

서울연구원 정책리포트

# 지역생활권 중심의 새로운 지역발전정책 추진방안

2012. 11. 12 제128호

정희윤 / 서울연구원 선임연구위원

〈 목 차 〉

요약

- I. 지역불균형의 실태와 주민인식
- II. 생활서비스의 지역별 공급실태와 현 지역정책의 한계
- III. 지역생활권 중심의 새로운 지역발전정책 추진방안

## 요 약

글로벌 경제화로 인해 대도시 간 경쟁이 치열해지면서 국내의 소득 및 지역불균형의 추세가 심화되고 있다. 특히, 농어촌 지역의 절대인구 감소와 노령화가 심각해지면서 비수도권 거주민들도 도시와 농촌 간의 격차가 점차 심화되어 간다고 인식하고 있다. 현 정부의 지역발전정책은 광역권 단위의 산업경쟁력 제고에 초점이 맞추어져 있어, 실제 지역주민의 생활이나 지역현안 문제에는 제대로 대응하지 못하는 한계를 보여 새로운 지역발전정책의 도입이 요구된다.

### 지역별 인구분포 지표 등을 볼 때 도시와 농촌 간 지역격차는 점점 심화되는 추세

인구분포로 본 국토불균형 지표는 점차 악화되는 추세를 보이고 있다. 특히, 최근 10년간 5만 이하 농촌지역의 절대인구가 대폭 감소(-18.57%) 하였고 비수도권에서 타 지역으로 이동한 인구의 연령층은 20~30대가 두드러져 향후 노령화의 가속화가 예상된다. 전문가 그룹의 인식과는 달리 비수도권 지역에 거주하는 주민들은 대체로 지역간 격차가 심해진다고 인식하고 있었고, 특히 도시와 농촌지역 간의 불균형 문제를 가장 우려하였다.

### 광역 생활서비스의 지역격차가 커 중심도시와 주변지역을 연계하는 정책이 필요

생활서비스의 지역별 공급실태를 보면 해당 시군 경계 외 중심도시를 이용해야 하는 의료, 복지, 문화 분야 순으로 지역격차가 큰 것으로 조사되었다. 생활서비스의 공급이 비교적 양호한 지역은 25만 이상의 시 지역이며 인구 5만 정도의 군 지역, 30만 미만의 자치구는 열악한 것으로 나타났다. 주민이용의 불편도가 큰 생활서비스는 주로 60~90분 이상의 접근시간이 소요되는 광역적 시설이용으로 조사되었다. 현 정부의 지역발전정책은 추상적인 광역권 단위의 산업경쟁력 제고에 치중하여 실제 주민생활 관련 문제해결이나 본질적인 지역간 격차문제의 개선에는 상대적으로 대응이 미흡한 것으로 나타났다.

### 지역생활권을 중심으로 주민이 체감할 수 있는 새로운 지역발전정책의 추진이 필요

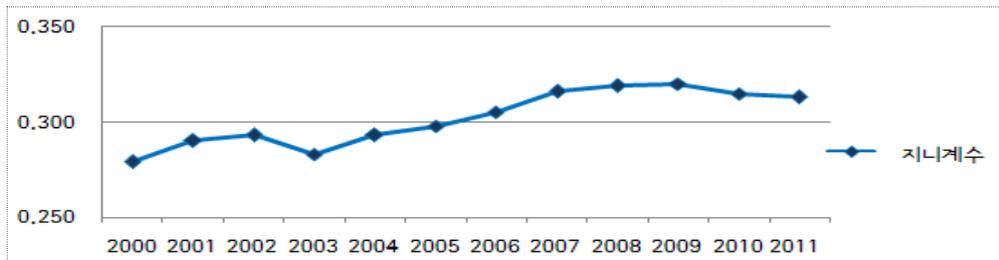
새로운 지역발전정책은 실생활에 도움이 되는 주민체감형 정책으로 방향을 전환하고 중심도시와 주변지역이 연계·협력하는 '지역생활권' 단위로 접근한다. 광역경제권 정책은 기존의 역할을 축소하고 고용 창출과 개인역량 강화 기능을 제고하되 초광역개발권은 국책사업화하고 제외한다. 광역발전계정도 규모를 축소하고 포괄보조금 형태로 전환하여 자율성을 강화한다. 시군 단위의 기초생활권 정책은 지자체 단독으로는 양질의 생활서비스 공급이 어려운 현실을 감안하여 중심도시와 주변지역을 포함하는 '지역생활권' 정책으로 전환한다. 권역설정, 계획수립, 집행관리는 광역지자체 중심으로 인근지역과 협의하여 추진하되, 재정지원 시 지자체간 연계협력을 의무화한다. 지역개발계정은 확대개편하고 지역생활권의 자율편성사업으로 전환하되 규모별로 차등 지원한다. 한편, 지역발전위원회는 정책가이드, 갈등조정, 평가·모니터링 기능을 강화한다.

## I. 지역불균형의 실태와 주민인식

### 소득 및 지역불균형은 점차 심화되는 추세

- 소득불균형의 대표적 지표인 지니계수, 5분위 배율, 상대적 빈곤율은 최근 10년 간 점차 악화되는 경향

- 과거 10년 간(2000-2011) 지니계수는 2003년을 제외하면 2000년 이후부터 2009년(0.32)까지 해마다 증가하다 최근에 약간 하락
- 2000년 0.28에서 2009년 0.32로 상당히 증가하다 2011년에는 0.31



주 : 지니계수는 0~1 사이의 값으로 0에 가까울수록 소득분배가 평등한 것을 의미  
도시인구 기준 (1인, 농가 제외)

출처 : 통계청, 각 년도.

