

지방자치 Focus  
2013. 9



# 지역행복생활권의 도입과 정책방향

KOREA  
RESEARCH  
INSTITUTE FOR  
LOCAL  
ADMINISTRATION

## [ 목 차 ]

- I. 정책의 배경과 의의
- II. 지역행복생활권의 정책개요
- III. 외국의 생활권정책
- IV. 지역행복생활권 정책의 추진방향

**지방자치 FOCUS** 제63호(2013. 9)

**내용문의** 한국지방행정연구원 선임연구위원 김선기  
02-3488-7342 / sun@krila.re.kr

**배포문의** 발간 담당자(02-3488-7399)

본 내용은 한국지방행정연구원 홈페이지를 통해서도 볼 수 있습니다.

[www.krila.re.kr](http://www.krila.re.kr)



# 지역행복생활권의 도입과 정책방향

김선기 (한국지방행정연구원 선임연구위원)

## I. 정책의 배경과 의의

### 1. 지역행복생활권의 추진 배경

- 최근 지역발전위원회(지역위)는 새로운 박근혜정부의 지역발전정책으로 지역행복생활권이 중심이 되는 지역희망(HOPE) 프로젝트를 발표
- 지역행복생활권 정책은 주민행복 증진이나 삶의 질 개선에 필요한 조건을 시군간의 연대와 협력에 바탕을 둔 일상생활권 내에서 충족시키려는 전략임
- 지역행복생활권 정책은 참여정부에서 이명박정부에 걸쳐 추진해 왔던 지역발전정책이 많은 투자와 노력에도 불구하고 지역과 주민이 안고 있는 실질적 문제의 해결에 직결되지 못했다는 반성에서 출발
- 첫째, 국가의 화려한 외형적 성장에 비해 국민의 삶의 질과 만족도는 저하
  - 50년만에 국민소득 285배, 수출규모 16,600배 증가
  - 이혼율은 OECD 국가 중 7위, 자살률은 OECD 국가 중 1위, 국민행복지수는 148개 국가 중에서 97위('12년, 갤럽조사)
  - 계층간 격차가 확대되고 세대간·지역간 갈등과 불신이 심화
- 둘째, 지방도시와 농촌이 쇠퇴하고 지역간 격차도 심화
  - 지방도시를 중심으로 인구감소 등 도시쇠퇴 현상이 진행
  - 기업과 양질의 일자리(decent job)가 줄어들면서 일자리 감소 → 활력저하 → 인구유출의 악순환이 지속
  - 문화·교육·보건·의료 등 주민 삶의 질과 직결된 분야의 지역간 격차가 지속되고 특히 농촌지역의 서비스 수준이 매우 열악
- 주민수요가 체감형으로 바뀌고 지역발전 정책환경이 변화

- 소득수준이 향상되면서 교육·문화·복지 등 삶의 질과 행복을 체감할 수 있는 서비스에 대한 수요가 증가
- 상향식(bottom-up), 분권형 정책에 대한 요구가 증대하는 반면, 중앙주도의 정책이 한계에 봉착
- 교통·통신의 발달로 주민의 소득활동, 통근·통학, 여가활동 등이 행정구역을 초월하여 확장되는 추세

## 2. 지역행복생활권 정책의 의의

### □ 장소보다는 사람이 우선하는 지역발전

- 선진국 진입을 앞둔 국민행복 시대에는 지역발전의 대상을 공간단위인 ‘장소(지역)’에서 구성원인 ‘사람(주민)’으로 전환할 필요가 있음
- 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 함
  - 사람을 목표로 하는 지역발전이야말로 대도시 인구집중과 수도권과 지방간 공간적 분극화(polarization)를 극복하고 지방의 정주성을 높여 궁극적으로 균형발전에 기여할 수 있음

### □ 주민 행복 또는 삶의 질을 중시

- 국가 또는 지역의 총체적 풍요가 국민이나 주민 개개인의 풍요와 반드시 직결되지 않을 뿐 아니라 지역의 외형적 성장이 주민의 삶의 질이나 행복도와 반드시 비례하는 것도 아님
- 고령화·저성장시대에서는 지역발전의 궁극적 목표를 ‘지역개발’에서 ‘주민의 행복 또는 삶의 질 향상’으로 전환하여 최종 수혜자의 복리증진에 직결함으로써 인간주의적 발전을 지향

# 지역행복생활권의 도입과 정책방향

## □ 체감형 생활권 정책 도입

- 지역행복생활권은 선진국의 새로운 경향인 소(하위)지역(sub-region) 단위의 생활권으로서 주민의 일상생활이 이루어지는 실질적 생활권을 의미
- 이명박 정부의 광역경제권 및 기초생활권과는 달리 주민의 일상생활의 요구(needs)에 근거하여 서비스 공급시스템을 개선함으로써 정책의 체감도를 제고
  - 경쟁력 강화를 목적으로 한 관념적인 광역경제권이나 시군 행정구역에 다름 아닌 기초생활권과는 달리 주민생활이 이루어지는 실제 영역을 중시

