

기초생활권 형성 및 발전촉진 연구

2008. 12.

한국지방행정연구원

목 차

I. 서론	1
1. 연구 목적	1
2. 연구 범위 및 방법	2
3. 연구의 주요내용	3
II. 기초생활권의 의의와 개념 설정	5
1. 기초생활권의 시대적 의미	5
2. 기초생활권의 개념 정립	14
III. 기초생활권의 현황 및 문제점	23
1. 기초생활권의 분석방법	23
2. 시·군간 경제적·사회적 의존도에 따른 기초생활권의 유형 및 현황분석	26
3. 시·군간 경제성장과 행정구역 성격에 따른 기초생활권의 유 형 및 현황분석	42
IV. 해외의 기초생활권 발전정책	52
1. 거점별 생활서비스 기반시설	52
2. 기초생활권의 정책체계	59
3. 정책적 시사점	85

V. 기초생활권발전정책 계획수립방안	89
1. 기초생활권계획의 개요	89
2. 계획수립체계 및 절차	95
3. 기초생활권계획의 내용	102
VI. 기초생활권발전정책의 추진체계 및 자원조달	110
1. 추진체계 구축	110
2. 자원조달 및 운영방안	117
VII. 기초생활권발전정책의 평가체계	127
1. 평가배경	127
2. 평가목적	128
3. 평가방향	128
4. 평가대상 및 내용	130
5. 평가방식	133
6. 평가수행체계	139
참고 문헌	141
부록(지도)	148

표 목 차

<표 1> 중소도시 실태의 지역간 비교	8
<표 2> 기초생활권, 지역생활권 및 광역생활권	14
<표 3> 생활권의 위계별 기본수요의 종류(예시)	15
<표 4> 생활서비스지표의 구성	24
<표 5> 지역 발전 지표의 구성	25
<표 6> 지역유형 구분 관련 선행 연구	27
<표 7> 경제적, 사회적 의존도에 따른 기초생활권 유형구분	30
<표 8> 의존도 유형별 해당 시·군	30
<표 9> 의존도에 따른 기초생활권 유형별 지역별 생활서비스 지표 종합비교	33
<표 10> 기초생활권 유형별 복지부문 현황	36
<표 11> 기초생활권 유형별 문화부문 지수현황	37
<표 12> 기초생활권 유형별 주거부문 지수현황	38
<표 13> 기초생활권 유형별 환경부문 지수현황	39
<표 14> 의존도에 따른 기초생활권 유형별 지역발전지표 비교	41
<표 15> 행정구역, 경제에 따른 기초생활권 유형구분	42
<표 16> 행정구역, 경제에 따른 유형별 해당 시·군	42
<표 17> 행정구역, 경제에 따른 유형별 생활서비스 지표 비교	44
<표 18> 행정구역, 경제에 따른 유형별 환경부문 지수현황	49
<표 19> 행정구역, 경제에 따른 유형별 기초인프라부문 지수현황	50
<표 20> 행정구역, 경제에 따른 지역발전지표 비교	51
<표 21> 독일의 거점별 주요 생활기반시설의 설치 목표	54
<표 22> 2004년 영국의 농촌서비스표준	55
<표 23> 일본의 거점별 특성 및 생활기반시설	58
<표 24> 시정촌의 행정구역을 대상으로 하는 계획제도	62

<표 25> 시정촌총합계획과 지역재생계획의 비교	84
<표 26> 지역발전계획의 체계	92
<표 27> 유형별 특성화 전략	104
<표 28> 기초생활권계획의 목차(안)	108
<표 29> 군특회계의 개편(예정)	119
<표 30> 기초생활권 발전계획과 재정 지원 체계	124
<표 31> 평가방향	130
<표 32> 평가대상	132

그림 목 차

<그림 1> 새 정부 지역발전전략의 패러다임 전환	10
<그림 2> 국토의 3차원적 권역구분	11
<그림 3> 의존도에 따른 기초생활권 유형별 생활서비스지표	33
<그림 4> 의존도에 따른 기초생활권 유형별 교육지표	34
<그림 5> 의존도에 따른 기초생활권 유형별 의료지표	35
<그림 6> 의존도에 따른 기초생활권 유형별 복지지표	36
<그림 7> 의존도에 따른 기초생활권 유형별 문화지표	37
<그림 8> 의존도에 따른 기초생활권 유형별 주거지표	38
<그림 9> 의존도에 따른 기초생활권 유형별 환경지표	39
<그림 10> 의존도에 따른 기초생활권 유형별 기초인프라지표	40
<그림 11> 의존도에 따른 기초생활권 유형별 2대부문 지역발전지표	41
<그림 12> 행정구역, 경제에 따른 유형별 생활서비스지표	45
<그림 13> 행정구역, 경제에 따른 유형별 교육부문	45
<그림 14> 행정구역, 경제에 따른 유형별 의료부문	46
<그림 15> 행정구역, 경제에 따른 유형별 복지부문	47
<그림 16> 행정구역, 경제에 따른 유형별 문화부문	48
<그림 17> 행정구역, 경제에 따른 유형별 주거부문	48
<그림 18> 행정구역, 경제에 따른 유형별 환경부문	49
<그림 19> 행정구역, 경제에 따른 유형별 2대부문 지역발전지표 ..	51
<그림 20> 시정촌에서의 계획체계	66
<그림 21> 지역재생계획의 체계	74
<그림 22> 쇼와시대 風으로 간판 정비	81
<그림 23> 쇼와시대 생활상 전시	81
<그림 24> 지역발전5개년계획 수립체계	96
<그림 25> 기초생활권발전계획 수립체계(시군간 공동수립 경우) ..	98

<그림 26> 기초생활권발전계획 수립절차	99
<그림 27> 자체평가의 절차	136
<그림 28> 종합평가의 구성	137
<그림 29> 자체평가 결과의 평가방식	138
<그림 30> 평가수행체계	140

I. 서론

1. 연구 목적

□ 연구의 배경

- 창조적 지역발전을 핵심으로 하는 새정부 신지역발전정책에서 광역경제권과 아울러 기초생활권 발전이 중요한 위치를 차지
- 광역경제권이 경제부문의 발전정책이라고 한다면 기초생활권은 경제라는 거시적인 부분이 주거, 교육, 복지 등 생활여건과 맞물려서 하나의 경제생활공간을 의미
- 기초생활권 발전전략은 특성화된 개발을 통하여 시·군의 삶의 질을 향상시키는 것을 목적
 - 신정부 지역발전전략은 「5+2 광역경제권」을 핵심축으로 상정하고 다른 축으로 「기초생활권」과 「초광역개발권」등을 두어 광역경제권 발전전략을 보완(균형위, 2008.12.15)
 - 이에 비해 성장촉진지역은 소득, 인구, 재정상태 등 성장촉진지역의 선정 기준만 제시되어 있고 대통령령으로 정하는 지역으로만 개정법률안에 명시되어 있음
- 기초생활권은 이론적으로는 정주생활권 개념에 기초하여 지역내 주민의 종합적인 삶의 질 향상을 지향하고 있으나 너무 포괄적이거나 막연한 개념으로 정책 실행에 어려움이 존재

□ 연구목적

- 기초생활권의 개념을 정립하고 이에 기초하여 기초생활권 계획과 광역경제권에 입각한 광역계획과의 관계를 정립

- 기초생활권 개념에 입각하여 지역 구분 및 정책 실태를 파악하고 기초생활권 유형이나 지역적 특성에 따른 사업의 추진 내용 및 추진 체계 등 정책 방안을 개발
- 지역개발사업(균특법상 지역개발계정사업)의 성격을 재규정하고 기초생활권 종합개발계획(32조 2항)에 포함되어야 할 사업을 구분하고 개편 방안 제시

2. 연구 범위 및 방법

- 기초생활권 개념은 추상적인 수준에서 지역내 완결적인 공공서비스(교육, 복지, 의료 등)와 경제적 자립성이 충족되는 정주생활권으로 이해할 수 있음
 - 완결적인 정주생활권이라는 개념으로 인하여 기초생활권의 범역은 다양하게 구분
 - 본 연구에서는 정책 집행 상 행정력의 효율성과 집중을 위하여 서비스 및 일자리를 제공하는 중심지 기능을 하는 시·군과 인접 시·군을 기초생활권으로 한정
- 본 연구의 기초생활권 지역 구분은 기초생활권 내 중심지와 배후지 간 관계에 대한 선행 연구 결과를 최대한 수용
 - 선행 연구 결과의 지역유형화 지표 검토
 - 지표가 상당히 문제가 많을 경우 별도의 유형화 작업 실시
- 해외사례와 계획수립체계와 관련하여 주로 문헌 연구에 의존하며 기초생활권 현황을 파악하기 위하여 통계조사 분석 실시
- 연구의 공감대 형성을 위하여 전문가와의 워크숍을 실시

3. 연구의 주요내용

□ 기초생활권 개념과 위상

- 기초생활권 개념을 정주생활권과 교육, 의료, 복지 수준의 공공서비스 공급 등의 논의 틀 속에서 정립
- 공간적으로는 초광역개발권 - 광역경제권 - 기초생활권이라는 3층 체계내에서 기초생활권의 위상 정립

□ 기초생활권에 따른 지역 유형화 검토

- 기초생활권 개념에 입각하여 지역을 구분한 선행 연구들을 검토
- 선행 연구들에 따른 지역 유형분류는 다음과 같음
 - 기초생활권을 대도시형, 중소도시형, 도농복합형, 농촌형 등으로 구분
 - 시·군 간 경제적 및 사회적 의존도를 측정하여 대도시통합형, 자족성 우세형, 비농업강세형, 일반 농촌형 등 4가지로 구분(성주인·송미령, 2003)
 - 인구특성, 재정자립도, 농업특성, 정보화수준 등에 따라 9개 유형으로 구분(임석희, 2005)
 - 상기 선행연구를 종합하여 대도시형, 지방중심도시형, 대도시의존형, 농촌형 등으로 구분(김선기, 김현호, 오은주, 2007)

□ 해외의 기초생활권 정책 검토

- 기초생활권 내 생활여건 및 경제 여건을 개선하기 위한 해외 정책을 검토

- 해외 정책 검토 시, 주요 사업 영역, 사업 내용, 지원 방안, 추진체계 등을 검토

□ 기초생활권 육성 방안 제안

- 기초생활권 종합개발계획과 광역권 계획 등과의 관계 설정을 통하여 기초생활권 발전을 위한 기본 방향 및 사업 내용을 결정
- 종합적인 기초생활권 육성을 위하여 계획 체계 및 사업 추진 체계를 검토하고 향후 평가체계 등을 마련
- 기초생활권이 단일한 지역발전시스템으로 나아가기 위한 일환으로 지역간 협력을 활성화 방안 제시

Ⅱ. 기초생활권의 의의와 개념 설정

1. 기초생활권의 시대적 의미

1) 기초생활권의 여건변화

□ 교통·통신의 발달로 생활권 및 경제권의 확대 및 다양화

- 고속철도 개통과 초고속 인터넷의 대중적 확산으로 국토의 시·공간적 구속성이 획기적으로 완화됨으로써 주민의 생활권이 광역화되어 지역간 교류도 광역적으로 이루어지게 됨.
 - 전국이 반나절 생활권화 되는 등 생활권의 공간적 범역이 비약적으로 확대
 - 경제활동 공간의 물리적 거리 축소로 생산요소의 공동 활용에 대한 수요를 증가시키는 등 전통적인 생활권 및 경제권이 광역적으로 확대하는 추세임.
- 지역 간 접근성이 크게 개선됨에 따라 지역잠재력이 우수한 지역에는 투자가 증가하고 고용기회가 확대되는 등 더욱 발전되고, 상대적으로 정주여건이 낙후하고 지역특화자원이 부족한 지역에는 인구 유출과 지역상권 쇠퇴로 생활서비스의 양과 질이 저하되는 등 낙후가 심화
 - 지역발전의 양상과 지역문제의 특징이 다양화되어 새로운 생활권·경제권을 기초로 여건과 특성에 맞는 접근이 필요

□ 생활양식의 변화에 따른 지역수요 증대

- 주5일 근무제, 주5일 수업제 확산에 따른 전원과 여가를 중시하는

새로운 라이프스타일이 구체화되고 삶의 질에 대한 욕구 증대

- 웰빙과 삶의 질에 대한 욕구 증대에 따라 지역의 교육·의료·복지·문화·여가시설 등 생활여건 개선에 대한 수요가 양적으로 대폭 증가하고 질적으로도 다양화됨
 - 여가활동, 거주지역 선택, 산업입지에서 지역의 삶의 질 요건이 보다 중요하게 고려되기 시작함
 - 주민의 삶의 질 수요를 충족시키기 위한 생활권 단위의 종합적 접근이 필요

□ 도·농간 삶의 질 격차 심화에 따른 도·농 통합적 접근 필요

- 도시는 인구, 산업 등의 집중과 과밀화에 따른 사회적 부담이 증가하는 반면 농어촌은 과소와 고령화, 부족에 따른 사회적 문제가 확대
 - 농어촌의 인구 감소와 고령화는 산업과 기초 생활인프라, 그리고 교육·의료·복지·문화 등 전반적인 생활여건의 상대적 불편함과 맞물려 소위 '빈곤의 악순환'이 거듭되고 있음
 - 지역의 지속적인 발전은 고사하고 존속 자체가 심각하게 위협받는 상황임.
- 결국 도시의 과밀과 집중으로 인한 문제와 농어촌의 과소 문제를 도농통합적 접근 방법을 통해 상호 보완적으로 해소될 수 있을 것임.
- 그동안 농어촌에 대한 광범위한 투자에도 불구하고 도·농간 삶의 질 격차가 크게 해소되지 않고 있으므로, 기존의 지역개발의 목표와 방식을 근본적으로 재검토할 필요성이 제기

□ 지역개발정책의 지방분권적·지역통합적 운영 요구

- 지역들은 중앙정부로부터의 ‘예산따오기’ 경쟁에 치중하느라 효율적·효과적인 지역개발정책의 성과를 내는 데에 미흡하였음.
- 각 중앙부처별가 유사·중복적 지역개발사업을 양산하여 지방에 소진하는 추진방식으로 지역개발을 추진함으로써 지방의 자율적이고 창의적인 발전을 저해
- 지역개발정책이 행정구역 단위에 고착되면서 중복적, 소모적인 사업이 난무하게 되었고, 한정된 국가자원의 효율적 배분이 곤란
- 지방자치단체가 보다 많은 자율성과 책임성을 가지고 사업을 추진할 수 있도록 지역발전정책의 틀을 근본적으로 개선할 필요가 대두됨
- 지방자치의 정착에 따라 자치단체의 계획 수립 및 집행역량이 제고됨에 따라 지방이 스스로의 발전을 일정부분 책임지고 중앙은 이를 지원하는 분권형 시스템이 필요

2) 기초생활권발전의 추진배경

(1) 기초생활권의 문제인식

□ 지방발전의 총체적 어려움

- 지금 농산어촌 및 지방 중소도시는 “인구감소와 고령화 ↔ 소득기반 취약 ↔ 문화·의료 등 생활여건 부실” 등으로 이어지는 구조적 인과관계로 인하여 총체적 어려움에 직면
- 67개 군이 초고령사회(65세이상 20% 초과)에 진입한 가운데, 농가

소득 감소, 기초생활서비스 부족 등의 문제가 심각

- 군 지역 지역내총생산(GRDP)은 시 지역의 약 1/6 수준
 - 종합병원(93.6%), 병상수(89.5%), 의료인력(88%) 등에서 보듯이 각종 서비스가 도시 집중
 - 상/하수도 보급률('05) : 군(54.7%/36.1%), 도시(98.1%/89.9%)
- 지방 중소도시도 인구·정주여건·경제력·재정 등 전반적인 측면에서 쇠퇴하고 있으며, 특히 수도권 중소도시와 상당한 격차가 존재

<표 1> 중소도시 실태의 지역간 비교

구 분	인구증가율 (‘00→’05)	노후주택율 (‘84년 이전 건축)	사업체증가율 (‘00→’05)	재정자립도 (‘07)
전국 (수도권 중소도시)	2.30% (16.31%)	20.5% (9.42%)	6.35% (22.75%)	53.6% (48.6%)
지방중소도시	1.21%	22.7%	4.95%	28.2%

□ 지역개발정책의 비효율적 추진

- 정부와 지자체는 그동안 각 시·군이 가지고 있는 공간적 특성 및 연계성을 살리지 못한 무차별적 개발 사업 추진
- 시·군 단위별로 유사·중복 사업의 백화점식 개발로 규모의 경제, 연계 및 특성화 등 개발시너지 효과가 낮음
 - 시·군별 분리 개발로 생활권 개념에 따른 도농통합적 연계 개발 곤란
- 도로 등 H/W 위주의 인프라사업 추진으로, 교육·의료·문화 등 주민의 기본적 삶의 질 향상에 미흡

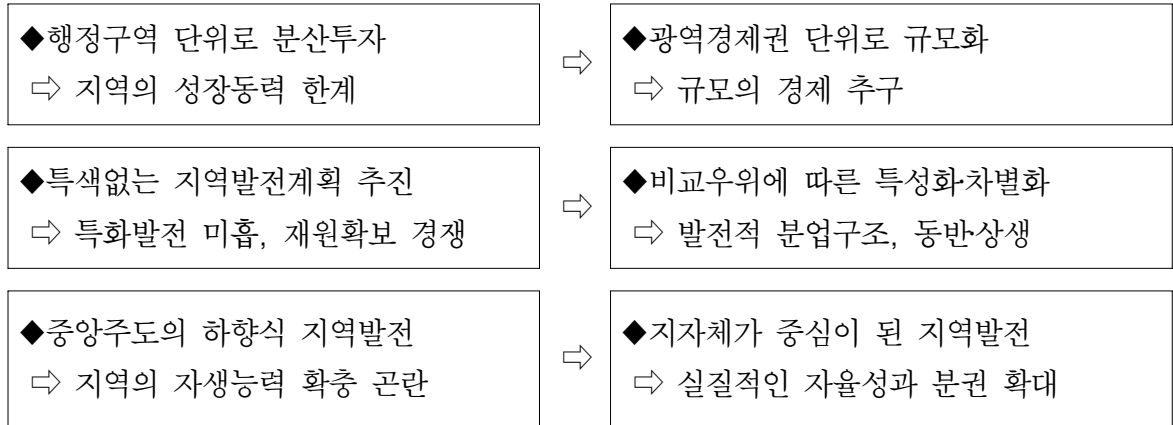
- 최소한의 기본적 생활수요를 충족시키지 못하고 있는 농산어촌 지속 증가
- 지역 현장에서 지자체가 주도하는 지역개발과 괴리된 채, 중앙 주도의 정책 추진으로 지방의 창의성과 자율성 제약
 - 각 부처 지역개발 관련 보조금은 전체 시·군 예산의 10%에 불과하나, 200여개 사업별로 소액 분산 지원함에 따라 지원효과 반감

(2) 기초생활권발전의 추진배경

□ 새정부 지역발전전략의 패러다임 변화

- 참여정부는 지역간 불균형 해소 및 자립형 지방화 촉진을 위해 국가균형발전시책을 적극적으로 추진했으나 산술적·결과적 균형에 집착한 나머지 실질적 지역발전과 국가 경쟁력 제고에 대한 성과가 미흡
- 새정부는 『창조적 광역발전전략』을 주요 국정목표의 하나로 설정하고, 규모의 경제를 통한 지역정책의 효율화와 기초 단위의 삶 공간의 경쟁력 확보를 통해 지역경제의 글로벌 경쟁력 강화를 도모
- 종래의 행정구역 중심의 획일적, 하향적 지역발전체계를 광역경제권 중심의 차별적, 상향적 지역발전체계로 패러다임을 전환
 - 지역발전체계를 자치단체가 중심이 되는 분권형 자율시스템으로의 전환할 필요

<그림 1> 새 정부 지역발전전략의 패러다임 전환



□ 전 국토의 성장잠재력을 3차원적으로 극대화

- 국토의 성장잠재력을 극대화하기 위하여 개발권역의 규모별로 입체적 추진전략을 마련
- 전 국토를 초광역개발권, 광역경제권, 기초생활권의 세 가지 유형으로 구분하여 특화전략을 구상
 - 초광역개발권 : 대외개방형 국가경쟁력 제고를 위하여 남해안 선벨트, 서해안 신산업벨트, 동해안 에너지·관광벨트 및 남북교류·접경벨트 등 4대 초광역권을 설정
 - 광역경제권 : 지역간 연계·협력을 통한 지역경쟁력 제고를 위하여 5+2 광역경제권을 설정
 - 기초생활권 : 지역주민의 기본적인 삶의 질 향상을 추구하기 위하여 전국 시·군을 대상으로 163개 기초생활권을 설정
- 경쟁력 위주의 초광역개발권과 광역경제권에 상응하여 사회통합 차원의 기초생활권에 대한 정책적 고려가 요구됨

□ 전국 어디서나 기본적인 삶의 질을 보장

- 창조적 지역발전체계는 규모의 경제에 의한 광역경제권 발전과 함께, 기초 단위인 삶의 공간의 경쟁력과 생활여건 개선도 중시
- 주거, 교육, 문화, 복지 등 생활여건과 소득 및 일자리 창출 등 경제여건이 하나의 완결된 생활공간 내에서 충족함으로써 전국 어디서나 기본적인 삶의 질이 보장될 수 있는 지역발전사업을 추진

<그림 2> 국토의 3차원적 권역구분



3) 기초생활권발전의 의의

□ 광역경제권 중심의 발전전략에서 소홀히 취급될 우려가 있는 기초생활권에 대한 발전전략의 보완

- 초광역개발권 및 광역경제권 사업은 글로벌 시각에서의 지역경쟁력 제고를 위해 추진하는 반면, 기초생활권 구상은 광역경제권 중심의 지역발전 과정에서 소홀히 취급될 우려가 있는 시·군의 지역개발을 보완하기 위한 추진전략임
- 초광역개발권은 국가 주도, 광역경제권은 시도간 협력을 바탕으로 이루어지는 전략적 Mega Project라면 기초생활권은 시군 단위의 정주환경 조성을 위한 자족적 개발사업에 주력
 - 초광역개발권과 광역경제권이 새 정부의 정책기조인 효율성 위주의 지역경쟁력 강화를 위한 계획권역인데 비해 기초생활권은 지방의 발전부진과 열악한 재정여건을 보완하기 위한 사회통합 차원의 계획권역
- 지방분권형 지역발전의 패러다임에서 기초생활권은 지역발전의 공간적 시발이자 내용적 완결의 단위
 - 기초생활권은 국토공간의 정주체계에서 하부구조를 형성하고 있으며 지역발전의 최종 수혜대상

□ 인구의 절반 이상(약 54%)을 차지하면서도 개발축에서 소외된 기초생활권에 대한 계획적 삶의 질 개선

- 기초생활권은 그간의 성장과정을 견인하였던 개발축에서 소외됨으로써 인구, 산업, 생활환경 등 발전의 상대적 부진에 처해 있음
- 실제 군 지역 및 지방 중소도시의 경우 인구 감소, 고령화 등이 급

속도로 진행 중

- 인구('06~'07년) : 전국 0.48%, 군 지역 △0.53%, 지방 중소도시 △0.76%
- 고령화(65세 인구, '07년) : 전국 7.97%, 군 지역 19.8%, 지방 중소도시 15.4%
- 따라서 개발에서 소외된 지방 중소도시 및 농촌지역의 발전잠재력을 확충함으로써 자립기반을 구축

□ 지역 주민의 삶의 터전이자, 총체적 삶의 생활공간으로서의 기초생활권을 재인식

- 기초생활권이란 국민들이 전국 어디에 살든지 최저한의 삶의 질을 보장받을 수 있는 기본단위로서 기초적인 삶의 터전을 의미
- 따라서 기초생활권에서는 교육, 문화, 의료, 복지, 환경 등 생활의 기본요소가 전국 어디에서나 기본적인 수준으로 충족되어야 하기 때문에 무엇보다 지역 주민의 피부에 와 닿는 생활공감형 지역개발정책의 추진이 절실히 요구

□ 지방분권형, 통합추진형 지역개발방식을 통해 자율적인 지역특성화 발전을 유도

- 중앙정부의 일방적, 하향적, 분산적인 지역발전체계를 전면적으로 수정하여 분권형 자율시스템으로 전환
 - 지방이 자율적으로 지역의 여건과 특성을 반영한 계획을 수립하고 집행
- 특히 보조금 배분을 수단으로 지방을 통제하고 중앙종속적으로 운영되고 있는 자원배분체계를 포괄보조방식으로 개편

- 지방에 자율성을 획기적으로 부여하는 대신 중앙은 성과평가를 엄격하게 실시함으로써 예산운용의 효율성을 강화

2. 기초생활권의 개념 정립

1) 기초생활권의 개념적 논의

(1) 이론적 개념

- 이론적 개념 : 사람들이 살아가는데 필요한 시설과 서비스, 일자리, 환경 등 기본수요(basic needs)를 충족시킬 수 있는 인간정주(human settlement)의 기본적인 공간단위

<표 2> 기초생활권, 지역생활권 및 광역생활권

기초생활권	지역생활권	광역생활권
163개(시,군)	-	7개
<ul style="list-style-type: none"> • 일반시: 23 • 도농복합시: 52 • 군: 86 • 행정시: 2(제주특별자치도) 	-거점도시를 중심으로 연계 권역 형성	수도권, 강원권, 충청권, 대경권, 호남권, 동남권, 제주권

- 기초생활권은 중심지로부터 가까운 거리에서 주민들의 기본수요를 충족시키기 위하여 중심지와 배후지역(보완지역)으로 이루어진 정주생활권(1차생활권)과 동일한 개념
 - 기초생활권은 소도읍 또는 중소도시를 중심지로 일상생활에 필요한 기본수요를 충족시키는 기능을 수행

- 지역생활권 및 광역생활권은 대도시나 거점도시를 중심으로 하는 다수의 기초생활권을 포함한 상위계층의 생활권을 의미
- 기초생활권에서는 생활권의 위계에 따라 기본수요의 차이가 존재
 - 기본수요란 품위 있는 인간생활에 필수적인 최소한의 수요를 의미
 - 집단의 생존과 복리에 본질적으로 필요한 식수, 보건위생, 대중교통, 교육시설 등 사회적 수요와 개인의 사적 소비와 관련된 의식주생활과 개인적 취미나 기호 등의 선택권을 포함한 개인적 수요를 포함

<표 3> 생활권의 위계별 기본수요의 종류(예시)

구 분	기초생활권	지역생활권	광역생활권
공공 서비스	기초 행정서비스, 대중교통, 마을회관 등	기초지자체간 공동행정	광역지자체간 공동행정
생활환경	기초생활환경(주택, 상하수도, 오폐수처리, 주차장, 정보화기반 등)	지역단위 생활환경관련 공동시설	광역권단위 생활환경관련 공동시설
교육 문화	초중등교육, 문화회관, 도서관, 교육·여가시설	고등교육, 산업교육시설	전문교육, 국제교육시설
보건 위생	1차진료(보건진료소-보건지소-보건소)	2차진료	3차진료
산업경제 고용	시장, 지역농업, 향토산업, 체험관광 등	지역전략산업, 가공 및 유통시설	글로벌성장산업, 국가차원의 전략산업

- 기초생활권 방식에 의한 지역개발은 중심도시와 배후농촌을 분리하

- 지 않고 하나의 통합된 지역조직으로 파악하며, 양자의 관계를 지배·종속적이 아니라 상호보완적 관계로 이해하여 통합적으로 접근
- 이러한 도·농통합적 지역개발을 통해 기존의 마을이나 지구단위 개발에서 생활권 단위로 공간적 범위를 확대
 - 산업, 교육·의료·문화, 복지, 환경 등 일상생활에 필요한 모든 분야를 망라한 종합개발이 요구

□ 기초생활권과 정주생활권

- 기초생활권의 개념은 이론적으로 중심지이론(central place theory)에서 출발한 정주생활권에 뿌리를 두고 있음
 - 정주생활권이란 “중심도시와 배후지가 통합된 권역으로서 주민의 안정된 삶의 기본수요를 충족하는 일일생활권(최양부 외, 1982 : 17-20, 최양부·윤원근, 1993 : 98-99 등)” 을 의미
 - 정주생활권은 삶(정주)의 공간, 도농통합의 실현, 기초수요 충족, 지방주의에 충실, 계층구조 형성, 인간과 자연과 공존 등을 구현하기 위한 개념적 공간단위임
- 정주생활권은 1979년 소단위지역개발을 시작으로 중간적, 혼합적 지역개발방식으로 각 부처마다 생활권 개념을 도입하면서 대두¹⁾
 - 국제적으로는 1970년대 후반 제3세계 국가에서 풍미한 기초수요이론(basic needs approach)과 종속이론(dependency theory)과 연관이 있으며 직접적으로는 1979년 일본의 「제3차 전국종합개발 10개년계획」이 정주권개발을 제시한데 영향을 받음
- 정주생활권의 공간구조는 이론적으로 중심지이론에 근거
 - 중심지(central place)의 기능의 종류와 위계에 따라 중심지와 배후

1) 건설부의 지역생활권, 내무부의 지방정주생활권, 농수산부의 농촌개발권 등을 꼽을 수 있음(최상철, 1982 : 100).

