April 2019 **Vol.24**

지방자치

이슈와 포럼

포용성장과 지역발전

지방자치 이슈와 포럼

2019 04

한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration
강원도 원주시 세계로 21(반곡동) http://www.krila.re.kr

www.krila.re.kr

지방자치

April 2019
Vol.24

이슈와 포럼



특별대담

국가균형발전 정책의 현황과 미래지향적 방향의 길

이슈

포용적 지역발전, 쟁점과 과제

논단

- **공동체 기반의 포용성장과 포용국가**
- **사회적 포용과 함께 가는 지역균형발전을 위하여**
- **포용성장과 지역발전**

우수사례

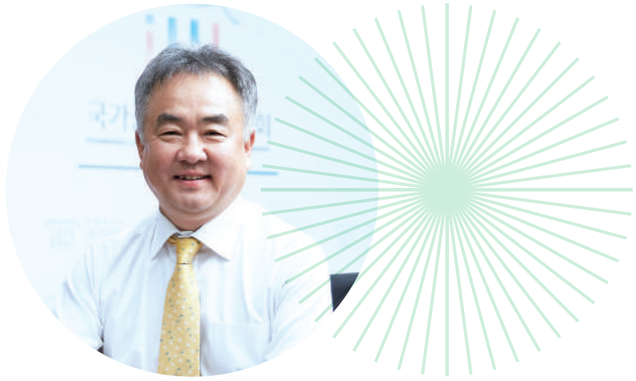
- **포용성장을 위한 금융의 역할** : OECD 사례
- **포용성장을 위한 공간적 접근으로서의 포용도시:** World Bank와 OECD의 논의를 중심으로

한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration

지방자치 www.krila.re.kr
이슈와 포럼

CONTENTS

04 특별대담
국가균형발전 정책의 현황과 미래지향적 방향의 길
송재호
대통령직속 국가균형발전위원회 위원장



14 이슈
포용적 지역발전, 쟁점과 과제
김현호
한국지방행정연구원 선임연구위원

30 논단
공동체 기반의 포용성장과 포용국가
최인수
한국지방행정연구원 연구위원

사회적 포용과 함께 가는 지역균형발전을 위하여
박인권
서울대 환경대학원 교수

포용성장과 지역발전
문정호
국토연구원 선임연구위원

52 우수사례
포용성장을 위한 금융의 역할: OECD 사례
여효성
한국지방행정연구원 부연구위원

포용성장을 위한 공간적 접근으로서의 포용도시: World Bank와 OECD의 논의를 중심으로
김상민
한국지방행정연구원 부연구위원

66 지방자치단체 탐방
친절하고 살맛나는 천년 남원



74 용어해설

76 연구원 동정

83 KRILA 보고서

한국지방행정연구원 「지방자치이슈와포럼」 제 24호

발행일 2019년 4월 17일
발행인 한국지방행정연구원장 윤태범
편집위원장 김현호
위원 서정섭, 조기현, 박승규, 최인수, 김성주, 여효성, 전성만, 김지수
간사 탁영지
연락처 T 033-769-9826 F 070-4275-2315
홈페이지 www.krila.re.kr
디자인·인쇄 세일포커스(주)

※「지방자치이슈와포럼」은 지방자치에 대한 다양한 이슈를 다루는 격월간지 입니다. 본지에 실린 내용은 필자 개인의 견해이며 한국지방행정연구원의 견해와 다를 수 있습니다.
※ 무료로 정기구독이 가능하며 (전화 033-769-9826, 이메일 newsletter@krila.re.kr 신청)원문은 연구원 홈페이지(www.krila.re.kr)에서도 볼 수 있습니다.

국가균형발전 정책의 현황과 미래지향적 방향의 길



대담 송재호
- 현 대통령직속 국가균형발전위원회 위원장
- 전 문화관광연구원 원장, 국정기획위원회 위원

일시 : 2019. 3. 27. 15:00
장소 : 대통령직속 국가균형발전위원회 위원장실
대담 : 전성만 한국지방행정연구원 부연구위원

학력

· 1979. 2.	제주 제일고 졸업
· 1987. 2.	연세대 정치외교학과 졸업
· 1993. 2.	경기대 대학원 관광경영학과 졸업(석사)
· 1997. 2.	경기대 대학원 관광경영학과 졸업(박사)

경력

· 2006 ~ 2008	한국문화관광연구원 원장
· 2006 ~ 2008	유네스코 한국위원회 위원
· 2006 ~ 2008	대통령직속 국가균형발전위원회 위원
· 2006 ~ 2008	대통령직속 정책기획위원회 위원
· 2017. 5.	문재인 정부 국정기획자문위원
· 2000. ~ 현재.	제주대학교 관광개발학과 교수
· 2017. 8. ~ 현재.	대통령직속 국가균형발전위원회 위원장

저서

- 제주관광의 이해(2002)
- 전환기 제주도 지역개발정책의 성찰과 방향(2003)
- 농촌관광의 이론과 실제(2005)
- 새로운 대한민국의 구상 포용국가(2017)



바쁘신 중에서도 인터뷰에 응해 주셔서 감사드립니다. 국가균형발전위원회에서 위원장 재직이 2년의 시간을 향해가고 있습니다. 언론보도 및 다른 인터뷰의 내용을 보았을 때 국가균형발전정책의 선도자 역할을 하고 있다고 판단됩니다. 현재 우리나라 국가균형발전정책이 이 시점에서 왜 중요한 국정과제인지에 대해 다시금 듣고 싶습니다.

지금 이 시점에서 국가균형발전정책이 주요 국가아젠다가 되는 것은 균형발전이 시대적 소명이라는 점입니다. 시대적 소명은 국민의 행복을 추구하는 정부정책의 우선 가치입니다. 우리나라의 수도권 집중, 저출산·고령화 사회환경 변화에 따른 지방소멸의 우려 등 국토불균형이라는 구조적 문제가 있다는 사실은 누구나 인지하고 있습니다. 따라서, 과도한 수도권 집중과 이로 인한 압력과 경쟁을 완화하지 않는다면 저출산·고령화의 인구위기와 맞물려 서울과 수도권은 물론 우리 사회 전체가 더 큰 문제에 직면할 것입니다.

이러한 문제의식에서 문재인 정부는 지방분권을 통한 국가균형발전을 포용적 성장을 위한 핵심정책으로 추진하고 있습니다. 이는 분권과 포용, 혁신의 가치를 기반으로 지역이 주체가 되어 균형발전을 추진하는 것을 의미합니다. 균형발전의 패러다임 전환은 지난 2월 문재인 대통령이 참석하여 발표한 균형발전 비전에 잘 나타나 있습니다.

문재인 정부의 균형발전 비전은 '지역이 강한 나라, 균형 잡힌 대한민국'입니다. 또한 문재인 정부는 참여정부보다 더 발전된 국가균형발전 정책을 추진하기 위해 역대 정부 처음으로 국가균형발전을 5대 국정지표 중 하나로 포함시켰고, 정부의 핵심 아젠다

로 추진해 나가고 있습니다.

왜 균형발전인가에 대한 또 다른 대답은 우리 사회가 직면한 여러 문제의 유일한 돌파구이기 때문입니다. 인구감소와 지역소멸 위기, 저출산·고령화 문제, 청년실업과 일자리 등 여러 문제는 지역이 골고루 잘 사는 균형잡힌 대한민국이 될 때 해결이 가능하다고 봅니다. 결국 사람 중심의 철학에 기반하는 것이 균형발전이고, 균형발전이 현재 우리 사회의 문제를 해결하는 최적의 방안이라고 할 수 있겠습니다.

하지만, 균형발전정책이 종종 성장과 효율에 반하고 분배와 평등을 우선시하는 이념적 정책이라거나 부작용과 비용이 많이 드는 정책이라고 생각하는 분들이 있습니다. 지식인들조차도 여전히 성장을 위한 효율지상주의에서 벗어나지 못하고 이런 생각을 하는 것을 자주 보게 됩니다. 그러나 이러한 시각은 단기적이고 본질에 천착하지 못하는 것입니다. 지금과 같은 지역 불균형 상태를 외면한다면 우리가 당면한 경제적 양극화, 저출산·고령화, 지방소멸 등의 문제를 해결하고 포용적 복지국가의 미래로 나갈 수 없을 것입니다.

일례로 기고에 수도권의 균형불감증의 문제를 지적하였습니다. 수십 년간 심화된 일극 집중 탓에, 이제는 불균형이 얼마나 비효율적이고 불편한지에조차 둔감해졌습니다. 30평대 아파트에 사는 네 식구가 세 평 남짓한 한방에서만 생활하는 장면을 상상해보면, 얼마나 어리석은 짓인지요? 이래서야 수도권의 질적 발전과 역내 불균형 해결을 이뤄낼 수 있을까요?

우리나라의 대도시 집중억제정책이 시작된 것은 1964년입니다. 1972년 국토관리기본계획을 수립할 때도 성장억제 지역 및 성장관리지역에 대한 국토균형정책이 시행되었으나 대도시화가 50여 년간 이상 진행되었습니다. 물론 참여정부 시절 균형발전시기



를 제외하고요. 50여 년간 진행된 불균형을 복원하는 데는 많은 시간이 소요될 것입니다. 단기적으로 볼 때, 사람이 살만한 지역을 만드는 국가균형발전정책은 성공하기 어렵습니다. 장기적으로 볼 때, 진정으로 국가균형발전의 가치가 각 지역의 이익이라는 사실을 알게 될 것입니다. 고 노무현 전 대통령께서는 2007년 2단계 균형발전정책 혁신리더토론회에서 균형발전의 가치에 대해 "가까이 보면 이익은 이익이고 가치는 가치이다. 멀리 보면 가치 있는 일이 이익 되는 일이라는 것을 알 수 있다"라고 말씀하였습니다.

올해가 3.1운동 및 임시정부수립 100주년 기념해입니다. 일제 치하에서 독립운동은 시대적 소명이었고, 단기적으로 불가능해 보이는 국민들의 독립운동 활동은 1945년 8월 15일 해방의 마중물이 되었습니다. 국가균형발전정책도 멀리 보면 국가경쟁력과 국민행복의 마중물 정책입니다. 현실은 냉정하고 비판적으로 받아들이면서도 앞으로 다가올 미래에 대해서는 긍정적으로 받아들일 때 국가균형발전정책이 국가와 국민을 포용하는 우선적 시대적 소명이 될 것입니다.

국가균형발전위원회가 이전 정부와 차별적으로 추진했던 활동은 무엇인지요?

주지하다시피 문재인 정부는 인수위원회 과정이 없는 상태에서 선거가 끝나자마자 바로 국정을 맡아 수행해야 하는 악조건에서 출발을 했고, 국가균형발전위원회 역시 마찬가지였습니다.

참여정부 이후 다소 축소되고 주춤했던 균형발전 정책을 수선하고, 원상복구를 넘어 더욱 본격적인 균형발전을 추진할 수 있는 기반을 마련하는 일이 무엇보다 시급한 실정이었습니다.

그래서 국가균형발전특별법 개정 작업, 문재인 정부의 국가균형발전 로드맵, 비전과 전략 등을 마련하는 일을 집중적으로 추진했습니다. 아울러 문재인 대통령의 균형발전 공약을 구체화해서 문재인 정부의 균형발전 정책을 설계하고 수립하는 작업을 병행해야 했습니다. 이런 두 가지 일을 동시에 진행하면서도 소통과 의견수렴도 필요하다보니 전문가나 지방자치단체 등등 많은 분들을 만나며 전국 곳곳을 방문하여 정책소통의 장을 마련하고자 하였습니다.

다른 정부와 다른 차별화된 부분은 국가균형발전의 패러다임을 바꾸고자 한 것입니다.

우선, 2018년 3월 국가균형발전특별법 개정을 통해 국가균형발전의 거버넌스를 정비하였습니다. 지역발전위원회를 참여정부 당시 명칭인 국가균형발전위원회로 격상하여, 국가균형발전의 컨트롤타워를 명확히 하였습니다.

국가균형발전은 참여정부에서 본격적으로 추진한 정책입니다. 참여정부는 수도권의 집중을 완화하고, 지역 간 균형발전을 위해 세종시와 열 곳의 혁신도시를 건설하였습니다. 그리고 공공기관 지방이전을 통해 공간적인 측면에서 국가균형발전의 주춧돌을 놓았습니다. 그러나 참여정부 이후 약 10년 동안 국가균형발전이 지역발전으로 축소되면서 그 가치와 의미가 다소 퇴색된 면이 없지 않습니다. 그래서 국가균형발전의 가치와 의미를 회복하는 것이 무엇보다

중요하다고 하겠습니다.

또 다른 하나는 문재인 정부의 국가균형발전정책은 참여정부 때부터 시작된 균형발전정책을 발전적으로 계승하면서, 정책의 무게중심을 '중앙집권'에서 '지역주도'의 패러다임으로 전환시키는 데 큰 의의가 있습니다. 이를 위해 국가균형발전위원회 내 당연직 위원에 지방협의체의 대표자를 위촉하는 등 '지역주도형 중앙-지방 간 협력관계'를 보다 강화하고자 하였습니다. 이와 함께 지역혁신 주체의 활동을 지원하고, 지역혁신기관 간 유기적 연계를 위해 9월부터 각 시·도에 지역혁신협의회를 구성하였습니다. 이를 통해 그동안 참여정부 이후 추진 동력을 상실한 국가균형발전 추진체계를 발전적으로 복원하였다고 생각합니다.

이와 같은 정책들은 2018년 3월 문재인 정부가 '자치분권과 균형발전'을 개헌안 제출을 통해서 자치분권과 균형발전을 국정운영 최고의 기본방향으로 설정하고자 하는 취지와 같이 하였던 취지와 같이, 중앙의 권한을 지방으로 이양하고, 자치재정권 또한 대폭 강화하는 동시에 지역 간 균형 잡힌 발전을 통해 궁극적으로 우리 삶을 바꿀 수 있는 국가경쟁력 강화 일환의 정책 활동이라고 평가될 것입니다.



그러면 다른 정부와 차별화된 지방분권형 국가균형발전추진체계를 통해서 올해 국가균형발전위원회에서 역점을 두고 하는 정책활동은 무엇이고 어떠한 방향성을 지니고 있는지요?

지역마다 가장 잘할 수 있는 것, 가장 좋은 자원, 그 지역다움은 지역주민들이 가장 잘 알고 있습니다. 그런 지역의 다움을 잘 찾아서 개성적으로 발전할 때 그것이 바로 특화발전이라 할 수 있을 겁니다. 이러한 특화발전을 지역이 주도적으로 추진해 나가야 하고, 중앙정부는 이를 지원하는 데에 치중해야 합니다.

그런 의미에서 올해부터 시행되는 지역발전투자협약(계획계약제도) 시범사업을 반드시 성공적으로 추진하고 안착될 수 있도록 최선을 다할 생각입니다. '지역발전투자협약제도'를 통해 재정시스템을 지역 주도로 혁신하고자 하였습니다. 기존 지역 지원 사업은 부처 간 칸막이가 존재하고, 중앙정부 주도로 진행되면서 사업의 효율성이 떨어진 것이 사실입니다. 앞으로는 '지역발전투자협약제도'를 통해 지역의 자율성 및 사업의 효과성을 제고해 나갈 계획입니다. 이를 위해

지역발전투자협약 모델을 설계하고 가이드라인을 검토했으며, 이를 바탕으로 2019년 올해에는 시범사업을 추진할 계획입니다. 시범사업을 위해 300억 원이 정부 예산안에 포함되어 있습니다. 또한, 올 초 대통령 균형발전 공약사업을 관리의 일환으로 예비타당성 면제사업의 심의·의결을 하였습니다. 지역의 자립적인 성장발판을 마련하기 위해 국가의 전략적 투자가 절실하게 필요한 부분을 중심으로 「국가균형발전 프로젝트」를 추진하여, 비수도권지역은 체감하지 못한 균형발전 사업의 한계를 극복하고자 하였습니다.

이런 균형발전정책의 대의에 대해서는 부정하는 사람을 본 적이 없습니다만, 실제 정책 추진 단계에서는 시급한 현안에 밀리는 경우가 생기곤 합니다. 크게 보면, 결국 지방재정 문제인데, 핵심적으로는 재정분권과 재정조정제도를 정부가 검토·추진하고 있습니다. 재정분권은 국세 지방세 비율을 현행 8:2에서 7:3으로 우선 조정하고, 중장기적으로는 6:4까지 조정하는 방안으로 가고 있습니다. 문제는 국세 지방세 비율만 조정할 경우, 지방재정조정제도는 지방세 세수가 많은 지자체와 그렇지 못한 지자체 간 격차가 오히려 확대되는 역작용이 발생할 수 있기 때문에 이를 완화할 수 있도록 지자체 간 세수 격차를 조정하는 방안이 모색되어야 합니다.

현재, 지방재정조정제도는 국가와 지방 간의 기능이양, 균형발전특별회계, 지방소비세 증률 등의 예산과 기능과 연계하여 관련 부처들의 초미의 관심사가 되고 있습니다. 그만큼, 다부처 간의 협의와 논의가 필요한 부분이라고 판단됩니다. 균형위의 입장에서는 지방재정조정제도가 현재 재정적으로 어려운 지자체



의 재정 자율성을 높여준다는 취지에서 의미가 있지만, 단기적으로 8:2에서 7:3의 세수 비율조정으로 접근할 경우에는 지방재정조정제도의 취지를 살리지 못하는 결과를 초래할 가능성이 높다는 점을 우려하고 있습니다. 올해 균형위에서는 지방재정조정제도에서 지방 간 격차를 완화할 수 있는 세수격차 조정방안을 모색하도록 할 계획입니다.

위원장님께서 하신 활동을 살펴보면, 정책소통을 강조하고 있습니다. 취임 이후 지역민들과의 대화, 특히, 국내 학회 및 공공기관의 전문가들과 비전회의 및 정책박람회 등을 세 차례를 개최하여 집단지성의 장을 제도화하고자 하는 인상을 받았습니다. 정책소통을 통한 국가균형발전정책 수행이 이 시점에서 어떤 의의를 지니고 있고, 어떠한 방향으로 가야 하는지요?

제가 참여정부 시절 한국문화관광연구원 원장에 임명되었습니다. 당시 38살에 국책연구원 원장이 되었는데 사실 연구원은 20대 초반부터 50대 후반에 이르는 박사와 행정담당자들이 재직하는 곳입니다. 어떻게 보면 막막할 수도 있지만 어떻게 보면 조직을 이끌어갈 수 있는 기회가 될 것이라고 판단되었습니다. 그래서, 당시에 원구원분들과의 할 수 있는 것으로 조직의 문화를 변화시키는 작업을 하되, 소통을 통해서 변화를 꾀하는 노력을 수행해왔습니다. 당시에, 제가 얻은 교훈은 국가정책에서는 정책개발, 정책집행, 정책평가 등의 과정이 소통을 매개로 이루어질 때, 장기적으로 시스템화되고 안정화될 수 있다는 점입니다.

국가균형발전은 아시다시피 참여정부 때 행정수도 이전, 공공기관 이전 등의 정책이 정치적 이념으로 인식되어 공감대를 형성하는 데 큰 시간이 필요한 반면, 이명박·박근혜 정부 때는 지역발전의 이름으로 국민들과 균형발전의 소통이 격하된 시기였습니다.

이번 국가균형발전정책이 참여정부의 균형발전정책을 계승한다는 취지에서는 행정수도 이전 및 공공기관 이전 등의 하드웨어 정책수행 이후의 지역마다 균형발전 정책 및 모델 발굴을 통해 지역경제 및 지역발전에 연계해야 하는 과정에 있습니다. 이를 위해서 지역민과의 현장소통뿐만 아니라, 우리나라 국책기관의 2,000여 명이 넘는 박사들과 각 대학교수들의 지성인들을 모아서 국가균형발전의 담론의 장이 필요하다고 판단하였습니다.

2018년 1월에 제주에서 지방분권과 균형발전 비전회의를 시작으로 9월에 정책박람회를 개최하였고, 올해 2월에 국가비전회의 Ⅱ를 개최하여 52개 학회와 28개 국책연구기관이 참여함으로써 국가균형발전을 위한 공론의 장을 양적인 확대와 더불어 학제간의 소통의 장으로 확대하였습니다.

국가균형발전의 정책적 개념 및 실체는 참으로 규정하기 어렵습니다. 지역민들이 살기 좋다고 피부로 느끼고, 지역 방방곡곡에서 어울려 잘사는 것을 균형발전으로 볼 때, 국가 아젠다 및 정책으로 접근할 때는 같은 문제를 두고 다양한 시각의 접근이 필요합니다. 이러한 접근들이 상호작용을 일으켜 융복합적으로 사고하게 되고, 기존에 없었던 화학적 결합을 통해 창의적인 솔루션을 도출해 낼 수 있다고 봅니다. 이와 같은 시도는 연초에 비전회의를 통해서 현행 이슈와 한 해 또는 중장기적 국가정책의 아젠다와 정책가치의 방향성을 제시하는 목적을 두는 한편, 연중으로 각 분야별 학회 및 전문가의 학회, 국제세미나 및 정책박람회를 통해서 현장사례 및 정책분석에 따른 정책적 제언을 받는 정책소통의 흐름을 지속하고자는 목적입니다.

국가균형발전과 관련하여, 일전에 일본과의 국제



세미나에서 일본 교수가 도농교류를 물줄기의 상류(上流)와 하류(下流)에 비유하면서, "상류가 맑아야 하류가 혼탁하지 않다"고 했던 글귀를 기억합니다. 그 때, 국가균형발전정책은 '상류가 무너지면 문화자체가 사라진다는 점에서 출발해야 한다'고 생각했습니다. 그러한 상·하류의 물줄기가 지속되기 위해서는 소통의 흐름이 끊임이 흘러야 하고, 소통은 맑고 깨끗하게 진행되어야 한다는 것입니다.

이렇게 볼 때, 올 2월에 추진된 국가비전회의 II에서 주제로 한 '혁신적 포용국가'는 한 국가, 한 정권만의 이슈가 아니라 전 인류의 앞에 놓인 숙제고, 한 단계 높은 도약을 고민하는 선진국들이 함께 고민하는 가치로 우리나라의 균형발전정책의 방향성을 제시해주는 주제로서 적합했다고 평가합니다. 연중에는 국제세미나, 정책박람회를 개최하여 혁신적 포용국가의 주제 내에서 전문가와 실무가들이 연구하고 분석한 내용을 토대로 한 정책소통의 장을 확대하고 정부와 국민들에게 알릴 계획입니다.

국가균형발전정책을 이끌어가는 리더로서, 위원장님께서 진단하는 우리나라 국가균형발전정책과 추진체계는 어떤 상황이고, 미래지향적인 방향성에서 어떻게 변화되어야 한다고 보십니까?

균형발전은 쉽게 말하자면 사는 곳이 어느 지역이든 골고루 잘산다는 의미라고 할 수 있습니다. 지금과 같은 수도권 집중은 지방의 인구감소 및 지역소멸 위기와 맞물린 동전의 양면과 같습니다. 이대로 간다면 저출산·고령화의 심화 등 다양한 문제로 인해 나라 전체가 위기에 빠질 가능성이 크다고 봅니다.

균형발전의 가치는 사람이 살 수 있고, 살 만 하고, 살고 싶은 지역을 만드는, 사회적 가치를 부가한 것이 가장 핵심적인 기조입니다. 우리가 익숙히 경험해봤던 전형적인 발전 구도에 사고가 고착되어 있어서 사실 어려움이 좀 있습니다만, 앞으로는 지역 고유의 특색 있는 자원들이 발굴되고, 지역마다 잠재력이



개성 있게 표출되는 국가의 모습을 구현하면서, 지역에 사는 것이 행복한 대한민국이 국가균형발전정책의 목표입니다.

저는 국가균형발전이 저출산 고령화, 일자리, 삶의 질 등 우리 사회의 핵심적인 문제들의 유일한 돌파구라고 생각하고, 또 기회 있을 때마다 얘기하곤 합니다. 그래서 제가 국가균형발전위원장으로 재임하는 동안 우리 사회가 밝은 미래를 그릴 수 있도록 균형발전정책이 구현될 수 있는 제도적 토대를 마련하고자 하는 바람입니다.

