

지방자치실천포럼

Korea Research Institute for Local Administration

08

August 2014 | vol.61

한국지방행정연구원이 만드는
희망과 행복의 이야기



지방자치실천포럼

- '국가개조'와 지방자치
- : 김병준 국민대학교 교수
- 포럼 위원 토론 요약

이슈대담

- 이환주 남원시장
- 최막중 대한국토도시계획학회장 서울대 교수

이달의 Issue

- 지역발전 격차



04



14

CONTENTS

이달의 Issue

- 지역발전 격차

04 지방자치실천포럼

- '국가개조'와 지방자치
: 김병준 국민대학교 교수
- 포럼 위원 토론 요약

14 이슈대담

- 이환주 남원시장
- 최막중 대한국토도시계획학회장 서울대 교수

25 논단

- 세계화시대의 지역격차 해법
- 지역공동체 활성화를 통한 지역격차 해소
- 국민행복시대를 위한 지역행복생활권 정책은 지역 격차를 완화시키는가?



42 국내·외 우수사례

- 금단의 길을 열다. 양구군의 두타연 개발 사업
- 일본 동경도 네리마구(練馬區) 마을 만들기
조례제정과 주민참여

52 지방자치단체 탐방

- 국토정중앙 청춘양구를 가다

60 연구원 동정

한국지방행정연구원 지방자치실천포럼 통권 제61호 / 발행인 한국지방행정연구원장 이승종 / 편집위원장 금창호
 간사 전대욱 위원 주재복 윤영근 김도형 김성주 담당 탁영지 / 연락처 T 02·3488·7300 F 02·3488·7309 /
 홈페이지 www.krila.re.kr / 디자인 크리커뮤니케이션

- 본 지방자치실천포럼은 매월 말 발간됩니다. 정기구독을 원하시는 분은 성함, 연락처, 주소, 이메일 주소를 기입하여 메일주소로 신청하여 주십시오.(무료) newsletter@krila.re.kr
 - 한국지방행정연구원 홈페이지에서 지방자치실천포럼 원문을 보실 수 있습니다. www.krila.re.kr
-

「지방자치실천포럼」

한국지방행정연구원(원장 이승중)은 지난 2013년 6월 26일에 지방자치에 대한 담론을 형성하기 위해 「지방자치실천포럼」을 창립하였다.

『지방자치실천포럼(공동대표 : 박재창 교수, 이승중 원장)』은 지방자치에 대한 국민적 관심을 높이고 지방자치발전에 대한 실천적 대안을 모색하는 협업의 장으로, 매월 1회 정기적으로 운영되고 있다.

■ 포럼 목적

- 지방자치에 대한 국민적 관심 재고
- 지방 국정과제에 대한 국정철학의 공유 및 실천적 대안 논의
- 지방 현안과제에 대한 관-학-연간 소통 및 대안모색 기회 확대

■ 포럼 구성

- 공동 대표 : 박재창(숙명여대 교수), 이승중(한국지방행정연구원 원장)
- 정부(중앙, 지방)-학계-연구원 등 55인의 인원 구성
- 구성 원칙 : 지방자치 관련 학(행정학, 재정학, 지방자치 관련 주요 학회 및 대학, 언론 등)-관(중앙정부, 지방자치단체, 단체장협의회)-연(한국지방행정연구원)의 연계에 의한 지방자치 전문가 네트워크 구성
- 중기 발전 모델 : 일반 국민에게 개방하며 지역순회를 통한 국민 담론의 장으로 발전

■ 기초연설

- 1회 : 박근혜정부의 국정철학과 지방자치의 과제(유민봉 청와대 국정기획수석)
- 2회 : 지방자치 관련 국정과제의 추진전략(김기수 안전행정부 자치제도정책관)
- 3회 : 국민행복시대의 지방자치(김동완 국회의원)
- 4회 : 다원주의적 지방거버넌스의 진화(이달곤 전 안전행정부장관, 가천대학교 석좌교수)
- 5회 : 한국의 국제 개발 협력 외 & 어떻게(최외출 영남대학교 부총장)
- 6회 : 지역행복생활권과 지역발전정책(이원중 지역발전위원회 위원장)
- 7회 : 지방자치, 21세기 대한민국의 미래(안희정 충청남도 도지사)
- 8회 : 자치와 분권, 소통과 협력시대를 열자(김문수 경기도지사)
- 9회 : 지방자치, 새로운 토대 구축이 필요하다(심대평 대통령 소속 지방자치발전위원회 위원장)
- 10회 : 지역발전, 환경문제 그리고 국민행복(윤성규 환경부 장관)

김병준 국민대학교 교수

‘국가개조’와 지방자치

지방자치를 논의하기 위해서는 우선 지방자치에 대한 기능론적인 관점과 규범론적인 관점에 대해 이해할 필요가 있다고 생각합니다. 기능론적인 관점은 지방자치가 어떠한 면에서 좋기 때문에 해야 한다는 것을 의미하며, 규범론적인 관점은 그런 것을 따질 것없이 지방자치를 해야 한다는 것을 의미합니다. 즉, 권력을 주인인 시민에게 돌려주는 것이 옳기 때문에 지방자치를 해야 한다는 것입니다. 제가 처음에 이런 이야기를 드리는 것은 제가 오늘 국가개조라는 화두에 대해 이야기를 할 때 규범론적인 입장을 가지고 여러분들에게 말씀을 드리기 위함입니다.

현재, 우리 사회는 엄청나게 빠른 속도로 변하고 있습니다. 실제로 사회과학자들도 따라가기 힘들 정도로 변하고 있습니다. 정보 혁명과 기술 혁신이 매우 빠른 속도로 일어나고 있습니다. 즉, 기술 혁신의 주기가 예전에 비해 매우 빨라지고 있습니다. 이러한 속도는 기업이 투자를 하지 못할 만큼 빠르며, 이로 인해 기업의 사내유보금 문제가 제기되고 있습니다. 기업들은 이러한 사내유보금을 기술에 투자하기보다는 부동산에 투자하는 경향을 보이고 있습니다. 이를 통해, 부동산 위기를 야기하며 경제 위기를 일으키는 원인이 되고 있습니다. 즉, 고용없는 성장이 계속해서 이루어지고 있는 것입니다.





또한, 글로벌화와 에너지 혁명이 매우 빠른 속도로 이루어지고 있습니다. 특히, 미국의 셰일 가스와 같은 문제를 통해 에너지의 세계적인 분업 구조가 완전히 다 바뀌게 될 것입니다. 이를 통한 제3차 산업혁명을 통해 현재의 체계가 크게 바뀔 것으로 생각됩니다.

양극화와 고령화 또한 매우 빠른 속도로 심화되고 있습니다. 이러한 사실은 정부가 어마어마한 재원을 활용해서 복지 정책을 펼칠 수 밖에 없는 환경이 조성되고 있다는 것을 이야기합니다. 그러면 이러한 현상(변화)들에 대해 국가는 어떻게 해야 할 것인가?

우선 국가 전체가 문제를 제대로 파악할 수 있는 능력이 있어야 할 것이며, 그리고 그 문제에 대해 합리적인 정책을 결정할 수 있는 결정 능력이 있어야 할 것입니다. 이러한 능력은 합리적이어야 하며, 시의적절하고 신속해야 하며, 전문성이 있어야 할 것이고, 소외되는 사람들을 보듬어 줄 수 있는 통합성 등이 필요할 것입니다. 그래야만 이러한 현상에 대비할 수 있을 것입니다. 또한, 복지 정책에 필요한 재원을 동원할 수 있는 능력이 필요할 것입니다.

하지만 현재의 우리 정부가 이러한 결정 능력을 가질 수 있을 것인가? 저는 가질 수 없다고 생각합니다. 이렇게 생각하는 이유는 첫째, 의회주의의 문제입니다. 국회의라는 시스템 자체가 문제를 가지고 있습니다. 의회주의는 기본적으로 농경시대에 필요한 체계입니다. 안전이 수십 건밖에 되지 않을 때 필요한 것이며, 현재는 문제의 수가 대량화되었으며, 그 중 10%만이 안전으로 상정되고 있습니다. 또한, 안전이 복

잡화되고 있습니다. 이해관계자들끼리의 관계가 굉장히 복잡해지고 있으며, 전문성과 신속성이 요구되지만 현재의 의회는 이러한 현실에 제대로 대응하기 힘들어하고 있습니다.

둘째, 신자유주의 질서를 통해 정부의 권한은 점점 줄어가고 있습니다.

셋째, 시장에서의 특수 이익이 행정부와 입법부의 인원들과 유착의 고리를 만들며, 이 고리는 점점 더 커지고 있습니다. 마지막으로 대통령의 권력

기반이 변화하고 있습니다. 많은 사람들이 제왕적 대통령으로 부르지만, 실제로 이러한 모습을 볼 수 없습니다. 이러한 체제 속에서 신속하고 합리적인 결정이 일어날 것인가? 저는 절대 그럴 수 없을 것으로 생각합니다.

그렇다면 정부는 복지 정책에 필요한 재원을 동원할 능력을 갖추고 있는가? 그렇지 않습니다. 법인세는 정부의 세수에 큰 부분을 차지하는 문제입니다. 하지만 법인세 세율의 감소와 같은 사실에서 알 수 있듯이, 시장에서의 압력에 의해 정부가 휘둘리고 있는 것을 알 수 있습니다. 즉, 다양한 국가를 넘나드는 다국적 기업과 지역적이고 지엽적인 하나의 국가 권력을 비교하면 국가 위에 기업이 존재한다고 말씀드릴 수 있습니다. 즉, 다국적 기업은 법인세 세율을 낮추지 않는 경우 해당 국가에 진출을 하지 않는 방법을 통해 해당 국가에 압력을 가하고 있는 상황입니다. 이를 통해 정부의 자원 확보 여력은 줄어들고, 복지를 위한 지출은 늘어나고 있는 것이 현실입니다.

그렇다면 어떻게 정부의 의사결정 능력과 자원 동원 능력을 향상시킬 수 있을 것인가? 저는 바로 이 문제가 ‘국가 개조’라고 생각합니다. 하지만 현재 ‘관피아 척결’과 ‘관료제도 개혁’을 국가 개조라고 단순화하는 현상이 일어나고 있습니다. 물론, 관피아와 관료제도 개혁이라는 것이 국가 개조의 일부일 수는 있지만 전체는 아니라는 것입니다. 그러므로, 저는 국가 개조를 좀 더 큰 틀에서 생각해 보자고 주장합니다.



국가 개조라는 것은 정부의 의사결정 능력과 자원 동원 능력을 향상시키려는 노력입니다. 이를 위해서는 국가, 시장, 공동체의 역할을 재정립하려는 노력이 필요합니다. 특히, 각 부문에서 지속적인 혁신이 일어날 수 있도록 하위 체계를 설계하려는 노력이 필요합니다. 스웨덴의 경우에는 시장은 불필요한 규제 없이 자율적으로 운영되고, 국가는 지방분권으로 인해 결정 부담을 분산하여 결정의 합리성과 속도를 확보하고 있습니다. 시장은 자율적인 운영을 통해 돈을 벌어들이고, 번 돈의 50%를 세금으로 납부하고 있습니다. 정부는 이렇게 확보한 재원을 가지고 시장에서 소외된 사람들을 위한 복지정책을 펴는 등의 사회정책적 기능을 활성화하고 있습니다. 또한, 분권을 통해 지역 공동체를 활성화하고 있습니다. 우리 나라의 경우에는 시장은 과도한 규제로 묶여 있고, 국가는 과도한 중앙집권으로 결정부담이 과중되어 결정의 합리성과 속도가 저하되었습니다. 또한 빈약한 재정으로 사회정책적 기능을 제대로 할 수 없는 상황에 처해 있습니다. 게다가 분권과 자치의 부재로 공동체가 활성화되지 못하고 있습니다. 자원봉사와 같은 것들이 다른 나라에 비해 턱없이 부족한 실정입니다.

앞으로 이 세 부문을 활성화하기 위해서는 어떻게 해야 할 것인가? 저는 이를 위해 지방자치가 필요할 것으로 생각합니다. 분권과 자치를 통해 지역공동체를 활성화해야 할 것으로 생각합니다. 이를 통해 시민들이 '내가 주인이다'라는 생각을 갖게 만들 수 있습니다. 이렇게 되어야만 개인의 시간적, 물적 자원을 지역을 위해 동원할 것입니다. 또한, 과도화된 정부의 부담을 분권과 자치를 통해 지방정부에 나누어 주어야 할 것입니다.

남윤호 중앙sunday 편집국장

광주 헬기 사고 이후에 소방직의 국가직 전환이 큰 이슈가 되고 있습니다. 전체적으로 보면 큰 사고가 있을 때마다 늘 집중된 권력에 대해 평소에는 비판적이다가, 사고 후 수습에 대해서는 집중된 권력을 통한 퍼포먼스를 요구하는 것을 알 수 있습니다. 이런 현실에서 어떠한 입장을 가지고 계신지 여쭙어보고 싶습니다.



김병준 국민대학교 교수

소방직 국가공무원은 개인적으로 좋은 것은 아니라고 생각합니다. 오히려 앞으로 지방공무원의 위상을 키우는 방향으로 가는 것이 더 좋은 방향이라고 생각합니다.

이상철 한국지방정부학회 회장

저는 국가의 문제를 ‘관피아’라는 희생양으로 단순화하고 있다는 생각에 찬성합니다. 실제로 ‘회전문’의 문제가 문제라는 측면도 존재하지만 좋은 측면도 있는데, 문제를 단순화하다 보니 좋은 제도를 사랑하고 있는 것은 아닌가하는 생각을 갖게 됩니다. 이에 대해 어떠한 생각을 가지고 계시는지 여쭙어 보고 싶습니다.



김병준 국민대학교 교수

‘관피아’ 문제의 핵심은 유착에 있습니다. 시장과 관료의 부적절한 유착구조가 문제인데, 현재 자본주의 구조에서 이러한 구조는 생길 수 밖에 없는 문제라고 생각합니다. 보다 본질적인 답은 ‘투명성’에 맞추어야 한다고 생각합니다. 이러한 관점에서 문제를 해결해야지, ‘관피아’만을 문제로 삼아 직업 선택의 자유를 제한한다는 것은 과연 실질적인 사회문제를 해결하는 방법인지 생각해 보아야 할 것입니다.

소진광 한국지역개발학회 회장

사회는 많이 변화하였는데, 과거의 국가 운영의 틀을 그대로 유지하고 있다는 이야기들이 많이 있습니다. 문제는 사회변동 과정에서 정부실패가 많이 존재하였다는 사실에 주목해야 한다는 것입니다. 이러한 관점에서 보았을 때, 세 부분의 분배가 제일 문제가 될 것입니다. 이에 대해 어떻게 생각하시는지 여쭙어 보고 싶습니다.



김병준 국민대학교 교수

제 생각에 가장 근본적이면서 중요한 문제는 국가/시장/공동체의 역할과 관계를 어떻게 둘 것인가 하는 것입니다. 즉, 권한과 기능의 배분이 굉장히 중요한 문제이지만, 시간관계상 다 말씀드리지 못한 것이 아쉽습니다. 그러므로 저는 이 세 부분을 아우르는 거대한 담론이 학계에서 생겨나야 할 것으로 생각합니다.

이해식 서울특별시 강동구청장

지방자치단체장의 입장에서 지방자치를 위해 중요한 점은 재정권 또는 보조금의 문제라고 생각합니다. 지방자치단체장의 능력 중에는 재정권이나 보조금을 어느 정도 가져올 수 있는가 하는 것도 존재하는데, 이러한 보조금은 꼬리가 붙는, 즉 재정자립도를 줄어든게 하는 원인으로 지적되고 있습니다. 그러므로 지방자치단체장의 입장에서는 국세의 지방세 전환을 통해 자치재정권을 확대해야 한다고 주장하는데, 이것이 지방자치로 가는 길이라고 생각합니다.