지역의 크기가 결정되며 일정한 포섭원리에 따라 계층을 형성하면서 공간을 구획

- 중심지는 대도시 - 중도시 - 소도시 - 읍·면 - 마을 등으로 계층화

○ 정주생활권은 한국적 상황에서 도농통합적 지역개발의 논리적 근거로 활용

- 정주생활권은 우리나라의 경우 농촌개발에서 특히 관심의 대상이 되었는데 도시 위주의 성장거점전략과 도농분리적 시승격 제도로 인한 농촌의 피폐화가 크게 작용했기 때문

- 즉 종래의 도농분리적 시각으로는 쇠퇴해 가는 농촌의 문제를 농촌의 독자적 역량으로는 더 이상 해결하기 어렵다고 판단

- 정주생활권 논의는 1990년대 들어서 도농통합론으로 발전, 1995년부터 시작된 시군통합의 계기로 작용

(2) 실천적 개념

○ 실천적 개념 : 생활권내의 생활여건과 경제여건의 충족을 자율적, 주도적으로 추진하기 위한 기초자치단체 행정구역

- 정책적 측면에서는 주거, 교육, 문화, 복지 등 생활여건과 일자리 창출 등 경제여건이 하나의 완결된 생활공간 내에서 충족될 수 있도록 지역발전사업을 추진하는 계획권역을 의미

○ 즉 지역발전계획의 수립 및 집행을 전제로 하는 기초생활권이란 독자적인 행·재정 능력과 권한을 보유한 최소한의 자치행정단위이어야 하기 때문에 시군 기초자치단체가 해당

- 행정구역이란 그 자체가 오랜 시간을 거쳐 자연적, 역사적, 문화적으로 생활권에 근거를 두고 진화한 산물이기 때문에 기존 행정구역으로부터 기초생활권이 출발하는 것이 바람직함

- 1995년 이후 도농통합이 요구되는 시군간 통합이 지속적으로 이루어져 이미 52개 도농복합시(40개 도농통합시)가 탄생했기 때문에 (대신 읍이 '94 178개 → '08 212개 증가) 상당수 기초자치단체가 도농통합적 행정단위로 전환되었음
- 결론적으로 현 시점에서 시군 기초자치단체가 계획수립 및 행재정 집행능력을 보유한 정주생활권에 가장 근접한 권역²⁾

2) 기초생활권의 개념구성

□ 공간구조 측면

- 기초생활권은 공간구조상 초광역개발권 - 광역경제권- 기초생활권의 3층(tier) 권역시스템에서 하부구조를 형성하는 기초 공간
- 초광역개발권과 광역경제권이 개발의 골격을 세우는 권역이라면 기초생활권은 나머지 여백을 채우는 권역
- 전 국토를 잔여지가 없는 하나의 계획대상으로 완결함으로써 통합 국토를 지향하고 국토의 성장잠재력을 극대화

□ 사업특성 측면

- 초광역개발권이 특정주제별 전략개발을, 광역경제권이 시도간 광역적 협력개발을 추구하는 것과는 달리 기초생활권은 생활여건과 경제여건 등 주민의 삶의 질 개선에 직결된 기초 사업을 충족
- 사업규모로 보면 초광역개발권과 광역경제권이 중대형 전략사업 (macro or mezzo-projects)에 치중하는 것에 비해 기초생활권은 소

2) 일부 서비스의 경우 행정구역을 초월하여 생활권이 형성되는 경우가 있는데 이 경우에는 지자체간 협력사업으로 대응 가능

규모 생활형 사업(micro-projects)에 중점

- 주로 인간 정주에 필요한 교육, 문화, 복지, 의료, 환경, 여가 등을 종합적으로 반영하는 사업
 - 제도적으로는 현행 균특회계(광역·지역발전특별회계) 세출사업 중 지역계정사업의 기초자치단체 보조사업과 직결되어 있음

□ 추진주체 측면

- 초광역개발권은 국가(민간부문 포함) 주도로, 광역경제권은 시·도 간 협력체가 공동으로 추진하는 것에 비해 기초생활권은 시·군 기초자치단체 및 기초자치단체 협력체가 추진주체임
 - 기초자치단체 중 자치구는 생활권으로서 독자성과 정체성이 미흡하고, 현행 균특회계 재정지원이 거의 없기 때문에 광역시 사업으로 전환
 - 기초생활권의 사업 중 도농통합사업 또는 지역갈등사업 등 지역간 협력으로 추진할 사업은 자치단체간 공동협력체((joint authorities)가 추진주체가 됨
- 분권형 지역발전을 위해서는 지방의 자율성에 기초한 특성화개발이 필수이며 이를 담당할 주체는 기초자치단체임
- 추진주체는 계획수립, 예산신청 및 보조금 수령, 사업집행, 평가대상 등의 모든 행정행위에 법적 자격(능력)을 갖추고 있는 지방자치단체만이 가능³⁾
 - 시·군의 정주생활권을 구성하는 읍·면 - 소권역 - 마을을 대상으로 하는 소단위 지역개발사업은 모두 자치단체가 자율적으로 계획, 집행

3) 예외적으로 제주특별자치도가 별도의 특별광역경제권으로 되어 있기 때문에 이에 속하는 2개 행정시를 기초생활권에 포함하고 있음

- 시·군을 넘어서는 지역생활권의 협력사업은 시군간 협력체가 공동으로 추진

3) 기초생활권의 범위

□ 기존 연구의 기초생활권 범위

- 기초생활권은 개념적으로 주민들의 생활패턴이나 시장이용, 통학, 각종 생활편익시설 이용, 자연환경조건(지형, 지세, 수계 등), 개발의 효율성을 반영하여 권역설정이 가능
- 1980년대의 정주생활권 이론에 따르면 “하나의 중심지가 최소거리 내에서 갖는 자체의 생활권, 하나의 중심지를 생활의 중심으로 하는 모든 주민의 1일 생활권”⁴⁾으로 규정
 - 버스 1시간권(도보 포함) 또는 승용차 30분권을 기준으로 중심지로부터 반경 16km인 권역을 하나의 정주생활권으로 설정함.
 - 정주생활권 설정을 위해 시·군청 소재지를 단위로 반경 16km 권역을 도식화한 후, 행정구역 경계나 지형, 교통로 등 지리적 여건을 감안하여 경계선을 조정하는 방법을 취한 결과 정주생활권은 대체로 시·군 행정구역을 근간으로 하여 설정⁵⁾
- 이상의 기준에 따라 전국의 생활권을 도시정주생활권과 농촌정주생

4) ①주민의 생활패턴, 시장이용권, 통학권, 각종 생활편익시설이용권 등의 생활권기준 ② 지역내 주요생산물이나 자원의 분포특성을 분석하여 동질적 성격이 강한 동질생활권기준 ③ 지형, 지세, 수계 등 자연환경조건 ④ 개발의 효율성기준 ⑤ 현행 행정구역의 기준 등을 바탕으로 당시 보편적 교통수단인 버스를 이용하여 대략 1시간권이 바람직한 거주지와 중심지의 거리임을 감안해 중심지에서 반경 16km에 이르는 범역이 정주생활권이라고 보았음

5) 실제로 전국 읍·면별로 해당 지역의 시·군청 소재지에 이르는 거리를 모두 집계한 후 이를 평균해보면 그 값이 약 15km인 것으로 나타났으며 대체로 단일 시·군 행정구역 범위에 해당.

활권으로 구분한 결과(최양부, 1985)한 결과, 정주생활권 수는 총 144개로 집계되었으며, 이 중 도시형이 33개, 농촌형이 111개인 것으로 분류

- 도시정주생활권: 중심도시가 배후지에 의존하지 않고 독자적 성장을 할 수 있으며 배후지를 지배하고 있는 정주생활권(인구 10만 명 이상 되는 중심도시를 갖는 정주생활권)
- 농촌정주생활권: 중심도시의 성격과 기능이 그 배후지인 농촌에 경제적, 사회적, 문화적으로 의존하는 농촌성이 강한 정주생활권(인구 10만 명 이하 중심도시를 갖는 정주생활권)

□ 기초생활권 범위의 재검토

- 그러나 1980년대와는 달리 도시화의 진전, 교통통신의 발전, 라이프 스타일의 변화 등으로 사람들이 기본수요를 충족시킬 수 있는 기초생활권의 공간적 범역은 소규모 행정구역을 넘어 광역화 또는 변형되어가고 있어 과거의 기준과 결과가 부적합
 - 도시화의 더욱 진전되어 이제 순수한 농촌의 비중(면지역)은 10% 미만으로 축소
 - 1995년 이후 다수의 도농통합시가 출현함으로써 도농이분법적 구분에 한계
 - 교통통신이 급속도로 발달하여 시공간의 수렴이 고도화됨에 따라 전국이 만나질 생활권으로 압축
 - 농촌의 기초수요와 생활양식이 다원화·도시화되어 도시와 농촌의 개념구분이 불분명
- 한국농촌경제연구원(2005)에서는 이러한 문제점과 그간의 여건 변화를 고려하여 2000년대의 기준에 맞게 도시생활권과 농촌생활권을 다시 분류하여⁶⁾ 도시형생활권이 44개, 농촌형생활권이 89개로 제시

- 오늘날은 도시정주생활권과 농촌정주생활권의 구분이 모호해지고 정책상 구분의 의미도 퇴색
 - 오늘날과 같이 전국이 하나의 생활공간으로 축소된 상황에서 생활권의 물리적 범위는 별 의미를 갖지 못함
 - 기초생활권간에 인구 집적정도, 발전의 동력, 지역문제의 양상과 기초 수요 등의 차이가 있는 것은 현실이지만 이에 대한 차별적 접근은 중앙이 획일적으로 재단할 문제가 아니라 자치단체에 일임할 자치사무의 성격임
- 자치단체야말로 지역특성과 지역문제에 가장 정통한 추진주체이기 때문에 계획의 수립에 관한 모든 재량을 자치단체에 일임하는 것이 지역특성화발전을 도모하는 관건임
- 결론적으로 기초생활권은 이론적 논의에 따른 이상적 범위에도 불구하고 현실적으로 현행 행정구역을 바탕으로 기초생활권을 구분할 수밖에 없음
 - 다만 시군 기초생활권의 영역을 넘는 행정서비스나 산업경제개발 등대형 프로젝트는 기초자치단체간 협력사업 또는 광역경제권 차원에서 대응하는 것이 바람직함

6) 영월군, 홍천군, 울릉군, 양구군, 거창군 등이 도시형생활권으로 포함되고, 반면 남양주시, 파주시, 안성시, 화성시, 광주시, 아산시 등이 농촌형생활권으로 분류되는 등 분석결과에 설득력이 부족한 측면이 있음

Ⅲ. 기초생활권의 현황 및 문제점

1. 기초생활권의 분석방법

□ 기초생활권의 범위

- 2008년 현재 국가균형발전특별법 정부개정안에 따르면 기초생활권은 지역 주민의 기본적인 삶의 질 향상을 효율적으로 추진하기 위해 주민의 일상생활이 이루어지는 범위를 고려하여 설정한 권역을 의미
- 구체적으로는 지방자치법 제2조제1항제2호에 따른 시·군·구중 시·군(광역시에 속한 군과 제주특별자치도를 포함한다. 이하 같다.)과 국가균형발전특별법 정부개정안에 따른 기초생활권발전계획을 공동으로 수립하는 둘 이상의 시·군을 의미
- 시군 단위로 파악했을 때 162개의 시군이 기초생활권에 속하여 있음
 - 서울, 부산 등 광역시를 제외한 시군을 의미
 - 161개의 시군과 제주도를 포함하여 '161+1'의 기초생활권이 존재
 - 본 연구에서는 통계의 유의미성을 확보하기 위하여 제주도가 특별자치도로 승격되기 전의 행정구역을 활용하므로 통계분석과 관련하여서는 163개의 시군을 기초생활권으로 보고 분석

□ 기초생활권 현황의 분석지표

- 기초생활권은 경제적 삶의 여건과 지역사회전반적인 삶의 여건을 종합적으로 의미하는 것이므로 이 둘을 동시에 파악할 필요가 있음

○ 따라서 기초생활권에 대한 현황 분석은 (1) 생활여건과 (2) 지역발전수준 등 두 가지 차원에서 진행

○ 통계분석을 위하여 2006년 자료를 이용

<표 4> 생활서비스지표의 구성

부 문	영 역	하위영역	지 표	가중치	성 질
교 육 (3)	공 교 육	초중등학교	초중고학급당 학생 수	0.5×0.5	negative
		평생교육	평생학습관 수	0.5×0.5	positive
	사 교 육	사설학원	읍면동당 사설학원 수	0.5	positive
의 료 (3)	의료인력	의사 수	인구 천명당 의사 수	0.5	positive
	의료시설	병의원 수	인구 천명당 병의원 수	0.5×0.5	positive
		병상 수	인구 천명당 종합병원 병상 수	0.5×0.5	positive
복 지 (6)	복지시설	아동복지	읍면동당 보육시설 수	0.5×0.2 5	positive
		노인복지	읍면동당 노인복지시설 수	0.5×0.2 5	positive
		여성복지	읍면동당 여성복지시설 수	0.5×0.2 5	positive
		장애인복지	읍면동당 장애인 복지시설 수	0.5×0.2 5	positive
	기초생활 복지	기초생활보호	제가노인복지서비스율	0.5×0.5	positive
			기초생활보장수급자 비율	0.5×0.5	negative
문 화 (5)	문화시설	공공도서관	읍면동당 공공 도서관 좌석수	0.5×0.5	positive
		문화공간	문화기반시설 인력수	0.5×0.5	positive
	여가·체육 시 설	체육시설	읍면동당 체육시설 수	0.5×0.5	positive
			공공체육시설 수	0.5×0.5	positive
		청소년수련시 설	청소년 수련시설 수	0.5	positive
주 거 (3)	주 택	주택수급	주택보급률	0.5×0.5	positive
			인구 천명당 주택수	0.5×0.5	positive
		주거의 질	주택의 노후도	0.5	negative
환 경 (3)	환경관리	수질	폐수발생량	0.5×0.5	negative
		대기	대기오염물질 배출시설 수	0.5×0.5	negative
	생활환경	임야	1인당 공원면적	0.5	positive
기 초 인프라 (3)	교 통	도로	도로포장률	0.5×0.5	positive
			도로밀도	0.5×0.5	positive
	상 수 도	상수도	상수도 보급률	0.5	positive

<표 5> 지역 발전 지표의 구성

부 문	영 역	하위영역	지 표	가중치	성 질
지 역 경 제 력	산업기반	사업체기반	천인당 총사업체종사자수	0.5×0.5	positive
		증가율	총사업체 종사자수 증가율(최근 5년 연평균)	0.5×0.5	positive
	소득수준	소득수준	1인당 소득세할 주민세	0.5	positive
지 역 활 력	자치단체 활력	재정력지수	재정력지수	0.5	positive
	인구	인구변화	인구증가율(최근 5년 연평균)	0.5×0.5	positive
		인구구조	고령인구비율 (또는 인구대비 경제활동인구 비중)	0.5×0.5	negative

□ 기초생활권 현황의 분석방법

- 기초생활권 현황을 분석을 위하여 유형별 차이를 분석
- 각 지표별로 어떠한 차이가 있는지 보기 위해서는 상이한 지표들을 표준화시킬 필요가 있음
- 표준화 방법에는 z-score를 이용한 단위정상법도 존재하나 종합지표를 산출하는 데 단점이 존재
 - 단위정상법에 따라 해당 시군의 공교육 질이 음(-)의 값을 가질 경우 전국평균에 비하여 해당 시군의 공교육 질이 낮다고 말할 수 있는 편리성이 존재
 - 그러나, 각 지표를 가중치를 반영하여 합산할 경우 한 지역의 공교육은 -0.3이나 사교육의 질이 월등히 높아 0.8로 나올 경우 해당 지역의 교육부문은 전체적으로 양(+)의 질을 가져 해당 지역의 교육 서비스가 양호한 것으로 나오는 문제가 발생

- 따라서 본 연구에서는 linear transformation 방법을 사용하여 상기 문제점을 보완
- Linear transformation은 해당 시군의 각 지표값을 다음과 같이 계산
 - 계산식에서 분모는 특정 지표(I)의 범위(range)를 의미
 - 계산식에서 분자는 특정 시군이 전국 최소값과의 차이
 - 전체적으로 특정 시군이 전국 범위에서 갖는 위상을 의미
 - 계산식에 따르면 계산값은 0에서 1 사이에 존재하므로 지표들의 계산값의 총합에서 음(-)과 양(+의 값 사이의 상쇄문제가 해결

$$\text{해당시군의 } I \text{ 지표값} = \frac{\text{해당시군의 } I \text{ 값} - \text{전국에서 } I \text{의 최소값}}{\text{전국에서 } I \text{의 최대값} - \text{전국에서 } I \text{의 최소값}}$$

2. 시군간 경제적·사회적 의존도에 따른 기초생활권의 유형 및 현황분석

1) 유형 구분

□ 선행연구의 검토

- 과거 선행연구의 대부분은 시·군지역을 대상으로, 주성분분석 및 요인분석, 군집분석, 특정 지표에 의한 등급화 등의 기법을 이용하여 수행해오고 있음
- 과거 선행연구들의 지역유형화를 위한 지표 및 결과가 <표 5>에 정리되어 있음(최양부, 1985, 이정환, 1987, 성주인·송미령, 2003 등)
- 과거 선행연구들을 살펴보면, 지역유형화 작업에 있어서 전반기 연

구 경향과 후반기 연구 경향이 차별적임

- 전반기 연구: 최양부 외(1985), 이정환(1987), 신호철 외(1993), 건교부·국토연구원(2002) 등의 연구
 - 전반기 연구의 특징은 해당 시·군 지역의 인구 성장과 산업특성 및 산업구조 등을 중심으로 살펴보았음
 - 즉, 지역 유형 구분에 있어서 일정 기준을 척도로 하는 등질지역 구분을 수행하였다고 할 수 있음
- 후반기 연구: 성주인·송미령(2003), 임석희(2005)의 연구
 - 후반기 연구의 특징은 지역 내부의 역동성을 가리키는 인구 및 산업구조 등과 관련된 지표 분석과 아울러, 해당 지역과 다른 지역 간의 관계를 나타낼 수 있는 지표를 동시에 분석하였음. 즉, 타 지역과의 연계성에 대한 직접적인 분석을 통하여 간접적으로 해당 지역의 중심성을 파악하고 있음
 - 임석희(2005)의 연구의 경우, 중심성이나 타 지역과의 연계성 관련 지표를 직접적으로 사용하고 있지는 않으나, 요인분석을 통하여 도출된 9개 그룹의 입지적 특성 등을 살펴봄으로써, 공간관계와 연계성을 유추하고 있음

<표 6> 지역유형 구분 관련 선행 연구

연구자	공간단위	지표 및 방법	결과
최양부 외 (1985)	-시·군 행 정구역	-중심도시인구규모, 인구 증가율, 경지율 -등급화	-중심도시인구규모:대도시형, 중도시 형, 농촌형 -인구증가율: 고성장형, 발전형, 정 체형, 낙후형 -지형조건: 평야형, 준평야형, 준산 간형, 산간형 → 6개 지역유형 •대도시근교형 •일반농촌형(평야, 중간, 산간) •특수농촌형(집적지역, 도서지역)

이정환 (1987)	- 139 개 군지역	-인구, 가구, 농가, 토지 이용, 광고업, 공공서비 스 수준 등 53개 지표 -요인분석 및 군집분석	-8개 지역유형 •수도권대도시근교형, 목축과수어촌 형, 서남해안어촌형, 동남부공업화 진행형, 접적지 및 태백산간형, 영 남내륙형, 서남부평야형, 발점잠재 형
신호철 외 (1993)	- 정 주 권 개발대상 794 개 면지역	-자연환경, 인구, 가수/촌 락, 토지이용, 축산업, 광공업, 교통통신, 사업, 교육, 서비스, 관광, 문 화, 재정, 접근성 등 35 개 지표 -주성분분석	-7개 지역유형 •수도권근교촌, 내륙교통중심촌, 제 조업중심촌, 내륙농업중심촌, 해안 평야촌, 해안관광촌, 산지관광촌
건교부국 토연구원 (2002)	-전국 시· 군지역	-도시성, 농업성, 보전성 을 나타내는 16개 지표 -AHP법, 중첩법	-8개 지역유형 •도시성강한지역, 농업성강한지역, 도시성/농업성 모두 강한지역, 도시 성/농업성 모두 약한지역, 보전성강 한지역/보전성약한지역
성주인·송 미령 (2003)	-전국 시· 군	-인구증감률, 통근인구비, 통근유입, 통학유입, 종 사자 수, 사업체 수, 시 군내 통근비율, 시군내 통학비율, 농림업 종사자 수, 겸업농가비율, 2종 겸업농가비율, 1차산업 비율, 2차산업 비율, 3차 산업 비율 -요인분석	-4가지 유형 •비농업강세형, 자족성 우세형, 대 도시 통합형, 일반농촌형
임석희 (2005)	-전국 138 개 시·군	-인구특성(인구증가율, 노 령화지수), 산업구조특성 (농림업, 광공업, 서비스 업, 도소매업, 숙박음식 업, 어업 종사자 비율), 농업특성(논면적 비율, 밭면적 비율, 과수면적	-요인점수에 따라 9개 유형으로 구 분하고, 각 그룹의 위치적 특성, 인 구 특성, 농업 및 농가 특성, 재정 자립도 수준 등을 기술

		비율), 재정자립도, 정보 화수준(컴퓨터, 인터넷 활용 인구비율) -요인분석	
--	--	-----------------------------------------------------	--

출처: 성주인·송미령(2003), 임석희(2005) 등의 내용을 수정·보완

□ 후반기 연구의 수정

- 성주인·송미령(2003) 연구의 경우 요인분석 변수 항목을 (1) 인구 특성 변수, (2) 통근·통학 관련 특성, (3) 지역경제 규모, (4) 농업 경제 관련 변수, (5) 지역의 전체 산업구조 변수 등으로 구성하였음
 - 이 가운데, 통근·통학 관련 특성이 바로 지역의 중심성을 나타내는 지표로 작용하고 있음. 즉, 어느 지역으로 유입되는 통근 및 통학 인구가 많을 경우 해당 지역의 중심성이 높다고 가정하였음
- 성주인·송미령(2003)에 따른 지역 유형: 비농업강세형, 자족성 우세형, 대도시 통합형, 일반 농촌형 등으로 구분
 - 일반 농촌형은 전통적인 농촌도시로 농업인구 비율 등이 높음
 - 비농업강세형은 산업구조에 있어서 일반농촌형과 달리 비농업적 지역경제 요인점수가 높은 지역으로, 대체로 중심도시 발달은 미약하지만 독자적인 소득기반을 가지고 있음
 - 본 연구의 관심 분야는 바로 대도시통합형과 자족성 우세형임.
 - 대도시 통합형의 경우 중심성 관련 변수인 통근·통학율에 있어서 해당 지역 거주인구가 다른 지역으로 통근·통학하는 비율이 높은 지역을 의미함. 즉, 수도권이나 대도시지역에 기능적으로 의존하고 있는 지역이라고 할 수 있음
 - 자족성 우세형의 경우, 해당 지역으로의 통근·통학 유입인구가 높은 지역을 의미하는 지역으로 천안, 전주, 구미 등 지방중심도시로서의 기능을 수행할 수 있는 곳임

- 본 연구에서는 후반기 연구를 참조하여 기초생활권 개념에 비추어 농업경제 관련 변수의 영향력을 제거하고 행정안전부(2008)에 있는 거점분석을 반영하여 다음과 같이 유형을 구분

<표 7> 경제적, 사회적 의존도에 따른 기초생활권 유형구분

본 연구의 유형구분	송미령·성주인(2003)의 유형구분
대도시연계형	대도시형
지방중심도시	자족성우세형
중소도시연계형	대도시 통합형
독자생활권	비농업 강세형 + 일반농촌형

<표 8> 의존도 유형별 해당 시·군

구 분	지방중심도시	대도시 연계형	중소도시 연계형	독자생활권	전체
부산광역시	-	기장 (1개)	-	-	1개
대구광역시	-	달성 (1개)	-	-	1개
인천광역시	-	강화, 옹진 (2개)	-	-	2개
광주광역시	-	-	-	-	-
대전광역시	-	-	-	-	-
울산광역시	-	울주 (1개)	-	-	1개
경기도	평택, 화성 (2개)	수원, 성남, 의정부, 안 양, 부천, 광명, 안산, 고양, 과천, 구리, 시흥, 군포, 의왕, 하남, 용인 (15개)	동두천, 오 산, 남양주, 이천, 안성, 김포, 파주, 광주, 양주 (9개)	포천, 여주, 연 천, 가평, 양 평 (5개)	31개
강원도	춘천, 원주, 강릉	-	동해, 태백, 속초, 삼척,	홍천, 영월, 평 창, 정선, 철 철	18개

	(3개)		황성 (5개)	원, 화천, 양 구, 인제, 고 성, 양양 (10개)	
충청북도	충주, 청주 (2개)	-	청원, 진천, 음성, 증평 (4개)	제천, 보은, 옥 천, 영동, 괴 산, 단양 (6개)	12개
충청남도	천안, 공주 (2개)	-	아산 (1개)	보령, 서산, 논 산, 계룡, 금 산, 연기, 부 여, 서천, 청 양, 홍성, 예 산, 태안, 당 진 (16개)	16개
전라북도	군산, 익산, 전주 (3개)	-	김제, 완주 (2개)	정읍, 남원, 진 안, 무주, 장 수, 임실, 순 창, 고창, 부 안 (9개)	14개
전라남도	목포, 여수, 순천 (3개)	-	담양, 화순, 영암, 장성 (4개)	나주, 광양, 곡 성, 구례, 고 흥, 보성, 장 흥, 강진, 해 남, 무안, 함 평, 영광, 완 도, 영광, 신 진도, 안 (15개)	22개
경상북도	포항, 경주, 안동, 경산 (4개)	-	구미, 고령, 칠곡 (3개)	김천, 영주, 영 천, 상주, 문 경, 군위, 의 성, 청송, 영 양, 영덕, 청 도, 성주, 예 천, 봉화, 울 진, 울릉 (16개)	23개
경상남도	창원, 마산, 진주	-	김해, 양산, 합안, 진해	통영, 사천, 밀 양, 거제, 의	20개

	(3개)		(4개)	령, 창녕, 고 성, 남해, 하 동, 산청, 함 양, 거창, 합 천 (13개)	
제주도	제주, 서귀포 (2개)	-	-	-	2개
총 합	24개	20개	32개	87개	163개

2) 현황 분석

(1) 생활서비스 분석

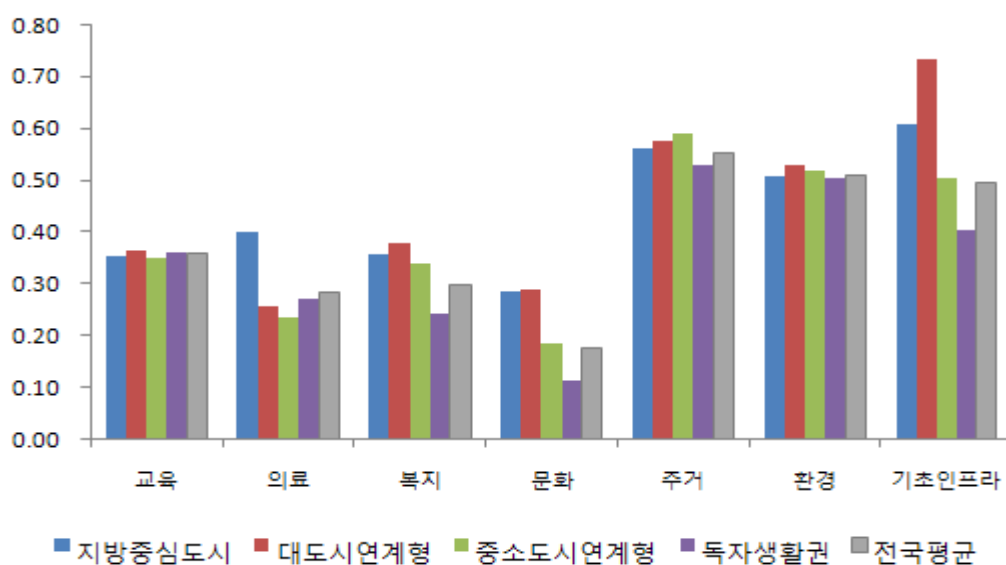
□ 생활서비스지표 분석 결과

- 생활서비스 종합지표에 따르면 대도시연계형(0.45), 지방중심도시(0.44), 중소도시연계형(0.39), 독자생활권(0.35) 순으로 나타남
- 대도시연계형(0.45)이 지방중심도시(0.44)에 비하여 전체 생활서비스 종합지표가 높게 나타나 생활의 전반적인 수준에 있어서 수도권에 있는 중소도시들이 전주, 포항, 경주 등과 같은 지방중심도시에 비하여 더 월등한 것으로 나타남
- 한편, 지방중심도시 인근에 위치하면서 연계를 갖고 있는 중소도시 연계형이 다른 지역과 고립되어 있는 독자생활권에 비하여 생활의 질이 높게 나타나고 있음

<표 9> 의존도에 따른 기초생활권 유형별 지역별 생활서비스 지표
종합비교

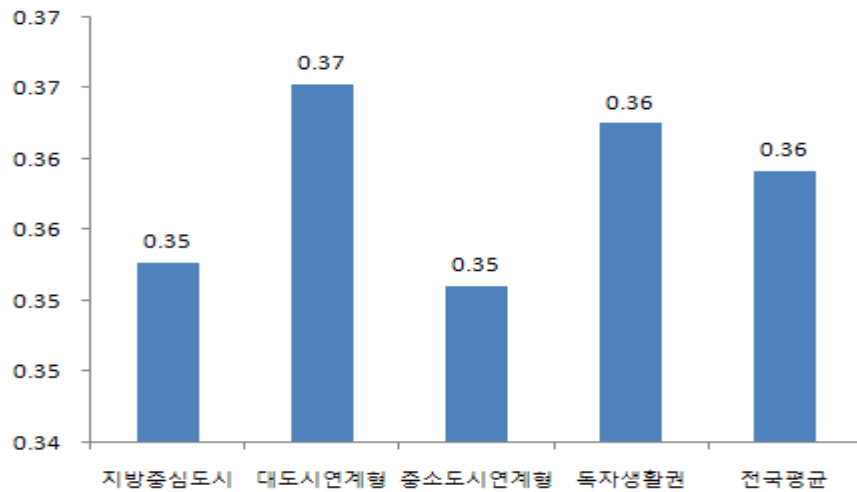
구 분	지방중심도 시	대도시 연계형	중소도시 연계형	독자생활권	전체
지역수	24개	20개	32개	87개	163개
생활서비스지 표 상위 30개	12개	13개	5개	-	30개
생활서비스지 표 하위 30개	-	2개	3개	25개	30개
생활서비스지 표	0.44	0.45	0.39	0.35	0.41
교육	0.35	0.37	0.35	0.36	0.36
의료	0.40	0.26	0.23	0.27	0.29
복지	0.36	0.38	0.34	0.24	0.33
문화	0.29	0.29	0.18	0.12	0.22
주거	0.56	0.58	0.59	0.53	0.56
환경	0.51	0.53	0.52	0.50	0.51
기초인프라	0.61	0.73	0.50	0.40	0.56

<그림 3> 의존도에 따른 기초생활권 유형별 생활서비스지표



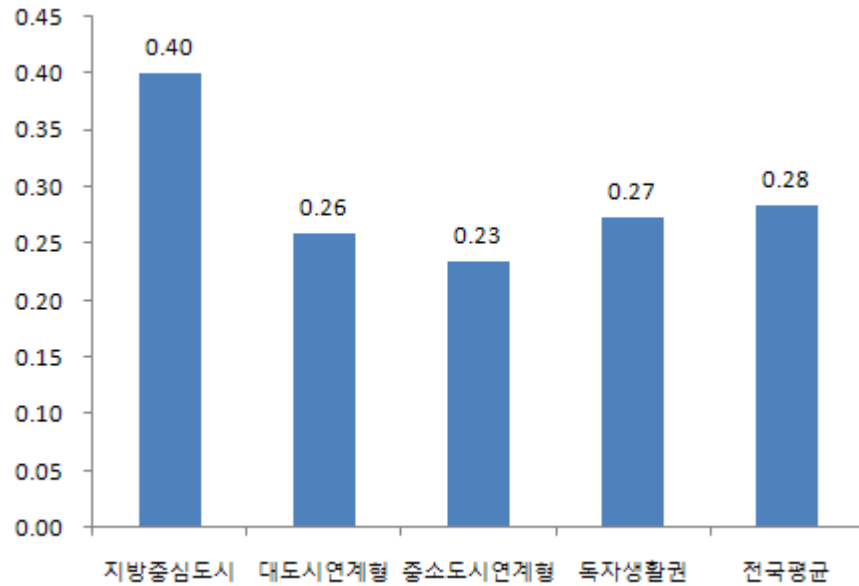
- 교육지표 산출결과 전국평균은 0.36이었으며, 대도시연계형(0.37), 독자생활권(0.36), 지방중심도시(0.35), 중소도시연계형(0.35)로 나와 대도시연계형이 전국평균에 비하여 약간 상회하나, 교육부문에서는 지역유형별 차이가 거의 없는 것으로 나타남
- 소수 셋째자리에서 산출값이 차이가 있음

<그림 4> 의존도에 따른 기초생활권 유형별 교육지표



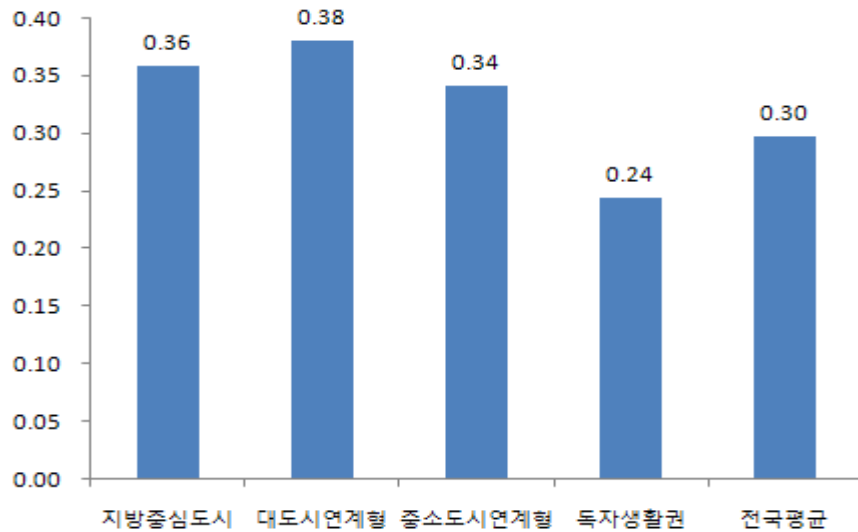
- 의료지표는 교육지표와 달리 차이를 많이 보이는데, 지방중심도시(0.40)가 전국평균(0.28)보다 훨씬 월등한 것으로 나타나고 있음
- 그 다음으로 독자생활권, 대도시연계형, 중소도시연계형의 순으로 나타남
- 독자생활권이 전국평균보다는 의료의 질이 낮음에도 불구하고 4가지 유형에서는 두 번째로 높게 나타나고 있는 것은 의외
- 그러나 의료지표가 천명당 의사수 등 모두 인구를 이용하여 표준화하였고 저발전지역인 독자생활권의 인구규모가 적음을 감안할 때 의료지표가 과대평가되어 그러한 결과가 나온 것임
- 향후 면적당 의사수 등 거리접근성을 고안한 의료지표 개발이 필요함

