

살기좋은 지역 만들기 정책의 방향과 과제*

이 재 하**

Direction and Task of the Livable Community Making Policy*

Lee, Jaeha**

요약: 노무현 정부는 2006년부터 살기좋은 지역 만들기 정책을 본격 시행하고 있다. 이 정책은 우리들의 일상생활 공간인 지역사회 또는 지역을 대상으로 공간의 질과 삶의 질을 제고하기 위해 지방자치단체와 주민의 주도적 노력으로 아름답고, 쾌적하고, 특색있는 지역 공동체를 만들어 가는 것을 말한다. 이 정책은 한국사회의 질적 발전과 우리들의 일상적 삶의 만족도 증진이라는 양 차원에서 볼 때, 매우 긴급하고 시의 적절한 것으로 평가된다. 그러나 살기좋은 지역 만들기가 성공하기 위해서는 지역사회 또는 지역의 지리적 특성을 잘 이해하고 활용하지 않으면 안 될 것이다. 이러한 점에 유의하여 이 논문은 지리학 관점에서 살기좋은 지역 만들기 정책을 검토하고, 아울러 새로운 정책방향을 제시하고자 하였으며, 또한 지리학자들이 참여해야 할 과제에 대해서도 논의하였다.

주요어: 노무현 정부, 살기좋은 지역 만들기, 공간의 질, 삶의 질, 지리학자

Abstract: Roh Moo-Hyun government promotes the livable community or region making as a new regionally balanced development policy since 2006. The livable community making is to make a local community into a beautiful, delightful (community with the amenity), and distinctive community by an initiative effort of local autonomy and people to upgrade both quality of space and life. It is appreciated widely that this policy is essential and also timely in terms of the qualitative development of Korean society. However, they must understand and utilize the geographical characteristics of community or region thoroughly to accomplish the livable community making successfully. This paper examines geographers's participation and contribution to direction and task of the livable community making.

Key Words: Roh Moo-Hyun government, livable community making, quality of space, quality of life, geographer

1. 문제제기

노무현 정부는 그동안 국가균형발전을 가장 중요한 국정과제로 설정하고, 이를 실현하기 위해 한편으로는 지역혁신체계(RIS) 구축, 지방대학혁신역량강화, 신활력사업, 지역전략산업 육성, 혁신 클러스터 육성 등과 같은 혁신주도 지역발전정책을 추진하면서, 다른 한편으로는 행정중심 복합도시 건설, 공공기관 지방이전과 혁신도시 건설, 기업도시 건설 등의 공간균형발전정책에 역점을 두어 왔다.

이와 같은 국가균형발전 정책이 제도적으로 안정적인 기반 위에서 추진되고 있다고 판단한 정부는 2005년에 들어와 살기좋은 지역 만들기라는 새로운 국가균형발전정책을 발굴하여 2006년부터 본격 시행하고 있다. 그러나 이 정책이 등장하게 된

근본적인 배경은 지금까지의 양적 발전에 치중하던 기존의 발전 패러다임과 국가발전정책으로는 최근 도래한 창조형 경제시대에서 우리 사회가 지속적으로 발전할 수 없다는 한국사회 발전 전반에 대한 비판적 인식에서 비롯되었다. 정부는 한국사회가 명실공히 선진형 경제와 사회로 도약하기 위해서는 우리 사회의 질적 발전을 위한 새로운 발전 정책이 불가피하다면서, 국민들의 거주 공간의 질과 삶의 질을 동시에 제고할 목적으로 살기좋은 지역 만들기 정책을 제시하였다. 이 정책은 한국의 향후 국가발전전략 차원에서도 긴급할 뿐만 아니라 발전의 궁극적 목표인 우리들의 일상생활에서의 만족도 증진을 위해서도 매우 시의 적절한 정책으로 평가된다.

살기좋은 지역 만들기는 말 그대로 우리가 거주

* 본 논문은 제3회 대한민국의학지리학회 컨퍼런스로 개최된 한국지역지리학회의 '살기좋은 지역 만들기의 방향과 과제' 학술심포지엄(2006.11.10., 광주 김대중 컨벤션센터)에서 기조발제로 발표한 논문(제목: 살기좋은 지역 만들기 정책과 그 개선방향)을 수정·보완한 것임.

** 경북대학교 지리학과 교수(Professor, Department of Geography, Kyungpook National University)(leejha@mail.knu.ac.kr)

하고 있는 일정한 공간범위의 지역을 살기좋은 지역으로 만들기 위한 지역발전 정책이어서, 그것이 성공적으로 추진되기 위해서는 지역 또는 지역사회에 대한 깊은 이해가 전제되지 않으면 안 될 것이다. 지리학(자)은 전통적으로 지역의 고유한 특성을 밝히려는 지역연구와 더불어 지역의 바람직한 발전 방안을 찾으려고 하는 데에도 많은 관심과 노력을 기울여 왔기 때문에 어느 학문보다도 살기좋은 지역 만들기 정책추진에 많은 도움을 줄 수 있을 것이다. 그럼에도 아직 이 정책에 대한 지리학계의 관심과 참여는 매우 저조한 편이다.

이러한 문제인식에서 한국지역지리학회는 금일 제3회 대한민국 지역혁신박람회 컨퍼런스의 일환으로 '살기좋은 지역 만들기 정책의 방향과 과제: 지리학적 접근'이라는 주제의 학술심포지엄을 개최하여, 이 정책에 대한 지리학자들의 관심 제고는 물론이고 기여 및 참여방안을 논의해보고자 한다. 발제자는 이러한 논의를 활성화하기 위해 먼저, 참여정부가 제시하고 있는 살기좋은 지역 만들기 정책의 개념과 추진방향을 살펴보고, 다음으로 지리학적 관점에서 그것의 문제점을 논의하고 아울러 정책 개선 방향을 제안하고자 하며, 끝으로 살기좋은 지역 만들기 정책 추진과정에서 지리학자들이 적극 참여해야 할 과제에 대해서도 짚어보기로 한다.

