

중심도시 접근성과 낙후지역 발전방안 : 새로운 공간전략의 모색*

이 원 호**

Accessibility to the Central City and the Development of Backward Regions : Towards a New Spatial Strategy*

Lee, Wonho**

요약 : 본 연구는 중심도시로의 접근성 개념에 주목하면서 우리나라에서 낙후지역을 이해하는데 있어 그 중요성을 분석하고 낙후지역 발전을 위한 새로운 공간전략을 모색하고자 한다. 논문은 먼저 중심도시 접근성에 기초하여 낙후지역을 이해하는 EU의 연구사례를 분석하고 이를 토대로 연구방법론을 정립한다. 둘째, 우리나라에서 가장 낙후된 지역을 많이 보유한 전남과 경북을 대상으로 중심도시 접근성에 기초한 지역의 낙후성을 분석한다. 셋째, 낙후지역 발전을 위하여 중심도시 접근성 제고에 초점을 둔 새로운 공간전략을 검토하며, 끝으로 본 연구의 한계 및 의의를 제시함으로써 결론을 맺는다. 새로운 공간전략을 위해서는 본 연구는 필수적 공공서비스와 함께 경쟁력 공공서비스를 포함하는 농어촌 공공서비스의 창의적인 확대 및 합리적인 전달체계 구축, 중심도시로의 접근성 개선을 통한 공공·민간서비스 전달체계 제고, 지역 내 인적자본에 대한 투자 확대로 장기적인 성장잠재력 확보 등의 필요성을 고찰하였다.

주요어 : 중심도시 접근성, 낙후지역 발전정책, 공간전략, 지역행복생활권, 성장촉진지역

Abstract : This study, by focusing on the concept of accessibility to the central city, analyses its importance for understanding backward regions and aims to investigate a new spatial strategy for developing backward regions in Korea. The study investigates the EU accessibility case study and formulates the methodological framework for the analysis, which is applied to the case of Jeonnam-do and Gyeongbuk-do in order to evaluate the backwardness of the regions in terms of the accessibility to the central city. Finally, this paper discusses a new spatial strategy for developing backward regions based on the concept of the accessibility to the central city, which includes the creative expansion of rural public services and promoting efficient delivery system, improving public and private service provision through the accessibility to the central city and securing long-term development potential through investing in regional human capital.

Key Words : accessibility to the central city, development policy for backward regions, spatial strategy, local happiness area, growth promotion area

1. 서론

전통적인 의미에서 지역정책은 복지국가와 포드즘 시대의 맥락에서 중앙정부의 역할을 강조하는 패러다임에 의해 시작되었다고 볼 수 있다. 이때 지역정책의 필요성은 문제지역의 등장, 즉 잠재력 등 여러 가지 여건에 비추어 원래부터 발전하지 못했던 낙후지역, 한때 발전의 경로를 따라 가다가 내외적 여건 변화에 의해 침체를 겪고 있는 쇠퇴지역, 대도시와 같이 기능의 집중에 따라 오

려 부작용을 경험하고 있는 혼잡지역 등의 등장에서 찾을 수 있다(김용웅 등, 2009). 이러한 세 가지 문제지역 중 보다 구조적이고 장기적인 현상으로서 오랫동안 정책적 초점의 대상이 되어 온 것이 바로 낙후지역의 문제이며, 초기 지역정책의 목표도 낙후지역의 개선을 통한 지역격차의 해소에 초점을 두어 온 것은 어쩌면 당연한 결과일 것이다.

우리나라도 개발연대 시대를 지나면서 압축적 산업화와 도시화를 겪게 되었고, 그에 따라 농어

* 이 논문은 2011년도 성신여자대학교 학술연구구성비 지원에 의해 연구되었음. 논문의 분석과정에 도움을 준 성신여자대학교 대학원 지리학과 석사과정 졸업생 하영주, 윤성경에게 감사의 마음을 전합니다.

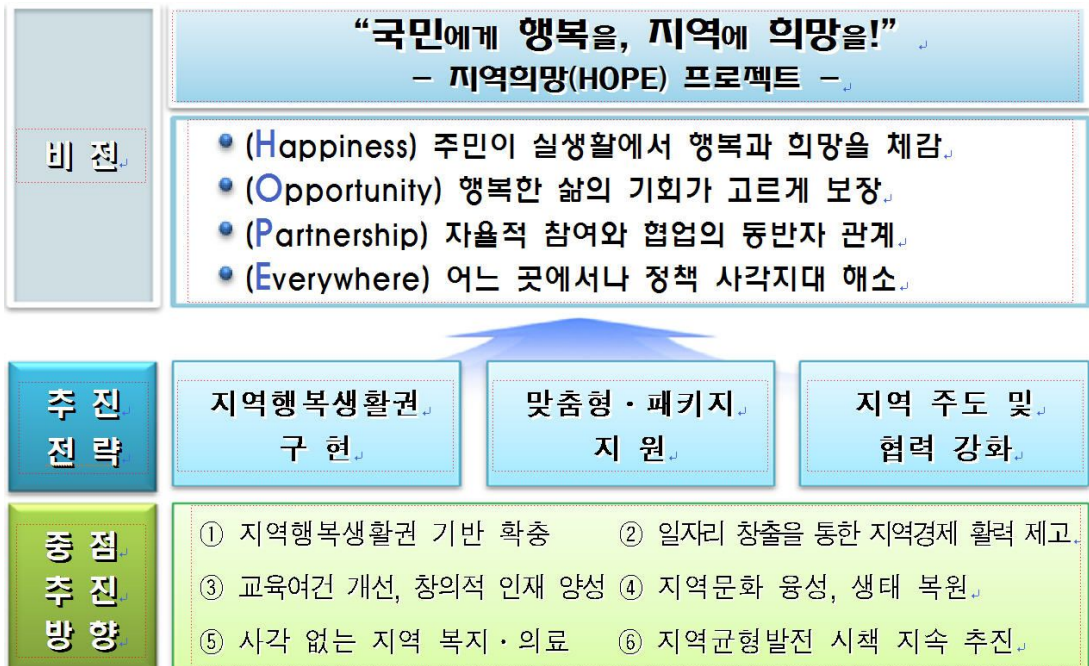
** 성신여자대학교 지리학과 부교수(Associate Professor, Department of Geography, Sungshin University)(wonholee@sungshin.ac.kr)

