



충청남도 지역행복생활권의 개선방안과 대응과제

이상준 _ 충남연구원 지역도시연구부 책임연구원

1. 들어가며

지역행복생활권 정책은 박근혜 정부의 “HOPE 프로젝트”의 일환으로 추진되는 정책으로, 지자체 간 연계협력을 통해 주민 모두가 행복한 삶을 영위하는 일상생활 공간 조성¹⁾을 목적으로 한다. 대등한 관계 속에서 생활권 활성화라는 공동목표 달성을 위해, 기초인프라, 일자리, 교육, 문화, 복지서비스 등 다양한 분야의 연계협력사업을 추진함으로써, 행정적 유대 및 교류 강화, 재정 건전성 및 효율성 제고, 사업의 규모화 및 범위화, 유사·중복성 제고²⁾ 등 다양한 긍정적 효과를 얻고 있다.

그러나 지역 간 연계협력 정책은 지자체의 경험, 정책에 대한 필요성 및 공감대 인식 부족, 지역중심주의로 인한 지자체 간 경쟁과 갈등 심화 등으로 정책에 참여하고 있는 많은 생활권에서 어려움을 겪고 있다.

지역행복생활권 정책은 주민의 삶의 질 제고 측면에서 생활권에 긍정적인 효과를 나타낼 수 있지만, 지자체 간 연계협력 필요성과 실현가능성에 대한 인식이 부족한 상황에서 오히려 생활권에 부정적인 효과를 나타낼 수도 있다.

본 연구에서는 지역행복생활권 정책이 갖고 있는 장단점을 고려하여 충청남도 지역행복생활권 정책의 성공적 추진과 효율성을 제고한다는 측면에서, 충청남도 지역행복생활권 정책의 개선방안과 대응과제를 모색하는데 목적이 있다.



2. 충청남도 지역행복생활권 정책 및 사업의 추진실태

1) 지역행복생활권 관련 정책의 추진동향

지역행복생활권 정책은 자생적으로 이루어지던 지자체 간 연계협력에서 태동되어, 2010년 이명박 정부의 “지역 간 연계·협력을 통한 상생발전” 전략을 통해 체계화·통합화되었다. 이후 박근혜 정부에서도 지속적으로 추진되어오다 2013년부터 생활권 단위의 “지역행복생활권” 정책으로 발전하게 된다.

지역행복생활권 정책 추진을 위해 전국적으로 56개 생활권이 구성되었으며, 각 생활권별로 주민의 삶의 질 제고를 위한 5대 분야(생활권기반 확충, 일자리 창출, 교육, 문화융성·생태복원, 복지의료)에 중점을 둔 연계 협력사업(선도사업, 연계·협력사업, 단독사업)을 발굴하였으며, 이 중 36개 선도사업에 대해서는 정책 확산 및 사업 완결성 제고 측면에서 국비를 지원하고 있다.

충청남도에서도 총 8개 생활권(도내 6개, 타도시연계 2개)을 구성하였으며, 지난 2년 간 7개 생활권에서 9개 사업이 선정되어 총 18,313백만원의 국비를 확보하였다.

[표 1] 충청남도 지역행복생활권 구성 및 선도사업 선정 내역

구분	유형	연계시·군	2014년 선정		2015년 선정	
			사업명	국비(백만원)	사업명	국비(백만원)
충청 남도 내	중추도시생활권	■ 천안시, 아산시	복합문화정보센터	2,700		
		■ 홍성군, 예산군			내포 역사·문화 투어사업	1,192
	도농연계생활권	■ 서산시, 당진시, 태안군			서해안 평생안전 체험교육센터 설치	2,960
	농어촌생활권	■ 공주시, 부여군, 청양군	1400년 백제숨결	567	나래원 화장시설 공동이용	1,952
		■ 논산시, 계룡시, 금산군			발효 미생물로 꿈이 익어가는 6차산업	2,072
타 도시 연계	도농연계생활권	■ 대전광역시, 논산시, 계룡시, 금산군, 옥천군	대청호권 생태창조마을	2,250	제대군인의 사회진입 및 정착을 위한 생애전환프로젝트	2,000
		■ 세종특별자치시, 공주시			광역버스정보시스템(BIS) 구축사업	2,620

자료 : 농림축산식품부(2014) 2014년도 지역행복생활권 협력사업(신규사업) 선정결과
농림축산식품부(2015) 2015년도 지역행복생활권 협력사업(신규사업) 선정결과
충청남도(2014). 충청남도 지역행복생활권 구성(안) 지역발전위원회 발표자료, p.7.