2. 살기좋은 지역 만들기 정책의 개념과 추진방향

1) 정책의 개념

살기좋은 지역 만들기는 요컨대, '우리가 거주하고 있는 일상생활 공간단위로서의 지역을 자치단체와 지역민이 주체가 되어, 공간의 질 제고와 삶의 질 향상 등에 관계된 발전 과제와 세부사업들을 정부의 지원 하에 추진함으로써, 아름답고, 쾌적하고, 특색있는 지역공동체를 이루어 궁극적으로는 공간의 질과 삶의 질이 한층 높아진 살기좋은 지역을 창조하자는 것'으로 정의할 수 있다.

이 정책의 개념을 보다 구체적으로 이해하기 위해서는 그림 1의 개념도 처럼 그것의 비전, 목표, 과제, 세부과제(사업), 추진방식 등으로 나누어 살펴 볼 필요가 있다.

살기좋은 지역 만들기 정책이 지향하는 비전은 (특정 공간이나 장소가 지니고 있는 쾌적성과 아름다움, 편안함과 개성 등을 의미하는) 공간의 질과 삶의 질을 제고하는 살기좋은 지역을 창조하는 것에 있으며, 이러한 비전을 실현하기 위해 '아름답고, 쾌적하고, 특색있는 지역공동체'를 만드는 것을 구체적 목표로 설정하고 있다(성경룡, 2006, 20).

이와 같은 살기좋은 지역 만들기 정책의 비전과 목표가 실현되기 위해서는 우리나라의 사회적 현실에서 볼 때 다음의 5개 영역의 발전과제와 세부 과제 또는 관련 사업에 적극 노력할 필요가 있다고 하였다.

첫째 과제는 공간의 질을 제고하는 것이다. 이 과제는 공간의 질을 개선하기 위해 숲, 공원, 생태하천, 녹색교통도시 등의 만들기 사업을 전개해야 할 뿐 아니라, 아름답고 개성 있는 도시 경관과 미관을 조성하는데 노력하면서, 또한 품격 있는 건축문화를 확산시켜 감으로써 특정 공간이나 장소의 쾌적함과 매력성을 높이지는 것이다.

둘째 과제는 삶의 질을 향상시키자는 것이다. 지역주민의 삶의 질 향상을 위해 한편으로는 주거, 교육, 의료, 복지 등의 생활 서비스 확충 사업에 힘쓰고, 다른 한편으로는 테마별 공연장, 미술관, 박물관, 전시장, 도서관, 주민문화센터 등을 늘리고, 다양한 문화포럼과 축제 등도 개최하여 지역의 생활환경과 문화여건 전반을 고품격화하자는 것이다.

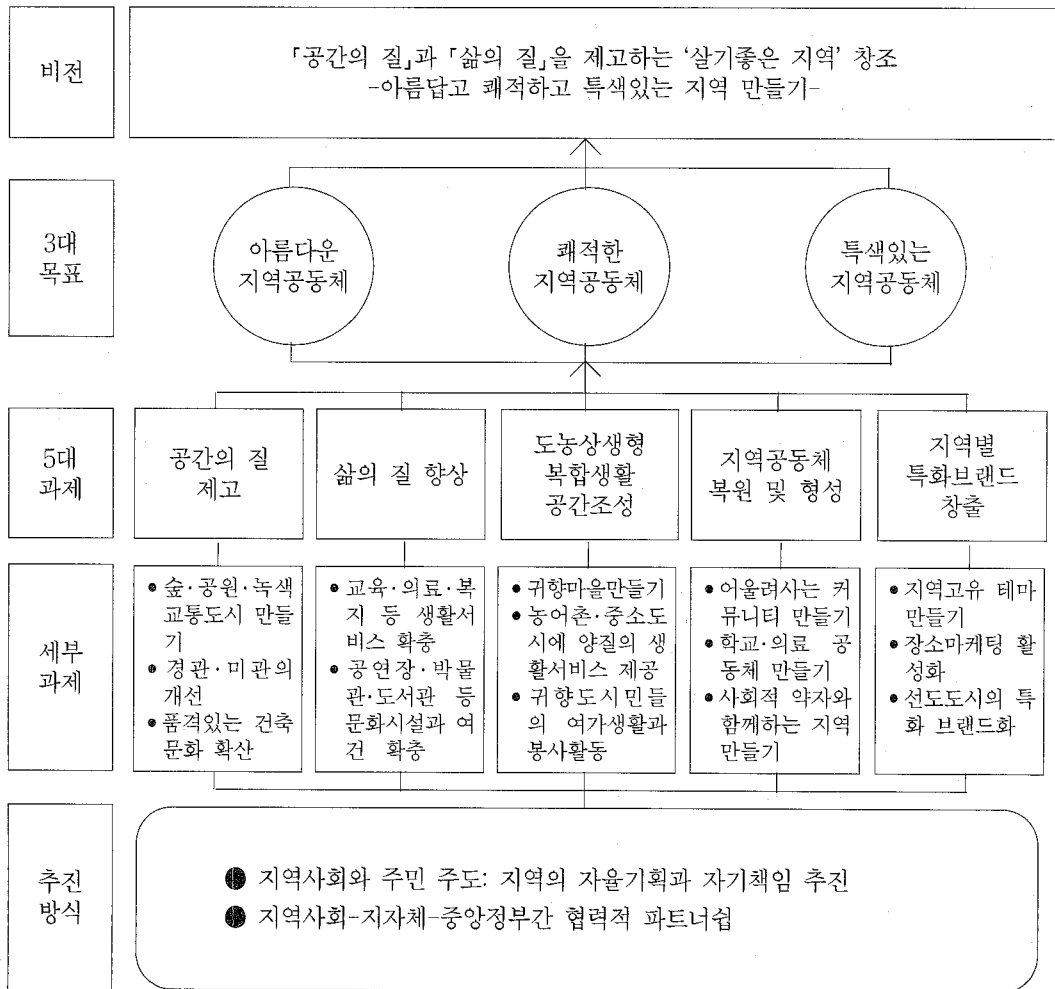
셋째 과제는 도농상생형 복합 생활공간을 조성하는 것이다. 이 과제와 관련한 세부사업으로는 도시민의 여가 및 노후생활에 대비하여 새로운 주거공간(귀향마을)을 농촌에 조성하도록 하고, 동시에 농촌 주민들의 삶의 질 제고를 위해 농어촌과 인근 중소도시에 양질의 서비스를 제공하며, 또한 귀향 도시민들이 자신의 전문성을 살려 농어촌 지역의 발전을 위한 다양한 봉사활동에 참여하도록 하고 농어촌 주민들과 함께 어울리는 기회를 많이 만들자는 것이다.