## □ 생활서비스 공급체계의 효율성을 제고

- 주민이 필요로 하는 생활서비스를 행정구역별로 획일적으로 배분하는 데에서 기인하는 투자의 중복과 예산 낭비를 해소하고 서비스 결핍을 보완
- 생활권 내에서 지자체간 공공서비스의 교차 이용, 공동 생산, 기능별 특화 등의 다양한 전략을 통해 공공서비스 공급의 효율성을 제고하고 서비스 이용의 형평성을 개선

## Ⅱ. 지역행복생활권의 정책개요

### 1. 지역희망(HOPE)프로젝트 구상

#### □ 새 정부의 지역발전정책 방향

- 지역발전위원회는 지난 7월 18일 지역행복생활권을 중심으로 하는 새 정부의 지역발전정책의 방향으로 「지역희망(HOPE)프로젝트 구상」을 대통령에게 보고
- 지역희망 프로젝트는 정책의 기초를 ‘지역주민의 삶의 질 향상’에 맞추고 새로운 비전으로서 ‘국민에게 행복을, 지역에 희망을 주는 정책’을 표방

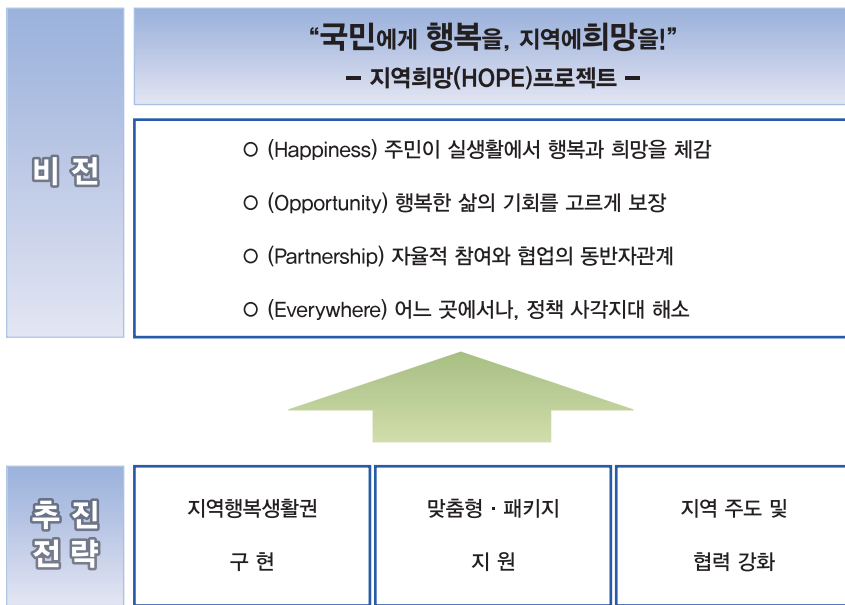
### □ 지역희망 프로젝트의 4가지 정책목표

- 주민이 행복과 희망을 체감할 수 있게 하는 정책(Happiness)
  - 주민 실생활의 불편함을 덜고, 행복과 희망을 체감할 수 있도록 주민 수요에 맞추어 지역정책을 추진
- 좋은 일자리와 사회 문화적 기회를 고르게 보장(Opportunity)
  - 지역에서 좋은 일자리를 갖고 사회·문화적 혜택을 누릴 수 있는 정주여건 마련
- 자율적 참여와 협업을 통한 상생발전(Partnership)
  - 주민, 지자체, 중앙부처가 동반자적 관계를 유지하며, 상호 협업하는 체계 구축
- 전국 어디에 살든지 기본적인 삶의 질 충족(Everywhere)
  - 성장 혜택으로부터 소외된 지역이 없도록 여건이 불리한 지역을 우선적으로 배려

### □ 3대 추진전략

- 지역행복생활권의 구현
  - 기초 생활서비스가 충족되는 통상 2~3개 시군을 연계한 일상생활공간을 지역행복생활권으로 설정하여 주민생활과 밀접한 정책 및 사업을 집중 추진
- 맞춤형·패키지 지원
  - 지역이 중심이 되어 생활권 단위의 사업을 자율적으로 결정하고 중앙정부는 관계 부처간 협업을 통하여 개별 사업 단위가 아닌 지역 단위로 패키지 형태로 지원
- 지역주도 및 협력 강화
  - 사업의 기획, 집행 등 전 분야에 걸쳐 자치단체의 자율성과 책임성을 확대하고 자치단체와 지역 공동체 및 자치단체 상호간의 협력을 통해 추진역량을 강화

〈그림 1〉 지역희망(HOPE)프로젝트의 비전과 목표



## □ 6대 분야 17개 실천과제

- 6대 분야 : ①지역행복생활권 기반 확충, ②일자리 창출, 지역경제 활력 제고, ③교육여건 개선, 창의적 인재 육성, ④지역문화융성, 생태복원, ⑤사각없는 지역 복지의료, ⑥지역균형발전시책 지속추진
- 17개 실천과제는 국민의 삶의 질과 연관된 관련 중앙부처의 핵심시책들이 망라



〈표 1〉 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 융성, 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

