

기초생활권과 행정구역

Elementary Life Zone and Administrative Area

최영출 (충북대학교 행정학과 교수)

Abstract

Young-Chool Choi

This paper discusses the elementary life zone from the geographical sphere point of view and attempts to classify 163 cities and counties in Korea using cluster analysis. On the basis of the analysis results, the author argues that new concept of middle-range life zone should be introduced to complement the current life zone system on which the regional development and economy plans are based. In contrast to the elementary life zone, the middle-range life zone includes from two to five or six first-tier local governments so that more area-wide public projects could be effectively and collaboratively implemented in a bigger jurisdiction. The author finally concludes that what is called, 'the concept of middle-range life zone is more suitable term to denote the size of life zone which is bigger than the elementary zone, but smaller than region-wide zone.

주제어 : 기초생활권, 행정구역, 중간생활권, 지방정부, 지역개발

Key Words : elementary life zone, administrative area, middle-range life zone.
local government, regional development

I. 서론

현 정부는 5+2광역경제권 및 초광역개발권 개념에 입각한 지역개발정책에 더하여, 기초생활권 발전계획이라는 3대 지역발전정책을 추진해 오고 있다. 이 중에서 기초생활권 발전계획은 163개의 시군을 기초생활권 개념에 입각하여 시군별 여건과 특성에 맞는 시책을 하고자 하는 것이다. 이를 통해서 기존에는 시군에 대해서 중앙행정기관 중심으로 추진되던 단위사업을 대폭 통합하고 포괄적 재정지원방식을 도입하도록 하고 있다. 즉, 특별시와 광역시 자치구를 제외한 전국 시군을 163개의 기초생활권으

로 설정하고 163개 시군별로 지역별 특성에 맞는 맞춤형 개발, 농어촌 자원을 활용한 다양한 소득원 창출, 취약지역 의료 복지서비스 개선 등 생활여건 개선방안을 발전계획형태로 제시하도록 되어 있다. 이러한 기초생활권 정책의 추진과 관련하여 이 정책이 단순히 단위사업 통합 및 포괄적 재정지원만 관계되는 것이 아니라 중앙정부-도-시군간의 협력과 역할분담체계가 필요하다는 인식하에서 시군 기초생활권정책의 내실화를 위해 여러 방면의 노력이 진행되고 있다.

그러나, 정부에서 추진하고 있는 기초생활권발전계획은 163개 시군별로 하나의 기초생활권을 상정하고 이 시군별 단위사업의 조정 및 포괄적 지원에 초점을 두고 있기 때문에 주민들의 생활권 개념이 반영되어 있지 않다. 오늘날은 도로사정 등 교통통신이 급속도로 발전되고 있기 때문에 주민들의 생활권은 자기들이 살고 있는 행정구역을 넘어서 이루어지고 있다. 주민들의 일상생활의 공간적 범위가 행정구역을 넘어서고 있는 시점에서 지나치게 모든 서비스나 사업단위를 행정구역에 국한시켜 발전계획을 수립하도록 하면 주민불편뿐만 아니라 행정비효율성이 발생할 수 밖에 없다. 가령, 인접시군별로 개별적인 관광자원 발전계획을 연계없이 별도로 수립하는 경우나 규모의 경제가 필요한 농산물산지유통센터 같은 경우, 개별시군이 별도로 추진하는 경우에는 운영의 비효율성 문제가 불가피하게 발생할 수 밖에 없을 것이다.

본 연구는 이 같은 문제인식하에서 기초생활권발전계획이 시군별 지역특성에 맞는 개발계획을 수립하는 장점을 살리되, 인접 시군간의 동일생활권 내에 있는 시군간에는 부문별, 사업별 공동발전계획 수립의 여지를 최대한 강화시켜 줄 필요성이 있다는 점을 강조한다. 이와 관련하여, 163개의 시군을 기초생활권개념으로 분류하는 것에 추가하여 가칭 ‘중간생활권’의 개념을 도입하여, 기초자치단체인 시군의 행정구역을 초월하는 일일 주민생활권의 범위를 새로 설정해 보고자 한다. 이러한 중간생활권 개념은 기초생활권과 광역생활권의 중간에 위치하는 개념으로서 대규모 시설투자나 기초생활권의 범위를 넘어서는 중간적 광역수요에 해당하는 사업이나 서비스를 제공해 주는데 유용한 근거개념이 될 수 있다고 생각한다. 이를 위해서 생활권의 개념에 대한 간단한 논의와 ‘중간생활권’ 설정에 대한 예시를 하며, 이의 활용가능성을 탐색해 보고자 한다.

II. 이론적 논의

1. 생활권의 개념

생활권이란, 지역의 주민이 일상생활을 하는 데 있어 행정구획에 구애되지 않고 교

육, 직장, 복지 등 필수적인 생활을 하는데 적절한 생활의 공간적 범위라고 할 수 있다. 이러한 생활권은 인간활동의 필수적인 요소들, 즉, 생산활동, 거주활동, 복지활동, 여가활동 등 주요 부문에서 특유의 공간질서를 가지게 한다 (박부권, 2004: 56-57). 그 결과, 인간생활의 기본기능들- 노동, 거주, 급양, 교육, 여가생활 등-이 일정한 공간적 행동방식들을 창출하고, 그것이 공간적 질서를 만들어 낸다고 할 수 있다. 그러나 일정한 공간적 범위나 공간적 범위에 바탕을 둔 공간적 질서들은 도로와 같은 교통체계의 발전 및 변화, 도시화 등의 요인에 의하여 시간이 변화함에 따라 불가피하게 변화한다 (ONS, 2007: 4). 농촌의 경우를 예로 든다면, 전통적인 농촌지역의 생활공간이 차츰 사라져 가고 도시와 농촌 구분이 잘 되지 않은 중간지대가 발생하면서 생활기능별로 공간이 분화되는 현상이 두드러지게 된다는 점이다 (박부권, 2004: 57). 이러한 이유들로 인하여 전통적인 생활공동체의 개념은 사라지고 기본기능의 보다 나은 충족을 위한 행위도달 범위가 확대되면서 새로운 공간체계가 형성된다. 즉, 보완적인 관계에 있는 기능들이 서로 결합하면서 보다 큰 단위의 기능들에 통합된다고 할 수 있다. 이는 비용측면에서 보면, 자치단체의 운영에 소요되는 비용이 급속히 상승하면서 공동체 시설물을 최소 비용으로 운영하여 최대의 성과를 내려고 하는 규모의 행정구역 확대요구로 이어질 수 있다. 이러한 행정구역 확대요구는 그동안 생활해온 주민의 생활권을 확대하게 만든다. 결국, 생활권은 행정구역과 불일치하게 되고, 이로 인한 비효율성문제를 어떻게 극복해야 할지가 중요한 과제가 된다고 할 수 있다.