인터뷰 내내 말씀드렸던 국가균형발전은 현재 불균형을 균형으로 수렴하는 재분배, 재조정의 정책수행이 필요합니다. 또한 개념 또한 국민 개개인의 체험에 따른 발전정도와, 지자체나 정부부처의 관료가 느끼는 발전정도의 차이 또한 큽니다. 그만큼 국가균형발전정책을 수행할 때 관련된 다양한 이해관계 간의 협조, 타협, 양보 등의 조정역할이 다른 정책보다 크다고 볼 수 있습니다.

특히, 무엇보다 균형발전의 취지가 어느 한 지역만 잘사는 것이 아니라 대한민국 어느 지역이든 살기 좋은 곳으로 만들자는 것이고, 균형발전을 위해 필요한 제도 개선 등 여타 추진 과정에서 수도권과 지역의 연대 및 협력이 필수적이기도 하기 때문입니다.

그럼에도 불구하고, 아직까지 대통령직속 국가균형발전위원회는 대통령직속 자문위원회로 대부분 균형발전특별회계의 담당 부처 파견 관료 중심으로

수행되고, 순환보직에 따른 정책수행의 단절, 부처 간의 칸막이 행정 등 균형발전정책을 지속적으로 연계시킬 수 있는 조직구조의 제도화가 우선적으로 필요하다고 봅니다. 사실, 부처 파견 온 관료는 1년 또는 2년 뒤에 복귀할 예정인데, 균형위 파견나왔을 때 부처정책과 배치된 균형위 정책을 수행할 유인이 적습니다. 결국, 균형위는 자문위원회의 역할에 머물 수밖에 없습니다.

또한, 균형발전특별회계를 통해서 수행되는 균형발전사업들은 각 부처의 예산 꼬리표를 달고 있는 정책이기에, 지속적인 균형발전사업의 일관성이 저하될 뿐 만 아니라, 지자체의 자율성 또한 낮습니다. 그래서, 현재 수행하고 있는 "지역발전투자협약제도"와 같이 포괄적인 사업을 통한 지자체의 자율성과 동시에 역량을 강화할 수 있는 제도가 정착화될 필요가 있습니다. 또한, 계획계약제도에 필요한 재정이 지속적으로 운영되기 위해서는 포괄보조금 성격의 독립적인 회계예산이 확보되어야 합니다. 예를 들면, 프랑스의 CGET는 국토균형발전을 위한 자체예산을 확보하여 지속적으로 운영하고 있고, 일본 창생본부 역시, 2조 원의 자체 예산을 통한 인구분산정책을 직접 수행하면서 정책효과성을 높이고 있습니다. 영국에서는 지역발전을 위한 싱글팟(single pot) 예산을 통한 지역발전 재정을 확보하고 있다는 점입니다.

문재인 정부의 균형발전정책은 '사람 중심'입니다. 국민 개개인의 행복과 발전이 결국에는 지역의 고른 발전, 나아가 국가 발전으로 이어지는 것입니다. 이를 위해서는 제도적인 기반이 확충되어야 할 것입니다. 분권형 개헌이 이루어져야 하는 것은 물론이고 국가균형발전특별법이나 지방자치법과 같은 관련 법령이 보다 진전된 내용으로 개정되어야 균형발전 정책이 성공적으로 추진될 수 있는 기반이 강화될 것입니다. 이러한 제도적 기반이 확충되면 지자체가 지역의 혁신과 발전을 지역의 여건에 맞게 주도적으로 추진할 수 있게 되면서 보다 성공적인 균형발전을 이룰 수 있을 것입니다.

그러기 위해서는 무엇보다도 불균형으로 인한 문제와 이를 해결하기 위한 균형발전 정책의 중요성과 시급성에 대한 정부 및 국민의 인식이 확산되어야 합니다.



포용적 지역발전, 쟁점과 과제



김현호
한국지방행정연구원
선임연구위원

1. 포용적 지역발전이 왜 필요한가

사회에서 구성원이 더불어 함께 살아가는 것은 시대를 초월해서 선(善)이고 정의라고 할 수 있다. 사람은 어차피 사람과의 관계인 사회를 이루어 살아야 하는데, 그 속에서 특정한 사람이나 특정한 지역 등이 배제가 된다면 그 사회는 지탱하기가 쉽지 않기 때문이다. 그런 탓에 인류는 끊임없이 사회적 약자를 품어 않으려 노력해 왔으며 현재도 그런 노력을 지속하고 있다. 특히, 2000년대 초 세계 금융위기 이후 소득 양극화가 심화되면서 우리나라는 물론이고 세계적으로도 그 어느 때보다 포용의 중요성이 증가하고 있다. “포용적 성장”(Inclusive Growth)이니 “포용적 경제”(Inclusive Economy)니 “포용적 발전”(Inclusive Development)이니 하는 것들도 이를 보여주는 말들이다.

그런데 안타까운 사실은 우리가 앞서서 힘들게 만들어 가려고 하는 고도로 발달된 기술문명은 이런 포용의 강화와는 반대방향으로 우리를 끌고 가려는 듯 하다. ‘사피엔스’와 ‘21세기를 위한 21가지 제언’의 저자로 우리에게 익히 알려진 유발 하라리의 예측이 크게 틀리지 않은 것 같다. 그에 의하면 정보혁명과 생명혁명이라는 이른바 쌍둥이 혁명이 이끄는 변화의 요체는 사람이 점점 필요 없어지는 세상을 만드는 것이라고 한다. 고도 발달 기술의 산물인 알고리즘이나 인공지능에 의한 기계가 사람을 대체하는 속도가 더욱 빨라지고, 영역이 확대됨에 따라 생산을 하는데 이전만큼 많은 사람이 필요 없어지기 때문이다. 과거에는 육체적 노동에 한정되었던 기계의 영역이 이제 인지(認知) 영역까지 활동반경을 넓혀가고 있다. 이렇게 되면 그야말로 경제적으로 사회와 아무런 관계가 없는 사람들, 즉 사회적으로 쓸모가 없는 “무용 계급”(useless class)이 대폭적으로 증가하게 될 것이다. 또 포용성은 그 만큼 적어져 국가나 사회의 지속 가능성이 위협받는 상황이 오지 않으리라고 장담할 수 없다.

> 66
> 우리나라는 지금까지 발전주의 국가의 경로를 걸어왔고, 특정한 사회 구성원이나 지역의 희생을 토대로 국가발전을 이루다 보니 포용성은 우리사회의 주요한 이슈가 되지 못했다.
> 99

게다가 우리나라는 지금까지 발전주의 국가의 경로를 걸어왔고, 특정한 사회 구성원이나 지역의 희생을 토대로 국가발전을 이루다 보니 포용성은 우리사회의 주요한 이슈가 되지 못했다. 발전주의 국가의 경로 의존성이 여전하며 이것이 국가 전체적으로나 사회, 지역적으로도 적지 않은 폐단을 일으키고 있기도 하다(성경륭, 2018). 이런 문제를 해소하고 어느 지역에 살던지 모든 국민이 잘 사는 국가를 만들기 위해 문재인 정부는 이전에 우리가 걸어왔던 발전주의의 국가 패러다임이 아닌, 새로운 100년을 준비하는 국가 패러다임으로 “혁신적 포용국가”를 제시하고 이를 달성하기 위해 다양한 부문에서 노력을 기울이고 있다. 이런 맥락에서 여기서는 지역발전 측면에서 포용성을 강화하기 위한 쟁점과 과제를 제시해 보겠다.



2. 포용적 성장, 포용적 지역발전, 그리고 포용국가

66
성장의 과실로부터 배제된 계층이나 사람들의 분노와 상대적 박탈감이 높아지고 이것이 거리 폭력으로까지 표출되면서 국가 및 사회의 위기가 고조되게 되었다.
99

포용적 성장의 개념

포용적 성장의 논의는 리만 브라더스가 촉발한 글로벌 경제위기 이후 경제적 불평등이 심화됨에 따라 가속화되었다(정병순, 2015; 문정호, 2015). 성장의 과실로부터 배제된 계층이나 사람들의 분노와 상대적 박탈감이 높아지고 이것이 거리 폭력으로까지 표출되면서 국가 및 사회의 위기가 고조되게 되었다.

이런 포용적 성장은 다양하게 정의되고 있다. 그렇지만 이들은 대체로 분배의 공정성, 성장과 분배의 선순환을 중시하고 있는 듯하다. 가령 "균등성 개선에 기여하는 성장"(IMF, 2017), "지속가능한 경제발전을 통한 성장의 방식으로서의 포용적 성장"(OECD, 2014; World Bank, 2015), "경제성장의 과실이 사회 구성원 모두에게 돌아가서 경제성장이 지속가능할 수 있는 성장"(원종학, 2017) 등이 여기에 속하고 있다. 여기서 나아가 과실의 공평한 분배를 통한 장기적 성장을 넘어, '기회'의 공유 및 역량의 강화라는 것을 포괄하는 견해도 존재한다. "모든 경제 분야의 근로자 대부분에게 고용기회를 제공하고 빈곤의 감소를 통한 지속가능한 성장"(WEF, 2015), "보다 많은 사람들과 지역들이 경제성과에 기여하고 그 혜택을 받게 하는 성장"(RSA, 2016) 등이 이들에 속한다.

포용적 성장의 논의에서 또 하나 특징적인 것은 UN-HABITAT(2015)가 포용적 성장의 논의를 경제, 사회적인 측면에 더해 공간적인 측면 내지 도시 정책적인 차원에서 적용하기 시작한 이후 공간적 포용성 논의가 강화되고 있는 점이다. 포용도시를 통해 물리적 도시계획과 그 시행과정에서 소외되었던 사회적 약자의 의견을 보다 적극적으로 반영하고 이들의 연대를 통해 최종적인 의사결정에서 민주적 절차의 회복을 강조하거나(UN-HABITAT, 2015) 도시의 포용성 구성 요소를 소득, 건강, 교육, 문화 등에서의 역량형성, 사회적 호혜가 있는 상호의존, 도시의 여러 가지 영역의 의사결정에의 관여인 참여, 장소에 대한 지불능력의 열려있는 정도를 의미하는 공간적 개방 등이 여기에 속하고 있다. 여기서는 성장의 기회나 분배를 보다 더 많은 구성원이나 보다 많은 지역으로까지 포용적 성장의 범위가 확대, 진화되고 있다.

포용적 성장의 개념과 외연의 확장과 관련해서는 비판도 제기되고 있기도 하다. 가장 대표적으로 규모를 키워가는 성장에 포용적 성장의 초점을 둘 필요가 없다는 관점에서 "포용적 경제"라는 용어가 더 적합하지 않느냐는 지적이 있다

66
'포용'이라는 가치는 양적 팽창에 초점을 맞춘 '성장'이라는 개념과 양립이 어려우며, 오히려 '포용'이라는 가치는 '경제'라는 용어와 더 잘 접합될 수 있는 개념이라는 것이다.
99

(RSA, 2016). '포용'이라는 가치는 양적 팽창에 초점을 맞춘 '성장'이라는 개념과 양립이 어려우며, 오히려 '포용'이라는 가치는 '경제'라는 용어와 더 잘 접합될 수 있는 개념이라는 것이다. 아울러 사회나 국가, 지역에서 포용은 굳이 경제에 한정될 필요가 없이 복지, 교육, 문화 등 사회제반 영역을 포함할 수밖에 없다는 관점에서 포용적 발전이라는 개념을 제시하기도 한다(Lee et als, 2019).

국가 모델로서의 포용성장

이렇게 개념이 진화하고 있는 포용에 바탕을 두고 문재인 정부는 혁신적 포용국가를 미래의 국가모델로 설정하고 있다. 이를 위해, 지역균형발전과 소득불평등 완화를 포함한 '사회통합의 강화,' 저출산, 고령사회에 대비하고 일상생활의 안전을 포함한 '사회적 지속 가능성의 확보', 인적 자본의 창의성 및 다양성 증진 등을 포함한 '혁신 능력 배양과 구현'이라는 3대 비전을 제시하고 있다(국정기획위원회, 부처 합동, 2018). 이는 재분배를 강화하고 격차를 완화하는 '포용'과 능력을 배양하는 '혁신'의 두 가지 원리를 기저에 깔고 있지만 다분히 사회정책에 무게를 두고 있는 측면이 강하다.

향후의 국가모델에 대한 연구가 다양하게 이루어지고 있지만, 이를 더욱 발전시킨 것은 성경륭(2018)의 '혁신적 포용국가' 모델이라고 할 수 있다. 여기서는 현재까지 우리나라가 한강의 기적을 이룬 한편으로 한국의 비극적인 상황도 동시에 만드는 발전주의 국가 모델을 걸어 왔다고 한다. 특히 우리나라가 저임 및 비정규직 노동자, 실업자, 그리고 수도권과 대도시 이외의 저발전 지역 등을 배제하는 "저 진로"(low road) 사회의 경로를 걸어오면서 포용성이 낮고 사회적, 지역적 갈등이 높아지게 되었다는 것이다. 그래서 이런 문제를 해결하기 위해서는 국가 패러다임을 그 동안의 배제형, 추격형 발전국가에서 노르딕 국가에 버금가는 복지, 교육, 취업교육 등을 통해 역량-고용-소득이 선순환하는 혁신적 포용국가로 전환해야 한다는 것이다. 고(高)역량-고(高)혁신-중(中)복지가 결합되어 취약계층, 사회적 약자, 저발전 지역 등 모두를 아우를 수 있는 발전을 도모해야 한다는 것이다.

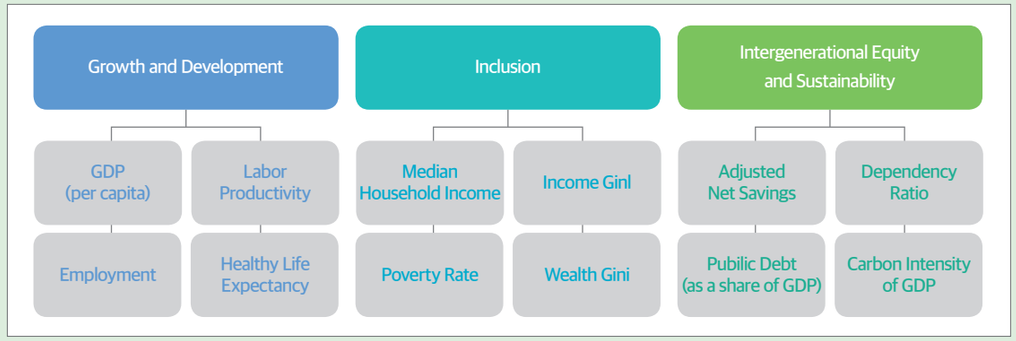
우리나라의 포용 수준

혁신적 포용국가에서 중요한 것은 포용성의 정도, 즉 포용수준이라고 할 수 있다. 그러면 우리나라의 포용수준은 얼마나 될까. 세계경제포럼(World Economic Forum)이 밝힌 바에 의하면 우리나라의 포용 수준은 그리 높지 않으며 그나마 2018년은 2017년에 비해 조금 하락하고 있는 것으로 나타나고 있다(WEF, 2019). WEF는 1인당 GDP와 노동생산성을 포함한 '성장과 발전(Growth and Development)' 부문, 소득과 빈곤율을 포함한 '포용(Inclusion)' 부문, 의존율 및 GDP에서의 공공 부채로 나타난 '세대 간 형평과 지속가능성'의 측면에서 포용 성장 지수를 산출하고 있는데, 2018년 우리나라는 18위를 차지하고 있다.

여기에 의하면 역시 노르딕 국가들이 상위를 차지하고 있다. 선진국가들(Advanced Economies) 가운데 노르웨이가 1위, 아이슬란드 2위, 룩셈부르크가 3위, 스위스 4위, 덴마크 5위, 스웨덴이 6위, 네덜란드가 7위이다. 그리고 한국이 16위를 차지하고 있으며, 우리나라는 미국 23위, 일본 24위 등보다 높다. 그러나 우리나라는 특히, 세대 간 형평성과 지속가능성으로 나타난 세대 간 포용성은 세계에서 가장 높은 수준인데, 노르웨이, 룩셈부르크에 이어 3위를 기록하고 있다.

66
우리나라는 특히, 세대 간 형평성과 지속가능성으로 나타난 세대 간 포용성은 세계에서 가장 높은 수준인데, 노르웨이, 룩셈부르크에 이어 3위를 기록하고 있다.
99

World Economic Forum의 포용적 성장과 발전 지수



출처 : World Economic Forum(2019), 홈페이지

OECD 국가의 포용지수

Advanced Economies

DIFFERENCE IN RANK ● < -5 ● -2 TO -5 ● -1 TO 1 ● 2TO5 ● > 5

	LEVEL				RECENT PERFORMANCE		
ECONOMY	IOI SCOPE	IOI RANK	GDP PER CAPITA RANK		IOI TRENO	IOI TRENO RANK	GDP PER CAPITA TRENO RANK
Norway	6.08	1	2		-0.77	23	21
Iceland	6.07	2	12		12.58	1	2
Luxembourg	6.07	3	1		0.15	20	15
Switzerland	6.05	4	3		1.92	7	25
Denmark	5.81	5	5		4.76	3	20
Sweden	5.76	6	6		0.48	14	14
Netherlands	5.61	7	10		0.43	16	22
Ireland	5.44	8	4		9.28	2	1
Australia	5.36	9	7		0.46	15	13
Austria	5.35	10	13		-0.17	21	27
Finland	5.33	11	15		-2.92	29	28
Germany	5.27	12	16		1.72	9	19
New Zealand	5.25	13	20		1.04	13	8
Belgium	5.14	14	17		0.24	19	23
Czech Republic	5.09	15	28		2.88	5	7
korea.Rep.	5.09	16	24		2.20	6	5
Canada	5.06	17	11		0.29	18	17
France	5.05	18	18		-0.55	22	24
Slovenia	4.93	19	25		-2.39	28	18
Slovak Republic	4.90	20	29		1.49	11	4
United Kingdom	4.89	21	19		0.42	17	12
Estonia	4.74	22	30		1.77	8	3
United States	4.60	23	9		1.62	10	9
Japan	4.53	24	14		1.14	12	10
Israel	4.51	25	22		3.57	4	11
Spain	4.40	26	23		-2.12	27	16
Italy	4.31	27	21		-1.69	26	29
Portugal	3.97	28	27		-1.42	24	26
Greece	3.70	29	26		-1.69	25	30
Singapore	n/a	n/a	8		n/a	n/a	6

출처 : World Economic Forum(2019), 홈페이지

3. 주요 쟁점

포용성을 강화하기 위한 논의가 경제 및 사회적 측면 뿐 아니라 공간 및 지역 측면으로까지 확장되고 있긴 하지만 포용성을 지역발전정책에 적용, 실천하기 위해서는 선행되어야 할 몇 가지 쟁점들이 있다.

경제, 사회적 포용과 지역적 포용의 관계

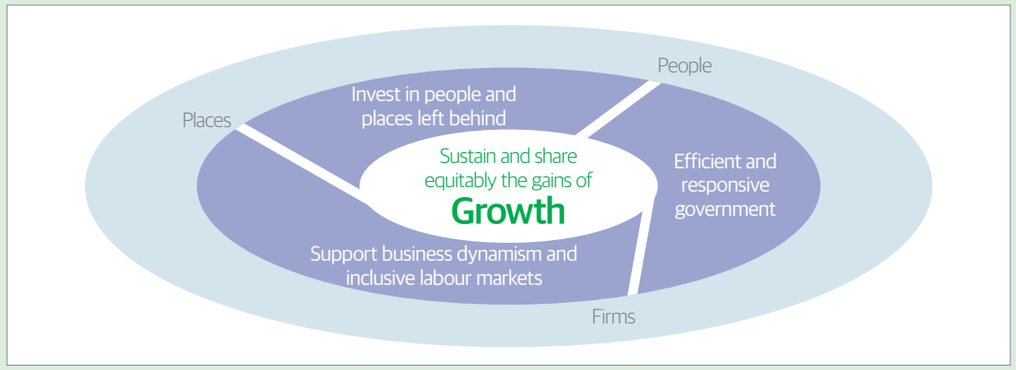
우선 경제적 배제로부터 촉발된 경제 및 사회적 포용과 지리, 공간적 포용이 과연 어떤 관계를 지니고 있는지에 대해 논의할 필요가 있다. 달리 말하면 사회 및 경제적 배제와 공간적 배제와의 관련성에 대한 문제가 된다.

66
우선 경제적 배제로부터 촉발된 경제 및 사회적 포용과 지리, 공간적 포용이 과연 어떤 관계를 지니고 있는지에 대해 논의할 필요가 있다.
99

World Bank가 배제를 줄이고 포용성을 강화하기 위한 중요한 축으로 경제적 포용, 사회적 포용, 그리고 공간 및 장소적 포용을 제시하고 있고 OECD나 UN-HABITAT도 포용의 개념을 공간 및 지역으로 확장하고 있듯이 경제 및 사회적 배제는 지역 및 공간적 배제와 밀접한 연관성을 지니고 있다.

보다 근본적으로 경제 및 사회적으로 배제된 부류의 사람들은 공간적으로 특정한 지역에 거주할 가능성이 많으며 실제로 이런 현상은 경험적으로 확인되고 있기도 하다. 가령, 서울과 수도권에 대비한 낙후지역, 보다 범위를 좁혀보면 서울 강남의 타워팰리스에 대비한 구룡마을이 이런 사실을 극명하게 보여주고 있기도 하다. 사회, 경제적 배제가 공간적 배제와 불가분의 관계를 지니고 있음을 보여주는 대표적인 사례들이다.

포용성장의 구성



출처 : Word Bank 홈페이지, 2019

경제, 사회적 배제와 공간적 배제 : 서울 구룡마을과 타워팰리스

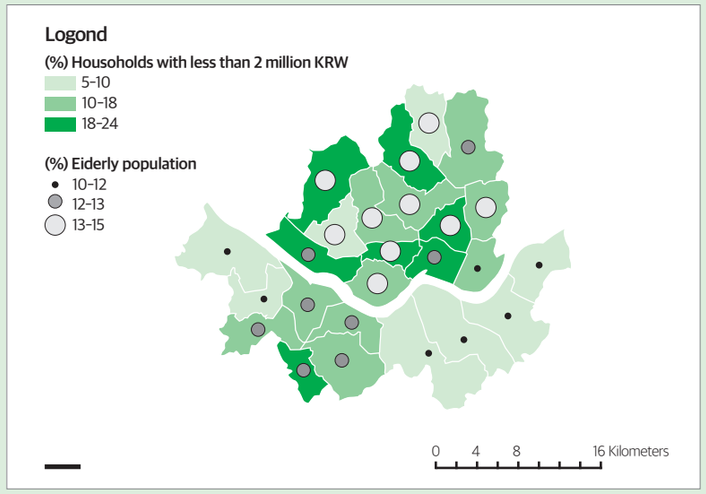


사회 경제적 배제와 공간 지역적 배제의 관계는 보다 근본적으로 위닉(Winnick, 1966)이 제시한 지역발전의 오랜 논쟁 중의 하나인 “장소의 번영”(place’s prosperity)과 “사람의 번영”(people’s prosperity) 문제와 맥이 닿아 있기도 하다(강현수, 2010; 박인권, 2018). 시장 매커니즘을 중시하는 신고전파(Neo-classical) 경제학자들이나 시카고 대학의 글래서(Glaeser, 2011)등은 지역 및 공간적 불균형 문제를 해소하기 위해 인위적으로 개입하는 대신, 그냥 내버려 두면 시장원리에 따라 자본과 노동이 자연스럽게 이동하여 지역간의 격차가 사라질 것이라고 하면서 가난한 장소를 돕는 것에 대해 부정적인 견해를 나타내 보이고 있다. 가난한 ‘사람’을 돕는 것은 사회적 정의에 해당될 수 있지만 가난한 ‘장소’를 돕는 것은 정당화 될 수 없으며 심지어 케인과 퍼스키(Kain and Persky, 1969)는 이런 정책을 쇠퇴지역의 “금칠하기“(gilding)라고까지 비판하고 있다(박인권, 2018). 이들은 지역보다는 사람에 대한 기초급여, 주거지원, 교육, 고용 등을 중시한다.