촌을 중심으로 지역사회의 해체를 경험하는 수준에까지 이르면서 심각한 낙후지역의 문제를 노정해 왔다. 새마을운동이라고 하는 지역사회개발 차원의 운동은 우리나라 근대화의 성격을 반영하는 낙후지역 정책의 효시로 간주될 수 있다. 그러나 본격적인 중앙정부의 정책적 개입은 급속한 인구 유출에 따라 지역사회의 해체가 뚜렷해진 1990년 전후에 시작되었다고 본다(김현호, 2012). 당시 도서종합개발사업, 오지종합개발사업, 정주권개발사업, 개발촉진지구사업 등이 등장하면서 낙후지역에 대한 중앙정부 차원에서의 실질적인 투자를 수반한 정책 집행이 이루어졌다. 2000년 이후 이러한 낙후지역 발전정책은 개별 중앙부처별로 다양한 정책들을 만들기 시작하면서 정책 대상별, 공간단위별로 수많은 정책들이 개별적으로 추진되었으며, 결국에는 사업의 유사성 및 중복성 문제가 지적 받기도 하였다.

2003년 참여정부의 출범은 국가균형발전을 국정과제 수준으로 높이면서 낙후지역에 대한 새로운 지원제도들이 대대적으로 입안되었을 뿐만 아니라 실질적으로 다양한 낙후지역정책을 통합하고

자 신활력사업이 야심차게 추진되기도 하였다. 한편 이명박정부의 지역정책에서는 낙후지역정책이 새로운 전기를 맞게 된다. 낙후지역을 대상으로 했던 정책들이 기초생활권 발전정책이라는 커다란 틀 속으로 통합되었고, 낙후지역만을 위해서는 성장촉진지역 및 특수상황지역 정책 등이 설정되었다. 이에 따라 중앙정부의 지역정책은 낙후지역만을 위한 정책이라기보다 기초생활권이라는 보다 큰 그릇 속에서 낙후지역문제를 바라보고 대응하는 접근으로 전환하게 되었다. 이러한 접근에 대한 비판은 다양하지만(김현호, 2008, 2012), 지역의 잠재력 및 경쟁력 제고를 위한 시책과 병행하여 생활여건에 대한 국가 최저기준을 설정함으로써 삶의 질 문제에 대해 전향적인 접근을 도모했다는 점은 긍정적으로 평가되어야 할 것이다.

지역발전을 위한 공간정책이 지역 외적 요인을 중시하는 접근이든지 또는 지역자원을 활용한 내생적 접근이든지 간에 기존의 경쟁력 제고 패러다임에서 벗어나 삶의 질 문제에 초점을 두면서 정책의 구성과 수단 등이 현재 새로운 패러다임 속에서 추진되고 있다. 최근에 발표된 박근혜정부



출처: 지역발전위원회(2013. 8)

그림 1. 박근혜정부의 지역발전정책

지역정책의 근본 기조도 지역정책이 그러한 새로운 패러다임에 따라 추진되고 있음을 잘 보여준다. 새로운 지역정책은 ‘주민 삶의 질 향상’에 초점을 둔 지역행복생활권 구현을 위해 지역희망(HOPE) 프로젝트로서 추진되고 있다(지역발전위원회, 2013). 특히 정책의 특성을 지역민이 체감하는 정책으로 규정하고 크게 6개 분야 17개 과제를 주요 정책내용으로 설정하고 있다(그림 1). 주민체감형 정책집행을 위하여 박근혜정부는 “주민이 정책효과를 피부로 느낄 수 있도록 실제 생활이 이루어지는 공간에 기반을 둔 ‘지역행복생활권’ 개념을 도입하고, 행복생활권을 토대로 주민의 생활과 밀접한 교육·문화·복지·환경 등 관련 정책 및 사업을 중점 추진”할 계획이다(지역발전위원회, 2013). 박근혜정부 지역정책의 핵심 플랫폼인 지역행복생활권은 “도시, 읍면, 마을이 유기적으로 연계되어 전국 어디서나 불편함 없이 기초인프라, 일자리, 교육·문화·복지 서비스를 누릴 수 있는 공간”으로 정의되어 있다(지역발전위원회, 2013). 이러한 점에서 지역행복생활권은 지리학의 중심지이론에 기초한 생활권 개념을 원용한 것이라 볼 수 있다는 점에서 행정구역 단위의 접근에서도 벗어나 중심도시와 배후지역을 연계한 기능지역 단위의 접근으로 나아가고 있다는 점도 커다란 발전이라고 생각된다. 향후 이러한 전향적인 공간적 접근이 보다 구체화되고 실질적인 정책수단으로 자리매김하기 위해서는 기존 정책에 대한 면밀한 평가를 토대로 합리적이고 효과적인 정책방향과 이를 뒷받침할 제도개선에 대한 논의가 이루어져야 할 것이다.

한편 지역정책의 내용이 낙후지역을 위한 특별한 정책적 고려가 뚜렷하지 않다는 점에서 박근혜정부의 지역정책도 이명박정부의 정책적 접근의 연장선상에 있다고 본다. 따라서 현재 낙후지역의 발전을 도모하기 위한 정책적 고려가 무엇이 되어야 하는지에 대한 논의가 또 다시 필요한 시점이다. 결국 지역행복생활권 측면에서 보면, 현재 행복 정도가 낮은 지역이 낙후지역에 해당한다고 볼 수 있으며, 그러한 문제를 해결하기 위하여 정책에서 제시하는 바 생활여건, 일자리 창출, 교육, 문화, 복지, 의료 등 서비스가 제공되어야 할 것이다. 그러나 본 연구는 이러한 정책대상의 내용에 초점을 둔 기존 접근과 함께 생활권 내 유기적인

공간적 연계를 고려한 공간전략도 함께 고려되어야 한다고 주장한다. 일자리 창출 지원과 각종 서비스의 제공은 행복생활권 단위로 이루어질 수 있지만, 일자리와 서비스 기회의 활용 측면을 고려한다면 결국 사람들이 살아가는 중심도시나 거점을 중심으로 한 생활권 내 공간이 유기적으로 연계되어야 하기 때문이다.