2. 지역개발사업의 문제점과 중간생활권 개념의 필요성

1) 지역개발사업의 문제점

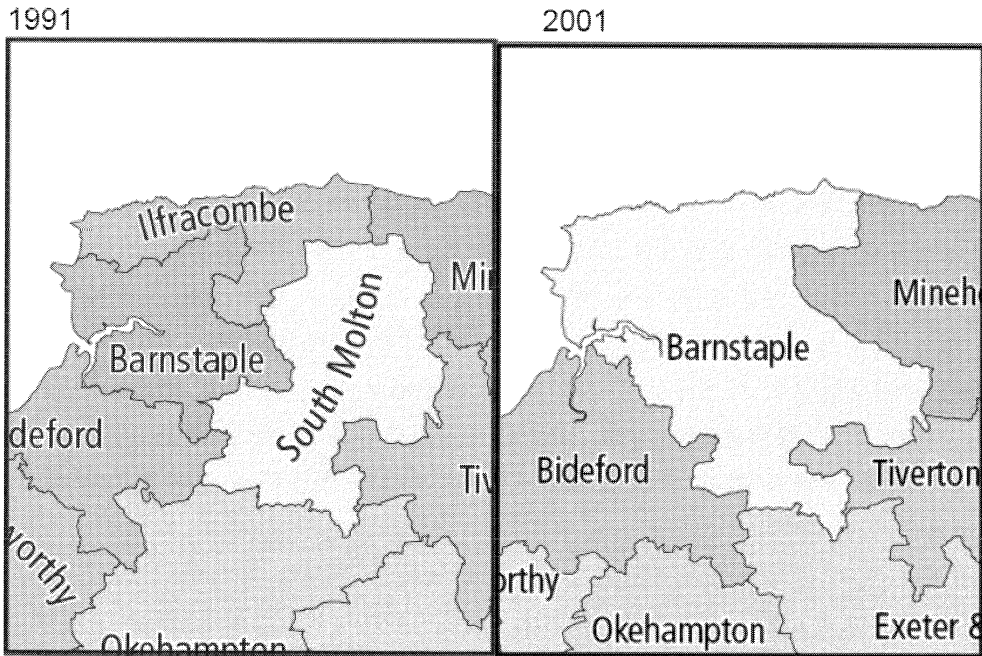
지금까지 추진되어 온 지역개발사업의 문제점으로서 일반적으로 들고 있는 것은 중앙정부부처별로 분산적, 단편적인 사업추진을 해 오으로써 지역은 종합적 청사진을 가지고 해당 지역의 여건과 특성에 따라 자율성과 창의성을 발휘하여 시너지 효과를 낼 수 있는 기회를 가지지 못하였다는 점이다 (송미령, 박주영, 2009: 19). 즉, 중앙행정기관이 단위사업별로 사업대상지, 사업내용, 사업예산 등을 사전에 결정지어주고 지방자치단체가 이를 대행하는 형태로 사업이 추진되었다는 점이다. 이는 지역의 여건과 특성에 대한 고려가 없이 중앙정부에 지방자치단체가 의존하는 형태를 고착화시킨다는 비판이 있어 왔다.

두 번째는 여러 중앙정부 부처들이 다양한 단위사업 형태로 유사한 목적의 지역개발사업을 추진함으로써 단위사업별 부처가 다르고 사업시행지침이 정해져 지방에 하달되기 때문에 사업의 최종 집행주체인 지방자치단체에서 유사 사업을 포괄적으로 추진하는데 제약이 있었다는 점을 든다. 이러한 문제점 때문에 2009년에 개정된 국가균

형발전특별법 제7조의2(기초생활권 발전계획의 수립)에서는 시군단위별로 기초생활권 발전계획을 수립하도록 되어 있다. 또, 이 법에는 개별 시장, 군수나 둘 이상의 시장·군수가 해당 지역의 특성 있는 발전과 지역 주민의 삶의 질 향상을 위하여 5년을 단위로 하는 기초생활권 발전계획(이하 “기초생활권계획”이라 한다)을 수립할 수 있고, 이 경우 정부와 시·도지사는 수립된 기초생활권계획에 대하여 예산의 범위에서 지원할 수 있다고 되어 있다. 이를 통해서, 개별 시군단위별 기초생활권내의 생활기반이나 지역사회 기반시설, 지역의 문화예술시설 등의 사업수행시 포괄보조금 형태로 지원받을 수 있게 되어 있다. 그러나, 이 경우에도 여전히 문제점은 존재한다. 비록 두 개 자치단체 이상이 공동으로 발전계획을 수립할 수 있도록 되어 있으나 구체적인 지원 규정이 없어서 대부분 개별 시군단위로 기초생활권 발전계획이 이루어지도록 되어 있다. 그 결과, 개별 시군의 범위를 넘어서는 사업추진이나 시설설치의 경우 행정구역단위로 이루어지는 계획의 성격상 많은 비효율성 가능성이 노정되어 있다는 점이다.

2) 중간생활권 개념도입의 필요성

개별 시군의 행정구역단위로 개발계획을 수립하게 하는 경우, 책임관계의 명료성이나 자치단체의 특성이나 여건이 고려되는 장점이 있으나, 오늘날 점점 넓어지는 주민들의 생활권 개념을 반영하기 어렵다.