<그림 5> 의존도에 따른 기초생활권 유형별 의료지표



- 복지부문에서 기초생활권 유형별 특성을 살펴보면, 독자생활권을 제외한 나머지 지역이 모두 전국 평균을 상회하고 있는 것으로 나타났다
- 이는 복지시설은 대부분 공공서비스 차원에서 공급되고 있으므로 지역별 차이가 크게 드러나지 않고 있음을 알 수 있음

<그림 6> 의존도에 따른 기초생활권 유형별 복지지표



<표 10> 기초생활권 유형별 복지부문 현황

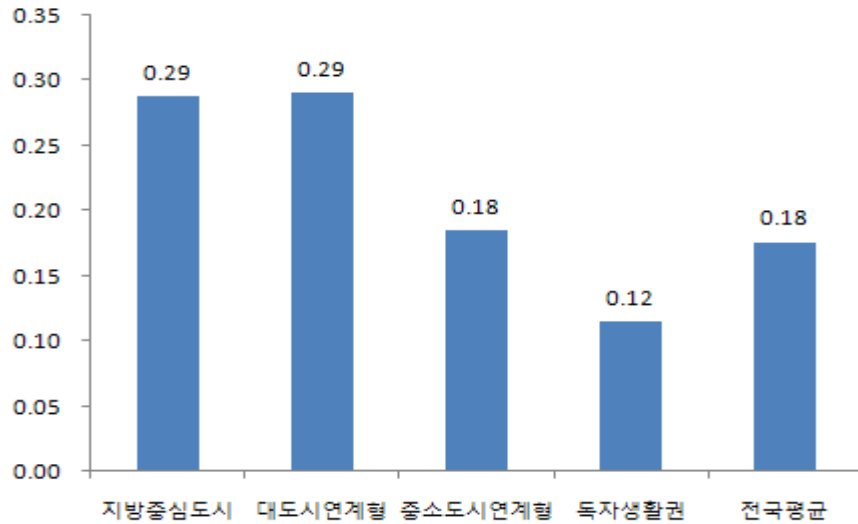
영역	지표	지방중심도시	대도시연계형	중소도시연계형	독자생활권	전체
복지시설	읍면동당 보육시설수	9.35개	14.04개	9.10개	2.37개	6.15개
	읍면동당 노인복지시설수	17.02개	14.29개	23.51개	24.04개	21.70개
	읍면동당 여성복지시설수	0.08개	0.05개	0.04개	0.01개	0.03개
	읍면동당 장애인복지시설수	0.15개	0.15개	0.11개	0.06개	0.09개
기초생활복지	재가노인복지서비스율	1.45%	1.00%	1.27%	1.12%	1.19%
	기초생활보장수급자 비율	3.87%	2.14%	4.22%	6.47%	5.11%

○ 문화부문도 역시 대도시연계형과 지방중심도시가 다른 지역과 전국 평균에 비하여 양호한 것으로 나타나고 있으며 독자생활권이 가장 양호하지 않은 것으로 나타남

- 특히, 문화기반 인력수에서 지방중심도시(0.25)는 전국평균(0.10)와 대도시연계형보다 훨씬 양호한 것으로 나타나 지방중심도시의 주

민들이 문화적으로 지원을 많이 받는 것으로 드러남

<그림 7> 의존도에 따른 기초생활권 유형별 문화지표



<표 11> 기초생활권 유형별 문화부문 지수현황

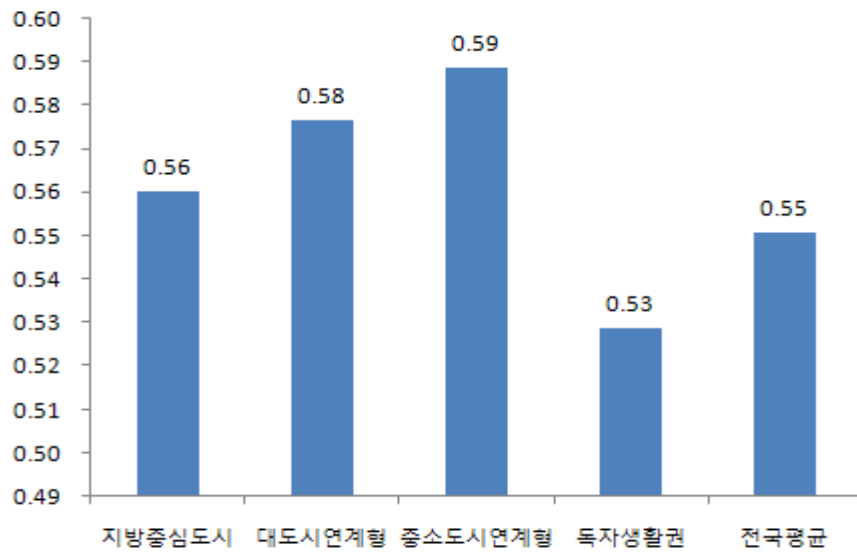
영역	지표	지방중심도시	대도시연계형	중소도시연계형	독자생활권	전체
문화시설	도서관 좌석수	0.32	0.37	0.23	0.15	0.22
	문화기반 인력수	0.25	0.16	0.08	0.05	0.10
여가·체육시설	체육시설수	0.42	0.59	0.39	0.13	0.28
	경기장수 (공공체육시설)	0.17	0.19	0.10	0.11	0.13
	청소년수련시설수	0.29	0.16	0.16	0.15	0.17

- 주거지표와 관련하여 지방의 중소도시인 중소도시연계형이 가장 양호한 것으로 나타났으며 수도권 지역의 대도시연계형이 지방중심도시보다 더 높게 나타나고 있었음
- 특히, 인구가 적고 해당 지역에서 오래 머물러서 주택정주권이 안

정적일 것이라고 기대되었던 독자생활권의 주거지표가 전국 평균을 하회하고 있는 특기할 만함

- 이는 독자생활권이 노후주택이 많아 발생한 현상으로 주택의 질을 감안할 때 독자생활권내 주거개량을 지원하는 사업이 많이 추진될 필요가 있음

<그림 8> 의존도에 따른 기초생활권 유형별 주거지표



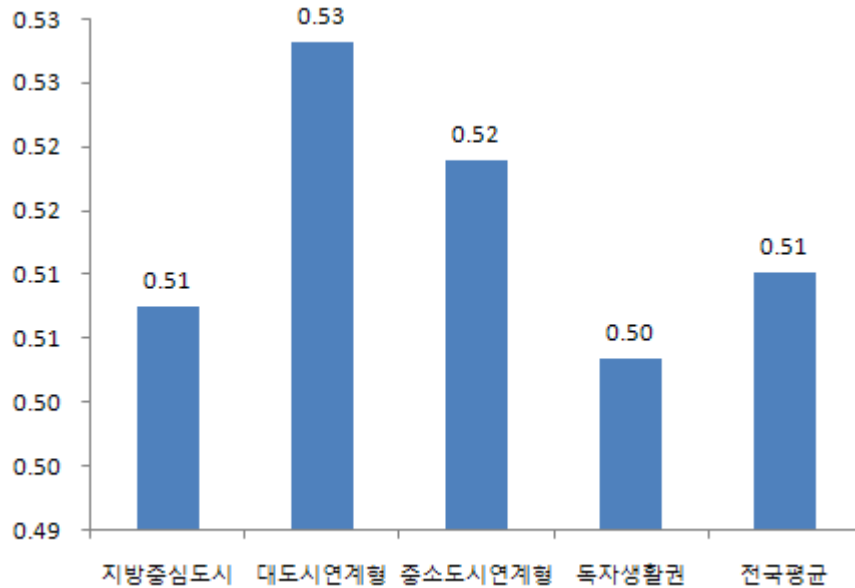
<표 12> 기초생활권 유형별 주거부문 지수현황

영역	지표	지방중심도시	대도시연계형	중소도시연계형	독자생활권	전체
주택	인구천인당 주택수	0.51	0.35	0.56	0.75	0.63
	주택보급률	0.30	0.20	0.43	0.49	0.42
	주택 노후도	0.72	0.88	0.68	0.43	0.58

- 환경부문에서 대도시연계형이 가장 높게 나타났고, 그 다음으로 중소도시연계형으로 나타났음
- 전국평균과 비교할 때, 지방중심도시와 독자생활권의 환경 질이 상대적으로 양호하지 않은 것으로 나타났음

- 이는 가중치가 0.5인 1인당 공원면적 비율에서 독자생활권과 지방 중심도시가 평균보다 낮기 때문임

<그림 9> 의존도에 따른 기초생활권 유형별 환경지표

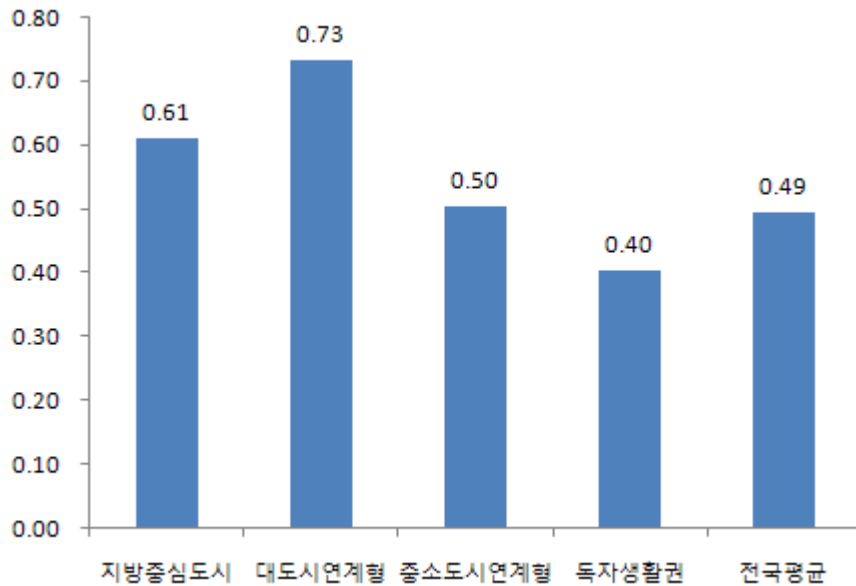


<표 13> 기초생활권 유형별 환경부문 지수현황

영역	지표	지방 중심도시	대도시 연계형	중소도시 연계형	독자 생활권	전체
환경관 리	폐수발생량	0.98	0.99	0.99	0.99	0.99
	대기오염물질 배출시설수	0.90	0.95	0.88	0.97	0.94
생활환 경	1인당 공원면 적	0.07	0.08	0.10	0.03	0.06

- 기초인프라부문에서는 대도시연계형, 지방중심도시, 중소도시연계형 등의 순으로 나타남

<그림 10> 의존도에 따른 기초생활권 유형별
기초인프라지표



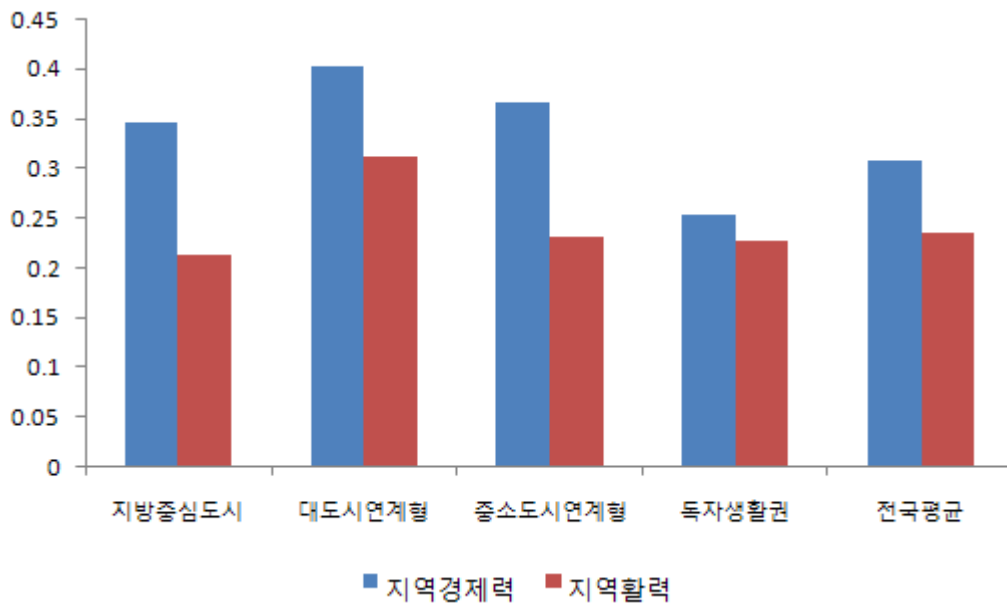
(2) 지역발전지표 분석 결과

- 지역경제와 인구부문으로 구분되는 지역발전지표는 지역의 발전수준을 나타냄
- 지역발전지표는 대도시연계형, 중소도시연계형, 지방중심도시, 독자생활권의 순으로 나타나고 있으며, 전국평균보다 하회하는 지역은 독자생활권뿐임

<표 14> 의존도에 따른 기초생활권 유형별 지역발전지표 비교

구 분	지방 중심도시	대도시 연계형	중소도시 연계형	독자 생활권	전체
지역수	24개	20개	32개	87개	163개
지역발전지표 상위 30개	4개	10개	11개	5개	30개
지역발전지표 하위 30개	3개	-	2개	25개	30개
지역발전지표	0.28	0.36	0.30	0.24	0.27
지역경제력	0.35	0.40	0.37	0.25	0.31
지역활력	0.21	0.31	0.23	0.23	0.24

<그림 11> 의존도에 따른 기초생활권 유형별 2대부문 지역발전지표



3. 시군간 경제성장과 행정구역 성격에 따른 기초생활권의 유형 및 현황분석

1) 유형 구분

- 행정구역 성격과 경제수준에 따라 기초생활권은 도시성장형, 도시정체형, 도농성장형, 도농정체형, 농촌성장형, 농촌정체형 등 6가지 유형으로 구분이 가능
 - 행정구역 성격은 일반시, 도농복합시, 농촌(군지역)으로 해당 지역의 산업과 토지이용의 성격을 반영하고 있음
 - 경제수준은 천명당 총사업체종사자수를 의미하는 것으로, 소득지표와 달리 산업활동을 직접적으로 보여준다고 할 수 있음

<표 15> 행정구역, 경제에 따른 기초생활권 유형구분

	성장	정체
일반시	도시성장형	도시정체형
도농복합시	도농성장형	도농정체형
농촌	농촌성장형	농촌정체형

<표 16> 행정구역, 경제에 따른 유형별 해당 시·군

	성장	정체
일반도 시형 (23개)	(경기) 안양시, 안산시, 과천시, 시흥시, 군포시 (강원) 태백시, 속초시 (충북) 청주시 (전남) 목포시	(경기) 수원시, 성남시, 의정부시, 부 천시, 광명시, 동두천시, 고양 시, 구리시, 오산시, 의왕시, 하남시 (강원) 동해시

	(9개)	(전북) 전주시 (경남)진해시 (14개)
도농복 합형 (54개)	(경기) 평택시, 이천시, 안성시, 김포시, 화성시, 광주시, 양주시, 포천시 (강원) 춘천시, 원주시, 강릉시, 삼척시 (충남) 천안시, 아산시 (전남) 여수시, 광양시 (경북) 포항시, 경주시, 구미시, 영천시, 경산시 (경남) 창원시, 진주시, 사천시, 김해시, 거제시, 양산시 (제주) 제주시, 서귀포시 (29개)	(경기) 남양주시, 용인시, 파주시 (충북) 충주시, 제천시 (충남) 공주시, 보령시, 서산시, 논산 시, 계룡시 (전북) 군산시, 익산시, 정읍시, 남원 시, 김제시 (전남) 순천시, 나주시 (경북) 김천시, 안동시, 영주시, 상주 시, 문경시 (경남) 마산시, 통영시, 밀양시 (25개)
농촌형 (86개)	(부산) 기장군 (대구) 달성군 (울산) 울주군 (경기) 가평군 (강원) 횡성군, 영월군, 평창군, 정선군, 인제군, 고성군, 양양군 (충북) 청원군, 옥천군, 진천군, 음성군, 단양군, 증평군 (충남) 금산군, 연기군, 당진군 (전북) 완주군 (전남) 영암군 (경북) 고령군, 칠곡군, 울릉군 (경남) 함안군, 고성군 (27개)	(인천) 강화군, 옹진군 (경기) 여주군, 연천군, 양평군 (강원) 홍천군, 철원군, 화천군, 양구 군 (충북) 보은군, 영동군, 괴산군 (충남) 부여군, 서천군, 청양군, 홍성 군, 예산군, 태안군 (전북) 진안군, 무주군, 장수군, 임실 군, 순창군, 고창군, 부안군 (전남) 담양군, 곡성군, 구례군, 고흥 군, 보성군, 화순군, 장흥군, 강진군, 해남군, 무안군, 함평 군, 영광군, 장성군, 완도군, 진도군, 신안군 (경북) 군위군, 의성군, 청송군, 영양 군, 영덕군, 청도군, 성주군, 예천군, 봉화군, 울진군 (경남) 의령군, 창녕군, 남해군, 하동 군, 산청군, 함양군, 거창군, 합천군 (59개)

2) 현황 분석

(1) 생활서비스 분석

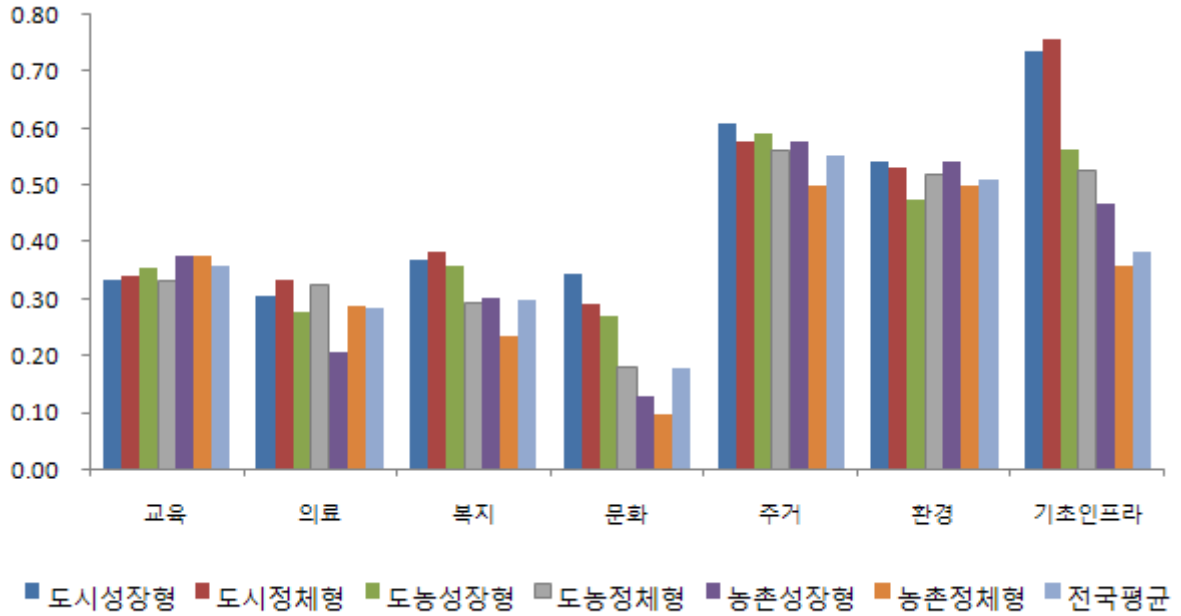
□ 생활서비스지표 분석 결과

- 생활서비스 종합지표에 따르면 도시성장형이 가장 양호한 것으로 나타나고 있으며 그 다음으로 도시정체형, 도농성장형, 도농정체형, 농촌성장형, 농촌정체형의 순으로 나타나고 있음
- 이 가운데 전국평균(0.38)보다 생활서비스 관련 수준이 낮은 지역은 농촌정체형으로 나타나고 있음

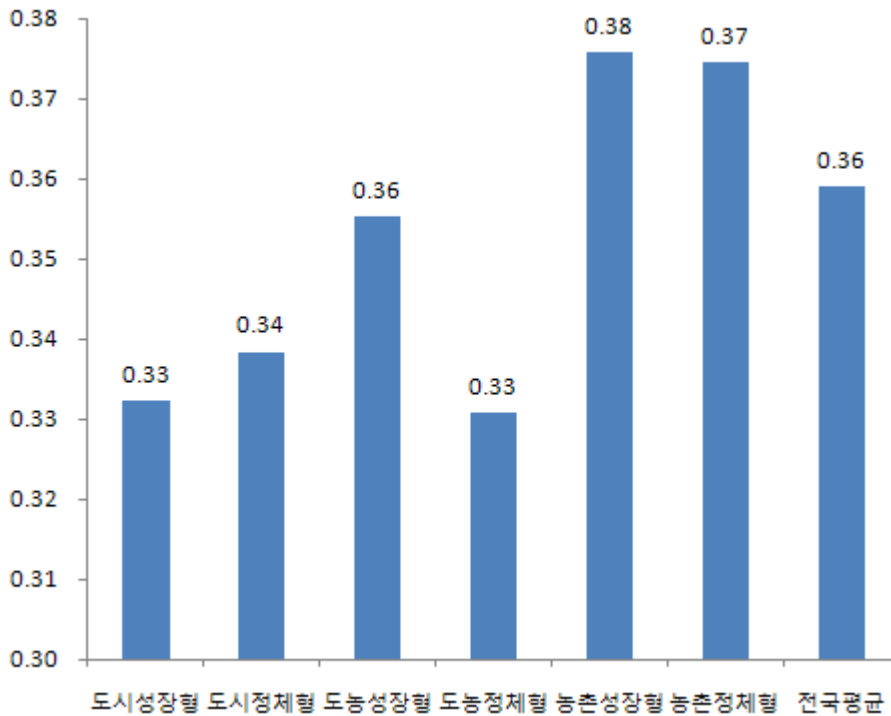
<표 17> 행정구역, 경제에 따른 유형별 생활서비스 지표 비교

구 분	도시 성장형	도시 정체형	도농 성장형	도농 정체형	농촌 성장형	농촌 정체형	전체
지역수	9개	14개	29개	25개	27개	59개	163 개
생활서비스지 표 상위 30개	6개	10개	9개	3개	1개	1개	30개
생활서비스지 표 하위 30개	-	-	1개	-	3개	26개	30개
생활서비스지 표	0.46	0.46	0.41	0.39	0.37	0.34	0.38
교육	0.33	0.34	0.36	0.33	0.38	0.37	0.36
의료	0.30	0.33	0.28	0.32	0.20	0.29	0.28
복지	0.37	0.38	0.36	0.29	0.30	0.23	0.30
문화	0.34	0.29	0.27	0.18	0.13	0.10	0.18
주거	0.61	0.58	0.59	0.56	0.58	0.50	0.55
환경	0.54	0.53	0.47	0.52	0.54	0.50	0.51
기초인프라	0.74	0.76	0.56	0.52	0.47	0.36	0.38

<그림 12> 행정구역, 경제에 따른 유형별 생활서비스지표

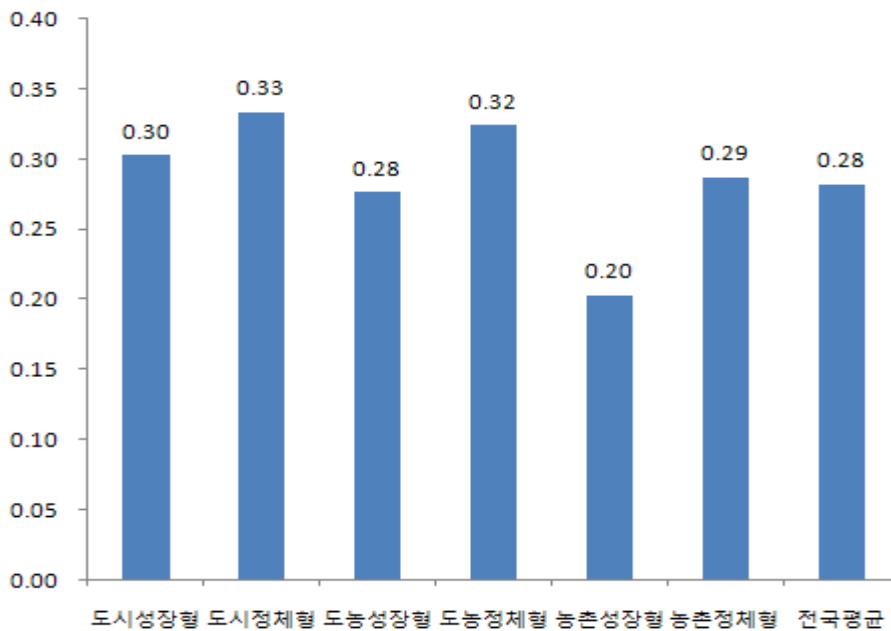


<그림 13> 행정구역, 경제에 따른 유형별 교육부문



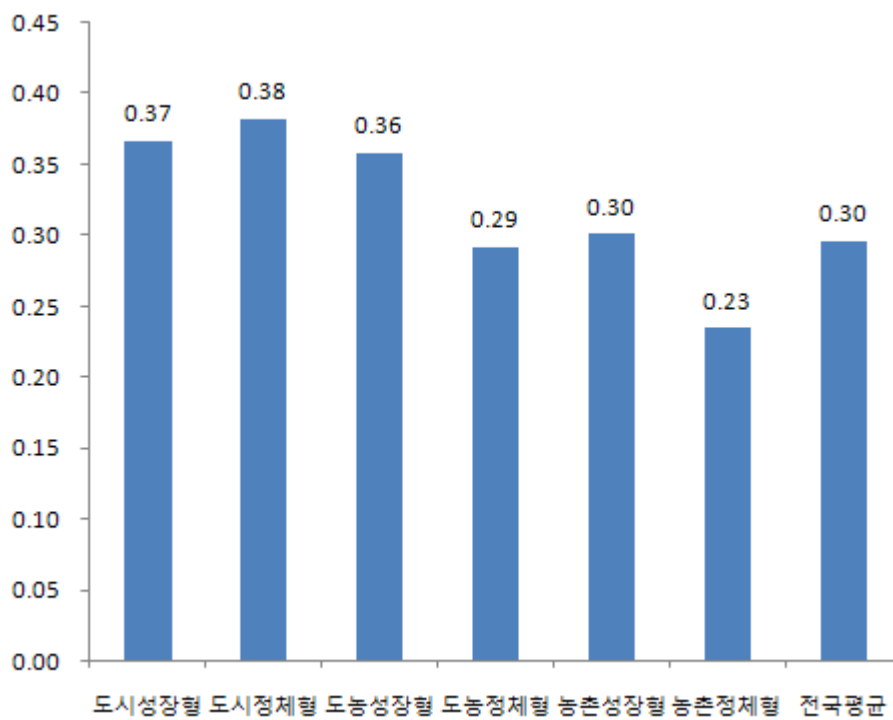
- 교육부문에서 보면 농촌성장형과 농촌정체형이 가장 양호한 것으로 나타나고 있으며, 나머지 지역은 모두 전국 평균에 비하여 양호하지 않은 것으로 나타남
 - 앞서의 유형구분에서 교육부문에서 별 차이가 없었던 것과는 상이한 결과를 보임
- 특히, 도시성장형과 도시정체형, 도농성장형은 경제적으로는 다른 지역에 비하여 양호한 지역으로 구분되는 지역인데, 이들 경제발전 지역의 교육부문의 서비스 수준이 양호하지 않은 것으로 나타남
- 한편, 의료부문을 살펴보면, 전국 평균(0.28)에 비하여 상대적으로 양호한 지역은 도시정체형, 도농정체형, 도시성장형, 농촌정체형 등으로 나타나고 있으며, 평균보다 양호하지 않은 지역은 도농성장형과 농촌성장형 등으로 기존의 의료기반시설이 갖추어지지 않은 상태에서 경제가 발전하고 있어 인구증가를 따라가지 못하고 있는 것으로 보임

<그림 14> 행정구역, 경제에 따른 유형별 의료부문



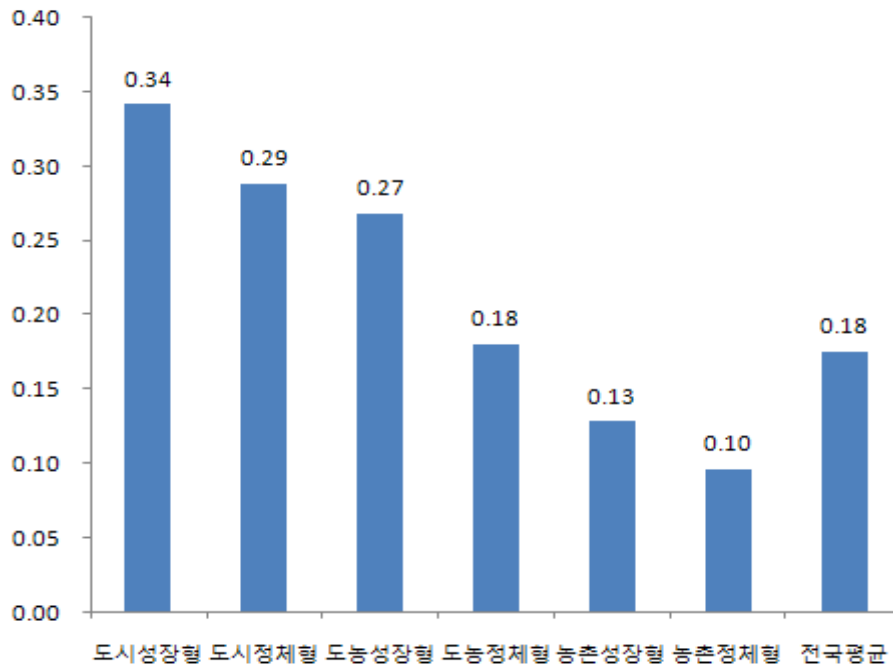
- 복지부문을 살펴보면, 가장 복지가 양호한 지역은 도시정체형이었으며 그 다음으로 도시성장형, 도농성장형 등임
- 이에 비하여 전국 평균에 비하여 복지가 갖추어져 있지 않은 지역은 농촌정체형, 도농정체형 등으로 나타나고 있음