이러한 맥락에서 본 연구는 중심도시로의 접근성 개념에 주목하면서 우리나라에서 낙후지역 실태를 이해하는데 그 중요성을 분석하고, 낙후지역 발전을 위하여 지역행복생활권 시책의 추진을 위한 공간전략 방안도 함께 모색하고자 한다. 이를 위하여 본 연구는 크게 네 부분으로 구성된다. 첫째, 중심도시 접근성에 기초하여 낙후지역을 이해하는 EU의 연구사례를 검토하고 이를 토대로 우리나라 사례분석을 위한 연구방법론을 정립한다. 둘째, 우리나라에서 낙후된 지역을 가장 많이 보유한 전남과 경북을 대상으로 중심도시 접근성이 지역의 낙후성을 이해하는데 갖는 유용성과 중요성을 분석한다. 셋째, 분석결과를 토대로 중심도시 접근성 제고에 초점을 두면서 낙후지역 발전을 위한 공간전략 방안을 검토하고, 끝으로 연구의 한계 및 의의를 제시함으로써 결론을 맺는다.

2. 중심도시 접근성 분석을 위한 연구방법론

Dijkstra and Poelman(2008)의 연구는 중심도시 접근성과 관련하여 EU 지역 내 오지 농촌지역(remote rural regions)을 대상으로 중심도시로의 근접성(proximity)이 농촌지역의 발전과 성과 정도에 어떻게 영향을 미쳤는지를 연구한 중요한 사례이다. 이 연구는 OECD의 전통적인 지역구분인 지배적인 도시지역(predominantly urban regions), 중간지역(intermediate regions), 지배적인 농촌지역(predominantly rural regions) 등의 지역구분에 더하여 오지 농촌지역을 새롭게 정의하려고 시도하였다. 이를 위하여 오지성(remoteness)을 중심도시로의 접근성에 따라 규정하고 측정방법도 함께 제시하였다.

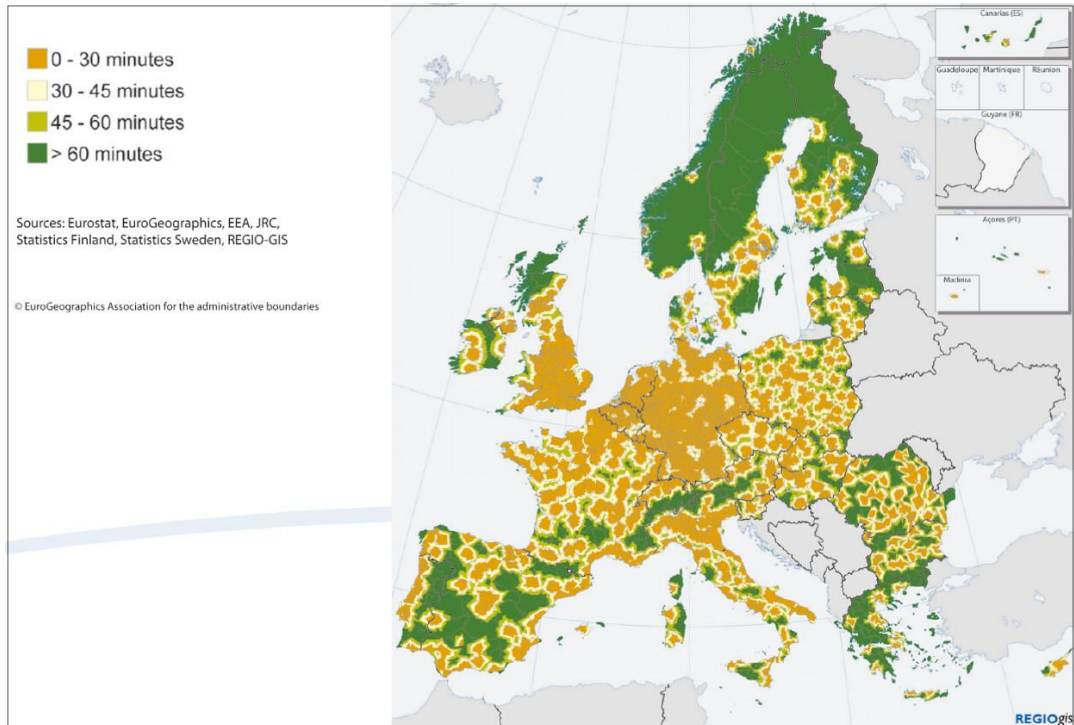
Dijkstra and Poelman(2008)은 많은 경험적 연구를 토대로 중심도시 인접 농촌지역(rural regions close to city, 이하 인접 지역)이란 지역 내 주민

중 절반 이상이 인구 5만 이상의 도시 중심으로 45분의 운전거리 내에 도달하는 경우라고 정의하였다. 따라서 절반 이하의 주민들이 45분 내에 중심도시에 도달할 때, 그 지역은 오지 농촌지역(remote rural regions, 이하 오지 지역)으로 간주된다. 결국 인구 5만 이상의 중심도시와 운전거리 45분이라는 임계치는 경험적 연구의 결과로서 5만과 10만 등 두 가지 중심도시와 30분, 45분, 60분 등 세 가지 운전거리 등을 모두 고려한 경험적 분석 결과에 따라 가장 합리적으로 결정되었다. 따라서 이들의 연구 분석틀을 우리나라의 경우에 적용할 때에도 중심도시의 규모와 운전거리의 임계치를 합리적으로 결정하는 것이 가장 중요한 과제로 볼 수 있다.