## 2. 지역행복생활권정책의 개요

### 1) 정책의 추진배경

- 교통, 통신 발달 등에 따라 단순한 시군구 경계를 넘어서는 다양하고 다차원적인 서비스 수요가 일반화
  - 주거, 통근·통학, 서비스, 여가 등의 활동이 행정구역을 넘어 인근 생활권에 걸쳐 진행
- 지역간 과당경쟁과 중복투자를 방지하고 유기적인 생활서비스 연계를 통해 상생발전, 주민 복리증진에 공동으로 대처할 필요

# 지역행복생활권의 도입과 정책방향

## 2) 지역행복생활권의 개념

- 전국 어디서나 주민이 불편함이 없이 기초인프라, 일자리, 교육·문화·복지 서비스가 충족되는 일상생활의 공간범위
- 중심도시, 농어촌중심지(읍면), 배후마을을 포괄하는 개념으로 공공 및 상업 서비스를 기반으로 유기적으로 연계·설정된 권역

〈표 2〉 광역경제권과 지역행복생활권 비교

	광역경제권	지역행복생활권
목적	· 광역 단위 글로벌 경쟁력 제고	· 경쟁력 제고 + 주민행복증진
권역설정	· 정부 주도 인위적 권역 설정	· 지자체간 자율적 합의
권역단위	· 2~3개 시·도를 하나의 광역경제권으로 지정	· 주민 생활범위, 서비스 위계를 감안해 주변 시군을 연계
추진기구	· 광역경제권발전위원회	· 시도(조정), 시군구(생활권형성)
중점분야	· 광역선도산업 · 거점대학 육성 · 30대 선도프로젝트	· 도시재생, 지역공동체 육성 · 지역산업·일자리 창출 · 지역인재와 지방대학 육성 · 문화·환경, 복지·의료

## 3) 지역행복생활권의 유형

- ① 중추도시생활권 : 대도시 주변, 중소규모 도시 연접지역
  - 경제·문화·복지 등 도시의 복합기능 재생, 권역별 특화발전 및 기능분담 등을 통해 지역의 발전 거점으로 육성
  - 주요사업 예시 : 도시재생, 전통시장 정비, 노후산단 재정비, 전략산업 육성, 혼잡도로 개선, 생활공원 조성, 지방대학 특성화 등
  - 주관부처 : 국토교통부<sup>1)</sup>

1) 지역행복생활권 정책의 주관부처로는 현재 잠정적으로 권역의 유형에 따라 3개 부처가 분할하여 관리할 예정이다.

- ② 도농연계생활권 : 1~2개 중소도시(중심기능)와 인근 농촌지역
  - 중소도시 및 농어촌 중심지가 인근 지역의 거점 기능을 수행하고, 서비스 전달체계 개선 및 도농 연계기능 강화
  - 주요사업 예시 : 도시재생, 전통 제조업 · 향토산업 육성, 로컬푸드 활성화, 거점형 기숙학교, 미니 복합타운 등
  - 주관부처 : 안전행정부
- ③ 농어촌생활권 : 2~3개의 농어촌 및 배후마을로 구성된 지역
  - 농어촌 중심지를 배후마을에 대한 서비스 전달거점으로 육성하고, 주민 생활에 불편함이 없도록 최소한의 삶의 질 보장
  - 주요사업 예시 : 창조마을 만들기, 복합서비스센터, 초중고교 여건개선, 지역공동체 활성화, 복합 관광(6차 산업화) 활성화, 의료취약지 정비, 생태 · 환경 복원 등
  - 주관부처 : 농림축산식품부

#### 4) 정책의 추진전략

- 맞춤형 패키지 지원
  - 지역 맞춤형 지원
    - 주민 · 지자체 수요를 수렴하여, 주민 행복과 희망 증진의 효과가 높은 과제를 집중 지원
    - 부처간 협업 사업에 대해 지역위가 컨트롤 타워 역할 수행
  - 장소 중심적 패키지 지원 도입
    - 장소 중심적 추진이 효과적인 시책은 지역위가 개별 부처 시책을 조정하여, 패키지 형태로 지원
    - 산업단지 재생 등 일부 프로젝트에 시범적으로 적용한 후 지속적으로 확대
    - 과제별로 지역위에 관련 부처와 전문가가 참여하는 특별위원회 운영

# 지역행복생활권의 도입과 정책방향

〈그림 2〉 지역행복생활권의 유형

유형		주요 특징
중추도시생활권	대도시 중심형	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ (특징) 특별·광역시 근교 생활권                     <ul style="list-style-type: none"> <li>· 각 도시는 생활·고차서비스 기능을 보유 (최고차위 기능은 대도시가 제공)</li> <li>· 근교 도시들은 필요한 기능을 상호보완적으로 제공</li> </ul> </li> <li>○ (중점) 도시간 혼잡구간 해소 필요</li> </ul>
	네트워크도시형	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ (특징) 중소규모 도시가 모여있는 곳에 설정                     <ul style="list-style-type: none"> <li>· 중심성을 보이는 도시를 근간으로 주변 도시들이 기능적으로 연계</li> <li>· 개별 도시는 고차 기능의 완결성이 떨어져 만족스러운 서비스 제공 제한</li> </ul> </li> <li>○ (중점) 각 도시가 필요한 기능을 분담, 상호 발전적으로 성장하도록 유도</li> </ul>
도농연계생활권	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ (특징) 중심도시와 여러 농촌중심지를 연계하여 설정                     <ul style="list-style-type: none"> <li>· 가장 일반적인 생활권 유형</li> <li>· 중심도시가 주변지역에 고차 서비스나 경제·교육 등의 거점기능을 수행</li> </ul> </li> <li>○ (중점) 중심지 기능재생, 농촌중심지와 마을정비 필요</li> </ul>	
농어촌생활권	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ (특징) 특별한 중심도시가 없이 농촌지역을 연계하여 설정</li> <li>○ (중점) 농촌중심지간 기능별 특화 및 역할분담이 중요                     <ul style="list-style-type: none"> <li>· 중심지와 마을 정비를 통해 생활권내 생활여건 개선, 서비스 기능을 강화</li> </ul> </li> </ul>	