<그림 15> 행정구역, 경제에 따른 유형별 복지부문

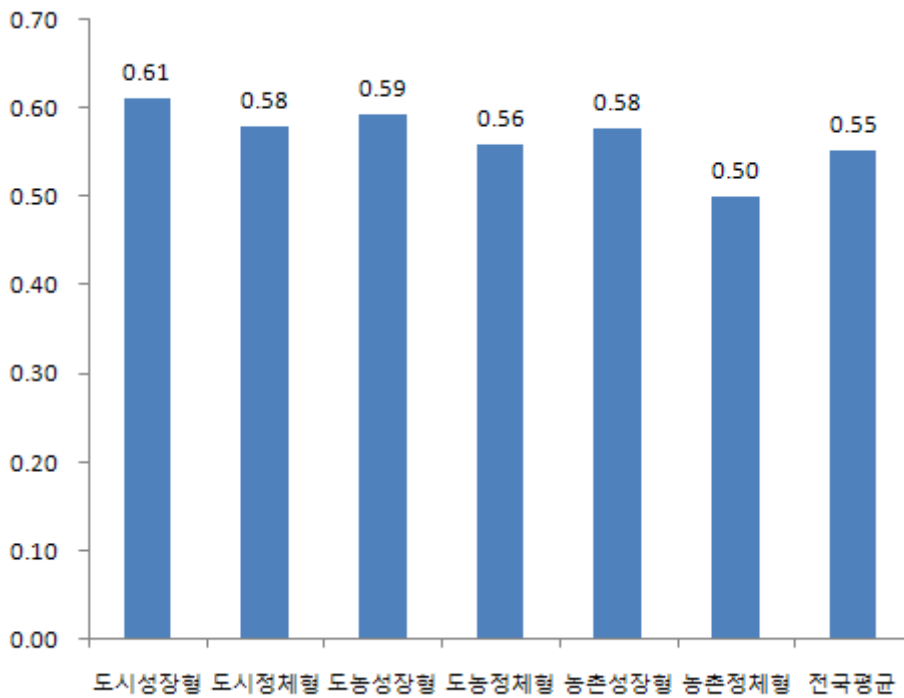


- 문화 시설과 프로그램, 인력 공급이 원활한 지역은 도시성장형(0.34)과 도시정체형(0.29) 등 도시지역이었으며, 도시적 성격이 강한 도농성장형(0.27) 역시 문화지표가 높게 나타나고 있었음
- 이에 비하여 도농성장형과 농촌형은 전국 평균보다 낮은 문화지표를 보여주고 있어 문화 관련 정책 추진이 필요
- 한편, 주거부문에서는 유형별로 큰 차이를 보이지 않고 있음

<그림 16> 행정구역, 경제에 따른 유형별 문화부문

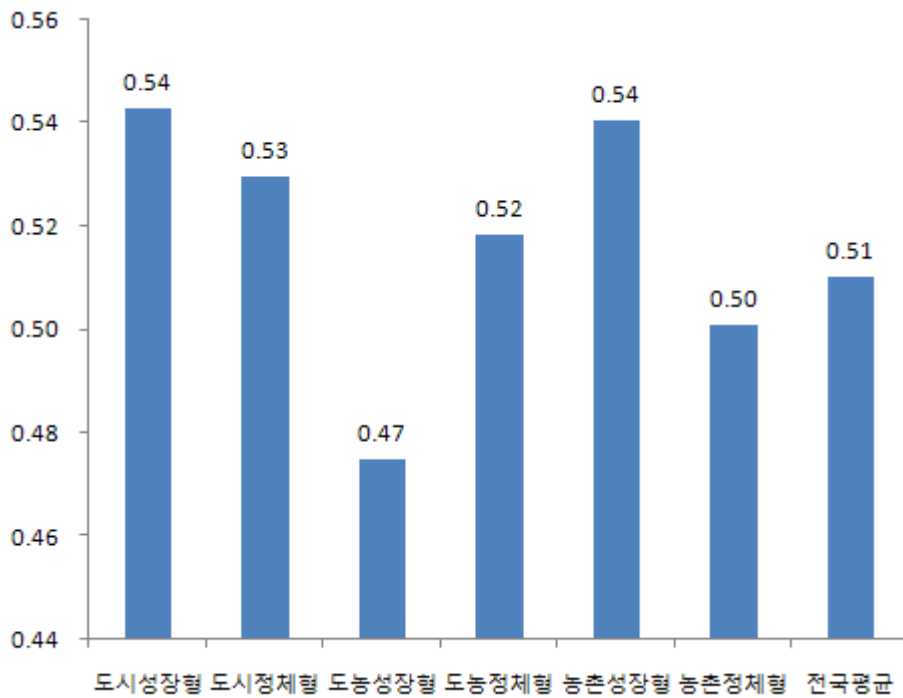


<그림 17> 행정구역, 경제에 따른 유형별 주거부문



- 환경부문에서는 농촌정체형과 도농성장형이 다른 지역에 비하여 양호하지 못하고 있는 것으로 나타나는데, 이는 1인당 공원면적이 다른 지역에 비하여 거의 갖추어져 있지 않기 때문으로 보임

<그림 18> 행정구역, 경제에 따른 유형별 환경부문

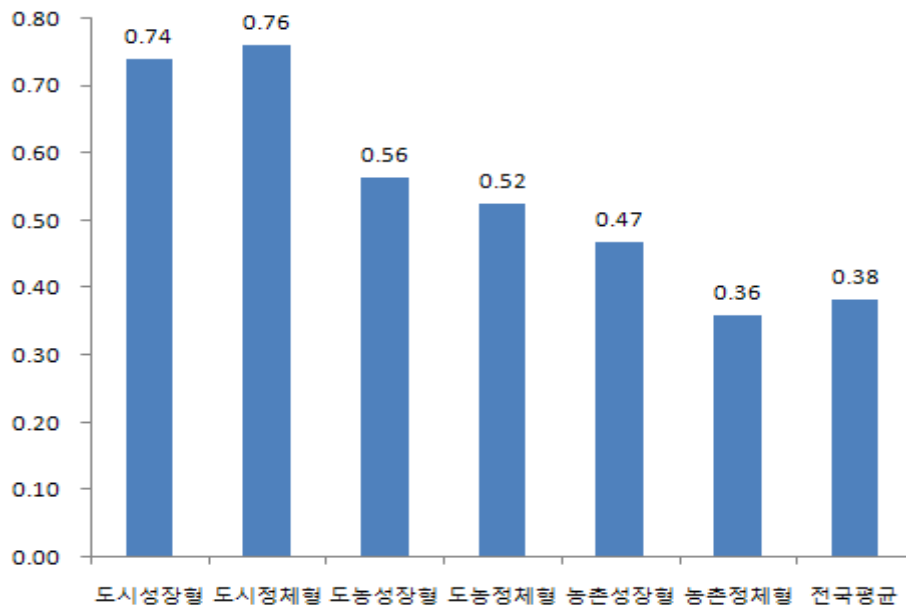


<표 18> 행정구역, 경제에 따른 유형별 환경부문 지수현황

영역	지표	도시 성장형	도시 정체형	도농 성장형	도농 정체형	농촌 성장형	농촌 정체형	전체
환경 관리	폐수발생량	1.00	1.00	0.95	0.99	0.99	1.00	0.99
	대기오염물질 배출시설수	0.98	0.97	0.83	0.94	0.95	0.97	0.94
생활 환경	1인당 공원 면적	0.10	0.08	0.06	0.07	0.11	0.01	0.06

- 기초인프라 측면을 살펴보면, 농촌정체형을 제외하고 나머지 지역들은 양호한 것으로 나타나는데, 도시형과 그 외 지역간 차이가 많이 나타남
 - 도시정체형과 도시성장형은 0.7대인 것에 비하여 나머지 지역은 0.3~0.56 사이에 존재
 - 그 이유는 상수도보급률에서 도시형과 비도시형 간의 차이가 크기 때문으로 보임

<그림 19> 행정구역, 경제에 따른 유형별 기초인프라부문



<표 19> 행정구역, 경제에 따른 유형별 기초인프라부문 지수현황

영역	지표	도시 성장형	도시 정체형	도농 성장형	도농 정체형	농촌 성장형	농촌 정체형	전체
교통	도로포장률	0.56	0.71	0.44	0.50	0.54	0.49	0.51
	도로밀도	0.41	0.37	0.19	0.13	0.10	0.10	0.16
상수도	상수도 보급률	0.99	0.98	0.81	0.73	0.62	0.42	0.65

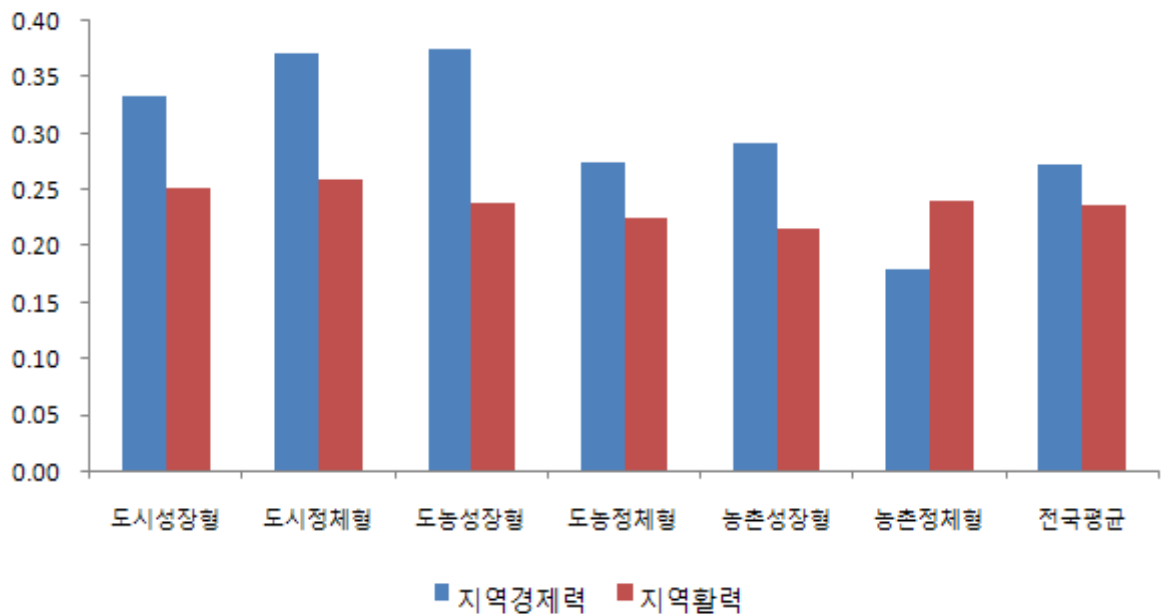
(2) 지역발전지표 분석 결과

- 지역발전지표를 분석한 결과, 전국평균(0.25)보다 양호한 것으로 나타난 지역은 도농성장형(0.31), 도시정체형(0.31), 도시성장형(0.29) 등으로 나타났음

<표 20> 행정구역, 경제에 따른 지역발전지표 비교

구 분	도시 성장형	도시 정체형	도농 성장형	도농 정체형	농촌 성장형	농촌 정체형	전체
지역수	9개	14개	29개	25개	27개	59개	163개
지역발전지표 상위 30개	5개	5개	12개	5개	2개	1개	30개
지역발전지표 하위 30개	2개	1개	1개	7개	2개	17개	30개
지역발전지표	0.29	0.31	0.31	0.25	0.25	0.21	0.25
지역경제력	0.33	0.37	0.37	0.27	0.29	0.18	0.27
지역활력	0.25	0.26	0.24	0.22	0.21	0.24	0.24

<그림 19> 행정구역, 경제에 따른 유형별 2대부문 지역발전지표



IV. 해외의 기초생활권 발전정책

- 유럽과 일본의 각 국가는 지역주민의 삶의 질을 증진시키기 위하여 지역내 의료, 복지, 교육, 문화, 관광 등의 생활기반시설 및 프로그램을 기초생활권 내에서 공급하고자 노력해오고 있음
- 여기에서는 기초생활권 발전정책과 관련된 외국의 정책을 내용적 측면과 정책 집행 측면의 두 가지 차원에서 파악하여 새롭게 시작하는 우리나라의 기초생활권발전의 정책 방향에 시사점을 도출
 - 내용적 측면: 기초생활권 발전을 위하여 공급되어야 하는 생활기반 시설 및 서비스가 지역별로 무엇인지를 파악
 - 정책집행 측면: 기초생활권 발전을 위한 계획 수립 및 재원조달 측면을 고찰

1. 거점별 생활서비스 기반시설

1) 독일

□ 정책 방향

- 독일은 일찍부터 의료, 복지, 문화, 교육 등 생활과 직접적으로 관련된 공공서비스 및 시설들이 지역 주민의 수요를 충족시킬 수 있도록 하는 정책을 꾸준히 시행해오고 있음
 - 독일은 1965년에 제정된 「연방국토계획법(ROG)」을 규정하고 사회경제적, 문화적 제반 욕구를 모두 만족시켜주는 '동등한 생활여건(gleichwertige Lebensbedingungen)의 확립'을 우선적으로 추구
- 이를 위하여 각종 생활기반 서비스 및 시설을 거점을 기준으로 균

등하게 전국적으로 배치시킴으로써, 거점과 그 인근의 연계되어 있는 도시·농촌이 동일한 생활수준을 누릴 수 있도록 구상

- 이를 법적 구속력을 갖고 구체적으로 실천하는 것은 주의 지역개발 계획(Landesentwicklungsplan)임

□ 거점별 생활기반 서비스

- 1968년 국토계획협의회(연방정부와 주정부의 국토정책 및 지역계획 담당 장관들이 참여하여 주요 정책을 결정하는 위원회)에 의해 세 계층의 거점으로 구분
 - 하위중심지: 이 계층의 중심지들은 근린권을 갖고 있으며 권역 내 주민들에 대하여 기초적인 생활서비스를 공급
 - 중위중심지 : 근린권을 위한 기초적 생활서비스의 공급 이외에 고차 수요를 충족시킬 수 있는 제반 서비스 시설을 가진 지역중심지로, 중우원 인구는 2만 이상이며, 공공교통수단으로 그 중심지에 60분 이내에 도달할 수 있는 것을 조건으로 하고 있음
 - 상위중심지 : 가장 고차의 전문적 수요를 충족시키는 생활관련 시설과 프로그램이 위치한 거점으로, 인구는 10만 이상, 자동차로 약 60분, 공공교통수단으로 90분 정도로 도달할 수 있는 것을 한계로 삼고 있음

<표 21> 독일의 거점별 주요 생활기반시설의 설치 목표

구 분	하위중심지	중위중심지	상위중심지
상업·금융	소매 및 수공업 서비스 시설	소형 백화점, 수퍼마켓, 다수의 전문상점 등	대형 백화점, 은행, 보험회사 등
여가 및 스포츠	유회장, 운동장	400m트랙이 있는 운동장, 다목적 실내 풀 등	동물원, 폐점시간이 늦은 선술집, 대형 실내 구기장, 50m의 실내 풀 등
보건 관계	의원, 약국	3과목의 구급병원, 외과의 등	대학병원, 특수진료과목이 있는 거점병원 등
교육 및 문화 관계	기간학교	대학진학교(김나지움), 직업학교, 성인교육시설, 시민대학, 공공도서관	대학, 광역적 도서관, 무휴박물관, 극장 등

출처: 행정안전부(2008: 217)

2) 영국

- 영국은 국민들의 삶의 질과 관련된 수요를 충족시키는 일차적인 책임은 중앙정부가 맡고 있으나 또한 지방자치단체 역시 사회서비스국을 중심으로 공공부문에서 의료, 교육, 문화, 교통인프라 등의 시설 및 프로그램을 체계적으로 공급하려고 노력하고 있음
- 특히 이러한 생활여건 향상 관련하여 영국은 상대적으로 낙후된 것으로 고려되는 농촌지역을 중심으로 「농촌서비스표준'(Rural Services Standard)」을 만들어 해당 지역내 관련 시설과 프로그램의 충족 여부를 정기적으로 모니터링하고 있음
- 여기서 생활기반 시설 및 프로그램은 다음과 같은 지역 규모에 따라 공급되어야 할 시설 및 프로그램이 달라짐

- 상위거점 : urban(인구 10만 명 이상)
 - 중위거점 : town and fringe
 - 하위거점 : village
 - 최하위 기초거점 : hamlet and isolated dwellings
- 영국의 경우 농촌지역을 대상으로 교육, 인프라, 교통, 복지 등의 생활기반 시설의 공급이 이루어지고 있으며, 그에 따라 농촌청(Countryside Agency)이 관련 시설의 공급 실태를 분석하고 최소한의 서비스 표준을 설정하고 있음
- 대상 서비스의 범위는 다음과 같음
- (1) 교육, 통신, 교통, 도서관, 보건, 사회보호, 긴급서비스, 법률서비스, 복지 등의 생활여건 개선과 관련된 공공서비스와,
 - (2) 가구소득 증대를 위한 고용알선 및 훈련프로그램 등을 포함하고 있음

<표 22> 2004년 영국의 농촌서비스표준

서비스 종류		공급 기관	최소 요건 혹은 목표치
일 반		모든 정부 부처	• 인터넷 등을 통한 온라인 서비스의 허용
교육	초등·중등학교	교육청	• 농촌학교의 폐쇄를 최대한으로 억제함 • 도보 통학거리(2~3마일) 초과 학생에 대한 무상 통학 수단의 제공
	정보통신망(ICT)	교육청	• 모든 학교에 대한 광대역 통신망의 구축
	상급학교 교육기회	해당 교육기관	• 교통비 보조
	통합교육	교육청	• 통합교육기관을 모든 농촌교육청에 배치 • 보건·사회복지, 육아, 학습지원, 성인교

			육, 정보화교육, 예술교육, 스포츠 등 교육
	온라인 센터	부처별	• 인터넷 접근 보장 및 정보화 교육 실시
	육아	교육청 공사립 교육기관	• 육아 정보망 구축 및 활용
통신	우체국	우체국	• 농촌네트워크 유지 및 우체국 폐쇄의 억제
	금융시설		• ATM 구축
	우편배달		• 전국적으로 동일한 배달 시스템 유지
교통	버스	지방자치단체	• 인구 50% 이상 1시간 간격 운행, 10분 내 접근 • 60세 이상 노인 인구의 버스요금 50% 감면
	열차	열차 당국	• 최소 열차 서비스 유지
도서관		지방자치단체	• 공공도서관 온라인 연결 • 정보통신기술(ICT)의 공공 이용 지원
보건	1차진료	보건당국 등	• 24시간 내 1차진료기관 도달 • 48시간 내 의사 진료
	치과진료	1차진료 기금	• 10마일 내 치과진료기관 입지
	건강상담	보건당국	• 주 7일 24시간 전화상담, 원스톱 서비스 제공
	예약		• 2005년까지 모든 외래 환자 예약 서비스
사회 보호	사회보호	지자체 사회서비스국	• 주택, 보건, 사회서비스, 기타 장애 등에 대한 장기적 보호 • 보건부의 서비스 제공 지표 준수
	학교 과일 급식		• 4~6세 어린이의 등교일마다 과일 제공
긴급 서비스	앰블런스 서비스	NHS 기금	• 응급전화 8분 내 도착 • 기타 응급전화 도시 14분 내, 농촌 19분 내 도착
	경찰 긴급출동	경찰관서	• 10~15분 내 도달
	소방	소방대	• 20분내 도달

법률 서비스	법률 서비스	지자체 등	• 법률서비스의 지역네트워크 구축
	법원 접근	법원 등	• 정보통신을 이용하여 불필요한 법원 통행 축소
복지	급여접근	고용센터, 연금 기관	• 교통비 지급 • 독자적 통신망 체계 확립
	온라인 정보	”	• 일반 및 기술정보 제공
	급여지급	”	• 우체국 계좌를 통한 서비스 보장
	상담	”	• 인터넷 상담체제 구축 • 교통비 지원
고용	고용센터	고용센터	• 통신망을 통한 고용정보 제공
	온라인 정보	”	• 채용 일자리에 대한 정보 제공
	뉴딜계획	”	• 구직에 필요한 교육훈련비, 교통비, 보육비 보조
	기타	”	• 고용센터 방문시 교통비 지원
세금	세무상담	내국세 서비스	• 통신망을 통한 세금 정보 및 상담서비스 제공

출처 : The Countryside Agency, 2004, Rural Services Standard.

- 농촌서비스 공급 지표(2004년)를 살펴보면, 일반 지표, 교육, 우편서비스, 교통서비스, 도서관, 보건서비스, 사회보호, 비상구급서비스, 법률서비스, 각종 수혜서비스, 고용 등의 분야로 나누어 설정하고 있음

3) 일본

- 일본의 경우에도 영국, 독일과 마찬가지로 권역의 규모를 계층적으로 구분하고 각 권역별로 공급되어야 할 생활기반 시설 및 서비스

를 설정하고 있음

- 일본의 경우 과거 건설성이 전국적으로 추진했던 지방생활권 정비 계획이 존재
 - 1969년부터 대도시권역을 제외한 179개의 지방생활권을 기초취락권, 1차 생활권, 2차 생활권, 지방생활권으로 구획
 - 지방생활권 설정은 행정, 통근, 통학 등 주민의 일상생활의 행동 반경을 고려하여 설정하였으며, 각 권역별로 정부 차원에서 공급해야할 생활기반 시설을 계획

<표 23> 일본의 거점별 특성 및 생활기반시설

구분	기초취락권	1차 생활권	2차 생활권	지방생활권
권역의 범위	반경 1~2km	반경 4~6km	반경 6~10km	반경 20~30km
시간거리	노인·유아의 도보의 도보 한계 15-30분	자동차 30분 버스 15분	버스 1시간 이내	버스 1 - 1시간30분
중심도시 및 중심부의 인구	1천명 이상	5천명 이상	1만명 이상	15만명 이상
중심부의 시설	· 아동보육 · 노인복지 등 복지시설	· 진료소 · 집회소 · 초중등학교 등 기초적인 공공 공익적 시설	· 고차의 물건을 구입할 수 있는 상점가 · 전문의가 있는 병원 · 고등학교 등	· 종합병원 · 각종 학교 · 중앙시장 등 광역이용시설

출처: 일본 건설성(1989), 행정안전부(2008)에서 재인용

2. 기초생활권의 정책체계

※ 본 연구에서는 해외 기초생활권 발전정책체계 분석은 일본을 사례로 수행

- 일본은 시·군 단위의 기초자치단체에서 기초생활권발전계획을 수립하고 있어 현재 우리나라에서 추진하고자 하는 기초생활권계획과 그 규모가 유사

□ 한국에서의 시군단위의지역계획의 문제점

- 한국에 있어서 지방자치단체 단위의 지역계획은 다음과 같은 몇 가지의 문제에 직면하고 있음
 - 지방자치단체 단위의 지역계획은 개별 법률 또는 부처별 사업법에 근거하여 수립됨에 따라 매우 다기화 되어 있고, 내용과 수준도 매우 다양한 형태를 보이고 있음
 - 특히 중앙정부의 부처별 사업들이 해당 지방자치단체 내의 행정구역내에서 전혀 연계가 되지 않고 개개의 사업 베이스로 시행됨에 따라 효율성이 저하되고 있음
 - 대부분의 기초자치단체에서 수립하는 계획들은 지방의 필요에 의한 지방이 원하는 사업을 수행하기 위한 계획이라기보다는 중앙정부의 보조금을 시행하기 위한 계획으로서의 기능을 하고 있음
- 지방이 필요로 하는 사업내용을 지역계획에 담아내기 위해서는 무엇보다도 지역계획의 수립 및 계획집행 과정에 있어서의 분권화가 요구되고 있고, 지역주민의 참여를 통한 민주성의 확보가 매우 중요한 과제가 되고 있으며, 실천성의 확보를 위한 제도적인 장치의 구축이 선결되어야 함

□ 일본의 시정촌총합계획과 지역재세계획제도

- 이러한 문제와 관련하여 일본은 종래의 한국과 같은 부처별 사업별 사업형태 및 보조금에 기초한 사업방식을 개선하여 현재의 한국이 정책적으로 필요로 하는 부분과 관련하여 보다 선진화된 정책을 이미 시행하고 있음
- 특히 일본은 지방자치법에 근거한 시정촌총합계획과 지역재생법에 근거한 지역재생계획제도를 도입하여 지방이 원하는 사업을 계획의 내용에 포함시킬 수 있는 제도적인 장치를 마련하고 있음
- 나아가서는 지역계획에 포함된 사업들을 실천이라는 차원에서 검토하여 기존의 예산제도를 개선하여 계획과 예산을 연계시키기 위한 노력을 시도해오고 있음
- 또한 부처별 사업을 지방수요의 관점에서 조정할 수 있는 실질적인 조직의 창설을 통하여 지방과 중앙의 관련부처를 연결함으로써 지방의 의사를 반영하고 있음
- 그동안 중앙집권적인 요소가 강한 일본의 지역개발에 있어서의 변화사례는 오늘날 한국이 당면한 과제의 해결과 방향의 설정에 많은 도움을 줄 수 있을 것으로 생각됨

1) 일본의 기초자치단체 단위의 지역계획

- 일본에 있어서 기초자치단체인 시정촌(市町村)을 대상으로 수립되는 지역계획으로는 국토계획관련 법률에 근거를 두고 있는 지역계획과 정부 부처별 근거법률에 의해서 수립되는 부문별 계획이 있음
- 일본의 국토공간계획에 대한 법률은 두 가지로 존재

- 국토총합개발법(國土總合開發法)과 국토이용계획법(國土利用計劃法)이 있음
 - 국토총합개발법은 국토공간의 행정계층별 국토계획의 수립에 관한 법률로서 전국계획(全國計劃), 도도부현계획(都道府縣計劃)의 근거가 됨
 - 국토이용계획법은 토지이용계획과 관련된 법률로서 전국계획(全國計劃), 도도부현계획(都道府縣計劃), 시정촌계획(市町村計劃)으로 나누어짐
- 국토계획체계상 시정촌단위의 지역계획으로는 토지이용계획의 하나인 시정촌계획이 존재하나, 국토총합개발법상의 시정촌단위의 발전계획은 미비
 - 그에 따라 시정촌 전체의 행정구역을 대상으로 종합적 발전방향에 대한 구상을 담고 있는 시정촌종합계획이 지방자치법에 근거하여 수립되고 있음
 - 이는 시정촌 내의 도시지역과 농촌지역을 포괄하는 시정촌 전체의 발전구상을 담은 가장 기초적인 계획으로서의 특징을 가지고 있음
 - 시정촌 단위를 대상으로 하는 다른 또 하나의 계획으로 지역재생계획이 지역재생법(2003)에 근거하여 수립되고 있으며, 기존의 계획과 계획수립주체, 예산과의 연계, 사업내용선택 등의 많은 측면에서 차별화되어 있어 주목을 받고 있음
 - 시정촌 전체를 대상으로 하는 계획이외에도 시정촌 내의 부분공간을 대상으로 많은 계획들이 수립되고 있음

7) 지방자치법(제2조)에 시정촌은 그 사무를 처리함에 있어서, 의회의 의결을 거쳐서 그 지역의 종합적이고 계획적인 행정의 운영을 도모할 수 있도록 그 기본구상을 정하고, 그것에 맞게 시행하여야 한다는 규정을 두고 있음. 법률상 시정촌단위는 기본구상을 수립하도록 되어 있음. 그러나 대부분의 시정촌은 기본구상의 실천성을 높이기 위하여 기본구상, 기본계획, 실시계획 등의 계획체계를 갖춘 종합계획의 형태로 수립하고 있음. 따라서 여기서는 법률상의 계획인 기본구상과 실제상의 계획인 종합계획을 포함하는 종합계획(기본구상)의 의미로 사용하고 있음

- 도시계획법에 근거한 도시계획: 시정촌내의 도시계획구역을 대상으로 수립
- 농업진흥지역정비계획: 농촌이라고 볼 수 있는 농업진흥지역을 대상으로 하는 계획으로서 농업진흥지역의 정비에 관한 법률(이하 '농진법'이라 한다)에 근거
- 그 외에 농업진흥지역을 대상으로 (구)국토청의 농촌종합정비계획, 농림수산성의 농촌진흥기본계획 등이 수립되어 있음
- 기타: 시정촌의 도시지역 내의 시가화조정구역과 농업진흥지역 내의 백지의 집락과 농지를 대상으로 하는 집락지역정비법에 의해서 수립되는 집락지역정비계획이 있음

<표 24> 시정촌의 행정구역을 대상으로 하는 계획제도

	근거법	대상지역	주관부서	계획성격
시정촌종합(기본구상)계획	지방자치법	시정촌 전체구역	자치성(시정촌)	지역계획
지역재생계획	지역재생법	시정촌 전체구역	내각부	지역계획
시정촌계획	국토이용관리법	시정촌 전체구역	건설성	토지이용계획
도시계획	도시계획법	도시계획구역	건설성	도시계획
농업진흥지역정비계획	농업진흥지역의 정비에 관한 법률	농업진흥지역	농림수산성	농촌계획
농촌종합정비계획	-	농업진흥지역	(구)국토청	농촌계획
농촌진흥기본계획	-	농업진흥지역	농림수산성	농촌계획
집락지역정비계획	집락지역정비법	시가화조정구역, 농업진흥지역	건설성·농림수산성	지구계획

- 이 연구에서는 시정촌의 도시지역 뿐만이 아니고 농촌지역까지도 포괄하는 시정촌 전체를 대상으로 하는 시정촌종합계획, 지역재생

계획을 살펴보도록 함

- 토지이용계획인 시정촌계획은 분석의 대상에서 제외
- 시정촌의 토지이용계획은 도시지역에 대해서는 도시계획법, 농촌지역에 대해서는 농진법에 의한 토지이용구분을 그대로 받아들이고 있고, 시정촌의 발전계획을 담는 내용을 포함하고 있기 않기 때문임

2) 시정촌총합(기본구상)계획의 검토

(1) 추진배경과 법적근거

- 일본은 1960년대 후반 도시와 농촌의 계획에 관한 일련의 제도를 정비한 바 있음. 도시문제의 해결을 위한 도시계획법(1968)이 제정되었고 그 다음 해에 농촌문제에 대한 종합적인 접근을 위한 농업진흥지역의 정비에 관한 법률(1969)을 제정
- 도시계획법에 의한 도시영역의 확장은 곧 농촌지역의 축소를 가져오는 바, 이를 제어할 수 있는 제도적 장치의 필요성이 논의되면서 농진법(農振法)이 제정되었음
 - 도시계획법에 대응하여 농용지 공간을 고수하고 넓혀나가는 측면에서 일종의 도시부(都市部)의 영토선언에 대한 농촌부(農村部)의 영토선언이라고 볼 수 있음
- 도시계획법과 농진법의 이원화된 법률 정비는 건설성과 농림성에 의한 도시와 농촌지역에 대한 계획제도로 연결되었음
- 그에 따라 기초자치단체 내의 도시지역과 농진지역을 분리하는 결과를 초래하였고, 시정촌 행정구역 전체의 입장에서 지역의 문제를 종합적으로 다루지 못하는 불합리가 야기되었음

- 뿐만 아니라 농진법에 의한 농진계획은 주로 농업생산에 있어서의 구조개선과 기반확충에 주안점을 두고 있었기 때문에 농촌 주민의 생활환경을 유지·향상시키는 측면에서는 한계가 존재
 - 특히 시정촌 단위에서 농업 및 타 산업을 포함한 전체 지역산업의 진흥, 시가지 및 취락의 정비, 교통·통신·상하수도 등 생활환경의 개선, 교육·의료·사회복지 등의 사회개발 등을 종합한 지역발전계획의 필요성이 제기
- 이에 따라 1969년 지방자치법을 개정하여 시정촌 경영의 근간이 되는 시정촌 기본구상을 수립할 수 있는 근거를 마련하였으며(동 법 제2조), 이는 도시계획, 농진계획 등 각 분야의 부문계획 및 시정촌 내의 제반시책의 기초가 되었음

(2) 시정촌종합계획의 계획위상과 다른 계획과의 관련성

□ 시정촌단위의 계획체계

- 시정촌 단위에는 3단계의 계획이 존재하고 있음
 - 제1단계는 시정촌의 가장 상위계획이라고 볼 수 있는 시정촌종합계획
 - 제2단계는 시정촌 내의 도시지역에 대한 도시계획, 그리고 농진지역에 대한 농진계획, 농촌종합정비계획, 농촌진흥기본계획
 - 제3단계인 집락단계에는 집락지역정비법에 근거한 집락지역정비계획이 존재
- 시정촌종합계획은 시정촌 단위의 가장 상위계획으로서의 역할을 하고 있음
 - 대상지역이 시정촌의 전체이고, 그 내용도 도시와 농촌의 발전에