66
시장 매커니즘을 중시하는 신고전파(Neo-classical) 경제학자들이나 시카고 대학의 글래서(Glaeser, 2011)등 가난한 장소를 돕는 것에 대해 부정적인 견해를 나타내 보이고 있다.
99

반면, 장소 기반적 접근을 강조하는 지역정책에서는 사람과 장소의 불가분성을 강조하고 있다. 이들은 신고전파 경제학자들이 주장하는 것처럼 사회적 약자를 지원해야 한다는 데는 공감하면서도 사람과 장소의 불가분성에 주목하면서 지역간 균형발전, 사회적 약자를 위한 도시개발, 낙후지역 개발, 저렴 주택

포용성장과 장소의 관계 : 서울시 저소득 가구의 공간 거주



출처 : Word Bank 홈페이지, 2019

66
사람의 이동이 자유로울 만큼 주택과 노동시장이 완전하게 작동하지도 않는다. 특히 빈민 등 사회적 약자가 기성 시지나 저소득층 거주지에 발이 묶여 벗어나지 못하는 경우가 많다.
99

지원 등 장소에 기반한 정책을 시행해야 한다고 한다. 이것이 공간 정의에도 부합한다는 것이다.

이들의 논의를 종합해 보면 정보 및 교통기술의 발달로 인해 이동성이 높아진 것은 사실이지만 사람들의 주거를 자유롭게 이동하기 보다는 장소에 고착되어 있는 경우가 훨씬 많아서 신고전 경제학파류의 주장에 동의하기 어려운 측면이 많다. 그리고 사람의 이동이 자유로울만큼 주택과 노동시장이 완전하게 작동하지도 않는다. 특히 빈민 등 사회적 약자가 기성 시지나 저소득층 거주지에 발이 묶여 벗어나지 못하는 경우가 많다. 더구나 이런 공간적 배제가 경제 및 사회적 배제의 결과일 수도 있지만, 또 오히려 많은 경우 주택, 지가 등의 상승으로 인한 공간적 배제가 사회적, 경제적 배제를 강화시키고 있기도 하다.

이런 관점에서 볼 때, 지역적, 공간적 포용 및 배제가 경제 및 사회적 포용 못지않게 중요해지고 있다. 그래서 공간적 배제의 축소 및 해소를 통해 포용성 높은 국가, 공간과 지역을 창출하는 포용적 지역발전이 경제 및 사회적 포용의 향상의 논의와 별개가 아니라 포용성을 보다 확장시키고 사회의 지속가능성을 증진시킬 수 있는 지역발전의 중요한 문제라고 할 수 있다.

66
어떤 국가나 지역의 포용성 정도를 파악하거나 포용성 강화를 위한 정책 대상을 선정하기 위해서는 우선적으로 고려해야 할 공간적 단위를 결정해야 한다.
99

포용의 공간 및 지역 스케일의 문제

또 하나의 쟁점은 포용성을 강화할 때, 공간적·지역적 규모의 문제라고 할 수 있다. 어떤 국가나 지역의 포용성 정도를 파악하거나 포용성 강화를 위한 정책 대상을 선정하기 위해서는 우선적으로 고려해야 할 공간적 단위를 결정해야 한다. 이는 포용성 강화가 국가 단위에서 이루어야 하는지 아니면 마을 및 커뮤니티 단위에서 이뤄져야 하는 지 등의 문제가 관련이 되어 있다.

우선, 여기에 대한 관련 연구를 보면 일률적으로 판단을 내리기에 어려운 문제가 있다. 연구 관심에 따라 공간적인 규모나 지역적 스케일을 달리하고 있기 때문이다. 가령, WEF(2019)처럼 국가를 대상으로 국가별 포용성에 관심을 가지는 경우도 있고, 국토 전체 차원에서 정책과제를 개발한 경우도 있으며(문정호, 2015), 사회적 약자 관점에서 지역균형발전차원에서 접근한 연구(박인권, 2018)도 있다. 아울러 도시재생사업처럼 특정한 시책 차원에서 접근한 연구도 있고(김수진, 2018), 서울시 차원에서 서울시의 포용성을 측정하기 위한 연구(변미리, 2016) 등으로 다양하다.

이런 논의들은 지역의 스케일이나 공간 단위에 따라 쟁점이 되는 포용의 대상이 달라지거나 정책적 관심과 차원이 달라 질 수 있음을 시사하고 있다. 이와 관련해서 Kearns와 Forrest(2000)는 지리적 스케일에 따라 여기에 적합한 주요 정책적 노력을 제시하고 있기도 하다(박인권, 2018). 먼저 국가 및 광역 단위에서는 공통의 가치와 문화, 부의 불평등 등이 관심을 끄는 정책의 차원이며, 도시 및 지역 단위에서는 공통의 가치와 사회문화, 사회질서, 장소의 정체성 및 애착, 사회적 연대와 부의 불평등 완화, 사회적 자본의 증진, 지역의 거버넌스



등이 정책적 관심을 끈다고 한다. 그리고 근린이나 커뮤니티 단위에서는 사회적 자본, 사회 질서, 사회적 네트워크 등이 주요한 대상이라고 한다.

그런데 이런 공간 단위에 따른 포용성 강화 정책의 구분은 일률적이지 않은 측면이 있다. 가령, 사회적 연대와 부의 불균등 배분 문제의 해결을 위한 포용성 강화, 사적인 상호의존성의 강화, 사회질서 증진 등은 작게는 근린단위에서 크게는 국가 스케일을 아우르는 다중 스케일의 정책적 노력이 필요하기도 하다. 그리고 배제와 포용의 공간적 단위는 국가 및 광역, 도시 및 지역, 심지어 근린 단위에서 형성되는 주택시장, 고용시장 등의 단위가 되기 쉬우며, 아울러 참여와 의사표현 등 정치적 의사결정의 단위가 되는 특징이 있다.

공간적 스케일과 포용의 정책적 관심

공간 스케일	주요한 정책적 관심 및 노력
국가/광역	- 공통의 가치와 문화, 사회적 연대, 부의 불평등, 공공서비스의 불평등
도시/지역	- 공통의 가치와 문화, 사회질서, 장소애착 및 정체성, 도시 거버넌스
근린 단위	- 사회질서, 사회적 네트워크, 사회적 자본

출처 : 박인권(2015), Kearns & Forrest(2000)

포용과 지역균형발전 및 지방분권의 관련

또 하나의 쟁점은 지역발전정책 차원에서의 포용성 강화의 문제라고 할 수 있다. 이를 반영하듯 국내의 경우 아직까지 지역발전정책 차원에서 포용의 문제를 접근하고 있는 경우는 많지 않다. 하지만 앞서 논의에서 보았듯이 공간적 측면에서의 포용이 점점 중요해지고 있으며 지역정책적 측면에서 이를 적용해서 대안을 제시할 필요성이 점점 더 높아지고 있다. 이런 맥락에서 Lee(2018)는 포용성 강화를 위한 지역 중심적 접근을 취할 경우의 이점들을 제시하고 있다. ① 다른 지역에서 성공한 사례의 특정 지역 적용 여부를 해당 지역이 보다 잘 알 수 있는 점, ② 지역의 제 주체들이 지역사회의 공동목표를 설정하고 추진해 나가기가 상대적으로 더 용이한 점, ③ 혜택으로부터 배제된 계층을 정확히 찾아내어 대응해나갈 수 있는 점, ④ 지역사회의 잠재력을 활성화할 수 있는 지역 특성에 적합한 정책의 활용 가능성 등이 이들에 해당된다.

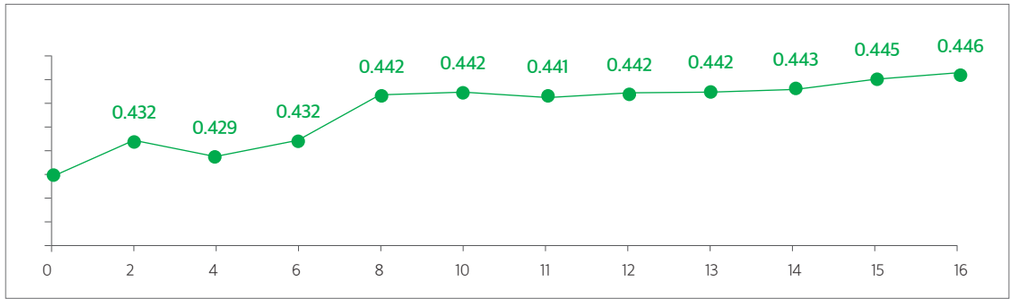
> 66
> 또 하나의 쟁점은 지역발전정책 차원에서의 포용성 강화의 문제라고 할 수 있다. 이를 반영하듯 국내의 경우 아직까지 지역발전정책 차원에서 포용의 문제를 접근하고 있는 경우는 많지 않다.
> 99

우리나라의 경우, 2008년 이후 점점 더 증가하고 있는 지역발전의 격차도 포용적 접근의 강화가 필요함을 시사하고 있다. 특히, 지역발전의 불균형을 완화시키는 것이 지역정책의 목표라고 할 때(Lee et als, 2018), 포용적 발전은 지역 간 혹은 지역 내의 불균형을 완화시키는 것과 관련성이 많다. 유럽연합(EU)의 지역정책이 포용을 핵심 기조 중의 하나로 설정하고 이를 강화하기 위해 지역이나 도시간의 불균형 발전을 완화시키는 지역간 결속(territorial cohesion)을 핵심정책으로 설정하고 있으며, RSA도 국가의 서로 다른 부문 간에서의 기회의 격차를 완화하고 동시에 경제지리 내에서의 불균형을 완화시키는 것을 목표로 하고 있는 것도 그런 이유이다.

이처럼 포용성장의 목표와 지역발전정책의 목표가 불균형 완화 및 해소라는 점에서 유사하거나 동일하고, 이런 측면에서 배제 지역이나 그룹의 발전도 지역발전정책에서 중요하지 않을 수 없다.

> 66
> 포용성장의 목표와 지역발전정책의 목표가 불균형 완화 및 해소라는 점에서 유사하거나 동일하고, 이런 측면에서 배제 지역이나 그룹의 발전도 지역발전정책에서 중요하지 않을 수 없다.
> 99

우리나라 지역간 불평등 지니계수



출처 : 통계청(2018)

지역발전정책과 포용성장의 공통 목표



66
포용성과 균형발전의 관계에 있어서는 대체로 포용성이 높아지면 균형발전이 높아질 가능성이 많다고 할 수 있다.
99

포용성과 균형발전의 관계에 있어서는 대체로 포용성이 높아지면 균형발전이 높아질 가능성이 많다고 할 수 있다. 포용적 성장이 달성될 경우, 지역균형발전의 모습은 특정지역을 중심으로 비대화되는 것이 아니라 각 지역이 자립적 역량을 갖추고 발전할 수 있어서 훨씬 포용적인 구조가 될 수 있기 문이다(성경륭, 2019). 여기서 더 나아가 포용성이 있으면 지역이 더 혁신적 발전을 할 가능성도 높아지게 된다. 왜냐하면 포용성이 많으면 어려운 지역이나 사람에게 분배하고 기회를 더 주어 많은 사람들의 생활여건이 나아질 수 있을 뿐 아니라 아이디어가 더 많아져 보다 좋은 대안을 찾을 수 있기 때문이다.

그러나 혁신적인 지역이 더욱 포용적일 수 있는가에 대해서는 반드시 그렇다고 할 수 없다. 고도의 혁신이 있는 실리콘 벨리처럼 빈부격차, 불균형 발전은 오히려 더 높아질 수 있기 때문이다(성경륭, 2019).

그리고 지역간 혹은 지역내 격차와 사회적 약자의 삶을 고려하는 지역균형발전정책의 추진하기 위해서는 분권적 접근이 중요하다. 이는 포용의 중요한 요소인 의사결정에 대한 구성원의 참여 뿐 아니라 지역상황과 구성원의 특성에 적합한 역량의 강화가 중요한데, 이는 국가가 주도하는 균형발전정책에는 한계가 있기 때문이다. 물론 이것이 기존의 사회복지정책이나 지역균형발전정책이나 국가의 역할이 중요하지 않다는 것을 의미하지 않는다. 지방정부가 포용성장을 달성하기 위한 권력이나 수단의 제약이 있는 상황에서 시장 메카니즘에 대한 국가의 적극적인 개입도 포용적 지역균형발전의 성공을 위해 중요한 요건이 되기 때문이다.

4. 포용적 지역균형발전정책의 과제

포용적 지역균형발전정책 추진의 필요성은 그 어느 때보다 높아지고 있다. 정책적으로는 문재인 정부가 국가비전으로 제시하고 있는 혁신적 포용국가를 지역발전 측면에서 적용, 실현하게 할 필요가 있으며, 그리고 문명사적으로는 인공지능(AI)이 견인하고 있는 4차 산업혁명 자체가 오히려 우리사회의 포용성을 약화시킬 가능성이 많아서 여기에 제대로 대처하지 못하는 사람과 지역은 새로운 발전에서 배제될 소지가 많기 때문이다.

무엇보다 포용적 지역균형발전에 적실한 정책 프레임을 개발할 필요가 있다.



이러한 정책은 기본적으로 혁신적 포용국가를 지역발전 측면에서 구현할 수 있는 것이어야 하며, 구성원이 고도의 잠재력을 발휘하고 지역이 혁신을 이루어 성장의 과실이 고루 분배되는 것이어야 한다. 그래서 따듯한 발전이 되게 해야 한다. 이는 지역발전정책이 지역 내부의 이질성에 주목할 뿐 아니라 지역발전의 혜택이 미치지 못하는 지역과 사회적 약자들을 위한 포용정책과 결합되는 쪽으로 정책 방향이 수정되어야 함을 의미한다. 동시에 사회적 약자의 삶을 고려하여 사회정책과 접점을 이루는 포용성 강화로 지역균형발전정책의 영역을 '확장'시켜야 한다. 지역발전의 개념이 공간의 발전에서 사람과 공간을 동시에 중시하는 영역으로의 확장과도 관련성이 많다.

66
지역균형발전정책 체계 개선을 위한 선행 작업으로 지역간 포용성을 포함한 지역의 포용수준을 측정해야 할 필요가 있다.
99

둘째, 지역균형발전정책 체계 개선을 위한 선행 작업으로 지역 간 포용성을 포함한 지역의 포용수준을 측정해야 할 필요가 있다. 그런 다음 이런 진단과 분석에 바탕해서 지역균형발전을 위한 개선방안을 마련해야 한다. 이런 방안은 포용성 강화를 위한 제반 단계의 선순환적 구조 속에서 구비될 필요가 있다. 특히, 배제나 차별을 만들어 내는 의사결정이나 권력구조에의 공평한 참여나 기회의 부여가 필요할 뿐 아니라 정책 결정 과정에서 거버넌스를 형성하며, 결과에서의 배제를 축소하고 형평성을 보다 강화하는 방안이 되어야 한다. 이렇게 구성되는 지역균형발전정책의 체계는 기본적으로 접경지역, 도서지역, 인구소멸 지역, 취약지역 등의 발전을 지원하여 이들 지역이 배제되지 않고 전국 방방곡곡 모든 국민의 삶의 질을 향상시킬 수 있는 체계가 되어야 한다.

셋째, 포용의 대상이 되는 사람들은 특정한 장소의 고착성이 강함을 고려하



66
포용성을 고려한 도시재생 정책, 지역활성화 정책, 인구감소지역 정책, 특례군 정책(인구 3만 이하), 여성·아동·고령자·장애인 등을 포용할 수 있는 정책을 개발, 추진할 필요가 있다
99

여 사람의 번영과 장소의 번영을 분리한 이분법적인 접근보다는 통합적 접근의 사업을 개발, 추진할 필요가 있다. 물론 이들의 시책은 국가-광역-시군구 등 다층적 단위의 정책 공간에서 추진해야 한다. 이를 위해서는 사회적 약자가 지역발전에서 배제되지 않는 다양한 지역발전정책의 추진이 필요하다. 가령, 포용성을 고려한 도시재생정책, 지역활성화 정책, 인구감소지역 정책, 특례군 정책(인구 3만 이하), 여성•아동•고령자•장애인 등을 포용할 수 있는 정책을 개발, 추진할 필요가 있다. 가령, 낙후지역이나 고령자 등이 주로 거주하는 시정촌의 생활 서비스를 공급하기 위해 주변 중심도시가 이들 지역에 생활서비스를 지원하는 일본의 '정주자립권 정책'이 대표적인 보기가 될 것이다.

넷째, 포용성을 강화하기 위한 이들 시책은 지방분권적 차원에서 추진해야 한다. 지역 내의 약자 등을 겨냥하거나 이들의 포용성을 향상시키기 위해서는 구성원이 지역의 발전에 적합한 기회의 제공과 참여의 보장, 구성원의 역량강화, 구성원의 주택 등 공간에 대한 접근성 향상, 결과의 형평성 있는 배분 등이 중요한 데, 이들은 지방 분권화가 강화될 때 실효성이 보다 더 높기 때문이다. 물론 어떤 경우, 가령 지역, 사회, 경제적 배제의 차단과 해소를 통한 포용적 발전을 위해서는 이의 토대가 되는 시장 기구에 통제력을 행사해야 하기 때문에 중앙정부의 지원도 필요하다. 그래서 지방분권을 토대로 하되, 중앙정부가 지방을 지원하는 포용발전형 정책 추진체계의 구축이 필요하다. 특히 중앙정부 차원에서는 영국 RSA처럼 포용성 강화 지역발전정책을 추진할 수 있는 실행력 있는 조직이나 기구의 설립도 필요하다.

다섯째, 포용성을 강화하기 위한 지역균형발전정책의 제도기반도 개선할 필요가 있다. 여기에는 관련 재원이나 회계, 법률 등이 해당된다. 국가균형발전특별회계의 경우, 현재 한국에서 제일 잘 사는 서울의 강남 뿐 아니라 전국의 거

66
국가균형발전특별법도 전국의 모든 지역을 지원하는 데서 벗어나 앞의 취지를 달성할 수 있는 방향으로 전환시켜야 할 것이다.
99

의 모든 지역을 지원하는 전국 지역 비 배제 방식에서 과감하게 탈피해서 포용적 지역균형발전의 취지에 부합되게 전국의 지역을 발전도에 따라 몇 단계로 구분한 다음, 발전등급 하위 그룹 지역들에 지원하는 포용성 강화 차등 지원 방식으로 전환할 필요가 있다. 나머지 지역은 부처 일반회계 재원으로 지원되고 있는 상황에서 이러한 조치는 특별회계의 편성 취지에 부합할 뿐 아니라 포용적 지역균형발전의 취지에도 부합한다. 아울러 국가균형발전특별법도 전국의 모든 지역을 지원하는 데서 벗어나 앞의 취지를 달성할 수 있는 방향으로 전환시켜야 할 것이다.

참고문헌

- 김수진(2018), 포용도시를 위한 도시취약지역 실태 및 정책 제언, 국토연구원.
- 김현호·김도형(2017), 지방분권형 지역균형발전정책의 설계, 한국지방행정연구원.
- 박인권(2018), "사회적 약자의 삶과 지역균형발전-역량의 지역격차 분석,"『공간과 사회』, 2018년 제28권 2호(통권 64호): 71~114.
- 박인권(2016), "도시 포용성 구성개념과 지표개발의 체계-한국의 포용도시 의제 설정을 위하여,"『공간과 사회』, 제26권, 4호: 109-158.
- 박인권(2015), "포용도시-개념과 한국의 경험,"『공간과 사회』, 제25권, 1호: 95-139.
- 변미리(2017), 서울형 포용도시 지표체계 개발과 서울의 포용성, 서울연구원.
- 문정호(2015), 포용적 국토실현을 위한 정책과제 연구, 국토연구원.
- 성경륭(2019), "지방분권, 지역균형발전, 그리고 혁신적 포용국가,"『지방자치 이슈와 포럼』, 2019년 2월호, 한국지방행정연구원
- 성경륭(2018), 혁신적 포용국가 : 국가 패러다임 전환의 방향과 과제, 경제인문사회연구회, 2018. 12.
- 유발 하라리(2016),『21세기를 위한 21가지 제언』, 전병근 역, 김영사
- 정병순(2014), 저성장시대에 대응하는 서울시 포용성장 모델 정립 방안, 서울연구원.
- 정책기획위원회, 관계부처 합동(2018), 문재인 정부 포용국가 비전과 전략 : 국민의 삶을 바꾸는 포용과 혁신의 사회정책, 2018. 9.11.

- Lee, N.,(2018), "Inclusive Growth in Cities: a Sympathetic Critique," *Regional Studies*, 53(2): 424-434.
- Lee, N., & Sissons, P., & Jones, K.(2016). The Geography of Wage Inequality in British Cities, *Regional Studies,* 50(10), 1714-1727.

- WEF, OECD, World Bank, HABITAT 홈페이지

공동체 기반의 포용성장과 포용국가



최인수
한국지방행정연구원
연구위원

들어가며

지난 반세기 동안 한국은 세계 그 어느 나라에서도 유래를 찾아보기 힘든 급속한 경제성장을 이루어 왔다. 경제성장을 통해 국가의 부는 증대하였으며, 전반적인 소득과 생활수준을 향상되었다. 그러나 급속한 경제성장과 도시로의 인구집중은 지역간 격차 및 각종 사회문제를 야기하였다. 소득 및 자산의 불평등이 증가하였으며, 부모세대의 소득과 자산불평등이 자식세대로 대물림됨으로서 기회불평등을 증가시켰으며, 빈곤층의 생활수준 악화 성별격차가 지속되는 등 사회경제적 양극화가 확대되었다. 이는 전쟁이후 피폐해진 한국상황에서 가난을 벗어나기 위한 빠른 속도의 경제성장에만 치중하고 어떠한 경제성장이냐는 내용적 방향을 도외시한 결과이기도 하다.

> 66
> 경제성장을 통해 국가의 부는 증대하였으며, 전반적인 소득과 생활수준을 향상되었다. 그러나 급속한 경제성장과 도시로의 인구집중은 지역 간 격차 및 각종 사회문제를 야기하였다.
> 99

2014년의 경제협력개발기구(OECD) 보고서는 국민경제의 성장이 사회구성원 전체의 생활을 넉넉하고 윤택하게 하는 후생증대로 이어지지 않을 수도 있으며, 경제성장의 과실이 상층부 엘리트들에게만 집중될 경우 경제성장도 지속가능하지 않을 수 있다는 의견을 제시하였다. 금전적인 의미에서 증대된 과실을 사회 전체적으로 공정하게 분배하는 경제성장이라고 포용적 성장을 정의하였다. 국민총생산만으로는 측정할 수 없는 삶의 질, 교육 수준, 건강상태, 환경, 시민들의 정치참여, 사회적 연대와 같은 요소들에 대해서도 주목해야 한다는 다층성을 중요시 한다. 세계은행(World bank) 또한 경제성장의 과실이 사회 전

영역의 노동가능 인구에게 고르게 공유되지 않는다면 지속적 성장이 불가능하다고 하였다.

이러한 상황에서 문재인 대통령은 금년 신년사에서 현재 경제상황의 엄중함과 사람중심 경제의 필요성을 강조하면서 승자독식 경제의 경제적 불평등의 문제를 해결하는데 포용적 성장에 기반한 혁신적 포용국가를 해법으로 제시하였다. 이는 경제성장의 속도뿐만이 아니라, 경제성장의 방향 또한 중요하다는 인식하에서 포용적 성장의 중요성을 강조한 것이기도 하다. 문재인 대통령은 “경제정책의 변화는 분명 두려운 일이다. 시간이 걸리고 논란이 있을 수 있다. 그러나 반드시 가야할 길"이라며 "부족한 부분을 충분히 보완하면서 반드시 '혁신적 포용국가'를 이뤄내겠다"고 강조하였다.