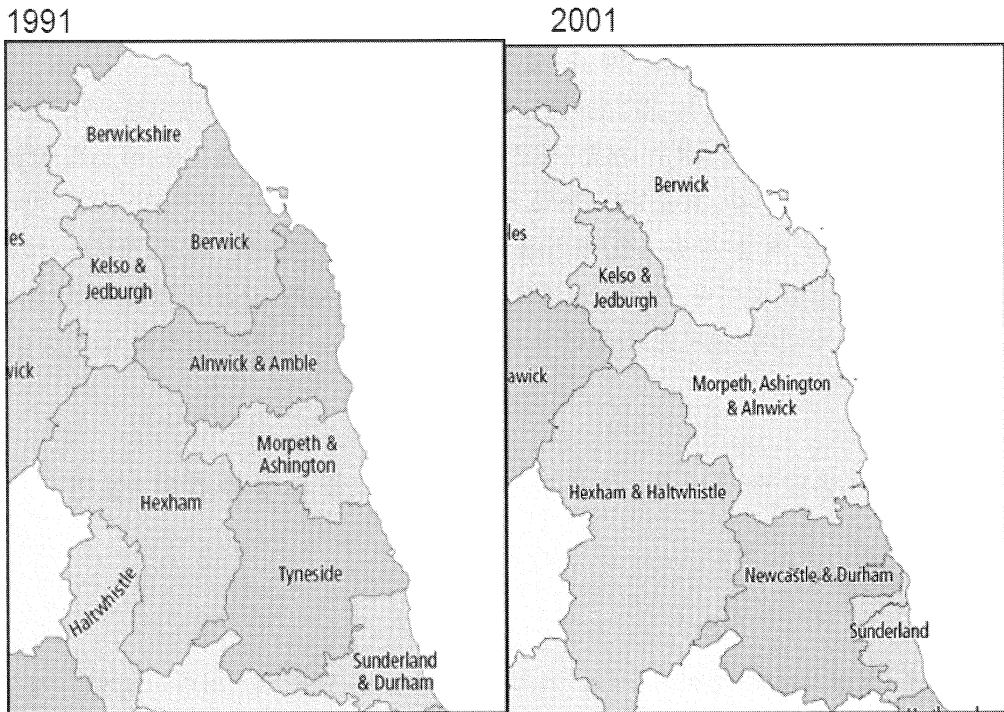
<그림 1> 영국 남서지역의 생활권 변화모습

자료: ONS. (2007: 6)

이러한 문제 때문에 영국의 경우에는 소위 TTWA (Travel to Work Area)라는 개념을 도입하여, 통근, 통학하는 생활권을 행정구역과는 별도로 설정하고 있다 (ONS, 1998). 이 TTWA는 실제 특정 행정구역에 살고 있는 주민들의 근무 직장이 어디인지 하는 통근권개념에 입각한 것이다. 교통통신의 발달이나, 지역의 경제구조 등에 따라서 시간이 변함에 따라 이러한 TTWA는 변할 수 있으며, 지속적으로 이를 파악하여 지역경제정책의 수단으로 활용하고 있다는 점이다.

<그림 1>은 영국 남서지역 (South West)의 연도별 TTWA의 범위가 달라짐을 보여주고 있다. 1991년도에는 Ilfracombe, Barnstaple South Molton으로 구성되어 있는 3개의 지역이 Barnstaple 이라는 하나의 생활권에 포함되어 있음을 보여준다.

한편, <그림 2>의 경우에는 북동부 잉글랜드 지역의 TTWA 범위변화를 보여주고 있다. 즉, 1991년도에는 Berwickshire와 Berwick 지역으로 구분되어 있던 두 개의 권역이 2001년에는 Berwick 라는 하나의 지역으로 생활권이 넓어졌음을 보여준다.



<그림 2> 영국 북잉글랜드의 생활권 변화 모습
 자료: ONS (2007:12)

영국은 이러한 생활권 개념에 입각하여, 자치단체간 통합 (unitary authority)이나, 지역의 노동시장 정책 수립시 보조금을 지급할 때, 및 지역내에 우리나라의 특별지방행정기관과 유사한 기관의 설치시 고려하게 된다. 우리나라의 경우를 보더라도, 도로

망의 개선이나 인근 지역의 발전에 힘입어 주민들의 생활권은 주민들이 속한 행정구역을 넘어서서 확대되어 가고 있다. 이러한 현상은 직장인들의 통근권이나 학생들의 통학권의 범위를 파악하여 봄으로써 확인될 수 있다. 실제 주민들의 일일 생활권의 범위는 기존 행정구역을 넘어서고 있는데, 행정구역 중심으로 공공시설이나 행정서비스를 제공하게 한다면, 생활권과 행정구역의 불일치로 나타나는 문제점이 클 수 있다. 이를 해결하기 위한 가장 좋은 방법은 자치단체간 통합이지만, 최근의 논의과정에서 알 수 있듯이 자치단체간 자율통합은 성사되기가 대단히 어려운 문제이다. 기본적으로 자치단체간 자율통합 방법으로 생활권이 같은 지역이 통합될 수 있도록 유도하는 것은 바람직하나, 이 방법에만 의존하는 경우 많은 시간이 소요된다거나 지역내 및 지역간 갈등이 많이 발생될 수 밖에 없다. 따라서, 이러한 문제를 피해 나가기 위해서는 기존에 있는 행정구역단위의 기초생활권 개념과 도 단위의 광역경제권의 중간에 생활권에 바탕을 둔 가칭 '중간생활권'의 개념을 도입할 필요가 있다고 본다. 이 중간생활권은 시군의 지역주민들이 통근과 통학을 하는 주변지역이 어디인가 하는 점에 초점을 둔 것으로서 통근과 통학측면에서 상호간 또는 다자간 왕래가 많은 경우, 같은 생활권의 범주에 들어온다고 할 수 있다.

이러한 중간생활권 개념을 도입한다면, 대규모 투자가 필요한 공공시설이나, 병원과 같은 시설 등을 설치하는 경우 개별 시군단위가 아니라 생활권별로 규모를 달리하여 설치함으로써, 서비스 효율성을 높일 수 있는 방안이 될 수 있다고 본다. 이러한 중간생활권 개념은 비단 공공시설 설치에 국한할 필요는 없으며, 특정 서비스 기능수행에 응용도 가능할 것이다. 가령, 지역교육청이나 경찰서와 같은 기능수행의 경우에도 통합 청사를 중간에 설치하고 인근에 지청에 해당하는 기관을 설치하여 기능을 차등화할 수도 있을 것이다.