- 1) 지역발전위원회, (2013), 지역행복생활권 추진 가이드라인, 지역발전위원회, pp.2~5, 지역행복생활권은 크게 농어촌생활권(농어촌 시·군), 도농연계생활권(중소도시 및 인근 농어촌), 중추도시생활권(대도시권 및 중소 연담도시권)으로 구성된다.
- 2) 송미령, (2013), 지역행복생활권 활성화를 위한 지역 연계·협력사업 쟁점과 과제, 충남발전연구원 소도시연구회 워크숍 발표자료, p.13.
- 3) 일례로, 충청남도 “백제문화제” 도 연계·협력사업의 일환으로, 1966년 이후 공주시와 부여군 간 자발적 연계·협력을 통해 추진되어 오고 있다.



2) 충청남도 지역행복생활권 연계협력사업의 추진실태와 문제점

충청남도는 다양한 지자체 간 연계협력사업을 추진하고 있어, 지자체 간 예산 및 인력, 자원 등을 공동 활용함으로써 사업의 규모화·광역화 등을 도모할 수 있고 이를 통해 사업 성과를 극대화할 수 있다는 경험과 인식을 갖고 있다.

그러나 연계협력에 참여한 지자체가 소수이고 추진한 사업 분야 역시 한정되어 실질적으로 연계협력을 경험한 지자체 및 담당자가 부족하다는 점에서, 충청남도 지역행복생활권 정책의 체계적인 추진에 어려움을 겪고 있다. 또한 지역행복생활권 정책이 2013년 말부터 급하게 추진되면서 지자체별로 대응에 어려움을 겪고 있다.

첫째, 정책에 대한 공감대 형성이 부족하다. 많은 지자체에서 연계협력사업을 추진함에 있어 한정된 시간과 예산 등으로 인해 지역주민 혹은 공무원 등과의 교류나 소통을 하는데 어려움을 겪고 있다. 공무원을 대상으로 정책 설명회 및 워크숍 등을 개최한 생활권은 매년 1개 생활권씩이라도 있지만 주민을 대상으로는 전무하다. 그나마 공감대 형성의 일환으로 주민과 공무원 대상 의식조사를 실시하여 정책을 소개하고 이들의 의견을 받는 생활권(매년 1개)이 전부인 상황이다. 이로 인해 지역의 현안을 고려한 사업 발굴에 한계를 보이며, 향후 사업추진 상에 다양한 어려움(관련부서 간 이견, 주민 동의 획득 어려움 등)이 발생할 위험을 내포하고 있다.

둘째, 관련기관 간 소통과 협력이 부족하다. 먼저 지자체 간의 소통과 협력에 있어 지역중심주의로 인해 어려움을 겪고 있는 실정이다. 지역행복생활권 정책은 지자체 간 상호보완적인 연계협력을 통한 공동 사업 추진을 요구하고 있지만 지자체들 간의 현실 인식과 이해득실 등을 고려하여 지자체별 사업 추진이 용이한 사업을 선호하고 있는 실정이다. 일부 지자체의 경우, 중앙정부 선정 및 예산반영이 이루어진 사업도 지자체 간 동등한 예산 배정이 미흡하다는 이유로 추진에 어려움을 겪는 경우도 있다. 다음으로 지자체 내부의 소통과 협력의 문제이다. 정책 자체가 공모사업 중심으로 추진되면서 선정을 위한 사업발굴이나 계획수립이 기획실이나 외부 전문가 주도로 이루어지게 되면서 실제 업무를 담당하는 관련부서 및 담당자가 배제되는 문제가 있다. 이로 인해 실제 사업 추진단계에서 계획수립단계에서 이루어지는 절차를 다시 한번 거쳐야 하고 계획내용 조차도 재검토 및 수정이 이루어져 전체적인 사업 추진이 지연되거나 추진 자체가 불투명해지는 어려움을 겪고 있다.