[그림 1] 최근 10년간 지니계수 변동추이

- 5분위 배율(상위 20% 평균소득/하위 20% 평균소득)도 2000년의 4.4배에서 2011년에 6배 정도로 꾸준히 증가 추세
  - 상대적 빈곤율(중위 소득 50% 미만 비율)도 2000년 10.4%에서 2010년에는 14.9%로 증가세
- 인구분포로 본 국토불균형 지표도 점차 악화되는 경향
  - 1960년부터 지난 40년간 지역별 인구분포를 보면 수도권과 비수도권, 경부축과 비경부축, 도시와 농촌 등 모든 공간단위에서 지역불균형은 점차 심화되는 경향

<표 1> 우리나라 국토의 불균형 비교(인구 비중 / 행정구역면적 비중)

구분	1960	1966	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2010	2020
수도권	1.78	2.03	2.38	2.69	3.03	3.34	3.65	3.86	3.95	4.12	4.25
경부축	경부	3.33	3.67	4.46	5.08	5.80	6.23	6.28	6.41	6.28	6.25
	경부(대전이북)	4.53	5.18	6.54	7.51	8.66	9.33	9.56	9.83	9.74	9.84
	경부+호남	2.94	3.20	3.77	4.21	4.74	5.05	5.17	5.21	5.16	5.13
도시	도시부	4.73	4.68	5.40	5.01	4.54	3.90	3.83	3.76	3.72	3.81
	시부	8.73	8.62	10.60	11.48	12.11	10.43	8.33	8.37	8.20	8.42

주 : 경부축은 exit에서 직선거리 10km 이내의 시읍면지역, 도시부는 시부와 읍부를 모두 포함  
출처 : 권일, 2003, "인구분포로 본 우리나라 국토의 불균형 현황", 「국토논단」 262.

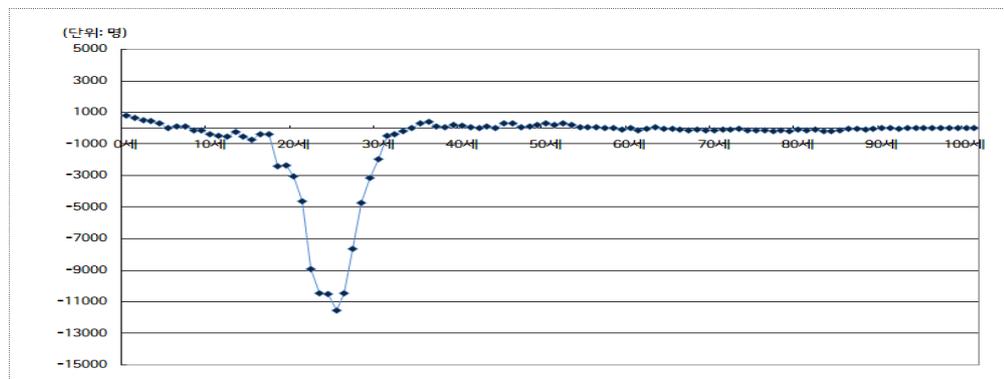
- 최근 2000~2010년 기간 동안 인구규모별 지자체의 인구 증감율을 보면, 5만 이하 농촌지역의 절대인구가 대폭 감소(-18.57%) 하는 추세

<표 2> 지자체 인구규모별 인구증감(2000, 2010년)

인구 규모	2000년	2010년	2000~2010년 증감	인구증감률(%)
100만 명 이상 (9개)	24,487,526	24,508,286	20,760	0.08
25만~100만 명 미만 (31개)	12,023,034	14,490,171	2,467,137	20.52
5만~25만 명 미만 (69개)	7,362,549	7,505,128	142,579	1.94
5만 명 미만 (53개)	2,135,414	1,738,812	-396,602	-18.57

자료 : 통계청, 해당년도

- 비수도권에서 타 지역으로 이동한 인구의 연령층은 20~30대가 두드러져서 비수도권, 특히 농촌지역의 고령화가 가속화될 것으로 예상

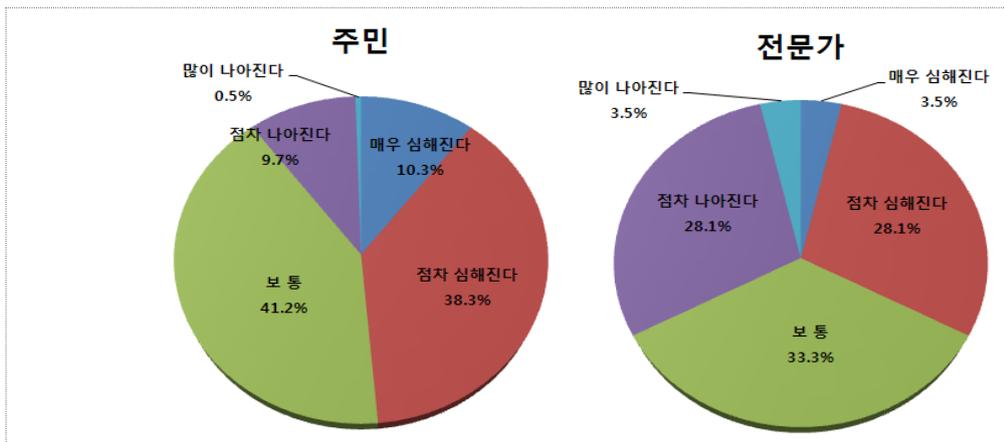


출처 : 통계개발원, 2011, 「인구·가구구조와 주거특성변화」

[그림 2] 비수도권 연령별 인구이동(2011년)