III. 생활권개념을 적용한 권역분류: 중간생활권의 설정

1. 조사설계

생활권을 설정하는데 있어서 여러 가지 분류방법이 있을 수 있다. 크게는 정성적 분석과 정량적 분석으로 나누어지는데, 정성적 분석은 지형, 지세, 자원분포, 정서적 동질성 등을 기준으로 질적 방법으로 권역을 분류하는 방법이다. 정량적 분석은 지역간의 각종 데이터를 통계적으로 이용하여 처리하는 방법으로서, 크게 분류하여 기능적 거리에 의한 권역설정(functional distance), 반복비례적응화 과정에 의한 권역설정(Iterative Proportional Fitting Procedure), 그리고 내부극대화과정에 의한 권역설정(Intramax Procedure) 방법이 있다 (B개주 & Homes, 1971). 이 중에서 가장 많이 활

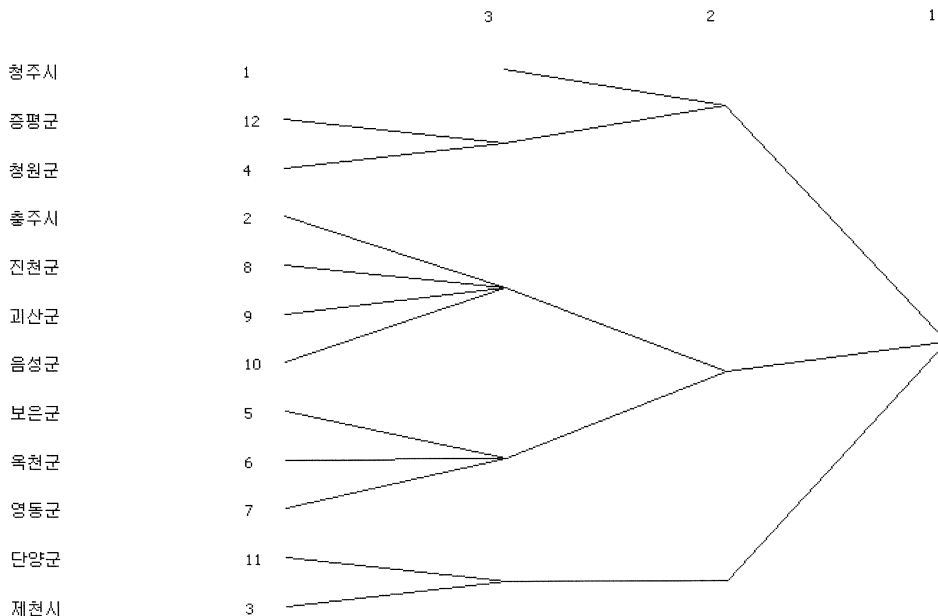
용하는 방법은 기능적 거리에 의한 권역설정방법이다. 이 방법은 지역상호간의 연관 관계를 나타내는 출근자 비율을 이용하여 각 지역간의 관계를 상대적으로 나타내는 방법이다. 본 연구에서는 이 방법을 활용한다.

이를 위하여, 통계청DB의 지역간 통근통학자수의 지역간 분포자 수 자료를 이용하였으며, 지역간 매트릭스 자료를 이용하여 사회적 네트워크 분석프로그램인 Ucinet 프로그램을 활용하여 처리하였다. Ucinet 프로그램은 지역간 통근통학자수 자료를 이용하여 지역간 연계성이 큰 집단끼리 군집화해 주는 기능을 가지고 있어서 유용하다. 본 연구에서는 편의상 9개의 도 중에서 충북, 경남, 전남, 강원 등 4개 지역을 예시적으로 분석해 보기로 한다. 여기서 통근통학자의 지역별 분포를 기준으로 분류된 권역은 기존의 행정구역을 넘어서지만, 광역권 단위보다는 적다는 것을 참고하여, 가칭 중간생활권으로 명명하고자 한다.

2. 중간생활권의 분류

1) 충북

먼저, 충북 12개 시군의 경우 군집분석 결과는 아래 <그림 3>과 같이, 4개 정도의 중간생활권으로 분류되는 것을 알 수 있다. 청주, 증평, 청원이 1그룹, 충주, 진천, 괴산, 음성 등 4개의 시군으로 묶인 2그룹, 보은, 옥천, 영동 등 3개의 군으로 묶인 3그룹, 그리고 단양과 제천시등 2개 시군으로 묶인 4그룹이다.



<그림 3> 충북의 군집분석 결과

<표 1>은 충청북도내의 시군간의 이동에 소요되는 거리를 나타낸 것이다. 여기서 거리는 시·군청의 소재지간 거리를 말하는 것으로서, 물리적 거리와는 다르다. 물리적 거리는 거리가 멀더라도 교통노선이 잘 발달되어 있으면 짧을 수 있고 그 반대도 가능하다. 즉, 시간으로 산정된 것이다. 예를 들어서, 청주와 청원, 증평간의 시간을 보면, 가장 거리가 먼 청주와 증평군과의 거리가 19분밖에 소요되지 않기 때문에 위에서 분석한 청주청원증평의 생활권 개념은 상식적으로도 이해가 간다고 할 수 있다.

<표 1> 충청북도내 시군간 거리 (시간, 분) (자치단체 청사간 거리기준)

	인구	행정구분												
		괴산군	단양군	보은군	영동군	옥천군	음성군	제천시	증평군	진천군	청원군	청주시	충주시	
충청북도	괴산군	32,304	1	83	48	98	79	18	75	22	46	48	41	37
	단양군	30,528	83	1	130	154	161	88	28	106	119	136	125	65
	보은군	32,516	48	130	1	46	34	75	121	49	80	44	44	84
	영동군	49,563	98	154	46	1	28	133	207	111	120	77	95	157
	옥천군	51,922	79	161	34	28	1	94	170	72	81	43	56	119
	음성군	82,970	18	88	75	133	94	1	60	22	34	49	41	25
	제천시	132,864	75	28	121	207	170	60	1	82	91	122	101	38
	증평군	28,772	22	106	49	111	72	22	82	1	25	24	19	46
	진천군	53,681	46	119	80	120	81	34	91	25	1	32	27	56
	청원군	112,728	48	136	44	77	43	49	122	24	32	1	4	79
	청주시	642,805	41	125	44	95	56	41	101	19	27	4	1	66
	충주시	204,800	37	65	84	157	119	25	38	46	56	79	66	1