대한 부분을 포괄하고 있음

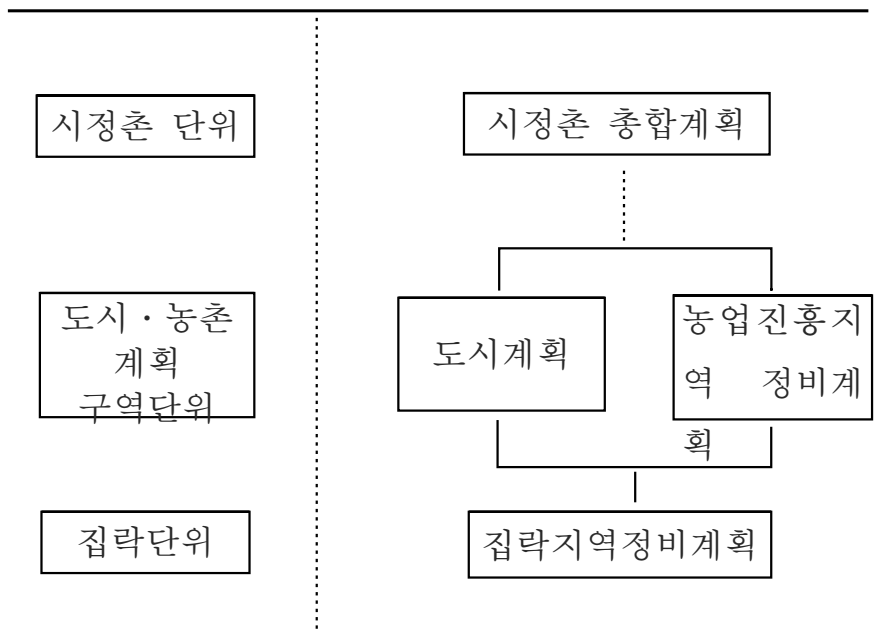
- 그러나 시정촌의 기본구상과 계획의 정확한 위치에 대해서는 법률에는 명확한 규정이 없지만 자치성 행정국장 통달(通達)에 의하면 장기적인 시정촌의 경영의 근간이 되는 구상이고, 당해 시정촌의 총합적인 진흥계획 또는 도시계획, 농업진흥지역계획 등의 각 분야에 있어서 행정에 관한 계획 또는 구체적인 제 시책이 전부 이 구상에 따라서 책정되고 시행되어야 한다는 것을 규정하고 있음 (都市計劃教育研究委員會, 1999:214)
- 시정촌 내의 도시지역에는 도시계획, 농진지역에서는 농진계획과 농촌총합정비계획, 농촌진흥기본계획이 위치하고 있음. 도시계획과 농진계획 간에는 서로 조화되어야 한다는 규정이 존재함
 - 농촌총합정비계획은 농진법에서 정한 농진지역을 대상으로 하고, 용도지역 수준의 계획이 아닌 사업을 추진하기 위한 계획으로서의 성격을 가지고 있음
 - 계획 창설당시의 각 성청간의 협의 조정에 의한 각서(覺書)에 의하면, 농촌총합정비계획은 시정촌의 구상을 명확화하기 위한 계획으로서 그 위상이 정립된 바 있음(農村整備의 歷史研究委員會, 1999:115)
 - 이는 농촌총합정비계획⁸⁾이 시정촌기본구상의 하위 계획임을 분명히 하고 있고, 계획의 내용상으로도 농진계획의 하위계획의 성격을 가지고 있음
- 한편 집락지역정비계획은 집락을 중심으로 하는 지구단위의 계획으로서 농업진흥지역 내의 집락단위, 그리고 도시계획상의 집락단위에 대한 계획이라는 법률상 명확한 규정을 두고 있음

8) 농촌진흥기본계획은 중앙성청의 재편에 따라 국토청이 폐지됨에 따라, 농림수산성이 (구)국토청 소관의 농촌총합정비계획을 승계한 것으로서 (구)국토청의 농촌총합정비계획보다도 광범위한 계획내용을 포함하고 있음

□ 시정촌총합계획의 위상

- 지역계획은 상위의 지역계획과도 연계성을 체계성을 가지고 있어야 하나, 시정촌총합계획은 상위의 광역계획과의 관계가 모호한 측면이 있으며 토지이용계획과도 연계되지 않은 경우가 많음
 - 이는 규정상 시정촌총합계획의 위치와 연계에 대한 규정이 불명확하다는 것을 의미함
- 반면에 시정촌총합계획(기본구상)의 하위계획인 농진법(법제4조)과 집락지역정비법(법제4조)에서는 농업진흥지역정비기본방침과 집락지역정비기본방침이 국토총합개발계획 등의 지역계획과 그리고 도로 등의 시설에 관한 국가 계획, 그리고 도시계획과 조화되어야 한다는 규정을 두고 있음
- 따라서 상위계획과의 관계에 대해서는 규정을 두고 있으나, 시정촌총합계획과의 관계는 규정하고 있지 않음

<그림 20> 시정촌에서의 계획체계



주: 시정촌기본구상과 농업진흥지역계획과의 관계에 대한 법률규정은 없으나, 자치성의 행정통달에 관련내용이 있음

(3) 계획의 내용적 성격

- 시정촌총합계획은 시정촌 행정의 전 분야를 대상으로 하는 종합적인 발전방향에 대한 계획으로서 시정촌의 권한으로 실현되는 것만이 아니라 시정촌의 주민에 의한 사적인 부분도 포함하고 있음
 - 그 지역의 장래 발전방향과 그것을 달성하기 위하여 필요한 시책의 대강을 정함
 - 시정촌단위의 계획을 내용상으로 구분할 경우 시정촌 공간의 장기적인 발전방향 및 물적 시설물의 측면을 주 대상으로 하는 공간계획(이른바 물적계획)과 지역의 사회·경제적인 측면을 주 대상으로 하는 사회·경제계획으로 구분됨
- 시정촌총합계획과 농진계획은 서로 중첩되면서 양자를 포함하는 계획임
 - 농촌총합정비계획은 공간계획에 가깝고, 농촌진흥기본계획은 공간계획을 기초로 하면서 사회·경제계획을 포함하는 계획이라고 볼 수 있음(農業土木學會, 2003:41)
- 법률상으로는 시정촌기본구상 만을 언급하고 있으나, 대부분의 시정촌단위는 기본구상만이 아닌 기본계획, 실시계획을 포함하는 형태로 계획을 수립하고 총합계획 또는 총합진흥계획이라는 이름을 사용하고 있음
 - 계획기간은 시정촌의 조례에 따라서 다를 수 있으며 기본구상이 10년, 기본계획이 5년이고 실시계획은 매년 여건의 변화를 수용하면서 3년으로 하고 있음

(4) 계획수립과정의 분권화와 주민참여

- 시정촌 단위의 계획수립에 있어서 분권화는 계획수립권한이 어디에 있는가를 분석하는 것이고, 주민참여에 대한 논의는 계획의 수립과정에 주민의 참여가 어느 정도 이루어지고 있는지를 검토하는 것임
- 시정촌총합계획은 계획수립과정에서 공청회 등을 통하여 주민의 의견을 수렴하고 있으며, 시정촌의회의 의결을 거치도록 되어있음(지방자치법 제2조)
 - 시정촌기본구상은 지방자치단체가 중심이 되어서 계획을 수립하고 그 과정에서 주민의 의견을 수렴하고 그리고 시정촌 의회의 의결을 거치는 것은 계획의 수립권과 계획의 확정 모두 시정촌 단위에 있다는 것을 의미함
- 계획의 수립절차는 계획수립을 위한 체제구축, 기초조사 및 현황분석, 주민의식조사 및 간담회 등 개최, 초안의 작성, 계획원안의 작성, 타 기관과의 조정, 심의회 등에 대한 답신, 계획의 결정의 순으로 이루어지는 것이 일반적임

(5) 계획집행에 있어서의 실천성

□ 임의계획의 성격이 강한 시정촌총합계획

- 시정촌총합계획은 일정 기간 내의 시정촌의 정비목표와 내용을 표시한 것이기는 하지만, 시정촌이 스스로 실현을 약속한 것도 아니고, 타인에게 실현을 강제하는 것도 아님(農村開發企劃委員會, 1996:85). 따라서 담당 공무원이나 지역주민이 시정촌총합계획의 내용에 구속되는 것은 아니라고 할 수 있음. 그러나 스스로 지방정부 스스로 계획을 수립하고 의결하였기 때문에 지방 스스로 계획을 준

중하고 기본구상의 방향 및 전략을 실천하기 위한 노력을 하고 있음

- 시정촌총합계획은 시정촌이 스스로 만든 것이기 때문에 관계 공무원은 그것을 지키려고 노력하지만, 개인의 행위에 대해서는 행정 권한에 의해 가능한 목표에 부합하도록 유도할 수 있을 뿐임
- 시정촌총합계획은 시정촌이 나아가야할 방향성을 나타내고 지방자치단체의 행정 및 지역계획의 지침이 될 뿐만 아니라, 지역주민, 기업 및 각종 단체의 이해와 협력을 구하는데도 유용하게 사용됨
- 무엇보다도 계획의 실천성을 확보하기 위해서는 사업계획들이 예산의 반영을 통해서 실천될 수 있어야 함
- 특히 일본의 경우 시정촌총합계획이 만들어지던 당시는 중앙집권적인 성격이 매우 강하였고, 또한 지방단위의 사업도 중앙정부의 부처별 사업이 대부분이었기 때문에, 지방이 스스로 세운 계획을 실천하는 것은 매우 어려움

□ 실천성 확보를 위한 예산제도 개선

- 이러한 문제를 해결하기 위해서 일본의 중앙정부는 지방자치단체가 만든 계획에 대한 실천성을 향상시키기 위한 예산제도의 개선을 위하여 꾸준히 노력해오고 있음
- 일본에 있어서 시정촌단위의 단독사업(지방의 필요에 의한 사업)의 비중이 꾸준히 증가하고 있음
 - 1980년대 중반이후 시정촌단위의 단독사업이 국가 보조사업의 비중을 추월하기 시작하였으며, 90년대 이후 월등히 높아지는 방향으로 전개되고 있음
- 시정촌의 단독사업에 대한 재원을 지원하기 위하여 첫째, 지방교부세라는 안정적인 재원을 확실히 제공하여 지방자치단체의 자율성과

창의성을 발휘하게 용이하게 하고(지방채의 원리금 상환의 일정비율을 지방교부세로서 재원을 충당할 수 있게 하고, 둘째, 기채의 허가수속신청이 보조금의 신청수속에 비하여 상대적으로 간편하게 하는 등의 제도적인 개선을 하였음(望月達史, 1995: 15)

(6) 계획의 지속성 확보를 위한 평가·관리

- 시정촌총합계획은 해당 시정촌이 의무적으로 계획을 수립하고 그리고 사정의 변경에 따라서 계획내용을 수정하면서 지속적으로 관리되고 있음
- 계획기간이 끝나면 다시 차 회의 계획의 수립을 통하여 전 회의 계획에 대한 반성과 환류를 통한 새로운 방향으로 재설정되고 있음

(7) 시정촌총합계획의 사례

- 시정촌기본구상은 1991년 현재 전국의 약 95%에 달하는 약 3,100개의 시정촌이 기본구상을 책정한 바 있으며, 그리고 당시의 법률에 기초한 기본구상 외에도 기본계획, 실시계획 등의 계획을 수립한 바 있음(都市計劃研究會,1999:215)
- 1980년대 중반이후 일본의 지방자치단체의 단독사업의 증가현상에서 알 수 있듯이, 지방 스스로의 필요에 의해서 발전구상을 만들고, 지방교부세 등의 제도를 통해서 실천할 수 있는 여건이 갖추어짐에 따라 대부분의 시정촌은 시정촌기본구상을 수립했던 것으로 판단됨
- 1991년의 湯布院町總合計劃을 통하여 사례를 살펴보면 다음과 같음
- 계획기간은 향후 10년간을 전망하고 湯布院町の 바람직한 모습을

그리고 있음

- 종합계획은 기본구상, 기본계획, 지구별 구상으로 구성되어 있음
 - 기본구상은 종합계획수립의 배경, 종합계획 수립의 시점, 기본구상의 체계, 중점시책의 체계로 구성되어 있으며, 매 5년마다 재정상황 및 사정변경에 따라 수정, 변경할 수 있도록 하고 있음
 - 기본계획은 중점시책 및 시책의 체계로 구성되어 있음
 - 지구별 구상은 湯布院町을 5개의 지구로 나누어서 접근하고 있음
- 2000년 兩神村도 第3次總合振興計劃이라는 명칭을 사용하고 있고, 2008년 蓮田市는 第4次總合振興計劃을 수립하였음. 종합진흥계획이라는 명칭이 일반화된 것으로 보임
- 埼玉縣 兩神村의 종합진흥계획은 기본구상, 기본계획, 실시계획으로 구성되어 있으며, 장래상, 기본이념 및 6가지의 발전전략을 제시하는 내용으로 하고 있음
 - 埼玉縣 蓮田市는 지금까지의 기본구상의 연속성을 유지하면서, 새로운 시대의 요청에 유연하게 대처한다는 차원에서 4차종합진흥계획을 수립하였고, 특히 少子高齡化의 대처, 지구온난화에 대응하기 위한 순환형사회의 구축, 團塊世代의 지역운영에 참여, 안전성 추구, 지역주체성의 발휘 등의 과제를 다루고 있음

3) 지역재생계획의 검토

(1) 추진배경과 법적근거

□ 지방 자율성 확대 노력

- 일본의 경우 지역개발 분야에 있어서 1970년대 후반 지방시대의 개막 이후 지방의 활성화에 관심을 갖기 시작하였고, 지속적으로 지방의 자율성 확대와 지방의 특성을 살리는 제도적인 장치를 마련하기 위하여 노력해왔음
 - 1978년의 오이타현(大分縣)에서 일촌일품운동이 시작된 이후 지역의 독특한 문화와 개성을 살리고, 중앙에 얽매이지 않고 지역의 경영자립도를 높여서 진정한 지방분권을 이룩하자는 광범위한 지역운동이 시작되었다고 할 수 있음
 - 1980년대에는 종래의 지역진흥사업을 경영적인 관점에서 재조명하기 시작하여 많은 지방공기업이 설립되어 지역개발을 주도
 - 1990년대의 경제적 위기를 계기로 일본의 중앙집권적인 행정체제에 대한 반성과 함께, 진일보한 새로운 지방분권의 필요성이 제기되었음
 - 1999년에는 지방분권을 강력하게 추진하기 위하여 **지방분권일괄법**을 제정하였으며, 주민에 의한 자기결정권과 지역공동관리의 발전을 위한 새로운 주민자치의 틀을 마련한 바 있음

□ 지역재생사업의 개요

- 이러한 주민자치 기반의 틀 위에서 도입된 것이 지역재생사업이라고 볼 수 있으며, 종래의 사업방법과 근본적인 차이점은 중앙집권적이고 부처중심적인 사업비의 배분을 의미하는 보조금제도를 개선하였을 뿐만 아니라, 지역재생을 위한 사업계획의 구상을 지방에

말기고 있음

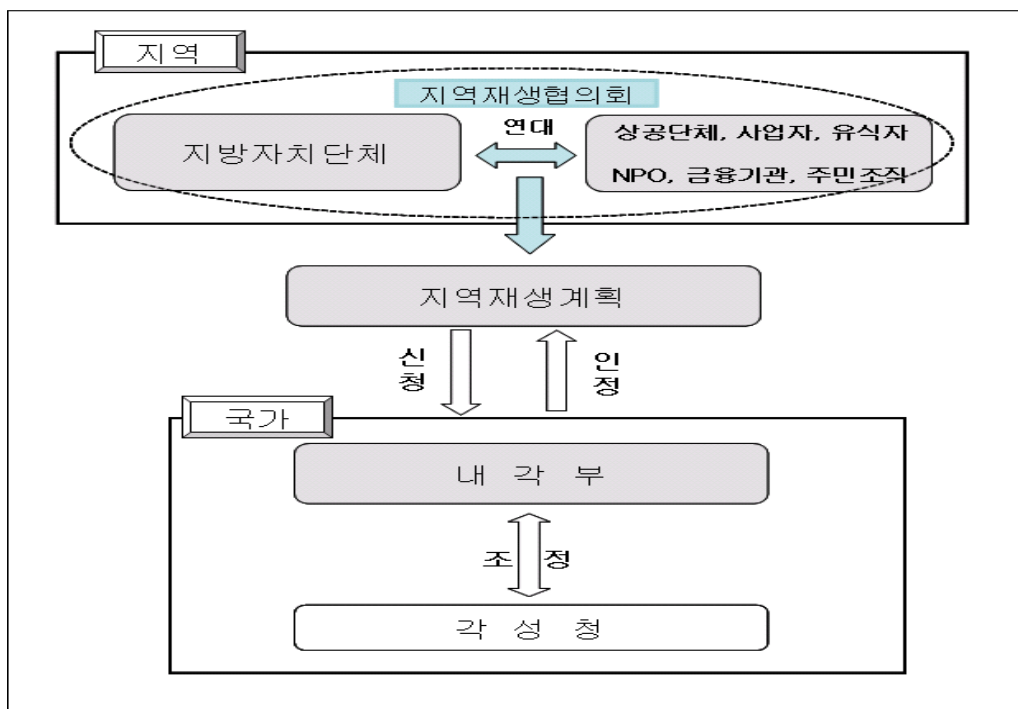
- 지역재생사업의 효율적인 추진을 위하여 2003년에는 내각부에 내각총리를 본부장으로 하는 지역재생본부를 설립한 바 있고, 2005년에는 지역재생특별법을 제정하여 법적근거를 마련한 바 있음
 - 지역재생계획의 목적은 지방자치단체가 자주적, 자립적인 추진에 의한 지역경제활성화, 지역고용기회 창출 등 지역활력재생을 종합적으로 추진하기 위한 것임(동법 제1조)
 - 내각부에는 지역활성화 관련 사업을 보다 효율적으로 추진하기 위하여 지역재생본부 이외에도 도시재생본부, 구조개혁특구본부, 중심시가지활성화본부 등의 4개의 본부를 설립된 바 있고, 2007년에는 이 본부를 통합하여 '지역활성화통합회합'으로 일원화하였음

(2) 지역재생계획의 위상과 다른 계획과의 관련성

- 시정촌에서 작성되는 지역재생계획과 시정촌총합계획의 관계에 대한 명확한 규정은 없으나, 시정촌총합계획은 지역재생계획을 구상하는 바탕이 되는 계획으로 추정할 수 있음
- 지역재생계획은 시정촌만이 계획할 수 있는 것은 아니라는 점에서 시정촌총합계획과 차이가 있음
 - 도도부현 및 지방자치법이 정하는 사무조합 또는 광역연합 등이 지역재생계획을 작성할 수 있으며, 대부분의 경우 시정촌의 전역이나 지방중소도시에서 시행되고 있음(동법 제5조)
- 지역재생계획의 체계상 특징은 다음과 같음
 - 먼저 중앙정부가 지역재생에 필요한 시책을 종합적, 효과적으로 추진하기 위한 지역재생기본방침을 작성하고 공포하여야 함(동법 제4조)

- 시정촌 등은 기본방침에 의거 지역재생계획을 작성하고 내각부에 신청하고 인정을 받는 절차를 거쳐야 함(동법 제5조)
- 내각부는 지역재생계획이 지역재생기본방침에 적합한 계획인지, 해당 지역의 활성화에 도움을 줄 수 있는 계획인지 등을 심사한 후 인정함(동법 제5조)

<그림 21> 지역재생계획의 체계



- 종래의 부처별 보조금 사업과의 절차상의 차이점은 다음과 같음
 - 첫째, 종래의 보조금 사업은 사업별로 지방자치단체가 해당 부처와 협의를 하는데 반하여, 지역재생사업은 내각부를 통해서 협의를 수행
 - 둘째, 종래의 부처별 보조금사업을 개별적으로 선정하는 것이 아니라, 중앙정부가 예시한 다양한 메뉴 중에서 지방이 필요로 하는 사업들 중에서 선택하여 지방의 특성에 적합하게 선택할 수 있음

- 셋째, 내각부는 각 지방자치단체가 작성한 지역재생계획서를 검토하고 인정하는 것만이 아니라, 필요한 지원을 해주기 위하여 관련 성청과 협의, 조정 등의 총괄부서로서의 기능을 하고 있음

(3) 계획의 내용적 성격

- 지역재생계획의 추진은 지역의 창의력을 최대한 살려서 윤택하고 풍요로운 생활환경을 창조하고, 지역주민이 지역에 대한 긍지와 애착을 가질 수 있는 살기 좋은 지역사회의 실현을 도모하는 것을 기본으로 함(동법 제2조)
- 지역의 지리적 특성 및 자연적 특성, 문화적 자산, 다양한 인재의 창조력을 최대한 활용하여 사업 활동을 구성하고, 취업기회의 창출 및 지역특성에 부합하는 경제기반의 강화, 쾌적하고 매력 있는 생활환경의 정비를 추진하는 것을 기념이념으로 하고 있음(동법 제2조)
 - 따라서 지방의 인력에 의해서 지방이 특성에 부합되고, 지방의 활성화에 도움이 되는 계획내용은 인정될 수 있다는 의미를 가지고 있음
 - 이러한 정신에 입각하여 지역재생계획의 내용을 인정하고 있으나, 현실적으로 지원하기 위한 내용상의 장치를 두어서 통제하고 있음
 - 지역재생기반강화교부금을 한정하거나, 부처별로 지원할 수 있는 다양한 프로그램을 예시함으로써 지방이 지역재생계획을 통하여 선택하도록 만드는 과정을 통하여 계획내용을 유도하고 있음
- 지역재생계획에는 지역재생계획의 구획, 지역재생계획의 목표, 목표를 달성하는데 필요한 사업, 계획기간 및 기타 지역재생계획을 실시하기 위하여 당해 지방자치단체가 필요하다고 인정하는 사항을 기재하여야 함(동법 제5조)

- 중앙정부로부터 지원을 받기 위해서는 추진사업은 지역재생법 제13조의 교부금의 종류로 정해진 시설의 범위에 한정하여 작성되어야 함
- 또한 지역재생사업은 각 부처가 분산적으로 추진하는 시책을 체계화하고 연계하여 지원할 수 있는 구조를 갖추고 있음
 - 지역재생사업의 연계적 추진을 위하여 7대 지원프로그램을 비롯하여 53개의 세부지원프로그램이 마련되어 있음
 - 또한 지방자치단체가 지역재생계획과 병행하여 신청할 경우, 내각부는 해당부처와 협의하고 지원하고 있음(유학렬, 2008a: 155-164).

(4) 계획수립과정의 분권화와 주민참여

□ 지역재생협의회의 구성

- 지방자치단체는 지역재생계획 및 실시에 필요한 사항, 그 외 지역재생의 종합적이고 효율적 추진에 필요한 사항을 협의하기 위하여 지역재생협의회를 조직할 수 있도록 되어있음(동법 제12조)
 - 지역재생협의회는 지방자치단체와 지역재생사업을 실시 또는 실시하고자하는 자를 포함시키고, 또한 지역재생계획 및 계획의 시행과 밀접하게 관련이 있는 자와 그 외 해당 지방자치단체가 필요하다고 인정하는 자로 구성됨(동법 제12조)
- 지역재생협의회의 구성원으로는 지방자치단체 및 관련성이 있는 다양한 주체를 포함시키고 있음
- 또한 구성원의 협의를 매우 중요한 사항으로 인정하고 다양한 의견이 적절히 반영될 수 있도록 하고 있음
- 지역개발주체가 지방자치단체로부터 지역재생과 관련이 있는 다양

한 단체를 인정하는 방향으로 폭이 넓어지고 있을 뿐 만 아니라, 이들 간의 협의를 매우 중요하게 다루고 있다는 것을 알 수 있으며, 관련 있는 개발주체간의 파트너십을 조장하는 방향으로 전개되고 있음

- 지역개발에 있어서의 주민참여의 폭이 확대되고 풀뿌리 민주주의의 바탕을 더욱 견고하게 하는 의미를 담고 있음

(5) 계획집행에 있어서의 실천성

□ 조정기구의 존재

- 지역재생계획은 부처의 다양성을 인정하고 있다는 면에서는 종래의 제도와 전혀 다를 바 없다고 보아지나, 다양성의 문제에서 제기되는 비효율성을 극복하기 위한 방안으로 내각총리를 수장으로 하는 조정기구를 만들어서 실질적인 총괄을 하고 있다는 점이 특징적이라고 할 수 있음.
 - 지역재생에 관한 시책을 종합적, 효율적으로 추진하기 위해서 내각에 지역재생본부를 설치하고(동법 제23조), 지역재생본부장, 지역재생부본부장 및 지역재생본부원으로 조직을 구성함(동법 제25조)
- 또한 중앙정부의 자세가 지방이 계획하고 원하는 사업을 중앙정부가 어떻게 효율적으로 도와줄 수 있는지에 대한 고민을 하고 있으며, 이는 종래의 개별부처가 중앙의 사업을 어떻게 지방에서 강력하게 추진할 수 있을지를 고민하였던 점과는 전혀 다름
- 내각부는 지역재생계획의 실천성을 제고시킬 수 있는 다양한 특별한 조치, 즉 주식의 취득에 대한 과세의 특례(동법 제13조), 특정지역고용회사에 대한 기부금에 있어서의 과세의 특례(동법 제14조), 특

정지역고용 등 촉진법인에 대한 기부 등에 관한 과세의 특례(동법 제19조) 등의 과세에 대한 특례조치 뿐만이 아니라, 지역재생기반강화교부금의 설치(동법 제21조), 재산처분의 제한에 관한 승인의 절차특례 등의 제도를 마련하였음

□ 지역재생기반강화교부금의 설치

- 지역재생사업의 효율적인 추진을 위하여 지역재생기반강화교부금이 2005년 신설되었음
 - 지역재생기반강화교부금에는 도(道)정비교부금, 오수처리시설정비교부금, 항만정비교부금이라는 3종류의 교부금이 있음
 - 이들 교부금은 내각부에 일괄 계상되어져 있으며, 내각부가 예산을 배분하고 각 성청이 집행하는 방식으로 운영되고, 지역의 재량에 의해 사업 간의 예산 융통 및 년도 간의 사업 량의 변경이 인정되는 등의 장점을 가지고 있음.
- 교부금을 활용하기 위해서는 지역재생계획에 있어서 동일분야에서 복수의 사업을 계획해야 함
 - 예를 들면 오수처리시설정비교부금은 생활환경정비를 위한 공공하수도, 집락배수시설, 정화조 등 오수처리시설 가운데 다른 2가지 이상의 시설정비를 지원하게 되고 국토교통성, 농림수산성, 환경성 등이 관련되어 있음

□ 내각부의 지원조치 현황

- 인구 10만 명 이하의 시 지역에서 인정받은 182개의 사례를 대상으로 내각부의 지원조치를 유형별로 분석한 내용을 살펴보면 지역재생기반강화교부금(110건), 지역고용창조촉진사업(30건), 보조금대상 시설 유효활용(14건), 지역재생관련 시민단체활동지원사업(8건), 과

세특례 및 저리용자사업(6건) 등으로 나타나고 있음(유학렬, 2008a: 159).

(6) 계획의 지속성 확보를 위한 평가·관리

- 지역재생계획의 관리를 위하여 내각총리대신은 지방자치단체에 대하여 인정재생계획의 실시상황에 대한 보고를 구할 수 있으며(동법 제8조), 규정된 사업의 적절한 실시를 위해 필요하다고 인정될 시에는 사업의 실시에도 필요한 조치를 요구할 수 있음(동법 제9조)
- 내각총리대신은 인정지역재생계획이 적합하지 않게 작성되었을 경우에는 인정을 취소할 수 도 있으며(동법 제10조), 한편으로는 국가는 해당 인정된 지역재생계획의 원활하고 확실한 실시에도 관한 필요한 정보, 조언, 그 외 지원을 할 수 있도록 노력하여야 함(동법 제11조)

(7) 지역재생계획의 사례

- 지역재생사업은 2005년 이후 시작되었으며, 2008년 3월 현재, 총 9회의 신청 및 심의와 인정 절차를 거쳐서 1,066개의 지방자치단체가 참여하고 있음
- 인구 10만 명 이하의 시 지역에서 인정받은 182개의 사례를 분석한 결과를 보면, 사업내용은 생활환경·자연환경 등의 환경개선을 목적으로 하는 사업이 96건(52.7%)으로 가장 많고, 지역산업육성 및 새로운 고용창출을 목적으로 하는 사업이 43건(25.6%)을 차지하고 있음(유학렬, 2008a: 158).
- 오이타현 분고다카다시(大分縣豊後高田市)의 지역재생계획의 사례를 살펴보면), 동시는 일본 규슈지방 오이타현의 북동부에 위치하며

총면적 207km², 인구 약 25,000명으로 이루어진 전형적인 일본의 지방소도시임

- 동 시의 재생계획은 2005년 내각부로부터 인정을 받았으며, 쇼와(昭和) 30년대(1950년대)시대의 거리, 시설, 역사 및 경관을 정비, 복원하는 「쇼와의 거리 만들기(昭和の町づくり)」를 목표로 하고 있으며, 다음의 4가지에 대한 재생테마를 설정하였음
 - 쇼와의 建築재생 : 쇼와의 정취를 가진 가로 경관 만들기
 - 쇼와의 歴史재생 : 마을과 점포의 옛 이야기 만들기
 - 쇼와의 商品재생 : 점포의 독자적인 상품 및 특산품 만들기
 - 쇼와의 商人재생 : 방문객과의 상인들과의 정감 있는 교류 만들기
- 쇼와의 거리 만들기 사업은 상업과 관광이라는 두 가지의 활성화를 통하여 지역재생을 도모하고자 추진
 - 새로운 관광지로서의 매력 있는 상점가를 창조하여 외부 관광객을 유치하고자 하는 목적도 있지만 다른 한편으로는 지역주민들을 위한 상점가로서의 기능도 충실히 하여 지역주민들도 찾아오게끔 하는 전략도 숨어 있음.
- 구체적으로 보면, 쇼와의 건축재생의 사업명은 ‘오이타현지역상업 매력향상종합지원사업’, ‘오이타현빛나는지역창출사업(명소육성사업)’ 이며 실시주체는 시당국이며 재래시장 내의 34점포를 전통적 건축양식으로 복원하고 간판을 정비하는 것임

9) 사례는 유학렬(2008b)이 동지역을 방문하여 담당 공무원, 지역주민, 지역재생매니저 등과 인터뷰조사 및 행정기관으로부터 관련 자료 입수, 현장 시찰을 한 보고서(일본지역재생사업의 실태와 특징)의 내용과 사진을 소개한 것임

<그림 22> 쇼와시대 風으로 간판 정비



- 쇼와의 역사재생사업의 사업명은 ‘분고다카타시점포전시시설정비 사업’ 이며 실시주체는 분고다카타시상공회의소로서 옛날 도구 및 생활용품 등을 전시할 수 있는 공간을 정비하는 것임

<그림 23> 쇼와시대 생활상 전시



- 이러한 사업들을 위한 추진주체의 확립이라는 차원에서 분고다카타시, 상공회의소, 금융기관, 지역기업, 지역주민들이 출자하여 ‘분고다카타시 관광지역만들기 주식회사’ 라는 제3섹터 형식의 회사가 있으며, 분고다카타시의 지역재생의 핵심인 관광진흥을 도모하기 위해 다양한 사업을 추진하고 있음

- 쇼와의 거리가 만들어 짐에 따라 중심시가지 활성화는 물론 이 곳을 찾아오는 관광객, 지역주민이 급증하였고, 쇼와의 거리를 관리·운영하는 조직 및 다양한 인재확보가 요구되었음
- 이러한 새로운 지역고용기회를 확대하기 위해 지역재생사업의 지원프로그램의 하나인 '지역제안형고용창조촉진사업(후생노동성)'을 적극적으로 활용하여 마찌쓰꾸리회사, 빈 점포에 신규참입 등 새로운 지역고용을 창출하고 있음