## 비수도권 거주민들은 대체로 지역격차가 심화되고 있다고 인식

- 비수도권 지역의 주민들은 전문가 그룹에 비해 지역간 격차가 점차 심해진다고 인식하는 비율이 훨씬 높은 것으로 조사
  - 비수도권 지역 주민들은 지역격차가 심해진다고 응답한 비율이 48.6%인 반면, 개선된다고 응답한 비율은 10.4%에 불과
  - 한편, 전문가들은 지역간 격차가 점차 개선된다는 응답(35.1%)이 심해진다는 의견(31.6%)보다 약간 더 높은 수준

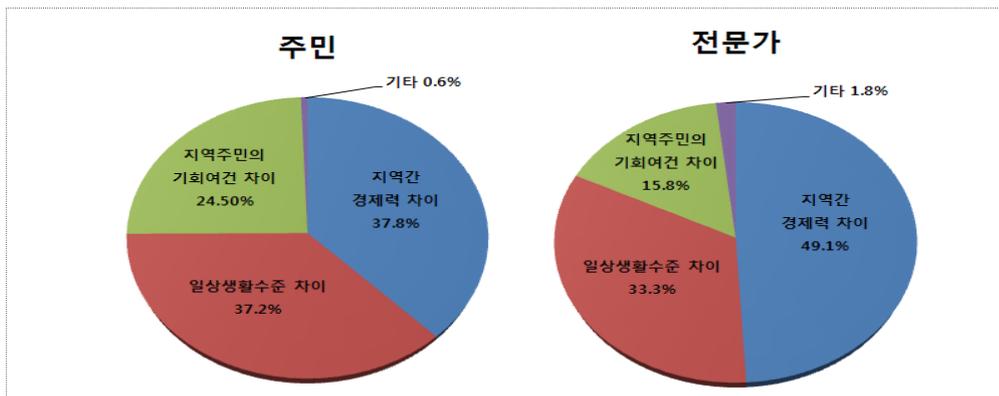


[그림 3] 지역불균형 정도에 관한 인식

### 지역격차에 관한 인식 조사 개요

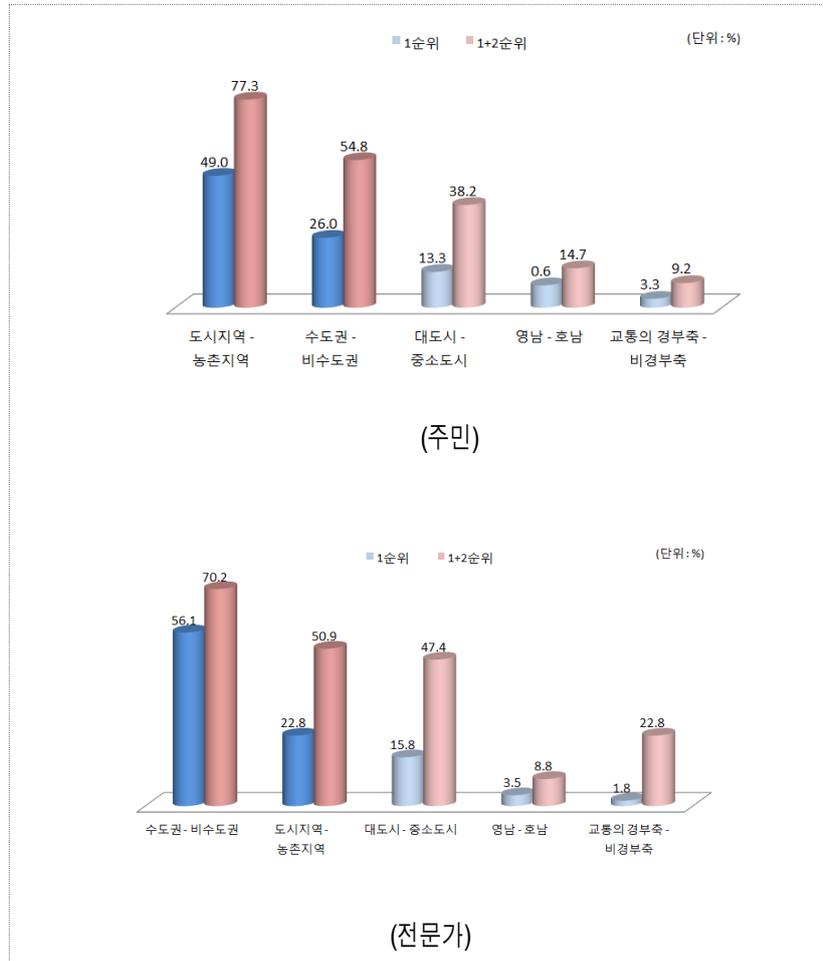
- 목 적 : 지역격차 및 지역발전정책에 관한 비수도권 주민의 인식조사
- 기 간 : 2012년 5월18일 ~ 5월24일
- 대 상 : 비수도권 지역주민 600명 (호남권, 경상권, 강원권 각 200명), 전문가 57명
- 방 법 : 면접 조사와 온라인 설문조사 병행