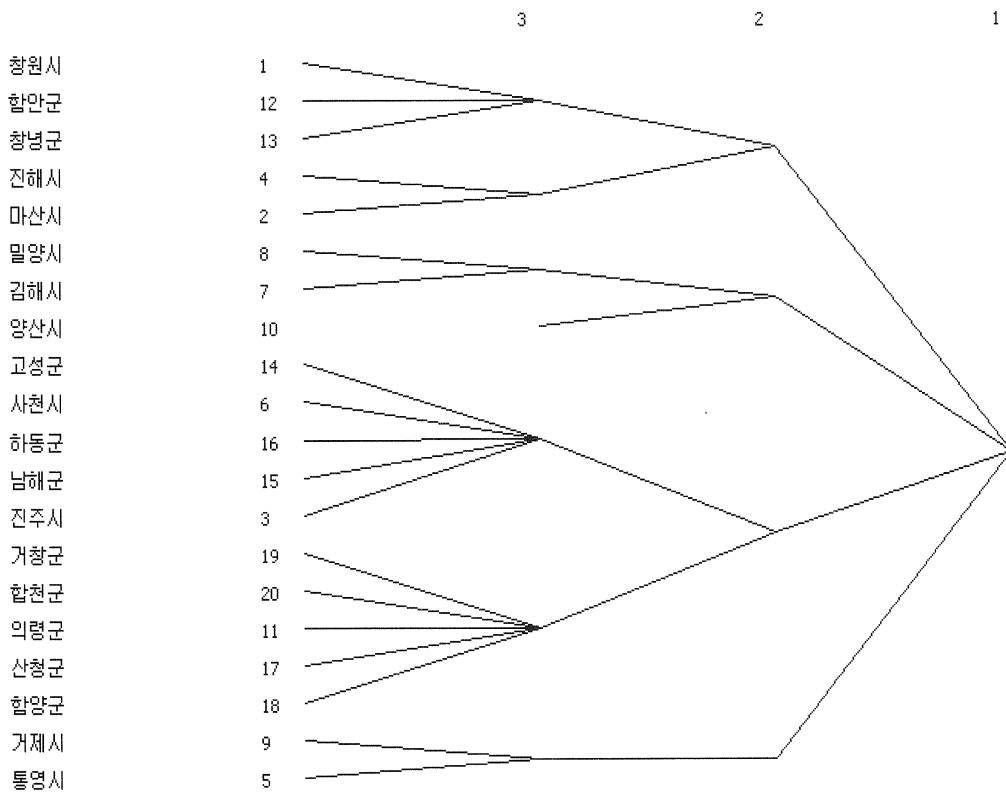
자료: 네이버 포털사이트



<그림 4> 충청북도의 시군 지도

2) 경남

경남의 20개 시군에 대한 통근통학자수 기준의 권역분석을 해 본 결과, 6개 정도의 생활권이 설정됨을 알 수 있다. 창원시, 함안군, 창녕군 1그룹, 진해시와 마산시의 2그룹, 밀양시와 김해시, 양산시의 3그룹, 고성군, 사천시, 하동군, 남해군, 진주시 등 4그룹, 거창군, 합천군, 의령군, 산청군, 함양군 등 5그룹, 거제시와 통영시 등 6그룹이다. 최근 마산, 창원, 진해는 통합시가 되도록 절차가 진행되고 있는데, 이 경우, 이 분류와 정확히 맞지는 않다. 통합시가 형성되는 과정은 생활권 변수에 더하여 각종 정치적 변수들이 고려되기 때문인데, 통합시가 되더라도 이러한 생활권에 대한 고려는 개별 정책 수행하는 데에 고려될 수 있다고 생각한다.



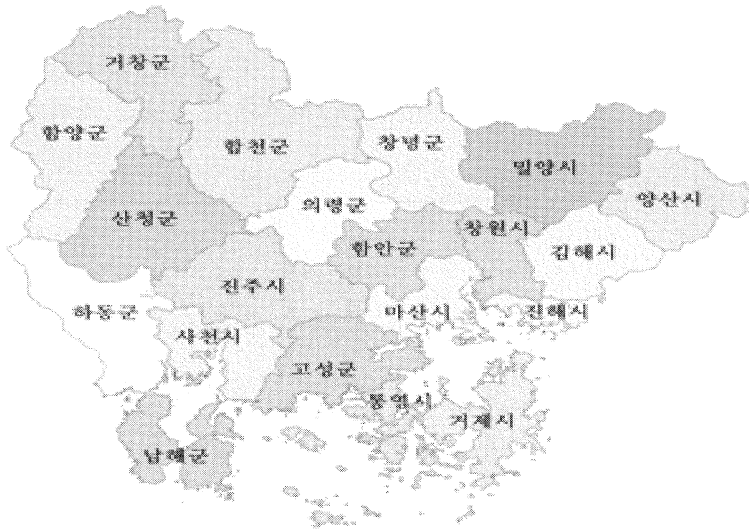
<그림 5> 경남의 군집분석 결과

<표 2>는 경상남도 20개 시군간의 시간적 거리를 나타내 주고 있다.

<표 2> 경상남도내 시군간 거리 (시간, 분) (자치단체 청사간 거리기준)

	인구	경상남도											
		거제시	거창군	고성군	김해시	남해군	마산시	밀양시	사천시	산청군	양산시	의령군	진주시
거제시	196,481	1	152	42	122	120	78	128	72	112	142	102	75
거창군	60,622	152	1	117	156	134	127	120	109	45	176	74	84
고성군	49,516	42	117	1	85	84	40	91	28	77	105	67	40
김해시	431,778	122	156	85	1	141	43	44	115	134	24	69	88
남해군	46,791	120	134	84	141	1	114	155	30	94	168	91	57
마산시	428,069	78	127	40	43	114	1	50	84	103	64	38	57
밀양시	105,966	128	120	91	44	155	50	1	118	144	49	72	91
사천시	106,851	72	109	28	115	30	84	118	1	68	135	58	31
산청군	32,451	112	45	77	134	94	103	144	68	1	156	50	45
양산시	217,154	142	176	105	24	168	64	49	135	156	1	90	109
의령군	27,651	102	74	67	69	91	38	72	58	50	90	1	36
진주시	337,242	75	84	40	88	57	57	91	31	45	109	36	1
진해시	150,063	94	142	56	33	129	20	57	99	120	53	54	73
창녕군	57,618	124	83	117	76	141	47	37	108	121	97	47	81
창원시	501,705	92	136	54	30	123	13	44	93	113	51	47	66
통영시	121,555	23	133	22	102	79	58	109	48	94	123	88	55
하동군	45,282	115	105	80	136	36	105	139	64	90	157	85	52
함안군	54,526	84	124	46	55	89	24	58	64	84	76	18	37
함양군	37,231	132	32	96	153	121	122	146	88	24	174	75	63
합천군	47,804	125	37	103	103	114	77	79	94	55	124	43	52