3) 종합

- 일본의 기초자치단체 단위의 계획인 시정촌총합계획과 지역재생계획의 분석을 통하여 다음과 같은 한국의 현재의 상황에 도움을 줄 수 있는 몇 가지의 결론에 도달 할 수 있음.
- 첫째, 일본의 경우에도 여전히 중앙정부의 부처별 사업이 보조금방식에 의해서 시행되고 있는 것은 사실이나, 한편으로는 이러한 방식의 시행에 따른 문제를 시행하기 위하여 오랜 기간에 걸쳐서 나름대로의 지속적인 노력을 해오고 있음
- 둘째, 우선 각 부처의 지방자치단체의 영역에 대하여 부문별로 접근하는 한계를 극복하기 위하여 시정촌 전체를 공간단위로 하는 계획제도를 마련하여 오랜 세월을 두고 운용하고 있음. 이는 부문별 접근의 한계를 극복하고 지역전체의 입장에서 종합적인 접근을 가능하게 한다는 면에서 의의가 있음
- 셋째, 지방자치단체의 계획은 지방스스로가 수립하도록 하고 있고, 특히 지방자치단체의 공무원 뿐 만이 아니라 지역계획에 있어서의 관련 주체를 참여를 의무화하는 방향으로 전개되고 있음. 그리고 다양한 관련주체를 파트너십에 의해서 재구축하고 역량함양을 위한 노력을 진행하고 있음

- 넷째, 지방자치단체가 스스로 수립한 계획을 예산과의 연계를 통하여 실천성을 높여나가는 방향으로 노력하고 있음. 또한 중앙정부도 특히 보조금 및 교부세 제도를 개선하고 각종의 교부금제도를 도입함으로써 지방이 세우는 계획의 실천성을 높이고 있음
- 다섯째, 중앙정부가 지방정부를 대하는 인식의 변화가 일어나고 있음. 종래는 중앙정부의 사업을 지방이 보다 철저하게 시행하도록 하는 방식이 일반적이었으나, 이제는 지방이 필요로 하고 원하는 사업을 중앙정부가 도와주는 방식으로 사업에 대한 인식이 근본적으로 전환되고 있음
- 여섯째, 중앙정부 부처별 사업을 실제로 조정할 수 있는 조직을 만들어서 실제로 작동하고 있음. 개별 부처를 조정해야 하기 때문에 내각총리대신이 본부장을 맡고 실제적인 조정의 기능을 담당할 수 있도록 체제를 구축하고 있음

<표 25> 시정촌총합계획과 지역재생계획의 비교

	시정촌총합계획	지역재생계획
도입배경	시정촌구역 전체를 대상으로 하는 종합발전계획의 필요성	지방이 원하는 지역재생을 위한 계획의 지원과 실천
계획위치	시정촌 단위의 계획 중 상위에 위치	지역재생사업을 시행하기 위한 첫 단계로 시정촌 및 관련기구가 작성
계획내용	시정촌의 종합적인 발전구상과 전략	지역의 자원과 창의를 바탕으로 지역재생과 관련이 있는 내용
계획절차	시정촌이 작성하고 시정촌 의회에서 통과	지방자치단체가 지역재생협의회를 구성하여 계획서를 작성하고 내각부에 제출하여 인정을 받음
계획실천	시정촌이 스스로 존중하고, 교부세의 개선을 통하여 실천성 향상	다양한 재정적 지원시책 및 실천을 위한 관련 기구의 발족
계획지속성	시정촌이 여건의 변화에 따라 수정 보완하고 있음	내각부의 계획실천 및 지속성을 위한 관리조치를 시행

3. 정책적 시사점

□ 국가 차원의 단일한 생활여건 향상을 위한 서비스 표준 마련

- 영국의 농촌서비스표준이나 독일의 생활여건 관련 공공서비스 표준이 마련되어 있음
- 교육, 의료, 복지, 우편, 교통 등 주민 삶의 질 향상을 위해 기본적으로 필요한 부문에서 국토 전체적으로 균등하게 제공되어 기초생활권 전반적인 향상을 위해 지속적으로 노력해오고 있음

□ 지방자율적인 사업 구상

- 한편, 유럽은 국가 단일의 생활여건 개선을 위한 국가 단일의 종합적 지표가 마련되어 있는 반면에, 일본은 계획 수립에 있어서 지방자율적인 사업 구상을 보장하고 있음
 - 일본의 시정촌 종합계획 및 지역재생계획의 내용적 측면에서 가장 중요한 점은 시정촌의 입장에서 필요로 하거나 원하는 사업을 구상하고 있음
- 이는 최저수준의 삶의 질 보장을 위해 노력하는 한편으로 지역 특성에 맞는 사업을 구상할 필요가 있음을 암시
 - 특히 시정촌종합계획은 지역전체의 입장에서 종합적인 발전구상을 할 수 있는 면에서 강점이 있고, 지역재생계획은 지역재생법에 근거한 지역재생에 필요한 사업을 구상할 수 있다는 면에서 특징이 있음

□ 기초자치단체 단위 지역계획제도의 도입

- 일본사례의 경우 시군단위에서 시정촌종합계획과 지역재생계획을 도입하고 있음

- 시정촌종합계획의 배경은 시정촌의 공간을 대상으로 개별부처가 선긋기를 하는 도시지역과 농업지역지역 등에 대하여 시정촌내의 종합적 계획을 수립하기 위하여 제기
 - 이는 자치성에 의한 시정촌 전체의 관점에서 포괄할 수 있는 계획제도의 도입을 가져오고, 시정촌 전체의 발전방향을 구상하는 계획제도를 도입하였음
- 또한 지역재생계획의 도입은 지방이 원하는 사업을 수행하기 위하여 도입되어 지방의 필요성에 따라 지방의 실정에 적합한, 지방의 활성화전략에 적합한 사업을 추진
- 한국의 현 상황은 과거의 일본과는 달리 지방자치단체의 계획제도가 없는 것은 아니라고 할 수 있음
 - 국토계획차원의 도시(군)계획, 농림수산식품부 차원의 다양한 시군단위 계획 등이 존재
- 그러나 한국의 시군단위의 계획은 부문계획적 또는 사업계획적인 성격을 가지고 있음
- 또한 한국의 경우 부처별 사업별 보조금방식에 의한 사업방식의 폐해는 더 심각한 상황에 놓여 있음
 - 기초자치단체 단위에서 부처별 개별사업을 어떻게 연계하여 통합적으로 시행할 수 있을 것인가 지금의 당면과제라고 할 수 있음
 - 이러한 문제를 해결하기 위해서라도 기초자치단체 단위의 종합적 계획제도 또는 특정목적의 계획제도의 도입의 필요성이 제기되고 있음

□ **계획수립과정의 분권화와 시민역량 강화**

- 일본에 있어서 시정촌단위의 지역계획 수립의 분권화에 대한 역사는 상대적으로 길다고 생각됨

- 특히 1970년대 후반의 지방시대의 개막이후 지방이 스스로의 노력에 의해서 지역을 발전시켜야 한다는 논의와 자각이 있었으며, 이를 계획적으로 뒷받침한 것이 시정촌총합계획이라고 볼 수 있음.
- 시정촌총합계획은 지방정부가 중심이 되어서 수립하는 계획으로 시작한 바 있고, 지역재생계획은 지방자치단체 뿐 만이 아니라 재생계획과 관련이 있는 지방의 관련 단체, 민간사업자 및 주민이 참여하고 있음
- 일본의 지방자치단체 단위의 계획수립의 계획고권은 지방자치단체로 이양되었고, 나아가서는 지방정부와 민간단체, 민간사업자, 지역주민의 참여를 의무화하는 방향으로 진행되고 있음
- 지방행정에 있어서 지역개발주체가 중앙정부에서 지방정부로 그리고 지방정부에서 지방의 관련 주체로 이행되고 있음을 의미함
- 이는 다른 선진국에 있어서의 지역개발주체의 분권화 및 파트너쉽 또는 거버넌스에 의한 지역개발주체의 방향으로 이행되고 있는 방향과 궤를 같이하고 있음

□ 계획의 실천성 확보를 예산제도의 개선

- 일본에 있어서 시정촌단위의 계획이 주목을 받을 수 있는 가장 근본적인 이유는 한국과는 달리 실천성을 담보할 수 있는 예산제도의 개선이 있었기 때문임
 - 특히 지방정부의 단독사업의 실현을 도와주기 위하여 교부세 제도를 개선하여 교부세로서 지방채의 원리금 상환을 할 수 있게 하는 등의 노력을 시도하고 있음
- 또한 기존의 보조금제도의 개선을 통하여 지방의 창의성과 지방의 자율성을 담은 사업을 실천할 수 있도록 각종의 지역개발과 관련된 교부금을 신설하고 있으며, 나아가서는 각종의 세제상의 혜택 등 각종 지원책을 종합적으로 제시하고 있음

□ 중앙단위의 조정기구 존재

- 지역개발에 있어서 부처별 사업별 접근은 사업의 연계성과 효율성을 떨어뜨리고, 지방의 특성을 반영할 수 없는 등의 문제를 안고 있음
- 이를 해결하기 위하여 중앙부처의 부처별 사업별 보조금형태의 사업을 어떻게 개선할 것인가에 대한 대안이 여러 측면에서 논의되어 왔으며, 하나의 대안이 전술한 예산제도의 개선이고 다른 하나의 대안이 부처별 사업을 조정할 수 있는 기구를 설치하는 방안이라고 할 수 있음
- 일본은 부처별 사업별 보조금사업의 통합과 조정을 위해서 지역재생법에 근거하여 내각부에 관련기구를 설치하여 창구를 일원화하고, 지방으로부터의 지역재생계획에 기초하여 요구하는 다양한 사업을 관련 중앙부처와 협의 조정하는 실질적인 역할을 하고 있다는 점이 매우 특징적이라고 할 수 있음

V. 기초생활권발전정책 계획수립방안

1. 기초생활권계획의 개요

1) 계획의 배경 및 목적

(1) 계획의 배경 및 필요성

□ 창조적 지역발전전략으로 패러다임 변화

- 지역간 불균형 해소 및 자립형 지방화 촉진을 위해 국가균형발전정책을 적극적으로 추진해왔으나, 산술적·결과적 균형에 집착한 나머지 실질적 지역발전과 국가 경쟁력 제고에 대한 성과가 미흡
- 이에 신정부는 「창조적 광역발전전략」을 주요 국정목표의 하나로 설정하고, 규모의 경제를 통한 지역정책의 효율화와 기초 단위의 삶의 공간의 경쟁력 확보를 통해 지역경제의 글로벌 경쟁력 강화를 도모하고자 함
 - 전 국토를 초광역개발권, 광역경제권, 기초생활권 세 가지 유형으로 구분하여 특화전략 구상

□ 전국 차원의 기본적 삶의 질 보장

- 창조적 지역발전은 규모의 경제에 의한 광역경제권 발전과 함께, 기초단위인 삶의 공간의 경쟁력과 생활여건 개선도 중시
 - 광역경제권은 지역간 연계·협력을 통한 지역경쟁력 제도를 위해 5+2 광역경제권을 설정한데 반해, 기초생활권은 지역주민의 기본적인 삶의 질 향상을 추구하기 위해 전국 시군을 대상으로 권역

설정

- 주거, 교육, 문화, 복지 등 생활여건과 소득 및 일자리 창출 등 경제여건이 하나의 완결된 생활공간내에서 충족함으로써 전국 어디서나 기본적인 삶의 질이 보장될 수 있는 지역발전사업 추진

(2) 계획의 목적

□ 주민의 삶의 질 개선에 대한 계획적 추진전략의 제시

- 기초생활권계획은 계획기간 동안 시군 단위에서 당해 지역 주민의 삶의 질을 개선하기 위하여 추진해야 할 종합적 시책들을 계획적으로 제시
- 보조사업과 자체사업 및 당해지역과 주변지역을 연계하여 지역의 정주여건을 개선하기 위한 종합적·실천적 추진전략을 구체적으로 제시
- 기초생활권 발전전략에 대한 비전과 실천의지를 표명하고, 시책 및 사업의 체계적인 추진을 위한 「마스터플랜」을 수립

□ 자율적 계획 수립으로 지역의 특성화발전을 유도

- 종래 각 중앙부처에서 주어진 보조사업을 단편적으로 시행하던 관행에서 벗어나 당해지역에 필요한 사업을 지역이 자율적으로 구상·설계함으로써 지역의 특성화발전을 도모
 - 계획의 수립과정에서 지역주민이 지역발전 비전을 공유하고 합의에 의한 목표를 설정하며 추진과정에서 공동으로 협력하는 토대를 마련
- 단순히 보조금을 지원받기 위한 사업별 투자계획을 탈피하여 지역이 스스로 지역의 여건과 특성을 반영한 목표를 설정하고 그에 부합하는 개발사업을 종합적으로 구상

□ 광역·지역발전특별회계의 효율적 활용 및 포괄적 지원

- 기초생활권계획의 직접적인 목적은 계획기간 동안(5년간) 광역·지역발전특별회계를 효율적으로 사용하기 위한 시군 단위 투자계획을 마련하는데 있음
- 특히 기초생활권계획에는 특별회계의 지역개발계정을 포괄적으로 지원할 예정이어서 포괄보조금제도 하에서 지역이 필요한 사업을 자율적으로 구상하여 예산을 효율적으로 투자할 수 있는 사업계획의 수립이 매우 중요

2) 계획의 성격

□ 지역발전특별법에 의한 법정 자율계획

- 기초생활권계획은 새정부의 지역발전전략 및 패러다임에 부응하여, 지역발전특별법(균형발전특별법의 개정안)에 의해 기초생활권 단위의 지역정책을 실행하기 위한 법정 자율계획
 - 지역발전특별법 제9조 제1항에서 「시장·군수 또는 둘 이상의 시장·군수는 해당 지역의 특성있는 발전과 지역 주민의 삶의 질 향상을 위하여 5년을 단위로 하는 기초생활권 발전계획을 수립할 수 있음」을 규정
- 기초생활권계획은 국가균형발전특별법상 시군별 지역혁신발전5개년계획을 보완, 대체하는 계획으로서 법상으로 지역발전계획체계의 한 축을 형성
- 다만 법에서 계획의 수립을 의무화하지 않고 계획의 수립여부와 계획의 구상을 전적으로 자치단체의 자율에 일임하는 자율계획임
 - 법적으로는 계획 수립을 시군의 자율에 일임하고 있으나, 계획수립과 정부 지원이 연계되어 있어 실질적으로는 계획수립이 필요

※ **지역발전5개년계획의 체계**

- 지역발전특별법(안)에 의한 지역발전5개년계획은 부문별 발전계획, 광역경제권 발전계획, 시·도 발전계획, 기초생활권 발전계획 등 4가지 계획으로 구성

<표 26> 지역발전계획의 체계

구분	계획수립 주체	주요내용	비 고
부문별 발전 계획	국가 (중앙부처)	○ 부문별 지역발전 목표 ○ 주요 부문별 계획	법정 계획
	중앙부처 주도, 시·도 협의	○ 초광역개발 구상 - 4대 초광역벨트 개발구상	
광역 경제권 발전 계획	광역경제권 발전위원회 (관련 시·도 공동)	○ 광역경제권별 발전 비전과 목표 ○ 광역경제권의 현황과 여건 ○ 광역경제권의 발전역량 및 경쟁력 강화 방안 ○ 주민의 삶의 질 향상(지역개발계정 추진사업) ○ 추진방안 및 평가체계	법정 계획
↑↑			
시·도 발전 계획	시·도	○시·도별 발전 비전과 목표 ○시·도별 발전 방안	자율 계획
↑↑			
기초 생활권 발전 계획	시·군 (시·군 공동)	○기초생활권별 발전 비전과 목표 ○기초생활권별 발전 방안	자율 계획

- 지역발전계획 중 부문별 발전계획, 광역경제권 발전계획은 법정계획이고, 시·도 발전계획과 기초생활권 발전계획은 자율계획임
- 시·도계획과 기초생활권계획 중 국가 재정지원이 필요한 광역·

지역발전특별회계 지원사업은 광역경제권 발전계획에 포함

- 최종적으로 부문별 발전계획과 광역경제권 발전계획을 종합하여 지역발전5개년계획을 수립

□ 기초생활권 발전을 위한 전략적·종합계획

- 기초생활권 발전계획은 중앙정부의 광역·지역발전특별회계의 효율적인 활용을 통해 지역발전 잠재력을 극대화하기 위한 사업 구상과 지역의 자체 개발사업의 내용을 담는 종합적 사업계획
- 단순한 시·군 계획이 아닌 기초생활권 형성을 통한 기초단위의 경쟁력 강화 및 생활여건개선에 초점을 둔 전략적 지역계획으로서, 기초생활권별 특성을 바탕으로 한 발전전략 수립
 - 지역공동체 형성, 주민 소득증대, 생활환경 개선 등을 통해 주민의 삶의 질 향상을 도모하기 위한 전략계획
- 기초생활권계획은 소득증대를 위한 산업·경제는 물론, 교육, 문화, 복지, 의료, 환경, 교통 등 일상생활 전반에 관련된 모든 분야를 포괄하는 종합계획의 성격을 띤

□ 5년 단위의 중기적 실행계획

- 기초생활권계획은 광역·지역발전특별회계의 효율적 활용을 통하여 기초생활권의 발전잠재력을 극대화하기 위한 사업계획으로서 시군 단위에서는 당해지역의 5년간 지역발전 실행계획의 성격을 지님
- 특히 기초생활권에 대해서는 광역·지역발전특별회계의 지원을 포괄보조금으로 운영할 예정이어서 이 계획에서 각 시군은 포괄보조금에 상응하는 투자계획을 제시

□ 기초생활권 관련 시·군간 공동·협력계획

- 기초생활권은 원칙적으로 시군 단위로 구성되어 있으나 계획의 수립은 가급적 생활권이 중복되거나 기능이 연계된 인접 시군간 공동으로 수립하는 것을 적극 권장하고 있음
- 규모의 경제와 투자 효율성을 제고하기 위하여 기초생활권계획에서는 계획의 공동 수립은 물론, 개별 사업도 인접 시군간 협력사업으로 추진하는 경우 재정적 인센티브를 부여하는 등 협력계획의 성격을 보유

2. 계획수립체계 및 절차

1) 계획수립체계

(1) 지역발전5개년계획체계내 수립주체의 역할

지역발전위원회

- 기초생활권계획 수립방향 설정
- 기초생활권계획 총괄편 작성
- 기초생활권계획 최종안 본회의 심의

행정안전부

- 기초생활권계획의 수립지침 작성·통보, 설명회 개최
- 기초생활권계획 수립 지원
- 기초생활권계획 총괄편 작성 지원

관계 중앙행정기관

- 위원회 주관하에 예산 관련 관계 중앙행정기관 및 시·도와 협의(기재부)
- 정책군내 기초생활권사업의 운영방침 수립, 시도와 협의(관계중앙행정기관)

시·도

- 기초생활권계획안의 취합 및 조정
- 기초생활권계획의 내용에 대한 관계 중앙행정기관과의 협의
- 시도 지역발전협의회의 심의를 거쳐 계획(안) 확정

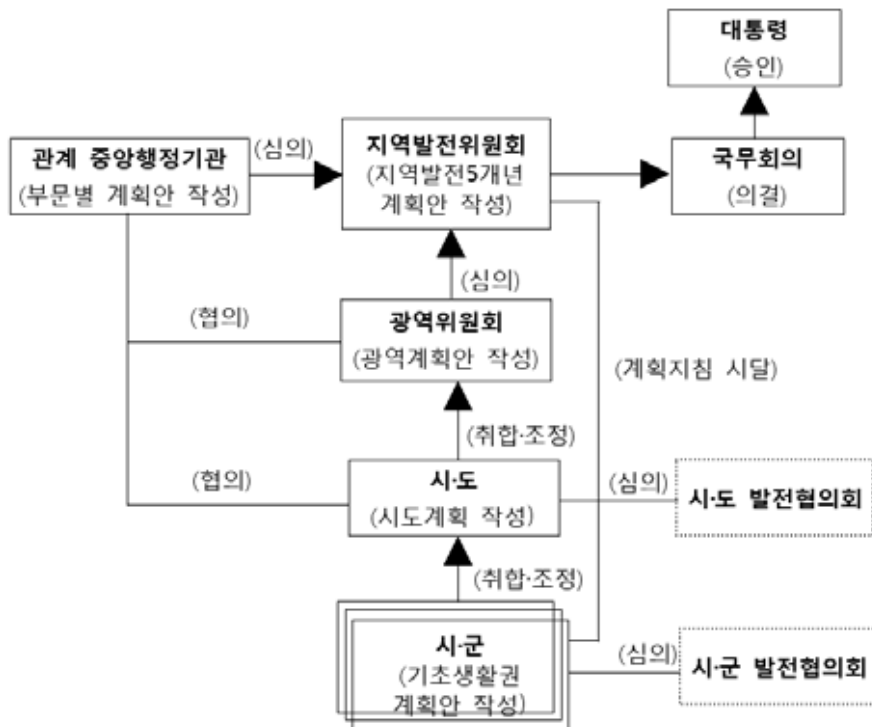
□ 시군

- 기초생활권계획의 수립·작성 및 시도 제출
- 시군 지역발전협의회의 심의를 거쳐 계획(안) 확정
 - ※ 시군별로 「기초생활권계획수립 작업반」을 구성하여 계획수립의 전 과정을 총괄 관리

□ 한국지방행정연구원

- 기초생활권계획 수립지침 연구 및 설명회 지원
- 시군의 계획수립 컨설팅 지원
 - ※ 관련 중앙부처의 국책연구원(산업연구원, 국토연구원, 한국농촌경제연구원, 문화관광정책연구원 등)과 공동으로 컨설팅지원팀 구성·운영

<그림 24> 지역발전5개년계획 수립체계



(2) 기초생활권별 계획수립주체의 역할

□ 가칭 ○○기초생활권발전계획수립TF팀

- 시군 단독 계획수립이 아닌 공동 계획수립의 경우, 별도의 기초생활권발전계획수립TF팀을 구성하여 해당 권역의 계획을 수립
- 시군간 협력사업 계획내용을 협의·조정하여 협력계획 수립
- 각 시군의 단독사업을 취합하여 계획에 반영

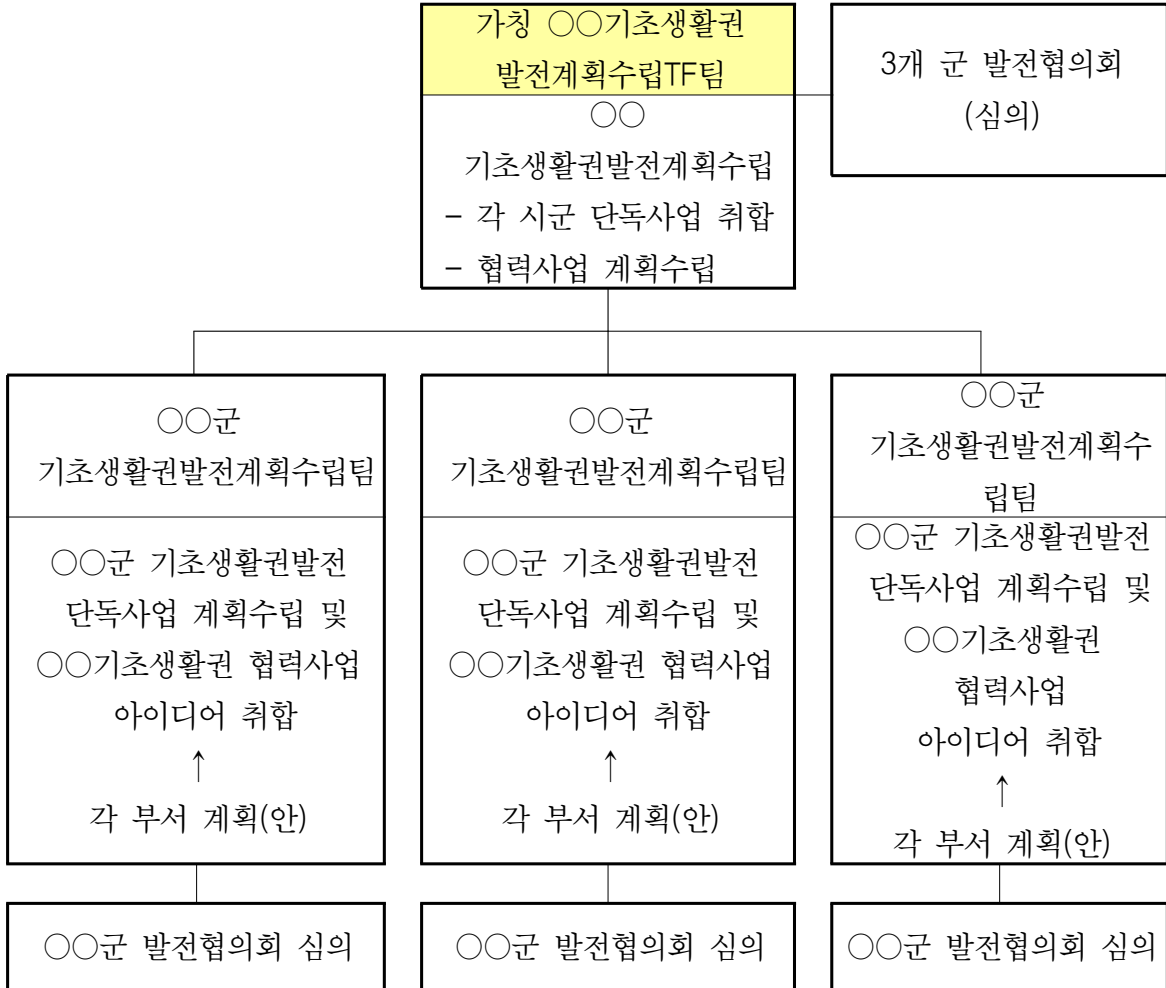
□ 각 시군의 기초생활권발전계획수립팀

- 시군내 각 부서의 계획안의 내용을 협의·조정
- 시군 단독계획의 경우 계획수립의 주체
- 시군 협력계획 수립의 경우, 해당 시군내 단독사업계획 수립하고 시군간 협력사업의 아이디어를 제안함

□ 시군발전협의회

- 시군이 수립한 계획내용의 심의
- 시군간 공동 계획수립의 경우, 각 시군의 발전협의회가 합동으로 해당 계획내용을 심의

<그림 25> 기초생활권발전계획 수립체계(시군간 공동수립 경우)



2) 계획수립 절차 및 방법

(1) 계획수립 절차

- 계획수립지침의 작성·송부
 - 관련 중앙행정기관의 협조를 얻어 지역발전위원회가 기초생활권 등의 계획수립 지침 작성
 - 자치단체 계획수립지침 송부 및 설명회 개최

○ 기초생활권계획(안) 수립

- 해당 시군은 자율적으로 기초생활권발전계획(안) 작성
- 시군 지역발전협의회 심의

<그림 26> 기초생활권발전계획 수립절차

수립절차	주체	내용
계획수립지침의 작성·송부	지역발전 위원회	<ul style="list-style-type: none"> • 관련 중앙행정기관의 협조 • 자치단체 지침 시달, 설명회 개최
↓	⇒	
기초생활권계획(안) 작성	시장·군수	<ul style="list-style-type: none"> • 기초생활권발전5개년계획 및 시행계획(안) 수립 • 시·군 지역발전협의회 심의
↓	⇒	
시도별 취합 조정 (시도계획안 작성)	시·도지사	<ul style="list-style-type: none"> • 기초생활권계획(안)의 심의 조정 • 시도 자체사업과 기초생활권 사업을 종합하여 시도계획(안) 작성
↓	⇒	
광역경제권별 취합·조정 (광역계획 수립)	광역발전 위원회	<ul style="list-style-type: none"> • 시도계획(안)의 심의·조정 • 시도 사업과 광역경제권 사업을 종합하여 계획(안) 작성
↓	⇒	
최종계획안 작성	지역발전 위원회	<ul style="list-style-type: none"> • 관련 부처 검토 • 부문별 계획(초광역개발 사업 포함)과 광역계획을 종합하여 지역발전5개년계획 작성 • 지역발전위 본회의 심의
↓	⇒	
국무회의 의결 및 대통령 승인	정부	<ul style="list-style-type: none"> • 지역발전5개년계획 확정

- 시·도계획안 수립
 - 시도는 해당 시군의 기초생활권계획(안) 취합·조정
 - 시도 자체사업과 기초생활권계획(안)을 종합하여 시도계획안 작성
 - 시도발전협의회 심의
- 광역경제권별 취합·조정(광역경제권계획(안) 수립)
 - 광역발전위원회는 광역경제권별로 시도계획(안) 취합·조정
 - 시도사업과 광역사업을 종합하여 광역경제권계획(안) 작성
 - 관련 부처 검토
- 최종계획안 수립
 - 지역발전위원회는 부문별 계획(초광역개발 사업 포함)과 광역계획을 종합하여 지역발전5개년계획 작성
 - 지역발전위원회 본회의 심의
- 국무회의 의결 및 대통령 승인

(2) 계획의 수립방법

계획수립작업반(팀) 구성

- 기초생활권별로 계획수립에 관한 실무를 총괄하는 T/F로서 「기초생활권계획수립작업반(팀)」을 구성·운영
- 작업반은 계획기조팀-부문계획팀-집행계획팀으로 구성하며 각 부문별 중점과제를 종합하여 계획안을 작성

시군 자율적 계획 수립

- 기초생활권 개발유형 선택

- 기초생활권별로 도시형, 도농연계형, 농산어촌형 등 지역의 유형을 선택
- 기초생활권 발전비전 및 추진전략 수립
 - 지역여건과 특성을 고려하여 개발유형에 부합하는 발전비전, 목표 및 추진전략을 설정
- 정책군별 중점 추진과제 선정
 - 시군별 계획수립작업반이 주축이 되고 각 사업부서가 참여하여 향후 5년간 추진할 중점 추진과제를 선정, 발굴
- 자치단체간 협력사업 계획
 - 중점 추진과제 중 지역간 공동 추진 및 시설 복합화 대상사업을 선정하여 협력사업을 구상
- 투자계획 및 투자우선순위 설정
 - 각 추진과제 및 세부사업에 대해 우선순위를 검토하고 재원별 투자계획을 수립

□ 의견수렴절차

- 개발유형 선택, 발전비전 및 추진전략 수립, 중점 추진과제 구상, 투자계획 수립 등 계획과정의 전 단계에서 주민, 기업, 시민단체 등 지역 구성원의 의견을 수렴
 - 자율적으로 공청회, 간담회, 워크숍, 설명회 등을 개최
- 수립된 계획안에 대해서 「시군 지역발전협의회」의 심의를 거쳐 의견을 수렴
 - 지역발전협의회가 구성되지 않은 시군에서는 관련 전문가, 시의회 의원 등으로 구성된 별도의 협의회를 구성하여 계획안을 심의

3. 기초생활권계획의 내용

1) 계획수립의 기본방향

계획의 자율적 수립을 통한 지역특성화 발전 지향

- 기초생활권계획은 자율계획으로서 포괄보조금제도를 활용하여 지역이 필요로 하는 시책과 사업을 지역 스스로 자유롭게 구상
- 지역의 여건과 특성을 고려하여 자율적 의사결정에 따라 차별화된 계획을 수립함으로써 지역특성화 발전을 지향

주민의 삶의 질 향상을 위한 종합적 시책 강구

- 광역계획이 지역경쟁력 제고에 초점을 두고 있는 것과 대비하여 기초생활권계획은 주민의 삶의 질 향상을 통해 살고 싶은 정주공간 창출을 목적으로 설정하고 있음
- 따라서 기초생활권계획에서는 삶의 경제적 기반인 소득과 고용은 물론, 삶의 질적 수준을 결정하는 교육, 문화, 의료, 복지, 환경, 교통 등 생활환경 전반에 관하여 체감할 수 있는 개선대책의 마련 필요

자립역량과 투자효율성 제고를 위한 지역간 연계·협력 활성화

- 지방도시와 농산어촌 등 대부분의 기초생활권은 자립적 발전을 위한 인적, 물적 역량이 취약하기 때문에 인접 지역과의 연계·협력을 통해 발전역량을 강화할 필요
- 또한 환경시설, 공공시설 등의 지역간 공동 설치·이용을 활성화함