김병준 국민대학교 교수

국세를 지방세로 전환하는 것은 많은 문제가 따를 수 있습니다. 그러나 이것이 어떠한 형태가 되었든지 지방재정이 확대되어야 한다고 생각합니다. 특히, 지방정부의 구청의 경우에는 이러한 문제가 심화되고 있습니다. 또한 중앙정부의 압력에 의해 지방정부의 의무성 지출이 확대되고 있습니다. 그러므로, 이러한 문제를 해결하기 위해 자치단체장들의 협의회에서 국회에 이를 위한 법안을 상정하는 등의 노력이 필요할 것으로 생각합니다.

이승중 원장

급속한 사회변화에 따라 합리적이고 신속한 의사결정이 필요하다고 하셨는데, 이를 지방장치와 관련하여 어떠한 관계가 있을지에 대해 조금만 더 상세하게 말씀해 주시면 감사하겠습니다.



김병준 국민대학교 교수

우리나라는 구조적으로 중앙정부가 신속하지 않습니다. 지방정부라고 특별히 합리적이거나 신속한 의사결정이 가능한 구조라고 생각하지 않습니다. 그러나 지방정부는 그 수가 많아 상대적으로 가능성이 높다고 생각합니다. 즉, 어떤 지방정부 하나가 잘 되면 다른 지역으로 그 장점이 확산될 수 있을 것이라고 생각합니다.

이환주 남원시장

문화예향의 도시, 남원

일시 및 장소 / 2014. 7. 29. 남원시장실
인터뷰 대상 / 이환주 남원시장
인터뷰 진행 / 오은주 한국지방행정연구원 연구위원



오은주 연구위원 : 바쁘신데 귀한 시간을 내주셔서 대단히 감사합니다. 시장 연임을 축하드립니다. 시장님께서서는 재선시장으로서 2011년 이후 남원을 성공적으로 이끌고 계십니다. 지금까지 남원시장으로 재임하면서 가장 보람을 느꼈던 일은 무엇입니까?

이환주 시장 : 민선 5기 2년 8개월 동안 오직 남원 발전의 백년대계를 준비하는 마음으로 정책과 비전을 수립하고 추진하는데 주력을 다해 왔습니다. 그 결과 우리는 '할 수 있다'라는 자신감을 얻었습니다. 그리고 초중고 수학여행단 체험형 프로그램을 개발해 지난해

13만 명의 수학여행단을 유치해 전라북도 내 수학여행 방문단의 42%를 차지했습니다.

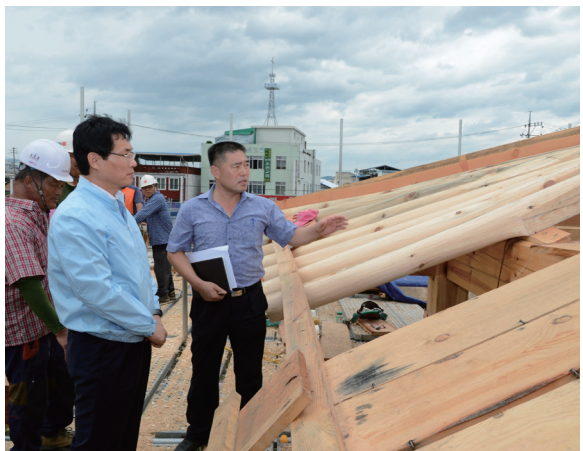
또한, 전국 최초로 문화도시에 선정되는 영광을 얻었고, 여성친화 도시에 선정됨으로써 살기 좋은 도시를 만들기 위한 기반을 마련하였습니다. 특히, 그동안 중단되었던 남원애향장학숙을 완공함으로써 수도권으로 진학하는 남원 출신 대학생들이 편안하고 안전하게 공부할 수 있는 공간을 마련했던 것들이 기억에 남습니다.

오은주 연구위원 : 민선6기 남원시의 핵심비전과 전략은 무엇입니까?

이환주 시장 : 남원시의 주력산업은 농업과 관광입니다. 상대적으로 2차 산업이 빈약한 실정입니다. 지난 민선 5기 농업과 관광 분야는 나름대로 발전의 기반을 마련했다고 생각합니다. 이제 남원에서 생산된 농산물이라면 소비자들이 믿고 구입하는 전국 최고의 브랜드 가치를 높이는데 힘을 쏟을 계획입니다. 남원은 “춘향애인”이라는 농산물 브랜드를 갖고 있습니다. 이 브랜드를 적극 홍보하고 남원의 지리산 청정이미지를 강화하여 친환경 농산물로서 가치를 높일 예정입니다.

그리고 문화관광 차원에서는 문화도시 선정을 계기로 한 단계 도약할 예정입니다. 문화도시 선정은 국비 지원이라는 경제적 실익뿐만 아니라 전통문화도시로서 남원의 위상을 확고히 하였다는 상징적인 의미가 있습니다. 향후에 전통 국악, 상설공연 가인춘향 등의 전통 유·무형 자원을 기반으로 더욱 다양한 문화 콘텐츠를 개발, 운영할 계획입니다. 또한 남원예촌, 예가람길, 남원 시립 김병중 생명미술관, 남원 도예촌, 소리명상관, 백두대간 생태 전시관, 허브복합토피아관 등 관광 인프라를 차질 없이 조성하여, 보고·듣고·즐기고·체험할 수 있는 관광명소로 만들어 갈 것입니다.

또, 2차 산업 활성화를 위해 노암 제3농공단지를 조기에 완공하고 일반 산업단지를 조성해 기업을 유치함으로써 양질의 일자리를 창출해 나가도록 하겠습니다.



오은주 연구위원 : 최근 3, 4년 간 남원 지역의 굼직한 현안 사항이 많았을 것이라 생각합니다. 몇 가지 소개해 주시기 바랍니다. 현안사항을 해결하는 데 아쉬웠던 점은 무엇이었습니까?

이환주 시장 : 중요하게 생각하는 현안 사업 중 하나는 정읍~남원 간(54km) 동부 내륙권 도로 건설입니다. 이는 2012년 대통령 선거에서 박근혜 대통령의 공약사항이기도 합니다. 동부 내륙권 도로가 건설되어야만 그동안 소외됐던 동부권이 혜택을 볼 수 있을 것으로 보입니다. 또 구)남원역사 개발이 정말 중요합니다. 구)남원역사 부지는 총 13만 여 m²로 2004년 8월 5일 현재의 남원역으로 이전하면서 미활용 공간으로 남게 되었습니다. 구역사부지 및 주변이 대부분 한국철도공사 소유로, 이 가운데 1만 3천여 m²만이 남원시 소유입니다. 구 남원역사 부지는 시내 중심지에 위치해 활용도가 매우 높고 남원시 발전을 위해서 반드시 개발해야 할 공간입니다.

오은주 연구위원 : 남원은 춘향, 지리산이라는 이미지로 문화예향의 이미지가 강합니다. 최근에 오감만족형 아트밸리사업 국비 지원사업에 선정되기도 하였습니다. 문화관광 분야에서 어떠한 성과가 있었으며 향후 추진 계획은 무엇입니까?

이환주 시장 : 민선 5기 남원시장으로 취임 후 지난 2년여 동안 수학여행단과 스포츠 마케팅을 통한 여행단 유치에 노력을 해왔습니다. 그 결과 지난해 수학여행단이 13만 명이 다녀가 도내 수학여행단의 42%를 차지했고, 올해 숙박율이 지난해 같은 기간과 비교해 10%나 증가하는 관광 도시로서의 옛 명성을 회복해 가고 있습니다. 광한루원을 중심으로 한국적인



정서와 멋을 느낄 수 있는 남원예촌과 예가람길을 조성하고 있으며, 요천 건너 함과우에 미술관, 도예촌 소리명상관 등 오감만족의 예술촌을 조성해 새로운 거점 관광지를 만들어 가고 있습니다.

지리산 자락에는 요즘 힐링과 명상치유가 대세인데 백두대간 생태전시관, 허브복합토피아관, 산림복지단지 등 지리산권 힐링 산악관광벨트를 구축하고 있습니다.

이처럼 전통과 현대가 조화되는 도심권 관광과 지리산권 힐링 관광벨트를 연계해서 문화관광 도시로서 위치를 확고하게 하고, 관광객 유치를 위해 문화관광 융성 시대를 열어갈 계획입니다.

오은주 연구위원 : 남원은 도·농 복합시로서 농업 경쟁력을 강화시켜 지역 소득을 증대시키고 고용을 창출할 필요가 있습니다. 이와 관련된 발전 방향을 말씀해 주십시오.

이환주 시장 : 말씀하신 대로 남원은 전형적인 도·농 복합도시입니다. 그래서 남원은 농업 발전 없이 지역경제가 살아날 수 없으며, 농업이야말로 남원을 발전시키는 가장 중요한 산업 중 하나라 생각합니다. 남원시는 농산물 공동브랜드 ‘춘향에인’을 통해 농산물의 가치를 높여가고 있으며, 남원 대표 쌀 브랜드인 ‘남원참미’를 육성·지원하고 있습니다. 그런 노력

으로 지난해 남원 농산물은 통합마케팅 전국 지자체 분야 1위의 영예를 수상하기도 하였습니다.

허브식품과 향토식품을 재배·가공하고, 체험관광 등을 통한 6차 산업 육성 등 창조적 농업경영을 통해 돈 버는 농촌을 만들어 가고 있습니다. 차별화된 화식우를 육성해 축산농가의 경쟁력도 높이고 있습니다. 또, 귀농귀촌센터를 중심으로 남원을 도시민이 가장 선호하는 전국 최고의 귀농귀촌 1번지로 육



성하는 정책을 시행하고 있습니다.

오은주 연구위원 : 남원 시민의 복지 및 행복을 증진시키기 위해 어떠한 노력을 하고 있습니까?

이환주 시장 : 주민의 복지 및 행복증진을 위해 시민과 함께 공감하고 소통하는 정책을 펼치고 있습니다. 그 일환으로 시민소통 및 고충처리 기능을 강화하고, 현장 행정을 구현하고자 시민 소통실을 새로이 신설하였습니다. 교육의 문제점을 개선하기 위해 교육혁신지구를 육성해 다양한 창의적 인재를 키워나갈 계획에 있습니다. 관내 고등학교 졸업생들에 대해 지역인재를 채용하는 청년 취업 할당제를 실시할 예정입니다. 또한, 청소년 수련관을 서둘러 건립하여 인문, 미술, 자연 체험학습을 지원하여 감성이 풍부한 미래 인재를 육성할 계획입니다.

초고령화 시대를 맞이해서 노인과 장애인의 복지지원을 확대하고, 중장년 맞춤형 일자리를 창출하는 데 많은 노력을 하고 있습니다. 또, 여성친화도시 기반을 더욱 확고히 구축해서 여성들이 행복한 도시를 만들어 가고 있습니다. 지난해 여성친화도시로 선정된 것을 계기로 올해에도 계속 다양한 여성친화정책을 추진할 계획입니다. 예를 들어 안정성과 범죄예방을 고려하는 여성친화 설계와 디자인을 도입한 ‘여성친화적 도시공원’ 재정비 사업을 계획하고 있으며, 일정 규모 이상의 용역과 공사 발주 시 여성친화도시 컨설턴트의 컨설팅을 받도록 할 예정입니다.



최막중 대한국토도시계획학회장 서울대 교수

지역격차와 지역발전

일시 및 장소 / 2014. 7. 25. 서울대
인터뷰 대상 / 최막중 대한국토도시계획학회장
서울대 환경대학원장
인터뷰 진행 / 이소영 한국지방행정연구원 연구위원



이소영 연구위원 : 교수님 반갑습니다. 늦었지만, 2014년 대한국토도시계획학회장으로 취임하신 것을 축하드립니다. 금번 이슈대담 주제는 ‘지역격차’입니다. 대한민국의 시대정신은 ‘격차해소’라고 생각한다고까지 주장하고 있는 정치가도 있듯이, 한국사회의 빈부 간 격차, 세대 간 격차, 대기업-중소기업 간 격차 등이 심각해지고 있는 현실입니다. 국토도시정책의 오랜 연구주제이기도 한 지역 간 격차라는 고전적인 지역문제에 대해 교수님의 생각은 어떠신지요?

최막중 회장 : 지역격차는 오래된 용어인 것이 맞습니다. 근대사회, 즉 ‘성장’이 화두였던 시기에는 서열을 매기는 잣대가 필요했었습니다. 누구나 배고프던 시절에는 누가 밥을 더 먹어야 하는 것이 중요한 문제였지요. 인간의 생존에 필요한 기초수요(basic needs)가 충족되어 있지 못하던 시절에는 지역격차는 중요한 문제였습니다. 그것이 기본적 욕구에 해당되는 격차라면 더더군다나 심각한 문제이구요. 그러나 지금 우리 사회는 탈근대사회의 시대입니다. 제대로된 주택·상하수도 시설도 없고, 비포장도로를 다니며 불편을 겪던 근대사회를 벗어난 것이지요. ‘학교에 보내야 하는데 없어서 못살겠다’, ‘보건소에 가야 하는데 없어서 못살겠다’하는 수준은 벗어났지요. 기초 수요는 충족되고 있는 시대이기 때문에 과거 근대화 시대에 적용하던 잣대로 지역 간 격차를 논하는 것은 의미없다고 봅니다. 다만, 글로벌 관점에서 본다면 아프리카 등 저개발 국가에서는 여전히 기본적 욕구가 충족될 필요가 있는 상태이기 때문에 이 경우에는 지역 간 격차를 논하며, 이를 해소하기 위한 지역정책이 중요하겠지요.

포스트모던 시대에는 지역격차보다는 오히려 ‘차이’가 더 중요한 이슈일 것입니다. 지역 간 차이가 있는 것이 오히려 더 중요한 시대인 것입니다. 지역은 오히려 지역간 차이를 활용해야 하는 시대가 도래한 것입니다.

이소영 연구위원 : 탈근대사회인 현재는 지역간 격차보다는 지역적 차이가 더 의미있다고 하는데 예를 들면 어떤 것일까요?

최막중 회장 : 지역 간 격차를 중요한 이슈로 다룬다는 것은 주로 ‘인구’, ‘성장’의 잣대로 바라보게 되지요? 인구 5만 명의 도시와 인구 100만 명의 도시를 비교할 때 근대사회에서는 무조건 인구가 많아야 되는 것으로 인식되었습니다. 인구는 적을 수도 많을 수도 있는데 누구나 똑같이 많아야 된다고 생각했었지요. 그러나 현대사회에서는 인구가 적은 것이 장점이 될 수도 있습니다. 예컨대 여행지를 선택할 때는 한적한 곳, 드문 곳이 각광받지요. 인구가 많은 것이 절대적으로 좋은 시절에서는 인구가 적은 곳을 새로운 자원으로 인식하지 못했었지요. 모든 지역이 많은 인구를 지향하며 똑같아지려고 할 필요가 없습니다. 학생을 예를 들어 본다면, 성적이라는 기준으로 학생을 평가하면 1등과 꼴등이라는 격차밖에 남지 않지만, 차이라는 잣대로 접근해 본다면, 말을 잘하는 학생, 운동을 잘하는 학생, 리더십이 좋은 학생 등 다양한 자질의 학생을 만날 수 있게 되지요.

지역 간 차이의 문제도 새로운 잣대가 필요합니다. 누구나 인구가 많고, 산업종사자가 많은 도시를 지향할 것이 아니라, 지역마다 각자 1등이 될 수 있는 자질을 발휘하도록 지역발전의 초점이 맞춰져야 한다고 생각합니다.

이소영 연구위원 : 교수님 말씀이 맞습니다. 그런데 한국의 지역은 여전히 근대적 시각에 머물러 있는 것이 현실이지요. 이런 경우 사례를 소개해 주신다면 새로운 패러다임에 대한 이해에 도움이 될 수 있겠습니다. 지역적 차이를 활용하여 지역발전을 도모한다. 예를 들자면요?