이처럼 포용성장은 성장에 초점을 맞추되 사회경제적 불평등을 완화하고 약자를 포용하는 정책에 초점을 두는 것이다. 포용성장은 학문적 용어라기보다는 OECD, World Bank, IMF 등의 국제기구에서의 정책제안 용어로 시작되었으며, 용어 자체보다는 그 말에 담긴 내용과 구체적 정책제안이 더 중요하다. 한편 일부에서는 정부가 중심이 되어 이야기되고 있는 포용성장과 포용국가 무엇인지 잘 모르겠다는 비판이 있다. ‘포용성장이 되면, 포용국가가 되면 무엇이 달라지는데’라는 말처럼 포용성장이라는 정책용어가 국민의 삶과 연결되어 구체적으로 느껴지지 않기 때문이며, 그래서 포용성장이라는 정책이 선언적으로 들리게 되는 것이다. 포용성장을 통한 포용국가를 이루려면 국가를 이루는 다양한 분야에서의 문제들이 풀려나가야 한다. 사회적, 경제적, 지역적, 행정적 분야 등에서 소득과 자산의 불평등의 문제, 사회경제적 양극화의 문제가 해결되어나가는 길이 보여야 한다.

> 66
> 포용성장을 통한 포용국가를 이루려면 국가를 이루는 다양한 분야에서의 문제들이 풀려나가야 한다. 사회적, 경제적, 지역적, 행정적 분야 등에서 소득과 자산의 불평등의 문제, 사회경제적 양극화의 문제가 해결되어나가는 길이 보여야 한다.
> 99

중앙정부, 광역자치단체, 기초자치단체, 읍면동 그리고 마을이라는 현장에서 포용성장의 기반이 마련되어야 한다. 그것은 바로 공동체이며, 공동체에 기반한 주민자치가 그 중심이 되어야 한다. 급속한 경제성장과 도시화로 인한 지역격차와 각종 사회경제적 문제를 해결하기 위하여 지역공동체의 역할이 중요하게 대두되고 있다. 이는 우리나라만의 상황이 아니라, 다양한 정부들의 사회경제적 문제해결과 발전을 위한 정책수립 및 집행과정에서 필연적으로 나타나는 측면이 있다.

66
전쟁 이후 시급하게 해결되어야 할 국가적 과제는 국민들의 최소한의 삶을 보장하는 정책이었으며, 당시 이러한 문제를 해결할 수 있는 조직은 정부가 주도하는 복지의 확장이었으며, 바로 복지국가 모델이었다.
99

미국, 소련, 영국, 프랑스, 독일, 이탈리아, 일본 등 주요 강대국들이 참전했던 치열하게 전쟁을 치루었던 2차 세계대전이 끝난 후의 유럽은 모든 산업기반이 붕괴되었고, 자국민들의 최소한의 삶의 수준을 국가가 보장하여야만 하는 상황에 직면하였다. 연합국의 일원이었던 영국의 경우 전쟁이 끝난 후 1945년 처음 실시된 선거에서 노동당이 승리하고, 애틀리(Clement Attlee) 정부가 들어서게 되었다. 전쟁이후 시급하게 해결되어야 할 국가적 과제는 국민들의 최소한의 삶을 보장하는 정책이었으며, 당시 이러한 문제를 해결할 수 있는 조직은 정부가 주도하는 복지의 확장이었으며, 바로 복지국가 모델이었다. 그러나 갈수록 확대되어가는 복지정책에 따른 재정부담과 경직화된 관료중심의 사회경제적 정책시행은 효율성이라는 측면에서 비판을 받게 되었다. 만성적 경제부진과 재정위기는 지방재정을 축소시켰으며 제1섹터로서의 정부의 실패를 초래하였고, 국가권력의 시장개입을 비판하고 시장의 기능과 민간의 자유로운 활동을 중시하는 작은정부론, 신자유주의 민영화의 마가렛 대처(Margaret Thatcher) 정부 시대를 맞이하였다. 공기업의 민영화에 의한 자유로운 자본주의적 경제활동은 국민의 소득의 증대라는 경제성장의 성과에도 불구하고, 자산과 소득 및 사회적 양극화를 심화시켰으며 제2섹터라고 불리는 시장의 실패를 가져오게 되었다. 이러한 정부의 실패와 시장의 실패에 기인한 다양한 사회적 문제를 해결하기 위하여 제3섹터라고 불리는 지역공동체의 역할이 중시되게 된 것이다. 공동체에 기반한 다양한 사회문제 해결 노력은 최근 우리나라에서도 중요한 정책적 흐름을 형성하였고, 소지역주의(Localism)를 지향하면서 유럽의 협동조합 전통에 기반하는 공동체이익회사(Community Interest Company; CICs) 등 경제적 영역의 활동주체가 등장하였다.

한편 일본의 경우에는 2차 세계대전 이후에 한국전쟁(1950.6-1953.7)을 계기로 후방 전쟁물자공급기지로 경제적으로 재도약의 기회를 맞이하면서, 1980년대까지 세계적 경제대국으로 성장하였다. 이러한 급속한 경제성장의 가운데 발생한 버블경제(Bubble economy)와 경제력에 기반한 정부주도의 하향식 지역발전 정책은 1990년 초반 버블경제가 붕괴한 이후 장기불황을 경험하게 되었다. 또한 사회가 급격히 고령화되고, 고령자의 연금생활 장기화에 따른 경제적 격차 및 경제의 구조적 문제가 누적되면서 지방재정이 축소되었고 정부의 실패



66
사회경제적 양극화 문제해결의 중요한 수단으로서 비영리 활동조직(NonProfit Organization; NPO) 및 마을공동체의 중요성이 증대되었다. 이를 기반으로 일본은 지역창생과 지역창생전략을 채택하여 추진하고 있다.
99

를 초래하였다. 이러한 사회경제적 문제에 의한 위기의식은 내발적 발전론이 등장한 배경이 되었으며, 이후 다양한 사회경제적 양극화 문제해결의 중요한 수단으로서 비영리 활동조직(NonProfit Organization; NPO) 및 마을공동체의 중요성이 증대되었다. 이를 기반으로 일본은 지역창생과 지역창생전략을 채택하여 추진하고 있다.

한국도 영국과 일본의 경우와 유사하게, 1945년 일본 식민지배로부터의 해방과 1950년의 한국전쟁을 경험하는데 36년간의 일제강점기 동안 기초적인 산업기반시설이 갖춰지지도 못하고, 그나마 존재하던 산업기반시설은 3년간의 전쟁으로 인하여 완전히 파괴되었다. 그러나 한국은 영국의 경우와 달리 1953년 7월 휴전이후 이승만 정부의 보수적 성격과 같은 민족간의 전쟁으로 인하여 극심한 좌우 이념전쟁을 또 다시 치루게 되었고, 국민의 기초적인 삶을 최우선 국가 정책목표로 하는 것이 아닌, 열악한 자본을 국가적 통제아래 집중하고 각종 특혜부여에 의한 대기업(재벌)의 육성을 통한 신자유주의적 경제정책을 적극적으로 펼쳤다. 이는 세계에서 유래를 찾아보기 어려운 급속한 국가주도 경제성장이라는 일면의 성과를 가져왔으나, 지역간, 계층간의 사회경제적 불평등이 발

생하고 그러한 불평등한 격차는 사회경제적 양극화의 심화를 야기시키면서 제2섹터인 시장의 실패를 경험하게 되었다. 한국은 경제적 저성장시대에 돌입하면서 경제의 글로벌화 정책으로 변환하였으나, 지역경제는 더욱 쇠퇴하고 급속한 인구의 고령화가 더해짐에 따라 심각한 사회경제적 문제로 부상하였다. 저성장기, 경제의 글로벌화에 따른 정부실패는 1990년대 중반부터 사회적으로 제기되고 정책적으로 시도되는 복지 확대를 통한 복지국가 모델과 이후 지역공동체와 사회적경제 정책이 적극적으로 대두되는 배경이 되었다.

포용이라는 것은 가진자가 행하는 것이다. 손안에 쥐고 있는 쌀을 그 손의 주인이 손을 펴서 나누는 것과 같다. 포용은 독점이 아니라, 함께 나누는 것이라고 할 수 있다. 쌀을 쥔 손의 주인은 손을 펴지 않으려 하고, 타인은 억지로 손안에 있는 쌀을 얻겠다고 쥔 손을 강제적으로 펴려고 하면 필연코 갈등이 일어나고 만다. 포용성장을 통한 포용국가를 이루려면 가진자가 사회적 포용, 경제적 포용, 지역적 포용, 행정구조적 포용 등 다양한 포용정책을 추진해야 한다.

66
포용이라는 것은 가진자가 행하는 것이다. 손 안에 쥐고 있는 쌀을 그 손의 주인이 손을 펴서 나누는 것과 같다. 포용은 독점이 아니라, 함께 나누는 것이라고 할 수 있다.
99

1987년 개정된 헌법에 대한 정부개헌안이 31년만에 지방분권국가를 표방하면서 지난 2018년 3월 26일 국무회의에서 의결되면서 국회로 넘겨졌으나, 아쉽게도 정부개헌안은 논의조차 제대로 되지 않은 상태에서 방치되고 말았다. 그러나 정부의 노력은 계속되고 있다. 한국의 지방자치제도를 총괄적으로 규정한 지방자치법이 30년만에 전부개정되는 과정에 돌입하였다. 2018년말에 입법예



고 되었으며, 2019년 3월 26일 국무회의를 통과해서 국회에 제출되었다. 수도권과 지역간의 불평등을 해소하기 위한, 지역에 권한을 부여하는 자치분권을 위한 문재인 정부가 쥐고 있던 권력의 손을 편 것이다. 그러한 중앙정부 손안에 쥐어있던 권력은 광역과 기초지방자치를 거쳐, 자치의 실질적인 주인인 주민들에게 넘어가야 한다. 공동체에 기반한 주민자치의 활성화를 통해 포용성장과 포용국가의 기초를 다져야 한다. 지역공동체 기반의, 지역공동체 주도의 지역발전과 균형발전 전략이 필요하다. 지역공동체의 활성화는 자치를 증진시키고, 주민자치회를 강화하며, 읍면동 차원의 자치분권을 강화하는 것이다. 이것이 기초자치단체의 자치력을 증진시키고 지방의회의 권한과 역할을 강화하며, 광역자치단체를 넘어 중앙정부의 포용성장이 되는 것이다. 이것이 포용국가이다.

포용성장을 이루는 것은 행정구조적 포용과 함께 경제적으로는 지역순환경제를 활성화하는 것, 즉 마을기업을 설립, 육성지원하며, 사회적경제조직을 강화하는 것이다. 지역적 포용은 수도권과 비수도권의 격차와 불평등을 해소시키고, 지방소멸위기를 극복하며, 귀농귀촌을 증진시키는 등의 노력을 통해 한걸음 더 나아간다. 사회적 포용은 청년일자리 문제를 해소하기 위한 노력과 저출산·고령화에 대한 적극적인 대응 등을 요구한다.

66
포용성장을 이루는 것은 행정구조적 포용과 함께 경제적으로는 지역순환경제를 활성화하는 것, 즉 마을기업을 설립, 육성지원하며, 사회적경제조직을 강화하는 것이다.
99

국가의 균형발전이 포용국가이고 포용성장의 길이다. 그 기반은 공동체이다.

참고문헌

- 김정해 외(2018), 포용국가 모델의 정립을 위한 제언, 한국행정연구원
- 이우진(2018), 포용적 성장과 사회정책 연구, 한국재정학회
- 전대욱(2018), 지역공동체 활성화 포럼(2018.5.17.) 발제자료
- 최인수 외(2018), 충청북도 지역공동체 활성화 추진방안 연구, 한국지방행정연구원

사회적 포용과 함께 가는 지역균형발전을 위하여

박인권
서울대학교
환경대학원 교수



들어가며

도시와 지역의 문제를 다루는 정부기관과 연구자들은 주로 지역 간 격차에 관심이 많다. 1인당 GRDP 혹은 1인당 소득과 같이 지역별 평균 경제규모와 발전수준이 지역 간에 어떻게 차이 나는지, 그러한 평균적 지역 격차를 줄이기 위해서 어떤 정책들을 추구해야 하는지에 대해 고민한다. '지역균형발전정책'이라는 이름으로 시행된 각종 정부시책과 규제는 대체로 이러한 고민의 산물이다. 그러한 정책들이 평균적으로 지역 간 격차를 해소하는 데 기여해온 것도 사실이다(강현수 외, 2013).

66
지역이 평균적으로 또는 총합의 측면에서 성장하는 것이 거기에서 살아가는 개개인의 삶을 똑같이 향상시키는 것은 아니다.
99

그런데 지역이 평균적으로 또는 총합의 측면에서 성장하는 것이 거기에서 살아가는 개개인의 삶을 똑같이 향상시키는 것은 아니다. 지역 내 성과물의 총합이 커지더라도 지역 내부의 빈부 격차가 심화된다면, 특정 계층의 삶은 변화가 없거나 절대적으로 혹은 상대적으로 더욱 악화되는 결과도 얼마든지 나타날 수 있다. 국내외의 많은 사례들은 총합의 증가와 내부의 빈부격차 증대가 동시에 나타날 수 있음을 보여주고 있다. 더욱이 지역개발 과정에서 원치 않게 해당 지역을 떠나야 하는 사람들은 지역개발의 과실을 향유할 기회를 박탈당하게 된다.

이러한 이유 때문에는 지역의 발전과 격차를 바라볼 때 단지 거시적, 평균적으로 바라보는 것을 넘어서 지역 내부의 미시적 변화에도 주목해야 한다는 주장이 설득력을 얻어가고 있다. 특히 각종 발전의 성과와 기회로부터 소외되기 쉬운 사회적 약자들의 삶에는 어떤 변화가 있는지, 이들의 삶은 지역 간에 얼마나 격차가 있는지를 살펴야 한다는 주장이다. 이른바 '포용도시' 혹은 '포용적 지역정책'은 이처럼 지역발전의 분배적 효과에 주목하는 개념이라 할 수 있다. 지역의 총합적 혹은 평균적 발전도 중요하지만 그에 따라 사회적 약자의 삶도 함께 나아지도록 하자는 것이다.

삶의 질에 대한 '역량'접근

66
'사회적 약자의 삶'의 관점에서 지역의 발전과 지역 간 격차를 보기 위해서는 먼저 '삶의 질,' 즉 '안녕(well-being)'을 어떻게 정의할 것인가의 문제에 봉착한다.
99

'사회적 약자의 삶'의 관점에서 지역의 발전과 지역 간 격차를 보기 위해서는 먼저 '삶의 질,' 즉 '안녕(well-being)'을 어떻게 정의할 것인가의 문제에 봉착한다. 전통적인 공리주의적 접근에서 안녕은 개인의 주관적 만족의 상태로 정의된다. 객관적인 조건에 관계없이 개인의 만족이 크면 그의 안녕의 수준은 높다고 본다. 반면 존 롤스(Rawls, 1971)와 같은 분배주의적 접근에서는 객관적 조건, 특히 물질적 자원의 분배에 초점을 맞춘다. 개인의 안녕은 객관적으로 주어지는 자원의 양에 의해 결정된다는 것이다.

공리주의적 접근은 합리성을 지닌 개인이 자신의 선호를 가장 잘 안다는 가정을 바탕으로 하지만, 실제 세계에서 우리는 비합리적으로 선택하는 개인들을 수 없이 목격한다. 자유와 평등, 민주주의 같은 사회적 가치를 지키기 위해 어떤



사람들은 투쟁의 수단으로 단식을 하거나 목숨을 끊는 경우도 있다. 심지어는 아무런 이유 없이 자신을 학대하는 사람들도 있다. 정보가 차단된 폐쇄사회의 사람들은 종종 현재 자신의 삶의 최선이라는 왜곡된 믿음을 가지고 살아가는 경우도 있다. 이런 경우라면 공리주의적 접근은 그리 믿을 것이 못된다.

그렇다고 객관적 자원의 배분을 강조하는 분배주의적 접근 역시 허점이 없는 것이 아니다. 사실 똑같은 자원을 가지고도 개인마다 그것으로 할 수 있는 일이 다를 수 있다. 사람들이 처한 사회적 조건과 신체적 조건이 다르기 때문이다. 예를 들어 '자전거'라는 동일한 자원이 있다고 하더라도 이를 소유하는 사람의 신체적 장애 여부, 자전거 도로와 같은 지역의 인프라 여건에 따라 이것으로 할 수 있는 일과 이를 통해 달성할 수 있는 상태는 완전히 달라진다.

> 66
> 객관적 자원의 배분을 강조하는 분배주의적 접근 역시 허점이 없는 것이 아니다. 사실 똑같은 자원을 가지고도 개인마다 그것으로 할 수 있는 일이 다를 수 있다.
> 99

아마티아 센(Sen, 1985)은 안녕에 대한 전통적인 두 접근의 한계를 지양하기 위한 대안적인 개념으로 '역량(capabilities)' 개념을 제시하였다. 이 개념에 따르면 삶의 질은 주어진 조건하에서 사람들이 실제로 성취할 수 있는 구체적 기능(functioning), 다시 말해 구체적 '상태와 행위(beings and doings)'로 정의되고 측정될 수 있다고 한다. 물론 여기서의 기능은 객관적으로 볼 때 바람직하다고 여겨지는 상태와 행위라는 점에서 공리주의적 접근과 구분된다. 또한 단지 객관적 자원뿐만 아니라 사람이 처한 여러 조건 속에서 그가 실제로 달성할 수 있는 기능으로 안녕을 정의한다는 점에서 분배주의적 접근과도 구분된다. 이러한 역량 접근법은 삶의 질에 대한 종합적 접근을 제공한다는 측면에서 이전의 접근들보다 진일보한 방법이라 할 수 있다.

사회적 약자 '삶의 질'의 지역 간 격차

필자는 역량접근법을 이용하여 우리나라 162개 시군의 사회적 약자들의 삶의 질을 측정하여 지역 간에 비교한 바가 있다(박인권, 2018). 아래 <표 1>과 같이 2개 영역, 9대 차원, 22개 지표로 이뤄진 '사회적 약자의 역량 지표체계'를 개발하여, 수도권-비수도권 간, 대도시-중소도시-농촌지역 간 사회적 약자의 역량을 비교 분석하였다. 분석 결과는 다음과 같은 주요 사실을 보여주고 있다.

먼저, 사회적 약자들의 삶의 질 측면에서 지역 간 격차가 상당한 수준에 이르고 있음을 확인할 수 있다. '사회적 약자 역량 지수'와 각 영역 및 차원의 지

사회적 약자 역량 지표별 지역 간 비교

영역	차원	지표	수도권-비수도권 비교			대도시-중소도시-농촌 비교			
			수도권	비수도권	차이 유의성	대도시	중소도시	농촌	차이 유의성
물질적 조건	소득	상대적 빈곤율(%)	14.0	18.7	***	15.4	18.2	24.3	***
		절대적 빈곤율(%)	9.3	15.0	***	9.9	15.8	30.9	***
	주거	공공임대주택 재고(%)	8.4	7.9		7.9	9.3	3.1	***
		저렴주택가격-소득비율	88.1	58.2	***	78.8	60.1	54.1	***
	직업	사회적약자 고용	-0.726	-0.699		-0.911	-0.382	0.622	***
		정규직노동자 비율(%)	74.5	71.7	***	73.9	71.9	65.1	***
		저임금노동자 비율(%)	14.0	18.2	***	15.1	17.5	27.3	***
삶의 기능	건강	저소득층 기대수명(세)	79.1	76.5	***	78.5	76.4	74.0	***
		빈곤층 건강평가	2.97	2.80	***	2.94	2.78	2.59	***
	교육	저학력자 비율(%)	9.4	16.6	***	10.0	18.0	34.9	***
		공교육 예산(천 원/인)	4,950	5,163		6,130	2,542	4,300	***
		국공립보육시설(%)	9.5	5.2	***	7.5	6.0	14.4	***
	사회관계	빈곤층 사회관계망(회/월)	6.5	9.4	***	6.8	10.2	14.7	***
		사회적경제 조직(개/10만 명)	21.9	27.8	**	23.3	26.0	50.6	***
	안전 환경	범죄율(건/만 명)	110	100	**	109	99	66	***
		미세먼지(㎍/㎥)	71.8	60.5	***	66.0	66.3	61.4	***
		공원·녹지 면적(㎡/인)	17.1	27.9	***	19.3	29.6	33.5	***
	참여	사회약자 사회활동	0.247	0.148		0.262	0.079	-0.172	*
		사회약자 투표	-0.535	-0.488		-0.551	-0.564	0.801	***
		여성의원 비율(%)	29.3	22.8	***	27.0	23.9	20.7	*
	유희	빈곤층 여가활동(%)	18.7	15.9	***	19.1	13.6	9.1	***
		문화시설 이용	6.4	5.5	**	6.1	5.7	4.7	

*p < .05; **p < .01; ***p < .001
자료 : 박인권 (2018) <표 2>와 <표 4>의 결합

표들은 수도권과 비수도권 간, 대도시-중소도시-농촌지역 간 상당한 차이가 있음을 보여준다. 이는 1인당 GRDP와 같은 평균적 경제수준 지표에서는 지역 간 격차가 통계적으로 유의하지 않은 것과 대조를 이룬다. 이러한 사실은 총량 혹은 평균의 관점에서 지역격차와 균형발전을 볼 때 미처 포착하지 못하는 불균형의 측면을 보여준다는 점에서 매우 중요한 의미를 갖는다.

다음으로 수도권-비수도권 간 격차를 살펴보면, 사회적 약자의 삶의 질은 '물질적 조건'과 '삶의 기능' 두 영역 모두에서 수도권이 비수도권에 비해 전반적으로 유리하다. 전체 22개 지표 중에서 17개 지표는 두 지역이 통계적으로 유의한 차이를 보이는데, 이 중에서 11개는 수도권이 유리하고 나머지 6개만 비수도권이 유리하다. 특히 물질적 조건 영역의 '소득', '직업' 차원 지표들과 삶의 기능 영역의 '건강', '교육', '유희' 차원 지표들에서 수도권이 더 유리한 것을 알 수 있다. 물론 '주거', '사회관계', '안전과 환경' 등 비도시적 특성과 관련이 깊은 지표들에서는 비수도권이 다소 유리하지만 전반적으로 수도권의 우세를 뒤집을 수준은 아니다.

66
수도권-비수도권 간 격차를 살펴보면, 사회적 약자의 삶의 질은 '물질적 조건'과 '삶의 기능' 두 영역 모두에서 수도권이 비수도권에 비해 전반적으로 유리하다.
99

이러한 격차는 대도시-중소도시-농촌지역 간 격차에서도 대체로 유사하게 나타나지만, 그 격차의 정도가 더욱 심하고 특히 농촌지역과 다른 도시들의 격차가 매우 심각한 수준임을 알 수 있다. 대도시는 소득, 직업, 건강, 교육, 유희





차원의 12개 지표에서 가장 유리한 반면, 농촌지역은 이들 지표에서 가장 불리하다. 많은 지표들에서 대도시와 중소도시의 격차는 매우 작아 통계적으로 유의한 수준에 미치지 못하지만, 농촌지역은 다른 두 유형의 지역에 비해 훨씬 불리한 수준임을 확인할 수 있다. 특히 물질적 조건 영역에서 대도시와 중소도시는 각각 소득과 주거 차원의 지표들에서 우위를 보이며 우열을 가리기 어렵다. 하지만 삶의 기능 영역에서 중소도시는 대도시에 비해 훨씬 뒤지고 있는데, 이는 중소도시가 물질적 조건에서는 대도시와 대등한 수준으로 따라 잡았으나 삶의 기능 측면에서는 아직 많이 부족함을 의미한다.

이러한 비교분석의 결과는 사회적 약자의 삶의 질의 관점에서 볼 때 수도권과 비수도권, 대도시-중소도시-농촌지역 간 격차가 여전히 크게 존재함을 보여준다. 물론 삶의 질 혹은 역량의 세부 차원 및 지표별로 유불리가 달라지므로 구체적으로 살펴볼 필요가 있으나, 전반적으로는 대도시와 수도권 지역이 농촌지역과 비수도권 지역에 비해 유리하다고 할 수 있다.