으로써 규모의 경제를 확보하고 한정된 재원의 투자 효율성을 제고

2) 기초생활권의 비전 및 추진전략

(1) 기초생활권의 비전

- 기초생활권은 “전국 어느 시군에 살든지 주민의 기본적인 삶의 질 보장”을 발전의 비전으로 설정
- “경쟁력있는 지역 창조”를 비전으로 하는 광역경제권에 상응하여 기초생활권에서는 국민의 기본적인 삶의 질 향상을 추구

(2) 추진전략

□ 유형별 특성화·차별화 전략

- 인구·소득 및 서비스 접근성 등을 기준으로 도시형, 도농연계형, 농산어촌형 등으로 유형화
- 시·군은 지역 실정에 맞는 유형을 자율적으로 선택하여 특성화·차별화된 개발 추진

<표 27> 유형별 특성화 전략

구분	도시형	도농연계형	농산어촌형
지역 여건	-대도시가 중심도시로 기능하거나 자족적 생 활권 형성이 가능한 지역 -문화, 교육, 의료, 환 경 등 생활여건은 상 대적으로 양호하나, 구 도심의 쇠퇴, 각종 도 시문제가 대두	-중심도시와 인근 농촌지 역의 연계발전이 가능한 지역 -인구감소와 소득과 일자 리 부족 등 기본적 생 활여건이 미흡하고, 도 농간 연계 개발이 이루 어지지 않아 도농간 격 차가 심화	-도시와 멀리 떨어진 농산어촌지역 -중심도시가 없거나 대 도시에서 멀리 떨어져 자족적 생활권 형성이 어려우며, 인구감소와 고령화가 매우 심각한 수준
중점 추진 방향	-광역 도시권 개발과 구시가지 정비 -구도심 재생, 지역산업 첨단화, 전통시장 현대 화 등 핵심사업 발굴	-중소도시와 농촌지역의 도농통합적 개발 -중심도시의 지역경제 및 생활서비스의 거점 기능 강화 및 인접지역의 중 심도시 서비스 접근성 향상	-인접지역간 통합적 연 계 개발 -생활기반시설의 공동 개발로 규모의 경제화 -소득 및 고용기회 다 각화 방안 발굴
사례	-부산-김해-양산-밀양 -여수-순천-광양	-춘천-홍천-양구-화천	-영향-봉화-청송 -무주-진안-장수

소득중대와 삶의 질 개선

- H/W 위주 개발 (도로, 건물, 시설)을 탈피하여, S/W 중심의 개발 (교육, 의료, 문화, 환경 등)로 주민의 기본적인 삶의 질을 향상
- 지역특화·향토산업 육성을 통한 소득확대 및 일자리 창출로 살고 싶은 정주환경을 조성

차등적 생활기반 확충

- 농산어촌 및 지방 중소도시 등의 정주·주거 기반을 확충하여 전국

어디든지 최소한의 생활수준(National Minimum) 보장

- 낙후도가 심한 지역은 “성장촉진지역”으로, 접경지역과 도서 등은 “특수상황지역”으로 선정하여 도로 등 기반시설을 차등적으로 지원
 - 「기초생활기반확충」 정책군사업에 해당하는 지역의 인프라 및 기반시설 확충사업을 지역별 특성에 맞도록 구상

□ 지역간 연계·협력 활성화

- 시·군간 협력 촉진을 위해 기초생활권 계획의 공동 수립을 추진하고, 협력 모범사례에 대해서는 인센티브를 부여
- 문화, 관광, 환경, 지역개발 등 사업 분야별로 지역간 연계·협력 촉진으로 개발시너지 효과를 극대화
 - 문화관광 분야: 지역축제 등 지역 문화관광 사업 연계·협력 추진 및 활성화
 - 농산어촌 산업 분야: 농산어촌간 공동 브랜드 개발 및 공동 마케팅 등 강화
 - 환경 및 복지 등 비선호시설 분야: 시·군간 협력을 통해 공동 시설 설치와 함께 시설 공동이용 등 추진

3) 중점 추진과제 예시

□ 주민생활여건 개선을 통한 생활공감사회 구현

- 생활밀착형 여가기반시설의 확대
 - 공공도서관, 박물관·미술관, 문예회관 등 문화 인프라 확대
 - 전시·공연 순회 등 “방방곡곡 문화공감”(찾아가는 문화) 사업 추

진

- 지역 특성에 맞는 관광 자원 개발 및 문화창조 거점지역 육성
- 생활체육공원, 노인건강체육시설 등 생활밀착형 공공 체육시설 확충

○ 지역 의료·복지 서비스의 확충

- 기초생활권의 공공 보건의료 공급기반 확충
- * 시·군·구 보건소(253개)—지방의료원(34개)—지방국립대병원(9개)을 통한 기초 및 고차 의료 서비스 제공 체계
- 지역·고객 특성에 맞는 응급·방문 등 맞춤형 의료서비스 제공
- 노인·장애인·영유아·다문화가정 등 복지 취약계층 대상 서비스 확대 및 주민체감형 복지서비스 전달체계 강화

○ 지역 교육여건 개선

- 교육여건이 불리한 농산어촌 지역 기숙형 공립고 지정·육성
- 140개 시·군의 방과후 학교 운영비 포괄 지원 및 원어민 영어 교육기회 확대
- 지역주민을 위한 평생학습도시와 평생학습 중심대학 확대

○ 지역 환경서비스 품질 강화

- 농산어촌 상하수도 보급률 및 서비스 제고 등 환경 서비스 강화
(하수처리장 테마공원화, 살아있는 강길 100 프로젝트 등 주민친화형 환경관리 서비스 강화 등)
- 제방준설, 저류지 건설, 소하천 정비 등을 통해 홍수 및 가뭄에 안전하고 활용도가 높은 친수공간 조성

□ 소득 및 일자리 창출에 의한 지역 경쟁력 강화

○ 지역산업육성 지원

- 지역산업 육성을 위한 기술개발, 인력양성(맞춤형 교육, 산업체 인턴쉽 및 산학연 공동 R&D네트워크 등)
- 유통물류기반조성 등 하드웨어의 개선
- 지역산업 육성을 위한 마케팅 및 투자유치 지원
- 재래시장 재활성화 사업

○ 우수 환경자원을 활용한 녹색성장

- 환경자원의 관광·산업·에너지 자원화를 통한 지역 활성화
 - ※ 자연환경 우수지역에 에코빌리지 조성 추진
 - ※ 전국 10대 권역에 '20년까지 환경-에너지 종합타운 조성
- 자원순환형 저탄소 녹색마을 조성(2020년까지 600개)으로 농촌 에너지자급률 40~50% 달성
- 한계농지에 태양광 발전 등 녹색 에너지 및 휴양산업 조성

○ 경쟁력있는 향토산업의 발굴 및 체험·휴양서비스 산업의 융복합화

- 향토기업 집적화
- 시군별로 경쟁력있는 향토자원을 발굴하여 복합산업화 추진
- 체험·휴양 마을, 테마공원 등 인프라 조성 (시·군 연계형 광역 체험·휴양 프로그램 개발 등)

○ 농산어촌 지역 활성화를 통한 도농교류 기반조성

- 농산어촌산업 육성 및 도농교류 기반조성

- ※ 20년 이상 노후 농공단지 리모델링 및 창업보육 등 입주기업 S/W 지원체계 강화
- 농수산물 가공 및 유통지원
- ※ 농어업인 제조·가공사업 참여, 농식품전문투자펀드 확대, 로컬푸드 운동 등 직거래 촉진
- 농업 및 수산·어항기반 조성
- ※ 농식품 관련 지역특화발전특구에 광역농식품클러스터 조성

4) 계획의 주요항목

- 계획의 기본방향에서 언급한 기본방향 및 중점 추진과제를 종합, 수렴한 계획의 목차는 다음과 같음

<표 28> 기초생활권계획의 목차(안)

1. 계획수립의 개요
1) 계획수립의 배경과 목적
2) 계획수립의 추진체계와 절차
2. 기초생활권 여건분석
1) 일반현황
2) 주민수요 분석
3) 관련계획 검토
4) 잠재력 분석
3. 기본구상
1) 발전비전 및 목표
2) 추진전략
3) 공간구상
4. 부문별 사업계획

1) 단독사업

- (1) 문화 · 관광 · 체육
- (2) 농림 · 수산
- (3) 산업 · 경제
- (4) 보건 · 복지 · 교육
- (5) 환경
- (6) 수자원 · 교통
- (7) 기초생활기반 확충

2) 협력사업

- (1) 문화 · 관광 · 체육
- (2) 농림 · 수산
- (3) 산업 · 경제
- (4) 보건 · 복지 · 교육
- (5) 환경
- (6) 수자원 · 교통
- (7) 기초생활기반 확충

5. 사업추진체계

- 1) 단독사업
- 2) 협력사업

6. 투자 및 자원조달계획

- 1) 사업총괄
- 2) 단독사업
- 3) 협력사업

VI. 기초생활권발전정책의 추진체계 및 자원조달

1. 추진체계 구축

1) 개요

- 기초생활권발전을 위해 해당 시·군이 개별적으로 혹은 공동으로 기획한 제반 사업들을 지역 현장에서 직접 추진하기 위해서는 적합한 추진체계가 필요
- 추진체계는 기획된 사업들을 추진하는데 직접 혹은 간접적으로 관련된 지역내 여러 주체/기관들로 구성되며 이들 간에 역할분담이 명확하게 이루어져야만 사업을 체계적·효율적으로 추진할 수 있음

2) 기본방향

시·군 주도에 의한 기초생활권발전정책 추진

- 기초생활권에 해당하는 시·군은 기초생활권 발전계획의 수립과 정책의 지속적 추진, 그리고 성과의 평가·관리와 수혜의 주체로서 모든 과정을 주도함
- 지역의 다양성을 무시하는 중앙집권적, 획일적인 추진방식을 탈피하여 지역의 창의성과 자율성을 토대로 기초생활권 해당지자체의 주도하에 종합적, 중장기적 계획의 입안과 집행체계를 수립
 - 기초생활권발전 정책을 추진함에 있어 중앙정부가 주도하고 하향

적으로 집행하는 방식은 바람직하지 않다고 판단되며, 지방의 다양한 의견을 수렴하고 해당 시·군이 주도적 역할을 할 수 있도록 지자체와의 상호 협력체계를 구축하는 것이 필요함

- 중앙정부나 광역지자체는 기초생활권 해당 시·군의 자율적 노력을 행·재정적으로 지원하는 역할을 수행

□ 기초생활권의 해당 지자체내 전담 추진기구의 설치

- 기초생활권발전을 위한 시책을 종합적, 체계적으로 추진하기 위한 전담기구를 해당 시·군에 설치하여 시책추진의 자율성은 물론 전문성을 확보
 - 전담 추진기구는 시책의 유형과 특성, 해당 지자체의 여건과 역량에 따라 다양한 형태로 설치가 가능
- 특히, 기초생활권 발전계획의 수립과정에서 생활권내 각계 각층의 의견을 수렴할 수 있는 제도적 메카니즘을 구축하고 역점 시책이 다양한 지역주체들과 협력적 파트너십에 입각하여 추진될 수 있도록 지역단위 거버넌스체제를 구축함

□ 기초생활권발전의 유형에 따른 추진체계의 차별화

- 기초생활권발전과 관련된 시책 혹은 사업을 해당 시·군이 단독으로 혹은 공동으로 추진하는 경우로 구분될 수 있는 바, 각각의 경우 추진체계를 상이하게 구축함으로써 시책특성에 부합하는 추진시스템을 구축
- 특히, 단일 행정구역을 초월하여 인접 혹은 원격 시·군이 기초생활권을 형성하여 공동으로 발전시책을 추진하는 경우에는 공동 추진기구를 설치하되, 그 과정에서 해당 지자체간 긴밀한 협의와 협조관계가 전제되어야 함

2) 단독사업

- 기초생활권에 해당하는 시·군이 단독사업(시책)을 기획·추진하는 과정에 직접 혹은 간접적으로 관계하는 관내 주체/기관과 이들간 역할분담 방안을 살펴보면 다음과 같음

□ 『기초생활권발전위원회(가칭)』

- 설치 목적 및 위상
 - 기초생활권발전을 추진하기 위해 해당 시장·군수 소속하에 설치된 기초생활권발전과 관련된 주요 시책의 최고 심의기구
- 구성
 - 기초생활권 해당 지자체의 장, 부단체장, 기획실장, 관련 실국(과)장, 지방의회 의원, 시민단체, 상공단체, 전문가, 유관기관, 시민대표 등 20명 내외로 구성
- 기능
 - 기초생활권발전계획의 심의
 - 기초생활권발전계획의 추진상황 점검 및 평가
 - 기초생활권발전과 관련된 기타 주요사항 심의등

□ 『추진기획단(가칭)』

- 설치 목적 및 위상
 - 기초생활권발전과 관련된 시책 혹은 사업을 효율적으로 추진하기 위해서 『기초생활권발전위원회』 소속하에 설치되어 있는 준상설기구 혹은 태스크포스(T/F)
- 구성

- 기초생활권의 해당 지자체 부단체장을 단장으로 관계 실국(과)장, 관계 전문가, 민간단체 및 상공단체 대표 등이 참여

○ 기능

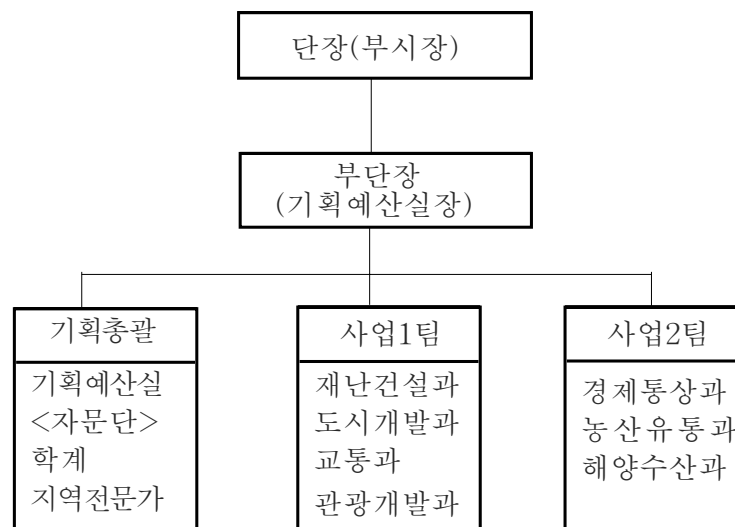
- 기초생활권종합계획의 계획·입안과 집행
- 기초생활권종합계획의 추진상황 보고
- 기초생활권발전과 관련된 조사·연구 등

※ 참고: 「추진기획단」 조직구성도(안)

① 조직

- 단장 : 기초생활권발전계획의 방향 제시 및 추진 총괄지휘
- 부단장: 단장을 보좌하고 실무를 총괄
- 기획총괄팀: 발전계획 수립 실무총괄, 발전계획 시안작성 및 검토, 발전계획 수립 및 검토
- 사업1팀 : 하드웨어 분야 단위사업 집행
- 사업2팀 : 소프트웨어분야 단위사업 집행

② 조직도



□ 기초생활권발전 파트너십 구축

- 설치 목적 및 위상
 - 기초생활권발전을 위해 권역내 다양한 주체/기관 간 협력과 합의에 기초하여 공동체적 발전체제를 구축
- 구성
 - 기초생활권 해당 시·군, 지역대학, 지역연구소, 시민, 기업체, NGO, 유관기관 등을 포함
- 기능
 - 기초생활권발전과 관련된 의제 설정 및 결정, 집행, 평가과정의 참여등

3) 협력사업

- 기초생활권에 해당하는 시와 군이 공동으로 협력사업(시책)을 기획·추진하는 과정에 직접 혹은 간접적으로 관계하는 기초생활권내 주체/기관과 이들간 역할분담 방안을 살펴보면 다음과 같음

□ 『기초생활권발전위원회(가칭)』

- 설치 목적 및 위상
 - 기초생활권발전을 추진하기 위해 인접하거나 원격의 시와 군이 공동으로 설치한 기초생활권발전과 관련된 주요 시책(사업)의 최고 심의기구
- 구성
 - 기초생활권 해당 시장 및 군수, 부시장 및 부군수, 시와 군 기획실장 및 관련 실국(과)장, 시 및 군 의회 의원, 시민단체, 상공단체, 전문가, 유관기관, 주민대표등 30명 내외로 구성

※ 위원장은 협력 지자체간 협의하에 선정하되 민간인도 가능

○ 기능

- 기초생활권발전계획의 심의
- 기초생활권발전계획의 추진상황 점검 및 평가
- 기초생활권발전과 관련된 기타 주요사항 심의 등

□ 『추진기획단(가칭)』

○ 설치 목적 및 위상

- 기초생활권발전과 관련된 시책 혹은 사업을 효율적으로 추진하기 위해서 『기초생활권발전위원회』 소속하에 설치되어 있는 준상설기구 혹은 태스크포스(T/F)

○ 구성

- 기초생활권 해당 시와 군의 부시장, 부군수 혹은 민간인을 단장으로 시와 군 관계 실국(과)장, 전문가, 민간단체 및 상공단체 대표 등이 참여

※ 단장은 협력 지자체가 협의 하에 선정

○ 기능

- 기초생활권발전계획의 계획·입안과 집행
- 기초생활권발전계획의 추진상황 보고
- 기초생활권발전과 관련된 조사·연구등

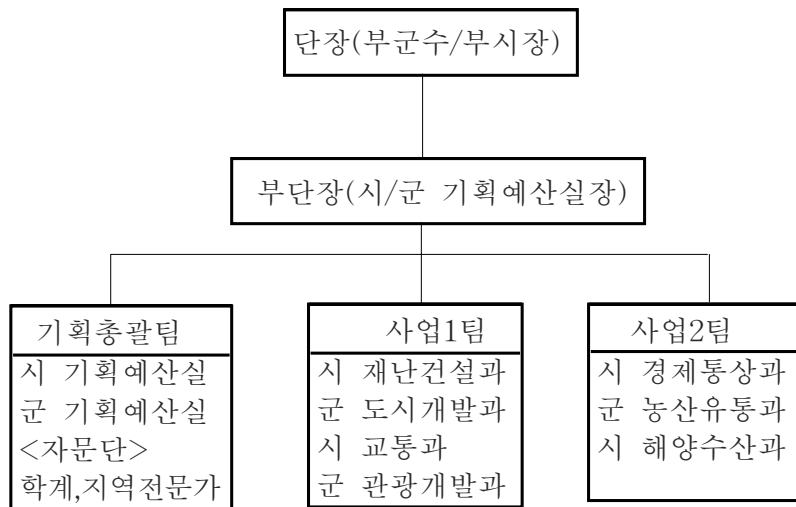
※ 참고: 「추진기획단」 조직구성도(안)

① 조직

- 단장 : 기초생활권발전계획의 방향제시 및 추진 총괄지휘
- 부단장: 단장을 보좌하고 실무를 총괄

- 기획총괄팀: 발전계획 수립 실무총괄, 발전계획 시안작성 및 검토, 발전계획 수립 및 검토
- 사업1팀 : 하드웨어 분야 단위 협력사업 집행
- 사업2팀 : 소프트웨어분야 단위 협력사업 집행

② 조직도



□ 기초생활권발전 파트너쉽 구축

○ 설치 목적 및 위상

- 기초생활권발전을 위해 권역내 다양한 주체/기관간 협력과 합의에 기초한 공동체적 발전체제를 구축

○ 구성

- 기초생활권 해당 시와 군, 지역대학 및 연구소, 주민, 기업체, NGO, 유관기관 등을 포함

○ 기능

- 기초생활권발전과 관련된 의제 설정 및 결정, 집행, 평가과정에서의 참여등

2. 재원조달 및 운영방안

1) 재원조달

(1) 개요

- 기초생활권발전을 위해 해당 지자체가 개별적으로 혹은 공동으로 기획한 제반 시책(사업)들을 추진하는데 소요되는 투자비를 추정하고 이의 조달방안을 마련하는 것은 시책성공의 필수적 요건에 해당됨
 - 특히, 투자비 추정 및 재원조달 계획을 연차별 계획과 사업별 투자 우선순위를 함께 제시함으로써 시책추진 현황을 파악하는데 기초자료로 활용함
- 광역경제권 중심의 발전과정에서 소외될 우려가 있는 기초생활권을 전략적으로 발전시키기 위한 각종 시책의 추진을 재정적으로 지원하고 지역의 특성과 우선순위에 따라 효율적으로 추진하기 위해서 재원확보의 적시성, 적정규모의 확보가 매우 중요함

(2) 기본방향

- 재원조달은 기초생활권발전이 지향하는 새로운 목표 즉, 기본적 삶의 질 확보와 이를 구현하기 위한 구체적 시책의 효율적 추진을 보장할 수 있도록 규모의 적정성을 확보
 - 새로운 목표구현을 위한 실천가능한 시책의 내용과 범위를 결정, 이의 추진에 소요되는 재원규모를 추정하고 다양한 조달방안을 강구
- 사업재원은 기초생활권발전을 위한 정부간 역할 분담에 따라 조달

체계를 상이하게 설정하여 조달방식의 적합성을 확보

- 기초생활권발전을 추진하기 위한 국가와 지자체간 역할분담 명확화와 이에 따른 재원규모 추정과 조달방안을 구분
- 재원은 기존의 개별부처 투자재원과 병행하여 활용하되, 신규 정책사업이나 특별지원이 요구되는 낙후지역개발에 대해서는 중앙단위에서 재원지원을 강화하고 단계별로 확대
- 특히, 중앙단위에 설치예정인 『지역발전특별회계』의 지역계정은 기초생활권발전을 위한 핵심적 투자재원이 될 것으로 판단되나 절대적 규모가 적기 때문에 이를 점진적으로 확대할 필요가 있음

(3) 단독사업

□ 기존 부처별 기초생활권발전 관련재원(국고보조금)의 활용

- 현재 기초생활권발전과 관련하여 운영되고 있는 재원은 국토해양부, 지식경제부, 농림수산식품부, 행정안전부 등으로 분산되어 부처별 정책목표와 기능에 따라 자율적으로 투자되고 있음으로 이들 기존 재원을 기초생활권발전과 관련된 시책 혹은 사업추진에 최대한 활용함
- 다만, 소관부처별 자율적 사업(시책)투자와 추진을 원칙으로 하나 중복투자와 낭비를 방지하기 위해 중앙단위 예를 들면, 지역발전위원회에서 투자 우선순위나 투자방향을 사전에 총괄적으로 조정함으로써 기초생활권발전의 실질적 효과를 기대

□ 『지역발전특별회계』 지역계정의 활용

- 기존 소관부처에서 투자하고 있는 기초생활권발전 관련시책(사업)

외 기초생활권발전계획에 입각하여 추진되는 사업이나 특별한 지원이 필요한 낙후지역개발 등에 소요되는 자금의 안정적 확보와 적시공급을 위해 중앙단위에 설치예정인 『지역발전특별회계』 지역계정을 적극활용

- 참고로, 기존 『국가균형발전특별회계』가 국가균형발전특별법 일부 개정으로 『광역및지역발전특별회계』로 아래와 같이 개편될 예정임

<표 29> 균특회계의 개편(예정)

균형발전특별회계		'07예산	지역및광역발전특별회계		'07조정
지역개발사업계정	▪주세 80%	2.0조	지역계정	(비율 감소) 주세 40%	1.0조
	▪그린벨트 훼손부담금	1,200억		(이관 → 광역계정)	-
지역혁신계정	▪교통·환경·에너지세 1,000분의 20	2,265억	광역계정	(삭제)	-
	▪자동차교통관리개선특별회계 전입금	-		(이관 → 광역계정)	-
지역혁신계정	▪과밀부담금, 개발부담금, 농특회계 전입금, 공공자금관리기금 예수금, 일반회계·특별회계 전입금 등	3.1조	광역계정	(현행유지)	3.1조
	▪주세 20%	0.5조		(비율 확대) 주세 60%	1.5조
지역혁신계정	▪공공자금관리기금 예수금, 일반회계·특별회계 전입금 등	1.2조	광역계정	(신설) 광역교통시설부담금	1,464억
				(이관) 그린벨트 훼손부담금	1,200억
				(이관) 자동차교통관리개선특별회계 전입금	-
				(현행유지)	1.2조

□ 지방자치단체의 자체재원 활용

- 기초생활권의 해당 지자체가 기본적 삶의질을 충족시키기 위해 자율적으로 추진할 수 있는 기초생활권발전시책(혹은 사업)에 소요되는 재원을 자체적으로 조달할 수 있음
 - 특히, 단독사업의 경우에는 해당 시·군이 완전 독자적으로 추진하는 사업으로 전부 부담이 원칙이나 관할 도에서 일정비율을 부

답할 수 도 있음

- 지방자치단체의 자체재원 확보를 지원하기 위해 중앙차원에서 현실적으로 가능성이 있는 방안으로는 다음을 지적할 수 있음
 - 재정취약 자치단체의 보통교부세 차등지원
 - 지역발전교부세(가칭)의 인상
 - 탄력세율제도의 적용확대
 - 비수도권 지방세감면의 정부 보전 등

□ 기타 특별회계의 활용

- 기초생활권발전과 관련된 시책(사업)을 추진하는데 있어 이와 긴밀하게 연계되어 있으나 『광역및지역발전특별회계』로 부터 재원조달이 불가능한 사업을 동시에 추진하고자 하는 경우에는 중앙단위 소관 특별회계를 적극 활용함
- 특히, 기초생활권의 해당 지자체가 도농통합형, 농산어촌형 발전유형을 추구할 경우에 기본적 삶의질 향상과 관련된 교육, 보건·의료, 사회복지분야 연계사업을 추진할 경우에 소관 특별회계, 예를 들면, 농특회계, 교특회계 등을 적극 활용함

□ 민간자본의 유치

- 기초생활권발전과 관련된 시책(사업)을 추진할 경우에 일정수준의 수익성이 보장되거나 부대사업권이 부여될 수 있는 사업에 대해서는 민간자본을 적극적으로 유치하여 부족한 투자재원을 보충함
- 특히, 시장규모가 협소하고 민자유인의 메리트가 상대적으로 취약한 비도시형 기초생활권의 발전과 관련된 사업에 민자를 적극 유치

하기 위해서는 강력한 행·재정적 인센티브를 제공할 필요가 있음

(4) 협력사업

□ 기존 부처별 기초생활권발전 관련재원(국고보조금)의 활용

- 현재 기초생활권발전과 관련하여 운영되고 있는 재원은 국토해양부, 지식경제부, 농림수산식품부, 행정안전부 등으로 분산되어 부처별 정책목표와 기능에 따라 자율적으로 투자되고 있음으로 이들 기존 재원을 기초생활권발전과 관련된 시책 혹은 사업추진에 최대한 활용함
- 다만, 소관부처별 자율적 사업(시책)투자와 추진을 원칙으로 하나 중복투자와 낭비를 방지하기 위해 중앙단위 예를들면, 지역발전위원회에서 투자 우선순위나 투자방향을 사전에 총괄적으로 조정함으로써 기초생활권발전의 실질적 효과를 기대

□ 『지역발전특별회계』 지역계정의 활용

- 기존 소관부처에서 투자하고 있는 기초생활권발전 관련시책(사업) 외 기초생활권발전계획에 입각하여 추진되는 사업이나 특별한 지원이 필요한 낙후지역개발 등에 소요되는 자금의 안정적 확보와 적시공급을 위해 중앙단위에 설치예정인 『지역및광역발전특별회계』 지역계정을 적극 활용

□ 지방자치단체의 자체재원 활용

- 기초생활권의 해당 지자체가 기본적 삶의질을 충족시키기 위해 자율적으로 추진할 수 있는 기초생활권발전시책(혹은 사업)에 소요되는 재원을 자체적으로 조달할 수 있음

- 협력사업의 경우에는 참여 지자체가 부담해야 하는 사업비를 각각 자체재원으로 조달하되, 상급지자체인 도에서 일정비율을 부담할 경우 이를 제외한 사업비에 대해서는 각각이 자체적으로 부담
- 지방자치단체의 자체재원 확보를 지원하기 위해 중앙차원에서 현실적으로 가능성이 있는 방안으로는 다음을 지적할 수 있음
 - 재정취약 자치단체의 보통교부세 차등지원
 - 지역발전교부세(가칭)의 인상
 - 탄력세율제도의 적용확대
 - 비수도권 지방세감면의 정부 보전 등

□ 기타 특별회계의 활용

- 기초생활권발전과 관련된 시책(사업)을 추진하는데 있어 이와 긴밀하게 연계되어 있으나 『광역및지역발전특별회계』로부터 재원조달이 불가능한 사업을 동시에 추진하고자 하는 경우에는 중앙단위의 소관 특별회계를 적극 활용함
- 특히, 기초생활권의 해당 지자체가 도농통합형, 농산어촌형 발전유형을 추구할 경우에 기본적 삶의 질 향상과 관련된 교육, 보건·의료, 사회복지분야 연계사업을 추진할 경우에 소관 특별회계, 예를들면, 농특회계, 교특회계 등을 적극 활용함

□ 민간자본의 유치

- 기초생활권발전과 관련된 시책(사업)을 추진할 경우에 일정수준의 수익성이 보장되거나 부대사업권이 부여될 수 있는 사업에 대해서는 민간자본을 적극적으로 유치하여 부족한 투자재원을 보충함

- 특히, 시장규모가 협소하고 민자유인의 메리트가 상대적으로 취약한 비도시형 기초생활권의 발전과 관련된 사업에 민자를 적극 유치하기 위해서는 강력한 행·재정적 인센티브를 제공할 필요가 있음

2) 운영방안

(1) 개요

- 기초생활권발전과 관련된 시책(사업)을 추진하기 위한 투자재원을 종래와 같이 중앙주도적, 사전규정적으로 운용하지 말고 지역의 자율성과 투자의 효율성이 최대한 확보될 수 있도록 운영방식을 전환할 필요가 있음

(2) 차등지원제도의 도입

- 기초생활권발전과 관련된 시책(사업)추진을 위한 자금지원은 해당 시·군의 재정상황 및 발전의 정도, 대상사업의 파급효과, 지자체간 협력정도 등에 따라 차등적으로 배분함으로써 빈익빈 부익부현상을 완화하고 또 각자의 발전노력에 따라 차등적으로 성과를 배분하도록 함
- 중앙(지역발전위원회)에서 자금을 총괄하고 각 부처별 소관을 정함으로써 궁극적으로 시·도에 자금이 이전될 수 있도록 하는 배분에 관한 절차적 규정을 『국가균형발전특별법』 일부개정안에 명시함

(3) 포괄보조금제도의 도입

- 현재 중앙부처별로 세분화되어 있는 다수의 유사사업에 대한 자금

을 하나의 사업으로 통합하여 포괄지원함으로써 재원운영의 자율성과 효과성을 제고할 수 있음

- 기초생활권의 해당 지자체가 기초생활권계획에 따라 직접 예산사업을 자율적으로 설계할 수 있도록 정부지원을 포괄지원방식으로 전환함
 - 중앙부처 위주의 분산·중복투자가 아닌 지역이 원하고 필요로 하는 사업을 직접 설계하도록 패키지형으로 지원
- 참고로, 현행 200여개 기초생활권발전 관련 사업을 7개 정책군 21개 포괄보조금 사업으로 통합·단순화하고 특히, 부처간 유사중복, 소액 분산투자 등 문제점이 지적되어 온 기초생활기반 확충(마을정비, 도로 등 낙후지역개발 포함) 사업을 162개 시·군을 대상으로 4개 지역 포괄보조 사업으로 통폐합할 예정임

<표 30> 기초생활권 발전계획과 재정 지원 체계

[기초생활권을 구성하는 모든 분야·사업을 포괄하는 종합 발전계획 수립]							
7개 정책군 포괄보조사업 (군특회계)				지자체 자체사업 (지방세/교부금)			
문화관광체육	농림수산업	산업중소기업	보건복지	환경	수자원교통	기초생활기반확충	일반행정, 문화환경, 사회복지, 경제개발

- 통폐합의 경우에 162개 시·군을 농산어촌/도시지역으로 구분하고 해당지역의 기초적인 생활기반 확충을 위한 2개 포괄보조사업으로 통폐합할 예정임
 - 낙후도가 심한 성장촉진지역에 대해서는 도로 등 기반시설 추가 확충 등을 위해 성장촉진지역 포괄보조사업을 별도로 운영
 - 특수한 상황에 처해 있는 지역(접경 및 성장촉진지역에 속하지 않은 일부 도시)의 개발을 촉진하는 특수상황지역 포괄보조를 별도로 운영

(4) 지역투자 협약제도의 도입

- 지역계정의 지원대상사업 가운데 국가이익과 지역이익이 조화될 수 있는 전략적으로 중요한 사업에 대하여 중앙정부와 해당 지자체간에 상호계약을 맺어 중앙자금의 안정적 지원장치를 마련하고 실천력을 보장하는 지역투자협약제도를 도입
 - 지역간 중복투자와 지역사업의 낭비적 투자를 예방하고, 중앙정부와 지자체간 협력적, 파트너십을 통한 기초생활권발전과 상향적 사업추진방식이 가능해짐
- 중앙정부, 지자체간 공동으로 추진하는 사업에 대한 계획내용 및 투자분담에 대하여 일정기간동안 계약을 체결하여 추진하고, 계약체결 대상사업은 향후 기초생활권발전과 지역균형발전을 위해 중요하게 대두될 정책관련 사업을 우선적으로 선정함

(5) 성과평가 및 인센티브체계 강화

- 기초생활권발전과 관련되어 해당 지자체의 계획수립과 예산편성·집행에 있어 자율성을 최대한 보장하되 “사전자율, 사후책임” 원칙을 엄격하게 적용
 - 즉, 지자체는 재원한도 범위내에서 세부사업을 기획·추진하고, 중앙은 엄정한 사후 평가를 실시
- 구체적으로, 중앙부처는 21개 포괄보조금별 사업유형·선진모델 등을 중심으로 가이드라인을 사전 제시하고 사후 추진실적을 평가함
 - 사업 주관부처 중심으로 지방의 부족한 기획기능을 보완하고 사업의 실질적 성공을 위한 정보제공·교육·컨설팅 상시 지원을 제공
 - 지자체별 포괄 재원한도(실링)은 배분모델에 의하여 시·도별로 배정하고 시·도는 시·군·구와 협의하여 전략적 재원배분을 실현

- * 중앙정부는 7개 정책군별 전략적 재원배분을 위한 최소한의 가이드라인 제시하고, 시·도의 경우에도 시·군·구에 사업별 재원한도를 배분토록 하여 시·군·구의 전략적·자율적 재원 배분을 유도함
- 그리고 지자체의 사업추진실적에 대한 평가결과를 토대로 차년도 재원한도의 일부(예를들면, 10% 내외)를 시·도별 인센티브 형태로 조정·반영함

VII. 기초생활권발전정책의 평가체계

1. 평가배경

- 종래에는 16개 시도별로 지역혁신발전계획을 수립하고 이에따른 사업을 추진
 - 16개 시도의 지역혁신발전계획의 추진실적 평가 시스템은 시도가 평가의 대상이었으며, 163개 시군은 평가의 대상이 아니었음
- 그러나 새 정부는 163개 시군의 기초생활권 계획을 수립하고 사업을 추진함에 따라 평가의 환경이 변화
 - 따라서 새 정부의 평가체계에서는 163개 시군을 대상으로 한 기초생활권 단위의 평가가 새롭게 도입
- 아울러 종래의 지역혁신계정과 지역개발계정을 근간으로 하는 국가균형발전특별회계도 광역발전계정과 지역개발계정으로 변화
 - 특히 163개 시군의 기초생활권에 대해서는 지역개발계정에서 사업을 위한 재원이 지원되고 있음
- 이같은 배경에서 균특법 개정안인 지역발전특별법 제9조도 기초생활권 사업의 추진실적에 대한 평가관련 규정을 명시하고 있음

제9조(시행계획의 평가) ① 지역발전위원회는 매년 부문별 시행계획 및 광역시행계획 등의 추진 실적을 평가하여야 한다.

