+동두천+연천
	도농	평안권	• 평택+안성
	도농	경기동북부권	• 광주+이천+여주+양평+가평
	농어촌	한탄강권	• 포천+연천+강원도 철원
강원	중추	춘천권	• 춘천+홍천+화천+철원+양구
	중추	치악산권	• 원주+횡성
	도농	백두대간권	• 강릉+동해+삼척+태백
	농어촌	영월권	• 영월+평창+정선
	농어촌	속초권	• 속초+고성+양양
	농어촌	인제권	• 인제+양구
충북	중추	청주권	• 청주+청원+증평+보은+괴산+진천
	중추	충주권	• 충주+제천+음성
	도농	제천단양권	• 제천+단양
	농어촌	보은옥천영동권	• 옥천+보은+영동
	농어촌	진천음성괴산증평권	• 음성+진천+증평+괴산
충남	중추	천안아산권	• 천안+아산
	중추	홍성예산권	• 홍성+예산
	도농	서산당진태안권	• 당진+서산+태안
	농어촌	공주부여청양권	• 공주+부여+청양
	농어촌	논산계룡금산권	• 논산+계룡+금산

시도	생활권 유형	생활권 명칭	구성 지자체
	농어촌	보령서천권	• 보령+서천
전북	중추	전북권	• 전주+군산+익산+김제+원주
	도농	전북동남부권	• 정읍+고창+부안
	도농	전북서남부권	• 남원+임실+순창
	농어촌	전북동북부권	• 무주+진안+장수
전남	중추	전남서남부권	• 목포+무안+신안+해남+진도
	중추	전남동부권	• 여수+순천+광양+보성+고흥
	농어촌	전남중부권	• 나주+화순
	농어촌	전남중남부권	• 영암+장흥+강진+완도
	농어촌	전남서북부권	• 장성+영광+함평
	농어촌	구곡담권	• 담양+곡성+구례
경북	중추	포항권	• 포항+경주+영덕+울진+울릉
	중추	구미권	• 구미+김천+칠곡
	중추	안동권	• 안동+예천+의성+청송+영양
	도농	영주봉화권	• 영주+봉화
	도농	상주문경예천권	• 상주+문경+예천
	도농	경산영천청도권	• 경산+청도+영천
	농어촌	의성군위권	• 의성+군위
	농어촌	고령성주권	• 성주+고령
	농어촌	영덕영양울진권	• 울진+영양+영덕
	농어촌	삼도봉권	• 영동+무주+김천
	농어촌	소백산권	• 단양+영월+영주
경남	중추	경남동부권	• 창원+김해+함안
	중추	경남서부권	• 진주+사천+남해+하동
	도농	경남동남부권	• 통영+거제+고성
	농어촌	경남동북부권	• 창녕+의령+밀양+합천
	농어촌	경남서북부권	• 거창+함양+산청
제주	도농	제주권	• 제주+서귀포

자료 : 관계부처 합동(2014) 참고

〈그림 3-4〉 지역생활권의 유형별 분포

유형	지역생활권
중추도시생활권(20개)	
도농연계생활권(13개)	
농어촌생활권(21개)	

주 : 2개 시범생활권은 제외

3) 지역생활권정책의 계획 및 사업

지역생활권정책에서는 생활권 기반, 일자리 및 지역경제, 교육, 문화·생태, 복지·의료 등 5대 중점 분야(6대 분야 중 「지역균형발전 시책 지속 추진」은 제외)에 대해서 관련 사업을 추진할 계획이다. 생활권사업은 5대 중점분야에 따라 시군 단독사업과 생활권 협력사업으로 구분하여 지자체가 제안한 사업을 심사·선정하여 추진할 계획이다. 한편 생활권사업과 별도로 생활권 선도사업을 추진하고 있는데 이는 지자체간 연계·협력을 통해 생활권내 주민의 삶의 질 개선 및 특화발전을 공동으로 추진하는 사업으로서 지역위와 농식품부가 지자체를 대상으로 공모방식으로 추진하고 있다.

지역생활권정책을 구현하기 위한 사업은 기본적으로 지역생활권 발전계획의 수립을 통해 반영한다. 각 지역생활권의 지자체들은 개정 균특법 제7조의2에 따라 지역생활권 계획을 수립하고, 정부는 지역생활권 발전계획에 담겨있는 사업에 대하여 재정적, 행정적 지원을 하도록 되어 있다. 이 계획에서는 주민행복 증진을 위해 생활환경 개선, 지역 간 유기적인 생활서비스 연계 등 향후 5년 간 추진해야 할 시책을 발굴·제시하고, 주민과 지자체가 발전 비전 공유 및 목표 설정 후 생활권 단위로 필요한 사업을 공동 추진하기 위한 계획을 제안하며, 생활권 발전 및 주민의 삶의 질 향상을 위해 필요한 지자체 간 공동의 연차별 투자계획을 마련해야 한다. 지역생활권 발전계획은 2014년부터 2018년까지의 5개년 계획으로서 균특법에 따라 법정 자율계획으로 성격이 규정되어 있어 계획수립을 의무화하지 않고 계획의 수립여부와 구상을 지자체간 협의체의 자율에 일임하고 있다. 또한 지역생활권 발전계획은 관련 지역의 공동발전을 위한 핵심사업 위주의 전략적 계획으로 수립하며 지자체간 협력으로 공동 수립한 계획안은 시도 지역발전계획에 반영하여 최종적으로 지역발전 5개년 계획으로 확정, 추진한다.

라. 지역생활권정책의 의의와 기대효과

지역생활권정책은 새 정부의 국정철학과 지역발전의 패러다임 변화에 부응하

는 새로운 지역발전정책이며, 국민행복시대와 질적 성장시대를 구현하기 위한 지역 차원의 전략으로서 이전의 지역발전정책과 구별되는 의의를 갖는다. 아직은 정책의 초기 단계이기 때문에 정책의 성과를 단정적으로 말하기는 시기상조이지만 정부의 구상과 정책환경의 변화에 대한 예측을 도태로 정책의 성공적 추진을 통해 기대하는 다음의 몇 가지 의의와 효과를 정리해 볼 수 있다.

첫째, 지역생활권정책에서는 장소(place)보다는 사람(people)이 우선하는 인간적 지역발전을 추구한다. 선진국 진입을 앞둔 국민행복시대에는 지역발전의 대상을 공간단위인 ‘장소(지역)’에서 구성원인 ‘사람(주민)’으로 전환할 필요가 있다. 다시 말하면 이제는 지역의 경제적 부를 증대시키는 것보다 그곳에 살고 있는 주민의 삶의 만족도를 높이는 것이 보다 중요하기 때문에 지역발전이 ‘장소의 번영’(place’s prosperity)보다는 ‘사람의 번영’(people’s prosperity)을 지향해야 한다(김선기, 2014:338-339). 사람을 목표로 하는 지역발전이야말로 대도시 인구집중과 수도권과 지방간 공간적 분극화(polarization)를 극복하고 지방의 정주성을 높여 궁극적으로 균형발전에 기여할 수 있기 때문이다.

둘째, 지역생활권정책은 주민 행복 또는 삶의 질을 최우선적으로 중시하고 있는데 이는 사람이 우선하는 지역발전에서 당연한 명제이다. 국가 또는 지역의 총체적 풍요가 국민이나 주민 개개인의 풍요와 반드시 직결되지 않을 뿐 아니라 지역의 외형적 성장이 주민의 삶의 질이나 행복도와 반드시 비례하는 것도 아니다. 지금과 같은 고령화·저성장시대에서는 지역발전의 궁극적 목표를 ‘지역개발’에서 ‘주민의 행복 또는 삶의 질 향상’으로 전환하여 최종 수혜자의 복리증진에 직결함으로써 인간주의적 발전을 지향해야 한다.

셋째, 지역생활권에서는 체감형 삶의 질 정책을 적극적으로 도입하고 있는 것이 특징이다. 지역행복생활권은 선진국의 새로운 경향인 소(하위)지역(sub-region) 단위의 생활권으로서 주민의 일상생활이 이루어지는 실질적 생활권을 의미한다. 이명박 정부의 경쟁력 강화를 목적으로 한 관념적인 광역경제권이나 시군 행정구역 그 자체에 다름 아닌 기초생활권과는 주민생활이 이루어지는 실제 영역을 중시하고 일상생활의 요구(needs)에 근거하여 서비스 공급시스템을 개선함으로

써 정책의 체감도를 제고하는데 큰 의의를 갖는다. 실질적 생활공간에 기반하고 있기 때문에 생활권 유형별로 차별화된 정책 지원을 통해 주민 생활에 필요한 서비스 욕구를 보다 충족시킬 수 있으며 교육, 문화, 복지, 인프라 등 주민의 일상생활에 필수적인 서비스의 광역화 추세에 효과적으로 대응할 수 있기 때문에 정책의 주민체감도가 향상될 것으로 기대하고 있다.

넷째, 지역생활권정책의 가시적 의의는 서비스 공급체계의 효율성을 제고시킬 수 있다는 점이다. 행정구역 단위가 아닌 생활권 단위로 서비스 공급·이용을 촉진함으로써 주민이 필요로 하는 생활서비스를 행정구역별로 획일적으로 배분하는 데에서 기인하는 투자의 중복과 예산 낭비를 해소하고 소규모 행정구역으로 인한 서비스 결핍을 보완할 수 있다. 서비스 공급권역이 확대되면 규모의 경제를 실현할 수 있어 비용을 절감하거나 투자의 효율성을 제고할 수 있다. 뿐만 아니라 지역의 자원을 공동으로 활용하고 중복투자 및 과잉경쟁을 예방함으로써 공공 자원의 효율적 활용을 촉진하는 효과도 기대된다. 생활권 내에서 지자체간 공공서비스의 교차 이용, 공동 생산, 기능별 특화 등의 다양한 전략을 통해 공공 서비스 공급의 효율성을 제고하고 서비스 이용의 형평성을 개선하는 것이야말로 정부가 지역생활권정책에서 의도하는 직접효과이다.

다섯째, 생활권정책의 관건은 구성 지자체간 협력에 있으며 지역생활권정책은 종래에 제한된 분야에서 사업 단위의 일회성 시책으로 이루어지던 지자체간 협력을 생활권 구성을 통하여 제도적이고 상시적으로 추진하는 시스템을 구축한다는 데 또 다른 의의를 갖고 있다. 상시적 협력체계 구축을 위하여 지자체간 협력사업의 기획 및 실행, 평가 등 추진기반을 대폭 강화하고, 지자체간 신뢰체계를 구축하여 상생기반을 강화함으로써 궁극적으로 지방주도의 지역균형발전을 추진할 수 있는 지역의 총체적 역량을 증대시키는데 기여한다.

3. 지역생활권정책의 사업 분석

가. 지역생활권사업의 실태분석

1) 생활권사업의 개요

생활권사업이란 생활권내 주민들의 불편 없는 생활을 위한 기초인프라, 일자리, 교육·문화·복지서비스 등을 확충하는 삶의 질 개선사업을 말한다. 박근혜 정부의 지역생활권정책에서는 생활권사업을 사업주체간 협력여부에 따라 ① 주민생활 밀착형 시군 단독사업과 ② 생활권내 시군간 연계협력사업으로 구분하고 있다.

〈표 3-6〉 지역생활권 5대 분야의 시책내용

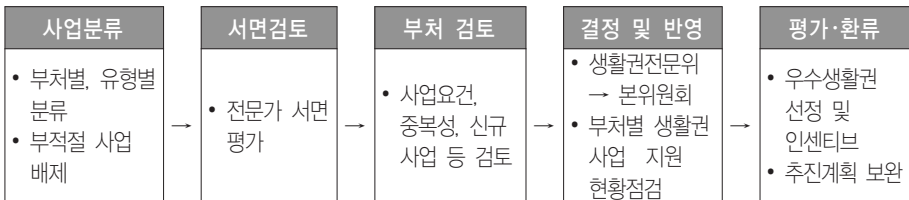
사업분야	세부기능(예시)
1. 생활권 기반확충	1.1 생활인프라 : 상하수도, 도시가스, 주거환경정비, 에너지저장시설, 가로경관, 공원, 침수방지시설 1.2 도시재생 1.3 연계교통서비스 1.4 농어촌 거점기능 : 농어촌복합서비스센터, 기계화 영농지원, 농촌주택개량, 가족분뇨, 마을만들기 1.5 환경시설 : 가족분뇨처리, 님비시설 1.6 귀농귀촌 1.7 지역역량 강화 : 주민 교육, 주민결연제도
2. 일자리 창출	2.1 일자리 창출 : 직업교육, 로컬푸드, 도농간 일자리 나눔 2.2 지역산업 육성 : 산업단지, 클러스터, 산업단지 재개발 2.3 농업 육성 2.4 농촌 6차 산업화 ; 체험관광, 지역특산품, 특산품 마케팅
3. 교육여건 개선 및 인재양성	3.1 초중고 교육여건 개선 : 농어촌 소규모 학교지원, 기숙형 학교 지원, 방과 후 돌봄서비스 3.2 지방대학 육성 3.3 산학 협력 : 대학과 기업 협력, 직업교육 강화 3.4 평생교육
4. 지역문화·생태복원	4.1 문화체육 시설 및 프로그램 4.2 관광자원 개발 및 활성화 4.3 생태복원 : 생태하천, 생태자원 보존 및 개발, 생태휴식시설
5. 지역복지·의료	5.1 복지시설 및 서비스 5.2 보건의료시설 및 서비스

자료 : 지역발전위원회(2013)의 내용을 재정리

전자인 시군 단독사업은 특정지역의 사업이지만, 생활권 전체의 주민 불편해소 및 삶의 질 개선에 직결되어 생활권 형성에 영향을 미치는 사업으로 시군이 단독으로 추진하는 사업이며, 후자인 생활권 협력사업은 각종 시설·서비스의 생활권내 연계 및 공동활용 등을 통해 생활권 어디에서든지 기본적인 서비스를 향유할 수 있도록 2 이상의 지자체간 공동으로 추진하는 사업이다.

생활권사업은 관련 부처가 제시한 사업목록을 참고하여 각 생활권에서 자율적으로 제안한 사업을 전문가 서면검토와 부처 검토를 거쳐 지역생활권 전문위원회에서 최종 확정하여 추진한다. 먼저 지자체에서 생활권사업을 제안할 때에는 생활권발전협의회 등의 협의를 거쳐 제안하는데 제안한 사업에 대해서서면 검토 단계에서는 지자체의 자체 우선순위를 감안하여 전문가 평가를 거치며 부처 검토 단계에서는 각 사업의 소관부처가 사업의 요건구비, 중복지원, 대통령사업 등 검토한 후에 지역위에서 부처사업 반영, 패키지사업 여부, 신규예산 및 증액 편성 지침 등을 검토하여 최종 사업을 결정한다.

〈그림 3-5〉 생활권사업 추진절차



2) 생활권사업의 제안 현황

생활권사업은 중앙에서 일률적으로 정해 주는 방식이 아니라, 생활권 단위의 지자체에서 지역발전비전과 핵심전략을 설정하고, 그에 부합된 사업을 자체적으로 발굴하여 시도 협의를 거쳐 소관부처와 지역위의 검토를 거쳐 확정하는데 56개 생활권에서는 지자체 주도로 주민 삶의 질 향상을 위한 사업으로 총 2,146건을 제안하였다. 생활권별로는 평균 38건을 제안하였고, 분야별로는 전통산업 육성, 산단 조성, 관광자원 개발 등 지역산업육성이 가장 많고(626건, 29.2%), 마을

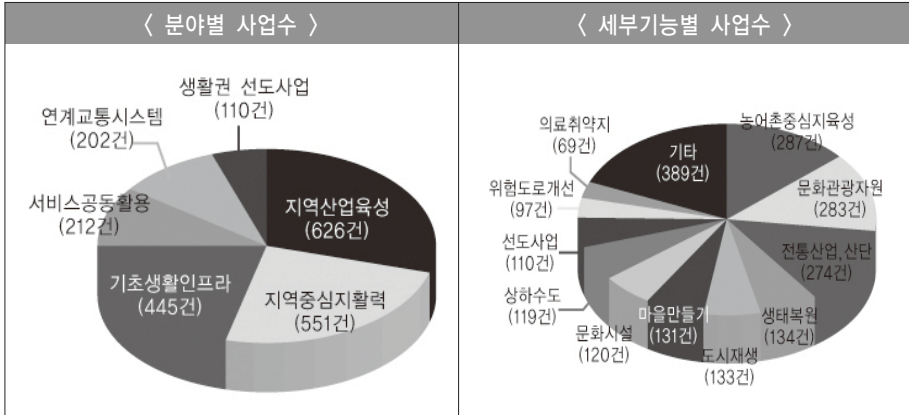
만들기, 도시재생 등 지역중심지 활력증진(551건, 25.7%), 상·하수도 등 기초생활인프라 구축(445건, 20.7%) 순으로 나타났으며, 부처별로는(12개 부처) 농식품부(686건, 32.0%), 국토부(333건, 15.5%), 환경부(266건, 12.4%), 문화부(262건, 12.2%), 안행부(178건, 8.3%)의 순으로 나타났다. 기타 제안사업의 특이사항으로 다수부처 해당사업이 282건(도시재생 133건, 일자리종합지원센터 51건, 슬레이트지붕 철거 44건 등), 님비시설 사업이 56건(쓰레기소각시설 39건, 화장시설 12건, 가축분뇨시설 5건) 등이 포함되어 있다.

〈표 3-7〉 지역생활권 사업의 권역별 제안현황

권역	시도	계	연계	단독	기존	신규
	계	2,036	488	1,548	1,274	762
경기권	소계	155	35	120	93	62
	서울	11	5	6	4	7
	인천	23	3	20	20	3
	경기	121	27	94	69	52
강원권	소계	264	91	173	179	85
	강원	187	34	153	130	57
	제주	77	57	20	49	28
충북권	충북	161	40	121	106	55
충남권	소계	174	37	137	119	55
	대전	37	10	27	20	17
	세종	15	6	9	3	12
	충남	122	21	101	96	26
전북권	전북	133	25	108	116	17
전남권	소계	304	82	222	106	198
	광주	56	33	23	9	47
	전남	248	49	199	97	151
경북권	소계	408	108	300	268	140
	대구	102	23	79	27	75
	경북	306	85	221	241	65
경남권	소계	437	70	367	233	204
	부산	182	22	160	56	126
	울산	48	13	35	29	19
	경남	207	35	172	148	59

주 : 전체 2,146개 사업 중 지역위 소관 110개 사업은 제외

〈그림 3-6〉 생활권사업의 제안현황



3) 생활권 협력사업의 특성 분석

가) 생활권 협력사업 분석의 개요

지역생활권정책의 가장 큰 의의는 일산생활이 이루어지는 생활권 단위로 서비스의 공급·이용을 촉진함으로써 행정구역을 초월하여 기능의 상보관계를 통해 삶의 질을 향상시키는데 있다. 따라서 생활권 지자체간에 자발적인 협력관계를 활성화하는 것이 관건이며 생활권 협력사업이 핵심적 역할을 수행한다.

이 연구에서는 생활권 내 지자체간 상시적 연계협력을 통한 삶의 질 향상을 목적으로 하는 생활권 협력사업의 특성을 파악하기 위하여 지자체들이 자율적으로 발굴·신청한 1차 년도의 생활권 협력사업에 대한 세부사항을 분석하고 시사점을 통하여 향후 정책의 개선에 활용하고자 하였다. 분석 대상사업은 2014년 상반기에 생활권 지자체가 지역위에 제안·신청한 총 487개 생활권 협력사업이다.¹¹⁾ 각 지자체가 지역위에 제출한 생활권 협력사업(안)을 취합한 『2014년 지역 행복생활권 연계협력사업계획』의 사업별 계획내용을 분석항목별로 범주화하여 재입력하고 이를 통계적으로 분석하였다.

11) 당초 제안한 생활권 협력사업은 총 488개인데 사업선정을 위한 평가자료에 세종시 생활권 협력사업 1개가 누락되어 487개 사업을 분석하였다.

나) 생활권 협력사업의 분석결과

① 시도별 분포

생활권 협력사업을 시도별로 보면 경북이 86개(17.5%)를 제안하여 가장 많고, 그 다음은 제주 58개(11.7%), 전남 49개(10.1%), 충북 39개(8.0%), 경남 35개(7.2%), 강원 34개(7.0%)의 순으로 나타났다.¹²⁾ 대체로 광역시에 비해 도에서 협력사업의 제안이 활발한 편인데 광역시 보다 도의 생활권 구성이 많은 데 기인하는 바 크고 또한 이명박 정부 시절 시범적으로 추진했던 연계협력사업의 경험이 도지역에서 더 풍부했던 점도 일조한 것으로 보인다.

〈표 3-8〉 시도별 협력사업

시도	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	합계
사업 수	5	23	23	3	33	10	13	5	27	34	39	21	25	49	85	35	58	487
비율 (%)	1.0	4.7	4.7	0.6	6.8	2.1	2.7	1.0	5.5	7.0	8.0	4.3	5.1	10.1	17.5	7.2	11.7	100.0

② 생활권 유형별 분포

3대 지역생활권 유형별로 보면 중추도시생활권이 229개(47.0%)로 가장 많고, 도농연계생활권은 144개(29.6%), 농어촌생활권은 114개(23.4%)로 나타나 농어촌 생활권이 생활권은 가장 많은 것에 비해 생활권 협력사업의 발굴은 상대적으로 적은 편이다. 따라서 생활권당 사업수는 타 생활권에 비해 농어촌생활권이 절반 수준으로 적은 편인데 농어촌생활권이 특성상 협력사업의 분야나 범위가 도시지역에 비해 다양하지 않기 때문이다.

12) 제주의 경우 제안 사업수는 많지만 특별자치도이기 때문에 지자체간 협력사업으로 보기 어렵다.

〈표 3-9〉 생활권 유형별 협력사업

생활권유형	생활권수 (A)	사업수(B)	생활권당 사업수 (B/A)	비율(%)
중추도시생활권	20	229	11.5	47.0
도농연계생활권	13	144	11.1	29.6
농어촌생활권	21	114	5.4	23.4
합계	54	487	9.0	100.0

주 : 시범 2개 생활권 제외

③ 주관 지자체와 협력 지자체간 구성

생활권 협력사업의 추진주체를 보면 주관 지자체는 광역지자체가 58개 (11.9%), 기초지자체가 426개(87.5%)이며, 협력 지자체는 광역지자체가 28개 (5.7%), 기초지자체가 444개(91.2%)로 나타나 사업의 주관은 물론 협력에서도 기초지자체 중심으로 협력사업이 구성되어 있음을 알 수 있다. 반면 광역지자체+기초지자체가 공동으로 주관하거나 참여하는 사업은 매우 적는데 우리의 행정여건상 계층을 달리하는 지자체의 수직적 협력이 현실적으로 매우 어렵기 때문이다.

〈표 3-10〉 지자체 구성별 협력사업

주관지자체 \ 협력지자체	협력지자체				합계(%)
	광역	광역+기초	기초	없음	
광역			58		58 (11.9)
광역+기초	1		1	1	3 (0.6)
기초	27	9	385	5	426 (87.5)
총합계	28 (5.7)	9 (1.8)	444 (91.2)	6 (1.2)	487 (100.0)

④ 협력지자체의 수

생활권 협력사업당 참여하는 지자체의 수를 보면 2개 지자체가 참여하는 사업

이 281개(57.7%)로 절반 이상을 차지하고, 3개 지자체의 참여가 121개(24.8%)로서 2~3개 지자체가 협력하는 사업이 전체의 82.5%로 보편화된 형태이다. 대체로 참여 지자체가 많아질수록 사업수가 줄어드는 경향을 보이고 있는데 이는 사업의 발굴, 제안, 협의과정 등에서 관련된 지자체가 많을수록 그만큼 협의과정이 복잡해져 협력사업이 합의로 성사되기 어려운 데 기인한 결과이다.

〈표 3-11〉 협력 지자체의 수

지자체수	1	2	3	4	5	6	7	합계
사업수	6	281	121	22	31	25	1	487
비율(%)	1.2	57.7	24.8	4.5	6.4	5.1	0.2	100.0

⑤ 사업비 규모

생활권 협력사업의 규모를 사업비로 살펴보면 10억원 미만이 100개(20.5%)이고 10억~50억원이 177개(36.3%)로 나타나 전체적으로 50억원 미만의 사업이 전체의 56.8%를 차지하고 있다. 대체로 이와 같이 소규모 사업이 협력사업의 주종을 이루고 있는 것은 지역생활권정책이 대규모 사업비가 소요되는 산업이나 인프라사업 보다는 주민의 삶의 질에 직결된 소규모 사업을 지향하고 있기 때문이며 사업선정과정에서도 분야와 규모에 일부 제약을 두고 있다.¹³⁾

〈표 3-12〉 사업비 규모별 협력사업

사업비 (원)	10억 미만	50억 미만	100억 미만	500억 미만	1천억 미만	5천억 미만	5천억 이상	비예산	합계
사업수	100	177	84	75	14	19	7	11	487
비율(%)	20.5	36.3	17.2	15.4	2.9	3.9	1.4	2.3	100.0

13) 실제 생활권 협력사업의 선정과정에서 총사업비 500억원 이상, 국비지원 300억원 이상인 사업으로서 예비타당성평가 대상인 SOC사업, R&D사업, 산업단지조성사업 등은 선정에서 제외하고 있다.

⑥ 기존/신규 사업

전체 생활권 협력사업 중에서 기존(계속)사업이 243건(49.9%), 신규사업이 244건(50.1%)로 거의 비슷하게 나타나 신규사업의 발굴이 대체로 부진한 편으로 평가된다. 이는 정부의 지역생활권정책 가이드라인이 비교적 늦게 확정·시달되었고, 지역생활권 구성 자체도 다소 늦어져서 지자체 입장에서 신규로 협력사업을 발굴하고 협의를 거치는 충분한 시간적 여유가 부족한데 기인한 것으로 보이며 상시적 협력체계가 생활권별로 구축되어야 할 이유이기도 하다.

⑦ 부처별 협력사업

지자체가 제안·신청한 협력사업은 소관업무의 성격에 따라 17개 부처청(12부, 3청, 2위원회)에 분산되어 있는데 이 중에서 농림부가 118개(24.2%)로 가장 많고, 그 다음이 국토부(20.7%)로서 양 부처의 사업이 전체의 45%를 차지하고 있다. 생활권 유형별로도 특정 부처의 사업이 편중되어 있는 것을 확인할 수 있는데 중추도시생활권에서는 국토부사업이 65개(28.4%)로 가장 많고, 농어촌생활권에서는 농림부사업이 35개(30.7%)로 가장 많다.

〈표 3-13〉 부처별 협력사업

부처	농림부	국토부	문체부	환경부	복지부	산자부	안행부	해수부	기타	합계
사업수	118	101	89	44	39	24	23	13	36	487
비율(%)	24.2	20.7	18.3	9.0	8.0	4.9	4.7	2.7	7.4	100.0

이러한 결과는 생활권 유형별 사업주관부처를 폐지했음에도 불구하고 지자체들이 생활권 유형과 특정 부처를 연계하여 생각하는 경향이 농후하여 생활권 유형별 특정 부처의 사업이 보조금 확보에 유리할 것으로 판단한데 영향을 받았을 것으로 추정된다. 한편 복수 부처의 소관사업은 농림부+산림청, 농림부+안행부, 문체부+안행부, 여가부+고용부+복지부+중기청 등이 각각 1개씩으로 나타나 정

부가 표방하는 다수 부처의 패키지 지원 의지에도 불구하고 지자체에 별 유인이 되지 못하고 있음을 시사한다.¹⁴⁾ 지자체로서는 복수부처의 협력사업이 발굴·성사시키기도 어렵거니와 추진과정에서의 절차도 복잡하고 실제 패키지로 지원이 가능할 지에 대해서도 의문을 갖고 있어 미온적으로 대응하는 경향이 있다.

〈표 3-14〉 생활권 유형별 부처사업 분포

소관부처	생활권유형		중추도시생활권		도농연계생활권		농어촌생활권	
	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
국토부	65	28.4%	20	13.9%	16	14.0%		
농림부	49	21.4%	34	23.6%	35	30.7%		
문체부	43	18.8%	23	16.0%	23	20.2%		
복지부	18	7.9%	11	7.6%	10	8.8%		
산림청	4	1.7%	1	0.7%	6	5.3%		
산자부	8	3.5%	12	8.3%	4	3.5%		
안행부	12	5.2%	10	6.9%	1	0.9%		
해수부	7	3.1%	6	4.2%	0	0.0%		
환경부	10	4.4%	21	14.6%	13	11.4%		
기타	13	5.7%	6	4.2%	6	5.3%		
전체	229	100%	144	100%	114	100%		

⑧ 재원별 협력사업

전체 생활권 협력사업은 대부분이 보조사업이며 비예산사업은 11개(2.3%)에 불과하다. 지자체 입장에서는 생활권 협력사업의 제안을 보조금 확보의 수단으로 여기는 경향이 큰데 기인한다. 즉 지자체가 협력사업을 추진하는 가장 큰 유인은 재정적 이득이라는 것을 보여주는 결과이다. 반면 협력사업의 시행을 통하여 제도적 공동 대응, 시설의 공동이용, 공동 조사·연구, 행사의 공동개최, 공동 교육 등 생활권 내의 폭넓은 교류협력에 대한 관심은 매우 미흡한 편이다.

14) 실제 지자체가 패키지 지원이 가능하다고 판단한 사업은 42개 사업으로 전체의 8.6%에 불과하다.

〈표 3-15〉 자원조달 형태별 협력사업

보조여부	국고보조	자체예산	비에산	합계
사업수	474	2	11	487
비율(%)	97.3	0.4	2.3	100.0

한편 보조사업을 재원별로 보면 지역위(기재부)가 관리하는 지역발전특별회계가 199개(44.4%)로 가장 많고, 그 다음은 일반회계 130개(29.0%), 각종 기금 50개(11.2%) 및 각종 특별회계 등으로 구성되어 있어 지역발전특별회계의 지원에 대한 기대와 의존도가 큰 것을 알 수 있다.

〈표 3-16〉 자원 종류별 협력사업

재원	지특회계	일반회계	기금	환특회계	교특회계	농특회계	기타	합계
사업수	199	130	50	26	17	17	9	448
비율(%)	44.4	29.0	11.2	5.8	3.8	3.8	0.2	100.0

주 : 보조사업 474개 중 26개 사업 누락

⑨ 보조율

생활권 협력사업에 대한 보조율은 40~50%가 196개(44.7%)로 가장 많고, 70~80%가 59개(13.5%), 60~70%가 53개(12.1%), 40% 이하가 45개(10.3%) 등의 순으로 나타났으며 이는 다음에 설명하는 생활권 선도사업의 보조율에 비해 상당히 낮은 수준이다.

〈표 3-17〉 보조율 수준

보조율(%)	40 이하	40~50	50~60	60~70	70~80	80~90	90 이상	합계
사업수	45	196	12	53	59	33	40	438
비율(%)	10.3	44.7	2.7	12.1	13.5	7.5	9.1	100.0

주 : 보조사업 474개 중 36개 사업 누락

⑩ 추진체계

생활권 협력사업의 추진체계를 보면 공동추진(사업)단이 95개(19.5%), 협의회(체)가 60개(12.3%), 위원회가 16개(3.3%), 전문기관 위탁이 15개 사업(3.1%)으로 나타나 별도의 추진조직을 구성한 경우는 전체의 48.3%에 그치고 나머지 51.3%의 사업은 아직 추진조직이 없는 형편이다.

한편 전체 협력사업 중 2014년 4월 기준, 지자체간 협약을 체결한 사업은 17%인 83개에 그치며 나머지 83%인 404개 사업은 협약을 체결하지 않은 채 사업을 제안하고 있어 향후 지자체간 공동 추진과정에서 협력의 구속력이 의문시된다. 이와 같이 추진체계의 구축이 다소 부진한 가장 큰 이유는 무엇보다도 협력사업의 발굴 및 협의기간이 촉박하여 우선 사업의 제안에만 급급하여 공동추진기구의 구성이나 협약체결 등은 미처 합의할 여유가 부족한 때문으로 추정된다.

〈표 3-18〉 협력사업의 추진체계

추진체계	공동추진(사업)단	협의회(체)	위원회	전문기관 위탁	기구(조직) 없음	합계
사업수	95	60	16	15	252	487
비율(%)	19.5	12.3	3.3	3.1	51.7	100.0

주 1: 2014년 4월 현재 기준

주 2: 추진체계는 성격상 분류이며 실제명칭은 매우 다양

⑪ 사업 분야 및 기능

생활권 협력사업을 지역생활권구상의 5대 분야별로 살펴보면, 「지역문화·생태복원」 분야가 156개(32.0%)로 가장 많으며, 「생활권 기반확충」 분야가 148개(30.4%), 「일자리 창출」이 112개(23.0%), 「지역복지·의료」 분야가 47개(9.7%), 「교육여건 개선 및 인재양성」 분야가 9개(1.8%)로 구성되어 있다. 대체로 「지역문화·생태복원」 분야와 「생활권 기반확충」 분야가 304개로 전체의 62.4%를 차지하여 여전히 물리적 시설 중심의 투자가 관행화되어 있음을 일 수 있다. 반면 주민의 행복 또는 삶의 질과 직결된 일자리, 복지, 교육 등 소프트 개발에 대한 수요는 상대적으로 미흡한 편이다.

〈표 3-19〉 협력사업의 분야 및 기능

사업분야	세부기능	사업수	비율
생활권 기반확충	생활인프라	82	16.8%
	도시재생	7	1.4%
	연계교통서비스	25	5.1%
	농어촌 거점기능	10	2.1%
	환경시설	11	2.3%
	귀농귀촌	7	1.4%
	지역역량 강화	6	1.2%
	소계	148	30.4
일자리 창출	일자리 창출	18	3.7%
	지역산업 육성	31	6.4%
	농업 육성	13	2.7%
	농촌 6차 산업화	50	10.3%
	소계	112	23.0
교육여건 개선 및 인재양성	초중고 교육여건 개선	3	0.6%
	산학 협력	3	0.6%
	평생교육	3	0.6%
	소계	9	1.8
지역문화·생태복원	문화체육 시설 및 프로그램	66	13.6%
	관광자원 개발 및 활성화	44	9.0%
	생태복원	46	9.4%
	소계	156	32.0
지역복지·의료	복지시설 및 서비스	12	2.5%
	보건의료시설 및 서비스	35	7.2%
	소계	47	9.7
기타	안전	11	2.3%
	행정지원	4	0.8%
	소계	15	3.1
합계		487	100%

주: 사업분야 및 세부기능은 사업별 연계사업계획서의 내용을 토대로 임의로 구분

좀 더 구체적으로 세부기능별로 보면 생활인프라가 82개(16.8%), 문화체육시설 및 프로그램이 66개(13.6%), 농촌 6차산업화가 50개(10.3%), 생태복원이 46개(9.4%), 관광자원 개발 및 활성화가 44개(9.0%) 등으로 수요가 집중된 사업이며

이상의 5대 기능이 전체의 59.1%를 차지하고 있어 협력사업 분야에서도 지자체에서는 여전히 물리적 개발 또는 시설 건립 등을 선호하고 있음을 볼 수 있다.

4) 생활권 협력사업의 문제점

생활권 협력사업의 성패에 대한 향후 전망은 아직 사업이 실질적으로 추진되지 않았기 때문에 선불리 단정하기는 쉽지 않다. 하지만 사업 추진 이전 단계에서 지자체들이 생활권 협력사업을 발굴·협의하는 과정과 제안한 결과에 대한 분석을 통해서 생활권 협력사업을 보는 지자체들의 인식과 대응과정에서의 행태에 관하여 장래에 예상되는 문제점을 어느 정도 추측할 수 있다.

첫째, 협력사업의 기획과정에서 신규사업의 발굴에 대한 노력이 상대적으로 부진한 편이다. 지역생활권 구성이 이후 사업발굴 기간이 촉박한 탓에 생활권 협력사업 중 신규사업이 절반밖에 되지 않아 창의적인 사업의 적극적 발굴이 매우 부진한 채, 단지 보조금 확보에 치우쳐 기존의 계속사업을 협력사업화 하여 제안하고 있음을 볼 수 있다. 이는 체감형 지역발전을 생활권 차원에서 접근하려는 정부정책의 취지에 비추어 볼 때 다양한 삶의 질 개선사업의 기획·발굴에 한계가 있음을 보여주는 결과이다.

둘째, 거시적·물리적 개발에서 미시적·소프트 발전으로 지역발전의 트렌드가 변화하고 있음에도 불구하고 여전히 인프라나 시설 설치에 치중하는 경향이 불식되지 못하고 있다. 체감형 삶의 질 향상을 목적으로 하는 지역생활권정책에서도 오랫동안 고착화된 물적 개발의 관행이 여전히 지속되고 있어 일자리, 교육, 복지 등 삶의 질에 직결된 서비스 공급에는 지자체들이 상대적으로 소홀히 여기고 있음을 알 수 있다.

셋째, 지역생활권 유형별로 특정 부처의 사업에 지나치게 편중되어 있어 종합적인 삶의 질 개선에 한계로 작용할 수 있다. 보조금 확보의 유불리에 대한 선부른 판단 때문에 농어촌생활권은 농식품부, 중추도시생활권은 국토부, 문체부 등 생활권 유형별로 특정 부처의 사업에 편중함으로써 주민의 총체적인 삶의 질 향상과 괴리되어 사업이 추진될 우려가 있다.

넷째, 정부가 지역생활권정책에서 강조한 다수 부처의 패키지 지원이 곤란할 것으로 예상된다. 지역생활권정책에서는 하나의 협력사업에 여러 부처의 사업을 패키지로 집중 지원할 예정이지만 지자체의 협력사업에 대한 현실적 인식은 이와 차이가 있어 실제 제안사업에서 다수 부처 관련 사업은 별로 없는 것으로 나타나고 있다.

다섯째, 생활권 협력사업의 발굴·제안 과정에서 생활권 내에 협력적 추진체계의 구축이 부진한 것으로 나타났다. 사업 제안과정이 촉박하여 생활권 협력사업의 성패에 관건이 되는 생활권 구성 지자체간의 협력적 추진체계의 구축이 미흡하며 이러한 결과는 장차 실질적인 사업의 집행과정에서도 지자체간 협력의 강도를 약화시키고 구속력 있는 추진에 한계로 작용할 우려가 있다.

여섯째, 지역생활권내 지자체간에 서비스의 공동 이용이 매우 부진하다. 지역생활권정책은 시설의 설치를 통한 서비스 제공 뿐 아니라 생활권 차원에서 기존 시설의 상호 공동 이용을 통한 서비스 효율화에도 큰 의의를 두고 있는 데 반해 대부분의 지자체는 신규 투자를 통한 서비스의 공급에만 치중하고 있고 기존 시설의 공동이용 등 생활권 구성의 이점을 살리는 비예산사업의 발굴에는 별 관심을 보이지 않고 있다.

나. 생활권 선도사업의 실태분석

1) 생활권 선도사업의 개요

지역생활권 선도사업이란 “2개 이상 시군이 자율적으로 구성한 지역행복생활권을 기반으로 지자체간 연계·협력을 통해 생활권내 주민의 삶의 질 개선 및 특화발전을 공동으로 추진하는 사업”으로 규정할 수 있는데(농식품부·지역위, 2013.6.18. 보도자료), 지자체간 협력을 바탕으로 하는 지역생활권정책의 가장 특징적인 대표 브랜드 사업이다.

지자체간 연계·협력을 통한 생활권 선도사업은 크게 네 가지 유형으로 추진하는데, ① 주민 체감형 서비스(예 : 군 경계지역 오지마을 상수도 공동설치·공급

등), ② NIMBY 해소(예 : 음식물폐기물 자원화시설 공동 설치 등), ③ 일자리 연계(예 : 도·농 상생 DREAM 일자리 나눔 센터 등), ④ 특화자원 공동 활용(예 : 대청호권 생태창조마을 네트워크 구축사업 등)이 그에 해당한다. 이 사업은 이명박 정부 말기에서부터 시범적으로 추진했던 지자체간 연계협력사업을 승계하여 2014년부터 새롭게 생활권을 대상으로 추진하는 공모형태의 협력사업이며 정부는 2015년부터는 예산을 증액하여 확대 추진할 계획이다.

2) 생활권 선도사업의 제안 및 선정 현황

가) 생활권 선도사업 제안 현황

생활권 선도사업은 2014년 56개 지역생활권에서 총 117건의 협력사업을 신청하였는데 중추도시생활권에서 51건으로 가장 많고, 도농연계생활권에서 26건, 농어촌생활권에서 40건의 사업을 각각 신청하였다. 생활권별로는 부산+김해+양산+울주군이 7건을 신청하여 가장 많고 전주+군산+익산+김제+완주와 음성+진천+증평+괴산이 각각 5건씩을 신청하였다. 지역별로는 충북이 19건으로 가장 많으며 전북이 14건, 전남이 13건, 경북이 11건, 강원이 11건의 순이며 대체로 광역시에 비해 도지역의 신청건수가 많은 편이다.

〈표 3-20〉 시도별 지역생활권 선도사업 신청현황

시·도	건수	시·도	건수	시·도	건수	시·도	건수
부산	7	울산	2	충북	19	경북	11
대구	2	세종	1	충남	8	경남	8
광주	3	경기	5	전북	14	제주	3
대전	1	강원	11	전남	13	합계	108

출처 : 지역발전위원회, 2014년

생활권 선도사업을 사업규모별로 보면 30억원 이하 사업이 47건으로 가장 많으며, 30~60억원 이하 사업이 31건, 60억원 초과 사업도 30건으로 나타났다. 대

체로 사업규모가 그리 크지 않은 편인데 이는 생활권 선도사업이 공모사업인데다 보조금이 3년간 60억원으로 제한되어 있기 때문이다.

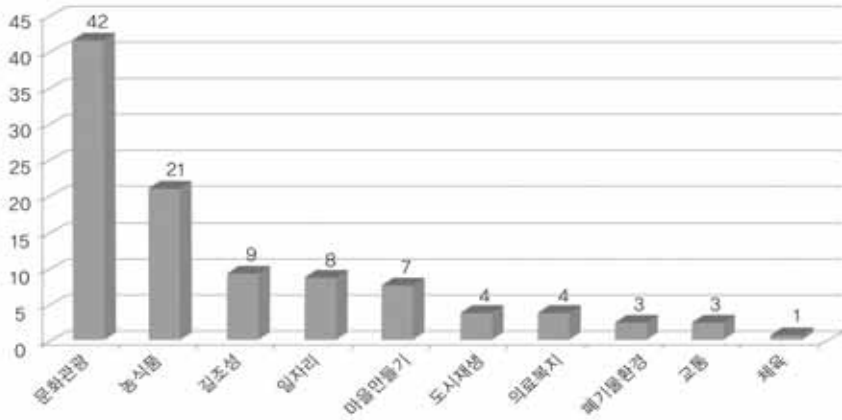
〈표 3-21〉 규모별 지역생활권 선도사업 신청현황

사업규모	건수	사업규모	건수
10억원 미만	13	41억원~50억원	7
10억원~20억원	20	51억원~60억원	16
21억원~30억원	14	61억원 이상	30
31억원~40억원	8	합 계	108

출처 : 지역발전위원회, 2014년

생활권 선도사업의 사업내용을 보면 문화관광 등 일부 분야에 편중되어 있는 특징을 보이는데 문화관광이 45건으로 가장 많고, 농식품이 21건으로 뒤를 잇고 있어 두 분야의 사업이 전체 신청건수의 절반 이상을 차지하고 있다. 그 밖의 분야로는 길조성 사업이 9건, 일자리창출이 8건, 마을만들기가 7건, 도시재생이 4건, 의료복지가 4건, 폐기물 처리등 환경개선이 3건, 교통연계시스템이 3건, 재해대책이 3건, 체육인프라가 1건씩 분포되어 있다. 지자체에서는 생활권 선도사업이 생활권 협력사업과 달리 사업내용에서 창의성을 요구하는 공모사업이어서 문화관광이나 농식품 분야가 상대적으로 유리하다고 판단하고 있으며 반면 생활권 단위의 협력사업으로 효과가 기대되는 의료복지, 님비 등의 분야는 각각 4건과 3건에 불과하여 매우 제한적으로 사업을 신청하고 있다.

〈그림 3-7〉 지역생활권 선도사업의 내용구분



출처 : 지역발전위원회, 2014. 6 수정

〈표 3-22〉 의료복지·환경개선 선도사업 제안내용

사업명	시도	추진 시군구		생활권 유형	사업비			사업 분류
		주관	참여		계	국비	지방비	
4개					7,150	6,435	715	
원주~횡성간 광역버스정보 시스템(BIS) 구축사업	강원	원주시	횡성군	중추	1,100	990	110	의료 복지
제천-단양 순환관광 광역버스 운영	충북	제천시	단양군	도농	2,400	2,160	240	의료 복지
실버 건강의료복지 생활권 육성	충북	영동군	보은군 옥천군	농어촌	2,850	2,565	285	의료 복지
생활권 치매 거점병동 운영	전남	장성군	함평군 영광군	농어촌	800	720	80	의료 복지
3개					18,500	13,400	5,100	
폐기물매립시설 공동이용을 통한 생활환경개선 및 수익창출사업	부산	양산시	김해시	중추	2,500	2,000	500	환경 개선
음식물류폐기물지원화시설 공동설치사업	강원	춘천시	화천군 양구군	중추	10,000	6,000	4,000	환경 개선
취약계층 슬레이트 eZro City 시범사업	전남	진도군	목포시 해남군 무안군 신안군	중추	6,000	5,400	600	환경 개선

출처 : 지역발전위원회 내부자료, 2014 수정

나) 생활권 선도사업 선정 현황

생활권 선도사업은 지역위에 별도의 평가위원회를 구성하여 평가지표에 따라 상위 점수를 획득한 사업을 선정하는데 각 지자체에서 제출한 서면자료를 토대로 생활권 자치단체가 그 내용을 발표하고 평가위원이 질의하는 방식으로 평가하고 있다. 생활권 선도사업의 선정을 위한 평가지표는 크게 사업내용의 타당성, 사업추진의 협력성, 재원의 적정성, 자원의 공동 활용 및 자구노력 등으로 구성되어 있으며 사업내용의 타당성이 80점, 나머지가 각각 40점씩으로 총 200점을 기준으로 평가한다.

〈표 3-23〉 우수 선도사업 평가지표

부문	선정지표	점수	
I. 사업내용의 타당성(80점)	사업내용의 적정성(20)		
	사업내용의 구체성(20)		
	사업내용의 창의성(20)		
	사업의 실현가능성(20)		
II. 사업의 추진체계 적합성 및 협력성 (40점)	사업단구성 등 사업추진 체계마련(20)		
	사업발굴을 위한 지자체 협의 및 갈등체계마련(10)		
	사업발굴시 주민 및 전문가 참여(10)		
III. 재원조달 및 재원분담 적정성 (40점)	사업의 투자계획의 적정성 (15)		
	지자체 재원투입 노력(15)		
	지자체별 재원분담의 합리성(10)		
IV. 지자체간 기존 시설·서비스 자원 공동 활용도 및 자구노력(40점)	기존시설 활용도(10)		
	지역특성자원 공동활용도(10)		
	기피사업 추진등 지자체 노력도(10)		
	지자체의 의지 (인력, 예산, 홍보 등)(10)		
계 (200점)	합계		

2014년의 경우 생활권 지자체가 제안 신청한 117건의 선도사업 가운데 36건의 사업을 선도사업으로 선정하였다. 이는 전체 신청 규모 대비 30.5%이며, 36개 생활권에 89개 시·군·구가 관련되고 있다. 생활권 선도사업으로 선정된 지역에

대해서는 3년간 국비 60억원 이내를 지원할 예정이며 보조율은 80~90%로 매우 높은 편인데 특히 재정자주도가 전국 평균 이하인 자치단체에 대해서는 90%의 포괄보조금을 지원할 예정이다.

선정된 36개 선도사업은 성격에 따라 몇 가지 유형으로 구분하고 있는데 첫째 유형은 수혜 범위가 넓은 주민 체감형 서비스 제공 사업으로 생활권 내 주민들이 쉽게 체감할 수 있고 이용 빈도가 높으며, 수혜 범위가 넓은 의료·복지·교통 등 서비스 지원 사업이 해당되며, 대표적인 사업은 진안·장수 지역의 ‘군 경계지역 오지마을 상수도 공급 사업’을 꼽을 수 있다. 동 사업은 경제성 때문에 상수도를 공급받을 수 없었던 군 경계지역에 배수지 및 가압장의 공동 활용을 통해 주민들의 오랜 숙원사항을 해결하는 것을 주요 내용으로 하고 있다. 둘째 유형은 협력을 통한 NIMBY 문제 해소 사업이다. 지역간 갈등 요소인 폐기물 처리장 등 혐오시설 입지 정 문제를 상호 양보와 협력을 통해 해결하는 사업으로 춘천·화천·양구의 ‘음식폐기물 자원화시설 공동설치 사업’과 양산·김해의 ‘폐기물 매립시설 공동이용 사업’을 선정하였다. 셋째 유형은 도농간 협력을 통한 일자리 사업으로서 농작업의 경우 계절간 일자리 수요의 진폭이 커, 특정 시기에 인력 부족 문제가 반복되는 상황을 해소하기 위해 도시의 유휴 인력을 농작업 구인자와 연계하는 사업이며, 나주·화순 지역의 ‘도·농 상생 DREAM 일자리 나눔센터 사업’을 포함하여, 제천·단양, 익산·전주·군산, 거창·함양·산청 등 7건의 다양한 지역의 농촌·여성 일자리 관련 사업을 선정하였다. 넷째 유형은 생활권이 공유하는 특화 자원의 공동 활용사업으로 생활권을 구성한 지자체가 공유하는 유·무형의 자원을 활용하여 제조·유통(2차) 및 문화·체험·관광(3차) 등과 연계하는 6차산업화와 관련된 사업이며, 대청호 권역의 생태환경자원을 활용하는 대전·옥천·보은·금산 지역의 ‘대청호권 생태마을 네트워크 육성사업’을 포함, 총 16건을 선정하였다. 이 밖에도 기타 유형으로 지역이 공유하는 낙후된 철도 인프라를 재활용하여 체험·관광 프로그램을 개발하는 영주·봉화 지역의 ‘산골 철도역사 문화관광자원화 사업’과 같이 지역 특성을 반영한 창의적인 사업들을 선정하였다.

〈표 3-24〉 선정된 생활권 선도사업의 주요 유형

구분	내용
주민체감형 서비스 사업	- 군 경계지역 오지마을 상수도 공동설치·공급(진안·장수) 등
NIMBY 해소	- 음식물폐기물 자원화시설 공동 설치(춘천·화천·양구) 등
일자리 연계	- 도·농 상생 DREAM 일자리 나눔 센터(나주·화순) 등
자원 공동 활용	- 대청호권 생태창조마을 네트워크 구축사업(대전·옥천·보은·금산) 등
기타 사업	- 낙후된 철도 인프라를 재활용하여 체험·관광 프로그램을 개발하는 영주·봉화 지역의 '산골 철도역사 문화관광자원화 사업'

출처 : 지역위(2014, 6) 자료 참조 재작성

〈표 3-25〉 2014년도 생활권 선도사업 선정현황

구분	사업명	참여 지자체	
1	서울·	중랑천 녹색문화벨트	이정부, 노원, 성북
2	경기·	평안 해오름길 조성	평택, 안성
3	강원권	음식물폐기물 자원화시설	춘천, 화천, 양구
4		광역버스정보시스템 구축	원주, 횡성
5		대청호권 생태창조마을	대전, 옥천, 금산
6		일자리 중심 Hub	철주, 청원, 진천, 괴산, 증평, 보은
7	충청권	행복학습공동체 운영	증평, 청원, 진천, 괴산, 음성
8		도·농 일자리 지원 센터	단양, 제천
9		복합문화정보센터 조성	천안, 아산
10		백제순경 따라 한걸음씩	공주, 부여, 청양
11		한뿌리 생활권 프로젝트	광주, 나주, 화순
12		취약지 응급협진시스템 구축	광주, 나주, 장성, 담양, 화순, 함평
13		새(New) 일(Job) 프로젝트	익산, 전주, 군산
14		오순도순 행복마을 만들기	정읍, 고창, 부안
15		도농협력 농업인력지원센터	임실, 남원, 순창
16	호남권	오지마을 지방상수도 공급	진안, 장수
17		박물관·미술관 협력 사업	목포, 해남, 진도, 신안, 무안
18		패류 종묘 배양장 공동활용	보성, 여수, 광양
19		도농협력 일자리 연계	담양, 구례, 곡성
20		치매거점병동 운영	장성, 함평, 영광
21		여객선 이용객 편의시설 확충	완도, 장흥
22		DREAM 일자리 나눔	나주, 화순
23		W-line 프로젝트	부산, 김해, 양산, 울주
24		폐기물매립시설 공동이용	양산, 김해
25		신의 물방울 사업	대구, 청도
26	영남권	영남알프스 Mountain Top	울산, 양산, 밀양
27		낙강선유 명품 원예단지 조성	성주, 고령
28		스포츠를 통한 농촌경제 활성화	군위, 의성
29		철도역사 문화관광자원화	봉화, 영주
30		동해안권 친환경 통합 관광	영덕, 포항, 경주, 울진, 울릉
31		경남인력 지원센터 설치	거창, 함양, 산청
32		나전칠기 연계 육성사업	통영, 고성
33	제주권	제주 올레 길 주민 행복 사업	서귀포시, 제주시
34	기타	에코힐링 벨트화 사업	영월, 단양, 영주
35		호두 특화산업단지	김천, 영동, 무주
36		DMZ사과 명품화 단지조성	포천, 철원, 연천

3) 생활권 선도사업의 문제점

지역생활권 협력사업과 마찬가지로 생활권 선도사업도 시책추진의 초기 단계이기 때문에 정확한 성과의 판단은 어느 정도 사업이 추진된 이후에 가능한 일이다. 다만 이 연구에서는 1차 년도에서의 사업의 발굴·기획과정과 선정된 사업의 내용 및 선도사업의 정책 프레임을 토대로 향후 예상되는 문제점을 점검해 보고자 한다.

첫째, 생활권 선도사업은 “선도”라는 수식어에서 암시하듯이 지역생활권정책의 대표 브랜드사업임에도 불구하고 시책의 규모나 내용이 제시하는 이미지가 매우 미약하다. 우선 재원지원의 측면에서 새로운 지역주민의 행복증진 브랜드 사업이라고 보기에 규모가 매우 작아 위상이 미약한 편이다. 재원이 기존 300억원에서 360억원을 추가하여 660억원으로 증액되었고 점차 확대할 예정이지만 선도사업의 예산으로는 전체 규모가 취약하여 전국적으로 이미지 전파에 애로가 있다.

둘째, 지역위의 주도성이 미약한 채 여전히 분할적인 협력사업체계를 견지하고 있다. 지역위 중심의 유기적인 협력에 의한 사업추진체계를 구성하고 있음에도 예산지원 등에서 부처간 협력확보에 애로가 상존하고 있다. 농식품부의 지특회계 예산에 추가하여 타 부처의 일반회계 지원을 확보하기 어렵고 지역생활권 사업에 대한 기재부의 이해도도 낮아 예산확보가 쉽지 않은 형편이다. 생활권 선도사업이 부처간, 지역간, 부문간의 3중 칸막이의 배제사업임을 강조하지만 현실적으로는 부처간 할거주의의 관행이 여전하여 화학적 협력이 이루어지고 있지 못하고 있다.

셋째, 지역생활권 선도사업과 지역생활권 협력사업간 차별성 부족하여 사업의 정체성이 부각되지 못하고 있다. 예산지원 측면에서도 양 사업에서 일반회계의 지원이 불확실한 가운데 차별성이 별로 없고, 사업의 내용 측면에서도 생활권 선도사업과 일반 협력사업과는 지역특화성이나 주민 밀착성등을 고려할 때 거의 차이가 없는 것으로 나타났다.

넷째, 특정 지자체 주도로 인한 지자체간 화학적 협력이 부족한 편이다. 홍보

및 정책전파의 부족, 지자체 공무원의 순환보직으로 인한 전문성 부족 등으로 협력적 지역생활권 발전에 대한 지자체의 이해가 부족하여 사업기획이나 사업내용 개발 등을 최초 제안한 지자체의 주도로 사업이 기획·추진되고 여타 지자체는 수동적으로 참여하는 행태를 보이고 있다.

다섯째, 사업의 발굴·기획 과정에서 지자체의 고민과 창조성이 부족한 채 줄속으로 기획되는 경향이 있다. 지난 정부에서 성공적인 연계협력사업으로 추진했던 지리산 에코빌리지 사업이나 BY2C 외씨버선길 조성사업처럼 협력사업의 성공적인 추진을 위해서는 지역자원의 발굴에서부터, 거점마을별 스토리텔링 등에 이르기까지 지역에 이야기와 문화를 입히는 창조적 작업이 필요하지만 지자체 상호간에 이러한 노력의 결집이 미흡하다. 이는 지역에서 주민, NGO, 전문가 집단 등 광범위한 주체의 참여보다는 지자체 공무원들이 짧은 시간 내에 줄속으로 사업을 구상하는 관행이 고착화된 결과로 보인다. 계획수립의 마감, 협력사업의 평가, 예산 반영 등을 염두에 두고 짧은 시간 동안에 한시적으로 사업을 발굴하다 보니 사업추진의사가 높은 시군에서 주로 사업을 발굴, 기획하는 것이 일반적 행태이다. 협력사업은 의사타진 → 협의 → 합의형성 → 계획수립 등 비교적 많은 절차와 상당한 기간을 필요로 하는 특성을 고려할 때, 현재의 회계연도 단위의 공모사업방식에서는 지자체간에 제대로 된 합의에 이르지 못한 채, 사업계획의 충실도와 실현 가능성이 떨어지는 급조된 구상이나 제안 수준에 머무는 결과를 초래하기 쉽다.

여섯째, 지자체간 협력과 결속력이 약한 추진체계로 인하여 협력의 시너지를 창출하기 어렵고 단순히 보조금의 배분에 그칠 우려가 있다. 상당수 사업이 각자가 해당지역에서 추진하는 관광 등 사업을 단순히 물리적으로 연계하는 낮은 수준의 협력방식으로 사업을 추진하고 있다. 대부분의 지자체가 기존의 행정협의회 등 결속력과 구속력이 약한 추진체계를 기반으로 하고 있어 집행 단계에서 협력적 추진력을 확보하기 어렵다. 또한 지자체 차원에서는 사업부서와 기획부서간에도 협력이 미약하여 추진체계 구축의 완성도가 떨어지는 문제가 발생한다.

제2절 외국의 지역생활권정책



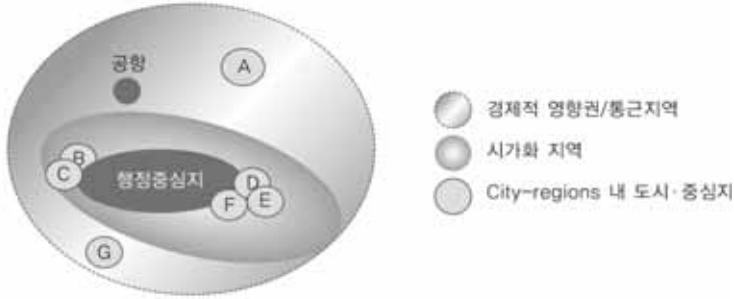
1. 영국의 생활권정책

가. 도시권(City-Region) 정책

교통 통신의 발달로 인한 도시경제활동의 광역화, 런던 중심의 지역 발전구조 해소 노력이 필요하게 되었으며, 지역 및 광역권은 너무 광범위하여 기능적 연계나 일상생활의 지리를 포함하기에는 부적합한 단점이 나타났다. 또한, 기초지자체는 교통, 경제개발, 공간계획, 주택 등의 전략적 정책결정을 하기에는 규모가 너무 작아 부적합하였다. 한편, 지역계층체계에서 중심도시의 영향권이 점점 더 커지면서, 이전의 행정적 경계가 점차 의미를 소멸해가고 있었으나, 지식기반 경제 발전을 선도하는 도시적 공간의 중요성은 점차 인지되었다. 따라서 광역화에 따른 지자체간 협력 증가 등에 효율적으로 대응하기 위한 정책이 필요하게 되었다.

도시권 정책의 기본방향은 도시권에 대한 기본 방향 및 가이드라인을 제시하고 구체적인 도시권의 설정은 지자체의 정책 우선순위 및 특정 경제발전 집중분야 등을 고려하여 결정한다. 또한, 중앙정부는 도시권이 기능경제시장권(Functional Economic Market Area, FEMA) 역할을 하며, 지자체간에 노동시장 및 통근권, 주택가격 및 주거이동성, 산업간 연계, 소비자의 서비스시장범위 등에 기반하여 도시권 설정을 권고한다. 네트워크 부문에서는 도시권 내외 연계, 항만 공항 등 국제적 연계와 더불어 중소도시간의 네트워크 개선을 포함한다. 또한 환경, 주택, 문화 등 거주환경개선은 인구유입의 활성화와 노동력의 질 향상으로 연결되며, 장기적 계획으로써의 환경의 질 향상, 환경 친화적 산업발전을 지향하는 기본방향을 가지고 있다.