최막중 회장 : 패스트 푸드(fast food)를 반대하는 슬로푸드(slow food) 운동 같은 것이 대표적이겠지요. 근대사회에서는 먹는 것조차도 대량으로 생산하고 소비하죠. 배고프던 시절엔 햄버거가 얼마나 맛있는 음식이었습니까? 그런데 현대에 와서는 추방해야 할 식문화로 여겨지고 있으니 말입니다. 먹을 것이 없던 시절을 지나, 음식을 남기는 시대에 와서는 오히려 ‘집밥’의 가치가 더 높은 시대가 온 것이지요. 슬로푸드는 이제 세계적인 운동이 되어서 너도 나도 슬로푸드로 인증받기 위해 노력하고 있지요. 할머니의 손맛이 담긴 슬로푸드를 지키고 살려내는 것이 차이를 활용한 지역발전 사례가 될 수 있습니다. 뉴욕의 하이라인공원도 좋은 예이지요. 80년대 이후 더 이상 운행하지 않는 산업시대의 유물인 철도를 철거하기 보다는 그대로 보존하여 시민공원으로 조성한 것인데, 쇠퇴하여 더 이상 쓸모없게 된 자원도 추억거리로 재활용하는 것처럼 낙후된 지역이라고 해서 활용할 자원이 없는 것은 아니지요. 국내에서는 섬진강 같은 곳이 귀중한 자원이 될 수 있습니다.

〈그림〉 뉴욕 하이라인(HIGHLINE) 공원



사진출처: <http://www.thehighline.org>

4대강 사업에서 소외되었다고 해당 지역은 아쉬웠겠지만, 그 덕에 국내에서는 매우 희소한 강변 백사장이라는 자원이 보존될 수 있게 되었지요. 다른 지역에는 없는 독특한 우리만의 자원이 무엇인가를 발굴하여 그것을 가꾸고 활용하는 것이 중요한 지역발전의 초석이 될 것입니다. 그것은 새로운 부가가치를 창출할 수 있는 귀중한 자원일 뿐만 아니라 지역주민에게는 자부심이 되기 때문입니다.

이소영 연구위원 : 지역격차 해소방안에 대한 질문을 드리려고 했는데, 달리 표현하지요. 그렇다면 지역 간 차이를 활용한 지역발전의 모색을 위해서는 어떠한 방안이 고려되어야 할까요?

최막중 회장 : ‘분권’입니다. 지방자치단체장이 자신의 지역자원을 발굴하여 스스로 지역발전정책을 도모할 수 있도록 재정분권이 이루어져야 합니다. 현재 유능한 단체장은 중앙정부로부터 국가보조금을 잘 따오는 사람이라고들 하지요? 지방자치단체장의 역량 평가가 이같이 왜곡되어서는 안됩니다. 지역발전에 대한 권한과 재정을 지방자치단체에게 부여하고 지역이 지역 간 차이를 발전 동력으로 삼을 수 있도록 스스로 고민하고 발전할 수 있게 하여야 합니다.



이소영 연구위원 : 지방분권이 강화되어야 할 필요가 있겠지만, 일각에서는 분권으로 인하여 지역 간 격차가 더 심화될 수도 있다는 우려가 있는 것도 사실입니다. 실제로 도시계획 권한 이양과 같은 것은 수도권 지역에서 더 요구하고 있기도 하구요. 여기에 대해서는 어떻게 생각하시는지요?

최막중 회장 : 수도권 지역의 성과를 배분해 주는 매커니즘을 잘 마련하는 것이 더 중요할 것입니다. 민감한 문제이니 예를 들어 보겠습니다. 한 집안에 여러 형제들이 있는데, 이제까지 맏형이 바깥에 나가서 돈을 벌어서 집안을 일으켰습니다. 이 때 중요한 것은 맏형이 돈을 벌어서 집안 형제들에게 잘 나눠주는 것입니다. 나눠주는 것이 문제가 되어서 맏형에게 나가서 돈을 벌어서 오지 못하게 막는 것은 안됩니다. 배분의 문제로 집안 싸움을 하다가는 중국인 옆집과 제대로 싸울 수도 없습니다. 세계화 시대에 지역의 경쟁자는 세계의 지역들입니다. 서울의 경쟁자는 동경, 상해, 북경이고, 부산은 요코하마, 양산항, 전주는 가나자와, 시안입니다. 각자 나가서 싸워야 할 대상이 다르지요. 각자 나가서 싸워 이기고 해당 성과를 제대로 채널링하는게 중요합니다.

이소영 연구위원 : 마지막으로, 학회장님으로 취임하시면서 언론과의 인터뷰에서 “국토·도시정책 형성 과정에 적극적으로 참여하고 통일에 대비한 북한의 국토·도시계획 과제를 학회가 앞장서 준비할 것”이라고 밝힌 것을 보았습니다. 어떤 부분들을 준비하고 계십니까?

최막중 회장 : 특별히 관심을 갖고 있는 것은 한국의 도시발전모델인 ‘K도시모델’을 세계에 알려나가는 것입니다. 한국의 성장시대의 경험은 세계적으로도 매우 독특한 사례입니다. 급속한 경제발전 만큼이나 급속한 도시화를 압축적으로 경험하였지요. 많은 부작용도 있었지만, 개발도상국들이 깜짝 놀라며 배우고자 하는 노하우도 많이 있습니다. 주택보급률 100% 달성, 우수한 지역 간 국토 건설뿐만 아니라 대중교통 시스템까지 단기간에 구축하였기 때문에 후진국들은 다른 선진국들보다 한국의 경험과 노하우를 알고 싶어 하고, 한국의 발전과정을 따르고 싶어 하지요. 소위 한국식 도시개발경험 공유 및 수출이라고 말할 수 있지요. 이러한 경험이 축적되면 이 모델은 북한에도 적용될 수 있을 것입니다.

이소영 연구위원 : 통일이 되면 남북한의 지역격차 해소에도 많은 노력을 기울여야 할 것인데, 한국은 어떠한 과정을 준비해야 한다고 생각하십니까?

최막중 회장 : 통일 이후 북한 주민의 자산 형성 기반이 가장 중요할 것입니다. 현재 국유지와 집단농장인 북한 토지자산을 재배분하는 과정을 체계적으로 준비해야겠지요. 토지 사유화 마스터 플랜 등을 수립하여 토지를 주민 자산화한다면, 초기의 남북한 지역격차 해소에 중요한 씨앗이 될 수 있을 것이라고 생각합니다.

이소영 연구위원 : 바쁘실 텐데 귀중한 시간을 내주셔서 감사합니다. 지역격차에 대한 새로운 시각을 제시해주셔서, 앞으로 지역적 차이를 활용한 지역발전정책에 더 많은 관심을 가져야겠다는 생각을 하게 되었습니다. 감사합니다.

세계화시대의 지역격차 해법



권오혁

부경대학교 경제학부 교수

1. 상황

지역 간 격차는 여러 수준에서 발생할 수 있다. 도농 간, 대도시와 중소도시 간, 수위 도시와 여타 지역 간 등. 그런데 한국에 있어서 지역간 격차는 수위도시권과 여타 지역 간에 가장 현저하게 나타나고 있다. 이른바 전형적인 후진국 또는 개발도상국형 지역격차 양상이다.

오늘날 수도권 인구는 전 국민의 절반에 달하고 각종 핵심 기능의 대부분이 수도권에 집중되어 있는 양상이다. 이에 대해 제2의 도시 부산은 20여 년째 인구가 감소해왔고 인근의 양산, 김해를 포함한 부산권 전체도 인구감소를 면하지 못하고 있다. 대구 역시 마찬가지로 상황이며 비수도권의 여타 대도시권들도 비슷한 경로를 가고 있다. 무엇보다도 비수도권 인구는 30여 년간 감소세를 면하지 못하고 있다.

II. 원인과 전망

수도권 집중은 1970년대 후반에 다소 주춤하는 듯 했지만 1980년대 들어 다시 가속화되었고 이후 그 고삐를 틀어줄 수 없었다. 그것은 한국의 산업화 과정과 직접 연관되어 있으며, 나아가 세계적 수준의 정보화, 세계화 현상과도 관련이 있다.

1970년대 한국정부는 중화학공업화를 서둘러 추진했는데, 그것은 한편으로 권력이 위치한 수도권에 구상기능이 입지하고 토지공급과 물류가 유리한 영남권에 실행기능이 배치되는 노동의 공간적 분업을 일으켰다. 이 결과는 수도권 집중을 다소라도 둔화시키는 것이었다. 그러나 1980년대 중반부터 정보화가 본격화되면서 한국은 그 중심국가로 부상하였고 관련 산업은 대부분 수도권에 포진하였다. 특히 반도체와 디스플레이 등 IT 제조업은 수도권 남부에, IT 관련 서비스는 서울에 집중되었다. IT 산업이 한국경제에서 차지하는 비중이 커지면서 수도권에의 산업 및 인구집중이 더욱 심화되었음은 물론이다. 이에 대해 정보화에 수반된 탈산업화는 섬유, 신발 등 지방 전통산업을 위협해 왔다.

또한 1990년대에 불어 닥친 세계화 바람은 세계적 거점도시들을 차별적으로 성장시켰다. 세계 정치, 경제, 문화, 교통 등의 거점들은 상호 네트워크를 강화하면서 새로운 성장동력을 흡수하였다. 기업들은 이러한 거점들로 몰려들었고 한동안 침체를 겪던 세계적 대도시들이 되살아났다. 뉴욕, 런던이 도심재활성화와 함께 세력권을 확장하고 일본에서도 도쿄, 오사카 양극체제가 도쿄 일극체제로 전환되었다. 한국의 수도권과 지방 대도시들 사이에는 더욱 거대한 간극이 생겼다. 모든 것이 서울과 수도권으로 빨려 들어가고 있는 것이다.

현재 수도권 자체의 인구 증가는 다소 둔화된 듯이 보인다. 기실 그것은 정체가 아니라 그 주변으로 확산되고 있는 중이지만, 이러한 확산이 지속된다면 수도권 집중 문제는 그나마 한숨 돌리는 상황이 될 수도 있다. 그러나 향후 예상되는 시나리오는 그리 낙낙하지 않다. 인구의 고령화와 저출산이, 그리고 산업구조의 전환이 기다리고 있기 때문이다. 현재 비수도권의 인구는 현저한 고령화와 저출산을 보이고 있다. 인구의 구조적 감소는 구조적 문제를 일으킬 것이다. 예컨대 지방대학이 전국 대학 순위에서 계속 밀려나고 있는 현실에서 저출산으로 인한 학령인구의 감소는 지방대학의 연쇄적인 붕괴를 가져올 것이다. 그것은 지식기반경제에서 지방에 치명적인 결과로 이어질 수 있다. 게다가 비수도권에 구축된 중화학공업의 장래도 안심할 수만은 없다. 신발, 섬유 등 경공업이 붕괴된 데 이어 조선, 철강, 기계 등도 중국, 인도 등으로 이전될 조짐을 보이고 있다.

Ⅲ. 해법

모든 가치와 핵심 기능이 수도권에 집중된 상황에서 지방경제가 회생하기 위해서는 지방 대도시의 역할이 무엇보다 중요하다. 지방대도시가 세계화 시대의 창구이자 산업거점으로서 기능과 규모를 확보해야 한다. 그리고 정보 및 지식 창출 기능을 확충해야 할 것이다. A. Scott는 지역의 중심도시를 세계화시대의 지역성장동력(regional motors)이라고 불렀다.

이런 점에서 중앙정부는 지방 대도시에 대한 성장억제정책을 전면 재고해야 하며 오히려 이들을 수도권 집중에 대응하는 지방의 성장축으로 활용해야 할 것이다. 우선 지방 대도시의 그린벨트를 단계적으로 해제하여 국내외 기업들이 집적할 수 있는 양질의 산업공간을 제공해야 할 것이다.

더하여 비수도권에 입지하는 기업에 대해 법인세 감면과 함께 입지보조금을 지원할 필요가 있다. 수도권에서 이전하는 기업에 대해서뿐 아니라 지방에 투자하거나 창업하는 모든 기업에 대해 대폭적인 법인세 감면과 입지보조금 혜택을 제공하여야 한다. 이때 지방의 발전 수준에 따라 그 혜택을 차등화함은 물론이다.

또 우수한 인재가 지방에서 지속적으로 배출될 수 있도록 지방대학, 전문계 고교를 지원하고 지방의 출산율 증진을 위해 국립보육원을 지방에 우선적으로 보급할 필요가 있다. 더하여 고속도로 등 지방에 위치한 인프라에 대한 이용료를 감면하도록 한다. 인프라 이용료 감면은 지방민과 그것에 입지한 기업에 실질적인 혜택이 될 것이다.

더 많은 기업이 지방에 정착하도록 하는 것은 수도권의 과밀 혼잡을 완화하고 전 국토가 효율적, 유기적으로 활용되고 상생 발전할 수 있도록 하기 위한 기반을 조성하는 것이다. 양질의 일자리는 우수한 인력을 불러올 것이며 그 역도 성립할 것이다. 지역경제의 건설한 성장은 곧 국가경제의 발전으로 이어질 것이며 국토의 균형발전은 좁은 국토를 넓게 효과적으로 활용하는 것이다.

지방 대도시를 포함하여 비수도권 지역을, 기업이 모이는 곳으로 만드는 것이 세계화 시대의 지역균형발전의 첩경이자 정도가 될 것이다.

지역공동체 활성화를 통한 지역격차 해소



이인재

안전행정부 지역발전정책관

I. 들어가며

우리나라는 급속한 경제성장으로 먹고 사는 문제는 해결하였으나 성장위주 정책으로 지역 간 양극화 및 격차가 심화되는 문제점을 노정시키고 있다. 농어촌 등 비도심 주변지역의 경우 지속적인 고령화와 청장년층 인구이탈 등으로 지역공동체의 해체 현상까지 나타나고 있어 이에 대한 정책적 노력이 시급하다. 지역격차를 해소하기 위해 다양한 정부시책이 추진되고 있으나 효과가 만족스럽지 못하다. 그 해결방법 중 하나는 지역공동체를 회복하고 그 공동체들이 주도하여 지역발전을 추진케 함으로써 느리지만 꾸준하게 지역격차를 해소해 나가는 것이다.

지역공동체 주도의 지역발전 전략의 의의는 지역공동체의 복원을 통해 생산과 소비, 생활과 문화, 주민자치가 원활하게 이루어지게 함으로써 자립적 지역경제 활성화와 풀뿌리 민주주의 실현을 동시에 가능하게 한다는 점이다. 특히 국가적으로 지역발전의

1) 이인재(2014.7.30), “지역공동체는 경제성장과 국민행복의 새로운 동력”, 서울신문 옴부즈맨 칼럼.

필요성이 강조되는 시점에서 읍·면·동, 통·리·반에서의 마을단위 공동체가 주도하는 내발적 지역발전은 일자리 창출 측면에서도 중요하다.¹⁾ 아울러 마을단위의 공동체가 상호 연계되고 정부와 협업하는 거버넌스가 구축될 경우 행정구역의 경계를 뛰어넘는 더 큰 차원의 공동체 회복을 실현할 수 있을 것이다.²⁾

II. 지역격차의 개념과 정부의 역할

최근 프랑스 경제학자 토마 피케티의 「21세기 자본론」이 세계적인 반향을 일으키고 있다. 저자는 부의 양극화 문제에 대한 해법으로 소득과 자산에 대한 누진세를 도입해야 한다고 주장하고 있다. 이러한 피케티의 생각이 세계적인 반향을 일으키는 것은 그만큼 부의 양극화 문제가 심화되었음을 반증하는 것이다. 이러한 불평등 구조는 사회 구성원 개인 간에만 나타나는 것은 아니다. 지역 간에 불평등 구조가 나타날 때 우리는 이것을 지역격차라고 한다. 지역격차라 할 때 지역 간 소득격차를 가장 먼저 떠올릴 수 있겠으나 복지 확충에 대한 사회적 요구가 계속 증가하는 추세를 감안하면 사회복지 기반시설, 교육여건, 문화공간 등 국민 삶의 질의 구성요소를 포괄하여 지역격차를 이해하는 것이 타당하다.