- 비수도권 주민들은 지역격차의 문제를 '경제력 차이' 못지않게 '일상생활 수준의 차이'라고 인식하여 전문가의 인식과는 상이
  - 비수도권의 주민들은 지역격차의 문제는 '경제력의 차이(37.8%)'도 중요하나 교육 및 의료복지 등 직접 체감할 수 있는 '일상 생활수준의 차이'(37.2%)라고 인식하는 비율이 매우 높은 것으로 조사
  - 한편, 전문가들은 지역격차의 문제를 '일상 생활수준의 차이(33.3%)'보다는 주로 '지역 간 경제력의 차이(49.1%)'로 이해하여 상당한 인식의 차이 존재



[그림 4] 지역격차 문제에 관한 인식

- 비수도권의 주민들은 지역불균형의 대상을 주로 도시와 농촌지역으로 인식
  - 비수도권의 주민들은 지역불균형의 공간적 대상을 주로 도시와 농촌지역 간의 차이로 인식(49%)
  - 1순위와 2순위를 합할 경우 대다수의 일반주민들(77.3%)은 지역불균형을 주로 도시지역과 농촌지역 간의 격차문제라고 인식
  - 한편, 전문가들은 지역불균형의 대상은 주로 수도권과 비수도권 간의 격차로 인식(56%)



[그림 5] 지역 불균형의 공간적 대상

## II. 생활서비스의 지역별 공급실태와 현 지역정책의 한계

### 중심도시를 이용해야 하는 광역 생활서비스의 지역간 격차가 관건

- 지역격차가 큰 생활서비스는 주로 해당 시군 경계 외의 중심도시를 이용해야 하는 의료, 복지, 문화 분야의 광역적 생활서비스
  - 일상 생활서비스의 지역별 공급실태를 조사한 결과 지역격차가 큰 분야는 의료, 복지, 문화, 환경, 교육, 기초인프라, 주거의 순으로 조사
  - 생활서비스군의 지역격차 지표분석의 결과, 변동계수 1.5 이상은 여성복지시설수와 종합병원 병상수, 1.0~1.5 미만은 대기오염물질배출시설수, 공공체육시설수, 문화공간수, 공공문화시설수, 장애인복지시설수, 재가서비스율, 의사수, 평생학습기관수로 이들의 지역격차가 큰 것으로 조사  
(※변동계수 값이 클수록 지역 간 격차가 큰 생활서비스를 의미)

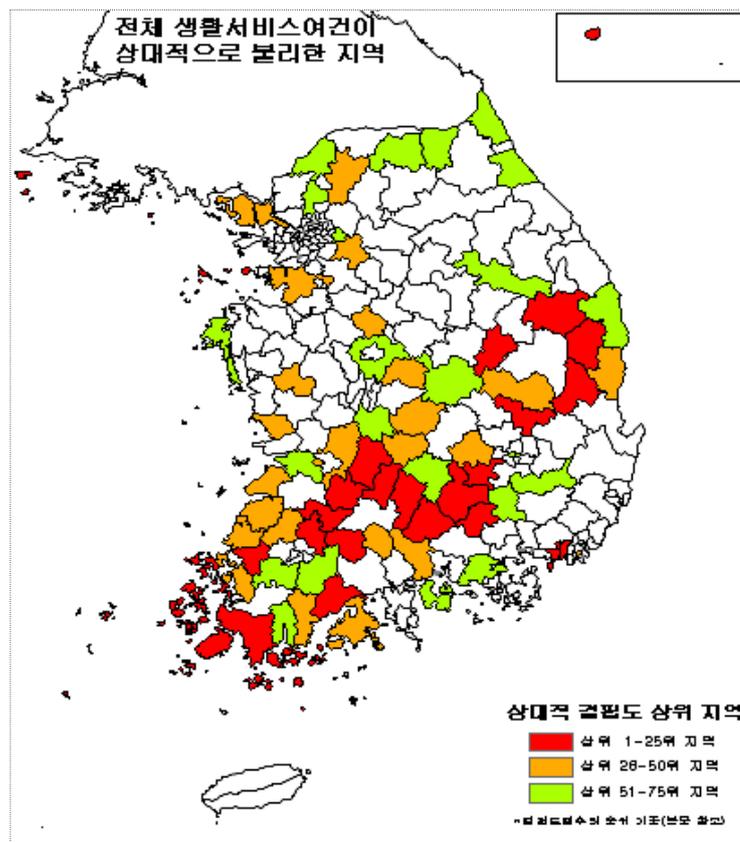
<표 3> 생활서비스 측정지표별 지역격차

	유형	생활서비스	개수
지역 격차 ↓	A	주택보급률, 학급당 학생수(중등), 도로포장률, 학급당 학생수(초등), 보육시설이용률, 유치원 취원율, 상수도보급률, 하수관거보급률	8
	B	하수도보급률, 공공도서관수, 병의원수, 기초생활보장수급률, 주택노후도	5
	C	체육시설수, 공공체육시설수, 사설학원수, 도시공원수, 보육시설수, 도로율, 노인복지시설수, 청소년수련시설수, 평생교육기관수, 공공문화시설수, 의사수, 재가서비스율	12
	D	문화공간수, 장애인 복지시설수, 대기오염물질배출시설수, 종합병원 병상수, 여성복지시설수	5