〈그림 3-8〉 City-Region의 개념



City-Region의 구성은 낙후된 북부경제 활성화를 위해 Northern Way Growth Initiative를 공표하고 북부 8개 도시권(Central Lancashire, Liverpool, Manchester, Sheffield, Leeds, Hull and Humber Ports, Tees Valley, Tyne & Wear)의 전략적 육성 이 시도되었다.

〈표 3-26〉 영국 도시권 주요 현황

구분	지자체수 (개)	인구 (천명)	면적 (km ²)	기업체수 (천개)	종사자수 (천명)
Manchester	10	3,160	1,276	111	1,455
Liverpool	6	1,479	2,480	41	601
Central Lancashire	4	1,200	3,075	38	501
Leeds	11	2,772	5,176	70	1,412
Sheffield	5	1,639	1,552	13	-
Hull and Humber	4	871	3,639	21	409
Tyne and Wear	5	1,647	540	19	-
Tees Valley	5	720	794	12	-

자료 : 국토연구원(2010)

City-Region 중 Manchester City Region은 센트럴 랭커셔, 리버풀, 리즈와 강력한 경제 및 교통 연계가 되어있는 지역으로, GVA(Gross Valuse Added)를 증진시키며 경제적인 성과를 창출하는 것을 지원하는 기능을 수행하였다. North West 의 3개 도시 지역 내 RSS에 설명된 미래 개발 활동의 상당 부분을 대상으로 하

였다. Manchester City Region의 비전은 북쪽 지역의 중심도시로서의 세계적인 도시권을 형성하는 것이며, 이를 통해 유럽 최고의 도시 지역 중 하나, 지식 경제의 최전선, 그리고 뛰어난 상업, 문화 및 창작 활동의 제공과 세계적인 수준의 성공적 투자, 일자리와 방문객을 위한 국제적인 경쟁 실시, 모든 사람이 참여할 수 있는 기회 제공, 혜택 제공, 투자와 개발 기회 제, 주민들이 즐길 수 있는 삶의 질 확보, 런던과 남동부와 일치하는 GVA 수준을 가진 지역으로 육성하는 것이다. Manchester City Region의 계획 및 전략 중 우선 사항(priorities)은 주변 지역센터의 투자 및 지속 가능한 개발을 장려하여 하위 지역의 경제성과에 개선을 달성하는 데 필요한 지원을 실시하는 것이며, 투자의 성장 수준을 따라갈 수 있는 내부 지역과 도시 지역의 북부 지역을 활성화하고 소지역간 불균형을 줄일 수 있는 대중교통 개선 등을 보완·개선하며, 대중교통으로 액세스 할 수 있는 경제 성장의 영역 내 위치에 주택 개발을 수용하는 것이다. 또한, 가장 필요한 또는 큰 이점이 있을 것으로 예상되는 지역을 대상으로 지속 가능한 발전을 촉진할 수 있는 지역 센터와 내부 지역 환경 개선을 추진하는 것이다.

〈그림 3-9〉 Manchester City Region 권역도



나. 다지역협약제도(MAA : Multi Area Agreement)

City-Region에 비해 보다 구체적인 도시권 정책의 기틀 마련에 대한 필요성과 지역의 균형발전과 세계적 경쟁에 부응하기 위해 지역거점도시를 중심으로 협력적, 통합적 발전 모색의 필요성에 의해 다지역협약제도가 제시되었다. 또한 광역 지역을 구성하는 하위지역 발전의 경우에도 경제적, 문화적, 사회적, 환경적 공동체로서 주변지역과의 공동발전 추구가 필요하며, 지자체가 자주 및 의존재원 등을 통해 교육, 사회, 치안 등 사회분야 사업을 수행하고 그 성과에 따라 중앙정부가 사후적 보상조치를 지원하지만 성과가 달성되지 못할 경우 지원이 없어지는 구속력이 존재하는 LAA(Local Area Agreement)와 달리 자발적인 형태의 협약 및 법률적 강제가 필요한 지자체와 중앙정부간의 수요 발생에 의해 나타났다. 즉, 영국의 다지역간 협약 제도는 지역 내 공공 및 민간을 포함하여 지역의 공동발전과 우선추진과제의 조정 등에 대한 협약을 정부가 승인, 지원하는 제도를 의미한다. 또한, City-region의 개념을 정책으로 추진하기 위한 구체적인 수단으로 도입됨으로써 발전하는 지역과 저개발지역간의 격차 해소는 물론 광역지역 내 소지역간 지역격차(중심도시와 주변농촌지역)의 해소에 주요 목적을 두었다.

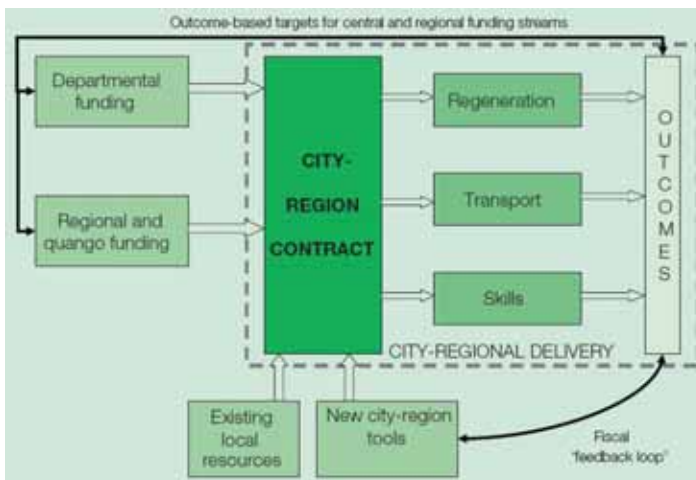
다지역협약제도의 기본방향은 다양한 정책 범주에서 지역내 공공 및 민간을 포함하여 지역의 공동 발전과 정책 우선순위 조정에 협약을 맺고 중앙정부가 이를 승인하는 방안을 활용하는 것이다. MAA는 지역의 경제발전을 추구하는 것이 주요 목표이며 지역내 산업 및 취약한 기술, 주택시장의 불균형, 교통 및 인프라 공급 등에 대한 현안 문제를 중점적으로 고려하여 지방 중심의 해결책을 찾기 어려운 전략적 문제와 관련 해소지역 전체에 걸쳐 성과를 향상시켰다. 또한, 지역의 발전에 대해 공동의 책임과 협력적 노력이 필요하다는 공감대와 자발성에 기초하며, 중앙정부와 지자체 간 새로운 형식의 거버넌스로 추진함으로써 사적 기금의 유입을 촉진하여 더 많은 기금을 형성하였으며, 보다 큰 유연성을 제공하였다. 중앙정부의 여러 부처의 다양한 Agency도 참여하여 지역공동의 목표와 우선 순위를 서로 확인하고 재원이나 인적자원의 공동 활용을 모색함으로써 강화된 파트너십을 형성해 서비스 제공 효율성 및 비용 대비 가치창출의 효율성을

증진시켰다.

MAA의 구성은 행정구역 경계를 넘어서는 노동시장 형성, 주택시장, 교통 및 인프라 등의 정책분야를 대상으로 도시권을 형성하는 지자체와 중앙정부 간의 협약으로 구성된다. MAA가 체결된 15개 지역의 인구규모는 약 33만에서 280만 명으로 전체 인구의 38%이며, 영국 총생산의 약 33.6%를 점유하였으며, MAA를 체결하기 위해서는 두 개의 행정계층에 걸쳐 2개 이상의 지자체 간의 파트너십이 필요한 것을 전제로 한다. 따라서, 지방 정부 파트너들의 전문성을 효과적으로 활용해 농촌의 지방당국이 전문성과 경험을 가진 분야에서 문제에 주도적으로 참여하였다. 이를 통해 MAA에 포함되는 소지역 전체에 보다 광범위한 혜택을 제공하였다.

3년 동안 지자체의 그룹, 관련 유관기관, 중앙정부 간에 자발적 협약으로 체결되었으며, 협약은 지자체간 공유 목표와 이에 대한 성과지표를 동의한 것으로 관련 주체들은 기존의 지역자원을 모두 연계하여 도시재생, 교통, 기술 등과 관련하여 공유된 목표에 대해 성과를 달성하기 위한 책임을 공유하였다.

〈그림 3-10〉 영국의 도시권 다지역협약 구조

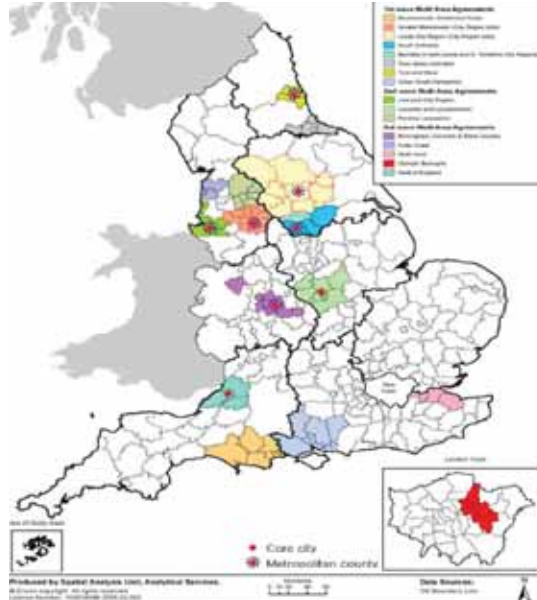


자료 : 국토연구원(2010)

MAA에 의한 협약 및 승인 유형은 지역재생, 교통, 주택공급과 개발, 고용, 기능교육과 임금수익 향상, 주택시장 및 주택재개발, 고용기회 연계, 기술, 지속성장, 고용과 기술, 기업성과 제고, 경제개발, 공간계획, 인프라투자, 공공부분, 투자 촉진 등으로 구성된다. 이를 통해 여러 파트너가 협력적으로 취해야 할 내용과 미래에 대한 비전(방향)이 제시된다. 지역 파트너는 성과목표를 설정하여 이에 대한 목표연도별 과업을 추진하며, 종사자 1인당 GVA 증가, 해당지역의 격차 해소 등에 대한 경제성장 부문, 19-64 인구 중 level 4 또는 그 이상 수준의 비율 향상, 지역내 대졸자 고용유지 및 증가 등에 대한 기술 및 기능, 교통정체 해소, 고용중심지 접근성 향상 등에 대한 교통 부문, 도시열섬 및 우선 보호지역 등 환경부문에 대한 프로젝트 별 목표를 제시한다. 또한, 정부는 협약내용에 대한 지원을 수행하며, 교통부(Department for Transport)와 고속도로공사(the Highway Agency)는 파트너십을 형성하고 지역경제성장과 연계성 강화를 위한 지원 강화를 통한 유관조직교통 관련 지원과 고등교육진흥재단(HEFCE)이 지역 내 고등교육기관과 협력하여 소기업들에게 고급수준의 교육훈련기회를 지원하는 등 인센티브 확대에 관한 기능(기술교육) 관련, 환경식량농촌부(DEFRA)와 환경관련 정부기관(Environment Agency 등)은 환경보호와 경제성장에 관한 시너지화를 제고하고 환경에 대한 영향을 최소화하기 위한 정보 제공 및 모델 개발에 대한 환경 관련 지원을 수행한다.

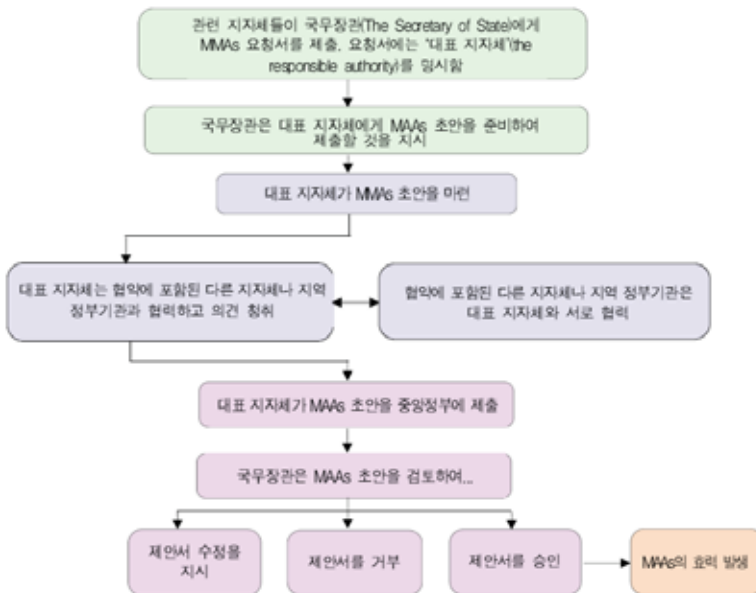
MAA의 사업 추진 방법은 협약을 맺고자 하는 지자체가 중앙정부에 요청을 함으로써 협력적 지역발전을 위해 협약을 맺고자 하는 지자체들이 공동으로 중앙정부(국무장관)에게 협약 의향서를 제출하고, 협약 의향서에는 협약에 포함되는 지자체의 범위, 대표 지자체 등을 명시하고, 중앙정부는 이를 토대로 대표지자체에게 협약서 작성을 지시한다. 협약서 작성과정으로서 대표지자체는 유관 지자체와 협의 하에 서로 협력하여 추진할 사항을 작성함으로써 협약서에는 협약기간에 달성하고자 하는 구체적인 추진목표를 명시한다. 협약서가 효력을 발생하기 위해 중앙정부의 승인이 필요하며, 중앙정부는 제출된 협약서에 대해 수정보완의 요구 또는 승인거부를 실시한다.

〈그림 3-11〉 MAA 현황



자료 : 김태환(2010)

〈그림 3-12〉 MAA의 추진과정



다. 지방기업파트너십(LEP : Local Enterprise Partnership)

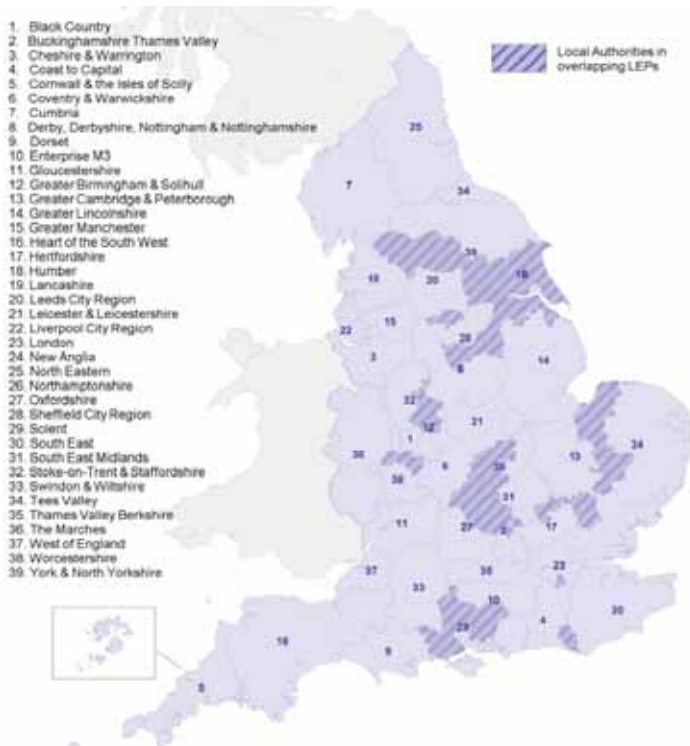
영국은 고용, 성장, 경쟁력에 대한 중요성으로 RDA를 폐지하고 LEP를 설립하였다. 9개 지역 RDA는 경제 개발, 토지개발, 혁신, 기술, 도시재생 등 다양한 분야의 광범위한 권한을 소유하였으나, 일부 장소(place, area)에서는 RDA(region)와 불일치하여 갈등이 발생함에 따라 경제적 지역에 맞는 지방조직(local structure)을 구상하였다. 또한 RDA를 유지하는데 많은 자금이 소요되며, RDA가 큰 권한을 가져 정책의 전달에도 비효율적인 것으로 거론되었다. RDA는 지역에 있는 중앙정부를 대리하는 기구로서 관료적이며, 정치적 책임성이 약하여 중앙정부의 정책방침에 따라 폐지하고 LEP를 설립하였다. LEP는 기능적 경제지역(functional area)에 부합하는 기구 성격을 가지고 있으며, RDA를 폐지하고 LEP 설립 배경에는 중앙의 권한을 지방으로 이동시키고 재정권한을 이동시킨다는 지방분권주의(Localism)에 근거하며, 이를 통해 정부(재무부)는 위험을 줄이고 지자체는 자율성을 신장하는 것을 의미한다. RDA를 폐지하고 LEP를 설립한 주요 배경으로는 첫째, 정치철학의 차이로 보수당 연정에서는 지방이 통제하고, 정책을 전달하는 것이 효율적이라는 정책철학을 갖고 있어 중앙정부는 기본 틀/framework)을 구성하고 전략적 접근을 하는 것이 바람직하다. 둘째, 정부주도에서 민간주도로 전환되어 RDA가 10년 이상 유지하면서 자금력을 갖고 중앙정부의 대리인 역할을 하였으며, RDA는 자신들의 권한을 강화하며, 법적기구로 공식적 역할을 수행하였다. 반면, 지방에서 민간기업의 역할이 상대적으로 감소하여, 지방이 지방의 성장을 민간기업과 협력(공공-민간 협력)하여 결정하는 것을 강조하였다. 셋째, 재정문제의 악화로 영국 중앙정부의 재정부담이 증가함으로써 정부주도 지역정책을 지속하는 것에 부담이 가중되어 지방의 중소기업 등에 초점을 두며 지역정책에 대한 정부의 재정지원을 축소되는 필요성이 대두되었다.

기존 RDA 권역은 인위적이고 정치적으로 형성되어 개별 지방경제가 직면하는 문제해결이 어렵기 때문에 지방차원의 기능적 경제권역의 형성이 필요하였다. RDA의 상위하달식 처방방식과 관료제적 운영으로는 다양한 지방차원의 이해관계를 결집하기 어렵기 때문에 지방정부의 권한을 강화하는 실질적인 분권화

의 확대가 필요하였다. RDA 설치 이후 지역간 격차나 지역내 지방간의 격차가 완화되지 않았을 뿐만 아니라 RDA의 성과가 대체로 공공부문의 확대에 기인하기 때문에 지방 산업계를 중심으로 한 민간부문의 성장이 필요하였다. LEP의 주된 과제는 진정한 기능적 경제지역을 위한 민간 부문과 시민 리더 사이의 파트너십을 생성하는 것이며, LEP는 참여자들에 의해 정의되며 지방당국은 필요시에 1개 이상의 LEP에 참가하는 기회를 갖게 되었다.

LEP는 2012년 말 기준 정부는 LEP에 대한 62건의 제안을 받고 이중 24건을 승인하였으며, 더불어 15개의 LEPs가 승인되어 총 39개의 LEPs가 운영되고 있다. LEP 신청을 평가하는 기준은 4가지 항목(경영 지원, 경제적인 지리, 지방정부의 지원, 부가가치 및 열의)에 대한 것을 준용한다.

〈그림 3-13〉 LEPs 현황



자료 : 김동주(2011)

LEP는 교통 인프라 등의 프로젝트를 지원 또는 투자 우선 순위를 제시하기 위해 정부와 협력 제안을 조정 하거나 지역 성장 펀드에 직접 입찰을 하며, 새로운 성장 허브를 실행하는 컨소시엄을 지원한다. 또한, 국가 계획 정책과 사업을 보장하는 개발 지원 및 전략적 계획 응용 프로그램의 개발 지원과 기업의 지역 정착을 유도하는 역할을 한다. 또한, 풀링 및 이를 지원하기 위해 자금 지원을 통한 주택 공급을 위하여 LEP 활동은 기획, 주택, 고용, 지방 교통, 기반시설뿐 아니라 몇몇 지역에서는 관광 영역까지 포함한다. 지역의 실업자 구제를 위한 지역 고용주, Jobcentre 플러스, 교육시스템의 지원을 추가적으로 실시한다. 이외 민간 부문의 자금 활용 방법 조율, 신재생에너지 사업과 녹색 뉴딜에 대한 재정 및 비재정 인센티브를 개발, 디지털 인프라와 같은 국가 차원에서의 우선 정책 보급에 관여한다.

LEP의 참여기관은 지자체(Local Authority), 대학, 직업학교, 자선단체(charity sector), 사회적 기업 등이 주로 참여하며, 운영자금은 주로 지자체의 자금으로 조달한다. RDA는 자신들의 권한을 강화한 반면, LEP는 지역의 경제 성장을 촉진하기 위한 것이다. 또한, 법적 기구로 공식적 역할을 수행함에 따라 접근방법에 차이가 있다.

LEP 참여는 지자체(GLA), Homes and Community, Land developer, Housing, Transportation, 민간기업 등이 참여하며, 민간기업은 LEP 참여를 통해 직접적 편익을 얻는 것은 없으나 산업관련 인력양성, 공공지출 증가 등에 따른 간접적 편익을 수혜 받는다. 또한, 지방당국의 경계를 넘어서는 협력을 위해서 중앙정부가 제안하는 것처럼 LEP사업 영역에 대한 구체적인 개발 계획서를 작성하고 추후 LEP를 촉진, 개발 실적을 관리하는 데 활용된다.

이러한 LEP를 활성화하기 위해 지자체별 기업유치지구(EZ:Enterprise Zone) 도입을 시작하였으며, LEP는 지자체 기관이므로 지역에서 EZ에 가장 적합한 지역이며, 10개의 대도시 중심으로 EZ가 설립되었다. 이에 대한 인센티브로 사업세(business tax)를 할인할 수 있으며 할인폭은 LEP에서 결정한다. 계획(planning)을 단순화하고, 계획과 관련된 업무를 기업이 직접 처리하는 방식에서 EZ에서 이를 대신해 주는 방식을 도입하였다. 이는 과거 CLG(Communities and Local Government)

를 포함하여 중앙정부가 말하는 방식이었으나 새 정부에서는 LEP가 말하고 CLG는 그들이 원하는 것을 듣고, 이를 지원하는 방식으로 변경되었다.

LEP의 지원내용으로 LEP의 자금원은 RGF(Regional Growth Fund, 4년 24억 파운드), Growing Place Fund, EU자금(ERDF, RDPE 등)을 활용하였다. LEP가 신청한 사업계획을 심사하여 지역성장기금에서 경쟁적으로 배정(2011~14년 한정)되었다. LEP는 중앙정부로부터 직접 재원을 제공받지 못하며 운영경비는 자체적으로 조달해야 하지만, 중앙정부는 LEP가 민간부문의 투자를 증진시킴으로써 공적자금을 확보할 것을 장려하였다. 중앙정부는 2010/11년도 예산편성 시에 공공지출예산 삭감으로 인하여 심각한 영향을 받게 되는 위기지역을 지원하기 위하여 2011/12년도와 2012/13년의 2개 회계연도에 £1.0 billion의 지역성장기금(Regional Growth Fund)을 책정하였다. 이 기금은 2013/14년 회계연도로 1년간 확장되어 총기금 규모는 £1.4 billion 파운드로 확대되었다.

운영 및 초기비용으로 정부는 일회성 £5 million 초기비용을 LEP에 지정하였으며, 이를 통해 초기 훈련 및 보다 확대된 사업 운영을 위해 사용되었다. 2012년 9월 기준 LEP를 대상으로 가용 가능한 £25 million을 확보되었으며, 또한, 2012년 가을, 정부는 역량강화를 위해 자금을 지원하는 것을 결정하였으며 이는 LEP 내 전략적 계획을 수립하기 위해 지원하였다. 각각의 LEP는 즉각적인 지원책으로서 £125,000을 지원받고, 또한 이후 몇 년 동안의 지원은 지역 파트너의 매칭 펀드에 의해서 지원을 받게 되었다. 정부는 만약 지방에서의 매칭이 이루어진다면 2014/2015 기간을 위한 금액으로 £45 million 정도를 필요 자금으로 추정하고 있다.

또한, 지원재원으로는 지역성장기금(Regional Growth Fund)이 있으며, 이는 2010년 6월 29일, 회계 연도 2011/12 및 2012/13 공공 지출 삭감에 의해 영향을 받는 지역과 지역 사회를 위해 £1 billion 지역 성장 펀드를 조성하였다. 반면, 2012년에는 2011/12부터 2015/16까지 5년간 지원을 하기 위해 총 지원금액을 £2.7 billion까지 증액하였다. 또한, 성장환경기금(Growing Place Fund)을 지원재원으로 하며, 2011년 £500 million을 성장환경기금으로 공표하였고, 성장환경기

금은 각각 £125 million은 지방 정부, £125 million은 교통국, £250 million은 재무부에서 출연하였다. 2012년 기준 기금 예산은 £270 million로 증액되었으며, 이중 £70 million은 런던대도시권에 할당되었다.

2. 일본의 정주자립권협약

일본의 지역정책은 1990년대 후반을 기점으로 ‘국토균형발전’에서 ‘지역의 개성 있는 발전’으로 전환되었다. 2001년 출범한 고이즈미 내각은 경제 세계화 및 대도시지역 침체라는 여건 속에서 경기 회복을 위한 구조개혁, 지방 공공투자 축소 등 지방재정 개혁을 추진하였다. 5차 전국종합계획에서는 국토균형발전의 이념은 퇴색되고 자립과 경쟁에 의한 ‘지역의 개성 있는 발전’이 부각되었다. 지역정책은 ‘지원’보다 ‘자립’에 초점이 두어졌으며, 중앙은 지역이 자율적 판단과 재원에 의해 ‘매력 있는 지역만들기’를 추진하도록 장려하였으며, 지역의 준비된 계획에 대한 선택적 지원, 추가 예산 투입이 아닌 기존 각 부처 예산의 통합·간소화, 규제 완화, 권한 이양, 과세 특례, 지원체제 효율화 등을 통해 지방의 자율적 자립능력 배양에 중점을 두었다.

2008년 1월 당시 후쿠다(福田) 총리는 시정방침 연설에서 “지방의 활기가 일본 활력의 원천이므로 지방도시와 주변지역을 포함하는 권역별로 생활에 필요한 기능을 확보함으로써 인구의 유출을 억제할 수 있는 정책을 추진하겠다”고 선언하였으며, 총무성 주도로 민간전문가와 관계부처로 구성된 ‘정주자립권구상연구회’가 설치되어 정주자립권의 도입방안을 검토하였다. 2008년 7월 총무성에 ‘지역력 창조본부’를 설치하여 정주자립권 구상에 참여할 지자체 모집을 실시하였으며, 같은 해 12월 전국 도도부현지사 및 각 지정도시 시장에게 ‘정주자립권구상추진요강’을 통보하여 2009년부터 ‘정주자립권 구상’ 시책을 추진하고 있다. 2009년 7월, 나가노현(長野縣) 이이타시(飯田市)를 중심으로 주변 13개 시정촌으로 연합된 미나미신쥬(南信州) 정주자립권이 최초로 구성되었다.

또한, 저출산으로 인한 인구감소 및 고령화 심화, 지방권의 인구유출 가속에

의한 지방의 활력 저하가 우려되는 상황에 직면하였다. 2035년 예측 인구 약 1억 2,776만 명은 2005년에 비해 약 1,708만 명이 감소한 수치를 해당한다. 동경, 오사카, 나고야 등 3대 도시권에서 530만 명, 지방에서 1,178만 명이 각각 감소할 것으로 전망되어 지방권 약화 및 공동화 현상이 심화되고 있는 실정이다. 인구 감소는 지방세수 감소로 이어져 지자체의 재정 악화를 유발하고, 그 결과 생활환경도 열악해질 것으로 예상되었으며, 열악한 생활환경은 인구 유출을 가속화하는 요인으로 작용하는데, 이러한 문제는 3대 도시권에서 벗어난 지방일수록 심하게 나타나는 현상이다. 민간의 힘으로 운영하기 어려운 병원 등이 폐쇄되는 문제가 예상되며, 버스 등 대중교통수단의 운영도 어려울 것으로 전망되었다. 이러한 상황은 주민의 생활환경 악화로 이어지고, 인구 감소 및 재정 악화의 악순환으로 작용할 것으로 예측되었다.

지방에서 동경권으로의 인구가동 확대로 지역의 지속가능한 발전에 대한 문제가 제기되었으며, 버블 붕괴 이후 일시적으로 완화되었던 동경권 인구집중 현상이 최근 다시 확대되는 경향을 보이고 있다. 인구의 자연 감소와 역외 유출이 동시에 진행되는 경우, 지역의 지속가능성을 담보하기 어려웠으며, 동경권 주민 가운데 지방 정주나 2지역 거주 등 새로운 생활양식을 추구하는 인구가 증대되고 있으나, 이에 제대로 대응하지 못하고 있다. 동경권 주민들에게 지방 거주라는 선택지를 제공하여 동경권의 인구를 지방으로 분산할 필요가 있다.

시정촌 통합으로 인구 5만 명 미만 지역에 대한 새로운 정주대책 마련이 시급한 상황에 직면하였으며, 2000년대 초에 진행된 ‘헤이세이(平成) 대합병’으로 시정촌 수는 1999년 3월 3,232개에서 2008년 11월 1,785개로 감소하였다. 570개 통합시정촌의 단체당 평균 인구수는 통합 전 약 2만 6천명에서 통합 후 약 9만 2천 명으로 증가하였고, 전국의 인구 중 인구 5만 이상 도시 거주 인구 비율이 70.3%에서 81.7%로 상승하였다. 시정촌 통합으로 자치단체의 규모가 확대되면서 공동체의 중요성이 더욱 강조되었다. 살기 좋은 지역만들기에 성공한 지역들은 대부분 주민참여의 역사가 오래된 지역들이다. 주민들이 지역의 과제를 자각하고 스스로 해결하고자 하는 의식을 고취시킬 수 있도록 유도할 필요성이 제기되었다.

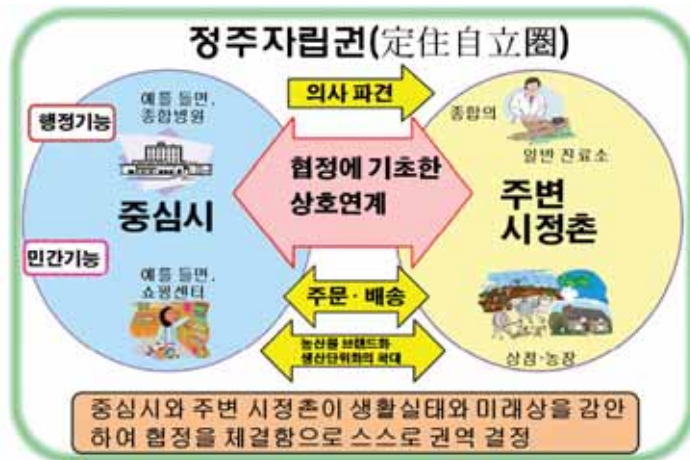
지방발전을 위한 새로운 공간정책의 대안으로 전체적으로 매력이 넘치는 권역을 형성해나가는 것이 정주자립권 구상의 핵심 취지이며, 이는 중심시 기능과 주변지역 기능의 유기적 연계를 전제로 ‘정주’를 위하여 필요한 생활 기능을 확보하는 것을 의미한다. ‘자립’을 위해 경제기반을 마련하고 지역의 자긍심을 배양하며, 동경권 주민들이 동경권 뿐만 아니라 지방을 거주 장소로 선택할 수 있도록 함으로써 궁극적으로 국민과 국토에 다양한 가능성의 부여를 도모하였다.

또한, 정주자립권은 기존 광역행정권정책의 대체 개념으로 등장하여 기존의 광역행정권정책인 ‘광역시정촌권’ 및 ‘대도시주변지역광역행정권’을 대체하는 개념이다. 이는 기초자치단체의 자발적 합의에 기반한다는 점에서 기존의 광역시정촌권 등과 확실히 구분된다. 기존의 광역시정촌권은 ‘헤이세이 대합병’으로 권역 내 시정촌의 전부 또는 일부가 통합됨으로써 존재 의의가 없어진 권역이 다수 발생하였다. 지정 권한이 광역자치단체에게 있어 오늘날의 분권형 사회에서 적합하지 않다.

정주자립권의 주요 개념으로는 상호 연계·협력을 통한 권역 전체의 활성화 도모에 있다. 이는 중심시와 주변 시정촌들이 스스로의 의사에 따라 1대1 협정을 중복적으로 체결함으로써 형성되는 권역을 의미한다. 각자의 강점 기능을 연계·공유함으로써 권역의 활성화를 도모하는 개념으로 이해할 수 있으며, 정주자립권 구상의 기본방향은 ① 동경권으로의 인구 유출 방지 및 지방권 인구 유입 창출 ② 분권화를 위한 사회공간 창출 ③ 주민 생애주기에 따른 다양한 선택지 제공을 통한 정주자립권 형성 등이 있다. 정주자립권의 주요 내용은 중심시와 주변 시정촌의 협력과 역할 분담을 핵심으로 한다. 정주자립권 구상은 중심시와 주변 시정촌이 협정을 통해 유기적으로 연계하고, 주민의 지역 ‘정주’를 위해 일상생활에 필요한 기능을 총체적으로 확보함과 동시에 ‘자립’을 위한 경제기반이나 지역 자존감을 배양하여 종합적인 관점에서 지역의 형성을 도모한다. 정주자립권협정이란 중심시 선언을 한 1개 중심시와 그 주변의 1개 시정촌이 인구정주를 위해 필요한 생활기능 확보를 위해서 필요사항을 구체적으로 명시하여 의회 의결을 거친 협정을 나타낸다. 또한, 정주자립권은 집약과 네트워크에 기반한 생

활서비스를 제공한다. 이는 생활에 필요한 기능을 중심시에 집약하고 이러한 기능을 네트워크를 통해 주변 지역주민이 공동으로 이용하도록 하는 개념이며, 자체적으로 주민들이 필요로 하는 의료·복지·문화·경제활동 등 기초적인 생활 기능을 충분하게 제공할 수 없는 지자체가 주변 지자체와 연계하여 필요한 서비스를 제공하도록 한다. 중심시는 권역 관리의 중심적 역할을 맡아 의료·상업·오락·생활서비스 등 주민 정주에 필요한 생활기능을 집적·과급하여 권역을 유지하는 역할을 수행하며, 시정촌은 환경·식료품 생산·역사·문화 등의 관점에서 중심시에 대해 일정한 역할을 수행하며, 중심시와 근접하면서 경제·사회·문화·주민 생활 면에서 밀접한 관계를 갖는 시정촌이 이에 해당된다.

〈그림 3-14〉 정주자립권 구상의 개념



정주자립권의 구성 요건 및 절차 중 정주자립권의 중심시가 갖추어야 할 요건은 인구가 5만 명 정도 이상이어야 한다. 특히 아무리 적어도 4만 명의 인구규모를 충족해야 한다. 또한 주·야간 인구비율이 1 이상이어야 하며, 이는 중심시가 일상적으로 유입 인구가 유출 인구보다 많은 곳으로서, 지역의 주민들이 중심시가 되는 도시의 기능을 이용하고 있음을 의미한다. 중심시는 원칙적으로 3대 도시권 이외 지역에서 지정되며, 3대 도시권 구역에 포함되더라도 중심 대도시로

통근·통학하는 인구가 10% 미만인 경우, 즉 3대 도시의 기능 이용도가 낮은 경우에는 나머지 두 요건을 만족하면 중심시가 될 수 있다. 대표적인 사례로 사이 타마현을 들 수 있는데, 동서로 긴 지형환경을 갖추고 있으며 현의 서쪽은 산으로 둘러싸인 분지 지역 특성을 갖고 있다. 주변 시정촌의 요건으로는 특별한 요건이 없으며, 정주자립권 형성 의향이 있고 지역에서 합의가 형성되면 가능하나 정주자립권과 관련한 의사결정에는 시정촌 의회의 의결이 요구된다. 선거 결과에 따라 자주 바뀌는 것이 바람직하지 않으므로 의회의 의결을 거쳐 중장기적으로 추진하도록 장치를 마련해야 한다.

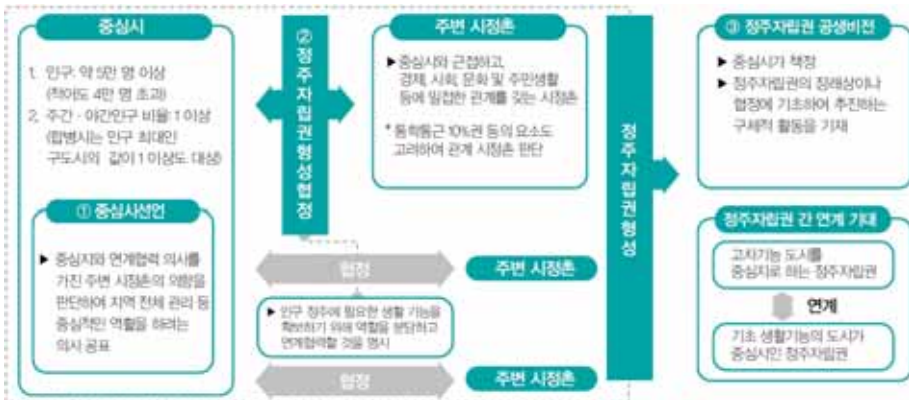
협정을 위한 기초 내용으로 장래의 비전을 설정하여 공식적인 차원에서는 의회가 정주자립권 구상을 의결하지만, 비공식적으로도 공생비전을 정하는 등의 과정에서 주민들의 의견을 반영하는 작업이 진행된다. 정주자립권 형성의 1단계 절차는 중심지 선언이며, 이는 중심지 요건을 충족한 지자체가 ‘중심지 선언’을 하게 되고, 중심시는 정주자립권의 발전을 위하여 스스로 중심적 역할을 하겠다는 의사를 발표한다. 정주자립권에 필요한 생활기능을 확보하고, 함께 협정을 체결할 시정촌 주민에게 적극적으로 서비스를 제공할 의사를 제시한다. 객관적 요건으로는 인구가 중심지 선언의 기준이 되지만, 중심시가 주변 지역에 대해 중심지 기능을 발휘하겠다는 의지, 즉 권역을 위해 중심 기능을 적극적으로 개발해나간다는 의지를 표명하는 것이 중요하다.

정주자립권 형성의 2단계 절차는 정주자립권 형성 협정 체결이다. 주변 지자체가 권역의 형성에 동의하면 ‘정주자립권 형성 협정’을 체결하여 중심시와 주변 시정촌이 주민 정주에 필요한 생활기능 확보와 관련한 역할의 분담·연계를 명시한 협정을 체결한다. 협정은 1개 중심시와 1개 시정촌 간 1:1로 체결한다. 협정을 위한 논의를 진행할 때는 관련 지자체들이 모두 참여하지만, 협정 체결 작업은 지자체 간 1:1로 이루어진다. 정주자립권은 중심시와 협정 시정촌 간의 개별적 관계로 맺어지기 때문에 변경이 용이하여 유연성이 확보되는 장점을 갖고 있다. 권역에 해당하는 지자체들이 모두 한꺼번에 협정을 맺을 경우 상호 조율의 과정이 복잡해져 관련 사업 추진이 어려워지는 문제가 발생할 우려가 있으나, 정주자립권 협정에서는 그러한 문제의 소지가 낮다. 협정의 체결이나 폐지는

시정촌 의회에서 의결하며, 의회 의결을 얻을 수 있으면 협정 내용의 변경이나 중복 협정도 가능해 상황 변화에 따른 유동적 대응이 가능하다.

정주자립권 형성의 3단계 절차는 정주자립권 공생비전 책정이며, 이는 정주자립권 협정을 현실화할 활동의 내용을 담은 ‘정주자립권 공생비전’을 책정하는 것을 의미한다. 비전의 계획기간은 대체로 5년이며, 정주자립권의 미래상, 협정에 근거해 시정촌 간 연계 추진하는 구체적 활동 등을 기재한다. 비전을 책정함에 있어 중심시는 민간 및 지역관계자(의료·복지·교육·산업진흥·지역대중교통 등 분야별 대표자, 대규모 집객시설과 병원 등 관계자)로 구성되는 ‘권역 공생비전 간담회’의 검토를 거쳐야 하며 주변 시정촌과 협의해야 한다.

〈그림 3-15〉 정주자립권 구상의 절차



2009년 정주자립권 구상이 추진되기 시작한 이래 2013년 9월 30일 기준 전체 262개의 중심시 중 87개 단체(82 권역)가 중심도시 선언을 하였다. 정주자립권 형성 여부는 75개 권역이며, 주변 마을을 중복 포함하고 있다. 나가노현 이이다 시 등 중심 도시 58개 단체가 주변 마을 259개 단체와 정주자립권 형성을 위한 협정을 체결하였다. 아키타현 유리 혼조시 등 22개 단체가 정주자립권 형성 방침을 책정하였으며, 아오모리현의 치노헤 등 76개 단체가 정주자립권 공생비전을 수립하였다.

〈표 3-27〉 정주자립권의 전국 현황 (2013년 9월 말 기준)

구 분	개 수	내 용
선언중심도시(市)	87시(市)	중심 도시를 선언한 도시의 수
정주자립권	75권역	정주자립권 형성 협정의 체결 또는 정주자립권 형성 정책의 수립에 의해 형성된 정주자립권의 수
비전수립시(市)	76시(市)	정주자립권 공생비전을 책정한 선언중심도시 수

〈그림 3-16〉 정주자립권 구상 현황 (2013년 9월 30일 현재)



정주자립권의 유형은 정주자립권은 형태에 따라 복안형, 현경계형, 합병1개 시권역형 등 세 가지 권역으로 구분할 수 있다. 복안형은 중심시 역할을 하는 2개 시를 중심으로 권역을 형성하며, 현경계형은 주민의 생활 실태에 근거해 현(縣) 경계의 시정촌 간 권역을 형성한다. 합병1개 시권역형은 1개의 합병시에 대해 1개 권역을 형성한다. 또한, 중심시의 인구규모에 따라 정주자립권을 대규모 중심시형과 소규모 중심시형으로 구분할 수 있다.

복안형은 두 도시를 중심 도시로 하는 정주자립권으로 권역내 중심시에 해당하는 2개의 시가 존재하는 유형으로 두 도시가 협력하여 중심 도시 권역을 형성한다. 현경계형은 경계를 넘어 형성된 정주자립권으로 현 경계를 초월하여 권역을 형성하는 유형으로 주민의 생활 실태를 근거로 경계 마을간에 권역을 형성한

다. 경계를 넘어 지역 통근 통학 등 주민의 이동이 존재하며, 경계에서의 사업 형태는 의료업 운영 사업, 도서관 연계 사업, 해안 지오파크를 중심으로 한 관광 사업, 나카우미 (현 경계의 호수)의 수질 보전, 광역 관광 루트 설정, 경계 커뮤니티 버스노선 신설, 휴일진료 야간급체제 유지, 지역 중소기업의 진흥 등이 있다. 합병1개 시권역형은: 광역적인 합병을 통한 정주자립권으로 광역적인 합병을 한 합병시 인구 최대의 구 도시의 주야간 인구 비율이 1 이상인 경우 합병 1개 시의 정주자립권을 형성한다. 인구 최대의 구 도시 중심 지역과 다른 구의 시정촌 지역을 대상으로 한 「정주자립권 형성 방침」을 책정한다. 대규모 및 소규모 중심시형은 중심시 규모별 분류에 따른 유형으로 대규모 중심시형은 인구 30만 명 이상의 대규모적인 시를 중심으로 한 권역을 의미하며, 소규모 중심시형은 인구 5만 명 이하의 소규모적인 시를 중심으로 한 권역을 의미한다.

이러한 정주자립권 형성 협정이란 인구 정주에 필요한 생활기능 확보를 위해 중심시 선언을 한 중심시와 주변 시정촌이 1대1로 연계추진과 관련하여 관계 시정촌의 의회의 의결을 거쳐 정해지는 협정을 의미한다. 중심시와 협정을 체결하는 주변시정촌은 중심시와 근접하고 경제, 사회, 문화 또는 주민생활에 있어서 밀접한 관계를 갖는 시정촌으로서 통근·통학 10%권 등의 요소도 고려하여 관계 시정촌에서 판단할 것이 요구된다.

〈그림 3-17〉 정주자립권의 유형



〈표 3-28〉 정주자립권 도시기능 목표 이미지

구 분	정주자립권의 고차 도시기능	정주자립권 일반 도시기능
의료/복지	<ul style="list-style-type: none"> 고도의료(뇌질환·심장질환)대응병원 구급병원 24시간 대응 소아과 전문병원 모자주산기의료센터 아동상담소 	<ul style="list-style-type: none"> 종합병원 휴일야간진료윤번제 특별양호노인홈 노인보건시설 유료노인홈 고령자 그룹홈 개호복지센터 방과후 아동클럽
교육	<ul style="list-style-type: none"> 대학 중고일관교 각종전문학교 대형 입시학교 	<ul style="list-style-type: none"> 고등학교 입시학원 영어회화 학원
소비/금융	<ul style="list-style-type: none"> 백화점 24시간 슈퍼마켓 대형서점 고급 레스토랑 심야영업술집 대형가전판매점 대형 쇼핑센터 소비자생활센터 	<ul style="list-style-type: none"> 상점가 슈퍼마켓 은행
정보/오락/ 문화/스포츠	<ul style="list-style-type: none"> 텔레비전 주요 5국 시청 멀티영화관 미술관 박물관 대형문화회관 대규모 도서관 	<ul style="list-style-type: none"> 무선인터넷 기반 도시형 CATV 타운 정보제공 대형유원지 각종 문화센터 헬스클럽
교통	<ul style="list-style-type: none"> 고속도로 터미널 역 심야버스 공항 리무진 버스 	<ul style="list-style-type: none"> 철도역 버스 터미널 순환버스 운행 자동차 교습소

정주자립권 형성 협정의 주요 내용은 정주자립권 전체의 활성화를 통해 인구 정주를 도모한다는 관점에서 다양한 정책 분야에서 구체적 연계방안을 협정에 규정한다. 협정의 내용은 중심시와 주변 시정촌이 자율적으로 결정하는데, 이때 다음과 같은 세 가지 기본적 관점이 있다. 정주에 필요한 생활기능의 강화로는

의료, 복지, 교육, 토지이용, 산업진흥, 환경 등의 사업이 포함되며, 권역 연계·네트워크 강화는 지역공공교통, 디지털디바이드 해소를 위한 ICT 인프라 정비, 도로 등의 교통인프라 정비, 지역 생산자·소비자등의 연계에 의한 지산지소(地產地消), 지역 내외 주민과의 교류·이주촉진, 상기 이외의 연계와 네트워크 강화와 관련한 대책을 포함한다. 권역 관리 능력의 강화는 중심시 등의 인재 육성, 중심시 등에 외부로부터의 행정 및 민간인재의 확보, 권내 시정촌 직원 등의 교류, 그밖의 권역 운용능력 강화와 관련한 대책과 관련된다.

〈그림 3-18〉 정주자립권 형성 협정의 주요 정책분야

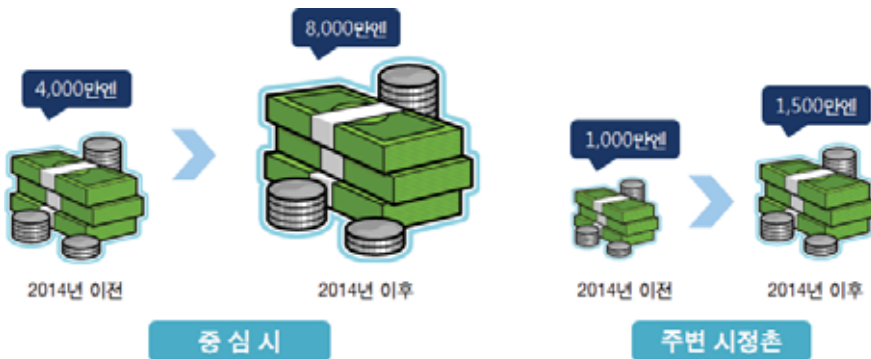


정주자립권 공생비전의 의미는 중심시가 정주자립권을 대상으로 규정 사항을 기재한 것으로서 그 책정 및 변경의 경우, 민간 및 지역관계자를 구성원으로 하는 협의회·간담회에서 검토를 거쳐 각 주변 시정촌과 해당 시정촌에 관련 내용을 협의하는 것을 의미한다. 중심시는 정주자립권형성협정 체결에 따라 형성된 정주자립권 전체를 대상으로 당해 정주자립권 미래상과 정주자립권 형성 협정에 기초해 추진하는 구체적인 대책을 기재해 「정주자립권공생비전」을 책정·공표한다. 정주자립권의 범위는 정주자립권 형성 협정을 체결한 중심시 및 주변 시정촌 구역 전부 그리고 정주자립권 형성 방침을 책정한 중심시 구역 전부를 의미한다. 자립을 위한 경제기반 마련 및 지역활성화를 도모를 위해 정주자립권 미래상을 제시한다. 당해 정주자립권의 도시기능 집적 상황 등을 나타내고 정주자

립권 전체의 인구정주를 위한 생활기능 확보를 위한 목적이 있다. 미래상의 실현을 위해 협정에 기초하여 관계 시정촌이 연계하여 추진하는 대처방안, 대처내용, 일정, 관계 시정촌, 근거가 되는 협정 등을 기재한다. 이때 비전의 기간은 대략 5년간으로 하며 매년도 소요 변경을 해야 한다.

정주자립권 사업의 재정지원은 특별교부세를 통한 재정지원이 있다. 특별교부세에서 중심시와 주변 시정촌에 대한 포괄적 재정조치로 2014년 1월 현재, 중심 도시에 연간 8,000만엔, 주변 시정촌에 시정촌별 연간 1,500만엔을 상한으로 하여 교부하고 있다. 2013년 교부금은 중심도시 4,000만엔, 주변 시정촌 1,000만엔이었으며, 주로 소프트웨어 사업을 대상으로 하며, 교부금의 사업비 지출은 중심시와 주변 시정촌이 자율적으로 결정하는 것으로 모든 사업 분야에 교부금이 반드시 포함될 필요는 없다. 중심시와 주변 시정촌 간 사업비의 배분은 1:1 협정에 의해 결정되는 사안이며, 중심시의 특별교부금 상한액은 주변시정촌의 인구합계, 면적합계, 자치단체수, 중심시의 주야간 인구비율 등을 반영하여 산정하도록 한다.

〈그림 3-19〉 중심시와 주변 시정촌의 특별교부금 변화(2014년 이전과 이후)



또한, 전문성을 가진 외부인재 활용하여, 전문성을 가진 외부인재를 활용하는 경우 700만 엔을 상한으로 3년간 지원하도록 한다. 이는 권역 내의 산업진흥, 의료서비스 향상, ICT의 효과적 활용 등 비전에 수립된 사업진행을 위해 권역외에서 외부전문가를 활용할 수 있는 경비에 대한 특별교부세 지원이다. 예를 들어

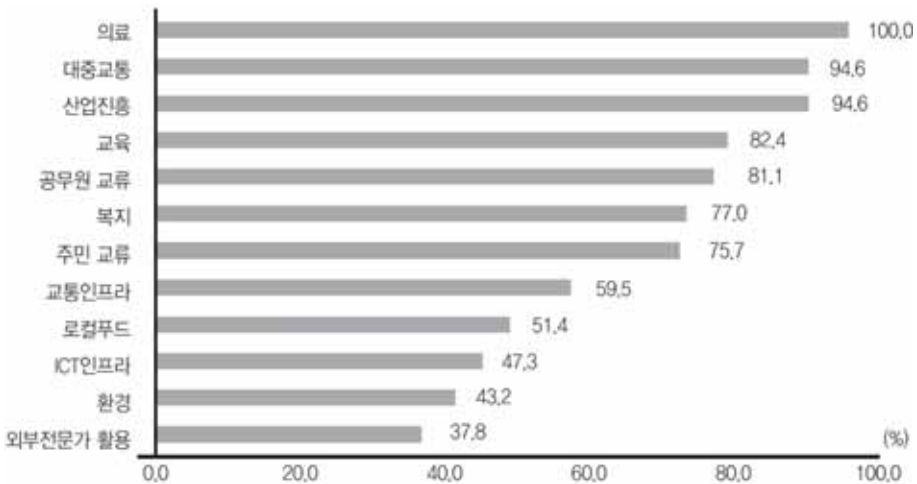
젊은 기업인의 권역 내외 지역교류 프로그램 비용을 지원하여 권역 내의 산업진흥 및 고용창출을 유도하고자 하는 것을 꼽을 수 있다. 또한, 지역활성화사업채 발행을 통하여 시책사업비를 충당하는데, 이때 권역전체에서 필수 불가결한 인프라정비에 대해 재원조달을 위한 ‘지역활성화사업채’의 발행을 가능하도록 한다. 협정 또는 공생비전에서 수립한 기간시설, 네트워크 형성에 필요한 도로, 교통, 통신시설 등 주로 하드웨어 관련 사업비에 대해 지역활성화사업채를 통해 사업비의 90%까지 충당 가능하며, 지역활성화사업채의 상환이자를 30%까지 총무성에서 보조금으로 지원 가능하도록 한다. 민간투자의 활성화를 목적으로 자금형성을 위한 재정지원의 경우에는 비전에 수립된 사업추진을 위해 공익법인 등에 출자하여 권역전체의 자금을 형성하여 민간사업자에게 출자 또는 대부할 경우에 공익법인 등에 출자할 경비에 대해 일반 단독사업채로 90%까지 충당하여 출자하는 것이 가능하며 그 상환이자의 50%를 특별교부세로 교부하도록 한다. 민간사업자가 ‘고향용자(지역진흥사업활동 중 고용창출에 대한 무이자 자금용자)’를 활용할 경우 대부한도액을 6억엔에서 9억엔으로 인상하고 동시에 용자비율도 종전 20%에서 25%로 인상한다. 비전계획에 포함된 개별 시책분야에 대한 재정지원으로는 의료분야의 경우 정주자립권의 중핵적 병원규모의 시정촌립 병원 또는 민간병원이 중심이 된 진료연계 사업에 필요한 시정촌부담금에 대해 특별교부세를 통해 재정을 지원한다. 즉 지역의료 연계사업을 추진하는 시정촌의 부담금에 대해 특별교부세조치로 사업비의 80%까지 지원가능하며 이에 대해 800만 엔을 상한으로 하여 재정지원하고 있다. 원격지 의료에 대한 특별교부세 조치 충당률을 종전 60%에서 80%까지 상향하여 지원토록 한다.

융·복합사업 중에서 우수사례 선택 지원의 경우 정주자립권에서 추진하는 부처 간 융·복합 사업 가운데 우수사례를 선택하여 지원하는 ‘정주자립권 등 추진 조사사업’을 시행한다. 융·복합 사업의 예로 의료+대중교통, 산업진흥+교육, 문화예술+산업진흥+활용 등이 있다. 2013년 예상 배정액은 1억 4천만 엔이었으며, 15개 권역 정도를 지원하는 것으로 계획되었다.

정주자립권의 연계·협력사업 분야별 채택 정도는 ‘정주자립권구상추진요강’에서 규정하고 있는 14개 연계·협력 대상 정책 분야를 실제 정주자립권에서 사업

으로 많이 채택하고 있는 순서대로 열거하면 의료, 산업진흥/대중교통, 교육, 공무원교류, 복지, 주민교류, 교통인프라, 로컬푸드, ICT인프라, 환경, 외부전문가활용 순으로 나타나며, 의료는 정주자립권 모두에서, 산업진흥과 대중교통은 정주자립권의 94.6%가 연계·협력 대상사업으로 채택하고 있어 의료·산업진흥·대중교통이 특히 지역 간 협력이 필요한 정책분야임을 알 수 있다. 의료 관련 사업이 모든 정주자립권에서 실시되었다는 것은 한정된 의료 자원을 주변 시정촌과 어떻게 활용하느냐가 모든 권역에서 관심사라는 것을 나타낸다.

〈그림 3-20〉 정주자립권의 연계·협력사업 분야별 채택 권역 비율



자료 : 이동우(2013)

도도부현에 의한 지원으로는 도도부현 내, 시정촌의 정주자립권 추진과 관련하여 필요시 광역 지방자치단체의 조언과 지원을 받는다. 특히, 의료, 산업진흥, 지역공공교통, 인프라정비 등 도도부현이 담당하는 사무에 대하여 정주자립권 추진과 원활한 연계가 가능하도록 조정을 꾀하는 등 역할이 기대된다. 필요에 따라 총무성에 정보제공과 함께 의견을 교환한다. 일반적 지원으로 중심시 선언서의 작성등에 관하여 사전에 조언을 구하는 경우, 중심시선언서 및 정주자립권 형성 협정 또는 정주자립권 공생비전 복사본 송부를 받은 경우, 필요에 따라 정주

자립권 추진에 관한 조언과 함께 국가와 관계 지방자치단체간 연락조정을 한다. 중심시로부터 송부된 정주자립권 형성 협정 및 정주자립권 공생비전에 기초한 중심시 및 주변시정촌 추진을 대상으로 하여 필요한 지원을 하며 관계부성과 연계하여 국가에 의한 지원을 지방공공단체에 알기 쉬운 형태로 정보를 제공한다.

사업추진체계는 공생비전 작성을 위한 협의 및 간담회를 설치, 이를 통한 기본적인 비전을 작성하여 공표, 이 공표 작업이 끝나면 해당 분야별로 개별 시정촌과 중심시 간에 협정이 이루어진다. 사업 추진을 위해 협정을 체결하는 단계에서 주변 시정촌과 1:1 협정을 체결한다. 사업 추진은 협정에 따라 시정촌과 협정 체결 단체 간에 이루어지는 것을 기본으로 하며 1단체 이외에 동일 사업으로 추가적 협정을 체결한 경우 공동협의를 거쳐 사업을 추진한다. 협정에 대한 내용(생활기능의 강화, 연계 및 네트워크 강화, 권역 매니지먼트 능력 강화 등)은 생활기능 강화에 대한 의료, 복지, 교육, 토지이용, 산업진흥, 이외 쓰레기 처리 및 분뇨처리 등 종래 연대해 오던 사업과 연계 및 네트워크 강화에 대한 지역공공 교통, ICT 인프라 정비, 교통인프라 정비, 교류와 이주촉진 등이 있다. 또한 권역 매니지먼트 능력의 강화에 대한 인사교류, 인재의 확보, 인재의 육성 등이 있다.

정주자립권의 재원은 총무성의 재정지원 정책으로 지방재원 지원 조치의 경우 중심시 선언 시 및 주변 시정촌에 대한 포괄적 재원 조치(연간 중심시 8천만엔, 주변시정촌 각각 1,500만엔; 2014년 1월부터 조정됨)가 있으며, 지역활성화사업체에 대한 지원(정주자립권 추진 사업에 대한 지원: 해당율 90%, 원리상환금의 교부세 조치율 35%)이 있다. 또한 타 지역의 외부인재 활용에 대한 재원 조치(3년 이내에 한하여 특교세 조치), 민간 주체의 활동에 관한 재원 조치를 통해 정주자립권 민간 활력 창출 펀드, 지역종합정비기금(후루사토용자)을 활용하는 경우, 의료연계 활동에 대한 재원 조치가 있다. 국비사업에 대한 지원으로는 정주자립권에 관한 정보통신기반 등의 정비에 관한 지원이 있다.

중심시와 주변시간의 재원분담에 대한 협정은 1:1 협정 시 재원 분담에 대한 명시를 하고 있으며, 중심시인 히로사키시와 주변시인 쿠로이시시 사이에 분뇨처리시설 관련 사업의 1대1 협정을 체결하는 경우, 사업별 재정분담에 대한 것을 협정서에 명시해 놓고 있다.

3. 외국 생활권정책의 시사점

위에서 외국의 생활권정책으로서 영국의 도시권(City-Region) 정책, 다지역협약제도(MAA : Multi Area Agreement), 지방기업파트너십(LEP : Local Enterprise Partnership) 및 일본의 정주자립권협약에 대해 상세히 살펴보았다. 외국의 관련 정책사례들은 우리나라의 지역행복생활권정책과는 정책의 배경과 목적, 권역의 구성, 중앙-지방간 관계, 세부시책 등에서 차이가 있지만 지방정부간 협력에 의한 역량 강화를 통하여 공동의 지역문제를 해결하려는 권역적 대응이라는 점에서는 유사한 성격을 지닌다. 외국의 생활권정책을 통해 참고할 만한 공통적인 시사점은 다음의 몇 가지로 정리할 수 있다.