66
사회적 약자의 삶의 질의 관점에서 볼 때 수도권과 비수도권, 대도시-중소도시-농촌지역 간 격차가 여전히 크게 존재함을 보여준다.
99

포용적 지역발전을 위한 정책 방향

그렇다면 사회적 약자의 삶을 향상시키는 지역발전, 즉 포용적 지역발전을 위해서는 어떤 방향의 정책이 필요한가? 필자는 지역정책과 사회정책의 수렴 및 결합을 통해 포용적 지역발전이 달성될 수 있으며, 이를 위해서는 지역정책의 '사회화(socialization)'와 사회정책의 '지역화(regionalization)'를 동시에 추구해야

한다고 주장한다. 구체적으로 다음과 같은 방향으로 정책을 추진해야 한다.

우선, 지역의 총합 또는 평균에 초점을 맞추어 이의 증진과 지역 간 격차 해소를 지향해온 전통적 지역균형발전 정책을 넘어서, 지역정책이 지역 내 다양한 계층 간에 어떤 차별적 영향을 미치는지를 주목할 필요가 있다. 예컨대 지역의 낙후된 물리적 환경의 개선과 경제 활성화를 위한 재생정책이 빈곤층의 '내몰림'으로 이어지거나 생계활동 터전을 잃는 상황으로 이어지는 경우는 없는지 사전에 치밀하게 검토하고, 이에 대비하는 저감 대책을 마련해야 한다. 또한 '지역'이라는 추상적 실체를 대상으로 하는 정책에서 지역 내 빈곤층, 여성, 청년, 장애인 등 특정의 약자 계층을 표적으로 하는 맞춤형 정책이 마련되어야 한다. 사회적 약자의 인적자본 개발을 위한 교육, 훈련, 네트워킹 등과 같은 연성정책을 지역정책이 적극 끌어안을 필요가 있는 것이다.

66
개인 혹은 계층 간 형평성 증진을 지향하는 전통적 사회정책은 지역 간 여건의 차이를 고려함으로써 지역별로 차별화된 정책을 추진해야 한다.
99

마찬가지로 개인 혹은 계층 간 형평성 증진을 지향하는 전통적 사회정책은 지역 간 여건의 차이를 고려함으로써 지역별로 차별화된 정책을 추진해야 한다. 앞서 제시한 비교분석 결과는 사회정책의 표적이 되는 집단들이 지역 간에 불균등하게 분포해 있음을 시사한다. 어떤 문제가 지역적으로 집중된 경우, 문제를 지닌 개인을 상대로 하는 정책보다 해당 지역을 대상으로 하는 장소적 접근을 할 때 훨씬 더 효과적으로 문제가 해결될 수 있다. 예컨대 빈곤 지역에 교육, 육아, 치안, 생활 인프라와 같은 기초서비스를 공동으로 제공하는 것은 비용과 효용측면에서 모두 더 유리할 수 있다. 또한 역량 접근이 제시한 바와 같이 동일한 자원을 가지고도 지역 여건의 차이에 따라 상당히 다른 기능을 할 수 있다는 점을 고려한다면, 지역적 차이를 고려하지 않고 개인의 상황에 따라 일률적으로 자원을 배분하는 접근에는 분명 한계가 있다. 이런 이유에서 향후 사회정책은 적극적으로 '지역화'를 꾀해야 한다.

마지막으로 수도권과 비수도권과 같은 전통적 지역 구분보다는 도시규모, 위치 등 다양한 측면도 함께 고려하여 지역을 세분화하고 이에 맞는 맞춤형 정책을 추진해야 한다. 사회적 약자의 삶의 질을 평가해보면 수도권과 비수도권 간 격차도 여전하지만, 지역의 규모에 따른 격차가 더욱 심각하다는 사실을 알 수 있다. 이에 따라 비수도권의 대도시는 수도권과 유사하고, 비수도권의 농촌지역이 가장 열악한 위치에 있음을 확인할 수 있다. 또한 농촌지역이 모든 면에서



수도권 또는 대도시보다 불리한 것은 아니고, 이들 지역만의 장점도 동시에 존재한다. 사회적 약자들의 사회관계망이 조밀하고, 인구 수 대비 사회적 경제조직도 더 많아서 비시장적 거래가 많이 일어날 여지가 많다. 환경과 안전의 측면에서도 유리하다. 이러한 장점을 살리면서도 소득, 직업, 교육, 유희 등에서의 불리함을 극복하기 위한 맞춤형의 정책이 필요하다.

66
지역정책의 사회화와 사회정책의 지역화를 동시에 추구하고, 세분화된 지역 구분 및 지역 특성에 맞는 맞춤형 정책을 추진한다면 사회적 포용과 함께 하는 지역균형발전으로 한걸음 더 다가갈 수 있을 것이다.
99

이처럼 지역정책의 사회화와 사회정책의 지역화를 동시에 추구하고, 세분화된 지역 구분 및 지역 특성에 맞는 맞춤형 정책을 추진한다면 사회적 포용과 함께 하는 지역균형발전으로 한걸음 더 다가갈 수 있을 것이다. 이제는 정말 총합적, 평균적 지역균형발전을 추구하는 거시적 접근을 넘어서 지역사회의 미시적, 분배적 영향을 함께 고려하는 포용적 지역균형발전으로 방향을 전환해야 할 때이다.

참고문헌

- 강현수·김석현·김현호·변창흠·여형범·이정협·정준호·조기현(2013), 『지역 균형발전론의 재구성: 성찰과 대안 모색』, 서울: 사회평론.
- 박인권(2018), 사회적 약자의 삶과 지역균형발전: 역량의 지역격차 분석, 『공간과 사회』 28(2), pp. 71-114.
- Rawls, J (1971), A Theory of Justice. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Sen, A (1985), Commodities and Capabilities, Amsterdam: North Holland.

포용성장과 지역발전[1)]

문정호
국토연구원
선임연구위원



포용성장으로 가는 길, 길라잡이(네비게이터)가 없다

66
포용성장은 지속가능한 경제·사회발전에 대한 새로운 관점이지만 경제적 불평등을 해소하는 경제정책으로서의 구체적 개념화 및 실천적 정책화에는 이르지 못하고 있다.
99

2008년 세계적 금융위기 이후 우리나라를 포함한 많은 나라에서는 다양한 차원에서의 양극화, 경제적 불평등, 약자에 대한 사회적 배제가 심화되고 있다는 인식이 팽배해졌다. 이러한 상황에서 포용성장(inclusive growth)에 대한 논의는 개발(주류)경제학의 낙수효과(trickle-down effect) 전제가 더 이상 유효하지 않다는 점을 인정하면서, 이른바 신자유주의 경제체제의 모순을 극복하고 지속가능한 성장을 가능케 하는 해법을 모색하고 있다. 우리나라의 경우도 문재인 정부 출범 이후 '혁신적 포용국가'의 기치를 내걸고 다양한 포용(혹은 포용적으로 보이는) 정책을 추진하고 있다.

포용성장은 지속가능한 경제·사회발전에 대한 새로운 관점이지만 경제적 불평등을 해소하는 경제정책으로서의 구체적 개념화 및 실천적 정책화에는 이르지 못하고 있다. 아직까지의 구조적 소득분포 변화가 아닌 '분배의 강화'에 가까운 개념에 그치고 있지 않나하는 우려도 있다. 포용성장, 경제정의, 공정경제, 사

1) 포용성장으로 가는 길은 매우 복잡하고 험난한 것 같은데 제대로 된 길라잡이가 없다. 좋은 네비게이션이라면 목적지와 출발지점의 좌표, 경로와 교차점에서의 방향 전환 등 정확성이 필수적이다. 송구스럽게도 이 글이 전체적인 경로를 다 제시할 수는 없다. 다만 포용성장 개념 속에서 공간(국토·지역·도시) 요소의 중요성을 확인, 강조하고 포용적 지역발전의 바람직한 정책 방향에 다소나마 도움이 되는 제언을 담을 수 있으면 하는 바람이 있다. (필자 주)

람 중심 경제 등 많은 비슷비슷한 정책 수사(修辭)가 있지만 거시경제, 재정, 산업, 기업구조, 노동, 임금, 복지 등 여러 분야에서의 융·복합적인 정책방향과 수단들이 상호작용하는 교차점들과 궁극적으로 수렴하는 목적지가 어디인지 파악하기 어렵다.

지난 2년 동안 정부 정책에 대한 논란의 핵심은 포용국가와 같은 포괄적인 비전보다는 소득주도성장과 같은 민감한 경제현안 정책에 집중되어 있는 것으로 보인다. 최저임금을 인상하니 자영업 부문 고용이 오히려 줄고, 노동시간 단축은 중소기업의 부담이 되고, 소득불평등 지표는 오히려 악화되는 등등[2)], 포용성장을 향한 정책들은 아직 낙관적인 성과를 보여주지 않고 있다. 갈 곳은 정해져 있는데 길을 잘못 든 것일까, 아니면 이 험한 길이 참고 가다보면 평탄해지고 결국은 목적지로 가는 걸까? 같이 길을 가는 동행들은 점점 불안해지고 불만이 쌓여 가는데, 우리에게는 포용성장으로 가는 길을 안내하는 길라잡이가 없다.

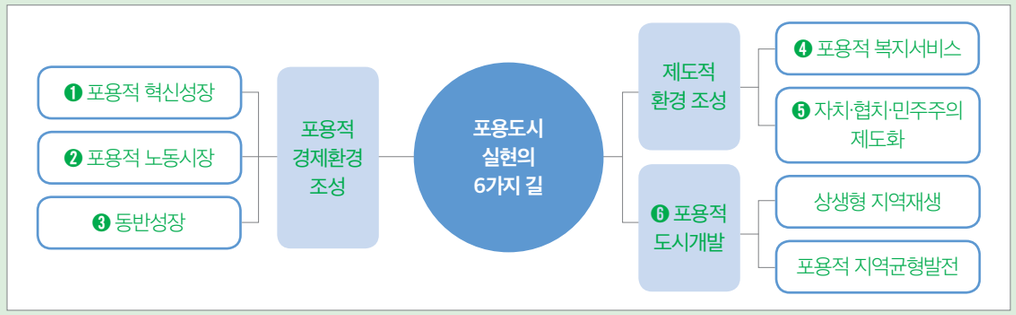
포용성장과 '공간적 포용'

66
세계은행(World Bank)은 지난 10여 년간 포용성장 논의를 지속적으로 전개하고 있는데, 그 핵심은 사회적·경제적·공간적 측면을 아우르는 포괄적인 포용성에 있다.
99

포용성장은 단지 경제적인 요소 뿐 아니라 사회적, 공간적인 요소가 복합된 개념으로 진화하고 있다. 세계은행(World Bank)은 지난 10여 년간 포용성장 논의를 지속적으로 전개하고 있는데, 그 핵심은 사회적·경제적·공간적 측면을 아우르는 포괄적인 포용성에 있다. 포용성장 논의는 경제성장의 속도가 빠를수록 실질적인 빈곤감소와 균등한 배분효과를 거둘 수 있다는 가능성에 주목한 것이다. 이 맥락에서 공간적 포용을 논한다면 취약한 지역을 지원하는 방식보다는 경쟁력 있는 지역에 대한 집중투자를 통해 보다 효율적인 경제성장을 견인하고, 성장의 과실을 보다 균등하게 배분하는 방식이 유효하다. 또한 최근에는 특히 공간적 포용 측면에서 생활인프라 및 공공서비스에의 균등한 접근성 향상을 핵심 정책의제로 제시하고 있다.(World Bank, 2015: 31)

2) 정부 출범 이후 3대 경제정책 기조로 소득주도성장, 공정경제, 혁신성장을 설정하고 최저임금 인상, 근로시간 단축 등 '진보적' 조치를 추진했는데, 현실에서의 성과는 아직 미지수이며, 오히려 경제적 불평등 심화를 나타내는 조사 결과도 나오고 있다. 예를 들어 통계청의 조사에 의하면 2018년 4분기 균등화 처분가능소득 5분위 배율이 5.47배로 2017년 4.61배보다 0.86p 늘었으며, 상위 20%의 실질적인 소득이 하위 20%의 5.47배까지 벌어졌다. (통계청. 2019. 2018년 4분기 가계동향조사 소득부문)

[그림 1] 정병순(2019) 제안 포용도시 정책 프레임



출처 : 정병순. 2019. 국가 포용성장을 선도하는 포용도시 전략의 의의와 정책방향. 대통령직속 국가균형발전위원회 등 주최 2019 대한민국 국가비전회의 II 발표자료. 2019. 2. 12.

66
포괄적인 의미에서 포용성장이 지향하는 바에는 공간적 포용성이 포함된다. 여기에 대해서는 UN-HABITAT, OECD 같은 국제기구의 포용도시(inclusive city) 논의가 있고, 우리나라에서도 최근 활발한 연구가 진행되고 있다.
99

이처럼 포괄적인 의미에서 포용성장이 지향하는 바에는 공간적 포용성이 포함된다. 여기에 대해서는 UN-HABITAT, OECD 같은 국제기구의 포용도시(inclusive city) 논의가 있고, 우리나라에서도 최근 활발한 연구가 진행되고 있다. 박인권(2015: 108)은 포용도시를 "도시비전이자 규범적 모형으로서" 자리매김하면서 "모든 사람들이 정치, 경제, 사회·문화 등 모든 삶의 영역에서 실제적인 배제뿐만 아니라 배제받고 있다는 느낌을 갖지 않고 참여할 '권능(power)'과 '실질적 능력(capabilities)'을 가지고 있는 도시"라고 정의내리고 있다. 정병순(2019)은 한국형 포용도시 정책프레임을 [그림 1]과 같이 3차원, 6가지 길로 제안하고 있다.

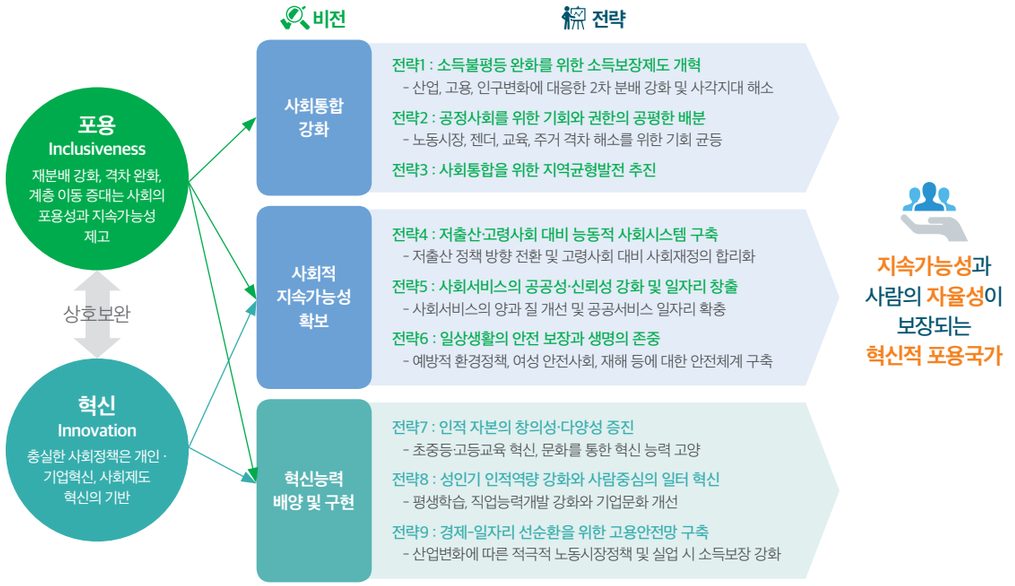
포용도시 차원을 넘는 공간적 포용성 개념은 문정호 외(2016)가 제시하고 있다. 여기에서는 "일반적 규범으로서의 포용은 차등원칙에 의거한 사회적 정의, 보편적 복지, 경제민주화, 소득불평등 해소를 통한 기회의 균등화 등 친숙한 사회적 가치 개념과 유사한 의미를 가지며, 다른 한편 보다 적극적·명시적으로 공간에 대한 권리를 보장, 증진하는 사회정책적 접근의 필요성을 강조하는 사회 규범(39쪽)"이라 정의하고 있다. 나아가 포용적 국토 개념을 "공간의 물리적 개발을 통한 성장을 넘어 누구나 어디서나 안전·쾌적·편리하게 살아갈 수 있고, 모든 사회적 계층·지역 간의 격차·배제·갈등을 최소화할 수 있으며, 그 기회의 균등, 잠재능력 증진과 행복을 추구하는 사회의 모든 구성원이 적극적 권리 추구와 자발적 참

여를 실천하는 삶의 터전(40쪽)"으로 개념화하고; 포용적 국토 정책은 "사회정의, 공간에 대한 권리 및 행복 추구의 당위에 기초하여; 사회적 약자가 배제되지 않는 공간서비스의 구현과; 사회구성원의 정책·계획에 대한 참여역량을 강화하고 좋은 거버넌스를 구축하며; 보다 형평성 높은 지역발전 기회를 보장하기 위한 공간정책·제도환경의 개선을 추구하는 일련의 정책(88쪽)"으로 정의하고 있다.

혁신적 포용국가와 국가균형발전 정책

우리나라는 보다 포괄적인 포용성장 개념을 정책화하는 데 가장 앞서나가고 있다. 이른바 '혁신적 포용국가'의 비전이 그것이고, 정부가 제시한 정책 구조 속에는 경제, 사회, 공간의 포용정책들이 대단히 복잡다기한 구조로 나타나고 있다. 그중 대표적인 것이 2018년 9월 대통령 주재의 포용국가전략회의에서 발표된 기본 틀인데, 이는 [그림 2]와 같이 포용과 혁신의 상호 보완을 통해 ① 사회

[그림 2] 문재인 정부 혁신적 포용국가 비전과 전략



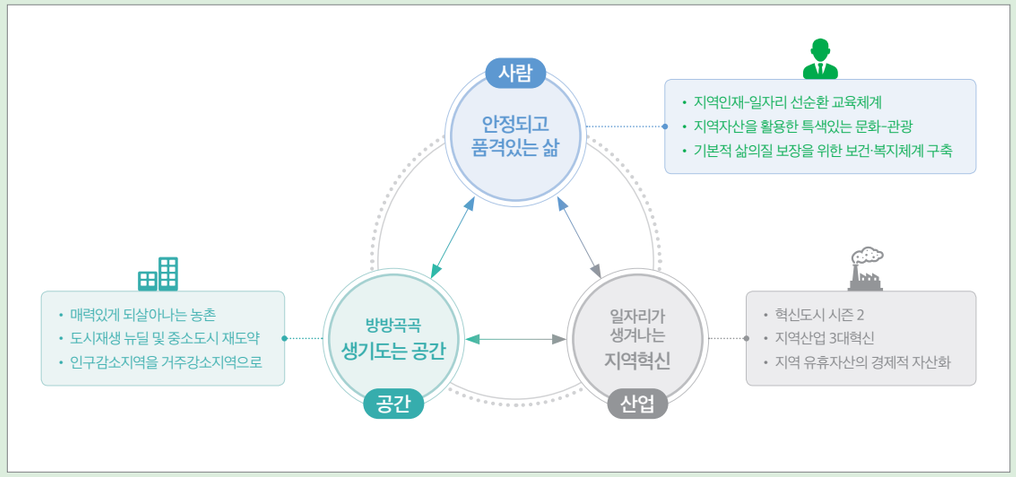
출처 : 이태수. 2019. 국민의 삶을 바꾸는 포용과 혁신의 사회정책. 대통령직속 정책기획 위원회·전라북도 주최 '혁신적 포용국가 비전과 전략' 전북토론회 발표자료. 2019. 1. 21.

66
혁신적 포용국가의 비전은 보다 포괄적인 의미에서의 포용성장 정책화 추구이고, 여기에는 경제적, 사회적, 공간적 포용의 의미가 어우러져 있다.
99

통합 강화, ② 사회적 지속가능성 확보, ③ 혁신능력 배양 및 구현의 3대 비전을 추구하고, 이를 위해 9대 전략을 추진하는 것이다. 여기에서 공간적 포용은 대략 '전략 3: 사회통합을 위한 지역균형발전 추진'에 담겨있는 듯하다. 전략 3의 핵심 내용은 도시재생 뉴딜, 스마트시티, 혁신도시 시즌 2, 지역밀착형 생활 SOC 확대 등의 4가지 정책방향인데, 이들이 전체 지역발전정책에서 차지하는 대표성은 인정한다손 치더라도 사회통합과 균형발전, 나아가서는 포용국가라는 보다 포괄적인 목표와 비전을 염두에 둘 때 어딘가 부족하다는 느낌이다. 이와 병행하여 국가균형발전위원회는 별도의 국가균형발전 5개년 계획을 수립, 추진하고 있는데 [그림 3]에 나타난 것처럼 규범적 포용 관점에서 볼 때 바람직하게 보이는 정책들이 망라되어 있지만 여전히 이들이 포용국가로 가는 길이 맞는 것인지 확신을 주지는 않는다.

혁신적 포용국가의 비전은 보다 포괄적인 의미에서의 포용성장 정책화 추구이고, 여기에는 경제적, 사회적, 공간적 포용의 의미가 어우러져 있다. 다만 공간적 포용의 정책 방향과 수단들이 경제, 사회 부문의 그것들과 교차 및 중첩될 수밖에 없는 점을 정책구조로 명확히 표현하지 못하고 있는 것으로 보인다. 지금

[그림 3] 국가균형발전위원회의 국가균형발전 3대 전략, 9대 핵심과제



출처: 국가균형발전위원회 홈페이지, http://www.balance.go.kr 2019. 3. 27. 15:56.



66
공간적 포용 혹은 포용적 국토·지역·도시의 의미를 담는 보다 진화한 정책개념을 정립할 필요가 있다.
99

이 시점 혹은 지점에서는 공간적 포용 혹은 포용적 국토·지역·도시의 의미를 담는 보다 진화한 정책개념을 정립할 필요가 있다. 이 정책개념은 국토 및 지역정책의 영역에서 부분적으로 적용되는 규범이 아니라, 장기적이고 지속가능한 포용국가 구현을 지향하는 정책기조(政策基調)로 장기적인 일관성을 담보해야 한다. 또한 여기에서는 그동안 추진해온 지역균형발전 또는 국가균형발전의 정책 프레임에서 '균형'이 어떤 상태를 말하는지, 균형발전이 어떤 경로로 통합과 포용에 이르는지에 대해 보다 확실하고 충분하게 설명할 수 있어야 한다.

균형발전과 포용적 국토·지역

적어도 2000년대 이후 역대 정부는 지역균형발전을 추구해왔다. 2003~2007년간은 지방분산 중심의 국가균형발전(수도권-비수도권 구도), 2008~2012년간은 지역경쟁력 중심의 광역발전(3차원 공간, 광역경제권 중심), 2013~2017년 초까지는 삶의 질 중심의 생활권발전(지역생활권 중심), 그리고 2017년 중반부터는 포용 및 혁신 기반의 국가균형발전(거점/클러스터/협력권)으로 이어져 왔다. 많은 정책적 노력에도 불구하고 아직 '균형'의 개념은 불명확하다. 경제사회적 불평등을 축으로 보면 지역(국토를 세분화한 공간단위)과 그 안의 사람들이 적절한 몫을 찾는 것이 중요한데, 다양한 단위의 지역(광역시·도, 시·군 등)과 사람 요소가 혼재되어 있어 공간적·계층적 기준을 정하는 일도 복잡하다. 균형은 상대적 개념이라는 것은 인정하고 동의하면서도 현실 세계에서는 지역 간, 지



66
이해하기 어렵고 구현하기는 더욱 어려워 보이는 균형의 개념을 보완하는 데 포용도시와 포용적 국토 같은 공간적 포용성 논의가 유용할 수 있다.
99

역 내, 사람과 계층 간 분배의 공정성을 따지다 보니 어느새 균형을 찾는 과정이 결국 '균등'으로 귀착되는 일이 되풀이되고 있는 것으로 보인다. 20년 가까이 전개된 균형발전 정책의 결과를 보면 정책적으로나 국민의 공감대 차원에서나 균형에 대한 이해가 미흡했다는 점을 인정해야 할 것 같다. 이해하기 어렵고 구현하기는 더욱 어려워 보이는 균형의 개념을 보완하는 데 포용도시와 포용적 국토 같은 공간적 포용성 논의가 유용할 수 있다.