지역격차는 언제나 사회적 갈등을 유발할 소지를 내포하고 있다. 교육환경, 의료시설, 사회기반시설 등이 부족한 지역은 여건이 양호한 지역에 대해 상대적 박탈감을 느끼게 되고 비우호적 감정과 정부에 대한 불만으로 이어진다. 지역격차는 사회통합을 저해하고 갈등을 야기함으로써 사회적 비용을 상승시켜 국가 경쟁력을 하락시킨다는 점에서도 그 해소를 위한 정책적 노력이 요구되고 있다.

우리나라의 경우 지역격차는 다양한 양상으로 나타나고 있다. 수도권과 비수도권, 도시와 농촌, 같은 권역 내 시·군 간 격차 등이 대표적이다. 1960년대부터 시작된 경제성장 중심의 국가발전 전략은 형평성보다는 효율성에 중심을 두고 시행하였다. 1990년대에 들어와 지방자치제도가 본격적으로 시행되면서 자치단체 간 지역발전을 위한 경쟁이 치열해졌지만 최근까지도 지역 간 격차는 쉽게 좁혀지지 못하였다.

정부는 그동안 지역격차를 해소하고 균형발전을 달성하기 위해 다양한 정책을

2) 전대록, 박승규, 최인수(2012), 「지역공동체 주도의 발전전략 연구」

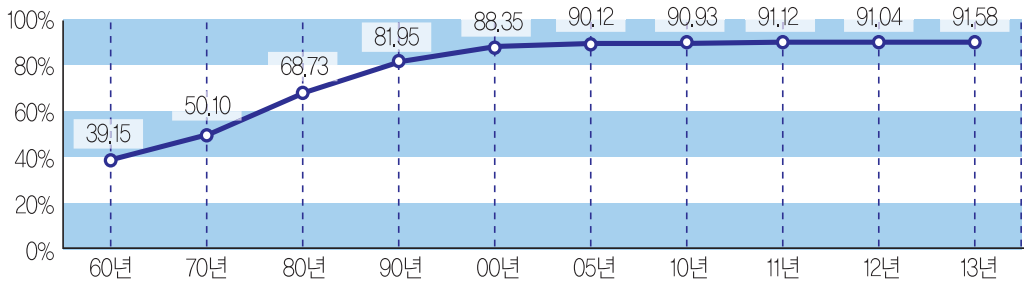
추진하였다. 신행정수도건설특별법, 국가균형발전특별법, 지방분권특별법 등을 제정하였고, 참여정부에서는 국가균형발전구상을, 지난 정부는 광역경제권 구축을 주요 내용으로 하는 신지역발전정책을 추진하였다. 그렇다면 이러한 정책적 노력은 충분히 효과를 발휘하였는가. 애석하게도 다음의 몇 가지 통계자료를 살펴본다면 긍정적인 대답을 할 수는 없을 것 같다.

III. 우리나라 지역격차의 모습

지역격차를 야기하는 가장 기본적인 요인은 인구분포의 불균형 현상이다. 지역은 적절한 인구규모를 갖출 때에 발전하게 되며, 지나치게 많거나 적은 인구는 지역의 발전을 저해하게 된다.³⁾ 얼마 전 국토교통부가 발표한 2013년 도시계획 현황통계[그림 1]에 따르면 전 국토의 16.58%를 차지하는 도시지역에 전 인구의 91.58%가 거주하고 있는 것으로 나타났다.

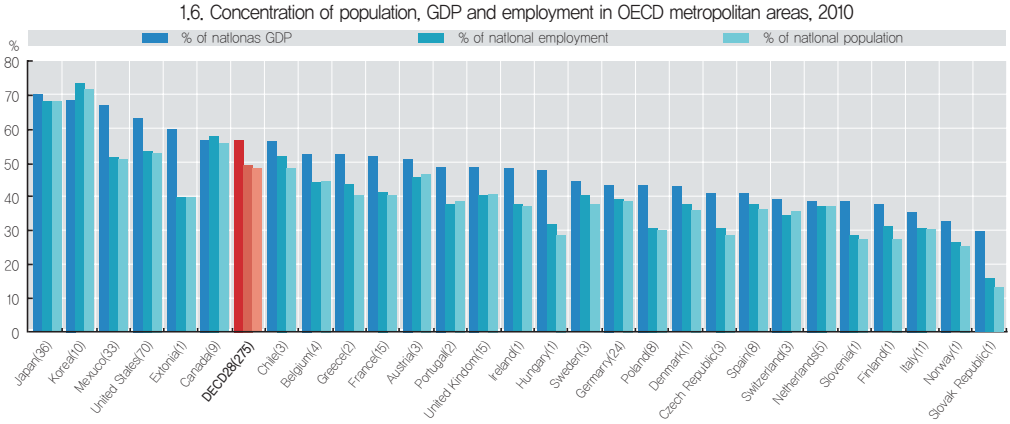
또한 지역격차를 해소하기 위한 정책이 본격적으로 시행된 2000년대에 들어서도 도시지역 거주 인구의 비율은 아직도 증가 추세에 놓여 있음을 알 수 있다. OECD 조사(*Regions at a Glance*, 2013)에서도 2012년 기준 한국의 도시지역 거주 인구 비율이 조사대상 30개국 중 가장 높게 나타났으며, 경제활동을 나타내는 GDP와 고용인구의 대도시 집중도도 가장 높은 수준으로 나타났다([그림 2], 붉은색은 OECD 평균).

[그림 1] 도시지역 거주 인구비율의 시계열 추세



3) 홍준현(2006), "지역격차의 실체분석", 21p

[그림 2] 대도시 지역의 인구, GDP, 고용 집중도(OECD, 2010)



거주인구의 연령 측면에서 지역격차 현상도 뚜렷하다. 도시의 고령화율은 9.9%인 반면 ‘면’ 지역의 고령화율은 21.1%로 농어촌 주민의 고령화가 빠르게 진행되고 있다. 이에 따라 노년부양비가 도시지역은 13.3%인데 비해 면지역은 38.7%로 나타나 고령인구의 증가와 젊은 층의 이탈이 함께 나타나고 있음을 알 수 있다.⁴⁾ 이는 농어촌 지역의 생산가능인구의 축소를 의미하며 그에 따라 동 지역의 경제력도 매우 낮다는 것을 의미한다.

지역 간 경제력의 불균형은 우리나라 지역격차의 심각성을 가장 단적으로 보여준다. 수도권(서울, 경기, 인천)의 명목 지역내총생산(GRDP)은 우리나라 전체 지역내총생산 합계의 50% 수준이다[표 1]. 또한, 가구수를 기준으로 볼 때 47.6%가 수도권에 거주하고 있어 비수도권과 비슷하게 분포하고 있으나, 한 가구의 평균 순자산액 규모는 수도권이 비수도권에 비해 1.5배 정도 크다[표 2].

[표 1] 지역내 총생산의 수도권 비중 변화(e나라지표)

연도	2008	2009	2010	2011	2012
GRDP(%)	48.1	48.4	47.8	47.2	47.1

4) 한국농촌경제연구원(2014), 「통계로 보는 농어촌주민의 삶의 질」

[표 2] 2013년 가구, 경상소득, 순자산액 분포(국가통계포털)

구분	전국	수도권	비수도권
가구분포(%)	100.0	47.6	52.4
순자산액(만 원)	26,738.5	32,172.7	21,797.7

기반시설 측면에서의 도농 간 지역격차 현상도 뚜렷하다. 농어촌 면지역의 상수도 보급률은 2003년 33.0%에서 2012년 62.2%로 상승하였으나 전국 평균(95.1%)과 비교하면 크게 부족한 실정이다. 또한 전국 가구의 59.5%가 난방을 위해 도시가스 보일러를 사용하고 있는 반면 읍지역의 도시가스 사용률은 41.3%, 면지역은 10.2%에 불과하다. 그리고 의료서비스 여건 측면에서 도시지역은 1km² 내 병원과 약국이 5.38개, 1.92개가 있으나 군지역에는 병원 0.09개, 약국 0.04개로서 모두 1/50 수준에 머무르는 것으로 나타났다.⁵⁾ 요컨대 거주인구 분포와 경제력 측면에서 지역격차는 크게 줄어들지 않았으며, 생활인프라 측면의 지역간 불균형 현상도 여전한 것으로 나타나고 있다. 이는 지금까지의 균형발전정책이 효과적이지 못했거나, 아니면 그 효과가 발현되는데 시간이 더 필요하다는 것을 의미한다고 하겠다.

IV. 지역공동체 활성화를 통한 지역격차 해소

위에서 살펴본 바와 같이, 그동안 추진된 정부주도의 지역발전 전략은 지역격차 해소와 균형발전에 가시적인 성과를 보여주는데 한계가 있었고, 아울러 각 정부마다 지역발전 패러다임이 달라져서 정책의 일관성이 지속되지 못한 측면이 강했다.

따라서 지역주민들이 주체가 되어 공동체를 기반으로 한 '밑으로부터의 지역발전'을 주도할 수 있는 환경을 조성해야 한다고 생각된다. 농산어촌 등 낙후지역의 발전을 위해서 훼손된 지역공동체는 회복하고, 존재하는 지역공동체는 보다 활성화하며, 꼭 필요한 지역공동체는 새로이 형성되도록 지원하여 지역공동체가 주도하는 지역발전 체계를 구축하여야 한다. 이러한 지역공동체들을 중심으로 이해 당사자의 자발적 참여,

5) 한국농촌경제연구원(2014), 「통계로 보는 농어촌주민의 삶의 질」

지역자원의 활용, 지역의 정체성 확립, 지역 인력 양성, 주민 주도의 리더십 함양 등을 통해 자발적이고 지역 특화적인 지역발전을 지속적으로 일구어 나가야 한다.

안전행정부에서는 경제·생활·사회 분야의 공동체 활성화 정책을 추진하여 지속 가능한 지역발전 생태계를 조성하는 시책을 적극 추진하고자 한다.

먼저, 경제분야(經濟分野) 공동체 활성화를 위해 주민들 스스로 지역의 특화자원을 활용한 마을기업을 설립하여 소득과 일자리 창출의 주체이자 지역 공동체로서의 역할을 할 수 있도록 지원하고 있다. 또한 지역 주민들에게 매년 공동체 일자리를 제공함으로써 작지만 알뜰한 소득기반을 형성하고, 인근의 중견 중소기업과 연계하여 일정한 직업훈련 후 해당 기업에 취업할 수 있는 길을 터주고 있다.

생활분야(生活分野) 공동체는 생활 취약지역에서의 공동체 복원을 도모하고 있다. '09년에 시작된 동네마당 조성사업은 확대·발전되어 희망마을 만들기 사업으로 계속 추진되고 있다. 취약계층이 밀집한 지역에 야외쉼터·운동기구·정원 등으로 생활공간을 개선하고, 어린이집·놀이방·도서관·다문화센터 등 지역의 특성에 맞는 복지시설을 확충함으로써 지역공동체 회복의 마중물을 지원하고 있다.

지역공동체의 회복과 건설은 정부의 경제적·생활환경적 지원뿐만 아니라 사회분야(社會分野)에서도 필요하다. 지역 주민들 간의 연대감 그리고 공동체 정신과 문화의 확산이 지역발전에 매우 중요하기 때문이다. 지역 주민들의 자발적 참여와 자조·자립의 정신으로 대표되는 새마을운동과 같은 사회적 공동체 또한 지역격차를 줄이는 지속가능한 동력이 될 수 있다. 과거 1970년대의 새마을운동은 마을주민들이 주도한 아래로부터의 지역발전 노력과 정부의 지원이라는 협업을 바탕으로 만들어 낸 성공사례였다. 이를 토대로 새마을운동 중앙회는 21세기형 사회적 공동체 활성화를 위해 새마을운동 부녀회 등 마을단위 네트워크 조직을 후원하여 시민교육, 세미나, 공동체사업 등을 추진하고 있다.

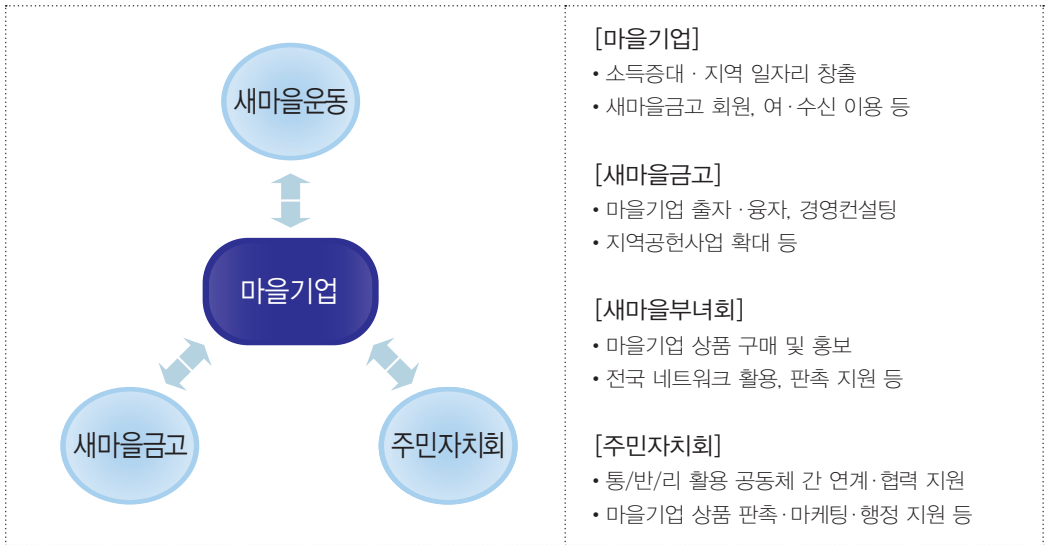
이렇듯 지역공동체는 시장경제와 정부의 거시경제 정책으로 풀기 어려운, 작지만 의미 있는 경제문제를 해소할 수 있고 또 그 과정에서 공동체 구성원들에게 일자리를 제공해 준다. 따라서 지역공동체는 농산어촌 등 낙후지역 지역격차 해소의 지속가능한 중심축인 것이다.

마지막으로, 안전행 정부는 경제·생활·사회 공동체를 연계·협력(連繫·協力)시킴으로써 지역발전을 넘어서는 더 큰 효과를 창출해 나가하고자 한다. 경제 공동체인 마을기업을 중심으로 서민금융기관인 새마을금고, 공동체 사회조직인 새마을운동 부녀회와 주민

자치회를 연계·협력하는 것이 그 모습이다. 그리하여 지역의 공동체성과 지역경제의 발전을 선도하게 된다.

뿐만 아니라, 공동체들은 아래 그림과 같이 각자의 주어진 역할과 장점을 살려 협력함으로써 보다 큰 공동체를 구성하게 된다. 이렇게 더 커진 공동체는 더 높은 수준에서 다시 연계·협력하여 더욱 더 큰 공동체를 만들어내는 소위 선순환(virtuous circle) 구조를 이루어냄으로써, 궁극적으로는 전국 단위의 공동체(national community)로 확대되어 국가의 경제성장과 사회통합에 지속가능한 새로운 동력으로 자리매김 하게 된다.

〈지역공동체 간 연계·협력 모델 예시〉



〈참고문헌〉

홍준현(2006), “지역격차의 실체분석”, 한국정책분석평가학회 학술대회발표논문집, 15-48.
 전대욱·박승규·최인수(2012), 「지역공동체 주도의 발전전략 연구」, 한국지방행정연구원 학술논문.
 송미령·노승철(2014), 「통계로 보는 농어촌 주민의 삶의 질」, 한국농촌경제연구원 연구보고서.
 OECD(2013), *Regions at a Glance*.

국민행복시대를 위한 지역행복생활권 정책은 지역 격차를 완화시키는가?



박승규

한국지방행정연구원
지역발전연구센터 소장

지난 10여 년간 생산 및 일자리 증가가 수도권과 충청권 등 특정지역 중심으로 편중되고 여타 지역은 정체현상이 심화되었으며¹⁾, 2013년 GDP 2만 3,837달러로 세계 14대 경제대국임에도 불구하고 자살률 OECD 국가 중 1위, 출산률은 세계 최하위 수준을 기록하였다. 이러한 높은 자살률은 지역주민들이 처한 지역의 열악한 현실을 반영하는 근거가 될 수 있으며, 낮은 출산률 및 높은 고령화로 인해 지역의 성장동력인 청장년층이 감소하는 추세가 나타나고 있다.

