지역특화발전 정책의 추진 현황과 과제

민범식
국토연구원 선임연구위원
bsmin@krihs.re.kr

지역발전정책의 개요

우리나라 지역정책은 1960년대 고도경제성장기를 시작으로 1980년대 국토 및 지역개발정책의 성숙기, 지역균형개발정책 추진기를 거쳐 1990년대 지역개발정책의 안정기를 이루었다. 2000년대 이후 세계경제화, 지역화, 지식정보화 등 새로운 여건변화에 능동적으로 대응하고자 사회 · 경제적 환경개선 등을 포함하는 지역개발정책의 전환기를 맞이하고 있다. 자율과 창의를 기반으로 지역별 특성화 발전과 지역 간 연계 · 협력 증진을 통하여 지역경쟁력을 높이고 삶의 질을 향상함으로써 지역경쟁력 강화를 이루고자 국가균형발전특별법을 제정하여 지역을 발전시키고 있다.

이명박 정부는 전 국토의 성장잠재력을 극대화하기 위해 3차원적 지역발전전

자료: 한눈에 보는 기초생활권 발전계획(2010~2014), 지역발전위원회, 2010.

〈그림 1〉 3차원적 지역개발전략

략을 목표로 (4+α) 초광역개발권, 7개(5+2) 광역경제권, (163개 시 · 군) 기초생활권으로 구분하여 추진하고 있다.

이중 기초생활권은 지역의 자조적 성장 잠재력을 발굴하고 주민의 최소한의 삶의 질을 보장하고자 추진하는 전략이다. 기초생활권에 해당하는 일부 지자체에서 지역을 특화발전시킨 우수사례가 나타나고 있으나, 전반적으로는 지역발전을 견인할 양질의 일자리가 만들어지지 않고 있어 성장동력으로서 지속성을 가지거나 성과로 인정받기에는 아직 미흡하다.

시 · 군 단위 기초지자체는 대도시권에 비해 상대적으로 경쟁력이 약하지만, 지역의 고유자산을 활용하여 특화산업을 발굴 · 육성함으로써 지역의 성장잠재력을 극대화하고 있다. 중앙정부에서는 지역고유자산을 활용한 지역발전의 효과와 필요성에 대해 광범위한 공감대를 형성하고 기초지자체의 자발적 노력을 지원하기 위해 상호학습을 통한 성공적인 모델을 지속적으로 전파하기 위해 노력하고 있다.

특화발전 관련사업 추진실태

중앙정부에서는 기초생활권[1]을 단위로 지역 주민들의 기본적인 삶의 질 향상을 위한 사업을 추진하고 있다. 이를 위해 전국 163개 시 · 군 · 구를 4개 유형으로 구분하였다. 4개 유형의 기초생활권은 지역특성별로 '도시활력증진지역', '일반농산어촌지역', '특수상황지역'[2], 그리고 별도로 저발전지역을 '성장촉진지역'[3] 으로 나누어 기초인프라에 대한 차등적 지원을 실시하고 있다.

이중 도시활력증진지역 개발사업을 살펴보면 2010년에는 도시활력 재생사업, 마을활력 재생사업, 기반시설 정비사업 등 3개 사업으로 나누어 진행되어 오다 2011년부터 주거지 재생, 중심시가지 재생, 기초생활기반 확충, 지역역량 강화 등 4개 사업으로 변경되었다. 세부사업들은 지속적으로 진행되고 있지만 지원기간이 짧아 아직 성과가 눈에 띄도록 집적되지 않은 상태이다.

기초생활권 지원사업유형 중에서도 특화발전과 관련된 것은 쇠퇴한 중심시가지 재생을 통해 지역의 경제기반을 마련하는 '도시활력재생사업' 과 각 부처별로 진행되는 관련사업 등을 들 수 있다(〈표 1〉 참조).

〈표 1〉 지역개발계정의 사업유형 구분

구분	부 처	포괄 보조사업명
시도 자율 편성 사업	문화부	① 문화시설 확충 및 운영
		② 관광자원 개발
		③ 체육진흥시설 지원
		④ 지역문화산업 육성지원
	문화재청	⑤ 문화유산 관광자원화
	농림부	⑥ 농어촌자원복합산업화 지원
		⑦ 농어업기반 정비
	농진청	⑧ 지역농촌지도사업 활성화
	산림청	⑨ 산림경영자원 육성
		⑩ 산림휴양 · 녹색공간 조성
	지경부	⑪ 지역특성화산업 육성
	중기청	⑫ 전통시장/중소유통물류기반 지원
	복지부	⑬ 청소년시설 확충
	환경부	⑭ 상수도시설 확충 및 관리
		⑮ 자연환경 보전 및 관리
	국토부	⑯ 해양 및 수자원 관리
		⑰ 대중교통 지원
		⑱ 민자유치접속도로 지원
		⑲ 지역거점 조성지원
시군구 자율 편성 사업	국토부	⑳ 성장촉진지역 개발
	행안부	㉑ 특수상황지역 개발
	국토부	㉒ 도시활력증진지역 개발
	농림부	㉓ 일반농산어촌 개발
	환경부	㉔ 도서지역식수원 개발

특화발전 사업성과 평가

기초생활권 특화발전을 위한 지원사업과 관련하여 그동안 청송군의 사과, 청양군의 청양고추, 고창의 복분자 등과 같이 주로 군 지역을 중심으로 지역의 특화사업을 알리고 산업화하는 데는 어느 정도 성공

1) 지역 주민의 기본적인 삶의 질 향상을 효율적으로 추진하는 공간단위로서 주민의 일상생활이 이루어지는 권역.
개별 시 · 군, 기초생활권 발전계획을 공동 수립하는 둘 이상의 시 · 군.