Dijkstra and Poelman(2008)의 정의에 따른 인접 지역과 오지 지역 간 구분이 갖는 가장 중요한 의의는 이들 두 집단 간 발전패턴이 가장 극명하게 대조가 된다는 사실이다. 즉, 중심도시의 근접성 여부가 특정 농촌지역의 발전 경로 및 결과를

심대하게 결정한다는 사실이다. 한편 이들의 분석 결과를 보면, OECD 분류에 따른 중간지역의 경우 거의 대부분(96%)이 인접 지역으로 나타난 반면, 지배적인 농촌지역의 경우 37%가 오지 지역으로 판명되었다(그림 2 참조). 오지 지역의 발전 패턴을 보면, 전체 오지 지역 중 거의 80%의 지역에서 인구가 감소하거나 국가 전체 평균보다 낮은 성장률을 보이며, 75%의 지역에서는 GDP가 감소하거나 국가 전체 평균보다 낮은 수준으로 증가하고 있다. 마찬가지로 생산성 측면에서도 농업, 공업, 서비스 모두에서 다른 지역 유형에 비해 가장 낮은 수준을 보여주고 있다. 결국 분석결과 그 자체는 중심도시 접근성에 따라 지역의 낙후성이 구조화되는 메커니즘에 대한 충분한 이해를 제공하지는 못하지만, 적어도 지역의 낙후성을 설명하는 중요한 변수로서 중심도시 접근성이 중요한 역할을 수행하고 있음을 우리는 알 수 있다(Dijkstra and Poelman, 2008).

지금까지 살펴 본 중심도시 접근성에 기초한 농



출처: Dijkstra and Poelman(2008. 7)

그림 2. EU의 중심도시 접근성 분석결과

촌지역 낙후성 분석 사례를 우리나라 맥락에 적용하기 위하여 본 연구는 우선 지역 단위를 시군 스케일로 설정한다. 지금까지 다양한 낙후지역 발전 시책들이 마을, 읍·면, 시·군, 광역단위 등으로 추진되어 왔지만, 실제 가장 중요한 시책 대부분이 시·이 스케일을 대상으로 하기 때문이다. 또한 지금 박근혜정부의 새로운 지역정책인 지역행복생활권도 시군 단위로 추진되고 있기 때문에, 시군 단위의 연구가 가질 수 있는 정책적 시사점도 함께 고려할 수 있기 때문이기도 하다. 또한 본 연구가 EU의 접근방법을 우리나라의 맥락에 적용하는 시론적 접근이기 때문에, 우리나라 전체 시·군을 대상으로 분석하기보다는 낙후지역을 대표한다고 볼 수 있는 전라남도와 경상북도 두 지역을 대상으로 우선 분석한다. 실제로 낙후지역을 대표하는 성장축진지역으로 지정된 70개 시·이 중 전남에 17개, 경북에 16개 시·군이 있어 가장 많이 차지하고 있는 지역이다. 따라서 두 지역을 대상으로 분석하는 것이 중심도시 접근성을 토대로 농촌지역의 낙후성을 이해하는데 1차적으로 적절할 것으로 판단한다. 또한 중심도시 접근성을 중심으로 고찰하기 때문에 분석대상은 농촌지역인 군 지역으로 국한하며, 분석 대상을 설정한 결과는 다음 <표 1>과 같다.

또한 우리나라의 맥락에서 중심도시 접근성을 검토할 때 고려되어야 할 것은 바로 중심도시의 규모와 운전거리의 합리적인 기준 설정이다. EU와 구별되는 우리나라의 높은 인구밀도와 급속한 산업화 과정 속에서 상대적으로 더 침체해 온 중소도시의 발전패턴을 고려하여 유럽과 같은 인구 5만 명의 기준은 현실적으로 부적절하다고 판단된다. 우선 농촌지역 내 중심도시로서 기능할 수 있는 중소도시의 분포실태가 고려되어야 할 것이다. 우리나라 50만 이하 중소도시의 실태를 연구한 이인희(2008)의 연구를 보면, 우리나라 중소도시 68

개 중 36개가 5만~15만 범위에 집중적으로 몰려 있어, 이러한 규모가 우리나라 중소도시의 규모를 대변하는 것으로 나타났다. 따라서 정책 집행단위 선정의 효율성을 고려해서라도 중심도시의 규모가 이러한 범위 내에 존재하는 것이 타당하리라 생각된다. 실제로 송미령·한국농촌경제연구원(2008)의 기초생활권 분석에서 대도시 연계권과 함께 20만 이상의 지방거점도시 연계권으로 구분하여 연구한 바, 농촌지역 내 서비스를 제공하는 중심도시로서는 20만 이하의 도시로 설정될 수 있음을 알 수 있다. 따라서 본 연구는 우리나라 맥락에서 시론적 분석을 위해 농촌지역 중심도시를 10만 명 이상의 인구를 가진 도시로 규정한다. 또한 운전거리 기준은 EU의 연구사례와 마찬가지로 경험적으로 설정하기 위하여 45분, 60분, 75분 등 세 가지 기준을 적용하여 인접 지역과 오지 지역 간 낙후도의 차이가 가장 크게 나타나는 운전거리로서 선정한다. 따라서 본 연구의 분석은 해당 군 지역 내 면 소재지와 가장 인접한 인구 10만 명 이상의 중심도시 시청 소재지 간 자동차 운전 시간거리를 조사하여 해당 면의 오지성(remoteness) 여부를 판단하고, 전체 군 지역 내 모든 면의 오지성 여부를 판단한 후에 오지 지역에 해당하는 면의 인구가 전체 군 인구의 절반 이상이면, 해당 군은 오지 농촌지역으로 분류하는 과정을 통해 진행하였다. 결국 전체 분석대상 30개 군의 266개 면을 대상으로 인근 10만 이상 중심도시와의 근접성을 조사함으로써 특정 군 지역의 오지 지역 여부를 보다 정확하게 판단하고자 하였다. 보다 정교한 분석은 가구 단위의 위치 정보를 활용하여 GIS 기법을 통해 특정 군 내 가구의 중심도시 접근성을 조사해야 하겠지만, 현재 우리나라 맥락에서 자료의 부재를 고려하여 가장 합리적이고 효율적인 기초 분석단위로서 면 단위로 중심도시 접근성을 분석하고자 하였다.