첫째, 선진국의 지역간 협력 거버넌스에서 하위지역 규모(sub-regional scales)의 협력 거버넌스가 새롭게 주목을 받고 있다. 영국의 경우 기존의 광역적 지역(region) 단위 계층을 해체하고 하위지역 접근에 인센티브를 부여하는 방법을 통해 새로운 지역구조를 탄생하고 있는 것이 특징이다. 기존 RDA 권역은 인위적이고 정치적으로 형성되어 개별 지방경제가 직면하는 문제해결이 어렵기 때문에 지방차원의 기능적 경제권역의 형성이 필요하였기 때문에 다양한 형태의 지방정부간 협력방식이 등장하고 있다. 일본의 경우에도 국토구조 개편과 신성장 전략을 위한 대도시권정책과 별개로 지방의 활력을 통한 자립여건을 개선하기 위하여 기초지자체간 연대를 강조하고 있어 하위지역간 협력방식이 지방 거버넌스의 새로운 대세로 자리잡고 있다. 우리나라의 지역생활권정책도 이명박 정부의 광역경제권이 거시적 산업 육성과 인프라 구축에 골몰한 나머지 주민의 삶의 질 향상이나 체감적 지역발전에 실패함으로써 그에 대한 새로운 대안으로 등장했다는 점에서 유사하다.

둘째, 지방정부의 수요와 자발적 참여에 기초한 지방분권적 운영이 특징이다. 영국의 경우 종래 RDA에서 보듯이 중앙정부에 의해 획일적으로 권역이 설정되는 방식이 아니라 철저하게 지방정부간 파트너십에 기초하고 있으며 협력을 필요로 하는 다수의 지방정부간 자율적 파트너십을 통해 유연하고 대응적인 제도

역량을 갖추는데 정책의 목표를 두고 있다. 따라서 중앙에서는 일정한 조건만을 제시하고 권역을 구성은 지방에 일임하여 지방이 권역구성에 합의하면 이를 승인해주는 방식을 채택하고 있다. 일본의 정주자립권정책에서도 모든 지자체가 권역을 다 구성하는 것이 아니라 협력의 수요가 있고 권역 구성에 합의하는 지역에 대해서 자발적 의사를 존중하여 생활권을 구성하고 있으며 중앙의 지원 보다는 지방의 자립에 초점을 두어 정책을 운영하고 있다. 우리 나라의 지역생활권정책에서도 지자체간 자율적 의사에 기초하여 생활권을 구성하고 사업을 설계하는 점에서는 어느 정도 유사하지만 중앙의 지침에 따라 모든 지자체(수도권 제외)가 예외 없이 생활권에 편입해야 하는 획일성과 중앙의 재정지원에 재원이 크게 구속받는 의존성과는 다소 차이가 있다.

셋째, 협약제도의 적극적 활용을 통해 파트너십을 공고히 하고 있다. 영국의 MAA와 LEP 모두 지방정부간 자율적 협력과 자발적 참여를 바탕으로 하는 파트너십이 정책의 핵심이며 이는 상호간 협정의 체결로서 보장받는다. 다양한 주체들의 참여로 지역특성과 이해관계자의 요구를 반영하며 이를 보다 구체적으로 협약에 명시함으로써 추진과정에서 혼란을 방지하고자 노력하고 있다. 일본의 경우에도 지자체간 협약의 체결을 통해 정주자립권을 형성하고 있으며,¹⁵⁾ 협약을 “집약과 네트워크”의 사고를 기반으로 다양한 정책분야에서 구체적 연계방안을 규정하고 있다. 다만 협약에 중심시와 주변 지자체간 1대1 협정을 중복적으로 체결하는 점이 관련 지자체간 일괄 협약을 체결하는 우리의 경우와 차이점이다.

넷째, 외국의 생활권정책에서는 경제적 자립기반의 구축을 가장 큰 목표로 삼고 있다. 영국에서는 RDA 설치 이후 지역간 격차나 지역내 지방간의 격차가 완화되지 않았을 뿐만 아니라 성과가 대체로 공공부문의 확대에 기인하기 때문에 지방 산업을 중심으로 한 민간부문의 성장이 필요하였다. 따라서 MAA나 LEP의 주된 목표를 진정한 기능적 경제지역을 위한 민간 부문과 시민 리더 사이의 파트너십을 강화하는 것에 두고 있다. 일본의 정주자립권정책도 외형상 다양한

15) 일본의 경우에도 모든 정주자립권에서 협약이 다 체결된 것은 아니며 2013년 현재 18개 권역(중심시 20, 주변 시정촌 3시, 3정)에서 협약이 체결되었다.

분야를 포괄하고 있지만 핵심은 지역의 경제적 자립기반을 강화함으로써 정주여건을 향상시키는 것이 목표이다. 따라서 지역경제 자립 및 활성화를 위한 SW적 시책의 발굴노력을 강화하고 있는데 휴양·관광자원 등 지역자원을 활용하여 인력양성, 창업지원 등 소득과 고용을 창출하거나 향토산업과 연계된 고급인재를 육성하는 시책에 중점을 두고 있다.



제4장 지역생활권의 삶의 질 분석

제1절 삶의 질 분석의 지표체계

1. 삶의 질의 개념논의

가. 삶의 질 연구동향

삶의 질 개념에 대한 관심이 본격화된 것은 1960년대 중반 UN 등 국제기구의 삶의 질 개념 제시와 함께 등장한 사회지표(social indicators)에 대한 연구가 단초가 되었다(한국사회학회, 2011).¹⁶⁾ 사회과학으로서 사회지표연구는 60년대 중반 NASA에서 우주계획이 미국사회에 미치는 영향과 부작용에 대한 예측에 관한 연구에서 비롯되어 오늘에 이른다(Noll, 2004: 1). 당시 프로젝트 책임자인 Bauer (1966)는 사회지표를 “우리의 가치 및 목표와 관련하여 현재 우리의 위치와 지향점을 가늠할 수 있게 해 주는 통계, 통계 계열 및 다른 형태”라고 정의하였다. 오늘날의 시각에서 사회지표는 한 사회의 주요 국면의 조건에 대하여 간결하고도 포괄적이며 균형적인 판단을 제공할 수 있는 규범적 관심을 주입하는 통계이며, 복지의 직접적인 측정치로서 매우 중요한 의미를 갖고 있다(미국 보건교육복지성).

1960년대에서 70년대 초반 까지 미국, 북유럽 등을 중심으로 활발하게 전개되었던 사회지표에 관한 연구동향을 흔히 “사회지표운동(social indicators movement)”이라 부르는데, 사회지표연구는 그 후 한동안 잠잠하다 2000년대에 들어서 국제

16) 1960년대 이전에도 삶의 질 연구가 전혀 없었던 것은 아니며 사회학자인 Ogburn 등 시카고학파가 「최근의 사회 동향」(Recent Social Trends) 등을 통하여 사회변화를 측정하기 위한 사회통계체계를 구축하는 등 일련의 연구를 수행하였다(Carley, 1981: 16-17).

적으로 GDP의 한계를 극복한 보다 포괄적인 사회의 발전지표를 모색하려는 경향의 일환으로 새롭게 부각되고 있다.

2007년에는 유럽위원회, OECD, UN, 세계은행이 함께 세계화시대의 사회의 진보 측정에 대한 국제회의를 개최하였으며, 2008년에는 프랑스의 사르코지 대통령이 국민 웰빙을 주관적 및 객관적으로 측정하기 위한 대안적 접근으로 스티글리츠(Stiglitz)위원회를 구성하여 2009년 결과보고서를 작성하였고(Stiglitz, Sen, Fitoussi, 2009), 2010년에 UN은 과거부터 작성해왔던 인간개발지표(Human Development Indicators)를 재검토하여 새로운 지표를 도입하였다. OECD에서도 2007년도에 시작한 사회 진보의 측정을 위한 준비 작업을 거쳐 2011년 ‘보다 나은 삶 계획’(Better Life initiative)을 발족하고 삶의 질 지수(Your Better Life Index)를 개발하여 웹기반으로 공표하고 있으며(www.oecdbetterlifeindex.org), UN은 컬럼비아대(지구연구소장, Jeffrey Sachs)와 공동으로 세계행복보고서를 매년 조사·발표하고 있다(UN, 2012, 2013).

나. 삶의 질 개념의 주요 쟁점

삶의 질(Quality of Life, QOL)의 개념은 풍요로운 사회의 물질적 번영에 대한 점차 증대되는 의문을 해결하기 위한 대안으로 탄생하였으며, 삶의 질 지표는 새롭고, 다차원적이며 보다 복잡한 사회발전의 목표를 고려하는 방향으로 발전하였다(Noll, 2004: 3).

‘삶의 질’에 대한 개념의 범위가 넓기 때문에 ‘삶의 질(quality of life)’, ‘생활수준(level of living)’, ‘복리(welfare)’, ‘복지(wellbeing)’, ‘행복도(happiness)’ 등 다양한 용어들이 조합되어 사용되고 있으며, 용어 자체가 매우 추상적인 의미여서 일치된 개념도 없고 영역과 지표선택과정에 대해 합의된 바도 없으며 객관적인 기준도 없는 상황이다(Galloway, 2005: 10). 실질적으로는 삶의 질이라는 용어가 공공정책과 관련하여 주로 사용되기 시작하였기 때문에 엄밀한 개념적 정의나 이론적 설명을 갖고 사용된 것은 아니었다. 또한 이 용어가 사용된 학문적, 정책적 맥락도 매우 다양하기 때문에 삶의 질에 대한 논의가 종종 모순적이고 대립

적인 방향으로 전개되는 경우도 있었다. 때문에 삶의 질 개념을 어떻게 규정할 것인가를 둘러싸고 많은 논의와 논란이 과거로부터 최근까지도 계속되어 왔다(한국사회학회, 2011).

삶의 질에 대한 정의를 어떻게 내릴 것인가에 대한 논쟁이 뜨거운 것은 이 개념이 광범위하고 여러 개의 영역을 포함하고 있고 일상생활과 관련되어 있으며 물질적 그리고 비물질적 요소 모두에 관련되어 있기 때문이다. Schallock(2000: 117)에 따르면 삶의 질에 대해 100가지 이상의 개념정의와 해석이 폭넓게 존재하는 것으로 밝히고 있는데 그만큼 삶의 질 개념논쟁이 오랫동안 핫이슈였음을 의미한다. 삶의 질 개념이 복잡한 만큼¹⁷⁾ 본 연구의 삶의 질 지표의 설정에서도 몇 가지 주요 쟁점사항에 대해 사전에 입장을 정리할 필요가 있다(한국사회학회, 2011; Galloway, 2005: 19-29).

① 쟁점 1 : 개인의 삶 vs 사회의 집합적 삶

삶의 질 연구에서 개인의 삶과 사회의 집합적 삶 중 어디에 중점을 둘 것인지에 대해서는 의견이 대립되고 있다. 대체로 학문 분야에 따라 관점에 차이가 있지만 개인의 삶의 질 격차가 지나치게 클 경우 집단간 삶의 질 격차분석이 무의미해질 수 있다는 지적이 있다(한국사회학회, 2011: 9). 반면 개인의 삶의 질이 독립적으로 결정되는 것이 아니라 사회와의 교섭(negotiation)의 산물로서 결정되기 때문에 개인을 사회와 분리시켜 생각하는 것 자체가 오류라는 주장도 제기된다(Gerson, 1976). 이 연구에서는 지역생활권과 삶의 질과의 관계를 살펴보는 것이 목적이기 때문에 생활권이란 공간적으로 획정된 집단의 집합적 삶의 질을 다루고자 한다.¹⁸⁾

17) Raphael(1996)은 삶의 질 개념과 관련된 쟁점을 11가지로 정리하고 있으며, Galloway(2011)는 그 중에서 ①주관적 접근 대 객관적 접근, ②단일 차원 개념 대 다차원 개념, ③개인적 가치의 역할, ④개인적 자기 평가의 가능성, ⑤문화적 맥락, ⑥절대적 개념 대 상대적 개념 등을 주요 쟁점으로 논의하고 있다.

18) 최근에는 삶의 질과 구별하여 사회의 질(social quality)이란 개념을 따로 다루기도 하는데 사회의 질 개념은 삶의 질에 비해 좀 더 최근 등장한 개념으로 집합적 수준에서의 삶의 질이 아닌 사회적 결속(cohesion), 통합(inclusion), 역능(empowerment), 그리고 사회경제적 안전(security) 등을 포함하는 개념이다(한국사회학회, 2011; Walker and Maesen, 2003: 1-13).

② 쟁점 2 : 주관적 만족 vs 객관적 조건

이 문제는 삶의 질 개념 논쟁에서 가장 오랫동안 빈번하게 다루고 있는 이슈이다. 삶의 질의 차원은 객관적인 차원(objective dimension)과 주관적인 차원(subjective dimension)으로 구분되는데 객관적인 차원은 특정한 사회의 객관적인 삶의 조건과 환경을 포괄하며, 주관적인 차원은 흔히 개인의 삶이 자신의 명시적 혹은 묵시적인 내면적인 기준(기대수준)을 충족시킨다고 인지하는 정도를 의미하는 것으로 규정한다(임희섭, 1996 : 3-7).

그간의 연구동향을 보면 삶의 질의 객관적 조건은 경제학적 전통을 따르며 스칸디나비아의 접근이 주류를 이루고 있고, 삶의 질의 주관적 접근은 심리학적 전통을 따르고 있으며 미국식 접근이 이에 해당한다(한국사회학회, 2011). 오랫동안 양자의 접근에 대하여 많은 학자들의 논쟁이 이어져 오고 있으나 최근의 경향은 이론이나 실무 모두의 경우에서 양자를 포괄하여 혼합적으로 접근하는 방향으로 가닥이 정리되고 있다. 즉 많은 연구자들은 사회지표와 같이 다양한 영역에서의 삶의 조건에 영향을 미치는 요인들을 포괄하면서 동시에 주관적 느낌과 만족을 함께 고려해야 한다는 입장이며(Schneider, 1976; Cummins, 2000; 임희섭, 1996), 실제 삶의 질 측정에 관한 많은 경험적 시도들이 주관적 지표와 객관적 지표를 보완적으로 혼용하고 있음을 볼 수 있다. 이 연구에서도 최근의 방법론적 경향을 수용하여 생활권 단위의 삶의 질에 관한 객관적 지표를 기초로 하되 해당 지역에 거주하는 주민 개개인의 주관적 삶의 만족도를 보완하는 방식을 채택하였다.

〈표 4-1〉 주관적/객관적 사회지표(예시)

자주 사용하는 객관적 사회지표	자주 사용하는 주관적 지표
(개인적 평가와 독립적인 사회통계자료)	(사회적 조건에 대한 개인적 평가)
기대수명	공동체의식
범죄율	물질적 소유감
실업률	안전감
GDP	행복감
빈곤률	총체적 삶의 만족도

자주 사용하는 객관적 사회지표	자주 사용하는 주관적 지표
진학률	가족관계
주당 근로시간	일자리 만족도
임신사망률	성적 생활
자살률	분배정의에 대한 인식
	계급구별
	취미 및 모임 참여

출처 : Rapley(2003), p.11

③ 쟁점 3 : 개인의 욕구충족 vs 개인의 능력과 선택의 기회제공

쟁점 2와 직접 연관된 이슈로서 삶의 질을 개인의 욕구가 충족된 상태로 볼 것인지 아니면 개인의 능력과 선택의 기회가 충분한 상태로 볼 것인지에 관한 문제이며 많은 연구자들이 삶의 질 또는 행복도를 양자의 접근으로 구분하여 보고 있다(황명진·심수진, 2008: 96). 네덜란드의 사회학자이자 사회심리학자인 Veenhoven(2000: 2-8)은 삶의 질을 기회(chances)와 결과(outcomes)로 구분하고, 다시 이를 내면적 질(inner qualities)과 외면적 질(outer qualities)로 구분하여 환경의 질(Livability of environment), 삶의 효용(Utility of life), 사람의 생활능력(Life-ability of the person), 삶에 대한 가치평가(Appreciation of life) 등 4가지로 유형화하고 있어 개념적 틀로서 참고가 된다. 즉 삶의 질을 삶의 기회와 삶의 결과의 이분법적 논의에서 일보 더 나아가 각각의 측면을 개인의 내면적 차원과 개인을 둘러싼 외면적 차원으로 재구분함으로써 삶의 질 개념에 대한 구조적 사고의 틀을 제시하고 있다.

〈표 4-2〉 Veenhoven의 4가지 삶의 질 유형

구분	외면적 질 (outer qualities)	내면적 질 (inner qualities)
삶의 기회 (Life chances)	환경의 질 (Livability of environment)	개인의 생활능력 (Life-ability of the person)
삶의 결과 (Life results)	삶의 효용 (Utility of life)	삶의 가치평가 (Appreciation of life)

자료 : Veenhoven(2000)

Zapf(1984)는 객관적 삶의 조건과 주관적 웰빙이 일치하는 경우와 불일치하는 경우를 교차하여 양자 모두가 좋은 경우 ‘웰빙’으로, 양자 모두가 나쁜 경우는 ‘박탈’로 규정하는 한편, 양자가 불일치하는 경우를 나쁜 조건이지만 주관적으로 좋게 느끼는 ‘적응’과 좋은 조건임에도 나쁘게 느끼는 ‘부적응’으로 구분하고 있다. 그에 따르면 삶의 질이라는 관념은 객관적 조건과 주관적 태도나 느낌이 불일치하는 적응(만족의 패러독스) 또는 부적응(불만족의 딜레마)의 경우에는 잘 적용되기 어렵다고 주장한다(한국사회학회, 2011, 재인용). 이 쟁점은 주관적 만족과 객관적 조건에 관한 쟁점 2와 밀접한 관련이 있기 때문에 주관적 지표와 객관적 지표를 혼용하고 있는 본 연구에서는 삶의 질에 관한 양자의 관점을 모두 수용하고 있다고 보아야 한다.

〈표 4-3〉 Zapf의 삶의 질 정의

객관적 삶의 조건 (Objective Living Conditions)	주관적 웰빙(Subjective well-being)	
	좋음(good)	나쁨(abd)
좋음(good)	웰빙(Well-Being)	부적응(Dissonance)
나쁨(abd)	적응(Adaptation)	박탈(Deprivation)

출처 : Zapf(1984), p.25, 한국사회학회(2011) 재인용

④ 쟁점 4 : 가치의 절대적 기준 vs 가치의 상대적 기준

삶의 질을 판단하는 기준이 되는 가치는 개인마다, 사회마다, 문화마다 다른지 아니면 인간 공통의 삶의 질을 판단하는 절대적 기준이 있는지의 문화적 맥락(cultural context)에 관한 쟁점이다(Galloway, 2005: 28-29). 서구사회에서 삶의 질에 대한 관심이 높아진 계기가 물질적 풍요수준이 높아지면서 경제적 부의 한계 효용이 체감되고(Englehart, 1996) 또한 경제성장으로 인한 다른 분야에서의 희생에 대한 불만도 높아졌다는 점에 주목한다면 삶의 질을 구성하는 영역이나 분야에 대해 동일한 비중을 적용할 수 있는지 의문이 제기된다. 그렇다고 해서 개인이나 사회마다 각자 고유한 기준과 영역별 비중을 갖고 삶의 질을 측정하고 평가한다면 비교가능성이 매우 낮아질 것이다. 따라서 이 연구는 지역생활권간 삶

의 질 비교가 일차적 목적이므로 적어도 한국사회 내에서는 삶의 질에 동일한 공통의 기준이 존재하는 것으로 전제한다.

⑤ 쟁점 5 : 삶의 질 측정과 정책과의 연계성 여부

삶의 질 측정이나 삶의 질 지표의 선정을 정책과 직접 연결시킬 것인지에 관한 논의이다.¹⁹⁾ 사회지표란 사회적 가치와 정책 목표의 검토를 가능케 하므로 국민복지와 직결되는 사회 여건의 현황과 추세의 양상을 파악할 수 있는 측정도구로서 정책효과의 산출을 측정하기 위한 포괄적이고 집합적인 형태로 집계된 공식통계의 기준이다. 통계청에서도 지역사회지표의 기능으로 의사결정을 위한 정보 제공과 정책결과에 대한 평가를 제시하고 있다(통계청, 2013). 따라서 사회지표의 일종인 삶의 질 지표도 측정의 목적이나 지표체계의 구성이 정책평가와 밀접한 연관을 가진다고 볼 수 있다. 이 연구에서는 지역생활권의 삶의 질 측정을 통하여 향후 지역생활권 정책이 나가야 할 방향을 모색하는데 목적이 있으므로 지표체계의 구성을 지역생활권정책의 방향 및 내용과 연계시키고 있다.

2. 생활권의 삶의 질 지표체계

가. 지표체계 구성의 선행연구 검토

삶의 질 지표를 통하여 삶의 질을 측정한 조사연구는 국내외를 합쳐 매우 많다. 그 중에서 최근 연구로는 김명소·한영석(2006), 국토해양부(2012), 한국농촌경제연구원(2009년), 송미령 외(2012), 이희길·김수진(2009), 경기개발연구원(2000), 국토학회(2009), 한국사회학회(2011), 한국지방행정연구원(2013b), 황명진·심수진(2008) 등을 꼽을 수 있는데 이들을 포함한 국내 선행연구들은 연구의 목적, 방법, 성격 등 여러 가지 측면에서 매우 다양하다. 대체적으로 일회성 연구가 거의

19) 쟁점 5에 관한 보다 근본적인 논쟁은 흔히 행복과 정책과의 연결에 관한 것으로서 주관적 측면이 강한 행복의 증진이 과연 국가정책의 대상이 될 수 있는지에 관하여 의문을 제기할 수 있다.

대부분을 차지하고 있고 일부 공공연구기관(서울연구원, 2006)에서 연차별 연구를 시도하고 있지만 극히 제한적이다. 연구 성격상 개념논의 연구, 지표체계 연구, 실제 조사측정 연구가 있으며, 측정지표에 따라 객관적 지표, 주관적 지표, 양자의 혼합지표를 사용하는 연구들이 구별되고, 연구대상으로는 국가단위 연구, 지역단위 연구, 국제 비교연구, 지역간 비교연구 등으로 구분이 가능하며, 방법론으로는 삶의 질 수준의 비교연구와 격차분석 연구 등이 다양하게 혼재되어 있어 뚜렷한 경향을 정리하기는 어렵다.

한편 삶의 질에 관한 외국의 선행연구는 실로 엄청나 일일이 사례를 언급하기조차 쉽지 않다. 그 중에서 2000년대 이후의 국제기구 등을 중심으로 진행된 주요 조사연구를 예시하면 World Happiness Report(UN, 2013), GNI(부탄, 2006), 사르코지 지수(프랑스, 2009), National Well-being(영국, 2012), Better Life Index(OECD, 2011), The Happy Planet Index(영국, 2012), 국민행복지수(일본, 2012), Canadian Index of Wellbeing(캐나다, 2009), Wellbeing in Netherlands(네덜란드, 1874) 등을 꼽을 수 있다.²⁰⁾

〈표 4-4〉 삶의 질 지표 선행연구 요약

조사명	평가 기관	평가대상/주기	평가항목	
UN, World Happiness Report	UN	2013년 세계156개 국가15세~60세 3,000명 대상	행복을 좌우하는 6가지 핵심 변수	1인당 GDP, 건강 기대수명, 믿음만한 사람의 여부, 인생 선택의 자유, 부패인식, 관용
Gross National Happiness	부탄	2006년부터 지수 개발 착수, 매년 공표	72개 항목	정신적 웰빙, 건강, 교육, 문화, 시간활용, 좋은 거버넌스, 지역사회 활력, 생태, 생활수준
사르코지 지수	프랑스	16세 이상의 가구 주 대상	GDP, 삶의 질, 지속가능발전 및 환경 3개 분야	

20) 국내외 삶의 질 지표 관련 연구에 대한 소개와 각 선행연구의 지표체계 비교 등에 대한 상세한 검토는 한국지방행정연구원(2013b)에 수록되어 있다.

조사명	평가 기관	평가대상/주기	평가항목	
카메론 지수	영국	국민웰빙 측정	국민웰빙을 측정	행복지수의 측정 10개 영역 41개의 지표
The Happy Planet Index: HPI	NEF	151개 국가비교	주관적 측면과 객관적 측면을 통합	주관적 삶의 만족도, 기대 수명, 상대적 발자국의 분야
국민행복지수	일본	국민대상 행복 측정	사회·경제적 상황, 심신의 건강, 관 계성 3개로 구분	주관적 지표 50개, 객관적 지표 82개 등 총 132개 지표
CIW (Canadian Index of Wellbeing)	캐나다	설문조사	생활수준, 건강인구, 공동체 활력, 민주적 참여, 여가와 문화, 시간사용, 교육, 환경 8개 분야	
LSI (Life Situation Index)	네덜란드	설문조사	건강, 주거, 이동성, 휴가, 내구성 소비재 소유, 사회문화적 레저 활동, 사회 참여, 스포츠 등 모두 8개의 영역	
삶의 질 조사(Quality of Life Survey), 2012	머서 (MHRC)	세계 221개 도시, 1997년	10개 분야 39개 지표	정치·사회, 경제적 환경, 사회·문화적 환경, 의료·보건위생, 학교·교육, 공공 서비스·교통, 휴식제공, 소비재, 주거환경, 자연환경
보다 나은 삶의 지수 (Better Life Initiative), 2012	OECD	34개 회원국 및 브라질, 러시아, 2011년	2개 분야 11개 세부항목 24개 지표	주거, 소득, 직장, 커뮤니티, 교육, 환경, 시민참여, 건강, 삶의 만족, 안전, 삶의 직장의 균형
세계에서 가장 살기 좋은 도시 순위 (Livability Ranking), 2012	EIU	세계 141개 도시, 연2회	5개 분야 30개 지표	사회안전, 의료서비스, 문화·환경, 교육, 인프라구축
살고싶은 도시 만들기, 2012	국토 해양부	전국 시·군 대상, 2001년	6개 부문	활력도시상, 문화도시상, 환경도시상, 녹색교통도시상, 안전·건강도시상, 교육·과학도시상
경기도민 삶의 질 향상을 위한 지표설정에 관한 연구, 2000	경기개발 연구원	경기 31개 시·군, 2000년	5개 부문 15개 세부항목	경제적 삶, 안전한 삶, 편리한 삶, 쾌적한 삶, 사회·문화적 삶

나. 지표선정 기준

지표체계 구축에서 조사·측정이 가능하고도 목적에 적실한 의미를 갖는 지표의 선정은 매우 중요하다. UN 지표프로그램(United Nations Indicators Programme)에서는 지표개발의 요건으로 ① 적절성(relevance), ② 유용성(usefulness), ③ 데이터 수집 및 신뢰성 등과 관련된 다양한 기술적 고려(technical concerns) 등 세 가지 관점에서 10가지 고려사항에 대한 검토가 필요하다고 제시하고 있다.

〈표 4-5〉 UN 지표프로그램에서 제시하는 지표개발 요건

관 점	세부요건
사회적 관점 - 적절성(Relevance)	① 중요한 정책적 관심사 다룸 ② 종합적임 ③ 가장 불우한 사회집단에 대한 고려
지표 수요자(분석가, 정책결정자, 일반시민 등)의 관점 - 유용성(Usefulness)	① 이해가 쉬워야 함 ② 자료수집에 비용효과적이며, 소요시간이 적어야 함 ③ 특정지역과 하위집단에 대해 이용 가능해야 함 ④ 지역 간 또는 기간 간 비교 가능해야 함
기술적 관점 - 기술적인 고려(Technical concerns)	① 신뢰성 ② 해석에 있어 모호함이 없어야 함 ③ 측정하는 현상의 변화에 민감해야 함

이 연구에서는 지표를 선정함에 있어 타당성, 신뢰성, 대표성, 독립성, 가용성 등 다양한 측면을 고려하였다. 첫째, 지표의 타당성 측면에서는 각 영역의 세부 주제별로 세부지표가 삶의 질과의 적실한 관련성(relevancy)이 있는지를 판단하였는데 지표의 증감이 삶의 질에 미치는 영향의 정도를 제대로 반영하여야 타당성(validity)이 있다고 볼 수 있다. 둘째, 지표의 신뢰성이 매우 중요하다. 지표들이 경험적 현실을 대변하는 측정치인 한 기본적으로 갖춰야 할 조건은 바로 측정의 상황이나 조건에 따라 변화하지 않고 안정적이어야 한다는 점이다. 아무리 중요한 지표라고 하더라도 자료의 신뢰성(reliability)이 의심되면 사용하기 어렵기 때문에 본 연구에서는 가급적 정부의 공표된 공식통계자료를 사용하였다. 셋

째, 세부지표들은 지표체계에서 속해 있는 삶의 질 해당 영역이나 부문을 대표할 수 있어야 한다. 따라서 특정 인구집단에 대한 자료가 아닌 포괄범위가 넓은 일반 국민 전체를 대상으로 작성되는 통계자료를 중심으로 구성해야 하며, 시간적 변화나 지역적 편중에 무관한 보편성을 갖추고 있어야 한다. 넷째, 지표가 가급적 독립성을 갖추어야 한다. 선정된 지표들은 최종적으로 각 영역 내에서 서로 유사하거나 연관성이 높은 내용을 측정하는 지표일 경우 가능하면 중복으로 포함되지 않도록 유의해야 한다. 지표간 상관성을 줄이고 독립성을 높이기 위하여 본 연구에서는 일단 선행연구 등을 통해 가능한 모든 지표들로 풀(pool)을 구성한 후 검토과정을 거치면서 대표성이 높은 지표를 중심으로 여타 지표를 소거해 나가는 방식으로 최종 지표를 선정하였다. 다섯째, 지표의 가용성은 지표선정을 위한 최소한의 필요조건이다. 아무리 적절한 지표라도 현실적으로 사용이 불가능하면 무의미하기 때문이다. 이 연구는 지표를 위한 최초 자료의 공간적 단위가 기초지자체이기 때문에 통계자료의 특성상 지표의 가용성(availability)에 한계가 있다.²¹⁾ 때문에 이 연구에서도 모든 기초지자체 단위에서 접근이 가능한 공식통계를 기반으로 지표체계를 구축하였는데 그 범위는 매우 제한되어 있다.

다. 지표체계 구축 및 분석 절차

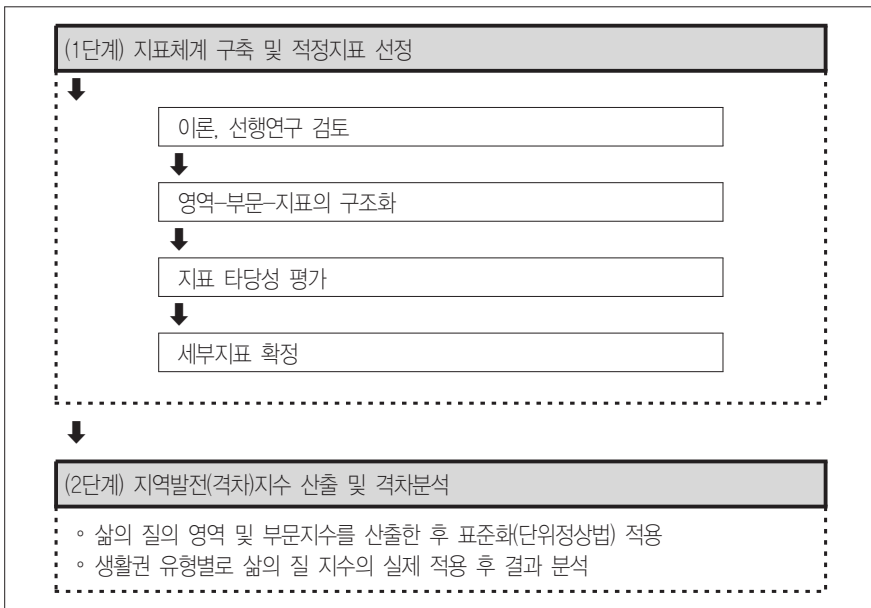
이 연구의 지역생활권 삶의 질 분석은 크게 두 단계로 구성되어 있다. 먼저 1 단계는 지표체계 구성 및 적정 지표의 선정 단계로서 삶의 질 지표체계의 각 영역 및 부문별 세부지표에 대하여 선행연구 검토와 적정성 평가를 거쳐 지표를 발굴·선정하고 각 세부지표별 기초통계 분석을 실시하는 단계이다. 생활권 삶의 질 지표체계의 영역은 정부의 지역생활권정책의 5대 분야와 일치시켰으며 각 영역의 의 특성을 반영하고 향후 사회적 여건변화를 감안한 후보지표군을 선정하여 Data Base를 구축하였다. 그리고 후보지표군의 세부지표들이 삶의 질 지표로

21) 우리나라의 통계자료 중에서 중요도가 높은 지정통계나 조사통계 등 공식통계는 조사비용이나 표본규모 등의 제약 때문에 통상 국가 → 시도 → 시군구로 통계자료의 공간단위가 세분화될수록 가용성이 떨어지는 경향이 있다.

서의 기준에 적합한지를 전문가 의견을 수렴하고 평가기준(Checklist)에 의한 평가를 거쳐 최종 삶의 질 지표를 선정하였다.

다음으로 2단계는 생활권 삶의 질 측정 및 격차분석의 단계이다. 크게 두 가지 분석이 포함되어 있는데 첫째는 지자체 및 생활권간 삶의 질 수준 측정으로 최대치와 최소치간의 차의 절대값(범위)을 구하는 1차적인 방법에서부터 각종 편차측정방법 등을 포함한 기술통계분석을 통하여 각 지역생활권간 삶의 질 수준을 비교분석하였다. 둘째는 지표별 삶의 질 격차 분석으로서 변이계수(Coefficient of Variation), 지니계수(Gini Coefficient), 타일계수(Theil index), 순위 규모계수(Rank size coefficient)에 대한 예비분석을 통해 범용성 및 타당성이 확보된 격차계수 분석방법을 지표별로 적용하여 지역간 서비스 제공의 상대적 차이를 산출하였으며, 생활권 격차에 대한 분석 결과에 대하여 생활권간 격차와 생활권내 격차를 고려한 격차의 분해(decompositon) 분석을 실시하였다.

〈그림 4-1〉 삶의 질 지표체계 구축 및 분석 절차



라. 지표체계 구성

1) 객관적 지표체계

지역생활권의 삶의 질 지표체계는 6대 영역, 14대 부문, 38개 지표로 구성하였다. 앞서 이룬 검토에서도 설명한 바와 같이 이 연구에서의 삶의 질 지표체계는 삶의 기회 측면의 객관적 지표와 삶의 만족도 측면에서 주관적 지표를 혼합한 접근을 채택하고 있다. 그중에서 객관적 지표는 통계청 승인통계를 활용하여 6대 영역, 14개 부문, 25개 지표로 구성되어 있는데 생활권 삶의 질 지표체계의 영역은 지역생활권정책의 5대 분야 및 기타 분야로 구성되어 있다.

지역생활권 기반확충 영역은 지역의 중심지 활력 및 생활인프라 확충에 대한 성과지표이며, 일자리 창출 및 지역경제 영역은 지역산업을 육성하고, 새로운 일자리와 부가가치를 창출하는 창조경제를 실현을 위한 평가지표이고, 교육여건 및 인재양성 영역은 다양하고 질 높은 교육을 받을 수 있는 평가지표이며, 지역 문화 및 생태복원 영역은 지역의 문화역량을 강화하고, 지역의 고유한 역사문화와 자원을 활용할 수 있는 기반지표이고, 복지·의료 영역은 지역특성에 맞는 복지·의료 전달체계 구축에 대한 기반지표이다. 여기에 기타 영역을 추가하여 지역의 인구활력, 안전, 가족 및 공동체 등을 고려한 특성 지표를 고려하였다.

지표체계의 각 부문은 영역을 구성하고 있는 지표들의 성격에 따라 분류를 세분화하여 생활인프라, 주거, 환경(생활권 기반 영역), 소득, 재정, 고용(지역경제·고용창출 영역), 교육(교육 영역), 문화여가, 생태(문화·생태 영역), 복지, 의료(복지·의료 영역), 지역활력, 안전, 가족·공동체(기타 영역) 등 총 14개 부문으로 나누었다. 25개 객관적 지표는 지역생활권간 상대적 비교를 위해서 비율 또는 인구당 값으로 지수화하여 사용하였다.²²⁾

22) 지표값을 인구대비 지수로 환산하여 사용하는 것은 지자체 또는 생활권간 규모의 차이를 고려하여 실질적인 서비스 공급수준을 비교하기 위해 불가피한 조치이지만 우리나라의 각종 공공시설 공급이 규모의 차이는 있지만 행정구역 단위로 획일적 공급이 관행화되어 있는 실정으로 인해 일부 지표의 경우 오히려 인구규모가 작은 지자체의 삶의 질 지표값이 과대 측정되는 왜곡이 있을 수 있다.

〈표 4-6〉 생활권 삶의 질 지표체계의 구성

영역	부문	지표	내용	특성	
				단위	성격
생활권 기반	생활 인프라	도로율		%(+)	정량
		만족도	생활인프라 만족도	11점 척도	정성
	주거	1인당 주거면적	총주거면적/총인구	m ² /인(+)	정량
		노후주택비율		%(-)	정량
		주택보급률		%(+)	정량
		만족도	거주지 만족도	11점 척도	정성
	환경	1000인당 폐수배출업소		개소(-)	정량
		1인당 쓰레기배출량		톤/인(-)	정량
		만족도	환경 만족도	11점 척도	정성
지역 경제 · 고용 창출	소득	1인당 GRDP	GRDP/인구	천원(+)	정량
		만족도	소득 만족도	11점 척도	정성
	재정	1인당 지방세		천원(+)	정량
		고용율	취업자/15세 이상인구×100	%(+)	정량
	고용	1000인당 사업체수		개소(+)	정량
		만족도	고용 만족도	11점 척도	정성
교육		1000인당 사설학원수		개소(+)	정량
		1000인당 학교수		개소(+)	정량
		만족도	교육 만족도	11점 척도	정성
문화 · 생태	문화 여가	1000인당 문화시설수		개소(+)	정량
		만족도	문화여가 만족도	11점 척도	정성
	생태	공원면적비율	공원면적/행정구역면적	%(+)	정량
		1인당 녹지면적		m ² /인(+)	정량
		만족도	생태 만족도	11점 척도	정성
복지 · 의료	복지	1000인당 복지시설수		개소(+)	정량
		만족도	복지 만족도	11점 척도	정성
	의료	1000인당 병상수		개(+)	정량
		1000인당 의료인수		인(+)	정량
		만족도	의료 만족도	11점 척도	정성
기타	지역 활력	인구증감율	2012년~2013년 증감률	%(+/-)	정량
		고령화율	65세이상 인구/전체인구	%(-)	정량
		경제활동인구비율	경제활동인구/전체인구	%(+)	정량
	안전	1000인당 화재발생건수		건수(-)	정량
		1000인당 교통사고발생건수		건수(-)	정량
		만족도	안전 만족도	11점 척도	정성
	가족 및 공동체	1000인당 이혼건수		건수(-)	정량
		10만명당 자살건수		건수(-)	정량
		만족도-1	가족유대 만족도	11점 척도	정성
		만족도-2	시민의식 및 공동체 만족도	11점 척도	정성

2) 주관적 지표체계

주관적 지표는 6대 영역, 14개 부문 및 각 부문을 대표하는 13개 지표로 구성되어 있다. 주관적 지표값의 산출을 위한 표본 추출은 229개 지자체의 인구규모를 감안한 강제 표본 할당을 적용하였다. 구체적으로 보면 229개 기초지자체를 인구규모에 따라 3개 범주구간으로 구분하고 다시 성별과 연령대를 고려하여 지자체 인구규모 구간별로 20~40표본씩을 강제 할당하였다.

〈표 4-7〉 주관적 지표의 전체 표본 할당

구분	강제할당	해당 지자체수	표본수
10만명 미만	20	106	2,120
10~30만명 미만	30	75	2,250
30만명 이상	40	48	1,920
전체	-	229	6,290

일반적으로 주관적 지표가 대표성을 가지기 위해서는 응답자가 느낌의 정도를 의식하고 명료하게 표현할 수 있어야 하며, 응답자의 느낌이 지속적인 조건을 반영할 수 있어야 하고, 느낌이 가치와 등가물이며 절대적인 척도로 수량화될 수 있어야 한다. 그러나 실제 주관적 지표를 이 조건을 완전히 갖추어 조사하기는 어려우며 따라서 삶의 질이나 행복도의 측정과정에서 객관적 또는 주관적 지표만을 이용하는데 한계가 있다. 즉 객관적 지표의 경우 삶의 질이나 행복 등의 영역을 포함하는 모든 요인을 계량화하기 어려우며 사회가 나아가야 할 방향에 대한 가치 상충의 문제가 존재하는가 하면, 주관적 지표의 경우에는 사람들의 느낌의 정도를 정확한 척도로 환산해야 하는 문제와 함께 사람이 원한다고 말하는 것과 실제 행동이 다른 일관성의 문제도 존재하기 때문이다. 결국 삶의 질 연구에서는 객관적 지표와 주관적 지표의 혼용이 필요하며 삶의 질을 잘 표현할 수 있는 분야를 선정하고 이를 대변하는 다양한 성격의 지표를 설계하는 일이 연구의 관건이며, 사회적으로 합의 가능한 객관적 지표를 중심으로 하고 보완적으로 주관적 지표를 사용하는 방안이 바람직한 것으로 판단된다.

통상 주관적 지표의 측정은 대부분 자기 보고식(self-report) 측정 방식으로 이루어지는데 제시된 측정 척도에 대해 응답자가 일정 시점(예를 들면, 최근이나 2 주 전, 지난 한달 등)의 만족도나 정서경험에 대해 응답하는 방식을 말한다. 이 방식은 특정 일화들을 회상해 내야 하는 기억 과정(memory process)과 응답자가 특정 방식으로 일상에서 다양하게 경험하는 순간의 경험들을 조합해서 응답하는 집합과정(aggregation process)을 포함하고 있다. 다만 복잡한 심리과정 때문에 실제 조사에서 오랜 시간에 걸쳐 경험한 정서의 변화를 모호하게 만들거나 잘못 해석하도록 할 가능성이 없지 않다.

자기 보고식 측정시 기억에서 오는 오류를 최소화하기 위하여 정서경험 측정에서 주로 사용되는 방법으로는 경험표집방법(ESM: Experience Sampling Method)과 일상재구성법(DRM: Day Reconstruction Method)을 대표적으로 꼽을 수 있으나²³⁾ 모두 학계에서 개인들의 정서경험을 심층 연구하기 위한 목적으로 사용되므로 일반 조사에서 쉽게 그대로 적용하기는 어려운 한계가 있다.

〈표 4-8〉 일상재구성법과 경험표집방법의 장·단점 비교

구 분	일상재구성법(DRM)	경험표집방법(ESM)
장점	<ul style="list-style-type: none"> • 전날 일상에 대해 응답하므로 회상의 오류를 최소화 • 연구참여의 부담 적음 • 경험표집 방법과 시간대별 일기의 장점을 모두 가지고 있음 • 일상에 대한 전체 그림 파악 용이 	<ul style="list-style-type: none"> • 회상으로 인한 오류가 없음 • 응답자의 활동과 정서경험을 실시간 확인 가능 • 특정시간대에 일어나는 활동과 정서경험 파악에 용이
단점	<ul style="list-style-type: none"> • 하루 전의 일이라도 기억에 남지 않은 사건은 누락될 수 있음 	<ul style="list-style-type: none"> • 응답자의 참여 부담이 큼 • 시간과 비용이 많이 듦 • 표집되지 않은 시간의 중요한 사건이 누락될 수 있음

23) 경험표집방법은 매순간마다의 상황에 대한 정서를 조사하는 방법으로 응답자가 호출기가 울릴 때마다 모든 상황을 기록하여 측정함으로써 일상적인 삶에 있어서 순간순간의 상황에 대한 풍부한 자료를 얻을 수 있고, 환경이나 회상으로 인한 오류를 줄일 수 있는 방법이며, 일상재구성법은 응답자가 참여하기 전날 하루 일상에 대한 보고를 하고 각 활동에 대한 정서경험을 평가하는 방법이다.

〈표 4-9〉 생활권 삶의 질 지표체계의 구성(주관적 지표)

6대 영역	부문	지표
생활권 기반	생활 인프라	도로 등 기초인프라 공급에 어느 정도 만족하십니까?
	주거	주거 환경에 대해서 어느 정도 만족하십니까?
	환경	주거지 환경에 어느 정도 만족하십니까?
지역경제·고용창출	소득	물가의 상승을 고려할 경우에 현재 소득의 체감 정도는 어느 정도 입니까?
	재정	주민에 대한 지역의 재정 기여도는 어느 정도 입니까?
	고용	주변지역에서의 일자리 구득이 용이합니까? 일자리 질(안정성, 혜택 등)은 어떻습니까?
교육	교육	공교육 및 사교육 시설 공급에 어느 정도 만족하십니까?
문화·생태	문화 여가	여가를 즐길 수 있는 환경이 어느 정도 조성되어 있습니까?
	생태	주변의 생태다양성 및 환경 조성이 어느 정도 되어 있습니까?
복지·의료	복지	주변 복지시설 공급에 어느 정도 만족하십니까?
	의료	주변 의료시설 공급에 어느 정도 만족하십니까?
기타	지역활력	은퇴 후 생활에 대해 어느 정도 기대하고 있습니까?
	안전	지역 주민 및 시설에 대한 안전도는 어느 정도 입니까?
	가족 및 공동체	가족간의 유대관계는 어떻습니까? 지역에서의 공동체 형성은 어느 정도 입니까?

제2절 지역생활권의 삶의 질 수준의 비교분석

1. 지역생활권 삶의 질 수준 분석 개요

개별 지표의 단위가 동일하지 않기 때문에 지수화 과정에서 지표에 내재된 정보를 왜곡하지 않도록 하는 별도의 조정 과정이 필요하다. 단위 불일치의 문제를 해결하기 위하여 단위정상화기법(unit normal scaling)²⁴⁾으로 지표값을 표준화된 값으로 변환하여 산출하였으며, 평균이 0, 분산이 1이 되도록 변환하는 표준

24) 표준화점수 $Z_i = \frac{x_i - \bar{x}}{s}$ (x_i 는 원지표값, \bar{x} 는 지표평균, s 는 표준편차)

화 기법 중 하나인 단위정상화기법으로 지표들이 제공하는 정보를 최대한 활용하면서 대안별 비교분석을 실시하였다. 또한, 각 지표는 부문별로 종합하여 부문 지수를 산출하였다. 이를 통해 생활권기반, 지역경제·고용창출, 교육, 문화·생태, 복지·의료, 기타 부문 등 6대 부문에 대해서 부문지수를 산출하였으며, 부문지수는 동일 가중치를 적용한 가중합산방식으로 산출하였다.²⁵⁾ 또한, 동일한 방법으로 영역, 부문, 지표별 지수에 가중치를 적용하여 가중합산방식으로 삶의 질 지수를 산출하였다.

삶의 질 지수를 산출하기 위해서는 가중치 적용여부와 가중치 결정방법을 고려해야 한다. 대체적으로 삶의 질 지수 관련 선행연구들을 보면 외국의 사례에서는 가중치를 적용하지 않는 경우가 많다. 반면, 국내 사례들은 AHP 또는 요인 분석(주성분분석) 등을 사용하여 가중치를 산출하여 적용하고 있는 경우가 있는데 통상 델파이(Delphi) 등 기법을 이용하여 전문가의 가치판단을 통하여 가중치의 신뢰성을 확보하거나 통계기법으로 객관성을 유지한다. 그러나 가중치의 적용여부와 가중치 결정방법에 대해서는 어떤 기법과 방법론을 동원해도 논란의 여지가 있다. 계량화가 힘든 질적이고 정성적인 평가는 전문가의 판단에 의존하여 가중치를 부여하는 것이 현실적이라는 의견이 있는가 하면(김신복 : 1996), 반면 시민이나 전문가의 의견이 가변적이거나 상황판단에 따라 다를 수 있다는 점을 들어 부정적인 의견도 존재한다(홍준현, 1999). 가중치를 부여하지 않고 지표의 측정단위를 표준화한 값을 단순 합산하는 것이 바람직하다는 의견도 제기되었다(하혜수, 1996).

지표별 차등적 가중치 산출방법으로는 유형별로 다음 3가지 기법들이 사용되었다. 통계적 분석방법으로는 단순평균방식, 표준화, SFA(stochastic frontier analysis), DEA(data envelope analysis)이 있으며, 상대적 비중에 따른 방식으로는 요인분석, 군집분석, 선형구조방정식 모형을 활용하여 최종 목표에 대한 상대적 기여도를 산출하여 가중치로 활용하는 방법이 있다. 전문가 판단에 따른 방식으

25) 차별화된 가중치의 적용은 지수산출에 있어서 늘 문제가 되었다. 반면, 차등 가중치에 대한 빈번한 이용에서 동등 가중치의 이용으로 지수산출 방향이 선회하였으며, 이는 차등 가중치 설정을 통한 지수의 왜곡에 기인한다. 따라서, 본 연구에서는 동등 가중치를 활용하여 지수를 산출하였다.

로는 델파이기법, 계층분석법이 있으며, 가중치 산출에 가장 빈번하게 사용되는 방법으로는 요인분석과 계층적 분석법(AHP)을 꼽을 수 있다. 본 연구에서는 객관적인 지표를 활용한 생활권 삶의 질 영역별, 부문별, 지표별의 사전적인 연구에는 동일 가중치를 적용하여 수행하였다.

2. 전체 지역생활권 대상 삶의 질 수준 분석

가. 삶의 질 수준의 상위지역

영역별 삶의 수준 측정을 위해서는 229개의 지자체 중 생활권을 구성하고 있는 195개 지자체를 대상으로 56개 지역생활권을 재분류하는 작업이 우선적으로 수행되어야 하여 지자체가 자율적으로 합의한 56개 생활권을 그대로 적용하였다. 이때, 195개 지자체 중 중복적으로 생활권을 구성하는 지자체의 경우에도 지자체로서의 역할을 수행하기 때문에 지자체의 중복 계산을 허용하였다. 이는 중복지자체를 제외했을 경우에는 생활권의 형성이 무의미하기 때문이다.

지표에 의한 생활권 형성의 격차 정도와 종합적인 생활권 형성의 격차 정도를 제시하였다. 따라서 영역별 삶의 수준은 생활권 5대 영역과 기타 영역을 대상으로 정규분포화 한 후 상·하위 10개 생활권을 선정하여 우수지역 및 부진지역으로 구분하였다. 각 영역별 삶의 수준 상위 지역은 모두 상이한 패턴으로 나타나 지역별 공간적 특성이 반영되어 있다. 객관적 지표에 대한 각 영역별 삶의 질 분석 결과는 아래 표와 같다.

〈표 4-10〉 영역별 생활권 삶의 질 상위 지역(객관)

영역	생활권기반	지역경제, 고용창출	교육	문화, 생태	복지, 의료	기타
1	인천권	서산당진태안권	전북권	구곡담권	전남중부권	경남동부권
2	전남서북부권	천안아산권	전북서남부권	인제권	보은옥천영동권	서울동북부권
3	전북동남부권	진천음성 괴산증평권	경남서부권	전남중부권	전남서북부권	전남동부권
4	전북권	구미권	인제권	전남서북부권	구곡담권	부산권
5	빛고을권	울산권	영월권	세종공주권	제천단양권	울산권
6	제주권	평안권	전남동부권	전북동북부권	논산계룡금산권	구미권
7	평안권	전남동부권	경남서북부권	빛고을권	진천음성 괴산증평권	대전권
8	경남동부권	경기동북부권	전북동남부권	제주권	의성군위권	대구권
9	부산권	영월권	경남동남부권	전남중남부권	충주권	경남서부권
10	전남중남부권	제주권	전남서남부권	보은옥천영동권	한탄강권	포항권

생활권 중 생활권기반에 대한 우수 생활권으로는 인천, 전남, 전북, 광주, 평택·안산 등 전남북 등에서의 생활권기반이 우수한 것으로 나타났다. 반면, 영남의 일부를 제외한 영남, 영동 및 중부에서의 생활권기반은 생활권기반이 취약한 것으로 나타났다. 또한, 지역경제 및 고용창출은 호남을 제외한 지역에서 양호하게 산출되었으며 소득 및 고용은 중부, 영남 지역에서 우수한 것으로 나타났다. 또한, 교육은 호남과 영남, 문화 및 생태는 호남, 복지 및 의료는 호남 및 중부지

역에서 대체로 우수한 것으로 분석되었다. 지역활력, 안전, 그리고 공동체에 대한 기타 영역은 주로 대도시 위주로 나타남으로써 생활권의 형성에도 불구하고 여전히 기존 대도시축의 영향은 큰 것으로 보인다.

〈표 4-11〉 영역별 생활권 삶의 질 상위 지역(주관)

영역	생활권기반	지역경제, 고용창출	교육	문화, 생태	복지, 의료	기타
1	대전권	울산권	부산권	속초권	대전권	대전권
2	전남동부권	대전권	대전권	서울동북부권	논산계룡금산권	전남동부권
3	논산계룡금산권	논산계룡금산권	대구권	소백산권	경남서부권	청주권
4	경남서북부권	천안아산권	울산권	전북동북부권	울산권	구곡담권
5	구미권	서산당진태안권	서울동북부권	경남서부권	전북서남부권	경남서부권
6	울산권	서울동북부권	천안아산권	안동권	전북동남부권	전북서남부권
7	제주권	전북서남부권	구미권	제천단양권	경남서북부권	전북동북부권
8	속초권	평안권	구곡담권	경남동남부권	전남중부권	제천단양권
9	경남동남부권	경남동남부권	제주권	구곡담권	대구권	고령성주권
10	청주권	구미권	경남동남부권	경남서북부권	구곡담권	공주부여청양권

주관적인 측면에서의 생활권 평가는 생활권 기반의 경우 중부, 영남, 영동에서 우세한 것으로 분석되어 객관적 측면과는 상이한 것으로 나타났다. 반면, 지역경제 및 고용창출은 객관적인 측면과 유사하게 호남을 제외한 지역에서 만족도가 큰 것으로 나타났으며, 교육은 대도시권 중심으로 만족도가 높은 것으로 나타남으로써 사교육에 대한 객관적 지표와 사교육에 대한 만족도가 크게 반영된 것을 시사한다. 반면, 문화 및 생태는 객관적인 측면과는 반대의 결과가 제시되어 중부 및 영남지역에서 우세한 것으로 표출되었으며, 복지 및 의료 역시 객관적 지표수준과 주관적 만족도와는 상이한 결과를 보이고 있다. 반면 주관적인 측면에서의 지역활력, 안전, 그리고 공동체는 대도시위주 외에 호남의 생활권 만족도가 높은 것으로 추가되어 나타났다.

〈표 4-12〉 영역별 생활권 삶의 질 상위 지역(종합)

영역	생활권기반	지역경제, 고용창출	교육	문화, 생태	복지, 의료	기타
1	대전권	울산권	부산권	구곡담권	대전권	대전권
2	전남동부권	서산당진태안권	대전권	속초권	전남중부권	전남동부권
3	논산계룡금산권	대전권	울산권	인제권	논산계룡금산권	청주권
4	경남서북부권	천안아산권	대구권	전북동북부권	구곡담권	경남서북부권
5	제주권	논산계룡금산권	천안아산권	제천단양권	전북서남부권	전북서남부권
6	울산권	평안권	구미권	소백산권	경남서부권	구곡담권
7	경남동남부권	구미권	경남동남부권	제주권	전북동남부권	전북동북부권
8	청주권	경남동남부권	서울동북부권	경남서부권	전남서북부권	제천단양권
9	구미권	제주권	경남서부권	경남동남부권	제천단양권	구미권
10	속초권	전북서남부권	경남서북부권	경남서북부권	경남서북부권	안동권

객관적 수준과 주관적 만족도를 모두 고려한 종합적 측면에서의 영역별 상위 생활권에는 대체로 객관적 지표의 상위지역 보다는 주관적 지표의 상위지역이 많이 포함되어 있어 객관적인 지표보다 주관적인 지표의 영향력이 상대적으로 큰 것으로 추정된다. 특히, 생활권기반의 경우에는 주관적 측면에 해당하는 생활권이 대부분 포함됨으로써 정량적인 지표 보다는 정성적인 지표에 의한 영향이 보다 큰 것으로 나타났다. 이는 지역경제 및 고용창출, 교육의 경우에도 유사한 것으로 나타났다. 반면, 문화 및 생태는 정성지표와 정량지표에 의해 문화 및 생태 삶의 질이 희석되는 것으로 보이며, 대도시 위주보다는 해안가 및 산악 인접 생활권에서 삶의 질이 높은 것으로 나타났다. 복지 및 의료의 경우에도 정량지표 및 정성지표에 의해 고르게 생활권에 영향이 미치는 것으로 나타나 시설 공급과 시설 이용에 의한 만족도에 의해 삶의 질이 크게 결정되는 것으로 판단된다. 기타 부분은 정성적인 영향에 의해 삶의 질이 결정되는 것으로 나타나다. 즉, 생활권기반, 지역경제 및 고용창출, 교육, 기타는 정성적인 만족도에 의해 삶의 질은 영향을 받으며, 문화 및 생태, 복지 및 의료는 정량 및 정성 지표의 고른 영향을 받는 것으로 나타났다.

나. 삶의 질 수준 하위지역

다음으로 영역별 삶의 수준의 하위지역에 대한 분석결과를 보면 대체로 낙후 지역 및 수도권 외곽지역에서 삶의 질에 대한 만족도가 낮은 것으로 나타났다. 특히, 지역 특성이 반영되는 지표들에 대한 만족도에서는 교통의 편의성 및 지리적인 이점이 낮은 오지지역 또는 전통적으로 낙후지역으로 거론되는 지역들이 주로 포함되어 있다. 각 삶의 질 영역별 하위지역의 분석 결과는 아래와 같다.

객관적인 측면에서의 영역별 하위 삶의 질 생활권은 낙후 지역에 해당하는 생활권 및 영서지역의 생활권인 것으로 나타났다. 지역경제 및 고용창출 역시 수도권의 정량적인 고용창출이 낮은 것으로 나타났으나, 주로 호남에서의 소득 및 고용창출이 상대적으로 부진한 것으로 보인다. 교육은 중부, 경기북부, 호남에서 정량적인 교육의 삶의 질이 낮은 것으로 나타났다. 문화 및 생태는 낙후지역 및 산악지역 인접 생활권의 삶의 질이 낮은 것으로 산출되었으며, 복지 및 의료는 영서지역 생활권이 낙후된 것으로 나타났다. 반면, 지역활력, 안전, 그리고 공동체에 대한 삶의 질은 강원권 및 중부에서 삶의 질이 낮은 것으로 나타났다.

〈표 4-13〉 영역별 생활권 삶의 질 하위 지역(객관)

영역	생활권기반	지역경제, 고용창출	교육	문화, 생태	복지, 의료	기타
1	포항권	서울동북부권	서울동북부권	영주봉화권	구미권	한탄강권
2	고령성주권	상주문경예천권	인천권	경원축권	경남동남부권	세종공주권
3	한탄강권	전북동남부권	경원축권	치악산권	서울동북부권	공주부여청양권
4	세종공주권	전북동북부권	경산영천청도권	상주문경예천권	영덕영양을진권	영월권
5	의성군위권	경원축권	의성군위권	한탄강권	인제권	보령서천권
6	구미권	전북서남부권	대구권	서울동북부권	울산권	홍성예산권
7	영주봉화권	대전권	고령성주권	고령성주권	천안아산권	고령성주권
8	공주부여청양권	빛고을권	한탄강권	대구권	부산권	진천음성괴산 증평권
9	인제권	홍성예산권	빛고을권	경기동북부권	서산당진태안권	전남중부권
10	영덕영양을진권	안동권	논산계룡금산권	천안아산권	인천권	인제권

주관적인 측면을 고려한 영역별 생활권 하위 지역은 생활권기반의 경우 호남에서의 생활권에서 삶의 질 수준이 낮은 것으로 나타났다. 이는 실질적인 주민의 만족도를 의미하는 것으로써 호남에 대한 기초시설 공급은 정량적인 측면을 고려할 경우 충분하지만, 주관적인 측면을 고려할 경우에는 미흡한 것을 의미한다. 지역경제 및 고용창출의 경우에도 호남에서의 소득 및 고용에 대한 만족도가 매우 낮게 표출되었다. 교육에 대한 생활권의 삶의 질 만족도는 객관적인 지표의 수준과는 상이한 것으로 나타났으며, 주로 호남에서의 교육 만족도가 낮은 것으로 나타났다. 문화 및 생태에 대한 주관적인 만족도는 대도시 및 중부, 호남에서의 만족도가 낮은 것으로 나타났다. 복지 및 의료 영역은 주로 경남 지역의 생활권에서 만족도가 낮은 것으로 나타났으며 정량적인 복지 및 의료 공급수준과 유사한 모습을 보이고 있다. 기타 영역은 전남 중남부권을 제외하고는 객관적인 삶의 질 수준과 상이하며, 대도시권 및 경기북부, 영서 지역에서 지역활력, 안전, 공동체 부문에 대한 만족도가 낮은 것으로 나타났으나 각 부문별 공간적 특성을 그리 부각되지 않는다.