넷째 과제는 지역공동체 복원과 형성이다. 이 과제는 우선 주민들이 어울려 사는 마을 만들기 사업(예를 들면, 담장 허물기, 마을 광장 만들기 등)에 함께 참여함으로써 지역공동체 의식을 함양하고, 학교나 의료시설을 중심으로 한 자원봉사조직을 통해 지역공동체를 활성화 시키며, 저소득층과

고령자 및 장애인 등의 사회적 약자를 위한 배려와 복지 확충 등으로 지역공동체의 상생문화와 통합성을 높이지는 것이다.

다섯째 과제는 지역별 특화 브랜드를 창출하는 것이다. 이 과제는 먼저 그 지역만의 상징 만들기, 지역 특산물 브랜드 키우기 등과 같은 지역 고유 테마 만들기 사업에 노력하고, 다음으로 이것에 대한 활발한 장소마케팅(place-marketing)을 통해 지역의 차별적인 특화 브랜드를 창출해 특색 있는 지역으로 만들어 가자는 것이다. 그리고 이 과제는 참여정부가 지역균형발전을 위해 역점적으로 추진하고 있는 행정중심복합도시, 혁신도시, 기업도시 등의 선도도시 건설에도 반영되어야 한다고 하였다.

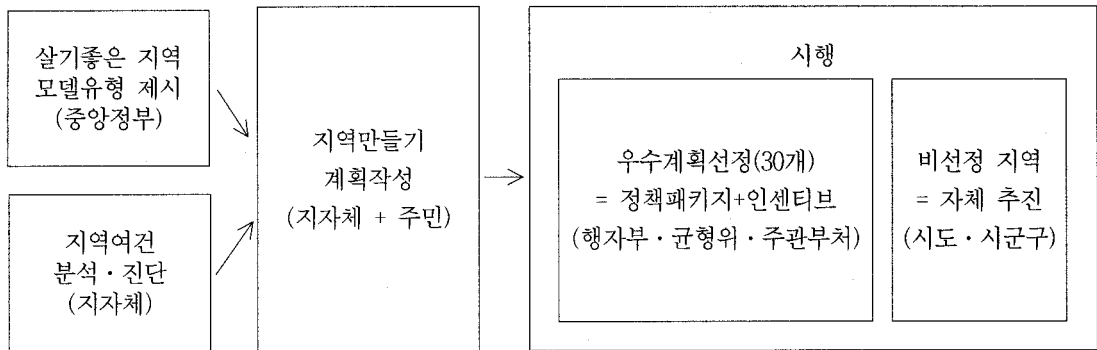
마지막으로 이와 같은 발전과제와 관련 세부사업은 다음과 같은 방식으로 추진되어야 한다고 강조하고 있다. 살기좋은 지역 만들기의 모든 사업은 지역주도·주민주도의 원칙과 지역의 자율기획·자기책임 원칙을 견지하며 추진되어야 한다는 것이다. 살기좋은 지역 만들기는 과거 중앙집권체제하의 관주도와 주민동원형 개발방식에서 벗어나 오늘날의 풀뿌리 민주주의 시대에 걸맞게 지방자치단체가 사업을 주도하되 지역주민의 자발적이고 적극적인 참여 속에서 추진된다는 것이다. 따라서 살기좋은 지역 만들기 계획은 각 지역의 지자체와 주민이 협력하여 자율적으로 기획·수립하고, 지자체 책임 하에 사업이 수행되어야 한다는 것이다.



자료: 성경룡(2006), 김동주(2006), 행정자치부(www.mogaha.go.kr), 필자가 재구성.

그림 1. 살기좋은 지역 만들기의 개념도

살기좋은 지역 만들기 정책의 방향과 과제



자료: 행정자치부 홈페이지(www.mogaha.go.kr)

그림 2. 살기좋은 지역 만들기 지자체 우수계획 선정 틀

그리고 이러한 원칙 하에서도 이 정책이 보다 효과적으로 집행되기 위해서는 중앙정부의 제도적 및 재정적 지원이 불가피하므로, 기본적으로 이 정책사업의 추진방식은 지방자치단체, 지역사회(주민과 NGO), 중앙정부 사이의 협력적 파트너쉽 구조, 즉 협치 방식(governance)의 큰 틀 속에서 추진되는 것이 바람직하다는 것이다.

살기좋은 지역 만들기 정책은 총괄 부처인 행정자치부를 비롯 건설교통부, 농림부, 문화관광부가 정책 추진 주관부처로 참여하고 있고, 산업자원부와 해양수산부는 정책 지원 부처로 참여하고 있다. 이 정책은 행자부가 2006년 10월 2일에 ‘살기좋은 지역 만들기 지자체 우수계획 선정 계획’을 확정 발표함으로써 본격적으로 시행단계에 접어들게 되었다. 행자부의 계획에 의하면(그림 2), 정부는 자체 개발한 살기좋은 지역 모델(9가지)을 지자체에