2) 도시활력증진지역(국토해양부): 특별시 · 광역시의 군 · 구 및 인구 50만 이상 대도시(97개 시군구).
일반 농산어촌지역(농림수산식품부): 시 · 군 중 도농복합형태의 시(제주 포함) 및 군 지역(농산어촌 120개 시군).
특수상황지역(행정안전부): 「접경지역지원법」에 따른 접경지역(15개 시군) 및 「도서개발촉진법」에 따른 개발 대상도서(19개 시군 186개 도서).

3) 성장촉진지역(국토해양부): 일반농산어촌 개발사업 지원대상지역 중 소득, 인구, 재정 상태 등을 고려하여 관계부처장관이 정하는 지역

해 왔다. 그러나 이러한 특화발전 지원사업들은 아직 시작단계여서 본격적인 성과를 내기에는 이르기 때문에 단정적으로 평가하기 어려운 면이 있다. 또한 현 단계에서도 짚어볼 수 있는 몇 가지 과제들이 있다.

첫째, 이러한 성공의 배후에는 지역의 노력도 있었지만, 중앙정부의 지원에 대한 의존도도 높았기 때문에 중앙정부의 지원이 종료될 경우 특화사업이 지속적으로 유지될지 현재로서는 확신하기 어렵다는 점이다.

둘째, 이러한 사업이 지속성을 가지려면 주민의 공감대 형성을 바탕으로 하는 종합적인 특화발전계획이 수립되고 이에 따라 각종 지원사업이 추진되어야 효과를 발휘할 수 있는데, 종합적인 '기초생활권발전계획' 은 2011년에서야 작성되기 시작하였다.

셋째, 기초생활권 지원사업 이외에도 각종 사업이 중앙부처별로 지원되고 있는데, 이러한 사업을 종합하여 조정하는 역할을 수행할 기구가 마땅치 않았다. 중앙부처의 자금을 통합하려고 노력해 왔지만, 여전히 많은 사업이 부처별로 산발적으로 지원되어 집중지원에 의한 효율성과 지속성이 불확실한 점도 남아 있다.

넷째, 지역을 특화발전시키기 위해서는 지역의 물적 자산과 더불어 무형 자산 등을 발전시켜 활용하는 사업이 동시에 필요하나 해당 지역이 가진 특성과 고유자산을 존중한 창의적인 아이디어가 아직은 부족하다는 점도 지적되고 있다. 아울러 이들 아이디어가 강력하지 않기 때문에 기초지자체의 장이 바뀌면 사업이 중단되거나 성격이 변경되는 등 특화사업 브랜드의 지속성도 미약한 실정이다.

지역특화발전을 위한 추진과제

앞에서 짚어본 몇 가지 과제들은 제도개선으로 고칠 수 있는 것들이 있다. 첫 번째, 특화사업의 지속성을 위해서는 주민의지를 결집하는 것이 무엇보다도 필요한데, 이 경우 가시적 사업에 대한 직접적 지원을 넘어서 주민활동주체에 지속적으로 지원하는 형태로 추진방법을 보완할 수 있다. 주민활동주체와 관련하여 해당사업과 관련된 추진협의체를 성공적으로 구성하는 것도 관건이 될 수 있다.

두 번째는 현재 추진되고 있는 '기초생활권 발전계획' 을 지자체가 가진 잠재요소를 지역자산으로 적극 개발하고, 주민의 공감을 얻어 종합적인 발전계획이 되도록 충분한 시간을 갖고 작성하는 방안이다. 주민들이 합의한 종합적 계획이야말로 사업에 대한 예산 우선 사용을 담보하는 동시에 기초지자체장의 교체에도 불구하고 지속적 추진력의 바탕이 될 수 있기 때문이다.

셋째, 기초생활권 발전계획을 바탕으로 정부지원의 각종 특화발전을 위한 정책과 프로그램을 종합적으로 활용할 수 있도록 부처별 담당자들이 한자리에 모여서 검토하는 복합적 창구를 마련하는 것도 효율적인 추진을 위해 필요하다.

이렇게 하여 주민 참여 열의가 결집되고, 잘 작성된 계획, 더불어 효율적인 지원이 이루어진다면 특화발전이 성공적으로 자랄 수 있는 하나의 토양 역할을 할 수 있으리라 본다. 지속적인 특화발전이란 공공의 지원에서 점차로 벗어나 시장상황에서도 성공해야 하는 것을 의미한다. 즉, 시장상황에서는 많은 실패가 뒤따르는데, 실패할 때마다 이를 극복하겠다는 공감대가 필요하다. 동시에 지속적 성공을 위해서는 시장상품과 마찬가지로 끊임없이 시장욕구를 분석하고 평가하여 상품을 발전시키려는 자세도 필요하다.

다시 말하자면 시장에서 상품이 성공하는 확률은 낮으나, 그럼에도 주민참여 열의를 지속적으로 유지하면서 시장욕구에서 교훈을 도출하여 계획에 반영하고, 중앙정부에 지원을 요청하는 일련의 추진체제를 어떻게 갖추어갈 것인지, 또는 갖추려는 자세가 있는지가 무엇보다도 중요하다.