# 지역간 상생발전 정책의 추진방향

정희윤
서울연구원 선임연구위원
heeyun@si.re.kr

## 배경 및 목적

근대적 국토정책이 시작된 1960년대부터 지금까지 균형발전은 국정의 중요한 목표 중 하나로서 지속적으로 추진되어 왔다. 그러나 그동안 수많은 연구와 정책적 노력에도 불구하고, 지역격차에 관한 국민인식은 크게 나아지는 기색이 없어 보인다. 정보기술의 발전과 개방화에 의한 글로벌 경제화로 인하여 국가간 경쟁에서 대도시 간 경쟁구도가 더욱 치열해지면서 국내의 지역간 불균형 실태는 오히려 심화되는 양상마저 보인다. 특히, 우리나라는 유례없는 도시 집중화, 농촌지역의 절대 인구 감소 등 구조적인 문제로 지역균형발전은 현재뿐만이 아니라 미래 대한민국 발전의 중요한 잣대가 될 것으로 예상된다. 날로 벌어지는 지역격차, 그로 인한 사회적 갈등으로 균형발전이란 용어가 최근에 다시 부상하고 있다.

지역발전은 기본적으로 해당 지역의 특성 및 잠재력을 지역내부의 노력으로 살려나가는 것을 의미한다. 현재와 같은 중앙정부 중심의 운영방식에다 정치권의 영향력을 무시하기 어려운 현실에서 지역발전의 문제는 어떤 정책수단이나 기준으로 접근하더라도 상대적 혜택이 적은 지역에서는 불만의 소리가 나올 수밖에 없다. 이러한 불만은 중앙정부의 정책수단이나 기준이 강해질수록 높아질 개연성이 크다. 복지확대에 따른 지방재정부담, 국가사무 이양 등 창의적인 지방분권화가 시대적 요청이긴 하나 국가정책의 장기적 기획에 관한 공론화 및 사회적 합의는 아직 형성되어 있지 못하다.

글로벌 경제화로 인한 세계 대도시간의 경쟁구도가 불가피한 측면이 있다면, 향후의 지역발전정책은 지금까지와는 다른 새로운 시각에서 모색될 필요가 있다. 좁은 국토 안에서 수도권-비수도권, 도시-농촌 등과 같은 이분법적이고 고착화된 생각과 경쟁적 갈등구조에서 벗어날 때가 되었다. 즉, 수도권의 인위적 기능분산이나 산술적 평균의 균형발전 등 소모적 갈등관계의 형성이 아니라 지역간 협력을 통한

**지역상생발전 정책은 두 가지 방향에서 모색될 필요가 있다. 첫째, 지역격차가 심화되는 현실을 반영하여 광역권 단위의 산업정책 혹은 글로벌 경쟁력 제고의 관점에서 생활서비스 중심의 주민체감형 정책의 전환을 모색할 필요가 있다. 둘째, 새로운 지역상생발전 정책은 도시-농촌, 수도권-비수도권 등 이분법적 구도를 벗어나 낙후도가 심한 농촌지역, 시 · 군의 내부역량으로 해결이 곤란한 생활서비스 분야를 중심으로 지역간 상생협력을 촉진할 수 있는 정책에 집중할 필요가 있다.**

상생발전에서 그 해법을 찾아야 할 것이다. 이제 성장에 관한 공정배분과 지역상생발전은 더 이상 수도권이나 비수도권만의 지역문제가 아니라 미래 대한민국의 발전을 위한 공동협력과제이자 새로운 국가발전의 키워드로 인식되어야 한다. 이러한 배경에서 이 글은 지역격차의 실태와 이명박 정부의 지역발전 정책의 성과와 한계 그리고 향후 지역상생발전이 나아가야 할 정책방향을 모색해 본다.