2) 정책의 추진 방향

표 1. 살기좋은 지역 모델

기본모델	주요 내용	특화형 예시
① 산업형	<ul style="list-style-type: none"> 지역소재 산업 지원을 통한 마을 조성·발전 지역고유산업, 기술, 인력이 소재한 지역 	향토산업형 외부기업유치형 등
② 교육형	<ul style="list-style-type: none"> 교육특화를 통한 커뮤니티 강화 교육기관과 지역사회의 유대관계가 구축된 지역 	학교교육형 평생학습형 등
③ 정보형	<ul style="list-style-type: none"> 정보서비스를 활용한 정보형 마을 조성 정보 인프라가 구축되고 정보컨텐츠가 풍부한 지역 	정보화마을형 U-village형 등
④ 생태형	<ul style="list-style-type: none"> 양질의 환경 및 생태를 자원으로 정주여건 조성 생태 환경적 요소를 보유한 지역 	수변공간형 녹색교통형 등
⑤ 전통형	<ul style="list-style-type: none"> 고유한 전통과 역사를 보존하고 활용한 공간창조 역사적 자원을 구비한 지역 	전통마을형 전통시장형 등
⑥ 문화형	<ul style="list-style-type: none"> 문화예술 진흥을 통한 지역의 특화 발전 다양한 문화, 인물, 시설 등이 풍부한 지역 	문화예술지향형 문화산업창출형 등
⑦ 관광형	<ul style="list-style-type: none"> 관광자원 개발을 통한 주민복지 증진 독특한 관광자원과 매력기 소재한 지역 	스포츠형 가족리조트형 등
⑧ 건강형	<ul style="list-style-type: none"> 건강시설 및 문화조성을 통한 지역재창조 운동, 영양, 휴식을 충족시킬 수 있는 지역 	건강장수형 휴양형 등
⑨ 가족형	<ul style="list-style-type: none"> 보육, 요양, 돌봄 등을 중심으로 한 여건조성 가족친화시설 확보가 용이한 지역 	돌봄네트워크형 등

자료: 행정자치부 홈페이지(www.mogaha.go.kr)

제시하고(표 1), 지자체는 관할지역의 여건을 분석하여 선정된 최적의 지역(마을)을 대상으로 제시된 모델을 창의적으로 발전시켜 계획을 수립하고 12월 초에 행자부에 제출하면, 행자부와 국가균형발전위원회는 12월 말에 우수계획 30개를 선정 발표

한다. 중앙정부는 우수계획에 대해 정책 패키지로 지원하고, 선정되지 못한 지역은 시·도와의 협력을 통해 시·군·구가 자체 추진하도록 하며, 2007년 이후에도 계속 추진한다는 방침이다.

한편 건설교통부도 2006년 11월 24일에 ‘살고 싶

표 2. 살고 싶은 도시 만들기의 시범도시 사업유형

사업유형	시범사업 내용	예시
① 생태·환경형	<ul style="list-style-type: none"> 지역의 생태, 환경을 보전, 관리, 활용하여 지역발전을 추구하는 사업 환경개선, 에너지 및 자원절약, 자원 순환형 관련 사업 생태·환경 관련 시설물 설치, 전문가 육성 및 프로그램 개발, 운영사업 	생태공원 조성
② 경관·미관형	<ul style="list-style-type: none"> 지역의 불량한 경관을 개선하여 미관을 증진시키려는 사업 경관·미관 개선을 위한 시설물 및 녹지 조성, 계량 사업 경관·미관 관련 전문가 육성 및 프로그램의 개발, 운영사업 	간판정비사업
③ 건축문화형	<ul style="list-style-type: none"> 지역특성에 맞는 건축·기반시설 마련을 통해 지역이미지를 증진시키려는 사업 기능 및 디자인이 우수한 건축물 설치, 기존 건축물 개량 → 랜드마크, 명소화 건축·문화 관련 전문가 육성 및 프로그램의 개발, 운영사업 	옥상녹화
④ 역사문화형	<ul style="list-style-type: none"> 지역의 역사, 전통, 문화를 계승·발전시키기 위해 추진하는 사업 역사, 문화자원의 발굴, 개선, 활용, 판촉 등과 관련된 사업 역사·문화 관련 전문가 육성 및 프로그램의 개발, 운영사업 	남산 한옥마을, 경기도 헤이리 문화마을
⑤ 정보·과학형	<ul style="list-style-type: none"> 주민편의 고양 및 주민 교육 일환으로 추진하는 정보, 통신분야의 사업 행정 효율 추구, 주민이 필요로 하는 정보를 신속·정확하게 전달하기 위한 사업 이와 관련된 전문가 육성 및 프로그램의 개발, 운영사업 	정보화 교육, 천문대
⑥ 녹색교통형	<ul style="list-style-type: none"> 에너지 및 자원절약에 기여, 환경오염 저감 목적으로 교통 및 수송분야에서 추진하는 사업 자동차 사용 억제 및 녹색교통(도보, 자전거 등) 활성화를 위한 시설물 설치, 전문가 육성, 프로그램의 개발·운영 사업 	녹색교통(자전거) 설치
⑦ 관광·레저형	<ul style="list-style-type: none"> 지역자원을 이용하여 관광·레저산업을 육성, 지역경제 활성화를 추구하는 사업 관광레저 기반시설이나 시설물 설치 관광·레저 관련 프로그램 개발·운영, 이와 관련된 전문가 육성 사업 	생태갯벌체험, 함평 나비축제
⑧ 방재·안전형	<ul style="list-style-type: none"> 지역주민의 방재·안전 및 이와 관련된 교육에 활용하기 위한 사업 사회적 약자를 고려한 의료, 보건, 복지 관련 사업 이와 관련된 시설물 설치 및 프로그램 개발·운영, 전문가 육성 사업 	소방안전교육, 장애인콜택시(인천)
⑨ 교육·학습형	<ul style="list-style-type: none"> 지역에 맞는 교육여건 강화 및 교육 경쟁력 강화를 위해 추진하는 사업 학교교육의 양적·질적 개선을 위해 추진하는 사업 지역주민의 평생교육 및 공동체교육에 필요한 시설물 및 프로그램 개발·운영사업 	학교숲 만들기
⑩ 도시정비형	<ul style="list-style-type: none"> 주거환경 여건 개선과 지역의 불량한 환경 개선을 위해 추진하는 사업 도심정비 사업을 통해 침체된 도심 기능을 복원하고 활성화시키기 위한 사업 이와 관련된 시설물 설치 및 프로그램 개발, 운영 사업 	하수처리장의 친환경적, 친시민적 조성사업

자료: 건설교통부 홈페이지(www.moct.go.kr), 필자가 관련 내용을 표로 작성.