출처 : 김현호·김선기·한표환, 2007, 『지역생활여건개선 종합계획수립을 위한 6대 생활서비스 DB구축』, 한국지방행정연구원

- 지역 간 격차가 적은 생활서비스군의 특성은 주로 해당 시·군 내에 위치하는 시설이 보편적이며 지역격차가 큰 분야는 해당 시·군 경계 외의 중심도시에 있는 시설 이용이 다수

- 생활서비스 공급이 비교적 양호한 지역은 인구 25만 이상의 시 지역
  - 생활서비스 공급의 과부족을 '종합결핍도 지수'로 전환하여 지역별로 분석한 결과, 인구 25만 이상 시 지역은 비교적 양호하나, 인구 5만 이하 및 이상의 군 지역, 30만 미만의 자치구는 열악한 것으로 분석
  - 84개 군 지역 중 2/3 정도가 생활서비스 여건이 상대적으로 열악
  - 특히, 인구 5만 미만인 41개 군 가운데 83%가 생활서비스 여건이 불리한 상위 75개 지역에 해당



출처 : 김현호·김선기·한표환, 2007, 「지역생활여건개선 종합계획수립을 위한 6대 생활서비스 DB구축」, 한국지방행정연구원

[그림 6] 생활서비스 종합결핍지수 상위 75개 지역

- 비수도권 주민의 이용불편도가 상대적으로 큰 생활서비스는 60~90분 이상의 접근시간이 소요되는 광역적 생활시설 이용
  - 생활서비스 분야와 상관없이 30분 이내 근린생활 시설은 이용의 불편도가 상대적으로 낮은 것으로 조사

<표 4> 생활서비스 시설 이용의 불편 정도

(단위 : %)

분야	1 순위		2 순위		3 순위	
교육	대학교, 전문대학 등 (90분)	40.7	평생교육시설, 청소년센터 (60분)	37.2	유치원 등 기본교육시설 (30분)	22.2
문화	영화관, 박물관 등 (60분)	40.8	연극 등 예술극장 (90분)	35.2	강당, 도서관 등 (30분)	24.0
의료/복지	종합병원, 특수병원 (90분)	62.8	일반병원, 양로원 등 (60분)	24.3	보건소, 약국 (30분)	12.8
체육	대운동장 및 육상시설 등 (60분)	40.2	종합체육시설 등 (90분)	36.8	소규모 체육시설 등 (30분)	23.0
교통	고속버스터미널 등 (90분)	40.8	주요고속도로와 연계된 철도역 (60분)	32.8	주요 국도와 대중교통 연계된 시외버스터미널 (30분)	26.3
생활편의	백화점, 대형마트등 (90분)	61.7	우체국, 은행출장소 등 (30분)	19.8	은행지점, 호텔 등 (60분)	18.5

주 : ( )는 생활서비스의 접근 시간

## 현 지역발전정책은 주민의 생활 측면이나 지역격차 문제에는 둔감

- 현 지역발전정책은 광역경제권 단위의 산업경쟁력 제고에 치중하여 실제 주민생활 관련문제 해결이나 본질적인 균형발전의 문제에는 상대적으로 미흡
  - 현 정부의 지역발전정책은 기초생활권(164개 시군), 광역경제권(5+2 권역), 초광역개발권(4+ $\alpha$  권역) 3계층의 공간정책으로 구성
  - 종전의 행정구역 단위에서 광역경제권 단위로 전환하여 규모의 경제를 추구하였고 개방형 경제모델의 산업경쟁력을 강조한 측면은 진일보
  - 그러나 실제 지역주민의 생활과 관련된 삶의 질 측면이나 본질적인 지역간 격차의 문제에 관한 대응은 상대적으로 결여

- 기존의 '국가균형발전특별회계'라는 명칭에서도 '국가'와 '균형'이라는 키워드는 빠지고 '광역·지역발전특별회계'로 개칭하여 정책기조를 확인
- 광역경제권 단위의 산업우선 정책은 기존의 R&D 산업정책과 개념이 유사하여 차별화가 어렵고 공간정책으로서 지역정책의 정체성이 모호해지는 한계를 노출
- 여전히 중앙집권적인 운영방식으로 지역차원의 자율성과 창의성을 기대하기 어렵고 정책결과에 대한 책임소재도 불명확
- 현 정부의 대표적인 지역정책인 광역경제권 정책은 정부의 각 부처에서 정책사업의 예산을 직접 편성하는 등 여전히 중앙정부의 주도로 운영
- 광역경제권별로 광역연계협력사업을 추진하고 있으나 광역경제권의 사무국은 정부의 지침에 따른 집행·관리기능을 주로 담당하므로 정책결과에 대한 책임소재가 모호
- 기초생활권정책은 주민 삶의 질과 균형발전 개념이 다소 반영되어 있으나 163개 시군단위로 접근하여 효율적인 추진이 어렵고 정책적 관심 또한 상대적으로 미흡
- 기초생활권정책은 163개 시·군 단위로 접근하고 있으나 농어촌 지역의 절대 인구감소와 노령화 문제로 생활서비스의 효율적인 공급 및 전달이 사실상 어려운 한계를 노출
- 정부도 일부 도농연계협력사업을 추진하고 있으나 행정구역단위로 예산이 지원되어 지자체간 협력동기가 미약하고, 그나마 문화·관광 분야에 편중