표 1. 중심도시 접근성 분석대상 군 지역

| 구 분 | 분석대상 시·이 |
|-----------------|---|
| 전라남도 (13개 군) | 담양군, 곡성군, 구례군, 고흥군, 보성군, 화순군, 장흥군, 강진군, 해남군, 영암군, 함평군, 무안군, 장성군, 완도군, 진도군, 신안군, 영광군 |
| 경상북도 (17개 군) | 군위군, 의성군, 청송군, 영양군, 영덕군, 청도군, 고령군, 성주군, 칠곡군, 예천군, 봉화군, 울진군, 울릉군 |

3. 중심도시 접근성과 지역 낙후성 분석: 전남과 경북의 사례

전라남도의 164개 면과 경상북도의 102개 면을 대상으로 대구와 경상북도의 구미, 안동, 포항, 경산, 김천, 영주 및 광주와 전라남도의 순천, 목포 등 중심도시로 선정된 도시들과의 운전거리를 45분, 60분, 75분을 기준으로 조사하여 오지성 여부를 평가하였다(표 2와 3). 면 단위를 기준으로 전라남도의 경우, 인접 지역과 오지 지역의 분포를 보면 45분, 60분, 75분 운전거리에 있어 각각 29개와 135개, 74개와 90개, 104개와 60개 등으로 나타나고 있다. 경상북도의 경우에도 각각 21개와 81개, 50개와 52개, 74개와 28개 등으로 분포하고 있다. 이를 토대로 해당 군 지역의 중심도시에 대한 오지 지역 여부를 평가하였는데, 먼저 전라남도의 경우, 인접 지역과 오지 지역의 분포를 보면 45분, 60분, 75분 운전거리에 있어 각각 2개와 15개, 7개와 10개, 12개와 5개 등으로 나타나고 있다. 마찬가지로 경상북도의 경우에도 각각 1개와 13개, 6개와 7개, 9개와 4개 등으로 분포하고 있다. 따라서 결과적으로 우선 45분의 운전거리 기준은 전라남도과 경상북도 모두에서 인접 지역이 너무 적게 분포하는 것으로 나타나는 비현실적인 결과를 도출하였기 때문에, 중심도시 인접 농촌지역과 오지 농촌지역을 구분하는데 한계를 가지고 있는 것으로 판명된다. 이와 같이 EU의 사례와 다른 결과는 아마도 자동차의 보급과 도로 여건, 도시의 발달 여건 등이 반영된 결과로 생각되기 때문에, 우리나라의 맥락에서는 운전거리 60분 또는

75분의 기준이 보다 오지 지역 여부에 있어 변별력이 있는 기준으로 사료된다.

이제 우리나라의 맥락에서 중심도시 접근성이 농촌 낙후지역의 발전패턴과 성과에 미치는 영향을 경험적으로 고찰하고자 한다. 이를 위하여 본 연구는 전라남도과 경상북도 군 지역의 낙후성 수준을 분석하기 위하여, 대표적인 낙후지역인 성장촉진지역 선정지표를 활용하고자 한다. 성장촉진지역 선정지표는 낙후지역 선정지표로서 특정 지역의 낙후성 정도를 파악함에 있어 편리성과 함께 제도적 공공성을 모두 지니고 있다는 점에서 적절하다고 판단된다.

성장촉진지역의 선정지표는 인구밀도, 연평균 인구변화율, 소득세할 주민세 총액, 재정력 지수, 지역접근도 등이며, 성장촉진지역 선정을 위해 각 지표 값을 Z-Score로 표준화하고 다시 인구:소득:재정력:지역접근도 = 2:2:1:1 등의 가중치를 적용하여 종합지수 값을 계산한 뒤, 종합지수 최하 값을 갖는 70개 시·군을 성장촉진지역으로 지정하게 된다(이원호·안영진, 2011). 본 연구에서는 우선 개별 지표 값을 토대로 중심도시 접근성에 따른 인접 지역과 오지 지역 간 낙후성의 차이가 존재하는지를 먼저 고찰하였다(표 4). 분석 결과, 운전거리 60분을 기준으로 인접 지역과 오지 지역 간 개별 지표 값에 따라 낙후성의 차이가 뚜렷함을 알 수 있다. 인구밀도의 경우, 전남은 각각 98명과 90명으로 차이를 보이며, 경북의 경우에는 86명과 67명으로 더 큰 차이를 보인다. 인구증가율 측면에서도 모든 지역에서 인구가 감소하지만, 인접 지역이 오지 지역에 비해 덜 감소하는

표 2. 면 지역의 중심도시 접근성 평가 결과

| 구 분 | 45분 운전거리 | | 60분 운전거리 | | 75분 운전거리 | |
|------|----------|-------|----------|-------|----------|-------|
| | 인접 지역 | 오지 지역 | 인접 지역 | 오지 지역 | 인접 지역 | 오지 지역 |
| 전라남도 | 29 | 135 | 74 | 90 | 104 | 60 |
| 경상북도 | 21 | 81 | 50 | 52 | 74 | 28 |

표 3. 군 지역의 중심도시 접근성 평가 결과

| 구 분 | 45분 운전거리 | | 60분 운전거리 | | 75분 운전거리 | |
|------|----------|-------|----------|-------|----------|-------|
| | 인접 지역 | 오지 지역 | 인접 지역 | 오지 지역 | 인접 지역 | 오지 지역 |
| 전라남도 | 2 | 15 | 7 | 10 | 12 | 5 |
| 경상북도 | 1 | 13 | 6 | 7 | 9 | 4 |

표 4. 인접 지역과 오지 지역의 낙후성 대비

| 구 분 | | 인구밀도 | 인구증가율 | 소득세할 주민세 | 재정력 지수 | 지역접근도 |
|-------------|----|------|---------|-----------|--------|------------|
| 60분 인접지역 | 전남 | 98 | -0.0208 | 1,098,448 | 13.6 | 39,492,921 |
| | 경북 | 86 | -0.0177 | 1,248,960 | 14.3 | 73,367,937 |
| 60분 오지지역 | 전남 | 90 | -0.0212 | 1,033,767 | 10.2 | 24,193,629 |
| | 경북 | 67 | -0.0186 | 708,164 | 13.8 | 13,180,352 |
| 75분 인접지역 | 전남 | 95 | -0.0200 | 1,192,911 | 12.8 | 40,302,471 |
| | 경북 | 82 | -0.0172 | 1,099,322 | 14.1 | 58,188,806 |
| 75분 오지지역 | 전남 | 89 | -0.0236 | 742,375 | 8.7 | 6,951,418 |
| | 경북 | 57 | -0.0220 | 677,782 | 12.4 | 9,000,214 |

것으로 나타났으며, 여타 소득세할 주민세, 재정력 지수, 지역접근도 측면에서도 오지 지역이 인접 지역에 비해 낙후도의 수준이 더 높음을 알 수 있다.