살기좋은 지역 만들기 정책의 방향과 과제

은 도시 만들기' 추진계획을 발표하였다. 계획 지침에서 살고 싶은 도시를 '어울러 사는 건강한 도시, 일하기 좋고 활력있는 도시, 여유 있고 문화적인 도시'로 규정하고 있으며, 또한 살고 싶은 도시 만들기의 시범도시 사업을 10가지 유형으로 제시하였다(표 2참조). 건교부는 2007년 1월까지 자치단체로부터 '살고 싶은 도시 시범사업계획'을 접수 받고, 일정한 평가기준과 방법에 의해 시범도시사업(전국에서 5개 내)과 시범마을 사업(16~32개)을 4월까지 선정하며, 선정된 사업은 각각 사업별로 07년도에 30억원과 5억원 내 예산을 지원할 계획이라고 밝히고 있다.

행자부는 또한 '살기좋은 지역 만들기 지자체 우수계획 선정계획'에서 계획 작성과 관련한 세부 지침과 우수계획 선정 및 지원에 관한 원칙을 다음과 같이 구체적으로 밝히고 있다.

첫째, 지역 만들기 계획은 시·군·구가 원칙적으로 작성하고 제출한다. 시·군·구는 관할지역 중에서 여건이 되는 지역을 엄선하여 지역 만들기 계획을 작성하고, 시·도를 경유하여 행자부에 제출하면 된다. 시·군·구별로 몇 개의 계획을 작성하고 제출할 것인가에 대한 제한은 없으나, 가급적 최적의 지역 1곳을 선정하여 역량을 집중하는 것이 좋다고 하였다.

둘째, 계획지역의 공간범위는 1개 마을에서 읍·면·동까지 확대할 수 있다. 지역의 범위를 1개 마을로 한정할 것인지 몇 개 마을을 묶어서 할 것인지, 또는 읍·면·동까지 확대할 것인지는 당해 지방자치단체장의 결정에 맡긴다. 그러나 공간적 범위를 정할 때는 실현가능성과 투자재원의 효율성 등을 고려하여야 할 것이다.

셋째, 계획에 답을 내용은 해당지역에 따라 달라질 수 있지만, 공통적으로 답아야 할 사항은 해당 지역의 지리적·사회적인 여건, 계획이 추구하는 비전과 목표, 계획의 실행방식 및 기대효과 등이다.

넷째, 우수계획은 다음의 평가기준에 의해 선정한다. 평가기준은 ① 지역 여건과 의지, ② 계획의 내용, ③ 기대효과 등의 3항목으로 나누고, 각 항목별 세부 평가기준별 배점에 따라 평가한다. 지역 여건과 의지 항목(총 30점)에는 대상지역의 특화브랜드 소지여부, 구성원의 특성, 지역민을 위한 소득기반 존재여부 등과 지역 스스로 확보한 자체

자원 등이 중요한 요소가 된다. 계획의 내용(총 60점)은 목표의 적합성, 예술성, 실현가능성, 지속성, 재원투자의 효율성 및 주민참여도 등이 중요 평가 사항이다. 기대효과(총 10점)는 계획완료 후, 당해 주민들의 삶의 질 향상에 기여도와 타 지역으로의 파급효과를 평가할 것이다.

마지막으로, 우수계획은 선정위원회에서 선정하며, 선정된 지역은 중앙정부의 집중지원을 받을 것이다. 우수계획 선정 과정은 먼저 9개 기본모델별로 관계부처 국장급 공무원이 참여하는 모델별 선정분과를 구성하여 1차 평가(서면심사)를 하고, 1차 평가를 통해 추천된 2~3배수 계획을 대상으로 민관 15인 이하로 구성된 선정위원회에서 현지실사와 브리핑 심사를 통하여 최종 30개 지역을 선정한다. 선정된 지역에 대해서는 중앙정부에서 관련 정책을 패키지로 지원해주고, 행자부가 추가적인 재정 인센티브를 부여하며, 3년간에 걸쳐 20억원의 예산을 지원할 계획이라고 한다.

3. 살기좋은 지역 만들기 정책의 문제점과 개선 방향

1) 살기좋은 지역의 개념

살기좋은 지역 만들기 정책에서 가장 먼저 문제를 제기하고 싶은 것은 살기좋은 지역의 개념에 관한 것이다. 이 정책에서는 '살기좋은 지역' 개념을 그것이 지향하는 목표에서 잘 표현되고 있듯이 '아름답고 쾌적하고 특색 있는 지역 공동체'의 의미로 사용하고 있다. 이 개념이 과연 오늘날 우리나라의 각 지역민이 바라는 살기좋은 지역의 보편적 개념과 같은 것인지 의문이 든다는 것이다. 또한 살기좋은 지역 만들기 계획 작성을 위해 제시한 9가지 특화형 기본모델도 각 지역(민)에서 원하는 살기좋은 지역의 참 모형이 될 수 있는지 의문스럽다는 것이다.

이론적으로 볼 때, 살기좋은 지역 만들기의 기본 개념은, 최근에 선진경제가 지식과 정보기술을 기반으로 하는 혁신주도형 또는 창조형 경제로 급속히 전환되고 있는 것은 창조적 계급(creative class)과 창조도시(creative city)의 역할과 부상 때문이라는, 이른바 창조도시론자들의 주장(Florida, 2002;

Florida, 2005; Landry, 2005)에 근거를 두고 있는 것 같다. 창조도시론자들은 20세기 말부터 선진경제는 경제 전체에서 창조형 산업(creative industries) 부분의 비중이 급격히 높아져 핵심 산업으로 부상함에 따라 창조형 경제시대(creative age)로 진입하고 있다고 주장한다. 그리고 창조형 산업은 창의적인 아이디어를 많이 가지고 있는 창조적 계급(즉, 컴퓨터와 수학, 건축과 공학, 생명·물리과학·사회과학, 교육·훈련·사서, 미술·디자인·연예오락·스포츠·미디어, 경영, 사업과 재정운영, 법률, 건강관리, 판매관리 등 관련 직업인)이 상대적으로 많이 거주하고 있는 창조도시에서 특히 급성장하고 있음에 유의하고, 창조적 계급이 선호하는 지역 환경에 주목한다.