③ 지역발전위원회는 제1항에 따른 평가업무를 수행하기 위하여 지역발전사업평가자문단을 둘 수 있으며, 평가업무를 지원하기 위하여 전문평가기관을 지정하여 운영할 수 있다.

④ 제3항에 따른 평가자문단의 설치와 평가기관의 지정 및 운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

2. 평가목적

목 표

- 시군 지역발전에 대한 점검·평가를 바탕으로 지역발전사업의 바람직한 추진방향 도출
- 지역별 수행사업의 연계성 극대화 및 중복성 배제, 효율성 강화 도모



- 지자체 자체평가를 강화하여 지역내에서 수행되는 사업을 지자체 스스로 총체적으로 사업을 점검하고 개선방안을 도출함으로써 지역발전 역량강화
 - 평가대상 단위사업에 대한 지자체의 총괄적 자체평가 병행 실시
- 기초생활권 단위로 추진된 사업의 추진실적은 물론 투자효율성, 사업간 연계성 등을 종합적으로 평가
 - 지자체가 수립한 지역발전 시행계획의 추진실적 평가
- 사업추진, 예산 및 정책 반영, 사업개선 등에 실질적 도움이 되는 평가결과 도출
 - 차년도 사업개선 및 예산배분에 활용토록 평가 실효성 제고

3. 평가방향

- 가급적 광역경제권 차원에서 추진한 사업실적을 평가하는 광역 경제권 평가 등과의 정합성을 유지하여 기초생활권 평가를 수행할 수 있는 평가수행

- 따라서 보다 정확한 평가체계는 광역 경제권 평가체계를 포함한 지역발전정책 전반의 평가체계의 방향과 연계적으로 정립
- 새 정부가 구상하고 있는 분권형 지역발전체계에 상응하는 평가를 수행하여 지역발전과 사업추진에 대한 자치단체의 책임성을 확보함과 동시에 도덕적 해이를 방지
- 형식적인 평가를 지양하고 평가관리가 용이하고, 평가의 실효성을 담보할 수 있는 실질적인 평가를 수행
 - 종래에 추진했던 복잡하고, 실익에 비해 과대한 비용을 요구하는 평가방식을 개선하여 평가의 정책적 활용성 및 유용성을 강화
- ※ 종래에는 엄청나게 많은 사업을 포함하고 있는 지역단위사업의 추진실적을 중앙에서 평가
- 시도-시군의 합리적인 역할분담에 의한 유기적인 평가체계를 구축
 - 기초생활권 추진실적 평가결과를 광역경제권 추진실적 평가결과 등과 함께 국무회의에 보고
- 정책 블록별로 간편화되고 포괄적인 사업의 추진체계에 적합하게 보다 심층적인 평가를 수행
 - 투입(input), 과정(process), 산출(output), 성과(outcome) 등을 포함한 평가의 기획, 집행, 산출의 전 과정에 걸친 평가를 수행
 - 정책블록별 정성적, 정량적 평가 등을 활용하여 정책추진에 대한 심층 평가를 수행
- 해당 지역발전 시책의 성과, 문제점 등의 확인을 통한 통가를 통해 지역발전정책에 대한 학습, 개선
 - 분권화 지역발전 패러다임에 부응하여 자체평가 도입, 활성화
- 평가결과의 환류를 강화하여 예산지원의 차등화, 사업의 확대 및 축소, 지속 및 중지 등의 결정에 적극적으로 활용

- 민-관-학-지역사회가 공동으로 평가에 참여
 - 기초생활권 발전 전문가로 구성된 기초생활권 평가위원회 구성
 - 민-관-학-지역사회의 다양한 주체가 참여하는 거버넌스 시스템을 구축하여 평가를 수행

<표 31> 평가방향

구 분	내 용	비 고
분권형 지역발전체계에 부합하는 평가수행	-중앙주도가 아니라 지역주도의 평가를 수행	-시도와 시군의 긴밀한 연계
형식적이고 표면적인 평가를 지양	-포괄보조금 사업을 대상으로한 심층 평가를 수행	-전과정 심층평가 수행
자체평가 강화	-자기학습적이고 자기점검적인 자체 평가를 강화	-평가를 통한 개선점 발굴
다양한 전문가의 참여를 통한 평가	-민·관·학 등 다양한 전문가의 참여를 통한 평가 거버넌스체계를 구축	

4. 평가대상 및 내용

1) 평가대상

- 평가의 대상은 지역발전특별법 제7조의 2의 규정에 의해 수립된 기초생활권 발전계획임

제7조의2(기초생활권 발전계획의 수립) ① 시장(「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」에 따른 행정시장을 포함한다. 이하 같다)·군수(광역시의 군수를 포함한다. 이하 같다) 또는 둘 이상의 시장·군수는 해당 지역의 특성 있는 발전과 지역 주민의 삶의 질 향상을 위하여 5년을 단위로 하는 기초생활권 발전계획(이하 “기초생활권계획”이라 한다)을 수립할 수 있다.

- 예산규모로는 광역·지역발전특별회계 가운데 지역개발계정 지원사업과 지역단위에서 이와 긴밀하게 연계를 가진 채 시행하는 사업
 - 광역·지역발전특별회계 8.2조원 가운데 지역개발계정은 3.1조원을 차지하고 있음
- 보다 직접적으로는 포괄보조금에 의해 지원되는 7개 정책군 21개 사업군의 사업 및 이와 상당한 관련성을 지니고 있는 사업
 - 지역개발계정 지원사업과 상당한 관련성을 지니고 있는 사업은 국고 보조금 사업, 지방비 사업, 민자사업이 포함
- 평가대상 기초생활권의 수는 최대 163개에서 복수의 시군이 기초생활권 계획을 세우는 수만큼 제외한 숫자가 됨
- 평가대상 사업의 수는 정책군별로 자치단체가 기획, 추진하는 사업의 수에 따라 달라지기에 총량의 파악은 불가능
 - 재정부 및 정책사업군 관련부처가 제시하는 사업의 기획, 개발의 가이드라인 내에서 지역의 자율성이 있기 때문

<표 32> 평가대상

정책군	사업군
문화·관광·체육	- 문화시설 확충 및 운영 - 기초관광자원 육성 - 체육진흥시설 지원
농림·수산	- 농어촌 산업육성 및 도농교류 기반조성 - 농수산물 가공 및 유통지원 - 농업기반 정비 - 수산어항기반 조성
산업·경제	- 지역산업육성지원 - 전통시장 현대화 - 지역문화산업육성
보건·복지	- 문화시설확충 - 청소년시설확충 - 농업기반정비 - 창업보육센터 건립 지원(혁신)
환경	- 상하수도시설 확충 및 관리 - 환경기반구축 - 녹색성장 발전
수자원·교통	- 해양 및 수자원 관리 - 특수지역개발 - 대중교통지원
기초생활기반 확충	- 성장촉진지역개발지원 - 특수지역개발지원 - 도시재생·도시활력 증진 - 중소도시 및 농어촌 신성장거점 육성지원

2) 평가내용

- 평가내용은 기초생활권에서 추진하는 7개 정책군, 21개 사업의 시책내용의 추진을 평가할 수 있는 요소로 구성
 - 정책군별로 차별화된 특성을 정밀하게 검토, 고려할 수 있는 평가내용을 구성
 - 가령 기반조성 등의 시책에 대해서는 이에 해당하는 내용에 초점을 두고 성과창출을 목적으로 하는 시책에 대해서는 목적달성을 평가할 수 있는 내용의 구성
- 평가내용은 사업기획, 사업집행, 사업성과 등으로 구성
 - 사업기획은 사업의 타당성, 구체성, 적절성 등을 평가하는 내용으

로 구성

- 사업집행은 사업추진체계의 적절성, 사업추진과정의 합리성, 지역 주민의 파트너십 등으로 구성
 - 사업성과는 사업목적의 달성정도, 지역발전에 대한 기여도 등의 내용으로 구성
- 평가내용에 있어 신규사업, 계속사업, 단독사업, 협력사업 등 사업 유형에 따라 차별성 부여
- 신규사업은 사업의 기획을 평가하는 내용에 중점을 두어 평가내용을 구성
 - 계속사업은 평가의 집행과 평가의 결과를 정밀하게 검토, 평가할 수 있는 내용으로 구성
 - 단독사업은 해당 지역에 대한 성과창출 등에 초점을 두어 평가내용을 구성
 - 협력사업은 협력의 추진체계, 공동의 노력, 지원, 공동의 성과창출 등을 중시하는 내용으로 구성
- 사업유형에 관계없이 공통적으로 사업의 창의성, 차별성 등의 요소를 평가
- 독특한 기획과 창의성을 발휘할 수 있는 사업기획, 추진 등의 내용을 평가

5. 평가방식

1) 자체평가

- 평가방식에 있어 자체평가를 강화하는 것은 세계 어느 나라, 어느 지역, 어느 사업을 막론하고 지배적인 경향이 되고 있음

- 자체평가는 지역사업에 대한 이해도가 좋은 해당지역이 평가를 수행하는 측면, 평가를 통해 사업추진을 점검하고 이를 통해 학습하는 측면, 가장 직접적인 개선점을 도출할 수 있는 측면 등의 장점을 보유하고 있기 때문
- 우리나라도 「정부업무평가기본법」에 자체평가에 관한 사항을 규정하고 있음
 - 특히 시군 등이 해당되고 있는 지방자치단체의 소관업무에 대한 자체평가의 강제규정을 명시하고 있음

제18조 (지방자치단체의 자체평가) ①지방자치단체의 장은 그 소속기관의 정책등을 포함하여 자체평가를 실시하여야 한다.

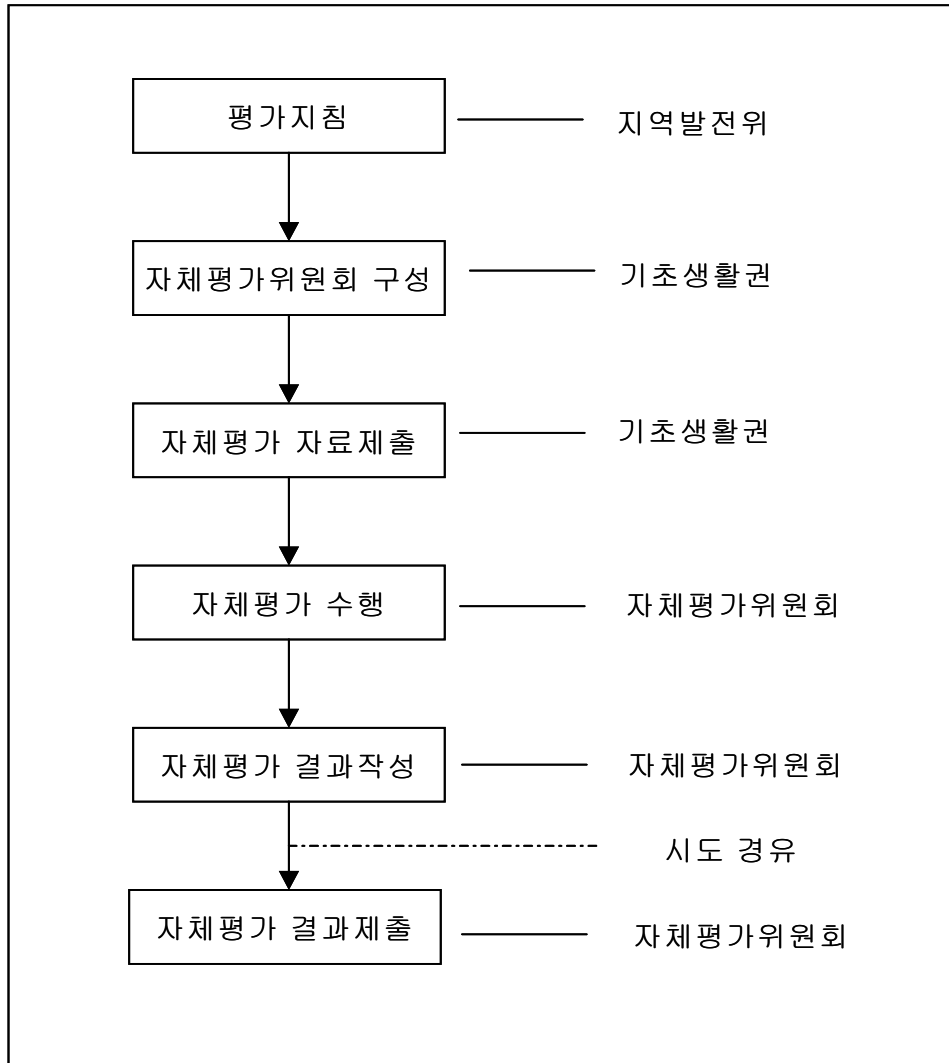
②지방자치단체의 장은 자체평가조직 및 자체평가위원회를 구성·운영하여야 한다. 이 경우 평가의 공정성과 객관성을 담보하기 위하여 자체평가위원의 3분의 2이상은 민간위원으로 하여야 한다.

- 자체평가는 기초생활권 평가의 가장 토대가 되는 지역현장적인 평가를 지칭
- 자체평가의 주체는 기초생활권 사업을 추진하는 163개 기초생활권 단위가 됨
 - 자체평가의 단위는 기본적으로 163개의 시군이 되나 복수의 시군이 기초생활권 사업을 추진하는 경우 복수의 시군이 평가의 단위가 됨
- 평가기준, 평가내용 등이 포함된 평가지침은 시도와 협의하여 균형위가 작성하여 제시
 - 균형위가 제시하는 자체평가의 지침은 기초생활권별로 최대한의 평가의 자율성을 부여하는 가이드라인적 성격을 보유

- 균형위가 제시하는 평가지침에 의해 평가대상 기초생활권은 평가자료를 구비하여 기초생활권 자체평가 위원회에 제출
 - 평가자료는 해당 기초생활권이 추진하는 사업에 기반해서 기초생활권이 작성
 - 기초생활권이 작성하는 자료에는 7개 정책군 21개 사업의 시책을 포함
- 기초생활권 평가위원회는 해당 기초생활권이 작성한 자료를 바탕으로 평가를 수행
 - 기초생활권 평가위원회는, 지역개발사업, 지방정책 전문가, 시도 공무원 등으로 평가단을 구성하여 운영
 - ※ 시도 공무원은 기초생활권 자체평가를 시도 차원에서 지원
- 기초생활권 평가는 광역 경제권의 시도와 긴밀하고 유기적인 연계성을 지닌 채 수행
 - 복수의 시군이 기초생활권 사업을 추진하는 경우나 그렇지 않은 경우를 막론하고 시도발전계획 등과의 정합성을 유지해야 되기 때문
- 기초생활권 평가위원회가 작성한 자체평가의 결과는 시도 및 광역 경제권을 경유하여 종합 평가위원회에 제출
 - 자체평가의 결과는 정책군 및 정책군내 사업별, 단독사업과 협력사업에 대한 추진성과를 산출, 사업군별 추진의 합리성 등에 초점을 두어 평가
 - 평가에 따라 정책군 및 사업별 사업추진 배분의 합리성, 우선사업의 적정성 등의 결과를 도출
 - 최종적으로는 향후의 기초생활권 단위의 사업추진을 위한 개선방안 및 중점추진사업 등을 도출
 - 여기서 계속 및 중단, 재원의 추가투자 및 삭감 등의 결과도 동시

에 도출

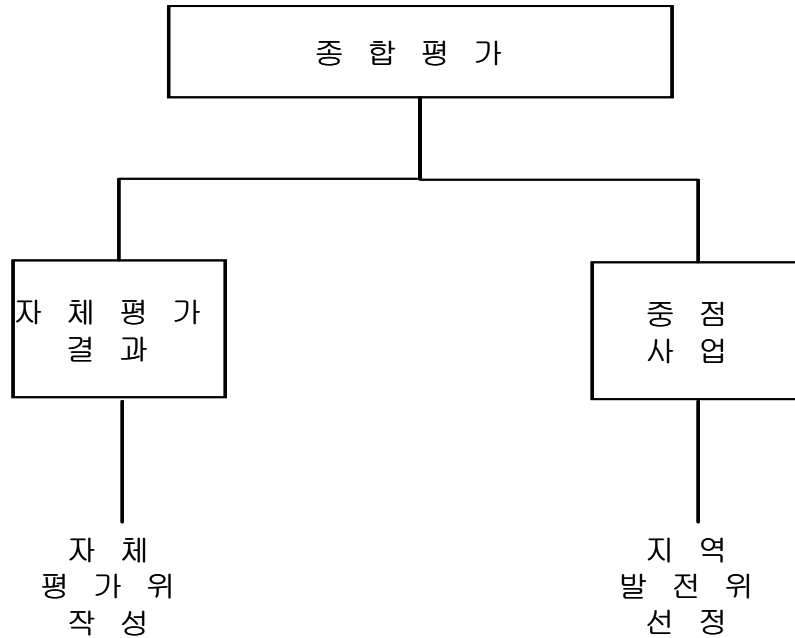
<그림 27> 자체평가의 절차



2) 종합평가

- 지역발전위가 시행하는 종합평가는 자체평가에 대한 메타평가와 기초생활권 중점사업에 대한 평가로 구성
 - 자체평가 결과는 기초생활권 자체평가위원회가 작성하여 중점사업은 기초생활권 추진사업 가운데 지역발전위원회가 선정

<그림 28> 종합평가의 구성

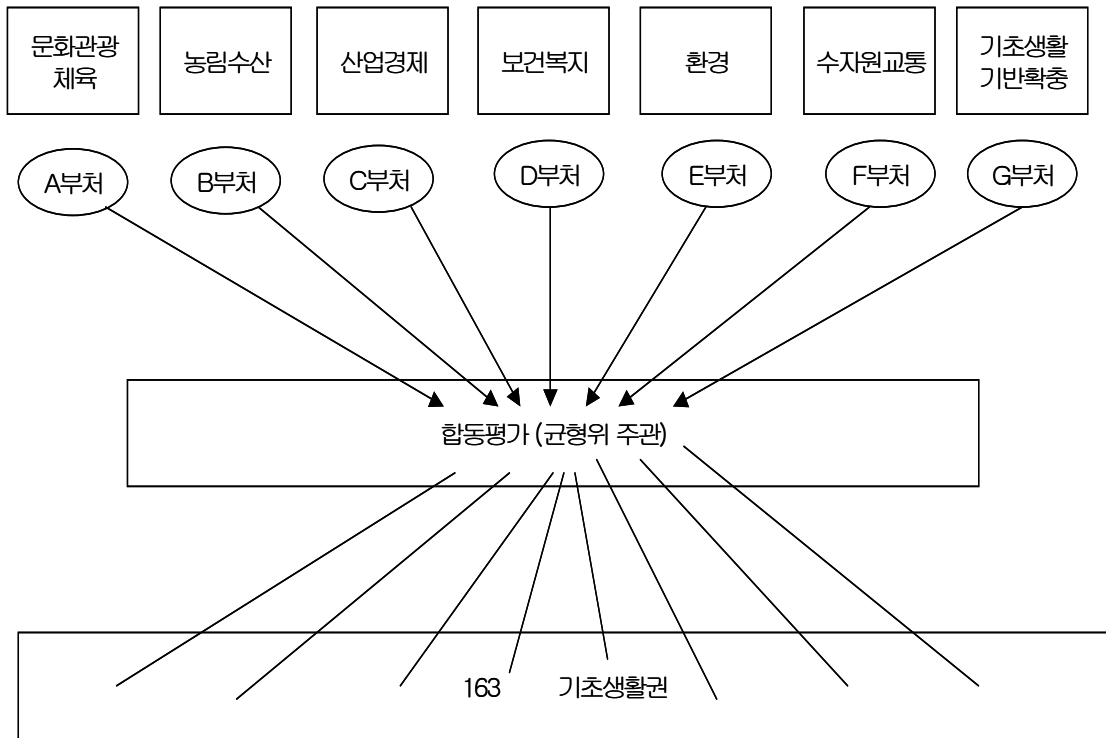


- 종합평가를 수행하기 위해 지역발전위 주관하에 종합평가 위원회를 구성하고 여기서 평가를 수행
 - 여기서 지역발전위를 대신하여 다수의 정책군에 대한 자체평가 결과를 행정적으로 지원하기 위해 평가총괄부처를 지정
- 자체평가 결과에 대한 평가를 수행하기 위해 자체평가 결과 소위를 구성하여 운영
 - 자체평가 결과 평가 소위는 기초생활권 발전에 대한 전문가로 구성
- 정책군별 주관부처가 기초생활권을 대상으로 평가를 수행하는 경우, 기초생활권은 다 부처를 상대로 평가에 응해야 하기 때문에 부작용 발생
 - 기초생활권은 평가의 피로, 평가에 따른 막대한 행정비용이 초래

됨

- 따라서 기초생활권 단위에서는 정책군을 통합한 합동평가 방식의 자체평가 결과에 대한 평가를 수행

<그림 29> 자체평가 결과의 평가방식



- 중점사업에 대한 평가의 경우도 중점사업 평가의 소위원회를 구성하여 평가를 수행
 - 중점사업 평가 소위원회는 기초생활권 발전에 대한 전문가로 구성
- 중점사업에 대한 평가의 경우도 다수의 정책군을 대상으로 하기에 합동평가 방식을 도입하여 평가를 수행
 - 중점사업은 기초생활권 발전을 위해 핵심적인 역할을 하는 사업을 대상으로 중앙이 평가를 수행
- 중점사업의 평가에 대한 지침과 매뉴얼을 지역발전위원회가 제시하

고 이에 대한 자료를 기초생활권이 작성, 제출

- 중점사업에 대한 평가는 서면평가를 중심으로 시행하되, 필요한 경우 현지평가를 가미

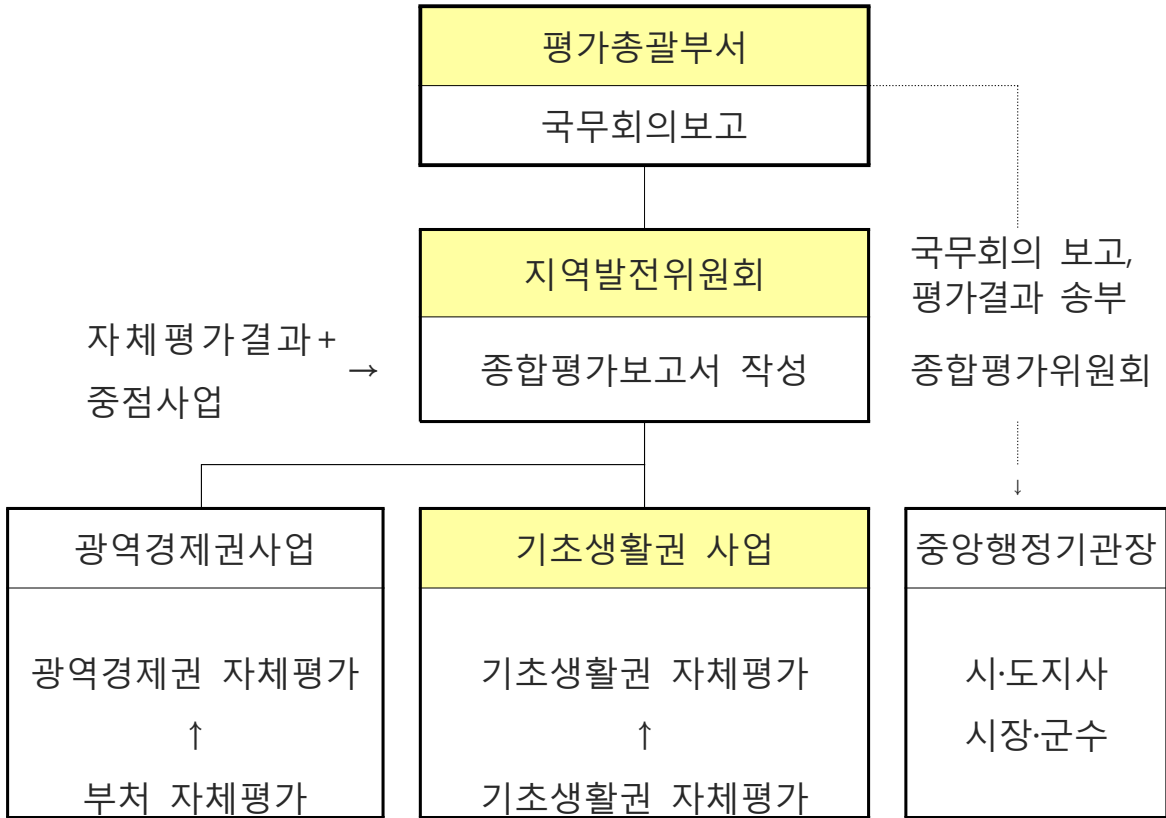
※ 현지평가는, 가급적 자료 및 현장의 확인 등 특별한 경우로 한정

- 종합평가의 결과는 자체평가 결과에 대한 평가와 중점사업의 평가를 종합하여 산출

6. 평가수행체계

- 평가는 지역발전위원회가 총괄하며, 시군은 기초생활권 자체평가를 수행하는 평가수행의 체계를 형성
 - 중앙단위에서는 종합평가, 관계 중앙행정기관 및 자치단체는 자체평가
- 중앙에는 종합평가위원회를, 시군에는 자체평가위원회를 구성하여 평가를 수행
 - 종합평가위원회는 전국의 기초생활권을 대상으로 한 종합평가를, 자체평가위원회는 해당 시군의 자체평가를 수행
- 종합평가의 결과는 지역발전위원회의 심의를 거쳐 평가총괄부서가 국무회의에 보고

<그림 30> 평가수행체계



참고 문헌

- 국가균형발전위원회 등(2008), 지역발전정책 추진전략 보고회의 회의자료
- 김선기, 김현호, 오은주, 2007, 전략거점의 거버넌스 연계화 방안, 「지방분산·분권과 국토균형발전의 대응과제(III)」 국토연구원.
- 성주인, 송미령, 2003, “지역유형 구분과 농촌지역의 유형별 특성”, 「농촌경제」, 26권 2호, pp.1~22.
- 유학렬(2008a), “선진국의 농촌발전과 지역재생”, 한국 지역개발학회 20주년 기념 학술대회, 창조적 지역개발의 이론과 실제, (사) 한국지역개발학회
- 유학렬(2008b), 일본지역재생사업의 실태와 특징, 충남발전연구원
- 윤원근(2003), 국토정책과 농촌계획, 보성각
- 윤원근(2008), “제1차 농림어업인 삶의 질 향상 5개년 기본계획의 농산어촌 지역개발 촉진분야 평가와 정책과제”, 농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌지역개발 기본계획 중간평가, 한국농촌경제연구원
- 윤원근(2008), “해외 농촌계획제도의 검토와 정책적 시사점”, 농촌계획제도의 방향정립에 관한 심포지엄, 대한국토·도시계획학회
- 임석희, 2005, “농촌지역의 유형화와 특성 분석”, 「한국지역지리학회지」, 11권 2호, pp.211~232
- 최상철, 1982, “지방정주생활권개발의 배경과 방향”, 「환경논총」 제10권, pp. 99-109
- 최양부 외, 1985, 「농촌지역 정주생활권 설정 및 유형화」, 한국농촌경제연구원 연구보고서 109권
- 최양부, 윤원근(1993), “도·농통합적 시·군행정구역 설정방안”, 「지방행정연구」 제8권 제2호
- 행정안전부, 2008, 「지역생활여건개선 사업추진 기본계획 마련연구」
- 행정자치부(2007), 「지역개발사업에 대한 종합적 관리방안」
- 谷野 陽(1994), 國土と農村計劃, 農林統計協會

農村整備事業の歴史研究委員會(1999), 豊かな田園の創造, 農山漁村文化協會

農村開發企劃委員會(1999), 農村計劃システム, 農村統計協會

農業土木學會(2003), 改訂農村計劃學

都市計劃教育研究會(1999), 都市計劃, 彰國社

望月達史(1995), 地域經營의 知惠, ぎょうせい

湯布院町(1991), 湯布院町總合計劃

兩神村(2000), 兩神村第3次總合振興計劃

蓮田市(2008), 蓮田市第4次總合振興計劃

<http://cache.yahoofs.jp>

Maclzewski, Jacek, *GIS and Multicriteria Decision Analysis*, John Wiley & Sons.

부록(지도)