## 소득 및 지역불균형의 실태와 양상

최근 10년간(2000~2010) 소득불균형의 대표적인 지표인 지니계수, 5분위 배율, 상대적 빈곤율의 변화추이를 살펴보면, 우리나라의 소득불균형은 지속적으로 심화되는 경향을 보인다. OECD 국가와 비교하여 한국이 특히 심하다고 보긴 어렵지만, 상대적 빈곤율은 14.4%로 OECD 국가 중 9번째로 높아 최상, 최하위의 빈부격차가 크다는 것을 알 수 있다. 한편, 1960년부터 50년간 전국인구의 공간적 분포를 중심으로 지역불균형 실태를 분석한 연구(2003, 권일)에 의하면, 어떤 공간단위로 분석하든 국토불균형 정도가 점차 심화되는 경향을 보여준다. 최근에 특히 주목해야 할 점은 도시와 농촌간의 격차문제이다. 최근 10년간(2000~2010) 5만 이하 농촌지역의 절대인구는 대폭 감소(-18.57%)하였고 비수도권에서 타 지역으로 이동한 인구의 연령층은 20~30대가 두드러져 향후 급속한 노령화가 예상된다. 도농간 소득격차도 역대 최고수준이다. 도시근로자가구소득 대비 농가소득 비중이 이명박 정부 들어 60% 이하로 떨어졌다. 80년대 중반까지만 해도 농가소득은 도시가구소득을 능가했으나 수입개방이 본격화되면서 농가소득은 도시근로자소득에 비해 1990년대 97.2%, 2000년 80.5%에서 2011년에는 59.1%로 내려앉았다.

지역격차에 관한 국민인식 또한 긍정적이지 못하다. 대통령 직속의 사회통합위원회가 전국 16개 시의 1,560명을 대상으로 한 설문조사(2011)를 보면 사회갈등의 심각성은 빈부갈등이 가장 크고, 그 다음이 도시-농촌간, 수도권-비수도권간 지역갈등이라고 응답하였다. 지역격차는 도시와 농촌간 격차를 의미한다는 응답(52.4%)이 가장 많았고 다음이 수도권과 비수도권(35.5%), 영남과 호남의 격차(10.9%) 순이었다. 최근 비수도권 주민 600명을 대상으로 한 서울연구원의 조사(2012)에서도 지역격차가 점차 심해진다고 인식하는 비율은 48.6%인 반면 개선된다고 응답한 비율은 10.4%에 불과하였다. 또한, 지역격차 문제는 지역간 경제력 차이 못지않게 일상생활 수준의 차이도 중요하다고 인식하고 있었다.

## 이명박 정부의 지역발전 정책의 성과와 한계

이명박 정부의 지역발전 정책은 기초생활권, 광역경제권(5+2), 초광역개발권(4+α) 등 3계층의 공간정책으로 구성되어 있다. 이 중에서도 광역경제권 단위의 연계협력을 통한 집적경제 효과와 글로벌 경쟁

력의 제고를 가장 강조하고 있다. 참여정부의 지역정책은 행정구역 단위로 접근하였으나 이명박 정부에서는 광역권 단위로 전환하여 규모의 경제 효과를 추구하였고 국내  폐쇄적 시스템 중심의 균형발전 모델에서 벗어나 글로벌 시대의 개방경제형 모델을 강조한 점에서 진일보한 측면이 있다. 또한, 광역경제권별 선도산업, 인재육성 등 소프트웨어 측면을 중시하였고 광역 · 지역발전특별회계의 확대 개편, 지역발전계정의 포괄보조금 전환 등 일부나마 지역의 자율성 향상을 추구한 점도 성과로 볼 수 있다.