### Ⅲ. 지역생활권 중심의 새로운 지역발전정책 추진방안

#### ‘지역생활권’ 단위의 주민체감형 지역발전정책으로 전환 필요

- 추상적인 광역권 단위의 산업우선 정책의 중심에서 생활서비스의 지역격차 완화 등 실제 주민생활과 직결되는 주민체감형 정책으로 방향 전환
  - 지역격차가 심화되는 현실을 고려하여 새로운 지역정책은 생활서비스의 지역간 격차 완화 등 보다 주민들이 체감할 수 있는 정책으로 방향 전환
- 지자체 단독으로는 양질의 생활서비스 공급이 어려운 현실을 감안하여 중심도시와 주변지역을 연계하는 ‘지역생활권’ 단위의 접근이 필요
  - 생활서비스 시설이 비교적 양호한 중심도시와 인근 배후지역이 상호 역할을 분담하고 협력하여 발전할 수 있는 ‘지역생활권’ 단위의 정책을 도입
- 주요 정책건의 사항

구 분	현 정부의 지역발전정책	새로운 지역발전정책
정책 기초	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 광역권 단위의 산업 경쟁력 강조</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주민생활 중심의 주민체감형 지역상생발전 강조</li> </ul>
초광역개발 • 광역경제권	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 글로벌 경쟁력 중시</li> <li>• 광역경제권 중심의 산업우선 정책</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 초광역개발권은 필요시 국책사업으로 추진하고 지역발전정책에서는 제외</li> <li>• 광역경제권은 기존 역할을 축소하고 광역 노동시장 단위의 고용 창출과 개인역량 강화기능 중시</li> <li>• 정책 우선순위의 하향 조정</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 광역발전계정: 소관부처별 직접 예산편성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 재원 규모 및 기능 축소</li> <li>• 광역경제권별 포괄보조금 방식으로 전환</li> </ul>
기초생활권	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 163개 시·군의 개별 행정구역단위 접근</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 중심도시와 주변지역을 연계한 ‘지역생활권’ 도입</li> <li>• 지역생활권은 규모별로 유형화하여 차등지원</li> <li>• 재정지원 시, 지자체간 연계협력의 의무화</li> <li>• 권역은 광역지자체 주도하에 인근지역과 협의 설정</li> <li>• 정부 및 지역발전위 역할은 가이드라인 제시, 갈등조정, 평가·모니터링 기능에 국한</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정책 가이드 : 소관 부처</li> <li>• 계획수립 : 163개 지자체별 자율적 수립</li> <li>• 집행관리 : 소관부처, 163개 지자체</li> <li>• 평가 모니터링 : 소관부처+지역발전위</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정책 가이드 : 광역지자체와 지역발전위 주도</li> <li>• 계획수립 : 지역생활권별로 자율적 수립</li> <li>• 집행관리 : 광역지자체 주도, 지역발전위 지원</li> <li>• 평가 모니터링 : 광역지자체+지역발전위</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지역개발계정(22개)                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 광역 시·도 자율편성사업(18개)</li> <li>- 시군구 자율편성사업(4개)</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 확대 개편하고 광역지자체의 역할 강화                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 시·도 사업은 ‘지역생활권’ 자율편성사업으로 전환</li> <li>- 시군구 사업은 정부의 일반회계사업으로 대체</li> </ul> </li> </ul>

## 광역경제권은 유지하되 기능 축소 및 조정, 초광역권은 국책사업화

- 광역경제권 정책은 유지하되 일자리 창출과 개인역량 강화기능을 중시
  - 광역경제권 정책은 지역주민의 생활과 직접적 연관이 적은 산업우선정책에서 광역권 단위의 노동시장을 기반으로 한 일자리 창출과 교육훈련 등 개인의 역량강화 기능을 중심으로 재편
- 광역경제권 정책의 재원인 광역발전계정은 규모와 비중을 축소하고 정책우선순위도 하향 조정
  - 현 정부의 광역경제권 정책은 실제 지역주민의 생활이나 지역경제발전 현안에 제대로 대응하지 못하는 한계를 보이므로 재원 규모나 정책 우선순위를 하향 조정
- 광역발전계정은 포괄보조금 형태로 전환하여 광역경제권별 창의성과 자율성을 제고
  - 현재 광역발전계정은 소관 부처별로 예산을 직접 편성하고 있으나, 광역경제권별 포괄보조금 형태로 전환하여 광역경제권별 창의성과 자율성을 제고
- 초광역개발권 정책은 필요 시 정부의 국책사업으로 추진하되, 선택과 집중을 위해 지역발전정책의 범주에서는 제외
  - 초광역개발권 정책은 그 성격상 지역발전정책이라기보다 정부의 국책사업 일환으로 추진하는 것이 타당