2013년 156개국에 대한 UN 세계행복보고서에서 한국의 행복지수는 41위, 보건사회연구원(남상호, 2013)의 국민복지수준의 국제비교에서 OECD 34 회원국 중 국민행복지수 33위, 복지충족지수 31위로 최하위권 수준에 머물러 있다. 이러한 대내외적인 한국의 삶의 질 수준, 고도화된 경제성장, 그리고 민주화에도 불구하고 주관적 웰빙과 사회의 활력이 감소함으로써 ‘삶의 질’ 제고에 대한 정책적 관심이 증가하고 있다.

1) '13년 광공업생산증가율(%) : (수도권) 4.9 (충청권) 2.5 (호남권) △4.3 (대경권) △6.2 (동남권) △1.9

'13년 취업자증가율(%) : (수도권) 1.3 (충청권) 4.6 (호남권) 2.3 (대경권) 0.0 (동남권) 1.2 (관계부처 합동, 2014)

또한, 경제성장의 효용이 체감하면서(Englehart, 1996) 기존의 소득수준 대체에 대한 필요성에 의해 다양한 행복도 측정지표가 제시되고 있으며, 소득수준에 따라 행복도 증가가 비례하지 않는다는 행복의 역설이 제기(Easterlin, 2002), 행복경제학, 긍정심리학 등 주관적 행복에 관한 이론이 등장하게 되었다.

이런 세계적 조류에 부응하여 박근혜정부는 “국민행복시대” 표방과 함께 주민의 삶의 질을 강조한 지역행복론이 제시되었다. 이는 과거 이명박정부의 광역경제권중심 지역발전정책이 장기적 성장동력 확보를 위한 산업과 인프라 위주의 대형사업에 치우쳐 주민의 체감적 삶의 질 향상에는 미흡했다는 비판 제기와 함께 실질적으로 주민이 체감할 수 있는 생활체감형 지역정책과 일자리 창출을 위한 기업의 지역투자 촉진 정책을 그 근간으로 한다.

따라서, 국민행복시대를 구현하기 위해 박근혜정부에서는 지역행복생활권이 중심이 되는 지역희망(HOPE) 프로젝트가 추진되어 체감형 지역생활권정책이 추진되었다. 이러한 지역행복생활권 정책은 지방주도형 균형발전에 대한 요구 증대에 반한 산물로 과거 양적 팽창 시대의 중앙정부 역할의 중요성에 반해 질적 성장 시대의 도래 및 주민과의 소통이 요구되는 지방정부 역할의 중요성이 반영된 결과라 할 수 있다.

또한, 지역행복생활권에 대한 고려를 통해 과거 지역간 불균형에 대한 전형적인 유형인 수도권과 비수도권, 영남과 호남에 대한 관점에서 공간적인 분화를 통해 신수도권(수도권+충청권)/지방간, 도시/농촌간, 거점도시/주변지역간, 구도심/신도시간 등으로 다변화되었으며, 내용적인 측면에서 단편적·경제적인 격차에서 문화, 교육, 복지, 의료, 환경 등에 대한 총체적 삶의 질의 격차 변화로 다양화되게 되었다.

따라서, 지역행복생활권의 효율적인 운영을 위해 주민들이 삶의 질 수준의 실상 파악과 격차에 대한 객관적 분석이 요구되고 있는 추세이며, 삶의 질 측정 지표체계 구축으로 지자체 및 지역행복생활권간 삶의 질 격차를 분석하고 격차의 차이 정도에 대한 파악이 필요시된다. 이러한 지역행복생활권 정책의 효용 가능성을 평가하기 위한 삶의 질 측정 지표체계는 지역행복생활권 삶의 질 지표체계의 영역은 지역행복생활권 5대 부문 및 특성지표로 구성할 수 있다.

5대 부문 및 특성지표는 지역생활권 기반확충(지역의 중심지 활력 및 생활인프라 확충 성과 지표), 일자리 창출 및 지역경제(지역산업 육성, 새로운 일자리 및 부가가치를 창출하는 창조경제 실현 평가 지표), 교육여건 및 인재양성(다양하고 질 높은 교육 수급 평가 지표), 지역문화 및 생태복원(지역의 문화역량 강화, 지역의 고유한 역사문화 및 자원

활용 기반 지표), 복지·의료(지역특성에 맞는 복지·의료 전달체계 구축 기반지표), 기타(지역 인구 특성, 화재 및 교통사고, 가족 및 공동체 특성지표) 6대 영역으로 구성하였으며, 이는 다시 14대 부문, 24개 지표로 세분화되었다. 각 부문의 모든 지표는 지역의 실질적인 공급정도를 고려하기 위하여 객관적 지표로 구성하여 지역행복생활권의 격차 변화를 실시하였다.

지역행복생활권의 삶의 질 격차를 분석하기 위한 방법은 지니계수(Gini index, $G = \left[\frac{1}{N(N-1)} \sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^n |Var_i - Var_j| \right] / 2\mu$)를 적용하였으며, dEo 지니계수 산출을 위한 로렌츠 곡선 도출은 한 사회 구성원의 해당 지표를 가장 낮은 순에서 높은 순으로 배열할 경우 하위 몇 %의 사람들이 갖는 지표의 합계가 전체지표에서 차지하는 비율을 의미한다. 지니계수를 이용한 지역행복생활권 형성으로 인한 격차의 변화는 229개 전체 지자체에 대한 지역간 격차와 지역행복생활권으로 인한 격차 변화로 비교를 실시하였다.

229개 전체 지자체를 대상으로 한 격차는 전체 지자체를 대상으로 한 경우 평균 0.30, 지역행복생활권을 대상으로 한 경우 평균 0.212로 분석되었다. 즉, 지역행복생활권을 구성하였을 경우 각 영역 중 문화·생태에서의 지역간 격차가 0.597에서 0.375로 가장 많이 감소(0.22)한 것으로 나타났다. 반면, 지역활력, 안전, 가족 및 공동체는 가장 적게 격차가 감소(0.05)한 것으로 분석되었다.

또한, 지역행복생활권의 구성으로 삶의 질 서비스의 전반적인 지역간 격차는 감소한 것으로 나타났다. 즉, 삶의 질을 나타내는 24개 지표를 대상으로 229개의 지자체를 56개 지역행복생활권으로 재구성한 결과 지역행복생활권 구성 전보다 지역행복생활권 구성 후의 지표별 격차는 감소한 것으로 분석되었다. 특히, 생태(▽0.29), 생활인프라(▽0.21), 복지(▽0.18)에서의 격차가 크게 감소한 것으로 분석되어 지역행복생활권의 구성으로 인해 생태, 생활인프라, 복지 환경이 개선될 것으로 예측된다. 또한, 소득 및 재정에서의 격차가 지역행복생활권 구성 후 각각 ▽0.17 만큼 감소함으로써 지역행복생활권 구성은 비단 서비스 공급 시설에 대한 격차 외에 주민의 경제적 측면의 격차를 완화시키는 역할을 부가적으로 하는 것으로 분석되었다.

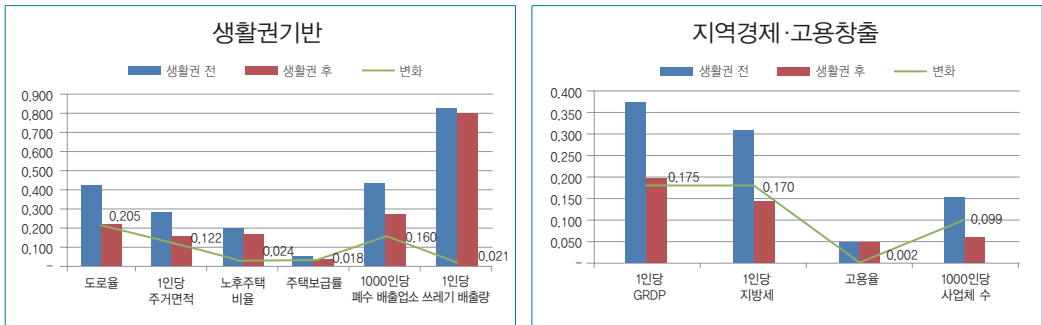
〈지역행복생활권 격차 분석 결과〉

영역	부문	지표	지역행복생활권		증감
			구성 전	구성 후	
생활권 기반	생활인프라	도로율	0.422	0.217	▽0.21
	주거	1인당 주거면적	0.280	0.159	▽0.12
		노후주택 비율	0.185	0.161	▽0.02
		주택보급률	0.043	0.025	▽0.02
	환경	1000인당 폐수배출업소	0.432	0.273	▽0.16
		1인당 쓰레기배출량	0.826	0.805	▽0.02
지역경제 · 고용창출	소득	1인당 GRDP	0.370	0.196	▽0.17
	재정	1인당 지방세	0.312	0.142	▽0.17
	고용	고용율	0.048	0.047	▽0.001
		1000인당 사업체수	0.155	0.057	▽0.10
교육	교육	1000인당 사설학원수	0.222	0.170	▽0.05
		1000인당 학교수	0.363	0.244	▽0.12
문화 · 생태	문화여가	1000인당 문화시설수	0.446	0.285	▽0.16
	생태	공원 면적비율	0.758	0.548	▽0.21
		1인당 녹지면적	0.587	0.292	▽0.29
복지 · 의료	복지	1000인당 복지시설수	0.444	0.263	▽0.18
	의료	1000인당 병상수	0.331	0.232	▽0.10
		1000인당 의료인수	0.319	0.210	▽0.11
기타	지역활력	고령화율	0.255	0.196	▽0.06
		경제활동 인구비율	0.045	0.035	▽0.01
	안전	1000인당 화재발생건수	0.308	0.214	▽0.09
		1000인당 교통사고발생건수	0.190	0.135	▽0.05
	가족·공동체	1000인당 이혼건수	0.092	0.073	▽0.02
		10만명당 자살건수	0.179	0.122	▽0.06

지역행복생활권 5대 영역과 특성지표 중 생활권기반, 지역경제·고용창출 전체 지표별 격차는 감소하는 것으로 분석되었다. 즉, 삶의 질을 나타내는 24개 지표 중 생활권기반, 지역경제·고용창출에 대한 격차 감소는 도로율, 1,000인당 폐수배출업소 등에서 격차가 매우 크게 감소한 것으로 나타나, 지역행복생활권 구성으로 인해 시설 서비스의 보급 및 이용이 증대되는 것으로 판단할 수 있다. 또한, 1인당 GRDP, 1인당 지방세의 격차가 크게 완화됨으로써 지역행복생활권 구성은 시설 서비스 공급 외에 지역 주민의 근원적인 경제력을 향상시켜 경제적인 역량의 수렴 효과를 견인하는 것으로 나타났다.

반면, 지역행복생활권의 구성에도 불구하고 격차 고유값의 절대적인 크기가 변하지 않는 부분이 발생하였다. 1인당 쓰레기배출량의 경우 지역행복생활권의 구성으로 인하여 절대값의 감소(0.021)는 이루어지나, 타 지표에 비해 절대적인 크기는 큰 것으로 나타나 지역행복생활권기반의 기초시설 서비스 공급에 악영향을 주는 요인으로 나타났다. 반면, 지역경제·고용창출 분야의 모든 지표는 고용률을 제외하고 큰 폭으로 격차가 감소하는 것으로 나타나 지역생활권 구성으로 인한 지역경제 측면의 영향이 고용측면 영향보다 큰 것으로 분석되었다.

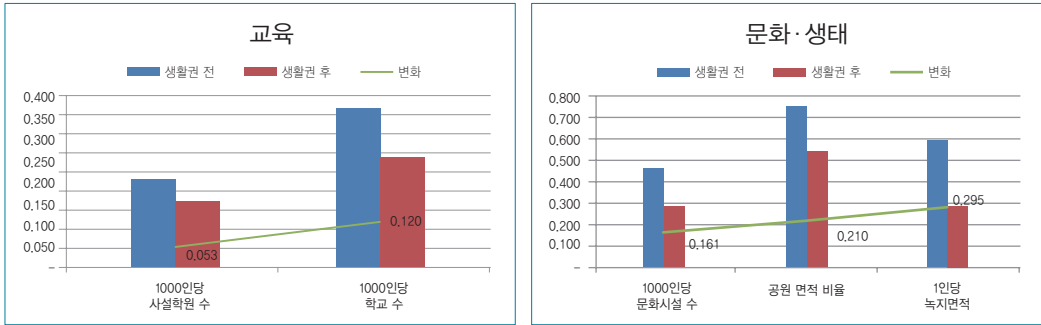
〈생활권기반 및 지역경제·고용창출 영역의 격차 변화〉



지역행복생활권 구성으로 인한 교육, 문화·생태의 격차 역시 전반적으로 감소하는 것으로 분석되었다. 특히, 1인당 학교수에 대한 격차가 크게 감소하는 것으로 나타나, 생활권 구성으로 인한 교육 시설 공급이 보다 확대된 것을 의미할 수 있다. 반면, 이러한 특성은 생활권 내에서의 학교시설에 대한 총량적 의미이기 때문에 접근성 개념을 추가적으로 고려해야 보다 명확한 격차의 증감 현상이 파악될 것으로 판단된다. 문화·생태 부문에 대한 지역행복생활권 구성의 격차 변화 역시 전반적으로 크게 감소하는 것으로 분석되었다.

반면, 1인당 녹지면적은 지역적인 특성으로 인한 생태측면이기 때문에 1,000인당 문화시설수 및 공원면적 등 인위적으로 시설 공급이 가능한 지표의 격차 완화가 보다 의미가 큰 것으로 나타났다. 특히, 1,000인당 문화시설수의 격차는 생활권의 공유로 인하여 큰 폭으로 격차가 감소한 것으로 분석되었다. 반면, 문화시설 역시 총량적인 시설수의 공급을 고려한 것이기 때문에 지리적인 근접성을 고려한 격차의 완화 정도가 보다

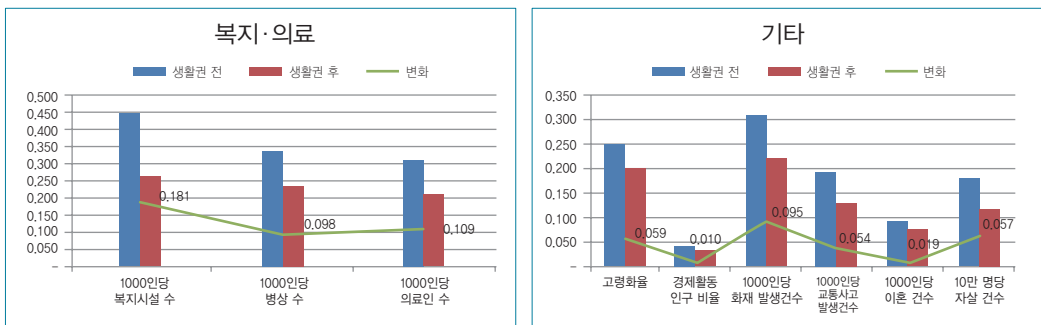
〈교육, 문화·생태 영역의 격차 변화〉



의미가 클 것으로 판단되어, 단순 생활권의 공유가 아닌 실질적인 이용 측면에서의 접근이 향후 필요한 것으로 판단된다.

지역행복생활권 구성으로 인한 주요 부문 중, 복지·의료, 기타 지역 특성 모두 지역행복생활권 구성으로 인해 감소한 것으로 분석되었다. 1인당 복지시설수, 병상수, 의료인수 모두 지역행복생활권 구성으로 인하여 격차가 감소한 것으로 나타났으며, 또한, 지역 특성을 나타내는 활력, 안전, 가족 및 공동체의 격차도 전반적으로 감소한 것으로 나타났으므로 지역행복생활권 구성의 긍정적인 측면이 가시화된 것으로 판단된다. 반면, 지역적 특성을 나타내는 기타 지표에 대한 부문은 주관적인 측면에 대한 의존도가 높은 지표로 고려됨으로써 보다 명확한 결과를 추출하기 위한 최적 가중치의 고려가 필요한 것으로 판단된다.