〈표 4-14〉 영역별 생활권 삶의 질 하위 지역(주관)

영역	생활권기반	지역경제, 고용창출	교육	문화, 생태	복지, 의료	기타
1	인천권	빛고을권	영월권	인천권	포항권	인천권
2	부산권	전남중남부권	전남중남부권	부산권	경기동북부권	부산권
3	전북권	전남서북부권	전남서북부권	전북권	인천권	전북권
4	한탄강권	전남서남부권	경남동북부권	빛고을권	춘천권	경원축권
5	전남중남부권	구곡담권	포항권	공주부여청양권	경원축권	경기동북부권
6	빛고을권	부산권	영덕영양울진권	대구권	영월권	경남동부권
7	경원축권	전남동부권	전남서남부권	진천음성괴산증평권	충주권	백두대간권
8	영덕영양울진권	경남서부권	인천권	전남서북부권	경남동부권	대구권
9	영월권	전남중부권	전남동부권	경남동부권	공주부여청양권	보령서천권
10	전남중부권	전북권	경기동북부권	전남서남부권	경남동북부권	전남중남부권

객관적 및 주관적인 측면을 모두 고려한 종합적인 생활권 영역별 삶의 질 중 생활권기반은 객관적인 측면보다 주관적인 측면에 의해 영향을 많이 받는 것으로 나타났다. 즉, 생활권기반에 대한 인프라 공급은 시설 공급 수준이 아닌 시설 공급을 통한 만족도에 보다 크게 영향을 받는 것으로 나타났다. 지역경제 및 고용창출, 교육 역시 주관적인 만족도에 의해 영향을 크게 받는 것으로 나타났으며, 호남에서의 소득 및 고용이 불안정한 것을 내포하는 것으로 볼 수 있다. 문화 및 생태 영역은 대도시 및 중부, 호남에서 삶의 질이 낮은 것으로 나타났다. 복지 및 의료 부분은 경남 지역 생활권에서 만족도가 정량적인 복지 및 의료 공급과 함께 낮은 것으로 나타났다. 기타 지역활력, 안전, 그리고 공동체에 대한 삶의 질은 대도시 및 경기북부, 영서, 호남 등 낙후 지역에서 삶의 질이 낮은 것으로 나타났다.

〈표 4-15〉 영역별 생활권 삶의 질 하위 지역(종합)

영역	생활권기반	지역경제, 고용창출	교육	문화, 생태	복지, 의료	기타
1	인천권	빛고을권	전남서북부권	인천권	포항권	인천권
2	부산권	전남중남부권	전남중남부권	부산권	경기동북부권	부산권
3	한탄강권	전남서북부권	영월권	전북권	인천권	전북권
4	전북권	전남서남부권	경남동북부권	대구권	경원축권	경원축권
5	경원축권	구곡담권	포항권	진천음성괴산 증평권	춘천권	경기동북부권
6	영덕영양울진권	부산권	인천권	평안권	영월권	보령서천권
7	포항권	경남서부권	영덕영양울진권	공주부여청양권	평안권	영월권
8	영월권	전북권	전남서남부권	충주권	영덕영양울진권	백두대간권
9	전남중남부권	전남중부권	한탄강권	전남서남부권	공주부여청양권	한탄강권
10	빛고을권	전남동부권	경기동북부권	포항권	백두대간권	전남중남부권

3. 유형별 지역생활권의 삶의 질 수준 분석

지역생활권은 유형별로 중추도시권, 도농연계권, 농어촌권으로 구분이 되며, 시범생활권을 포함하여 고려할 경우 총 56개의 지역생활권이 운영중에 있다. 이 중 2개의 시범 지역생활권을 제외한 54개의 생활권 중, 유형별로 지역생활권의 삶의 질 수준을 비교함으로써 유형별 지역생활권의 영역별 삶의 질 수준에 대한 비교가 가능하다. 또한, 유형별 지역생활권의 삶의 질 수준 비교는 영역별 수준을 기초로 하며, 영역별 수준은 다시 객관적 수준과 주관적 수준, 그리고 객관적 수준과 주관적 수준의 총합으로 삶의 질 수준의 제시가 가능하다.

첫째, 생활권기반 영역에 대한 유형별 지역생활권의 삶의 질 수준은 객관적인 삶의 질 수준의 경우 생활인프라의 경우 중추도시권의 삶의 질 수준이 도농연계권과 농어촌권보다 높은 것으로 나타났다. 특히, 농어촌 지역생활권의 객관적인 삶의 질 수준은 전체 지역생활권의 평균 아래의 객관적인 삶의 질 수준을 갖는 것으로 분석되었다. 이와는 반대로 주거의 경우에는 농어촌 지역생활권의 객관적인 삶의 수준이 보다 양호한 것으로 나타났으며, 도농연계권의 객관적인 삶의 질 수준에 이어 중추도시권 지역생활권의 삶의 질 수준은 평균보다 낮은 객관적인 삶의 질 수준을 형성한 것으로 분석되었다. 반면, 환경적인 측면에서는 도농연계권의 객관적인 삶의 질 수준이 가장 높은 것으로 분석되었으며, 중추도시권에 이어 농어촌권에서는 평균보다 낮은 객관적인 삶의 질 수준을 형성하는 것으로 분석되었다. 주관적인 측면에서의 생활인프라에 대한 만족도는 모든 유형에서 평균 이하의 만족도를 갖는 것으로 나타났다. 또한, 주거의 경우에도 주관적인 만족도는 모든 유형에서 평균보다 낮은 것으로 나타났으나, 특히 농어촌권의 주거에 대한 주관적인 만족도가 매우 낮은 것으로 나타났다. 반면, 환경에 대한 주관적인 만족도는 농어촌권, 도농생활권, 중추도시권 순으로 만족도가 높은 것으로 나타났다. 따라서, 객관적 및 주관적 삶의 질 수준을 고려할 경우에는 생활인프라와 주거의 경우에는 모두 평균에 미달하는 삶의 질 수준을 갖는 것으로 나타났으며, 환경의 경우에는 농어촌의 삶의 질 수준이 가장 높은 것으로 나타났다.

둘째, 지역경제 및 고용창출에 대한 객관적인 삶의 질 수준은 소득의 경우 중추도시권에서의 객관적인 삶의 질 수준이 가장 높은 것으로 나타났으며, 도농연계권과 농어촌권의 경우에는 평균보다 낮은 삶의 질 수준이 형성된 것으로 분석되었다. 특히, 농어촌권의 객관적인 소득 수준은 평균보다 낮은 것(-0.06)으로 나타났다. 반면, 재정의 경우에는 중추도시권과 농어촌권보다 도농연계권에서의 재정 수준이 보다 양호(0.21)하게 나타났으며, 고용 수준의 경우에는 지역생활권 형성으로 인하여 중추도시권, 도농연계권보다 농어촌권에서의 객관적인 고용 삶의 질 수준이 높게(0.27) 분석되었다. 주관적인 만족도 측면에서는 소득의 경우 도농연계권을 제외한 타생활권에서의 주관적인 만족도는 평균보다 낮은 것으로 나타났으며, 고용의 경우 가장 높은 만족도를 나타낸 도농연계권과 가장 낮은 만족도를 나타낸 농어촌과의 격차는 매우 큰 것으로 나타났다. 객관적인 측면과 주관적인 측면을 모두 고려한 경우에는 소득에 있어서의 지역생활권간 격차가 가장 큰 것으로 나타나 지역생활권으로 지역을 통합함에도 불구하고 소득에 대한 격차는 여전히 존재하는 것을 알 수 있다.

셋째, 교육 영역의 경우에는 중추도시권의 객관적인 삶의 질 수준이 타 생활권보다 높은 것(0.11)으로 나타났으나, 이를 제외한 도농연계권과 농어촌권의 교육에 대한 삶의 질 수준은 평균보다 낮은 것으로 형성되었다. 주관적인 측면에서의 교육에 대한 만족도는 중추도시권을 제외한 도농연계권과 농어촌권의 주관적인 만족도는 평균 아래인 것으로 나타났으며, 특히, 농어촌권의 주관적인 만족도가 매우 낮은 것으로 나타났다. 따라서, 지역생활권 구성으로 인한 교육시설의 인프라 활용에 대한 한계가 근본적으로 존재하는 것으로 나타나 향후 지역생활권 운영에 대한 추가적인 대책 마련이 필요함을 시사한다.

넷째, 문화생태에 대한 지역생활권 유형별 삶의 질 수준은 문화여가의 경우 농어촌권의 삶의 질 수준이 향상된 것으로 나타나 도농연계권과 중추도시권보다 높은 삶의 질 수준이 형성된 것으로 나타났다. 반면, 생태에 대한 객관적인 삶의 질 수준은 중추도시권의 객관적인 삶의 질 수준이 높은 것으로 나타남으로써 농어촌권과 도농연계권의 객관적인 삶의 질 수준보다 높은 편이다. 주관적인 측면

에서는 문화여가에 대한 모든 지역생활권의 만족도는 평균보다 낮은 것으로 나타났다. 또한, 생태영역에 대해서는 중추도시권을 제외한 타생활권에서의 주관적인 만족도는 매우 높은 것으로 나타남으로써 종합적으로 문화여가에 대한 만족도가 모든 지역생활권 유형에서 매우 낮게 형성이 되어 지역생활권 구성으로 인해도 문화여가에 대한 효과는 없는 것으로 나타나 추가적인 시설 공급 및 실질적인 문화여가 체감 증대 노력이 필요한 것으로 판단된다. 또한, 생태에 대해서는 중추도시권을 제외한 타생활권에서의 만족도가 높게 나타남으로써 중추도시권에 대한 생태영역 관리가 필요한 것으로 나타났다.

다섯째, 복지의료에 대한 객관적인 삶의 질 수준은 중추도시권 수준이 도농연계권과 농어촌권보다 높은 것으로 분석되어 객관적인 복지의료 시설 공급이 중추도시권에서 보다 많은 것으로 나타났다. 복지의료에 대한 주관적인 만족도는 복지의 경우 중추도시권을 제외한 타생활권의 주관적인 만족도가 모두 높은 것으로 나타났다. 반면, 의료영역에 있어서는 모든 유형에서 주관적인 만족도가 평균보다 낮은 것으로 나타났다. 따라서, 복지영역에서는 중추도시권에 대한 보다 실질적인 주민 체감 및 만족도 향상 노력이 필요한 것으로 판단되며, 의료 영역에서는 중추도시권을 제외한 도농연계권과 농어촌권의 시설 공급 및 실질적인 체감 향상 노력이 수반되어야 하는 것을 의미한다. 특히, 도농연계권 및 농어촌권의 경우에는 객관적인 시설 공급 및 주관적인 만족도가 모두 평균보다 낮게 형성됨으로써 중추도시권과의 격차가 상대적으로 크게 형성되었다.

여섯째, 지역활력, 안전, 가족 및 공동체에 대한 객관적인 삶의 질 수준은 지역활력과 가족 및 공동체의 경우에는 중추도시권에서의 객관적인 삶의 질 수준이 가장 높은 것으로 나타났다. 안전의 경우에는 도농연계권에서의 삶의 질 수준이 가장 높은 것으로 나타났다. 반면, 주관적인 측면에서는 지역활력에 대한 삶의 질 수준은 모두 평균인 0에 가까운 것으로 나타나 주관적인 만족에 대한 유형별 차이는 크지 않은 것으로 나타났다. 반면, 안전에 대한 주관적인 만족은 중추도시권을 제외하고 도농연계권과 농어촌권에서 평균보다 높게 나타남으로써 중추도시권의 안전에 대한 만족도는 낮은 것으로 나타났다. 가족 및 공동체

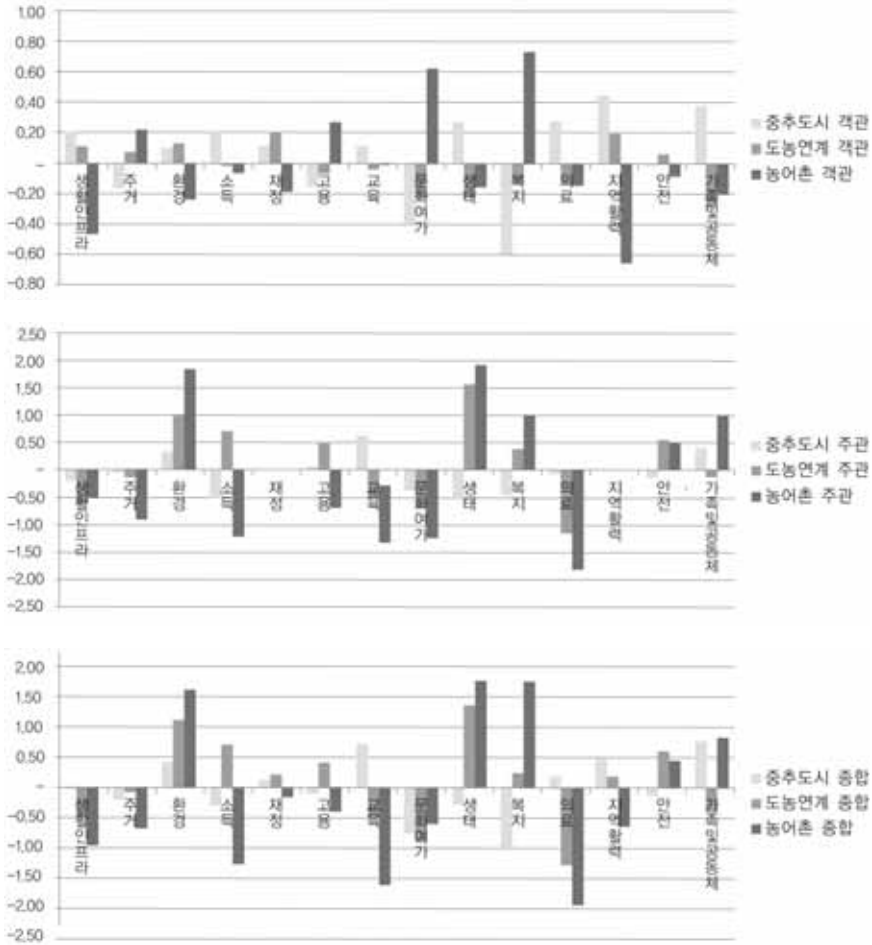
에 대한 주관적인 만족도는 중추도시권과 농어촌권에서 양호한데 반해, 도농연계권에서는 평균보다 낮은 만족도가 형성된 것으로 나타났다. 따라서 전반적으로는 지역활력, 안전, 가족 및 공동체 영역에 대한 삶의 질 수준은 각각 중추도시권, 도농연계권, 농어촌권에서 높은 것으로 나타났으며, 지역생활권 유형별 격차가 가장 큰 것은 가족 및 공동체 영역인 것으로 분석되었다.

〈표 4-16〉 영역별 지표 특성을 고려한 지역생활권 유형별 삶의 질 수준 평균

5대 영역	부문	중추도시권			도농연계권			농어촌권		
		객관	주관	종합	객관	주관	종합	객관	주관	종합
생활권 기반	생활 인프라	0.20	-0.22	-0.02	0.11	-0.59	-0.48	-0.47	-0.52	-0.98
	주거	-0.16	-0.06	-0.22	0.07	-0.16	-0.09	0.21	-0.90	-0.69
	환경	0.10	0.31	0.42	0.13	0.98	1.11	-0.24	1.85	1.61
지역 경제, 고용 창출	소득	0.20	-0.52	-0.32	-0.01	0.71	0.70	-0.06	-1.22	-1.29
	재정	0.12	-	0.12	0.21	-	0.21	-0.19	-	-0.19
	고용	-0.15	0.04	-0.11	-0.07	0.48	0.41	0.27	-0.69	-0.42
교육	교육	0.11	0.61	0.72	-0.03	-0.50	-0.53	-0.00	-1.63	-1.63
문화, 생태	문화여가	-0.40	-0.37	-0.77	-0.22	-0.70	-0.92	0.63	-1.25	-0.62
	생태	0.27	-0.56	-0.29	-0.22	1.58	1.36	-0.16	1.92	1.76
복지, 의료	복지	-0.60	-0.47	-1.07	-0.13	0.37	0.23	0.74	1.02	1.75
	의료	0.27	-0.10	0.18	-0.13	-1.18	-1.31	-0.14	-1.83	-1.97
기타	지역활력	0.45		0.45	0.19		0.19	-0.66		-0.66
	안전	-0.00	-0.16	-0.16	0.05	0.55	0.60	-0.08	0.50	0.42
	가족 및 공동체	0.38	0.40	0.78	-0.29	-0.14	-0.43	-0.20	1.02	0.82
개수	20개			13개			21개			

주 : 유형별 지역생활권의 영역별 비교는 시범생활권(서울동북부권, 인천권)을 제외한 54개 생활권을 대상으로 삶의 질 수준 평균을 비교함

〈그림 4-3〉 지역생활권 유형별/영역별 삶의 질 수준 비교



제3절 지역생활권 삶의 질 격차 분석

1. 지역생활권의 삶의 질 격차분석 모형

지역생활권의 삶의 질 격차를 분석하기 위해서는 지니계수(Gini index)를 적용

하여 분석을 실시하였다. 지수계수 산출을 위한 로렌츠 곡선 도출은 한 사회의 구성원의 해당 지표를 가장 낮은 순에서 높은 순으로 배열할 경우 하위 몇 %의 사람들이 갖는 지표의 합계가 전체지표에서 차지하는 비율로 제시된다. 이에 대한 것은 아래 지니계수 식과 같다. 이때 지리적인 접근성을 이용하여 도출될 수 있는 공간적 지니계수의 산출이 가능하지만, 생활권의 중첩적용 및 생활권간 인접성이 거리 외에는 측정이 쉽지 않아 통상적으로 사용되는 지니계수를 적용하였다.

$$G = \frac{\Delta}{2\mu} \quad \text{식(1)}$$

$$\Delta = \frac{1}{N(N-1)} \sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^n |Var_i - Var_j| \quad \text{식(2)}$$

μ = 평균

$Var_{i,j}$ = i, j 번째 변수

N = 변수 개수

반면, 생활권 통합으로 인한 격차 변화는 생활권 전과 후에 따른 지역의 차등적인 배열을 통해 격차의 변화를 쉽게 도출할 수 있다. 반면, 이는 생활권으로 통합된 지역으로 지역수의 변화에만 의존하는 것이기 때문에 생활권을 구성하는 하위 지자체의 영향을 고려할 수 없는 단점이 존재한다. 따라서 이를 보완하기 위해서 지역간 격차를 분해하는 기법의 적용이 필요하며 이를 통해 전체 격차를 구성하는 생활권간의 기여도의 산출이 가능하다. 따라서 본 연구에서는 격차는 권역내 및 권역간 격차 분해를 이용하여 격차에 대한 권역별 상대적 기여도를 분석함으로써 격차를 증가시키는 또는 감소시키는 생활권을 선정하는 것을 고려하였으며, 생활권간 상대적 비중과 측정지표의 점유비중을 이용하여 전체 불균등도를 나타내는 지니계수와 해당지역의 가중 평균을 고려한 지역내 지니계수, 지역간 지니계수를 도출하였다. 이에 대한 모형식은 아래와 같다.

따라서 기존의 지니계수는 식(3)과 같이 분해가 가능하며, 이는 생활권내 격차 식(4)와 생활권간 격차 식(5)로 각각 산출이 가능하다. 또한, 상대적비중과 점유비중을 고려한 지니계수는 식(6)으로 재산출이 가능하며, 상대적비중과 점유비중을 고려한 생활권내 지니계수와 생활권간 지니계수는 각각 식(7)과 식(8)로 제시할 수 있다. 따라서 Dagum의 격차분해를 적용할 경우에는 상대적비중과 점유비중을 동시에 고려함으로써 생활권내 및 생활권간 격차의 산출이 추가적으로 가능하며 이에 대한 기여도 산출이 가능한 이점이 존재한다. 이를 활용하여 전체 격차를 증가시키는 생활권의 도출이 가능하다.

$$G = \frac{\Delta}{2\mu} = \frac{1}{n(n-1)} \sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^n |y_i - y_j|$$

$$\equiv \frac{1}{2n^2 \mu} \sum_{j=1}^k \sum_{h=1}^k \sum_{i=1}^{n_j} \sum_{r=1}^{n_h} |y_{ji} - y_{hr}| \tag{3}$$

$$G_{jj} = \frac{1}{2n_j^2 \mu_j} \sum_{i=1}^{n_j} \sum_{r=1}^{n_j} |y_{ji} - y_{jr}| \tag{4}$$

$$G_{jh} = \frac{1}{n_j n_h (\mu_j + \mu_h)} \sum_{i=1}^{n_j} \sum_{r=1}^{n_h} |y_{ji} - y_{hr}| \tag{5}$$

$$G = \sum_{j=1}^k \sum_{h=1}^k G_{jh} p_j s_h \tag{6}$$

$$G_w = \sum_{j=1}^k G_{jj} p_j s_j \tag{7}$$

$$G_b = \sum_{j=1}^k \sum_{h=1}^k G_{jh} p_j s_h \tag{8}$$

- G = 지니계수
- G_{jj} = j지역 내 지니계수
- G_{jh} = j지역과 h지역 간 지니계수
- G_w = 지역 내 지니계수
- G_b = 지역 간 지니계수
- μ_j = j지역의 평균
- n_j = j지역의 인구
- p_j = j의 하위집단의 상대적 비중
- s_j = 측정지표의 점유비중

2. 지역생활권의 삶의 질 격차분석

가. 지역생활권 구성에 따른 격차분석

지역생활권을 구성하기 이전과 이후간의 객관적 지표의 지역격차는 생활권 구성 전에 0.305, 생활권 구성 후 0.204로 격차가 크게 완화되는 것으로 나타났다.²⁶⁾ 반면, 주관적인 측면의 격차는 생활권 구성 전 0.053에서 생활권 구성 후 0.335로 크게 격차가 증가하였다. 특히, 주관적인 측면에 대한 정성적인 영역별 만족도는 주민을 대상으로 한 설문에 의존하고 있어 시설의 공급 측면이 아닌 시설 이용의 만족도 측면을 고려한 것으로써 시설 이용에 대한 주민 이용의 만족도 격차가 증가하는 것을 의미한다. 반면, 객관적인 측면만을 고려한 경우 감소되는 생활권 간의 격차는 시설의 총량적인 접근만을 고려한 것으로 생활권 구성을 통해 시설이 부족한 지역에 보완적으로 시설을 공급하는 대체효과를 갖는 것을 의미한다. 따라서 생활권 공급으로 인한 격차의 완화는 단지 객관적인 측면의 정량적인 지표만을 대상으로 격차의 분석을 실시하는 것이 아닌 주관적인 측면을 고려한 주민만족도의 정성자료의 구축을 통해 분석하는 것이 필요하다는 것을 시사한다.

지역생활권을 구성하였을 경우 각 영역 중 도로율, 1인당주거면적, 1000인당 폐수배출업소, 1인당 GRDP, 1인당 지방세, 1000인당 사업체수, 1000인당 학교수, 1000인당 문화시설수, 공원면적비율, 1인당 녹지면적, 1000인당 복지시설수, 1000인당 병상수 및 의료인수는 격차가 크게 완화되는 것으로 나타났다. 반면, 시설에 대한 만족도는 전체적으로 격차가 증가하는 것으로 나타났다.

지역생활권 구성으로 인한 영역별 격차의 증감은 생활권기반의 경우 약 0.03만큼 격차가 증가하는 것으로 나타났으며, 이중에서 생활인프라, 주거, 환경에

26) 이와 같은 삶의 질 지표의 격차 감소효과는 생활권을 구성했다고 저절로 나타나는 효과가 아니라 중요한 전제로서 지역생활권정책이 효율적으로 추진되어 생활권이 하나의 행정구역과 같이 통합적으로 운영됨으로써 각종 삶의 질 서비스의 대체 또는 보완을 통해 서비스 공급이 균등화되는 경우에 가능한 결과임은 두말할 나위가 없다.

대한 만족도가 크게 감소한 것이 격차의 증가에 기여한 것으로 나타났다.

지역경제 및 고용창출에 대한 격차 역시 생활권 구성으로 인하여 평균 0.02만큼 증가한 것으로 나타났다. 반면 이는 소득과 고용에 대한 만족도 격차 증가에 기인한 것으로 나타났다. 교육 역시 1000인당 시설학원수 및 학교수에 대한 격차는 생활권의 구성으로 인하여 크게 완화되었으나, 주관적인 만족도에 대한 격차는 생활권 구성으로 인해 크게 증가하고 있다.

문화 및 생태에 대한 격차는 생활권 구성으로 인하여 격차가 평균 0.03 감소한 것으로 나타났다. 즉, 이는 생활권의 구성 전이 격차 후에도 크게 변하지 않는 것을 의미하며, 특히 문화 및 생태는 생활권에 의해 큰 영향을 받지 않는 고정자원을 의미한다고 할 수 있다.

복지 및 의료는 기타 영역과 함께 가장 크게 평균 격차가 증가한 것으로 나타났다(0.04). 즉, 이는 시설의 공급에서는 생활권 구성 후 격차가 크게 감소하여 시설의 공급에 대한 생활권의 역할은 충실한 것을 의미하지만, 생활권이 구성되었다고 하더라도 시설의 서비스 공급에 대한 만족도는 변하지 않고 그 격차가 보다 크게 증가한 것을 의미한다.

기타 지역활력, 안전, 공동체에 대한 격차는 6대 영역 중 생활권 구성으로 인하여 가장 크게 격차가 증가한 것으로 나타났다(0.06). 이 중 특히, 모든 객관적인 정량지표는 생활권 구성으로 인하여 격차가 감소한 것으로 나타났으나, 주관적인 정성지표는 생활권 구성으로 인해 격차가 크게 증가하였다. 특히, 가족유대만족도에 대한 주관적인 만족도는 생활권 구성으로 인해 제일 크게 격차가 증가하였다. 지역생활권 구성 전후에 대한 격차 정도는 아래 결과와 같다.

〈표 4-17〉 지역생활권 격차분석 결과

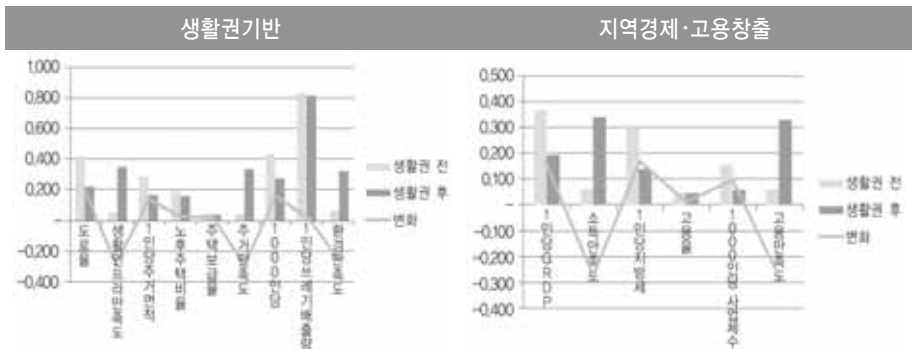
영역	부문	지표	지자체	생활권
생활권 기반	생활	도로율	0.422	0.217
	인프라	생활인프라 만족도	0.050	0.337
	주거	1인당 주거면적	0.280	0.159
		노후주택비율	0.185	0.161
		주택보급률	0.043	0.025
		주거 만족도	0.045	0.336
	환경	1000인당 폐수배출업소	0.432	0.273
		1인당 쓰레기배출량	0.826	0.805
환경 만족도		0.057	0.320	
지역경제 ·고용창출	소득	1인당 GRDP	0.370	0.196
		소득만족도	0.061	0.341
		1인당 지방세	0.312	0.142
	고용	고용율	0.048	0.047
		1000인당 사업체수	0.155	0.057
		고용 만족도	0.058	0.333
교육	1000인당 사설학원수	0.222	0.170	
	1000인당 학교수	0.363	0.244	
	교육 만족도	0.061	0.346	
문화·생태	문화여가	1000인당 문화시설수	0.446	0.285
		문화여가 만족도	0.067	0.345
	생태	공원면적비율	0.758	0.548
		1인당 녹지면적	0.587	0.292
		생태 만족도	0.058	0.319
복지·의료	복지	1000인당 복지시설수	0.444	0.263
		복지 만족도	0.044	0.329
	의료	1000인당 병상수	0.331	0.232
		1000인당 의료인수	0.319	0.210
		의료 만족도	0.071	0.358
기타	지역활력	고령화율	0.255	0.196
		경제활동인구비율	0.045	0.035
	안전	1000인당 화재발생건수	0.308	0.214
		1000인당 교통사고발생건수	0.190	0.135
		안전 만족도	0.045	0.327
	가족 및 공동체	1000인당 이혼건수	0.092	0.073
		10만명당 자살건수	0.179	0.122
		가족유대 만족도	0.030	0.331
시민의식 및 공동체 만족도		0.044	0.330	

주 : 이하 지역격차 분석에서 인구증감률 지표는 기초지자체 단위로만 생산되는 지표여서 생활권 단위로 Gini 계수를 산출하기 곤란하므로 제외

영역별로 지역생활권 구성을 통한 격차의 변화를 보다 심층적으로 살펴보면, 생활권기반, 지역경제·고용창출의 경우에는 전체 객관적인 지표별 격차의 감소가 생활권 구성으로 달성되었다. 삶의 질을 나타내는 25개 객관적인 지표 중 생활권기반, 지역경제·고용창출에 대한 격차 감소는 도로유율, 1000인당 폐수배출업소 등에서 격차가 매우 크게 감소한 것으로 나타나, 생활권 구성으로 인해 시설 서비스의 보급 및 이용이 증대되는 것을 시사한다. 또한, 1인당 GRDP, 1인당 지방세의 격차가 크게 완화됨으로써 생활권 구성은 시설 서비스 공급 외에 지역주민의 근원적인 경제력을 향상시켜 경제적인 역량의 수렴 효과를 견인하는 것으로 나타났다. 반면, 생활권의 구성에도 불구하고 격차 고유값의 절대적인 크기가 크게 변하지 않는 부분이 발생하였다. 이중 1인당 쓰레기배출량의 경우 생활권의 구성으로 인하여 절대값의 감소(0.02)는 이루어지나, 타 지표에 비해 절대적인 크기는 작은 것으로 나타나 생활권기반의 기초시설 서비스 공급에 악영향을 주는 요인으로 나타났다. 반면, 지역경제·고용창출 분야의 모든 지표는 고용율을 제외하고 큰 폭으로 격차가 감소하는 것으로 나타나 생활권 구성으로 인한 지역경제 측면의 영향이 고용측면 영향보다 큰 것을 시사한다.

〈그림 4-4〉 생활권 구성 전·후 격차 변화 분석 결과(1)

(생활권기반 및 지역경제·고용창출 영역)



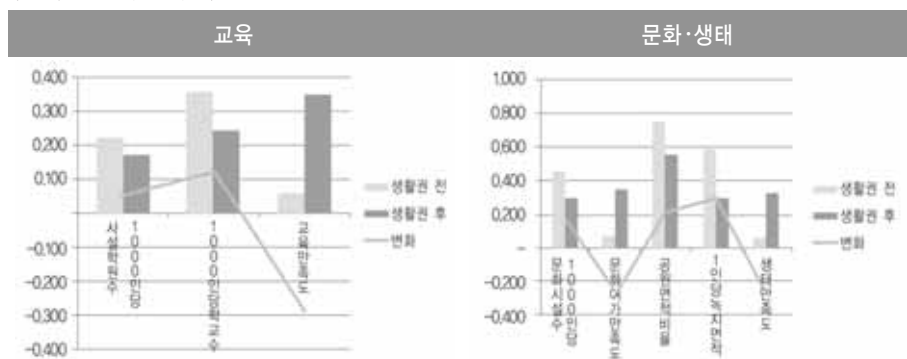
생활권 구성으로 인한 교육, 문화·생태의 객관적인 격차 역시 전반적으로 감소하는 것으로 나타났다. 특히, 1000인당 학교수에 대한 격차가 크게 감소하는

것으로 나타나, 생활권 구성으로 인한 교육 시설 공급이 보다 확대된 것을 의미한다. 반면, 이러한 특성은 생활권 내에서의 학교시설에 대한 총량적 의미이기 때문에 접근성 개념을 추가적으로 고려해야만 보다 명확한 격차의 증감 현상이 파악될 것으로 판단된다. 그러나 전반적인 주민 만족도 격차는 증가한 것으로 나타나 서로 효과가 상쇄되는 것으로 보인다.

생활권 구성으로 인해 문화·생태 부문에 대한 전반적인 격차는 큰 폭으로 감소하였다. 반면, 1인당 녹지면적은 지역적인 특성으로 인한 생태측면이기 때문에 1000인당 문화시설수 및 공원면적 등 인위적으로 시설 공급이 가능한 지표의 격차 완화가 보다 의미가 큰 것으로 나타났다. 특히, 1000인당 문화시설수의 격차는 생활권의 공유로 인하여 큰 폭으로 격차가 감소한 것으로 나타났다. 반면, 문화시설 역시 총량적인 시설수의 공급을 고려한 것이기 때문에 지리적인 근접성을 고려한 격차의 완화 정도가 보다 의미가 클 것으로 판단되어, 단순 생활권의 공유가 아닌 실질적인 이용측면에서의 접근이 필요하다.

〈그림 4-5〉 생활권 구성 전·후 격차 변화 분석 결과(II)

(교육, 문화·생태 영역)

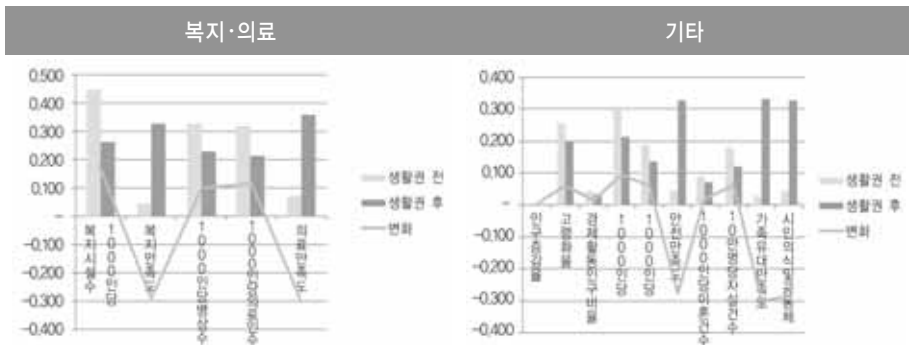


생활권 구성으로 인한 주요 부문 중, 복지·의료, 기타 지역 특성 모두 생활권 구성으로 인해 감소한 것으로 나타났다. 1000인당 복지시설수, 병상수, 의료인수 모두 생활권 구성으로 인하여 격차가 감소한 것으로 나타났다. 반면, 이에 대한 주민 만족도 격차는 크게 증가한 것으로 나타났다. 따라서 시설공급 외에 주민

만족을 위한 시설 공급과 만족도 증대를 위한 서비스 개선방안의 강구가 필요하다. 또한, 지역특성을 나타내는 활력, 안전, 가족 및 공동체의 격차도 전반적으로 감소한 것으로 나타남으로써 생활권 구성의 긍정적인 측면이 가시화된 것을 의미할 수 있다. 반면, 지역공동체 및 가족 유대에 대한 주관적인 만족도는 감소하는 것으로 나타남으로써 지역적 특성을 나타내는 기타 지표에 대한 부문은 주관적인 측면에 대한 의존도가 높은 지표로 고려됨으로써 보다 명확한 결과를 추출하기 위한 최적 가중치의 고려가 필요한 것으로 나타났다.

〈그림 4-6〉 생활권 구성 전·후 격차 변화 분석 결과(III)

(복지·의료, 기타 영역)



나. 지역생활권 유형별 격차분석

생활권 구성에 의한 전·후 지역의 격차 변화는 정량적인 객관적 시설 및 서비스 공급은 격차가 완화된 것에 반해 정성적인 주관적 만족도의 격차는 생활권 구성 후 대부분 격차가 증가하는 것으로 나타났다. 반면, 이는 생활권 구성에 대한 전·후에 대한 지역간 격차 비교를 제시한 것이며, 생활권 유형에 대한 격차 정도에 대한 제시는 명확하게 제시할 수 없다. 즉, 생활권 유형인 중추도시권, 도농연계권, 농어촌권 중 어떤 유형에서 격차의 크기가 결정되는지에 대한 궁금증을 야기한다. 따라서, 세 가지로 구분된 생활권 유형을 대상으로 6대 영역에 대한 격차 변화를 분석하였다. 분석한 결과는 전체 지자체를 대상으로 한 격차 정도와의 상호비교를 하였으며, 동시에 유형별 격차 정도를 비교하였다.

〈표 4-18〉 지역생활권 유형별 격차분석 결과

영역	부문	지표	전체	생활권 유형		
				중추	도농연계	농어촌
생활권 기반	생활 인프라	도로율	0.422	0.189	0.189	0.202
		생활인프라 만족도	0.050	0.404	0.170	0.125
	주거	1인당 주거면적	0.280	0.111	0.160	0.162
		노후주택비율	0.185	0.174	0.181	0.132
		주택보급률	0.043	0.019	0.022	0.025
		주거만족도	0.045	0.398	0.179	0.114
	환경	1000인당 폐수배출업소	0.432	0.177	0.193	0.296
		1인당 쓰레기배출량	0.826	0.875	0.740	0.731
		환경만족도	0.057	0.386	0.180	0.121
지역경제 ·고용 창출	소득	1인당 GRDP	0.370	0.227	0.221	0.119
		소득만족도	0.061	0.403	0.182	0.124
		1인당 지방세	0.312	0.120	0.200	0.127
	고용	고용율	0.048	0.036	0.053	0.051
		1000인당 사업체수	0.155	0.032	0.048	0.073
		고용만족도	0.058	0.394	0.170	0.121
교육	1000인당 사설학원수	0.222	0.120	0.099	0.151	
	1000인 당학교수	0.363	0.190	0.245	0.136	
	교육만족도	0.061	0.407	0.176	0.121	
문화 ·생태	문화 여가	1000인당 문화시설수	0.446	0.168	0.268	0.276
		문화여가만족도	0.067	0.411	0.182	0.112
	생태	공원면적비율	0.758	0.449	0.485	0.419
		1인당 녹지면적	0.587	0.309	0.167	0.308
		생태만족도	0.058	0.387	0.182	0.128
복지 ·의료	복지	1000인당 복지시설수	0.444	0.270	0.213	0.183
		복지만족도	0.044	0.399	0.177	0.121
	의료	1000인당 병상수	0.331	0.169	0.185	0.310
		1000인당 의료인수	0.319	0.178	0.306	0.137
		의료만족도	0.071	0.421	0.178	0.123
기타	지역 활력	고령화율	0.255	0.165	0.178	0.111
		경제활동인구비율	0.045	0.024	0.029	0.028
	안전	1000인당 화재발생건수	0.308	0.186	0.134	0.140
		1000인당 교통사고발생건수	0.190	0.097	0.134	0.126
		안전만족도	0.045	0.394	0.173	0.115
	가족 및 공동체	1000인당 이혼건수	0.092	0.045	0.079	0.090
		10만명당 자살건수	0.179	0.119	0.099	0.091
		가족유대만족도	0.030	0.396	0.176	0.115
시민의식 및 공동체 만족도	0.044	0.398	0.184	0.120		

생활권 유형별 격차는 전반적으로 중추도시권, 도농연계권, 농어촌권 순으로 격차 감소의 정도가 커지는 것으로 분석되었다. 이를 다시 전체 지역과 비교할 경우에는 중추도시권(0.254)은 전체 생활권(0.219)과 비슷하여 생활권 형성 후 격차의 감소 정도가 그다지 크지 않은 것으로 나타났다. 이는 중추도시권으로 형성된 기초지자체간 규모 차이가 근원적으로 존재하기 때문인 것으로 추정되며, 격차의 결정요인은 전체 격차에 대한 지표별 결정요인 분석을 통해 명확한 원인을 판단할 수 있을 것이다.²⁷⁾ 다음으로 도농연계권의 경우에는 전체 지자체의 격차보다 상당히 완화되어 영역별 평균 격차가 0.183인 것으로 나타났다. 즉, 도시와 농촌으로 생활권을 형성함으로써 도농연계권에 해당하는 지자체간 격차가 완화된 것을 의미한다. 또한, 농어촌권권의 경우에는 도농연계권보다 격차가 더욱 감소하여 영역별 평균 격차가 0.157로 나타났다. 이는 도농연계권과 농어촌권의 경우 비슷한 규모의 지자체간에 생활권을 형성함으로써 격차 완화의 효과가 크게 나타난 결과이며, 크기가 서로 다른 지자체간 생활권의 형성보다는 보다 유사한 생활권간의 결합이 전체 격차를 보다 완화시킬 수 있음을 의미한다.

영역별로는 생활권기반 영역의 도로율은 생활권이 형성된 후 전반적으로 격차가 완화된 것으로 나타났으나, 농어촌의 도로율 격차가 다른 유형 보다 큰 것으로 나타남으로써 인프라 공급에 대한 필요성이 제기된다. 1인당 주거면적은 전반적으로 모든 생활권 유형에서 격차가 감소하였으나, 농어촌권의 격차가 가장 큰 것으로 나타났다. 즉, 대도시의 1인당 주거면적은 큰 차이가 없는데 반해 농어촌권 생활권간 1인당 주거면적은 편차가 큰 것을 의미한다. 그 밖의 주거부문과 환경 부문의 지표들은 생활권 유형로 다소의 변이는 있지만 대체로 전체 지자체의 격차에 비해 생활권의 구성에 따라 격차가 완화된 것으로 나타났다. 반면, 생활권 기반영역의 주관적인 만족도는 모든 부문에 걸쳐 중추도시권의 경우의 격차가 크게 증가하여 대도시 주민의 만족도 격차가 타 중소도시나 농어촌 주민의 만족도 격차에 비해 큰 것으로 나타났다. 따라서 중추도시권과 같은 대

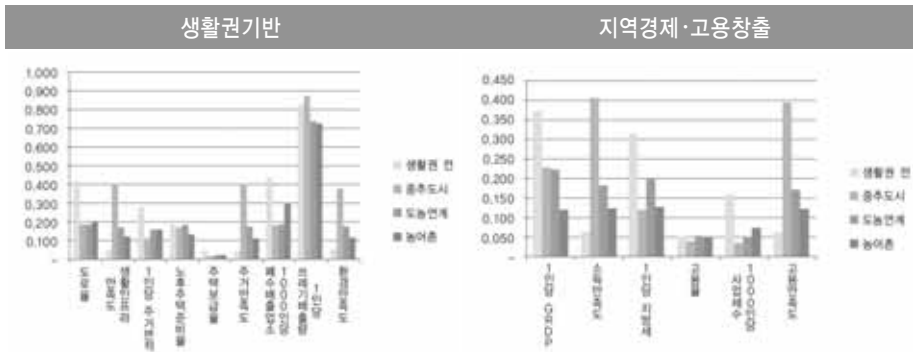
27) 반면, 본 연구는 생활권 유형, 생활권 공급 서비스에 대한 격차를 생활권 전·후 비교를 통해 제시하는 것을 목표로 하고 있기 때문에 원인에 대한 결정요인 분석은 연속된 그래프를 통한 상호비교로 그 원인을 제시할 수 있다.

도시와 주변도시와의 연계는 단순히 행정구역의 결합이 아닌 삶의 질에 직결된 인프라 연계에 의한 생활권 형성이 선행되어야함을 의미한다.

지역경제·고용창출 영역에 대한 생활권간 격차는 1인당 GRDP의 경우 모든 생활권 구성으로 인하여 격차가 감소하였으며, 대도시보다는 농어촌을 비롯한 소도시의 경우에 격차가 더욱 감소하는 것으로 나타났다. 반면 고용률은 중추도시권 생활권 구성으로 인하여 격차가 감소하는 것으로 나타났으나, 도농연계권과 농어촌에서는 고용률 격차가 오히려 약간 증가하는 것으로 나타남으로써 동일한 노동시장권인 중추도시권과 달리 도농연계권 및 농어촌권에서는 생활권 구성에도 불구하고 권역내 일자리 수급의 연계가 용이하지 않음을 시사한다.

〈그림 4-7〉 생활권 구성 전·후 생활권 유형별 격차 변화 분석 결과(1)

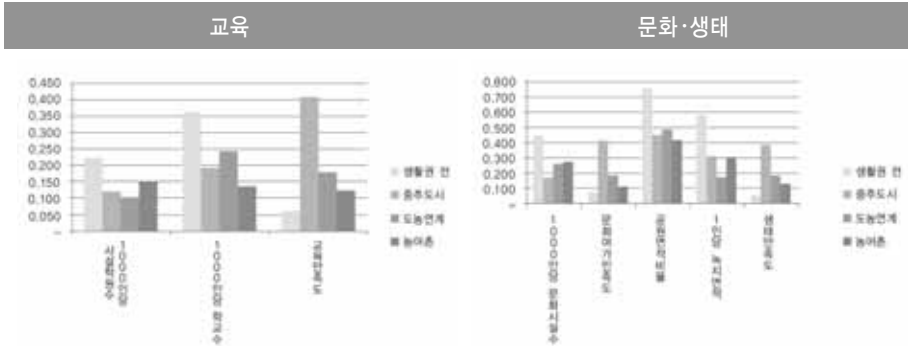
(생활권기반 및 지역경제·고용창출 영역)



교육 영역의 경우에는 생활권 구성으로 인해 농어촌권에서는 사설학원수의 격차가 증가하여 생활권을 구성해도 사설학원의 수준에는 개선의 여지가 적으므로 판단된다. 문화생태 영역에서 1000인당 문화시설수의 경우 중추도시권의 격차 감소효과가 상대적으로 크게 나타났는데 이는 중소도시와 농어촌의 경우 지자체 단위로 인구비례에 기반하여 문화시설이 비교적 고르게 공급되었기 때문으로 추정된다.

〈그림 4-8〉 생활권 구성 전·후 생활권 유형별 격차 변화 분석 결과(II)

(교육, 문화·생태 영역)



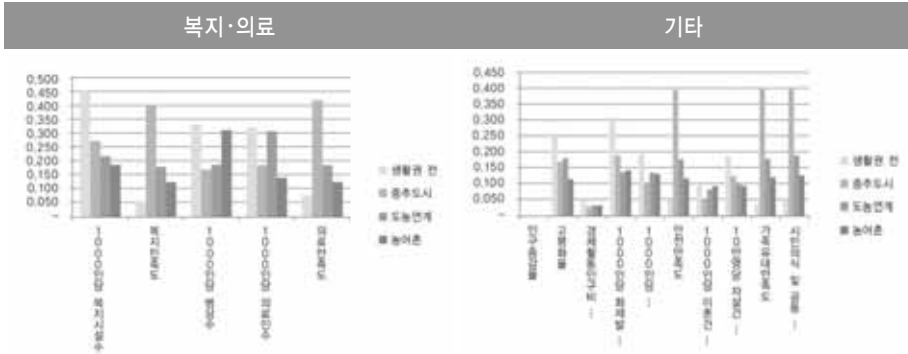
복지·의료 영역에서는 복지시설은 농어촌권에서 중추도시권보다 격차 감소효과가 크게 나타난 반면, 의료부문에서 의료시설은 농어촌권, 그리고 의료인수는 도농연계형에서 격차가 상대적으로 큰 것으로 나타나, 생활권 구성에도 불구하고 의료부문에서의 대도시와 중소도시 및 농촌 간 편차가 여전히 클 수 있으며 향후 생활권정책에서 의료부문의 지역간 격차해소에 주력해야 함을 시사한다.

기타 영역의 경우에서 고령화율과 경제활동인구비율은 도농연계권, 화재발생건수는 중추도시권, 교통사고발생건수는 도농연계권, 이혼건수는 농어촌권, 자살건수는 중추도시권에서 각각 격차가 상대적으로 큰 것으로 나타났으나, 기타 영역의 지표들은 특성상 격차수준 자체가 매우 작고 생활권 유형간 격차 차이도 별로 뚜렷하지 않다.

한편 주관적 만족도의 경우 생활권 기반 영역에서 확인한 바와 같이 나머지 영역 및 부문의 주관적 만족도에서 모두 중추생활권의 만족도 격차가 도농연계권이나 농어촌권의 격차 보다 큰 것으로 나타나 중추도시권의 지자체간 근본적인 규모 차이의 영향이 크게 미치고 있음을 알 수 있다.

〈그림 4-9〉 생활권 구성 전·후 생활권 유형별 격차 변화 분석 결과(III)

(복지·의료, 기타 영역)



3. 지역생활권 삶의 질 격차의 영향 분석

기존 연구에서 Dagum의 불균등지수는 일반화된 엔트로피 지수를 이용한 다수의 불균등도 측정지수들보다 정밀한 결과를 제시하는 것으로 나타났다. 본 연구는 Dagum의 불균등지수를 이용한 지역생활권 통합의 격차 분석을 실시함으로써 생활권간 전체 격차에 미치는 영향을 상대적 비중과 점유 비중을 고려하여 면밀한 격차분석을 실시하였다. 분석에 사용된 자료는 지역생활권을 구성하는 정량 및 정성지표 38개이며, 56개 생활권을 대상으로 분석을 실시하였다.

생활권 권역에 대한 기여도를 고려했을 때 생활권 통합으로 인한 격차는 아래와 같이 변화되며, 전체지니계수 G , 생활권내 지니계수 G_{jj} , 생활권간 지니계수 G_{jh} , 생활권의 하위지역 및 측정지표의 점유비중을 고려한 생활권 지역내 지니계수 G_w , 생활권 지역간 지니계수 G_b 로 구분하여 제시할 수 있다.

즉, 지역생활권 권역에 대한 기여도를 고려할 경우에는 상대적 비중과 점유비중이 반영되는 것을 의미하며, 상대적 비중과 점유비중으로는 1인당 GRDP와 주민인구를 사용하였다. 이를 고려할 경우, 지역생활권의 격차는 38개 부문별 격차로 제시가 되며, 이외에 전체 격차, 지역간 격차, 지역내 격차가 1차적으로 제시된다. 격차가 큰 지표로는 공원면적비율과 1인당 녹지면적, 1000인당 복지시설수

의 격차가 전반적으로 큰 것으로 나타났다. 반면, 생활권별로는 대전권, 빛고을권, 대구권, 부산권, 탄천권의 격차가 타 지역생활권 격차보다 매우 큰 것으로 나타났다(표 : 생활권별 상대적 기여도를 고려한 격차1~4). 이러한 결과는 생활권 간 격차를 구성하였다는 측면에서는 의의가 있으나, 실질적으로 어떠한 영향을 상호 보유하고 있는지에 대한 결과 제시가 막연하다. 따라서 상대적비중과 점유비중을 추가적으로 고려하여 생활권내 격차와 생활권간 격차를 재구분하였다.

생활권내 격차 G_w 를 추가적으로 고려한 결과 생활권내의 격차에 영향을 미치는 권역은 대전권, 빛고을권, 대구권, 부산권, 울산권, 인천권인 것으로 나타났다. 이중 부산권에 의한 생활권내 격차 변화 정도는 평균 78.46%의 기여도를 갖는 것으로 나타남으로써 생활권 중에서도 부산권에 대한 격차 완화 노력이 부가적으로 제시되어야 할 것으로 나타났다. 지표별로는 1인당 주거면적, 노후주택비율, 1000인당 폐수배출업소, 1인당 쓰레기배출량, 1000인당 사설학원수, 1000인당 학교수, 고령화율, 1000인당 화재발생 및 자살건수 등 주거, 환경, 교육, 안전, 인구에 대한 고려가 부가적으로 이루어져야 생활권내의 격차를 완화시킬 수 있는 것으로 나타났다.

반면, 생활권간 격차 G_b 에 대해 상대적 비중과 점유비중을 추가적으로 고려하였을 때에는 생활권내 격차보다 많은 생활권에 의해서 영향을 받는 것으로 나타났다. 생활권간 격차가 발생하게 되는 주요 생활권으로는 춘천권, 치악산권, 백두대간권, 청주권, 충주권, 진천음성괴산증평권, 대전권, 세종공주권, 천안아산권, 서산당진태안권, 전북권, 빛고을권, 전남서남부권, 전남동부권, 전남중남부권, 대구권, 포항권, 구미권, 안동권, 경산영천청도권, 부산권, 울산권, 경남동부권, 경남서부권, 경남동남부권, 경남동북부권, 서울동북부권, 인천권, 경원축권, 평안권, 경기동북부권, 제주권이 주요 영향을 주는 것으로 나타났다. 이중 가장 큰 영향을 생활권간 격차에 기여하는 지역은 부산권, 대구권, 빛고을권, 울산권인 것으로 나타났다.