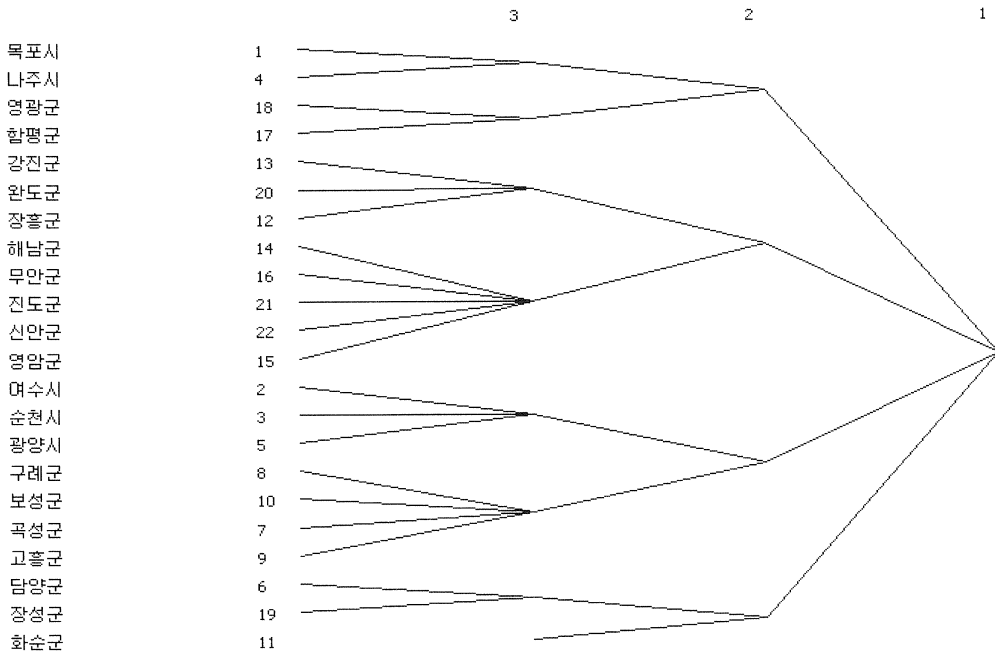
	인구	진해시	창녕군	창원시	통영시	하동군	함안군	함양군	합천군
거제시	196,481	94	124	92	23	115	84	132	125
거창군	60,622	142	83	136	133	105	124	32	37
고성군	49,516	56	117	54	22	80	46	96	103
김해시	431,778	33	76	30	102	136	55	153	103
남해군	46,791	129	141	123	79	36	89	121	114
마산시	428,069	20	47	13	58	105	24	122	77
밀양시	105,966	57	37	44	109	139	58	146	79
사천시	106,851	99	108	93	48	64	64	88	94
산청군	32,451	120	121	113	94	90	84	24	55
양산시	217,154	53	97	51	123	157	76	174	124
의령군	27,651	54	47	47	88	85	18	75	43
진주시	337,242	73	81	66	55	52	37	63	52
진해시	150,063	1	70	13	75	124	39	141	91
창녕군	57,618	70	1	57	105	129	48	109	42
창원시	501,705	13	57	1	72	115	34	132	83
통영시	121,555	75	105	72	1	97	89	113	107
하동군	45,282	124	129	115	97	1	192	83	88
함안군	54,526	39	48	34	89	192	1	102	50
함양군	37,231	141	109	132	113	83	102	1	63
합천군	47,804	91	42	83	107	88	50	63	1



<그림 6> 경상남도의 시군지도

3) 전남

<그림 7>은 전라남도 22개 시군의 생활권역설정 결과를 보여주고 있다. 목포 및 나주가 한 개의 그룹으로 형성되었으며, 영광과 함평이 2그룹, 강진, 완도, 장흥이 3그룹, 해남, 무안, 진도, 신안, 영암군이 4그룹, 여수, 순천, 광양이 5그룹, 구례, 보성, 곡성, 고흥이 6그룹, 담양, 장성, 화순이 7그룹으로 형성되어 있다.



<그림 7> 전남의 군집분석 결과

<표 3>은 전라남도내의 22개 시군간의 시간적 거리를 보여주고 있다.

<표 3> 전라남도내 시군간 거리 (시간, 분) (자치단체 청사간 거리기준)

	인구	전라남도													
		강진군	고흥군	곡성군	광양시	구례군	나주시	담양군	목포시	무안군	보성군	순천시	신안군	여수시	
강진군	36,648	1	92	117	110	121	50	103	46	72	38	89	62	114	
고흥군	72,700	92	1	97	76	87	117	121	142	139	59	54	159	79	
곡성군	29,742	117	97	1	74	28	79	43	125	99	85	61	119	86	
광양시	135,881	110	76	74	1	51	110	98	180	154	73	23	152	41	
구례군	24,745	121	87	28	51	1	106	70	169	143	89	33	149	63	
나주시	87,212	50	117	79	110	106	1	53	48	27	68	96	65	121	
담양군	43,574	103	121	43	98	70	53	1	125	74	100	85	96	110	
목포시	244,888	46	142	125	180	169	48	125	1	33	83	65	8	259	
무안군	54,458	72	139	99	154	143	27	74	33	1	105	139	43	165	
보성군	45,964	38	59	85	73	89	68	100	83	105	1	51	102	76	
순천시	262,120	89	54	61	23	33	96	85	65	139	51	1	148	29	
신안군	38,463	62	159	119	152	149	65	96	8	43	102	148	1	173	
여수시	277,995	114	79	86	41	63	121	110	259	165	76	29	173	1	
영광군	60,462	103	150	79	112	109	66	55	67	41	112	108	72	132	
영암군	61,256	25	112	99	154	118	25	74	29	43	53	104	61	130	
완도군	51,325	50	144	159	155	162	100	213	96	123	82	133	118	158	
장성군	42,029	96	141	64	118	91	43	25	88	62	82	102	97	130	
장흥군	40,044	16	82	100	95	103	49	93	62	77	22	74	76	99	
진도군	32,091	67	163	200	197	184	103	173	55	82	103	155	86	180	
함평군	36,188	81	146	90	145	134	25	65	42	12	98	129	50	157	
해남군	74,086	22	118	141	131	139	63	115	44	71	59	110	72	135	
화순군	67,948	81	89	60	82	70	30	35	90	64	43	66	103	94	