## □ 지역 주도 및 협력 강화

### ○ 지자체의 역할 강화

- 사업의 기획과 집행 등에 대해 지역의 재량과 책임 범위를 확대
- 지자체의 자발적 혁신역량을 높이는 시책을 발굴·추진

### ○ 중앙부처와 역할분담(Two-Track) 강화

- 각 부처는 지역 차원에서 감당하기 곤란한 대형 프로젝트(국책과제, 대형 지방공약 등)를 수행하거나 지역간 과잉경쟁 또는 유사중복 사업의 조정 등에 집중

### ○ 지역공동체 및 주민 참여의 활성화

- 지역공동체가 자립기반을 갖추고 주민 주도로 활성화되도록 지원
- 공공시설 관리, 취약계층 돌봄 등에서 주민 결연 및 참여를 활성화<sup>2)</sup>

### ○ 지역간 연계협력사업 강화

- 현행 소규모의 마을 단위 연계협력사업뿐 아니라 다양한 생활권 단위의 협력사업 추진이 가능하도록 정책범위를 확대·개편
- 농어촌 개발 등 특정 분야에만 편중되지 않고 문화·관광, 인프라 등 다양한 분야로 확대되어 지역 특화발전을 견인하도록 지원

## Ⅲ. 외국의 생활권정책

### 1. 영국의 MMA와 LEP

#### □ 다지역협정(MMA)의 의의<sup>3)</sup>

2) 주민참여를 통한 공공시설 관리의 사례로는 미국 보스턴 시에서 시작한 '소화전 입양하기(Adopt-A-Hydrant)'를 꼽을 수 있는데 이 이름의 스마트폰 앱을 깔면 자기 집이나 사무실 주변의 소화전 위치를 알 수 있고, 그 중 하나에 자신의 이름을 걸어 놓은 후 눈이 오면 '입양' 한 소화전 주위의 눈을 치우는 자발적 시민참여 방식이다.

3) 영국의 MMA에 관한 내용은 Simon Pemberton(2011)의 발표논문을 참고하였다.

## 지역행복생활권의 도입과 정책방향

- 최근 유럽 안팎에서 중소 규모의 지역단위 거버넌스로서 국가의 개입을 축소하고, 동시에 의사결정을 가장 적절한 지방수준으로 이양하고자 하는 시도가 진행
- 그 결과 하위지역 규모(sub-regional scales)의 활동이 지역내 또는 지역간 공간적 형평성과 공정성은 물론, 통합적 서비스 전달을 통한 관리의 효율성을 확보할 수 있는 최적의 방안이라는 주장이 점차 지지를 얻고 있음
- 영국에서 효과적인 지역 거버넌스를 구축하기 위한 방법으로서 기존의 광역 단위 계층을 해체하고 보다 작은 하위지역 접근에 인센티브를 부여하는 방법을 통해 새롭게 탄생시킨 지역구조가 다지역협정(MMAs: Multi-Area Agreements) 모델임
  - 지역간 자발적 협약에 따라 구성하며, 하위지역들은 파트너십을 통해 성과를 창출하고 중앙정부는 파트너십의 요청을 지원하는 방식
  - 하위지역 접근은 세계적인 경기후퇴, 재정난, 공공지출의 축소의 상황에서 지속가능한 경제성장을 촉진하고, “보다 적은 것으로 보다 많은 성과(more with less)” 를 얻기 위한 공공부문 서비스 제공의 새로운 모델
  - 이 협정은 개별 지방정부의 행정적 범위를 넘어선 경제개발, 교통, 토지이용계획, 실업대처, 자본투자 및 기반시설 개발 등의 문제를 해결하기 위한 자원을 마련하는데 목적이 있음
- 새로운 거버넌스로서 다지역협정이 바람직한 효과를 창출하기 위해서는 몇 가지 조건이 충족되어야 함
  - 첫째, 다지역협정이 기능적, 제도적, 영역적 일관성을 갖출 수 있도록 기능적 경제권역(functional economic areas)에 기초하여 구역을 설정하고, 협정에 포함된 지역의 공동 발전에 대한 통합비전의 제시, 아이디어의 개발, 공동전략의 마련 등을 통해 파트너간 공동출자와 비용절감에 기여하여야 함
  - 둘째, 다지역협정을 통하여 지방의 ‘수행역량’ 을 강화해야 하는데 중앙정부로부터 부여받는 자유와 유연성(freedoms and flexibilities)을 확보하기 위해서는 협정에 참여하는 지방정부의 역량이 강화되어야 함
  - 셋째, 다지역협정에 따른 지출과 성과가 지역간에 공평해야 하며, 대도시 혹은 중심도시에 치중하여 농촌지역의 이익을 소홀히 취급하지 않도록 농촌 지방정부가 그들이 전문성과 경험을 가진