〈표 4-19〉 생활권별 상대적 기여도를 고려한 격차-1

부문	저체 격차 (G)	지역가 격차 (G _{ij})	생활권내 격차(G _{ij})										세종 공주권	친안 아산권	
			혼천권	차익산권	배두 대간권	속초권	영월권	인제권	침주권	충주권	제천 단양권	보은유천 영동권			진천음성 기안성 증평권
도로용	0.42	0.60	0.14	0.15	0.30	0.29	0.73	0.19	0.30	0.09	0.17	0.14	3.88	0.14	0.01
생활인프라 미족도	0.05	0.35	0.06	0.10	0.08	0.14	0.00	0.74	0.00	0.00	0.03	0.01	1.38	0.00	0.00
1인당 주거면적	0.28	0.32	0.21	0.13	0.19	0.12	0.18	0.26	0.20	0.23	0.23	0.02	0.64	0.03	0.02
노후주택비율	0.19	0.32	0.07	0.12	0.08	0.09	0.14	0.08	0.15	0.03	0.07	0.05	1.08	0.05	0.05
주택빈곤률	0.04	0.33	0.04	0.06	0.01	0.06	0.06	0.02	0.03	0.02	0.09	0.01	3.09	0.01	0.00
주거 미족도	0.05	0.35	0.03	0.07	0.07	0.05	0.08	0.00	0.01	0.03	0.01	0.03	1.36	0.00	0.00
1000인당 패수배출량	0.43	0.36	0.26	0.06	0.06	0.29	0.30	0.43	0.43	0.60	0.37	0.19	0.37	0.30	0.12
1인당 쓰레기배출량	0.83	0.78	0.23	0.42	0.40	0.28	0.30	0.16	0.31	0.24	0.21	0.03	0.13	0.52	0.03
환경 미족도	0.06	0.33	0.03	0.10	0.04	0.02	0.10	0.00	0.00	0.00	0.06	0.01	1.08	0.01	0.00
1인당 GDP	0.37	0.37	0.12	0.21	0.13	0.22	0.20	0.11	0.26	0.35	0.34	0.09	0.26	0.62	0.14
소득 미족도	0.06	0.35	0.05	0.05	0.06	0.06	0.10	0.00	0.01	0.03	0.01	0.03	1.49	0.01	0.01
1인당 지방세	0.31	0.43	0.19	0.08	0.05	0.06	0.25	0.10	0.19	0.23	0.02	0.10	2.72	0.02	0.03
고용률	0.05	0.35	0.04	0.08	0.02	0.04	0.08	0.05	0.03	0.07	0.04	0.03	1.16	0.01	0.00
1000인당 사업체수	0.16	0.35	0.02	0.01	0.03	0.13	0.12	0.11	0.04	0.04	0.04	0.04	3.22	0.03	0.02
고용 미족도	0.06	0.35	0.05	0.03	0.02	0.00	0.00	0.00	0.03	0.07	0.01	0.07	1.28	0.01	0.02
1000인당 시설용량	0.22	0.40	0.01	0.32	0.09	0.30	0.32	0.02	0.32	0.13	0.36	0.10	1.84	0.02	0.05
1000인당 학교수	0.36	0.29	0.24	0.52	0.25	0.34	0.25	0.06	0.30	0.04	0.35	0.18	0.42	0.13	0.02
교육 미족도	0.06	0.35	0.06	0.02	0.02	0.05	0.01	0.00	0.04	0.07	0.03	0.05	1.37	0.01	0.01
1000인당 문화시설수	0.45	0.36	0.45	0.01	0.18	0.26	0.45	0.13	0.34	0.28	0.36	0.36	0.98	0.07	0.03
문화여가 미족도	0.07	0.36	0.11	0.03	0.02	0.06	0.01	0.00	0.05	0.08	0.02	0.07	1.68	0.02	0.01
공원면적비율	0.76	0.81	0.38	0.95	0.52	0.83	1.72	0.21	0.94	0.49	0.08	0.07	13.38	0.46	0.01
1인당 녹지면적	0.59	0.77	0.85	0.83	0.61	0.85	2.99	0.35	0.77	0.33	0.14	0.51	19.28	0.05	0.01
생태미족도	0.06	0.33	0.01	0.09	0.04	0.03	0.11	0.00	0.01	0.00	0.04	0.03	1.21	0.01	0.01
1000인당 복지시설수	0.44	0.38	0.29	0.51	0.28	0.09	0.08	0.28	0.19	0.07	0.25	0.26	0.14	0.82	0.00
복지 미족도	0.04	0.34	0.05	0.06	0.04	0.02	0.06	0.00	0.00	0.06	0.04	0.06	1.29	0.01	0.01
1000인당 병상수	0.33	0.41	0.44	0.26	0.24	0.89	0.61	0.07	0.26	0.28	0.46	0.10	1.25	0.18	0.01
1000인당 의료인수	0.32	0.43	0.04	0.01	0.21	0.28	0.27	0.03	0.18	0.12	0.25	0.02	2.49	0.02	0.07
의료 미족도	0.07	0.36	0.11	0.07	0.07	0.04	0.00	0.00	0.02	0.06	0.06	0.04	0.07	1.58	0.02
고령화율	0.25	0.29	0.08	0.33	0.07	0.16	0.12	0.01	0.26	0.02	0.19	0.08	0.77	0.05	0.02
경제활동인구비율	0.05	0.36	0.01	0.04	0.00	0.03	0.02	0.00	0.04	0.01	0.03	0.02	1.42	0.01	0.00
1000인당 화재발생건수	0.31	0.29	0.17	0.47	0.12	0.22	0.19	0.22	0.27	0.19	0.18	0.04	0.18	0.62	0.17
1000인당 교통사고발생건수	0.19	0.39	0.20	0.13	0.12	0.06	0.17	0.22	0.17	0.03	0.17	0.12	0.09	1.46	0.06
안전 미족도	0.05	0.34	0.04	0.02	0.01	0.05	0.10	0.00	0.02	0.04	0.04	0.07	1.25	0.00	0.01
1000인당 이혼건수	0.09	0.36	0.10	0.11	0.04	0.08	0.09	0.02	0.09	0.03	0.02	0.04	1.31	0.02	0.00
10만명당 자살건수	0.18	0.30	0.16	0.21	0.10	0.40	0.38	0.24	0.22	0.07	0.02	0.17	0.24	0.86	0.03
가족유대 미족도	0.03	0.34	0.04	0.04	0.05	0.05	0.05	0.07	0.01	0.00	0.02	0.04	1.20	0.01	0.01
시민의식 및 공동체 미족도	0.04	0.34	0.07	0.06	0.07	0.04	0.01	0.00	0.05	0.03	0.00	0.06	1.22	0.01	0.00

〈표 4-20〉 생활권별 상대적 기여도를 고려한 격차-2

부문	생활권내 격차(G_{ij})														
	홍성 예산권	서산 당진 태안권	주 문어 청양권	논산 계룡 금산권	보령 서천권	진부권	진부권 동남부권	진부권 서남부권	동북부권	북고을권	진남 동부권	진남 중부권	구포면권	진남 서남부권	진남 중남부권
도로용	0.01	0.21	0.14	0.11	0.13	0.65	0.03	0.03	0.08	6.29	0.13	0.04	0.11	0.22	0.19
생활인프라 만족도	-	0.04	0.08	0.06	0.01	0.06	0.01	0.01	0.00	1.96	0.01	0.03	0.03	0.03	0.09
1인당 주거면적	0.23	0.12	0.07	0.12	0.20	0.19	0.13	0.13	0.15	1.21	0.05	0.24	0.31	0.31	0.36
노후주택비율	0.03	0.27	0.02	0.07	0.02	0.09	0.02	0.02	0.05	1.37	0.06	0.06	0.02	0.03	0.06
주택포화율	0.04	0.02	0.04	0.11	0.03	0.03	0.01	0.04	0.04	1.54	0.01	0.04	0.02	0.04	0.12
주거 만족도	0.01	0.05	0.05	0.07	0.06	0.05	0.02	0.01	0.03	1.90	0.03	0.05	0.03	0.01	0.08
1000인당 폐수배출연수	0.29	0.05	0.09	1.11	0.17	0.31	0.09	0.17	0.38	0.42	0.07	0.18	0.28	0.26	0.14
1인당 쓰레기배출량	0.01	0.21	0.10	0.21	0.10	0.30	0.07	0.07	0.07	7.47	0.03	0.17	0.09	0.04	0.25
환경 만족도	0.05	0.16	0.09	0.06	0.03	0.09	0.02	0.04	0.06	1.41	0.02	0.05	0.01	0.01	0.08
1인당 GDP	0.04	0.32	0.06	0.13	0.05	0.50	0.01	0.01	0.06	1.59	0.04	1.12	0.05	0.06	0.41
소득 만족도	0.02	0.07	0.04	0.08	0.00	0.05	0.03	0.06	0.06	1.81	0.04	0.09	0.01	0.04	0.15
1인당 지면세	0.02	0.25	0.19	0.06	0.04	0.30	0.02	0.04	0.15	3.19	0.06	0.39	0.04	0.06	0.29
고용률	-	0.08	0.18	0.06	0.02	0.07	0.02	0.02	0.03	1.52	0.03	0.06	0.02	0.00	0.02
1000인당 사업체수	0.05	0.17	0.04	0.22	0.00	0.09	0.03	0.03	0.11	1.56	0.04	0.02	0.02	0.06	0.10
고용 만족도	0.04	0.06	0.10	0.03	0.03	0.03	0.03	0.05	0.10	1.72	0.03	0.06	0.06	0.03	0.17
1000인당 사정학원수	0.06	0.15	0.19	0.25	0.03	0.78	0.05	0.10	0.04	2.54	0.18	0.45	0.10	0.08	0.21
1000인당 학교수	0.08	0.62	0.22	0.21	0.04	0.47	0.08	0.25	0.09	0.24	0.34	0.20	0.01	0.09	0.14
교육 만족도	0.04	0.02	0.10	0.02	0.01	0.04	0.01	0.03	0.06	1.84	0.03	0.07	0.03	0.01	0.12
1000인당 문화시설수	0.32	0.69	1.42	0.31	0.06	0.30	0.25	0.21	1.02	1.51	0.45	0.10	0.08	0.58	0.92
문화여가만족도	0.01	0.05	0.03	0.10	0.02	0.06	0.03	0.02	0.06	1.93	0.03	0.08	0.03	0.04	0.16
공약면적비율	0.04	0.59	0.45	5.79	0.17	0.67	0.08	0.03	0.05	14.85	1.17	0.16	0.29	0.02	0.08
1인당 복지면적	0.02	0.43	0.53	2.86	0.00	0.87	0.02	0.01	0.06	41.60	0.17	0.66	0.06	0.29	0.61
센터 만족도	0.07	0.11	0.11	0.03	0.02	0.03	0.03	0.02	0.03	1.48	0.02	0.05	0.03	0.02	0.08
1000인당 복지시설수	0.15	1.03	0.36	0.73	0.03	0.38	0.14	0.01	0.33	0.78	0.12	0.14	0.03	0.39	0.54
복지 만족도	0.01	0.08	0.05	0.03	0.04	0.02	0.01	0.03	0.03	1.61	0.02	0.04	0.05	0.02	0.14
1000인당 병상수	0.18	0.19	1.06	0.69	0.04	0.78	0.06	0.12	0.13	0.99	0.15	0.37	0.10	0.27	0.04
1000인당 의료인수	0.08	0.35	0.06	0.22	0.04	0.37	0.03	0.03	0.03	1.91	0.05	0.11	0.35	0.01	0.08
의료 만족도	0.02	0.04	0.04	0.03	0.03	0.05	0.04	0.03	0.05	1.82	0.04	0.05	0.04	0.03	0.09
고령화율	0.07	0.45	0.24	0.30	0.12	0.34	0.07	0.10	0.01	0.45	0.12	0.29	0.03	0.05	0.14
경제활동인구비율	0.00	0.02	0.06	0.04	0.03	0.06	0.01	0.01	0.00	2.17	0.02	0.07	0.00	0.02	0.03
1000인당 화재발생건수	0.17	0.35	0.05	0.27	0.09	0.29	0.16	0.11	0.05	0.62	0.09	0.16	0.02	0.11	0.33
1000인당 교통사고발생건수	0.05	0.08	0.29	0.15	0.05	0.09	0.04	0.04	0.12	2.81	0.11	0.20	0.07	0.05	0.11
안전 만족도	0.02	0.04	0.05	0.01	0.03	0.02	0.03	0.03	0.07	1.51	0.02	0.07	0.04	0.00	0.06
1000인당 이혼건수	0.08	0.05	0.03	0.11	0.07	0.15	0.04	0.05	0.06	2.16	0.04	0.04	0.06	0.05	0.05
10만명당 자살건수	0.09	0.20	0.39	0.38	0.04	0.17	0.00	0.11	0.30	1.24	0.11	0.10	0.16	0.09	0.06
가족유대 만족도	0.02	0.02	0.05	0.02	0.01	0.03	0.01	0.03	0.03	1.70	0.02	0.03	0.01	0.02	0.04
시민의식 및 공동체 만족도	0.02	0.08	0.04	0.03	0.01	0.05	0.01	0.03	0.03	1.51	0.03	0.04	0.01	0.02	0.06

〈표 4-21〉 생활권별 상대적 기여도를 고려한 격차-3

부문	생활권내 격차(G_{ij})															
	대구권	포항권	구미권	안동권	영주 분화권	상주·문경 여차권	경산·영천 청도권	고령·성주권	의성·군위권	영덕·영양 울진권	부산권	울산권	경남 동남권	경남 서남권	경남 동남권	경남 서남권
도로물	4.59	0.02	0.14	0.27	0.12	0.14	0.44	0.03	0.01	0.05	60.88	0.26	0.01	0.03	0.08	0.02
생활인프라 만족도	2.20	0.01	0.01	0.06	0.03	0.03	0.05	0.01	0.03	0.02	8.14	0.25	0.03	0.02	0.03	0.05
1인당 주거면적	1.28	0.08	0.09	0.10	0.06	0.03	0.30	0.14	0.14	0.34	7.15	0.15	0.03	0.15	0.12	0.12
노후주택비율	1.93	0.03	0.08	0.07	0.00	0.01	0.26	0.05	0.02	0.04	5.43	0.20	0.06	0.06	0.07	0.04
주거모집률	2.00	0.00	0.01	0.01	0.01	0.01	0.04	0.00	0.01	0.02	7.34	0.23	0.01	0.01	0.02	0.03
주거 만족도	2.28	0.01	0.01	0.03	0.00	0.03	0.07	0.04	0.02	0.07	7.59	0.26	0.02	0.02	0.06	0.03
1000인당 페수배출원수	2.69	0.05	0.21	0.09	0.02	0.09	0.15	0.69	0.19	0.10	5.65	0.07	0.35	0.13	0.21	0.20
1인당 쓰레기배출량	151.3	0.49	0.31	0.02	0.08	0.07	1.53	1.08	0.70	0.10	1.64	0.00	0.00	0.00	0.22	0.09
환경 만족도	1.93	0.02	0.03	0.07	0.01	0.04	0.06	0.04	0.01	0.12	6.74	0.28	0.01	0.02	0.03	0.06
1인당 GDP	1.13	0.09	0.34	0.03	0.05	0.02	0.19	0.03	0.07	0.35	9.82	0.11	0.14	0.10	0.30	0.02
소득 만족도	2.53	0.02	0.04	0.05	0.04	0.02	0.02	0.04	0.00	0.13	7.98	0.27	0.03	0.02	0.10	0.08
1인당 지방세	1.84	0.06	0.08	0.07	0.08	0.01	0.38	0.03	0.06	0.40	17.95	0.15	0.04	0.05	0.21	0.32
고용률	2.47	0.01	0.01	0.07	0.03	0.03	0.10	0.01	0.04	0.04	7.04	0.25	0.01	0.03	0.02	0.04
1000인당 사업체수	2.47	0.02	0.02	0.04	0.03	0.02	0.07	0.05	0.01	0.13	11.49	0.17	0.02	0.03	0.06	0.07
고용 만족도	2.42	0.02	0.01	0.07	0.03	0.05	0.03	0.09	0.04	0.07	7.37	0.26	0.03	0.03	0.11	0.07
1000인당 사업체원수	3.18	0.09	0.21	0.22	0.27	0.12	0.14	0.02	0.01	0.51	25.56	0.25	0.09	0.15	0.09	0.18
1000인당 학교수	0.96	0.10	0.08	0.29	0.14	0.05	0.31	0.07	0.03	0.28	2.30	0.19	0.17	0.30	0.17	0.17
교육 만족도	2.57	0.02	0.01	0.03	0.03	0.02	0.10	0.06	0.01	0.07	8.40	0.25	0.02	0.03	0.02	0.13
1000인당 문화시설수	1.23	0.13	0.08	0.26	0.03	0.08	0.92	0.09	0.36	0.23	5.48	0.17	0.05	0.64	0.14	0.73
문화여가 만족도	2.39	0.03	0.02	0.07	0.04	0.04	0.11	0.07	0.05	0.02	8.31	0.25	0.03	0.04	0.02	0.10
공위면적비율	60.47	0.01	0.92	0.19	0.43	0.17	1.60	0.17	0.02	0.68	684.2	0.16	0.14	0.06	1.01	0.01
1인당 녹지면적	60.29	0.03	0.39	0.06	0.54	0.18	2.88	0.76	0.05	0.29	224.6	0.42	0.09	0.08	0.26	0.07
생태만족도	1.67	0.02	0.04	0.05	0.00	0.01	0.04	0.02	0.01	0.03	7.01	0.27	0.01	0.02	0.02	0.05
1000인당 복지시설수	5.71	0.04	0.28	0.41	0.07	0.05	0.57	0.03	0.27	0.53	3.88	0.20	0.14	0.13	0.32	0.39
복지 만족도	1.91	0.02	0.02	0.02	0.02	0.02	0.14	0.09	0.01	0.10	7.33	0.26	0.01	0.01	0.01	0.06
1000인당 병상수	5.04	0.08	0.17	0.51	0.07	0.14	0.92	0.06	0.24	0.53	9.22	0.18	0.05	0.15	0.08	0.22
1000인당 의료인수	4.91	0.02	0.05	0.11	0.03	0.06	0.06	0.01	0.05	0.07	16.41	0.14	0.54	0.09	0.03	0.02
의료 만족도	2.50	0.03	0.03	0.06	0.00	0.04	0.11	0.04	0.07	0.11	10.66	0.24	0.03	0.04	0.03	0.14
고령화율	1.17	0.08	0.13	0.15	0.07	0.05	0.35	0.02	0.00	0.15	2.88	0.19	0.11	0.23	0.19	0.16
경제활동인구비율	2.49	0.02	0.02	0.03	0.02	0.02	0.08	0.00	0.00	0.03	9.90	0.26	0.01	0.02	0.03	0.02
1000인당 화재발생건수	1.29	0.05	0.11	0.28	0.07	0.14	0.33	0.15	0.06	0.05	4.24	0.22	0.22	0.17	0.17	0.36
1000인당 교통사고발생건수	3.79	0.07	0.12	0.16	0.08	0.01	0.20	0.05	0.06	0.26	13.85	0.23	0.05	0.04	0.01	0.04
안전 만족도	2.12	0.01	0.01	0.05	0.01	0.01	0.06	0.06	0.05	0.11	7.88	0.27	0.00	0.01	0.01	0.06
1000인당 이혼건수	2.44	0.02	0.08	0.03	0.04	0.03	0.10	0.02	0.00	0.10	11.52	0.26	0.02	0.03	0.02	0.02
10만명당 자살건수	2.04	0.04	0.02	0.13	0.01	0.07	0.03	0.13	0.08	0.28	4.75	0.21	0.08	0.12	0.11	0.34
가족유대 만족도	2.03	0.01	0.01	0.05	0.03	0.01	0.02	0.01	0.04	0.05	7.38	0.26	0.01	0.02	0.04	0.03
시민의식 및 공동체 만족도	2.03	0.01	0.02	0.06	0.01	0.02	0.09	0.10	0.02	0.09	6.97	0.27	0.01	0.02	0.06	0.03

〈표 4-22〉 생활권별 상대적 기여도를 고려한 격차-4

부문	생활권내 격차(C_{ij})									
	경남동부 경남서부	서울동부 서울서부	인천권	경원축권	평안권	경기동부 경기서부	제주권	한탄강권	소백산권	삼도동권
도로열	0.06	1.36	1.54	0.10	0.14	0.29	0.04	0.03	0.15	0.02
생활인프라 만족도	0.13	0.05	1.51	0.03	0.00	0.05	0.00	0.00	0.02	0.02
1인당 주거면적	0.19	0.42	1.58	0.36	0.01	0.21	0.37	0.39	0.07	0.09
노동주당비용	0.10	0.59	1.06	0.09	0.04	0.21	0.10	0.11	0.07	0.04
주태반규모	0.02	0.01	1.50	0.02	0.03	0.05	0.01	0.01	0.13	0.04
주거 만족도	0.06	0.04	1.52	0.04	0.02	0.02	0.01	0.01	0.04	0.04
1000인당 폐수배출인수	0.29	0.44	1.20	1.59	0.12	0.11	0.02	0.65	0.04	0.02
1인당 쓰레기배출량	0.04	2.85	0.79	0.57	0.05	0.21	0.01	0.27	18.10	4.08
환영 만족도	0.02	0.03	1.41	0.05	0.02	0.05	0.01	0.03	0.05	0.04
1인당 GDP	0.09	0.29	1.03	0.28	0.13	0.31	0.04	0.05	0.37	0.06
소득 만족도	0.15	0.05	1.48	0.02	0.01	0.02	0.00	0.01	0.10	0.05
1인당 지평세	0.15	0.33	2.33	0.21	0.02	0.16	0.04	0.10	0.06	0.06
고용률	0.06	0.06	1.48	0.03	0.00	0.07	0.04	0.05	0.04	0.06
1000인당 사업제수	0.08	0.13	1.67	0.13	0.01	0.10	0.00	0.08	0.06	0.07
고용 만족도	0.07	0.05	1.61	0.02	0.04	0.03	0.00	0.02	0.04	0.10
1000인당 사정원인수	0.20	0.27	2.34	0.10	0.00	0.20	0.12	0.05	0.34	0.08
1000인당 학교수	0.31	0.07	1.75	0.41	0.07	0.26	0.08	0.11	1.96	0.29
교육 만족도	0.07	0.08	1.52	0.03	0.01	0.04	0.02	0.02	0.08	0.09
1000인당 문화시설수	0.40	0.13	1.94	0.20	0.22	0.26	0.43	0.18	0.81	0.46
문화여가 만족도	0.05	0.06	1.46	0.03	0.02	0.07	0.04	0.01	0.01	0.09
공원면적비용	0.11	16.71	0.82	0.03	0.42	0.05	7.43	1.13	0.21	1.82
1인당 복지면적	0.18	4.20	1.70	0.26	0.06	0.26	0.05	0.02	0.09	0.28
생태 만족도	0.03	0.02	1.39	0.01	0.04	0.06	0.02	0.01	0.05	0.05
1000인당 복지시설수	0.72	0.19	0.88	0.60	0.14	0.31	0.01	0.17	2.36	0.50
복지 만족도	0.07	0.03	1.46	0.02	0.03	0.07	0.01	0.03	0.06	0.07
1000인당 병상수	0.79	0.14	1.70	0.22	0.08	0.23	0.10	0.28	0.42	0.35
1000인당 의료인수	0.08	0.32	1.79	0.07	0.01	0.18	0.47	0.03	0.03	0.05
의료 만족도	0.09	0.08	1.50	0.04	0.04	0.06	0.01	0.05	0.03	0.04
고령화률	0.30	0.05	1.03	0.14	0.04	0.21	0.07	0.14	0.14	0.17
경제활동인구비율	0.05	0.03	1.46	0.01	0.01	0.02	0.01	0.01	0.01	0.04
1000인당 화재발생건수	0.57	0.18	1.68	0.98	0.08	0.17	0.14	0.03	0.54	0.03
1000인당 교통사고발생건수	0.17	0.29	2.04	0.12	0.02	0.13	0.04	0.11	0.03	0.07
안전 만족도	0.06	0.04	1.47	0.02	0.02	0.04	0.03	0.01	0.13	0.10
1000인당 이혼건수	0.05	0.25	1.25	0.06	0.01	0.02	0.00	0.04	0.07	0.03
10만명당 자살건수	0.20	0.13	1.24	0.11	0.05	0.12	0.05	0.05	0.06	0.17
가족형태 만족도	0.03	0.04	1.46	0.03	0.01	0.01	0.00	0.02	0.05	0.04
시민의식 및 공동체 만족도	0.09	0.06	1.45	0.03	0.03	0.05	0.02	0.02	0.06	0.05

〈표 4-23〉 생활권의 하위지역 및 측정지표의 점유비중을 고려한 생활권 지역내 격차 기여도(G_w)-1

부문	출천권	차익신권	백두대간권	속초권	영월권	인제권	청주권	총주권	재천단양권	보은유채영동권	진천음성괴산증평권	대전권	세종공주권	친안이산권	홍성예산권	서산영진태안권
도로열	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.41	0.00	0.00	0.00	0.00
생활인프라 만족도	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.94	0.00	0.00	0.00	0.00
1인당 주거면적	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.02	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
노후주택비율	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	1.09	0.00	0.00	0.00	0.00
주택보급률	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.82	0.00	0.00	0.00	0.00
주거 만족도	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.99	0.00	0.00	0.00	0.00
1000인당 폐수배출량	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.06	0.01	0.00	0.00	0.00	0.29	0.00	0.00	0.00	0.00
1인당 쓰레기배출량	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.01	0.00	0.00	0.00	0.00	0.15	0.00	0.00	0.00	0.00
환경 만족도	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.89	0.00	0.00	0.00	0.00
1인당 GDP	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.01	0.00	0.00	0.00	0.00	0.24	0.00	0.00	0.00	0.00
소득 만족도	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	1.03	0.00	0.00	0.00	0.00
1인당 저임세	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.89	0.00	0.00	0.00	0.00
고용률	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.91	0.00	0.00	0.00	0.00
1000인당 사업체수	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.62	0.00	0.00	0.00	0.00
고용 만족도	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.95	0.00	0.00	0.00	0.00
1000인당 사생학원수	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.01	0.00	0.00	0.00	0.00	0.44	0.00	0.00	0.00	0.00
1000인당 학교수	0.01	0.00	0.01	0.00	0.00	0.00	0.08	0.00	0.00	0.00	0.00	0.78	0.00	0.00	0.00	0.02
교육 만족도	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.91	0.00	0.00	0.00	0.00
1000인당 문화시설수	0.01	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.04	0.00	0.00	0.00	0.00	0.91	0.00	0.00	0.00	0.01
문화여가 만족도	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	1.13	0.00	0.00	0.00	0.00
공원면적비율	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.13	0.00	0.00	0.00	0.00
1인당 녹지면적	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.53	0.00	0.00	0.00	0.00
생태 만족도	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.96	0.00	0.00	0.00	0.00
1000인당 복지시설수	0.01	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.03	0.00	0.00	0.00	0.00	1.01	0.00	0.00	0.00	0.02
복지 만족도	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.98	0.00	0.00	0.00	0.00
1000인당 병상수	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.02	0.00	0.00	0.00	0.00	0.74	0.00	0.00	0.00	0.00
1000인당 의료인수	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.01	0.00	0.00	0.00	0.00	0.89	0.00	0.00	0.00	0.00
의료 만족도	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.86	0.00	0.00	0.00	0.00
고령화률	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.06	0.00	0.00	0.00	0.00	1.34	0.00	0.00	0.00	0.01
경제활동인구비율	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.82	0.00	0.00	0.00	0.00
1000인당 화재발생건수	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.04	0.00	0.00	0.00	0.00	0.74	0.00	0.00	0.00	0.01
1000인당 교통사고발생건수	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.01	0.00	0.00	0.00	0.00	0.60	0.00	0.00	0.00	0.00
안전 만족도	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.89	0.00	0.00	0.00	0.00
1000인당 이혼건수	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.01	0.00	0.00	0.00	0.00	0.67	0.00	0.00	0.00	0.00
10만명당 자살건수	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.03	0.00	0.00	0.00	0.00	0.95	0.00	0.00	0.00	0.00
가족유대 만족도	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.90	0.00	0.00	0.00	0.00
시민의식 및 공동체 만족도	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.96	0.00	0.00	0.00	0.00

〈표 4-24〉 생활권의 하위지역 및 측정지표의 점유비율을 고려한 생활권 지역내 격차(C_w)-2

부문	공조부여 장안권	노상계통 금산권	보령 사천권	전북권	전북 동남부권	전남 서남부권	전북 동남부권	전남 서남부권	전남 동부권	전남 중부권	구곡담권	전남 서북부권	전남 중남부권	대구권	포항권
도내열	0.00	0.00	0.01	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.99	0.00
생활인프라 만족도	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	3.12	0.00
1인당 주거면적	0.00	0.00	0.03	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.02	0.00	0.00	0.00	0.00	2.07	0.00
노후주택비율	0.00	0.00	0.02	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.01	0.00	0.00	0.00	0.00	4.01	0.00
주택보급률	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	3.12	0.00
주거 만족도	0.00	0.00	0.01	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	3.41	0.00
1000인당 폐수배출량	0.00	0.00	0.06	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.02	0.00	0.00	0.00	0.00	5.38	0.00
1인당 쓰레기배출량	0.00	0.00	0.02	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.01	0.00	0.00	0.00	0.00	92.23	0.01
환경 만족도	0.00	0.00	0.01	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	3.27	0.00
1인당 GDP	0.00	0.00	0.04	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.05	0.00	0.00	0.00	0.00	0.93	0.00
소득 만족도	0.00	0.00	0.01	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.01	0.00	0.00	0.00	0.00	3.64	0.00
1인당 지벌세	0.00	0.00	0.02	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.01	0.00	0.00	0.00	0.00	1.68	0.00
고용률	0.00	0.00	0.01	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.01	0.00	0.00	0.00	0.00	2.98	0.00
1000인당 사업체수	0.00	0.00	0.01	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	2.58	0.00
고용 만족도	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	3.70	0.00
1000인당 시설원수	0.00	0.00	0.04	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.01	0.00	0.00	0.00	0.00	1.57	0.00
1000인당 학교수	0.00	0.00	0.17	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.04	0.00	0.00	0.00	0.00	3.67	0.01
교육 만족도	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.01	0.00	0.00	0.00	0.00	3.53	0.00
1000인당 문화시설수	0.00	0.00	0.05	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.01	0.00	0.00	0.00	0.00	2.36	0.01
문화여가 만족도	0.00	0.00	0.01	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.01	0.00	0.00	0.00	0.00	3.31	0.00
공원면적비율	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	1.20	0.00
1인당 녹지면적	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	3.45	0.00
생태 만족도	0.00	0.00	0.01	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	2.74	0.00
1000인당 복지시설수	0.00	0.00	0.09	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.02	0.00	0.00	0.00	0.00	14.58	0.00
복지 만족도	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	2.98	0.00
1000인당 병상수	0.00	0.00	0.09	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.02	0.00	0.00	0.00	0.00	6.19	0.00
1000인당 의료인수	0.00	0.00	0.03	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	3.63	0.00
의료 만족도	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	2.80	0.00
의료 서비스	0.00	0.00	0.11	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.05	0.00	0.00	0.00	0.00	4.24	0.01
경제활동인구비율	0.00	0.00	0.01	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	2.98	0.00
1000인당 화재발생건수	0.00	0.00	0.07	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.02	0.00	0.00	0.00	0.00	3.16	0.00
1000인당 교통사고발생건수	0.00	0.00	0.01	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.01	0.00	0.00	0.00	0.00	3.24	0.00
안전 만족도	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.01	0.00	0.00	0.00	0.00	3.12	0.00
1000인당 이혼건수	0.00	0.00	0.02	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	2.98	0.00
10만명당 자살건수	0.00	0.00	0.04	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.01	0.00	0.00	0.00	0.00	4.65	0.00
가족유대 만족도	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	3.15	0.00
시민의식 및 공동체 만족도	0.00	0.00	0.01	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	3.32	0.00

〈표 4-27〉 생활권의 하위지역 및 측정지표의 점유비중을 고려한 생활권 지역간 격차(C_p)-1

부문	출천권	차익산권	백두대간권	속초권	영월권	인제권	청주권	총주권	재천단양권	보은유천영동권	진천음성괴산증평권	대전권	세종공주권	친안아산권	홍성예산권	서산영진태안권
도로율	0.06	0.01	0.04	0.00	0.00	0.00	0.44	0.04	0.00	0.00	0.02	3.18	0.02	0.20	0.00	0.05
생활인프라 만족도	0.06	0.01	0.04	0.00	0.00	0.00	0.44	0.04	0.00	0.00	0.02	3.18	0.02	0.20	0.00	0.05
1인당 주거면적	0.06	0.01	0.04	0.00	0.00	0.00	0.44	0.04	0.00	0.00	0.02	3.18	0.02	0.20	0.00	0.05
노후주택비율	0.06	0.01	0.04	0.00	0.00	0.00	0.44	0.04	0.00	0.00	0.02	3.18	0.02	0.20	0.00	0.05
주택보급률	0.06	0.01	0.04	0.00	0.00	0.00	0.44	0.04	0.00	0.00	0.02	3.18	0.02	0.20	0.00	0.05
주거 만족도	0.06	0.01	0.04	0.00	0.00	0.00	0.44	0.04	0.00	0.00	0.02	3.18	0.02	0.20	0.00	0.05
1000인당 폐수배출인수	0.06	0.01	0.04	0.00	0.00	0.00	0.44	0.04	0.00	0.00	0.02	3.18	0.02	0.20	0.00	0.05
1인당 쓰레기배출량	0.06	0.01	0.04	0.00	0.00	0.00	0.44	0.04	0.00	0.00	0.02	3.18	0.02	0.20	0.00	0.05
환경 만족도	0.06	0.01	0.04	0.00	0.00	0.00	0.44	0.04	0.00	0.00	0.02	3.18	0.02	0.20	0.00	0.05
1인당 GDP	0.06	0.01	0.04	0.00	0.00	0.00	0.44	0.04	0.00	0.00	0.02	3.18	0.02	0.20	0.00	0.05
소득 만족도	0.06	0.01	0.04	0.00	0.00	0.00	0.44	0.04	0.00	0.00	0.02	3.18	0.02	0.20	0.00	0.05
1인당 저임세	0.06	0.01	0.04	0.00	0.00	0.00	0.44	0.04	0.00	0.00	0.02	3.18	0.02	0.20	0.00	0.05
고용률	0.06	0.01	0.04	0.00	0.00	0.00	0.44	0.04	0.00	0.00	0.02	3.18	0.02	0.20	0.00	0.05
1000인당 사업제수	0.06	0.01	0.04	0.00	0.00	0.00	0.44	0.04	0.00	0.00	0.02	3.18	0.02	0.20	0.00	0.05
고용 만족도	0.06	0.01	0.04	0.00	0.00	0.00	0.44	0.04	0.00	0.00	0.02	3.18	0.02	0.20	0.00	0.05
1000인당 사생학원수	0.06	0.01	0.04	0.00	0.00	0.00	0.44	0.04	0.00	0.00	0.02	3.18	0.02	0.20	0.00	0.05
1000인당 학교수	0.06	0.01	0.04	0.00	0.00	0.00	0.44	0.04	0.00	0.00	0.02	3.18	0.02	0.20	0.00	0.05
교육 만족도	0.06	0.01	0.04	0.00	0.00	0.00	0.44	0.04	0.00	0.00	0.02	3.18	0.02	0.20	0.00	0.05
1000인당 문화시설수	0.06	0.01	0.04	0.00	0.00	0.00	0.44	0.04	0.00	0.00	0.02	3.18	0.02	0.20	0.00	0.05
문화여가 만족도	0.06	0.01	0.04	0.00	0.00	0.00	0.44	0.04	0.00	0.00	0.02	3.18	0.02	0.20	0.00	0.05
공원면적비율	0.06	0.01	0.04	0.00	0.00	0.00	0.44	0.04	0.00	0.00	0.02	3.18	0.02	0.20	0.00	0.05
1인당 녹지면적	0.06	0.01	0.04	0.00	0.00	0.00	0.44	0.04	0.00	0.00	0.02	3.18	0.02	0.20	0.00	0.05
생태 만족도	0.06	0.01	0.04	0.00	0.00	0.00	0.44	0.04	0.00	0.00	0.02	3.18	0.02	0.20	0.00	0.05
1000인당 복지시설수	0.06	0.01	0.04	0.00	0.00	0.00	0.44	0.04	0.00	0.00	0.02	3.18	0.02	0.20	0.00	0.05
복지 만족도	0.06	0.01	0.04	0.00	0.00	0.00	0.44	0.04	0.00	0.00	0.02	3.18	0.02	0.20	0.00	0.05
1000인당 병상수	0.06	0.01	0.04	0.00	0.00	0.00	0.44	0.04	0.00	0.00	0.02	3.18	0.02	0.20	0.00	0.05
1000인당 의료인수	0.06	0.01	0.04	0.00	0.00	0.00	0.44	0.04	0.00	0.00	0.02	3.18	0.02	0.20	0.00	0.05
의료 만족도	0.06	0.01	0.04	0.00	0.00	0.00	0.44	0.04	0.00	0.00	0.02	3.18	0.02	0.20	0.00	0.05
고령화율	0.06	0.01	0.04	0.00	0.00	0.00	0.44	0.04	0.00	0.00	0.02	3.18	0.02	0.20	0.00	0.05
경제활동인구비율	0.06	0.01	0.04	0.00	0.00	0.00	0.44	0.04	0.00	0.00	0.02	3.18	0.02	0.20	0.00	0.05
1000인당 화재발생건수	0.06	0.01	0.04	0.00	0.00	0.00	0.44	0.04	0.00	0.00	0.02	3.18	0.02	0.20	0.00	0.05
1000인당 교통사고발생건수	0.06	0.01	0.04	0.00	0.00	0.00	0.44	0.04	0.00	0.00	0.02	3.18	0.02	0.20	0.00	0.05
안전 만족도	0.06	0.01	0.04	0.00	0.00	0.00	0.44	0.04	0.00	0.00	0.02	3.18	0.02	0.20	0.00	0.05
1000인당 이혼건수	0.06	0.01	0.04	0.00	0.00	0.00	0.44	0.04	0.00	0.00	0.02	3.18	0.02	0.20	0.00	0.05
1000인당 자살건수	0.06	0.01	0.04	0.00	0.00	0.00	0.44	0.04	0.00	0.00	0.02	3.18	0.02	0.20	0.00	0.05
가족유대 만족도	0.06	0.01	0.04	0.00	0.00	0.00	0.44	0.04	0.00	0.00	0.02	3.18	0.02	0.20	0.00	0.05
시민의식 및 공동체 만족도	0.06	0.01	0.04	0.00	0.00	0.00	0.44	0.04	0.00	0.00	0.02	3.18	0.02	0.20	0.00	0.05

〈표 4-28〉 생활권의 하위지역 및 측정지표의 점유비중을 고려한 생활권 지역간 격차(C_h)-2

부문	공직보여 청양권	노상계통 묘산권	부령 사천권	전북권	전북 동남부권	전남 서남부권	전남 동남부권	전남 동부권	전남 중부권	전남 서남부권	구포면권	전남 서남부권	전남 중남부권	전남 동남부권	대구권	포항권
도로용	0.01	0.01	0.00	0.61	0.01	0.00	0.00	5.55	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.01	6.58	0.24
생활인프라 민속도	0.01	0.01	0.00	0.61	0.01	0.00	0.00	5.55	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.01	6.58	0.24
1인당 주거면적	0.01	0.01	0.00	0.61	0.01	0.00	0.00	5.55	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.01	6.58	0.24
노후주택비율	0.01	0.01	0.00	0.61	0.01	0.00	0.00	5.55	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.01	6.58	0.24
주택모집률	0.01	0.01	0.00	0.61	0.01	0.00	0.00	5.55	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.01	6.58	0.24
주거 민속도	0.01	0.01	0.00	0.61	0.01	0.00	0.00	5.55	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.01	6.58	0.24
1000인당 패슈베출연수	0.01	0.01	0.00	0.61	0.01	0.00	0.00	5.55	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.01	6.58	0.24
1인당 쓰레기배출량	0.01	0.01	0.00	0.61	0.01	0.00	0.00	5.55	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.01	6.58	0.24
환경 민속도	0.01	0.01	0.00	0.61	0.01	0.00	0.00	5.55	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.01	6.58	0.24
1인당 GDP	0.01	0.01	0.00	0.61	0.01	0.00	0.00	5.55	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.01	6.58	0.24
소득 민속도	0.01	0.01	0.00	0.61	0.01	0.00	0.00	5.55	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.01	6.58	0.24
1인당 지방세	0.01	0.01	0.00	0.61	0.01	0.00	0.00	5.55	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.01	6.58	0.24
고용률	0.01	0.01	0.00	0.61	0.01	0.00	0.00	5.55	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.01	6.58	0.24
1000인당 사업체수	0.01	0.01	0.00	0.61	0.01	0.00	0.00	5.55	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.01	6.58	0.24
고용 민속도	0.01	0.01	0.00	0.61	0.01	0.00	0.00	5.55	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.01	6.58	0.24
1000인당 사립원수	0.01	0.01	0.00	0.61	0.01	0.00	0.00	5.55	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.01	6.58	0.24
1000인당 학교수	0.01	0.01	0.00	0.61	0.01	0.00	0.00	5.55	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.01	6.58	0.24
교육 민속도	0.01	0.01	0.00	0.61	0.01	0.00	0.00	5.55	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.01	6.58	0.24
1000인당 문화시설수	0.01	0.01	0.00	0.61	0.01	0.00	0.00	5.55	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.01	6.58	0.24
문화여가 민속도	0.01	0.01	0.00	0.61	0.01	0.00	0.00	5.55	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.01	6.58	0.24
공원면적비율	0.01	0.01	0.00	0.61	0.01	0.00	0.00	5.55	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.01	6.58	0.24
1인당 복지면적	0.01	0.01	0.00	0.61	0.01	0.00	0.00	5.55	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.01	6.58	0.24
설탕 민속도	0.01	0.01	0.00	0.61	0.01	0.00	0.00	5.55	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.01	6.58	0.24
1000인당 복지시설수	0.01	0.01	0.00	0.61	0.01	0.00	0.00	5.55	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.01	6.58	0.24
복지 민속도	0.01	0.01	0.00	0.61	0.01	0.00	0.00	5.55	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.01	6.58	0.24
1000인당 병상수	0.01	0.01	0.00	0.61	0.01	0.00	0.00	5.55	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.01	6.58	0.24
1000인당 의료인수	0.01	0.01	0.00	0.61	0.01	0.00	0.00	5.55	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.01	6.58	0.24
의료 민속도	0.01	0.01	0.00	0.61	0.01	0.00	0.00	5.55	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.01	6.58	0.24
고령화율	0.01	0.01	0.00	0.61	0.01	0.00	0.00	5.55	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.01	6.58	0.24
경제활동인구비율	0.01	0.01	0.00	0.61	0.01	0.00	0.00	5.55	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.01	6.58	0.24
1000인당 화재발생건수	0.01	0.01	0.00	0.61	0.01	0.00	0.00	5.55	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.01	6.58	0.24
1000인당 교통사고발생건수	0.01	0.01	0.00	0.61	0.01	0.00	0.00	5.55	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.01	6.58	0.24
안전 민속도	0.01	0.01	0.00	0.61	0.01	0.00	0.00	5.55	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.01	6.58	0.24
1000인당 이혼건수	0.01	0.01	0.00	0.61	0.01	0.00	0.00	5.55	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.01	6.58	0.24
10만명당 자살건수	0.01	0.01	0.00	0.61	0.01	0.00	0.00	5.55	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.01	6.58	0.24
가족유대 민속도	0.01	0.01	0.00	0.61	0.01	0.00	0.00	5.55	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.01	6.58	0.24
시민의식 및 공동체 민속도	0.01	0.01	0.00	0.61	0.01	0.00	0.00	5.55	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.01	6.58	0.24

〈표 4-29〉 생활권의 하위지역 및 측정지표의 점유비율을 고려한 생활권 지역간 격차(C_b)-3

부문	구미권	안동권	영주 봉화권	상주포항 예천권	강산영천 청도권	고령 장주권	의성 군위권	영덕영양 울진권	부산권	울산권	경남 통영권	경남 서부권	경남 동남부권	경남 서북부권	경남 동북부권	서울 동북부권
도로율	0.12	0.02	0.00	0.01	0.02	0.00	0.00	0.00	47.85	2.60	0.62	0.07	0.04	0.00	0.01	0.82
생활인프라 만족도	0.12	0.02	0.00	0.01	0.02	0.00	0.00	0.00	47.85	2.60	0.62	0.07	0.04	0.00	0.01	0.82
1인당 주거면적	0.12	0.02	0.00	0.01	0.02	0.00	0.00	0.00	47.85	2.60	0.62	0.07	0.04	0.00	0.01	0.82
노후주택비율	0.12	0.02	0.00	0.01	0.02	0.00	0.00	0.00	47.85	2.60	0.62	0.07	0.04	0.00	0.01	0.82
주택빈곤률	0.12	0.02	0.00	0.01	0.02	0.00	0.00	0.00	47.85	2.60	0.62	0.07	0.04	0.00	0.01	0.82
주거 만족도	0.12	0.02	0.00	0.01	0.02	0.00	0.00	0.00	47.85	2.60	0.62	0.07	0.04	0.00	0.01	0.82
1000인당 패수배출인수	0.12	0.02	0.00	0.01	0.02	0.00	0.00	0.00	47.85	2.60	0.62	0.07	0.04	0.00	0.01	0.82
1인당 쓰레기배출량	0.12	0.02	0.00	0.01	0.02	0.00	0.00	0.00	47.85	2.60	0.62	0.07	0.04	0.00	0.01	0.82
환경 만족도	0.12	0.02	0.00	0.01	0.02	0.00	0.00	0.00	47.85	2.60	0.62	0.07	0.04	0.00	0.01	0.82
1인당 GDP	0.12	0.02	0.00	0.01	0.02	0.00	0.00	0.00	47.85	2.60	0.62	0.07	0.04	0.00	0.01	0.82
소득 만족도	0.12	0.02	0.00	0.01	0.02	0.00	0.00	0.00	47.85	2.60	0.62	0.07	0.04	0.00	0.01	0.82
1인당 저임세	0.12	0.02	0.00	0.01	0.02	0.00	0.00	0.00	47.85	2.60	0.62	0.07	0.04	0.00	0.01	0.82
고용율	0.12	0.02	0.00	0.01	0.02	0.00	0.00	0.00	47.85	2.60	0.62	0.07	0.04	0.00	0.01	0.82
1000인당 사업제수	0.12	0.02	0.00	0.01	0.02	0.00	0.00	0.00	47.85	2.60	0.62	0.07	0.04	0.00	0.01	0.82
고용 만족도	0.12	0.02	0.00	0.01	0.02	0.00	0.00	0.00	47.85	2.60	0.62	0.07	0.04	0.00	0.01	0.82
1000인당 사정학원수	0.12	0.02	0.00	0.01	0.02	0.00	0.00	0.00	47.85	2.60	0.62	0.07	0.04	0.00	0.01	0.82
1000인당 학교수	0.12	0.02	0.00	0.01	0.02	0.00	0.00	0.00	47.85	2.60	0.62	0.07	0.04	0.00	0.01	0.82
교육 만족도	0.12	0.02	0.00	0.01	0.02	0.00	0.00	0.00	47.85	2.60	0.62	0.07	0.04	0.00	0.01	0.82
1000인당 문화시설수	0.12	0.02	0.00	0.01	0.02	0.00	0.00	0.00	47.85	2.60	0.62	0.07	0.04	0.00	0.01	0.82
문화여가 만족도	0.12	0.02	0.00	0.01	0.02	0.00	0.00	0.00	47.85	2.60	0.62	0.07	0.04	0.00	0.01	0.82
공원면적비율	0.12	0.02	0.00	0.01	0.02	0.00	0.00	0.00	47.85	2.60	0.62	0.07	0.04	0.00	0.01	0.82
1인당 녹지면적	0.12	0.02	0.00	0.01	0.02	0.00	0.00	0.00	47.85	2.60	0.62	0.07	0.04	0.00	0.01	0.82
생태 만족도	0.12	0.02	0.00	0.01	0.02	0.00	0.00	0.00	47.85	2.60	0.62	0.07	0.04	0.00	0.01	0.82
1000인당 복지시설수	0.12	0.02	0.00	0.01	0.02	0.00	0.00	0.00	47.85	2.60	0.62	0.07	0.04	0.00	0.01	0.82
복지 만족도	0.12	0.02	0.00	0.01	0.02	0.00	0.00	0.00	47.85	2.60	0.62	0.07	0.04	0.00	0.01	0.82
1000인당 복지시설수	0.12	0.02	0.00	0.01	0.02	0.00	0.00	0.00	47.85	2.60	0.62	0.07	0.04	0.00	0.01	0.82
복지 만족도	0.12	0.02	0.00	0.01	0.02	0.00	0.00	0.00	47.85	2.60	0.62	0.07	0.04	0.00	0.01	0.82
1000인당 병상수	0.12	0.02	0.00	0.01	0.02	0.00	0.00	0.00	47.85	2.60	0.62	0.07	0.04	0.00	0.01	0.82
1000인당 의료인수	0.12	0.02	0.00	0.01	0.02	0.00	0.00	0.00	47.85	2.60	0.62	0.07	0.04	0.00	0.01	0.82
의료 만족도	0.12	0.02	0.00	0.01	0.02	0.00	0.00	0.00	47.85	2.60	0.62	0.07	0.04	0.00	0.01	0.82
고령화율	0.12	0.02	0.00	0.01	0.02	0.00	0.00	0.00	47.85	2.60	0.62	0.07	0.04	0.00	0.01	0.82
경제활동인구비율	0.12	0.02	0.00	0.01	0.02	0.00	0.00	0.00	47.85	2.60	0.62	0.07	0.04	0.00	0.01	0.82
1000인당 화재발생건수	0.12	0.02	0.00	0.01	0.02	0.00	0.00	0.00	47.85	2.60	0.62	0.07	0.04	0.00	0.01	0.82
1000인당 교통사고발생건수	0.12	0.02	0.00	0.01	0.02	0.00	0.00	0.00	47.85	2.60	0.62	0.07	0.04	0.00	0.01	0.82
안전 만족도	0.12	0.02	0.00	0.01	0.02	0.00	0.00	0.00	47.85	2.60	0.62	0.07	0.04	0.00	0.01	0.82
1000인당 이혼건수	0.12	0.02	0.00	0.01	0.02	0.00	0.00	0.00	47.85	2.60	0.62	0.07	0.04	0.00	0.01	0.82
10만명당 자살건수	0.12	0.02	0.00	0.01	0.02	0.00	0.00	0.00	47.85	2.60	0.62	0.07	0.04	0.00	0.01	0.82
가족유대 만족도	0.12	0.02	0.00	0.01	0.02	0.00	0.00	0.00	47.85	2.60	0.62	0.07	0.04	0.00	0.01	0.82
시민의식 및 공동체 만족도	0.12	0.02	0.00	0.01	0.02	0.00	0.00	0.00	47.85	2.60	0.62	0.07	0.04	0.00	0.01	0.82

〈표 4-30〉 생활권의 하위지역 및 측정지표의 점유비중을 고려한 생활권 지역간 격차(C_b)-4

부문	인건권	경원추진권	평안권	경기동북부권	제주권	한탄강권	소백산권	삼도동권
도농	29.89	0.16	0.06	0.14	0.03	0.01	0.01	0.01
생활인프라 만족도	29.89	0.16	0.06	0.14	0.03	0.01	0.01	0.01
1인당 주거면적	29.89	0.16	0.06	0.14	0.03	0.01	0.01	0.01
노동주택비율	29.89	0.16	0.06	0.14	0.03	0.01	0.01	0.01
주택보급률	29.89	0.16	0.06	0.14	0.03	0.01	0.01	0.01
주거 만족도	29.89	0.16	0.06	0.14	0.03	0.01	0.01	0.01
1000인당 폐수배출연소	29.89	0.16	0.06	0.14	0.03	0.01	0.01	0.01
1인당 쓰레기배출량	29.89	0.16	0.06	0.14	0.03	0.01	0.01	0.01
환경 만족도	29.89	0.16	0.06	0.14	0.03	0.01	0.01	0.01
1인당 GDP	29.89	0.16	0.06	0.14	0.03	0.01	0.01	0.01
소득 만족도	29.89	0.16	0.06	0.14	0.03	0.01	0.01	0.01
1인당 지방세	29.89	0.16	0.06	0.14	0.03	0.01	0.01	0.01
교육률	29.89	0.16	0.06	0.14	0.03	0.01	0.01	0.01
1000인당 사업체수	29.89	0.16	0.06	0.14	0.03	0.01	0.01	0.01
고용 만족도	29.89	0.16	0.06	0.14	0.03	0.01	0.01	0.01
1000인당 사립학원수	29.89	0.16	0.06	0.14	0.03	0.01	0.01	0.01
1000인당 학교수	29.89	0.16	0.06	0.14	0.03	0.01	0.01	0.01
교육 만족도	29.89	0.16	0.06	0.14	0.03	0.01	0.01	0.01
1000인당 문화시설수	29.89	0.16	0.06	0.14	0.03	0.01	0.01	0.01
문화여가 만족도	29.89	0.16	0.06	0.14	0.03	0.01	0.01	0.01
공민적비율	29.89	0.16	0.06	0.14	0.03	0.01	0.01	0.01
1인당 녹지면적	29.89	0.16	0.06	0.14	0.03	0.01	0.01	0.01
생태 만족도	29.89	0.16	0.06	0.14	0.03	0.01	0.01	0.01
1000인당 복지시설수	29.89	0.16	0.06	0.14	0.03	0.01	0.01	0.01
복지만족도	29.89	0.16	0.06	0.14	0.03	0.01	0.01	0.01
1000인당 병상수	29.89	0.16	0.06	0.14	0.03	0.01	0.01	0.01
1000인당 의료인수	29.89	0.16	0.06	0.14	0.03	0.01	0.01	0.01
의료 만족도	29.89	0.16	0.06	0.14	0.03	0.01	0.01	0.01
고령화률	29.89	0.16	0.06	0.14	0.03	0.01	0.01	0.01
경제활동인구비율	29.89	0.16	0.06	0.14	0.03	0.01	0.01	0.01
1000인당 화제별생거수	29.89	0.16	0.06	0.14	0.03	0.01	0.01	0.01
1000인당 교통사고발생건수	29.89	0.16	0.06	0.14	0.03	0.01	0.01	0.01
안전 만족도	29.89	0.16	0.06	0.14	0.03	0.01	0.01	0.01
1000인당 이혼건수	29.89	0.16	0.06	0.14	0.03	0.01	0.01	0.01
10만명당 자살건수	29.89	0.16	0.06	0.14	0.03	0.01	0.01	0.01
가족유대 만족도	29.89	0.16	0.06	0.14	0.03	0.01	0.01	0.01
시민의식 및 공동체 만족도	29.89	0.16	0.06	0.14	0.03	0.01	0.01	0.01



제5장 삶의 질 격차해소를 위한 지역생활권정책 추진방안

제1절 지역생활권정책의 기본방향

이 연구는 지역생활권의 삶의 질 분석을 통해서 새로운 지역발전정책이 지향해야 할 방향을 모색함으로써 정부가 추진할 새로운 지역발전정책의 가이드라인을 제시하는 것이 목적이다. 기본적인 전제로서 삶의 질 개선을 위한 정책이 별도로 존재하는 것이 아니라 지역생활권정책을 성공적으로 추진할 경우 삶의 질 향상에 기여할 수 있다는 입장을 취하고 있는데, 이는 지역생활권정책 자체가 행정구역을 초월하여 실제 일상생활이 이루어지는 생활권 단위에서 지자체간 협력을 통하여 상보적으로 삶의 질 서비스를 해결함으로써 주민행복을 체감적으로 증대시키려는 전략이기 때문이다. 따라서 이제 시작 단계에 있는 지역생활권정책이 국민의 삶의 질 향상과 행복도 증진에 기여할 수 있는 정부의 새로운 지역발전정책으로 정착하기 위해서 반드시 지향해야 할 방향을 제시하고자 한다.

첫째, 지역생활권정책은 자치단체의 자율성을 존중하는 방향으로 추진되어야 한다. 생활권의 작동원리는 연대와 협력이고 이는 자발성에 기초하는 것이 원칙이기 때문에 생활권은 자치단체의 자율의사와 합의를 최대한 존중하여 설정되어야 하고 필요한 경우 변경할 수 있어야 한다. 권역의 영역정체성(territorial identity)을 확보하기 위하여 자율적 합의에 따라 생활권을 구성하고, 사업별 협력 지자체도 자율적 합의에 의해 구성해야지만 사업 추진과정에서 갈등을 줄이고 연대와 협력을 강화할 수 있다. 사업의 발굴이나 선정도 중앙에서는 메뉴만 제공하고 해당 생활권의 서비스 결핍이나 수요에 근거하여 자치단체가 스스로 결정하도록 일임하는 것이 바람직하다.

둘째, 지역생활권은 기능적 보완의 시너지를 창출할 수 있어야만 당위성과 존

재의의가 있다. 생활권 설정은 중심지이론에서 보듯이 가급적 중심지와 배후지역으로 구성하여 중심지 계층간 기능적 상보관계를 형성하는 것이 바람직하며 생활권내에 도시가 없는 농어촌생활권의 경우에도 읍급 도시의 중심지 기능을 강화하여 생활권의 삶의 질 서비스의 자족성을 강화해야 한다. 또한 생활권 지자체별 획일적이고 중복적인 투자 패턴을 지양하고 상호간에 특화된 기능과 역할에 치중함으로써 생활권 내에서 기능적 보완과 투자의 시너지를 창출해야 하며 지역생활권발전계획의 수립시 생활권 내 지자체간 전략적 기능배분을 반영하여 특화발전을 추구해야 한다.

셋째, 생활권정책의 성공을 위해서는 협력적 거버넌스 운영체계 확립이 관건이다. 행정구역을 초월한 지자체간 협력 거버넌스가 갖는 비공식적 구조의 한계를 극복하기 위하여 협약과 협력조직을 적극 활용한다. 공식적 협력조직을 통하여 지자체가 당면한 보다 넓은 범위의 광역적 주제를 선정하고 공동 기획 및 투자를 통해 생활권 전체의 요구를 충족시킬 수 있도록 지자체 수준에서 사업의 우선순위를 구체화해야 한다. 이 때 생활권 수요와 개별 지자체 수요를 조화시켜 협력을 유도하기 위해서는 가급적 협력사업의 비용과 편익이 조기에 명확하게 분석·제시될 필요가 있다. 각 지자체는 재정, 인력 및 기타 자원의 공동 투입을 통해 파트너십을 대표하는 총체적 핵심역량을 창출해야 하며, 중앙정부는 생활권정책에 제공되는 예산과 인센티브를 미리 제시함으로써 협력의 장애요인을 제거하고 자발적 협력을 유도해야 한다.

넷째, 지역생활권정책에서는 권역간 또는 권역내 삶의 질 격차 해소와 형평성 확보에 주력해야 한다. 권역간 삶의 질 격차를 완화하도록 각종 시설의 생활권별 공급실태를 정확하게 분석·평가한 후, 시설별 최소공급기준을 설정하여 시설의 과부족에 대한 객관적 판단에 따라 투자를 배분하고, 생활권 내에서도 지역협력의 혜택이 고르게 배분되도록 지자체간 형평성을 제고하는 노력이 필요하다. 파트너십을 구성하는 지자체의 특성에 맞는 전문성을 효과적으로 활용하여 사업수행의 주도권을 행사하도록 배려함으로써 지역협력의 성과가 해당 지역에 불리하게 배분되지 않도록 노력해야 한다.

마지막으로 부처간 칸막이의 단절을 없애고 협업을 통한 사업간 융복합화와 지원의 패키지화를 도모해야 한다. 지역생활권정책은 주민의 삶의 질에 영향을 미치는 여러 부처의 업무가 연결되어 있기 때문에 부처간 협업에 기초한 공동 추진방식이 필요하다. 특히 생활권 단위의 협력사업에 대해서는 부처간 공동추진을 통해 사업간 융복합화와 정부지원의 패키지 제공을 추진해야 하며, 생활권 연계협력사업에 대한 각종 공모사업(생활권 선도사업 등)도 주관부처와 지역위가 협력하여 관련 부처간 공동추진단을 구성하여 추진하는 것이 총체적 삶의 질 개선을 위해 바람직하다.

제2절 지역공동체 주도의 생활서비스 공급

1. 삶의 질 개선을 위한 공동체 주도의 마을사업 추진

가. 지역공동체 활성화의 배경

최근 새 정부의 국정과제에서 지역공동체 활성화가 주요 의제로 부각되면서 각 분야에서 지역공동체의 기능과 역할이 새삼스럽게 재조명되고 있음을 본다. 이와 같이 지역공동체의 의의와 가치가 새롭게 부상하게 된 것은 우리 사회가 경험한 급속한 발전에도 불구하고 그 이면에는 정부가 미처 해결하지 못하는 고질적인 과제가 쌓여있고 그 해결을 지역공동체의 역할에서 기대하고 있기 때문이다.

첫째, 지난 50년 동안의 압축성장이 공동체 파괴 등 부작용을 심각하게 야기하고 있다. 그간의 눈부신 경제성장과 국가발전에도 불구하고 사회 양극화 및 각종 지역문제로 ‘국민 개개인의 행복 체감도’는 매우 낮은 상황이고 일자리, 실업, 교육·문화, 고령화, 복지, 생활안전, 다문화 등 삶의 질에 영향을 미치는 과제들이 해결되지 못한 채 어려움을 가중시키고 있다.

둘째, 사회적 병리 현상이 빈번하게 발생하고 삶의 질 수준도 매우 저하되어

있다. 지나친 시장경제 강조와 IT 등 기술혁신에 따른 급격한 사회변혁 등으로 사회 양극화 및 개인 소외 등 ‘沒인간화가 심화되어 범죄, 층간소음 갈등, 가출, 이혼, 가정불화, 실업, 빈곤 등 각종 사회적인 병리현상이 발생하고 있다. 이를 반영하듯 2013년 한국의 행복지수(Better Life Index)는 OECD 34개 회원국 가운데 27위를 차지하는 등 각종 국제기구의 삶의 질 또는 행복도 평가에서 매우 낮은 위상을 차지하고 있다.

셋째, 민선5기 지방자치에도 불구하고, 아직 “제도자치·위임자치”의 수준을 벗어나지 못하고 지역발전이나 삶의 질 개선 등 지역문제 해결에서도 주민의 역할이 미흡한 채 객체화에 머물고 있다. 이는 정부의 지역발전사업이 사업의 내용, 지원에 초점을 둔 채, 지역 공동체나 지역주민은 소외되는 방식으로 추진되어 왔기 때문이다.

따라서 도시지역의 병리현상을 해결하고 농촌지역의 활력을 재창출하는 등 총체적인 삶의 질 개선을 위해서는 지역공동체의 활성화를 통하여 지역에서 발생하는 많은 문제들을 공동체를 중심으로 스스로 해결하는 기반의 마련이 필요하며, 궁극적으로 생활자치형 지역공동체 활성화를 통해 주민행복을 구현하고 신국가발전동력을 창출하려는 인식의 전환이 요구된다.

나. 지역공동체의 의미와 기능

지역공동체(local community)란 일반적으로 “마을이나 동네 등 지리적으로 근접한 일정한 공간에 거주하는 주민들이 상호작용하면서 공동의 목표와 가치를 추구하는 유대감을 가진 집단”으로 정의된다(Hillery, 1995 등). 일반적으로 지역공동체의 의미에 대해서는 이원적 이해가 보편화되어 있는데, 일정한 지리적 공간인 지역사회(지역적 공간단위체, communities of place)를 의미하기도 하고, 공동의 이해나 서로 다른 이해(밀접히 연관될 수도 있고 광범위한 범위로 묶일 수도 있는)를 가진 인적 집단(사회적 조직단위체, communities of interest)을 의미하기도 한다. 즉 지리적 측면을 강조하여 “대면하며 함께 거주하는 인간집단” 또는 “인간집단을 이루고 있으면서 지리적 영역, 공동유대, 사회적 상호작용이 내포되

어 있는 곳” 등을 함께 의미하는 용어로 사용되고 있다. 지역공동체는 그 정의와 의미의 다양성에도 불구하고 지역성(지역 기반), 사회성(사회적 상호작용), 유대감(공동의 목표와 가치) 등이 개념의 핵심요소를 보유하고 있는 점에서 공통성을 지니고 있다.²⁸⁾

우리나라에서 지역공동체 활동은 1960년대 이후부터 꾸준히 이어져 오고 있으며 가장 대표적인 사례로는 단연 새마을운동을 꼽을 수 있다. 1970년대 이후 새마을운동은 세계적으로 인정받는 “한국형 국가발전모델”의 성공을 이끈 국민적 근대화 운동으로 평가받고 있으나 관 주도, 물적 자원의 우선투입, 효율성 위주의 사업 추진 등이 단점으로 지적되고 있다(한국지방행정연구원, 2013a)

박근혜 정부 들어서 “지역공동체 활성화를 통한 주민행복 구현”이 새로운 국정과제로 대두되면서 현대적 의미의 지역공동체 개념 정립이 요구되고 있다. 현대적 의미의 지역공동체는 “거대한 담론으로서의 지역성장” 보다는 “체감형 생활자치로서의 주민행복”을 추구하는 새로운 전략적 수단이자 국민운동으로 자리매김할 필요가 있다. 과거의 지역공동체가 빈곤 탈피를 목적으로 관이 주도하여 정신계몽, 개인동원 등을 획일적·하향적으로 추진했던 것에 비해 오늘날의 지역공동체는 국민 행복과 주민의 삶의 질 향상을 목적으로 주민의 자기결정과 공동체간 네트워크를 토대로 자율적이고 다양하게 추진하는 새로운 모델로서 가치가 있다. 특히 지역 차원에서 행정이 미처 해결하지 못하는 일상의 삶의 질 결핍을 주민의 집합적 역량으로 해결한다는 점에서 의미가 크다.

28) Hillery(1995)에 따르면 미국의 사회학 연구에서 지역공동체의 개념이 94개나 되는 것으로 밝히듯이 매우 다양하지만 개념의 중요 요소는 대동소이하다.

〈표 5-1〉 과거와 현대의 지역공동체 활동의 비교

	과거의 지역공동체	현대의 지역공동체
추진배경	경제개발에 따른 도농간 격차해소 * 한해대책(농촌자조노력 진작방안)	국민행복·新국가발전동력 창출 * 국정과제·공약
성 격	지역사회 개발운동(HW 중심) * 국가주도의 국민적 근대화운동	지역문제해결 생활운동(SW 중심) * 민간주도의 자발적 생활운동
가 치	근면(勤勉)·자조(自助)·협동(協同)	신뢰·소통·참여·나눔·배려 등
목 표	·(개인) 소득증대("잘살아보세") ·(국가) 한국형 국가발전모델 → 산업인프라 구축 및 의식개혁 등	·(개인) 주민행복 ("삶의 질 향상") ·(국가) 新국가발전동력 창출 → 생활자치 실현 및 사회적 자본 확충
추진전략	官 주도의 민·관협력 ·마을주민(사업결정) ·지도자(주민직접선출, 남녀 각1인) ·중앙부처(자율부여, 성과관리)	民 주도, 지자체 존중, 기관간 협력 ·주민(지역문제 자기의사결정) ·공동체간 네트워크(협력·연계) ·중앙부처(행정지원, 규제개선)
촉 매 (주요시책)	·('70년) 33,267개 행정리·동에 시멘트 각 335포대 지급 ·('72년) 새마을지도자 교육 ·('80년) 새마을운동중앙본부	·새마을운동과 주민자치의 재조명 ·자생, 자율, 자주, 자립의 원리 ·중간지원조직의 간접지원

출처 : 안행부(2013), 지역공동체 활성화 정책방향 검토.

다. 공동체 주도의 삶의 질 개선사업 활성화

1) 다양한 지역공동체사업의 아이템 발굴

국민행복시대에는 생활자치형 지역공동체 활성화를 통하여 주민의 삶의 질을 개선하고 궁극적으로 주민행복을 구현할 필요가 있다. 주민역량 제고와 결집을 통한 지역공동체 주도의 다양한 사업을 체계적으로 추진함으로써 주민의 삶의 질을 개선해야 한다.

지역공동체의 개념과 마찬가지로 지역공동체가 활동하는 분야와 사업도 매우 다양한데 성격상 크게 재정사업형, 풀뿌리운동형, 기업형, 협업형 등 네 가지 유형으로 구별할 수 있다.²⁹⁾

29) 이 지역공동체 유형구분은 사업의 성격에 따른 자의적인 구분으로 실제로는 주체가 유형별로 중복되는 경우가 있다.