〈복지·의료, 기타 영역의 격차 변화〉



지역행복생활권으로 인한 효과를 파악하기 위하여 지역행복생활권 통합 전·후를 비교해 본 결과 전반적으로 14대 부문, 24개 지표에서 지역행복생활권으로 인해 지역간 격차가 감소되는 경향이 나타났다. 물론, 생활권의 형성을 통한 지역 내적 자원의 공유에 대한 지역행복생활권은 경제권의 형성으로 인해 공유되는 내적자원보다는 공유 정도가 낮을 수도 있을 것이라 판단된다.

또한, 지역행복생활권으로 인해 실질적으로 수혜를 받는 부분이 있겠는가라는 계속되는 의문에 대해서도 본고에서 고려하지 않은 부분에서 격차가 증가하는 부분도 있을 것이라고 판단된다. 반면, 지역의 객관적인 정량화된 자료를 대상으로 한 14대 부문, 24개 지표는 일반적으로 활용되는 지표이기 때문에 지역행복생활권으로 인한 지역의 변화를 제시하는데 큰 무리는 없을 것이라고 판단이 된다. 더불어, 보다 추가적인 지표의 고려가 이루어진다면 보다 명확한 결과 도출될 것이라고 판단되며, 궁극적으로는 시간의 흐름으로 인해 정책의 실효성은 자연스럽게 발현될 것이라고 판단된다.

그럼에도 불구하고 본고에서 사용된 일반적인 분석 방법 및 분석 결과는 향후 지역간 삶의 질 격차 해소를 위해 지자체의 내발적 역량 강화와 특화시책의 발굴·추진 및 중앙정부의 제도적 지원시책 마련에 유용하게 활용이 될 수 있을 것으로 기대되며, 지역행복생활권정책의 효율적 추진과 지역행복생활권의 협력적 운영의 근간으로 활용이 될 것으로 기대된다. 또한, 삶의 질 서비스의 협력적 공급·이용을 유도할 수 있는 인센티브 및 사업 패키지 등 재정지원시책의 개발에 유용하게 활용이 될 것으로 기대된다.

금단의 길을 열다

양구군의 두타연 개발 사업



윤영근

한국지방행정연구원
수석연구원

옛 행정구역 강원도 양구군 수입면 건솔리. 이곳은 오늘날 양구군 방산면에 속하는 지역으로 전 지역이 민통선 안에 있다. 그리고 그곳에 두타연이 있다. 1953년 휴전 후 이듬해인 1954년 민간인 통제구역이 정해지면서 두타연은 일반인의 출입이 허용되지 않는 금단의 땅이 되었다. 지난 50년 간 인간의 손길이 거의 미치지 않은 상태로 보존된 두타연은 2004년이 되어서야 제한적으로 일반인의 출입이 허용되기 시작했다.

두타연은 수입천 지류의 유속이 발달한 폭포로 삼중의 물줄기가 대쪽같이 내려뿔어 있어 보는 이를 감탄케 한다. 두타연이란 지명은 오래 전 두타사란 절이 있었던 데서 유래한다. 내금강에서 발원하여 내려오는 수입천의 높이 10m의 기암절벽에서 떨어지는 폭포에 의하여 못이 생성되어 두타연 또는 두타소라 칭하며 20m의 바위가 병풍을 두른 듯 하고, 동쪽 암벽에는 3평 정도의 굴이 있는데 바닥에는 머리빗과 말구박이 반석 위에 찍혀 있으며, 1급수 수질에 천연기념물인 열목어의 국내 최대 서식지이며 수달 등도 서식하고 있다. 또 수입천을 따라 두타연으로 들어가면서 운이 좋으면 주변에서 산양, 노루, 고라니, 멧돼지, 삿 등 야생 동물들을 눈으로 직접 볼 수도 있다.



두타연은 민간인 출입통제선 북방에 위치하여 민통선에서 차량으로 약 20여 분 걸린다. 두타연 개방은 쉽게 이루어지지 않았다. 민통선 내에 위치한 이유도 있고, 두타연으로 가는 길은 그 옛날 금강산에 가던 길로서 현재는 군사시설이 밀집해 있어 보안 상 문제가 컸기 때문이다.

2003년 양구군은 관할 군부대와 협의 끝에 제한적으로 두타연을 개방할 수 있었는데, 출입 2일 전에 출입신청을 해야 했으며, 관할 군부대의 승인을 받아 하루 2회(오전 10시, 오후 2시)만 출입을 허용하는 조건이었다.

두타연이 생태안보 관광코스로 알려지면서 방문객이 점차 늘었으나, 사전 출입승인 따른 불편이 계속되었다. 그러나 2013년 11월부터 두타연의 당일 출입 관광이 가능해짐에 따라 이러한 어려움도 해소되었다. 양구군과 관할 군부대는 두타연 평화누리길 출입에 관한 업무협약을 맺고 당일 출입에 관한 업무 협의에 들어가, CCTV 설치, 차량차단 시스템 등 보안 및 안전 시스템 구축에 대한 문제점을 해결하고 당일 출입의 성과를 얻었다.

이는 민통선지역 내 관광지에 대한 관광객들의 당일 출입이 가능해진 국내 첫 사례이며, 군장병 한가족화 운동과 군·관협의체의 성공 운영의 결과로, 유사한 다른 지자체의 모범 사례가 되고 있다.



또한 지난 2013년 10월 열렸던 ‘금강산 가는 옛길 걷기대회’ 당시의 코스였던 동면 월운리 (구)초소와 이목정 초소 양방향의 통행도 가능해졌다. 두타연과 평화누리길을 찾는 관광객들은 현지에서 신청서를 작성한 후 태그가 내장된 목걸이를 부착 또는 착용하고 도보 및 자전거로 이목정과 비득고개 구간에서 트레킹을 즐길 수 있다. 특히 소지섭 1길로 불리는 두타연 깎리리부터 두타연까지 8km 구간의 인기가 높다. 도보 또는 자전거로 이목정에서 출발해 비득고개까지, 그 반대 방향으로도 가능하지만 차량으로는 이목정에서 출발해 다시 이목정으로 돌아와야 한다. 자전거는 이목정과 비득고개 양측에 모두 비치되어 있으며, 대여료는 2천 원이다.

양구군은 당일 출입 승인으로 더욱 많은 관광객들이 두타연을 찾을 것으로 내다보고 있으며, 전국적인 명소로 거듭날 것으로 기대하고 있다. 실제로 두타연 방문객은 2012년 3만 5,717명에서 2013년에는 6만 7,480명으로 두 배 가까이 늘었다. 당일 출입 승인으로 앞으로 방문객의 수는 더욱 늘어날 것으로 예상된다.

두타연 개발은 여러모로 의미가 있다. 우선 휴전선 접경 지역이라는 어려움에도 불구하고 고유한 자연환경을 성공적인 관광상품으로 개발한 사례로 볼 수 있다. 또한 군부대와와의 협력적 거버넌스의 성공사례로 볼 수 있다. 지역의 특수한 사정을 고려할 때, 양구군과

관할 군부대와외의 지속적인 교류와 신뢰관계의 구축이 없었다면 출입제한의 간소화나 탐방로 확대 등의 조치는 이뤄지기 힘들었을 것이다. 양구군은 이에 그치지 않고 지역의 안보·생태 관광지를 지속적으로 개발해 나가고 있으며, 이러한 노력들이 다른 자치단체에도 널리 공유되기를 기대해 본다.



일본 동경도 네리마구(練馬區) 마을 만들기 조례제정과 주민참여



조석주

한국지방행정연구원
연구위원

지난 연말 필자는 지역에서 활동하고 있는 단체에서 일본 동경도와 가나가와현을 방문할 기회가 있어 함께 참여한 적이 있다. 방문 목적은 일본의 마을 만들기의 실태파악을 위해 현장견학을 하는 것이었다. 일본 도착 다음날 동경도 네리마구(練馬區)의 마을 만들기 실태를 살펴보기 위해 ‘네리마 마치즈구리센터’를 방문하였는데 ‘오바세 레이저’ 소장이 반갑게 맞이해 주었다. 그는 마을 만들기에 관여하게 된 것과 그동안의 성과를 매우 자랑스럽게 생각하며 센터에서 하는 일, 그동안의 네리마 마을 만들기 추진과정과 현황에 대해 약 한 시간에 걸쳐 열심히 설명해 주었고, 동네를 한 바퀴 돌면서 현장의 마을 만들기 사업에 대해 안내해 주었다. 그는 ‘네리마구는 2005년에 마을 만들기 조례를 제정·공포하였으며, 다른 자치단체와 비교하면 마을 만들기가 늦게 시작되었지만 그동안 축적된 사례나 경험 등을 바탕으로 상당히 좋은 조례를 만들었다고 생각한다’며 자부심이 대단하였다.

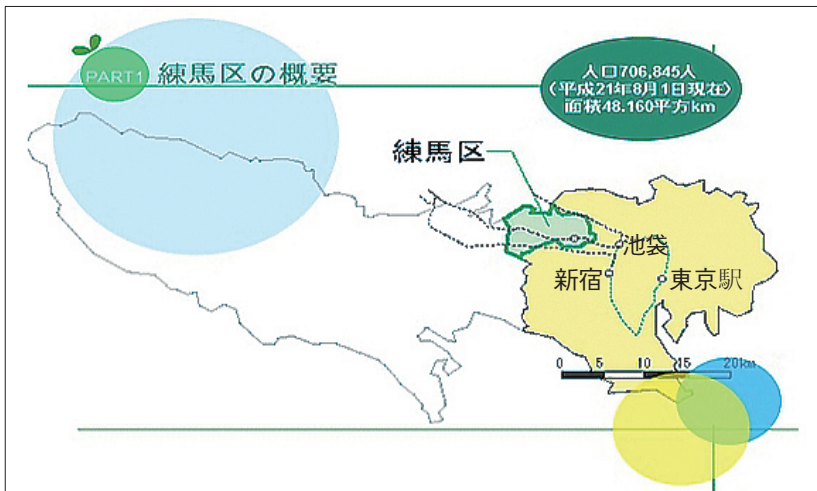
네리마구에서 마을 만들기 이야기가 나온 것은 1998년으로, 이 때 네리마구에서는 지역특성에 맞는 마을 만들기를 추진하기 위해 구민들과 많은 간담회를 가졌으며, 마을 만들기 조례를 제정하는 과정에서 주민들의 의견을 최대한 반영하였다는 것을 강조하였다.

동경도를 방문하는 동안 오바세 소장의 네리마구 마을 만들기에 대한 이야기에 많은 공감을 하였는데, 그의 이야기와 방문 중 얻은 논문 등 몇권의 기존 자료를 중심으로 네리마구의 조례제정 배경과 조례내용 그리고 본 조례의 특징과 시사점을 살펴보고자 한다.

첫째, 네리마구 마을 만들기 조례제정 배경이다. 네리마구에서는 지역의 특성에 맞는 마을 만들기를 위해 2003년부터 3년간에 걸쳐 69명의 구민들이 참가한 구민간담회, 검토위원회를 통해 조례에 대해서 검토하였다. 본 검토에서는 총 657명, 총 25회의 회의(구민간담회 14회, 검토위원회 11회)를 통해 중간보고와 골격안, 그리고 초안을 거쳐 최종적으로 조례안이 제정되었다. 또 처음의 초안에서부터 마지막 단계까지 각 단계마다 구민의 의견수렴을 실시하였다.

네리마구 마을 만들기 조례는 도시계획과 마을 만들기에서의 주민참여의 구조와 함께 개발사업에 있어서 조정의 단계 및 과정, 개발사업에 해당하는 기준 등을 정하고 있다. 본 조례 제정 배경에는 도시계획 마스터플랜의 실현에 대한 과제와 지방분권의 지속적 추진, 그리고 주민참여와 협동에 의한 지구 마을 만들기가 추진됨에 따라 계획되었다. 또한 구에서 실시하는 마을 만들기 과제에 상응할 수 있으면서 택지개발에 있어서 지도요강과 같은 조례로서 무엇보다도 ‘자주조례’로서의 마을 만들기 조례가 필요해짐에 따라 2005년 제정·공포되었다.

〈그림〉 네리마구 위치



둘째, 조례의 구성이다. 조례는 기본이념, 도시계획 결정에 있어서 주민참여, 지구 마을 만들기·테마형 마을 만들기 추진 등으로 구성되어 있으며 이를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

(1) 기본이념이다.

네리마구는 농지와 숲, 잡목림(雜木林)과 같은 넓은 녹지와 샤쿠지이(石神井) 강, 시라코(白子)강 등 물이 풍부한 곳으로, 무사시노(武蔵野)의 풍경이 아름답게 펼쳐지고 있다. 그러나 최근 몇 년 사이 빠른 속도로 진행되는 시가화로 인해 자연환경은 급속도로 나빠지고, 거리의 경관이 크게 바뀌었다. 한때 아름다웠던 환경이 일부 지역에는 그대로 남아있기도 하고 도시화된 지역과 혼재되면서 지역에 다양한 거리모습을 형성하고 있다. 점차 출생아 수가 줄어들어 따라 고령화가 진행되어 지역사회의 중요함이 더욱 소중해지는 가운데, 마을의 미래상을 지역주민과 함께 생각하고 공유함으로써 개발이나 도시화에 따른 현 상황을 마을 만들기의 시각으로 바라보고 지역의 자산을 소중히 계승하도록 하였다. 그리고 여기에 주민의 다양한 생각이나 입장을 고려하였다. 지방자치가 새로운 단계를 맞이해 지속적인 환경공생 사회의 형성이 요구됨에 따라 오늘날 종래의 도시계획뿐만 아니라 지역주민이 주체가 되어 마을 만들기가 활성화되고 있다. 주민은 지역에서 공공의 복지를 담당하는 주체로서 네리마구의 특성을 살려 매력있는 거리를 만들어 다음 세대에게 계승할 권리와 책무를 갖도록 하고 있다. 이와 같은 이념 하에, 구민이 적극적으로 마을 만들기에 참여할 수 있는 구조나, 마을 만들기에 있어서 구민·사업자·구의 적절한 역할분담과 협력관계의 구조를 만드는 것으로, 다양한 주체의 협동에 의한 마을 만들기의 공공성 실현을 도모해 풍부하고 매력적인 도시환경의 형성을 목표로 하고 있다.

(2) 도시계획 결정에 있어서 주민참여이다.

제7조~제9조 도시계획의 결정 등의 과정에서는 주민의견을 더욱 도시계획에 반영할 수 있도록 도시계획의 원안의 공표, 의견모집, 설명회 및 공청회의 개최 등의 수속을 마련하여 도시계획 결정수속에 주민참여를 충실히 하고 있다. 그리고 구 전역과 관련되는 도시계획에 대해서는 주민 등의 참가에 의해 원안 작성의 방침을 정할 수 있는 규정을 마련하고 있다. 이밖에도 도시계획의 결정 등에 있어서 제출된 주민의 의견에 대해 구의 견해를 공표하거나 의회의 의견을 청취할 수 있는 규정을 마련하고 있다.

제10조~제14조 법정 도시계획 제안제도는 도시계획법에서 정하는 도시계획 제안제도가

더욱 활용될 수 있도록 도시계획 제안을 할 수 있는 단체를 조례로 추가하고 면적조건을 완화하고 있다. 또한 도시계획 제안의 심사기준을 마련하고 제안을 감안한 도시계획의 결정 등에 관한 과정을 담고 있다.

제15조~제18조 도시계획에 관한 마을 만들기 제안제도에서는 도시계획법에서 정하는 도시계획 제안제도와는 별도로 도시계획에 관한 제안을 실시하기 쉽게 하기 위한 구조로서 구청의 독자적인 마을 만들기 제안제도를 제시하고 있다. 제19조~제23조 지구계획 등의 주민의견 제안제도는 지구계획 등이 보다 잘 활용될 수 있도록 지구계획 등의 주민의견 제안방법 등을 담고 있다.

(3) 지구 마을 만들기·테마형 마을 만들기 등의 추진이다.