끝으로 성장축진지역 선정지표의 종합지수를 기준으로 살펴 본 결과도 마찬가지로 인접 지역이

오지 지역에 비해 종합지수 값이 월등히 높은 것으로 나타났다(그림 3). 예를 들어, 60분 운전거리를 기준으로 전남에서 인접 지역의 종합지수 평균 값은 -3.049인 반면 오지 지역은 -3.191로서 낙후도가 더욱 심하다는 것을 알 수 있다. 또한 인

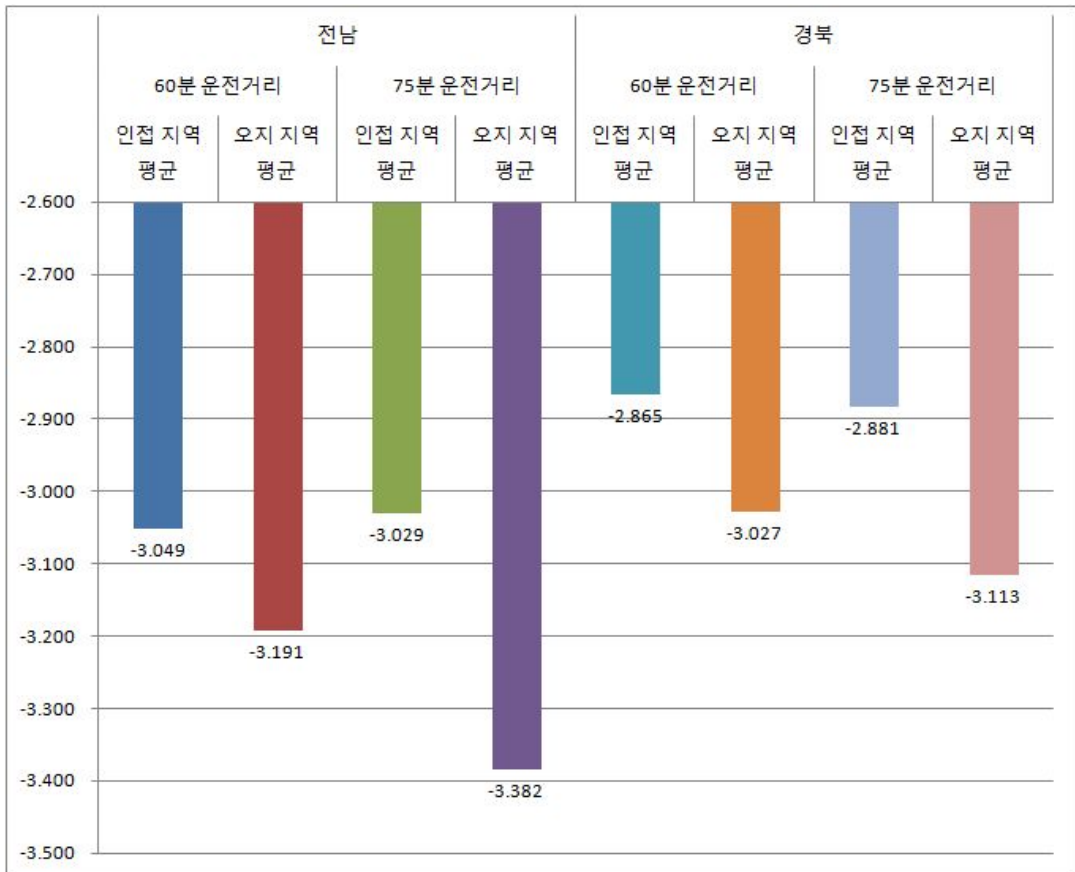


그림 3. 성장축진지역 선정지표의 종합지수에 따른 낙후도 비교

접 지역과 오지 지역 평균값의 차이를 보면, 전남에서 운전거리 60분과 75분의 경우 각각 0.142, 0.353의 차이로 나타났으며, 경북의 경우에도 각각 0.162, 0.232 등의 차이를 보인다. 이는 60분의 운전거리보다 75분의 운전거리를 기준으로 규정된 오지 지역이 인접 지역에 비해 더욱 낙후되어 있다는 점을 나타내며, 결국 75분의 운전거리에 해당하는 중심도시 접근성이 낙후지역의 발전과 성과에 상대적으로 더 크게 영향을 미친다는 점을 1차적으로 시사한다. 따라서 접근성 관련 인프라 정책을 고려할 때, 낙후지역의 경우 중심도시와의 운전거리가 75분 이상이 되는 지역에는 접근성을 제고하는 맞춤형 정책을 적용할 필요가 있다고 본다.

4. 중심도시 접근성 제고와 낙후지역 발전을 위한 공간전략 검토

지금까지 EU에서 중심도시 접근성에 의거한 낙후지역으로서 오지 농촌지역에 대한 개념화를 고찰하고, 우리나라의 맥락에 적용시켜 그 타당성과 효과를 검토하였다. 국민의 삶의 질 제고를 목표로 삼아 농어촌 지역에 대한 공공서비스 제공을 체계적으로 추진한 것은 국가 최저기준에 따라 공공 서비스를 제공하려 한 기초생활권 정책의 의의라고 생각한다. 이러한 정책 기조는 박근혜정부에 이어져 도시, 읍·면, 마을로 이어지는 유기적인 구성체인 지역행복생활권 시책으로 나타났다. 신자유주의의 맥락 속에서 추진되어 온 획일적인 지역경쟁력 패러다임에서 벗어나 주민의 삶에 보다 더 친착하는 지역정책의 새로운 전략 설정은 바람직한 현상으로 이해된다.