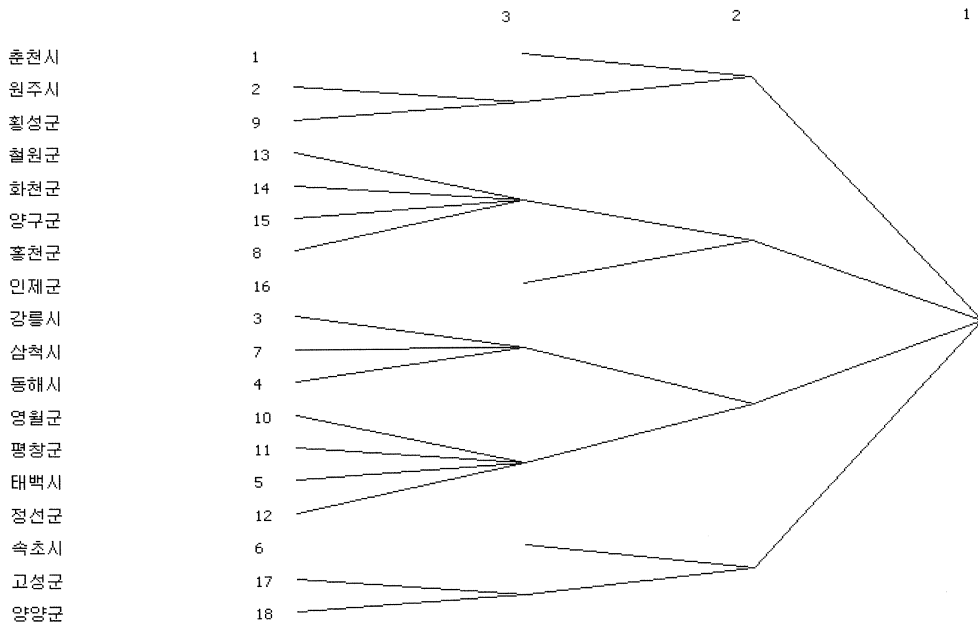
	인구	영광군	영암군	완도군	장성군	장흥군	진도군	함평군	해남군	화순군
강진군	36,648	103	25	50	96	16	67	81	22	81
고흥군	72,700	150	112	144	141	82	163	146	118	89
곡성군	29,742	79	99	159	64	100	200	90	141	60
광양시	135,881	112	154	155	118	95	197	145	131	82
구례군	24,745	109	118	162	91	103	184	134	139	70
나주시	87,212	66	25	100	43	49	103	25	63	30
담양군	43,574	55	74	213	25	93	173	65	115	35
목포시	244,888	67	29	96	88	62	55	42	44	90
무안군	54,458	41	43	123	62	77	82	12	71	64
보성군	45,964	112	53	82	82	22	103	98	59	43
순천시	262,120	108	104	133	102	74	155	129	110	66
신안군	38,463	72	61	118	97	76	86	50	72	103
여수시	277,995	132	130	158	130	99	180	157	135	94
영광군	60,462	1	94	189	43	118	129	35	137	76
영암군	61,256	94	1	75	72	30	73	47	39	51
완도군	51,325	189	75	1	147	68	88	136	46	133
장성군	42,029	43	72	147	1	90	149	53	139	41
장흥군	40,044	118	30	68	90	1	82	79	37	66
진도군	32,091	129	73	88	149	82	1	90	46	143
함평군	36,188	35	47	136	53	79	90	1	80	56
해남군	74,086	137	39	46	139	37	46	80	1	92
화순군	67,948	76	51	133	41	66	143	56	92	1



<그림 8> 전라남도의 시군지도

4) 강원도

<그림 9>는 강원도 18개 시군의 생활권역 설정결과를 보여주고 있다. 18개 시군이 5개의 그룹으로 분류되어 있다. 춘천, 원주, 횡성이 1그룹, 철원, 화천, 양구, 홍천, 인제군이 2그룹, 강릉, 삼척, 동해가 3그룹, 영월, 평창, 태백, 정선군이 4그룹, 속초, 고성, 양양군이 5그룹으로 되어 있다.



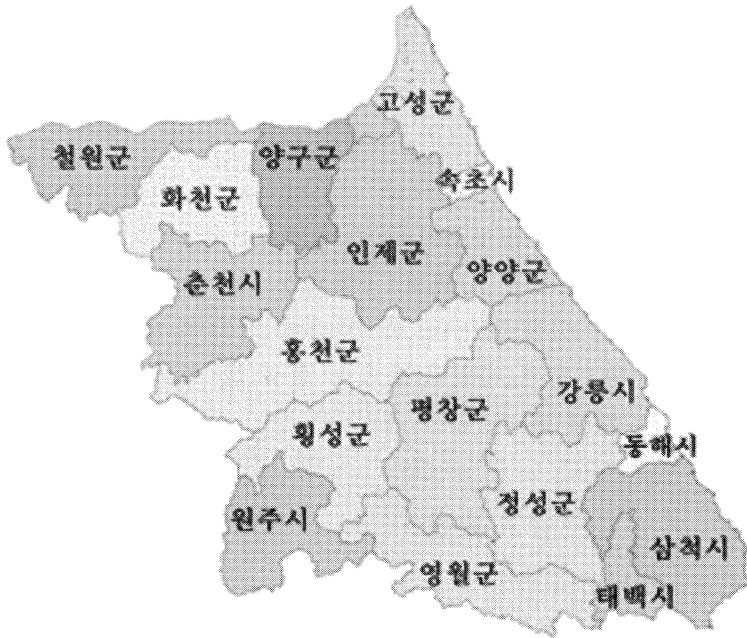
<그림 9> 강원도의 군집분석 결과

<표 4>는 강원도내 시군간 거리를 나타내 주고 있다.