제24조~제28조 종합형 지구 마을 만들기 조항에서는 지구 주민이 주체가 된 지구단위의 마을 만들기가 진행되도록 개발사업 및 그 외 토지이용 등에 관한 기준 등을 기술하고 있다.

제29조~제33조 시설관리형 지구 마을 만들기 조항에서는 지구 주민과 같은 이용자가 주체가 되어 공원·녹지 등의 시설 관리 또는 이용에 관한 사항을 정해 지구에서 마을 만들기를 추진할 수 있도록 하였다.

제34조~제39조 테마형 마을 만들기 조항은 녹지의 보전, 양호한 경관의 형성 등을 테마로 하고 구민이 주체가 되어 구와 협력해 추진하고 제안할 수 있도록 하였다.

제40조~제46조 중점지구 마을 만들기 조항에서는 구가 중점적으로 특정지구의 마을 만들기를 추진할 때, 지구의 주민의사를 반영하면서 계획을 수립하고 구민과 사업자들과 협력해 마을 만들기를 행하도록 정하고 있다.

제47조 건축협정은 건축협정에 관한 규정을 정하고 있다.

〈표〉 네리마구 마을 만들기 조례 구성

구 분	조 례	시행규칙
구 성	제9장, 제153조, 부칙	제94조, 부칙
내 용	<p>제1장 총칙 - 목적, 정의, 권리와 의무</p> <p>제2장 마을 만들기 계획 - 마을 만들기 계획, 도시계획 마스터플랜의 변경수속</p> <p>제3장 도시계획 결정 등에 있어서의 주민참여 - 도시계획 결정 수속, 법정 제안 수속, 마을 만들기 제안 수속, 지구계획 결정에 관한 수속 등</p> <p>제4장 지구마을 만들기 : 테마형 마을 만들기 등 추진 - 종합형/시설관리형/테마형/중점지구 마을 만들기, 건축협정</p> <p>제5장 개발조정외의 구조 - 마을 만들기 배려, 토지거래신고, 개발사업 및 대규모 건축물, 특정용도 건축물, 택지개발 사업 등에 관련 수속</p> <p>제6장 마을 만들기의 지원</p> <p>제7장 조직</p> <p>제8장 보칙</p> <p>제9장 벌칙</p> <p>부칙</p>	<p>제1조 취지</p> <p>제2조 정의 등</p> <p>제3조 도시계획 마스터플랜의 실시상황에 관한 보고서 작성 및 공표</p> <p>제4조~제11조 공청회 관련 사항 - 주지, 의장, 공술, 회의록 공표</p> <p>제12조 도시계획의 결정 및 변경</p> <p>제13조~제17조 도시계획 제안 관련 - 제안 단계, 신청, 범위, 수속, 재심사, 심사기준</p> <p>제18조~제20조 마을 만들기 제안 - 제안 범위, 수속, 신청 태도법</p> <p>제21조~제23조 지구계획 주민의견 제안 - 조건, 수속, 신청 태도법</p> <p>제24조~제37조 지구마을 만들기 - 종합형, 시설관리형, 테마형, 중점지구</p> <p>제38조~제73조 개발조정 관련 사항 - 대규모 건축물, 개발사업, 분쟁조정</p> <p>제74조~제77조 마을 만들기 지원 관련 - 기간, 신청, 전문가 파견, 위임 등</p> <p>제78조~제89조 부회 - 설치, 조직, 임기, 회의, 위임, 승계</p> <p>제90조 보고의 수속</p> <p>제91조 신문증명서</p> <p>제92조 공표 방법</p> <p>제93조 의견 진술의 기회 부여</p> <p>제94조 위임</p> <p>부칙</p>

셋째, 네리마구 마을 만들기 조례의 특징과 시사점은 다음과 같다.

① 동경도 내 23개구 중에서 최초로 제정된 종합적인 마을 만들기 조례이다. 네리마구의 조례는 주민참여 마을 만들기 분야와 함께 도시계획이나 토지이용 조정에 관한 내용 등 개발 분야를 포함한 153조로 구성되는 종합적인 마을 만들기 조례이다. 다시 말해 주민참여에 의한 마을 만들기에서 부터 각종 개발사업에 관한 조정에 이르기까지 다양한 분야와 과제에 대응하기 위한 조례라고 할 수 있다. 그리고 그 시·도는 동경도 내 23개구 중에서 가장 첫 번째로 이루어 졌다.

② 조례에 의거한 개발사업 실시가 가능해졌다. 지금까지 택지 등에 관한 개발지도 요강을 기초로 한 행정을 통해서 마을 만들기를 진행해 왔으나 개발사업 등에 관한 수속 및 기준을 조례를 통해 정하여 구민·사업자·구의 책무를 명확하게 정하고 있다.

③ 도시계획에 대한 주민참여를 유도한다. 도시계획에 주민참여를 더욱 활성화하기 위해 도시계획의 원안 단계부터 공표까지 의견수렴을 실시하는 구조와 법정 도시계획 제안을 할 수 있는 단체의 추가 및 제안 면적의 요건 완화 등을 명시하고 있다. 이외에도 도시계획에 관한 독자적인 제안제도나 지구계획 등에서 주민 원안 제출방법 등도 정하고 있다.

④ 주민이 주체로 이끌어 나가는 마을 만들기를 유도한다. 근린지구에서 이루어지는 마을 만들기 등이 보다 더 주민주체로 진행되고, 개발사업의 토지이용 기준 또는 공원 및 녹지시설 등의 이용·관리에 관한 사항을 정하거나, 양호한 경관의 형성 등을 테마로 한 마을 만들기 제안을 주민이 직접 할 수 있도록 하고 있다.

⑤ 대규모 건축물의 건축 등에 대해서는 근린으로 협의적으로 규정하고 있다. 또한 대규모 맨션, 묘지, 심야영업 집약시설 등의 건축이나 분쟁이 일어나기 쉬운 건축물에 대해서도 근린으로 규정하고 있다. 2008년 3월에는 도시계획으로서 건축물의 부지면적 최저 한도 및 높이의 최고 한도를 규정하였는데 이 모든 과정을 통해 더욱 활성화된 마을 만들기를 추진하고 있다.

〈참고문헌〉

趙美香.(2012), 持続的まちづくりに向けたまち中間支援組織の役割に関する研究,

-まちづくり支援センターを中心に-, 東京大学大学院 光学系研究科.

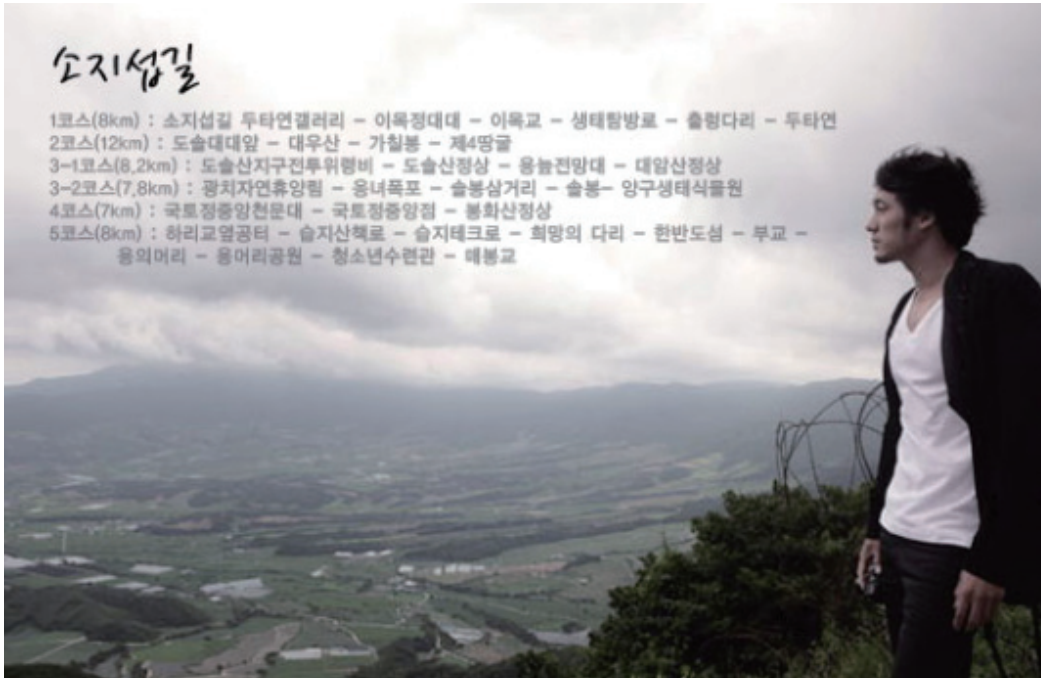
練馬區まちづくりセンタ, 네리마 마을 만들기 소개 PPT 자료(2013)

군포지방의21.(2013), 지속가능한 마을공동체 선진지 현장견학 결과보고서, - 일본 도쿄 및 가나가와현 일대-

국토정중앙 청춘양구를 가다

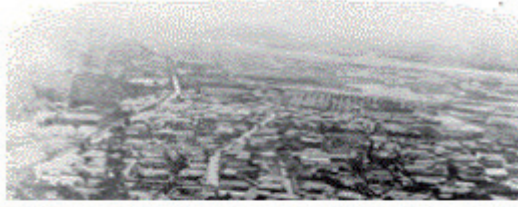


대한민국 지도를 펼쳐놓고 동서남북 4극지점의 정중앙을 잡으면 그곳에 강원도 양구군이 있다. 과거 양구는 6.25의 격전지 혹은 휴전선과 맞닿은 군사지역으로 알려졌을 뿐, 먼 남쪽 지역 사람들에게는 어디인지도 모를 정도로 오지 중의 오지이며, 낙후지역이란 이미지가 강했다. 그런 양구가 2007년부터 7년 연속으로 인구가 늘어나고, 2014년 1월 서울대학교와 중앙일보가 공동 수행한 전국 주민행복도 조사에서는 230개 지자체 중 1위를 차지하는 등 지역 이미지가 크게 변화하고 있다. 특히 인기 연예인 소지섭씨가 2010년 출간한 포토 에세이집 ‘소지섭의 길’을 통해 천혜의 자연을 간직하고 있는 양구의 곳곳을 소개하면서 일반인들의 큰 관심을 받은 바 있다. 이번 호에서는 활기찬 청정 관광지로 다시 태어나고 있는 청춘양구를 소개한다.



본래 양구는 고구려시대에 요은홀차(要隱忽次), 신라시대에는 양록군(楊麓郡)으로 불렸고, 고려시대에는 양구현(楊溝縣)이 되어 지금의 춘천에 예속되었다. 조선 초에 들어 양구에 현감을 두었고, 고종대에 이르러 강원도 양구군(楊口郡)이 되었다. 해방 후 남북이 분단되면서 양구는 전 지역이 북한에 강점되었다가 6.25 휴전협정으로 수복지역이 되었다. 1973년에 인제군에 속해 있던 해안지역이 다시 양구로 편입되고, 1979년 양구면이 읍으로 승격되었다. 1983년 해안 출장소가 해안면으로 승격됨으로써 양구읍, 남면, 동면, 방산면, 해안면으로 구성된 현재의 양구군으로 자리 잡았다. 현재 양구군의 인구는 2만 4천여 명이며, 군 장병을 포함한 상주인구는 5만여 명이다.

과거 양구는 접근 자체가 쉽지 않았다. 그 이유는 소양강 댐으로 인한 접근 교통망이 열악했기 때문이다. 그러나 2012년 3월 춘천과 화천군 사이에 국내 최장 길이인 5.1km의 배후령 터널이 개통되면서 춘천에서 양구까지 1시간 30분 걸리던 거리가 1시간 이내로 단축되었다. 여기에 서울-춘천 간 고속도로가 개통되면서 서울에서 양구까지 터미널 기준으로 2시간 10분 정도면 닿을 수 있게 되었다. 교통망이 크게 개선되면서 양구는 새로운 생태관광지이자 안보관광지, 문화관광지로 더욱 주목받고 있다.



춘천에서 46번 국도 따라 배후령 터널을 넘어 30분 정도 지나면 양구에 도착한다. 양구는 양구읍을 중심으로 46번 국도와 31번 국도를 따라 좌·우로 나누어 보는 것이 좋다.

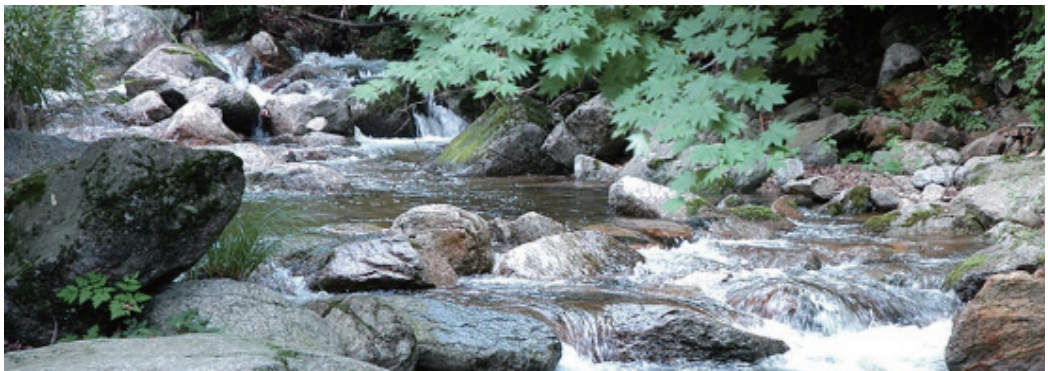
먼저 46번 국도를 따라 남면으로 가면 국토정중앙 천문대를 만날 수 있다. 천문대에는 국토정중앙 표지석이 있고, 80cm 반사망원경과 학습 체험이 가능한 전시실, 디지털 가상 밤하늘을 감상할 수 있는 천체투영실이 설치되어 있다. 이 천문대는 평지에 있기 때문에 장애인이나 노약자의 접근성이 좋고, 4계절 이용 가능한 장점이 있어 체험 학습지로 각광받고 있다.

천문대를 나와 31번 국도를 따라 조금 올라가면 광치 자연휴양림과 후곡리 약수터를 만날 수 있다.

광치 자연휴양림은 51ha의 면적에 표고 800m의 광치령 초입새에 자리하고 있다. 휴양림은 여러 폭포와 계곡, 울창한 원시림이 함께 구성되어 있고, 1일 150여 명을 수용할 수 있는 숙박시설도 갖추고 있다. 후곡리 약수터는 백년 전부터 휴양과 병을 치료하려는 사람들이 모여 들었다고 하며, 이 약수터에 이어진 등산로를 따라 생태식물원과 대암산 생태탐방로로 올라갈 수 있다. 생태식물원은 DMZ 및 민통선 고산 지역에서 자라는 희귀 야생 식물을 수집하여 보존하고 있으며, 4개의 대암산 생태탐방로는 그 동안 민간인의 접근이 거의 되지 않아 훼손되지 않은 원시적 자연의 숨결을 그대로 맛볼 수 있는 것이 최대 장점이다. 다만 현재 1~3코스는 개방되어 있으나 대암산 용늪을 경유하는 4코스는 천연보호구역과 군사보호지역으로 민간인 출입이 제한되어 일반인에게 개방하지 못하고 있다.

양구읍을 지나 31번 국도를 따라 올라가면 우리나라에서 민통선 이북 지역으로는 가장 큰 마을인 해안면에 이르는데 이곳이 유명한 펀치볼이다. 펀치볼은 휴전선과 맞닿은 우리나라 최대의 분지로서 한국전쟁 당시 유엔군에 의해 화채그릇(Punch bowl)처럼 생겼다 하여 붙여진 이름이다. 분지 주위는 모두 1,000m가 넘는 고지들로 이루어져 있고, 6.25 당시 피의 능선 전투, 도솔산 전투, 가칠봉 전투 등 남북이 치열한 격전을 벌인 곳이다. 해안면에는 6.25 당시 양구 지역에서 벌어진 전투를 기념하는 전쟁기념관이 있으며, 당시 전투상황과 유물들을 관람할 수 있다. 해안면은 살아있는 안보관광지다. 1990년 발견된 4땅굴은 국내에서 유일하게 내부 관람용 전동차를 운행하고 있으며, 안보교육관을 마련하여 방문객들에게 생생한 분단의 현실을 각인시키고 있다. 또 가칠봉 능선에 있는 을지전망대에 오르면 휴전선과 비무장지대를 눈으로 직접 볼 수 있다.