이들에 의하면 창조적 계급은 살고 싶은 지역이나 도시의 선택 결정에서 지역(공간) 또는 장소의

질을 가장 중요시 한다고 한다. 지역의 질은 한 지역을 규정하고 그 지역을 매력적으로 만드는 독특한 특징을 의미하는데, 창조적 계급은 ① 창조적 삶의 추구를 위한 적절한 환경으로서 인공환경과 자연환경의 쾌적성, ② 다양한 종류의 사람들이 거주하면서도 사회적 상호작용이 활발한 공동체적 지역, ③ 거리생활·카페문화·예술·음악과 같은 여가문화생활에서의 활기와 독자성 등의 3가지 차원의 특징을 지니고 있는 지역을 매력적인 또는 살기좋은 지역으로서 선호한다고 한다(Florida, 이길태 역, 2002, 342-359).

정부가 제시하고 있는 살기좋은 지역의 개념은 전술한 바와 같이 창조적 계급이 살고 싶어 하는 살기좋은 지역의 환경 또는 특징과 매우 유사한 것임을 알 수 있다. 어쨌든 살기좋은 지역 만들기 정책은 그 추진방식이 계획 작성에서부터 지역사

표 3. 살기좋은 지역 개념의 구성요소에 대한 주민인식

구분	응답내용	빈도	비율 (%)
여가 문화	각종 문화시설이 잘 구비되어 있고 문화생활을 즐길 수 있는 곳	36	65.5
	공원, 스포츠시설 등의 휴식 및 여가시설이 잘 조성되어 있는 곳	19	34.5
생활 편의	주택, 전기가스, 상하수도, 통신, 도로 등 생활기반시설이 잘 갖추어진 곳	8	14.5
	의료, 쇼핑, 금융, 행정 등의 생활편의시설이 잘 갖추어진 곳	28	50.9
	초·중·고등학교 시설이 잘 구비된 곳	26	47.3
	양질의 교육을 받을 수 있는 곳	15	27.3
	교육비가 적게 드는 곳	3	5.5
	지역 내외로의 교통이 편리한 곳	25	45.5
환경	공기, 하천 등의 자연환경이 깨끗하게 잘 보존되고 있는 곳	36	65.5
	소음이 없고 복잡하지 않은 곳	13	23.6
	도로, 인도, 간판 등 거리환경이 청결하고 잘 정리되어 있는 곳	8	14.5
경제	산업이 발달되어 일자리가 많은 곳	31	56.4
	살아가는 데 부족함이 없는 정도의 소득이 보장되는 곳	18	32.7
	생산과 소비활동이 원활한 곳	10	18.2
	지역의 특화 산업이 발달되어 있는 곳	4	7.3
	빈부격차가 적은 곳	4	7.3
	많은 인재들이 모여들어 기업하기 좋은 곳	1	1.8
사회	범죄가 없어 안전하게 살 수 있는 곳	15	27.3
	사회적 약자들을 위한 사회복지제도가 잘 마련되어 있는 곳	15	27.3
	이웃주민과 소통하며 서로 돕고 사는 사회	9	16.4

자료: 이재하, '살기좋은 지역 개념에 대한 주민인식' 설문조사(2006.10)

주: 위의 설문조사 응답내용은 복수로 응답한 것임.

회와 주민 주도의 원칙에서 추진되는 것인 만큼, 마땅히 지역민이 원하고 바라는 지역상을 미래의 비전과 목표로 설정하고, 그러한 방향으로 지역 만들기 정책을 추진하지 않으면 성공할 수 없을 것이다. 이러한 점에서 이 정책에서 말하는 살기좋은 지역의 개념이 우리가 생각하고 있는 것과 같은 것인지 재검토 될 필요가 있다.

오늘날 한국의 성인들이 인식하고 있는 살기좋은 지역의 개념을 알아보기 위해 필자는 대구·경북에 거주하는 20~50대 연령의 4년제 대학 재학 이상 학력소지자 55명에게 자신이 생각하는 살기좋은 지역이란 어떤 지역 인지에 관한 서술형 설문조사(2006.10. 16-25)를 실시한 바 있다. 이에 의하면, 그들이 생각하는 살기좋은 지역의 개념은 정부의 그것과 다소 다르게 나타나고 있다. 표 3에서 보는 것처럼 응답자들은 산업이 발달되어 일자리가 많은 데다 살아가는 데 부족함이 없는 수준의 소득이 보장되고, 학교·의료·쇼핑 등 각종 생활편의 시설이 잘 갖추어져 있으며, 여가 및 문화시설이 잘 갖추어져 문화생활을 즐길 수 있으며, 자연환경이 깨끗하게 잘 보존되어 있으며, 범죄가 없고 사회복지가 잘 마련되어 있는 지역을 살기좋은 지역으로 인식하고 있다. 요컨대, 응답자들이 말하는 살기좋은 지역은 '경제적인 어려움이 없는 지역, 생활하는데 편하고 쾌적한 지역, 안전하면서 더불어 사는 공동체적 지역'으로 요약될 수 있다.

이러한 설문조사의 결과에 의하면, 한국의 보통사람들은 창조적 계급이 선호하는 것처럼 지역 또는 장소의 질을 중요시하지만, 여전히 주민의 물질적 생활과 직결되는 지역경제의 성장과 활력도 살기좋은 지역의 조건으로 중요시함을 알 수 있다. 만약에 전국의 각 지역에서 지역민이 원하는 살기좋은 지역 개념의 구성요소가 정부의 그것과 이치로 일치하지 않고 상이하게 나타난다면, 정부는 살기좋은 지역 만들기의 목표 또는 개념을 재정립하지 않으면 안 될 것이다. 왜냐하면 살기좋은 지역 만들기는 지역민의 주도적 참여를 전제로 하고 있기 때문에 주민이 원치 않는 정책은 주민참여를 기대할 수 없기 때문이다.