〈표 5-2〉 지역공동체사업의 활동유형

사업 유형	성격	정부지원	사례	제도
재정 사업형	• 농산어촌 지역개발사업 • 정부주도	예산총당	• 농촌마을종합개발사업 • 녹색체험마을사업	농어촌정비법 등 지역개발 관련법
풀뿌리 운동형	• 자활, 환경, 복지, 주거, 지역만들기 • 자생적 시민단체 주도	일부보조	• 자활공동체사업 • 자활주거복지사업 • 마을만들기사업	비영리민간단체지원법 국민기초생활보장법 등
기업형	• 사회적 경제활동 • 비즈니스방식 운영	일부보조	• 사회적기업 • 마을기업 • 농어촌공동체회사	사회적기업육성법 등
협업형	• 1,2,3차 산업 • 협동과 연대 방식	재정지원 없음	• 생협, 소비자조합 • 육아공동체 • 사회적경제네트워크	협동조합기본법 등

출처 : 김선기(2012) 표 수정

이 중에서 최근 사회적경제가 부상하고 정부의 지원정책과 제도적 기반이 뒷받침되면서 기업형과 협업형 공동체사업이 크게 증가하고 있는 추세이다. 기업형과 협업형 공동체사업은 기본적으로 사회적경제의 영역에서 최소한의 수익모델을 갖추고 자립적으로 사업을 운영한다는 점에서 재정사업형이나 풀뿌리운동형과 차별화된다.

기업형과 협업형 지역공동체사업은 삶의 질 관련 영역에서 주민이 주도하여 비교적 자유롭게 설립할 수 있고 사업영역에 제한이 없기 때문에 다양한 사업아이템을 발굴하는 일이 급선무이다. 첫째, 지역사회에 밀착한 사업이어야 한다. 지역공동체사업의 차별성은 지역사회와의 밀착성에 있기 때문에 단순한 사회적 기여 차원을 넘어서 지역사회와 문제해결, 자원동원, 활동범위, 사회적 기여 등에서 긴밀한 상호관계를 맺고 지속적인 교류가 이루어지는 사업이어야 한다. 둘째, 공익성과 수익성을 두로 갖춘 사회적경제 영역에서 아이템을 찾되 최소한의 수익모델을 갖추고 있어야 자립성과 지속가능성을 담보할 수 있다. 셋째, 지역사회의 고유한 자원과 인력 등 영역자산(territorial asset)을 최대한 활용할 수 있어 부가가치와 기여도가 높은 사업이 장려되어야 한다. 넷째, 가급적 사업의 전 과정이 폐쇄고리로 연결되어 있고 다수의 주민이 참여할 수 있는 지역순환형 사업이 경제적으로나 환경적으로 바람직하다.

아직 현대적 의미의 지역공동체사업의 역사가 일천하기 때문에 대부분의 공동체들의 사업 아이템 발굴이 쉽지 않아 초보 단계의 단편적 사업이거나 타 사례를 그대로 모방하는 경우가 허다하다. 따라서 정부와 지자체 차원에서 지역공동체가 도시재생, 일자리 창출, 육아·교육, 복지, 농촌 6차 산업 육성, 로컬푸드 등 지역 자산 활용과 지역문제 해결을 위한 다양한 사업 아이템을 발굴할 수 있도록 삶의 질 개선에 기여하고 수익모델도 갖춘 다양한 사업모델을 개발·제시하고 분야별 국내외 선진사례를 소개할 필요가 있다. 또한 정부나 지자체에서 사업 아이템 발굴의 확대를 위하여 삶의 질에 관련된 종합적인 분야를 폭넓게 유형화하여 시범적 공모사업을 추진함으로써 초기 단계에서 지역공동체사업을 선도할 필요가 있다.

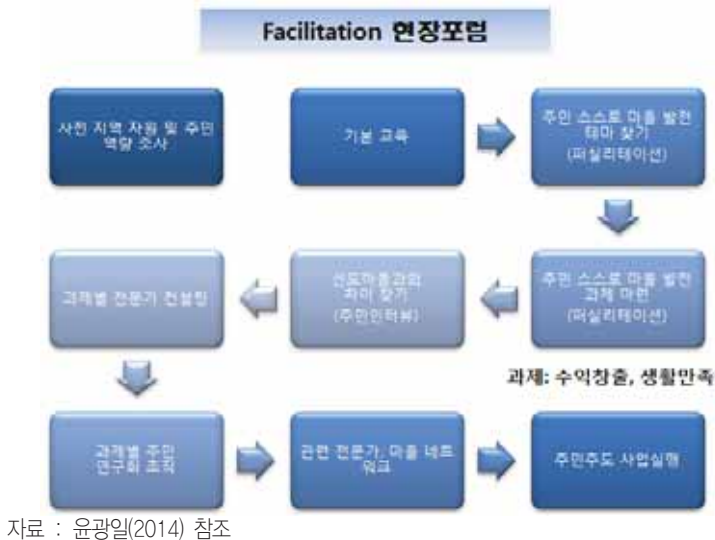
2) 현장중심의 포럼 활성화

지역공동체사업과 같은 사람이 중시되는 상향식 지역발전에서는 현장의 리더와 참여자가 목표를 공유하고 아이디어를 결집하는 현장 중심의 포럼이 매우 중요하며 지역공동체사업의 성공요건이다. 잠자고 있는 주민의 생각을 변화시키고 업그레이드시키는 가장 효과적인 수단(tool)은 지역주민이 참여하는 현장포럼의 활성화이기 때문에 주민 스스로 마을의 발전과제를 도출하고, 마을의 잠재적 자산을 발굴하여 사업화할 수 있도록 현장포럼을 활성화할 필요가 있다. 이러한 취지에서 최근 농식품부와 해수부 등이 주도하여 농어촌 공동체의 각종 주민사업에 현장포럼을 강조하고 있음을 본다.

현장포럼의 핵심은 퍼실리테이터(facilitator)가 중심이 되어 포럼을 통해 공동체사업의 모든 사항을 자유롭게 공론화하는데 있다. 그러나 아직 지역공동체사업의 현장포럼이 완전히 정착되어 있지 않기 때문에 초기 단계에서는 지자체와 지역사회의 전문가집단의 지원이 필요하다. 우선 현장포럼 운영지원은 주민 역량의 한계를 감안하여 시도내 위치한 대학 또는 전문기관을 통한 컨소시엄 형태로 박사급 이상 관련 학과를 이수한 대학교수 등 전문가가 참여하는 ‘중간지원기관’을 통해 지원하는 것이 바람직하다. 현장포럼에서 공론화할 대상은 지역공동체의 비전과 지역사회 발전방향, 마을자원 및 주민역량 분석, 지역공동체사업의 추

진조직 구성, 주민의 아이디어를 토대로 발전과제 등을 발굴하는 퍼실리테이션, 선도마을 견학, 전문가 종합점검을 통한 벤치마킹, 전문가 지원을 통한 마을발전 과제 보완 등이 포함된다.³⁰⁾ 현장포럼은 일회성으로 끝나는 것이 아니라 수 차례 반복함으로써 공론화된 내용을 주민들에게 체화시키고 심화시키는 과정이 필요하다. 따라서 이와 같은 현장포럼을 활성화하기 위해서는 포럼개최에 필요한 예산을 지자체에서 지원할 필요가 있으며, 이때 지원조건으로 현장포럼의 활성화를 재정지원과 관련된 성과평가에 반영하거나 정부지원예산의 일정부분을 현장포럼 개최 등에 사용하도록 의무화하는 것도 한 방안이다. 또한 현장포럼이 성공적으로 운영되는 가장 큰 요건은 바로 퍼실리테이터의 역할이다. 따라서 현장포럼을 활성화하기 위해 경험, 지식, 테크닉을 갖춘 퍼실리테이터를 집중 육성해야 하며, 당분간은 지역의 전문가를 포함한 중간지원기관을 활용하되 단계적으로 중앙의 전문기관이나 대학에서 전문적 퍼실리테이터를 체계적으로 교육·양성할 필요가 있다.

〈그림 5-1〉 지역공동체사업 현장포럼 절차



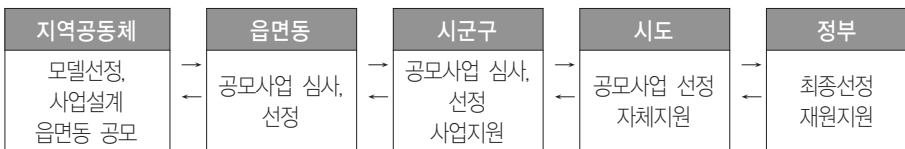
30) 경남 위천면 마을의 경우 주민의 참여동기를 부여하고 마을문제의 공동 발굴 등을 위하여 현장포럼에서 주민들이 마을지도 그리기(community mapping)를 실시하여 큰 호응을 얻고 있다.

3) 지역공동체 시범사업 추진

지역공동체사업의 발걸을 촉진하고 지역공동체 활성화 및 전국적 확대를 위해서는 초기단계에 상향적 시범사업을 추진함으로써 지역공동체사업의 영역을 넓히고 인식을 확산시킬 필요가 있다. 이미 일부 중앙부처에서 기업형 지역공동체 사업을 선정하여 보조금을 지급하고 있고 서울시를 비롯하여 일부 시도 단위에서 유사한 마을만들기 공모사업을 산발적으로 추진하고 있기 때문에 시책의 추진여건이 생소하지는 않다.

지역공동체를 활성화하고 지역공동체사업의 전국적 확산을 촉진하기 위하여 우수사업을 시범적으로 선정하여 정부가 행·재정적 최소한의 지원을 하기 위한 ‘계단식 상향적 공모사업’을 한시적으로 추진하도록 한다. 이 때 지원예산의 제약, 지역공동체사업의 자발성과 지속가능성 등을 고려하여 재정지원은 최소화하고 직접사업비(인건비, 물품구입비 등) 보다는 공동체의 역량을 강화하는 용도(교육, 컨설팅, 포럼 등)로 제한하는 것이 바람직하다. 인건비나 사업비 등 공동체사업의 운영에 필수적인 비용을 보조할 경우 한시적 재정지원이 종료된 이후 자생력이 떨어져 지속가능성이 우려되므로 가급적 지역공동체의 역량강화에 필요한 간접지원에 치중할 필요가 있다. 시범공모사업은 상향적 단계로 추진하여 지역공동체에서 자율적으로 유형화모델을 선택하여 사업을 기획·공모하면 읍면동(선택적) → 시군구 → 시도 → 중앙정부의 상향적 심사과정을 거쳐 추진한다.

〈그림 5-2〉 시범공모사업의 단계적 추진절차



시범사업은 마을별 자원특성과 잠재력 및 당면과제 등을 참고하여 지역공동체사업이 지향해야 할 핵심 테마로 유형화하여 접근하되 가급적 주민의 삶의 질에 연관된 다양한 분야가 총 망라되도록 함으로써 지역공동체의 참여 영역을 확대

할 필요가 있다. 마을 만들기 등 지역공동체사업에 관심 있는 주민 또는 공동체라면 언제라도 지원을 신청 할 수 있도록 상시지원체제를 채택하고 지원방식도 소통·역량강화 단계 → 목표합의·계획 단계 → 사업·협력활동 단계 → 성과창출·확산 단계에 따라 차별화된 지원이 이루어 질 수 있도록 지원체계를 현장 중심으로 설계해야 한다.

〈표 5-3〉 지역공동체사업 추진유형(예시)

공동체 유형	주요 활동 및 특징
지역 산업형	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지역주민의 소득 증대, 고용창출 등 지역 내 소득 선순환시스템 창출* * 향토산업 육성, 전통시장 활성화 등을 목표로 지역 내 공동체 조직이 활동하는 것으로, 향토자원의 발굴을 통한 창업, 공동브랜드 개발, 마케팅, 기술개발, 인력(교육훈련, 일자리 매칭 등), 네트워킹 등 사업 추진
지역 교육형	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지역 주민의 생애경력을 개발하기 위해 가정과 학교, 학교 이외에서 실시되는 사회교육을 아우르는 평생교육* * 전 생애(life-long) 또는 통 생애(life-wide)에 걸쳐 배우는 모든 학습으로 다양한 장소와 기회에 실시(학교교육, 사회교육, 문화 활동, 스포츠 활동, 여가 활동, 자원봉사활동, 기업 내 교육, 취미 등)
지역 복지형	<ul style="list-style-type: none"> ○ 주민들이 주체적으로 참여하는 복지*, 협력네트워크를 통해 다양한 관계망을 열어나가는 복지, 지역사회와 개개인들의 긍정적 순환구조 형성 * 공간적 특성을 중심으로 주민들이 필요로 하는 요구중심으로 스스로 해결
지역 안전형	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지역의 구성원들이 직면하는 재난·재해, 교통안전사고 및 사고위험, 범죄와 관련된 지역안전 상의 문제를 해결*하고 지역주민의 안전생활 확보 * 재난방지와 안전확보 차원 공공시설물 설치·관리, 감시·단속, 긴급복구 등은 공공부문의 역할이므로, 공공부문의 부족하거나 미흡한 부문을 보완
문화 역사형	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지역의 고유한 문화·역사적 자원*을 보전·활용하여 지역적 특색을 살린 개성있는 지역정체성과 공간 창출 및 지역민의 자긍심 고양 * 가옥, 거리, 상가 등의 물리적 생활환경뿐만 아니라 지역 고유의 유래, 역사적 사건, 민속, 전통산업, 생활 및 생산 활동의 역사 등과 관련된 무형적 속성
다문화 지원형	<ul style="list-style-type: none"> ○ 외국인들 생활공간, 관련 인프라 등이 공간적으로 집적하여 형성된 다문화 공간을 대상으로 지역의 구성원들의 지역 공동체 활성화 유도 * 외국인 노동자밀집지구형, 다문화 가정지원형 등
생활 정비형	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지역 주민 거주지역의 환경 정비, 생활의 질 향상 노력*을 통한 주민의 삶의 질 향상 * 마을데마 만들기, 담장정비, 문화·여가활동, 특화거리조성, 벽화사업 등
환경 생태형	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지역의 환경생태자원을 체계적으로 보전하고 자원을 적극적으로 활용하여 지역발전을 이루기 위한 차원에서 지역의 환경생태자원을 소재로 추진* * 환경생태보전형, 환경생태순응형, 환경생태개발형

자료 : 한국지방행정연구원(2013a) 참조

4) 국가적 지원체계의 제도화

지역의 활력을 제고시키기 위한 여러 지역공동체사업을 효율적으로 추진하고 지역공동체의 역량강화를 체계적으로 지원하기 위해서는 필요한 사항을 법률로 정할 필요가 있다. 법률 제정은 국정과제인 “지역사회문제 해결을 위한 지역공동체 활성화”가 향후 국민행복 실현의 수단이자 생활형 지방자치의 토대가 됨을 제도적으로 천명한다는 점에서도 의의가 크다. 안행부 등 중앙부처와 지자체가 공통으로 관련되는 지역공동체 활성화를 지속적으로 정착시키기 위한 제도적 근거를 마련함으로써 지역공동체의 개념과 의의, 지역공동체사업의 규정, 추진체계, 지원방식 등을 명확히 규정함으로써 현재 지자체가 주도하는 다양한 지역공동체 활성화사업의 지원에 대한 근거법률이 존재하지 않는 상태에서 행재원 지원 및 예산 확보의 근거를 마련해야 한다.

현재 지역공동체 관련 제도는 지역공동체사업별로 개별법에 조항 또는 독립 법률로 규정하고 있으며 지자체에서 활발히 추진하고 있는 마을만들기사업은 지자체 조례로 규정하고 있다. 때문에 각 법률별로 소관 시책에 맞추어 제도화가 이루어진 만큼 지역공동체나 지역공동체사업을 보는 시각도 제작기 다르고, 정부지원체계도 유사중복되는 등 복잡한 난맥상을 보이고 있다.

〈표 5-4〉 지역공동체 관련 유사법률의 제정목적

법률	법률의 목적
도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법	제1조(목적) 이 법은 도시의 경제·사회·문화적 활력 회복을 위해 공공의 역할과 지원을 강화함으로써 도시의 자생적 성장기반을 확충하고 도시의 경쟁력을 제고 하며 지역공동체를 회복하는 등 국민의 삶의 질 향상에 이바지함을 목적으로 한다.
자원봉사활동기본법	제1조(목적) 이 법은 자원봉사활동에 관한 기본적인 사항을 규정함으로써 자원 봉사활동을 진흥하고 행복한 공동체 건설에 기여함을 목적으로 한다.
사회적기업 육성법	제1조(목적) 이 법은 사회적기업의 설립·운영을 지원하고 사회적기업을 육성하여 우리 사회에서 충분하게 공급되지 못하는 사회서비스를 확충하고 새로운 일자리를 창출함으로써 사회통합과 국민의 삶의 질 향상에 이바지함을 목적으로 한다.
협동조합기본법	제1조(목적) 이 법은 협동조합의 설립·운영 등에 관한 기본적인 사항을 규정함으로써 자주적·자립적·자치적인 협동조합 활동을 촉진하고, 사회통합과 국민경제의 균형 있는 발전에 기여함을 목적으로 한다.
농촌 마을공동체 활성화 지원에 관한 법률(안)	제1조(목적) 이 법은 농촌마을 주민 스스로 마을 발전을 위한 계획을 수립하여 시행하도록 촉진하고, 이를 위한 국가나 지방자치단체 등의 지원체계에 관한 사항을 규정함으로써 농촌마을의 공동체 활성화와 지속가능한 발전을 도모함을 목적으로 한다.

현실적으로 기존 법제도를 고치기는 어렵지만 적어도 지역공동체에 관한 필수적 사항을 규정한 기본법의 제정은 반드시 필요하다. 현재 안행부가 주도하여 지역공동체활성화 지원법안(2013년 윤재옥의원 대표발의, 국회 전체회의 상정 및 법안소위 회부) 제정 추진 중이며, 동시에 농식품부도 농촌지역을 대상으로 하는 유사 법률안을 발의한 상태이고 또한 정치권에서도 사회적경제기본법(안)의 제정을 준비하고 있어 향후 어떤 형태로든지 지역공동체 기본법의 제정이 이루어질 것으로 예상된다.³¹⁾ 제정할 지역공동체 기본법의 주요 내용으로는 지역공동체의 개념 및 범위, 지역공동체 활성화 계획, 행재정 지원, 중간지원조직, 기금, 추진체계 등의 사항이 포함되어야 하는데 법률안이 난립해 있어 세부사항에 대한 조정이 필요하다.

〈표 5-5〉 지역공동체 지원법률의 주요내용

법안 주요내용	
계획 수립	<ul style="list-style-type: none"> 지역공동체활성화 기본계획 및 시행계획 수립(국가), 지역공동체활성화 계획 수립 및 시행(지자체)
추진체계	<ul style="list-style-type: none"> 지역공동체위원회 설치(국무총리) <ul style="list-style-type: none"> 각 부처 공동체 사업간의 연계·조정, 기본계획 및 시행계획 심의·의결 지역공동체 활성화 지원센터 설치·운영 <ul style="list-style-type: none"> 지역공동체진단지표 개발 및 관리, 지역공동체 관련 조사·연구 지역지원센터 전문인력 양성지원, 공동체사업 DB구축 등 시·도 및 시·군·구 지역공동체활성화 계획 수립에 필요한 자문·상담 등
지원사항	<ul style="list-style-type: none"> 마을기업 등 지역공동체 활동조직에 대한 조세감면 등 지원 지역공동체 사업 활성화를 위한 기금조성 등

31) 사회적경제의 부상과 중요성의 증대를 감안하여 현재 정치권에서도 새누리당과 새정치민주연합 모두 사회적경제기본법(안)을 작성하여 발의했거나(2014.4.30.), 공청회를 진행 중이다(2014.8.12.~9.17). 양당의 법안이 매우 비슷하고 지역공동체 활성화에 관한 기본 사항을 담고 있어 추후 법제정 과정에서 조정이 필요할 것으로 판단된다.

2. 지역공동체사업 중간지원조직 활성화

가. 중간지원조직의 필요성

중간지원조직(Intermediary)이란 원래 ‘중개(仲介)’, 또는 ‘매개(媒介)’의 역할을 하는 지원기관을 말하는데, 지역공동체사업의 경우 “비영리기관 등을 육성하는 인큐베이터(incubator: 보육기) 혹은 각종 자원(자금, 시설제공 등)의 공급자와 수요자를 중개하는 역할을 수행하거나 사업주체의 지원을 목적으로 활동하는 단체”를 의미한다(김선기, 2011; 77). 지역공동체사업을 지원하는 중간지원조직의 필요성은 두 가지 측면에서 찾아 볼 수 있다.

우선 일반적으로 지역공동체사업은 마을이나 동네 단위에서 주민 주도로 추진하는 소규모사업이기 때문에 인력 및 자금 조달, 사업운영방식, 전문정보, 홍보 및 마케팅 등 다양한 분야에서 운영기반이 취약할 수밖에 없다. 지역공동체가 재정사업이나 자원봉사 성격의 사업을 운영할 때에는 전문적 지식이나 기술이 별로 요구되지 않았지만 수익모델이 가미된 기업형 또는 협동조합형 지역공동체 사업을 운영하는 경우에는 상황이 다르다. 기업형 또는 협동조합형 지역공동체 사업은 그 자체가 손익을 계산해야 하는 독립적 사업이기 때문에 법률, 인사, 회계, 마케팅, 판촉 등 다양한 분야에서 최소한의 전문적 지식과 경험이 요구된다. 따라서 지역공동체사업의 수요와 정책의 매개자, 공동체 활동의 후원자, 네트워크의 중개자 등의 역할을 수행하는 중간지원조직이 필요하다.

다음으로 중간지원조직은 정부의 지원을 직접지원방식에서 간접지원방식으로 전환하는데 필수적인 조건이라는 점에서 중요하다. 현재는 정부의 보조정책이 사업비 중심의 직접지원방식으로 운영되고 있는데 직접지원방식이 불가피한 것은 상당수 지역공동체사업이 초기단계에서 사업비 지원이 없는 경우 창업 자체가 어렵기 때문이다. 그러나 지나치게 지역공동체사업의 운영을 사업비 지원에 의존하는 경우 재정지원이 축소되거나 중단되면 사업의 지속이 곤란해 질 수밖에 없다. 직접적인 보조금 등의 지급은 창업단계(start-up period)에서는 도움이 되는 듯이 보이지만 영구적인 자본형성에는 근본적으로 한계가 있다(OECD,

1984: 64). 특히 인건비를 재정지원에 의존하거나 자기자본 투입이 없이 보조금에 창업을 의존하는 것은 지역공동체사업의 본질적 요소인 자립성(영리성)을 현저하게 저해하는 경우이다. 따라서 정부지원을 간접지원으로 바꾸기 위해서는 간접지원기능을 전문적으로 전담하는 중간지원조직이 반드시 필요하며 중간지원조직을 매개로 리더양성, 정보제공, 교육·컨설팅 지원, 정부우선구매 등을 지원함으로써 자립역량을 배양하고 보조금으로 인한 도덕적 해이(moral hazard)도 방지하도록 유도해야 한다. 궁극적으로는 지역공동체가 보조금이 없어도 자립적(self-sustaining)으로 운영을 지속할 수 있도록 경영역량을 강화하는데 정부와 지자체가 앞장서야 한다.

나. 중간지원조직의 설립·운영방안

현재 각 지역공동체사업별로 정부와 지자체가 주도하여 다양하고 산발적으로 중간지원조직을 설립·운영하고 있다. 예컨대 사회적기업은 사회적기업육성법 제 20조에 따라 사회적기업진흥원을 설립·운영하고 있으며 시도별로 중간지원조직을 지정 운영하고 있고, 마을기업은 시도별로 마을기업 중간지원조직을 지정·운영하고 있으며, 전북 완주군과 같이 일부 기초지자체의 경우 독자적인 중간지원조직을 설립하고 있는 경우도 있다. 협동조합의 경우에도 일부 시도에서 협동조합 중간지원조직을 지정하여 지원업무를 위탁하고 있으며(경기도 : 경기중소기업청 소상공인지원센터에 업무 위탁), 마을만들기사업의 경우 자치단체 조례에 의거 일부 시도 및 시군구에서 자체적으로 중간지원조직을 설치·운영하고 있다.

중간지원조직은 기본적으로 자치단체 단위로 설치·운영하는 것이 바람직하다. 우리 나라의 지역공동체 발전단계로 볼 때 원칙적으로는 시도 단위로 지원기관을 설치하되, 지역공동체사업이 다수 활성화되어 있는 일부 기초지자체는 지역 특화형 지원기관을 별도 설치할 수 있다.

중간지원조직은 설치방식에 따라 행정부서형, 공공기관형, 외부기관위탁형 등으로 구분할 수 있는데 세 가지 방식을 검토하여 지역의 여건에 맞는 방식을 지자체가 자율적으로 결정한다(한국지방행정연구원, 2013a: 341-342). 다만 중간지

원조직이 지원업무를 제대로 수행하기 위해서는 지역공동체에 대한 이해와 지식 그리고 마을 및 네트워크 현황에 대한 파악 및 네트워크 구성능력이 필요하며, 또한 지역공동체사업을 지원하거나 주민과의 협조 하에 사업에의 참여도 가능하기 때문에 전문성을 갖추고 있어야 하고 자율성과 독립성도 어느 정도 보장되어야 한다. 이러한 상황을 고려해 볼 때 자치단체의 중간지원조직은 기존의 민간법인이나 단체에 지원사업을 위탁하여 현장의 노하우를 활용하는 방식이 적합하다.

〈표 5-6〉 중간지원조직의 설치방식

유형	개념	특징
행정부서형	<ul style="list-style-type: none"> 자치단체 지역공동체 담당 부서의 산하에 두는 방식 	<ul style="list-style-type: none"> 장점 : 지역공동체사업의 정책적 지원 및 행정적인 측면의 의사소통을 원활하게 수행 단점 : 행정 내부에 설치했기 때문에 주민의 접근성이 떨어지며 관리 운영에 있어서 행정의 관여를 배제할 수 없어 독립성이 미흡
공공기관형	<ul style="list-style-type: none"> 자치단체 산하조직으로 두되 구성원을 공무원이 아닌 직원으로 임명하고 출연기관 형태의 기관으로 설립하는 방식 	<ul style="list-style-type: none"> 법률 또는 조례에 근거하여 설립되는 일종의 특수법인으로 설립가능하며 정부의 재정적 지원을 받는 공공조직의 형태
외부위탁형	<ul style="list-style-type: none"> 최근 가장 빈번한 방식으로 업무의 전부 또는 일부를 민간기관(법인 또는 단체)에 위탁하여 지원업무를 수행하는 방식 	<ul style="list-style-type: none"> 장점 : 위탁기관이 지자체로부터 상대적으로 약한 통제를 받으므로 독립성과 자율성의 유지가 가능하며 민간기관의 창의성과 네트워크를 활용 단점 : 위탁업무 이외에 업무를 수행할 수 없고 법적기능이나 정책기능(처분기능)이 존재하지 않으므로 업무지원에 한계

자료 : 한국지방행정연구원(2013a), 341-342 재정리

중간지원조직이 수행하는 기능과 업무는 매우 다양하다. 예컨대 지역공동체 교육·홍보·전파, 지역공동체 리더(인재) 발굴 및 육성, 네트워크 사업, 사업계획 수립·실행 지원, 기초조사, 사업분석, 평가, 연구, 자원발굴 및 사업화, 법률, 회계, 마케팅 등 전문 컨설팅 등은 모두 중간지원조직에 요구되는 기능들이다. 따라서 이와 같이 매우 다기화 되고 전문적인 기능을 지역공동체사업의 종류별·지역별로 하나의 기관이 모두 담당하기에는 현실적으로 무리가 있다. 사업별 지원 기능이 유사할 뿐 아니라 지역에서 전문 인력을 조달하기도 쉽지 않기 때문이다.

〈표 5-7〉 중간지원조직의 기능

지원기능	지원메뉴
정보제공	정보의 수집·정리 및 제공·발신(SNS, ML, 보고서·출판물, 게시판 등)
이벤트개최	주민이 쉽게 참가할 수 있는 이벤트의 개최(행사·포럼·심포지엄 등)
인재육성	강좌·세미나·학습회·연수·강연 등을 통한 인재의 육성
일반상담	지역활동 참가, 공동체의 설립·운영 등의 일반적인 상담 및 조언
전문지원	운영·마케팅·판촉, 회계·세무·노무·법인등록 등 전문적 상담, 컨설팅
중개·연결	지역자원(사람·물건·자본·정보 등)의 중개, 협력관계(행정·NPO·기업 등)의 알선·중개 역할
시설제공	공동체 지원시설의 운영 및 장소, 비품의 제공
장소제공	회합의 장소 제공
금융알선지원	사업자금에 대한 금융지원(기금·사모채(私募債)·펀드·금융 등의 지원 등)
독자사업	판로개척, 회원제도 등 수익성 있는 독자사업의 실시
협동추진	행정과 기업에 대한 업무제안, 협동제안, 정책제안, 제안의 지원 등

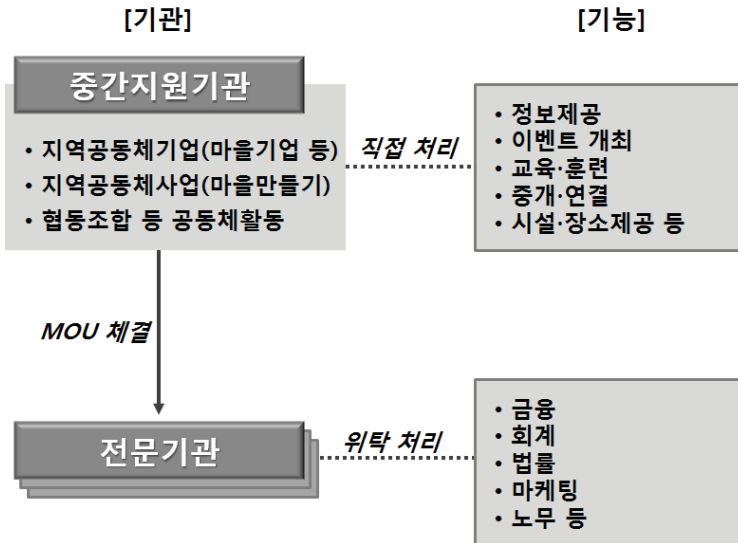
현실적으로는 중간지원조직을 시도 단위로 설치하되, 별도의 법인으로 설립·운영하기 보다는 자치단체가 주체가 되어 민간전문기관(시민단체 등)과 공동으로 설치하거나 민간기관에 위탁방식으로 운영하는 것이 바람직하다. 또한 마을 만들기(자치단체), 마을기업(안행부), 사회적기업(고용부), 농어촌공동체회사(농식품부) 등 다양한 지역공동체사업에 대한 지원업무를 각각 사업마다 전담 중간지원조직을 설치하기 보다는 하나의 통합기관에서 공동으로 운영하는 것이 비용을 절감할 뿐 아니라 통합적 운영을 통한 효율성을 제고할 수 있다.

다음으로 중간지원조직에서는 필요한 지원업무를 직접 윈스톱으로 해결하거나 전문기관에 연계시켜 주는 ‘플랫폼’ 형태의 서비스 구조로 설계할 필요가 있다. 전문적 서비스(금융, 법률, 교육, 경영·회계, 마케팅 등)의 경우 컨설팅 전문조직과 MOU를 체결하여 네트워크로 연결하고 해당 서비스를 위탁 처리하며 중간지원조직은 상담창구의 역할을 주로 수행하고 전문 서비스는 해당 전문기관의 도움을 받을 수 있도록 체계적으로 네트워크화 하는 것이 효율적이다.

마지막으로 중간지원조직에서는 다양한 분야에 대한 전문가 인력 풀을 구성하

고 워크숍, 교육 프로그램 등을 개발하거나 또는 위탁 시행하며, 중간지원조직 상호간에도 정보와 지식을 공유하는 시스템을 구축해야 한다.

〈그림 5-3〉 중간지원조직의 운영모델



출처 : 김선기(2012), 80쪽

3. 지역생활권 순환경제시스템 구축

가. 지역순환경제의 의미

지역순환경제는 1970년대 이후 중앙주도·외부의존적인 외생적 발전전략에 따른 지역불균형 발전과 지역공동화에 대한 반성과 대안으로서 등장한 내발적 발전의 핵심 과제로서, 지역주도·주민주도로 지역내 선순환 경제구조를 형성하는데 초점을 두고 있다. 지역순환경제의 당면과제는 시장경제가 주도하고 있는 지역경제를 지역주민의 연대와 협동, 그리고 호혜성에 기초한 사회적 경제 영역으로 확대함으로써 내발적 발전에서 추구하는 지역의 자립적 경제구조를 만들어 나가기 위한 노력과 일치한다. 경제적으로는 경제주체의 생산, 분배, 유통, 소비

의 경제활동이 지역내에서 주도적으로 이루어져 소득과 부가가치의 역외 유출을 억제하는데 의미가 있으며, 환경적으로는 경제활동의 과정에서 지역 자원의 활용 및 자원 절약과 제활용을 통하여 환경적으로 지속가능한 사회를 지향한다는 의미를 함께 가지고 있다. 결국 인적, 물적 자원의 지역내 선순환 구조를 통하여 경제적으로나 환경적으로 건전한 사회를 지향함으로써 구성원의 공동 번영을 지향한다.

지역생활권은 생산, 분배, 유통, 소비 등 경제활동을 포함한 일상생활이 실질적으로 이루어지는 권역이기 때문에 지역공동체의 활동 자체가 순환경제이 기여할 수 있어야 할 뿐 아니라 나아가 서로 다른 기능을 수행하는 지역공동체가 순환적 네트워크로 연결됨으로써 지역사회 전체에 순환경제시스템이 구축되어야 한다.

나. 지역순환형 지역공동체사업 설계

내발적 발전의 주체로서 지역공동체사업이 지역밀착성을 갖고 지역사회에 기여하기 위해서는 지역순환형 모델로 사업이 구성되는 것이 바람직하다. 이 때 지역순환형 모델이란 원료생산, 가공, 판매, 서비스, 마케팅 등 일련의 활동이 지역사회 내에서 상호 연결되는 형태를 말한다. 지역순환형 지역공동체사업은 하나의 사업 또는 다수의 사업이 상호 순환적 고리로 연결됨으로써 사업의 운영과정에서 보다 많은 사람이 참여하고 자금이 지역내에서 순환됨으로써 역외유출을 방지할 수 있는 의미를 갖고 있다. 때로는 주력사업이 있는 경우에도 융복합화된 관련 부대사업을 연계·발굴함으로써 사업영역을 내부적으로 세분화·확대시킴으로써 시너지를 창출해야 한다.

지역공동체사업의 자립성과 지속가능성을 위해서는 가급적 지역자원을 활용하여 삶의 질 향상에 기여하는 사업모델이 효과적이다. 예를 들면 지역자원과 관련있는 생산, 가공, 관광, 위락, 판매 등의 활동을 연계시켜 지역내 경제활동의 순환을 촉진하여 지역내 일자리와 소득 창출효과를 증대시키는 전략을 생각할 수 있는데, 전북 완주군의 경우 로컬 푸드 생산 → 식품 가공 → 농특산물 판매

→ 식당·레스토랑 운영 → 관광·체험상품 개발 등을 지역사회 내에서 밀접하게 연계시키고 있다. 이와 같은 지역순환과정은 농산물의 생산·가공·판매 등 6차 산업에만 국한하는 것은 아니고 다음 그림에서 보는 바와 같이 주민교육 → 환경문제 해결 → 농산물 생산 → 가공상품 개발 및 판매 → 복지 서비스 등에 순차적으로 연결시키는 다양한 모델을 구상할 수 있다.

〈그림 5-4〉 지역순환형 지역공동체사업의 구조 예시



다. 생활권내 순환경제시스템 구축

지역내에서 순환경제를 구현하기 위해서는 개별 지역공동체사업 뿐 아니라 지역사회의 지역공동체형 사회적경제 주체(사회적기업, 마을기업, 농어촌공동체회사, 협동조합 등)가 주도하여 지역 내에서 재화와 서비스를 생산-유통-소비시키는 지역순환경제가 활성화되어야 하며 이를 통해 승수효과를 제고해야 한다. 외부에서 아무리 투자를 유치해도 지역 내에서 돈이 돌지 않고 외부로 유출되면 한낱 “밀빠진 물통”(leaky bucket)에 불과해지기 때문이다.

지역순환경제시스템을 구축하는데 가장 중요한 사회적 경제주체로는 협동조

합을 꼽을 수 있다. 협동조합기본법의 제정 이후, 협동조합은 설립이 용이하고 분야에 제한이 없으며 협동조합 고유의 민주적 운영원리에 따라 작동되기 때문에 지역순환경제의 주체로 가장 적합하다. 따라서 협동조합을 ‘지역사회에서 주민이 생활경제상의 필요에 의한 재화와 서비스를 생산-교환-분배-소비하는 작동 시스템(지역순환경제 시스템)을 구축하는 주체’로 파악할 필요가 있으며, 협동조합을 중심으로 생활권 특성에 부합하는 순환경제 프로그램을 추진해야 한다.

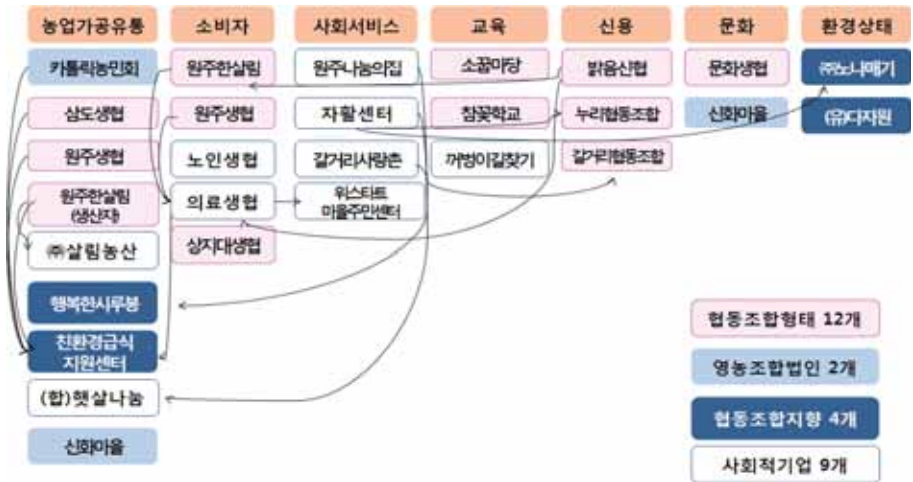
첫째, 일차적으로 생활권내 농촌지역에서 지역순환농업을 장려하여 산업화과정에서 파괴된 생태적 순환구조를 복원하는 것이 과제이다. 지역순환농업은 지역의 전통과 자연환경, 식습관 등을 반영한 농사를 운영함으로써 생물 다양성을 보존하고, 지역내에서 발생하는 폐기물 등을 농사에 재투입함으로써 환경을 개선하며, 농민장터나 직접배달을 통해 신선도를 유지한 농산물을 도시에 공급하고, 유통구조의 단순화로 고질적인 농산물 유통비를 저감하며, 생산자와 소비자의 거리를 단축하여 농산물에 대한 사회적 검증과 신뢰도 제고하는 이점을 갖고 있으며 무엇보다도 공동체 주도의 협동적 생산소비가 가능하다. 한마디로 지역순환농업은 외부로부터 교란당하지 않고 지역주민이 전통과 환경에 맞게 건강, 생태계, 공동체를 포괄적으로 고려하면서 먹거리를 자주적으로 해결하는 시스템을 의미한다(지역재단·충남발전연구원, 2013).

둘째, 도시와 농촌이 공존하는 지역생활권에서 로컬푸드 시스템을 확대 구축함으로써 생태농업의 생산물이 생활권 안에서 생산과 소비가 순환하도록 유도해야 한다. 즉 지역에서 생산한 먹거리를 지역내에서 소비하는 지산지소(地産地消)를 촉진해야 한다.

셋째, 생산자와 소비자의 연결이 확산될 수 있도록 협동조합을 중심으로 하는 사회적경제 네트워크 또는 블록화사업을 추진할 필요가 있다. 지역내 협동조합의 경제활동과 사회적 서비스를 하나의 네트워크로 통합·연계시킨 모범적 블록화사업의 사례로는 원주협동사회경제네트워크를 꼽을 수 있다(오은주·김سن기, 2012: 48-60). 다음 그림에서 보듯이 원주의 사회적경제블록화사업은 “협동조합 간 협동의 원칙”을 토대로 농업가공·유통, 소비자, 사회서비스, 교육, 신용, 문화,

환경생태 등 9개 부문에서 지역사회의 22개 지역공동체가 참여하여 지역사회내 가능한 자원을 최대한 활용하여 지역사회의 경제활성화와 복지 등의 개선과 같은 지역사회로의 이익을 환원하는 대규모 연대 네트워크를 구축하고 있다.

〈그림 5-5〉 원주시 사회적경제블럭화사업 참여조직 및 관계망



출처 : 오은주·김선기(2012), 57쪽

넷째, 순환경제의 핵심주체가 되는 지역공동체사업이나 협동조합 등을 체계적으로 육성하고 네트워크로 발전시키기 위해서는 지역순환경제를 위한 지원활동을 전담하는 지자체 차원의 특화된 중간지원조직이 필요하다. 이 조직을 통하여 지역공동체사업의 지원은 물론 생산자조합, 소비자조합 및 학교급식 네트워크 등을 상호 연계시키고 생산자-소비자간 도농교류 촉진이나(체험농장, 직거래장터 등), 친환경농산물의 도시소비 촉진을 위한 현장체험 등 도농교류행사를 활성화해야 한다. 대표적 사례로는 전북 원주군의 지역경제순환센터를 들 수 있는데 이 센터에는 마을회사육성센터, 커뮤니티비즈니스센터, 로컬푸드센터, 도농순환센터, 공간문화센터 등 특색있는 다섯 가지 센터를 설치하여 지역순환경제를 실현하는데 필요한 다양한 지원활동 및 주민과 행정의 가교역할을 담당하고 있다(전북발전연구원, 2012).

〈그림 5-6〉 완주군 지역경제순환센터



제3절 삶의 질 서비스의 협력적 공급·이용 촉진

1. 생활권 협력사업의 상시적 발굴체계 확립

이명박 정부의 기초생활권 연계협력사업의 공모에서도 드러났듯이 협력사업의 발굴이 매우 부진하고 발굴과정이 졸속으로 진행되는 점이 협력사업의 가장 큰 문제점 중 하나로 지적되고 있다(한국지방행정연구원, 2011). 계획수립의 마감, 연계협력사업의 평가, 예산 반영 등의 절차를 염두에 두고 한시적으로 연계협력사업을 발굴하다보니 대부분의 경우 협력의 충실도가 떨어질 수밖에 없다. 이러한 문제점은 앞서 제3장의 지역생활권 협력사업에 대한 분석에서도 여실히 나타나고 있는데 기초생활권 연계협력사업과 마찬가지로 지역생활권 협력사업의 선정과정에서도 준비기간이 촉박하여 신규사업 발굴이 절반 수준으로 부진하고, 지자체간 협약 체결과 공동추진조직 결성 등이 매우 미흡한 것으로 드러났다.

계획수립 단계에서 사업을 발굴하는 경우, 협의조정에 시간이 부족하여 합의 형성이 미흡한 채, 단순 구상 수준에 머물 수밖에 없다. 협력사업은 복수의 지자체가 공동으로 추진하는 사업인 만큼 사업구조가 복잡하고 이해관계도 첨예하여

협의조정을 거쳐 합의에 이르는 과정에 비교적 많은 시간이 소요되는 특성을 갖고 있는 점을 염두에 둘 때, 현재의 협력사업 발굴방식은 개선이 필요하다. 생활권 협력사업의 발굴·기획이 줄속으로 이루어지는 이유는 근본적으로는 협력사업을 회계연도 단위의 공모사업으로 추진하는데 기인한다. 즉 정부가 협력사업을 지자체 단독사업과 같은 예산편성 절차의 일환으로 인식하는 경향이 있기 때문에 충분한 준비기간이 주어지지 않는다.

지역생활권의 가장 큰 의의는 생활권을 구성하는 지자체간 협력이 일회성이 아니라 상시적으로 이루어지는 제도적 틀이라는 점에 있다. 분야와 시기 등에 구애받지 않고 상시적으로 생활권 협력사업을 발굴하는 시스템을 구축하는 일이 중요하다. 첫째, 협력사업은 연중 상시적으로 지역생활권협의회에서 어젠다 발굴, 협의·조정, 합의도출 등의 과정을 거쳐 사업화를 성사시키는 상시적 절차를 운용할 필요가 있다. 예산신청에 압박하여 사업을 발굴하는 관행을 지양하고 생활권협의회를 통하여 연중 수시로 충분한 협의과정을 운용해야 한다. 둘째, 중요한 협력사업의 경우 사업기획의 완성도가 미흡하여 선정에서 탈락하더라도 폐기하지 말고 사업계획을 보완하여 재신청할 필요가 있다. 흔히 사업 아이템이 우수함에도 사업선정에서 탈락되면 폐기하고 또 다시 다른 사업을 구상하는 경향이 있는데 협력사업의 준비기간과 노력을 감안할 때 바람직하지 않다. 셋째, 협력사업의 선정 평가에서 평가기준에 사업의 준비기간과 협의·조정에 투입한 노력도를 비중 있게 고려함으로써 지자체로 하여금 협력사업을 내실 있게 준비하도록 유도하여야 한다.

2. 지자체간 협력적 생활서비스 공급·이용의 촉진

가. 지자체간 협력적 서비스 공급 촉진

지역생활권정책의 의의가 생활권 지자체간의 삶의 질 서비스의 협력적 공급에 있지만 현실적으로 협력사업의 성사는 쉽지 않은 과제이다. 우리나라의 행정은 자치단체의 공공서비스 공급에 대한 예산신청과 배분이 행정구역 단위로 이루어

지는 분절적 공공서비스 공급시스템이어서 오랫동안 지자체 단독으로 서비스를 공급하는 관행이 고착화되어 협력의 동기유발이 미흡한 실정이다. 여기에다 협력사업의 높은 실패확률, 성과공유의 불확실성, 인센티브 부족 등이 이유가 되어 지자체 입장에서 협력사업에 소극적 태도를 견지하고 있다(한표환·김선기, 2003). 기본적으로 생활권 지자체간 협력사업이 활성화되기 위해서는 협력으로 인한 상호 이익이 분명히 가시화되어야 하고 여기에 정부의 파격적 재정 인센티브가 부가되어야 한다.

첫째, 생활권내에서 지자체간 협력의 필요성 정도가 매우 요구되는 필수협력 사업에 대해서는 우선적으로 사업을 선정하고 보조 시 특단의 우대조치를 제공할 필요가 있다. 이 때 필수협력사업이란 광역적 수요가 높은 환경시설(매립장, 소각시설 등), 보건의료시설(장사시설 등) 등으로서 협력적 서비스 공급의 사회경제적 편익이 매우 큰 사업을 말한다.

둘째, 생활기반시설의 중복투자를 방지하고 생활권내 지자체간 협력적 공급·이용을 촉진하기 위하여 시설의 성격과 지자체의 이해관계를 고려하여 다양한 협력공급방식을 적용해야 한다. 시설의 성격별 협력방식을 예시하면 다음과 같다.

① 선호사업과 비선호사업의 연계(PIMFY+NIMBY)

비선호사업의 입지 선정시, 선호사업이 동반 입지가 되도록 사업을 설계하거나 선호사업 입지 선정시, 비선호사업을 유치조건에 포함시키는 방법이며 경기도 이천시 광역소각장 건설시, 주민지원기금(240억원) 및 도로 확·포장 공사 우선 추진(4개 사업, 총1,225억원) 등 선호사업의 동반 추진한 사례를 들 수 있다.

② 시설교환(Big Deal) 방식

비선호시설의 광역적 설치에 사용하는 방식으로 소각장, 하수처리장, 화장장, 납골당 등 비선호사업을 지자체간 교차 설치하거나 기존 시설을 교차 또는 공동 이용하는 방식이며 대표적으로는 서울시(구로구)의 하수처리장과 광명시의 소각장 공동으로 교차 이용함으로써 개별입지 추진시 발생할 갈등과 비용을 해결한 사례가 있다.

③ 비선호시설 비용의 공평분담

비선호시설이 입지하는 지자체에 대한 지원을 위해 혜택을 받는 지자체들이 시설 설치에 소요되는 비용을 공평 분담하는 방식이다 국내 사례로는 울산시에 서 5개 구·군의 광역추모공원을 공동 비용분담으로 건설하였으며, 외국 사례로는 미국 뉴욕시의 경우 1989년 도시시설에 대한 공평부담기준(Fair Share Criteria) 채택하여 적용한 경우를 꼽을 수 있다.

④ 비선호시설 입지지역의 토지이용규제 완화

비선호시설이 입지하는 주변지역에 대해 반대급부로서 개발제한구역 해제 등 토지이용규제를 완화시켜주는 인센티브를 제공하는 방법으로서 서울시 서초구 원지동 추모공원내 개발제한구역에 토지이용규제를 완화하여 종합병원을 허용한 사례가 있다.

⑤ 선호사업 편익의 공동 배분

흔히 문화·체육시설, 공공청사, 산업단지 등 선호사업 유치와 관련하여 지자체간에 경쟁이 심화되는 경우가 종종 발생하는데 이 때 유치지역의 편익을 자치단체간 공평 배분함으로써 갈등을 해소하는 방법이다. 사례로 나주 혁신도시는 지방세수입의 70%를 광주·전남 공동발전기금으로 배분한 바 있고, 시화호 개발 사업에서는 개발이익의 일부(4,551억원)를 시화지역 대기환경개선기금으로 출연한 바 있다.

〈표 5-8〉 지자체간 협력적 서비스 공급방식 및 사례

서비스 협력공급방식	내용개요	사례
선호/비선호시설의 패키지 공급	<ul style="list-style-type: none"> 선호사업과 비선호사업을 동반입지 또는 유치조건에 포함 (PIMFY+NIMBY) 	<ul style="list-style-type: none"> 경기도 이천시 광역소각장 건설시 선호사업의 동반추진 경주시 방폐장 유치와 한수원 본사 이전 연계
비선호시설의 교환방식 (Big Deal)	<ul style="list-style-type: none"> 소각장, 화장장, 납골당 등 비선호사업의 지자체간 공동 설치이용 	<ul style="list-style-type: none"> 구로구 하수처리장과 광명시 소각장 교차설치 및 공동이용
비선호시설의 비용을 공평분담	<ul style="list-style-type: none"> 비선호사업이 입지 지자체의 지원을 위해 수혜 지자체가 비용을 공평분담 	<ul style="list-style-type: none"> 울산시 5개 구·군의 광역추모공원 건설
비선호시설 입지지역의 토지이용규제 완화	<ul style="list-style-type: none"> 비선호시설이 입지하는 주변지역에 대해 개발제한구역 해제 등 토지이용규제를 완화 	<ul style="list-style-type: none"> 서울시 서초구 원지동 추모공원내 개발제한구역에 종합병원 허용
선호사업 편익의 공동 배분	<ul style="list-style-type: none"> 문화·체육시설, 공공청사, 산업단지 등 선호사업 유치에 따른 편익을 자치단체간 공평배분 	<ul style="list-style-type: none"> 나주 혁신도시 지방세수입을 광주·전남 공동발전기금으로 배분, 시화호 개발사업의 개발이익 일부를 대기환경개선기금으로 출연
광역시설 건립지원비 현실화	<ul style="list-style-type: none"> 광역시설의 협력사업에 대해서는 정부 지원단가를 우대 적용 	<ul style="list-style-type: none"> 사회복지시설 건립시 노인요양시설 지원단가 대신 국토부 표준건축비 적용

자료 : 한국지방행정연구원(2011)

셋째, 생활권 협력사업에 대해서는 인센티브로서 다양한 행·재정적 특례를 부여할 필요가 있다. 국내외 선행연구에서도 협력의 촉진에 가장 큰 요인으로 작용하고 있음을 밝히고 있다(한표환·김선기, 2003). 기본적으로는 생활권 협력사업에 대해 지특회계 보조금이나 기타 국고보조금 등을 우선적으로 배정하고, 보조율을 상향 적용함으로써 지자체의 재정부담을 경감시켜줌으로써 협력의 동기를 유발해야 한다. 이 밖에도 생활권 협력사업의 경우 지방재정법상(제37조) 투융자심사 및 타당성 조사에 대해 절차나 기준을 대폭 완화주고, 지자체가 생활권 협력사업 추진을 위해 지방채발행을 신청하는 경우 우선적 승인, 총액한도 예외적용 등 특례를 부여하며, 환경기초시설, 교통시설 등 대규모 광역시설 설치를 위한 민관합작회사 설립시 관련 지자체외에 국가도 일부 출자함으로써 비용부담을 줄여줄 필요가 있다. 또한 행정적 지원으로 광역시설의 공동설치 등 생

활권내에서 지자체간 공동시설을 설치하는 경우 토지이용규제 및 인허가 등의 절차를 완화해 주는 것도 비재정적 인센티브로 효과가 있다.

〈표 5-9〉 협력사업 인센티브시책

시책	개요	비고
국비 지원	• 협력사업으로 추진하는 시설에 대해 국비보조 우대 지원	• 지방비부담액 보전
광역시설 건립 지원비 현실화	• 광역시설의 협력사업에 대해서는 정부 지원단가를 우대 적용	• 예: 사회복지시설 건립시 노인요양시설 지원단가 대신 국토부 표준건축비 적용
투융자심사 특례	• 심사대상에서 제외하거나 투자우선순위에서 우대	• 지방재정법 등 개정
지방채발행 특례	• 우선적으로 기채를 승인하고 지방채발행 총액한도 예외 적용	• 지방재정법 등 개정
규제완화	• 광역시설 설치에 관련된 토지이용규제를 완화	• 예: 개발제한구역내 노인시설, 병원 등 건축허가 • 국토계획법 개정
민관합작회사 설립 지원	• 광역시설 설치를 위한 민관합작회사 설립시 국가가 일부 출자	• 환경기초시설, 교통시설 등

넷째, 협력사업의 유도를 위하여 네거티브 수단으로 현재 지특회계 예산편성 시 생활권내 각종 공공시설을 신규로 설치하는 경우 타당성 검토를 확대 실시하여 행정구역 단위의 시설 설치를 억제하고 필요한 시설을 생활권별로 공급하도록 유도한다. 지특회계 예산편성지침에 따라 문화체육관광부 소관의 문화·체육 시설에 대해서는 신규사업 요구시 반드시 운영계획서를 작성·제출하고 문화체육관광부는 지자체의 운영계획서의 타당성을 평가하여 예산요구시 기획재정부로 제출하도록 되어 있는데³²⁾ 그 대상을 복지시설(아동복지시설, 장애인복지시설, 노인복지시설, 종합복지회관 등), 환경시설(화장장, 소각장, 쓰레기매립장 등) 등으로 확대 실시하고 타당성 검토시 지자체간 공동설치의 적부를 평가하도록 제도를 개선할 필요가 있다.

32) 문화시설 중 공립박물관은 건립사업 추진시 반드시 문화체육관광부의 사전평가를 거친 후 신규사업을 요구하도록 되어 있다.

〈표 5-10〉 지특회계 신규시설 타당성 검토 대상 확대

세부사업		내역사업
현재	문화시설 확충 및 운영	: 공립박물관, 공공도서관, 공립미술관, 문예회관, 지방문화원 (복합시설, 예술관 등 유사한 명칭사용 사업 포함)
	체육진흥시설 지원	: 생활체육공원, 노인건강체육시설, 지방체육시설
확대	복지시설 건립	: 아동복지시설, 노인복지시설, 장애인복지시설, 종합복지회관
	환경시설 건립	: 쓰레기매립장, 소각장, 화장장, 장묘시설

나. 지자체간 협력적 서비스 이용의 활성화

통상 지역생활권의 지자체간 협력을 말할 때에는 대개 시설 설치를 통한 서비스의 신규 공급만을 고려하는 경우가 많다. 지자체가 보조금 혜택 때문에 예산이 소요되는 신규시설의 확충에만 치중하고 기존시설의 공동이용 등 비예산사업에는 소홀한 경향이 있으며 생활권 협력사업 제안에서도 자체 우선순위에서 비예산사업은 후우선순위를 차지하고 있다. 하지만 생활권 구성을 통한 삶의 질 향상은 신규 시설의 협력적 공급 못지않게 기존 시설의 협력적 이용도 매우 중요하다. 우리가 생활권 구성을 통하여 기대하는 효과는 생활권 내 중심지의 위계에 따라 기능이나 시설을 적의 배치함과 동시에 위계가 다른 중심지 또는 중심지와 배후지역간 기능이나 시설의 보완적 이용을 통해 삶의 질 서비스의 공급을 확대하려는 의도에 근거한다. 따라서 행정구역의 배타적 구별로 인한 서비스의 차별이나 배제 없이 생활권 내에서 각종 서비스를 자유롭게 이용할 수 있도록 하고 나아가서 각종 비예산사업에서 지자체간 협력을 통한 시너지를 창출하는 것이 진정한 생활권정책의 목적이다.

따라서 정부는 생활권 협력사업 추진시 예산사업은 물론 비(저)예산사업에 대해서도 적극 발굴·추진을 유도하며, 특히 기존시설의 재활용과 공동이용을 권장하고 그에 추가되는 비용에 대해서는 전액 국비에서 지원할 필요가 있다. 지자체에서도 시설의 공동이용 이외에도 생활권 내에서 예산을 절감하고 협력의 시너지를 얻을 수 있는 제도형성, R&D, 조사·연구·교육, 시설이용, 행사개최 등 다양한 분야에서 비예산 소프트 공동사업을 적극 발굴·시행해야 한다.

〈표 5-11〉 비예산분야 생활권 협력사업의 예시

비예산 분야 생활권 협력사업 예시
<ul style="list-style-type: none"> • 지자체간 협력 합의사항 이행조례 제정 • 생활권내 지자체간 합의 이행위원회 구성 • 상하수도 요금 및 사용자·수수료 조정 및 통합 관리 • 광역적 학구 조정 • 민간사회단체 상호 교류 • 자매결연 도시의 공동 교류 • 생활권 단위 로컬푸드 유통 활성화 • 생활권 단위 친환경급식 확대 • 생활권 단위 도시계획 수립 • ㄱ비역특산물(품)의 공동 마케팅 • 시내버스 요금 단일화, 환승시간 연장, 운행노선 개선 • 공공 문화·복지·체육·의료시설의 공동 이용 • 환경·위생·장사시설의 공동 이용 • 유희 장비·시설의 공동 이용 • 축제·체육행사·이벤트·Expo 등의 공동 개최 • 조사연구·R&D·교육훈련 등의 공동 추진

아울러 지자체간 비예산사업의 협력은 예산사업에 비해 합의가 용이하기 때문에 지자체간 협약체결을 통하여 삶의 질 서비스의 공동 이용을 규정할 필요가 있다. 즉 생활권별로 구성 지자체들간에 포괄적 협약을 체결하고 협약에 서비스의 공동이용 및 협력방식 등을 일괄 규정하는 것이 효율적이다. 일본의 정주자립권의 경우 정주자립권 협정에 다양한 삶의 질 관련 분야에 대하여 생활기능 강화, 권역 네트워크 강화, 권역 관리능력 강화 등에 대한 협력을 규정하고 있다.

〈그림 5-7〉 일본 정주자립권 형성 협정의 주요 정책분야



3. 삶의 질 낙후지역에 대한 시범공모사업 실시

가. 삶의 질 낙후지역 시범사업 필요성

제4장의 삶의 질 분석에서 살펴보았듯이 우리나라의 지자체의 삶의 질 수준은 의미 있는 격차를 보이고 있다. 총체적인 삶의 질 수준에서도 도농간 차이가 있을 뿐 아니라 각 부문별로도 지역간 격차가 큰 편이어서 삶의 질이 열악한 낙후지역에 대해서 특단의 대응 조치로서 삶의 질 향상 시범사업의 추진이 필요하다. 삶의 질 낙후지역에 대한 시범사업은 세 가지 측면에서 정책적 의의를 찾을 수 있다.