분야에서 주도적으로 참여하여 협정에 포함된 전체 지역에 혜택을 줄 수 있어야 함

#### □ 새로운 지역협력방식 : 지방기업파트너십(LEP)

- 다지역협정에 대한 여러 가지 비판으로 영국 정부는 법령에 의해 운영되는 또 다른 하위지역 단위 협력프로그램을 개발하였는데 2010년 5월의 총선 이후, 기존의 노동당 정권을 대체한 보수당 연정은 하위지역간 협력의 새로운 정책수단으로서 지방기업파트너십(Local Enterprise Partnerships, LEP)을 추진할 것을 발표
- 잉글랜드에서는 1998년 RDA법에 따라 1999년 4월 8개의 RDA가 창설되었으며 2000년에는 런던개발청(LDA)이 설립되어 총 9개의 RDA가 각 지역의 지역경제개발 및 도시재생사업을 수행해 왔으나 2010년 RDA 폐지를 선언함에 따라 2012년 3월 RDA는 폐지되고 LEP로 전환
- LEP는 2011년 기업혁신기술성(Department of Business, Innovation and Skill)이 주도하여 지방의 경제적 우선순위를 결정하고 지방에서의 경제성장과 일자리 창출을 선도하기 위하여 추진한 지방정부와 기업간의 자발적 협력체계(partnership)를 말함
  - 중앙정부는 2010년 9월 6일까지 LEP 제안서 제출을 요구했고, 이에 따라 런던을 제외한 잉글랜드 지역에서 62개의 LEP 제안서가 제출
  - 제안서는 지방정부 주도, 산업계 주도, 또는 지방정부와 산업계의 협력 등 다양한 형태로 제출되었으며 어떤 경우에는 동일권역에서 2개 이상의 제안서가 제출
  - LEP는 당초 지방정부가 주도하는 것으로 디자인되었으나 현재는 지방산업계가 주도적 역할을 하는 지방정부-산업계 협력기구의 형태로 전환
  - 2012년 9월 현재 잉글랜드 전역에서 39개 LEP가 설립이 승인되었으며 지역사회 및 지방정부 성과 교통성이 7억3천만 파운드의 성장지역기금을 통해 LEP의 인프라 등을 지원
- RDA의 폐지와 LEP의 대체는 영국의 중앙정부와 지방정부간의 기능 및 권한 배분관계의 구조적 변화과정의 일환으로서 지역정책의 기초가 대지역주의에서 소지역주의로 전환되고 있음을 의미

# 지역행복생활권의 도입과 정책방향

- 2010년 5월 영국 총선에서 보수당은 과반에 이르지 못해 자유당과 연정을 구성하였으며 보수당 연정은 'Big Society' 를 국정 슬로건으로 채택
- 즉, 국가의 역할을 축소하지만, 기업의 활력과 시민사회의 창의성을 국정에 최대한 반영하겠다는 것을 의미
- 따라서 소지역주의(localism)와 분권, 시민사회의 자율성, 협동조합, 상호부조, 사회적 경제, 개방적·투명한 정부 등이 주요 키워드로 등장
- 또한 공간계획체계도 광역단위에서 로컬단위로 바뀌어 2011년 11월 'Localism Act' 의 제정에 따라 계획주체가 근린 수준까지 확장

〈표 3〉 RDA와 LEP의 특징비교

구분	구역	지배구조	재원	기능
RDA	잉글랜드 9개 지역 : 우리나라 광역경제권 과 유사	운영위원회(RDA Board) 와 지역위원회(LALB) 위원을 중앙정부에서 임명	6개 중앙정부 부처의 예산을 포괄보조금 형태로 각 RDA에 중앙 정부가 배정	권역계획, 고용 및 인적 자원개발, 교통 등 포괄적 지역경제개발 기능
LEP	통근권 중심의 기능적 경제권역으로 잉글랜드 내 40~50개 권역 : 우리나라 3~4개 시군 통합 규모	운영위원회(LEP Board) 위원의 50% 이상을 지역기업인 중에서 선출, 기업인이 의장직 수행	LEP가 신청한 사업계획을 심사하여 지역성장기금에서 경쟁적으로 배정	기존의 RDA 기능 중 해외 투자유치, 국제무역, 혁신, 기업투자지원 등은 중앙정부 주도로 전환