그러나 한편 실제 정책 집행의 효율성을 제고할 수 있는 공간전략이 함께 수반되지 못했다는 점에서 그 한계를 지적할 수 있다. 예를 들어, 기초생활권 시책에서 시·이 단위 최저서비스 기준을 설정하고 그에 따라 함목적적으로 서비스 개선에 노력을 했지만, 이는 일견 공급자 위주의 접근이라고 생각된다. 실제 서비스를 활용한다는 측면에서 보면, 주민의 경우에는 주거지에 앉아서 서비스를 받는 것이 아니라 대개는 읍·이 또는 중심도시로 가서 서비스를 제공받기 때문이다. 따라서 지리학

의 중심지 이론을 토대로 접근한다면, 수요자의 측면에서 서비스 공급의 효율성을 제고하기 위해서는 중심지 계층에 따라 서로 다른 수준의 서비스가 확보되어야 하며 더 나아가 중심도시로의 접근성이 최소한 확보되어야 한다는 점을 강조할 수 있다. 중심지 계층에 따라 서로 다른 중심기능의 확보는 독일의 거점별 생활서비스 제공 시책 사례를 활용하여 적용할 수 있으며(삶의질향상위원회, 2009), 이는 우리나라의 맥락에서 광범위한 중심지 기능 실태조사를 통해 합리적인 중심지 배치기준을 마련하는 노력이 우선적으로 필요할 것이다.

본 연구에서는 중심도시 접근성에 기초하여 낙후지역의 발전을 도모하고 현재 박근혜정부의 지역행복생활권 정책 추진의 효율성을 제고하는데 기여할 수 있는 정책방안을 공간 전략방안을 중심으로 모색하고자 한다. 무엇보다도 중심도시로의 접근성 개선을 통한 공공·민간서비스 전달체계 제고가 필요하다. 지역행복생활권 내 주민의 삶의 질을 결정하는 것은 국가의 공공서비스뿐만 아니라 다양한 민간부문 서비스에 대한 접근성의 정도이다. 특히 낙후지역은 지역 내 소득을 위한 고용 기회를 충분히 창출하기가 대부분 어렵기 때문에, 소득과 고용기회, 다양한 생활서비스를 구할 수 있는 중심도시로의 접근성을 개선하는 것이 더 바람직하다. 낙후지역에서 개별 소프트웨어 인프라의 최소수준을 설정할 수도 있지만 이는 주로 공공서비스의 경우에 해당하는 것이며, 주민의 삶은 또한 민간부문에서의 고용기회와 서비스에도 영향을 받기 때문에 최소한의 삶의 질을 보장한다는 측면에서 이들 기능에 대한 접근성을 개선하는 것이 중요하기 때문이다. 이는 최근 농촌 및 낙후지역 개발정책의 핵심 화두 중 하나가 바로 도시-농촌 간의 연계성 제고이기 때문에 접근성의 개선은 도시-농촌 간의 상생발전관계를 구축하는데 기여할 수 있다는 의의도 존재한다.

앞에서 살펴본 바와 같이, EU의 경우에는 인구 5만의 중심도시와 45분 운전거리를 접근성 최저기준으로 설정하였는데, 우리나라의 경우 도시체계의 발달 특성과 평균통근시간을 고려해서 중심도시 규모와 운전거리 임계치를 합리적으로 설정할 필요가 있다. 더 나아가 이를 기준으로 중심도시 인접 지역과 오지 지역을 구분하고, 중심도시로의

접근성이 떨어지는 오지 낙후지역에 대해 최소한의 지역접근성에 도달하기 위한 연결도로 등 기반 시설에 대한 투자가 지속적으로 이루어져야 할 것이다. 여기 시론적 분석결과를 따르면, 우리나라의 경우 인구 10만의 중심도시로 접근하는데 75분의 운전거리가 농촌지역의 낙후도 여부를 가장 크게 결정짓는 기준이기 때문에, 우리나라 낙후지역 중 중심도시로의 접근성이 75분 이상인 지역을 대상으로 접근성 개선을 위한 인프라 투자가 우선적으로 이루어져야 할 것이다. 이는 특히 지금까지 낙후지역 내 도로망 등 인프라 투자를 전담해 온 성장촉진지역 정책의 추진방향이 지금까지 실현가능성이 거의 없는 외부 투자유치와 연계된 인프라 투자에서 벗어나 지역 내 삶의 질 개선과 삶의 기회 확보 측면에서 국민의 행복을 담보할 수 있는 방향으로 사업 투자 기준이 새롭게 검토될 필요성을 시사한다고 본다. 아울러 박근혜정부의 지역행복생활권 내 기초 공공서비스의 제공도 수요자인 주민의 입장에서 거점중심 공급체계를 마련해야 하며, 아울러 공공서비스 이외 각종 서비스에 대한 접근성 개선도 주민의 삶의 질을 결정짓는 중요한 요소라는 점을 명심하여 공간 전략적 차원에서 함께 접근해야 할 것이다.