앞서 살펴본 포용도시와 포용적 국토 논의를 종합할 때 공간적 포용성의 핵심을 세 가지 정도로 추릴 수 있다. 첫째는 각 단위지역에서 사회적 약자의 삶의 질, 공공서비스 형평성을 제고하는 것이다. 상대적으로 열악한 형편에 처해있는 사회계층과 단위지역을 대상으로 국가 차원의 최소 기준을 적용하여 일정 수준의 삶의 질과 공공서비스를 보장하는 일이다. 둘째, 자원의 배분 즉 물질적인 측면보다 실질적인 권리와 행복추구로써의 참여를 신장하여 좋은 거버넌스를 구축하는 일이다. 지역사회 행정 및 도시계획에서의 직접 참여 제고와 역량 강화, 협력적 거버넌스 구축은 공간적 포용성 규범에서 빼놓을 수 없는 요소다. 특히 지방정부 간의 경쟁으로 인한 갈등조정과 도시계획 수립 및 시행 시 저소득층을 포함한 사회적 약자의 의사결정과정에의 참여 강화가 필요하다. 셋째, 지역발전

66
포용의 철학과 규범을 정책공학적으로 변용하는 일은 매우 조심스럽게 다뤄져야 할 일이다. 다시 언급하거니와 우리가 포용성장 또는 혁신적 포용국가로 가는 길은 아직 그 경로가 명확하지 않다.
99

기회균등·권리보장을 위한 공간정책 제도환경의 개선이 시급하다. 다시 강조하지만 지금까지의 균형정책은 분배적 정의를 실현하기 위해 지역에 대한 투입요소를 때론 시혜적으로, 때론 경쟁과 협상을 통해 배분하는 방식이었다. 그와 같은 방식은 공평한 기회의 부여도, 정당한 권리의 보장도 되기 힘들다.

이러한 공간적 포용 정책방향은 현재 추진되고 있는 도시재생 뉴딜, 스마트시티, 혁신도시 시즌 2 같은 눈에 잘 띠고 물질적 실체가 있어 보이는 정책들은 아니다. 균등화의 우려가 있다고 하더라도 적절한 자원의 분배 정책도 현실적으로 필요하다. 물질적인 정책 구성요소 사이사이에 진부하더라도 참여, 거버넌스, 기회균등, 권리보장 같은 포용정책이 스며들어야 한다. 사회적으로 바람직하다고 널리 인정된 규범이라도 정책적으로 미흡하거나 왜곡되어 결국 실천적이지는 않게 되는 경우가 왕왕 있다. 포용이라는 방향성도 적확한 정책으로 구현되지 않으면 그저 한 때 풍미했던 정치적 수사(修辭)로 그칠 수 있다. 따라서 포용의 철학과 규범을 정책공학적으로 변용하는 일은 매우 조심스럽게 다뤄져야 할 일이다. 다시 언급하거니와 우리가 포용성장 또는 혁신적 포용국가로 가는 길은 아직 그 경로가 명확하지 않다. 모르는 길을 서두르기보다는 목적지 좌표를 다시 확인하고, 그 가는 길목마다 마주치는 행인들에게 길을 묻는 침착함이 절실한 시점이다.

참고문헌

- 문정호·이순자·김진범·민성희·김수진·박경현. 2016. 포용적 국토 실현을 위한 정책과제 연구. 국토연구원.
- 박인권. 2015. 포용도시: 개념과 한국의 개념. 공간과 사회 제25권 제1호: 95-139.
- 정병순. 2019. 국가 포용성장을 선도하는 포용도시 전략의 의의와 정책방향. 대통령직속 국가균형발전위원회 등 주최 2019 대한민국 국가비전회의 II 발표자료. 2019. 2. 12.
- 이태수. 2019. 국민의 삶을 바꾸는 포용과 혁신의 사회정책. 대통령직속 정책기획위원회·전라북도 주최 '혁신적 포용국가 비전과 전략' 전북토론회 발표자료. 2019. 1. 21. World Bank. 2015. Inclusive Cities Approach Paper. GSURR.

포용성장을 위한 금융의 역할 : OECD 사례



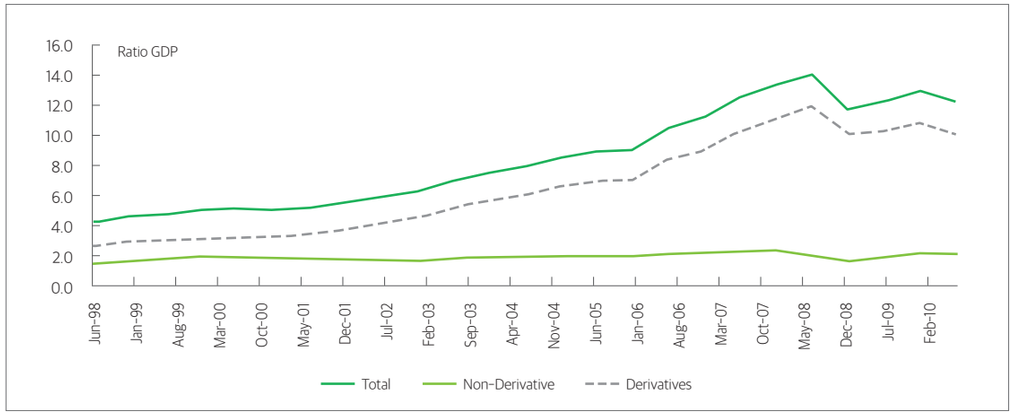
여효성
한국지방행정연구원
부연구위원

들어가며

금융부문은 성장과 일자리 창출을 위해 중추적인 역할을 담당한다. 금융은 자금을 생산적 활동에 투입하고 위험의 상쇄(risk pooling)와 자본 비용의 감소 등을 통해 포용적 성장에 중추적인 역할을 할 수 있다. 하지만 더욱 복잡해진 금융환경의 변화는 저소득층에게 불리하게 작용해 왔다. OECD 회원국 금융시장에서 발견되는 중요한 환경변화 중 하나는 은행 등의 금융기관들이 위험을 분산시키고 이전하기 위한 수단으로 파생상품을 점점 더 선호한다는 것이다.(<그림 1> 참고) 파생상품 등의 새로운 금융상품은 높은 이윤을 가져다 줄 수 있지만, 고도로 훈련된 인력과 기술을 요구한다. 이러한 투자기법들은 펀드의 단기성과를 높이고, 이에 대한 수익을 투자자들에게 되돌려주는데 초점을 둔다. 금융시장과 상품의 고도화는 개인의 투자의사 결정을 더욱 어렵게 만들고, 금융상품 위험성에 대한 정보나 이해도가 부족한 개인들에게 역으로 위험을 전가시켜 왔다. 이러한 금융부문의 변화는 공적 연금과 건강보험 개혁이 적립방식에서 부과방식(pay-as-you-go system) 방식으로 전환되고, 확정급여식 개인연금 상품이 줄어드는 상황에서 문제가 될 수 있다.

> 66
> 금융시장과 상품의 고도화는 개인의 투자의사 결정을 더욱 어렵게 만들고, 금융상품 위험성에 대한 정보나 이해도가 부족한 개인들에게 역으로 위험을 전가시켜 왔다.
> 99

파생상품 및 그 외 금융상품의 GDR 대비 비중(%)



자료: "글로벌 명목 파생상품과 1차 증권의 상호 비교", OECD 추산, Bank for International Settlements(BIS); Thomson-Reuters, Datastream; Wolrd Federation of Stock Exchanges 데이터

금융환경의 변화와 불평등의 심화 : 성장의 불균등적 배분

> 66
> 금융 자산에 대한 의존도가 높아지는 것이 소득 불평등의 악화의 주요 원인으로 지목되는데, 이는 자본 소득의 분포가 특정 소수계층에 편중되어 있기 때문이다.
> 99

개인자산관리(private wealth management) 부문이 성장추세에 있지만 이러한 성장의 과실은 대부분 부유층의 몫이다. 대부분의 국가에서 공적연금은 운용수익의 대부분을 주식시장 성과에 의존하고 있다. 가령 지난 10년 동안 연기금, 보험사, 투자 기금 등은 자산규모는 36조 달러에서 75조 달러 규모로 거의 2배 이상 늘었다. 2011년 McKinsey 글로벌 보고서에 따르며 오늘날 30-65세 연령대에 속하는 EU 회원국 국민들은 펀드 등의 간접투자를 포함한 자산의 35%를 주식시장에 배분하고 있는 것으로 추산된다. 금융 자산에 대한 의존도가 높아지는 것이 소득 불평등의 악화의 주요 원인으로 지목되는데, 이는 자본 소득의 분포가 특정 소수계층에 편중되어 있기 때문이다. 다시 말해서, 금융혁신의 성과가 자금력이 풍부한 상위 가구에게만 불균형적으로 분배되고 있는 것이다.

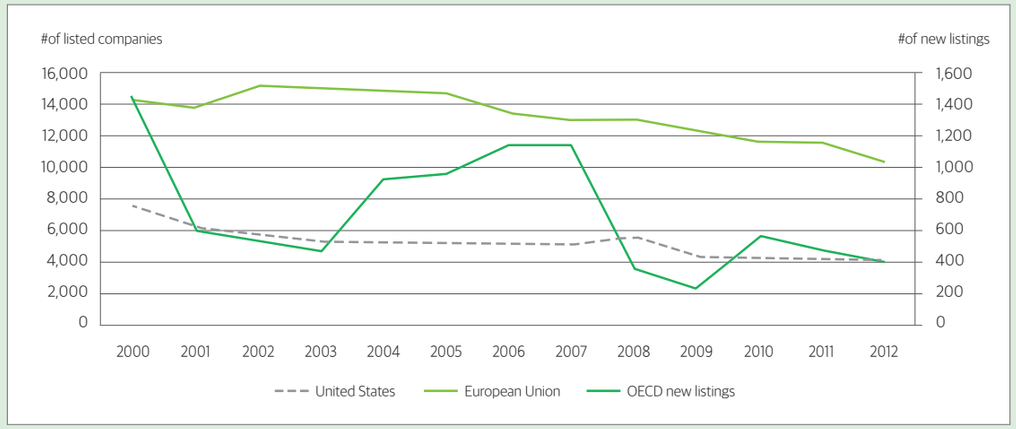
한편 기업들의 자금조달 방식 또한 변화하는 추세이며, 이는 기업이 창출하는 이윤이 앞으로 더욱 불균등하게 배분될 것이란 것을 시사한다. 지난 10년 동안, 기업들은 주식시장에 기업을 공개하여 자본을 조달하는 비율을 줄이고, 내부 유보자금이나 투자 은행을 통한 채권 발행을 늘려왔다. <그림 2>에서 보듯

이 OECD 국가의 신규 기업 공개(Initial Public Offering, IPO)는 거의 60% 가까이 감소했다. 실제로 미국 주식시장에서 거래되는 상장회사의 수는 10년 전에 비해 절반에 불과하며, 유럽에서 거래되는 상장회사의 수도 27% 가까이 줄었다. 주식 발행을 통한 자본 조달을 꺼리는 것은 기업과 경영진의 자율적 판단 영역이다. 하지만 규제, 법률, 조세 제도가 이런 선택을 더욱 부추긴다면 정책 당국의 고민사항이 된다. 기업이 자금을 조달하고 운영하는 방식이 기업이 창출하는 이윤 분배에 적지 않은 영향을 끼친다고 믿을만한 근거들이 많다. 그러므로 기업들이 고도로 사유화가 된다면, 일반 대중은 사회적으로 창출된 이윤과 부(wealth)에서 배제될 수밖에 없다.

66
기업이 자금을 조달하고 운영하는 방식이 기업이 창출하는 이윤 분배에 적지 않은 영향을 끼친다고 믿을만한 근거들이 많다. 그러므로 기업들이 고도로 사유화가 된다면, 일반 대중은 사회적으로 창출된 이윤과 부(wealth)에서 배제될 수밖에 없다.
99

2008년 글로벌 금융위기 이전까지 OECD 회원국 가계부채는 꾸준히 증가해 왔고, 이는 저소득 가구에게 부정적 영향을 주고 있다. 개인들은 주택구입을 위해 고정금리인 주택자금 대출(mortgate)을 늘렸으나, 금융위기 상황에서 부동산과 금융자산의 가치는 취약성을 보였다. 대출에 대한 규제완화는 개인들로 하여금 보다 싸게 돈을 빌려서, 위험도가 높은 투자를 하도록 만들었다. 더 정교한 금융상품의 등장이 결과적으로 더 많은 저소득층의 부채를 증가시킨 것

기업공개를 외면하는 기업들



자료: "Thomson Reuters New Issues Database; World Bank, World Development Indicators. 주식시장에 상장된 기업수와 2000-2012년 기간 동안 신규 기업공개의 추세



이다. 한편으론 저소득층도 주택을 소유할 수 있게 되었으나 부채를 감당하지 못해 결국에는 서브 프라임 모기지(subprime mortgage) 사태를 불러왔다. 금융 혁신과 은행의 사업모델 변화, 그리고 변화하는 금융환경 속에서 소비자의 잘못된 선택이 복합되어 결과적으로 가계부채의 증가와 저학력, 저소득 계층의 취약성을 증대시킨 것이다.

금융에 대한 새로운 접근법: 포용 성장을 위한 금융개혁의 방향

먼저, 금융의 신용창출 기능 회복을 위해서는 종합적인 개혁 패키지가 필요하다. 개혁 패키지(comprehensive reform packages)에는 은행의 자기자본 비율강화, 부채비율 축소를 통한 건전성 제고, 위험 자산에 대한 투명성 확대 등이 포함된다. 우선 재무구조가 취약한 은행들의 단계적이고 질서 있는 정리가 필요하다. 그리고 시장의 실패(bank failure)를 방지하기 위해서는 고위험 투자사업을 시중 은행들의 사업 영역에서 분리하는 개혁이 선행되어야 한다. 또한 이미 도입되었거나 준비 중에 있는 미국의 Volcker rule, 영국의 Vickers, EU의 Liikanen 제안 등의 개혁안을 추진함에 있어 국제적인 일관성을 유지하는 것이 중요하다. 증권업의 사업 영역이 국경은 넘나들는 현실에서, 정책당국의 규제 허점을 파고들려는 유인이 높을 것이다. 금융산업의 시장구조도 정책 당국의 관심사가 되어야 한다. 금융 위기 기간 동안 지역 밀착형 관계 금융(relationship banking)이 서민 가계와 중소기업 지원을 위한 긍정적인 역할을 수행했다는 실증적 증거들이 많다.



또한 중소기업들이 은행에 대한 의존도를 낮추고, 중소기업과 소상공인들이 보다 쉽게 접근할 수 있도록 금융상품의 범위를 확대하는 것이 필요하다. 이는 포용적 성장과 기술 혁신, 고용 창출을 위한 중소기업, 소상공인들의 역할을 가능하게 할 것 이다. 자금조달을 더욱 안전하고, 편리하게, 또 투명하게 만드는 것은 이러한 노력에 중요한 일환이며, 제도 정착을 위해서는 초기에 정부와 규제 당국의 지원이 필요하다. 유형별로 중견기업에게는 회사채 발행이 유용한 대안이 될 수 있다. 또 스타트 업(start-up)과 같은 높은 성장 잠재력을 가진 기업의 경우 초기자본을 지원할 수 있는 벤처 캐피탈과 같은 지분 투자(equity finance)자의 역할이 중요하다. 역동적인 중소기업들의 경우에는 주식형과 채무형 금융의 가변적 혼합 형태인 메자닌 파이낸스(mezzanine finance)를 고려할 수 있다. 마지막으로 크라우드 펀딩 (crowd-funding) 역시 중소기업들에게 또 다른 자금 조달창구가 될 수 있는 가능성을 제시한다.

기업 지배구조 개혁은 민간 부문의 역동성과 포용성장을 이끌어 내기 위한 초석이다. 주식시장과 실물경제의 괴리는 그동안 심화되어 왔다. 이러한 금융과 실물경제의 괴리현상은 혁신과 고용 창출을 위한 투자가 필요한 성장기업과 이들 기업의 주식이 거래되는 주식 시장에 동시에 우려를 안겨주고 있다. 지난

66
기업 지배구조 개혁은 민간 부문의 역동성과 포용성장을 이끌어 내기 위한 초석이다. 주식시장과 실물경제의 괴리는 그동안 심화되어 왔다.
99

10년간의 광범위한 투자관행, 기업 소유구조, 주식시장 기능 변화는 현재의 기업 지배구조와 기존 상식에 대한 도전으로 작용하고 있다. 현재의 기업 지배구조 정책은 성장기업과 장기적 안목을 취하는 금융 중개자 양쪽의 요구에 부응하기 위해 조정되어야 한다. 다시 말해서 이익충돌의 방지와 가계에서 기업으로의 자금흐름을 원활히 하는 것이 기업이 포용 성장을 달성하기 위한 기회를 제공할 것이다. 또한 포용 성장을 통해서 가계는 기업부문에서 창출된 이윤을 공유하게 될 것 있다.

마지막으로 연금 펀드, 보험사 및 국부 펀드와 같은 기관 투자자들은 인프라 투자와 같은 비유동적 투자처의 가능성에 주목할 필요가 있다. 그동안 많은 기관 투자자들은 인플레이션 위험을 회피할수 있는 장기 투자처를 찾아왔다. 최근 연기금 등의 자산배분 트렌드는 신흥국 시장에 대한 높은 관심과 더불어 새로운 자산 유형에 대한 분산투자 경향을 보이고 있다. 그러나 기관 투자자들의 장기투자는 단기 성과주의 때문만이 아니라, 규제의 장벽, 적절한 투자 수단의 부재, 장기투자의 위험 관리 부재, 투명성 및 관련 자료의 미비, 인프라 투자에 대한 적정 수익률 산출의 어려움 등으로 구조적인 제약을 받고 있다. 연기금 등 기관 투자자가 비유동적 사업에 투자하기 위해서는 자금조달 수단과 일치하는 투자수단 개발이 필요하다. 인프라 투자는 이러한 목표에 적합한 투자수단으로써의 잠재력이 높다. 적절한 정책 틀과 금융 상품을 개발하는 것이 금융개혁과 정책 수립에 결정적인 이유이다.

66
그동안 많은 기관 투자자들은 인플레이션 위험을 회피할 수 있는 장기 투자처를 찾아왔다. 최근 연기금 등의 자산배분 트렌드는 신흥국 시장에 대한 높은 관심과 더불어 새로운 자산 유형에 대한 분산투자 경향을 보이고 있다.
99



포용성장을 위한 공간적 접근으로서의 포용도시: World Bank와 OECD의 사례



김상민
한국지방행정연구원
부연구위원

포용적 성장 논의의 대두와 확산

2008년 미국의 금융위기와 2010년 유럽의 재정위기의 발생은 세계경제의 장기침체에 대한 우려를 심화시켰다. 이와 함께 자유시장적 경제체제에 대한 비판적·회의적 논의도 동시에 확대되게 된다. 즉 경제성장을 통한 절대적 빈곤의 감소라는 긍정적 효과에도 불구하고 소득불평등의 심화와 이로 인한 사회적 갈등의 확산 문제도 동시에 부각되면서, 기존 경제 성장 중심의 패러다임에 균열이 생기기 시작하였다. 이후 지속가능한 성장(sustainable growth)과 포용적 성장(inclusive growth) 논의가 국제사회에서 확산되게 되는데, 지속가능한 성장을 위한 수단으로 포용적 성장의 개념을 강조하면서 소득불평등, 경제적 양극화, 사회적 배제의 문제에 초점을 둔 다양한 접근이 이루어지고 있는 것이다. 특히 세계은행(WB, World Bank), 경제협력개발기구(OECD, Organization for Economic Cooperation and Development), 아시아개발은행(ADB, Asian Development Bank), 유엔인간정주계획(UN-HABITAT, United Nations Human Settlements Programme) 등 주요 국제기구들은 포용적 성장 또는 포용도시의 개념을 주요 정책 아젠다로 부각시키면서 포용성장 및 포용도시 논의를 주도적으로 이끌어 왔다고 할 수 있다. 본 글에서는 포용성장을 위한 공간적 접근, 즉 포용도시에 대한 논의를 World Bank와 OECD를 중심으로 간략하게 살펴보고자 한다.

> 66
> 경제성장을 통한 절대적 빈곤의 감소라는 긍정적 효과에도 불구하고 소득불평등의 심화와 이로 인한 사회적 갈등의 확산 문제도 동시에 부각되면서, 기존 경제 성장 중심의 패러다임에 균열이 생기기 시작하였다.
> 99

World Bank의 포용도시

> 66
> World Bank의 포용도시 개념은 사회적·경제적·공간적 측면을 모두 고려하는 포괄적인 포용성을 밑바탕에 두고 있다.
> 99

포용적 성장이라는 용어는 World Bank(2009)에 의해 본격적으로 확산되었다고 볼 수 있다. World Bank(2009)는 기존의 소득분배 중심의 '공유성장'에서 포용적 성장으로의 전환을 주창했는데, 당시의 포용적 성장은 경제 성장의 속도가 빠를수록 실질적인 빈곤감소와 보다 균등한 배분효과를 거둘 수 있다는 관점이다. 특히 개발도상국의 빈곤문제에 관심을 두고 있던World Bank는 모든 경제주체에게 경제성장의 과정에 참여할 수 있는 동등한 기회를 부여하고 이를 통해 빈곤문제를 해소하는 방안을 강조하기 위해 포용적 성장 개념을 활용하게 된다. 따라서 이시기 World Bank의 포용적 성장 개념은 교육 등을 통한 인적자본 향상 및 노동생산성 제고에 주요 관심을 두고 있어 상대적으로 협의의 개념으로 접근한 것으로 이해할 수 있다(윤성주, 2017). 이후 2015년 '세계의 포용도시 접근 페이퍼(World Inclusive Cities Approach Paper)'를 출판하면서 포용도시 개념을 적극적으로 내세우게 되는데, 이때의 포용도시 개념은 사회적·경제적·공간적 측면을 모두 고려하는 포괄적인 포용성을 밑바탕에 두고 있다. 특히 공간적 포용 측면에서는 생활인프라 및 공공서비스에의 균등한 접근성 향상을 주요 정책 의제로 제시하고 있다. World Bank 포용도시 개념의 3대 핵심 영역, 즉 공간적·사회적·경제적 영역을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

공간적 측면

포용도시 개념의 한 축을 구성하는 공간적 측면은 도시 지역에서 포용을 실현하기 위한 초석(cornerstone)이라고 강조하면서, 구체적으로는 토지, 주택, 사회기반시설에 대한 접근성의 측면에 초점을 둔다. 토지나 주택 그리고 사회기반시설에 대한 균등한 접근성은 생활 환경의 질 향상을 위해 중요시된다.

사회적 측면

사회적 측면은 인간의 기본권, 존엄성, 형평성, 그리고 안전성 등의 본질적인 원칙의 측면과 관련되어 있다. 사회적으로 편견과 차별은 문화적 행동 패턴(민족적, 종교적, 관습적)을 구성하는데, 이는 사회적으로 깊숙히 뿌리박고 있어 극복하기가 쉽지 않다. 따라서 사회적 관점에서의 포용은 개인의 능력, 기회, 그리고 존엄성을 증진시키는 것에 초점을 두고 있다. 도시적 맥락에서 이러한 사회

적 포용은 시민의 집단적·개인적 권리(도시권, 주택권, 위생권)을 인식하고 확보하며, 도시개발 및 정책결정 과정에 시민이 모두 참여함으로서 안전성과 보안성을 증진시키는 것을 강조한다. 특히 이 과정에서 소외계층의 역할을 인식하고 이들을 함께 참여시킴으로써 포용을 이루는 것에 초점을 둔다.