출처 : 김재홍(2010), 93쪽

## 2. 일본의 정주자립권 구상

### 1) 정주자립권 구상의 개요

#### □ 정주자립권 구상의 개념

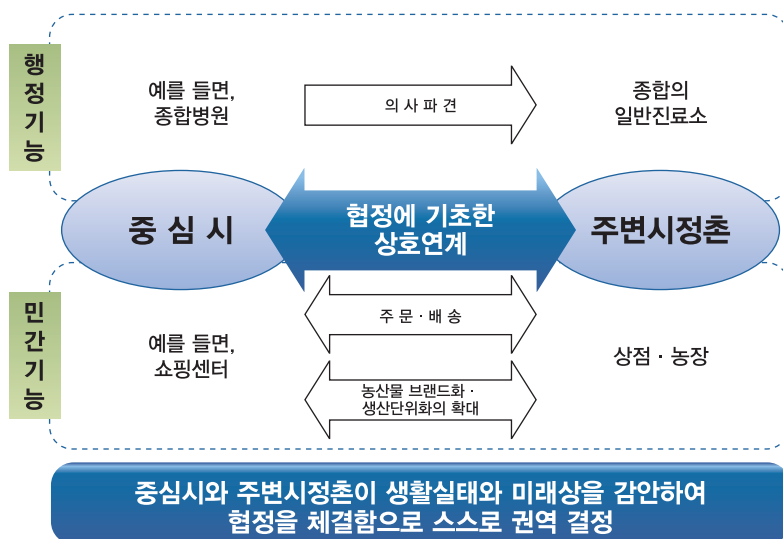
- 시정촌(市町村)이 주체가 되어 중심시의 도시기능과 주변 시정촌의 농림수산업, 자연환경, 역사, 문화 등을 공동 활용하고 NPO, 기업 등 민간부문의 상호 역할분담을 통한 연계, 협력으로 권역 전체에 필요한 생활기능을 확보함으로써 주민의 삶의 질을 향상시켜 지방권으로의 인구정주를 촉진하고자 하는 정책(2009년 4월부터 전국에 시작)



- 정주자립권은 중심시와 주변 시정촌이 자유의사에 따라 1대1의 협정을 체결한 결과로 형성된 권역을 의미하며 권역별 집적과 네트워크 구축에 바탕을 두고 있음
- 정주자립권은 중심시와 주변 시정촌간의 기능적 연계와 협력을 통한 자립권 형성이 목적임
  - 중심시에는 권역전체의 생활에 필요한 도시기능을 집약적으로 정비하고, 주변 시정촌에는 필요한 생활기능을 확보하여 농림수산업의 진흥과 풍요로운 자연환경을 보전시켜 중심시와 주변시정촌의 상호 연계 및 협력을 통해 권역전체의 활성화를 도모
  - 중심시의 기능과 주변 시정촌의 기능이 협정을 통해 유기적으로 연계되어, 정주(定住)를 위한 생활 필수기능 확보와 자립(自立)을 위한 경제기반과 지역적 자급심 배양이 가능
  - 중심시는 대규모 상업 및 오락기능, 중핵적인 의료기능, 각종 생활관련 서비스기능 등 행정기능과 생활에 필요한 도시기능을 보다 집적시키고, 주변 시정촌은 환경, 커뮤니티, 식료생산, 고령자 생활, 역사 및 문화 보전 등의 기능을 담당

〈그림 3〉 정주자립권의 개념도

### 정 주 자 립 권



## 지역행복생활권의 도입과 정책방향

### □ 정주자립권 구상의 배경

#### ○ 저출산·고령화 및 인구감소에 대응

- 저출산·고령화, 인구감소, 지방재정 악화 등 지방의 당면 현안을 극복하기 위해서 지방권으로의 인구유입을 적극 추진

#### ○ 새로운 라이프스타일 대두

- 대도시 주민의 지방거주 선호 경향이 커지면서 새로운 생애주기 및 생활양식에 대응하여 거주지 선택 기회를 제공하고 지방권으로의 인구유입을 창출

#### ○ 지역경제 침체를 극복

- 지역에 안정적인 경제·사회공간을 조성함으로써 수출의존형 경제구조를 내수의존형으로 재편하고 민간투자 촉진 및 내수진작에 의한 지역경제 활성화를 도모

#### ○ 분산, 분권, 분업의 원리에 따라 지역정책을 근본적으로 재검토

- 고도성장시대의 지역정책이 완결적 생활기능을 제공하는데 한계를 보임에 따라 집적과 네트워크 및 분권원리에 맞게 지역정책을 재검토
- 시정촌합병 추진('99년 3,232개 → '08년 1,785개)과 연계하여 행정기능 분담 등 새로운 체계에 대응

### □ 정주자립권의 추진현황

#### ○ 정주자립권의 추진상황을 보면 2009년 4월 실시 이후 2013년 3월 31일 현재, 84개 지자체가 '중심도시선언'을 하였고, 79개 권역(318개 지자체, 중복 포함 330개 지자체)에서 '정주자립권형성협정'을 체결하였으며, 이 중 48개 지자체가 '정주자립권공생비전'을 수립

#### ○ 기초지자체 중 3개 대도시권을 제외하고 중심도시의 요건을 충족하는 248개 시 중 '중심도시선언'을 실시한 지자체는 인구 10만 이상 20만 이하 지자체가 가장 많은 비중을 차지

〈표 4〉 일본의 정주자립권 현황(2013.3.31기준)