2) 정책의 추진방식

살기좋은 지역 만들기가 성공적으로 추진되기 위해서는 지역(민)이 기획에서부터 집행에 이르기까지 모든 것을 주도하고, 중앙정부는 행·재정적으로 지원만 하는 전형적인 상향적 방식(bottom-up approach)으로 추진되어야 할 것이다. 또한 개발에 필요한 자원 동원 방식에서는 각 지역이 지역민과 함께 자율적으로 신내생주의적 발전개념(neo-endogeneous development)에 기초해 살기좋은 지역 만들기 계획을 수립함으로써 지역의 주체적 역량을 바탕으로 하되, 내·외부적 수요와 자원을 동시에 활용하는 추진방식이 훨씬 효과적일 것이다.

그럼에도 불구하고 정부는 각 지자체로 하여금 9가지 기본 모델에 기초하여 살기좋은 지역 만들기 계획을 작성·제출하도록 하고, 평가기준에 의해 30개 우수계획을 선정하여 집중 지원하는 방식을 채택하고 있다. 이러한 방식에서는 계획수립단계부터 지역이 원하는 진정한 의미의 상향적 계획 수립이 되기보다는 중앙정부가 원하는 개발모델과 평가기준에 맞춰가는 계획으로 변질될 가능성이 매우 높다. 이렇게 되면 이 정책은 형식적으로는 상향적 개발방식을 취하고 있지만 실질적으로는 하향적 개발로 전락할 수 있어, 정책이 추구하는 근본적인 목표인 주민이 사는 곳의 삶의 질 향상이 어려울 수 있다. 또한 살기좋은 지역 만들기 정책은 시대적으로 한국의 모든 기초자치단체(232개)에서 꼭 실시되어야 하는 것임에도 불구하고, 정부는 우수계획으로 선정된 극히 소수의 지자체에만 지원할 방침이어서 선정되지 못한 지자체의 대부분은 이 정책에 대한 관심이 약해져 정책의 실효성이 낮아질 뿐더러 선정지역과 비선정지역간의 발전격차도 심화될 수 있다.

따라서 살기좋은 지역 만들기 정책은 각 지역이 자율적으로 지역(민)이 원하는 계획을 수립하고, 정부는 단지 그 계획의 집행과정에 필요한 행·재정 지원만 하는 전형적인 상향적 추진방식으로서의 정책전환이 요구된다. 뿐만 아니라 이 정책이 모든 지자체에서 주민의 실질적인 삶의 질 향상과 지역(장소)의 질 개선을 위한 범국가적인 살기좋은 지역(사회) 만들기 정책으로 확산되기 위해서는 정부의 지원 또한 모든 지자체로 확대하되, 경쟁을 유도할 목적으로 차별적인 지원 전략을 도입할 필요가 있다. 다시 말해서, 정부는 지자체가 제출한 계

획 중 소수의 계획에만 지원하는 방식에서 탈피하여, 계획내용의 충실성과 실현가능성 평가기준으로만 모든 계획을 A, B, C 3등급으로 차등 평가하고 차별지원을 하는 방식으로 전환하여도 될 것이다. 이 경우 필요한 재원은 중앙정부의 각 부처에서 자치단체로 지원하는 경제, 사회, 문화, 복지, 지역개발, 환경 등에 관련된 모든 예산을 통합·운영하면 쉽게 충당될 수 있을 것이다.

3) 계획의 공간범위

살기좋은 지역 만들기 계획의 작성 지침에 의하면, 시·군·구는 관할지역 내에서 몇 개의 지역 만들기 계획을 작성하던 제한이 없으며, 공간(지역) 범위는 1개의 마을에서부터 몇 개의 마을, 읍·면·동까지 자유롭게 선택할 수 있도록 되어 있다. 이러한 작성지침에서 가장 문제가 되는 것은 공간 범위의 협소성에 관한 것이다. 공간범위가 문제시 되는 것은, 살기 좋은 지역이 갖추어야 할 가장 기본적인 구성요소인 각종 생활 편의시설과 여가문화 시설은 지리학의 대표적 입지이론인 중심지이론을 빌리지 않더라도 그 시설에 대한 일정한 수요인구가 있는 곳에 입지할 수 있기 때문이다.

표 3의 설문조사 내용에서 보는 것처럼, 지역민들이 살기좋은 지역 개념의 구성요소로 가장 많이 필요하다고 인식하고 있는 박물관, 미술관, 영화관, 공연장 등의 문화시설과 교육, 의료, 쇼핑, 금융 등의 생활편의시설은 그 시설의 유지 관리에 요구되는 최소한의 수요인구, 즉 최소인구요구치(threshold) 이상의 수요가 발생할 때 입지하거나 공급되는 입지적 특성을 지니고 있다.

그럼에도 불구하고 농촌지역에서 기껏 수십 명 정도가 거주하는 1개 마을, 많아야 수백 명이 거주하는 몇 개의 마을 묶음 공간규모를 살기좋은 지역 만들기 계획의 공간범위의 하나로 허용하거나 장려하고 있다. 이와 같은 소규모 지역에서는 지역 주민의 절대다수가 생활편의시설과 문화시설의 건립을 희망하고 있다하더라도 그것의 유치 또는 입지에 필요한 최소인구요구치가 충족되지 않아 유치되거나 건립될 수 없을 것이다. 다시 말해서, 소규모 지역에서는 살기좋은 지역 만들기 정책 추진 자체가 불가능 할 수도 있다는 것이다.