첫째로는 삶의 질이 낙후된 생활권의 여건을 단기간에 획기적으로 개선하여 격차를 해소하기 위한 전략사업으로서 의미가 있다. 물론 지역생활권정책 자체가 삶의 질 격차를 해소하기 위한 정책이지만 생활권 내 격차해소에 비중이 두어져 있고 생활권간 격차에 대해서는 별도의 시책이 강구되어야 한다. 둘째로는 지역생활권사업의 개편의 일환으로서 생활권 선도사업을 새로운 시책으로 특화시킴으로써 사업체계의 정비에 일조가 된다. 셋째로는 삶의 질 낙후지역에 대한 특별시책을 강구함으로써 균형발전의 의의를 구현하고 박근혜 정부의 지역생활권정책의 대표 브랜드 사업으로 자리매김할 수 있다.³³⁾

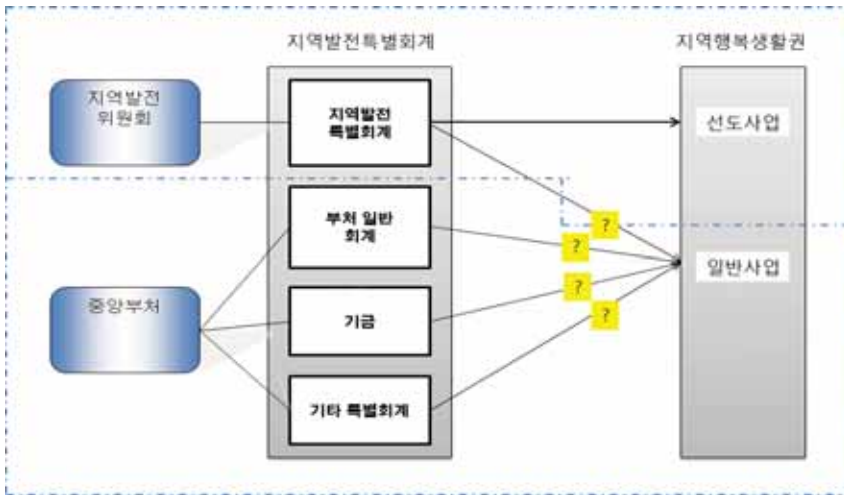
나. 삶의 질 격차 해소를 위한 시범사업 추진방안

지역생활권발전에 직접 관련된 사업체계는 생활권(일반)사업과 생활권 선도사업이 있으며 생활권사업은 다시 지자체 단독사업과 생활권 협력사업으로 구분된다. 이 중에서 생활권 선도사업은 이명박 정부에서 추진했던 기초생활권 연계협력사업을 승계하여 개편한 사업으로써 지특회계 생활기반계정의 시군구 자율편성예산으로 추진하는 포괄보조방식의 공모사업이며, 생활권 협력사업은 지특회

33) 박근혜 정부의 지역행복생활권정책은 참여정부의 신활력사업이나 이명박 정부의 광역경제권 선도사업과 같은 인지도와 위상을 가진 대표적 균형발전사업이 없다.

계 생활기반계정의 시도자율편성을 포함하여 일반회계, 기금, 타 특별회계 등의 재원을 투입하는 사업이다. 지역생활권정책의 특징이자 문제점의 하나는 바로 지역생활권을 대상으로 하는 지자체간 협력사업이 생활권 선도사업과 생활권 협력사업으로 이원화되어 있고 서로 차별성이 별로 없어 혼란스럽다는 점이다. 일반적 인식으로는 생활권 선도사업이 생활권 협력사업에 비해 중요도가 높은 사업으로 여기고 있으나 제도적으로 양자가 구별되는 것은 아니며, 생활권 협력사업은 여러 재원이 투입되는 점에서 차이가 있으나 이 역시 실현이 불투명하여 현실적으로 양 사업의 구별이 명확치 않은 것은 사실이다.

〈그림 5-8〉 지역생활권사업에 대한 재원구분



따라서 생활권 협력사업과 생활권 선도사업을 차별화하여 사업별 정체성을 확보하기 위해서는 생활권 선도사업을 명실공히 “선도(先導)사업”의 성격을 갖도록 특화시킬 필요가 있다. 생활권 선도사업을 특화시켜 생활권 협력사업과 차별화하는 방안으로는 크게 두 가지 접근을 생각할 수 있는데 하나는 기능(성격)으로 차별화하는 방안이며 다른 하나는 대상지역을 차별화하는 방안이다.

먼저 기능(성격)으로 차별화하는 방안이란 생활권 선도사업에서는 필수협력사

업에 대해서만 높은 보조율로 지원하고, 필수협력사업³⁴⁾을 제외한 여타 분야의 협력사업은 생활권 협력사업으로 지원하되 상대적으로 낮은 보조율을 적용하는 방식이다. 다음으로 대상지역을 차별화하는 방안이란 생활권 협력사업은 모든 생활권의 협력사업에 대해 보편적으로 재정을 지원하고 생활권 선도사업에서는 여기에 추가하여 삶의 질이 열악한 지역의 특수한 수요에 대해서 특별한 지원을 제공하는 방식이다. 두 가지 접근이 각각 장단점이 있으나 생활권 선도사업 주관부처(농식품부)의 성격과 양 사업간 예산규모의 비교 등을 고려할 때 기능(성격)에 의한 차별화는 실현이 용이하지 않을 것으로 판단되어 여기서는 후자의 방안에 대해서만 다루기로 한다.

생활권 선도사업을 삶의 질 낙후지역에 대한 시범공모사업으로 개편하기 위해서는 일차적으로 생활권의 삶의 질 수준에 대한 조사를 통하여 삶의 질이 열악한 생활권을 선정해야 한다. 생활권에 대한 삶의 질 진단에 대해서는 후술하겠지만 삶의 질 영역에 대한 지표체계를 구축하여 전문기관에 위탁하여 실태를 파악하도록 한다.

삶의 질이 낙후된 지역으로 선정된 생활권에서는 삶의 질이 저조한 분야에 대해서 H/W(시설 등)와 S/W(프로그램 등)이 결합된 창의적인 협력사업을 기획하여 지역위에 신청하고 지역위(생활권전문위)에서 전문가 심사평가를 거쳐 사업을 선정한다. 지원기간은 3년으로 하며, 예산을 고려하여 부족한 경우 윤번으로 순차적인 지원을 제공할 수 있다. 그리고 시범공모사업에 대해서는 지역위 차원에서 컨설팅과 모니터링을 실시하여 사업을 체계적으로 관리하고 매년 성과평가를 실시하여 익년도 지원금액을 차등화 하여 지자체의 노력에 동기부여를 하는 것이 바람직하다.

34) 여기에서 “필수협력사업”이란 지자체간 협력을 통한 서비스 공급의 긍정적 파급효과가 커서 협력사업의 추진을 특별히 장려해야 할 사업을 말하며, 남비시설, 응급의료체계, 방재·안전, 생활인프라 등을 예로 들 수 있다.

〈그림 5-9〉 생활권사업의 재편



4. 생활권 일체화를 위한 귀농·귀촌 활성화

가. 귀농귀촌 장려의 필요성

도시와 농촌이 공존해 있는 지역생활권의 기능적 통합과 일체화를 위해서는 도시서비스의 농촌 이용, 농촌생산물의 도시 공급, 도시민의 농촌체험관광 등 도농교류 차원의 활동도 중요하지만 생활권 단위에서 실질적인 주거와 생업의 통합적 실현이 중요하며 그 수단으로 귀농·귀촌이 큰 관심을 받고 있다.

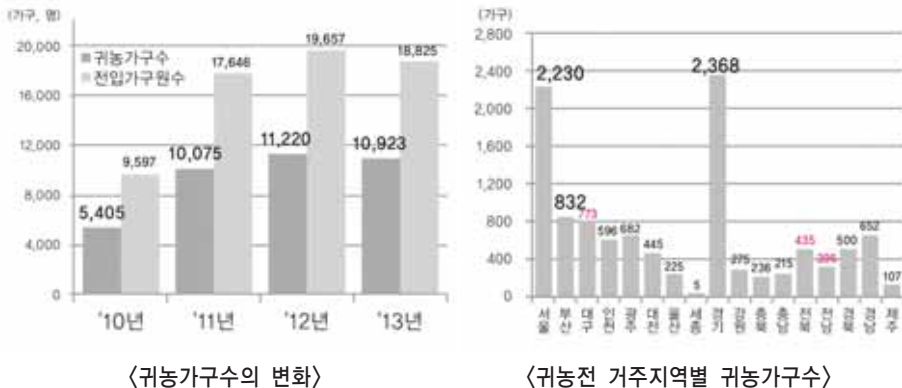
도시에서는 베이비부머들의 대량 은퇴와 인구 고령화에 따라 이들에 대한 일자리 및 사회안전망 제공이 시급한 과제인 반면, 농촌에서는 자본과 인구의 급속한 유출로 인한 발전역량이 부족하여 침체의 늪을 벗어나지 못하고 있다. 도시민에게는 농촌의 저렴한 물가(특히 주택 및 식료품비)로 인해 연금생활자의 경우 낮은 연금으로도 충분히 농촌 생활이 가능하며, 농촌은 은퇴자의 귀농·귀촌에 따라 구매력의 향상, 유향 농지의 활용, 공동체 활력 제고 등과 같은 혜택을 볼 수 있다. 귀농·귀촌인구는 과소화된 농촌지역의 인구증가요인일 뿐 아니라 도시로부터의 이주민의 인구학적 또는 사회경제적 특성에 따라 고령화·과소화로 쇠퇴해 가는 농촌지역의 새로운 인적 역량으로 큰 의미를 갖는다. 따라서 지역생활권의 도농통합적 발전을 위해서는 도시로부터의 귀농·귀촌을 적극 지

원하여 도시의 자본·기술·생활양식 이전, 농촌의 구매력의 향상, 유휴 농지의 활용, 공동체 활력 제공 등의 효과를 얻도록 노력해야 한다.

나. 귀농·귀촌의 실태와 문제점

우리나라의 2013년 귀농가구는 10,923가구(18,825명)로 3년 연속 10,000가구 이상이 귀농하였으며, '11년(10,075) → '12년(11,220) → '13년(10,923)으로 최근 꾸준히 증가하는 추세에 있다(통계청·농림축산식품부, 2013). 시도별로는 경북이 2,087가구(19.1%)로 가장 많고, 다음으로 전남, 경남, 전북, 충남 순으로 1,000가구를 넘었으며, 귀농 전 거주지역은 경기도 2,368가구(21.7%)로 가장 많고, 서울 2,230가구(20.4%), 부산 832가구(7.6%) 순으로 나타났다.

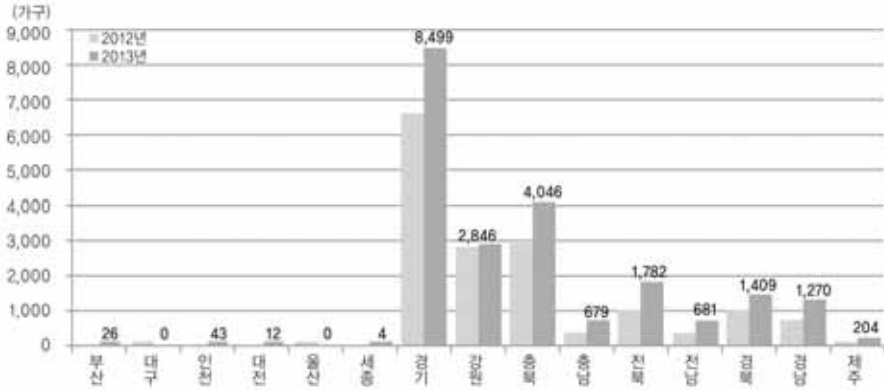
〈그림 5-10〉 귀농가구 현황



자료 : 통계청(2013)

한편 2013년 전국의 귀촌가구(가구원)는 21,501가구(37,442명)로 전년의 15,788가구(27,665명)에 비해 5,713가구(9,777명)가 증가하여 36.2%의 증가율을 나타내고 있다. 시도별로는 경기도 8,499가구(39.5%)로 가장 많았고, 다음으로 충북(4,046가구), 강원(2,846가구) 순으로 나타났으며, 이는 수도권 인접의 생활 여건이 좋은 지역으로의 귀촌을 선호하는 것을 보여준다.

〈그림 5-11〉 시도별 귀촌가구 현황



자료 : 농림축산식품부(2013)

대체적인 경향을 보면 2000년대 들어 도시(동)에서 농촌(읍·면)으로 거주지를 옮기는 ‘향촌형 인구이동’이 반대 방향의 이동인 ‘향도형 인구이동’ 보다 증가하는 추세이다(김정섭·임지은·박천수, 2012). 최근 연구(김창현·변필성, 2011)에서도 도시 거주 베이비붐세대(1955~1963년 출생 세대)를 상대로 설문조사한 결과, 응답자의 66.3%가 시골로 가겠다고 답했으며 구체적 이주계획을 세우는 가구도 13.9%에 이르고 있어 농촌과 연고가 있는 인구가 많은 베이비붐세대의 은퇴가 본격화되는 200년 이후부터 이도향촌의 흐름은 증가할 전망이다.

이러한 시대적 추세에 부응하여 정부는 2009년부터 「귀농·귀촌 종합대책」을 마련하여 전반적인 지원체계를 갖추고 영농정착자금과 교육프로그램 등을 지원하고 있는데 대표 사업으로 농어업 창업 및 주택 구입 지원 사업이 있으며, 2012년부터 시작된 ‘귀농인 실습지원 사업’이 있다. 지자체에서도 2012년 현재 도 및 시·군 지자체 88개 곳이 관련 조례를 마련하고 지원 프로그램을 시행할 만큼 귀농·귀촌지원이 지자체의 주요 업무 중 하나로 자리 잡고 있는데, 도 단위에서 실시되고 있는 정책은 크게 정착자금 지원, 교육·체험 지원, 관계형성 지원, 정보제공 등이며 시군 단위에서도 대동소이하다.

그동안 환경과 인식의 변화 및 정부의 노력으로 귀농·귀촌인구가 외형적으로는 두드러지게 증가하고 있으나 아직 초기 단계에서 여러 가지 장애요인이 남아

있는 실정이다. 농촌생활에 대한 동경에도 불구하고 현실적으로는 병원이나 학교, 문화시설 등 농촌의 생활 인프라가 미흡하여 귀농·귀촌의 걸림돌로 작용하고 있으며, 농촌이주를 위해서는 토지와 주택의 준비뿐만 아니라, 여러 가지 정보가 필요하지만, 체계적인 정보제공이 미흡하여 인적 채널을 통해 정보를 얻고 있는 형편이다. 또한 귀농인들의 39.6%는 영농규모가 0.1~1ha로서 영세소농이 중심이 되고 있어 농촌지역에서 경제적 자립을 하는 데 상당한 어려움이 있다(성주인·김성아, 2012). 정부의 정책 지원이 가장 요구되는 시점은 이주 직후 귀농·귀촌인의 경제적 문제를 해소하려는 노력이 가장 필요하지만, 현재의 정책은 정착 과정(예 : 빈집 정보제공, 전원 주택단지 조성, 임시거처 마련, 농지 알선, 지역 내 일자리 제공 등) 보다는 도시민 유치(이사비용 지급, 영농기술 교육)에 치중하고 있는 점도 문제점이다.

다. 귀농·귀촌의 활성화방안

귀농·귀촌정책이 성공하기 위해서는 귀농귀촌이 일시적인 이주가 아닌 삶의 터전을 옮긴다는 점을 고려하여 생활의 기본조건을 충족시켜 조기에 정착할 수 있도록 지원이 필요하다. 첫째, 가장 중요한 조건은 귀농인이 안정적 소득원을 가질 수 있도록 제도적 지원이 요구된다. 정부는 귀농인들이 가공식품을 생산하여 안정적 소득원을 마련할 수 있도록 식품위생법(제36조), 주세법(제6조) 등 관련제도를 개선하고, 지자체 차원에서도 귀농인의 소득원 지원을 위하여 로컬푸드 육성, 친환경급식 등 관련 조례를 제정해야 한다(예 : 완주군의 로컬푸드 육성 및 지원에 관한 조례). 특히 2030세대 귀농인을 대상으로 맞춤형으로 소득원을 위한 단계별 특화 지원프로그램을 개발·지원할 필요가 있다.

둘째, 도시 은퇴자가 귀농·귀촌에 필요한 지식과 기술을 제공하기 위하여 단순 영농기술뿐만 아니라, 귀농·귀촌인들이 실질적으로 해당지역의 주민들과 융화를 이룰 수 있도록 종합적인 교육을 실시해야 한다. 부산의 ‘인생 제2막 학교’와 같이 대도시에서 퇴직자에 대한 교육과 지원정책을 마련하고 동시에 기존 주민들에 대한 교육도 농촌 지자체와 연계하여 추진해야 한다.

셋째, ‘귀농인의 집’ 건립, 농산업 인턴제도, 농어촌 주택 매매·임대 안내서비스등과 같은 현재 지원하고 있는 일반 귀농·귀촌 지원 프로그램을 확대·시행하고 일정한 자격조건을 갖춘 귀농인을 대상으로 주택구입 지원사업의 용자금리 인하 및 지원금액 확대를 추진한다.

넷째, 귀농·귀촌인과 지역주민과의 갈등 해소를 위하여 지역주민과 귀농·귀촌인이 함께 참여하는 교육프로그램, ‘귀촌인의 날’ 운영, 마을축제 개최, 귀농·귀촌인과 주민이 공동 참여하는 공동체사업 운영, 귀촌매니저 운영 등 지역사회 통합을 위한 시책을 적극 추진해야 한다.

다섯째, 귀농·귀촌인을 위한 원스톱 행정지원체계를 구축하기 위하여 농지, 주택, 일자리 등 부서별로 나뉘어 있는 귀농·귀촌 관련 업무를 원스톱 지원체제로 개선하고 현재 4개 지역(제천·영주·홍천·구례)에 건립 추진 중인 체류형 농업창업지원센터를 귀농·귀촌이 활성화되어 있는 생활권 단위의 거점별로 건립한다.

제4절 지역생활권에 대한 진단 및 성과평가 실시

1. 지역생활권 서비스 수준에 대한 진단 실시

지역생활권 구성을 통하여 주민의 삶의 질을 향상시키기 위해서는 지역생활권 주민의 삶의 질과 직결된 생활서비스(생활권 5대분야와 연계)에 대한 조사를 통하여 서비스 수준을 진단하고 서비스기준 달성목표를 설정하여 이행정도를 평가할 필요가 있다. 그리고 이와 같은 진단 결과를 토대로 생활권 삶의 질과 관련된 각 부처에서 삶의 질 향상을 위한 추진전략을 마련하여 시행해야 한다.

삶의 질 서비스기준 설정 및 실태조사에 관해서는 2011년부터 시행하고 있는 “농어촌서비스기준”을 참고할 필요가 있다. 농어촌서비스기준은 2010년 7월 「삶의 질 향상 특별법」의 개정을 통하여 도입하여 2011년부터 지금까지 시행해 오

고 있는 제도이다. 농어촌서비스기준은 법 제3조에서 농어업인의 일상생활에 필요한 공공서비스 중 대통령령으로 정하는 서비스 항목과 그 항목별 목표치로 규정하고 있다. 구체적으로 서비스기준은 주거, 교통, 교육, 보건·의료, 복지, 응급, 문화, 정보통신 등 8대 부문에 걸쳐 총 31개 항목으로 구성되어 있다. 농어촌서비스기준은 법에 따른 삶의 질 계획에 포함되어 운영되는 만큼 각 기준 및 항목별로 목표치가 설정되어 달성여부에 대한 이행평가를 실시하고 있다. 아울러 법 제44조제5항에 따라 농어촌서비스기준의 달성여부를 전문기관에 위탁하여 주기적으로 점검하고 그에 따른 정책 대안을 제안하도록 되어 있다. 기준별 항목은 31개이지만 실제 평가항목은 43개 세부기준으로 되어 있으며 50개 통계항목을 조사하여 달성정도를 이행지수로 환산하여 평가하고 있다. 표준화점수를 이용한 이행지수는 부문별 이행지수와 종합이행지수로 구분되어 있으며 부문별, 지역별 평가를 실시하고 있다. 또한 전문가조사를 바탕으로 중요한 서비스에 대해서는 10대 핵심이행지수로 별도 관리하여 이행실태를 파악하고 있다.

〈표 5-12〉 농어촌 서비스기준의 서비스 항목별 목표치

부문	항목	세부내용
주거	주택	최저주거기준 이상 주택(거주가구) 비율을 90% 이상으로 한다.
	난방	읍지역 도시가스 보급률을 50% 수준으로 하고, 도시가스 보급이 어려운 지역은 신재생에너지 보급 등 난방비 저감정책을 우선 추진한다.
	마을공동시설	경로당, 마을회관 등 마을공동시설의 유지관리 및 프로그램을 지원한다.
	상수도	면지역 상수도 보급률을 75% 이상으로 한다. 지자체는 원수의 수질을 검사하고, 먹는물 수질기준에 따른 수질관리를 해야 한다.
	하수도	하수도 보급률을 71% 이상으로 한다.
교통	대중교통	도보 15분 거리 내 버스 정류장에서 노선버스, 순환버스 등 대중교통을 하루 3회 이상 이용할 수 있다. 수요 부족으로 대중교통 운행이 어려운 지역은 수요대응형 준공공교통 프로그램을 도입한다.
	여객선	도서지역의 경우 모든 본도에 1일 왕복 1회 이상의 여객선이 운행된다. 도서의 주민은 여객선 운임의 일부를 지원받는다.
	인도(人道)	읍·면 소재지에 접근하는 주요 농어촌 생활도로 정비시 차도와 구분된 인도를 확보하도록 노력한다.

부문	항목	세부내용
교육	유치원·초등학교·중학교	지역여건에 맞는 적정규모학교를 육성하고 적절한 통학수단을 제공한다.
	고등학교	시·군에 1개교 이상 우수 고등학교를 육성한다.
	폐교	폐교 시 학생들의 통학 및 폐교시설의 재활용 대안에 대해 공청회 등을 통하여 지역주민의 의견을 수렴한다.
	방과후학교	교과 과목, 특기 적성 등 방과후 학교 프로그램 참여 비율을 70%이상으로 한다.
	의견 수렴	시·군에 지자체와 교육청, 주민 등으로 구성된 교육발전위원회를 설치한다.
	평생교육	읍·면별로 평생교육 프로그램을 제공하는 서비스 거점시설이 1개 이상 운영된다.
보건 의료	진료 서비스	시·군내에서 내과, 한방과, 물리치료실 등 중요과목 의사 진료가 가능하다.
	순회방문	마을별로 월 1회 이상 보건소 등의 전문인력의 순회 방문을 받는다.
	의약품 구입	자동차로 20분 내에 일반의약품 구입이 가능하다.
복지	노인	도움이 필요한 노인은 주 1회 이상 재가노인복지서비스를 받을 수 있다.
	청소년	자동차로 30분 내에 청소년센터에 도달할 수 있다.
	아동	자동차로 20분 내에 초등학교를 위한 아동센터 등 방과후 돌봄시설에 도달할 수 있다.
	영유아	일정한 수요가 있는 지역에서는 자동차로 20분 내에 소규모 영유아 보육 시설에 도달할 수 있다.
	다문화가족	자동차로 30분 내에 다문화가족지원센터 등 맞춤형 서비스 제공시설에 접근할 수 있다. 교통불편으로 센터이용이 어려운 경우 방문서비스를 받을 수 있다.
응급	응급 서비스	응급환자 발생시 기본적인 응급 장비가 마련된 구급차가 30분 내에 도착하여 응급처치를 한다.
	도서·벽지에 대한 응급 서비스	낙도·벽지에 헬기·선박을 이용한 환자 이송체계를 구축한다.
	소방 서비스	화재 발생 신고 접수 후 5분 내에 소방차가 현장에 도착하는 비율을 55% 이상으로 한다.
	도난 방지	도난방지 등을 위한 방법용 CCTV가 주요 간선도로 길목에 설치되어 있다.
	경찰 서비스	112 신고 시 출동시간을 10분 이내로 한다.
문화	독서	읍·면 내에서 도서 열람 및 대출이 가능하다.
	문화시설 및 프로그램	자동차로 30분 내에 문화예술회관 등 문화시설에 도달할 수 있고 월 1회 이상 문화 프로그램과 분기별 1회 이상 전문 공연 프로그램을 관람할 수 있다.
	찾아가는 문화 프로그램	찾아가는 문화 프로그램과 지역 자체 문화프로그램 등을 통하여 연 2회 이상 찾아가는 문화 프로그램을 향유할 수 있다.
정보 통신	초고속망	농어촌 어디에서나 초고속망 접속이 가능하고, IPTV시청이 가능한 광대역 통합망 구축률을 80% 이상으로 한다.

자료 : 농림축산식품부 고시 제2013-41호(2013.5.16.)

지역생활권정책에서 삶의 질 서비스 수준의 진단제도를 도입하기 위해서는 다음 몇 가지 사항을 고려해야 한다. 첫째, 삶의 질 서비스 수준의 진단은 지역생활권 유형별로 구분하여 접근하는 것이 바람직하다. 정부가 생활권 유형을 굳이 구분한 것은 규범적으로 생활권별 유형별로 특성이 다르고 따라서 대응전략도 차별화할 필요가 있다고 판단했기 때문이다. 둘째, 진단 대상인 삶의 질 서비스의 종류로는 지역생활권정책의 5대 부문을 포함하여 진단지표체계를 구축하되, 세부 진단지표는 시설의 과부족 뿐 아니라 각종 프로그램을 통한 서비스 질적 공급수준을 실질적으로 평가할 수 있도록 설계되어야 한다. 셋째, 삶의 질 서비스 수준의 진단에서는 서비스 종류별로 목표치를 설정하고 지역생활권의 유형별로 서비스 종류별 공급수준의 충족 또는 결핍의 정도를 상대적으로 평가한다. 넷째, 생활권 유형별로 서비스 수준의 진단결과를 토대로 생활서비스 공급과 관련된 사업 선정과 성과평가 등 생활권정책의 가이드라인으로 활용한다.

2. 지역생활권 삶의 질 만족도의 정기적 조사 실시

경제성장에 따라 소득의 한계효용이 감소되면서 세계적으로 대안적 삶의 질 지표에 대한 관심이 커지고 있고, 동시에 주요 선진국과 국제기구들이 경쟁적으로 삶의 질 만족도에 대한 조사평가를 실시하고 있는 추세이다. 우리나라도 박근혜 정부가 출범하면서 국민행복을 표방하고 있는 만큼 지역 차원에서도 생활권정책의 추진과 연계하여 지역행복의 수준과 변화를 평가할 필요가 있다. 생활권의 삶의 질 만족도 조사는 정치지도자, 정책결정자, 학계와 통계 전문가, 시민사회 등 다양한 이해관계자에게 다음과 같은 측면에서 활용의 의의를 갖는다.

첫째, 지역 복리(well being)에 대한 전반적인 모니터링이 가능하다. 개인의 복리수준에 관한 자료를 규칙적으로 측정·수집함으로써 지역의 복리가 어떻게 변화하고 있는지를 용이하게 파악할 수 있는데 그러기 위해서는 개인의 복리영역을 구성하는 다양한 측면(건강, 교육, 관계, 경제, 환경 등)을 모두 포괄할 수 있어야 한다.

둘째, 삶의 질 만족도 측정을 통하여 국민(또는 주민)의 삶에 무엇이 가장 중요한지 또는 국민이 자신의 삶에 대해 어떻게 생각하고 느끼는지 등을 파악하여 삶의 질에 초점을 둔 정책형성과정(policy making process)에 반영할 수 있다(ONS, UK, 2013; 32-34). 특히 경제적 성과와 사회적 진보의 부동의 지표였던 소득과 생산지표의 한계를 확인하고 삶의 질과 행복을 종합적으로 측정하는 대안적 측정수단을 생산함으로써(Stiglitz, Sen and Fittossi, 2009) 지역정책의 실효성을 제고할 수 있으며, 주민의 삶의 질 개선 및 행복도 증진의 관점에서 지역생활권정책의 목표, 분야, 사업, 추진체계 등을 설계하는데 활용할 수 있다.

셋째, 생활권 내에서 주민의 요구(needs)와 목표집단(target group)을 확인할 수 있다. 삶의 질 또는 행복도에 대한 연차별 조사를 기초로 서로 다른 집단간 또는 서로 다른 지역간 비교로부터 정부의 복리(well-being)정책을 가장 필요로 하는 정책 목표집단 및 목표지역을 파악할 수 있으며, 주민이 자신의 행복 또는 삶의 질에 대해 생각하는 관심과 중요도를 파악함으로써 수요자 맞춤형 정책이 가능해 지기 때문에 지역생활권정책 등 삶의 질 향상을 위한 개별정책이 어떤 집단의 어떤 수요를 우선적으로 충족시켜야 하는지를 판단하는데 활용할 수 있다.

넷째, 개별 정책의 평가(policy appraisal)에도 활용할 수 있는데 정부나 지자체의 개별 정책의 타당성을 삶의 질 또는 웰빙 차원에서 평가하는 근거 자료로 활용함으로써 사업선정과정에서 기여할 수 있다. 가장 대표적인 활용사례로서 흔히 정책평가에서 가장 많이 사용하는 비용편익분석(B/C분석)의 경우 정책의 비용과 편익의 가치추정을 위한 대안적 방법으로 활용이 가능하며(Fujiwara, et.al., 2013; Fujiwara and Campbell, 2011), 지역생활권정책의 세부사업에 대한 타당성을 평가할 때 계량적 가치추정이 어려운 편익을 산정하는 데에도 도움이 된다.

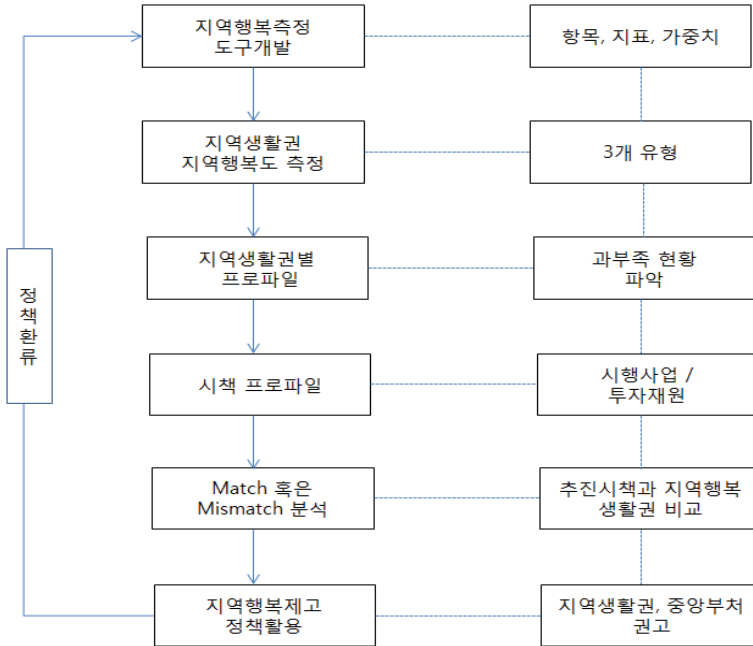
다섯째, 삶의 질 만족도 또는 행복도 측정은 주민의 삶의 질 개선을 위해 추진하는 정책개입의 효과성(effectiveness)을 평가(policy evaluation)하는데 활용할 수 있으며, 특히 정책의 시행 전후간 비교 또는 통제집단과 비교집단간 비교 등을 통해 해당 정책이 실질적으로 효과가 있는지를 판단하는데 유용하다. 직접적으로는 정부의 지역생활권정책의 성과평가에서 그간의 산출(output) 중심의 실적평

가에 부가하여 결과(outcome) 중심의 만족도 평가를 보완할 수 있는 이점이 있다.

마지막으로 삶의 질 만족도 또는 행복도에 영향을 미치는 지표체계의 각 영역, 부문, 지표의 수준을 국내외적으로 비교·평가함으로써 해당 국가 또는 지역의 비교집단 중에서 차지하는 상대적 위상의 파악을 통해 당해 지역의 삶의 질 정책의 우선순위 판단에 활용할 수 있다. 가장 대표적 사례로는 Eurostat(EU의 통계국)이 생산하는 EU-SILC(European Statistics on Income and Living Conditions) 및 삶의 질 지표(quality of life Indicators)와 OECD의 “guidance on the measurement of personal well-being”을 꼽을 수 있다(ONS, UK, 2013).

이미 지역위에서 2014년 전문연구기관에 의뢰하여 지역행복도를 시범적으로 측정한 바 있다(한국지방행정연구원, 2014). 이 조사는 전국적 차원에서 지역을 대상으로 시도한 최초의 행복도 조사란 점에서 의미가 있지만 그럼에도 불구하고 조사 단위가 지역생활권이 아니라 기초지자체란 점에서 활용에 제약이 있고, 국내외 다른 유사연구와 마찬가지로 접근방법(approach), 해석(interpretation), 복합지수(composite index)의 측면에서 한계를 지니고 있으며, 방법론적으로도 측정의 확실성(robustness of measurement), 방법론의 논리적 명확성(logical clarity of methodology), 경험적 측정결과의 객관성(objectivity of empirical references) 등이 부족하기 때문에 향후 정기적 조사를 실시할 경우 지속적인 개선이 필요하다(한국지방행정연구원, 2014).

〈그림 5-12〉 지역행복도조사와 지역생활권 삶의 질 향상 연계



제5절 지역생활권 활성화를 위한 추진체계 구축

1. 지역생활권 단위의 기획·조정 역량 강화

가. 생활권 단위의 추진체계 구축

지역생활권정책의 효율적 추진을 위하여 중앙 단위에서는 지역위에 생활권정책을 총괄하는 실무부서로서 지역생활국이 설치되고, 위원회에도 생활권정책에 대한 심의·의결기능을 전담하는 「생활권전문위원회」를 설치함으로써(균특법 제 23조, 동 시행령 제24조, 운영세칙 제9조) 어느 정도 추진기반을 갖추었다. 따라서 지방에서도 생활권 단위로 추진체계를 조속히 정비할 필요가 있다.

먼저 시·도 단위에는 시·도의 특성 있는 발전과 시·도 내 지역생활권에 관한 주요 사항을 협의하기 위하여 「시·도 생활권발전협의회」를 설치하고 생활권정책을 총괄하는 「생활권 총괄·기획 전담부서」를 지정하며, 생활권 단위에는 생활권 구성 지자체가 참여하는 「지역생활권협의회」를 설치해야 한다. 그리고 실제 사업이 집행되는 시·군 단위에서는 필요한 경우 선택적으로 「생활권 협의회」를 구성하고 실무조직으로서 「지역생활권 추진단(T/F)」을 설치할 필요가 있다.

〈그림 5-13〉 지역생활권 통합 추진체계



또한 생활권정책과 관련하여 지자체간 갈등분쟁을 사전에 조적하는 기구의 설치도 필요하다. 지역생활권은 복수의 지자체간 협력기체에 기반을 둔 기능적 권역이기 때문에 소속 지자체간 이해관계의 충돌로 인하여 계획수립 단계나 사업 집행 단계에서 갈등이나 분쟁이 발생할 소지가 크다. 물론 지역생활권사업은 당사자간 합의에 의한 협약을 준수하여 추진하는 것이 원칙이지만 불가피하게 분쟁이 발생하는 경우 일차적으로 당사간 협의를 통하여 내부적으로 조정하는 것이 바람직하다. 따라서 협약에 포함되지 않은 협력사업의 주요사안을 포함하여 지역생활권사업의 추진과정에서 발생하는 경미한 갈등·분쟁의 조정 및 사업계획의 변경 등을 협의·조정하기 위하여 생활권내에 구성 지자체의 민관이 함께 참여하는 「지역생활권협력조정위원회(가칭)」를 설치·운영한다.

나. 생활권발전포럼 및 현장 중심형 주민워크숍 활성화

지역생활권 중심의 새로운 지역발전정책에 대한 국민적 공감대를 조성하고 지역주도의 창의적 사업의 기획 및 추진을 위해서는 생활권 내에서 다양한 주체들이 참여하는 공론의 장(場)을 활성화되어야 한다. 지역생활권정책에 대한 포럼 및 워크숍 등이 다양하게 전개됨으로써 새로운 국가정책에 대한 국민적 수용도와 지지도를 높이고 자발적 참여를 유도할 수 있다. 지역생활권정책이 조속히 지역에 착근되기 위해서는 현장에서 지역리더, 지역주민을 대상으로 다양한 정보교류 및 의사소통의 채널을 가동할 필요가 있으며, 이러한 공론의 장으로서 현장중심형 포럼, 워크숍 등을 활발히 개최하여 지역자율과 주민주도에 바탕을 둔 창의적 지역발전을 추진하고, 주민 상호간 의사소통과 창의적인 정보·지식의 공유 수단으로 삼아야 한다.

포럼은 지역생활권 또는 시·도에 구성되는 「생활권협의회」를 중심으로 구성하며 지역의 다양한 주체들 - 주민, 공무원, NGO, 지역공동체, 유관 기관·단체 - 을 폭넓게 참여시키고 생활권의 활성화를 위한 다양한 정책과 시책 등에 관하여 수시로 워크숍 등을 개최하여 지역발전 현안을 논의하도록 한다. 그리고 포럼 운영과 워크숍 개최에 소요되는 경비를 협의회 운영비의 일부에서 사용할 수 있도록 제도적으로 지원할 필요가 있다. 특히 포럼에서는 생활권 공모협력사업의 발굴·기획을 위한 주민워크숍을 활성화하고 지역포럼 및 주민워크숍에 대한 지역의 관심을 고조시키기 위해 창조지역사업, 생활권 선도사업 등에 주민역량강화나 지역인재양성 등을 세부사업으로 포함시켜 추진한다.

다음으로 생활권 단위의 포럼이 어느 정도 활성화되면 지역위를 중심으로 전국적 포럼 네트워크를 구성하는 방안도 적극 검토해야 한다. 지역생활권 또는 시·도 단위에서 구성되는 지역포럼이 보다 명확한 목표의식을 가지고 생산적으로 운용되기 위해 지역위와 유기적인 협력 시스템이 구축되어야 한다. 또한 포럼 네트워크를 통해서 지역포럼에서 제기된 의견들이 지역위를 통해 각 중앙부처의 정책에 반영되고 실천될 수 있도록 제도적 절차를 마련하고 우수한 성과를 나타내고 있는 지역포럼 및 워크숍에 대해서는 포상을 실시하며 동시에 지역박람회

에서 성공사례를 발표하는 기회를 제공하여 포럼의 전국적 확산을 유도해야 한다.

다. 지역생활권 단위의 기획·관리역량 교육 강화

지역생활권정책에서는 시책추진의 양적 성과 보다는 생활권의 여건과 수요에 부합되는 시책의 기획과 개발이 중요하다. 가장 필요한 것은 지역현실에 맞는 시책과 사업을 발굴할 수 있는 전문성과 기획역량의 강화이다. 특히 생활권 협력사업은 지자체 단독사업에 비해 절차가 복잡하고 갈등유발 요소도 많기 때문에 사업의 추진과정에 대한 지속적인 점검이 필요하며 그만큼 훨씬 높은 전문성과 기획능력이 요구된다.

첫째, 생활권의 기획·관리역량 제고를 위하여 생활권발전 시책과 사업비의 일정비율(5~10%)을 자원조사, 분석, 기획 및 집행에 필요한 전문성 확보와 제도적 역량구축을 위한 예산으로 배정하는 방안을 검토할 필요가 있다. 지역의 기획·관리역량을 제고하기 위한 예산은 중앙차원에서는 지역발전위원회 그리고 지자체 차원에서는 시·도, 시·군·구의 지특회계 예산에 편성할 수 있다.

둘째, 지역주민, 공무원 등을 대상으로 역량교육을 강화해야 한다. 지자체별 담당 공무원은 잦은 교체로 전문적 식견이 부족할 수 있으므로 지자체간 협력에 대한 이해 제고와 효과적인 사업 추진을 지원하기 위하여 지속적인 교육을 제공할 필요가 있다. 또한 공무원 뿐만 아니라 주민, 자치단체장, 지방의원, 지역기관장 등 핵심인사(key person) 까지를 포함하는 광범위한 사람들을 대상으로 기획역량 강화 프로그램을 개발·제공하여야 한다. 일례로 전북 진안군의 경우, 주민의 역량과 기획능력 강화를 도모하는 교육제공을 매개로 하여 교육성과를 평가하여 5단계 마을만들기 추진에서 보다 상위 단계의 사업을 추진케 하는 시스템을 구축·운영하고 있어 참고가 된다. 교육의 제공방식은 시도별 또는 권역별 순회방식을 채택하여 지역현장의 목소리를 듣고 정책에 대한 공감대 뿐 아니라 처방을 공유하는 형태로 추진하는 것이 바람직하며, 공무원의 경우는 교육원, 연수원 등의 교육과정에 지역생활권정책 및 지자체간 협력에 관한 교과목을 설치하여 관련 교육을 확대 실시한다.

2. 지역생활권정책의 재정지원체계 개선

가. 생활권사업에 대한 재정지원 확대 및 운용 개선

지역생활권정책이 확정되고 균특법이 개정되면서 지역발전특별회계도 종래의 광역지역발전특별회계에서 바뀌어 계정과 세출항목이 변화되었다. 이명박 정부의 지역개발계정이 생활기반계정으로, 광역발전계정은 경제발전계정으로 바뀌었으며, 제주계정은 그대로이고 대신 세종특별자치시계정이 신설되었다

정부의 예산편성지침(기획재정부, 2014)에서는 지특회계 안에서도 재정효과가 특정지역에 국한되고, 지자체 자율성이 요구되는 사업은 생활기반계정에 포함하는 것이 원칙이기 때문에 지역생활권발전에 투입하는 예산은 당연히 생활기반계정에 속해 있으며 시군구 자율편성예산에 “지역행복생활권 협력사업”이란 세출항목을 추가하여 설치하였으며 보조율은 80~90%로 높게 책정하고 있다. 지역발전정책이 지역생활권정책으로 새롭게 바뀌었음에도 불구하고 실제 개편된 지특회계의 구성을 보면 계정의 명칭이 바뀌어 이동한 것을 제외하고는 종래의 광특회계와 별반 차이가 없어 달라진 것이라고는 지역행복생활권 협력사업이란 포괄보조금 하나가 신설되었을 뿐이어서 정책의 변화를 수용하고 대응할 만큼의 재정지원체계가 갖추어져 있는지 의구심이 든다. 이러한 한계를 보완하기 위하여 정부에서는 지역생활권정책에 소요되는 예산을 일반회계, 기금, 타 특별회계 등에서 지원하는 것으로 밝히고 있으나 예산제도와 예산관행상 각 부처가 관리하는 다른 회계에서 차질 없이 재정을 지원할 지는 미지수이다.

〈표 5-13〉 개편된 지역발전특별회계의 구성

편성방식		계정	생활기반계정	경제발전계정	세종특별 자치시계정	제주특별 자치도계정
지자체 자율 편성	시·도	시·도 자율편성사업	-	-	시도, 시군구 자율편성사업 * 시군구 기반구축사업 등 포함	시도, 시군구 자율편성사업 * 시군구 기반구축사업 등 포함
	시·군·구	시·군·구 자율편성사업	-	-		특별지방행정 기관이관사무 수행경비
부처직접편성		-	-	부처직접 편성사업	부처직접 편성사업	부처직접 편성사업

첫째, 일차적으로는 신설된 지특회계의 지역행복생활권 협력사업 예산을 단계적으로 매년 확대하고 포괄보조방식에 맞게 지자체의 자율성을 대폭 신장하는 것이 중요하다. 정부의 지자체 자율재원 확충방안('13.9월 : '14년~'17년 기간 중 총 7.3조원 확충)에 부응하고 지역생활권정책의 효과적 추진을 위하여 현재의 지역생활권 대상 포괄보조예산을 대폭 확대 조성해야 한다. 아울러 지특회계의 생활기반계정의 사업을 전반적으로 SOC 중심에서 생활밀착형 사업위주로 전환하면서 지자체의 사업 선택권을 확대하여 삶의 질 개선에 대한 투자를 늘려야 한다. 동시에 지역생활권사업을 포함한 지자체 자율편성사업이 지자체 권한과 책임으로 추진되도록 부처의 사업지침을 대폭 통합 간소화할 필요가 있다.

둘째, 지역생활권정책과 경제협력권정책이 별개로 추진되지 않고 상호 연계될 수 있도록 정책조정기능 강화가 요구된다(이원섭, 2014). 지역발전정책의 기초가 전체적으로 지역생활권 중심으로 전환되었기 때문에 지특회계의 경제발전계정도 예산편성은 부처가 담당하지만 각 부처의 세출항목을 재정비하여 주민의 삶의 질 향상에 기여하는 체감형 지역발전사업으로 개편할 필요가 있으며, 생활권 협력사업의 패키지 지원에 참여하도록 지역위가 컨트롤타워기능을 발휘해야 한다.

셋째, 지특회계와 별도로 지역상생발전기금이나 특별교부세 등의 활용방안도

적극적으로 모색해야 한다. 지역상생발전기금은 2010년 지방소비세 도입과 동시에 신설된 제도로, 현재 수도권 3개 지역(서울, 인천, 경기)의 지방소비세 수입의 일정분을 재원으로 하여 비수도권 지역에 배분하는 기금으로 제한된 용도에만 사용하고 있으나 기금의 설치의의를 감안할 때 상생발전기금의 일정 비율을 삶의 질이 낙후된 지자체에 대한 재정지원에 교부하는 방안을 전향적으로 검토해야 한다. 특별교부세를 지역생활권발전을 지원하는 재원으로 사용하는 것도 가능하다. 특별교부세는 중앙정부가 각 지방자치단체의 재정력 균형을 위해 각 자치단체에 교부하는 지방교부세 가운데 일정한 조건을 붙이거나 용도를 제한해 교부하는 재원으로서 삶의 질이 열악한 지자체를 대상으로 삶의 질 개선의 특정 사업에 대해 지원하는 방안도 고려할만 하며, 일본의 정주자립권의 경우 원격지의 의료 등에 특별교부세를 지원하고 있는 사례를 참고할 필요가 있다.

넷째, 지자체의 무분별하고 경쟁적인 시설설치를 억제하고 지자체간 협력적 서비스 공급을 촉진하기 위하여 시설설치를 목적으로 하는 신규사업에 대한 사전평가를 강화하고 소관 부처에서 시설의 운영상황을 정기적으로 점검해야 한다. 지방도시와 농어촌지역 등 대부분의 지역에서 인구가 감소하고 있는 현실에서 행정구역 단위의 획일적 시설 설치를 지양하고 지자체간 공동투자를 유도해야 한다.

나. 부처간 협업 및 정부지원의 패키지방식 제공

지역생활권정책은 지자체간 구역의 칸막이를 제거하여 상호간 상보적 협력관계를 통해 삶의 질을 향상시키는 정책인 동시에 지역생활권사업의 추진과정에서 부처-부문간 칸막이를 제거하여 삶의 질 향상에 종합적으로 대응함으로써 시너지를 창출하려는 전략이기도 하다. 먼저 중앙 차원에서는 생활권 협력사업 및 생활권 선도사업에 대해서 재정, 세제, 연관사업, 규제완화 등을 패키지 방식으로 지원하도록 지역위가 조정역할을 수행해야 한다. 또한 지역위가 주관하여 경제발전계정사업 중 지역생활권 협력사업과 밀접한 연관이 있는 사업에 대해서는 상호 연계투자가 이루어 질 수 있도록 예산을 조치하여 계정간 연결고리를 강화

할 필요가 있다. 한편 지방 차원에서 생활권 협력사업을 구상·설계할 때 지특회계 이외의 일반예산, 기금, 타 특별회계 등의 개별사업이 상호 연계되는 융합적 협력사업으로 기획될 수 있도록 부서간 협의를 통해 노력해야 한다.

부처간 협력을 통한 패키지 지원의 여건을 조성하고 생활권 협력사업의 추진 과정에서 나타나는 지자체의 애로사항을 종합적으로 자문·지원하기 위해서 지역위·부처·민간전문가 등으로 권역별 「합동 컨설팅단」을 구성하여 현지 멘토링을 실시하는 것이 바람직하다.

지방에서는 생활권 거점시설로서 부처간 협업지원을 통하여 생활서비스를 one-stop으로 해결하는 복합서비스센터(예 : 고용센터+기업지원센터+육아지원센터+복지센터+시니어클럽 등)를 활성화해야 한다. 구체적으로 충주도시생활권은 관련 지자체들이 공동으로 교육, 일자리, 육아지원, 기업지원, 노인복지 등 관련 기능을 one-stop 거점시설로 통합(예 : 충주권 행복일자리종합지원센터)하고, 농어촌생활권은 유희시설을 ‘농어촌 복합서비스센터’로 활용하여 교육, 문화, 복지 등의 통합기능을 통합 수행한다.



제6장 요약 및 정책건의

제1절 요약

국내외적으로 행복론에 관한 논의가 활발하게 전개되고 국민행복시대를 표방하는 정부가 출범하면서 ‘삶의 질’에 대한 정책적 관심이 증가하고 있다. 우리나라는 세계 14대 경제대국임을 자부하고 있지만 그 이면에는 높은 자살률과 낮은 출산율이 암시하듯이 삶의 질의 수준이 상대적으로 열악한 것으로 드러나고 있다. 소득수준에 따라 행복도 증가가 비례하지 않는다는 이스털린의 행복역설이 제기되고 다양한 주관적 행복에 관한 이론이 등장하면서 비야흐로 개인의 행복 증진을 위한 정부의 역할이 중요한 시기에 와 있다. 이러한 시대적·세계적 조류에 부응하여 박근혜 정부가 들어서면서 주민행복과 의 삶의 질을 강조한 지역행복생활권정책을 추진하고 있다.

새 정부의 지역생활권정책은 이전의 정부와 달리 체감적인 삶의 질 향상에 목표를 두고 행정구역을 초월한 지역생활권 단위로 다양한 공공 서비스를 공급함으로써 정책의 효율성을 제고하려는 새로운 시도로 평가받고 있다. 하지만 아직 초기 단계로서 정책의 형성조차 마무리되지 못했고 무엇보다도 생활권의 삶의 질 실태에 대한 정확한 진단이 이루어지지 않은 실정이어서 조속한 시기에 지역생활권정책을 위한 다양한 기초연구가 이루어질 필요가 있다.

제1장은 서론으로서 이 연구는 지역생활권의 삶의 질 분석을 통해서 새로운 지역발전정책이 지향해야 할 방향을 모색함으로써 정부가 추진할 새로운 지역발전정책의 가이드라인을 제시하는데 목적을 두고 있다. 본 연구에서는 삶의 질 분석과 관련하여 분석단위인 지역생활권은 주민의 일상생활이 이루어지는 권역으로서 지자체가 합의로 결정한 56개 지역생활권을 그대로 수용하였으며 삶의

질 지표는 정부의 지역생활권정책에서 제시하는 삶의 질 향상 5대 분야를 중심으로 지표체계를 구성함으로써 정책과의 연계성을 갖도록 연구의 틀을 설계하였다. 아울러 삶의 질 격차해소를 위한 정책대안은 지역생활권정책 자체가 생활권을 통한 삶의 질 격차해소를 목적으로 삼고 있기 때문에 지역생활권정책이 지향해야 할 기본적이고 공통적인 정책을 중심으로 대안을 모색하였다.

서론에 이어 제2장은 지역생활권에 관련된 이론 검토로서 선행연구 검토와 지역생활권 관련 기초이론으로 구성되어 있다. 선행연구는 지역생활권 육성 관련 연구와 삶의 질 분석 관련 연구로 구분하여 최근에 이루어진 연구들을 중심으로 연구의 방법론 및 내용의 특징을 살펴보고 이에 비추어 본 연구가 갖는 차별성을 제시하였다. 대체로 국내의 선행연구들은 지자체 행정구역 단위로 삶의 질을 측정하는 연구가 주류를 이루고 있는데 비해 본 연구는 정부의 지역발전정책에서 공간적 틀을 구성하고 있는 법정 지역생활권을 대상으로 삶의 질을 분석함으로써 지역생활권단위의 최초의 삶의 질 연구라는 점에서 의의가 있으며 분석과 정책의 계획 수립 및 평가를 연계시키고 있는 것이 가장 큰 특징이다. 지역생활권에 관한 기초이론으로는 생활권 형성에 관한 이론으로서 중심지이론, 생활권 중심지간 연계에 관한 이론으로서 네트워크 도시이론, 생활권 운영 메커니즘에 관한 이론으로서 지역협력이론을 각각 고찰하고 지역행복생활권과 어떤 연관성을 갖는지를 논의하였다.

제3장에서는 지역생활권에 관한 국내외 정책사례들을 다루고 있다. 먼저 국내 정책사례로는 정부의 지역행복생활권이 가장 대표적 사례인데 그에 앞서 과거의 지역생활권정책의 전개과정을 살펴보고 생활권의 본질적 개념 및 정책적 의의와의 부합성 등에 대해 평가하였다. 그리고 이어서 박근혜 정부의 지역행복생활권 정책에 대하여 생활권의 추진배경, 개념과 유형, 생활권 구성의 기준과 원칙, 생활권 구성현황, 생활권정책의 계획 및 사업 등에 대해 자세히 설명하였다. 특히 이 연구에서는 지역생활권정책의 향후 정책방향에 대한 시사점을 도출하기 위하여 지자체의 생활권 협력사업에 대한 제안사업을 중심으로 구체적인 사업분석을 시도하였다. 협력사업은 크게 지역생활권 협력사업과 지역생활권 선도사업으로

구분하여 지자체의 사업계획을 통계적으로 분석함으로써 잠재적으로 예상되는 문제점을 도출하였다. 두 사업 모두 협력사업의 기획과정에서 신규사업의 발굴에 대한 노력이 상대적으로 부진한 편이고, 여전히 인프라 시설 설치에 치중하는 경향이 불식되지 못하고 있으며, 특정 부처의 사업에 지나치게 편중되어 있어 종합적인 삶의 질 개선에 한계가 우려되고, 다수 부처의 패키지 지원이 곤란할 것으로 예상되며, 생활권 협력사업의 발굴·제안 과정에서 생활권 내에 협력적 추진체계의 구축이 부진하고, 지역생활권내 지자체간에 서비스의 공동 이용이 매우 부진한 점 등이 문제점으로 나타났다. 한편 외국의 지역생활권 관련 정책사례에 대해서는 지역생활권정책과 내용적으로 연관성이 있는 영국의 도시권(City-Region) 정책, 다지역협약제도(Multi Area Agreement, MAA), LEP(Local Enterprise Partnership)과 일본의 정주자립권협약에 관하여 내용을 상세히 소개하였다.

제4장은 지역생활권에 대한 삶의 질 분석을 담고 있다. 이 연구에서는 분석결과와 제시에 앞서 삶의 질 분석을 위한 지표체계 구축에 관하여 심도있게 논의하였다. 삶의 질에 관한 그간의 국내외 연구동향과 쟁점 등을 종합적으로 검토하여 최종적으로 6대 영역, 14대 부문, 38개 지표로 구성된 지역생활권의 삶의 질 분석 지표체계를 구축하였으며 각 부문에는 객관적 지표와 주관적 지표를 함께 포함하였다. 생활권 삶의 질 분석은 크게 두 가지 관점에서 이루어졌는데 하나는 생활권내 삶의 질 수준의 비교분석이며 다른 하나는 생활권별 삶의 질 지표의 격차분석이다. 삶의 질 비교분석은 영역과 부문에 걸쳐 객관적 지표와 주관적 지표에 대해 실시하였는데 삶의 질 상위지역과 하위지역에 대한 종합적인 결과는 <표 4-12>와 <표 4-15> 및 부록 2에 정리한 바와 같고 전반적으로 공간적인 뚜렷한 패턴은 나타나지 않았다. 한편 생활권별 지표의 격차분석은 모든 지표에 대한 Gini계수를 통해 살펴보았는데 대체로 생활권을 구성할 경우 삶의 질 격차가 완화되는 것으로 나타났으나 그 중에서도 특히 도로율, 1인당 주거면적, 인구당 폐수배출업소, 1인당 GRDP, 1인당 지방세, 인구당 사설학원수, 인구당 학교수, 인구당 문화시설수, 인구당 의료인수 등의 지표에서 두드러지게 격차

가 줄어드는 것으로 나타났다. 물론 이러한 격차완화효과는 지자체간에 하나의 일상생활권이 되어 삶의 질 서비스를 공동으로 공급 또는 이용한다는 전제하에 가능한 결과이다.

마지막으로 제5장에서는 결론으로서 삶의 질 격차해소를 위한 지역생활권정책의 추진방안을 다루고 있다. 본 연구에서는 삶의 질 개선을 위한 정책이 별도로 존재하는 것이 아니라 지역생활권정책을 성공적으로 추진할 경우 삶의 질 향상에 기여할 수 있다는 입장을 취하고 있다. 지역생활권정책 자체가 행정구역을 초월하여 실제 일상생활이 이루어지는 생활권 단위에서 지자체간 협력을 통하여 상보적으로 삶의 질 서비스를 해결함으로써 주민의 삶의 질을 체감적으로 증대시키려는 전략이기 때문이다. 따라서 시작 단계에 있는 지역생활권정책이 국민의 삶의 질 향상과 행복도 증진에 기여할 수 있는 지역발전정책으로 정착하기 위해 지향해야 할 방향과 대안을 제시하였다.

제2절 정책건의

1. 정책의 기본방향

이 연구는 지역생활권의 삶의 질 분석을 통해서 새로운 지역발전정책이 지향해야 할 방향을 모색함으로써 정부가 추진할 새로운 지역발전정책의 가이드라인을 제시하는 것이 목적이다. 따라서 초기 단계의 지역생활권정책이 국민의 삶의 질 향상과 행복도 증진에 기여할 수 있는 정책으로 자리매김할 수 있도록 다음 몇 가지 기본방향 하에 정책대안을 제시하고 있다.

첫째, 지역생활권정책은 자치단체의 자율성을 존중하는 방향으로 추진되어야 한다. 생활권의 작동원리는 연대와 협력이고 이는 자발성에 기초하는 것이 원칙이기 때문에 생활권은 자치단체의 자율의사와 합의를 최대한 존중하여 설정

되어야 하고 필요한 경우 변경할 수 있어야 하며, 사업의 발굴이나 선정도 중앙에서는 메뉴만 제공하고 해당 생활권의 서비스 결핍이나 수요에 근거하여 자치단체가 스스로 결정하도록 일임하는 것이 바람직하다.

둘째, 지역생활권은 기능적 보완의 시너지를 창출할 수 있어야만 정책의 당위성과 존재의의가 있다. 따라서 생활권 중심지의 계층간 기능적 상보관계를 형성하여 생활권의 삶의 질 서비스의 자족성을 강화해야 한다. 또한 생활권 지자체 상호간에 특화된 기능과 역할에 치중함으로써 생활권 내에서 기능적 보완과 투자 시너지를 창출해야 한다.

셋째, 생활권정책의 성공을 위해서는 협력적 거버넌스 운영체계 확립이 관건이다. 행정구역을 초월한 지자체간 협력 거버넌스가 갖는 비공식적 구조의 한계를 극복하기 위하여 협약과 협력조직을 적극 활용해야 한다. 각 지자체는 재정, 인력 및 기타 자원의 공동 투입을 통해 파트너십을 대표하는 총체적 핵심역량을 창출해야 하며, 중앙정부는 생활권정책에 제공되는 예산과 인센티브를 미리 제시함으로써 협력의 장애요인을 제거하고 자발적 협력을 유도해야 한다.

넷째, 지역생활권정책에서는 권역간 또는 권역내 삶의 질 격차 해소와 형평성 확보에 주력해야 하며, 각종 시설의 생활권별 공급실태를 정확하게 분석·평가한 후, 시설별 최소공급기준을 설정하여 시설의 과부족에 대한 객관적 판단에 따라 투자를 배분하고, 생활권 내에서도 지역협력의 혜택이 고르게 배분되도록 지자체간 형평성을 제고하는 노력이 필요하다.

다섯째, 지자체간 그리고 부처간 칸막이의 단절을 없애고 협업을 통한 사업간 융복합화와 지원의 패키지화를 도모해야 한다. 지역생활권정책은 주민의 삶의 질에 영향을 미치는 여러 부처의 업무가 연결되어 있기 때문에 부처간 협업에 기초한 공동 추진방식이 필요하며, 특히 생활권 단위의 협력사업에 대해서는 부처간 공동추진을 통해 사업간 융복합화와 정부지원의 패키지 제공을 추진해야 한다.

2. 정책건의

가. 지역공동체 주도의 생활서비스 공급

최근 각 분야에서 지역공동체의 기능과 역할이 새삼스럽게 재조명되고 있는데 이는 우리 사회가 경험한 급속한 발전에도 불구하고 그 이면에는 정부가 미처 해결하지 못하는 고질적인 과제가 쌓여있고 국민의 삶의 질이 상대적으로 낙후되어 있는데 그 해결책을 지역공동체의 역할에서 기대하고 있기 때문이다. 따라서 도시지역의 병리현상을 해결하고 농촌지역의 활력을 재창출하는 등 총체적인 삶의 질 개선을 위해서는 지역공동체의 활성화를 통하여 지역에서 발생하는 많은 문제들을 공동체를 중심으로 스스로 해결하는 기반의 마련이 필요하며, 궁극적으로 생활자치형 지역공동체 활성화를 통해 주민행복을 구현하고 신 국가발전 동력을 창출하려는 인식의 전환이 필요하다.

첫째, 1970년대부터 추진해 왔던 지역공동체운동을 현대적 의미로 재창출하여 국민 행복과 주민의 삶의 질 향상을 목적으로 주민의 자기결정과 공동체간 네트워크를 토대로 자율적이고 다양하게 추진하는 새로운 모델로 개편하여 행정이 미처 해결하지 못하는 일상의 삶의 질 결핍을 주민의 집합적 역량으로 해결하도록 유도해야 한다. 도시재생, 일자리 창출, 육아·교육, 복지, 농촌 6차 산업 육성, 로컬푸드 등 지역자산 활용과 지역문제 해결을 위한 다양한 사업 아이템을 발굴하여 시범적 공모사업을 추진함으로써 초기 단계에서 지역공동체사업을 선도할 필요가 있다. 또한 지역공동체사업에 필수적 관건인 현장중심의 포럼의 활성화 등 다양한 행재정 지원을 강화하고 이러한 국가의 지원시스템을 제도적으로 담보하기 위하여 필요한 사항을 법률로 정할 필요가 있다.