셋째, 정책 수용에 대한 체계적인 조직구성이 부족하다. 먼저 생활권 차원에서 구성되는 생활권(행정)협의회 위상이나 역할, 권한 등에 대한 구체적 기준 마련이 부족하다. 생활권(행정)협의회는 지역행복생활권 정책 및 사업을 총괄하는 기구임에도 불구하고 구체적인 참여인원, 이들의 역할, 예산활용 범위 등에 대한 기준 제시가 미흡하여 생활권(행정)협의회가 역할을 하는데 한계가 있다. 천안·아산생활권의 경우, 생활권행정협의회를 구성하여 참여인원과 역할을 명시하고 있으며 공주·부여·청양생활권의 경우 생활권협의회 운영을 위한 공동재원을 마련하여 사용하고 있다. 그러나 나머지 생활권에서는 이러한 노력이 이루어지지 못하고 있는 실정이다. 다음으로 전담인력이나 조직의 부재이다. 지자체 조직 및 인력 문제, 정책의 한시성에 대한 우



려 등으로 전담인력이나 조직을 구성하지 못하고 대부분 기획실 등을 중심으로 대응하면서 정책에 대한 이 해나 체계적인 대응에 어려움을 겪고 있다. 무엇보다 실현가능한 사업 발굴이나 추진가능한 계획수립에 어려 움을 겪고 있다.

넷째, 지역여건을 고려한 사업발굴이 부족하다. 생활권의 상생발전을 위해서는 생활권 내 지자체들의 여건 및 보유자원 등을 고려한 사업을 발굴하고 연계협력을 통해 이들을 구체화하기 위한 계획과정이 이루어져야 하지만 그렇지 못한 실정이다. 생활권 내 지자체들이 유사·중복되는 자원을 보유하고 있다고 하더라도 지자 체(행정기관) 및 민간단체 간 경쟁, 추구하는 목표, 이익배분 등과 관련하여 실제 이러한 사업이 제안되는 것 은 어려운 실정이다. 또한 지자체별로 관련시설을 보유한 경우 이들을 연계한 사업의 추진이 필요하지만 현실 적으로 재원규모나 예산, 인력 등의 문제로 인해 실무단계 협의가 어렵다는 문제가 있다. 특히 민간단체가 포 함되는 사업의 경우, 지자체(행정기관) 스스로 사업 발굴은 가능하지만 협의나 실제 사업 추진은 어렵다는 인 식이 팽배하다.

3. 지역행복생활권 정책의 개선방향

지역행복생활권 정책은 중앙정부 주도로 지자체가 참여하는 것으로, 충청남도의 개선방향을 제시하기 위해 서는 정책 자체의 개선방향도 제시되어야 한다.

1) 생활권 적용 대상유형 및 대상사업의 유연화 필요

생활권 연계협력사업이 5대 분야 133개 사업으로 제한되고, 적용대상이 생활권 내부로 한정되어 보다 다양 하고 효율성있는 사업발굴에 한계를 보이고 있다.

따라서 지역행복생활권 정책의 성공적 추진을 위해서는 첫째, 적용가능한 대상사업을 확대하고, 사업 유형 별 지원을 확대할 필요가 있다. 먼저, 현재와 같은 추진가능한 사업을 제시하기 보다는 추진가능한 분야(예, 정주·환경, 산업·경제, 사회·문화, 복지 등)만 제시하여 실제 추진사업의 범위를 확대할 필요가 있다. 다음으 로 사업유형별 지원을 확대한다. 현재 선도사업, 연계협력사업, 단독사업으로 제시된 사업을 연계협력사업과 단독사업으로 축소·조정하고 연계협력사업과 단독사업 모두에 대한 국비 지원이 가능하도록 할 필요가 있다.

둘째, 적용대상의 범위를 생활권 내·외부로 유연화시킬 필요가 있다. 생활권 내 2~3개 지자체만을 대상으 로 사업을 추진하게 됨에 따라 주변 다른 지자체의 참여가 필요함에도 제한되는 문제가 있다. 따라서 예외적 인 사항을 필요에 따라 생활권 내 지자체를 포함하면서도 필요에 따라 인접한 다른 지자체가 참여할 수 있도 록 적용대상 범위에 대한 제한을 완화할 필요가 있다.