그러나 규모의 경제, 글로벌 경쟁력 제고를 지나치게 강조하여 지역주민의 삶의 질 향상이나 심화된 지역격차 이슈에는 둔감하였다는 한계를 노출하였다. 이는 기존의 '국가균형발전특별회계' 라는 명칭에서 '국가' 와 '균형' 이라는 키워드가 빠지고 '광역 · 지역발전특별회계' 로 개칭된 것으로도 확인할 수 있다. 특히, 산업정책적 측면을 강조하다 보니 기존의 부처별 R&D 사업이나 산업정책과 차별화가 애매하여 중복되는 측면이 많았고 지역발전정책의 정체성이 모호해지는 한계를 보였다. 특히, 핵심인 5+2 광역경제권정책은 부처별로 예산을 직접 편성하는 등 여전히 중앙정부 중심으로 운영하여 지역의 자율성이나 창의성을 기대하기 어려웠고 결과에 대한 책임소재도 명확하지 못한 한계를 보였다. 기초생활권정책은 비교적 균형발전의 개념이 살아 있고 주민생활과 직결되는 지역정책이었으나 관심도 적었고 163개 개별 시 · 군 단위로 접근하여 생활서비스의 효율적인 전달이 어려운 한계가 있었다. 향후 농촌지역의 절대인구 감소추세를 감안하면 개별 행정구역 단위의 접근방식은 더욱 어려워질 것으로 보인다. 도농연계협력사업도 일부 추진하였으나 행정구역 단위로 예산이 지원되므로 지자체간 협력의 동기가 미약하고, 문화 · 관광 분야에 치우쳐 가시적 성과를 기대하기 어려웠다.

### 생활서비스의 지역별 공급실태와 주민 만족도

실생활에서 삶의 질과 직결되어 있고 주민들이 직접 체감할 수 있는 분야는 생활서비스 관련 부문일 것이다. 한국지방행정연구원에서 2007년 교육, 의료, 복지, 문화 등 7대 생활서비스의 시 · 도별 공급실태와 주민만족도를 조사한 바 있다. 분석 결과, 시 · 도별 지역격차가 큰 생활서비스는 의료, 복지, 문화, 환경, 교육, 기초인프라, 주거분야의 순이었다. 특히, 해당 시 · 군 내에 있는 서비스시설은 비교적 지역격차가 적은 반면, 해당 시 · 군 경계 외의 중심도시를 이용하는 광역시설이나 생활서비스에서 격차가 큰 것으로 나타났다. 생활서비스 공급의 과부족을 '종합결핍도 지수' 로 전환하여 지역별로 비교분석한 결과를 보면, 여건이 비교적 양호한 지역은 인구 25만 이상인 시 지역이며 열악한 지역은 주로 인구 5만 정도의 군 지역과 30만 미만의 자치구로 파악되었다. 84개 군 지역 중 2/3 정도가 생활서비스 여건이 열악하였고, 특히 인구 5만 미만인 41개 군 중 83%가 생활서비스 여건이 불리한 상위 75개 지역에 속하였다. 최근에 비수도권 주민을 대상으로 한 생활서비스 시설의 만족도 조사결과도 이와 유사하였다(서울연구원, 2012). 생활서비스 분야에 관계없이 30분 이내의 근린생활시설 이용에서는 큰 불편이 없는 듯했으나, 60~90분 정도의 접근시간이 요구되는 광역적 생활시설 이용의 불편도는 상대적으로 높았다. 향후 농촌지역의 절대 인구감소와 노령화 추세 등 미래 여건을 고려하면, 이러한 경향은 더욱 심해질 개연성이 높다.

### '지역생활권' 을 중심으로 한 주민 체감형 지역상생발전의 추진이 필요

지역상생발전 정책은 두 가지 방향에서 모색될 필요가 있다. 첫째, 지역격차가 심화되는 현실을 반영하여 광역권 단위의 산업정책 혹은 글로벌 경쟁력

제고의 관점에서 생활서비스 중심의 주민 체감형 정책으로의 전환을 모색할 필요가 있다. 둘째, 새로운 지역상생발전 정책은 도시-농촌, 수도권-비수도권 등 이분법적 구도를 벗어나 낙후도가 심한 농촌지역, 시 · 군의 내부역량으로 해결이 곤란한 생활서비스 분야를 중심으로 지역간 상생협력을 촉진할 수 있는 정책에 집중할 필요가 있다. 이를 위하여 일정 규모 이상 중심도시의 기능을 보다 적극적으로 활용하고 인근 배후지역과 연계하여 협력할 수 있는 소위 '지역생활권' 단위의 상생발전정책을 보다 구체화할 필요가 있다(〈표 1〉참조).