이러한 이유로 살기좋은 지역 만들기 정책은 그 공간범위를 확대하는 방향으로 변경되어야 할 것이다. 살기좋은 지역 만들기 계획은 기본적으로 기초자치단체(시·군·구)의 공간범위를 대상으로 작성하도록 하고, 읍·면·동이나 마을 단위의 계획은 지역의 여건 등을 감안하여 예외적으로 허용하는 방향으로 수정될 필요가 있다. 계획수립의 기본적인 공간범위를 시·군·구로 한 것은 각종 생활편의시설과 문화시설을 건립할 수 있는 최소한의 인구규모를 보유하고 있는데다 최근에는 교통·통신의 발달로 단일의 일상생활권으로 변모되어 하나의 지역공동체 또는 지역사회(local community)를 이루고 있으며, 또한 정치·행정적으로 나름의 자치권과 권한을 행사할 수 있어 읍·면·동보다는 훨씬 효율적으로 정책추진이 가능하기 때문이다.

4. 지리학자의 과제

지리학은 지역을 종합적으로 분석·규명하는 학문인만큼, 살기좋은 지역 만들기 정책 추진과정에서 지리학자가 기여할 수 있는 영역과 참여해야 할 과제도 매우 많을 것이다. 이러한 과제 중에서 지리학자가 우선적으로 적극 참여해야 할 것은 다음의 몇 가지로 생각해볼 수 있다.

첫째, 지리학자는 살기좋은 지역 만들기의 정책 개발에 관심을 갖고, 적극 참여해야 할 것이다. 지역(community or region)은 위치, 규모, 기능, 발전도, 주민성향 등에서 지리적 또는 지역적 차이가 있기 마련이다. 전국의 232개의 시·군·구만 하더라도 각각 다른 지리적 특성을 지니고 있기 때문에 살기좋은 지역 만들기의 경우, 각 지역이 추구하는 목표가 달라지고, 또한 그 방법도 다르게 나타날 것이다. 그럼에도 현재의 살기좋은 지역 만들기 정책은 그와 같은 지역적 차이를 고려치 않고, 획일적으로 '아름답고, 쾌적하고, 특색있는 지역'을 목표로 설정하고, 또한 동일한 추진방식을 택하고 있다. 따라서 살기좋은 지역 만들기는 지역의 차이에 따라 상이한 몇 가지 정책모형이 개발될 필요가 있으며, 지리학은 이러한 과제에 적극 참여해야 할 것이다.

둘째, 지리학자는 살기좋은 지역 만들기 계획수립에 중요한 역할을 할 수 있을 것이다. 살기좋은 지역 만들기를 추진하기 위해서는 각 지역별로 그 계

살기좋은 지역 만들기 정책의 방향과 과제

획을 수립하는 것이 선결 과제이다. 그리고 그 계획에서는 각 지역의 지리적 여건과 발전 잠재력 및 주민들의 개발수요 등에 대한 충분한 조사연구를 거쳐 발전목표를 설정하고, 이를 달성하기 위한 구체적인 수단과 방법을 강구해야 할 것이다. 이러한 계획수립과정에서 지리학자는 지역의 지리적 여건과 발전 잠재력 분석에서 탁월한 전문성을 제공할 수 있다.

셋째, 지리학자는 살기좋은 지역 만들기 우수계획 선정과정에 선정위원으로 참여해야 할 것이다. 정책추진방향에서 언급한 바와 같이, 정부는 지자체가 제출한 살기좋은 지역 만들기 계획을 대상으로 1차 평가(서면심사)를 실시하고, 이어서 민간 15인 이하로 구성된 선정위원회가 현지실사와 브리핑심사를 통해 최종 선정지역을 선정한다고 하였다. 이러한 선정과정에서 각 지역(광역자치단체지역)에 거주하는 지리학자는 해당지역의 사정을 가장 잘 아는 지역전문가여서 현지실사 평가에서 전문지식을 활용하여 객관적인 평가를 기할 수 있을 것이다.

마지막으로 지리학자는 살기좋은 지역 만들기 정책의 홍보와 확산에 참여할 수 있을 것이다. 살기좋은 지역 만들기 정책은 한국사회가 질적으로 명실공히 선진형 사회로 도약하기 위해서 꼭 필요한 지역발전정책인 만큼 이 정책이 성공하기 위해서는 빠른 시일 내에 전 국민에게 홍보되고, 모든 지역으로 확산되어야 한다. 이러한 일과 관련하여 지역연구와 더불어 지역의 발전 문제에도 깊은 학문적 관심을 가져온 지리학자는 살기좋은 지역 만들기에 관련된 국내외의 우수사례에 대한 연구 과제를 수행함으로써 이 정책의 홍보와 확산에 직·간접적으로 참여하고 기여할 수 있을 것이다.

국가균형발전위원회, 2006, 살기좋은 지역 만들기, 제이플러스에드.

국가균형발전위원회, 2006, 「살기좋은 지역 만들기」 추진현황 및 향후계획.

국가균형발전위원회 외, 2006, 살기좋은 지역 만들기: 유형별 해외사례.

김용웅 외, 2003, 지역발전론, 한울아카데미.

김동주, 2006, 살기좋은 지역 만들기 -비전과 과제-, 제3차 지역혁신협의회 전국총회(2006.11.7, 광주 5·18기념관)발표자료.

성경룡, 2006, 살기좋은 지역 만들기 정책의 비전과 과제, 국가균형발전위원회, 살기좋은 지역 만들기, 제이플러스에드.

안동규 외, 2006, 마을 창조, 소하.

지역계획연구회 편역, 1988, 변증법적 지역개발론, 명보문화사.

Claval, Paul, 1998, *An Introduction to Regional Geography*, Oxford: Blackwell.

Florida, Richard, 2002, *The Rise of the Creative Class*, New York: Basic Books(이길테 옮김, 2002, Creative Class: 창조적 변화를 추구하는 사람들, 전자신문사).

Florida, Richard, 2005, *Cities and The Creative Class*, New York: Routledge.

Landry, Charles, 2005, *The Creative City: A Toolkit for Urban Innovation*, London: Earthscan(임상호 옮김, 2005, 창조도시, 해남).

Nir, Dov, 1990, *Region as a Socio-environmental System: An Introduction to a Systemic Regional Geography*, Dordrecht: Kluwer Academic.

文獻

(접수 : 2007. 1. 30, 채택 : 2007. 2. 10)

건설교통부, 2006, 「살고싶은 도시 만들기」 추진계획.