2) 생활권 유형별 차별적 추진방안 모색

생활권은 입지, 지역 및 지자체 등으로 인해 다양한 특성을 나타내기 때문에, 생활권별로 차별화된 접근이 필요하다. 현재도 생활권 유형별(중추도시생활권, 도농연계생활권, 농어촌생활권)로 추진가능한 사업을 부분적으로 제시되고 있으나 생활권별 특성화 된 발전전략 수립을 위한 세부적인 차별화 방안 모색이 필요하다.

첫째, 유형별 입지 특성을 고려한 차별화 전략이 마련되어야 한다. 생활권은 소속된 유형에 따라 서로 다른 기능과 역할을 수행하게 된다. 중추도시생활권에서도 소속된 지자체의 규모(대도시, 중소도시 등)에 따라 차별화할 필요가 있다. 즉 대도시 생활권은 수위도시를 중심으로 통합적 개발이 필요하며, 중소도시 생활권은 지자체 간 특성을 고려한 소규모 거점개발 및 연계 네트워크화 방식의 도입이 필요하다.

둘째, 생활권의 지역적 특성을 고려한 차별화 전략이 마련되어야 한다. 생활권은 지자체의 보유 자원 및 성장잠재력, 추진의지 등을 종합적으로 고려하여 발전방향을 설정하고 이를 중심으로 집중적인 연계협력이 이루어져야 한다. 특히 지자체 간 보유자원의 특성을 고려하여 정책에서 제시하는 활성화 기준에 부합되는 생활환경개선형, 일자리창출형, 교육 및 문화 활성화형, 의료·복지 서비스 제고형 등 맞춤형 발전전략의 마련이 필요하다. 이를 위해 5대 중점과제에 대한 개선이 필요하다.

4. 충청남도 지역행복생활권 정책의 대응과제

1) 지자체 간 상호 이해와 배려 필요

지역행복생활권 정책은 2개 이상의 지자체가 모여 사업을 추진함에 따라, 사업발굴 및 계획수립에서 여러 가지 문제가 발생하고 있다. 특히 개별 지자체는 “자기 지역”에 초점을 두고 사업발굴 및 계획수립에 참여하게 되어, 공동의 목표 달성을 위한 사업발굴이나 계획수립에 어려움을 겪고 있다. 특히 시설 건립과 같은 경우 입지 선정부터 사업비 투입에 이르기 까지 여러 가지 마찰이 발생하고 있다.

따라서 지역행복생활권 정책을 성공적으로 추진하기 위해서는 무엇보다 지자체 간 상호 이해와 배려가 필요하다. 서로 다른 지자체가 함께 주민 삶의 질 제고라는 공동의 목표를 달성을 위한 사업발굴을 도모해야 하기에, “자기 지역” 보다는 “우리 지역”이라는 관점에서 사업발굴과 계획수립에 참여해야 한다. 시설의 입지나 재정 배분, 행정참여 등에 있어 상호 간 양보와 배려가 선행되어야 만 사업의 성공적 추진이 가능하다.

2) 지역행복생활권 정책에 대한 이해 확산

지역행복생활권 정책에 대한 주민과 공무원의 이해도 향상을 위한 다각적인 노력이 필요하다. 충청남도 지

역행복생활권 정책에 참여할 수 있는 전문가 집단을 양성하고, 이들을 활용한 다양한 설명회, 간담회 등을 개최할 필요가 있다.

현재 생활권별로 추진하고 있는 전문가 확보를 충청남도 차원에서 통합적으로 확보·지원하는 방식으로 전환할 필요가 있다. 지역 내 대학교수 및 연구원 등을 활용하여 “충남 지역행복생활권 지원단”을 구성하여, 충청남도 내 8개 생활권에 약 1~2명 정도의 전문가를 지원할 수 있도록 하며, 농림축산식품부의 총괄계획과 같이 계획수립단계에서 사업시행단계까지 전문가가 생활권 내 주민 및 공무원과 함께 참여하여 계획의 실현성 및 완성도 제고를 도모할 수 있도록 할 필요가 있다.