경제적 측면

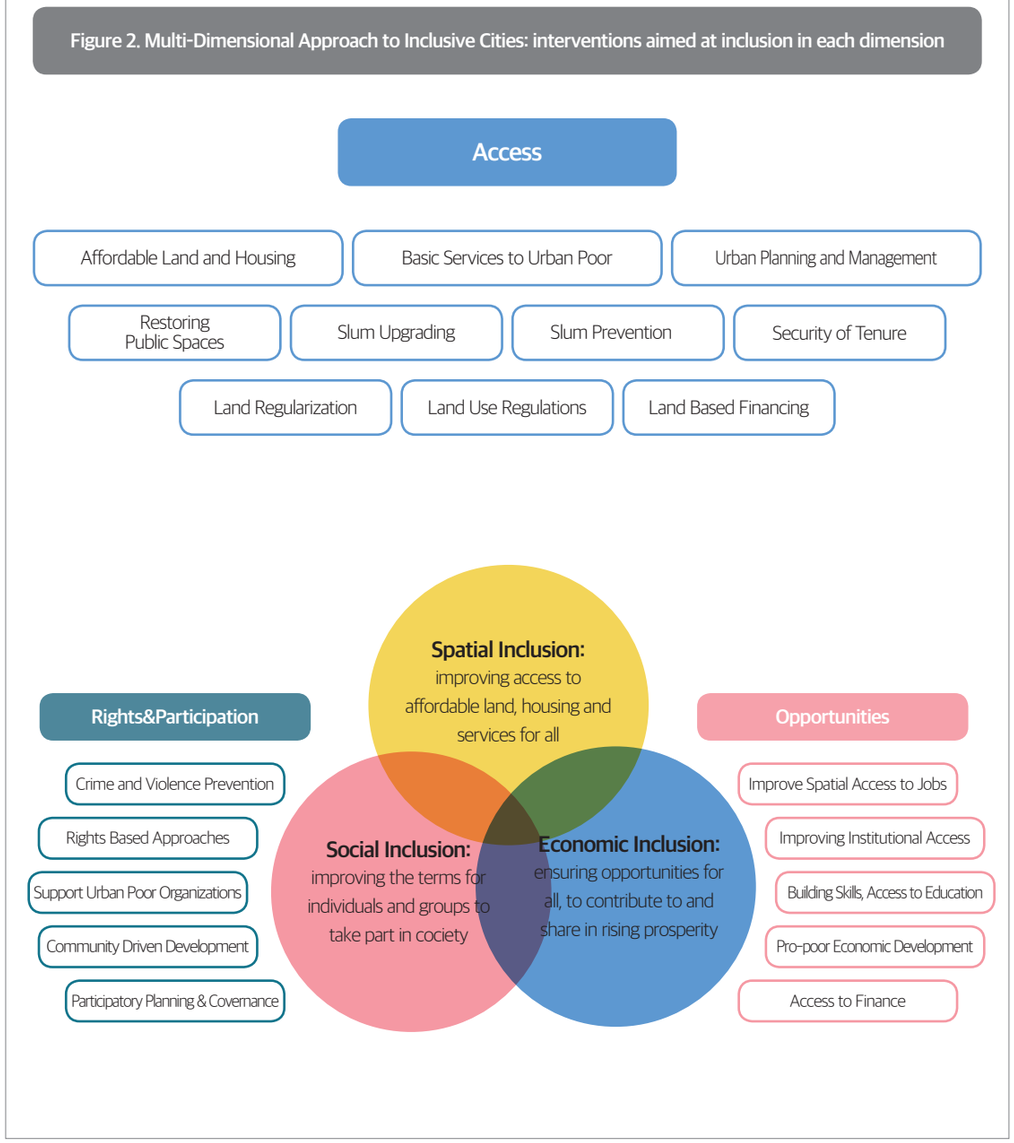
경제적 측면에서의 포용은 모두를 위한 경제적 기회를 강조한다. 이는 소외계층을 포함하여 모든 사람들이 경제에 기여할 수 있는 능력과 경제성장을 통한 혜택을 공정하게 공유하는 것을 의미한다. 여기에 영향을 미치는 주요한 요소는 지역 경제의 상태, 교육 및 훈련을 위한 접근성, 무담보 신용이나 소액금융의 이용가능성 등을 들 수 있는데, 이는 지역 경제개발 전략에 있어서 빈민을 위한 정책개입이 경제적 포용을 증진시킨다고 보는 것이다. 특히 비공식적 경제(informal economy)를 인식하고 통합하려는 노력은 결과적으로 포용을 강화시키는 전략으로 이해된다. 경제적 측면에서 기술습득, 교육 및 금융에 대한 접근성의 증진은 소외계층을 위한 새로운 기회를 창출할 수 있다는 것이다

66
포용도시의 세 가지 측면, 즉 공간적·사회적·경제적 측면은 서로 밀접히 관련되어 영향을 미친다는 점에서 상호연계적이다.
99

공간적·사회적·경제적 측면의 상호연계성

포용도시의 세 가지 측면, 즉 공간적·사회적·경제적 측면은 서로 밀접히 관련되어 영향을 미친다는 점에서 상호연계적이다. 예를 들어 저렴한 운송서비스를 제공하는 것은 일자리와 기회에 대한 접근성을 향상시키는 결과를 가져올 수 있다. 소외 계층에게 경제적 기회를 확대한다면 이는 다시 거주지와 사회서비스에 대한 접근 능력을 증진시키는 결과를 가져올 수 있다. 또한 거주지, 사회서비스, 그리고 기회에 대한 접근성의 증진은 도시개발 및 정책결정과정에 소외되었던 계층의 참여를 증진시키는 결과도 창출할 수 있다. 즉 공간적, 경제적, 사회적 측면에서 다양한 요인은 상호 연계되어 있으며 서로 상승효과를 가져올 수 있다는 점을 강조한다. 따라서 복잡하고 다양하게 얽혀있는 도시의 다차원적 문제를 해결하기 위해서는 복합적인 방안과 예방적이고 치료적인 해결책이 함께 이루어져야 함을 제기하면서, 이 과정에서 공동체의 참여 확대, 지역 역량 강화, 파트너쉽 구축의 필요성을 강조하고 있다.

<그림 > World Bank의 포용도시 개념도



자료: World Bank(2015: 13)

OECD의 포용도시

OECD는 2012년부터 포용적 성장에 관련된 연구를 매우 활발히 진행해 왔는데, 포용적 성장과 관련된 부서를 별도로 마련하여 관련 연구와 정책제안을 동시에 추진하고 있다. 2012-2013년에는 주로 고용확대 및 형평성 개선을 중심으로 포용적 성장에 관한 연구를 제안하였다면, 2015년부터는 장기적이고 지속적인 성장이 분배와 고용의 핵심요소라는 인식 하에서 투자확대 및 생산성 증대에 관한 논의로 확대하고 있다. 즉 저소득층의 생산성 제고를 위한 정책, 규제 및 경쟁을 촉진하는 정책환경 조성, 지역상황을 반영한 정책 등을 강조하면서, 생산성 제고 및 소득과 기회 불평등 완화를 동시에 추구하는 접근을 제시하고 있다.

또한 공간적 측면에서는 기반시설 및 공공서비스에의 접근성 향상이 포용성을 향상시킬 뿐만 아니라 결과적으로 경제적 성장에 기여할 수 있다고 본다. 특히 저개발 국가에서는 기초 생활서비스 공급의 정도가 경제발전의 한 부분으로 여겨질 만큼 사회 기반시설과 공공서비스에의 접근성 향상은 경제성장의 결과를 공정하게 분배하는 한 가지 수단으로 이해되어 왔는데, 이를 통해 시민들의 삶의 질을 증진시키고 모두가 사회구성원으로서 존중받는 공정한 사회를 이룰 수 있다는 것이다.

66
OECD는 기반시설 및 공공서비스에의 접근성 향상이 포용성을 향상시킬 뿐만 아니라 결과적으로 경제적 성장에 기여할 수 있다고 본다.
99





66
공간적 측면에서의 포용적 성장을 실현하기 위해서는 사람중심과 장소기반 접근의 통합적 접근이 이루어질 필요가 있다.
99

따라서 공간적 측면에서의 포용적 성장은 주요 시설 및 서비스에 대한 접근성 향상으로 구체화된다. 구체적으로는 기반시설 규제, 도시교통 및 에너지 기반시설에 대한 접근성 향상, 벽지 및 오지 등 저개발 지역에 대한 공공서비스 제공 등을 포함한다. 기반시설 규제의 측면에서는 기반시설의 설치와 이용에 있어 잘 설계된 규제가 필요함을 강조하며, 특히 대중교통시설 이용가격 규제, 공공서비스 품질 규제 등 효과적인 규제를 통해 소외계층에게 효율적으로 기반시설을 제공함으로써 형평성과 포용성을 증진시킬 것을 강조한다. 도시교통 및 에너지 기반시설의 접근성의 측면에서는 보다나은 교통시설과 적정하고 구매 가능한 에너지 기반시설이 이 포용적 성장을 촉진시키는 전략이 될 수 있다고 본다. 또한 벽지나 오지와 같은 저개발 지역에 생활하는 주민들에게 필수적인 공공서비스를 제공함으로서 형평성과 포용성을 증진시킬 필요가 있음을 강조한다(아래 표 참조).

이러한 공간적 측면에서의 포용적 성장을 실현하기 위해서는 사람중심과 장소기반 접근의 통합적 접근이 이루어질 필요가 있다. 본래 사람 중심의 정책은 개인이 처한 상황에 따라 저소득층에게 효율적으로 재원을 배분하고자 하는 특성(예: 보조금 지원)이 있으나, 포용성장과 포용도시를 위해 강조되는 기초서비스에 대한 접근성 향상은 장소기반적이라는 점에서 차별적으로 인식되어 왔다. 그러나 포용도시 실현을 위해서는 기존의 사람중심적 접근법이나 공공재의 균등한 배분에 초점을 맞추는 장소중심적 접근이라는 이분법적 인식을 탈피하고, 상호 보완적이고 통합적인 접근이 이루어질 수 있도록 하여야 함을 강조한다.

<표 > OECD 접근성 향상의 개념과 포용도시 정책 방향

구분		주요 이슈
공간적 측면에서의 포용적 성장 --> 접근성 향상	기반시설 규제	• 효율성 있는 사회경제적 기반시설과 효과적인 공공서비스에 대한 동등한 접근은 포용적 성장을 이루는데 필수 • 기반시설은 공유재이나 잘 설계된 규제는 포용적 성장에 도움
	도시교통	• 보다 나은 교통시설은 포용적 성장을 촉진 • 새로운 교통시스템을 적용할 때 형평성과 효율성의 문제 발생 • 적정한 가격에 접근 가능한 네트워크는 포용적성장의 핵심 • 통합적 도시 계획 필요 • 계획결정은 대도시권 차원에서 이뤄져야 함
	에너지	•적정하고 구매 가능한 에너지 기반시설은 경제성장의 편익을 균등하게 배분되는데 필수 • 적절한 수준의 난방시설을 위해 지불 가능하지 않은 계층 존재
	산간벽지	• 산간벽지에 필수서비스를 공급하는 어려운 과제 • 유사서비스의 집적 및 연계 • 대안적 시스템 제안을 위한 혁신적 아이디어 필요
포용 도시		• 경제적·사회적 불평등은 공간적 차원이 있음(도시에서 빠르게 확산) • 정책 수립 시 목적과 수단의 충돌과 보완 발생 가능함을 인지할 것 • 불평등에 대응하기 위해서는 사람중심/ 장소중심의 이분법적 사고에서 벗어나야 함
	사람중심	• 사람중심적 접근법은 개인이 처한 상황에 따라 저소득층에의 효율적 자원배분을 추구하나 공공서비스 공급은 본래 장소중심적임 • 이동비용은 사회적 자본의 손실을 의미 • 공공지원주택의 디자인 자체가 거주민의 웰빙과 주변 공동체에 영향
	장소중심	• 지역기반 지식은 상이한 목적 간에 시너지 창출 및 갈등 조정 • 공공서비스 접근성 향상 정책은 특정 장소의 성장을 촉진시킬 가능성이 있지만 동시에 지역 간 격차해소 등 형평성을 유지할 수 있음 • 노동시장 활성화 정책 또한 장소중심적 • 토지이용, 교통 그리고 경제발전정책의 통합은 녹색성장에 기여 • 지식기반활동의 점유율 상승은 임금격차 심화 및 불평등 야기 • 근린재생은 임대료를 올리고 취약계층의 이주 촉발 가능 • 보조금 지원을 통한 사람중심의 주택정책은 도시발전정책과 연계 • 물리적 공간정책으로서의 녹색성장정책은 사회적 형평성 문제를 고려하여 공공주택에 초점을 맞출 것 • 도시경쟁력 정책은 취약계층을 고려해야 함 • 통합적이고 장소중심적 접근법은 지역맞춤형으로 다양화된 수요에 재량과 탄력성을 부여함 • 도시 행정구역을 넘어선 협치가 중요

자료: OECD(2015); 문정호 외(2016: 62)

시사점

66
두 국제기구의 포용도시 논의의 밑바탕에는 현대의 도시 저변에 깔려있는 불균등과 불평등의 해소가 급선무라는 인식이 자리잡고 있다.
99

지금까지 포용적 성장을 실현하기 위한 공간적 접근으로서의 포용도시에 대한 논의를 살펴보았다. 기존의 경제성장과 개발 중심의 패러다임에서 한걸음 벗어나 부의 불평등과 사회적 배제의 문제의 중요성을 인식하고, 이를 해결하기 위해서는 도시의 포용성을 높이기 위한 노력이 의도적으로 이루어져야 한다는 것이 포용도시 논의의 발단이다. World Bank의 경우 공간적·사회적·경제적 측면이라는 다차원적인 측면에서의 상호 보완적인 정책과 실천이 필요함을 강조한다면, OECD의 경우 도시 또는 농촌, 즉 물리적 공간에 거주하는 모든 사람들이 사회적·공공적 서비스를 균등하게 제공받을 권리가 있음을 강조하면서, 그동안 이러한 기초서비스의 혜택을 제대로 누리지 못했던 소외계층에게 균등한 서비스를 제공하는 것을 포용도시의 핵심으로 인식한다. 즉 두 국제기구의 포용도시 논의의 밑바탕에는 현대의 도시 저변에 깔려있는 불균등과 불평등의 해소가 급선무라는 인식이 자리잡고 있으며, 특히 그동안 배제되었던 소외계층에게 공평한 사회서비스를 제공함으로서 누구나 인간답게 살 수 있는 권리의 보장, 즉 사회정의와 보편성의 원칙을 회복하는데 그 방점이 있다고 할 수 있다. 우리나라에서도 최근 포용성장, 나아가 포용도시에 대한 논의가 확대되고 있다. 포용도시의 핵심이라고 있는 불균등, 그리고 불평등의 해소를 통한 다같이 잘 살 수 있는 사회의 건설에 근간의 논의가 기여할 수 있기를 기대한다.

참고자료

- 문정호 외, 2016, 포용적 국토 실현을 위한 정책과제 연구, 국토연구원.
- 변미리, 2017, 포용도시 연구동향과 특징, 「도시문제」 52권 582호.
- 윤성주, 2017, '포용적 성장'의 개념 및 논의 동향, 「국토」 제426호.
- World Bank. 2009. What is Inclusive Growth? World Bank, Washington DC: World Bank.
- World Bank, 2015, World Inclusive Cities Approach Paper, GSURR, Washington DC: World Bank.
- OECD. 2015. All on Board: Making Inclusive Growth Happen. OECD, Paris: OECD.

南 남
原 원

친절하고
살맛나는 천년

꿈속에서 보고 싶은 당신.
같은 곳을 향하고 있지만, 엇갈리기만 하는 당신을 위해
은혜로운 봄의 향기, 춘향이 피어납니다.

봄이면 언제나 찾아오는 사랑의 기억, 춘향.
날마다 반복되는 일상의 무료함에 지친 당신,
의미 없는 현실에 지쳐있는 당신이라면,

초록이 가득한 5월의 광한루와 요천으로 향하세요!
대한민국 대표 문화도시, 남원에서 펼쳐지는 봄날의 향연으로!

주요 행사일정

세부행사명	일 시	내 용	장 소	비 고
기념만찬	2019. 5. 9.(목) 18:30~19:10	만찬(국회의장.국회의원, 초청인사, 시.도의원 등)	교원스위트호텔	
제89회 춘향제 개막공연	2019. 5. 9.(목) 19:30	국립민속국악원과 함께하는 개막공연, 불꽃놀이	광한루원 완월정무대	
한복패션쇼	2019. 5. 11.(토) 15:00	제89회 춘향제 춘향선발대회 수상자와 역대춘향과 함께하는 한복패션쇼	광한루원 완월정무대	
사랑을위한 춘향길놀이	2019. 5. 11.(토)~12.(일)	춘향길놀이, 방자춤판, 달빛춤판	광한루원앞 승월교무대	
시민화합한마당	2019. 5. 12.(일) 20:00~21:30	춘향제 전통예술공연과 더불어 남원시민의 다양한 문화적 향유를 위한 대중공연	사랑의광장	

셔틀버스 운행안내

·**운영기간** : 5. 8.(수) 18:00~23:00

5. 9.(목) ~12.(일) 10:00 ~ 23:00

·**운영노선** : 주행비행장 ⇄ 보건소 ⇄ 승사교4가(축제장) ⇄ 구)남원역 ⇄ 시청삼거리 ⇄ 춘향골체육공원

축제문의

·**춘향제전위원회** : 063-620-5778, 5782

·**남원시 종합관광 안내센터** : 063-632-1330

·**남원시 관광과** : 063-620-6164, 6165

·**남원시청 서울사무소** : 02-3462-6064~5

·**홈페이지** : http://chunhyang.org

·**주최** 남원시

·**주관** 춘향제전위원회

·**후원** 문화체육관광부 한국문화예술위원회

전라북도 국립민속국악원





광한루원



남원예촌한옥체험관

남원시의 볼거리

1. 광한루원

광한루원은 하늘의 옥황상제가 살던 궁전 '관한청허부'를 지상에 건설하여 신선이 되고픈 선조들의 이상을 담은 조선지대 대표 정원이다.

우리나라 4대 누각이 하나이자 보물제281호인 달나라 궁전 '광한루' 앞에는 은하를 상징하는 '호수', 신선이 살고 있다는 전설이 있는 섬 '삼신산', 견우와 직녀와 칠월칠석이면 만났다는 '오작교'등으로 구성되어 있어 은하세계를 나타내고 있다.

또한 춘향관, 춘향사당, 월매집 등 춘향과 관련된 시설들이 있어 춘향과 이도령의 사랑이야기를 들을 수 있다.

주소 : 남원시 요천로 1447

문의전화 : 063-625-4861

2. 남원예촌한옥체험관

남원예촌한옥체험관은 최기영 대목장과 남원 최고의 장인들이 손길을 더해 지은 전통 한옥호텔이다. 한옥의 곡선미를 풍부하게 살린 지붕과 처마, 원목을 가공해 깔아둔 대청마루, 전통 한지로 마감을 해놓은 문 등 한옥만의 멋과 매력을 충분히 즐길 수 있어 큰 사랑을 받고 있다.

한옥의 멋은 고스란히 살리고, 숙박에 불편함이 없도록 필요한 시설들을 충분히 갖추고 있으니, 우리 전통문화를 즐기며 여행하고 싶다면 남원예촌한옥체험관으로 눈길을 돌려보자.

주소 : 남원시 광한북로 17

문의전화 : 063-636-8001~2

3. 춘향테마파크

이 곳에서는 누구나 춘향과 몽룡이 된다.

춘향테마파크는 춘향이야기를 통해 춘향과 이몽룡이 되어보는 곳으로, 춘향전의 이야기를 형상화한 다섯 개의 마당(만남의 장, 맹약의 장, 사랑과 이별의 장, 시련의 장, 축제의 장)으로 구성되어 있다.

영화 '춘향뎐'세트장을 비롯하여 춘향전의 장면을 형상화한 조형물, 전통놀이 체험장, 남원향토박물관 등 여러 관람시설까지 다양하게 즐길수 있다.

주소 : 남원시 양림길 14-9

문의전화 : 063-620-5799

4. 남원항공우주천문대

남원항공우주천문대는 지상 3층 규모로 우주항공의 발자취를 한눈에 볼 수 있는 전시실과 항공기 비행 체험을 위한 항공체험관, 10m 크기 돔 스크린에 밤하늘과 전천영상을 볼 수 있는 천체 투영실, 600mm규모 망원경이 있는 주최측실, 350mm~125mm까지 다양한 방식의 망원경이 있는 보조관측실이 있다. 주관측실에 600mm규모의 주망원경은 수십 만개의 별을 볼 수 있을 뿐만 아니라 성운, 성단, 은하 등의 천체까지 관측이 가능하다. 또한 태양과 천체관측 4D영상 관람, 가상항공체험, 천문강연 등의 프로그램을 운영하고 있다.

주소 : 남원시 양림길 48-63

문의전화 : 063-620-6900

5. 남원시립김병종미술관

남원시립김병종미술관은 시민들의 문화예술 향유와 지역 출신 작가들의 전시 공간을 마련하고 위해 설립되었다. 이곳은 숲으로 둘러싸인 전원형 미술관으로서 바쁜 일상에 지친 현대인들이 찾아와 미술작품 뿐 아니라 자연을 감상하고, 마음을 치유하는 복합 문화시설이다.

약 2,000권의 미술·문학·인문학 관련 도서가 비치된 북카페도 자리하고 있어 미술관의 독특한 역할에 일조하고 있다.

주소 : 남원시 함파우길 65-14

문의전화 : 063-620-5660~1

6. 함파우소리체험관

함파우소리체험관은 남원시 노암동 함파우 유원지에 위치해 있으며 좌도 농악의 중심지인 남원에서 전수와 공연, 자료 보존을 통해 많은 사람들에게 농악의 우수성을 알리기 위해 건립되었다.

이곳에서는 남원 농악 외에 국악과 풍물 등 다양한 맞춤형 프로그램이 운영되어 학생, 기업체, 행정기관, 동호회 등 다양한 연령층이 이용할 수 있다. 특히 전통 한옥에서 참나무 장작 난방 숙박이 이루어져 잊지 못할 추억을 쌓을 수 있다.

주소 : 남원시 술미안길 14-21

문의전화 : 063-620-5748~9


춘향테마파크


남원항공우주천문대


남원시립김병종미술관


함파우소리체험관

7. 만인의총

역사는 흘러도 숭고한 정신은 남아 남원을 지킨다. 만인의총은 정유재란 당시 남원성을 지키다 장렬히 순국한 남원 성민과 병사 1만여 명의 뜻깊은 희생을 기리는 곳이다.

일제강점기에 단소가 파괴되고 재산이 압수당했으며 제사를 금지 당했다가 해방 이후 다시 사우를 일으키고 제사를 모시게 되었다.

1964년 현재의 만인의총 위치로 이전하여 그 숭고한 넋을 기다리고 있다.

주소 : 남원시 만인로 3

문의전화 : 063-636-9321

8. 혼불문학관

남원의 유서 깊은 종갓집 양반 가문이 일제 강점기를 거치며 무너져가는 모습을 생생하게 담은 소설 '혼불'의 작품 배경지에 작가 최명희의 정신을 기르기 위해 설립되었다.

혼불문학관이 자리 잡은 혼불문학마을은 남원시 사매면 서도리 노봉마을에 위치해 있는데, 작품속의 주인공 '청암부인'의 생가가 있는 곳이자 작가의 고향인 곳이다. 옛 양반집 모습을 그대로 간직한 종갓집을 복원해 놓아 소설 속에 빠져든 듯한 정경을 느껴 볼 수 있다.

주소 : 남원시 사매면 노봉안길 52

문의전화 : 063-620-5744~50


만인의총


혼불문학관

9. 구 서도역

전라선 기차역으로 산성역(하행)과 오수역(상행) 사이에 있다.

1934년 역무원 배치 간이역으로 영업을 시작하여 1937년 보통역으로 승격되었다. 2002년 전라선 개량공사로 역이 옮겨가고 옛 역사는 방치되었는데 2006년 남원시에서 매입해 당시의 모습으로 복원하고 영상 촬영장으로 보존 활용하고 있다. 국내에서 가장 오래된 목조건물 역사로 최명희의 소설 '혼불'의 무대가 되었던 곳이기도 하다. 또한 2018년 종영한 드리마 '미스터 션샤인'의 촬영 장소로 사용된 곳이다.