형태	현황	비고
중심시선언	84개 단체(79권역)	중심시선언을 한 시의 수
정주자립권형성	- 협정체결 57개 단체 - 방침수립 22개 단체	- 정주자립권형성협정 체결(중심시 57개단체, 주변시정촌 251개 단체) - 정주자립권형성방침 수립(22개 단체)
비전책정	75개 단체	정주자립권공생비전 수립한 중심시 선언시의 수

□ 정주자립권 구상의 추진절차

○ 1단계 : 중심시 선언

- 중심시가 선언을 통해 권역의 정주자립권 형성을 위한 중심적인 역할을 담당할 의사를 문서로 작성 · 공표
- 이때 중심시는 3가지 요건(인구 4만 이상의 도시, 주야간 인구비율 1 이상인 도시, 3대도시권 이외의 도시)을 모두 충족한 도시가 해당

○ 2단계 : 정주자립권형성협정 체결

- 중심시선언을 공표한 도시가 주민생활과 밀접한 관계를 가진 주변 시정촌과 1대1로 의료, 산업진흥, 공공교통, 인재육성 등에 대해 의회의결을 거쳐 ‘정주자립권형성협정’ 을 체결하여 정주에 필요한 생활기능을 확보할 수 있는 상호 역할분담을 결정
- 협정기간은 연계를 안정적으로 유지, 확대해 간다는 관점에서 원칙적으로 정해져 있지 않지만 어느 한 시정촌으로부터 의회의 의결을 걸쳐 협정폐지를 요구할 경우 일정기간의 경과 후에 폐지

○ 3단계 : 정주자립권공생비전 수립

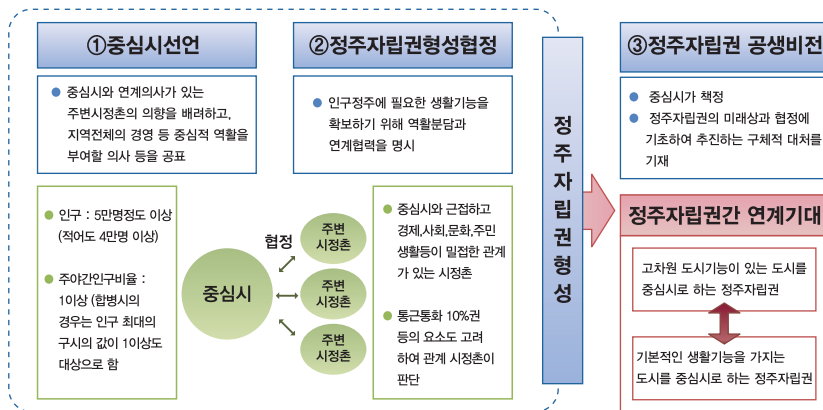
- 중심시와 주변시정촌 간 정주자립권형성협정이 체결되면, 중심시가 생활기능 확보의 역할을 담당할 민간, 지역관계자, 권역주민 등으로 구성된 ‘권역공생비전간담회’ 의 검토를 거쳐 주변 시정촌과 협의 후, 향후 정주자립권의 미래상과 구체적인 사업을 포함한 ‘정주자립권공생비전(5개년계획)’ 을 수립
- 이 비전계획에 따라 중심시와 주변시정촌 간 역할분담이 이루어져 구체적인 사업을 실시하게 되며 추진상황을 점검하여 매년 변경이 가능

# 지역행복생활권의 도입과 정책방향

## □ 정주자립권에 대한 지원조치

- 시책을 주관하고 있는 충무성에서는 중심시 및 주변시정촌의 대처에 관한 포괄적 재정조치(특별교부세), 지역활성화사업채의 발행, 외부인재의 활용에 대한 재정지원(특별교부세), 민간 주체의 추진에 대한 재정지원, 개별 시책에 대한 재정지원, 정주자립권에 대해 변경도(중심시까지의 거리) 점수의 반영 등의 혜택을 부여
- 도도부현에서도 관할 시정촌의 정주자립권 추진과 관련하여 필요시 정보와 컨설팅 등의 지원을 제공

〈그림 4〉 정주자립권 구상의 추진절차



## IV. 지역행복생활권 정책의 추진방향

### □ 소(하위)권역 중심의 생활권 설정

- 지역행복생활권은 주민의 삶의 질에 직결된 서비스의 공급권역이기 때문에 소권역 형태의 일상생활권으로 구성
  - 생활권 내에서 주민생활에 직결된 대부분의 서비스 공급이 충족될 수 있는 범위가 바람직함
- 시군 행정구역을 초월하여 구성하되 중심에서 자동차로 1시간 거리 이내의 범위에 속하는 2~3개 정도의 기초지자체로 구성

□ 자치단체의 자율의사 존중

- 생활권의 작동원리는 연대와 협력이고 이는 자발성에 기초하는 것이 원칙이기 때문에 생활권은 자치단체의 자율의사와 합의를 최대한 존중하여 설정
  - 자율적 합의에 따라 생활권을 구성해야만 권역의 영역정체성(territorial identity)을 확보할 수 있고 연대와 협력도 가능
  - 지난 정부의 광역경제권과 같이 중앙이 인위적으로 권역을 묶는 방식은 당초 의도와 달리 권역내 갈등을 유발할 우려가 많기 때문에 중앙은 생활권이 중복되거나 누락되는 경우에만 조정에 개입<sup>4)</sup>
  - 외국의 유사사례에서도(영국 LEP, 일본의 정주자립권) 지방정부간 자율적 협정에 기초하여 권역을 설정하고 중앙이 이를 추진하는 방식을 채택
- 사업의 발굴이나 선정도 해당 생활권의 결핍이나 수요에 근거하여 자치단체가 스스로 결정하도록 일임하는 것이 바람직함