또한 이러한 통합적 지원체계의 확립을 통해, 지역행복생활권 정책에 대한 보다 정책적이고 정기적인 교육과 지원, 생활권 간 교류·협력이 이루어질 수 있도록 하기 위한 기반을 마련한다. 전문가를 활용한 지자체 주민 및 공무원 대상의 정기적인 워크숍과 설명회, 간담회 등을 개최하여, 지역행복생활권 정책에 대한 이해와 관심을 증대시키고, 생활권 간 현안과 문제점, 개선방안에 대한 상호간의 교류와 협력이 이루어지도록 하여, 결국 국·지자체 주민과 공무원들의 지역행복생활권에 대한 정책적 이해수준 향상 및 역량강화를 도모하도록 한다.

3) 계획수립을 위한 추진체계 개선

지역행복생활권 정책의 성공적 추진을 위해서는, 실질적 운영 및 다양한 관련주체의 참여가 가능한 통합기구 구성·운영이 필요하며, 이를 지침화할 필요가 있다.

“생활권(행정)협의회” 산하 실질적 모임과 교류가 가능한 분야별 통합기구(예, 행정협의회)를 구성하고, 통합기구 산하에 소모임그룹을 구성·운영할 필요가 있다. 생활권협의회는 연계협력사업 전체에 대한 “총괄·조정기구”로서, 지자체 간 연계협력을 위한 총괄적인 지원 및 절차 이행, 공동 예산 확보, 사업검토 및 승인 등의 역할을 부여한다. 분야별 통합기구(예, 행정협의회)는 사업발굴 및 계획수립, 사업추진단계에서 사업별로 관련 실·과장 및 담당자 등 실무자와 관련 전문가가 참여하는 협의체로, 분야별 사업에 대한 협의 및 공동예산 확보 및 집행 등을 전담하도록 한다. 소모임그룹은 계획수립단계, 사업추진단계에서 세부사업별 담당자, 관련 민간단체 및 주민, 전문가 등이 참여하는 협의체로, 분야별 세부사업에 대한 계획수립, 세부사업별 운영·관리 방안 마련 및 추진, 공동예산 산출 및 실제 집행 등 역할을 부여한다.

또한, 통합된 의견도출 및 이견해소를 위한 정례적인 의사소통체계 확립이 필요하다. 현재는 생활권협의회만 정례적으로 운영하도록 되어 있으나, 분야별 통합기구 및 소모임그룹도 정례적인 모임과 교류가 가능하도록 할 필요가 있다. 이를 위한 정례적인 워크숍, 간담회, 협의회 등을 지속적으로 추진함으로써, 연계협력사업에 대한 주체 간 통합된 의견을 담고 실현가능한 계획수립 및 사업추진이 이루어질 수 있도록 할 필요가 있다.

다음으로 계획수립에 대한 의회의 참여와 견제 방안 모색이 필요하다. 정책이 지역주민을 대상으로 하기에 지역주민의 대표인 “의회”의 참여를 통해 주민의사가 반영된 사업발굴 및 계획수립이 이루어지도록 한다. 더불어, 생활권 자체가 유기적으로 운영되지 못할 경우 의회의 견제가 가능한 체계로 재구성할 필요가 있다.



마지막으로 이러한 단계별 계획수립체계 확립을 위한 “생활권협의회 규약”에 대한 구체화 노력이 필요하다. 생활권 연계협력을 위해 참여 지자체 간 분야별, 사업별로 어떤 역할과 기능을 수행할 지에 대한 보다 구체적인 규정을 제시할 필요가 있다. 특히 “사업 선정 및 발굴”, “재정 및 예산 배분” 등에 대한 내용을 구체적으로 제시하고 필요한 경우, 항목별 “세부규약”(사업예산 집행 지원기준에 관한 규약 등)을 제시할 필요가 있다.

4) 통합적 개발과 계획의 구체화 강화

지역행복생활권 정책은 한정된 재원을 활용하여 실현가능한 사업을 발굴·추진해야 하는 것으로, 특히 선도시사업의 경우 당해연도에 사업추진이 가능해야 한다. 따라서 계획수립단계부터 이러한 제약조건을 고려한 사업발굴과 계획수립이 필요하다.