둘째, 지역공동체사업이 활성화되기 위해서는 중간지원조직의 지원이 반드시 요구된다. 지역공동체사업은 주민 주도의 소규모사업이어서 운영기반이 취약하기 때문에 지역공동체사업의 수요와 정책의 매개자, 공동체 활동의 후원자, 네트워크의 중개자 등의 역할을 수행하는 중간지원조직이 필요하며 정부지원을 직접 지원방식에서 간접지원방식으로 전환하는 필수적인 조건이라는 점에서도 중요

하다. 중간지원조직은 기본적으로 시도 단위로 지원기관을 설치하되, 지역공동체사업이 다수 활성화되어 있는 일부 기초지자체는 지역특화형 지원기관을 별도 설치할 수 있으며, 설치방식에 따라 행정부서형, 공공기관형, 외부기관위탁형 중에서 지역의 여건에 맞는 방식을 지자체가 자율적으로 결정하되 필요한 지원 업무를 직접 원스톱으로 해결하거나 전문기관에 연계시켜주는 ‘플랫폼’ 형태의 서비스 구조로 설계하는 것이 바람직하다.

셋째, 지역생활권은 생산, 분배, 유통, 소비 등 경제활동을 포함한 일상생활이 실질적으로 이루어지는 권역이기 때문에 지역공동체의 활동 자체가 순환경제에 기여할 수 있어야 할 뿐 아니라 나아가 서로 다른 기능을 수행하는 지역공동체가 순환적 네트워크로 연결됨으로써 지역사회 전체에 순환경제시스템이 구축되어야 한다. 가급적 원료생산, 가공, 판매, 서비스, 마케팅 등 일련의 활동이 지역 사회 내에서 상호 연결되는 형태로 사업모델을 설계하고 생활권 차원에서도 도시와 농촌 그리고 생산자와 소비자의 연결이 확산될 수 있도록 협동조합을 중심으로 다양한 지역공동체들이 연대하는 사회적경제 네트워크 또는 블록화사업을 적극 추진할 필요가 있다.

나. 삶의 질 서비스의 협력적 공급·이용 촉진

지역생활권정책의 당위성이자 가장 큰 의의는 단연 생활권 단위의 협력적 서비스 공급 및 이용을 통한 삶의 질 개선에 있다. 하지만 오랫동안 행정구역 단위의 서비스 공급체계 관행으로 인하여 이 분야에서의 지자체간 협력은 그리 쉽지 않은 형편이다. 따라서 지역생활권이 실질적 일상생활권으로 작동하기 위한 다양한 시책과 정책적 지원방안이 필요하다.

첫째, 국고보조가 이루어지는 생활권 협력사업에 대한 지자체의 상시적 발굴 체계가 확립되어야 한다. 제3장의 지역행복생활권 협력사업 분석에서도 드러났듯이 협력사업의 발굴이 매우 부진하고 발굴과정이 졸속으로 진행되는 점이 협력사업의 가장 큰 문제점 중 하나로 지적되고 있다. 따라서 분야와 시기 등에 구애받지 않고 상시적으로 생활권 협력사업을 발굴하는 시스템을 구축하는 조치가

필요하다. 지역생활권협의회에서 어젠다 발굴, 협의·조정, 합의도출 등의 과정을 거쳐 사업화를 성사시키는 상시적 절차를 운용해야 하며, 중요한 협력사업의 경우 사업기획의 완성도가 미흡하여 선정에서 탈락하더라도 폐기하지 말고 사업계획을 보완하여 재신청하도록 유도하고, 협력사업의 평가에서도 사업의 준비기간과 협의·조정에 투입한 노력도를 비중 있게 고려할 필요가 있다.

둘째, 지자체간 협력적 생활서비스 공급 및 이용을 촉진해야 한다. 기본적으로 생활권 지자체간 협력사업이 활성화되기 위해서는 협력으로 인한 상호 이익이 분명히 가시화되어야 하고 여기에 정부의 파격적 재정 인센티브가 부가되어야 한다. 여기에는 선호사업과 비선호사업의 연계(PIMFY+NIMBY), 시설교환(Big Deal)방식, 비선호시설 비용의 공평 분담, 비선호시설 입지지역의 토지이용규제 완화, 선호사업 편익의 공동 배분 등 다양한 형태의 협력방식을 적극 활용해야 한다. 아울러 협력의 촉진에 가장 큰 요인으로 작용하고 있는 인센티브로서 국고보조 특례, 투융자심사의 특례, 지방채 발행 특례, 토지이용규제 완화 등 다각적인 행·재정적 특례를 부여할 필요가 있다. 한편 생활권 구성을 통한 삶의 질 향상은 신규 시설의 협력적 공급 못지않게 기존 시설의 협력적 이용도 매우 중요하다. 정부는 생활권 협력사업 추진시 예산사업은 물론 비(저)예산사업에 대해서도 적극 발굴·추진을 유도하며, 특히 기존시설의 재활용과 공동이용을 권장하고 그에 추가되는 비용에 대해서는 전액 국비에서 지원해야 한다.

셋째, 생활권간 삶의 질 격차를 위해 삶의 질 낙후지역을 대상으로 시범공모 사업을 실시할 필요가 있다. 제4장의 삶의 질 분석에서 살펴보았듯이 지자체의 삶의 질 수준은 총체적인 삶의 질 수준에서도 도농간 차이가 있을 뿐 아니라 각 부문별로도 지역간 격차가 큰 편이어서 삶의 질이 열악한 생활권에 대해 특단의 브랜드 정책사업으로서 삶의 질 향상 시범사업의 추진을 긍정적으로 검토할 필요가 있다. 이때 시범 공모사업은 별도로 새로운 사업을 구상할 수도 있지만 현재 정책성이 다소 모호한 생활권 선도사업을 개편하는 방안도 고려할 수 있다. 생활권의 삶의 질 수준에 대한 조사를 통하여 삶의 질이 열악한 생활권을 선정 한 후 삶의 질이 낙후된 지역으로 선정된 생활권에 대해서 H/W(시설 등)와 S/W

(프로그램 등)이 결합된 창의적인 협력사업을 지자체가 기획하여 지역위에 신청하고 지역위에서 전문가 심사평가를 거쳐 사업을 선정하여 예산을 지원하는 것이 바람직하다.

넷째, 생활권 일체화를 위해서 귀농·귀촌사업을 활성화할 필요가 있다. 도시와 농촌이 공존해 있는 지역생활권의 기능적 통합과 일체화를 위해서는 일상적인 교류를 넘어서는 생활권 단위에서 실질적인 주거와 생업의 통합적 실현이 중요하며 그 수단으로 귀농·귀촌이 큰 관심을 받고 있다. 지역생활권의 도농통합적 발전을 위해서는 도시로부터의 귀농·귀촌을 적극 지원하여 도시의 자본·기술·생활양식 이전, 농촌의 구매력의 향상, 유휴 농지의 활용, 공동체 활력 제공 등의 효과를 얻도록 노력해야 한다. 귀농·귀촌정책이 성공하기 위해서는 귀농귀촌이 일시적인 이주가 아닌 삶의 터전을 옮긴다는 점을 고려하여 생활의 기본조건인 안정적 소득원, 주거, 기술 등을 확보할 수 있도록 윈스톱 서비스로 지원하는 시스템을 구축해야 한다.

다. 지역생활권에 대한 진단 및 성과평가 실시

지역생활권 구성을 통하여 주민의 삶의 질을 향상시키기 위해서는 지역생활권 주민의 삶의 질과 직결된 생활서비스에 대한 조사를 통하여 서비스 수준을 진단하고 서비스기준 달성목표를 설정하여 이행정도를 평가할 필요가 있다. 그리고 이와 같은 진단 결과를 토대로 생활권 삶의 질과 관련된 각 부처에서 삶의 질 향상을 위한 추진전략을 마련하여 시행해야 한다. 삶의 질 서비스 수준의 진단은 지역생활권 유형별로 구분하여 접근하며, 지역생활권정책의 5대 부문을 포함하여 진단지표체계를 구축하되, 세부 진단지표는 시설의 과부족 뿐 아니라 각종 프로그램을 통한 서비스 질적 공급수준을 실질적으로 평가할 수 있도록 설계한다. 서비스 종류별로 목표치를 설정하고 지역생활권의 유형별로 서비스 종류별 공급수준의 충족 또는 결핍의 정도를 상대적으로 평가하여 그 결과를 토대로 생활서비스 공급과 관련된 사업 선정과 성과평가 등 생활권정책의 가이드라인으로 활용한다.

다음으로 지역생활권 삶의 질 만족도(지역행복도)에 대한 정기적 조사를 실시하여 정책에 반영할 필요가 있다. 지역위에서 2014년 전문연구기관에 의뢰하여 지역행복도를 시범적으로 측정한 바 있기 때문에 이 조사의 분석단위나 조사방법 등의 미흡한 점을 향후 정기적 조사를 실시하여 지속적으로 개선함으로써 활용도를 제고하는 것이 바람직하다.

라. 지역생활권 활성화를 위한 추진체계 구축

지역생활권정책은 새로 시작하는 정책인 만큼 제대로 정착하여 성과를 창출하기 위해서는 지자체의 자율적 추진을 지원하는 행·재정지원체계의 조기 구축이 요구된다. 먼저 지역생활권 단위의 기획·조정 역량을 강화하기 위하여 중앙 단위에서 구축되어 있는 추진체계를 지방 단위에서도 생활권 단위로 조속히 정비할 필요가 있다. 시·도 단위에는 「시·도 생활권발전협의회」를 설치하고 「생활권총괄·기획 전담부서」를 지정하며, 생활권 단위에는 생활권 구성 지자체가 참여하는 「지역생활권협의회」를 설치해야 한다. 그리고 생활권정책과 관련하여 지자체간 갈등분쟁을 사전에 조정하는 기구로서 민관이 함께 참여하는 「지역생활권협력조정위원회(가칭)」를 설치·운영한다.

또한 지역생활권 중심의 새로운 지역발전정책에 대한 국민적 공감대를 조성하고 지역주도의 창의적 사업의 기획 및 추진을 위해서 생활권발전포럼 및 현장중심형 주민워크숍을 활성화함으로써 상향적이고 자율적인 지방의 기획역량을 제고해야 한다. 포럼은 「생활권협의회」를 중심으로 구성하고 지역의 다양한 주체들을 폭넓게 참여시키고 수시로 워크숍 등을 개최하여 현안을 논의하며 포럼 운영과 워크숍 개최에 소요되는 경비를 협의회 운영비의 일부에서 사용할 수 있도록 제도적으로 지원해야 한다.

아울러 지방에서 시책과 사업을 발굴할 수 있는 전문성과 기획역량을 강화하기 위하여 생활권발전 시책과 사업비의 일정비율(5~10%)을 자원조사, 분석, 기획 및 집행에 필요한 전문성 확보와 제도적 역량구축을 위한 예산으로 배정하는 방안을 검토하고, 지역주민, 공무원, 지역리더 등을 대상으로 지역생활권과 관련

한 역량교육을 강화할 필요가 있다.

다음으로 지역생활권정책의 효율적 추진을 위해서 현행 지역발전특별회계를 중심으로 하는 재정지원체계의 개선이 이루어져야 한다. 지역발전정책이 지역생활권정책으로 새롭게 바뀌었음에도 불구하고 실제 개편된 지특회계의 구성을 보면 계정의 명칭이 바뀌어 이동한 것을 제외하고는 종래의 광특회계와 별반 차이가 없다. 일차적으로는 신설된 지특회계의 지역행복생활권 협력사업 예산을 단계적으로 매년 확대하고 포괄보조방식에 맞게 지자체의 자율성을 대폭 신장하는 것이 중요하다. 또한 지역생활권정책과 경제협력권정책이 별개로 추진되지 않고 상호 연계될 수 있도록 정책조정기능 강화가 요구되며, 지특회계와 별도로 지역상생발전기금이나 특별교부세 등의 활용방안도 적극적으로 모색해야 한다. 무엇보다도 행정구역 단위의 무분별하고 경쟁적인 시설설치를 억제하고 지자체간 협력적 서비스 공급을 촉진하기 위하여 시설설치를 목적으로 하는 신규사업에 대한 사전평가를 강화하고 소관 부처에서 시설의 운영상황을 정기적으로 점검해야 한다.

지역생활권정책은 지자체간 구역의 칸막이를 제거하여 상호간 상보적 협력관계를 통해 삶의 질을 향상시키는 정책인 동시에 지역생활권사업의 추진과정에서 부처-부문간 칸막이를 제거하여 삶의 질 향상에 종합적으로 대응함으로써 시너지를 창출하려는 전략이기 때문에 중앙과 지방 차원에서 고질적인 칸막이 해소를 위해 노력해야 한다. 중앙 차원에서는 생활권 협력사업 및 생활권 선도사업에 대해서 재정, 세제, 연관사업, 규제완화 등을 패키지 방식으로 지원하도록 지역위가 조정역할을 수행하며, 지방에서는 생활권 거점시설로서 부처간 협업지원을 통하여 생활서비스를 one-stop으로 해결하는 복합서비스센터(고용센터+기업지원센터+육아지원센터+복지센터+시니어클럽 등)를 활성화하여 삶의 질 서비스를 통합적으로 제공해야 한다.

[참고문헌]

- 강현수 외 (2013), 「지역균형발전론의 재구성 : 성찰과 대안 모색」, 서울: 사평 아카데미.
- 관계부처 합동(2014), “지역주도 맞춤형 지역경제 활성화 대책”.
- 국토연구원 (2008), 「상전벽해 : 국토 60년」(정책편).
- 김계연 · 윤강재 (2010). “OECD 국가의 행복지수 산정 및 비교”. 「보건복지포럼」. 한국보건사회연구원. 159(1).
- 김광선·채종현·윤병석 (2012), “농어촌서비스기준 이행 실태와 정책과제”, 「KREI 농정포커스」 제15호., 한국농촌경제연구원.
- 김동주 외 (2010, 2011, 2012), 「글로벌 도시권 육성방안 연구」(I , II , III), 국토연구원.
- 김명소·한영석 (2006), “한국인의 행복지수 공식 개발”, 「조사연구」7(2) : 1-38.
- 김선기·이소영 (2007), 「주민주도형 지역만들기 추진모형」, 한국지방행정연구원.
- 김선기·박승규 (2008), “지역간 경제성장격차 변화분석”, 한국지방행정연구원.
- 김선기 (2012), “한국형 커뮤니티 비즈니스 모델”, 한국지방행정연구원.
- 김선기 (2013), “지역행복생활권의 도입과 정책방향”, 「지방자치 Focus」 9월호, 한국지방행정연구원.
- 김선기 (2014), “중앙주도형 균형발전: 찬성 vs 반대”, 이승종 편, 「지방자치의 쟁점」, 서울 : 박영사 : 332-341.
- 김용웅·차미숙·강현수 (2009), 「신 지역발전론」, 서울 : 한울.
- 김용하 외 (2011), 「OECD 국가의 복지지표 비교연구」, 한국보건사회연구원.
- 김정섭 외(2012), “귀농·귀촌 정책의 방향과 과제”, 「귀농귀촌 정책 추진 실태와 발전방향 세미나 자료집」, 한국농촌경제연구원.
- 김태환 (2010), “지역경쟁력 강화를 위한 영국의 다지역간 협약 제도 추진 동향과 시사점”, 「국토정책 Brief」, 288호.
- 김현호·김선기·한표환 (2007), 「지역생활여건개선 종합계획 수립을 위한 6대 생활서비스 DB구축」, 한국지방행정연구원.
- 김현호(2013), 「지자체 주도의 지역공동체 활성화 방안」, 한국지방행정연구원.
- 김현식 (2001), 「도시의 삶의 질에 관한 연구」, 국토연구원.
- 박승규·김의준 (2010a), “지역별 광공업 노동생산성의 수렴성 분석”, 「경제연구」, 28(1):

115-141.

- _____ (2010b), “광공업 장기균형생산량의 경제적 결정요인”, 『지역연구』, 26(4): 55-74.
- 박승규·윤종현 (2008), “수도권 지역개발격차 분석”, 『지방행정연구』, 22(4): 31-67.
- 박양호·김창현 (2002), 「국토균형발전을 위한 중추기능의 공간적 재편방안」, 국토연구원.
- 송미령 외 (2012a), 「2012년 지역발전지수를 활용한 농어촌 실태 분석과 정책 개선방안 연구」, 한국농촌경제연구원.
- _____ (2012b), 「농어촌의 삶의 질 실태와 정주 만족도」, 한국농촌경제연구원.
- _____ (2014), “지역행복생활권 의의 및 추진전략”, 『지역행복생활권/지역산업 발전전략과 일자리 창출』, 제1차 한국지역정책학회 정책세미나.
- 송미령·김광선·권인혜·윤병석 (2011), 지역경쟁력 강화를 위한 기초생활권 종합 진단지표 개발과 활용, 한국농촌경제연구원.
- 안영진·박영한 역 (2008), 「중심지이론」, Walter Christaller(1933), Die Zentrale Orte in Suddeutschland., 서울: 나남.
- 안전행정부 (2014), “지역공동체 활성화 추진전략과 과제”, 국민대통합위원회·안전행정부, 「2014 지역공동체활성화 포럼」자료집.
- 오은주·김선기 (2012), 「협동조합 활성화를 위한 행안부 및 자치단체의 역할」, 한국지방행정연구원 정책과제.
- 이달곤 (2000), 『협상론 - 협상의 과정, 구조, 그리고 전략』, 서울: 법문사.
- 이원섭 (2012), “영국의 도시권 정책”, 『지역과 발전』, 12호: 70-73.
- _____ (2014), “지역행복생활권의 도시권 발전전략과 일자리 창출”, 『지역행복생활권/지역산업 발전전략과 일자리 창출』, 제1차 한국지역정책학회 정책세미나 자료.
- 이정전 (2013), 『행복도시』, 서울: 한울.
- 이희길, 심수진 (2009). 「삶의 질과 사회지표체계 연구」, 통계개발원.
- 임석희 (1998), “크리스탈러의 중심지 이론”, 『월간국토』, 제199호, 국토연구원.
- 임희섭 (1996). “삶의 질의 개념적 논의”, 『한국행정정보』, 5(1): 1-14.
- 전북발전연구원 (2012), “협동조합을 통한 지역경제 활성화 방안 - 외국의 사례와 경립”, 『협동조합컨퍼런스 활동가포럼자료집』.
- 정희윤·김선웅·김찬동 (2011), 「지역생활권 중심의 새로운 균형발전 정책과 지역상생 방안」, 서울시정개발연구원.
- 지역발전위원회 등 (2013), “국민에게 행복을, 지역에 희망을” - 지역희망(HOPE) 프로젝트 -,

제1차 지역발전위원회 회의안건.

지역재단·충남발전연구원 (2013), 「서천군 지역순환경제 5개년 계획 연구」.

한국사회학회 (2011), 「국민 삶의 질 측정을 위한 분석틀」.

한국지방행정연구원 (2011), 「지역 연계협력사업의 활성화방안」, 지역발전위원회.

_____ (2012), 「지역 공공문화기반시설 운영실태 분석 및 평가 연구」, 문화체육관광부.

_____ (2013a), 「현대적 지역공동체 모델 정립 및 활성화방안」, 안전행정부.

_____ (2013b), 「지역행복도 지표개발 및 시범적용」, 지역발전위원회.

_____ (2013c), 「지역격차 해소 및 균형발전방안」, 지역발전위원회.

_____ (2013d), 「지역행복생활권 구현을 위한 행·재정지원체계 구축」, 지역발전위원회.

_____ (2014), 「지역주민의 행복도 조사」, 지역발전위원회.

한표환·김선기 (2003), “지방자치단체간 협력사업의 유형별 성공·실패요인 분석과 추진방안”, 「한국행정학보」, 37(3): 345-362.

한표환·김선기·김필두 (2002), 「지역간 협력사업 활성화 방안」, 한국지방행정연구원.

황명진, 심수진 (2008), 한국의 행복지수 개발, 「조사연구」, 9(3) : 93-117.

황영우·이동현 (2012), 「부산시 생활권별 유형화에 따른 발전방안」, 부산발전연구원.

Aiken, M and Jerald Hage (1968), “Organizational Interdependence and Inter-organizational Structure,” *American Sociologica Review*, 33.

Ackoff, R. and Fred E. Emery (1972), *On Purposeful Systems*, Chicago: Aldine & Atherton, Inc.

Amiel, Marie-Helene et al. (2013), Quality of life and well-being often go hand in hand, *Insee Premiere*, No. 1428.

Batten, I. (1994), “Network Cities: Creative Urban Agglomeration for the 21st Century”, *Urban Studies*, 32(2): 313-327.

Bauer, Raymond A. Ed. (1966), *Social Indicators*, Cambridge, Mass./London: The M.I.T. Press.

Braun, A. A., (2009). *Gross National Happiness in Bhutan: A Living Example of an Alternative Approach to Progress*. (Unpublished doctoral dissertation). University of Pennsylvania: Pennsylvania..

Camagni, R. and Capello, R. (2004), “The City Network Paradigm: Theory and Empirical Evidence”, *Contributions to Economic Analysis*, 226: 495-532.

- Campbell, Angus. (1972). "Aspiration, satisfaction and fulfillment." pp. 441-446 in *The human meaning of social change*, edited by A. Campbell and P. Converse. New York: Russell Sage Foundation.
- _____. (1974). Quality of life as a psychological phenomenon. In: *Subjective Elements of Well-being*, ed. B. Strumpel, pp. 9—0. Paris: Organization for Economic Co-operation and Development.
- Capello, R. (2000), "The City Network Paradigm: Measuring Urban Network Externalities", *Urban Studies*, 37(11):1925-1945.
- Carley, M. (1981), *Social Measurement and Social Indicators*, Lonon : George Allen & Unwin.
- Champion, A. G. (2001), "A Changing Demographic Regime and Evolving Polycentric Urban Regions: Consequences for the Size, Composition and Distribution of City Populations", *Urban Studies*, 38(4): 657-677.
- Cobb, C., W. (2000). *Measurement Tools and the Quality of Life. Redefining Progress.*
- Conal, Smith (2013), *OECD Guidelines & Utilizations on Measuring Subjective Well-being*, International conference, 2013 A Happy Life: Beyond the Economic Value.
- Cummins, R.A. (2000), Objective and subjective quality of life: an interactive model, *Social Indicators Research*, 42(1): 55-72.
- Diener, Ed and Suh, Eunkook M. (1997). "Measuring quality of life: Economic, social, and subjective indicators." *Social Indicators Research* 40:189-216.
- Diener, E, RE Lucas, U Schimmack and JF Helliwell (2009), *Wellbeing for Public Policy*, Oxford University Press.
- Easterlin, R. A. (2002). "Building a Better Theory of Well-Being", in L. Bruni and P. L. Porta(eds.) *Economics and Happiness*(Oxford: Oxford University Press(2005).
- Engelhart, Ronald ,(1996), "The Diminishing Utility of Economic Growth, *Critical Review* 10(4).
- Fallowfield, Lesley. (1990). *The quality of life*. London: Souvenir.
- Galloway Susan (2005), "A Literature Review", in *Scottish Executive Social Research* (2005), *Quality of Life and Wellbeing: Measuring the benefits of Culture and*

Sport.

- Gerson, E.M. (1976). On quality of life. *American Sociological Review*. 41: 793-806.
- Hagerty, M. R., R. A. Cummins, A. L. Ferriss, K. Land, A. C. Michalos, M. Peterson, A. Sharpe, J. Sirgy and J. Vogt (2001), "Quality of Life Indexes for National Policy: Review and agenda for research", *Social Indicators Research*, 55(1): 1-96.
- NEF (2012), *The happy planet index: 2012 report, A global index of sustainable well-being.*
- (2012), *The Happy planet index: An index of sustainable well-being.*
- Levin, S and Paul White (1961), "Exchange as a Conceptual Framework for the Study of Interorganizational Relationships," *Administrative Science Quarterly*, 5: 583-601.
- Noll, Heinz-Herver t(2004), "Social Indicators and Quality of Life Research: Background, Achievements and Current Trends", Genov, Nicolai Ed. *Advances in Sociological Knowledge Over Half a Century*. Wiesbaden: VS Verlag fur Sozialwissenschaften.
- OECD (1984), *Community Business Ventures and Job Creation*, Paris: OECD.
- _____ (2009), *한눈에 보는 사회: 2009 OECD 사회지표*.
- ONS (2011), *Measuring what matters*, Office for national statistics.
- _____ (2012a), *Measuring national Well-being: Report on consultation responses on proposed domains and measures*, Office for national statistics.
- _____ (2012b), *Measuring national Well-being: Life in the UK*, Office for national statistics.
- _____ (2013a), *Measuring national Well-being-domains and measures*, Office for national statistics.
- _____ (2013b), *Personal Well-being in the UK, 2012/13*, Office for national statistics.
- Rapley, Mark (2003), *Quality of Life Research. A Critical Introduction.*, London: Sage.
- Schalock, Robert L (2000), 'Three Decades of Quality of Life', *Focus on Autism & Other Developmental Disabilities*, 15(2): 116-127.
- Schneider, M. (1976). The "quality of life" and social indicators research. *Public Administration Review*, 36: 297-305.
- Sen, Amartya. (1985). Well-being, Agency and Freedom: the Dewey Lectures., *Journal of Philosophy*, 82(4): 169-221.

- _____. (1993). "Capability and well-being." 30-53 in *The quality of life*, edited by M. Nussbaum and A. Sen. New York: Oxford University Press.
- Stiglitz, Joseph E, Amartya Sen & Jean-Paul Fitoussi. (2009). Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and social Progress. Law International, The Hague, Netherlands., Cited in Phillips and Berman.
- Tuite, M. F. (1972), "Toward a Theory of Joint Decision-making," in M. Tuite, Roger Chisholm, and Matthew, *Interorganizational Decision Making*, Chicago: Aldine.
- UN (2012), World happiness report.
- _____ (2013), World happiness report.
- Ura, Dasho Karma (2013), The inspirational Growth of GNH from Its Concept to Indicators, International conference, 2013 A Happy Life: Beyond the Economic Value.
- Veenhoven, Ruut. (2000). "The four qualities of life. Ordering concepts and measures of the good life." *Journal of Happiness Studies* 1:1-39.
- Walker, A. and Maeson, L. van der, eds. (2003). *The Social Quality of Europe*. Kluwer.
- Weiss, J. A. (1987), "Pathways to Cooperation among Public Agencies," *Journal of Policy Analysis and Management*, .7(1): 94-117.
- White, P. E. (1974), "Intra- and interorganizational Studies," *Administration and Society*, 6: 105-152.
- Woo, Kijong(2011), *Measuring quality of life in Korea*, Statistics of Korea.

■ Abstract

A Study on the QOL Analysis of Regional Settlement Areas and the Policy on the Mitigation of Regional Disparities

Both lively debates about happiness being actively spreaded out in international and domestic level, political interest in 'quality of life' is increasing. Even Korea has the 14th world largest economy, it reveals the high suicide rate and low birth rate which reflects the relatively poor level of quality of life. While Estearlin's paradox, happiness does not increase in proportion to income level, is raised along with various kinds of theories related with happiness is appeared, increase of personal happiness is promoted to the one of the main roles of government. In response to this global trend, current government emphasizes the happiness of residents and quality of life by promoting HOPE area policy.

HOPE area policy is considered as a new attempt to enhance the efficiency of the policy by providing a wide range of public services in areas beyond the administrative area unit aims to improve the quality of life experience. However, a variety of basic research is still needed, because even accurate diagnosis of the quality of life has not done yest and lack of policy formation as an initial step in the HOPE area.

This study aims to explore new directions of regional development policy by analyzing through quality of life in the HOPE area. Analysis of the local government unit of HOPE area is consisted of 56 HOPE area and quality indicators presents five areas of life in the HOPE area policy to form index structure.

Chapter two reviews previous studies related to the basic theory and the local living area. Previous research largely focused on measuring the quality of life in the administrative area level, this study is the first research regarding quality of life in the local government units. A basic theories relating with HOPE area, central place theory,

networking theory which is about the association of each HOPE area, theory of regional cooperation to operate mechanism of HOPE area, are reviewed and showed how they are related with HOPE area.

Chapter three deals with domestic and foreign policy practices in HOPE area. Firstly, background, concepts and types, standards and principles of HOPE area configuration, HOPE area composition, plans and projects in the HOPE area policy are reviewed as a domestic policy practices. Specifically, this study was to attempt an analysis of the HOPE area to derive the implications for future policy direction of the HOPE policy. In the process of cooperative project, efforts for the discovery of new projects are relatively weak, it still tended to focus on infrastructure and facilities installed, it was too concentrated in the projects of certain departments so it was hard to improve the overall quality of life, also it was difficult to supply package supports from a number of agencies, it showed poor cooperation to build a collaborative system in the beginning step in the HOPE area, and it revealed that it was hard to show joint use of the service within the HOPE. However, this study presents foreign policies related with HOPE area policy such as City-Region policy, Multi Area Agreement(MAA), Local Enterprise Partnership(LEP), and permanent residence independent area of Japan were introduced in detail.

Chapter four contains empirical analysis model and results for the quality of life. This study finally set six domains, 14 sectors, and 38 indicators to analyze quality of life in the HOPE area, and each sector included both objective and subjective indicators. Main frame of analysis is divided into two folders, one is the comparative analysis of quality of life among HOPE areas, and second is the empirical analysis of the quality of living standard by applying inequality analysis of all indicators. As results, it was hard to show distinct spatial patterns of quality of life in the high and low quality of life in the HOPE area. However, it showed distinct regional characteristics in the six domains. Inequality analysis, GINI index, showed that generally, formation of HOPE area mitigated or increased the quality of life : rate of paved, per capita housing area, per capita wastewater discharge establishments, per

capita GRDP, per capita local taxes, per capita private education institution, number of school by population, number of cultural facilities by population, number of medical employee by population showed significantly reduced extent.

Finally, Chapter five proposes a promotion plan for increasing the quality of life based on empirical analysis and policy implications of the quality of life. HOPE area policy should be promoted in the direction of respecting the autonomy of local governments, and should be able to create a functional complement of synergy. In addition, the central government and establish inter-municipal cooperative governance is key to the success of the HOPE policy. This study showed concrete policy alternatives for the service providers, collaborative supply of life, the use of quality services, diagnostics and performance evaluation, building local policy implementation system.

【부록1】 2014년 생활권 선도사업의 선정 개요

구분	사업명	생활권	주요 내용
1	증량천 녹색문화벨트 조성사업	중추도시 (시범생활권) 〈의정부, 노원, 성북〉	○ 생태하천 조성 등을 통해 증량천을 녹색중심 공간을 조성함으로써 수도권 동북부 주민의 삶의 질 향상 도모
2	평안(평택-안성) 해오름길 조성 사업	도농연계 (평안권) 〈평택, 안성〉	○ 해오름길 코스 정비, 해설사 양성 등을 통해 평택과 안성간 생활권 연계와 지역의 명소 조성 및 지역간 연계를 통해 지역경제 활성화 도모
3 (사업 포기)	음식물류폐기물 자원화시설 공동 설치 사업	중추도시 (춘천권) 〈춘천, 화천, 양구〉	○ 춘천시 신동면 혈동리에 음식물류폐기물 자원화 시설을 공동으로 설치하여 인근 자치단체들이 공동으로 이용
4	원주-횡성 간 광역버스정보시스템 (BIS) 구축사업	중추도시 (치악산권) 〈원주, 횡성〉	○ 원주시와 횡성군을 경유하는 버스의 노선 위치, 도착예정시간 등의 대중교통 정보를 제공하여 주민편의 증대
5	대청호권 생태창조 마을 네트워크 구축 사업	중추도시 (대전권) 〈대전, 옥천, 보은, 금산〉	○ 대청호권역 생태창조업 설립, 농특산물 마케팅 등 생태창조마을 네트워크 구축을 통한 농촌 체험·관광 활성화 모델 개발 및 자생력 강화
6	중추도시생활권 일자리 중심 허브(Hub)센터 운영사업	중추도시 (청주권) 〈청주, 청원, 진천, 괴산, 증평, 보은〉	○ 일자리 Hub센터 중심으로 인접 4개시군 Sub 센터를 탄력적으로 연계 운영하여 수요자 중심의 One-Stop 취업지원이 가능한 통합지원 서비스 제공
7	도서관을 활용한 행복학습공동체 운영 사업	농어촌 (진천음성괴산증평권) 〈증평, 청원, 진천, 괴산, 음성〉	○ 증평군 평생학습센터(증평군립도서관)를 행복학습거점센터로 지정하고 교육 프로그램 개발 및 행복학습메니저 양성 등을 통해 참여지자체 주민의 행복학습센터로 운영
8	도·농 일자리 지원 센터 운영	도농연계 (제천단양권) 〈제천, 단양〉	○ 농번기 농촌 인력의 효율적 공급을 위한 취업 알선홍보 및 운영관리를 통해 일자리 지원센터 운영
9	천안·아산 복합문화정보센터 조성사업	중추도시 (천안아산권) 〈천안, 아산〉	○ 쾌적하고 안전한 도시통합모델 구축과 지식정보 허브 및 천안·아산 시민이 공동으로 이용하는 교육문화 교류의 장 마련하고, 도시통합 운영센터, 통합방제센터 및 공공도서관 운영
10	1400년! 백제숨결 따라 한걸음씩	농어촌 (공주부여청양권) 〈공주, 부여, 청양〉	○ 백제문화 및 관광산업 육성을 통한 백제관광 거점 조성
11	한뿌리 생활권, 지역 경제순환 증진 프로젝트	중추도시 (빛고을권) 〈광주, 나주, 화순〉	○ 로컬푸드 공동판매장 등을 통한 지역 자원 활용과 거점 지역경제 순환센터 및 마을 공동체 협력센터 설립·운영 등 네트워킹을 촉진하는 거버넌스형 지역 경제활력 제고 시스템 구축

12	취약지 응급합진 시스템 구축 사업	중추도시 (빛고을권) <광주, 나주, 장성, 담양, 화순, 함평>	○ 대도시와 인근 시군의 병원 응급실간 시스템을 연계하여 의료자문, 진료 운영으로 지역주민에 향상된 의료서비스 제공
13	'희망드림, 새(New) 일(Job) 프로젝트'	중추도시 (전북권) <익산, 전주, 군산>	○ 주얼리 산업과 섬유패션산업을 지자체간 연계 추진하여 비경제활동 여성의 일자리 창출 및 지역 경제활성화
14	同床同夢, 오순도순 행복마을 만들기	도농연계 (전북서남부권) <정읍, 고창, 부안>	○ 독거노인 공동거주시설 조성, 농기계 공동활용 센터 구축 등 접경지역의 생활권 기반 구축을 통한 삶의 질 향상, 공동 문화행사 복원을 통한 마을공동체 복원 도모
15	도농협력 농업인력 지원센터 설립·운영	도농연계 (전북동남부권) <임실, 남원, 순창>	○ 농번기 부족한 농업노동력의 원활한 공급을 위한 농업인력지원센터 운영으로 지역 내 일자리 창출 및 도농협력의 모델 구축
16	무진장 경계지역 오지마을 지방상수도 공급	농어촌 (전북동북부권) <무주, 진안, 장수, 임실>	○ 무주, 장수, 임실에 기설치된 정수장 및 배수장을 활용하고, 상수도 배수관로 연결 및 가압장을 공동 사용하여 4개군 경계오지 마을에 상수도공급
17	서남권 박물관 미술관 협력 사업	중추도시 (전남서남부권) <목포, 해남, 신안, 진도, 무안>	○ 서남권 내 위치한 박물관·미술관의 온/오프라인 협력 연계 시스템 구축하고, 권역 내 박물관·미술관 간 연합 전시회 개최
18	패류 종묘 배양장 공동활용 사업	중추도시 (전남동부권) <보성, 여수, 광양>	○ 패류(꼬막) 종묘배양장 공동활용을 통한 지역 간 협력증대 및 어가 소득향상 도모
19	농산업 도농협력 일자리 연계사업	농어촌 (구곡담권) <담양, 구례, 곡성>	○ 인근 도시지역인 광주 및 지자체 유휴인력을 활용하여 농가에게 안정적인 고용노동력을 제공
20	생활권 치매거점병동 운영	농어촌 (전남서북부권) <장성, 함평, 영광>	○ 장성공립노인병원의 시설을 개선하고 인근 노인 병원과 연계된 생활권 치매거점병동으로 운영
21	도시지역 여객선 이용객 편의시설 확충 사업	농어촌 (전남중남부권) <완도, 장흥>	○ 섬 주민들에게 자유롭고 편리한 해상교통 체계 및 대합실 등 편의시설을 구축
22	도·농상생 DREAM 일자리 나눔 지원센터	농어촌 (전남중부권) <나주, 화순>	○ 농산업 분야에 필요한 농업 노동력을 맞춤형으로 적기에 공급하고, 도시의 유휴인력을 효율적으로 연계
23	철길마을에 행복을 함께 놓는 W-line 프로젝트	중추도시 (부산권) <부산, 김해, 양산, 울주>	○ 울주-부산-양산-김해를 잇는 철도길(W-line)을 중심으로 보행로 등을 조성, 인근 마을 공동체 육성 등을 통해 철로변 쇠퇴주거지의 생활인프라 및 연계교통서비스 확충

24	폐기물매립시설 공동 이용을 통한 생활 환경개선 및 수익 창출사업	중추도시 (부산권) 〈양산, 김해〉	○ 양산시 유산매립장을 김해시와 공동 활용하고 LFG(매립지가스) 이용설비 설치로 매립시설 주변 생활환경 개선 및 수익창출
25	“신의 물방울” 연계 6차 산업 창출사업	중추도시 (대구권) 〈대구, 청도〉	○ 대구(토마토와인), 청도(감와인)의 공동 자원인 ‘와인’ 을 중심으로 주변 관광지 연계
26	영남알프스 Mountain Top 사업	중추도시 (울산권) 〈울산, 양산, 밀양〉	○ 영남알프스의 통합적이고 체계적인 관리, 홍보, 안내 체계구축과 산악휴게소 등 관광인프라 구축, 통합 관광상품 개발을 통한 생태·문화 관광거점 육성
27	낙강선유(洛江船遊) 명품 원예단지 조성 사업	농어촌 (고령성주권) 〈성주, 고령〉	○ 성주·고령 낙동강유역을 중심으로 친환경 원예 단지 벨트를 조성하고 농산물 체험길 조성 등 사업 추진
28	스포츠를 통한 농촌 경제 활성화 사업	농어촌 (의성군위권) 〈의성, 군위〉	○ 지역공동의 사회인야구장 건립 및 야구 활성화로 지역주민의 삶의 질 개선
29	지오투어리즘을 활용한 동해안권 친환경 통합 관광 활성화 사업	중추도시 (포항권) 〈영덕, 포항, 경주, 울진, 울릉〉	○ 지오투어리즘 관광프로그램 개발 및 관련 기반 시설 확충으로 친환경 통합관광산업 활성화
30	산골 철도역사 문화 관광자원화사업	도농연계 (영주봉화권) 〈영주, 봉화〉	○ 백두대간 순환 협곡열차와 연계하여 역사(驛舍) 스토리텔링 발굴 및 홍보를 통해 수준 높은 볼거리 및 체험거리 제공
31	하늘·땅·사람이 풍요로운 경남인력 지원센터 설치 운영	농어촌 (경남서북부권) 〈거창, 함양, 산청〉	○ 농촌인력 중개시스템 구축을 통한 농촌인력난 해소 농업생산성 유지, 3개군 지역농업의 지속가능성 확보
32	나전철기 연계 육성사업	도농연계 (경남동남부권) 〈통영, 고성〉	○ 나전철기 제조 및 관련 산업 육성으로 지역특화 전통사업 발전도모
33	제주 올레길 주민 행복 사업	도농연계 (제주권) 〈제주, 서귀포〉	○ 올레길 관광자원 재활용 및 개선, 마을별 길러 콘텐츠 개발 등을 통해 지역주민소득 증대 및 6차 산업 생태계 조성
34	백두대간 영서 에코 힐링 벨트화 사업	농어촌 (소백산권) 〈영월, 단양, 영주〉	○ 백두대간 영서 산악자원과 남한강 수변자원을 연계한 에코힐링 벨트 추진
35	삼도봉 권역 호두 특화산업단지 조성	농어촌 (삼도봉권) 〈김천, 영동, 무주〉	○ 삼도봉의 주요 생산물인 호두를 공동 브랜드 화하고 공동 연구개발센터 건립을 통해 지역 발전 도모
36	DMZ사과 명품화 단지조성	농어촌 (한탄강권) 〈포천, 철원, 연천〉	○ 철원과 인접한 생활권을 가진 연천·포천시지역과 연계하여 지역브랜드 통합과 규모화로 사과산업에 대한 경쟁력 제고

【부록2】 부문별 삶의 질 수준 분석 결과

1. 부문별 생활권 삶의 질 상위 생활권(객관)

부문	1위	2위	3위	4위	5위	6위	7위	8위	9위	10위
생활 인프라	인천권	경남 동부권	전북권	평안권	부산권	제주권	빛고을권	전북동남 부권	전남서북 부권	대전권
주거	영월권	전남 서북부권	인제권	진천음성 괴산 증명권	구미권	속초권	전남 중부권	백두 대간권	영덕영양 울진권	경산영천 청도권
환경	서울 동북부권	전남 서남부권	빛고을권	인천권	대전권	전남중남 부권	부산권	전남 동부권	경남동남 부권	전남서북 부권
소득	서산당진 태안권	천안 아산권	전남 동부권	구미권	울산권	진천음성 괴산 증명권	평안권	경남동남 부권	포항권	전남중남 부권
재정	경기 동북부권	서산당진 태안권	천안 아산권	평안권	진천음성 괴산 증명권	영월권	경남 동부권	한탄강권	울산권	경남동남 부권
고용	제주권	속초권	고령 성주권	인제권	의성 군위권	영덕영양 울진권	전남 서남부권	안동권	진천음성 괴산 증명권	경남서북 부권
교육	전북권	전북 서남부권	경남 서부권	인제권	영월권	전남 동부권	경남 서북부권	전북동남 부권	경남동남 부권	전남서남부권
문화 여가	인제권	구곡담권	전북 동북부권	제천 단양권	전남 중부권	전남 중남부권	공주부여 청양권	보은옥천 영동권	경남서북 부권	전북동남부권
생태	빛고을권	부산권	구곡담권	세종 공주권	전남 중부권	경남 동부권	인천권	전남서북 부권	전남 동부권	제주권
복지	보은옥천 영동권	전남 서북부권	구곡담권	한탄강권	의성 군위권	제천 단양권	논산계룡 금산권	진천음성 괴산 증명권	소백산권	삼도봉권
의료	전남 중부권	경남 동부권	제주권	세종 공주권	빛고을권	전남 서북부권	전북권	공주부여 청양권	안동권	대전권
지역 활력	인천권	천안 아산권	울산권	경남 동부권	경기 동북부권	평안권	구미권	대전권	서울동북 부권	부산권
안전	서울 동북부권	의성 군위권	영덕영양 울진권	안동권	영주 봉화권	전북 서남부권	전북 동북부권	전남 동부권	경남동남 부권	경남 서부권
가족 및 공동체	전북 동북부권	대전권	삼도봉권	전남 동부권	대구권	빛고을권	경남 서부권	경남 동부권	전남중남 부권	전북권

2. 부문별 생활권 삶의 질 상위 생활권(주관)

부문	1위	2위	3위	4위	5위	6위	7위	8위	9위	10위
생활 인프라	대전권	경남서북 부권	울산권	전남동부 권	청주권	논산계룡 금산권	대구권	구미권	제주권	경산영천 청도권
주거	대전권	울산권	논산계룡 금산권	경남동남 부권	구미권	전남동부 권	홍성예산 권	고령성주 권	경남서북 부권	제주권
환경	춘천권	속초권	전남동부 권	삼도봉권	논산계룡 금산권	안동권	구곡담권	전북서남 부권	전남서남 부권	대전권
소득	울산권	대전권	서울동북 부권	논산계룡 금산권	서산당진 태안권	속초권	평안권	경원축권	포항권	제주권
재정	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
고용	울산권	천안아산 권	대전권	경남동남 부권	전북서남 부권	서산당진 태안권	논산계룡 금산권	평안권	청주권	안동권
교육	부산권	대전권	대구권	울산권	서울동북 부권	천안아산 권	구미권	구곡담권	제주권	경남동남 부권
문화 여가	서울동북 부권	울산권	대구권	부산권	대전권	치악산권	고령성주 권	경남동남 부권	제주권	구곡담권
생태	속초권	전남중남 부권	춘천권	소백산권	안동권	전북동북 부권	경남서부 권	삼도봉권	경남서북 부권	제천단양 권
복지	논산계룡 금산권	대전권	전남중남 부권	구곡담권	전북서남 부권	경남서북 부권	제천단양 권	소백산권	청주권	경남서부 권
의료	부산권	대전권	대구권	인천권	경남서부 권	서울동북 부권	빛고을권	울산권	전북동남 부권	전북권
지역 활력	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
안전	구곡담권	대전권	전북서남 부권	안동권	경남서부 권	제천단양 권	전북동북 부권	청주권	구미권	빛고을권
가족 및 공동체	전남동부 권	청주권	대전권	공주부여 청양권	고령성주 권	경남서부 권	진천음성 괴산증평 권	구곡담권	전북동북 부권	전북서남 부권

3. 부문별 생활권 삶의 질 상위 생활권(종합)

부문	1위	2위	3위	4위	5위	6위	7위	8위	9위	10위
생활 인프라	대전권	전남동부권	울산권	경남서부부권	제주권	청주권	논산계룡금산권	보령서천권	대구권	서울동북부권
주거	울산권	대전권	구미권	논산계룡금산권	전남동부권	경남동남부권	경남서부부권	고령성주권	홍성예산권	평안권
환경	춘천권	전남동부권	속초권	삼도봉권	전남서남부권	논산계룡금산권	구곡담권	안동권	대전권	전북서남부권
소득	울산권	대전권	서산당진태안권	논산계룡금산권	구미권	천안아산권	평안권	서울동북부권	포항권	경남동남부권
재정	경기동북부권	서산당진태안권	천안아산권	평안권	진천음성괴산증평권	영월권	경남동부권	한탄강권	울산권	경남동남부권
고용	울산권	천안아산권	전북서남부권	제주권	경남동남부권	대전권	서산당진태안권	안동권	논산계룡금산권	의성군위권
교육	부산권	대전권	울산권	대구권	천안아산권	구미권	경남동남부권	서울동북부권	경남서부권	경남서북부권
문화 여가	구곡담권	인제권	서울동북부권	울산권	대구권	부산권	전북동북부권	대전권	제천단양권	제주권
생태	속초권	전남중남부권	춘천권	경남서부권	소백산권	구곡담권	인동권	백두대간권	전북동북부권	삼도봉권
복지	논산계룡금산권	구곡담권	제천단양권	전남중남부권	소백산권	대전권	보은옥천영동권	경남서북부권	전북서남부권	의성군위권
의료	부산권	대전권	전남중부권	제주권	대구권	경남서부권	빛고을권	인천권	울산권	전북권
지역 활력	인천권	천안아산권	울산권	경남동부권	경기동북부권	평안권	구미권	대전권	서울동북부권	부산권
안전	전북서남부권	안동권	구곡담권	경남서부권	대전권	전북동북부권	제천단양권	청주권	구미권	삼도봉권
가족 및 공동체	전남동부권	대전권	청주권	전북동북부권	경남서부권	구곡담권	전북서남부권	공주부여청양권	고령성주권	삼도봉권

4. 부문별 생활권 삶의 질 하위 생활권(객관)

부문	1위	2위	3위	4위	5위	6위	7위	8위	9위	10위
생활 인프라	인제권	영월권	세종공주권	영덕영양 울진권	춘천권	한탄강권	의성군위 권	안동권	소백 산권	속초권
주거	서울동북 부권	천안아산 권	보령서천 권	세종 공주권	공주부여 청양권	전남서남 부권	인천권	부산권	대전권	영주봉화 권
환경	포항권	고령성주 권	구미권	한탄강권	진천음성 괴산증평 권	경산영천 청도권	의성군위 권	논산계룡 금산권	인제권	경원축권
소득	서울동북 부권	경원축권	전남서남 부권	안동권	대구권	상주문경 예천권	속초권	의성군위 권	치악산권	백두대간 권
재정	전북서남 부권	전북동북 부권	전북동남 부권	상주문경 예천권	의성군위 권	안동권	영주봉화 권	서울동북 부권	인제권	전남서남 부권
고용	서울동북 부권	상주문경 예천권	경원 축권	홍성 예산권	공주부여 청양권	전북동북 부권	세종공주 권	치악산권	춘천권	전북동남 부권
교육	서울동북 부권	인천권	경원축권	경산영천 청도권	의성군위 권	대구권	고령성주 권	한탄강권	빛고을권	논산계룡 금산권
문화 여가	인천권	영주 봉화권	서울동북 부권	상주문경 예천권	천안아산 권	경원축권	대구권	치악 산권	경기동북 부권	부산권
생태	인제권	진천음성 괴산증평 권	전북동북 부권	한탄강권	보령서천 권	치악산권	경원축권	속초권	영주봉화 권	경남서북 부권
복지	제주권	부산권	세종공주 권	구미권	경남동부 권	울산권	경남동남 부권	포항권	서울동북 부권	경남서부 권
의료	서산당진 태안권	인제권	경남서북 부권	전북동북 부권	영월권	영덕영양 울진권	경기동북 부권	속초권	전남중남 부권	영주봉화 권
지역 활력	전북동북 부권	의성군위 권	세종공주 권	공주부여 청양권	구곡담권	전남중남 부권	영덕영양 울진권	경남서북 부권	전북서남 부권	상주문경 예천권
안전	한탄강권	세종공주 권	경기동북 부권	고령성주 권	영월권	치악산권	평안권	공주부여 청양권	보령서천 권	서산당진 태안권
가족 및 공동체	한탄강권	인제권	진천음성 괴산증평 권	제천단양 권	경원축권	속초권	충주권	영월권	홍성예산 권	보령서천 권

5. 부문별 생활권 삶의 질 하위 생활권(주관)

부문	1위	2위	3위	4위	5위	6위	7위	8위	9위	10위
생활 인프라	인천권	전북권	영월권	포항권	한탄강권	백두대간권	전남중남부권	경기동북부권	영덕영양울진권	빛고을권
주거	빛고을권	전남중남부권	전남서북부권	한탄강권	영덕영양울진권	인천권	영월권	전남서남부권	경원축권	경남동북부권
환경	부산권	인천권	경남동부권	대구권	전북권	경원축권	울산권	평안권	전남중부권	백두대간권
소득	빛고을권	전남중남부권	전남서북부권	전남서남부권	구곡담권	부산권	전남중부권	전남동부권	경남동북부권	진천음성괴산증평권
재정	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
고용	빛고을권	전남서북부권	전남중남부권	전북권	부산권	구곡담권	백두대간권	전남서남부권	경남서부권	전남동부권
교육	영월권	전남중남부권	전남서북부권	경남동북부권	포항권	영덕영양울진권	전남서남부권	인천권	전남동부권	경기동북부권
문화 여가	포항권	전남서남부권	전남중남부권	경기동북부권	진천음성괴산증평권	영월권	전남서북부권	청주권	전남동부권	영덕영양울진권
생태	부산권	인천권	대구권	전북권	빛고을권	경남동부권	평안권	대전권	울산권	전남중부권
복지	부산권	인천권	경원축권	포항권	경기동북부권	전북권	평안권	천안아산권	충주권	빛고을권
의료	포항권	경기동북부권	춘천권	영덕영양울진권	진천음성괴산증평권	영월권	청주권	경남동부권	전남중남부권	백두대간권
지역 활력	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
안전	부산권	인천권	전북권	영월권	경남동북부권	울산권	경원축권	전남중남부권	대구권	경기동북부권
가족 및 공동체	인천권	부산권	전북권	보령서천권	경기동북부권	백두대간권	경원축권	경남동부권	대구권	영덕영양울진권

6. 부문별 생활권 삶의 질 하위 생활권(종합)

부문	1위	2위	3위	4위	5위	6위	7위	8위	9위	10위
생활 인프라	영월권	영덕영양 울진권	한탄강권	포항권	백두대간 권	춘천권	경기동북 부권	전북권	전남중남 부권	경원축권
주거	빛고을권	전남중남 부권	인천권	전남서남 부권	한탄강권	전남서북 부권	부산권	경원축권	영덕영양 울진권	전북권
환경	부산권	인천권	경남동부 권	대구권	전북권	경원축권	한탄강권	평안권	울산권	포항권
소득	빛고을권	전남서남 부권	전남중남 부권	전남서북 부권	구곡담권	부산권	전남중부 권	안동권	경남서부 권	경남동북 부권
재정	전북서남 부권	전북동북 부권	전북동남 부권	상주문경 예천권	의성군위 권	안동권	영주봉화 권	서울동북 부권	인제권	전남서남 부권
고용	빛고을권	전남서북 부권	전남중남 부권	전북권	부산권	경원축권	공주부여 청양권	백두대간 권	전남동부 권	구곡담권
교육	전남서북 부권	전남중남 부권	영월권	경남동북 부권	포항권	인천권	영덕영양 울진권	전남서남 부권	한탄강권	경기동북 부권
문화 여가	포항권	경기동북 부권	전남서남 부권	인천권	진천음성 괴산증평 권	전남동부 권	영덕영양 울진권	영주봉화 권	청주권	전남중남 부권
생태	인천권	부산권	대구권	전북권	평안권	빛고을권	대전권	울산권	경남동부 권	천안아산 권
복지	부산권	인천권	포항권	전북권	천안아산 권	경원축권	세종공주 권	평안권	빛고을권	경기동북 부권
의료	경기동북 부권	포항권	영덕영양 울진권	춘천권	영월권	진천음성 괴산증평 권	전남중남 부권	인제권	청주권	의성군위 권
지역활력	전북동북 부권	의성군위 권	세종공주 권	공주부여 청양권	구곡담권	전남중남 부권	영덕영양 울진권	경남서북 부권	전북서남 부권	상주문경 예천권
안전	부산권	인천권	영월권	전북권	경남동북 부권	경기동북 부권	경원축권	울산권	한탄강권	대구권
가족 및 공동체	인천권	부산권	경원축권	보령서천 권	경기동북 부권	한탄강권	백두대간 권	전북권	경남동부 권	영덕영양 울진권

【부록3】 지역생활권 유형별 삶의 질 수준 분석 결과

1. 중추도시권 영역별 삶의 질

구분	생활권기반	지역경제, 고용창출	교육	문화, 생태	복지, 의료	기타
1	대전권	울산권	부산권	경남서부권	대전권	대전권
2	전남동부권	대전권	대전권	춘천권	경남서부권	전남동부권
3	울산권	천안아산권	울산권	안동권	울산권	청주권
4	청주권	구미권	대구권	울산권	대구권	경남서부권
5	구미권	경남동부권	천안아산권	치악산권	안동권	구미권
6	홍성예산권	포항권	구미권	세종공주권	빛고을권	안동권
7	안동권	청주권	경남서부권	대전권	구미권	빛고을권
8	치악산권	대구권	홍성예산권	구미권	치악산권	전남서남부권
9	춘천권	홍성예산권	세종공주권	전남동부권	전북권	충주권
10	천안아산권	충주권	치악산권	청주권	부산권	홍성예산권
11	대구권	치악산권	청주권	천안아산권	청주권	포항권
12	경남서부권	세종공주권	빛고을권	홍성예산권	전남동부권	세종공주권
13	전남서남부권	안동권	전북권	빛고을권	홍성예산권	울산권
14	세종공주권	춘천권	경남동부권	경남동부권	세종공주권	천안아산권
15	충주권	전남동부권	안동권	포항권	전남서남부권	춘천권
16	경남동부권	전북권	춘천권	전남서남부권	충주권	치악산권
17	빛고을권	경남서부권	전남동부권	충주권	경남동부권	대구권
18	포항권	부산권	충주권	대구권	천안아산권	경남동부권
19	전북권	전남서남부권	전남서남부권	전북권	춘천권	전북권
20	부산권	빛고을권	포항권	부산권	포항권	부산권

2. 도농연계권 영역별 삶의 질

영역	생활권기반	지역경제, 고용창출	교육	문화, 생태	복지, 의료	기타
1	제주권	서산당진 태안권	경남동남부권	제천단양권	전북서남부권	전북서남부권
2	경남동남부권	평안권	전북서남부권	제주권	전북동남부권	제천단양권
3	상주문경 예천권	경남동남부권	제주권	경남동남부권	제천단양권	경산영천 청도권
4	영주봉화권	제주권	제천단양권	백두대간권	제주권	경남동남부권
5	경산영천 청도권	전북서남부권	평안권	전북동남부권	경산영천 청도권	서산당진 태안권
6	제천단양권	제천단양권	영주봉화권	전북서남부권	경남동남부권	상주문경 예천권
7	평안권	경기동북부권	전북동남부권	경산영천 청도권	서산당진 태안권	제주권
8	전북서남부권	영주봉화권	서산당진 태안권	서산당진 태안권	상주문경 예천권	전북동남부권
9	전북동남부권	경산영천 청도권	백두대간권	상주문경 예천권	영주봉화권	영주봉화권
10	서산당진 태안권	경원축권	경산영천 청도권	영주봉화권	백두대간권	평안권
11	경기동북부권	상주문경 예천권	상주문경 예천권	경원축권	평안권	백두대간권
12	백두대간권	백두대간권	경원축권	경기동북부권	경원축권	경기동북부권
13	경원축권	전북동남부권	경기동북부권	평안권	경기동북부권	경원축권

3. 농어촌권 영역별 삶의 질

영역	생활권기반	지역경제, 고용창출	교육	문화, 생태	복지, 의료	기타
1	논산계룡 금산권	진천음성괴산증평권	인제권	인제권	구곡담권	전남서북부권
2	경남서북부권	경남동북부권	경남동북부권	영덕영양 울진권	경남동북부권	전남중남부권
3	속초권	논산계룡 금산권	소백산권	공주부여 청양권	보은옥천 영동권	고령성주권
4	구곡담권	보령서천권	삼도봉권	진천음성괴산증평권	경남서북부권	영덕영양 울진권
5	삼도봉권	전남중남부권	전남중부권	전남중부권	전북동북부권	진천음성괴산증평권
6	보령서천권	의성군위권	보은옥천 영동권	전북동북부권	전남중남부권	의성군위권
7	전북동북부권	인제권	공주부여 청양권	경남서북부권	인제권	삼도봉권
8	고령성주권	공주부여 청양권	고령성주권	한탄강권	공주부여 청양권	논산계룡 금산권
9	인제권	고령성주권	보령서천권	전남중남부권	삼도봉권	보령서천권
10	진천음성괴산증평권	영월권	구곡담권	보은옥천 영동권	전남서북부권	인제권
11	공주부여 청양권	삼도봉권	전남서북부권	고령성주권	한탄강권	한탄강권
12	보은옥천 영동권	소백산권	전남중남부권	영월권	논산계룡 금산권	경남서북부권
13	의성군위권	전북동북부권	논산계룡 금산권	삼도봉권	영월권	전북동북부권
14	소백산권	전남서북부권	의성군위권	의성군위권	진천음성괴산증평권	보은옥천 영동권
15	경남동북부권	전남중부권	속초권	구곡담권	의성군위권	전남중부권
16	전남서북부권	보은옥천 영동권	전북동북부권	논산계룡 금산권	고령성주권	속초권
17	전남중부권	한탄강권	영월권	속초권	전남중부권	소백산권
18	전남중남부권	경남서북부권	영덕영양 울진권	전남서북부권	속초권	구곡담권
19	영월권	속초권	경남서북부권	보령서천권	소백산권	영월권
20	영덕영양 울진권	영덕영양 울진권	한탄강권	경남동북부권	보령서천권	공주부여 청양권
21	한탄강권	구곡담권	진천음성괴산증평권	소백산권	영덕영양 울진권	경남동북부권

지역생활권 삶의 질 분석 및 지역격차 해소방안

발행일 : 2014년 12월 31일

발행인 : 이 승 종

발행처 : **한국지방행정연구원**

서울시 서초구 반포대로 30길 12-6

Tel. 02)3488-7300

판매처 : 정부간행물판매센터

Tel. 02)394-0337

<http://www.gpcbooks.co.kr>

인쇄처 : 크리커뮤니케이션

Tel. 02)2273-1775

※ 출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수는 있으나 무단전제나 복제는 금합니다.

ISBN 978-89-7865-404-3