해안면을 나와 동면을 지나면 방산면으로 접어드는 460번 지방도로를 만나게 된다. 이 도로를 따라 도고 터널을 넘어 조금 더 가면 소지섬길 두타연겔러리가 나오는데, 이곳은 민통선이 시작되는 지점이며 두타연으로 들어가는 입구다. 여기서 민통선 안으로 이어진 도로를 따라가면 이목정 안내소가 나오는데, 이곳에서 두타연 출입증을 받아야 두타연으로 들어갈 수 있다. 아주 옛날 두타사란 절이 있었다하여 유래된 두타연은 민간인 통제구역으로 50여 년간 출입이 통제된 관계로 원시자연을 그대로 간직한 DMZ 생태계의 보고로서 사계절 다채롭게 변화하는 천혜자연의 신비와 아름다움을 간직하고 있어 생태, 안보체험 관광지로 각광을 받고 있다. 우수량은 많지 않지만 주위의 산세가 수려한 경관을 이루며 오염되지 않아 천연기념물인 열목어의 국내 최대 서식지로 알려져 있다. 높이 10m의 계곡물이 떨어지는 폭포 아래 형성된 두타연은 20m의 바위가 병풍을 두른 듯하고 동쪽 안벽에는 3평 정도의 굴이 있는데, 바닥에는 머리빗과 말구박이 반석 위에 찍혀 있다. 두타연으로 이어지는 생태탐방로에는 금강초롱, 비로용담, 장백제비꽃 등의 특이 식물이





자생되어 있는 생태환경과 미확인 지뢰 표지판, 녹슨 포탄 및 철모 등 전쟁의 흔적이 남아 있어 평화와 생명지대(PLZ)를 체험할 수 있다.

두타연에서 나와 방산면으로 들어가면 자기박물관이 나온다. 방산 지역은 우리나라에서 가장 오래된 고려시대 백자 가마이자 금강산에서 출토된 이성계 발원문 백자발을 만들어 낸 곳으로 유명하며, 조선 중기에는 전국 지방 가마의 원조가 되어 조선백자 생산에 큰 영향을 끼친 곳이다. 직연폭포 부근 수입천변에 자리한 방산자기박물관은 전시 교육 프로그램을 통해 전통 백자의 아름다움을 알리는 장소로 국내에서 유일하게 수비, 섶석, 성형, 채석과정을 갖추어 도자기의 전 생산과정을 체험할 수 있다. 이곳 방산면을 지나 17km 정도 더 가면 화천군의 평화의 댐에 이른다.

양구읍으로 돌아 나오면 파로호와 만나게 된다. 파로호는 1938년 일본이 대륙침략을 위한 목적으로 화천군 간동면 구만리에 세운 화천수력발전소 건설로 생긴 인공호수이다. 1943년에 건립되어 담수하기 시작한 파로호는 만수시 호수 면적이 36,378km²이고 수심이 80m로 그 길이는 화천에서 양구까지 40km에 이른다. 6.25때 북한군의 침공과 그를 돕는 수많은 중공군을 우리 국군이 이 호수에서 격멸시킨 것을 보고 이승만 대통령이 파로호라고 명명하였다고 전해지고 있다. 파로호는 예부터 고기 반 물 반이라고 말할 정도로 고기가 많아 지금도 전국의 낚시꾼들이 꾸준하게 찾아오고 있으며, 겨울에는 빙어 낚시가 유명하다. 상무룡리 지역의 파로호 중심부에서는 선사유물이 다량 출토되어 지금의 선사박물관이 전국 최초로 건립되었다. 파로호 주변은 수변공원으로 정비되어 휴식 공간을 제공하고 있으며, 호수 가운데 인공으로 조성한 한반도 섬은 관광명소가 되고 있다. 또 휴전선 안쪽에서 발원한 수입천이 파로호와 만나는 곳에 만들어진 파서탕(破暑湯)도 휴양을 위한 적격지라 할 수 있다.

양구는 청정한 자연환경을 바탕으로 4계절 다양한 축제가 벌어진다. 매년 5월에는 지역특산물인 곰취나물의 우수성을 널리 알려 수요를 창출하고 재배농가의 생산의욕 고취와 군민화합의 장을 마련하기 위해 곰취축제가 열린다. 곰취축제에는 생산체험, 음식체험, 곰취를 이용한 미용과 건강, 곰취 및 생태 농산물의 발전 방안을 주제로 한 다양한 프로그램들을 준비하여 전국의 많은 이들의 발걸음을 축제장으로 이끌고 있다. 여름에는 양구군의 위치를 상징하는 축제인 청춘양구 배꼽축제가 매년 본격 휴가철인 8월 초순 사흘 간의 일정으로 양구읍 서천변 레포츠 공원 일원에서 개최된다. 양구 지역은 차량으로 동해안과 1시간대 거리에 위치해 있어, 적은 휴가비로 바다와 계곡, 농촌을 즐기는 1석 3조의 효과로 휴가철이면 관광객이 넘쳐나고 있다. 가을에는 지역 최고의 향토축제인 양록제가 열린다. 매년 10월 중 2일간 열리는 양록제는 민·군·관 화합행사로 개최되며 민속경기와 체육경기, 상설행사 등 다채로운 행사가 진행된다. 또 양록제와 연계한 ‘금강산 가는 옛길 걷기대회’는 민통선 이북 민간인이 들어가지 못하는 지역에서 열리기 때문에 매년 많은 방문객으로 성황리에 진행되고 있다. 겨울에는 편치불해안 마을에서 시래기 축제가 있다. 시래기 축제는 청정농산물을 구입하고 제4땅굴, 을지전망대, 전쟁기념관, 통일관 등을 견학할 수 있어 방문객들의 만족도가 높다.



양구의 지역 특산물 또한 인기가 높다. 양구는 11개의 대표 작물이 있는데, 곱취, 수박, 멜론, 사과, 복숭아, 포도, 배, 시래기, 블루베리, 아로니아, 오미자 등이 그것이다. 이 11개 작물은 양구군의 주요 소득 작목으로 자리잡고 있으며, 연간 400억 원 가까운 수익을 자랑하고 있다. 특히 사과, 수박, 시래기, 곱취 등은 재배 농가, 면적이 크게 늘고 있으며, 블루베리, 아로니아, 오미자 등의 새롭게 떠오르는 작물들도 농가 재배 면적이 점점 늘고 있어 3~4년 뒤면 농가 소득에 크게 기여할 것으로 전망된다. 이러한 농업 분야의 질적 성장은 제초제 없는 양구 만들기, 토양개량제와 유기질 비료 공급 등 친환경 고품질 전략을 꾸준히 추진한 결과이다. 양구는 친환경 농업과 농산물의 우수성을 인정받아 전국 최고의 친환경 농업군으로 발전하고 있다.

최근 양구의 정주여건 개선 노력도 돋보인다. 과거 도시계획은 60년 전 마련된 것으로써 주민들의 안전한 통행로 확보와 차량통행 증가로 인한 안전사고 방지를 위한 도시계획의 개선이 요구되었다. 이에 따라 시가지 도시계획도로 확장과 도심공원을 조성하고,



안전한 교통환경 개선, 식수전용 저수시 개발 등 계획적이고 체계적인 도시기반시설을 확충함으로써 쾌적한 정주환경을 조성하고, 지역발전의 성장동력을 구축하였다. 여기에 ITX 청춘열차 관광상품과 양구 중앙시장을 연계하거나, 스포츠마케팅을 통한 전지훈련팀을 유치하는 등 지역경제 활성화에 노력하고 있다. 이러한 노력의 결과 ‘2013 대한민국 친환경대상(농특산물 부문)’ 3년 연속 수상, ‘제3회 지방자치단체 생산성 대상(한국생산성본부회장상)’ 수상, ‘2013 대한민국 친환경도시 대상(녹색성장 부문)’ 수상, ‘2013 대한민국 대표브랜드 대상(안보관광도시 부문)’ 2년 연속 수상, ‘2013 여성소비자가 뽑은 프리미엄브랜드 대상(테마관광도시 부문)’ 2년 연속 수상 등 각종 평가에서 그 성과를 인정받고 있다. 양구군은 여기에 만족하지 않고, 생태·문화·안보 관광지의 지속적인 개발과 캠핑장 조성, 양구벚길 관광나루터 조성 등을 통해 지역의 가치를 높이는 노력을 계속하고 있다. 양구가 과거 오지의 이미지를 벗고 젊은 양구로 발전해 나가는 모습을 기대해 본다.

〈정리 : 윤영근 한국지방행정연구원 수석연구원〉

제13차 연구심의위원회 개최

일 시 / 2014년 7월 24일(목)~25(금), 9:30
장 소 / 한국지방행정연구원 5층 세미나실
주 최 / 한국지방행정연구원



한국지방행정연구원은 2014년 7월 24일 목요일부터 25일 금요일까지 연구원 5층 세미나실에서 '제13차 연구심의위원회(광역시·도 및 안전행정부 정책연구과제 중간·최종보고회)'를 개최하였다.

제14차 정책아이디어 워크숍 개최

일 시 / 2014년 7월 24일(목), 9:30~10:30
장 소 / 한국지방행정연구원 5층 세미나실
주 제 / 지방자치단체의 갈등관리 지수 개발
발 표 / 주재복 연구위원



한국지방행정연구원은 2014년 7월 24일 목요일, 연구원 5층 세미나실에서 '제14차 정책아이디어 워크숍'을 개최하였다. 이날 열린 워크숍에서는 주재복 한국지방행정연구원 연구위원이 '지방자치단체의 갈등관리 지수 개발'을 주제로 발표하였다.



KRILA 행복봉사단 사회봉사 실시

일 시 / 2014년 7월 25일(금), 11:00~15:00
장 소 / 사랑의 쌀 나눔운동본부
 (사랑나눔 빨간밥차)
활 동 / 사랑나눔 밥 배식
 (소외계층, 노숙인 등 대상 무료배식)



발간물

- 「지방자치 Focus」 제81호 발간

제목 / 지역주민 행복도 지수 도출 개념 및 측정방안
 저자 / 박승규(한국지방행정연구원 지역발전연구센터 소장)



- 「지방자치 Focus」 제82호 발간

제목 / 지방자치단체 규제의 현실과 개선방안
 저자 / 임성일(한국지방행정연구원 선임연구위원)

KRILA 교육연수 [담당자: 김유숙/ 02-3488-7353]

- 하반기 교육일정

과정명	교육기간	교육일정
정부3.0	3일(비합숙) (21시간)	제1기 8. 27(수) ~ 8. 29(금) 제2기 10. 6(월) ~ 10. 8(수) 제3기 11. 19(수) ~ 11. 21(금)
지역통계활성화	3일(비합숙) (21시간)	제1기 9. 3(수) ~ 9. 5(금) 제2기 10. 22(수) ~ 10. 24(금) 제3기 12. 3(수) ~ 12. 5(금)
주민자치회 역량강화	3일(비합숙) (21시간)	제4기 9. 10(수) ~ 9. 12(금) 제5기 10. 29(수) ~ 10. 31(금) 제6기 11. 26(수) ~ 11. 28(금)
주민행복 마을 만들기	3일(비합숙) (21시간)	제5기 9. 17(수) ~ 9. 19(금) 제6기 10. 15(수) ~ 10. 17(금) 제7기 11. 12(수) ~ 11. 14(금)
사업예산과 복식부기회계	3일(비합숙) (21시간)	제4기 9. 24(수) ~ 9. 26(금) 제5기 11. 5(수) ~ 11. 7(금)

● 한국지방행정연구원에서는 지방자치 실천포럼 알림마당을 통해 지방자치단체에서 발간되는 책자 및 소식을 무료로 홍보해 드립니다. 홍보를 원하는 지방자치단체는 T 02-3488-7361 / yjtak@krila.re.kr로 신청하여 주시기 바랍니다.

'14.8.7. 부터 원칙적으로 주민등록번호 수집 **NO!**

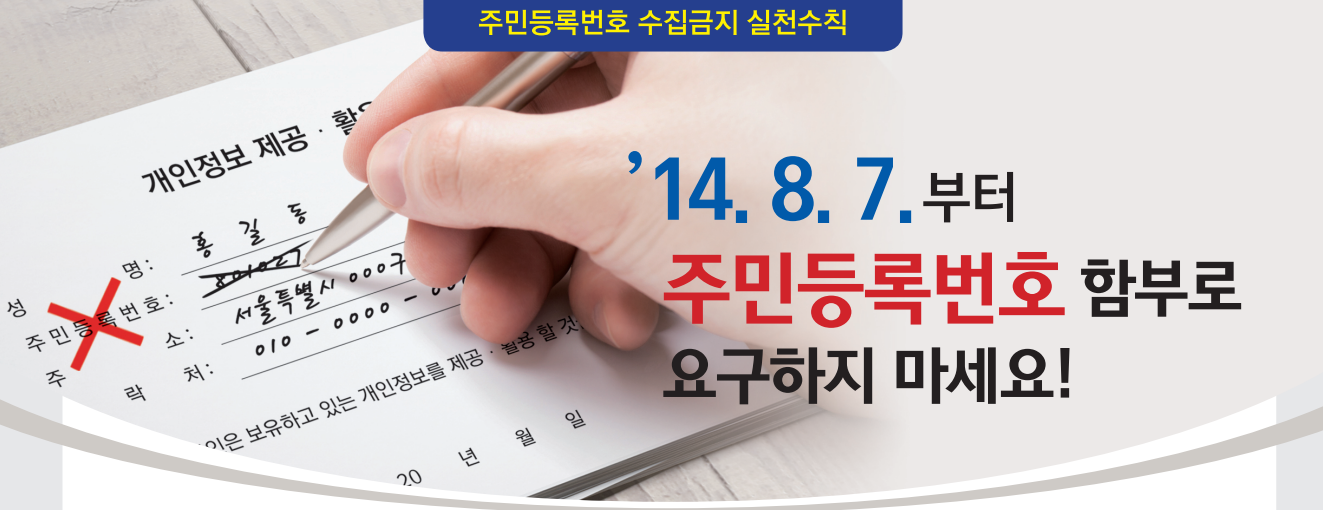


법령근거 없는 주민등록번호 모두 **파기!**



안전행정부

KISA 한국인터넷진흥원
Korea Internet & Security Agency



'14. 8. 7.부터 주민등록번호 함부로 요구하지 마세요!

01 2014. 8. 7.부터 주민등록번호 함부로 요구하지 마세요!

- 주민등록번호 수집하려면 반드시 관련 법령(법률 · 시행령 · 시행규칙)에 구체적 근거 있어야 해요
- 회원가입 받을 때 주민등록번호 이용하는 실명확인 하지마세요
- 회원관리, 고객관리 용도로 주민등록번호 사용하면 절대 안 돼요
(예) 미용실, PC방, 학원, 스포츠센터, 카센터 등 예서는 주민등록번호를 수집하시면 안됩니다.

02 주민등록번호 유출되면 최대 5억원 과징금 부과돼요

- 주민등록번호 유출되면 원칙적으로 최대 5억원 이하 과징금 부과돼요
- 주민등록번호 등 개인정보 함부로 다루면 대표자 및 임원 징계권고 받아요

03 근거 없이 보유하는 주민등록번호 모두 파기하세요

- 법령근거 없이 보유하는 주민등록번호는 생년월일, i-PIN 등으로 바꿔야 해요

- 주민등록번호 처리금지 제도상담 및 업종별 주민등록번호 사용여부 상담은 ☎118
- 주민등록번호 수집금지 제도 가이드라인 : www.privacy.go.kr > 자료마당 > 지침자료

www.krila.re.kr

Korea Research Institute for Local Administration



서울특별시 서초구 반포대로 30길 12-6 (서초동)
T 02·3488·7300 / F 02·3488·7309

www.krila.re.kr