한정된 자원 내에서 규모를 갖춘 사업 추진을 위해서는 무엇보다 “통합적 개발”방식의 적용이 필요하다. 이를 위해서는 생활권 내 1~2개 거점을 중심으로 한 “거점개발”과 연계 프로그램 간 “융복합화”를 통한 “장소적 통합”을 도모해야 한다. 또한 지역행복생활권 정책을 통해 추진되는 사업과 타 부처 관련사업 간의 융복합화를 통한 “사업적 통합”을 도모해야 한다. 이러한 통합적 개발을 통해 사업의 규모화·범위화를 도모하고, 자원의 한계를 극복할 수 있는 방안을 모색해야 한다.

사업추진이 바로 이루어질 수 있어야 한다는 점에서, 사업의 실현성을 고려한 보다 구체화된 계획수립이 이루어져야 한다. 현재는 대부분 계획이 지침에 따라 개략적인 내용만 제시하고 있어 사업 선정 이후 대부분 변경계획을 수립하는 어려움이 있다. 따라서 계획수립단계에서부터 사업의 실현가능성과 변경가능성 최소화를 위한 구체적인 사업내용과 추진주체 등을 명시할 수 있도록 한다. 이를 위한 다양한 주민 수요조사, 관련실과 및 담당자 간 검토·협의 등 최대한의 노력을 기울인다.

5. 결론

지역행복생활권 정책은 지자체 간 연계협력을 통해 주민 삶의 질을 개선하는 것으로 목표로 추진되는 정책으로, 이를 위해서는 생활권별 특성 및 지역주민·공무원의 의사가 반영된 사업발굴 및 추진을 위한 대상사업의 영역과 범위를 확대할 필요하고, 다음으로 지자체 간 연계협력 강화를 위한 조직체계 개선 및 지자체 내 관련부서 간 교류 확대가 필요하다. 마지막으로 생활권별 특성을 고려한 맞춤형 개발을 도모하기 위한 세부 지침의 마련이 필요하다.

더불어 충청남도에서도 이 정책의 성공적 추진을 위해서는, 중앙정부의 지침을 수용하면서도 지역 현실에 부합되는 지속적인 준비와 지원책 마련이 필요하다. 첫째, 참여하는 지자체 간 상호 이해와 배려가 선행되어야 하며, 둘째, 지역행복생활권 정책에 대한 이해를 강화시키기 위한 노력이 필요하다. 셋째, 실현가능한 사업발굴 및 계획수립을 위한 단계적 계획수립체계 확립이 필요하며, 마지막으로 사업의 규모화·범위화, 재정적 효율성



제고를 위한 통합적 개발과 사업의 실현가능성 제고를 위한 구체화 노력이 이루어져야 한다.

충청남도에서는 지역행복생활권 정책의 적극적 수용을 통해, 지자체의 행정적·재정적 한계를 극복하고 주민에게 더 많은 서비스 공급을 도모해야 하며, 궁극적으로 충청남도의 균형발전과 주민 삶의 질 제고라는 목표를 달성하도록 노력해야 한다. ◀

참고문헌

- 김정연 외. (2013). 지역행복생활권 구현을 위한 충남지역의 연계협력 실태와 과제. 한국농촌경제연구원·충남발전연구원
김현호·한상욱. (2013). 지역행복생활권 연계협력사업 발굴구상 프로세스와 접근방법
송미령. (2013). 지역행복생활권 활성화를 위한 지역 연계·협력사업 쟁점과 과제. 충남발전연구원 소도시연구회 워크숍 발표자료
오명택·김정연. (2014). 충청남도 및 생활권별 지역구조
지역발전위원회. (2013). 지역행복생활권 추진 가이드라인. 지역발전위원회
지역발전위원회. (2014). '15 지역행복생활권사업 가이드라인. 지역발전위원회
지역발전위원회. (2014). '15 지역행복생활권관련 부처사업. 지역발전위원회
충청남도. (2014). 충청남도 지역행복생활권 구성(안)