둘째, 현재의 서비스 제공 체계를 서비스 단위가 아니라 지역 단위로 변경함으로써 향후 지역 여건에 맞도록 공공서비스의 창의적인 확대 및 합리적인 전달체계 구축이 필요하다. 현재 삶의 질 향상 및 농어촌 서비스 기준 시책은 농어촌에서 주민체감형 공공서비스를 제공한다는 점에서 의의가 있지만, 실제 농어촌을 위한 공공서비스를 주민대상 서비스로만 제한하여 다루면서 결국 궁극적인 농어촌과 낙후지역 발전을 통한 형평성 제고에 기여하지 못한 것으로 판단된다. 공공서비스는 주민의 수요를 충족시키는 ‘필수적 공공서비스’와 지역 내 비즈니스 경쟁력을 높이는 ‘경쟁력 공공서비스’로 구분할 수 있으며, 전자는 중앙정부에 의해 제공되는 기본 서비스이지만 후자는 농어촌 지역 내 인적·물적 자원을 심분 활용하여 지역경제 성장과 지속가능성을 제고시키는 역할을 수행한다(OECD, 2010). 예를 들어, 스코틀랜드 농촌 내 비즈니스 지원서비스를 제공하는 ‘Fusion’ 민관협력체와 미국 콜로라도 주 농촌지역에서 창업지

원 서비스를 제공하는 ‘Economic gardening’ 프로그램 사례와 같이, 우리나라 농어촌을 대상으로 ‘필수적 및 경쟁력 공공서비스’의 적절한 패키지를 지역단위별로 제공하는 것이 더욱 효율적이고 합리적인 접근일 것이다. 경쟁력 공공서비스는 네트워크 구축에 기초한 서비스의 형태로 우선적으로 제공되어야 하며, 아울러 인적자본 투자와 관련된 공공서비스도 지역 잠재력 제고 및 일자리 창출의 일환으로 강조되어야 한다. 또한 공공서비스 패키지의 전달 주체도 중앙정부뿐만 아니라 지방정부간 협의체, 사회적 기업, 시민자원조직 등 서비스 및 지역 특성에 비추어 차별적으로 조직하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 향후 지속적인 연구를 통해 구체적인 실천방안이 마련되어야 할 것이다.

셋째, 농촌지역 단위 공간전략에서 지역 내 인적자본에 대한 투자 확대에 장기적인 성장잠재력 확보가 매우 중요하다. 공간 전략의 핵심인 접근성 향상도 중요하지만, 점차 추가적인 교통 인프라 투자의 한계효용이 접근성 개선 그 자체보다 지역의 인적자본 등 발전역량에 더 의존하기 때문에, 이제는 교육 및 훈련 투자를 통한 인적역량 강화에도 초점을 두어야 한다. 교육은 결국 농어촌 발전의 시금석이 될 것이며, 이를 위해 농어촌 지역 내 고등교육기관은 교육기회의 확대, 교육프로그램의 적절성 제고, 우수한 인재 유치, 평생교육을 통한 주민의 기술과 역량 제고 등을 통해 지역 내 인적자본 형성에 기여해야 할 것이다. 왜냐하면 인적 자본 투자를 통한 잠재력 제고야말로 접근성 향상을 통해 획득된 삶의 기회를 심분 활용하여 지역발전의 동력으로 전환할 수 있기 때문이다.

5. 결론

새로운 정부의 출범과 지역정책 정립의 시기에 비추어 우리나라 낙후지역 발전정책을 위한 공간 전략을 모색하고자 본 연구는 EU의 중심도시 접근성 연구사례를 활용하여 낙후지역 내 중심도시 인접 농촌지역과 오지 농촌지역의 구분, 두 지역 간 낙후성 차이와 중심도시 접근성의 중요성, 중심도시 접근성에 기초한 공간전략의 모색 등을 논의하였다. 그 결과 낙후지역 발전을 위하여 중심

도시로의 접근성 제고에 초점을 둔 공간전략 마련이 필요하다는 점과 함께 기본적인 정책방향을 검토한 것은 향후 보다 효과적이고 풍부한 정책적 논의에 본 연구가 기여한 점이라고 본다.

그러나 본 연구는 시론적 연구로서 향후 보다 많은 연구를 필요로 한다는 점에서 한계를 지니고 있다. 보다 면밀하고 신뢰성 있는 연구결과를 위해 우선 우리나라 전체 지역을 대상으로 가구단위 위치정보를 활용한 GIS 분석이 필요할 것이며, 더 나아가 많은 기존 문헌 연구와 우리나라 중소도시의 서비스 기능 실태조사를 통해 우리나라 맥락에서 최적의 중심도시 규모를 새롭게 설정하는 것도 필요하다. 물론 이러한 연구과제는 기술적인 측면이 강하기 때문에 커다란 학술적 어려움은 많지 않을 것으로 판단되며, 이와 관련된 향후 연구들이 지속적으로 추진될 필요가 높다. 적어도 지금까지와 달리 낙후지역에 대한 정책의 전환기에서 기존의 공급자 위주 접근에서 벗어나 진정한 삶의 질을 고려하는 수요자 중심으로 접근하기 위해서는 중심도시 접근성에 기초한 공간전략이 반드시 필요하기 때문이다.

문헌

- 김용웅·차미숙·강현수 2009, 신 지역발전론, 파주: 한울아카데미.
 김현호, 2008, 우리나라 낙후지역정책의 추진방향, 지역경제 제13호, 21-29.
 김현호, 2012, 지역행복을 위한 낙후지역 정책의

- 모색, KRILA Focus 제47호, 1-27.
 삶의질향상위원회, 2009, 농어촌 서비스 기준, 농림수산식품부.
 송미령·한국농촌경제연구원, 2008, 시·이 기초생활권 정책 발전방안 연구, 한국농촌경제연구원, 서울.
 이원호·안영진, 2011, 지역 맞춤형 낙후지역 정책을 위한 지역 유형구분 및 특성 분석 : 성장촉진지역 정책의 사례 연구, 한국지역지리학회지 17(1), 96-108.
 이인희, 2008, 우리나라 중소도시 쇠퇴실태와 특성, 충남발전연구원, 대전.
 지역발전위원회, 2013년 7월 18일 보도자료, 박근혜정부 지역발전정책 방향 제시.
 Dijkstra L. and Poelman H., 2008, *Remote rural regions : How proximity to a city influences the performance of rural regions*, Regional Focus No. 01/2008, EU Directorate-General for Regional Policy.
 OECD, 2010, *Strategies to Improve Rural Service Delivery*, OECD Publishing.

• 교신 : 이원호, 성신여자대학교 지리학과, wonholee@sungshin.ac.kr, 전화: 02-920-7606
 Correspondence : Wonho Lee, Department of Geography, Sungshin University, wonholee@sungshin.ac.kr, Phone: 82-2-920-7606

(접수: 2013.07.29, 수정: 2013.08.18, 채택: 2013.08.27)