**〈표 1〉 새로운 지역상생발전 정책의 기본방향**

| 구 분 | 현 정부의 지역발전정책 | 새로운 지역상생발전 정책 |
|---|---|---|
| 정책 방향 | · 광역권 단위의 글로벌 경쟁력 강조<br>· 산업정책 중심의 경쟁력 제고 | · 지역주민의 삶의 질과 개인역량 강화<br>· 지역생활권 중심의 주민체감형 정책으로 전환 |
| 공간 단위 | · 초광역개발권 (4+α)<br>· 광역경제권 (5+2)<br>· 기초생활권 (163개 시 · 군 단위) | · 초광역개발권은 국책사업으로 전환하고 제외<br>· 광역경제권은 유지하되, 우선순위 하향조정<br>· '지역생활권' (중심도시+인근 배후지역) 개념 도입 |
| 권역 설정 | 개별 행정구역 중심의 고정적 사전적 권역 설정 | 지역생활권 중심의 유연적, 사후적 권역 설정 |
| 계획 성격 | 마스터플랜 방식의 종합계획으로 실천 여부 불확실 | 사업단위 접근으로 선별적 전략계획 기능 중시 |
| 지역 연계 협력 관계 | · 제한된 정부예산 대상으로 개별 행정 구역 단위의 경쟁 갈등관계<br>· 특정서비스 중심의 예외적 한시적 프로젝트 성격 | · 지역생활권 중심으로 연계협력 및 상생 의무화 (지원 시 공동계획 수립, 공식협약, 공동추진조직 의무화)<br>· 광역 생활서비스 중심의 보편적 상시적 협력 유도 |
| 거버 넌스 | · 단층적, 수직적 관계 중심<br>· 중앙정부, 공공주도형 | · 다층적, 수평관계 중시<br>· 지역주도, 민간협력형 |

'지역생활권' 의 공간범위는 거주자의 편리성 측면에서 개별 행정구역에서 해결이 어려운 생활서비스 분야를 중심으로 중심도시와 배후지역을 설정한다. 또한, 주민역량 강화 차원에서 지역의 노동시장과 교육훈련 여건을 반영하여 설정하는 방안을 검토한다(〈표 2〉참조).

**〈표 2〉 지역생활권의 공간범위 검토기준(안)**

| 구 분 | 주요 내용 |
|---|---|
| 중심도시의 여건 | · 중심도시의 인구규모<br>– 생활서비스 시설의 공급여건을 고려하여 인구 25만 이상이 되는 도시를 원칙적으로 설정<br>· 도시적 활동성 여부<br>– 인구밀도 : 전국 군부평균(82인/㎢) 이상<br>– 농가율 : 전국 군부평균(37%) 이하 |
| 배후지역의 여건 | · 기능적 연계성<br>– 중심도시와 인근지역의 통근/통행량으로 파악<br>– 통근율과 역통근율 각각 5% 이상<br>· 지리적 접근성<br>– 행정구역 경계의 공유 여부<br>– 정책집행이 용이한 공간적 범위 |
| 지역별 현지여건 | · 자연환경, 정치, 역사문화적 여건, 지역주민의 정서 등 |

지역생활권 육성 재원은 기존의 지역개발계정을 확대 개편하여 지자체 자율편성사업으로 활용한다. 다만, 재정지원 시 권역 설정, 공동계획 수립, 관련 지자체간 공식협약, 공동추진조직 마련 등을 조건으로 하여 지자체간 연계협력을 의무화하도록 한다. 대통령 직속의 지역발전위원회는 정책가이드 제시, 부처간 통합조정, 지자체간 갈등조정, 평가 · 모니터링 부문을 중심으로 기능을 더욱 강화할 필요가 있다.