## 기초생활권정책은 지역생활권정책으로 전환하고 기능 및 역할 강화

- 163개 시군 단위의 기초생활권 정책은 중심도시와 주변지역을 연계한 '지역생활권' 단위로 전환하고 기능과 역할을 강화
  - 지역생활권은 생활서비스 기능이 비교적 양호한 중심도시와 주변지역을 연계하여 설정함으로써 지자체 단독으로는 재원이나 인력, 수요의 부족으로 양질의 공공서비스를 공급하지 못하는 문제 해결에 중점
- '지역생활권'은 중심도시와 동일한 생활권을 형성하고 있는 인근 배후지역을 포함하여 설정
  - '지역생활권'의 설정은 중심도시의 여건, 기능적 연계성, 지리적 접근성, 도시적 활동성, 지역별 현지어건 등의 지표를 고려하여 판단

<표 5> 지역생활권의 공간범위 설정 검토 기준

구 분	주요 내용
중심도시의 여건	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 중심도시의 인구규모 - 생활서비스 시설의 공급여건을 고려하여 인구 25만 이상 도시를 원칙적으로 설정</li> <li>• 도시적 활동성 여부 - 인구밀도 : 전국 군부평균(82인/km<sup>2</sup>) 이상 - 농가율 : 전국 군부평균(37%) 이하 등</li> </ul>
배후지역의 여건	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기능적 연계성 - 중심도시와 인근지역의 통근/통행량으로 파악 - 통근율과 역통근율 각각 5% 이상 등</li> <li>• 지리적 접근성 - 행정구역 경계의 공유 여부 - 정책집행이 용이한 공간적 범위 등</li> </ul>
지역별 현지어건	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 자연환경, 정치, 역사문화적 여건, 지역주민의 정서 등</li> </ul>

- '지역생활권'은 지역별 인구분포 및 특성을 고려한 공간유형으로 재분류하고 유형별로 차등지원
  - 현재 지역별 인구분포를 고려할 경우, '지역생활권'은 중심도시의 인구 규모에 따라 대도시 생활권(100만명 이상), 중도시 생활권(25만~100만명 미만), 소도시 생활권(6만~25만명 미만), 소도읍 생활권(5만명 미만)으로 분류 가능
  - '지역생활권'은 공간유형별로 지역적 특성과 보유자원이 상이하므로 정부의 정책지원도 유형별로 차등 지원하는 것이 필요

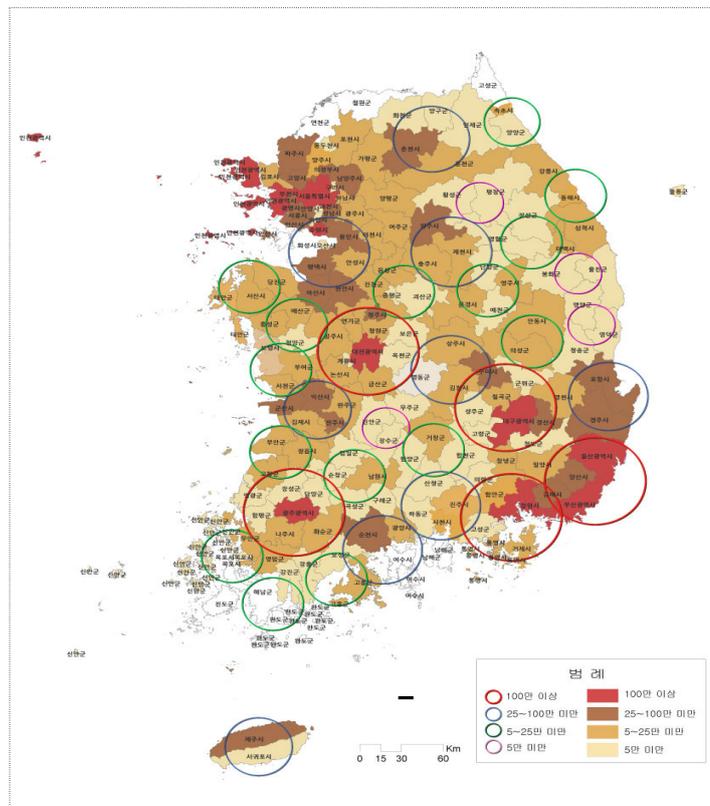
<표 6> 현 여건을 고려한 지역생활권의 공간 유형 분류 결과

구 분	생활권의 특징
대도시 생활권 (100만명 이상)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 광역시+주변의 배후지역</li> <li>• 생활서비스뿐만 아니라 고용도 지역 자체에서 가능한 지역</li> </ul>
중도시 생활권 (25만~100만명 미만)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지역거점 도시+적절한 규모의 배후지역</li> <li>• 비교적 생활서비스가 잘 갖추어져 있고 정부의 적절한 지원만 있으면 자립이 가능한 생활권</li> </ul>
소도시 생활권 (5만~25만명 미만)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 중소도시+주변의 배후지역</li> <li>• 정부의 지원 없이는 생활권 차원의 서비스 시설, 고용차원의 발전 자체도 용이하지 않음</li> </ul>
소도읍 생활권 (5만명 미만)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 읍면소재지 중 비교적 규모가 큰 지역을 중심도시로 하고 주변의 시·군을 연계하여 구성</li> <li>• 인구감소, 고령화 추세를 고려하면 적극적인 지원책 없이는 자립형 발전의 한계 예상</li> </ul>