주소 : 남원시 사매면 서도길 32

문의전화 : 063-620-6680


구 서도역


지리산

10. 지리산

1967년 최초의 국립공원으로 지정된 지리산은 경남의 하동, 함양, 산청, 전남의 구례, 전북의 남원 등 3개 도, 5개 시군에 걸쳐 483.022㎢의 가장 넓은 면적을 지닌 산악형 국립공원이다. 둘레가 320여km나 되는 지리산에는 셀 수 없이 많은 봉우리가 병풍처럼 펼쳐져 있으며, 20여 개의 능선 사이로 계곡들이 자리하고 있다.

이질적인 문화를 가진 동과 서, 영남과 호남이 서로 만나는 지리산은 단순히 크다, 깊다, 넓다는 것만으로는 표현할 수 없는 매력이 있는 곳이다.

특히, 산수가 수려하고 경치가 좋아 대표 탐방코스로 손꼽히는 구룡계곡코스(3.1km), 옥새의 맑은 소와 담이 아름다운 계곡을 감상할 수 있는 뱀사골 계곡코스(9.2km), 지리산 주요 봉우리와 남원을 한눈에 볼수 있는 정령치-바래봉코스(12.8km)는 남원시에서 출발하여 만날 수 있는 대표 탐방코스이다.

주소

· 구룡탐방지원센터 : 남원시 주천면 호경리 산 25-1

· 뱀사골분소 : 남원시 산내면 와운길 10

· 정령치 : 남원시 산내면 정령치로 1523

문의전화

· (지리산국립공원전북사무소)063-630-8900

용어해설

사회적 형평성

사회적 형평성(social equity)은 "사회적 불평등을 해소하기 위해 공공 서비스의 혜택이 사회적 약자에게 더 많이 돌아가도록 해야 한다는 가치규범(H. G. Frederickson. 1980)"으로 정의되며, 평등(equality), 정의(justice), 공정(fairness) 등의 사회정의를 나타내는 유사한 개념으로 이해되고 있다. 다만 사회적 형평성은 결과론적인 측면에서 분배의 무조건적 평등이 아닌, 허용이 가능한 조건 하에서의 기회의 평등을 지향한다. 이 관점에서는 사회적⊠경제적 불평등을 인정한 상태에서 어려운 사람에게 혜택을 돌아가게 하는 차등원칙에 준하는 불평등을 허용하게 된다. 즉 사회적 형평성은 진정한 기회의 균등을 제공하기 위해서 사회적 지위가 낮거나 선천적 자질이 적은 사람들에게 더 큰 관심을 가져야 한다는 것을 의미한다. 하지만 허용해야하는 불평등 및 기회의 균등에 대한 기준은 이해 당사자에 따라 주관적일 수 있으므로, 모두에게 용인될 수 있는 형평성을 고려한 객관적인 기준을 제시하는 것이 중요하다.

Frederickson, H. G. (1980). New public administration. University of Alabama Press.

혁신행동

혁신행동(innovative behavior)은 주로 민간부문의 경영학, 정보학 등의 분야에서 다루어진 주제인 반면 상대적으로 공공분야에서는 활발하게 연구되지 않았다. 하지만 현대 정부가 시민들에게 행정 서비스를 보다 효과적으로 제공하고자 하는 것에 큰 의미를 두고 있는 것을 고려할 때, 공공부문이 조직성과의 측정 및 고객 서비스의 효율성 제고를 위해 혁신을 강조해야 하는 것은 필수적인 과정이다.

혁신행동은 많은 학자들에 의해 다양하게 정의되고 있지만 일반적으로 조직 구성원이 새로운 아이디어를 창출하고, 이를 다른 구성원들과 공유하여 확산시키는 것으로 이해되어진다. 개인의 혁신행동은 단순히 개인 차원의 아이디어를 제안하는 것을 넘어서 조직 전체의 혁신과 밀접하게 관련되므로, 조직 전체의 혁신을 위해서 개인의 혁신행동은 매우 중요하게 다루어져야 한다(김영곤, 김주경, 2016). 혁신행동은 조직의 성과와 깊은 관련이 있는데 기존의 연구를 통해 조직 내 새롭고 유용한 정보의 촉진 및 실현에 기여하고(Janssen, 2000), 조직의 효과성 및 효율성, 구성원들의 참여와 연관되어져 있음이(Salge & Vera, 2012) 증명되었다.

- Janssen, O. (2000). Job demands, perceptions of effort-reward fairness and innovative work behaviour. Journal of Occupational and Organizational Psychology, 73(3), 287-302.
- Salge, T. O., & Vera, A. (2012). Benefiting from public sector innovation: The moderating role of customer and learning orientation. Public Administration Review, 72(4), 550-559.
- 김영곤, 김주경. (2016). 혁신 및 협력행동에 미치는 영향요인과 자기효능감의 조절효과에 관한 연구. 한국인사행정학회보, 15(3), 163-199.

연구원 동정

■ 제1차 KRILA 자치포럼 개최

일시 2019년 3월 4일 10:00~11:00
장소 한국지방행정연구원 대강당
주최 한국지방행정연구원



한국지방행정연구원은 2019년 3월 4일 월요일, 연구원 2층 대강당에서 '제1차 KRILA 자치포럼'을 개최하였다. 이날 열린 포럼에서는 정진근 강원대학교 법학전문대학원 교수가 '연구윤리: 주요 사례'를 주제로 강연하였다.



■ 제1차 KRILA 월례포럼 개최



일시 2019년 3월 4일 13:30~15:00
장소 한국지방행정연구원 대강당
주최 한국지방행정연구원



한국지방행정연구원은 2019년 3월 4일 월요일, 연구원 2층 대강당에서 '제1차 KRILA 월례포럼'을 개최하였다. 이날 열린 포럼에서는 임태경 한국지방행정연구원 부연구위원과 황재민 한국지방행정연구원 부연구위원이 'Determinants and Evaluation of Local Energy-Efficiency Initiatives from the American Recovery and Reinvestment Act (ARRA)', '혼잡 페널티를 고려한 도시 급행철도 설계모형'을 주제로 각각 발표하였다.

■ 자치분권·균형발전 '실현' 대토론회 개최

일시 2019년 3월 5일 14:00~17:00
장소 국회의원회관 제1소회의실
주최 한국지방행정연구원, 대통령소속 자치분권위원회, 대통령직속 국가균형발전위원회, 더불어민주당 참좋은지방정부위원회, 민주연구원

한국지방행정연구원은 대통령소속 자치분권위원회·대통령직속 국가균형발전위원회·더불어민주당 참좋은지방정부위원회·민주연구원과 공동으로 '자치분권·균형발전 실현 대토론회'를 개최하였다. 이날 열린 토론회는 김두관 더불어민주당 참좋은지방정부위원회 상임위원장의 기조발제를 시작으로 윤태범 한국지방행정연구원 원장의 '지역간 불균형과 균형발전 정책의 역할'과 곽채기 동국대학교 교수의 '문재인 정부의 재정분권과 재정조정 실현방안'을 주제로 한 발제와 종합토론 순으로 진행되었다.



연구원 동정

■ 2019년 제1차 타당성 조사 의뢰사업 설명회 개최

일시 2019년 3월 5일~3월 6일
장소 한국지방행정연구원 지방투자사업관리센터 8층 대회의실
주최 지방투자사업관리센터



한국지방행정연구원 지방투자사업관리센터는 2019년 3월 5일(화)~6일(수) 양일간 외교센터 8층 대회의실에서 2019년 제1차 타당성 조사 의뢰사업 설명회를 개최하였다. 참석한 지자체는 총 17곳으로(서울 본청, 경기 안산, 경기 광주, 경기 황해경제자유청, 인천 경제자유청, 충남 본청, 충남 천안, 충북 청주, 경남 김해, 경남 양산, 경북 문경, 경북 김천, 부산 본청, 세종본청, 대전 본청, 광주 본청, 전북 익산) 각자 의뢰한 사업에 대해 설명하고 질의응답하는 시간을 가졌다.

■ 한국지방행정연구원-한국지방세연구원 연구교류 및 협력에 관한 협약 체결 및 공동세미나 개최

일시 2019년 3월 15일 13:30~17:00
장소 한국지방세연구원 세미나실
주최 한국지방행정연구원, 한국지방세연구원



한국지방행정연구원과 한국지방세연구원은 2019년 3월 15일 금요일, 한국지방세연구원 세미나실에서 연구교류 및 협력에 관한 협약 체결 및 '재정분권 이행방안과 장애요인 극복'을 주제로 한 공동세미나를 개최하였다. 이날 열린 세미나는 김태호 한국지방세연구원 지방세법연구실장의 '바람직한 세입자율성 확대방안'을 주제로 한 발표를 시작으로, 윤태섭 한국지방행정연구원 재정분석센터소장의 '지방자치단체 세출분권과 재정운영 자율성에 대한 논의' 주제 발표와 토론 순으로 진행되었다.

■ 2019년도 제8차 연구심의위원회 개최

일시 2019년 3월 18일~3월 19일 14:00~17:20
장소 한국지방행정연구원 중회의실(220호)
주최 한국지방행정연구원



한국지방행정연구원은 2019년 3월 18일 월요일부터 19일 화요일까지 이틀간 연구원 2층 중회의실에서 '제8차 연구심의위원회'를 개최하였다. 이번 회의에서는 정책연구과제 착수보고, 수탁용역연구과제 중간보고에 대한 심의를 진행하였다.



■ 2019년도 제9차 연구심의위원회 개최

일시 2019년 3월 25일~3월 26일 14:00~16:00
장소 한국지방행정연구원 중회의실(220호)
주최 한국지방행정연구원



한국지방행정연구원은 2019년 3월 25일 월요일부터 26일 화요일까지 이틀간 연구원 2층 중회의실에서 '제9차 연구심의위원회'를 개최하였다. 이번 회의에서는 기본연구과제 착수보고, 정책연구과제 착수보고, 정책이슈리포트 중간보고에 대한 심의를 진행하였다.



연구원 동정

■ 2019년 제3차 LIMAC·ERC Seminar 개최

일시 2019년 3월 27일
장소 한국지방행정연구원 지방투자사업관리센터 8층 대회의실
주최 지방투자사업관리센터



한국지방행정연구원 지방투자사업관리센터는 2019년 3월 27일(수) 오전 10시 30분부터 외교센터 8층 대회의실에서 지방공기업평가원과 공동으로 제3차 LIMAC·ERC Seminar 를 개최하였다.

❖ 발표자 : 신정일 (사)우리땅 걷기 이사장
❖ 주 제 : 택리지를 통해 본 우리 땅 이야기-살고 싶은 곳

■ KRILA 스마트폰 사진 공모전

일시 2019년 4월 1일
장소 한국지방행정연구원 2층 대강당
주최 한국지방행정연구원



한국지방행정연구원은 2019년 4월 1일 월요일, 연구원 2층 대강당에서 "KRILA 스마트폰 사진 공모전"을 개최하였다.
이날 열린 공모전에는 총 32개의 사진이 출품되었으며, 임직원들의 투표를 통해 대상1명, 최우수상 2명, 우수상 2명 수상작을 선정하였다.



■ 제2차 KRILA 자치포럼 개최

일시 2019년 4월 1일 10:00
장소 한국지방행정연구원 대강당
주최 한국지방행정연구원



한국지방행정연구원은 2019년 4월 1일 월요일, 연구원 2층 대강당에서 '제2차 KRILA 자치포럼'을 개최하였다. 이날 열린 포럼에서는 이성규 한국건강증진개발원 국가금연지원센터장이 '연구원 임직원의 스트레스 관리'를 주제로 강연하였다.



■ 제2차 KRILA 월례포럼 개최

일시 2019년 4월 1일 13:30~15:00
장소 한국지방행정연구원 대강당
주최 한국지방행정연구원



한국지방행정연구원은 2019년 4월 1일 월요일, 연구원 2층 대강당에서 '제2차 KRILA 월례포럼'을 개최하였다. 이날 열린 포럼에서는 이재용 한국지방행정연구원 부연구위원과 김정숙 한국지방행정연구원 부연구위원이 'Understanding Knowledge Sharing Motivation in the Public Sector: Application of Self-Determination and Person-Environment Fit Theories', '법정협회의 책임성 영향요인 연구-과정 책임성과 산출 책임성을 중심으로'를 주제로 각각 발표하였다.

연구원 동정

■ 2019년 1차 지방투자사업관리센터 자문위원회 개최

일시 2019년 4월 4일
장소 외교센터빌딩 12층 The MOST
주최 지방투자사업관리센터



지방투자사업관리센터는 2019년 4월 4일(목) 오후 4시부터 외교센터빌딩 12층 The MOST에서 2019년 1차 지방투자사업관리센터 자문위원회를 개최하였다. 회의에는 행정안전부, 본 연구원, 자문위원을 포함하여 45명이 참석하였으며, LIMAC 현황 보고 및 대내·외 여건 변화에 따른 대응방향에 대해 논의하는 시간을 가졌다.



KRILA 보고서



광역연합제도의 도입방안 연구

한국지방행정연구원

금창호 선임연구위원

광역행정 수요가 증가하면서 경직적인 행정구역을 단위로 하는 지방자치단체 간 협력에 대해 많은 관심이 제기되어 왔다. 뿐만 아니라 기존의 관련제도의 한계를 보안하기 위한 대안발굴에도 적지 않은 요청이 있어 왔다. 이에 따라 본 연구에서는 광역행정 수요에 보다 효과적으로 대응할 수 있는 광역연합제도의 도입방안을 제시하고자 하였다.

광역연합제도는 일본 등에서 광역행정 수요를 효과적으로 처리하기 위하여 활용하는 제도이다. 특히, 일본의 경우에는 기존의 일부사무조합의 한계를 보완하는 동시에 국가로부터 추가적인 권한을 요구하기 위한 목적으로 활용되고 있다. 한국의 경우에도 사무위탁이나 행정협의회, 지방자치단체조합 등의 제도를 통하여 광역행정 수요에 대응하고 있으나, 수요적 및 운영적 측면에서 여러 가지 문제가 지적되어 왔다. 특히, 지방자치단체조합의 경우에는 소수의 광역적 사무를 처리하는 제도인 동시에 지방자치단체의 법적 지위가 부여되지 않아서 제도적인 한계가 부각되어 왔고, 이에 대한 대안적 방식의 필요성이 제기되어 왔다.

전술한 현실적 요구에 대한 대응전략으로 다수의 광역적 사무의 처리와 지방자치단체의 법적 지위를 보유한 광역연합제도의 도입방안을 모색하였다. 우선, 광역연합제도의 도입을 위한 입법형식으로는 근거규정과 운영규정 전체를 지방자치법에 두는 대안을 제시하였다. 다음, 광역연합제도의 제반요소에 대한 입법내용은 설립주체는 일반지방자치단체로, 설립절차는 규약제정과 지방의회의 의결, 중앙정부의 승인(기초단위는 광역승인)으로, 구역설정은 설치기관의 전체 행정구역으로, 사무처리는 설치기관의 전체사무에서 설치기관이 이양결정으로, 내부규약은 필수규정을 별도로 규정하는 것으로, 기관구성은 의결기관과 집행기관의 분리형으로, 인력관리는 파견직원과 고유직원으로 구분하되 고유직원의 비율을 높이는 것으로, 재원관리는 원칙적으로 분담금과 사용료 및 수수료로 충당하되 중앙정부의 재정지원을 활용하는 것으로, 규약의 변경 및 해산은 설립절차를 준용하는 것으로 대안을 제시하였다. 한편, 광역연합제도의 활용촉진을 위하여 적정분야의 제시와 각종의 지원시책을 제시하였다.

KRILA 보고서

재정분권 확대에 따른 지방자치단체 재정책임성 제고방안

한국지방행정연구원

홍근석 부연구위원
김성찬 부연구위원

최근 추진되고 있는 지방의 자체수입 확대를 위한 재정분권이 성공적으로 수행될 경우 지방자치단체의 재정자율성은 크게 증가할 것으로 예상된다. 따라서 연방제 수준의 재정분권개혁을 통한 지방자치단체의 재정자율성 확대를 추진하고 있는 현 시점에서 지방자치단체의 재정책임성을 제고할 수 있는 방안에 관한 연구도 같이 이루어질 필요성이 있다. 이러한 인식하에 이 연구는 지방자치단체의 재정책임성 제고방안을 모색하는 것을 목적으로 하고 있다.

이 연구에서는 재정책임성의 개념을 정부 간 관계 측면의 재정책임성과 지역주민과의 관계 측면의 재정책임성으로 구분하였다. 이를 바탕으로 미국, 일본, 프랑스, 독일, 스위스, 영국 등 주요 국가의 재정책임성 사례를 검토하여 우리나라에 대한 시사점을 도출하였다. 지방자치단체의 재정책임성 제고방안 역시 정부 간 관계 측면과 지역주민과의 관계 측면으로 구분하여 제시하였다. 먼저 정부 간 관계 측면의 재정책임성 제고 방안으로는 ① 재정준칙 도입, ② 재정안정화기금 확대, ③ 재정건전화조례 제정, ④ 지방채 자율발행제도 도입을 제시하였다. 그리고 지역주민과의 관계 측면의 재정책임성 제고 방안으로는 ① 주민참여 확대를 위한 법령 정비, ② 주민참여 확대, ③ 외부감사제도 도입, ④ 지역주민 참여형 성과관리제도 도입, ⑤ 수요자 중심 지방재정공시제도 운영을 제시하였다.

기존 정부 간 관계 측면의 재정책임성에서 지역주민과의 관계 측면의 재정책임성으로의 변화가 필요하며, 이를 위해 ① 추진주체, ② 운영방식, ③ 정보공유, ④ 평가기준의 4가지 측면에서 변화가 필요하다는 점을 제시하였다. 즉, 지역주민과의 관계 측면에서 지방자치단체의 재정책임성을 제고하기 위해서는 ① 추진주체 측면에서의 변화(중앙정부 중심에서 지역주민과 지역사회 중심으로), ② 운영방식 측면에서의 변화(사전통제 중심에서 사후관리 중심으로), ③ 정보공유 측면에서의 변화(공급자 중심의 정보공개 및 공유방식에서 수요자 중심의 정보공개 및 공유방식으로), ④ 평가기준 측면에서의 변화(투입 중심에서 성과 중심 평가로)가 필요하다.



자치분권에 부합하는 지방재정관리제도 개선방안

한국지방행정연구원

이 효 선임연구위원
서정섭 선임연구위원
조기현 선임연구위원

정부개혁 차원에서 그동안 지방재정 관련 제도적 정비가 이루어져 왔으나, 지방재정의 중앙의존 구조와 행태, 중앙정부 중심의 법령과 지침 등 획일적 기준이 적용되어 지방재정운영의 자율성이 제약되어 왔다. 이에 대해 자치분권 시대에 자치단체가 다양한 지역문제를 해결하고 지역발전을 추진하기 위해서는 지방자치단체 재정운영의 자율성 신장과 함께 그에 상응하는 재정 책임성이 요구되고 있다. 따라서 본 연구에서는 지방자치 및 재정분권 강화 차원에서 그동안 중앙정부 관점에서 바라본 지방재정관리체계에 대해 의사결정의 자율성, 지역의 특성과 다양성, 재정책임성 측면에서 제도 개선방안을 모색하는데 목적을 두고 있다.

이러한 관점에서 본 연구는 지방재정관리 제도 중에서 투자심사, 예산편성기준경비, 재정공시, 지방채발행, 지방보조금관리 제도에 대해 살펴보았으며, 그 분석결과는 다음과 같다. 우선, 투자심사제도는 토지가격이 높은 서울 등 대도시의 경우 사업비에서 용지보상비가 차지하는 비중이 매우 크므로 이들 지역의 특성을 반영하여 투자심사 대상사업 기준을 조정할 필요가 있다. 둘째, 예산편성기준경비는 여러 가지 쟁점이 제기될 수 있으나 우선, 유사성격의 경비는 통·폐합하고 자치단체 간 및 중앙과 지방간 균형 유지에 초점을 두고 간소화하는 것이 필요하다.

셋째, 재정공시제도는 주민 눈높이에 맞추어 시민보고서(Citizen's Guide), 재무제표 요약 등 알기 쉽게 정보를 제공하여 접근성과 이해도를 높이는 동시에 재정사업성과, 핵심투자사업, 세금과 채무, 경제상황, 교육·보건 등 주민관심 정보를 확대할 필요가 있다, 넷째, 지방채발행제도의 경우 현행 지방채발행 기본한도액의 산정기준은 매우 복잡하기 때문에 예컨대, 경상일반재원대비 10%로 기준을 단순화하는 것이 필요하다. 또한 서울시 등 대도시에 대해 채무비율 25%(주의등급기준)를 상향 조정하는 등 자율성 확대가 필요하다. 다섯째, 지방보조금관리에 대해서는 관리체계를 강화하되, 신사업 발굴 및 지역일자리 사업과 연계·운영하고 우수 보조사업자에 대해 인센티브를 부여하는 방안을 고려할 수 있다.

KRILA 보고서

인구감소지역 기초생활시설 공급방향 연구

한국지방행정연구원

이제연 부연구위원
김도형 연구원

본 연구는 인구절벽과 지방소멸이라는 위기의식이 심화되는 상황 속에서 인구감소지역을 대상으로 기초생활시설의 지역격차를 살펴보고 주민의 삶의 질을 향상시키는 생활여건 조성 방안을 도출하는데 목적이 있다.

기초생활시설 관련 실태를 분석하기 위해 전라북도 인구감소지역을 사례로 3개 부문(복지, 문화·교육, 의료·위생) 11개 기초생활시설별 접근성을 분석하고, 기초생활시설의 수요, 이용실태, 향후 공급 방안에 대해 설문조사·분석을 하였다. 각 시설별 최단거리를 통해 접근성을 분석한 결과, 11개 시설 모두 면 단위의 접근성이 매우 취약하며, 노인복지관, 공공도서관, 목욕탕 순으로 반드시 거주 지역에 있어야 하는 시설로 조사되었다. 또한 각 시설에 대한 이용 이유는 거주지와의 접근성, 대체시설의 부재 응답이 높았으며, 의료·위생시설을 시급히 해결해야 하는 것으로 조사되었다.

인구감소지역에서 기초생활시설을 공급하기 위한 기본방향을 ①접근성 향상, ②기초생활시설의 융·복합화, ③지역 간 연계협력 활성화를 통해 일정수준의 균등한 삶의 질 향유로 설정하여, 공급방안으로 ①기초생활시설 거점 설정, 신규 설치 시 유휴·방치 부동산을 활용한 통합 시설로 조성, 서비스 전달체계 강화를 통한 접근성 개선, ②기초생활시설의 집중 및 다기능화와 시설설치 및 유지관리 비용 지원, ③행정구역 연접 지역의 기초생활시설 공동 설치·이용과 고령화에 민감한 생활시설의 공동 건립 등 지역 간 연계협력 활성화 방안을 제시하였다.



논문모집 안내

『지방행정연구』지의 논문을 모집합니다.

한국지방행정연구원의 학술지인 『지방행정연구』는 2007년도에 등재학술지로 선정되었고 그간 지방자치, 지방행정 분야의 독보적인 저명 학술지로 자리매김하여 왔습니다.
이에 한국지방행정연구원은 우리나라 지방자치, 지방행정 분야의 학문적 발전과 선도를 위해 더욱 겸허히 정진할 것을 약속드리며 아래와 같이 원고를 모집하고 있으니 많은 투고 바랍니다.

● **논문주제 :** 지방행정, 지방재정, 지방세, 지역발전 분야 등 지방행정 관련 모든 분야

● **원고분량 :** A4 15매 이내

● **원고마감 및 발간일정**

구분	제1호	제2호	제3호	제4호
원고마감일	2월 10일	5월 10일	8월 10일	11월 10일
발간일	3월 31일	6월 30일	9월 30일	12월 30일

* 마감일 이후에도 수시접수합니다.

● **원고 제출 :** 투고 신청서 작성 후 논문투고(한국지방행정연구원 홈페이지에서 다운로드)

● **원고 제출 및 문의처 :** **Tel** 033-769-9824 **Fax** 070-4275-2314 **E-mail** lacal@krila.re.kr

● **게재비용 :** 원고료 및 게재료는 없음

※ 기타 자세한 사항은 한국지방행정연구원 홈페이지 '지방행정연구' 코너를 참고하여 주시기 바랍니다.