□ 기능적 보완의 시너지 창출

- 생활권 설정은 중심지이론에서 보듯이 가급적 중심지(central place)와 보완지역(complementary region)으로 구성하여 기능적 상보관계를 형성하는 것이 바람직함
  - 인근에 도시가 없어 불가피하게 농촌지역으로만 생활권을 설정하는 경우에도 대표적인 읍면의 중심지 기능을 강화하여 생활권의 농촌거점으로 육성
- 지자체별 사업의 선정과정에서 획일적이고 중복적인 투자 패턴을 지양하고 상호간에 특화된 가능과 역할에 치중함으로써 생활권에 대한 투자의 시너지를 창출

□ 협력적 거버넌스 운영체계 확립

- 행정구역을 초월한 지자체간 협력 거버넌스가 갖는 비공식적 구조의 한계를 극복

4) 차후 생활권을 구성할 때 모든 지자체가 당해 지역에 유리한 지자체와 생활권을 구성하려고 할 것이기 때문에 생활권 구성을 둘러싸고 갈등이 발생할 수 있으며 중앙 차원에서 조정이 필요하다.

## 지역행복생활권의 도입과 정책방향

- 지자체가 당면한 보다 넓은 범위의 광역적 주제를 선정하여 공동 기획 및 투자를 통해 상호보완적인 방식으로 대응함으로써 생활권 전체의 요구를 충족시킬 수 있도록 지자체 수준에서 사업의 우선 순위를 구체화
  - 이 때 생활권 수요와 개별 지자체 수요를 조화시켜 협력을 유도하기 위해서는 가급적 협력사업의 비용과 편익이 조기에 명확하게 분석·제시될 필요가 있음
  - 각 지자체는 재정, 인력 및 기타 자원의 공동 투입을 통해 파트너십을 대표하는 총체적 핵심역량을 창출해야 하며, 중앙정부는 생활권정책이 제공하는 인센티브를 미리 제시함으로써 협력의 장애요인을 제거하고 자발적 협력을 유도
- 권역간 또는 권역내 격차해소와 형평성 확보
- 생활권 단위의 서비스 공급체계를 구축할 경우 권역간 삶의 질 여건의 격차를 완화할 수 있도록 각종 시설의 생활권별 공급실태를 정확하게 분석·평가한 후, 시설별 우리나라 실정에 부합하는 최소공급 기준을 설정하고 이를 적용하여 시설의 과부족에 대한 객관적 판단에 따라 투자를 배분
  - 생활권 내에서도 지역협력의 혜택이 고르게 배분되도록 형평성을 제고하는 노력이 필요
    - 파트너십을 구성하는 지자체의 특성에 맞는 전문성을 효과적으로 활용하여 전문성을 가진 분야에서 사업수행의 주도권을 행사함으로써 지역협력의 성과가 당해 지역에 불리하게 배분되지 않도록 노력
- 부처간 협업을 통한 사업간 융복합화와 지원의 패키지화 도모
- 지역행복생활권 정책은 주민의 삶의 질에 관련된 여러 부처의 업무가 연결되어 있는 만큼 부처간 협업에 기초한 공동추진방식이 바람직함
  - 특히 생활권 단위의 연계협력사업에 대해서는 부처간 공동추진을 통해 사업간 융복합화가 가능하며 정부 지원을 패키지로 제공할 수 있음
    - 차후 생활권 연계협력사업에 대한 공모사업을 추진할 경우 주관부처가 관련 부처간 공동추진단을 구성하여 추진하는 것이 바람직함

## 참고문헌

김선기 외(2012), 「고령화·저성장 시대의 지역발전 투자전략」, 한국지방행정연구원 연구보고서.

김재홍(2010), “영국 지역발전정책의 변화과정에 관한 소고”, 「지역과 발전」 2호, 92-94.

이현우(2012), “일본의 지역진흥시책과 재정지원정책”, 「지역과 발전」 10호, 32-34.

정준호(2013), “영국 지역정책 거버넌스의 변화”, 「지역과 발전」 11호, 42-47.

지역발전위원회(2013), “국민에게 행복을, 지역에 희망을 - 지역희망(HOPE) 프로젝트 -”, 제1차 지역발전위원회 회의자료.

Pemberton, S(2011), “Cooperation and Win-win Approaches between Local Governments: Lessons from Multi-Area Agreements(MAA) in the United Kingdom”, 「2011 지역발전 컨퍼런스」 자료집.

<https://www.gov.uk/government/policies/supporting-economic-growth-through-local-enterprise-partnerships-and-enterprise-zones/>



서울특별시 서초구 반포대로 30길 12-6(서초동) TEL. 02-3488-7399 FAX. 02-3488-7309