- 전국의 163개 기초생활권은 약 34개의 '지역생활권'(수도권 제외)으로 재분류가 가능
  - 전술한 검토기준으로 지역생활권의 공간적 범위를 설정할 경우, 수도권을 제외한 전국의 163개 시·군은 약 34개의 지역생활권으로 재분류가 가능

<표 7> 지역생활권(안)의 공간유형별 분류 예시(수도권 제외)

구 분	중심도시 인구규모	지역생활권 수	해당 자치단체수
대도시 생활권	100만 명 이상	5 개	3~10개
중도시 생활권	25만~100만 명 미만	9 개	2~5개
소도시 생활권	5만~25만 명 미만	16 개	2~4개
소도읍 생활권	5만 명 미만	4 개	2~4개



[그림 7] 중심도시 인구규모에 의한 지역생활권(안)의 유형별 분류 예시도

- '지역생활권'의 실제 범위, 계획수립, 집행관리는 광역지자체 주도로 인근지역과 협의하여 추진하되, 재정지원 시 지자체 간 연계협력을 의무화
- '지역생활권'의 실제 공간적 범위는 전술한 검토 기준을 토대로 광역지자체를 중심으로 인근지역과 협의하여 설정

- 현재 법규에서도 시군구가 독자적으로 처리하기 어려운 사무나, 2개 이상의 지자체의 공동설치가 적절한 시설은 광역시도가 담당하도록 규정(지방자치법 10조)
  - 또한, 인구 50만 이상인 도시의 경우 광역서비스 공급을 위한 특례규정이 존재(지방자치법 7조)
  - '지역생활권'계획은 지역생활권별로 자율적으로 수립하고 집행관리는 광역 시도 주도로 추진하되, 재정지원 시 '지역생활권'단위의 연계협력을 의무화
  - 정부의 재정 지원 시, ① 지역생활권 단위의 공동계획 수립, ② 관련지자체 간의 공식적 협약, ③ 지역생활권의 계획·관리 전담체제 마련을 조건으로 지원하는 방식을 적극 검토
- 지역발전위원회는 정책지원, 갈등조정, 사후 평가 및 모니터링 기능을 강화
- 지역발전위원회의 역할은 정책사업의 가이드라인 제시 등 정책지원 기능, 정부 부처의 총괄창구 및 지자체간 갈등 조정역할, 그리고 사후 정책평가 및 모니터링 기능을 강화

<표 8> 지역생활권 정책의 추진단계별 역할분담방안

	기존의 기초생활권 정책	지역생활권 정책
정책사업 가이드라인	소관부처(22개 포괄사업군)	광역지자체+지역발전위
계획수립	163개 지자체별 자율적 수립	지역생활권별 자율적 수립
집행·관리	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 소관부처(사업별 포괄보조금 배분)</li> <li>• 163개 지자체</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지역발전위(포괄보조금의 광역배분)</li> <li>• 광역시·도(포괄보조금의 지역생활권 배분)</li> <li>• 지역생활권 단위의 연계협력·관리 의무화조건 지원</li> </ul>
평가 및 모니터링	소관부처+지역발전위	광역지자체+지역발전위

- 지역발전계정은 확대 개편하고 광역지자체의 역할과 책임을 강화
  - 기존의 지역개발계정은 광역시·도의 자율편성사업 18개, 시·군·구의 자율편성사업 4개로 구성
  - 지역개발계정의 재원규모와 비중을 상향조정하여 확대·개편하되, 지역생활권별 포괄보조금 방식으로 지원
  - 기존의 광역시·도 사업은 지역생활권별 자율편성사업으로 전환하되 관련 지자체 간 연계협력을 의무화하는 조건으로 지원
  - 여건이 불리한 소도시와 소도시형 생활권은 가중치를 부여하여 차등지원
  - 지자체 행정구역 내부의 생활서비스는 기본적으로 해당 지자체의 임무이므로 기존의 시·군·구의 자율편성사업(4개)은 정부의 일반회계사업으로 대체하되, 지원규모만큼 지방교부세의 비율을 상향조정
  - 산간·도서지역, 접경지역 등 특수상황지역은 국가 최소복지에 관련된 국고보조금을 확대하여 지원

<표 9> 광역·지역발전특별회계의 개편을 위한 기본방향

기 존		새로운 지역발전정책
지역개발계정 (22개 포괄사업군)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 광역시·도 자율편성(18개)</li> <li>• 시군구 자율편성(4개)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 규모 및 기능을 확대 개편하고 광역지자체 역할 중시</li> <li>• 지역생활권 자율편성사업으로 전환하되 지자체간 연계협력 의무화                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 공동계획수립, 지자체간 협약, 전담추진조직 마련의 조건으로 지원</li> </ul> </li> <li>• 소도시, 소읍도시형 지역생활권은 예산배분의 가중치 부여</li> <li>• 정부의 일반회계사업으로 대체                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방재정교부금의 비율 확대</li> <li>- 특수상황지역은 국가 최소복지기준 관련 국고보조금 확대 개편</li> </ul> </li> </ul>

정희윤 | 서울연구원 선임연구위원  
02-2149-1043  
heeyun@si.re.kr