<표 4> 강원도 내 시군간 거리 (시간, 분) (자치단체 청사간 거리기준)

	인구	강원도													
		강릉시	고성군	동해시	삼척시	속초시	양구군	양양군	영월군	원주시	인제군	정선군	철원군	춘천시	
강릉시	221,329	1	92	46	58	68	131	52	120	119	107	79	237	170	
고성군	29,157	92	1	126	138	24	82	42	195	195	58	162	185	127	
동해시	93,183	46	126	1	12	104	167	87	125	155	143	76	297	228	
삼척시	68,116	58	138	12	1	115	178	99	112	166	154	79	308	240	
속초시	84,908	68	24	104	115	1	69	18	173	157	49	140	175	117	
양구군	19,460	131	82	167	178	69	1	79	190	124	36	173	110	52	
양양군	29,617	52	42	87	99	18	79	1	156	144	55	109	182	124	
영월군	37,085	120	195	125	112	173	190	156	1	71	175	61	256	145	
원주시	284,360	119	195	155	166	157	124	144	71	1	111	98	180	82	
인제군	30,469	107	58	143	154	49	36	55	175	111	1	146	139	87	
정선군	41,129	79	162	76	79	140	173	109	61	98	146	1	248	150	
철원군	43,548	237	185	297	308	175	110	182	256	160	139	248	1	77	
춘천시	260,887	170	127	228	240	117	52	124	145	82	87	150	77	1	
태백시	55,344	91	176	56	50	158	221	141	78	178	202	55	308	219	
평창군	38,591	89	164	109	112	142	159	113	35	65	138	33	206	117	
홍천군	66,837	135	111	203	215	101	68	108	130	58	53	125	113	36	
화천군	21,718	173	124	246	256	115	49	121	199	118	78	229	62	33	
횡성군	38,821	110	144	146	157	134	101	125	88	29	85	85	136	58	
비고	단위: 분	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	

	인구	태백시	평창군	홍천군	화천군	횡성군
강릉시	221,329	91	89	135	173	110
고성군	29,157	176	164	111	124	144
동해시	93,183	56	109	203	246	146
삼척시	68,116	50	112	215	256	157
속초시	84,908	158	142	101	115	134
양구군	19,460	221	159	68	49	101
양양군	29,617	141	113	108	121	125
영월군	37,085	78	35	130	199	88
원주시	284,360	178	65	58	118	29
인제군	30,469	202	138	53	78	85
정선군	41,129	55	33	125	229	85
철원군	43,548	308	206	113	62	136
춘천시	260,887	219	117	36	33	58
태백시	55,344	1	86	178	283	200
평창군	38,591	86	1	93	153	55
홍천군	66,837	178	93	1	71	34
화천군	21,718	283	153	71	1	96
횡성군	38,821	200	55	34	96	1
비고	---	---	---	---	---	---



<그림 10> 강원도의 시군지도

IV 중간생활권 개념의 정책적 함의

위에서는 충북, 경남, 전남, 강원도 등 4개 도를 예시적으로 선정하여 중간생활권을 선정해 보았다. 이러한 중간생활권은 개별 행정구역단위 기준인 163개 기초생활권보다는 큰 단위이나 도 단위보다는 적다는 측면에서 가칭, 중간생활권으로 명명해 보았다. 그렇다면, 이러한 중간생활권이 가지고 있는 정책적 함의를 생각해 보기로 한다. 첫째, 이러한 중간생활권에 속하고 있는 시군들은 자율적 행정통합의 단위가 된다고 할 수 있다. 이 중간생활권 안에서는 통근통학자들이 상호 높은 비율로 왕래하고 있는 일일생활권이라는 사실이다. 이러한 생활권에서는 자치단체간 자율통합의 가능성 내지 필요성이 있을 것이므로 자율통합을 권고할 필요성이 있다. 둘째, 자치단체간 자율통합이 여러 가지 이유로 이루어지기 어려운 경우에는 기초생활권 발전계획을 수립하되, 이 지역들간에는 상호 공동발전계획을 분야별, 기능별로 수립할 수 있도록 유인책을 제시하는 것이 필요할 것이다. 중간생활권내의 시군간에는 평균적으로 40-50분 이내의 시간적 거리안에 있는 지역이다. 관광자원을 개발하는 경우이나, 농산물유통센터, 청소년 시설, 체육시설, 공립병원 등 대규모 투자가 소요되는 시설을 설치하는 경우이나 사업을 수행하는 경우, 이러한 중간생활권 개념을 활용하여 공동으로 활용할 수 있는 방안을 마련하는 것이 필요하다고 생각한다. 이를 위해서는 지역발전계획수립시에 기초생활권과 광역경제권에 더하여 가칭 ‘중간생활권’과 같은 개념을 활용하여

적용하는 것도 필요하다고 생각한다. 셋째, 현재 도 교육청의 산하에 있는 지역교육청이나 경찰서와 같은 행정기관을 운영하는 경우에도 중간생활권 단위별로 중간 거점기관을 설치하고 이 중간생활권내의 기관들은 하나의 지점처럼 분리시켜서 기능을 차등화 하는 방안도 고려해 볼 수 있다. 병원같은 경우에도 1차 진료기관, 2차중간거점기관, 그리고 도 단위의 3차 진료기관이 있는 것처럼, 기능의 특성을 고려하여 차등화 하는 방안을 마련해 볼 수 있다. 넷째, 중앙정부의 각종 국책사업이나 국고보조금사업의 시행시, 개별 시군단위보다 중간생활권 단위의 공동제안서를 제시하는 경우에는 이를 우대하는 방안도 고려해 볼 수 있을 것이다. 즉, 칸막이 식의 행정에서 수평, 수직적으로 열린 행정을 수행하게 함으로써 자원의 효율적 활용 및 주민서비스의 공동 제공방식 등이 내실화를 기할 수 있게 될 수 있을 것이다.

<참고문헌>

- 국가균형발전위원회. (2008). 「새 정부의 지역발전정책」.
- 김동주. (1980). 군집분석을 이용한 우리나라 국토공간의 권역설정. 연세대학교 박사학위논문.
- 김용학. (2004). 「사회연결망 분석」. 서울: 박영사.
- 박부권. (2004). 생활권 중심 교육자치 단위설정에 관한 연구. 서울: 동국대 박사학위논문.
- 송미령·빅주영. (2009). 「기초생활권 발전을 위한 지역혁신체계 구축방」안. 한국농촌경제연구원 정책연구보고서.
- Brown, L. A. & Homes, J. H. (1971). The Delimitation of Functional Regions, Nodal Regions, and Hierarchies by Functional Distance Approaches. *Journal of Regional Science*. 11(1).
- City of Edinburgh Council. (2004). *Travel to Work Pattern and Mode of Travel to Work in Edinburgh & The Lothians*. Edinburgh Council.
- Morgan, K. (2002). *Regional Innovation Strategies: Less Favoured Region*. London: Routledges
- ONS. (1998). *1991-based Travel-to-Work Areas*. London: ONS.
- ONS. (2007). *Introduction to the 2001-based Travel-to-Work Areas*. London: ONS.

접수일(2009년 09월 21일)

수정일자(2009년 10월 10일)

게재확정일(2009년 11월 09일)